

論文の内容の要旨

論文題目 ドイツ社会国家における「新自由主義」の諸相
－第二次赤緑連立政権における財政再編を事例とした考察－

氏 名 福田 直人

本研究の目的はドイツの第二次赤緑政権期に焦点を当て、同国における「新自由主義」の諸相とその相克について、財政再編を糸口に明らかにすることにある。旧西ドイツでは戦中、戦後に固有の新自由主義概念(オルドリベラリズム)が発達し、戦後のドイツにおいて枢要な役割を果たしたことで知られている。

本研究では「新自由主義」における歴史的分岐、理論的分岐を腑分けしつつ、所謂通説的な新自由主義(シカゴ学派的新自由主義)の影響が、ドイツ社会国家特有のオルドリベラリズム的基盤(制度、歴史的背景)に対し、どのような動態的変化と帰結をもたらしたのかを財政の変遷を手がかりに検討した。事例としては主に第二次赤緑連立政権期を中心とし、SPD モダナイザーが主導したシカゴ学派的新自由主義の傾向が強いとされる代表的改革に焦点を当てた。

第1章では本研究における問題意識の背景としての新自由主義の通説的理解、つまり社会科学における「パラダイム」として定着した新自由主義概念に、歴史的、理論的な異同が明確に認められる点を指摘した。市場における競争を媒介として、効用の最大化を目指すという立場を共有したとしても、何が市場を成立させ得るのか、そして社会における個人の自由(及び選択)は何に担保され得るのか、という点の見解の相違にもとづき、それぞれの政策論は著しく異なる。

特にドイツにおけるオルドリベラリズムの特徴は、競争の条件を整える上で国家の積極的介入を認める点や、全体主義の経験から戦後において(介入を前提とする)国家の在り方という問題を捨象せず、中央集権に抗する分権の重要性に対する先駆的考察を進めたことがある。こうした戦後オルドリベラリズムと、所謂通説的な新自由主義の異同を明確にした上で、従来の比較福祉レジーム論では看過されがちであった、ドイツ社会国家の自由主義的基盤がいかに変化したか、財政を糸口に捉えるという分析視角を採用した。

先行研究として蓄積に富む比較福祉レジーム論の源流であるエスピング=アンデルセンは「脱商品化」概念から演繹した「自由主義」の定義を採用しているため、各国における自由主義の歴史的背景や多様性を指摘する議論と直接切り結ぶものではない。国際比較上の枠組みのために、ドイツ固有の歴史的背景が捨象されてはならない。

理論的には、資本主義の多様性の研究潮流の論客の一人であるセーレン(2014)の自由主義の多様性論を援用し、それをセーレンのように労働市場に限定せず、財政の分野に拡張することを試みた。新自由主義の政策論は労働市場における規制緩和のみならず、むしろ税や社会保障を含む国家財政を重要なアクターとするためである。

続く第2章においては、赤緑連立政権時の財政の変遷を俯瞰した。シュンペーターも述べるように公的な諸政策を史的に考察するうえでイデオロギーに捉われない政策意図を最

も如実に把握できるのは予算(及びその結果としての歳出入)である。

戦後から今日までの歳出入の変化を確認すると、第二次赤緑連立政権期は東西ドイツ統一後及び、その後のリーマンショック後と比肩するほどの財政危機に陥っていた。歳出入から明確に確認できるのは、社会保障支出の抑制にも関わらず、歳入が減少したために財政赤字に陥ったという点である。

そこで、高齢化の進むドイツにおいて一貫して増加し、最大の支出項目を占める社会予算についてより綿密な分析を行った。最大の変化は失業保険支出が際立って減少した点である。失業保険給付の給付期間は大幅にカットされ、長期失業者への所得保障は求職者基礎保障による税財源の定額保障に切り替わった。その結果、失業保険支出が大きく減少するなかで税財源による連邦政府支出が増加した。

以上のような歳出面における最大の改革であった失業時所得保障及び公的扶助改革に着目し、第二次赤緑連立政権から既に企図されていた社会保障財政改革が、同政権では歳出面の再編にとどまり、次期の大連立政権にて実施されたことを議会資料から明らかにした。

第3章では、第2章における財政分析にて着目した歳入の減少、つまり戦後最大の減税改革と称される「税制改革2000」とそれに続く第二次赤緑政権期の税制改革について検討した。同改革を実施したのは、SPDモダナイザーの代表的な一人とされるハンス・アイヒエル財務大臣である。

確かにアイヒエルの実行した「税制改革2000」は企業課税、それも相対的に大企業の集中する資本会社に課される法人税率の大幅引き下げという意味において、第1章にて規定したシカゴ学派的新自由主義の政策論の特徴を典型的に備えていた。

だが、第二期の赤緑連立政権では自治体財政の危機によって、企業課税に対する諸改革の様相が一変する。第一期と比べ小出しではあったものの、税率の変化を伴わない課税ベースの拡大という手法によって、自治体の主要な税源である営業税は第一期、第二期を通じて景気動向に関わらず、大幅な伸長を示した。営業税は法人税よりも総税収が大きく、このことによる企業課税(特に営業税の約8割を納める上位3.3%の大企業)への影響は著しい。

新自由主義的改革の「振り戻し」である。ドイツ特有の自治体税源構造及び自治体の州政府への影響力、そして州政府の連邦政府への影響力という、中央集権的ならぬ「下の段階が本来の権利を持つ(Röpke 1944)」という構造によって、集権的に行われたシカゴ学派的新自由主義的改革の企図は少なくとも財政面においては第二期まで貫徹されなかった点を明らかにした。

第4章では第2章における歳出面分析から析出された「ハルツ改革」を取り上げた。ハルツ改革は第二次赤緑連立政権におけるSPDモダナイザーの新自由主義的側面を強力に後押しする結果となった政策である。第2章においてはハルツIVのみに着目し財政上の再編を確認したが、第4章ではハルツ改革全体を対象とし、福祉と労働を融合させるアクティベーション改革としての性質を再検討した。

アクティベーションは受給者の「消極的な(イナクティブ)」な受給を促すとされる旧来型福祉政策の刷新として現れた。だが、幅広いスペクトルの諸政策を含むアンブレラ・タームであったため、先行研究における分析視角では、具体的な政策との関連やその実態、性質を必ずしも正確に析出するものではなかった。

現役世代に対する福祉政策が受給者の「消極的な」受給を許さず、アクティベーションを課す傾向のもとで、それと連動する労働政策が労働者の(労働市場における)最終的な自立を促すものなのが、極めて重要な論点となる。本研究ではこのことを析出する新たなアプローチを考案し、北欧型、アングロサクソン型・フレキシキュリティ型といった大枠の類型を提示した。

このアプローチに基づいて財政支出の変遷を辿った結果、ハルツ改革は労働市場政策としては、セーレン(2014)における自由主義化の一類型「デュアリゼーション」の傾向が強い事例であった。しかし、財政改革としての側面から見れば本改革は自治体財政を最低所得保障の負担から解放し、中央政府によるナショナル・ミニマムを確保したという点で、必ずしも集権的な性格のみを帶びているものではなかった。つまり、第1章で規定したシカゴ学派的新自由主義の政策論とは一線を画していた。

先行研究において新自由主義的改革と位置づけられてきたハルツIV改革がどこに帰結したのかは、第5章にて明らかにしている。同改革については、前章までに財政構造の変遷及び労働市場政策としての性質からその実像をより精緻に析出するよう試みてきた。だが、改革の影響を直接に受ける失業者(のニーズ)からみて最も重要であるのは、セーレン(2014)の述べる変化の方向性(ベクトル)のみならず、その帰着(アウトプット)であろう。

第5章では、ハルツIV改革後のドイツと、失業時所得保障の構造が近い日本との比較を行った。二国間に比較対象を絞った根拠は、多国間比較行った主要な先行研究が表層的な制度比較に留まり、失業者の経済状況に極めて大きな影響を与える幾つかの論点を看過しているためである。

離職前賃金代替率に失業後の税・社会保険料負担や、失職理由の給付差額を組み込んでの比較を試み、先行研究とは著しく異なる結果が出た。ドイツの失業者は失業保険が適用されている場合、純所得500万円以下(購買力平価換算)の層に離職前賃金の60%が保障される。失業保険が適用されない場合でも、多くの失業者が求職者基礎保障によって家族構成や住環境を考慮した30~40%程度の所得保障がなされる。

これに対し日本の場合、雇用保険に加入していたとしても、新たに失業したもの内9割弱を占める「非特定受給資格者」は、離職前賃金の約20%以下の所得代替率による保障に留まる。その上、一定の所得以上のものは、離職前に算定された税・社会保険料負担によって「マイナス」の離職前賃金代替率、つまり失業時において税、社会保険料の受け払いの結果として貯蓄の取り崩しを迫られることが明らかになった。

ハルツ改革は新自由主義的改革としてドラスティックな印象が先行しているが、改革のアウトプットとして重要な要素の一つである失業時における個人からみたニーズを析出すれば、日本の失業時所得保障の実態とは比較にすらならないほどの乖離があることを明らかにした。

終章では通説的な新自由主義と評価されてきた、第二次赤緑連立政権の「新自由主義」の改革の諸相と相克を、各章を振り返りつつ総括した。全体主義を経験した戦後オルドリベラリズムは、分権的な体制を執拗なまでに追求した。「ドイツ的」新自由主義、特に戦後オルドリベラリズム的基盤こそ、第二次赤緑連立政権において、シカゴ学派的新自由主義と相克の最中にあったというのが本研究の主張である。特に財政面においては、戦後オルドリベラリズムの命題である分権的体制を重視したものであったことに改めて言及した。