

2020年1月27日

経済レポート

東西統一から30年が経過したドイツ経済の課題

～旧東独の生産性向上のために必要な投資をどう賄うか

調査部 研究員 土田 陽介

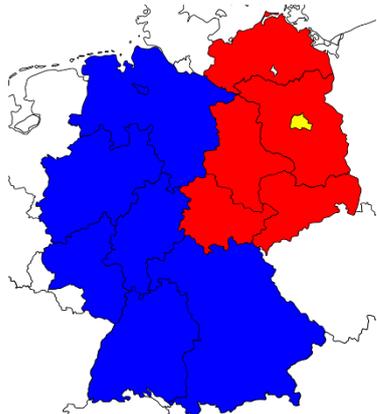
- 1990年10月3日、ドイツ連邦共和国(旧西独)にドイツ民主共和国(旧東独)が編入されることで、冷戦下で東西に分割されていたドイツが統一を果たした。2020年は、このドイツ統一から30年という大きな節目に当たるが、旧東独では依然埋まり切らない旧西独との経済格差に伴う閉塞感が蔓延しており、排外主義が強い極右勢力の台頭する事態となっている。
- 統一と同時に実施された割高な為替レートでの通貨統合は旧東独の購買力(需要)の増加につながった反面で、競争力(供給)の減少という問題をもたらした。その後、旧西独による旧東独へ巨額の開発支援が実施された結果、今日までに東西間の生産性格差は2割程度まで縮小した。もっとも今後は、そうしたサポートの減少もあって両者の格差が固定化されて改善が停滞する公算が大きい。
- 今後も東西間にある経済格差を埋めていくのであるならば、旧東独の生産性を一段と改善していく必要がある。そのためには旧東独に限定した経済特区(SEZ)の設立などの政策的対応が不可欠となるが、そのコストを連邦政府や旧西独の州政府が負えるのか、そもそも負うべきなのかという国民的な議論と、政治による決断が求められることになるだろう。
- 再統一から30年が経過し、東西対立を経験していない世代も着実に増えてきている。一方で、旧東独の市民の不満は解消されず、それがドイツ政治を不安定化させている。今後の旧東独に対する支援のあり方をどう考えていくかは、今日のドイツにとって非常に重い課題となっている。同時にドイツの経験は、分断国家の統一が非常に困難を伴うものであることを我々に問いかけている。

1. 依然埋まらない東西ドイツの経済格差

1990年10月3日、ドイツ連邦共和国（旧西独）にドイツ民主共和国（旧東独）が編入されることで、冷戦下で東西に分割されていたドイツが統一を果たした。2020年はこのドイツ統一から30年という大きな節目に当たるが、旧東独では依然埋まり切らない旧西独との格差に伴う閉塞感が社会に蔓延しており、排外主義が強い極右勢力の台頭する事態となっている¹。

旧西独と旧東独は、いわゆる分断国家（第二次大戦後の東西対立を受けて人為的に造られた経緯を持つ国家）として、1949年5月に誕生した。旧西独と旧東独の地理的な関係は図表1の通りである。また両者の違いを簡単に比較したものが図表2である。面積は概ね5対2であり、人口は4対1、また経済規模（GDP）は6対1程度であることが分かる。

図表1. 東西ドイツの地理的な関係



(注) 青色が旧西独、赤色が旧東独、黄色がベルリン
(出所) 筆者作成

図表2. 旧西独より小さい旧東独の規模

東西ドイツの比較表 (2018年)		
	旧西独	旧東独
面積 (km ²)	248,237	108,813
人口 (万人)	66,711	16,176
州数	10	6
GDP (10億ユーロ)	2,867	519

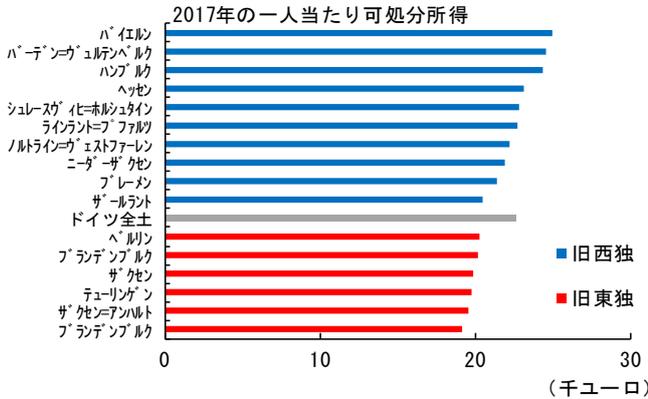
(注) ベルリンは便宜上、旧東独に含めた
(出所) Statistische Ämter des Bundes und der Länder Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder VGRdL

続いて2017年時点の一人当たり可処分所得（図表3）の水準を州ごとで比較すると、旧東独5州（ブランデンブルク州、メクレンブルク＝フォアポンメルン州、ザクセン＝アンハルト州、ザクセン州、テューリンゲン州）の所得はドイツ平均を1割から2割ほど下回っている。首都のベルリンも、東ベルリン地域の所得の少なさを反映してドイツ平均より少ない。

雇用に関しても、18年時点での旧東独の失業率（図表4）はドイツ平均よりも押し並べて高い。確かに旧西独でも、ブレーメン州やノルトライン＝ヴェストファーレン州など、いくつかの州はドイツ平均を上回る高失業となっている。他方で、製造業が栄えるバイエルン州やバーデン＝ヴュルテンベルク州など、ドイツ経済のけん引役となっている地域の失業率は低い。

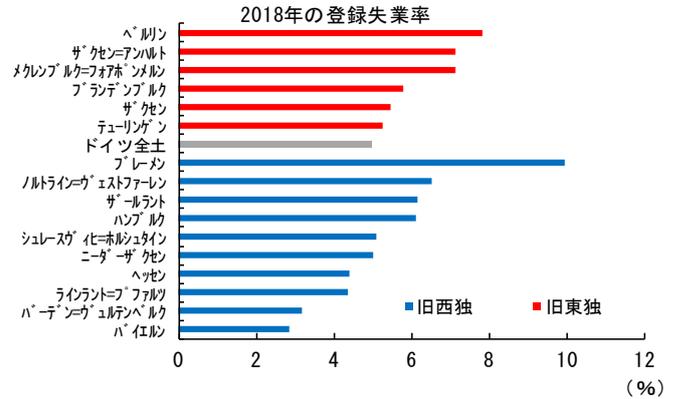
¹ 一般的にドイツ史の文脈では、1990年の東西ドイツの統一はドイツ再統一（Deutsche Wiedervereinigung）と呼ばれる。これは1871年に、当時のプロイセン国王ビルヘルム一世によるドイツ統一（Deutsche Reichsgründung）が近代ドイツの最初の統一であるという理解に基づく。ただ本稿では便宜上、1990年の東西ドイツの再統一を「ドイツ統一」と表記する。

図表 3. ドイツ平均を下回る旧東独の所得



(出所) Statistische Ämter des Bundes und der Länder Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder VGRdL

図表 4. 失業率も高い旧東独



(出所) Statistisches Bundesamt

こうした格差を嘆く旧東独地域の人々は、自らを「二級市民 (Bürger zweiter Klasse)」と嘲るなど、不平不満を強めている。ベルリンの壁崩壊 (1989年11月) から30周年を目前とした2019年9月に連邦政府が発表した調査によると、旧東独地域では東西ドイツの統一が成功したと考える人々の割合がわずか38%にとどまったとされている。

とはいえ一人当たりの所得水準で評価すれば、後述するように旧東独の水準は同様に旧ソ連の影響下で戦後に計画経済を導入した中東欧諸国と比べると倍近い高さであり、一定の成功を見たとも評価できる。本レポートでは、統一から30年が経過したドイツ経済の歩みを主に旧東独のキャッチアップの観点から再整理し、問題点を洗い出してみたい。

2. 実勢以上の評価で実施された東西の通貨統合

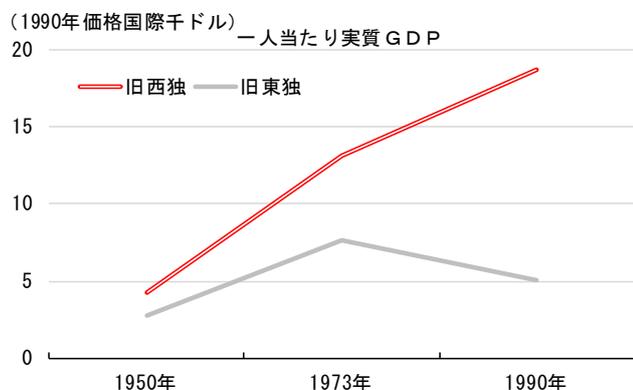
図表 5 は第二次大戦後から統一直後までの東西ドイツの実質所得の差を比較したものであるが、これを見ると分かるように、統一直前の両者間には4倍程度の所得格差が存在していた。東西統一における最大の課題は、こうした深刻な経済格差をどう埋めるかということにあった。そのために行われた政策は主に①通貨統合と②開発支援の2つであった。

まず通貨統合である。当時の西ドイツマルクは好調な経済を背景、欧州の基軸通貨として利用されており、1999年にはEU (欧州連合) のなかで西ドイツマルクを中心とする通貨統合 (ユーロ導入) を控えていた。他方で東ドイツマルクは、その低調な経済を反映して信用力に乏しく、また当時の旧東独政府によって割高な固定為替相場制が敷かれており、交換も制限されていた。

齊藤・朝木（1992）によると、統一前の段階で東西ドイツの通貨の交換比率の実勢は、西ドイツを1とすると4か5と言われていた。しかしながら旧東独国民の生活水準の確保を優先するためには、実勢よりも割高な通貨統合を実現せざるを得なかった。中銀であるドイツ連銀も1対2での統合まで歩み寄りを見せたが、旧西独のコール政権（当時）は1対1での統合で押し切った²。

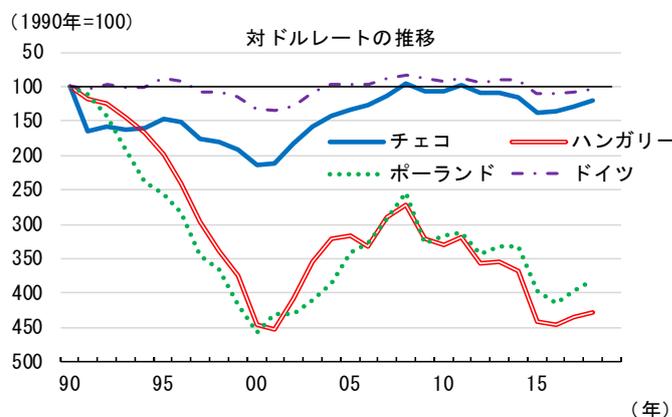
90年10月の統一と同時に実施された割高な為替レートによる通貨統合を受けて、翌91年の旧東独の一人当たりの可処分所得は旧西独の6割程度に急増し、旧東独の購買力は一気に向上した。同時に旧東独は、通貨統合によって西ドイツマルク由来の通貨の安定を手に入れ、近隣の中東欧諸国が経験した深刻な通貨の下落（図表6）を回避することにも成功した。

図表5. 再統一時の東西の所得格差は約4倍



(出所) Maddison (2006) p.178

図表6. 通貨の大幅な下落を免れた旧東独



(出所) 世界銀行

当時、旧東独と同様に旧ソ連の影響下で計画経済を採用していた中東欧諸国は、1989年のいわゆる「東欧革命」を受けて民主化と市場経済化に取り組んでいた。その際、計画経済期に割高に固定された為替レートを自由化したため、中東欧諸国の通貨は軒並み大幅な下落を経験した。しかし旧東独の場合は、通貨統合の恩恵を受けてそうした荒波に揉まれることがなかったのである。

しかしながら割高な為替レートでの通貨統合は、旧東独の購買力の底上げや通貨の安定に貢献した反面で、以下で指摘する複合的な問題をドイツ内外にもたらした。なによりもまず、割高な為替レートを採用したために旧東独の企業の競争力が急速に低下してしまった。その結果、計画経済期に開発が進んだ重工業を中心に倒産が相次ぎ、失業が急増して社会不安が高まることになった。

また通貨統合に伴い、ドイツ経済はそれまでと一変して需要超過（貿易赤字）に転落してしまった。事態を重く判断したドイツ連銀は利上げを行って景気の過熱を抑制しようとしたが、将来的な

² 正確には、対家計向け対策として、年金や賃金に関しては1対1の為替レートが適用され、金融資産に関しては複数の為替レートが適用（平均1.0対1.8）された。また企業や政府の債権と債務は1対2などとされた。とはいえ、全体としてみれば旧西独マルクと旧東独マルクの交換比率は概ね1対1で行われていたことになる。

通貨統合のためにマルクとの間で固定相場制度を導入していた欧州のいくつかの国がこの流れに追随できず、英国やイタリア、スウェーデンなどが連鎖的に通貨危機に陥る事態を招いた。

このように、割高な為替レートでの通貨統合は功罪の両面を有していた。ただ実勢に応じた為替レートでの通貨統合を実施していた場合、東西間の所得格差の大きさを受けて旧西独への移住が一段と促されるなどして、旧東独の経済や社会が一段と混乱した可能性は高いと考えられる。こうした点で、当時のコール政権の判断はやむを得ないものであったと評価されよう。

3. 生産力を底上げするために実施された巨額の開発支援

割高な為替レートでの通貨統合は旧東独の購買力（需要）の向上につながったが、一方で競争力（供給）の低下という問題をもたらした。その結果、旧東独の超過需要（図表7）は1991年時点でGDPの5割近くにまで膨らむ事態となった。こうした状況を踏まえて旧東独の生産力の底上げするために実施されたのが、旧西独による開発支援である。

連邦政府による支援を具体的に確認すると、直接的な財政移転（社会保障費などのカバー）に加えて、90年5月に設立されたドイツ統一基金（Fonds Deutsche Einheit）によるサポートが、また95年以降は二度の連帯協定（Solidarpakt1/2）に基づく開発支援が実施された。また90年代後半からは地方政府による所得移転も開始されている。

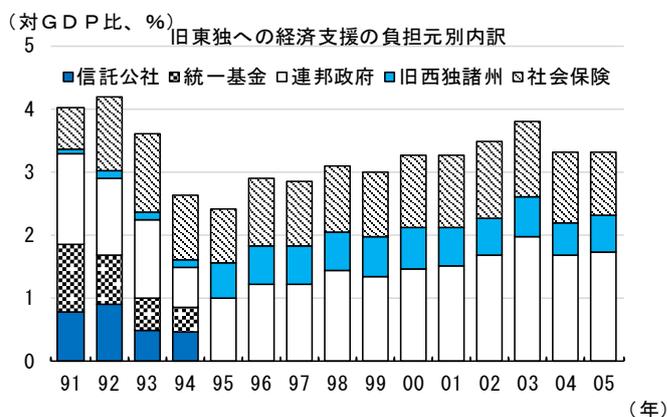
図表8は、5大経済研究所の1つであるハレ経済研究所（IWH）が試算した、2000年代半ばまでの旧東独の復興支援に伴うコストの負担状況を示したものである。これを見ると、徐々に負担の担い手が増えながらも、2000年代中頃まではドイツ全体のGDPの3～4%近い経済支援が毎年実施されていたことが分かる。

図表7. 統一直後の超過需要はGDPの5割弱



(注) 旧東独の超過需要を旧東独のGDPで除したもの
 (出所) Statistische Ämter des Bundes und der Länder Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder VGRdL

図表8. 2000年代半ばまでの旧東独支援のイメージ

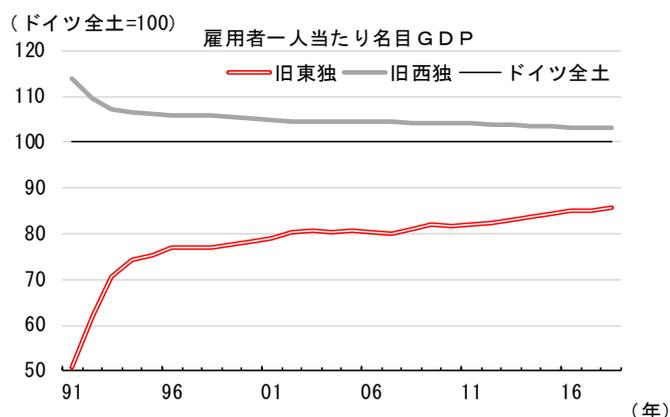
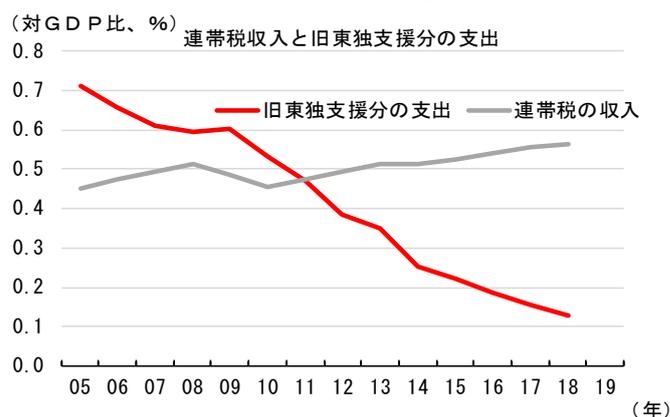


(注) 信託公社は旧東独の国営企業を民営化する目的で設立された。
 なお Blum et al (2009) は実額表示 (10億ユーロ単位)
 (出所) Blum et al (2009) 及び Eurostat

もつとも、旧東独の復興に伴う旧西独の経済負担が現在までどの程度にのぼったのかを厳密に測ることは非常に難しい。2010年代半ばまでで2兆ユーロに相当したというあいまいなコンセンサスがあるくらいである³。こうした巨額の開発支援によって、旧東独では橋梁や道路などの更新や都市基盤の整備（清掃や上下水道の更新など）といった経済活動の基盤（インフラ）整備が進んだ。

一連の取り組みの結果もあって旧東独の供給力は向上し、再び図表5を見ると分かるように、その超過需要は着実に解消されていった。同時に供給力の向上を受けて、東西間の雇用者一人当たり名目GDP（図表9）の格差が18年時点で2割程度にまで縮小するなど、東西間の生産性格差も緩やかではあるが着実に改善していった。

他方で、こうした旧東独のキャッチアップを受けて、連帯協定に伴って実施されてきた旧東独へのサポート（図表10）は徐々に縮小し、19年末で終了することになった。またその費用を賄うために導入された連帯税も21年には実質的に廃止される予定であるなど、東西統一から30年が経過した現在、旧東独への経済支援の動きは大きな転換点を迎えている。

図表9. 東西間の生産性格差は2割程度まで縮小

図表10. 徐々に減額される所得移転


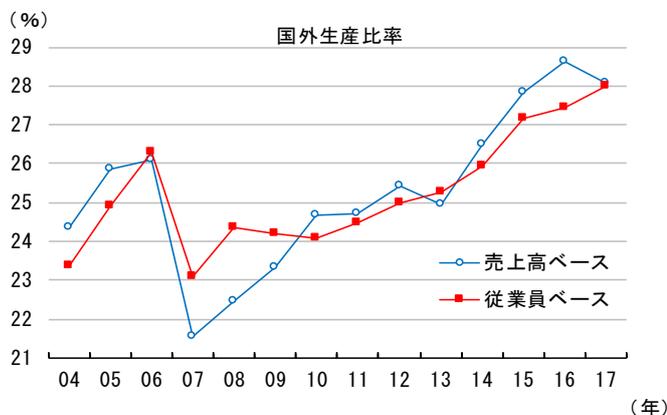
4. 生産性向上のために必要な投資をどう賄うか

今後も東西間にある経済格差を埋めていくのであるならば、旧東独の生産性を一段と改善していく必要がある。そのために不可欠なことは旧東独のさらなる工業化、つまりドイツ内外の企業による設備投資の誘致にほかならないと言えよう。そうした投資を呼び込む環境整備が望まれるところであるが、旧東独を取り巻く環境は非常に厳しい。

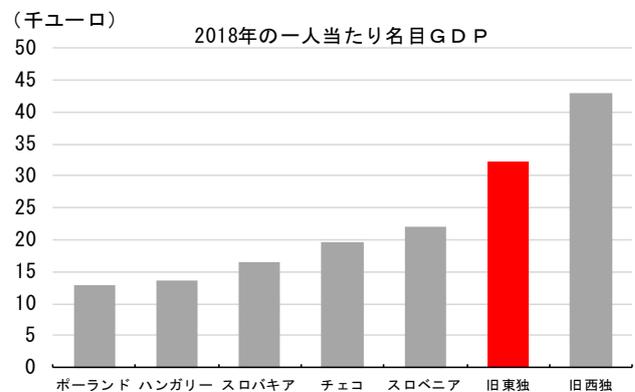
³ “How much did reunification cost?” *Deutsche Welle*, 29th Sep, 2015. ただしこの試算に通貨統合のコストが含まれるかは不明。

なにより、頼みの綱であるドイツ企業の国外移転が進んでいるという不可逆的な現象がある。国際競争力を持つドイツの製造業の殆どが旧西独由来であるが、そうした企業もまた日本の場合と同様に国外（主に中国や中東欧諸国）への生産拠点の移転を進めてきた。その結果、ドイツの製造業の国外生産比率は売上高ベースと従業員ベースの両面で上昇が続いている（図表11）。

また図表12で示した通り、旧東独の賃金水準はこれまでの旧西独からのサポートを受けて近隣の中東欧諸国以上のレベルに達している。コスト面での劣位が明らかである旧東独がドイツ内外から企業を引き寄せることなど容易ではない。コスト以外での何らかの優位性を持たない限り、旧東独がドイツ内外から投資を呼び込むことは困難と言わざるを得ない。

図表11. 拠点の国外移転を進めるドイツ製造業


(注) 国外現地法人の売上高（従業員）が国内法人と国外法人の売上高（従業員）の合計に占める割合で作成
 (出所) Eurostat database, Structural Business Statistics

図表12. コスト面で劣位にある旧東独


(出所) Statistische Amter des Bundes und der Lander Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Lander VGRdL 及び Eurostat database

企業による旧東独投資を刺激する一案として、例えば法人税を旧東独に限定して引き下げることが考えられる。経済開発協力機構（OECD）によれば、ドイツの平均法人税率（地方税など含む総合）は2018年時点で29.8%と、チェコやポーランド（ともに19.0%）などに比べれば高い。これを旧東独に限定して引き下げれば、企業の投資意欲をある程度は刺激できるかもしれない。

ただドイツでは法人税を含む基幹税の立法権は連邦にあるため、州政府が独自の判断で法人税を引き下げることにはできない。市町村単位で決められる税としては営業税があるが、企業誘致の手段としては迫力に欠ける。そもそも旧西独からいまだ所得移転を仰いでいる環境にありながら、旧東独だけ法人税を引き下げることの道義的な是非も問われることになるだろう。

税制の優遇措置だけではなく、補助金や低利融資を実施して旧東独への投資を促す手段もある。いわゆる経済特区（SEZ）の設立を視野に、工業用地の整備などを包括的に行うことも有効かもしれない。こうした政策の多くは既に実施されているが、それらを拡充させるという手段以外に旧東独の生産性を上げていく具体的な方策が見当たらないのが実態と言える。

また大規模な企業誘致に成功したとしても、Müller und Neuschäffer (2019) が指摘するように良質な人的資源がなければ生産性の向上は不十分に終わってしまう。したがって、能力開発につながる教育施設や研修施設の拡充を図っていく必要もあるだろう。加えて、適正な報酬を与えるなどして、いわゆる「頭脳流出」を食い止めなければならない。

いずれにしても、旧東独の生産性を引き上げるためのコストを負担する担い手は、結局のところ旧西独となる。これまでも旧東独の経済復興に伴う巨額のコストを負担してきた旧西独の有権者に対して、追加のコスト負担を強いることへの理解を得ることは容易ではない。旧東独支援のあり方は今、重大な岐路に差し掛かっている。

5. 岐路に立つ旧東独支援のあり方

旧西独との統一後、旧東独の経済は急速なキャッチアップを達した。確かに東西間での格差は依然存在しているが、そうした国内の経済格差という問題は万国に共通した現象である。しかし東西ドイツの場合、両者がいわゆる分断国家であったために、その間に存在する所得格差の性格は非常に複雑なものになっている。

東西間の所得格差を埋めたいのなら、旧東独の生産性の向上を図っていく必要がある。そのためには旧東独に限定したSEZの設立などの政策的対応が不可欠となるが、そのコストを連邦政府や旧西独の州政府が負えるのか、そもそも負うべきなのかという国民的な議論と、政治による大きな決断が求められることになるだろう。

なお旧東独での極右勢力の台頭は、ドイツが経験した分断国家としての歴史をかなり反映した現象と言える。支持率低下に悩むメルケル政権としては、何らかの形で旧東独向けの景気支援策を実施したいところである。もっとも旧東独向けに限定した景気対策では旧西独の有権者の支持を失いかねず、かえって政権基盤の弱体化につながってしまう恐れがある。

再統一から30年が経過し、東西対立を経験していない世代も着実に増えてきている。一方で、旧東独の市民の不満は解消されず、それがドイツ政治を不安定化させている。今後の旧東独に対する支援のあり方をどう考えていくかは、今日のドイツにとって非常に重い課題となっている。同時にドイツの経験は、分断国家の統一が非常に困難を伴うものであることを我々に問いかけている。

参考文献

- Blum, Ulrich et al. (2009) “Ostdeutschlands Transformation seit 1990 im Spiegel wirtschaftlicher und sozialer Indikatoren. 2. aktualisierte und verbesserte Auflage,” *IWH-Sonderheft*, No. 1/2009
- Müller, Steffen und Georg Neuschäffer. (2019) “Ostdeutscher Produktivitätsrückstand und Betriebsgröße,” *IWH Wirtschaft im Wandel*, Jg. 25 (3).
- Maddison, Angus. (2006) *The World Economy*, OECD Development Centre Studies.
- 斉藤弘・朝木秀樹 (1992) 「ドイツ統一コストと最近の欧州問題について」『日本銀行月報』1992年12月号、27～65頁。

－ ご利用に際して －

- 本資料は、信頼できると思われる各種データに基づいて作成されていますが、当社はその正確性、完全性を保証するものではありません。
- また、本資料は、執筆者の見解に基づき作成されたものであり、当社の統一した見解を示すものではありません。
- 本資料に基づくお客様の決定、行為、及びその結果について、当社は一切の責任を負いません。ご利用にあたっては、お客様ご自身でご判断くださいますようお願い申し上げます。
- 本資料は、著作物であり、著作権法に基づき保護されています。著作権法の定めに従い、引用する際は、必ず出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティングと明記してください。
- 本資料の全文または一部を転載・複製する際は著作権者の許諾が必要ですので、当社までご連絡ください。