

ドイツ総選挙後の欧州政策

漸進的かつ慎重な対応方針は次期政権も変わらず

市場調査部シニアエコノミスト

松本 惇

03-3591-1199

atsushi.matsumoto@mizuho-ri.co.jp

- 今回のドイツ連邦議会選挙(9/22)は、今後の南欧支援やユーロ体制強化に関するドイツの方針を探る上で重要なイベントであり、ユーロ圏各国・金融市場参加者の注目度は高い。
- メルケル首相の人気を背景に現与党への支持率が最も高いが、単独での過半議席獲得は困難と見込まれる。大連立を含めて次期政権の枠組みには複数のシナリオが想定される。
- 主要政党は南欧支援やユーロ体制強化の内容や進め方で意見が割れる。早期に実施できることには限度があり、現政権の「漸進的かつ慎重な対応方針」は次期政権でも変わらないと考えられる。

1. 迫るドイツの総選挙

ドイツ連邦議会選挙(9月22日)が迫っている。今回は南欧債務危機が噴出して以降、ドイツで初めて行われる国政選挙だが、国内で南欧問題は選挙の大きな争点となっていない。野党が南欧問題の長期化を現メルケル政権の失策として追及しようとするも、国民の多くは南欧支援におけるドイツの負担増に否定的なために注目が集まらず、社会保障などの国内政策が主たる関心事となっている¹。

しかし、債務危機の解決には、ユーロ圏最大の経済大国であるドイツのイニシアティブが不可欠で、次の4年間を担う次期政権の危機対応の方針は重要である。これまでの危機対応を振り返ると、現政権が十分に機動的だったとは必ずしも言えなかった。現政権は、支援の前提として厳しい条件を求めると共に、ユーロ体制の改革では財政規律強化などの再発防止策を重視し、ドイツの負担増に繋がる措置に慎重な態度を採ってきた。そのため、ドイツ以外のユーロ圏諸国や金融市場参加者は、南欧支援やユーロ体制強化に対するドイツの方針が選挙後に変わるのかどうか注目している。

そこで本稿は、各政党が志向する政策を概観し、選挙後の政権枠組みを展望する。特に、メルケル首相が率いるキリスト教民主同盟(CDU)²と連立相手の自由民主党(FDP)、この与党連合に挑む最大野党の社会民主党(SPD)、SPDとの連携を視野に入れる緑の党(Green)の4党に焦点を当てる。その上で、次期政権において危機対応の方針が変わり得るかについて考察する。

2. 主要政党のスタンス

(1) 財政政策に関する考え方

国際的には、低迷する欧州経済の梃入れのため、ドイツが財政出動すべきとの意見がある。しかし、

主要政党はいずれも、国際世論に沿うような拡張的財政政策を志向していない。与党陣営は財政健全化が安定的な経済成長の前提であるとし、南欧に財政再建を求めてきたように、ドイツ自身も財政再建が重要と主張している。野党陣営も、社会保障拡充などの歳出拡大策を打ち出しつつ、富裕層への増税などに言及しており、温度差こそあれ財政健全化を目指す方向性では与党と一致している。

そもそもドイツでは、基本法(憲法にあたる)で、2016年迄に財政を均衡させるルールが定められている。ドイツ景気が大きく悪化しない限り、拡張的な財政政策が実施されることは想定し難い。

なお、SPDはユーロ圏レベルでの成長促進策を打ち出しているが、この点は後述する。

(2) 欧州政策に関する考え方

欧州政策に関する論点は、南欧支援のあり方とユーロ体制強化の二つで、後者については「銀行同盟³」や「ユーロ共同債⁴」、経済・財政分野での協調などの具体的な内容や進め方で各党に見解の違いがみられる(図表1)。

a. 現連立与党(CDU・FDP)の主張

CDUは、南欧支援にコンディショナリティが必要との従来の方針を堅持している。債務危機の根幹には放漫財政や競争力欠如があり、危機解決に財政緊縮や構造改革が重要との考え方である。

ユーロ体制強化に関しては、現政権のこれまでの主張が繰り返されている。具体的には、CDUは、「銀行同盟」の一環である欧州中央銀行(ECB)による単一の金融監督制度(SSM)の早期実施を目指している。また、経済政策の各国協調や予算の相互監視を強化し、これらに対して欧州委員会が大きな役割を担うべきとの姿勢である。更に競争力強化のために取り組むべき諸策について、欧州委員会が監視を強化すべきと主張している。

一方、ユーロ圏レベルの議論への反対意見もみられる。第一に、欧州委員会やフランスなどが将来的な導入を目指すユーロ共同債に明確な反対姿勢を示している。第二に、銀行同盟の一環で、ECBなどが早期導入を求めるユーロ圏共通の破綻処理・預金保険基金も否定している。これらはいずれも、

図表1 主要政党の概略と欧州政策

		与党		野党	
		CDU	FDP	SPD	Green
党首・首相候補		アンゲラ・メルケル	フィリップ・レスラー	ペール・シュタインブリュック	ユルゲン・トリッテン/ カトリン・ゲーリング=エックハルト
下院の議席数		239	93	146	68
南欧支援		財政緊縮を前提に賛成	財政緊縮を前提に賛成	財政緊縮を前提に賛成だが、現政権が南欧に求める条件は厳しすぎ。成長に配慮すべき	財政緊縮を前提に賛成だが、現政権が南欧に求める条件は厳しすぎ。成長に配慮すべき
共同債		反対	反対	財政規律遵守の要件が整えば、償還基金はタブーではない(共同債に言及なし)	賛成
銀行同盟		SSMを推進	SSMを推進	SSMを推進	SSMを推進
		域内共通基金に反対	域内共通基金に反対	域内共通基金に賛成	域内共通基金に賛成
政策協調	財政	賛成	-	賛成	賛成
	経済	賛成	賛成	賛成	賛成
欧州委員会		政策協調において大きな役割を担うべき。ただし欧州委員会への権限委譲に反対	欧州委員会への権限委譲に反対	-	-

(資料)ドイツ連邦議会ウェブサイト、各党ウェブサイト・選挙マニフェスト等よりみずほ総合研究所作成。

部分的或いは全面的なユーロ圏各国の財政共有化に繋がる。そのため、ドイツが更なる負担を強いられることを警戒し、まずは財政規律の強化や構造改革による競争力強化などの自助努力が不可欠との考えであるとみられる。第三に、各国の政策決定への欧州委員会の過度な関与を認めることに消極的である。欧州委員会の権限が強くなりすぎ、ドイツの政策決定の制約となることを懸念しているようだ。もっとも、この点は上述した欧州委員会による監視強化との整合性が分かりにくい主張である。

FDPも、CDUと同様、緊縮・改革の実施を南欧支援の前提とし、各国の自助努力をベースとしたユーロ体制強化を進める姿勢である。ただし、FDPは、次の点でCDU以上に保守的である。まず、恒久的な金融支援枠組みである「欧州安定メカニズム(ESM)」の将来的な廃止を求めている。また、ドイツ連邦銀行の権限を強化すべきと主張する。ECBの自己資本に対するドイツの拠出割合(20%弱)を踏まえれば、他のユーロ参加国と同じ一票の権限しか与えられないことは不公平で、ドイツ連銀がECB理事会で拒否権を持つべきとの考えが背景にある。

b. 野党(SPD・Green)の主張

野党陣営の欧州政策には、与党と主張が大きく異なる点がある。まずSPDは、南欧支援について景気により配慮すべきと主張している。現政権の主導した厳しすぎる財政緊縮が債務危機の更なる深刻化を招き、その結果、ドイツの負担が増加したと与党を強く批判している。そのため、緊縮目標を緩めて成長重視の政策を講じることが、債務危機を解決に導くとの考えを展開している。

ユーロ体制強化に関しては、ドイツの負担拡大を容認する姿勢である。SPDは、ユーロ圏共通の預金保険を肯定し、財政規律の遵守を条件に「ユーロ償還基金⁵」の議論を進めるべきと主張している。更に、南欧の成長支援を念頭に、教育やインフラなどの投資促進のための基金創設案も示している。

Greenは、SPDよりも積極的な南欧支援の方針を打ち出しており、緊縮を緩めて成長に配慮すべきとのスタンスであるほか、主要政党の中ではユーロ共同債の導入に最も積極的である。

しかし、野党の主張は以下の点で実現が困難である。第一に、緊縮の数値目標の緩和は、EUの財政規律である「安定成長協定」と相容れず、実現性に乏しいと思われる。債務危機を受けて規律を強化したばかりの協定を再び緩めることは、財政規律に厳格な諸国や欧州委員会の反対に直面する可能性が高いだけでなく、危機解決に取り組む姿勢が疑われ、金融市場の混乱を招きかねない。第二に、ギリシャなど被支援国の緊縮目標を緩和することは支援側の負担増加に繋がる。EU・IMFの支援拡大に、他のユーロ圏諸国やIMFが簡単に同意することはないだろう。第三に、ファイナンス手段が明らかではない。SPDが主張する欧州投資・建設基金については、欧州投資銀行や構造基金(EU予算の一部)の活用に言及があるが、資金調達手段としては不十分だろう。第四に、ユーロ共同債は他国債務の引き受けを禁じたリスボン条約に抵触する可能性が高い。条約改正にはEU加盟国間での協議・調整など膨大な労力が発生し、早期実現は見込み難い。これらの疑問点は、次期政権の対欧州政策を考える上での重要な点と考えられる。

(3) 反ユーロ政党の台頭リスクは限定的

なお、主要政党以外では、今年4月に旗揚げされた新政党「ドイツのための選択肢(AfD)」の意見

が他党と大きく異なる。A f DはEUを支持するもののユーロ体制に懐疑的で、南欧支援の即時停止や、旧通貨マルクの復活を視野にユーロ圏の分解方法の検討を主張する反ユーロ政党である。しかし、足元では支持率が3%程度に留まっており、議席獲得さえままならない状況だ⁶。A f Dの動向は今回の選挙戦に影響を及ぼさないだろう。

3. 選挙後の政権発足に向けたシナリオ

(1) CDUによる単独過半数の確保は難しそうな情勢

次期政権の枠組みはなるだろうか。景気が堅調なドイツでは、経済情勢の悪化が政権への支持低下に繋がった南欧と対照的に、メルケル首相に対する支持率が約60%と圧倒的に高い。SPDの首相候補であるシュタインブリュック氏は、失言問題もあって支持率が30%程度と、メルケル首相に大きく引き離されている。もっとも、メルケル首相の人気は政党への支持に直結していない。CDUの支持率は他党を大幅に上回るも、40%程度に留まっている(図表2)。CDUが議席第一党となる可能性は高いが、単独での過半数獲得は難しい情勢で、連立政権の樹立が模索されるとみられる。

(2) 連立政権樹立に向けた課題と想定される枠組み

連立政権の樹立に向けた課題は、政策の違いを克服することと、過半議席を獲得することの二点である。政策面を重視すれば、現政権の継続(CDU+FDP)か、野党連合(SP D+Green)が想定される。一方、議席面を重視するならば、合計支持率が50%を超える大連立(CDU+SPD)やCDU+Greenの枠組みがある。

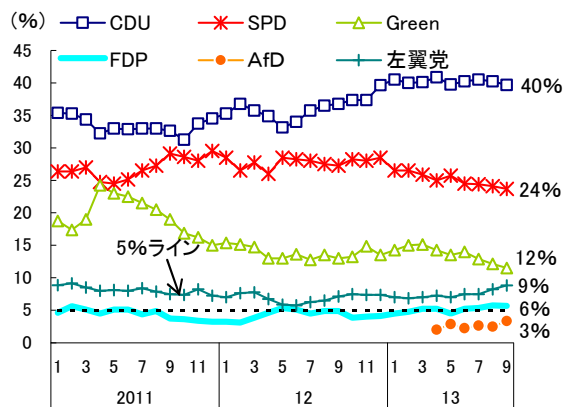
a. CDU+SPD : 有力視される大連立政権

最も有力視されているのは、CDUとSPDによる大連立の枠組みである。議席面で最も安定的であり、足元の支持率を踏まえると、この二大政党の連立ならば過半数の議席確保はほぼ間違いのない。2005年から2009年にかけて大連立を組んだ実績もある。

政策面については違いが大きいように見えるが、実際には深刻な相違ではないと言われている。国内政策では、CDUがSPDの主張と類似した内容を取り入れており、政策のすり合わせは可能との見方がされている。欧州政策に関して、連立に向けた決定的な障害にならないとみられる。財源問題や財政規律との整合性、国民の反発などを踏まえると、SPDの主張は実現性に問題があるからだ。ドイツの負担増を容認するSPDと組むことで、現政権よりも南欧への厳しい態度が多少なりとも緩む可能性はあるが、基本的には現政権の方針が踏襲されるだろう。

むしろ大連立に向けて障害となりそうなのは、SPDの抱える「トラウマ」かもしれない。前回の連立の際、SPDの政策の多くがCDUに取り込まれてSPDの存

図表2 政党支持率の推移



(注)1. TNS Emnid, Forsa, GMS, Allenbach調査の平均値(13年9月はGMS除く)。

2. 2013年9月以外は各月最終調査。グラフ内の数値は直近値。(資料) Spiegelより作成。

在感がなくなったため、前回の総選挙(2009年)でSPDの歴史的な敗北に繋がったと言われている。シュタインブリュック氏がCDUとの大連立を強く否定しているのは、この「トラウマ」があるためとみられる。

b. CDU+FDP：現政権の継続

現連立政権の継続シナリオは、蓋然性が低いとみられる。政策面での意見相違が少なくスムーズな政権樹立が見込まれ、また、この枠組みが実現すれば現在の政策方針からの変更は無いと考えられる。

しかし、過半数の議席確保が難しい状況だ。FDPの支持率が足元で5%程度に留まり、議席確保のボーダーラインをクリアできない恐れがあるほか、直近の両党の合計支持率は50%を下回る。ただし、合計支持率はこのところ上昇傾向で、本枠組みの実現可能性も以前よりは高まっている。

c. SPD+Green：伝統的な中道左派連合

伝統的な中道左派連合、即ちSPDとGreenによる連立政権の発足も、蓋然性が低いとみられる。

政策面では意見相違が少なく、1998年から2005年にかけては両党で連立政権を組んだ実績もある。また、SPD+Greenの枠組みでは、上院における多数派形成が容易とみられ、重要な国内政策に関する議論が進展しやすくなるとも考えられる⁷。

この枠組みの場合、欧州政策では、南欧支援やユーロ共同債に関してドイツの負担増を容認する姿勢が示されそうである。ドイツの政策転換への期待が高まる可能性もある。しかし、3頁で述べたように実現性に問題を抱えており、実際上の政策対応が現政権の「漸進的かつ慎重な対応方針」から大きく変わることは難しいと考えられる。シュタインブリュック氏もギリシャの財政再建や構造改革の必要性を認めており、ドイツの負担増を容認してまでギリシャの成長支援に取り組むかは疑問である。

一番の問題は、過半数の議席確保がCDU+FDPの枠組み以上に難しいとみられる点だ。SPDとGreenの合計支持率は足元で50%を大きく下回り、両党だけで政権を樹立することは困難な情勢である。左翼党(Die Linke)を含めた左派3党による連立についても、実現性が乏しそうだ。SPDと左翼党が互いに協力を拒否しているほか、3党を合計しても支持率は50%を下回っている。

d. CDU+Green：国政での連立実績のない組み合わせ

CDUが原発廃止路線に転向したことで、Greenとの連携に向けた政策面での最大の障害は取り除かれている。議席面に関しては、大連立の合計支持率よりは低いが、CDUとGreenの合計支持率が50%を超えているため過半議席を確保できると考えられる。

しかし、この連立枠組みの実現性が高いとみる向きは少ない。国政レベルでCDUとGreenとの連立政権の実績がないため、原発以外の政策面でのすりあわせが可能か、不透明感が残るからだ。またGreenはSPDとの連携を重視しており、メルケル首相の優柔不断な態度を批判するなど連立に消極的な面も浮かがる。

4. ドイツの欧州政策の大きな変化は期待できない

以上、本稿ではドイツの次期政権の枠組みと共に、危機対応の方針が変わり得るかを検討してきた。次期政権の枠組みには複数のシナリオが想定されるが、メルケル首相の続投となっても、ドイツの負

担増を容認するSPDやGreenを巻き込んだ合意形成を図ることができれば、次期政権の対応方針には現政権より前向きなメッセージが含まれるようになる可能性がある。

しかし、現実的には、ドイツの対欧州政策の大きな転換は見込みづらい。野党陣営の主張は、早期実現が困難と思われる主張が少なくないからだ。緊縮目標の大幅緩和は、景気悪化に繋がるような事象が発生しない限り、「安定成長協定」に反するという制度上の問題に直面し、ユーロ共同債に関しては、リスボン条約の改正という制度面の高いハードルを越える必要がある。こうした制度上の制約を無理に乗り越えようとするれば、ドイツ憲法裁判所から違憲判断が下されかねない。また、ギリシャなどの被支援国に財政目標の緩和を認めれば、金融支援の増額に直結するという資金面の問題が生じる。南欧の成長促進のための基金創設案についても、資金調達手段が明らかではない⁸。次期政権の枠組みによってはドイツの政策転換への期待が生じるかもしれないが、早々に現実には直面することだろう。

最後に、短期的な視点として、連立協議が長期化する可能性を指摘しておきたい。実際、2005年の選挙後の大連立協議では、政権発足までに約1カ月半を要した。9月半ば以降ではギリシャ支援プログラムのレビューが始まる時期と重なるが、IMFが来年以降の資金不足を指摘している中、今回のレビューでは追加支援が検討される可能性が高い。ドイツで2005年のような政治空白が生じれば、ユーロ圏の政策対応の遅れに繋がるリスクには注意が必要だ。

図表 3 想定される連立枠組み

連立枠組み	実現性	政策面	議席面	課題
現政権のまま (CDUとFDP)	△	○	△	FDPがボーダーを突破できるか 両党の合計議席が過半数割れとなる可能性
大連立政権 (CDUとSPD)	○	△	○	SPD側の消極姿勢
SPDとGreen	△	○	△	両党の合計議席が過半数割れとなる可能性
CDUとGreen	△	△	○	Green側の消極姿勢 国政レベルで連立経験なし

(注)1. 実現性は政策面と議席面での課題を考慮し、○(有力視されるもの)と△(蓋然性が低いもの)に分類。

2. 政策面について、○はほぼ一致、△は違いが目立つことを示す。

3. 議席面について、○は過半数超え、△は過半数割れを示す。

(資料) 各種資料よりみずほ総合研究所作成

¹ 国内政策における大きな視点は分配を巡る議論である。CDUとFDPは、増税をせずに財政再建を果たすことを志向する。一方、SPDとGreenは富裕層・企業への課税強化と共に、低所得者支援や社会保障拡充を打ち出している。ただし、CDUが社会保障の充実も掲げるなど、与野党間では論点の違いが分かりにくいとの指摘もある。なおCDUの歳出拡大案には財源の明示がなく、FDPを含めた主要政党が批判している。

² CDUは、バイエルン州のみで議席を有するキリスト教社会同盟(CSU)と連携している。両党の政策はほぼ同一であり、本稿では両党をまとめてCDUと表記する。

³ 銀行同盟は、大銀行を対象に欧州レベルで銀行監督を一元化する取り組みである。破綻処理の発動などの権限を欧州レベルに移管することや、破綻処理・救済のための域内共通基金の創設も検討されている。預金取り付けに対応するため、域内共通の預金保険基金を設けるべきとの指摘もある。

⁴ 共同債は、各国の政府債務を一本化してユーロ圏レベルで債券を発行する構想である。各国の共同保証により債務に対する信用が増し、発行コストを引き下げる狙いがある。

⁵ 償還基金とは、一定割合を超える政府債務を基金に移し、各国が共同で保証するという構想である。

⁶ ドイツでは、少数政党の分立を防ぐため得票率が5%を下回る政党には連邦議会の議席が配分されない。

⁷ 上院は各州代表で構成される。各州に影響するような政策のみ、上院の採決が必要となっている。

⁸ もっとも、南欧の成長促進に関しては、ユーロ圏レベルで議論が進められる「連帯基金」と呼ばれる制度の創設を通じて実現される可能性が高い。これは財政再建や構造改革にコミットした支援メカニズムを想定される。現政権は同案の推進に基本同意しており、またメルケル首相自身、南欧には構造改革と共に成長支援策が必要との認識である。南欧の成長促進策の必要性という点では、与野党間で考え方に大差はないと言えよう。

●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、商品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。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。