

旧東ドイツ市町村財政の構造と現状

伊東, 弘文

<https://doi.org/10.15017/4494346>

出版情報 : 経済学研究. 60 (3/4), pp.231-242, 1994-12-10. Society of Political Economy, Kyushu University

バージョン :

権利関係 :

旧東ドイツ市町村財政の構造と現状

伊 東 弘 文

目 次

はじめに

I 旧東ドイツ経済の現況

II 経常会計

a. 地方税と使用料・手数料

b. 市町村財政調整

c. 経常支出

III 資本金会計と財政収支

a. 持続する高水準の公共投資

b. 財政収支

結 び

はじめに

本誌第60巻1・2合併号の拙稿「統一ドイツの財政調整——連邦制財政システムは生き残れるか」で述べたように、統一ドイツは「西も赤字、東も赤字」「連邦も赤字、州も赤字、市町村も赤字」の状況にある。統一ドイツの全体的な「赤字財政」の構造を端的に現しているのが、旧東ドイツ市町村財政である。連邦制国家では市町村の監督権限と財源保障は州に委ねられており、その点は東の州・市町村においても変わらない。従って、形式的には東の市町村財政の財源保障は東の州の責任である。

ところが1995年以後、実質的には東の州・市町村の財源保障は全ドイツ的な財政調整によっ

て行われ、連邦と西の州・市町村から巨額の財政資金が東の州・市町村に流入する。つまり、東の市町村財政はその一般財源の大部分を二重（連邦・西の州・市町村、及び、東の州）に依存する状態におかれる。本稿で見るように、東の市町村の財源依存の程度は深い。この東の市町村の財源保障をいかにして達成するかが、全ドイツ的財政調整のもっとも困難な点である。

市町村の財源保障とは、毎年度の予算に必要なとされる一般財源を確保することである。一般財源は自主財源である地方税を一方の柱とし、これが不足するときに依存財源である財政調整交付金を組み合わせたものである。必要な一般財源が確保できるという条件が整えられることによって、予算循環（編成審議、執行、決算、決算認定）は順調な軌道を歩むことができる。

ところで東の市町村財政において一般財源が確保され、予算循環が順調に進行しているか否かを問うことは、旧東ドイツ市町村財政の構造と現状をつかむことに他ならない。これはまた旧東ドイツ市町村財政の構造と現状のなかに、冒頭の拙稿で詳細に説明した財政調整の発展がいかに反映されているかという点を見ることでもある。

表1 旧東ドイツ地域の経済状況

(単位 億マルク・%・万人)

区分	1992年	1993年	1994年
国民総支出(名目)	2453 (29.0)	2864 (16.8)	3265 (13.0)
(実質)	2097 (10.3)	2211 (5.4)	2355 (6.5)
(インフレ率)	17.0	10.3	6.0
民間最終消費支出(名目)	2120 (18.2)	2317 (9.3)	2435 (4.5)
(インフレ率)	10.2	8.0	4.5
(政府最終消費支出)(名目)	1058 (23.6)	1163 (9.9)	1205 (3.5)
国内総資本形成(名目)	1156 (32.8)	1385 (19.8)	1600 (16.0)
経常海外余剰(名目)	△1976	△2127	△2120
失業者数(年平均)	117	114.8	117

(注) 1992年、93年ともに速報値に基づく。94年は五大経済研究所共同の予測。()内は対前年比。

(出所) H. Karrenberg, E. Münstermann, Gemeindefinanzbericht 1994, S. 193. より作成。

1. 旧東ドイツ経済の現況

市町村財政の枠組みとして、簡単に旧東ドイツの経済状況をみると、表1の通りである¹⁾。

まず国民総支出を名目ベースでみると、1993年で2864億マルクである。これは同年の旧西ドイツの2兆8244億マルクと比較すると、約1割である。1994年にはさらに3265億マルクに、対前年比13%程度伸びることが予測されている。統一翌年の1991年には東の国民総支出は1809億マルクにすぎなかったことを考えると、急速に復興していることが窺われる。しかし一人当たりでは、依然として東は西の3分の1以下、4分の1強の水準にとどまっている。また、インフレ率が高いために、実質ベースの伸び率はさほど高くないことにも注意を払う必要がある。

民間最終消費支出の項目を見ると、対前年比で民間最終消費支出は1992、93年と高い伸びを示した後、94年には落ち着く傾向が見える。また、この伸びの大部分はインフレによって食われる結果となっている。政府最終消費支出は、民間最終消費支出を上回るほどに伸びている。もっとも伸び率が高いのは、国内総資本形成であって、94年も引き続き高い伸びになると見られる。

こうした国民総支出の消費や投資の高い伸びのために、旧東ドイツ地域の経常海外余剰は大幅なマイナスを続けている。しかしこのマイナスの大部分は、旧西ドイツ地域との移出・移入差額であるから、もちろん決済を必要としない。経常海外余剰の大きなマイナス分だけ、旧東ドイツ地域では「過大」消費等ができていく訳である。

しかし民間と政府の最終消費支出が高水準にあり、国内総資本形成も高い伸び率でありながら、年間平均失業者数は依然として高く、減少傾向を見せていない。

1) 以下ではとくに断らない限り、ドイツ都市会議(H. カレンベルク, E. ミュンスターマン執筆)『市町村財政報告1994年』による。Hanns Karrenberg / Engelbert Münstermann, Gemeindefinanzbericht, in ; der städtetag März 1994, W. Kohlhammer : Stuttgart, S. 134-220.

II. 経常会計

a. 地方税と使用料・手数料

次に、かかる地域経済の状況下にある市町村財政を検討してみよう。統一にともない、旧東ドイツの予算・財政制度は一新され、西ドイツの方式に倣うことになった。従って、市町村では経常会計、資本会計からなる複式予算制度が受け入れられた（複式予算は、拙著『現代西ドイツ地方財政論』文眞堂、1986年、第4章で詳述されている）。統一の翌年の1991年から東の市町村の経常会計収支の推移を見ると、表2のようになる。

経常会計は、資本収入・支出と見なされるもの以外のすべてを経理する。経常収入は自主財源と依存財源とに分けられるが、前者の自主財

源の中心となるのはもちろん、地方税である。表7-2で地方税収の動きを見ると、地方税の構成比は1991年の6.5%は例外として、92年以後10%をやや上回っている。地方税の構成比が若干上向く傾向は窺われるとしても、上向く程度は弱い。西の州の市町村を100とした住民数一人当たりの指数でみると、これも弱いながら、改善傾向がみてとれる。91年はともかく、92年の約20から94年の約30へ、即ち、租税調達力が西の5分の1の水準から3分の1弱へと次第に高まってはいる。

しかし、その内訳を見ると上記の改善傾向をどこまで延長できるか、疑問の余地がある。統一後、東においても西と同一の地方税制が導入された。西の市町村では税収の全体像をみると、営業税と所得税市町村参与が2大基幹税をなし、

表2 旧東ドイツ市町村の経常会計の推移（純収支ベース）

（単位 億マルク・%）

区 分		1991年	1992年	1993年	1994年	住民1人当り指数（西=100）				
						1991年	1992年	1993年	1994年	
入	歳 地方税	営業税	4.4(1.3)	6.6(1.7)	9.0(2.2)	11.0(2.5)	5.7	8.3	11.7	15.2
		所得税参与	9.9(2.9)	23.9(6.3)	29.0(6.9)	34.0(7.7)	11.8	26.7	31.7	36.1
		不動産税等	7.9(2.3)	9.8(2.6)	12.0(2.9)	13.0(2.9)	—	—	—	—
	小 計	22.2(6.5)	40.3(10.7)	50.0(12.0)	58.0(13.1)	12.1	20.9	25.9	30.1	
	連邦・州交付金	235.7(69.4)	215.3(56.9)	232.0(55.5)	240.0(54.3)	218.9	188.5	185.5	191.1	
	使用料・手数料 その他	28.7(8.5)	42.2(11.2)	49.0(11.7)	52.0(11.8)	44.9	60.3	64.8	64.9	
計	339.6(100.0)	378.1(100.0)	418.0(100.0)	442.0(100.0)	82.0	86.3	91.2	95.1		
出	歳	人件費	153.6(50.3)	199.5(53.1)	195.0(49.0)	195.0(45.3)	117.2	144.9	137.2	135.8
		経常物件費	94.7(31.0)	102.9(27.4)	108.0(27.1)	113.0(26.3)	105.6	108.8	109.8	112.8
		社会給付費	19.4(6.4)	41.0(10.9)	60.0(15.1)	80.0(18.6)	23.1	44.3	56.9	71.1
		利払い費	2.0(0.7)	5.4(1.4)	6.0(1.5)	9.0(2.1)	9.5	24.1	24.8	35.5
		他会計繰出し等	7.5(2.5)	6.5(1.7)	7.0(1.8)	8.0(1.9)	32.9	26.8	26.6	28.6
		その他	28.3(9.3)	20.3(5.4)	22.0(5.5)	25.0(5.8)	180.0	90.4	89.3	99.5
		計	305.5(100.0)	375.6(100.0)	398.0(100.0)	430.0(100.0)	83.9	95.3	94.5	98.9

（注）93、94年は都市会議による推計値。91、92年は四半期統計に基づく決算値。公営病院勘定を含まない。

（出所）表1に同じ（S、216より作成）。

不動産税等が補完する。ところが、表2のように東の市町村では営業税が著しく小さく、構成比でみて所得税市町村参与の3分の1程度にとどまっている²⁾。西の市町村との比較では住民一人当たりの指標で、東の営業税収は1993年で約12、即ち、西の8分の1程度である。

この原因としてはもちろん第1に、企業活動が不活発で課税ベースとなる租税基準額が小さいという点を挙げなければならない。第2に営業税は営業収益税と営業資本税からなるが、営業資本税は統一後、東の市町村では企業誘致目的で免税されている（現行の免税の根拠法は、産業立地確保法）。第3に市町村が予算条例で定める税率も東の市町村は西に比べてやや低めである。第4に、1993年以後、西と同じく東の市町村についても市町村財政改革法が適用となり、営業税納付金が導入されたので、市町村の営業税純額はそれだけ小さくなる。係数は連邦、州に対してそれぞれ19、計38で、財政整理法に係わる「ドイツ統一」基金の公債費は東の市町村は負担しない。

所得税市町村参与が「好調」なのは、雇用の拡大は鈍いとはいえ、東の給与水準が一般的に次第に引き上げられ、西の水準に近づいているからである。市町村公務員の場合についていえば、1992年4月まで東は西の60%の給与水準に止められていたが、これは70%（92年5月）、74%（同年12月）、80%（93年7月）と順次引き上げられている。

表2で示唆されているように、東の市町村では不動産税の比重が高い。一人当たりでみると、

東は1994年には西の約50%の水準に達するといわれる。西と比較して一人当たりの水準がもっと高いのは使用料・手数料の分野で、表2では東は西の約3分の2の水準に達している。とはいえ、西と東とでは使用料・手数料の構造が異なる。西では下水道、ゴミ処理、墓地管理、街路清掃がそれぞれの事業に要する経常支出を使用料・手数料で埋める比率も高く、使用料・手数料収入に占める金額的意義も大きい。これに対して、東では保育所等幼児施設、老人ホーム等福祉施設、ゴミ処理、墓地管理等の順序になる。東の場合、下水道や街路清掃が市町村の事務となっている例がないわけではないが、信託庁からの事務移管が進んでいなかったり、公社等の形で市町村の経常会計外におかれりしている。他方、西の場合、幼児施設等は宗教団体等の民間の供給に任されている比率が高い。

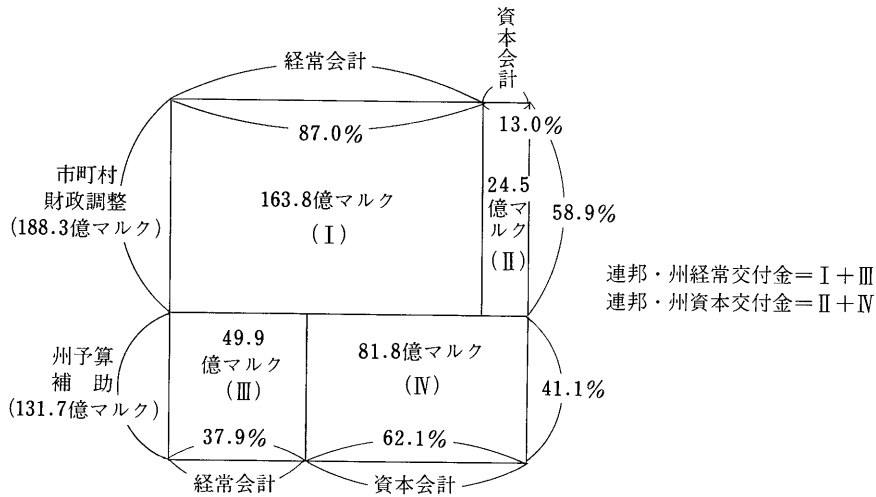
以上のように、東の市町村の自主財源は漸次改善の傾向を見せているとはいえ、西の構造が「最適状態」であるとする、なお開きが大きい。その点は、とくに営業税において著しい。また、使用料・手数料の中身にも違いがみられる。

b. 市町村財政調整

自主財源において西との開きがなお大きいのであるから、不足額は依存財源によって補われるしかない。表2にみるように、連邦・州交付金は一人当たりでみて東は、1991年以後94年まで西の約2倍の水準を続けている。連邦・州交付金は、市町村の監督権限が州に留保されているという連邦制国家の建て前からいって、僅かな例外を除いて、州を通じて交付される。連邦・州交付金（実際には、州交付金）の構造を1993年について示すと、図1のようになる。

2) この点は次の拙稿を参照。伊東弘文「統一後のドイツ地方財政の1局面——1992年租税改革法と営業税」、九州大学ドイツ経済研究会編『統合ドイツの経済的諸問題』九州大学出版会、1993年、所収。

図1 連邦・州交付金の構造 (1993年)



(注) この図の經常会計交付金 (I + III = 213.7億マルク) と表2の經常会計の連邦・州交付金 (1993年は232億マルク) との間には18.3億マルクの不突合がある。この不突合は州予算補助の集計方法のちがいによる。この図の計は320億マルク。

(出所) 表1に同じ (S. 196より作成)

連邦・州交付金の約6割は市町村財政調整に組み込まれている。市町村財政調整の枠組内におかれた交付金は、州予算の関連法として毎年定められる市町村財政調整法に計上され、主として經常会計交付金として配分される。經常会計交付金は基本的に一般財源である(後述)。他方、州予算補助は州予算法もしくは個別法に根拠をもつもので、いわゆる個別補助金であり、また資本会計に対する建設補助が多い。以下では、図1の市町村財政調整における經常会計交付金の状況を1993年について簡単に説明しておこう。表3にその概要が示されている。

まず市町村財政調整に充てる調整財源を見よう。財源の3分の2以上は「ドイツ統一」基金からの交付金である。この基金については、本誌第60巻1・2合併号で詳しく述べた。租税連合が3分の1弱である。租税連合とは、州が共通税3税(所得税, 法人税, 売上税)の一定比

率を市町村に再交付することを基本法が義務づけているものである。ただし、東の5州の場合、第2次国家条約により上記の租税連合比率が、1994年までは最低20%であることが定められている。実際の状況を見ると、23%が2州、22%が1州、21%が2州となっている。

調整財源は、1995年以後一変する。いうまでもなく「ドイツ統一」基金が、94年をもって廃止されるからである。それに代わって、本誌第60巻1・2合併号で述べたように、全ドイツ的財政調整が構築された。その時、東の各州の市町村財政調整法が全ドイツ的財政調整によって得られる財政援助の幾ばくを市町村に再交付するかは、判らない。再交付の比率の決定は、年々の州立法者の裁量に委ねられている(実際には、市町村と州政府の間で協議が行われるので、激変はないであろう)。

次に配分をみてみよう。經常会計分と資本会

表3 旧東ドイツ5州の市町村財政調整

(単位 100万マルク)

区 分		1993年	%	
財 源	「ドイツ統一」基金	12,766	67.8	
	租税連合	6,120	32.5	
	調整項目	△61	0.3	
調整財源 計		18,825	100.0	
配 分	基 準 交 付 金	実住民数基準	4,854	25.8
		特別市・市町村	1,175	6.2
		郡	2,749	14.6
		郡・特別市	783	4.2
		特別市	147	0.8
		補正住民数基準	8,712	46.3
		特別市を除く市町村	2,541	13.5
		特別市・市町村	3,405	18.1
		特別市	2,766	14.7
		郡	—	—
	小 計	13,566	72.1	
	会 計	需要交付金	366	1.9
		委任事務交付金	169	0.9
		幼稚園・保育所交付金	294	1.6
		教育施設・就学奨励交付金	1,005	5.3
		市町村道整備交付金	199	1.1
		劇場・交響楽団交付金	171	0.9
		社会給付負担調整交付金	91	0.5
		都市近郊交通交付金	355	1.9
		広域施設交付金	90	0.5
その他		70	0.4	
経常会計 計	16,375	87.0		
資本金計	2,450	13.0		

(注)「市町村」「特別市を除く市町村」はいずれも郡所属市町村をさす。旧東ドイツ5州の集成である。

(出所)表1に同じ(S. 197より作成)。

計分とがあるが、前者が大部分を占めることは図1に関連して既に述べた。経常会計分はさらに基準交付金、需要交付金(調整資金とも呼ばれる)、目的交付金(特定財源)の三つに分かれるが、基準交付金が基幹的意義をもつ。需要交付金は、例えば市町村の区域内に広大な軍事基地が広がっている場合など構造的問題をかかえた市町村の特別財政需要を補填する。目的交付

金は、表3に示しているような特定目的のために交付されるもので、市町村は使途を特定されている。しかし経常会計という枠組みのなかで考えると、目的交付金は基準交付金が「基準」のなかにも含み難い特定の経常財政需要に対応するものともいえ、その意味では基準交付金と全く別物というのではなく、基準交付金と相互補完の関係にあるとも見れる。

基準交付金が基幹的意義をもつのは、それが一般財源であり、經常会計における地方税の不足を補完するように配分されるからである。戦前既に基本的に確立していたドイツの市町村財政調整は、以下のような方法によるものであった³⁾。

第1に、市町村の租税調達力は、営業税、不動産税について市町村に税率決定権があるところから、実税収によって測定できない。そこで、実税収を実際税率で除し、租税基準額（課税ベース）を算出して、この租税基準額に州内市町村に共通の仮定税率を乗じ、これを各市町村の租税力測定値とする。

第2に、財政需要は実住民数を補正して算出する。一般的に都市規模が大きくなると、住民一人当たり支出額が大きくなるといった経験的事実に基づき、立法者が裁量的に主補正係数を設定し、実住民数を補正する。この場合、大都市ほど住民数の主補正を行うことの「恩恵」をこうむるので、市町村間に利害の対立が起こり得る。また、主補正後の住民数に生徒数を加える等の副補正を行うこともできる。基準交付金の財源の総額、租税力測定値、補正後の住民数が決まると、この三者の関係を利用して補助計算単位（基礎額と呼ばれる）を算出できるので、基礎額に補正後住民数を乗じたものが需要額測定値となる。

第3に、各市町村はそれぞれの需要額測定値と租税力測定値の差額を基準交付金として受け取る。差額をすべて補填するか、すべてではな

い時、差額のどの程度を補填するかは各州の立法者の裁量に任せられる。この方法では全市町村については、基準交付金の財源総額、及び、需要額測定値マイナス租税力測定値の差額計とは必ず一致することが保障されている。

さて、上記のやり方の基本は州毎に細部で差異はあっても、旧西ドイツでは各州に共通している。しかしそれを、東の市町村財政調整では即時に導入することはできなかった。当初は東のどの州も租税力測定値、需要額測定値の算定を省略し、単純に基準交付金の財源総額を住民数比例で配分する簡易法がとられた。その後次第に西の州でとられている配分方法に東も習熟してきているが、表3の1993年の時点ではザクセン州のみが完全に西と同一の方法をとり、他方メクレンブルク・フォワポメルン州では依然として単純に住民数比例である。他の3州は、両州の間である。

表3の郡・市町村等への配分の欄を見ると、基準交付金を補正住民数に基づいて配分する金額が実住民数比例による配分額の約2倍になっていること、郡に対してはすべて実住民数比例による配分が行われていること、特別市、郡所属市町村に対しては大部分補正住民数比例に基づく配分であること等が看取できる。市町村財政調整でも東が西に「同化」する過程が進行しているといえるが、東の州が市町村の租税調達力の弱体を補完すべく、基本から細部に至るまで「最適」の市町村財政調整を見いだすにはなお時間が必要である。

c. 經常支出

表2にたち帰って、經常歳出の特徴を簡単に指摘しておこう。

第1に気付くのは、人件費の構成比が高く

3) 以下の拙稿がさらに詳細に論究している。伊東弘文「西ドイツ市町村財政調整と自治(1)-(3・完)」良書普及会『自治研究』第66巻1-3号(1990年)、同「市町村財政調整の指標——西ドイツと日本」津守常弘編著『現代社会と経営・経済指標』海鳥社、1990年、第6章。

(1993年で経常歳出計の49%)、住民一人当たりの指標でみて東は西の約1.4倍になっている点である(91年の指数は1.2倍弱であるが、これは給与水準が低く抑えられていたからである)。前述したように、東の公務員の給与水準は93年7月に西の80%の水準に達した訳であるから、上記の点は東の市町村の公務員数が西に比較して多いことによるのみ説明される。

この説明は東の市町村を特徴づける事務、つまり各種幼児施設(保育所、幼稚園、放課後学童託児施設等)の大部分を市町村が引き受けているという事実を指摘することでほとんど片がつく。他方、西の市町村ではこれらの施設数が東ほどに多くはなく、かつ、教会等の民間での供給に依存する程度が高い。つまり、東西のかつての社会体制の相違が市町村事務のあり方に反映しているのである。幼児施設はもともと目立つ例であるが、一般的にいて、東と西とでは事務の広がりや事務の実施方法の相違があり、これが東における人件費の高さとなって現れている訳である。

人件費の推移を見ると、給与水準が次第に引き上げられているにも係わらず、構成比でも住民一人当たりの指数でも改善の気配が窺われる。つまり、幼児施設等において施設の民間経営への移管、施設配置の合理化、退職職員の不補充、早期退職の勧奨等の人員削減策が強力に推進されているのである。他方、社会資本整備に関わって都市整備事業関係の職員等は増やさざるを得ず、人員削減効果の40%程度が新規職員増によって相殺されているという。こうした過程を経て、やはりここでも東の西への「同化」が強力に推進されているといえよう。

第2に、経常物件費も、住民一人当たりの指数でみて東は西よりも高い。これも上記で述べ

た各種幼児施設を中心に、市町村立の施設数が多いことが寄与していると思われる。

第3に、社会給付費が住民一人当たりの指数でみて、東は西よりも低くすんでいる点は奇妙に思われるかもしれない。既にみたように、東の失業率は高く、企業活動も不活発であり、公務員数も削減されているからである。この一見逆説に見える事態の説明は、連邦の努力による点が大きいの。連邦は、雇用保険による失業給付金の支給期間の延長の特例、緊急雇用対策事業の実施等によって、自らの負担において失業状態の長期化が市町村の社会給付費の増加とならないように対策を講じている(連邦と市町村の間での隠れた財政調整ともいうことが出来よう)。裏返していえば、連邦の諸対策の期限がきたり、打ち切られたりすると、それはたちまち東の市町村の社会給付金の急増となって現れる危険があり、この意味で東の市町村は「爆弾」を抱えていることが指摘されている。

第4に、利払い費の負担は東の市町村はきわめて低い状態から出発できたのであるが、急速に負担が高まっている点に注意しておこう。これは、地方債を利用した社会資本の整備が急速に進められていることに伴うものであることはいうまでもなく、今後どこまで従来の方法を踏襲できるかという問題をも提示している。

III. 資本会計と財政収支

a. 持続する高水準の公共投資

表4は、東の市町村の資本会計の歳入、歳出がどのように推移しているかを示したものである。

さて、資本歳入は連邦・州交付金に依存する程度がきわめて高い(1993年で75%)。ただし、

表4 旧東ドイツ市町村の資本会計の推移（純収支ベース）

(単位 億マルク・%)

区 分	1991年	1992年	1993年	1994年	住民1人当り指数 (西=100)				
					1991年	1992年	1993年	1994年	
歳入	連邦・州交付金	100.2(92.4)	94.3(81.9)	90.0(75.0)	90.0(73.2)	345.7	318.2	303.9	316.6
	財産売却収入	5.0(4.6)	13.4(11.6)	22.0(18.3)	24.0(19.5)	30.5	73.4	119.0	126.6
	建設負担金	0.4(0.4)	2.1(1.8)	2.5(2.1)	3.0(2.4)	3.9	19.3	20.7	23.0
	その他	2.8(2.6)	5.3(4.6)	5.5(4.6)	6.0(4.9)	61.0	103.1	100.9	120.6
	計	108.4(100.0)	115.1(100.0)	120.0(100.0)	123.0(100.0)	180.5	180.0	182.8	188.1
歳出	公共事業費	120.7(94.7)	183.1(95.4)	185.0(94.9)	180.0(94.7)	115.6	166.2	174.3	184.4
	(内 建設・建築)	103.7(81.3)	157.3(81.9)	161.0(82.6)	158.0(83.2)	128.9	182.7	192.5	202.1
	(内 資産取得)	17.0(13.3)	25.8(13.4)	24.0(12.3)	22.0(11.6)	70.9	107.1	106.6	113.2
	その他	6.8(5.3)	8.9(4.6)	10.0(5.1)	10.0(5.3)	34.6	43.0	45.9	49.1
	計	127.5(100.0)	192.0(100.0)	195.0(100.0)	190.0(100.0)	102.7	146.6	152.4	161.0

(注) 表2の(注)を参照。歳出のその他は主として公社等出資金。公営病院勘定を含まない。

(出所) 表1に同じ(S. 216より作成)。

高い比率となって現れるのは表7-4が純収支ベース(後述)で作られているので、総収支ベースならば入ってくるはずの地方債、積立金取り崩し等の資本性収入が歳入に計上されていないからでもある(表3も純収支ベースであるが、総収支ベースとの差は経常会計では小さく、資本会計では大きくなる-後述)。連邦・州の公共投資補助金は、図1で示したように、市町村財政調整の枠組みに基づくものと、州予算に基づくものとがある。

住民一人当たりの指標でみると、東は西の3倍以上の連邦・州公共投資補助金を受け取っている。この点は、連邦が「東部躍進共同事業」(1991, 92年)等の名称を冠しつつ、公共事業費を重点的、積極的に東に配分したからである。これによって道路・街路、下水道等の社会資本の整備が急速に進んだ点は疑い得ない。かかる公共事業費の集中的投入が東のGDPを押し上げた効果も大きい。しかし、西に比較して各種の社会資本の整備率がいかほどであり、今後ど

の程度の資金が必要かといった点については、信頼し得る数字はまだ出されていない⁴⁾。

以上と関連して、資本歳出をみると、住民一人当たりの指標による西との比較では、東は建設・建築事業で約2倍、資本歳出計で約1.5倍となっている。こういった状況は1995年以後も、全ドイツ的財政調整が西から東への大量の財政資金の移転を確保しているところから、当分続くと思われる。期間は明示できないとしても、東の社会資本の整備状況が年々改善され、西の水準に近づいていくのは確実である。今後は各種の社会資本間の整備度のズレ、地域間の整備度の格差等が目立ってくるかもしれない。

4) ドイツ経済研究所は、住民一人当たり公的社会資本額は統一直前の1989年で東で5千マルク、西で1万3千マルク、つまり東は西の約4割の整備水準であったとする。ここから毎年4-5%の公共投資の対前年伸び率を確保して、約10年で西並の水準に達する戦略を提起している。Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochenbericht, 60. Jahrgang, 41/1993. 同研究所はベルリンに位置し、しばしば東の経済・財政の再建問題に関し独自の見解を公表している。

b. 財政収支

以上を取りまとめたものが、財政収支に集中して現れる。まず最初に、財政収支の概念をもう一度整理しておこう。財政収支には形式収支と純収支とがある。前者は経常、資本両会計を合計し、単に一年間の現金収支尻をみるものであるのに対して、後者は両会計から単なる資金調達項目に関わる項目を除去し、実質的な財政活動に関わる収支をみるものである。純収支は具体的には、以下のように算出される。総収入、総支出とは経常、資本両会計の歳入、歳出の計を指す。

$$\begin{aligned} \text{純収支} &= \text{純収入} - \text{純支出} \\ &= (\text{総収入} - \text{資金調達項目}) \\ &\quad - (\text{総支出} - \text{資金調達項目}) \\ &= \text{形式収支} - (\text{収入面の資金調達項目} \\ &\quad - \text{支出面の資金調達項目}) \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{収入面の資金調達項目} &= \text{起債収入} + \text{他会計} \\ &\quad \text{貸付金返済収入} + \text{積立て金取り崩し} \\ \text{支出面の資金調達項目} &= \text{地方債元金償還額} \\ &\quad + \text{他会計借入金返済} + \text{積立金} \\ &\quad + \text{過年度欠損金繰り上げ充当} \end{aligned}$$

つまり純収支とは、単なる資金調達関連項目を控除することにより、実質的な財政収支をみようとするもので、ドイツ版「実質収支」である。さらにいえば、他会計借入・貸付、積立金・同取り崩し、過年度欠損金繰り上げ充当といった項目は相対的にいって金額は小さいから、つまるところ純収支は地方債の起債収入(収入面)と元金償還額(支出面)とを相殺し、差額を形式収支から控除することにもっとも大きな意味がある。従って技術的には、起債が小さく元金償還が大きいときは純収支は黒字化する方向に動き、起債が大きく元金償還が小さいときは赤字化する方向に行くことになる。形式収支に対

しては、方向は逆の意義をもつことになる。つまり、大きな起債収入は形式収支の黒字要因であり、大きな元金償還は赤字要因である。

地方債は枠配分の形式で州の起債許可を必要とするので、起債収入といった時、起債許可ベースをとるか、実際の起債額ベースをとるかで、純収支の金額は異なり得る。地方債の許可基準は、州毎に、また年度によって細部は異なるが、許可の基本は経常剰余(=経常会計歳入-同歳出)の状況を判断することにおかれる。というのは、地方債の利払いは経常支出なので、経常剰余の圧迫要因である。また、元金償還は資本支出なので、元金償還等に係わる州補助金、或いは、借り替えを別とすれば、元金償還の財源は経常剰余を資本会計の歳入に繰り入れることによって調達される。以上の理由で、経常剰余の状況が起債余力の判断指標とされる。経常剰余は、財政の健全度の最も基本的な判断指標と見なされている訳である。

ちなみに過年度欠損金繰り上げ充当は、当年度の歳入の一部を過年度の形式収支(=総収入-総支出)の差引不足(赤字)の補填に充当するもので、経常歳入からの控除となる。従って、経常剰余を悪化させる要因である。過年度欠損金繰り上げ充当を除く資金調達項目はいずれも、資本会計に関わるものである。以上を念頭において、表5をみてみよう。

まず純収支の状況を見ると、1991年は例外的に15.9億マルクの黒字を計上しているが、92年以後は赤字であり、かつ、赤字規模は純収入の1割を超えている。純収支の赤字幅がどの程度に留まるべきかを判断する客観的指標はない。しかし、とくに92年の純収支の悪化と赤字幅は著しく、このような東の市町村財政の状況が第1、2次積み増しの背後にあった事情の一つと

表5 旧東ドイツ市町村の財政収支等の推移

(単位 億マルク・%)

区 分	1991年	1992年	1993年	1994年	住民一人当り指数 (西=100)			
					1991年	1992年	1993年	1994年
純収入(A)	447.9	493.2	538.0	565.0	94.5	98.2	102.7	106.6
純支出(B)	433.0	567.6	593.0	620.0	88.7	108.1	108.0	112.2
純収支 (A-B)	14.9	△74.4	△55.0	△55.0	—	325.1	221.1	244.4
経常剰余	33.5	2.1	20.0	12.0	69.9	4.8	55.5	42.9
地方債 (起債収入) (C)	62.6	61.6	55.0	25.0	188.1	160.7	119.0	60.3
元金償還(D)	1.0	2.8	5.0	5.0	5.3	13.7	21.1	—
純起債額 (C-D)	61.5	58.9	50.0	20.0	451.7	323.3	222.1	99.3

(注) (1) ドイツ大蔵省『財政報告』の純収支と一致しない。その理由は『財政報告』は公立病院勘定を含んでいるのに対して、表2, 4, 5は含んでいないからである。

(2) A-B, C-Dにおける若干の不突合は、四捨五入の関係による。

(3) 経常剰余が表2の歳入マイナス歳出と若干の不突合を示しているのは、四捨五入によるほかに、若干の市町村における過年度欠損金の控除がおこなわれるため。

(出所) 表1に同じ (S. 216より作成)。

考えられる。積み増し分も含めて「ドイツ統一」基金の40%は市町村に配分されるという「手厚い」財源保障にも係わらず、ややセンセーショナルに言えば、東の市町村財政は「崩壊」をかううじてせき止めることが出来ているにすぎない。住民一人当たりの指標で西と比較すると、東の市町村の純収支の赤字は92年で西の3倍強であり、93, 94年で2倍強と見込まれる。

もう一つの重要な財政収支の指標である経常剰余をみると、91年に最大の黒字(33.5億マルク)を記録し、92年以後黒字幅には変動があるが、ともかくも経常剰余を出し続けることが出来ている(個別の市町村のなかにはもちろん、赤字を計上した場合があることはいうまでもない)。この限りでは経常会計の「健全性」は維持されている訳で、東の市町村の経常歳入の主力となっている「ドイツ統一」基金の役割(基金交付金の40%を市町村に再交付する規定)はやはり大きかったのである。しかしここでも経常剰余を住民一人当たりで西と比較してみると、

92年の4.8%というのは例外としても東は西の半分程度である。西との比較でみれば、基金の役割は限定的であったことになる。

また、地方債との関連でみると、起債額は住民一人当たりの指標で東は91年から93年まで西を上回っており、それが91, 92の両年は著しい(2倍弱)。起債許可の判断指標である経常剰余が西の半分程度であるにも係わらず、西を上回る起債許可が可能であったのは、東の市町村の元金償還負担が西に比較してきわめて低い水準から始まっているからである。91年の元金償還負担の水準は、一人当たりの指標で東は西の5.3%であり、93年でもそれは21.1%である。しかし経常剰余の黒字幅が相対的に小さいことを考え併せると、95年以後の全ドイツ的財政調整の下でどの程度積極的な起債許可を行い得るか、判断は難しい。表5の94年見込みでは起債額が前年に比べておさえられ、既に転換が始まっているようにも見える。

結 び

当然予想されることとはいえ、東の市町村の財政困難の根は深い。経常歳入では地方税、なかんずく営業税が小さく、一般財源の不足分を94年までは「ドイツ統一」基金、95年以後は全ドイツ的財政調整に依存する。経常歳出では、人件費問題の解決を含めて、西に範をとった歳出構造をどのようにして構築するかという課題がある。資本会計は、高水準の公共投資を確保し、社会資本の整備を進める点で成果を挙げてきたが、その財源は連邦・州投資補助金と地方債であるから、今後さらに社会資本の整備を西並の水準に引き上げ得るか否かはこれらふたつの財源がどう変化するかに依存する。

以上を取りまとめた財政収支では、経常剰余は黒字を確保できているものの、その一人当たり額は西の市町村に比べて小さく、逆に、純収支の赤字の一人当たり額は大きいことが判った

(本稿ではほとんど触れることが出来なかったが、東の州の財政収支も市町村と同じか、もっと深刻である)。当分の間、全ドイツ的財政調整という名称の下で、連邦と西の州・市町村は東の州・市町村に巨額の資金移転を行い、東の州・市町村は地域経済の発展と相互に関連しながら、自主財源を強化する努力を行い続けることになると思われる。東のなかでも経済条件に恵まれた地域は漸次西の水準に近づき、財政構造を改善させることが出来るとしても、東の大部分が「巨大な経済停滞地域」「財政困難地域」として底這いし、西は東を財政面では支え続けざるを得ない事態もあり得ない訳ではない。

追記：本稿は宮川謙三・鈴木啓介両教授の還暦を記念すべく執筆されたが、拙著『現代ドイツ地方財政論（増補版）』文眞堂、1994、第7章においてもほぼ同一の論旨で収録されるはずである。