

第2次メルケル政権と 「黒黄改革プロジェクト」の限界（I）

横井正信

目次

はじめに

第1章 税制政策及び医療保険政策に関するCDU/CSUとFDPの選挙綱領と 連立協定

- (1) 税制政策に関する選挙綱領
- (2) 医療保険政策に関する選挙綱領
- (3) 連立交渉の経緯

第2章 税制改革の具体化とその後退

- (1) 成長促進法と州側からの反発
- (2) 成長促進法成立後の議論と連立与党党首会談
- (3) FDP党大会における税制改革構想の修正
- (4) ノルトライン・ヴェストファーレン州議会選挙と減税路線の放棄
(以上本号)

第3章 医療保険改革

結論

はじめに

2009年9月に行われたドイツ連邦議会選挙は「多くの点でドイツの選挙史の一つの節目」であった。⁽¹⁾この選挙において、それまで大連立政権を形成して

いたキリスト教民主社会同盟（CDU/CSU）の第二票の得票率は33.8%、社会民主党（SPD）のそれは23.0%と共に1949年に次ぐ第二次世界大戦後2番目の低さとなり、両「国民政党」の合計得票率が初めて60%を下回る結果となった。特に、SPDの得票率は2005年の前回選挙と比較して11.2ポイントもの低下を示し、もはや二大政党の一角とは言い難いまでになった。それに対して、野党であった自由民主党（FDP）、緑の党、左翼党の得票率はそれぞれ14.6%、10.7%、11.9%に上昇し、5政党システムへの変化が完全に定着したと言われた。特に、FDPの得票率は前回選挙と比較して4.8ポイント上昇し、同党結成後最高を記録した。

選挙後の議席配分では、SPDが222議席から146議席へと議席数を大幅に減らしたのに対して、CDU/CSUは299ある小選挙区のうち前回選挙より68多い218選挙区で議席を獲得し、現行選挙法の下では最高記録となる24の超過議席を得た結果、得票率が前回選挙と比較して1.4ポイント低下したにも拘わらず、議席数を226から239へと13議席増加させた。さらに、得票率を大幅に上昇させたFDPの議席も61から93へと増加した。CDU/CSUとFDPは連邦議会において多数を獲得できる場合には連立を形成することを選挙前から互いに表明していたが、両党の合計議席数は332となり、SPD、緑の党、左翼党の合計議席数290を明確に上回った。こうして、1998年のSPDと緑の党による「赤緑」連立政権、2005年のCDU/CSUとSPDによる大連立政権を経て、11年ぶりにCDU/CSUとFDPによる（両党のシンボルカラーによる略称である）「黒黄」中道右派連立政権が誕生することとなった。

この第2次メルケル政権の成立にあたっては、上記のようにFDPが得票率を大幅に上昇させたことが大きく寄与していた。2001年に党首に就任し、2004年以降は院内総務も兼務してきたヴェスターヴェレ党首の下でFDPは「勤勉が再び報われるようにしなければならない」というスローガンを掲げて市場自由主義原理の擁護を党の基本路線とし、「減税政党」として有権者にアピールすると共に教育への投資強化や市民権の強化という要求によってそれを補完した。⁽²⁾このようなFDPの路線は、大連立政権の下でCDU/CSUが市場自由主義的な主

張を後退させたこと、あるいはSPDがシュレーダー政権時代の改革路線から次第に離れつつあることに対して不満を高めた企業経営者、自営業者、所得の高いホワイトカラー労働者等の間で共感を得るようになった。その結果、一時は議席獲得に必要な5%ぎりぎりに低迷していたFDPの世論調査における支持率は次第に上昇に転じ、2008年秋以降は恒常的に10%を上回るようになった。特に、連邦議会選挙が行われた2009年9月には、得票率とほぼ同じ15%にまで上昇した。⁽³⁾

しかし、このような主張を掲げるFDPが連立与党となった第2次メルケル政権において、内政面で新政権への転換を象徴するような新たな「黒黄改革プロジェクト」を展開する余地はそれほど残されているわけではなかった。コール政権末期からシュレーダー政権を経て大連立政権に至る過程で、税制政策に関しては、特に企業にとっての税負担緩和を目的とした所得税、法人税、相続税等の改革が繰り返し行われ、税率の大幅引き下げが実施されてきた。公的年金保険に関しても、年金支出増加を抑制するための年金計算式の変更、公的補助の対象となる個人年金保険の導入、年金支給開始年齢の引き上げが野党や利益団体の大きな抵抗を押し切る形で行われた。公的医療保険に関しても、税財源の補助金投入を開始する一方で労使均等負担での財源調達という原則が事実上修正され、被保険者側の負担増につながる改革が行われた。労働市場政策面では、失業扶助と社会扶助の統合を中心として、財政負担緩和と労働市場の「柔軟化」のための改革が実施された。さらに、二度にわたる連邦制度改革が実施され、それと連動して後述するように公的債務を厳しく制限するための基本法改正も実施された。

SPDはもちろんのこと、CDU/CSU内の社会政策重視派にとっても限界に達するこれらの改革が実施されてきた結果、第2次メルケル政権が経済・財政・社会保障・労働政策面でFDPの主張を受け入れて新たな「黒黄改革プロジェクト」を打ち出せる余地は極めて小さくなった。このため、2009年のCDU/CSUとFDPの連立協定においてさしあたって前面に押し出されたのは、FDPがかねてから主張してきた減税と連動した所得税への段階税率の導入と、両党が表面

上は一致し得る公的医療保険への一律保険料制度導入であった。⁽⁴⁾ 本稿においては、これらの改革計画が連立協定から法案へと具体化される過程を分析することを通じて、相互に「望ましい連立パートナー」であるはずのCDU/CSUとFDPによる政策立案・実施に実際には大きな困難さが伴っていることを指摘し、政権発足後の連立与党、特にFDPの急速な支持率低下の一因を明らかにすることを目的としている。

第1章 税制政策及び医療保険政策に関するCDU/CSUとFDPの選挙綱領と連立協定

(1) 税制政策に関する選挙綱領

2009年連邦議会選挙に際して、FDPは大胆な減税を通じて景気を活性化させ、経済成長率の引き上げによって中期的に財政を立て直すといつかねてからの主張を選挙綱領においても繰り返し、そのための中心的な政策として、大連立政権時代に行われた企業税制改革や相続税改革の修正と並んで、成人と子供に対して同等に1人あたり8,004ユーロの基礎控除を認めた上で、所得税の課税率を現行の線形的累進税率から10%、20%、35%の3段階のみの段階税率に変更することを公約していた。⁽⁵⁾ 所得に比例して税率が漸次的に上昇していく従来の制度に代わって税率を3段階のみに変更するというこの提案は、税制政策に関する主要政党の公約の中で最も大きな制度変更を提案したものであった。この所得税の段階税率への移行を含む税制改革全体の実質減税規模は選挙綱領では明記されていなかったが、約350億ユーロと想定されていた。

これに対して、CDU/CSUもかつてはFDPと同様にメルツ元院内総務等によって立案された3段階税率案を2003年のライブチヒ党大会において決議し、2005年連邦議会選挙当時も同様の公約を掲げて「ビールコースターで計算できる」簡素で税率の低い税制に移行するとしていた。しかし、2005年連邦議会選挙での得票率の低下やその後の金融・経済危機の中で、同党はこのようなかつての大胆な提案をすでに放棄していた。2009年連邦議会選挙の選挙綱領におい

ては、CDU/CSUは税制政策に関する主要な公約として、(現行の線形的累進制は維持しつつ) 所得税の最低課税率を第一段階において現行の14%から13%に、第二段階において12%へと引き下げることが表明していた。また、最高課税率を現行の42%のままとする一方、その適用対象所得を現在の52,552ユーロ以上から60,000ユーロ以上へと引き上げるとしていた。さらに、CDU/CSUは(賃金がインフレ分程度上昇しただけでも累進税率のために税額が上昇する)「冷たい累進制」を緩和するために根本的な税率表改革を行い、中程度の所得領域で急速に税率が上昇するいわゆる「中間層の歪曲」を平坦化すること、(生存保障最低限度所得を課税から免除するために設けられている) 子供の児童控除額(現行では6,024ユーロ)を「実質的な家族所得分割制度という意味で」成人と同一の8,004ユーロに引き上げること、配偶者所得分割制度を完全に維持すること等によっても、中・低所得者の税負担を緩和するとしていた。税負担緩和の規模としては、CDU/CSUはさしあたって2010年1月に約130億ユーロの減税規模を実現することだけを明記していた。⁶⁾

この統一的な基礎控除の導入や配偶者間所得分割制度の維持という点ではFDPとCDU/CSUの考え方は概ね一致していた。他方、CDU/CSUは2005年選挙当時には引き上げを提案していた売上税(付加価値税)に関してはこれ以上の修正を行わないとする一方で、「売上税の負担増に関する諸規定の構造的再検討を行い、負担増効果を修正する」として、優遇税率の一部見直しの可能性に含みを持たせていた。さらに、CDU/CSUとFDPは大連立政権時代に行った企業税制改革と相続税改革に関して、企業にとって負担増となっている部分を見直すとしており、特にFDPとCSUは相続税の課税権を州に移管し、各州ごとに税率をゼロにすることを含めて、自律的な決定ができるようにしようとしていた。⁷⁾

これに対して、SPDはCDU/CSUやFDPの減税路線を財政状況からして非現実的なものとし、低所得者の税負担緩和を図る一方で、高所得者に対してはむしろ負担を強化するという方向性を打ち出した。そのため、SPDは所得税の最低課税率をFDPの提案と同じく10%へ引き下げると共に、課税率表全体の見直

しを行い、「普通の所得を得ている人々」の税負担緩和を図るとした。また、SPDは児童控除額を2010年1月から200ユーロ引き上げ、中期的には児童控除をすべての子供を同等に支援する「児童基礎控除」へと転換することを公約した。さらに、SPDは所得税納税者が確定申告を放棄することと引き替えに300ユーロの「税金ボーナス」を与えるという形で中・低所得者の負担緩和を行うことも提案した。⁹⁾しかし他方で、SPDは「連帯的な負担均衡」としての「教育付加税」を課すという形で所得税のいわゆる「富裕税」の課税率を2ポイント引き上げて47%とし、この税率の適用対象となる年間所得を単身者の場合125,000ユーロ以上、既婚者の場合250,000ユーロ以上に引き下げることを提案した。⁹⁾さらに、SPDは税率0.5～1.5%の有価証券取引所売上税を導入し、それを国際的な協調行動の中で包括的な金融取引税へと発展させることを提案した。¹⁰⁾

緑の党は「債務を財源とした減税」を阻止するとしてCDU/CSUやFDPの減税路線に反対していた。その上で、緑の党はSPDと同様に低所得者の負担を緩和する一方で高所得者のそれを引き上げることを支持しており、所得税の最高課税率を現行の42%から45%へと引き上げる一方、成人の基礎控除額を現行の8,004ユーロから8,500ユーロへと引き上げることを支持していた。また、緑の党は資本収益に対する課税も現行の源泉徴収税を廃止した上で引き上げるべきであると主張していた。さらに、緑の党はCDU/CSUやFDPとは逆に配偶者間所得分割制度を完全に廃止しようとしており、SPDもこの制度を中期的に廃止することを支持していた。さらに、緑の党はCDU/CSUやFDPとは逆に、相続税を強化することを提案していた。¹¹⁾

全体として、FDPが減税を通じて「社会の稼ぎ手」の負担を緩和し、「勤勉が再び報われる」状態を確保することによってのみ、将来の高い経済成長率の基礎を構築することができ、それが結果的には財政再建にもつながっていくという立場をとっていたのに対して、SPDと緑の党は財源の確保という点から大幅な減税の余地はないと見ており、中・低所得者に対する負担緩和を行う必要からも「金持ち」や「投機家」に対する負担強化を行わねばならないとの立場

をとっていた。

さらに、その背景には国家の役割に対する考え方の相違があった。FDPは選挙綱領において「国家は経済から退き、次第に積み重なる官僚主義的規制網の代わりに筋の通った柔軟な規制枠組みを与えるべきである」として、経済・財政面における国家の活動の抑制を訴えていた。それに対して、SPDと緑の党は社会的公正を実現するための国家の強力な役割に期待しており、「強い者が弱い者よりも多くを担わねばならない」とする立場をとっていた。その中で、CDU/CSUは「人々が名目所得からより多くの実質的所得を得られる」ようにすることを旨とする点ではFDPと同一の路線をとっていた。しかし、国家の役割とそれに必要な財源調達という点では必ずしもそうとは言えず、減税規模については実際にはFDPよりも消極的で「増税に反対する」という立場をとっていた。2005年選挙当時と比べて「中道」路線を強調するようになったCDU/CSUの選挙綱領には「強い者が弱い者よりも多くの部分を担うということは、われわれにとって自明のことである」というSPDのそれと類似した主張が見られ、「国家は市場適合理的な手段による支援を提供し、雇用を維持し、新たに創出できるような刺激を与える」として、国家の役割についてFDPとは一定の距離をとる見方が掲げられていた。²³

(2) 医療保険政策に関する選挙綱領

CDU/CSUは、新自由主義的路線の一環として前述した3段階税率案を採択したライプチヒ2003年党大会以降、公的医療保険制度（GKV）に関しても、党の公式路線としては所得額に比例した保険料負担という従来の原則を放棄し、すべての被保険者が定額の保険料を支払うという「一律保険料制度」への転換を目指すという立場をとってきた。この「一律保険料制度」構想は、所得に比例して労使によって共同負担される保険料を医療保険の主要な財源としていた現行制度を変更し、労働者の所得と保険料の連動性を解消することによって、医療保険の支出増を抑制すると同時に賃金付随コストのこれ以上の増加を回避することを目標とするものであった。

メルケル大連立政権下ではこの目標にそって医療保険改革が行われたが、従来の社会保険制度の根幹を変更することになるこの改革案は野党や労組はもちろん連立パートナーであるSPD、さらにCDU/CSU内からも大きな抵抗を受けた。その結果、この改革では保健基金という形で財源の中央管理体制を構築することはできなかったものの、保険料徴収段階での一律保険料への移行は事実上実現できなかった。⁹³ そのため、本来であればCDU/CSUは2009年連邦議会選挙後に再び一律保険料制度への完全な移行を目指すことを目標にすべきであるとも考えられた。しかし、前述したような反発の大きさから、メルケル首相は「一律保険料制度はアジェンダに含まれておらず、保健基金の導入によってもはや必要なくなった」との立場を表明した。このため、CDU/CSUの2009年連邦議会選挙綱領では一律保険料制度への転換はもはや目指されず、従って、医療保険の財源負担増と賃金付随コストの上昇の連動性を解消するという従来の考え方も事実上放棄された。保健基金についてはメルケル首相は「卓越した安定化要因であることが明らかになり、将来においてもそうであろう」と述べており、CDU/CSUの公式の方針としては維持されることになっていた。⁹⁴ しかし、選挙綱領には書かれていなかったものの、CSUは保健基金自体を廃止するか、あるいは少なくとも地域ごとの管理を可能にしようとしていた。同党は保健基金という中央管理システムを通じてバイエルンでの保険料収入が他の州に移転されることを阻止しようとしていた。他方で、CDU/CSUは選挙綱領において「われわれは被保険者の負担増を限界内にとどめ、負担緩和の余地を利用する方針である。その際、保険外給付の財源を税財源から調達することは重要な要素である」として、税財源からの財源調達を強化することによって保険財政の圧力を緩和するという面を強調した。さらに、CDU/CSUは公的医療保険と民間医療保険（PKV）の競争を強化するという従来の方針も維持する姿勢を見せていた。⁹⁵

これに対して、SPDは、所得額に比例した労使均等負担での保険料を財源とするという原則を維持した上で、公的医療保険の義務加入対象者を自営業者や公務員にも拡大し、保険料算定対象所得の上限や範囲も拡大することによって、

財源基盤を強化すると共に加入対象者を全国民に拡大するという「国民保険」構想をすでに2005年連邦議会選挙当時から掲げていた。2009年連邦議会選挙の選挙綱領においても、SPDは「われわれは次期立法期において、この方向に向かっての歩みをさらに続けるであろう」として、この目標を今後とも堅持するという立場を確認した。また、SPDは公的医療保険の加入者をできる限り拡大するという方針の延長上での公的医療保険（GKV）と民間医療保険（PKV）の「統一化」（実質的にはPKVのGKVへの統合）を従来から目標としており、民間医療保険には付加的事業しか認めないという方針を示していた。さらに、SPDはこの「国民保険」の原則を医療保険だけではなく年金保険や介護保険にも適用し、社会保険全体の「国民保険」化を目指すとした。このような目標の下で、SPDは医療保険に関しては、さしあたって大連立政権下で導入された（病気手当と歯科治療に関して労働者側のみが保険料率0.9ポイント分を負担する）付加保険料を廃止し、この部分も再び保険料の労使均等負担に戻すことを公約した。他方、SPDは医療保険財源の税財源からの調達拡大という点ではCDU/CSUと同一の立場に立っていた。⁶⁶

緑の党もSPDの主張に近い医療保険の「市民保険」化を支持していたが、この制度の導入に際して「統一的ではあるがコストをカバーできない保険料率の政治的決定」をもたらす保健基金を廃止することを明確にし、四半期ごとに10ユーロとなっている診察料の廃止も支持していた。他方で、緑の党は保険金庫、医師、病院、薬局間の競争の強化の意義を指摘していた。⁶⁷

これに対して、FDPは連邦議会選挙の選挙綱領において「連帯性と自己責任を一致させ、中央集権的に統制された国家医療と社会的後見に終止符を打ち、患者と市民に保険と診療に関する決定のための必要な行動の自由を与える自由主義的なシステムへの根本的な転換を目指す」という原則を主張してSPDと対極的な立場をとっていただけでなく、CDU/CSUとも必ずしも同一ではない考え方を示していた。まず、CDU/CSUは公式には保健基金自体は維持するという方針をとっていたが、FDPは「官僚主義的で余計な保健基金」を廃止することを要求していた。保健基金に関しては、見かけ上は大連立政権時代にこの

制度を導入したCDU/CSUとSPDがその維持を支持し、緑の党とFDPがその廃止を要求するという構図になっていたが、CDU/CSU内でもCSUは実際には保健基金に批判的な態度をとっており、この点に関しては複雑な状況となっていた。さらに、FDPが保健基金の廃止を要求した理由はCSUや緑の党等とは大きく異なっていた。CSUがバイエルン州や同州の利益を優先する観点から保健基金に対して批判的であったのに対して、FDPは「強力な民間医療保険」を含む医療保険部門全体での「自由な競争」を促進するという理由から、その一環として公的医療保険金庫に保険料決定の自律性を与えるためにも保健基金のような中央管理機関を廃止することを要求していた。⁸⁸

他方で、FDPは「われわれは病気になった人々や障害のある人々との連帯を目指す」として、現行制度に代えて全国民を対象とした公的な基礎義務保険を導入することを要求していた。しかし、それはSPDの主張しているような「国民保険」ではなく、最低限の「基礎診療」（その内容は必ずしも明らかにされていなかった）を対象とするものであった。この公的基礎医療保険の保険料に関しては、「賃金と保険料の連動性や賦課方式から給付に応じた一律保険料システムへの転換が行われねばならない」とされ、所得に比例した保険料制度に反対し、一律保険料制度への転換を図るという点では、FDPは大連立政権時代のCDU/CSUに類似した立場をとっていた。FDPはこの一律保険料が過重な負担となる低所得者に対しては公的補助を行うとしていたが、その際重要であるのは「個人のあらゆるコスト意識を無効にしてしまう医療保険制度の内部」においてそのような社会的補填の財源を調達するのではなく、「すべての人々が給付力に応じて参加する」税財源から調達するべきであるとしていた。さらに、FDPは「すべての世代は原則として自らに起因する保健コストを全生涯にわたって自ら負担するべきである。それは、より多くの保険診療が必要となる時期に備えて保険診療を請求することが少ない時期に積立金を築くということによってのみ可能である。」として、現行の賦課方式の保険料徴収制度を変更し、民間保険で採用されているような個人ごとに計算される資本積立方式の保険料制度を基本にしようとしていた。それによって、被保険者が基礎診療を越える

給付を希望する場合には、付加保険料と引き換えに保険給付内容も拡大されるという柔軟性が与えられるべきであるとされていた。こうして、「すべてのレベル—被保険者の側においても診療給付に責任を持つ側においても—における競争によって、市民がもはや自らの保険保護のために必要なものとしての支払いを行わねばならない状態から、自らの必要に応じて支払いの仕方を決定できるという状態への転換」が達成されるべきであるとされていた。²⁸

(3) 連立交渉の経緯

前述したように、連邦議会選挙前から相互に「望ましい連立パートナー」であることを表明していたCDU/CSUとFDPは、連邦議会選挙後ただちに連立交渉の開始について合意し、迅速に交渉を行って、遅くともベルリンの壁崩壊20周年記念日にあたる11月9日までにはメルケル首相の再選を可能にするとの方針を早々と決定した。²⁹

連立交渉は10月5日から開始されたが、税制・財政政策に関する作業部会では最初から難航が予想された。選挙戦中には両党、特にFDPが大規模な減税を公約していたものの、実際には2008年秋以降の戦後最大の景気後退の打撃の中で財政再建を行わねばならず、しかもその際には単年度の財政赤字比率を3%以下に抑制するというEU安定成長協定上の義務だけでなく、2016年までに連邦の財政赤字比率を0.35%以下に引き下げるという基本法改正によって導入された債務制限規定という明確かつ厳しい枠組みが課されているというのがその理由であった。特に、基本法の規定はEUレベルでのそれとは異なって政治的に回避できるものではなく、首相府は連立交渉開始を前にして作成した文書の中で、「連邦の予算政策は追加的な政治的刺激なしでも、すでに憲法上の新しい債務規定の要請に2011年以降対応するという大きな課題の前に立たされている」ことを指摘していた。³⁰ 大連立政権時代の2009年6月下旬にすでに閣議決定されていた中期財政計画によれば、2016年までに連邦の財政赤字額の対GDP比を0.35%以下に抑制するためには、(景気の影響を除去した)構造的赤字を削減するために2013年までに合計400億ユーロあまりの「包括的な支出削

減」を行わねばならなかった。⁶² CDU/CSUとFDPは選挙戦中には経済成長率を引き上げることによって財政緊縮圧力を低下させるという期待を表明していたが、首相府の分析からすれば、景気回復と税収増が実現されたとしても、元々景気変動に起因する要因を除外して計算されている構造的赤字削減の必要には変わりはなく、CDU/CSUやFDP、特に後者が選挙戦中に公約していた大規模な減税を伴う税制改革を行うことは実際には困難であると思われた。

CDU/CSUとFDPの首脳は、連立交渉開始までは「税負担の緩和と財政再建は相反するものではない」として、減税に関する選挙での公約を実現するとする姿勢を変えていなかった。しかし、CDU副党首でヘッセン州首相でもあり、財政政策に詳しい政治家として税制・財政作業部会にも加わるようになったコッホは、交渉開始前から「負担緩和は可能であるが、行動の余地は限られている」とし、FDPが主張していたような負担緩和額を実現しようとするのであれば、同時に何らかの政策分野において緊縮を行わねばならないと指摘していた。さらに、交渉が開始されると、CDU/CSU側は早い段階からFDPの主張している大規模な減税計画に明確に反対するようになり、FDPの主張しているような350億ユーロの減税は「現時点では」実施不可能であるとし、連邦予算にはあまり行動の余地はないと主張した。⁶³

これに対して、FDP側の交渉代表者であるゾルムス議員は、「われわれは税法を従来よりも簡素で負担が軽く、公正なものにすることを目標とする改革を必要としている」との原則を再度強調した。他方で、彼は、首相府の文書では全体的な状況は一定程度合理的に書かれているものの400億ユーロの支出削減の必要性については必ずしも明確になっていないと批判し、経済状況が当初の予測ほど悪化しない可能性があること等から、10月末以降に予定されている新しい経済成長率予測値の発表や税収見積改定の結果を見て財政計画を立て直すべきであるとの立場をとった。⁶⁴

他方、医療保険政策については、前述したように、FDPは医療保険制度を完全に再編して、個人ごとの保険料計算を基礎とした資本積立方式の保険制度へと移行するという抜本的改革案を唱えており、その最初の措置の一つとして

「官僚主義的怪物」である保健基金を廃止することを要求していた。連立交渉を前にして、FDP幹事長ニーベルや同党医療保険政策スポークスマンであるパール議員は保健基金の廃止を交渉の際の優先順位の最上位に位置づけることを再確認し、「われわれが連立交渉においてそれについて非常に精力的に議論しなければならないことは確実である」と述べていた。それに対して、CDU/CSU、特にCDU首脳は保健基金を含む大連立政権時代の医療保険改革の結果を基本的に維持するとの方針を維持しており、メルケル首相は選挙直後にも「私の目から見て保健基金の基本構造が変えられることはないであろう」と述べて、この方針を改めて確認した。⁹⁴

ただし、メルケルは保健基金の「基本構造」以外の修正については必ずしも否定していなかった。その理由は、実際にはFDPだけではなくCSUも保健基金を「国家によってコントロールされた医療保険政策」のシンボルと見なし、その修正を望んでいたことにあった。しかし、CSUはFDPのように保健基金を廃止して大連立政権時代の改革以前のように各保険金庫に再び完全な財政高権を与えようとはしておらず、むしろ保健基金の（各州単位での）「地域化」を目指していた。CSUは保健基金の設置に伴う保険料率の全国統一化や、それを通じた地域間の新たな財政均衡システムに反対しており、保健基金の運営や保険料の決定を各州単位で行うという改正を実現することによって、現状のようにバイエルンで徴収された保険料が保健基金を通じて他の州に実質的に移転されるという状態を是正しようとしていた。

保健基金の存続をめぐるこのような複雑な対立関係は、2010年に公的医療保険に75億ユーロの赤字が発生すると政府内の保険料算定作業部会の予測が連立交渉開始直後に明らかになったことによって、さらに尖鋭化した。FDPはこの赤字の大きな原因が保健基金のあり方にあるとし、CDU/CSUに対して「医療保険政策における方向転換」を行うよう再度要求した。これに対して、連立交渉の年金・保健・介護作業部会のCDU側メンバーであるヘッセン州環境相ラウテンシュレーガーやフォン・デア・ライエン元連邦家族相は2010年も保健基金の歳入自体は安定的に推移する見通しであることを根拠に、「これを基金

のせいにする者は理解が足りず、現実を見誤っている」とし、赤字の拡大は基金が原因ではないと反論した。CSU側もこの赤字を解消するためにはむしろ支出削減を行うべきであると主張した。⁶⁶

CDU/CSUとFDPはこれらの問題を含む連立交渉の対象となった各政策領域に関して、交渉開始後1週間あまりにわたって互いに原則的な立場を譲らないという態度をとっていたが、実際には双方とも交渉を過度に長引かせようとはせず、実質的な妥協へと向かっていった。しかし、その中で税制・財政問題は減税政策をシンボルとしているFDPにとって中心的な位置を占めていたため、それをめぐるCDU/CSUとの交渉は最後まで合意に達することが困難であった。FDP財政政策担当議員ヴィッシングは10月14日に開催された作業部会においてもなお350億ユーロの減税と3段階税率の導入を要求し、「われわれが真の所得税改革を行うことを期待する」としていた。また、ゾルムスも「まさに公的予算が現在のような状況であるがゆえに、われわれは税負担緩和によって新たな成長とより健全な国家財政を目指せるように、今こそ構造的変更によって追加的な財政的行動の余地を作り出さねばならない」と主張していた。これに対して、CDU/CSU側は「公的予算の状況からして現時点で150億ユーロ以上の負担緩和を行うことは考えられない」との立場を崩さず、財政状況の厳しさからFDPの主張するような3段階税率と大幅な減税を実施することは不可能であるとの主張を繰り返した。⁶⁷

CDU/CSUはその後も3段階税率への移行については妥協しない態度をとり続けたが、FDPとの合意を図るために減税額については譲歩する姿勢を見せ始めた。CDU/CSU院内総務カウダーは10月16日に開催された連立与党首脳による「連立大ラウンドテーブル」において、2013年秋までの立法期全体で総額200億ユーロ程度の税負担緩和を行う可能性について示唆した。CDU/CSU内ではさらにFDPに譲歩して減税額を250億ユーロ程度にすることも考慮されていた。

しかし、所得税税収は連邦と州の間で42.5%ずつの比率で配分されており(残り15%はゲマインデへの配分)、その税収が減少することは州側にも大きな

影響を及ぼすことから、大規模減税に対しては野党側だけではなくCDU/CSU所属の州首相の一部が一貫して強く反発していた。例えば、ニーダーザクセン州首相ヴルフは「連立大ラウンドテーブル」においてFDP側の要求を繰り返すゾルムスを「極めて不真面目」であり「非現実的である」と激しく非難し、そのような計画に対しては連邦参議院において賛成しないと主張した。さらに、バーデン・ヴュルテンベルク州首相エッティンガーも「ほとんどすべての州は来年記録的な債務を負うことになる。それゆえ、現時点で減税についての議論が行われるならば、各州の財務相たちは不安と動揺に駆られることになる」と主張して、減税路線にヴルフ以上に強く反対した。ザクセン州首相ティリッヒやチューリンゲン州議会院内総務モーリングも同様の態度をとっていた。さらに、州政治家レベルでの減税に対する反対はCDU/CSUだけにとどまらず、FDP所属のヘッセン州副首相であるハーンさえ、「減税をめぐる対立において、私はヴルフとまったく同じ考えである」と発言していた。州政治家たちがこのように減税に反発したのは、基本法改正の結果、2020年以降各州がもはや基本的に公債を発行できなくなるという背景によるものでもあった。²⁸

FDP側は公式には連立交渉の最終局面まで3段階税率の導入を主張し続け、最終段階の10月23日に開催された「連立大ラウンドテーブル」においても、ゾルムスは「われわれはどのような場合でも段階税率への転換を協定するつもりである。それはFDPの優先目標である。」と主張し、税制の簡素化という公約のシンボルである段階税率の導入に固執する姿勢を見せた。また、CDU/CSU側でも、5～7段階の税率を設定し、段階税率の導入というFDPの主張を形式上受け入れた上で減税幅を圧縮するモデルについての検討も行われた。²⁹しかし、具体的な構想を確定することは最後までできなかった。

その結果、最終的な連立協定案では「できる限り」2011年に所得税の税率を現在の線形的累進税率から段階税率に転換することによって中・低所得者の税負担緩和を実現するとされた。この段階税率への移行という点ではFDP主張が受け入れられた形となったが、具体的な点は曖昧なままであった。また、連立協定案ではFDPの主張していた350億ユーロという規模にはならなかったが、

今立法期中に総額240億ユーロの減税を行うことが公約された。その第1段階として2010年1月から児童控除額を現行の6,024ユーロから7,008ユーロへ、児童手当額を20ユーロ（第1子及び第2子は164ユーロから184ユーロへ、第3子は170ユーロから190ユーロへ、第4子以降は195ユーロから215ユーロへ）引き上げることが公約されていた。また、FDPやCSUからの要求を受け入れる形でホテル・レストラン業に対する売上税（付加価値税）を優遇税率の対象とし、税率を現行の19%から7%へと引き下げることが規定されていた。他方で、連立協定案では、財政計画に含まれていない新しい措置を実施する場合には、そのつど「完全かつ恒久的な代替財源」が用意されるべきであるとされていたが、減税のための具体的な財源調達方法については明らかにされていなかった。⁹⁹

他方、医療保険問題に関しては、保健基金の基本的構造を維持するが、被保険者側の負担する追加保険料を一律保険料制度の方向へと発展させ、それを通じて保険金庫間の競争も強化するという方向で妥協が図られる徴候が10月半ばには見え始めた。FDP側の交渉メンバーでありニーダーザクセン州経済相でもあるレスラーは同党内で当初から妥協的な態度をとっていたが、「もはや保健基金の廃止ではなく、医療保険制度の再編を連立交渉の優先目標とする」と発言し、「最大のコスト押し上げ要因は国民の高齢化と医療技術の進歩であり、これらすべてのものが労働要因の負担になってはならない」と指摘して、保健基金の問題よりも、医療保険の支出増大によって賃金付随コストの上昇を招かないために被保険者側のみが負担する追加保険料の制度的拡充を重視するとの姿勢に転換した。これに対応して、CDU/CSU側の交渉代表であるフォン・デア・ライエンも「産業立地としてのドイツにこれ以上の負担を課さないためには、賃金付随コストをさらに引き上げてはならず、この点でCDU/CSUとFDPは一致している」ことを強調した。この結果、作業部会の連立協定草案も「労使によって均等負担されている賃金付随コスト（＝保険料）を長期的に（名目所得の）40%以下に維持するよう努力する」ことを強調する形となっていった。¹⁰⁰

他方、短期的な問題として、2010年に公的医療保険に発生すると予測されて

いる75億ユーロの赤字に対しては、支出削減は実際には困難であり、主として被保険者に対する負担増によってこれを補填することに対してはCSUが反対したため、結局赤字のうち40億ユーロ分については公的予算からの補助金増額という形で補填し、残る35億ユーロ分を各保険金庫が徴収する追加保険料引き上げによって調達するという方向で妥協が図られた。35億ユーロという額は計算上は被保険者1人あたり6ユーロ程度であり、被保険者の名目所得の1%（この時点で平均36ユーロ）という追加保険料の上限をはるかに下回るものであった。しかし、実際には保険金庫にとって追加保険料を徴収することは加入者の脱退につながることから極めて困難であり、実施は容易ではなかった。従って、保険金庫の運営経費面での緊縮や積立金の取り崩しといった方法がより現実的であると考えられた。

このような経緯を経て、CDU/CSUとFDPは10月23日の交渉で基本的な合意に達した。この合意に基づく連立協定案では、保健基金に関してはさしあたってCDU/CSU側の主張通り維持するが、保険料制度については長期的には被保険者の所得を基準とした現行の賦課方式の制度から一律保険料制度への転換を目指すこととされ、各保険金庫が徴収する追加保険料をそのような一律保険料へと発展させていくとされた。その場合、一律保険料が過重負担となる低所得者に対しては公的補助が行われることとされた。それと連動して、FDPからの要求を受け入れる形で、経営者側保険料率を固定することにより、今後上昇していく医療保険のコストを主として被保険者側の負担とする方向性がとられた。さらに、連立協定のうち医療保険に関する部分を実現するために政府委員会を設置し、この委員会ができる限り2011年中に医療保険改革の最初の再編のための提案を提出することとされた。その目的は各保険金庫による保険料決定の自律性を強化し、保険料の地域的相違を可能にすることであるとされたが、この点は主としてCSUの要求に応えたものであった。また、この合意では、2010年に発生すると予測される公的医療保険の75億ユーロの赤字については「危機に起因する歳入不足は被保険者のみに押しつけられてはならない」とだけ規定され、保険料の引き上げや40億ユーロとされていた連邦補助金の投入については

具体的な記述は避けられた。⁸²しかし、保険料の引き上げを行わないとすれば、残る方法は補助金の引き上げ、積立金の取り崩し、医療保険金庫の支出緊縮による対応しか方法はなかった。

この結果に対して、FDPの交渉代表者であるレスラーは満足を表明し、「われわれはそれによって、2～3年ごとに改革しなくても済むような堅固な制度を作り出す」と述べた。同じく同党の代表であるパールも「これによって、われわれが望んでいた基金からの撤退が成功した」と主張し、一律保険料制度への長期的な転換の重要性を強調した。しかし、CDU/CSU側の交渉代表者は、この合意を保健基金からの完全な方向転換とは考えず、所得との連動性から切り離された一律保険料制度への転換計画は賃金を基準とした現行保険料制度に完全にとって代わるものではなく、その一部に代わるものに過ぎないと解釈していた。CSU党首ゼーホーファーは連立協定案をただちに相対化し、「さしあたっては医療保険政策については何も変わらない」との見方を示した。また、CDU/CSU側の交渉代表者の一人であるフォン・デア・ライエンは、「これによって医療保険制度はより公正で連帯的なものになるであろう」と述べていた。メルケル、ゼーホーファー、ヴェスターヴェレの3党首はこれらの内容を含む連立協定に10月26日に署名した。⁸³

第2章 税制改革の具体化とその後退

(1) 成長促進法と州側からの反発

前述したように、CDU/CSUとFDPの連立協定においては、後者が要求していたような段階税率の導入は原則的に支持され、しかも「できる限り」2011年までに実施されるとされていたが、具体的導入計画は明らかにされていなかった。また、減税額も350億ユーロというFDPの選挙綱領での公約から連立協定では240億ユーロへと縮小された。しかし、この縮小された減税規模についても、連立協定が署名される前後からすでに対立が発生した。連邦財務相に就任予定であったCDU幹部ショイブレは、10月28日の第2次メルケル政権発足前

からこのような規模の減税を2011年までに実際に実現できるか否かについて最初から懐疑的な見方を示し、「(金融・経済)危機とリセッションのために政治家は依然として注意しつつ政策を運営していかなければならず、世界経済が今後2年間にどのようになっていくか誰にも分からない」と述べていた。実際、この時点では2010年の連邦の財政赤字額は860億ユーロ(金融・経済危機に対応するために通常の予算と別に設置されている基金への充当分も含めれば1,000億ユーロ)に達し、連邦予算の3分の1は債務を財源とするものになるとの見方が大勢を占めていた。⁶⁴

基本法に新たに導入された債務制限規定によって2020年までには単年度の財政赤字を基本的にゼロにする義務を課されている各州も依然として減税や支出増に対する強い警戒感を示していた。例えば、ザールラント州首相ミュラーは連立協定で掲げられた減税や教育関係支出の拡大に関して、「問題は、その場合州側が実際に協定された債務制限を守ることができるかどうかである」と指摘し、連邦政府が州側に対して過大な要求をしないよう警告していた。また、ベルリン市財政参事ヌスバウムも「州側が恒久的に財源不足に陥るような状態にされるならば、協力して憲法訴訟を提起することを考えねばならないであろう」と述べていた。ハンブルク、ブレーメン、チューリンゲン等他の州も同様の警告を行っており、市町村団体の一つである都市・ゲマインデ同盟も、連立与党の計画が実施されれば2010年に市町村の歳入減少総額が36億ユーロになるとの試算を根拠に、「そのような税収減少はわれわれの息の根を止めるであろう。そうでなくとも破滅的な市町村財政からして、それはわれわれにとって大きな打撃となるであろう。」として、政府の減税計画に対する反対を表明していた。⁶⁵

このような状況の中で、政府と連立与党議員団は早くも2009年11月9日には2010年に実施されるべき税負担緩和を規定した「成長促進法案」を決議した。この法案は、すでに大連立政権時代に合意されていた計画や、税負担緩和に関して特にFDPやCSUから強く要求されていた部分を具体化したものであり、それらの措置を実施した場合の減税総額は年間85億ユーロとなるとされてい

た。そのうち、家族に対する負担緩和分は46億ユーロ、相続税に関する負担緩和分3億7,000万ユーロ、企業税制に関する負担緩和分は24億ユーロ、ホテル業に対する売上税の負担緩和分は9億5,000万ユーロとなる見込みであった。また、これらの他、バイオ燃料に対する課税強化計画の緩和による1億3,000万ユーロの負担緩和が行われる予定であった。他方、この法案を実施した場合の連邦の税収減少は46億ユーロ、州のそれは23億ユーロ、市町村にとってのそれは16億ユーロと予測されていた。⁶⁶

このような具体的な法律の立案によって、連立与党は積極的な減税路線に踏み出したかのように思われた。しかし、ショイブレ財務相はこの直後に、前述したような巨額の財政赤字が予想される中でドイツが2013年までに財政赤字比率を安定成長協定上の基準である3%以下に引き下げることを国際的に公約していることを指摘して、今後4年以内に包括的な税制改革を行うことについて過剰な期待を抱くべきではないとの警告を繰り返し、「今立法期にはそのための行動の余地はない」として、2011年以降の抜本的な税制改革の可能性に対して再度消極的な見方を示した。連邦議会選挙戦まではFDPに対抗する形で減税に積極的な姿勢を見せていたCSUも次第にその方向性を転換させていった。同党党首ゼーホーファーは成長促進法案の閣議決定後に「連立協定において基礎として合意されたことと具体的な立法との間には依然として大きな差がある」とし、「(「富裕税」分を含む) 最高課税率を45%から35%に引き下げることもすらも実現しないであろう」と述べて、連立協定で合意された段階税率の実現可能性に対しても極めて否定的な見方を示した。⁶⁷

成長促進法案自体に関しては政府・連立与党はすでに合意しており、その成立は確実であったが、11月12日から開始された法案審議の過程でも実際に大きな障害となったのは州側からの反対であった。特に強硬であったのはシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州であった。同州財務相ヴィーガルトは州の累積債務がすでに230億ユーロになっている上に成長促進法が実施されれば州にとって7,000万ユーロ、さらに同州内の市町村にとって3,000万ユーロの税収減少が発生することを根拠に、何の補償もなく州の財政負担増を招く法案には連邦参議

院において賛成できないとの立場をとった。また、同州首相カルステンセンはこの問題で彼を説得しようとしたメルケル首相との会談において、「そうできなくとも私は州首相として追い詰められており、事実上の破産状態にある」と抗議し、「この減税が補填なしに行われるのであれば、私は自分自身に関する結論をそこから引き出すであろう」と述べて、辞任の可能性さえ示唆した。連邦政府側は成長促進法を実施した場合のシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の税收減少を5,000万ユーロと試算した上で、最新の税金見直し改定の結果によれば州間財政均衡によってこれと同額の歳入増が予想されるとする推計を示したが、ヴィーガルトは「幻の計算については頭を振るしかない」として、態度を変えなかった。⁹⁸

このような強硬な態度を示したのはCDU党員であるカルステンセンやヴィーガルトだけではなく、同州においてCDUと連立を形成しているFDPの代表も同様の立場をとった。FDPシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州支部長コッペリンはカルステンセン等と同様に同州に対する財政的補填を要求した。FDP同州議会院内総務ベッティヒャーも「法案と結びついた歳入減少の完全な補填」を要求し、「連邦がこの減税を実施したいのであれば、債務制限の履行に関して困難を抱えている州に対して、別の何らかの方法で補填を行わねばならない」と主張した。⁹⁹

成長促進法案を実施した場合の税金減少に対する懸念を示したのはシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州だけではなく、チューリンゲン州、ザクセン・アンハルト州、ザールラント州も法案に賛成することはできないとの態度をとった。また、ザクセン州も法案成立を阻止する構えは見せなかったものの、曖昧な態度を示した。CDU/CSUとFDPが連立を形成している州が連邦参議院において有する票数は69票中37票であり、ザクセン州が賛成に回ったとしても、4票を持つシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州が賛成しなければ法案を可決することはできなかった。

これに対して、FDP党首ヴェスターヴェレは「(CDU/CSUとFDP) 両党は連邦において合意された連立協定を支持したのであり、私はそれを信頼してい

る」と述べて、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州に対して法案を失敗させないよう警告した。同党副党首であり連邦経済相でもあるブリュデーレはもっと明確に、メルケル首相に同州に対して首相としての権力を示すよう要求した。他方、カウダーCDU/CSU院内総務、ショイブレ財務相等CDU/CSU首脳は、連邦自身が巨額の債務を抱えている上に基本法上の債務制限目標を実現しなければならないことを理由に「個々の州の税収減少分を引き受けることはできない」として、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州に対する財政的補償の約束によって連邦参議院における同州の賛成を「買い取る」ことはしないことを強調した。⁶⁰

この間、連立与党内ではカルステンセンが強く批判したホテル業に対する売上税率引き下げに関して修正を行う可能性についての検討が行われ、連邦議会における審議の過程でも、ほとんどすべての専門家はこの優遇を批判した。しかし、後述するように、ホテル業者が多く存在するドイツ南西部を拠点としているFDPとCSUはこの売上税率引き下げを強く要求しており、修正は不可能であった。12月4日には成長促進法案は連邦議会において可決されたが、この時点でもシュレスヴィヒ・ホルシュタン州をはじめとした一部の州は依然として法案に対する反対の態度を崩していなかった。連邦議会での法案採決の際にもカウダーはシュレーダー政権時代の「不道徳な例」を引き合いに出して、「この連立においては個々の州の票を買い取るようなことは行われぬであろう」と表明していた。⁶¹

しかし、実際には連邦参議院での法案可決を図るために、政府は州側に対する譲歩へと向かっていった。シャバン連邦教育相は連邦議会でも成長促進法案が可決された直後に、同法案実施に伴う各州の税収減少の補填として、「全社会的な教育投資の連邦負担分を2015年までに州及び市町村側に有利な形で引き上げる」ことを提案し、「連邦は州側の懸念を真剣に受け止めている」と発言した。これに対して、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州側はなお「われわれに必要なのは税収減少分に対する恒久的かつ公正な補償であり、特定目的のための連邦の教育支出はそのようなものではない」として法案に対する反対の態度

を崩さなかったが、実際には水面下でこの方向で妥協形成のための交渉が進められた。12月13日にはメルケル首相とヴェスターヴェレFDP党首がカルステンセン及びFDPシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州議会院内総務クビッキと会談する等の働きかけを行い、その後メルケル首相が連邦の州に対する教育関係支出を2015年以降52億ユーロ増額することを表明したことに対して、ベッティヒャーも「これによってシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の負担は1億ユーロ緩和されるであろう」と評価した。⁴² この結果、連邦参議院本会議開催前日の12月17日にはシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州も法案に賛成する意向を表明し、法案は連邦参議院においてもCDU/CSUとFDPが連立を形成している州による賛成多数で可決された。

(2) 成長促進法成立後の議論と連立与党党首会談

こうして、成長促進法は州側の抵抗を押し切る形で連邦参議院において可決され、2010年1月に施行された。この後、CDU/CSU側は今後の税制改革の見通しについては少なくとも5月の税収見積改定の結果を待つべきであるとの待機的な姿勢をとり、例えばCSUの党首ゼーホーファーは、成長促進法成立後には「私は、われわれがさらに税負担の緩和を行うことには賛成であるが、その規模とテンポは現実の状況を見ながら決定しなければならない」と表明していた。⁴³

しかし、FDP側は「できる限り」2011年に実施されるとされた所得税への段階税率の導入や240億ユーロの税負担緩和を実現すべきであるという主張を緩めなかった。FDP連邦議会院内総務ホンブルクは5月の税収見積改定の結果を待つべきであるというCDU/CSU側の主張に対して、「連立与党は真剣な計算を行い、実行可能なことだけを堅実に協定した」と反論し、連立協定上の減税計画は「当然のことながら来たるべき税収見積改定に対する考慮抜きで実施されるであろう」という強硬な態度を示した。FDPの年頭恒例の集会においても、同党党首ヴェスターヴェレは新しい連立政権による「ドイツのための精神的政治的転換」を要求した上で、「FDPは減税と税制の簡素化という既定の路線を

さらに追求する」ことを確認した。彼は「10年間にわたる国家経済」の後に今や「勤勉さと努力によってドイツという車を引っ張っている人々に対して(2011年)1月1日に負担緩和が行われるべきであり、この中間層のためにFDPは努力する」と述べて、社会の「稼ぎ手」に対する税負担緩和というFDPの中心的公約をあくまで推進するという姿勢を強調した。⁴⁴

このようなFDPの強硬な主張に対するCDU/CSU側の対応は必ずしも明確ではなかった。一方では、CDU総務会は1月半ばに今後の方針を規定した「ベルリン宣言」を採択したが、そこには2011年に税制改革の枠内で「特に中・低所得者に対するいっそうの負担緩和」を行い、同時に基本法の債務制限規定に従って2016年までに600億ユーロの財政緊縮を行う予定であることが表明されていた。これと前後して、メルケル首相は「私は税制構造改革に対して疑問を呈していない」としてFDPの主張に理解を示したととれる発言をした。しかし、これに対して、ザールラント州首相ミュラーはただちに「それはわが州にとっては実現不可能である」として強く反発し、ザクセン・アンハルト州首相ベーマーもそのような宣言を行うことに対して反対した。⁴⁵

彼らの直接的な反対理由は成長促進法の審議におけるシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州のそれと同様のものであったが、問題は必ずしもそれだけにとどまらなかった。CDU指導部がこのような宣言を行おうとした背景には、FDPに流れた若い経済自由主義的な有権者からの支持を取り戻そうとする意図があった。しかし、CDU内には、単に財政上の観点だけではなく、社会国家による保護に肯定的で、思想的にもより保守的な伝統的支持層を再び重視すべきであるとする意見が州政治家を中心に広く存在していた。この問題は、2009年連邦議会選挙におけるCDU/CSUの得票率の伸び悩みの原因をどのように総括し、今後どのような路線をとるべきかをめぐる党内の潜在的対立とも連動しており、そのような対立が減税問題等の具体的政策をきっかけとして尖鋭化する危険性があった。

さらに、CSU院内総務フリードリヒはこの問題に関するFDPに対する批判を、同党がFDPのように「特定のクライアント」ではなく「国民全体を代表

する」政党であることと結びつけて展開したが、CSUがこのように減税問題に関してFDPに対する批判を強めた背景には、2009年連邦議会選挙の結果、FDPがCSUをはるかに上回る勢力となったことに対する危機感があった。このような連立与党内でのCSUとFDPの摩擦は国内治安政策、外国人政策、戦後補償財団へのドイツ人被追放者団体代表の理事就任をめぐるいわゆるシュタインバッハ問題、対トルコ政策やアフガニスタン政策、医療保険政策等他の政策分野にも広がり、連立与党内に不安定化がもたらされる懸念があった。こうした状況に対して、CDU/CSU院内総務カウダーは「連立協定には税制改革を行うことが規定されているが、すべては財源調達という留保つきのものであることも、FDPも重視している『黄金律』の一つである」と指摘して、税制改革に関する連立与党内の「不必要な対立」を終わらせるよう呼びかけた。⁴⁶

税制政策をめぐるこのような連立与党内の軋みに対処すべく、CDU、CSU、FDPの三党首は1月下旬に首相府で会談を開催して連立与党の結束の立て直しを図った。この会談自体は連立与党の一般的なイメージから外交政策までを広く扱ったものであったが、税制改革問題については、連立協定において合意された税制構造改革という目標を堅持することが確認された上で、連立協定で言及された240億ユーロの税負緩和のうち、成長促進法に含まれている児童手当額と児童控除額の引き上げによってすでに46億ユーロの負担緩和が実施されたとの認識の下で、残る200億ユーロ近くの税負担緩和を行うこととされた。他方、その実施時期については経済成長に関するデータと5月の税収見積改定の結果が明らかになってから決定されるとされ、基本的にCDU/CSU側の主張が受け入れられた形となった。

会談後、メルケル首相は「すべては経済成長率予測値と5月はじめに行われる税収見積改定にかかっている」と発言した。これに対して、FDP側でもヴェスターヴェレ党首がこの会談において「大規模な税制構造改革を実現することについて合意した」ことを強調する一方、リントナー幹事長やピンクヴァルト副党首が改革の実施が2012年にずれ込む可能性があることを示唆した。⁴⁷ 連立与党首脳部が決定を5月以降に延期した背景には、5月上旬に予定されている

ノルトライン・ヴェストファーレン州議会選挙まで野党側の支持者動員や連立与党内部の対立をもたらすような尖鋭な政策課題を回避するというという、2009年連邦議会選挙当時と同様の戦術的考慮もあった。

しかし、この党首会談にも拘わらず、連立与党内の混乱は治まらなかった。ショイブレ財務相はこの会談後に再びその結果を相対化する発言をし、「われわれは2011年度予算案と2014年までの財政計画を立案する2010年半ばに、いっそうの税負担緩和を行うかどうか、行うとすれば、いつ、どの程度の規模で行うかについて決定する」と述べた。これに対して、リントナー幹事長、ロイトホイザー・シュナーレンベルガー連邦司法省、予算政策担当議員フリック等のFDP幹部はCDU/CSU側の曖昧な態度を批判し、「われわれは日程計画については議論するが、負担緩和額については議論しない」ことを強調して、総額240億ユーロという負担緩和額や段階税率の導入というFDPの中心的要求については妥協しないとの立場を改めて主張した。さらに、FDP側は5月の税収見積改定の結果を待たずに4月末にケルンで開催されるFDP党大会において財源調達法を含む税制改革案を決議することを表明した。こうして、三党首の会談後も税制改革問題に関する連立与党の立場は明確になったとは言えなかった。⁶⁶

(3) FDP党大会における税制改革構想の修正

税制改革問題をめぐるこのような不協和音は、ホテル業界がFDPに対して数百万ユーロの献金を行っていたことが明るみに出たことによって、ますます強まっていった。成長促進法にはホテル業に対する売上税の優遇税率適用が含まれていたが、「税制の簡素化」という連立与党の公式方針にむしろ逆行する特定業種に対するこの優遇措置に対しては、野党やホテル業以外の業種からだけでなく、CDU内からも当初から批判がなされていた。その中で、同法施行直後に上記のような献金の事実が明らかになったことは、この措置への風当たりをますます強める結果となった。

このような状況の中で、FDP副党首でありノルトライン・ヴェストファーレン州科学相でもあったピンクヴァルトは2010年1月末に突然ホテル業に対する

売上税優遇措置を修正すべできあると発言し、「連邦政府が何も修正しないならば、われわれは連邦参議院を通じてそれを提起する」と主張した。さらに、同州首相でありCDU副党首であるリュトガスもそれに同調し、「ホテルの宿泊に対する付加価値税の引き下げは誤りであったとピンクヴァルト氏が述べたことはよいことである。連邦政府は彼の提案を真剣に検討すべきであろう」と発言した。さらに、リュトガスはこの批判を州の財政難をもたらすような減税全般に対する反対と結びつけた。⁴⁶⁸

ピンクヴァルトやリュトガスがこのような発言をそれぞれの党の連邦指導部と協議することなく行った背景には、2009年連邦議会選挙時点では14.6%の得票を獲得したFDPの支持率が今や8%へと大きく低下し、CDUの支持率も伸び悩んでいることに対する強い懸念があった。彼らはこのような支持率低下が5月に州議会選挙を控えたノルトライン・ヴェストファーレン州の情勢にも影響を及ぼしつつあることに対する強い危機感を持っていた。さらに、前述したように、ホテル業に対する売上税優遇は元々バイエルン州やバーデン・ヴェルテンベルク州等ホテル業が盛んでかつ外国との厳しい競争にさらされている地域に拠点を持つCSUやFDP主流派によって要求されたものであり、金融・経済危機の影響や基本法の新しい債務制限規定から減税に消極的な他の州首相たちからは歓迎されておらず、元々必ずしも連立与党全体から一致した支持を得た措置ではなかったという背景もあった。

ピンクヴァルトやリュトガスの発言に対して、メルケルやヴェスターヴェレはただちに彼らの要求を「個人的な意見」として一蹴し、成長促進法に関して「現時点では何も変えない」と明言した。実際、ホテル業に対する税制上の優遇を見直すべきであるというピンクヴァルトの主張は、FDP幹部会においてはもちろんのこと、同党ノルトライン・ヴェストファーレン州支部においても多数からの支持を得られなかった。しかし、ピンクヴァルトやリュトガスが連立与党によって可決されたばかりの法律を再改正することをそれぞれの党指導部との事前の協議なしに要求したことは、連立与党内の意見の不一致と一貫した方針の欠如というイメージをますます強めた。連立与党内では、このよう

なイメージを払拭するために、ノルトライ・ヴェストファーレン州議会を待たずに早期に今後の税制改革構想について確定し、国民に公表すべきであるという意見も出されたが、連立与党指導部は「税制改革についてはノルトライン・ヴェストファーレン州議会選挙後に5月半ばから6月末の間に2011年度予算案と合わせて決定されるであろう」として、あくまでも1月の党首会談の方針を維持するという態度を崩さなかった。⁵⁰

この間、FDPは1月の連立与党党首会談において事実上2011年の税制改革実施という要求を放棄したのに続いて、さらに態度を軟化させていった。前述したように、FDPは4月に開催予定の党大会において独自の税制改革構想を改めて決議するとしており、ゾルムスがその中心となって草案を起草した。3月末には彼はその概要を明らかにし始めたが、その中で、彼は「改革の主要な点は税制の簡素化にある」とした上で、次のような考え方を示した。⁵⁰

- ・連立協定で規定された240億ユーロの減税のうち、成長促進法における児童手当や児童控除の引き上げ、企業税制に関する改正、相続税改正によって、すでに74億ユーロ分は実施されたと考えることができ、従って今や問題となるのは166億ユーロ分の減税である。
- ・所得税の最低課税率と最高課税率は変更せず、いわゆる「中間層の歪曲」の是正に集中する。
- ・段階税率の区分については従来の3段階税率という提案を変更して5段階税率とする。具体的には、基礎控除額8,004ユーロを越えて12,500ユーロまでの所得に対しては14%、35,000ユーロまでの所得に対しては25%、53,000ユーロまでの所得に対しては35%、250,730ユーロまでの所得に対しては42%、それを越える所得に対しては45%の課税率を適用する。
- ・これらの改革は2011年に行うことが望ましいが、遅くとも2012年に実施する。

ゾルムスの草案では、減税規模が事実上さらに縮小された上に、最低課税率と最高課税率を変更せず、段階税率についても「簡素化」とはむしろ逆の方向をとり、当初線形税率の維持を望んでいたCDU/CSUに対して歩み寄る姿勢を

見せた。リントナー幹事長も、「FDPの目標は税法における新たな打開であるが、一般的な経済情勢に対する判断力が必要である」として、金融・経済危機やそれに伴う財政再建の必要性を根拠として税制改革における党の「新たな柔軟性」を正当化した。他方で、彼やゾルムスは、「大きな改革目標は一気にではなく個々の段階において実現されていくであろう」として、この「柔軟性」が後退ではなく、むしろ根本的改革を行うためのプロセスの変更に過ぎないと主張した。⁵³

4月24日及び25日に開催されたFDP党大会においては、ゾルムス等によって練り直された税制改革案が決議された。CDU/CSU指導部はFDPがこの決議採択の際に税制改革実施の日程を明記しないことを期待していたが、その期待は実現されず、党大会決議では「(税制改革に関する)法改正は遅くとも2012年1月1日に施行され、それによって今立法期中に負担緩和の効果が完全に発揮されるようにすべきである」とされた。⁵⁴しかし、このことは逆に言えば、FDPが2011年という改革実施の時期の放棄を公式に認めたことを意味していた。

他方、この党大会決議の採択に先立って行われた討議においては、表面上はCDU/CSU、特にショイブレ財務相に対する激しい批判が行われた。州議会選挙を直前に控えていたピンクヴァルトは、減税を行わないための新たな言い訳が繰り返しなされてきたとした上で、折から議論されていたギリシアの債務危機に対する財政支援を引き合いに出して、「ギリシアに対して巨額の支援を約束し、その後でドイツの労働者や小企業に対しては負担緩和のための財源がないと述べる者は、市民に平手打ちを食わせる者である」と指摘し、「ショイブレ氏よ、今こそ自分の仕事を始めよ」と主張した。ゾルムスも、この党大会の直前にメルケル首相が減税に関する交渉を2011年になってから始めるつもりであると述べたという報道に対して、「われわれはそのようなことを協定していない」と反発を示した。彼ら以外の多くの発言者も、この党大会決議がCDU/CSUに対する最後の譲歩でなければならないと主張した。⁵⁴

(4) ノルトライン・ヴェストファーレン州議会選挙と減税路線の放棄

FDPが見かけ上はこのように反発を示したにも拘わらず、実際には税制改革問題においてCDU/CSUに次第に譲歩し、CDU/CSU側もこれ以上の税負担緩和を2011年に実施することは不可能であるとの見方を強めていった背景には、前述したように、金融・経済危機以降の成長率の低下とそれに伴う税収の減少や財政の急速な悪化という状況があった。そのため、メルケル首相やショイブレ財務相は経済・財政に関するデータを見た上でなければ減税の可能性について判断できないとしていたが、FDP党大会直後の5月上旬には最新の税収見積改定の結果が明らかとなった。それによれば、連邦、州、市町村の税収は2010年には3年連続となる減少を示した後、2011年以降再びわずかな増加に転じるが、2013年になっても再び2008年の水準に戻るに過ぎないと予測されており、2013年までの税収総額は従来への予測よりも400億ユーロ少なくなるとされた。(ただし、この下方修正の5分の4は成長促進法等過去12か月間に実施された税法改正の影響を反映したものであった。) また、2010年の財政赤字比率は5%以上になり、連邦の(景気の影響を除いた)構造的赤字額は600~700億ユーロとなると予測されていた。そこから、基本法の規定に基づいて2016年までに財政赤字比率を0.35%まで引き下げるためには、毎年100億ユーロ程度の財政緊縮が必要であるとされた。⁶⁵

税収見積改定のこれらの結果は事前の予測と大きく変わるものではなかった。ショイブレ財務相はこれを受けて「今後数年間に断固とした財政緊縮措置がとられねばならない」とし、「CDU/CSUとFDPは今や最新の数字を基礎として政治的優先順位について決定しなければならない」と表明した。税制問題については、彼は税法の簡素化のみについて言及し、基本的に減税の余地はないことを示唆した。ドイツ都市会議議長でフランクフルト市長でもあるペトラ・ロートも「税収見積改定の結果は連邦及び州よりも市町村にとって厳しいものである」との見方を示した上で、市町村の負担増になるような減税を行わないよう要求した。それに対して、FDP財政政策スポークスマンであるヴィッシングは「年間の税収が5,110億ユーロであることからして、FDPが予定して

いるような160億ユーロの中・低所得者に対する税法上の負担緩和は主として政治的意思の問題である」として、FDPの税制改革構想を実現することは決して不可能ではないとの主張を展開した。⁵⁶

しかし、税収見積改定直後の5月9日に実施されたノルトライン・ヴェストファーレン州議会選挙の結果は、FDPにとって状況をさらに致命的に悪化させるものとなった。この州議会選挙においてCDUは得票率を前回選挙の44.8%から34.6%へと10ポイント以上低下させて大敗北を喫し、FDPは6.2%から6.7%へと得票率をわずかに上昇させたものの、2005年以来続いてきたリユトガースを州首相とするCDUとFDPの連立政権の維持は不可能となった。この州議会選挙では、SPDも得票率を37.1%から34.5%へと2.6ポイント低下させたのに対して、左翼党が5.6%の得票率を得てノルトライン・ヴェストファーレン州議会において初めて議席を獲得した。しかし、SPD同州支部長クラフトは「(CDUとFDPによる)黒黄連立が追い落とされた」ことを強調し、「そのメッセージはSPDは復活したということである」と述べて、選挙に勝利したかのような主張を展開した。⁵⁷実際にはSPDも得票率を低下させ、緑の党と連立を形成しても議会多数派を形成できなかったため、選挙の勝者という態度は誇張であったが、CDU側は予想をはるかに上回る敗北に大きなショックを受けた。

ノルトライン・ヴェストファーレン州においてCDUとFDPの連立政権維持が不可能となった結果、同州の新政権がどのような連立の組み合わせになるにせよ、連邦参議院においてCDU/CSUとFDPが連立を形成している州が有する票数は過半数を下回ることになった。このことは、連邦政府が連邦参議院の賛成を必要とする法案を成立させるためには連邦議会の野党側が政権に加わっている州の賛成を得なければならなくなり、シュレーダー政権期と同様の状態に追い込まれることを意味していた。

ドイツ商工会議所(DIHK)会頭ドリフトマン、ドイツ産業連盟(BDI)会長カイテル等経済界リーダーはこの州議会選挙直後に「財政再建においても経済成長の促進や税制構想改革においても、停滞は許されない」として、「連邦参議院におけるブロック」を起こさせないよう与野党の政治家に対して警告し

た。⁸⁸しかし、連邦参議院における多数派関係の変化をきっかけに、野党だけではなく、CDU/CSU内でもハンブルク市長フォン・ボイストやヘッセン州首相コッホ等の州政治家を中心に、財源不足をもたらす恐れのある減税計画を放棄すべきであるという声はますます強まっていった。

これに対して、メルケル首相は、減税を最終的に放棄すればそれはFDPに対して公然と敵対することになるとして、ノルトライン・ヴェストファーレン州議会選挙まではそのような要求を拒否していた。しかし、メルケル自身も同州議会選挙の結果が判明するとすぐにそのような態度を変化させ、選挙の翌日には、「減税の延期は少なくとも2011年度予算及び2012年度予算の2年間に關して必要である。この期間にわれわれがせいぜい税制の簡素化にしか取り組めないことが明確にされねばならない。」と述べて、連立協定において表明された税負担緩和計画を少なくとも次期連邦議会選挙が行われる2013年まで延期することを表明した。他方で、彼女は「今や連邦政府は全力を要すること、すなわち財政再建と債務制限の遵守に集中しなければならない」と指摘して、減税から財政再建へと重点を移すことを宣言した。⁸⁹

メルケルのこのような表明に対して、FDP側では、ゾルムスが「メルケルが連立協定を変更しようとするならば、それをメディアを通じて発表するのではなく、連立パートナーと議論すべきである」と主張して、強い苛立ちを示した。しかし、他方でヴェスターヴェレ党首は「FDPは今や連邦参議院における黒黄多数派なしでは行動の余地が大きくなることを認識しなければならない」と述べて、事実上メルケルの方針転換を受け入れることを示唆した。彼は「しかし、FDPは依然として中・低所得者の負担を緩和するための公正な税制のための新たな出発が必要であると考えている」と付け加えたものの、後退を決意したことは明らかであった。⁹⁰

この後、FDP指導部はもはや大規模な減税についてはほとんど語らなくなった。ヴェスターヴェレの発言直後にホンブルガー院内総務は「FDPは自らの目標を堅持するが、連邦参議院における新たな多数派の形成によって、それは従来より困難になった」と彼と同様の発言を繰り返した上で、「現在、税制の簡

素化や税率の引き下げとは異なった課題がある」と指摘して、ユーロの安定化と財政再建の必要性を強調し始めた。ノルトライン・ヴェストファーレン州議会選挙からわずか10日後の5月17日には、FDP幹部会においてヴェスターヴェレ党首が「現在の課題」を新たに定義したとされたが、リントナー幹事長によれば、その課題とは「国家財政の再建と金融市場規制」であった。⁶⁰

こうして、議論の中心は、今やEU委員会の指示に従って2013年に国家全体の財政赤字比率を3%以下に引き下げ、基本法の債務制限規定に従って2016年までに連邦の財政赤字比率を0.35%に引き下げるために、どのような分野を中心に財政緊縮を行うか、その際に財政再建の手段の一つとして増税を許容するか否かという点に完全に移っていった。そして、その中では、補助金や社会保障関係支出の削減に加えて、環境税の優遇措置削減、タバコ税の引き上げ、航空機利用者に対する課税及び原発の核燃料税の導入、連帯付加税の引き上げ、ホテル業に対するものを含む売上税の優遇措置の見直し等、減税ではなく増税の可能性さえ議論されるようになっていった。⁶¹

注

- (1) Richard Hilmer, Bundestagswahl 2009: Ein Wechsel auf Raten, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 1, 2010, S.147. 2009年連邦議会選挙とその後の連立形成に関しては、同誌に収録されているThomas Saalfeld, Regierungsbildung 2009: Merkel II und ein unvollständiger Koalitionsvertrag及びKarl-Rudolf Korte (Hrsg.), Die Bundestagswahl 2009. Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung, Wiesbaden 2010参照。
- (2) FDPの路線に関しては、Jürgen Dittberner, Die FDP. Geschichte, Personen, Organisation, Perspektiven. Eine Einführung, Wiesbaden 2005, S.114ff.; Hans Vorländer, Partei der Paradoxien. Die FDP nach der Bundestagswahl 2005, in: Oskar Niedermayer (Hrsg.), Die Parteien nach der Bundestagswahl 2005, Wiesbaden 2008, S.135ff.
- (3) http://www.forschungsgruppewahlen.de/Umfragen_und_Publikationen/Politbarometer/Archiv/ (2010年9月21日現在)
- (4) この点に関しては、Timo Grunden, Ein schwarz-gelbes Projekt? Programm und

Handlungsspielräume der christlich-liberalen Koalition, in: Karl-Rudolf Korte (Hrsg.), op.cit., S.345ff.

- (5) Die Mitte stärken. Deutschlandprogramm 2009, Programm der Freien Demokratischen Partei zur Bundestagswahl 2009, beschlossen auf dem Bundesparteitag vom 15.- 17. Mai 2009 in Hannover, S.6ff.
- (6) CDU-Bundesgeschäftsstelle (Hrsg.), WIR HABEN DIE KRAFT. GEMEINSAM FÜR UNSER LAND, REGIERUNGSPROGRAMM 2009-2013, Verabschiedet in einer gemeinsamen Sitzung des Bundesvorstands der CDU und des Parteivorstandes der CSU, Berlin, 28. Juni 2009, S. 13ff.
- (7) Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12. September 2009. (以下FAZと略称)
- (8) SPD-Parteivorstand (Hrsg.), Sozial und Demokratisch. Anpacken. Für Deutschland. Das Regierungsprogramm der SPD, S.46ff.
- (9) Regierungsprogramm der SPD, S.48.所得税の最高課税率は42%であったが、2005年の大連立政権発足時にSPDからの要求に基づいて、単身生活者の場合年収25万ユーロ、既婚者の場合年収50万ユーロ以上の「高所得者」に対しては、最高課税率が45%に引き上げられることになった。この税率は「所得税率のバルコニー」あるいは「富裕税」と俗称されていた。この最高課税率を47%に引き上げた場合、これに連帯付加税を加えた実際の課税率は49.6%になると予測された。
- (10) Regierungsprogramm der SPD, S.18 und 48.
- (11) BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN (Hrsg.), DER GRÜNE NEUE GESELLSCHAFTS-VERTRAG, KLIMA · ARBEIT · GERECHTIGKEIT, S.50ff.
- (12) GEMEINSAM FÜR UNSER LAND, REGIERUNGSPROGRAMM 2009-2013, S.13f.; Programm der Freien Demokratischen Partei zur Bundestagswahl 2009, S. 13.
- (13) 公的医療保険に関しては、シュレーダー政権時代に労使均等での保険料負担という伝統的原則が初めて修正され、病气的手当と義歯治療の保険料（付加保険料）を被保険者のみが負担するという改革が行われた。その結果、労働者側の保険料率は経営者側のそれよりも0.9ポイント高くなることになった。これに続いて、第一次メルケル大連立政権の下で行われた改革では保健基金が設置され、保険料収入とその配分を一括管理することになった。また、保険料徴収の段階では所得に応じた保険料額という従来の原則が維持されたが、保険料率の決定は従来のように各保険金庫ごとではなく、連邦政府によって行われ、全国一律に適用されることになった。さらに、この保険料収入に加えて、シュレーダー政権の下で臨時的に支出され廃止予定であった公的医療保険に対する連邦補助金が恒久化され、年間140億ユーロになるまで段階的に増額されていくことになった。保険料収入と連邦補助金を財源と

する保健基金が各保険金庫に対して配分する交付金の額は被保険者1人あたり同一額を基礎として算出され、被保険者の年齢構成や罹患率に応じた割り増しが行われることになった。保健基金からの交付金だけでは財源の不足する保険金庫は加入者から独自に追加保険料を徴収できることになったが、その額は所得の1%以下に制限されることになった。Vgl., Wolfgang Schroeder, Robert Paquet (Hrsg.), Gesundheitsreform 2007, Nach der Reform ist vor der Reform, Wiesbaden 2009.

- (14) FAZ vom 10. und 12. September 2009.
- (15) GEMEINSAM FÜR UNSER LAND, REGIERUNGSPROGRAMM 2009-2013, S.36.
- (16) Regierungsprogramm der SPD, S.51ff.
- (17) DER GRÜNE NEUE GESELLSCHAFTS-VERTRAG, S.88ff.
- (18) Programm der Freien Demokratischen Partei zur Bundestagswahl 2009, S.18f.
- (19) Ebd.
- (20) FAZ vom 28. und 29. September 2009. 連立交渉にあたっては、CDU、CSU、FDPの党首、副党首、院内総務、幹事長等から構成される各党9名、合計27名の交渉代表団（「連立大ラウンドテーブル」）が設置された。さらに、各党の首脳から成るこの交渉代表団の下に、各政策分野ごとの実際の実務的交渉を行うために「税制・財政・予算」「経済・東部再建・エネルギー」「労働」「年金・保健・介護」「教育・研究・イノベーション」「家族・統合・文化・ニューメディア」「内政・司法」「環境・農業・消費者保護」「建設・住宅・交通」「外交・国防・経済開発援助・欧州」の10作業部会が設置され、30名程度から成るそれぞれの作業部会にはCDU/CSUとFDPの双方から1名ずつの部会長が就任することになった。さらに、各作業部会と交渉代表団をつなぐために、各党の幹事長とデメジエール首相府長官によって主宰される「コントロール・グループ」が設置された。各作業部会は連日会議を開催してその結果を「コントロール・グループ」に報告し、後者が交渉代表団のためにそれをまとめることになった。
- (21) FAZ vom 5. Oktober 2009. 基本法に連邦及び州の債務制限規定を導入するという計画は大連立政権時代に行われた第二次連邦制度改革の中心部分であり、改正案は連邦議会選挙直前の2009年5月に連邦議会において、また6月に連邦参議院において可決された。基本法109条、115条及び143 d 条の改正によって導入されたこの債務制限規定によれば、連邦は重大な景気後退や大規模な自然災害の場合を除く通常の景気循環における単年度の財政赤字の対GDP比を0.35%以下に引き下げねばならないことになっていた。大規模な自然災害等例外的な場合はそれを越える財政赤字が許容されることになっていたが、その場合も対GDP比で1.5%を越えてはならないとされ、さらに拘束的な債務償還計画を立てることが義務づけられていた。この規定は2011年から適用されることになっており、連邦は同年から（約6%に上昇し

ていた) 財政赤字比率を同一テンポで引き下げ、2016年までに0.35%以下にすることを義務づけられていた。各州に対してはさらに厳しい義務が課されており、2020年までに基本的に財政赤字比率をゼロに引き下げて均衡財政を達成し、それを維持しなければならないことになっていた。他方で、財政状態のよくないベルリン、ブレーメン、ザールラント、ザクセン・アンハルト、シュレスヴィヒ・ホルシュタインの各州がこの債務制限規定を遵守できるようにするために、2011年から2019年まで年間合計約8億ユーロの財政支援が他の州から与えられることになっていた。このため、特に州にとっては今後財政的に非常に厳しい状態が続くと予想された。Verfassungen der deutschen Bundesländer mit dem Grundgesetz, 9. Auflage, Stand 1. August 2009, München 2009, S. 492ff.; Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform vom 10. August 2009; in: Bundesgesetzblatt Teil I 2009 Nr. 53, 17.08.2009, S.2702ff.

- (22) Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Monatsbericht des BMF Juli 2009, S.39ff.
- (23) FAZ vom 6. und 8. Oktober 2009.
- (24) FAZ vom 7. und 9. Oktober 2009. 連立交渉開始後、CDU/CSUとFDPは2013年までの支出削減必要額について、2009年の経済成長率が-5.3%という従来の予測のままであれば344億ユーロ、2009年と2010年の経済成長率がこの時点での予測通り改善されれば290億ユーロに減少するという、首相府の予測よりも楽観的な財政枠組について合意したが、それによっても減税の可能性に関する両党の基本的な立場は変わらなかった。
- (25) FAZ vom 30. September 2009.
- (26) FAZ vom 8. Oktober 2009.
- (27) FAZ vom 13. und 15. Oktober 2009.
- (28) FAZ vom 19. und 21. Oktober 2009.
- (29) FAZ vom 24. Oktober 2009.
- (30) WACHSTUM. BILDUNG. ZUSAMMENHALT. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, S. 10ff.
- (31) FAZ vom 13. Oktober 2009.
- (32) Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, S. 84ff.
- (33) FAZ vom 24. und 26. Oktober 2009. この連立協定署名にあたって特徴的であったのは、CDU/CSU側がFDPの市場自由主義的路線と一線を画すことを強調したことであった。メルケル首相は11年ぶりのCDU/CSUとFDPの連立が「中道の連立」になるとし、「黒黄連立は政敵が警告したような連立ではなく、この連立は支援と連帯に頼るすべての人々のための核心である」ことを強調した。本稿では取り上げら

れなかったが、CDU/CSUは特に労働政策面の交渉結果を例にあげて、経済的自由主義や労働市場の柔軟化を強調するFDPに対してCDU/CSUが連立内部で社会的公正を守る役割を果たしたことを強調した。メルケルは「今は労働法を上から下までひっくり返す時ではない」と述べ、CDU/CSUが社会的弱者や労働者の利益の擁護を重視していることを繰り返し指摘した。首相府長官に就任予定であったポファラも「選挙戦中のSPDによる『黒黄の大鈍振りい』に対する警告はまったく根拠のないものである」とし、連立交渉の中で労働者の権利を制限しようとするFDPの試みをCDU/CSUがいかに阻止したかを強調した。CDU/CSU院内総務カウダーも「庶民がCDUによっていかに大事に扱われているか」を知って欲しいと述べた。FAZ vom 27. Oktober 2009.

(34) FAZ vom 27. Oktober 2009; Monatsbericht des BMF Juli 2009, S.45.

(35) FAZ vom 27. und 28. Oktober 2009.

(36) Deutscher Bundestag, Drucksache 17/15, Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung des Wirtschaftswachstums (Wachstumsbeschleunigungsgesetz) 成長促進法案の主な内容は以下のようなものであった。

[家族に対する負担緩和]

- ・ 現行では第1子及び第2子の場合164ユーロ、第3子の場合170ユーロ、第4子以降の場合195ユーロとなっている児童手当をそれぞれ20ユーロずつ引き上げる。
- ・ 現行では6,024ユーロとなっている児童控除額を7,008ユーロへ引き上げる。

[相続税に関する負担緩和]

- ・ 現行では兄弟による相続の場合30%、甥姪による相続の場合50%となっている相続税率を15~43%に引き下げる。
- ・ 企業相続の場合に現行では相続した企業を7年間存続させ、その間に従前の年間賃金総額の650%を従業員に対して支払った場合に相続税を85%減額されるか、あるいは企業を10年間存続させ賃金総額の1,000%を支払った場合に100%減額されることになっているが、85%減額の条件を5年間の存続と400%の支払いに、100%減額の条件を7年間の存続と700%の支払いへと緩和する。また、現行では従業員10名以下の小企業の場合には賃金総額の条件は免除されているが、この免除下限を従業員20名以下の企業へと緩和する。

[大連立政権時代の企業税制改革の修正による負担緩和]

- ・ 企業が納税額を引き下げる形で損失を申告できるようにする。
- ・ コンツェルンが収益を外国に移転することを阻止するために設けられた（利子収益の方が高い場合のみ利払費用の一部を控除できる）いわゆる「利子障壁」規定を緩和する。
- ・ 同一コンツェルン内部での企業再編の際にも税法上の損失繰越を認める。

- ・410ユーロ以下の経済物の即時的償却を認める。
- ・賃貸された場所で営業している企業に対する営業税の算定条件を緩和する。

[売上税に関する負担緩和]

- ・ホテル業に対する売上税税率を現行の19%から7%に引き下げる。

- (37) FAZ vom 10. und 18. November 2009.
- (38) FAZ vom 24. und 28. November 2009; FAZ vom 4. Dezember 2009.
- (39) FAZ vom 26. November 2009.
- (40) FAZ vom 24. November 2009.
- (41) FAZ vom 5. Dezember 2009.
- (42) FAZ vom 7., 8. und 18. Dezember 2009.
- (43) FAZ vom 29. Dezember 2009.
- (44) FAZ vom 2. und 7. Januar 2010.
- (45) Berliner Erklärung. Unsere Perspektiven 2010-2013, Beschluss des Bundesvorstands der CDU Deutschlands anlässlich der Klausurtagung am 14. und 15. Januar 2010 in Berlin, S.6f.; FAZ vom 15. Januar 2010.
- (46) FAZ vom 7. Januar 2010. 税制改革問題をめぐるこのような連立与党内の摩擦に関して、FAZ紙は、根本的問題をなおざりにした連立協定締結時の拙速さに原因があるとして、次のように論評した。

「黒黄連立の誤ったスタートは何よりも税制改革をめぐる終わりの見えない対立のせいである。すでに選挙戦においてFDPと当時はCSUでさえCDUに対して減税に対する支持を苦勞して取り付けることができた。FDPは多くの有権者を引きつけた中心的な選挙公約を全力を尽くして連立協定に盛り込ませることができた。しかし、今やCDUとCSUも大幅に増加した公的債務に驚いているが、それは彼らが大連立時代に自ら積み上げたものである。FDPは飽きることなく減税を要求しているが、どの財源をどのようにして調達し、危険なほどに増大した累積債務をどのようにして減少させるのかについて説明することはできていない。

ドイツ再統一の祝祭日（ベルリンの壁崩壊記念日）までに交渉を終えたいという理由だけで連立与党が連立交渉を締結したテンポが今や裏目に出ている。急いでいたために、減税の財源を調達し債務を限界内にとどめるために国家がどの面で緊縮を行い、どの支出を削減しなければならないかという本質的な問題が、連立交渉においては交渉対象からはずされた。明確な回答を避けた政治家たちは、血税を搾り取られる納税者が彼らの負担緩和の約束に不信を抱いたとしても驚いてはならない。」 FAZ vom 13. Januar 2010.

- (47) FAZ vom 18. und 19. Januar 2010.
- (48) Ebd.

- (49) FAZ vom 1. Februar 2010.
- (50) FAZ vom 2. Februar 2010; FAZ vom 20. März 2010.
- (51) FAZ vom 27. März 2010.
- (52) FAZ vom 29. März 2010; FAZ vom 14. April 2010.
- (53) Beschluss des 61. Ord. Bundesparteitages der FDP, Köln, 24.- 25. April 2010, Für faire Finanzbeziehungen zwischen Bürger und Staat. Ob als Steuerzahler oder als Transferempfänger - Leistung muss sich immer lohnen, S. 6.
- (54) FAZ vom 26. April 2010.
- (55) Monatsbericht des BMF Mai 2010, S.34ff.
- (56) FAZ vom 4. und 7. Mai 2010.
- (57) FAZ vom 10. Mai 2010. この州議会選挙の結果に対して、FAZ紙は連邦における連立政権のイモビリズムが大きな影響を及ぼしたとして、次のように論評した。

「CDU/CSUとFDPは半年以上前に石橋をたたいて渡る選挙戦—実験や過大な要求を行わない—によってベルリンで権力を獲得した。それ以降、この要塞をノルトライン・ヴェストファーレン州での黒黄陣営の将来によって拡張することが連立与党の戦略的目標であった。そして、連立与党は再び石橋をたたいて渡ろうとした。ただ決定を行わず、有権者を怯ませないというのがモットーであった。それはすでに連立協定において明確に示されていたことから、誰の目にも明らかであった。メルケル政権はただちに異なった調子を選んだ方がよかったであろう。…

結局のところ、有権者は最上の宣伝戦ではなく、それまでに達成された業績を評価する。リュトガースの場合には、それは10ポイントあまりの得票率低下が当然とされるほど悪いものではなかったが、2005年に赤緑政権に対して警告票を与えた有権者に自らの統治術を納得させることができるほどよいものでもなかった。

成長促進法、減税、財政緊縮をめぐるベルリンでの連立与党内の対立の影響を受け、さらに、次第に黒雲に覆われ、まさに選挙の日にユーロの嵐をもたらしたギリシア問題の影響を受けたことから、この『小連邦議会選挙』においてすでに州政治は背後に退いていた。まさにすべての人々が巻き込まれつつあると感じているが、その影響を評価することができない危機に直面して、黒黄陣営のチャンスは危機回避のマネジメントによって有権者の信頼を獲得することにあつた。それはベルリンにおいてもデュッセルドルフにおいても行われなかった。むしろ、責任ある政治家は次第にコントロール不能に陥りつつある事態の展開に追われる形となった。」

Ebd.

- (58) Ebd.
- (59) FAZ vom 11. Mai 2010.
- (60) Ebd.

- (61) FAZ vom 12. und 18. Mai 2010.
- (62) 連邦政府が2010年6月はじめに決議した財政緊縮計画では、基本法上の債務制限規定を遵守するために2010年に増税等の歳入増と歳出削減によって確保される予定の緊縮額は112億ユーロとされた。さらに、それ以降の緊縮必要額は2012年には191億ユーロ、2013年に247億ユーロ、2014年に266億ユーロと増大していくと予測されていた。Monatsbericht des BMF Juli 2010, S.40ff.; FAZ vom 8. Juni 2010.