

V. ドイツ

V. ドイツ

【ポイント】

- 連邦政府は、EU の「財政協定」(2013 年) に先立ち、自主的に 2009 年に連邦政府及び州政府の財政収支均衡原則(起債制限)を「基本法」(憲法)に盛り込んだ。連邦政府については 2016 年の原則適用に先駆けて財政均衡の目標を達成する一方、州政府については州間の財政格差が存在し 2020 年の適用に向けて課題が残っている。
- 2010 年、財政状況が悪化していたドイツでは、社会保障費や補助金の削減等の歳出抑制策に重点を置いた財政健全化策(「2011 年から 2014 年までの財政健全化に向けた基本方針」)を策定。

1. 経済金融危機以降の経済・財政状況

2005 年 11 月、二大政党であるキリスト教民主・社会同盟(CDU/CSU)と社会民主党(SPD)が連立協定を締結し、メルケル首相率いる大連立政権が発足した。政権発足当時、2005 年の一般政府財政収支対 GDP 比は▲3.3%と「マーストリヒト基準」を超過¹し、また 2006 年には EU 経済・財務相理事会(ECOFIN)がドイツに対し財政状況についての警告を発する状況にあった。

メルケル政権は 2007 年に付加価値税の標準税率を 16%から 19%に引き上げ、また所得税の最高税率を 42%から 45%に引き上げるなど積極的な財政再建を推進した。2007 年には実質 GDP 成長率が 3.3%となるなど好景気の影響もあり、同年の一般政府財政収支は 0.2%の黒字となり、一般政府債務残高対 GDP 比も 65.2%まで低下した(表 1、図 1、図 3)。

しかし、2008 年秋に発生した世界的な経済金融危機(いわゆるリーマン・ショック)の影響を受け、実質 GDP 成長率が 2008 年の+1.1%から 2009 年の▲5.1%に落ち込んだ。内訳を見ると、景気の先行きに対する不透明感が広がったことによる民間投資の減少等を背景に、政府消費と個人消費を除く需要項目がマイナスに寄与している(図 2)。この間、連邦政府の税収も 2008 年から 2009 年にかけて 114 億ユーロ(対 GDP 比 0.5%)減少した(表 2)。

総額 1,300 億ユーロ規模の景気刺激策が 2008 年から 2009 年にかけて決定

¹ 1993 年に発効した「欧州連合条約(マーストリヒト条約)」において、ユーロ圏への参加要件として、財政については①財政赤字が対 GDP 比で 3%、②債務残高が対 GDP で 60%を超えないこととする基準(いわゆる「マーストリヒト基準」)が示されている。

【参考 1】したことに伴い財政支出も増加し、一般政府財政収支対 GDP 比は 2008 年に▲3.1%、2009 年に▲4.2%と悪化した。また、一般政府債務残高対 GDP 比も 2008 年に 66.8%、2009 年に 74.5%と悪化した。

【参考 1】 経済金融危機以降の経済対策

- 『第一次経済対策』（2008 年 11 月発表）
 - …2009 年及び 2010 年で約 500 億ユーロの経済対策を実施。
 - ・ 中小企業に対する融資拡大
 - ・ エネルギー効率の良い住宅の推進事業への追加補助
 - ・ 州に対する交付金の追加 等
- 『第二次経済対策』（2009 年 1 月発表）
 - …第一次経済対策と併せて約 800 億ユーロの経済対策を実施。
 - ・ 所得税の減税
 - ・ 医療保険料率の引下げ（15.5%→14.9%）
 - ・ 児童手当 等
- 『第三次経済対策』（『経済成長加速化法』、2009 年 11 月閣議決定）
 - ・ 児童手当の引上げ
 - ・ 相続税率の引下げ 等

このような、経済金融危機への対応に伴う公債残高の累積に対処すべきとの機運が高まり（後述）、2009 年 6 月には、財政収支均衡原則（起債制限）を盛り込む「基本法」（憲法）改正が行われた。その後、ECOFIN は 2009 年 12 月にドイツに対し過剰財政赤字是正勧告を行い、2013 年までに一般政府財政収支対 GDP 比を▲3%以内に抑制することを求めた。ドイツ政府は、2010 年 6 月に 2011 年～2014 年を対象とした財政健全化施策（「財政健全化に向けた基本方針」）を閣議決定し、その実施等により、2012 年には一般政府財政収支対 GDP 比の黒字化（0.1%）を達成した。

この間、純輸出は 2010 年に対 GDP 比 1.7%の増加となり、また個人消費も 2011 年に対 GDP 比 1.3%の増加となったこと等により、実質 GDP 成長率も 2010 年に 4.0%、2011 年に 3.3%となるなど回復基調になった。

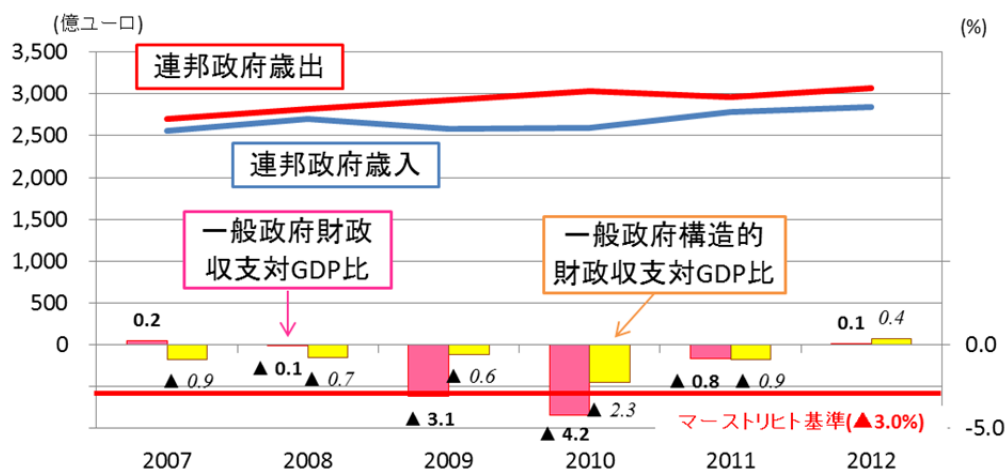
なお、こうした経済金融危機の下でも、ドイツの国債金利は 2008 年から 2009 年にかけて 4%を下回り、その後も低下傾向にある（図 4）。利払費も、2009 年に 400 億ユーロを下回り、その後も低下傾向にある。

表1 ドイツの財政状況

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
一般政府財政収支対 GDP 比	0.2%	▲0.1%	▲3.1%	▲4.2%	▲0.8%	0.1%
一般政府構造的財政収支対 GDP 比	▲0.9%	▲0.7%	▲0.6%	▲2.3%	▲0.9%	0.4%
一般政府債務残高対 GDP 比	65.2%	66.8%	74.5%	82.5%	80.0%	81.0%

(出典) ドイツ連邦統計局、Eurostat

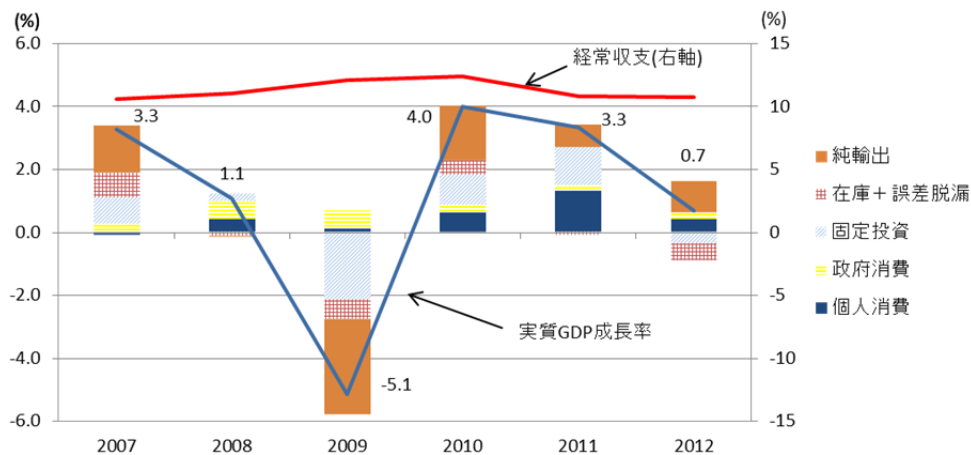
図1 連邦政府の歳出歳入、財政収支の推移



(出典) Bundesministerium der Finanzen, “Finanzbericht 2014” (2013年8月)、ドイツ連邦統計局、Eurostat

(注) 構造的財政収支とは、実際の GDP が潜在的 GDP であると仮定した結果得られる財政収支。

図2 実質 GDP 成長率及び需要項目の推移



(出典) ドイツ連邦銀行

表2 連邦政府の税収

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
税収	2,300	2,392	2,278	2,262	2,481	2,561

(単位) 億ユーロ

(出典) Bundesministerium der Finanzen, “Finanzbericht 2014” (2013年8月)

図3 一般政府債務残高の推移

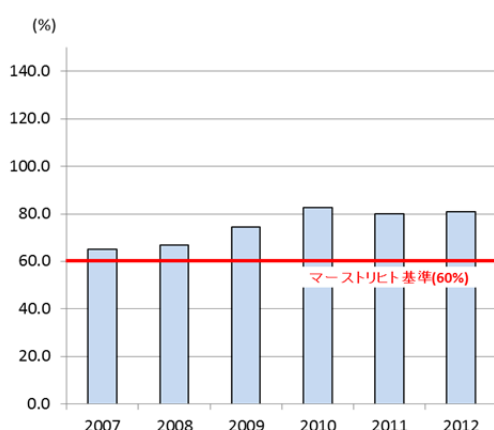
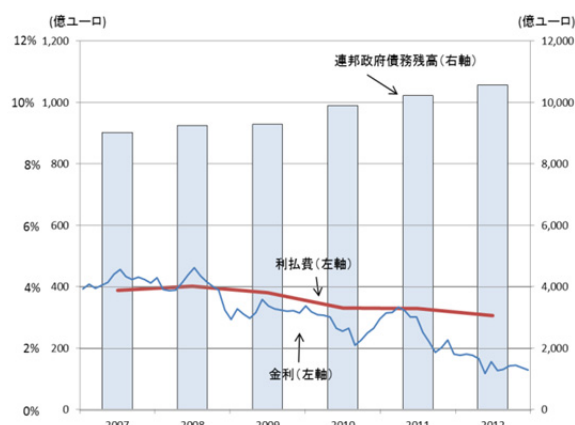


図4 連邦政府債務残高、利払費と金利の推移



(出典) Bundesministerium der Finanzen, “Finanzbericht 2014” (2013年8月)、ドイツ連邦銀行、Bloomberg (10年物国債金利)、Eurostat

2. 財政健全化目標と財政運営のルール

ドイツでは、「マーストリヒト基準」及び「基本法」(憲法)に定められた財政収支均衡原則の2点を財政運営のための指標としている。

(1) 「マーストリヒト基準」

欧州においては、1997年に発効した「安定成長協定」において、各国の財政政策協調を図るための枠組みを規定した。本協定においては、各国において以下2つの判定基準(「マーストリヒト基準」)を満たすことが求められている。

- ・ 一般政府財政収支対GDP比が▲3.0%以内
- ・ 一般政府総債務残高対GDP比が60%以内²

² 加えて、2011年12月に発効した「経済ガバナンス六法」においては、過剰財政赤字手続の適用除外要件(すなわち、「マーストリヒト基準」に違反していないとされる要件)として、「毎年、債務残高の60%を超える部分の1/20以上を削減している場合」との条件

(2) 「基本法」(憲法)改正による財政収支均衡原則の導入

ドイツでは、2009年2月、第二次連邦制度委員会(連邦と州の財政関係を改革するために設立された連邦議会・連邦参議院合同委員会)において、連邦及び州の財政規律強化案が発表された。これを踏まえ、同年6月に「基本法」(憲法)が以下【参考2】のとおり改正され、連邦政府及び州政府の予算は、原則として公債収入なしに均衡させなければならないこととされた。なお、

- ・連邦政府においては、構造的な財政収支差として、毎年、GDPの0.35%を超えない範囲で公債発行が認められること
- ・連邦政府及び州政府は、景気循環の影響を緩和する施策を行うための公債発行を行う場合は、別途法律で規定する必要があること
- ・災害時等においては、国会議決により別途償還ルールを定めることにより公債発行が認められること

等の例外が認められている。

この財政収支均衡原則(起債制限)は、連邦政府については2016年から、州政府については2020年から適用されることとされている。

【参考2】『連邦基本法』(抄)

(連邦及び州における予算の運営)

第109条

(1)・(2) (略)

(3) 連邦及び州の予算は、原則として信用からの収入によることなく収支を均衡させなければならない。連邦及び州は、通常の状態から逸脱した景気の推移の影響を、好況及び不況いずれの場合においても等しく考慮に入れるための規定並びに自然災害又は国の統御を離れ国の財政状態を著しく毀損する異常な緊急状態の場合のための例外規定を設けることができる。例外規定のためには、対応する弁済に関する規定を設けなければならない。連邦予算についての詳細は、信用からの収入が名目国内総生産の0.35%を超えない場合には第1文の規定に合致することを基準として、第115条により定める。州の予算についての詳細は、信用からのいかなる収入も許容されない場合に第1文の規定に合致することを基準として、各州が憲法上の権限の範囲内で定める。

(4)・(5) (略)

が規定されている。

(連邦による信用調達)

第 115 条

(1) (略)

(2) 収入と支出とは、原則として信用からの収入によることなく均衡させなければならない。信用からの収入が名目国内総生産の 0.35%を超えない場合には、当該原則に合致する。加えて、通常の状態から逸脱した景気の推移に際して、予算に対するその影響を好況及び不況いずれの場合においても等しく考慮に入れなければならない。第 1 文から第 3 文までの規定により許容される信用の上限からの事実上の信用調達の逸脱は、監視勘定上に記録されることとし、名目国内総生産の 1.5%の限界値を超える負担は、景気の状態に応じて解消しなければならない。詳細、特に財政上の取引行為を巡る収入及び支出の清算並びに景気循環調整手続に基づき景気の推移を考慮した年間の純信用調達の上限の計算のための手続並びに事実上の信用調達の法定の上限からの逸脱の監視及び調整は連邦法律により定める。自然災害又は国の統御を離れ国の財政状態を著しく毀損する異常な緊急状態の場合には、当該信用の上限は、連邦議会議員の過半数の議決に基づき、これを超過することができる。当該議決には、弁済計画を付さなければならない。第 6 文の規定により調達された信用の償還は、相当の期間内に行わなければならない。

(3) 財政状況と今後の見通し

2014 年 4 月に欧州委員会に提出された「安定化プログラム」³によれば、一般政府財政収支対 GDP 比は 2013 年に 0%、2014 年から 2016 年までは 0%、2017 年以降は 0.5%の黒字となることが見込まれており、財政収支の「マーストリヒト基準」を満たしている(図 5)。他方、一般政府債務残高対 GDP は 2013 年では 78.4% (前年比▲2.6%) に低下し、今後も債務残高の「マーストリヒト基準」に向けて安定的に低下する見込みとなっている(図 6)。

³ 2011 年に導入された「欧州セメスター」と呼ばれるプロセスにおいて、「マーストリヒト基準」等の達成に向けて加盟国間の政策の相互監視を行うため、ユーロ加盟国が欧州委員会に提出する予算・財政計画。

図5 一般政府財政収支の見通し

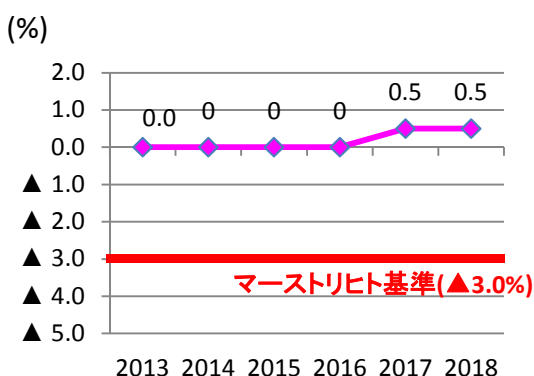


図6 一般政府債務残高の見通し



(出典)「安定化プログラム」(2014年4月)

また、「基本法」(憲法)に定められた財政収支均衡原則(起債制限)との関係については、2014年3月に連邦政府により閣議決定された「2014年連邦予算案並びに2015年連邦予算及び中期財政計画のための基準値」及び同年4月に連邦政府により発表された「安定化プログラム」によれば、連邦政府の財政収支対GDP比は2013年の▲0.2%から2015年の0%へ改善するとともに、構造的財政収支対GDP比も▲0.1%を上回り、2016年の連邦政府への基本法規定の適用に先立って財政収支均衡が達成される見込みとなっている(表3)。

表3 連邦政府の財政状況の見通し

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
財政収支対GDP比	▲0.2%	0%	0%	0%	0%	0%
構造的財政収支対GDP比	0.23%	▲0.07%	▲0.03%	▲0.04%	▲0.01%	▲0.01%
公債発行収入(億ユーロ)	221	65	-	-	-	-

(出典)「2014年連邦予算案並びに2015年連邦予算及び中期財政計画のための基準値」、「安定化プログラム」(2014年4月)

他方、ドイツにおける州政府の財政状況については、「安定化プログラム」によれば、財政収支対GDP比は2014年に▲0%、2015年以降は0%となり均衡すると見込まれている(表4)。ただし、これは州政府全体の合計の数値であり、各州の財政状況には格差があるため、全ての州が財政収支均衡を達成できる見込みとはなっていない。ドイツ連邦財務省の担当者(基本問題担当局財政政策課長)も、「2020年に財政収支均衡原則を全州に適用するにあたっては課題が残っており、今後連邦政府及び各州政府において制度検討が行われることになる」とのことであった。

表4 州政府の財政状況の見通し

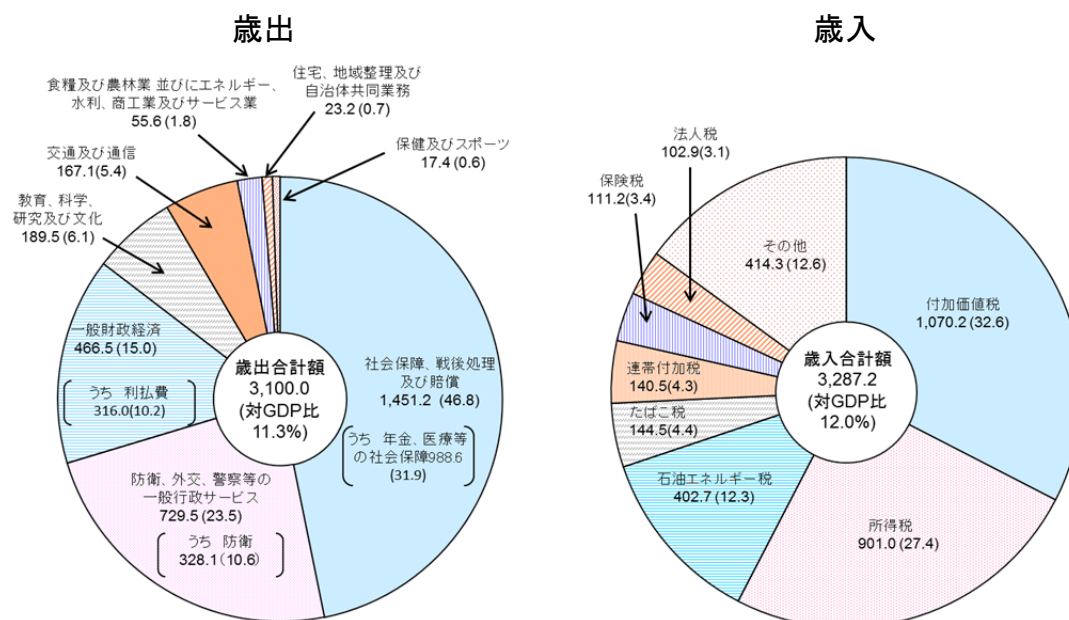
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
財政収支対 GDP 比	▲0.1%	▲0%	0%	0%	0%	0%

(出典)「安定化プログラム」(2014年4月)

3. 歳出・歳入構成

2013年におけるドイツ連邦政府の第1次補正後予算⁴は以下のとおり(図7)。

図7 ドイツ連邦政府の歳出・歳入構成(2013年度・第1次補正後予算)



(単位) 億ユーロ、%

(出典) Bundesministerium der Finanzen, “Finanzbericht 2014” (2013年8月)

2013年におけるドイツ連邦政府の第1次補正後予算では、歳出は3,100億ユーロであり、対GDP比で約11%規模となる。歳出の内訳として、年金等の「社会保障」が約989億ユーロと歳出全体の約3割を占めている。その他、防衛、外交、警察等の「一般行政サービス」に約730億ユーロ、ドイツ鉄道への政府出資や利払費等を含む「一般財政経済」に約470億ユーロが支出されている。

⁴ ドイツにおいては、補正予算は災害等の予測不能な突発的事項が発生した場合に限り編成される。2013年における当初予算に対する補正予算の規模は2.6%。

他方、歳入は 3,287 億ユーロであり、対 GDP 比で約 12%規模となる。歳入のうち最も多くを占めるのは付加価値税収であり全体の約 33%を占める。次いで、所得税収（全体の約 27%）、石油エネルギー税（全体の約 12%）と続く。

この歳入合計額には州政府や公共交通機関に移転する 441 億ユーロが含まれている。これらを考慮して差し引くと歳入額は 2,846 億ユーロとなり、歳出が歳入を上回る（表 5）。この差額については、公債発行による収入（251 億ユーロ）や造幣収入（3.1 億ユーロ）を通じて差額が補われている。

表 5 連邦政府予算の歳出・歳入、財政収支、公債発行額の推移

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
歳出	2,705	2,823	2,923	3,037	2,962	3,068	3,100
歳入	2,557	2,705	2,577	2,593	2,785	2,840	2,846
財政収支	▲147	▲118	▲345	▲443	▲177	▲228	▲254
公債発行額	143	115	342	440	173	225	251

（単位）億ユーロ

（出典）Bundesministerium der Finanzen, “Finanzbericht 2014”（2013 年 8 月）

（注）2012 年まで実績。2013 年は補正後予算。

なお、2014 年連邦予算案については、2013 年 6 月に一旦閣議決定されていたものの、同年 9 月の連邦議会選挙のため議会審議が行われなかった。連邦議会選挙の結果及び同年 12 月に発足した現在の連立政権を踏まえ、2014 年 3 月に新たな予算案が編成され、同年 5 月時点で審議中となっており、現在は基本法（憲法）第 111 条に基づき義務的経費等についての支出だけが行われている。

【参考 3】『連邦基本法』（抄）

（予算許可前の支出）

第 111 条

（1）会計年度の終了までに、翌年の予算が法律で確定されないときには、連邦政府は、その法律が効力を発生するまで次の事項に必要な一切の支出をなす権限を有する。

- a) 法律によって成立している施設を維持し、及び法律で定められている措置を実施するため
- b) 法律上連邦に属する義務を遂行するため

- c) 前年度の予算によりすでに承認を得た範囲内で、建築、調達及びその他の給付を継続し、又はこれらの目的に対して補助を継続するため
- (2) 特別の法律に基づく、租税、公課及びその他の財源からの収入、又は事業経営積立資金が、第1項の支出を充足することができない場合に限り、連邦政府は、経済運営の維持のために必要な資金を、前年度予算の最終総額の4分の1の額に達するまで、信用の方法で調達することが許される。

4. 財政健全化のための具体的取組み

(1) 「財政健全化に向けた基本方針」の策定

ドイツでは、2009年には一般政府財政収支対GDP比が▲3.1%に達するなど財政状況が悪化した。同年6月の「基本法」(憲法)改正により、2016年の財政収支均衡原則(起債制限)の適用に向けて財政収支を改善する必要があり、また同年12月のECOFINによる過剰財政赤字是正勧告において、2013年までに一般政府財政収支対GDP比を▲3.0%以内に抑制することを求められていたドイツ政府は、2010年6月に2011年~2014年を対象とした「財政健全化に向けた基本方針」を閣議決定し、歳入増加策と歳出抑制策の両面に取り組むこととした。

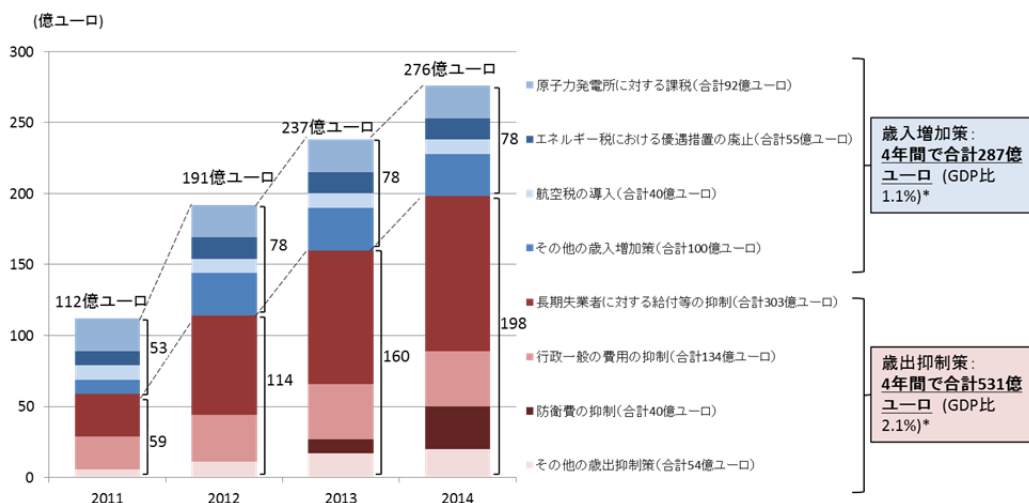
この再建策には、歳入増加策として、原子力発電所に対する課税(合計92億ユーロ)やエネルギー税における優遇措置の廃止(合計55億ユーロ)等が盛り込まれており、これらの施策により、4年間で合計287億ユーロ(対GDP比1.1%)の歳入増加を見込んでいた(図8)。

一方、歳出抑制策として、長期失業者に対する給付等の抑制(合計303億ユーロ)や行政一般の費用の抑制(合計134億ユーロ)等が盛り込まれており、これらの施策により、4年間で合計531億ユーロ(対GDP比2.1%)の歳出抑制を見込んでいた。

このように、ドイツの財政健全化策は、歳入増加よりも社会保障費や補助金等の削減による歳出抑制に重点を置いている点が特徴的である⁵。

⁵ なお、この歳入増加及び歳出抑制の規模は、経済成長等を織り込んだ見通しからの比較であり、対前年度の実額の比較ではない。

図8 「財政健全化に向けた基本方針」において示された健全化策の内訳



ただし、歳入増加策においては、2013年には、原子力エネルギー税、エネルギー税及び航空税に係る取組により、対GDP比+0.18%（対2010年比。以下同じ。）の歳入増加が見込まれていたが、実績は+0.10%であり、見込みに届かなかった。一方、基幹税である所得税、法人税及び付加価値税については、対GDP比+1.09%の歳入増加となった。結果として、歳入総額は対GDP比で+0.29%増加すると見込まれていたところ、実績は+0.92%であり、歳入総額は見込みを上回って増加していた。

他方、歳出抑制策においては、2013年には、求職者基礎保障、育児休業中の親手当及び防衛費に係る取組により、対GDP比▲0.39%（対2010年比。以下同じ。）の歳出抑制が見込まれていたが、実績は▲0.11%であり、見込みに届かなかった。結果として、歳出総額は対GDP比で▲0.59%の抑制が見込まれていたところ、実績は+0.23%の増加であり、歳出抑制の見込みを達成できなかった。

財政収支においては、2013年には対GDP比+0.88%の改善が見込まれていたところ、実績は+0.69%であり、改善幅は見込みを若干下回った。

なお、この間における各年の収支改善を見ると、実質GDP成長率が見込みを大きく上回った2011年（見込み：+1.5%、実績：+3.3%）に歳入が対前年比+192.3億ユーロ（対GDP比+0.74%）と大きく増加し、財政収支も大きく改善した。その後、実質GDP成長率は低位で推移（2012年：+0.7%、2013年：+0.4%）したが、この間の歳入は緩やかに増加（2012年歳入総額は対前年比+54.4億ユーロ（対GDP比+0.2%）、2013年歳入総額は対前年比+6.3億ユーロ（対GDP比+0.02%））しており、歳出も増加したものの、2011年から2013年までの期間全体では財政収支が改善した。

5. 社会保障と財政

ドイツは、1883年に「疾病保険法」を制定するなど世界で最初に社会保険を制度化した。現在も社会保障の財源は保険料によって賄うことが基本となっており、年金保険財源の約3/4、医療保険財源の9割以上が保険料収入である。

また、我が国と異なり、公的医療保険に対する連邦補助は削減傾向にあり、また公的介護保険については連邦補助がそもそもないなど、連邦財政における社会保障関係費のリスクは限定的であることが特徴的である。

(1) ドイツの公的年金制度

ドイツでは、一階建ての公的年金制度である「一般年金保険」（被用者全般を対象）と「鉱員労働者年金保険」（鉱業従事者を対象）が分立している。これらの保険は「ドイツ年金保険組合」等により運営されており、被用者は収入にかかわらず年金保険への加入義務を負う。また、自営業者であっても、看護・介護職や芸術家等特定の職種に属する場合には年金保険への加入義務を負うほか、公務員には「官吏恩給制度」、自営業者には「自営業者相互扶助制度」、農業従事者には「農業者老齢保障制度」がある。

公的年金においては、理念的には、一般的な老齢年金制度等は保険料の対価として年金が支払われることとされており、保険料収入が財源となる。他方、経済的・人口動態的条件の変化によらず年金制度を機能させること、及び福祉政策として連邦政府が行う児童養育期間中の保険料納付の減免等については、被保険者への過剰な負担や保険になじまない給付に係る財源負担を防止する観点から連邦政府の責任とされており、多額の連邦補助金が充てられている。

2012年の実績では、公的年金の総収入2,605億ユーロのうち連邦補助金は656億ユーロと、全体の約1/4を占めており、この連邦補助金は連邦政府予算の約20%を占める（表7）。連邦補助の財源等を確保するため、これまで付加価値税の引上げや環境税の導入が行われている。なお、連邦補助金は、保険料引き上げ率に応じて自動的に増額されることとなっており、今後年金給付が増加した場合に連邦負担も増加するリスクがある。

保険料率は、年金財政の状況に応じて若干変動しており、2012年時点で賃金の19.6%（労使折半）となっている。ただし、2004年3月に成立した「公的年金保険持続法」により今後の年金保険料率の上限が定められており、年金財政を勘案して保険料率を引き上げる場合でも、2020年までに20%、2030年までに22%を超えない範囲とすることとなっている。

表 7 公的年金保険の総収入、連邦補助、総支出及び保険料率の推移

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
公的年金総収入 (A)	2,383	2,442	2,460	2,513	2,558	2,605
うち保険料収入	1,747	1,800	1,816	1,853	1,899	1,937
うち連邦補助 (B)	622	625	634	649	646	656
(B)/(A)	26.1%	25.6%	25.8%	25.8%	25.3%	25.2%
公的年金総支出 (C)	2,371	2,404	2,458	2,492	2,511	2,554
財政収支 ((A)-(C))	12	38	2	21	47	51
保険料率	19.9%	19.9%	19.9%	19.9%	19.9%	19.6%

(単位) 億ユーロ、%

(出典) Deutsche Rentenversicherung Bund, "Rentenversicherung in Zeitreihen 2013" (2013年10月)

給付水準は、各被保険者における保険料納付期間及び報酬に応じて算出されるが、全被保険者の可処分所得の伸び率に応じて改定される。また、改定にあたっては、現役世代が支払う保険料率の増減率や現役世代に対する年金受給者の比率を考慮して算出されることとなっており、現役世代に過度な負担がかからないようにされている。ただし、改定試算の結果、年金給付額が下落することとなる場合でも、全被用者の可処分所得が増加している場合には名目の給付額を据え置くこととする保護条項が存在する。

将来の支出抑制のため、老齢年金の支給開始年齢を65歳から67歳に引き上げる措置を2012年から2029年にかけて実施しているところであり、2024年までは1年毎に1か月、2025年からは1年毎に2か月、引き上げられる予定となっている。2014年2月時点における年金支給開始年齢は65歳3か月である。

2013年12月に成立したメルケル大連立政権(第二次)の連立協定においては、

- ・45年間保険料を納付した被保険者が老齢年金を減額されずに年金受給を開始できる年齢について、65歳から63歳に引下げ⁶
- ・「母親年金」(1992年より前に生まれた児童の児童養育期間の年金制度上の評価を拡充)の導入
- ・低所得者に対して給付を加算する「生活給付年金」の導入

といった給付拡充策が盛り込まれている。これらの施策について、ドイツ国内では「財源の見込みがなく、年金運営の信頼性が損なわれる」との批判もある。

⁶ 45年以上保険料を納付した被保険者が減額されずに年金受給を開始できる年齢は、65歳から67歳への通常の年金支給開始年齢の引上げと平行して、63歳から65歳に段階的に引き上げられる。

(2) ドイツの公的医療制度

公的医療保険制度は、地域、企業などを単位として組織される公法人たる「疾病金庫」(2012年9月時点で145金庫が存在)が保険者となり運営されており、州政府が医療提供体制の整備に責任を負っている。

被保険者として公的医療保険への加入義務を有するのは一定の所得を超えない被用者、自営農林業者等であり、所得が一定以上の被用者や自営業者等は公的医療保険又は民間医療保険に加入することを選択することが可能である。また、公的医療保険加入者の配偶者及び被扶養者は保険料の追加負担なしに被保険者となる。

公的医療保険の財源は主として保険料であり、2012年実績では、公的医療制度の総収入1,897億ユーロのうち1,757億ユーロ(約93%)が保険料収入となっている(表8)。以前は「疾病金庫」ごとに保険料を徴収していたが、現在は2009年1月に設立された「医療基金」が保険料を集めたあと、加入者の年齢・性別の構成や慢性疾患の罹患状況を考慮した上で交付金としてそれぞれの「疾病金庫」に分配されている。

保険料率についても、以前は「疾病金庫」ごとに定められていたが、医療基金の設立に伴い、保険料率が統一された(2012年における保険料率は15.5%。うち0.9%分は労使折半ではなく保険者が単独で負担)。

公的医療制度における連邦補助は2003年まではなされていなかったが、福祉政策的配慮(保険料納付を免除されている被扶養者に対する給付等)という名目で、医療保険財政の維持のため、2003年11月に成立した「公的医療保険の現代化に関する法律」により、2004年から連邦補助が行われることとなった。この連邦補助金の上限額は法律によって定められている。上限額は当初、2007年3月に成立した「公的医療保険競争強化法」により、2008年に25億ユーロ、その後毎年15億ユーロ合計140億ユーロになるまで引き上げることとされていた。しかしながら、経済金融危機に対処するための景気刺激策としての保険料率の暫定的な引下げによる減収を補うため、その後の新法制定等により、上限額は2009年に72億ユーロ、2010年に157億ユーロと引き上げられるとともに、その後は2011年に153億ユーロ、2012年以降は140億ユーロとなることとされた。

2012年までは法定上限の満額の連邦補助がなされていたが、近年は景気回復を背景に、医療保険財政が黒字基調となっていることから、連邦補助が削減され、2013年以降は法定上限を下回る(2013年:115億ユーロ、2014年:105億ユーロ)ことが見込まれている。

表 8 公的医療保険の総収入、連邦補助及び保険財政収支の推移

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
公的医療総収入 (A)	1,561	1,625	1,722	1,756	1,838	1,897
うち保険料収入	1,536	1,600	1,650	1,599	1,685	1,757
うち連邦補助 (B)	25	25	72	157	153	140
(B)/(A)	1.6%	1.5%	4.2%	8.9%	8.3%	7.4%
公的医療総支出 (C)	1,539	1,609	1,708	1,760	1,796	1,843
財政収支 ((A)-(C))	22	16	14	▲4	42	54
保険料率	14.8%	14.9%	15.5%	14.9%	15.5%	15.5%

(単位) 億ユーロ

(出典) GKV-Spitzenverband, " Kennzahlen der Gesetzlichen Krankenversicherung" (2014 年 3 月)、
ドイツ連邦労働・社会省

2013 年 12 月の連立協定においては、保険料率を 15.5%から 14.6% (労使折半) に引き下げた上で、医療基金からの交付金によって支出を賄いきれない「疾病金庫」については、被保険者から追加保険料を徴収する (企業負担や税財源による負担は求めない) こととされている。

(3) ドイツの公的介護制度

公的介護保険は、医療保険の保険者である「疾病金庫」の下にある「介護金庫」により運営されており、州政府が介護提供体制の整備に責任を負う。また、被保険者は医療保険の被保険者と原則として同じ範囲となっており、被保険者に年齢による制限はない。

公的介護保険の財源は保険料のみであり、連邦補助は行われていない。

介護給付費は、高齢化による受給者数の増加や給付の充実を反映して近年増加傾向にあるが、前述の通り連邦補助は行われていないため、給付費の増が連邦の歳出の増大をもたらす構造とはなっていない。

また、2011 年における給付費の総額 209 億ユーロと、日本 (2011 年度の給付費 : 7.6 兆円) に比べ少ない (表 9)。これは、ドイツの公的介護保険が、介護のために必要な費用負担を全て保険で肩代わりすることを前提とするものではなく、家族等による介護や自己負担を前提としつつ、家族の過度の負担を軽減するという性格のものである (部分保険) ことによるものと考えられる。

保険料率は、2007 年までの財政赤字の改善と今後の要介護者の増大に備えるため、2008 年に 1.70%から 1.95% (被保険者 : 0.975%、事業主 : 0.975%) に引き上げられた。なお、子供がいない 23 歳以上 65 歳未満の者である場合は、被保険者のみに 0.25%加算され、2.2%となる。

表9 公的介護保険の総収入、総支出及び保険財政収支の推移

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
公的介護保険総収入(A)	180	198	213	218	222	230
公的介護保険総支出(B)	183	191	203	215	219	229
保険財政収支((A)-(B))	▲3	7	10	3	3	1
保険料率	1.70%	1.95%	1.95%	1.95%	1.95%	1.95%

(単位) 億ユーロ

(出典) Bundesministerium für Gesundheit, “Finanzentwicklung der sozialen Pflegeversicherung”
(2013年6月)

介護保険のサービスは、介護保険の給付を行う事業者・施設としての要件を満たすものとして介護金庫とサービス提供の契約を結んだ事業者によって提供される。

給付としては、完全施設介護やショートステイ等の施設介護、在宅介護サービス等の現物給付が行われている。また、民間の介護サービスを受ける者に対してその利用料の補助を給付する介護手当も行われている。支給上限を超えた場合の費用不足分や施設介護の食費等については自己負担となっている。

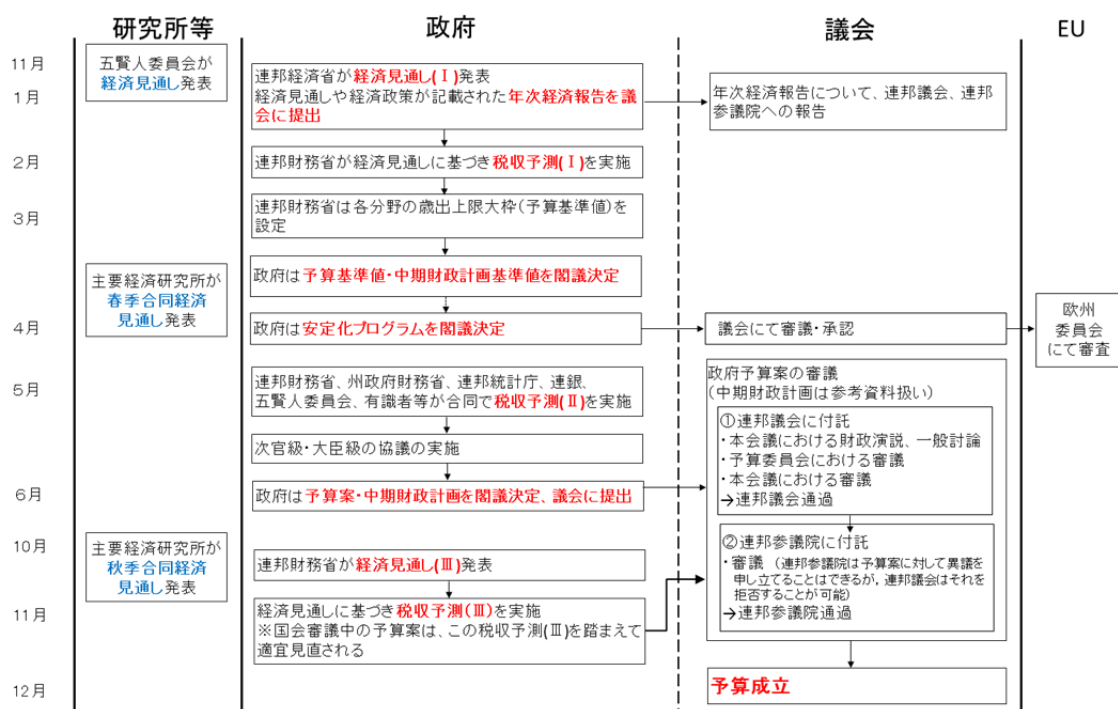
6. 我が国へのインプリケーション

ドイツでは、2009年に「基本法」(憲法)を改正し、連邦政府及び州政府の財政収支均衡原則(起債制限)を規定した。この規定は、同年実施された経済対策による債務の増大に対して国内で起こった経済金融危機により税収が減少する一方で、経済対策を実施したことにより債務残高が増加するという状況を終わらせるべきという機運に応じたものであり、政府・議会の共通認識のもとで策定された。

また、この財政収支均衡原則(記載制限)は、2013年1月に発効したEUの「財政協定」に先駆けたものであったことも注目に値する。実際に、連邦政府については2016年の適用に先駆けて財政収支均衡を達成する見込みであるなど、好況による税収増や低金利下における利払費減によるところが大きいとはいえ、それらが容易に歳出増につながらず設定した目標に向けて着実に前進しており、新たな財政収支均衡原則がこれに寄与しているものと考えられる。

社会保障制度に関しては、公的年金保険については多額の連邦補助金が充てられており、また増加傾向にある。他方で、公的医療保険では連邦補助金の法定上限が定められており近年は法定上限を下回る額が補助されていること、また公的介護保険では連邦補助がそもそもないなど、連邦財政における財政リスクが限定的である点が注目に値する。

【参考】ドイツ連邦政府の予算編成の流れ



※会計年度は1月～12月。見直し、税収見積もり共に年3回行われる。

※五賢人委員会は「経済全体の動向に関する答申のための専門家委員会の設置に関する法律」（1963年8月）に基づき、ドイツ連邦政府の経済諮問機関として設置された。五賢人委員会の主な役割は①経済見直しを独自に作成し毎年11月に公表すること、②5月の税収予測(II)に携わること、及び③経済政策に係る提言等を行うことである。

<参考文献>

- ・ドイツ連邦銀行ホームページ
<http://www.bundesbank.de/>
- ・ドイツ連邦統計局ホームページ
<https://www.destatis.de/>
- ・ドイツ連邦保健省ホームページ
<http://www.bmg.bund.de>
- ・ドイツ連邦労働・社会省ホームページ
<http://www.bmas.de/>
- ・Eurostat ホームページ
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>
- ・厚生労働省「2010～2011年海外情勢報告」（平成24年3月）
- ・厚生労働省「2013年海外情勢報告」（平成26年4月）
- ・小林一久「ドイツにおける社会保障制度改革の現状」（財務総合政策研究所「フィナンシャルレビュー」第85号、2006年9月）
- ・財務総合政策研究所「主要諸外国における国と地方の財政役割の状況報告書」（平成18年12月）
- ・戸田典子「ドイツの医療費抑制施策—保険医を中心に—」（国立国会図書館「レファレンス」第694号、2008年11月）
- ・内閣府「世界経済の潮流」（2009年～2013年）
- ・長坂光弘「ドイツにおける社会保障制度の特徴と保険料徴収制度の仕組み」（税務大専攻「税大ジャーナル」第1号、2005年4月）
- ・松本勝明「ドイツにおける2007年医療制度改革—競争強化の視点から—」（国立社会保障・人口問題研究所「海外社会保障研究」第165号、2007年12月）
- ・松本勝明「メルケル政権下の医療制度改革—医療制度における競争—」（国立社会保障・人口問題研究所「海外社会保障研究」第186号、2014年3月）
- ・森周子「メルケル政権下の介護保険制度改革の動向」（国立社会保障・人口問題研究所「海外社会保障研究」第186号、2014年3月）
- ・山口和人「外国の立法 ドイツの第二次連邦制改革（連邦と州の財政関係）（1）—基本法の改正—」（国立国会図書館調査及び立法考査局「外国の立法」第243号、2010年3月）
- ・Bundesministerium der Finanzen, “Finanzbericht 2014”（2013年8月）
- ・Bundesministerium für Gesundheit, “Finanzentwicklung der sozialen Pflegeversicherung”（2013年6月）

- Bundesministerium für Gesundheit, “Finanzentwicklung der sozialen Pflegeversicherung” (2013 年 6 月)
- Deutsche Rentenversicherung Bund, ”Rentenversicherung in Zeitreihen 2013” (2013 年 10 月)
- GKV-Spitzenverband, ”Kennzahlen der Gesetzlichen Krankenversicherung” (2014 年 3 月)