

構造改革に向けた政府の取り組みと反響 (ドイツ)

デュッセルドルフ事務所

ドイツではここ数年来、他の先進諸国と比較して高い賃金水準や社会保障費が、企業にとって重荷となってきた。このため、周辺諸国へ本社や生産拠点を移転した、あるいは移転を検討している、という企業も多い。1960年代には完全雇用を誇った雇用状況も悪化し、ここ数年は失業率10%台、失業者数400万人前後で推移してきた。また、連邦政府の財政は統一後の東部ドイツ(旧東ドイツ)復興費用などにより、厳しい状況が続く。国内ではこうした状況下で、「構造改革」の必要性が叫ばれていた。

シュレーダー政権下で「構造改革」は徐々に進展を見せている。税制改革法案は2000年7月、連邦参議院を通過、成立した。法人税率は2001年に一律25%に引き下げられ、所得税率も2004年まで段階的に引き下げられる。また、企業のキャピタルゲイン課税は2002年から廃止される。これによって企業間の株式持ち合いの解消が進み、国内産業の再編につながる予想される。アイヒェル蔵相は2006年の財政均衡を目指し、緊縮財政を進めている。

本レポートでは、シュレーダー政権が構造改革にどのように対処してきたかを、税制改革法案成立にいたるまで、時系列的に検証する。同時に、98年秋までの16年間、与党を務めたキリスト教民主・社会同盟(CDU/CSU)の見解を、経済界や労組の動向などとともに解説する。

1. シュレーダー政権発足前まで (1993~1998.9)

戦後、「奇跡の経済」を演出したとされるドイツの社会的市場経済モデルは、労働者の経営参加など、労使の協調をその柱としていた。しかし90年代に入って、その制度疲労ともいえるべきものが目立つようになった。つまり、重い税や社会保障などの負担などに加えて、病欠などにより労働時間は世界でも最短

となり、その結果労働コストは世界一高いと言われるようになった。また、労働市場の硬直性や、統一に伴う公共部門の比重の増大なども顕著となり、これらを敬遠して生産拠点を近隣諸国に移転したり、あるいはそれを検討する企業も目立ってきた。

93年ころから、こうした動きがドイツの産業立地拠点としての魅力を失わせているとの認識が政府や経済界を中心に高まり、ドイツ産業界の空洞化を防ぎ、技術開発を促進する

政策についての議論が高まってきた。

コール政権（キリスト教民主同盟：CDU）は93年7月、「立地安定法」を成立させ、法人税率を減免した（留保利益：50% 45%、配当利益：36% 30%）。また同年9月には「ドイツ産業立地保全に関する報告書」を閣議決定した。この報告書は、財政赤字削減と公的部門のスリム化、雇用の創出、社会保障費の抑制、規制緩和や民営化などを主な骨子としている。

しかし、その後の動きは順調とは言い難かった。96年1月に決定された、総合景気対策である「雇用と投資のためのアクションプログラム」を受けて同年9月に成立した「雇用と成長のためのプログラム法」は、病欠手当の削減、解雇制限法の緩和、年金受給開始年齢の引き上げ、健康保険制度改革、社会保障料の支払い対象者の拡大などの社会保障制度改革が盛り込まれていたが、10月の病欠手当削減法施行の際には大規模な抗議行動が起きたため、実施は棚上げされたかたちとなった。また、97年に作成された所得・法人減税法案は、6月に連邦議会を通過したものの、当時野党であった社会民主党（SPD）が過半数を占めた連邦参議院で否決され廃案となった。政府・与党側は98年にも再審議を試みたが、同年9月に総選挙を控えていたこともあってSPDにより再び拒否された。このようにコール政権末期は、いわゆる構造改革が停滞した。

さらに、東部ドイツへの資金移転や、高齢化の進展などによる社会保障費の増加は財政を悪化させ、連邦政府の決意とは裏腹に財政赤字は膨らむ一方となった。99年予算での赤字額は820億マルク、累積赤字は1兆5,000億マルクにもおよんだ。82年の3,500億マルク、ドイツが統一した90年の7,000億マルクと比較しても、その増加ぶりは著しい。

2. シュレーダー政権初期 (1998.10~1999.2)

「改革」を訴えたシュレーダー氏率いるSPDは98年9月、総選挙でCDUに勝利した。SPDは緑の党と連立を組み、同年10月、シュレーダー連立政権が発足した。「改革」を実行するシュレーダー首相の手腕によせた国民の期待は大きかった。

(1) 税制改革～1999・2000・2002年減税法案～
連立を構成する社会民主党と緑の党は98年11月、3段階で税制改革を実施する「1999・2000・2002年減税法案」を閣議決定した。2001年までの減税規模は150億マルクにのぼる。

所得税について、98年1万3,000マルクだった課税最低限は2000年に1万3,500マルク、2002年に1万4,000マルクへと引き上げられる。所得税率は2002年まで段階的に引き下げられる（最低税率：1998年25.9% 2002年19.9%、最高税率：1998年53% 2002年48.5%）。法人税について、留保利益に対する課税率は99年に45%から40%に引き下げられる。一方、配当利益への課税は30%のまま据え置かれる。第1、2子に支給される児童手当は、98年の220マルクから99年には250マルク、2002年からは260マルクに引き上げられる（月/1人当たり）。

同減税法案については、所得・法人減税ともに引き下げが小幅なものに留まった一方、各種優遇措置が廃止されることなどから、経済界を中心に強い反対意見がでた。特に、各種助成措置が撤廃される中小企業から異論が続出した。

(2) 政策～左派寄りが目立つ～

シュレーダー政権の政策については当初、当時SPD党首で蔵相のラフォンテーヌ氏がSPD左派の重鎮であったことから、労働者よ

りのものが目立った。中小企業助成については前政権より5,000万マルク多い22億マルクを計上した。また雇用対策として、若年層の教育費20億マルクや長期失業者対策として企業に払う22億5,000万マルクを含む424億マルクを計上するなど、左派色をにじませた内容となった。さらに、98年12月の連邦議会で可決された病欠時賃金の全額支給の復活や、解雇制限緩和の撤廃などもその好例といえよう。

3. ラフォンテーヌ辞任、緊縮財政目指すアイヒェル蔵相(1999.3~1999.7)

99年3月、ラフォンテーヌ蔵相は突如辞任を表明、SPDの党首も辞任した。シュレーダー首相との政争に破れたのが原因といわれる。後任としてアイヒェル蔵相(SPD) が起用された。同相はその現実的な経済政策もさることながら、財政均衡論者としても知られる。同相は、財政出動を繰り返したコール時代の政策を厳しく批判、「今や連邦政府支出の約4分の1は、国債の償還に充てられている」とその危機的状況を訴えた。

(1) 「将来計画2000 (Zukunftprogramm 2000)」 ~ 財政均衡と企業の負担軽減 ~

政府は99年6月、「将来計画2000」を閣議決定した。同計画は財政均衡を目指す蔵相の姿勢を如実に示している。同計画では、法人税減税や社会保険料負担の軽減などを通じて企業負担の軽減しドイツ企業の国際競争力を強化すると同時に、財政赤字の削減を図る。また、環境税を強化して歳入面を強化し、同税収を年金掛け金に充当することで企業負担を軽減する。環境税は同時に資源の有効利用を促進することから、新たな技術開発と雇用を促進する。連邦政府は同計画によって、企業競争力強化、財政均衡、雇用拡大という「一石三鳥」の効果が期待できるとした。同計画は99年8月、草案として具体化された(5.(1)参照)。

(2) 「ドイツ現代化政策」 ~ 21世紀初頭までの方向性を示す ~

政府は99年7月、「ドイツ現代化政策」を発表した。これは、経済成長、雇用の確保や新規雇用の増加を最終目標とし、21世紀初頭までの数年間に、財政改革、税制改革を軌道に乗せると同時に、所得控除や法人税制の見直し、99年4月に導入された環境税の改正、年金、失業保険、健康保険の見直しも視野にいたした「50年に及ぶドイツ連邦共和国史上最大の改革(シュレーダー首相)」とされる。

歳出削減の具体的目標としては、2000年予算の歳出を300億マルク削減することを挙げた。この場合、2000年の新規借入れ額が500億マルク減額されることとなり、2002年には400億マルク、2003年には300億マルクにまで削減され、遅くとも2006年には新規借入れをゼロにする。一方、歳出削減方法については「将来計画2000」を再確認した内容となっている。例えば、年金の支払額の増額率を向こう2年間、インフレ率のみに準拠することとしている。他方、国民生活に密接に関係する社会保障費や、欧州統合やグローバル化が一層進展する次世代に不可欠な教育、技術開発費などについては増額するなど、柔軟に対応するとしている。

4. 緊縮財政法案の成立

(1999.8~1999.12)

(1) 緊縮財政法案、閣議決定

政府は99年8月、緊縮財政法案を閣議決定した。同案は6月に発表された「未来計画2000」、7月に発表された「ドイツ現代化政策」に基づくものである。年金給付額や失業手当の引き上げ幅を抑制し歳出を抑えると同時に、環境税の強化を盛り込んだ。

主な内容は、環境税の2003年までの段階的引き上げ、年金給付額の引き上げをインフレ率のみに準拠(同案は2000年のインフレ率を0.7%、2001年を1.6%と予測)、低所

得者層への住宅補助削減、失業救済金（Arbeitslosenhilfe）の制限強化などで、2000年の歳出を300億マルク削減するとしている。

財政支出は大幅に制限する。年金の増加率は従来の方針通り、2000年、2001年はインフレ率のみに連動させることを正式に盛り込んだ。ただし、2002年以降については、所得の伸び率に一致させるとしている。また、2000年1月から年金の掛金が19.5%から19.1%に減額される分は、環境税で補充する。

労働市場関連では、若年層の雇用促進ため、2000年に20億マルクを投入する一方、2000年は雇用状況の好転が予想されることから、同年の失業手当総額は99年の280億マルクを大幅に下回る222億マルクになるとしている。失業手当の2001年と2002年の増加率は年金と同様、インフレ率のみに連動させる。

また、州と折半していた住宅補助金は2000年1月から削減されるほか、東部ドイツ経済の構造改革のための財政補助も制限される。ただし、財政補助は2001年以降に再開される。

一方で、財政措置を拡充する分野もある。第1子、第2子への児童手当は2000年に、250マルクから270マルクに引き上げられる（月・1人当たり）。また、16歳以下の児童の児童扶養控除額も2000年から、3,024マルクとなる。身体障害者については年令制限を設けない。研究・教育分野では、研究機関への援助額を増やすと同時に、教育分野での情報教育を促し情報技術の発展を図る。また今後成長が期待されるバイオ分野での企業の育成にも力を入れるとしている。

各界の反応

野党CDU・CSUは緊縮財政法案について、福祉の切り捨てであるとして激しく批判した。州政府も「州に負担を強いるだけ」として反発した。識者・専門家の間では、ティートマイヤー前連銀総裁（CDU党员）が支持を表

明した一方、ドイツ銀行首席エコノミストのヴァルター氏は「（財政均衡という）緊急課題には対応しているが、将来のビジョンが見えていない」とするなど、評価が分かれた。また、金属労組IGメタルのツヴィッケル委員長は「シュレーダー政権は、財政健全化のために選ばれたわけではない。雇用を守ることこそが最大の使命」と主張するなど、労働組合は同法案を批判した。国民の間でも、社会保障費の削減を含む同法案への反発は強かった。99年に行われた一連の州議会選挙で、SPDは全敗といっても過言ではない敗北を繰り返した。特に東部のチューリンゲン州での得票率は、州選挙における同党の戦後最低記録を更新、旧東独共産党の後身である民主社会党（PDS）の後塵を拝して第3党に後退した。

緊縮財政がドイツにもたらすもの

緊縮財政によって、財政赤字削減そのものへの効果のほかに別の効果が期待される。それは、国民、経済界の国家への依存度を低くすることである。99年のドイツの公共部門の支出はGDPの49%に及ぶ。99年12月に連邦政府が承認した「財政安定化計画」では、同水準を45.5%以下に引き下げるとしている（5.（3）参照）。政府は具体的数字を示すことで、政府依存に慣れそれを当然のことと理解している国民各層に警鐘をあたえている。「信頼できる政治家」を問うアンケートでは常に上位に顔を出すザクセン州のビーデンコップ州首相は国民の政府依存について、「豊かな時代しか知らない世代が大半を占める今の（特に西部）ドイツでは、能力以上の出費を重ね、誰もが儉約を嫌っている」と痛烈に批判している。ベルリン自由大学のパーリング教授も「責められるべきは、補助金の削減を嫌う国民か、それとも今日の停滞を招いた政治家か。いずれにせよ、ドイツの最重要問題であるこのテーマは、統一以来、解決

の糸口さえみられない」と事態の深刻さを現している。

(2) 政府、緊縮財政法案を2分割して処理
99年秋に行われた一連の州選挙でSPDは敗北を喫し、各州の代表者から構成される連邦参議院で、与党が過半数を割り込む事態になった。このため政府は、連立政権に対する信任を高めるという意味からも、緊縮財政法案の減税額300億マルクを2分割し、うち140億マルク分を緊縮財政法案に盛り込んで早期に成立させ、残りの160マルクを通常予算で対応する方針をとった。

緊縮財政法で対応する140億マルクには、「年金インフレ率抑制法」(100億マルク)や「住宅費補助法」(25億マルク)、「失業救済金廃止法」(10億マルク)などが含まれた。また、2000年1月からの貯蓄型生命保険への課税や、児童手当の増額なども含まれた。審議の結果、住宅費補助法と、失業救済金廃止法は連邦参議院での同意が得られず成立しなかった。この結果、緊縮財政法での削減規模は当初の140億マルクから約100億マルクとなった。

一方、通常予算で対応した分については、2000年度予算案(暦年)が99年11月、連邦議会を通過したことで歳出削減が決定した。この結果、緊縮財政法案での削減分と併わせ、当初案300億マルクのうち、260億マルクの歳出削減が承認された。

(3) 財政安定化計画～財政赤字削減への道筋示す～

連邦政府は99年12月、財政安定化計画を承認した。主な内容は、2003年に財政赤字の対GDP比を0.5%に、政府累積債務の対GDP比を58%に下げるというものである(98年はそれぞれ1.7%、60.7%)。また、同計画では公共部門の対GDP比を今後、45.5%以下に引き下げることを目指す(99年は49%)。な

お、政府は同計画の中で、実質GDP成長率を2000年は2.5%、それ以降は2%と想定している。

5. 企業立地を高める税制改革成立 (1999.12～2000.7)

(1) 「税制改革2000」発表

連邦政府は99年12月、「税制改革2000(Steuerreform 2000)」と称する税制改革案を発表した。アイヒェル蔵相は同案について「50年のドイツ連邦共和国史上最大の税制改革である」と評価した。また同相は「財政赤字削減と税制改革をリンクして考えている」とし、「財政健全化とともに経済成長と雇用を促進し、サプライサイドに立って内需を活性化させる税制が必要」としている。2005年までに信頼される税制のフレームを作ること肝要であるとした。

同計画では、「1999・2000・2002年減税法」(3.(1)参照)のうち2002年実施分を1年前倒し2001年から実施するとしている。2000～2005年の減税総額は420億マルクとなる。減税額を主体別にみると、家計が220億マルク、中小企業が110億マルク、大企業が90億マルクとなる。

法人減税については留保利益、配当利益ともに2001年から25%へ引き下げられる。これによる減税効果は80億マルクと試算されている。また所得税の引き下げについても、2005年1月には最高税率を45%、最低税率を15%に引き下げる旨を発表した。

同改正案では、現在所得税が適用されている合名会社(OHG)や合資会社(KG)などの人的会社や個人企業に対する、いわば救済措置も用意している。それは納付する所得税額のうち、営業収益税の一部または全部が控除できる、出資者全員の選択という条件つきながら、事実上、資本金会社と同様に法人税を納付することができる、のいずれかを選択できるというものである。人的会社は所

得税で納税するため、同計画の法人税減税により資本会社（株式会社や有限会社）との納税額に差が付くことに対応したものである。

同計画では、SPD内左派が強く要望していた相続税の強化などは見送られた。なお、同計画は歳出削減についても言及し、2000年に300億マルク、2003年には500億マルクを削減し、2006年には財政均衡を実現させるとしている。また、同案では貯蓄型生命保険への課税を強化する。

（2）税制改革法案可決、2001年施行

政府は2000年2月、「税制改革2000」を反映（一部修正）させた税制改革法案を閣議決定した。同法案は5月、一部修正のうえ連邦議会で可決された。一方、各州の代表者から構成される連邦参議院では、野党CDU・CSUが多数派を占めるため、同法案の成立が危ぶまれた。シュレーダー政権は、州レベルでSPDが野党と連立を組む州（ベルリン、ブレーメン、ブランデンブルク、ラインラントファルツ、メクレンブルク・フォアポメルン）と協議、所得税の最高税率を43%から42%に下げるなど法案自体の修正に加え、これらの州に対する個別財政支援などを提案した。これが奏効しこれらの州すべてが賛成に回ったことで、同法案は同年7月、連邦参議院を通過した。同法は2001年1月から施行され、2006年までの減税総額は600億マルクにのぼる。

所得税は、最高・最低税率ともに3段階（2001年、2003年、2005年）で引き下げられる。最高税率は51%から42%、最低税率は22.9%から15%となる。また、課税最低限は2000年、1万3,499マルクから2005年には1万5,011マルクに引き上げられる。一方、最高税率が適用される年収は2000年の11万4,696マルクから2005年10万2,000マルクに引き下げられる（表参照）。

法人税については、地方税などを合せた実効税率は、現在の約53%から38%程度にまで軽減され、EU諸国の中でも平均的な数値となる。内部留保（40%）と配当利益（30%）への異なる課税率は2001年から一本化され、25%となる。また、法人税の二重課税を避けるためにこれまで取られてきた「インピュテーション方式」（投資家が受け取る配当に課せられる所得税から、企業がすでに支払った法人税を控除するというもの）を廃止し、代わりに「所得半額課税方式」（投資家は、受け取る配当の半額だけが課税対象となる）が採用される。

人的会社に対しては現在、法人税ではなく所得税が課税されるが、今回の改正により2001年からは、州税である営業税を、所得税に算入して相殺できるようになる。

同時に、課税ベースの拡大も盛り込まれている。具体例としては、動産の定率償却法の場合の上限償却率の引き下げ（30%から20%へ）、営業資産とされている建物の償却率の

表 所得税減税の推移

（単位：マルク）

	2000年	2001年	2003年	2005年
最低税率（%）	22.9	19.9	17.0	15.0
課税最低限	13,500	14,094	14,526	15,012
最高税率（%）	51.0	48.5	47.0	42.0
最高税率適用所得	114,696	107,568	102,276	102,000

（出所）FAZ紙資料よりジェトロ作成

引き下げ（4%、つまり償却期間25年から、3%、同33年へ）、個人所有株式のキャピタルゲインの非課税扱いの制限、などがあげられる。

なお政府は、今回の改革による減収分については、これによってもたらされる経済成長により穴埋めできるとの見方を示している。

（3）産業再編を促すキャピタルゲインの非課税化

成立した税制改革法では、2002年から企業が持ち株を売却した場合の利益は非課税となる。これは法人税減税以上に、ライン型資本主義を標榜してきた国内経済に大きな影響を与えるとされる。

ドイツでは伝統的に、ドイツ銀行やアリアンツ（保険）などの巨大金融機関が、主要企業の最大株主であることが多い。この結果、金融機関の影響力は、場合によっては決定的といえるほど大きい。他方、金融機関は株式を売却した場合に課せられる税率が60%弱と高いため、やむなく株を保有し続けてきた側面もある。

キャピタルゲイン課税の撤廃により、これらの大手金融機関は、持ち株を売却することで巨額の資金を得られる。国内産業には、放出された株式をどの企業が購入するか、金融機関の売却資金の使途、の2点において大きな影響を与えることとなる。金融機関は売却資金を効果的に運用できるようになるとの見方も、少なからず存在する。

これによってドイツ型経営そのものが近い将来に劇的な変化を遂げる可能性がある。金融機関だけでなく大企業も、他業種企業の持ち株売却で経営資源を基幹分野に集中し、効率的な経営を進めることになろう。外国人株主の増加がドイツの株式市場を活性化させることを期待する声もある。

（4）各界の評価

税制改革法に対する各界の評価は、おしなべて高い。とりわけ、キャピタルゲインの非課税化などで最も恩恵を受けるとされる金融界で、その傾向が顕著にみられる。ただし、かねてから法人税減税を主張してきた経済界の中には、減税の実施時期が2000年ではなく2001年からとなったこと、地方税などを含めた法人税の実効税率が、当初言われていた35%ではなく、38~39%となったことから「十分でない」とする向きもある。また、ドイツ商工会議所連合会（DIHT）のシュティール会長のように、所得減税のさらなる引き下げを求める声もある。労働組合も、減税による景気回復で雇用の促進が期待されるため、同法を支持する声が多い。ただし、中小企業からは、大企業と比較して恩恵が少ないことを理由に批判的な意見が目立つ。

経済研究所の論評では、雇用増による失業者数の減少と、対独投資の活性化につながると評価する声がある一方で、人的会社の冷遇と、小幅に留まった所得税減税に不満を見せる声もあり、評価は分かれている。6大経済研究所の一つであるifo経済研究所（ミュンヘン）は、同法が留保利益と配当利益への税率を統一したことは好ましいとしながらも、

人的会社との税負担の拡大が（資本会社によるこれらの会社の吸収、合併などを促し）企業集中を加速させることにもなりかねないこと、政府はドイツの現代化にばかり気を取られ、その過程で起こるはずのいわば副作用について軽視しているフシがあること、に対して疑念を向けている。また、盛んに言われている「経営形態の変化が、経済成長と雇用増をもたらす」という仮説については、両者に因果関係はなく、雇用問題は、硬直化した労働市場と業種別の賃上げ交渉にこそあると警告している。

6. おわりに

CDUの裏口座疑惑など一連のスキャンダルや極右の台頭で、政界での「構造改革」についての論戦は表向きにはしばし休戦といった印象を受ける。ただし、「構造改革」はドイツ社会に深く根差している問題であることから、今後も再び活発な議論が展開されることとなる。

国内最大手行のドイツ銀行と、同第3位のドレスナー銀行との合併（のちに撤廃）などにみられるようにドイツ企業は再編を急いで

いる。これは、2年目を迎えた欧州単一通貨ユーロへの対策や、激化する世界規模での競争に打ち勝つための戦略であることは言うまでもないことだが、税制改革など国内の「構造改革」も少なからず影響している。

ドイツはEU全体のGDPの3割を占めることから、ドイツ経済が欧州経済全体に及ぼす影響は大きい。このため、「構造改革」の行方は単にドイツだけの問題ではなく、その成り行きは欧州の将来を左右するものといえる。

（谷 雅之）