

ドイツ統一後の自治体財政：地域間格差の現状と施策

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2017-10-03 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 武田, 公子 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/2297/9869

ドイツ統一後の自治体財政

—— 地域間格差の現状と施策 ——

武 田 公 子

- I はじめに
- II 東西再統一の現段階
 - 1. 対東部財源配分の変遷
 - 2. 東西地域間の格差の現状
- III 自治体財政の構造にみる東部州の課題
 - 1. 東部自治体の税収構造
 - 2. 財源移転の比較と推移
 - 3. 東部州自治体の歳出構造
 - 4. ハルツIV改革の東部自治体に対する影響
- IV 対東部地域振興政策の状況
 - 1. 東部建設プログラム
 - 2. 東部都市再開発プログラム Stadtumbau Ost
 - 3. 社会都市プログラム Soziale Stadt
- V 結 語

I はじめに

ドイツ再統一からすでに17年が経過した。再統一直後の熱狂の下で90年代前半には急速な経済成長を遂げた東部地域¹であったが、90年代後半より成長スピードは鈍化し、その後は僅かずつ西部地域との経済格差を縮めつつ今日に至っている。とはいえ、こうしたキャッチアップの下で、東部の地域経済社会が抱えるさまざまな問題もむしろ浮き彫りになってきている。若年者を中心とした人口流出、高い失業率、インフラ整備の遅れ、産業立地上の困難等々である。これらの問題は、一方では西部地域が戦後の経済成長過程で

経験した諸矛盾を東部地域が短期間のうちに集中的に経験しているという性格をもつ。例えば情報化やサービス経済化といった産業構造の転換に伴う地域経済と雇用の問題、都市の郊外化とインナーシティ問題などがそれにあたるであろう。他方では、東部地域が置かれてきた体制上の特性からの転換に伴う問題もある。例えば地方自治・住民自治の成熟度の弱さ、住居・公共施設等建物の配置の政治的性格、環境や景観保全の軽視等、といった分断時代の政治文化に規定された問題の克服である。東部地域の抱えるこうした問題の複雑性を踏まえれば、ドイツがこの地域を含めて「連邦領域における生活条件の統一性」（基本法第106条第3項）を獲得するにはなお長い年月を要するものと考えられる。

しかし他方で、分断と再統一に伴うドイツ全体の経済的負担に対して、この軛をいつまで引きずらねばならないのか、という不満が西部州の間に台頭している現実もある。こうした西部州の不満を背景に、州間財政調整のあり方をめぐる訴訟も起こされている。とりわけ注目されるのは、東西州をひとつの州間財政調整制度の下に統合した95年の「全ドイツの財政調整」が過剰な平準化であるとした西部富裕州の訴えに対して、連邦憲法裁判所が99年にこの主張を半ば容認した判決を下したことである²。一方における東部地域のキャッチアップの遅々とした歩み、他方での西部地域における統一費用負担への不満の台頭という状況を背景として、05年以降のドイツ統一に関する枠組みである「第二次連帯協定」は、2020年を目処に東部に対する重点的な連邦補充交付金の配分を終結させることを掲げた。このことは東西地域の格差問題を、ドイツ再統一という歴史的事業に伴う特殊条件の下での対応から、いわば一般的格差問題の枠組みでの対応に転換させることを意味している。実際のところ、東部州において目覚ましい発展を遂げた一部の地域は、西部州における構造弱体地域の経済力に接近してきているのであり、西部州における条件不利地域についても決してなおざりにはできない状況はある。

本稿はこうした東部地域をめぐる諸状況と格差の現段階を概観することを通じて、将来的な格差の「一般的格差」化に向けての課題を考察する。ここでいう「一般的格差」とは、東部州に対する支援の特別な制度枠組みを終結させ、東西州を包括した財政調整制度の枠組みのみでその格差を調整できる

状態を念頭に置いている。むろん、再統一前旧西ドイツの財政調整制度においても、小規模州や構造不利地域に対する補完的な措置は存在したのであって、こうした調整がこのさき十数年間で全て廃止されるとは考えにくい。要は東部地域が将来的に、西部地域の条件不利地域と同様の支援枠組みに統合されうるか否かを本稿では考えていきたい。その際本稿では、特に自治体財政の分析を通じて、東部州自治体の固有の行財政上の課題を明らかにしていきたい。実のところ、東部州に対する財政移転のかなりの部分は、東部州自治体の財政力が西部州のそれに比べて格段に弱いことを勘案したものであり、またインフラ建設や産業基盤整備の直接の担い手としての自治体に向けられているためである。その上で、東部地域に対する重点的な地域振興上の諸施策の動向を、都市の社会経済的再生に向けての諸施策に焦点を当てて検討する。これらの検討を踏まえて、東西格差問題のいわば「一般的格差」化の可能性とその上での課題を考察したい。

II 東西再統一の現段階

1. 対東部財源配分の変遷

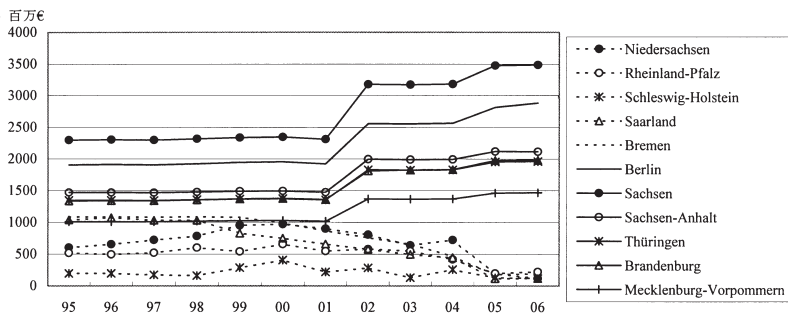
ドイツ再統一後から今日に至るまでの対東部地域財政支援の枠組みは、次の三つの時期区分で捉えられる³⁾。第一は、90年の再統一直後に創設された「ドイツ統一基金」の枠組みである。これは、東西地域間の経済格差の大きさから、両地域の州を同一の財政調整制度の下に包摂することはあまりにリスクが大きく、西部州の財政負担を加重にする懸念があったことから、さしあたり東部州を州間財政調整の対象外とし、基金を通じて東部に対する一般財源配分の制度を導入したものである。基金による財源配分は94年までの5年間で総額824億€であり、そのうちの40%は自治体へ配分された。

第二は、95年から2004年までの第一次連帯協定の枠組みである。これは93年に成立した連邦連帯プログラム導入法(FKPG)に基づくもので、ドイツ統一基金の解散と州間財政調整への東部州の参加を基本として形づくられた。統一後の東部地域経済の急速な成長と東部州における税収の伸びとを背景に、ドイツ統一的な財政調整の導入が可能となったわけであるが、とはいえ

従来の財政調整制度の枠組みだけでは両地域の財政力格差を埋めることは容易ではなかった。そこで売上税配分や州間財政調整における財政調整機能の強化を図るとともに、連邦補充交付金の大幅な拡充が行われた。図1は、第一次連帯協定以降の連邦補充交付金の配分状況の推移を示したものである。連邦補充交付金は、①不足額、②行政経費、③西部州暫定、④東部州特別需要、⑤プレーメン・ザールラント財政再建、の五種類からなり、①②は両地域を通じた財政力弱体州に対する交付、③⑤は西部州の条件不利地域（小規模州、経済構造弱体州）に対する交付、④が東部州に対する交付である。東部州特別需要連邦補充交付金は、東部の再建に関わる特別需要と自治体の財政力の弱さを勘案した配分であり、01年まで年額71億€であったが、02年以降は「東部再建」投資促進法に基づいた増額がなされ、年額105億€に引き上げられた⁴。これに対して西部州に対する配分は徐々に縮小されてきており、後述する05年の第二次連帯協定以降は連邦補充交付金の大半が東部州に対するものとなってきていることがわかる。

第三の枠組みは、05年に始まり19年までを期限とする第二次連帯協定である。冒頭に触れた財政調整訴訟を背景に、2001年6月に連邦と各州は対東部政策に関する次のような合意を行った。すなわち、東部建設にはなお長期的・安定的な展望を持って対応する必要があること、また東部建設は全国的な連帯の下でドイツ全体の問題として引き続き取り組まれる必要があること、で

図1 連邦補充交付金の州間配分



<資料> Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 2008 より作成。

ある。この合意は、統一のコストに対する西部富裕州の不满を「長期的な」対策という言葉の下に包み込みつつ、なおドイツ統一という政治的大事業に対する全州の連帯を確認する意味を持ったと考えられる。この枠組みの下、売上税配分や州間財政調整等における財政調整機能は第一次連帯協定のそれよりも緩められ、むしろ各州の財源確保努力を求める方向への転換が図られた。東部州に対する財源配分に関しては、次のような二つの財源のバスケット Korb が設けられた。第一のバスケットは、インフラ整備のため、また自治体の財政力の弱さを調整するために、特別需要連邦補充交付金を15年間で総額1050億€交付するものである。この財源は08年までは緩やかな減額、それ以降は2020年の廃止に向けての明確な減額を図るものとなっている。第二のバスケットは、東部建設プログラムに即した総額510億€の連邦補助金であり、その対象となる政策分野は毎年連邦と東部州の間の協議を経て決定されることとなっている。こうした財源移転を受ける東部の各州は、03年以降毎年「東部建設発展報告書」を公表することを義務付けられた。これは、第二次連帯協定の財源を充当したインフラ整備の状況、および州・自治体の財政的発展の状況を報告するものである。

以上のように、ドイツ統一基金、第一次連帯協定、第二次連帯協定と東部支援の枠組みが推移してきたなかで、東部に対する財源移転の規模は徐々に縮小してきている。ドイツ統一基金による財源配分総額824€を年額に均すと、94年当時の GDP のおよそ1%（ベルリンを含む東部 GDP の6%）にあたるが、第一次連帯協定による配分年額105億€を04年の GDP で除するとおよそ0.5%（同3%）となる。また、第二次連帯協定の二つのバスケットをあわせた移転額の年額平均を06年の GDP で除すると、第一次連帯協定の規模を若干下回る規模となる。前述のように第二次連帯協定は15年かけて移転額を減らしていき、計画期間当初は第一次協定の期間の年額を上回る財政移転を行うが、その後徐々に縮小していき、最終的に年額を下回る規模になる。

2. 東西地域間の格差の現状

前述のように、再統一以降の東部州に対しては、重点的な財源移転が行われてきた。そこで次に、こうした経緯のなかで、東部地域はどの程度まで西

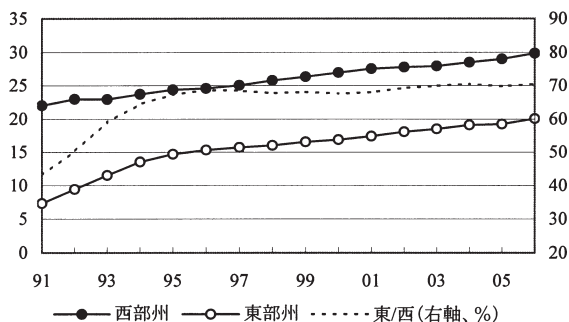
部地域にキャッチアップしてきたのかを概観しておきたい。

図2は一人当たり域内総生産推移を東西地域の間で比較したものである。再統一直後には東部州の値は西部州の4割強ほどであったが、90年代半ばまでの急速な成長の結果、東部の値は西部の7割程度までに達した。その後の成長スピードは鈍化したものの、東西間の経済格差は僅かずつながら縮小に向かっている状況がうかがえる。2007年の『ドイツ統一報告書』によれば⁵⁾、06年後半からの景気回復を背景に、06年には東部域内総生産の伸びが西部のそれを上回った結果、東西の経済格差が0.9%縮小したとされる。特に製造業の伸びでは東部の成長率は西部の2倍に達したこと、建設業付加価値が95年以来ようやく再び上昇に転じたこと、などの要因がこの成長の背景にあると指摘されている。

ところで、この東西格差の現状はどの程度の水準なのだろうか。東西地域の経済格差の度合いを感覚的に捉えるために、日本とドイツの一人当たり域内総生産の地域間格差の状況を比較してみよう(表1参照)。

一人当たり州内総生産を順に並べたとき、下位5位に並ぶのが東部州であり、東西市域が統一されたベルリンは6位に位置する。すなわち経済力上の東西格差はなお歴然としてあり、東部平均は西部平均の3分の2の水準にとどまっている。とはいえ、東部州のなかでの最上位であるザクセン州と、西

図2 一人当たり域内総生産(千ユーロ)



<資料> Statistisches Ämter der Länder, *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder* より作成。

表1 一人当たり域内総生産の地域間格差, 日独比較 (2004年ベース)

	州内 総生産 (百万€)	人口 (千人)	一人 当り (千€)	全国 =100		県内総生産 (百万円)	人口 (千人)	一人 当り (千円)	全国 =100
Mecklenburg-Vorpommern	31,815	1,726	18.44	68.9	沖 縄 県	3,572,149	1,359	2,629	66.0
Brandenburg	48,326	2,569	18.81	70.3	奈 良 県	3,775,021	1,431	2,639	66.3
Thüringen	44,476	2,364	18.81	70.3	長 崎 県	4,351,018	1,495	2,910	73.1
Sachsen-Anhalt	47,446	2,510	18.90	70.7	埼 玉 県	20,515,286	7,047	2,911	73.1
Sachsen	85,429	4,308	19.83	74.1	高 知 県	2,360,269	803	2,938	73.8
Berlin	78,301	3,388	23.11	86.4	青 森 県	4,300,365	1,452	2,961	74.4
Niedersachsen	186,499	7,998	23.32	87.2	鹿 児 島 県	5,298,374	1,769	2,995	75.2
Rheinland-Pfalz	96,497	4,059	23.77	88.9	：	：	：	：	：
Schleswig-Holstein	67,811	2,826	24.00	89.7	：	：	：	：	：
Saarland	26,391	1,059	24.92	93.2	：	：	：	：	：
Nordrhein-Westfalen	479,445	18,073	26.53	99.2	広 島 県	11,648,971	2,878	4,048	101.7
Baden-Württemberg	318,282	10,705	29.73	111.1	富 山 県	4,672,235	1,117	4,185	105.1
Bayern	393,175	12,429	31.63	118.2	静 岡 県	16,068,869	3,795	4,234	106.3
Hessen	198,370	6,089	32.58	121.8	滋 賀 県	5,893,584	1,372	4,297	107.9
Bremen	24,101	663	36.36	135.9	大 阪 府	38,679,705	8,814	4,389	110.2
Hamburg	80,834	1,736	46.56	174.0	愛 知 県	34,650,302	7,192	4,818	121.0
全ドイツ	2,207,200	82,501	26.75	100.0	東 京 都	89,567,207	12,378	7,236	181.7
ベルリンを除く西部州	1,871,406	65,637	28.51	106.6	全 国	508,411,112	127,687	3,982	100.0
ベルリンを除く東部州	257,493	13,477	19.11	71.4					

<資料> ドイツについては Statistisches Ämter der Länder, *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder*, 日本については総務省統計局『日本の統計』をもとに作成。

部州の最下位であるニーダーザクセン州とを比較すれば、前者は後者の85%程度の水準にまで接近してきていることがわかる。

この東西間の経済格差の度合いを、例えば日本のそれと比較してみるとどうだろうか。一人当たり県内総生産の全国平均を100としたとき、上位の東京が181.7、愛知が121.0であるのに対して下位の沖縄が66.0、奈良が66.3である。ドイツでは上位のハンブルクが174.0、都市州を別とすれば最上位のヘッセンが121.8であるのに対し、下位ではメクレンブルク・フォアポメルンが68.9、ブランデンブルクが70.3である。こうして比較してみたとき、ドイツにおける東西間の経済格差の度合いは日本における地域間格差の度合いとほとんど変わらない水準となっていることがわかる。

このような格差縮小の傾向を背景に、ドイツの対東部地域政策は、統一という特殊事情への対応という時期から、地域間格差一般の問題への対応という政策に転ずる時期にさしかかってきている。東部州に対する財政調整的な意味をもつ連邦補充交付金は前述のように、2019年まで徐々に縮小して2020年には廃止されることが予定されており、その後は東西地域を区別しない一

般的な財政調整問題の枠組みで取り扱われていくこととなっている。

しかし、東西間格差の問題は、一人当たり域内総生産やその成長率だけでは測ることのできない問題を抱えている。東部地域では、人口の流出と空家の増加、高い失業率と雇用創出問題など、社会経済的な構造問題がむしろ先鋭化している現状もある。例えば東部地域の人口は再統一以来減少を続けており、漸増傾向を示す西部地域との人口格差はむしろ拡大している。西部地域の人口流出は特に若年層と高所得層に多く、今後の高齢化と知識産業立地の困難という問題を随伴している。例えばザクセン州では01年にはじめて人口の社会減が自然減を上回り、転出人口の4割が18～30歳の年齢層であるといわれている⁶。

前述のドイツ統一報告書においても、この点を決して楽観しているわけではない。景気回復の下で失業率の低下は見られるものの、東部の06年の失業率は17.3%と西部のその2倍水準にある。一部の都市では顕著な成長が見られる一方で、農村地域からの人口流出にはなお歯止めがかからない状況にある。若年者の高失業を背景に、極右の台頭もみられる。つまり、域内生産額や成長率の上では両者の格差は徐々に縮小に向かいつつあるが、社会的ないし地域構造的な問題は深く潜行しているのであり、これが将来的な東部の成長への足枷となるおそれすらあると指摘しているのである。

それゆえ、東部への重点的財政移転が終結する2020年までの間——無論、その時点での状況によってはこの期限延長も考えられるが——、各種の財政的措置はこの構造問題への対応に焦点化して投じられていくことになる。

Ⅲ 自治体財政の構造にみる東部州の課題

前述のように、東西間格差は一人当たり域内総生産では顕著な縮小傾向を示しているかに見えるが、その背景には東部地域に対する重点的な財政移転が行われ、それによって支えられている面も無視できない。こうした状況をさらに立ち入って分析するとともに、東部地域の抱える社会経済構造上の問題を明らかにしておく必要がある。ここではこうした分析の手段として、東部州自治体の財政状況を見ていくことにしたい。自治体の財政は、歳入面に

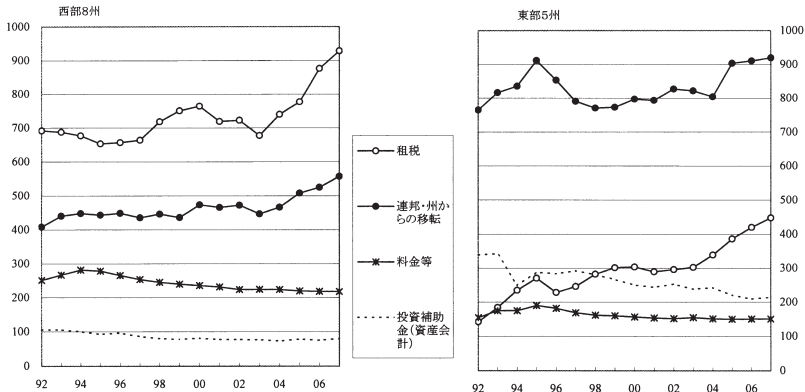
においてその地域的な担税力の状況や連邦・州からの財源移転の状況を示し、また歳出面においては当該地域特有のニーズを示すものであると考えるためである。

1. 東部自治体の税収構造

自治体の財政構造は、東部州と西部州の間で大きく異なっている。まず、図3は東西州の市町村における歳入構造の推移を示したものである。統一直後の東部州自治体においては、一人当たり税収は西部州のその5分の1ほどにとどまっていたが、現在では約2分の1にまで増加してきている。とはいえこの税収はなお、経常会計収入の4分の1をまかなうに過ぎず、財源の半分以上を連邦・州からの財政移転によっている。

ドイツの市町村税は、概して税収総額の約4割を営業税が占めている事情から、景気変動の影響を受けやすい構造にあるが、西部自治体で税収の落ち込みが見られた01年～03年において、東部自治体での税収減は比較的軽微にとどまっている。この結果、税収総額に占める営業税の比率についていえば、02年には東部自治体のそれは西部自治体を上回るようになった。このことは、

図3 自治体経常会計収入の推移（一人当たりユーロ）

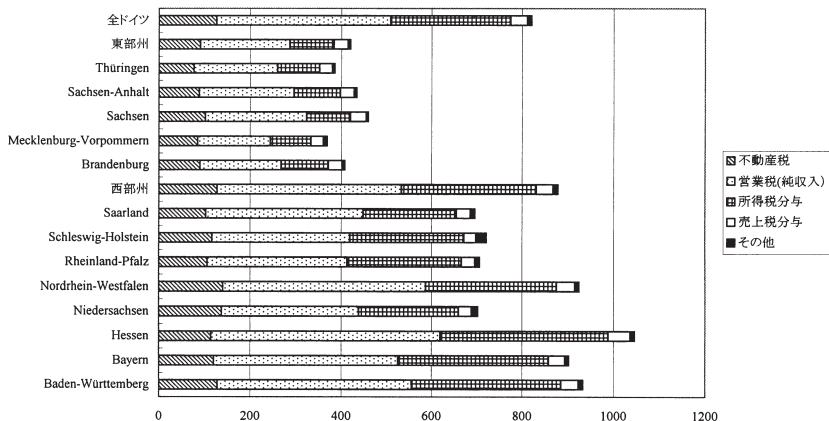


<資料>Hanns Karrenberg und Engelbert Münstermann, Gemeindefinanzbericht, In: *Der Städtetag* 05/2006および Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch* 各年版より作成。
都市州（ベルリン、ハンブルク、ブレーメン）を除く。

東部自治体の税収構造が、対東部支援に支えられた企業収益に相対的に多くを依存するようになっていることを意味している。図4は各州における市町村税の構成を比較したものであるが、一人当たり税収が相対的に大きいザクセン州、ザクセン-アンハルト州において営業税の比率が高いことがわかる。これに対して、東部自治体では西部に比べて所得税分与の比率がかなり低い状況もうかがえる。

表2は共通税・市町村税の徴収額と再分配後の税収とを東西地域間で比較したものであるが、所得税の東部地域における一人当たり徴税額は西部地域の3割にとどまり、この地域の個人所得がなお低水準にとどまる状況を反映している。例えば03年時点で東部の賃金水準は西部の77%にとどまっている状況や、東部地域の消費総額が産出額を大幅に上回っており、その超過分の75%が西部からの公的財政移転である状況が指摘されている⁷。すなわち、東部における自力での所得創出の力はなお弱い状況にあるといえる。法人税徴税額はさらに低く、この税の負担者である大企業の集積の弱さが表れている。なお、法人税や所得税には対東部地域支援の財源確保のため5.5%の連帯付加税が課されているが、これは東西両地域ともに課されているために、

図4 一人当たり市町村税（都市州を除く、2006年。単位1000ユーロ）



<資料> Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 4, 4. Vj u. Jahr 2006より作成。

表2 租税再分配前後の市町村税収（ひとりあたりユーロ）

		西部州	東部州	東／西（％）
再分配前税収・徴収額				
共通税				
	所得税等	2,474	778	31
	法人税等	498	105	21
	売上税	1,381	636	46
市町村税		640	317	50
	不動産税A	4	5	119
	不動産税B	123	85	69
	営業税（粗収入）	501	221	44
	その他	11	6	55
再分配後税収				
市町村		879	421	48
	市町村税純収入	544	293	54
	うち営業税（純収入）	406	196	48
	所得税分与	298	97	32
	売上税分与	37	31	85

<資料> Statistisches Bundesamt, *Fachserie 14, Reihe 4*, 2006より作成。

東西の税収比率には影響を与えない。また、所得税分与は居住地原則で配分されるため、再分配前の所得税徴収額と再分配後の所得税分与額とを比較してもほとんど変化は見られない。これに対して、売上税についていえば、徴税額は所得税や法人税に比べると東部の水準は相対的に高いものの、なお西部の半分に満たない。しかし、売上税分与でみると、西部一人当たり額の85％にあたる額が東部に配分されており、この分与がもつ財政調整機能を見取することができる。

また営業税についていえば、その課税ベースが法人税のそれよりも広いことを反映して、再分配前の税収では東部の一人当たり税収は西部のその44％であり、売上税には及ばないものの、所得税や法人税に比べて高い税収をもたらしていることがわかる。ただし、営業税の賦課率（基礎税率に対する倍率）は、06年時点で西部自治体の平均が394であるのに対して東部自治体の平均は358であり⁸、税率の上ではなお相対的に低く設定されている。営業税粗収入のうち、一定部分は営業税納付金として市町村から連邦・州に逆配分される仕組みになっているが、この納付率（基礎税率での収入額に対する

比率)は207年時点でいえば西部で73%, 東部で38%と異なっている。このために再分配後の営業税(純収入)でいえば, 東部の一人当たり税収は西部の48%にまで上昇することになる。

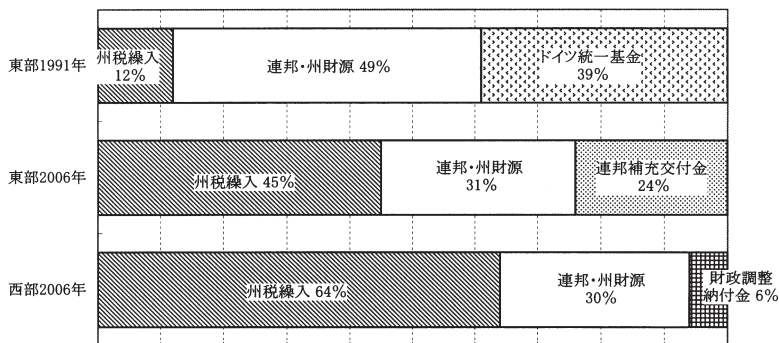
東部市町村において相対的に高い徴税額を示しているのが不動産税であり, 一人当たり徴税額では西部の7割ほどに達する。賦課率についても西部平均391に対して東部平均411と高くなっており⁹, 相対的にこの税への依存度が高い状況にある。とりわけ量的にはわずかではあるが, 農地に対する課税である不動産税Aでは西部の一人当たり税収を上回る水準にある。ただし, 東部州では統一直後に急速な市町村合併が行われたものの, 州によってはなお小規模自治体が多く残っており¹⁰, こうした小規模自治体では不動産税の徴収が行われていない場合もあるとされる¹¹。

2. 財源移転の比較と推移

租税力の弱さを背景に, 東部州における自治体財政調整は必然的に規模の大きなものとならざるをえない。連邦や州からの財源移転は, 東部自治体における租税収入の伸びとともに, 95年をピークに徐々に削減されてきていたが, 2000年以降再び増加に転じている。とはいえ, この増加傾向は西部自治体におけるそれとほぼ同様の増加傾向であり, 東部州に対する財源移転が西部州に対するものとバランスをとりながら進められるようになってきたことを示唆するものと考えられる。

図5は自治体財政調整の財源を表したものであるが, 再統一直後に州税繰入が財政調整財源のうちわずか12%にとどまっていたのに対し, 06年にはこの比率は45%にまで上昇している。他方, ドイツ統一基金の廃止とともに導入された連邦補充交付金の比率は財政調整財源の約4分の1を占めており, 自治体の財源確保の上でなお重要な地位を占めていることがわかる。これは, 第二次連帯協定の下で導入された, 自治体の租税力の弱さや州の財政調整財源の弱さに対する配慮分として, 連邦財源が自治体間財政調整に投入されているものである。しかし前述のように連邦補充交付金は2020年には廃止される予定であり, 東部州における財政調整も将来的には規模を縮小させていくことになる。それまでの十数年間で東部の租税収入が西部のそれにとどこまで

図5 自治体財政調整財源の構成



<資料> Karrenberg/Münstermann(2006).

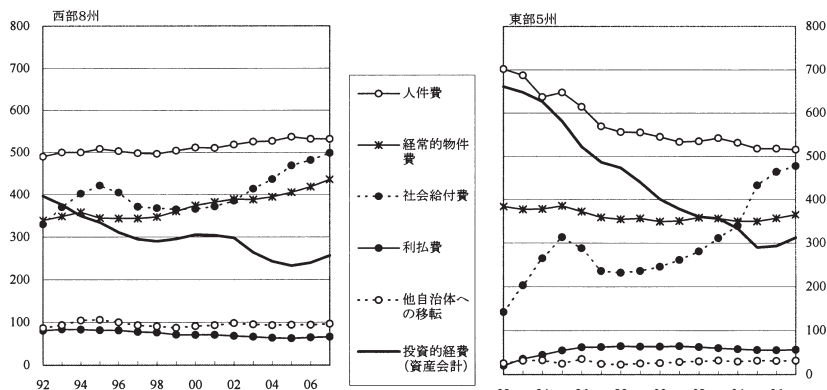
接近していくかが大きな課題である。

他方、東部自治体に対する投資的補助金は、97年をピークに漸減傾向をたどっている。東部におけるインフラ整備や産業立地促進の目的で、再統一直後から高水準の投資補助金が投じられてきたが、これも徐々に縮小に向かってきているといえる。とはいえ、一人当たりの金額で比較すると、東部自治体のそれはなお西部自治体の2倍以上の水準にある。また、2002年以降には東部自治体の要望により、連邦からの投資補助金の一部は非目的財源化され、一般財源分与に組み込まれている。投資補助金の縮小はこうした一般財源分与の状況とあわせて捉えられるべきである。

3. 東部州自治体の歳出構造

次に、図6で自治体の歳出構造を比較してみよう。同図では経常会計の歳出とともに参考として資産会計における投資的経費もあわせて表している。当初東部州自治体において歳出の半分以上を占めていた人件費がこの間急速に削減され、05年には住民一人当たり人件費では東部が西部を下回るに至っている。また、統一直後には東部州自治体において資産会計における投資的経費が西部州の1.7倍にも達していたが、これは前述のように、インフラ整備のために東部に重点的に投資補助金が配分されたことが反映されている。

図6 自治体歳出の推移（一人当たりユーロ）



<資料>図3に同じ。

その後もなお西部州より高水準であるとはいえ、投資的経費は急速に縮小を遂げており、05年には92年の半分以下にまで減少している。

これに対して、東部州自治体の社会給付費は西部に比較してかなり小さいものであった。西部州自治体を悩ませていた社会扶助負担は東部においては相対的に小さかったのである。その後の高失業のなかで急激に増加したものの、西部州自治体の歳出総額の7割程度の水準におさまっていた。これは、東部州においては従来就労率が高かったため、失業の社会コストが社会扶助よりも失業保険の枠組みでまかなわれていたためである。しかし、05年の社会扶助・失業扶助の統合の結果、東部州自治体における社会給付費が急上昇したことがうかがえる。この事情については後述する。

以上のような自治体の財政構造の分析を通じてさしあたり指摘しておくべきことは、次のような点である。第一に、財政規模としては、東部州自治体は西部州自治体より若干小さいものの、ほとんど同水準となっている。第二に、歳出構造の上では、両者はかなり接近してきているといえる。但し今後、東部州自治体における社会給付費の増嵩が懸念される。第三に、財政力格差、特に租税収入の格差はなおかなり大きい。東部州における人口減少や雇用情勢の回復の遅れ、企業活動の相対的低位などが背景にある。東部州の先進地

域が西部州の弱体地域にキャッチアップしてきている状況もうかがえる一方で、東部の担税力をいかに涵養していくかが課題となつてこよう。

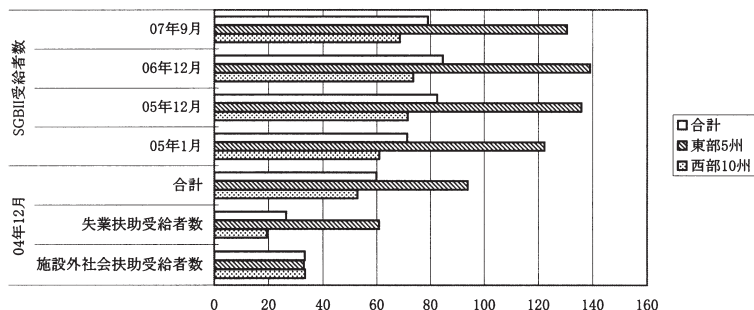
4. ハルツIV改革の東部自治体に対する影響

東部自治体の歳出構造の上で、今後の財政運営に影を投げかける要素として、社会給付費の増高傾向がある。自治体における社会給付費はこれまで主として自治体の自治事務としての社会扶助にかかる給付が主たる内容であったが、これは連邦財源による失業保険制度と密接な関わりを持っている。05年の改革前には、失業保険は失業手当と失業扶助という二つの網をもっており、失業手当受給期間経過後の長期失業の場合においても、無期限税財源による失業扶助をうけることができた。西部地域においては失業保険加入歴をもたない若年層や自営業層が失業と同時に社会扶助を受給する、あるいは失業扶助給付額が低いために補完的に社会扶助を受給することによって、自治体が負担する社会扶助費の膨張が顕著に見られた。これに対して、東部地域においては旧東ドイツ時代から就労率が高かったという事情を反映して、再統一後の高失業の下でも生活困窮者の多くは直ちに社会扶助の網に落ちるのではなく、失業保険制度の網によって受け止められていたという事情がある。

しかし、05年1月実施のいわゆる「ハルツIV改革」¹²⁾によって、長期失業者を対象とする二つの給付、失業扶助と社会扶助が統合され、社会法典第二編「求職者基礎保障」(SGBII)に基づく給付に再編された。これによる新給付である「失業手当II」および被扶養家族に対する「社会手当」は、全て連邦財源によって給付されることになった。しかし同時に、受給者に対する住宅費給付については、一部の連邦負担を伴いつつも、自治体の財政負担とされた。つまり、自治体の負担としては、社会扶助給付費が軽減された一方、従来の社会扶助受給者と失業扶助受給者をあわせた層に対する住宅費給付が新たな負担となった。その結果、従来失業扶助受給者に対して社会扶助受給者が多かった地域では自治体の負担が軽減され、失業扶助受給者が相対的に多かった地域では自治体負担が増加したのである。

図7はハルツIV改革前後の当該給付受給者の推移を表したものである。SGBIIの対象となった受給者は就労能力ある失業者およびその被扶養家族で

図7 ハルツIV関係給付人口千人あたり受給者数



<資料> Statistik der Bundesagentur für Arbeit (<http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail/>) ; Statistisches Bundesamt, *Fachserie 13/Reihe 2. 1*, 2004.

<注> 社会扶助, SGBII (社会法典2編) 給付は世帯単位, 失業扶助は個人単位での給付。社会扶助・失業扶助は併給あり。

SGBII 給付は, 求職者本人には失業手当II, 被扶養家族には社会手当を給付するもの。07年9月は速報値。

あり, 制度改正前の社会扶助受給者と失業扶助受給者とをあわせた層と考えられる。社会扶助受給者数の対人口比は, 東部州と西部州の間でほとんど差がなかったのに対し, 東部州においては失業扶助受給者が西部の3倍以上にも及んでいた。それゆえ, この制度改正はとりわけ東部州の自治体財政における社会給付費を増嵩させたのである。加えて, 同図に見られるように, 制度改正後, SGBII 受給者の数は予想を上回る増加を見せ, 東部自治体の財政をますます圧迫するようになった。前出図6に見られたように, 05年以降東部自治体の社会給付費は急増し, ほとんど「西部並み」の水準にまで達してきているのである。

連邦政府はこうした東部自治体の財政負担に対して, 売上税の一定割合をSGBII 給付負担の重い自治体に対して配分する仕組みを急遽導入した。前出図3において, 東部自治体の歳入中「連邦・州からの移転」が急増したのはこうした事情による。

以上のような東部自治体の財政分析を通じて, 当該地域の経済社会における幾つかの課題が明らかになったものと思われる。第一に, 税収比率の低さに表れる産業構造上の弱さ, 第二に投資補助金に支えられたインフラ整備の

漸次的縮小、第三に社会給付費の急増に現れるところの失業問題、である。

東西格差問題を将来的に「一般的格差」問題へと転換していく上では、分断時代の影響の下に生じたこうした条件不利性を克服し、少なくとも西部の構造弱体地域と比肩しうる「連邦領域における生活条件の統一性」が確保されねばならない。そこで次には、連邦や各州による対東部地域振興政策を概観し、特にローカルなレベルでの諸施策に焦点を当てつつ、その効果について検討していきたい。

IV 対東部地域振興政策の状況

前述の自治体財政分析から明らかなように、東部地域が将来的に財政構造の上でも西部地域にキャッチアップしていくためには、地域経済社会の底上げが不可欠である。それゆえ、単なる財政移転だけではなく、東部の構造問題に対するプログラムの体系とその活用の在り方が問われてくることになる。以下では連邦政府が発表する『ドイツ統一報告書』に基づき、そこでの重点施策の動向を概観しておきたい。

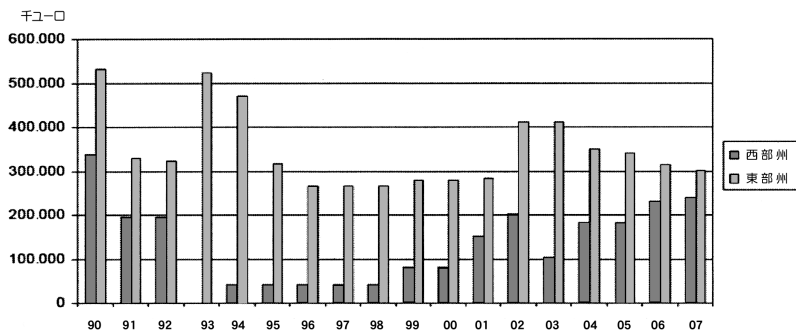
1. 東部建設プログラム

連邦政府が毎年9月に公表する『ドイツ統一報告書』では、東西間格差の現状分析と対東部地域政策の展開が明らかにされている。ここに掲げられる一連の施策は「東部建設プログラム」と呼ばれ、年によって若干の変化はあるものの、おおよそ、企業立地促進と投資力強化、インフラ建設、大学・研究機関立地促進と技術革新、労働市場政策と教育・職業訓練、都市開発、農村地域開発、家族・青少年施策、環境保護、芸術・文化・スポーツといった分野ごとに数多くのプログラムが示されている。統一直後は東部地域への企業立地促進とインフラ整備に関わるプログラムが目立ったが、90年代後半には住宅建設促進関連の事業が増え、最近では前述のような構造問題——特に人口流出と高失業——への対処が必要になるにつれ、産業諸部門の相互連関と雇用の創出、先端分野の立地促進と技術革新、知識産業立地促進のための社会インフラ整備等にも重点が置かれるようになってきている。また、雇用

確保は一貫して重要な分野に位置づけられており、教育・訓練や若者向け諸施策とも関連付けられて展開されている。これらのプログラムの多くは対象を東部に限定せず、西部の構造弱体地域をもターゲットとしたものである。とりわけ都市再生やEUの「貧困との闘い」戦略¹³に関連付けた地域的雇用創出・教育訓練のプログラムはこうした性格をもつ。東部のみならず西部の自治体においても、長年にわたる自治体財政難の下での建設事業の抑制による都市インフラの老朽化、労働市場の流動化の下での失業やワーキングプアの問題は深刻であり、とりわけ北部沿岸地域や嘗ての重工業地域の問題は等閑視できない状況にあるためである。

図8はこうした対東部プログラムのうち、都市建設関連事業に対する連邦財源の推移を示したものである。こうした連邦財源の投入は依然東部州に対して相対的に大きな額になっているものの、ここ10年ほどの傾向として、西部地域に対するものも徐々に増加傾向にあることがわかる。この変化は、前出図1で見た連邦補充交付金の推移と対をなしている。すなわち、東部に対する財源配分は、一般財源配分を主要内容とする連邦補充交付金が増加傾向にあるのに対し、都市建設など個別のプログラムに対する補助金は対東部に対しては遞減傾向にあり、西部の構造弱体地域に対する配分をむしろ強化しているといえる。

図8 都市建設に対する連邦支援財源の推移



<資料> Jahresbericht zum Stand der Deutschen Einheit 2007.

さて、こうした一連のプログラムのなかで、以下ではとりわけローカルなレベルにおける施策に対する関心から、都市建設関係のプログラムに焦点を当てる。表3は、『ドイツ統一報告書』2007年版のなかに叙述されている都市関係プログラムを一覧にしたものである。連邦政府は都市の経済的重要性や、周辺地域に対する成長の波及効果への期待から、07年には都市建設促進に改めて重点を置き、07年連邦予算で都市建設促進プログラムを増額して5.45億€としたが、このうち56%が東部地域に投じられている。

2. 東部都市再開発プログラム Stadumbau Ost

「東部都市再開発」プログラムは、欧州の「持続可能な都市」戦略とも関連付けたプログラムであり、02年から09年までの事業計画期間内に連邦は10億€の財源を投じ、州や自治体の負担をあわせて25億€の総事業費が計画されている。これまでに352自治体が820以上のプログラムを実施しており、東部州の人口1万人以上の都市のうち4分の3がこのプログラムに関わっている。

表3 東部都市建設プログラム

プログラム名	目的・事業概要	予算規模等	
都市建設促進、再開発	東部都市改築プログラム Stadumbau Ost	老朽空家の解体撤去、価値ある歴史的建物の維持改良、住環境・公共施設の美化改善、都市インフラ近代化。	02～09年に総額10億ユーロ、州・自治体負担をあわせて総事業費25億ユーロ。
	都市の記念物的建物保護プログラム	歴史的・文化的建造物の保全・修繕、近代化、都市景観の調和化。	統一以降総額23億ユーロ。07年には1億ユーロの連邦財源。
CO ₂ 削減、建物近代化プログラム	エネルギー節減的な建物施設近代化への融資。個人、住宅供給企業、自治体など。	06～09年に56億ユーロの事業費。06年の融資額は96億ユーロ。	
長期負債の償還支援	住宅供給企業への償還支援と老朽空家解体促進。	01～12年に総額1.1兆ユーロの連邦財源。	
社会都市 Soziale Stadt	スラム化した地区での地域的な雇用・教育・参加促進を通じて都市再生を目指すプログラム。多様な主体の協働や各種プログラムの組み合わせによる。	07年にはドイツ全体で1.1億ユーロの連邦財源（西部も含む）。EU社会基金や連邦雇用社会省のプログラムを組み合わせる。	
ローカルエコノミーの強化 Lokale Ökonomie stärken	個人事業者・零細企業など地域密着的事業者の振興、近隣イニシアティブの支援を通じて地域的経済循環を創出する。	個別補助金・融資の活用。	

<資料> Jahresbericht zum Stand der Deutschen Einheit 2007より作成。

このプログラムは、老朽空家の解体撤去、歴史的価値のある建物の修繕・改良、それによる都市景観の整備、住宅環境や公共施設の美化改善、都市インフラの近代化などを通じて都市中心部の資産価値を高め、住宅市場の安定化を図ることを目的としている。プログラム開始からすでに19.3万軒の老朽建物が撤去され、東部地域における空家率は5年間で16%から11.9%に低下したとされる。

旧東ドイツ時代には、画一的な住宅供給制度の下で、郊外に労働者向け高層集合住宅が建てられた一方で、都市の歴史的な中心部における古い時代の建物は軽視され、戦災で破壊されたまま修繕されずに放置され、こうした建物の多い地区には文化的・社会的に周縁化された人々が住む傾向があった。体制転換後の私有財産・移動の自由化と所得格差の拡大とともに、東部都市においてはこの居住区分が大きく変動するようになってきている¹。すなわち、都市の歴史的な中心部は公的資金によって老朽建物の撤去や改築が進められ、いわばジェントリフィケーションが進むとともに、高所得層や子どものいる若い世帯は郊外に戸建てを求めて転出し、高層の集合住宅では高齢化が進むとともに低所得層が多く住むようになった。東部都市に対する建物改築支援は、このように居住構造に影響をもたらしている面もある。他方、都市中心部においても人口流出からくる住宅需要の低迷から家賃水準はさほど高くなり、西部都市におけるほど居住の階層化は進んでいないともされる。また、中心部再開発の進展は都市によって異なり、郊外への大規模店舗設置を許した都市では中心部の再開発が進みにくい状況もある。都市内においても中心部を一步外れると老朽化した建物やスロープもリフトもない古いままの駅舎が多い状況もある。社会インフラの面で東部地域が西部地域にキャッチアップするのはまだまだ先のように思われる。

またこのプログラムと関連するものとして、「都市の歴史的建造物保護プログラム」や「CO₂削減建物近代化プログラム」などもある。前者は、旧東ドイツ時代において放擲され荒廃した歴史的建造物について、その修復や街並みとの調和を図るための改修を行うものである。また特に国民的に価値のある文化遺産に関しては連邦文化通信省の補助金も投じられており、07年には総額で1億€の連邦財源が充てられている。後者は建物や設備の改築によ

てエネルギー節約的な効果のあるものに対する支援であり、個人の住宅のほか、学校、体育館、保育所、青少年雇用関係などの公益的建物の改築に対する融資である。これに付随する民間投資もあわせて、連邦政府は2.5万人の雇用効果があると期待している。

3. 社会都市プログラム Soziale Stadt

前述の自治体歳出分析で指摘したように、東部地域の自治体にとって、長期失業者の労働市場への統合はこうした財政負担を減らす上でも、また若年層の西部地域への流出を食い止めるためにも、雇用政策への取り組みは焦眉の課題となっている。東部において特に問題となってきているのは、前述ハルツIV改革で導入された失業手当Ⅱの受給層、すなわち長期失業者の増加である。低学歴、低資格の労働者ほど一般労働市場への再統合には困難が大きく、彼らに対して相対的にハードルの低い地域的な雇用や就労訓練の場が求められているのである。

社会都市プログラムはこうしたニーズへの対応として取り込まれる、「社会的に排除された人々」に対する統合的作用をもつ地域再生プログラムである。特に、行政主体と地域住民の協働の下で地域に密着した事業を行い、それを通じた住民の社会参加意識の涵養とローカルな雇用の確保を目指すという点に眼目があり、各地域の特性に則した多様な取り組みがなされている。西部地域をも対象としているが、人口比でいえば東部地域に相対的により多くの予算が投入されている。2000年から着手され、08年9月を期限としているが、これまでに445以上のプログラム領域、280以上の市町村で実施された注目度の高い施策である。なお、多くの事業は、連邦労働社会省の「地域での雇用・教育・参加」プログラム、連邦家族・高齢者・女性・若者省の「社会的目的のための地域資本 LOS」プログラム、EUの社会基金など、多様な制度を組み合わせることで財源調達を行っている点も注目される。各事業の成果については各州政府によって評価報告書が出されており¹⁵、また各事業間の情報・経験交流も活発になされている。

またこのプログラムと密接に関係するものとして、「ローカルエコノミーの強化」プログラムもある。ここでいう「ローカルエコノミー lokale Ökonomie」

は、地域経済というよりは、生活圏経済とでもいうべきもので、同プログラムは、個人商店、零細企業、中小製造業、サービス業などの地域密着型事業者の振興と、近隣のイニシャティブの支援などを通じて地域的な経済循環を強化することを目的としている¹⁶。また特に、経済的・社会的問題を抱える都市中心部の地区における経済的潜在能力を、これら既存の諸主体の協働を通じて強化するもので、長期失業者・若年失業者の社会統合を行いつつ、地域における小規模や非営利の雇用を掘り起こし、地域の再生に繋げるというコンセプトをもつものが多い。これらのプログラムは、地道ではあるが東部都市の抱える社会構造上の問題に対して直接に、また地域に根ざして取り組むものといえる。

V 結 語

再統一から17年を経て、東部地域は緩やかにではあるが着実に西部地域の経済条件に接近しつつある。こうした東部の成長を背景に、東西格差問題は長期的には「一般的格差」問題へと解消されていくものと予想され、また現段階においてはそれに向けて徐々にソフトランディングを始めていることも本稿の分析を通じて明らかになった。とはいえ、東西分断時代の影響の下に生じた多くの地域的不利性によって、東部地域がこの転換を図る上ではいまだ克服すべき社会経済構造上の問題があることも明らかである。

対東部財源移転と東部建設プログラムの状況の概観を通じて、次の点も明らかになった。まず、州間財政調整と連邦補充交付金による補完においては、東部州に対する一般財源移転の規模はなお増加傾向にある。すなわち、東部における担税力の弱さゆえに、東部を含めた完全にドイツ統一的な財政調整制度の導入にはまだ時間を要すると考えられる。しかし他方で、第二次連帯協定の第二バスケットに見られるプログラム補助金については、東部に焦点化したものから西部地域の構造弱体地域をも対象としたものに転換が図られてきていることも明らかとなった。こうした状況の下、東部地域は今後、一般財源移転によってさしあたり歳入を確保しつつ、これに連邦やEUレベルでのプログラム支援を交え、自ら地域の構造問題を克服していくことが求め

られるようになっていくものと考えられる。東部地域経済が西部のそれにキャッチアップしていく上では、例えば企業誘致や技術革新といった産業分野の施策も重視されている。しかし分断と再統一の負の遺産としての社会構造上の問題を放置すれば、長期的には東部の成長を阻害していくとの懸念もある。「社会都市」プログラムに見られるような、地域に根ざした都市再生の取り組みが、長期的にみれば東部地域の堅実な成長を支えていくのではないかと考えられる。

<参考文献>

- Beckord, Wilhelm(Hg.) (1993) : *Die Kommunen und die Einheit Deutschlands*, LIT Verlag (Münster).
- Bertram, Hans/Kollmorgen Raj(Hg.) (2001) : *Die Transformation Ostdeutschlands, Bericht zum sozialen und politischen Wandel in den neuen Bundesländern*, Laske+Budrich(Opladen).
- Birke, Anja (2000) : *Der kommunale Finanzausgleich des Freistaates Sachsens*, Peter Lang (Frankfurt a. M.).
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, *Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit*.
- Hanesch, Walter/Krüger-Conrad, Kirsten(Hg.) (2004) : *Lokale Beschäftigung und Ökonomie. Herausforderung für die "Soziale Stadt"*, VS Verlag für Sozialwissenschaften (Wiesbaden).
- Karrenberug/Münstermann (2006) : *Gemeindefinanzbericht*. In : *Der Städtetag*.
- Koch, Renate/Wagner, Herbert(Hg.) (2006) : *Die Geschichte der Kommunalpolitik in Sachsen. Von der friedlichen Revolution bis zur Gegenwart*, Deutscher Gemeindeverlag (Dresden).
- Lenk, Thomas (2004) : *Gemeindefinanzbericht Sachsen 2002/2003*, Peter Lang (Frankfurt a. M.).
- Löw, Konrad(Hg.) (2001) : *Zehn Jahre deutsche Einheit*, Duker & Humblot (Berlin).
- Nierhaus, Michael(Hg.) (2002) : *Kommunalstrukturen in den Neuen Bundesländern nach 10 Jahren Deutscher Einheit, Schriftenreihe des Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam Bd. 10*, Dunker & Humblot (Berlin).
- Schleer, Manfred (2003) : *Kommunalpolitik in Sachsen*, Forum Verlag (Leipzig).
- Sellin, Volker(Hg.) (2005) : *Deutschland fünfzehn Jahre nach der Wiedervereinigung*, C. F. Müller.

- 伊東弘文 (1994) : 「統一ドイツと財政調整—連邦制財政システムは生き残れるか—」
『経済学研究 (九州大学経済学会)』第60巻第1・2号。
- 戸原四郎・加藤榮一・工藤章編 (2003) : 『ドイツ経済 統一後の10年』有斐閣。
- 霜田博史 (2004) : 「ドイツ統一後における垂直的財政調整の展開」『経済論叢』第174
巻第3号。
- ヴォルフガング・レンチュ (伊東弘文訳) (2006) : 「州間の水平的調整における根本
問題: ドイツ」持田信樹 (編) 『地方分権と財政調整制度』東京大学出版会, 191—
217頁。
- 中村良広 (2002) : 「ドイツ州間財政調整の改革—基準法の成立とその政策的意義—」
『商経論集 (北九州市立大学)』第38巻第1号。
- 中村良広 (2004) : 『ドイツ州間財政調整の改革—「水平的財政調整」の射程』自治総
研ブックレット79。
- 中村良広 (2006) : 「ドイツ財政調整の構造と問題」『月刊自治研』48号。
- 中村健吾 (2005) : 『欧州統合と近代国家の変容: EU の多次元ネットワーク・ガバ
ナンス』昭和堂。
- 森川洋 (2005) : 「ドイツ農村地域における市町村地域改革と市町村の現状」『地理学
評論』第78巻第7号。
- 武田公子 (2006) : 「ハルツIV法によるドイツ社会扶助改革と政府間財政関係の進展」
『金沢大学経済学部論集』第26巻第2号。
- 武田公子 (2007) : 「ハルツIV改革とドイツ型財政連邦主義の行方」『金沢大学経済学部
論集』第27巻第2号。

注 釈

- 1 ドイツでは旧東ドイツ地域を「新連邦地域 *neue Bundesgebiet*」と呼び、同地域の州を「新州 *neue Bundesländer*」と呼んでいる。筆者はこの呼称に違和感をもつため、本稿では「東部」ないし「東部州」との名称を用いる。
- 2 この訴訟と判決の意義、その後の制度改正の詳細については、中村良広氏の一連の研究 (2002, 2004, 2006) に詳しい。
- 3 以下の叙述は主として連邦交通・建設・都市開発省ウェブサイトにおけるドイツ再統一関係施策の説明による (<http://www.bmvbs.de/beauftragter/Zukunft-Ostdeutschland>)。なお、伊東 (1994)、レンチュ (2006)、霜田 (2004) も参照。
- 4 Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht 2003*, S. 163.
- 5 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, *Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2007, "Chancen nutzen, Zusammenhalt sichern"*, September 2007. なお、この報告書は2000年の連邦議会の決議に基づき、毎年公表するものとされている。

- 6 Lenk (2004).
- 7 Siebke, Jürgen, Deutschland fünfzehn Jahre nach der Wiedervereinigung. In : Sellin (2005).
- 8 Statistisches Bundesamt, *Realsteuervergleich, Fachserie 14 Reihe 10*, 2006.
- 9 Ebenda.
- 10 東部州における自治体合併については森川(2005)ほか, 同氏の一連の研究に詳しい。そのほか, Nierhaus(2002)およびSchleer(2003)も参照。
- 11 Hoffmann, Ulrich, Zur Gemeindegebietsreform in Brandenburg. In : Nierhaus (2002).
- 12 ハルツIV改革については, 拙稿(2006)および(2007)参照。
- 13 EUの「貧困との闘い」に関しては中村健吾(2005)参照。
- 14 Jürgen Friedrichs/Hartmut Häußermann, Die Entwicklung der Städte in den neuen Bundesländern. In : Bertram/Kollmorgen (2001).
- 15 「社会都市」プログラムウェブサイト (<http://www.sozialestadt.de>) 参照。
- 16 「ローカルエコノミー」概念と政策の状況については Hanesch u.a. (2004) 参照。

