

西ドイツ市町村財政調整の再検討 : 1

伊藤, 弘文

<https://doi.org/10.15017/4491796>

出版情報 : 経済学研究. 54 (4/5), pp.95-111, 1988-12-10. 九州大学経済学会
バージョン :
権利関係 :

西ドイツ市町村財政調整の再検討(1)

伊 東 弘 文

(目 次)

はじめに—目的と構成

I 問題の前身

(1) 州経済構造の悪化

(2) 1985年7月の違憲判決

(a) 市町村財政調整と第I嵩上げ (b) 第II嵩上げの導入 (c) 違憲判決の内容

(3) 1986年市町村財源調達法

(a) 調整規定の変更 (b) 仮定税率の意義 (c) 仮定税率の引上げによる「平準化」(以上 本号)

II 「基準交付金報告書」の検討(以下 次号)

III 1988年市町村財源調達法の成立と評価

はじめに—目的と構成

西ドイツ市町村財政調整の研究は、財政調整という興味深い問題についての国際比較研究のなかでひとつの空白となっているように思われる。筆者はすでに簡単に論じたことがあるが、しかしそこでは、ほとんど西ドイツ市町村財政調整の「仕組と特徴」を外観的に説明するにとどまった¹⁾。ここでは、ノルトライン・ヴェストファーレン州を例にとりながら、その実態ないし動態に一步分けようように努めてみたい。

ノルトライン・ヴェストファーレン州を例にとった理由は、第1に同州が人口や経済力の点で西ドイツ11州のなかで抜きでた存在であること、第2に旧プロイセンの行財政制度を

もっともよく継承していること、第3に今から述べるように、西ドイツ市町村財政調整の発展において典型となる素材を提供していると考えられること、以上である。考察は主として、1987年に同州内務省から公表された「ノルトライン・ヴェストファーレン州市町村財政調整における基準交付金の算定に関する報告書」(以下、「基準交付金報告書」または単に、報告書と略)を中心におこなわれる²⁾。報告書は、州内務省、大都市財務長、市町村連合代表等の財政実務家からなる作業部会によって1985年末から1986年末まで、約1年をかけて作成された。報告書は市町村財政調整の実状に即して分析と勧告をおこなった。結論を先回りして言うことになるが、報告書は新たな市町村財政調整(後に理由は述べるが、ここでは基準交付金の配分のみを対象とする)へ向けて州および市町村といった関係者の合意形成を図ったのである。

このような性格の報告書を作成する必要が生じたのは、作業部会が発足した1985年末という時点と関連がある。実はこの年の7月19日に、同州の憲法裁判所(ミュンスター市に所在)が同州の財政調整規定の1部について州憲法に対する違憲判決を下したのである。同州ではとくに1970年代の第1次、2次石油危機の経済的影

2) Gutachten zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen, Hrsg. vom Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen, 1987 Düsseldorf. 詳細な紹介は、拙稿のII以下でおこなわれる。以下では、Gutachtenと略す。

1) 拙著『現代西ドイツ地方財政論』1986年、文真堂、第3章III節を参照。

響が大きく、とりわけ同州の石炭、鉄鋼、造船・水運等の諸産業は著しい不振に陥った。これを反映して州財政の逼迫が進み、州の事務のひとつである市町村財政調整にも影響を与えることになった。こうして、1980年代にいくつかの措置がとられることになったが、その措置のひとつが、1983年に導入された「第II嵩上げ」である。この措置の詳細は後で述べるが、財政力の弱体市町村を一段と優遇することを意図していた。一方には財政調整なしには補填しがたい市町村の財政需要があり、他方には市町村財政調整に充てうる州財源がきびしく制約されてくるという状況のなかでは、どのような制度変更も関係者の間に紛争の種となり得たが、第II嵩上げ措置がまさしくそのケースであった。

ともかく、第II嵩上げに対する違憲訴訟が起され、これを認めた判決が出されたのをきっかけに、市町村財政調整に係わる双方の当事者(州および市町村)によって財政調整制度が全般的に再検討されることになったのである。市町村財政調整という問題の性質からいって全般的な再検討、すなわち、制度の機能状況を洗い直すといっても、そこから暫定的解決以上の何かを引き出されるとは期待し難い。しかしこれは、西ドイツにおける市町村財政調整の実態をうかがい知る得がたい好機であった。小稿は、その好機を捉える、ささやかな試みである。しかし、そのためには前史ないし周辺の事情について若干の整理が必要である。州政府は違憲判決後の1986年、87年の市町村財源調達法(以下、調達法と略す)において、たしかに第II嵩上げを廃止したのではあるが、財政力の弱体な市町村を重視する市町村財政調整の別の措置を取った。そこで今度は、この措置をめぐって紛争発生のは火種がくすぶり続けることになった。この間、

前記の作業部会による報告書の作成が進んでいた訳で、1988年調達法が報告書の勧告を反映する最初の市町村財政調整となる。経済的構造悪化と州財政の逼迫が進行する状況下で、暫定的ではあっても、1988年調達法がノルトライン・ヴェストファーレン州の市町村財政調整において関係者の間に「平穩」をもたらすか否か、注目されるのである。

小稿はこのような一連の過程を問題の前史、報告書の検討、そして1988年調達法の成立と評価の順序で追うこととする。

I 問題の前史

(1) 州経済構造の悪化

前述のように、ノルトライン・ヴェストファーレン州は西ドイツ11州のなかで最有力州であるが、同州を最有力州たらしめてきたのはルール工業地域の存在である。ところが、ルール工業地域は主として重工業中心の産業構造であったために、1970年代の2度の石油危機とそれに続く産業構造の転換に立ちおくれた。その結果、同州の経済状況の停滞ないし悪化が語られるようになった。

以上の状況を、簡単な数字で確かめておこう³⁾。同州は面積では西ドイツ(約24万8700 km²)の13.7%を占めるにすぎず、面積の点ではバイエルン(28.4%)、ニーダーザクセン(19.1%)、バーデン・ヴュルテンベルグ(14.4%)に次いで4位である。しかし、州人口は1,667万4千人(1985年現在)で、総人口(6,102万人)の27.3%を占め、突出している(第2位はバイエルン

3) 以下の数値は、Daten zur Haushalts-und Finanzpolitik. Ausgabe 1986 (Heft 32), Hrsg. vom Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen に拠る。

州で、総人口の18.0%)。したがって、人口密度も高く、都市化の進行度合も大きい。経済力を国内総生産ベースで見ると、1970年には西ドイツ合計(6,753億ドイツ・マルク、以下DMと略)の28.7%を占めていた(第2位と3位はバイエルン州とバーデン・ヴュルテンベルク州で、それぞれ15.9%、15.6%であるから、石油危機前にはいかに同州が図抜けた存在であったかがうかがえよう)。

この状況は、1970年代から80年代にかけて変化してくる。1975年にはノルトライン・ヴェストファーレン州が西ドイツ国内総生産に占める比率はなお28.2%を示していたが、1980年には27.5%へ低下し、さらに1985年には26.9%とますます低下している。そのため、同じ1985年で人口1人当たり国内総生産をみると、西ドイツ平均の3万DMに対して、同州は2万9,475DMと全国平均を下回るに至った。これに対してバイエルン、バーデン・ヴュルテンベルクの両州は1人当たり国内総生産がそれぞれ2万9,478DM、3万0,967DMとノルトライン・ヴェストファーレン州を上回るようになっている。しかし、バイエルン、バーデン・ヴュルテンベルク両州の国内総生産に占める比率をみると、やはり1985年で、それぞれ17.7%および15.7%である。1970年と比較すると、両州の比率はやや高まる傾向にあるが、なおノルトライン・ヴェストファーレン州との懸隔は大きい。つまり、最有力州であるノルトライン・ヴェストファーレン州が経済力の点で地位が低下したのは歴然としているものの、それにとって替るべき州はノルトライン・ヴェストファーレン州の経済力になお遠く及ばない状態なのである。しかし、明白な、承認されたヘゲモニー州の不在という事態がもっている含意にはここでは立

ちいることができない⁴⁾。

次に、ノルトライン・ヴェストファーレン州の経済事情の悪化を失業率で見ると、いっそう明らかとなる。西ドイツ全体での失業率の推移をみると、1970年の0.7%という超完全雇用の状態から、2度の石油危機を経て1985年の9.3%へと深刻な悪化状況を示している。これに対して、ノルトライン・ヴェストファーレン州は1970年には失業率0.6%と、西ドイツ平均以上の超完全雇用状況であったが、1985年失業率11.0%と、逆に連邦平均を上回る深刻な状況となった。もちろん、ブレーメン州(失業率15.2%)やザールラント州(同13.4%)のように、同州をさらに上回る失業率に悩む州も存在するが、ノルトライン・ヴェストファーレン州の失業率が高水準である事実を変えるものではない。他方、バイエルン、バーデン・ヴュルテンベルクの両州は同じく1985年の失業率で、それぞれ7.7%、5.4%と連邦平均をかなり下回る失業率にとどまり得ている。

国内総生産の停滞、高失業率の持続といった事情は多くの経路を経て同州の州財政のみならず、市町村財政をも逼迫させることになるが、ここではその詳述は避け、市町村財政調整をめぐる紛争の背景に経済状況の悪化という事実があることを指摘するだけにとどめよう。

(2) 1985年7月の違憲判決

(a) 市町村財政調整と第I嵩上げ

さて、州憲法に対する違憲訴訟の対象となった1983年のノルトライン・ヴェストファーレン

4) 拙稿「西ドイツ—政府間財政関係の変動」、(財)行政管理研究センター『西欧諸国の行政改革—イギリス・フランス・西ドイツ—』113-157頁を参照。なお、拙稿「西ドイツの連邦・州間財政調整の新局面—1987年の第8次改正法をめぐって」『政府間財政関係論—日本と世界』(高橋誠教授還暦記念)有斐閣、1989年、も参照。

州市町村財源調達法 (Gemeindefinanzierungsgesetz-GFG 1983)⁵⁾ の第10条は以下のようなものであった (下線は筆者による付加)。

「市町村は需要額測定値 (第8条) および租税力測定値の差額の2分の1について基準交付金を受けとる。ただし、少なくとも租税力測定値と基準交付金の合計が需要額測定値の90%に達するまで、基準交付金は増額される。租税力測定値 (第9条) が住民1人当たりについて第8条2項の1の意味での市町村規模における同級団体の平均値を1%を超えて下回る市町村は、その租税力測定値と基準交付金の合計が需要額測定値の最高95%に達するまで基準交付金を増額される。…租税力測定値が需要額測定値を上回る市町村は、基準交付金を受けとらない。」

市町村財政調整における需要額測定値、租税力測定値および基準交付金については後に詳細に検討することになるから、ここでは立ち回らない。さしあたり、需要額測定値が市町村の財政需要を、租税力測定値が市町村の税収調達力をそれぞれ表示し、その差額で示される市町村の一般財源の不足が基準交付金の配分によって補填される仕組であることを理解しておけば足りる。引用した1983年の調達法第10条の末尾の文言はどの年の調達法でもくり返されるものであるが、租税力測定値 (つまり、税収調達力) が需要額測定値 (財政需要額、したがって一般財源必要額) を超える時は、財政力の強力な団体とみなされ、基準交付金は交付されない。このような市町村は、同州396市町村のうち1985年ではわずか8市町村にすぎない。

5) 毎年度の市町村財源調達法は、Kommunales Haushalts- und Kassenrecht Nordrhein-Westfalen. Hrsg. von Heinz Dresbach, 各年版によって知ることができる。なお、拙稿「西ドイツの政府間財政関係と補助金」本誌第54巻1・2合併号 (1988年6月) の説明も参照。

ここでの問題は、大部分の市町村が租税力測定値が需要額測定値を下回るという意味で財政力の弱体団体である時、その財源補填はどのように、またどの程度おこなわれるべきかということである。「どのように」という点は、くり返しになるが、調達法第10条の冒頭の文言に示されている仕組、すなわち需要額測定値と租税力測定値との比較という仕組による。ふたつの測定値の比較という仕組は、沿革的にみると1938年のプロイセン財政調整法によって完成され、今日まで引継がれているもので、基本的な点での変化はないといつてよい。

これに対して、「どの程度」というのは興味深い変遷をたどっている⁶⁾。ノルトライン・ヴェストファーレン州財政調整法 (この呼称は1980年までで、1981年以後、小稿で用いている市町村財源調達法に変更された) は1956年まで、かつてのプロイセン財政調整法と同じく、需要額測定値と租税力測定値との差額の2分の1のみ基準交付金をもって補填することとした。ただし、州が財政力の点で著しく弱体と判断した市町村には追加的に特別交付金を交付していた。1957年には特別交付金を廃止し、租税力測定値と基準交付金との合計が需要額測定値の87.5%に達するまで基準交付金を増額するという、ただし書き規定を付加した。この基準交付金の増額規定が、第I嵩上げ (Aufstockung I) といわれるもので、ノルトライン・ヴェストファーレン州に関する限り、1957年に創設されたものである。そして、1970年にはこの嵩上げ措置が、前掲の調達法第10条のただし書きに示されるように、90%に引き上げられ、1985年まで維持された。

租税力測定値と基準交付金との合計は、一般財源の財政的調達力を示している。そこで西ド

6) Gutachten, a. a. O., S. 22 f.

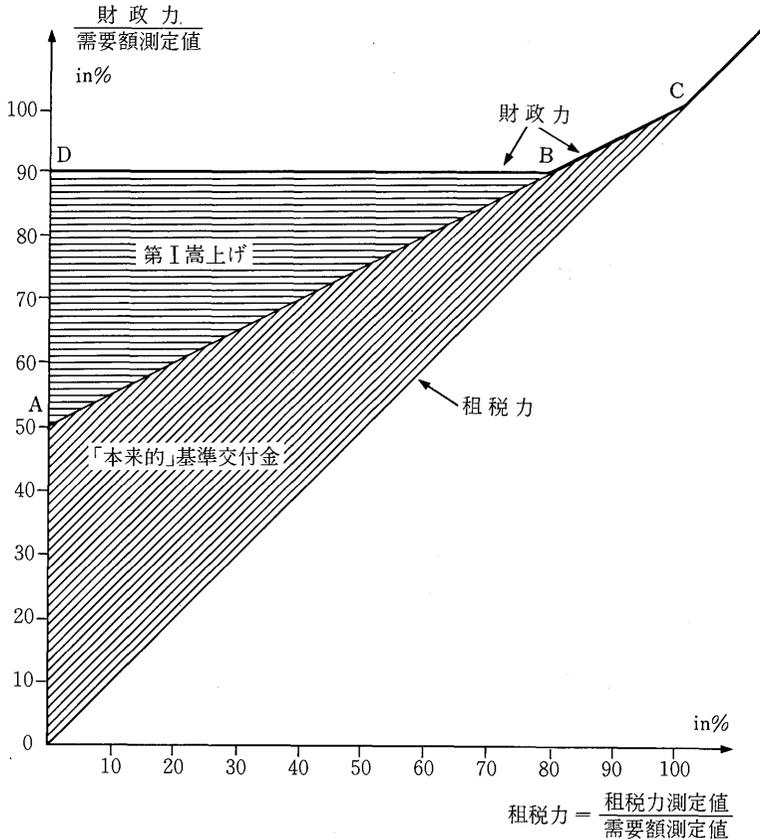


図1 1985年までの基準交付金の概念図
 (出所) Reiner Strotmeier, Anmerkungen zum Schlüsselzuweisungen im Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes NW 1986, in: die gemeindehaushalt, Jg. 87 (Januar 1986), S. 2.

イツでなされているように、両者の合計を単に財政力 (Finanzkraft) と呼ぶことにしよう。第I 嵩上げ措置を導入したことの意味は、図1から明らかである。本則にしたがって、需要額測定値が租税力測定値を上回る市町村は、その差額の2分の1について基準交付金を交付される。そこで、租税力測定値と基準交付金を合計した財政力は、図1で、ABCの線を描く。つまり、市町村の財政力は租税力測定値に対する需要額測定値で示される租税力が大きくなるにつれて大きくなる。これを言いかえれば、第1に

基準交付金によって最低限の財政力を保障することと、第2に、税収調達力を高めるべく市町村の努力を刺激すること、といったトレード・オフ関係にあるふたつの条件の「古典的調和」が図られているということになる。

「古典的調和」に対して、第I 嵩上げ措置はどのような変化をもたらすだろうか。第I 嵩上げ措置の導入によって、財政力の推移はDBCの線へと変化する(90%への嵩上げの場合)。租税力測定値が需要額測定値の80% (横軸) に達するまでは、市町村は税収調達力の強弱に係り

なく、需要額測定値の90%（縦軸）まで財政力を嵩上げされる（80%というのは、租税力測定値がこれを超えると、100%との差額の2分の1に租税力測定値を加えた財政力が、嵩上げの限度の90%を超えるからである）。したがって、先の「古典的調和」は大きく財政力の保障に傾き、税収調達力の増加の刺激効果は租税力測定値の比較的高い市町村間（図1のBC）に限定される。1957年に第I嵩上げという形で「古典的調和」からの転換がおこなわれた事情を詳らかにすることは将来の課題に委ねざるをえないが、大よその事情としては、第2次大戦後市町村の事務範囲の拡大が生じ、財政力の如何にかかわらず財源保障をおこなう必要が高まったこと、戦後西ドイツの経済成長がこの頃軌道にのり、州の財源にも積極的な地方財政調整を推進する余裕が生まれてきたこと等が考えられよう。ともかく、第I嵩上げの限度が当初の87.5%から1970年に90%に引き上げられるというように、「古典的調和」から財源保障への重点転換はいっそう進み、嵩上げ措置は第2次大戦後の西ドイツの市町村財政調整における1要因として定着したといつてよい。

(b) 第II嵩上げの導入

ところが、1983年の調達法第10条はこれに第II嵩上げを追加した(前掲条文の下線部分)。第II嵩上げ規定における「第8条2項の1」とは、市町村の実人口に主補正係数を乗じる時の市町村の人口段階区分を指し、①1万人以下②1万人～2.5万人③2.5万人～6万人④6万人～15万人⑤15万人～30万人⑥30万人～50万人⑦50万人～75万人⑧75万人超、の8段階に区分される。

第II嵩上げは、特定の要件を満たす市町村を選び出し、これに第I嵩上げの90%を上回って最高95%まで嵩上げを追加しようという訳であ

住民1人当りの租税力測定値が同級団体の平均値(100)を下回る百分比(要件)	需要額測定値に対する租税力測定値と基準交付金の合計(財政力)の百分比(第II嵩上げ)
-1～-2	91
-2～-3	92
-3～-4	93
-4～-5	94
-5%超(%)	95(%)

る。前掲の条文では省略したが、特定の要件と嵩上げの追加との関係は上の表の通りである。

同州内には396市町村があり、これらは前述の人口規模8段階のいずれかに区分される。それぞれの規模別同級団体の租税力測定値を人口1人当たりおよびその平均について算定することは容易であるから、第II嵩上げ対象の市町村および嵩上げ比率も容易に確定される。つまり、第II嵩上げは財政力の弱体な市町村について一律に第I嵩上げを高める方式を取らず、選択的に特定の弱体市町村のみ嵩上げすることを意図しているのである。市町村財政調整の新たな要因である、このような措置が、市町村関係者の間にその妥当性をめぐって紛糾をまきおこしたことは当然ともいえよう。

ところで、州政府は何故にあえて第II嵩上げのような選択的措置を市町村財政調整のなかにもち込んだのであろうか。やや先回りすることになるが、実は第II嵩上げを違憲とした州憲法裁判所の判決がその事情の一端を判決文のなかで語っている⁷⁾。すなわち、1983年調達法の提案

7) Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil von 19. Juli 1985, VerfGH 24/83. 判決の写しは、1987年に筆者が西ドイツに出張し、ノルトライン・ヴェストファーレン州内務省の首席参事官 Friedrich-Wilhelm Held 氏にインタビューを試みた際、氏より与えられた。Held氏は、小稿で検討する「基準交付金報告書」を作成した作業部会の議長でもあった。氏より与えられた多くの示唆に、感謝の意を表しておきたい。

理由書において、州政府は、1980年の賃金額税（Lohnsummensteuer）の廃止とそれに続く調整措置（調整的歳入補填金の交付）の1982年打ち切りという事態のなかで、何らかの救済措置を関係市町村に対して継続して取る必要があることを述べ、その具体策が第II嵩上げであるとしてこれを正当化しようとしたというのである。

1980年の賃金額税の廃止および調整的歳入補填金の交付についてはすでに別の箇所で論じているが⁸⁾、小稿の論旨との関連で簡単に再述しておこう。賃金額税は営業税の1種で、支払賃金額を課税標準として課税し、賃金支払事業所が納税義務者となる。被用者の居住地基準に基づく税額の分割をおこなわないから、事業所の立地が集中する地域中心都市に有利な税制であった。また、外形標準課税であるから、税収も安定性が高い。賃金額税は全市町村で課税されていた訳ではなく、主として沿革的な理由から、その課税を州内務大臣から認可されていた市町村はルール工業地域の諸都市に集中していた。全市町村に及ぶ普遍的税目ではないという理由で、賃金額税は市町村財政調整における租税力測定値に算入されていなかった。したがって、賃金額税の課税市町村は、その課税から二重の利益を得ることができた（すなわち、第1に同税の税収によって、第2に、同税が租税力測定値に算入されないことによる基準交付金の増加分の形で）。

他方、利潤の有無にかかわらず課せられるので、産業界からは賃金額税が長い間の苦情の種であったが、石油危機後に経済不況が長期化すると、ますます賃金額税の廃止要望が高まった。これに押されて、1980年1月1日以後同税

を廃止することが決定されたのである。同税の廃止後、州政府は1982年を限度として調整的歳入補填金の交付という方法で、減収補填措置をとった。そこで、1983年以後も減収補填措置を取りつづけるか否か、取るとすればどのような方法でおこなうか、が問題となったのである。1983年の第II嵩上げというのは、このような事情を背景として出てきたのである。

ところが、州憲法裁判所の判決によれば、第II嵩上げ措置を賃金額税の減収補填措置の継続としてみた場合にも、このような措置は正当化されなかった。その理由として裁判所があげるのは、まず第1に、前述のように、賃金額税はもともと市町村財政調整の枠組外に置かれていたので、減収補填措置を市町村財政調整の内部に持ちこむのは不当であった。というのは、第II嵩上げの形での減収補填は、賃金額税を課税せず、したがって調整的歳入補填金の交付とも無関係であった他の市町村の基準交付金が減額されるという「犠牲」においておこなわれるからである。第2に、第II嵩上げの対象市町村はかつての賃金額税市町村とも一致していなかった。判決によれば、ノルトライン・ヴェストファーレン州の396市町村のうち、99市町村（合計の25%）がかつて賃金額税を課し、したがって調整的歳入補填金を交付されていたが、第II嵩上げの対象市町村は222市町村（合計の56%）にもなる。第3に、ところが、前記の賃金額税課税99市町村のうち第II嵩上げの対象市町村は約半分の49市町村にすぎない。つまり、残りの50市町村は租税力測定値の住民1人当たり額で見ると、同級団体の平均ないしそれ以上の税収調達力をもっている訳で、第II嵩上げは賃金額税の旧課税市町村の財源補填の継続とは言えない。

こうして裁判所は、州政府が第II嵩上げを

8) 前掲の拙著、第2章(75頁以下)および第5章(218頁以下)。

年	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
経常会計欠損金 (対前年比)	477,624	362,818 ([△] 24.0)	599,957 (65.4)	721,088 (20.2)	645,010 ([△] 10.6)	537,237 ([△] 16.7)	609,708 (13.5)

1983年に導入した根拠は必ずしも明白ではなく、恣意の産物ときめつけることになる。しかし、州政府の真意は、市町村財政調整の調整財源が限定されているところから、調整的歳入補填金の交付打切りにもなう代替措置を名目として、財政力の相対的に弱体な市町村に対していっそう強力な財源保障をおし進める意図があったのではないかと思われる。選択的といっても、その基準は住民1人当り租税力測定値が同級団体の平均値以下という客観的なものであり、また対象市町村が全体の56% (222市町村) にのぼるというように、部分的とはいえ、かなり一般的措置という色彩が濃厚だからである。このような州政府の意図を直接に裏付けるものではないが、同州内務省の『地方財政白書』(Kommunal Finanzen in Nordrhein-Westfalen)各年版によれば、同州市町村の経常会計欠損金は、上の表のように推移している(単位 千DM)⁹⁾。

1979年以後の推移をみると、1980年に欠損金の規模は一端縮小するものの、1981、82年と連続して拡大し、1982年には1980年の欠損金の約2倍となっている。経常会計欠損金の発生は、経常歳入の不足あるいは経常歳出の拡大のいずれかが原因となるが、1980年代前半の経済不況の深刻化という事態のもとでは経常歳入、なか

んずく市町村税収の停滞が大きな問題であった(同州の市町村税収は、1979年の127億8600万DMから1980年には141億5000万DMへと増加したが、1981年には137億6100万DM、1982年には142億9500万DMというように税収の伸び悩み傾向を示している)。結果的には、1983年以後の経常会計欠損金は1981年水準へ復帰し、高水準とはいえ、一応落ち着いている。しかし、1982年時点では翌年以後、欠損金が螺旋的に拡大し、弱体市町村の財政破綻が続出することが真剣に憂慮されたのであって、第II嵩上げはこのような事態への対応という性格をもっていると思われるのである。

(c) 違憲判決の内容

ところで、1983年以後、州憲法裁判所に対して、この第II嵩上げが違憲である旨の訴訟を提起したのはボン(Bonn)、クレフェルト(Krefeld)、ミュンスター(Münster)、ゾリゲン(Solingen)の各市であった¹⁰⁾。1985年7月19日の判決は、くり返すように、1983年および84年の調達法における第II嵩上げ措置を州憲法

10) 4市のうち、ゾリゲン市を除いて、保守党のCDU(キリスト教民主同盟)が市議会で優越している。たとえば、ボン市の場合、69議席のうちCDU35(50・8%)、SPD(社会民主党)20(30%)、FDP(自由民主党)6(9%)、Grüne(緑の党)7(10.2%)となっている。ゾリゲン市のみ、59議席のうちCDU24、SPD25と、ほぼ拮抗している(他にはFDPとGrüneとが各5)。いうまでもなく、ノルトライン・ヴェストファーレン州はSPDが伝統的に強く、州政府の政権を取っている。第II嵩上げをめぐる粉争も、SPD(州政府)とCDU(ボン市等の3市)という政党的対立も背景の1部となっているのかもしれない。議会構成等は、Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, Hrsg. von Deutscher Städtetag, Jg. 73, 1986. を参照。

9) Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen, Kommunal Finanzen in Nordrhein-Westfalen 1985, 1986, 1987/88. 例年9月に公表されていたが、1987/88年版のみ1988年1月に公表されている。タイプ原稿の謄写印刷で例年180頁程度であるが、1987/88年版のみ約220頁。欠損金等の定義については、前掲の拙著、第4章を参照。

に違反し、無効とした。そこで、判決の要点を述べておこう。

ノルトライン・ヴェストファーレン州憲法によれば、「市町村および市町村連合は、法律が異なる規定を設けていない限りで、その区域内において公共行政の唯一の担い手 (die alleinigen Träger) である」(第78条2項)。このような市町村自治に要する財源として、「市町村はその事務の実施のために、固有の税源を活用する権利を有する。州は、立法にあたってこの権利からの要請に配慮し、かつ州の財政的給付能力の枠内で全市町村に対する財政調整 (einen übergemeindlichen Finanzausgleich) を保障することを義務づけられる。」(第79条)。

市町村財政調整に関する州憲法の根拠規定は、以上のふたつの条文の抽象的規定に尽きる。これらの条文による限り、州は市町村財政調整を実施して市町村間の財源の均等化を図り、財源保障をおこなうことを義務づけられてはいるが、その方法や程度については州の立法者の裁量に任せられている。ところが判決は、州憲法の抽象規定から立法者に対する二重の制約を引き出す。ひとつは、特定の市町村が他の市町村を犠牲として財政的に優遇されることのない「平等な取扱い」(Gleichheitssatz)であり、他は市町村間にもともと存在している財政力格差がそれが消滅する程に「平準化」(Nivellierung)されてはならない、というものである。前者の「平等な取扱い」という命題は、財政調整に基づく州の基準交付金は本来、市町村の財政自治の一般的補完を目的としているという点から導かれる。つまり、特定の市町村を優遇して補完することになれば、それは他の市町村での補完機能をその分だけ犠牲にしていることになる訳で、当初の一般的補完という目的が損われるという

のである。

財政調整という問題を考える時、後者の「平準化」の程度に関する判決の議論は興味深い。というのは、財政調整という語義から抽象的に考察すれば完全な「平準化」を承認する可能性があることを判決も認めるが、沿革的には州憲法第79条の規定は1938年11月10日のプロイセン財政調整法に基づいて起草されたものなので、それとの結びつきにおいて解釈されるべきであるというのである¹¹⁾。そこで判決は、プロイセン財政調整法の第1条を引用するのであるが、この第1条における財政調整の定義の特徴を述べると、それは財政調整 (Finanzausgleich) と負担調整 (Lastenausgleich) とを区分した点にあった。すなわち、財政調整とは与えられた事務配分に基づいて、市町村が事務を実施することが可能となるように国と地方 (当時はライヒ、州、市町村) の総税収を再配分して財源保障をおこなうことである。他方、負担調整とは市町村間の税負担格差が過大とならないように、上述の財源保障をおこなうなかで税収調達力の不均等を緩和する (mildern) ことである。つまり、財政調整が事務の実施、したがって財源保障 (垂直的調整) に重点を置いているのに対して、負担調整はそのなかに税収調達力の格差是正 (水平的調整) を織りこむものである。

判決も、たしかに戦後西ドイツの基本法における社会国家原則や「生活関係の統一」といった第2次大戦後新たに承認されるにいたった諸原則が、同州の市町村財政調整にも反映すべきことを認めるのではあるが、しかし州憲法の財政調整規定の背後にあるプロイセン財政調整法の定義を参照することが基本的に必要であるとい

11) 1938年プロイセン財政調整法については、前掲の拙著、第1章補論を参照。

うのである。そのプロイセン財政調整法は税収調達力の「緩和」は求めている、「平準化」は指示していない。こうして判決は、「市町村財政の平準化は、地方自治に内在する市町村の多元性 (Pluralität) と個別性 (Individualität) という原則と一致しない。つまり、平準化は自治機関の備えるべき自己責任性を空洞化するであろう。」と述べるのである。もっとも第II嵩上げは完全な「平準化」を謳うものではないから、「平準化」に関する議論は判決においても補論的に述べられているにすぎず、第II嵩上げを違憲とする理由は「平等な取扱い」問題にしばられている。

以上のような州憲法裁判所の判決について、さしあたり次の2点を指摘することができよう。第1に、判決の形で立法上の裁量余地を制約することは、見方によっては、州憲法裁判所自身がいわゆる「法創造的行為」をおこなっている、とも考えられる。立法者の側で、この判決への反発が強かったであろうことは、その後の事態の推移に照らして、首肯することができる。

第2に、判決は、1938年のプロイセン財政調整法を援用している点にみられるように、戦後の発展に逆行し、「古典的調和」に逆戻りする形で市町村財政調整の枠組を定めようとしているとも言えよう。前述のように、1957年の第I嵩上げの創設以後、「古典的調和」からの離脱が広く承認された事実となって定着しているのであるが、この延長線上で判決は第II嵩上げ措置の導入の是非を論じようとはしていない。たしかに第II嵩上げは第I嵩上げとは異なり、選択的に税収調達力の弱体市町村という意味での特定市町村の財源追加を意図したのであるが、財源保障の重視という点では第I嵩上げと同じ発展線上にあると考えられるからである。ただし、

第I嵩上げが財政力の弱体市町村に対して一般的に財源保障の拡大を図ったとすれば、経常会計欠損金の増大抑制と弱体市町村の財政破綻の回避という州政府の導入意図に関する小論の推測が正しい限りで、第II嵩上げは財源保障のいっそうの拡大というより、収支危機対策としての財源追加という性格のものであったという意味で、ふたつの嵩上げ措置は異なることになる。

ふたたび判決に戻ろう。判決は第I嵩上げには、「平準化」への否定的態度にもかかわらず触れることなく、第II嵩上げのみ、これが特定市町村を優遇するものであり、「平等な取扱い」をおこなっていないという点で違憲としたのである。

具体的に判決の言う特定市町村の優遇に係わる違憲事項を挙げると、以下の5点である¹²⁾。①市町村財源調達法は、市町村の財政需要の指標として需要額測定値を挙げている。ところが、第II嵩上げの指標である1人当り租税力測定値は、市町村の財政需要を示す指標とはまったく係わらない。これは、市町村財政調整制度に異質の要因を導入することになる。②州政府は、賃金額税の廃止にともなう調整的補填交付金が1982年に打切られるため、これに代替する措置であると説明するが、これは事実と反する(この点はすでに述べたのでくり返さない)。③第II嵩上げは1983年について財政弱体市町村に財政援助をおこなうためであるという州政府の説明

12) Vgl., Urteil, a. a. O., S. 12 f. なお、裁判途中に原告代理人を勤めた Albert von Mutius 教授(キール大学)が、原告の主張を詳細に論じている。Vgl. Albert von Mutius und Hans-Günter Henneke, Grenzen der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit bei der Festsetzung von Schlüsselzuweisungen. Zur Verfassungswidrigkeit des §10 GFG NW 1983 bzw. 1984, in: der gemeindehaushalt, Jg. 85 (1984), Juli, S. 149-155.

も、同措置を正当化しえない。というのは、第II嵩上げの対象市町村と、州が経済振興のために指定した経済開発地域の区域内市町村とは、かなり重なり合うものの、完全には一致しない。④人口2万5000人以下の中小市町村あるいは州調整積立基金から収支調整のために、交付金を支出することを認められている構造的な財政力弱体市町村に対する財政援助と解しても、第II嵩上げは正当化できない。というのは、1983年で人口2万5000人以下の248市町村のうち、143市町村（58%）が第II嵩上げの対象となっているにすぎず、また後者の構造的に財政力弱体と認定されている52市町村についても、38市町村（73%）が第II嵩上げの対象となっているにすぎないからである。⑤最後に、「地方税改革の前夜において財政調整交付金・目的交付金の両制度が当面している、経験したことの無い複雑性」という州政府の弁明も、応急措置として第II嵩上げを導入することを正当化しない。

ともかく、5点のうちいずれの点からみても第II嵩上げは「平等な取扱い」の基準に合致せず、制度に異質な要因を導入し、恣意的な特定市町村の優遇となっていると、判決は述べるのである。しかし、州政府の5点の弁明に対する判決の論断は多分に形式論理的であって、論理不整合を指摘する判決の背後に、財政力弱体市町村が種々の理由で財政逼迫を来たしている（あるいは、そのように州政府が判断している）ことを読みとるのは容易であろう。②は賃金額税の税収脱落による打撃を、③は後進地域ないし不況地域の市町村の財政困難を、④は中小町村および構造的弱体市町村の収支危機を、それぞれ示唆するものであり、第II嵩上げはこれらに対する州政府の総合的対応策だったのである。しかし、判決は第II嵩上げを実体的根拠に基づ

いて判断するのではなく、もっぱら「平等な取扱い」の形式的不整合を衡しているのである。しかしその背後にあるのは、州憲法自体が市町村財政調整について多義的解釈の余地を残しているということである。判決はひとつの解釈と定義を示し、それによって財政調整をめぐるある種の利害に加担した、とも言えよう。

(3) 1986年市町村財源調達法

1985年7月19日の判決後の1986年市町村財源調達法は、違憲とされた第II嵩上げ措置を廃止はしたが、他方で第II嵩上げの導入以上とも言える大胆な改正をおこなった。そのひとつは、需要額測定値と租税力測定値との差額の調整規定を改正したことであり、他は租税力測定値の算定における仮定税率を大幅に引上げたことである¹³⁾。これが大胆な改正である所似を、順次説明しよう。

(a) 調整規定の変更

まず、調整規定の変更について。1986年法は実は、第II嵩上げのみならず、第I嵩上げをも廃止した。というのは、すでに述べたように、従来の調整規定は本則で差額の2分の1を補填し、ただし書き規定で第I嵩上げによる増額（需要額測定値の90%まで）をおこなうというものであったが、1986年調達法は単純に、差額を全額、すなわち、租税力測定値が需要額測定値に達するまで基準交付金を補填すると規定したのである。この新规定は、需要額測定値が標準的に必要とされる所要一般財源規模を示し、かつ、

13) Reiner Strotmeiner, Anmerkungen zum Schlüsselzuweisungssystem im Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes NW 1986, in: der gemeindehaushalt, Jg. 87 (1986), Januar, S. 1-9. これに対するコメントとして, Rolf Krämer, Anmerkungen zum Schlüsselzuweisungssystem im Gemeindefinanzierungsgesetz NW 1986, in: Ebenda, Juni, 1986, S. 127-130.

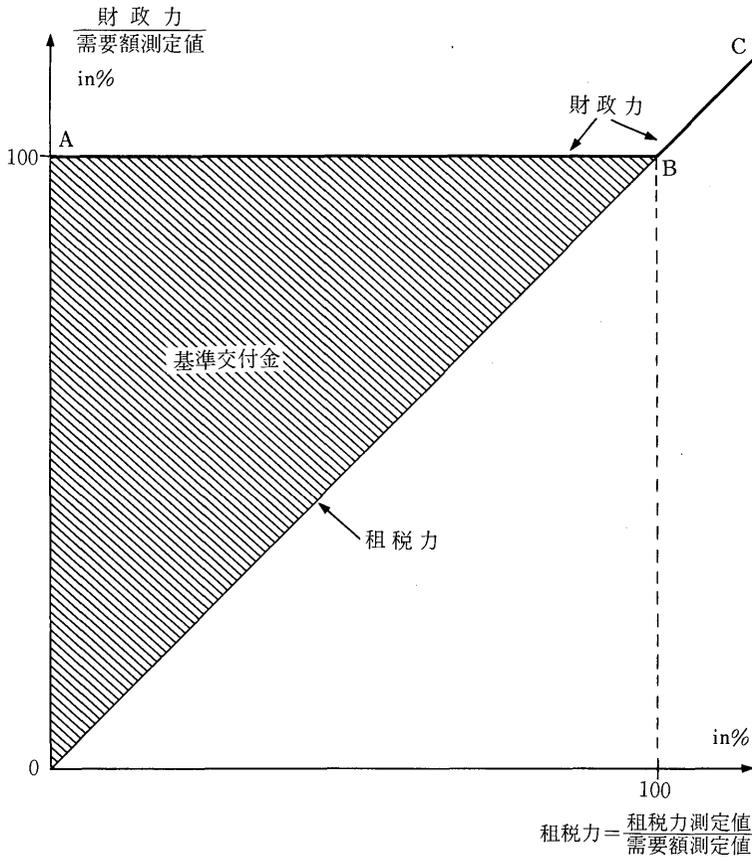


図2 1986年調達法の基準交付金の概念図
(出所) 図1に同じ。

租税力測定値が標準的な税込調達力を表わしているとすれば、市町村財政調整（基準交付金）は租税力の均等化ではなく、第一義的に市町村の財源保障をめざしていることを明示したことになる。これは、1957年の第I高上げの創設に始まった発展方向を完結させるものと考えられよう。

同時に、この1986年調達法の新規定は前年の違憲判決に対する州政府ないし立法者の痛烈な反論ともいえる。なぜなら、差額の全額調整は全市町村に対して「平等な取扱い」をおこなうが、第II高上げによる最高95%までの補填を上

回って、需要額測定値で表わされる所要の一般財源の完全な補填をおこなうものであるから、第II高上げがもっていた意図を実質的に継続もしくは強化したとみることができるからである。この結果、調整後の財政力が1985年までの調達法よりも、より高い水準で「平準化」することになった。この点も、1938年プロイセン財政調整法を参照しつつ「平準化」の進行に歯止めをかけようとした違憲判決に対する州政府ないし立法者の「挑戦」といってよい。

この概念図は、図2のように示される。図2において、調整後の市町村の財政力はABCの

西ドイツ市町村財政調整の再検討

表1 営業税の仮定税率の推移

(単位 %)

市町村 段階区分 年	2万5000人 以下	2万5000人 超	2万5000人 ～15万人	15万人超	15万人以下	15万人超
1980	247.5	270	・	・	・	・
1981	250	・	280	310	・	・
1982	280	・	300	320	・	・
1983	・	・	・	・	300	330
1984	・	・	・	・	300	330
1985	・	・	・	・	320	350
1986	・	・	・	・	350	380
1987	・	・	・	・	350	380

(注)(1)たとえば1981年の仮定税率は2万5000人以下の市町村に対して250%、2万5000人～15万人の市町村に対して280%、15万人超の市町村に対して310%をそれぞれ適用することを示す。

(2)課税標準に百分比または千分比の租税指数を乗じて租税基準額が決定されている。これに税率を乗じたものが税額となるので、税率は100%を超えることが可能となる。詳細は(注)1の拙著、第5章を参照。

(出所)ノルトライン・ヴェストファーレン州内務省調べ。

線をたどることになる。この図の限りでは、租税力を上げる誘引はBCの間でのみ働き、ABの間では作用しない。つまり、ABの間では租税力の格差は基準交付金の大小関係を通じて完全に「平準化」される。

(b) 仮定税率の意義

次に、租税力測定値の算定における仮定税率の大幅引上げについて。租税力測定値は市町村の実際の税収調達力にほぼ等しいと、これまでではみなしてきたが、実は微妙な問題がある¹⁴⁾。というのは、市町村の固有税である物税（不動産税および営業税）について市町村に税率決定権が委ねられているからである。そのため、税収調達力の目安である課税標準の規模がほぼ同一であっても税率が異なると、実際の税収が異なってくる。この問題を調整するために、市町村の実際の税収をそれぞれの税率で除し、その商の値に市町村財源調達法が定める仮定税率を乗じてそれぞれの市町村の租税力測定値が算出される。実際の税収を税率で除した商の値は、

徴収率100%ならば、課税標準（より正確には、課税標準を法定の租税指数を乗じて変形した租税基準額）と一致する。したがって、仮定税率は中位の課税標準の規模をもつ市町村が、標準的な財政状態で取るであろうような標準税率であることが期待されている。しかしこのような意味で仮定税率の水準を決定するのは、実際問題として不可能に近い。後に詳述することになるが、たとえば、課税標準の規模は市町村の人口規模の増加に比例するのではなく、それを上回って増大すると考えられるならば、仮定税率もすべての市町村に一律に一本ではなく、適切に段階区分すべきであろう。しかし、その場合も人口規模のどの段階で区分し、仮定税率の水準をどの程度相違させるか等を客観的に決定するのは困難である。後述のように、その実態は立法者の政策判断に委ねられている。つまり、仮定税率は一種の「規範」的なものとなっている訳で、そのために租税力測定値も実際の税収調達力とはいえず、立法者が期待する「規範化された」税収調達力となっているのである。

14) 前掲の拙著、第3章、130頁以下を参照。

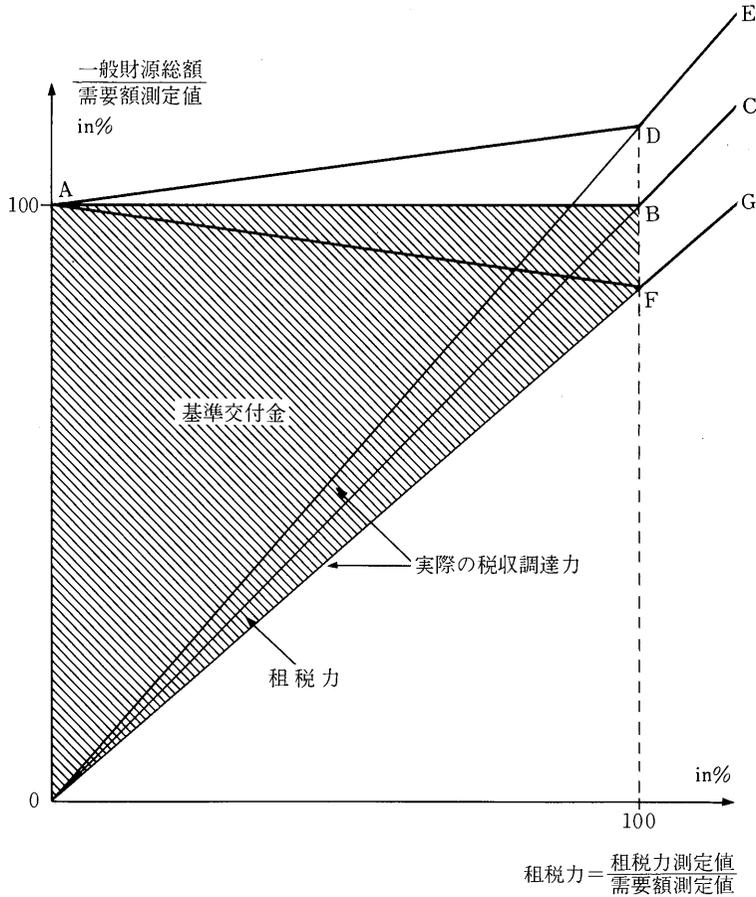


図3 仮定税率と実際の税率分布との間の関係
(出所) 図1に同じ。

ところで、1980年代のノルトライン・ヴェストファーレン州の仮定税率の推移をみると表1のようになる。物税のなかでも税収の点で市町村の基幹税である営業税のみ掲げた。これによると、1980年代にはいって仮定税率の適用される人口段階の区分が三度変更されている。1980年には2万5000人を境に2段階の区分であったが、1981、82年には2万5000人以下、2万5000人超～15万人以下、15万人超の3段階となり、さらに1983年以後はふたたび、15万人以下と15万人超の2段階に切りかえられた。

次に、仮定税率の水準をみても、同じく営業

税の場合であるが、1980年の2万5000人以下の市町村に対する247.5%から、1986年の15万人以上の市町村に対する380%に至るまでかなりの変化があることがわかる。1980年代にはいって、仮定税率に関する立法者の「規範」的判断は、仮定税率の水準を引き上げ、それにともなって適用される人口段階の区分をも引上げることに置かれていたと言えるかもしれない。

このようなかなり目まぐるしい仮定税率の変化が、市町村の実際の税率の変動にどの程度追随するものか否か、言葉をかえれば、どの程度立法者の判断による「規範」なのかは別途検討

する必要があるが、今は1986年に限定して観察しなければならない。そうすると表1から、1986年調達は仮定税率を大幅に上げたことが顕著な特徴となっていることがわかる（営業税のみならず、不動産税A、Bについても同様であるが省略）。

一般的に言えば、「規範」である仮定税率と実際の税率の傾向的な分布との間には、以下の三つの場合がある（図3を参照）。

(1) 仮定税率が実際の税率分布と一致する場合。この場合は、基本的に図2の場合と異なるところはない。租税力測定値および基準交付金の合計である財政力（この場合一般財源総額と等しい）は、租税力測定値が需要額測定値に等しくなるまで、いずれの市町村においても完全に「平準化」される。租税調達の強さが意味をもつようになるのは、租税力測定値が需要額測定値を超える、ごく少数の基準交付金不交付の市町村のみについてである。租税力測定値が需要額測定値以下である、大部分の市町村は、租税力の大小の如何にかかわらず、基準交付金によって等しい財政力を保障される。

(2) ところが、「規範」である仮定税率と実際の税率分布とはむしろ一致しないのが通例である。今、傾向的に仮定税率が実際の税率よりも低く設定されているとすれば、課税標準は同一であるから、実際の税金を示す線分(ODE)は仮定税率で算定した租税力測定値の線分(OBC)よりも傾向的に高くなる。ところが、市町村財政調整において需要額測定値と比較の対象になるのは租税力測定値のみであって、仮定税率と実際の税率との差に対応する税金部分は係わらない。つまり、租税力測定値と実際の税金との差額は、市町村財政調整外に置かれている。いいかえれば、図3の三角形OBD =

ABDの部分は市町村の「余裕財源」ないし留保財源となる訳である。この留保財源額は、図3のように、租税力が大きくなるにつれて多くなる。つまり、仮定税率が、「規範」として低目に設定されることからくる「受益」は、租税力が強ければ強い程大きい。

こうして、財政力（租税力測定値プラス基準交付金）にさらに留保財源部分を加えた、一般財源総額は、図3でいえば、ADEの線で示される。すなわち、政策的に仮定税率が実際の税率分布の水準よりも低目に設定されると、一般財源総額でみて基準交付金の「平準化」効果は弱められる。税金調達の強弱が留保財源の大小となって、一般財源総額に反映するからである。図1の説明で述べたような「古典的調和」の場合ほど明示的ではないにしても、仮定税率を相対的に低水準に保つことは税金調達を強化することへの刺激を市町村に事実上残すことと同義である。調整規定の文言では需要額測定値と租税力測定値との差額が完全に補填されることになったとしても、その結果であるはずの「平準化」は、仮定税率が低い水準にある場合、建前にとどめることができ、財源保障の強化のなかで「古典的調和」をも別の形で実現できる。

(3) これと逆の場合が生じるのが、仮定税率が傾向的に実際の税率分布を上回る時である。この場合には、一般財源総額でみると、図3のAFGの線となり、逆「平準化」現象が起きる。というのは、今や仮定税率が実際の税率分布を上回るとすれば、需要額測定値と対比される租税力測定値が実際の税金をも上回ることになる。ところが、両者の差額は基準交付金によって補填されないからである。しかも、図3のように、その未補填の差額（三角形OBF=ABFで表示される）は、租税力が高くなるにつれて大きく

表2 営業税の税率の推移（ノルトライン・ヴェストファーレン州）

(単位 %)

区分	人口段階 (市町村数)	1985年	1986年
特別市	10万人～20万人 (7)	396	401
	20万人～50万人 (11)	398	399
	50万人超 (5)	416	421
	計 (23)	407	411
郡所属市町村	3000人～5000人 (5)	328	335
	5000人～1万人 (75)	320	325
	1万人～2万人 (130)	321	330
	2万人～5万人 (119)	327	335
	5万人～10万人 (38)	350	361
	10万人超 (6)	372	377
	計 (373)	336	346
合計	(396)	373	380

(注)市町村の人口段階別平均の税率である。税率が100%を超える点は表1の(注)2の説明を参照。

(出所)Finanzen und Steuern, Fachserie 14 Reihe 10.1 Realsteuervergleich, 1985 u. 1986, Hrsg. von Statistisches Bundesamt.

なる。(2)の場合と正反対の事態となるのである。

(c) 仮定税率の引上げによる「平準化」

そこで問題は、大幅な仮定税率の引上げがおこなわれた1986年についてはどうだったのであろうか、という点である。表2は、1985年と86年のノルトライン・ヴェストファーレン州における営業税の税率の変化をみたものである(傾向的には、不動産税についても同様である)。資料の都合上、表1の15万人を境とした区分には対応しないが、大よその傾向はみてとることができよう。ノルトライン・ヴェストファーレン州の市町村合計では、1986年の営業税の税率平均は380%である。特別市と郡所属市町村とを比較すると、それぞれ411%と346%で、特別市の税率の水準の方がかなり高くなっている。これは、第1に、特別市の人口規模が概して郡所属市町村に比べて大きいこと(23特別市はすべて

10万人超であるが、郡所属市町村で10万人超は373市町村のうち6つにすぎない)、第2に、特別市は郡の事務も併せおこなっていること、第3に、地域中心都市として周辺市町村にスピル・オーバーする施設についても財政需要もっていること等の理由による。

表1の仮定税率の水準と表2の実際の税率水準とを比較すると、15万人超の市町村に対する仮定税率380%は、特別市平均の411%よりなお低い水準にある(特別市は、どの段階をとっても平均でみる限り、実際の税率が仮定税率の380%を超える)。ところが、郡所属市町村ではこの関係は逆となる。郡所属市町村の場合、ほとんどすべて15万人以下の市町村に対する仮定税率350%の適用となるが、郡所属市町村の実際の税率の平均は346%であるから、仮定税率の方が高い水準にある(人口5万人超の市町村の税率平均で、ようやく仮定税率と同水準か、それを上回る)。

仮定税率が実際の税率を上回る市町村(傾向的には、郡所属市町村の5万人以下の市町村)では、図3のAFGの線に近い状況となる訳で、表面上は財政力(AB)の保障がなされているが、実際には現実の一般財源総額(AF)との間に未補填の一般財源が生れる。15万人以下の市町村に適用する仮定税率は1985年には、表1のように、320%であった。この水準は、表2の1985年の税率分布によれば、郡所属市町村のいずれの人口段階においても、実際の税率平均に追いつくか、それをやや下回っていた。ところが、1986年にはこの関係が、とくに5万人以下の市町村について逆転する形勢となったのである。

しかし実は、実際の税率が傾向的に仮定税率を上回っている特別市および5万人超の郡所属市町村についても、1986年の仮定税率の大幅引

西ドイツ市町村財政調整の再検討

(年)	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
(金額)	4,551.8	4,824.9	4,724.9	4,907.0	5,275.0	5,428.5	5,428.5	5,764.3

(ノルトライン・ヴェストファーレン州内務省調べ。予算額。単位 百万DM)

上げの影響がない訳ではない。なぜなら、これらの市町村においても、1986年の仮定税率の引上げがあまりにも大幅であったために、実際の税率分布と仮定税率との差が急速に縮小し、留保財源が大きく圧縮される結果になったからである(図の3でいえば、ODEとOBCの差が縮小し、ADEもABCに引寄せられた結果となる)。

未補填の一般財源の発生にせよ、留保財源の大幅圧縮にせよ、図3に示されているように、もっとも大きい「犠牲」をこうむるのは、租税力(横軸)が1.0に近い租税力の相対的に強力な市町村である。租税力の小さい市町村では仮定税率の引上げにともなう「犠牲」は相対的に小さく、すでに述べた調整程度の引上げ(租税力測定値と需要額測定値との差額の全額調整)によって相殺されるか、かえって有利となる。仮定税率の引上げは、とりわけ人口段階5万人以下の市町村で租税力の強力な市町村に大きな「犠牲」をもたらしつつ、弱体市町村に有利な基準交付金の再配分をおこなったことになる。1986年調達法は、仮定税率の「規範」性を利用して、部分的に逆「平準化」の可能性をひき起しながら、一般財源総額でみた市町村間の「平準化」をいっそうおし進めた。

市町村財政調整の調整財源についても後述す

るが、さしあたりここで州政府が予定した市町村に対する基準交付金の財源推移をみると、1980年代では上の表の通りであった。

つまり、1980年代にはいっても基準交付金に充てる州財源は徐々に伸びていたが、1985年から1986年にかけては同額である。したがって、1986年調達法の規定の変更による、ある市町村の「受益」は他の市町村の「犠牲」から得られたものである。

1983年調達法による第II嵩上げの導入、1985年7月の州憲法裁判所の違憲判決、1986年調達法における調整規定の改正と仮定税率の大幅引上げ、といった一連の過程は大きくみれば、とりわけ第2次石油危機後の同州経済の構造悪化に起因するものであった。それは市町村財政調整を混乱させ、関係者の間での軋轢を高めた。しかし、見方をかえれば、市町村財政調整という問題の性質それ自体が、市町村財政の枠組の変化に反応しやすい性質をもつともいえよう。以下では、1985年末から1986年末へかけて一年間を費して作成された「基準交付金報告書」が、基準交付金を中心とした市町村財政調整をどのように再定義したのかという点を検討してみることにしてしよう。(未完)

(1988年9月30日稿)