HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	保守主義的福祉国家レジームにおける福祉国家改革と雇用パフォーマンス ： 統一後のドイツを事例として
Author(s)	ライムート，ツォーレンヘッファー；加藤，雅俊//訳
Citation	新世代法政策学研究，6，163-182
Issue Date	2010-04
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/43752
Type	other
File Information	6_163-182.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

保守主義的福祉国家レジームにおける福祉国家改革と雇用パフォーマンス：統一後のドイツを事例として[*1]

ライムート・ツォーレンヘッファー（Reimut Zohlnhöfer）
加藤　雅俊（訳）

１　はじめに

ドイツ型福祉国家は、エスピン－アンデルセンの保守主義的福祉国家レジームの典型例といえる。移転給付がとても重要であり、階層化の程度は高く、そして福祉国家は主に保険料拠出によりファイナンスされている。世紀の変わり目まで、労働力供給を減らすことを目的とした、早期退出シェーマやその他の労働市場からの退出策が幅広く利用されてきた。そして、労働市場参加はOECD諸国の平均に止まる一方で、女性の労働市場参加は伝統的に平均以下であった。ドイツでは、工業セクターにおける雇用は他の多くのOECD諸国に比べて今なお高いが、サービスセクターにおける雇用に関しては明らかに遅れをとっている。さらに、ドイツの労働市場は、OECD諸国において、最も規制されたもののひとつとなっている。そのた

[*1] 訳注　本稿は2008年11月21日に開催されたシンポジウム：シリーズ「多元社会へのインクルージョン」『グローバル化のなかの福祉国家とエスニシティ―変貌する日独の福祉国家と福祉政治―』（主催：北海道大学大学院法学研究科附属高等法政教育研究センター、共催：北海道大学公共政策大学院・国際政治経済政策事例研究、科学研究費基盤研究Ａ「脱『日独型レジーム』の比較政治分析」）に提出されたペーパー（“Welfare State Reform and Employment Performance in Conservative Welfare State Regimes: The Case of Post-Unification Germany”）を翻訳したものである。

め、エスピンーアンデルセンが90年代に保守主義的福祉国家の典型例として描いたところの、雇用なき福祉の沈滞（malaise）の存在を想起し、そして、実際のところ多くの点でそれを発見するであろう。

それでも、もしドイツの労働市場および福祉国家の諸問題を完全に理解することを望むならば、とくにドイツ統一以後の展開に注目した、より詳細な検討を必要とする。私は、グローバル化のどのようなインパクトよりもドイツ統一の影響が、ドイツの福祉国家および労働市場の不安定な状況をもたらしたと主張する。以下では、まずはじめに、ドイツ統一の果たした役割を整理する。その後、統一後に政権を獲得した三つの連邦政府の福祉政策および労働市場政策について論じる。続いて、これらの各政権が採用した政策は、ドイツ福祉国家の最も深刻な問題ーすなわち、高失業ーを解決するために、正しい方向へと導いていったかを検討する。最後に、なぜ政府はより包括的な改革を実施することができなかったかを説明する。

２　ドイツ統一のインパクト

1990年のドイツ統一は多くの問題をもたらした。諸問題の大きさを理解するためには、90年５月のドイツの金融統合後の最初の二ヶ月間で、旧東ドイツの生産が40％まで下落したことを思い起こすとよい。その後事態は改善したが、旧東ドイツ経済は今なおうまく離陸する（take-off）ことができず、旧東ドイツの諸州は一人あたりGDPおよび他のマクロ経済指標において旧西ドイツの諸州に遅れをとっている。また、旧東ドイツにおける被用者数は、90年半ばから91年末にかけて、900万人から675万人へと減少した。失業者数の算定法に関する変更があったため、05年の数値は直接的に他の数値と比較することはできないが、失業者の総数は、90年の統一前の旧西ドイツにおける約200万人から、96年にはドイツ全体で400万人を越え、05年には500万人を越えた。

特に新しい諸州における高失業のため、旧西ドイツから旧東ドイツへの年次移転（annual transfers）は、毎年旧西ドイツのGDPの約4.5％に達していた。この巨額の財源を確保するための最も重要な方法は、90年における総賃金の35.6％から98年における42.3％まで上昇した、社会保険料負担の増大である。社会学者のF・カウフマンによれば、もしドイツ統一がなければ、社会保険料は８％ほど低かったであろうとのことである。そして、これらの社会保険料の増大は、非賃金労働コストの急上昇をもたらし、結果として、失業の増大をもたらしたと論じられている。このようにドイツ統一以後、福祉国家は、あまりに拡張的で、雇用にコストがかかりすぎ、グローバル化する市場におけるドイツの競争力を妨げるという困難に直面することになった。

３　政府の対応

もし上記の問題が存在するならば、90年以降のドイツの各政権はどのような解決策を考えていたのだろうか？ドイツ統一以後、各政権は福祉国家および労働市場に関してどのような政策を追求したのだろうか？ここでは、三つの各政権の政策を検討する。まず、82年以降政権を保持し、98年まで政権を担当していたコール政権ーCDU／CSU（キリスト教民主同盟・社会同盟）とFDP（自由民主党）の連合ーから検討する。

３－１　H・コール下でのキリスト教民主主義ーリベラル連合（1990－1998）

90年代初頭の雇用政策は、とりわけ旧東ドイツにおける失業の急上昇に対処するものだった。連邦政府は、積極的労働市場政策の先例のない拡張によって対応した。ドイツ統一後の最初の五年間で、旧東ドイツの労働力の57％は、少なくともひとつの労働市場プログラムに参加することができた。GDP比に占める積極的労働市場政策への支出は、89年の0.8％から91年の1.3％に上昇し、消極的労働市場政策への支出を上回った。しかし93年以降、連立政権は、積極的労働市場政策を縮減し始めた。

それでも、失業の増大のためだけでなく、社会保障の伝統的な原則に沿った介護保険の導入という94年の熟考の上での決定のため、社会保険料負担は増大した。特に重要な点として、介護保険は、使用者と被用者によって共同で負担され、すでに高かった非賃金労働コストをさらに増大させた。

連立政権は、最後の年に、悪化する労働市場パフォーマンスの原因として考えられるようになっていたところの、高い非賃金労働コストを減らすことを目的とした重要な諸改革を実施した。98年には、１％の付加価値税の増税による歳入の増加が、年金システムの拠出率を減らす（もしくは、

少なくとも安定化させる）ために利用された。

さらに、キリスト民主主義－リベラル連合は、保険料負担を減らすために、一連の社会保障改革を導入した。97年の年金改革は年金フォーミュラに人口統計学的な寿命予測に基づく調整（a demographic life expectancy adjustment）を導入し、医療改革は自己負担（co-payment）を増大させた。失業保険への拠出を減らすため、余剰労働者への解雇手当の増額支給（redundancy payments）は、一般的に給付の一部とみなされ、消極的労働市場政策の給付はカットされた。同じ理由から、積極的労働市場政策は抑制された。最後に、疾病給付における大いに論争的なカットも、非賃金労働コストを減らすことを目的としていた。

同時に、連立政権はドイツの労働市場の厳格性に対処することを模索した。この方向に関する最も重要なステップは、80年代においては尻込みしていた、解雇保護法（the Protection against Dismissals Act）の修正である。雇用保障が適用される基準は５名の被用者から10名の被用者へと変更され、法律によってカバーされない企業数は15％まで増大した。さらに、固定期間の雇用契約（fixed term work contracts）の利用は、最大期間を24ヶ月にまで拡張することによって、自由化された。また、失業者が雇用に就くようにする圧力を増やすため、給付受給者が仕事を拒否できる際の基準が厳格化された。さらに、97年に導入された積極的労働市場政策の大規模な改革は、新しい仕事を探すことを、主に失業者の責任とした。一方、失業状態にあることに加えて、失業者の労働市場における利用可能性および職の積極的な探索（active search）が失業給付を得るための前提条件とされた。他方、刷新的な手段も導入された－すなわち、給料および社会保険料負担の使用者負担分の50％が12ヶ月まで国家により負担されるという、新しく設立された小企業への限定的な雇用補助金である－。

３－２　G・シュレーダー下での赤－緑連合（1998－2005）

上記の手段のいくつか－特に疾病給付のカットおよび解雇保護法の自由化－は大いに不人気であったため、98年の秋にコール政権は、いわゆる赤緑政権によって取って代わられた。この連立政権は、主要な連立パートナーとしてのSPD（社会民主党）、そしてジュニアパートナーとしての緑の党から構成されていた。社会民主党のG・シュレーダーが首相に就いた。

新政権は、まず雇用政策に関して、よりコーポラティスト的なアプローチを導入した。雇用政策における連立政権の主要な手段は、いわゆる「雇用・訓練・競争力のための同盟」である。この制度のもとで、ドイツの経済問題－とりわけ雇用問題－に対処するための共同戦略を展開するため、首相および主要な閣僚が、労働組合および使用者団体の最も重要な指導者と定期的に会合を持つことになった。「雇用のための同盟」の主要なねらいは、労働市場の将来的な改革に関して、政府と社会パートナーの間にコンセンサスを形成することにあった。しかしながら、以下の二つの理由から、これはより一般的なマクロ経済の運営委員会（macro-economic steering committee）として機能しなかった。第一に、ドイツ連邦銀行および99年からのヨーロッパ中央銀行の独立性のため、金融政策は交渉において議論されなかった。第二に、労働組合は、三者協議のフレームワークにおいて賃金に関する交渉を行うことを拒否した。この労働組合の戦略は、政権獲得後の数ヶ月において、政府が行った戦略的な失敗によって促進された。もし政府が賃金政策に関する譲歩を労働組合に求めるならば、彼らに協力のためのインセンティブを付与することが必要であった。しかし、政府は、労働組合に許可を求めることなく、彼らにとって重要な一連の改革を軽率に実施した。連立政権が前政権の不人気な改革を破棄し、低所得者層に有利となる税制改革を実施した後は、政府が賃金政策における協力への見返りとして労働組合に約束できるものは何も残されていなかった－それ故、現実化することに失敗した－。したがって、政府の予想とは対照的に、「雇用のための同盟」は、政策を調整するフォーラムとして機能せず、労働市場と福祉国家に関する立法が議論・準備される制度として機能しなかった。そのため、2003年３月に最終的に協議が破綻することも、特に大きな驚きはなかった。

このように、政府は失業と取り組む独自の方法を見つけなければならなかった。非賃金労働コストを下げることは、この点で特に重要であった。この目標のための主要な手段は、エネルギー課税における年次ごとの穏健的な増税を導入するという環境税の改革である。これらの税金からの歳入は年金拠出率を引き下げるために利用された。非賃金労働コストを引き下げるもうひとつの方法は、非正規雇用（いわゆる630ドイツマルクジョブ）と「明白な」自営業（本質的に自営であり、単一の企業のためにのみ労働

する人々）の人々に、社会保険料を負担させることによって、社会保障システムの拠出基盤を広げることである。しかしながら、エネルギー課税の増税からの歳入、また、非正規雇用と「明白な自営業」に関する調整からの付加的な歳入は、社会保険料の総負担を、予定されていた総賃金の40％以下にするために十分とはいえなかった。加えて、シュレーダー政権の初期の社会保障改革は給料支払税（pay-roll taxes）をさらに増大させた。これは、拠出率を低める、もしくは安定化させることを目的としたコール政権の医療および年金における改革（自己負担、年金フォーミュラ）の重要な一部を、連立政権が廃止したことに由来している。非賃金労働コストは、疾病給付におけるカットの拒否によっても増大した。

選挙公約の実現が非賃金労働コストを増大させる一方で、環境税および保険料負担の基盤の拡大からの歳入が、社会保険料負担を減らす上で不十分と分かったため、政府は独自の医療および年金シェーマのコスト抑制的な改革を導入せざるを得なくなった。しかし、両改革とも短期的には十分に役立たなかった。年金改革において、それらの重要な部分が漸進的にのみ実施されたことは、驚きではない。シュレーダー政権の2000／01年の年金改革の主要な部分は、年金システムの付加的な積立てを基礎とした要素（a supplementary fund based component）の導入である。新たな立法は政府の補助金によって、被用者に自らの選択による積立年金シェーマへの拠出を促す一方で、公的年金の代替率は漸進的に減少された。これは、保守主義的な福祉国家レジームからの離脱をもたらす、重要な政策的断絶と見なされなければならない。また、これは年金システムへの将来的な拠出の増大を抑制するかもしれない。しかしながら、これらは短期的に非賃金労働コストを減少することはない。

医療でも、赤緑連合の主要な目標は、コスト抑制および医療基金（health funds）への拠出の安定化であった。それでも、初期の医療改革の重要な部分（すなわち法定医療基金のための包括的予算）は、第二院である連邦参議院の承認を得るのに失敗し、その他のコスト抑制手段（すなわち製薬予算）は医師および製薬産業の抵抗のために拒否された。最終的に、2000年には、政府は次の総選挙まで医療セクター改革の新たなイニシアティブを導入しないことを公表した。従って、社会保険料負担を2002年において総賃金の40％以下にすることに失敗したのも驚きではない。

労働市場の規制に関して、赤緑連合は政権獲得後すぐに労働市場規制を再強化した。コール政権によって導入された解雇規制の緩和は廃止され、労働市場の低賃金セクターにおけるフレキシビリティーは、非正規雇用および「明白な」自営業の人々のために、社会保険料を支払う義務を拡大することによって、かなり制約された。その他の改革はドイツの労働法にさらなる制約を加えるとして批判された。例えば、固定期間の雇用契約の利用は制約され、被用者はフルタイム雇用からパートタイム雇用へ一方的に変わるための立法上の権利が与えられ、労働者委員会の改革はその数および権利を拡大した。労働市場政策の領域では、赤緑連合は前政権よりも積極的労働市場政策を活用し、焦点はアクティベーション手段へとシフトされた。

2002年以降、赤緑連合の雇用政策において大きな政策シフトが見られる。この方向に関する第一のステップは、フォルクスワーゲンの経営者であったＰ・ハルツにより統括された専門家委員会によって主導された。この委員会は2002年初頭に連邦労働省の再編案を提出するために設立されたが、総選挙前の2002年８月にレポートを提出する頃には、それらはドイツにおける全体的な雇用状況を改善するためのより野心的な改革案を持つようになっていた。首相は、すぐに選挙キャンペーンにおいて、提案の「完全な（one-to-one）」実施を約束した。労働組合の抵抗および連邦参議院の影響力のため、これは不可能であることが分かったけれども、重要な改革は実際に採用された。例えば、労働市場の低賃金セクターにおける雇用が、税および社会保険負担に関して賃金の一律25％のみが課せられる、いわゆる「ミニジョブ」によって、創出されることが期待された。また自営業者のための税制上の優遇措置が拡大され、そして、適切な労働の定義が厳格化され、よりフレキシブルな制裁システムが導入された。さらに、連邦労働省が再編され、失業扶助は社会扶助の低いレベルのものに統合された。ハルツ改革は、98年から01年の赤緑連合の労働市場政策を部分的に逆転させたため、とりわけ驚くべきものである。すなわち、「ミニジョブ」に関する新たな規制は非正規雇用に関する初期の改革を廃止し、「明白な」自営業に関する規制も実際のところ反転した。同様な点は、解雇規制にも当てはまる。ここでは、コール政権の自由化を反転させる試みが破棄された。

2002年の総選挙以降、連立政権は非賃金労働コストを抑制する新たな試

みを行った。エコノミストのＢ・リュールプにより統括された専門家委員会が、年金およびその他の社会保障の領域における更なる改革の提案を行うために設立された。委員会は03年８月に報告を行っている。委員会の作業に加え、「雇用のための同盟」の失敗への対応として、シュレーダー首相は2003年３月14日の政府宣言において「アジェンダ2010」と呼ばれる包括的な改革パッケージを提示した。これらのイニシアティブは、非賃金労働コストを減らすため、社会保障システムのコスト抑制に重点を置き、さまざまな領域における給付削減をもたらした。年金システムでは、97年にコール政権によって導入され、その後の赤緑連合によって廃止された、寿命予測に基づく調整と類似した「持続可能性要因（sustainability factor）」が導入された。さらに、04年には、1957年以来初めて年金が全く増加せず、また年金受給者は04年４月以降介護保険への拠出を行うことになった。

給付を抑制し自己負担を増加させることによる、法定医療基金への拠出率の削減を目的とした、使用者のための医療改革が、失業保険のカットと同様に、実施された。

３－３　Ａ・メルケル下での大連立

シュレーダー政権下の改革プログラムの多くは、市民の間で不人気であり、さらに与党内－とりわけSPD－で不人気であった。結果として、与党は05年の総選挙に勝利することができなかった。CDU／CSUとFDPは第一院で過半数を獲得することができなかったため、二つの大政党－CDU／CSUとSPD－による大連立が形成された。大連立は、CDUのリーダーであるＡ・メルケルにより率いられている。

大連立は、諸領域において、90年代のコール政権末期の改革と類似している、第二次シュレーダー政権の改革プログラムによって導入された経路に従っている。そのため、社会保険料負担の削減が政府の主要な関心事となっている。その目的を達成するための方法は、赤緑連合による環境税改革のラインに沿った形で、福祉システムのファイナンスを変化させることである。今回は、07年に付加価値税が16％から19％へと３％増加された。さらに、失業保険への拠出率は、総賃金の6.5％から07年には4.2％に下げられ、08年には3.3％、09年には2.8％に下げられた。介護保険への拠出がわずかに増大し（1.7％から1.95％）、医療への拠出がかなり増大した

（13.7％から14.6％）けれども、政府は、全拠出を総賃金の40％以下に引き下げることができた。この数値は前政権が目標としていたものである。

さらに政府はさまざまな構造改革に乗り出した。新しい医療基金への画一的な拠出率が古いシステムにおける平均的な拠出率よりも高いことを前提とすると、さらなるコスト抑制をもたらさないように見えるが、医療および介護は改革された。年金システムでは、退職年齢が、2012年から2029年までの間に、65歳から67歳へと引き上げられる。他方、政府は、年金フォーミュラにより必要になる水準の二倍以上、年金を引き上げた。これは、年金システムへの拠出が当初予定されていたものを下回らないことを意味している。

労働市場政策において、大連立は大規模な改革を実施していないが、少なくともシュレーダー政権により実施された改革の不人気な部分を継続している。主要な例外は、前政権によってカットされ、大連立によって拡大された、高齢労働者に支払われる失業給付の期間に関するものである。

メルケル政権下で重要性を増してきている政策領域は家族政策である。赤緑連合は全日制の学校施設（all-day school places）の供給の増大を目的としたプログラムを導入したが、大連立－とりわけCDU／CSUに属している家族省の新しい大臣（彼女自身７才の子供の母である）－は、労働と家庭生活の調整可能性を高めるための政策を強調している。この点に関する主要な新たなプログラムは、デイケア施設の大規模な増大である。政府は、2013年までに、３歳以下の子供の三人に一人の割合で、デイケア施設もしくはデイマザーを提供することを計画している。これが女性の労働力供給を増やし、同時に出生率の増大を間接的にもたらすことが期待されている。

４　失業を解決する正しい方法か？

これらの三つの政権により追求された諸政策をまとめると、90年代の中期から後半以降、それらはすべて、労働への割り増し税（extra-tax on labor）と理解されつつある、社会保険料負担の減少を目的としているように見える。この高いレベルのコンセンサスを前提とすると、驚くべきことに、各政権はこの点に関してあまり成功していない。賃金全体に対する社会保険

料負担は、95年と比べて低いとはいえず、また90年に比べて実質的に高くなっている（図１参照）。

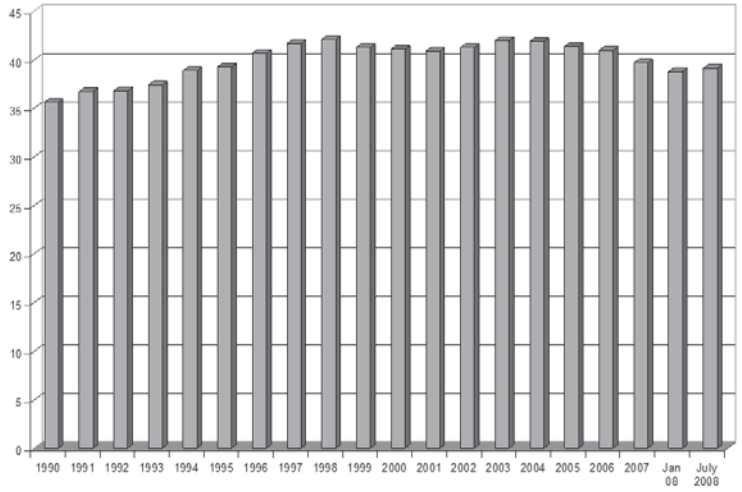

図１：総賃金に占める社会保障システムへの負担率（出典、連邦労働社会保障省）

第二に、短期失業者への代替率は90年代半ば以降変化していないが、長期失業者の財政状況は明らかに悪化している。ここには二つの理由がある。第一に、基本的な拠出ベースの失業給付は以前より短い期間のみ支払われており、第二に、失業給付のエンタイトルメントを使い果たした時に得られる給付の水準は、2000年当初に支払われていたものと比べて、かなり低くなっている。

第三に、財政政策が雇用を増大させるためにほとんど用いられなかったことは驚くべきことである。O・ラフォンテーヌが98／99年に財務大臣を務めていたわずかな期間を除いて、政府は、反循環的な需要管理（anti-cyclical demand management）を目的とした試みを行っていない。それでも、これは近年変化しているかもしれない。

第四に、雇用保護立法における揺れ動きにかかわらず、この点に関する全体的な傾向は、とりわけ臨時雇用に関するよりリベラルなルールの採用のため、雇用保護立法の厳格性のわずかながらの緩和である。それでも、ドイツの労働市場規制の厳格性は平均をはるかに上回っている。

第五に、積極的労働市場政策の支出は、一貫した傾向はなく、大いに変動している。にもかかわらず、妥当な手段に関して、以前よりもよりアクティベーションに重点を置いた大きな変化が生じている。さらに、職を探している人々は、90年代初頭よりも、自ら職を見つけ、提供された職に就くようにするための、より大きな圧力に直面している。このように、ドイツの積極的労働市場政策における変化は、スカンジナビア諸国における近年の改革と合致している。

もしドイツ政府の福祉政策および労働市場政策が、OECD 諸国における労働市場参加に関する近年のリサーチの発見とどのように関係しているかを分析するならば、諸改革は正しい方向に向かっていると論ずることができるであろう。

近年の論文において、D・ブラッドレイとJ・スティーブンスは、以下のような関係を発見している。すなわち、制度的変数であるコーポラティズムの正の効果を別として、失業一年目における失業給付が高く、失業五年目における給付が低いほど、雇用水準は高くなる。さらに、社会保険料負担が低く、制約的な雇用保障規制が弱く、積極的労働市場政策への支出が多いほど、雇用水準は高くなる。これらの発見に関するよい知らせは、コーポラティズムを別として、これらの決定要因は非制度的－すなわち、それらは政府によって容易に変更することができる－ということである。

ドイツ政府が長期失業者の給付水準をカットしていること、社会保険料負担を引き下げていること、および、雇用保護立法を自由化していることを前提とすると、ドイツは正しい道を進んでいるように見える。この印象は、08年10月の失業者がこの16年間で初めて300万人を下回ったという事実と合致する。

それにもかかわらず、OECD による標準化された失業率は９月に7.1パーセントに達しており、OECD および G７の平均を上回っており、またユーロ加盟国の平均を下回っているが、ヨーロッパの OECD 加盟国の平均を上回っている。そのため、もっと達成することができたのかもしれない。社会保険料負担、構造改革および労働市場規制について考えてみると、ドイツは90年代および2000年代において多くの時間を費したことは明らかである。例えば、コール政権はすでに90年代の中頃における段階で社会保険料拠出の削減を目指していたが、10年後にようやく大連立が総賃金の

40%以下という社会保険料負担の穏健的な目標を達成したのみである。それでは、これらの問題の理由は何であろうか？

５　福祉改革の政治

政策が変動した最も明白な理由は、98年の政権交代である。コール政権が実施した改革のいくらか－例えば、年金フォーミュラもしくは雇用保護などーは、SPD が政権に就いた後に撤回された。しかし、以下のような興味深い質問の多くは答えられていないため、政権交代は説明の一部にすぎない。すなわち、第一に、なぜコール政権は社会保険料負担をこれほど上昇させたのか？第二に、なぜ赤緑連合は非賃金労働コストの削減に成功しなかったのか？第三に、実施されてわずかの期間の後に初期の決断の多くを撤回するなど、なぜシュレーダー政権はその期間内に政策コースを転換したのか？第四に、特に退職年齢を上昇させるなど、なぜ大連立は多くの点で以前の政権の経路に従ったのか？しかし、同時に、なぜ58歳以上の失業者のエンタイトルメントの期間を拡大させ、年金フォーミュラの想定以上の年金の増大を行ったのだろうか？

５－１　選挙競争のダイナミズム

これらの問いの多くは、選挙競争のダイナミズムを考慮することによって回答することができる。ドイツにおいて、選挙政治は少なくとも二つの理由から特に競争的となる。第一に、第二院の構成に影響を与える州レベルで実施される数多くの選挙が、ほぼ永続的な選挙キャンペーンを引き起こす。第二に、ドイツの二ブロック政党システムはとても競争的であり、野党は、政府が不人気と考えるであろう政策を抑制すると主張することができる。このように、政党競争はドイツ政治において特に重要な役割を果たしている。

第一の問い「なぜコール政権は社会保険料拠出をあれほど増大させたのか」に答える時に、これは示される。

この問いに答えるため、われわれは、ドイツ統一の数週間後に行われた90年の総選挙に立ち戻る必要がある。コール政権は、選挙キャンペーンにおいて増税を行わないと約束していた。この約束の理由は、選挙競争と、

旧東ドイツ経済の資産に関する、政府だけでなく多くのエコノミストの過剰評価に起因する「誠実な（honest）」見込違いのための希望的な憶測に由来している。この間違いの大きさの例を挙げてみよう。例えば、旧東ドイツの国営企業の民営化に関する責任を持つ組織であった信託公社（Treuhandanstalt）の会長は、90年に、これらの国営企業の民営化が約6000億マルクをもたらすであろうと主張していた。旧東ドイツの国営企業のほぼすべてが売却されたわずか四年後には、これらの企業の民営化がドイツ統一のための資金提供に貢献するのではなく、約2560億マルクもの費用をもたらすことが判明した。予期された歳入と実際の損失の差異は8560億マルクにも達し、94年におけるドイツの GDP の約25%を占めるものであった。

それにもかかわらず、ブルジョア政権が90年にドイツ統一のための資金を得るために増税を行わないと約束したことを前提とすると、それ以後の期間において、増税の試みは政治的に危険なものとなった。コール政権は、その初期において、実際にこのことを経験していた。すなわち、90年の選挙後すぐに、わずかに増税したところ、野党は政府に対して「税のうそ（tax lie）」キャンペーンを実施し、地域レベルの選挙において、与党の大敗北をもたらし、強力な第二院における多数派の変更をもたらした。このため、残りの期間において（すなわち98年まで）、コール政権はできる限り増税から遠ざかることになった。しかし、ドイツ統一の巨大なコストは負担されなければならず、また大規模な支出削減は政治的にあまりにも危険と考えられたため、連立政権は、財政赤字の拡大および、課税よりも有権者にとって可視的でない社会保険料負担の増大に訴えた。このように、選挙競争が増税を不可能としたため、政府は社会保険料負担の増大に依拠することになった。

同じような論理は、赤緑連合の非賃金労働コストの削減の試みにも当てはまる。上述のように、目的を達成するための赤緑政権の当初の主要な手段は、年金拠出率を下げるためにエネルギー課税の増税からの歳入を利用するという、環境税の改革であった。問題点は、政府により示された社会保険料負担の総計を総賃金の40%以下に引き下げるために、増税が十分でなかったことにある。なぜ赤緑連合はエネルギーへの課税をさらに増大させなかったのだろうか？

連立政権の両パートナーは、社会保険料負担を下げるために、エネルギーへの課税を高めることに原則的に合意していた。しかし、エネルギーへの課税の規模は、両政党の間で論争となっていた。緑の党は、98年春の選挙マニフェストにおいてガソリン税のかなりの増税を主張していた。彼らは、第一段階として、１リットルあたり50ペニッヒのガソリン価格の上昇を提案（すなわち約25％まで）し、続く10年の間に約３マルク（すなわち約150％）まで増大させることを提案した。この提案は市民の間で特に不人気であり、世論調査において緑の党への支持の劇的な減少をもたらした。ガソリン価格は多くの SPD 支持者にとって潜在的に重要な争点と考えられたため、シュレーダーは各ステップごとに1リットルあたり６ペニッヒのガソリン税の上昇のみ（すなわち各ステップ３％、すなわち全体で12-15％）を受容すると断言した。シュレーダーは選挙キャンペーンおよび改革プロセス期間中にたびたび繰り返していたが、この約束が連立政権の自由度を制約することになった。６ペニッヒ以上のガソリン税の増税は、首相の公的なイメージを傷つけたことであろう。そして、これは明らかに連立政権の両パートナーの利益ではない。選挙競争のために１リットルあたり６ペニッヒに制限された増税を前提とすると、増税からの歳入は年金拠出率を引き下げるのに十分とはいえなかった。

最後に、大連立による、58歳以上の失業者のエンタイトルメントの期間の拡大およびフォーミュラ以上の年金の拡大も、同様に説明することができる。特に、大連立政権の成立以後、SPD の支持率は世論調査で悪化しており、当時の政党リーダーは福祉国家の政党としての政党イメージに訴えることを目指した。それ故、彼はこれらの政策のいくらかを提案したのである。連立する政党のいずれかが福祉国家の改善をアジェンダに乗せれば、有権者は人気のある政策を妨害した政党を罰する可能性が高いため、他方の政党にとって提案を拒否することはほとんど不可能となる。

このように、政党競争は、なぜ政党がより包括的な改革の実施をためらうかを説明することができる。しかしながら、政党競争は、96年以降のコール政権および2002年以降のシュレーダー政権が包括的な改革を採用した理由も説明することができると、私は考える。

もしこれらのより包括的な改革プロジェクトに与える政党競争の影響を理解したいならば、政府が直面していた労働市場の問題を考慮する必要

がある。95／96年の冬には、失業者の数は400万人を超えており、ドイツ連邦の歴史上で最も高かった。この悪いパフォーマンスは、コール政権の再選にリスクをもたらしていた。それ故、首相は、政府が2000年までに失業を半減させることを目指すと宣言した。従来採用されていた穏健的な手段の成功の欠如を前提とすると、より包括的な改革が目標達成のためには必要であった。このため、給付を下げ、自己負担を増大させるという年金および医療の諸改革が導入され、疾病給付が削減され、雇用保護が自由化された。すなわち、悪い経済パフォーマンスのために政府が次の選挙において敗北することを恐れたため、包括的な不人気改革が経済パフォーマンスの改善および連立政権の再選を保障することを期待して、政権はこれらの改革の実施というリスクを冒したといえる。

同様に、シュレーダー政権はその当初不人気な福祉改革をためらった。失業が減少し、失業者数が2000年の秋には360万に達していた－シュレーダーにより示された2002年に350万人という目標に接近していた－ことを前提とすると、これらの改革は必要なもののように見えなかった。しかしながら、2001年には経済は失速し、失業は再び増大し始め、首相が失業者数に関する選挙公約を守ることができないことは明らかであった。悪い労働市場パフォーマンスは与党の再選にリスクをもたらし、もし次の選挙に引き続き勝つことを望むならば、赤緑連立政権は失業に取り組む意思を示す必要があった。それ故、一連の労働市場改革は政権の最終年に採用された。この点に関して、総選挙の数週間前に示されたハルツ委員会の提案が特に重要となる。

「アジェンダ2010」も同じように説明することができる。2002年総選挙における接戦での勝利の後、SPD の支持率は世論調査でひどく下落し、いくつかの地域レベルの選挙で大敗北を経験した。この選挙における敗北の主要な理由は、有権者が SPD をドイツの経済問題および労働市場問題を解決する能力を有しないと見なしたことにある。このため、改革を実施する連立政権の意思および能力を再び示す必要があった。さらに、もし改革が次の選挙での勝利をもたらすようにするためには、諸改革は、プラスの効果をもたらすための時間を政権に与えるために、立法期間の最初の段階で採用されなければならなかった。これこそが、シュレーダーが2003年３月の政府宣言において目指したものであった。

それゆえ、労働市場の状況が政府の再選を危険にさらすのに十分なほど悪化したときのみ、両政権はより包括的で論争的な福祉改革を採用するであろうと結論づけることができる。この仮説は、経済的に良好な時に政権に就いた大連立政権が少なくとも08年の夏まで大規模な不人気政策を避けていたという事実によっても、支持されている。

５－２　拒否権プレイヤーの役割

政府が改革を実施しそうなときであっても、多くの拒否権プレイヤーが存在するドイツの政治システムは、諸改革案が制定法へと転換されることを困難にする。ここでは、異なる三つの拒否権プレイヤーについて検討する。第一に、政党内集団、第二に、連立パートナー、第三に、第二院である。各アクターについて順次検討していく。

ドイツの社会政策における派閥政治の妥当性の主要な例は、赤緑連合の福祉改革である。SPD が政権に就いた時、すでに彼らは、労働組合に近く、新自由主義的な挑戦者からの攻撃に対して福祉国家の保護を目指していた「伝統主義者」と、グローバル化、ヨーロッパ化および社会的変化という新たな課題に対して、社会民主主義的な経済政策の修正が不可欠と主張する「モダナイザー」という派閥の間で分裂していた。

SPD は、98年の選挙キャンペーン中、彼らのスローガンが示しているように、「刷新」と「公正」の両者を主張することで、これらの綱領的（programmatic）な差異を何とか埋めることができた。しかしながら、選挙における勝利の代償として、綱領的な両義性は未解決のままにとどまり、政権獲得後、SPD は社会政策に関して何をなすべきか分からない状態となった。コール政権末期の最も不人気な政策のいくらかを廃止するという有権者への公約を別にすると、「雇用への同盟」が主要な経済政策改革として示された。そこで、必要な改革へのコンセンサスが形成されるはずであった。しかしながら、二つの競合する派閥の曖昧なスタンスのため、ドイツの経済問題を解決するために、SPD がどの改革を必要と考えるかは不明確なままであった。

政権獲得後一年目に SPD 政権が追求した社会政策は、主に「伝統主義者」の派閥の勝利として解釈することができる。医療セクター、年金シェーマ、および労働市場における、コール政権末期の不人気なサプライサイド改革

の多くは撤回され、労働市場の規制は強化され、被用者およびその家族の可処分所得を増大させるために財政政策においても方向転換が生じた。「伝統主義者」の派閥の成功の理由は、とりわけ雇用および社会保障に関する大臣など、重要な閣僚の地位をコントロールしていたことにある。

それでは、なぜ政権の政策は2002年以降変化したのだろうか？すでに説明したように、これは部分的には、政権の再選を脅かす労働市場における問題の悪化と関係している。このことは SPD の伝統主義者の勢力を弱体化させた。さらにより重要な点として、首相は、P・ハルツにより統括された労働市場改革に関する専門家委員会によって、労働大臣を迂回することができた。このように、委員会による統治は、SPD の「モダナイザー」の派閥が好む諸改革をアジェンダに乗せることを可能にした。

さらに解雇規制の穏健な緩和や一連の福祉カットを含む「アジェンダ2010」は、2002年の総選挙後に、労働大臣が「伝統主義者」である労働組合主義者の W・リースターから「モダナイザー」の W・クレメントに交代していなければ、実現しなかったであろう。

それでも、提案された政策の多くは、SPD の「伝統主義者」によって激しく反対された。反対者は、「アジェンダ2010」に対して党内レファレンダムを仕掛け、改革提案が議論される緊急の党大会（party conference）の開催を SPD 執行部に認めさせた。しかしながら、最終的には代議員の90％近くが政府の提案を承認した。

党大会における印象的な結果にもかかわらず、連邦参議院における「アジェンダ」の採用は依然として困難であることが判明した。というのは、SPD および緑の党内の反対者が、連邦参議院における政府の限定的な多数派を上回っていたからである。そのため、反対票は、議会において「アジェンダ2010」の採用を阻止することができたであろう。従って、いくらかの譲歩が反対者のためになされなければならなかった。

大連立政権下では、政党派閥は、福祉改革にとって重要で、かつ多くの場合にそれを妨害する役割を果たしている。例えば、58歳以上の労働者の失業給付の受給期間の拡大は、連立政権の両パートナー内で論争となっていた。SPD において、リーダーは、たとえ社民政党により率いられていた前政権によって導入された改革の撤回を意味するとしても（より正確に言えば、改革の撤回を意味するため）、この変化を求めていた。この問題の

責任者である大臣－社会民主主義者であり、かつ大連立の副首相－はこの変化に反対したが、自らの政党によってそれを実施するように強いられた。他方でCDU／CSUにおいて、党内の労働勢力および地域レベルの首相－特に大規模な州であるノルトライン・ヴェストファーレン州の首相－はこの変化を好む一方で、党内のビジネス勢力は反対した。いったんSPDが有権者間で人気の高い変化を求めるという決定を下した後には、CDU／CSU内の労働勢力が党内対立において優位を占めることになった。

大連立期におけるCDU／CSU内の重要な党内対立は、3歳以下向けのチャイルドケア施設の増大を目的とした新しい家族政策に関するものである。所管の大臣、首相および政党執行部の多くはこの政策を好んでいたが、保守主義勢力およびCSUはこの政策に反対した。解決策は妥協であった。大臣はプログラムを継続する一方で、自宅で3歳以下の子供のケアをする夫婦のために支払われるもうひとつの新たなプログラムが作成された。

政党内対立もしくは第二院ほど重要ではないけれども、連立パートナーも重要である。コール政権期において、連立におけるジュニアパートナーであるFDPは何度もよりリベラルな政策アプローチが採用されるように試みたが、CDU／CSUはしぶしぶとわずかに従ったのみであった。例えば、FDPは、労働コストを増大させない介護保険を支持していた。しかしながら、彼らが達成したものは、公的な休暇の除去のみであり、介護保険はドイツの社会保険国家の伝統的なラインに沿ったものとなった。

緑の党の主要な関心領域は、環境政策、家族政策、および外交政策であり、経済政策および社会政策を重要視していなかったため、赤緑連合期において、状況は主要な連立パートナーであるSPDにとって有利なものであった。この点に関する唯一の例外は、緑の党により強く支持された環境税の改革である。しかしながら、緑の党は、当初意図していたものよりも穏健な形で環境税改革を通過させるのみであった。それ故、SPDは、98年以降経済政策において絶対的なアジェンダ設定者として演じていたといえる。

大連立政権においてのみ、連合政治がかなり重要性を持つようになった。この理由は、両政党のそれぞれが他方の政党との連合を好む一方で、連立パートナーのプログラムが多くの点で調整することが難しいという点にある。これは医療改革に関して明確になっている。両政党は、非賃金労働

コストを減らすために、医療保険がファイナンスされる方法の変化を望む一方で、彼らの望むプランはむしろ異なっている。SPDは、公務員および自営業者を含むすべての被用者が所得に応じて拠出する普遍的な医療システムを求めている一方で、CDU／CSUは、最も貧しい人々を除いて、すべての人にとって同一となる画一的な拠出を求めている。これらの考え方は両立できないため、妥協は「医療基金」と呼ばれるものを設立することであった。これらの主要な長所は、連立の一部が次の総選挙において多数派を獲得した場合、それぞれの考えの実現を可能にするという点にある。しかしながら、この妥協はとても穏健であり、非賃金労働コストの削減に役立たないであろう。

最後に、最も重要な点として、ドイツの強力な第二院である連邦参議院が、包括的な改革の阻害要因として議論されなければならない。これは特にコール政権およびシュレーダー政権に当てはまる。なぜならば、両政権は第二院で多数派を占めていなかったからである（それぞれわずかな期間を除く）。対照的に、メルケル政権は、連邦参議院で与党の多数に依拠することができた。

もしコールおよびシュレーダーの各政権の福祉改革に与える連邦参議院のインパクトを比較するならば、重要な差異が存在していることは明らかである。コール政権期において、SPDが第二院における多数派を占めていた時、政府は、計画していたものよりも包括的でない改革を受容しなければならなかった。例えば、連邦参議院は、政府が計画していた福祉削減を妨害することができ、政府は連邦労働省の再編計画を放棄しなければならなかった。

SPDのシュレーダー政権期において、連邦参議院におけるCDU／CSUの多数派が諸改革の効果を弱める事態が生じた。野党は「明白な」自営業への規制の廃止を通過させる一方で、予定されていた第一次医療改革の政府による統制的要素のいくらかの実施を妨害した（すなわち、法定の医療基金のための包括的な予算）。

しかしながら、しばしば連邦参議院は、シュレーダー政権期において包括的な改革の主導因の役割を果たした。第二次の赤緑連合の医療改革およびハルツ改革は、連立政権が実施したであろうものよりも、連邦参議院が包括的な変化を通過させた例といえる。

６　結論

本稿では、ドイツ型福祉国家の主要な問題が雇用なき福祉の現象にあることを示してきた。この問題は、主にグローバル化によってもたらされたのではなく、給料支払い税の増大を導くことによって、ドイツ統一がその危機に寄与したことに由来している。統一後の各政府は、90年代半ば以降、福祉国家の税によるファイナンスの増大、サービスもしくはエンタイトルメントのカットなど、その多くは社会保険料負担を下げることを目的とした一連の改革を実施した。さらに、積極的労働市場政策はよりアクティヴなものとなり、改革の一部はドイツの労働市場の自由化を目指している。さらに最近では、仕事と家庭生活の調和を目指した諸改革がアジェンダに乗っている。もし成功すれば、これらの諸改革はジェンダー平等を大幅に改善するだけでなく、男性稼得者モデルにさらなる疑問をもたらすことになる。

たとえこれらの改革が正しい方向に向かっているとしても、それらは、特にSPDの伝統主義勢力が雇用政策および社会政策にかなりの影響力を持っていた赤緑連合の第一期の間などに、しばしば撤回されてきた。さらに、多くの場合において、諸改革は、党内派閥、連立パートナーもしくは第二院によって実質的に弱められるか、もしくはより包括的な改革が再選を脅かすことを恐れた与党によって弱められてきた。政権の再選がすでに危険であるときのみ、政党はより包括的な改革を採用するといえる。このように、経済的な上昇期は問題圧力が低いため、改革が採用されることはほとんどないであろう。もしこの議論が正しければ、諸改革が福祉国家に重点を置いたものになるかは分からないが、近い将来に重要な一連の改革を目撃することになるであろう。