

ドイツの所得再分配

—保守主義型福祉国家における多様な選択—

嶋田 崇治

下関市立大学経済学部講師

はじめに—福祉国家論と財政—

ドイツは、自由主義型、保守主義型、社会民主主義型という福祉国家の3類型(エスピン・アンデルセン 2001)のうち、保守主義型(あるいは大陸型、ビスマルク型)に分類される。保守主義型福祉国家の特徴は1)脱商品化の度合いが高いこと、2)階層化の度合いが高いこと、3)脱家族化の度合いが低いこと、とされる(宮本 2004:188)。

財政学の領域においても福祉国家研究は散見される¹。近年では、関野(2015)が、上記の3類型を下敷きにして、各国における歳出・歳入の規模と構成、税・社会保障による所得再分配の現状と効果に関する様々なデータを提示し、より財政学的な観点から福祉国家の現状分析を試みている。しかし、この3類型の枠組みに強く規定されるあまり、

近年、実態として観察される保守主義型福祉国家の変化の兆しがうまく捉えられていない。

一方、政治学の領域においては、保守主義型福祉国家(あるいはレジーム)の再編や分岐に着目する研究(近藤 2015、田中 2017)が数多く発表されている。また、エスピン・アンデルセンの分析枠組みを批判的に捉え直そうとする意欲的な試みとして、福祉国家の変遷に対する宗教の影響の重要性を強調する研究(Manow 2006)なども存在し、各国の福祉国家の変遷を説明する変数にも多様化がみられる。しかし、財政学の観点から以上のような議論を眺めた場合、福祉国家研究に欠かすことができない社会支出に係る歳出・歳入の分析のあり方に関しては、なお踏み込んで議論する余地が残されているように思われる。

以上を踏まえて、本稿では、ドイツと同じ保守主義型福祉国家に分類されるフランスとの社会支出に係る財政面での比較を通じて、同類型内部における両国の多様な選択と、その中で移りゆくドイツの税・社会保障を通じた所得再分配の現状について明らかにしていく。

保守主義型福祉国家の多様な選択

はじめに歳出面をみていこう。図表1は仏独両国の社会支出の規模と構成の推移を示している。同図表からは、1980年代以降、両国の社会支出規模は拡大傾向を示しながらも、その規模に大きな

しまだ たかはる

2013年慶應義塾大学大学院経済学研究科後期博士課程単位取得退学。2009年横浜国立大学大学院国際社会科学研究所経済学修士号。専門は、ドイツ財政金融史。立教大学経済学部助教を経て、2015年より下関市立大学経済学部講師。

論文に、“Explaining Japan’s Fiscal Performance? Why has it Become an Outlier? (with Masayuki Takahashi),” in Park, Gene and Eisaku Ide, *Deficits and Debt in Industrialized Democracies*, Routledge, 2015. 「1975年ドイツ所得税改革と財源調達を巡る政府間財政関係の実態—連邦国家ドイツにおける相対的財政健全性の一考察—」『地方財政』54(6) (地方財務協会、2015年)。

図表1 社会支出の規模と構成の推移(対GDP比、%)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2009	2010	2011	2012	2013	2014
フランス	高齢	7.6	8.6	9.2	10.6	10.5	10.9	12.2	12.3	12.5	..	..
	遺族	1.9	2.0	1.6	1.6	1.5	1.8	1.7	1.7	1.7	..	..
	医療	5.5	6.1	6.2	8.0	7.8	8.3	8.7	8.7	8.6	..	..
	障害	2.8	2.8	2.1	2.1	1.7	1.9	1.7	1.7	1.7	..	..
	家族	2.4	2.7	2.5	2.7	3.0	3.0	3.1	3.0	2.9	..	..
	失業	..	2.3	1.7	1.6	1.5	1.7	1.6	1.7	1.6	..	..
	積極的労働	..	0.6	0.7	1.2	1.2	0.9	1.0	1.1	0.9	..	..
	住宅	0.4	0.7	0.7	0.9	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8	..	..
	その他	..	..	0.2	0.3	0.3	0.4	0.6	0.6	0.6	..	..
	計	20.6	25.8	24.9	29.0	28.4	29.6	31.5	31.7	31.4	31.5	32.0	31.9
ドイツ	高齢	9.7	9.8	6.6	7.8	8.6	9.1	9.2	8.9	8.6	..	..
	遺族	0.9	0.7	2.9	2.8	2.6	2.3	2.2	2.1	2.0	..	..
	医療	6.3	6.5	6.1	7.6	7.6	7.7	8.4	8.2	8.0	..	..
	障害	2.0	1.8	1.9	2.3	2.2	2.0	2.1	2.1	2.0	..	..
	家族	2.0	1.5	1.8	2.1	2.1	2.1	2.2	2.2	2.2	..	..
	失業	0.5	0.9	0.8	1.5	1.3	1.9	1.7	1.5	1.2	..	..
	積極的労働	..	0.5	0.9	1.2	1.2	1.0	1.0	0.9	0.8	..	..
	住宅	0.1	0.1	0.2	0.3	0.3	0.7	0.7	0.7	0.6	..	..
	その他	0.3	0.4	0.1	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2	..	..
	計	21.8	22.2	21.4	25.9	26.2	27.0	27.6	26.8	25.5	25.4	25.6	25.8

出所:OECD Stat. Social expenditure aggregated dataより作成。

乖離が生じている、ということを読み取ることができ
る。1980年時点では、両国の社会支出規模に大
きな差はなかった。しかし、その後、同じ保守主義
型福祉国家に位置づけられながらも、その規模は
大きく乖離し続け、現在ではフランスがスウェー
デンを抜いて、最も大きな福祉国家となっている(田中
2017:187)。これに対して、近年、ドイツは社会支出
規模を相対的に抑制しているのである。

以上の社会支出規模の拡大の背景には、高齢
化に伴う高齢・医療分野の比率の急激な上昇が
あった。しかし、フランスが高齢者に対する給付比
率を大きく拡大している一方で、ドイツは同比率を
抑制している点に大きな違いがある。図表2は高齢
者に対する現金給付の推移を示しているが、フラン
スは年金等の高齢者に対する現金給付の比率を
拡大しているのに対して、ドイツはそれを抑制して
いる。これが両国の社会支出規模の乖離を生じさ
せてきた主要因である。

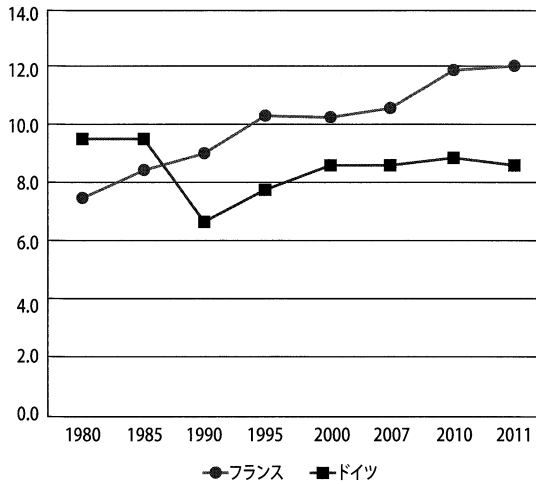
フランスにおいては、高水準の社会的保護を維
持すること、そして高齢者等に係る政策を共同負担
で支える保険制度に対して強い合意が存在するこ
と(Konishi and Tristram 2015:24-25)から、年金
等の高齢者に対する給付規模を抑えることが難し
く、その一方で、ドイツにおいては、コール政権期

年金改革、シュレーダー政権期の積立方式の個人
年金の導入、メルケル政権期の年金の支給開始年
齢の引上げを通じて、高齢者に対する現金給付の
抑制を漸次的に図ってきた(近藤 2015:69)。このよ
うに、同じ社会保険制度を核とした国でも、高齢者
に対する現金給付を通じた所得再分配のあり方に
分岐の兆しが看取されるのである。

続いて、図表3は両国における現物・現金給付
規模の推移を示しているが、ここからは両国が現金
給付の上昇を抑えながら現物給付を拡大させてい
る点を確認することができる。これは、高齢化や女
性の社会進出を背景としたケアに対する必要の高
まりに対応するために、両国が現金給付から現物
給付へと社会支出の重点をシフトしつつあること
を示唆している。ただし、上述のようにフランスは年金
等の高齢者に対する現金給付をドイツほど抑える
ことに成功していない。このことが両国の現金給付
規模の乖離に結びついているのである。

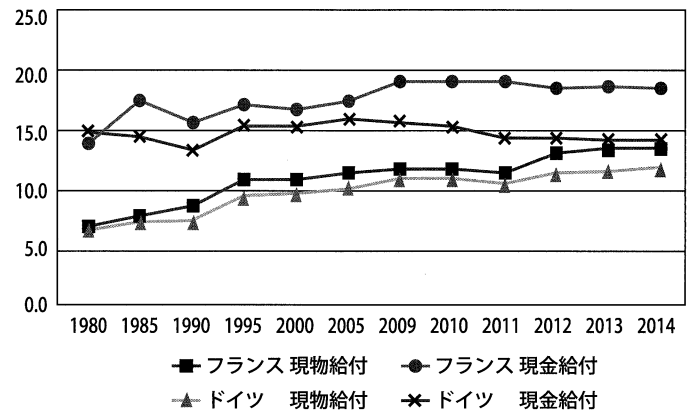
以上のような現金給付から現物給付へのシフト
は、家族政策の領域においても同様に確認できる
(図表4参照)。ドイツにおいては、再統一を境にとり
わけ家族政策における現物給付規模が拡大した。
さらに、それ以降も、シュレーダー政権期におい
ては、女性の就労を、メルケル政権期においては、女

図表2 高齢者に対する現金給付の推移(対GDP比、%)



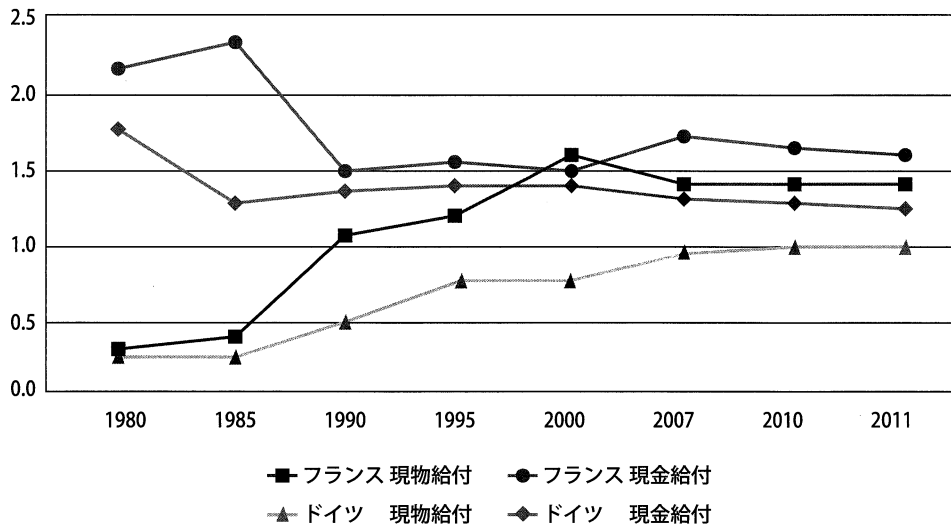
(出所) OECD Stat. Social expenditure aggregated dataより作成。

図表3 現物・現金給付の推移(対GDP比、%)



(出所) OECD Stat. Social expenditure aggregated dataより作成。

図表4 家族に対する現物・現金給付の推移(対GDP比、%)



(出所) OECD Stat. Social expenditure aggregated dataより作成。

性が家事をする家族と共働き家族の選択を重視した家族政策が講じられてきた(田中 2017:186)。保守主義型福祉国家は一般的に脱家族化の度合いが低いといわれてきたが、家族政策の領域においても変化の兆しが看取されるのである²。

次に歳入面に目を移そう。歳入面においては、所得再分配のあり方や保守主義型福祉国家の多様な選択に関連した、いつそう顕著な変化がみてとれる。その変化は大きく分けて2つあり、それらは階層化の度合いと所得再分配のあり方に強く関連性を有する。1つ目の変化は、社会保険料によるファイナンスと税によるファイナンスのバランスのシフトで

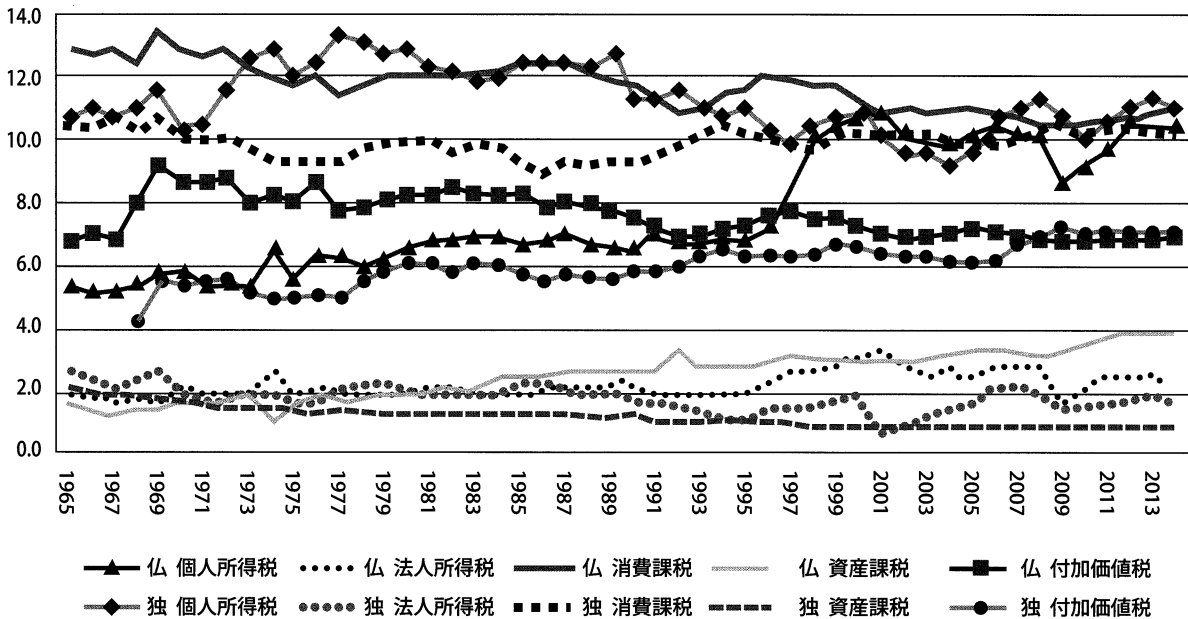
ある。図表5からは両国において、社会保険料から税へのシフトが生じていることを読み取ることができる。その主な背景には、社会保険料が基本的に労使折半で負担される両国において、グローバル化が進む中、賃金付帯コストの上昇に伴う国際競争力の低下に対する懸念の高まりがあった。社会保険料は個別報償、税は一般報償という分類に基づけば、上記のようなシフトは、職域別の社会保険制度の有する階層性を越えた負担の領域が拡大しつつあることを示唆している。ただし、所得再分配のあり方を考える場合、どのような税でファイナンスしているのか、誰にその負担が課されているのかが問

図表5 社会保護費の負担構成の推移(全体比、%)

	税(政府)			社会保険料			うち						その他		
							雇用主			被用者					
	1997	2003	2010	1997	2003	2010	1997	2003	2010	1997	2003	2010	1997	2003	2010
フランス	23.9	30.0	34.0	73.0	66.6	63.8	46.6	45.9	43.0	26.4	20.7	20.8	3.1	3.5	2.1
ドイツ	30.0	34.6	36.7	67.2	63.7	61.5	38.2	36.5	32.9	29.0	27.2	28.6	2.7	1.7	1.8

(出所) Eurostat: European social statistics 2013 edition, European social statistics, Social protection expenditure and receipts data 1997-2005より作成。

図表6 租税構成の推移(対GDP比、%)



(出所) OECD Stat. Revenue statisticsより作成。

題となろう。そこで租税構成の推移を確認することにしよう。

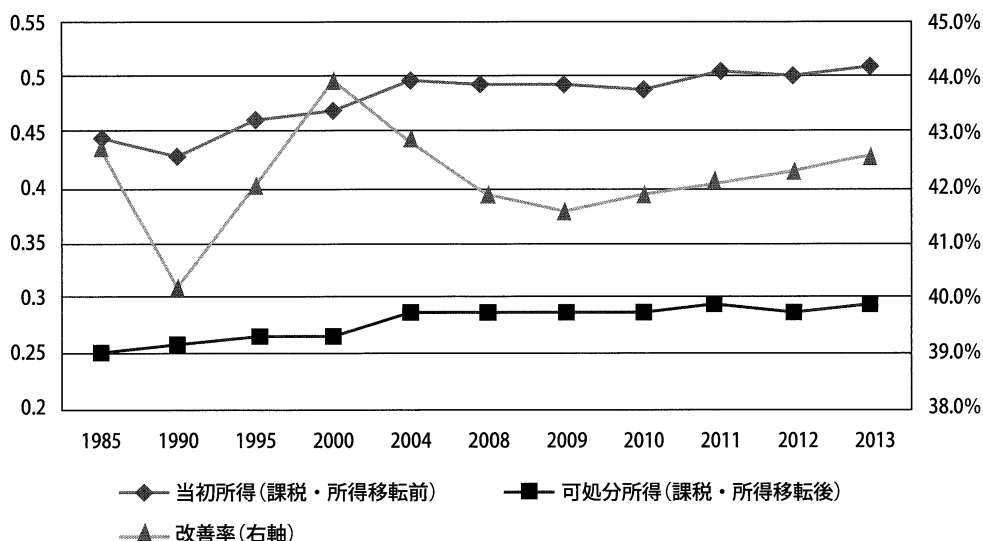
図表6からは、税による再分配を考える上で非常に興味深い傾向を読み取ることができる。その傾向とは、1970年代以降、フランスが付加価値税を中心とした消費課税の比率を低下させながら、所得課税、資産課税の比率を拡大させてきた一方、ドイツは所得課税、資産課税の比率を低下させながら、付加価値税を中心とした消費課税の比率を拡大させてきたことである。このことは、所得課税、資産課税が累進的、消費課税が逆進的という一般的な理解に基づけば、フランスが累進的、ドイツが逆進的な租税構成へと舵を切ってきたことを示唆している³。

フランスは1960年代、既に相対的に高い付加価値税率を課していたが、ドイツの税率は1968年に付加価値税を導入した際、10%と相対的に低

かった。欧州における税のハーモナイゼーションの動きに符合する形で、前者は付加価値税の比率を低下させ、後者はその比率を拡大してきた。個人所得税に目を転じると、個人所得税中心の租税構成を有してきたドイツは、既に1970年代中頃から、その比率を低下させることによって中間層への利益配分を行い、低所得者を含めた普遍的な児童手当の給付規模を拡大することを通じて、パッケージとして付加価値税増税への合意をとりつけていた(嶋田 2015)。

時代の必要にあわせた政策パッケージという意味において、社会支出を支えるための社会保険料率の引上げが困難になった際に、これを付加価値税で置き換えていくという近年にみられる措置との連続的な側面をそこにみいだすことができよう。その一方で、消費課税中心の租税構成を有してきたフランスは、その比率を低下させながらも、ドイツ同

図表7 ドイツにおけるジニ係数と税・社会保障による改善率の推移



(出所) OECD Stat. Income distribution databaseより作成。

様、社会保険料率の引上げによる社会支出のファイナンスの困難に直面する中で、CSGという社会保障目的税の導入を通じて個人所得税比率の拡大による財源確保を目指してきたのである。

2つ目の変化は、既に触れた社会保険料負担の軽減(図表5参照)である。その負担軽減効果がどの負担者に、どの程度生じているのかということは、再分配のあり方を考える上で重要であろう。社会保険料負担の軽減は、仏独両国に共通してみられる現象であるが、前者においてはとりわけ被用者負担の軽減に、後者においては雇用主負担の軽減に結び付いている点で異なる。ドイツは2006年に16%から19%への付加価値税増税を行ったが、その際、失業保険の保険料率の引下げが行われた。失業保険の保険料負担は他の保険制度と異なり、労使折半ではなく、雇用主負担であるため、社会保険料から税によるファイナンスへのシフトは、雇用主負担の軽減として機能した、といえよう。このように、同じ保守主義型福祉国家に分類される両国にあっても、税・社会保険料の負担の所在やそのシフトの方向に大きな相違が存在したのである。

最後に、以上のような社会支出に係る歳出・歳入の変化を経験してきたドイツにおけるジニ係数の推移について論じよう。図表7からは、税・所得移転による改善率が一定水準を維持している一方で、ジ

ニ係数は当初所得(課税・所得移転前)、可処分所得(課税・所得移転後)ともに一貫して上昇傾向を示してきたという事実を確認することができる。後者の格差拡大の原因は前者の格差拡大によって概ね説明可能であるように思われるが、近年における租税構成の変化⁴(所得課税・資産課税の比率低下、消費課税の比率上昇)を考えれば、税を通じた所得再分配効果の低下の影響も看過することはできないだろう。実際、Schmidt and Stein (2013)は、1991年から2010年までのドイツにおける所得格差の拡大の要因を分析した研究の中で、付加価値税増税のみならず税・社会保障負担のあり方が低所得層の家計に対して負の効果を与えてきた点を指摘している。

おわりに—ドイツ福祉国家の行方—

本稿では、フランスとの比較を念頭に、保守主義型福祉国家の多様な選択という点に着目しながら、近年のドイツの所得再分配の変遷について論じてきた。ドイツにおいては、社会保険を核とした保守主義型福祉国家の特徴が保持される一方で、脱家族化との関連では現金給付から現物給付への重点のシフト、階層化との関連では社会保険料と税のバランスのシフト、といった変化の兆しが取

された。こうした変化の中で、所得再分配のあり方も変化している。とりわけドイツの租税構成は既に1970年代中頃以降、逆進性を強める傾向に転じており、改善率は一定水準を維持しているものの、税による所得再分配効果は低下傾向にある。加えて、社会保険料負担の軽減による恩恵は被保険者ではなく、雇用者に集中している。こうした傾向もドイツの所得再分配や所得格差に係る議論における重要な論点となるだろう。

以上のようなドイツの近年の動向を踏まえれば、今後、年金を中心とする現金給付を抑制し、時代が要請する養老・介護、育児・保育といった現物給付の領域の拡大を通じて脱家族化を進め、社会支出を持続的に支えていくために、引き上げることが困難となった社会保険料の代わりに税を通じて広く人々に負担を求めていくことが今後の方向性の1つとして浮かび上がってこよう。ドイツがそうした方向へと進もうとするならば、今後、直面する可能性のある課題は2つある。ひとつは社会保険料負担の軽減の恩恵が被保険者に及ばず、加えて付加価値税の逆進性が低所得層および中間層の負担を増大させるという事態にどのように対応していくのか、いまひとつは付加価値税増税が限界を迎えた際に、社会支出を支える財源をどこに求めるのか、ということである。人々の必要の充足のために以上のような困難な道を進むのか、保守主義型福祉国家に留まるのか、あるいは社会支出縮減の道⁵を進むのか、引き続きドイツ福祉国家の変遷と行方を注視していきたい。■

《注》

- 1 財政学の領域における代表的な福祉国家研究としては林・加藤編(1992)、岡本(2007)などが挙げられる。
- 2 なお、現金給付に関して「抑制基調」を強調したが、児童手当等をGDP比ではなく、金額の推移で見れば、紆余曲折しながらも維持・拡大しており、両親手当、育児手当などの導入を併せて考えれば、それは必ずしも縮小を意味するわけではない。その点には留意が必要である。
- 3 Schaefer(2013)の示すドイツにおける所得分位別の所得税と付加価値税の負担をみる限り、前者は累進的、後者は逆進的であることが実態としても

確認される。ただし、フランスのCSGは一般比例所得税であり、消費課税の比率の低下や資産課税の比率の高まりを考慮せずに、所得課税の比率の高まりのみをもって累進化傾向にあると論じることは誤りである。CSGに関しては小西(2013)参照。

- 4 近年におけるドイツの税制改革の詳細に関しては関野(2014)参照。
- 5 近年、ドイツにおいては、ハルツ改革などに象徴される福祉縮減、労働市場の規制緩和が実施されている。これは、ドイツ福祉国家の再編、所得格差の拡大を考える上で非常に重要な改革であった。こうした労働市場政策の展開に関する分析に関しては今後の課題としたい。

《参考文献》

エスピン・アンデルセン, G. (岡沢憲英・宮本太郎監訳) (2001) 『福祉資本主義の三つの世界—比較福祉国家の理論と動態』 ミネルヴァ書房。

岡本英男(2007) 『福祉国家の可能性』 東京大学出版会。

小西杏奈(2013) 「一般社会税(CSG)の導入過程の考察—90年代のフランスにおける増税—」 井手英策編 『危機と再建の比較財政史』 ミネルヴァ書房。

近藤正基(2015) 「保守主義レジームから変化するドイツ」 新川敏光編 『福祉レジーム』 ミネルヴァ書房。

嶋田崇治(2015) 「1975年ドイツ所得税改革と財源調達を巡る政府間財政関係の実態—連邦国家ドイツにおける相対的財政健全性の一考察—」 『地方財政』 54(6)、124-165 地方財務協会。

関野満夫(2014) 『現代ドイツ税制改革論』 税務経理協会。

——(2015) 『福祉国家の財政と所得再分配』 高菅出版。

田中拓道(2017) 『福祉政治史—格差に抗するデモクラシー—』 勁草書房。

林健久・加藤栄一編(1992) 『福祉国家財政の国際比較』 東京大学出版会。

宮本太郎(2004) 「福祉国家類型と企業・家族」 新川敏光ほか著 『比較政治経済学』 有斐閣。

Konishi, Anna and Frédéric Tristram (2015) “The Difficulty of Fiscal Consolidation in France,” in *Deficits and Debt in Industrialized Democracies*, ed. Gene Park and Eisaku Ide. Routledge.

Manow, Philip (2006) “The impact of class coalitions, cleavage structures and church-state conflicts on welfare state development,” *Working Papers Political Science*, No. 2006/03.

Schaefer, Thilo (2013) „Verteilung der Steuern und Sozialbeiträge in Deutschland,“ *Trends*, DIW-Berlin.

Schmidt, Kai D. and Ulrike Stein (2013) “Explaining Rising Income Inequality in Germany, 1991-2010,” *SOEP papers*, 592/2013.