

第2次シュレーダー政権と「アジェンダ2010」(Ⅰ)

横 井 正 信

(2004年9月14日受付)

目次

はじめに

第1章 財政緊縮パッケージ

- (1) シュレーダー政権の危機と財政緊縮パッケージの立案
- (2) 年金・医療保険料率安定化のための短期的措置
- (3) 環境税継続発展法と租税優遇措置削減法
- (4) ハルツ第1法及び第2法

第2章 アジェンダ2010

- (1) 連立与党内の不協和音
- (2) 「アジェンダ2010」演説

第3章 財政問題と税制改革の前倒し実施

- (1) 財政状況の悪化
- (2) 税制改革前倒し要求
- (3) 2004年度予算案と予算付随法案

第4章 市町村財政改革

- (1) 市町村財政改革の背景
- (2) 営業税改革の経過 (以上本号)

第5章 労働市場改革

第6章 社会保険改革

結論

はじめに

1990年代以降のドイツは、経済のグローバル化、欧州統合の進展、高齢化社会の到来といった根本的な環境の変化に加え、ドイツ統一に伴う経済社会的環境の大きな変化にもさらされ、財政状況の悪化、経済成長率の低下、失業率の上昇、社会保障関係費の増大といった諸問題に対して、それまでよりもいっそう緊急かつ抜本的な形で対処することを迫られるようになった。それに対して、コール保守中道政権は1993年前後から様々な改革計画を立案・実施したが、はかばかしい成果は得られず、ついに1998年秋の連邦議会選挙において16年ぶりの政権交代が起こるに至った。こうして、久々の社会民主党（SPD）主導政権として発足したシュレーダー左派中道政権は、「イノベーションと公正」を基本とする「新中道路線」を掲げ、コール政権後期に露呈した経済社会的な停滞状況を打破することを公約して出発した。事実、シュレーダー政権は発足直後から「労働・成長・社会的安定性確保のための未来計画」（2000年未来計画）をはじめとした財政、経済、労働、社会保障面に関する広範な諸改革を推進する姿勢を見せた。⁽¹⁾しかし、4年後の第14立法期終了時点での成果は、後述するように、必ずしも華々しいものとは言えなかった。このため、2002年連邦議会選挙では現状に対する批判が高まり、連立与党側は選挙には辛勝したものの、第2次政権発足時点の雰囲気は4年前とは一変して危機的なものとなった。これに対して、第2次シュレーダー政権は、前立法期に積み残した課題も含めてさらに内政面の改革を推進することを強調し、その基本的方針と諸計画を「アジェンダ2010」と名付けて公表した。「アジェンダ2010」で掲げられた諸計画の中には短期的に実現することが困難なものもあり、その意味では「アジェンダ2010」は現時点でも未だ進行中と言えるが、第15立法期（2002年10月～2006年秋）に実施される予定の中心的計画の具体化プロセスは一段落しつつある。「アジェンダ2010」に含まれる諸計画はかなり広範でかつ細部にわたるものもあり、すべてを紹介することは筆者の能力と紙幅では不可能であるが、本稿は、「アジェンダ2010」に至る経緯を含めて、政治的に大きな意味を持つ中心的諸計画を取り上げ、その分析を通じて「アジェンダ2010」の有効性に対する評価を試み、さらに、シュレーダー政権の置かれた困難な状況の背景を明らかにすることを目的としている。

（1）ドイツ統一後を含め、ドイツ連邦共和国の政治史としては Hans Karl Rupp, Politische Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage, Oldenburg 2000（邦訳：深谷満雄・山本淳訳、「現代ドイツ政治史」彩流社、2002年）が有益である。統一後のドイツの状況を主として経済社会的な側面から分析したものとしては、Herbert Kitschelt / Wolfgang Streeck（ed.）, Germany. Beyond the Stable State, London 2003、第1次シュレーダー政権に対する批判的総括としては、Hans Jörg Hennecke, Die dritte Republik. Aufbruch und Ernüchterung, München 2003等がある。また、日本人研究者による業績で、統一後のドイツの内政外交面にわたる諸問題を現在最も包括的に分析しているものとしては、近藤潤三「統一ドイツの政治的展開」木鐸社、2004年がある。経済面に関しては、戸原四郎・加藤榮一・工藤章編「ドイツ経済」有斐閣、2003年が有益である。

第1章 財政緊縮パッケージ

(1) シュレーダー政権の危機と財政緊縮パッケージの立案

冒頭に指摘したように、第1次シュレーダー政権は2002年9月の連邦議会選挙に辛うじて勝利し、引き続き政権を担当することとなったが、この選挙以前から、同政権は困難な状況に陥っていた。第1次シュレーダー政権前半期はコール前政権末期と比べて財政・経済状況は比較的良好に推移したものの、2000年後半の石油価格の高騰、米国におけるIT不況に伴う景気減速、2001年9月の米同時多発テロ等によって世界的な景気の停滞傾向が見られるようになると、ドイツ経済も2001年以降は再び足踏み状態に陥った。政府が2001年はじめに公表した年次経済報告では、同年の経済成長率はなお2.75%と予測されており、アイヒェル財務相はこの目標の達成に自信を見せていたが、同年春以降、政府はこの予測値を次々と下方修正せざるを得なくなり、実際の成長率はわずか0.6%に留まった。2002年に入ってもこのような状況は好転せず、同年の経済成長率は年頭の予測では0.75%とされていたが、実際には0.2%とほとんどゼロ成長に終わった。⁽¹⁾

このような経済的停滞の下で、シュレーダー政権発足以降順調に減少していた失業者数も2001年以降は増加の傾向を示すようになり、2002年に入ると再び430万人と400万人の大病を超えた。その後、2002年5月と6月には失業者数は400万人をわずかに下回ったものの、夏以降は再び400万人を上回り、労働市場の状況にはまったく改善の兆しが見られなかった。⁽²⁾

このような経済・労働市場の状況悪化は税収と社会保険料収入の伸び悩み、失業対策・社会保障関係支出の増加という形で財政を圧迫した。政府は政権発足直後に立てた「2000年未来計画」において、1998年時点で288億ユーロに達していた連邦の新規債務額を順次減少させていき、2006年までに均衡財政を達成するという目標を掲げていたが、2002年にはこの点に関する年次計画を遵守することが不可能となった。「2000年未来計画」では2002年の新規債務予定額は211億ユーロであったが、実際にはこれを130億ユーロ以上上回る346億ユーロへと拡大せざるを得なくなり、アイヒェル財務相は野党から「赤字男」と揶揄された。⁽³⁾

財政状況の悪化によって、ドイツが欧州通貨統合に関する収斂基準、特に財政赤字基準を遵守することも困難となった。シュレーダー政権が発足当初EU委員会に提出した「安定成長計画」では、国家全体の財政赤字の対GDP比を2002年には1.0%まで低下させることになっていたが、実際には同年の財政赤字比率は3.7%と基準上限(3%)を大きく上回った。⁽⁴⁾

このような財政状況の悪化を受けて、連立与党は第2次シュレーダー政権発足にあたって、これまで平均2.5%としていた2003年～2006年の年平均成長率予測を2003年と2004年に関しては1.5%、2005年と2006年に関しては2%と下方修正した。現状のままでは、既存の赤字に加えて歳出と歳入の乖離はさらに拡大していき、2006年時点でその乖離増加額は250億ユーロに達すると予測された。このため、2002年9月に連邦議会選挙が終了するや否や、SPD内からは増税要求が噴出し始めた。⁽⁵⁾

このような財政状況の悪化に対処するため、アイヒェル財務相は第2次政権発足と同時に新たな「財政緊縮パッケージ」を立案した。その内容は、売上税（付加価値税）、環境税、企業に対する各種優遇措置の制限等の税法上の改正、年金保険及び医療保険に関する短期的な増収・支出抑制措置、失業扶助の支給基準の厳格化、連邦雇用庁予算に関する緊縮等を含むものであった。アイヒェルによれば、この計画が実現すれば連邦と社会保険に関して2003年に74億ユーロの節減が可能となり、立法期が終了する2006年時点では、その額は113億ユーロになる予定であった。他方、税法上の諸改正によって2003年には42億ユーロの増収が確保され、2006年までにはその増収額は100億ユーロまで増加する計画であった。⁽⁶⁾

政府は財政緊縮パッケージの公表に続いて、そこで規定された諸措置を実施するための法案化にただちに着手し、後述するように、所得税等の税制上の優遇・特別規定に関する改正を中心とした部分を「租税優遇措置及び例外規定削減に関する法律案」、環境税に関する改正部分を「環境税の継続的發展に関する法律案」、年金保険と医療保険の保険料率抑制に関する部分を「公的医療保険及び公的年金保険における保険料率安定のための法律案」（保険料率安定化法案）、医療保険の赤字に対する短期的対処の部分を「社会法典第5部の改正に関する第12法律案」という形で法案化した。また、同時に、後述するハルツ構想を実施するための「労働市場における近代的サービスのための第1法律案」及び「同第2法律案」も立案された。

（2）年金・医療保険料率安定化のための短期的措置

これらのうち、政府はまず社会保険に関する短期的措置の実現に乗り出した。このうち、年金保険に関しては、前立法期にリースター労相の下で大規模な年金改革が行われたにも拘わらず、人口構造の変化という長期的要因に加えて、前述したような経済・雇用状況の悪化から、2002年秋には、何の対応も行われぬ限り翌年の年金保険料率が現状の19.1%から19.9%に上昇し、さらに、2003年1月から予定されていた環境税の引き上げによる増収分が年金保険に投入されない場合、20.2%にまで上昇するおそれがあることが明らかとなっていた。このため、政府・連立与党は「財政緊縮パッケージ」での計画に従って、11月はじめに、年金保険料率の上昇をできる限り回避するために、保険料算定上限所得額（保険料支払の対象とする月額所得の上限）を旧西独地域で4,500ユーロから5,100ユーロへ、旧東独地域で3,750ユーロから4,250ユーロへと大幅に引き上げると共に、変動留保金（年金保険料収入が年金支出を下回った場合に支出を補填するための予備資金）の比率の下限を年金支出1か月分の50%（現行は80%）に引き下げるという方針を決定した。これによって、2003年の年金保険料率の上昇は19.5%までに抑えることができることとされた。これらの措置は後述する公的医療保険に関する緊急措置と共に保険料率安定化法案に盛り込まれ、11月上旬に連邦議会に提出された。⁽⁷⁾シュミット保健相は、このような措置をとれば、今立法期中（＝2006年秋まで）はもはや保険料率引き上げの必要はなくなると断言した。⁽⁸⁾

しかし、これに対して経済界は、「昨年半ばには年金保険料率の18.7%への引き下げを公約し

ていた政府は、年金保険のコントロールを完全に失った」と非難し、保険料算定上限所得額と保険料率の引き上げは労使にとって年間50億ユーロの負担増となり、経済成長と雇用のための政策に対するいっそうの打撃となるであろうと主張した。他方で、経済界側は、年金コスト上昇を抑えるためには年金受給開始年齢の引き上げと早期退職年金受給の場合の年金支給額割引率の引き上げを行う以外選択肢はないという従来の主張を繰り返した。また、年金保険者連盟（VDR）も、変動留保金比率をこれ以上低下させれば年金保険の清算力がなくなり、連邦からの補助金に恒常的に依存する事態を招くおそれがあると指摘し、保険料算定上限所得額の引き上げによる増収効果も保険料率に換算すれば0.1ポイント分しかなく、逆に事後的に年金請求権を増大させることから、長期的効果に欠けるものであると批判した。⁽⁹⁾

このような批判に加えて、この問題では連立与党内にも足並みの乱れが見られた。「世代間の公正さ」をより重視して現役世代に過重な負担をかけることに批判的であった緑の党は、年金保険料率を連立協定において合意されていた19.3%以上に引き上げることに反対し、保険料率が19.5%に引き上げられる場合には、保険料算定上限所得額を5,100ユーロに引き上げることに反対するとの姿勢を見せていた。他方で、緑の党は、むしろ2003年の年金調整を延期し、長期的には生涯労働期間を延長することによって、年金財政を改善すべきであるという、野党側とある意味で共通する立場を主張していた。結果的にはSPDはこの緑の党の反対を押し切ったが、緑の党連邦議会議員団内には、保険料率安定化法案の採決において反対に回ると発言する議員も現れた。連立与党は連邦議会において603議席中306議席しか有しておらず、与党議員5人が反対に回れば法案が否決されるという状況にあったため、連立与党内には動揺が広がった。⁽¹⁰⁾しかし、この法案と並行して、後述するように、より長期的な効果を持つ年金改革案を審議するためにダルムシュタット大学教授ベルト・リュールブを中心とする委員会を設置することが決定されたため、緑の党はこの委員会が抜本的な改革案を提示することを期待して、11月15日に連邦議会において行われた法案の採決に際しては賛成に回り、法案は賛成303票でかろうじて可決された。野党側が多数を占める連邦参議院は法案に異議を申し立てたが、この法案は連邦参議院の賛成を必要としなかったため、連邦議会はクリスマス前にこの異議を斥け、法案は2002年中には成立した。⁽¹¹⁾

他方、第2次シュレーダー政権発足前後の時点では、年金保険と並んで公的医療保険の財政状態も悪化しており、2002年には15億ユーロに上る赤字が発生する見込みであった上に、ハルツ構想の実施や前立法期における年金改革と関連した改正によって、さらに16億ユーロに達する追加的負担増が発生する危険性があると指摘されていた。このような状況の下で、2002年10月時点で14.04%に引き上げられた医療保険の平均保険料率は、2003年にはさらに少なくとも14.3%へと上昇し、個々の保険金庫によっては15%を超えるおそれが出てきたため、医療保険料率を安定させるための緊急措置を実施することも不可避となっていた。⁽¹²⁾

これに対して、シュミット保健相は連邦議会選挙直後の2002年10月に「財政緊縮パッケージ」の一環として、医療保険料率安定化のための緊急措置を立案したが、この措置は、医療保険金庫

に対して短期的に34億ユーロの負担緩和を行い、それによって現行の保険料率を2003年末まで維持することを目的としていた。そのために、まず医薬品製造業界、医薬品卸売業界、薬局に対して、総額13億7,000万ユーロ分の医薬品価格引き下げを強制し、さらに2年間にわたって価格凍結を行うことが計画されていた。また、病院、開業医、歯科医師に対して、少数の例外を除いて診療報酬引き上げを中止し、歯科技工士の技術料に関しても10%の引き下げが予定されていた。さらに、死亡手当支出も半減される予定であった。これに加えて、歳入面では、公的医療保険加入義務上限所得額を現在の3,375ユーロから3,825ユーロに引き上げ、保険料収入増を図ることになっていた。これらの計画は、年金に関する措置と共に保険料率安定化法案に盛り込まれた。他方で、特許によって保護された医薬品に対する国家による価格決定制度を再導入し、1996年以前の状態に戻すことと、医療保険金庫の運営コストを凍結するという措置も計画され、これらの措置は社会法典第5部改正法案として保険料率安定化法案と同時に11月上旬に議会に提出された。⁽¹³⁾

前述したように、保険料率安定化法案は連邦参議院の賛成を必要としなかったため、2002年末には成立したが、社会法典第5部改正法案は連邦参議院の賛成を必要とする法案であったため、連邦政府と連邦議会が3度にわたって両院協議会の招集を要求する等、交渉は難航した。しかし、最終的には、運営コスト凍結の例外とする病院数の拡大を行うことで野党側と妥協が成立し、2003年4月には法案成立に漕ぎ着けた。⁽¹⁴⁾

しかし、連邦議会での法案可決直後に、連邦保険庁（BVA）は、これらの緊縮措置にも拘わらず、景気の停滞による保険料収入の減少と労働市場政策から発生する負担増のために2003年の平均保険料率は14.2～14.3%に上昇するとの予測を発表し、「保険料率安定化法」の効果が相殺されてしまうとの見方を示した。また、シュミット保健相自身も、すでに2002年11月末には公的医療保険の同年の赤字がそれまでの予測よりさらに5億ユーロ拡大して20億ユーロになるとの見方を示しており、「保険料率安定化法」が成立しても保険料率は14.2%（この法律がなければ14.5%）に上昇する見込みであることを認めた。その後、赤字予測額はさらに25億ユーロに増加し、実際には29億6,000万ユーロとなった。また、このような状況を受けて、2003年1月には、公的医療保険の平均保険料率は14.32%と過去最高を記録した。⁽¹⁵⁾

（3）環境税継続発展法と租税優遇措置削減法

税制面では、政府・連立与党は、「財政緊縮パッケージ」の一環として、まず11月上旬に「環境税改革の継続的發展に関する法律案」を連邦議会に提出した。この法案は、環境税改革の中でドイツ経済の国際的競争力を弱体化させないためとして適用されてきた優遇措置を、4年の適応期間が過ぎたことから見直し、環境保護への誘因を高めると共に温室効果ガス削減の国際的義務を果たし、さらにこの改正による税増収を（社会保険財政への投入という形で）労働コスト引き下げのために利用することを目的としていた。そのため、法案では、製造業及び農林業に適用さ

れている電気・暖房用石油・天然ガスの優遇税率や夜間蓄熱に適用されている電気税の優遇税率の大幅縮小、暖房用の天然ガスと重油に対する税率の引き上げ等が予定されていた。⁽¹⁶⁾ただし、この改正による税増収額は、「財政緊縮パッケージ」の当初計画では18億6,000万ユーロであったが、企業の負担増に対する経済界側からの強い反対もあって、法案提出段階では14億2,000万ユーロへと縮小された。⁽¹⁷⁾

この法案は、保険料率安定化法案と同時に2002年11月中旬には連邦議会によって可決された。連邦参議院側はこの法案に対しても異議を申し立てたものの、保険料率安定化法案と同様に連邦参議院の賛成を必要としない法案であったため、年内には最終的に成立した。⁽¹⁸⁾

これに続いて、政府は「財政緊縮パッケージ」のうち環境税以外の税制改正に関する部分を租税優遇措置削減法案にまとめ、2002年12月に議会に提出した。この法案はその名の通り、企業や個人に対する税法上の各種優遇措置を削減あるいは廃止することによって税収増を図ろうとしたものであった。

この法案では、まず、企業に対しては損益相殺やタックスヘブンへの収益移転に対する制限を従来よりも強化することによって事実上課税を強化し、特に現時点での収益の半分を必ず課税対象とするという最小限課税制の導入が計画されていた。また、前立法期における法人税改正により大幅に増加した法人税還付の可能性を再び制限することも予定されていた。第二に、所得税関係では、業務用自動車を私的に使用した場合の所得加算率の引き上げ、不動産の減価償却率の変更、有価証券・不動産売却の収益に対する課税の強化、家賃収入の税控除制限強化等が予定されており、持家補助も大幅に削減されることになっていた。第三に、売上税に関しては、観賞用植物、農業用品、国際線航空運賃等に対する売上税の優遇税率あるいは免税措置の廃止が計画されていた。これらの措置による増収見込額は2003年時点で36億ユーロ、2006年時点で168億ユーロとなり、最終的には173億ユーロとなる見込みであった。⁽¹⁹⁾

これに対して、経済界側は、この法案が実現されれば経済界に対して2006年までに最大400億ユーロの負担が課せられることになるというドイツ産業同盟(BDI)の試算を根拠に、企業の自己資本比率強化の必要性に反し、投資を妨げ、雇用削減の動きをさらに推し進めてしまうものであると強く反発し、「選挙公約がこのように欺かれた例は記憶にない」(ボッシュ社長ヘルマン・ショル)と非難した。経済界側によれば、国際的な株式市場立地としてのドイツの魅力は営業税法上のオルガンシャフト⁽²⁰⁾の廃止によって限定されたものになってしまい、損益繰り越しの制限によって企業に対する最小限課税制が導入されれば、企業の財務体質は悪化し、主として大きな初期損失を伴う新たな企業の創業や投資が妨げられてしまう等、租税優遇措置削減法案に含まれている改正は、企業の競争力を大きく損なうものであった。⁽²¹⁾経済団体だけではなく、全経済発展評価専門家評議会(5賢人会)はこの法案が実施されれば経済成長率が0.5ポイント押し下げられると指摘し、ドイツ連銀も政府に対して企業の収益と損失に対する中立性を求めた。また、公認会計士協会も、「この法案が成立すれば、多くの牛(=企業)は乳を搾られるのではなく、

屠殺されることになるであろう」と指摘する等、経済、金融、財務の専門家からも批判が浴びせられた。さらに、持家補助の改正に関しても、経済界や野党は、住宅建設の落ち込みを招いて、ただでさえ状況の悪化している建設業界に大きな打撃を与えると指摘しただけではなく、補助申請権者が現在よりも制限され、新築住宅に対する補助が中古住宅なみに引き下げられることから、現行規定を信頼してすでに住宅購入契約を結んだ人々にとって購入計画が当初予定通りにいかなくなるという結果を招くと批判した。⁽²²⁾

連邦議会におけるこの法案の審議は2003年1月半ばから開始されたが、このように各方面から強い批判を受けた政府は、法案提出直後には、早くも営業税法上のオルガンシャフトの廃止計画を削除し、これを後述する市町村財政改革委員会に委ねる方針へと転換した。さらに、自動車産業の拠点となっているニーダーザクセン州やバイエルン州が、業務用自動車の私的使用に関する増税計画が実施された場合、自動車産業の売り上げが約26億ユーロ減少し、1万の雇用が失われるおそれがあるとして、この計画に反対することを表明すると、政府はこの計画も放棄する姿勢を見せ、シュレーダー首相自ら「それについては（野党が多数となっている連邦参議院が反対した場合）両院協議会で議論しなければならない」と述べて、譲歩の用意があることを示唆した。⁽²³⁾

キリスト教民主・社会同盟（CDU/CSU）は、後述するように SPD の支持率低下の中で2003年2月はじめに行われたニーダーザクセン州議会選挙で勝利した後、法案に対する反対を本格化させた。同党は、この法案は市民と企業に対する負担増とひきかえに他の点で負担緩和を行うという原則に反しており、そうでなくとも停滞しつつある景気をさらに悪化させるとして、「この法案は完全に拒否されるべきである」との態度をとった。ただし、CDU/CSU も、企業からの無規律な還付請求による法人税の急激な落ち込みに対して対策をとらねばならないという点では連立与党側に理解を示し、法人税還付に関する改正についてだけは交渉に応じる姿勢を見せた。⁽²⁴⁾

このような野党からの圧力に加えて、SPD 内でも、ニーダーザクセン州議会選挙での敗北を受けて、政府の財政緊縮路線に対する左派の反対は次第に公然化した。党内左派は、有権者は SPD が絶えず新たな増税提案を行っていることに背を向けていると指摘し、政府の財政・税制政策路線は党に戦略的失敗をもたらしたと非難した。ナーレス元 SPD 青年部委員長等左派のスポークスマン役を果たしている人々は、2003年2月上旬に「新たな出発の時」と題する文書を公表し、財政緊縮と雇用創出は現状では両立しないがゆえに、政府は財政緊縮路線から転換し、投資活動を強化すると共に、中・低所得者の消費需要活性化のために所得税の基礎控除額を引き上げる等、これらの階層のための負担緩和を行わねばならないと主張した。⁽²⁵⁾

党内外からの激しい反対を受けて、政府法案は連邦議会での審議過程でさらに修正された。まず、中小企業に対する過大な負担を回避するという理由から、損失繰り越しを収益の半額までに制限するという最小限課税計画は緩和され、10万ユーロの基礎控除を導入するという修正が行われることとなった。また、抱き合わせ商品の売上税率引き上げ計画は放棄され、観賞用植物等其他の税率引き上げ計画も緩和されることとなった。さらに、持家補助の削減計画や賃貸住宅建設

の場合の控除率引き下げ計画も緩和された。その結果、2003年2月下旬に連邦議会で連立与党の賛成によってこの法案が可決された段階では、法改正が完全な効果を発揮する年の連邦、州、市町村の増収は当初予定の173億ユーロから156億ユーロへと減少することとなった。⁽²⁶⁾

これらの修正にも拘わらず、野党側が多数を占める連邦参議院は3月14日に予想通りこの法案に異議を唱えたため、政府の要求によってただちに両院協議会が開催されることとなった。しかし、両院協議会では与野党の主張は大きく隔たり、作業部会の設置さえできない状況であったことから、ヘッセン州首相コッホ（CDU）及びノルトライン・ヴェストファーレン州首相シュタインブリュック（SPD）と数名の連邦議会側代表によって合意形成のための非公式協議が行われることとなった。⁽²⁷⁾交渉が彼らに委ねられた背景には、前述したような野党、SPD 左派、経済界等からの反対の他に、州予算の逼迫という事実があった。財務省の発表によれば、2002年の各州の財政赤字総額は前年比51億ユーロ増の308億ユーロで、年度当初の見込みを65億ユーロ上回るものとなっていた。その主たる原因は歳出増というより歳入不足であり、税収の減少率は2.1%となっていた。このため、SPD 系の州はもちろん、ザクセン・アンハルト州、ザクセン州、チューリンゲン州、ザールラント州等、CDU/CSU 陣営に属してはいるが財政力の弱い州も、政府法案を葬り去った場合、財政負担の緩和も不可能になることを懸念していた。州首相の一部からの売上税税率引き上げ要求や、「私にとっては税の体系性はどうでもよい。われわれは金がほしい。」というザクセン州首相ミルブラートの率直な言葉はそのような状況を象徴するものであった。このため、CDU/CSU 側も租税優遇措置削減法案に絶対反対を貫くことは難しく、コッホを中心として妥協案をまとめさせることによって、連邦参議院における CDU/CSU 陣営の結束を保とうとしたのであった。⁽²⁸⁾

このような背景の下で1か月近くにわたって行われたこの協議は、合意を形成しやすいと見られた法人税還付に関する改正を中心に行われ、最終的には、法人税還付に関して2005年末まで3年間近くのモラトリウムを設け、この間に行われた配当に関しては法人税還付を受けられないこととするという妥協が成立した。法人税還付にモラトリウムを設けた点では、この修正は当初計画より強化されたものであったが、他方で、モラトリウム終了後は配当額の6分の1に相当する法人税還付を最長18年後まで受け取れることとされ、この比率を7分の1に引き下げるという計画は放棄された。これに加えて、両院協議会の交渉過程でもさらに修正が加えられた結果、最終的には、業務用自動車の私的利用に対する課税強化、建物の減価償却率の引き下げ、有価証券・不動産の売却収益に対する課税、持家補助の改正、観賞用植物や農薬用品等に対する売上税の優遇税率の廃止、企業収益に対する最小限課税、出資者の変更に伴う損失繰り越し適用禁止の強化、営業税法上のオルガンシャフトの廃止、リース料・賃貸料に対する営業税上の取り扱いに関する改正等、法案に含まれていた計画の大部分が削除された。⁽²⁹⁾

租税優遇措置削減法が完全に効果を発揮する最初の年の増収効果は、すでに2月の連邦議会での法案可決の段階で前述したように173億ユーロから156億ユーロへと縮小していたが、コッホと

シュタインブリュックを中心とする与野党交渉の中でさらに多くの計画が修正・放棄された結果、最終的には44億ユーロへと縮小されてしまった。これに対して、コッホとシュタインブリュックは、最小限課税制の導入等、現時点で実現できなかった諸問題について引き続き改正を図り、それによって国家全体の歳入をさらに50億ユーロあまり増加させることを目指すとする付帯決議を採択するよう両院協議会に対して勧告し、約300億ユーロに上る補助金を3年以内に分野を問わず10%削減するという提案も行った。両院協議会はこの提案をほぼ受け容れたが、付帯決議において表明された追加的増収額目標は、最終的にさらに35億ユーロへと引き下げられた。以上のように政府側が譲歩を重ねた結果、両院協議会での再修正を経た租税優遇措置削減法案は4月上旬に連邦議会及び連邦参議院において再度採決され、可決に漕ぎ着けたのであった。⁽³⁰⁾

（４）ハルツ第１法及び第２法

政府が「財政緊縮パッケージ」関連法案と平行して提出した労働市場改革のための法案は、すでに前立法期に提出されたいわゆる「ハルツ委員会報告」⁽³¹⁾に基づく改革の前半部分でもあった。ハルツ委員会の基本的な構想は、一方で職業教育・就職支援の強化や高齢労働者の早期退職を防止する補助策あるいは労働市場の柔軟化措置を実施し、他方で失業給付や社会扶助に依存して就業を回避しようとする者に対するペナルティーを強化し、労働市場への復帰を促すことによって、生涯労働期間の拡大と失業率の低下を達成するというものであったが、政府はそのための第１段階の立法措置を、連邦参議院の賛成を必要としない「労働市場における近代的サービスのための第１法律案」と連邦参議院の賛成を必要とする「同第２法律案」にまとめて2002年11月上旬に連邦議会に提出した。

このうち、第１法案では、職業紹介を迅速化すると同時に解雇の届け出を怠った失業者に対してペナルティーを強化すること、再就職先の妥当性に関する証明負担の転換等を通じて失業者に対する再就職への圧力の高めること、人材派遣という形で失業者の労働市場への復帰のきっかけを作るために人材サービス・エージェンシー（PSA）を設置すること、職業安定所に失業者に対するあらゆるサービスを統合的に行うジョブ・センターへと中期的に再編すること、賃金補助を行うことによって高齢労働者の雇用機会を拡大すること、ハルツ構想で予定されている失業扶助と社会扶助の統合の準備段階として、失業扶助額算定の際の給付と家族の所得との相殺を強化すること等が規定されていた。また、第２法案では、高齢失業者に対して「架橋手当」を支給することによって年金生活への円滑な移行を可能にすること、「私会社（Ich-AG）」や「ミニ・ジョブ（Mini-Job）」といった形で失業者の自営業開業や個人家庭での低賃金労働への就労を促進することが計画されていた。⁽³²⁾

これらの法案に対して、野党や経済界は大幅な修正を行うよう要求した。まず、第１法案で予定されていたPSAに関して、労働者派遣業界は当初この計画を業界のイメージアップにつながるものとして歓迎していたが、業界内の中小企業は、PSA契約に基づく公的補助を受けた大手

企業によって市場が独占されてしまうことに次第に懸念を強めるようになった。また、労組側は、労働協約を労働者派遣企業との間で締結するのではなく、既存の業種統一労働協約の中に派遣労働の場合の例外規定を盛り込むことを主張したため、大手企業も、これまで労働協約から概ね自由であったこの業界においても PSA の導入をきっかけに労組が影響力を強め、さらに政府が PSA を通じて労働者の派遣を公共的で労組に近い派遣企業に優先的に委ねさせるようになるのではないかと懸念を抱くようになった。⁽³³⁾ 事実、ハルツ委員会報告の段階では、PSA から派遣される労働者に対しては、6か月の試用期間中は失業手当相当額の実質賃金が支払われ、その後は PSA と労組の協約に基づく賃金が支払われることになっていたが、実際に提出された政府法案では、PSA を通じて派遣された労働者には原則的に最初から派遣先企業の従業員と同一の賃金及び労働条件が適用されることになっていたことから、野党や経済界側は怒りを強めた。

この問題に関して、労働者派遣業界や経済団体は、①派遣労働者が少なくとも相対的に長期の就労段階においては効率性を低下させることと、彼らに対する職業紹介と雇用に関するコストが発生することからして、派遣労働者の賃金においてそれらの点が考慮されねばならない、②このような賃金の対等化が実施されれば、主として資質の低い労働者に対する需要は低下し、最大で10万人の派遣労働者が職を失うことになるであろう、③派遣労働者側から見ても、労働条件が同じであるということになれば、正社員になる誘因が失われ、長期的な雇用を達成するという PSA 本来の目標に反することになってしまう、④賃金の同一化は賃金自治と契約の自由という原則にも反し、労組が立法者から「賃金命令への鍵」を手に入れば、経営者側の機能は事実上失われる、といった理由を挙げて、政府が労組の圧力を受けてハルツ構想を解体しつつあると非難した。CDU/CSU も、PSA から派遣される労働者が最初から派遣先企業の従業員と同一賃金を支給されることに強く反対し、12か月間は異なった扱いをするよう要求した。⁽³⁴⁾

これらの批判を受けた政府は、法案審議の段階で次第に譲歩し、派遣労働者の賃金決定の問題については、労組と労働者派遣業界が2003年末までに派遣労働者についての労働協約を締結することで政府と労使の合意が成立した。しかし、その後も、この構想の生みの親であるハルツ自身が当初の構想を歪められてしまったとの批判を繰り返した。彼によれば、PSA によって当初計画通りの数の職業紹介を行うことができるための絶対的な前提条件は賃金を正社員よりも約30%低く抑えることであり、「同一の労働に対する同一の賃金」という原則に固執するならば、派遣労働は大規模な形では機能しないおそれがあった。これに対して労組側は、資質の高い派遣労働者は遅くとも試用期間経過後には正社員と同等の賃金を支給されねばならず、それによってのみ賃金ダンピングを防止することができると反論した。労組側はその後も「派遣労働者の賃金水準を全般的に引き下げること賛成するつもりはない」との強硬な立場を崩さなかった。⁽³⁵⁾

他方、第2法案に関しては、経営者団体連盟(BDA)をはじめとした経済団体は、現状でも年金財政を圧迫している早期退職年金受給に対する誘因をさらに費用のかかる手段を新たに導入して強めるだけであるとして架橋手当の導入に反対し、むしろ高齢労働者の長すぎる失業手当受

給期間を短縮したり、公的年金の実際の受給開始年齢を法定上の年齢に引き上げるような政策手段を実施することによって、早期退職年金受給者の数を減少させるべきであると主張した。年金保険者連盟も、架橋手当が早期退職年金受給を加速させることになるとの見方では経済界と一致しており、政府に対してこの点の改善を求めた。政府・連立与党は架橋手当の導入を含む第2法案を2002年11月中旬に連邦議会で可決させたものの、この法案には連邦参議院の賛成が必要であったため、その後、両院協議会手続の過程で野党からの賛成を得ることが困難と判断し、この計画は結局法案から削除されることとなった。⁽³⁶⁾

さらに、第2法案では、ミニ・ジョブの対象は個人家庭でのサービス労働に限定されていたが、CDU/CSUはその対象をそれ以外の場合にも拡大し、さらにこの労働が—かつての「630マルク労働」のように—副業として行われる場合も助成対象とするよう要求した。政府・連立与党側はこの点についても両院協議会手続の段階で譲歩し、最終的には、低賃金雇用規定を適用される月額所得上限を2003年4月以降、従来の325ユーロから400ユーロへと引き上げ、これとミニ・ジョブを事実上融合させるという形で妥協が成立した。それによれば、低賃金雇用に対しては、これまでは雇用主側が名目所得の12%を年金保険料として、10%を医療保険料として支払い、労働者側は負担を免除されてきたが、改正後は雇用主側が年金保険料と医療保険料を10%ずつ、所得税を5%、合計25%支払うこととなり、低賃金所得上限が若干引き上げられるのと引き替えに、雇用主側の負担も名目所得の3%分増額されることとなった。他方、闇労働を防ぐために、この低賃金労働が個人家庭でのサービス労働として行われる場合には、雇用主側の負担は名目所得の12%（年金保険料及び医療保険料として各5%、所得税として2%）と優遇されることとなった。この修正によって、雇用主側の負担は当初計画の10%から12%へとわずかに重くなったが、雇用に要した年間費用の10%（最大480ユーロ）を税法上控除できることとなり、控除額に関して若干積み増しがなされた。また、野党側の要求通り、これらの労働が副業として行われる場合にも、優遇措置が適用されることとなった。さらに、月収400ユーロを超え800ユーロ以下の労働者に関しても、社会保険料に関する優遇が行われることとなった。⁽³⁷⁾

これらの妥協が行われた結果、第2法案は2002年12月20日に連邦議会及び連邦参議院での賛成を得て成立した。他方、第1法案に関しては、野党側は両院協議会において最後まで反対し続けたが、この法案には連邦参議院の賛成が必要なかったため、連邦議会側は同じく12月20日に絶対多数によって連邦参議院の異議を斥け、法案を成立させた。⁽³⁸⁾

(1) Jahreswirtschaftsbericht 2001 der Bundesregierung. Reformkurs fortsetzen-Wachstumsdynamik stärken, Deutscher Bundestag, Drucksache 14/5201, S. 7; Jahreswirtschaftsbericht 2002 der Bundesregierung. Vor einem neuen Aufschwung-Verlässliche Wirtschafts-und Finanzpolitik fortsetzen, Deutscher Bundestag, Drucksache 14/8175, S. 13; Jahreswirtschaftsbericht 2003 der Bundesregierung. Allianz für Erneuerung-Reformen gemeinsam voranbringen, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/372, S. 8.

- (2) 失業統計については、連邦雇用庁(2004年以降は連邦雇用エージェンシー)の月報及び Bundesanstalt für Arbeit (hg.), Arbeitsmarkt 2002. Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 51. Jahrgang, Sondernummer, Nürnberg, 18. Juni 2003参照。
- (3) Bundesministerium der Finanzen (hg.), Finanzbericht 2000, Bonn 1999, S. 11ff.; Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht des BMF. Dezember 2002, S. 29ff.; Frankfurter Allgemeine. Zeitung für Deutschland (以下 FAZ と略称) vom 14. November 2002. なお、ドイツにおいて各種公式文書の通貨表示単位がマルクからユーロに切り替えられたのは2001年であるが、本稿ではすべてユーロ表示とした。換算の際のレートは、財務省の2002年財政報告において採用された 1 ユーロ = 1.9958 マルクとした。
- (4) Jahreswirtschaftsbericht 1999 der Bundesregierung "Neue Wege zu mehr Beschäftigung", Deutscher Bundestag, Drucksache 14/334, S. 49; Jahreswirtschaftsbericht 2003, S. 17.
- (5) FAZ vom 28. und 30. September 2002; FAZ vom 1. und 2. Oktober 2002.
- (6) FAZ vom 16. Oktober 2002.
- (7) FAZ vom 19. und 23. Oktober 2002; FAZ vom 1., 4. und 6. November 2002; Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Beitragssätze in der gesetzlichen Krankenversicherung und in der gesetzlichen Rentenversicherung (Beitragsatzsicherungsgesetz-BSSichG), Deutscher Bundestag, Drucksache 15/28.
- (8) FAZ vom 2. November 2002.
- (9) Ebd.; FAZ vom 23. Oktober 2002.
- (10) FAZ vom 5., 6. und 11. November 2002.
- (11) FAZ vom 15. und 30. Oktober 2002; FAZ vom 21. Dezember 2002.
- (12) FAZ vom 12., 28. und 29. Oktober 2002.
- (13) FAZ vom 31. Oktober 2002; FAZ vom 2. und 16. November 2002; Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Fünften Buches Sozialgesetzbuch (Zwölftes SGB V-Änderungsgesetz-12. SGB V ÄndG), Deutscher Bundestag, Drucksache 15/27.
- (14) FAZ vom 12. April 2003. なお、政府は医薬品のポジティブリストを導入することによって 8 億ユーロの支出削減を実現することも計画していたが、それについては別個の法案として2003年に成立させる方針をとった。FAZ vom 9. April 2003.
- (15) FAZ vom 16. und 28. November 2002; FAZ vom 6. Dezember 2002; FAZ vom 6. März 2003.
- (16) Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der ökologischen Steuerreform, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/21.
- (17) FAZ vom 7. und 15. November 2002.
- (18) FAZ vom 21. Dezember 2002.
- (19) Entwurf eines Gesetzes zum Abbau von Steuervergünstigungen und Ausnahmeregelungen (Steuervergünstigungsabbaugesetz-StVergAbG), Deutscher Bundestag, Drucksache 15/119; アーンスト・アンド・ヤング「ドイツニュースレター」2002年 No. 2 (12月)、1 頁以下。具体的には、次のような改正が予定されていた。

[所得税関係の改正]

- ・業務用車両を私的に利用する者に対して、その貨幣評価利益に対する課税を強化し、月額所得加算率を新車価格の 1 % から 1.5 % に引き上げる。
- ・従来、建築年または使用目的によって 2 %、2.5 %、3 % と異なっていた建物の減価償却率を 2 段階で引き下げ、2007 年以降は年率 2 % に統一し、耐用年数を 50 年とする。
- ・個人による有価証券・不動産（自己使用の場合を除く）の売却収益に対して一律 15 % の課税を行い、投機期間内の売却のみに課税してきた従来の制度を廃止する。（従来は有価証券の場合は保有期間 1 年以内、不動産の場合は 10 年以内の売却の場合にのみ、投機目的として課税されてきた。）有価証券売却の際の収益

に関しては、半額収入手続を適用し、収益の半分にのみ課税する。

- ・持家補助の削減を行い、49億1,000万ユーロの緊縮を実現する。従来は、子供の有無に拘わらず、新築住宅購入の場合年間最高2,556ユーロ、中古住宅購入の場合年間最高1,278ユーロの基礎支給が8年間にわたって行われ、子供1人あたり767ユーロの割り増し支給が行われてきた。これに対して、改正後は子供を持つ家族のみが補助対象となり、基礎支給額は1世帯あたり年間最高1,000ユーロとされ、それに加えて子供1人あたり800ユーロの補助割り増しが行われる。また、新築住宅購入の場合の優遇は廃止され、中古住宅購入の場合と同等に扱われるようになる。補助対象となっていなかった世帯に子供が生まれた場合、4年分遡及的に補助を受けられる。また、支給対象となるための年間所得上限は独身者の場合81,807ユーロから70,000ユーロ（既婚者はそれぞれ倍額）に引き引き下げられるが、子供1人あたり20,000ユーロの割り増し額を適用する。

- ・従来、住居を賃貸している者が当該地域における通常家賃の50%以上を家賃として受け取っている場合にのみ、当該賃貸契約に関する経費を税法上完全に控除できたが、この比率を通常家賃の75%以上に引き上げる。これによって、高所得者が意図的に低家賃で賃貸を行い、税負担を圧縮することを困難にする。

[売上税関係の改正]

- ・鑑賞用植物、農薬用品及び半製品、歯科技工士の技術料に対する売上税の優遇税率（7%）を廃止し、正規の税率（16%）を適用する。
- ・インターネットからダウンロードされる音楽曲等のソフトウェアに対して、その提供者がEU域外に居住している場合にも、売上税を徴収する。（ただし、実際の徴税は困難）
- ・付録付きの雑誌のような抱き合わせ品に対して正規の売上税率を適用する。
- ・国際線航空運賃に対する売上税免除措置を廃止する。

[企業税関係の改正]

- ・企業収益に関しては少なくとも現時点の収益の半額に対する課税を行う。そのために、現時点での収益と繰り越された過去の損失との相殺を収益の半額までに制限する。この改正は企業収益に対する最小限課税の導入を意味する。
- ・企業の合併・分割の際に、従来は事業を引き継いだ企業が消滅・譲渡された会社の損失も引き継ぎ、損失繰り越しの適用を受けることができたが、この制度を廃止する。
- ・企業買収・統合の際に株式の多数を買収された企業の損失繰り越し適用を廃止する。従来は、企業に対して50%を超える出資者が代わり、その後5年以内に新たな資金を投入して事業を継続した場合には、当該企業の継続性が失われたものと見なされ、以前の損失の繰り越しができなくなったが、この改正によって、50%を超える出資者が代わった時点以降、損失繰り越しができなくなる。
- ・前立法期における法人税改正により、2000年以前の留保利益から配当を行った場合、以前に留保利益に対して支払った法人税から配当額の6分の1にあたる法人税の還付を受けることができた（財務省によれば、企業が還付請求可能な350億ユーロのうち未だ250億ユーロ分が未請求となっていた）が、この還付率の限度を配当額の7分の1に引き下げ、かつ配当を行った年の法人税査定額の50%を還付上限とする。
- ・営業税法上のオルガンシャフト（企業が主として50%を超える出資と損益移転契約によって事実上他の企業に支配あるいは編入されている状態を指し、オルガンシャフトが成立していれば支配企業と被支配企業の損益を合算して申告することが可能となる）を廃止する。法人税法上のオルガンシャフトは維持するが、遡及適用を廃止する。
- ・複数出資者オルガンシャフト（被支配企業に対して50%を超える出資を行うために、複数の出資者が組合を作る方法）を廃止する。（これによってジョイント・ベンチャーはほぼ不可能になる。）
- ・国際的コンツェルンが人為的な相殺価格の助けを借りて収益をタックスヘブンに移転することを、新しい

文書証明義務の導入によって阻止する。また、低い税率が適用されている外国の子会社の収益に対しては、国内の親会社に正規の税率での課税を行う。

- (20) 営業税法上のオルガンシャフトについては註(19)参照。
- (21) FAZ vom 26. und 30. November 2002.
- (22) FAZ vom 14. und 16. Januar 2003 ; FAZ vom 3. Februar 2003.
- (23) FAZ vom 5. Dezember 2002 ; FAZ vom 20. und 29. Januar 2003.
- (24) FAZ vom 3. Februar 2003.
- (25) FAZ vom 5. und 10. Februar 2003. シュレーダーが首相就任前に州首相を務めていたニーダーザクセン州に本社を持つフォルクス・ヴァーゲン社が生産している自動車の29%は、業務用として販売されていた。
- (26) FAZ vom 5., 18., 20. und 22. Februar 2003.
- (27) FAZ vom 15. und 22. März 2003.
- (28) FAZ vom 8. Februar 2003 ; FAZ vom 9. April 2003.
- (29) アーンスト・アンド・ヤング「ドイツニュースレター」2003年 No. 1 (4月)、1頁以下。
- (30) FAZ vom 4., 11. und 12. April 2003. 付帯決議で要求された内容は、その後「租税優遇措置削減法に関する両院協議会勧告についての連邦政府の付帯声明実施のための法律案」として法案化され、2003年8月に議会に提出された。この法案では、いったん断念された企業の収益の50%に対する最小限課税制の導入等が再び計画されたが、改正による増収見込額は、付帯決議の段階での35億ユーロからさらに14億ユーロまで縮小された。しかし、この法案には連邦参議院の賛成が必要であり、CDU/CSU や経済界は最小限課税制の導入に再び強く反対した。このため、法案は連邦議会では10月に可決されたが、連邦参議院はこれに異議を唱え、両院協議会の招集を要求した。両院協議会では当初与野党が激しく対立したが、結果的には、最小限課税制の導入に際して当初10万ユーロとされていた基礎控除額を100万ユーロへと大幅に引き上げ、さらに収益の50%までとされていた損失繰り越しの上限を60%に引き上げるという形で与党側が譲歩して妥協が成立し、法案は2003年12月に議会を通過した。Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Protokollerklärung der Bundesregierung zur Vermittlungsempfehlung zum Steuervergünstigungsabbaugesetz, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/15 18 ; FAZ vom 11. August 2003 ; FAZ vom 10. und 18. Oktober 2003 ; FAZ vom 8. November 2003 ; FAZ vom 16. und 20. Dezember 2003 ; アーンスト・アンド・ヤング「ドイツニュースレター」2003年 No. 5 (12月)、1頁以下。
- (31) シュレーダーは政権発足時に、次回連邦議会選挙までに失業者数を350万人以下に減少させることを公約していたが、2001年後半にはこの公約を守れないことが明らかとなり、選挙の年である2002年に向かって労働市場の状況はますます悪化していった。これに対して、シュレーダーは2002年3月にフォルクス・ヴァーゲン社の人事担当重役であるペーター・ハルツを委員長とする諮問委員会を設置し、労働市場に関する包括的改革案を立案させた。この「ハルツ委員会」は、連邦議会選挙直前の同年8月に最終答申を行った。その内容については、Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, Berlin 2002及び都倉裕二「シュレーダー政権の課題ーハルツ委員会答申と労働市場改革ー」海外労働時報2002年11月号 (No. 330)、50頁以下参照。
- (32) FAZ vom 15. November 2002 ; Entwurf eines Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/25 ; Entwurf eines Zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/26. この二つの法案の具体的内容は以下のようなものであった。

[第一法案]

①職業紹介の迅速化

解雇を告知された者が職業安定所に対して失業報告をただちに行わなかった場合には、最大30日にわたって1日あたり7、35、あるいは50ユーロの失業手当給付額削減を行う。経営者側は解雇する従業員に対して4、7、あるいは10日間有給での求職活動を認める。

②再就職先の妥当性、給付停止期間、証明負担の転換

家族のいない独身の失業者は、遅くとも失業3か月後には再就職のために連邦内のどこへでも転居できるものと見なされる。

紹介された再就職先を正当な理由なく拒否する失業者に対しては、1回目の拒否の際には3週間、2回目には6週間、それ以降には12週間の失業手当支給停止を行う。(これまで、即時に12週間の支給停止が行われ、失業者が紹介された就職先を繰り返し拒否した場合は給付を完全に停止することも可能であり、この点では停止期間は緩和される。しかし、それと引き替えに) 今後、再就職先拒否の理由の証明負担は職業安定所側から失業者側に転換される。

③人材サービス・エージェンシー (Personal-Service-Agentur : PSA) の設置

各職業安定所に人材派遣会社の機能を持つ人材サービスエージェンシー (PSA) を設置し、失業者を迅速に労働市場へ復帰させ、最終的には正規雇用への復帰を目指す。PSA の運営は職業安定所自体が行うか、民間の労働者派遣企業に委託する形で行われる。

PSA は失業者との契約に基づいて後者を保険加入義務のある被用者として扱い、最長12か月間企業に派遣労働者として派遣する。PSA から企業に派遣された者は、原則的に最初から賃金、手当、労働時間、休暇に関して正社員と同等の待遇を受ける。ただし、この点に関しては、労働協約によって変更できるものとする。また、派遣後最初の6週間までは失業手当と同額の賃金とすることも可能とする。他方、派遣労働者を同一派遣先へ再派遣すること、派遣元企業と派遣先企業での雇用契約期間を同一とすること等を禁止していた従来の規定を廃止し、これらの点では派遣労働の柔軟化を図る。

④ジョブ・センター (Job-Center) による休職者サービスの改善

すべての求職者に対する労働市場関係のあらゆるサービスを一機関によって統合的に行うため、全国に181ある自治体レベルの職業安定所を中期的にジョブ・センターに再編し、職業安定所と社会福祉事務所の間の協力のためのモデル・プロジェクトを実施する。

⑤高齢労働者に対する賃金補助

満55歳以上で少なくとも180日の失業手当受給残期間を有する失業者が従前より低い賃金の職に再就職した場合、失業前の所得との差額の半額を賃金補助金として支給(支給期間は失業していなかった場合の失業手当支給期間)する。この場合、年金保険料に関しても(保険料算定上限額の90%を限度として)連邦雇用庁による差額補給を行う。雇用主側は失業保険料を負担しなくてよい。ただし、この賃金補助申請期限は2005年12月31日までとし、最長支給期限は2008年8月31日までとする。

企業が雇用の際に客観的な理由なしに労働契約に期限をつけることのできる最低年齢を58歳から50歳に引き下げる。(ただし、この年齢下限は議会審議の過程で労組側の要求によって52歳に変更された。)

⑥今後予定されている失業扶助と社会扶助の統合の準備として、失業扶助額算定の際に婚姻あるいは生活パートナーの所得を扶助と相殺する場合の免除額上限を所得税法上の基礎控除額からその80%へと引き下げ、失業扶助受給者本人の財産の相殺免除上限については33,800ユーロから13,000ユーロ(パートナーがいる場合にはその倍額)へと引き下げることによって、失業扶助給支給基準を社会扶助のそれに近づける。

[第二法案]

① 架橋手当 (Brückengeld)

満55歳以上で失業し、少なくとも24か月以上の失業手当受給残期間を持つ失業者で、職業紹介を受ける権利を放棄する者に対しては、失業手当の代わりに、年金受給が可能になる時点まで最長60か月にわたって架橋手当(失業手当の半額または最後の実質所得の30%)を支給し、失業統計から除外する。この場合、当該失業者は失業手当及び失業扶助請求権を失う。ただし、社会保険上の保護は維持できる。ただし、架橋手当は労働市場改革が未完成の現在、なお困難な状況にある高齢労働者を暫定的に救済するためのものであり、この規定の有効期間は2004年12月31日までとする。

② 私会社 (Ich-AG) とミニ・ジョブ (Mini-Job)

失業者で自営業を開業しようとする者に対して3年にわたって失業手当及び社会保険料に相当する段階づけられた補助金(1年目月額600ユーロ、2年目360ユーロ、3年目240ユーロ)を支給する。ただし、この補助金は年間所得が25,000ユーロ以下である場合にのみ受給できる。所得に対しては10%の一律課税のみを行う。

個人家庭でのサービス労働(ミニ・ジョブ)を行う場合、月収500ユーロまでを免税とする。雇用主側は名目所得の10%に相当する額の一律社会保険料を支払い、税法上はその費用を年間最高360ユーロまで控除できる。

(33) FAZ vom 17. Oktober 2002 ; FAZ vom 12. November 2002.

(34) FAZ vom 5. und 12. November 2002 ; FAZ vom 11. Dezember 2002.

(35) FAZ vom 13. und 25. November 2002 ; FAZ vom 10. Dezember 2002.

(36) FAZ vom 30. Oktober 2002 ; FAZ vom 13. November 2002 ; FAZ vom 9. und 11. Dezember 2002.

(37) FAZ vom 11., 13. und 21. Dezember 2002.

(38) FAZ vom 21. Dezember 2002.

第2章 アジェンダ2010

(1) 連立与党内の不協和音

以上のように、第2次シュレーダー政権は前立法期に引き続いて財政、税制、社会保険、労働政策面で次々と改正措置を実施に移そうとしたが、これに対しては、野党や経済界から激しい非難が浴びせられただけでなく、連立与党や労組等からも批判が起こった。それには、政府が連邦議会選挙前には従来の財政・経済政策の堅持を表明し、補正予算の編成、増税、財政赤字基準違反の可能性等をすべて否定していたにも拘わらず、実際には選挙直後にこれらすべてのことが現実となったという背景があった。前述したように、政府は2002年の新規国債発行額を当初見込みの211億ユーロから346億ユーロへと大幅に引き上げ、補正予算案を提出せざるを得なくなったのに加え、税負担増を含む「財政緊縮パッケージ」が立案され、アイヒェルは2002年に財政赤字基準を遵守できない見通しであることを公式に認めざるを得なくなった。⁽¹⁾

これに対して、例えば CSU 党首でありバイエルン州首相でもあるシュトイバーは、連邦議会選挙直後に、「シュレーダー首相は、連邦議会選挙前には景気にとって害毒となるものであると

して増税を否定していたが、選挙から3週間が経って、環境税の拡大から株式所有者に対する課税や付加価値税の増税に至るまで、市民と企業に対する大幅な負担増が行われることが明らかとなった」と非難した。さらに、シュトイバーは、SPDと緑の党は年金保険料と医療保険料の増額による労使の負担増を避けるという点でも選挙公約を破ったと指摘して、「シュレーダー首相はドイツ連邦共和国史上最大の選挙での嘘をついた」と断罪し、「より高い税金、より大きな債務、より高い年金保険料と医療保険料はドイツにとって誤った道である」と述べて、政府の計画が雇用や経済成長をもたらさない単なる負担増の計画であることを強調した。⁽²⁾政府が財政等に関する連邦議会選挙前の見通しを翻して上記のような様々な措置を矢継ぎ早にとり始めたことに対して、野党側はシュレーダーをはじめとする政府閣僚が選挙戦中に現状に関して意図的に虚偽の情報を流布したと非難し、連邦議会に調査委員会を設置してこの問題を追及する構えを見せた。⁽³⁾

ドイツ産業同盟会長ロゴフスキーをはじめとした経済団体幹部も、「不安を引き起こし企業経営者のイニシアティヴを麻痺させるような悲報」を絶えず新たに繰り返す代わりに、消費者と投資家のための積極的なシグナルと打開の雰囲気は今こそ必要であると指摘し、それにも拘わらず政府は税金や公課の引き上げと債務の増大によってのみ、予算に関する諸問題に対処しようとしており、こうした措置は景気にマイナスの影響を与えるものであり、それに対して予算の緊縮はほとんど行われていないと批判した。⁽⁴⁾

これに対して、労組は「財政緊縮パッケージ」の中で打ち出された最小限課税制導入計画等に関して「SPDと緑の党は社会的に公正な近代化の路線を明確に支持した」と一定の評価を行ったが、年金保険の変動留保金比率引き下げ計画に対しては、経営者団体連盟や年金保険者連盟と共に、そのような引き下げを行えば年金保険の清算力がゼロに近づくという危険が生じるとして強く反対した。⁽⁵⁾

他方、例えば「財政緊縮パッケージ」の一環として提出された租税優遇措置削減法案に対しては、前述したようにSPD内からも左派を中心に批判が巻き起こり、政府は結果的には多くの計画を撤回せざるを得ない状況に追い込まれ、増収見込み額は大幅に縮小してしまった。このような結果は、政府がこれまで繰り返し強調してきた財政緊縮路線を継続する方針であるのか否かに対する深刻な疑いを生じさせた。また、年金や医療保険に関する改正法案も、予想を超えた保険料率の上昇を食い止めるために十分な議論なしに提出されたため、連立与党内部での足並みの乱れを引き起こし、それらの措置を実施しても実際に保険料率の上昇を抑制できる確固たる見通しは立たなかった。

連邦議会選挙後のこのような混乱に対して、シュレーダー政権発足直後に彼と袂を分かった前SPD党首ラフォンテーヌは、大衆紙ビルトに寄稿し、「シュレーダーの信頼性は損なわれている。年金の嘘、税金の嘘、予算の嘘は厚かましいにもほどがある。首相は有権者からの信頼を失っている。」と罵倒した。党内からの批判はラフォンテーヌのようなアウトサイダー的人物

だけに留まらず、各州の党幹部にも広がった。州議会選挙を間近に控えていたニーダーザクセン州首相ガブリエルは、連立与党はあまりにも多くのことをあまりにも短期間に安易にまとめたと批判し、シュタインブリュックも「問題はあまりにも多くのことが一度に行われたことである。そして、税法上の多くの措置は、あまりにも多くの転換を伴うものである。それは混乱を生み出すことになる。」と同様の見方を示した。さらに、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州首相ジモーニスも、「内閣が未だまったく合意していないのに公然と提案がなされ、公表直後に再び撤回されるというようなことが起これば、それは人々を不安にする。」と述べて、政府の路線とイメージの不安定さに対する批判を行った。⁽⁶⁾シュレーダー首相がラフォンテーヌの後を継いで SPD 党首となった後も党と一線を画するというそれまでの姿勢を大きく変えず、労働政策に関するハルトツ委員会や後述する社会保険に関するリュールブ委員会に典型的に見られたように、党及び議会の外に専門家や利害関係団体代表から成る委員会を設置し、そこで各種改革案を立案させるという手法をとっていることも、SPD 内からの批判の一因となっており、このようなやり方に対しては、党の地方政治家や下部の活動家を中心に、党を軽視しているという根強い不満が見られた。

このように、第2次シュレーダー政権は政権発足直後に、連立与党内に不協和音を引き起こしつつ「財政緊縮パッケージ」関連法案をともかくも成立させたが、2003年に入っても依然として状況は改善されなかった。2002年末にアイヒェル財務相が EU 委員会に提出した予測では、なお2003年のドイツの経済成長率は1.5%、財政赤字比率は2.75%と予測されていたが、2002年第4四半期の経済成長率は前四半期比でわずかにマイナスとなって景気停滞の傾向が強まりつつあることが明白となった。主要経済調査機関の一つであるドイツ経済調査研究所 (DIW) は2003年の経済成長率も0.6%程度と、2001年及び2002年に続いて、雇用増加を期待できる限界点である2%成長を大幅に下回るであろうとの予測を発表した。EU 委員会も「ドイツが安定成長計画で挙げている2003年の財政赤字目標値は楽観的過ぎる」とする懐疑的な見方を強め、2003年1月には EU 経済・財務相会議が EU 委員会の勧告を受けてドイツに対する財政赤字手続を開始することを決定し、ドイツに対して5月までに財政赤字削減のための措置を立案・報告するよう要求するに至った。⁽⁷⁾これを受けて、政府は2003年1月末に発表された年次経済報告において、2003年の経済成長率を1%に下方修正した。しかし、このような下方修正にも拘わらず、この報告では、なお同年の財政赤字比率はマーストリヒト条約基準を遵守できる水準にとどまるとされていた。⁽⁸⁾

他方、企業倒産件数が過去最高を記録する中で労働市場の状況も悪化の傾向を強め、2002年12月の失業者数は422万人となり、同年全体の平均失業者数も1997年以来初めて再び増加して406万人、年平均失業率も前年の9.4%から9.8%へと上昇した。このような傾向は2003年に入っても変化せず、1月と2月の失業者数は462万人及び470万人と、シュレーダー政権発足後最高記録を連続して更新し、500万人台に迫る勢いを見せた。特に、2月の失業者数は1998年1月及び2月に

次いで、1949年のドイツ連邦共和国建国後3番目の記録となった。⁽⁹⁾

以上のように、税金や社会保険に関する負担増を含む「財政緊縮パッケージ」や失業者に対する再就職への圧力を高める措置等が、野党からの批判だけではなく連立与党内部に摩擦を生じさせつつ立案・実施され、しかも財政・経済・労働市場の状況が改善されず、社会保険料率の上昇にも目立った歯止めがかからないという状況の中で、SPDの支持率は低迷した。2002年の連邦議会選挙ではSPDとCDU/CSUの得票差は6,000票あまりしかなく、得票率はほとんど同一であったが、選挙が終わると両党の支持率は急激に接近し、ポリトバロメーター調査では早くも10月にはSPD38%に対してCDU/CSU40%と逆転するに至った。その後も両党の支持率の差は拡大し、2003年2月にはSPDが30%、CDU/CSUが48%と、18ポイントもの開きを見せるまでになった。⁽¹⁰⁾

このような情勢の中で2003年2月はじめに行われたヘッセン州及びニーダーザクセン州議会選挙において、SPDは大敗北を喫した。特に、ニーダーザクセン州では、SPDの得票率は47.9%から33.4%へと大幅に低下して戦後最悪の結果となり、同党は13年間にわたって維持してきた州政権をCDUに奪われた。また、ヘッセン州でもCDUが得票率を上昇させて州政権を維持しただけではなく、絶対多数議席を獲得した。これに続いて、3月はじめに行われたシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州での市町村議会選挙でも、SPDは州全体でCDUの得票率を20ポイントあまりも下回って大敗した。⁽¹¹⁾

州議会選挙の結果を受けて、野党はもちろん、SPD内からのシュレーダーに対する批判はますます強まった。党内右派である「ゼーハイマー派」は依然として「シュレーダーの改革政策は一貫して継続されねばならず、改革のテンポは速められねばならない」と主張し、労働市場と社会保険制度のいっそうの柔軟化を進めるよう要求したが、同時に「目標がどこにあるのが明確にされねばならない」として、政府に対して、従来の改革路線を継続することを改めて明確にするよう求めた。他方、これまで同じくシュレーダーを支持してきた若手連邦議会議員たちを中心とする「ベルリン・ネットワーク」は党の「混乱したイメージ」が一連の州議会選挙での敗北をもたらしたと指摘し、「困難な経済状況と不安の広がりからして、人々がSPDに対して労働と公正さへの明確な方向付けをもったまとまりのある改革政治を期待しているのはもっともなことであり、SPDは連邦議会選挙以降、こうした印象を伝えることができていない」とする声明を発表し、政府の政策に対して距離をとる姿勢を見せた。⁽¹²⁾

さらに、ナーレス等党内左派は、2月の州議会選挙におけるSPDの敗北は主として経済政策及び労働市場政策における大きな信頼喪失によるものであると指摘した上で、前述したように、財政緊縮路線を変更し、中・低所得者に対する税負担緩和と公共投資の強化によって需要を活性化すべきであると主張した。党内左派は、この問題を議論するために、特別党大会を開催することも要求した。労組側もこうした動きに同調した。ドイツ労働同盟(DGB)委員長ゾンマーは、何の対策もとらなければ失業者数は500万人に近づく可能性がある」と警告する一方、「アイヒェル財務相は危機状況において危機をさらに激化させるようなことを行っており、彼の財政緊縮政

策はドイツ経済に損害を与えている」として、財政赤字を拡大しても景気対策を行うべきであるとの立場を繰り返した。シュトルペ建設相が2月下旬に市町村の公共投資に対して2億5,000万ユーロ規模の即時的援助を連邦が行うという景気対策案を提案するや否や、SPD 内部や労組からそれを支持する声があがり、要求額も150億ユーロ規模へと急速に膨らんだことは、このような路線転換への期待の強さを示すものであった。⁽¹³⁾

これに対して、アイヒェルやシュタンブリュック等政府・連立与党首脳は、「財政赤字基準は重要な指針であり、予算は好きなだけ伸ばせるゴムバンドではない」として、財産税の再導入や売上税税率の引き上げといった増税や、景気テコ入れのための財政緊縮路線の転換を要求する声が連立与党内部からも始まったことを牽制した。しかし他方では、シュレーダー首相は早くも2003年2月上旬にはSPD 総務会において「3%基準についての議論は正当なものである」と述べて、景気の状態を無視した財政赤字基準の硬直的な遵守に間接的に疑問を呈すと共に、緊縮財政路線の転換の可能性を示唆し始めた。⁽¹⁴⁾

(2) 「アジェンダ2010」演説

党内左派からの路線転換要求だけではなく、左派以外の人々からも路線の不明確化に対する批判を受けたSPD 首脳は、党内からの特別党大会開催要求を拒ける一方で、改めて自らの立場を明確にし、党と政府の結束を再確認する必要に迫られた。そのために、シュレーダー首相は2003年3月14日に連邦議会で「平和への勇気―変革への勇気」と題する施政方針演説を行って政府の方針を改めて説明し、与野党に支持を呼びかけた。

この演説で、シュレーダーは、まず、1982年から1998年の間に名目所得の34%から42%へと大幅に上昇した賃金付随コストの高さやその背景となっている社会保険料負担の重さ等、ドイツの経済成長力を低下させている構造的要因の存在を改めて指摘し、「そこから引き出される結論はただ一つ、社会国家の再編とその刷新は不可避となったということである。その際重要なのは社会国家に死刑宣告を与えることなく、社会国家の本質を維持するということだけである。従って、われわれは徹底的な変革を必要としている。」と述べて、「社会国家の再編」の必要性を訴えた。彼によれば、政府は前立法期においてもそのための様々な改革政策を実施してきたが、それらの措置だけでは十分ではなく、さらに変革を推し進めていかねばならなかった。⁽¹⁵⁾

シュレーダーはこの演説において、今後実施していく必要のある改革措置の総称を「アジェンダ2010」と名付け、「われわれのアジェンダ2010は広範な構造改革を含むものである。これによって、ドイツは2010年までに福祉と労働において再び頂点に立つであろう。それによって、世代間の公正さは確保され、われわれの共同体の基礎は強化されるであろう。」と強調した。⁽¹⁶⁾その上で、彼が「アジェンダ2010」の対象となるべき主要な領域としてまず挙げたのは、「景気と予算」であった。この領域においては、予算の健全化、景気刺激策、税制上の負担緩和の間に新たなバランスを作り出すことが目標とされるべきであったが、そのコストを債務という形で将来の世代

に転嫁するという無責任な方法は回避されねばならなかった。このように述べた上で、シュレーダーは具体的措置として、まず、経済的停滞の時期にこそ高い公共投資水準を維持するために、2003年度連邦予算における投資的支出を267億ユーロに引き上げ、さらに、市町村側からの要望に応じて、復興金融公庫による低利融資を通じて総額150億ユーロ規模の投資（このうち70億ユーロは市町村の投資計画、80億ユーロは個人住宅の改修のために支出する）を実施すると表明した。これは事実上党内左派等からの要求に応えたものであったが、彼はこの措置については近視眼的な景気対策ではなく、従って、債務や増税によってその財源を調達するようなことはしないとしていた。第二に、シュレーダーは、市町村の財政・投資力を持続的に強化するという観点からも、労働能力ある社会扶助受給者に対する管轄権を市町村から連邦雇用庁に移管することによって、社会扶助に関する市町村の財政負担を大幅に緩和する一方、営業税改革を中心とする抜本的な市町村財政改革を行い、市町村の税収の安定化と自己責任の強化を図るとした。さらに、彼は、前立法期に決定されたいわゆる「2000年税制改革」を予定通り実施し、2004年に70億ユーロ、2005年に180億ユーロ規模の税負担緩和を行うことも改めて強調した。⁽¹⁷⁾

これに続いて、シュレーダーは「ダイナミックに成長していく経済と高い雇用率は給付能力のある社会国家と機能する社会的市場経済のための前提条件である」として、「アジェンダ2010」の第二の核心的領域として「労働と経済」を挙げた。この政策領域に関しては、彼はハルツ第1法及び第2法における改正を再度指摘した後、さらに、ハルツ委員会がいったんは計画しながら労組等の強い抵抗にあって最終報告では断念した失業手当支給期間（現行では最大32か月）の12か月（55歳を上回る失業者に対しては18か月）への短縮を実現させる方針であることを表明した。また、彼は、ハルツ委員会の勧告に基づいて、働く意志と能力のある人々が社会扶助を受給したり、実際には労働市場の対象とはならない人々が失業扶助を受給するといった錯綜状況を解消するために、この両扶助を統合すると共に、給付額を社会扶助の水準に統一することも繰り返し表明した。これと関連して、長期失業者が付加的収入を得るために就業した場合の失業給付との相殺基準を緩和することによって、再就職への刺激を高める一方、再就職先の妥当性基準を変更し、再就職を回避して給付に依存しようとする者にペナルティーを科すという計画も確認された。

他方、シュレーダーは、労働市場の柔軟性を高める措置として、社会の経済的基盤に大きな変化が起こっている中で小企業の新規雇用に対する心理的な障壁を克服するために、解雇保護を労使にとって現状より操作可能なものにし、会社側の都合による解雇の際の（雇用を優先的に継続する基準である）「社会的選抜」基準もより柔軟なものにすべきであると主張した。また、彼はベンチャー企業等の創業促進のため、創業直後の企業に対して、有期労働契約期間を4年に延長すると共に、商工会議所及び手工業会議所に対する納付金を創業後4年間免除する一方、手工業令を近代化・スリム化することによって、手工業界における既存の経営体の継承と新規創業を促進し、この分野での雇用創出を図るとした。さらに、彼は、経営評議会、共同決定、業種統一労働協約といった既存の制度を基礎とした上で、労働協約の中に、雇用増加を促進するために労使に

としての行動の余地を与えるような選択肢を作り出し、事業所レベルで柔軟に実施できるようにするとし、業種統一労働協約制度の緩和という経営者側からの要求に応える姿勢を見せた。他方で、彼は税金・公課逃れのための闇労働に対する対策を強化するのに加えて、全企業の70%が職業教育という社会的責任を逃れ、職業教育ポスト不足数が11万に達しているという現状を経済界が今後とも改善しない場合には、必ずしも自らの本意ではないが、立法措置によって職業教育課徴金の導入を図ることになるであろうと述べて、経営者側に警告すると同時に、SPD左派や労組が繰り返し行ってきた要求を取り上げる可能性を示唆した。⁽¹⁸⁾

さらに、シュレーダーは改革の第三の領域として社会保険制度を挙げた。このうち、年金保険に関しては、彼は、これまでの想定が「雇用の発展に関してはあまりにも楽観的過ぎ、平均寿命の伸びに関してはあまりにも悲観的過ぎた」として、前立法期中に行われた年金改革の「事後的調整」の必要性を訴えた。彼によれば、その際には「高齢者にとって年金をできる限り安定したものにすると同時に、保険料を支払い可能な額に維持するという原則が守られねばならない」のであり、後述するいわゆるリユールプ委員会がそのための提案を立案する予定であった。⁽¹⁹⁾

この演説において、シュレーダーがより力点を置いていたのは医療保険改革であった。彼は「医療保険改革ほど人々が大きな懸念をもって見ている政策分野は他にはほとんどない」と述べて、これを内政面の改革の最も重要な分野として挙げた。彼によれば、ドイツの医療保険制度の質と水準は国際的比較においてなお模範的なものであるが、危機の兆候は見逃せなかった。高い失業率による保険料収入の減少、それ自体は喜ぶべき医療技術の進歩による支出増加、必然的に収入が低く給付請求は多い高齢者の増加、コストの20%にもなる過剰あるいは誤った給付等から、支出と収入の乖離は拡大しつつあり、従来のコスト抑制の戦略は明らかに限界に達しつつあった。

このように現状を総括した上で、シュレーダーは、「原則は依然として、すべての人々が年齢や所得に関係なく、必要な医療給付を得られるようにするということである」として、医療保険において原則的に連帯性原理を堅持することを表明する一方、医療保険制度の刷新のためには「徹底的な路線修正」が必要であるとし、「高い質の医療給付と、医師、医療保険金庫、病院、薬局、製薬業界、被保険者のコスト意識的な行動という二つの目標について一致がある場合のみ、改革は成功する」と指摘した。その上で、彼は「制度内部での競争の強化が許容・促進され、コスト追求的な独占構造が除去されねばならない」とし、その一環として保険医連盟の契約独占制度を廃止し、医療保険金庫が医師と個別契約を締結できるようにしなければならないと主張した。同時に、彼は母胎手当等、一連のいわゆる保険外給付の財源を保険料財源から税財源に切り替えることによって、医療保険金庫の財源負担を緩和する方針も示した。他方で、彼は「多くの人々にとって苦痛を伴うことであるが、（医療保険の）給付カタログを見直し、給付を削減する必要がある」と明言し、今後、公的医療保険の核心的領域に属する給付とそうでない給付を新たに明確な基準に基づいて規定し直さなければならないと主張した。さらに、彼は「病気手当は明確に境界づけられるコストブロックであり、これを個人保険化することによって、コスト負担を制御

可能なものとするべきである」として、さしあたって病氣手当を公的医療保険から除外するという具体的計画を示したのに加えて、患者の自己責任を強化し、コスト意識的な行動を促すために、医療費の自己負担分や（保険の対象となる給付カタログに関する）自己留保といった手段も利用する考えであることを表明した。シュレーダーは、これらの措置を実施することによって、公的医療保険の平均保険料率を13%以下に引き下げることが目標としていた。⁽²⁰⁾

シュレーダーのこの演説自体は、第2次政権発足後だけではなく、「ハルツ構想」のように、すでにそれ以前からも立案・実施されつつあった諸計画を網羅的に述べたものであり、結果としては必ずしも画期的な発言を行ったわけでも、「路線の明確化」という党内の要求に応えたわけでもなかった。むしろ、景気浮揚のための150億ユーロ規模の公共投資計画等、従来の財政緊縮路線からの逸脱を示唆するような発言さえ見られた。⁽²¹⁾しかし、シュレーダーの演説によって、政府が内政の様々な分野で実施しつつある改革措置には「アジェンダ2010」という総称と外見的なまとまりが与えられた。

その後、この「アジェンダ2010」は連立与党の各党機関で審議された。このうち、SPD 総務会では、労働者問題作業部会長シュライナーやナーレス等党内左派を代表する総務会員4名が、主として労働政策に関する「社会的対称性」の維持を要求して反対に回った。また、SPD 青年部委員長アネンは「失業扶助と社会扶助の統合とその支給水準引き下げは統治綱領に明確に違反しており、受け容れがたい」と反対し、「社会的給付を削減する代わりに、今こそ社会国家の再編に取り組みねばならない」と主張した。⁽²²⁾

労組主流派も「アジェンダ2010」に激しく反発した。金属労組委員長ツヴィッケルは「1945年以降のドイツの歴史上、労働者、失業者、病氣治療中の人々のみに向けられた最も苦痛に満ちた社会保障の掘り崩し」であり、社会民主主義的な政策ではあり得ないと非難し、拒否の姿勢を改めて鮮明にした。サービス産業労組委員長ブルスケも、「シュレーダーは自らの政策によって、多数を形成する能力を失うような方向に向かっている」とし、現在の政策は社会的に不公正で、SPD と緑の党が与党に選ばれた時の立場に逆行するものであり、それによって、シュレーダーの政策はSPD の大部分よりも自由民主党（FDP）の一部やCDU の経済政策重視派に近いものになっていると非難した。労組側は5月はじめに予定されていたSPD・労組評議会への出席も拒否し、「アジェンダ2010」に対して、財産税の再導入や売上税の引き上げ、国債発行額の増額、高所得者に対する社会保険加入義務の拡大等によって財源を確保して経済・労働市場・社会保険の改革を行うという対抗提案を提示した。⁽²³⁾

4月以降、「アジェンダ2010」はSPD 各州支部において審議されたが、ヘッセン州、ハンブルク市、ザールラント州、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州等の支部から、「アジェンダ2010」は2003年秋に予定されていたバイエルン州議会選挙のための「SPD にとっての18%計画」⁽²⁴⁾であるといった強い批判と、この問題をめぐる特別党大会開催の要求が出され、さらに一部の連邦議会議員たちは特別党大会開催のための党員誓願の動きを示した。このため、当初はそのような

党大会開催を不必要としていた党指導部も、この要求を受け容れざるを得なくなった。⁽²⁵⁾

これを受けて、4月末にはSPD総務会において、6月1日に開催されることになった特別党大会に提出すべき総務会動議案の審議が行われた。「変革への勇気」と名付けられたこの動議案は3月の「アジェンダ2010」演説の内容をほぼ踏襲したものであり、シュレーダー首相は「異なった決議を行い、それを実現しようとする者は、私の活動の実質的な基盤を奪い、私がそこから結論を引き出さざるを得なくする者である」と述べて、動議が大幅に修正される場合には辞任する可能性があることを示唆した。こうした発言は、彼がこれまでしばしば行ってきたように、SPDが与党の地位を維持するためには自らの存在が不可欠であることを誇示して、政権党の立場を維持するか、社会民主主義の伝統的理念に帰属するかを選択するよう迫るものであった。このような彼の発言を受けて、動議案は総務会において圧倒的多数で可決された。⁽²⁶⁾しかし、この後特別党大会に向けて動議案についての討議を行うべく5月にかけてボン、ニュルンベルク、ハンブルク、ポツダムの4箇所で開催されたSPD地域会議への参加者は、最大15,000名という当初見込みを大幅に下回って数百名にしかならず、下部党员レベルでの反発の大きさを見せつけるものとなった。⁽²⁷⁾

これに対して、政府・党指導部はあくまでも「アジェンダ2010」の実現を目指すとしていたものの、党大会に向けて次第に党内左派及び労組との妥協の道を探り始め、5月下旬には「変革への勇気」動議の細部が修正され、さらに党幹事長ショルツの指揮の下に「新たな進歩への道」と題する第二の動議案が立案された。このうち、「変革への勇気」動議には、党内左派がかねてから要求していた職業教育課徴金に関する項目が強化された形で取り込まれた。この項目では、経済界に対して、職業教育ポスト不足を解消する措置の財源調達のために基金を設立し、2003年9月30日までに職業教育ポストを見つけられなかった職業教育訓練応募者全員に、同年末までに職業教育ポストを提供するという拘束力ある宣言を行うよう要求され、経済界がそのような自発的規定を設けない場合には、法律によって基金を設立し、職業教育を行わない企業から課徴金を徴収するという形で基金の財源を調達するものとされた。また、後述する失業扶助と社会扶助の統合計画に関して2年間の移行期間を設け、この期間には社会扶助額を明確に上回る給付支給を行うことによって受給者にとっての状況悪化を緩和するという修正が提案される一方、年金支給開始年齢を67歳に引き上げるというルール委員会内で取りざたされていた計画は拒否された。⁽²⁸⁾

さらに、「新たな進歩への道」動議では、「アジェンダ2010」批判派の要求に対処するために、11月の定期党大会において改革政策のためのいっそうの提案を立案するために作業部会を設置することが勧告された。また、「巨額の個人財産が相続される場合には、今後とも公共の福祉という意味での課題のための財源調達に組み込まれるべきである」「国家はすべての人々が公正な課税という枠内で自らの給付能力に応じた寄与を行うことを確保しなければならない」とされ、相続税の引き上げや財産税再導入等の可能性が示唆された。⁽²⁹⁾

この妥協提案に対して、SPD 左派は特に「新たな進歩への道」動議が追加されたことを評価した。ナーレスは、「シュレーダー首相が職業教育の財源に関して方向転換を行ったことは成果である」とし、「新たな進歩への道」において要求されている相続税の引き上げ等は、「改革の財源問題を緊縮のみによって解決するという一面的ロジックとの決裂」であると歓迎した。また、シュライナーも、この動議案を「未だ譲歩とは言えないが、一連の積極的な諸要素を含むもの」と評価した。労組はなお数万人を動員する抗議行動を行って「アジェンダ2010」に対する反対姿勢を崩さなかったものの、ゾンマーがシュレーダー首相と会談する等、態度を軟化させる兆候を見せた。⁽³⁰⁾

こうして、党総務会ではナーレス等左派総務5名が「変革への勇気」動議の採決にあたってなお反対したものの、「新たな進歩への道」動議は棄権1で採択された。6月1日に開催された党大会では、シュライナーが「アジェンダ2010は現在の困難に対する解決策ではなく、問題の一部である」となお反対を唱え、多くの代議員もそれに同調したが、最終的には党大会に提出された上記の二つの動議は圧倒的多数の支持を得て採択された。⁽³¹⁾

(1) FAZ vom 17. Oktober 2002 ; FAZ vom 21. November 2002 ; FAZ vom 20. Dezember 2002.

(2) FAZ vom 16. Oktober 2002.

(3) FAZ vom 19. November 2002.

(4) FAZ vom 16. Oktober 2002.

(5) Ebd.

(6) FAZ vom 19. und 25. November 2002.

(7) Monatsbericht des BMF, Januar 2003, S. 35 ; FAZ vom 8., 9. und 22. Januar 2003 ; FAZ vom 18. Februar 2003.

(8) Jahreswirtschaftsbericht 2003, S. 8ff.

(9) FAZ vom 5. Dezember 2002 ; FAZ vom 6. Februar 2003 ; FAZ vom 7. März 2003 ; Arbeitsmarkt 2002, S. 57 ; Bundesanstalt für Arbeit, Presse-Information, Nr. 15, Nürnberg, 6. 3. 2003, Die Entwicklung des Arbeitsmarktes Februar 2003.

(10) Richard Hilmer, Bundestagswahl : Eine zweite Chance für Rot-Grün, in : Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 1, 2003, S. 187 ; Süddeutsche Zeitung (以下 SZ と略称) vom 19. /20. Oktober 2002 ; SZ vom 22. /23. Februar 2003.

(11) Rudiger Schmitt-Beck und Cornelia Weins, Die hessische Landtagswahl vom 2. Februar 2003. Erstmals Wiederwahl einer CDU-Regierung, in : Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 4, 2003, S. 671ff. ; Ferdinand Müller-Rommel, Die Niedersächsische Landtagswahl vom 2. Februar 2003 : " Denktzettel" für Berlin", in : Ebd., S. 689ff. ; FAZ vom 4. März 2003.

これらの州議会選挙に関する SPD 本部による調査結果でも、連邦政治が投票行動に影響を及ぼしたことは明らかであった。例えば、ニーダーザクセン州では、調査回答者の50%は、投票にあたって連邦政治が決定的であったと回答していた。また、ヘッセン州とニーダーザクセン州で SPD から CDU へと投票する政党を変更した有権者の60%以上は、その理由として連邦政治を挙げていた。このような結果から、党内左派は、政府の政策が SPD 支持者を動員するようなものではなかったとし、シュレーダー首相が従来よりも CDU/CSU 寄りに行動しようとしている今こそ、「明確な路線」が必要であると主張した。Gunter Bannas, "Schroder muß

- jetzt etwas bringen" So weit sind sich Linke und Rechte in der SPD einig-die Konzepte sind gegensätzlich, in : FAZ vom 5. Februar 2003.
- (12) FAZ vom 5. Februar 2003.
- (13) FAZ vom 6., 10. und 28. Februar 2003 ; FAZ vom 3. und 4. März 2003.
- (14) FAZ vom 10. und 11. Februar 2003.
- (15) Deutscher Bundestag-15. Wahlperiode-, Stenografischer Bericht, 32. Sitzung, Berlin, Freitag, den 14. März 2003, S. 2480f.
- (16) Ebd., S. 2481.
- (17) Ebd., S. 2482f.
- (18) Ebd., 2484ff.
- (19) Ebd., S. 2489.
- (20) Ebd., S. 2490ff.
- (21) この点に関して、FAZ 紙は次のように論評した。「昨日の演説によって、首相がなんとかして2010年まで権力の座に留まろうとしていることが明らかになった。それに対して、シュレーダーは、国民が今後7年間に基本方針決定権者（である首相）から何を期待しなければならないかについては依然として曖昧なままにしたが、それは連立与党がこれまで行ってきたジグザグコースと大差ないものであった。なぜなら、シュレーダーが大げさに『アジェンダ2010』と名付けた政府声明は、わが国を衰弱させている広範な経済成長の障害物の表面だけを再びなでたものであるからである。…シュレーダーの演説に見られる唯一の赤い糸は、議員団と労組の社会政策担当政治家に対する配慮である。彼らは明らかに彼を怖じ気づかせた。首相のアジェンダは、社会政策及び労働政策において、あまりにも臆病に配分され部分的には矛盾さえする修正を含んでいるだけである。それは、経済学者たちが市場と競争を強化するために必要であると考えている変革にはるかに遅れをとるものである。」Heike Gobel, Fehlanzeige, in : FAZ vom 15. März 2003.
- (22) FAZ vom 18. und 28. März 2003 ; FAZ vom 16. April 2003.
- (23) FAZ vom 2. und 26. April 2003 ; FAZ vom 7. und 9. Mai 2003. ただし、労組側は「アジェンダ2010」に対して一致して反対していたわけではなく、シュレーダーに近い鉱山・化学・エネルギー労組委員長シュモルトや食料・娯楽・レストラン労組委員長メレンベルク等は、「もはや改革路線を逆転させることはできない」として、アジェンダ2010に建設的に協力すべきであるとの立場をとり、金属労組を中心とする労組主流派の強硬路線を批判した。
- (24) FAZ vom 7. April 2003. この発言は、2002年連邦議会選挙において小政党である FDP が18%の得票率獲得を目標として掲げたことを皮肉ったものであり、「アジェンダ2010」をそのまま実施すれば、低迷を続ける SPD の得票率が18%にまで低下してしまうおそれがあるという意味であった。
- (25) ただし、労組と同様に、SPD 内の「アジェンダ2010」批判派は必ずしも結束していたわけではなく、一般党员からの署名を集めて党员誓願を行い、「アジェンダ2010」を阻止しようとするシュライナー等反シュレーダー強硬派、党员誓願のような強硬な方法には反対であるが「アジェンダ2010」を修正しようとするナーレス等のグループ、シュレーダーの改革路線に基本的に賛成しつつ「アジェンダ2010」の「改善」を目指すより穏健な「議会内左派」に属する議員たちという3つのグループが存在していた。FAZ vom 23. April 2003.
- (26) FAZ vom 29. April 2003. 総務会で採決にあたっては、ナーレス、シュライナー、元バーデン・ヴュルテンベルク州支部長マウラー、DGB 副委員長エンゲレン＝ケーファーの4名の左派総務会員が反対に回り、前法相ドイブラー＝グメリン、ザールラント州支部長マース、連邦議会議員ブルフハルト、元 SPD 青年部部长ミクフェルトが棄権した。
- (27) FAZ vom 30. April 2003 ; FAZ vom 7. Mai 2003.

- (28) Beschluss des a.o.Bundesparteitages vom 1. Juni 2003 in Berlin. Mut zur Veränderung, S. 13, 15 und 19. (この動議は SPD Parteivorstand (hg.), Mut zur Veränderung. SPD-Sonderparteitag am 1. Juni 2003 in Berlin (Bestell-Nr. 300 0424) として出版されている。)
- (29) Beschluss des a.o.Bundesparteitages vom 1. Juni 2003 in Berlin. Wege zu einem neuen Fortschritt. Einsetzung einer Arbeitsgruppe "Innovation und Nachhaltigkeit, Wachstum und Arbeit", S. 1 und 3.
- (30) FAZ vom 19., 24., 26. und 27. Mai 2003.
- (31) FAZ vom 20. Mai 2003 ; FAZ vom 2. Juni 2003.

第3章 財政問題と税制改革の前倒し実施

(1) 財政状況の悪化

「アジェンダ2010」が2003年6月のSPD党大会で承認されたことにより、その中で表明された諸改革は改めて正統性を獲得し、さらに推進されることとなったが、その間にも財政状況は悪化の度を加えた。4月に発表されたEU委員会の春季予測では、ドイツの2003年の経済成長率は0.4%、財政赤字比率は3.4%となって、前年に続いて再び財政赤字基準を上回ると予測されるに至った。これに続いて発表されたドイツの6大経済調査機関の春季予測もほぼ同じものとなり、さらに2003年の年平均失業者数は前年比39万人増の約445万人となって、2003年度当初予算では計上されていなかった連邦雇用庁に対する補助金が「非常に控え目に見ても」54億ユーロ必要になるであろうと予測された。OECDの予測はもっと悲観的であり、2003年のドイツの経済成長率は0.3%になるであろうとされていた。⁽¹⁾

このような状況の中で、政府も財政・経済に関する予測値を再び引き下げるに至った。経済省は4月末に同省の春季予測を発表したが、そこでは2003年の経済成長率は0.75%、2004年のそれは2%へと引き下げられた。5月に入ると、アイヒェル財務相もシュピーゲル誌のインタビューで財政政策上の諸目標を達成できないことを公式に認め、2003年の財政赤字比率が3%を超える見込みであることから、補正予算を編成せざるを得ないと述べるに至った。さらに、彼は2006年に均衡財政を達成するというシュレーダー政権発足以来の目標に関しても、この目標を達成するには2004年～2006年の経済成長率が毎年4.5%以上となる必要があり、「経済的奇跡でも起こらない限り、現状ではもはや達成できない」ことを認めた。⁽²⁾

5月半ばに発表された税収見積改定でも、2003年の連邦、州、市町村の予測税収総額が前年11月の改定時と比較して87億ユーロ(うち連邦分35億ユーロ)引き下げられた。アイヒェル財務相は、このうち10億ユーロに関してはすでに予算編成の段階で織り込み済みとしたが、それでもなお2003年度予算に関して、この予測税収減少分を含めて125億ユーロの新たな赤字が発生するとの予測を示した。また、2004年度予算に関しても、3%の財政赤字基準と(新規債務額が投資的支出を上回ってはならないという)基本法上の制限を遵守するためにはさらに120～150億ユーロの緊縮を行うことが必要であるとの見方が示された。シュレーダー首相はアイヒェル財務相より

もさらに悲観的な見方を示し、2003年の新規国債発行額が当初予定の189億ユーロのほぼ2倍になる可能性を示唆した。⁽³⁾

その後も状況はさらに悪化し、2003年第1四半期の経済成長率が前四半期に続いて-0.2%と縮小したのを受けて、6月には主要経済調査機関の一つであるキール世界経済研究所が2003年の経済成長率を0%と下方修正するに至った。同研究所は、公定歩合の引き下げ、原油価格の下落、世界経済のゆっくりとした回復にも拘わらず、ユーロ高と内需の弱さから2003年後半もドイツ国内の景気回復は期待できないとし、その原因は政治の責任、特に財政政策が「依然として成長促進的でないこと」にあると分析した。さらに、夏になると、2003年第2四半期の経済成長率も第1四半期と比較して-0.1%、2002年第2四半期と比較した場合には-0.6%とマイナス成長を記録し、事実上リセッションの状況にあることが明らかとなった。そして、8月末にEU委員会に対して送付したデータにおいて、政府はついに2003年の財政赤字比率が3.8%になる見込みであることを公式に認めた。⁽⁴⁾

(2) 税制改革前倒し要求

このような財政・経済・労働市場の状況悪化に対して、連立与党内では、その原因となっている景気後退に対する対策として、前述したように財政緊縮路線の転換要求に加えて、前立法期に決定され、「アジェンダ2010」演説でも再度強調されていた税制改革の第3段階の実施を1年前倒しし、2004年に第2段階と合わせて実施することによって、景気刺激を図るべきであるとの声が出始めた。税制改革の第2段階と第3段階が同時に実施されれば減税規模は250億ユーロ以上となるはずであった。⁽⁵⁾

もちろん、このような税制改革の前倒し実施を行えば当然財政赤字はさらに拡大し、2004年も3%の財政赤字基準をオーバーして財政緊縮路線から完全に逸脱してしまうことが予想されたため、アイヒェル財務相は当初そのような減税の前倒しに反対した。しかし、経済的停滞を克服するための積極的な手を打つべきであるとするSPD議員団からの圧力の押される形で、政府は、2004年予算に関する120~150億ユーロの緊縮に加えてさらに補助金削減を行うという条件の下に、次第に減税の前倒し実施の方向へと傾いていった。⁽⁶⁾

こうして、政府は2003年6月末には税制改革の第3段階の1年前倒しを閣議決定したのに続いて、7月はじめには2004年度予算とそれに伴う緊縮計画の骨子を閣議決定した。この予算案では、140億ユーロ規模の緊縮が行われることになり、そのために、年金保険に対する連邦補助金・失業扶助支出・連邦雇用庁に対する補助金の削減、連邦の公務員及び恩給生活者のクリスマス手当・休暇手当等の削減、税法上の遠距離通勤費控除の引き下げ、養育手当の受給可能所得上限額の引き下げ、さらに、租税優遇措置削減法において実現できなかった持家補助の廃止等の措置が予定されていた。⁽⁷⁾

他方、政府はこの閣議決定直前まで減税前倒しの財源を具体的には明確にしておらず、基本法

上の制限を守るため、2004年度の新規国債発行額を投資的支出248億ユーロを10億ユーロ下回る238億ユーロに抑制するとしていた。また、同年の財政赤字比率は2.3%となり、税制改革の第3段階が前倒しされ、その財源がすべて債務によって調達されたとしても、財政赤字比率は3%となって、財政赤字基準を遵守することができるとされていた。しかし、実際には、閣議決定の段階で新規債務額はさらに70億ユーロ引き上げられて308億ユーロとされた。⁽⁸⁾この引き上げ幅は減税の前倒しを行った場合の連邦の負担増分とほぼ同額であり、減税前倒しの財源すべてが債務によって調達される可能性が極めて高くなったことを示していた。これに対して、野党側は2004年度予算案の基礎となるデータが同年の経済成長率を2%と想定して算出されていることを理由に、予算案は現実離れしたものであり、2004年の実際の財政赤字は400~450億ユーロになる可能性がある」と指摘し、アイヒェル財務相は均衡予算という目標に別れを告げて「共和国の緊縮委員から最大の債務者」になったと非難した。⁽⁹⁾

他方、税制改革の第3段階の前倒し実施に対しては、経済界やFDPだけではなく、CDU/CSUも税負担の緩和自体には反対しない姿勢を見せたが、その財源を債務によって調達することには否定的な態度をとっており、政府に対して、議会審議での協力の前提として、減税前倒しの財源調達法を具体的に示すよう要求した。⁽¹⁰⁾しかし、実際にはCDU/CSUもこの問題に関して必ずしも内部で一致しておらず、メルケル、シュトイパー両党首が減税による短期的な政治的経済的効果を重視して、税制改革の前倒しに対して柔軟に対応する姿勢を見せたのに対して、CDU/CSU院内副総務メルツ、ヘッセン州首相コッホ、ニーダーザクセン州首相ヴルフ等は、「優先順位の最上位に置かれるのは不真面目な財源調達による減税ではなく、労働市場や社会保険制度における構造改革である」として、抜本的な構造改革と連動しない減税では意味がないとの立場をとり、安易に政府・連立与党側と妥協すべきではないと主張した。⁽¹¹⁾

安易な減税の前倒しに対する懸念は野党側だけではなく、党派を超えて州・市町村の政治家の間にも広がっていた。シュタインブリュック、ジモーニス、ザクセン・アンハルト州首相ベーマー(CDU)、アルティクス・ドイツ都市会議事務局長等は、税制改革の第3段階を前倒した場合、連邦だけではなく州にとって62億ユーロ、市町村にとって35億ユーロの歳入減少が発生することを指摘し、この歳入減少に対する完全な補填が行われない限り、減税の前倒しには賛成できないと主張した。さらに、地方政治家は、2004年度予算案編成のために計画されていた補助金の削減計画に対しても強い警戒感を示した。⁽¹²⁾

アイヒェル財務相は7月半ばに減税前倒しの財源調達案をより具体的に示したが、それは上記のような国債発行額引き上げの他、テレコム等の株式売却による収益20億ユーロ、売上税法の一部改正、補助金削減の強化等を中心とするものであったため、メルケルは「アイヒェルが発表した財源案の骨子はまったく失望させられるものであり、政府は新たな債務に逃げ込み、州と市町村は見捨てられた」と批判した。コッホも、「政府の提案では財源の3分の2は連邦による債務の拡大であり、州と市町村に対して(税収減少に伴う)債務の増加に対処できるような提案はま

ったく示されていない」と強く反発した。⁽¹³⁾

(3) 2004年度予算案と予算付随法案

このような批判の中で、政府は2003年9月上旬に、2004年度予算案と、この予算に関連した緊縮策及び税制改革の前倒し実施に関する「2004年度予算付随法案」を連邦議会に提出した。このうち、後者の法案は税制改革の第3段階の実施を1年早め、2004年に第2段階と同時に実施することや、そのための財源調達措置を規定しており、それによる個人及び企業に対する負担緩和総額は218億ユーロになるとしていた。また、それと連動して、上記のような様々な緊縮措置が実施される予定であった。⁽¹⁴⁾

議会審議の中では、アイヒェル財務相自ら2004年度予算案を「疑いもなくこれまでで最大の危険をはらんだ予算」であることを認めていたが、野党側は予算案の基礎となっている2%という2004年の経済成長率見込みを非現実的とし、新規国債発行額が実際には400億ユーロをはるかに上回る規模に膨張して3年連続で財政赤字基準違反となる危険性があるという指摘を繰り返し、予算案を撤回するよう要求した。予算付随法案に関しては、前述したようにCDU/CSUは実際には必ずしも一内部で意見が一致しているわけではなかったが、議会審議においては、税制改革の前倒し財源の大部分を債務の拡大によって調達することに反対し、同時に予定されている補助金削減によって減税の効果は相殺されてしまうと指摘した。⁽¹⁵⁾

また、特に予算付随法案において計画されていた遠距離通勤費控除の改正に対しては、法案提出前から自動車関係団体に加えてシュトルペ交通相も強い反発を示していた。法案では、20km以下に関しては控除を全廃し、それを越える距離に関しては1kmあたりの控除額を40セントとする一方、公共交通機関の利用者については、距離に無関係に実際に要した費用の全額控除を認めるとされていた。⁽¹⁶⁾これに対して、自動車関係団体等は、公共交通機関を利用できず自動車に頼らざるを得ない農村地域の通勤者を差別するものであるとして改正に反対しており、緑の党も、見かけ上環境保護的改正のようでありながら、自転車等、公共交通機関以外の通勤手段を利用する人々を不利に扱うものであるという批判を行っていた。⁽¹⁷⁾これに対して、政府は法案提出直後に緑の党に対して譲歩し、通勤手段及び距離に関係なく、1kmあたりの控除額を15セントに引き下げるという提案によって同党と妥協した。しかし、CDU/CSUは、このような大幅な控除額引き下げが行われれば税制改革による負担緩和の大部分が相殺されてしまうか、場合によっては負担増にさえなるとし、「無責任で国民経済的にも無意味なもの」として反対の姿勢を崩さなかった。⁽¹⁸⁾

連邦議会は10月半ばに上記のような遠距離通勤費控除に関する修正を受け容れた上で予算付随法案を可決したが、この直前に明らかとなった年金保険財政のいっそうの悪化から、法案において予定されている年金保険に対する連邦補助金の20億ユーロ削減計画を実施することは困難であるという見方が強まった。このため、政府・連立与党は緊急に協議を行い、その結果、補助金の

20億ユーロ削減は当初予定通り実施するものの、年金保険に関してこの削減分に等しい負担緩和を行うこととし、その財源は各省庁の一律予算緊縮強化によって調達することとされた。このことは、実質的に年金保険に対する連邦補助金の削減効果がなくなることを意味していた。⁽¹⁹⁾

この間にも財政状況はさらに厳しさをました。アイヒェル財務相は、2004年度予算案の議会審議と平行して、10月下旬に2003年度補正予算案を公表したが、そこでは2003年の経済成長率見込みはほぼゼロへと引き下げられ、それによって税収は当初見込みよりも125億ユーロ減少し、他方、支出は120億ユーロ（連邦雇用庁に対する補助金75億ユーロ及び失業扶助支出45億ユーロ）増加するとの想定が採用されていた。これに対応して、2003年の新規国債発行額は当初予算より245億ユーロ引き上げられて434億ユーロとされ、この結果、同年の国家全体の財政赤字比率は4%を超えるとされた。⁽²⁰⁾

このような財政状況のいっそうの悪化に対して、連邦参議院において CDU/CSU が政権を有している州が予算付随法案に対して一致した行動をとれるかどうかは次第に微妙な情勢となった。CDU/CSU 陣営は、連立与党が計画している財源調達方法を「不真面目なもの」として拒否する点では一致していたが、バーデン・ヴュルテンベルク州とチューリンゲン州が税制改革の前倒しにより景気を刺激することを優先し、そのためには短期的な債務の拡大もやむを得ず、「ある程度のケインズ主義的政策が必要である」との立場をとっていたのに対して、ヘッセン、ニーダーザクセン、ザクセン、ザクセン・アンハルト、ザールラント各州は社会保険や労働市場の構造改革を優先すべきであり、「必要な改革を回避し、その代わりに減税を行って将来の世代に支払いを押しつけるようなことを許すわけにはいかない」として、基本法の制限を超えた大幅な債務の拡大に強硬に反対した。このような意見の不一致の背景には、ザクセン・アンハルト州の場合のように、減税によるこれ以上の税収減少に対する財政力の弱い州の強い懸念も存在していた。メルケルとシュトイバーはこのような CDU/CSU 内部の不一致からこの問題に対して明確な態度をとることができず、2000年税制改革法案の採決時と同様に、連邦参議院において CDU/CSU が一致した行動をとれない可能性が強まった。⁽²¹⁾

このように、CDU/CSU は政府法案に対して必ずしも一致した対抗的構想を持っていなかったものの、連邦参議院においてはさしあたって政府の財源調達案が債務の拡大に依存し過ぎているという批判を前面に打ち出し、政府に対してそれに代わる確固たる財源調達計画を示すよう要求して、この法案に関する両院協議会の招集を要求した。⁽²²⁾

他方、11月はじめに公表された秋の税収見積改定では、2003年の税収が5月改定時と比べてさらに82億ユーロ（うち連邦分42億ユーロ）減少し、2004年のそれも109億ユーロ減少する見込みであることが明らかとなった。これに対して、政府・連立与党側は2004年度予算案審議の中で、税収見積改定の結果に対応するために、民営化による収益予定額を引き上げる方針をとった。また、新規国債発行額は税収見積改定の結果にも拘わらず若干引き下げられて293億ユーロとなったが、依然として投資的支出を大きく上回っていた。また、支出総額も予算案提出時の2,512億

ユーロから2,573億ユーロへと拡大された。この予算案には予算付随法案で予定されている緊縮措置の実施がすでに組み込まれていたが、両院協議会での審議結果は予断を許さず、緊縮措置が実現できなかった場合には、赤字額はさらに拡大するおそれがあった。このような不確定要素を含んだ2004年度予算案は、11月28日に連邦議会で可決された。⁽²³⁾

他方、予算付随法案に関する両院協議会での審議においては、CDU/CSU 側は減税の前倒しに賛成する条件として、その財源の4分の1だけを債務の拡大によって調達するという新たな提案を行った。この提案はシュトイバー等の発案によるもので、減税の前倒しに対する党内の意見の食い違いを表面化させず、政府・連立与党に対しては「確固たる財源」に基づく減税の前倒しという要求を維持するための妥協的な提案であった。また、CDU/CSU は持家補助の完全な廃止と遠距離通勤費控除の大幅削減という政府の計画にも反対し、これらの計画を緩和するよう要求した。これに対して、政府は減税前倒しの財源に占める債務の比率を4分の1まで圧縮すれば、景気浮揚の効果が得られないとして当初難色を示したが、結果的には12月半ばに各党党首が自ら両院協議会に参加する形で首脳会談が行われ、妥協が成立した。⁽²⁴⁾

この妥協では、税制改革の第3段階のうち約78億ユーロ分の減税だけが2004年に前倒し実施されることとされ、同時に実施される第2段階と合わせた2004年の減税規模は150億ユーロ程度へと縮小された。他方、この前倒し実施のための財源のうち債務による調達を25%以下に抑制するという CDU/CSU の要求が受け容れられた。また、残りの財源確保のために民営化による収益予定額（テレコム株及びケルン/ボン空港、フランクフルト空港、ハンブルク港の持ち分売却等の収益）が当初計画より大幅に引き上げられ、他方、州への売上税配分率を1年に限って0.4ポイント引き上げるという形で、間接的にこの民営化収益の半分が州に移転され、それによって州側の税収減少に対応することとされた。さらに、野党や関係団体から反発の強かった遠距離通勤費控除の引き下げに関しては、従来の計画がさらに緩和され、控除額が通勤距離に関係なく1kmあたり30セントへの引き下げにとどめられた。また、同じく野党側が反対していた持家補助の改正に関しては、新築の場合の補助を中古住宅購入の場合の補助より優遇する制度を廃止し、年額最高1,250ユーロプラス子供1人あたり800ユーロに削減し、補助対象となる年間所得上限を独身者の場合7万ユーロ、既婚者の場合14万ユーロに引き下げ（ただし子供1人につき3万ユーロを上乗せする）、補助を受けられる期間を2年間に短縮する等の措置をとるものの、持家補助自体は廃止されないこととなった。政府側によるこれらの譲歩によって、予算付随法案に関する妥協はようやく成立した。⁽²⁵⁾ その一方で、連邦参議院の CDU/CSU 多数派は2003年度補正予算案及び2004年度予算案に異議を申し立てたが、これらの予算案は連邦参議院の賛成を必要としなかったため、2004年1月には連邦議会において連立与党による絶対多数の賛成によって、これらの予算案は最終的に成立した。⁽²⁶⁾

こうして2004年度予算案と減税の前倒しを規定した予算付随法案は成立したが、野党や経済界だけではなく、連立与党内部からの反対を受けて繰り返し譲歩が行われたため、その結果は極め

て中途半端なものとなった。2004年度予算は経済成長率予測を高めに設定して編成されたにも拘わらず、新規債務額が投資的支出を50億ユーロ近く上回る額となって、最初から基本法上の規定と一致しておらず、支出総額でも前年度当初予算を90億ユーロ以上上回るものとなって、3年連続のマーストリヒト条約基準違反となるおそれが高かった。また、財源の一部とされる予定の民営化収益も、実際にはまず政府系金融機関である復興金融公庫に株式を形式的に売却し、株価が上昇すれば実際に市場で売却するという方法で得られるものであったため、専門家からは「経済的には債務と同じこと」と指摘された。さらに、政府は税制改革の前倒しによって0.2~0.6ポイントの成長率押し上げ効果が期待できるとしていたが、エコノミストはもっと悲観的であり、減税規模が当初予定より大幅に縮小された上に、他方で持家補助や遠距離通勤費控除の削減が行われたことから、消費の面でも投資の面でも言うに足る成長率押し上げ効果は見られず、「税制改革の前倒しは極めて形式的なものであり、必要な構造改革がなお行われていないことをカムフラージュするだけのものである」との見方が支配的であった。⁽²⁷⁾

(1) FAZ vom 3., 9., 14. und 16. April 2003.

(2) FAZ vom 29. April 2003 ; Der Spiegel, Nr. 20, 2003, S. 90.

(3) Monatsbericht des BMF, Mai 2003, S. 57 ; FAZ vom 16. und 26. Mai 2003 ; FAZ vom 5., 11. und 13. Juni 2003.

(4) FAZ vom 16. Mai 2003 ; FAZ vom 6. Juni 2003 ; FAZ vom 15. und 30. August 2003 ; Monatsbericht des BMF, September 2003, S. 99 ; Jahresgutachten 2003/04 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/2000, S. 7 ; Jahreswirtschaftsbericht 2004 der Bundesregierung, Leistung, Innovation, Wachstum, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/2405, S. 71.

(5) FAZ vom 13. Juni 2003. シュレーダー政権下では、1999年に成立した「1999/2000/2002年減税法」と、2000年に成立した「税率引き下げと企業課税に関する法律」(減税法) 及び「減税法補完に関する法律」(減税補完法) を中心とするいわゆる「2000年税制改革」によって、所得税及び法人税を中心に大規模な減税が行われることになった。このうち、「1999/2000/2002年減税法」は政権発足時点で25.9~53%であった所得税率を2002年までに19.9~48.5%に引き下げることを主たる目的としていた。「2000年税制改革」はこの減税のうち2002年実施予定分を2001年に前倒した上、さらに2003年及び2005年に第2、第3段階の減税を行って、所得税率を最終的に15~42%にまで引き下げると共に、法人税率(対留保利益課税率40%、対配当利益課税率30%)についても25%まで引き下げることを目指していた。しかし、その後2002年夏のエルベ川流域の洪水被害対策の財源を確保するために2003年に実施予定であった第2段階の減税は1年延期されていた。なお、「2000年税制改革」については、Bundesministerium der Finanzen, Referat IA 5 (21.08.00), Steuerreform 2000-weniger Steuern-mehr Investitionen-Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit-neue Arbeitsplätze-Stärkung des privaten Konsums-及び Achim Truger (Hg.), Rot-grüne Steuerreformen in Deutschland. Eine Zwischenbilanz, Marburg 2001 参照。

(6) FAZ vom 14. Juni 2003. この動きに対して、EU 委員会は、ドイツ政府が税制改革を前倒し実施するのであれば、それに応じた支出削減が必要であるとして、減税が財政赤字のいっそうの拡大を招いて2年続きの財政赤字基準違反という結果をもたらさないような措置をとるよう警告した。FAZ vom 25. Juni 2003.

(7) FAZ vom 27. und 30. Juni 2003 ; FAZ vom 3. Juli 2003.

(8) Monatsbericht des BMF, Juli 2003, S. 37f.

- (9) FAZ vom 27. Juni 2003.
- (10) FAZ vom 4. und 17. Juli 2003.
- (11) FAZ vom 4., 18., 19. und 21. Juli 2003.
- (12) FAZ vom 1. und 17. Juli 2003.
- (13) FAZ vom 17. und 18. Juli 2003.
- (14) FAZ vom 10. September 2003 ; Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2004 (Haushaltsgesetz 2004), Deutscher Bundestag, Drucksache 15/1500 ; Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetz 2004 (Haushaltsbegleitgesetz 2004-HBeglG 2004), Deutscher Bundestag, Drucksache 15/1502.
- (15) FAZ vom 10. und 27. September 2003. 特に、シュトイパー・バイエルン州首相は、2004年度予算案が同年の経済成長率を2%と想定していること、連邦雇用庁に対する補助金を計上していないこと等、非現実的な想定と過大な歳入・緊縮見積の上に編成されていることを激しく批判し、連邦参議院が予算案に対して異議申し立てをする可能性を示唆した。連邦予算の成立には連邦参議院の賛成は必要なかったが、もしも連邦参議院が予算案を否決すれば、それは戦後初のことであった。FAZ vom 28. Juli 2003.
- (16) 現行では片道通勤距離が10km以内までは1kmあたり36セント、10kmを越える距離に関しては40セントを必要経費として控除できることになっていた。
- (17) FAZ vom 18. und 19. August 2003.
- (18) FAZ vom 24. und 25. September 2003.
- (19) FAZ vom 18., 20. und 24. Oktober 2003.
- (20) Monatsbericht des BMF. November 2003, S. 57ff.
- (21) FAZ vom 29. und 30. Oktober 2003.
- (22) FAZ vom 3., 5., 7. und 8. November 2003.
- (23) Monatsbericht des BMF. November 2003, S. 61ff. ; FAZ vom 14., 24. und 29. November 2003.
- (24) FAZ vom 22. November 2003 ; FAZ vom 5. und 8. Dezember 2003.
- (25) Monatsbericht des BMF. Januar 2004, S. 36ff. ; FAZ vom 15. Dezember 2003. ただし、11月の税収見積改定によってすでに確認されていた税収の伸び悩みから、この合意の直後に、2004年に総額150億ユーロの税負担緩和を実施するためには同年に行われる税制改革の第3段階前倒し分を78億ユーロから90億ユーロに拡大しなければならないことが明らかとなり、この増加分の財源調達必要性から、財源全体に占める債務の比率を25%から30%に引き上げねばならないことが判明した。この点に関して、CDU/CSU側は政府に欺瞞の意図があったのではないかと抗議したが、結局はこの修正を受け容れ、連邦参議院は12月19日に両院協議会での合意に基づいて修正された2004年予算付随法案を可決した。FAZ vom 18. Dezember 2003.
- (26) FAZ vom 20. Dezember 2003 ; FAZ vom 14. Februar 2004.
- (27) FAZ vom 16. Dezember 2003.

第4章 市町村財政改革

(1) 市町村財政改革の背景

前述したように、第2次シュレーダー政権は当初から厳しい財政運営を迫られ、「予算の健全化、景気刺激、税制上の負担緩和の間の新たなバランスを作り出す」⁽¹⁾という「アジェンダ2010」の公約実現にはほど遠い状況にあったが、財政の構造的改革という点で、前立法期から積み残さ

れ、「アジェンダ2010」でも再確認されていたもう一つの大きな課題は、市町村財政の抜本的な改革であった。

戦後西ドイツ及び統一後のドイツにおいては、連邦主義の建前にも拘わらず、行政任務と財源の混合化が進行し、その中で連邦と州は市町村に対して様々な任務を新たに課してきた。しかし、そのために必要な財源は必ずしも確保されず、しかもドイツ統一後には財政の悪化と経済の停滞が深刻の度を加えたため、連邦主義の改革と共に市町村財政の抜本的な改革の必要性はコール政権時代から繰り返し指摘されていた。⁽²⁾これに対して、シュレーダー政権は1998年の政権発足時の連立協定においてすでに市町村財政の包括的な改革を公約していたが、税制・年金・労働市場等に関する困難な諸改革への対応に追われたため、市町村財政改革の立案と実施は事実上次期立法期に先送りせざるを得ない状況となっていた。しかし、市町村にとって第二に重要な一最も重要なのは所得税からの配分である一財源である営業税収入は、2001年には前年比で10%以上減少して245億ユーロと大幅に落ち込み、約14,000の市町村の赤字総額も40億ユーロに増加した。ドイツ都市会議の試算によれば、2002年にも同様の状況が繰り返され、赤字総額は65億ユーロとなり、2003年には100億ユーロ近くになることが予想されたことから、安定的かつ十分な財源を求める市町村側からの改革への圧力が再び急速に高まった。⁽³⁾

これを受けて、政府は2002年3月に「市町村財政改革のための委員会」を設置する閣議決定を行った。この委員会はアイヒェル財務相とリースター労相が委員長となり、さらにシリー内相、ミュラー経済相、市町村団体・州・経済界・労組の代表等が加わって、総計26名の委員によって構成されることとなった。さらに、この委員会の下にアイヒェル財務相を部会長とする「市町村税作業部会」とリースター労相を部会長とする「失業扶助・社会扶助作業部会」が設置された。前者は市町村財政を歳入面から立て直すために主として営業税制度をどのように改革するかを審議することを任務としており、後者は後にハルツ委員会によって正式に提案された失業扶助と社会扶助の統合を通じて、歳出面から市町村財政を改革することを目的としていた。従来、失業扶助は連邦の管轄下にあり、社会扶助は市町村の管轄となっていたが、実際にはシュレーダーが「アジェンダ2010」演説で指摘したように、就業能力のある失業者が社会扶助を受給する等両給付の対象者を明確に区別することはできず、制度と予算の複雑化と重複化を招いており、市町村にとって社会扶助支出は大きな負担となっていた。さらに、失業保険料を財源として一定期間給付される失業手当と、税金を財源として基本的に無期限に給付される失業扶助の関係を見直すという面からも、「ハルツ構想」ではこれらの給付の整理統合が計画されており、「失業扶助・社会扶助作業部会」は事実上その具体案の立案を委ねられたのであった。⁽⁴⁾

「市町村財政改革委員会」は当初2003年前半を目途に改革提案をまとめることとなっていたが、閣議決定後の委員の人選に手間取り、第1回会議が2002年5月下旬になった上に、9月には連邦議会選挙が行われたため、委員会の実質的な活動は第2次シュレーダー政権が発足した後にずれ込んだ。こうして、営業税改革及び社会扶助と失業扶助の統合は「アジェンダ2010」の大きな課

題の一つとなった。以下では、このうちまず営業税改革について叙述し、社会扶助と失業扶助の統合については、労働市場改革との関連で後に改めて取り上げることにする。

(2) 営業税改革の経過

営業税は、国内に所在地を持つすべての営業体に対して課税されることになっており（ただし、自営業者、自由業者、農林業者は課税を免除されてきた）、その歳入は市町村の財源とされるが、1970年の市町村財政改革以降、市町村は所得税税収からの配分を受けるのと引き替えに、営業税税収の一部を連邦及び州に納付金として移転しなければならなくなっていた。営業税の税率は各市町村が独自に決定できたが、財政需要から税率が引き上げられる傾向にあったため、1970年代後半以降、企業の負担を緩和するために一連の法改正が行われてきた。その際、改正は営業税の課税ベースから収益に無関係な構成要素を除いていくという方向で行われてきており、最も最近では、1998年に市町村に売上税税収の一部を配分するのと引き替えに営業資本税が廃止された。その結果、営業税税収は景気に左右される企業の収益状態を直接反映するものとなり、それぞれの業種の発展の差異からも影響を受けて、市町村ごと及び年ごとに大きく変動するようになって、その税収の予測も従来より困難となった。1990年代後半には営業税税収は全体として増加傾向にあり、1995年の220億ユーロから2000年には270億ユーロとなった。しかし、前述したように、景気の停滞と共に2001年及び2002年には再び大きく落ち込むに至った。⁽⁵⁾

営業税税収が不安定化した原因はそれだけではなく、営業税を納税する企業数が減少しているという点にもあった。この税金には、様々な控除が認められている上に、一種の累進税率が適用されているために、実際には人的会社では35%の企業しか納税しておらず、さらに2000年税制改革によって人的会社に関しては所得税と営業税の広範な相殺が認められるようになったために、現在では少数の大規模な人的会社と資本金会社だけが事実上の納税主体となるに至っていた。このような状況は税収の伸び悩みを招いただけではなく、企業倒産あるいは有力企業の事業上の（事業所閉鎖や移転等の）決定が当該市町村の営業税税収を破滅的に減少させるという危険性をはらんでいた。⁽⁶⁾

こうした税収の不安定さを解消し、市町村に安定的な財源を確保するという点では、関係者の意見は一致していたが、具体的な改革方法に関しては「市町村税作業部会」において大きな対立が見られた。市町村と（与党がSPDがCDU/CSU かに関係なく）多くの州は、営業税を理想的な税金とは見ていなかったものの、既存の制度を大きく変更することによる税収見込みのいっそうの不安定化を嫌い、早急に税収額を回復させることを優先しており、営業税の中核を維持し、むしろそれを「再活性化」させることによって、税収の安定化だけではなく増収をも達成しようとしていた。その背景には、営業税の伸び悩みの大きな原因が企業による納税回避策にあるとする考え方があった。そこから、州・市町村側は、まず従来の営業税改正の方向性を転換し、課税ベースを収益と無関係な構成要素へと再び拡大することによって企業の収益や景気の変動に左右

されない税収を確保すべきであるとし、具体的には利子収益、家賃・賃貸料・リース料や人件費総額、設備資産を課税対象に加えることを提案した。第二に、州・市町村側は納税義務者の範囲を拡大するという形でも課税ベースを拡大することを要求し、これまで納税義務のなかった医師、弁護士、建築家、税理士等の自由業者にも納税義務を課すことを提案した。ドイツ都市会議の試算では、このような改正によって営業税税収は安定するだけでなく、約40億ユーロの増収が得られると予想された。⁽⁷⁾

これに対して、諸外国には見られない特異な税金であるとしてかねてから営業税の廃止を要求してきた経済界や経済・財政専門家の多くは、市町村側の提案を営業税の「再活性化」に名を借りた増税であると批判した。経済界側は、営業税税収の落ち込みは市町村側が考えているように企業の「トリック」による納税回避によるものではなく、景気の低迷によるものであると指摘した。また、経済界側は、市町村側の主張するモデルを導入すれば、営業税の課税ベースは企業の収益だけでなくその基礎となる財産部分にまで拡大されて再び実体税化し、それによって本来財務的に健全な企業でも損失の出た年には資産を取り崩して納税せざるを得ないような状況が生じ、まして経営状態のよくない企業や創業直後で損失を抱えているような企業の場合には致命的な結果を招くと指摘した。経済界側はこのような営業税の「再活性化」に代わる案として、営業税を廃止し、所得税税収の市町村への配分も廃止した上で、所得税及び法人税に対する市町村の付加的課税権を導入することを提案した。また、経済界側は、このような改革にあたって経済に悪影響を与えないよう税金全体の負担総額を増大させるべきではないとの立場をとり、市町村の付加的課税権を導入する際には同時に所得税の引き下げと法人税の引き上げを行って法的形態の違いによる企業間の税負担の不公平を解消すると共に、そのような付加的課税を行うための余地を作り出すことが必要であると主張した。経済界側によれば、このような改正を行うことによって、市町村は企業に現状より大きな負担をかけずに安定した税収を確保できるだけでなく、営業税の廃止によって税法が大幅に簡素化され、連邦、州、市町村の間での税収の配分も大幅に整理されて、収益課税の体系的歪曲が是正されるという効果も期待できた。⁽⁸⁾

州・市町村と経済界のこのような対立に対して、連邦政府と諸政党の態度は必ずしも明確なものではなかった。連立与党は全体として州・市町村側の主張に同調しており、SPD 総務会は2003年5月に、営業税の存続を支持するだけでなく、その課税ベースを拡大し、納税義務者をすべての経済活動従事者に拡大すべきであるという決議を採択して、党指導部としての方針を確定した。また、SPD が首班となっているノルトライン・ヴェストファーレン州は営業税「再活性化」モデル支持派の中心となっていた。しかし、政府内ではクレメント経済相が収益と無関係な要素に課税ベースを拡大することに強く反対して経済界寄りの立場をとり、シュレーダー首相はSPDの方針にそって2004年1月から「営業税の近代化」を実施するとの発言をしていたものの、実際には経済界にとっての負担増を招く州・市町村案を必ずしも積極的に支持していなかった。また、アイヒェル財務相も、まず「市町村税作業部会」の結論を見守るとの態度をとっていた。⁽⁹⁾

これに対して、野党側では、FDPは営業税を廃止するという点で明確に経済界側の主張を支持した上で、市町村に所得税と法人税に対する付加的課税権を与えるだけではなく、売上税税収の市町村への配分率を2.2%から12%へ大幅に引き上げるという独自の提案を行っていた。⁽¹⁰⁾他方、CDU/CSU内では、地方政治家の多数は即時的効果の得られる市町村側のモデルを支持しており、CDUが与党となっているブレーメン、ハンブルク、ニーダーザクセン、ヘッセン各州は営業税の「再活性化」を明確に支持した（ただし、ヘッセン州は営業税の枠内での改革には賛成であったが、営業税納税義務を自由業者に拡大することには反対であった）。CDU首班の州で経済界側の案を支持していたのはバーデン・ヴュルテンベルク州のみであり、バイエルン州首相シュトイバーは明確な態度を表明していなかったが、ファルトハウザー同州財務相は市町村側の案を基本的には拒否しないとの態度を示した。⁽¹¹⁾

このように、この問題では党派を超えた州・市町村側の「強力な戦線」が見られたため、CDU/CSU指導部は明確に経済界側の案を支持してSPDに反対するという方針をとれず、かといって、州・市町村多数派に同調して経済界側が強く反対している営業税「再活性化」案を支持し、結果として政府・連立与党を利するという道をとることもできなかった。この板挟み状況を打開するために、CDU/CSU合同幹部会は2003年5月はじめに、2000年税制改革によって2004年までに段階的に30%近くに引き上げられる予定であった営業税納付金比率をこの改革実施前の20%に戻し、さらに売上税の市町村への配分比率を2004年に限って3%に引き上げることによって、市町村の財政悪化に対処するという「緊急計画」を提案した。この提案は、見方を変えれば、CDU/CSUが現状での不利な状況を見て、抜本的な市町村財政改革を再度2005年以降に先延ばしする方針であることを暗に示したもののでもあった。⁽¹²⁾

このような状況の下で「市町村税作業部会」は行き詰まりを見せたため、政府はこの部会の決定を待たずに営業税改革法案を独自に起草して議会に提出する方針をとった。しかし、政府も州・市町村多数派と経済界の双方からの強い圧力にさらされて明確な方向性を打ち出せず、結局2003年8月に閣議決定された法案の骨子は以下のようなものとなった。⁽¹³⁾

- ①営業税を「市町村経済税」と改称する。
- ②営業税の課税ベースを利子・賃貸料・リース料等収益に無関係な構成要素へ拡大することを断念し、さらに、現行の課税ベースに含まれている収益に無関係な要素である長期債務利子も課税対象から除外して、この税金を純粋な収益税に近づけていく。
- ③自由業者への納税義務拡大は実施するが、それと引き替えに自由業者に対しても人的会社と同様に一定の範囲内で所得税と「市町村経済税」を相殺できる権利を与える他、控除の可能性を高めて、大部分の事業者にとっては実質的税負担に変化がないようにする。
- ④市町村に対する売上税税収配分率を現在の2.2%から3.6%に引き上げる。
- ⑤この改正による増収効果は28億ユーロと予想される。

この政府法案は、経済界から反対の強かった収益に無関係な構成要素への課税ベース拡大を断

念し、「市町村経済税」を純粋な収益税にしていくことによって、将来的に所得税・法人税との融合を可能にするという点で、経済界側の要望にそったものであった。他方で、政府は、自由業者への納税義務拡大という点で州・市町村側の要望に配慮しながらできる限り税負担の増加を抑え、売上税税収配分率を引き上げることと相まって、市町村の要求している十分かつ安定的な財源確保を図ろうとしたのであった。

政府法案は2003年9月上旬に連邦議会に提出され、ただちに審議が開始されたが、州・市町村側は、政府のこの妥協的法案に対して、営業税の収益税化を推し進めることによってむしろ大企業の納税回避の可能性を高めて税収を減少させることになる」と指摘し、売上税税収の市町村への配分率を引き上げることによって減収分を補填することは、市町村の財源調達責任を大企業から消費者に転嫁しようとするものであるとして法案に反対した。⁽¹⁴⁾この法案に対しては、野党だけではなく連立与党内からも議会での審議開始前から同様の批判がなされた。SPD 院内総務ミュンテフェーリングはこの法案では不十分であるとの表明を行い、緑の党党首ビュティコフアーも「明らかになお明確化の必要性がある」として、法案の再修正を要求した。⁽¹⁵⁾

このように、妥協を図ったはずの政府法案は連立与党内部からも批判を受けたため、その再修正が図られた。その結果、10月には政府と連立与党は州・市町村側に大幅に譲歩する形で、次のような修正を行うことで合意に達した。⁽¹⁶⁾

- ①政府法案を再び修正して、利子・賃貸料・リース料等の収益に無関係な構成要素を課税ベースに加える。長期債務利子についても現状と同じく課税ベースに加える。
- ②売上税の市町村への配分率を引き上げるといふ計画は放棄し、その代わりに営業税納付金比率を20%に引き下げる。

営業税改革法案はこのような修正を経て10月半ばに連邦議会で連立与党の多数により可決された。しかし、収益に無関係な構成要素への課税ベース拡大計画が復活したことに対して、経済団体や納税者団体は強く反発し、それを受けて CDU/CSU も法案に対する反対の姿勢を強めたため、同党が多数を占める連邦参議院は11月上旬に法案への異議申し立てを決議した。⁽¹⁷⁾

こうして法案は両院協議会にかけられることになったが、事態の行き詰まりに変化はなく、この法案はもちろん連邦参議院の賛成を必要とする法案であったため、このままでは法案が廃案になる危険性が高まった。これに対して、ドイツ都市会議及びドイツ都市・ゲマインデ同盟と並ぶ市町村団体であるドイツ郡会議は、州・市町村側の主張するような方向での営業税「再活性化」を2003年末までに政治的に実現できる状況にはないと判断に次第に傾き、強硬な姿勢をとり続ける前二者の団体とは一線を画して、すでに法案が議会で採決される以前の9月下旬には、市町村の財政的困難を短期的に救済する即時的措置をとりあえず実施すべきであるとして、CDU/CSU の提案している緊急措置を受け容れることを早くも表明するに至っていた。⁽¹⁸⁾

両院協議会においても、経済界側の提案を支持するバーデン・ヴュルテンベルク州の財務相シュトラトハウスが CDU/CSU 側の交渉代表となり、課税対象や納税義務者の拡大という形での

営業税の課税ベース拡大に協力しないとの態度を鮮明にした。その結果、両院協議会でも政府法案は多数の賛成を得られず、最終的に12月14日深夜に合意された両院協議会案では、①現行の営業税を維持する（市町村経済税という名称も採用しない）、②自由業者への納税義務拡大は行わず、収益と無関係な構成要素への課税ベース拡大も行わない、③営業税納付金比率を20%に引き下げる、④市町村への売上税配分比率は（CDU/CSU の提案とは異なって）変更しないとされることとなった。これらの措置による市町村の負担緩和額は30億ユーロと見込まれた。⁽¹⁹⁾この決定は、数年前に引き上げが決定されたばかりの営業税納付金比率を再び引き上げ以前のレベルに戻すという微調整によって、市町村の財政的逼迫状況に短期的にのみ対応しようとするものであった。こうして、「営業税改革法案」から「営業税法及びその他の法律の改正に関する法律案」へと名称まで変更された法案は12月19日に連邦議会と連邦参議院の賛成を得て成立したが、⁽²⁰⁾内実は現状をほとんど変更するものではなく、営業税制度の抜本的改革を事実上さらに先送りしたものであり、連邦と州・市町村、SPD 及び緑の党が多数派となっている連邦議会と CDU/CSU 派の州が多数票を有する連邦参議院の間の間の行き詰まり状態の中での改革の困難さを如実に示す結果となった。

(1) Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 32. Sitzung, Berlin, Freitag, den 14. März 2003, S. 2481.

(2) このような問題の根底には、連邦国家体制の下での連邦・州・市町村間の財源および権限の垂直的な配分と、財政力の強い州と弱い州の間での財源の水平的な再配分をめぐる従来からの議論に加えて、1990年代以降、垂直的な面では国家の枠を超えて地方自治体のあり方にまで影響を及ぼすようになった EU 統合の深化、水平的な面ではドイツ統一に伴う変化、特に旧東独地域と旧西独地域間の格差とその解消の必要性という側面が加わり、ドイツにおける政治的重層性がますます複雑化したという背景があった。この点に関しては、Ute Wachendorfer-Schmidt, Politikverflechtung im vereinigten Deutschland, Wiesbaden 2003 参照。シュレーダー政権は旧東独地域に対する財政的支援のために締結されたいわゆる「連帯協定」を2001年に見直し、2019年まで支援を続ける「第二連帯協定」へと更新し、それと連動して州間財政均衡措置についても一定の再調整を行った。さらに、2003年10月には、連邦議会の全議員団の合意に基づいて「連邦国家秩序近代化のための委員会」が設置された。この委員会は、SPD 院内総務ミュンテフェーリングを代表とする連邦議会側委員16名と、バイエルン州首相シュトイバーを代表とする連邦参議院側委員16名から成っており、さらに、議決権はないものの、連邦政府、各州議会、市町村の代表も加わっている。この委員会は、主として連邦と州の間の立法権限の配分の見直し及び財政的関連性の再編を行い、連邦と州の混合財源調達を削減し、州の行動の余地を広げることを目標としており、2004年末までに改革案を完成させることを目指しているが、従来の連邦制度の抜本的な改革は容易ではないと考えられる。FAZ vom 25. Juni 2001 ; FAZ vom 24. September 2001 ; FAZ vom 21. Dezember 2001 ; FAZ vom 17. Oktober 2003.

(3) Auchbruch und Erneuerung-Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen, Bonn, 20. Oktober 1998, S. 11 ; FAZ vom 24. November 2001 ; Finanzbericht 2003, Berlin 2002, S. 167f., 266 ; FAZ vom 14. Februar 2003. ただし、連邦財務省の財政報告によれば、2002年の市町村の実際の赤字総額は47億ユーロにとどまった。他方、2002年の営業税収入はさらに落ち込み、235億ユーロとなった。Finanzbericht 2004, Berlin 2003, S. 166f., 273. 市町村の財政構造とその問題点

については、武田公子「ドイツ自治体の行財政改革」法律文化社、2003年参照。

- (4) FAZ vom 22. Februar 2002 ; FAZ vom 25. März 2002 ; FAZ vom 24. Mai 2002 ; FAZ vom 19. August 2002 ; FAZ vom 14. Februar 2003.
- (5) 営業税の歴史とその問題点については、山内健生「ドイツ企業税制改革事情(第2部)ドイツにおける法人課税をめぐる議論について」地方税第47巻7号、1996年、92頁以下。営業税を含む企業税制とその最近の改正動向については、ディーター・ビルク(奥谷健訳)「ドイツの企業税制改革について」立命館法学2000年2号(270号)、209頁以下参照。営業税収の長期的推移については、Finanzbericht 2004, Berlin 2003, S. 260ff.
- (6) FAZ vom 22. Februar 2002 ; FAZ vom 5. April 2003.
- (7) FAZ vom 5. Oktober 2002 ; FAZ vom 5. April 2003 ; FAZ vom 4. Juli 2003.
- (8) FAZ vom 5. April 2003. 例えば、BDIの試算したモデルによれば、所得税の課税率を11.5%~32.2%へと引き下げ、法人税を25%から28.6%へと引き上げた場合、市町村はそれに30%程度の付加的課税を行うことができ、所得税に関して380億ユーロ、法人税に関して110億ユーロ以上の独自の税収を確保することができる と予測された。このような改正を行えば、連邦と州にとっては所得税の課税率をさらに引き下げたことになるが、従来の市町村への所得税収配分が廃止され、所得税における営業税支払分の控除も廃止され、法人税が引き上げられることから、結果的には税収は減少しないはずであった。FAZ vom 5. Oktober 2002.
- (9) FAZ vom 14. und 20. Mai 2003.
- (10) Ebd.
- (11) FAZ vom 16. Mai 2003.
- (12) FAZ vom 6. Mai 2003.
- (13) FAZ vom 2., 6-9., 13. und 14. August 2003 ; Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Gewerbesteuer, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/1517.
- (14) FAZ vom 21., 23. und 31. August 2003. ドイツ都市会議の試算では、政府案を実施すれば大企業の税負担が約35億ユーロ低下する一方、中小企業のそれは15億ユーロ程度増加すると見られ、財務省の試算でも、大企業の納税額は30億ユーロ減少する一方、中小企業のそれは4億ユーロ増加すると予想されていた。
- (15) FAZ vom 1. und 2. September 2003.
- (16) FAZ vom 4. und 10. Oktober 2003.
- (17) FAZ vom 11. Oktober 2003 ; FAZ vom 8. November 2003.
- (18) FAZ vom 23. September 2003.
- (19) FAZ vom 4. und 16. Dezember 2003.
- (20) Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschuss zu dem Gesetz zur Refrom der Gewerbesteuer (Gewerbesteuerreformgesetz-GewStRefG) -Drucksachen15/1517, 15/1664, 15/1727, 15/1760, 15/1964-, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/2248 ; FAZ vom 20. Dezember 2003.