

ドイツ・シュレーダー政権の経済社会政策

— 労働市場政策にみられるネオ・コーポラティズムから
新自由主義への転換をめぐる一考察 —

小 野 一

Die Sozial- und Wirtschaftspolitik der Regierung Schröder

Über den Wandel der Arbeitsmarktpolitik von Neo-Korporatismus zu Neo-Liberalismus

ONO Hajime

2005年9月18日のドイツ連邦議会選挙の結果、社会民主党(SPD)と緑の党からなるシュレーダー政権は7年間で幕を閉じた。いわゆる赤緑連合政権は、州レベル以上ではすべて消失したことになる。

新しい社会運動に起源を有する緑の党と社会民主主義政党との協働による改革の試み(「赤と緑」の実験)がひとつの区切りを迎えた今、その総括的把握が求められる。筆者も折にふれてそのような観点からの論稿を発表してきたが、赤緑連合に特徴的なものとして、環境政策をはじめとするニュー・ポリティクス分野での改革の成否に注目することが多かった。だが政権に就いた赤緑連合を評価する場合、それ以外の領域も含めたトータルな政策評価が必要である⁽¹⁾。本稿では、経済社会政策、とりわけ労働市場政策に注目する。その分析を通じ、赤緑連合が政権党として経験を積む中での政治的立場の変位について、実証的に検証する視座が得られよう。

まず、シュレーダー政権の労働市場政策の時期区分仮説を示した上で、それぞれの時期ごとの政策過程を概観する。その上で、そもそも政策転換が起こるというのはどういうことなのかを「赤と緑」の実験を評価する文脈に引き寄せて考察し、「アジェンダ2010」に代表される第二次シュレーダー政権の方策が、新自由主義的方向における決定的な政治的変位であることを示唆する。さらには、こうした変化をSPDおよび緑の党の政策プログラムに即して考察し、オルタナティブはなかったのかについて検討する。

1. シュレーダー政権の労働市場政策

1. 1. 時期区分仮説

赤緑連合政府の経済社会政策、特にその焦点としての労働市場政策を通観するにあたって、本稿では、次のような4つの時期区分⁽²⁾を行う。

第一期(1998年10月～1999年3月)は、典型的な社会民主主義的経済政策の時期である。オスカー・ラフォンテーヌ蔵相(当時SPD)の下、前政権により断行された改革(雇用保障・年金改革、病欠時賃金カットなど)が見直されるとともに、「労働のための同盟」もこの時期に立ち上げられた。前政権との違いが明瞭に出ていたこの時期は、ラフォンテーヌの突然の辞任により終わりを告げる。

第二期(1999年3月～2001年末)には、新蔵相ハンス・アイヒェル(SPD)の下、緊縮財政政策がとられる。コンセンサス志向の財政再建期ともいべきこの時期には、SPD内の激しい抵抗もあり、改革は一進一退を繰り返す。新自由主義へと向かう理論的研鑽も看取されるが、「ブレア=シュレーダー・ペーパー」はその代表的な例である。

第二期の比較的良好な経済パフォーマンスが、景気後退により雲行きが怪しくなる中、2002年連邦議会選挙を見越して、連邦政府は新しい方策を打ち出す。シュレーダー政権の労働市場政策の第三期(2001年末～2002年9月)は、第四期へ向けて政府の主導性が強まっていく移行期だが、それを印象づけるのは、職業安定所改革案が2002年3月22日に連邦参議院を通過し、「ハルツ委員会」が活動を開始したことだろう。

財政再建や雇用対策で目立った成果を上げられなかったにもかかわらず、2002年9月22日の連邦議会選挙の結果、赤緑連合政権の継続が確認されると、シュレーダー政権の労働市場政策の第四期(2002年9月～2005年9月)が始まる。この時期を特徴づける「アジェンダ2010」には、社会保障給付の縮小・厳格化など、SPD支持者層に不人気の施策も含まれる。こうしてシュレーダー首相と彼の党内支持基盤との間には乖離が生じ、結果として彼は2004年3月にはSPD党首を辞することになる。

以下、それぞれの時期ごとの労働市場政策をめぐる政治過程を概観する。

1. 2. 政治過程

① 第一期・伝統的社会民主主義の労働市場政策(1998年10月～1999年3月)

労働市場政策は多くの場合、政権の命運をも左右する重要問題だが、それはシュレーダー政権にとりわけ当てはまる。SPDが、労働者を伝統的支持基盤とする社会民主主義政党であることに加え、失業問題が有権者の間で重大な関心事となっていたからである。同党は、1998年連邦議会選挙に際し、420万の失業者を350万人に減らすと公約した。

失業対策は、新政権発足後、ただちに着手された。98年12月7日、「労働・職業訓練・国際競争力のための同盟」(以下、「労働のための同盟」という)が設立され、専門知識を持つ

たスタッフ（ベンチマーキング・グループ）も投入された。それとともに同政権は、選挙公約に沿うかたちで、コール政権下での立法措置のいくつかを無効にした。そこには、病欠時賃金継続支払いカット（前政権下で、従前賃金の100%支払いが80%に引き下げられた）の撤回、解雇規制の適用条件の緩和（前政権下で、解雇規制法の適用範囲が従業員5人以上の事業所から10人以上に引き上げられた）の取り消しなどが含まれる。「みなし自営業者」への年金保険の適用や些少時間労働従事者への社会保険義務化などを内容とする「社会保険における修正と被雇用者の権利の保障のための法律」も制定された。これらの方策は、明確な社会民主主義的アクセントゆえに労働組合をはじめとするSPDのクライアントの意向に沿うものであり、赤緑連合連邦政府の労働市場政策の第一期は、先行する中道保守政権（CDU/CSU+FDP）との差違が明確に現れた時期だと言える（Blancke/Schmid, 2003, S.218, S.221.）。

社会民主主義的な特徴は、政策内容だけでなく、政策決定様式にもみられる。政府、経済界代表、労働組合中央団体の三者協議により政策決定を行う慣行はネオ・コーポラティズムと呼ばれ、西欧社会民主主義の全盛時代にみられたスタイルだが、「労働のための同盟」はそれの再来のようなところがある。もっとも、有力団体による合議制は必ずしも社会民主主義に固有のものではない。「労働のための同盟」にしても70年代の政策的志向性からはほど遠く、むしろ「国際競争力強化のためのコーポラティズム」とさえ言われるほどである。だがこうした方策により、労働組合は再び政策決定の場に呼び戻された。

ラフォンテーヌ蔵相が主導した、ケインズ主義的総需要管理に基づく社会民主主義的経済政策は、少なくともふたつの根拠から、その実行可能性は当初より疑わしいものだった。ひとつは、欧州中央銀行とマーストリヒト条約により、各国政府の経済政策上の裁量権はかなり制約されていたことである。ラフォンテーヌは、他の欧州諸国と協調の上で財政支出政策や賃金政策を行いたい意向だったようだが、それは統合欧州の許容するものではない。もうひとつの制約は、SPD内の対立関係である。ラフォンテーヌは党内左派結集の旗印となったが、これに対抗する党内モダナイザー（現代化論者）は、シュレーダー首相やその側近のボド・ホムバッハ（SPD）を中心に結集し、サプライサイドの経済政策や企業減税や緊縮財政政策などを志向した（Blancke/Schmid, 2003, S.222-223.）。

1999年3月11日、ラフォンテーヌは突如、すべての役職（連邦蔵相、SPD党首、連邦議会議員）を辞して政界から引退し、SPDの党内対立は劇的なかたちで終わりを告げた。シュレーダーとラフォンテーヌとはもともと個人的なライバル関係にあったが、今回の決着は、党内左派の標榜する経済政策路線が党内モダナイザーのそれに敗れたことの帰結、とみるのが順当だろう。ラフォンテーヌ辞任後の蔵相ポストにはアイヒェルが就任したが、彼の下で緊縮財政政策が推し進められる。ケインズ主義的総需要管理を求める声は、労働組合を別にすれば、SPD内でも聞かれなくなった。

② 第二期・コンセンサス志向の財政再建と労働市場政策の停滞期(1999年3月～2001年末)

その後、労働市場政策的には目立った動きに乏しいが、来るべき再編期に向けて重要な理論的イニシアチブが見られた時期が続く。ラフォンテーヌの辞任以後、深刻な失業問題克服への動きが本格化してくる2001年末までの期間を、赤緑連合政権の労働市場政策の第二期と呼ぶことにする。

特筆すべきは、1999年6月に出されたシュレーダー首相とブレア英国首相との共同声明「ブレア＝シュレーダー・ペーパー」である。この文書は、SPD内モダナイザーの意向を色濃く反映し、明確な新自由主義的方向性を打ち出す⁽³⁾。それと前後する同年5月、「労働のための同盟」内のベンチマーキング・グループは、非熟練労働者を労働市場へ統合するための戦略を協議し、そのコンセプトが雑誌に掲載された(*Der SPIEGEL*, 1999/19, S.32.)。そこでは、ドイツの失業問題に効果的に対処するためには、低賃金のサービス部門における雇用拡大がとりわけ重要だとされた。

こうした方向性は、従来型社会民主主義の経済政策とは大きくかけ離れているため、SPDの一部や労働組合内で激しい抵抗を引き起こした。彼らは、賃金ダンピングと賃金格差拡大を警戒するゆえ、低賃金部門の創出には反対である。彼らはまた、手厚い社会保障が生活保護受給者の就労を妨げているのではなく、就業機会の不足と仲介業務の不調こそが根本原因だと主張した。(雇用創出のための)企業負担の軽減などにおいて部分的には利害を共有しつつも、ケインズ主義的な有効需要創出に依拠する労働組合側の主張は、「同盟」内のベンチマーキング・グループや経済界代表とは激しい対立関係にある。こうした状況にあってSPDは、折衷的な立場をとった。その背後には、シュレーダー政権の看板である「労働のための同盟」を挫折させるわけにはいかない、SPD議員の中には労働組合寄りの者もいるため、連邦議会の過半数を維持するためには党内モダナイザーの立場に徹し得ない、などの事情があったと思われる。一方緑の党は、すべての市民を対象にした基礎的所得保障(ベーシック・インカム)という当初の主張から後退し、全国レベルでの補助金付き低賃金労働の導入を求めるようになった(Blancke/Schmid, 2003, S.224.)。

その他にもブレア＝シュレーダー・ペーパーは、失業手当受給資格の厳格化など、連邦政府と労働組合の間に緊張を強いる要素を含む。物議を醸したこの文書がもたらした実地の政策的成果は、決して多くはない。しかしこの時期のSPDのエリートにおいて、総需要管理型の経済政策から離れ、サプライサイドの戦略を志向するような言説が優位となったことは、政策転換の予兆として重要である。

この時期は、労働市場政策の上では改革停滞期である。2001年4月に始まる「労働官僚と社会的扶助の担い手との協働を改善するためのモデルプロジェクト」(MOZART)や、パートおよび有期雇用法を別にすれば、連邦政府主導の改革はなされなかった。一部の州で行われていた社会保障と低賃金労働を組み合わせた雇用形態(コンビローン)を連邦レベルで試行するプロジェクト(CAST)も、労働組合などの抵抗で実現しなかった。

またこの時期は、ドイツ経済のパフォーマンスが比較的良好だった時期とも重なる。1999年半ば以降、失業者数は減少し、同年11月には388万人となり、2000年10月には361万人で95年以来の最低水準を記録した。シュレーダー政権の公約である350万人に手が届きそうになった今、厳しい政策運営で無用な対立を引き起こす理由はない（Blancke/Schmid, 2003, S.225.）。第二期に目立った改革がなかったのは、こうした事情の反映でもある。だが、ヴァルター・リースター労働社会相（SPD）の名前と結びついた年金改革や改正共同決定などは、2001年に入り失業率が上昇に転じる中で、再転換を余儀なくされる。2006年までに財政収支を均衡させるという目標も2001年末までには頓挫していた。

③ 第三期・労働市場政策の再編期（2001年末～2002年9月）

2002年9月の連邦議会選挙を見越して成果を急ぐシュレーダー政権は、労働市場政策の制度改革を試みた。2001年11月に連邦議会および連邦参議院を通過したジョブ・アクティブ法には、職業安定所における求職者情報のプロファイリング、長期失業者や非熟練労働者対策としての職業訓練制度、従業員にスキルアップ教育を受けさせ、かつその期間中に別の失業者を代替雇用した雇用主に対して賃金の50～100%を補助する制度（ジョブ・ローテーション）、派遣労働期間の延長、正当な理由なく職業訓練や就労の斡旋を拒否した者に対する一時金の削減、などの措置が盛り込まれた。求職者の流動性とスキルアップを促すこの法律は、従来型の需要サイド志向の戦略（賃金コスト補助、雇用創出、構造調整政策）から離れ、サプライサイドの労働市場政策への接近を明確に示す（Blancke/Schmid, 2003, S.226.）。しかし、待ち時間の短縮、ジョブ・ローテーション、職業訓練のための対策強化など、労働組合やSPD左派にも合意可能な内容も含まれる。

もうひとつの方策は、低賃金労働部門に関わる。社会保険料等を補助することで就労を促す「マインツ・モデル」を全国的に展開することが、2002年2月に閣議決定された。当初の目標からすれば数々の妥協があるとはいえ、非熟練労働者に対する職業訓練という連邦政府の公約は実現された。これらの方策により、シュレーダー政権初期にみられた左派社会民主主義的色彩は消え、アクティブな労働市場政策が前面に出された。

こうした中、2002年2月に不祥事が発覚する。連邦会計検査院によれば、職業安定所は就労斡旋件数を実際よりも多く報告していた。システムに対する風当たりが強まる中で、リースター労働社会相は、連邦職業安定所長官を解任し、その後任にフローリアン・ゲルスター（SPD）を据えた。ゲルスターは、低賃金部門の雇用政策を主導したラインラント＝ファルツ州の社会相として、すでにその名を知られていた。就任間もない彼が、高齢の失業者に対する手当支給期間の短縮や長期失業者に対する給付金カットなどの方策を打ち出すと、労働組合やSPDの一部からは批判の声が上がり、半年後の連邦議会選挙ではSPD支持を見合わせることもあり得る、との警告すら聞かれた。

このような外圧は、シュレーダーや党内モダナイザーにとり、むしろ改革を押し進める

チャンスとなった。制度そのものの変更が必要と思われたからである。民間企業に習った職業安定所の改組や、民間機関による職業仲介の認可などの措置がなされた。同時に、職業安定所改革のための委員会設置が決定され、その座長にはフォルクスワーゲン会長のペーター・ハルツが据えられた (Blancke/Schmid, 2003, S.228-229.)。

「ハルツ委員会」の提案内容がマスコミを通じて伝わると、失業手当や生活保護の減額に対して批判の声が上がる。しかし委員会には労働組合の代表も参加しており、8月16日に答申が出される頃には、さまざまな利益集団間の妥協がはかられたものとなっていた。委員会答申には、職業安定所を「ジョブ・センター」に改組し、労働市場政策上重要な相談業務を他部門とも関連づけて行うこと、仲介業務の迅速化、失業手当と社会保険の統合、人材派遣業務を行う部署 (パーソナル・サービス・エージェント) の設立、などの提言が含まれる。この答申を受けて、連邦政府は8月21日、委員会提言の実施を決定する。9月16日に第一号が落成したパーソナル・サービス・エージェントは、年内に50まで増やされることとなっていた。

労働組合やSPDはハルツ委員会の提言をおおむね歓迎する立場をとった。連邦議会選挙を目前に控え、不満はあっても結束して行動する必要があったからである。委員会答申を即座に実行に移すことにより、SPDは時の流れを味方に付け、そうでなければ労働組合からの激しい抵抗や支持者層の離反を伴わずしては行い得ないような改革を実現したのである (Blancke/Schmid, 2003, S.230.)。

④ 第四期・「アジェンダ2010」の下での政策転換 (2002年9月～2005年9月)

高い失業率や、東部ドイツ洪水対策のための税制改革の延期など、厳しい経済・財政状況が、2002年連邦議会選挙で再選されたシュレーダー政権の肩にのしかかる。このような中、ハルツ委員会の提言を実行に移すことが、二期目の赤緑連合政権の政策能力を問う試金石となった (Heinelt, 2003, S.137.)。とりわけ、ドイツの財政赤字が2002年以来、マーストリヒト条約に定める上限を超えていることに対し、欧州委員会が2003年1月8日、抜本的な打開策を講じるよう勧告したことが、直接のきっかけとなった。当初、「労働のための同盟」のワク組みを通じての解決が模索されたが、3月3日に政労使三者協議が決裂すると、シュレーダー首相は3月14日の施政方針演説において、総合的構造改革構想「アジェンダ2010」を発表する⁽⁴⁾。「労働のための同盟」が機能を停止した後、ハルツ委員会などの臨時の専門家委員会が重要な役割を演じるようになった点で、労働市場政策は第一期、第二期のそれとは明確に区別される (Eichhorst/Zimmermann, 2005, S.14.)。

「アジェンダ2010」は、減税と競争力強化投資によってドイツ経済を活性化させ、それに社会保障給付の縮小・厳格化を組み合わせることで、危機に瀕した財政と社会保障制度を立て直そうとするものである。それは、徹底した新自由主義的な立場からは生ぬるいものかもしれないが、失業保険と生活保護の一体化により給付水準が低下するなど、従来型福

祉国家の恩恵に浴してきた者には過酷な内容の施策となった (Hennecke, 2004, S.8.)。当然, SPD左派や労働組合などからは批判の声が上がるが(安井, 2005, 61~65頁), シュレーダーは6月1日のSPD臨時党大会で, 財産税再導入に含みを残すという譲歩を行いつつも, 「アジェンダ 2010」への承認を得る (緑の党も6月15日の臨時党大会で「アジェンダ 2010」を承認)。左派からの抵抗には, 所詮限界があった。SPD内反対派は, シュレーダー首相に辞任をちらつかされると沈黙せざるを得ず, 労働組合はその頃, 人事をめぐる内紛と大規模ストの敗北により評判を落としていたため, 法案立案段階で影響力を行使できなかったのである。

その後の攻防の舞台は, 与野党間の折衝の場に移る。連邦議会を通過した「アジェンダ 2010」関連法案が, 野党が多数を占める連邦参議院で否決されたため, まず両院協議会で打開の道が探られた。カギを握るのがCDU/CSUである。保守の大政党ゆえに支持者層の一部には弱者保護を志向するグループがあるとはいえ, 経済界に支持基盤を持つ同党は, 基本的に「アジェンダ 2010」の方向性と親和的である。両院協議会では, そもそもお互いの意見対立ゆえに始まったにもかかわらず, 与野党の双方が合意の成立を望んでおり, 決定的決裂を避けながら自分たちに有利な条件を引き出すべく腹の探り合いを続ける, 「改革ポーカー」とでも言うべき状況が出現した (安井, 2005, 66頁)。主要な争点は, 減税の財源と賃金協約制度自由化の是非である。野党側は, 赤字国債発行額の縮小を求めるとともに, 産業・地域毎の集団交渉を基礎とする賃金協約自治の慣行を批判して, 各企業毎の独立した賃金交渉を保障する連邦法の制定を求めた。交渉は難航したが, 金属関連産業の労使頂上団体が賃金協約自治の慣行維持に合意すると, 減税問題では与党が野党に, 賃金協約制度問題では野党が与党に譲歩するというかたちで妥協が成立した。こうして成立した合意案は, 12月19日, 連邦議会および連邦参議院で可決され, シュレーダーの公約どおり「アジェンダ 2010」関連法案は2003年内に実現した (安井, 2005, 66~67頁)。

それから数ヶ月後の2004年3月, シュレーダー首相はSPD党首を辞任した。労働者(失業者)に厳しい内容の「アジェンダ 2010」が, 彼と支持者との距離を広げたことが, その遠因だろう。そうした犠牲を払ってもなお, 第二次シュレーダー政権の労働市場政策が成功だったとは言い難い。2005年3月時点での失業者数は, 520万人という空前の水準に達していた。

深刻な失業問題の打開のために, シュレーダー首相は2005年3月17日, 「ジョブ・サミット」と呼ばれる超党派の会合を招集した。野党CDUは, 労働規制の柔軟化や企業減税, 失業保険料の低減などを求めた。グローバル化経済の時代にあっては, ドイツ企業の負担を減らして国際競争力をつけなければ, 雇用機会の喪失に歯止めをかけられないからである。これに対し, SPDや緑の党からは, 「労働協約への干渉だ」, 「失業保険料の引き下げにより職業安定所業務を行う財源が不足する」などといった反論が聞かれた。

ジョブ・サミットは, 政策能力に翳りを見せる赤緑連合が政敵に助けを求めたものの

皮相な見方もできるが、焦眉の課題に対処するための大同団結と一応は評価できる。だがこれを、ネオ・コーポラティズム的な協調政治とみるのは、おそらく正しくない。交渉に参加するアクターの構成が全く異なっている。しかもそこでの基調は新自由主義であり、その意味ではSPDもCDUも基本的方向性を共有している⁽⁵⁾。

ジョブ・サミットで確認された主な方策は、法人税（大企業対象）の税率を25%から19%に引き下げること、中小企業に対しても税制の簡素化措置を講じること、大規模公共事業など雇用創出のための投資を行うこと、などである。目新しいことは何も決まらなかったとの批判も聞かれるが、会合を成功裡に導いたシュレーダーの政治的手腕は評価されるはずだった。しかし、同日、北の港町キールで起こったことが、この目論見を吹き飛ばした。シュレスヴィヒ＝ホルシュタイン州の赤緑連合が、自らの推す首相候補（現職）の下での多数派形成に失敗し、政権を維持できなくなった。以後、同年5月のノルトライン＝ヴェストファーレン州における政権交代、9月の連邦議会選挙による大連合政権の成立へと、赤緑連合政権最終盤のドイツ政局は、急速な展開を見せる⁽⁶⁾。

このようにシュレーダー政権の労働市場政策の第四期は、「アジェンダ2010」やハルツ委員会にみられるように、政府が強力なイニシアチブをもって改革を押し進めた時期である。その一方で、表面上は対立関係にあるSPDとCDUが、いずれも新自由主義への傾斜を強めつつ、水面下での協力関係を進展させていたことも、見落とされるべきではない。

2. 政策転換をめぐる考察 —— 問題の所在と分析上の手がかりを求めて

シュレーダー政権の労働市場政策には、ふたつの大きな転換点がある（Blancke/Schmid, 2003, S.233-234.）。ひとつ目の転換点は、本稿の時期区分では第一期と第二期の間にあり、ふたつ目の転換過程は、第三期に始まり第四期に本格化する。すなわち、ケインズ主義的な財政拡張政策に主導された第一期の政策は、第二期以降は緊縮財政政策に転じた。労働基本権と関わる領域では、第一期には、「些少時間労働」に対する社会保険料負担の導入や解雇規制緩和の見直しに見られるように、前政権との違いが明瞭だったが、ハルツ委員会の提言や「アジェンダ2010」によりこの方向性は後退し、分野によっては中道保守政権の規制緩和政策を凌駕するようになったものさえある。

だが、政策転換とはそもそもどういうことなのか。赤緑連立政権の経済社会政策に関するケーススタディを企図した編著の冒頭で、ゼーライプ＝カイザーは、政策目標それ自身とそれを達成するための手段との区別に注目し、次のような視点を提示する。まず、新しい条件や外的要因に対し政策手段を適合させることであるが、これが政治秩序転換の第一段階をなす。秩序転換の第二段階では、当初の政策目標を維持するために、新たな手段が創設される。そして、手段における変化とともに政策目標そのものの再編成が起こった時、政治的秩序転換は第三段階に達したといえる。この最終段階の秩序転換には、政治的言説における重大な

変化が先行すると考えられる (Gohr/Seeleib-Kaiser, 2003, S.23.)。

シュレーダー政権の労働市場政策の展開は、この三段階仮説に適合的なように思える。第一期を特徴づけるケインズ主義的拡張的経済政策やネオ・コーポラティズム的機構（労働のための同盟）による雇用対策は、典型的な社会民主主義の方策である。それゆえこの時期は、新しい状況に対する既存の政策手段の適用という、秩序転換の第一段階に対応する。第二期には、緊縮財政政策が志向されるが、労働組合などの抵抗もあって一進一退を繰り返す。既存の政治機構の限界を超える試みが端緒的になされながらも、本格的な政策的再編成には至っていないという意味で、政治秩序転換の第二段階に近似する。労働市場政策の第三期に始まる政策的再編成は、2002年連邦議会選挙後の第四期に入り本格化する。ここに至ってシュレーダー政権は、自らの支持基盤との紐帯を弱め、新自由主義的改革を強力に推し進めていく。もしこれが社会民主主義の政策目標そのものの変更だとすれば、政治秩序転換の第三段階に相当する。

だがここで新たな問いが出てくる。第三期以降の変化が極めて大きなものだとすると、それは「赤と緑」の実験の評価を問う文脈ではどう位置づけられるのか。労働市場政策の新自由主義的再編成は、「赤と緑」の実験の終焉を示すメルクマールとなるのだろうか。

この問いに対する答えは、「赤と緑」の実験をどのように定義するかによって、どの程度の成果を上げれば成功と考えるのかによって、変わってくる。まず問われるべきは、経済社会政策領域を「実験」の一環として含めるかどうかである。ニュー・ポリティクス論の立場からは、旧来型政治の文脈で論じられることの多い経済社会政策を「実験」の成否を問う評価基準とすることに消極的な立場もあり得るのである。

筆者はこれまでも、「赤と緑」の実験を、社会民主主義が、新旧の問題が同時に発生するポスト・ケインズ主義的問題状況に対して、新社会運動勢力との協働により何らかの解決の糸口を提示しようとする、自己刷新を伴った改革プロジェクト、としてとらえる視点を提示してきた(小野, 2000, 21頁)。これに従うならば、経済社会政策が典型的なニュー・ポリティクスのテーマではないという理由をもって、それを「実験」の評価基準に含めない、という立場は排除される。社会民主主義の基本価値の根幹をなす社会的公正や平等という観点を保持しつつ、政策的オルタナティブを模索するということが重要なのである。この点が最も集中的に問われるのが、経済社会政策領域である。

以上の理由から、経済社会政策を「実験」の評価基準に含めるとして、どれだけの成果を上げれば（ないしは後退を押しとどめれば）成功と言えるのか。筆者が第一次シュレーダー政権の環境政策に限定した評価を試みた時、ドイツ経済や産業社会の根幹を揺るがさない範囲でのエコロジー改革なら実行可能だが、それを越えるとたちまち抵抗に遭遇する、という点を確認した(小野, 2005, 148頁)。改革プロジェクトの成否の分界線は論者によって異なるが、同じことは経済社会政策領域についても言える。シュレーダー政権の経済社会政策における新自由主義的変容は、改革を行うための妥協として許容されるものなのか、

それとも「赤と緑」の実験の根幹を掘り崩すほどの後退なのか。

この問いに対し結論を下し得るところまで議論を深めることは、本稿では不可能である。在任中の政策転換の意味を、SPDおよび緑の党の政治的プログラムの中に位置づけて検討することで、今後の研究のための手がかりを示すにとどめたい。

3. 労働市場政策を通じた赤緑連合政党の変容

3. 1. SPDのプログラムにおける「公正」概念の変容

赤緑連合連邦政府の労働市場政策の変容は、同政権の主力をなすSPDのプログラムの立場とも密接な関係がある。それは、普遍的で社会的リスクの事後的救済を特徴とする福祉国家から積極的労働市場政策へという政策内容上の重点移動とともに、ネオ・コーポラティズムではなく市場を通じたガバナンスという政策手法上の変化としても表れる。確かに、98年選挙のプログラムでもすでに、ケインズ主義的総需要管理政策の限界性は認識されていたものの(Gohr, 2003, S.43.)、在任中に被った変化は大きい。社会民主主義の伝統主義的立場に対する党内モダナイザーのヘゲモニー確立過程(Gohr, 2003, S.54.)であると同時に、欧州社会民主主義の新路線(第三の道)から刺激を受けつつ進行した、SPD内のプログラムの発展ととらえることもできよう⁽⁷⁾。「アジェンダ2010」にみられる労働市場政策上の新路線は、思想的にはどう位置づけられようか。

安井宏樹は、アクターの布置関係やSPD内政治過程に注目しつつ、「アジェンダ2010」の生成に関する分析を行った上で、次のように問う。経済界・中道右派野党に受け入れられた「アジェンダ2010」は、新自由主義的な潮流への安易な追従でしかなかったのだろうか。新しい状況に対応するための政策革新には、もはや社会民主主義の理念は反映され得ないのだろうか。

ここでSPD基本価値委員会(新綱領検討委員会)の見解が紹介される。同委員会は、グローバル化・脱工業化への対応策として、①グローバルな金融規制機関の設立やEUの強化などによる、国民国家を越えるレベルでの経済統御能力の獲得、②教育・職業訓練による被雇用能力の向上とインセンティブ強化による経済活性化、というふたつの方向性を提示した。安井によれば、ひとつ目の方向性は、「必要な限りでの計画を」というSPDの伝統的な主張に通じるため、さほど理念的検討は必要ないが、ふたつ目の方向性に関しては、経済活性化のためのインセンティブの源泉は結果の不平等だが、それを認めることは公正という社会民主主義の基本価値に反しないのか、という問題がある。これに対する基本価値委員会の見解では、「①自由な選択の結果であり、②平等な条件の下で得られた結果であり、③全体の福祉の増進に不可欠なものである、という条件を満たせば、その不平等は公正なものとして容認される」(安井, 2005, 69頁)。安井は、「新自由主義論者が結果の不平等を自由の観点から十把一絡げに正統化することが多いのに対し、不平等容認論をあくまでも公正の文脈に位置付

け、その中で制限的な区分を設けた点は、社会民主主義的である」とはしつつも、ここに示された「公正な不平等」という概念が従来の社会民主主義の基本理念からの大きな転換であることを示唆する。

これを新自由主義への接近だと紋切り型に評するのはたやすい。そして社会的公正の観点がここまで後退しているなら、すでにこの時点で「赤と緑」の実験の理念とは相容れない、とも言えよう。別の視点も必要である。ここで問題となっているのは、SPDの伝統主義グループ対党内モダナイザー、ないしはケインズ主義的福祉国家対新自由主義という対決軸上での政策位置である。もっぱら経済パフォーマンスに関わる評価基準では、エコロジーやニュー・ポリティクスの観点からの政策評価は反映されず、「赤と緑」の改革プロジェクトの真価は評価されない。せいぜい、赤緑連立連邦政府は、周辺的な政策領域で成果を上げた、という線に落ち着くだけである⁽⁸⁾。

「赤と緑」の実験の成否をめぐる議論の文脈では、このような問題の立て方は不十分である。逆に、ニュー・ポリティクスの改革の成否を経済問題と切り離して問うようなしかたでは、結局は、新自由主義への傾斜を所与とした上で何か目新しいことを行うこと、すなわち右翼リバタリアン空間での政治的対決の問題に議論が矮小化されかねない。経済的平等とニュー・ポリティクスの改革を統合した評価基準は、不可能だろうか。

このような観点から興味を引くテーマのひとつがベーシック・インカム論である。

3. 2. 緑の党の労働市場政策とベーシック・インカム論

ベーシック・インカムは、既婚・非婚、職業的地位、職歴、就労意思の如何に関わらず、無制限の市民権としてすべての人に支給される (Fitzpatrick, 2002, pp.138-139.)。既存の社会秩序をラディカルに問い直すニュー・ポリティクスの側からの問題提起として、少なくともエコロジストがここに、完全雇用が不可能になった時代における新たな連帯と自己実現の可能性の端緒を見出した。ドイツの緑の党でも、80年代にはこのようなアイデアが論じられたが、90年代に入るとほとんど影を潜め、98年連邦議会選挙までには同党の政策的な基本線は、必要に応じた基礎所得保障へと変貌していた (Gohr, 2003, S.45.)。

入閣後の2001年5月、同党連邦議会議員団は「労働市場政策の新しい道／公平なアクセスとフレキシビリティ」という改革案を発表した。そこでは、新自由主義と構造的保守主義(従来型労働市場政策に固執する立場)がともに退けられた後、労働市場のフレキシブル化は、正規労働市場へのアクセスが確保されている場合にのみ受け入れ可能、という立場が示される。その具体的条件としては、①一時的労働市場の促進、②生涯学習機会の改善、③雇用創出的な労働時間政策の確立、④非正規就労に伴うリスクを補填するための基礎的所得保障などが求められる。第三および第四の方策は、ベーシック・インカム論的な発想を残している。だがそこから導き出される具体的方策は、コンビローン、ジョブ・ローテーション、人材バンク、職業安定所業務の分散化などであり、「労働のための同盟」のベンチマーキング・グルー

ブやS P D内モダナイザーの政策と大差ない (Heinelt, 2003, S.133.)。失業者の権利には義務が伴うという認識にも、共通点がみられる。

このような政策的態度は、1999年春の論争で緑の党が、補助金付き低賃金労働を支持してベンチマーキング・グループ寄りの立場をとったことにもすでに表れている。同党がベーシック・インカム論的な発想を持ちながら、実地の政治では新自由主義への対案を提示できなかったばかりか、逆にそれに接近していったことを、どう評価すべきだろうか。

アンドレ・ゴルツは、社会的必要労働の減少がもたらす恩恵が不平等にしか配分されない状況の下で、長時間労働に従事する者がいる一方で失業者が増加するというふうに、二極化が進行していること、低賃金サービス部門の増大により賃金労働に依存する生活がますます困難になっていることなどから、就労労働の有無に関わりなくあらゆる個人に所得を保障する制度を導入する必然性を指摘する⁽⁹⁾。ベーシック・インカムというアイデアは、左翼に特有のものではなく、保守も含めさまざまな政治的立場と接合し得る。しかしゴルツは、そこに大幅な時短ないしはワーク・シェアリングを組み合わせることにより、職業活動のみならず、社会貢献活動や学習・芸術活動など、それぞれの人生設計に応じた自由な生き方を可能にする基盤を見い出す。市民ひとりひとは、普通の生活水準を得る権利とともに、その人が消費するものの等価労働を社会に提供する可能性（権利と義務）も持たなければならない (ゴルツ, 1997, 343～344頁)。所有権と労働権のこの分かち難い一体性の中に市民権の土台をみるこの発想は、経済格差とエコロジー危機の拡大する現代社会において、新たな社会的連帯を構築する手がかりとなる。

ベーシック・インカムの実現性に関する議論は、別の機会に譲らなければならない⁽¹⁰⁾。ここでは、その社会政策的位置について考えよう。ベーシック・インカムは、平等主義の徹底とリスクの社会化という機能を本来的特性として持つ。それはまた、「脱商品化」⁽¹¹⁾を極めて高いレベルで実現したものとも考えることもできる。その意味でベーシック・インカムは、理念的には福祉国家と多くの点で親近性を有するのであり、逆に、労働力の再商品化を前提とする選別的・差別的な新自由主義的方策（ワークフェア）とは多くの点で対立しているように見える⁽¹²⁾。

だが現実の政治制度としての福祉国家には、ベーシック・インカムとは方向性を異にする要素も少なくない。そもそもケインズ主義的福祉国家は完全雇用を前提とするシステムであり、その意味で、労働の報酬として賃金や福祉サービスを受け取るという従来型の労働規範に根ざしたものである。またそれは、国民、労働者、消費者の三位一体の主体からなるフォードイズムの同質的空間を前提とし、労働する男と消費する女というジェンダー不平等な性役割分業を暗黙のうちに内包する (斉藤, 1998, 250～251頁)。さらには、従来の労働運動が権力というメディアに依拠しつつ社会国家的プログラムを実現しようとしたことの結果がネオ・コーポラティズムのグレーゾーンの中での政策決定であったことは、左派からの福祉国家批判の眼目となっている (ハーバーマス, 1995, 207～211頁)。こうした価値志向の違い

ゆえに、労働中心の価値規範への問い直しを含むベーシック・インカム論が、SPDではなく緑の党の側で展開されたのも、偶然ではない。だがここで注意すべきは、左派オルタナティブ、ないしは新しい社会運動の側からの福祉国家批判は、部分的には新自由主義とも価値観を共有するという点である。

新自由主義と左派オルタナティブの福祉国家批判に共通するのは、個人主義的な観点が前面に出ていることだろう。そこには、既存の制度や価値観にとらわれない、リバタリアンの価値も包摂される。だが新自由主義者が標榜する個人主義は、市場における自由競争と結びついているという点で、左派オルタナティブの個人主義とは区別される。そして、個人間の能力や才能の差違を所与とする限り、市場原理の下での個人主義の発現は必然的に経済格差を招来する。このようなかたちでの不平等を排除するために、ベーシック・インカム論では労働と福祉の切り離しが行われる。

問題は、ニュー・ポリティクス戦略としてのベーシック・インカム論が、新自由主義的言説を批判し切れているかどうかである。ベーシック・インカムを主張する側に個人主義的なないしはリバタリアンの価値志向がみられるとすれば、そこには経済的不平等が生まれる契機が胚胎しているからである。市場原理主義や自己責任論を手放して容認するのでない限り、経済的不平等は回避できる、という言い方も可能かもしれない。だが、現実の経済社会状況の中で、そうした立場はいかにして貫徹し得るのだろうか。

ベーシック・インカム論の根本には、市場のみを介する個人主義ではなく、コミュニティや市民社会を通じた社会的連帯が予定されている。その議論が十分に深められるなら、新自由主義とは違う意味で、新しい時代における行動規範を提示する可能性を秘める。そこまでの理論的深化はなされただろうか。また、リスクの個人化を推奨する新自由主義に対し、リスクの社会化を通じて福祉の増進を図る戦略を再提示することも重要だが、これは必ずしも容易ではない。『危険社会』を著したベックが、不安が合理的な行動の基盤となったことは一度もない、と言っているのは（ベック、1998、76頁）、示唆的である。

すでにみたように、緑の党のプログラムにあったベーシック・インカム論は、十分に展開されることなく後退し、結果的には新自由主義的な方策へと接近することとなった。その原因は、緑の党の無策というばかりではなく、ベーシック・インカム論をめぐる議論が未成熟なままにとどまっていることにも求められるべきだろう。

注

- (1) 第一次シュレーダー政権の全般的な政策評価はEgle/Ostheim/Zohnhöfer (Hrsg.), 2003。経済社会政策領域に限定した政策評価はGohr/Seeleib-Kaiser (Hrsg.), 2003等を参照。
- (2) 本稿の時期区分は、2期に及ぶシュレーダー政権の経済政策評価を行ったEichhorst/Zimmermannの3つの時期区分（Eichhorst/Zimmermann, 2005, S.12.）と、第一次シュレーダー政権の労働市場政策に限定し

た政策評価を行った Blancke/Schmid の3つの時期区分 (Blancke/Schmid, 2003, S.220.) をほぼ糾合するかたちのものである。

- (3) この文書には、次のような一節も含まれる。「かつて社会民主主義者は、経済成長と高い就業率は需要コントロールのみにより達成可能であるかのような印象を生み出した。現代の社会民主主義者は、サプライサイド志向の政策が中心的役割を演じるべきことを、認識している。……」Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten: Ein Vorschlag von Gerhard Schröder und Tony Blair. S.9. 邦訳は「共同声明＝第3の道／新中道／ヨーロッパ社会民主主義の前進の道」(生活経済政策研究所編・生活研ブックス7『ヨーロッパ社会民主主義「第3の道」論集』)。
- (4) このような素早い対応について、安井宏樹は、「労働のための同盟」の失敗をあらかじめ織り込んだ上での行動だったと解釈し、「シュレーダー政権は、ヨーロッパからの入力という『外圧』を利用することで『改革渋滞』の一因であった団体間合意調達の問題をバイパスし、改革の動きをまずは前に進ませた」のだという (安井, 2005, 60～61頁)。「アジェンダ2010」演説の内容とその波紋については、横井 2004/2005 にやや詳細な紹介がある。横井正信によれば、この演説自体は画期的なものではないが、これにより、政府が内政の様々な分野で実施しつつある改革措置に外見的なまとまりが与えられた (横井, 2004/2005, 24頁)。
- (5) ある新聞の分析記事は、「減税のための大連合」というタイトルを掲げた (*Süddeutsche Zeitung*, 18.03.2005, S.2.)。ドイツ政治の次の時代へと、布石は着実に打たれている。
- (6) 詳細は拙稿「ドイツ・赤緑連合、7年で幕か?／失政・連敗続きのシュレーダー政権、繰り上げ総選挙へ」(『労働運動研究』復刊第11号, 2005年8月) および「新たな流動局面に入ったドイツ／波乱含みのメルケル連立政権」(『労働運動研究』復刊第12号, 2005年12月) を参照。
- (7) このような解釈は、「労働のための同盟」とネオ・コーポラティズム機構との類似性を過度に強調する論者に批判的スタンスをとり、新旧の社会民主主義の両側面を備えた「労働のための同盟」の複雑な性格に注目する、ロイターの見解とも通じるものがある。(Reutter, 2004, p.96, p.104.)
- (8) 「(シュレーダー)政権は、もっぱら共同体的政策領域、すなわち女性政策や同性愛政策といった、70年代を彷彿させるような革命的プロジェクトの中でうごめいていただけである。しっかりした指針を示すべきところでは、緑の党なり労働組合なりに妨げられた」(*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27. 09. 2002, S.1.)。保守的な論調で知られる新聞が、2002年連邦議会選挙直後に、第一次シュレーダー政権を評した社説の一節である。
- (9) このようなアイデアは、(ユートピアの提示というかたちではあるが)すでにゴルツの1975年の論文の中にもみられる (ゴルツ, 1980, 62～63頁)。
- (10) 都留民子は、フランスの参入最低限所得 (RMI) 制度を分析した著作の中で、フランスで80年代後半に再燃した最低限所得保障をめぐる議論を紹介しているが、ゴルツのベーシック・インカム論とそれに対する批判が興味深い (都留, 2000, 196～206頁)。
- (11) 脱商品化とは、「市民が仕事、収入あるいは一般的な福祉の受給権を失う可能性なしに、必要と考えたときに自由に労働から離れることができる」ことと定義される。(エスピン＝アンデルセン, 2001, 24頁)
- (12) 「ベーシック・インカムとワークフェアは、『完全雇用』政策の破綻が進行する中で、保障を伴った雇用の柔軟化に対応するという共通点を持つことになるのだが、福祉(所得保障)と労働を一方は切断し、他方は結合するために両者には決定的な違いが生じることになる」(小沢, 2002, 154頁)。

参考文献

- Blanke, Susanne/Schmid, Josef : Bilanz der Bundesregierung Schröder in der Arbeitsmarktpolitik 1998-2002: Ansätze zu einer doppelten Wende. in: Egle/Ostheim/Zohlnhöfer (Hrsg.), 2003.
- Egle, Christoph/Ostheim, Tobias/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.) : *Das rot-grüne Projekt: Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002*. 2003, Wiesbaden.
- Eichhorst, Werner/Zimmermann, Klaus F. : Eine wirtschaftspolitische Bilanz der rot-grünen Bundesregierung. in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 2005/43.
- Fitzpatrick, Tony : With No Strings Attached? Basic Income and the Greening of Security. in: Tony Fitzpatrick/Michael Cahill (ed.), *Environment and Welfare: Toward a Green Social Policy*. 2002, New York.
- Gohr, Antonia : Auf dem “dritten Weg” in den “aktivierenden Sozialstaat”? Programmatische Ziele von Rot-Grün. in: Gohr/Seeleib-Kaiser (Hrsg.), 2003.
- Gohr, Antonia/Seeleib-Kaiser, Martin (Hrsg.) : *Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün*. 2003, Wiesbaden.
- Heinelt, Hubert : Arbeitsmarktpolitik - von “versorgenden” wohlfahrtsstaatlichen Interventionen zur “aktivierenden” Beschäftigungsförderung. in: Gohr/Seeleib-Kaiser (Hrsg.), 2003.
- Hennecke, Hans Jörg : Regieren ohne inneren Kompass: Eine Zwischenbilanz der zweiten Regierung Schröder. in: *APuZ*, 2004/40.
- Reutter, Werner : The Red-Green Government, the Third Way, and the Alliance for Jobs, Training and Competitiveness. in: Werner Reutter (ed.), *Germany on the Road to “Normalcy”: Policies and Politics of the Red-Green Federal Government (1998-2002)*. 2004, New York.
- エスピン＝アンデルセン, イエスタ『福祉資本主義の三つの世界／比較福祉国家の理論と動態』（岡沢憲美／宮本太郎監訳, ミネルヴァ書房, 2001）
- 小沢修司『福祉社会と社会保障改革／ベーシック・インカム構想の新地平』（高菎出版, 2002）
- 小野一「ドイツにおける『赤と緑』の実験とその挫折／思想的位置づけのための試論」（『ロバート・オウエン協会年報』24号, 2000）
- 小野一「環境問題をめぐる政治過程／ドイツ・赤緑連合政権の環境政策を例に」（賀来健輔／丸山仁編著『政治変容のパースペクティブ／ニュー・ポリティクス政治学Ⅱ』, ミネルヴァ書房, 2005, 第7章）
- ゴルツ, アンドレ『エコロジスト宣言』（高橋武智訳, 緑風出版, 1980）
- ゴルツ, アンドレ『労働のメタモルフォーズ／働くことの意味を求めて／経済的理性批判』（真下俊樹訳, 緑風出版, 1997）
- 斉藤日出治「20世紀型民主主義を越えて」（フォーラム90s研究委員会編著『20世紀の政治思想と社会運動』, 社会評論社, 1998）
- 都留民子『フランスの貧困と社会保護／参入最低限所得（RMI）への途とその経験』（法律文化社, 2000）
- ハーバーマス, ユルゲン『新たな不透明性』（河上倫逸監訳, 松籟社, 1995）
- ベック, ウルリヒ『危険社会／新しい近代への道』（東廉／伊藤美登里訳, 法政大学出版局, 1998）
- 安井宏樹「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／宮本／小川編, 2005, 第2章）
- 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, 2005）
- 横井正信「第2次シュレーダー政権と『アジェンダ2010』（Ⅰ／Ⅱ）」（『福井大学教育地域科学部紀要Ⅲ（教育科学）』60（2004）, 61（2005））

（おの はじめ 本学助教授）