

## 財政制度等審議会海外調査報告書（ドイツ）

### 1. 1990 年代における財政健全化の取組

#### 【ポイント】

- ドイツ統合に伴う旧東ドイツ地域への財政移転などのため、1990 年代前半に財政状況が悪化した。
- 1993 年に締結されたマーストリヒト条約によるユーロに加盟するための基準を達成する必要があり、1990 年代後半に歳出・歳入両面から財政再建への取組が行われた。その結果、1990 年代後半の好景気とあいまって、2000 年まで財政収支は改善され続けた。

ドイツ経済は 1992 年以降景気後退局面に入り、1993 年にはマイナス成長となるほど経済が低迷した。さらに旧東独地域支援等のための財政需要も重なったことから、財政収支が悪化し、1996 年には連邦政府の財政赤字が当時の過去最大となる 401 億ユーロを計上することとなった。また、EU 通貨統合の参加基準であるマーストリヒト基準をクリアするためには強力に財政赤字削減を推進する必要があった。

このような経済情勢の下、ドイツ連邦財務省は、1995 年 5 月に「中期財政戦略」を策定し、「1996 年～2000 年の間、政府支出の伸びを名目 GDP の伸びよりも 2 ポイント以上下回らせることにより、一般政府支出の対 GDP 比をドイツ統一前の水準である 46% まで引き下げる」とこととともに、「歳出削減により 2000 年までに一般政府財政赤字の対 GDP 比を▲1% まで引き下げる」目標を設定した。この中期財政戦略は、財務省独自の戦略であり、政府を拘束するものではなかったものの、連邦財務省が財政再建に取り組む姿勢を国民・市場に明確なシグナルとして送る意味があった。さらに、1996 年 3 月には、「中期財政戦略」を引き継いだ「財政政策 2000」を策定し、「対称的財政政策（歳出削減と同時に税・社会保険料の負担率も低下させる。）」という考え方を導入して歳出削減に努めることとした。

このような財政健全化の方針の下、1996 年予算は、旧東独地域向け支出の削減、失業扶助の削減、公務員の定員削減などを実施し、当初予算ベースで 43 年ぶりに歳出総額の削減を達成した。さらに 1997 年予算においても、失業関連給付の削減、年金支払経費の削減、公務員賃上げ抑制・定員削減、児童手当引上げの延期などを実施し、歳出総額を 2 年連続で前年以下に抑制した。これらの歳出削減の結果、一般政府財政赤字対 GDP 比は▲2.7% となり、財政赤字に関するマーストリヒト基準をクリアすることとなった。

さらに、1998 年以降の予算は、社会保障費や利払費の増加により歳出総額が再び増加に転じたものの、その他の経費の歳出抑制を継続したことに加え、歳入面においても、年2~3%の経済成長による增收、1998 年の付加価値税の引上げ（15%→16%）、1999 年の電気税創設・鉱油税引上げなどにより財政収支が改善し、2000 年には 239 億ユーロまで財政赤字を削減（連邦政府決算ベース）することに成功した。

（参考 1）1990 年代後半の財政収支の推移

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
歳入	211,741	192,781	193,488	204,679	220,644	220,524
（伸び率）	-1.5%	-9.0%	0.4%	5.8%	7.8%	-0.1%
歳出	237,576	232,920	225,950	233,619	246,869	244,405
（伸び率）	-1.4%	-2.0%	-3.0%	3.4%	5.7%	-1.0%
財政収支	▲ 25,835	▲ 40,138	▲ 32,461	▲ 28,940	▲ 26,225	▲ 23,880
名目経済成長率	3.8%	1.8%	2.1%	3.1%	2.6%	2.6%

（歳入、歳出及び財政収支の単位は百万ユーロ）

（参考 2）1990 年代における財政健全化への取組

- ◆ モラトリアム原則（「新規予算は同等の既存措置の削減を条件」とする原則）を 1994 年から導入
- ◆ 歳出面の取組
  - 1996 年：旧東独地域向け支出 ▲170 億マルク  
失業扶助の削減 ▲37 億マルク  
定員削減 約 1 万 5 千人（約▲4.3%）
  - 1997 年：失業関連給付削減 ▲95 億マルク  
年金支払経費の節減合理化 ▲25 億マルク  
公務員の賃上げ抑制・定員削減 ▲30 億マルク  
児童手当引上げ 1 年延期 ▲30 億マルク 等
- ◆ 歳入面の取組
  - 付加価値税の引上げ：1998 年（15%→16%）→+ 約 113 億マルク
  - 連帯付加税の導入：1995 年（法人税・所得税の 7.5%）→ + 約 300 億マルク
  - 電気税の導入、鉱油税の段階的引上げ：1999 年 + 約 122 億マルク  
→ 年金保険料率軽減の財源に充当

## 2. 2000 年代前半における財政状況

### 【ポイント】

- 2000 年代前半に入り、再び景気が後退したことに加え、年金給付、失業給付関連の支出が増大したことなどから、財政収支が悪化した。
- 歳入面については、経済成長と雇用の促進を促すべく、「税制改革 2000」に基づき抜本的な減税政策を講じたため、税収も低下している。

### (1) 2000 年代の財政状況

ドイツ経済は、1990 年代後半から 2000 年までにかけて好調であったが、2001 年に起こった同時多発テロ及び IT バブルの崩壊により、同年以降、2000 年代前半にかけて低迷することとなった。この間、失業率は高い水準で推移し、過去最悪となる 12%台を記録するなど、雇用の低迷がこれまで以上に大きな社会問題となつた。さらに、ドイツでは企業への税負担が重く、国際競争力を阻害しているとの批判がなされるなど、グローバル社会への対応が大きな課題となつてゐた。このような経済情勢を背景に、シュレーダー政権は、企業の国際競争力を高めるとともに、雇用を促進して経済成長を促すことを目的として、大幅な減税政策を盛り込んだ「税制改革 2000」を策定した。

この減税政策により、2000 年代前半は税収が低下し、少子高齢化の進展及び失業者の増大により社会保障関連支出が増大したこととあいまつて、財政赤字が再び拡大した。2002 年には再び財政赤字が対 GDP 比▲3%を超過する見込みとなり、2003 年も同様に▲3%を超過することが見込まれるなど、経済・財政は危機的な状況に陥りつつあった。このような経済情勢を打開すべく、当時のシュレーダー首相は、2003 年 3 月に労働・社会保障等に関する構造改革プログラム「アジェンダ 2010」を発表した。

その後、シュレーダー政権は、失業保険改革・年金改革などを実施するとともに、他の分野においても歳出抑制に努め、2005 年当初予算では歳出総額を前年以下に抑制することとした。しかしながら、一般政府財政収支は、2005 年及び 2006 年には対 GDP 比で▲3.3%となる見込みであり、一時期より改善されているものの、依然としてマーストリヒト基準を超過しており、過剰財政赤字手続が再開（同手続については 2005 年を是正期限として 2003 年 11 月に一時停止されていた。）される厳しい状況にある。

このような状況を受け、2005 年 11 月に誕生したキリスト教民主・社会同盟及び社会民主党による大連立政権は、引き続き歳出削減に努めるとともに、増税によって財政を健全化する方針を示した。具体的には、2007 年 1 月から付加価値税率を 16%から 19%へ引き上げるとともに、所得税率を引き上げることとし、これらを盛り込んだ法案を 2006 年 2 月に閣議決定した。

(参考 1) 2000 年代の連邦政府財政収支の推移

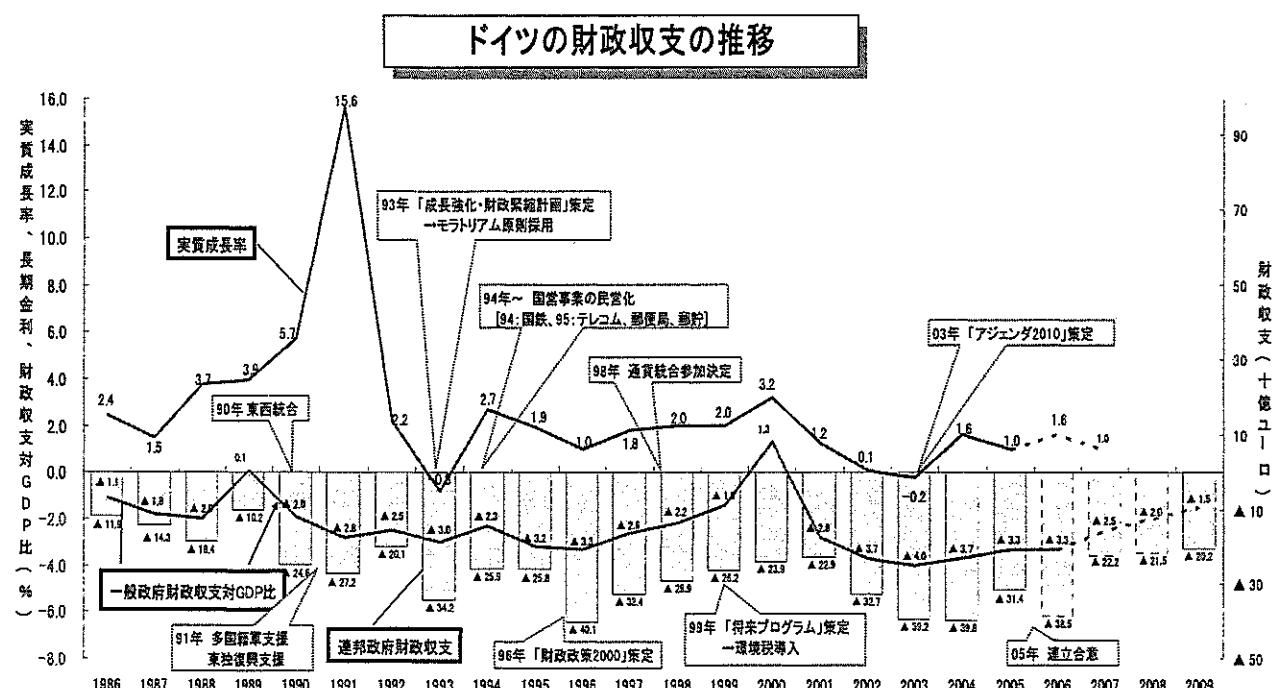
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
歳入	220, 206	216, 624	217, 528	211, 834	228, 409	223, 210
(伸び率)	-0. 1%	-1. 6%	0. 4%	-2. 6%	7. 8%	-2. 3%
歳出	243, 145	249, 286	256, 703	251, 594	259, 849	261, 700
(伸び率)	-0. 5%	2. 5%	3. 0%	-2. 0%	3. 3%	0. 7%
財政収支	▲ 22, 939	▲ 32, 662	▲ 39, 175	▲ 39, 760	▲ 31, 402	▲ 38, 490
名目経済成長率	2. 2%	1. 6%	1. 0%	2. 3%	1. 3%	2. 2%

(注 1) 2005 年までは実績、2006 年は当初予算

(注 2) 歳入、歳出及び財政収支の単位は百万ユーロ

出典 : Finanzbericht2006 等

(参考 2) ドイツの財政収支の推移



(参考 3) ドイツの失業率及び失業者数の推移

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
失業率 (%)	10. 4	11. 4	11. 1	10. 5	9. 7	9. 4	9. 8	10. 5	10. 5	11. 7
失業者数 (万人)	398	440	427	410	389	385	406	438	439	486

出典 : ドイツ連邦銀行資料

## (2) 2000 年代前半に財政収支が悪化した要因

### ① 歳出面の要因

2000 年代に入って再び財政収支が悪化した主な要因は、経済不況に加えて減税を実施したことにより税収が低迷したこと、失業者の増加により失業給付が増加したこと、及び高齢化の進展により年金給付が増加したことが挙げられる。

2000 年予算から 2005 年予算の歳出について項目別に推移を見ると、「労働者年金保険給付」、「失業給付関連」が大幅に増加しているほか、防衛を含む「一般行政サービス」関係支出が約 84 億ユーロ、「教育・科学等」関係支出及び「交通及び通信」関係支出が合わせて約 30 億ユーロ増加している。これは、交通インフラ整備、教育、研究開発は将来に向けた投資とみなされており、これらの分野については国際競争力を高めるためにも積極的に投資すべきである、と考えられていることによる。

(参考 4) 連邦政府予算の項目別歳出額の推移

(単位：百万ユーロ)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	実績	実績	実績	実績	実績	予算
一般行政サービス	39,486	47,756	48,302	48,003	47,135	47,932
教育、科学、研究及び文化	9,888	10,633	10,956	10,936	10,995	11,714
社会保障、戦後処理及び賠償	100,761	102,034	111,855	118,299	120,555	128,064
(うち 労働者年金保険給付)	65,007	69,116	72,868	77,257	77,388	77,937
(失業給付関連)	13,161	12,777	14,756	16,532	19,298	29,150
保健及びスポーツ	609	1,003	985	1,048	909	923
住宅、地域整理及び自治体共同業務	2,297	2,200	2,237	1,826	2,025	1,794
食糧及び農林業 並びにエネルギー、水利、商工業及びサービス業	14,431	12,344	7,880	10,699	1,812	6,291
交通及び通信	9,404	9,775	10,021	10,096	10,123	10,522
収益事業、一般不動産、資本資産等	16,042	13,869	16,932	16,205	14,311	9,487
一般財政経済	51,486	43,530	40,119	39,591	39,209	37,574
歳出合計	244,405	243,145	249,286	256,703	251,594	254,300

出典 : Finanzbericht2006

(参考 5) ドイツの高齢化の割合等

ドイツの 65 歳以上の高齢者の割合 : 16.4% (2000 年) → 20.4% (2010 年)

ドイツの 65 歳以上の高齢者の数 : 1444 万人 (2002 年) → 約 1537 万人 (2004 年)

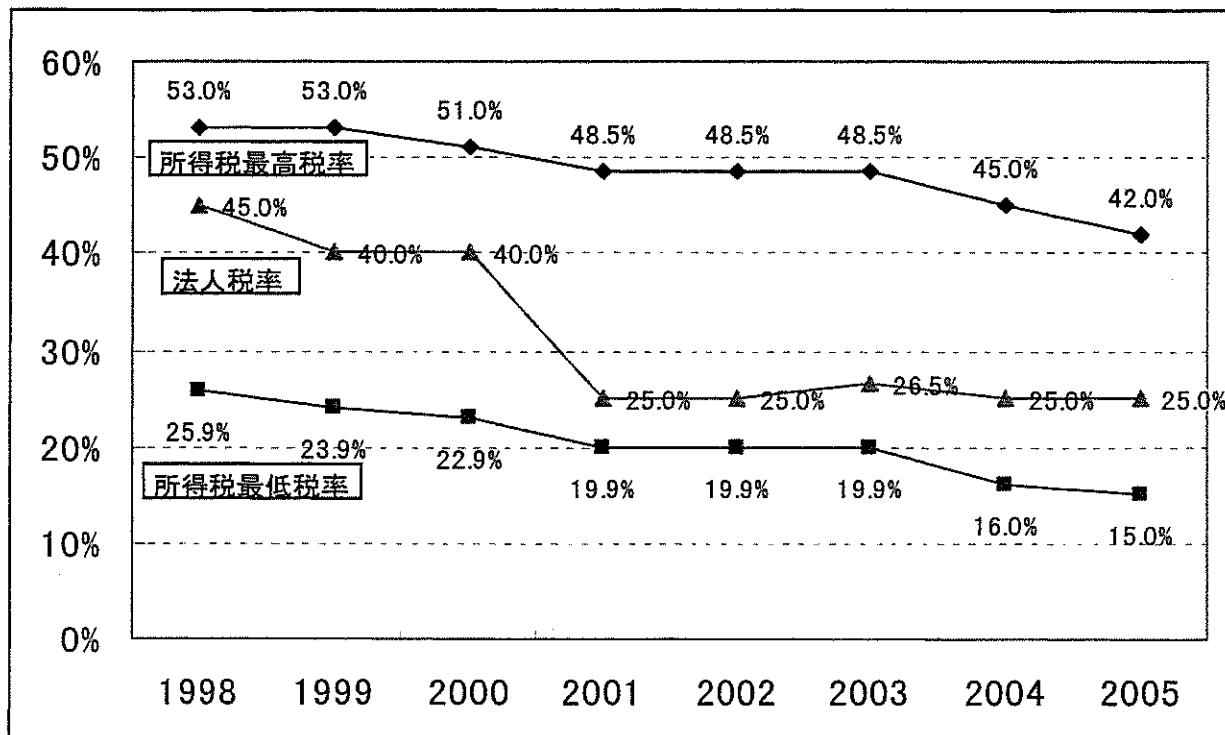
## ② 歳入面の要因

歳入面については、税収は2001年から2003年にかけて減少し、その後も伸び悩んでいる。その要因として、1999年以降、「税制改革2000」などにより、段階的な所得税率の引下げや法人税率の引下げなどが実施されたことが挙げられる。具体的には、所得税の最高税率を53%（1998年）から42%に、最低税率を25.9%（1998年）から15%に引き下げるとともに、法人税率を45%（1998年、留保分）から25%に引き下げている。このような減税措置により経済成長を促進しようとしたが、結果的には予想するほどのポジティブな効果は得られず、税収が伸び悩むこととなった（その一因として、例えば所得税減税による消費刺激効果については、ドイツが輸出依存型経済の国であるため、効果がかなり薄れてしまうことに加え、必要とされる痛みを伴う改革が実施されないことへの国民の不安が貯蓄性向を高めている、という見解もある。）。

そのほか、税収が低迷した要因として、法人税の課税方式をEU各国により整合的なものへ変更（注）した際に、移行のため一時的に法人税を支払わなくてよい時期が生じたこと、たばこ税を増税した結果、逆に税収が低下したことも、規模が大きいものではないが財政収支が悪化した一因に挙げられる。

（注）ドイツでは、2001年から、法人税と配当所得に関する負担調整の方式として、それまでの完全インピュテーション方式から、最大で配当額の半分を株主の個人所得税の課税ベースに加える方式に変更した。

（参考6）1990年代後半から2000年代前半における法人税・所得税率の推移



出典：ドイツ連邦財務省資料

(参考7)連邦政府の税収と成長率の推移

(税収の単位:百万ユーロ)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
税収（実績）	174,598	192,423	198,774	193,765	192,046	191,881	187,005	190,149
実質成長率	2.0%	2.0%	3.2%	1.2%	0.1%	-0.2%	1.4%	0.9%
名目成長率	2.6%	2.4%	2.5%	2.5%	1.5%	0.9%	2.3%	-

出典:Finanzbericht2006等

### 3. 2000年代前半における財政健全化の取組

#### 【ポイント】

- 当初の財政再建の目標として、2006年までに財政収支を均衡させることとしたが、景気後退が予想以上に長引いたことなどから、現在は、2007年までにマーストリヒト基準（財政赤字対GDP比▲3%以内）をクリアすることが当面の目標となっている。
- 2000年代前半は緊縮財政路線を堅持した。その結果、政府支出の対GDP比は過去最低の水準まで低下している。今後も引き続き歳出規模抑制に取り組むこととしている。
- 歳入面については、「税制改革2000」に基づく大幅な減税政策を講じてきた結果、国民の税負担は非常に低い水準となっており、今後は増税政策による財政再建に舵が切られようとしている。

#### (1) ドイツにおける財政健全化目標

1999年6月、「雇用、成長及び社会の安定を確保するための将来プログラムドイツを再生する」(以下「将来プログラム2000」)が閣議決定され、社会保障関係費の抑制、補助金の廃止、行政のスリム化によって2003年までに約767億ユーロ(1500億マルク)以上歳出を削減し、連邦政府の財政収支均衡を2006年に達成することが目標として設定された。

しかしながら、その後の景気低迷や社会保障関係費の増加により、2006年予算での財政収支均衡の目標達成は困難な状況であるどころか、2002年予算から5年連続で財政赤字対GDP比が▲3%を超過することが確実となっており、まずはマーストリヒト基準をクリアすることが喫緊の課題となっている。

このような厳しい財政状況を踏まえ、メルケル大連立政権は、歳出・歳入両面から財政再建に取り組む姿勢を示している。歳出面については、引き続き歳出抑制に努め、名目公的支出の伸び率を2006年まで1%以下に抑制するとともに、2008年までに名目

公的支出対 GDP 比を 43.5%まで減少させることとしている。

また、2006 年 2 月に発表され、EU 委員会に提出された「ドイツ安定化プログラム 2006」においては、付加価値税の引上げなどにより、2007 年には財政赤字対 GDP 比を ▲3%以内に抑制し、その後も着実に財政赤字を削減する見通しを示した。また、債務残高対 GDP 比についても、2007 年以降減少する見通しが示されている。

(参考 1) 一般政府財政赤字及び債務残高の見通し等

	2005	2006	2007	2008	2009
財政赤字対 GDP 比	-3.3%	-3.3%	-2.5%	-2.0%	-1.5%
債務残高対 GDP 比	67.5%	69.0%	68.5%	68.0%	67.0%

出典：ドイツ安定化プログラム 2006

さらに、今後の財政健全化に際しては、上述のような量的な改善だけでなく、予算のクオリティを向上させることも課題とされ、具体的には、予算の方式(トップダウン予算)、アウトプットへの着目等がテーマとされている。また、持続可能性もクオリティの 1 つとみなされており、経済成長の促進や社会保障制度改革が持続可能性を高め、予算のクオリティを高めるものと考えられている。

なお、成長を促進するような投資としては、ヒューマンキャピタルへの投資である教育関連や研究開発投資が重要であり、建設投資は資産が残るという観点で望ましいという考え方を見直す必要がある、とされている。

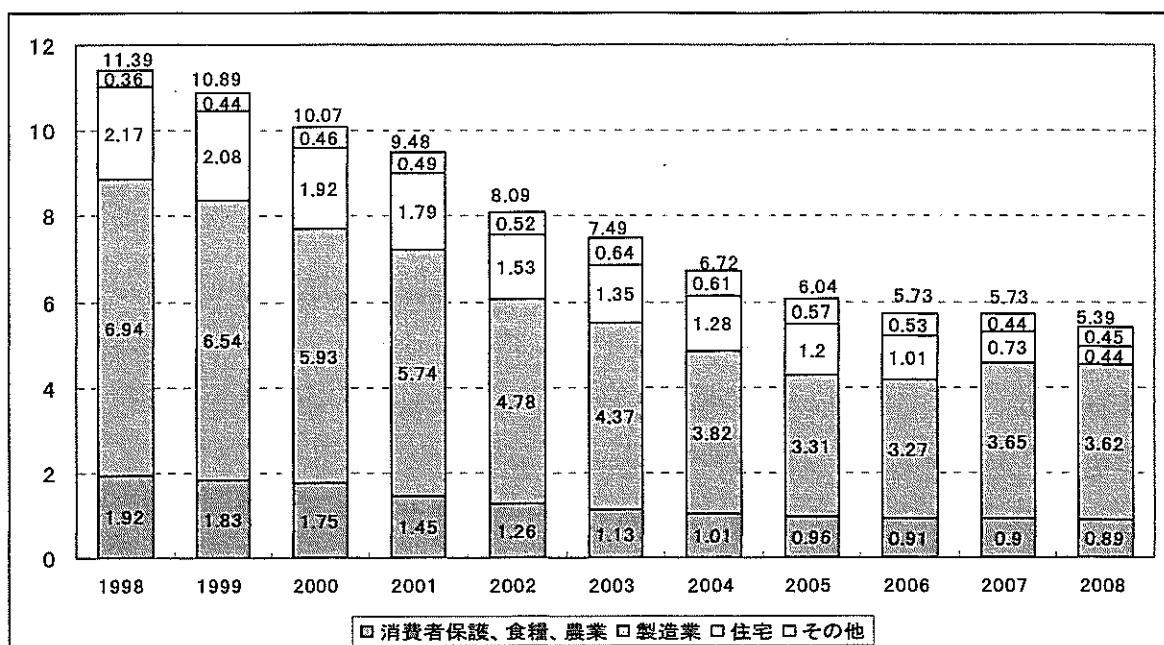
## (2) 歳出抑制の取組

1990 年代末から 2000 年代前半においては、財政赤字の拡大を背景として、シュレーダー政権による緊縮的な財政運営が実施された。実際、1999 年から 2003 年における歳出の平均伸び率は 1%以下に抑制されており、2004 年には公的部門による支出の対 GDP 比は 46.9%（前年比▲1.2%）となり、1991 年以来の最低水準となった。

2000 年代前半の具体的な歳出抑制策としては、各種補助金の廃止が挙げられる。連邦政府からの各種補助金は、1998 年から 2005 年の間に約 114 億ユーロから約 60 億ユーロへとほぼ半減した（なお、2006 年には自宅の購入、建設の際の補助金や通勤距離に応じた所得控除の一部を廃止するほか、連邦政府から法定疾病金庫への補助金についても徐々に引き下げる方針を立てており、さらに今後も引き続き各種補助金及び所得控除の廃止を進めることとしている。）。

## (参考2) 連邦政府による財政支援の推移

(単位: 10億ユーロ)



出典: ドイツ連邦財務省「財政の持続可能性に関する報告書」

また、公務員人件費については、1999年に閣議決定された「将来プログラム2000」において、人件費の削減や国家機関の縮小を掲げている。さらに、2003年8月には、「リフォーム・パケット」を発表し、国家公務員の休暇手当を廃止するとともに、クリスマス手当を50~60%に減額することとしている（休暇手当・クリスマス手当は賃金の約1ヶ月分）。

このような歳出抑制の取組の結果、連邦予算における公務員人件費は2000年代前半においてほぼ横ばいで推移している。

## (参考3) 「将来プログラム2000」に盛り込まれた内容

- 大臣、次官、議員の給与を据え置く。
- 大臣、政務次官の退職金を劇的に削減する法律案を提出する。
- 今後2年間、現役の公務員の給与と退職した公務員の恩給の引上率は、高くとも年金やその他の社会保障給付の引上率とする（物価スライド分だけに抑制されるという意味）。
- 国家機関の縮小と公務員の削減に徹底的に取り組む。それゆえに連邦行政機関のポスト削減は今後4年間一貫して継続される（年間1.5%の恒常的な官職の縮小）。

## (参考4) 連邦予算における公務員人件費の推移

(単位: 10億ユーロ)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
人件費	26.5	26.8	27.0	27.2	26.8	26.9	26.2	26.2	26.3	26.2

出典: Finanzbericht2006 2007~2009は見通し

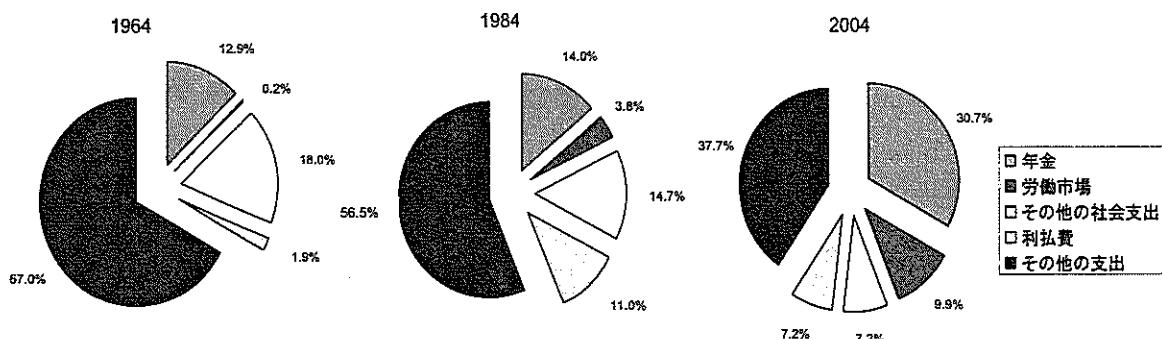
先に掲載した分野別歳出額の推移をみると、「食糧及び農林業」、「エネルギー・水利・商工業・サービス業」、「収益事業、一般不動産、資本資産及び特別財産」関係で歳出が削減されているほか、一般財政経済関係支出も大きく削減されており、広範な範囲で歳出削減に取り組まれている様子が伺える。

また、社会保障関係費の増加が顕著であるが、2001年の年金改革において支給開始年齢の一部引上げを実施するなど、歳出抑制に努めている。

このように、2000年代前半のドイツは徹底した歳出抑制に取り組んでおり、今後も財政健全化のため歳出抑制に取り組むこととしているものの、一方で、予算編成の基本的な方向性として、教育、研究開発、交通インフラ整備など将来に向けた投資を確保すべきであるとしており、裁量的経費における歳出削減の余地は狭まりつつある。

実際、2004年予算においては連邦予算のうちほぼ半分を社会保障関係費が占めており、利払費や人件費を含めれば約7割を占めていることからも、裁量的経費の削減には限界があることは明らかである。このため、今後は社会保障制度改革による社会保障関係支出の抑制に努めるとともに、租税特別措置の廃止・縮減、付加価値税の増税などを実施することにより財政の健全化を図る必要があるとされている。

#### (参考5)歳出構造の変遷



出典：ドイツ連邦財務省「財政の持続可能性に関する報告書」

#### (3)歳入面での取組

シュレーダー政権は、経済成長・雇用促進及び企業立地としての魅力を高めることによる国際競争力の強化を目的として、「税制改革2000」を策定し、所得税・法人税の大額な減税を実施しており、その規模は1998年に比べて約500億ユーロの減税となると見込まれていた。

##### (参考6)「税制改革2000」の主な内容

所得税：最低税率を2005年までに22.9%から15%に引下げ

最高税率を2005年までに51%から42%に引下げ

ゼロ税率適用限度額を 6902 ユーロから 7664 ユーロに引上げ  
法人税：税率を 40%（留保分）又は 30%（配当分）から一律 25%へ引下げ

したがって、2000 年代前半においては財政健全化のための増税措置は、各種租税控除の廃止・縮減を除いてほとんど見られないが、財政赤字の拡大を防ぐため、ドイツテレコム、ドイツポストなどの政府保有資産を売却することで歳入不足を補填してきている。

このように、「税制改革 2000」によって、ドイツは租税負担を大きく引き下げてきたが、他方で 2000 年代前半のドイツ経済は低迷した結果、歳入は伸び悩み、長期債務残高の対 GDP 比も増加しており、財政状況が悪化している。このような状況の下、メルケル大連立政権は 11 月の連立合意において、財政再建のため付加価値税や所得税を増税することとしており、今後は歳出・歳入両面から財政再建に取り組む姿勢を明らかにしている。

具体的には、2006～2009 年の財政計画において、財政再建のために総額 1200 億ユーロの財政赤字を削減しなければならないとしているが、このうち、500 億ユーロを付加価値税増税等で賄うこととしている。残りの 700 億ユーロは支出のカットと税の優遇措置の廃止で賄うこととしており、その内訳はそれぞれほぼ半分ずつであるとされている。なお、連邦財務省担当官によれば、付加価値税の引上げは、短期的には景気に対してマイナスの影響を与えるが、長期的には増税しても最も問題の少ない手法の一つであるとの見解が示されている。

#### （参考 7）連立合意による増税措置

- ・付加価値税率を 3%引き上げる（16%→19%：2007 年 1 月 1 日施行。引上げによる增收分のうち 3 分の 2 は財政再建に、3 分の 1 は労働コストの引下げ（失業保険料率 6.5%→4.5%）に充当する。）。
- ・所得税の最高税率を引き上げる（42%→45%）。（高額所得者（年収 25 万ユーロ以上の独身者、年収 50 万ユーロ以上の夫婦）に適用：2007 年 1 月 1 日施行）

#### （4）ドイツにおける経済見通しについて

ドイツでは、連邦経済技術省が年に 2 回、春・秋に経済見通しを発表しているが、連邦経済技術省の担当官によれば、経済見通しの際の金利の前提については、現行金利を据え置きにしているとのことである。また、中期財政計画における見通しも同様とされている。

また、2005 年 10 月に連邦財務省は「財政の持続可能性に関する報告書」を発表し、人口構成の変化により将来の財政の姿がどのようになるか試算をしているが、金利については、やはり現行の金利を据え置きとしている。

(参考8) ドイツ連邦財務省「財政の持続可能性に関する報告書」の経済前提

	2003～2010	～2020	～2030	～2040	～2050
GDP成長率	1.9%	1.7%	1.4%	1.3%	1.1%
実質金利	3.5%	3.5%	3.5%	3.5%	3.5%

なお、ドイツでは連邦経済技術省のほかに、六大経済研究所及び五賢人委員会でも経済見通しを行っているが、五賢人委員会の経済報告において、経験的には、金利の方が成長率より高くなっています。これが長期的にも続くものとの考えが示されている。

※ 五賢人委員会：連邦政府の経済諮問機関であり、大学教授又は経済研究所研究員から選任された5名の委員により構成される。政界、経済界、労働組合のいずれからも独立した学術的な立場から、毎年11月中旬に経済見通しや政策提言を公表している。

六大経済研究所：①ドイツ経済研究所(ベルリン)、②ハンブルグ国際経済研究所、③ifo 経済研究所、④キール世界経済研究所、⑤ハレ経済研究所、⑥ライン・ウェストファーレン(エッセン)経済研究所、の六つの民間経済研究機関で構成される。年2回の経済予測をドイツのほか、主要国についても公表している。

#### 4. 社会保障制度改革

##### 【ポイント】

- 少子高齢化の進展及び雇用の低迷により、社会保障制度改革及び労働市場改革が急務となつたことから、シュレーダー政権は、「アジェンダ 2010」を発表し、年金・医療・失業保険制度改革を相次いで実施した。
- 年金保険制度については、リースタ一年金による個人積立の奨励や、持続可能性要素の年金スライド式への導入が行われており、また、2012年から年金支給開始年齢を段階的に67歳まで引き上げることとされている。
- 医療保険制度については、患者の自己負担増加や医療保険対象範囲の見直しが実施され、今後さらに抜本的な改革が予定されている。
- 失業保険については、モラルハザードを防止すべく、失業給付と生活扶助を統合する改革が実施された。この改革により、長期的には失業給付関連支出が減少し、財政再建に寄与することが期待されている。
- 社会保障制度の持続可能性への懸念から、私的に備える必要性の認識が高まっている。

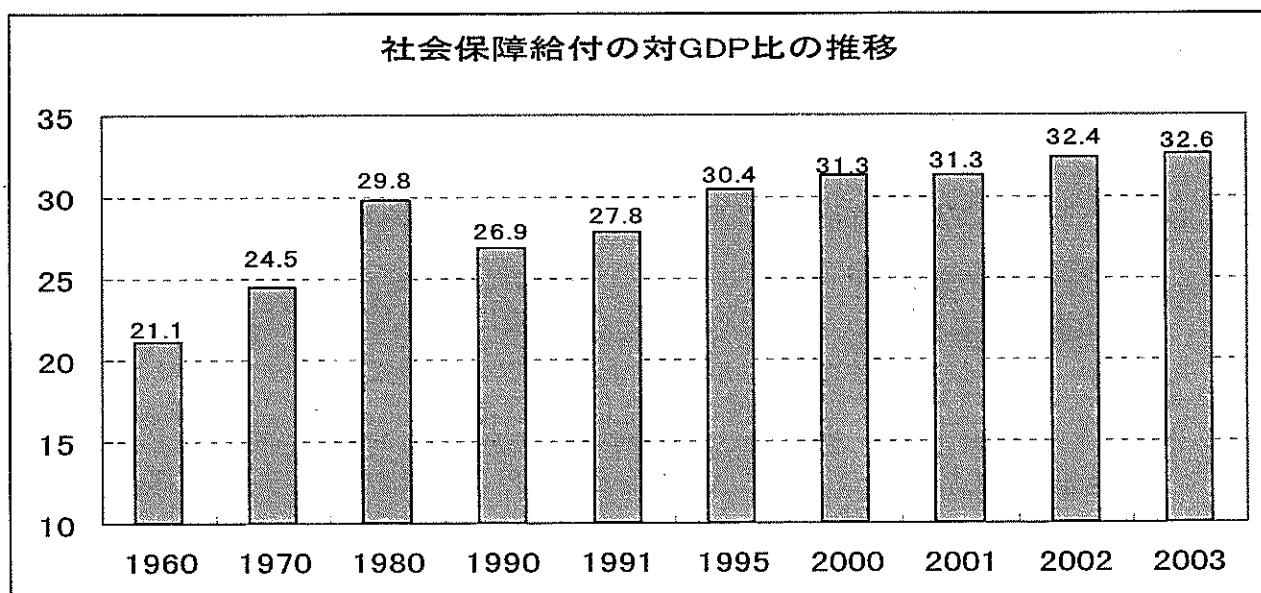
## (1) 社会保障制度全般について

ドイツの社会保障制度については、年金・医療・介護・失業保険制度が確立されているが、これらに係る保険料の負担は、2003年時点で年金保険・医療保険・介護保険・失業保険を合計すると42%（労使折半）になっている。「税制改革2000」の実施により税負担はかなり低下してきている一方、国民負担率は2003年時点で53.3%、そのうち社会保障負担率は24.7%を占めている状況にあり、社会保障に係る負担は非常に高い状態にある。シュレーダー政権は、このような社会保障に係る高度の負担が企業の国際競争力や雇用創出能力を失わせているとの認識に基づき、社会保障制度改革を自らの政権の重要な政策課題と位置付けた。

2002年11月、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に、パート・リユールップ教授を委員長としたリユールップ委員会を発足させた。委員会は、4つ（年金、医療、介護、総括）のワーキンググループに分割され、それぞれの分野において議論を重ね、2003年8月28日に社会保障改革案答申をシュミット保健社会相へ手交の後、一般公開を行った。

さらに、2003年3月、シュレーダー首相は連邦議会における所信表明演説で、雇用政策・社会保障政策を含む包括的な構造改革案「アジェンダ2010」を発表した。その後、同年10月には医療保険近代化法、12月には短期的年金改革法、2004年3月には中長期的年金改革法が成立した。また、雇用に関しては2003年12月に成立したハルツ第IV法の施行により失業保険制度が抜本的に改正された。

（参考1）社会保障給付の対GDP比の推移



出典：ドイツ連邦社会保健省 sozialbericht2005

## (2) 年金制度改革

### ① ドイツの年金制度

ドイツの年金制度は、1階建ての年金制度が分立しており、被用者のうち労働者（ブルーカラー）については労働者年金、職員（ホワイトカラー）については職員年金保険に原則強制加入となっている。自営業者については職域毎の自営業者年金が設けられ、任意加入となっており、国民皆年金とはなっていない。財源は、労使折半の保険料（2004年1月時点で19.5%）及び国庫補助であり、労働者年金及び職員年金の場合は約30%程度が国庫負担となっている。

### ② 2000年代前半の年金制度改革

シュレーダー政権は、少子高齢化の進展及び雇用の低迷という経済社会情勢を背景として、年金保険料の負担を抑制するとともに、給付水準の引下げや個人年金の拡充などを実施すべく、2000年代前半に数次に渡って年金改革を実施した。その概要は以下のとおりである。

#### (i) 「年金改革法」(2001年5月)

- ・保険料率上昇の抑制（2020年まで20%以下、2030年まで30%以下を維持）
- ・年金スライド方式の変更による給付水準の引下げ（ネットの所得代替率で70%から67%に引下げ）
- ・積立方式の私的年金（リースタ一年金）の導入。加入は任意。積立金から生じる利子所得に対する非課税措置などの優遇措置を講じている。
- ・婚姻中の夫婦年金分割選択制を導入
- ・育児期間の給付額計算上の優遇措置を、従来の3歳から10歳までの児童を持つ者に拡大

#### (ii) リユールアップ委員会報告（2003年）による公的年金改革案の概要

##### ・年金支給開始年齢の引上げ

年金支給開始年齢を、現行の65歳から67歳に引き上げる（1年に1ヶ月ずつ引き上げ、2035年までに67歳に引き上げる。）ことを提案

※ ただし、前提として、高齢労働人口が増加することになるため、労働市場における目覚ましい改善と長期にわたる勤労に対する意欲を後押しするための施策も併行して実施される必要があるとしている。

また、年金支給開始年齢の引上げが可能な状態であるかを検討するため、2008年に支給開始年齢が高齢労働者の社会経済に与える影響について報告書を公表することとしている。

- ・給付額の調整

給付額計算に際し、新たに「サステナビリティ・ファクター」という要素を考慮することを提案。勤労者数に対する受給者数の比率が上昇した際に、自動的に給付額削減が行われる。

- ・年金改定の延期

毎年7月1日に行われる年金改定を、翌年1月1日に延期することを提案（実質的に2004年度の年金改定を2005年度へ延期）

(iii) 公的年金保険法改正（「短期的年金改革」2003年12月）と公的年金保険持続法の成立（「中長期的年金改革」2004年3月）

リユールップ委員会の提言がなされた後、2003年12月には公的年金保険法の改正（短期的年金改革）、2004年3月には「公的年金保険持続法」（中長期的年金改革）が成立した。その概要は以下のとおりである。

（公的年金保険法の改正）

- ・年金保険料率を19.5%（労使折半）に維持する。
- ・保険料凍結のため、2004年の年金スライドを行わない。
- ・年金受給者に対する介護保険料全額負担を義務付ける（従来は半額負担であり、半額は年金保険者が負担）。

（公的年金保険持続法）

- ・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。
- ・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。
- ・将来の年金水準（45年加入の平均的賃金の労働者の年金額を現役労働者の税・医療保険及び介護保険料控除前所得と比べたもの）を2030年時点で43%を下回らないようにする。

※ 公的年金保険持続法では、支給開始年齢の引上げ（2035年までに65歳→67歳）も提案されたものの、2008年までに人口高齢化及び労働市場の状況について報告書を作成することを定めるに留まった。しかし、その後2005年11月に誕生した大連立政権により、2029年までに支給開始年齢を67歳まで引き上げることとされている。

### ③ 現状と今後の課題と動向

2000 年代前半に実施された改革により、改革を実施しなかった場合に比べ 2004 年で 1%、2005 年で約 0.6% 程度保険料率を引き下げる効果があったとされている。また、持続可能性要素の導入等により、公的年金制度の持続可能性はある程度高まった。しかしながら、平均寿命の伸び及び雇用の低迷により、給付期間が伸びる一方で保険料収入が低迷しており、今後更なる持続可能性を確保する措置が必要な状況にある。

このような状況を踏まえ、メルケル大連立政権は、連立合意において支給開始年齢を 2012 年から段階的に引き上げ、2035 年までに 67 歳にすることを盛り込み、(さらにその後、引き上げ期限を 2029 年に修正) 2007 年に法制化することとしている。一方、保険料率については現行 19.9% であるが、保険料率の上昇は労働コストの上昇から雇用に悪影響を与えかねないため、2020 年までは 20% 以下、2030 年までは 22% 以下に抑制することとしている。

また、年金給付については、現在の所得代替率は 53% 程度であるが、2030 年には 43% 程度へと引き下げられることが予測されている。このような状況であることから、補完的な年金の役割が高まっており、リースターワークへの加入を促進する租税特別措置も講じられている。導入から間もないこともあり、現在のリースターワークへの加入割合は 5% 程度であるが、公的年金制度の持続可能性について政府が説明をしてきた結果、私的年金の必要性への国民の認識が高まってきており、今後、同年金への加入率は増加することが予測されている。

## (3) 医療保険制度改革

### ① ドイツの医療保険制度

ドイツの医療保険制度は、一般労働者や学生、年金受給者を対象とした一般制度と、自営農業者を対象とした農業者疾病保険とに大別され、地区、企業などを単位として設置されている公法人である疾病金庫を保険者とし、当事者自治の原則の下に運営されている。一般制度は、一定所得以上の者及び官吏は強制適用でない点で皆保険制度とはなっていない（公的医療保険でカバーされる者は、2004 年時点では 85% 程度）。

財源は、労使折半で負担する保険料であり、当事者自治の原則に従い、国庫補助は原則として行われていない。保険料率は疾病金庫ごとに定められており、その平均は 2004 年時点で 14.27% である。

また、ドイツでは医療費の伸び率を保険料収入の基となる基礎賃金の伸びの範囲に抑える目標が掲げられている。開業医の診療報酬については、地区疾病金庫などの保険者代表と保険医協会が診療報酬総額を約束することとなっており、病院については、金庫側が個別に病院と交渉し、薬剤費の支出上限などを設定し、病院側が上限を守る

責任を持つこととなっている。なお、この医療費伸び率管理については、薬品業界や疾病金庫からは大きく批判されている。

## ② 2000 年代の医療制度改革

2000 年代前半において、まず、病院への全面的な包括支払い制度の導入など意欲的な内容を含む 2000 年保健改革法が医療提供側の激しい抵抗を押し切る形で成立したが、医療費抑制効果を十分に挙げることができなかつた。

その後、2002 年には平均保険料率が史上初の 14%台に上るとともに、大幅な赤字が見込まれる事態に追い込まれた。このため、同年 11 月には薬剤費の削減や診療報酬のゼロシーリングなどの緊急措置を内容とする保険料率安定化法を成立させ、2003 年 1 月から実施することとした。

その後さらに抜本的な制度改革として、ドイツの医療制度改革関連法（医療保険近代化法）が 2003 年 10 月に成立し、2004 年 1 月より施行されることとなつた。その概要は以下のとおりである。

### i ) 公的医療保険の給付対象の見直し

- ・歯科補綴を公的医療保険の追加保険又は民間保険によりカバー（2005 年より）
- ・出産手当など公的医療保険にそぐわない給付を対象から除外し、税財源で補う（たばこ税の増税による税収を充当）。

### ii ) 傷病手当金給付の勤労者負担

- ・疾病金庫から給付された傷病手当金を、事業主負担のない勤労者のみの保険料から給付する。

### iii ) 診察費用の自己負担額の拡大

入院：1 日 10 ユーロを上限に年 28 日まで徴収可能とする。

外来：紹介状がある診療は 3 ヶ月に 10 ユーロ、紹介状がない診療はこれに加え 1 回あたり 10 ユーロを上限に徴収可能とする。

負担は年収の 2%（慢性疾患は 1%）を上限とする。

### iv ) 医薬品の自己負担の拡大

原則 1 割、最低 5 ユーロから最高 10 ユーロを負担することとし、処方箋なしで入手可能な医薬品は原則患者による全額自己負担とする。

### v ) 保険料率の引下げ

疾病金庫平均 14. 4% から 13. 6% に引下げ

そのほか、薬品についてはおよそ 2 年おきに規制の見直しが行われており、現在、薬品費用抑制法案が国会で審議されている。

### ③ 現状と今後の課題

2000 年代前半の医療保険制度改革は、例えば初診料の導入について、制度改正直後は病院に行く者の数が減少するなどの効果が現れたものの、最近は元に戻りつつあるなど、制度の持続可能性を確保するほどの効果は発揮していない。さらに、医療技術の進展により医療費用が増大するとともに、高齢化の進展及び雇用の低迷により医療保険財政が圧迫されることが見込まれている。また、連邦政府から疾病金庫への補助は一部の例外を除き行われていないが、その一部の例外についても、2006 年には 45 億ユーロ、2007 年には 20 億ユーロ、2008 年には 0 に削減することとされている。

医療保険制度の中長期的な構想として、現在、SPD は資本所得も含めた所得全体で保険料を算定した上での国民皆保険制度の導入を主張しており、一方で CDU／CSU は保険料定額支払い方式（所得比例を止めて、一定額を支払うというもの。扶養者も支払い義務が生じるため、その意味で算定ベースは広がる。）を主張している。SPD の提案は既存の制度の算定ベースを広げることを主眼においたものであるのに対し、CDU の提案は給付にどれだけ必要かを考えて頭割りをしたものであり、保険料と労働付帯コストが直接結びつかない特徴を有している。

この違いは 2005 年の総選挙の際にも一つの争点となつたが、総選挙後の大連立政権の合意において、2006 年夏までに方針を決めて、2007 年 1 月から施行する予定となっている。

なお、連邦財務省担当官やマックスプランク研究所によれば、今後は医療についても年金と同様に、個人が私的に老後の備えを積み立てていく必要がある、という見解を示している。

#### （参考 2）リユールップ委員会による提言

2003 年、リユールップ委員会は今後の医療保険制度について、市民保険方式と定額保険料方式の二案を示した。第 1 案である市民保険方式（又は国民皆年金方式）は、公務員・自営業者も公的医療保険に強制加入させ、家賃・利子所得も保険料の付加対象とし、保険算定限度額を引き上げるというものである。第 2 案の定額保険料方式は、被保険者が毎月約 210 ユーロの定額保険料を負担することとし、低所得者には負担増を緩和するため国庫負担を導入する、というものである。当時与党であった SPD 政権は、2003 年 11 月、第 1 案を採用して市民保険方式の導入を目指すこととしたが、一方、CDU／CSU は定額保険料方式を導入することを主張した。

### （4）介護保険改革

介護保険制度は、1995 年から導入されており、原則として全国民に加入を義務付けている（民間医療保険加入者は、原則として民間介護保険に加入することが義務付けられている。）。保険料率は 1.7% であり、その負担については労使折半とされている。なお、国庫補助

は行われていない。

介護保険は、家庭での介護に限定されていたこともあり、導入当初は黒字であったが、病院介護にも適用されるようになると財政は悪化した。2005年は年3億ユーロの赤字となっており、積立準備金を取り崩している状況にある。

2000年代前半には、リュールップ委員会で提言された子供のいない者の介護保険料の上乗せを法制化しているが、それ以外に目立った制度改正は実施されていない。しかしながら、高齢化の進展により介護保険財政は悪化していることから、2005年11月の大連立政権による連立合意において、公正かつ持続可能な介護保険制度を確立すべく、2006年に法案を提出することを政権公約としている。

なお、リュールップ委員会報告においては、上記の提言のほか、2010年から制度を抜本的に改革し、①現役世代・年金生活者共通の保険料率は1.2%とし、現役世代は別途0.5%を自分の将来の介護のために積み立て、年金生活者からは別途2.0%の保険料を徴収する、②給付を毎年スライドする、③在宅給付の水準の引上げ、などの構想が示されている。

また、マックスプランク研究所によれば、今後の改革の重要な観点として、やはり今後は自己責任が大きくなり、若い世代が各自で将来のために資金を積み立てるようにする必要がある、としている。ただし、民間の介護保険については、若いうちから加入することを求められることから、私的な市場が発展するかどうかは国民の意識次第であるが、現在はまだ様子見の状況にある。また、民間の介護保険に加入しなくても生活保護があるためモラルハザードを生じる可能性があるが、子供に負担をかけたくないという心理により生活保護への依存に歯止めがかかっており、少なくとも現在は深刻な問題になっていないとしている。

## (5) 失業保険制度改革

### ① ドイツの失業保険制度と2000年代前半の改革

ドイツでは2000年代前半に経済が低迷し、失業率が高い水準で推移していたが、その一因として失業者への保護が手厚く、就労意欲を阻害する状況にあったことが挙げられる。

具体的には、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いなかったこと、特に②については、前職の賃金の57%の水準を、いわば無期限に給付するものであったことから、就労意欲を減退させるものといわれていた。このため、失業保険制度の改革は、「アジェンダ2010」による労働市場改革

の中でも最重要課題とされた。

このような状況を踏まえ、シュレーダー政権はハルツ第IV法を成立させ、2005年1月から施行することとした。同法により、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④失業給付Ⅱを、就労能力のない者には⑤社会扶助の制度によることとした。特に、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が強化されることとなった。

(参考3) 改正前の失業保険制度と改正後の失業保険制度の比較

①失業手当	②失業扶助	③社会扶助
社会保険料を財源とした給付(給付期間は最長32ヶ月) 【財源】連邦政府負担	【対象者】失業保険給付期間が終了した失業者 【給付水準】前職の賃金の57% (子供がない場合53%) 【財源】連邦政府負担	【対象者】生活困窮者 【給付水準】月額295ユーロ (旧東独地域は283ユーロ) 【財源】地方政府負担
 失業給付Ⅰ 社会保険料を財源とした給付(従来の「失業手当」と同様) ※2006年より給付期間が原則12ヶ月に短縮される予定	 失業給付Ⅱ 【対象者】失業保険給付期間が終了した就労能力のある長期失業者 【給付水準】月額345ユーロ(旧東独地域は331ユーロ) →旧失業扶助受給者にとって収入減 【財源】連邦政府負担  ※就労忌避に対する制裁の強化 受給者は、斡旋された「無理のない職」への就労を正当な理由なく拒否した場合、給付額が減額(3ヶ月にわたって30%削減)。	 ⑤社会扶助 就労能力のない者に限定

※ 就労能力の有無の判断については、自分の教育を受けた職業ができるか、という考え方と何かの就業ができるか、という2つの考え方があるが、失業保険についても後者の考え方に基づくこととし、具体的には1日に3時間働けるか、が判断基準とされている。

なお、従前の社会扶助が地方政府負担であるのに対し、改正後の失業給付Ⅱは連邦政府負担であることも注目に値する(失業扶助と社会扶助の統合により、地方政府にとってみれば生活困窮者に対する生活保護の負担が減少するため、地方政府の財政負担軽減の一環としても位置付けられていた。)。

そのほか、労働市場改革として以下のような取組が行われている。

i) 失業給付の支給期間短縮(2006年2月1日施行)

失業給付の給付期間を、最長32ヶ月(57歳以上、被保険者期間64ヶ月以上の場合)から、原則12ヶ月(全年齢、被保険者期間24ヶ月以上の場合)、最長18ヶ月(55歳以上、被保険者期間36ヶ月の場合)とした。

ii ) 解雇保護法の一部改正（2004年1月1日施行）

(a) 解雇保護法の緩和

従来、従業員規模5人以上の小企業が追加雇用により6人以上となった場合は、一律全ての従業員に解雇保護法の制限※が適用されていたが、2004年1月1日以降の新規雇用によって総従業員数10人を超えない場合は、当該新規採用者に解雇保護法の規定を適用しないこととした。

※ 6ヶ月を超えて中断なしに雇用関係にあった被雇用者の解雇が社会的に不当であると認められる場合、当該解雇は無効とされる。

(b) 解雇対象者の選択基準（「社会的選択基準」）の明確化

経営上の理由による解雇の場合、解雇者対象者の選択基準を企業勤続期間、年齢、扶養義務、重度障害の有無の4点に限定し明確化した。他方、①知識、能力及び業績により雇用継続の必要性がある場合、②企業の人員構成の安定のために企業に正当な理由が存在する場合には、特定の労働者を解雇対象から例外的に除外できる旨を明記した。

(c) 退職補償金制度における金額の確立

半月分の給与に勤続年数をかけた額であることを明記した。

iii ) 新規企業における有期労働契約期間の延長（2004年1月1日施行）

2004年1月1日以降新規設立された企業は、設立後4年間は合理的な理由なく労働者の雇用期間を4年間とすることが可能となった（従来の有期労働契約期間は2年間までとされていた。）。

iv ) 連邦雇用庁改革（2004年1月1日施行）

名称を連邦雇用機関と改名し、独立性の強化、職務内容の簡素化、職員の再配置による就職支援機能の強化、より効率的な職業紹介の実施等の改革を推進した。

## ② 現状と今後の課題

ハルツ第IV法施行により、2005年度の連邦政府の労働市場関連歳出は大幅に増加することとなった。その原因は、新規失業者の増加と、移行のための仲介コストによるものとされている（長期的な失業者に対する給付が失業保険金庫から分けられ、社会保障システムに組み込まれ、連邦政府から支出されることになった。そのため、煩雑な事務手續が生じ、コストが増加することとなった。）。

しかしながら、長期的には失業者を労働市場に復帰させることを目的としていることから、財政再建に寄与するものと捉えられている。なお、ハルツ第IV法の評価は2006年末に実施されることとなっている。

また、ドイツ統一による影響及び近年の景気の低迷により、失業保険金庫はここ10～15年間赤字であり、国庫により補填される状況が続いているが、2007年以降、赤字補填としての補助金を貸付に変更することが検討されている。

なお、メルケル大連立政権は、労働付帯コストを引き下げるため、2007年以降、上述の付加価値税率3%引上げのうち1%分の充当と失業保険金庫の節約により、失業保険料率を2%引き下げるとしている。

#### (6) 社会保障制度に係る公費負担について

ドイツの社会保障制度は、年金保険及び失業保険には公費が投入されているが、医療及び介護保険制度には原則として公費負担がなされていない（ただし、今後の公費の投入の可能性が排除されているわけではない。）。公費が投入される考え方としては、例えば、年金は個人の将来の生活を確保するだけでなく、家族負担の調整、ドイツ統合に伴う調整など公共的な課題もカバーしているため、とされている。さらに、法律上、将来の年金請求権は所有権とみなされており、その範囲として過去に支払った保険料分は所有権であると認められ、その資金が足りなければ、公費を投入しなければならないこととなる。

ドイツ経済研究所では、年金保険への国庫負担額は年々増加しており、財政が悪化している最大の要因の一つであることから、財政再建のためには国庫負担を減らすことが重要であると認識している。また、年金の問題は年金制度の枠内で解決すべきであるにもかかわらず、これまで痛みを伴う改革をせずに国庫負担を増やすことで対応してきたことに大きな問題がある、という見解もあった（他方で、財政当局によれば、国庫負担をなくして保険料引上げだけで対応する場合は保険料率を19.5%から27～28%に上げなければならず、給付削減だけで対応する場合は30%削減しなくてはならないことから、国庫負担なしでは制度が成立し得ない状況になっているとしている。）。

また、世代間の公平性を確保するためにも、税制について、年金受給者にも同じように課税される間接税への移行が必要である、という意見もあった。

## 5. 国と地方の税財政改革について

### 【ポイント】

- 国・地方ともに財政状況は極めて厳しい状況にある。
- 2000 年代前半に市町村税の基幹である営業税の改革が試みられたが頓挫してしまい、失業給付制度の見直しにより自治体財政の改善を図ることとなった。
- 現在、連邦制度改革において、地方にも財政再建のインセンティブを与えるべく、過剰財政赤字による EU からの制裁金の配分割合を設定することなどが議論されている。

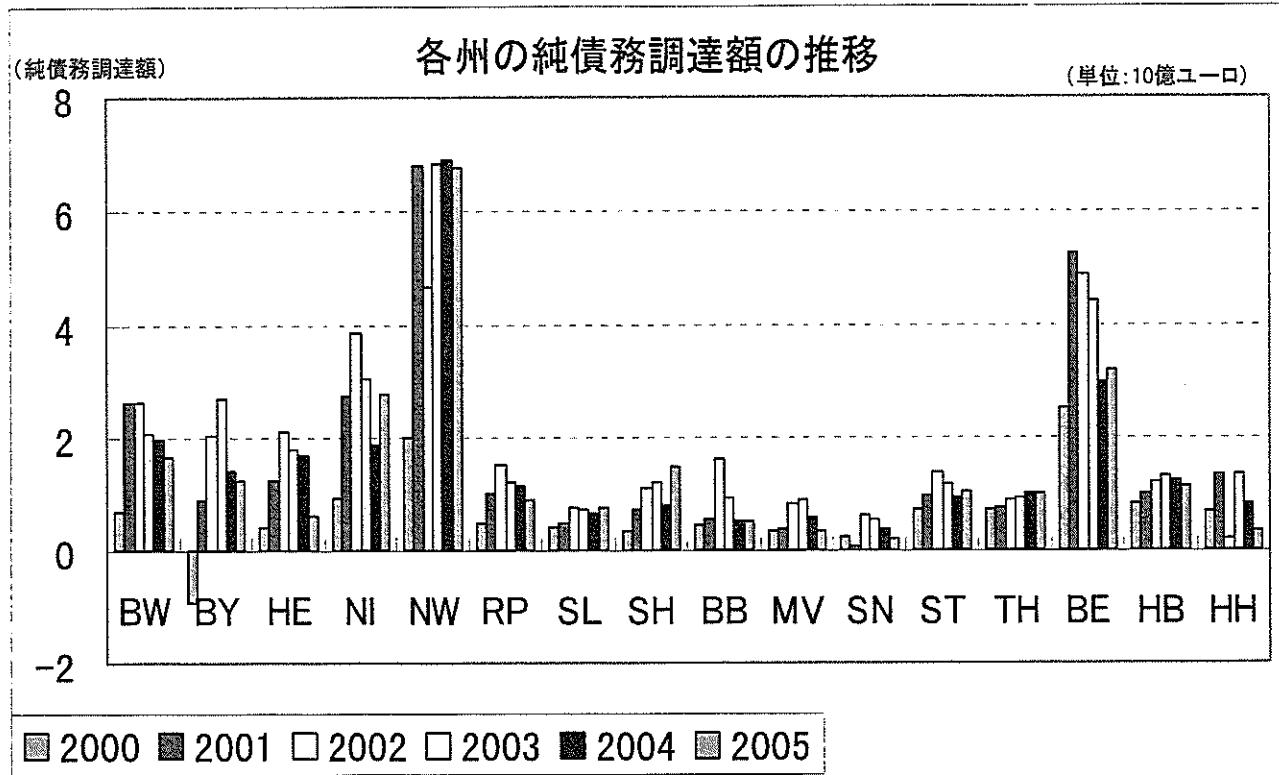
### (1) 地方財政の現状

ドイツの地方政府は、16 の州政府及び市町村から構成される。各州は固有の憲法を持ち、議院内閣制に基づく州議会と州政府を持つ一つの国家とみなしうる存在である。さらには、通常、州の首相や州大臣等から連邦参議院が構成され、連邦議会、連邦政府とともに連邦法の審議を行っている。2000 年代前半においては、連邦議会では野党であった CDU／CSU が州政府の議席を多く有していた結果、連邦参議院議員に同党の議員が多くなり、連邦議会で成立した内容が連邦参議院で否決されることも多かった。このような地方政府と連邦政府のあり方を見直すべく、現在、連邦制度改革が議論されている。

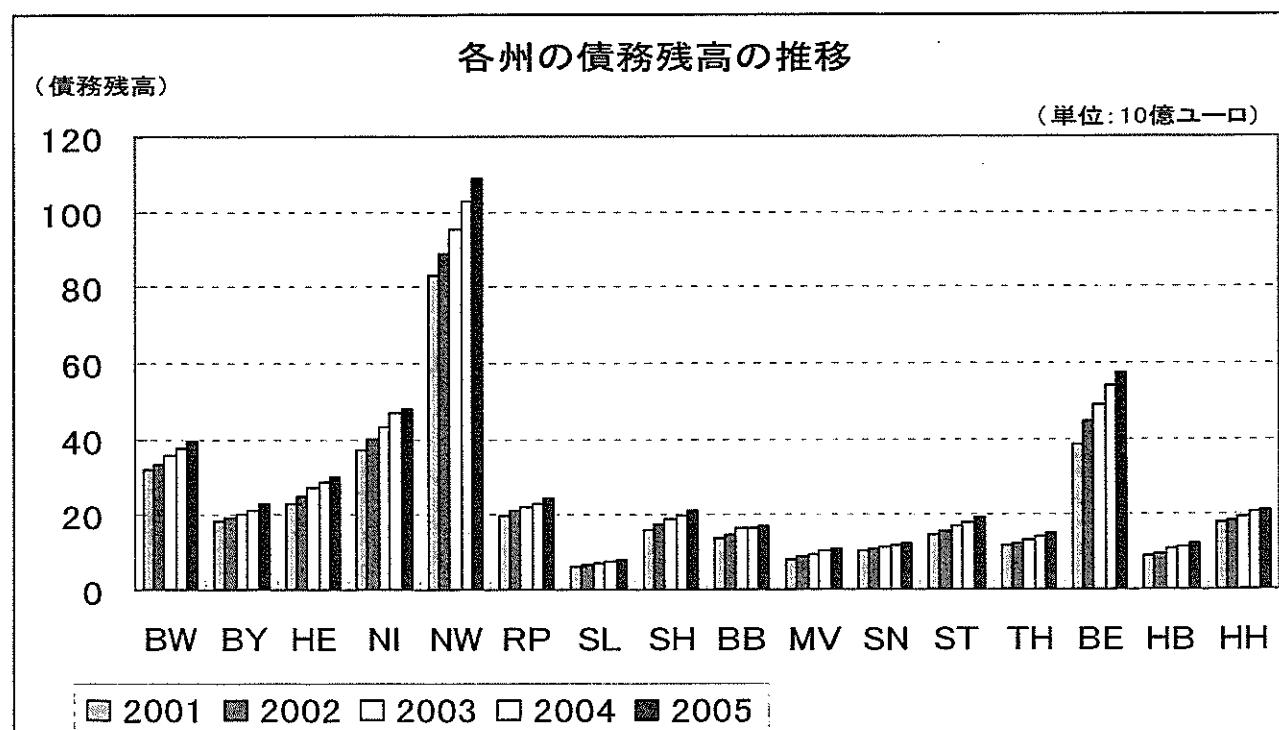
地方政府の財政状況は、連邦政府と同様、1990 年代後半は比較的良好であったが、2001 年に入り、財政赤字が急に拡大することとなった。全州を合計した純債務調達額は、2000 年は 100 億ユーロ以下に収まっていたが、2001 年は 258 億ユーロまで増加し、その後も 2003 年には 300 億ユーロを突破する水準まで悪化した。2005 年の純債務調達額は 241 億ユーロと幾分改善されたが、依然として厳しい状況にある。

また、このような厳しい財政状況の結果、2000 年代前半では全州で債務残高が増加しており、全州の合計では、2001 年の 3,577 億ユーロから、2005 年には 4,683 億ユーロへと拡大している。

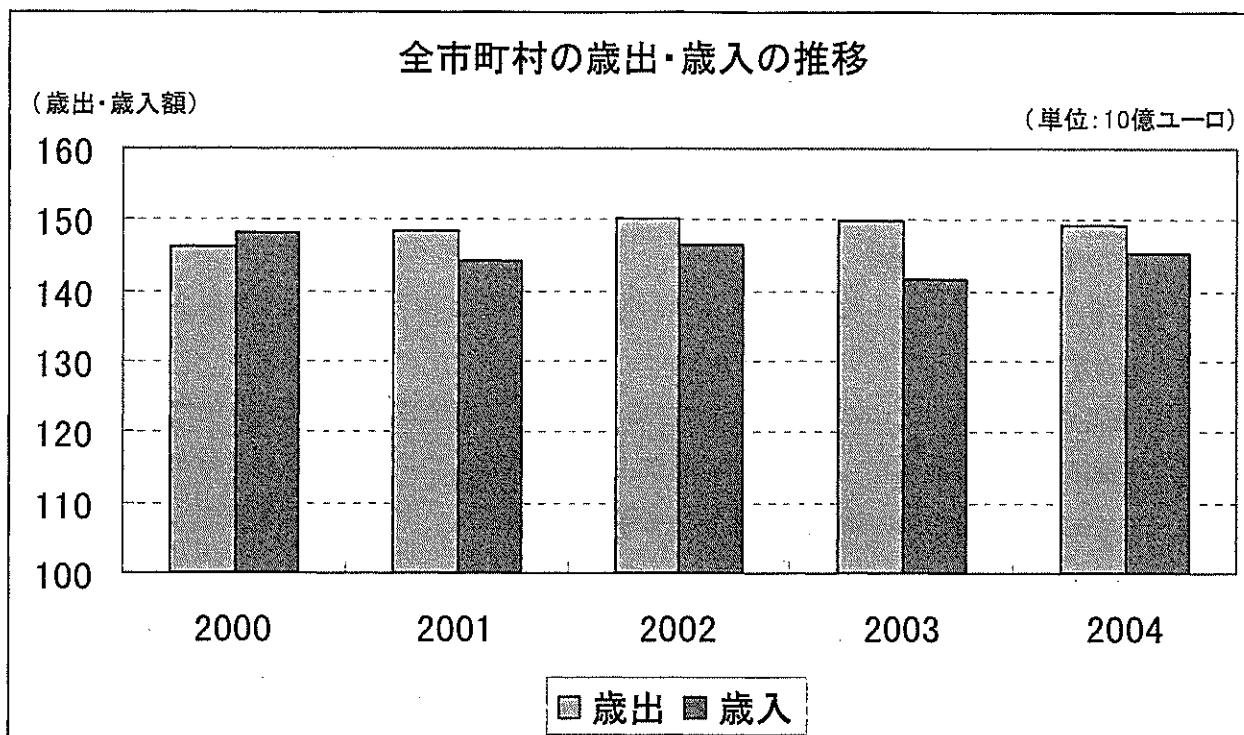
(参考1) 2000年代前半の16州の財政状況



(参考2) 2000年代前半の各州の債務残高の推移



(参考 3) 2000 年代前半の全市町村の歳出・歳入の推移



出典：ドイツ連邦財務省資料

## (2) 連邦と州の財政調整制度について

### ① 連邦補充交付金

ドイツの地方政府間財政調整は、まず、付加価値税等の共有税が各州に配分され財政調整がなされた後、さらに財政力が強い州から弱い州へと調整交付金が交付されることとなっており、州相互間の水平的調整が行われることが特徴的である。

このような水平的調整を経てもなお財政力格差があり、調整する必要がある場合には、連邦から連邦補充交付金が交付されることとなっている。連邦補充交付金は、①不足額補充交付金、②旧東ドイツ地域特別需要補充交付金、③移行期補充交付金、④財政再建特別補充交付金、⑤行政運営特別需要補充交付金があるが、これらは使途を特定されない一般交付金である。なお、2001 年の連邦補充交付金の総額は 129 億ユーロで、連邦歳出に占める割合は約 5.3%、州政府の歳入に占める割合は約 4.5%であり、財源に関する地方政府の国への依存度は低い。

### (参考 4) ドイツの税目

ドイツの税目は、共有税、連邦税、州税、市町村税に分類される。各分類の主な税目は以下とのおりである。

- ・ 共有税：所得税、法人税、付加価値税
- ・ 連邦税：鉱油税、たばこ税、連帯付加税など
- ・ 州税：相続・贈与税、自動車税、ビール税など
- ・ 市町村税：営業税、不動産税など

#### (参考 5) ドイツの財政調整制度

##### 1. 付加価値税の州間配分

共有税（所得税、法人税、付加価値税）の収税を、連邦政府、州政府及び市町村で分配することとされている。

所得税、法人税については、徴税地主義に基づいて各州間で配分されるため、州の財政力格差を調整する機能は有していない。他方、付加価値税については、各州の財政力及び人口に応じて配分されるため、財政調整機能を有する。

##### 2. 州相互間の調整交付金による水平的調整

財政力測定値が調整額測定値を上回る州が調整交付金を拠出し、下回る州が受け取り、最終的には、交付金を受け取る州の財政力は連邦平均の95%まで引き上げられる。

$$\text{財政力測定値} = \text{州税収} + \text{市町村税の半分} - \text{港湾費用}^1$$

$$\text{調整額測定値} = \text{一人当たり税収の連邦平均}^2 \times \text{補正州人口数}^3$$

1 港湾費用は港湾の維持管理費が莫大であるため特別に控除されている。

2 (各州の財政力測定値の合計) ÷ (補正州人口の合計)

3 人口規模の大きい市町村又は人口密度の高い市町村ほど、人口一人当たりで見ても高い財政需要が必要との考え方から、高い補正計数が適用される。

##### 3. 連邦補充交付金による垂直的調整

調整交付金を通じた州間財政調整後も財政力が連邦全体の平均以下の州に対しては、連邦から交付金が支給される。州間の財政調整で各州の財政力はほぼ均一化されるため、連邦補充交付金による調整は補足的なものとなる(2001年の連邦補充交付金の総額は129億ユーロで、連邦歳出に占める割合は約5.3%、州政府の歳入に占める割合は約4.5%)。

#### ② 連邦から州への特定補助金

連邦から州へ補助金が交付されるのは、以下のケースである。

##### ・ 共同事業

本来州が行うべき事項であっても、連邦国家全体の発展に重要なもので、生活環境の改善にとって必要なものは、連邦がその任務に参加し、一定の経費を

負担することとしている。

(例) 大学及び大学病院の新設・拡充（負担率 50%）

地域経済構造の改善（負担率 50%）

農業構造の改善（負担率 60%）、沿岸保護（負担率 70%）

教育計画（負担率は連邦と州の協議で決定）

学術研究に関するもの（負担率は連邦と州の協議で決定）

・投資のための財政援助：

①経済全体の均衡の搅乱防止、②地域間の経済力格差の調整、③経済成長の促進のいずれかに該当する場合、連邦は州（又は市町村）に対して投資のための財政援助を行うことができる。

共同事業と異なり、連邦は投資事業の選定に参画する権限は有しない。財政援助における具体的な規程（投資対象の範囲、補助率など）は連邦法（連邦参議院の同意が必要）に定められているものと行政合意に定められているものがある。

・金銭給付を伴う連邦法による費用負担

連邦法で金銭給付を州が執行することを定めたものについて、連邦がその金銭給付の費用の一部又は全部を負担する。

（住宅手当 50%、職業訓練助成 65%、教育手当 100%、住宅建設補助 100%）

・連邦委任事務

連邦からの委任によって州が実施する事務について連邦が負担する。

(例) 核エネルギーの生産及び利用、航空交通行政、連邦自動車道路及び遠距離交通用連邦道路、連邦税の州財政官庁による管理など

### (3) 2000 年代の地方税財政改革について

2000 年代前半における地方税財政改革の取組としては、「アジェンダ 2010」に掲げられた市町村財政改革が挙げられる。

2002 年から 2003 年にかけて、市町村の厳しい財政状況の改善を図るため、連邦政府は市町村財政改革委員会を設置し、市町村税の改革及び失業扶助・社会扶助の改革を両軸として検討を進めた。「アジェンダ 2010」でも市町村財政改革が一つの課題に位置づけられ、これを受け 2003 年 8 月に発表された「リフォーム・パケット」においては、営業税の課税ベースの拡大（医師、税理士など 78 万人の自由業者への営業税課税）、付加価値税の市町村への配分割合の引上げ（2.1%→3.6%）により、市町村財政の改善を図ることとされた。

しかし、地方自治体や与党の一部は、営業税の課税ベース拡大に加えて、貸付金利子や賃貸借料収入等、営業課税と独立した費目への課税も求めたことから、結局、営業税改革法案は連邦議会を通過したものの連邦参議院で否決され、頓挫することとなった。このため、社会扶助（自治体負担）と失業扶助（連邦政府負担）を統合し、連邦政府負担とすることで自治体財政の負担軽減を図ることになった。

その後、連邦と州の財政調整の在り方については、連邦制度改革において議論されており、共同支出、共有税など、州の持つべき自立、連邦の持つべき自立についてどう考えしていくか、また、州間の水平的財政調整、連邦・州間の垂直的財政調整（特に付加価値税の配分）をどうするかについて抜本的に見直す必要があるとされている。また、安定成長協定との関わりにおいて、どのように連邦と州に財政健全化のプレッシャーをかけていくかということも一つの課題となっており、例えば、EU の安定成長協定に違反して制裁金が課せられた場合、それを連邦と州でどのように分けるのかということが議論されている（ドイツ安定化プログラムによれば、連邦制度改革の一環として、制裁金の 65%を連邦が、35%を州が負担することが検討されている。）。

#### （参考 6）EU の制裁金

過剰財政赤字が確認された後、EU 財務相理事会による赤字削減の警告がなされるが、その赤字国が警告に従わない場合、当該警告から 2 ヶ月以内に赤字額に応じた無利子預託等の制裁措置が講じられることとなっている。なお、預託額は、GDP の 0.2% + 前年の財政赤字と GDP の 3% の差額の 10%（ただし、GDP の 0.5% が上限）とされている。また、制裁発動の 2 年後も過剰財政赤字が是正されない場合は、当該預託は罰金として没収され、過剰財政赤字でない他の参加国に配分されることとなっている。

## 6. 財政再建に関する国民の認識について

経済に関わった職についている人以外の大多数は財政の現状について知らないというのが現状であるが、元来、第一次及び第二次大戦後のインフレの経験から、国民の気質として財政健全化には好意的である。

これまで見てきたように、2000 年代前半に入ってドイツの財政状況が悪化した主な要因の一つは、景気後退による雇用の低迷及び少子高齢化の進展による社会保障関係支出が増加したことである。このため、財政再建に際しては社会保障制度改革は避けて通ることができず、また、1990 年代後半以降、政府が年金制度の持続可能性について説明を行ってきたこともあり、国民の社会保障に対する認識も変化しつつあり、公的な制度に依存するだけではなく、私的な備えも必要なのではないか、という認識が広まりつつある（ドイツでは、年 1 回、公的年金保険料と将来の年金給付額の予測を年金加入者に送付しており、

このような認識の広まりに寄与したものと考えられる。)。

このような状況であるにもかかわらず、連邦議会での野党が連邦参議院で多数派となっていたため、本当に痛みを伴う改革案は連邦参議院でことごとく否決されて実施されてこなかった。これに対し、国民は大きな不安を抱いており、このため、消費が活性化せず、経済が停滞している理由であると指摘する見方もある。しかしながら、2005年的大連立政権が誕生したことにより、連邦参議院においても政権政党が多数派を構成することとなったことから、連邦制度改革や、本当に痛みを伴うような抜本的な社会保障制度改革を実施するのであればこの機会しかない、という機運が高まっている。

<参考文献>

- ・「2004～2005年 海外情勢報告」(厚生労働省)
- ・仲村優一、阿部志郎、一番ヶ瀬康子「世界の社会福祉年鑑2004」(旬報社)
- ・有森美木「ドイツの年金制度」(財団法人 年金総合研究センター)

