

ドイツにおける自治体間財政調整の動向

— 牽連性原則と州・自治体間協議 —

武 田 公 子

はじめに

分権化とともに事務事業の地方団体への移譲が進むなか、それに見合った財源の移譲がなされなければ、財政赤字が上位政府から下位政府に転嫁される結果となることには疑いの余地がない。わが国でも、2000年施行の地方分権一括法を契機に事務事業の移譲が進められたものの、財源配分をめぐる議論は先送りされ、ようやく5年ものタイムラグをもって税源移譲がなされようとしているところである。さらにいわゆる「三位一体改革」においても、国庫補助負担金の削減と税源移譲がセットで検討されているものの、他方で交付税交付金はこれと切り離された形で縮小への議論が進められるという問題も生じている。この際に問題となるのは、国と地方の間の事務配分の実態に即した財源の配分という観点がかくも欠落しており、さしあたり削減しようとする国庫支出金と税源移譲との均衡のみに議論が焦点化してしまっていることである。

このような、事務事業の移譲と財源移譲との非同時性という問題は、わが国に限られたことではなく、世界的な分権化の潮流の下で、多かれ少なかれ全ての国で生じうる問題であろう。本稿で取り上げるドイツにおいてもまさに同様の問題が生じ、それをめぐって財政調整制度のあり方が問われているのである。

ドイツの市町村に関する行政制度や税財政に関する基本的な原則は各州の憲法に規定されているが、近年各州の憲法において、市町村への財政保障に関する条文を改正する動きが相次いでいる。その内容は主として州からの事務事業の移転に際しての財源保障に関する原則を明文化することをねらいとしている。すなわち、事務事業の移転の結果自治体にもたらされる追加的負担と、財政調整を通じて一般財源として移転されるべき財源との間の関連性を、憲法上の原則として盛り込もうとする動きである。こうした事務事業の移転 — 委任事務や義務的事務を含む — と財源保障との関連性は、「牽連性原則 *Konnexitätsprinzip*」という概念を用いて説明されている。本稿ではこの「牽連性原則」を憲法に盛り込もうとする各州の動きに着目し、ドイツにおける自治体間財政調整をめぐる問題の所在、牽連性原則の概念、州憲法改正の動きの背景とその動向を明らかにしていきたい。

1. 問題の背景

(1) 自治体財政調整の仕組み

自治体の財政調整制度は州法によって規定されるため、その詳細は州によって異なっているが、一般的な制度的枠組みは以下のような構成となっている¹⁾。なお、新連邦州5州においても同様の仕組みの下に財政調整が行われているが、現在のところ連邦財源を含んだ補完的な財政調整を伴っているため、旧州と全く同等のものとして論じることは出来ない。ここはさしあたり旧州のうち都市州を除く8州における自治体間財政調整の枠組みを概説しておく。

まず、財政調整の財源に関する枠組みは、連邦基本法第106条第7項に定められる。すなわち、州は共同税(所得税、法人税、売上税)の取得分のうち、各州法に定める一定割合を市町村に配分することとされている(義務的財政調整財源)。ただし、これら共同税の州取得分のうち、どの程度の割合を財政調整財源に繰り入れるかについては各州の規定に委ねられており、実際その繰入率には大きな相違がある。また同項第2文は、各州が州税の一部を市町村に分与することについて、各州法が定める旨を規定している(任意的財政調整財源)。

表1は旧連邦州について、それぞれの義務的・任意的財政調整財源の種類とその繰入率を示したものである。義務的財政調整財源である共同税の繰入率は、州によって11.54%から23.0%までの差があることがわかる。任意的財源については、全ての州で州税である土地取得税の一部を繰り入れており、またノルトライン・ヴェストファーレンを除く州で自動車税や州間財政調整の州取得分を繰り入れている。また、4州で財政調整財源としている営業税納付金は、本来市町村税である営業税を連邦・州に逆分与するものであるが、この州の取得分を財政調整に組み込むことで、市町村間の水平的財政調整機能をもたせようとしているものといえる。

また表2は、狭義の財政調整である基準交付金と需要交付金とが市町村の経常会計収入に占

表1 各州における財政調整財源と繰入率 (2003年3月末現在, %)

	共同税	営業税納付金	州間財政調整	土地取得税	家族給付調整	自動車税	その他の州税
Baden-Württemberg	23.0	23.0	23.0	(1)55.5	26.0	(1)23.85	(2)100.0
Bayern	11.54	11.54	11.54	38.0	26.08	63.0	
Hessen	23.0	23.0	23.0	23.0		23.0	(3)23.0
Niedersachsen	16.09	16.09	16.09	33.0		18.8	
Nordrhein-Westfalen	23.0			(4)23.0			
Rheinland-Pfalz (5)	21.0		21.0	21.0		21.0	21.0
Saarland	20.0		20.0	20.0	20.0	20.0	20.0
Schleswig-Holstein	19.78		19.78	19.78	19.78	19.78	19.78

- (1) 但し一定額控除後。
 - (2) 消防税
 - (3) 財産税
 - (4) 土地取得税の4/7に対して(3/7は地域的徴税額を直接配分)。
 - (5) ドイツ統一基金分担金・財政調整分担金は含まず。
- 〈資料〉 Karrenberg/Münstermann(2003)より作成。

表2 市町村經常会計歳入に占める州からの財源移転の比率(%)

	基準・需要 交付金	その他の 州一般交付金	特定財源移転	州からの 移転総額
Baden-Württemberg	15.5	5.7	1.0	33.7
Bayern	10.3	6.4	0.6	29.6
Hessen	13.8	3.7	0.6	27.8
Niedersachsen	17.6	3.1	12.6	39.0
Nordrhein-Westfalen	18.5	1.8	1.6	29.5
Rheinland-Pfalz	14.6	4.6	9.3	39.0
Saarland	25.5	5.1	1.2	35.8
Schleswig-Holstein	18.5	4.0	7.6	37.5

〈資料〉 Statistisches Bundesamt, *Fachserie 14, R 3.1, 2001*,
10. Zahlungsverkehr der Gemeinden/Gv. nach Arten より作成。

める割合、およびその他の州から自治体への財源移転の状況を示したものである。財政調整による交付金は、概して市町村歳入の15%前後を占めているが、州によってこの比率に格差が見られる。これには次のような事情を勘案する必要がある。第一に、州と自治体との事務配分関係や、両者の財政規模が州によって多様ということである。従って、財政調整収入の多寡が各州の分権化の度合いを示すものとは必ずしもいえない。第二に、市町村の財政力の相違である。例えばバイエルン、ヘッセン、ノルトライン・ヴェストファーレン州で州から市町村への財源移転が相対的に少ないのは、市町村の租税力が比較的高く、州からの財源移転への依存度が低いためといえる。これに対して、市町村の租税力が相対的に低いザールラント、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州等では財源移転への依存度が高く、財源繰入率も大きくなっている。第三に、州によって一般財源と特定財源との区分が異なるということである。ニーダーザクセンおよびラインラント・プファルツ州では特定財源移転の比率が高くなっているが、ここには委任事務に対する費用補填が含まれているものと考えられる。

さて、これらの財政調整財源は、ノン・アフェクタシオンの原則に基づいて、すなわちそれぞれに特定財源化するのではなく、一括して自治体の一般財源として交付される。とはいえ、図1に示すように、州によっては必ずしもまったくの一般財源ではなく、行政分野を指定した包括補助金として交付される部分も含んでいる。また、前述のように、特定交付金が州から自治体に対して委任する事務や、州の法律によって義務づける事務に対する費用補填としてなされている場合もある。

こうした財政調整交付金のうち、狭義の財政調整である基準交付金の配分に際しては、自治体の財政需要と租税力とが勘案される。財政需要の指標は、自治体の人口に若干の加算を行い、これに単位費用をかけて算出される。例えば、人口集積地においてはひとりあたり行政費用がより大きくなるという事情を勘案するため、人口規模によって人口に特定の係数を掛け合わせたものが用いられる。またさらに、軍隊駐屯地、人口急増地、大学所在地、高失業地域などといった自治体の特別な需要を勘案するために、各州では表3に掲げる諸要素について加算ないし係数を

図1 自治体間財政調整の構造(1999年現在の旧州財政調整法に基づく計算)

財源	用途の自由度	用途
財政調整財源：70% 義務的なもの 所得税 法人税 売上税 任意的なもの 州間財政調整 営業税納付金 土地取得税 財産税 その他の州税	一般交付金 60.0%	基準交付金 48% 需要交付金 1% 対投資包括交付金 ・その他の一般交付金 11%
その他の州・連邦財源：30%	特定交付金 40.0%	学校・文化 7.2% 福祉・医療 25.3% 公共施設・公営企業 3.0% 建設・交通等 4.5%

〈資料〉 Karrenberg/Münstermann(2003).

表3 各州財政調整における需要補正

州	需要補正の要素
Hessen	軍隊の駐屯地, 保養地, 人口増加率(10年間に10%以上の場合), 生徒数
Niedersachsen	学生数, 非入営の駐屯兵数, 入営者数, 基礎兵役者数, 保養地
Saarland	非入営の駐屯兵数, 平均を超える出生率の自治体における児童数, 道路, 鉱山地域における鉱害補償, 保養地, 中心地
Baden-Württemberg	基礎兵役者数・入営者数, 駐在警官数, 学生数
Bayern	非入営の駐屯兵数, 国境地域, 郡格市の社会支出
Nordrhein-Westfalen	生徒数, 社会支出(失業期間基準), 社会保険義務のある事業所数(集積地)

〈資料〉 Zimmerman(1999), S.248.

なお, ラインラント・プファルツおよびシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州では, 需要補正以前に中心的都市に対する補正係数をかけている。

用いて人口指標を加工する。こうして算出された人口指標に単位費用を掛けて, 財政需要額が算出されることになる。但しこの単位費用は, わが国の交付税基準財政需要のような積算方式によって求められるものではなく, 以下に算出される配分されるべき交付額の総額が, 前述の財政調整財源総額に合致するよう, 逆算して求められるものである。

他方租税力は, 自治体に配分される共同税に, 標準税率で計算した営業税・不動産税収入を加えたものである。営業税・不動産税は連邦基本法に定められた市町村の固有税であり, その税率決定権は市町村に属している。それゆえこれらの実際の税率にはかなりの地域格差があり, 財政調整上の租税力に実際の税収を用いてしまうと, 高い税率を負担している住民にとって不利な配分になってしまうため, 概して加重平均による税率を適用した税収を計算上用いることとしてい

る。

こうして算出された財政需要と租税力との差額が、交付されるべき基準交付金となる。とはいえ、この差額の全額が補填されるのではなく、各州はその一定割合(調整率)を配分することとしている。さらに調整の最低限として、交付額と租税力の合計が財政需要の一定割合(例えば90%)に達しない場合には、これに達するまで交付額を追加するという仕組みも設けられている。

(2) 相次ぐ財政調整訴訟

以上のような各州の財政調整制度をめぐって、とりわけ90年代半ば以降、自治体による訴訟が相次いで起こされている。こうした訴訟は、財政調整法が各州の憲法に反するという主張をもって争われるため、全て各州憲法裁判所に申し立てられる。これまでの訴訟の争点はおおよそ次のような点に整理されうる。

第一に、水平的財政調整の程度についてである。前述のように財政需要と租税力との格差を部分的に補填するものとなっている以上、財政調整を通じて財政力の強い自治体から弱い自治体への事実上の財源移転が生じることは当然の帰結である。しかしこのことはしばしば、富裕自治体の制度に対する不信感を伴うことになる。このようないわゆる「過剰平準化」をめぐる訴訟に関しては、ノルトライン・ヴェストファーレン州憲法裁判所1985年の判決が、都市側の訴えを認め、州財政調整法における最低保障基準の引き上げを無効とした経緯がある²⁾。最近ではラインラント・プファルツ州においても同様の争点での訴訟が起こされたが、1997年の州憲法裁判所判決はこれを退けている³⁾。またノルトライン・ヴェストファーレン州では再度水平的財政調整の妥当性をめぐっての訴訟が起こされているが、98年の判決は自治体側敗訴に終わっている。

第二に、財政調整総額の減額に関する訴訟である。州・市町村ともに財政難の時期にあって、市町村の側は税収の落ち込みを埋める財源としての財政調整交付金への依存を強めているが、他方州の側では交付総額を抑制したいとの思惑が働きがちである。概して各州の憲法は、州の財政調整責任に関して、「州の財政の枠組み内で」といった表現を用いて定めているため、財政難に際して州は自治体の側にも応分の負担を求め、財政調整総額の削減を行うこともありうる。こうした交付総額の削減をめぐって、ニーダーザクセン州では自治体側が再三にわたって訴訟を起こしたが、95年および97年の州憲法裁判所判決はいずれも自治体側の主張を認めるものとなった⁴⁾。

第三に、連邦法や州法によって自治体に委任される事務や義務づけられる事務にかかる費用への補償を、財政調整上にどのように組み込むべきかについてである。財政調整交付金は本来一般財源であるものの、委任事務等に要する経費が増加する局面においては、自治体に追加的財源移転がなされなければ、自治体の本来的事務を圧迫することになる。前述の85年ノルトライン・ヴェストファーレン州での訴訟はこの問題についてもあわせて争うものであったが、州憲法裁判所の判決は、委任事務に対する特別な財源保障の必要はなく、一般的な財政調整(基準交付金)で十分対応できるとするものであった。90年代半ば以降にはとりわけ、義務的事務としての社会扶助事務にかかる費用が自治体財政を圧迫した状況があり、この問題をめぐっての訴訟が相次い

だ。97年バイエルン州での判決は、州が委任事務執行費用の40%までを負担するべきという判断を示した。また前述のニーダーザクセン州95年、97年の二つの判決とも、財政調整交付金のなかの委任事務費用に関わる部分を明示すべきとの見解を示した。

特にこの第三の論点をめぐっては、分権化の進展のなかで自治体への事務移譲が進められるとともに、ますます重要な争点となってきた。事務が自治体に移譲されるとはいえ、こうした事務は連邦法や州法によって規定され、自治体にとっては義務的事務という性格を帯びている。こうした事務に対する財源保障をめぐって、2001年にはラインラント・プファルツ、ニーダーザクセン、ノルトライン・ヴェストファーレンの各州で事務の委任や移譲に関わる財源保障を論点とする判決が下されている⁵⁾。いずれにおいても違憲の主張は退けられているものの、これほどに訴訟が相次いでいることは、州と自治体の間の事務配分の変化に対して財源配分が対応していないという実態を示すものといえる。

2. 各州における憲法改正への動き

(1) 「牽連性原則」の台頭

前述の一連の財政調整訴訟を通じて、しばしばキーワードとして用いられるようになった概念として、「牽連性原則 Konnexitätsprinzip」がある。Schoch/Wieland⁶⁾によれば、この概念は次のように定義・整理される。

財政調整における牽連性原則とは、事務に関する決定権限・執行責任と支出義務・財政負担との関連づけであり、法律に規定された事務から発する支出に適合した財源の保障を意味する。政策の意思決定者と実施者・負担者が乖離すれば、実施者の給付能力が意思決定に反映されず、過重負担を産みやすい構造をつくりだすからである。すなわち牽連性原則とは、財政錯覚を最小化するためにも必要な原則といえる。

連邦と州との関係に関していえば、連邦基本法第104a条第2項が「州が連邦の委任において遂行するときは、連邦はそれによって生ずる支出を負担する」と定めている。州と市町村の間については、各州憲法がこれに則した規定を設けているのだが、委任事務に関する牽連性規定が一般的な表現にとどまっているために、連邦・州、州・自治体の間でそれぞれ財源保障をめぐる訴訟が生じているものといえる。

さらに、Schoch/Wielandは、各州の憲法条文の検討を踏まえて、市町村への財政保障のあり方について次のような分類を行っている(なおこの分類は1995年現在の憲法条文による)。

憲法が自治体財源を量的に保障する規定を設ける際に、自治体における委任事務と自治事務とに関してあわせて規定するか、両事務を区別しつつ特定の事務とその結果としての支出とを関連づけて規定するかによって、一元的モデルと二元的モデルとに区分される。一元的モデルとしてはヘッセン州、ラインラント・プファルツ州がこれに該当する。このモデルでは、事務執行全体に十分な財源を保障するよう各種の収入源を充当する考え方を採り、事務執行の範囲や量に関係

なく自治体財政支出全体に対して財源保障する形で規定しているのである。従ってこのモデルでは、牽連性原則は適用の余地がない。またこのモデルにおいては、財政調整総額の決定が時として州の恣意に左右され、州の事務と租税収入の可能性を優先的に配慮した配分となりがちであり、自治体への財政調整配分は不安定性を抱えざるをえない。

これに対して二元的モデルは、財政調整総額を一般財源保障部分と委任事務に対する財源補填部分とに区分する方法であり、理念としては委任事務の事務量と補填財源とを均衡させる規定となっている。したがって計算上は委任事務それぞれの支出と充当財源が明確にされるはずではあるが、事務委任に要する費用がすべて保障されるとは限らない。

二元的モデルのうち、州の事務の委任に際して、全費用補填を定める場合を「厳密な牽連性原則」という。バーデン・ヴュルテンベルク、ザクセン、ザクセン・アンハルト、チューリンゲンの各州憲法は、事務委任によって自治体に生ずる追加負担に相応する財政的調整を定めているが、これが厳密な牽連性原則である。ただし、ザクセン・アンハルト、チューリンゲンの憲法条文は、「対応した *entsprechend*」費用ではなく「適切な *angemessen*」費用を補填するものとしており、厳密な牽連性原則とは言いがたい面もある。

他方、ブランデンブルク、メクレンブルク・フォアポメルン、ニーダーザクセン、ノルトライン・ヴェストファーレンの各州憲法では、事務の委任に際して「費用の補填に関する規定」を定める、と一般的な叙述になっており、立法者に当該事務の費用のどの範囲までを保障するかの余地を与えるものとなっている。これらは「相対的な牽連性原則」と呼ばれる。

前述のように財政調整訴訟の多くは、こうした委任事務に対する財源保障のあり方をめぐって争われてきたのである。一元的モデルの場合であれば、州からの事務の委任や移譲に際して財政調整総額が増額される保障がなく、二元的モデルの場合でも相対的な牽連性規定にとどまるものであれば、州による恣意性を排除することはできない。さらに、厳密な牽連性規定を設けている州であっても、これまでの牽連性は主として委任事務のみを対象とし、事務委譲の結果増加している義務的事務に関しては財源が保障されるとは限らないという問題を含んでいた。

こうしたことから各州の自治体は、義務的事務をも含めた「厳密な牽連性原則」を憲法上に明記するよう求めるに至ったのである。

(2) 各州における憲法改正

近年各州において、財政調整における厳密な牽連性原則を盛り込むための憲法改正が相次いでいる。州憲法改正手続きは州によって異なるが、州民投票の実施を要件とする州もあり、こうしたハードルを厭わずに改正に踏み切っていることから、憲法上に自治体への財政保障を盛り込むことが重要視されている状況がうかがえるのである。

直近の憲法改正事例であるノルトライン・ヴェストファーレン州では、憲法改正には州民投票手続きはなく、州議会での3分の2以上の賛成をもって可決されたのであるが、憲法改正を可決した州議会においては、社会民主党、キリスト教民主同盟、自由民主党、緑のいずれもこの改正

案に賛成の立場を示した。議会広報誌の記事のなかで、「憲法の改正は4度目になるが、これは最も重要なものである」とのコメントが紹介されている⁷⁾ことから、この改正に州政府も積極的な立場を採っていたことがうかがえる。

改正提案に際しての同州内務大臣の演説には、次のような注目すべき言及がなされている⁸⁾。憲法への牽連性原則導入に関しては、これまでも自治体側から繰り返し要求があり、州政府も検討してきたのであるが、その前提として連邦政府が州政府に対して牽連性原則を認めるべきとの判断から、州憲法の改正を見送ってきた経緯がある。しかし、この間自治体財政の状況は、営業税の減収と社会扶助費の膨張などによって著しく悪化している。州としてはこれ以上自治体の財政危機を放置することはできず、憲法改正に踏み切った、ということである。

さて、各州の改正された憲法条文はいずれも、委任事務や義務的事務に対する州の費用補填責任をうたったものとなっている。そこで、表4の条文を参照しつつ、改正のポイントを整理しておきたい⁹⁾。

第一に、義務的事務についても委任事務と同様に財源保障の対象とした点である。特にザールラントおよびバイエルンにおいては、旧法が義務的事務に関する規定を設けておらず、今回の改正で、義務的事務が委任事務と同様に費用補填の対象として明示された点が重要である。なお、メクレンブルク・フォアポンメルンは、表4では示していないが、改正以前にすでに委任事務の規定を別に設けている。

第二に、委任事務や義務的事務の法的根拠についてである。例えば単に「法律によって」義務づけられる事務との表現を採る場合(ザールラント)、命令・指示による場合は含まれないとの解釈の余地を残す。メクレンブルク・フォアポンメルン、ヘッセン、ノルトライン・ヴェストファーレンの条文では、「法律または命令」に基づいた委任・義務づけ、という表現を用いていることから、命令・指示など法によらない事務の委任・義務化についても財源保障の対象としていることが明らかとなる。さらに、メクレンブルク・フォアポンメルンの場合、州の法律・命令に限定していないことから、委任の主体が州に限らないこと、すなわち連邦法やEU法による委任・義務であって、州が権限をもたない場合についても財源保障の対象としていることになる。

第三に、事務の変更に関する規定である。ヘッセン州およびノルトライン・ヴェストファーレン州の条文に見られるように、現存する事務の変更が自治体に追加的費用をもたらす場合にも、それに対する費用補填が州に義務づけられたことになる。このことは例えば、社会扶助や児童・青少年扶助などの社会給付に関する基準の変更によって自治体の社会給付費が増加した場合など、自治体にとってまさにこれまで訴訟の種となってきた問題に対処する規定といえる。

第四に、費用補填のあり方についての規定である。いずれの州においても、事務の委任や義務を法で定める場合に、同時に費用補填に関する規定を設けるべきこと、また新たな委任や変更が追加的負担をもたらす場合には財政的調整を行うべきこと、との二段構えでの財源保障を規定している。委任事務に関しては費用補填に関する事前の立法を定める条文は従来からあったのだが、義務的事務についてもこうした費用規定を求め、また事後的な調整をも行うことが明記されたの

表4 財政調整上の原則に関わる州法改正

州	改正日付 ・官報	改正箇所・改正内容	該当条文
メクレンブルク・フォアポメルン	2000.4.4 (GVOBl. MV, S.158)	第72条第3項(下線部追加)	市町村および郡は法律または法律に基づいた命令によって、同時に費用の補填に関する規定が定められる場合、特定の公共事務を義務づけられ得る。 <u>この事務の執行が市町村および郡に追加的負担をもたらす場合、これに対応した財政的調整がなされねばならない。</u>
ザールラント	2001.9.5 (Amtsbl. SL, S.1630)	第120条第1項(下線部追加)	正式の法律によって市町村および市町村連合には州事務の執行が委任されうる。その際、費用の補填に関する規定が定められねばならない。州は市町村および市町村連合に対して、委任された事務の執行に必要な財源を保障する。
		第120条第2項改正	州が従来自ら執行していた事務の実施を市町村および市町村連合に法律で義務づける場合も同様である。
ヘッセン	2002.10.18 (GVBl. He, I, S.628)	第137条第6項新設	市町村および市町村連合が州法または州の法令によって州事務の執行を義務づけられる場合、その結果生じる費用に関する規定が整備されるものとする。新たな事務の委任または現存する固有事務や委任事務の変更が、市町村または市町村連合全体に追加的費用負担または負担軽減をもたらす場合、これに対応した調整がなされるべきである。詳細は法に定める。
バイエルン	2003.11.10 (GVBl. By, S.816,817)	第83条第3項改正	州が市町村に事務を委任する場合、州固有の活動領域の事務の執行を市町村に義務づける場合、ないし現存するまたは新たな事務の執行を特に要求する場合、州は同時にその費用の補填に関する規定を設けなければならない。こうした事務の執行が市町村の追加的負担をもたらす場合、これに対応した財政的調整がなされねばならない。
		第83条第7項新設	自治体の代表団体は、市町村ないし市町村連合に関わる問題が法ないし法令によって規制される前に、州政府によって適時に聴聞されねばならない。州政府は牽連性原則(第3項)の実現のために、自治体代表団体との協議を行うものとする。
ノルトライン・ヴェストファーレン	2004.6.22 (GV.NW, S.360)	第78条第3項(下線部追加)	州は市町村および市町村連合に対し、法律または法令によって特定の公的事務を引き受けて執行することを義務づけることができるが、その際同時にその費用の補填に関する規定を定めなければならない。 <u>新たな事務の委任または現存の委任事務の変更がそれに関わる市町村または市町村連合に大きな負担をもたらす場合、法律または法令によって、生じる費用の算定に基づいて、発生する必要で平均的な支出に対して相応する財政的調整がなされなければならない。その費用補填は包括的に支給されうる。事後的に費用算定から大きな乖離が生じた場合、財政的調整は将来に向けて適応させられなければならない。第2文から第4文に関しての詳細は法で定めるが、その際費用算定の基準を定めるとともに、自治体代表団体の参加に関する規定を設けなければならない。</u>

〈資料〉 Huber(1999) および各州憲法条文に基づき作成。

である。特にノルトライン・ヴェストファーレンの第78条第3項は、こうした財源保障についてきわめて詳細な規定を行っている。すなわち、生ずる費用を法的根拠に基づいて算定し、その「必要で平均的な」支出を補填する、さらにこの費用算定基準が実態と乖離した場合には財政調整制度の改正が必要である旨まで明記している。同州においてはこれまで財政調整訴訟がかなり多く行われてきたこともあり、この憲法条文はかなり慎重に起草されたことがうかがえる。

3. バーデン・ヴュルテンベルク州における判決と改革への動き

前述のような州憲法改正の動きの一方で、すでに憲法に「厳密な牽連性原則」を盛り込んでいた州においても財政調整訴訟が起こされていたことは注目に値しよう。財政調整をめぐる問題が牽連性原則の如何だけで解決するわけではないことを示す実例となるからである。そこで以下では、バーデン・ヴュルテンベルク州で事実上自治体が勝訴した裁判の判決を取り上げ、この訴訟を通じて明らかとなった、財政調整制度のもうひとつの改革課題を明らかにしていきたい。

(1) バーデン・ヴュルテンベルク州憲法裁判所 1999 年判決

バーデン・ヴュルテンベルク州憲法裁判所は1999年5月10日、二つの郡による財政調整法違憲訴訟に対して、郡側の主張を大幅に認める判決を下した¹⁰⁾。すなわち、同州自治体財政調整法¹¹⁾第1, 2, 21条および1997年州予算法第14条はバーデン・ヴュルテンベルク州憲法に反する、との判決である。原告のOrtenau, Schwäbisch Hall両郡の主な主張は、連邦の庇護請求者(難民)給付法に基づいて州が施行法として定めた庇護請求者受入法による郡の委任事務の経費が、財政調整を通じて保障されていないこと、また社会扶助、児童・青少年扶助といった連邦法・州施行法に基づいて義務づけられている事務についても同様であること、こうした財政調整上の不備は、州憲法に定める自治体への財源保障に悖るものである、というものである。庇護請求者給付法は、従来社会扶助の枠組みにおいて行われていた難民に対する給付業務を1997年に独立させたものだが、その給付業務は社会扶助と同様、自治体に委ねられた。また、90年の連邦児童・青少年扶助法の改正によって、ドイツにおいて立ち後れていた保育所設置を目標期限を設けて整備することが定められたが、これに関わる費用もまた、自治体の負担を大きくするものであった。さらに社会扶助費は90年代半ばより、高失業率の下での受給者数上昇により、自治体に著しい費用増加をもたらしていた。バーデン・ヴュルテンベルク州では過去にもこの問題について訴訟が繰り返されてきたが、94年の判決では、社会扶助事務が形式的には自治事務でありながら、本質的に連邦法上の規定に則して執行されるべきものであり、自治体にとって自らの企画構成の余地は全くないとの見解が示されている¹²⁾。

要は、こうした社会給付関係事務が自治体の財政を圧迫していること、しかもこうした事務が連邦法・州法に基づく委任事務または義務的事務であり、自治体の権限が限られていること、またこうした事務が増加することで、「地方自治の核心部分」である自治体の本来的自治事務に割

くべき財源が制約されていること、が問題であるといえる。

さて、バーデン・ヴュルテンベルク州憲法裁判所 99 年 5 月 10 日の判決は、こうした自治体側の主張を大幅に認め、財政調整法の違憲性を明らかにするものとなった。州の財政調整法に対して明確な違憲判決が下されたのは、95 年および 97 年ニーダーザクセン州に次ぐケースであり、大きな注目を集めるものといえる。なお、庇護請求者受入法に関する憲法判断は、判決の時点で同法が失効していたことにより棄却された。また、社会扶助法、児童・青少年扶助法に基づく自治体への事務委任に関しては、州がこれらの連邦法に基づき施行法を定めるものとはいえ、事務の基本的枠組みは連邦法に規定されており、州の憲法裁判所がこの点について判断することはできないとした。従って裁判所の違憲判決は主として、自治体における委任事務・義務的事務の増加という状況に対して財政調整法が十分に対応していないことに向けられたものである。

憲法裁判所が指摘する財政調整法上の不備とは、以下のような点にまとめられる。前述のような社会扶助、児童・青少年扶助などの事務に要する費用が、社会経済状況の変化や連邦・州法改正によって大きく変動し、自治体財政を圧迫している状況に対して、財政調整法は憲法上の財政保障責任を満たすものになっていないという問題である。財政が逼迫している状況下であれば、市町村は自らの固有の事務よりも委任事務や義務的事務を優先的に執行せざるを得ないが、このことは憲法上の理念としての「州事務と自治体事務との等価値性」¹³⁾を阻害していることになる。また、このことは委任事務や義務的事務が「市町村の自治権の侵すべからざる核心領域」¹⁴⁾である任意的自治事務を浸食していることをも意味する。こうした状況は、自治体に対して州が自治権を保障する責務を規定した州憲法¹⁵⁾第 71 条第 1 項に反するといわざるを得ない。また、委任事務に要する費用補償を定めた同第 71 条第 3 項(「市町村および市町村連合には、法に基づいて特定の公的業務が委任されうる。そのさいその費用の補填に関する規定がなされねばならない。この業務が市町村または市町村連合に追加的負担をもたらす場合、それに応じた財政的調整がなされねばならない」)、および、自治体の固有事務遂行の保障を定めた同第 73 条第 1 項に反するものである。かくして憲法裁判所は、財政調整法の違憲性を認めたのである。

(2) 財政調整委員会の設置

同判決の画期的な点は、上記の違憲判決にとどまらなかった。この判決はさらに、財政調整に関わる決定過程について次のように言及し、その改革を求めている。

財政調整総額ないし財政調整財源の繰入率を決定する際に勘案されるべき、自治体の財政需要の変化を測定する方法については、今のところ定まった基準がない。州憲法には委任事務に関する牽連性原則が盛り込まれているとはいえ、州と自治体の歳入、歳出、事務配分は相互に複雑に関係しており、こうした状況を踏まえて自治体の財政需要を算出するような、物的な尺度を定めることは困難である。さらに、こうした問題は立法者である州、市町村などの自治組織の自主的な決定権限に属する問題であり、裁判所が外部から何らかの尺度を提示するのは民主主義的な原則に反することになる。従って、財政調整総額のあるべき金額やその配分方法については、当事

者である州と自治体が協議を通じて合意を形成していくことが必要である、と判決は述べた。すなわち、自治体に対する財政保障を手続き的に担保する仕組みや財政調整に関する決定プロセスの合理化が必要、ということである。

ちなみに、同州の憲法第71条第4項は次のように定めている。

「法または命令によって市町村および市町村連合に関わる一般的な問題が規定される前に、これらまたはこれらの代表団体に適時に聴聞がなされねばならない。」

この規定に則って、従来からも自治体に対する聴聞が行われていたものの、概して形式的なものにとどまり、自治体の財政状況を踏まえて立法に反映させるという性格は弱かったといえる。財政調整をめぐる訴訟が相次いだことは、まさにこうした意思決定プロセスの不十分性が一因であったともいえよう。判決は、連邦における予算基本方針法 Haushaltsgrundsatzgesetz に基づく財政計画協議会の設置を参考として挙げ、同様の仕組みを州においても導入するよう求めている。各州内における市町村間財政調整と同様に、連邦レベルにおいても、州間財政調整をめぐる政府間の対立が毎年繰り返されているのであるが、この問題を協議するために設けられたのが財政計画協議会である。連邦政府の関係大臣、州代表、市町村代表、会計検査機関等から構成される専門委員会であり、その提言は議会の議決に対して拘束力はないものの、協議のプロセス自体を重視して設置したものといえる。判決はこうした連邦での試みを踏まえ、州においても州・市町村間の協議の場が必要としたのである。

判決が提案する財政調整委員会は、州と自治体がともに参画する委員会であり、州・市町村の事務の同等性と州の給付能力を勘案しつつ、事務配分に応じた垂直的な財政調整のあり方を協議する場である。同委員会は州政府・州議会に対して配分のあり方を提案するが、立法過程では委員会提案が尊重されるべきである。また、この委員会は透明性と公開性を備え、単なる聴聞会にとどまらない、対話の場ないし協働の場であるべき、というのが判決の提案である。

判決におけるこうした提案を受けて、州政府は州議会の財政委員会において自治体団体の発言権を試行的に認めることを決めた。判決のいう財政調整委員会に向けての第一歩といえる。

(3) 他州への波及

以上のような財政調整委員会の設置による州・市町村間の協議、という財政調整制度改革の提言は、他の州にも大きな影響を与えた。前述のように、憲法改正の主要な焦点は委任事務・義務的事務に対する州の財源保障責任の明記にあったのだが、実はもうひとつの焦点として、財政調整の決定過程への自治体の参画を明文化する改正でもあったのである。決定プロセスの改革を通じて自治体の財源保障を担保するという点が、憲法改正のもうひとつのスローガンであった。

前出表4に示したように、バイエルン州およびノルトライン・ヴェストファーレン州の憲法改正では、「自治体代表団体 Kommunal Spitzenverbände」の決定過程への参画が明文化された。バイエルン州では、市町村や郡の利害に関わる立法に際して、関係団体に聴聞を行うことは、従来も慣習的になされていたが、他州の多くが州憲法にこうした規定を盛り込んでいる状況に鑑みて、

改めて自治体の聴聞権を明記したものである。さらに単なる従来の聴聞にとどまらず、州と自治体が同等のパートナーとして協議の場に臨むという趣旨が盛り込まれた。ノルトライン・ヴェストファーレン州では、他州の事例のように、特別な委員会を新設するのではなく、従来の決定手続きのなかに自治体との「パートナーシップによる対話」¹⁶⁾を盛り込むという方法によった。透明性を確保するために、財政調整に関する最終的な結論を公表する際には、仮に自治体代表団体とのコンセンサスが得られなかった場合に、その反対意見をも「フィルターなしで」公表するものとしている。

なお、ヘッセン州については、憲法条文において自治体代表団体の参画を明記しているわけではないが、自治体財政保障法が新たに制定され、そのなかで自治体団体、州政府、学識者代表からなる委員会を設置する旨を定めている。同委員会では、州憲法発効前と比較して自治体に個別に移譲された事務があるか否か、義務的・任意的・委譲事務の変化、それによる負担の変化とその度合い、これらに鑑みての財政調整の規模と方法を協議することが定められている¹⁷⁾。

こうした州と自治体の協議の規定に関して、注目すべきは「自治体代表団体」の参画が明記されたことである。ここでいう「代表団体」とは、各州における都市会議、市町村会議(市町村同盟)、郡会議を明確に指すものである。これら「自治体代表団体」が市町村や郡を代表して州との協議に臨むことが憲法上に明記されたことは画期的といえる。これらの団体はそれぞれ郡格市、郡所属市町村、郡を中心に組織して活動を行っており、またそれぞれ関係する全国団体に属している。概して任意加入の団体であり、自治体の利害を代弁する広報・情報提供活動を中心とするものであるが、こうした団体の権利が憲法上に明記されたのである。

そこで、自治体代表団体のひとつであるドイツ都市会議の論調に注目してみよう。都市会議は毎年公表する「市町村財政報告」という文書のなかで、これまで各州の財政調整制度の不備に対して攻撃的ともいえる批判的論調を展開してきた。各州における財政調整訴訟が相次ぐなかで、都市会議のこうした論調は当然ともいえるが、そのなかでは繰り返し、前述の「牽連性原則」を財政調整法上の原則として盛り込むべき、と強く主張してきたのである¹⁸⁾。しかし2002年の「市町村財政報告」では、「州と自治体の政治的対話としての自治体財政調整」¹⁹⁾との項を立て、前述のバーデン・ヴェルテンベルクの判決を高く評価している。さらに2003年の「市町村財政報告」では、各州における牽連性原則の導入と対話への動きについて、より大きなページを割いて紹介している²⁰⁾。ただし、州と自治体の協議の場を設けることの意義は評価するものの、その運用の上でなお限界もあることを示唆してはいる。例えばラインラント・プファルツ州で2001年に設置された財政調整委員会での議論にもかかわらず、02/03年度予算での州・自治体財政関係に関して自治体の要望が全く組み込まれず、しかも州政府は財政調整委員会での議決がなされる前に対自治体支出の削減に言及するなど、委員会の有効性に疑義も呈されている²¹⁾。とはいえ、こうした協議のありかたはなお着手されたばかりであり、今後合意のプロセスがどのように洗練化されていくか、注目したいところである。

おわりに

財政調整制度改革への動きは、本稿に挙げた州にとどまらず、今後ドイツのすべての州に波及していくものと考えられる。ノルトライン・ヴェストファーレン州議会では、「憲法に牽連性原則を盛り込んだ最後の州のひとつ」²²⁾になるとの懸念も示されていたほどである。しかも、「厳密な牽連性原則」として、すなわち委任事務、義務的事務それぞれについて州の費用補填責任を明確に規定し、それを通じて自治体の「不可侵の自治の核心部分」である任意的自治事務の執行の余地を侵食することがないように保障するという点に、この憲法改正の眼目がある。また、牽連性原則を単に運用上の原則にとどめず、憲法に明記することによって、自治体に確たる担保を与えるという意義もある。

また他方では、憲法に牽連性原則を盛り込むだけでは十分でないことも明らかになってきている。要は財源配分のプロセスに、当事者である自治体が、その代表団体を通じて主体的に参画していくこと、またこの合意プロセスに公開性・透明性を確保することで、州の恣意的な財源配分の余地を残さないことが重要と考えられているのである。こうした協議の場を整備することで、憲法における牽連性原則の規定ははじめて実効性に向けた担保を得られるのである。また、これまで州と自治体との対決の場となっていた財政調整が、両者の対話の場となることも注目に値しよう。とりわけ、これまで自治体の負担において新たな事務事業を立法化することに疑問を持たなかった州が、立法にあたって市町村にもたらされる負担の算定を義務づけられることで、州にとってもコスト意識の涵養につながるとの期待もある。

これらのことは、冒頭に触れたわが国の「三位一体改革」に対しても示唆を与えるものと考えられる。すなわち、分権化に伴う事務委譲を行う際に、それによって生じる自治体の追加的負担に対して、どのような原則で財源を保障すべきであるのかが不明確であれば、国の財政事情の下で、事務執行に要する費用がただ自治体に転嫁されるばかりであろう。またこうした事務委譲と財源委譲とに関する意思決定プロセスに対して、その当事者である自治体が何ら発言権をもたない現状では、「分権化」は名ばかりのものに終わるおそれもあるといえよう。

註

- 1) 各州における自治体財政調整制度の概要については、以下の文献を参照。Zimmermann, Horst, *Kommunal-finanzen, Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft*, Nomos (Baden-Baden), 1999; Inhester, Michael, *Kommunaler Finanzausgleich im Rahmen aller Staatsverfassung*, Duncker & Humblot (Berlin), 1998; Kirchhof, Ferdinand / Meyer, Hubert (Hrsg.), *Kommunaler Finanzausgleich im Flächenbundesland*, Nomos, 1996.
- 2) この訴訟に関しては、山田誠『ドイツ型福祉国家の発展と変容』ミネルヴェ書房、1996年、第3章において、その後の動向も含めた言及がされている。
- 3) Zimmerman, a.a.O., S.250.

- 4) ニーダーザクセン州の財政調整訴訟については、拙著『ドイツ自治体の行財政改革』法律文化社、2003年、第2章参照。
- 5) Schwarz, Kyriell-A, Verfassungsgerichtsbarkeit und kommunale Finanzausstattung—Rechtsprechungsübersicht 2001—, *Zeitschrift für Kommunal Finanzen*, 2002, Nr.11, S. 242-247.
- 6) Schoch, Friedrich/ Wieland, Joachim, *Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlaßte kommunale Aufgaben*, Nomos, 1995.
- 7) *Landtag Intern* (NRW), 8/2004, S.3.
- 8) Rede von Innenminister Dr. Fritz Behrens, Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land NRW und zur Regelung eines Kostenfolgeabschätzungs- und eines Beteiligungsverfahrens gemäß Artikel 78 Abs.3 der Verfassung für das Land NRW, 15.10.2003 (<http://www.pressservice.nrw.de>).
- 9) 以下、各州の憲法改正の経過に関しては、Karrenberg, Hanns/ Münstermann, Engelbert, Gemeindefinanzbericht 2003, *Der Städtetag*, 9/2003, S.49-51 参照。各州の州憲法については各州のウェブサイトを参照。改正前の条文は、Huber, Peter M./ Storr, Stefan, *Der kommunale Finanzausgleich als Verfassungsproblem*, Nomos, 1999, 巻末資料参照。
- 10) Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg, Urteil vom 10.05.1999, GR 2/97.
- 11) 1991.9.26, *GBl.* S.658, 最終改正 *GBl.* 1996, S.7.
- 12) Schoch/Wieland, a.a.O., S.102.
- 13) StGH BW, a.a.O., S.37.
- 14) Ebenda, S.38.
- 15) Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. November 1953 (*GBl.* S. 173), mit letzter Änderungen und Ergänzungen vom 23. Mai 2000 (*GBl.* S. 449).
- 16) Rede von Innenminister Dr. Fritz Behrens, a.a.O.
- 17) Karrenberg/ Münstermann (2003), S.52-53.
- 18) 例えば、Karrenberg/ Münstermann, Gemeindefinanzbericht 2000, *Der Städtetag*, 4/2000 のなかでは、「裁きの場での財政調整 — 終わりのない歴史」Finanzausgleich vor dem Kadi - eine unendliche Geschichte との項目を設け、自治体勝訴となったニーダーザクセンの判決を積極的に評価する一方、自治体敗訴となったケースについて強く非難する論調を展開している。
- 19) Karrenberg/Münstermann, Gemeindefinanzbericht 2002, *Der Städtetag* 4/2002, S.58.
- 20) Karrenberg/Münstermann (2003), S.48-56.
- 21) Ebenda, S.51-52.
- 22) *Landtag Intern* (NRW), 8/2004, S.3.

(2004年9月10日受理)

(たけだ きみこ 福祉社会学部助教授)