

ドイツ社会国家をめぐる近年の議論について — 2000年代の社会給付制度の原理の転換に直面した議論の推移 —

福 澤 直 樹

はじめに

ドイツは社会国家だといわれる。少なくともドイツ人のそれについての自意識は高い。言うまでもなくドイツ連邦共和国は自由主義・市場経済の国だが、市場経済が現実社会において理念通りに機能しないということに対する理解は第二次大戦後には広く社会に広がった通念であり、「社会的市場経済」の語は長年にわたりドイツ人に一般的に受容されてきた。「社会的市場経済」と一言でいっても、その含意はそれを口にする各人の政治的、経済的、社会的立場や信条などによって異なり、また時の移り変わりとともに変化もする極めて漠然としたものだが、いわゆる「自由主義的介入」を受容する素地を作り、実際に戦後西ドイツならびに統合ドイツでは高い社会給付率が記録され、それが維持されてきた。社会保険を中核とした社会給付のあり方からその保守性が指摘されることもあるが、そこからデファクトに生じる再分配や、社会保険にとどまらないその包括的な諸給付制度は、その連帯的性格も体现している¹⁾。

このドイツの社会国家ないし社会給付制度群に対しては、主にオイルショック以後1970年代から80年代に至る低成長の時代に批判やその危機が語られ、その合理化、費用削減向けの議論が盛んに展開され、ある程度の制度改訂が行われたが、制度の枠そのものの根本的な変更はなく、その社会的機能も維持された²⁾。また1990年のドイツ統合に際しても、後々大きな課題を残すことにはなるのだが、当時は連帯の枠組みをフル活用するかたちで社会給付面において統合がなされた。このころまでは社会給付ネットワークの形成は社会国家の「成果」として積極的に評価されてきた部面の方が比重としては大きかったといっていようだろう。

しかし、その後ドイツ社会国家をめぐる状況は変化した。冷戦体制が崩れる中で世界は市場経済志向

一辺倒に進むかの様相を呈し、アメリカ型経済システムの勝利のように多くの国の多くの人々が感じたものである。事実アメリカの政治的、経済的影響力は拡大し、世界経済のアメリカ化、「(ネオリベリズム) 的自由主義化、規制緩和、今日の狭義の意味での「グローバル化」の中で国境の経済的意義の希薄化はより進んだ。これに加え情報技術革命の進展はこの傾向を一層促進し、経済活動、また金融取引の国際化ないし世界化が顕著に進行した。さらに、EUを核とするヨーロッパ統合と「社会国家ドイツ」のあり方との相互関連も大きな問題になった。

そこでより前面に現れてきた問題が、「産業の立地としてのドイツ」(Deutschland als Standort der Industrien)である。もとよりドイツはコーポラティズムの労使の団体協約制度が第二次大戦後に実質的にも根付いており、比較的良好な賃金や労働条件が実現されてきた。それに加えて社会保険の雇用主拠出をはじめとする種々の賃金付随費用が企業にかかる仕組みができていた。ただしこのことは国内の競争相手に対しては同じ条件をもたらすものであり、オイルショック後80年代までの社会給付の問題はもっぱら資金面での議論であった。しかし90年代から本格化する「グローバル」化の進行とともに経済活動およびその立地そのものが世界的規模で展開するようになり、またヨーロッパ統合の深化によりドイツ経済は域内の競争にも耐えていかなければならなくなった。そうした中、ドイツ産業にとってこうした高コスト構造は競争上の大きな弱点として考えられるようになったのである。加えて人口の高齢化の進行は長期的視点での社会給付の維持可能性に疑問符を付し、さらにドイツ統合のコストはこのほか大きく、その後長くドイツの財政を圧迫することになった。こうした環境の中、社会給付についてはそのあり方がより本質的なレベルで議論されるようになった。

1992年の年金改革、96年の疾病保険の改訂はいず

れも給付の縮小をもたらしたが、もともと国民の多くが社会的市場経済理念とともに社会国家を受容している、しかもほとんどの国民がさまざまなかたちでその受益者であり、また数多くの有力な利害団体が関与している社会給付制度に触れるのは政治的にはかなりのリスクを伴った。しかし縮小的改訂は逐次敢行されてきた。98年の連邦議会総選挙で中道右派のキリスト教民主同盟/キリスト教社会同盟（以下、CDU/CSU）を制して16年ぶりに中道左派の社会民主党（以下、SPD）がシュレーダーを首班とした政権を築き、縮小的改革は部分的に取り下げられたが、2000年代になるとこの左派政権のもとで従前の社会給付制度の根幹にかかわる大きな改編が行われた（2003年に発表された Agenda 2010の一環として）。その主要な一つが動態年金の維持をあきらめ、年金財政の基盤維持のための給付引下げを想定し、その切下げ分の補てんを任意の個人積立年金（国家の助成付、いわゆる「リースター年金」）で行うような制度設計であった。これは法定年金保険の包括的社会保障機能を放棄し、足りない部分を国家の助成付とはいえ個人の意思と責任にゆだねるものであり、制度の根本的理念の転換を意味することになる。また他の主要な一つは「ハルツIV法」に基づく失業給付金の切り詰めである。これは失業保険給付の受給上限期間を過ぎても職に就くことのできない失業者や、失業保険の受給権が発生する以前に再び職を失った失業者を対象として従来支給されてきた失業援助（Arbeitslosenhilfe）を失業給付 II（Arbeitslosengeld II）と称して実質的に社会扶助（日本風にいえば生活保護）とほぼ同等の支給の制約を伴うものに転換するもので、これらの改革には（好意的な意見もある一方で）かなりの批判が集まった。その後の総選挙では CDU のメルケル首班の大連立政権（SPD も参加）が成立し、さらにその四年後の総選挙後には SPD が離脱した自由民主党（以下、FDP）との連立政権が続く中、SPD（および連合 90 / 緑の党；赤緑連合ともいわれる）政権時に改訂された新制度が運用されているのみならず、その後の世界的な金融危機などを経てこれらの新制度はほぼ定着しているといっていよい。

こうした事実経過は従来の社会国家研究にも大きな衝撃を与えた。H. G. ホッケルツによれば、この驚くべき社会国家のコース変更は、これまでの社会国家論の延長では説けないものだという³⁾。ドイツにおいて当然の合意とされてきた社会的調整に対

しても世の議論の中で公然と疑問符が付されるようになり、経済派シュレーダーと社会原則派ラフオントーナの相剋に見られるような党内の路線対立があったとはいえ、それが中道左派政党たる SPD 政権のもとで現実の制度に反映されるに至り、戸惑いが大きく広がっているように見うけられる。U. ベッカー、上記のホッケルツ、K. テンフェルデらが G. A. リッターの80歳を記念して編纂した論集『社会国家ドイツ—歴史と現在』の序論で彼らは次のように述べている。今、社会国家に対しては、片やヨーロッパ・モダンの成果と見る向きもあれば、ローマ末期の退廃（spätromischer Dekadenz＝社会の様々な給付の濫用と社会の退廃が意味される）への接近と見る向きもある。ある者は「不可避免的に不平等を生む市場社会への機知に富んだ対応策」（H. -U. ヴェーラー）として、欠くことのできない資本と労働間の仲介機構として、そしてまさに我々の社会の正統性の中核として社会国家を称揚し、他のある者は、業績意欲をそぎ、市場の諸力を萎縮させ、不当な動因を惹起してそれを過度に増長させる社会国家を嘆いていると。そして基本的には「より多くの市場」と「より僅かな国家」という方向が生まれながらも、「改革の必要性は認めるが改革には躊躇する従来の中道社会国家、威勢はいいがたいてい（社会問題解決の）役に立たない市場リベラリズム、新たに出てきた社会ポピュリズム志向」（L. ライゼリンク）の間で揺れ動く（行先を見つけることのできない）社会国家の現状を述べている⁴⁾。いずれにせよ多くの論者が従来型の社会国家の見方に自信を失い新たな社会国家のあり方の説明原理を求めて悩んでいる様子は見て取れる。

従来の社会国家理解が間違っていたと言うことはできない。また世の中がどう変わろうとも、歴史上すでに起きてしまっている事実には変わりはない。しかし学術的にどういう見方をするのか、どういった観点で対象を分析するのかというものの見方や分析視覚は時代状況や問題意識のあり方によって大きく変わってくる。社会国家の現状認識、ひいてはその歴史研究もすこし毛色が変わってきた可能性がある。

そこで本稿は、「社会国家」研究にコミットしてきたドイツ人研究者がこの一連の出来事の中どのような社会国家観を持つに至ったのか、そしてそれをめぐる研究の方向性はどのように変わってきたのか、或いはこれらはその根本において変わらぬものを維持しているのかということ、主に2000年代に公開

された書物や論考を見つ概観しようとするものである。必ずしもすべての関係文献や議論をカバーしているわけではなく、対象とする研究文献の選別も最新の研究動向を語るかたちにはなっていないが、Agenda 2010に基づく改編を目のあたりにした研究者からの言及から看取される限りにおいて、社会国家理解の新傾向や通底する連続性などについて、検討していく⁵⁾。

なお、日本にも当該テーマに関する優れた研究が数多く存在するが、本稿では敢えてそれに触れないこととする。ドイツ現地でのアカデミックな議論に当時の状況がどう反映されたのか、そうした中で当地の研究がどのような方向を持ち、またどのような局面に新たに着目するようになったかということに関心を注ぐからである（それゆえ、当時の政治的動勢についても最低限のことしか述べられない⁶⁾）。また「社会国家」の語義、それが「福祉国家」とどのように峻別されるのかについてもここでは問題にしないが、さしあたりはドイツ以外で一般的に用いられている福祉国家とほぼ同義であると考えて差し支えない⁷⁾。さらに、社会的公正や分配の正義等に関する議論も浩瀚に存在するが、ここであまり立ち入らないこととする。

I. オイルショック以後の成長鈍化と社会給付見直し論

第二次大戦後の高度経済成長の中、とりわけ1960年代、70年代前半にかけて社会給付はその包括範囲（給付対象リスク、人的範囲など）、ボリュームのいずれにおいても顕著に拡充してきたが、周知の経済環境の変化によって高成長の勢いは衰え、増大する失業者数、すでに進行している人口の高齢化と共に、社会給付の収入は低減し、支出は大きく増加した⁸⁾。国家負債も増大し、社会予算（Sozialbudget）に対してもこうした停滞局面への適応が求められるようになった。このオイルショックの影響に苛まれた当時のシュミット SPD 政権（FDP との社自連立政権）はさしあたり年金給付の時々平均賃金への対応の一時凍結（1977年、82年の「一般算定基礎」更新据置き）、保険・健康分野における費用抑制法（77年）など、支出の削減に努めた。

もともと社会給付やその背景となる社会国家体制に対して、多くのドイツ人は寛容や共感を示してきたが、ハイエクなどにも代表されるように、そうし

た体制、とくにそのもとでの官僚制的介入に対する批判も根強く存在した。社会国家は個人の自由を阻害し、人々の怠惰を促す。経済活動のダイナミックな展開を阻み、経済的基盤そのものを衰微させるといったネオリベリズム的な批判が本質的なものとして旧来から存在したことをC. ブッターヴェッゲは指摘する⁹⁾。その多くは通俗的で、それに対する反批判も存在するが¹⁰⁾、この時期の状況の中でそれまでも存在した社会国家批判がその勢いを増した。この他、ネオリベリズムの考え方は否定するが、同時に国家的な社会福祉もよしとしない「コミュニタリアン」の立場からの福祉国家批判、男性稼得型社会を前提とするフェミニズムの観点からの国家福祉（＝男性有利）批判の論理もブッターヴェッゲは詳述する¹¹⁾。

それではこの時期の危機対応のあり方は実際にはどうだったのか。中道左派のシュミット政権も、基本的により小さな国家と市場の諸力の回復の方向に舵を切らざるを得なかったようだが、十分な成果を挙げることなく1982年にコールを首班とするCDU/CSU-FDP連立政権が成立し、社会予算の整理、社会保険各分野の財政立て直しに着手した。ただしここで顕著なのが、対応の方向性があくまでも給付財政の健全化に主眼が置かれ、制度そのものを変えていこうという志向がきわめて希薄だったことである¹²⁾。既存の制度の構造や理念を変えることもなく、もっぱら「節約」の方向で改革は進められ、例えば疾病保険における薬剤や入院などに対し自己負担が導入された。もっとも、薬剤については一つの処方箋に対し200～300円程度、入院も一般的には一日300～400円程度で日本と比較すれば僅かであり、また医療報酬そのものに対する自己負担は基本的にゼロであった。いかに費用を抑制するか盛んに議論が交わされているのだが、医療の現物給付に対する自己負担を導入するという発想自体はなかったように見受けられる。

1982年から90年にかけての社会給付率は33.0%から29.1%へと減りはしたが、この時の量的変化を過大評価すべきではないと、当時の状況に関する後の評価としてM. G. シュミットらは振り返る。70年代の社会経済の環境変化に対する反応はにぶく、もとより良くも悪くも当時の社会国家は「経路依存性」に強く規定されていたといわれる。社会給付において長い歴史をもつドイツでは、さまざまな政治的・経済的・社会的利害関係者ないし団体が存在し、そ

れぞれが実質的に拒否権に近い力を有しており、制度には強い慣性が働くようになっていた。社会給付に関する理念の転回にも往々にして人々はついてこられない。給付縮小などの切り詰めはすぐに目に見えるが、改革の効果は中長期的にしか目に見えないので反発を招きやすく、なかなか改革に踏み込めないのだという。またとりわけ社会保険などは所有権的な請求権と絡むことにより一層改編には摩擦が生じるともいわれる¹³⁾。この時期はキリスト教民主主義が内包する保守性に起因してか、家族関連の手当てが拡充され、国家財政出動をむしろ促す部面もあったが、これはこれで上述の 80 年代に展開したフェミニズム運動からの福祉国家批判へとつながることになったのであろう。社会給付の財政整理も緊急性をもった時事的課題ではあった。だがこの時期においては、91 年に G. A. リッターによりそのさまざまな両義性がすでに示されているものの、社会国家は総じて社会的成果ないし社会的資産の勘定に数え上げられるものであったといつてよい¹⁴⁾。

II. 1990 年代における社会国家の制度改革—社会国家の認識の変化？

1990 年代のドイツの世の中に広がった社会給付諸制度に対するスタンスを振り返ってみると、見逃がせない変化が看取される。傾向的に社会給付に対して厳しい論調が顕著に現れているのである。先述のブッターヴェッゲは、この傾向をとりわけマスメディアの中に見て取る。彼の指摘によると、80 年代中葉以降展開した民放を中心として「福祉国家は寛大すぎる」という社会国家批判の論調が広がったという¹⁵⁾。前章で 80 年代までは社会国家の制度構成についてゆらぎは見られなかった旨言及したが、増える社会負担と高齢化の進行に対する不安心理は確かにあったのだろう。89 年に可決した法律に基づいて 92 年の年金改革は実施された。同改革ではそれまでの法定年金保険における動態年金の基礎となる受給時の平均賃金が粗賃金ではなく可処分所得の平均に転換されたのである。むろんこれによって年金給付額は一律に下がる。他方で同年、旧東ドイツの年金水準を旧西の水準に近付けるためにとられた調整によって、旧東の年金は 12% 以上引き上げになったという¹⁶⁾。このことは旧西側の市民にとって複雑な思いをもって受け止められたようである。

1990 年のドイツ統合とそれに伴う社会給付制度の

結合も、リッターがその 2007 年の著作の中で詳細に述べているように、社会国家に大きな費用をもたらした¹⁷⁾。その費用については当初の楽観が覆されたとよく言われるが、むしろ構造的な問題といつてよいのだろう¹⁸⁾。そこではとりわけ、失業と高齢者扶養（年金関連）が大きな問題となった。一時的な統一景気後の不況と相まって、失業は全ドイツ的に問題となっていたが、旧西と著しく差のついた旧東の停滞からの復興、なかなか進展しない国営企業の民営化が長く課題として残り、失業の東西格差は問題をさらに深刻化させた。旧東の非熟練労働力あるいは競争力のない国営企業における特殊熟練しかもたない者、また高齢者がとりわけ厳しく失業に直面し、それらの人々への職業変更のための訓練が不可欠となった。また年金の調整も厄介な課題であり、これらは旧西から旧東への大掛かりな財政移転を不可避としながら維持された¹⁹⁾。

この問題に対処すべく政治家や経済学者、経済界やさまざまな団体の代表者が激しい論争を展開し、これら再統一に要する費用をいかに、またどの程度調達するのか、財政再建をどう行うか、社会国家制度をいかに改革して社会政策経費の節減をはかり、成長・雇用を後押しして失業を克服するかという議論と密接に結びついていたのであるという²⁰⁾。これは経済の「グローバル化」ないし「ヨーロッパ化」という状況認識とリンクし、また本稿冒頭でも挙げた「産業の立地としてのドイツ」という問題意識が時の言葉となった。

こうした問題意識の展開との係わりは明言はできないが、1990 年代からさかんにマスメディアに登場するようになった「社会国家が福祉依存者を増加させる」という旨の論調を、先述のようにブッターヴェッゲは批判的に取り上げている。彼は例として Focus 紙（週刊経済誌）95 年 10 月 23 日の「社会寄生者たちの甘い生活」という記事、Spiegel 紙（高級週刊誌）と位置付けられる；もともと社会の様々な問題を皮肉たっぷりに取り上げるのが身上）96 年 5 月 13 日の「のらくら者の国炎上、社会国家の破綻」という記事、同紙 1998 年 7 月 20 日でのドイツ型社会国家はもう限界であり将来はない、財政的に維持できない、私有財産を阻害する一方、不当な受給要求を助長する、必要な給付がなされない一方、数多の浪費を生んでいる、社会給付がバイキング（式の食事）のように持ち去られる社会犯罪を横行させているといった論調などを挙げ、また「モラルハザードを生むと

いう社会国家のモラル面のアキレス腱」などといった観点を強調する諸論考にも言及し、それに批判的な議論を展開する²¹⁾。彼は社会給付の濫用の特殊例ばかりをひたすら挙げ、社会給付がいうなれば普通の失業者、貧困者、高齢者、疾病者、障害者、要介護者、その他種々の不利を被った人々にとって欠かせない、あるべき幸福を取り戻すべき機能を担っている面をメディアがなかなかテーマとして取り上げないことを問題とする一方、これらの議論が必ずしも単純なネオリベラリズムの観点からの批判ではなく、ネオリベラリズムを一方で批判的に退けながらも「寛容すぎるのもいけない、寛容すぎると受給者が甘えて働かなくなる」とも言っているという（ネオリベラリストではない、本質的には社会の連帯に理解のある人々がこのように言うようになっているという）状況に、より問題の根深さを見ているようである。そして背景にある言説として、高齢化やグローバル化などについてあらためて考察をしている²²⁾。

G. メッツラーもさしあたりは「産業立地ドイツ」の観点からの考察を展開し、国際競争に勝つための厳しい節約路線がさかんに求められている状況を確認しているが、その2003年時点での考察では、既存の制度構造そのものを変えようという動きにはつながらないものと見ており、こうしたグローバル化の問題自体が特定の方向に社会給付を誘導しようとして意図的かつ過剰に強調されたものだという観察を述べる。彼女は統一後の動きについても「経路依存性」の慣性によりラディカルな制度変更はなく、基本構造を維持した上で、あくまで修正というかたちで改訂が進んできたものだとして位置づけるが、保険原則を基本的に維持しつつ社会保険原則に基づいた連帯共同体だけでは社会的リスクをすべて受けとめることは困難ではあることも認める。曰く、旧東の市民に対する年金拠出積立がほとんどなく、対独系移住者年金においては拠出積立皆無である中、それらが国家財政を圧迫し、また人口構成上の変化も影響して、拠出給付均等主義（因果原則）上の不整合、隠せなくなってきた。高齢化への対処は差し迫った深刻な問題として議論されるようになり、その際、社会的リスクとしての老齢時保障の必要性和、世代間の公平や財政上の維持可能性の問題が対峙した。しかし高齢時生活保障の正統性を問うことは同時に普遍的な社会国家的参与権の正統性を問うことでもあり、社会国家の改革についてのあらゆる議論は、社会的

な規範、価値観、社会構成上の根本概念に触れるということを、人々はあまり深刻には捉えてこなかったのではないかとも言う²³⁾。

ドイツ統合の対価が大きく、社会国家の再構築へのポテンシャルが高まった旨の状況をシュミットも振り返る²⁴⁾。社会国家の再構築への圧力も高まった。彼もドイツ社会国家の内的阻害要因として経済成長の停滞、失業問題、高齢化、総じて社会給付の財政問題、またドイツ統一のコストも含めて整理する。その際、よく言われる外的な阻害要因にも適応しなければならないが、社会国家の解体と受け止められることをすれば選挙で負ける危険が増すため長く改革は遅滞していたとの認識を示す。なぜ改革が遅滞するのか。彼は政治的・経済的・社会的利害関係者が多々居るうえ、それぞれが実質的にヴェト、すなわち拒否権に近い力をもっていることを挙げつつ、2000年以前までドイツは結果的に「改革停滞」（Reformstau）状態だったとし、1998年までのコール保守系政権において16年間労相を務めたブリュームの述懐、諸団体が支配的な社会国家における諸改革はほとんど実行不能、健康関連諸制度において費用を切り詰めることはサメの泳ぐプールでの水泳に等しいとの言及を引きつつ、それまでの改革バリアの大きさを指摘する²⁵⁾。

総論的な社会国家への社会の合意はまだなお強固であり、その危機（とりわけ財政危機）は70年代から明確に意識され、財政面での対応は常々の課題であり、これまで見てきたように様々な支出削減策が採られる一方で、社会国家の任務領域は拡大した。1995年に新規に導入された第五の社会保険の柱、介護保険も、その契機には野党 SPD の圧力があり、与党 CDU/CSU の中では（やはり）グローバル化の中での産業立地競争の観点からさまざまな論争が展開された由だが、結局可決、施行された。

ここであらためて1990年代の改革をながめてみよう。92年の年金改革のほか、CDU/CSU 政権は96年に政府プログラム「さらなる成長と雇用のためのプログラム」を策定し、さらなる節約路線を進行させようとした。与野党の論争を経て結局、疾病時賃金継続支払額が従前賃金比100%から80%に引き下げられ、これに続く疾病給付も従前粗賃銀比80%から70%へと引き下げられた。またドイツではかなりしっかりしていた解雇保護（Kündigungsschutz）を緩和して企業の負担緩和や労働市場の流動化が図られた。年金財政危機と人口動態に即して将来の更

なる状況の悪化に備え、年金算定時に人口変動ファクターを将来導入していくことが展望された。また1996年の法令は2002年から男性の、05年から女性の年金の支給開始を一律に65歳にすることとした。これによって皆が長く勤めることになり、年金財政は好転するが、労働市場の競争を厳しくするという懸念もあったという。もとより年金保険においては保険上の公正、均衡原則、さらには統一的な生活条件への要請などに同時に配慮しなくてはならず、年金政策が政治的綱渡りとなっているゆえんだと言われる。そうした中で年金保険の第二帝政期以来の経路依存的な方式、すなわち拠出財源方式の基盤がすでに崩れていることは皆に明白であるにもかかわらず、基礎構造を変えられないジレンマが指摘されてきた。97年にはさらなる年金改革が99年に予定された（しかし98年の政権交代により実行はされていない²⁶⁾。

経路依存的な硬直性は良くも悪くも多くの部面で拡がっていたことが指摘されている。疾病保険に関連する事柄も、1990年の統合前からその後になんて財政問題のもとになってきたが、改革に際しては、関係諸団体（例えば医師団体、病院、製薬会社、等々）のロビー活動のもと政治家はなかなかそこに切り込んでいくことができなかった。高齢化と、医療技術の進歩は費用を高騰させる構造を生み出し、それへの対応として年齢別に拠出率に差をつけるという話も一時はでたものの、所得にかかわらず誰もが等しく保険へのアクセスの機会を得るべきだとする従来の社会保険の理念のもと、それは倫理的に問題外になったという²⁷⁾。確かにこれが本当に実現されれば、社会保険が社会保険たる拠りどころである連帯性、社会性が崩壊することになる。しかしこの後シュレーダー SPD（赤緑連合）政権は、別の保険分野において、まったく新たなコンセプトに基づく年金改革（確定拠出型への転換と、リースター年金）や失業給付改革（ハルツIV法によるもの）に着手する（次章で詳述）。

ここであらためて冷戦の終結とアメリカ一極体制のもと、情報技術革命にも支えられつつ急激に進化したとされるグローバル化についてのドイツ人研究者の反応を見てみよう。グローバル化の弊害として、政府が債務危機マネジメントに際して金融市場に翻弄されることも間々あり、また多くの OECD 加盟国が被用者保護を緩めて労働市場の流動化を図っていることがよく挙げられる。だがグローバル化の影響の評価はさまざまであり、決着はついていない。

また通常のグローバル化懸念論とは逆の議論の一つが「埋め込まれた自由主義の新理論」である。曰く、グローバル化の時代でも、少なくとも大陸ヨーロッパの社会国家は損なわれない、広く拡張された社会政策だけが政府や経済に世界市場の箍からくるリスクを受けとめ、政治的、社会的な維持可能性を導くことができる、社会国家は経済を阻害するものではなく、それが世界市場に結び付けられる際に社会経済が機能する前提条件なのだ。しかし他方でこの議論の実現性を否定する議論も存在する²⁸⁾。ヨーロッパ統合の深化の影響についても、ブリュッセルが社会給付のあり方においてネオリベラル的な指向をもつうえ、域内の社会保障の統一は思い通りに進んでおらず、労働者保護の進展も足並みが現実にはそろっていない、それゆえドイツの立地上の不利はたしかに存在するといわれる。だがその度合いや本質についてはいまだ見解の一致をみていない²⁹⁾。

Ⅲ. 2000年代の社会給付諸制度の改編と社会国家認識

1998年10月の連邦議会選挙の結果、16年ぶりに SPD が政権についた。第一次シュレーダー政権である。この後、疾病時賃金継続支払の賃金代替率引下げや疾病給付率の引き下げの撤回、97年の決定に基づき計画された99年の年金改革の撤回など、前政権時に導入・計画された給付切り詰め策が一旦解除されたが、間もなくこの政権自身による社会給付の理念的転換も含んだ大きな改革が行われることになった³⁰⁾。

従来の「社会国家」の中ではあまり見られなかった特筆すべき改革の一つは年金に関するものであった。本稿冒頭で述べたリースター年金（2001年）および04年の年金持続法（Nachhaltigkeitsgesetz）に基づく年金における確定給付型の年金から確定拠出型年金への事実上の転換である。この新規定は、年金支給の必要資金が将来膨大に上るようになり、他方で財源を支える将来の現役世代に担うことができないほどの負担を課すことを防ぐため、給付に年金持続可能係数を乗じるもので、受給者数に対する拠出者数の割合が下がれば給付水準は自動的に下がることになる。つまり従来通りの動態年金の核が消滅することになり、ドイツの法定年金保険ではその制度の肝であった従来生活水準の維持という目的が破棄されることになったのである。予定されたこの

改革によって賃金水準と年金が連動するという原則は消える。少子高齢化のもとでは年金は自動的に減る。そこでどうするかという課題に対し、資本市場にベースをおく民間機関による私的高齢時保障（国家補償付、国家補助金付）があてがわれることになったのがいわゆるリースター年金である。加入は租税財源の補助金もしくは税控除という間接給付（どちらか一方を選択；低所得であれば前者を、高所得者は後者を選択するのが有利）によって奨励されるが任意であり、どの基金を利用しどの程度備えるかというのは、一定の上限はあるものの個人の判断に任される。つまり老後の備えをしなかったがゆえに老後に困ることについてもそれは個人の責任というかたちとなったのである。

法定社会保険が本質的に社会保障機能を約束しないことになるこの改革は一つのタブーを破棄したことになる。かつて1970年代に、当時は野党のCDU/CSUから、少子化の将来を懸念し、将来の年金保険拠出者を養育する両親に報いるべく、年金保険拠出率を子供の数に応じて段階付けることが要求された。しかしその要求は、当時は実現しなかった。社会保険原則に従って（私保険の原理とは異なり）連帯性をフルに活用しつつ（制度内部の非保険的再分配であろうが、租税財源の補助金であろうが）、必要と認められた給付は行われるべきであり、また能力に応じて社会保険には拠出をせねばならず、他の政策的目的を入れ込んだ特定集団の優遇は認められないというのが当時の考え方であった。しかしその「常識」は変わった。（年金保険をめぐるものではないが、）2001年に連邦憲法裁判所は介護保険拠出率について、養育する子がいる者と、いないものの間で差をつけるよう要求したのである³¹⁾。社会国家のあり方をめぐる標準は公式にも変化していたことになる。

驚きをもって迎えられたもう一つは同じくAgenda2010の一環となるハルツIV法に代表される失業給付改革であった。冒頭でも述べたように、従来は失業保険の受給期間内に再度就職できなかった者は給付水準が若干引き下げられた失業援護（Arbeitslosenhilfe）が受給できることになっており、この制度の原型は1927年の法定失業保険導入時にまでさかのぼる。しかし同法によって失業援護は失業給付Ⅱと呼び換えられ、その給付内容や条件は日本でいえば生活保護にあたる社会扶助と基本的に同等となった。つまり支給に際しては困窮度調査を

必要とし、あらゆる就労支援措置を受けなければならず、また従前の職業に比して条件が好ましくない職業の斡旋を受容しなければならなくなった。従来は失業援護や、条件のそぐわない（本人にとって受け入れられない：zumutbar でない）職は必ずしも受け入れる必要のなかったそれまでの失業給付制度自体に批判的な言説は確かに存在したが、結果的に福祉縮小的なかたちとなる改革が左派政権によって大掛かりに行われたことは、すくなくからずセンセーショナルであり、これに対し「月曜デモ」などの抗議行動が発生した。（他方でこのデモに冷淡な者も多く、意外に盛り上がりなかったというのも事実である。ここに社会国家に対する世の意識の変化を直結させることは早計だが。）またこの改革はSPD内部の経済派と社会原理派の路線対立を鮮明化させ、ラフォンテーヌらの脱退、WASG（労働と社会的公正のための選挙オルタナティブ〔党〕）の結党、後のPDS（民主社会党：旧東ドイツの政権党であった社会主義統一党の後継政党）との合流による左派党の結成などにもつながった。

2000年頃までの状況としてホッケルツも同様の認識をもって振り返る。彼もそれまでの時期においては改革が進まないのが当然であり、それだけ社会国家の同意は固く、関係諸団体の影響は大きかったはず（Vetospielで動けない）だという。とくに年金制度は制度的巨象ともいうべきものであり、その改革はきわめて困難であると思われてきたところであり、経路依存性で説明もされてきた。ドイツ人の間では、それが税金や拠出率の引き上げをもたらすことになろうとも、年金水準が維持されることに幅広い同意が存在していたはずだというのである。しかしそれは一気に転回した。その際に長期的な人口学的議論が重要な役割を担ったとしても、それだけで議会主義民主主義のもとできわめて短期のうちにこうした転回が起きたことの説明は容易でなく、たった二期の政府の期間中に2020年ないし30年の利害状況が確固として論じられたことには驚きを禁じえない。だからどんな改変要因が世紀転換期のこのパラダイム転換をもたらしたのかは本気で考察するべき課題だと彼はいう³²⁾。またシュミットの整理ではシュレーダー赤緑連合政府は「活性的社会国家」の方向で労働市場改革を行い、そのもとで従来のように受給者を援助（fördern）するのみならず受給者が就労支援に積極的に参加することを要求（fordern）もする、これをもって硬直化した労働市場を流動化

することを眼目とし、2003 年 3 月のハルツ IV 法発表の場においても、同連邦首相によりグローバル化、ヨーロッパ化、高齢化、社会予算危機に対峙しつつドイツ経済の競争力を強化する強固な意志が表明されたのだという。他方、年金財政の状況から何らかの対応がいやおうなく望まれたとしても、急進左派や SPD の大部分、諸労組などに同法は今日まで不興であり、そのみならず SPD の支持者の失望を買い、その後の諸州選挙（地方選挙）における SPD の敗北および 2005 年連邦議会選挙の SPD 敗北につながったという³³⁾。

2005 年から 09 年にかけては CDU のメルケルを首班とする CDU/CSU・SPD の大連立内閣の時代だが、赤緑連合時代にすでに大きな改革は行われていたため、同政府は基本的にその路線を踏襲するだけで済んだ。2012 年から年金受給開始年齢を一般に 67 歳にすることが一旦は決定されたが、それは後に撤回された。さらに次の総選挙後、SPD は政権を離脱するが、その後の保守・自由主義連立政権時代の方が（比較的にはあるが）社会国家になじむ政策をとったことは逆説的であり興味深い。

こうした状況の中、ホッケルツは新たな方向で社会国家の解釈を試みた。その一つの成果がジュースとの共編書である。彼らは社会国家に内在する不公平（実態的には「非・公平」、以下、文脈に応じて非公平ないし非平等と記すこともある）をその本質的なものとしてむしろ積極的に採り上げたのである。彼は福祉国家における貧困、教育格差、性差、福祉国家と福祉市場の間を揺れ動く老齢時保障と社会的非公平などを例としつつ、社会的非公平（ないし格差）について考察した。解釈はさまざまであるという³⁴⁾。公平は一般的には社会国家の目的の一つとされるが、ヴェーラーの言葉を引きつつ、目立たなくなっていた階級ディスパリテート（非同権）が近年再度目立つようになってきたと解釈する。

社会国家と格差との間には様々な関係があり得³⁵⁾、社会国家の「不公平削減面」は当然に挙げられることになる。分配と機会の均等、社会的インフラの拡充とそれへのアクセスの促進、特別な援護・促進制度、人生の機会の不利の調整（解消）、自己実現機会の提供、教育政策などがそれにあたり、ここが社会保障と公平が同じ方向で折り合える部面（Zacher）になるという。例えば疾病保険の現物給付は拠出ではなく、少なくとも原則的には必要性に応じて提供される。市場での分配は社会国家的措置

により移転され、貧困問題にも対応がなされるということになる。

社会国家の「不公平制限面」については、社会国家は不平等をそのまま（市場に任せたま）にしておくこともあり得るが、上限、下限に線を引くこともあるという。実際に社会国家は、福祉にとって重要な自らの活動領域のものを非国家的供給者に国家が定めた枠にしたがって委ねることもある。例えば、1995 年以降の介護保険は商業的サプライヤーにもオープンにしている一方、その標準は定めつつ、その遵守をコントロールしている。リースター年金もまた法定老齢保障の部分民営化だといえる。ただしこの金融市場商品は、国家の補助金が付き、しかも支払いフェーズにおいて元本保証がなされる。この金融商品として極端な優遇は、それへの批判を鈍らせているのかもしれないが、ともあれこうした枠付システムに委ねる傾向は近年強まっている。

社会国家的アレンジメントに「市場」を入れ込むことが近年の改革の主たる特徴だとホッケルツはさらに言う。そして市場を基礎とする非平等の余地を作っているのである。社会国家の「格差を維持する面」については、構築された生活関係（ないし水準）を維持するなら、社会国家は社会の分配と機会の構造に触らずにいることもあるという。その際、経済的ステータスの差は維持され、むしろ強化される傾向にある。ドイツの現行の年金保険がまさにこれに相当し、賃金対応の拠出+拠出（高さ+長さ）対応の給付という均衡原則が維持されている。さらにその言及は、「格差を創出する面」や「非平等を正統化する面」にもおよぶ。非平等が少しなりとも和らげられるならば、若干の非平等状態は正当化されるか、少なくとも受容できるというかたちになるのだという。

国家と民間の関係も、近年、より注目を集めている。ドイツの社会国家ないし福祉体制は国家だけでなく、その担い手として民間団体がその歴史の始まりと共に活用されてきており、それについての研究の蓄積は厚い。その一方で、たとえば F・ベルナーの『ハイブリッド社会国家』は、国家と民間セクターの分業の中の国家の部分の一部が自助に委ねられるかたちとなる昨今の状況に直面した問題意識を反映させつつ、その論理を歴史的背景とともに問うものである³⁶⁾。

結語

社会国家の行方への展望に関連して、グローバル化の影響は避けようもないとする一般的議論がある一方、その影響にはまだ議論の余地があるとする研究者はことのほか多い。またブッターヴェッゲやメッツラーらのようにグローバル化というのは社会給付を特定の方向に誘導するための誇張されたタームだとする考え方もある。ヨーロッパ化の影響も一つの重要な要因とされるが、そのあり方についての解釈にもかなりの違いが存在する。このほか高齢化やさまざまな財政圧迫要因が今や所与の前提として位置付けられ、これはある程度否定すべくもないが、社会における考え方の変化の方がよりドラスティックであるように見受けられる。

社会給付の市場化の方向性ベクトルは確かに存在する一方で、(同時に) あらゆる手法を用いても社会国家的目的、すなわち人々の生活の安定、自由や自己実現などの前提の創出は追求されなければならないのだから、連帶的枠組みを総動員してでも社会給付は維持されていくという方向性・ポテンシャルも依然として強い。そしてこのことを現地の人々も意識している。この相矛盾する目的が同時に存在することから、その両立が困難であるがゆえに市場ないし私的努力も同時に活かすという考え方が前面にでるようになった。行論中でのべたようにこれは従来から定着している民間団体による福祉供給を指すだけではない。この分業の中で国家の領域に属していた社会保険の制度設計を、自助努力を前提としたものに変更することになり、これは国家が社会保障に責任をもつという従来の確立した考え方に背くことになる。この本質的な変化に対しては、批判、肯定の双方の反応を惹起したが、こうした変化が実現したこと自体には大きな驚きと従来型の考え方に立脚した議論の混乱をもたらしたことは、これまで見てきたとおりである。

こうした動きに直面して、「連帯性や社会性の喪失と止まらない市場化への流れとまで現況を評価することは拙速なのではないか」ということにおいては、ここでも筆者は前稿と同じことを言うことになる。ただここではもう一步立ち入って次のような観測にも言及したい。社会国家は必ずしも平等を志向するものではなく、さまざまな議論で繰り返言われているように人々の経済的な零落を防ぎ、社会経済的な不利を被る人々に対しその不利を除去するた

めに市場が対応することのないあらゆる調整を行うものであり、不可欠な存在としておおむね認知されていることは確かである。だが、近年のさまざまな「危機」要因に直面する中で、今は連帯性、社会性、福祉多元主義、自助努力など、あらゆるエレメントを活用しながら社会国家の枠組みを維持するべく、模索をしている時期なのではないか。それゆえ社会国家が無用の概念となるようなことは多分ないが、ドイツの社会国家がそのままにいることもあり得ない。シュミットも、メッツラーも、ホッケルツも、皆がこれまでのドイツの社会給付制度が硬直的に過ぎたことは問題であるとし、またホッケルツは1990年代になってなお人々がかつての「マッケンロート・テーゼ」の発想に寄りかかりながら楽観性から抜けられなかったことに理解を示しながらも、生産諸要素の国際移動のもとでその前提が崩れていることをあらためて指摘する³⁷⁾。

ドイツの社会経済文化が変わって本当にネオリベラリズムの方向に行くかのような風潮も感じられるが、リッターは「国家・経済・社会と国際環境の絶え間ない変化を視野に置」きつつ、硬直性を打開しながら社会国家を生き残らせるための「力量」を求めている³⁸⁾。そこから彼らがどのような新たな社会国家像をつくりだすかは、これからの観察対象となっていく。

注

- 1) エスピン＝アンデルセンの社会国家レジームの三区画法に対するドイツ研究者らの多くの反応は、それを真っ向から批判するものではないが、いずれも保守的レジームに帰すことのできないドイツ社会国家の性格について述べる。社会保険を中核としているのは、脱商品化にはそむくかもしれないが、形式的な市場原理との整合性は社会給付の正統性の拠り所となり、実質的には社会的調整や再分配なしには維持不可能な課題に対応している。また元来男性稼得型社会のあり方を前提に歴史的に展開した諸制度をベースにしていることは否めず、保守的な面はあるのだろう。しかし今日のドイツの社会給付はかなり多様なニーズに対応するようになり、それは統計データにおける高い社会給付率にも反映しているという：Schmidt, Manfred, G., *Der deutsche Sozialstaat --- Geschichte und Gegenwart*, München 2012, S. 102-104; Leisering, Lutz, *Der deutsche Nachkriegssozialstaat --- Entfaltung und Krise eines zentristischen Sozialmodells*, in: Schwarz, Hans-Peter, *Die Bundesrepublik Deutschland --- Eine Bilanz nach 60 Jahren*, München

- 2008, S. 424-426; Hockerts, Hans Günter / Süß, Winfried, *Soziale Ungleichheit im Sozialstaat*, München 2010, S. 17 など。
- 2) Schmidt, a. a. O., 2012, S. 91; Metzler, Gabriele, *Der deutsche Sozialstaat --- Vom bismarckschen Erfolgsmodell zum Pflegefall*, Stuttgart / München 2003, S. 189.
- 3) Hockerts, Hans Günter, Abschied von der dynamischen Rente --- Die Politik der Alterssicherung, in: Becker, Ulrich / Hockerts, Hans Günter / Tenfelde, Klaus (hrsg.), *Sozialstaat Deutschland --- Geschichte und Gegenwart*, Bonn 2010, S. 258.
- 4) Becker / Hockerts / Tenfelde (hrsg.), a. a. O., 2010, S. 7.
- 5) かつて筆者はドイツ社会国家の展望について、いささか楽観的な見通しを含んだ論考を展開したが(福澤直樹「第二次大戦後ドイツ連邦共和国の福祉制度と経済秩序」『季刊 経済理論』第49巻第4号(2013年), 43-53頁), 本稿では当事者たるドイツ人の研究に見られる感覚や問題意識に一層寄り添って考察を進めることを意図している。
- 6) なおこの政治的経緯については近藤正基『現代ドイツ福祉国家の政治経済学』ミネルヴァ書房, 2009年が詳しく, 同領域については本書を, また経済的環境の推移については古内博行『現代ドイツ経済の歴史』東京大学出版会, 2007年(とりわけ201頁以降)を参考とした。
- 7) この問題については福澤直樹『ドイツ社会保険史—社会国家の形成と展開』名古屋大学出版会, 2012年, 5-7頁; 福澤直樹, 前掲論文, 2013年, 52頁, 注1などを参照されたい。
- 8) Schmidt, a. a. O., 2012, S. 40-41.
- 9) 社会学の観点からの論考である: Butterwegge, Christoph, *Krise und Zukunft des Sozialstaates*, 3. Aufl., Wiesbaden 2006, S. 76-87.
- 10) ネオリベラル派による原則上の社会国家批判・官僚制的介入批判に対する, 社会国家の危機論はたいはい意図的に捏造されている, 年金危機も保険コンツェルンや大銀行によって誇張されているといった反批判について: Ebenda, S.77.
- 11) 前者はEbenda, S.87-91, 後者はEbenda, S.91-94.
- 12) Schmidt, a. a. O., 2012, S. 91.
- 13) Ebenda, S. 47, 89-91.
- 14) Ritter, Gerhard A., *Sozialstaat --- Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, 2. Aufl., München 1991, S. 219-220. (邦訳は, 木谷他 訳『社会国家—その成立と発展』晃洋書房, 1993年, ここは226頁)
- 15) Butterwegge, a. a. O., 2006, S. 94-95.
- 16) Schmidt, a. a. O., 2012, S. 9; Metzler, a. a. O., 2003, S. 203.
- 17) 東西ドイツの統合の政治的, 経済的, 社会的諸条件や, 89年11月の壁の崩壊から翌年7月の通貨・経済・社会同盟の創設を経て10月の統合に至る経過, さらに統合後に社会給付制度を具体的に結合していく中で起こった諸問題については, Ritter, G.A., Rahmenbedingungen der innerdeutschen Einigung (Kap. I), Sozialpolitische Denk- und Handlungsfelder im Einigungsprozess (Kap II), in: Ritter, G.A. (Bandherausgeber), 1989-1994 *Bundesrepublik Deutschland. Sozialpolitik im Zeichen der Vereinigung* (Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv (hrsg.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, Bd. 11), Baden-Baden 2007, S. 1-339, 1105-1122. (Ritter, G.A., *Der Preis der deutschen Einheit*, München 2007の邦訳: 竹中亨監訳『ドイツ社会保障の危機—再統一の代償—』ミネルヴァ書房, 2013年; 本稿での引用は問題のない限り同訳書を参考にした。)
- 18) Metzler, a. a. O., 2003, S. 198にもそうした記述があるが, それが本当に「誤算」であったのかについては議論が多い; このことについては本稿ではこれ以上立ち入らない。
- 19) Ebenda, S. 199-200.
- 20) Ritter, a. a. O., 2007, Kap. II, S. 282-286 (bes. S. 282-283) (竹中監訳, 247-249頁〔特に247頁〕)。
- 21) Butterwegge, a. a. O., 2006, S. 100-101.
- 22) Ebenda, S. 105-108; 社会学者としての彼の着目点は, 産業立地などの問題は100年前からある問題である, むしろフィクションともいえるような言説が現実政治をいかに動かしているかといったことに置かれているようにも読み取れる。
- 23) Metzler, a. a. O., 2003, S. 200-202.
- 24) Schmidt, a. a. O., 2012, S. 41.
- 25) Ebenda, 2012, S. 87, 89-91.
- 26) Metzler, a. a. O., 2003, S. 200-203.
- 27) Ebenda, 2003, S. 204.
- 28) Ebenda, 2003, S. 203; Schmidt, a. a. O., 2012, S. 75-77.
- 29) Ebenda, 2012, S. 80-89; Becker, Ulrich, Der Sozialstaat in der Europäischen Union, in: Becker / Hockerts / Tenfelde (hrsg.), a. a. O., 2010, S. 332-334.
- 30) 2007年までの社会給付全般の制度的な概要は Lampert, Heinz / Althammer, Jörg, *Lehrbuch der Sozialpolitik*, 8. Aufl., Berlin / Heidelberg 2007 (特にS. 104-118)に基本的に依拠している。また1990年代から2000年代にかけての年金改革の詳細については, Hockerts, a. a. O., 2010, S. 257-286; 小柳治宣「ドイツ年金制度の変容」『経済科学研究所紀要』(日本大学)第36号(2006年), 183-192頁等を参照している。
- 31) Hockerts, a. a. O., in: Becker / Hockerts / Tenfelde (hrsg.), a. a. O., 2010, S. 262-263.
- 32) Ebenda, S. 258.
- 33) Schmidt, a. a. O., 2012, S. 42-43.

- 34) Hockerts, *a. a. O.*, 2010, S. 9-10.
- 35) さまざまな社会国家の機能パターンについては
Ebenda, 2003, S. 11-14.
- 36) Berner, Frank, *Der hybride Sozialstaat --- Die Neuordnung von öffentlich und privat in der sozialen Sicherung*, Frankfurt / Main 2008.
- 37) Hockerts, *a. a. O.*, 2010, S. 265-266.
- 38) Ritter, *a. a. O.*, 2007, Kap. IV, S. 1121-1122
(竹中監訳, 283頁).

(名古屋大学大学院経済学研究科)