

メルケル政権期の福祉国家変容

——社会的投資、福祉排外主義、社会的気候政策の観点から——

近藤正基

目次

はじめに

第1章 福祉国家変容の分析視角

第1節 社会的投資

第2節 福祉排外主義

第3節 社会的気候政策

第2章 メルケル政権の福祉国家改革

第1節 社会的投資の推進

第2節 直接的福祉排外主義

第3節 社会的気候政策の構想

おわりに

はじめに

二〇二一年二月八日、社会民主党（SPD）・緑の党・自由民主党（FDP）が連立を組み、シヨルツ政権が誕生した。これをもってメルケル政権は終焉を迎えた。約一六年間にわたる長期政権であった。

メルケル政権が幕を引く頃になると、ドイツのメディアは盛んにメルケル政権期の総括を試みるようになった。いくつかのドイツ・メディアは、危機管理こそがメルケル政権の主な任務であったと結論付けている (Cf. Sz. 2021, 89)。ただしに、メルケル政権期は「危機」の連続であった。代表的なものとして、リーマンショック、ユーロ危機、難民危機、ウクライナ危機、コロナ危機が挙げられよう。メルケルの評伝でも、次々とやってくる危機に彼女がどのように立ち向かったかが多く取り上げられている (Cf. Bollmann 2022; Schlarman 2017)。

一方で、危機管理と比べると、国内の制度改革には注力しなかったとする論評も見受けられる。メルケル政権は危機に反応することには長けていたが、基本的に受け身の姿勢であって、自ら進んで制度改革を実施することはなかった。

彼女は「反応型の首相 (Reaktionskanzlerin)」であって、「イニシアチブをとる首相 (Initiativkanzlerin)」ではない。目立った国内制度改革は、徴兵制の停止、脱原発、同性婚の導入に限られるという (Zeit Online 2021, 11, 2)。

果たして、メルケル政権下でドイツ国内の制度改革は進まなかったのだろうか。本稿では、国内制度のなかでも特に福祉国家に焦点を絞って論じる。本稿の問いは以下の通りである。メルケル政権は福祉国家改革に取り組んだのか。改革によって福祉国家に変化があったとしたら、それはどのように性格づけることができるか。

ドイツ・メディアの論調とは異なり、多くの福祉国家研究では、二〇〇〇年代以降にドイツの福祉国家には少なからず変化があったと論じられている。すなわち、社会的投資への傾斜である (Fleckenstein and Lee 2020; Garrizmann et al. 2018; Seelitz-Kaiser 2017)。もともとドイツの福祉国家は保守主義レジームの典型であったことから、社会的投資から遠く隔たっていた。社会的投資進展の程度については評価が分かれるものの、急速に進められたと見なす研究もあり、ドイツを社会的投資に最も積極的な欧州諸国の一つに数える研究すらある (Ronchi 2018)。

ただし、こうした研究の多くはシュレーダー政権期を含んでいたり、メルケル政権期の半ばまでの時期しか分析していないため、メルケル政権期全体としてどこまで社会的投資が推し進められたのかは明確ではない。さらにいえば、メ

ルケル政権が社会的投資から従来型福祉政策に回帰する傾向があった (Schmidt 2010)、あるいは新自由主義化を進めたとの分析も見受けられる (Butterwegge 2018)。したがって、本稿でまず取り組むべきは、メルケル政権下でドイツ福祉国家が社会的投資に傾斜したのかどうかを検討することであろう。

ただし、社会的投資のみに注目するのでは、福祉国家変容を十分に捉えることはできない。従来の研究の力点が社会的投資にあったことは否めないが、それは福祉国家変容の一側面に光を当てるものに過ぎない。総体的変化を捉えるためには、福祉排外主義 (welfare chauvinism) と社会的気候政策 (soziale Klimapolitik) の観点からも分析する必要がある。

福祉排外主義についてはすでに膨大な研究蓄積はあるものの、これまでは主として市民の福祉排外主義的態度や政党の福祉排外主義的選好をめぐって議論が行われてきた (Cf. Reeskens and van Oorshot 2012; Schunacher and van Kersbergen 2016)。その一方で、実際の政策を取り上げて、福祉排外主義的性格の有無を検討した研究は多くない。少なくとも、ドイツ福祉国家を事例とした研究は皆無である。

他方、社会的気候政策は萌芽的な研究領域である。国際的には「持続可能な福祉 (sustainable welfare)」として議論されるこの領域では、気候保護に資する福祉国家を構想する研究が大半を占めているので (Cf. Gough 2021; Gough and Meadowcroft 2011)、そもそも実証分析は見当たらない。社会的気候政策の観点からドイツ福祉国家の変容を分析した研究は、管見の限り存在しない。

本稿では、社会的投資、福祉排外主義、社会的気候政策の三つの分析視角からメルケル政権下の福祉国家変容を捉えることにしたい。

(1) 気候保護と社会的公正にともに資する福祉国家は、様々な用語で表現される。国際的には sustainable welfare あるいは sustainable welfare state と呼ばれることが多い。しかし、その訳語である「持続可能な福祉 (国家)」を用いると、財政的に持続可能な福祉国家を議論していると誤解される恐れがある。そのため、本稿ではドイツ語文献で使用される soziale Klimapolitik を採用し、その訳語である「社会的気候政策」と表記

する。ただし、この用語がドイツの学界で定着しているとは言えず、エカートなどの研究者、SPDやハンス・ベックラー財団などが用いているが、研究者・研究機関・政党によっては「社会公正の気候保護 (sozial gerechter Klimaschutz)」や「持続可能な福祉 (nachhaltige Wohlfahrt)」と呼ばれる。

第1章 福祉国家変容の分析視角

本章では、先に挙げた三つの分析視角の内容を順に検討する。

第1節 社会的投資

社会的投資とは、ポスト工業化社会で現れた「新しい社会的リスク」に対応するための福祉国家改革アイデアである。

工業化社会では、男性稼ぎ手モデルが一般的に見られた。賃労働に従事するのは主に男性であり、家族を養えるだけの賃金が支払われてきた。一方で、保育や介護は家庭内で主に女性が担った。このような社会では、男性が賃金を得られなくなることがもつとも大きなリスクである。こうしたリスクは「古い社会的リスク」と呼ばれており、具体的には、高齢、疾病、失業を指している。「古い社会的リスク」に対して、政府は、年金、医療、失業手当を整備してきた。一方で、保育や介護は家庭内で提供されているので、福祉国家の中心的課題ではなかった。

しかし、サービス産業の主流化とともにポスト工業化社会が到来すると、リスクのあり方は変わる。「古い社会的リスク」に加えて「新しい社会的リスク」が現れたのである。

サービス産業が主流であるポスト工業化社会では、顧客のニーズに合わせて柔軟に働くことが求められる。結果として、雇用と賃金は不安定化する。男性一人で働いて家計を支えることが困難になると、家族にも変化が現れる。つまり、

男性稼ぎ手モデルが支配的でなくなるのである。ライフコースが多様化し、単身世帯や一人親世帯が増えることもまた、家族の多様化を進める。こうして、家庭内で育児や介護をするケア労働力（従来は主に女性）が不足することになる。要するに、①安定した雇用・賃金と②家庭内のケア労働力がともに失われたために、「新しい社会的リスク」が出現したのである（濱田・金二〇一八：四一―二）。

では、「新しい社会的リスク」への対策、すなわち社会的投資とは何だろうか。社会的投資は、福祉政策を通じて個々人の就労可能性を高めようとするアイデアである。具体的には、①教育・職業訓練と②育児・介護などの社会サービスを拡充することを意味する。教育・職業訓練によって一人一人の就労能力を高める。育児・介護の人材・施設を提供することで働きやすい環境を作り出す。このように、就労能力の向上と就労環境の整備を通じて、誰もが働ける社会を作れば、ポスト工業化時代でも貧困を未然に防ぐことができる。社会的投資政策は貧困に陥る前に予防的にサービスを給付するものであるので、この点で貧困に陥った後に現金を給付する従来の政策とは異なる（Morel et al. 2012: 354）。

以上の通り、社会的投資の中心は、社会サービスと教育・職業訓練である。では、従来行われてきた事後的な現金給付、すなわち所得保障は、社会的投資の観点からはどのように位置づけられるのか。大きく分けて、二つの捉え方があ

る。一つは、社会的投資と所得保障を区別するものである。福祉政策は「新しい社会的リスク」に対応する政策と、「古い社会的リスク」に対応する政策に分けられた上で、所得保障は後者に分類される。名称はさまざまであるが、たとえば、社会的投資は「新しい政策」や「投資的政策」、所得保障は「古い政策」や「補償的政策」と呼ばれる（Zeilhofer 2013）。一例として、ホイザーマンの研究を見てみよう。彼女は、社会サービスや教育・職業訓練を中心とした政策は「新しい政策」に、従来型の所得保障や雇用保護は「古い政策」に分類している（Hausermann 2012: 118-121）⁽²⁾。つまり、

これらの研究では、所得保障は社会的投資から除外されているのである。

けれども、こうした区別には異論もある。失業手当を例にとってみよう。ニコライやホイザーマンの分類に従うなら、手厚い失業手当は「古い政策」や「補償的政策」に数えられる。しかし、これは求職活動の前提を作り出すものでもある。なぜなら、失業時に十分な所得保障があつてはじめて、人々は人的資本の蓄積に注力することができるからである。この場合、手厚い失業手当は就労可能性を高めるための基盤を整えるものと捉えられる。したがって、所得保障は社会的投資から除外されるのではなく、その一部として組み込まなければならない。

このように、所得保障を社会的投資に組み入れるのが、もう一つの捉え方である。代表的論者であるヘメレイクの研究に目を向けてみよう。彼は、社会的投資を、ライフコースを通じた人的資本の発展・活用・保護のための包括的戦略と位置付ける。包括的戦略としての社会的投資には、ストック、フロー、バッファアの三つの機能がある。ストックは人的資本の蓄積、フローは労働市場への移行、バッファアは所得保障と経済安定のための機能を指す。なお、ここでいう所得保障は、最低限の普遍的セーフティネットを意味している。

ヘメレイクは、所得保障をバッファアとして社会的投資に組み込み、これを人的資本の保護のための不可欠な構成要素とみなしている。所得保障は人的資本開発のための経済的保障と位置付けられるだけでなく、マクロレベルでは景気循環を安定させ、効果的な社会的投資の重要な前提条件を作り出すものとされる。

ストック、フロー、バッファアは制度的補完関係にある。たとえば、貧困対策はバッファアにあたるが、困窮者に経済的保障を付与し、最適な仕事を選択することを後押しするという意味でフローにも影響する。また、高品質の児童ケアはストック確保のための政策であるが、ケア労働を外部化し、親の労働市場への移行を容易にするという意味でフローを改善することにつながる。ヘメレイクは、こうした制度的補完性が十分に発揮できない制度設計であれば、社会的投資はコストがかかるうえに、逆効果を生み出す可能性があると警鐘を鳴らしている (Hemerick 2017: 20-22)。

本稿では、ヘメレイクの議論を下敷きにして、ストック、フロー、バッファアの三つの機能から社会的投資を捉えることにする。

第2節 福祉排外主義

従来、移民と福祉国家の関係については「進歩派のジレンマ」仮説をめぐって研究が進められてきた。「進歩派のジレンマ」とは、移民と福祉の二つの分野で同時に進歩主義的な政策がとれないことを意味している。つまり、寛大な移民政策と寛大な福祉国家は両立しえないということである (Goodhart 2004; Bonnes and Geddes 2000)。

国民は同質的だからこそ互いに信頼しあう。その信頼の上に、国民相互の生活保障の仕組み、つまり福祉国家が構築される。しかし、寛大に移民を受け入れると、社会の多様性（文化、民族、人種的多様性）が高まり、国民の同質性は損なわれる。同質性によって担保されていた国民の相互信頼は掘り崩され、結果として福祉国家は縮小していく。これが「進歩派のジレンマ」の内容である。

「進歩派のジレンマ」仮説をめぐっては、その妥当性を探求する研究が続けられてきた。分析結果は様々であり、妥当性を認めるものもあれば、疑義を早するものもある (Cf. Alesina and Glaeser 2004; Gesthuizen and van der Meer 2009)。

いずれにしても、「進歩派のジレンマ」仮説では、主に福祉国家の寛大さに焦点があてられていた。しかし、福祉国家がその規模を維持したまま、再分配から移民だけを排除することがあり得る。こうして、論点は福祉排外主義へと移行していった。福祉排外主義とは、福祉国家的な再分配政策の対象から移民を排除して、再分配が行われる範囲を「自国民」に限定しようとする立場を指している。

福祉排外主義をめぐる研究は数多くある。先述の通り、従来は主として市民の福祉排外主義的態度や政党の福祉排外主義的姿勢が研究されてきた。だが、本稿の分析視角にとって有益と思われるのは、実際に採用された政策を福祉排外

主義の観点から分析しているものである。この意味で、カレヤらの研究は参照に値する。

カレヤらは、デンマークの福祉・労働市場政策を事例として、福祉排外主義的改革が行われたかどうかを検討した。福祉排外主義には二つのタイプがある。一つは直接的福祉排外主義であり、エスニシティを理由に給付を制限・停止するような政策を指す。直接的福祉排外主義は移民をターゲットとしているのは明らかであるので、判別しやすい。しかし、もう一つのタイプ、すなわち、間接的な福祉排外主義は一瞥しただけではわからない。間接的福祉排外主義とは、ホスト社会の人々にも移民にも適用される政策ではあるが、移民にもつとネガティブな影響があるように意図的に設計されたものを指す。たとえば、ホスト社会の人々と比べて移民が多く利用している政策を削減したり、実質的に移民にのみ該当するような要件（たとえば、国内居住年数）を設けて給付を停止・削減することを指す。

二つの福祉排外主義の観点から、カレヤらは、デンマークでは間接的福祉排外主義的な福祉・労働市場政策が実施されてきたことを明らかにしている。たとえば、ホスト社会の人々と比べて移民が多く利用する社会扶助に受給上限額を設定したり、公的年金の満額受給に国内居住四〇年間という要件を付け加えるといった政策である。これらは移民に限らずデンマーク国民一般に適用されるものではあるが、移民を狙い撃ちにした政策であった。その裏付けとして、閣外協力をした右翼ポピュリスト政党（デンマーク国民党）の言説が分析されている。党幹部が、こうした政策が実際には移民をターゲットとしており、その福祉受給を制限する目的があることをたびたび発言していた点が指摘されている（Careja et al. 2016）。

言説分析では、カレヤらは右翼ポピュリスト政党のみに着目しているが、それだけでは不十分と思われる。なぜなら、既成政党が右翼ポピュリスト政党の政策を取り込んで、福祉排外主義を打ち出す可能性があるからである。シューマツハーらの研究では、右翼ポピュリスト政党の台頭を受けて、特に中道右派政党が福祉排外主義化しやすいことが指摘されているが（Schunacher and van Kersbergen 2016）、社会民主主義政党にも同様の傾向が見いだされるとする研究もある

ことから (Harris and Romer 2023)、左右どちらの政党にも目配りすべきであろう。

先行研究から示唆されるのは、福祉・労働市場政策の福祉排外主義的性格を捉えるためには、直接のおよび間接的な形態を検討しなければならないということである。また、その政策に福祉排外主義的な目的があったかどうかについては、政策内容だけでなく、政策決定過程の言説も分析しなければならない。言説を分析するにあたっては、右翼ポピュリスト政党ばかりでなく、中道右派および中道左派政党にも注目する必要がある。

第3節 社会的気候政策

気候保護と福祉国家はどのように結びつくのか。いまだ研究蓄積は乏しいが、いくつかの構想が提起されている。その中には福祉国家変容を捉える上で有用な枠組みも見受けられる。本稿の主眼は、メルケル政権の福祉政策を分析することにあるので、国際的な気候保護の構想には触れず、国内の政策に焦点を合わせて論じることにした。

ゴフは、気候変動によって「二重の不正義」が浮かび上がってきたと論じる (Gough 2011; 2013)。気候変動によって最も大きな被害を受けるのは、気候変動に対する責任が軽く、気候変動の帰結に対処するための資源を持たない人々である。これを「二重の不正義」という。

「二重の不正義」は、グローバルな次元でも、ナショナルな次元でも顕在化している。グローバルな次元を見れば、発展途上国より温室効果ガス排出量の多い先進工業国に気候変動の責任がある。しかし、自然災害などの被害に直面するのは主に途上国の人々である。途上国は先進国に比べて、気候変動の被害を抑制するための財政的・技術的な資源を持っていない。ナショナルな次元に目を移すと、先進国であれ途上国であれ、温室効果ガスを多く排出する高所得層に気候変動の責任があるが、低所得層が多く被害を受ける。経済的資源の乏しさから、低所得層は気候変動による被害を回避できない。

「二重の不正義」は「三重の不正義」へと変わる可能性がある (Gough 2013: 12)。それは、気候変動対策のコストを、もともと社会的に不利な立場にある人々が担う場合においてである。所得の少ない人々は、気候変動への責任が軽い。気候変動が引き起こす被害に対処する資源を持ち合わせていない。さらに、気候保護に伴う負荷を主に担うことになれば、不正義は三重になる。

「三重の不正義」は十分に起こり得る。なぜなら、気候保護には逆進性があるからである (Gough 2011)。特に脱炭素化の取り組みは、もともと社会的に脆弱な人々にとりわけ重くのしかかる。なぜなら、再生可能エネルギーへの転換や石炭・石油への課税強化にもなつてエネルギー・製品価格が上昇すると、生活が圧迫されるからである。こうした負荷は主に低所得層の家計を直撃する。価格が上昇した結果、適正価格では十分なエネルギーを購入できず、家を暖かく保てない「燃料貧困 (fuel poverty)」が問題化する可能性も指摘されている。⁽³⁾

脱炭素化の逆進性への対応は、政治的観点からも求められる。脱炭素化を進めた結果、経済的不平等が拡大するならば、それは政治的に持続可能ではなくなる。所得の少ない人々が脱炭素化に反対することが予想されるからである。

では、気候保護の逆進性への対策として、どのような政策があり得るのか。一例として、エコカーの構想に目を向けよう。彼は、全市民を対象とする現金給付を制度化すべきだと訴える。それが、エコボーナス (Ökobonus) である。これは、全市民を対象とする現金給付／拠出の仕組みである。まず、一人当たりのエネルギー最大利用量を設定する。最大利用量と同じだけエネルギーを使用する場合、受給したエコボーナスは温室効果ガス排出支払いでもって帳消しとなる。エネルギー利用量が最大利用量を下回れば、エコボーナスによる現金給付が温室効果ガス支払いを上回る。つまり、エコボーナスとは、資源に配慮して生活する者が利益を得て、平均以上のエネルギーを消費する者は支払いを求められる制度である。エネルギーを多く利用するのは主に高所得層であるので、こうした人々には拠出が求められる一方、主に低所得層が給付を受けることになる (Ekarat 2010: 75ff.; Hans Böckler Stiftung 2010: 7)。

社会的気候政策は、脱炭素化の逆進性への対策にとどまらない。たとえば、ゴフらは、エコ・ソーシャル投資を提唱している。これは、気候保護に配慮した福祉財源の利用を指しており、特に強調されるのが住宅政策である。エネルギーを多く消費する公営住宅（社会住宅）の改築・建設の際に断熱材を用いて消費エネルギーを低く抑える。個人が所有している住宅を、エネルギー消費の抑制のために改築することに対しては、補助金を支給したり、税優遇措置を設ける。エコ・ソーシャル投資は、こうした政策を指している（Gough and Meadowcroft 2011: 7）。

また、気候変動に伴って現れる新しい社会的リスクは、福祉国家に新しい制度構築を要請する。気候変動がもたらす物理的環境変化によって領域的脆弱性が高まると、これまでになかった社会的リスクを生まれる可能性がある。たとえば、気候変動によって、自然災害が増え、河川の氾濫などで住宅喪失の危険性が高まると、もともと社会的に脆弱な人に集中的に被害が降りかかる恐れがある。なぜなら、災害が起こりやすい地域には低所得の人々が住んでいるからである。この場合、幅広く住宅保険制度を整備することが求められる（Schøyen and Hviden 2019: 379-380）。

以上で、気候保護に資する福祉政策として、気候保護の逆進性への対策、エコ・ソーシャル投資、気候変動に伴って現れる新しい社会的リスクへの対応の三つを挙げた。これらに合致する政策が実施されたかどうか、メルケル政権期に焦点を当てて検討を行うことにしたい。

(2) その上で、「新しい政策」と「古い政策」の立場を組み合わせ、政党や団体の選好を設定している。

(3) イギリスにおける定義に従えば、「燃料貧困」とは、適切な室内温度を保つための燃料費が所得の10%を超える世帯を指している。所得が少なく、断熱材が用いられていない低品質の住宅に住む人々が該当する。

第2章 メルケル政権の福祉国家改革

本章では、社会的投資、福祉排外主義、社会的気候政策の観点から、実際にメルケル政権期に実施された福祉政策を

捉える。

第1節 社会的投資の推進

先に述べた通り、ヘムレイクは社会的投資の機能を三つに分類した。彼の議論に基づく、社会的投資には、サービスや教育・職業訓練ばかりでなく、最低限の所得保障も含まれる。これらの政策に加えて、本節では雇用政策も検討する。社会的投資は就労促進を目的としているが、そこには、就労を通じて個人が生活保障を得ることができるという前提がある。しかし、雇用のすべてが生活を保障するわけではない。そうであれば、政府がどのような雇用政策を採用したのか、どのような雇用がどれくらい増えた（減った）のかが検討されなければならない。以下では、サービス、教育・職業訓練、最低限の所得保障、雇用政策の順に検討する。

メルケル政権は社会サービスの拡充に積極的に取り組んだ。特に力を入れたのは育児分野であった。なかでも二〇〇八年の児童助成法は画期的であった。同法は、満一歳以上の子どもに保護者に保育施設利用の請求権を認めるものであり、加えて、三歳未満児のための育児施設を大幅に増設するものであった。同法により、二〇一三年までに三歳未満児七十五万人分の受け入れ枠を確保するため、支出を大きく拡大することになった。⁽⁴⁾

教育・職業訓練分野では、量的な拡大が見られた。連邦、州、自治体による公的教育支出は、二〇〇五年には八六七億ユーロであったが、二〇一二年には一六九三億ユーロに達した (Destatis 2008: 2022)。

所得保障に目を向けると、年金や失業手当について、メルケル政権の政策が一貫していたとは言えない。なぜなら、給付の削減と拡充が混在しているからである。ただし、最低限の所得保障を守ろうとする方針は読み取れる（近藤二〇一三：三三三）。

個別の政策を見ると、年金については、まず、第一次政権期に支給開始年齢が引き上げられた。二〇一二年から二〇

二九年にかけて、段階的に六五歳から六七歳に引き上げられることになった。その後、最低給付保証が実施された。たとえば、二〇一八年改正では、二〇二五年まで給付水準を四八%以上で維持することを定められた。失業手当については、第一次政権期以降、求職者基礎保障の支給額を引き上げること、セーフティネットを拡充していった。シュレーダー政権が導入したときには月額三四五ユーロであったが、二〇〇七年から順次引き上げられており、二〇二二年には月額四四六ユーロにまで増やされた。また、第三次政権期にはドイツ全土に適用される最低賃金を導入した。二〇一五年一月の導入時には、最低賃金は八・五€であったが、随時引き上げられていった(二〇二二年は九・八二€)。

雇用政策については、すでにシュレーダー政権が大鈍を振るっていた。シュレーダー政権のミニジョブ改革によって、ミニジョブは、月収四〇〇ユーロ以下、または三ヶ月以内の職を指すこととなった。ミニジョブは手当と組み合わせることができる。つまり、低賃金または短期で働く労働者に対して、生活が保障される水準まで求職者基礎保障から手当が支給されるのである。ミニジョブの評価はさまざまであるが、いずれにせよ、低賃金雇用が拡大することになった。改革が行われた二〇〇三年にミニジョブ雇用者は五七〇万であったが、その翌年には六六〇万に増えた。

メルケル政権は、二〇一三年改正によってミニジョブの上限を四〇〇ユーロから四五〇ユーロへと引き上げた。ミニジョブ雇用者の数はコロナ禍で大きく減少したが、メルケル政権が幕を下ろした二〇二二年で七四〇万人が従事しており、政権発足当初と比較すると七〇万人増加している。⁽⁶⁾ その他の非典型雇用も増えている。パートタイム労働者は二〇〇五年には七九〇万人であったが、二〇二一年には一一〇〇万人に達している。低賃金で不安定な雇用として注目された派遣労働も増加した。二〇〇五年には四〇万人を下回っていたが、二〇二一年には八二万人に倍増している。⁽⁷⁾ パートタイム労働や派遣労働についてはメルケル政権が改革を行ったわけではなく、基本的に非決定の態度を貫いた。

以上の通り、メルケル政権は保育サービスを拡大し、教育・職業訓練への支出を増やし、最低限の所得保障を強化した。これだけを見れば、社会的投資へと傾斜したように見える。ヘメレイクという社会的投資の三つの機能、すなわち、

ストック、フロー、バッファーに照らしてみると、確かにストックとバッファーは強化されている。ただし、フローの面では注意が必要である。メルケル政権は、政策の決定と非決定を通じて低賃金雇用の拡大を推進・容認する方針を採った。人的資本のストックを活用できるような雇用ではなく、高い職業技能が必要とされない低賃金雇用によってフローを生み出そうとしたといえる。

第2節 直接的福祉排外主義

社会的投資が進められる一方で、一六年のメルケル政権期を通じて福祉排外主義が顕著に現れることはなかった。ただし、そうした改革がまったく実施されなかったわけではない。唯一、福祉排外主義的改革といえるのは、欧州連合（EU）市民の求職者基礎保障と社会扶助の受給制限である。本節では、カレヤらの研究に従って、政策決定過程の言説分析を通じて改革の背景にどのようなアイデアがあったかを検討する。

二〇一四年一月にルーマニアおよびブルガリア国民に対してEU労働市場が開放された。両国の国民は、労働許可証なしにEU加盟国で働くことができるようになった。もちろん、ドイツでも可能である。二〇一五年末にドイツの連邦社会裁判所は、EU市民は六か月以上の滞在で社会扶助の給付を受けることができるとの判決を下していたことから、自治体から懸念の声が上がった。職のない労働者が仕事を求めてドイツに入国し、社会扶助を申請すれば、財政が圧迫される恐れがあるというのである。

社会裁判所の判決が出るとすぐに政権は対策に向けて動き出した。二〇一五年末、ナーレス労働社会相（SPD）はEU市民の福祉受給権を制限する考えを示した。そして、二〇一六年四月にEU市民の社会扶助および求職者基礎保障の受給権はドイツ滞在五年から認められるとの法案を提出した。メルケルは表立って発言しなかったが、ナーレスの立場を支持していたと考えられる。二〇一六年一月にルーマニア首相のチョロシュと会談した際、ルーマニア人労働者が

やってくることを歓迎すると断つたうえで、職がないままドイツに入境する者に社会扶助受給権があるか検討すべきだとの見解を述べた。EUは社会的連合ではなく、各国が異なる社会保障システムを持っている。社会扶助の受給にかかわって、労働者に母国に帰ることを促したとしても、それは過大な要求とは言えないというのが、彼女の立場であった (Die Bundesregierung 2016, 1. 7)。

政権中枢だけからこうした意見が聞かれたわけではない。むしろ、法案は多くの支持を期待できる状況にあった。ナーレスの法案提出以前に遡って各党の主張を確認しよう。

政権与党内で、この法案を最も積極的に訴えたのは、キリスト教社会同盟 (CSU) の議員であった。すでにCSUは二〇一四年一二月の党大会で、移民が社会保障システムに流れ込むことを防ぐと表明していたことからわかるように (CSU 2014)、同党議員は法案可決に積極的であった。たとえば、CSU州組織副代表のハッセルフェルトは、今回の立法がなければ「ドイツの社会保障システムにさらなる負荷がかかる」として法案に賛意を示した上で、ドイツの社会扶助の支給額が母国の所得を上回るのであれば、貧民の流入が起こるとの懸念を表明していた (DW 2015, 12, 29)。

当初、キリスト教民主同盟 (CDU) では姉妹政党・CSUの動きを批判する向きが大勢であった。しかし、少数ではあったが、CSUの主張に同調する議員もいた。CDUのEU議会議員であるブロックは「ハルツIV (求職者基礎保障——筆者注)、児童手当、医療保険だけを目当てに入境する者はすぐに出身国に送り返さなければならない」と語っている (SZ 2014, 1. 3)。当初は党内から批判を受けたブロックであったが、次第に賛同する議員が現れた。とりわけ重要だったのは、党の社会政策を引き受けてきた派閥からの支持の声であった。CDUの社会政策広報担当で、キリスト教民主労働者翼 (CDA) に名を連ねていたシーヴェアリンクは、仕事を探しにドイツにやってくるEU市民が「保険組合や自治体に過重負担をかけ、社会扶助の目的を台無しにするだろう」とした上で、「移民が我々の社会保障システムに流れ込むことは望んでいない」と述べ、CSUの主張に理解を示した (SZ 2015, 12, 30)。

ナーレスが所属するSPDでは、連邦議員団がナーレスの方針を支持していた。移動の自由がより広範に認められることで、最も支払いの良い社会扶助を求めてEU域内を動き回る人々がドイツに流入することがないよう立法を行うべきとした。欧州社会憲章によりすべてのEU加盟国には最低限の生存保障が整備されているから、そうした人々は母国で制度を利用するのが望ましい。生存保障から排除されている人々には一度きりの架橋手当を支払い、場合によっては帰国のための資金を貸し出すこともあわせて提案された。

一方、EU市民の社会扶助・求職者基礎保障の受給制限を最も早くから訴えていた政党があった。それが、「ドイツのための選択肢(ABD)」である。二〇一三年の結党から二年ほど党首を務めた経済学者のルツケは、欧州懐疑主義と福祉排外主義を結びつける主張を展開した。彼によれば、欧州統合はドイツ福祉国家の危機要因になっている。なぜなら、欧州域内の移動が自由化されたことにより、貧困者がドイツに流れ込み、福祉国家に過重負担をかけるからである。すでに二〇一四年のEU議会選挙の時点で、ルツケは「帰る気もなくここにやってくる誰もがハルツIVを申請できるのであれば、我々の社会国家は破綻するだろう」と述べ、ドイツで暮らすEU市民の申請を認めるべきではないと訴えていた(Focus Online 2014. 1. 12)⁽⁸⁾。

時間的な順序に従って整理すると、法案の原型となるアイデアを先んじて主張したのはABDであり、次いでCDU、最後にCDUとSPDが同調した⁽⁹⁾。こうして、二〇一六年末に改革が行われることになる。EU市民の求職者基礎保障および社会扶助の受給権は、五年のドイツ滞在と就労の後に付与されることになった。あわせて、SPDの提案にあった一度限りの架橋手当の支給や帰国のための資金貸し出しも決定された。

カレヤらの分類に従えば、メルケル政権は対象をEU市民と明示してその受給権を制限したのであるから、直接的な福祉排外主義改革を行ったといえよう。改革の過程の言説を見ても、移民の受給権を制限するという明確な意図が読み取れる。ただし、福祉排外主義に当てはまるのはこの改革が唯一であった。カレヤらの研究で取り上げられたデンマー

クだけでなく、オーストリアやフランスでも移民の福祉へのアクセスを制限する改革がいくつも実施されたことを考慮するなら (Chueri 2022; Isidro and Math 2020)、メルケル政権の福祉排外主義は限定であったと評価できよう。しかし、こうした改革の方向性は、メルケル政権後に勢いを増すことになる。二〇二二年、かねてより福祉排外主義的な主張を展開していたメルツがCDU党首となつてからは、周辺のなアイデアとは言い難くなつていく。⁽¹⁰⁾

第3節 社会的気候政策の構想

メルケル政権下では、社会的気候政策のほとんどが構想段階にとどまった。実施されたのは、住宅政策の修正のみであった。二〇一九年に可決された「気候保護プログラム二〇三〇」と二〇二一年の「気候パッケージ」は、燃料消費を抑えるための住宅改修への補助金や税優遇措置を定めている。暖房にかかるエネルギー量によって建造物は五つの等級に分けられ、暖房装置や窓を改修してエネルギー消費量を抑えることで等級を移動する場合には、補助金や税優遇を受けられることができる。住宅政策への財投入を気候保護に資するよう修正するものであるので、こうした政策はエコ・ソーシャル投資に該当するといえよう。

その他の改革、たとえば、領域的脆弱性への対応は提案されることもなかった。一方、脱炭素化の逆進性対策については、改革の構想自体は提起されている。実施されることはなかったが、ドイツ福祉国家の将来像を見据えるためには、構想段階のアイデアについても検討すべきであろう。連邦議会に議席を持たず、5%条項の突破が困難な小政党が唱えているような周辺のなアイデアであれば検討に値しないかもしれないが、脱炭素化の逆進性対策はSPDと緑の党から提起され、とりわけ後者では選挙プログラムにも記載されていることから、無視することはできない。実際のところ、メルケル政権の跡を継いだショルツ政権は、制度の詳細について検討を始めている。⁽¹¹⁾

まずSPDの動向を見てみよう。二〇一九年の後半になると、SPDから「気候配当金 (Klimaprämie)」が提起され

るようになった。同年九月に包括的気候保護政策である「気候保護プログラム二〇三〇」をとりまとめていたシュルツ環境相（SPD）は、炭素価格の導入とあわせて、その補償についても盛り込まなくてはならないと訴えた。炭素価格の導入によって、中・低所得層の負担が増えることがないよう、社会的公正に合った対策を講じるべきである。炭素価格で得られた財源は、気候配当金を通じて中・低所得層に還流させる（St. 2019: 75）。これがシュルツエの案であった。

彼女の案は、気候保護の逆進性に対応しようとするものであり、社会的気候政策の一つと捉えられる。しかしながら、二〇一九年に可決された「気候保護プログラム二〇三〇」に彼女の案が盛り込まれることはなかった。

二〇二一年には、気候保護に伴う負担軽減策がSPD連邦議員団より提案された。ここでは公共交通機関料金の値下げ、再生可能エネルギー割増料金の引き下げによる電気価格の抑制、電気自動車購入への補助金、所得に応じた住宅手当の増額が提案されている。しかし、これらの政策は社会的気候政策に合致するものもあれば、そうではないものも混じっているとの指摘を受け、党内の妥協の産物に「社会的気候政策」の看板を掛けただけだと厳しく批判された。二〇二一年九月に行われた連邦議会選挙の選挙プログラムを見ても、政策の混在は否めない。加えて、現金給付の仕組みが提案されることもなかった。ただし、SPD内部で脱炭素化の逆進性への対策を求める声が消え去ったわけではない。同プログラムでは、炭素税引き上げは社会的公正に配慮したうえで実施されなければならないとして、一人一人へのボーナス支給（Pro-Kopf-Bonus）を実施すると記載されている（SPD 2021: 10）。また、SPD青年部は、低所得層の負担軽減を目的とした気候手当を導入しよう求めている（Jusos 2022: 85）。

一方、「気候保護プログラム二〇三〇」が審議された二〇一九年には、緑の党からも社会的気候政策が提起された⁽¹²⁾。それが、エネルギー手当（Energiegeld）である。同年八月に公表された「気候保護緊急プログラム」の原案では、炭素価格によって得られた財源を元手に、一人当たり年間一〇〇ユーロを支給するとされている。所得や年齢にかかわらず、

全市民を対象としている点で、シュルツェのいう気候配当金とは異なるアイディアである。結局、「気候保護緊急プログラム」には具体的な金額は記載されなかったが、エネルギー手当を通じて現金給付を行うという構想自体は盛り込まれた。同様の主張は、二〇二一年の選挙プログラムにも見受けられる (Bundis 90/die Grünen 2021: 20)。

しかしながら、メルケル政権下では、脱炭素化の逆進性への対策が実施されることはなかった。ただし、二〇二一年九月の連邦議会選挙の結果、SPDと緑の党が与党の座を得たことで、改革の実現可能性が高まっている。連立協定には「気候手当 (Klimageld)」が記載されており、将来的な炭素価格の上昇に対する補償と位置付けられている (SPD, Bundis 90/die Grünen und FDP 2021: 49)。気候配当金やエネルギー手当に近い制度であり、現金給付によって脱炭素化の逆進性に対応するものと捉えられる。

(4) 一方、二〇〇七年に始まった両親手当は、育児休業中の手当を拡充するものであった。それまでの養育手当は低所得者向けで支給額も少なかった。両親手当によって、中間層も対象となり、従前の手取り所得の六七% (月額三〇〇〜一八〇〇ユーロまで) を支給することになった。加えて、パパ・クォータも設けられた。二〇一五年には「両親手当プラス」が導入され、個別事情に応じて支給しやすくなり、あわせて早期復職を促す制度へと修正された。両親手当は、性別役割分業を強調してきたドイツ福祉国家の基本方針とは異なる性格を持っている。両親手当は男性の育児参加を促した上で、手当の対象を中間層にまで拡げるものであった。

(5) 職業スキルが低く仕事が見つからなかった労働者が職を見つけやすくなり、賃金と手当を組み合わせることで労働者の生活を守っていると評価される一方、公的資金によって低賃金労働市場を作り出しているとの批判があった。なお、社会保険料の雇用者負担分は免除される。

(6) ミニジョブを導入した二〇〇三年には四六六万人がミニジョブのみで働いていた。メルケル政権が発足した二〇〇五年には五一五万人にまで増加したが、政権が幕を引いた二〇二一年には、ミニジョブのみで働く者は四三六万人へとやや減少している。また、ミニジョブより所得の多い雇用者を対象とした低賃金労働、すなわちマイジョブの拡大措置もとった。従来、マイジョブは八〇〇€までの職を指していたが、二〇一九年改正を経て一三〇〇€までの職とされた。ミニジョブ雇用者とは異なって、マイジョブ雇用者はすべての社会保険に加入することになり、所得に応じて社会保険料は減額される。

(7) ただし、メルケル政権は二〇一七年に法改正を実施し、原則的に派遣労働期間は無制限から一八ヶ月と修正され、雇入れから九ヶ月以内に正規労働者との均等待遇とすることになった。

- (8) こうした主張は、二〇一五年にルツケが離党した後の AfD にも見られた。新党首ベトリの下で党内右派が勢力を拡大するなかで採択された二〇一六年原則綱領には、EU市民がドイツの社会保障システムに組み込まれることを防がなくてはならないと主張している (AfD 2016)。
- (9) ナーレスが改革を表明した二〇一五年末、AfD は政権の「難民危機 (Flüchtlingskrise)」対応への不満を吸収して、九%前後の支持率を得て上昇気流に乗っており、AfD への危機感が広く存在した。国民党は AfD の政策を先取りすることで支持者の引き剥がしを狙ったといえよう。
- (10) メルツは CDU 党首になる前も、着任後も、福祉排外主義的な姿勢をとっている。移民がドイツ福祉システムに流入することを「社会ツーリズム (Sozialtourismus)」と呼び (SZ 2022: 9, 27)、移民が福祉制度を濫用することでドイツ福祉国家に過重な負担がかかるため、その受給権を制限すべきだと訴えている。
- (11) ハイル労働社会相 (SPD) が中心となって、「気候手当」の導入が検討されている。彼が提案した気候手当は、気候配当金と同様の制度である。炭素税の収入を元手に、低所得者に対して現金を給付する仕組みである。ただ、二〇二三年六月の時点では、どれくらいの支給額にするのか、中間層や年金受給者を対象とするのかについては、結論は出ていない。
- (12) 二〇二二年の緑の党原則綱領では、エコロジー上の課題の一つに気候変動が挙げられており、途上国支援や再生可能エネルギーの拡大のための措置が打ち出されているものの、福祉国家との連結にまで踏み込んで語られていなかった。その後の選挙プログラムも同様である。気候保護政策の社会的側面が強調されるようになったのは、二〇一〇年代に入ってからである。

おわりに

メルケル政権は国内の制度改革に熱心ではなかったと総括されることがあるが、福祉国家に焦点を絞るなら、そのような主張は的確ではない。メルケル政権は社会的投資を推し進めた。社会的投資は、保守主義レジームにおいてもっとも起こりにくいとされていたことから (Fleckenstein and Lee 2020)、画期的な改革であったと評価できよう。ただし、社会的投資の三つ機能に照らすなら、制度補完的な改革であったとは言い難い。たしかに、ストックとバッファーはどちらも強化されたが、フローの面では高いストックが必要とされない低賃金雇用が増やされたからである。

その一方で、福祉排外主義的な傾向はほとんど見られなかった。唯一、観察されたのは、EU市民の求職者基礎保障および社会扶助の受給権制限であった。他方で、社会的気候政策も限定的であった。実施されたのは、エコ・ソーシヤ

ル投資のみであった。脱炭素化の逆進性への対策は提案されたものの、実現されなかった。ただし、福祉排外主義的政策も社会的気候政策も構想としては現れており、メルケル政権後にどちらも主要政党内で勢いを得ている。この意味で、メルケル政権期は、ドイツ福祉国家に変化をもたらしようるアイデアの萌芽期であったといえよう。

【参考文献】

- 近藤正基 二〇一四、「メルケル政権の福祉政治」【海外社会保障研究】一八六：四—一五。
- 近藤正基 二〇二三、「危機対応と改革の継続——メルケル政権二〇〇五—二〇二二年」板橋拓己・妹尾哲志編『現代ドイツ政治外交史』ミネルヴァ書房：三〇〇—三四六。
- 濱田江里子・金成垣 二〇一八、「社会的投資戦略の総合評価」三浦まり編『社会への投資——個人を支える「つながり」を築く』岩波書店：三—三〇。
- AFD. 2016. *Programm für Deutschland*.
- Alesina, Alberto and Edward L. Glaeser. 2004. *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*. Oxford University Press.
- Bollmann, Ralph. 2022. *Angela Merkel: Die Kanzlerin und ihre Zeit*. C. H. Beck.
- Bommes, Michael and Geddes, Andrew. 2000. "Immigration and the Welfare State." in M. Bommes and A. Geddes eds., *Immigration and Welfare: Challenging the Borders of the Welfare State*. Routledge: 1-12.
- Bündnis 90/die Grünen. 2021. *Deutschland. Alles ist drin*.
- Butterwegge, Christoph. 2018. *Krise und Zukunft des Sozialstaates*. Springer VS.
- Carera, R., C. Elmelund-Præstekær, M. B. Klitgaard and E. G. Larsen. 2016. "Direct and Indirect Welfare Chauvinism as Party Strategies: An Analysis of the Danish People's Party." *Scandinavian Political Studies*. 39(4): 435-457.
- Chueri, Juliana. 2022. "An Emerging Populist Welfare Paradigm? How Populist Radical Right Parties are Reshaping the Welfare State." *Scandinavian Political Studies*. 45: 383-409.
- CSU. 2014. *Beschlussbuch zum Parteitag 2014*.
- Destatis. 2008. *Bildungsfinanzbericht 2008*.
- Destatis. 2022. *Bildungsfinanzbericht 2022*.
- DW. 2015. 12_29 (<https://www.dw.com/de/nahles-will-sozialleistungen-f%C3%BCr-eu-aus%C3%A4nder-einschr%C3%A4nken/a-18950184>) 1101111

- Morel, N., B. Palier and J. Palme. 2012. "Social Investment: A Paradigm in Search of a New Economic Model and Political Mobilisation," in N. Morel, B. Palier and J. Palme eds., *Towards a Social Investment Welfare State?: Ideas, Policies and Challenges*. The Policy Press: 353-376.
- Nikolai, Rita. 2012. "Towards Social Investment? Patterns of Public Policy in the OECD World," in N. Morel, B. Palier and J. Palme eds., *Towards Social Investment Welfare State?: Ideas, Policies and Challenges*. The Policy Press: 91-115.
- Reeskens, Tim and Wim van Oorschot. 2012. "Disentangling the 'New Liberal Dilemma': On the Relation between General Welfare Redistribution Preferences and Welfare Chauvinism." *International Journal of Comparative Sociology*, 53(2): 120-139.
- Ronchi, Stefano. 2018. "Which Roads (if any) to Social Investment? The Recalibration of EU Welfare States at the Crisis Crossroads (2000-2014)." *Journal of Social Policy*, 47(3): 459-478.
- Scharrmann, Josef. 2017. *Angela Merkel aus der Nähe*. Lau Verlag.
- Schmidt, Manfred G. 2010. "Die Sozialpolitik der zweiten Großen Koalition (2005 bis 2009)," in C. Egle and R. Zohlnhofer eds., *Die zweite Große Koalition: Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005-2009*. Springer VS: 302-326.
- Schunmacher, Gijs and Kees van Kersbergen. 2016. "Do Mainstream Parties Adapt to the Welfare Chauvinism of Populist Parties?," *Party Politics*, 22 (3): 300-312.
- Schoyen, Mi Ah and Björn Hvinden. 2019. "Climate Change as a Challenge for European Welfare States," in P. Kenett and N. Lendvai-Bainton eds., *Handbook of European Social Policy*. Edward Elgar: 371-385.
- Seelb-Kaiser, Martin. 2017. The Truncated German Social Investment Turn, in A. Hemerick ed., *The Uses of Social Investment*. Oxford University Press: 227-234.
- SPD. 2021. *Wofür wir stehen. Was uns antreibt. Wonach wir streben*.
- SPD, Bündnis 90/die Grünen and FDP. 2021. *Mehr Fortschritt wagen - Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit*.
- Zeit Online. 2021. 11. 2 (<https://www.zeit.de/politik/deutschland/2021-11/angela-merkel-bundeskanzlerin-antszeit-ende-klimagipfel>) 11月11日(木) 11月11日(木) (三田隆義(翻訳)).

【謝辞】本研究は「JSPS 科研費（基盤研究（C）「メルケル政権期の政策変容の分析」課題番号・23K01250）の助成を受けたものである。