

第2次シュレーダー政権の課題

道遠い抜本改革

田中 信世 *Nobuyo Tanaka*

(財)国際貿易投資研究所 研究主幹

ドイツでは2002年9月の総選挙で連立与党の社会民主党(SPD)と緑の党・同盟90が辛勝し、同年10月、第2次シュレーダー政権が発足した。長引く景気低迷の中で、ドイツ国内では、第2次シュレーダー政権に雇用問題をはじめ、年金、財政、教育など抜本的な構造改革を期待する声が強い。また、EUの主要国としてEUの中で経済的に大きな比重を占めるドイツ経済のもたつきは、今後の欧州経済の活性化やEUの拡大と深化の動きにも大きな影響を及ぼす可能性があるだけに、改革の行方が注目されている。

本稿では、第2次シュレーダー政権の政策課題と改革の方向等について、最近合意に達した政権与党の連立交渉の合意内容などから検証してみた。

1. 総選挙で辛勝

弱まった政権基盤

2002年9月22日に行われたドイツ連邦議会総選挙(統一後4回目)は、シュレーダー首相率いる社会民主党(SPD)と最大野党のキリスト教民主・社会同盟(CDU/CSU)がいずれも得票率38.5%で並ぶ歴史的な接戦となった。結果的には、緑の党の健闘

により、かろうじてSPDと緑の党・同盟90が過半数を制した。

今回の総議席603議席のうち、SPDは議席を減らして251議席にとどまったが、緑の党・同盟90が55議席を獲得し、合計で過半数の306議席を確保した。その結果、両党は連立政権の枠組みを維持することになった。

激しい選挙戦は現政権の続投で決着

したが、政権内での緑の党の発言力が強まることに加え、現在でも批判のある雇用・財政政策をめぐる経済界との軋轢（あつれき）は一層激しくなることが予想される。

さらに、与野党の議席数の差はわずか9議席にすぎず、上院である連邦参議院が既に野党勢力優位になっていることも併せて、2期目のシュレーダー政権が厳しい政局運営を迫られるのは間違いない。

改革を求める声が続出

2期目に入るシュレーダー政権を見る経済界の眼は厳しい。産業界は、雇用創出につながる経済活性化のため、労働市場、社会保障、教育制度などの

改革を進めることを強く求めている。

産業界では、かねてからシュレーダー政権下で経済活性化のための経済社会改革が停滞しているとの批判が強く、選挙結果を受けて、ドイツ商工会議所(DIHK)、ドイツ経済連盟(BDI)、ドイツ経営者連盟(BDA)などの経済団体は異口同音に政府に改革を求める発言をしている。

経済研究所の新政権に対する注文も厳しい。例えば、ドイツ経済研究所(DIW)ツインマーマン所長は、今後の半年間に労働市場、社会保障、健康保険の3つの重要課題に着手する必要があるとしている。

また、IfO 経済研究所のジン所長をはじめとする経済学者7人は9月23

表1 2002年ドイツ総選挙の政党別議席数および得票率

	獲得議席数	得票率(%)
SPD	251(298)	38.5(40.9)
CDU・CSU	248(245)	38.5(35.1)
緑の党・同盟 90	55 (47)	8.6 (6.7)
FDP	47 (43)	7.4 (6.2)
PDS	2 (36)	4.0 (5.1)

(注) カッコ内は前回(98年選挙)の結果。総議席数は669。総議席数603のうち基本定数598、残りの5議席は小選挙区当選者による超過議席(ドイツの選挙制度では、ある政党が比例配分で得られるはずの議席数を超える数の候補者を小選挙区で当選させた場合は、他党との議席調整を行わずに、「超過議席」を確保することが許されている)。投票率は79.1%(前回82.2%)。

日付フランクフルター・アルゲマイネ (FAZ) 紙に連名で声明を発表し、政府が主張するような職業あっせんの効率化だけで失業問題の抜本的な解決は不可能であり、労働コストを引き下げたための労働市場の改革が必要と指摘した。具体的には、現行の産業分野別の給与決定方式を企業ごとの業績に応じたものに転換する、使用者団体に加盟していない企業に産業別の労働協約を適用しない、失業給付を大幅に引き下げる、就業者が失業リスクを回避するため労働協約を下回る給与・労働時間を受け入れる、などの実行を求めている。

2. 山積する課題

このように、シュレーダー新政権の前途には重要な課題が山積しているが、大きな課題としては、労働市場改革、老齢年金等の社会保障改革、財政改革、などが挙げられよう。これらはいずれも相互に密接に関連したテーマでもある。

ドイツ経済の低迷が長引く中で、また前述のように与野党勢力が伯仲している中で、新政権がこれらの改革を実行するには極めて大きな困難を伴うも

のと予想される。ドイツ国内には早くも改革の実行を危ぶむ声も出てきている。

また、外交面では、選挙中のイラク攻撃不参加表明やシュトルク国防相の対米問題発言でぎくしゃくした対米関係の修復が大きな課題である。シュレーダー首相は、組閣後直ちに、フィッシャー外相を米国に派遣して関係修復に努めている。しかし、イラク問題の進展次第では、米国の圧力の下で難しい選択を迫られる局面も予想される。

以下、経済問題を中心に、それぞれの課題について新政権の改革への取り組みの方向やその制約要因などを見てみよう。

労働市場改革

労働市場改革については、次の4年間もシュレーダー政権の政策は、特に失業の削減に成功するかどうかで評価されることになると見られる。シュレーダー首相は、失業者の削減という前回選挙時の公約を果たせなかったが、それにもかかわらず、この問題に関して選挙公約として新しい数字を掲げた。すなわち、若年労働者の半強制的な就業や職業安定所の人材派遣会社化などの労働市場改革を打ち出した政

府の諮問委員会（通称ハルツ委員会）の提案が完全に実施された場合には、現在の約400万人の失業者数を3年以内に半減させることが可能というものである。

このことは、シュレーダー首相のこの分野での優先目標がハルツ委員会の提案を実現すること、すなわち、首相が選挙前にたびたび強調していたように「完全な形」で実現することであることを示している。

シュレーダー首相がハルツ提案の完全実施を前提とした労働市場改革を進めるうえで、大きな障害になりそうなのが自党SPDの中で大きな発言力を持つ労働組合勢力の存在である。SPDの労働組合勢力はもともとハルツ提案の実施には消極的であったが、選挙での敗北という脅威のもとで渋々ハルツ提案を支持してきた経緯があるためである。

このため、労働組合が労働市場の改革に抵抗する動きを示した場合には、SPD内の労働組合勢力がハルツ提案実施に対する支持の姿勢を変更するといった事態も十分考えられる。すでに、公共サービス労組Verdiのブスリケ委員長は、ハルツ構想で打ち出された派遣労働者の受け入れ拡大に対して濫用

の恐れがあるとして反対の態度を表明している。

野党のCDU/CSUやFDPのこの問題に対する態度は必ずしも明確ではないが、選挙期間中、CDU/CSUやFDPはハルツ提案を不十分な改革として退けてきた。野党によれば、ハルツ提案はせいぜい労働市場の個々の分野で規制緩和が実現される程度であるとしている。

また、シュレーダー首相が改革案を完全な形で議会に持ち込めたととしても、それは必ずしも雇用状況の大幅な改善を意味することにはならないという見方が有力である。ハルツ提案が目的としているところは、特に失業者に対する迅速な職業仲介にすぎず、年2%以上の経済成長があってはじめて新たな雇用機会が生まれるという新規雇用の創出問題は、ハルツ提案には含まれていないからである。

従って、新規雇用を創設するためには、ハルツ提案以上の抜本的な労働市場の改革が求められている。しかし、SPDはすでに選挙中、労働組合に配慮して、解雇保護権の緩和、失業手当支給期間の短縮、失業支援制度の廃止、賃金協定における企業協定の導入などを実施しないと公約してきた。前節で

触れたように、エコノミストの多くがこれらの点の実施こそ、失業削減のカギであると見ているにもかかわらず、これらはSPDにとって触れたくない問題となっている。

その他、新政権が労働市場改革を進めるうえで制約要因となりそうなのが、老齢年金、健康保険負担などの賃金付帯コストの上昇圧力であろう。健康保険は2003年に保険料の引き上げをすでに予定しているし、老齢年金の保険料もさらなる引き上げが見込まれている。労働市場改革は徹底した社会保障改革なしでは実施困難であるが、次節で見ると、SPDも緑の党も現時点でははっきりした社会保障改革プログラムを持っていないのである。

老齢年金保険および健康保険改革

ドイツの社会保障を賄ってきた高い賃金付帯コストは、ますます大きな雇用の阻害要因となってきている。この点については、SPDと緑の党の連立政権は既に4年前に認め、社会保障負担は給与の40%以下に引き下げられるべきであるという結論を出してきた。しかし、これまで実施してきた年金改革にもかかわらず、今日において

も給与総額に占める社会保険料負担比率は、41.3%という高水準のままである。

それでも社会保険料収入は不足し、保険料の引き上げは不可避の状況にあるため、政府はこれまで、労働組合との関係が損なわれるのを恐れて、保険料引き上げに見合うあらゆるサービスを堅持すると約束してきた。この姿勢は選挙期間中も色濃く表れ、SPDは選挙プログラムの中で、社会保障システムの改革については、どうしても必要な場合には「引き続き改革を行う」という消極的な姿勢に終始してきた。

社会保険は4分野すべてで急激な財源不足に陥っている。財源不足を予備金で穴埋めできる介護保険の場合はまだしも、失業保険の場合は既に、財政状態は危機的な状況に陥っており、連邦政府は赤字分を税金によって穴埋めしなければならなくなっている。また、老齢年金保険と健康保険の場合も、2003年には保険料をそれぞれ最高0.5%ずつ引き上げざるを得ない状況になるものと予想されている。(注1)

公的保険部門の財政悪化の原因は、高い失業率と低い賃金上昇率のために保険料収入が予想額をはるかに下回っていることにある。その結果生じてい

るのが、保険料の引き上げ、すなわち賃金付帯コストの上昇であり、そのことが巡りめぐって企業による合理化の推進や雇用の手控えという動きを加速させている。

こうした状況の中で、年金支給水準の引き下げは不可避の情勢となっている。また、早期退職規則を上回って人員削減圧力が広がることが予想されるため、連立政権内部では、年金受給開始年齢の急速な引き上げの実施は困難との見方が広がっている。

こうした状況を受けて、最近、連邦憲法裁判所は政府に対して、老齢年金受給者を対象とした課税規則を新たに設けることを義務付ける判決を下した。これは保険料負担者のある程度の負担軽減をもたらすものと見られる。しかし老齢者の所得に対する課税強化による増収はわずかなものとどまり、それによる公的資金や社会保険の負担軽減は限定的との見方が支配的である。

健康保険の場合は、より大きな財政上の問題を抱えている。ドイツ人の平均余命が常に上昇していることから、医薬品や医療に対する需要が急激に増大しているからである。

膨らむ一方の健康保険の赤字に危機

感を覚えたシュミット前厚生相(SPD)は、健康保険の支出削減を主張し、保険でカバーする治療法を標準化するとともに、あまりにも高価な医薬品は保険対象外にすべきと主張してきたが、ほとんど成果を上げることができなかった。

高度な医療は誰にも制限されることなく利用されるべきものであり、その医療費は健康保険から支払われるべきものであるというのが連立政権の基本的な考え方である。こうした状況から、将来においても医療費のコストをコントロールすることは困難と見られる。このため連立政権では、より多くの人に保険料の支払いを義務付けるとともに、賃金と同様に家賃や利子収入からも保険料を徴収することを検討しているといわれる。

いずれにしても、サービス内容の制限や、多くの専門家や産業界が長年要求している保険料負担の賃金からの切り離しといった抜本的な改革はこれまでのところタブー視されている。その結果、高い社会コストをもたらす社会保険は重荷であり続け、雇用への障害は減少するどころかさらに高まることが懸念されている。

財政政策

財政や租税政策は、総選挙においては、大きなテーマにはなっていなかった。しかし、後述するように、景気低迷の中で2002年の財政赤字の国内総生産（GDP）比率が3%を超えることが確実視されるようになった結果、総選挙後の連立交渉において財政再建問題は最大の焦点として急浮上してきた。

当初、SPDも緑の党も選挙公約の手前、増税はありえないとしていたが、2002年はともかく2003年以降EUの求める財政赤字削減目標をクリアするため、背に腹を変えられず、連立交渉で増税に踏み切ることを決定した。

3. 財政赤字削減への取り組み

3%超えは確実な情勢

ドイツ財務省は今年9月の時点で、2002年のGDPに占める財政赤字比率は2.9%と、欧州単一通貨ユーロの参加国に課された上限の3%ぎりぎりになることを明らかにしていた。

しかし、10月にルクセンブルクで開催されたEUの財務相会合で、ドイツのコッホーヴェーゼル財務次官は、2002年にドイツが財政安定化協定に

定められた赤字削減の取り決めを守れない可能性があることを初めて示唆した。

EU財務相会合に引き続いて開催された、ユーロ圏12カ国の財務相会合も、ルクセンブルク宣言の中で「3%の基準を超えるかなりの危険がある」と特にドイツの財政赤字問題について言及した。

ドイツの財政赤字の見通しはその後も厳しさを増し、アイヒェル財務相自身、2002年の赤字の対GDP比率を3.3～3.5%と計算していると伝えられる。また、欧州委員会では、暫定値としながらも、ドイツの2002年の赤字比率を3.7%と見込んでおり、2003年についても改善措置がとられなかった場合は3%を超えることもあり得るといふ、さらに厳しい見方をしている（2002年10月21日付ハンデルスブラット紙）。

ドイツが3%を超える財政赤字をEUに報告した場合、欧州委員会は、財政安定化協定の取り決めにより、ドイツに対して制裁措置（GDPの0.2%の固定額に加え、3%をオーバーした分（比率）に0.1を乗じたGDP相当額を預託金として徴収、次年度以降に赤字の改善が見られない

場合は預託金を没収)を発動することになる。

前政権時代とはいえ、財政安定化協定の策定に際して、罰則規定を設けてでも財政赤字の3%基準の遵守を義務化することを強硬に主張してきたドイツにとって、こうした事態は、きわめて不名誉かつ皮肉な結果といわざるを得ない。

ドイツとしては、2002年の財政赤字がたとえ3%を超え、預託金を支払わなければならない事態に陥ったとしても、2003以降抜本的な改善措置を講じて、赤字を再び3%以下に引き下げ、預託金の返却に期待をつないでいるのが実情である。

2006年の財政均衡を目指す

一方、EUの欧州委員会は景気低迷により、ドイツ、フランス、イタリア

などユーロ圏主要3カ国で赤字の改善が難しくなってきた情勢に配慮して、今年9月末、財政赤字をほぼゼロにする中期的な財政均衡の目標年次をこれまでの2004年から2006年に延期する方針を発表した。

しかし、前述のルクセンブルクでのEU財務相会合とユーロ圏財務相会合では、財政赤字比率が相対的に高い前記3カ国を中心に、財政均衡の目標年次は加盟国の事情に応じて加盟国ごとに個別に設定すべきであるという主張を展開し、EUとしての中期的な財政均衡目標年次をいつに設定するかについての結論は棚上げされた。

同会議に出席したドイツ財務省のコッホーヴェーゼル次官は、ドイツが名目の赤字を2004年までにゼロにすることはもはや不可能とし、財政均衡年次を2006年まで延期せざるを得ない

表2 ドイツの中期財政計画

(単位: 10億ユーロ)

年次	歳入	歳出	赤字
2002	226.4	247.5	- 21.1
2003	230.8	246.3	- 15.5
2004	234.9	245.1	- 10.2
2005	240.5	245.5	- 5.0
2006	249.4	249.4	0.0

(出所) ドイツ連邦財務省、Finanzplan des Bundes 2002 bis 2006

と述べている。こうした状況を受けて、新政権の連立交渉でも2年以内に赤字比率をほぼゼロにすることは、実現不可能という前提に立って交渉が進められた。

また、ドイツ財務省も2002年8月の時点で取りまとめた「2002～2006年連邦財政計画」において、2006年までに財政を均衡させる計画を打ち出している。

いずれにしても、ドイツ政府はルクセンブルクでのEU財務相会合の決定に従い、今年12月の初めに、財政赤字の「合理的かつ現実的な」削減策を盛り込んだ財政安定化プログラムをEUに提出する必要がある。

連立交渉で歳出削減策に合意

連立交渉はEU内でドイツがおかれたこうした厳しい状況の中で行われた。交渉の内容は、経済・労働政策や閣僚ポストの割り振りなど広範囲に及ぶが、連立交渉では、にわかにクローズアップされてきた財政問題への対処、すなわち、財政赤字削減のための歳入欠陥への対応策が最大の焦点となった。

10月16日に合意に達した連立協定における財政関連合意内容は以下

のとおりである。

まず、2003年の新規債務は当初計画を26億ユーロ上回る180億ユーロとすることが決定された。

新規債務の増額とともに、連立交渉では、年金保険料の引き上げ、労働市場における予算削減措置（失業手当の減額）、税優遇措置の縮小・撤廃などについても合意した。もちろん、2003年の連邦予算における合計142億ユーロの財政赤字を税優遇措置の撤廃と支出削減だけで穴埋めすることは不可能であるが、税優遇措置の削減によって2003年に42億ユーロの税収増が見込まれ、ハルツ委員会の提案が完全に実施された場合には、特に連邦雇用庁と年金保険の節約額は74億ユーロに達するものと見込まれている。

連立交渉の具体的な歳出削減策の主な合意内容は以下のとおりである。

年金

法的年金保険のための保険料計算基準が引き上げられることになった。これまで旧西独地域における年金保険料は月額4,500ユーロの所得部分に対してのみ徴収されてきた。この計算ベースとなる所得額は今後5,000ユーロに引き上げられる。旧東独地域（新連邦州）の場合は、対象所得額は現在の3,750

ユーロから 4,170 ユーロに引き上げられる。

さらに、新規就業者に対する公的健康保険の保険義務所得額も従来の 3,375 ユーロから 4,500 ユーロに引き上げられる。

証券取引収益

証券取引から生じた投機収益は、将来は原則として課税対象となる(注2)。従来の規則では 1 年以内の売買で発生した非課税額を上回る投資収益に対してのみ課税され、そうした取引で損失を被った場合は、これまでは、それに見合う株式取引の収益で相殺されてきた。

不動産取引における 10 年の取引期間の非課税措置も同様に撤廃される。

持ち家助成

これまでの、新築住宅に対する 8 年間、年 2,556 ユーロと、中古住宅に対する同 1,278 ユーロの基礎助成金は廃止されることになった。その代わりに、現在の年間 764 ユーロの住宅建築児童補助は一般的な持ち家補助として子供 1 人当たり年間 1,200 ユーロに拡張されることになった。

助成金支給対象となる所得額はこれまでの独身者 8 万 2,000 ユーロ弱以下、既婚者 16 万 4,000 ユーロ以下

からそれぞれ 7 万ユーロと 14 万ユーロ以下に引き下げられることになった。

最低税

過去の損失を無制限、無期限に繰り越すことができ、後で発生する収益で相殺できるという資本会社に対する優遇措置は今後制限されることになった。新しい制度では、企業は過去の損失を最高約 1,300 億ユーロに限り繰り越すことができることになる。この措置により、企業は将来、少なくとも年間収益の 50 % に対して課税されることになる。

その他

現行の所得税課税における夫婦の所得に対する合算課税方式(夫婦の所得を合算し、その 2 分の 1 に対して課税する方式)から分割課税方式(Ehegattensplitting)への変更は、SPD の強い主張により見送られた。一方、緑の党が要求していた託児所数の増加のための 15 億ユーロの予算化は、相当額の付加価値税の市町村への配分比率の引き上げによって対応することになった。

そのほか、預金者に対する非課税枠は、独身者の場合 1,550 ユーロ、既婚者の場合 3,100 ユーロに据え置かれた。当初、非課税枠をそれぞれ 500

表3 連立協定による増収見込み額

(単位：100万ユーロ)

	2003年	2006年
法人税	1,465	11,515
所得税、特に証券取引税	857	5,921
付加価値税	2,754	2,887
環境税	1,863	1,863

(出所) ドイツ連邦財務省資料

ユーロと1,000ユーロに引き下げ、これによる増収増15億ユーロを見込んでいた。

4. 見えない改革の道筋

連立政権が抱える主要な政策課題や、去る10月16日に合意された連立協定の主な内容は以上のとおりであるが、これを見る限り、全般的に抜本的な改革への積極的な取り組み姿勢が見られないという印象を受ける。ドイツ商工会議所(DIHK)ブラウン会長の、「政府は徹底的な改革を行うチャンスを利用しなかった」という政府批判も恐らくこのあたりのことを指していることであろう。

また、政府が抜本的な改革を行おうとしても連立政権の支持基盤が労働組合である以上、シュレーダー政権に抜本的な改革はあまり期待できないのでは

ないかという見方も強い。

例えば、雇用問題については、シュレーダー政権はハルツ提案が完全に実施された場合という前提条件付きで、失業者を半減することを公約しているが、労働組合が派遣労働者の拡大などをうたったハルツ提案をすんなり受け入れるとは考えにくい。ましてや、経済研究所や経済団体などが求める企業の業績に応じた賃金決定方式の導入などは、とても労働組合に受け入れられそうにない。業種別の賃金決定方式や解雇権からの保護といったドイツの労働市場の硬直性がドイツ経済の活性化を阻んできた大きな要因であることはよく指摘されるところであるが、こうした問題に手がつけられない以上、大きな変革は期待できないものと思われる。

また連立交渉での歳出削減についての合意内容についても、産業界などが

らは激しい反発が出ている。ドイツ経済連盟（BDI）やドイツ商工会議所（DIHK）などの経済団体では、連立合意によりドイツの産業立地条件が明らかに低下すると見ており、エコノミストはドイツの景気のさらなる悪化を懸念している。また、建築部門など個別の産業分野では大量の人員削減の恐れがあると見ており、金融部門では証券取引収益に対する課税強化は証券取引に対する危機をもたらすものとして批判している。

歳出削減や増税はユーロ圏の財政安定化協定を遵守するために背に腹をかえられない政府の苦しい選択であったことは間違いないが、いずれにしても、ドイツが財政赤字問題で縛られている限り、財政的な景気対策は打ちたくても打てないのが実情である。

ドイツ6大経済研究所は今年10月に発表した秋季経済予測で、ドイツの2002年の実質GDP成長率は0.4%にとどまるとの厳しい見方を示している。同予測は2003年については成長率を1.4%とするやや楽観的な見方をしているが、今回の連立交渉合意による増税が消費や投資に与えるマイナスの影響も予想されるなど、ドイツ経済

の先行きに明るい材料は見当たらない。政府は当面、厳しい財政状態の中で、苦しい経済運営を迫られる（注3）。

当面の景気対策に加えて、最近では、「統一バブル」後遺症による金融機関の不良債権問題や含み損の増大、それに伴う金融機関の中小企業等への貸し渋り懸念、株式持ち合いの解消による「金融」と「産業」の関係の希薄化、銀行数の過剰問題など、ドイツ経済システムの変調への懸念も大きく台頭してきている。ドイツ経済の構造改革や経済システムの再建が進まないかぎり、欧州経済の力強い浮揚はおぼつかないが、ドイツ経済が構造改革や経済システムの再建により活力を取り戻すまでには、まだまだ時間がかかりそうだ。

（注1）SPDは老齢年金の19.1%から19.5%への引き上げを計画しているが、連立与党の緑の党は反対を表明しているといわれる。（2002年11月16日付The Economist）

（注2）政府は2003年2月から一律15%の課税導入を予定。（2002年11月19日付日本経済新聞）

（注3）2002年11月に発表された政府の経済諮問委員会（五賢人委員会）の経済見通しでは、2002年と2003年のGDPの成長率は0.2%と1.0%。