

シュレーダー政権「アジェンダ2010」の 福祉・労働市場改革（上）

—ドイツ版「構造改革」の政治過程—

安井 宏樹

東京大学比較法政国際センター非常勤講師

目次

(上)

- 戦後ドイツのガバナンス
- 「改革渋滞」による「失われた10年」
- 「アジェンダ2010」改革の展開
 - 欧州統合の圧力
 - 攻めきれないSPD左派
 - 労組の凋落
 - 最大野党内の対立
 - SPD左派の抵抗（以上本号掲載）

(下)

- 世論の反発（以下次号掲載予定）
- SPD定期大会での対決
- 与野党間の「改革ポーカー」
- 労組の凋落
- 考察と展望
 - ガバナンスの変化？
 - 揺り戻しへ？

ある報道記者からそのような言辭が飛び出してきたというのでも分らない。

では、実際に成立した「アジェンダ2010」関連法案は、「最大級」という言葉から連想されるイメージにふさわしい内容だったのだろうか。2003年12月19日に連邦議会・連邦参議院で可決・同意された改革関連法案の主な内容は表1の通りである。それらを大まかに要約すると、社会保障給付の絞り込みと労働市場関係の規制緩和が中心になっている。どちらかと言えば、既存の法制度を手直しするという性格が強いものであり、制度の大規模な改廃を伴うような劇的な改革とはやや言い難い。

だが、では何故このようなものが「戦後最大級の改革」とまで騒がれることになったのだろうか。実はこの表現の背後には、報道記者の単なる勇み足として片付けてしまうことができない面がある。それを理解するためには、戦後（西）ドイツのガバナンス・統治構造の特徴に目を向けていかなければならない。

戦後ドイツのガバナンス

第二次大戦後、それまでヒトラー政権の独裁下で解体させられ、あるいは私的領域への逼塞を余儀なくされていた政党や団体は、刷新を伴いながらも再生し、州制度も再建された。その結果、戦後の（西）ドイツは、連邦制の下、政党が競争し

「戦後最大級の改革パッケージ」——ドイツのdpa通信は、シュレーダー政権が掲げた構造改革案「アジェンダ2010」(Agenda 2010)のことをそう報じた⁽¹⁾。シュレーダー首相がこの改革案に政権の命運をかけると公約し、2003年の政局がドイツの経済・社会保障システムの構造改革をめぐる動いてきたことを思えば、現場の観察者で

表1：「アジェンダ2010」関連法案の主な内容

労働市場	失業手当給付期間の短縮。 長期失業手当を生活保護と統合。 雇用斡旋の厳格化。	→就業意識向上
	解雇保護規制の緩和。 若年層への職業訓練強化。	→雇用柔軟化
	マイスター資格の運用緩和。 中小企業助成制度の拡充。	→創業促進
税制	所得税率引下げ、基礎控除額引上げ。	→消費刺激
	自治体への財源移譲。	→自治体財政再建
	タバコ税増税。所得税優遇措置の削減。	→財源確保
福祉	2004年の年金給付額据え置き。 年金受給者から医療・介護保険料徴収。 介護保険料負担の倍増。	→社会保障保険会計の改善

出所：通信社配信報道、田中（2004）

合い、組織化された団体が社会の運営に深く関与するという19世紀以来の伝統的なドイツ政治の有り様へ再び傾いていった。

社会の次元では、様々な利益に基づく団体が広範に組織されており、それら団体の同権的な参加の下に行われる交渉・自治がガバナンスの中心となる。政策の立案・執行に団体が関与することも珍しくないため、政府・官僚機構は後景に退き、「官」は「民」の自治の結果を受け入れるだけということも少なくない。

他方、政治の次元では、競争と分立が基本的な特徴となっている。政党政治の場では、協議と合意を旨とする大連合的な要素も見られはするものの、政党間競争の論理が（とりわけ二大政党間を中心に）比較的幅を利かせている。また、統治機構という点では、連邦制を反映して、州の権限に関わる立法（法案の半分以上、重要法案であれば大半を占める）には、各州政府閣僚によって組織される連邦参議院の同意が必要とされている。

以上のような、社会における団体の強さと、政

治の世界での競争・分立性とは組み合わせることによって、ドイツのガバナンスは即断即決というものからは縁遠い性格を持つことになった。連邦議会の過半数を与党とする連邦政府が新しい政策を導入しようとしても、政策立案・執行に深く関与する団体の協力が得られなければ、実効的な政策の導入はおぼつかない。また、仮に法案が用意できたとしても、州政府の同意を取り付けなければ成立は期しがたい。連邦政府だけでは社会・市場を統御・運営できず、州や団体と交渉してその同意・協力をとりつける必要があるのである⁽²⁾。

「改革渋滞」による「失われた10年」

こうしたドイツの歴史と構造に裏打ちされたガバナンスは、一面では広範な協議・交渉を通じての幅広い合意形成を目指すコンセンサス重視のガバナンスということになるが、裏を返せば、決定権・拒否権が数多くのアクターに分有されていることを意味する。労働組合や業界団体は自らの不利益になる決定には抵抗するであろうし、連邦政

治での野党が州議会選挙での勝利を通じて連邦参議院の過半数を握れば（ドイツ版「衆参ねじれ現象」）、政党間競争の論理に基づいた対立的行動をとる誘惑に駆られるだろう（3）。その結果、ドイツでは、既得権益の構図を変えてしまうような改革を阻む力学が常に働いてしまうのである。

1990年代のドイツが直面したのは、まさにそうした力学であった。東西統一後のドイツは、破綻した旧東ドイツ地域経済の再建問題に加えて、高齢化の進行に伴う年金財政の急速な悪化、経済のグローバル化や情報化への対応、市場開放された東欧諸国への製造業流出など、経済・社会保障システムの構造改革を必要とする様々な問題に直面していた。これに対し、キリスト教民主同盟／社会同盟（CDU／CSU）と自由民主党（FDP）による中道右派連立政権を率いていたコール首相は、民営化や若干の規制緩和、年金制度改革などを行ったが、社会保障の縮小に抵抗する労組などの団体や、州議会選挙での勝利を重ねて連邦参議院での多数を得たドイツ社会民主党（SPD）の抵抗に遭い、十分な成果を上げることはできなかった。国民の不満が募る中で改革がなかなか進まない状況をドイツのメディアは「改革渋滞」（Reformstau）と形容し、1997年にはこの言葉が「その年を象徴する言葉」の大賞に選ばれるまでになった。

このような状況の下で行われた1998年の連邦議会選挙では、コール率いるCDUが歴史的な大敗を喫した。それに代わって、「新しい中道」（neue Mitte）というスローガンの下に経済の革新と社会保障の見直しを掲げて経済界・中間層への接近を図ったSPDが第一党に躍進し、同じく票を伸ばした緑の党と連立して、シュレーダー政権を組織した。

しかし、この第一次シュレーダー政権も「改革渋滞」から抜け出すことはできなかった。政権交代によって連邦議会と連邦参議院の「ねじれ」は解消されたが、団体からの支持調達に苦慮したの

である。シュレーダー政権は、労使の全国頂上団体であるドイツ労働組合総同盟（DGB）とドイツ使用者連盟（BDA）に呼びかけて「雇用のための同盟」（Bündnis für Arbeit）という名の政労使三者協議枠組みを作り、そこでの合意に基づいた経済・社会保障システムの構造改革を進めようと試みたが、労使の合意・協力はなかなか得られず、改革は進まなかった。シュレーダー政権内でも新政権の経済運営方針をめぐる改革派と左派の間で対立が発生した。こうした停滞と混乱に見舞われたシュレーダー政権の支持率は低下し、州議会選挙での敗北が続いて、連邦参議院での過半数は半年と保たずに失われてしまう。ドイツは再び「改革渋滞」にはまり込み、メディアでは「失われた10年」という言葉がささやかれるようになった。シュレーダー政権は、イラク問題を争点化するなどして2002年の連邦議会選挙を何とか切り抜けたものの、既に袋小路に追い込まれていることは誰の目にも明らかだった。

こうした「改革渋滞」が続いた「失われた10年」の後であったからこそ、2003年末に成立した改革法案に対して——それが既存の制度を手直しする程度のものでしなくても——「戦後最大級の改革」という評価がメディアから飛び出してきたのである。

だが、そうだとすると、今度は別の疑問がわいてくる。第二次シュレーダー政権は、いかにしてこの構造的な「改革渋滞」の陥穽から抜け出したのであろうか。

● 「アジェンダ2010」改革の展開

欧州統合の圧力

シュレーダー政権をそれまでとは異なる改革の動きへと後押ししたのは、欧州統合の圧力であった。2003年1月8日、欧州連合（EU）の執行機関である欧州委員会は、欧州通貨統合に関連して締結された財政安定・成長協定が定める、財政赤

表2：「アジェンダ2010」関連法案の主な内容

● 就業意識向上	：失業手当給付期間を32ヶ月から12ヶ月（55歳以上は18ヶ月）に短縮。連邦雇用機構が斡旋した就職を拒否した者への給付を削減。長期失業手当と生活保護を統合。
● 企業支援	：零細企業での解雇保護規定緩和。中小企業減税。
● 被雇用能力向上	：若年層への職業訓練強化。
● 年金改革	：年金実質受給年齢を62.5歳から65歳に引上げ。
● 医療保険改革	：医療保険料の企業負担を廃止し、タバコ税増税で補填しきれない分を受給者が負担。
● 減税	：所得税率引下げ、基礎控除額増額による減税
● 技術革新促進	：技術開発投資拡充。風力・太陽光発電など新エネルギーの開発。
● 移民問題	：ドイツ語教育拡充による移民統合の促進。移民流入の管理・制限。

字を国内総生産比3%以内に収めるという基準にドイツが違反していることへの憂慮を示し、5月21日までに経済・財政危機の抜本的打開策を欧州委員会へ報告するようドイツ政府に求めた。シュレーダー政権は、欧州委員会を説得できるような改革案の作成に取り組まざるを得なくなったのである。

当初、シュレーダーは「雇用のための同盟」の1月20日にフントBDA会長と、21日にはゾマーDGB議長とそれぞれ会談し、労使両トップに合意への協力を求めたのである。しかし、BDAが求める雇用柔軟化、すなわち解雇規制緩和の要求をDGBは激しく拒否し、3月3日、政労使三者トップ協議は最終的な決裂を迎えた。これを受けてシュレーダーは、翌4日、労使の合意形成を待たずに政治の側で独自に改革を進めると表明する。そして14日には、連邦議会での施政方針演説で構造改革案「アジェンダ2010」を発表し、改革へのスタートを切ったのである（同案の主な

内容は表2を参照）。

社会政策に関して労使の合意を待たずに政治が独断専行するというやり方は、先述したドイツのガバナンスの通例からは外れている。欧州委員会からの「外圧」がそうした逸脱を正当化する機能を果たしたことは間違いないだろう。一応、1月下旬から「雇用のための同盟」の枠組みによる事態打開が模索されはしたが、第一次政権での結果がさほど芳しくなかったことを思えば、シュレーダーが本気でこれに期待していたとは考えにくい。むしろ、政労使三者トップ協議が決裂した直後に政治主導での改革推進を表明し、その10日後に「アジェンダ2010」を発表するという対応の早さから考えれば、失敗することを予め織り込んだ上での三者協議だったことを窺わせる。さらに言えば、トップレベル協議の決裂は、交渉に基づく通例的ガバナンスが機能しないことを世論に分かりやすい形で示す格好の機会となり、常道からの逸脱となる独断専行への支持を訴える上でプ

ラスに働いたと言えるだろう。

攻めきれないSPD左派

「アジェンダ2010」は、減税や競争力強化投資による経済活性化を謳う一方、社会保障給付の縮小・厳格化を内容とするものであり、労組や連立与党内左派からは「社会的公正の理念に反する」との反発を招いた。SPD左派は「アジェンダ2010」を覆すべく、活動家党员層の意見が反映されやすい臨時党大会の開催を要求した。SPD執行部はその要求をひとまず拒否しつつ、足固めを図った。すなわち、企業優遇の改革という批判を封ずるべく、大企業の節税を防ぐ法人税法改正案が4月11日に連邦議會を通過するのを待ったのである。そして週明けの14日、SPD執行部は臨時党大会の開催を決定した。

6月1日のベルリン臨時党大会では、「アジェンダ2010」の是非をめぐって激論が展開された。グローバル化をはじめとする情勢変化という「真実に向かい合う勇氣」を訴えたシュレーダーの演説にはおどろきな拍手しか向けられなかった一方で、「アジェンダ2010」は社会的公正にもとると批判し、社会保障給付削減は国民の購買力を減退させて景気に悪影響を及ぼすと主張した左派有力者シュライナーの演説に大きな拍手喝采が寄せられるなど、党大会は執行部に不利な展開となったが、シュレーダーは、「アジェンダ2010」が否決された場合には辞職すると表明して反対派を牽制した。最終的には「アジェンダ2010」が8割から9割の賛成を得て承認されたものの、投票ではなく挙手による採決にすることで具体的な支持割合が明らかにならないよう工夫するなど、執行部は対応に苦慮し続けた。しかし左派も、SPDの「選挙の顔」となって二度の国政選挙で勝利をもたらしてきたシュレーダーに辞任をちらつかされると、それ以上は攻められなくなるという弱みを抱えていた。シュレーダーはその弱みを突くことで、与党内抵抗勢力をひとまず押さえ込むことに成功したのである。連立与党である緑の党も、6

月15日のコトブス臨時党大会で「アジェンダ2010」を承認し、下部党员からの突き上げを回避することに成功した。

労組の凋落

与党内左派と並んで「アジェンダ2010」批判の雄となっていたのが労働組合勢力であるが、連立与党内で左派勢力が抵抗を見せていた春から夏にかけての時期、労組は「アジェンダ2010」批判を行いつつも、それ以外のことに足を取られていた。ドイツの最有力単産として労働運動の中核を担っている金属産業労組（IGメタル）が、内紛と労働争議によって大きく動揺していたのである（4）。

IGメタルでは強硬派と改革派の間で主導権争いが繰り返されてきたが、2003年4月、次期委員長人事をめぐって内紛が勃発した。任期切れを半年後に控えたツヴィッケル委員長が、副委員長への禅譲という慣例を破って強硬派のペータース副委員長を後継者に指名せず、改革派の有力者であるフーバーを推したのである。これに対し、執行部常任幹部会はフーバー指名を承認したものの、執行部全体会議はそれを覆し、ペータースを次期委員長に指名することを決定した。

内紛に勝利し、次期委員長の座を確保して勢いに乗ったペータースは、東部地域への週35時間労働制導入をめぐって年初から難航していた労使交渉で強硬姿勢を強めた。使用者側は、低迷している東部地域経済の状況に照らせば週35時間制導入はあまりに無理な要求であるとして峻拒し、5月12日に交渉は決裂した。IGメタルはスト開始に必要な組合員投票の手続きに入り、6月2日から東部地域で本格的ストライキを開始した。

しかし使用者側は妥協せず、メディアや世論もIGメタルの強硬姿勢を批判した。シュレーダーは、IGメタルの行動はドイツ経済の状況を鑑みれば理解しがたいと批判し、クレメント経済労働相も、大量失業という誤った時期における、東部

地域という誤った場所での要求だとして強く批判した。労働者の中からもストに対する疑問の声が上がるようになり、結局、何の成果も上げられないまま、IGメタルは6月28日にスト中止を宣言した。この全面敗北によってIGメタルは大きなダメージを被った。組合員の脱退が続出し、ツヴィッケル委員長は任期満了を前にして辞任した。大失敗に終わったストを指導したペータース副委員長を予定通り委員長の後任に認めるか否かをめぐって対立が再燃し、IGメタルは8月末の臨時組合大会までその処理に忙殺されることになる。

こうした内紛と大規模ストによって、IGメタル、ひいては労働運動全体の「アジェンダ2010」批判は勢いを殺がれ、世論からの支持も大きく損なわれた。DGBは5月8日に「アジェンダ2010」への対抗案⁽⁵⁾を発表していたが、世論調査では3分の2余りがこれに反対するという有様であった。こうした展開は、具体的法案の立案段階に入っていた「アジェンダ2010」関連法案の作成を円滑に進める効果を持つことになった。

最大野党内の対立

与党内抵抗勢力・労働組合と並んで、中道左派連立政権による改革にストップをかける要因となり得るのが、中道右派野党が多数派を占める連邦参議院である。しかし、最大野党のCDU/CSU内部には様々な政策対立や権力争いがあり、一枚岩ではなかった。

一つには、CDUとCSUの間での政策志向の対立があった。ドイツ最南端の大州バイエルンで活動するCSUは伝統的なカトリック保守の色彩が強く、温情主義的・家父長主義的な観点からの弱者保護・社会的公正を重んずる傾向がある。それに対し、バイエルン以外の州で活動するCDUには、新自由主義的な市場優先志向が比較的強い。そのため、「アジェンダ2010」が組上に上った後に与野党間で展開された政策論争の場では、租税・社会保障負担の累進緩和・平準化を積極的に

主張するCDUと、一定の累進性や弱者保護への配慮を求めるCSUとの間で意見対立が頻発し、野党の与党批判を鈍らせることとなった。

そしてこの政策対立の背後には、最大野党内での主導権、次期首相候補の座をめぐる権力闘争という要素もあった。CDU/CSUは2002年の連邦議会選挙でバイエルン州首相のシュトイバーCSU党首を連邦首相候補に据えたが、有権者からの人気という点ではシュレーダーに遠く及ばず、SPDに僅差ながらも第一党の座を許す結果となった。この点でシュトイバーはその威信を大きく傷つけたが、この選挙ではCSUが得票を大幅に伸ばす一方、CDUが伸び悩んだことから、CSUの最大野党内での比重は高まった。さらに、2003年9月のバイエルン州議会選挙でCSUが議席の3分の2以上を獲得するという歴史的な大勝利を収めたことで、シュトイバーの威信は回復した。こうした一進一退とも言うべき状況の下、どちらも相手を圧倒する決め手を欠く状態であったことから、最大野党の次期首相候補の座をめぐって、CDUのメルケル党首とCSUのシュトイバー党首の間で隠然たるせめぎ合いが続くことになった。その結果、リーダーシップに不安を抱えるCDU/CSUは、「アジェンダ2010」改革を失敗に追い込んで直ちに倒閣する——それはCDU/CSUに政権獲得のチャンスをもたらし得るが、主導権をめぐる両党首間の対立を一気に先鋭化させることにもなる——という冒険主義的な行動を取らず、「建設的野党」を標榜して改革に協力しつつ、2006年の連邦議会選挙での勝利を待つ——そして時間をかけて両党首間の関係を調整する——という待機主義的な姿勢を取るようになった。

また、最大野党内の政策対立を用意したもう一つの背景として、東部地域の問題がある。経済的低迷に苦しむ東部地域では改革の成果を求める空気が強いことから、一部のCDU東部州党からはシュレーダー政権への協力を求める声も上がった。

以上のような党内対立に加えて、CDU/CSU

の重要な支持基盤である経済界がシュレーダー政権の改革を基本的に支持していたことも、同党に改革をブロックする誘因を失わせる効果をもたらした。BDAやドイツ産業連盟（BDI）は、与野党が党派対立を超えた「理性の連合」を組んで改革実現に邁進するよう再三にわたって呼びかけ、CDU／CSUに「建設的野党」路線を取らせる重要な要因となったのである。

SPD左派の抵抗

以上のような情勢の推移に支えられて、8月から本格化した連邦議会での「アジェンダ2010」関連法案審議は順調に進んでいったが、逐条審議を終えた後の最終採決を迎えた秋になると与党内抵抗勢力は態勢を立て直し、再度の抵抗を試みるようになっていった。

9月26日、既に二大政党間で妥協の合意が成立していた医療保険制度改革法案の採決が行われた。採決直前に開かれたSPD連邦議会議員団総会でシュレーダーが挨拶に立ち、1982年秋のSPD主導政権崩壊につながった左派系議員造反の故事に言及して結束を訴えたものの、採決では六名のSPD左派系議員が造反し、反対票を投じた。法案自体は主要政党の賛成多数で連邦議会を通過したものの、与党からの賛成票だけでは過半数に達しないという事態になり、野党に与党批判の材料を提供することとなった。

これに勢いを得たSPD左派勢力は、10月4日、次に予定されていた連邦雇用庁改革法案採決での造反を予告した。この法案に関しては与野党間に事前の妥協合意がなかったため、造反者が再び現れれば、法案が連邦議会で否決されることになってしまう。こうした威嚇を行った上で、翌5日、左派有力者シュライナーが元SPD党首ラフォンテーヌへの期待を表明し、シュレーダー執行部にさらなる揺さぶりをかけたのである。ラフォンテーヌは、エコロジー重視の社会改革を高唱したSPDベルリン綱領（1989年）の策定に尽力し

た人物で、ザールラント州首相、SPD党首を歴任し、第一次シュレーダー政権には蔵相として入閣した。しかし、左派的な経済政策を推進しようとして経済界と衝突し、「新しい中道」を掲げるシュレーダーとも対立を深めた挙げ句、1999年3月に一切の公職を辞任していた。ラフォンテーヌは1990年の連邦議会選挙でSPDの連邦首相候補になったこともあり、SPD左派勢力にしてみれば、シュレーダーに代わる「選挙の顔」になり得る存在だったのである。

逆にシュレーダー執行部にしてみれば、ラフォンテーヌ待望論は危険な兆候だった。そして折しも、ラフォンテーヌの地元ザールラント州では2004年の州議会選挙に向けたSPDの州首相候補選定作業が進められており、これがラフォンテーヌ復権のステップに利用される恐れがあったのである。シュライナーによるラフォンテーヌへの期待表明も、この時機をとらえたものだったのであろう。しかし、その期待表明から僅か6日後の10月11日、SPDザールラント州党首マースが自ら州首相候補になることをベルリンの党本部と協議して決定したという報道が流れた。これに対してマースは、「正式決定は11月8日の州党大会で行われる」と記者会見で表明し、この報道を形式的には否定したが、「正式」でない事実上の決定についてはコメントしなかった。そしてこの報道の後、SPD左派勢力からは態度軟化を示唆する発言が漏れ始め、17日の連邦雇用庁改革法案採決では誰も造反しなかったのである。

これはあくまでも状況証拠からの推測でしかないが、この後、マースの州首相候補選任が正式のものとなるまでの間に、「ベルリンの党本部」の関与が何度も関係者の発言に登場することから考えれば、州党人事の自律性尊重という慣例を破る形でシュレーダー執行部がラフォンテーヌ復権の芽を潰すべく働きかけたと見ても良いだろう。そして、期待を挫かれる格好となった左派勢力は、2週間足らず前の予告を翻し、政権崩壊につなが

りかねない造反を手控えることにしたのであろう。ここでも、シュレーダーは「選挙の顔」としての優位性を保つことで、抵抗勢力を押さえ込んだのである。■

(次号に続く)

《注》

- (1) 2003年12月19日22時57分付のdpa通信配信記事。本稿が記す事実関係については、AFP・AP・ddp・dpa・ロイターなどの通信社がインターネット上で配信した記事、および、ドイツの主要新聞・雑誌の記事に依拠しているが、出典の詳細については割愛する。なお、この「アジェンダ2010」を紹介した邦語文献としては、杉山（2003）、田中（2004）などがある。
- (2) こうした（西）ドイツのガバナンスについては、Katzenstein（1987）による「半主権国家（semisovereign state）」論や、レームブルッフ（2004）による「交渉民主主義（Verhandlungsmokratie）」論といったモデル化が為されている。
- (3) Lehbruch（2000）は、交渉原理に基づく運営が期待されていた連邦制に政党間競争の論理が持ち込まれると、決定システムが機能不全に陥る恐れがあることを指摘している。
- (4) 以下、本節については、日本労働協会編集部（2003a、2003b）および労働政策研究・研修機構（2003）の記事を特に参照した。
- (5) 「逆転への勇気：成長・雇用・社会的公正のために」と題されたDGBの対抗案は、主に二つの柱からなっていた。一つは社会保障改革で、保険料負担が賃金付帯コストとなって雇用に悪影響を及ぼしていることを認め、その引き下げが必要であるとしつつも、社会保障給付水準を維持すべく、保険料の引き下げ分を富裕層への増税（財産税・証券取引税の導入や相続税増税など）で補填するというものである。もう一つは景気対策で、減税と210億ユーロ（約2兆8,000億円）規模の大規模公共投資によって景気を浮揚させるとするものである。

