

## ドイツの連邦財政調整制度における 2020年改革の効果について

半 谷 俊 彦

### ＜要 旨＞

ドイツでは2020年に連邦財政調整制度（連邦政府と諸州政府の間で行われる財政力調整）の改革が行われた。この改革では、これまで限時法で行われていた旧東ドイツ諸州への財政支援を通常地域政策の中に位置づけることや、財政強力州に不満の多い水平的な財政調整を縮小して垂直的な財政調整を拡充することなどを目的として、財政強力州から財政弱体州へ調整金を交付する「州間財政調整制度」の廃止や、売上税の連邦政府と諸州政府の間の税収配分の変更、連邦政府から諸州政府への交付金の増額などが行われた。本稿では、改革によって財政調整制度がどのように変更されたかを確認した上で、主として各州の「住民1人当り州収入」が改革前後でどのように変化したかを見ることによって、目的がどの程度達成されたか、従前より指摘されていた問題点がどの程度改善されたかを検討する。

ドイツでは、2020年に連邦財政調整制度において大きな改革が実行された<sup>(1)</sup>。連邦財政調整とは、連邦政府と諸州政府の間で行われる財政力調整のことである。財政力の強い州から弱い州へ調整金を交付する「州間財政調整」が含まれていることで有名であったが、2020年の改革ではこれが廃止された。その意味で、この改革はドイツ財政史において画期的な出来事といえる。この改革は、2016年度の各州政府の合意に基づくものであり、当時の連邦財政調整制度に関して違憲訴訟<sup>(2)</sup>を起こしていた財政強力州であるバイエルンとヘッセンはこの合意を受けて提訴を取り下げている<sup>(3)</sup>。それにもかかわらず、新制度適用から4年目の2023年7月、バイエルンは改めて連邦憲法裁判所に提訴を行った<sup>(4)</sup>。今回の改革では財政強力州が抱く不満を解消しえなかったのであろうか。本稿では、改革が連邦政府と各州政府の財政にどのような効果をもたらせたかを検討する。

## 1. 改革の概要

連邦財政調整制度を規定する財政調整基準法<sup>(5)</sup>と連邦財政調整法<sup>(6)</sup>が2019年末を以て法的効力を失うため、各州政府は2020年発効に向けて制度改革の議論を進めてきたが、2015年12月までに連邦政府への提案について合意に至った<sup>(7)</sup>。連邦政府はこの提案を受

- 
- (1) 改革の経緯については、中村良広 [2017]、「ドイツ連邦財政調整改革論の現段階」、『熊本学園大学経済論集』、熊本学園大学経済学会、第23巻第1～4号、P. 465～P. 485を参照されたい。
- (2) バイエルンとヘッセンによる2013年の違憲訴訟については、中村良広 [2017]、前掲書、P. 467～P. 471を参照されたい。
- (3) Löffelhardt von J. H. und C. [2023], Bayern reicht Klage ein: Darum geht es beim Länderfinanzausgleich, ZDF Web Site (zdf.de), 25.07.2023、及び、Stockinge, M. [2023], Bayern und der ewige Streit um den Länderfinanzausgleich, in: BR24 Newsletter (www.be.de), 31.01.2023参照。
- (4) Deutsche Presse-Agentur [2023], Länderfinanzausgleich kommt vors Verfassungsgericht, 24.07.2023、Bayerische Staatsregierung [2023], Bayern stellt beim Bundesverfassungsgericht Normenkontrollantrag gegen die derzeitige Ausgestaltung des bundesstaatlichen Finanzkraftausgleichs, in: Bericht aus Kabinettsitzung vom 4. Juli 2023参照。
- (5) Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteuerertrags, für den Finanzausgleich unter Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz).
- (6) Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (FAG).
- (7) 諸州政府が合意した改革案については、中村良広 [2017]、前掲書、P. 465～P. 485を参照されたい。

けて2017年8月に財政調整基準法及び連邦財政調整法の改正を行い、2020年から適用される連邦財政調整制度を決定した。以下、旧制度（2019年までの制度）と対比しつつ、新制度（2020年以降の制度）を概説する。

### （1） 売上税収の垂直的配分

連邦財政調整制度の第1段階では、売上税収が連邦政府分、諸州政府分、諸市町村分に分割される。各政府への配分比率は、連邦法が改正されて州政府が執行すべき行政が増減した場合や景気変動によって州政府の財政需要が変化した場合に変更される。この仕組みは、旧制度においても、新制度においても変わらない。但し、新制度へ移行するにあたっては、比率を規定する条文が整理・簡素化されると共に、諸州政府分が増やされた（図表1参照）。

図表1：売上税収の配分比率

	連邦	州	市町村
2017年	50.7%	46.6%	2.7%
2018年	49.6%	47.2%	3.2%
2019年	48.9%	47.7%	3.4%
2020年	43.0%	52.9%	4.1%
2021年	45.1%	51.2%	3.7%

出所) Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 各年版（2019年～2023年）より筆者作成。

### （2） 州間の水平的財政調整

旧制度では、売上税収の一部を調整的に州間へ配分（売上税事前調整）したのち、財政強力州から財政弱体州へ税収を移転（州間財政調整）するという方法を取っていたが、新制度では、売上税収を調整的に州間へ配分する方法へ一本化された。

旧制度では、まず、売上税収諸州政府分の最大で25%が、売上税を除く税収の1人当たり州平均額が全州平均額を下回る州へ優先配分される。どの州がどれだけの配分を

受けるかは、連邦財政調整法に規定されている計算式に基づいて算出されるが<sup>(8)</sup>、当該州の州平均額が全州平均額をどれだけ下回っているかに依存する。基本的には、州平均額が全州平均額を下回る額が大きい州により高い割合で配分される仕組みとなっており、最大で、下回る額の94.475%に相当する額が配分される。優先配分された残りは、各州へ人口比例的に配分される。2018年は14.9%が優先配分、85.1%が人口比例配分され、2019年は13.5%が優先配分、86.5%が人口比例配分された<sup>(9)</sup>。

旧制度では続いて、各州の租税力測定値と財政需要測定値を算出し、租税力測定値が財政需要測定値を上回る州は調整金を拠出し、租税力測定値が財政需要測定値を下回る州は調整金を受領する。租税力測定値は、売上税を含む州の税収に、州市町村の税収の64%を加えた額である<sup>(10)</sup>。財政需要測定値は、各州について、売上税を含む州税収の全州合計額を補正人口の全州合計数で除して得られる値に当該州の補正人口を乗じたものと、州市町村税収の全州合計額の64%を州市町村補正人口の全州合計数で除して得られる値に当該州の州市町村補正人口を乗じたものとを足し合わせたものである（図表2参照）。つまり、財政需要測定値は、補正人口1人当りの金額が等しくなるよう、租税力測定値を各州に割り振り直したものである。州の補正人

図表2：各州の財政需要測定値の計算式

$$\begin{aligned} \text{当該州の財政需要測定値} = & \frac{\text{州税収の全州合計}}{\text{州補正人口の全州合計}} \times \text{当該州の州補正人口} \\ & + \frac{\text{州市町村税収の全州合計} \times \text{算入率}}{\text{州市町村補正人口の全州合計}} \times \text{当該州の州市町村補正人口} \end{aligned}$$

出所) 筆者作成。

(注) 算入率は、旧制度においては64%、新制度においては75%である。

- (8) 優先配分する金額は次のように求められる。当該州の売上を除く税収を全州平均で除して得られる数値を  $s$  とし、 $1 - s$  を  $m$  とする。また、当該州の売上が全州平均を下回る額を  $D$  とする。 $s$  が  $0.97$  未満である場合、 $0.95 \times m - 0.0053$  で求められる値を  $D$  に乗じて得られる額が優先配分額となる。 $s$  が  $0.97$  以上である場合、 $m \times (5.8333 \times m + 0.6)$  で求められる値を  $D$  に乗じて得られる額が優先配分額となる。但し、条文で分数で表現されている値については、小数点第5位を四捨五入している。
- (9) Bundesministerium der Finanzen, Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2019参照。
- (10) 市町村は連邦法が定める全国共通の市町村税について税率決定権を有するが、租税力測定値の算定に当たっては、標準税率で賦課した場合に得られる金額を市町村税収とみなす。

口は、都市州（1つ乃至2つの都市だけで構成される州）であるベルリン、ハンブルク、ブレーメンについては135%を、それ以外の州については100%を、正味の州人口に乗じて得られる人数である。州内市町村の補正人口は、都市州であるベルリン、ハンブルク、ブレーメンについては州の補正人口と同様に135%を、過疎地域とされるメックレンブルク・フォアポームルン、ブランデンブルク、ザクセン・アンハルト（何れも旧東ドイツ）についてはそれぞれ105%、103%、102%を、それ以外の州については100%を、正味の州内市町村人口に乗じて得られる人数である。補正人口を用いるのは、都市州や過疎の州に追加的な財政需要が生じていると想定し、それらの地域の財政需要測定値を引き上げるためである。

租税力測定値が財政需要測定値を上回る州は調整金を拠出するわけであるが、その額は、連邦財政調整法に定められる計算式により算出される<sup>(11)</sup>。上回る額が大きくなるにしたがって大きくなり、最大で上回る額の約75%となる。同様に、租税力測定値が財政需要測定値を下回る州が受領する調整金の額も、下回る額が大きくなるにしたがって大きくなり、最大で下回る額の約75%となる<sup>(12)</sup>。

このように、旧制度では売上税事前調整と州間財政調整の2段階に分けて調整を行っていたが、前述のように、新制度ではこれを売上税収諸州政府分を各州へ調整的に配分することのみで行うことにされた。

新制度では、売上税収諸州政府分を正味の人口に比例して配分したものと想定して、各州の租税力測定値を算出する。但し、その際、旧制度では州内市町村税収の64%を算入していたが、新制度ではこの割合が75%に引き上げられている。財政需要測定値の求め方については、一切の変更がなされなかった。

- (11) 拠出する調整金の額は、調整額測定値に拠出率を乗じることで求められる。拠出率の求め方は次の通り（便宜上、条文中で分数で表されている数値については小数に直した上で小数点第5位を四捨五入している）。租税力測定値を調整額測定値で除し得られる数値を  $s$  とし、 $s - 1$  を  $m$  とする。 $s$  が1.07未満の場合、 $m \times (1.8571 \times s + 0.44)$  で得られる値を拠出率とする。 $s$  が1.07以上1.2未満の場合、 $m \times (0.1923 \times m + 0.6731) - 0.0082$  で得られる値を拠出率とする。 $s$  が1.2以上の場合、 $0.75 \times m - 0.0159$  で得られる値を拠出率とする。
- (12) 受領する調整金の額は、調整額測定値に受領率を乗じることで求められる。受領率の求め方は次の通り（便宜上、条文中で分数で表されている数値については小数に直した上で小数点第5位を四捨五入している）。租税力測定値を調整額測定値で除し得られる数値を  $s$  とし、 $1 - s$  を  $m$  とする。 $s$  が0.8未満の場合、 $0.75 \times s m - 0.0159$  で得られる値を受領率とする。 $s$  が0.8以上0.93未満の場合、 $m \times (0.1923 \times m + 0.6731) - 0.0082$  で得られる値を受領率とする。 $s$  が0.93以上の場合、 $m \times (1.8571 \times m + 0.44)$  で得られる値を受領率とする。

新制度では、租税力測定値が財政需要測定値を上回る州への売上税収配分を減額し、下回る州への配分を増額するという方法で租税力の調整を行う。その際、増減される額は租税力測定値と財政需要測定値の差額の63%である。つまり、売上税収諸州政府分は、租税力測定値が財政需要測定値を上回る州へは、人口比例配分した場合の金額から上回る額の63%に相当する額を差し引いた金額が、下回る州へは、下回る額の63%に相当する額を人口比例配分した場合の金額に加えた金額が配分される。旧制度では租税力測定値と財政需要測定値の差額の最大で75%が拠出・受領されていたので、州間の水平的財政調整は、改革によって縮小されたことになる。

### (3) 連邦補充交付金

連邦財政調整制度の最後の段階においては、前段階までの調整を行ってもなお財政力が不足する州へ一般連邦補充交付金が連邦より交付され、さらに、特別な財政需要があると認められる州に特別需要連邦補充交付金が交付される。連邦補充交付金は、連邦から各州への交付金であるから、連邦と諸州の間の垂直的な財政調整の機能と、州間の財政力格差の縮小や各州の財源補償を行う水平的な財政調整の機能の両方を同時に果たすものであるといえる。

旧制度の一般連邦補充交付金は、州間財政調整を行った後もなお租税力（租税力測定値に調整金を加えた金額）が財政需要測定値の99.5%に不足する州に対し、不足額の77.5%に相当する額が交付されるというものであった。

新制度においては、一般連邦補充交付金の基本的な仕組みは変更されなかったが、補償される水準が引き上げられた。新制度では、売上税収調整後の租税力（租税力測定値に売上税収増額分を加えた値）が財政需要測定値の99.75%に不足する場合、不足額の80%に相当する額が交付される。

特別需要連邦補充交付金は、2005年以降は次の3つが交付されていた。1つは「旧東ドイツ諸州のための特別需要連邦補充交付金」である。これは、東西ドイツ分断に起因するインフラ整備の遅れを取り戻すため及び州内市町村の弱い財政力を補うために生じる負担を軽減するため、ベルリンを含む旧東ドイツ諸州に交付されるものである。2019年までの期限付きで導入されたもので、交付額は連邦財政調整法に定額で示されており、2019年まで逡減していく。2つ目は「構造的失業に対する特別需要連邦補充交付金」である。これは、構造的失業とそれに起因する失業給付及び社会給付の過大な支払いを通じて生じる負担を軽減するために交付されるものである。交付額は

連邦財政調整法に定額で示されており、3年毎に連邦政府と諸州政府が共同で見直しを行う。3つ目は「政治運営費用に対する特別需要連邦補充交付金」である。これは、州の規模が小さいために相対的に高くなる議会運営や選挙にかかる費用を軽減するために交付される<sup>(13)</sup>。交付額は連邦財政調整法に定額で示されており、3年毎に連邦政府と諸州政府が共同で見直しを行う。

新制度においては、3つの特別需要連邦補充交付金のうち、「構造的失業に対する特別需要連邦補充交付金」と「政治運営費用に対する特別需要連邦補充交付金」の2つは、減額の上、維持された。引き続き連邦財政調整法に示された定額が支払われ、定期的に金額の見直しが行われる。他方、「旧東ドイツ諸州のための特別需要連邦補充交付金」は廃止され、代わりに「州市町村の低税収を補うための連邦補充交付金」が導入された。これは、州市町村の人口1人当りの税収が全州平均の80%を下回る州に対し、下回る額の53.5%に相当する額を交付するものである。新制度ではさらに「研究助成のための連邦補充交付金」が新設された。これは基本法91bに定められる連邦政府と諸州政府との共同任務の枠組みにおいて連邦から各州へ供与される人口1人当りの研究助成資金が、全州平均の95%を下回る州に対し、下回る額の35%が支払われるというものである。図表3は、連邦財政調整制度の旧制度と新制度の概要を示したものである。

---

(13) 渡辺富久子 [2018]、「ドイツにおける財政調整制度改革——州間財政調整の縮小と連邦交付金の拡大——」、『外国の立法』、国立国会図書館調査及び立法考査局、第278号、P. 24 参照。

図表3：連邦財政調整制度の新旧比較

旧制度	新制度
<b>売上税垂直的配分</b> 連邦法改正や経済状況に応じて売上税収の連邦政府分と諸州政府分の比率を変更	<b>売上税垂直的配分</b> 連邦法改正や経済状況に応じて売上税収の連邦政府分と諸州政府分の比率を変更
<b>売上税事前調整</b> 売上税収諸州政府分の最大25%を財政弱体州に優先的に配分し、残余を各州に人口比例配分	<b>売上税収の調整的配分</b> 売上税収諸州政府分を人口比例配分することを基本として、租税力測定値が財政需要測定値を上回る州は上回る額の63%を減額、下回る州は下回る額の63%を増額（租税力測定値に州内市町村税収の75%を算入）
<b>州間財政調整</b> 租税力測定値が財政需要測定値を上回る州が上回る額の最大75%を抛出、下回る州が下回る額の最大75%を受領（租税力測定値に州内市町村税収の64%を算入）	
<b>一般連邦補充交付金</b> 財政需要測定値の99.5%に不足する額の77.5%を交付	<b>一般連邦補充交付金</b> 財政需要測定値の99.75%に不足する額の80%を交付
<b>特別需要連邦補充交付金</b> 構造的失業に対する交付金 政治運営費用に対する交付金 旧東ドイツ諸州のための交付金	<b>特別需要連邦補充交付金</b> 構造的失業に対する交付金 政治運営費用に対する交付金 州内市町村の低税収を補うための交付金 研究助成のための連邦補充交付金

出所) 筆者作成。

## 2. 改革のポイント

次に、改革に当たって議論されてきた論点、違憲訴訟で変更が要求されてきたポイントについて、それらが改革で変更されたのか否か、変更された場合、議論や要求に沿ったものであったかどうかについて確認する。

### (1) 州間財政調整制度

2020年改革における最も大きな変更は、売上税事前調整と州間財政調整が廃止され、売上税収の調整的配分に一本化されたことである。旧制度では、州間財政調整を行う前に、売上税収諸州政府分が最大で25%、財政弱体州に優先配分されていたが、このことは、全体として財政強力州から財政弱体州へどれだけの財政移転がなされたのか



を分かりづらくすると批判されていた<sup>(14)</sup>。売上税収の調整的配分への一本化は、この問題を解消するものとして評価できる。新制度では、売上税収諸州政府分の全額を人口比例配分するものとして、その金額を増減することだけで州間の水平的財政調整を行う。州間でどれだけの財政移転が行われたかは一目瞭然である。

但し、売上税収諸州政府分を人口比例配分することに既に水平的な財政調整の効果が内在していることにはなお留意が必要である。各州が徴収した分を当該州の税収としたり、仕向地主義で配分したり、あるいはGDPで配分したりする場合に比べ、人口比例で配分する場合には、財政弱体州により多くの税収が配分されるはずである。人口比例配分によって財政強力州の負担がどれだけ増えるのか、財政弱体州がどれだけ支援されるのかは、旧制度と同様、新制度においても明示的に認識されない<sup>(15)</sup>。

旧制度の州間財政調整は、財政強力州が拠出したものを財政弱体州が受領するという仕組みのため、財政強力州には、「税源を涵養するインセンティブが阻害される」などの不満があり<sup>(16)</sup>、それが1998年～1999年の3州による違憲訴訟<sup>(17)</sup>や2013年の2州による違憲訴訟に結びついていた。新制度では、名目上、財政強力州は、調整金を「拠出」するのではなく、売上税収が「減額」されることになる。財政調整基準法の条文からも「州間財政調整 (Länderfinanzausgleich)」という文言が消え、今後は単に「財政調整 (Finanzausgleich)」とだけ呼ばれる<sup>(18)</sup>。また、調整金を拠出するわけではないので、州の予算に支出として計上されない<sup>(19)</sup>。しかしながら、このことに財政強力州の不満を和らげる効果があるかは疑問である。共同税である所得税、法人

---

(14) Bundesministerium der Finanzen [2015], Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, P.43参照。

(15) Kitterer, W. [2007], Bundesstaatsreform Zukunft der Finanzverfassung, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Lucius & Lucius, Stuttgart, Jg. 56, Heft 3, P.346、及び、Heinemann, A. W. [2021], Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern: erste Ergebnisse und Bewertungen, in: Wirtschaftsdienst, 2021, Heft 7, P.547参照。

(16) 中村良広 [2017]、前掲書、P. 470参照。

(17) バーデン・ヴュルテンベルク、ヘッセン、バイエルンの3州によって1998年から1999年にかけて提訴された違憲訴訟については、半谷俊彦 [2003]、「ドイツの財政調整制度～調整効果の分析と問題点の整理を中心として～」、神野直彦・池上岳彦編著、『地方交付税 何が問題か』、東洋経済新報社、P. 151～P. 153を参照されたい。

(18) Hentze, T. [2021], Die Abschaffung des Länderfinanzausgleichs, Was der neue Finanzkraftausgleich für Bunde und Länder bedeutet, in: IW policy paper, 16/2017, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, P.3参照。

(19) Heinemann [2021]、前掲書、P. 545参照。

税、売上税は、州が徴収し、連邦政府分を連邦に納付する仕組みになっている。州間財政調整において州から州へ資金が移動するのは計算の上だけのことで、実際には財政強力州が連邦に納付する共同税の金額が増加し、財政弱体州が納付する金額が減少することによって実現される。これは、新制度における売上税収の調整的配分においても何ら変わることはない。旧制度と新制度では計算の手順は異なるが、州間の水平的財政調整を行っていることに違いはないといえる。

## (2) 租税力測定値

租税力測定値の算定においては、州市町村の税収をどれだけ含めるかが最大の焦点であった。基本法は諸州の財政調整において州市町村の租税力と財政需要を考慮することを要請しているが<sup>(20)</sup>、州市町村の税収を完全に、あるいは、高い水準で州の租税力測定値に組み込むことには批判があった。例えば、2013年の違憲訴訟において訴訟国であるヘッセンは、63%という高い水準で州市町村の租税力が組み込まれることによって州市町村の財政的自立性が蔑ろにされていると主張しているし<sup>(21)</sup>、連邦財務省の学術顧問団は、州市町村による税源涵養へのインセンティブが阻害されることや、連邦政府が州市町村の財政政策に影響力を持つことに懸念を示している<sup>(22)</sup>。しかしながら、新制度では算入率は75%へとむしろ引き上げられた。これは財政強力州へ不利に、財政弱体州へ有利に働くものであり、水平的な財政調整の機能を強化する方向へ作用する。

## (3) 補正人口

連邦財政調整制度においては、連邦政府と諸州政府との垂直的な財源配分において諸州全体に全州の財政需要を充足するために必要な財源が与えられているとの前提に立って、各州の財政需要を、1人当り税収の全国平均に各州の人口を乗じることで推定しているわけであるが、その際、計算上の人口を割り増すことによって追加的な財政需要を考慮している。2005年以降の連邦財政調整制度においては、都市州と過疎地域に人口補正が認められている。財政強力州は、かねてより都市州に追加的な需要を見

---

(20) 基本法第17条第2項。

(21) 中村良広 [2017]、前掲書、P. 470参照。

(22) Bundesministerium der Finanzen [2015]、前掲書、P. 31参照。

込むことには根拠がないとするなど批判的であった<sup>(23)</sup>。連邦財務省学術顧問団は逆に、都市州の追加的需要を認めることに、そして人口補正によってそれを財政調整に取り込むことに肯定的であったが、過疎地域に追加的需要を認めることには否定的であった。過疎地域においては、人口が少ないが故にむしろ行政の任務は減少すると考えられるし、物価が低いために財政支出も少なく済むというのがその主張である<sup>(24)</sup>。こうした批判にもかかわらず、今回の改革では人口補正の要件に変更は加えられなかった。

#### (4) 特別需要連邦補充交付金による旧東ドイツ諸州財政支援

再統一から30年と見込まれていた旧東ドイツ諸州の財政支援が期限を迎えた現在、旧東ドイツ諸州が未だに抱える問題は構造的なものであり、その財政支援は特別需要連邦補充交付金ではなく、通常地域政策の枠の中で行うべきであると言われている<sup>(25)</sup>。今回の改革では、2019年末で期限を迎えた「旧東ドイツ諸州のための特別需要連邦補充交付金」は「州内市町村の低税収を補うための連邦補充交付金」に代替された。この新しい連邦補充交付金は、旧東ドイツ諸州だけではなく全ての州に開かれた制度であり、交付額も定額で示されるのではなく普遍的な計算式で求められる。その意味で一般的な財政調整措置であるとは言える。また実際に、旧東ドイツ諸州だけでなく、旧西ドイツの財政弱体州であるザールラントも交付対象となっている。こうしたことから、公平になったという評価も一部ではなされているようであるが<sup>(26)</sup>、旧東ドイツ諸州に多額の交付金を交付することには変わりがなく、実質的に旧東ドイツ諸州財政支援策である感は否めない。また、「構造的失業に対する特別需要連邦補充交付金」は、もとより旧東ドイツ諸州のみに交付されており、2020年以降もこれに変更はなかった。そうした点から、連邦補充交付金を通じて旧東ドイツ諸州の財政支援を行うという枠組みは維持されたといえる。

---

(23) 中村良広 [2017]、前掲書、P. 470参照。

(24) Bundesministerium der Finanzen [2015]、前掲書、P. 31～P. 34参照。

(25) Bundesministerium der Finanzen [2015]、前掲書、P. 44参照。

(26) 渡辺富久子 [2018]、前掲書、P. 29参照。

### 3. 改革による変化

以上のように、2020年改革では、1) 財政強力州への配慮として、州から州へ調整金を交付する「州間財政調整制度」を廃止し州間の水平的な財政調整を縮小する、2) 旧東ドイツ諸州財政調整を通常の財政調整制度の中に位置づける、3) 売上税収諸州政府分や連邦補充交付金を増額する、などが眼目とされた。これらの趣旨は新制度で実現されたのであろうか。ここでは、2020年～2022年の3年間の実績を検証することにより、改革の効果を確認する。

#### (1) 各段階の調整度合い

図表4は、売上税収諸州政府分の推移を示したものである。2020年はコロナ禍で税収が落ち込んだため、前年度より僅かに小さくなっているが、2021年度以降は2019年度以前よりも大きくなっていることがわかる。2017年～2019年を平均すると110,810百万ユーロ、2020年～2022年を平均すると129,401百万ユーロとなるから、平均して18,591百万ユーロほど、売上税収諸州政府分が増加していることになる。

図表5は、水平的財政調整の規模を経年で比較したものである。「売上税事前調整」は、旧制度において、売上税収諸州政府分が各州へ実際に配分された金額と、それを人口比例配分した場合とで比較した場合の差額である。例えば2019年度で言えば、人口比例配分された場合の金額を実際に受け取った金額が下回った州の下回った金額の合計が9,421百万ユーロ、上回った州の上回った金額の合計が同じく9,421百万ユーロであったことを示している。「州間財政調整」は、旧制度の州間財政調整において、財政強力州が拠出した調整金の合計額であり、それはすなわち財政弱体州が受領した調整金の合計額である。「売上税収調整的配分」は、新制度において売上税収諸州政

図表4：垂直的財政調整の推移

単位：百万ユーロ

	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年	2022年
売上税収諸州政府分	105,532	110,841	116,056	116,037	128,515	143,652
3年平均	110,810			129,401		

出所) Bundesministerium der Finanzen, Abrechnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 各年版より筆者作成。

府分を各州に配分するにあたって、財政強力州への配分を減じた額の合計、すなわち財政弱体州への配分を増じた額の合計である。そして旧制度では「売上税事前調整」と「州間財政調整」を合計した金額が、新制度では「売上税収調整的配分」が、州間で行われる水平的な財政調整の総額となる。合計欄を比較すると、旧制度におけるよりも新制度における方が規模が小さくなっていることがわかる。2017年～2019年の合計欄を平均すると20,216百万ユーロ、2020年～2022年を平均すると16,804百万ユーロとなるから、2020年改革を境に平均して3,412百万ユーロほど規模が減少していることになる。

図表6は、連邦補充交付金の推移を示したものである。一般連邦補充交付金は2020年以降、明らかに増額になっている。他方、「旧東ドイツ諸州のための特別需要連邦補充交付金」と、その後継措置である「州内市町村の低税収を補うための連邦補充交付金」とでは、後者の方がかなり金額が下がっている。合計欄について2017年～2019年を平均すると8,367百万ユーロ、2020年～2022年を平均すると9,864百万ユーロとなるから、連邦補充交付金全体では、平均して1,496百万ユーロほど増額していることになる。

図表5：州間における水平的財政調整の推移

単位：百万ユーロ

	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年	2022年
売上税事前調整	±8,386	±9,092	±9,421			
州間財政調整	±11,140	±11,448	±11,161			
売上税収調整的配分				±14,772	±17,132	±18,509
合計	±19,526	±20,540	±20,582	±14,772	±17,132	±18,509
合計の3年平均	±20,216			±16,804		

出所) Bundesministerium der Finanzen, Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs, für das Jahr 2017 bis 2019及び Bundesministerium der Finanzen, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, für das Jahr 2020 bis 2022より筆者作成。

図表6：連邦補充交付金の推移

単位：百万ユーロ

	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年	2022年
一般補充交付金 <sup>1)</sup>	4,506	4,570	4,476	6,640	7,654	8,181
旧東ドイツ交付金 <sup>2)</sup>	3,579	2,812	2,096			
低税率市町村交付金 <sup>3)</sup>				1,151	1,236	1,477
研究促進交付金 <sup>4)</sup>				184	128	210
政府運営費用交付金 <sup>5)</sup>	517	517	517	642	642	642
構造的失業交付金 <sup>6)</sup>	504	504	504	268	268	268
合計	9,106	8,403	7,593	8,885	9,928	10,778
合計の3年平均	8,367			9,864		

出所) Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht, für das Jahr 2017 bis 2019及び Bundesministerium der Finanzen, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, für das Jahr 2020 bis 2022より筆者作成。

(注) 1) 一般連邦補充交付金、2) 旧東ドイツ諸州のための特別需要連邦補充交付金、3) 州内市町村の低税率を補うための連邦補充交付金、4) 研究助成のための連邦補充交付金、5) 政治運営費用に対する特別需要連邦補充交付金、6) 構造的失業に対する特別需要連邦補充交付金。

## (2) 各州への影響

連邦財政調整制度は、州間の水平的財政調整（旧制度では売上税事前調整と州間財政調整、新制度では売上税収調整的配分）と一般連邦補充交付金、そして複数の特別需要連邦補充交付金から成っているわけであるが、このうち州間の水平的財政調整と一般連邦補充交付金は、各州の収入を財政需要測定値に近づけようとするものであるから、各州の財政力（財政需要をどれだけ充足できるか）を各州の収入が財政需要測定値のどれだけに相当するかで見ている限り、調整前と調整後で財政力の順位は変わらない。その格差が縮小するだけである。しかし、税収財政需要測定値を算出するにあたっては、補正人口を用いることによって、都市州と過疎地域の州に追加的需要を見込んでいるため、これらの州には人口1人当りの州収入を平均化する以上の収入増加がもたらされ、財政強力州には平均化する以上の収入減少がもたらされる。前述のように財政強力州はこの補正人口によって積み増されるいわば「架空」の需要を根拠のないものであると主張しており、財政調整の過程で人口1人当り州収入の順位が入れ替わってしまうことに不満を抱いている。また、特別需要連邦補充交付金は、租税力測定値や財政需要測定値とは別の原理で交付されるため、これらも人口1人当り州

収入の順位を変える要因となっている。ここでは、制度改革によって人口1人当り州収入にどのような変化が起きたかを見ていく。

図表7と図表8は、2019年と2021年において、財政調整によって各州の1人当り州収入額がどのように変化したかを示したものである（コロナ禍の影響を排除するため、2020年ではなく2021年を用いた）。「売上税除税収」は各州の売上税以外の州税を各州の正味人口で除した値であり、「売上税含税収」は、旧制度においては売上税事前

図表7：調整による1人当り州収入の変化（2019年）

単位：ユーロ

タイプ	州	売上税除税収	売上税含税収	調整後税収	一般後収入	特別後収入
1	HH	3,509	4,718	4,653	4,653	4,653
2	BE	2,310	3,505	4,690	5,071	5,192
2	HB	1,928	3,446	4,574	4,940	5,028
3	BY	2,927	4,135	3,624	3,624	3,624
3	HE	2,699	3,901	3,598	3,598	3,598
3	BW	2,556	3,765	3,545	3,545	3,545
4	RP	2,091	3,449	3,525	3,565	3,576
5	NW	2,203	3,455	3,513	3,543	3,543
5	SH	2,037	3,470	3,549	3,592	3,610
5	NI	1,953	3,462	3,559	3,612	3,612
5	SL	1,615	3,430	3,610	3,697	3,761
6	BB	1,631	3,426	3,647	3,748	3,927
6	SN	1,376	3,413	3,702	3,824	4,005
6	MV	1,290	3,414	3,734	3,867	4,083
6	TH	1,261	3,412	3,705	3,829	4,037
6	ST	1,251	3,410	3,707	3,831	4,048
	平均	2,266	3,662	3,662	3,716	3,754

出所) Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht, für das Jahr 2017 bis 2019及び Bundesministerium der Finanzen, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, für das Jahr 2020 bis 2022より筆者作成。

(注) HH：ハンブルク、BE：ベルリン、HB：ブレーメン、BY：バイエルン、HE：ヘッセン、BW：バーデン・ヴュルテンベルク、RP：ラインラント・プファルツ、NW：ノルトライン・ヴェストファーレン、SH：シュレースヴィヒ・ホルシュタイン、NI：ニーダーザクセン、SL：ザールラント、BB：ブランデンブルク、SN：ザクセン、MV：メックレンブルク・フォアポーマーレン、TH：チューリンゲン、ST：ザクセン・アンハルト、平均：全州の収入合計÷全州の人口合計。

図表8：調整による1人当り州収入の変化（2021年）

単位：ユーロ

タイプ	州	売上税除税収	売上税含税収	調整後税収	一般後収入	特別後収入
1	HH	3,827	5,353	5,228	5,228	5,228
2	BE	2,627	4,160	5,143	5,591	5,607
2	HB	2,185	3,731	4,963	5,529	5,618
3	BY	3,201	4,747	4,060	4,060	4,060
3	HE	3,057	4,582	4,016	4,016	4,016
3	BW	2,761	4,307	3,945	3,945	3,945
4	RP	2,597	4,108	4,038	4,038	4,050
5	NW	2,368	3,914	3,925	3,925	3,925
5	SH	2,180	3,733	3,842	3,883	3,910
5	NI	2,077	3,622	3,860	3,962	3,970
5	SL	1,758	3,305	3,828	4,064	4,156
6	BB	1,752	3,298	3,839	4,083	4,149
6	SN	1,475	3,021	3,818	4,183	4,343
6	MV	1,433	2,979	3,802	4,179	4,339
6	TH	1,347	2,893	3,772	4,175	4,369
6	ST	1,304	2,850	3,760	4,178	4,336
	平均	2,482	4,024	4,024	4,116	4,132

出所) 図表7に同じ。

調整後の税収を正味人口で除した値を、新制度においては売上税人口比例配分後の税収を正味人口で除した値を示している。「調整後税収」は州間の水平的な財政調整（旧制度では州間財政調整、新制度では売上税収配分の増減）を行った後の税収を正味人口で除した値、「一般後収入」は、各州の税収に一般連邦補充交付金を加えた額を各州の正味人口で除した値、「特別後収入」は一般連邦補充交付金を加えた後の収入にさらに各種の特別需要連邦補充交付金を加え、それを正味人口で除した値である。

連邦財政調整が1人当り州収入に与える効果を見る限り、16州は6つのタイプに分類できる。便宜的に1～6の番号を付け、表の第1列に示した。タイプ1と2は都市州である。都市州は、州人口と州内市町村人口の両方において、人口が135%に補正されるため、極めて高水準の収入が補償される。タイプ1はハンブルク（HH）であるが、ハンブルクは16州の中で「売上税除税収」及び「売上税含税収」が最も高い。本来であれば、旧制度の州間財政調整では多額の調整金を拠出し、新制度の売上税収



調整的配分では大幅な減額がなされる立ち位置であるが、補正人口の高さゆえに水平的な財政調整による税収の引き下げが極めて小幅で済んでいる。タイプ2はベルリン（BE）とブレーメン（HB）である。両都市州の1人当り州税収は全州平均（全州の税収合計を全州の正味人口合計で除した値）なみであるが、高い補正人口のおかげで、州間の水平的財政調整と一般連邦補充交付金で大幅に1人当り州収入が引き上げられている。このことは、旧制度である2019年でも、新制度である2021年でも変わらない。

タイプ3は、旧西ドイツの財政強力州である。バイエルン（BY）、ヘッセン（HE）、バーデン・ヴュルテンベルク（BW）の3州がこれに該当するが、これらは1998年～1999年に違憲訴訟を起こした州である。バイエルンとヘッセンは2013年にも、バイエルンはさらに2023年にも提訴している。この3州は1人当り税収が全州平均よりも大幅に高いため、州間の水平的財政調整において税収を大きく減らされており、また、一般連邦補充交付金についても特別需要連邦補充交付金についても、その恩恵には与かっていない。このことは2019年でも2021年でも同じである。

タイプ4のラインラント・プファルツ（RP）は、旧西ドイツの州であるが、2019年と2021年で立ち位置が変わる唯一の州である。2019年度では調整金を受領して「調整後税収」が増加しているが、2021年度では売上税収配分が減額されて「調整後税収」が減少している。これは、売上税収諸州政府分の最大25%を財政弱体州に優先配分することをやめ、100%を人口比例配分にしたために生じた現象である。

タイプ5は旧西ドイツの財政弱体州である。2019年も2021年も「売上税除税収」及び「売上税含税収」が全州平均を下回っているため、州間の水平的財政調整と一般連邦補充交付金を通じて収入が増額されている。また、ノルトライン・ヴェストファーレン（NW）を除く3州は、特別需要連邦補充交付金の交付も受けている。

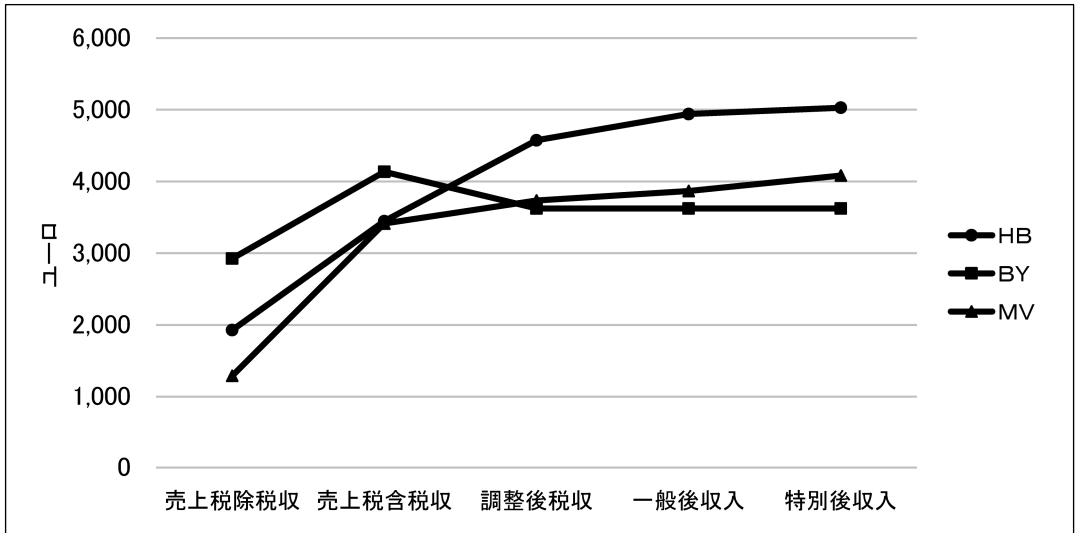
タイプ6は、旧東ドイツ州である。基本的にはタイプ5の旧西ドイツ財政弱体州と同様であるが、「売上税除税収」及び「売上税含税収」がより低いため、州間の水平的財政調整においても一般連邦補充交付金においても収入の増額幅が格段に大きい。この中のブランデンブルク（BB）、メックレンブルク・フォアポーマルン（MV）、ザクセン・アンハルト（ST）は、過疎州であるため州市町村人口について102%～105%の補正人口が用いられているが、州間の水平的財政調整、一般連邦補充交付金による増額が他の2州に比べて特に大きいということはなく、補正人口の影響が限定的であることがわかる。5州には特別需要連邦補充交付金も交付されているため、

「特別後収入」の金額も非常に高くなっている。タイプ6についても、2019年と2021年の傾向は同じである。

ここで、各タイプへの効果の差異を見るために、財政強力州のバイエルン（BY）、都市州であり135%の補正人口が適用されるブレーメン（HB）、過疎地域であり105%の補正人口が用いられるメックレンブルク・フォアポーマルン（MV）という代表的な3つの州について、1人当り州収入額がどのように変化しているかを比較する。図表9は2019年、図表10は2021年のものである。2019年においても2021年においても、財政強力州であるバイエルンは、「売上税除税収」の段階では他の2州よりも大幅に高い水準にあるにもかかわらず、「一般後収入」では2州よりも低くなっている。ブレーメンとメックレンブルク・フォアポーマルンはともに「調整後税収」と「一般後収入」のどちらにおいても収入が大幅に増加しているが、その度合いはブレーメンの方が圧倒的に大きい。これは、州人口と州内市町村人口の両方が135%に補正されることの効果が、如何に大きいかを物語っている。

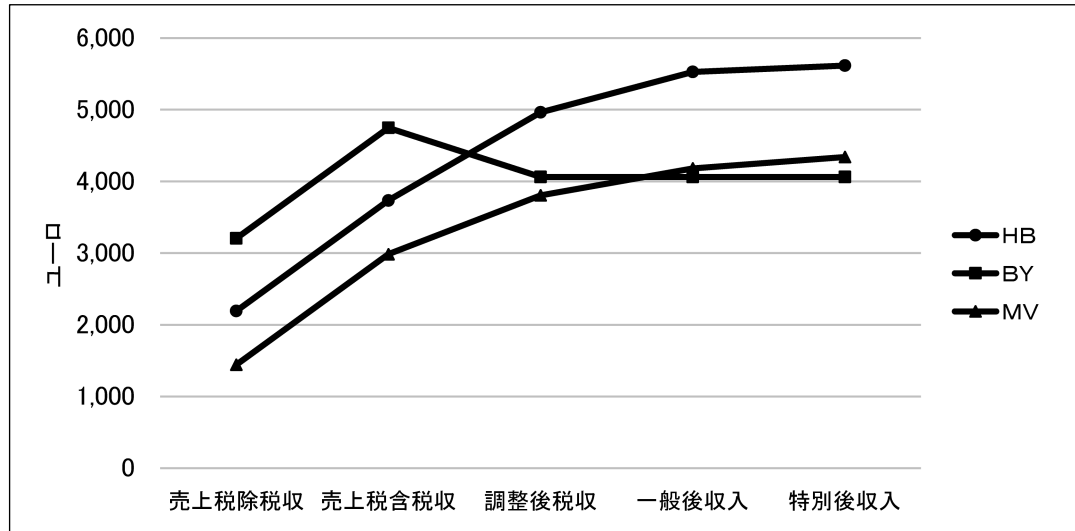
メックレンブルク・フォアポーマルンに着目すると、「売上税含税収」で2019年ではバイエルンと同水準まで引き上げられているが、2021年ではバイエルンとの差は変わっていない。これは2019年では売上税収諸州政府分の一部が財政弱体州に優先配分されているが、2021年では全額が人口比例配分されているためである。また、2019年では「調整後税収」で既にバイエルンとの順位が入れ替わっているが、2021年では「一般後収入」で初めて順位が入れ替わる。これは州間の水平的財政調整の度合いが縮小し、代わりに一般連邦補充交付金の度合いが拡大したことの影響である。

図表9：調整による1人当り州収入の変化（2019年）



出所) 図表7より筆者作成。

図表10：調整による1人当り州収入の変化（2021年）



出所) 図表8より筆者作成。

### (3) 順位の変更

図表7～図表10によって、旧制度においても新制度においても、連邦財政調整によって人口1人当り州収入の順位が入れ替わっていることは明白であるが、最後に、この順位変更を詳しく見ておきたい。図表11は、図表8に示した2021年における人口1人当り州収入について、各段階における順位を示したものである。

新制度では、売上税収諸州政府分はその全額を人口比例配分するので、「①売上税除税収」から「②売上税含税収」へ移行しても順位はほぼ変化しない（8位と9位が入れ替わったのみである）。「②売上税含税収」から「③調整後税収」への移行で大きく変わるのは、都市州であるベルリン（BE）とブレーメン（HB）である。それぞれ5位から2位、9位から3位へと大幅に上がっている。これは州人口と州内市町村人口を135%に補正していることに起因する。それ以外の州の順位変化は極めて限定的で、前後3位以内での入れ替わりに留まっている。他方、「③調整後税収」から「④一般後収入」への移行においては、順位の入替わりが顕著である。旧東ドイツ5州に旧西ドイツ州で最も財政力の弱いザールラント（SL）を加えた6州と、ザールラントと都市州を除く旧西ドイツの7州とは、軒並み順位が入れ替わっている。「③調整後税収」では上位にあった7州の全てが、「④一般後収入」では5州より下位になってしまっている。「④一般後収入」から「⑤特別後収入」への移行における順位変動は小さい。ザールラントと旧東ドイツの5州が順位を上げているが、その上げ幅はチューリングゲン（TH）のみ3位分で、それ以外の州は1位分ずつに留まっている。ベルリンとブレーメンは、これらの州の順位が上がった分だけ、順位を落としている。特別需要連邦補充交付金の影響はさほど大きくないといえよう。

「⑤-①」の列には、連邦財政調整の前と後で最終的にどれだけ順位が変わったかが示されている。都市州においては、元々の税収が大きいハンブルクは順位を2位下げてきているが、ベルリンとブレーメンはそれぞれ順位を上げている。ザールラントと都市州を除く旧西ドイツの7州は順位を大幅に下げている。1998年～1999年に違憲訴訟を起こした3州などはそれぞれ8～10位分も順位を落としている。対照的に、旧東ドイツ諸州の順位の上がり方は著しく、「①売上税除税収」で最下層に位置していた4州は8～11位分も順位を上げている。人口1人当り州収入で見ると、新制度移行後であっても、著しい順位変更が生じていることがわかる。

図表11：調整による1人当り州収入の順位変化（2021年）

タイプ	州	① 売上税 除税収	② 売上税 含税収	③ 調整後 税収	④ 一般後 収入	⑤ 特別後 収入	③-①	④-①	⑤-①
都市州	HH	1	1	1	3	3	0	2	2
都市州	BE	5	5	2	1	2	-3	-4	-3
都市州	HB	8	9	3	2	1	-5	-6	-7
旧西州	BY	2	2	4	10	10	2	8	8
旧西州	HE	3	3	6	12	12	3	9	9
旧西州	BW	4	4	7	14	14	3	10	10
旧西州	RP	6	6	5	11	11	-1	5	5
旧西州	NW	7	7	8	15	15	1	8	8
旧西州	SH	9	8	10	16	16	1	7	7
旧西州	NI	10	10	9	13	13	-1	3	3
旧西州	SL	11	11	12	9	8	1	-2	-3
旧東州	BB	12	12	11	8	9	-1	-4	-3
旧東州	SN	13	13	13	4	5	0	-9	-8
旧東州	MV	14	14	14	5	6	0	-9	-8
旧東州	TH	15	15	15	7	4	0	-8	-11
旧東州	ST	16	16	16	6	7	0	-10	-9

出所) 図表8より筆者作成。

(注) ①列～⑤列の数字は、各州を金額の大きい順に並べた時の順位である。

#### 4. むすび

バイエルンが2023年7月に憲法裁判所へ提訴するにあたって表明した政府見解では、違憲とする根拠に次の4点が挙げられている<sup>(27)</sup>。1) 州政府に税率を決定することが認められている唯一の州税である不動産取得税は、租税力測定値を算定する際、実際の税率ではなく、全州平均値で計算された税収が算入される。税率を低く設定しているバイエルンは、実際の税収よりも高い金額が租税力測定値に加えられる。住民のために財政効率化を図って税率を低く抑えている州に不利に働く現行制度は不公正である。2) 都市州

(27) Bayerisches Staatsministerium der Finanzen und für Heimat [2023], Schluss mit der Umverteilung auf Kosten Bayerns – wir brauchen einen fairen Finanzkraftausgleich!, P.7~P.15参照。

に135%という高率の人口補正が認められていることには根拠がない。3) 「政治運営費用に対する特別需要連邦補充交付金」において、人口規模の小さい州に対し議会運営に関して相対的に高い財政需要を見込むことは正当ではない。議会を含め政治組織をどのように設定するかは各州が自主的に決めることだからである。4) バイエルンが州間の水平的財政調整を通じて行う財政弱体州への財政支援は、2022年度においては予算の15%近くに相当する。これは過剰な負担であるし、各州財政に均等化をもたらすので認めることはできない。

各州政府合意の下で実施された2020年改革では、連邦補充交付金を増やすことで州間の水平的財政調整における財政強力州の負担を下げるのが目的の一つであった。しかしながら、本稿で明らかにしたように、財政強力3州の負担は依然として大きい。そしてその恩恵の大部分を受けているのは都市州であり、それは都市州へ高水準の人口補正が認められていることに起因する。また、人口1人当たり州収入で見た場合、ザールラント及び都市州を除く旧西ドイツ7州の順位と、旧東ドイツ5州にザールラントを加えた6州の順位とがすっかり入れ替わってしまうことは、州政府の独立性が重要視される連邦制国家においては、過剰な調整であると批判されてもおかしくはない。そうしたことから考えると、バイエルンの主張も理解できる。

再統一後30年が経過しても旧東ドイツが多大な支援を必要としている現状において、連邦財政調整制度を根本的に変えることは難しい。しかしながら将来的には、連邦財務省学術顧問団が主張しているように、州政府に課税自主権を認めることによって州財政の自立性を高め、それをもって州間の水平的財政調整を廃止することが必要とされるかもしれない。

(はんや としひこ 和光大学経済経営学部教授)

キーワード：地方財政／財政調整／ドイツ／水平的財政調整