

## ドイツ新政権が直面するメルケル時代から続く課題

## &lt;ポイント&gt;

1. ドイツでは、昨秋の総選挙で第1党になった社会民主党（SDP）が、緑の党、自由民主党（FDP）とともに3党による「信号連立」を形成させ、昨年12月8日に、オラフ・ショルツSDP党首を首相とする新政権が発足した（図1）。アンゲラ・メルケル氏は首相退陣とともに政界を引退したが、2005年から16年4期に及ぶその長期政権において、欧州債務問題、エネルギー安全保障そして難民の社会的包摂といった課題に直面した。本稿では、これらの課題について経済指標を参照しつつ振り返り、新政権の方向性を理解する上での手懸りとする。

2. 【欧州債務問題】EUでは、2010年の欧州債務危機において「安定と成長の協定（以下「SGP」）」に基づく財政規律が求められ<sup>1</sup>、違反国には過剰赤字手続（以下「EDP」）を勧告、そして一定期間内には是正措置が採られない場合、制裁が課されることとなっていた。しかし、制裁発動までの裁量の余地が大きく一度も制裁が発動されず形骸化していたため、財政健全化・マクロ不均衡是正に向けた新たな改革が打ち出された。その一つがユーロ諸国の構造的財政赤字<sup>2</sup>をGDP比0.5%以下に抑えること（以下「債務ブレーキルール」）を目的として2013年に発効した「安定・協調・ガバナンスに関する条約（以下「TSCG」）」である。

ドイツは、統一後遺症から回復するなかで財政健全化に取り組み、2007年に財政収支が黒字に転じたが（図2）、その後のリーマンショックを契機とした戦後最大規模の景気対策により大幅な財政赤字に陥りEDPを勧告された。これに対して、メルケル政権は2009年に基本法（憲法）に均衡財政を義務付ける規定（構造的財政赤字をGDP比0.35%以下とする債務ブレーキルール）を設定し、大規模な歳出削減を断行した結果、2012年に財政黒字を達成した。ドイツはこの先行的取組により、2011年12月のEU首脳会議でTSCGを提案・主導する等、同条約の制定に貢献した。なお、ドイツは2014年以降財政黒字を維持していたが、2020年予算より非常時に債務ブレーキルールを停止する例外規定を発動し財政スタンスを一転させた結果、2020年の財政収支はGDP比4.3%の赤字となっている。

3. 【環境政策とエネルギー安全保障】メルケル政権は当初、低炭素化と経済性を確保しつつ再生可能エネルギー（以下「再エネ」）拡大を進めるための「つなぎ」として原子力発電を活用することとし、その稼働年数延長を計画していた。しかし、2011年3月に起きた東日本大震災に伴う福島第一原子力発電所事故を機に、2022年までの原子力発電所の段階的閉鎖を決定した結果、ドイツの電源構成における原子力の割合は急速に低下した（図3）。ただし、再エネを推進しつつもベースロード電源を確保するために、一時的に石炭火力の割合が上昇し、また、ロシアから輸入する天然ガスを燃料とした火力発電への依存を深めることとなった。

ドイツでは、2000年より再エネ法が施行され、太陽光発電等による電力の固定価格買取制度（以下「FIT」）を積極的に推進した。同制度に後押しされ、再エネは拡大していったものの、FIT買取価格引下、中国企業の市場参入による供給過剰により大手再エネ事業者の破産が相次いだ。また、安価な中国製品に押されていたEUでは、2013年5月、中国製ソーラーパネルに反ダンピング課税を課すことを提案したが、ドイツは対中輸出に影響が及ぶことやソーラーパネル価格の高騰を懸念し、これに慎重な姿勢を示した。メルケル政権においては、対ロシアではウクライナ問題、対中国では人権問題など政治問題では対峙する局面があったが、これらのエネルギー政策上の背景もあり、両国との経済関係は強化されていった（図4）。

<sup>1</sup> 一般政府財政赤字対GDP比3%以下、公的債務残高同60%以下に抑制することが求められていた。

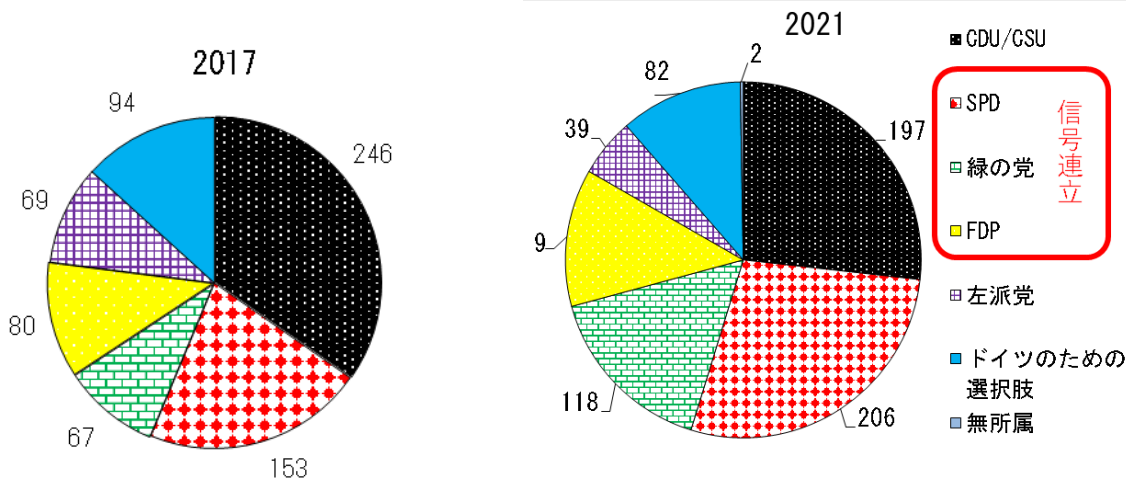
<sup>2</sup> 景気変動の影響を除外した財政赤字。

4. 【難民の社会的包摂】2010年代に入り、紛争や政情不安定化等の理由で北アフリカや中東などからEU域内に向かう難民が増え始めた。2015年4月の密航船転覆事故により難民への人道支援策を求める声が高まり、欧州委員会は同年5月、イタリア、ギリシャに到達する大量の難民の加盟国への配分を含む緊急措置をまとめた。この結果、EU域内への難民の流入は2015年夏からさらに加速した(図5)。当初、メルケル政権はダブリン協定に反してハンガリーに滞留する難民の受入れを決定するなど、EU内でも難民受入により積極的な姿勢を見せていた。しかし、その後、ドイツを目指す難民が増加し100万人超が流入した結果、地方政府から収容負担の限界を訴える声があがり、メルケル政権の寛容政策は連立政権内部からも批判を受けるようになり、加盟国で受入れを分担すべきと主張するようになった。

ドイツでは、難民をどのように社会に統合させ、労働市場参加を促してくかが課題となっている。難民による職業訓練申込件数は増加したものの(2016年:10,300件→2018年:38,300件)、2018年の受講件数は申込件数の36.5%にとどまっている。ドイツに生まれた者とEU域外からの移民者との労働参加率の差は16.3pps(EU平均は9.4pps)あり、EU内でも最も格差ある国の一つとなっている。また、女性ではこの差は20.2pps(EU平均は9.5pps)とさらに拡大する。

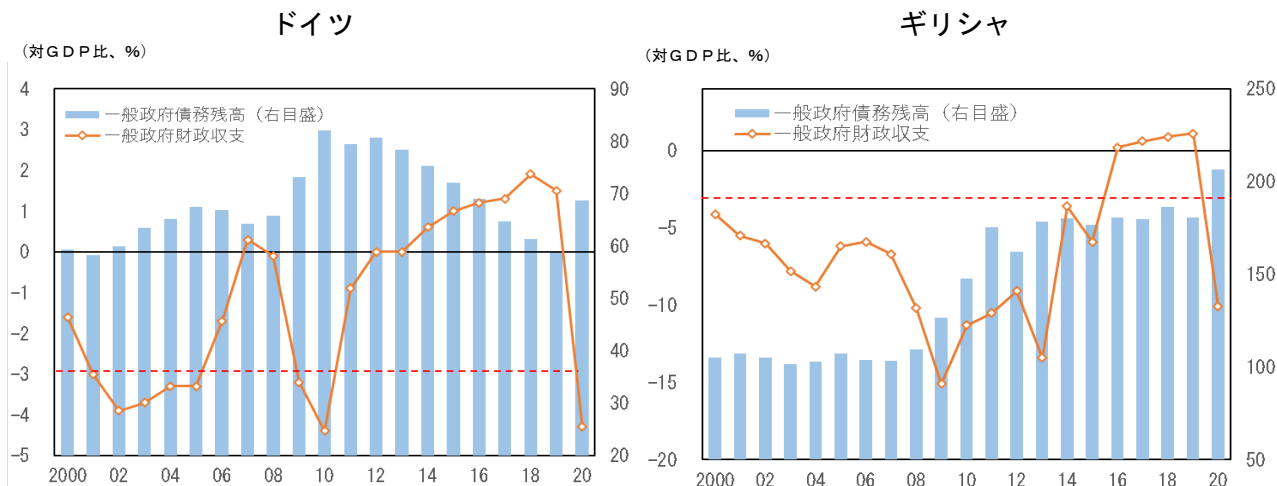
5. このように、メルケル政権下のドイツは、ドイツ一国のみならず欧州全体の転換点となるような局面において大きな役割を果たしてきた。これらの点は、新政権の政策内容(表1)においても、景気動向を見据えての債務ブレーキの復活、ガス価格が高騰するなかでノルド・ストリーム2対応含むエネルギー安全保障と脱炭素化の両立、難民等社会的少数派の包摂と統合といった重要な課題となっており、新政権の今後の方向性を理解する上での補助線となるものと思われる。

図1 前回総選挙(2017年)と今回の議席数の推移



出所：外務省及び各種報道より。

図2 ドイツ及びギリシャの財政状況



出所：EUROSTATより。

図3 ドイツの電源構成の推移

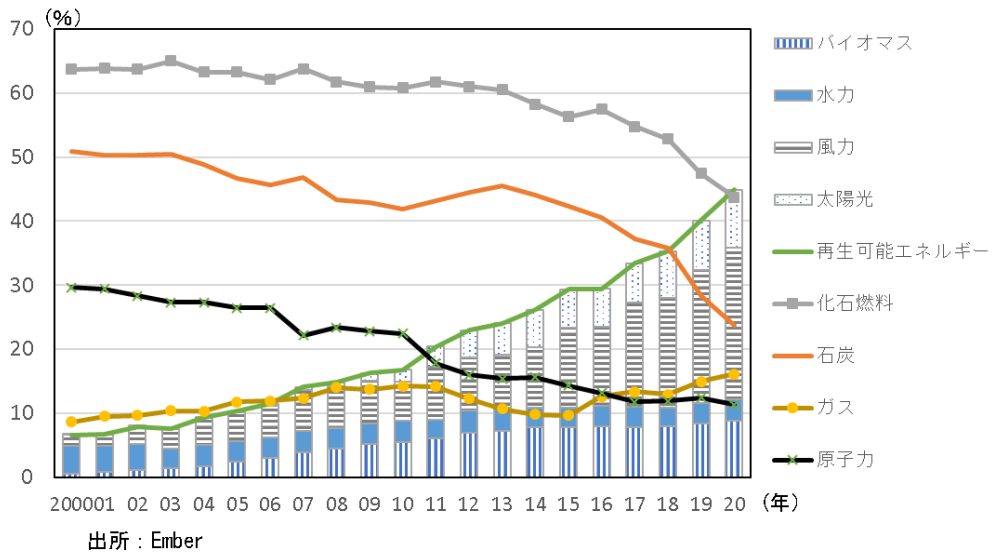
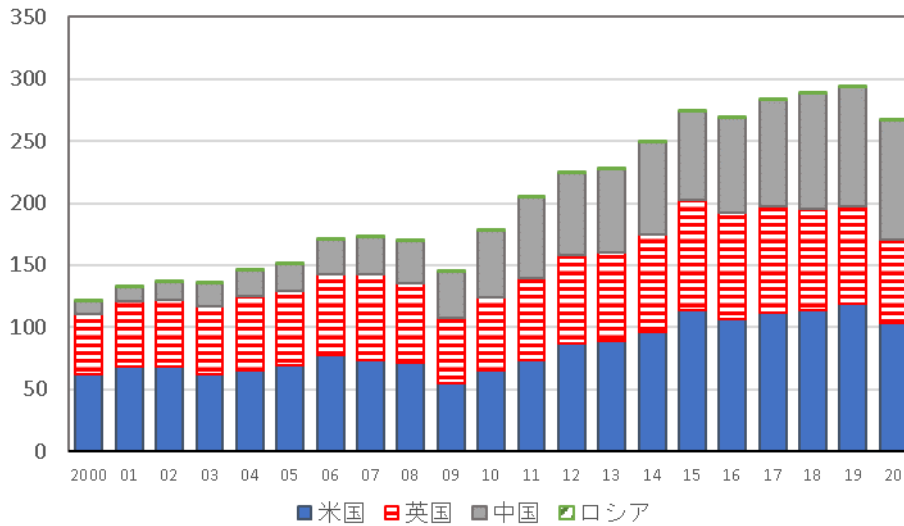
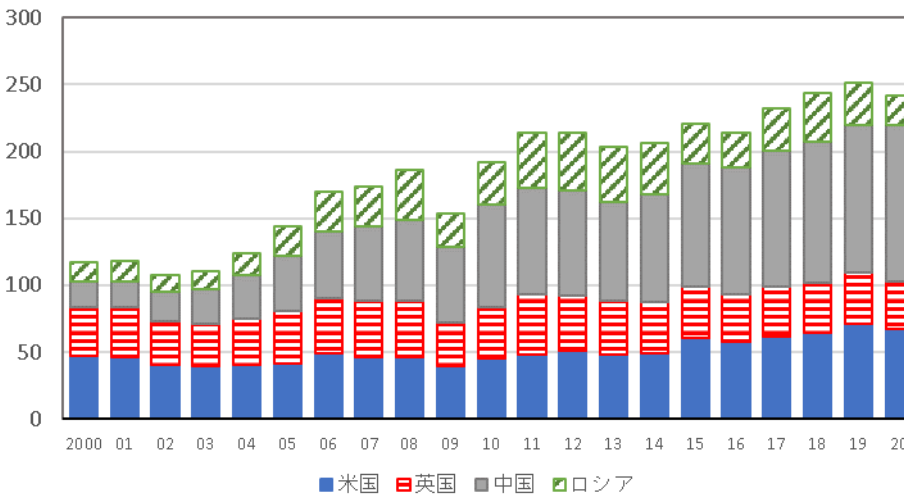


図4 ドイツの輸出（上図）輸入（下図）の主要な相手先

(10億ユーロ)

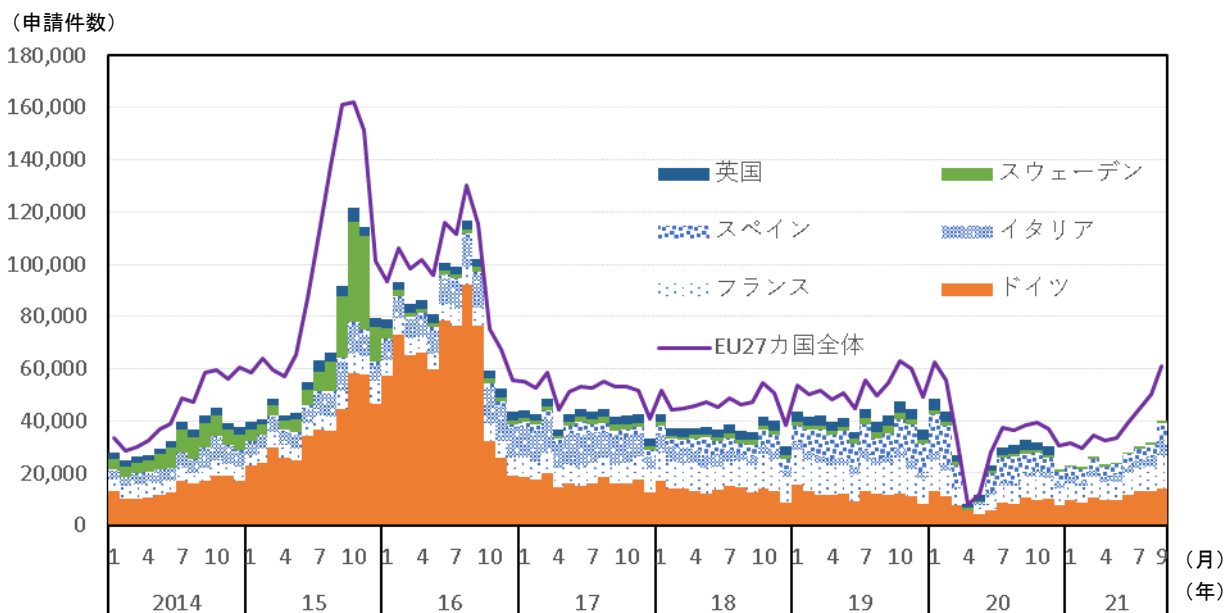


(10億ユーロ)



出所：データストリーム

図5 欧州への難民申請件数の推移



出所：EUROSTAT

備考：英国のデータは2020年12月まで。

表1 主要な政策方針（連立協定より）

|       |   |
|-------|---|
| 国内政策  | 競争政策の観点からのデジタル市場に対する当局の対応能力強化                 |
|       | 法定最低賃金を25%（時給9.6ユーロから12ユーロへ）引上げ               |
|       | 新規住宅の建設（年間40万戸、うち10万戸に補助金を支給）                 |
|       | 病院や介護施設などの医療従事者にワクチン接種を義務化（注）                 |
|       | 労働環境整備（男女賃金格差是正、移民・難民の背景を持つ女性への就労サポート強化等）     |
|       | 法定年金強化（最低額48%の厳守、法定退職年齢引き上げの否定等）              |
|       | 社会的包摂の推進（ドイツ市民権取得要件緩和、性的少数派の権利拡大等）            |
| 財政    | コロナ禍で停止していた債務ブレーキを2023年より復活                   |
| 環境    | 2045年までに気候中立を実現                               |
|       | 2030年には電力供給の80%を再生可能エネ（2019年時点では約4割）で賅う       |
|       | 2030年までに1,500万台の電気自動車                         |
| 外交・安保 | EU、NATO等を柱として国際協調を推進する一方で、対中政策で経済関係優先からのリバランス |
|       | 核兵器禁止条約締約国会議へのオブザーバー参加                        |

出所：SPDホームページ及び各種報道より。

（注）連立協定ではなく、2021年12月2日の連邦政府と各州による合意にて公表、同年12月10日議会承認。

担当：内閣府 政策統括官（経済財政分析担当）付参事官（海外担当）付

茂野 正史（直通 03-6257-1563）

本レポートの内容や意見は執筆者個人のものであり、必ずしも内閣府の見解を示すものではない。