

論文

我が国復興特別増税の長期的視点について

—ドイツ連帯付加税の現状分析から考える—

野田 裕 康

はじめに

本研究は、未曾有の天災という不可抗力に起因した国民生活への環境破壊に対する公的支援について、政府によるこのような社会資本再整備予算の対応と、それに基づく実際の財政政策の成果を総合的に分析することを試みたものである。

研究着手当初は特に土壤汚染修復の財政支援に焦点を絞り、除染コストの分析をドイツの同様の公的支援事例から比較考察を試みる予定であった。しかるに、今回の災害の歴史的特殊性、及び被害地域の広汎性に鑑み、また、復興支援に際する財源問題は我が国の経済状況において、現下の公債残高を振り返るまでもなく、喫緊かつ着実に解決すべき課題となってきたことも配慮して、本研究では考察の範囲を資金調達面の分析に一般化し、復興予算の拠出財源の問題、特に歳入サイドとして平成25年1月から実施されている復興特別税の長期的視点から見た妥当性を議論した。

復興特別増税導入の参考ともされている概ね類似目的の財政政策としてドイツ連帯付加税がある。そもそも国家の統合による市民生活コスト・企業活動格差の統一という経済問題と、大規模な災害及び事故による修復のための資金調達という財政問題は、本質的には同次元に議論できないものであるが、国家の長期的財政課題への対応という国民負担の同世代間長期分散手法の妥当性から考える視点に基づくならば、わが国はドイツ連帯付加税という導入後20年以上も継続している増税政策から学ぶべき点も多いであろう。そこで本研究では、わが国震災復興に対する国民的支援の実態と、その財政上の問題点や課題、及び本質的な日独の復興財源問題の相違を、ドイツ連帯付加税という経済統一コストの現状分析議論から検討を行った。

JEL: H20, H30

Keywords: 復興特別所得税, ドイツ連帯付加税, 復興財源, Solidaritätszuschlag

1. わが国復興支援に係る政府資金調達計画の規模（東日本大震災復興特別税）

まず考察の範囲として本研究では歳入面, すなわち復興財源の調達ルート进行分析の中心に据えた。多様な論考が求められる歳出面については必要最小限に留め, 具体的には復興増税のみを議論していく。本共同研究のテーマとしての「震災への影響」を考慮するならば, さらに需要が高まっている全国的な防災予算に対する資金調達の是非も検討に加えねばならなくなるが¹, 大規模災害からの復興という特定地域の支援とその経済的影響分析から逸脱するため, ここでは議論しない。さらに原子力発電施設の事故においては, 巨大地震・津波と異なり現在も放射能対策と救済支援が継続されており, また, 施設管理所有者への求償問題が未解決²であることから, 政府予算においても除染費用が一部除外されている。よって本研究考察においても原子力損害賠償などの個別の財政分析・検討は行わず, この点では本研究で今般の歴史的大災害の全体を財政的に議論するものではない。

平成24年末まで政府及び財務省主計局は事業規模総計に関し, 今回の復興関係予算を復旧・復興対策として国・地方合わせて, 少なくとも5年間の復興集中期間では19兆円程度, 10年間では少なくとも23兆円程度に上ると見込んできた⁴。このいわゆる19兆円フレームという数字の根拠は, 阪神・淡路大震災時の当初5年間の国・地方公共団体負担分 (9.2兆円) より勘案されたもので,

1 すでに支出されている政府資金調達計画の中にも, 23年度3次補正及び24年度予算で1兆円弱が組み込まれている。なお, 全国防災とは, 平成23年7月東日本大震災復興対策本部決定の基本方針とされた「東日本大震災を教訓として, 全国的に緊急に実施する必要性が高く, 即効性のある防災, 減災等のための施策」である。(復興庁「復興の現状と通組」H25年5月28日, 73頁)

2 2013年5月17日現在で本賠償額は2兆1,521億円に達している。(復興庁「前掲書」52頁)

我が国復興特別増税の長期的視点について

表1 東日本大震災関連復興事業費と財源手当の対応

	経緯	復興経費額	財源
23/03/14	食料品・日用生活用品など	302億円	H22年度予備費
23/03/18	災害復旧自衛隊燃料費	54億円	H22年度予備費
23/03/22	海難救助経費	5億円	H22年度予備費
23/03/28	被災3県災害援助費負担金	301億円	H22年度予備費
23/03/30	福島原発燃料供給費	17億円	H22年度予備費
23/04/19	応急仮設住宅建設費	503億円	H23年度予備費
23/03/30	23年度予算成立	↓	(92.4兆円)
23/05/02	23年度補正予算(1号)	4兆153億円	+ 既定経費減額3.7兆円 税外収入3,051億円
23/06/20	復興基本法成立	—	復興債・償還の道筋・復興庁
23/07/25	23年度補正予算(2号)	1兆9,106億円	H22年度決算剰余金
23/11/21	23年度補正予算(3号)	9兆2,438億円	復興債11.5兆円
23/11/30	復興財源確保法 ³ 成立	↓	復興特別税(25年間)
23/12/07	東日本大震災復興特別区域法成立	(1兆5,612億円)	復興交付金 事業費1.9兆円
24/02/10	復興庁設置	↓	東日本大震災特別会計
24/04/05	24年度予算成立 東日本大震災復興特別会計設置	↓ 3兆7,754億円	(90.3兆円) 復興特別税5,375億円 復興債2兆6,823億円 一般会計繰入5,507億円
25/01/19	復興推進会議	19兆円枠廃止 25兆円へ変更	決算剰余金約2兆円 日本郵政株式売却約4兆円
25/02/26	24年度東日本大震災復興特別会計 補正予算	(1兆1,953億円) 3,177億円 9,895億円* 1,120億円**	復興特別税252億円 次年度復興財源-2,790億円* 税外収入-2億円 一般会計繰入1兆4,493億円
25/05/15	25年度予算成立 25年度東日本大震災復興特別会計	↓ 4兆3,840億円	(92.6兆円) 復興特別税1兆2,240億円 復興債1兆9,026億円 税外収入112億円 一般会計繰入1兆2,462億円

(出所：復興庁「復興の現状と取組」平成24年8月15日，その他より作成，*復興債償還増減分，**経費削減分)

3 「東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法」

4 財務省主計局「復興関係予算」資料4-1 平成24年11月

内閣府推計では16.9兆円の被害額として、応急・復旧と復興に区分して概ね折半を想定したものであった。

具体的な数字の見積もりでは、復興の財源は災害直後の緊急措置として手当された平成23年度の補正予算分を含め、平成24年度予算より資金調達が議論され、ここから復興事業の規模を当初5年間で総額19兆円と算定されたのであるが〈表1参照〉、その後の政権交代もあり、復興事業の計算の見直しを行った結果、平成23年度及び24年度において合計17.5兆円の事業費が既に使用されてしまったことから、平成25年度予算案では特別会計予算で約4.4兆円規模に増加し、復興交付金も増額されるなど復興予算規模は増額され、約25兆円にまで拡充することが決定された。19兆円フレームから6兆円の増額分は、日本郵政株の売却収入の約4兆円と決算剰余金などの約2兆円で賄っている。

他方で復興の資金調達では、平成25年1月から償還財源として所得税増税が開始している。復興予算の収支は復興財源確保法⁵に基づき新たに設置された東日本大震災復興特別会計により復興事業に要する費用を統合管理することとなり、復興費用の範囲も予算総則第15条において規定される。これにより復興の財源はまず復興国債（11兆5千億円）発行により賄い、その償還に所得税・個人住民税（約8兆円規模）と法人税（付加税部分2.4兆円規模）を中心とする臨時増税⁶（例えば、所得税は所得税額に2.1%で25年間）で充てることとなったのである⁷。また復興の中心施策機関として復興庁が設立され、平成23年度特別会計予算では3.8兆円の5割弱が復興庁の所管であった。

5 東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法、平成23年12月2日法律第117号 (<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H23/H23HO117.html>)

6 復興特別法人税は付加率10%で増税期間は3年間であるが、法人税率引き下げも組み込まれているため、実質的には減税となる。また、住民税は均等割り部分に計1,000円が加算され、増税期間は10年間である。

7 小池他（2011）9-10頁

2. ドイツ統一に係る連邦政府資金調達計画の規模

2.1 ドイツ統一のコスト

既述のように人為政治的な国家統合の復興財源調達と、自然災害からの復興資源調達では課税根拠として本質的に相違する部分も多いが、国家的変革期に対する国民への財政負担という臨時増税としての財政上の徴税システムは、近代国家における課税の在り方や国民経済への影響などの視点から参考となる部分も多い。そこで、本章ではドイツ連帯付加税の課税・財政政策の問題を分析し、わが国の復興特別税との類似点と相違点を明らかにしておきたい。

1989年（平成元年）にドイツで起こったベルリンの壁崩壊を契機とする翌年の東西再統一実現を経て、2013年の今日まで四半世紀が経過した。〈表2〉は

表2 ドイツ統一のコストと財源手当の対応

	経緯	統一経費額	財源
90～94	ドイツ統一基金 (増税なし)	1,620億DM (822億€)	国債950億DM 連邦予算繰入500億DM 西独州予算繰入160億DM
91～92	連帯付加税（1次）	129億€（2年計）	所得・法人税額に7.5% たばこ・鉱油税増税
93/06/23	↓連邦財政緊縮計画実施法	—	FKPG 基金積増↓
95/01/01	↓旧債務償還基金	1,710億€	信託公社（1,046億€） 融資清算基金（583億€） 東独住宅経済基金、その他
95～01	↓東独復興投資促進法	34億€（95-01年）	
95～04	連帯協定Ⅰ（1次） ↑（特別需要補充交付金）	71億€（95-01年） 105億€（02-04年）	945億€ （全体では1,050億€）
95～(19)	連帯付加税（2次）	約1,990億€ （11年迄合計）	所得・法人税額に7.5% （98年より5.5%） 財産税*・保険税増税
01/12/20	↓連帯協定継続法SFG		
05～19	連帯協定Ⅱ（2次） ↑（特別需要補充交付金）	1,567億€	1,053億€（KrobⅠ） 510億€（KroⅡ）

（出所：Drucksache17/10933その他より作成）

注：財産税は1998年より徴税停止

連邦予算による東ドイツへの財政移転を年代別に区分して見たものである。

〈表1〉と比較すると東独復興期間が長期に及んでいるため、詳細な資金移転の経緯は省略し連邦支援額も概算で表示している。

東独への支援総額はこれまで多くの研究により具体的な規模⁸が推計されているが、歳出予算が複雑かつ重複してきていることもあり⁹、これらの議論は必要最小限に留め、増税による支援の妥当性と資金調達の効果の考察に鑑みて、本稿の研究視点である東独5州への主要な復興支援政策をマクロ的に検討する。

2.2 ドイツ統一における財政移転

現在までに連邦予算を通した東独復興目的の財政移転政策は、大きく分けて3段階に分類できる。まず第1段階はドイツ統一基金である。これは統一直後の東独地域インフラ整備を目的として90年に設置された、いわば補助金による特別会計予算である。これは東西ドイツの財政調整が同条件となる95年初までに総計822億€が移転され、2004年末で債務残高383億€はドイツ連邦銀行の債務に引き継がれた。設立当初は1,150億DMを計画し、この基金は起債による財源調達を中心に付加価値税増収や利子源泉所得税などが充てられた。その後東独地域の経済実態が判明するにつれ、この基金への政府支援資金の積み増しが行われ、湾岸戦争の影響もあって臨時増税がドイツ連帯付加税という名称で導入された。ドイツ統一基金（債務の元利償還繰り入れ）は2019年まで減債基金として継続され、その後連邦がすべて引き継ぐ予定である。

次に第2段階として連帯協定（第1次）が1995年より統一基金の終了後に続く。連帯協定は、統一後の東独復興支援の長期的増額を決定づけた連邦予算である。この第2段階の資金移転規模を決定づけたものが、93年の連邦緊縮財政計画である。計画の目的は当初の予定通り1995年より東独は西独と同じ財政調整制度に組み込まれることになったが、想定外の経済格差・インフラ整備計画

8 例えば、FUベルリンでは1.6兆€、IWHでは1.3兆€、など。

9 特に1995年から東西ドイツが同一条件の財政調整制度が開始され、さらに2005年からは新たな財政調整法により連邦、州、自治体の資金移転システムは法的にも多くの変更がなされて、その結果1990年から現在まで一律で議論することが困難になってきていることも一因である。

の遅延などから、新たな支援プログラムとして特別な予算を東独へ組み込むことが決められたのである。これに基づき、統一ドイツ財政調整の枠内で東独復興資金の移転として、新たに特別需要連邦補充交付金が設置された。ここにおいて楽観的なドイツ統一基金では復興できないことが明らかとなり、東独への財政資金移転は長期的かつ段階的な支援策へとシフトしたのである。

信託公社による東独企業の債務清算や老朽化していた東独住宅経済への個別政策などの支援も、この連帯協定によって西独をも含めたドイツ全体の統一の負担と捉え、旧債務（負の遺産）償還基金に統合されることとなった。第1次の連帯協定総額では945億€が東独地域へ支出された。特に特別需要補充交付金¹⁰は東独地域限定の連邦予算による垂直的財政調整財源であり、使途制限のない一般財源として機能していたが、東独復興投資促進法に基づく支援は、年額34億€分が経済支援限定の特定財源であり、東独地域限定とは限らないため、具体的な東独への支援額は公表されていない。

本来の連帯協定は2004年で終了する予定であったが、依然として東独復興の見込みが立たなかったため、2001年に支援期間の延長が決定された¹¹。それが2005年より施行されている第2次連帯協定である。これはドイツ財政調整制度の抜本改革の中で、東独復興支援の第3段階と位置付けられるものである。まず、連邦補充交付金（BEZ）が新たに設置された。これは、連邦垂直的調整、連邦水平的調整、州間財政力的調整に次ぐ財政調整制度であり、通常の連邦補充交付金と特別需要連邦補充交付金（SoBEZ）に区別される。特に後者は東独地域限定の総額1,053億€の支援プログラムであり、初年度の2005年は105億€規模で、その後財政支援額は1年ごとに漸次減額し、2019年まで支援を継続することが決定されたのである。さらに第2次連帯協定では、ドイツ統一復興予算として復興共同課題に対しても特別支援を割り当てている。

これら3段階の連邦政府予算による復興資金移転（財政調整）とは別に、国民全体に統一のコスト負担を計画されたものが連邦税としての連帯付加税である。

10 財政調整法第11条第3項

11 Solidarpaktfortführungsgesetz（SFG）これは財政調整法としての連帯協定延長法案だけではなく、州間財政調整制度の抜本改革及びドイツ統一基金の清算を合わせたものである。

2.3 ドイツ連帯付加税

2.3.1 導入経緯

ドイツ連帯付加税は東独の復興資金に資するため、まず1991年7月より当初1年間のみ所得税および法人税の付加税として税率7.5%で徴収され¹²、税収は約130億€をもたらしした。その後東独のインフラ現状が想像以上に悪化していたため、さらなる緊急財政支援策として1995年より連帯付加税の再導入が決定し今日に至っている。第1次の連帯付加税を含め2011年までに東独復興支援としてその税収は総額で約2,120億€（約25兆4,400億円¹³）となった¹⁴。

ドイツ連帯付加税はその所得・法人税への補完税としての性格、統一ドイツの連帯税という名称から、臨時税・目的税と誤解されることが多いが、税法上は付加税（Annexsteuer=Surtax）という租税公課である。すなわち所得・法人税額を課税標準とする連帯税であり、同様の税に州税に帰属する教会税がある。

また、第1段階における1年期限限定導入とは異なり、第2段階で実施されたドイツ連帯付加税は無期限で課税されているが、第2次連帯協定が2019年を終了年度と決定されているため、今後、すなわち次期中期財政計画において徴税停止の議論が行われる公算が高いとされている¹⁵。

2.3.2 税収と歳出動向

ドイツ連帯付加税は現在、税率が5.5%、免税額は1,944€（2人）であり、さらに2,681€までは負担軽減措置がある。

〈表3〉は州別ドイツ連帯付加税収と連邦予算による資金移転規模を見たものである。2010年時点で比較すると、まず東西ドイツの税収入比は約9対1である。この数値は統一後の税収比較において概ね変化していない。次に特別需

12 尾崎乾介（2011）「ドイツの連帯付加税」レファレンス，国立国会図書館調査及び立法考査課，2011年9月。

13 1€＝120円で計算した。

14 ドイツ連邦議会，Drucksache17/10933，Deutscher Bundestag，2012年11月，S. 9。

15 但し，1995年の連帯付加税法では徴収期限を設定していない。これについては2BvR1708/06，2008. 2. 11の判決を参照。

我が国復興特別増税の長期的視点について

表3 州別連邦税収と資金移転規模（単位：百万€）

	連帯付加税税収（単位：百万€）						補充交付金	特別需要 補充交付金	調整交付金
	1991/92	1995	2000	2005	2010	2011	2010		
西 独 州									
NW州	3,137	3,302	2,890	2,454	2,643	2,906	119		354
BY州	1,998	2,199	2,117	1,889	2,266	2,527			▲3,511
BW州	1,995	1,995	1,860	1,698	1,844	2,046			▲1,709
NI州	1,009	1,107	922	731	886	949	127		259
HE州	1,276	1,476	1,448	1,206	1,315	1,352			▲1,752
RP州	492	534	446	404	481	530	144		267
SH州	346	401	306	265	332	367	51		101
SL州	130	147	115	103	109	121	46		89
HH州	580	588	563	516	512	563			▲66
HB州	153	152	115	98	113	119	146		445
小計	11,116	11,901	10,782	9,364	10,501	11,480	633	0	▲5,523
東西割合	92%	89%	91%	91%	90%	90%	24%		
東 独 州									
SN州	155	310	201	203	254	273	350	2,280	854
ST州	94	180	108	94	133	147	202	1,380	497
TH州	76	157	107	105	125	141	192	1,250	472
BB州	82	177	123	115	161	176	176	1,250	401
MV州	61	122	84	68	88	95	157	920	399
BE州	478	582	436	367	451	469	912	1,660	2,900
小計	946	1,528	1,059	952	1,212	1,301	1,989	8,740	5,523
東西割合	8%	11%	9%	9%	10%	10%	76%		
総計	12,062	13,429	11,841	10,316	11,713	12,781	2,622	8,740	0

(出所：Drucksache17/10933, S. 11その他より作成)

要補充交付金は2010年で87.4億€¹⁶が東独州に交付されており、さらに垂直的財政調整として補充交付金（BEZ）（2010年では24対76）、水平的財政調整として調整交付金（AZ）（2010年ではBY・BW・HE・HHの4州が拠出州）が加わる。

但しここから歳入側の連帯付加税と歳出側の資金移転を直接対比することはできない。それは、ドイツ連帯付加税が一般財源として徴収されているため、その税収全額が東独へ移転されるものではないからである。この視点は極めて重要で、復興支援財源としての連帯付加税の是非を問い、わが国復興特別税に対する財政政策的意義を明らかにすることが本研究の中心考察点であることと大きくかかわってくるものである。

また財政調整制度においても、特別需要補充交付金以外は資金移転が東独地域復興ではなく、統一ドイツ復興を主眼としている。さらにEU基金からの支援も加えると、東独地域限定復興資金移転規模を連帯付加税のみで議論することは現実的ではなくなり、ドイツ連邦予算全体として検討せざるを得なくなる。すなわち連帯協定Ⅱで決定されている特別需要補充交付金をもって東独移転資金規模と捉えるものであり、それ以外の資金源による資金移転は復興需要ではなく、国内経済需要ということになる。

2012年の連帯付加税収は約130億€との予測¹⁷もあり、他方で特別需要補充交付金は計画通り約73億€である。このように連帯税収の増加傾向（歳入）と東独支援額（歳出）の乖離は近年その幅が大きくなってきており、国民財政の負担軽減を巡る議論から連帯とは名ばかりとなってしまうドイツ連帯付加税の縮小廃止議論が検討されるようになってきている。

2.3.3 廃止議論

再統一から時間が経つにつれて、そのコストを巡る議論においてとりわけ連帯付加税の廃止が主張されるようになった。近年でも、2009年11月にNI州の財政裁判所は2007年度の連帯付加税徴収を憲法違反であるとの判決を下し¹⁸、

16 なお、社会保険コスト（ベルリン以外）及び行政コスト負担のための交付金（東西）も約15億€もある。

17 Ramthun, C (2012): Gutes Geschäft für den Bund, WW, 2012. 4. 4.

一方2011年7月に連邦財政裁判所は連帯付加税徴収を合憲であるとの判断を下した¹⁹。ここで争点となった論拠は、連帯付加税の補完税としての性格と一般財源としての性格であり、国家予算における財政赤字時の補填課税の正当性を巡るものであった。すなわち長期的な財政需要の補填財源として一般税と特別税の本質論が問われたものであった。

NI州裁判所は連帯付加税を基本法第106条第1項第6号に基づく補完税として、連邦予算において例外的措置もしくは特別な緊急需要にのみ徴収されるものとみなし、現下の一般的な税率引き下げ時期において徴収してはならないとの見解を示した。本税たる所得税・法人税の減税が行われている状態で付加税を課すことは基本法違反となり、納税義務者の平等の権利を侵害していると表明したのである。この判決を支持するBirk²⁰は付加税の無期限徴収は税法上の違憲のみならず、本来財政調整で行うべき財政政策上においても州の租税徴収権を歪めると指摘している。つまり所得税・法人税増税で対応すべき財源を連邦税の継続により結果的に税収減となることを問題視しているのである。

このような連帯付加税の違憲判決に対して、上級審の連邦財政裁判所はドイツ統一という特殊事情の下で、連邦は期限設定のない付加税も統一後の連邦財政需要充足のために資することができるとみなした。連帯付加税は連邦と州で適宜配分すべきものではなく、また、州の財政調整制度に影響を与えるものでもないと述べている。他方で、無期限であっても、統一ドイツ復興の財政需要に期限必要性も重視していた。

このような連帯付加税存続の方向性を受けて、国民負担軽減を財政課題に置いている政権与党は、連帯付加税廃止ではなく、冷たい累進部分²¹と言われている低所得者負担調整策として、税率縮小・緩和や控除額引き下げ、もしくは目的税化（使途特定）などの議論が起こっており、現在ではこれらに対する経済財政政策の具体的考察が行われるようになってきている。

18 Az.: 7K143/08, Az2 BvL3/10.

19 BFH, Urteil vom 21. 07. 2011 – II R 50/09 und II R 52/09.

20 Birk, D (2010): Wie lange wird es den Solidaritätszuschlag noch geben ?, HB 2010. 6. 2.

21 SVR “Verantwortung für Europa wahrnehmen”, S. 206. ff

〈図1〉は連帯付加税納税義務者総数を納税額別に10段階に区別して1995年から3年ごとの推移を見たものである。ここから特に第4分位から第8分位の納税者層で大きな動きが見られている。さらにこのグラフ以外の統計により、高額納税者である10分位の納税者層の割合が、1995年の14.98%から2007年には19.76%へと上昇している。他方で、1995年時点で約3,000万人の所得税納税義務者の中に占める連帯付加税未納税者の数は、約1,000万人であったが、2007年では約3,900万人の所得税納税義務者の中に占める連帯付加税未納税者の数は約1,900万人に増大している。つまりこのことは、所得税納税義務者の増大により課税ベースが広まった一方で、連帯付加税の納税者数が変化していないことを表しているのである。

このように、連帯付加税の資金調達側から見た偏りは〈表3〉や〈図1〉の結果からも明らかであり、特に西独の負担軽減が求められてきている所以である。その上、歳出側から考察しても、一般財源として通常の連邦予算に組み込まれている連帯付加税には東独支援という成果が国民全体として実感されず、現在の政治的合意である低・中所得者層の負担軽減対策として連帯付加税減

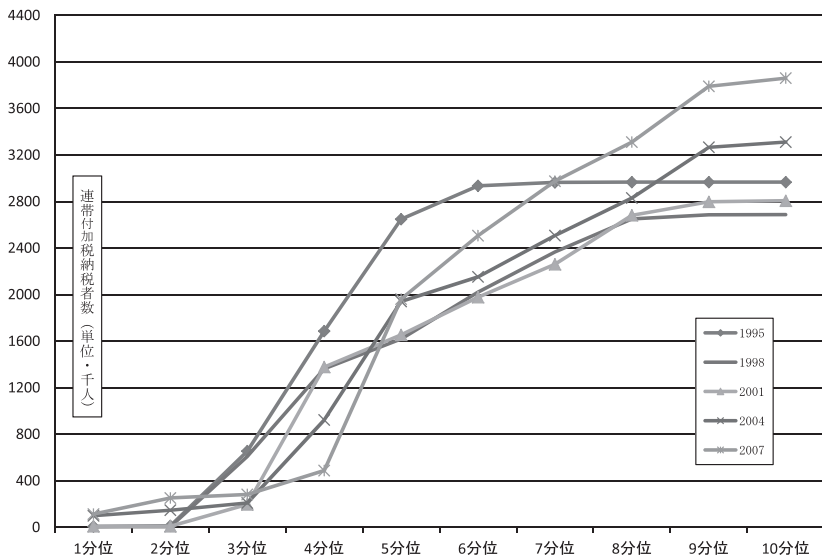


図1 連帯付加税納税額十分位別納税者数の推移

(出所: Drucksache17/8054, S. 21-23より作成)

税²²や廃止論が、2011年の連邦財政裁判所の判決にも拘らず多方面から主張されているのである。

3. ドイツにおける政府支援による災害復興事例と日独の相違点

3.1 ドイツの大規模災害に対する直接支援

政治的統合による経済復興という視点ではなく、大規模災害に対する政府支援という視点でドイツの事例を考察する場合、ヨーロッパ地域でしばしば発生する洪水対策・支援があげられるであろう。

その中でも、2002年夏にエルベ川流域で発生した洪水被害は数百年に一度の未曾有の災害とされ、ドイツ国内でも総額で約100億€を超える災害対策費を試算して、当時はこの資金調達を巡って多くの議論を引き起こしていた²³。

当時のシュレーダー政権は即座に71億€（財源は連邦政府と州政府で折半）の復興基金²⁴を設置して、この財源のために2003年より予定されていた減税を中心とする税制改革を1年延期することにより賄ったのである。

そもそもこの税制改革は、低迷するドイツ経済再生の第2弾として所得税減税を中心とするものであったが、国家的災害によりドイツ国民全体の連带的支援という形で減税の2004年への延期が閣議決定され、連帯税を含め約63億€が基金に組み込まれ、さらに法人税率も1年間1.5%²⁵引き上げたのである。しかし、この資金調達措置に対しては、州の一律配分に対する被災地域からの異論や、結果的に増税となることから、経済成長を配慮するならば増税ではなくドイツ連邦銀行剰余金予算（約77億€）を用いるべきとの野党の批判²⁶も出てい

22 例えば付加税率2%の引き下げは74億ユーロの税収減となる。

23 例えば、Peffekoven. R/Däke. KH/Traublinger. H/Heß. W: Flutschäden: Ist die Verschiebung der Steuerreform die richtige Finanzierungsmethode? Ifo Schnelldienst, 18/2002

24 BMI (2003): Hochwasserkatastrophe August 2002.

25 元々の税率は25%であり、法人税増額部分は約8億€と見積もられた。HB, 2002. 08. 26.

26 これについて当時のアイヒェル財務相は、連銀剰余金の見積もりが異なるとして却下している。

た。シュレーダー政権におけるこの寛大な緊急財政支援は、総選挙前であったことも影響していたと考えられるが、内外からは迅速な災害支援として評価を受けることになったのである。

さらに、2013年6月に欧州中部で発生した洪水被害はドイツのドナウ川、エルベ川、サール川にも深甚なる災害をもたらし、緊急支援として早くもバイエルン州は3.5億€、メルケル首相は1億€の支援を発表²⁷している。しかしながら短期間に発生する地震や津波以上に被害が長期化する洪水災害においては、緊急支援と、被災地復興における支援額の調整が経験則的に求められており、被害の実態が明確に判明するまで現段階でこの支援の妥当性を議論することはできないであろう。

我が国の地震対策同様、ヨーロッパにおける洪水対策は、広範囲かつ長期的な防災対策が不可欠であり、広範囲な治水対策はEUレベルでの防災対策として資金調達も含めて対応しなければならない問題である。

表4 近年のドイツ関連洪水規模

年 度	被 災 地	被害額 (総額)	その他の措置
1993/1995年	中部ドイツライン・モーゼル川洪水	40億€	
1997年	東ドイツオーデル川洪水	3.3億€	74名死亡、河川流域全体で総額40億€
1999年	南ドイツドナウ川洪水	3.5億€	
2002年	東ドイツエルベ川洪水	110億€	緊急支援措置4億€ 21名死亡、被災者数37万人、住宅被害100%支給、水害保険18億€ 保険金支払、復興基金設立
2005年	南ドイツザール川洪水	1.7億€	賃金税免除等
2010年	東ドイツ地方ザクセン地域洪水	不明	ゲルリッツ市で約2億€
2013年	東北ドイツドナウ・エルベ川洪水	80億€～ 120億€	緊急支援措置1億€ 復興基金準備

(出所：筆者作成)

27 taz. de, Acht Milliarden für den Aufbau, u.a,

3.2 日独復興財源調達における類似点と相違点

第2章において東西ドイツ復興支援としての連帯付加税を主に歳入面からその効果をサーベイしてきた。最後にわが国が2013年より徴税開始している復興特別税と連帯付加税の租税政策上の類似点と相違点を検討してみたい。

東独に対する統一ドイツ連邦政府の復興目標は、40年間に及ぶ社会主義時代の政治・経済体制の疲弊から雇用や住宅や社会保障などすべてを西独水準に回復することであり、根本的なインフラ整備の必要性にみられるように短期間で克服し得ない国家課題となった。そのため当初期間限定で導入された連帯付加税は、その後財政調整によるドイツ16州支援の一環として連邦予算の枠内にシフトし、財源不足から再度徴収が行われた際には、もはや東独復興が主目的ではなく、ドイツ連邦財政支援へと課税の役割を変えてしまったと言えよう²⁸。

一方のわが国の災害復興の目標は被災地域を以前の状態に戻すという現状復帰が主眼であり、同時に今後の災害未然防止対策も全国レベルで対応することが国家課題となっている。従って、原子力発電所の災害（放射能汚染除去）を除けば、復興財源の配分と支出段階は復興庁の存在により明瞭に規定できよう。

但し我が国の災害復興の場合、発生時の緊急支援段階と、復興計画に基づく社会インフラの再生段階は、いわば短期と長期の両局面からの資金援助が求められるのに対し、ドイツ統一による政治統合後に基づく社会インフラの再生段階には、短期的な緊急支援を必要とせず長期的支援のみが求められる点で大きな相違がみられている。

このように政治復興を目標として生活水準の国家統一のための長期化した無期限の臨時増税と、地域災害復旧というハード的に目標達成が明確な期間限定の復興特別税では、付加税という徴税技術上の類似点はあるものの、課税目的、そして何よりも歳出目的において日独の復興財源の相違は明らかである。しかしながら、ドイツが連帯付加税を再導入せざるを得なかった背景は復興規模試算の誤りのみならず、経済復興には時間の経過とともに当初の明瞭な地域的ハードルが次第に低くなり、これにより財政調整以外にも連邦予算として歳出が複雑・広範囲化していったことも指摘できる。それ故わが国も今後復興支援

28 既に連帯協定Ⅲの必要性を議論している政党もある。

の範囲・規模を日本全体の復興として捉え、東日本地域以外の経済支援も様々な資金調達しなければならない可能性もまた避けられないであろう。そのためにも復興庁を中心とした復興水準の厳格・明確化と復興財源による用途制限により国民全体の合意を得ておくことが求められよう。

おわりに

本稿では、2011年の東日本大震災による国民生活への破壊に対する公的支援について、政府の社会資本整備予算の対応と、それに基づく実際の財政政策としての復興特別増税の経済効果を、1990年のドイツ統一に伴う東独復興支援のためのドイツ連帯付加税の実施による経済効果と比較して総合的に分析することを試みたものである。

そもそも外的な災害からの復興と、内的な政治統合による復興では、経済の復興という目的で同一に検討したとしても、発生根拠や政府対応が本質的に異なるため、目的に至る支援に介入する多様な要因は、最終的な経済復旧の成果・評価まで強い影響を与えるであろう。

そのうえで日独の復興増税を分析するならば、第1に政府財政資金投入の目的が災害前時点への回復という復興目的と復旧財源の規模が具体的に存在する我が国の復興増税は、第1章で述べたように、その達成目標や用途に明瞭な基準²⁹があり、いわば「サンセット増税」である限り、最終的な経済支援の成果が将来的に算定可能であろう。ドイツの場合、当初の東独支援規模は政治体制の違いから情報不足による支援の総額が当初不安定であり、結果的に事後的な負担追加を余儀なくされてしまっており、第2次連帯協定の終了と原則無期限の連帯付加税の廃止が多く議論されているように、政府復興支援の信頼性に問題が残された形となってしまっている。

第2にドイツの場合、統一復興目的自体の定義がドイツ連帯付加税において変容しており、第2章第3節で指摘したように、税収の用途ももはや東独復興だけではなく、ドイツ全体の経済復興という方向へ変化してしまっている³⁰。我が国の場合は、原子力の災害関連を除くと被害が主に建設復旧関連に限定さ

29 但し、復興財源の初期の予算額修正や用途範囲の現時点での適用妥当性など今後も議論は必要であろう。

れるため（被災者支援も含め）、直接的な支援に対する地域的復興への合意が得やすいということがあげられよう。ただいずれにせよ、復興支援に対する予算使途の正確性は流用問題としてすでに表れており、厳格な基準を定めておくことが不可欠である。

第3に、復興のための国（連邦）による特別付加税という歳入類似点がある一方で、〈表3〉からも伺えるように、主に財政調整制度による再分配が直接支援の中心であるドイツに対して、我が国では財政力の乏しい地方よりも国による直接的財政支援が中心となっている。さらに、EU域内諸国の場合では、2013年6月の洪水対策にもみられるように、国を越えた被害に対するEU連帯基金³¹からの拠出も期待できるが、我が国では緊急被災地支援を除くと、国外からの復興援助が期待できない事も指摘できよう。

参考文献

- ・大鹿行宏／小澤研也（2011）：「東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法について」『ファイナンス』財務省，2011年12月
- ・尾崎乾介（2011）：「ドイツの連帯付加税」『レファレンス』No. 728，国立国会図書館調査及び立法考査課，2011年9月
- ・小池拓自／依田紀久／加藤慶一（2011）：「平成23年度第3次補正予算と今後の課題」『調査と情報-Issue Brief-』第729号，国立国会図書館，2011年12月
- ・財務省主計局「復興関係予算」資料4-1 平成24年11月
- ・竹之内美砂子（2011）：「東日本大震災に係る地方税財政上の対応」『立法と調査』No. 318，参議院，2011年7月

30 その最大の理由は、連帯支援の目的が単なる東独地域の社会資本整備の域を超えて、東西ドイツの人的支援までも含めた財政調整制度の枠内でドイツ国内経済復興へと重点がシフトしたと考えられよう。しかしその場合、EUからの支援供与は、政治統合への援助ではなくするため問題が残る。

31 EU連帯基金は過去10年間に23か国が総額32億€の支援を受けており、ドイツはこの連帯基金の最大の供与国である。但し、緊急支援的な性格の基金ではなく、復興段階での支援が中心である。

- ・その他財務省HP・復興庁HP
- ・BdSt (2012): Solidaritätszuschlag abschaffen ! Aktuelle Pressemitteilungen von 28. 10. 2012.
- ・Bedau, K.D (1998): Senkung des Solidaritätszuschlages und Erhöhung der Mehrwertsteuer – Verteilungswirkungen per saldo gering, DIW Diskussionspapier Nr. 176.
- ・Birk, D (2010): Wie lange wird es den Solidaritätszuschlag noch geben ?, HB, 2010. 6. 2.
- ・BFHUrteile. de (2011): Urteil vom 21. 07. 2011 – II R 50/09 und II R 52/09.
- ・BMI (2003): Hochwasserkatastrophe August 2002, Hilfen des bundes, Fluthilfe Fonds.
- ・Böcking, D/Marquart, M (2012): Streit über Soli für Ostdeutschland, Der Westen ist auch selber schuld, Spiegel Online, 2012. 3. 20.
- ・Bundesverfassungsgericht (2008): Beschluss vom 11. 2. 2008 – 2 BvR 1708/6.
- ・Carstensen, K/Breuer, C (2011): Wie der Solidaritätszuschlag abgeschafft werden könnte, HB, 2011. 8. 4.
- ・Deutscher Bundestag: Drucksache12/4401, 1993
- ・Deutscher Bundestag: Drucksache14/7063, 2001
- ・Deutscher Bundestag: Drucksache14/7256, 2001
- ・Deutscher Bundestag: Drucksache17/8054, 2011
- ・Deutscher Bundestag: Drucksache17/10933, 2012
- ・FAZ (2010): Solidaritätszuschlag bleibt, 2010. 9. 23.
- ・Peffekoven, R/Däke, KH/Traublinger, H/Heß, W (2002): Flutschäden: Ist die Verschiebung der Steuerreform die richtige Finanzierungsmethode ? Ifo Schnelldienst, 18/2002, Ifo Institute and the CESifo GmbH (Munich Society for the Promotion of Economic Research)
- ・Ragnitz, J (2003): Wie hoch sind die Transferleistungen für die neuen Länder ? IWH -Pressemitteilung, 21/2003, 2003. 10. 27.
- ・Ragnitz, J (2007): Verwendung der Solidarpakt-Mittel 2006: Deutliche Verbesserungen, IWH -Pressemitteilung, 18/2007, 2007. 5. 14.
- ・Ramthun, C (2012): Gutes Geschäft für den Bund, WW, 2012. 4. 4
- ・RWI (2011): Entlastungseffekte durch Veränderung der Eckwerte des Einkommen -steuertarifs und Modifikation des Solidaritätszuschlags, Endbericht, 12/2011.
- ・SVR (2011): “Verantwortung für Europa wahrnehmen”, Jahresgutachten 2011/12,

Sachverständigenrat.

- taz. de (2013): Acht Milliarden für den Aufbau, (<http://www.taz.de/Finanzielle-Hilfe-nach-der-Flut/!118057/>) 2013. 6. 13.
- Wilde, K/Freye, S (2009): Auslaufen der Solidarpaktmittel: Sind die Neuen Länder ausreichend vorbereitet ?, Wirtschaft im Wandel, 3/2009, IWH.