

メルケル政権の福祉政治

近藤 正基

■ 要約

第1次メルケル政権（2005～2009年）では、キリスト教民主同盟／キリスト教社会同盟（CDU/CSU）とドイツ社会民主党（SPD）の合意を基礎として、州政府の意向を踏まえながら福祉国家改革が進められた。これは、シュレーダー政権による逸脱から、戦後ドイツで長らく見られた合意志向の福祉政治に回帰したことを意味している。ただ、SPDが政権に参加していたにもかかわらず、労働組合の反対を押し切って年金改革を進めた点では、シュレーダー政権と共通している。また、社会委員会派ではなくCSUがCDU/CSUの「社会的」側面を代表するという新しい現象も見られた。第2次メルケル政権（2009～2013年）でも、保育手当の決定プロセスなどでCSUがイニシアチブを発揮し、その反面で労働組合の影響力は限定的だった。これらの点は、第1次メルケル政権からの連続性として捉えられる。その一方で、家族政策が福祉政治の中心的議題になるという新しい動向も観察された。

■ キーワード

メルケル、保守主義型福祉国家、合意志向の福祉政治

I はじめに

比較福祉国家論において、ドイツは大陸ヨーロッパにおける「保守主義型福祉国家」の典型とみなされてきた（Esping-Andersen 1990）。「保守主義型福祉国家」の特徴は、①福祉国家の財政規模の大きさ（具体的には社会支出の対GDP比の高さ）、②職域別の社会保険を中心とした構造、③ケアサービスなどの福祉供給業務における社会団体の役割の大きさ、④男性稼ぎ手家族の優遇という4点にまとめられる。そして、このタイプの福祉国家は強い「制度的硬直性」を示し、改革が遅れているという見解が広く存在していた（Pierson 2001）。少なくとも、2000年代半ばまでそのような見方が支配的であり、もちろんドイツも例外で

はなかった。ただ、2000年代半ばを過ぎると、ドイツを含む「保守主義型福祉国家」が再編過程に入ったとする研究が登場し（Palier 2010）、現在に至っている¹⁾。

では、ドイツ福祉政治についてはどのような特徴があると言われてきたのだろうか。以下では、まずメルケル政権までのドイツ福祉政治の基本的特徴を確認し、その上で第1次・第2次メルケル政権について論じることにした。

II メルケル政権以前のドイツ福祉政治

ドイツの福祉政策は、原則的に、様々なアクターの合意に基づいて決定されてきた。それが「自発的合意」であれ、「強いられた合意」であれ、合意なき政策決定は困難であり、多様なアクター

が政策決定過程に参加してきた。これがドイツ福祉政治の最も重要な特徴である。シュレーダー政権ではこうした合意志向性が希薄になったが、これは同政権が従来型の決定様式から逸脱したことを示唆している。この点を踏まえた上で、以下では、政党政治、労使関係、連邦参議院の3つの側面から、合意が生じる政治メカニズムについて概観しよう。

第一に、福祉をめぐる対立軸が党派を超えて形成されてきた点を指摘したい²⁾。ドイツは比例代表制を基礎とした選挙制度を採用しているので、単独政権が成立したことはなく、連立政権が常態化している。よって、まずは連立与党内部での合意が必要になる。それだけではない。福祉をめぐるのは党派を超えた対立軸が存在している。つまり、一方にCDU/CSUの社会委員会派 (Sozialausschüsse)³⁾ とSPDがあり、もう一方にCDU/CSUの経済派と自由民主党 (FDP) があり、この間に分断線が走っていたということである。留意すべきは、原則的にこのような構図が見られたということであり、つねにこの2つの陣営に分かれるわけではなく、時期や政策分野によっても分断のあり方が違っていた (Cf. Zohlnhöfer 2001; Schmidt 2006; 近藤 2009)。年金や医療などの主要政策はおおむねどの時期も上記のように理解できるが、たとえば家族政策をめぐるのは社会委員会派とSPDの政策選好には大きな開きがある⁴⁾。そして、シュレーダー政権期以降、SPD内部にドイツ版第三の道である「新しい中道」を掲げるグループが登場したことによって、この対立軸は変化しつつある⁵⁾。このように、福祉国家をめぐる対立は複雑であり⁶⁾、大政党内に分断線が走っている。それゆえ、CDU/CSU中心の政権であれ、SPD中心の政権であれ、どのような政策を打ち出しても自党の一部が他党の案に同調する傾向がある。結果として、連立パートナーを越えた幅広い政党間合意が必要になるのである⁷⁾。

第二に、労使団体が強い影響力を持ってきた点に注目する必要がある。労組、とりわけ最大のナショナルセンターであるドイツ労働総同盟 (DGB) は様々なかたちで福祉政策に強い影響を及ぼしてきた。1966年の「協調行動」に始まり、コール政権の「産業立地と雇用のための同盟」を経て、シュレーダー政権の「雇用・職業訓練・競争力のための同盟」に至るまで、各政権で継続的に福祉政策を審議する場に参加してきた。また、1984年の大規模ストとデモはコール政権の経済的自由主義路線を頓挫させ、1995年のストを通じてヴァイゲル財務相の財政緊縮路線を覆させた。労組はときとして直接行動に打って出て、その力をいかに発揮してきたのである。1980年代からの組織後退によって影響力を減じつつあり、SPD政権であっても政策決定過程から排除される場合が見られるものの⁸⁾、依然として福祉政策に一定の影響を及ぼしているといえる。その一方で、使用者団体はシュレーダー政権のハルツ委員会において多数のポストを得て、労組とは反対に影響力を強めつつある。

第三に、政策決定プロセスにおいて連邦参議院が障壁となってきた点を挙げたい。戦後ドイツで成立した法案のおよそ半分は同意法であり、連邦参議院での過半数の賛成が必要だった。そのため、連邦参議院の否決が予想される場合には、両院協議会を開催し、政策のすり合わせを行うのが一般的である⁹⁾。ここで合意のメカニズムが働くことになる。福祉関連法案もまた、多くの場合が同意法であり、連邦参議院という障壁にぶつかることがあった。たとえば、コール政権末期には連邦参議院で多数派を形成するSPDとの合意形成に失敗したため、「改革の停滞」と呼ばれる現象が生じた。シュレーダー政権も連邦参議院で過半数が取れない場合は、法案の大幅な修正を余儀なくされた。統一以降は、州議会選挙で与党を罰し、野党が連邦参議院で優位になるという現象が目につく

ようになり、連邦議会と連邦参議院の「ねじれ」が常態化している。そのため、連邦参議院に代表されている州政府の意向が福祉政策の行方を左右する可能性が高まっており、以前より強く合意の力学が働いている。

以上で、メルケル政権以前のドイツ福祉政治の基本的な特徴を確認した。この特徴はメルケル政権の福祉政治においても観察されるのだろうか。以下で分析を進めていくことにしよう。なお、本論文の目的は、あくまで福祉政治の特質を描くことにあるため、改革の評価は行わないことを予め断っておきたい。

Ⅲ 第1次メルケル政権の福祉政治

2005年10月、CDU/CSUとSPDによって第1次メルケル政権が誕生した。第1次メルケル政権の福祉政治は、どのように特徴づけられるだろうか。福祉政治を規定する政治的環境、経済状況、そして個別の政策決定過程の三点から把握することにしたい。

(1) 政治的環境

政治的環境に関しては、以下の六点が重要である。

第一に、大連立政権であるため、与党がきわめて強力だったことである。CDU/CSUとSPDは、連邦議会において3分の2以上を占めていただけでなく、連邦議会内の労働社会委員会でも委員の3分の2以上を確保することになった。また、第16立法期末期を除くと、連邦参議院でも多数派を形成していた。第1次メルケル政権下の与党は、大胆な福祉改革を実行できるほどに強力だったといえる。

第二に、主要閣僚ポストの配分である。福祉政策の展開を見るためには、労働社会相、保健相、家族相¹⁰⁾の配分が重要である。前二者は、SPDに

配分され、労働社会相にはミュンテフェリング¹¹⁾、保健相にはU.シュミットが着任した。そして、3つ目のポスト、家族相のみがCDUのものとなった。ただ、家族相を拝命したフォン・デア・ライエンはCDU政治家としては異色であり、社会サービスの拡充を主張し、スウェーデン型福祉国家を高く評価する人物であった。このように、福祉政策をめぐる主要閣僚は、福祉拡充志向が強い政治家たちによって占められたのだった。

第三に、CDU/CSUがライプツィヒ決議から距離をとったことである(近藤 2013)。CDU内部では、2005年連邦議会選挙の獲得議席が予想を大きく下回るものだったことが尾を引いていた。その原因として、財務相候補であったキルヒホフが提案した定率所得税や、2003年のライプツィヒ決議に見られた医療保険の一律保険料制度が不人気だったことが挙げられよう。2005年連邦議会選挙戦においてCDU/CSUは「社会的冷酷」の政党であるという批判をたびたび受けており、SPDの攻撃をかわすことができなかったのである。また、CSUがこれまでにない支持率低下に見舞われていた点も重要である。2008年のバイエルン州議会選挙では前回選挙と比べて得票率が17.3%減少するという未曾有の事態が生じるのだが、CSUはどうかこの事態を食い止めようと、「社会的」であることを強くアピールするようになる。以上の点を踏まえると、メルケルは2003年のライプツィヒ決議に見られる新自由主義への傾斜に歯止めをかけて、路線を修正する必要に迫られていたといえよう。

第四に、SPDの混乱と伝統的社民主義への傾斜である。SPD党首交代が相次いだことも、社会保障政策にとって影響を及ぼした。大連立政権期のわずか4年の間に、ミュンテフェリング、プラツェク、ベック、そしてミュンテフェリングと4回も党首が代わった。党首が頻繁に交代したことは、SPDの路線が大きく変動したと無関係ではな

い。ミュンテフェリングはシュレーダー一派に数えられる人物であったが、その後、中間派ないし反シュレーダーの伝統的社会民主主義者の党首が続くことになる。しかし、どれも短命で、その後は再びミュンテフェリングが党首に選ばれた。路線も大きく変わっていった。ミュンテフェリングが党首を辞任してからは、再び伝統的社会民主主義の路線が採用された。福祉政策の観点から見ると、シュレーダー流の「第三の道」ではなく、「スウェーデン型福祉国家への接近」が標榜されるようになったのである。

第五に、連立委員会によるトップダウンの決定である。1966～1969年の大連立政権では、SPDのH.シュミットとCDUのバルツェルを中心とした連立委員会¹²⁾によって、トップダウンの決定様式が観察された。これに伴って、CDU/CDUとSPDの党幹部会は、その下部機関へと事実上降格されることになった。第1次メルケル政権でも同様の現象が見られた。連立委員会は、ごく少人数の政権・党幹部によって運営されることになる。構成員は大連立政権期に変動するものの、2006年以降は、メルケル、シュトイバー、ミュンテフェリング、ベックを中心とした4～7人によって基本的な政権運営や政策方針が立てられた¹³⁾。連立委員会によるトップダウンの決定様式が採用されることによって、迅速かつ大規模な改革が実施できる環境が整っていたといえる。

第六に、政党システムの動向である。この点については、左翼党が勢力を伸ばしつつあったことが重要である。左翼党は、2005年連邦議会選挙では得票率8.7%を記録し、54議席を獲得していた。その後も、とりわけ旧東ドイツ地域の州議会でも勢力を拡大しつつあった。躍進の背景には、福祉縮減に対するドイツ国民の不満があることは明白だった。こうした背景から、大連立政権にとっては、大胆な福祉縮減を採用することは難しい状況にあった。

以上の政治環境をまとめておこう。大連立によって強力な与党が生まれ、連立委員会によるトップダウンの決定が可能だったが、2005年連邦議会選挙の結果を受けてCDU/CSUはライプツィヒ決議から距離をとり、SPD内部では左派が巻き返していた。左翼党の脅威もあり、主要閣僚ポストは福祉拡充志向の政治家で占められた点も考慮すると、大幅な福祉縮減が行われる余地は狭小だったと言ってよい。

(2) 経済状況

福祉政治を語るためには、経済状況にも目配りする必要がある。たとえば、1990年代から支配的な標語となった「産業立地」(Standort)は、ドイツの景気後退を契機として台頭し、福祉国家の縮減と賃金付随コストの引き下げを正当化した。経済的環境を抜きに福祉政治を論じることはできない。

第1次メルケル政権が発足してからリーマンショックが起こるまで、ドイツ経済は好調だった。経済成長率は2006～2007年にかけて3%を超えて、ドイツ統一以降の最高値をたたき出した。失業率は、2005年の11.2%から2007年には8.8%に低下した。就業者数も増加の一途をたどった。税収も当初の予想以上の額に上り、年金、医療、介護のどれでも社会保険料収入が増大した。この時期は経済の活況によって、福祉国家改革の必要性が減じていたといえるだろう。ただ、その背景で、ハルツ改革の影響もあって非正規雇用が増大しつつあった。ミニジョブ、派遣労働、有期雇用、パートタイムのどれもが、政権発足から2007年まで増加の一途をたどっている。

その後、2008年秋にリーマンショックがドイツを直撃し、経済は下降線を描くことになる。2009年にはマイナス5.1%という経済成長率を記録した。2008年まで失業率は大きく減少していたが、この出来事を契機に一時期は8%にまで上昇した。

税収も落ち込み、2009年には1兆717億ユーロであり、前年から1690億ユーロも減少したのだった。

第1次メルケル政権の期間、基本的に景気は上向いていた。そのため、大胆な福祉国家改革を実施する必要性がなかった。リーマンショック直後に不況が訪れるが、迅速な財政出動などによって緩やかではあるが再び回復に向かうため、大規模な福祉国家改革が必要だという認識は薄らいだといえる。

(3) 政治過程

それでは、第1次メルケル政権下の福祉政策の政治過程を検討したい。すべての政策決定を取り上げるわけにはいかないので、主要なものについて述べたのち、その他の政策領域について簡潔に論じることとする。

まず、年金改革について論じよう。連立協定には、年金支給年齢を65歳から67歳に引き上げることが明記されていた。そのため、支給開始年齢引き上げという基本線では両政党は合意しており、改革は比較的スムーズに実施されるかに見えた。まずは、ミュンテフェリング労働社会相がイニシアチブを握って、改革を進めていこうとする。だが、労働社会相の所属するSPDの内部から、批判が飛び出すことになる。問題となったのは、段階的に支給開始年齢を引き上げていくとして、いつから67歳支給開始とするかであった。これについて、当時、SPD内部には、シュレーダー路線を堅持しようとするミュンテフェリングなどに対して、伝統的社会民主主義へと回帰しようとするグループが勢いを増しつつあった。また、左翼党の躍進が顕著で、バーデン・ヴュルテンベルク州などで州議会選挙が間近に迫っていることもあり、SPDがこれ以上福祉縮減を行うことに慎重な意見が根強く存在していた。加えて、ドイツ最大規模の産別労組であるIGメタルが年金支給開始年齢の引き上げを厳しく批判していたという事情もあ

った。

そうした中、ミュンテフェリングは批判をかわすための案を打ち出す。一つは、高齢労働者の雇用促進政策であり、いま一つは、例外規定の設定である。高齢者の雇用にかかる経費に対して国庫負担が認められる一方で、例外規定として65歳からでも割引なしで支給できる条件を設定したのだった。だが、この提案に対してバックやナーレスといったSPDの伝統的社民主義者は納得せず、ミュンテフェリングを糾弾することは止めなかったし、CSUのゼーホーファーも改革に断固反対の姿勢を示していた。労組はベルリンで大規模デモを行い、大連立政権を批判していた。波乱含みの展開が続くと思われたが、最終局面でメルケルがミュンテフェリングの案に賛意を示し、素早く閣議決定することになる。与党および労組からの批判は止むことはなかったが、こうして2008年年金改革が実現されたのだった（横井 2009）。

医療保険については、SPDが国民保険を提案しており、その一方でCDU/CSUは一律保険料制度を主張していたことから、両政党の改革プランには大きな隔たりがあった。留意すべきは、両政党の改革プランは、党内で一致した支持を得ていたわけではなかったことである。たとえば、CSU出身のゼーホーファー農相はSPDの国民保険案を支持していたし、CDUのプリューム元労働社会相などは自党の一律保険料制度に強く反対していた。反面、SPDでは、前首相のシュレーダーやクレメント前経済・労働相は自党の国民保険案に反対の姿勢を示していた。その一方で、州レベルでも改革の行方を注視する有力者がいた。たとえば、コッホ・ヘッセン州首相やミュラー・ザールラント州首相などは、保険料引き上げや増税をもたらす改革は避けるべきだと主張していた。これまでのドイツにおける福祉政治と同様に、党派を超え、州を巻き込む形で複雑な対立軸が形成されていたことになる。

ドイツ政治において、議会内で合意が調達できるかどうかは、まずは院内総務と所管大臣の手腕にかかっている。これは福祉政策に限ったことではない。CDU院内総務のカウダーは折衷案を提出して党内の合意形成を目指すのが、失敗する。一方、SPDは党内が混乱状況にあり、左派が巻き返していく過程にあった。そのため、シュトルック院内総務が党内をまとめあげることは無理であった。こうした事情から、院内総務や連邦幹部会という各党の組織ではなく、それらの上部に位置付けられる連立委員会が主導権を発揮することになる。メルケルを含む連立与党のごく少数の幹部で組織される連立委員会には、医療保険に関して議論する場合には、保健相であるSPDのU.シュミットも参加することになった。その後も党内からの抵抗は続き、州首相が連邦参議院で反対すると表明し、政治過程は難航する。だが、連立委員会によるトップダウンで保健基金の導入案が提起されることにより、この案を基礎として最終的に2007年医療制度改革が達成されることになる。ただ、一律保険料でも国民保険でもない折衷案であることや、各議員の意見を必ずしも十分に反映させた改革ではなかったことから、連立政権内部で53もの反対票が投じられることになった。党議拘束がかかっていたにもかかわらず、このように多くの反対票が出たことは、きわめて異例なことである。

そのほか、第1次メルケル政権が取り組んだ主要な福祉政策としては、労働者送付法の改正を通じた最低賃金の導入がある。最低賃金をめぐる政治過程では、連立委員会がイニシアチブを握り、そもそも最低賃金の導入自体に反対していたCDU/CSUの経済派や、全産業での適用を目指すSPDの伝統的社民主義者からの批判を受けながらも、成立させた。そのため、採決に際して与党から20もの反対票が投じられた。

その一方で、家族政策では、CDU政治家であるフォン・デア・ライエンが主導権を握り、SPD

の支持を受けながら立法を進めた。この法案の敵対者はSPDではなく、むしろ彼女の所属政党であるCDU/CSUの保守派だった。彼らの批判の矛先は、両親手当におけるパパ・クォータであり、育児支援法であった。家族相は、SPDの支持を受けつつ、メルケルも彼女を支持していたことから、自党からの反対の声を押さえて可決にこぎつけたのだった。

また、失業手当Ⅰの拡充についても触れておく必要がある。失業手当Ⅰの拡充を主導したのは、CDU/CSU左派のリュトガースだった。SPD党内にも同様の議論があり、「アジェンダ2010」に反対する伝統的社民主義者たち、たとえばベックやナーレスが同調していた。両親手当や育児支援法と同様に、ここでもCDU/CSU、とりわけ経済派が反対するという構図が見られた。しかし、SPDを中心に与党議員の大部分が賛成していたことから、可決されることになった。

福祉政策とは言い難いが、福祉財源の問題を考慮するならば、付加価値税の政治過程についても見ておく必要がある。これは、まさにトップダウンの決定であり、メルケル政権発足にむけた連立協定を締結した際に、盛り込まれることになった。これを決定したのは、ごく少数の与党幹部であった。つまり、メルケル、シュトイバー、シュレーダー、ミュンテフェリングである。彼／彼女らの合意が迅速な改革を可能にし、財源の確保が達成されたのだった。

IV 第2次メルケル政権の福祉政治

2009年10月、連邦議会選挙で勝利したCDU/CSUはFDPと連立を組み、第2次メルケル政権が発足した。第1次メルケル政権と同様に、政治的環境、経済状況、政治過程の三つの側面から、第2次メルケル政権の福祉政治を検討しよう。

(1) 政治的環境

第2次メルケル政権の政治的環境については、以下の五点が重要である。

第一に、強力な与党が生まれたとは言い難いことである。2009年連邦議会選挙でCDU/CSUとFDPは合計332議席獲得し、過半数を得た。問題となるのは連邦参議院である。政権発足当初、与党は連邦参議院の69議席中37議席を有し、辛うじて過半数をこえていた。しかし、2010年5月のノルトライン＝ヴェストファーレン州議会選挙に敗北したことによって、過半数を失うことになる。与党は31議席となり、両院の間に「ねじれ」が出来る。これは、政権発足からわずか8か月の出来事であった。その後、与党は州議会選挙で敗北を繰り返していく。その結果、2013年2月に行われたニーダーザクセン州議会選挙を境にして、連邦参議院では野党が多数派を形成することになる。野党は35議席を確保し¹⁴⁾、これに対して与党の議席数は15にまで後退した。第2次メルケル政権期には、両院の「ねじれ」が常態化し、州議会選挙で野党（特にSPDと緑の党）が大きく挽回するという現象が見られたのである。

第二に、主要閣僚ポストの配分である。第2次メルケル政権では、労働社会相はCDUのポストとなった。ここにはユングが着任したが、不祥事で辞任した。1か月も経たないうちにフォン・デア・ライエンに交代したのだった。保健相はFDPのレスラーが引き受けることになり、2011年5月からはパールが引き継いだ。家族相は、当初はフォン・デア・ライエンだったが、2009年11月にはCDUの保守派に属するK.シュレーダーが引き継いでいる。この中ではフォン・デア・ライエンのみが強い福祉拡充志向を持ち、レスラーはもとより、K.シュレーダーにもそのような志向は希薄であった。

第三に、CDU/CSUが新自由主義からますます離れていったことである。すでに2009年連邦議会

選挙プログラムにおいて、CDU/CSUは福祉政策に関する主張を変化させていた。2005年連邦議会選挙の際には、CDU/CSUは税制改革や医療保険改革で新自由主義とも見做しうる政策を打ち出していた。これに対し、2009年連邦議会選挙では減税に反対する姿勢も見せ、福祉拡充を必ずしも否定していたわけではなかった。第2次メルケル政権が発足してからは、医療保険改革や介護保険改革に見られるように、FDPの福祉縮減路線とは距離をとって、彼らに対峙するという方針をとることもあった。FDPが前面に押し出していた減税に対しても反対の姿勢をとっていたことから、CDU/CSUにほとんど福祉縮減志向はなかったといつてよいだろう。

第四に、FDPの凋落である。2009年連邦議会選挙で、FDPは大躍進を遂げた。その得票率は14.6%に達して、結党後の最高値をはじき出した。だが、そこからFDPの凋落が始まる。経済的自由主義を前面に押し出して得票率を伸ばしたものの、その中心的主張である減税政策がCDU/CSUの抵抗によって骨抜きにされたため、政権発足からほどなくFDPの支持は低下しつつあった。そして、福島原発事故を契機にドイツ社会で脱原発への機運が高まる最中、ヴェスターヴェレが脱原発政策に否定的な姿勢を示したこと、2011年5月に長年党の顔であったヴェスターヴェレからレスラーに党首が代わったものの、彼の人気が決して高くなかったことが影響し、ますます党勢は後退していく。第2次メルケル政権期、FDPは急速な衰退傾向を示したといつてよいだろう。

第五に、政党システムの動向である。福島原発事故はドイツの政党システムにも影響を及ぼした。緑の党の躍進を後押ししたのである。第2次メルケル政権期には、バーデン＝ヴュルテンベルク州議会選挙での歴史的勝利をはじめとして¹⁵⁾、緑の党が次々と州政府に参加するという現象が見られた。その一方で、SPDはミュンテフェリング

に代わったガブリエルによる左旋回の効果もあって、党勢に一定の回復が見られた。つまり、ドイツ福祉国家を守ろうとする勢力が盛り返しており、連邦参議院で優位に立っていたことから、大幅な福祉縮減は困難な状況にあった。

ここで以上の内容をまとめておこう。第2次メルケル政権は、政権の党派性や主要閣僚の顔ぶれだけを見るなら、福祉縮減に傾斜する可能性を持っていた。ただし、連邦議会と連邦参議院の「ねじれ」のために、野党との合意を調達する必要があった上に、SPDや緑の党が勢力を回復していたために、福祉縮減を推進するには大きな障害があったといえる。

(2) 経済状況

第2次メルケル政権の前半、ドイツ経済はリーマンショックの衝撃から立ち直る過程にあった。そして、その過程は比較的スムーズなものだった。2009年に経済成長はマイナス5.1%を記録したが、2010年には4.2%へと急速に回復した。2011年も経済は比較的好調であったが、ユーロ危機の影響もあり、2012年の後半から景気は悪化して、通年では0.9%へと落ち込んだ。ただ、2013年第一四半期から次第に回復傾向を見せている。一方で、第2次メルケル政権になってから失業率は漸減しており、2012年で5.5%に下がった。

第2次メルケル政権下の経済状況として見逃せないのは、貧困と不安定雇用が拡大したことである。これは多くのメディアに取り上げられることによって、国民的関心事になった。ハルツ改革から10年を迎えるにあたって、改革の再評価が進んだのも、注目が集まった要因である。その過程で、子ども、高齢者、都市部居住者の貧困状態が拡大していることが明らかになり（嵯峨 2011）、2013年には請負労働が60万人を超えると同時に、一部に偽装請負の疑いがあることが明るみに出て、若年層のおよそ40%が非正規雇用に従事しているこ

とがわかった。

総じていえば、景気の観点から見ると、第2次メルケル政権は大規模な福祉国家改革に取り組む必要はさほどなかった。だが、貧困と不安定雇用がクローズアップされたことにより、このような状況に政権がどのように対処するのかが関心を集めることになった。

(3) 政治過程

続いて第2次メルケル政権が取り組んだ主要政策について、その政治過程を検討しよう。

まず、連立政権発足直後に議論された医療保険改革を見てみたい。この政策分野では、FDPは一律保険料制度を掲げており、国庫負担と使用者負担の削減を目指していた。一方、CDU/CSUには根強い反対論があり、第1次メルケル政権で作った保健基金で十分であるという意見が見られた。ただ、一律保険料制度自体は、第1次メルケル政権下でCDU/CSUが主張していたものであり、FDPからは合意が可能という楽観的な見方があった。医療保険を管轄するレスラー保健相は、一律保険料制度の実現のために与党内調整に入る。だが、第1次メルケル政権で見られたように、CSUおよび社会政策を重視する政治家たちから強い批判を受ける。彼らは、当初よりFDPが経営者の保険料負担の軽減に執心していることを強く非難していた。同時に、一律保険料制度では低所得者に対して税方式の医療扶助が設定されることになっていたが、彼らは、国庫負担の削減を目指す保健相の意図に反して、結局は財政負担が増えてしまうと主張していた。ゼーホーファーやリュトガスが批判を繰り返す中、レスラーは医療保険改革委員会を立ち上げるものの、彼らからの批判は止むことはなかった。CSUのゼーダーは独自案を提出して周囲を驚かせたのだが、これは原則的に労使折半の保険料拠出であり、所得比例の保険料算出をとっていたことから、従来の方式とほとんど

変わりがないものだった。レスラーは労使折半の保険料拠出をある程度は認めつつも、一律定額の保険料制度を盛り込んだ提案によって、どうにか与党内の合意を得ようとする。しかし、これに対してもゼーホーファーとCSUの政治家たち、そしてリュトガスが批判を繰り返し、所得比例の労使折半の保険料方式のみを採るべきだとの主張を繰り返すのである。ヴェスターヴェレ党首は、連立協定を作成する際に一律保険料制度を目指したと、CDU/CSUは前政権でこの制度を掲げていたことを挙げて、ゼーホーファーらを批判すると同時に、レスラーを強く支持したことから、与党内の対立は激しさを増していった。その後の基本的な対立の構図が、この時点で出来上がることになった。

ここまでの政治過程が従来と違うのは、医療保険改革の政治過程でもFDPと正面から対峙したのが、社会委員会派の中心人物ではなかったということである。たとえば、ゼーホーファーは、社会委員会派の常任顧問であるが、幹部職を務めた経験はない。ゼーホーファーがここまで強硬に反対したのは、CSUの苦境も影響している。先述したように、CSUは地盤である2008年のバイエルン州議会選挙で歴史的な大敗北を喫しており、その一因は第1次メルケル政権の福祉縮減に明確に抵抗してこなかったことがあると考えられていた。そのため、ゼーホーファーは、FDPはもちろん、CDUに対して批判する姿勢を示して、CSUの独自性を打ち出そうとしていたのであった。また、ノルトライン＝ヴェストファーレン州首相のリュトガスは同州の社会委員会派からの強い支持を受ける人物ではあるが、正式なメンバーではない。彼がこの改革を批判したのにも別の理由があった。そこには、間近に迫ったノルトライン＝ヴェストファーレン州議会選挙でCDUは伸び悩んでいたことから、SPDに出し抜かれられないようにする狙いがあった。ゼーホーファーとリュトガス

がFDPと対決姿勢を鮮明にする一方で、社会委員会派の代表であるラウマンが表舞台に登場することは稀であった。

その後も、FDPと社会政策を重視するCDU/CSU政治家が対峙するという構図が見られた。そして、レスラー案は棄却されて、医療保険改革の代替案が示される。ここで与党は合意に達し、改革が実現されたのだった。その改革では、経営者保険料負担が引き上げられ、国庫負担が増額される一方で、一律の追加保険料制度が設けられることになった。

次に、保育手当の政治過程を見てみたい。育児支援法で、2013年8月から3歳未満の子どもを持つ親は、子どもを保育施設に入れるための請求権を有することになっていた。そして、保育施設への請求権付与と並行して、現金給付も行うべきだと主張する議員がCDU/CSU内部にいた。そのため、すでに大連立政権期よりフォン・デア・ライエンが政策の実現に取り組んでいたのだった。

第2次メルケル政権になってからはK.シュレーダー家族相がこの難題にあたっていた。連立協定には月額150ユーロの保育手当を支給すると書かれていたものの、与党内には保育手当は必要ないとするCDU経済派とFDPが、保育手当を強く支持するCSUと対立する。妥協点を探るためにK.シュレーダーが出した案は、保育施設に入れない3歳未満児を持ち、パートタイムで働く親に対して、1年間の保育手当を支給するというものだった。CSUの家族政策担当議員であるベアは、1年間という支給期間はあまりに短いこと、雇用形態によって制限をかけることを強く批判していた。CSU党首のゼーホーファーは、保育施設に入れるか現金給付を受けるかという「選択の自由」を確保するためにも、保育手当はK.シュレーダーが提案するより寛大なものでなければならぬと主張していた。こうして、K.シュレーダーの案は棄却されることになり、代わってCSUが主導権を握るよう

になる。これに危機感を覚えたのが、FDPのレスラー保健相だった。支給金額についてはまだ結論が出ていなかったものの、CSUの主張を政策に反映させた場合、2013年に4億ユーロ、2014年には12億ユーロの国庫負担が必要になるとして、強く反対したのだった。そして、CDUの10%の議員が保育手当導入に反対していることを重く受け止めるべきだと主張した。しかしながら、FDP内部にもクビッキのように保育手当に賛成する有力者がいたために、FDPは党内でまとまりきれずにいた。とりわけレスラーが党首になってからは、リーダーシップの欠如から、FDP党内が混乱状況に陥っていく。レスラーは具体的な対案を示そうとし、CSUと対峙する構えを見せたが、結局は党内をまとめきれなかったために失敗に終わった。

一方、野党は、きわめて強い反対の姿勢を示していた。SPDのナーレスや緑の党のキューナストは、保育手当が女性の就労を促進しないこと、低所得の家庭は子供を保育施設に預けなくなること、子どもが初期教育に入ることを阻害することを批判し、保育手当への費用をより多くの保育施設と全日制教育施設の建設にまわすべきであるとしていた。これに前家族相であるフォン・デア・ライエンが同調し、育児世帯に誤ったシグナルを送ることを懸念して与党内部からも批判が上がるようになった。

このように批判が拡がる中、CSUの幹部たちは、連立委員会で保育手当について再調整することを求めた。メルケルは基本的に保育手当の導入を支持していたため、CSUの要求が基本的に認められることになった。ただ、連立協定とは違って、2013年からは月額100ユーロ、2014年からは150ユーロの支給として、若干ではあるが支給額を引き下げるようになった。こうして、保育手当は可決されるのだが、ガブリエル・SPD党首は連邦憲法裁判所への提訴をも示唆し、2013年連邦議会選挙の後に保育手当を廃止する意向を示したのだった。

た。

2011年の家族介護時間法の制定プロセスについても見ていこう。保育手当とは違って、ここではK.シュレーダー家族相がリーダーシップを発揮した。保育手当はフォン・デア・ライエン前家族相からの引き継ぎ業務だったために、家族相はリーダーシップをとらず、野党が彼女のやる気を疑うほどだった。だが、家族介護時間法は違った。K.シュレーダーはこの政策で、フォン・デア・ライエンの影を払い、独自色を打ち出そうとしていた。すでに連立協定で、家族による介護を促進するような介護休業を拡充することが決まっていたために、与党内部では導入に関して合意が見られたものの、細部を詰める必要があった。FDPが求めたのは、使用者の負担とならないことであった。家族相は、法的請求権ではなく、使用者の同意を得た場合にのみ家族介護時間を利用できるとして、FDPの同意を得た。FDPの女性・高齢者政策担当議員であるブラハト＝ベントは、被用者と企業の結びつきを強める効果もあるとして、K.シュレーダーの提案を高く評価した。一方で、CDU/CSUの議員たちからは大きな批判はなかった。そうして、家族相は草案の作成作業に入る。これに対し、野党は強く反対していた。SPDは、ケア労働の社会化を遅らせ、介護を家族の仕事として矮小化し、結局は使用者の同意が必要であることから、きわめて不十分な制度だと主張した。結局、野党が反対のまま、K.シュレーダー案は与党の賛成多数で可決されたのだった。

そのほかの政策の政治過程も簡単に見ていきたい。労働市場政策を見ると、2012年にミニジョブの所得上限を引き上げ、派遣労働に最低賃金を設ける政策を実施した。前者はDGBからの強い反対があり、後者はFDPが抵抗したものの、フォン・デア・ライエンからの要望を受けたメルケルが実行に移したのだった。

一方で、CDU/CSUとFDPは主として非決定と

いう戦略を採り、福祉国家改革を実施しようという意思が希薄だった。もっともよい例は、年金である。CDU/CSUは大連立政権下で2029年までに支給開始年齢を段階的に67歳に引き上げた。FDPもまたこの方針に賛意を示していたことから、与党内部に特に改革を施す必要はないとしていた。しかし、高齢者の貧困がSPDなど野党によってクローズアップされることにより、CDU/CSUは40年間の拠出期間がある者については最低保障額を設定するという方針を打ち出した。ただ、この案が具体化されてきたのは2013年になってからであり、2013年連邦議会選挙以後の課題として位置付けられるにとどまった。よって、黒黄政権下では年金改革は実施されないままに終わったのである。

V おわりに

2013年連邦議会選挙は、CDU/CSUの歴史的な勝利に終わった。過半数に5議席足りなかったものの、311議席を獲得し、1990年のドイツ統一以降、最も多くの議席を有することになった¹⁶⁾。そして、およそ2か月にわたる連立交渉の末、第3次メルケル政権が発足した。SPDとの大連立であるから、強力な与党が誕生したことになる。ただ、現時点では、連邦参議院の議席配分は必ずしも与党優位とはいえない。CDUとSPDの大連立、CSU単独、SPD単独の州政府は27票を持っており（2013年12月20日時点）、過半数に8票足りない。だが、2014年9月までに3つの州で州議会選挙が予定されており、州レベルでも大連立が組まれていけば、第1次メルケル政権で見られたように連邦参議院でも与党が多数派を形成する可能性がある。福祉関連の閣僚ポストについては、労働社会相と家族相がSPDに配分されたことが重要である。福祉政治の主要アクターである労働社会相にSPD左派とも目されるナーレスが着任し、家族相はCDU保守派のK.シュレーダーからSPDのシュヴェズィヒ

に代わった。保健相のポストはCDUに配分されたが、福祉政治を主導する閣僚たちの政策選好は第2次メルケル政権から大きく変化したといえる。

とはいえ、現時点で第3次メルケル政権の福祉政策の行方を占うことは難しい。この点を考える上では、差し当たり連立協定に注目する必要があるだろう。CDU/CSUとSPDの連立協定では、いくつか重要な政策目標が掲げられている。年金に関して言えば、45年以上の拠出期間を有する者については支給開始年齢を63歳に引き下げ、1992年以前に出産した母親の支給額を引き上げるとされている。家族政策については、親手当プラスを導入し、28か月の期間内に多様な賃労働と組み合わせながら受給できるようにすること、最長36か月の親時間を柔軟に利用できるように改革することが謳われている。また、請負労働は最長18か月に制限し、9か月目以降は派遣先の社員との平等待遇とすること、2015年からドイツ全土で8ユーロ50セントの最低賃金を導入すると明記されている。ここでは連立協定に記載されたすべての福祉政策に言及することはできないが、これらの政策目標が達成されるかどうかは、今後の政治交渉に委ねられる部分が多い。これからもドイツ福祉政治の動向を注視していく必要があるだろう。

注

- 1) 変化の方向性としては、アメリカに見られるような自由主義型福祉国家に接近していると指摘されることが多い（Butterwegge 2012; 近藤 2009）。
- 2) 従来、比較福祉国家論では、「保守主義型福祉国家」においては保守政党が福祉政治を主導してきたとされてきた（Cf. Esping-Andersen 1990）。ドイツに引き付けて言うなら、キリスト教民主/社会同盟が福祉政治でイニシアチブを握ってきたことになる。国際比較の観点から見れば、ドイツ福祉政治にはそのような特徴があるといえる。
- 3) 労働者翼（Arbeitnehmerflügel）やキリスト教民主労働者グループ（CDA）とも呼ばれる。
- 4) 簡潔に言えば、SPDは男性稼ぎ手家族の優遇に対して批判的だったが、社会委員会派はそうではなく、むしろこの家族モデルを高く評価していた。

- 5) なお、ここでいう脱家族化は男性稼ぎ手家族からの脱却を示すものであり、脱商品化についてはエスピン＝アンデルセンの論考を参照して頂きたい (Cf. Esping-Andersen 1990)。
- 6) その他の政党を見ると、緑の党は現役世代支援を強調しており、左翼党は無条件のベーシックインカムを唱えている。
- 7) なお、先述の通り、シュレーダー政権ではこのような政策決定様式からの逸脱が観察され、政党間合意なしで改革が進められたのだった。
- 8) 労働条件決定における労組の影響力の減退については、拙稿を参照していただきたい (近藤 2010参照)。
- 9) ここで「強いられた合意」のメカニズムが働くというのが、M.G.シュミットの見解である (Schmidt 1996)。また、連邦参議院には異議申し立ての権限もあることから、実際には同意法より多くの法案に関与することとなっている。
- 10) 正式には、家族・老人・女性・青少年相であるが、本章では省略して家族相と表現する。
- 11) 2007年11月21日からは、ショルツが労働社会相を担当した。
- 12) 別称はクレスブロン・サークルであり、こちらのほうが有名な名称だと思われる。
- 13) この4人に加えて、CDUとSPDの院内総務が参加することもあったし、そのときどきの懸案事項を所管する大臣が参集することもあった。
- 14) ここでいう野党の議席としては、SPD、緑の党、左翼党の州政府の票だけではなく、SPDと南シュレスヴィヒ有権者連合とが連立を組むシュレスヴィヒ＝ホルシュタイン州の票も加算されている。
- 15) 緑の党が勝利した結果、同党のクレッチュマンが州首相になった。緑の党が州首相を輩出するのは初めての出来事であった。
- 16) 得票率は41.5%であり、1990年連邦議会選挙の43.8%に及ばなかった。

参考文献

【日本語文献】

- 近藤正基 (2009) 『現代ドイツ福祉国家の政治経済学』ミネルヴァ書房。
- 近藤正基 (2010) 「ドイツ労使関係の転換点——1984、1993、2003年の金属産業労使紛争の比較検討」『季刊経済研究』33巻1号、9-26頁。
- (2013) 『ドイツ・キリスト教民主同盟の軌跡——国民党と戦後政治 1945-2009』ミネルヴァ書房。
- 嵯峨嘉子 (2011) 「ドイツにおける貧困の現状と対策の課題」『海外社会保障研究』177号、31-39頁。
- 横井正信 (2009) 「メルケル大連立政権の改革政策と連立与党の停滞 (I)」『福井大学教育地域科学部紀要』64号、141-191頁。
- Butterwegge, Christoph (2012) *Krise und Zukunft des Sozialstaates*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton University Press (岡沢憲美・宮本太郎訳 (2001) 『福祉資本主義の三つの世界——比較福祉国家の理論と動態』ミネルヴァ書房)。
- Palier, Bruno (2010) *The Long Conservative Corporatist Road to Welfare Reforms*, in *A Long Goodbye to Bismarck?*, edited by B.Palier, Amsterdam: Amsterdam University Press, pp.333-387.
- Pierson, Paul (2001) *Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies*, in *The New Politics of the Welfare State*, edited by P. Pierson, New York: Oxford University Press, pp.410-457.
- Schmidt, Manfred G. (1996) *Germany: The Grand Coalition State*, in *Political Institutions in Europe*, edited by J.M.Colomer, London/New York: Routledge, pp.62-98.
- Schmidt, Manfred G. (2006) *Wenn zwei Sozialstaatsparteien konkurrieren: Sozialpolitik in Deutschland*, in *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland: Innen- und Außenpolitik seit 1949*, edited by M.G.Schmidt and R.Zohlnhöfer, Wiesbaden: VS Verlag, pp.137-157.
- Zohlnhöfer, Reimut (2001) *Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl*, Wiesbaden: VS Verlag.
- (こんどう・まさき 神戸大学大学院准教授)