

## 西ドイツ市町村財政調整の再検討（２）

伊東，弘文

<https://doi.org/10.15017/4491815>

---

出版情報：経済學研究. 55 (1/2), pp.195-230, 1989-10-10. 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(2)

伊 東 弘 文

(目 次)

はじめに一目的と構成

## 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 第54巻第4・5合併号)

## II 「基準交付金報告書」の検討

- (1) 現行の市町村財政調整一検討の対象
  - (a) 主補正人口と一般財源需要II (b) 生徒補正人口(副補正)と補正係数 (c) 基礎額 (d) 租税力測定値と物税仮定税率 (e) 調整規定 (f) 補論：定式による説明
- (2) 報告書の再検討と改革提案
  - (a) 財政需要の直接測定は可能か (b) 一般財源需要IIの新算定方法 (c) 算定結果の新旧比較 (d) 回帰分析と新主補正人口 (e) 新生徒補正人口と失業者補正人口の導入 (f) 仮定税率は複数か一律か (g) さまざまな条件下のシミュレーション (h) 調整率の変化と交付金の水平的再配分効果
- (3) 基準交付金の財源問題(以上 本号)

## III 1988年市町村財源調達法の成立と評価(以下 次号)

## II 「基準交付金報告書」の検討

さて、報告書の目的は、以上に述べてきた1980年代のノルトライン・ヴェストファーレン州の市町村財政調整をめぐる紛争を調停し、ふたたび制度を安定させることにあった。そのために、報告書は市町村財政調整の諸要因を全面的に見直す作業をおこなった。

財政調整を構成する要因とは言うまでもなく、(1) 財政需要を測定する需要額測定値、(2) 税収調達力を測定する租税力測定値、(3) 両測定値の差額の調整(調整率の決定とその調整率を乗じて得られる基準交付金の嵩上げの是非)である。ノルトライン・ヴェストファーレン州の財政調整紛争は(3)の局面から始まり、1986年財源調達法で(2)の租税力測定値の算定が客観的というよりも、多分に「規範」的な税収調達力を示すものであることが問題となったのであった。後者のようなことが生じるのは、租税力測定値の算定が仮定税率を用いておこなわれ、かつ、この仮定税率の決定が実際の税率分布の傾向と異なり得る裁量性を与えられているからであった。

しかし、財政調整の核心的問題は(1)の財政需要の測定にある。財政需要の測定は如何にして可能であろうか。財政需要の測定が不可能であるとすれば、租税力格差の調整という意味での財政調整はおこなわれ得るとしても、財源保障という意味の財政調整はそもそもはじまり

えない。ところが、その財政需要に行政給付の範囲や水準についての政策要因も含めるべきであるとすれば、これを客観的に測定することは不可能でなければならない。そうすると、財政需要の測定は多かれ少なかれ「規範」的なものによって代替させざるを得ない。そして今度は「規範」としての財政需要の測定値（需要額測定値）が客観的妥当性をもつか否かを検討しなければならない。

報告書の課題はなにかんづく需要額測定値について、以上のようなある種の同義反復を断ちきることにあった。以下では、報告書に沿って、まず現行の市町村財政調整の構成諸要因を説明し、次いで財政需要の測定問題を中心に報告書が試みた接近方法とそれに基づく勧告とを検討することにしよう<sup>(15)</sup>。

(15) 報告書はすでに(注)2で示しておいたが、再掲し、やや詳しく説明する。Gutachten zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen, Hrsg. vom Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1987. 報告書(Gutachten)および付録(Beiheft)からなる。報告書は本文(S. 1-62)および参考資料(Anlage 1-10)からなる。参考資料は、関係法令、一般財源需要IIの新旧算定式、回帰式モデル等々からなり、事実上本文と一体である。付録は、拙稿の租税力測定値に関連した仮定税率の再検討をおこなう部分で紹介するが、膨大なシミュレーションの結果を収録する(S. 1-103)。報告書の作成の任にあたった作業グループ(Arbeitsgruppe)は11人の正委員、6人の調査委員および事務局長(1名)からなる。作業グループの議長はFr.-W Held(ノルトライン・ヴェストファーレン州内務省)、議長代理はF. Stork(同)である。他の9委員は広域事務組合、郡会議、州大蔵省、州都市会議、州政府管区長、デュイスブルク市長、ミュンスター市財務長、メルキッシャー郡郡長、フェルベルト市助役である。デュイスブルク、ミュンスターは大都市であるが、フェルベルト市は人口約88,000人で中都市規模である。小規模市町村の利害は、郡会議等の郡関係者によって代表される。委員は州内務大臣によって任命され、州内務大臣に対して報告書を提出した。序文(Vorwort)によれば、「市町村財政調整は、常に利害対立の渦中にある」のであり、報告書は基準交付金の配分における公正を改善する勧告をおこなうよう求められる。

### (1) 市町村財政調整の構成要因

西ドイツの市町村財政調整もさしあたり、財政需要をある種の「規範」として算定する。すなわち、需要額測定値はたとえば過去の決算額のような実績値に基づくのではない。その算定の基本は、補正総人口(Gesamtansatz)に基礎額(Grundbetrag)を乗じることによる。補正総人口は、主補正人口(Hauptansatz)と生徒補正人口(Schüleransatz)の和である。基礎額の「規範」性については後に詳述するが、まずさしあたり補正総人口である。補正総人口は主補正人口と生徒補正人口の和であるから、これらを順次検討しよう。

#### (a) 主補正人口(Hauptansatz)

主補正人口は、実人口を補正する。主補正の出発点となる実人口は、住民登録法に基づく市町村毎の人口統計である。ただし、ノルトライン・ヴェストファーレン州では以下のふたつの事情を考慮する。第1は、住民登録法の適用外の住民数の付加である。これは主として外国(大部分アメリカ)駐留軍の営外居住将校・家族および大使館・領事館等の外交官・家族からなる。第2は、住民登録法の改正にともなう経過措置であって、1985年、86年の両年についてのみ考慮されるものである。つまり、改正法の結果登録住民数が大幅に減少する一部市町村については、激変を緩和する実人口補正をおこなう。

市町村人口が確定すると、これを人口規模に応じて区分しなければならない。この段階区分は、州の市町村条例(Gemeindeordnung)第3a条が基礎となる<sup>(16)</sup>。第3a条は郡に所属しない特別市(23市)と並んで、郡に所属する市町村

(16) 市町村条例は、たとえば、H. Dresbach, Kommunales Haushalts- und Kassenrecht Nordrhein-Westfalen, 14 Auflage 等に収録されている。

のなかで人口6万人以上を郡所属大規模市（27市）、および、2万5,000人以上6万人未満を郡所属中規模市（95市）と呼んで、他の一般市町村（251市）と区別し、政令によって、より広汎な行政権限を認めたものである。第3a条を新たに設けることが必要となったのは、1970年代に地域改革および機能改革と呼ばれた市町村の統合運動と事務再配分がノルトライン・ヴェストファーレン州では相前後して推進され、市町村の大型化と行政能力の向上が図られたからである<sup>(17)</sup>。

この6万人あるいは2万5,000人を大きな節目としながら、同じ市町村条例第3a条に従って州は市町村を政令によって段階区分する権限を与えられている。人口規模の段階区分とそれに乗じる主補正係数とを1986年について示すと、表3のようになる。この表は、かなり複雑な説明を必要とする。

まず、段階区分は1978年以後は変わらない。ただし、75万人超（145%）の区分が1980年に追加された。次に、主補正係数の適用は、いわゆる補間法（Interpolation）による<sup>(18)</sup>。したがって、たとえば、105%が適用されるのは2.5万人の人口規模の市町村であって、1万人以上2.5万人未満の中間の人口には、100%と105%との間の中間値が適用される。それ故、人口規模の増加につれて主補正係数の適用値も大きくなるが、その増加は補間の関数関係を示す曲線となる（後掲の図6を参照）。

(17) 簡単な説明および文献は、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）、伊東弘文『西ドイツ地方行政事情』（財）自治総合センター、1989年等を参照。

(18) 補間法の実際の適用例は、後にも示すが、市町村G（人口1万人以上2.5万人未満）の主補正係数は、以下のようになる。

$$G = 100 + \frac{G \text{ の人口} - 10,000}{25,000 - 10,000} (105 - 100)$$

表3 市町村人口の段階区分と主補正係数（1986年）

段階区分	主補正係数
(1) 1万人以下	100 (%)
(2) 2.5万人	105
(3) 6万人	110
(4) 15万人	119
(5) 30万人	126
(6) 50万人	135
(7) 50万人超	140
(8) 75万人超	145

(注) 50万人以下と50万人超とで主補正係数の適用方法が異なる。本文の説明を参照。

(出所) Gemeindefinanzierungsgesetz 1986.  
(ノルトライン・ヴェストファーレン州)

ところが、50万人超については事情が異なる。つまり、50万人超75万人未満の人口規模の範囲では適用値は逡増せず、一律に140%である。75万人超は、同様に、145%が一律適用される。したがって、たとえば、人口50万人の都市は135%の補正係数を適用されるが、50万人をわずかも超えると140%の適用となる適用係数の「飛躍」が生じる。同じ「飛躍」は75万人（140%）と75万人超（145%）でも生じる。

そこで問題は段階区分と主補正係数の構成が「客観」的か否か、言いかえれば、どの程度「規範」的なのか、という点である。というのは、後述の生徒補正を一応捨象すると、主補正係数を適用した主補正人口に乗じる基礎額は全市町村について一律の定額であるから、需要額測定値の変化は主補正係数の曲線の形状と比例することになるからである。需要額測定値の曲線が右上り、つまり市町村の人口規模が大きくなるにつれて1人当たり財政需要が増嵩することは、1932年にそれぞれ独立的にプレヒトおよびポープッツがこれを定式化して以来、一般的に承認されている<sup>(19)</sup>。

しかし問題は需要額測定値の右上りの形状の如何であり、それを規定する主補正係数の数値の通増状況である。この点で、ノルトライン・ヴェストファーレン州の経験は興味深い。つまり、同州では「指針」(Orientierungshilfe)として「一般財源需要II」(Zuschußbedarf II)という概念が開発されている。一般財源需要IIとは、言いかえると、「市町村はどのような経費に対して一般財源、すなわち、固有の地方税および基準交付金をもって資金充当しなければならないのか」を示すものである<sup>(20)</sup>。一般財源需要Iではなく、IIというのは、西ドイツ地方予算制度からきている。

つまり、經常会計の目的(機能)別分類の款・項毎に支出に対して特定財源を対応させ、それによっては充足できない所要一般財源を算定する。この所要一般財源が本来の予算制度上の一般財源需要(Zuschußbedarf)だからである。これはいわば一般財源需要Iである<sup>(21)</sup>。

したがって、一般財源需要IIは一般財源需要Iを第9款(一般財務)を除く經常会計ベースで合計したものと概念上一致する。しかし、一般財源需要Iは各機能(目的)別の支出における一般財源不足額を明示し、それぞれの行政分野における支出責任を不足一般財源額の補填を通じて明確にする手段であって、市町村の必要

とする一般財源を全体として算定するのには適していない。後者の目的のために、一般財源需要IIという概念が開発されたのである。

算定式を示すと、表4のようになる。前述のように、一般財源需要IIは一般財源によって充当されるべき経費の合計額であるが、表4はこれを一般財源(5, 7)および一般財源に類似した収入(3, 4, 6)に加えて、歳出超過(1)および經常会計純繰出金(2)の合計として定義している。(1)の歳出超過とは決算における經常会計赤字を意味する。次に、(2)の經常会計純繰出金はやや複雑である。元金償還額および地方債発行費は資本会計の支出だからである。しかし、その補填が經常会計からの義務繰出金とされているので一般財源需要IIに含め、他方で、經常会計の余裕金を示す經常剰余繰出金を控除しているのである(なお、利子は一般財源需要IIで補填されるべき經常会計の支出である)。

(3)の資本会計からの繰入金は資本会計の剰余もしくは積立金取りくずし、資産売却収入等を經常会計に繰入れたものである。(4)の病院建設納付金は後述するが、(5)は地方税、(6)(7)は州政府からの一般財源の交付である。(7)の基準交付金は言うまでもなく、小稿の主たる検討対象である。

以上のようにみると、一般財源需要IIとは実際に調達された一般財源(主要なものとしては(5)地方税、(7)基準交付金)に、一般財源をもって充てるべき歳出((1)の歳出超過等)を追加したものにはかならない。このような概念化の背景にあるのは、収支の最終的な調整手段が地方物税(不動産税、営業税)の税率決定にあり、実際、市町村の税率分布にかなりの幅があるという事実であろう。歳出が色々な意味で無制約でないのは当然であるが、歳出の裁量的

(19) プレヒトの法則については、佐藤進『地方財政総論』(税務経理協会、1985年)第4章、35頁以下の紹介とコメントを参照。ポーピッツについては、J. Popitz, Der Künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin 1932. のなかで展開された(S. 92f. および S. 271f.)。

(20) Gutachten, a. a. O., S. 18.

(21) 伊東弘文『現代西ドイツ地方財政論』文眞堂、1986年、第4章を参照。各款の一般財源需要(不足一般財源)は、第9款(一般財務)が一般財源超過(主として地方税、交付金)となることにより、經常会計としては相殺される。もちろん、相殺することができず、赤字決算となることもあり得る。

表４ 一般財源需要Ⅱの算定式（旧）

区	分
(1)	歳出超過 (a-b) (a)経常会計歳出 (b)経常会計歳入
(2)	経常会計純繰出金 (d+e-c) (c)経常会計剰余繰出金 (d)元金償還額 (e)地方債発行費
(3)	資本会計からの繰入金
(4)	病院建設納付金
(5)	地方税 (f+g+h+i+j-k) (f)不動産税A (g)不動産税B (h)営業税 (i)賃金税額 (1980年以後廃止) (j)所得税市町村参与 (k)営業税納付金
(6)	賃金税額廃止調整補填金
(7)	基準交付金
(8)	一般財源需要Ⅱ (1+2+3+4+5+6+7)
(9)	教育費充当一般財源需要 (l-m) (l)教育関係経費 (m)教育関係特定財源
(10)	一般財源需要Ⅱ a (8-9)

(注) 款・節番号は省略。

(出所) Gutachten, a. a. O., Anlage 3.

部分も含めて、物税税率の決定を中心に限界的な歳入の調達がなされる。調達しえない不足財源は、資本会計からの繰入金需要、歳出超過（赤字）等となる。こういう訳で、一般財源需要は、調達された一般財源と等置される。そして、地方物税の税率決定が限界的収入の調達の範囲にとどまり得るように、基準交付金が財源保障の基礎となるのである。

一般財源需要Ⅱは、表４の算定式にしたがって決算額から算定される。実際には、現年度からみると３年前の数値がとられている。ノルトライン・ヴェストファーレン州では主補正係数の逡増を決定するに際して、人口１人当りの一

般財源需要Ⅱが市町村の規模の増大にともなう逡増しているの、その逡増の形状を主補正係数の逡増に反映させるべきだという訳である。建前の上では、毎年立法者が市町村財源調達法によって主補正係数を法定する時、直近である３年前の一般財源需要Ⅱの逡増の形状を「指針」とすることになっている。

その点を検証したのが、表５である。この表には、若干の説明が必要である。第１に、市町村の人口別段階は、市町村条例第３a条に基づきつつ市町村財源調達法が定めた区分で、基本的に行政的裁量である。次に、それぞれの段階に属する市町村の一般財源需要Ⅱが、表４の算定式に基づいて算定、集計される。これを、それぞれの段階の市町村人口計で除すと、１人当り一般財源需要Ⅱが１欄のような形で求められる。１万人以下の市町村を100.0とすれば、市町村の段階規模別の一般財源需要Ⅱの逡増状況が指数化される（２欄）。

解りにくいのは、３欄の主補正係数であるが、主補正係数は表３について説明したように、ある一定の人口に対応して法定され、それらの人口規模の間では補間法によって逡増する。そこで、表５の３欄では各段階の市町村の人口計を市町村数で除して平均を求め、この「中位」市町村に応じた主補正係数が補間法で求められている<sup>(22)</sup>（50万人超は、主補正係数の単純適用であることは前述の通り）。

以上を念頭に置いて表５をみると、第１に、１人当り一般財源需要Ⅱは市町村規模が大きく

(22) したがって、主補正係数が与えられていれば、「中位」市町村の人口を知ることができる。(注)18の定式に、表５の102.5を代入すると、
$$102.5 = 100 + \frac{G \text{ の人口} - 10,000}{25,000 - 10,000} (105 - 100)$$
なので、Gの人口 = 17,500人となる。

表5 一般財源需要IIと法定主補正係数との比較 (1983年・算定式(旧)の場合)

(単位 DM・%)

市町村の人口規模	(1) 一般財源需要II (1983年) (人口1人当り)	(2) 指 数 937.55=100.0	(3) 法定主補正係数 (1986年)	(4) 差 (3-2)
750,000 人以上	1,526.07	162.8	145.0	17.8+
500,000—750,000	1,454.45	155.1	140.0	15.1+
300,000—500,000	1,320.43	140.8	128.9	11.9+
150,000—300,000	1,253.37	133.7	122.9	10.8+
60,000—150,000	1,194.02	127.4	113.3	14.1+
25,000—60,000	1,120.51	119.5	107.2	12.3+
10,000—25,000	1,014.30	108.2	102.5	5.7+
10,000人以下	937.55	100.0	100.0	—
平均 値	1,212.69	129.3	117.8	11.5+

(出所) 表4に同じ (Anlage 4)。

なるにつれて逡増している。同州の396市町村の平均は、1983年で見ると、1,212.69 DMであるが、この水準は15万人から30万人の間の市町村平均(1,253.37 DM)に近い。指数で見ると、1万人以下の市町村を100として、1983年は100.0から75万人超の162.8まで分布している。

第2に肝心の点であるが、1人当り一般財源需要IIと主補正係数との逡増状況は比例関係にあるとはいえない。表5の4欄を1977年以降の各年についてみると、表6のようになる。1977年のみは1万人以下と、5万人～10万人でマイナスとなっているが、これは一般財源需要IIの逡増を上回って主補正係数の適用係数が高くなっていることを示す。具体的には、1977年までは1万人以下の市町村に対して105%の人口補正をおこなっており、これが主補正係数の出発点であった。石油危機以後の州経済の停滞と州財政の悪化の結果、1978年からは主補正係数が全般的に切り下げられたのである。

1977年の例外を除くと、各年のすべての市町村段階について、主補正係数の逡増は一般財源需要IIの逡増を下回る(表6の数値が、全段階

についてプラスとなる)。両者の乖離の幅(プラスの値の大小)はさまざまであるが、概して人口規模の大きな大都市において主補正係数が低目に押えられているのを反映して、人口規模が大きくなるにつれて値が大きくなると言えそうである。それ故一般的に、年々の主補正係数の決定は、一般財源需要IIの分布を「指針」としているか否か疑わしく、むしろ年々の市町村内部の利害対立を反映した政治・行政過程の産物と考えた方が適切である。後述するように、一般財源需要IIを「指針」とした主補正係数の客観的で妥当な決定方法があるか否かを吟味することが、報告書の主たる関心事となる。

#### (b) 生徒補正人口 (Schüleransatz)

次に、生徒補正人口の算定についてである。主補正係数が市町村経費(一般財源需要II)を包括的に補正する目的をもつのに対して、生徒補正は市町村のもっとも重要な行政領域である教育行政の経常費のみを補正する目的をもつ。

生徒補正は州学校統計の生徒数を基礎としておこなわれる。統計の確定には時間を要するため、現年度の財政調整にはその2ヶ年前の生徒

西ドイツ市町村財政調整の再検討(2)

表10 一般財源需要Ⅱと法定補正係数との比較(1983年・算定式(新)の場合)

(単位 DM・%)

市町村の人口規模	(1) 一般財源需要Ⅱ (1983年) (人口1人当たり)	(2) 指 数 811.95=100.0	(3) 法定主補正係数 (1986年)	(4) 差 (3-2)
750,000人以上	1,388.81	171.0	145.0	26.0+
500,000—750,000	1,295.52	159.6	140.0	19.6+
300,000—500,000	1,137.77	140.1	128.9	11.2+
150,000—300,000	1,139.15	140.3	122.9	17.4+
60,000—150,000	1,044.07	128.6	113.3	15.3+
25,000—60,000	935.41	115.2	107.2	8.0+
10,000—25,000	871.56	107.3	102.5	4.8+
10,000人以下	811.95	100.0	100.0	—
平均値	1,060.41	130.6	117.8	12.8+

(出所) 表4と同じ(Anlage 7)。

表6 一般財源需要Ⅱと主補正係数との通増の差

(単位 %)

市町村の 人口規模 (1977)	1977	市町村の 人口規模 (1978~79)	1978	1979	市町村の 人口規模 (1980~83)	1980	1981	1982	1983
	(4) 差 (3-2)		(4) 差 (3-2)	(4) 差 (3-2)		(4) 差 (3-2)	(4) 差 (3-2)	(4) 差 (3-2)	(4) 差 (3-2)
500,000人以上	24.9+	500,000人以上	28.8+	29.3+	750,000人以上	25.8+	23.9+	15.0+	17.8+
200,000—500,000	8.2+	300,000—500,000	18.1+	15.4+	500,000—750,000	35.1+	29.9+	21.3+	15.1+
100,000—200,000	12.2+	150,000—300,000	13.0+	15.1+	300,000—500,000	23.7+	23.0+	13.1+	11.9+
50,000—100,000	1.3-	60,000—150,000	15.5+	14.3+	150,000—300,000	15.6+	14.0+	14.0+	10.8+
20,000—50,000	1.7+	25,000—60,000	8.1+	8.5+	60,000—150,000	14.2+	13.6+	14.6+	14.1+
10,000—20,000	1.4+	10,000—25,000	3.5+	3.6+	25,000—60,000	8.1+	8.1+	9.4+	12.3+
10,000人以下	5.0-	10,000人以下	—	—	10,000—25,000	3.2+	5.1+	7.0+	5.7+
平均値	8.2+	平均値	17.3+	14.1+	10,000人以下 平均値	—	—	—	—

(出所) 表4と同じ(Anlage 4より作成)。

数が用いられる。ところで、市町村が生徒1人当りについて支払う財政負担は学校種類毎に異なる。そこで、学校種類毎の生徒1人当り経費の相違を指数化しなければならない。そのために、まず各学校種類毎に經常経費を州レベルで集計し、次に集計額をそれぞれの生徒総数で除すと、学校種類毎の生徒1人当り平均経費が算出される<sup>(23)</sup>。そして今度は、基礎学校本課程・

実科学校の生徒1人当り平均経費を100.0としてこれを指数化する。こうして、学校種類別指数表を毎年作成する(表7)。この指数表が、学校種類別の補正係数となる。

以上は、教育費の内部で学校種類別に補正す

の区分は必ずしも学校種類に照応していない。それ故、学校種類毎に經常経費を集計することは各市町村の決算書から数値を拾うだけではすまず、毎年々々特別の作業を必要とする。生徒補正のために非効率なコストが必要な訳で、報告書はこれに替る公平で効率的な生徒補正を後に提示する。しかし、後述の事情で、勧告とはしなかった。

(23) Gutachten, a. a. O., S. 19. 市町村の予算書で教育費は款別予算2の項・目に表示されるが、項・目



表7 学校種類別の補正係数(1986年)

学校種類	補正係数 (%)
1) Grundschulen einschließlich Schulkindergärten (基礎学校幼年過程)	106(125)
2) noch nicht gegliederten Volksschulen einschließlich Schulkindergärten(国民学校)	144(225)
3) Hauptschulen(基礎学校本課程)	100(112)
4) Realschulen(実科学校)	100(104)
5) Gymnasien(ギムナジウム)	95(84)
6) Gesamtschulen(総合学校)	142(144)
7) Berufsschulen(職業学校)	35
8) Berufsgrundschuljahren	81
9) Berufsvorbereitungsjahren	75
10) Berufsaufbauschulen	96
11) Bezirksfachklassen, deren Schulbezirk das Land Nordrhein-Westfalen umfaßt	69
12) übrigen Bezirksklassen	38
13) Berufsfachschulen, Fachoberschulen und Fachschulen	78
14) Sonderschulen für Lernbehinderte	197(211)
15) übrigen Sonderschulen einschließlich Sonderschul-kin- dergärten	414(493)
16) Kollegschulen Schulen des zweiten Bildung- sweges	42(94)
17) a) Abendrealschulen	65
18) b) Abendgymnasien	60
19) c) Kollegs	93

(注) 補正係数の( )の数値は、全日制学校として設立されている場合。

(出所) Gemeindefinanzierungsgesetz 1986.

れるように、一般財源需要IIから教育費充当一般財源需要(教育関係費マイナス教育関係特定財源)を控除して得られる。したがって、一般財源需要II aは教育費を除く他の行政経費に充当される一般財源需要を示すことになる。前述の教育費(基礎学校本課程・実科学校の生徒1人当り平均経費)との比較のために、州内の1万人以下の市町村について一般財源需要II aの1人当り平均値を算出する。そして、前者の生徒1人当り平均経費を后者の一般財源需要II aの1人当り平均値で除すと、定率の係数が得られ、この定率が教育費と他の行政経費との間の補正係数となるのである(たとえば、1986年は147%であるが、これは基礎学校本課程・実科学校の生徒1人当り平均経費が1万人以下の市町村の一般財源需要II a 1人当り平均の1.47倍であることを示す)。

以上の2種類の補正係数を確定して、生徒補正人口は各学校種類毎の生徒実数に学校種類別補正係数を乗じ、さらに教育費補正係数を連乗して求める(生徒補正人口=∑(学校種類別生徒実数×学校種類別補正係数(表7)×教育費補正係数〔1986年は147%〕)<sup>(24)</sup>。

このような生徒補正のやり方は、報告書によれば、少くとも次の2点の問題点がある。第1に、学校種類別の補正をおこなう時、基礎学校本課程・実科学校の生徒1人当り経費を基準(100.0)に取ることが根拠に乏しいことである。基礎学校本課程・実科学校が義務教育に相当することが一応の根拠とされるが、これは市町村に学校種類別補正係数の高い学校種類を設置拡充するように刺激を与え、補正係数の低い学校を忌避するように作用することになる。

(24) 前掲、拙著、第3章(130頁)および参考文献を参照。

るのであるが、次に、教育費と他の行政経費との間で補正をおこなう必要がある。この教育費補正係数は、基礎学校本課程・実科学校の生徒1人当り平均経費を用いるが、これはすでに表7の学校種類別指数の作成の際に算出済みである。教育費を除く行政経費には実は、表4に関連して説明を留保しておいた一般財源需要II aを用いる。一般財源需要II aとは、表4にみら

第2に、教育費補正係数(1986年は147%)であるが、比較の基準として基礎学校・実科学校の生徒1人当り經常経費に対して人口1万人以下の市町村の1人当り一般財源需要Ⅱaを取ることの根拠である。基礎学校本課程・実科学校という学校種類の抽出および市町村人口の1万人以下への限定という点も、それぞれ便宜的という以上の根拠があるか否か疑わしいが、問題は生徒1人当り經常経費と人口1人当り一般財源需要Ⅱaとが比較し得るような同性質のものか否かという点である。基礎学校本課程・実科学校(予算書では第2款のそれぞれ21項および22項)には、義務教育であるから、授業料等の特定目的の財源が基本的にない。生徒1人当り經常経費はほぼ全額、一般財源需要とみなしてよい。その限りでは妥当な比較ともみなし得るが、生徒1人当りの經常経費という点に着目するならば、比較の対象は住民人口1人当りの一般財源需要Ⅱaではなく、州經常補助金等を含む教育費以外の行政経費の人口1人当り經常経費がより妥当な比較基準であるとも主張し得る。後者を取る場合、教育費補正係数の定率は大幅に低下する(ある場合には、100%以下となろう)。

教育費補正係数(1986年は147%)は、市町村の規模にかかわらず一律に適用される。この補正係数が「割高」に設定されていることは、各種類の学校が集中的に所在する地域中心都市にとりわけ有利である。実は、この点に教育費補正係数のみならず、副補正として生徒補正人口を置くことの狙いがあるとも言える。というのは、生徒補正人口は主補正人口を除く唯一の副補正であるが、この副補正は国土整備計画にともなう地域中心都市の中心地機能を財政調整面で補強することを意図しているからである。

つまり、中心地機能にともなう財政負担を教育費の「割高」補正の形で調整する訳である。その理由は周辺市町村から通学者が流入することによって、經常負担が増加するから、という点にある<sup>(25)</sup>。

生徒補正における2つの係数の決定は多分に便宜的、政策的で、必ずしも合理的とはいえない。しかしともかく、主補正人口に生徒補正人口を加えたものが補正総人口となる。需要額測定値は、これに基礎額を乗じたものである。

### (c) 基礎額 (Grundbetrag)

基礎額は、たとえば人口1人当りの単位費用といった何らかの客観的指標ではない。基礎額は、以下の4要因がパラメーターとなって決定される補助計算単位である。

①補正総人口(主補正人口+生徒補正人口)。

②市町村財源調達法(第7条)において基準交付金に充当することを予定した財源(基準交付金充当額)。

③市町村の租税力測定値(算定方法は後述)。

④需要額測定値と租税力測定値との差額の調整率(1986年については、本稿のIの(3)で述べたように100%)。

市町村財源調達法(第8条3項)にしたがって、基礎額は基準交付金充当額が全額、需要額測定値と租税力測定値との差額の補填に充てて過不足の残らないように決定されねばならない。需要額測定値は、補正総人口に基礎額を乗じたものであった。それ故、以上の関連は、

$$\left( \begin{array}{c} \text{基準} \\ \text{交付金} \\ \text{充当額} \end{array} \right) = \left( \begin{array}{c} \text{需要額} \\ \text{測定値} \\ \text{の合計} \end{array} - \begin{array}{c} \text{租税力} \\ \text{測定値} \\ \text{の合計} \end{array} \right) \times \text{調整率}$$

(25) 国土計画と市町村財政調整との関連を早い時期に注目した労作として、Manfred Kops, Die regionalen Verteilungswirkungen des kommunalen Finanzausgleichs (Diss), Frankfurt a. M., 1983. がある。

$$= \frac{\left( \frac{\text{補正}}{\text{総人口}} \times \text{基礎額} - \frac{\text{租税力}}{\text{測定値}} \right)}{\times \text{調整率}}$$

で表わされる。したがって、基礎額は、

$$\text{基礎額} = \frac{\frac{\text{租税力測定値の合計} + \text{基準交付金充当額}}{\text{補正総人口}} \times 100}{\text{調整率}}$$

のように決定される<sup>(26)</sup>。つまり、基礎額は補正総人口(①)、基準交付金充当額(②)、租税力測定値(③)、調整率(④)というパラメーターに左右される補助計算単位である。

実際には、租税力測定値が必要額測定値を上回る団体があり、このような団体には基準交付金が不交付となるので、計算をくり返しながらか、最終的には

$$\text{基礎額} = \frac{\left( \frac{\text{租税力測定値の合計} - \text{不交付団体の租税力測定値}}{\text{補正総人口}} + \frac{\text{基準交付金充当額}}{\text{不交付団体の補正人口}} \right) \times 100}{\text{調整率}}$$

のように算定される(1986年については、調整率は100%なので、さしあたりこの要因は捨象できる)。

いずれにしても、基礎額は人口1人当りの行政費用を示すものと期待されてはいない点にあらためて注意しておこう。法の規定するように、基礎額は過不足なく、需要額測定値と租税力測定値との差額の大小にしたがって、基準交付金充当財源を市町村間に配分する補助手段にすぎない。これを逆にいえば、市町村の固有財源である租税力測定値の合計に基準交付金充当額を加えた合計額は、全体としての市町村の一般財源需要に対して財源保障をおこなうに充分であることが期待されているということである。

#### (d) 租税力測定値(Steuerkraftmeßzahl)

そこで、租税力測定値の算定方法をみることにしよう。この算定方法は、すでに本稿のIの(3)で仮定税率に関連して、一通り説明しておいた。すなわち、租税力測定値は市町村物税(不動産税、営業税)および市町村所得税参与の租税力を合計し、これから営業税納付金を控除したものである。租税力測定値は市町村物税と市町村所得税参与とは算定方法が大きく異なるが、この点に立ちいる前にその算定基礎を述べておく必要がある。租税力はいずれも、税収実額および確定税率が基礎となって算定される。財政調整がおこなわれる現年度では、予算の税収見込と補正によって変更され得る当初税率しか与えられていない。そこで、過去の実績に基づく。この時、税務統計上の数値の確定という技術上の問題があるので、税収実額の基礎となる期間と確定税率の基礎となる期間との間にズレが生じる。1986年度(予算年度は暦年と一致)の場合を取ると、確定税率は前年度(1985年)実績を用いるのに対して、税収実額は1984年7月1日から1985年6月30日までの徴収実績が利用される。両者の間に半年間のズレがあるので、1984年の確定税率と1985年のそれとの間に大きな変化がある場合、何がしかの影響が現われ得る。この問題は税収実額が基礎となる期間に対応して、ふたつの確定税率(この場合、1984年と1985年)を用いることによって解決できよう。しかし、ふたつの確定税率を用いることは技術的に煩瑣となるために、立法者は前々年度の確定税率は捨象し、単純に前年度の確定税率を用いる。実際にも、この方法で問題ないと考えられている。ともかく、租税力を測定するという時、前々年の後半期および前年の前半期という独自の期間の設定がなされ、この期間の税収実

(26) Gutachten, a. a. O., S. 20. 前掲, 拙著, 第3章でも, 説明した(134頁)。

額が基礎となるが、確定税率は前年といったように、測定2要因の間に非対称性がある。

以上を前提として、まず市町村物税の租税力についてであるが、実はここで説明すべき点はあまりない。物税の2税(不動産税、営業税)については、市町村に税率決定権が与えられていて、実際にも市町村毎に税率が異なる。この税率の相違を調整するために、仮定税率という観念上の単一税率が利用されることはすでに述べた。つまり、物税の租税力は前述した期間の租税実額を前年の確定税率で除し、この商(租税基準額)に仮定税率を乗じたものである<sup>(27)</sup>。立法者が市町村の人口段階をどのように区分し、それぞれにどのような仮定税率を設定するかによって、租税力は操作可能なものとなる。営業税の仮定税率の推移についてはすでに表1に掲げておいた。ここでは不動産税をふくめ、かつ、1970年代とも比較する形で示すと、表8のように再整理できる。

ところで、沿革的にみると、実は物税の租税力測定値における「規範」性ないし操作可能性が問題化してきたのは1980年代にはいつてからである。というのは、1980年12月31日まで1952年12月9日の市町村物税の税率認可義務に関する政令が有効であり、これに従って州は人口2万5,000人を境に市町村を2段階に区分し、それぞれに対応して税率の一定幅を設定した。市町村はその幅の範囲内で、制限的に税率決定権を行使するにとどまった。また、その制限内で決定された税率の90%が、仮定税率を決定する時の材料とされた。このような状態のもとでは、市町村間の税率の変動幅は相対的に小さいので、

仮定税率の決定にさほどの困難は生じなかった。かつ、確定税率はその90%に評価されるのであるから、仮定税率は10%の留保財源を見込んだ標準税率の意味をもっていた訳である。

1981年以後、市町村の税率決定権に対する州の統制は撤廃され、同時に、仮定税率の決定基礎として市町村の確定税率を90%に割落して評価する慣行も廃止された。ただし、不動産税については割落しの慣行が1982年まで維持された。表8は、このような事情を反映している。すなわち、営業税は1980年まで仮定税率、人口の段階区分ともほぼ安定していたのに対して、1981年以後流動化が著しい。これに比較して、不動産税は、1983年まで安定している。そして1983年から、両税とも仮定税率の大幅な引上げがおこなわれるに至った。

このような変化は、次の市町村所得税参与の租税力の算定にも現われている。つまり、所得税参与は分与税であって、市町村は税率決定と無縁なので、現行規定では分与実額がそのまま租税力となる。物税の場合と異なり、仮定税率という操作は不要であり、また、市町村を段階区分する必要もない。しかし、1980年までは分与実額が90%に割落されて租税力に算入されていた。分与実額の10%は財政調整外の、いわば市町村の「留保財源」だった訳である。ところが、営業税の場合と同じく、1981年以後90%への割落し措置は廃止され、分与実額がそのまま(100%)租税力に算入されることになった。

こうしてみると、1981年に市町村の税率決定において州が統制権を放棄したことは、他方で租税力の算定における「温情」措置の撤廃と呼応していた訳である。その背景は複雑であるが、ひとつには州財政の収支悪化が進行し、州が自らの財政困難を市町村に「輸出」しようとした

(27) Ebenda, S. 43f. 租税基準額は、課税標準に法定の租税指数を乗じて得られる。前掲、拙著、第5章。

表8 物税の仮定税率の長期推移

市町村の人口規模		2万5,000人 未 満	2万5,000人 以 上	2万5,000人～ 15万人	15万人以上	15万人以下	15万人以上
不 動 産 税 A	1970	99	108	・	・	・	・
	1978	99	108	・	・	・	・
	1980	99	108	・	・	・	・
	1981	99	108	・	・	・	・
	1982	99	108	・	・	・	・
	1983	・	・	・	・	135	150
	1984	・	・	・	・	135	150
	1985	・	・	・	・	135	150
	1986	・	・	・	・	160	170
不 動 産 税 B	1970	162	225	・	・	・	・
	1978	180	225	・	・	・	・
	1980	180	225	・	・	・	・
	1981	180	225	・	・	・	・
	1982	180	225	・	・	・	・
	1983	・	・	・	・	200	250
	1984	・	・	・	・	220	250
	1985	・	・	・	・	220	250
	1986	・	・	・	・	280	300
営 業 税	1970	225	270	・	・	・	・
	1978	247.5	270	・	・	・	・
	1980	247.5	270	・	・	・	・
	1981	250	・	280	310	・	・
	1982	280	・	300	320	・	・
	1983	・	・	・	・	300	330
	1984	・	・	・	・	300	330
	1985	・	・	・	・	320	350
	1986	・	・	・	・	350	380

(出所) 表4に同じ (S. 22)。ただし、1970、1978年は、M. Gläser, Die staatliche Finanzzuweisung an die Gemeinden, Frankfurt a. M., 1981, S. 292による。

こと、しかし他方で、1970年代に地域改革と機能改革といわれる市町村の統合運動と事務委譲が進み、市町村の行政力・財政力が強化されていたこと、といった州、市町村双方の事情を指摘しておきたい。前者の州側の事情は、従来の「温情」措置を継続することが困難となったことを示すものであるが、税率決定権の拡大と引換えにそのような「温情」措置が廃止されることにも耐え得る市町村側の事情の変化もあった訳である。

ところで、物税の2税と市町村所得税参与の租税力測定値の合計から営業税市町村納付金を控除したものが、租税力測定値であった。営業税市町村納付金は1969年の財政改革で市町村所得税参与とひきかえに導入され、分与税とは逆に、市町村が州および連邦に納付する納付金(分賦税)である。分与税と納付金の並存は一見すると、相互に清算しあう不合理な制度のように見え、また事実そうでもあるが、しかし、市町村間の財政調整の役割をも果している。という

のは、営業税は企業が集中的に立地する市町村に税源が偏在するため、納付金はそのような税源偏在の市町村からもっぱら納付される。他方で、所得税参与は基本的に所得税納税者の居住地基準で分与されるので、企業の立地の多少にかかわらず市町村に普遍的に税源が与えられるからである。

この財政調整効果については市町村間の利害対立という問題があるが、ここでは立ち回らない<sup>(28)</sup>。

ところで、営業税納付金の算定方法であるが、それは納付金制度を導入した市町村財政改革法(第6条2項)によって規定されている。すなわち、市町村はそれぞれの確定税率で営業税実額を除し、この商(租税基準額)に法定の52%を乗じて納付金を算定する。ノルトライン・ヴェストファーレン州の場合、15万人超の都市は1986年の仮定税率が380%であったから(表8)、仮定税率に等しい確定税率を課しているとすれば、営業税収の13.7%(52% ÷ 380%)が納付金として失われることになる。この営業税納付金が、物税2税および市町村所得税参与の租税力合計値から控除されて、租税力測定値が決定される訳である。

しかし最後に、租税力測定値に算入されない「租税力」について触れておこう。そのような「租税力」としては、賃金額税および市町村雑税がある。第1の賃金額税は実は、1980年1月1日をもって廃止された。同税の意義については別に論じたので、ここではくり返さない<sup>(29)</sup>。第2の市町村雑税(犬税、娯楽施設利用

税等)は収入金額が小さいこと、課税目的が税収調達というより、課税対象の公共的規制にあること等の理由で租税力測定値の算定対象とされていない。

#### (e) 調整規定

需要額測定値が租税力測定値を上回る時、差額が基準交付金によって補填されるが、その調整規定については、すでに本稿のIの(2)で詳細に説明したので、ここでは省略する。1980年代の市町村財政調整をめぐる紛争は、この調整規定における第II嵩上げの導入(1983年)の是非をめぐる始まったものであることは、記憶に新しい。

#### (f) 補論：定式による説明

西ドイツの市町村財政調整における基準交付金の特徴を、定式によって説明しておこう<sup>(30)</sup>。

第1に、補助計算単位である基礎額を決定しなければならない。基準交付金の不交付団体(1985年で396市町村のうち8団体)の問題を一応捨象すれば、前述のように、基礎額( $G$ )は、租税力測定値の合計( $\sum t_i$ )に法定の基準交付金充当額( $S$ )を加算し、これを補正総人口( $\sum a_i$ )で除して得られた(調整率は事態を複雑にするのみなので、100%として、ここではその影響を捨象する)。したがって、

$$G = \frac{S + \sum t_i}{\sum a_i} \quad (1)$$

次に、各市町村の需要額測定値( $m_i$ )は、実人口に法定の補正をおこなった補正人口( $a_i$ )に基礎額( $G$ )を乗じたものである。

(30) Heinz Grosseckttler, Die Bestimmung der Schlüsselmasse im kommunalen Finanzausgleich, in: Finanz Archiv N. F., Bd. 45, H. 3., Tübingen 1987, S. 393-440. 定式的説明はS. 435f. 基準交付金による財源保障機能の可能性について論じた注目すべき労作であるが、基礎額を補助計算単位ではなく、実体的な単位費用として把える議論となっている点は疑問である。

(28) 前掲, 拙著, 第2章に詳しい。

(29) 同上, 第5章。なお, 報告書は西ドイツ広域州8市の市町村財政調整の異同について比較をおこなうが, 小稿では割愛せざるを得ない。Anlage 5 による有益な比較の一覧表がある。

$$m_i = a_i G \quad (2)$$

各市町村の得る基準交付金 ( $s_i$ ) は需要額測定値 ( $m_i$ ) から、法定の算定手続に従って示される租税力測定値を控除したものである。

$$s_i = a_i G - t_i \quad (3)$$

(3) 式は、(1) 式を用いて以下のように変形される。

$$\begin{aligned} s_i &= \frac{a_i}{\sum a_i} (\sum t_i + S) - t_i \\ s_i &= \frac{a_i}{\sum a_i} \sum t_i - t_i + \frac{a_i}{\sum a_i} S \\ s_i &= \left( \frac{a_i}{\sum a_i} - \frac{t_i}{\sum t_i} \right) \sum t_i + \frac{a_i}{\sum a_i} S \quad (4) \end{aligned}$$

そこで、 $\sum a_i = A$  (補正総人口合計)、 $\sum t_i = T$  (租税力測定値合計) というように、(4) 式を再定式化すると、

$$s_i = \underbrace{\left( \frac{a_i}{A} - \frac{t_i}{T} \right)}_{\text{(水平的調整要因)}} T + \underbrace{\frac{a_i}{A} S}_{\text{(垂直的調整要因)}} \quad (5)$$

それぞれの市町村からみて、基準交付金 ( $s_i$ ) は基本的に、州の基準交付金充当額を補正総人口合計に占める当該市町村の補正総人口の比率で按分したものにほかならない  $\left( \frac{a_i}{A} S \right)$ 。これを基準交付金の垂直的要因と呼ぶとすれば、他は水平的要因である  $\left( \left( \frac{a_i}{A} - \frac{t_i}{T} \right) T \right)$ 。補正総人口合計に占める当該市町村の補正総人口の比率が、租税力測定値合計に占める当該市町村の租税力測定値の比率を上回る時  $\left( \frac{a_i}{A} > \frac{t_i}{T} \right)$ 、この市町村は垂直的要因に基づく配分額にさらに追加を受ける。逆の場合  $\left( \frac{a_i}{A} < \frac{t_i}{T} \right)$ 、垂直的要因に基づく配分額からの削減となる。追加となるか削減となるかは、各市町村の相対的な補正総人口の比率  $\left( \frac{a_i}{A} \right)$  と相対的な租税力の比率  $\left( \frac{t_i}{T} \right)$  との

間の関係如何に依存する。

つまり、基準交付金は全体として垂直的財政調整の枠組のなかにあるが、そのなかで市町村間の水平的調整要因を加味している訳である。

定式 (5) の諸要因のうち、補正総人口 ( $a_i$ ,  $A$ )、基準交付金充当額 ( $S$ ) については補正係数あるいは充当財源額が市町村財源調達法に法定されている。数値の決定が立法者の意思に依存するという意味で、これらは本来的に「規範」的性格をもつ。しかし、租税力測定値 ( $t_i$ ,  $T$ ) も客観的な税収実額ではなかった。市町村所得税参与については分与実額であるが、租税力測定値のもうひとつの支柱である物税 (不動産税、営業税) は仮定税率の設定により「規範」的税収を測定し得るにすぎない。

そこで、物税の租税力測定値の「規範」性についても、定式的に説明しておこう。

「規範」税率である仮定税率を  $h_i^N$ 、課税標準に法定 (不動産税法、営業税法) の租税指数を乗じて得られる租税基準額を  $B_i$  とすれば、両者の積は「規範」的税収 ( $A_i^N$ ) となる。

$$A_i^N = h_i^N \cdot B_i \quad (6)$$

他方、税収実額 ( $A_i^I$ ) は租税基準額 ( $B_i$ ) に実税率 ( $h_i^I$ ) を乗じて決定される。

$$A_i^I = h_i^I \cdot B_i \quad (7)$$

租税力測定値 ( $t_i$ ) は「規範」的税収 ( $A_i^N$ ) を言いかえたものにほかならないので、(6) および (7) の両式より次の定式が導かれる。

$$A_i^N = h_i^N \cdot \frac{A_i^I}{h_i^I} = t_i \quad (8)$$

つまり、物税の租税力測定値がどの程度「規範」的となるかは、仮定税率 ( $h_i^N$ ) と実税率 ( $h_i^I$ ) の関係如何に依存する。 $h_i^N/h_i^I$  が 1 より小ならば、 $A_i^I > A_i^N = t_i$  となる。前者の税収実額と後者の租税力測定値との差額は、税収調達力を

それだけ過小に測定したことを意味し、基準交付金の算定対象外に「留保」される市町村の余裕財源をみていることになる。他方、 $h_i^N/h_i$  が1より大ならば、 $A_i^N < A_i^N = t_i$  となるので、租税力測定値が税収実額を上回って過大に測定される。したがって、その差額は過大に測定された税収調達力であって、その分だけ基準交付金を実質的に削減することになる。その結果、一般的には、市町村は確定税率を仮定税率まで引上げるように誘因されるであろう<sup>(31)</sup>。

## （2）報告書による再検討と改革提案

### （a）財政需要の直接測定は可能か

さて、市町村の財源需要を測定する時、まず再検討されねばならない点は、現行の需要額の測定方法（需要額測定値 = 補正総人口 × 基礎額）に代わる代替的方法はあるか否かという点である。市町村に配分された行政機能を、客観的な指標に基づいて財政需要として定量化することは可能であろうか<sup>(32)</sup>。西ドイツの現行の方法では、市町村の財政需要は決算ベースで、したがって現年度からみて3年前の一般財源需要IIという形で把握され、さらにその利用も補正総人口の規定要因のひとつである主補正係数を決定する時の「指針」に限定されている。一般財源需要IIは客観的な財政需要の反映でもあるが、同時に市町村の政策判断の結果でもある。同一規模で相似た自然・社会条件下の市町村の歳出規模と内容が異なることはめずらしくない。したがって、一般財源需要IIは人口規模に応じた平均値のみが意味をもち、その平均値の通増状況が主補正係数を通増させる時の「指針」の

役割を演じる程度のもにとどまる。

報告書は代替的方法を否定して、結論的に第1に、市町村のおこなうべき事務範囲、公共給付の水準、その費用を定量化すること等は市町村の多様性からいって不可能であり、また、市町村の自治権の行使を侵害することになる。第2に、仮にこれが容認されても、財政需要を直接測定する上で説得的な方法を誰も提示していない。したがって、報告書は将来も現行の測定方法を維持することが可能であり、かつ、不可欠であると述べる。

報告書が代替的方法の可能性を否定したことは驚くにあたらないが、西ドイツでも財政需要を直接的に測定する志向があることが窺われ、その点は興味深い<sup>(33)</sup>。しかし、このような志向が将来現実化する可能性は乏しい。

### （b）一般財源需要IIの新算定方法

そこで、現年度の財政需要の直接測定は断念され、従来のように、補正総人口 × 基礎額の形で財政需要を把握する。そして補正係数の「指針」として、決算ベースで過去の一般財源需要IIを測定することで満足することになった。しかし、一般財源需要IIの測定方法に問題がない訳ではない。

報告書が新たに改善を加えた一般財源需要IIの算定式（新）は、表9に示した通りである。前掲の表4の算定式（旧）と比較すると、変化した点は以下の3点に分けられよう。

第1は、控除項目として「(3) 過年度欠損金補填」を設けたことである。従来の方法では、

(1)の歳出超過が一般財源需要IIの構成要素であるが、歳出超過の算定の基礎となる歳出には過年度の歳出超過に由来する過年度欠損金補填

(31) Rolf Krämer, *Finanzausgleich und kommunale Steuerpolitik in Nordrhein-Westfalen*, Bund der Steuerzahler 1986. が、このような側面を問題にしている (bes. S. 29.)。

(32) Gutachten, a. a. O., S. 29.

(33) (注)30のGrossekettlerも、その方向に沿っているかに見える。



表9 一般財源需要IIの算定式(新)

区	分
(1) 歳出超過 (a-b)	
(a) 経常会計歳出	
(b) 経常会計歳入	
(2) 経常会計繰出金 (控除)	
(3) 過年度欠損金補填 (控除)	
(4) 資本会計からの繰入金	
(5) 地方税 (c+d+e+f+g-h)	
(c) 不動産税A	
(d) 不動産税B	
(e) 営業税	
(f) 賃金額税 (1980年以後廃止)	
(g) 所得税市町村参与	
(h) 営業税納付金	
(6) 賃金額税廃止調整補填金	
(7) 一般交付金	
(i) 基準交付金	
(j) 需要交付金	
(k) その他の一般交付金	
(8) 一般財源需要II (1-(2+3)+4+5+6+7)	
(9) 教育費充当一般財源需要 (1-m)	
(l) 教育関係経費 (総務費を除く)	
(m) 教育関係特定財源 (総務関係を除く)	
(10) 一般財源需要IIa (8-9)	

(出所) 表4に同じ (Anlage 6)。

が含まれている。したがって、過年度欠損金はその発生年度に歳出超過として計上され、さらに、それが補填される次年度以降でふたたび今度は過年度欠損金補填の形で歳出のなかには入りこむ。つまり、2重計上となっている訳で、これを解決するためには単年度ベースで算定しなければならない。そのためには、報告書がおこなったように「(3) 過年度欠損金補填」を控除してやればよいことになる。

第2は、算定式(旧)では加算項目であった「(2) (d) 元金償還額」および「(2) (e) 地方債発行費」を、算定式(新)では削除した点である。この両項目は実際の支出は資本会計でおこなわれる。それにもかかわらず、経常会計の一般財源需要IIのなかに算入されていたのは両

項目がいわゆる義務操出であって、経常会計が必要額を義務繰出金として負担しなければならないからである。換言すると、一般財源需要IIは経常会計のみならず、その限りで資本会計に発生する財政需要をも算入していたことになる。

報告書が問題にしたのは、まず、元金償還額および地方債発行費は資本会計で発生する一般財源需要としてどの程度適切であるか、という点である。元金償還額を取ると、これは過去において資本支出の財源を地方債で調達したことの反映である。ところが、資本支出の財源構成に占める地方債の比率は市町村毎に異なる。仮に地方債の構成比率が市町村間で同一であったとしても、長期債か中期債か等の期間構成によって元金償還の所要額が市町村間で変化してくる。したがって、元金償還額は市町村における資本会計の一般財源需要を公平な形で反映するものとはならない。

そこで、市町村の現債高に対して州平均の償還率を乗じて「規範」的元金償還額を算定する方法が考えられよう。しかし、報告書はこの方法をも否定した。なぜなら、第1に、「規範」的元金償還額という方法は決算実額に基づくという一般財源需要IIの算定の根本性格をゆるがすことになる。第2に、元金償還と異なり、利子支払は経常会計支出である。ところが、「規範」的元金償還額という方法をとると、やはり市町村毎に異なるはずの地方債利率の相違についても「規範」化しなければならない。「規範」として州平均利率を導入すると、一般財源需要IIはますます決算実額から乖離し、「規範」と実額の奇妙なアマalgamとなる。

問題は、資本会計における一般財源需要をどのようにして一般財源需要IIの算定に反映させるか、という点である。資本会計の支出を資本

目的交付金、地方債、建設負担金、財産売却収入等の資本会計の固有財源によってすべて補填することは不可能であり、かつまた経常一般財源による資本支出の補填比率の引き上げが望ましいとすれば、一般財源需要Ⅱの算定に資本会計の財政需要を何らかの形で組みこむことがむしろ望ましい。ところが、これは直前に報告書が否定したはずの「規範」的方法（たとえば市町村施設・資本財の標準償却額、現債高の「規範」的元金償還額等）に行きつかざるを得ない。なぜなら、それ以外に市町村を公平に扱う算定方法は見だし難いからである。

こうして、報告書は経常需要と資本需要とを同時に、一般財源需要Ⅱの形で算定する適切な方法は見出し難いと結論した。資本需要の正確な算定のためには、市町村施設・資本財の現存額と整備されるべき将来額とを比較できることが前提条件となるが、それはまったく不可能である。こうして報告書は、一般財源需要Ⅱの算定に資本会計の財政需要を組みこむことは別の、もしくは、将来の課題とし、経常財政需要に算定範囲を限定した。したがって、元金償還額等の資本財政需要の項目は算定式（新）では削除された。

算定式（旧）の「(4) 病院建設納付金」が算定式（新）から脱落したのもほぼ同じ理由による。病院建設納付金は、州の地域医療計画に編入されている公私立病院の資本助成費の1部となるもので、州の基金に納付される。納付金の支出は、市町村の資本会計で経理される。実質的にも会計処理上も資本需要である訳で、納付金の財源調達も、経常会計から一般財源を繰入れるかまたは地方債収入を充当するか等は市町村の裁量に任されていた。

実は、病院建設納付金のもっと単純な意味で

削除して差し支えなかった。というのは、1987年の市町村財源調達法以後、この納付金制度そのものが廃止されたからである。

第3に変化した点は、算定式（新）では基準交付金の他に、需要交付金およびその他の一般交付金が一般財源需要Ⅱの加算項目に加えられた。需要交付金は、構造的に赤字を条件づけられるとみなされた財政力の弱体団体に交付するもので、その交付先は少数の中小市町村に限られている。その他の一般交付金は、市町村に実施を義務づけた委任事務の見返りに、人口1人当りの定額で州内全市町村に交付していたものであるが、1982年度限りで打切られた。

基準交付金と比較すると、需要交付金およびその他の一般交付金はほとんど取るに足りない程の比重しかもたない。だからこそ、算定式（旧）では捨象されてきたのであるが、新たに算入するものとしたのは、次のふたつの事情を報告書が考慮したからであった。第1は、両交付金は経常一般財源であって、これを一般財源需要Ⅱに算入しないのは形式的に首尾一貫性を欠くことになる。第2に、両交付金ともほとんど中小市町村に交付されているので、算入すると1万人以下の市町村の一般財源需要Ⅱの水準が押しあげられる。人口規模別にみると、一般財源需要Ⅱの1人当たり平均は規模が大きくなる程高くなるが、その時1万人以下の市町村の1人当たり平均が基準（100.0）となる。そこで、少額ではあっても両交付金を一般財源需要Ⅱに算入することは、市町村の人口増加にともなう1人当たり平均の逡増度合をゆるやかにすることに役立つ。これは、市町村人口の主補正係数を決定する際に大中市と一般市町村との間に生じる利害対立を緩和する。

ところが、報告は市町村雑税については一般

財源需要Ⅱの算定に新たに加えることをしなかった。市町村雑税収入は一般財源であることが明らかで、しかしその収入額は小さいこと、といった点で需要交付金・その他の一般交付金と共通した性格をもつだけに、報告書の決定は奇妙に思われよう。

その理由として報告書は、第1に一般財源需要Ⅱは主補正係数を決定する際の「指針」に用いられるにすぎず、市町村の一般財源をくまなく総和する必要は必ずしもないこと、第2に市町村雑税は租税力測定値の算定項目ではないこと、第3に市町村雑税の税収の大宗を占める土地取得税の譲与は特別市および郡に対してのみ与えられていたこと、第4に同譲与税が1987年以後廃止されたこと、等を挙げている。

しかし、以上は必ずしも説得的ではない。おそらく報告書は、需要交付金・その他の一般交付金を算定式(新)に算入する場合とは異なり、市町村雑税を算入したとしても、一般財源需要Ⅱの1人当り額が市町村の規模増加とともに逓増する程度にほとんど影響を与えないか、もしくは、逓増を加速するかするために、算定式(新)への追加は無用ないし有害と考えたのではないかと思われる。

### (c) 算定結果の新旧比較

さて、算定式(新)(旧)の算定結果に関する比較を1983年についてのみおこなっておこう。表5と表10とを比較すると、次のようになる。第1に、一般財源需要Ⅱの1人当り額の州平均は算定式の変更によって、937.55 DMから811.95 DMに縮小した。これは、算定範囲を厳密に経常需要に限定したためと思われる。第2にしかし、市町村の規模別格差は拡大した。1万人以下の市町村の一般財源需要Ⅱの1人当り額を100.0とすると、算定式(旧)による75万人

超の指数は162.8であるが、算定式(新)では171.0である。

第3に、一般財源需要Ⅱの規模別指数と法定の主補正係数との間の乖離(4欄)を比較すると、6万人を境として異なった結果になっている。すなわち、6万人超では算定式(新)による場合、乖離幅が拡大しているのに対して、6万人以下では乖離幅は縮小している(もともと30万人~50万人の都市の乖離幅は、ほとんど変化していない)。

しかし、両算定式に共通する問題は、算定式(新)(旧)の如何を問わず、主補正係数の形状は一般財源需要Ⅱの規模別指数の形状を「指針」としてはしていない、という点である。報告書は、その点を指摘しながら、直ちに立法者を非難しない。報告書の次の作業は、一般財源需要の回帰分析に向けられる。

### (d) 回帰分析と新主補正人口

さて、報告書の圧巻をなすところは、綿密な吟味を経た、一般財源需要Ⅱの回帰式によるモデルの構築である<sup>(34)</sup>。構築された4モデルのうち、報告は第2モデルを選択するのであるが、その回帰式のパラメーター、切片、係数等を表11に示しておこう。表11の係数の数値は、1983年についてであるが、時系列でみても第2モデルは安定した係数の推移となっている(表12)。報告が第2モデルを選択するのは、このモデルが安定性の点で秀れているからであるが、主たる理由は、自明ながら第2モデルが一般財源需要Ⅱの実際値の分散状況と強い相関を示しているからである。

その点を、図4が興味深く示している。この図のドットは言うまでもなく、ノルトライン・ヴェストファーレン州396市町村の一般財源需

(34) Gutachten, a. a. O., Anlage 8.

表11 一般財源需要IIの回帰式 (第2モデル)

パラメーター	係 数	T FOR HO: PARAMETER=0	備 考
INTERCEPT	717.60487314	14.28	Y切片
SQRTEINW	0.52548447	8.48	人口平方根
RELSEK1	2192.75131562	9.66	高学年次生徒数
RELPRIM	-5058.33772301	-5.01	低学年次生徒数
EINWFLCH	0.01178577	6.34	人口密度
KVR14	12819.74544833	4.04	広域事務組合
RELAUSL	859.79046811	3.78	外国人
KURORT26	4.20024341	3.35	温泉地
KURORT17	-813.73026784	-2.25	温泉地
EINWWCHT	-20.11782263	-2.90	人口増減率
WCHTSOEM	3.31752167	2.81	社会扶助受給人口
WCHTARBL	1.42558732	2.24	失業者数

(注) ちなみに  $R^2$  は0.564498である。

(出所) 表4に同じ (Anlage 8)。

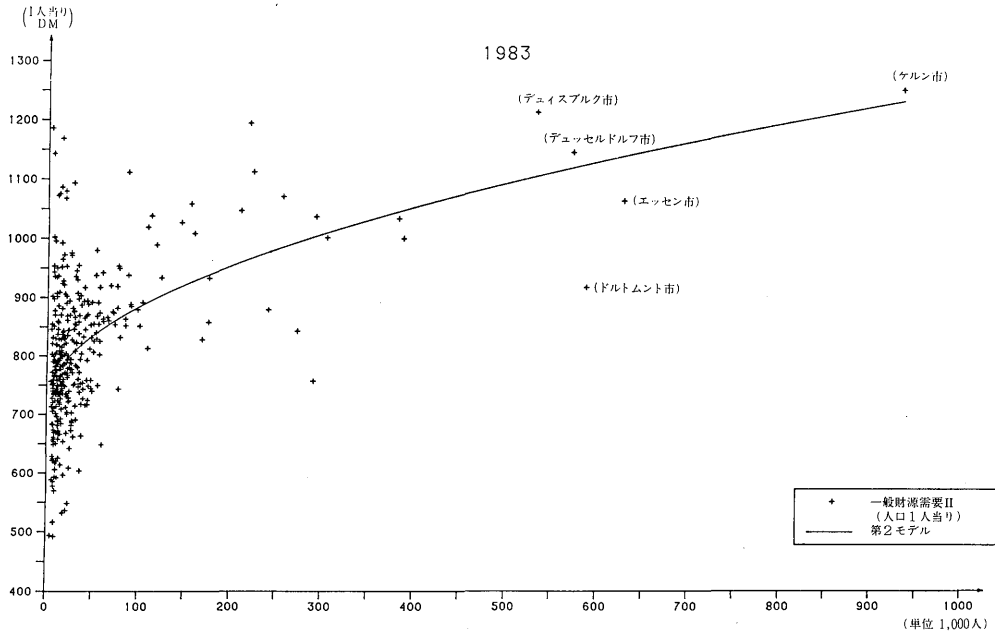


図4 一般財源需要IIの分布と第2モデル (1)

(注) 一般財源需要IIも第2モデルも修正値である。本文を参照。

(出所) 表4に同じ (Anlage 8)。

要IIの1人当り額の実際値(1983年)が分散している状況を表わしている。しかしドットは、実は実際値そのものではない。実際値から表11の第2モデルによる回帰式のうち、住民人口の平方根を除く高学年次生徒数以下のパラメー

ターによって算出された額を控除している。

したがって、図のドットは修正された実際値であって、第2モデルの回帰式のうち、Y切片と住民人口の平方根に対応することになる。図の線分がその対応関係を示している(表11より、

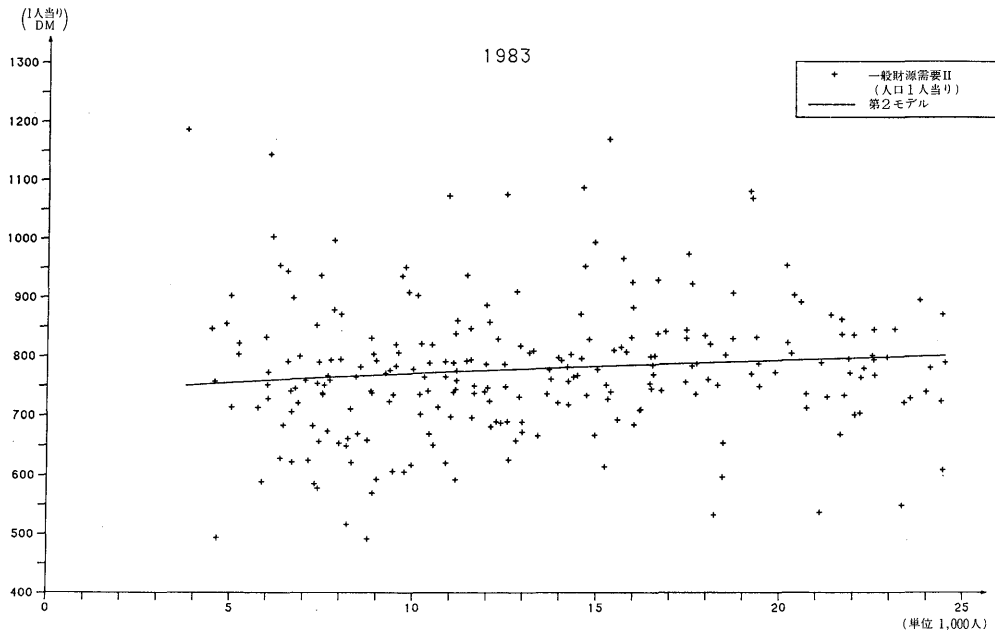


図5 一般財源需要IIの分布と第2モデル(2)  
 (注) 図4を2万5,000人以下について拡大したもの。  
 (出所) 表4に同じ(Anlage 8)。

線分の回帰式は  $y=717.60+0.53\sqrt{x}$ 、ただし、 $y$  は人口1人当り一般財源〔DM〕、 $x$  は市町村人口〔千人〕。ドットの分散状況はみごとに線分に収斂する傾向にあると見てよい。図5は、図4の人口2万5,000人以下の部分拡大したものであるが、この図5でもほぼ同じことが確認できよう。

報告書は慎重な表現を選びながらも、図4および5から、以下のいくつかの帰結を引きだす。第1に、全体として算定式(新)に基づく1人当り額の一般財源需要IIの分布は、傾向的には市町村人口の平方根の約2分の1 ( $0.53\sqrt{x}$ ) に比例して逓増すると見せせうである。ただし、その1人当り一般財源需要IIは、表11の回帰式のモデルで人口平方根以外のパラメーターから算出される金額を控除しているから、この点を考慮すると、適切な副補正が必要である。

第2に、人口2万5,000人以下について示した

図5によれば、ある規模の範囲では逓増は平方根による曲線というより、ごく緩やかな傾きの直線状となる。

第3に、図4、5において第2モデルに基づく曲線 ( $y=717.60+0.53\sqrt{x}$ ) から乖離する市町村も多い。これは、一般財源需要IIがその要因のひとつである地方物税(主として営業税)の収入の大小に影響されることを合せ考えると、物税税源が平均からかけ離れて偏在しているか、もしくは、税率決定が市町村の手に委ねられているために市町村の裁量に差があるためであろう。

第4にすでに述べた点と重なるが、捨象した高学年次生徒数以下のパラメーターに対応する一般財源需要IIが存在するから、人口規模の増加に対する主補正のみならず、副補正もまた必要である。ちなみに、デュッセルドルフ市の場合をみると、一般財源需要IIの1人当り額の実

西ドイツ市町村財政調整の再検討 (2)

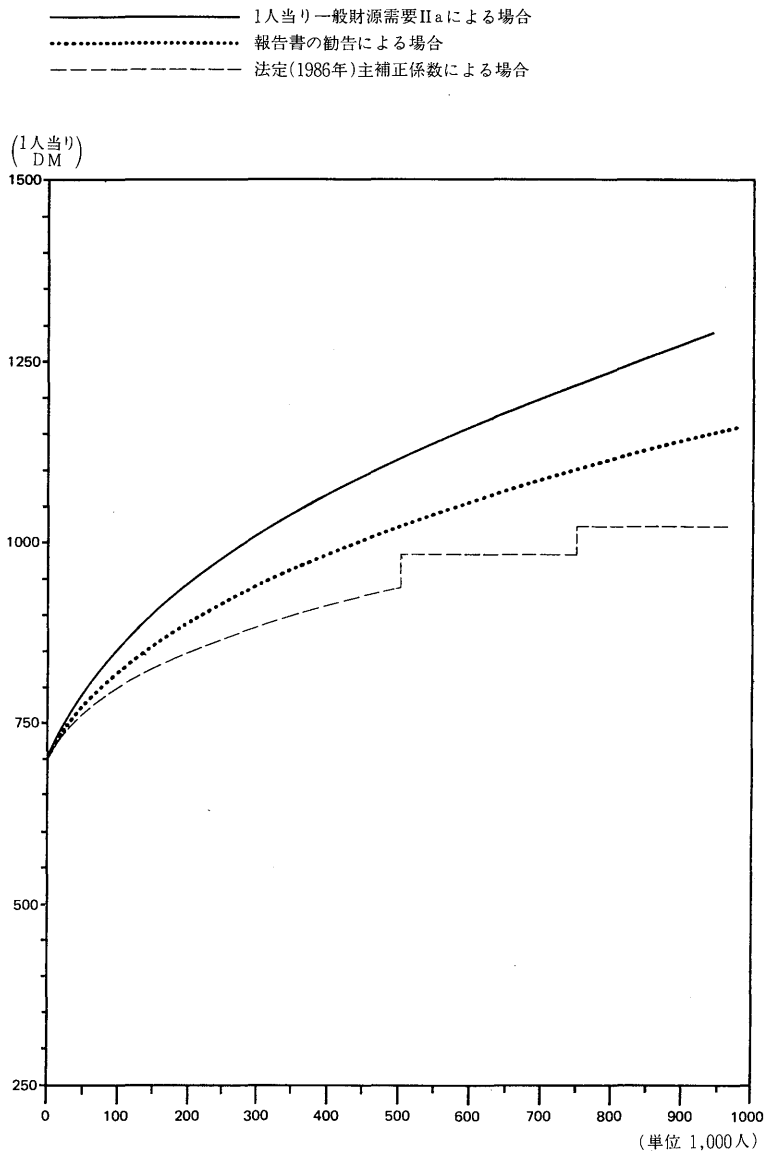


図6 主人口補正後1人当り需要額測定値の形状  
 (注) 1人当り一般財源需要IIaは算定式(旧)によるもの。  
 (出所) 表4に同じ(Anlage 9)。

際値は 1340.93 DM, 表11の第2モデルによる一般財源需要IIの理論値は 1315.03 DM である。他方, 同じモデルで, 人口の平方根のみをパラメーターとした回帰式 ( $y=717.60+0.53\sqrt{x}$ ) では 1116.34 DM で, 実際値とも理論値とも約200 DM ほど異なる。1例のみであるが, 大部分は

人口平方根のパラメーターによって説明される訳で, 副補正を必要とするその他のパラメーターの役割は小さいとみてよいのである。

このように一般財源需要IIの分布を回帰分析すると, あらためて市町村人口について主補正をおこなうことの正当性が立証され, 同時に回

帰分析のモデル構築を通じて、主補正係数の人口増加にともなう逡増の形状を客観的に決定する可能性が提供されてくる（つまり、人口の平方根の約2分の1）。

そこで次に、報告書は新たにどのような主補正係数を提案したのであろうか。主補正係数を決定する際のタテ前は、一般財源需要IIaの1人当り額が市町村の人口規模の増加につれて逡増する状況を反映することであった（一般財源需要IIでなく、IIaであるのは、教育費については副補正の形で別途考慮するからである）。ところが、タテ前に反して、算定式（旧）の場合実際の法定補正係数との関連は薄く、かつ、算定方法にも首尾一貫性を欠いていたことはすでに述べた通りである。

これに対して、報告書は算定式（新）に基づく回帰分析の結果と主補正係数の決定とを緊密に結びつけようとする<sup>(35)</sup>。回帰分析（第2モデル）によれば、人口1人当りの一般財源需要は人口（ $x$ ）に比例するのではなく、人口の平方根の約2分の1（以下では報告書は、 $0.53\sqrt{x}$ を単純化して $0.5\sqrt{x}$ を用いる）に比例すると考えられた。これによれば、人口補正係数はしだいに逡増するが、逡増の限界的な程度はしだいに逡減する曲線を描くことになる。

報告の提案と現行の主補正係数の形状とを対比させて描くと、図6ようになる。結果的に、回帰分析に基づく補正係数の形状は、一般財源需要IIa（新）と法定補正係数の中間となる。なお、これもすでに述べたように、法定補正係数は人口50万人超については補間法を適用しなかったが、報告書はこれを恣意として排除する。

ところで、次の問題は補正がおこなわれる出

発点の設定である。市町村財源調達法は従来、州市町村条例第3a条の事務配分の区分基準を利用し、1万人以下の市町村を100として、2万5,000人に対して105%、6万人に対して110%等々というように補正係数を逡増させ、50万人未満については補間法を適用してきた。ところが、州市町村条例第3a条が事務配分の区分として言及しているのは2万5,000人未満、2万5,000人～6万人、6万人超の3段階のみである。したがってすくなくとも、6万人超の人口規模の区分と補正係数の逡増については、法が一般財源需要IIaの逡増に基づいて決定してはいないという意味で、立法者の恣意にほかならない。また、2万5,000人と6万人とに対応する補正係数の法定も、それが事務配分の変化にともなう一般財源需要の増加を客観的に測定した結果ではないのであるから、やはり恣意である。

回帰分析の第2モデルでは、逡増の出発点（ $y$ 軸の切片）は1983年について717.60 DMであった。報告書は、この出発点を「基本額」（Sockelbetrag）と呼び、巧妙な決定方法を案出した。

その方法を簡単な例で考えてみよう。A, B, C, の3市町村があり、それぞれ1万人、4万人、16万人の人口規模であるとする。仮に「基本額」が人口1人当りについて700 DMであるとすると、1人当りの市町村A, B, Cの一般財源需要IIaは、人口の平方根の2分の1に応じて増加するので、以下ようになる。

$$\begin{aligned} A &= 700 \text{ DM} + 0.5\sqrt{10,000} \text{ DM} = 750 \text{ DM} \\ B &= 700 \text{ DM} + 0.5\sqrt{40,000} \text{ DM} = 800 \text{ DM} \\ C &= 700 \text{ DM} + 0.5\sqrt{160,000} \text{ DM} = 900 \text{ DM} \end{aligned}$$

したがって、市町村A, B, Cの人口比は1:4:16であるが、一般財源需要IIaの比は750:800:900 = 1:1.067:1.2となり、人口比と比較すると、その逡増はかなり緩慢となる。

(35) Ebenda. Anlage 9.

ところで、算定式（新）により市町村 A, B, C の一般財源需要 IIa は既知の数値であって、むしろ未知数は設例で 700 DM と仮定した「基本額」の方である。ところが、上記の設例において、一般財源需要 IIa と「基本額」との間には以下の関係が成り立つことがわかる。

$$\begin{aligned} & (750+800+900) \div \text{市町村数}(3) \\ & = 816.67 \text{ DM} \quad (1) \\ & [(\sqrt{10,000} + \sqrt{40,000} + \sqrt{160,000}) \div 3] \times 0.5 \\ & = 233.33 \times 0.5 = 116.67 \text{ DM} \quad (2) \end{aligned}$$

(1) より (2) を控除すると、基本額と一致する。すなわち、

$$816.67 \text{ DM} - 116.67 \text{ DM} = 700.00 \text{ DM}$$

(基本額)

つまり、「基本額」という計算単位は、一般財源需要 IIa, 市町村人口, 市町村数がすでに知られているならば、容易に導かれ得る。そこで、州内396市町村について上記の設例と同じ計算をおこなうと、「基本額」は、752.74 DM マイナス 85.27 DM = 667.47 DM となる。市町村数, 人口はまったく客観的であるから、一般財源需要 IIa が客観的に算定されているならば、「基本額」も客観的である。

この「基本額」に基づく新たな主補正係数表は、表13のようになる。この表では、ノルトライン・ヴェストファーレン州の最小の村 (Eus-

kirchen 郡 Dahlem 村, 3776人) の1人当り一般財源需要 IIa の理論値 ( $667.47 + 0.5\sqrt{3,776} = 667.47 + 30.72 = 698.19 \text{ DM}$ ) が100.0とされ、主補正係数がほぼ3%増加するごとに、それに対応する人口段階が表示されている。従来は立法者が裁量的に人口段階を決定し、同じように裁量的に主補正係数を決定していた。しかし、報告書が提案した新主補正係数表では、主補正係数の逡増の形状が客観的に決定されているので、人口段階は主補正係数の形状の節目々々に単に対応しているにすぎない。したがって、州市町村条例の事務配分における人口基準(2万5,000人, 6万人)は、新主補正係数表では人口段階としてあらわれず、何の役割も演じない。

実務的には、個々の市町村の主補正係数は、従来と同じく補間法によって決定される。人口4万人の市町村 D を例にとると、表13の新主補正係数表により市町村 D は係数109% (人口35,000人) と112% (人口52,500人) の間に位置することがわかる。そこで、

$$\begin{aligned} & D \text{ (人口40,000人) の主補正係数} \\ & = 109 + \frac{40,000 - 35,000}{52,500 - 35,000} (112 - 109) \\ & = 109 + \frac{5 \times 3}{17.5} \\ & = 109.86\% \quad (1) \end{aligned}$$

表12 第2モデルの主要パラメーターの安定性

区 分	1980	1981	1982	1983
SQRTEINW (人口の平方根)	0.35 +/- 0.09	0.40 +/- 0.09	0.42 +/- 0.09	0.53 +/- 0.06
EINWFLCH (人口密度)	0.015 +/- 0.002	0.016 +/- 0.002	0.015 +/- 0.002	0.012 +/- 0.002
RELSEK 1 (高学年次生徒数)	1700 +/- 200	2000 +/- 200	1900 +/- 200	2200 +/- 200
RELPRIM (低学年次生徒数)	-5500 +/- 900	-7300 +/- 900	-6000 +/- 1000	-5100 +/- 1000

(出所) 表4に同じ (Anlage 8)。



第2モデルの回帰式による本来の決定方法  
 $((667.47 + 0.5\sqrt{x})/698.19)$  に基づくと、

$$\begin{aligned} D \text{の主補正係数} &= \frac{667.47 + 0.5\sqrt{40,000}}{698.19} \\ &\quad \times 100 \\ &= \frac{767.47 \times 100}{698.19} \\ &= 109.92\% \quad (2) \end{aligned}$$

となる。(1)と(2)の間には若干の誤差(0.06%)が出るが、報告書によれば、この程度の誤差は補間法を継続して採用することによる実務上の簡便によって十分に償われ得る程度のものである<sup>(36)</sup>。

もうひとつの問題は、図4に見られるように、エッセン市(約63万人)よりも人口規模の大きい市町村はケルン市(約94万人)のみであって、その中間には市町村は存在しない。そこで、ケルン市の主補正係数は新係数表(表13)によれば166.0%(人口967,500人)に近いものとなるが、報告書はケルン市は例外とし、157.0%(人口735,000人)を適用することを提案した。

なお、報告書は、主補正係数表は5年程度毎に見直すのが妥当としている。

(e) 新生徒補正人口と失業者補正人口の導入

さて、副補正の問題に進もう<sup>(37)</sup>。副補正は従来は生徒補正のみであったが、報告書は失業者補正の新設を勧告した。後者は都市の財政需要を反映するものであり、主補正係数の改正が人口の多い都市に有利であったことと併せて、一段と都市への基準交付金の配分を厚くするものである。

ところで実は、生徒補正については報告書は現行の補正方法を存続させることとし、改正の

ための勧告は断念した。前述のように、生徒補正の算定の基本は、学校形態別係数と教育費補正係数とを連乗することにあつた。この方法がもつ問題点はすでに述べているのでくり返さないが、ここでの問題は、生徒補正と主補正とがなんら関連づけられていない点である。報告書が、主補正係数については、立法者が裁量的に決定した従来の方にかえて、客観的な方法を提示することに成功したとすれば、新たな主補正係数と関連した新たな生徒補正が提案されるべきであつたらう。

報告書もその点に意欲を示さない訳ではなかった。報告書はひとつの試みとして、一般財源需要IIと教育費充当一般財源(したがって、算定式の一般財源需要IIマイナス同IIaで求められる)との比が、主補正係数と生徒補正係数との比に等しくなるように生徒補正係数を決定することを試みを示した。これによる生徒補正を新生徒補正人口とすると、その算定方法は次のようになる<sup>(38)</sup>。

$$\text{新生徒補正人口} = \frac{\text{新主補正係数} \times \text{教育費充当一般財源}}{\text{一般財源需要II}} \times \text{生徒総数}$$

この新生徒補正人口の特徴は、第1に、学校形態別の生徒数の把握等を不要とするので、算定が容易となる。第2に、主補正係数が高く、かつ、教育費充当一般財源が多いのは一般的には、地域中心都市であつて、それらの都市を「優遇」することになる。これは、生徒補正をおこ

(38) Ebenda, S. 38 u. S. 59. 教育費充当一般財源は、表4および表9のいずれでも(9) = (8-10)の形で容易に求められる。報告書は、 $\frac{\text{教育費充当一般財源}}{\text{一般財源需要II}} = \frac{\text{新生徒補正係数}}{\text{新主補正係数}}$ という関係を提案している。新生徒補正人口 = 新生徒補正係数 × 生徒総数であるから、本文のような補正方法となつて思われる。学校種類別補正係数を算出する必要がないので、(注)23に述べた問題も解消し、簡便となるとは言えよう。

(36) Ebenda.  
 (37) Ebenda. S.36f.

なうことによって、国土計画における中心都市の機能を強化するという方向にも沿っている。しかし、報告書は新生徒補正人口を提示はしたが、法改正のための勧告とはしなかった。

報告書が現行の方法を変える勧告をしなかったのは、政治的配慮が大きな役割を演じた。つまり、主補正のみならず、生徒補正をも抜本改正することになれば、教育費が市町村の最重要経費のひとつであるだけに、新たな財政調整紛争の火種となることは確実であったが、それは政治的に回避されねばならなかった。

次に、失業者補正であるが、この背景は西ドイツにおける高失業率の定着という事態である。表11の第2モデルでも失業者および社会扶助受給者の増加率は、一般財源需要と相関関係があることが確かめられている。制度上は、特別市および郡が社会扶助の実施と負担の義務を負う。報告書は、この新たな副補正措置が必要である所以を制度と財政負担の実状とから説明しているが、それに立ちいることは基準交付金の検討という小稿の主題から遠ざかることになるので、ここでは報告書の提案した失業者補正の方法にのみ触れておこう。

実のところ、失業者補正も主補正係数とは係わりなく、独立に決定される。失業期間6カ月以上で雇用保険の給付が打ち切られると社会扶助の対象となるが、報告の勧告案によれば、失業期間6カ月超12カ月未満は失業者実数をそのまま失業者補正人口とし、12カ月超24カ月未満の失業者はその実数の2倍、24カ月超は一律3倍に補正して失業者補正人口を算定するものであった。失業者補正は、全市町村が対象となる<sup>(39)</sup>。

(39) Ebenda, S. 39f. その理由として報告書は、社会扶助事務を担当しない一般市町村でも何らかの失

生徒補正、失業者補正は主補正人口に加算され、補正総人口となる。主補正の場合と異なり、副補正については報告は補正方法における新機軸を提示しているとはいいがたい。勧告ではないが、試案として、新生徒補正人口を示したことで、都市の失業問題が深刻で、その扶助費負担を基準交付金の配分に反映させるようにしたこと、の2点が注目される程度である。

#### (f) 仮定税率は複数か一律か

需要額測定値の検討では主補正人口の抜本改正がハイライトであったが、租税力測定値を検討する時、それに対応するのは物税の仮定税率の吟味であろう。報告書の力点も、まさにその点に置かれている<sup>(40)</sup>。需要額測定値における主補正と租税力測定値における仮定税率とは、その決定方法や適用率によってそれぞれの市町村の基準交付金額に影響するところが大きい。報告書が検討の中心にそれらをすえたのも当然といえよう。

ところで、仮定税率の決定方法を検討する時、実際税率の分布が容易に、仮定税率をそれらの平均税率として設定することを許すものか否か、が問題となる。1985年の物税の実際税率の分布をみると、表14のようになる。

この表によれば、第1に、特別市も郡所属市町村も人口規模が大きくなるにつれて税率が増している。もっとも、農業者対象の不動産税Aではむしろ人口規模が小さい程、税率が高く

業対策はおこなっている等の説明をおこなっているが、失業者補正を社会扶助事務を義務づけられた特別市および郡に限定すると、郡所属の一般市町村の反発が高まるという「配慮」も作用したと思われる。生徒補正および失業者補正については、報告書の本文中に言及がなされているのみで、参考資料(Anlage)は付されていない。この点でも、報告書の副補正の検討は不十分であった印象を与える。

(40) Ebenda, S. 43f.

表13 報告書の勧告した新主補正係数

市町村の人口規模 (人)	第2モデルによる主補正人口回帰式 ( $x$ は人口) $y = 667.47 + 0.5\sqrt{x}$	新主補正係数 698.19=100.0	法定 (1986) 主補正係数
3,776	667.47+ 30.72= 698.19	100.0	100.0
5,000	+ 35.36= 702.83	100.7	100.0
10,000	+ 50.00= 717.47	102.8	100.0
20,000	+ 70.71= 738.18	105.7	103.4
35,000	+ 93.54= 761.01	109.0	106.5
52,500	+114.56= 782.03	112.0	109.0
72,500	+134.63= 802.10	114.9	111.3
97,500	+156.14= 823.61	118.0	113.8
125,000	+176.78= 844.25	120.9	116.5
157,500	+198.43= 865.90	124.0	119.4
192,500	+219.37= 886.84	127.0	121.0
230,000	+239.79= 907.26	129.9	122.8
272,500	+261.00= 928.47	133.0	124.8
317,500	+281.74= 949.21	136.0	126.8
367,500	+303.11= 970.58	139.0	129.1
420,000	+324.04= 991.51	142.0	131.4
475,000	+344.60=1,012.07	145.0	133.9
535,000	+365.72=1,033.19	148.0	} 140.0
597,500	+386.49=1,053.96	151.0	
665,000	+467.74=1,075.21	154.0	
735,000	+428.66=1,096.13	157.0	} 145.0
810,000	+450.00=1,117.47	160.0	
885,000	+470.37=1,137.84	163.0	
967,500	+491.81=1,159.28	166.0	

(出所) 表4に同じ (Anlage 9)。

表14 396市町村の実際税率の人口規模別平均 (1985年)

(単位 人・%)

区 分	不動産税A	不動産税B	営業税
特別市			
100,000—200,000	173 (7)	319 (7)	396 (7)
200,000—500,000	186 (11)	336 (11)	398 (11)
500,000人以上	177 (5)	330 (5)	416 (5)
小 計	181 (23)	331 (23)	407 (23)
郡所属市町村			
3,000— 5,000	163 (5)	235 (5)	328 (5)
5,000— 10,000	166 (75)	225 (75)	320 (75)
10,000— 20,000	167 (130)	227 (130)	321 (130)
20,000— 50,000	162 (119)	257 (119)	327 (119)
50,000—100,000	151 (38)	280 (38)	350 (38)
100,000人以上	153 (6)	308 (6)	372 (6)
小 計	163 (373)	261 (373)	336 (373)
合 計	165 (396)	295 (396)	373 (396)

(出所) 表4に同じ (S.44)。( )の数字は市町村数。

なる傾向がみられ、また営業税についても5,000人未満の郡所属市町村で中規模市町村を上回る税率となっている（ただし、5,000人未満は5市町村にすぎない）。第2に、市町村の人口規模間での税率格差の状況は税種によって異なる。税率格差がもっとも大きいのは、郡所属市町村の営業税の課税であって、人口5,000人超10,000人未満の75市町村の税率平均値320%と10万人超の10市町村の税率平均値372%との間には50%以上の格差がある。

第3に、1985年の仮定税率は表8に示したように、人口15万人を境にして2段階に分れ、営業税は320%と350%、不動産税Aは135%と150%、同Bは220%と250%であった。この仮定税率の水準が1986年に裁量的に大幅に引上げられ、それが租税力測定値のもつ「規範」性を印象づけたことはすでに指摘した。1985年においても、表14における実際税率のどの平均値をとっても、表8の仮定税率の設定との間に客観的関連を見出すことはできない。

そこで、租税力測定値の検討では相互に関連するふたつの問題が現われる。ひとつは、仮定税率が人口規模の大小を規準に複数で設定されるべきか、規模の大小を問わず一律であるべきか、という問題である。他は仮定税率を、実際税率の分布を考慮しながら、どの水準に置くべきか、という問題である。

まず、仮定税率の一律または複数の問題を検討しよう。複数の仮定税率をとると、人口規模の大きい市町村（都市）は高い仮定税率を適用される。これは租税力測定値を押しあげ、基準交付金を減少させる要因となる。この場合、仮定税率を一律化することは、大規模市町村にとって有利、小規模市町村にとって不利となる。

報告書の整理によれば、仮定税率の一律化を

正当化する論拠は以下の7点に要約される。

①市町村規模毎の物税の実際税率平均は表14のような分布を示し、一見すると複数仮定税率の設定を支持するようにみえる。しかしそれはむしろ逆の関連、すなわち都市における大きな財政需要にもかかわらず財源が乏しいために物税の税率を高水準に設定せざるを得ないという関連を示すものと解釈されねばならない。

②主補正係数を都市に有利に改正するという、前述の報告書の勧告を延長すると、仮定税率においても一律化をおこない、都市部への基準交付金配分の強化を再保障するべきである。

③複数仮定税率のもとでは、異なる仮定税率を適用する境目の人口規模の決定が難しく、境界線を超えると途端に租税力測定値の「飛躍」が生じるという不合理を解決できない。

④仮定税率の一律化が小規模市町村に「不利」に作用するとすれば、それは主補正係数の逡増度合を緩やかにすることで調整できる。

⑤8広域州のうち、6州は単一の仮定税率を採用している。ノルトライン・ヴェストファーレン州は1980年までは2万5,000人を境界線とした複数仮定税率とっていたが、それはむしろ2万5,000人超の市町村に対する単一の仮定税率とみなすべきである。2万5,000人以下の小規模市町村に対する低率の仮定税率は、一種の例外措置と解釈されよう。

⑥基準交付金の都市部への配分を強化すれば、それは都市部の営業税率を緩和するように作用する。企業の税負担率の格差が市町村の規模によって大きく異なる事態を改善することはむしろ好ましい。

⑦仮定税率を一律化することにより、実際税率の規模間格差が縮小しても、格差そのものは残るので企業の立地をますます都市部へと誘因

することはない。むしろ、一律化は中心都市の衛星市町村が得ている「不当利得」を縮小することに役立つ。なぜなら、衛星市町村は複数仮定税率のもとで相対的に基準交付金の配分上有利な地位にたち、かつ、中心都市からの行政効果の「溢出」(スピル・オーバー)によって財政需要を「節減」できているからである。

他方、複数の仮定税率を従来通り維持する主張は10点に整理されているが、それらの主たる論点は以下のようになる<sup>(41)</sup>。

①税源の強弱は客観的に存在する。税率の決定は市町村の自治に委ねられているが、税源の強弱は客観的に与えられたもので、市町村は影響を及ぼすことができない。したがって、仮定税率の決定においても税源の強弱を反映させる工夫が必要である。

②表14にみられる実際税率の分布は偶然ではない。人口規模が相違するにつれて、租税力の源となる経済力と、財政需要を発生させる生活条件とが雁行しながら高まると解釈されるべきである。したがって、市町村の規模を別途とした複数の仮定税率が設定されてよい。

③市町村の人口規模が大きくなるにつれて財政需要が多様化し、かつ、増加するとすれば、それは本来、物税税率を引上げるにより財源を調節する建前になっている。必ずしも基準交付金の配分状態の変更と結びつかない。

④1980年廃止の賃金額税の補填を目的とした営業税の引上げが、実際税率の格差拡大に影響している。ところが、賃金額税を課税していた市町村は都市部に限定され、かつ、その税収は租税力測定値の対象となっていなかった。実際税率の格差拡大がこのような背景をもつとすれ

ば、その格差縮小のために小規模で賃金額税非課税であった市町村の財政利害(基準交付金)を浸食することは誤まっている。

⑤衛星市町村の住民が中心都市の財政需要を増加させているとしても、それは一般財源需要IIを増加させることにより、主補正係数の逡増度合を大きくするはずである。中心都市の主補正人口はそれによって増加するように建前上なっている。また、中心都市は衛星市町村のショッピングセンターであるから、中心都市の相対的に高い租税力測定値の水準に寄与している。つまり、中心都市が衛星市町村よりも仮定税率が高いとしても、衛星市町村は中心都市の高水準の租税力に寄与しているので、あながち不当とはいえない。

⑥複数の仮定税率で低い方の税率を適用されている小規模市町村のうち、中心都市の衛星市町村よりもその他の一般市町村の方が多数を占める。したがって、衛星市町村が特別な「利益」を享受しているとしても、これを理由に仮定税率の一律化を図るのは不当である。

⑦仮定税率の一律化は、むしろ租税力の測定をいっそう非現実的、非客観的なものとする。なぜなら、表14のような実際税率の分布を前提すると、仮定税率が中庸な水準で一律化されたとしても、上下の実際税率からの乖離が複数の仮定税率の場合よりも大きくなるからである。また、将来には実際税率が一律の仮定税率に集束する傾向が強まるという意見があるが、乖離はやはり複数の仮定税率の場合にそうであったよりも大きいであろう。

⑧需要額測定値の検討に基づいて主補正係数を都市部に有利に改正することが正しいとしても、これを租税力の測定にまで延長するのは誤まっている。なぜなら、需要額測定値は補正総

(41) Ebenda, S. 46f.

人口×基礎額で求められるが、基礎額が実体性を欠いた補助計算単位であることから需要額測定値もある種の計算単位であるにすぎない。これに対して、租税力測定値は実際税率を用いることができないので、仮定税率によって代替してはいるが、客観的な租税力を可能な限り測定することを目標とする。つまり、両測定値の性格は異なるのであって、客観的な租税力の測定という租税力測定値の性格と目標からみて複数の仮定税率が取られるべきである。

⑨主補正係数の改正の際に用いた一般財源需要Ⅱの概念と整合的であるためには、複数の仮定税率が維持される必要がある。というのは、一般財源需要Ⅱの算定式における基準交付金は実額であり、その実額は複数の仮定税率に基づく租税力測定値が算定要因のひとつとなっている。仮定税率の一律化は、改正されるはずの主補正係数が将来も妥当性をもつか否か、疑わせることになる。

⑩需要額測定値が主補正係数の改正によって一般財源需要Ⅱをよりよく反映するようになるとすれば、租税力測定値も客観性を高めるような仮定税率の設定でなければならない。仮定税率の一律化はこれに反し、基準交付金の不公正な再配分をもたらす。

#### （g）さまざまな条件下のシミュレーション

以上の要点をみても、報告書の作成にあたって仮定税率をめぐる激しい利害の対立が主として都市と一般市町村との間にあったことがうかがわれる。報告書が到達した妥協は、膨大なシミュレーションをおこない、396市町村間の基準交付金の配分がどのように変化し、どのような利害得失が生じるか、を明示することであった。

シミュレーションのパラメーターは、表15に示されている。すなわち、(A) 需要額測定値で

は(1) 報告の提案した係数に基づく新主補正人口、(2) 新生徒補正人口、(3) 失業者補正人口である。(B) 物税の租税力測定値では大きく仮定税率を複数の場合と一律の場合に分け、前者の場合(1) 現行規定のまま、(2) 人口規模区分を2万5,000人に変更し、仮定税率はその上下での実際税率の平均値、(3) 同様に6万人を境とし、仮定税率は同様の平均値を取る。後者の仮定税率一律化の場合には、(4) 全市町村の実際税率の平均値、(5) 営業税のみ平均値以下、(6) 営業税のみ平均値以上、とした。(C) 調整規定のパラメーターに関する説明は後述するが、(1) 需要額測定値と租税力測定値との差額の50%を補填し、需要額測定値の90%まで嵩上げ、(2) 需要額測定値と租税力測定値の差額の95%を補填、の2種類である。

したがって、これらのパラメーターの組合せは36種類となるが、表15のように10種類の組合せが選択された。これに基づくシミュレーションは報告書の付録(Beiheft)として公表されている<sup>(42)</sup>。シミュレーションの基礎となる数値は、報告書作成時からみて直近の1985年である(補正の対象となる各市町村の実人口、生徒数等)。

表15の10種類のシミュレーションは、3グループに分れる。第1グループのシミュレーションⅠ～Ⅳは、(B) 租税力測定値および(C) 調整規定におけるパラメーターが実は、1985年市町村財源調達法と同一である。したがって、需要額測定値におけるパラメーターの変化の結果をシミュレーションしたものである。第1グ

(42) Beiheft については、すでに(注)15で説明した。396市町村について10回、したがって延べ3,960市町村の膨大なシミュレーション結果が収録されている。

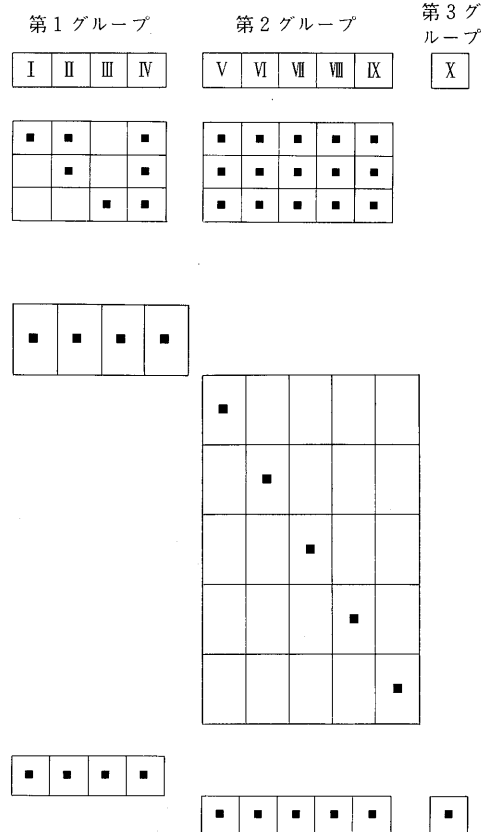
シミュレーション

表15 基準交付金配分のシミュレーション

パラメーター				
(A) 需要額測定値				
(1) 新主補正人口				
(2) 新生徒補正人口				
(3) 失業者補正人口				
(B) 物税の租税力測定値の仮定税率				
		不動産税 A	不動産税 B	営業税
(1)	15万人 未満 以上	135% 150	220% 250	320% 350
(2)	2.5万人 未満 以上	167 161	229 308	321 381
(3)	6万人 未満 以上	164 170	249 323	328 397
(4)	一律の 仮定税率	165	295	373
(5)	同上	165	295	290
(6)	同上	165	295	400
(C) 調整規定				
(1) 差額の50%補填, 90%まで嵩上げ				
(2) 差額の95%を補填				

(注) パラメーターの説明は、本文を併せて参照。

(出所) 表4に同じ (Beiheft, S. 3)。



グループのシミュレーションは形式的には7種類の可能性があるが、ここでは4種類のみが取りだされている。たとえば、シミュレーションIIIは失業者補正人口を新設した場合の基準交付金の再分配効果を示し、シミュレーションIVは需要額測定値の3パラメーターが同時に変化した時の再分配効果を算定したことを表わす。

第2グループのシミュレーションV～IXが、現在問題としている仮定税率の決定に関するものである。このグループでは、(A) 需要額測定値と (C) 調整規定のパラメーターが固定され、仮定税率の可能性すべてについて各市町村に及

ぼす基準交付金配分額の増減がシミュレーションされている。固定された(A), (C)のパラメーターはすべて報告書の勧告にしたがった場合である。報告書はどのような仮定税率との組合せが適切であるか、をシミュレーションを通じて探っている訳である。

(C) 調整規定のパラメーターのうち、(1)は1985年市町村財源調達法の調整規定である (1983年以後いわゆる第II嵩上げが追加されていたが、1985年7月19日州憲法裁判所が下した違憲判決のため、報告書の作成時点では第II嵩上げは法的効力を失っている)。(2)は、後述のように、

報告書が勧告することを意図した調整率である。第3グループのシミュレーションXは、(A) 需要額測定値および(B) 租税力測定値は1985年の法定のままとし、調整規定の改正の効果のみ取りだしてシミュレーションしたものである。

この膨大なシミュレーション作業により、396市町村の基準交付金の配分が、どの要因の変化によってどのように変化するかが明瞭に示される。任意の例で、ルール地帯の重工業都市エッセン(Essen)市の場合を例示すると、表16のようになる。同市の場合、シミュレーションのすべてを通じて基準交付金の配分が有利となるが、とくにシミュレーションVIIIが際立った増加となっている(48.2%の増加)。つまり、同市にとっては仮定税率を一律化し、同時に、営業税仮定税率の水準を実際税率の市町村平均値よりも低目に設定することがもっとも有利である。

ところで、法が予定する基準交付金の充当財源は定額(決定方法は後述)であるから、全体としてみると、ある市町村の基準交付金の増加は他の市町村の減少によって相殺されねばならない(仮定税率の設定に関するシミュレーションでは、とりわけ得失と利害の対立が激しい)。そこで適切な妥協が必要となるが、報告書は仮定税率の設定と関連して以下のようにシミュレーションの結果を分析した<sup>(43)</sup>。

まず、シミュレーションV～IXおよび1985年の基準交付金配分の実績とを市町村の人口規模毎に整理すると、表17のようになる。同表によれば、特別市(396市町村中23市)はシミュレーションVIIIで基準交付金の再分配効果(±467.2)がもっとも大きく、表16でみたエッセン市の場合と一致する。この特別市の増加分に対応して、

表16 シミュレーションの結果  
(エッセン市, 1985年)

(単位 1,000 DM)

基準交付金 (1985)	実配分額 (A)		
	163,699		
	再配分額 (B)	差 (B-A)	(B-A)/A (%)
I	194,954	31,225	19.1
II	202,831	39,132	23.9
III	168,111	4,412	2.7
IV	205,914	42,215	25.8
V	212,044	48,345	29.5
VI	192,253	28,554	17.4
VII	224,116	60,418	36.9
VIII	242,524	78,826	48.2
IX	217,863	54,165	33.1
X	168,943	5,245	3.2

(注) 本来はDM単位でシミュレーションされているが、ここでは1,000DM単位で四捨五入した。

(出所) 表4に同じ(Beiheftより作成)。

郡所属市町村の基準交付金額が減少するが、減少率でみると2万5,000人～6万人の市町村がもっとも著しい( $940.8 \div 1,140.2 = 82.5\%$ )。仮定税率の一律化は、この人口規模の市町村にもっとも「犠牲」を強いる訳である。

シミュレーションV～IXを通じて特別市への再配分効果はプラスとなるが、シミュレーションVIではその変化はわずかであって(17億1800万DM)、7.5%程度の増加にとどまる。しかし、郡所属市町村への影響は複雑である。人口規模6万人以上の市町村を除く市町村では、特別市とともに、基準交付金額がむしろ増加する。そして「犠牲」は一手に、人口6万人以上の郡所属の中規模都市が引受けることになる。シミュレーションVIは仮定税率の適用区分を、1985年法に定めた15万人以上と未滿(シミュレーションIV)から、6万人以上と未滿へ切りかえるものであった。そのために、6万人以上のところ

(43) Ebenda, S. 48f.



表17 報告書のシミュレーション分析の基礎 (単位 100万 DM・%)

区 分	基準交付金配分額 (A) (1985)	シミュレーションによる再配分額 (B) (かっこ内は差額(B-A)を示す)					(B-A)/A (%)					
		V	VI	VII	VIII	IX	V	VI	VII	VIII	IX	
特別市	2,305.2	2,644.3 ( 339.1)	2,477.0 ( 171.8)	2,750.5 ( 445.3)	2,772.4 ( 467.2)	2,745.4 ( 440.2)	14.7	7.5	19.3	20.3	19.1	
郡所属市町村	小 計	3,123.2	2,784.3 ( <sup>△</sup> 338.9)	2,951.3 ( <sup>△</sup> 171.9)	2,677.8 ( <sup>△</sup> 445.4)	2,656.0 ( <sup>△</sup> 467.2)	2,683.0 ( <sup>△</sup> 440.2)	<sup>△</sup> 10.9	<sup>△</sup> 5.5	<sup>△</sup> 14.3	<sup>△</sup> 15.0	<sup>△</sup> 14.1
	内 2万5,000人未満	1,219.8	1,257.2 ( 37.4)	1,227.9 ( 8.1)	1,074.4 ( <sup>△</sup> 145.4)	1,034.3 ( <sup>△</sup> 185.5)	1,086.8 ( <sup>△</sup> 133.0)	3.1	0.7	<sup>△</sup> 11.9	<sup>△</sup> 15.2	<sup>△</sup> 10.9
	内 2万5,000人～6万人	1,140.2	898.8 ( <sup>△</sup> 241.4)	1,148.3 ( 8.1)	941.1 ( <sup>△</sup> 199.1)	940.8 ( <sup>△</sup> 199.4)	940.8 ( <sup>△</sup> 199.4)	<sup>△</sup> 21.2	0.7	<sup>△</sup> 17.5	<sup>△</sup> 17.5	<sup>△</sup> 17.5
	内 6万人以上	763.2	628.2 ( <sup>△</sup> 135.0)	575.1 ( <sup>△</sup> 188.1)	662.3 ( <sup>△</sup> 100.9)	680.9 ( <sup>△</sup> 82.3)	655.4 ( <sup>△</sup> 107.8)	<sup>△</sup> 17.7	<sup>△</sup> 24.6	<sup>△</sup> 13.2	<sup>△</sup> 10.8	<sup>△</sup> 14.1

(注) どのシミュレーションも特別市と郡所属市町村との合計は、1985年の基準交付金額(2,305.2+3,123.2=5,428.4・100万 DM)と一致するが、四捨五入等の関係で若干の不突合がある。したがって、特別市と郡所属市町村(小計)の(B-A)は正負の絶対値が一致すべきであるが、完全な相殺とはなっていない。

(出所) 表4に同じ(S.49より作成)。

で租税力測定値の「飛躍」が生じたのである。23特別市を除く人口6万人以上の郡所属都市27市にとっては、これは由々しい問題である。

報告書はそれ故、妥協による解決策以外はないとして、シミュレーションVを基本とすることを提案した。これは人口2万5,000人を境目として複数の仮定税率を適用することを意味する。

表17にみられるように、再配分効果の点でシミュレーションV～IVの間を取るものといってよい。仮定税率の適用区分が15万人から2万5,000人に引下げられることは、1980年以前への復帰を意味する。しかし、1985年法に基づく基準交付金の配分状態(A)と比較すると、シミュレーションVでは、先にみた6万人以上の郡所属都市27市に加えて、2万5,000人以上6万人未満の95市が「犠牲」となり、基準交付金が減額される。他方、23特別市および2万5,000人未満の257市町村にとっては、再配分効果はプラスである。

したがって、報告書はもうひとつの妥協として、「犠牲」をこうむる市町村に対しては経過措置が必要であるとし、さらに2万5,000人の適用区分さえ維持されるならば、その上下の仮定税率は必ずしもシミュレーションVの税率に従う必要はなく、新たな仮定税率の決定は立法者の裁量に委ねられるとしたのである。

仮定税率に関する以上の勧告は、2万5,000人という伝統的適用区分に復帰したこと、これを境目とした2段階の仮定税率は一種の一律税率であって、低い仮定税率は財政力の弱体な小規模市町村への例外措置とみなし得るという主張に沿っていることを考え併せると、報告書の基本的立場は特別市を中心とした都市部の「優遇」にあったとみなしてよい。しかし報告書が、租税力の測定をめぐる制度の安定を強調している点から推すと、1980年代に「猫の目」のように変化した州の過度の裁量的な仮定税率の決定政策を批判したものとも言える。その意味では、

報告書の立場はやはり中庸をめざしたということになる。

所得税市町村参与を全額、租税力測定値に算入し、営業税納付金をやはり全額控除することについては、現行法からのなんらの変更も報告書は検討しなかった。

#### （h） 調整率の変化と交付金の水平的再配分効果

本稿 I-(2) および (3) で詳述したように、1986年市町村財源調達法により、調整規定は従来の伝統から一歩踏みだし、需要額測定値と租税力測定値との差額の全額補填に切りかえられた。この点の再検討の結果は、結論から言えば、表15のシミュレーションにおける(C)調整規定(2)、つまり租税力測定値と基準交付金との差額の95%補填という提案となったが、最終的には立法者の判断に委ねられた。

報告書によれば、全額(100%)補填が正当化されるのは、租税力測定値はもちろん、需要額測定値がそれぞれの市町村の財政需要を客観的かつ正確に測定している場合のみである。需要額測定値は補正総人口に基礎額を乗じる形で決定される。ところが基礎額は補助計算単位であって、客観的な単位費用を示すものではない。この点は、すでにくり返し強調した<sup>(44)</sup>。

また、租税力測定値も物税については仮定税率によって多分に「規範」化されている。したがって、租税力測定値と需要額測定値との差額を全額補填すべき理由は必ずしも存在しない。むしろ全額補填は、それぞれの市町村に税込調達力を強化するように刺激を与えない点ではマイナスに作用するかもしれない。

さらに、本稿 I-(1) で述べたように、1985年

7月の州憲法裁判所の判決は「過度の平準化(Übernivellierung)」に警告を発している。この判決に沿うと、租税力および需要額の両測定値が客観的で正確であればある程、逆説的であるが、全額補填はますます許されないものとなる。

しかし、以上のような報告書の立論は形式的なものにすぎない。調整率を再検討した実質的な理由は他にあった。すなわち調整率の水準の如何によって、同一の人口規模の市町村の間で基準交付金の水平的再配分効果が生じるという問題である。こういう問題が生じるのは、西ドイツの基準交付金の仕組のもとでは、調整率の如何によって補助計算単位である基礎額の値が変化し、これはさらに需要額測定値の大小を規定するからである。以下の簡単な例がその点を示している。

補正総人口が2,000人の同一規模の市町村 A, B を想定し、しばしばみられることであるが、租税力測定値は市町村 A が1,000 DM, 同 B が1,500 DM というように、異なるものとする。他方、法の規定する基準交付金充当額は1,000 DM とする。そうすると、調整率100%の場合には、基礎額は以下のように算定される。

$$\begin{aligned} \text{基礎額} &= \frac{\text{租税力測定値合計} + \left( \text{基準交付金} \times \frac{100}{\text{調整率}} \right)}{\text{補正総人口合計}} \\ (G) &= \frac{(1,000 + 1,500) + \left( 1,000 \times \frac{100}{100} \right)}{(2,000 + 2,000)} \\ &= 0.875 \end{aligned}$$

したがって市町村 A, B の需要額測定値は

$$\begin{aligned} A = B &= \text{補正総人口} \times \text{基礎額} \\ &= 2,000 \times 0.875 \\ &= 1,750 \text{ DM} \end{aligned}$$

となる。

同様の方法で、調整率のみを50%, 90%に変

(44) Ebenda, S. 51f.

表18 調整率の変化による基準交付金の水平的再分配効果

区 分	ケ ー ス					
	I		II		III	
(1) 基準交付金充当額	1,000					
(2) 租税力測定値合計	2,500(=1,000+1,500)					
(3) 補正総人口合計	4,000(=2,000+2,000)					
(4) 調整率 (α)	100		50		90	
(5) 基礎額 (G)	0.875		1.125		0.90275	
(基準交付金の配分)	市 町 村		市 町 村		市 町 村	
	A	B	A	B	A	B
(6) 補正総人口 (a)	2,000		2,000		2,000	
(7) 需要額測定値 (b)=(a)×(G)	1,750		2,250		1,805.50	
(8) 租税力測定値 (c)	1,000	1,500	1,000	1,500	1,000	1,500
(9) 差額 (d)=(b)-(c)	750	250	1,250	750	805.50	305.50
(10) 基準交付金 (e)=(d)×(α)	750	250	625	375	725	275
(11) (e)/(b) (%)	42.9	14.3	27.8	16.7	40.1	15.2
(12) (c)/(b) (%)	57.1	85.7	44.4	66.7	55.4	83.1
(12) (c+e)/(b) (%)	100.0	100.0	72.2	83.3	95.5	98.3

(注) 基礎額の算出方法は、本文を参照。

(出所) 表4に同じ(S.52~54より作成)。

化させて需要額測定値を決定する。租税力測定値はすでに与えられているので、需要額測定値との差額は前提した調整率によって基準交付金の配分の形で補填される。基礎額の決定方法からいって、補填額合計は基準交付金充当額と常に一致する。調整率を変化させて、市町村 A, B における基準交付金の配分効果をみると、表18のようになる。

人口(この場合、補正総人口)規模で同一であっても、調整率の如何に応じて基礎額および需要額測定値が変化し、したがって所与の租税力測定値との差額および基準交付金の配分額も変化してくる。表18の簡単な例では、市町村 A にはケース I がもっとも有利であるが、市町村 B はケース II の時もっとも有利となる。このようなことが生じるのは、くり返しになるが、需要額測定値の算定方法からきている。需要額測

定値が租税力測定値と同様に、所与の固定した数値であれば、調整率の変化は A, B 両市町村に同一の変化率の利益または不利益をもたらすにすぎない。

表18の11行が、この点を示している。市町村 B をみると、ケース I と II とでは調整率が低下するにもかかわらず、需要額測定値に対する基準交付金の比率(e/b)は逆に上昇し、ケース II と III とでは調整率が上昇するにもかかわらず、前記の比率は低下している。調整率100%という1986年法の規定はケース I に相当し、市町村 A のような租税力測定値が相対的に低水準の団体にとって有利だった訳である。

報告書は、差額を補填するに際して、調整率が100%に固定されるべき根拠は乏しいとし、その可動的性格を指摘した。そして、調整率の具体的決定は立法者に委ねた。しかし、表15のシ

ミュレーション(C)の(2)では前述のように、差額の95%補填、つまり、ケースⅠからケースⅢに近いものへの移行を想定していた。報告書も、立法者がほぼ同水準の調整率を決定することを期待したとは言えよう。

### (3) 基準交付金の財源問題

最後に、基準交付金充当額の決定問題を取り上げよう<sup>(45)</sup>。実は報告書は、財源である基準交付金充当額を再検討の対象としなかった。市町村財源調達法によれば、州は共通税の3税（所得税、法人税、売上税）収入、市町村営業税納付金および土地取得税を州・市町村間の一般租税連合として指定し、その23%を市町村（郡を含む）に交付する。共通税3税からの州収入を市町村に再交付することは基本法（第106条7項）で州に義務づけられているので、とくにこの部分を指して義務的連合とも呼ばれる。義務的連合に追加する税目および市町村への交付比率を決定することは、州の裁量に任される。州相互間の水平的財政調整にともなう分担金の拠出額もしくは交付金の受領額は、上記の一般租税連合への追加もしくは控除となる。水平的財政調整による一般租税連合資金の増減はいわば他律的要因であるが、予算措置による臨時的財源追加もあり得る。たとえば、1987年市町村財源調達法は、1989年に清算するとの担書き付きではあるが、1億3,800万DMの臨時的財源の追加をおこなった。つまり、ある種の臨時的な年度間調整が可能である。

一般租税連合資金は一般交付金と目的交付金とに分けられる（1987年では94億2,500万DMで、一般交付金と目的交付金との配分比率はそれぞれ83.6%と16.4%）<sup>(46)</sup>。一般交付金はさら

に、基準交付金と調整基金（Ausgleichsstock）とに分けられるが、その比率は1987年で一般交付金を100%（78億7,650万DM）とした時、それぞれ97.2%と2.8%であって、大部分基準交付金に振りむけられる。なお、基準交付金は市町村、郡、広域事務組合に分割され、それぞれに対する基準交付金充当額として法定される（1987年では、基準交付金76億5,550万DMが市町村75.3%、郡12.4%、広域事務組合12.3%の比率で分割された。郡と広域事務組合は固有税をほとんどもたず、上位団体からの補助金等では財源が不足する時、その補填を自己の行政区内の市町村納付金に求めている。したがって、基準交付金をすべて市町村に集中し、そこから市町村納付金の形で迂回して郡と広域事務組合の財源不足を補填することも可能である。しかし、このような徹底した市町村優先はとられていない）。

以上のように、市町村に対する基準交付金充当額は、①一般租税連合の税目（義務的租税連合に加える追加的税目の種類）、②その比率（1987年は23%であるが、1981年までは28.5%）、③一般交付金と目的交付金とへの配分比率、④前者の一般交付金における基準交付金と調整基金とへの配分比率、⑤市町村、郡、広域事務組合の間での基準交付金の分割比率、といったフィルターを通して決定される。したがって、その再検討は複雑で多面的なものとなる。

この節の冒頭に述べたように、報告書はこれを回避し、④および⑤について簡単に検討するにとどまった<sup>(47)</sup>。④の調整基金はさらに、(a)

(45) 前掲、拙著、第3章（125頁）第を参照。

(46) 拙稿「西ドイツの政府間財政関係と補助金」、本誌、第54巻第1・2合併号、を参照。

(47) Ebenda, S. 54f.

財政力弱体と認定された市町村に対する需要交付金、(b) ボン首都圏市町村に対する特別交付金、(c) 遠距離通学生徒をかかえる市町村、郡、広域事務組合に対する助成金、(d) 温泉地市町村に対する特別交付金とからなるが、大部分は(a) 需要交付金である。⑤の市町村、郡、広域事務組合の間で基準交付金を分割する点についても、報告書は現状を肯定するにとどまった。

その理由のひとつは、郡は31郡、広域事務組合は2組合であるため、回帰分析のような方法によっては接近しがたいこと、現状について違憲訴訟等の深刻な問題が生じていないことを挙げた。

④および⑤はノルトライン・ヴェストファーレン州に特有の地域事情を反映するもので、地域事情を分析する上では興味深い点であるが、市町村財政調整の基本の再検討を課題とする小

稿では立ちいる必要はないであろう。

ともかく、報告書は市町村に対する基準交付金充当額を所与として作業をおこなった訳である。その理由は付度するほかないが、問題の出発点が第II嵩上げに対する州憲法への違憲判決であったことと係わりがあると思われる。つまり、基準交付金の配分における合意の形成が報告書の目的とするところであった。その財源である基準交付金充当額の決定問題は、自づから別個の問題であり、将来に開かれた課題であった。

以下では、この報告書が1988年市町村財源調達法にどのように反映されたのか、また市町村がどのように報告書および法改正に対して反応したのか、が検討課題となる<sup>(48)</sup>。(未完)

(1989年5月25日稿)

(48) なお、小稿中、郡および広域事務組合に対する財政調整は省略したが、それは報告書が現状を追認し、何らの改革提案もおこなっていないので、叙述を余りに煩瑣としないためである。要点は、拙稿「西ドイツ地方財政論の現況(2)」本誌、第53巻第1・2合併号、92頁以下を参照。