

タイトル	ワイマール期プロイセン州における地方財政調整の展開：ベルリン革新自治体と相対的保証制度
著者	横山，純一；YOKOYAMA, Junichi
引用	開発論集(102)：99-121
発行日	2018-09-28

# ワイマール期プロイセン州における 地方財政調整の展開

—— ベルリン革新自治体と相対的保証制度 ——

横山 純一\*

## 1 都市財政需要の増大と都市の財源要求、進まない農村財政に配慮した地方財政調整<sup>1)</sup>

1912年のバトッキーの地方財政調整に関する提案(バトッキー提案)<sup>2)</sup>、それ以前に行われていた地方財政調整を加味した特定補助金とは異なり、一般財源を財政力の弱い自治体に厚く配分するしくみを提案した画期的なものであったが、伝統的な地方自治論者の反対や<sup>3)</sup>、なによりも第1次大戦の勃発により実現しなかった。このようななかでノイキルヒら一部のプロイセン邦国議会議員は、第1次大戦中においても、バトッキー提案などを念頭におきながら戦争終了後のドイツの地方財政調整を模索していた<sup>4)</sup>。ただし、ノイキルヒたちは、旧体制(第1次大戦前のプロイセン邦国の政治、行政、議会、財政などのシステム)が存続されるという前提で地方財政調整のしくみを構築しようとしていた。しかし、実際には、ドイツ革命が起きて帝制(旧体制)は崩壊し、その後の混乱を経てワイマール共和国が誕生することになった。プロイセンの政治・行政システムは劇的な転換を遂げたのである。

当然のことながら、財政システムも大きく変化した。ワイマール期には、第1次大戦前の邦国は州となったが<sup>5)</sup>、州は多くの税についてライヒに課税権を奪われた。第1次大戦前の邦国税のなかで最重要だった所得税はライヒ税となり、エルツベルガーの改革で創設された法人税もライヒ税となった<sup>6)</sup>。そして、州はライヒからライヒ譲与税という形で所得税と法人税の一定割合の交付を受けることになった<sup>7)</sup>。さらに、市町村は州からライヒ譲与税の一定割合の交付を受けることになった。その際に、個々の州の事情により市町村へ交付する割合は異なっていた。というのは、事務事業配分において州の役割が大きい州もあれば、その反対に市町村の役割が大きな州があり、そのことは州—市町村間の財源配分にも密接に関連していたからである。ライヒ譲与税の州—市町村間の配分では、州の取り分が市町村よりもまさっている州もあれば、その反対に市町村への配分額が州分を上回っている州もあり、財源配分は州ごとに大きく異なっていたのである。図表1により、ドイツ各州のライヒ譲与税収入額の州・市町村それぞれの配分額と、州・市町村の配分比をみると、州の取得分が60%超の州は、メクレンブルク

\* (よこやま じゅんいち) 北海学園大学開発研究所研究員, 北海学園大学法学部教授

図表1 ドイツ各州のライヒ譲与税収の州・市町村間配分 (1926年度, 千マルク)

	ライヒ譲与税 州分		ライヒ譲与税 市町村分		ライヒ譲与税 合計額	
	金額	%	金額	%	金額	%
プロイセン	730,796	45.3	883,048	54.7	1,613,844	100.0
バイエルン	194,923	69.7	84,793	30.3	279,716	100.0
ザクセン	124,483	46.3	144,479	53.7	268,962	100.0
ヴュルテンベルク	71,271	64.6	39,154	35.4	110,425	100.0
バーデン	60,757	64.8	33,076	35.2	93,833	100.0
チューリンゲン	31,666	53.6	27,414	46.4	59,080	100.0
ヘッセン	28,778	59.5	19,641	40.5	48,419	100.0
メクレンブルクシュヴェーリン	22,966	78.0	6,486	22.0	29,452	100.0
オルデンプルク	8,515	44.7	10,570	55.3	19,085	100.0
ブラウンシュバイク	11,599	56.8	8,834	43.2	20,433	100.0
アンハルト	8,325	59.2	6,313	30.8	14,638	100.0
リッペ	5,013	71.6	1,998	28.4	7,011	100.0
メクレンブルクシュトレーリッツ	3,101	73.1	1,144	26.9	4,245	100.0
シャウムブルクリッペ	1,023	55.5	821	44.5	1,844	100.0
合計	1,303,216	100.0	1,267,768	49.3	2,570,984	100.0

(注1) 合計額があわない場合があるが、端数の四捨五入の関係である。

(注2) プロイセン州のなかにヴァルデック州分をふくんでいる。

(注3) 市町村には郡などをふくむ。

(注4) バイエルン州のなかにはザール地方をふくまない。

〔出所〕 Statistisches Reichsamt, Der Finanzausgleich im Deutschen Reich, Teil 2, Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reichs, Nr. 17. 1931, S.230-231.

シュヴェーリン、メクレンブルクシュトレーリッツ、リッペ、バイエルン、バーデン、ヴュルテンベルクの6州で、このうちメクレンブルクシュヴェーリンは州の取得分が実に78%を占めていた。その反対に、プロイセン、ザクセン、オルデンプルクの3州は、市町村の取得分のほうが州の取得分よりも多かった。

プロイセン州においては、相対的安定期を通じて、ライヒ譲与税のうち所得税・法人税については、州分が49.5%、市町村分が38%であった。市町村のほかに県(Provinz)や郡(Landkreis)などを加えた地方分(市町村、県、郡など)は50.5%であった<sup>8)</sup>。所得税・法人税について重要なライヒ譲与税であった売上税については、地方分が60%で、このうちの90%が市町村分であった。

第1次大戦前に市町村の有力な財源になっていた所得税付加税については、ワイマール期には認められなかった。また、第1次大戦前に市町村税であった地租、家屋税、営業税(物税3税)はいずれも州税となり、市町村はその付加税を徴収することになった。ワイマール期においては州、市町村の租税高権が奪われる傾向にあり、税源がライヒに集中した。このようななかで、工業化が進んだ市町村(工業市町村)において<sup>9)</sup>、物税付加税とくに営業税の付加税の付加税率が高くなっていった<sup>10)</sup>。さらに、積極的にさまざまな福祉政策や教育政策を行う都市自治体

においても、地方債の発行額が増加するとともに、物税の付加税率が高くなる傾向がみられた。

そして、農村を軸とした地方税負担の地域的不均衡問題は依然として解消しなかった。19世紀末から第1次大戦直前にかけて、邦所得税付加税の付加税率の多寡が地方税負担の地域的不均衡問題となって現出したためにパトッキー提案など地方財政調整の模索が続いたが、ワイマール期には市町村の所得税付加税権が認められなかったことにより、このような市町村の所得税付加税の多寡が地方税負担の地域的不均衡問題を現出させるという第1次大戦前の状況は一変した<sup>11)</sup>。しかし、ワイマール期にはいって農村自治体は第1次大戦以前よりも財源が枯渇し、いっそう零細な財源に依存するしかなかった。農村自治体は委任事務の重圧化の中で緊縮財政を行わざるをえず、自治体の独自事業や独自施策を展開する余地はほとんどなかったのである<sup>12)</sup>。したがって、明らかに農村自治体への地方財政調整の必要性は増していたのである。都市の財政需要に配慮した地方財政調整も必要であったし、財政力の弱い農村部に配慮した地方財政調整も重要だったのである。

都市とくに富裕な大都市は福祉政策や教育政策に熱心で、都市の財政需要の増大を直視して独自財源の要求を主張した<sup>13)</sup>。工業化が進んだ市町村(工業市町村)においても、人口の増加等にとまなう学校の建設・維持や道路の整備・維持などの諸施策が必要であった<sup>14)</sup>。これらの自治体は、実際の諸施策を踏まえるなかで、財政需要の拡大を強く主張したのである。しかし、彼らは、おうおうにして農村財政の困窮に対しては無頓着であった。のちに詳しく述べるように、ワイマール期において実現していた州—市町村間の最重要な地方財政調整の1つであった相対的保証制度に対しても、その恩恵が得られた工業市町村は別として、とくに富裕な大都市は自らの財源上の不利を指摘するなど批判的であった。都市自治体が隆盛になったワイマール期においては、農村財政に配慮するという意味での地方財政調整の主張については、第1次大戦前よりも希薄になったといえるのである。

本稿では、都市自治体のうちベルリン市に的をしぼり、その福祉・教育政策や市営事業、税収増のための対策等について検討する。さらに、ドイツの最大州であるプロイセン州における、州—市町村間の有力な地方財政調整制度の1つであった相対的保証制度(Rerativ Garantie)について、その内容と効果、問題点、それが大都市財政や工業市町村の財政、農村財政に与えた影響について考察することにしよう。

## 2 ドイツ都市自治体の福祉拡充政策の展開<sup>15)</sup>——ベルリン市を中心に

### (1) 救貧事業から公的扶助制度へ——権利としての福祉の展開

第2帝政期からワイマール期にかけての福祉の変遷についてみていこう。ワイマール期のドイツの福祉は、大量の失業者や第1次大戦にとまなう多くの戦傷者や戦傷者家族などを背景にしていたため、基盤的所得保障制度である公的扶助制度が中心であった。そこで、まず、公的扶助制度について検討しよう。

公的扶助制度については、第1次大戦以前の時期の地域的な救貧事業からワイマール期の全国的な公的扶助制度へと、大きな変化がみられたといえることができる。これを、やや詳しくみてみよう<sup>16)</sup>。第1次大戦前、最大の邦国であったプロイセンでは、市町村・領地管区が単独で、あるいは近隣の市町村・領地管区が連合して地域救貧団体が形成されていたが、地域救貧団体は当該地域において一定の取得条件を満たして扶助籍を得た貧民を保護しなければならなかった<sup>17)</sup>。また、給付水準・給付内容等を規定する全国的に統一した原則はなく、給付水準や給付内容等は地域の救貧団体の裁量に任せられていた。

そして、それぞれの地域救貧団体の財政力、経済力の大小により給付水準・給付内容が異なっていた。しかも、救貧が最も必要とされるのは、19世紀の80年代以降の重工業化の進展のなかで主に成年男子が工業労働者として西部の工業地域に移動していったために、残された者の婦女子化や高齢化が進んだ農村部（とくに東部の農村部）の地域であり、財政力、経済力が貧弱な地域であった。そこで、給付水準、給付内容の地域間格差に加えて、給付水準の絶対的な低さと給付内容の貧弱さが、この時期の救貧事業の特徴となったのである。また、この時期のドイツの市町村・領地管区の規模はきわめて小さかった<sup>18)</sup>。したがって、救貧の担当者は容易に受給者の生活実態を把握できた。そこで、救貧の財政負担を少なくしようとする地域救貧団体は受給者を厳しく審査した。そして、これが第1次大戦以前のドイツ救貧事業の内実だったのである。

ワイマール共和国の成立にともなって福祉行政に大きな変化が生じ、全国的・統一的な公的扶助制度が成立した<sup>19)</sup>。ワイマール期の公的扶助制度の確立は1924年の扶助義務令に求められる。ドイツ革命後、戦傷者や妊産婦、零細年金生活者などに対する特別扶助制度が急速に発達した。他方では、旧来の救貧事業を規定する扶助籍法はそのまま存在していたため、全体としてドイツの公的扶助制度は複雑化・乱雑化を呈していた。そこで、これらの諸制度を整理・統合する必要性が生まれ、1924年に扶助義務令が成立するにいたったのである。これにともない、旧来の救貧事業を規定していた扶助籍法は廃止された。この扶助義務令において旧来の救貧事業に対応するものとして一般扶助制度が規定されたが、さらに、ドイツ革命直後に特別扶助制度として成立した戦傷者や妊産婦、零細年金生活者への扶助も、この扶助義務令で新たに制度化された。

扶助義務令における扶助実施の責任主体は地域救貧団体であったが、最も重要なことは次の点にあった。すなわち、扶助給付の具体的な内容を定めた「ライヒ原則」が公布され、ライヒ全体として扶助行政が規律・整序化された。そして、この「ライヒ原則」は、扶助受給の条件、扶助の種類、地域救貧団体による扶助実施の具体的な指針と扶助基準額の設定等を定めていたのである。また、これとの関連でみすごすことができないのは、ワイマール期には、はじめて扶助が権利としてとらえられたという点である。第1次大戦以前の扶助籍法では、受給者は選挙権をもてないなど法的に不平等なあつかいを受けていた。これに対してワイマール期には、扶助受給によって一般市民としての権利の制限や剥奪を受けることはなかったのであり<sup>20)</sup>、そ

れゆえに、ワイマール期には「施しの福祉」を超えた「権利としての福祉」が定着したといえるのである。

なお、このような統一的な基準を設けたうえで扶助を実施するとなると、財源面が旧来のままであるわけにはいかなかった。すでに述べたように、ワイマール期には、エルツベルガーの改革により、所得税をはじめとした多くの課税権がライヒに集中した。そして、ライヒがその税収の一定割合を州・市町村に譲与するという、ライヒ譲与税制度がとられていた。重要な生活保障制度として公的扶助が全国的・統一的に実施されるにいたった時、財源の集中化が必要不可欠だったのである。ただし、福祉、失業対策、住宅に関する経費支出は、第1次大戦前に比べて第1次大戦後に急増したが、このうち福祉と住宅は第1次大戦前と同様に、依然として市町村の仕事であった<sup>21)</sup>。そこで、ライヒに課税権は集中したけれども、ライヒ譲与税の州—市町村間の配分をめぐる深刻な問題が生じた。どうしても州は自らの財政の都合を優先してライヒ譲与税を市町村に交付しがちだったからである。

## (2) ベルリン革新自治体と多様な福祉政策、教育政策の展開

ワイマール期には、多数の失業者や生活困窮者が存在したために市町村福祉の中心は明らかに公的扶助(とくに一般扶助)であったけれども、福祉は公的扶助に限定されるものではなかった。富裕な大都市自治体を中心に基盤的所得保障を超えて、児童福祉や障がい者福祉などで多様なサービスの提供や現金給付が行われたことが注目されなければならないのである。具体的に、ドイツ都市自治体の福祉拡充政策の展開について、ベルリン市を事例にとりながら検討していくことにしよう。

ワイマール期には、都市において社会民主党が中心となった革新自治体が多数誕生した。例えば、1920年に周辺の自治体を合併して大ベルリン市が誕生したが、これは社会民主党が主導し、保守諸政党の猛烈な反対を押し切って成立したものであった<sup>22)</sup>。社会民主党にとっては、まさに大ベルリン市の建設は、「社会民主主義的活動の栄光にみちた1ページ」<sup>23)</sup>であったのである。相対的安定期に入ってから、ベルリン市政における社会民主党の役割は大きかった。1925年10月25日のベルリン市議会議員選挙結果を示した図表2をみれば、社会民主党がベルリン市議会で最大の議席数を獲得していることがわかる。そして、民主党などの協力を得ながら市政与党を形成し、ベルリン市政において重要な役割を演じたのである。

ベルリン革新自治体は、住民福祉のために多様な政策を推進した。例えば、ベルリン市では、先の扶助義務令にもとづいて一般扶助ならびに妊産婦、戦傷者および戦死者家族などに対する扶助に力をいれたが、それにとどまらず、市独自の積極的な福祉政策として、幼稚園・保育所等の拡充、孤児院の増設による孤児の救済、青少年育成事業の推進、障がい者福祉の充実等を行った<sup>24)</sup>。さらに、義務教育や職業教育にも熱心にとりくんだ。義務教育学校や職業教育学校等への市の支出額は年を追うごとに増加した。1924年度が5,200万マルク、1926年度が9,400万マルク、1928年度が1億5,000万マルクとなり、支出額は5年間で約3倍になったのである。

図表2 ベルリン市議会における社会民主党の議席数

	議席数	得票数	
		得票数	割合
社会民主党 (Sozialdemokratische Partei)	73	604,704	32.6%
国家人民党 (Deutschnationale Volkspartei)	47	385,326	20.8%
共産党 (Kommunistische Partei)	43	347,382	18.7%
民主党 (Demokratische Partei)	21	171,961	9.3%
人民党 (Deutsche Volkspartei)	14	111,432	6.0%
経済党 (Wirtschaftspartei)	10	73,264	4.0%
中央党 (Zentrum)	8	63,265	3.4%
その他 (Sonstige Parteien)	9	84,503	5.2%
合計	225	1,841,837	100.0%

(注) 1925年10月25日のベルリン市議会議員選挙結果である。

〔出所〕 Emma Woytinsky, Sozialdemokratie und Kommunalpolitik, 1929, S.26.

図表3 ベルリン市の歳出構造

(1929年度, 百万マルク)

	歳出額
一般行政費	44.9
警察費	20.3
建設・土木費	55.7
住宅費	139.6
教育費	166.7
文化・学術費	8.0
福祉費	205.5
公衆衛生費	120.1
合計	760.8

(注1) 1929年度予算である。

(注2) 経費総計 (Reiner Finanzbedarf) を示す。

〔出所〕 Emma Woytinsky, Sozialdemokratie und Kommunalpolitik, 1929, S.34.

児童・生徒1人当たりの支出額も1924年度の128マルクから1928年度には403マルクになり、1924年度に比べて1928年度には約3倍になったのである<sup>25)</sup>。そして、ベルリン市の歳出全体に占める教育費の割合は約22%にのぼったのである(図表3)。

このようにベルリン市では、公的扶助にみられるような「ライヒ原則」にもとづいた福祉ばかりではなく、多様かつ拡充した福祉や、量的にも質的にも充実した義務教育・職業教育を追求したといえるのである。さらに、ベルリン市の社会民主党は独自要求を行った。例えば、市立幼稚園と市立保育所は、仕事に従事する母親が日中子どもたちの世話がしにくいケースに対処するために設置されたものであるが、これにより安い入園料、安い保育料での子どもたちの入園、入所が可能になった。当時、ベルリン市には354の幼稚園・保育所が存在していたが、このうち市立は54で全体の15%にすぎず、民間の幼稚園、保育所が圧倒的に多かった。そして、

これらの民間の幼稚園、保育所に対しては、ベルリン市から補助金が支出されていた。そこで、ベルリン市の社会民主党は、民間の幼稚園・保育所の市営化と、市立の幼稚園・保育所の新設を強くベルリン市当局に要請したのである<sup>26)</sup>。以上から、公的扶助(基盤的所得保障)を超えて、多様な福祉サービスが都市自治体において展開されていたことが把握できるのである。

このような福祉政策や教育政策の拡充にともなって、ベルリン市の財政支出の規模ならびに財政支出に占める福祉関係費、教育費の割合が大きくなったことはいうまでもない。ベルリン市の歳出のうち、福祉費は第1位、教育費は第2位であった。そして、1929年度のベルリン市予算に占める社会的・文化的目的の経費支出額(教育費、文化・学術費、福祉費の合計額)は市財政支出額全体の約半分に達したのである(図表3)。さらに、住宅の不足を背景にベルリン市は住宅政策に力を入れた。また、公衆衛生<sup>27)</sup>などの民生分野にも力を注いだ。このようなベルリン市支出の福祉的性格(教育、住宅、公衆衛生等をふくめた広義の意味での福祉的性格)に対して、国家人民党などの保守諸政党は歳出の削減を主張したが、ベルリン市当局や社会民主党はさらなる福祉の拡充努力を行ったのである<sup>28)</sup>。そして、このような広義の意味での福祉拡充策は、この時期、ベルリン市に限らず他の諸都市においてもかなり行われていた。ベルリン市や社会民主党の福祉拡充策(広義の意味での)は、ワイマール型民主主義の定着と発展、地方自治の強化をめざしていた都市会議(Städtetag、代表者はOskar Mulert、以下、都市会議と略す)の方針とほぼ一致していたのである<sup>29)</sup>。

そして、このような福祉拡充路線からは、機能・権限をめぐる政府間関係の変更の要求が生ずることになった。すなわち、ベルリン市や都市会議は、市町村の事務事業に関するライヒと州の二重の管轄権の存在、ならびに、この時期に義務教育や福祉、警察などの分野で州の委任事務が増大する傾向にあることを、大都市自治の発展に対する障がいとみて都市の活動の自由と自己責任を主張した。さらに、委任事務の縮小、ライヒと市町村との直接的関係の強化を主張し、市町村の権限強化をめざしたのである<sup>30)</sup>。

### (3) ベルリン市の財源対策

では、このようななかでベルリン市はどのような財源対策を考えていたのかが、次に問題となってくる。

まず、ベルリン市の歳入状況を見てみよう。第1次大戦前には、主たる市税は邦所得税付加税と地租・家屋税・営業税のいわゆる物税3税であったが、1919-1920年のエルツベルガーの改革によって市町村は所得税付加税権を奪われ、また、地租・家屋税・営業税が州税となり、市町村はこれら物税の付加税を徴収することができにすぎなくなった。歳出のほうは、すでにみた広義の意味での福祉的経費の膨張にともなって増大したので、ベルリン市は市税収入のほかに市営事業収入、地方債収入、補助金への依存を強めざるをえなかった。なかでも、市営事業収入への依存は社会民主党綱領とは矛盾していたのであり<sup>31)</sup>、市営事業は剰余を生ずるものであってはならないということを原則とする党綱領に反してでも、これを行わざるをえなかつ

図表4 ベルリン市の主要租税収入

(百万マルク)

	1926	1927	1928	1929
所得税・法人税 Einkommen-und Körperschaftssteuer	67.0	90.7	102.5	106.8
売上税 Umsatzsteuer	21.3	18.3	19.2	19.2
家賃税 Hauszinssteuer	25.6	28.6	29.8	29.3
営業税 Gewerbesteuer	68.7	102.0	97.3	114.7
地 租 Grundsteuer	85.4	86.5	86.2	87.4
土地取得税 Grunderwerbsteuer	24.9	34.6	33.7	32.7
土地増価税 Wertzuwachssteuer	14.4	31.0	32.0	29.5
娯楽税 Vergnügungssteuer	14.4	13.3	13.0	14.4
犬 税 Hundesteuer	9.5	9.1	9.0	8.9

(注1) 1926年度, 1927年度は決算, 1928年度, 1929年度は予算。

(注2) 上記税のほかにはビール税等があるが, わずかである。

〔出所〕 Emma Woytinsky, Sozialdemokratie und Kommunalpolitik, 1929, S.34.

たところにワイマール期の市財政の苦境をうかがい知ることができるのである<sup>32)</sup>。社会民主党は慢性的な財政の赤字とこれにともなう増税よりは, 市営事業の経営費の低下や経営合理化などの努力を行うことを前提にしたうえで, 市営事業の収入に依存したほうが良いと考えたのである<sup>33)</sup>。

市税収入については, 図表4からライヒ譲与税(所得税・法人税, 売上税, 土地取得税など), 営業税, 州地租付加税の3税が中心であり, これに土地増価税, 家賃税(州譲与税)が続いていたことが把握できる<sup>34)</sup>。さらに, ライヒ譲与税収入の占める割合が高いこと, 営業税収入がライヒ譲与税収入にせまる収入をあげていること, 犬税や娯楽税など零細かつ雑多な税収入に依存する必要があったことなどが, 図表4から判断できるのである。

社会民主党とベルリン市政は, 福祉的経費を中心とした歳出増大に対応して税収の増加を図る必要があった。しかし, 社会民主党の租税政策路線やライヒ法との関連で, 簡単に税率を引き上げるわけにはいかなかった<sup>35)</sup>。とくに, 営業税は消費者に転嫁される可能性があるので, その税率を簡単に引き上げるわけにはいかなかった。また, 州地租付加税は, 州地租付加税が州土地財産税を超過した場合には借家人にも州地租付加税を負担させるというライヒ法が存在していたため, 借家人への課税を避けるために州地租付加税の付加税率の引き上げを行うことができなかった。さらに, 社会民主党やベルリン市においては, 土地増価税は最も公平な租税として位置づけられ, したがって, ベルリン市では最高税率がかけられていたが, これ以上の税率の引き上げはライヒ法によりできなかったのである。

このような状況のなかで, ベルリン市は独自の新税導入の道を追求した<sup>36)</sup>。つまり, ベルリン市は富裕者への課税を強化することを意図し, 家事使用人を雇っている家庭に対して家事使用人の数が多いほど税率を高くした累進的家政税の導入と, 豪華な邸宅の空き部屋への課税を考案したのである。しかし, このような案は実施に移されることはなかった。これには, 徴税技術上の問題があったと思われるが, 同時に, 富裕者層や富裕者層を主たる支持基盤としている

保守政党の強い反対があったものと思われるのである。

さらに、このような新税開拓の努力と並行して、ベルリン市は他の大都市とともに、ライヒ・州に対して財源要求を行った。1925年10月1日から、ライヒは最重要なライヒ税である所得税・法人税の75%を州に譲与していたが、プロイセン州では州に譲与されたライヒ所得税・法人税額をさらに市町村に配分する際に、その38%を市町村分に充てていた<sup>37)</sup>。そして、州（プロイセン州）から各市町村への配分の際の基準としては、各市町村の1911年度の1人当たり所得税収入額がとられていた。のちに詳しくみるように、これは相対的保証制度（Relativ Garantie）と呼ばれるしくみで、地方財政調整の1つということができる制度であった<sup>38)</sup>。

この相対的保証制度は、ベルリン市をはじめとした大都市には不利に働き、その反対に工業市町村や財政力の弱い市町村の多くには有利な配分をもたらした。すなわち、「ベルリン市民は、このような戦前の租税政策（相対的保証制度のこと—横山）のおかげで、必ずしも財政需要が多いとは限らない市町村のために、今日、毎年3,000万-4,000万マルクを一種の罰金として納めなければならないのである」<sup>39)</sup>。さらに、他のライヒ譲与税の配分にあたっては、ベルリン市は不利益を被ったのである<sup>40)</sup>。

このような大都市に不利なライヒ譲与税の配分状況に対して、社会民主党やベルリン市当局、あるいは都市会議は、第1次大戦後の都市固有の事務事業の急増、つまり、広範囲に及ぶ失業対策や貧困対策、職業教育など学校教育政策の多様化、劇場・文化ホール・体育館等の建設などの文化政策の充実、住宅不足対策、ガス、水道、電気、交通などの市営事業の運営など、都市の財政需要は大幅に拡大しているとして、ライヒと州に対して都市に有利になるようなライヒ譲与税の配分を求めたのである<sup>41)</sup>。さらに、都市会議は、第1次大戦前に有していた所得税付加税権の回復をめざした<sup>42)</sup>。つまり、自主財源強化にもとづく自立的財政運営の道を追求したのである。

以上みてきたように、ベルリン市政や都市会議、あるいはベルリン市の社会民主党は、ワイマール民主主義の定着と発展に努めるとともに広範囲にわたって福祉拡充政策を行った。そして、このような政策との関連で、機能・権限と財源の市町村への移譲を強く主張したのである。

### 3 相対的保証制度と市町村

#### (1) ワイマール期の市町村財政

すでに述べたように、ワイマール期には、所得税など多くの租税の課税権がライヒに集中した。所得税は邦国税からライヒ税になり、州はライヒから譲与税という形で所得税等の一定割合の配分を受け、市町村は州からライヒ譲与税の一定割合の配分を受けることになった。ライヒ譲与税の最大額をなすのは所得税であった。そして、プロイセン州においては、州から市町村への所得税・法人税・売上税の配分にあたって地方財政調整がある程度機能していた点が注目されなければならない。といっても、抜本的な地方財政調整が行われたわけではなく、あく

図表 5 プロイセン州の州・市町村間の税源配分

(1926 年度, 千マルク)

	州	市 町 村
ラ イ ヒ 譲 与 税	730,796	883,048
(所得税・法人税)	( 586,811)	( 609,105)
(売 上 税)	( 124,039)	( 157,009)
(そ の 他)	( 20,046)	( 116,934)
州 税 ・ 市 町 村 税	755,106	1,684,294
(地 租 ・ 家 屋 税)	( 244,065)	( 448,537)
(営 業 税)	( 4,473)	( 441,881)
(家 賃 税)	( 483,394)	( 508,839)
(そ の 他)	( 23,173)	( 285,037)
ライヒ譲与税・州税・市町村税の合計額	1,485,901	2,567,340

(注 1) 合計額があわない場合があるが、端数の四捨五入の関係である。

(注 2) 営業税はプロイセン州では市町村独立税である。

(注 3) 地租・家屋税、家賃税については市町村の場合付加税である。

(注 4) プロイセン州のなかにヴァルデック州分をふくんでいる。

(注 5) 市町村には郡などをふくむ。

(出所) Statistisches Reichsamts, Der Finanzausgleich im Deutschen Reich, Teil 2, Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reichs, Nr. 17. 1931, S.230-231.

まで当該市町村の税収（徴税実績額）が基本であり、これに徐々に地方財政調整が加味されていったところに特徴があった。とくに、最大の税収額を有する所得税・法人税の独特の再配分方式（州—市町村間）による地方財政調整である相対的保証制度（1924 年 4 月 1 日から実施）は注目されるべきであろう。そこで、以下、このような相対的保証制度に的をしぼって検討することにしよう。

相対的保証制度にはいる前に、プロイセン州における州—市町村間の税源配分についてみてみよう（図表 5）。プロイセン州では、州（7 億 3,079 万マルク）よりも市町村（8 億 8,304 万マルク）のほうがライヒ譲与税収入額が多い。さらに、市町村独立税になっていた営業税が 4 億 4,188 万マルクの収入をあげ、地租についても本税（州税，2 億 4,406 万マルク）よりも地租付加税（市町村税，4 億 4,853 万マルク）のほうがはるかに税収入が多かった。ライヒ譲与税と州税・市町村税を合計した金額について、州と市町村の配分比をみると市町村の取得分が 63%となっていたのである。

これがプロイセン州の州・市町村間の税源配分の動向であったが、特徴的なことは、プロイセン州の市町村の間で財源に関する考え方の相違が際立っていたことである。都市会議や都市を中心に、市町村合併の促進、市営事業の推進、所得税付加税権の回復などの主張が行われたが、農村地域の町村は、これらに否定的であった。ドイツ町村会議（Landgemeindetag, 代表者は Günter Gereke, 以下、町村会議と略す）の代表者であるゲーレケは、所得税付加税権の回復には消極的であった。なぜならば、エルツベルガーの改革で所得税の累進性が飛躍的に強化されるとともに免税点が大幅に引き上げられたことによって、農村地域の町村ではライヒ所

得税を納める者が少数であったからである。そこで、たとえ都市会議や大都市が主張する所得税付加税権が回復したとしても、所得税付加税の税収がほとんど期待できないため所得税付加税権の回復にはまったく不熱心であったのである<sup>43)</sup>。実際、所得税、法人税、財産税の納税義務者数は、プロイセン州の税務署管内の間で著しく異なっていた。1,000人中600.5人と高い割合で納税義務者がいる税務署（Friedrichshain 税務署）がある一方で、1,000人中わずか39.2人しかいない税務署（Cochem 税務署）が存在したのである。当然のことながら、これらの税の1人当たりの納税額も税務署管内で大きく異なっていた。1人当たり1,278.50マルクの税務署（Berlin-Mitte 税務署）がある一方で、1人当たり8.40マルクの税務署（オストプロイセンのLabiau 税務署）があったのである<sup>44)</sup>。さらに、ゲーレケは、第1次大戦前に存在していた所得税免税点未満の低所得者に課税する地方所得税の採用についても、非現実的であると退けた<sup>45)</sup>。また、ゲーレケは、厳しい財政状況を考えれば儉約経済や緊縮財政が必要だが、とくに大都市は都市間のインフラ競争や広義の意味での福祉の拡充を行っており、緊縮財政や儉約経済が展開されていないと都市を批判したのである<sup>46)</sup>。

工業市町村では学校の建設・維持や道路の整備・維持などの財政需要が急増するなかで、財源として物税、とくに営業税に依存する割合が高くなっていった。プロイセン州以外の州では営業税は州税で市町村はその付加税を徴収していたが、プロイセン州では営業税は市町村の独立税であった。そして、市町村は営業収益と営業資本に対してか、それとも営業収益と賃金総額に対しての、どちらかの方法で営業税を納税義務者に賦課した。なお、営業税の税額査定のための基準額の確定は州が行い、市町村はこのような州査定額に独自の百分率（賦課率）を乗じて納税義務者に課税したのである<sup>47)</sup>。

このような営業税の賦課率は市町村ごとに異なっていたが、工業市町村においては際立って高かった。例えば、1927年度において、Hindenburgは営業収益分について750%、営業資本分について3000%であった。Bochumは営業収益分について625%、賃金総額分について2600%、Castrop Rauxelは営業収益分について700%、賃金総額分について2800%、Wanne Eickelは営業収益分について825%、賃金総額分について4000%、Niederhermsdorfは営業収益分について900%、賃金総額分について3450%となっていた。これに対して、典型的な利子生活者都市ともいうべきPotsdamは、営業収益分について400%、賃金総額分について800%、Liegnitzは営業収益分について425%、営業資本分について850%となっていたのである<sup>48)</sup>。このような高い賦課率に苦慮していた工業市町村は、所得税付加税権の回復と工業市町村特有の財政需要を考慮した地方財政調整を要求したのである。

## (2) 相対的保証制度の成立<sup>49)</sup>

ワイマール期にも特定補助金のなかに地方財政調整を加味した方法が行われたが、筆者は一般財源の賦与という観点から地方財政調整をとらえることが重要であると考えているので、相対的保証制度をとりあげて検討することにしよう。

プロイセン州では、1921年のプロイセン州税施行法により、ライヒ譲与税の州取得分の一部を分離し、その50%が地方財政調整資金(Ausgleichsstock)として使用された。しかし、地方財政調整資金は州政府の裁量によって運用される傾向があり、市町村はもちろん、その配分に携わる州の機関にも評判は芳しくなかった。そこで、地方財政調整は相対的保証制度にとって代わられたのである。

相対的保証制度はドイツインフレの産物であった。インフレによって損失を被った市町村のライヒ譲与税収入額(所得税・法人税収入額)の確保のために、1924年4月1日よりライヒ譲与税額(所得税・法人税)の市町村への譲与にあたっては、各市町村の1911年度の1人当たり所得税収入額を基準とすべきことが規定されたのである。

このような相対的保証制度は、開始当初は、市町村の1人当たり所得税・法人税譲与額(徴税実績額にもとづく)が、1911年度の1人当たりの市町村所得税収入額の80%に達しない市町村の場合は80%になるまで譲与額が増額され、市町村の1人当たり所得税・法人税譲与額(徴税実績額にもとづく)が1911年度の1人当たりの市町村所得税収入額の200%を超過した金額となった市町村は、その手元には超過分の10%のみを確保するにすぎないものとされた。さらに、一定の条件を満たした場合、つまり、1913年度の1人当たりの市町村所得税収入額が1911年度のそれよりも20%以上増加した市町村の場合と、1914年度の1人当たりの市町村所得税収入額が1911年度のそれよりも40%以上増加した市町村の場合、市町村長の申請により、1911年度の1人当たりの市町村所得税収入額に代わって、1913年度、1914年度の1人当たりの市町村所得税収入額を基準とすることも可能とされた。

さらに、1925年11月27日の法律改正によって相対的保証制度は地方財政調整の色彩が濃くなり、次のような措置がとられた。つまり、各市町村の1人当たりの所得税・法人税譲与額の保証を80%から100%に引き上げたのである。また、人口が著しく増加した市町村に対する新しい特別規定が設けられた。この規定の対象となる市町村は、1928年3月31日までの間において、1910年に比べて人口が25%以上増加した市町村で、このような市町村については加算が行われたのである。そして、このような人口急増市町村への措置は工業市町村の困窮を背景にしていたのであるが、関係市町村数は222、これに要する金額は約1,000万マルクにのぼったのである。

なお、第1次大戦前の市町村の所得税収入額とは地方所得税収入額のことを意味した。つまり、邦所得税付加税額と、邦所得税免税点未満のために邦所得税付加税の納税義務のない者が支払う所得課税分の金額の合計額を意味していた<sup>50)</sup>。さらに、第1次大戦前は、法人税は存在せず邦所得税のなかで法人課税が行われていたので、相対的保証制度では所得税だけではなく法人税の再配分も行われたのである。

### (3) 相対的保証制度のしくみ

具体的な相対的保証制度のしくみについてみてみよう。

1911年度のX市の1人当たりの所得税収入額は12マルクであった。相対的保証制度の100%保障により、X市は少なくとも1911年度の1人当たりの所得税収入額と同額の1人当たりの所得税・法人税譲与額が保証されるため、X市は1人当たり12マルクを受け取ることができる。X市の人口を16,000人とし、X市におけるライヒ法にもとづく所得税・法人税の徴税実績額を40万マルクとする。また、相対的保証制度には、所得税・法人税（ライヒ譲与税）の市町村の取得額を左右する重要な指標（計算指数）があり、この計算指数が0.2であるとする。そこで、次の計算式が成り立つ。総計40万マルク $\times$ 0.2=8万マルク。1人当たりの額は8万マルク $\div$ 1万6,000人=5マルクとなる。したがって、1人当たり7マルクの不足で、全体では7マルク $\times$ 1万6,000人=11万2,000マルクが不足する。11万2,000マルク $\div$ 0.2=56万マルク。そこで、X市への配分額は、40万マルクから96万マルクに高められなければならないことになる。

上記の例は計算指数が0.2として計算されている。計算指数が高ければ高いほどX市が受け取る金額が少なくなり、その反対に、計算指数が小さくなればX市が受け取る金額が多くなるのである。

#### (4) 相対的保証制度の効果と問題点

では、相対的保証制度の実績や効果、相対的保証制度が市町村に与えた影響、相対的保証制度の問題点は、どのようなものであったろうか。

ア 図表6は、人口規模別に区分した市町村グループへの所得税・法人税配分額を、徴税額にもとづく配分方式(A)と、実際に相対的保証制度にもとづいてプロイセン州で行われた配分方式(B)とを比較したものである。人口50万人超の大都市グループのみが相対的保証制度によって減額（損失額約3,500万マルク、1人当たり損失額約6マルク）となり、それ以外の規模別市町村グループは、いずれも増額（取得）となっている。ただし、人口5,000人以下の市町村グループは相対的保証制度による増額はごくわずかで、1人当たり0.08マルクという極小額の増加にすぎなかったのである。

イ ただし、図表6は、あくまで各規模別市町村グループ全体での数値である。各規模別市町村グループのなかでは、相対的保証制度によって恩恵を受けた市町村がある一方で、損失を被った市町村があった。各規模別市町村グループごとに、相対的保証制度実施による増加額（取得額）と減少額（損失額）とを比較してみると（図表7）、人口50万人超の市町村グループでは相対的保証制度実施による減少額が増加額を圧倒的に上回っていたため、相対的保証制度によって損失を被った都市のほうが恩恵を受けた都市よりも圧倒的に多いことがわかる。これに対し、人口50万人超の市町村グループ以外の各グループでは、相対的保証制度実施による増加額が減少額を上回っていたため、相対的保証制度の恩恵を受けた市町村が多いことがわかるが、なかには損失を被った市町村もあったことが把握できるのである。

図表 6 相対的保証制度と規模別市町村グループへの所得税・法人税の配分額 (1928 年度)

市町村の人口規模	A		B	
	総額 (百万マルク)	1人当り額 (マルク)	総額 (百万マルク)	1人当り額 (マルク)
人口 50 万人超	186.09	31.76	151.58	25.87
人口 10 万人超 50 万人以下	121.88	20.44	134.18	22.50
人口 2 万 5000 人超 10 万人以下	78.33	17.25	89.73	19.76
人口 1 万人超 2 万 5000 人以下	44.52	14.85	50.06	16.71
人口 5000 人超 1 万人以下	28.76	12.16	32.71	13.83
人口 5000 人以下	100.41	6.15	101.71	6.23
	560.00		560.00	

(注 1) A は所得税・法人税の各市町村グループにおける徴税実績額にもとづく配分額。

(注 2) B は相対的保証制度による実際の各市町村グループへの所得税・法人税の配分額。

(注 3) 相対的保証制度における計算指数は 0.22 である。

〔出所〕 Konstantin Gutowski, Der interkommunale Lastenausgleich in Preußen, 1930, S.44-45.

図表 7 相対的保証制度の効果(1) (1928 年度, マルク)

市町村の人口規模	相対的保証制度による増加(取得)額	相対的保証制度による減少(損失)額
人口 50 万人超	1,692,550	36,206,525
人口 10 万人超 50 万人以下	19,178,647	6,885,874
人口 2 万 5000 人超 10 万人以下	16,293,549	4,891,503
人口 1 万人超 2 万 5000 人以下	9,357,883	3,790,643
人口 5000 人超 1 万人以下	7,084,607	3,129,780
人口 5000 人以下	1,297,099	—
	54,904,335	54,904,335

〔出所〕 Konstantin Gutowski, Der interkommunale Lastenausgleich in Preußen, 1930, S.45.

ウ 図表 7 から、1928 年度に相対的保証制度によって移動した金額は約 5,400 万マルクで、市町村への所得税・法人税の配分総額 5 億 6,000 万マルク (図表 6) の約 1 割であった。さらに、図表 8 は、各規模別市町村グループにおいて、徴税実績額に占める相対的保証制度による増加額 (取得額) もしくは減少額 (損失額) の割合が最も高い部類の自治体を掲げている。図表 8 により、各規模別市町村グループの内実に立ち入れば、減少額 (損失額) のほうが圧倒的に多い人口 50 万人超の市町村グループにおいても、Breslau のように相対的保証制度の恩恵を受け、配分額が増額となった自治体があった。また、増加額 (取得額) のほうが多い人口 10 万人超 50 万人以下の市町村グループ、人口 2 万 5,000 人超 10 万人以下の市町村グループ、人口 1 万人超 2 万 5,000 人以下の市町村グループにおいても、Hannover, Bielefeld, Potsdam, Brühl のように相対的保証制度により配分額が減額となった自治体もあった。

エ 図表 8 をみても、相対的保証制度によって徴税実績額 (各自治体における徴税額)

図表 8 相対的保証制度の効果(2) (1928年度)

		相対的保証制度による 増加（取得）または 減少（損失）	徴税実績額に対する 割合（％）
第1群	Berlin	減少（損失）	-28.24%
	Breslau	増加（取得）	+10.41%
第2群	Hannover	減少（損失）	-27.14%
	Hindenburg	増加（取得）	+34.06%
	Gelsenkirchen-Buer	増加（取得）	+27.43%
第3群	Bielefeld	減少（損失）	-29.80%
	Potsdam	減少（損失）	-28.08%
	Marl	増加（取得）	+65.52%
	Dinslaken	増加（取得）	+56.03%
	Bottrop	増加（取得）	+50.27%
第4群	Brühl	減少（損失）	-29.82%
	Niederhermsdorf	増加（取得）	+63.20%
第5群	Holsterhausen	増加（取得）	+85.12%
	Hervest	増加（取得）	+75.04%

(注) 第1群は人口50万人超, 第2群は人口10万人超50万人以下, 第3群は人口2万5000人超10万人以下, 第4群は人口1万人超2万5000人以下, 第5群は人口1万人以下の市町村である。

〔出所〕 Konstantin Gutowski, Der interkommunale Lastenausgleich in Preußen, 1930, S.45-46.

に占める増加額（取得額）の割合が50%を超過している自治体があることが把握できる。とくに、人口1万人以下の自治体であるHolsterhausenは85%、Hervestは75%を示していた。また、富裕なBerlin、Bielefeld、Potsdam、Brühlは、相対的保証制度により、減少額（損失額）が徴税実績額の3割近くに及んでいた。

オ ベルリン市では、市の1928年の統計書によれば、1924年度以降、所得税・法人税額で9,280万マルク損失が出たとしている<sup>51)</sup>。また、Woytinskyは、ベルリン市は所得税・法人税額で毎年3,000万-4,000万マルクを損失していると述べている<sup>52)</sup>。これは、ベルリン市が富裕な自治体（伝統的都市）であったために、第1次大戦前の邦所得税付加税率（100%、1905年度）が低かったことが影響しているのである（図表9）。

カ 人口5,000人以下の市町村では、相対的保証制度によって恩恵を受けた市町村がある反面、その恩恵がほとんどなかった市町村も多数存在していた。このような恩恵をほとんど受けなかった市町村の財政では、第1次大戦前において所得税収入よりも市町村有財産収入や物税収入、とくに市町村有財産収入の比重が高かったことが影響しているものと思われる。実際、図表10によりオストプロイセン州の人口5,000人未満の郡所属市をみると、邦所得税付加税率が300%以上の郡所属市が多い。これらの郡所属市の1人当たりの市有財産収入額は、邦所得税付加税率が低い郡所属市の1人当たりの市有財産収入額に比べ

図表9 都市別にみた1人当たり邦所得税額と邦所得税付加税率

(1905年度)

伝統的都市	1人当たり 邦所得税額 (マルク)	付加税率 (%)	新興産業都市	1人当たり 邦所得税額 (マルク)	付加税率 (%)
Charlottenburg	21.59	100	Bochum	7.14	190
Wiesbaden	20.56	100	Gelsenkirchen	7.95	195
Dt.-Wilmersdorf	17.22	90	Duisburg	7.48	180
Berlin	17.07	100	Gleiwitz	6. -	225
Bonn	14.78	100	Königshütte	5.88	225
Steglitz	12.54	100*	Hagen	5.79	235
Homburg	12. -	100*	Borbeck	6.30	220*
Kleve	7.81	130*	Oberhausen	7.56	220
			Remscheid	6.68	230
			Köpenik	5.05	170*
			Kattowitz	6.76	225*
			Buer	6.43	220*
			Recklinghausen	6.60	210*
			Hörde	5.43	220*

(注) \*は1909年度の付加税率。この点は下記 Heinrich Lücker, S.40-41 を参照。

〔出所〕 1人当たり邦所得税額は, Heinrich Lücker, Die Entwicklung und die Probleme des Gemeindeabgabewesens in den Städten und großen Landgemeinden der preußischen Industriebezirke, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Band 127, Teil 3, 1910, S.39.

付加税率は, Paul Martini, Die Einkommensteuerzuschläge in den grösseren preussischen Städten in ihre Entwicklung seit der Miquelschen Steuerreform, 1912, S.66-69.

図表10 オストプロイセン州内の市の邦所得税付加税率と1人当たり市有財産額

(1911年度, %, マルク)

Königsberg 県内の市	人口 等級*1	邦所得税 付加税率	1人当たり市 有財産額*2	Königsberg 県以外の市	人口 等級	邦所得税 付加税率
Pillau	B	370	1.83	Schirwindt	A	365
Liebstadt	A	300	2.30	Pillkallen	A	325
Pr. Holland	A	300	2.25	Rössel	A	310
Heilsberg	B	300	2.93	Bischofsburg	B	305
Frauenburg	A	290	1.67	Angerburg	B	300
Saalfeld	A	290	0.69	Nikolaiken	A	300
Labiau	A	290	1.16	Goldap	B	290
⋮				Marggrabowa	B	290
⋮				Neidenburg	A	290
⋮				Ragnit	B	290
Allenburg	A	200	6.46	⋮		
Fischhausen	A	200	7.96	Wartenberg	A	190
Mehlsack	A	200	7.29	Passenheim	A	130
Guttstadt	A	190	7.93	Seeburg	A	120

(注1) 人口数は1909年1月1日現在。

(注2) \*1 人口等級 A……5,000人未満の市 B……5,000人以上10,000人未満の市。なお10,000人以上の市の付加税率については, 10,000人以上のすべての市の付加税率が中間の省略部分(……の部分)に位置するため本表には現われない。

\*2 市有財産額には土地・森林財産額, 貨幣財産額のほか市営事業収入額をふくむが, 市営事業収入額は Pillau, Heilsberg を除く市では少額である。

〔出所〕 邦所得税付加税率は, H. Lindemann, R. Schwander, A. Südekum, Kommunales Jahrbuch, 5. Jahrg., 1912/13, S.718. 1人当たり市有財産額は, Rudolf Krull, Die Finanzwirtschaft preussischer kreisangehöriger Städte, 1913, S.102.人口等級は, Kommunales Jahrbuch, 2. Jahrg., Teil 2, 1909, S.658-663.

て、はるかに少なかった。例えば、邦所得税付加税率が290%のSaalfeldの1人当たり市有財産額がわずか0.69マルク、邦所得税付加税率が300%のLiebstadtの1人当たり市有財産額が2.30マルクであったのに対し、邦所得税付加税率が190%のGuttstadtの1人当たり市有財産額は7.93マルクだったのである<sup>53)</sup>。

さらに、相対的保証制度がなければ、ほとんど所得税・法人税収入を得られなかった小規模で貧困な市町村が、かなりの数存在していたことも注目されなければならないだろう<sup>54)</sup>。

キ 工業市町村にとっては、相対的保証制度はプラスに働いた。第1次大戦前に工業市町村となった自治体の場合は、学校の建設・維持や都市基盤整備・維持のための財政需要が増加したために邦所得税付加税率を大幅に引き上げた。このような工業市町村（新興産業都市）では、Hagen (235%)、Remscheid (230%)、Kattowitz (225%)、Gleititz (225%)、Königshütte (225%) など、邦所得税付加税率が高かった市町村が多かったのである（図表9）。このため、1911年度の1人当たりの所得税収入額が多くなったため、相対的保証制度による恩恵を受けることができたのである。

さらに、第1次大戦後に工業化が進んで工業市町村になった自治体の場合は、先に述べたように、1910年に比べて人口が25%以上増加したことによる加算措置が受けられたために相対的保証制度が有利に働いたのである。

ク 相対的保証制度では、計算指数を引き下げれば相対的保証制度の恩恵を受けている市町村はいっそう有利になり、ベルリン市など相対的保証制度によって所得税・法人税の配分額が減額となっている場合は、いっそう不利になる。また、計算指数を引き上げれば、これとは反対になる。実際には、相対的保証制度で不利益を被った富裕な市の不満が高まったので、プロイセン州政府は富裕な市の意見に耳を傾け、0.2であった計算指数を0.25に引き上げることを計画した。しかし、州議会はこれに修正をかけ、計算指数は0.22で決着をみたのである<sup>55)</sup>。

図表11は、計算指数が0.22の場合と0.25の場合を比較し、各市町村グループにおいて配分額がどのように変化するかを試算したものである。0.22から0.25に引き上げた場合、人口50万人超の市町村グループと、人口1万人以下の市町村グループにおいて配分額が増加し、人口10万人超50万人以下、人口2万5,000人超10万人以下、人口1万人超2万5,000人以下の各市町村グループにおいて配分額が減少することが把握できるのである。

ケ 地方財政調整が必要な市町村のうち工業市町村への配慮は行われたが、人口5,000人未満の市町村への配慮が薄かった。また、市町村等の利害関係や、政治や政党の関係のなかで、計算指数が動かされやすかった。

図表 11 相対的保証制度と計算指数

(百万マルク)

市町村の人口規模	A	B
人口 50 万人超	179.6	185.2
人口 10 万人超 50 万人以下	165.9	160.6
人口 2 万 5,000 人超 10 万人以下	108.3	105.0
人口 1 万人超 2 万 5,000 人以下	60.3	58.7
人口 1 万人以下	180.9	185.5

(注 1) A は計算指数 0.22 マルクの場合。

(注 2) B は計算指数 0.25 マルクの場合。

(注 3) 所得税・法人税の配分総額は 6 億 9500 万マルクで試算。

〔出所〕 Konstantin Gutowski, Der interkommunale Lastenausgleich in Preußen, 1930, S.43.

## むすびにかえて

ワイマール期の地方財政調整は体系的に制度設計されたものとはいえなかった。相対的保証制度では、1911 年度の 1 人当たりの市町村所得税収入額を基準に地方財政調整が展開されたが、財政需要面が斟酌されず、あくまで収入面が考慮されたにすぎなかった。また、本稿では直接あつかってこなかったけれども、売上税の市町村への配分にあたって修正人口数が配分基準として用いられていた。これは工業市町村の人口急増にともなう財政需要を勘案したものであったが、収入面の考慮はなかったし、財政需要の算定も精度の高いしくみではなかった。したがって、いずれも算定方法をめぐって市町村の不満が高かった。

このようなワイマール期の地方財政調整の問題点を指摘し、抜本的な地方財政調整制度をつくることに尽力したのが、相対的安定期に大蔵次官、ナチス期にプロイセン州の大蔵大臣に就任したポーピッツ (Johannes Popitz) であった。ポーピッツは、とりわけ支出的側面 (財政需要面) を重視し、それとの関連で行政改革や福祉削減、市町村の財源保障を、さまざまな著書・論文や講演のなかで主張した。そして、1938 年にプロイセン財政調整法を成立させ、最終的に支出的側面 (財政需要因子) と収入的側面 (租税力因子) を結びあわせた地方財政調整制度をつくりあげたのである。プロイセンの地方財政調整は、このようなポーピッツの手がけたしくみ (プロイセン財政調整法) をもって一応の制度的完成をみたといえることができるだろう。

そこで、つぎの筆者の課題は以下のように設定できよう。

- (1) ワイマール期からプロイセン財政調整法成立にいたるまでの間の、ポーピッツの地方財政調整に関する主張の内容を検討すること。
- (2) 州・市町村財政や市町村財源が大恐慌前と大恐慌後で大きく変化したことを示し、それと関連づけながら、ポーピッツの地方財政調整に関する考え方の変化について考察すること。

## 注

- 1 地方財政調整制度を、加藤栄一氏は「同一水準の公共団体（たとえば州とか市町村）間における財政力格差を是正する機能を、なんらかのかたちで多かれ少なかれ含んだ制度」と定義づけている。そして、このような財政力均衡化機能は「同位団体どうしで行われる場合もあれば、上位団体の財源交付等によって行われる場合もある」としている。本稿では、地方財政調整制度を、このような加藤栄一氏の定義にしたがっている。加藤栄一「ドイツにおける財政調整制度の成立」『現代資本主義と財政・金融2，地方財政』（大内力編），1976年，東京大学出版会，61-80ページ。なお，ワイマール期のドイツで使用されていた *Finanzausgleich* という用語は，上記のような財政力均衡化の意味では使われていなかった。例えば，1938年にプロイセン財政調整法を成立させるのに大きな役割を演じたポーピッツは，*Finanzausgleich* を公共諸団体（ライヒ，州，市町村）間の財政関係の総体としていたが，このようなポーピッツによる *Finanzausgleich* の定義には，同一水準の公共団体間における財政力格差を是正する機能の意味はなかった。Johannes Popitz, *Der Finanzausgleich, in Handbuch der Finanzwissenschaft, hrsg. von Gerloff und Meisel, Band2, 1927, S.338-342* を参照。当時のドイツで使われていた用語のなかでは，*Lastenausgleich* が地方財政調整や財政力の均衡化の意味に最も近かったといえるだろう。ポーピッツ自身も，*Finanzausgleich* と区別して *Lastenausgleich* という用語をしばしば使っていた。例えば，「*Lastenausgleich* の形態は，生活力のある州の特別な苦境に際し，このような州のために特別な措置が講じられなければならないということである。それがまったくライヒの費用によって行われるのか，それとも残りの諸州が連帯責任のなかで調整（財政力均衡化——横山）を自ら負うのかどうかは，さらに論究されなければならない問題である」と述べているのである。この点については，Johannes Popitz, *Finanzausgleichsprobleme, 1927, S.27* を参照。
- 2 バトッキーの地方財政調整に関する提案の詳細については，横山純一「20世紀初頭プロイセンの農村財政問題と地方財政調整の展開——オストプロイセン州の事例とバトッキー提案(1)」(以下，横山①と略す)『札幌学院商経論集』（札幌学院大学）第3巻3号，1987年3月，同「20世紀初頭プロイセンの農村財政問題と地方財政調整の展開——オストプロイセン州の事例とバトッキー提案(2)」(以下，横山②と略す)『札幌学院商経論集』（札幌学院大学）第5巻1号，1988年8月を参照。なお，バトッキー（Adolf Max Johannes Tertulowicz von Batocki-Friebe）は1868年7月31日にオストプロイセン州（第1次大戦前はプロイセン邦国の中の1つの州）に生まれた。1907年2月8日から1914年9月30日までオストプロイセン州農業会議所議長の任に就いた。そして，1914年10月1日にオストプロイセン州長官に就任した。1916年8月30日にいったん同長官を辞任したが，1918年2月に再び同長官に就任し，1919年6月30日に辞任するまで同長官の任に就いていた。第1次大戦後は保守政党である国家人民党の創設に積極的にかかわった。以上については，横山①，横山②を参照のこと。
- 3 伝統的な地方自治論者の主張はほぼ次のようになる。つまり，地方自治とは当該地域住民の負担（地方税や現物給付）で住民生活にかかわる自治的経費を賄うことを原則とする。そこで，住民サービス向上のために自治的経費支出を増やそうとすれば，それは地方税等の住民負担を増やして対応すべきであり，その反対に，地方税等の住民負担を減らそうと考えれば自治的経費支出を減少させて対応すべきである。要するに，地方自治は当該地域の住民の「選択と負担」に委ねられていると考えるのが伝統的な地方自治論者の特徴である。さらに，伝統的な地方自治論者は，義務教育費など上位団体の委任事務費について特定補助金が交付されることに賛成し，地方財政調整を加味した特定補助金にも賛成する。しかし，地方財政調整を目的としての一般財源の交付には反対をする。というのは，一般財源の場合は，委任事務費だけではなく自治的経費支出にも使用できるので，当該地域の住民の負担で成り立つ地方自治の原則が崩れてしまうからである。

なお、オストプロイセン州のケーニヒスベルク市長ケルテ (Körte) はバトッキーの提案に強硬に反対し、バトッキー提案の内容では上位団体によって自治行政活動 (Selbstverwaltung) が侵害されると批判した。さらに、オストプロイセン州では、ケーニヒスベルク市だけではなく、郡独立市や比較的規模の大きい郡所属市の代表者もバトッキー提案に反対し、オストプロイセン州など財政力の弱い州への教育補助金 (義務教育補助金) 等の増額を求めたのである。この点については横山①、横山②を参照のこと。

4 Zedlitz Neukirch, Sicherung der Gemeindefinanzen nach Friedensschluss, 1916.

5 第1次大戦前の邦国 (Staat) は、第1次大戦後のドイツ共和国のもとで州 (Land) となった。第1次大戦前は、邦国一州 (Provinz) 一県 (Regierungsbezirk) 一市 (郡独立市 Stadtkreis)・郡 (Landkreis) となっており、さらに、郡のなかが市 (郡所属市 Kreisangehörigstadt)・町村 (Landgemeinde)・領地管区 (Gutsbezirk) に区分される。第1次大戦後は、邦国が州となったが、市と郡のとりあつかいは第1次大戦前と変わりなかった。なお、本稿では、第1次大戦前の州にあたる Provinz について、第1次大戦後は県と訳している。この点については、横山①を参照のこと。

6 1891年のミーケルの所得税改革で近代的な所得税ができあがったが、法人税は創設されなかった。ミーケルの所得税改革では、所得税のなかで法人課税が行われていたのであり、法人税の創設は第1次大戦終了後のエルツベルガーの改革 (1920年3月のライヒ法人税法) を待たなければならなかった。

7 ライヒ譲与税の中軸をなすのは所得税と法人税であったが、ライヒ譲与税を構成する税は所得税・法人税だけではなく、エルツベルガー改革で成立した州税法 (Landessteuergesetz, 1920年3月) では、ライヒ譲与税は所得税、法人税、売上税、相続税、土地取得税の5税であった。また、州税法の修正といえる1923年6月23日成立の財政調整法 (Finanzausgleichsgesetz, 1923年4月1日より施行)の施行時から1930年度末までの期間に一貫してライヒ譲与税であったのは、所得税、法人税、売上税、土地取得税、ビール税、自動車税、競馬税であった。以上は、Mabel Newcomer, Central and Local Finance in Germany and England, (以下、Newcomer と略す), 1937, S.311-317, Statistisches Reichsamt, Der Finanzausgleich im Deutschen Reich, Teil2 (以下、Statistisches Reichsamt①と略す), Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reichs, Nr17, 1931, S.37-49.

8 Statistisches Reichsamt①, S.46. Newcomer, S.318. プロイセン州では、ライヒ譲与税のうち所得税と法人税については、38%が市町村に、7.63%が県に、2.87%が郡に、2%が州学校金庫にそれぞれ配分された。したがって、州が49.5%、地方が50.5%という配分割合だった。

9 工業市町村については、第1次大戦前に工業化が進んだ地域と、第1次大戦後に工業化が進んだ地域があった。のちに、相対的保証制度のところで述べるが、このような工業市町村への対応がワイマール期において重要な課題になっていたのである。

10 ただし、プロイセン州では営業税は市町村独立税になっていた。この点については、Statistisches Reichsamt①, S.41-42.

11 第1次大戦前の地方税負担の地域的不均衡問題については、横山純一「プロイセン地方財政調整の展開 (1893-1913) —— 地方税負担の不均衡とその解決策」(以下、横山③と略す), 『研究年報経済学』(東北大学), 45巻4号, 1984年。

12 Günther Gereke, Landgemeinde, (以下、Gereke と略す), in Volk und Reich der Deutschen, Band2, 1929. S.402-416.

13 本稿では、このような都市の代表的事例としてベルリン市をとりあげた。

14 プロイセン州においては4万2,766の市町村が存在していたが、このうちの4万1,700は町村 (Landgemeinde) と領地管区 (Gutsbezirk) であった。人口数が少数の町村が多数存在していたが、

- 工業地域には人口数が4万人を超過する町村が存在した。また、市(Stadt)の中には、人口数が1,000人未満の市も存在していた。この点については Gereke, S.397-402 を参照。なお、プロイセン邦国時(1905年)には、人口1万人以上の町村が全部で89存在した。ラインおよびザール地方の工業地区の町村が27、ヴェストファーレンの工業地区の町村が20、オーバーシュレージェンの工業地区の町村が19、ベルリン郊外地区の町村が17であった。この点については、横山③ 58 ページを参照。
- 15 本稿では、福祉という言葉について、公的扶助や児童福祉などの狭義の意味の福祉として用いる場合のほか、教育などをふくめた広義の意味で使う場合がある。
- 16 第1次大戦以前の救貧事業に関する以下の叙述は、主として木下秀雄「ワイマールにおける公的扶助法の展開(1)」(木下①と略す)『法学論叢』(京都大学), 108巻6号, 1981年, 86-91ページを参照。
- 17 Adolf Weber, Armenwesen und Armenfürsorge, 1907. S.26-29. 横山③, 70ページを参照。
- 18 注14を参照。
- 19 ワイマール期の公的扶助制度に関する以下の叙述は、主として木下①, 91-95ページ, 木下秀雄「ワイマールにおける公的扶助法の展開(2・完)」(木下②と略す)『法学論叢』(京都大学), 111巻4号, 1984年, 76-98ページを参照。
- 20 木下②, 87ページ。
- 21 次の文献が、福祉費と住宅費、失業対策費等を1913年度と1926年度について比較している。Statistisches Reichsamt, Der Finanzausgleich im Deutschen Reich, Teil1 (以下, Statistisches Reichsamt②と略す), Einzelshriften zur Statistik des Deutschen Reichs Nr.16, 1931, S.28-31.
- 22 Emma Woytinsky, Sozialdemokratie und Kommunalpolitik, (以下, Woytinsky と略す), 1929, S.11-19. ワイマール期には社会民主党が市政に決定的な役割を果たした都市自治体が多数あった。本稿では、これを革新自治体と名づけている。なお、各自治体において、市政をめぐる社会民主党が共産党と親和的であるのか否かは、本稿で革新自治体と定義することとは関係しない。
- 23 Woytinsky, S.11.
- 24 Woytinsky, S.66-72.
- 25 Woytinsky, S.57-65.
- 26 Woytinsky, S.66-72.
- 27 ワイマール期において公衆衛生関係法令が整備されたため、公衆衛生については委任事務が多かった。
- 28 Woytinsky, S.29-37.
- 29 Hans Herzfeld, Demokratie und Selbstverwaltung in der Weimarer Epoche, (以下, Herzfeld と略す), 1957, S.24-29. Oskar Mulert, Die Stadtgemeinde, (以下, Mulert と略す), in Volk und Reich der Deutschen, Band2. 1929, S.376-396.
- 30 Herzfeld, S.24-29, Mulert, S.395-396. なお、社会民主党の地方政策の根本方針は、すべての自治体の財政関係についてライヒによる中央統制原則を確立したうえで、ライヒ法を改正すべきであるとしていた。ライヒ中心主義であり、中央集権的色彩が濃い方針であった。この点については、Woytinsky, S.31 を参照。
- また、社会民主党は、所得税付加税権の回復を主張する都市会議とは異なり、所得税付加税権の回復には否定的であった。その理由を、中村良広氏は「税負担をめぐる労働者の階級的利害の防衛の観点から付加税権の導入を拒否した」と述べているが、おそらくそれだけではなかっただろう。のちに本稿で検討するように、第1次大戦後の所得税の免税点の大幅な引き上げにより、たとえ所得税付加税権の回復が行われたとしても、農村部を中心に税収がほとんど期待できない市町村があったことや、徴税技術上の課題があったことなども理由としてあげることができる。

- 中村良広「ワイマール期ドイツ社会民主党の財政調整論」『経済学論集』（鹿児島大学）32号，1990年を参照。
- 31 Woytinsky S.36.
- 32 Woytinsky, S.36. なお，ベルリン市の市営事業は，電気，ガス，水道，交通をはじめとして多様に存在した。この点については，Woytinsky, S.79-86.
- 33 Woytinsky, S.36.
- 34 Woytinsky S.29-37. また，ベルリン市の財政については関野満夫『ドイツ都市経営の財政史』（以下，関野と略す），1997年，中央大学出版部，第6章も参照。
- 35 税率を引き上げるわけにはいかなかった事情に関する以下の叙述は，Woytinsky, S.29-37.
- 36 ベルリン市の新税導入のための努力については，Woytinsky, S.31を参照。
- 37 Konstantin Gutowski, Der interkommunale Lastenausgleich in Preußen, (以下，Gutowskiと略す) 1930, S.34. を参照。さらに注8を参照。なお，1924年2月1日から1925年9月30日まではライヒ譲与税（所得税・法人税）の90%がライヒから州に交付されていた。この点については Newcomer, S.312.
- 38 Gutowski, S.37-46. Woytinsky, S.31-32.
- 39 Woytinsky, S.32.
- 40 Woytinsky, S.32.
- 41 Woytinsky, S.31, Mulert, S.376-396. なお，のちに述べるように，プロイセン州では，このような大都市の要求があったからだろうが，大都市に有利になるような相対的保証制度の一部改定が行われた。この点については，Gutowski, S.37-46を参照。
- 42 都市会議は，ワイマール期において，地方税制度の根幹をなすものとして所得税付加税を位置づけ，所得税付加税権の回復に努めた。なお，都市会議の政府間関係に関する考え方については，Hermann Elsner, Gemeindehaushalte, Konjunktur und Finanzausgleich, 1978, S.199-201. Mulert, S.376-396を参照。社会民主党の所得税付加税権の回復に関する考え方は注30を参照。
- 43 Gereke, S.402-416.
- 44 Gutowski, S.47.
- 45 Gereke, S.402-416. Gerekeは明確に述べてはいないが，徴税技術上の問題もあったと思われる。第1次大戦前の地方所得税額には，邦所得税付加税額と，邦所得税免税点未満のため邦所得税付加税の納税義務のない者が納税しなければならなかった所得課税分の両方がふくまれていた。この点については，横山純一「ミーケル改革以後のプロイセン地方財政」（以下，横山④と略す）『研究年報経済学』（東北大学），45巻3号，1983年を参照。
- 46 Gereke, S.402-416.
- 47 Statistisches Reichsamt①, S.62-63.
- 48 Gutowski, S.15-18.
- 49 相対的保証制度についてはGutowskiが詳しい。本稿では，相対的保証制度については，とくに断りのない限りGutowskiに依拠している。また，関野，第5章を参照。
- 50 この点については，横山④を参照。
- 51 Gutowski, S.43.
- 52 Woytinsky, S.32.
- 53 なお，オストプロイセン州の郡所属市においては全体的に邦所得税付加税率が高かったということができる。最低のSeeburgの邦所得税付加税率が120%になっていたし，Königsberg県内にしほれば，最も低かったのがGuttstadtの190%であった。オストプロイセン州以外の州においては，人口5,000人未満の郡所属市のなかには邦所得税付加税率がゼロの郡所属市が存在した。つまり，人

口2,500人未満の郡所属市では Usedom (ポムメルン州) と Mixstadt (ポーゼン州) が、人口2,500人以上5,000人未満の郡所属市では Sulmirschütz (ポーゼン州) が邦所得税付加税率がゼロであった。このような郡所属市は、いずれも市有財産収入に恵まれていたのである。この点については、H. Lindemann, R. Schwander, A. Südekum, Kommunales Jahrbuch, 6. Jahrg., 1913/1914, S.691-693 を参照。

54 Gutowski, S.42.

55 Gutowski, S.43.