

主要先進国における財政健全化に向けた取組（下）

主計局調査課 季武 雅子／佐藤 文／坂田 俊／森岡 壯吉

I. はじめに

世界金融危機以降の主要先進国の財政健全化について、今回は英国・米国の動向を明らかにした。今回はドイツとフランスの財政健全化に向けた動きをたどる。

両国は同じEUの一員として、共通の財政ルールに服し、またテロ、難民といった共通の諸課題を有する面もあるが、その財政運営の在り方は大きく異なる。両国の財政運営を俯瞰することで、2回の連載を締めくくることとしたい。

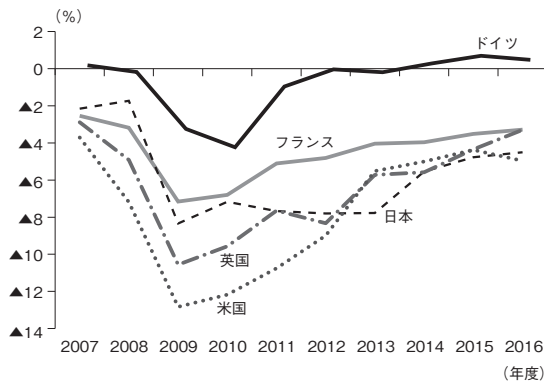
以下、ドイツパートを季武が、フランスパートを佐藤が執筆する。

II. ドイツ

ドイツは、財政再建に成功している国の筆頭として挙げられることが多い。実際、図1のように主要先進国で唯一、一般政府の財政収支が黒字であり、債務残高対GDP比も改善を続けている（2010年：81.0%→2016年：68.2%）。

本章では、ドイツがこのような財政状況の改善に成功した背景を探ってみたい。

図1 主要先進国の一般政府財政収支対GDP比



出典：OECD
注：日本は国+地方の値。

(1) 世界金融危機以前の取組（シュレーダー政権）

ドイツとて、これまで常に余裕のある財政状況だったわけではない。2000年代前半には、景気低迷に伴う大幅な税収不足や、失業給付等の社会保障支出の増加等に悩んでおり、財政収支は赤字が続いていた。

このような厳しい経済状況下において、1998年から2005年にかけて首相を務めたドイツ社会民主党のシュレーダーは、構造改革による抜本的な経済財政課題の解決が必要であると訴え、それを実行に移した。

改革は、以下のように多岐にわたる分野で同時並行的に行われた。

(i) 労働市場改革

まず、競争力強化と財政支出削減を目的として、就業促進を図り、失業給付について支給期間の大幅な短縮（最長32ヶ月→原則12ヶ月）や就労支援を拒否した場合の給付額カット、解雇・有期雇用制限の緩和・撤廃を実施した。

(ii) 年金改革

また、雇用の確保を目的として、労働者の賃金に定率で賦課されていた社会保険料を削減し、労働者1人当たりに必要な雇用主のコストを抑制。これにより、公的年金の給付水準は引き下げられたが、私的年金制度の導入等を行い、引下げ分を補えるようにした。

(iii) 医療制度改革

さらに、過剰診療を防止し、医療コストの上昇を抑制するため、従来自己負担のなかった外来診療診察料を導入し、さらに薬の処方1回につき5～10ユーロ、入院1日につき10ユーロ等の定額負担を導入した。

短期的な景気回復とは目的を異にするこれらの取組は、直ちに成果が現れるものではなかったが、2006年以降の失業率の大幅な回復（2000年：8.0%→2015年：4.6%）や、社会保障関係支出対GDP比の抑制（2000年：26.7%→2014年：26.0%）など、今日のドイツの経済成長と財政運営を支える屋台骨を築いたとして、現在評価されている。

（2）世界金融危機後の取組（メルケル政権）

2005年の選挙で、キリスト教民主同盟のメルケルへと政権が交代したが、シュレーダーが行った改革は維持された。その後、改革やユーロ導入の効果が現れ始め、2005年に0.9%だった実質GDP成長率は、2006年には3.9%に上昇、その成長にも支えられて財政状況も改善し、2007年には一時的に一般政府財政収支が黒字になった。

しかし、世界金融危機の発生により2009年の成長率はマイナスとなり、これに対応するため大規模な財政対策を打たざるを得ず、財政収支も再度赤字に陥った。

この厳しい財政状況に対し、メルケル政権は、制度と個別施策の双方から対策を講じた。

（i）憲法改正

まず制度面での取組として、ドイツの憲法にあたる連邦基本法を2009年に改正し、連邦政府と州政府に、財政収支を原則均衡させることを義務付けた。

ドイツの憲法改正は、下院（連邦議会）と上院（連邦参議院）で、それぞれ3分の2の賛成が必要とされている。当時のメルケル政権は、中道右派と中道左派の大連立政権であり、盤石な体制とは言い難かったが、左派勢力からも協力を得ることで、この改憲を実現に漕ぎ着けた。社会福祉・歳出拡大を志向する左派勢力を説得することができたのは、金融危機の影響で悪化した財政状況の改善をしなければならないという、国全体での強いコンセンサスが背景にあったと考えられる。

なお、このドイツの憲法改正は、各国憲法等への財政均衡規定の導入を求めるEUの財政協定

（2013年発行）の先駆けとなった。

（ii）財政健全化に向けた基本方針

具体的な取組としては、2010年に「財政健全化に向けた基本方針」が閣議決定された。同方針は、2011年から2014年の4年間に、歳出で531億ユーロ（対GDP比1.8%）、歳入で287億ユーロ（対GDP比0.9%）、合計814億ユーロ（対GDP比2.7%）の健全化を行う大規模なものであった。

歳出面では、シュレーダー改革で給付期間が短縮された長期失業者への給付金について、メルケルはさらに対象者を限定し、4年間で160億ユーロを抑制するとした。他にも、各省庁の裁量的経費の抑制、徴兵制の廃止による防衛費の抑制等が行われた。

歳入面では、ドイツ国内の空港から離陸する旅客に対する課税や原子力発電所に対する課税等の新たな税の導入や、既存の税制優遇措置の廃止等も行った。

これらの改革に加え、好景気による所得税等の税収増もあり、見通しでは2014年としていた一般政府財政収支の均衡化を、2年早い2012年に達成した。

（3）ドイツで財政健全化が進んだ要因

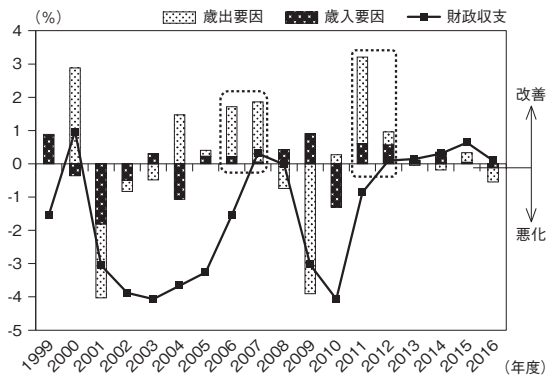
このように財政健全化が進んだ要因は何なのか。様々な見解があるだろうが、本稿では①スピード感、②経済成長の重視、③国民の支持の3点にあるのではないかと考える。

まず①スピード感について検討する。図2は折れ線グラフが財政収支、棒グラフは財政収支の変動要因を歳入と歳出に分解して示している。例えば、歳出対GDP比が前年度から減少することは、財政収支対GDP比にプラスの効果があるため、棒グラフは上に伸び（改善）、歳入対GDP比が減少することは、財政収支対GDP比にはマイナスの効果があるため、棒グラフは下に伸びる（悪化）という具合である。このグラフを見ると、ドイツの財政健全化が進んだのは2006年度から2007年度の2年間と、2011年度から2012年度の2年

間に集中していることが分かる（前者の期間はシュレーダー改革の失業給付期間の短縮が実行された年であり、後者の期間はメルケルによる改革が行われた年である。）。

つまり、ドイツでは厳しい経済状況にもかかわらず、財政健全化のための主たる歳出・歳入改革を決断し、後回しにすることなく、短期間で集中的に成し遂げたのである。

図2 財政収支対GDP比とその変動要因の推移



出典：ドイツ財務省

注：歳入要因は、前年度の歳入対GDP比から増えた分を「改善」、減った分を「悪化」、歳出要因は、前年度の歳出対GDP比から減った分を「改善」、増えた分を「悪化」として計上。対GDP比の変動率を見ているので、景気変動による税収の増減効果は加味されない。

次に②経済成長の重視である。財政健全化に向け、単純に歳出を削減するのではなく、成長の促進を意識した改革がなされている。例えば、シュレーダー改革前のドイツで行われていた手厚い失業給付は、失業者に対するセーフティネット政策として正の効果が発揮される一方、大きな財政負担を生ずるとともに、働かずとも所得が得られることで失業者の勤労意欲を削ぐという負の側面もあった。シュレーダー、メルケルともに、この失業給付の抑制を行っているが、これは財政負担の軽減のみならず、失業者の勤労意欲を惹起し労働力人口を上げるといふ、財政再建と経済成長を両立する取組であった。

最後に③国民の支持である。一般的に、ドイツ国民は借金を嫌っており、その意識は、ドイツ語の「債務」と「罪」に同じ単語 (schuld) が使われていることにも表れていると言えよう。実際

に、2005年の政権交代の後も前政権で行われた社会保障改革は維持されたことや、メルケル政権での憲法改正が左派勢力からの協力もあって実現したことから考えると、幅広い層の国民において、財政健全化の必要性が共有されていると考えられる。

(4) 今後について

このように、他国に先んじて財政健全化を進めてきたドイツだが、今後の課題が無いわけではない。

例えば、少子高齢化が挙げられる。ドイツの合計特殊出生率は1.47 (2014年) で、フランス (2.01)、イギリス (1.81) など他のヨーロッパ主要国と比べてかなり低い水準である。高齢化率も21.2% (2015年) から、2030年には30%を超える見通しになっている。社会保障支出の伸びの抑制に成功しているとはいえ、更なる改革を行っていく必要があることは明らかである。

また、メルケル政権の難民受入れ政策により、シリア等からの難民が急増し、2015年の流入者数は214万人、亡命申請は48万件と過去最高を記録した。難民の受入れは、経済財政への影響だけでは測れないが、今後、マクロ経済の動向にも影響を及ぼし得るだろう。

今年、ドイツでは連邦議会選挙が行われるが、選挙後の体制でどのような財政運営が行われるのか、注目される場所である。

Ⅲ. フランス*1

EU各国の財政運営は共通の枠組みに服することとされ、特に財政収支対GDP比が▲3%を下回る国は、過剰財政赤字手続 (EDP) の対象となり、財政健全化に向けた取組を求められる。

フランスは2009年のEDP開始以来、9年にわたる長い財政健全化の道のりを経て、2017年にEDP終了の期限を迎えることとなっている。

本稿では、これまでの取組を振り返るとともに、なぜEDPからの卒業に時間がかかったのかについても考えてみたい。

連載
の取組(上)
主要先進国

(1) 世界金融危機後の財政運営

世界金融危機を経て、フランスの財政収支対GDP比は▲2.5%（2007年）から▲7.2%（2009年）へと悪化し、その後財政健全化に舵を切ることとなった。サルコジ政権後期からオランダ政権の初期に当たる2011～2013年の財政健全化は歳入増加策中心で進められ*2、2013年の財政収支対GDP比は▲4.0%に回復した。一方で、2013年の国民負担率（対GDP比）は47.3%と、既にOECD諸国で比較しても極めて高い水準にあり（図3）、歳入増加策に限界が見え始めた*3。また、同年の実質GDP成長率は0.7%、失業率は10%超と、いずれも危機前の水準からは依然後退したままであった（図4）。

このような状況の中、2014年にオランダ政権は、総額500億ユーロ規模の歳出抑制（ベースラ

図3 主要先進国の国民負担率（対GDP比）

	2013年		（参考）2010年	
	対GDP比	順位（33カ国）	対GDP比	2013年との差
フランス	47.3%	3位	43.7%	+3.6pp
ドイツ	39.1%	9位	37.8%	+1.3pp
英国	34.2%	19位	34.6%	▲0.4pp
日本（年度）	31.0%	24位	28.2%	+2.7pp
米国	26.1%	30位	23.7%	+2.4pp

出典：財務省

イン比・2015～2017年）となる「オランダ公約」を掲げ、フランスの財政健全化は、歳入改革から歳出抑制にその軸足を転じた。その後、2015年以降、財政収支対DGP比は確実に改善している（図4）。

なお、2014年から2017年にかけて総額460億ユーロ規模となる「責任・連帯協定」（歳出抑制の一部を財源として、企業の競争力の強化と雇用の創出を目的とする一連の政策パッケージ。例

えば法人減税や社会保険料の事業主負担軽減を行っている。）を打ち出し、経済にも一定の配慮を見せている。

こうした取組もあり、フランスは2017年予算で予定どおり財政収支対GDP比を▲3.0%以内に収める目標を達成する見通しとなっている。

以上を踏まえれば、国民負担率の高い国では、歳入改革中心の財政健全化だけでは財政収支目標の達成には至らず、財政健全化には、歳出・歳入両面の取組が必要であることが示されている。

(2) 財政健全化に向けた取組の具体例

図4 主要指標の実績と見通し

(%)	2007	...	2009	...	2013	2014	2015	2016	2017
実質GDP成長率	2.4		▲2.9		0.6	0.6	1.3	1.5	1.5
財政収支対GDP比	▲2.5		▲7.2		▲4.0	▲4.0	▲3.5	▲3.3	▲2.7
債務残高対GDP比	64.4		79.0		92.4	95.3	96.1	96.1	96.0
失業率	8.0		9.1		10.3	10.3	10.4	9.8	9.6

出典：フランス国立経済統計研究所、2017年予算法案付属文書。ただし失業率はIMF。

注：2016年以降は見通し。

① 社会保障改革

フランスは社会保障の規模が相対的に大きな国*4であり、社会保障財政は従来から赤字が続いている。社会保障の収支改善は財政健全化に向けて不可欠であることから、近年、医療・年金など各分野で改革が進んでいる。

疾病（医療）分野では、1997年以降、医療保険支出目標（ONDAM）を設けている。

ONDAMとは、医療保険支出の伸び（名目）の目標であり、導入以来2009年までは達成されることがなかった。しかし、2010年に支出のモニタリングなど目標の実効性を強化する改革を実施して以降、2015年まで継続して目標を達成し、2016年も達成の見込みである。主要国の保健医

*1) 本稿で用いる日本のSNAデータは、内閣府「平成27年度国民経済計算年次推計」によるOBSNAに基づく数値を反映したものではない。

*2) 例えば、所得税の最高税率の引上げ（2011,2013）、資産所得の総合課税化（2013）など。

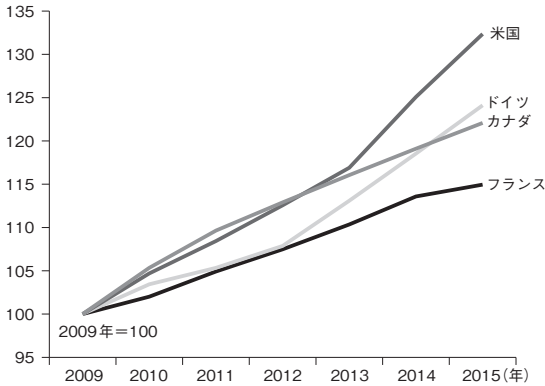
*3) 特に社会保険料の負担が大きく、2013年の社会保障負担率（対GDP比）はOECDで1位。オランダ大統領は2014年の閣僚向け新年挨拶で「国民の税負担は限界に達しており、今後の財政再建は国、地方自治体、社会保障会計における歳出削減が柱となる。」と発言（JETRO「通商弘報」(26.01.29)）。

*4) 2014年の社会保障支出対GDP比は32.9%。ドイツは25.9%。OBSNA移行後の計数ではないが、日本は25.3%（出典：OECD）。

療支出の伸びを見ても、2010年以降フランスが着実に歳出の抑制を行っていることが分かる。

老齢分野では、年金支給開始年齢の引上げ（60

図5 先進国の保健医療支出（2009年=100）



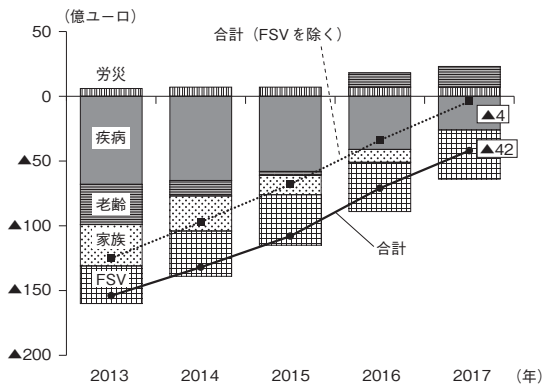
出典：OECD

注：保健医療支出は政管制度等に限リ、医療給付費のほか予防・公衆衛生サービスや一定の介護サービスを含む。また、日本、英国、イタリアは2009年の数値が旧統計基準によるものであるため比較ができないことから除外した。

歳から62歳に段階的に引上げ。2010年)、年金額の算定に用いる満額拠出期間の延長（2010・2014年等）、保険料率の引上げ（2014年）等の公的年金制度改革を行った。

こうした改革を経て社会保障収支は近年順調に改善しており、高齢者連帯手当（社会保険料によらない最低所得補償制度）の財源（FSV）を除けば2017年の収支はほぼ均衡に至る見通しとなっている。（図6）

図6 2013年以降の社会保障収支の推移



出典：各年の社会保障予算法

②地方財政支出目標

「オランダ公約」を実現するための一環として、2014年から地方財政支出目標（ODEDEL）が設定されている。

ODEDELは地方財政における支出の伸び（名目）の目標である。強制力はないものの、地方政府の財政健全化に向けての意識向上、進捗分析といった役割が期待されている。

ODEDELは2014年時点で2017年まで設定されており、実際に2014年は目標を達成、2015年も達成の見込みであり、一定の成果を挙げている。また、2016年予算では、県、市町村といったレベルごとに細分化した目標を設定することで達成を促すという改革を行っている。

図7 ODEDEL（目標）と実績

	2014	2015	2016	2017
目標	1.2%	0.5%	1.2%	2.0%
実績	▲0.3%	▲0.3%	—	—

出典：2017年予算案付属文書

注：2015年は見通し。

(3) 今後について

2017年1月、フランス政府は、2016年の国の財政赤字（実績ベース）が補正予算法における見込みを10億ユーロ以上下回った旨発表した。一般政府の財政赤字については3月に公表予定だが、歳出抑制に軸足を置いた足元の財政健全化は着実に進展している。

2017年にはオランダ大統領の任期が終了し、新たな大統領が就任することとなる。新政権の財政運営を引き続き注視していく必要がある。

Ⅲ. おわりに

今回は、世界金融危機以降のドイツ及びフランスの財政健全化に向けたこれまでの取組を俯瞰した。前回の英国、米国の取組と併せ、G5の主要先進国の財政健全化を振り返ったことになる。いずれの国も、各々様々な経済社会問題を抱える中で、財政健全化を着実に進めている。

本稿が、こうした諸外国の取組を我が国の財政健全化に向けた取組と比較対照する一助となれば、執筆者一同幸いである。