

第6章 コロナ禍のドイツ市町村財政 — ノルトライン・ヴェストファーレン州の場合 —

中村良広

はじめに

コロナ禍は依然収束の気配を見せず、世界の感染者数は2021年1月7日現在で8,718万6,000人、死者は188万4,000人、同じ時期のドイツにおける感染者数は184万2,000人、死者3万8,000人となっている（いずれも概数。ジョンズ・ホプキンス大発表）。ドイツでは2020年10月下旬から感染者・死者が増え始め、11月以降一挙に増勢を強め、12月には爆発的な増加を見せた。メルケル首相が連邦議会においてクリスマス・シーズンにおける市民の自粛を求める真剣な演説を行ったのは12月9日のことであった。これ以降にもドイツの患者数は増え続け、3月のロックダウン（都市閉鎖）に続き11月初めにレストランなどの営業を禁じる部分的なロックダウンが実施された。12月13日には食料品店などを除く商店や学校が1月10日まで閉鎖されることとなったが、年明けにはさらにこの期間が1月末まで延長された。

コロナ禍が人の命と健康を脅かすことは言うまでもないが、同時に経済にも深刻な打撃を与え、それがさらに人々の生活を危機に陥れている。この非常事態に対処する政治の責任は極めて大きく、それを

経済的に裏付けるのが財政である。わが国の3次及び2020年度補正予算は合計76兆円を超えることになったが、ドイツでも2020年3月および6月の2次にわたる補正予算によって2,185億ユーロ（約27兆円）の公債が追加発行された。また、ドイツでは初の売上税（付加価値税）の税率引き下げも話題になった。

長年不遇をかこってきた市町村の財政は、好調なドイツ経済を背景にこの1～2年ようやく改善されつつあったが、想定外のパンデミックによる景気後退のため、再度深刻な危機に見舞われることになった。市町村への財政支援は連邦国家であるドイツでは基本的に州の任務であるが、しかし、異常な事態に直面して市町村財政の救済に連邦も乗り出すことを余儀なくされた。

本稿ではコロナ禍におけるドイツ市町村財政の状況について最大の人口（総人口の約21%）を擁するノルトライン・ヴェストファーレン（Nordrhein-Westfalen：NRWと略記）州の市町村を事例に概観し、その特徴と問題について考えてみたい⁽¹⁾。

1. 景気後退と減税政策による税収減

2020年3月以来2カ月半のロックダウンは厳しい景気後退とそれによる税収減（所得税、法人税、売上税、営業税）をもたらした。市町村は共同税としての所得税、売上税の一角に参与する。また、州が担当する市町村財政調整の財源としての租税連合（Steuerverbund）は所得税、法人税、売上税への州参与の一部を割いて構成され、市町村への交付金の財源となる⁽²⁾。さらに固有の市町村税としては基幹

税である営業税のほか不動産税がこれに加わる。コロナ禍による急激な景気後退はこれらの税収の減少をもたらすが、とりわけ収益税としての営業税の減収が顕著で、これに大きく依存する都市部の財政への打撃が大きい。

連邦政府はコロナ禍の経済と市町村に対して税制上の支援措置を実施するため、2次にわたる法改正を行った。

まず、2020年6月5日にコロナ危機に対処するための税制上の支援措置を実施する法律（コロナ税制支援法）が成立し、同月19日に連邦大統領の署名を得て同月29日に公布された。同法は全6条から成り、第1条：売上税法改正、第2条：所得税法改正、第3条：組織再編税法改正、第4条：公課法施行法改正、第5条：感染症防護法改正、第6条：施行である。施行日は6月30日である。

その主要内容は次のとおりである。①外食産業及び食品業への売上税の税率引下げ：レストランとケータリングサービスには、売上税の標準税率19%ではなく、軽減税率7%が適用される（飲料は対象外）。食料品店、パン屋、肉屋等で販売され、これまで標準税率19%が適用されていた調理済食品も、7%の軽減税率の対象となる。期間は、2020年7月1日から2021年6月30日までである。②操業短縮手当（短時間労働手当）に対する非課税助成：操業短縮手当に充てられる事業主からの支払いは、本来の給与との差額の80%まで非課税とされる。非課税扱いとされるのは、2020年3月1日から年末までの支払いに限定される。③コロナボーナスに対する非課税：雇用主から支払われる特別手当（コロナボーナス⁽³⁾）について、最高1,500ユーロまで非課税とされる。

次いで、2020年6月29日には、コロナ危機に対処するための税制上の支援措置を実施する第2次法律（第2次コロナ税制支援法）が連邦参議院で成立し、同日に連邦大統領の署名を得て、翌日30日に公布された。

連邦財務省によれば、同法は国内需要を喚起するための景気刺激策として、低下した購買力の強化、家庭やひとり親の負担軽減、経済回復促進のための企業支援を主な内容とする。同法は全12条から成り、第1条及び第2条：所得税法改正、第3条：売上税法改正、第4条：たばこ税法改正、第5条：営業税法改正、第6条：公課法改正、第7条：公課法施行法改正、第8条：研究手当法改正、第9条：連邦児童手当法改正、第10条：財政調整法改正、第11条：児童ボーナスの非算入のための法律改正、第12条：施行である。同法のほとんどは2020年7月1日に施行され、所得税法の2回目の改正（第2条）は2022年1月1日に施行される。

主要内容は次のとおりである。①一時的な売上税減税：2020年7月1日から12月31日までの6か月間、売上税の標準税率は19%から16%へ引き下げられ、食料品や書籍などへの軽減税率は7%から5%に引き下げられる。②家族向けのボーナス：親は児童手当の対象となる子供1人につき300ユーロの児童ボーナス（Kinderbonus）を一時金として受給する。これは課税対象の収入とされるが、社会給付関連では収入に算定されない。③ひとり親負担軽減：ひとり親に適用される控除の額が、現在の年額1,908ユーロから2020年と2021年については4,008ユーロに引き上げられる。④企業向け支援：損失を前年の利益と相殺することができる欠損金繰戻しに関して、2020年と2021年は500万ユーロに引き上げられる（合算課税の場合は1,000万ユーロ）。企業投資と購入を支援するため、動産の減価償却は2021年末まで拡充される⁽⁴⁾。

これらの減税措置は、所得税、法人税、売上税を連邦、州、市町村の共同税とするドイツでは市町村財政にとっても減収要因となる。もっとも、法人税は市町村の共同税ではないが、州から市町村への交付金の財源となる租税連合の対象であるので、法人税減税も市町村財政へ影響を及ぼす。

ロックダウンはまた市町村が関係する各種施設からの収入も減少させる。例えば幼稚園、劇場、市民大学、動物園などが閉鎖された。これらのための人件費など経常的経費は発生しながらも収入の道は閉ざされた。また、空港、メッセあるいは地方公共交通など市町村の経営もまた売上の減少によって打撃を受けた。

連邦、州、市町村の予算は税収見積もり作業班⁽⁵⁾の5月見積もり（連邦政府の春季予測に基づく。当年度および以後4年間が対象）に基づいて編成される。各州は5月見積もりに基づいて州および市町村の税収を見積もる。2020年度には変動を組み込んだ臨時見積もりを9月に行い、これが2021年度予算原案とその後の中期計画ローリングの基礎になった。

NRWでは税収見積もりが市町村税収と市町村財政調整に及ぼす影響は毎年8月に市町村に通知され、市町村はこれに基づいて翌年の予算を編成する。2020年の厳しい見積もり結果は2021年度予算に反映されている（ドイツでは暦年と会計年度が一致して

いる)。

2. NRWの市町村歳入への影響

想定外の景気後退と景気対策としての減税は、市町村財政にも厳しい影響を与える。NRWの市町村への影響は表1のとおりである。市町村の税収の2本柱は営業税および市町村所得税参与（以下、所得税と略称）であるが、前者が後者をやや上回っている。営業税は総額から連邦及び州への営業税納付金が控除されるため、市町村の実質的財源として残る営業税純額は削減され、所得税との差はそれだけ縮小するが、やはり営業税の収入規模が最大である。

所得税が連邦・州・市町村の共同税であるのに対して営業税は市町村の固有の税であり、独自に税率決定権が認められている。また、営業税と同じく市町村の固有税として不動産税もあるが、その比重は営業税に比べてかなり低い。売上税参与（売上税の2.2%。以下、売上税と略称）も共同税の一種であり、1998年度に営業税の構成部分であった営業資本税が廃止された際に代替財源として導入されたものである⁶⁾。

最大の税収をもたらす営業税は収益税であり、NRWにおいても2020年度の景気後退の影響を強く受けている。しかし、営業税納付金の州への納付率が2020年度以降34%引き下げられるため、市町村の営業税純額の減少はそれだけ緩和されることになる。所得税は給与所得課税がその大部分を占めるため⁷⁾、

営業税に比べれば景気後退の影響は弱いと見込まれている。

売上税、不動産税は営業税や所得税に比べて安定である。付加価値税としての売上税は一般的に景気変動にかかわらず安定的な収入をもたらす性質を持っている。売上税については、2020年度の期間限定の税率引き下げによって減収となるが、翌年度以降はその影響が大部分なくなることも景気回復による増収要因と相まって⁸⁾、順調な回復が見込まれている。不動産税は課税物件の評価が長年にわたって据え置かれていたことが問題となり、連邦憲法裁判所による違憲判決を受けて2025年から新制度に移行することになっている。しかし、この改正は「収入中立」とされており、さしあたり市町村の財源としての地位に変化はない。

租税連合からの交付金（市町村財政調整）は2020年度には減少していない。これはその算定が制度上過年度の税収に基づくからである。すなわち、市町村財政調整における支払いの算定の基礎は、過年度の税収（2020年度については2018年10月1日から2019年9月30日）である。したがって、州の減収は1年遅れで市町村に引き継がれるため、2020年度の巨額の税収減の影響は市町村では2021年度の市町村財政調整において現れてくる。

表1 市町村の税収および租税連合からの交付金（見込み）

	2020年度		2021年度		2022年度		2023年度	
	100万€	前年比%	100万€	前年比%	100万€	前年比%	100万€	前年比%
営業税総額	9,593	-24.8	11,857	23.6	12,118	2.2	12,542	3.5
営業税納付金	-720	-60.1	-890	23.6	-910	2.2	-942	3.5
不動産税A及びB	3,829	0.2	3,879	1.3	3,933	1.4	3,968	0.9
所得税参与	8,238	-7.9	8,930	8.4	9,448	5.8	9,996	5.8
売上税参与	1,937	-1.1	2,104	8.6	2,409	14.5	2,465	2.3
その他の市町村税	411	0.2	416	1.3	422	1.4	426	0.9
家族給付調整	759	-9.1	896	18.0	893	-0.7	923	3.4
税法改正	-142		-458		-907		-932	
租税連合からの交付金	12,816	3.5	11,907	-7.1	13,355	12.2	13,832	3.6
合計	36,721	-6.6	38,641	5.2	40,761	5.5	42,279	3.7

(出所) Nees, Martin/Scholz, Birger (2020), p. 15.

家族給付調整 (Familienleistungsausgleich) とは、NRWの市町村が州から追加的に州の売上税の26%を受け取るものである。これは所得税における子育て支援の所得控除である家族給付調整 (Familienleistungsausgleich) の改正 (増額) という所得税減税がもたらす市町村の減収分を補填するための措置である。

なお、景気対策のための税制改正は施行日が2020年半ばもしくは2021年であるため、2020年度の減収

額は比較的小さいが、2021年度以降大きくなっている。

2020年度には特に不況の影響が営業税に強く出たが、営業税納付金の引き下げや租税連合からの交付金の増額によって総収入額の減少は6.6%に抑えられた。翌年度以降は景気回復に伴う税収増加によって毎年回復が続くと見込まれているが、もちろんこれはコロナ禍の収束への期待を織り込んだものであることに注意が必要である。

3. 財政計画と連邦・州の支援

表1で見る限りコロナ禍の収束に伴い地方財源は順調に回復するように見える。しかし、これを市町村の財政計画⁹⁾に照らしてみるとなお不十分であることが分かる (表2)。なによりも「租税見積もり及び家族給付調整」の減収額が大きい。また、上記のとおり2021年度から前年度の州共同税の減収を反映して租税連合からの交付金 (表2の市町村財政調整) も大きく減少する。さらに、これに税制改正が財政計画の策定段階では予定外の追加的減収要因となっている。

財政計画は市町村財政の中期的見通しを示すものであり、財源がこれを下回ることになれば、市町村の義務的経費の支弁に困難をきたし、ひいては投資的経費によるインフラ整備も一層遅れることになる。財政的に困窮する市町村は、投資的経費のための起債を超える財源不足については一時借入金もしくは赤字地方債に近い公金庫債 (Kassenkredit)¹⁰⁾への依

存を余儀なくされる。NRWの市町村に限らず、ドイツ市町村においては長年財源不足によるインフラ整備の遅れが問題とされてきた。そればかりか投資的以外の経費に充てる財源については原理的に起債が認められず (「ゴールデンルール」)、経費削減によって対応しきれない場合には公金庫債によって財源不足を埋めてきた。そのため、本来「つなぎの財源であるはずの公金庫債が恒久的な財源となり、その累積度合いが各市町村の財政危機を判断する指標となってきた。2000年代に入って累増を続けてきたNRWの公金庫債は、ドイツ経済の好調に助けられて2004年度をピークにようやく横ばいに転じていたが、コロナ禍を契機に再度増加に向かうことが懸念されている。

これらの問題に対処するため、連邦は法改正によって市町村の財源強化を図った。以下表3に従って連邦の対応をみていこう。まず、歳入増加要因と

表2 財政計画に比較しての市町村の減収額

(単位: 100万€)

	2020年度	2021年度	2022年度	2023年度	2020~2023年度合計
租税見積もり及び家族給付調整の減収	4,169	1,952	1,808	1,749	9,678
税制改正 I	2	13	0	0	15
税制改正 II	139	199	505	509	1,353
税制改正 III	0	246	402	423	1,071
市町村財政調整の減収	0	1,799	842	957	3,598
財政計画に比較した総減収額	4,310	4,209	3,557	3,638	15,715
同上百分比	10.5%	9.8%	8.0%	7.9%	9.0%

(出所) Nees, Martin/Scholz, Birger (2020), p. 16.

表3 財政計画に対する市町村歳入・歳出の差額

(単位：100万€)

	2020年度	2021年度	2022年度	2023年度
歳入減少				
租税及び家族給付調整	-4,310	-2,410	-2,715	-2,682
市町村財政調整による交付金		-1,799	-842	-957
使用料・手数料	-149			
出資	-37			
地方公営交通企業（運賃収入）	-750			
歳入増加				
連邦の旅客交通助成金	500			
州の旅客交通助成金	200			
都市開発補助金	132	171		
営業税調整（連邦および州による）	2,800			
財政強化協定による支援	171			
住居・暖房費補助（KdU）	1,070	1,030	990	990
歳出増加				
住居・暖房費（KdU）	-196	-99		
保健・衛生	算出不能			
差し引き	-569	-2,936	-2,567	-2,648
財政計画による歳入総額に対する百分比	-1.4	-6.9	-5.8	-6.3
連邦および州のその他の措置				
スポーツ施設投資補助	16	16		
環境保全支援プログラム	11	11		
保育園整備	108	108		
中心部強化緊急プログラム	70			
都市建設特別助成	47			
維持投資・市町村交通インフラ特別プログラム	100			
全国環境保全運動助成プログラム	50			
旧負債整理	27			
保健所の整備	173	173	173	173

(出所) Nees, Martin/Scholz, Birger (2020), p. 28.

して最大の営業税調整とは、不況によって大きな打撃を受けた営業税の2020年に予想される減収額を連邦と州がその負担を折半して2020年度に限り一括補償するものである。連邦はこのために第2次補正予算に61億ユーロを計上した⁽⁴⁾。州の負担額を合わせれば、総額120億ユーロの規模になるが、その約23%がNRWに配分される。その金額は28億ユーロに上り、前年度実績からすれば減収額は29億ユーロと見込まれているので、1億ユーロだけ不足するがほとんど補償されることになる。

また、連邦はハルツIV制度⁽⁵⁾における住居・暖房給付の連邦負担率（49%）を25%引き上げ、計74%を連邦が恒久的に引き受けることとした。これは社会法典第2編（Zweites Sozialgesetzbuch：S G B II）に基づく求職者基礎保障（Grundsicherung für Arbeitsuchende）の一環として対象者の住居・暖房費を負担するもので、連邦の補助率の25%引き上げ

は2020年度の市町村に財政計画では予定されていなかった10億7,000万ユーロという大きな増収をもたらした。

この求職者基礎保障は市町村の事務であり、コロナ禍による不況下では大きな負担要因となった。独自に財源を調達する途をもたない市町村に代わって、債務ブレーキによる制約を非常事態に関する規定（基本法第115条第2項）に基づいて解除し、大規模な起債が可能になった連邦がその財源を負担することになった。しかし、ドイツにおいて従来50%以上の補助は連邦の委任事務に対してのみ可能であったため、これを市町村に対して行うことは連邦国家としてのドイツでは不可能であった。そこで、緊急事態に対応するため基本法の改正が行われ、その第104条aに「求職者基礎保障の分野における住居及び暖房の給付金支給に際し、連邦が費用の4分の3以上を負担する場合に、当該法律は連邦の委託に

よって執行される。」が追加された。これによって、通常は経費の50%を連邦が負担する場合に連邦委任事務となると、ハルツIV住居・暖房給付については連邦が75%以上負担する場合には「連邦の委託によって執行される」ことになるが、75%未満の負担なら連邦委任事務にあたらないと解釈されることになったのである⁽¹³⁾。

幼稚園、保育園、託児所の収容人員拡充のためにはその改築や新築が必要であるため、多額の資金が必要である。2020年度および2021年度のNRWについてはこれも人口比で1億800万ユーロが配分される。

全国環境保全運動助成プログラムは、毎年3億ユーロのプログラムで市町村の財源も含まれているが、財政力弱体市町村も参加できるように市町村の負担分を引き下げるため、連邦・州はそれぞれ5,000万ユーロを2020年度および2021年度に提供する。これはNRW市町村については1,100万ユーロとなった。

2020年度および2021年度についてスポーツ施設の

ために追加的に1億5,000万ユーロ、そしてスポーツ施設投資計画のために1億1,000万ユーロ、合わせて2億6,000万ユーロが連邦によって提供される。NRWについてはこれを人口比(21.6%)で配分すれば、2020年度および2021年度についてそれぞれ1,600万ユーロになる。

コロナ禍は公的保健制度の充実が喫緊の課題であることを明確にした。保健所の体制強化のためには人材確保が不可欠であり、医師としての報酬を保障しなくてはならず、連邦はそのために40億ユーロの予算を計上し、NRWについては5年間にわたって毎年1億7,300万ユーロが配分される。

ベルテルスマン財団⁽¹⁴⁾は概算的に今回の連邦によるコロナ禍対策におけるNRWの位置づけを明らかにしている。それによれば、人口1人当たりでみて、住居・暖房給付の負担軽減は全国第4位、営業税減収の補償では第3位であるという。住居・暖房給付の負担軽減で第4位なのは社会扶助費の大きさの表現であり、営業税については全国平均で見てその高い賦課率によるものである。

4. NRW市町村の財源難と今後の対応

表3によれば、財政計画に比較して2020年度～2023年度の間不足額は166億5,100万ユーロである。一方、連邦・州の支援による追加額は82億2,500万ユーロであり、その差の不足額は84億2,600万ユーロとなる。これに追加的支出2億9,500万ユーロを考慮すれば、不足額は合計87億2,100万ユーロとなる。

2020年度に限ってみればコロナ禍への緊急対応ということで比較的手厚い支援が行われ、不足額は5億6,900万ユーロと財政計画に対する比率も1.4%にとどまっている。しかし、2021年度以降になると税収は回復に向かうもののなお不十分である上、この年から不況の影響を受けて市町村財政調整による交付金の減少が始まる。それに対して2020年度に最大の増収要因であった営業税調整が1年限りで廃止される。そのほかの連邦・州による財政支援も2020年度限りである。住居・暖房費の補助率は変わらないので、このための補助金の減少は雇用情勢の改善に

より給付額が減少すると見込まれているからである。2022年度以降の財源差額は大きく、計画額に対するその不足率は5.8～6.9%に上っている。

市町村による独自の増収は難しく、まずは経費節減が試みられ、それで不足する部分は公金庫債への依存が再び強まることになる。市町村サイドからは連邦・州の支援継続が求められている。そのためには連邦・州において非常事態に関する基本法の規定を2021年度にも適用して、起債に基づく市町村への救済措置を継続しなくてはならない。さらに、2021年度から急減する市町村財政調整による交付金を少なくとも2020年度並みに確保するためにはその制度改正が必要である。

このうち連邦・州によるコロナ危機対応の支援は、いずれにせよ比較的短期の臨時的措置となるほかはない。それに対して市町村財政調整の拡充は、より長期的に影響を及ぼす制度改正となる。NRWの場合、義務的租税連合における州共同税(所得税、法

人税、売上税)の連合比率(Verbundquote又はVerbundsatz)すなわち拠出割合は現状では23%である。

この割合を引き上げることで、当面、2020年度の不況の影響で減少した交付金を下支えすることができ、景気回復後には市町村により豊かな財源をもたらすことになる⁽⁵⁾。

しかし、広域州の連合比率を比較すれば、「義務的租税連合」の比率がNRWと同じく23%であるのはヘッセン州、バーデン・ヴュルテンベルク州の2州のみである。富裕州であるバイエルン州の同比率は12.75%、ニーダーザクセン州の同比率も15.5%と低くなっていて⁽⁶⁾、NRWの連合比率は最高水準にあり、制度としてさらに引き上げることは容易ではないが、市町村財政の長期的安定化のためのひと

つの選択肢であることは間違いない。

また、コロナ禍によって市町村の財源として最も大きな打撃を受けた営業税について、その改革を求める議論が再燃する可能性もある。営業税改革の諸提案⁽⁷⁾はすでに80年代半ばに市町村団体や経済団体などから行われ、2000年代に入って政治レベルでもその改革が取り上げられた。そのきっかけは2000年4月における米国のネットバブル崩壊を契機とする世界的な不況であり、ドイツでもその影響下で困難に陥った市町村財政の基盤強化の観点から営業税改革がとりあげられた。この結末は制度の微調整に終わったが、今回のコロナ禍における営業税の不安定性の露呈を契機に、改めて市町村財政の基幹税としての営業税改革が注目されている⁽⁸⁾。

5. 連邦の財政状況

すでに見たようにコロナ禍における市町村財政の窮状に対応するため、連邦は2次にわたる補正予算によって異例の措置を講じてきた。ここではコロナ禍における連邦の財政状況を概観しておきたい。

表4によればコロナ禍の影響がない2019年度までは連邦の財政は黒字基調であり、債務償還額が起債額を上回り債務残高は削減された。年々の歳出増加も税収を基本とする歳入の順調な増加によって賄われた。2019年にはやや陰りがみられるが、なお健全財政は続いている。ところが、2020年には状況は一変し歳出が急増する半面で歳入(起債を除く)は減少している。歳出急増は、市町村財政の支援を含むコロナ禍への対応に基づくものであり、歳入の減少は何よりも景気後退に由来する税収の急減によるものである。この差額は必然的に起債によって賄われ

ることになり、2020年度には久々に1,300億ユーロを超える純起債額となっている。また、景気対策の観点から投資的経費は対前年度比で30%を超える大幅な伸びとなった。うち公共投資の対象としてはアウトバーン整備等の建設事業に82億ユーロが充てられている。

従来厳格な健全財政主義を維持してきたからこそ、コロナ禍において売上税の税率引き下げや大規模な公共投資といった果敢な措置を講じることができたとドイツの政策当局は自賛している。しかし、2021年度になって変異株の急拡大などコロナ禍の収束が一筋縄ではいかないことが明らかになりつつあり、連邦の財政運営における非常事態がどこまで持続可能であるのか注目されるところである。

おわりに

コロナ禍でリーマン・ショックを超える景気後退は、ドイツの中央・地方の財政に深刻な影響を及ぼしている。欧州のコロナ禍はなお収束の気配を見せないが、ドイツでは不安を残しながらも1月末に始

まるワクチン接種の効果に期待が寄せられた。しかし、2021年3月末時点では接種の遅れ(1回接種者割合は英国45%、米国28%に対してドイツ11%)が問題化し、政権への不満が高まっている⁽⁹⁾。表5に

よれば、2020年度に急速に下降した景気は2021年には早くも回復に向かうと期待されている。しかし、その前提となるのはあくまでもコロナ禍の収束である。OECDの予測によれば2021年のドイツの実質成長率は3.0%にとどまるという。

期待通りに景気が回復すれば2022年にはGDPはコロナ禍の前の水準に戻る。しかし、失業者は2021

年まで増加し、2022年になっても2019年の状態には戻らない。これに伴い市町村の住居・暖房給付も高い水準に維持される。こうした市町村財政を連邦・州がどこまで救済し得るか疑問が残る。2021年度についてNRW州政府は「非常時には非常の決定が必要である」として市町村財政調整における救済を打ち出した。しかし、これは制度の抜本改正ではなく、

表4 連邦の財政状況の推移

(単位：10億ユーロ、%)

項目	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1. 歳出 ¹	299.3	310.6	325.4	336.7	343.2	441.8
対前年度増減率	3.5	3.8	4.8	3.5	1.9	28.7
2. 歳入 ²	311.1	316.8	330.4	347.6	356.5	311.1
対前年度増減率	5.2	1.9	4.3	5.2	2.6	-12.7
うち						
租税収入	281.7	289.0	309.4	322.4	329.0	283.3
対前年度増減率	4.0	2.6	7.1	4.2	2.0	-13.9
3. 財政収支	11.8	6.2	5.0	10.9	13.3	-130.7
対歳出比率	3.9	2.0	1.5	3.2	3.9	-29.6
財政収支の内訳						
4. 起債純額	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	130.5
4.1起債総額	170.2	189.9	162.7	169.8	167.9	387.7
4.2その他収入及び会計間振替	18.5	2.8	3.2	16.5	17.1	-21.5
4.3償還	188.7	192.7	165.8	186.3	184.9	235.7
5. 積立金取崩し	—	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
6. 積立金積立て	12.1	—	5.3	11.2	13.5	0.0
7. 硬貨発行益金収入	0.4	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2
(参考)						
投資的経費	29.6	33.2	34.0	38.1	38.1	50.3
対前年度増減率	0.9	12.3	2.5	12.0	-0.1	32.3
ブンデスバンク益金配当	3.0	3.2	0.4	1.9	2.4	2.5

(注) 1. 金融市場での借換債発行、積立金積立て及び歳入欠陥補填のための経費を除く。

2. 金融市場からの借入れ収入、積立金取崩し収入及び剰余金並びに硬貨発行益金収入を除く。

(出所) Bundesministerium der Finanzen (2021)

表5 ドイツ経済の主要指標 (対前年比増減率)

	2019	2020	2021	2022
国内総生産 (実質) (%)	0.6	-5.0	4.0	2.5
民間最終消費支出	1.6	-6.2	4.1	2.0
政府最終消費支出	2.7	3.9	0.4	-1.1
総資本形成	2.5	-3.6	3.8	3.4
設備投資	0.5	-12.5	7.3	5.5
建設投資	3.8	2.0	0.9	2.2
その他固定資本形成	2.7	-3.0	5.7	3.1
国内需要 (%)	1.2	-3.8	3.5	2.2
労働市場				
就業者 (%)	0.9	-1.0	0.0	0.7
失業者 (百万人)	2.27	2.72	2.82	2.58
失業率 (%)	4.8	5.7	5.9	5.4
消費者物価 (%)	1.4	0.5	1.1	1.7
国家財政収支 (対GDP比%)	1.5	-5.1	-3.1	-1.0
経常収支 (対GDP比%)	7.2	7.1	7.2	7.3

(出所) Hintze, Jörg (2020), p. 980.

交付金の臨時的増額によるものである。

ドイツでは債務ブレーキ (Schuldenbremse) が憲法上定められており、政府の起債には厳しい制限が課されている。しかし、基本法第115条第2項には「国の統制能力を超え国の財政状態を著しく損なうような自然災害又は異常な緊急状態の場合には、この借入限度額は、連邦議会議員の多数決に基づいて、これを超過することができる⁽¹⁾」との規定がある。コロナ禍という非常事態ではこの規定が適用され、連邦はさしあたり必要な財源を無制限に緊急に調達することができる。コロナ禍に対応すべく講じられた財政措置は、全政府レベルで3,500億ユーロ余りに上り、さらにこれに連邦が復興金融金庫 (Kreditanstalt für Wiederaufbau) に財源として提供した1,000億ユーロが追加された。このため単年度の政府赤字額はGDPの7.25%、債務残高はGDPの75.25%とマストリヒト基準を明確に超過することになった⁽²⁾。

しかし、市町村にはこのような例外規定は認められていないため、急激な歳入減に独自に対応するには歳出カットもしくは公金庫債の起債にという形で財政危機が露呈する。

コロナ禍による市町村の財政危機は、市町村財政の自立的基盤の脆弱さを暴露し、連邦・州への依存を余儀なくさせた。コロナ禍という「社会的動乱」を機に「集中過程」が進み、市町村財政の連邦・州への依存が中・長期的に深まるのか、それとも営業税改革、市町村財政調整改革を実現して、市町村財政の自治の基盤を打ち固めることができるのか。コロナ禍のドイツ市町村財政は、いまその分岐点に立っているのである。

[注]

- (1) 本稿は多くの内容をNees, Martin/Scholz, Birger (2020) に依拠している。これは2010年から続くver.di NRWによる自治体財政報告の2020年度版の7月の第2改訂版である。ver.di NRWの委託によりMartin NeesおよびBirger Scholzが共同執筆している。ver.di (vereinte Dienstleistungsgewerkschaft) とは2001年に5つの組合の合併によって設立された約200万人の組合員を擁するIG Metallに次ぐドイツ第2位の規模の労働組合である。
- (2) 市町村財政調整 (Kommunaler Finanzausgleich) の財源である租税連合は、「義務的租税連合」と「任意的租税連合」に分かれる。「義務的租税連合」と

されるのは所得税、法人税、売上税の州参与分であり (NRWではこれらの23%)、「任意的租税連合」とされるのは営業税納付金、州間財政調整による増減収、不動産取得税、その他の州税などである。

- (3) 高齢者介護に従事する介護職に、2020年に最高1,000ユーロの非課税の一時金 (コロナボーナス) が支給される。さらに、州及び介護事業主は、このボーナスを最高1,500ユーロまで増額することができる。
- (4) 2次にわたる税制改正については泉(2020a)12-13頁による。
- (5) 税収見積もり作業班 (der Arbeitskreis Steuerschätzungen) は1955年以来存在する財務省の諮問機関であり、各税の税収見積もりを行い、それを連邦、州、市町村およびEUに報告する。見積もりの時期は、第1次見積もりが11月初旬で、さらに第2次見積もりが5月中旬である。これらは翌年度予算及び中期財政計画の基礎となる。
- (6) 1936年の営業税改革以来、営業税の課税ベースは営業収益、営業資本および賃金総額とされた。このうち1980年の改革によって賃金総額が、1998年の改革によって営業資本が課税ベースから外され、以後、営業税は実質的に営業収益税となった。
- (7) 2019年度 (決算) の連邦の所得税1,321億ユーロのうち給与所得税は933億ユーロと70%以上を占めている (Bundesministerium der Finanzen(2020))。
- (8) ただし、レストランとケータリングサービスに対する軽減税率の適用は2020年6月30日から2021年6月30日まで1年間有効である。
- (9) 市町村の財政計画は中期的な見通しを示すものであり、対象期間は実績値である前年度に始まり、当年度及び翌年度以降少なくとも3年間である。したがって、狭義の「計画」は翌年度以降の3年間となる。表2では当年度を含む4年間の数値が示されている。
- (10) Kassenkreditは資本会計ではなく経常会計で行われる起債で固有の財源ではなく、本来の収入があった場合には直ちに返済されるべき一種の立替払いとみなされ、日本の一時借入金に近い。しかし、実際にはこれが恒常化して年度を超えることが続いており、日本の一時借入金と全く同じとも言えない。とはいえ、長期的な償還を予定するわが国の赤字地方債とも異なり、両者の中間に位置するといえよう。
- (11) Freier, Ronny/ Geisler, Rene (2020) p.24.
- (12) ハルツ改革による求職者基礎保障の手法と運用については、武田公子 (2016) を参照。
- (13) 泉 (2020b) 4頁。
- (14) ベルテルスマン財団 (Bertelsmann-Stiftung) は、ドイツを本拠に世界規模で新聞、出版、放送、レコードなどのメディア事業を展開しているベルテルスマン・グループを母体に、1977年に設立され、現

在、年間70以上の公益事業を行い、財団事業予算額が9,020万ユーロ（2017年）を超えるドイツ最大規模の財団の一つである。所在地はノルトライン・ヴェストファーレン州のギュータスロー。

- (15) NRW州政府は2021年度の市町村財政救済のために交付金を135億7,300万ユーロに固定することを決定した。これによって市町村は通常のルールを超えて9億4,300万ユーロを受け取る（NRWのHPより）。しかし、これは連合比率の改定ではなく臨時増額措置に留まる。しかも、将来、税収が増加し、市町村の財政状況が改善すればこれは返却される。
- (16) HEINRICH BÖLL STIFTUNG KommunalWiki (2020年1月8日)による。
<https://kommunalwiki.boell.de/index.php/Verbundquote>
- (17) 営業税改革案を大別すれば、一方に納税者層と課税ベースの拡大による営業税の「再生」を目指す提案があり、他方に営業税を廃止して所得税への市町村の付加税権を導入する提案がある。2000年代初頭の営業税改革の動きについては中村（2006）で論じた。
- (18) Döring, Thomas (2020)も営業税改革を実現しなかった政治の責任を指摘している。
- (19) 日本経済新聞2021年4月3日
- (20) 訳文は初宿訳（2018）による。
- (21) 2020年5月時点の見込みである(Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2020b), S.20)。

[参考文献]

- Bundesministerium der Finanzen (2020), *Finanzbericht 2021*.
- Bundesministerium der Finanzen (2021), *Monatsbericht März 2021*.
- Deutscher Städtetag (2020), *Stadtfinanzen 2020. Schlaglichter des Deutschen Städtetages*.
- Döring, Thomas (2020), Corona-Finanzhilfen des Bundes zur Entlastung der Kommunen, in: *Wirtschaftsdienst* 11/2020.
- Eicker-Wolf, Kai/ Nees, Martin/Truger, Achim (2010), *Entwicklung und Perspektiven der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen. Eine Studie im Auftrag von ver.di NRW, Landesfachbereich Gemeinden*.
- Eicker-Wolf, Kai/ Nees, Martin/Truger, Achim (2017), *Kommunalfinanzbericht 2017. Perspektiven der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen: Anforderungen an die Bundes- und die Landespolitik. Eine Studie im Auftrag von ver.di NRW, Landesfachbereich Gemeinden*.
- Freier, Ronny/ Geisler, Rene (2020), Kommunale Finanzen in der Corona-Krise: Effekte und Reaktionen, in: *Wirtschaftsdienst* 5/2020.
- Geißler, Rene/Freier, Ronny (2019), Aktuelle Lage der kommunalen Finanzen: Konjunktur löst Strukturprobleme nicht, in: *Wirtschaftsdienst* 8/2019.

- Hintze, Jörg (2020), Coronavirus beherrscht die Wirtschaft, in: *Wirtschaftsdienst* 12/2020.
- Hollen, Benjamin/Anton, Stefan (2018), *Gemeindefinanzbericht 2017. Gleichwertige Lebensverhältnisse von Aachen bis Zwickau*, Deutscher Städtetag.
- Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (2019), *Veröffentlichung des Kommunalfinanzbericht 2017*. https://www.mhkgb.nrw/sites/default/sites/default/files/media/document/file/Kommunalfinanzbericht_2017_ON.pdf
- Nees, Martin/Scholz, Birger (2020), *Kommunalfinanzen in Zeiten der Corona. Kommunalfinanzbericht 2020. Perspektiven der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen: Anforderungen an die Bundes- und Landespolitik. Zweite überarbeitete Auflage. Eine Studie im Auftrag von ver.di NRW, Landesfachbereich Gemeinden*.
- 泉真樹子 (2020 a) 「【ドイツ】コロナ危機に対処するための税制支援に関する法律」『外国の立法』No. 284-2
- 泉真樹子 (2020 b) 「【ドイツ】コロナ禍の自治体支援のための憲法改正等及び倒産防止策延長」『外国の立法』No. 285-2
- 伊東弘文 (1995) 『現代ドイツ地方財政論 [増補版]』文真堂
- 初宿正典訳 (2018) 『ドイツ連邦共和国基本法 全訳と第62回改正までの全経過』信山社
- 武田公子 (2000) 「ドイツ自治体間財政調整——ニーダーザクセン州の事例を中心に」『都市問題』第91巻第4号
- 武田公子 (2016) 『ドイツ・ハルツ改革における政府間財政関係 地域雇用政策の可能性』法律文化社
- 中村良広 (1999) 「ドイツ市町村売上税参与の導入と地方自治」『自治総研』1999年12月号
- 中村良広 (2006) 「ドイツ営業税改革の現段階」『熊本学園大学経済論集』第12巻第3・4合併号