

# シュレーダー政権の改革政策と2002年連邦議会選挙

横井正信

(2003年9月1日受付)

## 目次

### はじめに

1. 第一次シュレーダー政権下での諸改革
  - (1) 財政・税制・社会保障政策面の改革
  - (2) 労働政策面の改革
2. 経済状況の変化と諸改革の問題点
  - (1) 立法期後半における状況の悪化
  - (2) 税制・社会保障政策面での課題の積み残し
  - (3) 労働政策面での成果の不足
3. 2002年連邦議会選挙の結果とその意味

### おわりに

### はじめに

1998年のドイツ連邦議会選挙において16年ぶりのドイツ社会民主党（SPD）主導の政権として登場したシュレーダー政権は、発足当初、「イノベーションと公正」を基本とする「新中道路線」を掲げ、コール前政権の下で顕著となった財政・経済・社会保障・労働政策等の面での「改革の停滞」を打破することを強調した。同政権の路線はイギリスのブレア政権が掲げた「第三の道」とも比較され、その後、実際にも多くの改革政策が立案・実施された。<sup>(1)</sup> 財政・税制・社会保障政策面におけるそれらの改革政策をめぐる経過についてはすでに別稿において詳述したが、<sup>(2)</sup> 第14立法期（1998年9月～2002年9月）における改革の成果及びそれに対する有権者の評価は結果として必ずしも高いものとはならず、2002年連邦議会選挙が近づくにつれ、再度の政権交代の可能性が取りざたされる状況となった。その後、実際には、後述するように連立与党側は連邦議会

選挙において辛勝し、シュレーダー政権は再選されることとなったが、同政権に対する有権者の評価は、連邦議会選挙後1年近くになる現在も依然として低い状態にある。本稿では、前立法期におけるシュレーダー政権の労働政策面での対応について、前述した別稿を補完すると共に、内政面での評価が低迷する中での2002年連邦議会選挙とシュレーダー政権再選の持つ意味について考察することを目的としている。

## 1. 第一次シュレーダー政権下での諸改革

### (1) 財政・税制・社会保障政策面の改革

一般的に指摘されているように、シュレーダー政権は、「社会的公正」の側面を強調し社会民主主義的な「党の魂」を体現するとされたラフォンテーヌSPD党首と、「イノベーションと近代化」を標榜し、国家の役割の縮小と個人責任の重視を含む社会国家再編の必要性を主張するシュレーダー首相の二頭制の下で出発した。しかし、党首でありながら蔵相という形で内閣に加わったラフォンテーヌとシュレーダー首相の間では政策路線をめぐるほどなく対立が発生し、政権内の大きな混乱を招いた末に、1999年3月にはラフォンテーヌが閣僚及び党首職を突然辞任するという事態を招いた。<sup>(3)</sup>

政権発足後半年あまりで発生したこの危機に対して、シュレーダーはただちにラフォンテーヌに代わってSPD党首の地位に就き、蔵相の後任に前ヘッセン州首相アイヒェルを任命する等、党・政府の態勢立て直しを図った。それと同時に、シュレーダーはいわゆる「シュレーダーノブレア文書」を公表する等、自らの路線を前面に打ち出し始めた。<sup>(4)</sup>

このようなシュレーダー色の明確化を受けて、1999年春以降、政府は財政緊縮路線を前面に打ち出すと共に、本格的な所得税・企業税改革にも乗り出し、その対処方針を1999年6月に「労働・成長・社会的安定性確保のための未来計画」(2000年未来計画)としてまとめた。<sup>(5)</sup>

この「2000年未来計画」の第一の骨子は財政の抜本的な立て直しであった。その背景にあったのは累積債務の増加であり、連邦の累積債務残高は1982年から1998年まで続いたコール政権時代に3,140億マルク(1,605億ユーロ)から約1兆5,000億マルク(7,669億ユーロ)にまで拡大しており、毎年の利払支出約900億マルク(460億ユーロ)が労働社会省関係支出に次ぐ第二の支出項目となるに至っていた。このため、シュレーダー政権発足直後の連立協定では、「国家財政の健全化は主要課題である」とされており、ラフォンテーヌ蔵相の後任となったアイヒェル蔵相も、「債務国家への行進」を停止させることを最優先課題として打ち出していた。<sup>(6)</sup> 政府の基本的な目標は(連邦、州、市町村、社会保険財政から成る)国家全体の財政赤字比率を2002年時点で対GDP比1%にまで引き下げることであり、そのため、「2000年未来計画」では、従来の中期財政計画と比較して約1,600億マルク(818億ユーロ)の財政緊縮を2000~2003年に行うことが計画されていた。その最大の緊縮部分は、連邦予算支出の約3分の1を占める労働社会省関係予算であ

った。

「2000年未来計画」の第二の骨子は、所得税・企業税改革であった。所得税減税に関しては、すでに政権発足直後に「1999/2000/2002年減税法」<sup>(7)</sup>が成立しており、現行で25.9～53%となっている所得税課税率が2002年までに19.9～48.5%（ただし営業所得に関しては43%）に引き下げられる予定であったが、シュレーダー首相は、この引き下げを、中・低所得者に対する負担緩和を重視し過ぎており、企業に対する減税も不十分であると考えていた。そのため、「2000年未来計画」では、まず所得税減税が強化・延長され、2002年実施予定分を2001年に前倒し実施し、さらに2003年及び2005年にも減税を継続して、計画終了時点での課税率を15～45%にまで引き下げることとされた。さらに、2001年に大規模な企業税改革を実施することが計画されており、資本会社に対して課税される法人税の税率を統一した上で（現行は対留保利益課税率40%、対配当利益課税率30%となっていた）25%に引き下げるとされた。また、法人税ではなく所得税の課税対象となっているため、この引き下げの恩恵を受けられない人的会社等に対しても、資本会社に近い課税率となるような優遇措置を講じるとされていた。このような所得税・企業税改革による実質減税規模は、「1999/2000/2002年減税法」分を除いても440億マルク（225億ユーロ）になる予定であった。

第三の骨子は社会保険、特に公的年金保険に関する措置であった。この点に関して、シュレーダー政権は発足直後に環境税導入法を成立させたが、<sup>(8)</sup>この新税の導入は環境保護に向けた経済構造の改革の他に、そこから得られる税収によって社会保険料率を引き下げることが目的としており、税収のほぼ全額が年金保険の引き下げに使用されることになっていた。環境税導入法成立の時点では、その後も環境税を拡大し、その税収によって社会保険料率を2.4ポイント引き下げることが予定されていたが、それを受けて、「2000年未来計画」では、この税金をさらに2003年まで段階的に増税し、総額で300億マルク（153億ユーロ）以上の税収を確保することが計画されていた。他方、年金保険料率抑制の一環として、従来は毎年物価と実質所得の伸びを基準として行われてきた年金支給額調整を、2000年と2001年の2年間に関してのみ物価上昇分だけとし、実質上引き上げを凍結することも計画されていた。

第四に、児童手当の引き上げや児童監護控除の導入等、子供を持つ家族に対する負担緩和策を2000年と2002年の2段階で実施することが計画されており、その負担緩和総額は55億マルク（28億1,000万ユーロ）とされていた。

「2000年未来計画」で表明された諸計画は、所得税・企業税に関する税制改革の部分を規定した「税率引き下げと企業課税に関する法律（減税法）」案<sup>(9)</sup>として、それ以外の部分は「財政緊縮パッケージ」関連法案<sup>(10)</sup>として法案化され、1999年秋から2000年夏にかけて、それら諸法案の審議が行われた。そのうち、まず「財政緊縮パッケージ」関連法案に関しては、野党からの批判に加えて、連邦予算の緊縮によって負担の転嫁やしわ寄せを受けることを懸念する州・市町村側からのかなりの抵抗があり、個別的な点では修正を余儀なくされたものの、法案の大部分は

1999年中には成立し、さしあたって2000年に関する緊縮目標額300億マルク(153億ユーロ)のうち、280億マルク(143億ユーロ)分は実現されることとなった。また、減税法案に関しては、政府は野党や州・市町村側に対する大幅な譲歩を行って法案の成立を図った。その結果、当初は個人所得に関して45%とされていた改革後の所得税最高課税率は最終的に42%にまで引き下げられ、実質減税額も当初予定の440億マルク(225億ユーロ)から、野党の主張する500億マルク(256億ユーロ)にまで拡大された。政府側のこのような大胆な譲歩に加え、連邦参議院において賛成を得るために、キリスト教民主同盟(CDU)が与党となっている州に対して様々な財政上の支援が約束された結果、減税法も2000年7月には成立した。<sup>(11)</sup>

この「2000年未来計画」は、財政緊縮や税制改革等、いわばシュレーダー政権の「イノベーション的」側面を強く反映したものであったが、政府はこれに続いて「社会的公正」の側面に関する中心的計画の一つとして、抜本的な年金改革を立案実施した。シュレーダー政権は政権発足直後に、まず前政権によって1999年から実施されようとしていた年金改革を凍結し、<sup>(12)</sup>他方で、前述したように、環境税の導入と年金支給額調整の2年間凍結によって、年金保険料率の抑制を図ったが、このような措置だけでは年金財政の悪化を根本的に阻止するには不十分であった。そのため、政府は「2000年未来計画」の諸措置に続いて、2000年春以降本格的な年金改革案を立案したが、その骨子は、新たな年金計算式の導入によって2002年以降も年金支給額調整を物価・実質賃金の上昇率を下回る水準に抑制し、2030年時点での年金支給水準を現行の対実質所得比70%程度から62%にまで引き下げるといったものであった。他方、この支給水準低下を補うために、公的年金保険の加入者に対して、資本積立方式の付加的な個人年金保険を導入し、公的年金と合わせた支給水準を現状以上に引き上げることが計画されていた。この個人年金は制度上は任意加入制とされたが、公的補助を行うことによって、事実上公的年金の加入者のほとんどを個人年金にも加入させることが目標とされた。さらに、高齢者に対して社会扶助の受給要件を緩和し、非常に低額の年金しか受給できない高齢者に対して、社会扶助を事実上の「基礎年金」化することによって、高齢者の貧困に対処することも計画されていた。

この年金改革法案に関しては、2000年11月から2001年5月にかけて議会審議が行われたが、後述するように、この法案は形式こそ異なるにせよ前政権の計画していた年金支給水準抑制と同様の結果をもたらすものであり、個人年金に対する補助策や高齢者の社会扶助受給要件緩和に伴って市町村の財政的負担増を招くものであると考えられたため、法案は野党、労組、州・市町村側からの激しい批判にさらされた。しかし、この法案に関しても、政府は税制改革法案の場合と同様の手法で譲歩と連邦参議院における切り崩し工作を行った。その結果、公的年金の支給水準引き下げ率の緩和、個人年金の公的補助の大幅拡大、州・市町村側への財政的手当等、かなりの修正が行われたものの、2001年春には法案成立に漕ぎ着けた。<sup>(13)</sup>

## (2) 労働政策面の改革

シュレーダーは首相就任前から、前政権下で失敗した政府と労使代表によるいわゆる「労働のための同盟」会議を復活させ、協調的体制の下で労働市場を取り巻く構造的問題を解決していくことを提唱していたが、<sup>(14)</sup> 政権発足直後の1998年12月にはその公約通り「労働のための同盟」第1回会議が開催された。この会議には、政府側からはシュレーダー首相以下4名の閣僚が、経営者側からはヘンケル・ドイツ工業連盟（BDI）会長をはじめ経済4団体の会長が、労組側からはシュルテ・ドイツ労働組合総同盟（DGB）委員長をはじめ主要組合の5名の代表が出席し、若年失業者及び長期失業者対策、職業教育、労働時間の柔軟化と低賃金・低資質労働者への対応、労働協約問題、早期退職年金をはじめとした社会保険改革等、幅広い問題について、2か月程度の間隔で定期的に協議していくことが約束された。<sup>(15)</sup>

このようなコーポラティズム的協調体制を背景として、シュレーダー政権はこの「労働のための同盟」で取り上げられた問題を含めて、様々な労働法制改革に乗り出した。まず、政権発足直後の1998年末には、「社会保険における改正及び労働者の権利確保のための法律」<sup>(16)</sup>によって、前政権時代に行われた病欠時の賃金継続支払の給付削減、解雇保護の対象とならない企業の範囲拡大等が撤回され、若年失業者のための新たな雇用対策措置が導入された。また、この法律と、1999年初頭に成立した「低賃金雇用関係の新規定に関する法律」<sup>(17)</sup>によって、見なし被用者と低賃金労働者に関する法改正が行われた。前者は見なし被用者（外見上は社会保険加入義務のない自営業者であるが、実際には特定の雇い主との間で実質上の雇用関係にある者）の定義を厳格化し、該当者に通常の労働者と同じく社会保険加入義務を課すことを規定していた。また、後者は、「低賃金雇用関係」と見なされる所得上限を630マルク（322ユーロ）に固定した上で、経営者側に対してこれら低賃金労働者に対しても医療保険料（名目賃金の10%）及び年金保険料（同12%）を支払う義務を課し、それと引き換えに、これまで経営者側に課されていた20%の一括賃金税を廃止するというものであった。これらの改正の目的は、経営者側によって人件費削減と社会保険料支払い逃れの目的で濫用されてきたこれらの雇用形態を規制し、見なし被用者や低賃金労働者に対して社会保険、特に年金保険加入を可能にすると共に、社会保険財政を安定させることであった。

他方、1999年末には、高齢者パートタイム労働規定の改正が行われた。<sup>(18)</sup> この規定自体は、それまで失業手当と早期退職年金が高齢労働者を早期退職に追いやるために経営者側によって濫用されてきたことに対処するために1996年に制定されたものであり、高齢労働者がパートタイム労働に移行し、それによって空いたポストに新規に労働者が採用された場合、賃金補助が受けられるというものであった。1999年の改正では、「労働のための同盟」における経営者側からの要望に応える形で、この空いたポストを補充する場合の要件がそれまでよりも緩和され、企業にとってより柔軟な新規従業員の採用が可能となった。

シュレーダー首相は先端技術産業の振興にも力を入れる姿勢を見せ、2000年2月には、コンピ

ューター・通信技術者に限定した形で外国人労働者に5年の期限付滞在許可(アメリカでのそれに倣ってグリーンカードと呼ばれるようになった)を与え、さしあたって1万人、必要があれば2万人を上限として受けれるという計画を発表した。外国人IT技術者を対象としたこの「グリーンカード」制度は政令によって2000年8月から実施されたが、政府はこの措置を、国内でのこの分野における人手不足に対応し、ハイテク部門でのドイツの競争力を強化することによって新たな雇用をも創出するためのものと説明し、企業側もこれを歓迎した。<sup>(19)</sup>

また、2000年末にはパートタイム雇用と期限付雇用に関する大幅な法改正が行われた。この改正の目的は、EUの指針に従ったパートタイム労働と期限付雇用の促進により新規雇用を創出する一方、これらの雇用形態に従事する労働者と正規従業員との差別をなくすことによって、労働者の権利を保護する形でフルタイム雇用とパートタイム雇用の間の流動性を高め、期限付雇用から無期限雇用への転換のチャンスを高めることであるとされていた。法案の具体的な内容は、パートタイム雇用と期限付雇用に関して従来よりも使用者側に制限を課すものであり、前者に関しては、在職6か月以上のフルタイム雇用者に対してパートタイム雇用への移行請求権を与えると共に、パートタイム雇用に移行した労働者がフルタイム雇用に戻帰することを容易にするため、企業がフルタイム雇用者を募集する際にはパートタイム雇用者を優先して採用することを規定していた。また、後者に関しては、正当な理由なしに2年以下の期限付雇用契約を締結できる場合が新規雇用の際だけに限定され、同一労働者に対して正当な理由なしに期限付雇用契約を繰り返すことが禁止された。また、2年を超える期限でのすべての期限付雇用契約に関しては、正当な理由が要求されることとなった。<sup>(20)</sup>

さらに、2001年6月には、減税法及び年金改革法と並んで第14立法期における労使間の最大の争点となった経営組織法が改正され、2002年1月から施行された。この改正は、労組組合員数が減少傾向にある中で、特に小規模企業における経営評議会の設立を容易にすると共に、グローバル化の進展に伴う企業再編の中で経営評議会の権限を強化することによって労働者の権利を守るため、従来から労組側によって強く要求されてきたものであったが、経営者側からは、経営評議会の運営費用等が経営上の負担となること、従業員内の少数派が過度の発言権を持つ危険性があること、ドイツ独特のこの制度が外国企業のドイツへの進出・投資にブレーキをかけていること等を理由として、改正に対する強い反対の声が上がっていた。この経営組織法改正をめぐるのは、2001年前半に労使の間で激しい論争が行われ、それぞれの立場を代表するリースター労相とミュラー経済相の間での調整も難航したが、最終的にはシュレーダー首相による政治的仲介によって法改正への道が開かれた。<sup>(21)</sup>

成立した改正法では、全体として労組側に有利な改正が行われた。まず、従業員が100名を超える規模の企業に関して経営評議会委員数が増員され、経営評議会専従者を置ける企業の最低規模についても、従業員300名以上から200名以上に引き下げられると共に、専従者の数についても、従業員500名を超える企業に関して増員が行われた。第二に、経営評議会の選挙を簡素化するた

めに、従来ブルーカラーとホワイトカラーで別々に行われてきた選挙が一本化され、従業員50名以下の企業では書面による投票を認める等、選挙手続の緩和が行われた。また、当該企業で3か月以上雇用されている期限付雇用者に対しても選挙権が拡大された。第三に、雇用確保、従業員への資格付与、職業教育措置の導入、男女同権、環境保護、外国人差別への対処に関して、経営評議会の権限が拡大されることとなった。<sup>(22)</sup>

政府は経営組織法改正に続いて、労働市場政策をより効率的に実施することを目的として、個々の失業者の失業期間長期化を阻止するための様々な手段を簡素化して職業紹介業務を強化すると共に、公的助成を受ける雇用をさらに拡大するための諸措置を規定した「労働市場政策上の諸手段の改革に関する法律（Job-AQTIV-Gesetz）」案を2001年9月に連邦議会に提出し、同年末に成立させた。<sup>(23)</sup>この法律では、以下のような一連の措置が2002年から実施されることになっていた。

職業安定所は失業者との間に双方の権利義務を規定した拘束的な再就職協定を迅速に結ぶ。失業者が重大な理由なしに失業報告期限を守らなかったり、提供された再就職先を拒否した場合には、失業給付を12週間停止する措置を厳格に実施する。他方、職業安定所が半年以内に失業者に対して適切な再就職先を紹介できなかった場合には、当該失業者は職業安定所の費用によって（職業安定所によって認可された）民間の職業紹介会社を利用する権利を与えられる。

ジョブ・ローテーション制度が導入され、職業再教育を受ける従業員の一時的代替要員として失業者を雇い入れた経営者は、その賃金コストの50～100%の補助金を得ることができる。経営者が未熟練労働者の労働を免除し、資質向上のための職業教育を受けさせる場合にも、賃金の一部あるいは全額に対する補助金が支給される。パートタイム労働者及び外国における労働者の資質向上措置も補助の対象となる。これによって、労働者の再教育に対する責任は実質上企業から失業保険へ移される。

職業安定所は従業員100名以下の企業に対して、高齢労働者の職業再教育費用を最長4年間にわたって補助することができる。この再教育補助金の支給年齢制限は、2006年まで現行の55歳から50歳に引き下げられる。

女性に対しては、妊娠・育児期間の失業保険料の国家による肩代わり負担が行われる。これによって、当該女性は育児休業後、失業手当請求あるいは職業安定所による諸措置の請求を行うことができる。

社会資本整備措置と雇用促進措置をよりよく連動させるために、「雇用創出的社会資本整備補助金」が導入され、市町村がこの補助金に基づく事業実施を失業者を雇い入れる企業に委託した場合、職業安定所は市町村に対して最高25%の補助金を支出することができるようになる。公共事業を請け負う企業は従業員数の最大35%までの失業者を雇用しなければならない。

派遣労働者の最長派遣期間を12か月から24か月に延長する。また、派遣元企業との間で労働協約が締結されていない場合、派遣労働者に対して13か月目から派遣先企業の正規従業員と同一の労働協約を適用する。

さらに、政府は2002年春から、ラインラント・プファルツ州とブランデンブルク州で試験的に行われていたいわゆる「コンビ賃金」モデルを全国に拡大するという措置もとった。このモデルは、失業者が月収325～897ユーロ（夫婦または単身で子供を養育する者の場合は1707ユーロ）の労働に就労した場合、最長3年にわたって社会保険料と児童手当を補助するというものであり、全国への適用拡大にあたって、失業者が社会扶助を受給している場合も、引き続いてそれを受給できることとされた。この措置は、低賃金労働法によっては保護されないが、実際には所得の低い労働への失業者の再就職を促進することを目的としていた。<sup>(24)</sup>

## 2. 経済状況の変化と諸改革の問題点

### (1) 立法期後半における状況の悪化

シュレーダー政権は、1999年3月のラフォンテーヌの辞任まではかなりの混乱を見せたものの、その後はシュレーダー首相のイニシアティブが徐々に確立され、前述したような財政、税制、社会保障、労働法制等、多面的な諸改革を立案・実施していった。その中で、2000年までは、世界経済の回復とそれに伴うドイツの輸出拡大、欧州中央銀行の金融緩和策とユーロ安の影響、消費者物価の安定、石油価格の低下傾向等によって、全体として経済状況は比較的好転し、経済成長率も1998年と1999年は2.0%、2000年は2.9%と、他のEU諸国ほどではないにせよ、上昇傾向を見せた。これと平行して、失業者数もシュレーダー政権発足後減少し続けた。政府はこのような状況の好転を自らの政策の成果として強調し、経済専門家もそれに一定の評価を与えた。<sup>(25)</sup>

しかし、2000年後半の石油価格の高騰、米国におけるIT不況に伴う景気減速、2001年9月のニューヨーク、ワシントンでのテロ等によって世界的な景気の停滞傾向が見られるようになると、ドイツの経済成長も2001年以降足踏み状態になった。政府が2001年はじめに公表した年次経済報告では、2000年ほどではないせよ国内経済の活性化は継続するとして、同年の経済成長率は2.75%と予測されており、アイヒェル蔵相は税制改革による成長率押し上げ効果を指摘して、これをむしろ低く見積もった数字であると強調していた。<sup>(26)</sup>しかし、その後政府はこの予測値を4月末には2%へ、8月には1.5～2%へ、そして10月末には0.75%と下方修正せざるを得なくなり、さらに実際の成長率はわずか0.6%にとどまった。<sup>(27)</sup>

景気の減速によって労働市場の状況も次第に悪化し、2001年に入ると季節調整済の数値で見た失業者数が連続して増加するようになり、2001年8月には、季節調整前の数字で見た失業者数も、シュレーダー政権発足後初めて前年同月比でプラスに転じ、労働市場の傾向は明確に変化した。このような労働市場の状況悪化から、シュレーダー首相は、「今立法期中に失業者数を350万人以

下に減少させる」という政権発足当初の公約を守れない可能性があることを認めざるを得なくなった。実際にも、政権発足の年である1998年時点での428万人から1999年には410万人、2000年には389万人と順調に減少してきた年平均失業者数も、2001年には385万人と下げ止まった。<sup>(28)</sup>

連邦議会選挙の年である2002年に入っても、このような状況は好転せず、むしろさらに悪化した。2001年の当初予測では、2002年の経済成長率は2.25%と予測されていたが、2001年秋には1.25%へと大幅に下方修正されたのに続いて、2002年はじめに公表された年次経済報告では0.75%へとさらに下方修正された。その後、2002年前半には若干持ち直しの期待が持たれたものの、ユーロ高に伴う輸出の減速、2002年夏のエルベ川流域での洪水被害とその対策財源調達のための減税延期及び法人税の単年度引き上げ、2002年後半のイラク危機の高まり等から、期待された景気の活性化は見られず、2002年の経済成長率は0.2%と、ほとんどゼロ成長に終わった。<sup>(29)</sup> この間、失業者数も2002年1月には前月を30万人以上上回る430万人に達し、5月及び6月には395万人と400万人をわずかに下回ったものの、例年失業者数が減少するはずの6月の失業者数は9年ぶりの高い水準となり、7月と8月には再び400万人の大台を突破した。この結果、2002年の年平均失業者数は406万人、失業率9.8%という悪化を示した。その後、2003年2月には、失業者数は470万人に達した。<sup>(30)</sup>

このような経済状況の悪化とそれに伴う失業者数の増加は、一方で税収と社会保険料収入の落ち込み、他方で経済・労働対策支出の増加をもたらし、財政状況をも急速に悪化させた。アイヒェル蔵相は「2000年未来計画」において連邦の新規国債発行額を1998年時点の564億マルク（288億ユーロ）から1999年には535億マルク（274億ユーロ）、2000年には495億マルク（253億ユーロ）、2001年には461億マルク（236億ユーロ）、2002年には412億マルク（211億ユーロ）、2003年には304億マルク（155億ユーロ）と順次削減していき、2006年には新規国債発行なしの均衡財政を達成することを目標としていた。この計画は前述したような2000年前半までの経済状況の好転とそれに伴う税収増等もあって、2001年までにに関してはなんとか達成されたが、財政状況の悪化から2002年には目標額を達成することができなくなり、同年の発行実績は346億ユーロとなった。さらに、2003年度当初予算では、同年の新規国債発行額は「2000年未来計画」での予定額を上回る189億ユーロとされていたが、その後実際には380億ユーロへと拡大する見込みとなり、2004年についても予算案では308億ユーロが計上されるに至って、「2000年未来計画」において立てられた財政緊縮計画は実質上破綻した。<sup>(31)</sup>

財政状況の悪化はドイツがマーストリヒト条約で規定された通貨統合に関する収斂基準、特に財政赤字基準を遵守することも困難にした。シュレーダー政権が発足当初にEU委員会に提出した「安定・成長計画」では、財政赤字の対GDP比を1998年には2.5%、1999年と2000年には2%、2001年には1.5%、2002年には1.0%と低下させていくことになっていた。その後、アイヒェルが蔵相に就任して以降の財政緊縮路線の本格化と政権前半期の経済の好調にも支えられて、この計画は2000年までは目標以上に達成され、同年の財政赤字比率は計画を上回る1%にまで低下した。

2001年に入ると財政赤字比率は再び上昇する気配を見せたものの、当初は税制改革による減税の影響であるとされ、2002年以降は年金改革の効果等も加わって1%に低下し、2003年には0.5%まで引き下げることができるであろうとの楽観的な見方がされていた。しかし、このような楽観的な見方は急速に後退し、2001年末にドイツ政府がEU委員会に提出した新しい「安定・成長計画」では、2001年の財政赤字比率は2.5%、2002年のそれは2%と修正され、さらに2002年はじめの年次経済報告では、同年の財政赤字比率は2.5%になると予測されるに至った。<sup>(32)</sup>このような状況の悪化を見たEU委員会は、ドイツが2001年に関して「安定・成長計画」の達成に明確に失敗し、財政赤字比率が3%の上限に「危険なほど」近づいていると判断し、EU蔵相会議がドイツに対して警告を行うよう勧告することを決定した。これに対して、ドイツ側はシュレーダー首相がEU委員会の行動には政治的意図があると公言する等、政治的圧力を行使してEU蔵相会議による早期警告が行われることを回避したが、2002年9月には、税収の落ち込みと失業対策関係支出の増加から、同年の財政赤字比率が3.5%となつて、収斂基準の上限を上回るとの予測が出されるようになった。連邦議会選挙を目前にしたアイヒェル蔵相は財政に関するデータをEU委員会に送付するのを延期して批判を回避しようとしたが、選挙直後にはEU委員会に対して同年の財政赤字比率が当初見込みを上回って2.9%になるとの報告を行い、さらに10月には3%基準を守れない見込みであることを認めるに至った。その後、結果的には、2002年の実際の財政赤字比率は3.7%と収斂基準を大きく上回るものとなつた。<sup>(33)</sup>

## (2) 税制・社会保障政策面での課題の積み残し

このような財政・経済・雇用状況の悪化は世界的な経済状況の変化に影響を受けた面も大きく、必ずしもシュレーダー政権の政策運営上の失態と言い切れるものではなかった。しかし、これらの政策分野における同政権の実績は実際にも芳しいものとは言えなかった。

第一に、税制改革に関しては、確かに所得税・法人税の大幅な減税が実施されることになり、資本会社の持株売却収益に対する免税措置等、その他の面でもかなり大規模な改革が実施された。しかし、税率引き下げの大部分は2002年9月の連邦議会選挙後に行われる「約束手形」であったことに加え、2003年実施予定分は、2002年夏にエルベ川流域で起こった洪水被害対策の財源調達のため、実施を1年延期されてしまった。<sup>(34)</sup>また、資本会社に関しては、法人税が25%となつても営業税と連帯付加税を加えた合計課税率は依然として40%程度であり、他方、人的会社に適用される所得税の最高課税率は引き下げ後も42%で、大部分の企業にとって所得税が実質上営業税分減額されるという改正が行われたものの、連帯付加税を加えれば合計課税率は45%を超えるレベルに留まり、いずれも、国際的に必ずしも低い課税率になるというわけではなかった。さらに、人的会社の留保利益に対して資本会社と同じく25%の課税率を適用できるようにするという当初の改正案が法案の議会審議の過程で放棄された結果、資本会社と人的会社の課税の不平等を是正するというかねてからの課題も解決されず、特に所得税を適用される中小企業からは、

減税法成立後も、資本金会社との課税の不平等解消のための税負担のいっそうの引き下げ、特に営業税の廃止を要求する声が再び上がった。他方、この改革後、財政上の負担増の一方で税収が落ち込んだ州・市町村、特に後者は財政の立て直しを強く求め、経済界とは逆に、主要な財源の一つである営業税の「再活性化」を要求した。この問題は、かねてからの懸案であるゲマインデ財政の包括的改革と連動しており、次期立法期に積み残された課題となった。その一方で、国家全体（連邦、州、市町村）として見た場合には名目の税収はこの改革後も必ずしも落ち込むという見通しであったわけではなく、最終的に税収300億マルク（153億ユーロ）を超える環境税の導入、2001年前半までの景気回復やインフレ等の影響から、減税法の成立時点では、その後4年間の税増収は1,600億マルク（818億ユーロ）に上り、2003年には税収が初めて1兆マルク（5,113億ユーロ）を超えると予想されていた。従って、政府は見かけ上所得税・法人税に関して大幅引き下げを行ったが、実際には税増収分の半分程度しか納税者に還元しない計画であるとも言えた。<sup>(35)</sup>

年金改革に関しては、環境税の導入とその税収の年金財政への投入は、環境保護の推進だけではなく、公的年金に占める税財源比率の拡大、年金保険料率の引き下げによる賃金付随コストの抑制及びそれを通じた企業の負担緩和という点で、画期的な意味を持っていた。また、公的補助を前提とした資本積立方式の個人年金保険導入もドイツの年金制度史上特筆されるべきものであった。しかし、このような画期的な側面にも拘わらず、シュレーダー政権の年金改革も結局は年金生活者と年金保険料支払者に年金支給水準の引き下げ、保険料率の長期的上昇、個人年金保険料の新設といった形で一定の負担増を求めるものであったことから、野党だけではなく、SPD左派、労組、年金生活者団体等からの批判が噴出し、それに対する譲歩を重ねる結果となった。まず、2000年と2001年の2年間にわたる年金調整凍結は「財政状況に応じた年金」をもたらそうとするものと激しく非難され、政府は2000年実施分については実行したものの、2001年実施分については結局撤回せざるを得ない状況に追い込まれた。また、当初計画されていた長期的な年金支給水準抑制のための新たな年金計算式の導入も「若い世代に一方的に負担を押しつけるもの」と激しく非難され、修正を重ねた結果、成立した年金改革法では、新しい計算式の下でも公的年金の支給水準は現行の70%から2030年時点でも68%までしか低下しないものとされた。しかし、このような修正は、公的年金の長期的な支給水準低下がこの程度で済むとすれば付加的な個人年金保険はなぜ必要なのかという新たな批判を生み出した。その個人年金の導入計画自体も、最初からSPD左派及び労組から激しい批判にさらされたために任意加入制とせざるを得ず、その上、この制度導入に伴う補助措置の規模も、当初計画の10億マルク（5億1,100万ユーロ）から、最終的には200億マルク（102億ユーロ）へと大幅に拡大された。

こうして、改革案は当初計画から大きく後退したため、保険料率の長期的安定及び（公的年金と個人年金を合計した上での）年金支給水準の現状以上の維持という外観を保つために、様々な計算上の辻褃合わせ（平均寿命の伸び率予測の低めの設定、少子化に伴う就業者数の減少等から失業率が2025年時点で3%にまで低下する一方、高齢者の就業率の上昇等によって就業者人口の

比率は大きく上昇するとの仮定、年間移民者数予測の上方修正、年金支給水準を計算する際の分母となる実質賃金の「再定義」による抑制)が行われた。他方、この改革法の成立によって公的年金の実態は保険料を財源とした賦課方式という名目からさらに離れることになり、連邦からの支出は年金財政全体の3分の1(2003年時点で36.7%)に増加することとなった。<sup>(36)</sup>

このような経緯から、年金改革法成立後も年金をめぐる状況は実際にはほとんど変化せず、法案可決からわずか半年後の2001年秋には、失業率の上昇(=保険料収入の減少)等によって2002年の年金保険料率は低下せず、逆に19.5%程度に上昇するとする予測が出されるようになった。このため、政府は公的年金の変動留保金(年金支出が急増した場合の予備費)の法定最低積立額を年金支出1か月分の100%から80%へと引き下げるという法改正を急遽行い、積立金を取り崩すことによって2002年の保険料率を現状と同じ19.1%に抑制するという緊急避難的措置をとらざるを得なくなった。しかし、このような状況は2002年にも繰り返され、2003年からは、変動留保金の法定比率はさらに50%へと引き下げられた。<sup>(37)</sup>

こうして、シュレーダー政権の下での年金改革は、計算方法次第では公的年金の支給水準をコール政権当時の計画と同程度に引き上げる上に、個人年金保険の導入という形で国民に新たな負担を課し、しかも環境税等税財源の投入をますます拡大するという結果をもたらしたため、「リースターの改革の廃墟」<sup>(38)</sup>との批判を浴びることとなった。

### (3) 労働政策面での成果の不足

前述したように、シュレーダー政権が実施した労働政策面の改革の基本的なスタンスは、政権発足直後におけるコール前政権時代の政策の撤回やその後の経営組織法改正等、労働者の権利擁護を強化する一方で、失業者数減少という目的に照らして最も緊急かつ有効であると考えられていた低賃金部門の雇用拡大を図ることであった。

見なし被用者と低賃金労働に関する規定改正は、このような低賃金部門の雇用を確保すると共に、経営者による社会保険逃れを阻止することを主要な目的としたものであったが、実際には低賃金労働に関する改正法が施行された1999年4月以降、小売業、ホテル業等を中心に、低賃金労働者の大規模な離職が起こるようになった。その主な理由は、経営者側から見ればこの改正によって低賃金労働者に関する過度に煩雑な社会保険事務手続が必要となりコストが増加したことであり、労働者側から見ても、本業の他に副業として低賃金労働を行ったり、複数の低賃金労働を兼業している場合の税務手続等が複雑となり、実質所得が減少することにあった。同様のことは見なし被用者に関しても生じており、外見的自営業者が見なし被用者であると判断された場合、当該被用者に仕事を委託している企業は事後的な社会保険料負担が増加するという事態が生じた。1999年5月にドイツ商工会議所(DIHK)が低賃金雇用に関して7,700社に対して行った調査では、改正通りに低賃金労働者の社会保険加入に対応すると応えた企業はわずか15%であり、ドイツ小売業中央連盟(HDF)が1,000社を対象に行った調査でも、改正法施行後わずか2か月間

に雇件数の33.26%に相当する約17万の低賃金労働者が離職した。<sup>(39)</sup> 社会調査研究所とキーンバウム経営コンサルタント社がノルトライン・ヴェストファーレン州、ニーダーザクセン州、ザクセン州の依頼で行った調査でも、低賃金労働改正法施行後2か月の間の低賃金雇員数の減少は70万に上った。他方で、この改正によって社会保険加入義務のある雇員が創出されるという期待は実現せず、調査対象となった企業の5分の4はそのような転換を行わず、社会保険加入義務のある新たな雇員の創出は10万にとどまった。これらの調査から、調査実施機関は、社会保険の基盤が強化されたという労働社会省の主張は的はずれであると結論づけた。<sup>(40)</sup> このような状況は、特に労働力需要の季節的・時間的な変動の大きい業種においては大きな打撃となり、法律の再改正に対する強い要求が経営者団体側からだけでなく、連立与党内からも提起された。このため、政府はさしあたって見なし被用者規制法の再改正を余儀なくされ、その定義の厳格化による該当範囲の縮小と判定手続の簡素化が行われ、1999年1月に遡って施行された。これらの改正と同じ問題を含むと考えられたパートタイム雇用と期限付雇用に関する改正に関しても、経済界側は同様の批判を行い、国際競争の下での雇員の柔軟性を確保するという時代の要請に逆行するものとして激しく反対した。<sup>(41)</sup>

2002年から施行されたJob-AQTIV法に対しては、経済界と市町村団体は法案審議の段階から、この法律を中途半端で労働市場における状況の転換をもたらすものではないと批判していた。特に、経済界側は、新たな雇用創出のための社会資本助成措置を誤った道であるとし、公共事業による「第二労働市場」の拡大は「底なし沼」の公共投資に終わってしまうという危険があると指摘した。また、経済界側は、一定の比率で失業者を雇用する企業のみがそのような事業の入札に参加できるということになれば、小企業は不利な立場に置かれると抗議した。<sup>(42)</sup> 他方、この法律では、企業にとって派遣労働者の活用を促進するため、派遣期間の2年への延長が規定されており、政府はこの点を企業側に有利な改正であるとしていたが、施行半年後の経営者団体連盟(BDA)の調査によれば、調査対象となった企業の95%は、延長された派遣期間をまったく利用していないか、個別的な場合に利用しているだけであると答えた。その理由として、74%の企業は、この法改正により、派遣労働者に対して13か月目以降派遣先企業の労働・賃金条件を適用しなければならなくなったことによるコスト増を挙げており、53%(この調査は複数回答可である)の企業は、13か月目以降の派遣労働者の取り扱いの変化に伴う管理コストの増加を挙げていた。この調査を根拠に、BDAは、「見かけだけの規制緩和は失敗作であり、新規定は労働市場政策上の小手先のごまかしであることが明らかとなった」とし、「一面での官僚主義の廃止は別の面での新たな官僚主義にとって代わられてはならない」と批判した。<sup>(43)</sup>

これと同様に、「コンピ賃金」モデルの全国への拡大も大した効果をもたらさなかった。もともと、政府もこの措置による雇用創出効果は20,000~35,000人程度しかないとしていたが、この措置拡大後2か月間の実際の適用者はわずか245人に過ぎず、400万人という失業者数からすれば、ほとんど無意味な数字であった。<sup>(44)</sup>

このような状態に追い打ちをかけるかのように、2002年2月には、連邦雇用庁による職業紹介統計がまったくの虚偽であったことが明らかとなった。連邦会計検査院が職業安定所の職業紹介実績に関する抽出検査を実施したところ、約70%が不正な報告であり、年間387万件とされていた職業紹介のうち約270万件は不真正なものであり、実際には職業安定所側が報告していたような失業者の2人に1人ではなく、5人に1人に対してしか職業紹介が行われていないことが判明した。しかも、連邦雇用庁側はこの職業紹介統計の操作について把握していたものの、Job-AQTIV法で職業紹介担当職員の3,000人増員が予定されていたことから、これを伏せていたものと推定された。このように、このスキャンダルはJob-AQTIV法の前提となっていた数字が虚偽であったことを示すものであっただけでなく、連邦雇用庁の中心的業務、ひいては政府の労働行政に対する信頼を根本から揺るがすものであり、ヤゴダ連邦雇用庁長官の辞任と連邦雇用庁自体の大規模な改革という事態へと発展していった。<sup>(45)</sup>

このような労働政策に関する不手際は政府と経済界との関係を悪化させた。コール前首相やラフォンテーヌとは異なって、シュレーダーは首相就任前から自動車業界等経済界首脳と良好な関係を築いており、「ボスたちの同志」と呼ばれ、政権発足当初は経済界からも一定の期待をもって見られていた。<sup>(46)</sup>しかし、彼の政権の下で実際に展開されるようになった経済・労働政策上の諸措置に対して経済界側は次第に不信を強め、前述したように、労働政策に関する立法期中最大の争点となった2001年後半の経営組織法改正問題で政府に対する強い反発を抱くに至った。さらに、これと前後してシュレーダー首相が失業者数を350万人に減少させるという目標の失敗を認めたと際に、「政府は経済界の中心的な要求を実現したのであり、今や企業側が失業対策への寄与を行うべきである」と述べて、<sup>(47)</sup>失業問題の主要な責任を経済界側に転嫁しようとするかのような発言をしたことに対して、経済界側は猛反発した。フントBDA会長は、労使が穏健な賃金協約によって2000年には約60万の新規雇用を生み出したと指摘した上で、政府こそ、経営組織法改正、パートタイム労働請求権、期限付雇用の制限等、中心的な諸問題において経済界や労働者にとって必要なことの逆を行ったと非難した。ブラウンDIHK会頭も、シュレーダー首相は経済政策失敗の責任というジョーカーを経済界に押しつけようとしていると非難し、経営組織法改正によって企業にとっては(経営評議会運営費等に関して)20~25億マルク(10億2,000万~12億8,000万ユーロ)の負担増が発生したと指摘した。<sup>(48)</sup>

他方、政労使による「労働のための同盟」会議は、労組側が労使双方負担を前提とする協約賃金基金の設立による60歳早期退職年金制度の導入を強く要求したことから一時緊張が強まったものの、2000年7月の第6回会議までは比較的成果をあげ、特に2000年の穏健な賃金協約締結の成功にも寄与した。しかし、労組側はそれが雇用の創出に結びつかない事態に次第に苛立ちを強めた。2001年3月に開催された「労働のための同盟」第7回会議後には、シュレーダー首相が「労働のための同盟」において賃金問題を公式に取り上げ、2002年の賃金協約交渉でも穏健な賃上げを実現したいととれる発言をしたのに対して、ツヴィッケル金属労組(IG Metall)委員長は労

使の賃金協約自治に介入するものと強く反発してこの発言の撤回を求め、さもなければ「労働のための同盟」から脱退すると警告した。<sup>(49)</sup>その後、政府は経営組織法改正、Job-AQTIV法における職業再教育措置の改善等、労組の要求に対応する措置をとったものの、労働市場の状況が悪化していく中で次第に労使の態度は強硬化していった。このような中、労使の意見の食い違いからいったん延期された後2002年1月に開催された「労働のための同盟」第8回会議は、シュレーダー首相自ら事前の仲介を行ったものの、賃金政策を議題とするか否かをめぐって労使間の意見が最後まで一致せず、物別れに終わった。これを受けて、金属労組総務会は各地域賃金委員会に対して、2002年の賃金協約交渉において、6.5%の賃上げを要求するよう勧告するという強硬な態度に出た。<sup>(50)</sup>その後、実際にもこの賃金交渉は難航し、5月はじめには労組側がストを開始し、戦後初めてベルリン及びブランデンブルク州でもストが行われるに至った。このストはまもなく収拾されたものの、失業者数が400万人前後となるという状況の中で、結果としては生産性の上昇率を大きく上回る賃上げが行われた。<sup>(51)</sup>

### 3. 2002年連邦議会選挙の結果とその意味

このように、第一次シュレーダー政権が推進した財政・経済・社会保障・労働市場等、内政面での改革政策は成功したとは言い難い状況にあり、連邦議会選挙が近づくのと連動してこれらの政策分野での状況の悪さが明確になっていくにつれ、世論調査におけるSPDの支持率も低下した。第14立法期におけるSPDの支持率は、政権発足直後の政府・連立与党内の混乱や国籍法改正問題に影響されて下降の一途をたどり、1999年春にはキリスト教民主・社会同盟（CDU/CSU）の支持率を下回るに至った。しかし、その後シュレーダーが党首に就任して一元的な指導体制が確立され、税制改革法案等の重要法案の審議が進み、他方でCDUの不正献金スキャンダル<sup>(52)</sup>が明るみに出ると、同年末以降SPDの支持率は回復し、2000年と2001年を通じて概ねCDU/CSUに対して優位を保った。しかし、2001年春頃から経済状況に対する国民の見通しが悪くなるのと連動してSPDの支持率は2001年夏以降再び低下し始め、2002年に入るとSPDの支持はCDU/CSUのそれを下回るようになり、選挙を4か月後に控えた2002年5月のポリトバロメーター調査では、CDU/CSU40%に対してSPD35%となった。この時点で連立与党である90年連合/緑の党（BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN）の支持率が6%であったのに対して、野党の自由民主党（FDP）の支持率は9%に上昇していたため、CDU/CSUとFDPが連立を形成すれば、計算上は支持率5%の民主社会主義党（PDS）が連邦議会選挙で議席を獲得してSPDと緑の党の側についたとしてもシュレーダー政権は維持できず、政権交代が起こる状況となっていた。<sup>(53)</sup>

しかし、現実には、その後夏に入るとSPDの支持率が再び上昇し始め、9月22日に行われた連邦議会選挙では、わずか6,027票差ではあったがSPDがCDU/CSUに勝利して議会内第一党の地位を守り、緑の党の得票率が8.6%と結党以来最高になったこともあって、SPDと緑の党の合計議

席数は野党のそれを9議席上回り、政権維持に成功した。選挙後の分析では、選挙終盤での連立与党側の支持率回復の理由について、シュレーダー首相がイラク問題を意図的かつ巧妙に争点化したこと、夏の洪水被害対策面で政府の迅速な行動と有権者へのアピールが功を奏し、緑の党に有利な環境政策への関心も高まったこと、SPDがシュレーダーという国民の人気の高い首相候補を擁したのに対し、CDU/CSU側がシュトイバーCSU党首を首相候補に立てざるを得ず、選挙直前のテレビ討論でもシュレーダーの優位を覆すことができなかったこと、メレマン副党首の反イスラエルキャンペーンをめぐってFDP内に混乱が起こったこと等が挙げられているが、<sup>(54)</sup>本稿では、前述したような第一次シュレーダー政権における改革政策と与野党の政策の接近という観点から、2002年連邦議会選挙の結果の持つ意味を指摘しておきたい。

これまでも、ドイツの議会政治はコンセンサス指向的な性格を持っており、特に、FDPがCDU/CSUあるいはSPDと連立政権を形成するという3党システムが確立されていった1960年代～1980年には、連立を維持するために両大政党が中道指向を強いられ、政策の継続性が強まったと言われてきた。しかし、1990年代以降は、財政・経済・社会保障・労働政策面での状況の悪化から、また、連邦議会と連邦参議院における多数派の「ねじれ現象」からも、政府にとって実際に選択可能な政策の幅はますます狭まりつつあると言える。シュレーダー政権は1998年連邦議会選挙で「新中道路線」を掲げて登場したが、上記の政策分野において「新中道路線」が具体的に何を意味するかは必ずしも明確ではなかった。政権発足当初は伝統的な社会民主主義的財政・経済政策を指向するように思われるラフォンテーヌの存在もあり、前政権との相違が印象づけられたが、彼が辞任し、シュレーダー色が前面に出るにつれ、前政権との政策の差は縮小していった。前述したように、シュレーダー政権下で行われた税制改革、特に2000年の減税法による改革では、所得税の課税率を15%～45%に引き下げる予定であったが、この引き下げ幅はコール政権時代に計画されたそれと比較した場合、最低課税率については同じ引き下げ幅であった。最高課税率についてはなお10ポイントの開き（コール政権は35%への引き下げを目指していた）があったが、前述したように、与野党交渉の中で結果的には42%まで引き下げられ、営業税との相殺を行えるようにするという改正の結果、合計課税率について言えば、コール政権が目指していたそれ以上のもとなった。法人税率の引き下げについても、25%への引き下げはコール政権下で失敗した税制改革において計画されていた引き下げ幅とちょうど同じであった。また、減税規模についても、「1999/2000/2002年減税法」では当初100億マルク（51億1,000万ユーロ）程度の予定であったものが経済界からの圧力を受けて結果的には150億マルク（76億7,000万ユーロ）に拡大され、2000年減税法でも当初計画では440億マルク（225億ユーロ）であったが、与野党交渉の中でCDU/CSUの主張を全面的に受け入れて500億マルク（256億ユーロ）へと拡大された。<sup>(55)</sup>

コール政権下では、SPDは企業と高額所得者を利するだけだとの理由から所得税の最高課税率引き下げについては反対しており、最低課税率の引き下げについても基本的に22%までしか引き下げる余地はなく、「財政事情が許すならば」15%への引き下げを考慮するとしていた。法人税

についても、野党時代のSPDは留保利益に対する課税率を35%に引き下げることを支持しており、減税規模についても、財政状況からして実質減税の余地はほとんどなく、逆に社会保険財政改善のために売上税と鉱油税を引き上げるべきであると主張していた。<sup>(56)</sup> SPDの野党時代のこのような主張と比較すれば、シュレーダー政権下で実行された税制改革は企業に対する供給面からの負担緩和を重視するというコール政権時代のそれに大きく歩み寄ったものであった。

この2000年減税法や総額1,600億マルク（818億ユーロ）に上る財政緊縮を含む財政緊縮パッケージが1999年6月に明らかとなった時、シュレーダー政権に批判的な立場をとるフランクフルター・アルゲマイネ（FAZ）紙は、コソボ空爆に関する同政権の決定とも関連させて、与野党の主張がコール政権時代のそれと逆転してしまっただとして、すでに次のように論評していた。

「もしも今、『ブルジョア陣営』がボンで政権に就いていたならば、政治評論家たちはここ数か月に起こったことを評価するのにそれほど苦労しなかったであろう。政府の支持者たちは、長い間待っていたことがやっと実現したと評価したことであろう。彼らは、ドイツはコソボ危機においてNATOの信頼できるパートナーであることを証明し、社会保障を大きく削減することなく予算緊縮を達成し、年金支給水準の引き下げと個人年金保険の導入を行い、企業税は負担緩和され、間接税への比重転換が行われたと評価したであろう。

他方、政府に反対する人々は、『保守派』が真の顔を現したと批判したであろう。彼らは、政府は歴史の教訓から学ぶこともなく再び軍事的冒険に踏み出しアメリカの忠実な臣下として行動したと非難し、長年にわたる社会的均衡のルールを破壊して社会的な全面的伐採（Kahlschlag）を実行し、株主資本主義の僕となったと批判したであろう。

そうなっていれば、ラフォンテーヌはなお恐るべきSPD党首であり、年金生活者、失業者、公務員、平和運動家、退役軍人、教会、労組等を動員していたであろう。彼らは日々拝金主義的な近代化主義の悪魔であるヘンケル（BDI会長）やヴェスターヴェレ（FDP党首）の発言から、自分たちの懸念が証明されたと主張したことであろう。そして、欧州議会選挙は『保守派』に対する最後通牒となっていたであろう。

しかし、現実には、敵対し合う両軍は霧の中で互いに旋回し、今やまったく逆の場所に再び現れたかのようである。両陣営は未だそのことを正しく認識していない。

SPDは長期にわたる根本的な議論を行うこともなく、伝統的な自己認識や政治的論理から大きく離れてしまった。ラフォンテーヌからアイヒェルへの交代は、実際にSPDの政策のパラダイム転換を意味しており、アイヒェルの財政緊縮パッケージほどそれを明確に示しているものはない。それは政府が選挙の勝利の後にばらまいたものを再び回収するための計画に過ぎないという党派的な非難は簡単であるが、冷静に評価すれば、アイヒェルの政策がそれ以上のものであることが分かる。財政緊縮パッケージが秋の議会での審議を乗り切った場合、それは財政政策の方向転換をもたらすだけでなく、国家活動の限界を新たに規定するものとなるであろう。<sup>(57)</sup>

年金改革に関しても、これと同様の状況が見られた。前述したように、確かにSPDはこの問題

に関しては、環境税の導入による税財源投入の拡大、低賃金労働者等への保険加入義務拡大による公的年金の財政基盤強化という野党時代からの公約を実行に移したが、コール政権時代に計画された給付削減を撤回したこともあって年金財政は依然として安定しなかった。そのため、シュレーダー政権にとっては、コール政権時代に65歳に引き上げられた年金支給開始年齢を再び60歳に戻すという野党時代の公約を実現することは最初から全く不可能であったばかりか、前述したように、野党時代には強く反対していた年金支給水準引き下げを実施せざるを得なかった。<sup>(58)</sup> コール政権はそのような引き下げを行うために1999年から年金計算式に「人口学的要素」を導入することを計画していた。SPDは野党時代にそれを激しく非難していたため、短期的な年金調整の凍結や年金計算式への「補正要因」の導入提案といった見かけ上は異なった方法を提案したが、それは実際にはコール政権が試みたのとほとんど同様の年金支給水準引き下げ計画であり、その引き下げ目標値や長期的な保険料率予測値も前政権とほとんど同一であった。この年金改革法案が両院協議会で審議された2001年4月に、FAZ紙はこの点を「(1998年)連邦議会選挙での勝利の後、SPDはすぐに(コール政権時代の)年金改革を凍結し、複雑な迂回路を通して、今や一つの法案を立案したが、それはあきれたことに結果的にはブリューム(前労相)の改革案に近いものである。ブリューム案では2030年時点の公的年金保険の保険料率は22.3%になっていたが、リースター(現労相)の案では22%となっており、その差は予測の誤差の範囲内である。」と指摘した。<sup>(59)</sup> ベルト・リユールプ・ダルムシュタット大学教授がコール政権においてもシュレーダー政権においても年金改革の実務的立案の中心になったことは、このような状況を象徴するものであった。<sup>(60)</sup>

しかし、このような政策実施の実態は、必ずしもSPDの野党時代の公約が虚偽であり、政権獲得後に二枚舌的な行動をしているということを意味しているわけではない。1990年代以降における経済成長率の極端な低下と失業者の大幅な増加、社会の高齢化の進展から、社会保険を含む財政状況は極端に悪化していたが、他方では欧州経済通貨統合の進展、特にその第三段階実施以降は金融政策面でのドイツ単独での政策的行動の余地は極端に狭まり、公債増発等の財政政策面での対応も、通貨統合の収斂基準を遵守しなければならないという足かせをはめられ、むしろ債務削減を厳しく迫られる状況となった。年金保険財政を安定させるため、コール政権の末期には売上税の増税が行われ、シュレーダー政権初期にも環境税が導入されたが、このような増税は当然のことながら経済に負担を課し、経済成長率を低下させて結局は税収を減少させる危険性があった。このため、所得税・法人税等の大幅減税は不可避の政策的対応であった。劇的な情勢の好転がない限り、コール政権後にどのような政権が登場しようとも、これらの点において行動の余地は極めて限られていた。

他方、労働政策面では、シュレーダー政権は一方で「グリーンカード」の導入による外国人IT技術者の受け入れ、高齢者パートタイム規定の柔軟化、Job-AQTIV法による失業給付受給者に対する対応の厳格化及び派遣労働者の派遣期間延長等、企業側の要求を一定受け入れ、低賃金

労働部門を中心に雇用の拡大を図ったが、全体としては支持基盤の一つである労組陣営に配慮した政策を実施した。低賃金労働者及び見なし被用者への社会保険加入義務拡大や経営組織法改正はその最も顕著なものであったが、後者が2001年2月に閣議決定された直後、FAZ紙はその点を次のように論評した。

「経営組織法改正は今年中にも採決されるであろう。しかし、(連邦議会選挙に勝利することを目的とした)『2002年(のための)改正』という標語の方がこの法案の政治的核心には適しているであろう。シュレーダーが次期立法期も首相を務めるという可能性はもともと低くないが、彼によって仲介され表明された経済相と労相の合意によって、その可能性は著しく高まった。

共同決定制度拡大の経済的にマイナスの結果は後になってから目に見えるものになるであろうし、そうであっても、世界経済におけるドイツの経済状態についてのあらゆるデータという背景音の中では、確認が困難であろう。政治家は、経済界に新たなコストと規制をもたらす法律を制定する場合、こうした予想を決して裏切ったことがない。しかし、首相は共同決定制度改正の政治的成果を来年にも得ることができる。すなわち、彼は労組の抵抗を受けながら連邦議会選挙に臨まなくてもよいということである。

政治的戦術のセンスを持ち、ここ数日間の事態の評価の中でも共同決定制度改正の劣悪な内容を押しつけることができる者は、注目に値するカムフラージュを行うことができるであろう。『労働のための同盟』からは、労働のためには何も生み出されなかったが、シュレーダーのための同盟が生み出された。それは、これまでどの首相もできなかったことである。シュレーダーは『近代化主義者』として登場し、まさにグロテスクに見える方法でコーポラティズム的につなぎ合わされた『ライン・モデル』のメカニズムを自らの権力維持に役立たせている。」<sup>(61)</sup>

このような論評は実態の一面をとらえていたかもしれないが、状況はそれほど単純ではなかった。前述したように、経営組織法改正を含む様々な法的対応にも拘わらず、シュレーダー政権は結果的には失業者数減少に関する政権発足当初の公約を守ることができないまま、連邦議会選挙が行われる2002年を迎えることになり、その上に、前述したような職業安定所による職業紹介数の水増しが発覚するというスキャンダルに見舞われた。他方、CDU/CSUは連邦議会選挙をにらんでシュレーダー政権の経済・労働政策面での失敗を厳しく追及し、実際にも連立与党、特にSPDの支持率は経済・労働市場の状況悪化と連動する形で低下していった。これに対して、選挙を控えて労働政策面でのこのような失敗に対する明確な対策を示す必要に迫られた政府は、連邦雇用庁に関する緊急の組織改革と並んで、2002年3月にフォルクスヴァーゲン社人事担当重役であるペーター・ハルツを委員長とする諮問委員会を設置し、労働市場に関する包括的改革案を立案させた。この委員会は6月に中間報告を行い、連邦議会選挙を1か月あまり後に控えた8月半ばに最終答申を行ったが、この答申の中では、連邦雇用庁の抜本的な組織再編に加えて、職業紹介の迅速化とサービス向上、若年失業者に対する職業訓練費用補助、高齢労働者に対する年金生活へのより円滑な移行のための措置、失業者が自営業を創業する場合の補助等の失業者に対する

助成計画が盛り込まれる一方で、次のような給付削減措置が勧告されていた。<sup>(62)</sup>

失業保険料を財源とする失業手当の支給期間は変更しないが、支給額を賃金の上昇に合わせてスライドしていくという制度を廃止する。税金を財源とし、失業手当支給期間が切れた後に支給されている失業扶助を第二失業手当と改称する。従来の社会扶助受給者で労働能力のある者も、今後は社会扶助ではなく第二失業手当の受給者とした上で、第二失業手当の支給額を社会扶助相当額まで減額し、失業手当と同じく賃金上昇スライド制度を廃止する。失業手当と第二失業手当の受給者は連邦雇用庁の管轄とする。従来の社会扶助受給者で労働能力のない者に対しては、今後(社会扶助を改称した)社会手当(Sozialgeld)を支給する。社会手当受給者は(市町村の責任で運営される)社会福祉事務所の管轄とする。

解雇された者が失業報告をただちに行わなかった場合には、最大30日にわたって失業手当給付額を1日あたり7、35、あるいは50ユーロ削減する。家族に拘束されていない独身の失業者は、遅くとも失業3か月後には再就職のために連邦全体での移動を行えるものと見なす。提供された再就職先を正当な理由なく拒否する失業者に対しては、1回目の拒否の際には3週間、2回目は6週間、それ以降は12週間の給付停止を行う。(これまでは即時に12週間の支給停止が行われ、失業者が紹介された就職先を繰り返し拒否した場合は給付を完全に停止することも可能であり、この点では停止期間は緩和される。しかし、それと引き替えに)今後、再就職先拒否の理由の証明負担を職業安定所側から失業者側に転換する。

企業が雇用の際に正当な理由なしに労働契約に期限をつけることのできる最低年齢を58歳から52歳に引き下げる。

ハルツ委員会の答申では、これらの給付削減を含む上記のような様々な措置によって、2005年までに失業者数を200万人減少させ、現状と比較して実質135億ユーロの節減を実現することが可能であるとされていた。<sup>(63)</sup> CDU/CSU内の経済重視派やFDPは、手厚い失業給付や社会扶助がしばしば低賃金労働に就労するよりも有利な状態を生み出し、失業者が再就職に消極的になっているという批判をかねてから行っており、ハルツ委員会の提案は、いわばこのような批判を取り込んだものであった。同委員会の最終答申では、第二失業手当に支給期限は設けられなかったが、中間報告の段階では、失業手当の支給期間を現行の最長32か月から12か月に短縮し、失業扶助についてはまず最長24か月という支給期間を設定した後、最終的には廃止することが提案されていた。<sup>(64)</sup> この「強硬な」当初案はSPDや労組内からの反発で放棄されたが、CDU/CSU内の社会政策重視派からも行き過ぎであるとする批判が見られたことは、シュレーダー政権が労組の要求にそった政策を実施する一方で、給付削減にも積極的な姿勢を見せることによって、CDU/CSU内の経済重視派やFDPを支持するような人々をも含む幅広い有権者からの支持を得ようとしていることを意味するものと言えた。<sup>(65)</sup>

いずれにせよ、ハルツ委員会答申が示したようなシュレーダー政権の今後の社会保障や労働政策に関する方針は、これらの分野でも与野党の政策が次第に接近しつつあることを示しており、

労組や失業者にとって、現政権が再選されたとしても、必ずしもCDU/CSU主導の政権が誕生した場合よりも明確に穏健な政策が実施されるわけではないことを意味していた。それは、シュレーダーの「新中道路線」の実態が、「多数派からの支持の確保」を唯一の基準にあらゆる有権者層の要求を戦術的に取り込むという性格を持っていたからだと見ることもできたが、むしろ、前述したように、財政・経済・労働市場面での状況の悪化と通貨統合基準のような制限からして、どのような政権であったとしても、政策面での行動の余地は極めて限定されているという要因の方が大きかった。この点に関して、アレンスパッハ世論研究所は一般有権者に対する世論調査の結果をもとに、次のような分析を示した。

「現在の状況は1998年当時とまったく異なっている。当時、SPDは、社会民主主義的な指導理念との完全な一致の下に、反改革と巻き戻しの選挙戦を行った。同党は病欠時の賃金継続支払の完全な復活、年金支給水準の引き下げの撤回、医療費の自己負担の削減、児童手当の引き上げ、課税における『公正さの拡大』を有権者に約束した。その結果、そのような『改革』に期待を寄せる有権者の数は急速に増加した。有権者は、給付の切り下げではなく国家の給付拡大、社会保障の制限ではなく国家によって保障された保険給付の拡大という、まったく新たな種類の改革を行うことに同意した。

有権者の多数の考えるところによれば、コール政権の改革が主として国家、企業、裕福な人々にとって有利なものであったのに対して、政権交代後には、主として家族、労働者、低所得層、ドイツ在住の外国人に有利な改革が行われることが期待された。

今日、多くの有権者は振り返ってみて当時とはまったく違った総括と結論を出しているが、それは、前政権の改革政策についての判断と驚くほどよく似たものである。今日有権者は、シュレーダー政権の諸措置によって利益を得たのは主として国家、企業、『金持ち』であるとしており、家族や子供と答えた人ははるかに少なくなっている。今立法期が始まった当時は、企業に有利な措置が行われると予想していた人は19%、裕福な階層に有利な措置を予想していた人は14%だけであった。今日、赤緑連立の政策の主要な享受者を企業経営者であるとした人は43%、裕福な階層であるとした人は39%となっている。逆に、家族と答えた人は63%から30%に、労働者と答えた人は42%から12%に、貧しい階層と答えた人は42%から12%に減少している。」<sup>(66)</sup>

同研究所によれば、こうした調査結果は国民の落胆を示しているだけでなく、シュレーダー政権がコール前政権時代の改革政策に代わる選択肢を提示するだろうという期待からの辛い決別を意味していた。この調査によれば、予想される変化に期待を寄せている人の比率は26%に低下しており、政府がその政策によって順調な道を歩んでおり、その改革をさらに進めるために有権者の支持を必要としているという考え方に賛成する人は30%だけで、そうは思わないと答える回答者が42%に上っていた。しかし、同研究所は、シュレーダー政権に対するこうした落胆は必ずしも政権交代やCDU/CSU主導の政権に対する期待にはつながっていないとし、「有権者の白けは、次期政権がその構成とは関係なく、あまり非現実的な期待を持って見られていないという結

果を招いている」と指摘した上で、有権者の多数は愉快というよりむしろ不愉快な措置が実行されることを予想しているとして、次のように結論づけた。

「今立法期の終わりにあたって、有権者の多くは、SPD主導であろうとCDU主導であろうと、あらゆる政権は限られた行動の余地しか持っておらず、SPD政権の下でもCDU/CSU政権の下でと同じ削減が行われると見ている。」<sup>(67)</sup>

しかし、このことから、政府や政党の役割に対する有権者の期待が完全に失われているという結論を引き出すことは必ずしもできなかった。ドイツ経済調査研究所(DIW)が連邦及び各州政府からの委託で毎年行っている「社会経済パネル特別調査」の2002年初頭実施分(16~65歳の市民5,000人を対象に実施)の結果によれば、社会国家に対する国民の信頼は依然として堅固であり、従来国家に与えていた任務を民間企業や諸組織あるいは個人に委ねるという考え方は多くの人々から支持されていなかった。例えば、「誰が雇用の維持に責任を持っているか」という質問に対して、「国家だけが責任を持っている」と答えた人が19%、「主として国家が雇用の維持しなければならない」と答えた人が30%で合わせて半数近くとなっており、さらに、「国家と民間の共同の任務である」と答えた人が43%で、「民間で責任を持たねばならない」と答えた人はわずか8%となっていた。社会保険や就学前の子供の養育に関する質問でも同様の結果となっており、これらの結果から、調査担当者は、全体として国家による社会政策に対する国民の信頼は依然として「信じられないほど高い」と総括した。<sup>(68)</sup>

しばしば指摘される有権者の政党離れと浮動的な投票行動の進行は、このような状況と連動していると言える。確かに、2002年連邦議会選挙でも投票率は79.1%と先進諸国における国政選挙としては高く、两大政党と特定の支持集団との従来の結びつきも依然として明確に見られた。例えば、CDU/CSUは定期的に教会に通うカトリック教徒有権者の間で75%と高い得票率を示し、職業階層では自営業者、企業経営者、年金生活者等から平均を上回る高い支持を得た。また、地域的には、バイエルンを中心とした南部諸州、特に農村地域で多くの票を獲得した。他方、SPDは1998年選挙と比べて2.4ポイントの得票率低下を示したものの、労働者層からは平均を上回る得票を獲得し、特に労組に組織されている労働者では絶対多数を獲得した。また、地域的にはSPDは前回連邦議会選挙と比べて北部諸州で現状を維持しただけではなく、宗教的傾向の薄い東部ではPDSから票を奪ったこともあって、CDU28.3%に対してSPD39.7%と、1998年選挙(35.1%)を上回る得票を獲得した。<sup>(69)</sup>

しかし、このような連続性の他方で、従来から指摘されているように、カトリック教徒や組織労働者といった两大政党の核を形成してきた有権者層は社会の中で次第に比重を低下させ、国民全体の政党離れの傾向と相まって、两大政党とも構造的多数派を形成する能力を喪失しつつある。そのような中で、近年では選挙直前まで投票行動を決定せず、選挙のたびに投票する政党を変更する有権者が大量に出るという傾向が見られる。最近のドイツの選挙では、有権者の40~60%が選挙ごとに異なった政党に投票しているとも言われており、2002年連邦議会選挙に関しても、選

挙7か月前の2002年2月時点でのアレンスバッハの調査において、特定の一つの政党のみを投票対象と考える回答者は46%であった。また、ポリトバロメーター調査によれば、投票日の2週間前の時点で投票行動を確定していない有権者の比率は33%、1週間前でも28%に上っていた。他方、投票後のInfratest dimapの調査によれば、投票にあたって何を重視したかとの質問に対する回答では、自らと特定の政党との長期的な結びつきを挙げた投票者は18%しなく、「首相候補が誰か」を挙げた回答者も29%（ただし、SPDに投票した有権者では42%）にとどまったのに対して、「実務的問題に関する解決提案」を挙げた回答者が48%に上った。<sup>(70)</sup>このことは、有権者の投票行動が政党や候補者の実際的な問題解決能力を基準として極めて浮動的になっていることを示している。このような状況の中で、縮小しつつあるが核となる伝統的支持者を基礎としつつも、浮動的有権者を大量に獲得しなければ政権を獲得できない大政党の行動は、現実的に採用可能な政策上の選択肢が限られている中で接近の度を強めていると言える。しかし他方、逆説的ではあるが、そうであるがゆえに、各政党は競争相手の政党との政策の相違を有権者に効果的にアピールする努力を従来よりも強いられている。<sup>(71)</sup>

おわりに

2002年9月の連邦議会選挙では、前述したように、SPDとCDU/CSUの得票差はほとんどなく、赤緑政権は辛うじて再選された。しかし、その後与党SPDの支持率は再び急速に低下し、ポリトバロメーター調査では2003年6月時点で30%と低迷しており、それに対して野党CDU/CSUの支持率は47%となっている。<sup>(72)</sup>立法期中の世論調査は、次回連邦議会選挙が間近に近づくまでは選挙結果の予測という点で必ずしも大きな意味を持たないものの、2002年秋の選挙をはさんでSPDの支持率が再び急落したことは、少なくとも、現政権に対する有権者の期待が1998年の赤緑政権発足当初と大きくかけ離れていることを意味しており、その主要な理由は本稿で述べたような点にあると言える。しかし、それは言い方を変えれば、CDU/CSUの高い支持率も、決して同党に対する積極的な評価を意味しているものではないとも言えるのである。

再選されたシュレーダー政権は、その後労働政策面では前述したハルツ委員会の諸提案を完全ではないにせよ順次実施しつつある。このことは、この委員会の設置と勧告が当時野党によって批判されたような単なる選挙キャンペーンの一環としてのみ行われたものではなかったことを意味しており、第二次シュレーダー政権の下での労働政策の基本路線を形成しつつある。他方、政府はゲマインデ財政改革とそれに連動した企業税改革、医療保険改革等、前立法期において積み残した、あるいは実現できなかった政策課題にも取り組みつつある。さらに、事実上従来の方針を維持することは困難であると言われているものの、財政緊縮路線に復帰するための法案も立案、実施されつつある。現政権がこれらの政策課題をどのように処理し、その成果がどのように現れるかは今後注目されるところであるが、こうした諸「改革」はこれまでも繰り返し行われてきて

いる。それにも拘わらず、財政赤字比率、経済成長率、社会保険料率、失業者数と、どれをとっても状況は改善されておらず、抜本的に改革されたはずの年金制度に関する改革の必要性が再び取りざたされるなど、むしろ悪化しているのが実情である。これに対処するための選択肢は、実際には依然として極めて限られており、発足当時の公約にも拘わらず、シュレーダー政権の現状は、改革の成功からはなおほど遠い状態にあると言える。

- ( 1 ) 1998年連邦議会選挙前後のSPDの路線については、以下の諸文献を参照。Beschuß des außerordentlichen Parteitag der SPD am 17.April 1998 in Leipzig. " Arbeit,Innovation und Gerechtigkeit " SPD-Programm für die Bundestagswahl 1998;Oskar Lafontaine/Gerhard Schröder (Hg.), Innovation für Deutschland,Göttingen 1998;Grundwertekommission beim Parteivorstand der SPD,Dritte Wege - Neue Mitte.Sozialdemokratische Markierungen für Reformpolitik im Zeitalter der Globalisierung,Berlin 1999. 住沢博紀「福祉国家と「第三の道」の政治学」(宮本太郎編「福祉国家再編の政治」ミネルヴァ書房、2002年、307～358頁)
- ( 2 ) 横井正信「シュレーダー政権の改革政策( )」福井大学教育地域科学部紀要第 部、社会科学、第57号、2001年、39～95頁、横井正信「シュレーダー政権の改革政策( )」福井大学教育地域科学部紀要第 部、社会科学、第58号、2002年、17～64頁。
- ( 3 ) この政権発足直後の混乱については、Der Spiegel,Nr.44,1998,S.22ff.,Nr.40,1999,S.112f.; Oskar Lafontaine,Das Herz schlägt links,München 1999.
- ( 4 ) Beitrag der Sozialistischen Partei zum Kongress der Sozialistischen Internationale.Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten.Ein Vorschlag von Gerhard Schröder und Tony Blair,London,8.Juni 1999.この文書の立案・公表の経緯及びそれが持つ意味については、住沢前掲論文333頁以下参照。
- ( 5 ) 「2000年未来計画」の内容については、Deutschland erneuern. Zukunftsprogramm zur Sicherung von Arbeit,Wachstum und sozialer Stabilität,S.1f.,10;Vgl.,Deutscher Bundestag,Stenographischer Bericht,47.Sitzung,Bonn,Donnerstag,den 24.Juni 1999,Plenarprotokoll 14/47,S.3907 ( D ) ff.;Bundesministerium der Finanzen(hg.)Finanzbericht 2000,Bonn 1999,S.12ff.
- ( 6 ) Aufbruch und Erneuerung - Deutschlands Weg ins 21.Jahrhundert.Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen,Bonn,20.Oktober 1998,S.3f.;Frankfurter Allgemeine.Zeitung für Deutschland (以下FAZと略称) vom 5.Mai 1999.また、アイヒェル蔵相の財政緊縮路線を包括的に示したものとして、Bundesministerium der Finanzen (hg.),Veröffentlichungen des BMF,Rede des Bundesministers der Finanzen Hans Eichel " Finanzpolitik für das nächste Jahrzehnt " an der Humboldt-Universität am 9.November 2000 in Berlin. なお、ドイツにおいては、2001年に作成された各種公式文書から通貨単位表示がマルクからユーロへと切り替えられたが、本稿では典拠文書において通貨単位表示がマルクとなっている場合にはそのままとし、括弧内にユーロ換算額を示した。換算の際のレートは、2002年財政報告において採用されている1ユーロ=1.9958マルクとした。
- ( 7 ) Entwurf eines Steuerentlastungsgesetzes 1999/2000/2002,Deutscher Bundestag,Drucksache 14/23.
- ( 8 ) Entwurf eines Gesetzes zum Einstieg in die ökologische Steuerreform,Deutscher Bundestag,Drucksache 14/40.
- ( 9 ) Entwurf eines Gesetzes zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung

- (Steuersenkungsgesetz-StSenkG), Deutscher Bundestag, Drucksache 14/2683;Vgl.,Achim Truger (Hg.),Rot-grüne Steuerreformen in Deutschland.Eine Zwischenbilanz,Marburg 2001.
- (10)「財政緊縮パッケージ」を構成したのは、2000年度予算案と以下の4法案であった。Entwurf eines Gesetzes zur Sanierung des Bundeshaushalts-Haushaltssanierungsgesetz (HSanG) -,Deutscher Bundestag,Drucksache 14/1523;Entwurf eines Gesetzes zur Fortführung der ökologischen Steuerreform,Deutscher Bundestag,Drucksache 14/1524;Entwurf eines Gesetzes zur Familienförderung,Deutscher Bundestag,Drucksache 14/1513;Entwurf eines Gesetzes zur Bereinigung von steuerlichen Vorschriften(Steuerbereinigungsgesetz 1999-StBreinG 1999),Deutscher Bundestag,Drucksache 14/1514.
- (11) これらの経緯については、横井「シュレーダー政権の改革政策( )」18頁以下参照。
- (12) コール政権末期の年金改革については、松本勝明「社会保障構造改革 - ドイツにおける取り組みと政策の方向 - 」信山社、1998年、243頁以下。1999年年金改革法については、Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung (Rentenreformgesetz 1999-RRG 1999) ,Deutscher Bundestag,Drucksache 13/8011.
- (13) この年金改革の経緯については、横井「シュレーダー政権の改革政策( )」41頁以下参照。法案の内容については、Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens ( Altersvermögensgesetz-AVMG) , Deutscher Bundestag,Drucksache 14/4595.成立した改革法の詳細な内容については、Sozialbericht 2001,Deutscher Bundestag,Drucksache 14/8700,S.49ff.
- (14) FAZ vom 18.April 1998.「労働のための同盟」は、1995年末にツヴィッケル金属労組委員長が雇用創出のための労使協調を提唱したのをきっかけに、労使双方の代表がコール首相の下で協議を行うという形で開始され、1996年1月には、失業者数を2000年までに半減させるべく、政府は租税・社会保障負担の軽減、研究教育・職業訓練の促進を行い、労使は協調して抑制的賃金政策、労働時間の弾力化、職業訓練生受入枠の拡大に努力するという「労働と産業立地確保のための同盟」を締結することに関して基本的合意が達成された。しかし、その後コール政権が社会保険の給付削減等を含む政策を強化したことから、政府と労組の関係は急速に悪化し、同年5月にはDGBは「労働のための同盟」が政府と経営者側によって破棄されたと宣言し、コール政権の下でのこの政労使の協議体制は短命のうちに挫折した。コール政権下での「労働のための同盟」については、宮前忠夫「ドイツの96年労働協約交渉の特徴」労働法律旬報No.1381号、1996年、23頁及び走尾正敬「現代のドイツ経済」東洋経済新報社、1997年、22頁。
- (15) FAZ vom 8.Dezember 1998.
- (16) Entwurf eines Gesetzes zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte,Deutscher Bundestag,Drucksache 14/45.
- (17) Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse,Deutscher Bundestag,Drucksache 14/280.
- (18) Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der Altersteilzeit,Deutscher Bundestag,Drucksache 14/1831.
- (19) FAZ vom 3.Februar 2001;Süddeutsche Zeitung (以下SZと略称) vom 25.Februar 2000;SZ vom 15.Juli 2000;SZ vom 1.August 2000;Verordnung des Bundesministeriums des Innern.Verordnung über Aufenthaltserlaubnisse für hochqualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations-und Kommunikationstechnologie (IT-AV) ,Bundesrat,Drucksache 335/00.
- (20) Entwurf eines Gesetzes über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge und zur Änderung und

Aufhebung arbeitsrechtlicher Bestimmungen, Deutscher Bundestag, Drucksache 14/4374. また、パートタイム雇用及び期限付雇用の問題に関しては、川田知子「ドイツ」(パートタイム労働の法制度)、海外労働時報2002年増刊号No.331、21頁以下参照。

- (21) DGBが2001年2月に公表したところによれば、DGBに加盟する労働労組の組合員総数はドイツ再統一の時点での790万人からいったんは1,180万人にまで増加したが、その後777万人にまで減少していた。DGBはこうした組合員数の減少にはブレーキがかかっているとしたが、2000年の減少率は依然として3.3%となっていた。DGB傘下の最大組合である金属労組は外見は前年比2.3%増の2,760,000人の組合員数を確保していたが、これは組合員数132,000人の木材・加工材労組(GHK)と2000年に合併したことによるものであり、この合併がなければ組合員数は71,000人減少していたはずであった。金属労組は1998年にも組合員数175,000人の織物・衣料労組(GTB)と合併しており、実際には組合員数の減少に歯止めをかけることはできていなかった。このような組合員数減少の原因は多様であり、大量の失業者、若手後継者の不足、産業構造の変化、旧西独的特徴を持った労組にとって東部で組合員を獲得することの難しさ等が指摘されていた。このような組合員数の減少は経営評議会の弱体化にも反映しており、1998年に選挙が行われた経営評議会の数は前回の約40,000から36,000へと減少し、それに伴って評議員の数も220,000から200,000へと減少していた。労組側はこのような状況に強い危機感を抱いており、翌年に連邦議会選挙が行われることを利用して、政府に対して経営組織法改正を行うよう強い圧力をかけた。この問題の担当閣僚であるリースター首相は金属労組出身者、ミュラー経済相は電力業界出身者であったことから、経営組織法改正問題はこの両閣僚間の激しい対立へと発展した。FAZ vom 31. August 1999; FAZ vom 19. Januar 2001; FAZ vom 7. und 14. Februar 2001.
- (22) Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Betriebsverfassungsgesetzes ( BetrVerf-Reformgesetz ), Deutscher Bundestag, Drucksache 14/5741.
- (23) Entwurf eines Gesetzes zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente ( Job-AQTIV-Gesetz ), Deutscher Bundestag, Drucksache 14/6944.
- (24) FAZ vom 9. Januar 2002.
- (25) この間の経済データについては、Jahresgutachten 2002/03 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/100, S.5. また、失業者数データについては Ebd. S.495. 特に、2000年の輸出は前年比13.7%と大幅な伸びを示した。また、年平均失業者数も1998年の4,279,000人から1999年には4,099,000人、2000年には3,889,000人と減少していった。このような状況に対して、いわゆる「5賢人会」は2000年秋に次のように評価した。
- 「ドイツ経済の景気状況は良好である。……政治は成長を妨げている改革の停滞を解消し始めた。公的財政の領域では、夏に可決された税制改革によって市民と企業は著しい負担緩和を受け、昨年開始された財政緊縮政策は継続されている。賃金政策は穏健なものとなり、それによって、有効期間の長い賃金協約の締結が企業経営者の計画の安定性に寄与した。年金保険の領域では、ついに(賦課方式と資本積立方式の)混合的財源に基づく制度の構築が開始された。」 Jahresgutachten 2000/01, Bundestag, Drucksache 14/4792, S.1.
- (26) Jahreswirtschaftsbericht 2001 der Bundesregierung, Reformkurs fortsetzen - Wachstumsdynamik stärken, Deutscher Bundestag, Drucksache 14/5021, S.7; FAZ vom 9. März 2001.
- (27) FAZ vom 26. April 2001; FAZ vom 9. August 2001; FAZ vom 26. Oktober 2001; Jahreswirtschaftsbericht 2001 der Bundesregierung, Vor einem neuen Aufschwung - Verlässliche Wirtschafts- und Finanzpolitik fortsetzen, Deutscher Bundestag, Drucksache 14/8175, S.13.
- (28) FAZ vom 6. und 9. Juli 2001; FAZ vom 6. September 2001; Jahresgutachten 2002/03, S.366.

- (29) FAZ vom 26. Oktober 2001; Jahreswirtschaftsbericht 2002, S.13; Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung, Allianz für Erneuerung - Reformen gemeinsam voranbringen, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/372, S.8ff.
- (30) これらの失業者数推移は、連邦雇用庁が毎月発表する失業者統計による。年平均失業者数及び失業率については、 Jahresgutachten 2002/03, S.366. 失業者数470万人という数字はシュレーダー政権登場以後の最高記録であり、1949年の旧西独建国後では、1998年1月(4,823,000人)及び2月(4,819,000人)に次いで3番目に多い失業者数であった。FAZ vom 7. März 2003.
- (31) Finanzbericht 2000, S.31; Bundesministerium der Finanzen (hg.), Finanzbericht 2003, Berlin 2002, S.15; FAZ vom 13. August 2003.
- (32) Jahreswirtschaftsbericht 1999, Deutscher Bundestag, Drucksache 14/334, S.49; FAZ vom 15. Juni 2001; FAZ vom 6. Dezember 2001; Jahreswirtschaftsbericht 2002, S.48.
- (33) FAZ vom 31. Januar 2002; FAZ vom 4. und 13. Februar 2002; FAZ vom 2. und 26. September 2002; FAZ vom 17. Oktober 2002; Jahreswirtschaftsbericht 2003, S.17ff.
- (34) この洪水による被害額は直後の集計で約92億ユーロに上り、政府はその対策財源確保のために、減税法による段階的減税のうち2003年実施予定分を1年延期することに加え、同法によって25%に引き下げたばかりの法人税を1年に限って26.5%に引き上げるという措置をとった。FAZ vom 8. November 2002; FAZ vom 12. Dezember 2002.
- (35) Stefan Bach, Die Unternehmensteuerreform, in: Achim Truger (hg.), op.cit., S.47ff.; FAZ vom 14. Juli 2000. 大蔵省の2003年財政報告によれば、シュレーダー政権登場以降の実際の国家全体の税収は、1998年4,259億ユーロ(前年比+4.5%)、1999年4,530億ユーロ(+6.4%)、2000年4,672億ユーロ(+3.1%)、2001年4,462億ユーロ(-4.5%)、2002年4,548億ユーロ(+1.9%)、2003年4,746億ユーロ(+4.3%)と推移している(ただし、2002年と2003年は推計額)。2001年に税収が大幅に減少しているのは、経済状況悪化の影響の他、法人税税収の大きな落ち込みが原因である。法人税税収は2000年には235億ユーロであったが、2001年にはマイナス4億2,500万ユーロ、つまり財政当局から企業へと還付されており、2002年の税収は79億ユーロ、2003年のそれは125億ユーロと推定されている。これは、税制改革の一環として法人税税率が引き下げられたばかりではなく、この法改正と連動して、企業が過去に40%の法人税率で課税済の利益を将来配当に回す場合、その6分の1に相当する法人税を還付請求できることになったことによるものであり、改正当初はこのような急激な還付請求が行われるとは予想されていなかった。営業税税収も2000年の270億ユーロから2001年には245億ユーロ、2002年には248億ユーロ(推定)と減少したが、これはむしろこの税金の税収が経済状況の変化によって大きく変動するという性格を持っているためであり、この点は以前から批判されている。Finanzbericht 2003, S.265f.
- (36) これらの点については註(13)の諸文献及び Jahresgutachten 2000/01 S.222ff.; Jahresgutachten 2001/02, Deutscher Bundestag, Drucksache 14/7569, S.144ff.
- (37) FAZ vom 13. November 2001; FAZ vom 21. Dezember 2001; FAZ vom 2. September 2002; FAZ vom 7. November 2002.
- (38) Der Spiegel, Nr.7, 2001, S.90.
- (39) FAZ vom 10. Mai 1999; FAZ vom 5. Juni 1999; FAZ vom 17. Juli 1999.
- (40) FAZ vom 7. April 2000.
- (41) FAZ vom 2. und 14. Juli 1999; FAZ vom 3. August 1999; FAZ vom 5. April 2000; Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Selbständigkeit, Deutscher Bundestag, Drucksache 14/1855.
- (42) FAZ vom 15. und 16. Oktober 2001.

- (43) FAZ vom 3.Juni 2002.
- (44) FAZ vom 18.Mai 2002.
- (45) FAZ vom 6.Februar 2002;FAZ vom 23.März 2002.
- (46) この点について、例えばFAZ紙は、シュレーダー首相がコール前首相とは対照的に経済界首脳との密接な関係を築いているとして、次のように論評していた。
- 「昨年(2000年)の7月はじめ、連邦参議院で税制改革法案についての採決が行われる数日前に、シュレーダーはベルリンで産業界の代表数人と会議を開いた。この会議には、ドイツ銀行頭取ロルフ・エルンスト・ブローアー、バイエル社長マンフレート・シュナイダー、ダイムラー・クライスラー社長クルゲン・シュレンプ、SA社長ハッソー・プラットナー、企業コンサルタントのローランド・ベルガー、現在のBDI会長ミヒャエル・ログフスキー等が出席して、税制改革について議論した。シュレーダーはこの会議で彼らを説得することに成功し、彼らはシュレーダーを賞賛した。……シュレーダーのプレス担当者は、彼がドイツ産業界の指導的な代表者といかに親密な関係を持っているかを明確にしようとした。それは政治的手段としての公然たる親密さであった。それは一種の反コーポラティズム的コーポラティズムであった。……シュレーダーはこれまでの政治家がほとんど行わなかったほど、政界と経済界の行動ルールを変更した。首相府では政治的なものの経済化が行われているが、一定の方法で、経済の政治化も行われていると言える。
- ……シュレーダーにとって、こうした経済界との親密さはこれまでのところ見返りを得ている。彼はそれをメディア効果に利用しているだけではなく、- 税制改革の場合のように - 具体的な経済政策上の決定に関して世論に影響を与えるためにも利用している。彼は個人的でほとんど親密な関係を維持している。個人あるいはグループで、経営者たちはベルリンに招かれている。ある時は首相公邸で、ある時は上等のワインを飲みながら、またある時は彼の多くの行きつけのレストランの一つで食事をしながら、彼らは会合を開く。こうした会合は最初はむしろシュレーダーからの働きかけによるものであったが、今日では首相の栄光のお裾分けに与ろうとする経営者たちからの働きかけによるものになっている。最終的には、持ちつ持たれつの関係ができあがっている。」 Michael Inacker, Der kurze Draht zum Vorsitzenden. Anders als Kohl pflegt Schröder fast intime Beziehungen zu den Wirtschaftsführern - und die Nähe zahlt sich aus, in: FAZ vom 21. April 2001.
- (47) FAZ vom 9.Juli 2001.
- (48) FAZ vom 17.Juli 2001.
- (49) FAZ vom 15.März 2001.
- (50) FAZ vom 26.und 28.Januar 2002.
- (51) 例えば、金属労組の拠点であるバーデン・ヴュルテンベルク州では、2002年5月に120ユーロの一時金が支給された後、6月から4%の賃上げが行われ、2003年6月からはさらに3.1%分の賃上げが行われることになった。FAZ vom 17.Mai 2002.
- (52) この事件については、Vgl., Hans Leynhecker, Michael Stiller, Heribert Prantl, Helmut Kohl, die Macht und das Geld, Göttingen 2000.
- (53) SZ vom 1.Juni 2002.
- (54) 選挙結果とその分析については、Richard Hilmer, Bundestagswahl: Eine zweite Chance für Rot-Grün, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 1, 2003, S.187ff.; Peter Pulzer, The Devil They know: The German Federal Election of 2002, in: West European Politics, Vol.26, No.2, 2003, p.153ff.
- (56) コール政権末期の税制改革については、Reimut Zohlnhöfer, Die große Steuerreform 1998/99: Ein Lehrstück für Politikentwicklung bei Parteienwettbewerb im Bundesstaat, in: Zeitschrift für

Parlamentsfragen, Heft 2,1999,S.328ff.;Jörg Krausel,Die große Steuerreform.Stand der Diskussion,Bonn 1997,S.143ff.;FAZ vom 27.Mai 1997.なお、その後、与野党の妥協によって売上税はコール政権末期の1998年4月にそれまでの15%から16%へと引き上げられ、鉱油税引き上げについてはシュレーダー政権下で環境税改革として実現された。

(57) FAZ vom 24.Juni 1999.

(58) コール政権下での年金改革に対するSPDの主張については、FAZ vom 4.-7.Mai 1997.

(59) FAZ vom 4.April 2001.

(60) リュールプはSPD党员であるが、コール政権時代から社会保険改革に関して実務面で大きな役割を果たしており、同政権末期におけるブリューム労相の下での年金改革案及びシュレーダー政権下での年金改革案の立案に際して共に中心的な立案者となった。また、その後も社会保険改革に関する政府諮問委員会の委員長を務めており、この委員会は2003年8月末には社会保険の長期的な財政的安定確保のための抜本的改革に関する答申を行った。FAZ vom 1.und 18.Februar 1997;Die Welt vom 8.Februar 1997;FAZ vom 26.August 2003.

(61) FAZ vom 15.Februar 2001.

(62) Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt.Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit,Berlin 2002,S.81ff.なお、ハルツ委員会の背景とその答申内容に関しては、都倉裕二「シュレーダー政権の課題 - ハルツ委員会答申と労働市場改革 - 」海外労働時報2002年11月号No.330、50頁以下。

(63) Ebd.,S.278ff

(64) FAZ vom 21.Juni 2002.

(65) この点に関して、FAZ紙は、失業者を350万人に減少させるという公約を達成できなかったシュレーダー首相が反転攻勢に出て、逆にCDU/CSUを封じ込めるために設置したのがハルツ委員会であるとして、次のように論評した。

「その中に野党の多くの提案が反映されているということは、戦術的な狡猾さを示すものである。そもそも選挙までCDU/CSUとFDPはハルツ構想にほとんど反対できない。せいぜいのところ、彼らはそのいくつかの理念の生みの親が自分たちであることを主張したがるだけであろう。さもなければ、彼らは賞賛するしかない。

.....シュレーダーはハルツによって、 - 少なくとも紙の上では - いくつかの社会的タブーを破り、給付削減、(失業者の)再就職先の妥当性基準あるいは(再就職を拒否した失業者に対する)制裁の可能性について議論する意志があるという姿勢を見せている。首相は放縦さというこの駆け引きによって、挑戦者からある程度追い風を奪い、世論に対するコントロールをめぐる戦いにおいて再び足場を固めようとしている。それに対して、それらの提案が実現されるかどうかは未定である。

.....労組が目に見えて静かにしていることは、シュレーダーが先進諸国サミットから帰国した後に新たな方針を宣言しようとしていることを示すものかもしれない。ハルツ委員会は、真に奇立ちは起こすテーマ - 賃金政策の役割あるいは労働市場政策上の諸手段の全面的な修正についての議論 - については省いている。そして、実際に立法手続きが始まった場合には、社会政策政治家には、彼らが言うところの『最悪の残酷なこと』を再び撤回させるのに十分な時間がある。」FAZ vom 27.Juni 2002.

(66) FAZ vom 10.Juli 2002.

(67) Ebd.Infratest dimapの調査では、第14立法期を通じて、「CDU/CSU主導の政権の方が諸問題をよりよく解決できると思うか」との質問に対して、「そう思う」とする回答の比率は「そうは思わない」とする回答の比率より一貫して低かった。Hilmer,op.cit.,S.211.

(68) FAZ vom 16. April 2002.

(69) Hilmer, op.cit., S.201ff. この東部におけるSPDの勢力拡大に関して、プルツァーは次のように述べている。「指摘しておくべき価値のあることは、この選挙が旧西独地域のみで行われていれば、赤緑は1.1%の差で敗北したであろうという点である。その限りにおいて、ドイツ統一はドイツの政治地図を赤くしたと言える。」 Pulzer, op.cit., p.164.

(70) FAZ vom 16. und 20. Februar 2003; SZ vom 14. September 2002; Hilmer, op.cit., S.215. 梅津実他編「比較・選挙政治 - 90年代における先進5カ国の選挙 -」ミネルヴァ書房、1998年、132頁。

しかし、このことはドイツの政党政治自体が危険な不安定化を示しているということを意味するわけではない。確かに、1970年代半ばをピークにCDU/CSUとSPDの两大政党の合計得票率は漸次的低下傾向を示しているが、2002年連邦議会選挙における両党の合計得票率は77%で、前回1998年連邦議会選挙の76%とほぼ同じ得票率を得ており、これに緑の党とFDPを合わせれば、2002年連邦議会選挙での合計得票率は93%に達する。さらに、1998年連邦議会選挙では、25歳以下の有権者の12%が小規模で多くの場合極右の傾向を持つ政党に、さらに7%がPDSに投票し、两大政党はこの年齢層の有権者の65%からしか票を得られなかったが、2002年連邦議会選挙では、この年齢層での两大政党の合計得票率は71%に上昇し、他方、PDSを含む議席を獲得できなかった群小政党のこの年齢層での得票率は19%から9%へと低下した。また、2002年連邦議会選挙の投票率は79.1%と前回の82.2%より若干低下したが、それでも1990年及び1994年の連邦議会選挙の投票率を上回った。 Hilmer, op.cit., S.206; Pulzer, op.cit., p.163.

(71) この点と関連して、マンハイム大学教授キールマンセグは、次のように指摘している。「統治の過程が政党システムの構造に依存した形で変化するという事は疑いない。しかし、そもそも誰が統治を行うかによってなお違いがあるのかという問題が、最後に残っていないだろうか。外部から作用する強制力が欧州の中規模国家にとって非常に大きくなった結果、すべての政府は、望むと望まざるとに拘わらず、同様に狭い行動範囲の中でしか行動できなくなっているのではないだろうか。そして、このことは、特に外交政策において、ドイツにとっても比較可能な諸国と同様にあてはまるのではないだろうか。しかし、より厳密に見てみるならば、より狭くなった行動の余地の下でさえ、政治においては、われわれが異なった答えを与えることができ、実際にも与えている問題の数は、なお相当あることが分かる。言い換えるならば、中央への収束は見られるかもしれないが、中央へ向かう道には違いがある。すべての政府に作用しているあらゆる強制力にも拘わらず、誰がわが国を統治するかはどうでもよいことではない。」 Peter Graf Kielmansegg. Mehrheiten sind nicht mehr garantiert. Der grundlegende Wandel des Parteiensystems in Deutschland, in: FAZ vom 23. August 2002.

(72) SZ vom 28. Juni 2003.