

西ドイツの政府間財政関係と補助金

伊東, 弘文

<https://doi.org/10.15017/4491789>

出版情報 : 経済学研究. 54 (1/2), pp.281-294, 1988-06-10. 九州大学経済学会
バージョン :
権利関係 :

西ドイツの政府間財政関係と補助金

伊 東 弘 文

1. はじめに一問題の所在

政府間財政関係という主題に照してみた時、連邦国家西ドイツは興味深い研究対象のひとつといえよう。というのは、まず第1に、ドイツは1971年の統一以来、基本的に連邦制の国家形態をとってきたので、その財政史は同時に政府間財政関係の歴史でもあり、集権化や分権化の諸理念型を継続的に発展、交代させる歴史であったからである。第2に、単一国家を志向する伏流をとめないはするが、現在も連邦国家形態を維持しているために政府間財政関係の国際比較、とくに連邦国家におけるそれに際してひとつの典型もしくは基準を提供するものであるからである。小稿は、西ドイツの政府間財政関係²⁾を補助金という角度から1980年代の発展に即して整理し、政府間財政関係の国際比較研究をすすめる上での一素材を提供することを目的とする(以下では、特に断わらない限り補助金は使途特定のそれを指す)

しかし、このような目的のためには若干の予

- 1) 小稿は政府間財政関係に関する高橋誠教授の論文、とくに「連邦国家における政府間財政関係(上)」(『経済志林』第51巻4号)、「地方資産課税をめぐる政府間関係」(同、第53巻1号)から直接の示唆を受けた。
- 2) 全体として小稿は、拙著『現代西ドイツ地方財政論』(文真堂、1986年)での西ドイツの政府間財政関係の分析を前提としているが、とくに同書の第1章および3章を参照。その意味で、小稿は同書の「補論」である。

備的な考察が必要である。第1に、補助金の枠組にかかわる問題である。連邦制をとる西ドイツでは財政主体は連邦、州および市町村の「三段階」から構成される。そこで、この三者の間で財政資金の支出移転(Zahlungsverkehr)の諸関係が形成される。この連関表を示すと、表1のようになる。

これによると、1983年決算で政府間支出移転の総額は1,682億8,100万マルク(100.0%)で、

表1 西ドイツの政府間支出移転の状況(1983年)
(単位%・百万マルク)

歳入者 歳出者	合 計	連 邦	州	市町村	その他
合 計	100.0 (168,281)	2.0	22.8	37.8	37.4
連 邦	43.7	0.7	18.4	1.2	23.3
州	27.8	1.0	1.4	22.0	3.2
市町村	18.5	0.2	2.5	13.7	2.2
その他	10.0	0.0	0.4	0.9	8.9

(注)

- (1) その他は社会保険、目的組合および公立病院である。
 - (2) 連邦内の支出移転は連邦、負担調整基金(LAF)およびヨーロッパ復興援助計画(ERP)間のそれである。
 - (3) 州内の支出移転は州相互間、市町村内の支出移転はほとんど市町村から郡等の市町村連合へのそれである。
 - (4) 四捨五入にともなう若干の不突合がある。
- (出所) Finanzen und Steuern, Fachserie 14 Reihe 3-1, Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 1983, Hrsg. von. Statistisches Bundesamt, S. 79 より作成。

そのうち連邦は歳出主体別にみて最大の支出移転(43.7%)の主体であるが、歳入主体としては政府間支出移転をほとんど受取っていない(2.0%)。これに対し、州は連邦に次ぐ政府間支出移転の歳出主体(27.8%)があるが、同程度に歳入主体(22.8%)でもあり、これを主として連邦から(18.4%)受取っている。市町村は、支出移転の歳出主体として総額の18.5%を占めているが、その大部分(13.7%)は市町村内部の支出移転、つまり郡等の市町村連合への納付金である。むしろ、この連関表が示す市町村の特徴は、政府間支出移転の最大の歳入主体(37.8%)であるということであり、かつ市町村内部の支出移転歳入を別とすれば、支出移転の大部分を州から(22.0%)受取っているということである(歳入主体としてのその他の比率が37.4%と高いのは、主として社会保険にかかわる連邦からの繰入が大きいからである)。以上を要するに、政府間支出移転のうち上級政府から下級政府への垂直的なそれに限定して着目すると、連邦は最大の歳出主体であって、これを受取る歳入主体は、社会保険を主とするその他を別にすれば、州である。しかし、州はそれ以上に市町村に対する歳出主体であって、結局市町村が垂直的な支出移転の最大の歳入主体である。

ところで第2に、西ドイツにおける補助金の範囲ないし定義の問題がある。以上にみた垂直的な政府間支出移転の内訳を、歳入主体としての州および市町村を中心にみると表2のようになる。まず州についてみると、州は合計で連邦から310億1,300万マルク、市町村から41億6,000万マルクの支出移転を得ている。州の場合、支出移転の大部分は連邦からである。その内訳をみると、使途が特定されているのは公債費補助、委任事務負担金、目的交付金および投資交付金

であって、連邦からの支出移転の合計に対し56.4%となる。委任事務負担金(Erstattungen)とは予算制度および統計上では、ある機関が他の機関に代っておこなった支出に対する負担金という定義であって、ほとんどの場合他の機関の事務の法律による委任に基づくが、その際法的根拠、支出額に対する負担割合、個別精算もしくは包括精算等の相違は集計にあたって無視される³⁾。また、交付金(Zuweisungen)とは公共団体間の資金移転すべてを指すが、とくに委任事務に対してではなく、歳入する団体の固有事務の実施に対する財政援助(Finanzhilfe)の意味で用いられる。この点で、交付金は前述の負担金と区別される。交付金は使途が特定されない一般(allgemein)交付金(基準交付金が大部分を占める)および使途特定の目的(zweckgebunden)交付金とに区別されるが、後者のうち資本支出に特定されている交付金は特に投資交付金(Zuweisungen für Investition)と呼ぶ(以下ではもっぱら投資補助金と表現する)。州に対する連邦補助金は委任事務負担金(23.5%)および投資補助金(22.7%)に重点があることが、この表から読みとれる。

次に、市町村は連邦から21億7,400万マルク、州から369億3,800万マルクの支出移転を得ている。連邦からの支出移転の金額は州からの支出移転の5.9%にすぎないが、投資補助金、委任事務負担金および起債引受に集中している点で注目されよう。しかし、ここでは金額で圧倒的に大部分を占める州からの支出移転を中心に考察することにする。州はその支出移転のうち45.

3) 負担金、交付金の定義は F. Mengert, Ch. Kunert, J. Rehm., Kommunalhaushalt in Schlagworten, 4., neubearbeitete Auflage, Köln 1983 u. a., S. 123 f. および S. 203 f. を参照。

西ドイツの政府間財政関係と補助金

表2 州, 市町村への支出移転の内訳 (1983年) (単位%・百万マルク)

項目	歳出主体(a)	(a)からの州歳入		歳出主体(b)	(b)からの市町村歳入	
1 利子, 貸付金返環	連邦(B) 市町村(G)	0.0	2.8	連邦(B) 州(L)	0.2	0.0
2 基準交付金	B G	—	—	B L	—	45.8
3 需要交付金	B G	—	—	B L	—	0.8
4 その他の一般交付金	B G	38.7	41.7	B L	3.4	8.4
5 公債費補助	B G	0.3	—	B L	0.5	0.6
6 委任事務負担金 (経常・その他)	B G	23.5	25.7	B L	36.1	7.9
7 目的交付金 (6を除く)	B G	9.9	4.7	B L	3.1	12.0
8 資産譲渡(非投資)	B G	0.6	—	B L	—	—
9 起債引受(貸付け)	B G	4.2	—	B L	14.4	1.1
10 投資補助金	B G	22.7	25.0	B L	42.3	23.4
合計	連邦(B) 市町村(G)	100.0 (31,013)	100.0 (4,160)	連邦(B) 州(L)	100.0 (2,174)	100.0 (36,938)

(注)

(1) 表1の(注)を参照。B=連邦(Bund), L=州(Länder), G=市町村(Gemeinde)

(2) 支出移転の歳出主体としてのその他部門は除かれている。

(3) 支出移転の項目の説明は, 本文を参照。

(出所) 表1に同じ。

8%を基準交付金に充て,さらに需要交付金およびその他の一般交付金とを小計すると,55%を一般財源で交付している。特定補助金とみなされるのは合計の43.9%であるが,その半分以上を投資補助金(23.4%)が占めている。州は一般財源の交付によって市町村の財源保障をおこなうという点で,また投資補助金によって市町村公共投資を援助ないし誘導するという点でも大きな役割を果していることがうかがわれる。

以上のように連邦,州,市町村が政府間支出

移転の形で錯綜関係を深めていることは,しばしば *Mischfinanzierung* (混合的資金調達)として問題視される⁴⁾。混合的資金調達という時,連邦一州,州一市町村のいずれの財政関係においても使途特定の補助金が半分前後を占めている。後述のように,1970年代後半から,この特定補

4) たとえば E. Pappermann, *Mischfinanzierung als Hemmnis der Haushaltskonsolidierung?*, in: Hrsg. v. H. H. v. Arnim u. K. Dittmann, *Finanzpolitik im Umbruch: Zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte*, Berlin 1984, S. 245-269. W. Henle, *Finanzpolitik und Finanzverfassung*, München 1980, S. 243 ff. 等を参照。

助金の整理圧縮が政府間財政関係の焦点となった。

しかし第3に、同じく用途特定といっても連邦の州に対する支出移転と、州の市町村に対するそれとでは根本的といっていい程に性格が異なる点を指摘しておく必要がある。というのは、連邦国家の西ドイツでは州の地位は基本法の上でも実態的にも強力であって、基本的に連邦による権力的統制の枠外にあるからである。

州に対する連邦の用途特定の支出移転は、具体的にみると次の5ブロックに分けられる⁵⁾。

(1) 基本法第104条 a (3) 項に基づいた委任事務の連邦負担金 (例: 住宅補助金法負担金等)。

(2) 同法第91条 b に基づいた教育計画及び科学研究に係わる連邦負担金。(3) 同法第91条 a に規定された連邦・州の共回事務 (大学付属病院を含む大学の拡張・新設, 地域的経済構造の改善, 農業構造及び沿岸保護の改善) に係わる連邦負担金。(4) 同法第104条 a (4) 項および経済安定・成長促進法に基づいた都市開発促進法, 市町村交通事業資金調達法および病院事業資金調達法に係わる連邦交付金。(5) 以上に関連はするが明示規定は存在せず「事態の性質上」もしくは「事物の関連」から正当化され, 慣行的におこなわれている連邦交付金。以上の連邦負担金, 交付金は1976年で連邦予算の約10%であって, 傾向的に増大しているといわれる。

このような州に対する連邦補助金の大きな問題点のひとつは, 補助対象が市町村の事業であって連邦の市町村への直接補助は許されず, 補助権限は原則として市町村監督権とともに州にあるとされていることである。これは市町村からみた時, 補助金の交付主体が二重に重なり

あってその移転をいたずらに不透明化していることを意味する (とくに (3) および (4) に係わる連邦交付金)。また, (5) の補助金は明確な法的根拠が欠き, 連邦, 州の財政関係を灰色かつ複雑化するものである。しかし, 全体としてみれば州に対する連邦補助金は法的根拠が明白で, かつ連邦参議院における州との緊密な協議と合意に基いて運営されるので, 補助金における用途特定と結びつくはずの上級政府の画一的な支出統制, 交付決定における偶然性と恩恵的性格等といった補助金の権力統制的な特質は弱いといってよい。その反面, というよりも, したがって連邦と州との間に合意が成立しなければ, 補助金および補助対象事務・事業は執行できない⁶⁾。つまり, 連邦, 州間では補助金は基本的に同位政府間の特定事務に関する財政援助であり, 政府機能および財政関係の錯綜化 (Verflechtung) の進展の問題であって, 上級政府の権力的機能の発揮のひとつという意味で補助金を語ることはできないのである。西ドイツにおいても市町村に対する補助金こそが, 本来の意味での補助金ということが出来る。このような市町村補助金の交付主体は, すでにみたように, 大部分州である。それ故, 小稿も市町村に対する州補助金の構造および改革と1980年代の動向に焦点をしぼることにする。

2. 西ドイツ補助金の構造

まず, 市町村に対する補助金の全体構造を説明しておこう。すでに表2で市町村に対する連邦, 州の支出移転の内訳を示したが, 市町村交

5) Pappermann, a.a.O., S. 25f. の整理による。

6) たとえば (2) のブロックの補助金は基本法改正によって法的根拠が与えられて6年後の1975年に, ようやく連邦, 州間に「枠組協定」が成立して軌道にのった。Henle, a.a.O., S. 263.

	財 源 構 成	交 付 形 態	目 的 別 構 成
租 税 連 合	一般租税連合 46.9% (義務的租税連合) (連合比率23.6%) { 所得税 法人税 売上税	一般交付金 52.9% (一般財源)	基準交付金 41.3% { 調整積立金・委任 事務包括交付金
	(任意的租税連合) 営業税納付金		3.1%
合	特別租税連合 18.3% { 土地取得税 2.5% 財産税 1.5% 自動車税 14.3%	目的交付金 47.1% (特定財源) (100.0)	その他の一般 交付金 8.5%
	州予算補助 34.8%		学校・教育 8.3% (17.6) 社会・福祉 8.6% (18.3) 保健・スポーツ 6.9% (14.6) 水道(上・下) 5.3% (11.3) 公営交通・ 道路 12.7% (27.0) そ の 他 5.3% (11.3)

図1 市町村交付金の内訳 (1984年度)

(注)

- (1) 1984年の各州予算に基づく。合計 (100.0) = 42,477.1百万マルク。
 - (2) 調整積立金は需要交付金に充てられる。
 - (3) 用語の説明は本文の他、拙著『現代西ドイツ地方財政論』文真堂1986年、第3章を参照。
 - (4) 義務的租税連合の比率は各州の加重平均である。
 - (5) () 内は目的交付金を100.0とした時の構成比率である。
- (出所) Gemeindefinanzbericht 1985 in: der städtetag, Februar 1985.

付金を別の角度からもう一度整理すると図1のようになる。この図についての一般的説明は他に譲るとして⁷⁾、ほぼ特定補助金と同義である

目的交付金に注目してみると、それは、交付金合計の47.1%を占める。内訳をみると、公営交通・道路が補助金計の四分の一強、次いで社会・福祉、学校・教育が2割弱である。この他には保健・スポーツ、水道、その他の順となってい

7) 前掲拙著、第3章の基準交付金に関する部分を参照。

る。

次に、このような目的交付金の財源をみると、租税連合と州予算補助とに大きく分けられ、前者はさらに一般租税連合（義務的プラス任意的の両形態）および特別連合に区分される。以上のような交付金の配分と財源の関係は一見したところ整然とした印象を与えるが、少し立ち回るとそうではないことがわかる。いま、目的交付金（以下では補助金と同義に用いる）のみについてみると、その財源は一般租税連合、特別連合および州予算補助とに分かれる。そのうち、前二者に基づく目的交付金は一般交付金の各形態とともに、各州の財政調整法が、配分の目的別構成、配分方法等を規定し、各州内務省・大蔵省が所管する。これに対し、州予算補助は各種の法令に基づいて州予算法に計上されているもので、所管も各省にわたり、かつさまざまな補助基準に関する回状、省令、要綱等に従って配分される⁸⁾。

したがって、目的交付金は実は根拠法からいえば財政調整法と州予算法、所管からいえば内務省と、内務省をふくむ各省、配分方法からいえば財政調整法の目的交付金規定、各省回状、省令、要綱等の錯綜した集合であって、図1の目的交付金の構成は事後的な再整理にすぎない。各種補助金がそれに対応する市町村行政に財政援助を与えつつ州省庁のタテ割的統制をおこなう手段とされていること、補助基準、申請・交付手続きが複雑かつ多様であること、一般租税連合の連合比率を拡大し、それをもっぱら一般交付金形態で配分することを要求する市町村全国団体等と市町村の監督権限を行使する立場にある州政府（各省庁）との利害が対立している

こと等のように、補助金に係わる多面的な問題状況はわが国や他の国と同じく、西ドイツにも共通するといつてよい。このような補助金の問題点は、とくに目的交付金のなかでも州予算補助分に集中している。他方、財政調整法が一般交付金だけでなく目的交付金をも部分的にはあるが、規定をそなえていることが注目されよう。以下では、西ドイツの最有力州であるノルトライン・ヴェストファーレン州について財政調整法の目的交付金規定、次いで同州の州予算補助の改革問題を順次みていきたい。

さて、ノルトライン・ヴェストファーレン州は1980年以前は毎年の財政調整法（FAG＝Finanzausgleichsgesetz）によって、租税連合に基づく市町村交付金を規定していたが、1981年からこれは市町村資金調達法（GFG＝Gemeindefinanzierungsgesetz）に名称変更された（以下では、調達法と略記）。1984年の調達法に基づく目的交付金の状況を示すと、表3のようになる⁹⁾。

調達法が1980年までの同州財政調整法ともっとも異なる点は、この表の法条項欄に示されているように、あらゆる種類の補助金が調達法に根拠をもつように改められた点である（従来、財政調整法は、この表の補助金区分のIに相当する部分を法定していたにすぎない）。このような改革は補助金の簡素化と透明化という市町村の要望に応えるものであったが、同時に州財政の収支困難を打開するために、市町村交付金を整理減額するという州の財政上の戦略に沿うものであった。

まず租税連合を財源とする目的交付金（補助

8) Pappermann, a.a.O., S. 253 に回状、省例等が例示されている。

9) 以下の説明は表3の（出所）に挙げた法令集のなかに納められている調達法の条文に基づく。

西ドイツの政府間財政関係と補助金

表3 市町村資金調達法に基づく目的交付金の状況 (ノルトライン・ヴェストファーレン州/1984年)
(単位 百万マルク・%)

交付金種類		予算額	%	法条項	補助金区分	
一般租税連合	一般交付金	7,176.8	84.3	第3条1項 (配分6~17条)	補助金区分 (100.0)	
	目的交付金	1,333.9	15.7	3-1		
	内訳	都市開発	300.0	3.5		18-1
		学校建設	261.3	3.1		19
		上水道	34.6	0.4		20-1
		下水道	338.0	4.0		20-2
		市町村統合投資交付金	20.0	0.2		21
		ゴミ処理投資包括交付金	80.0	0.9		22
	300.0	3.5	23	I (31.5)		
小計	8,510.7	100.0	3-1			
自動車税特別連合	道路建設費包括交付金	475.306	100.0	4-3, 24		
	内訳	市町村	316.6667	66.6		} 24-1, 1
		清算額	158.3333	33.3		
		0.306	0.1			
州予算補助	資金調達法に基づく補助給付	1,650.3407	100.0	25~28	補助金区分 (100.0)	
	内訳	防衛負担・負担調整事務交付金	38.6	2.3		25
		地方組合道路建設交付金	677.0517	41.0		26
		市町村交通改良交付金	934.689	(56.6)		27
		AFWOG 実施負担金	.	.		28
予算措置に基づくその他交付金	2,292.6	100.0	29	III (39.9)		

(注)

- (1) 一般租税連合比率は1984年は25.5%。自動車税特別連合は25%。
- (2) AFWOG=Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung in Wohnungswesen vom 22. Dezember 1981. この法律の内容は、不詳。
- (3) AFWOG 実施負担金は件数を単位とする単位補助金である。
- (4) () 内の数値は注 (3) のそれを除く。
- (5) 予算措置に基づくその他交付金は Gemeindefinanzbericht 1985より算出。

(出所) GFG 1984, in: H. Dresbach, Kommunales Haushalts- und Kassenrecht Nordrhein-Westfalen, 11 Auflage, 1984 Köln.

金区分の I) をみると、財源規模は一般租税連合(所得税, 法人税, 売上税, 営業税納付金の合計)の4.0% (=連合比率25.5%×目的交付金充当比率15.7%)である。その目的別の構成をみると、下水道, 都市開発, 投資包括交付金および学校建設に重点的に充当されている。これらの目的交付金のうち、都市開発は前述の連邦

から州に対する用途特定の支出移転の5ブロックのなかで第4ブロックに属する都市開発促進法に基づいて連邦が州に交付した交付金を、州が市町村に再交付するものである。投資包括交付金は1979年に導入されたもので、1/2は住民数に基いて全市町村に配分され、他の1/2は失業率が州平均値を上回る市町村に追加配分される。

市町村統合投資交付金は、市町村合併にともなう庁舎の新築その他の投資需要に対して交付される（同州では、すでにこの統合運動は一段落している）。全体としてみれば、この一般租税連合を利用する目的交付金は使途が特定はされているが、一般交付金では補填しがたい特別の行政需要に充当しているとみられ、一般交付金の大部分を占める基準交付金の財源保障機能を補完するものとみてよいであろう（典型的には投資包括交付金）。

これに対し、自動車税特別連合は、自動車税収の25%が道路建設費包括交付金に充てられる。同交付金は合計から清算額を控除後、市町村および郡に2対1の比率で交付される。双方に対して92.1%は、一定基準に基づいて客観的に配分され、残りは道路建設の申請に対し州が政策的に配分する。配分の一定の基準とは市町村の場合、基本的に人口比例であるが、広域幹線道路をもつ市町村等に対しては1.8倍、1.2倍等の割増をおこなう。郡の場合は1/2は郡道延長基準、1/4は郡の面積基準、残りの1/4は人口比例である。この形態の目的交付金は、使途の拘束度がゆるやかであるから、財政調整効果をもつ譲与税とみることができよう。

州予算補助を財源とする目的交付金は、調達法がその条項において交付金種類および金額（または補助単位）を明示した部分と、これを除くその他の交付金に分かれる。前者のうち、防衛負担・戦時被災者負担調整事務交付金は連邦・州の委任事務を実施する郡および特別市の必要経費に対して一定の割合で分担金を交付するものである。地方組合道路建設交付金は、同州内の郡および特別市によって構成される地方組合に対して、同組合の事務である州道の建設、管理等を対象として管轄区域内の州道延長、走

行車線数の多少で区分されたキロメートル当り単位費用等にしがたって配分される。市町村交通改良交付金は市町村および郡の道路改良、公共交通事業の補助等に充てられるが、これも前述の連邦交付金の第4ブロックのなかにある市町村交通事業資金調達法に基づく連邦財源の再交付をふくんでいる。つまり、この補助金区分のIIに相当する目的交付金は、防衛負担等事務交付金及びAFWOG実施負担金に係わる比較的少額の委任事務費を除けば、大部分連邦および州の道路・交通政策の推進に係わる補助金である。

もともと問題を含み、また調達法も整理しえなかつた補助金は区分IIIに、予算措置にもとづくその他交付金として挙げることになった。これを規定した調達法第29条（予算措置に基づくその他の交付金）は、次のような条文になっている。すなわち、「州は市町村および市町村連合に対して、予算措置に基づくその他の交付金を交付する。この交付金の予算上の支出項目および補助目的に関する規定はその予算額とともに、州内務大臣・大蔵大臣によってこの法律の公示後直ちに公表される」と。調達法は毎年度更新されるので、同法の公示後その第29条に基づく補助金の公表によって同州の州内市町村に対する財源保障の方法と内容がすべて明らかになるわけである。このため、1981年からの調達法は補助金の透明度を高め、その改革、整理を進める出発点として期待された。ところが1984年について、図2で補助金区分I、II、IIIの比率をみると、IIIの予算措置に基づく交付金が約40%を占め、もうひとつの州予算補助である資金調達法に基づく補助給付（II）とあわせると州予算を財源とする補助金が全体の2/3を超える。い

西ドイツの政府間財政関係と補助金

表4 補助金の区分別構成の推移 (1980年~1984年) (ノルトライン・ヴェストファーレン州)
(単位 百万マルク・%)

補助金区分	1980	1981	1982	1983	1984
I. 租税連合に基づく補助金	2,536.0 (35.5)	2,568.7 (43.8)	1,813.4 (32.3)	2,188.9 (37.2)	1,809.2 (31.5)
II. 州予算補助で調達法に基づく補助金	2,069.3 (29.0)	1,712.5 (29.2)	1,761.4 (31.4)	1,686.1 (28.7)	1,650.3 (28.7)
III. 州予算補助で調達法第29条のその他交付金	2,529.3 (35.5)	1,589.8 (27.1)	2,042.8 (36.4)	2,003.6 (34.1)	2,292.6 (39.9)
合計	7,134.5 (100.0)	5,871.0 (100.0)	5,617.5 (100.0)	5,878.6 (100.0)	5,752.1 (100.0)

(注)

(1) 補助金区分は表3および本文を参照。

(2) 1984年は表3による。

(3) すべて予算額である。

(出所) R. Caesar/M. Kops, a. a. O., S. 64.

は1/3以下にとどまっている訳である。そこで、以下では1981年以後、整理が当初もくろんだように進行して成果を挙げているのか否か検証してみたい。

3. 西ドイツの補助金改革

ここでも同じくノルトライン・ヴェストファーレン州を対象とし、また主として1980年代の同州の補助金整理を分析したツェーガーおよびコプスの研究に基づくことにする¹⁰⁾。さて、前述のように1981年の財政調整法から調達法への切換えは単なる名称変更ではなく、補助金の公表による透明化の促進とともに、これを整理圧縮することを意図していた。これがどの程度達成されたかという点を明らかにするために、1980年との比較でその後の推移をみると、表4のようになる。

この表によれば、まず総額でみて1980年の補助金合計71億3,450万マルクから翌81年に58億7,100万マルクへと、17.7%の減少となった。内訳をみると、調達法第29条に基づくその他交付金(区分III)、次いで州予算補助で調達法が給付額を定めた補助金(区分II)での減少が著しい。その後の推移をみると、区分IIIの補助金は1981年に前年の約63%に低下したものの、1982年に80年の80%程度に回復し、以後も同程度を維持している。これに対し、区分IIの補助金は1981年に前年の83%程度に切下げられ、その後も回復していない。これらに対し、租税連合に基づく補助金(区分I)は1981年には前年水準を維持したが、82年は前年の約70%に引下げられ、83年には若干回復するが、84年には再び低下するという複雑な経過をたどっている。この理由は第1に、租税連合の対象税目は一般、特別の両形態とも変化しなかったが、連合比率が1982年に一般租税連合では前年の28.5%から26.5%に、特別連合では30.0%から25.0%に切下げられたからである(前者はさらに1983, 84年には25.5%となった)。税収の弾力性および一般租税

10) R. Caesar, M. Kops., Abbau des Dotationsswesens zwischen Ländern und Gemeinden? in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 1984 I. S. 50-73. 評価は必ずしも、両名にしたがっているわけではない。

連合における一般交付金と目的交付金とへの配分比率の変更という要因を捨象すると、連合比率の低下は区分Ⅰの補助金を低下させる方向に作用するが、その作用は実際には、先に捨象した2要因とからんで複雑となる。第2に、制度の変更によって、従来一般租税連合の目的交付金でおこなっていた財源措置を一般交付金（とくに基準交付金）に組みこむことがおこなわれたが、これも区分Ⅰの補助金を低下させた要因である¹¹⁾。

このような1980年代の補助金区分の推移を、1980年と83年もしくは84年で比較すると、奇妙な事実におつかる。すなわち、補助金総額はたしかに80年の80%程度に低下しているが、その内部の構成比はほとんど変化していないのである（82年のみ、区分Ⅰの比率がかなり高まった）。むしろ、租税連合比率の切下げがかなりの程度原因である、区分Ⅰの補助金の82年以後の低下が、同年以後の区分Ⅲの補助金の回復とみあっているとすらみることもできる。表4によるかぎりでは、81年からの調達法の補助金整理は、最初の年を除いて内部構成を変化させるこ

11) 一般租税連合の連合比率、一般交付金と目的交付金とへの配分比率、目的交付金の基準交付金化等の問題は、Deutscher Städtetag, Gemeindefinanzbericht 1980~1985, in: der städtetag, je Februar 1980~1985. で毎年西ドイツ各州について分析されている。また、委任事務分担金の基準交付金化のため不交付団体が分担金を失ったということを背景に、不交付団体が弱体町村に対する州の過剰調整は州憲法に違反するとして、裁判所に提訴した事件の経過は以下の文献をみよ。

A. Mutius, H-G. Henneke, Grenzen der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit bei der Festsetzung von Schlüsselzuweisungen, in: Gemeindehaushalt, Jg. 85, Juli 1984, S. 149-155. 事件は、提訴団体の敗訴となり、州の財政調整権の行使の正当性が認められた。州内相声明および判決文は Gemeindehaushalt Jg. 86, April 1985, S. 95-99 に掲載されている。

表5 補助金件数の推移(1980年~1983年)(ノルトライン・ヴェストファーレン州)

(単位 件数)

補助金区分	1980	1981	1982	1983
I.	14	13	9	9
II.	26	18	19	17
III.	167	137	127	124
合計	207	168	155	150

(注) 補助金区分等は表3に同じ。

(出所) 表4に同じ。

となく、総額を引下げる形で進行したのである。

表5は、州における補助件数の推移をみたものである。州の補助金一件は、西ドイツでは、そこから市町村が補助金の配分額を汲みだすので、しばしば「深なべ」(ein Topf)と通称されるが、この表によれば、「深なべ」数を州がかなりの程度整理したことは明らかである。合計でみると、1980年の207件から83年には150件へと30%弱の整理となった。整理されたのは、件数からみると、区分Ⅲの調達法第29条に基づく予算補助金であり、比率でみると区分Ⅱの調達法に補助対象と金額とを明示した補助金である。補助金の整理は廃止もしくは統合のいずれかによるが、区分Ⅲの補助金の整理件数が1/4にのぼっていることは注目できよう¹²⁾。

補助金整理の推移を、所管別でみると表6の通りである。これによれば、補助金の整理にもっとも寄与したのは、1980年と83年との対比でみると、件数、金額とも労働・保健・社会省および食糧・農林省が著しい。前者は件数で50%強、金額で35%の削減である（1981年は、金額で対前年比マイナス約50%である）。後者は件数でも

12) とくに区分Ⅲの補助金に関する整理の必要性は州、市町村双方によって1970年代後半に認識され、1980年には調査委員会の手により詳細な目的交付金の実態調査報告書が作成された。Caesar/Kops, a.a.O., S. 55.

西ドイツの政府間財政関係と補助金

表6 所管別の補助金整理の推移 (1980年~1984年) (ノルトライン・ヴェストファーレン州)
(単位 件数・百万マルク・%)

所 管	1980		1981		1982		1983	
	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額
1. 内務省	12	(1.2)	8	(1.0)	8	(1.0)	8	(1.3)
2. 文化省	37	(3.2)	35	(2.4)	28	(3.2)	28	(3.1)
3. 労働・保健・社会省	65	(22.1)	36	(13.8)	34	(17.8)	31	(17.9)
4. 経済・中産層育成・交通省	32	(34.8)	27	(40.1)	28	(40.2)	29	(36.9)
5. 食糧・農林省	32	(10.5)	25	(2.6)	23	(6.1)	20	(2.7)
6. 農村・都市開発省	—	—	8	(3.0)	8	(3.9)	8	(4.8)
7. 一般財務	18	(26.5)	21	(35.1)	18	(26.2)	18	(31.7)
8. その他	11	(1.7)	8	(1.4)	8	(1.6)	8	(1.6)
9. 合 計	207	7,134.5 (100.0)	168	5,871.0 (100.0)	155	5,617.5 (100.0)	150	5,878.6 (100.0)

(注)

(1) 農村・都市開発省は1981年に内務省より分離独立した。

(2) その他は州議会、総理府、法務省、科学・研究省、大蔵省、会計検査院等である。

(出所) 表4に同じ。

40%弱減少しているが、金額では1980年の約80%の削減であって、もっとも強く補助金の整理圧縮がおこなわれたことを示している。両省だけで、1980年に対する83年の補助金総額の削減に対する寄与率が90%を超えているので、1981年の調達法の背後にあった目的はもっぱらこのような労働・保健・社会行政および食糧・農林行政のような分野における補助金整理にあったことをうかがわせる。他方、1981年に内務省から分離した農村・都市開発省が、補助金整理の嵐のなかで補助金額での構成比を着実に高めていっている点が注目される。

ところが、補助金を款(目的)別に整理した表7をみると、前記とは異なる局面を見いだすことができる。すなわち、款(目的)別で1980年以後構成比をもっとも低下させたのは教育関係(款番号1)および社会保障関係(2)であって、保健関係(3)は構成比が倍近く上昇し、農林関係(5)はまったく変化していない。つまり、所管省庁と款別構成は対応関係にはないの

である。いいかえれば、同一目的を複数の省庁が支出していることになる。この点を端的に示すのが、食糧・農林省と5款の食糧・農林であって、1983年でも食糧・農林省の構成比は件数で13.3%(20件)、金額で2.7%(表6)であるが、後者の款(目的)別構成比は0.3%(表7)にすぎない。つまり、食糧・農林省は本来の目的別補助金以外にかなり多くの他目的の補助金を所管しているのである。

同一の目的に対する複数省庁の補助金支出の例として、ツェーザーおよびコプスによれば、1款のなかの芸術・文化振興(項番号18)のために、文化省、食糧・農林省、農村・都市開発省が重複して補助金を交付しているという¹³⁾。また、彼らによれば、これらの補助金交付の間には所管が異なることから関連がなく、またスピル・オーバー効果に基づいてこれらの補助金重複が正当化されるとしても定量的にはそれを計測しえないという問題があることが指摘され

13) 14) Ebenda, S. 67-69.

表7 款(目的)別の補助金整理の推移(1980年~1983年)(ノルトライン・ヴェストファーレン州)
(単位 百万マルク・%)

款番号・名称	1980	1981	1982	1983
0. 一般行政	(1.9)	(2.0)	(2.2)	(2.7)
1. 教育・科学・研究・文化	(15.4)	(10.2)	(9.6)	(8.8)
2. 社会保障・戦後事務・復旧	(9.3)	(7.0)	(9.8)	(3.2)
3. 保健・スポーツ・保養	(8.2)	(10.1)	(9.3)	(15.5)
4. 住宅・国土整備・地方共同施設	(13.9)	(13.8)	(12.2)	(12.0)
5. 食糧・農林	(0.3)	(0.3)	(0.3)	(0.3)
6. エネルギー・上下水道・公営事業	(10.0)	(9.3)	(9.4)	(8.6)
7. 交通・通信	(31.0)	(40.0)	(40.6)	(37.4)
8. 公営企業・一般資産・特別資産	(5.0)	(1.7)	(0.9)	(0.8)
9. 一般財務	(4.9)	(5.4)	(5.7)	(10.7)
合計 実額	7,134.5	5,871.0	5,617.5	5,878.6
(%)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

(出所) 表4に同じ。

ている¹⁴⁾。

款別にみると、補助金の支出目的は交通関係(7款)、保健関係(3款)、住宅関係(4款)等の順となっている。交通関係に対する補助金は構成比でみた時、1981年以後も増大し、40%程度を占めている点が注目される。7款は運河、道路、近郊交通等の項目をふくむが、そこまで立ちいった構成比は得られない。

さいごに、表8によって金額別規模別にみた補助金の推移をみておこう。金額別推移を1980年と83年とで対比すると、補助件数の減少は主として100万マルク以上の規模の補助金に基づいていることがわかる。同じ期間の補助件数の減少57件のうち、46件が100万マルク以上に集中しているからである。1981年以後の補助金の圧縮は、このような大規模補助金の思いきった整理によるものなのであった。これに対して、100万マルク未満の補助金は5万~10万マルクの段階で大幅な整理がありはしたが、目立った件数の低下はみられない。補助金に関する市町村側の苦情と要望が、少規模補助金の整理にあることを考えると、1981年以後の補助金整理は市町村

の要望と州の補助金の合理化努力との「幸運な一致」に基づくというより、州財政の収支困難の回避努力が租税連合比率の切下げ、一般交付金の圧縮にとどまらず、結果的に補助金にまで及んだ側面があることは否定できない。

次に同じ表8で、1983年のみについてであるが、補助金区分に補助金の金額別・法的根拠別構成が得られる。これによると、1983年の補助金件数のうち約80%強(124件)が調達法第29条の補助金である。さらに、区分IおよびIIの補助金がほとんどすべて金額規模の大きい補助金であるのにたいし、区分IIIの補助金は補助規模の大小すべてにわたって分布している点に特徴がある。

以上のようにみえてくると、1970年代後半に市町村と州との双方から提起され、1981年に調達法の形で着手されたノルトライン・ヴェストファーレン州の補助金整理は、すべての補助金が調達法に対象、金額、配分方法を明示されるか、これを除く他の補助金は同法第29条に基づいて公表されるかするようになったかした限りでは、市町村の要望する合理的で透明な補助金制

西ドイツの政府間財政関係と補助金

表 8 金額別・財源別にみた補助金の推移 (1980年～1983年) (ノルトライン・ヴェストファーレン州)
(単位 件数)

補助金の金額	1980	1981	1982	1983	補助金区分		
					1983年		
					I	II	III
1. 5万マルク未満	8	7	9	8	—	—	8
2. 5万～10万マルク	10	10	5	3	—	—	3
3. 10万～50万マルク	22	24	17	18	—	—	18
4. 50万～100万マルク	21	13	18	20	—	1	19
5. 100万～500万マルク	51	43	38	33	—	1	32
6. 500万～1千万マルク	18	20	15	13	—	2	11
7. 1千万マルク超	77	51	53	55	9	13	33
合計	207	168	155	150	9	17	124

(注)

(1) 補助金区分工は租税連合を財源とするもの。IIは州予算補助で調達法に対象・金額を規定したものの。IIIは調達法第29条の意味での予算補助。表17-2を参照。

(出所) 表4に同じ。

度に一步近づいたが、補助金総額が教育関係、社会保障関係を中心に、しかも大きな「深なべ」の減少という形で2割弱圧縮された限りでは州財政の収支改善に寄与したわけであった。しかし、第1に調達法もすべての補助金を整理して対象、金額等を明示しえず、第29条を規定するに止まったこと、第2にこの第29条の意味での補助金に多数の「深なべ」が集中していること、第3に所管別と款別の補助金支出が対応せず、同一目的に複数の省庁が相互に関連なく補助していること、第4に以上によって、補助金のもつタテ割的で統制的な側面は今日も大部分存続していること等を指摘しなければならない。これらの諸点については、今後の同州の補助金改革の推移を見守る必要がある¹⁵⁾。

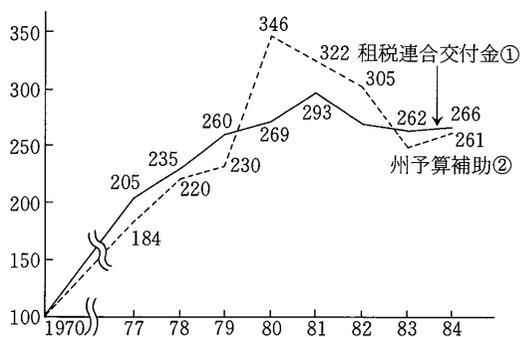


図2 租税連合交付金および州予算補助の伸び率の状況
(ノルトライン・ヴェストファーレン州, 1970～1984年)
(出所) Gemeindefinanzbericht 1985, Tabelle 6より作成。

結 び

ここで問題を長期的な枠組に置きなおして検討し、結びとしておこう。図2は、ノルトライン・ヴェストファーレン州の①租税連合交付金(補助金区分Iプラス一般交付金)および②州予算補助(区分IIプラスIII)の1970年代後半以降の伸び率の状況を示している。このふたつの合計が、市町村間の財政力格差の平衡化をふく

15) 市町村全国団体、とくにドイツ都市会議の態度は、Pappermann, a.a.O.,を参照。全国団体の間でも補助金整理について、とくにその財源保障機能をめぐって足並みがそろっているわけではなく、また個々の市町村の行政担当者はむしろ補助金を歓迎し、その拡大を要求している等の複雑な諸事情が述べられている。なお、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)も参照。

む州の市町村財源保障の総額である。この図において区分Ⅲの補助金を構成部分とする州予算補助の動き(②)を中心にみると、補助金整理に関する論議が高まった1980年頃から不規則な動きとなっている。1980年には対前年比50.1%増と、州予算補助(②)は異常な伸びを示し、すでにみたように81年からは一転して急激な整理が始められた。1980年の突然の急上昇は、1979年の第2次石油ショックと景気停滞とに対して州が連邦とともに、投資補助金の増大を中心に

積極的な景気政策をとったからであった。

したがって、補助金の整理は一時的な措置である投資補助金の削減を大きな要因とすることが可能かつ必要であった。このような要因がほぼ消滅したと思われる1983年頃からこそ、同州での構造的な補助金整理に取りかかりうる条件ができたと思われる。その成果に、われわれはまだ接していない。

(1986年2月21日稿)