

書 評 と 紹 介

近藤正基著

『現代ドイツ福祉国家の 政治経済学』

評者：安井 宏樹

「ビスマルク型」という表現が市民権を得ていることから明らかなように、福祉国家研究の世界でドイツという国は重要な参照点となってきた。本書は、そのドイツの戦後福祉国家の展開と変容について、そこで展開される政治過程に注目しながら分析したものである。以下、本書の内容を概観していきたい。

まず序章では、福祉国家論の先行研究が検討され、ドイツを典型的代表例とする「保守主義型福祉国家は、女性の労働市場参加やサービス産業化など新しい課題に対処できておらず、かつ政治は改革能力に欠けている」という「保守主義型福祉国家の凍結仮説」（2頁）ともいべき見解が広く存在しているとの指摘が為された上で、統一ドイツの福祉国家が、①どの福祉国家類型の方向に（「いかに」）変化しているのか、また、②どのような要因によって（「なぜ」）変化しているのか、という二つの問いが本書の課題として設定されている。

続いて、分析視角が扱われている第1章では、福祉国家を、①社会保障政策、②労働市場政策、③賃金決定という三つの柱から構成されるもの

と見た上で、その構成の有り様を決定づける「基底的要因」として、権力資源と「党派交叉連合」が指定されている。さらに、政策決定アリーナ別の要因の整理も行われ、議会アリーナでは拒否権プレーヤーのあり方や非難回避戦略、労使交渉アリーナでは労使団体の選好や労使交渉制度の特徴などが影響すると指摘されている。

第2章では、戦後西ドイツ福祉国家の展開が幅広く検討され、統一までの時代が三つに区分されている。第1期となる1949～66年の時期には、エアハルト経済相に代表される市場志向的な政策運営が1957年頃まで中心的であったものの、それ以降は国家による経済介入が目立つようになり、特に1957年年金改革においては、キリスト教労働運動に支えられたキリスト教民主同盟・社会同盟（CDU/CSU）内の社会委員会派が、修正資本主義路線を取りつつあったドイツ社会民主党（SPD）と提携しつつ（超党派的な「福祉連合」）、CDU/CSUの経済派や自由民主党（FDP）の抵抗を押し切って社会保障制度の構築を進めたとされる。その結果として形成された福祉国家は、職域別社会保険方式や男性稼得者中心モデルを特徴とする保守主義型のものであったが、SPDの政権参加を画期とする第2期（1966～77年）には、事務職員の脱特権化や保険間財政移転制度の導入などに象徴される普遍主義化が進み、社会民主主義型の要素が強まったと位置づけられている。そうした変化を支えたのが、SPDの政権参加による権力資源増加、SPDとCDU/CSU社会委員会派による協調の継続、そしてFDPの社会的自由主義への転換であり、全主要政党が「社会民主主義的展開」を見せる中、福祉拡充を競う「手柄争

いの政治」が展開されたとも位置づけられている。1977年以降の第3期には、福祉縮減政策が目につくようになるが、財源不足を保険間財政移転や早期退職制度の活用によって糊塗しようとする「操車場の政治」や「労働力削減戦略」が展開された結果、給付削減は限定的なものにとどめられ、総体的な特徴としては、むしろ「安定期」と呼ぶべきものであったと評価される。そして、こうした歴史的展開の検討に基づき、戦後西ドイツ福祉国家の基本的性格については、「保守主義と社会民主主義の間の狭小な空間」で「揺れ動くのみだった」（72～3頁）と結論づけられている。

第3章では、統一後のドイツ福祉国家の変容が、社会保障政策と労働市場政策という二つの柱を対象として検討されている。1990～96年の第1期は、「福祉連合」が政策過程を主導する「安定期」の継続と位置づけられるものの、その背後では労働組合やCDU/CSU社会委員会派が組織力を減退させつつあり、SPDでも伝統的社会民主主義派に対抗する経済的自由主義派（「モダナイザー」）が台頭していた。そして、第2期の幕開けとなる1996年春の州議会選挙でコール政権が勝利し、権力資源を増加させたことによって、本格的な福祉縮減改革が開始された。しかし、「福祉連合」が合意を拒否してコール政権の非難回避戦略を崩し、さらに連邦参議院という拒否点を活用して抵抗した結果、改革は行き詰まり、達成できた部分の成果も、1998年の政権交代後にシュレーダー赤緑政権によって覆された。他方、野党に転落したCDU/CSUは、社会委員会派も与党への協力を拒否するに至り、シュレーダー政権を追い込んだが、福祉国家の「跛行的展開」に直面したシュレーダーは、モダナイザーが元来選好していた目標である自由主義的改革を実行すべく、CDU/CSU経済派やFDPとの連携を模索し始め

た。こうして第3期（2000～05年）に入ると、CDU/CSU経済派・FDP・SPDモダナイザーによる「自由主義連合」の凝集性が高まる一方、CDU/CSU社会委員会派とSPDの伝統的社会民主主義派は、赤緑政権が推進したジェンダー平等政策をめぐって対立を深め、「福祉連合」の弱体化が助長された。その結果、権力資源上の圧倒的な優位に支えられた「自由主義連合」主導の下、福祉国家のパラダイム転換をもたらす諸改革が行われた。社会保障政策では、2001年年金改革によって「準ビスマルク型」への道が開かれ、医療保険制度のリニューアル改革によって脱商品化の低下が進んだ。労働市場政策でも、ハルツ諸法による「ワーク・ファースト・モデル」化が進み、全体としてドイツ福祉国家の自由主義モデル化が進行したとされる。

続く第4章では、福祉国家政策の転換点となった事例の分析として、1999年年金改革と2001年年金改革の比較検討がなされている。その分析の結果、従来型の協調的政策決定を試みたコールが、党内派閥、野党、労組、州などの抵抗によって年金改革に失敗した一方、シュレーダー政権は、党内の伝統的社会民主主義者を排除し、労組には労働市場政策での代償を提供して妥協し、野党主導政権の州政府に対しては補助金を用いた分断戦略を展開したことによって、拒否権プレーヤーを抑え込み、パラダイム転換を伴う年金改革を達成できたと結論づけられている。

福祉国家の三つ目の柱である賃金決定を検討した第5章では、西ドイツ時代の労使決定が、産業レベルを主とし、それに企業決定が付随するという「デュアル・システム」であったのに対して、統一後は、労使団体の組織率が大きく低下していったことに加え、国家が非正規雇用の創出を助長する政策を展開したことによって、産業レベルでの決定の拘束力が縮小し、企

業が優先的権限を行使するという、自由主義モデル的な「企業内労使協調システム」へと変化し、労働協約が有していた福祉供給機能も低下していったと論じられている。

本書の結論部分となる終章では、序章で提示された「いかに」への答えとして「ドイツ福祉国家は自由主義モデルの方向に進んでいる」と論じられ、「なぜ」への答えは「従来の『福祉連合』の主導権が、超党派の『自由主義連合』に奪われた点に求められる」とした上で、2005年以降のCDU/CSU・SPDによるメルケル大連立政権も「党派を跨ぐ自由主義者達の協調であり、「ドイツ福祉国家の自由主義モデル化という大きなトレンド」は、今後も「外見的な協調的福祉政治の裏で、密やかに進行していく」と結論づけられている(275～7頁)。

以上のように、本書は、比較政治経済学の概念や理論枠組みを活用しながら、戦後ドイツの福祉国家レジームと福祉政治が有していた性格や特徴を、包括的に、かつ、明晰に整理した形で提示している。とりわけ、戦後ドイツ福祉国家の形成と変容の双方を、「福祉連合」と「自由主義連合」という「党派交叉連合」が活躍する政治過程に着目しながら、首尾一貫した形で明晰に説明してみせた点は、本書の最大の読ませどころであると言えるだろう。第3章の第1節でも指摘されているように、先行研究の多くが、福祉国家の一部分の変化に着目して「変容」の原因と方向性について論ずる嫌いがあったことからすると、こうした論理的一貫性と明晰さは、本書の大きな長所となっている。

とは言え、この一貫性と明晰さという点は、本書の長所であると同時に、本書の問題点・疑問点を生み出す原因にもなっているように思われる。

そうしたひずみが最も強く表れていると思われるのが、「自由主義連合」の扱いである。本

書では、CDU/CSU経済派・FDP・SPDモダナイザーの三者が自由主義化を選好するアクターとして同列に論じられているように見受けられるが、実際には一様ではない。確かに、政権獲得後のSPDモダナイザーは福祉縮減政策を展開し、立法化の過程でCDU/CSUやFDPからの合意を取り付けるという行動を見せたが、そうした自由主義的ポジションへの接近の原動力となっていたのは、“グローバル化・脱工業化という構造変化にさらされて危機に陥った福祉国家を救うためには、福祉国家を再編して悪平等を排除し、勤労者のインセンティブを強化して経済を活性化しなければならない”とする認識である。さらに、こうした認識を新自由主義と区別すべく、「公正」という社会民主主義の基本価値に即して位置づけるという作業も、SPDの新綱領を準備する中で意識的に行われていた(安井 2005b: 68-70)。

また、そうした主観的な差異化の企図に加えて、実践の面においても、SPDモダナイザーとCDU/CSU経済派・FDPとの間には無視できない差異が存在した。例えば、本書の「アジェンダ2010」改革を論じた箇所では、「モダナイザーと経済派、そしてFDPの同盟」(132頁)が「福祉連合」の抵抗を抑え込んで改革関連法案を可決したように論じられているが、実際には、関連法案の最後のパッケージについての協議の場で、各企業に独立した賃金交渉の自由を保障するという賃金協約自由化の是非をめぐる野党が激しく衝突していた。この争点は、本書の枠組みで言うならば、福祉国家の三つ目の柱となる賃金決定の自由主義モデル化を左右する問題ということになるだろうが、CDU/CSU・FDPからの自由化要求をSPDが峻拒し、タイムリミットが迫る中、交渉は危機に瀕していた。この危機から「アジェンダ2010」改革を救ったのは、「自由主義連合」の協調ではなく、産別決

定を存続させるという労使頂上団体の合意であった。使用者団体が賃金協約自由化に固執しないという姿勢を見せたことで、野党側は梯子を外される格好となり、妥協へと転じたのである(安井 2005a: 47-8)。こうした政治過程から考えれば、少なくとも「アジェンダ2010」改革に関しては、本書の説明図式だけでは説明しきれない面があると言わざるを得ないだろう。

さらに、差異の例をもう一つ挙げるならば、本書で「党派を跨ぐ自由主義者達の協調」と論じられたメルケル大連立政権の下で行われた2007年医療保険改革での連立与党間対立を指摘することができる。この改革をめぐっては、CDU/CSU経済派とFDPが保険料の定額化という「自由主義モデル」志向の選好を有していたのに対し、SPDは、職域別保険の一元化と財源の租税化という「社会民主主義モデル」志向の改革を主張して、大連立与党間で論争が続いた。最終的には、SPDモダナイザーであるシュミット保健相による調整努力の結果、医療基金を新設して保険料収入と租税からの補填分とをプールし、そこから各保険機関に被保険者の人数に応じて比例配分するという形で二大政党間の妥協がまとめられたが、医療保険財政の平準化という実質面に着目すれば、医療基金という媒介項においての一元化と評し得るものである(安井 2007: 96-7)。当然のことながら、CDU/CSU経済派やFDPは医療基金を「官僚主義の妖怪」と酷評し、それを許容したメルケルに対して「社民化」との批判を浴びせた。こうした大連立政権の政治過程を見ると、「党派を跨ぐ自由主義者達の協調」による自由主義モデル化の進行という本書結論部分での主張につい

ても、「福祉連合」から「自由主義連合」への主導権交代という説明図式に引きずられ過ぎたものであるように思われるのである。

しかしながら、このような問題点の存在は、論理的一貫性と明晰さをもって戦後ドイツ福祉国家(とその変容)の特徴を説明した本書の意義をいささかも損なうものではない。むしろ、明晰さによって論点が明確化しており、今後の研究の道筋を照らす灯台の役割を果たし得るものとすら言える。その意味で、本書は、福祉国家研究の参照点となっているドイツの福祉国家を研究する際の参照点であり続けるだろう。(近藤正基著『現代ドイツ福祉国家の政治経済学』ミネルヴァ書房、2009年12月、vii+310頁、定価6,500円+税)
(やすい・ひろき 神戸大学大学院法学研究科教授)

【引用文献】

- 安井宏樹(2005a)「シュレーダー政権『アジェンダ2010』の福祉・労働市場改革：ドイツ版構造改革の政治過程(下)」、『生活経済政策』(生活経済政策研究所)第96号、46-52頁。
- (2005b)「社会民主主義政党のイノベーション：ドイツを中心に」、山口二郎・宮本太郎・小川有美(編)『市民社会民主主義への挑戦：ポスト「第三の道」のヨーロッパ政治』日本経済評論社、55-80頁。
- (2007)「ドイツ・メルケル大連立政権の一年：ドイツ政治は「混迷」から抜け出せたのか」、*ICCLP Annual Report 2006*(東京大学大学院法学政治学研究科比較法政国際センター)、94-99頁。