

# シュレーダー政権「アジェンダ2010」の 福祉・労働市場改革（下）

—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（以上前号12月号掲載）

(下)

- 世論の反発（以下本号掲載）
- 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？

### 世論の反発

しかし、「アジェンダ2010」に反対する声は与党内だけのものではなかった。一般有権者の中にも、社会保障削減への反発は決して少なくなかったのである。

10月26日にSPDの牙城ブランデンブルク州で

行われた自治体議会選挙で、SPDは得票率を38.9%から23.5%へと減らす大敗を喫し、第二党に転落した。しかも、旧共産党の後継政党である民主的社会主義党（PDS）に得票率でわずか2.2ポイント差にまで詰め寄られるなど、深刻な敗北であった。SPD左派勢力からはシュレーダーに反省を求める声わき起こったが、シュレーダーは改革路線堅持を明言した。

また11月1日には、新自由主義的なグローバル化に反対する国際的市民運動団体ATTACとPDSがベルリンで「アジェンダ2010」反対デモを実施した。旧共産党のPDSが主催者に加わっていたこともあって、主要労組は表立った関与を差し控えたが、一部の地域支部組織はこのデモに参加し、全国からおおよそ10万人が参加した。しかし、この大衆運動にもシュレーダー政権は動揺せず、政府報道官は「デモ行進は民主国家における通常の政治活動の一つ」との論評にとどめて静観の構えを見せた。緑の党で「アジェンダ2010」改革を推進してきたザーガー連邦議会議員団長に至っては、この10万人デモは必要な改革への無責任な反対でしかないと批判するほどであった。地方選挙やデモ行進といった世論からの圧力も、それが政権の命運を直接左右する性格のものではなかったために、「アジェンダ2010」改革を食い止める力を持たなかったのである。

## SPD 定期党大会での対決

だが与党内抵抗勢力は、この世論の動向を利用しつつ、11月17-18日にボッフムで行われたSPD定期党大会で反撃に打って出た。党幹部の改選が行われる定期党大会の場で一矢報いることを期したのである。

その前哨戦は既に1カ月前から始まっていた。10月19日、副党首の一人シャルピング元国防相が再選辞退を表明したのである。シャルピングはSPD党首・連邦首相候補を歴任し、ラフォンテーヌ、シュレーダーと並ぶSPDのトロイカと言われたこともある政治家であった。そのシャルピングが副党首への再選を辞退し、さらにメディアとのインタビューの中で、議員減少と選挙での敗北が続くSPDの現状に対する危惧を表明したのである。シュレーダーの名こそ出さなかったものの、これは明確な執行部批判であった。

そしてブランデンブルク州自治体選挙と10万人デモを経て対決ムードがさらに高まっていく中、ボッフム定期党大会を迎えた。この党大会で、シュレーダーはSPD 140年の歴史を顕彰して代議員の情念に訴える演説を行い、党首への再選を果たしたが、信任投票での得票率は80.8%にとどまり（前回比7.6ポイント減）、これは戦後党首選史上3番目の低さであった。また、副党首のクレメント経済労働相は得票率56.7%、ショルツ幹事長に至っては52.6%しか得票できず、いずれも大苦戦となった。この結果をシュレーダーは「集団的非理性」と批判したが、メディアでは「アジェンダ2010」批判の噴出と論評され、執行部には大きな痛手となった。さらに、シュレーダーの地元であるニーダーザクセン州党から組織的な反執行部票が出たことも、シュレーダーには打撃となった。しかし左派の側も、有力者の一人が党幹部会選挙で落選するなど、ダメージを被った。結果としてみるならば、主流派と左派の双方が傷つきながらも、「アジェンダ2010」は堅持され、党幹部会での主流派優位も維持された。シュレーダー

ー執行部は、改革の枠組みを与党内抵抗勢力の反攻から何とか守りきったのである。

## 与野党間の「改革ポーカー」

「アジェンダ2010」関連法案は、与党内抵抗勢力の造反を振り切って連邦議会を通過した後、野党が多数を占める連邦参議院での同意を得られず、両院協議会での交渉が開始された。この交渉は、与野党の意見対立故に始まったものでありながらも、与野党の双方が最終的には合意を成立させたいと願っている点に最大の特徴があった。シュレーダー政権は改革関連法案の年内成立を公約にしており、政権維持のためにも合意が必要であった。また最大野党のCDU/CSUは、改革実現を求める経済界の要請もあって、「責任ある建設的野党」として改革に協力すると標榜していた。両者にとって、交渉決裂は避けたいシナリオだったのである。しかし同時に、両者は政権をめぐる競合する存在でもあった。その結果、この交渉は、決定的決裂に陥ることを避けつつも、自分たちにできるだけ有利な条件を引き出すべく腹の探り合いを続けるという様相を呈した。これをドイツのメディアは「改革ポーカー (Reformpoker)」と形容したが、言い得て妙である。

この「改革ポーカー」で主たる争点となったのが、減税の財源と賃金協約制度自由化の是非であった。野党側は、減税問題では財政規律重視の観点から赤字国債発行額の縮小を求め、賃金協約制度問題では、産業・地域毎の集団交渉を基礎とする賃金協約自治 (Tarifautonomie) の慣行を「賃金カルテル」と批判して、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。減税の財源に関する交渉は言うなれば量をめぐる交渉であり、調整の可能性がまだ比較的残されていたが、賃金協約制度の自由化問題は是非かか二者択一的な色彩が強く、賃金協約自治というドイツ労働運動の根幹に関わる問題でもあったため、交渉は難航した。この難局を打開すべく、シュ

レーダーは党首同士の直接交渉を提案したが、これに対して野党側は、「意味のある新提案」が2日以内に提示されない限りトップ交渉には応じないとする最後通牒を12月12日に突きつけたのである。

こうした行き詰まりかけた状況に転機をもたらしたのが、団体からの意思表示であった。野党が最後通牒を発したのと同じ12日、全産業の賃金交渉に多大な影響力を持つ金属関連産業部門の労使頂上団体が、これまでの賃金協約自治の慣行を維持することに合意したのである。賃金自由化・雇用柔軟化を求める立場にある使用者側が産業・地域毎の集団交渉というこれまでのやり方に同意したことによって、自由化を求めてきた野党側は梯子を外される格好となった。これを見たシュレーダーは翌13日に最後通牒への回答を提示したが、その内容は、減税問題では野党側に譲歩するものの、賃金協約制度自由化は拒否するというものであった。労使頂上団体間での「自治」の結果を突きつけられた後の野党側はこの案を受け入れ、14日夜から両院協議会の場で与野党トップ交渉が行われことになった。そして10時間にわたって続いた交渉の結果、15日未明に「アジェンダ2010」関連法案への合意が成立したのである(6)。この合意案は19日に連邦議会での採決にかけられ、雇用斡旋厳格化法案には与党から12名の造反（SPD 6名、緑の党6名）が出たものの、全ての法案が主要政党の賛成多数で可決された。そして連邦参議院もこの合意案に即日同意し、シュレーダーの公約通り、「アジェンダ2010」関連法案は2003年内に実現したのである。

## ● 考察と展望

### ガバナンスの変化？

以上のような「アジェンダ2010」改革実現の経緯の中に、団体との交渉・合意を重視する従来のやり方との違いを見出すことは可能である。特

に2003年3月の政労使三者協議失敗以降、改革の立案作業が政治主導で行われたことは、既存のガバナンスからの逸脱とすら言えた。こうした逸脱の起爆剤となった欧州統合の圧力は、政策過程への新たな入力ルートを（半ば非民主的なものではあるが）開いたという意味で、ドイツのガバナンス構造をある程度変容させたと言えるだろう(7)。

しかし、変化に鈍重なガバナンスを生み出してきた構造が完全に一新されたわけではない。政策の立案・執行過程に対する団体の影響力は大きいままであるし、連邦参議院が持つ事実上の拒否権も奪われてはいない(8)。新たな入力ルートが開拓されても、その後続く立案・決定過程で「改革渋滞」に陥ってしまう可能性はいくらでもあるのである。そうしたことからすれば、この「アジェンダ2010」改革の成功は、ドイツのガバナンス構造が変化した結果と見るよりも、アクター間の力関係や選好の偶発的な布置を利用した（あるいは、それに助けられた）ものと見る方が妥当なように思われる。以下、この観点から団体と政党の動きを整理してみたい。

団体の次元では、相対立する団体の間での意図と能力の布置状況が改革推進にプラスに働いたと言える。経済界はシュレーダー政権の改革路線を基本的に支持していたため、改革の遅れや手ぬるさを批判することはあっても、改革努力そのものにブレーキをかけるような行動はとらなかった。むしろ逆に、近い関係にある保守・自由主義系の野党に対して改革に協力するよう求めるという行動をとったのである。他方、労働組合は社会保障縮小の傾向を持つ改革に反対する姿勢を見せたが、2003年春から夏にかけてのIGメタル内紛と労働争議敗北によって大きな痛手を被り、秋の抗議デモに際しても主導権を握ることができなかった。経済界が改革に抵抗する意図を持たなかったのに対し、労働組合は改革に抵抗する能力を弱めてしまっていたのである。こうした団体の次元における選好・力関係は、シュレーダー政権にとつ

で非常に有利な環境をもたらした。

政党の次元では、二大政党の選好、政党間競争と政党内競争、そして政権の所在が鍵になる。SPDは社会的公正を重んずる社会民主主義政党であり、その内部には改革への抵抗勢力を抱えていた。もし仮にSPDが野党であれば、そうした政策理念に起因する抵抗に加えて、政党間競争の論理、すなわち、改革の妨害が与党を攻撃する手段になるという観点から抵抗に与する動きが出てきたことだろう。しかし、欧州委員会がドイツ政府に改革案の提示を要求したとき、政権の座に就いていたのはSPDだった。与党として改革を行う必要に迫られている以上、政党間競争の論理は、今度は逆に党内抵抗勢力を押さえ込む力学として機能する。この力学をはねのけるには強力な左派主導政権を組織する必要があるが、SPD左派勢力にはそこまでの力はなかった。彼らはシュレーダーに代わり得る「選挙の顔」を持ち合わせておらず、ラフォンテーヌ擁立の芽も摘まれてしまった。党外に手を伸ばすにしても、PDSは連邦議会に僅か2議席しか持っておらず、緑の党も改革推進派が主流になっていた。SPD左派勢力が断固として改革阻止を目指すのであれば、政権崩壊を覚悟しての造反を貫くしかなかったであろうが、たとえそれでシュレーダーを政権の座から引きずり降ろせたとしても、SPD主流派にCDU／CSUとの大連合を組まれてしまっただけは元も子もない。また、左派だけで我を張ってもやがてゲッター化してしまうであろうことは、SPD 140年の歴史が教えるところであった。その結果、先行きの見えないSPD左派勢力の抵抗は、政党間競争の論理に呑み込まれていくことになったのである。他方、CDU／CSUにとって、政党間競争の論理は改革の妨害を誘う力学として機能するが、改革推進は同党にとって好ましい政策の実現であるためにその力は相殺され、SPDが野党の場合ほど強い力を持つものではなかった。また先述したように、党内での政策対立や権力闘争が、与党

を徹底的に追いつめる能力（さらには意図）を低下させることになった。こうした政党の次元における選好と競争関係の布置状況も、シュレーダー政権による改革推進を後押しする格好となったのである。

### 揺り戻しへ？

だが、この改革法案成立がアクター間の力関係や選好の偶発的な布置の産物であるならば、その力関係に変化が生じた場合、改革の行方には暗雲が立ちこめることになる。2004年に入ってから展開は、まさにそうした予想を裏付けるものとなった。

労働市場・社会保障改革関連法案の2003年内成立という公約を果たすことに成功したシュレーダー政権は、2004年の重点目標を国際競争力強化のための教育・技術革新促進においた。そしてその端緒として、ハーバード大学に伍するようなエリート大学を育成するという構想を年明け早々に発表したのである。しかしこの構想は、一部の大学関係者や経済界などには歓迎されたものの、メディアの反応はさほど芳しくなく、改革の新目標はブームを巻き起こすことができなかった。さらに、折から発効した医療保険制度改革によって国民の医療費負担が増えたこともあって、シュレーダー政権の支持率は下がる一方となった。SPD党内でのシュレーダーへの風当たりは強まり、1月下旬には各州党から路線変更や内閣改造を求める声が次々と噴出する。主流派の幹部もシュレーダーを積極的に支えようとはせず、孤立したシュレーダーは、2月6日、SPD党首の座をミュンテフェリング<sup>(9)</sup>連邦議会議員団長に禅譲することを発表した（但し、首相には留任）。

こうした展開の背後では労働組合が力を取り戻しつつあった。IGメタルでは強硬派のペーターズが内紛を再び制して委員長となり、2003年12月に始まった定例の賃金交渉に闘争的な姿勢で臨んでいた。そして2月12日に2.2%の賃上げとい

う良好な成果を獲得し、前年の内紛とスト大敗で傷ついた威信を回復したのである。この復調を背景として、一部のIGメタル地方幹部の間に左派新党「労働と社会的公正のための代替選択肢(Wahlalternative Arbeit und soziale Gerechtigkeit)」結成の動きが現れ、シュレーダーの党首辞任で揺れる執行部にさらなる揺さぶりをかけた。またDGBも、4月3日に欧州各国で行われた新自由主義的グローバル化に反対する大規模デモ「欧州行動デー(European Action Day)」に全面参加し、ベルリンだけで25万人、ケルンやシュトゥットガルトなどでのデモも合わせると、全国で50万人以上を集める力を見せたのである。

こうした左からの圧力と、党首交代後もなかなか改善しない低支持率に直面して、SPDでは改革見直しの声が高まっていった。「アジェンダ2010」が企図していた、構造改革を通じての中長期的な抜本的問題解決という処方箋よりも、即効性のある失業・景気対策が求められ始めたのである。そしてその手始めに、若年失業者に雇用を直接提供する政策として、職業教育訓練保障法が用意された。この法案は、企業に従業員の7%に相当する職業訓練生の受け入れを義務付け、違反企業から課徴金を徴収し、目標達成企業に奨励金を支給するというものである。これに対しては、企業の競争力低下や行政コストの増大につながるとして中道右派野党や経済界が強く反対し、与党内でもクレメント経済労働相や経済政策専門家、SPD出身の州首相らが同様の理由で反対したが、5月7日、そうした反対を押し切って、職業教育訓練保障法が与党の賛成多数で連邦議会を通過した。

こうした動きの背景には、各種選挙が初夏から秋にかけて予定されていたという事情があった。6月に欧州議会選挙とテューリンゲン州議会選挙、そして9月には、ザールラント・ブランデンブルク・ザクセンの各州議会選挙と、ノルトライン＝ヴェストファーレン州での自治体議会選挙が

控えていたのである。この点で、社会保障縮小への世論の反発を示す選挙が1州での自治体議会選挙しかなかった2003年秋とは状況が異なっていた(10)。

だが、職業教育訓練保障法もSPDの支持回復にはつながらず、6月13日の欧州議会選挙でSPDは得票率21.5%（前回比9.2ポイント減）という歴史的敗北を喫した。職業教育訓練保障法自体も、連邦参議院の抵抗に直面し、6月16日に経済界が自主的な訓練生ポスト創出（今後3年間に年平均3万人を増員）を約束したことで沙汰止みになってしまう。さらに7月に入ると、社会保障改革（長期失業手当と生活保護の統合）の施行準備作業として行われた長期失業者への資力調査が世論の反発を呼び起こし、8月には東部地域を中心に反「アジェンダ2010」を訴える「月曜デモ」が毎週組織されるようになった。

この状況に対し、シュレーダーとミュンテフェリングのSPD執行部は、迎合とすら言えるような宥和姿勢を示した。すなわち、反発の的となった社会保障制度改革の一部見直しを決定すると共に、労働市場改革が賃金ダンピングに道を開くとする批判を封ずるべく、最低賃金制度導入に前向きな姿勢を見せた。また、現在は職能別となっている医療保険制度を一本化する構想を発表し、階層間格差縮小を訴えた。さらに、これまでは慎重な姿勢を示していたEU憲法批准の国民投票についても、世論の多くが実施を望んでいると見ると、方針を転換して賛意を示すようになったのである。その一方、苦境に立つ与党に対して攻勢に出て然るべき立場にあったCDU/CSUは、内部での政策対立・権力抗争を前年と全く同様の構図で繰り返してきており、全党一丸となって与党を追い詰めるという態勢には程遠い混迷状況にあった。

その結果、SPDは9月の各種選挙で票を減らしたものの、CDUも絶対得票率を減らしたという点では敗者となった(11)。支持率を見ると、

CDU/CSUが大きく下落しつつある反面、SPDは上昇傾向に転じてすらいる。しかしこの復調は、SPDの路線変更とCDU/CSU混乱の結果と見るべきであろう。与党が微温的対応を取り、主要野党が混迷するという状況は、与野党が積極的に対立し合った結果として生じた「改革渋滞」よりも陰鬱なイメージを想起させる。本来、ドイツのように即断即決が構造的に難しいシステムにおいては、アクター間の調整を担う政治の契機が重要になるはずだが、その役割が果たせない場合、政治は有権者から厳しい審判を下されることになるだろう。9月の各種選挙で示された左右両極への投票や棄権者の増大という現象は、その一つの表れであるように思われる。■

#### 《注》

- (6) 夜を徹しての交渉であったためか、実はこの合意案には計算間違いがあった。減税額の試算結果が実際よりも約12億ユーロ（約1,600億円）少なく誤算された案に両者は調印してしまったのである。これは減税規模の1割弱に相当する額であり、決して小さなものではなかった。しかし野党側は、この手違いを激しく非難したものの、合意そのものを撤回することはしなかった。こうした、重大な錯誤があったにもかかわらず合意そのものは維持するという野党の行動からも、両院協議会での交渉（特に減税財源交渉）の焦点が、内容よりも駆け引きそのものにあったことを見て取ることができる。まさに「ポーカー」だったのである。
- (7) 但し、欧州からの入力そのものは既に日常化しており、特に目新しいわけではない。だが、年金など社会保障制度の分野は、国によって制度の性格が大きく異なる上、大きな政治問題につながりかねない分野であることもあって、EUの枠組みからの入力は比較的弱いままであった。
- (8) とは言え、「アジェンダ2010」改革に前後して、変化の兆しが二つほど見られた。

その一つは、政党主導の「専門家」委員会活用である。専門家に諮問して専門的見地からの意見を聴取することは古くから行われてきたが、シュレーダー政権は、第1次政権の終わり頃から、政権に近い「専門家」を選択的に集めて諮問委員会を組織し、その「専門的」答申を世論・団体・他党・党内の説得に積極的に活用するようになった。労働市場改革のためのハルツ委員会、医療保険制度改革のためのリユールプ委員会などがその例である。CDUも社会保障制度改革のためのヘルツォーク委員会のような「専門家」委員会を組織して政策アピールを試みるようになった。こうした動きを「下から」の交渉・合意の積み上げから「上から」の説得・誘導への変化と見ることもできる——Czada（2003）はこれを「委員会による政府への移行」（the shift to Government by commission）と呼んでいる——が、最終的な決定過程の制度自体を変えるものにはまだなっていない。

もう一つの変化の兆しは、連邦制改革の動きである。「アジェンダ2010」改革をめぐる混迷が深まる中、「改革渋滞」の一因となっている両院の「ねじれ」問題を改善すべきであるとの意見が高まり、2003年11月7日、与野党・両院から委員を集めて連邦制改革委員会（「連邦制秩序現代化のための連邦議会・連邦参議院による委員会（Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung）」）が組織された。しかし、どの機関も権限縮小には抵抗を示しており、2004年末の答申を目指して審議は続いているものの、劇的な改革が実現する可能性は低いと見られている。

- (9) ミュンテフェリングは、1998年と2002年の連邦議会選挙を幹事長として取り仕切り、シュレーダー政権の樹立と維持に貢献した後、2002年秋以降は連邦議会議員団長として「アジェンダ2010」関連法案成立に尽力した人物である。しかし、シュレーダーが大学卒・弁護士という経歴を持ち、中部イタリアの別荘で休暇を過ごす習慣を持つのとは対照的に、義務教育修了後に金属加工の中小企業に就職し、地元の党組織から出発して党人派として

の経歴を積み重ねてきたミュンテフェリングは、「党の魂」を体現する人物として党员層に人気があった。

- (10) ノルトライン-ヴェストファーレンの自治体議会選挙は、2005年春に予定されている州議会選挙の前哨戦と目されていた。そして伝統的に、ドイツで最も人口の多い同州での州議会選挙結果は、次の連邦議会選挙の動向を占うものと見做されている。その点で、この自治体議会選挙は、前年秋のブランデンブルクでのものとは政治的重みが違っていた。
- (11) ザールラント州議会選挙でのCDUの得票率は47.5%、前回比1.9ポイント増であったが、これは相対得票率（有効投票数に対する割合）での数字である。絶対得票率（有権者全体に対する割合）は25.7%であり、前回比5.2ポイント減であった。

#### 《文献》

##### 英語・独語文献

Czada, Roland (2003) *Social Welfare: Crisis and Transformation*, a paper presented at the Staff Seminar of Institute of Social Science, University of Tokyo, (18. Nov. 2003) .

Katzenstein, Peter J. (1987) *Policy and Politics in West Germany: the Growth of a Semisovereign State*, Philadelphia: Temple University Press.

Lehmbruch, Gerhard (2000) *Parteienwettbewerb im*

*Bundesstaat: Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, 3., aktualisierte und erweiterte Aufl., Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

##### 邦語文献

杉山卓 (2003) 「ドイツの労働市場・社会保障改革：『アジェンダ2010』リフォーム・パッケージ」（日本政策投資銀行フランクフルト駐在員事務所報告F-83）[http://www.dbj.go.jp/japanese/download/br\\_report/frankfurt/f83.pdf](http://www.dbj.go.jp/japanese/download/br_report/frankfurt/f83.pdf)（2004年11月30日確認）

田中信世 (2004) 「ドイツの経済構造改革」『国際貿易と投資』第55号（2004年春号）49-68頁。

日本労働協会編集部 (2003a) 「IGメタル、新委員長に強行派ペータース氏指名」『海外労働時報』第340号（2003年7月号）27-28頁。

日本労働協会編集部 (2003b) 「IGメタル、東独地域の週35時間労働要求をめぐるストで全面敗北」『海外労働時報』第343号（2003年9月号）27-28頁。

レームブルッフ、ゲルハルト (2004) 『ヨーロッパ比較政治発展論』、平島健司（編訳）、東京大学出版会。

労働政策研究・研修機構 (2003) 「ツビッケルIGメタル委員長辞任」[http://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2003\\_10/germany\\_01.htm](http://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2003_10/germany_01.htm)（2004年11月30日確認）

