

## ドイツの構造改革 — 経済成長・健全財政の両立と課題 —

国際局 白木紀行\*、新見朋広、有泉友香、西岡慎一\*\*

Bank of Japan Review

2018年9月

近年のドイツでは、他のユーロ圏諸国よりも経済成長率が高く、同時に財政の健全化も進んでいる。これには、種々の構造改革、なかでも、2000年代前半を中心に実施された労働市場改革や年金改革の影響が背景にある。年金や失業保険の給付削減は、財政支出を抑制したほか、高齢者や失業者の就業意欲を引き上げた。雇用の促進・柔軟化策は、企業の採用意欲を高めたほか、求人・求職のマッチング機能を向上させた。こうした効果が相乗的に発揮されて、労働投入の拡大を軸とした経済成長と財政の健全化が実現したと考えられる。ただし、一連の構造改革は、国内で格差拡大を招いたほか、他のEU諸国からはドイツに対してEU全体に配慮した財政拡大を求める声があがっている。ドイツの構造改革の帰趨は、国内の経済・財政の先行きにとどまらず、EUの経済安定化や統合深化への影響の面でも注目される。

### はじめに

近年のドイツでは、他のユーロ圏諸国よりも経済成長率が高く、同時に財政の健全化も進んでいる。この背景として、様々な構造改革が経済成長と健全財政を両立させる方向に作用した点が指摘されている。以下では、ドイツの経済成長と財政の動きを他のユーロ圏諸国との比較を交えながら整理したあと、2000年代前半を中心に行われた一連の構造改革、なかでも、労働市場改革と年金改革が経済・財政に及ぼした影響や今後の課題について考察する。

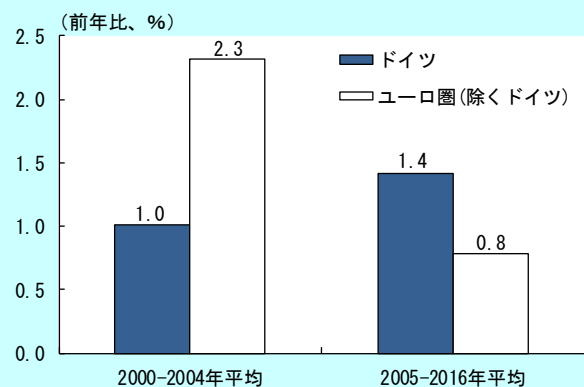
### ドイツの経済成長と財政健全化

#### (経済成長率)

2000年代後半以降のドイツの経済成長率は、2000年代前半から伸びを高めており、他のユーロ圏諸国の成長率を上回っている(図表1)。

近年の経済成長は、労働投入量の増加に支えられている。経済成長率を労働投入量(総労働時間)と労働生産性(労働時間当たりGDP)の伸びに分けると、ドイツでは、他のユーロ圏諸国と比べて、労働投入量の増加が成長率を押し上げる方向に寄与している(図表2)。労働投入量は、経済全体

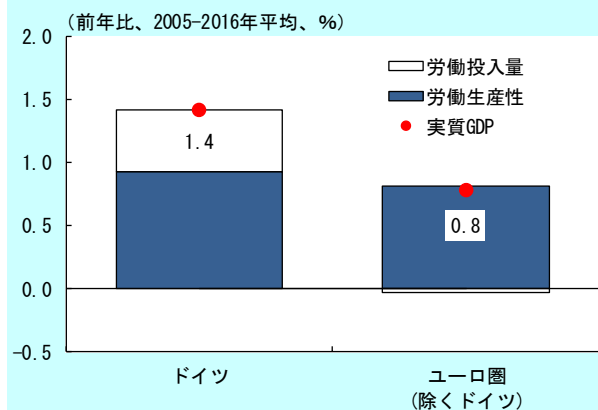
【図表1】 経済成長率



(注)データの取得が可能な2000年以降で一連の構造改革が行われた前後の経済成長率を比較。

(出所)Haver

【図表2】 経済成長率の寄与度分解

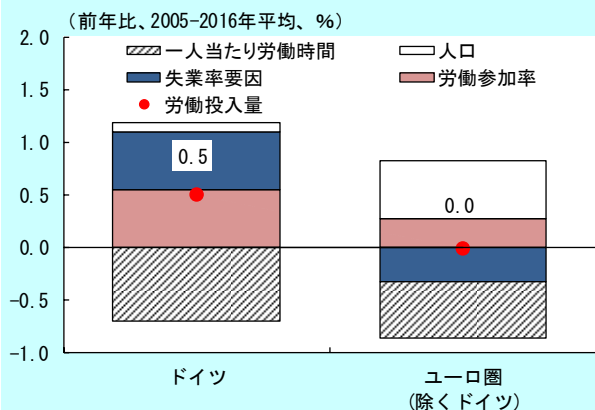


(出所)Haver

の総労働時間を意味しており、①人口、②労働参加率、③失業率、④一人当たり労働時間の影響を受ける。ドイツの労働投入量の増加は、失業率の低下と労働参加率の上昇の2つの要因によるところが大きい(図表3)<sup>1</sup>。この2つの要因が、少子高齢化の進行で他のユーロ圏諸国よりも人口が伸び悩むドイツの労働投入を支えている。

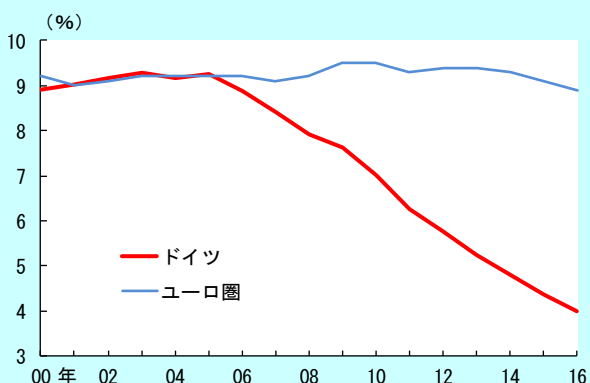
失業率の低下や労働参加率の上昇は、循環的な景気の良さを反映しただけではなく、趨勢的な要因による面も大きいと考えられる。欧州委員会の計測によると、ドイツの失業率の低下は、景気変動とは中立的な自然失業率の一貫した低下を主因としている(図表4)。労働参加率の上昇は、高齢者や女性の労働参加が、景気の動きに左右されず一貫して増加していることによるものである(図表5)<sup>2</sup>。

【図表3】労働投入量の分解



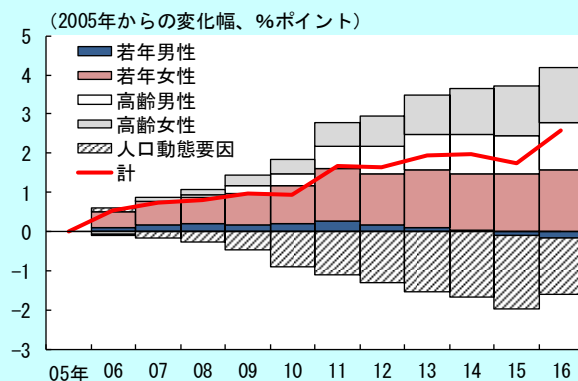
(出所)Haver

【図表4】自然失業率



(出所)Haver

【図表5】労働参加率の分解

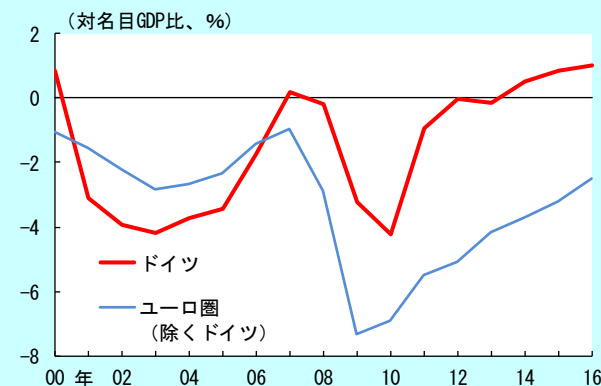


(出所)Haver

(財政健全化)

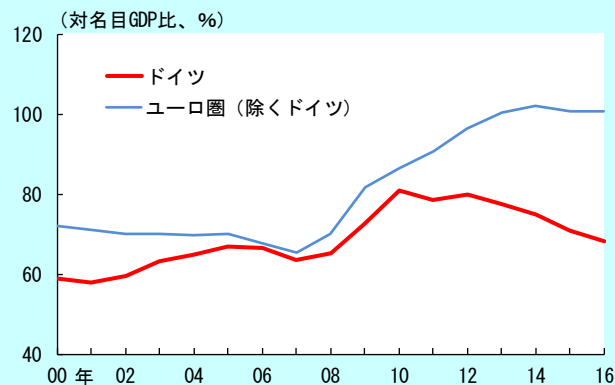
2000年代後半以降、ドイツの財政収支(対GDP比)の赤字幅は、他のユーロ圏諸国よりも抑制され、2014年以降は、黒字に転じている(図表6)。政府債務残高(対GDP比)も、2010年から低下しており、グローバル金融危機を機に増加傾向にある他のユーロ圏諸国の動きと対照的である(図表7)。

【図表6】財政収支



(出所)Haver

【図表7】政府債務残高

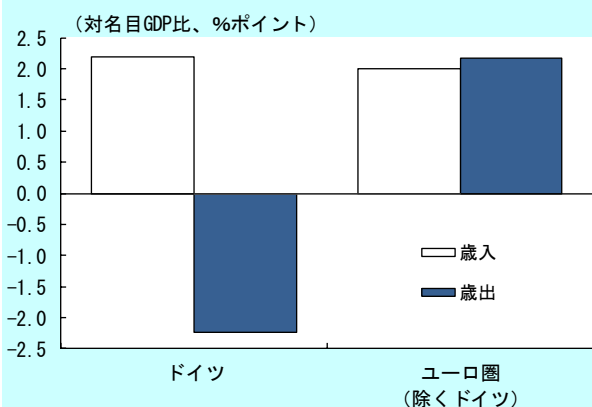


(出所)Haver

財政収支の改善には、歳入の増加に加えて歳出の削減も寄与している（図表 8）。歳出の削減は、インフラ関連支出や利払い費の減少が寄与しているが、他のユーロ圏諸国と最も異なる点は、社会保障費が抑制されていることである（図表 9）。なかでも、失業保険給付と年金給付の減少が大きい（図表 10）。高齢化が進んでいる点はドイツと他のユーロ圏諸国で共通しているが、社会保障費の増加ペースには両者の間で大きな違いが生じている。

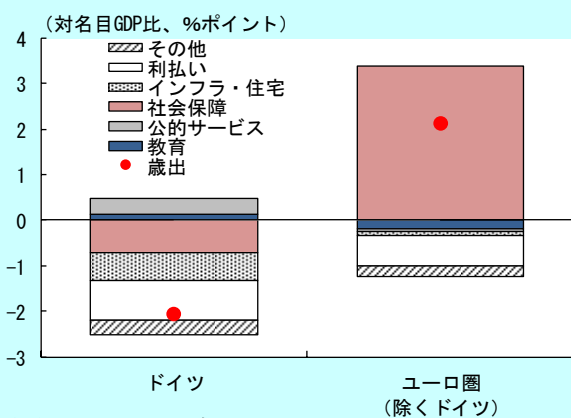
財政収支の改善は、循環的な景気の良さだけを反映しているわけではないとみられる。欧州委員会の推計によれば、2000 年代後半以降の財政収支の改善は、景気変動に左右されない「構造的な財政収支」が黒字化したことによる影響が大きい（図表 11）。

【図表 8】 歳入・歳出の変化



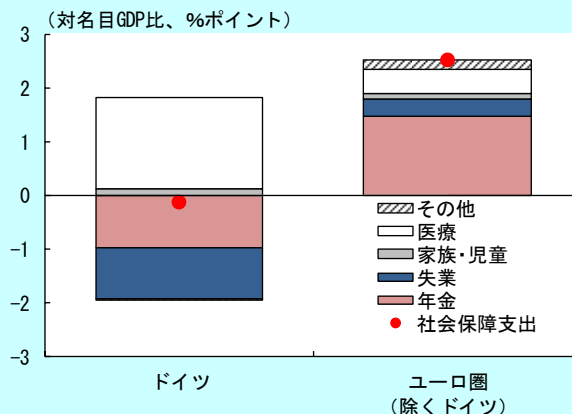
(注) 2005-2016 年の変化。  
(出所) HAVER

【図表 9】 歳出の変化



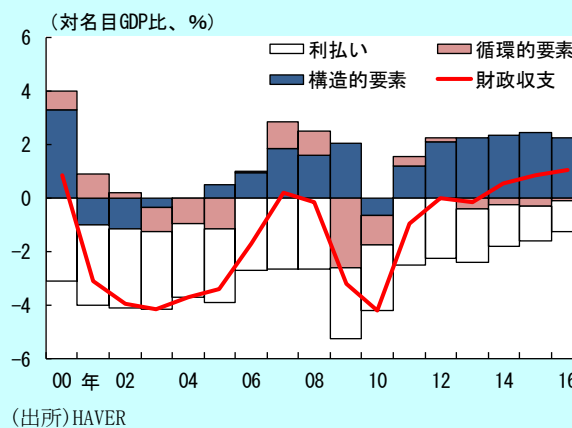
(注) 2005-2016 年の変化。  
(出所) Eurostat

【図表 10】 社会保障支出の変化



(注) 2005-2014 年の変化。  
(出所) Eurostat

【図表 11】 財政収支の要因分解



(出所) HAVER

### 構造改革による経済・財政への影響

近年のドイツが、他のユーロ圏諸国よりも高成長と健全財政を両立している背景には、種々の要因が考えられる。例えば、1999 年のユーロ導入が、為替レートの切り下げに等しい効果をもたらし、製造業を中心とするドイツ経済に有利に働いた点が指摘されている<sup>3</sup>。さらに、政府によって進められた構造改革、とりわけ、労働市場改革と年金改革が、経済成長と財政の両面に大きな影響を及ぼした点を指摘する向きも多い。

構造改革が進められた背景には、「欧州の病人」と呼ばれた 2000 年代前半までの厳しい経済環境がある。1990 年代以降のドイツでは、①東欧諸国の市場経済化などによるグローバル競争の激化、②高齢化や東西ドイツ統一による財政負担の増大などから、高い失業率を伴う経済の停滞や財政赤字の慢性化が大きな課題となっていた。こうした経済状況への危機感が、政府にとって構造改革

を進める強い動機となった。また、当時の左派政権（シュレーダー政権）が社会保障を削減するというある意味では右派的な構造改革を実行したことで、右派政党からの反発が回避されたことも、改革が実現した一因として指摘されている<sup>4</sup>。

以下では、構造改革のうち、労働市場改革と年金改革が労働市場と財政に及ぼした影響について述べる。

### （労働市場改革）

2000年代前半、シュレーダー政権は公約として包括的な構造改革（「アジェンダ 2010」）を発表した<sup>5</sup>。労働市場改革は、このなかのメニューの一つであり、「ハルツ改革」とも呼ばれている<sup>6</sup>。ハルツ改革の主な施策として、①雇用の促進・柔軟化策、②失業保険給付の削減・厳格化が挙げられる。

#### ① 雇用の促進・柔軟化策

雇用の促進や柔軟化を目的とした種々の施策が実施された。例えば、求人と求職のマッチング向上を目的に、職業紹介機能が強化された。具体的には、公的な職業紹介機関を改組・効率化して、より多くの職員が職業紹介業務に配置されたほか、民間の職業紹介所を利用する失業者に対して補助金が支給された。また、短時間就労や派遣労働者といった多様な雇用形態を促進することを目的に、一定の月収の範囲内であれば社会保険料（労働者負担分）が免除される「ミニ・ジョブ制度」が創設されたほか、派遣労働者の雇用期間の上限が撤廃された。さらに、高齢者や失業者を雇用した企業へ補助金を給付する制度も設けられた。

これらの施策が、失業率の低下と雇用者数の増加に影響したことが多くの研究で指摘されている。例えば、職業紹介機能の強化は、マッチングコスト——失業者にとっての就職活動や企業にとっての採用活動費用——を引き下げることで、求人と求職の結びつきを強め、失業率を低下させたと報告されている<sup>7</sup>。また、企業は、労働コストの抑制や労働時間の弾力化を目的に、低賃金労働者や派遣労働者を積極的に採用した。労働コストの抑制は、先にも指摘したユーロ導入の効果ともあいまって企業の競争力を向上させたとの指摘がある<sup>8</sup>。また、金融危機時には、フルタイム労働者を短時間労働者に振り替えるといった柔軟な

対応が可能となったことが、雇用者数の維持につながったとの主張もみられる<sup>9</sup>。さらに、低賃金・派遣労働の求人増加は、短時間労働など雇用形態の多様化にもつながり、女性の労働参加率を押し上げる一因となったとの指摘がある<sup>10</sup>。

#### ② 失業保険給付の削減・厳格化

失業保険給付の削減・厳格化が実施され、45歳以上の失業者に支給される失業保険の受給期間が短縮された<sup>11</sup>。また、長期失業者に支給される手当（いわゆる生活保護に相当）についても、職業安定所から紹介された職を正当な理由なく拒否した場合、支給が停止されるなどのペナルティが設けられた。

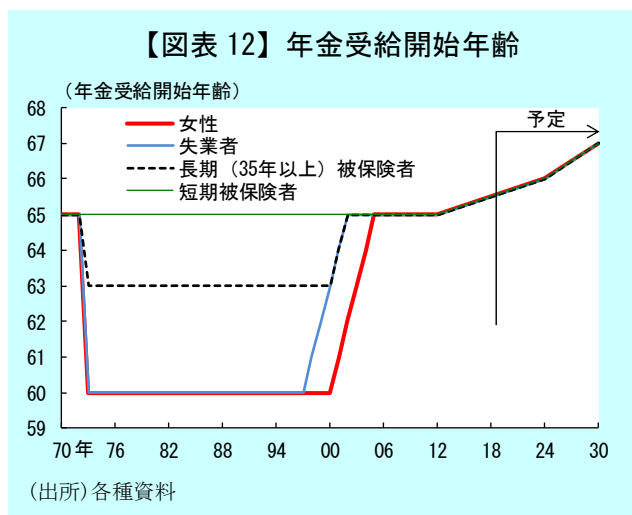
失業保険給付の削減は、直接的に政府負担を抑制したほか、失業者の就業意欲を引き上げることで自然失業率を低下させたことが指摘されている<sup>12</sup>。特に手厚く保護されていた高齢者でこうした効果が大きかったと主張されている<sup>13</sup>。

### （年金制度改革）

1990年代以降、公的年金基金の持続性への懸念が高まったことを受けて、年金改革が長い時間をかけて議論された末に実施された<sup>14</sup>。具体的には、①受給開始年齢の引き上げ、②受給制度の厳格化、③給付額の算定方法の見直しが行われた。

#### ① 受給開始年齢の引き上げ

1997年に失業者と長期被保険者に対する受給開始年齢が引き上げられたあと、2000年から2004年にかけて女性の受給開始年齢が段階的に引き上げられた（図表 12）。この結果、年金受給者の区分によらず受給開始年齢は65歳に統一された。



さらに、2012年から2030年にかけて、受給開始年齢は、67歳まで段階的に引き上げられることが決定している。

## ② 受給制度の厳格化

女性や失業者に認められていた早期受給制度（受給金額の減額と引き換えに60歳から受給できる制度）が段階的に縮小・廃止された。

## ③ 給付額の算定方法の見直し

給付額の算定方法が見直され、一人当たりの公的年金支給水準が段階的に引き下げられた。具体的には、2001年に「リースター係数」が導入され、個人年金制度の充実度に合わせて給付額が引き下げられる仕組みが導入された<sup>15</sup>。さらに2004年には、高齢化が進行すると自動的に給付額が引き下げられる仕組みが導入された<sup>16</sup>。

これらの制度変更を通じて、政府が負担する年金給付額が抑制され、年金財政の持続性が高まった。受給開始年齢の引き上げや受給制度の厳格化により、年金受給者数の伸びは、2000年代に入ってから鈍化した。また、給付額の算定式を見直したことにより、一人当たりの年金給付額も引き下げられた。民間機関の試算によると、一人当たりの年金支給額は、2000年代に入って徐々に引き下げられ、2020年には、2002年と比べて約5%低下、2030年には約10%低下する見込みである<sup>17</sup>。

こうした年金受給開始年齢の引き上げや支給額の引き下げは、高齢者の就業意欲を高めている。年金制度が、高齢者の退職年齢に影響を与えることは多くの研究で指摘されている<sup>18</sup>。ドイツでも、年金改革が、労働者の退職年齢を引き上げ、高齢者の労働参加率を押し上げたとの結果が報告されている<sup>19</sup>。

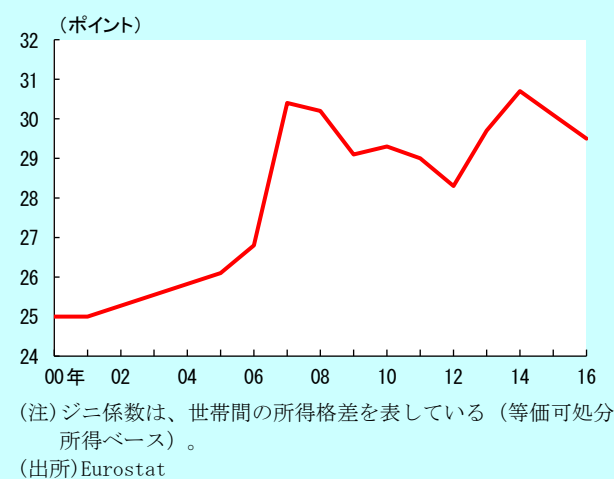
## 構造改革がもたらした課題

一連の構造改革は、経済成長や健全財政を両立させるうえでプラスに作用した面が大きい。もっとも、構造改革は、国内外で課題をもたらしている面もある。国内では、構造改革が所得格差を拡大させたとの批判が根強い。また、EUの経済安定化や統合深化の観点からも、ドイツの財政余力の大きさに対して他のEU諸国などから不満の声があがっている。

## （国内の所得格差の拡大）

ミニ・ジョブ制度の創設や派遣労働の規制緩和などの影響から、低賃金の職種が広がっており、家計間の所得格差が拡大したことが問題点として指摘されている<sup>20</sup>。実際、2000年代後半以降、ジニ係数が上昇しており、所得格差は拡大した状態にある（図表13）。

【図表13】ジニ係数



この問題はドイツ国内で深刻に受け止められており、最近では、これまでの施策を転換する動きもみられている。例えば、2015年に最低賃金制度が導入された。また、2017年には労働者派遣法が改正され、ハルツ改革で無制限とされた派遣期間の上限が再び18か月に設定されたほか、派遣先企業の労働者との待遇均等化をより厳格に定めるなど、派遣労働者の処遇改善を図る動きもみられている<sup>21</sup>。

## （EUの経済安定化・統合深化）

2000年代後半以降、グローバル金融危機や欧州債務危機の2度にわたる経済危機を経て、ドイツの財政黒字を活用することによるユーロ圏の景気浮揚効果への期待が高まっており、IMFや欧州委員会は、ドイツに対して歳出拡大を提言している<sup>22</sup>。こうした主張の背後には、ドイツの緊縮的な財政政策が、特にユーロ圏では為替チャネルを通じた調整が困難ななか、危機後の周縁国を中心とした経済停滞の一因となったとの考えがある。最近の研究では、ユーロ圏の主要国が財政支出を拡大させると、周縁国の経済が主要国以上に押し上げられ、ユーロ圏全体の経済厚生が改善することが指摘されている<sup>23</sup>。

さらに、最近ではEUの統合深化の観点からも、自国の健全財政を重視するドイツに対して、他のEU諸国から姿勢の転換を求める声があがっている。EUでは、域内の統合深化に向けて「財政同盟」が構想されている。欧州委員会による構想では、①欧州通貨基金を創設し、財政難に陥った国に対する金融支援体制を確立すること、②欧州財務省を創設し、EU全体の経済に配慮した財政政策を実施することなどが骨子となっている<sup>24</sup>。これに対してドイツは、「財政同盟」の方向性には賛同しているものの、財政が健全な国から財政規律の弱い国への安易な財政移転につながりかねない点には疑問を呈している。2016年に英国がEU離脱を決定したことを機に、ドイツでも統合深化の重要性に対する認識が高まっている。財政規律の維持とEUの統合深化の2つの課題に、ドイツ政府がどのように向き合っていくのか注目される。

## おわりに

ドイツの一連の構造改革は、近年の高成長や健全財政の一因となっている。年金や失業保険の給付抑制は、政府負担を抑制したほか、高齢者や失業者の就業意欲を引き上げた。また、雇用の促進・柔軟化策は、企業の採用意欲を高めたほか、求人・求職のマッチングを向上させた。こうした効果が相乗的に発揮されることで労働投入の拡大を通じた経済成長と財政の健全化が実現したと考えられる。

ただし、一連の構造改革は、国内外で課題をもたらしている。国内では、所得格差の拡大を招いているとの批判がある。さらに、EU主要国ならではの課題も浮上しており、EU全体の経済安定化やEUの統合深化に配慮した財政政策スタンスを求める声があがっている。ドイツの構造改革の帰趨は、ドイツ国内の経済・財政の先行きにとどまらず、EU全体の経済安定化やEUの統合深化にも深くかかわるといって注目度が高い。

\* 現 金融機構局

\*\* 現 総務人事局

<sup>1</sup> 図表3は、総労働時間が、人口×労働参加率×(1-失業率)×一人当たり労働時間として表されることを利用して寄与度分解したもの。

<sup>2</sup> 高齢化が進むドイツでは、労働参加率が低い高齢者のウエイト

が上昇すると、経済全体の労働参加率を押し下げる方向に働く。これが図表5の人口動態要因を表す。

<sup>3</sup> ユーロ導入によるドイツ経済への影響については、次の文献を参照。Ma, G., & McCauley, R. N. (2014). "Global and Euro Imbalances: China and Germany," *China & World Economy*, 22(1), 1-29.

<sup>4</sup> ドイツで社会保障改革が実現した背景については、次の文献を参照。Paler, B. (Ed.). (2010). *A Long Goodbye to Bismarck?: The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*. Amsterdam University Press.

<sup>5</sup> 「アジェンダ2010」は、労働市場改革や年金制度改革のほか、①税制改革(所得税率の引き下げや海外逃避資金の還流に対する課税引き下げなど)、②社会保障制度改革(健康保険料や介護保険料の引き上げ)、③設備投資や新規雇用に対する公的金融機関による融資制度の導入など、幅広い内容を含んでいる。

<sup>6</sup> 大手自動車メーカーの元役員ペーター・ハルトツ氏を委員長とする、通称「ハルトツ委員会(正式名称は、労働市場における現代的サービス委員会)」で取り決めがなされたことに由来する。

<sup>7</sup> 職業紹介機能の強化が、失業率を低下させた研究として、例えば、次の文献を参照。Launov, A., & Wälde, K. (2016). "The Employment Effect of Reforming a Public Employment Agency," *European Economic Review*, 84, 140-164.

<sup>8</sup> この点については、次の文献を参照。"Dustmann, C., Fitzenberger, B., Schönberg, U., & Spitz-Oener, A. (2014). From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy," *Journal of Economic Perspectives*, 28(1), 167-88.

<sup>9</sup> 短時間労働者の増加が雇用の維持につながった点については、次の文献を参照。Rinne, U., & Zimmermann, K. F. (2013). "Is Germany the North Star of Labor Market Policy?" *IMF Economic Review*, 61(4), 702-729.

<sup>10</sup> ミニ・ジョブ制度導入の効果に着目した研究によると、制度導入後、既婚女性の労働参加率が有意に上昇したことが示されている。次の文献を参照。Steiner, V., & Wrohlich, K. (2005). "Work Incentives and Labor Supply Effects of the 'Mini-Jobs Reform' in Germany," *Empirica*, 32(1), 91-116.

このほか、多様な働き方が可能になることで労働供給が増加した効果については、次の文献を参照。Klinger, S., & Rothe, T. (2012). "The Impact of Labour Market Reforms and Economic Performance on the Matching of the Short-Term and the Long-Term Unemployed," *Scottish Journal of Political Economy*, 59(1), 90-114.

<sup>11</sup> 制度改正により失業保険の最大受給期間が、45歳で18か月から12か月に、50歳で22か月から15か月に、58歳以上で32か月から24か月に短縮された。

<sup>12</sup> この点については、次の文献を参照。Krause, M. U., & Uhlig, H. (2012). "Transitions in the German Labor Market: Structure and Crisis," *Journal of Monetary Economics*, 59(1), 64-79.

<sup>13</sup> この点については、次の文献を参照。Dlugosz, S., Stephan, G., & Wilke, R. A. (2014). "Fixing the Leak: Unemployment Incidence Before and After a Major Reform of Unemployment Benefits in Germany," *German Economic Review*, 15(3), 329-352.

<sup>14</sup> 1972年に受給開始年齢が引き下げられたことで退職年齢が早期化したことや、少子高齢化が進んだことなどから、公的年金の持続性が懸念された。1989年から1997年にかけて、コール政権は段階的に受給開始年齢の引き上げなどを決定した。さらに、1998年以降のシュレーダー政権は、受給開始年齢引き上げの前倒しや、支給額の引き下げなどを決定した。2007年、メルケル政権はさら

---

なる受給開始年齢の引き上げを決定した。

<sup>15</sup> 2001年、賦課方式である公的年金の持続性への懸念から、積立方式年金の強化を目的に、政府助成金付き確定拠出型個人年金制度「リースター年金」を導入。同時に、2002年から2012年にかけて、公的年金の支給水準を毎年一定の割合（リースター係数）で段階的に引き下げる仕組みを導入した。名称は、当時の連邦労働・社会相であったヴァルター・リースター氏に由来する。

<sup>16</sup> 具体的には、公的年金の総加入者数に占める受給者数の比率が高まると、一人当たりの年金支給額が自動的に引き下げられる仕組みが導入された。同様の仕組みは、日本でも導入されている（マクロ経済スライド）。

<sup>17</sup> この点については、次の文献を参照。Börsch-Supan, A. H., Bucher-Koenen, T., Ferrari, I., Kutlu-Koc, V., & Rausch, J. (2016). "The Development of the Pension Gap and German Households' Saving Behavior," Max Planck Institute for Social Law and Social Policy Discussion Paper, No.02-2016.

<sup>18</sup> 最近のサーベイとして、次の文献を参照。Blundell, R., French, E., & Tetlow, G. (2016). "Retirement Incentives and Labor Supply," *Handbook of the economics of population aging*, 1, 457-566.

<sup>19</sup> この点については、次の文献を参照。Fehr, H., & Kallweit, M., & Kindermann, F. (2012). "Pension Reform with Variable Retirement Age: A Simulation Analysis for Germany," *Journal of Pension Economics and Finance*, 11(03), 389-417.

<sup>20</sup> この点については、次の文献を参照。Card, D., Heining, J., & Kline, P. (2013). "Workplace Heterogeneity and the Rise of West German Wage Inequality," *The Quarterly journal of economics*, 128(3), 967-1015.

<sup>21</sup> このほか、年金制度改革についても、一部で揺り戻しの動きがみられている。具体的には、2014年に一部の国民（1952年以前の生まれで、かつ45年以上保険料を支払ったことが証明できる者）を対象に、63歳から年金受給可能とする法改正が行われた。

<sup>22</sup> IMFの主張については、次の文献を参照。IMF (2016). "Germany: Staff Report for the 2016 Article IV Consultation," IMF Country Report, No. 16/202.

欧州委員会は、ドイツを名指しこそしないものの、「体力ある加盟国が歳出を拡大することで、低成長・低インフレの改善を加速させる」よう提言している。詳細については、次の文献を参照。European Commission (2016). "Towards a Positive Fiscal Stance for the Euro Area," COM 2016, 727.

<sup>23</sup> この点については、次の文献を参照。Blanchard, O., Erceg, C. J., & Lindé, J. (2017). "Jump-Starting the Euro-Area Recovery: Would a Rise in Core Fiscal Spending Help the Periphery?" *NBER Macroeconomics Annual*, 31(1), 103-182.

<sup>24</sup> 欧州委員会は、2017年に経済・通貨同盟の深化に向けた取り組みとその行程表を公表し、財政同盟の構想を明らかにした。

---

日銀レビュー・シリーズは、最近の金融経済の話題を、金融経済に関心を有する幅広い読者層を対象として、平易かつ簡潔に解説するために、日本銀行が編集・発行しているものです。ただし、レポートで示された意見は執筆者に属し、必ずしも日本銀行の見解を示すものではありません。

内容に関するご質問等に関しましては、日本銀行国際局国際調査課（代表 03-3279-1111）までお知らせ下さい。なお、日銀レビュー・シリーズおよび日本銀行ワーキングペーパー・シリーズは、<http://www.boj.or.jp>で入手できます。