

戦後ドイツの福祉国家と政治

—近年の動向と日本への示唆—

近藤 正基

神戸大学大学院国際文化科学研究科准教授

はじめに

これまで、日本とドイツは似通った国だと考えられてきた。両国ともに民主化が遅れ、ファシズムの台頭を許した。第二次世界大戦で敗北した後は、目覚ましい経済発展を遂げて、世界有数の経済大国になった。1990年代以降、深刻な不況に見舞われ、その中で「構造改革」が議題となり、「決められない政治」という問題が浮上した点でも共通している。

比較福祉国家論の観点から見ても、両国の間には多くの共通点が見出せる。たとえば、社会保険を中心とした福祉国家の構造や、保守政党優位の福祉政治が挙げられるだろう。ただ、詳細に分け入ると、そこには無視できない相違が存在していることが明らかになる。本章では、ドイツの福祉国家と政治がどのような特徴を持っているのかについて論じる。この作

業を通じて、どのような点が日本と違い、日本への示唆は何かについて考えたい。

ドイツ福祉国家の特徴

エスピン＝アンデルセンによれば、ドイツは、大陸ヨーロッパ諸国における「保守主義型福祉国家」の典型として捉えられる（エスピン＝アンデルセン 1990=2001）。その特徴はどのようなものだろうか。

第一に、社会支出の対GDP比の高さが挙げられる。ドイツは、福祉政策に多くの国家予算を割いてきた。社会支出の対GDP比の国際比較をみると、この割合はスウェーデンなどの北欧諸国できわめて高いのだが、ドイツも北欧諸国に比肩するほどの比率を示している。2010年のデータを見ると、ドイツのそれは29%であり、スウェーデンの30.39%と遜色のない数値である。

第二に、職域別の社会保険を中心とした構造を持っているということである。スウェーデンなど北欧諸国では、国民全員が加入する単一の福祉制度があり、税方式が採用されている場合が多いが、これはドイツには当てはまらない。ドイツでは、職域別に社会保険が構成されており、職域ごとに加入する保険が違ふ。そして、主な財源は社会保険料である。たとえば、年金は5つに分立しており、農業従事者、自営業、鉱山労働者、サラリーマン・ブルーカラー労働者、官吏の年金制度がそれぞれ存在しており、主として社会

こんどう まさき

慶應義塾大学法学部政治学科卒業、京都大学大学院法学研究科博士課程単位取得退学。博士（法学）。専門は、比較福祉国家論、現代ドイツ政治。京都大学大学院法学研究科助教、立命館大学衣笠総合研究機構研究員、大阪市立大学大学院創造都市研究科准教授を経て、2013年より現職。

著書に、『現代ドイツ福祉国家の政治経済学』（2009年、ミネルヴァ書房）、『ドイツ・キリスト教民主同盟の軌跡—国民政党と戦後政治 1945～2009』（2013年、ミネルヴァ書房）など。

保険料で賄われている。

第三に、社会団体が福祉供給で重要な役割を担ってきたことである。ドイツは「団体社会」と呼ばれるほどに数多くの社会団体が存在する。福祉の領域もそうであり、半公共的な福祉団体が国家から助成金を受けながら、福祉供給業務にあたっている。その中でも、巨大な福祉団体として、カリタス、デアコニー、労働者福祉団、ドイツ赤十字などがある。これらの団体が、介護労働人員の派遣、ホームレスのショートステイ、就労支援、移民のドイツ語教育などをドイツ各地で実施し、国家の業務を一部肩代わりしている。福祉団体抜きでドイツ福祉国家は存立できないほどであり、この点で、国家が福祉供給の中心となる北欧諸国と異なっている。

第四に、社会サービスが脆弱であるという点である。ドイツの福祉国家は、大規模な財の移転を行う一方で、社会サービスは手薄だと言われてきた。つまり、介護や育児における人的サービスが乏しいということである。これは、ドイツの福祉国家が、女性が家事労働を負担することを前提として構築されてきたこと、言い換えれば「男性稼ぎ手家族」を重んじてきたことを意味している。つまり、日本と同様に、ケア・サービスは、家庭内で女性が担うべきものだと考えられてきたのである。さらにいえば、これも日本と同様に、専業主婦を優遇するような税制が敷かれており、夫婦単位課税制度が存在している。

近年のドイツ福祉国家の動向

大陸ヨーロッパ諸国の福祉国家は「制度的膠着性」を示しており、変化に乏しく、「新しい社会的リスク」に対応できていないと言われてきた。しかし、ドイツでは、ここ10年で様々な改革が打ち出されている(近藤 2009)。近年の動向として、以下の三点を挙げておきたい。

第一は、ワークフェア化である。ハルツ改革によって、失業手当IIが創設され、失業扶助の給付水準が社会扶助レベルに低下した。給付要件も厳格化さ

れ、職業訓練を受けることが求められるようになった。メルケル政権で若干の揺り戻しがあったものの、シュレーダー政権の「アジェンダ2010」路線、すなわちドイツ福祉国家のワークフェア化という方針はその後も維持されている。

第二は、福祉縮減の進行である。年金が原則として67歳からの支給となり、さらに支給開始年齢が引き上げられることになったし、医療保険における費用抑制もますます進行している。失業時の所得保障も、先に述べたハルツ改革によって削減された。

第三は、育児支援の拡充である。両親手当によって育児期間の所得保障が手厚くなり、とりわけ中間層に対する給付が増額された。パパクォータも初めて導入され、男性の育児参加を促す政策も実現した。加えて、メルケル政権によって育児施設が増設されることで、両親がともに働きながら子どもを育てる世帯に対して、支援策が講じられるようになってきている。

ドイツ福祉政治の特徴

では、このような福祉国家はどのように築かれたのか。また、近年の変化は、どのような政治的要因によるものなのか。

まず指摘すべきは、ドイツには「二つの社会国家政党」(Schmidt 2006)が存在していることである。ドイツの二大政党といえば、キリスト教民主同盟/キリスト教社会同盟(以下、CDU/CSUと表記)とドイツ社会民主党(以下、SPDと表記)である。両政党はともに「社会国家政党」と呼ばれ、市場原理に懐疑的で、教育、福祉、経済政策などを通じた国家介入を是としており、「社会的公正」を擁護する立場をとっている。

第二に、福祉国家支持の保守政党の存在である。しばしば保守政党と性格づけられるCDU/CSUが福祉国家を支持していることを、不思議に思うむきもあるかもしれない。日本の保守政党に慣れていると、そう感じるのも無理はない。なぜ、CDU/CSUが福祉国家を強く支持しているのか。その背景として、一つは、労働組合出身議員の派閥の強さを挙げることがで

きる。現在、CDU/CSUの連邦議会議員のうち、労組出身議員はおよそ1割にしかならないが、その団結力には目を見張るものがある。彼らは、社会委員会派(Sozialausschüsse)と呼ばれる派閥を作っており、労働社会大臣、連邦雇用庁長官、労働社会委員会委員長を継続的に輩出し、ドイツの福祉国家政策を主導してきたのである。いま一つの理由として、教会の影響力が挙げられる。CDU/CSUの議員の中には、「教会政治家」と呼ばれる人々がいる。彼らは、教会の意向に沿った行動をとる。教会は、カリタスやデアコニーといった福祉団体を持ち、福祉事業に積極的に取り組んでいる。こうした事情もあって、「教会政治家」もまた福祉国家の強力な支持者なのである(近藤2013)。

第三に、SPDという強力な社会民主主義政党が存在していることである。SPDは、CDU/CSUと並んで戦後ドイツ福祉国家におけるもう一人のメインキャストといってよい。福祉国家との関連から見ると、SPDが早期に修正資本主義化を掲げたことが重要である。よく言われるように、SPDは、1959年のゴードスベルク綱領でもって、比較的早い時期にマルクス主義と決別して改良主義を標榜し、国民政党を目指す方針を立てた。その後、SPDは中間層へとウイングを伸ばすことによって、党勢を立て直す。ゴードスベルク綱領は、福祉国家を擁護する方針と、党勢拡大という帰結をもたらしたといえる。また、SPDが、継続的に福祉国家政策に参加していたことも重要である。「保守主義型福祉国家」においては保守政党が優位に立って福祉国家建設を主導してきた、というのが一般的な見解であった。しかし、ドイツにおいては、SPDもまた、福祉国家政策に継続的にかかわってきた。1957年に修正賦課方式年金が出来上がり、現在の年金制度の原型が誕生するのだが、これは与党のCDU/CSUと野党のSPDの合意に基づいて成立した。その後も、原則的にCDU/CSUとSPDがともに賛成票を投じ、年金改革が実施されてきた。また、医療保険や児童手当の拡充は、1970年代にSPD・FDPのプラント政権が進めてきたものである。

第四に、DGBという強い労働組合が存在していることである。DGBは、ドイツでは群を抜いて強力なナショナルセンターである。ほかには、キリスト教労組連盟や官吏連盟などがあるが、どれも弱体である。ドイツでは産業別労組が中心となって活動しているが、DGBは、原則的にはSPDを支持してきた。しかし、組合員は、CDU/CSUに投票することもあったし、それは一般的なことであった。

近年のドイツ福祉政治の動向

ドイツの福祉政治もまた、大きな変動期を迎えている。近年の変化について、四点挙げておきたい。

第一に、既成政党の危機である。CDU/CSUとSPDという二つの国民政党が、ともに衰退している。1980年代以降、得票率の低下と党員数の減少が顕著になっている。ドイツ福祉国家を支えてきた政治的基礎は揺らいでいるといえよう。

第二に、CDU/CSUの労働組合出身議員の派閥が弱体化していることも重要である。結党当初は最大派閥だった社会委員会派は、1980年代から次第に組織を弱めており、統一以降もその傾向に変化はない。現在では、福祉国家政策の決定過程において以前のような影響力を発揮できなくなっている。

第三に、SPDの内部に、福祉国家の現代化を掲げるグループが台頭した点も注目する必要がある。ゼーハイマー・クライスと呼ばれる集団は、労働組合とのつながりが弱く、ドイツ版「第三の道」ともいべき改革路線を標榜している。シュレーダー政権後は落ち目であることは否めないが、現在でも党内に一定の勢力を保っている。

第四に、労組の組織的後退である。この現象は、1980年代にはすでに見られたのだが、統一以後、その傾向はとどまるどころか、ますます顕著となっている。労働力人口に占める組合員の比率は、18.6%にまで低下している。また、産別労組の間で勢力図の変化があり、サービス産業労組が金属産業労組に対して組織的に優位に立つことになった。その結果、

戦後のドイツの労働運動を主導してきた金属産業労組が、労使交渉の現場で主役の座を奪われつつあることは、注目すべき現象である（近藤 2010）。

日本への示唆

ここまで見てきたように、ドイツの福祉国家と政治は、日本と異なる点も多い。日本にはドイツのDGBにあたるような強力な労組もないし、労組が保守政党に食い込んでいるともいえない。カリタスのような巨大福祉団体が、ケア・サービスの提供を通じて福祉国家を下支えすると同時に、広く福祉国家支持者を作り出しているというわけでもない。保守政党の選択を見ても、自民党とCDU/CSUでは大きく異なる。CDU/CSU政治家の多くは、福祉国家を支持している。また、保守政党のライバルとなりうる強力な社会民主主義政党、言い換えればドイツのSPDに相当する政党も、日本には存在しない。

近年の動向は、日本と類似している点もあるが（たとえば、既成政党の弱体化、労組の組織的衰退、福祉削減改革、ワークフェア化など）、上述の理由から、ドイツの経験から日本への示唆を引き出す作業には自ずと限界がある。ただ、学べる点は何もないとは言えない。以下では、二点だけ指摘しておきたい。

一つは、政党間合意の重要性である。ドイツでは、基本的にCDU/CSUとSPDが合意して、年金をはじめとする福祉国家政策が決定されてきた。これは、福祉国家をめぐる問題が「政局化」してこなかったことを意味する。たとえば福祉財源問題を見ると、ドイツでは基本的に「二つの社会国家政党」の合意に基づいて、増税や社会保険料率の引き上げが実施されてきた。メルケルは、2005年連邦議会選挙後にSPDと協力して付加価値税を19%に引き上げたが、当時の選挙プログラムにはそのような政策は載っていない。もちろん、国民の意見をまったく聞かないということではなく、説明責任を果たさなくてもいいというわけでもない。だが、制度の安定性を担保し、国民に不人気な政策も実施していくためには、政党間合意

を作り上げて、福祉国家を脱「政局化」していく必要があるだろう。

いま一つは、共働き・育児世帯支援の拡充である。日本と同様に、ドイツでも長らく男性稼ぎ手家族が優遇されてきた。夫婦単位課税制度が存在し、3歳未満児の保育施設はきわめて貧弱で、育児休暇は主として女性が取得してきた。そのようなドイツでも、メルケル政権によって大きく方針が転換されつつある。つまり、共働きで、育児をする世帯への支援策が次々と打ち出されているのである。両親手当の創設や育児施設の増設が実施されたことは、すでに見てきたとおりである。これらの政策については、出生率の改善や女性の労働市場参加の促進といった効果が強調されがちだが、これからの福祉国家を支える世代の「福祉国家の有効性感覚」を育むという意義もある。

近年、日本ではヨーロッパ諸国への関心が低くなっているように感じるが、こと福祉国家の領域においては、まだまだ学べることは多い。ドイツに限らず、ヨーロッパ諸国での様々な取り組みが紹介され、日本の福祉国家の将来のために参照されることを期待してやまない。■

《参考文献》

- 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。
—（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。
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）。
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.