

論 説

統一後の東ドイツ地域からみたドイツ連邦財政調整制度の意義

霜 田 博 史

はじめに

1990年のドイツ統一による東西経済格差の発生は、西ドイツ地域からの膨大な財政移転を生じさせることになった。従来の財政調整制度に基づいて新州（東ドイツ地域の州）に対する多額の財政移転を支えるには旧州（西ドイツ地域の州）からの反発が大きく、新しい財政調整制度の創設が要請されることになった。そこで、東ドイツ地域の経済力向上のための政策を財政的に保障するため、連邦・州間の合意として連帯協定が成立した。

統一後の新財政調整制度の大きな変更点は、政策目的に合わせて交付される特別需要連邦交付金を創設したことである。統一以前の旧西ドイツの財政調整制度は税収力の格差を調整するものであり、財政需要を考慮した制度運営は行なってこなかった。しかし、ドイツ統一という歴史的な事業の下で、大きな地域間経済格差が発生してしまった状況では、東西格差を解消していくために連邦の所得再分配機能の強化が要請されている。

日本において統一後の財政調整制度について検討した研究はいくつか散見されるものの、ドイツ経済全体の中における財政調整制度の意義について考察された研究はいまだ行なわれていない。グローバル化が進展する中で、各国の所得再分配機能の弱体化が問題視される今日、ドイツの動向は注目に値すると思われる。

本稿の課題は、連帯協定による財政移転、特に財政調整制度が東ドイツ地域

の経済活動にとってどのような意義を持ったのかを明らかにすることである。新州の財政的自立を図るためには、東ドイツ地域の経済力を向上させ、自主税収を増やしていく必要がある。しかし現状としては、多額の財政移転が東ドイツ地域の全体的な経済力向上に結びついておらず、統一後15年以上経てもなお、新州の移転財源への依存は依然として強い。一見財政政策の失政とみえる現在の状況は、統一後の東ドイツ地域の経済成長の特徴を踏まえて考えれば、問題の本質が財政移転の額の大きさや内容にあるのではなく、財政移転に依存しなければ成立しない東ドイツ地域の实体经济の状況そのものにある、ということが理解される。

第1章 東ドイツ地域の経済建設に係わる財政移転の規模

(1) 連帯協定の策定による財政調整制度の構築

統一後の東ドイツ地域の経済建設 (Aufbau Ost) の目標を整理すると、大きく4点にまとめられる。¹ 一点目は、全ドイツに適用される諸制度と市場経済体制へ移行するための条件を整備すること、二点目は、持続的発展の基礎となる自律的な成長を急速かつ全面的に生じさせること、三点目は、東ドイツ地域が成長著しい経済地域になって東西ヨーロッパの架け橋になることである。そして最終的に、東ドイツ地域の経済成長の促進によって西ドイツ地域に対する経済格差を解消し、東西地域で同等の生活条件を創出することである。

これらの目標のうち、統一後15年経って実現しているのは一点目しかないとも評価されているが、² ともかく東ドイツ地域の経済発展を促すための政策課題の一つは、ドイツ全体で長期的に安定した財政的展望をもてるような財政制度を構築することであった。

統一後の財政制度の整備については、現在まで大きく3つの時期に区分する

¹ Busch, Ulrich, "Aufbau Ost-Bilanz und perspektiven. *Berliner Debatte Initial* 16 (2005) 1, S. 79.

² Ebenda.

ことができる。第一に、1990年から1994年までの5年間、「ドイツ統一」基金設立により、ドイツ全体での財政制度運営に向けた移行措置がとられた時期である。第二に、1995年から2004年まで、ドイツ全体での財政調整が開始された期間であり、連帯協定Ⅰ (Soliderpakt Ⅰ) の時期にあたる。最後は、2005年から始まり、2019年までを予定されている連帯協定Ⅱ (Soliderpakt Ⅱ) の期間である。

1990年代初め、新旧両州のドイツ統一に係わる財政的負担を軽減するため、移行措置として「ドイツ統一」基金、信託公社、信用清算基金などが作られた。³ その移行期間は1994年3月31日を持って終了し、1995年以降の新しい財政的な枠組みを決めたのが、1993年に成立した連帯協定Ⅰである。⁴ 連帯協定Ⅰは、ドイツ全域での財政調整制度を導入することで、連邦および旧州が、ドイツ全体での生活関係の統一性の達成、および東ドイツ地域の西ドイツ地域に対する経済格差解消を実現するために、財源拠出を安定的に行なうことを可能にするための連邦・州間の合意であった。⁵

連帯協定Ⅰの中心をなすのは、同年に決定された連邦健全化計画 (Föderalen Konsolidierungsprogramm) である。連邦健全化計画の内容を財政調整制度の再編成という観点からみると、次のように整理できる。

ドイツの財政調整制度は、大きく4つの段階から構成されている。それぞれ、

³ 「ドイツ統一」基金等、ドイツ全体での財政調整に向けた移行期間の詳細については、伊東弘文「財政・租税制度」(大西健夫編『ドイツの政治』早稲田大学出版社、1992年)、120-121ページ参照。

⁴ Kitterer, Wolfgang, "Die Ausgestaltung der Mittelzuweisungen im Solidarpaket II." "Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge 02-1 (Köln: Finanzwiss. Forschungsinst.), 2002, S.3. なお、連帯協定は当初10年で終了する予定であったが、2001年に連帯協定Ⅱが作られたため、連帯協定Ⅰとよばれるようになった。連帯協定Ⅰに関する議論と策定過程、詳細な内容の紹介については、山田誠『ドイツ型福祉国家の発展と変容』ミネルヴァ書房、1996年、を参照。

⁵ 一方で財政調整制度の導入により多額の移転額を負担することになる旧州側からは、制度に対する不満を続出させることになった。財政調整制度の負担をめぐって、南ドイツ3州によって連邦憲法裁判所に訴訟が提起された。1999年11月11日に下された判決は、基本法と財政調整法の間をつなぐ具体的な「基準」の策定を立法者に求め、2005年以後の新財政調整制度の決定に影響を与えた。詳細については、中村良広『ドイツ州間財政調整の改革』自治総研ブックレット79、2004年、を参照。

①共同税である所得税・法人税の連邦・州間での分割，②売上税の配分（売上税事前調整），③州間財政調整（水平的財政調整），④連邦補充交付金の交付（垂直的財政調整）にあたる。4段階の調整を経て，各州の税収は連邦平均の一人当たり税収に当該州の住人数を乗じた値に近づくまで調整される。⁶

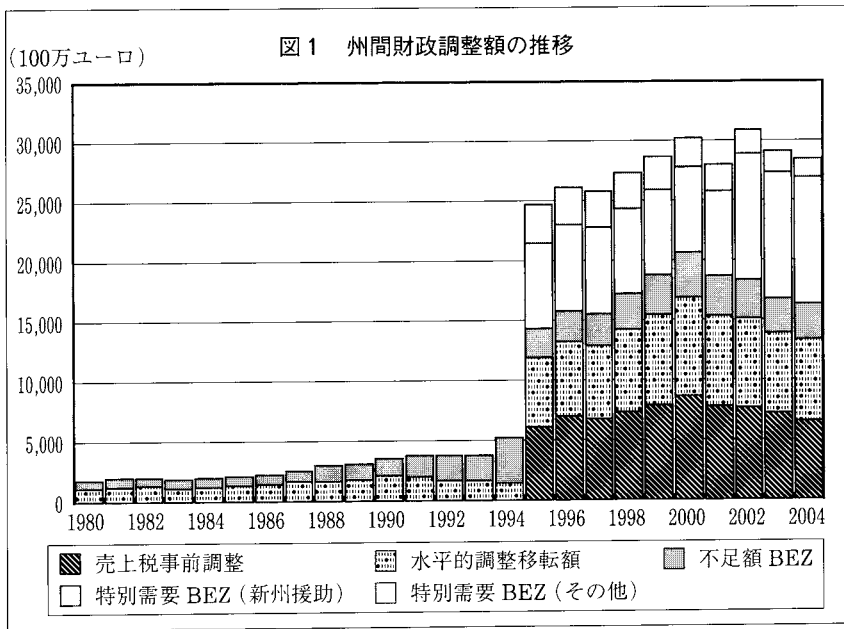
本来ドイツの財政調整制度は，住人一人当たりの税収額を調整するものであり，実際の財政需要についてはあまり加味しない形で行なわれる。しかし，連邦健全化計画によって決まった新財政調整制度では，財政調整の4段階目が終わった後に「特別需要連邦補充交付金（Sonderbedarf-Bundesergänzungszuweisungen）」を新たに創設することで，垂直的調整の要素と財政需要に対応した配分原則が強化されることになった。

特別需要連邦補充交付金は，2004年までの時限付きで，交付金の用途を特定されず，税収力の調整を終えた後に政策目的を保障するために各州に配分されるものである。⁷ 特別需要連邦補充交付金には次の4種類がある。①ドイツ分断によってもたらされた特別負担の軽減と，財政力の弱い自治体の歳入額の調整のため（新州援助），②小規模州と新州における過大な政策実施コストの調整，③統一にともなって負担を受ける財政力の弱い旧州への移行措置，④財政状況が悪化している州（ブレーメン州，ザールラント州）への債務償還補助，である。東ドイツ地域の経済建設という観点では，①の新州援助が，連帯協定による東ドイツ地域の経済促進のために，新州に限定して交付されるものである。特別需要連邦補充交付金創設と，同交付金とは別途新州への公共投資補助金（66億マルク）を連邦が負担することにより，新州のインフラ整備を中心とした東ドイツ地域の経済成長をもたらし政策が遂行されることとなった。

図1は，財政調整額の内訳の推移をみたものである。制度を統一した1995年

⁶ ドイツの財政調整制度の詳細については，拙稿「現代ドイツ州間財政調整の意義と限界」『経済論叢』第173巻第4号，2004年4月，を参照。財政調整制度には連邦と州の間で行なわれる連邦財政調整と，州と市町村の間で行なわれる自治体間財政調整があるが，本稿では連邦財政調整制度に限定して扱う。自治体間財政調整については，武田公子『ドイツ自治体の行財政改革』法律文化社，2003年を参照。

⁷ その後，2001年に連帯協定促進法が成立したことにより，特別需要連邦補充交付金の項目を再編した上で2019年まで延長された。詳細は本稿第4章を参照。



(出所) Bundesministerium der Finanzen, *Bund-Länder Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassungsordnung*, Ausgabe 2006, S. 48-54.

以降、調整額が急増しているのがみてとれる。特に売上税事前調整と新州援助に関する特別需要連邦補充交付金が大きなウエイトを占めている。売上税事前調整は州間財政調整への負荷を軽減するために修正されたものであり、従来の財政調整制度の延長線上にあるとみなすことができる。一方で、特別需要連邦補充交付金は各州の税収力の調整を終えた後に追加的に交付されるものであり、新州への配分額が際立って多くなっている。特別需要連邦補充交付金の導入により、財政調整制度は、連邦各州に居住する人々の財政的な公平性をもたらすものから、実質的には新州を財政的に支援するためのものに変化している。

従来、連邦制という国家体制を反映して、州側からは財政調整制度への連邦の介入を好まない状況があった。しかし、東西経済格差に規定される税収力の格差から生じる州間財政調整の負担は、連邦による介入によって新しい制度への合意を取り付けなければならないほどのインパクトを州側に与えることになっ

た。また、地域間の経済格差が存在するもとは、水平的な調整だけでは不十分で、垂直的な調整によって補完、あるいは代替することが必要とされていることをドイツの事例は示している。

連邦の介入による垂直的調整の強化は、東ドイツ地域が西ドイツ地域の経済水準に到達するまでに遅くとも10年間で解決されるとみられていたため、臨時的な措置として始まった。臨時的に始まったものの、現実には順調には進まず、後述のように連帯協定は継続を迫られることになり、特別需要連邦補充交付金の交付は少なくとも2019年までは行なわれることになっており、交付金の存在が恒常的なものとなりつつある。

(2) 統一後の財政移転額をめぐる議論と連帯協定

財政調整制度を西ドイツ地域から東ドイツ地域への財政移転全体の中で位置づけて考えてみると、そもそも統一後、東ドイツ地域の経済建設のために連邦および西ドイツ地域から行なわれた財政移転額をどのように評価するのか、ということについて議論がある。⁸ 例えば、西側から東側への「総移転額」で見れば、1990年の東西ドイツ統一から2003年までの13年間で1兆2500億ユーロに上るという報告がある一方で、連邦税収、社会保険料など東ドイツ地域から上がってくる収入を控除した「純移転額」で見れば、約9500億ユーロになるということである。

西側から東側への総移転額、純移転額についてみたものが表1である。2003年で見れば、総移転額1,160億ユーロに対して、純移転額は830億ユーロとなる。純移転額は、西ドイツ地域の域内総生産比では約4%程度水準であり、東ドイツ地域の域内需要の22%を支えていることになる。純移転額の規模からは、東ドイツ地域の経済の財政移転への依存度の高さがうかがえる。また、総移転額の内訳を見れば、社会保障給付の割合が非常に高いことがみとれる。

財政移転の状況から現れてくる東ドイツ地域の現状は、経済成長の停滞から生じている社会保障に対する需要を、西ドイツ地域からの財政移転によって支

⁸ Ragnitz, Joachim, "Transferleistungen für die neuen Länder - eine Begriffsbestimmung." *Wirtschaft im Wandel* 9-10/2004, S. 288-289.

表1 新州への財政移転

	2003年		1991-2003年合計
	10億ユーロ	%	10億ユーロ
総移転額	116	100	1280
経済援助	10	9	90
社会保障給付	52	45	630
インフラ整備	15	13	160
目的が不特定(注1)	24	21	295
その他	14	12	105
東ドイツ地域からの連邦政府収入	33	-	300
純移転額	83	-	980
参考：純移転額について			
-対西ドイツ域内総生産比		4	
-対東ドイツ域内総生産比		32	
-対東ドイツ域内需要比		22	

(注1) 「ドイツ統一」基金、売上税補充部分、州間財政調整、連邦補充交付金(特別連邦補充交付金を含む)など。

出所) Ragnitz, Joachim, "Wie hoch sind die Transferleistungen für die neuen Länder?" *IWH-Pressemittteilung* 21/2003, S. 2. および Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), *Jahresgutachten 2004/05*, S. 466. より作成。

えることで経済が成り立っているということである。しかし、社会保障給付は連邦国家全体の社会保障制度によって規定されているものが多く、東ドイツ地域の経済建設を目的としたものとはいえない。東ドイツ地域の経済建設のための財政移転が効果を挙げているかどうかという点においては、総移転額の内容を検討するだけでは明らかにならない。

財政移転額に係わるいくつかの指標のなかでどういったものを採用するか。それは、東ドイツにかかわる地域政策のどういった側面に注目するかによって異なる。⁹ 東ドイツ経済が移転財源へどれくらいの依存度を示しているのかということを考察する場合には、「純移転額」を採用するべきである。しかし、東ドイツ地域の経済力強化のために連邦がどれくらい貢献しているのかという

⁹ Ebenda.

場合には、純粋な「経済再建への援助」のためにどのくらい財政移転が行なわれたか、という指標でみる。そして、東ドイツ地域の体制移行のために西ドイツ地域の納税者がどれくらいの負担をしているのか、ということを見る場合には「特別給付」の指標が採用されるべきである。

そこで、産業基盤の整備や企業への投資補助など、純粋な「経済再建への援助」でみれば、財政移転の総額は約2500億ユーロ（総移転額の20%）になる。「経済再建への援助」をさらに厳密にみれば、再建援助の中には西ドイツ地域においても支出されている項目が含まれているため、東ドイツ地域独自の体制移行を支援するものに限定した「特別給付」でみれば、年間約150億ユーロ（総移転額の13%）となる。

ここで財政移転の詳細な内容と定義についてはこれ以上踏み込まないが、財政調整制度に基づく東ドイツ地域経済の建設を促進するための財政移転については、「特別給付」の枠組みに収まる。「特別給付」は、連帯協定によって創設された連邦補充交付金、新州への特別な経済援助（投資補助金など）、インフラ建設のための交付金などから構成される。純粋な「経済再建への援助」の指標では旧州にも行なわれている投資補助などの項目も含まれているため、統一によって生じた新州援助のための財政効果を評価するためには、東ドイツ地域の体制移行について焦点を合わせた「特別給付」を分析することが適当である。

「特別給付」の中心は、ドイツ統一後、東ドイツ地域の社会主義体制から資本主義体制への体制移行と西ドイツ地域への経済的なキャッチアップを促進するために策定された連帯協定に基づく支出であり、特に財政調整制度を通じた財政移転が中心となっている。財政調整制度に基づく特別連邦補充交付金が、「特別給付」年額約150億ユーロのうち、105億ユーロをしめている。

「特別給付」の枠組みにおいて行なわれる財政移転は、「総移転額」から見れば13%程度と限られたものであるとはいえ、東ドイツ地域の域内総生産比で見れば毎年約5%にも上るほどの大きさで行なわれてきた。そして、財政調整制度が財政移転全体の中で持つ意味を明らかにするには、「特別給付」において行なわれた財政移転の内容が、東ドイツ地域の経済建設に寄与しえたのかどうかを検討する必要がある。

第2章 財政調整制度を通じた新州援助の実態

連帯協定によって創設された特別需要連邦補充交付金は4種類あるが、そのうちドイツ分断によってもたらされた特別負担の軽減と、財政力の弱い自治体の歳入額の調整のために新州を対象とした交付金が、「特別給付」に該当するものである。「特別給付」にはその他、新州への投資補助金やインフラ建設のための交付金などもあるが、紙幅の関係上、「特別給付」の大部分を占める特別需要連邦補充交付金に対象を限定して論じる。

特別需要連邦補充交付金は、東ドイツ地域の経済成長を促進する政策目的に合わせて使用されることが期待されていた。その政策目的の中心は、ドイツが東西に分かれていたことにともなう負担の解消、すなわち東ドイツ地域のインフラ整備を進めることで、経済成長のための基盤をつくっていかうとするものであった。特別需要連邦補充交付金は、同目的のために、創設された1995年から毎年新州合計で71.6億ユーロ交付され、そして2002年からは毎年105.3億ユーロに増額された。

表2は、2003年における新州における特別需要連邦補充交付金の使用状況についてみたものである。ザクセン州を除いては、目的に沿った財源の利用が行なわれていない。目的に沿った財源利用は平均で約6～7割の水準にとどまっており、投資的な利用という本来の趣旨をはずれている。

もともと、特別需要連邦補充交付金は新州が交付金を使用する際に、使用目的を特定されているわけではない。本来同交付金の性格は、新州の財政需要を勘案して一般財源として交付しているものであり、新州の目的外使用がルール違反という罰則規定はない。

それでは、目的に沿わない財源利用はどのような形で行なわれているのか。その大部分は、社会保障費など消費的に使用されているということである。¹⁰ 東から西への財政移転全体の半分近くが消費的支出のために行なわれているこ

¹⁰ Kitterer, a. a. O., S. 5.

表2 新州における特別需要連邦補充交付金 (SoBEZ) の投資的な利用の状況 (2003年)

	ブランダンプルク		メクレンプルクー フォアポンメルン		ザクセン		ザクセン アンハルト		テューリンゲン	
	100万 ユーロ	住人一人 当たり (ユーロ)	100万 ユーロ	住人一人 当たり (ユーロ)	100万 ユーロ	住人一人 当たり (ユーロ)	100万 ユーロ	住人一人 当たり (ユーロ)	100万 ユーロ	住人一人 当たり (ユーロ)
I. SoBEZ 受給額	1,493	580	1,113	643	2,752	637	1,661	658	1,510	636
II. SoBEZ を財源とした投資額 (自主財源に基づく投資額)	376	146	97	56	2,303	533	222	88	717	302
III. SoBEZ による過小な財政力 の調整額 (20%) (純信用調達額)	1,437	558	1,013	585	2,457	569	1,350	535	1,425	606
IV. 目的に沿わない利用額 (I - II - III)	1,061	412	916	529	154	36	1,128	447	708	298
目的に沿わない利用の割合 (%) (IV / I × 100)	299	116	223	129	550	127	332	132	302	127
	819	318	793	458	-101	-23	1,107	438	491	207
	54.8		71.3		-3.7		66.6		32.5	

(注) ザクセン州とザクセン・アンハルト州は洪水対策の影響を清算していない。

(出所) SVR, a. a. O., S. 472.

とをすでにみたが、東ドイツ地域の経済建設に充てられるべき財源も、消費的支出に多くを割かれている。

経済建設のために投資的支出を行うことができなければ経済活動の拡大を促進することは難しく、経済活動拡大の結果としての税収増による新州の財政的自立も難しくなる。連帯協定の当初の予定では、2005年には東西の経済格差は縮まり、生活条件の同等化が期待されていたが、2003年の段階に至っても新州の財政的自立は果たされていない。その理由は、統一以後の東ドイツ地域の経済状況にある。

第3章 東ドイツ地域の経済状況を規定する諸要因

(1) 東ドイツ地域の経済状況

統一後の経済政策の最終的な目標は、東ドイツ地域の経済成長の促進によって西ドイツ地域に対する経済格差を解消し、東西地域で同等の生活条件を創出することであった。そして、その目標は連帯協定施行後10年間、すなわち2005年に特別需要連邦補充交付金の交付が終了することで達成されることになっていた。現在すでに10年以上が経過してしまっただが、東ドイツ地域は西ドイツ地域と同等の条件におかれているとはいえない状況にある。

表3は、西ドイツ地域と比較した東ドイツ地域の経済状況について示したものである。統一直後の1991年と比較すると、2006年には各指標で改善が見られる。対西ドイツ地域での割合では、GDP、被雇用者賃金についてともに改善が見られ、設備投資・資本ストックについても増加している。また、賃金が上昇しているにもかかわらず賃金コストの高さが抑えられてきているということは、東ドイツ地域での労働生産性が高まっていることを示している。

しかし、諸指標が改善しているとはいえ、東ドイツ地域の経済状況が西ドイツ地域と同等というにはまだ程遠い状況にある。例えば東ドイツ地域のGDPがドイツ全体に占める割合は住人数の割合よりも少ない状況であり、住人一人当たりのGDPでは西ドイツ地域に対して69.7%にとどまっている。図2をみ

表3 東ドイツ地域の西ドイツ地域に対する経済状況

		1991年	2006年	
GDP (時価価格)		11.1	15.1	
住人数	ドイツ全体に 占める比率 (%)	22.6	20.3	
就業者数		21.9	18.4	
被雇用者数		22.8	18.3	
失業者数		39.1	33	
GDP (住人一人当たり)		42.9	69.7	
GDP (就業者一人当たり)		44.5	78.6	
GDP (労働時間当たり)	対西ドイツ比 (%)	68.1	74.2	
被雇用者賃金 (一人当たり)		56.9	81.1	
被雇用者賃金 (労働時間当たり)		72.9	76.2	
設備投資 (住人一人当たり)		69	83	
資本ストック (就業者一人当たり)		46	86	
単位労働コスト		西ドイツを越 えている割合 (%)	7.1	2.8

(注) ベルリンは東ドイツ地域に含まれている

(出所) Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), *Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2007*, Anhang, S. 21.

ると、東ドイツ地域のGDPの成長率そのものが1990年代末以降停滞気味であり、むしろ西ドイツ地域の方が上回る時期もあるため、さらなる格差の解消に向けて厳しい状況が続いている。また被雇用者賃金についても、一人当たりで見れば81.1%のところ、労働時間当たりで見ると76.2%に低下してしまうのは、西ドイツ地域に比べて労働生産性の格差が依然として大きいことを示している。

さらに深刻なのは、住人数と失業者数の動向である。まず東ドイツ地域の住人数についてみると、ドイツ統一以降一貫して減少が続いている。減少の大きな要因は人口流出である。1990年から2005年の間に生じた東ドイツ地域から西ドイツ地域への人口純流出数をみると、累計で約130万人に達する。¹¹ 2005年末

¹¹ 東西両地域には、ベルリンは含まれていない。Statistisches Bundesamt, *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Wanderungsstatistik, Fachserie 1 Reihe 1. 2.*, 2005, Tabelle 2. 4.



(注) GDP の計算ベースは ESGV 1995 基準であり、物価調整済である。ベルリンは両地域から除かれている。

(出所) Arbeitskreis "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder."
Berechnungsstand: August 2007.

の東ドイツ地域(ベルリンを除く)の人口が約1335万人であることをみると、西ドイツ地域に対して東ドイツ地域の約1割の人口が流出したことになる。東ドイツ地域の住人数が減少することは、短期的にみれば住人一人当たりでみた諸指標を改善させるという面があるが、長期的にみれば経済活動の停滞を招く要因となる。

また、住人数が減少しているということは、新州の財政にも二つの面から影響を与える。一つは、課税対象が減少することにもなう自主税収の減少である。自主税収が減少することで、新州はますます移転財源への依存を強めていくことになる。もう一つの面として、住人数の減少は、財政調整による移転財源にも影響を与えることになる。ドイツの財政調整制度は住人一人当たりの税

収力を調整するものであるため、人口減少が歳入全体の減少に直結する。人口減少は、歳入の減少を引き起こすと同時に行政サービスへの需要も低下させることになるが、一度大きくなった歳出を引き締めることは容易ではないため、移転財源の減少の見通しとも相まって新州財政の収支が悪化していくことが懸念されている。¹²

そして、東ドイツ地域からの人口流出を招いている大きな要因は、高い失業率である。表3でみると、1991年から2006年にかけて、就業者数、被雇用者数ともに減少しているものの、失業者数も減少しているため、雇用環境が改善しているようにも見える。しかし表3はドイツ全体の失業者数において東ドイツ地域の失業者数が占める比率を示しているものなので、失業率に置き換えてみると、東ドイツ地域(ベルリンを除く)の2006年の平均失業率は17.3%になる。一方西ドイツ地域の平均失業率は同時期に9.1%にとどまっている。¹³ 東西間の失業率の格差は、統一から一貫して続いてきたものであり、就業の機会を求めた人々の人口流出を招いている。

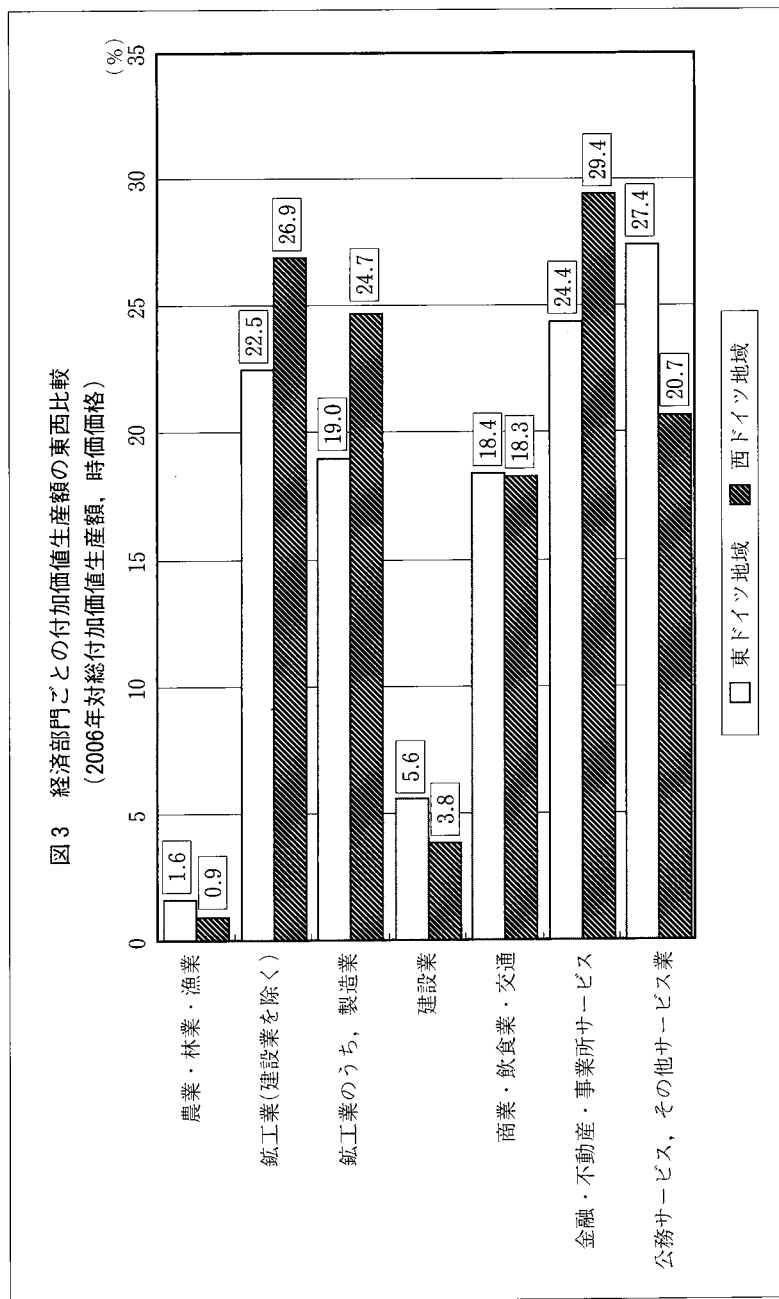
東ドイツ地域の経済は、全体として高失業率と人口流出、財政への負荷増大という悪循環に陥っている。東ドイツ地域において就業の機会が大きく拡大しない要因は、統一後の経済成長のあり方に求めることができる。

(2) 東ドイツ地域の経済成長を制限する要因

統一後の東ドイツ地域の経済成長を特徴づけるのは、建設業と製造業の動向である。図3は、2006年度の東ドイツ地域と西ドイツ地域の産業部門別の付加価値生産額を比較している。東ドイツ地域の産業の特徴は、製造業、金融・事業所サービスが弱いことであり、建設業、公務サービスへの依存度が高いこと

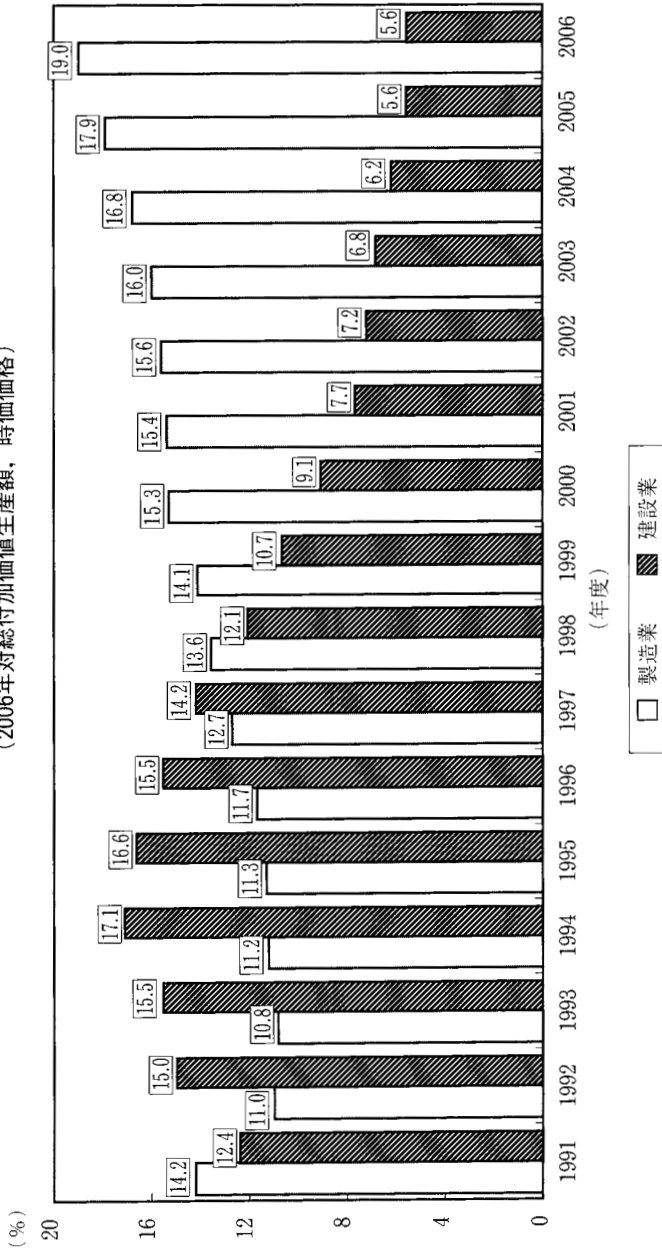
¹² DIW Berlin, IAB, IfW, IWH, ZEW, "Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland -Kurzfassung-. "Wirtschaft im Wandel 15/2003, S. 6.

¹³ Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), *Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2007*, Anhang S. 20.



(注) 両地域にベルリンは含まれていない
出所) BMVBS, a. a. O., S. 23.

図4 東ドイツ地域の製造業と建設業の付加価値生産額の推移
(2006年対総付加価値生産額、時価価格)



(注) ベルリンは含まれていない
出所) Ebenda, S. 24.

である。すなわち、生産拠点としての機能は依然として弱く、公的な財政支出に依存せざるをえない状況がみてとれる。

続いて、図4は、東ドイツ地域の建設業と製造業を取り出して、統一後の両産業の推移を追ったものである。図4から、2つのことがみてとれる。

一つは、統一直後の建設ブームと、1990年代中盤以降の建設業の衰退である。統一にともなう建設需要の拡大は、建設業の成長と雇用の拡大をもたらした。しかし、建設需要が一段落し、債務残高が増大してきたことと、ユーロ導入にともなう財政規律が求められるに至って、建設業の衰退と雇用の減少がもたらされることになった。

もう一つは、統一直後の製造業の落ち込みである。統一後の製造業の衰退は、東西ドイツの通貨統一の影響が大きい。¹⁴ 当時の労働生産性の格差を反映させれば、1西ドイツマルク＝4東ドイツマルク程度の交換率での通貨統一が合理的であった。しかしその交換率では東西の賃金水準格差が開いてしまうため、コール政権の政治的判断によって賃金や年金は1対1の交換比率となった。これは一気に300%の平価切上げを行ったようなもので、東ドイツの製造業は西の製品と競争できなくなり、工業生産水準は半分に落ち込むこととなった。通貨統一の性急さに象徴される東ドイツの体制移行のスピードの速さは、他の中東欧諸国と比べると特徴的である。

その後、国有企業の民営化が一段落し、企業誘致の補助政策などにより企業進出が進むことで製造業の生産水準は徐々に回復を見せる。もともと統一直後の生産の落ち込みが激しかったため、1990年代末にようやく統一時の水準まで回復したにすぎない。西ドイツ地域の水準に追いつくのはまだこれから、という段階である。

建設業と製造業の推移の関係を総合して考えた時に課題として浮かび上がってくるのが、建設業の雇用の減少を、最も雇用吸収力のある産業である製造業の雇用の伸びで吸収できていないということである。建設業の雇用は、新州における就業者の割合で見た場合、1991年には10.3%であったが、最大の1995年

¹⁴ 田中素香「第10章 ドイツとEU経済」(田中素香・長部重康・久保広正・岩田健治『現代ヨーロッパ経済(新版)』有斐閣、2006年)、279-280ページ。

には17.4%まで伸びている。その後、2006年には、8.1%まで大きく減少している。一方製造業の雇用は、1991年には25.8%の就業者を抱えていたが、最も少なくなった1999年には14.5%まで下落し、2006年になっても15.3%までしか回復していない。¹⁵ 製造業の生産拡大は、雇用の増大をとまなわない形で進んでいる。

また、その他の産業についてみても、最も多くの就業者を抱える公共サービスは、この間ほとんど雇用を増大させておらず、また唯一雇用を伸ばし続けている部門である金融・事業所サービスも、雇用の受け皿としては限界がある。¹⁶

東ドイツ地域の製造業の弱さ、建設・サービス業への依存の高さが、統一後の東ドイツ地域の持続的な経済成長を制限づけている。東ドイツ地域の現状は、輸出による成長を見込めるような高い技術力を持った大企業がなく、財政移転と公共部門に頼らざるをえない、というものである。こうした現状は即座に転換しうるようなものではなく、今後も、東ドイツ地域から西ドイツ地域へと移住していく人口の多さ、失業者の年金生活者入り、2010年以降少子化の影響で就業可能人口の減少が見込まれるなど、東ドイツ地域の経済は、全体としてゆっくりと衰退しながら、西ドイツ地域からの財政移転に依存していくという「受動的な再建 (passiv saniert)」¹⁷が予測されるという厳しい状況におかれている。

東ドイツ地域の経済成長が統一後の出だしで躓いてしまったため、税収減が生じた上に、失業給付等の社会保障費の負担が新州財政にのしかかり、連帯協定に基づいて投資的に用いられるべき移転財源の消費的な利用を導いている。

¹⁵ BMVBS, a. a. O., Anhang S. 24.

¹⁶ 公共サービスの就業者数は、1991年には180.6万人、2003年では181.2万人である。また、金融・事業所サービスの就業者数は、1991年に40.5万人であったのが、2003年には74.2万人と、33.7万人の雇用が拡大している。しかし、同期間に製造業は88.3万人、建設業は10.8万人の雇用の減少が生じている。Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Jahresgutachten 2004/05*, S. 306.

¹⁷ Priewe, Jan, "Die Wirtschaft in Ostdeutschland und ihre Perspektiven, Bestandsaufnahme: Wo steht Ostdeutschland heute?" *DGB Wiposchnelldienst* Nr. 7/2004, S. 6.

そして、東ドイツ地域経済は、西ドイツ地域からの財政移転によって域内需要を成り立たせる「移転経済」といえるような状況になっている。¹⁸ また、東ドイツ地域にとって、EU統合とグローバル化の進展により、西ドイツ地域だけではなく中東欧諸国も経済的な競争相手として浮上してくることとなり、状況はますます厳しさを増している。こうした状況に至って、連邦政府は連帯協定による財政移転を延長せざるを得なくなった。

第4章 連帯協定Ⅱへの再編と新州援助の課題

2001年に連帯協定促進法(Solidarpaktfortführungsgesetz)が成立したことにより、2005年以降の新財政調整制度の枠組みが決定することになった。¹⁹ そして、連帯協定Ⅰは、連帯協定Ⅱに再編されることになり、新州への財政移転は修正され継続されることとなった。

連帯協定Ⅱの特徴は、まず期間が2005年から2019年までと、15年間の延長期間が設定されたことである。もう一つの特徴は、特別需要連邦補充交付金を中心とした新州援助枠組みをKorbⅠとKorbⅡの2つに再編したことである。²⁰

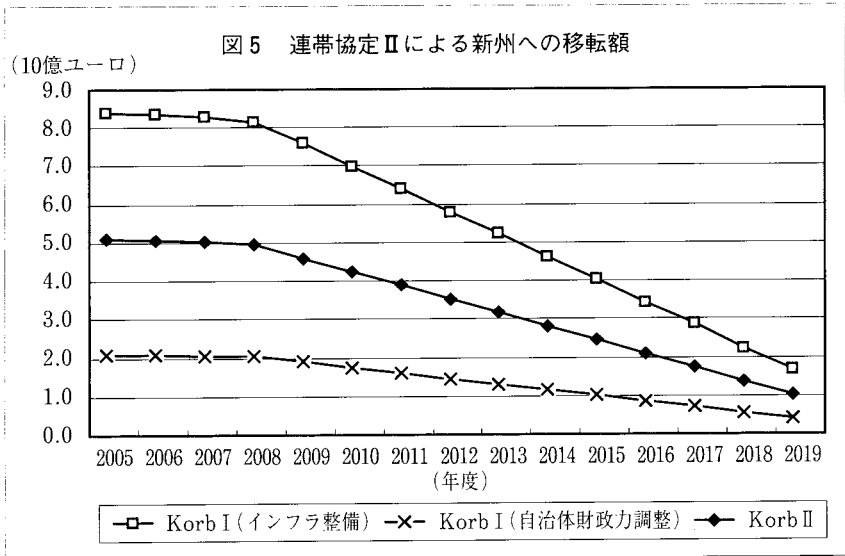
KorbⅠは、従来の特別需要連邦補充交付金を再編し、別枠で公共投資補助として66億ドイツマルク交付されてきたものを統合して、新州援助として一つの特別需要連邦補充交付金に整理したものである。新しい特別需要連邦補充交付金は、新州に対して、残存しているインフラ整備の必要性についての特別負担を軽減し、新州の財政力の弱い自治体への援助を行なうものである。同交付金は2005年から2019年まで総額で1053億ユーロ交付され、毎年段階的に交付額が減少していく。

KorbⅡは、これまで財政調整制度の枠外で行われてきた様々な投資目的補助金を積み増し、東ドイツ地域の経済建設のために2005年から15年間で総額

¹⁸ Ebenda, S. 5.

¹⁹ 連帯協定促進法については、拙稿「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、2004年9月、を参照。

²⁰ Sächsisches Staatsministerium der Finanzen, *Fortschrittsbericht "Aufbau Ost" des Freistaates Sachsen für das Jahr 2005*, S. 8-11.



(出所) SVR, a. a. O., S. 478.

510億ユーロを確保するものである。Korb IIには、連邦と州の共同事務や、連邦の財政援助、EU 構造基金による補助などが含まれており、Korb Iと同様に毎年段階的に交付額が減少していく(図5参照)。

連帯協定Ⅱでは、連帯協定促進法によって、新州が2002年から毎年、財政計画委員会に前進報告「東部建設」(Fortschrittsbericht “Aufbau Ost”)を提出しなければならない規定をつくった。新州に毎年報告を求めることで、インフラ整備の改善、州・自治体財政が財政運営を安定的に行うことで信用調達を制限しえたか、といった目的に沿った利用を管理するための制度的な備えを作ることになった。連帯協定Ⅱの財源のうち大部分を占めるKorb Iは、特別連邦補充交付金として交付されるため、財源の使用目的を拘束できない。そこで、新州に前進報告の作成を義務付けることで、より連帯協定Ⅱの政策目標にあわせた形で新州が財源を使用するように促すことになった。

連帯協定Ⅱの成果を評価するのは現時点でまだ難しいが、²¹ 連帯協定Ⅱの内

²¹ 2006年になって、Korb Iの財源が主に投資目的に使われるようになり、使用状況の改善が見られるという報告がある。Ragnitz, Joachim, “Verwendung der

容については、いくつかの批判的な評価がなされている。

一つは、移転財源を弾力的に使用することを許可すべき、ということである。これまで投資的に振り向けなければならない移転財源を、消費的支出に向けていることが問題視されてきたが、東ドイツ地域の経済的發展にプラスに働く限り、非投資的目的にも支出されるべきである、ということである。²² 例えば東ドイツ地域の労働生産性上昇に結びつくものとして、企業への経済的援助、大学・研究施設への研究費補助などを通して知的資本を育成していくことが考えられるが、連帯協定でいう投資的支出には入ってこない。一方で、文化的・社会的施設は投資的経費の枠組みには入ってくるが、かならずしも労働生産性向上に役立つとはいえない。東ドイツ地域の経済成長の条件を改善させる基礎になるのであれば、新州による特別需要連邦交付金の「経済建設を方向付ける(そして非投資的な)(aufbaugerichte (und nicht die investiv))」使用を許可すべきである、ということである。

しかし、最も問題として指摘されるうるのは、そもそも連帯協定Ⅰと比べて準備されている財政移転額が少ないことである。連帯協定Ⅱで行なわれる新州援助額は、2005年から2019年にかけて、KorbⅠとKorbⅡの合計で総額1063億ユーロである。一方で、連帯協定Ⅰでは、1995年から2004年までの期間、新州援助を目的とした特別需要連邦補充交付金や財政援助の合計は2620億マルクに上った。²³ 厳しい財政状況の中で以前よりも財政移転額を減少させられることで、新州にとっては、社会保障費や公債費などの消費的支出がより重くなっていくと見込まれる。そして、連帯協定Ⅱの毎年の財政移転額は年を追うごとに

Solidarpakt-Mittel 2006: Deutliche Verbesserungen." *IWH-Pressemitteilung* 18/2007.

²² Ragnitz, Joachim, "Solidarpakt II: Anpassungen erforderlich." *Wirtschaft im Wandel* 14/2004, S. 415-416.

²³ Berg, Stefan, et al. "Tabuzone Ost." *Der Spiegel* 15/2004, S. 25. なお、KorbⅡには西ドイツ地域に対して交付される性質のものも含まれているので、第1章で整理した指標の中では、純粋な「経済再建への援助」の指標と比較している。「特別給付」に限定しても、既出のように東ドイツ地域に対して年額約150億ユーロ、連帯協定Ⅰの期間である1995年から2004年までの10年間で1500億ユーロ移転されたことになり、いずれにせよ連帯協定Ⅱのほうが総額が減少している。

減少していくことが予定されており、現在旧州に比べて住人一人当たりでみた財政支出が多い新州は、対住民サービスを切り下げざるを得ない方向に財政運営を迫られるようになることが懸念される。²⁴

こうしてみると、連帯協定Ⅱで東ドイツ地域の経済の見通しが明るくなるかといえば、決してそうはいえない。東ドイツ地域の財政移転に依存した経済状況が急速に変わることはありえない以上、財政移転額を徐々に減少させて強制的な自立を図るような連帯協定Ⅱの方針は、東ドイツ地域のさらなる停滞を招く恐れがある。

東ドイツ地域をめぐる経済的な状況は、より厳しさを増しつつある。東ドイツの企業は、西ドイツの企業と市場シェアをめぐる競争をしなければならないだけでなく、EUの東方拡大によって、中東欧からも新しい競争相手が登場し、挟み撃ちにあうような状況が現実のものとなってきた。また、東ドイツ地域内部でも、南北格差ともいえるような地域間の経済格差が生じており、東ドイツ地域内部ですらに取り残される形になってしまう北部地域の動向が注目されている。²⁵

結局のところ、新州の財政的自立は、連帯協定Ⅱの期間を終えたとしても達成される保障はあまりない。仮に新州が、連帯協定Ⅱの移転額が削減されていくことに対して、行政改革などで対応できたとしても、東西の地域間経済格差に基づく税収力の格差が解消されなければ、財政的自立は覚束ない。

表4は、連帯協定Ⅱの期間を終了した2020年における財政調整制度の予測である。東ドイツ地域の経済成長率が西ドイツ地域のそれを上回り続けなければ税収力格差は縮まらない。東ドイツ地域の労働生産性上昇率が毎年2.5%、西ドイツ地域1.75%と仮定しても、2020年時点で、新州の税収力は、売上税配分前で旧州の50%に満たない。そうなると、新州は財政的に「自立」することは困難で、旧州から財政移転を受けつつ、効率的かつ十分な行政を行なうという

²⁴ Röhl, Klaus-Heiner, "Der Aufbau Ostdeutschlands -struktureller Fortschritt bei wirtschaftlicher Stagnation." *IW-Trends* 30. Jahrgang, Heft 4/2003, S. 12-13. 2002年における一人当たりの財政支出は、新州平均3,870ユーロに対して、旧州平均は2,790ユーロである。

²⁵ Ebenda, S. 10-11. および, Prieue, a. a. O., S. 7.

表4 新州（ベルリンを除く）が州間財政調整から財源を受け取っている状況（2020年は予測）

	2003年	2020年
売上税配分前の税収力(対西ドイツ比)	30.8	46.8
売上税配分による移転額(10億ユーロ)	12.46	12.85
内訳：補充部分	9.68	9.23
内訳：住人数による配分	2.78	4.01
州間財政調整前の財政力(対調整測定値)	82.3	85.3
州間財政調整移転額(10億ユーロ)	3.09	3.03
州間財政調整後の財政力(対調整測定値)	92.3	93.3
欠損額連邦補充交付金(10億ユーロ)	1.31	1.38
財政調整・連邦補充交付金交付後の財政力(対調整測定値)	96.6	97.0
広義の財政調整総額(10億ユーロ)	16.85	17.26
参考：西ドイツ域内総生産の平均成長率		1.7
東ドイツ域内総生産の平均成長率		1.0

(注) 2020年の計算の前提として、2020年までの毎年の生産性上昇率が東ドイツ2.5%、西ドイツ1.75%と見込まれている。

(出所) Ragnitz, Joachim, "Demographische Entwicklung in Ostdeutschland und Länderfinanzausgleich." *Wirtschaft im Wandel* 3/2005, S.80.

意味で財政的な「自律」を目指すことが現実的な目標となる。

また、西ドイツ地域にとって財政移転は、市場の拡大という意味で、一方的な不利益を被るだけではなく、利益にもなっている部分がある。²⁶ もし仮に東ドイツ地域が地場産業の成長により自立的な経済発展を遂げ、東ドイツ企業が西ドイツ企業の競争相手として登場するようなことがあれば、財政移転の負担が減少するとしても、西ドイツの経済界の利害には必ずしもかみ合わない。東ドイツ地域の「受動的な健全化」という状況は、一方で東ドイツ地域がその状況を解消できない見込みが強いというだけではなく、他方で西ドイツの企業にとって市場の拡大という意味を持つことも考慮すると、当面変化を見せないことが予測される。

²⁶ Busch, Ulrich, "Ostdeutschland: Wirtschaftspolitische Option für 2005 bis 2019." *UTOPIE kreativ* Heft 172, Februar 2005, S. 143-144.

新州が財政的な「自立」を果たすために東ドイツ地域の経済再建を行なうにあたっては、新州の移転財源の使用状況が直接的な問題として現れる。しかし、移転財源の使用形態を規定している本質的な問題は、東ドイツ地域の実体経済が、移転財源に依存した「受動的な健全化」という状況にある、ということである。急速な経済状況の変化が見込まれない以上、今後も財源の出し手である連邦と旧州は、新州が東ドイツ地域の住民の生活を安定させるため、移転財源によって財政的な「自律」を保障されるような、財政移転の仕組みを維持していく必要があるだろう。

おわりに

一向に解消されない東西間の経済格差が、新州の財政的自立の実現を遠ざけている。そして、多額の財政移転が東ドイツ地域の経済建設の目的のために使用されていないということが連帯協定の課題とされてきたが、東西間の経済格差が解消されないことの本質は統一直後の東ドイツ地域経済の極端な落ち込みと、その後の経済成長の内容にあり、財政移転の使用状況を適正にすれば解決されるという見込みはあまりない。

新州が移転財源の使用について選択と集中を行なうことによって、2019年までに東西間の経済的・生活条件上の格差を解消するという連帯協定Ⅱは、連邦の政治的な立場と財政上の効果、目標を決めて遂行するという政策的なインセンティブとしては重要であろう。しかし、新州には、財政的「自立」のために限られた財源の使用形態を工夫すれば展望が開ける、ということを実現できるような実体経済の条件がともなっていない。東ドイツ地域は、製造業の弱さ、建設・サービス業への依存の高さという経済状況を打開していく必要があるが、経済のグローバル化とEU東方拡大の進展、共通通貨ユーロ導入による財政基準の導入などに示される環境の変化が、持続的な成長を制限づけている条件となっている。

ドイツ統一という歴史的事業は、国家間の経済統合には長い時間がかかるものであり、財政移転の多寡や、政府の努力のみによって解決されうるものでは

ないことを示している。また、ドイツに特殊的な要因として、統一直後の連邦の急速な経済統合政策によって、現在の東ドイツ地域の経済状況が規定されている側面がある以上、東西間の経済格差是正のために連邦を中心とした地域間の所得再分配政策は必然であろう。そこで、当面の新州の財政的展望は、移転財源に頼らない「自立」ではなく、移転財源に支えられて地域住民の生活を守る財政的「自律」を目指すということになるだろう。この東西間の経済格差に基づく地方財政の状況は、現在の日本にもあてはまるところがある。

本稿ではドイツ統一後の財政調整制度を中心とした財政移転の状況について全体的に概観してきたが、今後の課題として3点挙げておきたい。

第一に、新州について、各州のケーススタディを行なうことである。新州間の経済格差が徐々に生まれてきている今日、新州全体の共通性は考慮しつつも、それぞれの州ごとに区別される側面もみなければならない。第二に、統一後の経済政策について詳細に検討することである。特に本稿では東ドイツ国有企業の民営化政策については検討しなかった。民営化政策が東ドイツ地域の経済状況にもたらした影響も無視できないものであり、統一後の経済政策が東ドイツ地域に与えた影響を全体として評価する必要がある。そして最後に、ドイツ連邦制改革についての検討である。ドイツの連邦制改革は、2006年に第一次改革が行なわれ、すでに第二次改革の期間に入っている。財政調整制度は連邦と州の間の事務分担に影響されるものであり、連邦制改革が進められるなかで、ドイツの国家全体としての経済的役割がどのようになっているのか、という点を検討する必要がある。