

## 西ドイツ地方財政論の現況：(1)

伊東, 弘文

<https://doi.org/10.15017/4491735>

---

出版情報：経済学研究. 52 (1/4), pp.143-153, 1987-02-10. 九州大学経済学会  
バージョン：  
権利関係：

# 西ドイツ地方財政論の現況 (1)

伊 東 弘 文

## 目 次

はじめに

1. 財政組織と地方団体の財政高権 (以上本号)
  2. 地方歳入と財政調整 (以下次号)
  3. 地方予算・決算制度
  4. 地方団体の財産と債務
- 結び

## はじめに

周知のように、西ドイツ地方行財政に関する包括的な百科全書である Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis (以下では HbKommWuP と略称) が全面的に改訂され、昨年その最終巻である第 6 巻 (Kommunale Finanzen) が刊行された<sup>1)</sup>。小稿は、この最終巻を対象に西ドイツ地方財政論の現況を紹介し、若干の論評をおこなう。というのは、ひとつには本書が財政組織から地方団体の財産と債務に至るまで西ドイツ地方財政の各側面を網羅し、全体像を俯瞰する機会を与えていることにもよるが、ふたつには筆者がほぼ同時期に西ドイツ地方財政に関する著作<sup>2)</sup> を公刊したことから、拙著の論述をこの HbKommWuP 第 6 巻の内容によって検証することを迫られているか

らである。したがって、小稿における紹介と論評は拙著の論述を前提とし、その視角からおこなわれる。

内容に立ちいる前に、簡単に HbKommWuP の沿革について述べておこう。昨年完結した改訂新版は、1956/59年に刊行された同名の初版<sup>3)</sup> を新たな編集者と執筆者とによって改訂したものであるが、このようなドイツの地方行財政に関する百科全書の試みは実は1918年に第 1 巻が刊行された Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften (以下では HwbKommW と略称) にさかのぼる<sup>4)</sup>。この HwbKommW は1924年に第 4 巻が刊行されて完結をみた。しかし、1927年には実質的にその改訂新版ともいべき補巻全 2 巻が同じ編者により出版された<sup>5)</sup>。その理由は、HwbKommW が第 1 次世界大戦以前に計画され、1914年には第 1 巻の発行準備が整っていたにもかかわらず、戦争の勃発によって延引し、さらに戦後の諸改革によって地方行財政に大きな変化が生じたからであった<sup>6)</sup>。

第二次世界大戦後、新たな状況の下で戦前と

1) Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Zweite, völlig neu bearbeitete Auflage, Hrsg. v. G. Püttner, Bd. 6 (Kommunale Finanzen), Berlin-Heidelberg 1985, xv, S. 1~728.

2) 拙著『現代西ドイツ地方財政論』文真堂 1986年。拙著の末尾に、筆者はこの論評をおこなう旨注記した (同上書, 257ページ)。

3) Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Bd. I~III., Hrsg. v. H. Peters, Berlin-Göttingen 1956~1959.

4) Handwörterbuch der kommunalwissenschaften, Bd. I~IV., Hrsg. v. J. Brix, H. Lindemann, O. Most, H. Preuss, A. Südekum, Jena 1918~1924.

5) HwbKommW, Ergänzungsband, Bd. I, II., Jena 1927.

6) Ebenda. Vorbemerkung.

同じ Handwörterbuch 形式の編集が企図されたのであるが、それは「さまざまな理由から」実現せず、「体系的な全書」の形式が採用され1956/57年に完成をみたのである<sup>7)</sup>。この全書が、今回ほぼ25年ぶりに全面改訂されたわけであった。起源を第1次大戦前にもつ1918年の HwbKommW の試みから数えると、三回目ないし四回目ということになる。HbKommWuP の新版は旧版の全3巻から全6巻へと拡大されたが、旧版と同じく多数の論文の集成であり、執筆者によって異なる力点と意見の相違にたいし意識的に調整ないし除去の手は加えられなかった<sup>8)</sup>。その理由は、「現存する意見の多元性」を読者が概観しうするためとされた。

地方財政を対象とした第6巻は、第24章から第27章までの全4章で、目次に掲げたように、まず連邦国家における財政組織を取りあげ(第24章)、次いで地方歳入・財政調整論(第25章)、予算・決算制度(第26章)へと展開した後、最後に財産・債務論(第27章)によってしめくくる構成となっている。地方歳出論が、それ自体としては第6巻には欠けている点が目立っている。各章は執筆者の異なる数節に分けられ、執筆者数は合計36名にのぼる。以下、各章毎に紹介と論評を加えることにする。

### 1. 財政組織と地方団体の財政高権

「財政組織と地方団体の財政高権」(Finanzverfassung und kommunale Finanzhoheit) と題された第24章は、三節に分れる。§112. 地方団体の財政高権(執筆者 P. Kirchhof、以下同様)。§113. 連邦共和国の財政制度における市

町村と郡(O-E. Geske)。§114. OECD 諸国の地方財政制度(N. Lutzky)。

まず、§112. について<sup>9)</sup>。Kirchhof はハイデルベルク大学教授であるが、もっぱら基本法の規定とその解釈を通じて地方団体の財政高権の輪郭を描こうとする。それによれば、地方の財政高権は基本法における地方自治保障<sup>10)</sup>(第28条2項「市町村は、法律の範囲内において、地域的共同体のすべての事項を、自己の責任で規律する権利を保障されなければならない」)の一部分であり、具体的には諸法令に定められている地方団体の歳入、歳出にかかわる財政権限である。

この説明のなかで現行の枠組がほぼ肯定されているのであるが、わが国との比較で興味をひくのは、連邦制という国家組織においては地方自治あるいは財政高権がどのように規定されるかという点であろう。この点について Kirchhof は、「2段階の財政組織」(zweistufige Finanzverfassung)とのかかわりで説明する<sup>11)</sup>すなわち、基本法は財政権限をもっぱら連邦段階と州段階とに配分しているものであり、この2段階の財政組織のなかでは市町村の財政需要および財政力は州段階の一部をなすにすぎない。そのため、増大しつつある連邦段階の市町村への影響力も、基本的に州を経由することになる。しかしながら、市町村の財政高権は州によっ

7) HbKommWuP. Bd. 1., 1956, Vorwort.

8) HbKommWuP. Bd. 1., 1980, Vorwort zu Band 1.

9) P. Kirchhof, Die kommunale Finanzhoheit, in: HbKommWuP, Bd. 6., S. 3~28.

10) しばしば全権限性と自己責任性という2概念に要約される。このような概念はボン基本法以前に、すでに体系化の試みがあった。J. Popitz, Zentralismus und Selbstverwaltung, in: Volk und Reich der Deutschen, Bd. II., Hrsg. v. B. Harms. Berlin 1929. 拙稿「ポーピッツとドイツ市町村財政調整論の転換」(向山巖他編『現代財政・税制論』税務経理協会, 1986年, 所収)。

11) Kirchhof, a. a. O., S. 7f.

て排他的に枠組が与えられるのではなく、連邦段階での影響力の役割を無視できない点に、2段階の財政組織に固有の困難がある。1968/69年の一連の財政改革後、基本法はいくつかの点で連邦の役割を強化した<sup>12)</sup>。第1に、基本法第104a条4項は「連邦は…州および市町村（同連合体）のとくに重要な資本支出に対する財政援助をおこなうことができる」と規定し、連邦が市町村の財政需要の充足に責を負うことになった。しかし他方、補助金は州に交付され、州がこれを市町村に再交付するものとした。

第2に、基本法第91a条は連邦と州の共通事務（大学付属病院をふくむ大学の拡張および新設、地域的経済構造の改善、農業構造および沿岸保護の改善）を設定し、また同b条は教育計画および科学的研究の設備・計画について連邦と州とが合意に基づいて協力するものとした。このうち、地域的経済構造、農業構造の改善等は市町村が主として担うので、州を経由してではあるが、連邦の共通事務負担金は市町村の手にならなくてその財政力の追加となり得た。

第3に、基本法第106条9項は「市町村（同連合体）の収入および支出は、…州の収入および支出とみなされる」と規定したので、州間財政調整を規定した第107条2項も調整の際に「…市町村（同連合体）の財政力および財政需要を考慮しなければならない」ものとされた。これに基づく州間財政調整法は、市町村の租税力および財政需要の約1/2を州のそれらに追加した上で、両者の差額を各州が相互に調整する水平的財政調整を規定した。ここには、市町村が州に服属することが制度上明白に表現されている反面、それは市町村の租税力、財政需要額の約1/2のみ調整過程に反映させるにすぎない

12) 以下は、前掲拙著第1章をも参照。

点で徹底性を欠くものである。

第4に、連邦の特別調整給付がある。これは基本法第106条8項の「連邦が…州または市町村に直接に追加支出、もしくは収入の減少（追加負担）を生ぜしめる特別の措置をとった場合には、当該州または市町村（同連合体）に特別負担を行なわせることが期待できない場合、およびその限りにおいて、連邦は必要な調整をおこなう」という規定に基づくもので、軍事施設を設置した場合等がこれにあたる。この特別調整給付も市町村の歳入面での財政高権の一部をなすが、給付支払は連邦が関係市町村に対して直接おこなうのかあるいは州を経由すべきなのかについて基本法は明らかにしていない。州を経由した場合にも、それは単なる「通り抜け勘定」の意味しかもたないことは明らかである。この点に関する限り、市町村は連邦段階と直結しているともみることができ、その規模と意義は大きいとはいえない。

以上のように、2段階に構成された財政組織においては市町村は連邦段階からの影響を強めながらも、市町村は州に服属するという観点もまた基本法のなかで強固に維持されているのである。他方、このような財政組織のもうひとつの帰結として、市町村の財政力および財政需要は連邦および州の定める次のような財政準則に依存させられる。すなわち、第1に、連邦および州の共通税である所得税、法人税、売上税について市町村は二形態で参与することを認められた。ひとつは、基本法第106条5項に基づく所得税収の一定率（現在15%）に対する参与であり、その配分方法は連邦法律（市町村財政改革法）によって定められた。他は、上記の市町村参与額を除く所得税、法人税、売上税という連邦・州共通税のうち、州は州への配分額の一

部分を市町村に再配分しなければならない（基本法第106条7項）が、その比率、配分方法等は各州の財政調整法等の州法令に任ずものである。前者の市町村所得税参与は、1968/69年の財政改革の結果であり、後者の連邦・州共通税の間接保障は1955/56年の改革による。これらは連邦法あるいは州法に基づくのであるから、連邦（いっそう具体的には連邦政府と州代表からなる連邦参議院）および州の財政準則の決定如何に依存する依存財源である。

第2に、伝統的にかつ基本法上も市町村の固有税である物税（営業税および不動産税）についても、基本法第106条6項の「物税の収入は市町村に…属する。市町村は、法律の定める範囲内で、物税の税率を定める権利を与えられる」という規定に従って市町村は一定の範囲内で税率に影響を及ぼし得るにすぎない。また、基本法の同じ条項は市町村に地方消費・奢侈課税の可能性を与えていたが、これについても基本法は第105条2a項で州にその立法権があること、さらにそれも連邦法律によって廃止、制限等が可能であることを明示した。

ところで、この地方消費・奢侈課税は課税権を市町村に与える旨の立法がなされた場合には、市町村は市町村税条例を制定し、監督官庁の許可を得て課税権を行使できる。この場合以外の地方消費・奢侈課税については、課税するか否か、また税収をどの程度市町村に譲与するかは州の立法次第である（基本法第106条7項）。以上のように、地方課税権は連邦ないし州の租税政策に本質的に依存させられているのである。このような状況を端的に示した好例が、1980年1月1日以後の市町村による賃金額税の課税の廃止、1982年12月17日の法律による州不動産取得税に対する市町村の付加税の禁止であった。

これらの財政措置はいずれも、市町村側が表明した不満を押しきって強行されたのである。

地方団体の財政高権は、こうして、2段階の財政組織においては州段階への服属ないし連邦・州の決定に基づく財政準則への依存という特徴をもつ。他方、基本法および各州憲法は市町村財源のこのような依存性ないし不安定性と均衡を取り、それを緩和するための装置として州に財政交付金の交付を義務付けたのであった（とくに基本法第106条5項および7項）。このような交付金は、地方団体の自治を保障しかつ団体間の財政力格差を除去するものでなければならないとされる。しかし、州の財政交付金は市町村からみた時、それが全面的に州立法に左右される依存財源である限りで、2段階の財政組織における市町村の依存性を地方税においてよりもいっそう端的に示すともいえよう。

若干の敷衍と整理をおこないつつ、Kirchhofの財政高権論を紹介すると以上の通りであるが、このような見解に従えば基本法における財政組織の規定のなかでの市町村の財政高権は、同じ基本法上に保障された全権限性と自己責任性という自治理念に照応するには程遠く、弱体かつ依存的ということができよう。連邦制国家においても、市町村の財政的地位に関する限り、単一制国家の場合と事態は基本的には変わらないように思われる。しかし、Kirchhof論文は西

13) 中央政府と地方政府との政府間関係を、集権と分権の有機的関連のなかで扱った Popitz の観点は今なお有効であろう。注10)の拙稿を参照。

また、財政組織における市町村の地位と、現実の政府間財政関係におけるそれとは自ずから異なり、現実には市町村は連邦、州と並ぶ「第3の柱」として機能しているという評価がより一般的であるように思われる。佐藤進・伊東弘文「西ドイツの都市財政」（柴田徳衛編『都市経済論』有斐閣1985年、第13章）等を参照。

ドイツの財政組織の文脈における相対的に弱々な地方団体の財政高権を指摘するのみで、それがもたらしている問題群とそれらの解決案についての言及はみられない<sup>14)</sup>。

§ 113について<sup>14)</sup>。本節は、前節が地方団体の財政組織における地位を対象とした点に引き続いて、現実の政府間財政関係における市町村の役割を明らかにしようとする。Geske (元連邦大蔵省局長) は、この主題に接近するにあたって「I. 連邦共和国の財政制度の質的・量的な規定因」および「II. 全公共財政の部分としての市町村—財政からみた連邦、州、市町村間の比較」とに分けているが、後半部分は1970年と1983年とをとって財政規模の変化状況等を統計的に比較したにすぎない。そこで、ここでは前半部分のなかでも1968/69年の改革後著しくなったとされる混合財源調達 (Mischfinanzierung) についての Geske の言及を中心に紹介してみよう。

さて、1968/69年の財政改革は全体経済の均衡という景気安定目的の下に連邦、州、市町村の財政面での協力と協調の固い枠組を設定した<sup>15)</sup>。このような枠組としては、財政運営における景気政策的配慮の義務付け、連邦の財政援助権限の拡大、共通税の拡大と新配分規定、市町村の財政的地位の強化等が挙げられるが、このような改革の内容についてはわが国においても周知されているから繰返す必要はない。この結果、連邦制国家のなかに根強く残存している財政組織上の連邦と州との完全分離という「ピュールタンの観念」が決定的に一扫され、連邦

と州との財政関係の密接化が積極的に認められた。このなかで市町村財政の相対的な強化とこれに対する連邦の財源保障機能の拡大も図られたのであった。

ところで、問題は改革のひとつの帰結である「財政組織の新たな結合要因としての混合財源調達」現象である<sup>16)</sup>。混合財源調達の基本法上の根拠は第1に、基本法第91a, b条の共通事務および教育事務における連邦の財政上の権限ないし義務である。この点は、前節のKirchhof論文に関連してみた通りである。第2の根拠はこれも既に説明したが、基本法第104条4項における連邦の州・市町村に対する資本支出 (公共投資) 補助権限である。ところで第3に、基本法第104条2, 3項に基づく連邦交付金があるが、これは「混合財源調達」に類似はするが、それとは相対的に区別されねばならない。というのは、それらの条項は連邦の州に対する委任事務ないし社会扶助のような金銭給付事務における連邦の負担区分を財政援助として認めたものであって、同条1項の「連邦および州は、基本法に別段の定めがない限り、その事務の実施によって生じる支出を別々に負担する」という原則の「別段の定め」に当る例外だからである。

そこでさしあたり、第2の根拠である基本法第104条4項に基づく混合財源調達から先に述べると、この条項は三つのオルタナティブを用意していた。全体経済的な均衡の攪乱防止という景気政策、地域間の経済力格差の均等化という構造政策および経済成長の促進という成長政策がそれである。これらに該当すると判断され

14) O-E. Geske, *Gemeinden und Kreise in Finanzsystem der Bundesrepublik*, in: Hb-KommWuP, Bd. 6., S. 29~49.

15) Ebenda, S. 31~35.

16) 拙稿「西ドイツの政府間財政関係と補助金」(大島通義他編『政府間財政関係の国際比較』有斐閣, 1987年発行予定, 所収), 拙稿「西ドイツの補助金改革論」『都市問題』第77巻7号(1986年7月号)をも参照。

る場合には、連邦は資本支出補助をおこなう権限を与えられたのである。

この規定は、以下のように適用された。つまり、連邦は景気政策ないし中期的成長政策にかかわる一連のプログラムを作成、提示し、州がそのなかから事業を選択し、さらにこれに関係する市町村に対しても連邦補助金の配分をおこなったのである。連邦は、これらのプログラムのなかに意識的に市町村に対する資本支出補助を予定することを通じて、州を経由するとはいえ事実上市町村財政を援助することができた。

構造政策については、1977年に連邦、州、市町村それぞれの「将来の資本支出」プログラムが決定をみた。このプログラムで注目されるのは都市再開発法、都市交通資金調達法、市町村病院資金調達法のような個別立法に基づいて連邦補助金が、構造政策という理由で正当化されてプログラムの財源に含まれていたという側面である。

次に第1の根拠である基本法第91a条の共通事務に基づく混合資金調達であるが、この条項によって連邦は州に単に財政援助をおこなうだけでなく、いっそう深く協働することができた。すなわち、連邦は共通事務の事業プログラムを提示するのみならず、その個々の事業の選択にも関与したからである。しかし、実施にかかわる細目はなお州が掌握していた。この共通事務は三領域から成っていたが、これらに関する連邦の負担分は1983年度で合計26億1,300万マルクであり、うち大学の施設拡張関係が47.1%、農業構造改善・沿岸防護が38.3%、地域経済の構造改善が14.6%であった。また、合計の連邦歳出に占める比率は約1%にすぎず、意外に小さいものであった。

以上のようなふたつの根拠に基づく混合財源

調達の発展は1968/69年の改革において、すでに部分的に先行していた連邦、州、市町村（とりわけ前二者）の事実上の協働関係が積極的に容認され、その後の個別立法と既成事実の進行のなかで拡大させられたからであった。混合資金調達は、歳出責任の帰属が不明確等の理由で当時から問題視されたのであるが、そしてまたそのような混合資金調達が急速に膨脹することが恐れられたのであったが、連邦歳出が1973年から1983年まで年率約3%の伸び率であったのに対し、混合資金調達に係わる連邦歳出の伸び率はこれを下回った。このうち、基本法第104条4項の連邦の資本支出補助は1983年度で約54億2,000万マルク、連邦歳出合計の約2.2%であった（共通事務に係わる連邦支出の約2倍）。内訳をみると、やはり1983年度で市町村道路建設・都市交通（37.9%）、公的住宅建設（32.2%）、病院（16.7%）、都市再開発（4.4%）、住宅改修（3.1%）その他資本歳出（5.8%）である。

Geske 論文は混合財源調達について以上のような論述をおこなっているのであるが、二、三の論評を加えておこう。第1に、Geskeは混合財源調達を基本法の上で積極的に認めた1968/69年の改革が、連邦制国家の事務配分における古い「ピューリタンの観念」に終止符を打った点を評価し、またこれを「共同資金調達」(Mitfinanzierung)とも表現しているように混合資金調達を通じた連邦、州の協調関係は順調に推移していると観察している。混合財源調達が当初恐れられていた程には急拡大しなかったこと、連邦歳出に占める比率も低いこと(約3.3%)、また本来副次的意義しか持たないはずの混合資金調達による州間の財政調整効果(財政力弱体州への財源保障)が大きくなった

こと等について意外を表明しながらも、全体として楽観的な見解を表明している<sup>17)</sup>。

混合財源調達に「協調的」連邦主義のひとつの核心であり、これが連邦参議院における連邦と州との協議に基いて進められるために、その限りで不合理、不透明を免れていることは事実であるが、この混合財源調達による事業が州を媒介として市町村によって実施される場合事態は異なるといわねばならない。市町村からみた時、混合財源調達の発展はそれだけ補助事業の複雑化と拡大を意味するからである<sup>18)</sup>。1968/69年の財政改革も「2段階の財政組織」を維持しつつけるなかでの市町村の位置をめぐる問題を解決しえたわけではない。

第2に、以上と関連して、市町村に対する連邦の財源保障の意義ないし程度である。Geskeは混合財源調達に続けて、1969年改革後の共通税を中心とする税源配分のシステムについて述べ、上述の主題に触れている。つまり市町村は、基本法の上では明示的でないにしても、1968/69年の諸改革により財政政策上の「パートナー」の地位を得たというのである<sup>19)</sup>。それを示す指標は、全体経済的な目標を追求する財政政策における市町村の重要性の承認であり、共通税のうちでもっとも基幹的な所得税への市町村の参与であった。市町村の財源保障における連邦の意義は、州との「共同責任」(Mit-

verantwortung) という程に高められた。

しかし、以上のような連邦の役割の増大はあくまで市町村を全体としてみた時のそれであって、個別の市町村に対するものではない。たとえば、所得税に対する市町村の参与比率の水準の如何は全体としての市町村の財源保障に大きな役割を演じる。しかし、問題はその配分基準におけるいわゆる所得限度額の設定が所得税市町村参与額の配分にあって、市町村の規模や性格に応じて利害得失の点で複雑な影響を与える点である。これに対し連邦は、特定ないし個別の市町村について調整措置を講じることはできないのである。

他方、州は市町村財政調整等の手段によって個別に市町村の財源保障をおこなうことが期待されている。しかし、現在の状況は市町村からみた時、たとえば所得税は連邦法により同税市町村参与の形で配分され、さらに所得税州参与額を財源に州財政調整法によっても配分されるというように財源保障の多元化が進行し、一元的保障ではなくなっていることともなう混乱と受けとめられている。この点についても、すでに指摘した「2段階の財政組織」における市町村の位置の末確定という事態について語ることが許されよう。

§ 114について<sup>20)</sup>。本節はOECD諸国の地方財政制度の国際比較を試みているが、その際Lutzky (Pronos AG, バーゼル市) はもっぱらOECDの都市問題に関する特別グループが1980年から82年の間におこなった報告書に依拠している<sup>21)</sup>。そこで、小稿もこれを参照するこ

17) この点は Geske がかつて、連邦大蔵省第V局 (EC 諸国・州・市町村との財政関係、国際財政問題を所管) 局長であったという経歴が反映しているかもしれない。

18) 典型的な見解として、ドイツ都市会議の事務局長代理 E. Pappermann, *Mischfinanzierung als Hemmnis der Haushaltskonsolidierung?*, in: *Finanzpolitik im Umbruch. Zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte*, Hrsg. v. H.-H. v. Arnim u. K. Littmann, Berlin 1984 を参照。

19) Geske, a. a. O., S. 38.

20) N. Lutzky, *Kommunale Finanzsystem in OECD-Ländern*, in: *HbKommWuP*. Bd. 6., S. 50~68.

21) *Urban Public Finance. Problems and Stra-*



とにしよう。さらに、Lutzky は前記の OECD 報告書を利用しつつ地方税、地方交付金、使用料手数料、地方債、地方歳出というように地方財政の各側面について国際比較を試みているのであるが、小稿ではこれをほぼ地方税に限定しよう。

というのは、第1に Lutzky 論文はほとんど OECD 報告の要約に留まっているので、さらにそれを再要約する作業はほとんど無意味だからである。第2に、Lutzky および OECD 報告書自身も述べるように、国際比較は多くの制約を付した上で限定された意味をもつものに過ぎないが、地方税は地方財政の基礎であり、その比較のなかで西ドイツ地方財政の国際的特徴をみることには若干の意義をもつであろう。この点、Lutzky 論文は OECD 報告を平面的に整理しているにすぎず、国際比較によって西ドイツ地方税制の特徴を浮びあがらせるものとなっていない。

さて、表1は OECD 諸国の地方歳入に占める地方税の比率を比較している。これによれば、地方税はいくつかの例外を除いて、ほぼ地方歳入の1/3から1/2を占めている。地方税の比率が高いのはオーストラリア、オーストリア、カナダ、ノルウェー、スウェーデン、スイス、トルコの諸国であり、逆に低いのはアイランド、イタリア、オランダ、ポルトガル、イギリスの諸国である。

これを同表の地方支出が一般政府歳入に占める割合の高低とクロスさせると、国際比較財政のなかでよく知られているように、いくつかの類型化が可能である。ここではこの類型化を直

接の課題としていないが、前記の地方税の比率が高い諸国のうちオーストラリア、オーストリア、カナダ、スイスは一般政府支出に占める地方政府の支出が1/5程度ないしそれ以下であり、これと対照的に地方税も地方支出もともに高い割合を示しているのはノルウェー、スウェーデンであり、デンマーク、フィンランドもこれに近い。前者のグループはすべて連邦制の国家形態を取る諸国であり、後者のそれはいずれも北欧の比較的小規模の諸国である。他方、地方歳入中の地方税比率の低い国々の場合、地方政府の支出比率は20%強（イタリア）から30%強（オランダ）であって、概して連邦制の国家形態を取る国々よりは高いが、北欧諸国に比較すると地方政府の役割は地方税、地方支出とも相当低いことになる。

ところで、中間レベルである地方税比率30%台にはベルギー、ルクセンブルク等のほかにフランス、西ドイツ、日本、アメリカのように OECD の有力国が並んでいるが、このなかではイギリスのみ周知のレイト改革の遅延のために地方税比率が低い。これを再び地方支出比率とクロスさせると、北欧諸国以上に地方支出の比率が高く、一般政府支出の約2/3を占める日本から20%以下のフランスまで分布している。これらの諸国のなかには比較的小規模な国（ベルギー等）もあれば、大規模な国（アメリカ）もあり、比較的規模の点では似ていても単一制の国家形態を取る国（フランス）と連邦制のそれ（西ドイツ）等が混在している。

このなかで西ドイツに注目すると、地方税比率は OECD 諸国中ほぼ中位にあり、地方政府支出比率は他の連邦制の国家形態を取る国々と共通して20%弱の比較的低い水準に留まっている。一般的には連邦制の国家形態では、連邦政

regies, in: Ad Hoc Group on Urban Problems, Managing Urban Change, Vol. 1 (Policies and Finance), pp. 99~149., OECD (Paris) 1983.

西ドイツ地方財政論の現況 (1)

表1 OECD諸国の地方歳入に占める地方税比率 (1980年)

(単位 %)

国名	地方税	その他	上位団体 交付金	(年)	地方支出
					一般政府支出 (%)
1 オーストラリア	52.3	25.8	21.9	(1979)	6.8
2 オーストラリア	54.0	29.8	16.2	(1978)	19.9(1978)
3 ベルギー	32.0	10.8	57.2	(1975)	—
4 カナダ	46.6	2.2	51.2		22.4
5 デンマーク	36.9	17.3	45.8		60.1(1975)
6 フィンランド	39.3	42.1	18.6		39.5(1978)
7 フランス	38.2	20.5	41.3	(1979)	16.7
8 西ドイツ	35.2	33.4	31.4		19.0
9 ギリシャ	—	—	—		4.1(1978)
10 アイスランド	—	—	—		—
11 アイルランド	21.1	20.9	57.9		29.8(1978)
12 イタリア	9.3	11.6	79.1	(1978)	22.3(1975)
13 日本	36.2	18.3	45.5		65.4(1974)
14 ルクセンブルグ	30.5	39.6	30.0	(1979)	17.5
15 オランダ	7.4	0.7	91.8	(1979)	31.0
16 ニュージーランド	26.7	61.7	11.6		—
17 ノルウェイ	42.5	29.3	28.2		42.0
18 ポルトガル	19.5	2.3	78.2		—
19 スペイン	—	—	—		7.9
20 スウェーデン	43.8	29.8	26.4	(1975)	43.6
21 スイス	57.9	26.5	15.6	(1975)	23.6
22 トルコ	47.7	25.2	27.1	(1970)	—
23 イギリス	23.5	27.8	48.7	(1975/6)	29.2
24 アメリカ合衆国	38.1	22.8	39.1	(1977)	25.1

(注)1) (年)に表示がない場合は、1980年基準。

2) オランダの交付金は一般市町村基金による市町村間の再配分額を含む。これを除くと、比率は約55~60%に低下する。

(出所) OECD, Managing Urban Change Vol. 1, p. 111. Paris 1983. (ただし、地方支出/一般政府支出は p. 106. カッコ内は年。表示がない場合1979年。)

府が相対的に小さく州政府が内政上強力な行政権限を得ているので、市町村の手による地方支出比率は相対的に小さくなる傾向がある。西ドイツについて言うと、すでに拙著でも論述したように、1968/69年の財政改革により市町村は連邦、州と並ぶ「パートナー」の地位に上げられたのではあるが、基本法上の財政組織における地位はなお州に服属するものとされているのであって、連邦国家の「第三の柱」としての位置は完全に明確というわけではない。イギリスとは異なり、分与税の形態ではあるが西ドイ

ツ市町村は所得税への参与に成功したので、地方税比率はほぼ中位の状況である。しかし地方支出比率は財政活動の集権化を力説した、いわゆるポーピッツの法則の呪縛からなお脱していないように思われる<sup>22)</sup>。

次に、表2は地方税の構成を示している。周知のように、地方税は利益説に基いて伝統的に不動産課税が選好されるので、まずこれを基準にとるとオーストラリア、カナダ、アイルラン

22) 前掲拙著の「結語」を参照。

表2 OECD諸国の地方税の構成(1977年)

(単位 %)

国名	個人所有 課税	法人所得 ・給与課税	不動産課税	財貨・サー ヴィス課税	その他課税
1 オーストラリア	—	—	97.3	2.7	—
2 オーストリア	35.1	16.6	5.9	36.6	5.8
3 ベルギー	61.3	11.6	—	20.0	7.1
4 カナダ	—	—	84.9	1.3	13.8
5 デンマーク	87.3	12.4	—	0.3	—
6 フィンランド	91.9	7.9	—	0.1	—
7 フランス	19.7	6.5	22.2	5.6	46.0
8 西ドイツ	(42.0)	(42.2)	(12.5)	(3.3)	—
9 ギリシャ	—	—	—	—	—
10 アイスランド	—	—	—	—	—
11 アイルランド	—	—	100.0	—	—
12 イタリア	40.4	53.0	4.0	2.6	—
13 日本	24.5	10.9	21.1	23.8	19.7
14 ルクセンブルグ	37.2	48.8	5.2	8.8	—
15 オランダ	2.3	—	63.0	23.3	11.4
16 ニューゼーランド	—	—	89.8	10.2	—
17 ノルウェー	87.7	5.3	4.4	0.0	2.6
18 ポルトガル	88.7	—	1.2	10.1	0.0
19 スペイン	33.2	11.1	4.3	51.4	—
20 スウェーデン	92.8	6.8	—	0.4	—
21 スイス	74.6	11.5	2.4	0.3	11.2
22 トルコ	—	—	—	—	—
23 イギリス	—	—	100.0	—	—
24 アメリカ合衆国	16.6	5.2	35.5	41.0	1.7

(注)(1) その他課税は、主として純資産、事業・金融取引である。

(2) 西ドイツは拙著『現代西ドイツ地方財政論』207ページによる筆者の試算。

(出所) 表1と同じ。

ド、ニューゼーランド、イギリスはほとんど全面的に不動産課税に依存している。これらの国々の場合、かつてイギリスの統治下にあったという沿革が影響していると思われる(オランダも不動産課税の割合が高いが、表1でみたように同国の地方税比率は比較の対象としがたい程に低かった)。また、不動産課税はフランス、日本、アメリカにおいては地方税収の約1/5から1/3の比重を占める。これらの国々以外は、西ドイツが10%強であるのを除くと、地方税の構成比中不動産課税はほとんど意義をもたない。

次に、個人所得課税に地方税の中心を置いているのはベルギー、デンマーク、フィンランド、ノルウェー、スウェーデン、スイスであって、北欧諸国はすべてこの中にはいる。つまり、表1でみたような地方税比率と地方支出比率との双方における相対的に高い水準は、これらの国々が収入弾力性の高い個人所得課税に地方税の基礎を置くことに成功していることによって可能となっている。

以上を除く国々は、税の分類からみて構成比が分散しているが、その典型は日本である。わが国は個人、法人、不動産、財貨・サーヴィ

ス、その他に満偏無く課税していて、地方課税原則との照応を推測させない（オーストリア、アメリカもこれに類似する）。他方、西ドイツ、イタリー、ルクセンブルクはやや法人課税に力点を置きつつも、個人課税と法人課税との均衡を取ろうとしているように見える（西ドイツは、OECD 報告書に数値が欠けているので、筆者が補った）。

西ドイツについて言えば、1968/69年の改革の結果市町村の永い間の願望であった地方個人所得課税を分与税の形態で成功させたのであったが、不動産課税、法人課税については抜本改革の課題を将来に持ちこしている。財貨・サーヴィス課税の割合が低い点も西ドイツ地方税の特徴のひとつであって、これは消費課税が伝統的に連邦の課税権限とされてきたことと関連する（なお、OECD 報告書は地方税との関連で、表1でその他に分類されている使用料・手数料の水準の高さに注意を喚起しているが、ここではこれ以上立ちいることができない）。

また、OECD 報告書はいくつかの国を取りあげて個別に地方税制の評価を試みている。西ドイツについてみると、第1に1969年の改革による市町村の所得税参与が市町村間の租税力格差の縮小、税金の景気感応性の除去、企業誘致競争の緩和等の所期の目的をかなりの程度達成したこと、第2に1960年代に地方税金が後退傾向を続けたのに比較して、全税金に占める地方税の割合の後退に歯止めをかけたこと、しかし第3に都市的団体では、所得税参与額の配分方法とも関連して、期待された程の都市財源の増

強につながらなかったこと、また第4に州等からの交付金が地方財源に占める割合は低下することはなかったので地方団体の財政自治を必ずしも強めるものでもなかったこと等を指摘している。いずれも、ほぼ妥当な評価であろう<sup>23)</sup>。

以上を要するに、西ドイツ地方税制の国際的特徴は第1に、北欧諸国ほど地方税比率は高くないが、所得税参与の成功によりほぼ中位に留まりえていること、第2に地方税の構成は法人課税と個人課税間の均衡を取りつつ、不動産課税によって補完していること、しかし第3にこのような構成は安定したものではなく過渡的とみなされること等である。

以上、第24章「財政組織と地方団体の財政高権」に収められた三論文の核心を取りだして論評してみたが、第6巻（地方財政）の序論というべき本章の諸論文は全体として期待を満足させない。1968/69年の改革以後の「協調的」連邦主義は市町村の財政的地位については暫定的であって、本質的な解決を与えたものではなく、また低成長の持続がとりわけ市町村の段階で多くの財政的課題を提起しているにもかかわらず、これらの問題群に対する指針的言及に乏しいからである。以下に続く諸章に、期待する所似である。（未完）。

（1986年9月16日稿）

23) 前掲拙著、第5章の他、拙稿「税制改革における分権と地方税制」『税』第41巻第5号（1986年5月号）も参照。