

福祉をめぐる新しい政治の多様性

——ポール・ピアソンを中心に——

高橋善隆

はじめに

グローバル化の光と影が議論される中で、従来の国家論研究は、理論枠組の修正を余儀なくされている。経済成長率の低下や財政規律という制約の下で産業の国際競争力を強化するためには、負担・コストとしての福祉支出を縮小せざるをえないという考え方が一方で、開放経済の下でのリスクへの備えから公的保障の支出は拡大してゆくという視点もある。また、グローバル化の衝撃は国内要因を媒介して顕在化することからその直接的インパクトを過大評価すべきでないという見解も示されている。共通の条件・環境におかれていても各国の政策的対応は必ずしも一律でなく比較政治の興味深い対象領域となっている。狭義の福祉国家研究においても、福祉国家の形成を分析する諸潮流は、その射程に限界があり、これに代わる新たな理論（撤退の

政治・再構築の政治）が中心的テーマとなりつつある。

筆者はこれまで「ケインズ主義的福祉国家からシユンペーター主義的勤労福祉レジームへ」というボブ・ジェソップの視点を中心に、こうした問題領域を検討してきた⁽¹⁾。本稿ではこうした政治経済学の蓄積を前提としつつも福祉レジーム研究にテーマを限定し、近年の動向を検討する。第一章では予備的考察として、この分野の現代におけるスタンダードであるエスピン・アンデルセンの理論枠組を要約し基本的考え方を整理する。第二章では、新たな福祉政治をめぐるポール・ピアソンの理論から「非難回避の政治」「経路依存性」「ポスト工業化のトリレンマ」などを検討する。第三章ではこうした視点に依拠しながら各国の政策的対応にみられる多様性について比較を試みる。

第一章 福祉国家の形成をめぐる諸理論

福祉国家の形成に関する分析視角は、国家論研究・社会保障・社会政策など多岐にわたる分野で膨大な蓄積がある。本章では産業化・民主化と福祉国家形成の錯綜する関係を整理しながら、①社会経済視角 ②権力資源の動員 ③政策形成をめぐる連合の理論、について要約しておきたい。

福祉国家形成の歴史的経緯については、まず一九世紀的国家像「夜警国家」「自由主義国家」「立憲国家」への対比として二〇世紀の「介入主義国家」「行政国家」「福祉国家」という文脈を理解する必要がある。議会政治の基本原則を遵守したうえで、国家は「外交・治安・安全保障」といった領域に活動範囲を限定し、経済や社会に恣意的かつ不必要な介入はしないというのが一九世紀の国家イメージといえよう。これに対し二〇世紀の国家像は、行政官僚制の役割とともに社会や経済に国家が積極的に介入することを前提としている。「ケインズ主義的福祉国家」という定義がなされるように、狭義の福祉や社会保障のみならず、財政金融政策の広範な領域においても国家は積極的な役割を果たすものとされた。こうした対照的国家像を架橋する論理としては、市場経済・産業化の進展にともなう伝統社会・村落共同体の解体が指摘できる。伝統的秩序が有していた社会的再生産機能が市場により解体される一方で、市場それ自体にはそうした機能を期待することはでき

ない。政治が意図的に「社会的再生産の保障」を政策として実現しない限り、市場経済そのものも持続的に発展することはできなくなる。こうした文脈から「福祉国家」や「都市政策」を理解することができよう。

他方、民主化の進展は必ずしも福祉国家の形成を促進するとは限らない。過度の民主化を抑制する代償として福祉政策が実現した保守主義の事例や、初期に民主主義を実現した独立自営農民が集権的政策よりも減税を望んだ事例などは民主化をめぐる錯綜した内実を示している。

以上の視点を踏まえたうえで、福祉国家の形成をめぐる①社会経済視角②権力資源の動員③政策形成をめぐる連合の理論、について要約を試みる。

全米自動車労組やCIOの専従職員を経てカリフォルニア大学バークレー校の教授となったウイレンスキーは、その著書『福祉国家と平等』のなかで、世界六〇ヶ国を対象に、社会保障支出の対GNP比率を高める要因は何であるのか、パス解析を用いて検討した⁽²⁾。一人当たりGNP、政治体制類型、エリートのエデオロギー類型、六五歳以上の高齢者が社会に占める割合、社会保障制度発足後の経過年数、などの要因を検討した結果、「経済成長が、出生率の低下・人口の高齢化をもたらし、このことが社会保障の機能的必要性を高めることによって福祉国家の形成を促す」と結論を述べた。彼の分析では政治やイデオロギーは社会保障支出と

の有意な因果関係を持たないとみなされた。こうした社会経済視角の特徴は、福祉国家形成の指標を「数量化」できるとした点、および経済発展の度合いに応じて各国は共通の政治経済モデルに「収斂」する点にある。しかし経済発展を遂げたアメリカ・スウェーデン・ドイツの社会的内実を比較すればこれらの国々の収斂の傾向が見られないのは明らかであり、福祉に対する考え方の違いを数量化することも困難であろう。誰がいかなる理由から何を制度化しようとしたのか、背景や歴史的経緯への洞察を社会経済視角から導き出すことはできない。

次にウイスコンシン大学のコルピラによる「権力資源の動員」について要約しよう。この視点から福祉国家の形成を説明する場合、左派政党の得票率、議席数、政権関与期間、労働組合の組織率などが重要な指標になる。政治的力関係を考えた場合、左派の権力資源が大きく動員されればされるほど福祉国家の制度化が進展する論理である。⁽³⁾しかし現実には統治レジームの構造により政策形成の拒否点が議会にあるとは限らず、また仮に議席や得票率を重視するとしても左派が単独で「五〇%の壁」を突破することは困難であろう。強力な労働組合と社会民主党を擁するドイツでさえ、保守主義やキリスト教民主主義が福祉国家の形成を担ったのは象徴的事例といえる。

「社会経済視角」「権力資源の動員」に対する批判を踏まえて、エスピン・アンデルセンは政策形成をめぐる「連合」を重視し福

祉国家の三類型を試みている。彼はデンマーク出身ながらハーバード大学で教鞭をとり、現在ではスペインのポンペウ・ファブラ大学に所属している。ウイスコンシン大学で学位を取得した経歴から「権力資源の動員」を重視しつつも、同程度に動員が行われながら政策的成果に大きな格差が生まれる事例を数多く研究対象としてきている。エスピン・アンデルセンはいかなる組み合わせで「五〇%の壁」を突破するのかという視点から、初期には農民、高度成長期には新中間層といった社会の多数派がどのような政治勢力と政策形成の中心を築くのかという点について重視したのである。⁽⁴⁾

エスピン・アンデルセンは福祉サービスの供給をめぐる国家・市場・家族などの多様な役割を総体として「福祉レジーム」と規定し、その三類型を試みた。「自由主義的福祉レジーム」はアングロサクソン諸国、とりわけアメリカを典型とし、資格付与のための厳しいミーンズテストの存在や、公的扶助を受けるものへの社会的ステイグマが特徴とされる。また資産格差に応じた福祉、民間保険会社の役割などが大きく、中産階級の医療保険制度は実現していないなど市場を重視した自由主義的制度となっている。

次に「保守主義的レジーム」は大陸ヨーロッパ、とりわけドイツを典型としている。職能的地位の格差が反映された制度を特徴としている。自営業者や女性の制度への包摂が遅れるなど伝統的家族制度やパターナリズムの影響をとどめており、保守主義やキ

リスト教民主主義の主導によるモデルとされる。

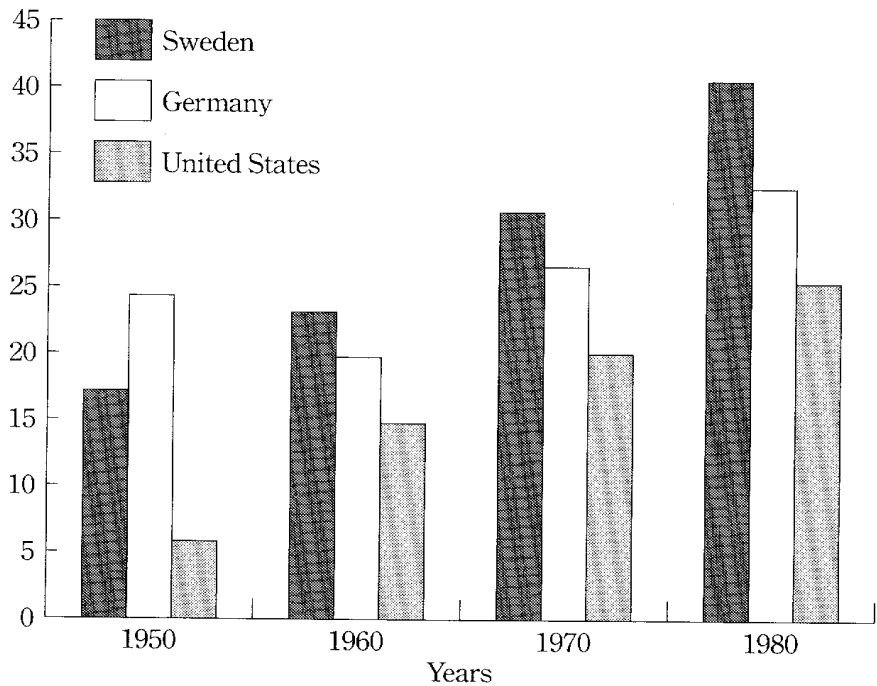
最後のモデルは「社会民主主義レジーム」である。これはスカンジナビア諸国、とりわけスウェーデンを典型としている。抛出者と受給者の一致、完全雇用、失業給付の抑制と歳入の拡大などを特徴としており「普遍主義」がある程度実現されている。エスピン・アンデルセンは、出産・再教育・疾病などの理由から、一時的に労働市場から離脱することが可能な度合いを「脱商品化」と規定しているが、このモデルでは脱商品化の度合いが高いとされる。さらに自由主義の下での「資産格差」、保守主義の下での「職能的格差」など他のモデルが抱える社会的階層化の矛盾がこのモデルでは克服されている。

第二章 福祉国家の再構築をめぐる新しい政治

先進国が抱える共通の問題として経済の低成長、財政規律、人口構成の変化などを指摘することができる。こうした共通の課題に直面しながら各国の政策的対応には根本的考え方の相違や優先順位の違いがある。こうした問題を明らかにするのが福祉国家の再構築をめぐる新しい政治である。ポール・ピアソンは既述の三類型を基本的に受け入れながら、「再編・再構築・縮小・撤退」の政治について新たな分析視角を提示している。その主要な論点は三点に要約できよう。①福祉国家の形成をめぐる論理と再構築を

めぐる論理はまったく異なっている。②制度へのロイヤリティーが乏しいアメリカやイギリスでさえ福祉国家は解体されていない。③グローバル化の福祉国家に与える影響は直接的なものではなく国内的要因を媒介してもたらされる。少子高齢化・世帯構造の変容・経済のサービス化・制度の経過年数などがより重視されるべきである。こうした文脈から「非難回避の政治」⁽⁵⁾「ポスト・工業化のトリレンマ」などが新たな概念として提起されている。

第一の論点については「制度の持続性」と「選挙戦略のインセンティブ」が重要となる。ある時点での決定は、制度化されることによって、その根拠となった状況が失われても、様々な政治的主体の行動に制約を課し、政策の選択肢を制限していく。また、一つの制度が生まれるとそこに固有の既得権益と支持者が創出されていくことになる。福祉をめぐる諸制度の受益者が有権者に占める割合は制度の経過とともに増加してゆくのである。福祉をめぐる削減・縮小・撤退に関与することは、わかりやすい形で特定の有権者から反発を招く。それゆえある改革の損失を他の改革で補填する錯綜する政治過程や受益者の分断が図られることになる。また改革の可視性を低下させるために決定と発行の間にタイムラグを設ける、中央から地方への権限委譲を通じて内実として縮小を試みる、などの方法が用いられる。選挙の洗礼を受けることのない知識人・官僚・財界人などを改革の旗手として活用する事



図表1 福祉国家の受益者が有権者に占める割合 1950-80
出典：ポール・ピアソン 2001 p.412

例もある。それゆえにすべての政治指導者が責任を負うことにな
る幅広いコンセンサスが形成された場合や、誰の目にも明らかな
危機が現実となった場合（深刻な財政赤字）などを除いては縮
小・撤退は困難とされる⁽⁶⁾。

第二の論点については、サッチャー政権、レーガン政権の経験

的事実が重要となる。福祉の削減・縮小を求める圧力は高福祉高
負担の国々においてではなく、むしろ福祉をめぐる制度が脆弱な
国々において顕在化する傾向にある。とりわけ抛出者と受益者が
一致しない制度の場合、支持基盤は脆弱なものとなる。こうした
事例はアングロサクソン諸国に顕著だが、イギリスやアメリカで
さえ福祉国家は解体されてはいない。表1にあるように福祉国家
の受益者が有権者に占める割合はスウェーデンやドイツ同様アメ
リカでも大きく増加している。また、福祉をめぐる形成の政治に
おいては社会民主主義の権力動員が重要であったのに対し、再編
をめぐる新しい政治では保守層の一部が、既得権益の強い擁護者
として削減圧力への対抗動員や拒否権行使に関与する。サッチャ
ー政権の場合、広義の福祉に含まれる住宅政策では官営住宅の民
営化に成功したが、中間層に負担を強いる医療保険制度の縮小な
どには成果を収めていない。レーガン政権も同様であり、レトリ
ックとしての小さな政府とは対照的に政府支出の肥大化と財政赤
字はむしろ大きく悪化したのである⁽⁷⁾。

第三の論点として、経済のグローバル化が福祉国家に与える影
響をどう考えるかが問題とされる。「底辺への競争」という言葉が
表現するように企業が利潤の極大化を最優先し、法人税の高い国
から低い国へ、企業の社会保障負担が大きい国から小さい国へと
経済活動の拠点をシフトさせていった場合、福祉国家の財政的・
社会的基盤が掘り崩されていく可能性は否定できない。しかし企

業の競争力は低賃金労働のみに起因するものではない。また社会的立地論が示唆するように公共財や社会的インフラが整備され、カントリー・リスクの少ない国ほど中長期的利益に好ましいという見方もある。

エスピン・アンデルセンは「何が可能で何が望ましいかの決定はますます国際金融の手に移りつつある」として民主的手続きによる政策選択の幅が限定的になると指摘する。グローバリゼーションと規制緩和はソーシャルダンピングへと行き着き、福祉国家の提供する給付水準は低下し、先進国の不熟練労働者が不利益を被ると論じている⁽⁸⁾。

これに対してポール・ピアソンは、グローバリゼーションの福祉国家に与える影響は直接的なものではなく、国内要因を媒介として顕在化すると指摘している。むしろ先進国に共通する四つの要因として少子高齢化、女性の就労と世帯構造の変容、経済のサービス化と低成長、福祉制度の経過年数と受益者の増加、を重視しているのである⁽⁹⁾。こうした共通の状況に直面しながら、各国は異なった政策的対応を試みている。福祉レジームをめぐる既述の三類型ごとに、九〇年代以後にみられる改革の多様性を比較した結果が表2である。自由主義的レジーム（IIアメリカ）では、福祉国家に対する政治的支持、調整への圧力ともに中程度であり、改革のアジェンダは民営化と財政規律に定められている。紛争の軸は新自由主義的福祉削減か、それとも合意による民営化かが焦

点とされている。特に重要な変数は政治的権威の集中である。次に、社会民主主義的レジーム（IIスウェーデン）では、福祉国家に対する政治的支持が高く、調整への圧力は中程度とされている。改革のアジェンダとしては財政規律と同時に、給付の効率化など制度をより合理的に再構築することが目標とされている。支配的対立軸はなく、交渉による部分的調整が重視されている。最後に、保守主義的レジーム（IIドイツ）においては、福祉国家に対する政治的支持と同時に調整への圧力も高

	自由主義的レジーム	社会民主主義的レジーム	保守主義的レジーム
福祉国家に対する政治的支持	穏和	高い	高い
調整への圧力	穏和	穏和	高い
改革のアジェンダ	再商品化（民営化） 財政規律	財政規律 より合理的に再建築	財政規律 現状対応型再構築
紛争の軸	新自由主義的縮小 対合意による民営化	支配的対立軸なし	現状維持 対 交渉による改革
特に重要な変数	政治的権威の集中	交渉による部分的調整	中道の改革の侵害に 対する脆弱性

図表2 3類型にみる福祉国家改革の多様性

出典：ポール・ピアソン 2001 p.455

い状況が生まれている。改革のアジェンダは財政規律とともに、時代遅れの制度を現状対応型に再構築することに設定されている。対立軸としては、現状維持か、それとも交渉による改革か、が争われている。中間層の既得権を侵害する改革が可能かどうか(10)が重要となる。

またピアソンは、イヴェルセンらによって提起された「ポスト・工業化社会のトリレンマ」という概念を共有している。これによれば福祉国家の再構築に直面する先進諸国は、①財政規律 ②所得格差の緩和 ③雇用促進、という政策目標のうち最大で二つしか実現できない。経路依存性やアジェンダ設定により各国ごとの政策的優先順位は異なるのである。(11)こうした整理を中心に第三章では福祉をめぐる新しい政治の多様性についてスウェーデン、アメリカ、ドイツの事例研究を試みる。

第三章 福祉をめぐる新しい政治の多様性

(1) スウェーデン

少子高齢化、世帯構造の変容、経済のサービス化と低成長、制度の経過年数と受益者の増加、こうした状況は先進国に共通するものの各国の政策的対応は多様である。過去におけるある時点での決定が、ひとたび制度化されると根柢となった状況が失われた後も政治過程におけるアクターを制約し続ける。公式・非公式の

拒否権・拒否点が生まれるとともに、他の選択肢を採用するコストが上昇し問題解決の可能性が限定されてしまう。福祉をめぐる新たな政治の多様性を対象とするためには、「経路依存性」「制度の粘性」を検討することが必要不可欠である。

スウェーデンにおけるこうした問題を扱うには一九三〇年代の政治状況と、一九五七年の付加年金論争を概観しておくことが前提となる。よく知られているようにスウェーデンでは一九三二年以降社会民主労働党がほぼ政権を担当しており総選挙で敗れ政権を失ったのは過去に三度しかない。こうした長期政権を支えたのが一九三〇年代における二つの制度化と三二年から五七年にいたる農民同盟との連合とされる。一九三四年に導入されたヘント・システムと呼ばれる失業保険制度は四一年以降、受給資格や政府の負担水準を組合がコントロールできるようになり、組合組織率の上昇と安定を促した。また一九三九年には社会問題担当相メラーが、これまでスト破りに利用されていた失業委員会を廃止し、総合労働市場庁を設置した。この部局が戦後期のレーンメードナーモデルにとって心臓部ともいえる積極的労働市場政策を担っていくことになる。こうした二つの制度化は権力資源の動員と(12)ったのである。

一九五七年の付加年金論争は、過渡期に低迷しつつあった社会民主労働党が党勢を回復する契機となった。中央党(旧農民同盟)

との連立を解消するとともにホワイトカラー層の一部から支持を調達することに成功したのである。この時期現役時の賃金に比例した付加年金を給付されるホワイトカラーに対して退職したブルーカラーは基礎年金しか受け取れず、すべての国民が所得連動型付加年金に加入するかどうかが争点とされた。社会民主労働党は全給与所得者の強制加入を、農民同盟は任意加入を、保守・自由主義陣営は新たな労使協定のもとで年金額や退職年齢を個人が選択する案をそれぞれ提起した。五七年一〇月の国民投票ではこうした論争に決着がつかず、社民案が第二院で否決されたため五八年に総選挙が行われた。新たな第二院の構成は社共一一六、保守主義・自由主義・農民同盟一一五と拮抗し、議長が社民出身のため賛否同数となった。ここでイエーテボリ出身の工業労働者でありながら自由主義陣営に属していたトーレ・ケニグソン議員が棄権にまわり、付加年金制度は劇的な形で成立したのである。強制加入を主張した社民、任意加入を主張した農民同盟がそれぞれ党勢を拡大したのに対し、保守主義・自由主義陣営は支持を低下させた。年金問題が社会民主労働党の再生を促し六〇年代以降は社民の単独政権による安定が続くことになる。失業保険、労働市場庁、付加年金といった福祉をめぐる諸制度が社会民主労働党政権の安定を支える要因となったのである。¹³⁾

その後七〇年代のブルジョワ連立政権を経て九〇年代前半にいたるまでスウェーデン経済は停滞を迎える。戦後レーンメイドナ

ーモデルの下で四%成長、失業率二%で推移していた局面から、九〇年代前半にはマイナス成長、失業率八%という状況に陥る。労使の中央交渉が九〇年に停止し、経営団体は政策参加制度から撤退を決めるなど戦後期の枠組が修正を余儀なくされる中で、社会保障制度についても九一年七月に発足した七党のワーキンググループが改革に着手したのである。

スウェーデンの福祉改革は「非難回避」の文脈で説明可能であろう。抛出者と受益者が一致し、制度へのロイヤリティーが高い場合、改革は選挙での洗礼を覚悟しなければならない。主要党派の代表がワーキンググループを形成することで特定の党派がダメージを負うことは回避できる。また保守主義、自由主義、農民代表の連立政権が過半数を上回った場合でも短命に終わった過去三度の事例を見れば、改革は交渉による部分的調整・漸進的なものにならざるを得ず、過去の諸制度を解体することは事実上不可能といえる。九一年七月に発足したワーキング・グループは九四年一月に政治的合意を取り付け、六月には年金改革のガイドラインが国会で決定された。九八年六月に年金改革関連法案が成立し、九九年一月以降新制度が段階的に実施されている。従来とは逆に保険料水準を一八・五%に確定してから運用により給付水準が確定され、経済状況を加味した経済調整スライドや自動財政均衡メカニズムが加味されることとなった。

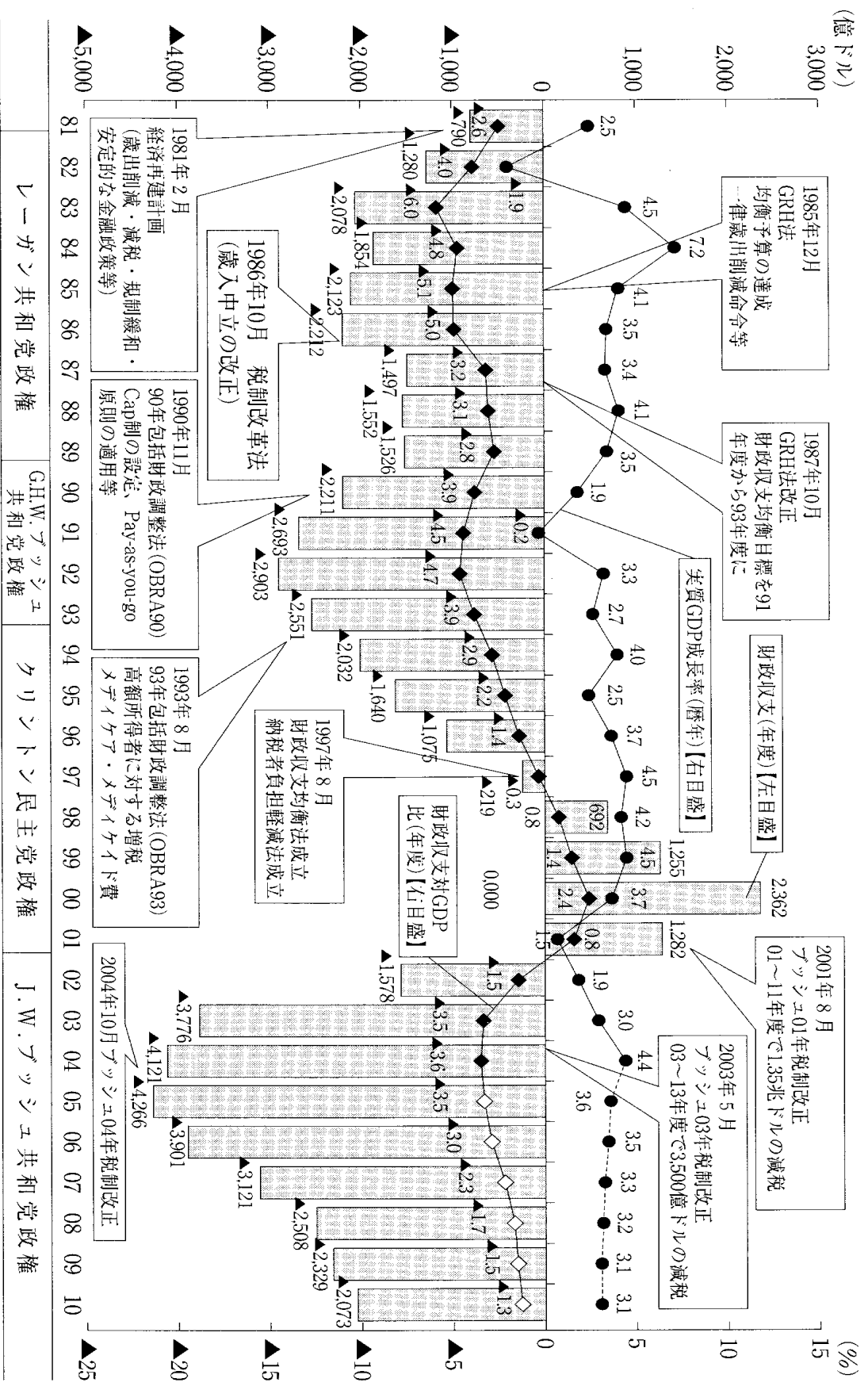
(2) アメリカ

次に自由主義的福祉レジームの事例としてアメリカを検討する。一九三五年社会保障法をめぐるニューディール期の政治がその出発点となる。権力資源動員の視点からすれば一九三五年から四年にかけての民主党政権はアメリカ政治史上でも稀有の急進的色彩を帯びていた。産業復興法が破綻し政権が経済界からの支持を失う中で、労働法制の出発点となるワグナー法制定に寄与した知識人や都市労働者の利益代表が政権の中樞を担うに至る。一九三五年の社会保障法はローズベルト政権が、支持基盤を大幅に刷新する政治過程の中から生まれたものといえる。失業保険・老齢年金保険などの社会保障、老人扶助・盲人扶助・児童扶助などの公的扶助がその具体的内容である。しかしスウェーデンの場合とは逆にアメリカでは制度の発足に寄与した政治勢力が戦後期にはその影響力を失うことになる。四四年の副大統領選でリベラル派の現職ヘンリー・ウォレスがトルーマンに敗れると政権の基盤は中道右派へとシフトしてゆき、急進派が容共だったこともあり冷戦期にその影響力は失われていく。不当労働行為の解釈をめぐつて労働側に有利だったワグナー法はタフト・ハートレー法へと改正されトルーマン期の枠組が戦後の基準となるのである。⁽¹⁴⁾ スウェーデンとは異なり福祉をめぐる争点が政権の命運や再生をかけた問題として重視されることは少なかった。

一九六五年にはジョンソン政権の下で高齢者医療保険メディケ

ア・低所得者医療扶助メディケイドが制度化されるが、これらは黒人問題や貧困層への対応として実施された。今日に至るまで中間層の医療保険は制度化されておらず、民間保険に依存した制度設計となっている。それゆえ人種差別のため職に就けない黒人が、他国であれば国家が提供しているはずのサービスを享受できないなど多くの問題も生じる。一定の所得を得てしまうと低所得者向け健康保険プログラムであるメディケイドを利用できなくなるため、就職せず公的扶助を受け続ける人々も存在する。

こうした文脈を受けクリントン政権の社会保障改革は就労促進を政策目標として断行された。⁽¹⁵⁾ 一九九六年八月の個人責任就労機会調停法は、従来義務的経費（エンタイトルメント）であった要扶助児童家庭援助AFDCを廃止し一時的一括補助金として、要保護家庭暫定扶助TANFを発足した。これにより政府支出は五四一億ドル削減され、給付期間の限定とともに、期間内でも就労忌避に対して給付停止の懲罰が課せられることになった。⁽¹⁶⁾ クリントンの社会保障改革は財政規律と深く結びついており、九三年包括的財政法の中でも高額所得者の社会保障給付に課税することで財源の再調達を図り、歳出面ではメディケア、メディケイドの支出抑制を掲げている。同法は五年間で四九六〇億ドルの財政赤字削減を目標としていたが、表3にみられるように、こうした改革は成果を収めている。⁽¹⁷⁾ 他方レーガン政権でさえ着手できなかった社会保障支出の抑制が実行された。非難回避の戦略としては、連



図表3 アメリカにおける財政収支の推移
 出典：『図説 日本の財政』平成17年度版 316頁

邦から州へ権限を委譲する形で支出削減の不可視性を意図したとも解釈できるが、拠出者と受益者が一致しないアメリカでは制度へのロイヤリティーが乏しく、社会保障改革自体が再選戦略と矛盾していなかった可能性もある。第一期クリントン政権がリベラルな医療制度改革Ⅱ国民皆保険に挫折し、九四年中間選挙に惨敗した経験も改革に影響を与えている。民主党支持者の許容範囲内で、可能な限り中道右派へと支持基盤を拡大する意図から政策の方向性が修正されたとも解釈できる。

クリントン政権の社会保障改革は、ポスト工業化のトリレンマからみれば、財政規律と雇用促進を重視したものといえる。その反面、社会的格差の拡大が黙認されたことも否定できない。

(3) ドイツ

第三の事例として保守主義レジームのドイツを検討する。周知のようにドイツの社会保障システムはビスマルク期の労働者保険制度を起源としている。疾病保険法、労働災害保険法、廃疾老齢保険法からなる制度は、その後ライヒ保険法として一九一一年に体系化され、ワイマール期の失業保険法を加え一定の整合性を備えていた。こうした諸制度を前史としつつも戦争により費消された年金原資の再構築とインフレへの対応から一九五七年に第一次年金改革が実施される。CDU政権の下で行われたこの制度設計が今日のドイツ社会保障制度を考察する上で出発点となる。

第一次年金改革は、エアハルト経済相の下で実現された経済復興に起因してインフレーションが進行する中で、従来の制度が高齢者の所得保障に対応できないことから争点となった。積み立て方式ではなく、現役世代が所得の一定比率を保険料として払うと直ちに現在の受給者に配分する賦課方式を採用したのである。これは世代間の連帯契約を不可欠とする制度といえる。また、同時に連邦社会扶助法を通じて、基本法二〇条にある「社会国家」の理念から、公的扶助が社会的烙印を押されるようなものではなく法的請求権であることが確認された。五七年の改革は、権力資源動員の帰結というよりは経済情勢に対応できない古色蒼然たる制度の刷新といえる。その後も七二年にSPD政権の下で、第二次年金改革が行われ、一六歳以上の自営業者や主婦に制度への任意加入が認められるなど多くの問題点が漸進的に修正されてきた。

こうした原点を踏まえて、ドイツにおける福祉の新しい政治を検討すると、ピアソンが指摘した社会変容は、保守主義モデルにとつてもっとも厳しい対応を迫るものになっている。少子高齢化の進行は賦課方式の現役世代を直撃し、世帯構造の変容・女性の就労は家父長的残滓を残す制度との間に多くの問題を生じさせる。また経済のサービス化・低成長化は、労働市場の硬直化したドイツに政策的対応を余儀なくさせる。

九二年年金改革では、経済が停滞する中、現役世代に比して退職者が過度に優遇されすぎているという懸念から、年金調整の基

準が「グロスの総賃金」から、税・保険料を引いた「ネットの純賃金」へと変更された。

CDU政権が九七年に国会に提出した九九年年金改革法では、高齢化に伴う年金財政の悪化を緩和する措置として「高齢化係数」が提起され、平均寿命の延びと現役世代の負担増を調整し、受給額を給与の七〇%から六四%に引き下げると提言した。また財界の要望を受けた年金保険料一%引き下げと平行して付加価値税の一%引き上げを提起した。法案は連邦議会を通過したものの、給付の削減・付加価値税増税についての有効な非難回避戦略が採られなかったことから、CDUは総選挙で破れ、九八年秋に誕生したシュレーダー政権により改革案は二年間凍結された。

これに続くSPD政権では二〇〇一年年金改革法案が提起された。リースター労相の下で、①賦課方式を維持するため、給付は給与の七〇%から六七%へ削減し保険料は二〇―二二%へと増額する。②減額補填のため国の助成つき私的年金の規定を設ける、などの改革案が示された。このリースター年金は二〇〇一年五月一日に連邦議会と連邦参議院で可決され成立した。

さらにシュレーダーは、労働市場改革についてハルツ委員会、社会保障改革についてはリユルプ委員会を設け、その成果を二〇〇三年に「アジェンダ二〇一〇」として公表している。その内容は、①失業手当支給期間の短縮、②期限付き雇用を零細企業に認める、③年金給付削減と支給開始年齢引き上げ、など三〇項目か

らなっていた。CDUや財界からは「不徹底な改革」、SPD内部や組合からは「社会国家を破壊するもの」として非難され、改革派と現状維持派の間でシュレーダーは身動きの取れない状態におかれた。¹⁸ ハルツ委員会は就労促進型の労働市場政策を提起していたが、ニューズウィーク誌が指摘するように、「職業訓練プログラムは職業訓練所職員の雇用を増やしただけに過ぎず、ドイツの公式統計では九・四%に過ぎない失業率も事実上一五%に達している」という厳しい状況にある。¹⁹ シュレーダー自身九八年の選挙では「失業者を四〇〇万人から三五〇万人に減少させる」と公約したが、二〇〇五年の政府公式統計では失業者数五〇四万人、失業率一二・五%という数字が示されている。

また財政規律の点でも、ドイツ統一のコストは毎年GDP三%程度の負担を強いている。統一コストの六割を公債発行で賄ったため、八九年に対GDP比四一%であった公債残高は九九年には六〇・六%にまで上昇した。同時に、EU通貨統合の加盟条件として、財政赤字対GDP比三%以内、累積債務六〇%以内のハードルを課せられ支出抑制を余儀なくされている。²⁰

以上のようなドイツの状況を概観すると、「財政規律」、「雇用創出」が直面する課題となっている。同時に産業部門ごとの「賃金格差」も解消されておらず、「ポスト工業化のトリレンマ」が示す三つの政策目標はいずれも明確には達成されていない。現状維持派と改革派の間で明確な方向性を打ち出せない状態におかれてい

るといえるだろう。二〇〇五年総選挙の結果は予期せぬ大連立をもたらしたが、これは「意図せざる非難回避の政治」として中間層の既得権益に改革を試みる契機となる可能性がある。

結びにかえて

福祉をめぐる新しい政治の多様性について、スウェーデン、アメリカ、ドイツを事例として検討してきた。失業保険制度、総合労働市場庁など福祉にかかわる諸制度が権力資源動員の中心であったスウェーデンでは、従来付加年金論争などは政権の再生・命運を握る重要問題として扱われてきた。九〇年代の改革についても九一年から九八年にかけての七党代表によるワーキンググループが「非難回避の政治」を展開してきたといえる。形成の政治、再編の政治ともに説明能力の高い典型的事例といえるだろう。

アメリカの場合、これとは対照的な軌跡を描いている。クリントン政権は本来選挙にとつては不利なはずの社会保障改革を九六年大統領選の再選戦略と結びつけ中道右派に支持基盤を広げることと成功した。九六年の個人責任・就労機会調整法は、就労促進型福祉を推進しつつ社会保障支出削減と財政再建を目指すものであった。ポスト工業化のトリレンマからみれば、「財政規律」「雇用促進」を政策目標とし「格差の縮小」を犠牲にした政策選択といえる。興味深いのは、政権第一期の医療保険改革がリベラルな

理念に依拠し失敗に終わると、九六年の社会保障改革はまったく逆の方向性を打ち出し成功したことである。民主党の伝統的理念とは逆に、レーガンすら着手できなかった福祉支出削減と財政再建を実現し、選挙にも勝利するという結果は、ある意味でアメリカ政治における福祉政策の微妙なポジションを示している。福祉にかかわる諸制度が権力資源動員の心臓部であり、争点として政権の命運を握るスウェーデンとはまったく事情が異なるといえよう。

ドイツの場合、CDU政権が有効な「非難回避戦略」を打ち出せず九八年の選挙で破れたように、「給付の削減・負担増・労働市場改革」が至上命題として共有されながらも有効な改革には成功していない。八〇年代後半にはほぼ財政再建を実現しつつあった財政事情も、ドイツ統一のコストで悪化し、政府公式統計の失業率は一二%に至っている。産業部門・事業規模ごとの賃金格差も解消されていない。ポスト工業化のトリレンマからみれば、「三つの政策目標のうち、最大限で二つしか実現できない」どころかいずれの政策目標も達成されていない状況といえる。シュレーダー政権の「アジェンダ2010」に対しては、「社会国家の破壊は許さない」とする現状維持派と「内容としては不徹底」とする改革派の間で身動きが取れない状態にある。二〇〇五年の総選挙を受けた大連立は、既得権益への改革がいずれかの政党に不利に働く状況を回避する意味で「意図せざる非難回避の政治」を実現す

る可能性があるものの改革の方向性は不透明なものとなっている。残された課題としては、以上のような三類型の比較に加えて、未組織労働者、移民労働者など社会的パートナードシップの外部におかれている社会層が各々のレジームでどのように処遇されているのか、詳細に検討する必要もあろう。

福祉をめぐる新しい政治の多様性は、未曾有の財政赤字を抱え、急速に少子高齢化の進行する日本にとっていかなる示唆を与えてくれるのだろうか。今後の検討課題としたい。

注

- (1) 拙稿「グローバル・エコノミーと国際競争力」『グローバル化の政治学』所収、日本比較政治学会編、早稲田大学出版部、二〇〇〇年。
- (2) Harold Wilensky, 1975, *The Welfare State and Equality*, Barkley, University of California Press, 下平好博訳、『福祉国家と平等』木鐸社、一九八四年五五—六一頁。
- (3) Walter Korpi, 1978, *The Working Class in Welfare Capitalism*, London, Routledge and Kagen Press.
- (4) G.Esping Andersen, 1990, *The Three World of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, pp69-77. 宮本太郎ほか訳『福祉資本主義の三つの世界』ミネルバ書房、二〇〇一年。
- (5) 福祉をめぐる新しい政治の包括的論文集としては、『*The New Politics of the Welfare State*, edited by Paul Pierson, 2001, Oxford, Oxford University Press. を参照。(以下 NPWS 省略)
- (6) Paul Pierson, 2001 “Coping with Permanent Austerity: Welfare State Re-

structuring in Affluent Democracies”, (in NPWS chapter 13) pp411-419.

- (7) イギリス、アメリカにおいてなぜ福祉国家が解体されなかった理由の分析としては Paul Pierson, 1994 *Dismantling the Welfare State, Reagan Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press.

- (8) G. Esping Andersen, 1996, “Positive-Sum Solution in a World of Trade-off?” in *Welfare State in Transition*, London, SAGA Publications, pp256-261. 埋橋孝文ほか訳『転換期の福祉国家』早稲田大学出版部、二〇〇三年。

- (9) Paul Pierson, 2001, “Post-Industrial Pressure on the Mature Welfare States,” (in NPWS Chapter 3) pp82-99.

- (10) Paul Pierson, 2001, op.cit, pp454-456.

- (11) *Ibid.*, p.86.

- (12) Bo Rothstein, 1992, “Marxism and a institutional Analysis: Working Class Strengths and Welfare State Development in Sweden,” in *History and Context in Comparative Public Policy*, edited by Douglas Ashford, Pittsburg and London, University of Pittsburg Press, pp104-110

- (13) 一九五七年の付加年金論争については渡辺博明『スウェーデンの福祉改革と政治戦略』法律文化社、二〇〇二年、を参照。

- (14) 一九三五年から四四年にかけてのアメリカ政治については、拙稿「歴史的制度論の国家像とその変容」、中央大学社会科学研究所研究叢書一〇『体制擁護と変革の思想』所収、中央大学出版部、二〇〇一年を参照のこと。

- (15) クリントンの社会保障改革に批判的な文献としては、『*Theada Skocpol*, 1996, *Boomerangs*, Norton, New York.

- (16) 連邦政府と地方政府の政府間関係を踏まえてアメリカの社会保障改革を分析した研究としては、西山隆行「ニューヨーク市における社会

政策をめぐる政治―アメリカ型福祉国家への含意』『甲南法学』第四五
卷一・二号、二〇〇四年を参照。

(17) 『図説日本の財政』三二五頁。

(18) 九〇年代ドイツの社会保障改革については、戸原四郎「社会国家」
『ドイツ経済―統一後の一〇年』戸原四郎、加藤栄一、工藤章編、有斐
閣、二〇〇三年、一六四―一七三頁、一九〇―一九三頁を参照。

(19) *NewsWeek*, Germany's Jobless Racket, 2002, 11, 27

(20) 九〇年代ドイツの財政については、加藤栄一「財政システム」戸原、
加藤、工藤編、前掲書、を参照。