

ドイツ新政権に関するQ&A

第4次メルケル政権に関する5つの疑問に答える

欧米調査部主任エコノミスト

松本 惇

03-3591-1199

atsushi.matsumoto@mizuho-ri.co.jp

- 昨年9月の総選挙から約5カ月を経て、CDUとSPDによる大連立政権が発足することが決まった。本稿は、新政権の閣僚人事、国内政策、欧州政策、メルケル首相の後継者に関する疑問に答える。
- 国内政策の一部にはSPDの左派的な主張が盛り込まれたものの、均衡財政を最優先事項とする従来のスタンスは変わっていない。欧州政策ではSPDの野心的な主張が認められなかった。
- メルケル政権の長期化に伴い、新鮮さを求める声がCDU内外で増えている。こうした中、新しく幹事長となったクランプ＝カレンバウアー氏がメルケル首相の後継者との見方がある。

はじめに：CDUとSPDによる大連立政権が発足へ

ドイツでは、CDU(キリスト教民主同盟)¹とSPD(社会民主党)による新たな大連立政権が発足することが決まった。連立政権は戦後ドイツの常であったが、従来は、選挙から平均で約2カ月、長くても約3カ月で政権が発足していた。これに対し、今回は政権発足までに約5カ月を要することになった。

政権発足にかつてないほど時間を要した理由は2つある。第1に、連立交渉が2回あったからだ。元々、比較第1党となったCDUは、SPDが下野する意向を表明したこともあり、FDP(自由民主党)と同盟90/緑の党との間で3党連立を模索していた。しかし、昨年11月中旬、環境政策などを巡る意見相違により3党連立交渉は頓挫した。大統領の説得を受け、SPDは下野する意向を翻意し、1月上旬、大連立に向けてCDUとSPDは交渉を開始した。そして2月上旬、両党の幹部が大連立に合意した。

政権発足に時間を要した第2の理由は、SPDが党員投票を実施したためだ。SPD幹部は、大連立の是非を党員が最終的に判断すべきとした。SPDが投票用紙を約46万人に送付し、CDUとSPDの間で交わされた連立合意文書(約180頁)を党員が読み、党員が用紙をSPDに送付する時間を十分にとるため、長めの投票期間が必要だった。SPD党員の66%が大連立に賛成との投票結果が公表されたのは、3月4日であった²。本稿は、ドイツの新政権に関し閣僚人事や政策などの5つの疑問に答える³。

Q1：主要閣僚の人事は？

メルケル首相は続投する。政権発足のため、CDUはSPDに財務相ポストを譲った

主要閣僚については、連立合意文書の中で15の大臣ポストを、CDUに6、CSUに3、SPDに6と割り当てるとされている⁴。首相は、アンゲラ・メルケルCDU党首が引き続き務める。メルケル首相は4期目、13年目に入る。注目はSPDのポストである。6という数は、これまでの大連立政権の時から変化が無い(次頁図表1)。しかしSPDは、続投を望んでいたとされる外務相や労働・社会相のポ

ストを維持したほか、要職である財務相のポストを新たに得た。SPDの財務相ポスト獲得に関しては、CDUが妥協したとの評価が多く、メルケル首相も「安定的な政府のために代償を支払った」とした⁵。CDU党内では、メルケル首相がその座に留まり続けるために妥協したとの批判が強い⁶。

報道によると、財務相にはSPDのオーラフ・ショルツ氏が就任する見通しだ。現在59歳の同氏は、10代でSPDに入党した後、地方支部の代表などを務めた。40代で連邦議会議員に当選し、2007～2009年には第1次メルケル政権において労働・社会相となった。2011年にはハンブルグ市の市長に就任し、また今年2月からは、マルティン・シュルツSPD党首の辞任に伴ってSPD党首代行も務めている。

Q2：新政権の国内政策の内容は？

労働政策や年金政策ではSPDの主張が、医療政策や難民政策ではCDUの主張が反映されている

次頁の図表2は、主要な国内政策について、選挙マニフェストでCDUとSPDが主張していた内容、連立合意文書⁷でCDUとSPDが合意した内容をまとめたものだ。選挙前にCDUとSPDの方針が一致していたのが、子育て世帯への支援、中所得者層への減税、住宅不足への対応、R&D投資の拡大などであり、これら分野に関しては、連立合意文書でも両党の主張が概ね反映されている。

一方、選挙前にCDUとSPDの方針が異なっていたのが、(1)労働、(2)年金、(3)医療、(4)難民の分野である。連立合意文書を踏まえると、(1)と(2)ではSPDの主張が、(3)と(4)ではCDUの主張が概ね認められたと評価される。(1)では、有期雇用契約の数に上限を設けるほか、失業保険料を引き下げるなどが合意された。有期雇用の制限や失業給付の支給要件緩和などを求めているSPDの主張に近い内容である。(2)では、年金支給額を2025年までは現状水準で据え置くことなどが合意された。年金支給額の維持などを求めているSPDの主張が反映されている。

一方(3)では、公的健康保険と民間健康保険の一本化が見送られ、民間健康保険の廃止に反対していたCDUの主張が通った。ドイツでは、公的健康保険に加入する患者の診療費に上限がある一方、民間健康保険に加入する患者の診療費に上限が無い。それ故、どちらの保険に加入するかによって受けられる医療サービスの量・質に格差が生じているとして、SPDは健康保険の一本化を求めている⁸。連立合意文書では、2種類の健康保険の患者の診療費を同等にするための「選択肢を検討」という表現

図表1 前政権と新政権における主要閣僚ポストの割り当て

| | 第3次メルケル政権 | 第4次メルケル政権 |
|-------------------|-----------|-----------|
| 首相 | CDU | CDU |
| 外務相 | SPD | SPD |
| 経済・エネルギー相 | SPD | CDU |
| 内務相 | CDU | CSU |
| 司法・消費者保護相 | SPD | SPD |
| 財務相 | CDU | SPD |
| 労働・社会相 | SPD | SPD |
| 食糧・農業相 | CSU | CDU |
| 国防相 | CDU | CDU |
| 家族・高齢者・女性・青少年相 | SPD | SPD |
| 保健相 | CDU | CDU |
| 交通・デジタルインフラ相 | CSU | CSU |
| 環境・自然保護・建設・原子炉安全相 | SPD | SPD |
| 教育・研究相 | CDU | CDU |
| 経済協力・開発相 | CSU | CSU |

(資料) 各種資料より、みずほ総合研究所作成

にとどめられ、一本化は見送られた。(4)では、難民受入数の年間上限が維持されたほか、難民が出身国から呼び寄せられる家族の数にも上限が設けられた。CDUの主張が色濃く反映されている⁹。

以上の国内政策の実施は、財政規律の遵守が前提とされている。連立合意文書では、安定成長協定(各国の財政赤字を名目GDPの3%以内に収めることを求めるEUのルール)がドイツの規範と位置付けられた上で、均衡財政を目指すこと、新たに国債を発行しないこと(借換債除く)が明記された。

図表2 新政権の国内政策(選挙前と連立合意の比較)

| | マニフェストにおける主張 | | 連立合意文書における内容 | |
|----|---|---|--|------------|
| | SPD | CDU | | |
| 家族 | <ul style="list-style-type: none"> 子育て世帯支援 <ul style="list-style-type: none"> 児童手当の金額を、親の所得に比例して決定 中所得者への減税 | <ul style="list-style-type: none"> 子育て世帯支援 <ul style="list-style-type: none"> 子供一人につき児童手当を300ユーロ/年増額 住宅を購入する子育て世帯に1,200ユーロ/年を10年間支給 中所得者への減税 連帯税の廃止 | <ul style="list-style-type: none"> 子育て世帯支援 <ul style="list-style-type: none"> 子供一人につき児童手当を300ユーロ/年増額 子育て世帯の住宅購入に際し、子供一人につき、1,200ユーロ/年を10年間支給 低/中所得者の連帯税の廃止 | 両党の主張はほぼ一致 |
| 教育 | <ul style="list-style-type: none"> 保育園から大学院まで教育費を無償化 | <ul style="list-style-type: none"> 保育施設の質向上 理学療法士等の職業訓練を無償化 全て学校を高速インターネットに接続 | <ul style="list-style-type: none"> 学校の充実 <ul style="list-style-type: none"> 全日制の小学校を増やす 学校のデジタルインフラを整備 保育施設の質向上、保育料の減免 | |
| 住宅 | <ul style="list-style-type: none"> 低所得層に対する賃料補助 公営住宅の建設 | <ul style="list-style-type: none"> 150万戸の住宅を建設 貸家用住宅の建設促進のため、減価償却率を見直し | <ul style="list-style-type: none"> 公営住宅の建設 150万戸の住宅建設に向けたイニシアティブを開始 | |
| 投資 | <ul style="list-style-type: none"> 国全体のR&D投資(GDP比率)を3.5%に引き上げ | <ul style="list-style-type: none"> 国全体のR&D投資(GDP比率)を3.5%に引き上げ | <ul style="list-style-type: none"> 国全体のR&D投資(GDP比率)を3.5%に引き上げ | |
| 労働 | <ul style="list-style-type: none"> 有期雇用や派遣労働の制限 <ul style="list-style-type: none"> 正当な理由なく契約期間を設けることを禁止 失業給付の支給要件緩和 産業別賃金交渉の普及 | <ul style="list-style-type: none"> 労働時間の柔軟化 2025年までに完全雇用を達成 <ul style="list-style-type: none"> 失業率を3%に 企業別賃金交渉の普及 | <ul style="list-style-type: none"> パーマナント雇用を標準に <ul style="list-style-type: none"> 従業員75人超の企業では、有期雇用者の上限を全体の2.5%に。有期雇用の期間は18カ月に短縮、更新は1回 従業員45人超の企業では、フルタイムとパートタイム間の移動に従業員の事情を踏まえて自由に認める 失業保険の保険料を引き下げ | SPDの主張を反映 |
| 年金 | <ul style="list-style-type: none"> 年金支給額の維持 退職年齢の引き上げに反対 | <ul style="list-style-type: none"> 年金支給額の段階的な引き下げ 退職年齢の段階的な引き上げ | <ul style="list-style-type: none"> 年金支給額を現状水準で維持(2025年まで)。一定の条件を満たした人に支給額上乘せ | |
| 医療 | <ul style="list-style-type: none"> 民間健康保険を廃止、新たな公的健康保険に統合 <ul style="list-style-type: none"> 民間と公的で外来診療費が異なることを問題視 | <ul style="list-style-type: none"> 民間健康保険の廃止に反対 | <ul style="list-style-type: none"> 公的健康保険に対する雇用主と雇用者の負担を同等に 公的健康保険の患者と民間健康保険の患者の外来診療費を同等にするための選択肢を検討 | CDUの主張を反映 |
| 難民 | <ul style="list-style-type: none"> 難民受入数の上限に反対 難民の家族呼び寄せを一定期間禁止することに反対 | <ul style="list-style-type: none"> 難民受入数の上限は年20万人 家族呼び寄せを一定期間禁止 | <ul style="list-style-type: none"> 難民受け入れ数は年間18~22万人にとどめる 難民の家族呼び寄せを今年8月以降認めるが、月1,000人を上限 | |

(資料) SPD、CDUマニフェスト、CDU、CSU、SPD(2018)より、みずほ総合研究所作成

図表3 新政権の欧州政策(選挙前と連立合意の比較)

| | マニフェストにおける主張 | | 連立合意文書における内容 |
|------|--|--|---|
| | SPD | CDU | |
| 統合 | <ul style="list-style-type: none"> 更なる統合深化を目指す | <ul style="list-style-type: none"> 仏と共にユーロ圏深化を目指す | <ul style="list-style-type: none"> 更なる統合深化を目指す |
| 条約 | <ul style="list-style-type: none"> EU条約を改正 | <ul style="list-style-type: none"> 言及無し | <ul style="list-style-type: none"> 言及無し |
| 財政 | <ul style="list-style-type: none"> 財政移転メカニズムの導入 <ul style="list-style-type: none"> 財政移転なくして欧州安定化はない | <ul style="list-style-type: none"> 財政移転メカニズムを拒否 | <ul style="list-style-type: none"> 財政移転メカニズムに関する言及無し EU予算に対する拠出を増やす準備 <ul style="list-style-type: none"> 経済安定化のための財政枠組みを支持 EU/ユーロ圏における財政監督や経済協力を促進 EUの競争力/成長力の強化のため、EFSIのような投資促進の枠組みを検討 |
| 欧州議会 | <ul style="list-style-type: none"> 欧州議会の権限強化 <ul style="list-style-type: none"> 経済・金融政策、各国予算決定などに関与 | <ul style="list-style-type: none"> 言及無し | <ul style="list-style-type: none"> 欧州議会の権限強化 <ul style="list-style-type: none"> 具体的な内容は不明 |
| 基金 | <ul style="list-style-type: none"> ESMをEMFに転換 | <ul style="list-style-type: none"> ユーロ圏独自の通貨基金の創設 | <ul style="list-style-type: none"> ESMをEMFに転換 |

(資料) SPD、CDUマニフェスト、CDU、CSU、SPD(2018)より、みずほ総合研究所作成

Q3：新政権の欧州政策の内容は？

SPDが掲げていた野心的な案は連立合意に含まれていない

前頁の図表3に示す通り、選挙前、CDUとSPDは、欧州の統合深化という方向性で一致していたが、統合深化が意味する具体的な内容が異なっていた。CDUは、ユーロ圏の統合深化を進める方針だったが、通貨基金の創設以外、具体案を示さなかった。SPDは、EU全体で議論を進める方針で、(1)EU条約改正、(2)財政移転メカニズム、(3)欧州議会の権限強化など野心的な案を示していた。

連立合意文書は、そのタイトルが「欧州の新たな出発(Ein neuer Aufbruch für Europa)」とされるなど、一見すれば欧州政策を次期政権の一つの核として位置付けているようにみえる。しかし仔細に読むと、連立合意文書では(1)や(2)への言及が無いほか、(3)に関しては具体性を欠き、SPDの主張である、欧州議会による経済・金融政策への関与については明らかでない。

(1)～(3)以外では、連立合意文書において、(4)EU予算への拠出増、(5)EUの投資促進、(6)欧州安定メカニズム(ESM)の欧州通貨基金(EMF)への転換などが挙げられているが、いずれも詳細が不明である。(4)では、ドイツの拠出増と共にドイツの受取増も企図されている可能性がある¹⁰。EU予算は、各国が国民総所得の約1%を上限に資金を拠出し、経済発展度などに応じて各国が資金を受け取る仕組みである。そのため、ドイツのように経済発展が進んだ国はEU予算への純拠出国に、中東欧諸国のように経済発展が遅れた国はEU予算の純受取国になる。この受け取りに関し、ドイツは、EUの中核となる政策や価値観などと結びつけることを提案しているようだ¹¹。中核となる政策や価値観とは、例えば、難民の受入数や法の支配などであり、難民受入を拒否したり、法の支配から逸脱したりする中東欧諸国では、受取額が減る。一方、難民を多く受け入るドイツは受取額が増える。

(5)では、EFSI(欧州戦略投資基金)と類似のスキームが想定されているようである。EFSIは、各国政府が拠出した資金を呼び水として民間資金を集め、投資プロジェクトに融資するものだ。政府が拠出した資金は、信用保証のために用いられる。元々SPDは、ドイツが成長力の弱い国に財政移転すべきと主張していたが、EFSIは融資であって単純な財政移転とは異なる。

(6)では、EMFが担うべき役割が明確でない。EMFが金融支援を実施するという点では、SPDとCDUは一致しているものの、具体像については意見が割れていると考えられる。SPDは、EMFを財政移転メカニズムの一つとして想定してきたとみられる。一方でCDUは、被支援国の予算などに関してESMよりも強い権限を持つ、財政規律の遵守を担保するためのメカニズムとして想定してきた模様である。連立合意文書において「財政監督の促進」と言及されていることなどを踏まえると、新政権が目指すEMFはCDUの想定に近いように思われる。

Q4：結局、どの分野で政策スタンスが変わるのか？

労働・年金政策では左派的な色合いが強まると思われる。それ以外では大きな転換は見込み難い

連立合意文書において、SPDの主張が反映された分野では、前政権から政策スタンスが変わるとみられる。CDUが前政権の方針を概ね踏襲してマニフェストを作成したのに対し、SPDは自党の独自性を高めるため、一部の分野では前政権の方針と異なる内容でマニフェストを作成したからだ。

労働や年金の分野では、有期雇用契約の制限や年金支給額の維持が目指されている。また子育て世

帯の支援のため、児童手当の増額などが計画されている。これらについては、SPDの主張が反映されており、前政権から政策スタンスが左傾化する分野と言える。もっともこれらの政策に対しては、中長期的な経済成長に繋がる施策に歳出を振り向けるべきだったなどの批判的な見方がある。

財政政策については、均衡財政を重視するスタンスが踏襲される。SPDが財務相ポストを獲得したことで、従来のスタンスが変わり得るとの見解が一部にあったが、2つの理由からそうした見解は妥当ではない。第1に、法的な理由だ。ドイツの憲法にあたる基本法では、均衡財政からの逸脱や、一定額以上の国債発行が禁止されている¹²。したがって、均衡財政からの逸脱には基本法の改正という高いハードルを越える必要がある。第2に、財務相個人の理由だ。新たに財務相になるとみられるショルツ氏は、中道左派のSPDの中では相対的に右寄りと評価されている。SPD党内からも、ショルツ氏は財政政策の継続性を保つとの声が聞かれる¹³。

欧州政策に関しては、選挙前にSPDが主張していた財政移転メカニズムなどの野心的な政策が目指されるわけではなさそうだ。背景には、財政移転などに対する世論の反発が強い中、親欧州色を強めて一段と支持者を減らすことへの懸念があると思われる。

Q5：メルケル首相にとって最後の4年となるか？

新しいCDU幹事長がメルケル首相の後継者であるとの見方が広まっている

メルケル政権は4期目に突入し、任期中に議会解散が無ければ、彼女は16年もの間、首相の座にとどまることになる。戦後ドイツで16年も首相となり続けたのは、ヘルムート・コール氏だけである。メルケル政権の長期化に伴い、CDU内外から「メルケル疲れ」との指摘が聞かれる。彼女の安定感には支持されているものの、流石に16年は長く、新鮮さを求める声が増えているのだ。

メルケル首相が5期目を望んでいるかどうかは不明だが、最近では、アンネグレート・クランプ＝カレンバウアー氏がメルケル首相の後継者との見方が強まっている。現在55歳の同氏は、1981年にCDUに加わった後、1998年に連邦議会議員となった。翌1999年に連邦議会議員を辞任した後、ザールラント州議会議員となり、州政府において複数の閣僚を経験し、2011年にザールラント州首相に就任した。今回、州首相から幹事長となるのは表面的には降格だが、実質的には「首相へのジャンプ台になる」との見方がある¹⁴。

クランプ＝カレンバウアー氏が後継者とされる理由は2つある。第1に、同氏がCDU党内で人気が高いためだ。同氏は、気取らない物腰や冷静さがメルケル首相と共通しており、「ミニ・メルケル」などと呼ばれることも多い。これまで、ウルズラ・フォン＝デア＝ライエン国防相がメルケル首相の後継者との見方もあったが、党内で人気が無かった。一方、クランプ＝カレンバウアー氏については、党内の左派・右派両方に対してバランス良く付き合い、党内での人気が高いとされる¹⁵。

第2に、メルケル首相との共通点だ。幹事長就任は首相就任の条件ではないが、メルケル首相が幹事長を経て党首・首相に就任したという経緯があり、クランプ＝カレンバウアー氏も同様のパスを辿るとの憶測が広がっている。

(参考文献)

松本惇(2017a) 「ドイツ総選挙に関するQ & A～2017年総選挙を巡る7つのポイントを解説」(みずほ総合研究所『みずインサイト』、8月16日)

(<https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/insight/eu170816a.pdf>)

松本惇(2017b) 「ドイツ総選挙ではCDUが辛勝～今後の連立交渉は難航する公算大」(みずほ総合研究所『みずインサイト』、9月25日)

(<https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/insight/eu170925.pdf>)

松本惇(2017a) 「ドイツにおける大連立交渉の行方と極右政党の影響力」(みずほ総合研究所『みずインサイト』、12月21日)

(<https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/insight/eu171221.pdf>)

CDU, CSU, SPD(2018) “Ein neuer Aufbruch für Europa, Eine neue Dynamik für Deutschland, Ein neuer Zusammenhalt für unser Land”, 7 Februar

(https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2018.pdf)

Financial Times(2018a) “Olaf Scholz, a sound guardian for Germany's finances”, 9th Feb

Financial Times(2018b) “Merkel defends painful coalition concessions to SPD”, 12th Feb

Financial Times(2018c) “Mini-Merkel moves up to Germany's political big league”, 20th Feb

Financial Times(2018d) “Germany wants EU to reward states for taking migrants”, 21st Feb

¹ 本稿では特筆しない限り、CDUは、CDUとCSUの合計を指す。CSU(キリスト教社会同盟)は、バイエルン州のみを基盤とする地域政党であり、連邦議会や選挙においてCDUと連携してきた。

² 実際に投票したのは、約46万人の党員のうち、およそ78%である。

³ 選挙前～大連立までの経緯は、松本(2017a)、松本(2017b)、松本(2017c)を参照されたい。

⁴ ここで記述する首相以外の14の閣僚ポストは、省庁付きの大臣に関するものである。

⁵ Financial Times(2018b)

⁶ Financial Times(2018a)

⁷ CDU, CSU, SPD(2018)

⁸ どちらの保険に加入するかは、被保険者の所得に依る。年間所得が約5万ユーロ未満であれば公的保険に加入しなければならない。所得が約5万ユーロ以上であれば、民間保険に加入することが可能となる。

⁹ 以上の国内政策を総合すると、2018～2021年の4年間で追加的に460億ユーロの歳出拡大となる。これは均せば、GDP比0.4%/年の規模となる。

¹⁰ 英国がEUから離脱することでEU予算の歳入が減るため、その穴埋めのために、ドイツを含むEU27カ国が(英国の離脱前より)拠出を増やすことを意味しているだけだとの評価もある。

¹¹ Financial Times(2018d)

¹² ドイツ基本法109条(3)項では「連邦及び州の予算は、原則として信用による収入に依存せず、均衡しなければならない。連邦では名目GDP比0.35%まで起債が許容されるが、州では起債が許容されない」などと定められている。

¹³ Financial Times(2018a)

¹⁴ Financial Times(2018c)

¹⁵ Financial Times(2018c)

●当レポートは情報提供のみを目的として作成されたものであり、取引の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、当社が信頼できると判断した各種データに基づき作成されておりますが、その正確性、確実性を保証するものではありません。本資料のご利用に際しては、ご自身の判断にてなされますようお願い申し上げます。また、本資料に記載された内容は予告なしに変更されることもあります。なお、当社は本情報を無償のみ提供しております。当社からの無償の情報提供をお望みにならない場合には、配信停止を希望する旨をお知らせ願います。