

福田直人著

『ドイツ社会国家における 「新自由主義」の諸相

——赤緑連立政権による
財政・社会政策の再編』



評者：武田 公子

オルドリベラリズムとドイツ社会国家

1980年代から90年代半ばにかけて各国を席卷した「新自由主義」政権の急進的な民営化・市場化の嵐の後、90年代後半にはイギリスの労働党・ブレア政権（1997～2007年）やドイツ・シュレーダー政権（1998～2005年）などにみられるように、中道左派政党がヨーロッパで台頭した。これら「第三の道」（ギデンズ）と呼ばれた社民政権は、当初は新自由主義的改革からの「揺り戻し」とみられたものの、結局のところ表面的な政策としてはそれまでの新自由主義路線と大差がないと評されることが多かった。同書は、シュレーダー「赤緑（社会民主党SPDと緑の党）連立政権」の後半期を主な分析対象とし、税財政改革と労働市場改革とに焦点化して検討を加え、アングロサクソン系諸国における新自由主義とは異なる独自性をもつ、「オルドリベラリズム」の基盤の上に立つものであることを検証しようとしたものである。

オルドリベラリズムは、オイケン、レプケらフライブルク学派を中核とし、ミュラー・アルマックが唱えた「社会的市場経済」のベースにある思想であり、著者はまず第1章でその特徴を次のように説明している。オルドリベラリス

ムは市場の機能を重視するという点では「新自由主義的」ではあるが、オーストリア学派やシカゴ学派が公的介入に否定的であるのに対し、市場における競争秩序を維持し独占を排除するために公的介入が必要であるという立場をとる。このオルドリベラリズムが戦後ドイツの社会国家性を一貫して支えてきたのではないかという著者の立論は説得的である。

この前提に立って著者が注目するのは、マーストリヒト基準に抵触していたドイツの財政を立て直すための税制改革と労働市場政策とである。第2章では当該時期を中心としたドイツの財政構造を分析し社会保障費の増加要因を検討するとともに、企業の社会保険料負担軽減が求められていた状況も描いている。当該時期の喫緊の政策課題は労働市場改革であったといえるが、それは東西統一を挟んで高止まりしていた失業水準による社会保障経費の膨張という問題のみならず、社会保険料を含む人件費負担がドイツ企業の国際競争力の阻害要因となっていたとの批判をも背景としていた。このような状況下で施行されたいわゆるハルツ改革は、1年以上の失業者に対する生活保障給付を雇用保険から切り離して公的扶助（社会扶助）の一部と統合し（求職者基礎保障）、税財源による最低生活保障に転換した。これにより、失業者に対する最低所得保障の負担が自治体から連邦にシフトし、自治体の財政負担軽減にも繋がったとされる。他方、保険料率引き下げと税制改革による企業負担軽減や財政健全化については05年総選挙後の大連立政権への持ち越しとなったものの、これらの改革の芽は第二次赤緑政権中に形作られたものとされる。

税制改革と労働市場改革をめぐって

そこで第3章では企業課税改革、第4章ではハルツ改革にそれぞれ焦点化し、これらの改革

の意図と帰結を検討しつつ、オールドリベラリズムの貫徹を論証していくこととなる。まず企業課税改革についてであるが、第一次赤緑連立政権下で蔵相がSPD左派のラフォンテースから「新自由主義」に親和的と目されるアイヒェルに交替したという出来事があるために、この改革はサプライサイド指向の改革と見做されやすい。アイヒェルの下での2000年税制改革は戦後最大の減税といわれ、法人税率を40%から25%にまで引き下げるものであり、しかもこの恩恵は全企業の2割に過ぎない大企業にのみ及ぶものだった。

しかし著者は、この改正に続く2001年以降の税制改革における企業課税の特別措置の廃止や営業税課税ベースの拡張の成果を捉え、資本企業にとっては法人税減税分に匹敵する営業税増税が行われたことを明らかにしている。この分析から著者は当該時期の税制改革を次のように特徴づけている。第一に、結果的に見れば景気低迷の下で利潤を上げている大企業に負担を求める方向で行われたということである。営業税の課税ベース拡張においても自営業等小規模事業者に対する負担緩和措置がとられ、ほとんど大企業への負担増に帰結したという。第二に、アイヒェルは法人税率引き下げによる減税分を付加価値税増税で補填することを拒否し、企業課税の課税ベース拡張を主張した。このことから著者は同税制改革がアメリカ型のそれとは一線を画すものとしている。第三に、営業税は戦後の税制再編の下で社会的市場経済の理念に沿うものとして市町村税として維持された税源という意味をもっており、営業税課税ベースの強化は自治体財政の窮状に鑑みてのものであったとしている。これらのことから著者は、「赤緑連立政権を通じて、特に営業税を負担する大企業に対してはドイツ固有の政治的背景、つまり自治体財政強化の必要性によって、むし

ろ増税が選択された」(98頁)と小括している。

次いで第4章では、ハルツ改革の焦点のひとつである「アクティベーション」について、各国における同時期の労働市場政策の動向を類型化する枠組みを示しつつ検討している。アクティベーションは各国および論者によって多様な内容を含む概念となっているが、著者はアクティベーションを構成する手段を三つの領域に区分し、各領域における選択の組み合わせによって各国の類型化を試みている。まず労働市場外での政策においては、①ワークフェア的な就労要求的な政策か、②技能や資格取得によって雇用可能性を高める政策かという選択肢がある。第二に労働市場における政策については、③労働規制緩和によって低賃金労働を容認した上で就労インセンティブを伴う所得保障を行う事後的所得補償か、④労働規制を維持して社会保険のカバレッジの最大化を図るという事前的労働規制かという選択肢である。そして雇用媒介政策としては、⑤直接雇用創出か⑥労働規制緩和かの選択肢である。著者は①③⑥の組み合わせをアングロサクソン型、②④の組み合わせを北欧型、②④⑥をデンマーク・オランダ等のフレキシキュリティ型と類型化した。

ではドイツ・ハルツ改革の場合はどうだろうか。まず労働市場外の政策に関しては、求職者基礎保障によって稼働能力ある要扶助者に就労が義務づけられた一方、雇用可能性向上に関しては失業保険受給者と同様の職業訓練機会が提供されるようになったものの、財政支出上では職業継続訓練や若年者就労支援が減少したことを指摘する。また、人材派遣エージェンシー導入にみられる労働規制緩和と1ユーロジョブにみられる非正規就労の増加をみれば、求職者基礎保障には事後的所得補償の性格がみられ、これらの点を総合するとアングロサクソン型に近い印象を与える。しかし著者は、ハルツ改革後

社会保険義務のない雇用が一旦増加したものの、その後減少傾向に転じたことや労働協約が維持されていること、時間当たりの雇用者報酬が増加していることなどから、「ドイツの基幹産業は非正規化の波に対してレジリエント」であるとしている。しかしその一方で、失業者の減少は就労条件（期待可能性）に対する大きな譲歩の結果であり、就労の質が問われていないとも指摘しており、この点に関する著者の評価はややアンビバレントな印象である。

次いで第5章では、OECD統計における失業時所得保障（失業保険・公的扶助・住宅手当等の給付を総合）の離職前賃金に対する代替率比較を参照し、同統計では日独間にあまり差がみられないことについて、実態と乖離していると指摘する。日本では生活保護の失業時所得保障カバー率が低いことや、離職理由による雇用保険給付の差別化という問題があり、制度適用による試算にとどまるOECD統計ではこの点が顧みられないのである。そこで著者は、離職後1年間における賃金代替率について、税・社会保険料負担をも勘案した「受け払い」による日独比較を独自に試算している。それによれば、ドイツでは所得税・社会保険料負担が控除された純所得の60%を給付でカバーされるのに対し、日本では離職理由の大半が自己都合等の事業主都合以外であること、その場合の失業給付期間が短い上に受給期間にも税・社会保険料負担があることから、失業前所得によっては所得代替率がマイナスになる状況を明らかにしている。また、失業保険適用外の失業者の所得保障については、ドイツでは失業者の74%が求職者基礎保障を受給しているのに対し、日本では生活保護受給が制約的であることと、求職者支援制度の受給も失業者の2割程度であることから、失業時の所得保障はかなり限定的であるとしている。この章については、OECD統

計による分析の限界を指摘しつつ独自の比較分析を行い、日独の失業時所得保障の相違を明らかにしている点は評価できる。ただし、本書の目的であるドイツ社会国家の枠組み論に接近した小括が欲しいという印象はある。つまるところ、EUの中でドイツの貧困リスク率はかなり高い方に属するが、改革を通じて所得保障水準が切り下げられたのではなく、社会扶助と同水準の求職者基礎保障のカバー範囲が広がったという結論になるのだろう。日本に比べれば失業時所得保障の水準が高いという点は支持するが、しかし失業時所得保障の枠組みを社会保険から社会扶助にシフトさせた点をどう捉えるかが、本書の研究目的に接近する上で不可欠だったのではないだろうか。

第二次赤緑政権における改革の帰結と評価

さて、結論部分である第6章ではここまでの分析を振り返りつつ、シカゴ学派の新自由主義の影響がオールドリベラリズムに根付くドイツ社会国家にどのような影響と帰結をもたらしたかを改めて考察している。そこでは、国家の積極的な介入がなければ競争的な市場は成立しないという命題がオールドリベラリズムとシカゴ学派との決定的な相違であることを再度強調し、第二次赤緑政権においてSPDモダナイザーがシカゴ学派的政策志向を強めていたものの、ハルツ改革や企業課税改革といった代表的政策を見る限り、オールドリベラリズムの主張が貫徹したと結論づけている。

なお、第7章（補論）は、「財政学や経済学が専門でない方々へ、学問と実社会の懸け橋として加筆」という位置づけで、市場と社会の関係に関する考察が述べられている。しかし残念なことに、この著者の意図は十分に達成されておらず、著者のメモ書きの域を出ない印象である。ところどころに結論に関係づけられる叙述

がみられるため、以下では補論での叙述を取り上げつつ、同書の結論とその妥当性について論じていきたい。

同書の結論は、次の一文に集約されているように思われる。「第二次赤緑政権においてSPDモダナイザーがシカゴ学派的な政策志向を強める中、ハルツ改革及び企業課税改革といった代表的政策の中で一貫していたのは、自治体財政への配慮であった。地方自治体への分権の重要性は、戦後オールドリベラリズムが繰り返し主張してきた命題である」(152頁)。つまるところ、第二次赤緑政権の性格規定において、シカゴ学派的な新自由主義との最大の相違は、地方分権・財政自治の重視如何にあった、という結論になっている。確かに、新自由主義はしばしば中央集権的な様相を示している。著者も補論において、「小さな政府という皮肉なターミノロジーとは裏腹に、それを促進するシカゴ学派及びオーストリア学派的な新自由主義と権力の集中との親和性」(170頁)があることを指摘している。

この結論はやや協道に逸れたところに答えを見出した印象があり、また同時期ドイツにおける自治体財政の動向に関する過大評価ではないかと評者には感じられる。また、EU・連邦・州・自治体という重層的な政府間の諸関係に鑑みれば、自治体の財政自治が維持されたのか否かは単純に割り切れない面もある。

当該時期のドイツにおける自治体財政への配慮とは、著者によれば次の二点である。第一には、企業の税・社会保険料負担の軽減という第一次・第二次を通じた赤緑政権の改革の中で、伝統的な市町村税である営業税は課税ベースを拡張し、むしろ強化されたという点である。しかしこの営業税強化の一方で、この営業税収の一部が連邦・州に吸い上げられるという「営業税納付金」の存在を無視してはならない。この

納付率は、ドイツ統一に関する連帯的負担も加わり年々引き上げられており、2005年には営業税の3割が納付金として吸い上げられる状況に至ったのである。

第二に、著者は求職者基礎保障の生活保障給付が全て連邦政府の負担となり、従来自治体財政を圧迫してきた社会扶助の負担軽減をもたらしたことを重視している。しかしこの点についても注意が必要である。生活保障給付の重要な構成部分である住宅費給付については自治体負担であって、この部分に関する連邦政府と自治体の負担比率をめぐる綱引きはハルツ改革の施行過程で絶えず問題とされてきたのである。ハルツ改革にあたって連邦政府が約束した自治体負担軽減は果たされていないというのが地方団体側の主張であり続けたことを考えれば、同改革が自治体財政の負担軽減をもたらしたと結論づけることは難しい。

ドイツ社会国家がアングロサクソン型新自由主義の洗礼を受けつつも、同時期の改革にはオールドリベラリズムという思想的基盤に規定された独自の刻印があるという著者の結論については首肯するものの、その根拠はやはり税制改革および労働市場改革の性格そのものから導き出されるべきではなかったか、と評者は考える次第である。とはいえ本書では、広い分野にわたっての文献渉猟がなされている点や、著者による独自の分析をめざしての格闘の跡などに好感がもて、評者にとっても勉強になる点が多かった。さらなる研究をすすめていく上での著者の潜在的力の大きさを示すものであり、今後の一層の研究が期待される場所である。

(福田直人著『ドイツ社会国家における「新自由主義」の諸相——赤緑連立政権による財政・社会政策の再編』明石書店、2021年3月、214頁、定価4,180円(税込))

(たけだ・きみこ 金沢大学経済学経営学系教授)