

Ⅲ ドイツ

1. 作成の背景・経緯

【ポイント】

- 長期的な人口推計の公表により、高齢化が公共財政に及ぼす影響への懸念が高まるとともに、EUやOECDでの国際的な議論の動向が契機となり、2005年6月に最初の長期財政推計が作成・公表された。

ドイツにおいては、2005年6月に連邦財務省より長期的な財政の持続可能性に関する報告が公表され、その中で初めて2050年までを推計期間とする長期財政推計の試算結果が示された¹。担当官の話によれば、2005年に作成・公表されることとなった背景には2つの事が挙げられる。その一つは、連邦統計庁が公表した人口推計により、今後年代が進むにつれてドイツが急速に高齢化し、労働者に対する高齢者の割合が急激に上昇するという事実が明らかになり、人口動態が公共財政や社会保障制度に与える影響について懸念され始めたことである²。

もう一つの背景は、特に2000年代前半からOECDやEU等の国際機関において、人口動態の変化の公共財政に与える影響についての議論が行われるようになり、ドイツもこの議論に参画してきたことである。EUやOECD加盟国のベビーブームの時期がそれぞれ異なっているが、戦後直後にベビーブームを迎えた米国³が早い時期から高齢化が公共財政に与える影響への懸念をOECDの様々な委員会で示してきたこともあり、OECDでは、2000年時点で既に人口動態の変化が公共財政に及ぼす影響の研究報告を行っていた。また、EUにおいても、2001年に人口動態の変化が加盟国の財政に与える影響について議論する委員会（Working Group for Aging Population and Sustainability）が設置されている。ドイツもこれらの活動に参画してきたこともあり、このような国際的な議論を背景として、ドイツ国内においても人口動態が財政に及ぼす影響について客観的に情報を提供するとともに、適切に対策を講じうる分野を指摘することを目的として、ドイツ独自の長期財政推計を作成・公表するに至った。

¹ ドイツの法令上、従来から包括的で長期的な財政の見通しを示すことが求められていたものの、実際には行われてこなかった。

² 人口推計は2000年までの間に8～9回公表されてきたが、当初はそれほど長期間の推計ではなく、30年程度であった。しかし、序々に推計期間を延ばして2050年までの推計が行われるようになった。

³ なお、ドイツではベビーブームは1950年代半ばからである。

2. 推計の概要

【ポイント】

- ドイツ連邦財務省が5大民間経済研究機関の一つifo研究所に委託して長期財政推計を作成。推計期間は2050年まで、対象範囲は一般政府ベース。次回の更新は2008年夏の予定。
- 連邦統計庁が実施している人口推計のうち中位推計を経済前提の一部として使用。
- 労働市場の前提については基本シナリオ（リユールupp委員会のシナリオ）とリスクシナリオ（ifo研究所のシナリオ）の両方を採用。労働生産性についてはEUの基準（1.75%）を使用し、金利については現行金利（3.5%）で一定との前提。
- 支出項目については、年金・医療・介護・失業・教育について人口動態の変化の影響を受けるものとし、その他の支出項目については対GDP比一定との前提。次回の更新では家族政策関連支出も人口動態の変化に影響を受ける項目に追加する予定。
- 歳入については、税収は対GDP比で一定。社会保険料について、対GDP比一定とするケースと人口動態の変化によって自動的に調整されるケースの2通りの前提。
- 2種類のサステナビリティ・ギャップによって財政の持続可能性を評価。

（1）作成機関・更新頻度等

① 作成機関

「長期的な財政の持続可能性に関する報告」⁴は、連邦財務省より公表されているが、長期財政推計の作成はドイツの5大研究所⁵の一つであるifo研究所（ミュンヘン）に委託されている。なお、担当官の話によれば、長期財政推計を政府から独立した研究機関に外注したことについて、長期財政推計の客観性・信憑性を高めるという点で利点があったとのことである。

② 推計期間・対象範囲

推計期間は2050年まで、対象範囲は一般政府ベースとされている。

③ 更新頻度

更新頻度については、2005年6月の公表以降現在まで更新されていないが、担当官

⁴ 英語のタイトルは、“Report on the Sustainability of Public Finances”

http://www.bundesfinanzministerium.de/cln_04/nn_3790/DE/Service/Downloads/Abt_I/Monatsbericht/Downloads/0609121a1001.templateld=raw.property=publicationFile.pdf

⁵ ①ドイツ経済研究所（ベルリン）、②ifo 経済研究所（ミュンヘン）、③キール世界経済研究所、④ハレ経済研究所及び⑤ライン・ウェストファーレン経済研究所（エッセン）で構成されるドイツの民間経済研究機関であり、年2回の経済予測をドイツの他、主要国についても公表している。

の話によれば、2008年夏に更新される予定であり、その後も総選挙ごと⁶に更新される予定となっている。

(2) 経済前提：人口前提、成長率、金利

① 人口前提

長期財政推計の前提となる人口の推移については、連邦統計庁が毎年公表している人口推計が使用されている。同推計においては、平均余命と移民の前提の違い（それぞれ高位、中位、低位の3パターン）により9通りの見通しが示されているが、長期財政推計においては、その中で平均余命と移民が中位となるケースのみを前提として採用している。

(表1) 20～64歳の人口に対する65歳以上の人口の比率 (%)

	2001	2010	2020	2030	2040	2050
低位	27.5	32.8	36.8	48.5	55.3	56.4
中位	27.5	32.6	36.4	47.3	53.1	54.5
高位	27.5	32.6	36.1	46.5	52	53.8

なお、担当官の話によれば、今後の人口推計においては、出生率が向上するシナリオ⁷も追加される予定とのことであり、次回の長期財政推計ではそのシナリオも用いられる予定とのことであった。

② 経済成長率、金利

経済成長率については、労働生産性の伸びと労働力の推計から算出されているが、労働力を推計するための労働市場に関する前提について、2つのシナリオが用意されている。具体的には、基本シナリオとして、社会保障制度改革を検討するために2002年に設置されたリールupp委員会⁸の報告における経済前提が採用されているが、一方で、ifo研究所はリールupp委員会が置く経済前提は楽観的に過ぎると判断したため、ifo研究所で別に設定した経済前提をリスクシナリオとして採用している。それぞれのシナリオは以下の表2のとおりである。

⁶ 選挙を経た一政権につき一回は更新するという意味。なお、総選挙は4年ごとに行われる。

⁷ 現在の長期財政推計における出生率に関する前提は1.4で一定とされている。

⁸ 2002年11月に当時のシュミット保健社会相の諮問会議として、社会保障制度に関する財政の持続可能性についての改革案を答申することを目的として、バート・リールupp教授を委員長として発足された委員会。委員会は4つのワーキンググループ（年金・医療・介護・総括）に分割され、各分野において議論が重ねられた後、2003年8月に社会保障改革案答申を行った。

(表2) 長期財政推計のモデル計算の前提

	2010	2020	2030	2040	2050
人口動態					
人口（百万人）	83.1	82.8	81.2	78.5	75.1
高齢者人口割合（％）	32.6	36.4	47.3	53.1	54.5
労働市場の前提（基本シナリオ）					
男性（20-64）の労働参加率（％）	86.3	86.2	86.9	87.7	87.2
女性（20-64）の労働参加率（％）	71.9	72.9	76.2	77.3	76.6
雇用者数（百万人）	39.3	39.1	37.7	36.1	34.0
失業率（％）	7.3	6.3	3.9	3.3	3.3
労働市場の前提（リスクシナリオ）					
男性（20-64）の労働参加率（％）	86.2	85.0	85.1	86.4	86.1
女性（20-64）の労働参加率（％）	72.9	73.9	75.0	76.5	75.9
雇用者数（百万人）	39.5	38.8	36.1	34.5	32.7
失業率（％）	7.2	7.0	6.5	6.2	5.9
経済に関する前提					
労働生産性上昇率（％）	1.5	1.7	1.7	1.8	1.8
実質GDP成長率（％）					
基本シナリオ	1.9	1.7	1.4	1.3	1.1
リスクシナリオ	2.0	1.5	1.0	1.3	1.2
実質長期金利（％）	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5

両シナリオでは、労働参加率や失業率などの労働市場に関する見通しが異なっているが、特に失業率については、人口動態の変化が構造的失業者数にどのように影響するかについてコンセンサスが得られておらず、人口が減少すれば構造的失業者が自然に減少するという見解と、そうとは限らず失業率は変化しないと見積もるべきであるとする見解がある。

労働生産性上昇率については、EU及びOECDにおいては、就業者1人当たり1.75%とされている。また、金利については、長期財政推計作成時の金利水準（3.5%）で推計期間にわたって一定とすることとされている⁹。なお、物価上昇率については特に想定されておらず、長期財政推計は全て実質ベースで行われている。

⁹ なお、担当官の話によれば、長期財政推計の作成過程でGDP成長率に1%を上乗せして実質金利とする方法も検討されたが、結局採用されなかったとのことである。

(3) 政府支出及び収入の前提

① 政府支出の前提

一般政府支出の推計については、人口動態の変化により、公的年金、医療、介護、教育、失業対策等の支出に影響が及ぶことが想定されている。この人口動態の変化が及ぼす影響の枠組みは、ドイツ独自のものではなく、EUで合意を得たものとなっている¹⁰。

一方、他の分野の支出については、連邦政府により閣議決定された中期財政計画（2004-2008年度）を反映させるとともに、2009年度以降は対GDP比で一定と仮定されている。それぞれの項目の見通しの概要は以下のとおりである。

- (i) 年金：2004年に実施された年金制度改革¹¹により、支出の伸びはかなりの程度抑制されており、2003年度時点での対GDP比が11.9%であるのに対し、2010年度時点では11.3%に低下する見通し。しかしながらその後は増加に転じ、2050年度には14.7%となる見通し。
- (ii) 医療：2003年11月に医療保険現代化法¹²が成立した効果により、医療に関する支出は2003年度で対GDP比6.6%であったところ、2005年度には6.0%に低下。しかしながら、2015年度ごろからは再び増加に転じ、2050年度には7.7%に達する見込み。
- (iii) 介護：現在の支出はおよそ対GDP比で0.8%であるが、2050年度には1.8%に上昇する見通し。
- (iv) 教育・訓練：15歳から24歳の間の者の教育・訓練への参加の増加、高度な教育への嗜好というトレンドがあるにも拘わらず、公的支出の対GDP比はわずかに減少（4.1%→3.6%）する見通し。
- (v) 失業：労働市場の前提の置き方に左右されるが、いずれにしても支出の対GDP比が唯一大きく減少している。その原因として、経済が回復していることに加え、2005年より施行されたハルツ第IV法により、これまでの失業者への手厚い給付が大幅に切り下げられるとともに、就業意欲の阻害が改善されたことにより、失業者が減少し、失業給付が減少する見込

¹⁰ 担当官の話によれば、人口動態の変化により影響を受ける支出項目の枠組みの見直しは3年から5年に一度行われており、次回の2008年の更新に当たっては27カ国が同じ基準を用いて長期財政推計を作成する予定であるとのこと。

¹¹ 2004年の公的年金保険持続法の制定により、持続可能性要素（被保険者と年金受給者の割合の変化率）を年金スライド式に導入することが決定されたほか、失業者及び高齢パートタイマーの早期年金受給制度の支給開始年齢を2006年から2008年にかけて、60歳から63歳に引き上げることが決定された。

¹² 抜本的な医療制度改革として2004年1月より施行されており、i) 公的医療保険の給付対象の見直し、ii) 診察費用の自己負担額の拡大、iii) 医薬品の自己負担の拡大、iv) 保険料率引下げ（疾病金庫平均14.4%から13.6%へ引下げ）などが実施されている。

みであることが挙げられる¹³。

これら人口動態の変化に影響を受ける支出項目の合計は、対GDP比で2003年度の25.3%から2012年度に23.6%まで低下した後上昇に転じ、2030年度には25.8%、2050年度には27.8%に上昇する。この結果は、これまで実施されてきた制度改革の効果により、2030年度までは現在とほぼ同じ水準に留まるという見通しを示す一方、より長期的には人口動態の変化による支出増加を抑制して財政の持続可能性を確保するためには、更なる対応が必要となることを示している。

(表3) 人口動態の変化による公的支出の変化(対GDP比) (%)

	年金	医療・介護	教育・訓練	失業保険	合計
2003	11.9	7.4	4.1	2.9	25.3
2010	11.3	6.9	3.9	2.4	23.7
2020	12.3	7.5	3.6	2.0	24.5
2030	13.6	8.2	3.7	1.3	25.8
2040	14.2	9.0	3.6	1.1	26.8
2050	14.7	9.5	3.6	1.1	27.8

なお、担当官の話によれば、ドイツでは今後家族政策に力を入れていく予定であり、次回の更新に当たっては、人口構成の変化から直接影響を受ける項目として、従来の年金・医療・介護・失業・教育の5項目に加え、家族政策への財源手当てを加える予定であるとのことである。

② 歳入（税・社会保険料）の前提

歳入については、対GDP比で一定となるケースと、保険料が人口動態の変化によって自動的に調整されることを想定したケースの2通りが想定されている。ただし、担当官の話によれば、事後的な調査によると歳入を対GDP比で一定とする前提の方が現実にあてはまっているとのことであった。

¹³ 従前は、失業者に対して、①失業手当（失業当初）、又は②失業扶助（失業手当受給期間終了後）を給付する制度があり、このほかに、いわゆる生活保護に相当する③社会扶助制度が存在していた。このうち、①及び②については、就労能力に着目した制度になっておらず、特に②については、前職の賃金の57%の水準を無期限に給付するものであることから、就労意欲を減退させるものといわれていた。このような状況を踏まえ、ハルツ第IV法が2005年1月から施行されており、従来の失業扶助と社会扶助を再編・整理し、就労能力の有無に着目して、失業者のうち、就労能力のある者には失業給付Ⅱを、就労能力のない者には社会扶助の制度により給付することとした。このうち失業給付Ⅱについては、給付水準（基本的に、ベルリンを含む旧連邦州では月額345ユーロ、新連邦州では月額331ユーロの定額給付）を大幅に切り下げているばかりではなく、就労忌避者への制裁が課されるなど、就労に対するインセンティブの強化がなされている。

(4) 持続可能性の評価指標

長期財政推計による財政の持続可能性の判断指標として、2種類のサステナビリティ・ギャップが設定されている。なお、担当官の話によれば、S1・S2ともに次回の長期財政推計でも使用される予定とのことであった。

① サステナビリティ・ギャップ1 (S1) :

2050年度における債務残高対GDP比が、2009年度から見通しの全期間にわたって財政収支が均衡した場合の債務残高対GDP比に一致するために必要とされる毎年の歳出・歳入要調整幅の対GDP比(中期財政計画の最終年度である2008年度末の債務残高対GDP比の水準で推計期間中維持させるために必要とされる歳出・歳入の要調整幅¹⁴⁾)

② サステナビリティ・ギャップ2 (S2) :

政府総支出の対GDP比が歳入の対GDP比に永続的に完全に一致するために必要となる、歳出・歳入対GDP比の毎年の変化幅¹⁵⁾。

3. 推計結果の概要

【ポイント】

- 推計結果として、社会保険料の自動的な調整による増収を考慮に入れないケースでは、財政赤字は当初減少するものの、2050年度には対GDP比▲7.0%まで悪化し、債務残高対GDP比は2050年度には111.1%まで増加する。また、サステナビリティ・ギャップはそれぞれS1:1.22%、S2:1.51%となる。一方、2030年代までは現行の債務水準にとどまり、これまでの社会保障制度改革の結果、高齢化への対応についてしばらくの猶予があることを示している。
- 移民の程度、平均寿命、失業率、女性の労働参加率、55~64歳人口の労働参加率、生産性、利子率などについて感度分析を実施している。
- 政策のシミュレーション(改革の不実行、退職年齢の引上げ、医療保険支出の抑制、教育・訓練関連支出の増加、早期の(他の分野の)歳出削減、より遅い時期の(他の分野の)歳出削減)を実施している。

¹⁴⁾ なお、EUの長期財政推計の持続可能性評価指標であるS1は2050年時点で債務残高対GDP比を60%とするために必要な収支改善幅を示しており、ドイツ独自の長期財政推計のS1とは目標とする債務残高対GDP比の水準が異なる点に留意する必要がある。

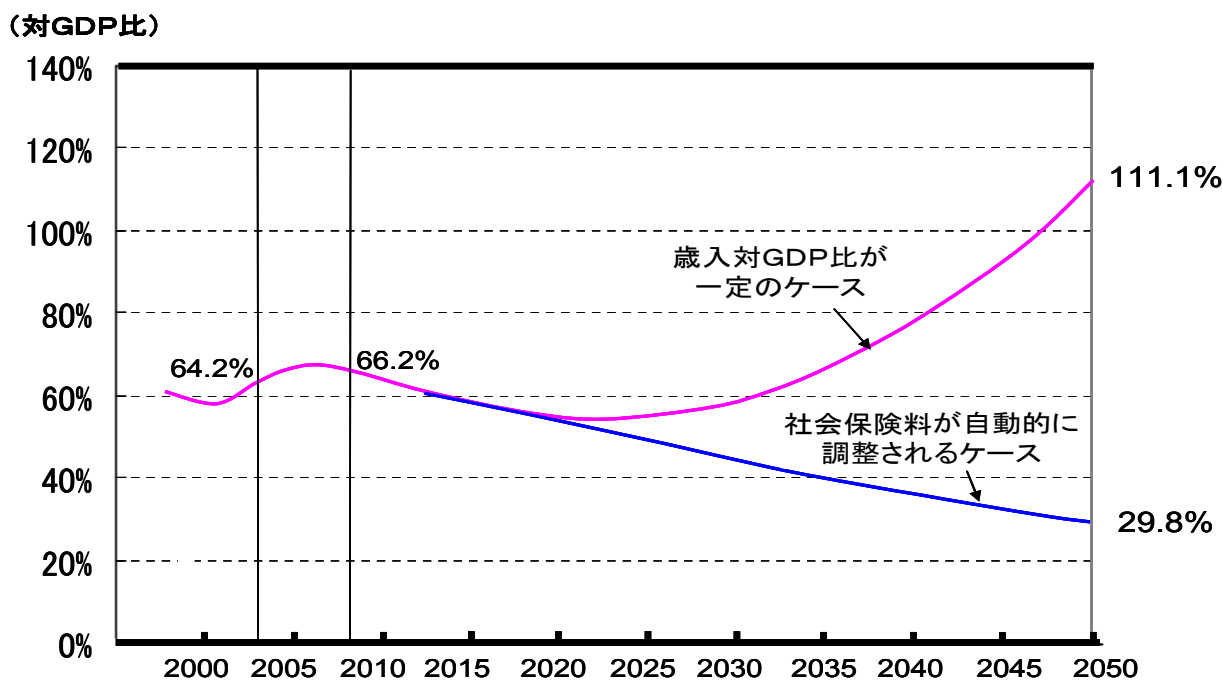
¹⁵⁾ 異時点間の予算制約を満たすための収支改善幅であり、EUの長期財政推計の持続可能性評価指標S2と同じ概念のものである。

前述の経済前提・支出・収入に関する仮定（収入については、人口動態の変化に伴う社会保険料の自動的な調整による増収を考慮に入れないケース）に基づく推計の結果、財政赤字は当初減少するものの、2050年度には対GDP比で▲7.0%となる。また、債務残高対GDP比については、2035年ごろまで60%近辺で抑制されるものの、2050年度には111.1%まで急激に増加する。

一方、人口動態の変化に伴う社会保険料の自動的な調整による増収を含めた場合は、債務残高対GDP比は推計期間の終了時まで継続的に減少し、2050年度には29.8%となる¹⁶。

推計結果を総括すれば、現行政策のままでは将来債務残高が急増し、持続不可能な状態に陥ることを示唆する一方で、当初はむしろこれまでの改革の成果によって高齢化関連支出対GDP比が低下し、2030年代ごろまでは現行の水準を維持できるという結果になっており、人口動態の変化による影響への対応についてしばらく猶予があることを示している。

(図1)債務残高の推移(1998-2050年度)



また、基本シナリオの推計の結果、サステナビリティ・ギャップはそれぞれ以下のとおりとなっている。

¹⁶ このほか参考のケースとして、2009年度以降歳出・歳入の対GDP比が一定で推移した場合の債務残高対GDP比の推移も示されており、2050年度で15.1%まで減少する結果となっている。

(表4)基本シナリオにおけるサステナビリティ・ギャップ (%)

基本シナリオ	S 1	S 2
歳入（社会保険料）の自動調整を考慮しない場合	1.22	1.51
歳入（社会保険料）の自動調整を考慮に入れる場合	0.13	-0.27

なお、移民の程度、平均寿命、失業率、女性や55～64歳人口の労働参加率、生産性、利子率などについての感度分析が行われており、それぞれ高い場合と低い場合でどの程度サステナビリティ・ギャップが変化するかを分析している。例えば、生産性については、50%上昇した場合と35%減少した場合、利子率については50%増加した場合と35%減少した場合、などの試算が行われている。結果は表5のとおりである。

(表5) 感度分析の結果 (%)

	サステナビリティ・ギャップ		基本シナリオとのギャップ	
	S 1	S 2	S 1	S 2
基本シナリオ	1.22	1.51	-	-
人口動態				
平均寿命が想定を上回るケース	1.36	1.80	0.14	0.24
平均寿命が想定を下回るケース	1.04	1.19	-0.18	-0.32
移民の数が想定を上回るケース	0.84	0.90	-0.38	-0.61
移民の数が想定を下回るケース	1.76	2.31	0.54	0.80
労働市場				
高失業率のケース	2.20	2.89	0.98	1.38
55～64歳の労働参加率が想定を下回るケース	1.70	2.04	0.48	0.53
女性の労働参加率が想定を上回るケース	0.92	1.15	-0.30	-0.36
生産性上昇率及び利子率				
生産性が想定を下回るケース	1.36	1.60	0.14	0.09
生産性が想定を上回るケース	1.03	1.43	-0.19	-0.08
利子率が想定を上回るケース	1.74	1.69	0.52	0.18
利子率が想定を下回るケース	0.67	1.34	-0.55	-0.17
医療関連				
罹患率が想定を下回るケース	0.70	0.60	-0.52	-0.91
医療の進歩	2.84	4.39	1.62	2.88
医療の進歩と罹患率の低下を合わせたケース	2.07	2.94	0.85	1.43

また、政策についてのシミュレーションも行っており、具体的には、①2000年代前半の年金制度改革及び医療制度改革が実施されていなかった場合、②退職年齢の引上げが行われた場合、③医療保険支出の抑制が行われた場合、④教育・訓練にさらに支

出を増加させた場合、⑤早期に（他の分野の）歳出削減を実施する場合、⑥より遅い時期に他の分野の歳出削減を実施する場合について試算を行った結果が示されている。

（表6） 政策シミュレーションの結果 （％）

	サステナビリティ・ギャップ		基本シナリオとのギャップ	
	S1	S2	S1	S2
基本シナリオ	1.22	1.51	-	-
政策シミュレーション				
改革が実施されないケース	1.46	1.95	0.24	0.44
年金支給開始年齢を67歳に引き上げるケース	1.10	1.32	-0.12	-0.19
医療・介護の支出を抑制するケース	0.67	0.46	-0.55	-1.05
教育・訓練により多くの資源を投入するケース	1.65	1.89	0.43	0.38
その他の歳出を早期に削減するケース	0.22	0.44	-1.00	-1.07
その他の歳出を遅く削減するケース	0.76	0.79	-0.46	-0.72

最後に、「長期的な財政の持続可能性に関する報告」の結論として、同報告は今後の長期的な財政の見通しを示すとともに、これまで行われた改革の結果と今後の更なる改革の必要性を示すことができたという点で意味があるものと総括されている。実際、長期財政推計によって、それまで実施された年金制度改革や医療制度改革等の社会保障制度改革は、一定の成果を挙げていることを示す一方、持続可能性を確保するためには、更なる改革が必要であることが具体的な数値により示されていると言える。

同報告書では、長期財政推計の感度分析の結果に基づき、更なる改革を行うべき分野として、社会保障制度改革のほかに、雇用と成長を促すための労働市場改革が挙げられている。また、出生率の低下傾向の転換を図ることも必要であることを強調し、政府だけでなく、企業や社会全体で少子化問題に取り組むべきことが主張されている。さらに、より早期に対策を行う方が持続可能性を確保する効果が大きくなること、長期的な財政の持続可能性を確保することは今後の最重要課題であることを主張して締めくくっている。

<参考文献>

- ・ドイツ連邦財務省 “*Report on the Sustainability of Public Finances*”
http://www.bundesfinanzministerium.de/cln_04/nn_3790/DE/Service/Downloads/Abt_I/Monatsbericht/Downloads/0609121a1001_templateId=raw.property=publicationFile.pdf
- ・財政制度等審議会財政制度分科会『海外調査報告書(平成18年5月)』
- ・厚生労働省『海外情勢報告(2004年～2005年)』