



## Osaka Gakuin University Repository

Title	ギリシャの財政再建——統計と資料による検証—— Greek Fiscal Reforms : Inspection its Progress by Statistics and Reports
Author(s)	里麻 淳子 (Junko Satoma)
Citation	大阪学院大学 商・経営学論集 (OSAKA GAKUIN UNIVERSITY REVIEW OF COMMERCE AND BUSINESS ADMINISTRATION), 第 41 巻第 2 号 : 119-168
Issue Date	2016.03.31
Resource Type	ARTICLE/ 論説
Resource Version	
URL	
Right	
Additional Information	

## ギリシャの財政再建 ——統計と資料による検証——

里 麻 淳 子

### **Greek Fiscal Reforms : Inspection its Progress by Statistics and Reports**

Junko Satoma

#### ABSTRACT

Greece is undertaking reducing administrative burdens, public employment reduction, improving tax collection and pension reform. Many statistical sources show the progress is substantial in a short period of time. But people in euro zone countries do not think the progress is acceptable because corruption is widespread in Greek public sector.

To curtail contribution evasion Greek government apportioned a digital social security CV for each and every employee. A center for the collection of all due contribution was introduced, which will be directly linked to the taxation system. Further development of e-government reduces administrative burdens and corruption in public sector. That facilitates efficient public procurement policy.

The Japanese government has adopted the Social Security and Tax Number System in order to develop the efficiency in administration and provide fairer society. IT reform is applied to public procurement. Japan's fiscal situation grows

increasingly harsh with the highest gross government debt to GDP ratio among the major advanced economies. Structural reform of the fiscal sector remains as the top priority policy. Advanced information and telecommunications network society supports growth and job creation in economies.

## 1 はじめに

EU（欧州連合）の債務危機は、2009年10月のギリシャの政権交代によって同国の財政統計の改ざんが公表されたことから始まった。ギリシャの2009年の財政見通しはGDP比3.7%の赤字ではなく12.7%の赤字に達し、ギリシャが国債の債務不履行に陥るのではないかとの不安が金融市場に拡散した。国家の債務不履行の危険は、経済危機にあった他のEU加盟国や周辺国へ連鎖し、2010年5月以降、ギリシャ、アイルランド、ポルトガル、スペイン、キプロスが欧州委員会とECB、IMFに金融支援を要請した。

過剰財政赤字国への支援は、欧州委員会への具体的な財政再建策と経済構造の改革計画の提出および実行の確約を条件に、欧州安定メカニズム（ESM）がECBやIMFと協力して融資や国債購入、当該国の金融機関の援助を行い財政再建を促すものである。上記5カ国のうちアイルランド、スペイン、ポルトガルは金融支援を終了させ、キプロスは金融支援プログラムが2016年まで継続予定で現在の情勢は安定している。しかし、端緒となったギリシャの財政危機だけが収束していない。

財政再建はいかなる経路をとろうとも、やるべきことは一つしかない。歳出を減らし、歳入を増やすことである。ギリシャ以外の金融支援要請国はこれを行った。他のEU加盟国も参加基準を守るべく行財政改革に取り組んできた。それだけに、ギリシャだけが国債の償還や多額の利払い期限が近づくたびに債務不履行のリスクを訴え、国際金融市場を混乱させることに、EU加盟諸国は苛立ちをもって対処している。

こうした強い風当たりを反映するように、2015年の春頃から、不名誉な論調でギリシャ社会全体を非難する記事は遠い日本でも発表されるようになった。多くの経済記事は一側面を現しているかもしれないが、それらが財政再建が軌道に乗らない要因の一つとまで言えるかはわからない。なぜギリシャの財政再

建が進まないのかを、現地の実情を大規模に注意深く観察することなしに論述することは、問題の本質の見極めを危うくする。

本稿は、ヨーロッパ統計局（EUROSTAT）と経済協力開発機構（OECD）のデータや報告を用いて、ギリシャの経済構造と財政構造の特徴を、アイルランドとドイツとの対比から把握し、金融支援後の改革の進展がどのように統計に現れてきているかを検証する。そして何が財政再建の妨げとなっているのかを推察し、日本の累積債務問題に重ねて論述する。

## 2 ギリシャ経済の特徴

### (1) 経済収斂条件に関するギリシャの状況

ギリシャは1981年に当時のEC（欧州共同体）に加盟し、1999年に実現した経済通貨同盟には2001年に参加した。EU加盟国がユーロを導入するには、次の経済収斂条件を満たさなければならない。(1)当該国のインフレ率が、ユーロ圏で消費者物価上昇率が最も低い3カ国の平均値から1.5%ポイント以内である。(2)当該国の過去1年間の長期金利（10年物国債の金利）が、(1)の3カ国の長期金利の平均値から2%ポイント以内である。(3)当該国の財政赤字がGDP比3%以下である。(4)当該国の政府債務残高がGDP比60%以下である。(5)直近2年間に、独自に通貨の切り下げを行わずに、ユーロとの為替相場が安定している。

欧州中央銀行（ECB）の前身である欧州通貨機関が設立された当初から、ギリシャは参加を予定していたが、上記収斂条件の(1)～(4)を満たしていなかった。2000年の正式な参加要請時においても(4)の政府債務残高は未達成のまま、2001年に参加は承認された。ギリシャのように1999年には参加するかどうかを決定していなかった英国は(1)(2)(3)(4)、デンマークは(1)(2)(3)(5)、スウェーデ

ンは(1)(2)(3)の経済収斂条件を満たしていたが<sup>1)</sup>、現在までユーロを導入していない。

ギリシャの財政赤字と政府債務残高の推移は、それぞれ表1と表2のとおりである。ギリシャの2010年以前の数値は、改訂版が公表されていない。金融支援を要請したアイルランド、スペイン、ポルトガルの政府赤字は2008年から増加し、ピークを過ぎ2014年には下落傾向にある。一方ギリシャは、2014年には多くのユーロ導入国と同様に収斂条件の(3)に近い数値を回復したが、安定してきたとは言えない。

表1 ユーロ圏各国の政府赤字（対GDP比）

国／年	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ユーロ圏	：	：	：	：	：	：	-4.1	-3.6	-2.9	-2.4
ベルギー	-2.6	0.2	0.0	-1.1	-5.5	-4.0	-4.1	-4.1	-2.9	-3.2
ドイツ	-3.3	-1.5	0.3	0.0	-3.0	-4.1	-0.9	0.1	0.1	0.7
エストニア	1.1	2.9	2.5	-2.7	-2.2	0.2	1.2	-0.2	-0.2	0.6
アイルランド	1.3	2.8	0.3	-7.0	-13.9	-32.5	-12.7	-8.1	-5.8	-4.1
ギリシャ	：	：	：	：	：	：	-10.2	-8.7	-12.3	-3.5
スペイン	1.2	2.2	2.0	-4.4	-11.0	-9.4	-9.4	-10.3	-6.8	-5.8
フランス	-3.2	-2.3	-2.5	-3.2	-7.2	-6.8	-5.1	-4.8	-4.1	-4.0
イタリア	-4.2	-3.6	-1.5	-2.7	-5.3	-4.2	-3.5	-3.0	-2.9	-3.0
キプロス	-2.2	-1.0	3.3	0.9	-5.5	-4.8	-5.8	-5.8	-4.9	-8.8
ラトビア	-0.4	-0.6	-0.6	-4.0	-9.0	-8.1	-3.3	-0.8	-0.7	-1.4
ルクセンブルグ	0.2	1.4	4.2	3.3	-0.5	-0.5	0.4	0.1	0.9	0.6
マルタ	-2.7	-2.6	-2.3	-4.2	-3.3	-3.3	-2.6	-3.6	-2.6	-2.1
オランダ	-0.3	0.2	0.2	0.2	-5.5	-5.0	-4.3	-4.0	-2.3	-2.3
オーストリア	-2.5	-2.5	-1.3	-1.4	-5.3	-4.5	-2.6	-2.2	-1.3	-2.4
ポルトガル	-6.2	-4.3	-3.0	-3.8	-9.8	-11.2	-7.4	-5.6	-4.8	-4.5
スロベニア	-1.3	-1.2	-0.1	-1.4	-5.9	-5.6	-6.6	-4.0	-14.9	-4.9
スロバキア	-2.9	-3.6	-1.9	-2.4	-7.9	-7.5	-4.1	-4.2	-2.6	-2.9
フィンランド	2.6	3.9	5.1	4.2	-2.5	-2.6	-1.0	-2.1	-2.5	-3.2

資料：EUROSTAT

1) 欧州委員会 Convergence Report 1998

表2 ユーロ圏各国の政府債務（対GDP比）

国／年	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ユーロ圏	：	：	：	：	：	：	86.0	89.4	91.2	92.0
ベルギー	94.7	90.7	86.8	92.2	99.2	99.5	102.0	103.8	104.4	106.5
ドイツ	67.1	66.5	63.7	65.1	72.6	80.5	77.9	79.3	77.1	74.7
エストニア	4.5	4.4	3.7	4.5	7.0	6.5	6.0	9.7	10.1	10.6
アイルランド	26.2	23.8	24.0	42.6	62.3	87.4	111.2	121.7	123.2	109.7
ギリシャ	：	：	：	：	：	：	171.3	156.9	175.0	177.1
スペイン	42.3	38.9	35.5	39.4	52.7	60.1	69.2	84.4	92.1	97.7
フランス	67.2	64.4	64.4	68.1	79.0	81.7	85.2	89.6	92.3	95.0
イタリア	101.9	102.5	99.7	102.3	112.5	115.3	116.4	123.1	128.5	132.1
キプロス	63.4	59.3	54.1	45.3	54.1	56.5	66.0	79.5	102.2	107.5
ラトビア	11.7	9.9	8.4	18.6	36.4	46.8	42.7	40.9	38.2	40.0
リトアニア	17.6	17.2	15.9	14.6	29.0	36.2	37.2	39.8	38.8	40.9
ルクセンブルグ	6.3	7.0	7.2	14.4	15.5	19.6	19.1	21.9	24.0	23.6
マルタ	70.1	64.6	62.4	62.7	67.8	67.6	69.7	67.4	69.2	68.0
オランダ	49.4	44.9	42.7	54.8	56.5	59.0	61.3	66.5	68.6	68.8
オーストリア	68.3	67.0	64.8	68.5	79.7	82.4	82.1	81.5	80.9	84.5
ポルトガル	67.4	69.2	68.4	71.7	83.6	96.2	111.1	125.8	129.7	130.2
スロベニア	26.3	26.0	22.7	21.6	34.5	38.2	46.5	53.7	70.3	80.9
スロバキア	33.8	30.7	29.8	28.2	36.0	40.9	43.4	52.1	54.6	53.6
フィンランド	40.0	38.2	34.0	32.7	41.7	47.1	48.5	52.9	55.8	59.3

資料：EUROSTAT

一般政府債務のGDP比は、ギリシャは170%を超えておりユーロ圏で最も高い。他の金融支援要請国であるアイルランド、スペイン、キプロス、ポルトガルは100～130%で、アイルランドは既に債務削減を果たしている。ユーロ圏全体的に収斂条件の(3)(4)を満たす国が減少している中で、ギリシャとキプロス以外の要請国の状況は、政府赤字解消努力が継続して効果を上げているか、累積債務が減少もしくは伸びが鈍化しているかのどちらかあるいは両方である。キプロスはまだ金融支援プログラムの途中にある。ギリシャのみ、支援プログラムの効果が両方とも現れていない。

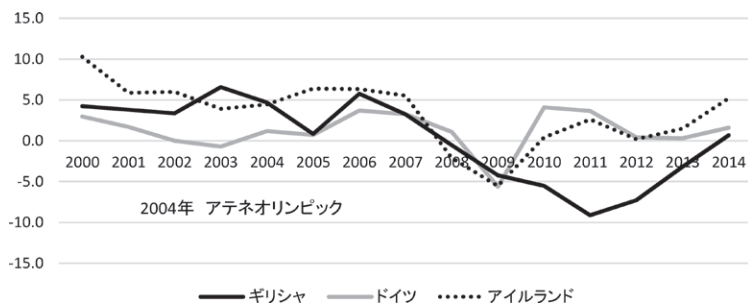
## (2) ギリシャの産業構造

2009年にギリシャの財政統計の粉飾があきらかにされた影響で、2010年以前の財政赤字がいつ頃どのような変化をしていたかを示すデータは欧州統計局（EUROSTAT）にはない。そこで以下では、2000年から現在までのギリシャ経済の変化を産業構造と雇用から読み解き、ユーロ導入によって借りやすくなった資金を使って何をしてきたのかを考慮する。

図1はギリシャ、ドイツ、アイルランドの実質GDP変動率を表している。比較のためにユーロ圏の最主要国ドイツと、金融支援を受けて財政危機を脱したアイルランドもあげてある。ギリシャのGDPは、2004年のアテネオリンピック開催に向けて、高い水準で推移していたが、2005年にはオリンピック景気が一巡し一時的に停滞した。その後の回復は南欧ブームによるものである。2009年に債務危機がおきると、最大の債務問題を抱えたギリシャは景気刺激策を実施する余地がなく、2013年までマイナス成長が続いた。その間、ドイツだけでなく、金融支援要請国であったアイルランドは再び経済成長を取り戻し、支援プログラムを終了している。

経済成長による産業構造の変化をもう少し詳しく見るために、産業別粗付加

図1 実質GDP変動率

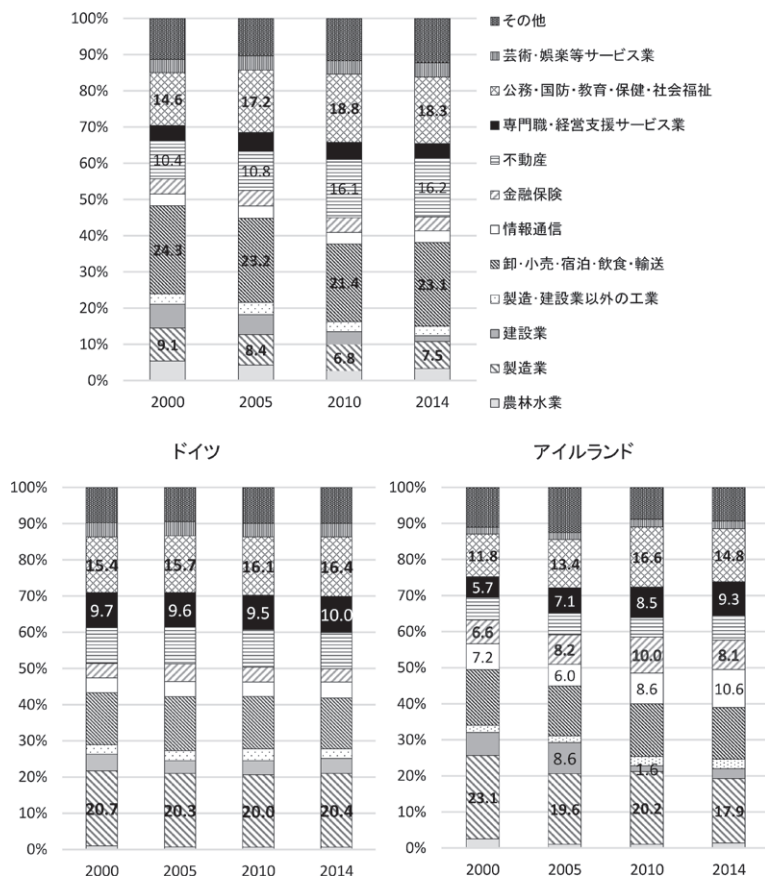


資料：EUROSTAT



価値のGDPに占める割合を現したのが図2である。2000年から2014年までの5年ごとの推移を示している。ギリシャの主要産業は卸・小売業・宿泊・飲食・輸送業で、21～24%を占め第1位である。次いで、公務・国防・教育・保健・社会福祉、専門職・経営支援サービス業、不動産、金融保険、情報通信、卸・小売・宿泊・飲食・輸送、製造・建設業以外の工業、建設業、製造業、農林水業

図2 ギリシャの産業構造（GDP比付加価値）



資料：EUROSTAT

少傾向にあり、建設業以外の工業はドイツ・アイルランドのように盛んではない。2004年のアテネオリンピックや南欧ブームの影響で2000・2005年には高かった建設業の比率は、終了後は減少している。ユーロ導入以降、歴史的遺産などの観光資源に恵まれたギリシャは、工業、農林水産業から不動産業と国防・教育を含めた公務を主体とした産業構造へと転換してきたことがわかる。

アイルランドは、住宅バブル期の建設業の突出と崩壊後の急減が金融支援要請の要因であることが明確である。同じ時期に、情報通信業、金融保険業、専門職・経営支援サービス業は着実に伸び続け、バブル崩壊後の主要産業へと成長している。従来型工業重視の経済運営から、コンピューターやバイオテクノロジーなどの先端科学技術産業へと変化を見せている。高学歴の若い世代が支える高付加価値産業への転換のため、政府による人材育成、通信網整備が進められ、着実に成果を上げたことで金融支援プログラムが遂行できた。行財政改革として公務員削減が可能であったのは、受け皿として情報通信業、専門職・経営支援サービス業が機能したためだと考えられる。

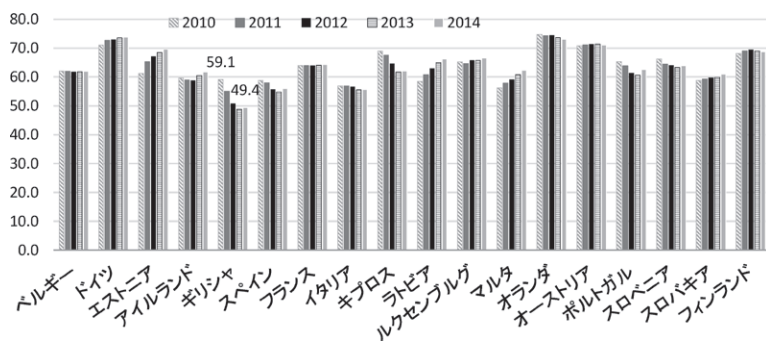
ギリシャとアイルランドを比較すると、2000年当時は農業、工業、商業、宿泊・飲食業でGDPの50%を生産していた産業構成が、2014年には農業と工業部門が減少し40%に下落した点は共通している。違いは、ギリシャでは減少分を不動産業と公務等の増加が補っているのに対して、アイルランドでは情報通信、金融保険、専門職・経営支援サービス業部門が補っていることにある。アイルランドがユーロ導入によって金融市場で得た高い信用をうまく用いて、経済政策を行ってきたことがわかる。一方ギリシャでは、オリンピック関連施設やアテネ国際空港等交通網整備等の建設需要が一巡した後を支える高付加価値産業の育成に、ユーロの信用力を生かせるだけの経済政策が欠如していたことがうかがえる。こうした産業政策の違いが、後述するように雇用状況にも現れている。

### (3) 雇用

図3は、2010年から2014年までのユーロ導入国の、15歳から64歳までの労働者の雇用率を示している。ユーロ危機が始まった2010年以降の雇用率は、ギリシャ、スペイン、キプロス、ポルトガルで影響が大きい。中でもギリシャは、2010年の59.1%から2014年の49.4%へと10%ポイント近く下げ、ユーロ圏で最低水準にあり、未だに回復していない。イタリアも約2%ポイント影響を受けた。オランダにも若干の影響は及んでいるが、雇用率自体は70%以上を維持しておりドイツに並んで高い。アイルランドは2010～2012年まで雇用がやや悪化したが、2013年には回復している。2008年にユーロに加盟したマルタ、2009年のスロバキア、2011年のエストニア、2014年のラトビアは改善している。

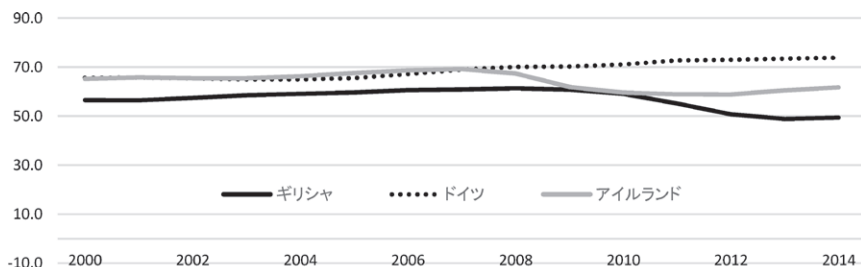
こうした雇用状況をもう少し詳しく見るために、ギリシャ、ドイツ、アイルランドについて、年齢階層別に雇用状況を示したのが図4である。全労働人口と55歳から64歳までの階層の雇用率を示す図4からは、ドイツの雇用率が2000年以降一貫して改善していることがわかる。特に55歳から64歳までの階層は、年金支給開始年齢の引き上げもあって、2004年から大きく上昇している。アイ

図3 ユーロ参加国の雇用率

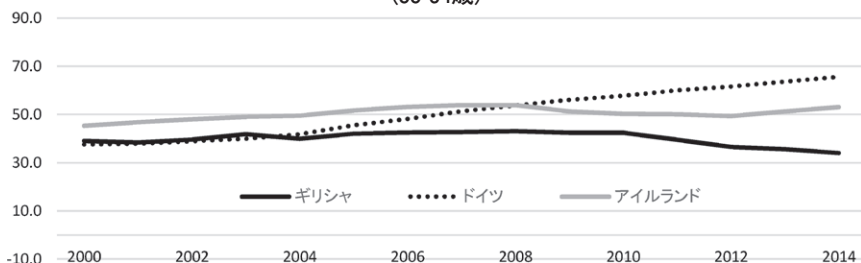


資料：EUROSTAT

図4 雇用率（15-64歳）



(55-64歳)



資料：EUROSTAT

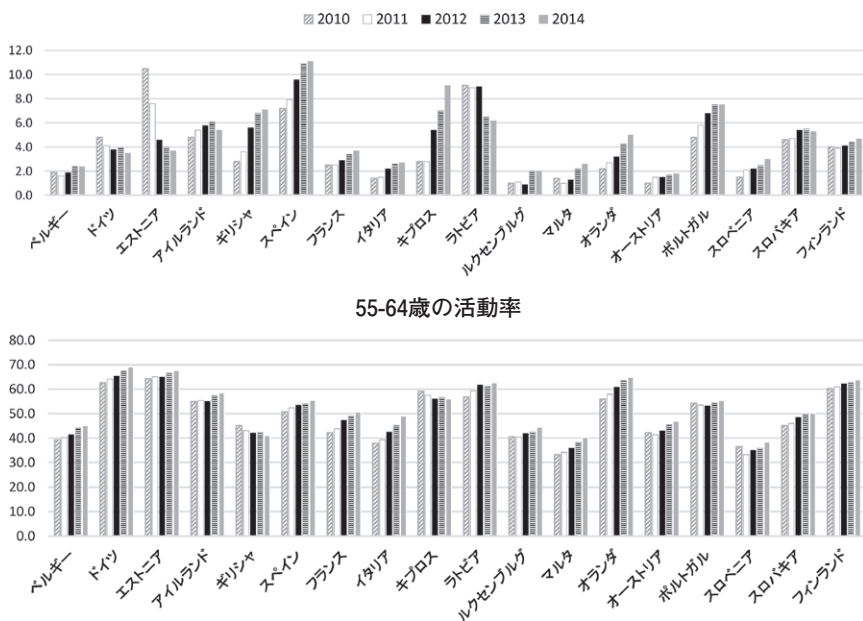
ルランドにおいては、もともと55-64歳の階層の雇用率はドイツよりも高かったが、2000年から2008年の全労働年齢の雇用率の伸びよりも、高齢労働者の伸びの方が大きい。ギリシャでは好景気期間中であっても、全体および55-64歳の階層で雇用率に大きな変化はない。債務危機が明らかになってからは、アイルランドは直後から雇用率が悪化した約60%で下げ止まり、2011年には15-64歳で、翌年には55-64歳でも回復を見せている。ギリシャの全労働年齢では2013年に50%を下回る水準で下げ止まり、55-64歳では2014年に35%以下となっても回復する兆しはない。

雇用率が労働年齢の人口のうち、雇用されている人口の割合を求めた指標であるのに対して、失業率は労働市場に止まる意思があり求職活動中の者の割合

を表す指標である。失業率と雇用率を合計した数値は、労働市場において活動している者の割合を表す。高齢者の活動率が高くなるということは、労働市場から退出する年齢が高くなることを意味する。

図5は、2010年から2014年までのユーロ圏各国の、55-64歳人口のうち失業者と活動者の割合を示している。失業高齢者割合は、ユーロ圏で全般的に増加している。金融支援要請国のギリシャ、スペイン、キプロス、ポルトガルの55-64歳失業率は大きく増加している。しかし下段の活動率を見ると、労働市場に止まっている55-64歳人口の割合が、ギリシャだけは低くかつ減少していることがわかる。キプロスでも活動率は減少しているが、活動率自体は高い。

図5 55-64歳失業率



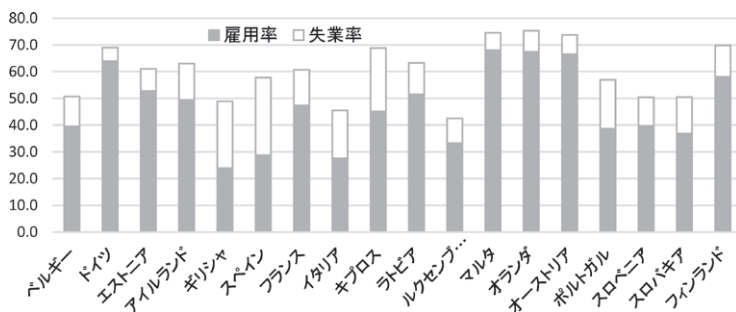
資料：EUROSTAT

その他のユーロ圏諸国では、この5年間で2・3%ポイントから10%ポイント近くまでばらつきがあるものの、55-64歳人口の活動率が増加しているのとは対照的である。この傾向は、ギリシャののでは求職活動をするよりは引退を選択したケースが、ユーロ圏の他の国よりも多い証拠と考えられる。多くの国で、ユーロ危機の最中にも55-64歳の労働者が退職時期を遅らせる状態が続いた。ギリシャにおいては、55-64歳の労働人口が引退せざるを得ない雇用環境があるか、あるいは引退を動機づける誘因があると考えられる。

ユーロ危機によらず大きな景気変動では、若年労働者の雇用は最も影響を受ける。ギリシャの若年失業率は、金融支援プログラムが開始された2010年以降、ユーロ圏全体で最悪の水準で推移している。図6は2014年の20歳以上24歳以下の若年失業率と雇用率を示している。ギリシャはユーロ圏の中でルクセンブルグ、イタリアに次いで3番目に低い活動率を示している。雇用率は最低の25%以下の水準にある。ギリシャの若年人口は50%しか活動せず、雇用されているのはまたその半数である。

ギリシャの若年失業率は、以前から高い数値で推移してきた。ユーロに参加し、アテネオリンピックと南欧ブームに沸いた時期であっても、25～30%の若

図6 雇用率と失業率（年齢20-24）2014



資料：EUROSTAT

者が失業していた<sup>2)</sup>。若年労働者の活動は、何らかの教育課程を修了し労働市場に参入することである。求職活動者の中から採用されれば雇用率に反映され、採用されない場合は失業率を押し上げることになる。どのような属性の若年労働者の失業が多いのかを探るために、2014年の20-24歳の雇用状況を学歴別に把握すると、図7のようになる。学歴の分類は表3の国際標準教育分類による。

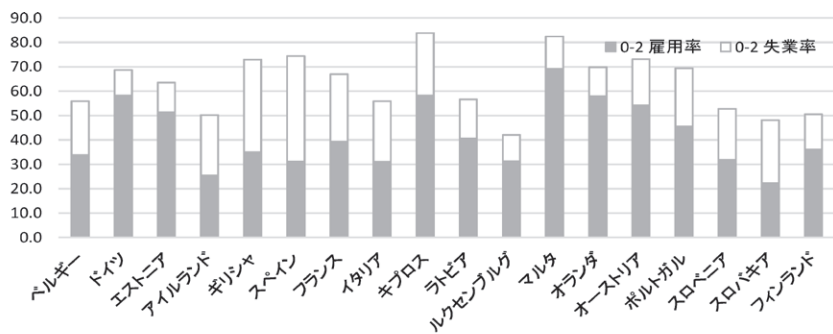
0-2レベルのギリシャの若年労働者は、75%近くが労働市場に止まっている。この水準はユーロ圏では高いといえるが、雇用率は35%ほどで低い。金融支援要請国では、スペインがギリシャと似た様相にある。キプロスは活動率も雇用率もより高く、ポルトガルは活動率は同じ水準にあるが雇用率は約45%と高い。アイルランドは活動率も雇用率も低い。活動中の20-24歳人口うち各学歴レベルの割合は、図8のようになっている。レベル0-2は約44%のスペイン、約34%ポルトガルを除き、各国で5~25%ほどである。ギリシャにおける活動人口における0-2レベル割合は約17%で、ドイツより少なく中程度である。アイルランドは6%とユーロでは最低である。このレベルの雇用先がドイツでは製造業の中に確保され、先端科学技術産業中心のアイルランドでは活動していないあるいはできない状態にあると考えられる。

表3 国際標準教育分類

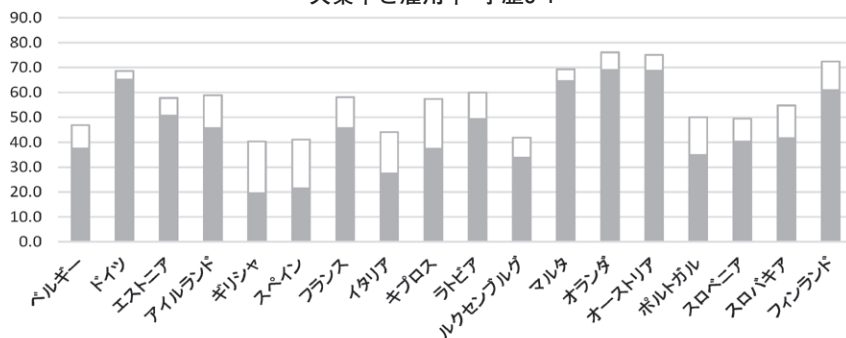
学歴レベル	終了あるいは卒業機関	学歴レベル	卒業機関あるいは修得
0	就学前教育（幼稚園、保育園）	5	短期大学
1	初等教育（小学校）	6	学士、大学
2	前期中等教育（中学校）	7	修士、大学院修士課程
3	後期中等教育（高等学校）	8	博士、大学院博士課程
4	高等専門学校、専門学校		

2) EUROSTAT

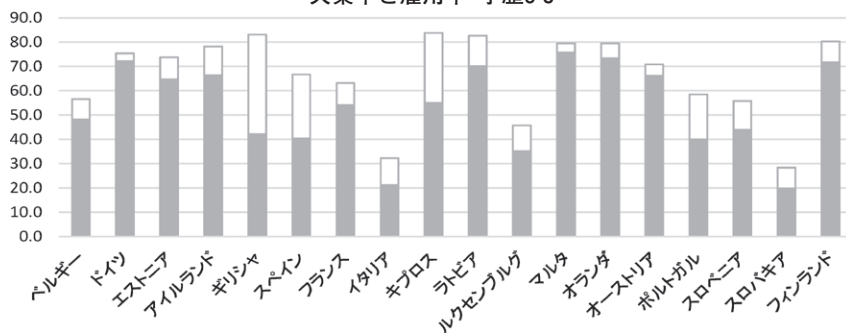
図7 失業率と雇用率 学歴0-2



失業率と雇用率 学歴3-4



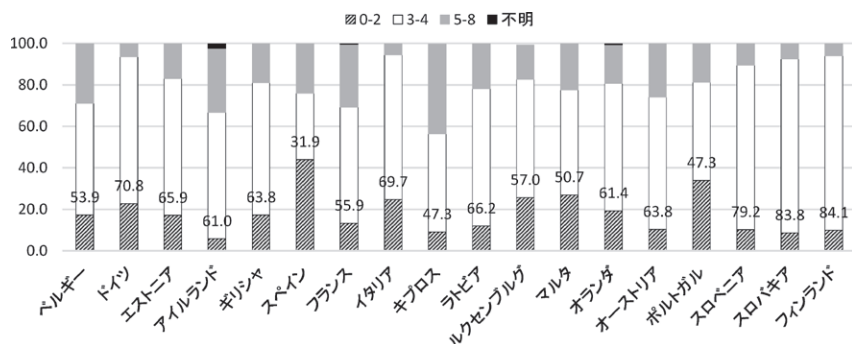
失業率と雇用率 学歴5-8



資料：EUROSTAT



図8 20-24歳 学歴別割合 (2014年 対活動数)



資料：EUROSTAT

ギリシャの学歴3-4レベル若年労働者は、活動率も雇用率もユーロ圏で最低である。約40%しか労働市場で活動しておらず、その半分が失業状態にある。スペインはギリシャに似ている。アイルランド、キプロスのこのレベルの若年労働者は、雇用率が非常に高い。ギリシャにおいて学歴0-2の方が、学歴3-4よりも活動率が高いのは、同国の主要産業が農業・商業・飲食業・宿泊業といった経験を重視する産業構造にあるためと考えられる。ドイツをはじめとした製造業中心の工業国であれば、現場で必要とされる技能に対応できる3-4レベルの学歴の若年労働者は、活動率も雇用率も高い。活動人口で最も大きな割合を占める学歴3-4レベルの若者を吸収する産業が少ないことが、ギリシャのこのレベルの活動を妨げ、不況が雇用率をさらに押し下げている。学歴3-4レベルの若年労働者の雇用問題は、ギリシャにとって産業政策と関連づけて解決すべき課題である。

学歴5-8レベルについては、一転してギリシャの活動率は83%超でユーロ圏で第2位の水準にあり、ドイツ、アイルランドよりも高い。雇用率は41%と低いが、0-2や3-4ほど低いというわけではない。国際標準教育分類では

5－8の学歴を高等教育と位置づけ、専門的職業や管理的職業に従事し、課業を効率的かつ完全に果たすために必要な知識を身につけているとしている。アイルランドが学歴5－8レベルの若年労働者を必要とするのは、高学歴の若い世代が支える高付加価値産業が高い割合を占めているためである。高等教育を支援することが国の施策として推進された結果、同国の学歴5－8レベル割合は高く、雇用率も高い。ドイツにおいては高等教育を受けた20-24歳の割合は非常に低い。専門的職業や経営支援サービス業の割合はアイルランドよりも高く、情報通信業、金融保険業の割合は低い。ドイツでは5－8レベルの雇用は、専門的、管理的職業と考えられる。

ギリシャは情報通信業、金融保険業、専門的職業、経営支援サービス業などの産業の割合が低い。高度な専門的知識を必要とする職種は限られているにもかかわらず、労働市場で活動する人口のうち20%は学歴5－8レベルにあり、その雇用率が41%もあることは、主要な産業である不動産業、公務、国防、教育、保健、社会福祉分野に高学歴の若者が雇用されていることになる。

ギリシャが金融支援の条件として受け入れた財政再建策の柱である歳出削減は、公務員制度と年金制度の改革を含む。公務員の採用削減や給与の引き下げは学歴5－8レベルの失業に影響を与える。また年金受給開始年齢の引き上げは、55-64歳の労働者の失業が増加する中では実施が困難である。失業の増加は経済活動の縮小と、現在の税収や社会保険料の減少をもたらし、財政規律の回復と経済成長の両立を危うくする。次節では金融支援プログラムの条件となった財政再建策や基本合意書に沿って、ギリシャの公務員、行政負担、税制、年金制度の問題点を述べていく。

### 3 財政再建策及び支援に関する基本合意書の背景と効果

#### (1) 政府職員の削減と報酬の抑制

2010年に公表されたギリシャの財政再建策は、歳出削減策として年金の削減、公務員人件費と行政上の経費削減を含んでいる。まず、公務員関連から見ていこう。

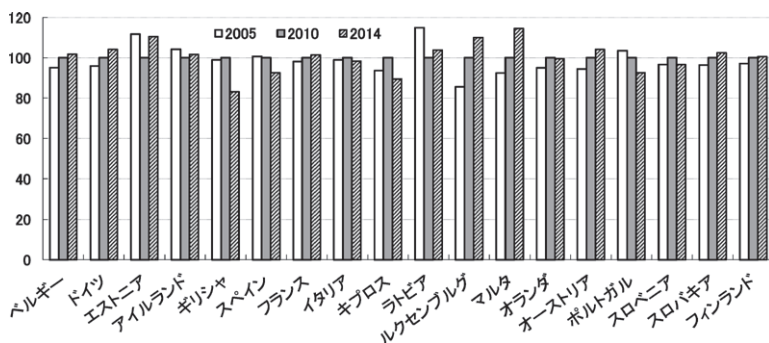
ギリシャの財務省は、新規採用を退職者の5分の1に減らして、2011年から2015年までに15万人の公務員削減することを目標とした。報酬額と諸手当の削減も併せて実施された。そして不適格な人員配置に対処するために、2013年の終わりまでに25,000人が人員流動化計画（mobility scheme）に移管され、他の公共部門や民間部門に配置転換先を見つける意図で8ヶ月間の再訓練を受けた。2014年末までにさらに15,000人が解雇されることとなった<sup>3)</sup>。こうした公務員制度改革は迅速に実施されたわけではなく、相次ぐ大規模なストライキを引き起こした。

図9は、2010年を100としてユーロ諸国の総雇用者数を指数で示したグラフである。ギリシャ、アイルランド、スペイン、キプロス、ポルトガルの金融支援要請国のみならずユーロ圏全体なかで、ギリシャの総雇用者数の落ち込みは最も大きい。図10は公務についている雇用者の総雇用者に対する割合を示している。国防、教育、保健、社会保障などを含めた公務員の総雇用者に対する割合は、ベルギー、フランス、フィンランドで高くなっている。ギリシャは総雇用者の20%程度が公務に就いている。ドイツは23~24%、アイスランドは2010年以降25~27%の比率である。リーマンショックや南欧ブームの急激な後退以降、ユーロ圏の経済状況は流動的で、各国の財政担当者は政府の赤字と債務の統制のために政府の雇用を抑制していた。2010年から2014年までに公務の割合

---

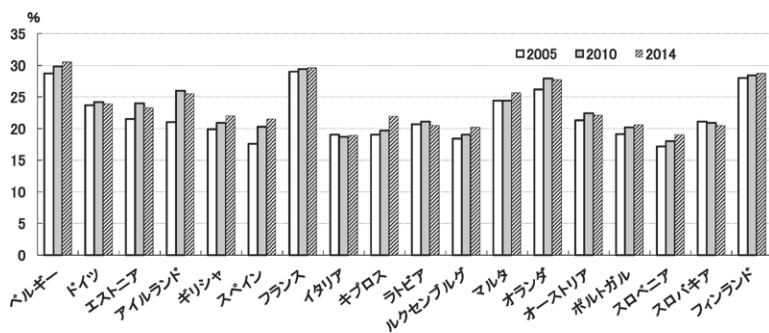
3) OECD Economic Surveys : Greece OECD 2013

図9 総雇用者指数（2010＝100）



資料：EUROSTAT

図10 公務・防衛・教育・保健・社会福祉業従事者（対総雇用者）



資料：EUROSTAT

を減らしたのは、ドイツ、エストニア、アイルランド、ラトビア、オランダ、オーストリア、スロバキアの7カ国である。ベルギー、ギリシャ、スペイン、キプロス、ルクセンブルグ、マルタ、ポルトガル、スロベニアの8カ国は比率が上がっている。金融支援要請国では、アイルランドだけが公務割合を小さくしている。金融支援要請国のギリシャ、スペイン、キプロス、ポルトガルは総

雇用者指数の下落が大きく、全体の雇用状況の悪化が公務員削減の効果を見えにくくしている。

ギリシャの新規雇用の抑制による15万人分の減少が若年雇用に与える影響の大きさを考慮すると、公務員削減は現在の水準が不十分であるとの認識は正しくないと考えられる。また総雇用者の5人に1人が公務員だとする報道は、ユーロ圏の標準的なレベルに照らしても、またドイツやアイルランドと比較しても、非難されるべき水準とは考えられない。

一方で、政府の職員報酬についてはOECDの調査から傾向を読み解く。2012年の政府職員の報酬に関する調査<sup>4)</sup>で、表4のような職位について、各階級の平均報酬額が高等教育を受けた労働者全体の給料に対して、どのような割合を示すのか明らかになっている。D1とは事務次官クラスに相当し、大臣によって任命される。閣僚ではないが、閣議に出席する資格を持つ。D2はD1の下で、省庁全般の活動や特定部局の組織・評価を行う。日本の中央省庁では局長に相当する。D3は上級管理職の下で、部長として特定の部局の全般的機能を計画・組織・監督する。D4は特定部局の職務遂行の細目を作成・監督を行い、D3を支援する。D1～D4までが管理職である。その下の専門職には上級と初級があり上級専門職は係長・主任、初級専門職は分野によって専門官や分析官などと呼ばれる場合がある。法律、経済、外務、公衆衛生など様々な領域で専門家として従事する。通常大卒以上で、上級は指揮権限を持ち数名程度の部下がいるが、初級は指揮権限がなく概ね28歳以下である。

以上の6区分の職位の報酬について2011年に調査し、平均報酬を経済全体の学歴5－8レベル労働者の給与に対する割合で表したのが図11である。報酬額には支給されるすべての金銭と社会保障費用の雇用者負担額が含まれ、労働時間の調整もされている。20-24歳で大学等を卒業して公務員として雇用される

---

4) 2012 OECD Survey on Compensation of Employees in Central/Federal Governments

表 4 政府職員の階級区分の職名と職務の定義

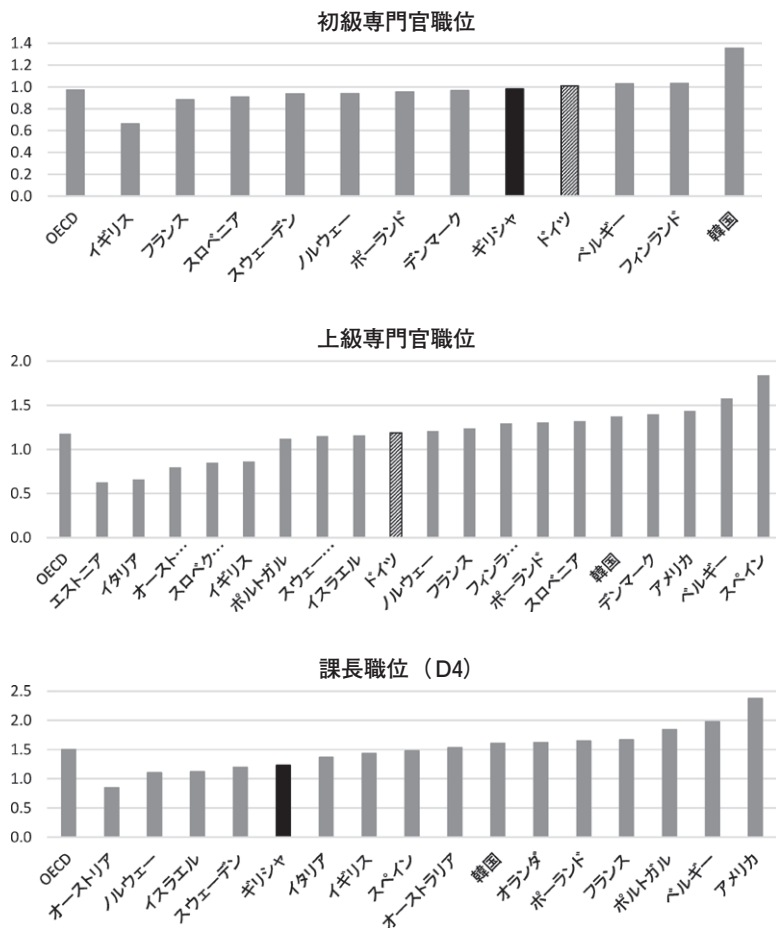
階 級	日本における職名と職務の定義
D1 senior managers	事務次官 大臣や政務次官の下 閣議に出席する資格を有し、政策について解釈と実行を監督する。
D2 senior managers	局長 事務次官の下 政策と計画を策定・審査し、省庁の活動全体や特定の部局を組織・評価する。
D3 middle managers	部長 中間管理職 省庁内の規定の範囲内で、他の職員の支援を受けて、特定の部局の全般的機能を計画・組織・監督する。
D4 middle managers	課長 D3の下の中間管理職 戦略・財務計画を練り上げ、管理運営する。作業手順・管理手続きを作成・監督し、D3への助言を行う。
seniore economists/ policy analysts	係長・主任・上級専門官 管理権限がない。大卒以上 政策・計画の実施や変更と政策案を展開・分析する。限定的に指揮権限を持つ。
junior economists/ policy analysts	専門官・分析官 28歳以下で大卒以上 係長・主任の下で、政策・計画の実施や変更と政策案を展開・分析する。指揮権限がない。

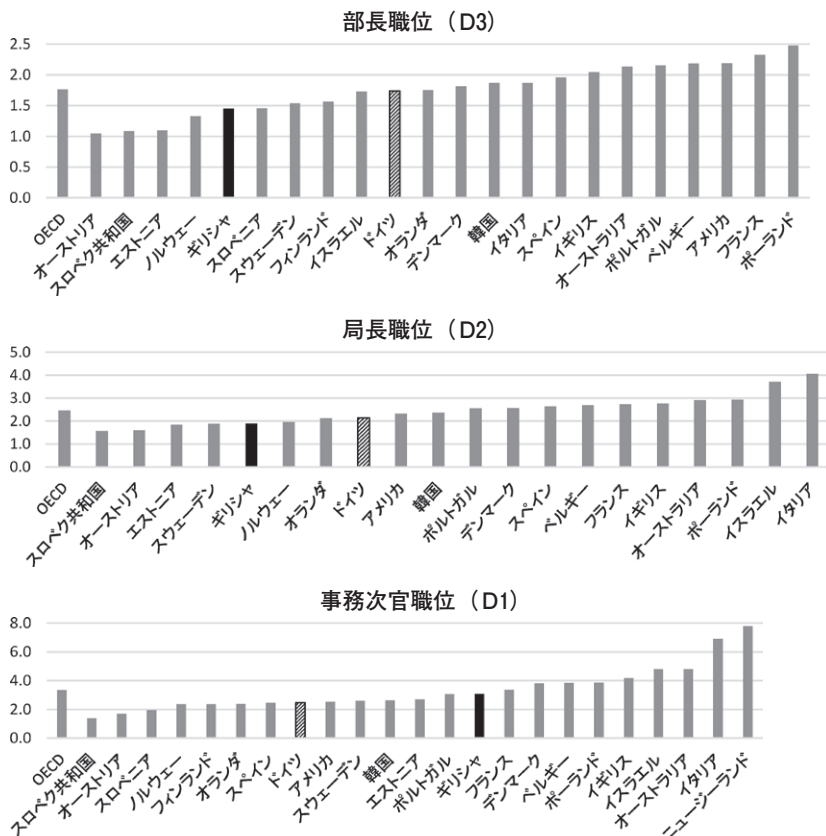
資料：GOVERNMENT AT A GLANCE 2013 OECD

と、多くは初級専門官となる。それぞれの専門分野で職務を果たし、概ね5年の経験を積みキャリアアップしていく。ギリシャの初級専門官の報酬は全労働者の学歴5－8レベル賃金と等しく、OECD諸国の中では標準的レベルといえる。ギリシャの上級専門官のデータはない。ドイツは約1.2倍の報酬となる。D4になるとギリシャは1.23倍になるが、OECD平均1.5より報酬は低くなる。D3とD2ではギリシャは中位の低レベルとなる。ドイツはギリシャより高く、D3は標準レベル、D2は標準よりやや低いレベルである。ギリシャのD1はドイツより高く、OECD平均（3.35）に近い3.08倍となっている。ドイツは約2.5倍である。ギリシャの公務員の報酬は、初級専門官とD1はOECD平均に近いが、その間は低く推移している。他の金融支援要請国と比較してみても、財政再建策に反しているとはいえない。この状況が再建策を反映しているかどうか

は、この調査と2011年以前と現在の水準とを比較しなければ明確にならないが、比較できるデータが公表されていない。

図11 学歴5-8レベルの賃金に対する職位の平均報酬額の割合（2011年）





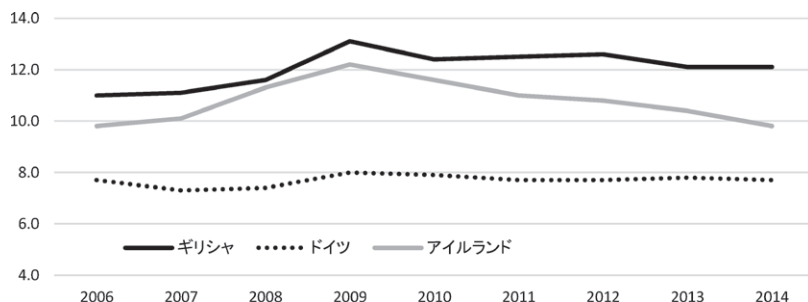
資料：2012 OECD Survey on Compensation of Employees in Central/Federal Governments

しかし、ユーロ諸国がギリシャの公務員改革への取り組みに懐疑的な記事を掲載するのは、政府職員に対する報酬支払額の対GDP比率が図12のように横ばいを示しているからであろう。財政赤字削減のために政府雇用を減らし報酬を削っても、ギリシャのように受け皿となる製造業や公務以外のサービス業が限られる産業構造を持つ限り、削減努力が雇用とGDP減少を加速させ、結果



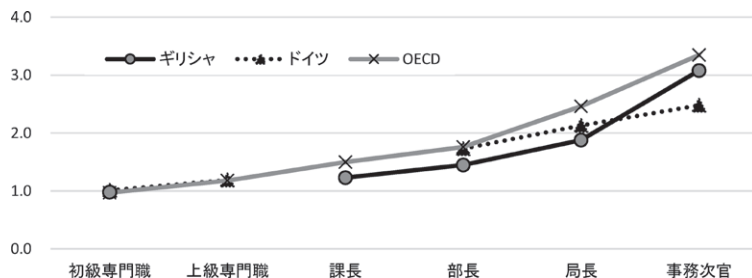
として統計値を悪化させている。学歴5－8レベルの初級専門官の報酬はギリシャの賃金体系では標準である。また、その後のキャリアパスにしたがう報酬の伸びも、図13のように抑制されている。D1を除いて、ギリシャの公務員はドイツの同じ職位の相対的報酬倍率よりも低い報酬倍率で働いている。現状を超える政府職員の報酬削減が妥当とは考えられない。

図12 政府職員に対する報酬支払い  
対GDP比率



資料：EUROSTAT

図13 キャリアパスと報酬倍率  
対学歴5-8レベル賃金



資料：2012 OECD Survey on Compensation of Employees in Central/  
Federal Governments

## (2) ギリシャ社会の透明性と行政負担の削減

ギリシャの金融支援要請を受け入れ債務負担の軽減を約束したユーロ諸国が、ギリシャの財政再建策への取り組みをあまり高くは評価していないのは、ギリシャの公共部門を中心に腐敗が根深いためである。債務危機はユーロ諸国全体に影響を与え、各国政府は厳しい緊縮策と経済改革に取り組んでいる。失業、将来に対する不安が国民に広がる状況で、公正さを欠く社会構造を放置しているギリシャの説明責任や誠実さといった問題に注意が向けられている。

汚職・腐敗の防止をめざす国際非営利組織トランスペアレンシー・インターナショナル（Transparency International）は、世界腐敗認識指数（Corruption Perceptions Index 以下CPI）を公表している。2014年12月の発表では、ユーロ19カ国のCPIは表5のようになっている。CPIは世界の公共部門における腐敗の認識示す指標で、完全に公正な場合は100、完全に腐敗している場合は0と表される。各国の信頼できるさまざまな機関による、腐敗の評価と監視を組み合わせた数値である。

ユーロ圏で最も腐敗が少ないと認識されているのはフィンランドで89ポイント、世界175カ国中第3位である。ドイツはユーロ圏3位、世界では12位、アイルランド同じく6位と17位となっている。ギリシャはユーロ圏最下位、世界69位で、イタリアと並んで最も腐敗していると認識されている。

表5 ユーロ諸国の腐敗認識指数（CPI）

89	フィンランド	74	アイルランド	63	ポルトガル	55	マルタ
83	オランダ	72	オーストリア	60	スペイン	50	スロバキア
79	ドイツ	69	エストニア	58	リトアニア	43	ギリシャ
76	ルクセンブルグ	69	フランス	58	スロベニア	43	イタリア
76	ベルギー	63	キプロス	55	ラトビア		

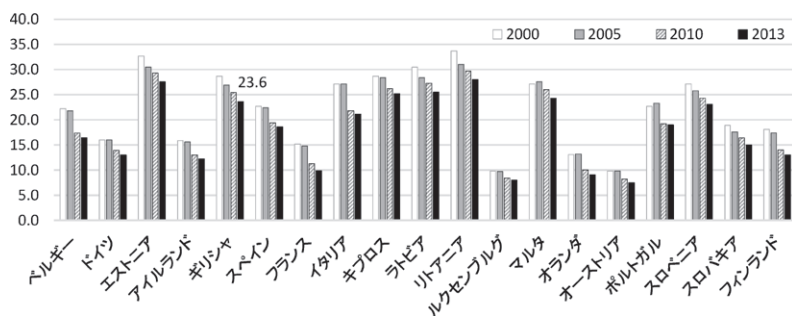
注：腐敗認識指数は、高いほど公正さが保たれている。

資料：Corruption Perceptions Index 2014 Transparency International

EUの腐敗に関するレポート（Corruption Report 2014<sup>5)</sup>）においても、腐敗が国内に広がっているようだと考える回答者の割合は、ギリシャ99%、イタリア97%で高く、公共部門の腐敗がある答えた割合は、ギリシャ95%、イタリア92%であった。ギリシャ国民の6割以上は日常生活において腐敗の影響を受け、9割以上が贈収賄行為と縁故関係は特定の公共サービスを受けるためには最も手っ取り早い方法だと考えている。

賄賂として金銭、贈り物や格別のはからいを与えるには、贈賄行為の費用の調達が必要となる。また収賄によって得た利益は所得として申告できない。非公式経済とは国家の経済統計には表れない経済部門で、汚職が横行する社会ほど非公式経済の規模は大きい。CPIが低いギリシャの非公式経済は図14のように推計されている。

図14 非公式経済の規模  
GDP比



資料：“Shadow Economies All over the World. New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007” F. Schneider et al. World Bank, “The Shadow Economy in Europe, 2013” F. Schneider *AT&Kearney*

5) Special Eurobarometer 397 Feb. 2014

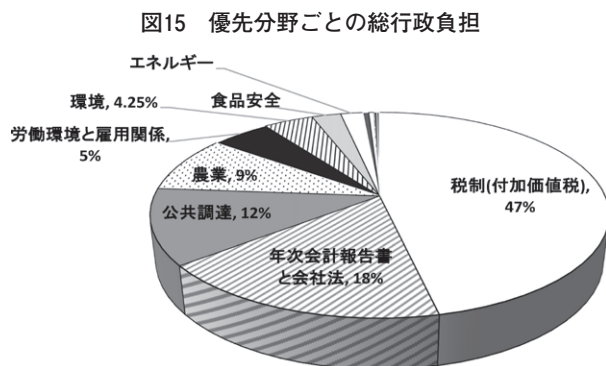
ギリシャの2013年の非公式経済の規模は、GDPの23.6%に上っている。ギリシャより比率が高いのは、エストニア、キプロス、ラトビア、リトアニア、マルタで、ほぼ同じなのはスロベニアである。しかしこれらの国のGDPの規模はギリシャの数%～20%で、ユーロ地域全体の経済規模に対して各々1%にも満たない。ギリシャのGDPが占める割合は約2%で、同水準のアイランド、ポルトガル、フィンランドの非公式経済規模がそれぞれ12.2%、19.0%、13.0%であることを考慮すると、金融支援要請国として許容し難いという印象を受ける。

こうした考えが色濃く表れているのが、支援に関する基本合意書（The Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality between Greece and the European Commission, European Central Bank and International Monetary Fund 以下MoU）である。EU委員会等3機関は金融支援の条件として、ギリシャに公共調達改革に取り組むよう約束させている。

それに従ってギリシャ政府は、行政事務改革と電子政府（e-Government）の導入により、行政事務手続きの負担と行政費用の削減を目ざしている。ギリシャとOECDは標準行政費用ギリシャ修正モデル（Standard Cost Model）を用いて、2012年12月から2014年にかけて、農業、年次会計報告書と会社法、エネルギー、環境、漁業、食品安全、薬品登録、公共調達、統計、税法（付加価値税）、通信、観光、労働環境と雇用関係の13分野で、ビジネスに課される報告書類の提出義務を果たすための事務負担を算定した。民間の経済主体のビジネスに関する規制を理由に、公共部門が書類提出の義務や資格審査を課し、それを満たすために民間経済主体が負う負担は市場機能を妨げ長期的成長を損なう。ギリシャの場合、公共部門に腐敗が広がっていると認識されており、縁故と贈り物によって書類の提出義務を軽減できる環境にある。権限を持つ上級専門職から局長職までの公務員が報告の形式や報告義務自体に手心を加える事と

引換えに、図13のように抑制された報酬分を要求すれば、公共部門の公正さが損なわれるだけでなく非公式経済を助長することになる。

OECDによるギリシャの行政負担の計測と削減についての報告書（Measurement and Reduction of Administrative Burdens in Greece）では、行政費用（Administrative Costs）を規制等によって発生する事務手続きなどの行政負担（Administrative Burdens）と、報告義務などの規制がないとしても必要な通常のビジネス費用（Business as Usual Costs）の合計額として計測している。13分野の総行政費用は40.8億ユーロ（1ユーロ130円として約5,300億円、以下同）で、そのうち行政負担は約80%の32.8億ユーロ（約4,260億円）となっている。行政負担32.8億ユーロの内訳は図15のようにになっている。最も行政負担が重いのは付加価値税の納税義務に関する負担で、15.4億ユーロ（約2000億円）で47%に上る。続いて年次会計報告書と会社法の5.8億ユーロ（約750億円）が18%、公共調達3.9億ユーロ（約510億円）12%となっている。これら3分野で4分の3を占める。



資料：Measurement and Reduction of Administrative Burdens in Greece: An Overview of 13 sectors OECD 2014

2007年に欧州委員会は、ビジネスを妨げる法令による行政負担を25%削減することを優先課題と位置づけている<sup>6)</sup>。そのための行動計画として、不必要なペーパーワークを排除して、本来の政策目標を損なうことなく法令遵守の効率化をはかることが必要としている。その過程で各国で行政における考え方や文化を変える事に反感が生じるとしても、EU全体でより広くより深く規制による負担を削減し続けるよう求めている。公共部門の透明性に問題を抱えるギリシャでは、負担の削減は行政の効率性を改良するだけでなく、汚職や悪政の機会減らし、国民や他のユーロ諸国のギリシャ政府への信頼を取り戻す手立てとなる。

### (3) 租税制度と歳入

財政再建策において、歳入の増加は付加価値税率の引き上げと徴税強化によって達成すると計画された。まず2010年3月から付加価値税の標準税率19%は21%に、軽減税率9%は10%に、さらに同年7月に標準税率を23%、軽減税率を11%に引き上げた。2011年には軽減税率は13%になった。アイルランドでは標準税率が2010年の21%が2012年23%と引き上げられ、軽減税率は4.8%と13.5%に、2011年には9%が加わった。ドイツでは2007年以降、標準税率19%、軽減税率7%となっている。

ギリシャではレスボス島、キオス島、ドデカネス諸島などの島々では、輸入品や欧州連合域内貿易による購入品等は、付加価値税が特別に軽減されている。こうした個別の措置を受けるための行政負担は、この特別措置を廃止することで削減でき、税収は増加する。また非課税事業者の申告において、年間売り上げ1万ユーロの限度額を形式を問わず明確にすることで、徴税の強化と行政負担の削減が可能となる。付加価値税は増加するが、一方で事業者は、複雑

---

6) Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU Final Report 2012

な生産物税制の簡素化と申告の電子化によって15.4億ユーロ（約2,000億円）の行政負担を減らすことができる。納税者の申告手続き負担を減らし、徴税逃れがしにくいシステムを構築することは、課税の公平性と行政の透明性を国民に示すだけでなく、税収を増やすためにも必要である。

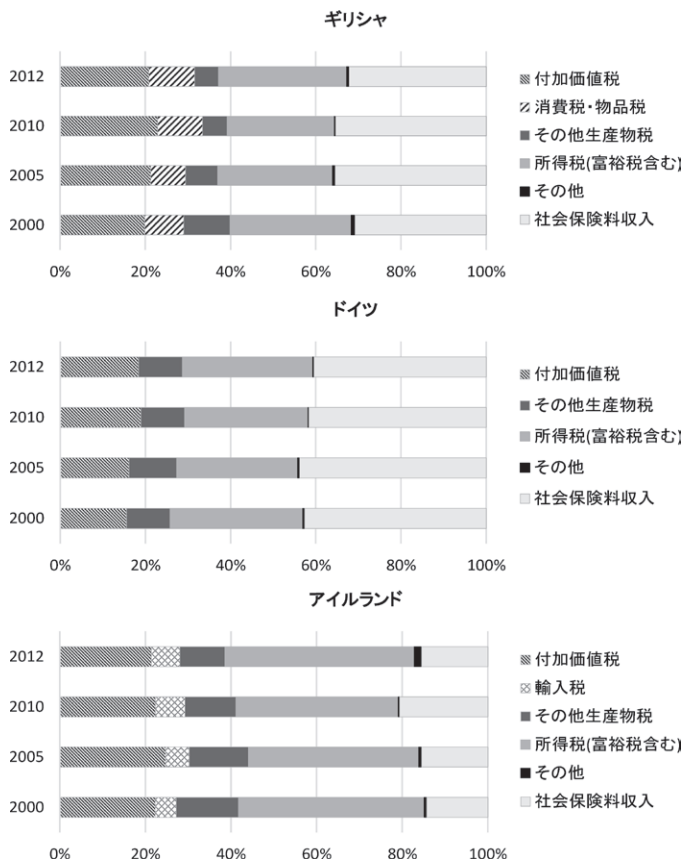
付加価値税の増税が歳入にどのような変化を与えたのかは、図16のとおりである。データはEUROSTATのものである。ギリシャの歳入は2005年の752億ユーロから、2008年の約948億ユーロをピークに減少し続けている。2012年は859億ユーロで、その内訳は付加価値税が21%、消費税等14%、所得税30%、社会保険料32%である。2005年から2010年までに150億ユーロ近く歳入が減少するなかで、付加価値税の割合は2%ポイント近く増え、付加価値税以外の消費税や物品税を合わせると38%を占めるようになっている。景気後退期に所得税などの直接税が落ち込むなかで、付加価値税の税率引き上げの効果が、歳入の減少の影響を和らげている。

アイルランドの歳入構成は、所得税の割合が大きい。付加価値税がこれに続くが、工業製品の輸出が重要産業であるためか輸入品に対する関税・物品税が目立つ。アイルランドの歳入のピークは2007年の699億ユーロで、直近では2010年551億ユーロが最も低い。2012年には景気が立ち直るにつれ所得税を中心に566億ユーロまで回復してきている。ドイツは2007年に付加価値税率をそれまでの16%から19%に上げ、税収に占める割合が増加した。債務危機が発生した2009年に歳入が少し減少したが、その後は持ち直し2012年には約1.2兆ユーロに達している。

ギリシャの産業は、卸・小売業、飲食業、宿泊業、不動産業など観光にかかわる。風光明媚で歴史的建造物の多い環境を生かし、これらの産業から付加価値税を確実に徴収できれば税収の確保に大きく貢献する。そのためには非公式経済の誘惑を受けにくい生産物税の簡素化と徴税制度の整備が必要である。

歳入構成から気づくのは、ドイツの社会保険料収入割合の多さ（40%）と、

図16 歳入の構成割合



注：其他生産物税は、国によって含まれる項目を変えている。  
 ギリシャはVAT以外の物品税・消費税を別途抽出。アイルランドは輸入税（関税・物品税）を別途抽出。其他生産物税は、奢侈品や嗜好品などに個別に課される財・サービス税のことである。その他は、ギリシャでは法人の資本税と家計の免許登録税・不動産保有税、アイルランドでは資本移転税が含まれる。

資料：EUROSTAT



アイルランドの少なさ（15％）である。32％のギリシャは両者の中間のレベルといえる。MoUにおいても、社会保険料の徴収を強化し歳入を増やし、年金制度を改革して年金給付費を削減することが主要な課題となっている。

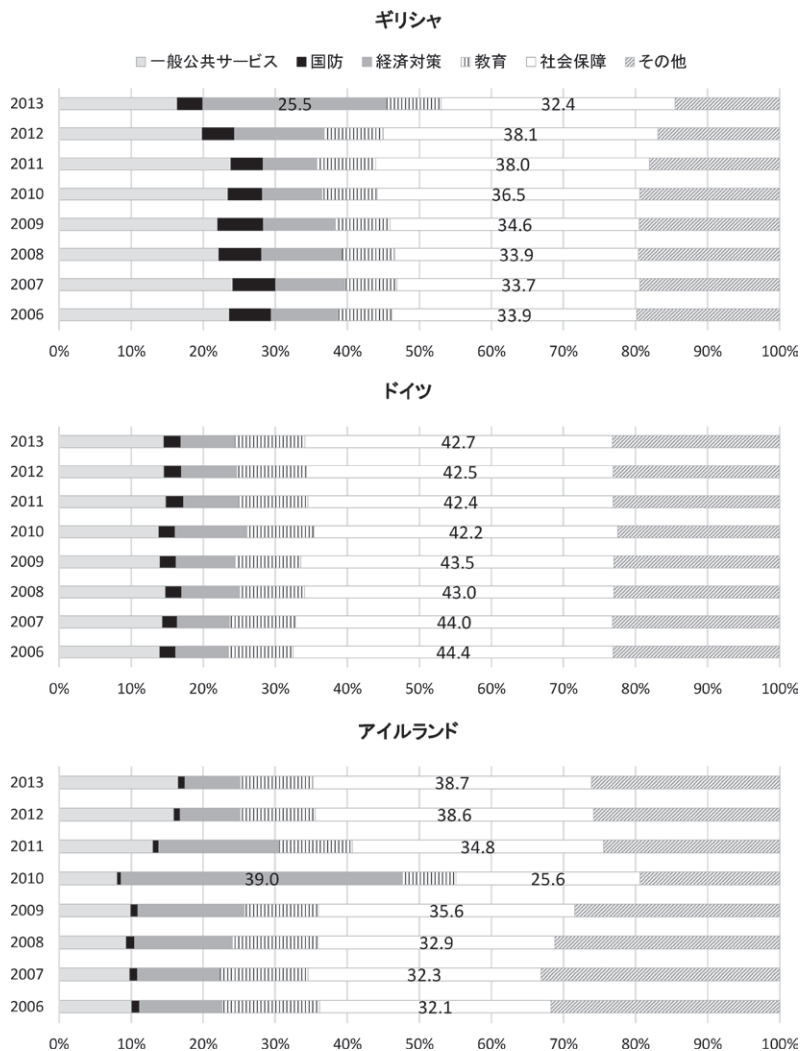
#### (4) 年金制度改革

ギリシャ、ドイツ、アイルランドの政府支出の項目別割合は図17のとおりである。一般公共サービスとは、政府機構の維持管理や、財務・外務・地方自治など政府活動ための費用である。その他費用には、水道事業・生活道路事業などの住宅やコミュニティーにおける生活関連の費用が含まれている。一見ギリシャの社会保障支出の割合は、アイルランドと同じ30数％で、ドイツの水準よりも10％ポイント低く見える。しかし表6の社会保障費の内訳（2013年）によると、75％は老齢に関する支出で、ドイツの48％、アイルランドの26％に比較して圧倒的に老齢年金が占めていることが分かる。老齢年金制度改革が重要課題とされるのは、現在の歳出削減に直接的に効果があるだけでなく、将来の債務にも影響が大きいからである。

2010年以前のギリシャの年金制度を特徴づけているのは、職業によって早期退職が認められていることであった。菓子パン職人、ラジオアナウンサー、理容師、キャッシャーなど約580の専門職で働く場合、その職業が健康と安全に害があり苦勞が多いという理由で、労働者は早期退職の資格があるとされていた。年金給付額の妥当性は、受給権取得に必要な最低加入期間と満額年金受給額が制度の持続可能性を毀損させないことで満たされる。多くの職業従事者が早期退職を容易に受け入れる制度とは、短い拠出期間でも生活が維持できる給付額を受け取れる制度である。

2010年までのギリシャは公的年金として、賦課方式の確定給付年金である3タイプの年金、すなわちプライマリー年金、付加年金、ミニマム年金を支給していた。プライマリー年金は主たる年金で、加入期間と基準となる平均報酬額

図17 政府支出割合



注：2006年以前は、比較可能なデータがEUROSTATにない。  
資料：EUROSTAT

表6 2013年の社会保障費内訳(%)

	ギリシャ	ドイツ	アイルランド
疾病・障害	7.8	15.9	20.4
老齢	75.0	48.1	26.1
遺族	7.8	10.1	7.0
家族・児童	3.6	8.5	16.6
失業	4.7	10.1	19.7
その他	1.0	7.4	10.2

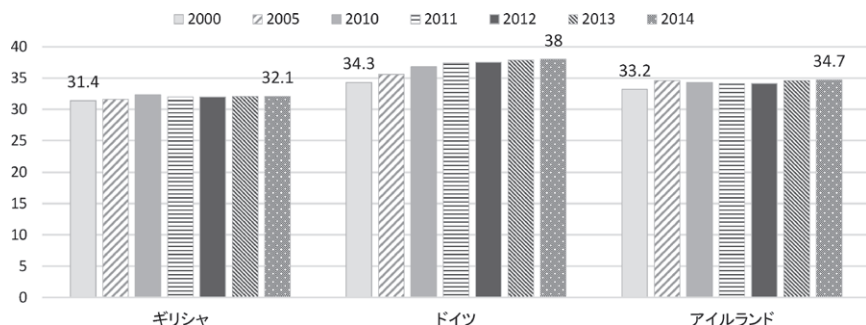
資料：EUROSTAT

によって受給額が決まる。付加年金の受給額も同様に決まるが、額はプライマリー年金より少なく受給者も少ない。ミニマム年金は、他の二つの年金額が十分な額に達しない場合、15年の加入期間を満たせばだれでも受給できる年金である。

MoUの約定に沿って行われた改革以前から、年金の持続可能性には問題があると認識され、1990年から2008年まで数回にわたって早期退職制度の廃止、年金給付額の所得代替率の変更、制度の統合が試みられた。受給開始年齢は、1990年以前は男性43歳、女性33歳であったが、1990年代初めにはそれぞれ60歳、58歳に引き上げ、2000年代中頃には男女とも65歳とした。しかし早期退職制度を抜け穴にして実際の引退年齢は65歳ではない。図18は、15歳で労働市場で活動を開始した個人が、雇用や失業を経て労働市場から退出するまでの平均的な年数を表している。2000年にギリシャでは47歳で引退していた。2014年においても0.7年ほど引退時期が遅くなっただけである。同じ期間にドイツでは4年弱、アイルランドは1.5年長く働くようになっている。15歳から働く前期中等教育修了者で引退年齢が低いのは、次に述べるように年金額の算定基準に問題があるためである。

年金支給額は、引退直前の2年間の平均報酬額を基準としていたが、1990年

図18 平均労働活動年数



注：平均活動年数とは、15歳の労働者が退職するまでの平均雇用期間と平均失業期間の合計である。確率モデルを用い、人口学的データと労働市場データから計測される。

資料：EUROSTAT

に5年間の平均報酬額と改革し、その後2010年の改革までには引退前10年間の平均報酬額が年金算定の基準となっていた。受給が認められる加入期間を超えた後は、報酬が最も高い時期に引退することが年金受給額を最大にすることになる。退職後は、非公式経済下で無申告で労働できれば所得はさらに増える。15歳から働き始めた菓子パン職人や理容師などの労働者は、15年の加入期間を過ぎ、キャリアの中で報酬がピークに達する47歳頃で公式には早期引退し、年金を受給しながら、非公式経済下で納税と保険料の納付義務を果たさぬまま働き続けることが生涯収入を最大にする行動となる。

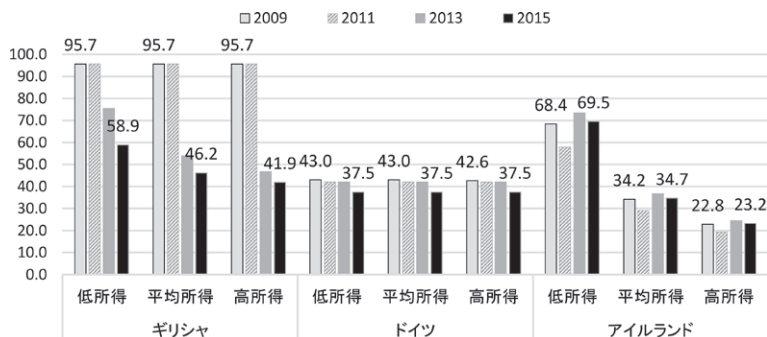
一方で2001年に引退を決めたすべての労働者の実効平均退職年齢は、ギリシャの男性が61.2歳女性57.7歳、ドイツ同60.9歳と60.4歳、アイルランド同63.2歳と62.2歳であった<sup>7)</sup>。公務や専門職などに従事する高等教育を受けた労働者の賃金のピークは、47歳ではない。賃金の伸びが続く限り、退職せず働き続け保

7) Key social indicators per Member State, In Brea, The social situation in the European union 2003 EUROSTAT

険料や税を負担する。全労働者ではギリシャとドイツの実効退職年齢は同レベルで、アイルランドは2～3歳高い。ギリシャの引退年齢は、教育年数が短くキャリアアップによる所得の伸びが中年期で終わる職種では非常に低いが、一般労働者ではドイツとの差は小さい。

年金受給額が退職前の所得に対する割合を示す所得代替率は、支給される年金がもたらす生活水準を表す指標である。受給者にとっては高いほど望ましいが、年金の支え手から見ると高すぎることは好ましくない。公的年金は確定給付年金で、先に述べた平均報酬額を基準として、一定の算定方式に則って支給額が計算される。基準が高すぎたり、算定方法が気前の良い方式であれば、保険料収入と不釣り合いなレベルまで支給額は上がる。そこで各国では人口構成や経済状況に合わせて、所得代替率に上限を設けている。図19は65歳以上の低所得・平均所得・高所得の階層の年金受給額が、それぞれの退職前所得に対して何%であるかを表している。ギリシャではすべての階層で95.7%（2009年、2011年）と高い水準であった。プライマリー年金の所得代替率の上限は1990年

図19 所得代替率



注：低所得とは65歳以上の平均所得の50%の所得で、高所得とは同じく150%の所得を表す。

資料：Pension at a Glance 各年 OECD

の80%から、2002年76%にわずかに引き下げたのみで、付加年金が加わることで高所得階層でも所得代替率は低所得並に高い。ドイツ・アイルランドは所得が低いほど高い。ギリシャでは2002年の改革で、当時の高い経済成長に取り残される高齢者に対して、年金の世代間の所得再分配機能を強化しミニмум年金の支給額を保険料の拠出額とは独立させた。そのため15年の加入で受給権が得られるミニмум年金は、最低基準報酬の70%まで増加した<sup>8)</sup>。こうした措置によって拡大した年金収支の不均衡を埋め合わせることは、正式に政府の責務となった。それでも年金の持続可能性を危うくする早期退職制度、分断された年金基金、高すぎる所得代替率の問題は債務危機が深刻になるまで解決されなかった。

2008年の改革で、職域や職種によって分断されていた基金は、133から13基金に統合された。また将来の年金財源として、政府企業の民営化による収入、付加価値税と社会保険料収入を積立てて連帯基金を設立し、世代間の受給の不均衡を是正することを決めた。

MoUは、約定に沿ってこれまでの改革計画を速やかに実施するとともに、制度全体を再構築することをギリシャ政府に求めた。2010年からの年金改革は、セーフティーネットとして資力調査付きの基礎部分と報酬比例部分からなる公的年金を創設した。報酬比例部分に適用される年金給付額確定率は、旧制度では2～3%であったが、新制度では0.8～1.5%に変更された<sup>9)</sup>。基礎部分は公的扶助にあたり、360ユーロ（約46,800円）を年に12回支給される。

年金支給額算定の基準である平均報酬額は、退職直前の10年間の平均報酬額からキャリア全体の平均報酬額に基づいて決まると変更され、満額加入期間も

8) “Greek reforms: The struggle to build a sustainable bridge to retirement” Anjan Gupta, Perspectives on Business and Economics vol.30 2012, Lehigh University

9) 年金給付額確定率とは、保険料の拠出が将来の年金給付額のうち何%を確定させるかを表す。たとえばおおまかな例で、所得代替率を50%とし、年金給付額確定率を2%と仮定すると、25年の拠出で満額の給付を得ることとなる。

35年から40年に引き上げられた。新制度下では、実際の報酬を申告し長く在職することが年金額を増やすようになり、不正な受給が抑制される。公式には65歳とされていたが、実効には62歳支給開始が可能な退職年齢は、男女とも65歳と法律で定められただけでなく、2021年からは直近の65歳時の平均余命に合わせてさらに引き上げるとしている。これらの変更によって、在職期間の伸長、年金基金の統合、所得代替率の適正化の計画は整った。

2011年には、長く待たれていた危険職業リストの改訂が行われた。テクノロジーの発展が多くの職業の危険を下げ、満額年金を受給するには長く働く必要があるとすべてのギリシャ国民は覚悟することとなった。2007年から2012年の平均実行退職年齢は、ギリシャ男性61.3歳と女性60.0歳、ドイツ同62.7歳と62.7歳、アイルランド同65.4歳と62.6歳となり、一連の改革によりギリシャの女性の引退年齢が2歳以上高くなった<sup>10)</sup>。まだアイルランドには差があるが、男女ともドイツと同じ水準といえる。所得代替率についても、2013年以降の制度設計は急速にドイツとアイルランドに近づいていることが、図19から分かる。代替率は所得階層が上がるにつれ低くなり、低所得58.9%、平均所得46.2%、高所得41.9%になった。

2010年から2014年までの年金改革は、それ以前のギリシャの労働慣行との決別を余儀なくさせる大幅な改革である。長年の折衝を経ても守られてきた既得権益を排し、労働者を非公式市場から公式な労働市場に呼び戻し、気前の良い年金は減額させる。ギリシャ国民にとっては劇的な変化である。2013年の社会保障支出が2012年から5.7%ポイントも下落したことから見ても、確かに効果があったといえる。

---

10) OECD Pension at a Glance 2015

## 4 ギリシャの財政改革と日本の状況

2010年からの5年間に、ギリシャはMoUに沿って、公務員賃金の抑制と職員の削減、年金改革を行った。解雇を伴う公務員制度改革は、受け皿となる民間部門の産業が発達していなければ、雇用の混乱を招く。さらに、失業に対する社会保障制度が整備されていない場合は、社会全体が混乱に陥る。財政状況の改善の兆候が見られない中で、ギリシャ国民の不安と失望が高まることには同情の余地はあるが、現在の改革を今後も継続しなければより深刻な状況に陥るだろう。

ギリシャの2014年の財政収支はGDP比3.6%の赤字、一般政府債務残高は同178.6%である。日本は財政収支は同7.7%の赤字、一般政府債務残高は同226.1%となっている<sup>11)</sup>。日本においても財政は危機的状況にある。もし日本が収斂基準がある経済連携協定の加盟国ならば、他の加盟国からギリシャ以上に強く財政状況の改善を迫られることは間違いない。将来、日本が他国から強いられて経済財政改革をすることはないと断言はできない。本節では、ギリシャの財政改革の検証を踏まえて、日本の状況を論じる。

### (1) 年金改革

日本の年金改革は1985年から始まっている。それ以前の持続可能性を考慮しない支給額と保険料の設定から、所得代替率の引き下げと支給開始年齢の引き上げ、保険料率引き上げと総報酬制の導入によって、支出を抑制し収入を増やすことに取り組んできた。しかし年金改革は、たとえば支給開始年齢の5年引き上げに30年かかるように、受給者の準備期間に配慮するため長い期間を要する。その間に、経済状況と人口構造が予測と大きく異なって変化すれば、当初

---

11) “OECD Economic Outlook” Volume 2015 Issue 2, OECD



の計画は不十分な結果となる。

表7は、日本とギリシャについて、2007年から2014年までの年金関連の数値を比較している。年金支給開始年齢は日本65歳、ギリシャ62歳であるが、ギリシャは2025年までに67歳に引き上げる。OECD加盟34ヶ国のうち15ヶ国が、2054年までに支給開始年齢を65歳から引き上げる予定である。実効引退年齢が日本は男性69.3歳、女性67.6歳であることを考慮すると、高齢者の雇用促進が産業界に定着すれば67歳の支給開始は可能であろう。ギリシャが2025年までに67歳にすることは、かなり困難だと思われる。

所得代替率は、2004年に日本では65歳以上夫婦世帯で平均所得階層が50%とすることを目標とした。ギリシャの引き下げは財政危機以降に始められ、2015年ですべての所得階層で日本より10%ポイント高い。相対的貧困率とは、当該グループの中位所得額の50%未満の所得額を得ている家計の割合である。所得

表7 年金制度関連指標の比較 日本とギリシャ

	日 本	ギリシャ
支給開始年齢	男性 65歳 女性 65歳	男性 62歳 女性 62歳
実効引退年齢(2014)	男性 69.3歳 女性 67.6歳	男性 61.3歳 女性 60.0歳
所得代替率(単身)	低 48.8% 平均 35.1% 高 30.5%	低 58.9% 平均 46.2% 高 41.9%
満額加入期間	40年	40年
相対的貧困率(2011)	全人口 16.0% 高齢者 19.4%	全人口 15.2% 高齢者 7.3%
高齢依存人口比率	47.2%(2015年推計値)	33.5%(2015年推計値)
引退時の平均寿命	男性 85.1歳 女性 89.4歳	男性 81.8歳 女性 84.6歳
合計特殊出生率	1.43	1.30

資料：支給開始年齢 Pension at a Glance 2013 OECD 2014年に20歳で労働力市場の  
 参入した労働者  
 実効引退年齢 Pension at a Glance 2015 OECD 2007年から2012年の実効引退  
 年齢の平均  
 所得代替率 Pension at a Glance 2015 OECD  
 相対的貧困率 OECD Pension Outlook 2014  
 引退時の平均寿命 Pension at a Glance 2015 OECD  
 高齢依存人口比率、合計特殊出生率 Pension at a Glance 2015 OECD

代替率が低くなると、65歳以上の高齢者の相対的貧困率は高くなる。ギリシャの高齢者は日本の高齢者よりも貧困率が低い。全年齢の貧困率に比べて、日本の高齢者貧困率は高く、ギリシャは低くなっている。ギリシャの年金支給水準は、相対的に高いことが分かる。

人口構造も重要な要素である。65歳以上の高齢者人口の15歳から64歳までの労働人口に対する割合である高齢依存人口比率は、2015年の推計値で日本が47.2%、ギリシャ33.5%である。この数値は少子化が進むにつれて高くなる。年金受給者の割合が増えることで、一人当たりの支給額を減らしたとしても総支給額は減少しない。一方で保険料拠出者が減少していくため、一人当たりの負担は増加する。雇用と経済の状況が悪化すれば、拠出の原資である個人と企業の所得が確保できなくなり、保険料収入は不安定となる。年金収支の不均衡は、早期の引退と長寿化による受給期間の長期化にも影響を受ける。平均的な受給期間は、日本男性15.8年、女性21.8年、ギリシャ男性20.5年、女性24.6年である。2014年のOECDの平均値は、男性17.6年、女性22.3年で、日本の受給期間は既に平均を下回るが、開始年齢を67歳まで引き上げることができれば、年金総支給額が抑制できる。

日本の所得代替率は十分に低く、受給額は既に引き下げ余地がない水準にある。年金支出の伸びの抑制には、実効引退年齢に支給開始年齢を近づけることが最も受け入れ可能な方策である。高齢者の雇用対策は、高齢者雇用安定法によって進められ、すでに事業所に雇用確保措置の実施が義務づけられている。2015年の集計では労働者31～300人の中小企業で74.8%、301人以上の大企業で52.7%の企業で、希望者全員が65歳以上まで働ける<sup>12)</sup>。既にOECD加盟国の半数近くが、支給開始年齢を65歳から引き上げることを決めている。調整には二十～三十年を要するため、日本でも支給開始年齢の引き上げについて早急

---

12) 平成27年 高齢者の雇用状況 集計結果 厚生労働省

な検討と実施が必要である。

## (2) 公共調達の効率化と地域優遇

他方、64歳以下の現役世代労働者の雇用を安定させることは、年金収入を増加させるだけでなく国民所得を増加させ歳入全体の増加をもたらす。ギリシャが財政再建策の遂行の中で、雇用不安を終息させられないのは雇用の受け皿となる民間産業育成が不十分であったためである。図17でギリシャの経済対策が2006年から2012年まで財政支出の10%前後で推移し、2013年になってようやく25%以上となったことから、産業育成抜きには財政再建は進められないと方針の一部変更の兆しが見られる。しかし日本の経済成長期のような中進国による大規模プロジェクトは、現在のEU圏では実施が難しい。

人と物の自由な移動を実現して、経済から安全保障まで結びつきを強め一体的に発展することを目的とするEUでは、交通網構築は統合的に計画され建設されることを前提としている。ギリシャがギリシャの都合だけで高速道路や鉄道網を整備することはできない。交通、エネルギー、電気通信について、欧州横断ネットワーク（Trans European Network 以下略TEN）構想の下に整備されることになっている。

観光業が主要なギリシャは、空港、高速道路、幹線鉄道の建設を進めてきた。アテネ新国際空港は、2004年のオリンピック開催が決定したことから、1996年から官民共同出資会社（Public Private Partnership PPP）アテネ国際空港株式会社（以下AIA）を設立し、55%をギリシャ政府、45%をドイツの大手建設企業が資本金を負担した。AIAは建設・融資の返済義務と35年間の空港所有・運営権を付与され、独自に空港経営を行っている。またTEN優先プロジェクトの一つであるエグナティア高速道路は、ギリシャ、ハンガリー、ブルガリア、ルーマニアを結ぶ道路として2020年の完成予定である。ギリシャからハンガリー、ブルガリア、ルーマニア、オーストリアを経てドイツに繋が

る幹線鉄道は、2020年完成予定の貨物と旅客のための路線である。

ギリシャ政府は国内区画の建設と当該部分の建設費を分担しているが、図2のようにギリシャのGDPにおいて建設業は大きな比率を占めていない。建設事業自体は他国の企業が請け負っていると考えられる。ギリシャは、日本が東名・名神高速道路や東海道新幹線の建設と産業育成策とを経済発展の両輪としたような産業構造を転換させる経済政策に、統一通貨導入の恩恵を利用できずにいる。さらに現在のような財政危機の状況下では、GDPの押し上げのために大規模な公共事業などの政府固定資本形成は採用しにくい活動である。

図20は日本とギリシャの実質GDP変動率の項目別に見た寄与度である。日本では、2000年以降の政府最終消費支出は2008年を除いて常にGDPの上昇率にプラスに寄与してきた。ギリシャでは、2010年以降-1.0～-1.4のマイナス寄与であったが、財政危機に陥る前は1.0超の高い寄与度を示し、GDP上昇に大きな効果がある。そこで、MoUの財政再建築の柱の一つとされている公共調達の適正化が、産業育成の手段として重要となる。

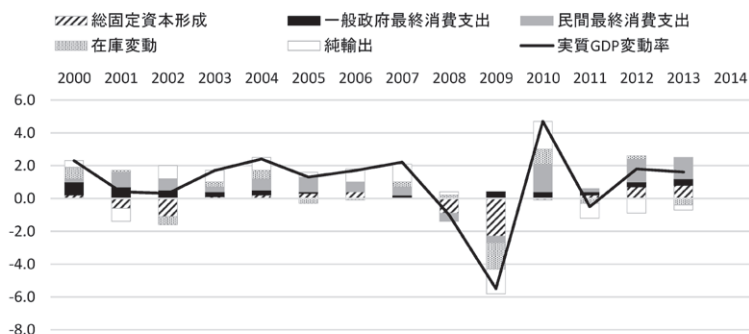
公共調達とは、公共事業と一般政府の行政サービス生産のための中間投入に相当する。公共事業は総固定資本形成に含まれ、中間投入は雇用者給与などと一般政府最終消費支出を構成する。日本においても、2003年から公共調達に競争性を導入して行政の効率化を図る施策が検討された<sup>13)</sup>。入札規定等の統一化・共通化にさらに電子化が導入され、受注者の負担軽減だけでなく行政費用の削減に向けて規制改革が推し進められた。そのため経済対策としての役割は小さくなっていった。しかしリーマンショック後の地域振興に拡充され、2009年以降の寄与度は再び上昇し0.2～0.4まで回復している。

2010年から2013年までギリシャの一般政府最終消費支出は、ギリシャ行政改革および電子政府省（the Ministry of Administrative Reform and

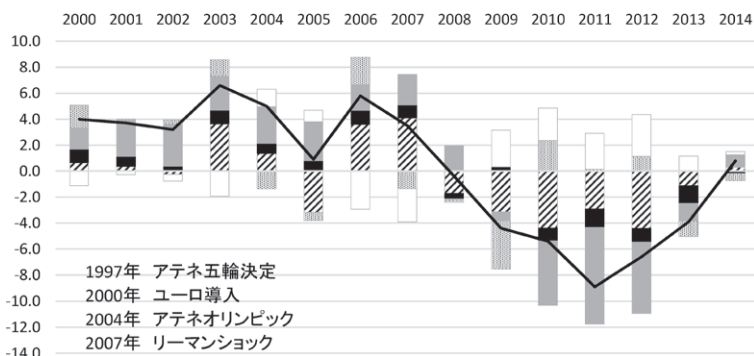
---

13) 規制改革・民間開放推進3か年計画 平成16年3月19日閣議決定

図20 実質GDP変動率の項目別寄与度 日本



## ギリシャ



注：連鎖方式実質GDP

資料：内閣府 国民経済計算、EUROSTAT

e-Government) によって削減されてきた。3節で論じたように、行政改革と公共部門の透明性確保は公共調達効率化に重要である。それを満たした後、EU委員会の公共調達指令で認められている公共調達の戦略的活用によって雇用対策を行うことは可能である。特定地域の優遇は禁止されているが、中小企業優遇については明示的な規定はなく、ドイツやフランスでは備品購入費、役務費、委託費の項目で中小企業振興や専門職人の雇用に対応している。2014年

のギリシャの政府最終消費支出の寄与度は-0.2まで回復している。公共調達  
のさらなる簡素化・電子化を推進し、効果のある戦略的活用ができる準備を整  
える必要がある。

2000年代から日本の公共調達は、入札資格の統一化だけでなくインターネット  
による資格申請と調達情報検索を可能にしてきた。また、発注者によっては  
電子入札システムを導入し、競争性の向上、事務負担の軽減、入札費用の削減  
をはかっている。日本の公共調達の特性は、地域優遇と中小企業振興である。  
特に地方公共団体はそれぞれの地域での調達を優先する。政府においても中小  
企業・小規模事業者の契約に目標を設けている。小泉内閣の構造改革で、中小  
企業者向け契約目標の在り方の見直し、分割発注や地域要件設定の運用改善が  
行われ、透明な入札と競争性の確保の重点に置かれた結果、落札価格は下落し  
調達費用は小さくなった。影響は建設業の不振と官公需における中小企業契約  
実績額の比率の停滞となって現れた。

効率的な財政運営に不可欠な調達先選定における透明性の確保は、中小企業  
を対象とした経済対策や地域振興策とトレードオフの関係にあるわけではな  
い。資格の統一化と入札事務の電子化は新規参入者にも応札機会をもたらし、  
電子入札は結果の監視に役立つ。リーマンショック後は事務負担と応札費用の  
軽減を進めながらも、雇用拡大のために中小企業と地域振興という伝統的な役  
割が見直されている。今後は、環太平洋経済連携協定（TPP）において地域  
優先が禁止され、公共調達を域内外国企業にも解放することが予想される。  
TPPのルールを満たしながら、地域の雇用や産業振興を推進できるような国  
内法の整備や受注企業の選定基準を作り上げていくことが重要となる。

### (3) 政府の電子化

2015年10月にマイナンバーが国民一人一人に通知され、2016年1月から社会  
保障、税、災害対策の行政手続きにマイナンバーが用いられる。マイナンバー

制度は、正式には社会保障・税番号制度という。所得や社会保障給付の状況を正確に把握し、負担と給付に関して不正を防止することで公平で公正な社会運営を可能にする。社会保険の保険料納付状況の確認や受給手続きが簡素化され、行政事務の重複が軽減する。行政に効率性、利便性、公平・公正性もたらず社会基盤と考えられている。また法人等にも番号が割り当てられ、取引情報などが集約され、主として税務に利用される。

農業・漁業・一部のサービス業以外の常用被用者5人以上の個人経営事業所とすべての法人事業所は、厚生年金保険の強制適用事業所である。しかし現実には適用漏れ事業所が存在し、厚生年金の加入漏れ従業員が350万人から400万人と推計されている<sup>14)</sup>。個人番号と法人番号を利用すれば加入漏れの把握が容易になり、納税だけでなく保険料の事業主負担分の徴収が確実になる。

年金受給者に関しても、在職年金の受給額の適正化が可能になる。現在までは固定資産の所有状況しか把握できないが、金融機関の口座から金融資産が把握できるようになるため、利子・配当収入や譲渡収入などの総収入額が捕捉でき、将来的には高齢者間の所得再分配政策が導入できる。政府の電子化は保険料収入の確保と給付額の公正化を容易にし、年金制度の維持に恩恵がある。

ギリシャにおいても、財政再建の圧力を受けて社会保障番号制度の導入と電子化が検討された。それに先だって、年金保険料を忌避している被用者に関する情報を雇用主に提供し確認を求め、雇用者がすべての被用者情報を申告する期限を設け、加入漏れ被用者一人当たり10,550ユーロ（約137万円）の厳しい科料を科した。このArtemis（アルテミス、狩猟の女神）と呼ばれる政策によって、科料は2013年9月から2014年10月までに約6億ユーロ（780億円）に上った。2014年にはすべての保険料未払い金徴収機関としてKEAOを設立し、徴税制度と直接リンクさせ国税庁を通じて徴収する計画である。この連結

14) 「衆議院議員長妻昭君提出厚生年金加入漏れ三百五十万人～四百万人との試算に関する質問に対する答弁書」 内閣衆質一八五第二六号 平成二十五年十一月一日



は2017年に完了する。未払い保険料の総額は、2014年10月末には115億ユーロ（14,950億円）となっている。

こうした社会保障制度改革の成功の鍵となるのは、情報通信システムである。2015年の終わりまでに、国内のすべての被用者にデジタル情報としての社会保障履歴が利用可能となり、オンラインで接続できるようになる。ギリシャの社会保障の運営改革は、驚くほど急速に進められている。

社会保障・税番号制度は、すべての国民の所得と資産を平等に把握し、社会保障制度と租税制度を組み合わせて公正な社会を実現するために不可欠である。情報通信技術の発展が番号の効率的な利用を可能にした現代では、残された課題は人的要因だけである。番号制度を忌避したり経済状況をすべて捕捉されることを私生活への干渉ととらえる等、感情面での問題を乗り越える必要がある。番号制度を用いた社会保障と租税制度の統合をできるだけ速やかに構築することが、財政再建を果たす近道である。ギリシャにとっては社会の透明性を高めるために、日本にとっては国民の不公平感を取り除くために、そして両国の財政が危機的状況から抜け出すために、最も効果的な方策であると考ええる。

## 5 まとめ

財政危機後のギリシャが取り組んだ財政再建は、公務員改革、公的部門の透明化、行政の効率化、付加価値税引き上げ、年金制度改革などである。公務員数は新規採用と報酬の抑制、配置転換や解雇によって削減に努めたが、雇用の受け皿となる製造業、建設業、情報通信業、金融保険業、専門職・経営支援サービス業の割合が低く、雇用状況が悪化している状況では容易には結果が得られない。付加価値税は標準税率が19%から23%に、軽減税率が9%から13%に引き上げられた。さらに徴税の強化が図られ、諸島に適用されていた特別措置の廃止が検討されている。新しい年金制度の導入と年金統合も実施され、新



規加入者を中心に、受給年齢の引き上げや受給額の所得代替率の引き下げが進められている。

ギリシャでは総雇用者の5人に1人が公務員だとする報道は、ユーロ圏の標準的なレベルに照らしても、またドイツやアイルランドと比較しても、非難されるべき水準とは考えられない。付加価値税の税率と歳入構造における割合も、ドイツやアイルランドの水準に近づいた。政府財政に対する年金改革の効果が本格的に現れるには、まだ時間が必要である。こうした状況が確認されているにもかかわらず、ギリシャの改革に対する評価が芳しくないのは、ギリシャの公的部門の透明性が低いことと非公式経済の大きさに由来する。行政費用の削減と歳入増加のためには、伝統的な考え方や文化を変えてでも汚職の機会を減らすことが求められる。政府の電子化は、行政事務の効率化だけでなく透明化の推進にも役立つ。

ギリシャの年金制度は、支給開始年齢の引き上げでは日本よりも計画を進めているが、早期退職を引き止める雇用政策が不十分である。所得代替率の引き下げはまだ十分余地がある。日本では高年齢者の雇用が進み、実効退職年齢は現行の支給開始年齢より高くなっている。OECD加盟国の半数で、支給開始を65歳以上に引き上げることが決定しているように、日本でも支給開始年齢の引き上げを行うことで年金支出の抑制が可能となる。

財政再建中は現役世代の雇用推進に公共事業の拡大策は採用しにくい。そこで、政府の中間投入を含む公共調達の効率化を進めながら、中小企業対策や地域振興策を計る必要がある。EUやTPPの地域優先の禁止規定を考慮した上で、公共調達を活用した雇用政策が重要となる。高齢者と現役労働者の雇用を確保し、社会保障と税制に共通番号制度を導入し電子化することで、歳入の増加と社会の公正化が達成できる。ギリシャが政府の電子化を急速に進めることは、社会に透明性を浸透させ、国民や他のユーロ諸国のギリシャ政府への信頼を取り戻すために、最善の方法である。

## 参考文献

- 河野健一 [2001] 「統合前進に向けたEUによる交通インフラ整備支援の実態と特質」『運輸政策研究』Vol. No. 2001 Autumn
- (株)日本政策金融公庫 国際協力銀行「EUにおける交通インフラ整備の概要と中・東欧主要国による鉄道投資の現状」平成22年10月 フランクフルト事務所
- 前田俊之 [2015a] 「何が問題か？叩かれるギリシャの年金制度」『ニッセイ基礎研レター』2015-06-29ニッセイ基礎研究所
- [2015b] 「ギリシャの年金、更なる削減は可能か？」『ニッセイ基礎研レター』2015-07-09ニッセイ基礎研究所
- 労働政策研究・研修機構「欧州諸国の解雇法制 デンマーク、ギリシャ、イタリア、スペインに関する調査 第2章 ギリシャ」『資料シリーズ』No.142 平成26年
- 和田聡子、里麻克彦 [2012] 「欧州における金融・財政危機の要因と経緯、スペイン・ギリシャを中心に」『大阪学院大学 経済論集』第26巻 第1号
- European Commission “Action Program for Reducing Administrative Burdens in the EU Final Report” 2012
- EUROSTAT “Key social indicators per Member State, In Brief, The social situation in the European union” 2003
- Gupta, Anjan, [2012] “Greek reforms: The struggle to build a sustainable bridge to retirement” Perspectives on Business and Economics vol.30, Lehigh University
- JETRO「ギリシャ財政危機問題 現状と今後の展望」『ユーロトレンド』2010.4 デュッセルドルフ・センター
- OECD “Economic Surveys : Greece” 2013
- “Measurement and Reduction of Administrative Burdens in Greece:

An Overviews of 13 Sectors” 2014

“Survey on Compensation of Employees in Central/Federal Governments” 2012

Schneider, Friedrich, Buehn, Andreas and Montenegro, Claudio E. [2010]

“Shadow Economies All over the World, New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007”

POLICY RESEARCH WORKING PAPER 5356, World Bank

Schneider, Friedrich and A.T.Kearney “The Shadow Economy in Europe, 2013” ATKearney

Symeonidis, G., [2015] “The Greek Pension Reform Strategy 2010-2014, A leap forward” <http://www.actuaries.org/oslo2015/papers/PBSS-Simeonidis.pdf>

TNS Opinion & Social [2014] “Corruption Report” Special Eurobarometer 397 European Commission

## 資 料

内閣府『国民経済計算』平成26年

OECD “Economic Outlook” Volume 2015 Issue 2,

“Government at a Glance” 2013

“Pension at a Glance” 2013

“Pension Outlook” 各年

Transparency International “Corruption Perceptions Index” 2014

European Commission ホームページ

EUROSTAT ホームページ

OECD ホームページ