

審査の結果の要旨

著 者：福田直人

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—

提出 日：2017年7月28日

公開発表会・口述試験：2017年12月20日

審査委員会：大澤眞理（主査）、小野塚知二、佐口和郎、神野直彦(学外委員)、福澤直樹
(学外委員)

1. 論文の主題と特色

本論文は、ドイツにおける2002－2005年の第二次赤緑連立政権に焦点を当て、その財政・社会政策改革の実相を明らかにすることを通じて、同国における新自由主義の諸相とその相克に照明を当てることを課題としている。同時期のドイツでは、社会民主党内の社会民主主義「近代化グループ」が主導してドラスティックな諸改革が行われ、それらの改革にはシカゴ学派的な新自由主義（ネオリベラリズム）の影響が強いと特徴づけられてきた。しかし、旧西ドイツでは固有の新自由主義（オールドリベラリズム）が発達し、戦後の経済・社会の再構築に枢要な役割を果たしていた。本論文によれば、市場経済を「社会的」にするべく公的介入を是認し、経済的にも政治的にも集権でなく分権的な体制を追求してきた面において、オールドリベラリズムはネオリベラリズムの対極にも位置づけうる。本論文は、新自由主義の歴史的多様性と理論的分岐を腑分けし、第二次赤緑政権期においてネオリベラリズムとオールドリベラリズムが相克の最中であって、とくに財政面では戦後オールドリベラリズムの命題である分権的体制が重視されたことを明らかにしている。

2. 論文の構成と内容

本論文の章別構成は以下のとおりである。

序 章 —問題意識と課題—

第1章 本研究における分析枠組み

—「新自由主義」の多様性における歴史と理論の再検討—

第2章 赤緑連立政権期を中心とした財政再編について

第3章 赤緑連立政権期における企業課税改革の変遷

—ハンス・アイヒェル財務大臣期を中心とした考察—

第4章 赤緑連立政権期における福祉と就労の融合

—財政構造の変化からみるアクティベーション改革の再検討—

第5章 改革の帰着—失業時所得保障からみる十分性と包括性の独日比較—

第6章 結語—ドイツ社会国家における「新自由主義」の諸相と相克—

参考文献

論文初出一覧

序章では、上述の主題における問題意識が簡潔に述べられたのち、本論文の構成が示されている。

第1章は、新自由主義をシカゴ学派的な自由主義として理解する通説に対して、19世紀末から20世紀初頭のイギリスで社会改革の背景となった新自由主義（ニューリベラリズム）、オーストリア学派的な新自由主義、第二次世界大戦の戦中・戦後に形成されたドイツ的な新自由主義（オールドリベラリズム）など、系譜と内容を異にする思潮があることに留意する。特に戦後のドイツ・オールドリベラリズムの特徴を、競争の条件を整えるうえで国家の積極的介入を認める点や、全体主義の経験から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点にある、と把握する。そのうえで、従来の比較福祉レジーム論で看過されがちだ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ている。

その変化に関して本論文は自由主義化の多様性論を援用している。それは、資本主義の多様性の論客であるK・セーレンが近年展開している議論である。セーレン自身は自由主義化の事例を労働市場規制に限定しているが、本論文は財政分野に拡張することを試みた。ネオリベラリズム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領域とするためである。

第2章は、赤緑連立政権から大連立政権にかけての財政の変遷を俯瞰する。公的な諸政策を史的に考察するうえで、政策意図を最も如実に把握できるのは予算およびその結果としての歳出入であるとの見地に基づく。第二次赤緑連立政権期は、東西ドイツ統一後およびリーマンショック後と並ぶほどの財政危機に陥っていた。そこで最大の支出項目である社会予算を分析すると、失業保険支出が減少した点が際立つ。ハルツIV改革により、失業保険給付の給付期間は大幅に短縮され、長期失業者に対して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。全体として社会保障支出が抑制されたにも関わらず、歳入が減少したために財政赤字に陥ったのである。

第3章では、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する。同改革を実施したのは、社会民主党（SPD）近代化論者の代表の一人とされるハンス・アイヒェル財務大臣である。「税制改革2000」は、企業課税のうち法人税率を大幅に引き下げており、法人税は大企業が相対的に集中する資本会社に課されるものであることから、大企業減税というシカゴ学派的な新自由主義の政策論の特徴を備えていた。しかし第二次赤緑連立政権では、自治体財政の危機を背景に改革の様相が転換する。税率の変化を伴わない課税ベースの拡大を小出しに重ねるという手法によって、営業税の税収は、景気動向に関わらず大幅に増大した。営業税は自治体の主要な税源であり、法人税よりも総税収が大きく、その増収による企業課税の影響は、特に営業税の約8割を納める上位3.3%の大企業に対して著しい。自治体の州政府への影響力、州政府の連邦政府への影響力という、「下の段階が本来の権利を持つ」分権的体制によって、改革はシカゴ学派的な新自由主義とは異なる特徴をもつことになった点が明らかにされている。

第4章では「ハルツ改革」全体を取り上げる。ハルツ改革は、第二次赤緑連立政権においてもSPD近代化論者がシカゴ学派的な新自由主義の影響のもとに政策を推進した事例とさ

れる。そこで、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ハルツ改革の性質を再検討する。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が、先行研究の分析枠組み視角では、具体的な政策手段と政策意図との関連などが必ずしも正確に析出されていない。連動する政策の諸手段が、労働者の労働市場参加を通ずる自立を促すものなのか、自立の見通しがおぼつかないまま事実上就労を強制するのか（福祉から就労へ）、見極める必要がある。

本論文はアクティベーションが北欧型とアングロサクソン型に大別されるという類型を提示し、ハルツ改革の特徴を析出した。するとハルツ改革は、労働市場政策としては、セーレンにおける自由主義化の一類型である「デュアリゼーション」の傾向が強いことが分かる。同時に財政改革として見ると、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・ミニマム保障を確保している。つまりシカゴ学派的新自由主義の政策論とは区別されるものであった。

第5章は、ハルツIV改革の所産、すなわち失業者の所得補償としての帰着を明らかにしようとしている。これを、ハルツIV改革後のドイツと、失業時所得補償の構造が近い日本との比較を通じて検討している。多国間比較を行った主要な先行研究は表層的な制度比較に留まり、失業者の経済状況に大きな影響を与える諸論点を看過しているとの問題意識により、本論文は制度構造が近い二国に絞って比較する。失業後の税・社会保険料負担や、離職理由による給付期間の差などを組み込んで離職前賃金代替率を対比すると、先行研究とは著しく異なる結果となった。ドイツの失業者は失業保険適用の場合、離職前賃金の60%が保障される（純所得500万円以下購買力平価換算の層）。失業保険外では求職者基礎保障によって、多くの失業者が家族構成や住環境を考慮した30～40%程度を補償される。これは日本での所得代替率が、高くても20%程度に留まる（マイナスの場合すらある）ことと比べて、著しく異なる状況である。ハルツ改革は、所得補償の打ち切りや切り下げによって就労を事実上強制するような改革とは一線を画していると指摘される。

終章では、「ドイツ的」新自由主義、特に戦後オルドリベラリズムの基盤こそ、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、本論文の主旨が改めて主張される。

3. 評価

本論文は、ドイツの赤緑連立政権期の歳出入および社会保障改革を事例とし、新自由主義的と評されることが多い政策動向の実像を、政策手段の組み合わせとその帰着に丁寧に照らして、明らかにした労作である。多数の先行研究と議会資料等を読み込み、19世紀末以来の政策思潮にも目を配った研究の成果であり、以下のような長所をもつ。

第一に、赤緑連立政権期の改革の性質について通説を覆すことに成功している。同改革については、その一部または表層を捉えて、シカゴ学派的な新自由主義の影響下にあるものと特徴づける研究がほぼ定説となっている。一部または表層とは、連邦税である法人税の表面税率の引き下げや、失業保険の給付切り下げ（福祉から就労へ）などをさす。これに対して本論文は、連邦税と地方税、税率と課税ベースなどの歳出入改革の政策手段の組み合わせ、その結果としての税収、および連邦政府と地方政府の機能分担の変化などを丁寧にあとづけ、通説に異論を唱えている。またアクティベーションについても政策手段の

組み合わせから類型を析出し、ハルツ改革の全体についてアングロサクソン型とは異なることを明らかにしただけでなく、税・社会保険料負担も含めネットの所得補償のレベルが、近似の制度をもつ日本よりも有意に高いことを見出した。

第二に、保守主義的な福祉レジームとされるドイツ社会国家について、オールドリベラリズムという固有の政策思潮に注目することを通じて、その自由主義的起源ないし基層を示唆している点は、福祉レジーム論に修正を迫るものである。オールドリベラリズムに関しては、出自やとくに第二次世界大戦後の復興期における社会的市場経済の構想にかかわる役割が、注目されてきたが、本論文は東西統一後の影響力に関する議論にも短い紙幅ながら目を配っている。それらの先行研究は、通貨統合（コール政権）や赤緑連立政権期の諸改革について、オールドリベラリズムの影響力に関しては否定的である。本論文は上記のように歳出入改革を丁寧にとどめることで、分権的体制が堅持された点にオールドリベラリズムの影響を見出しており、独自の貢献となっている。

第三に、資本主義の多様性（Varieties of Capitalism）の有力な論者が、グローバル化のもとで、ドイツを含む調整された市場経済の諸国もアメリカに代表される自由主義的市場経済へと収斂していくと見通すなかで、本論文がその再検討を促している点も重要である。本論文も援用するセーレンの議論は、自由主義化の動向を認めながらもそのベクトルに重要な差異があることを指摘し、自由主義化の多様性を主張している。すなわちアングロサクソン諸国では労働市場規制の解体（ディレギュレーション）、ドイツなどでは二極化（デュアリゼーション）、北欧諸国では社会に埋め込まれた柔軟化という分岐が起こったという。その背景として、北欧諸国では社会民主主義という政策思潮、ドイツではキリスト教民主主義という思潮に言及する。これに関して本論文は、ハルツ改革における二極化促進の傾向を析出すると同時に、財政面での分権的体制の堅持がオールドリベラリズムに由来すると主張し、より広い視野で収斂論を再検討する必要性を提起している。

しかし、本論文には、以下のように、改善すべき弱点もある。

本論文は、シカゴ学派的新自由主義に対して戦後ドイツのオールドリベラリズムが対極にあると特徴づける際に、縦軸に集権的存在（独占、税財政の中央集権）を是認するか否認するか、横軸に公的介入（労働市場規制や社会保障）を是認するか限定するかという識別をおこなっている。しかし本論文は、縦軸に関する論証の密度に比して、横軸については分析が中途に留まっているといわざるをえない。これが本論文の弱点の第一である。本論文は、政策手段の組み合わせの比較から、ハルツ改革がディレギュレーションではなく二極化の促進の傾向をもつと指摘し、セーレンの議論を補強するとともに、失業時所得補償のレベルも福祉から就労へとは特徴づけられないことを明らかにしたものの、非正規化の動向、それと重なる労働組合組織率や労使協約適用範囲の低下などの二極化の重要な側面は分析されていない。

第二に本論文は、SPD に対するシカゴ学派的新自由主義の影響に焦点を絞るあまり、経営者（団体）やキリスト教民主同盟（CDU）に対するその影響には、目を配っていない。企業税制改革には経済界のみならず地方自治体、欧州連合などのアクターが介在し、紆余曲折したはずであり、分権的体制が維持されたことが、オールドリベラリズムのみの影響によるといえるのかなど、なお論証すべき点が残されている。

第三に、オールドリベラリズムの代表的論者のなかでは主としてレプケが参照され、W・

オイケンの系譜にある議論はあまり顧みられていない。また代表的な財政学者の言動も十分に参照されていない。税制改革では、担い手のイデオロギーによって左右される部分とイデオロギーによらず政策手段の選択肢が乏しい部分があると想定される。財政学者の言動を追究することでその識別が可能となるはずであり、今後の研鑽が期待される。

このような弱点があるとはいえ、本論文は広い視野を取りつつ実証的にも手堅い内容を持ち、著者が自立した研究者として研究を継続し、その成果を通じて学界に貢献しうる能力を有していることを十分に明らかにしている。したがって、審査委員会は全員一致で、本論文の著者が博士（経済学）の学位を授与されるにふさわしいとの結論に達した。