

書 評

『現代ドイツ福祉国家の政治経済学』[近藤正基 著]
(ミネルヴァ書房, 2009年)

森 井 裕 一

ドイツの福祉国家が「いかに」変容し、その変化が「なぜ」生じたのか、という明確な問いの下に分析が展開される本書は、現代ドイツの政治経済的な変容とその要因を明快に分析している。ドイツにおける福祉国家、具体的には社会保障政策と労働市場政策の変容という、まさに現代ドイツ理解の中核に存在している巨大な問題に正面から取り組んだ労作である。以下では、まず本書の

章立てに沿って内容の概略を紹介した上で、本書の貢献と問題点について論じていくこととしたい。

本書は第1章において比較政治経済学の分析枠組みを明示的に取り入れることによって、ドイツ研究が比較福祉国家論という広いアリーナにおいて貢献することを可能にしている。ドイツという福祉国家がどのような位置にあり、どう変化してきたかを測定するために、先行研究の福祉国家類型において保守主義型と位置づけられ、硬直的で経済社会の変容への対応が容易ではないとされてきたドイツの福祉国家が、社会保障政策、労働市場政策、賃金決定という三つの軸で自由主義モデルの方向へと変容してきたことを分析する枠組みが提示されている。

分析枠組みの提示を受けて、第2章ではカトリック政党という保守主義勢力、つまり CDU/CSU が中心的な役割を果たして、連邦共和国における福祉国家が発展してきた歴史的な過程が、建国期から統一までの期間にわたって描写されている。筆者はこの期間を、職域別社会保険制度を中心とし給付の平等性が低い「保守主義期」(1949-66年)、SPD によって支出の増大と福祉国家の普遍化・平等化が進んだ「社会民主主義期」(1966-77年)、1977年年金改革など福祉縮減もみられるものの、労働協約による福祉供給などもあって福祉国家が維持された「安定期」(1977-90年)に分類している。そしてその政治的背景として、CDU/CSU 内で「社会委員会」に属し、社会政策を重視し福祉国家の充実をめざす大きな議員政策集団「社会委員会派」が SPD と協働していたことがあげられている。CDU/CSU の「社会委員会派」と SPD との「福祉連合」が戦後ドイツの福祉国家の展開において重要な役割を果たしたがゆえに、ドイツの福祉国家が単なる自由主義でも社会民主主義でもない道を歩んできたことが説得力ある形で描写されている。

分析枠組みの提示と戦後ドイツ福祉国家の展開分析という周到な準備の後に、第3章から5章において統一後ドイツの福祉国家の変容が分析されていく。第3章で筆者は統一後を三つの時期に区分している。第一期は従来通り CDU/CSU 「社会委員会派」と SPD の「福祉連合」が優位で従来型の政策が継続された「安定期の継続」(1990-96年)、第二期は CDU/CSU 内の経済派と FDP の自由主義連合とが、力を失いつつあった「福祉連合」と拮抗し、福祉縮減政策が部分的に実施されていった「跛行期」(1996-2000年)、そして CDU/CSU 内の経済派と FDP の自由主義連合に SPD 内のモダナイザーが加わって超党派的な「自由主義連合」が成立し、「福祉連合」に対して圧倒的な優位に立つことによってドイツ福祉国家の「レジーム・シフト」が生じた「自由主義期」(2000-

05年)である。この自由主義期には公的年金給付が圧縮され、積み立て個人年金が導入されるなどの年金改革が遂行され、労働市場においても一連の「ハルツ改革」に象徴されるように非正規雇用の拡大、雇用保護の緩和、失業保険給付の削減などによって硬直していた労働市場の柔軟化が行われていったのであった。こうして、保守主義型であったドイツ福祉国家が自由主義モデルの方向へと展開していったプロセスが分析されている。

第4章では具体的な事例研究として1999年の年金改革と2001年の年金改革が比較分析されている。これによって、積み立て個人年金の導入と公的年金の大幅縮減が、コール政権期の年金改革では実行できなかったにもかかわらず、シュレーダー政権においては実現可能であったことについての政治的な要因が分析されている。筆者はここで政策転換に反対する政治勢力に関する「拒否プレイヤー論」をドイツ政治に当てはめ、野党、労組、連邦参議院などとの関係で政府の政策遂行戦略を明らかにしたうえで、シュレーダー政権はこれらの勢力をおさえることに成功して年金制度改革を実現することができたとし、これによってドイツ福祉国家の政策が変容したのみならず、政策決定において新しい政策決定パターンがもたらされたとしている。さらに第5章でも事例研究が続けられ、統一後の労使関係の変化と、その結果労使協約と賃金決定がどのように変容したのかが分析されている。従来は「デュアル・システム」と呼ばれ、産業レベルでの労使決定を中心として、それに企業における決定が付随するシステムであったドイツの労使決定が変化し、企業における決定が優先的な権限をもつ「企業内労使協調システム」へと移行し、労使関係と賃金決定においても自由主義的な方向へと移行していったことが描写されている。

以上のような分析を通じて、統一後ドイツの福祉国家が「いかに」変容したか、そしてその変化は「なぜ」生じたのかについて、筆者は先行研究を渉猟したうえで三つの章にわたって事例研究をおこない、2000年以降ドイツの福祉国家が自由主義モデルへ向かって大きく変容してきたこと、そしてその背景には政治勢力の変化、すなわち超党派の政策主導権が「福祉連合」から「自由主義連合」に移ったことがあると結論づけている。ドイツ福祉国家の自由主義モデル化というプロセスを、他国とも比較可能な手法を用いて分析した筆者の貢献は高く評価できよう。

しかし、いくつかさらに議論が必要と思われる点もあるように思われる。一つの課題は、本書で中核的な役割を担っているCDU/CSU内の「社会委員会派」や「経済派」、SPDの「モダナイザー」という政策集団がどのように組織され、その中で政策が議論されているのか、さらにはそのような集団が党内で

他の政策集団との関係でどのような自律性を有しているのか、相互間の影響力の関係が十分には説明されていないことである。それぞれの集団がともするとブラックボックス化されてしまっているのである。第2章で言及されているように連邦議会内の「社会政策委員会」は「福祉連合」として重要なアリーナであり、この政策アリーナ内では大連立のような状況があったということは、ドイツ政治の安定と継続性を議論する上できわめて重要なことである。しかし、それぞれの政党内における派閥ないし政策集団（政党内政策ワーキング・グループ）とこの政策アリーナとの関係、政策立案プロセスのより詳細なダイナミズムについてもさらに言及が必要であろう。

この点との関連で特に違和感を覚えたのは SPD における経済的自由主義者「モダナイザー」の位置づけであり、その背景となっているはずの「ゼーハイマー・クライス」と「社会委員会派」の関係の位置づけである。ブランド元首相、シュミット元首相、フォーゲル元党首らも参加してすでに1970年代から SPD 内で大きな勢力となっていたこの現実路線をとる集団のうしろだてがなければ、シュレーダー政権のモダナイザーが党内で多数を占めることは不可能であったであろう。ドイツにおいては連邦レベルの選挙が原則4年に1回しかないことと、議員の政策に対する専門性が高いことから、政党研究の蓄積が厚いことを念頭に置けば、政策集団への所属や議会委員会内での活動などについては、もう一步踏み込んだ分析が必要であろうと思われる。

本書の分析では、ドイツにおける福祉国家変容の要因は、国内政治勢力のバランスの変化にあるとされているが、ではそうした変化はどのようにもたらされるのであろうか。本書で分析されているように、「社会経済委員会派」や「経済派」の勢力の変容はその直接の要因であるが、その背景にあるより大きなレベルの要因は何であろうか。EU レベルで共通通貨の発行を可能にした経済通貨政策をめぐる政策アイディアの収斂、安定成長協定による財政の拘束と社会福祉政策領域への影響、市場統合によるヨーロッパ・レベルでの経済政策の競争など、ドイツの外からの拘束要因が重要な役割を果たし、SPD モダナイザーをはじめとするドイツ政治の多くのアクターに影響を及ぼしているのではないと思われるが、本書では EU レベルの政策展開とドイツの福祉国家の変容に関する議論はやや少ないように感じられる。もちろん、福祉国家の中心に位置する社会保障、労働市場、賃金などの政策領域は直接的には EU の政策領域ではなく構成国の政策領域なのであるが、2000年以降の「リスボン戦略」の EU レベルでの展開と、シュレーダー政権下のハルツ改革や「アジェンダ 2010」は不可分に結びついているはずである。また、欧州中央銀行（ECB）へ

の言及が少なく、通貨統合前の連邦銀行に対する評価と比べると ECB がドイツの経済政策に与える影響も過小評価されている印象を覚えた。

本書は日本語における数少ない包括的なドイツ福祉国家に関する最新の研究であるため、多くのドイツ研究者のみならず広くドイツに興味関心を抱く学生や一般の読者の目にもとまることになろう。その点から考えると、若干残念に感じられる記述も存在している。例えば、既に別の政策手段に置き換えられ過去の政策になったものではあるが、失業者に就業の機会を与えるため、自らの起業によって自営サービス提供者となることを財政支援する「Ich AG」が、確かに「私株式会社」(128頁)という語感を与えるとドイツでも問題視されたことは事実である。しかし、これは「私企業家 (Ich Arbeitgeber)」ないし「私雇用者」なのであるから、「私株式会社」と訳せば誤解を再生産させてしまうであろう。また本書でも政治的に重要な意味を与えられている SPD モダナイザーに関連して、1998年の連邦議会選挙後シュレーダー政権で経済相に就任予定であった起業家の Jost Stollmann (160頁) は、実際には起用される前に就任を辞退してしまい、経済相には Werner Müller が就任していた。そもそも彼らは政治家ではなく SPD 外の人材であった。また「1 ユーロジョブ」とは、「1 ユーロからの労働が認められるようになった」(257頁) という解釈で 1 ユーロが最低賃金になったという意味に理解されるような記述がされるべきではなく、ハルツIV 給付金と併せて社会的な奉仕に近い形で、福祉や公共サービス分野で失業給付に加えてわずかな手当を与えて働かせ、長期失業者が労働市場に戻りやすくすることを狙った政策のはずである。また特に第4章を中心として事実関係や政治的背景に関する記述の多くについて *Der Spiegel* 誌のみが資料として用いられていることは、ドイツにおける政治学研究書では馴染みのないことである。

以上のような問題点はあるが、ともすれば一国研究に陥りやすい福祉国家研究を比較の俎上にのせ、現代ドイツ福祉国家の変容とその政治的な要因を明快に描き出した本書の貢献はきわめて大きく、著者の今後一層の研究の展開が期待されるところである。