

# 歴史の長い影

## —ビスマルク型福祉国家改革と政治過程—

平 島 健 司

### 概 要

福祉国家レジームの諸類型の中でも、社会保険制度を社会保障の主軸とする「ビスマルク型」福祉国家は、改革にもっとも不向きな類型として考えられてきた。しかし、この類型に属する国々においても、2000年代を迎えて以降は社会保険制度の改革があいついで見られた。B・パリエは、これらの「構造的改革」をこの類型に属するすべての国々が共通してたどった過去30年間に及ぶ「改革の軌跡」の到達として理解すべきだと主張する。しかし、「構造的改革」が実現された政治過程は、国ごとに多様である。本稿は、ドイツ、フランス、オランダの事例をとりあげ、社会保険制度の構成、コーポラティズム、1990年代の前提条件に注目し、三カ国における「構造的改革」の政治過程の特質を比較の中から明らかにする。

### キーワード

ビスマルク型福祉国家、構造的改革、社会保険、コーポラティズム、自治

### はじめに

第2次世界大戦後の「繁栄の30年間」に形成された先進国の福祉国家は、1970年代に二度のオイルショックに直面して以来、今日もなお続く対外的環境と国内社会の変化に対する政策対応の試練に耐え続けている。福祉国家研究の第一人者として著名なエスピン・アナセンによれば、福祉国家は自由主義、社民主義、保守・コーポラティズムの三つの類型に分類されるが、福祉国家レジームはこれらの類型ごとに特有の仕方で対応を積み重ねてきた (Scharpf and Schmidt 2000; Pierson 2001)。その中でも保守・コーポラティズム型に属する大陸諸国は、ほかの類型の国々にもまして困難な条件の下におかれた上に、労働力の退出を進めて自らその財政基盤を削るなど、その対応能力までが疑問視されてきた (Esping-Andersen 1996)。

しかし、社会保険制度を社会保障の柱とするこれらの国々も、2000年代を迎えて以降は雇用政策を転換させつつ失業保険制度に「活性化」の観点を導入し、年金保険制度に任意加入による個人年金を付け加え、また医療保険の分野においても顧客をめぐる保険者相互間や保険者と医療サービス提供者の間に競争の条件を準備するに至った。これらの改革は、伝統的な保守・コーポラティズム型福祉国家にはなかった新しい要素を付け加えるものである。フランスの気鋭の研究者B・パリエは、福祉国家の解体を妨げる政治的、制度的障害や、自らその存続を困難にする対応に注目してきた従来の学説を批判する一方、これらの「構造的改革」(structural reforms)を全てのビスマルク型福祉国家が辿った過去30年間に及ぶ長い「改革の軌跡」(reform trajectory)の到達として理解すべきだと主張する(Palier 2010; Palier and Martin 2008)。

実際、パリエの編集した論文集はヨーロッパ大陸の12か国の事例を網羅的に扱っており、これらの国々に共通して観察された構造的改革は、外部からの危機に反応して突然に実現されたというよりも、制度を運営する主体が積み重ねてきた一連の対応策の延長線上にあるものといえよう。しかし、福祉国家の変容が興味深いのは、パリエが強調してやまない長期にわたる「改革の軌跡」の共通性ないし類似性だけではない。社会政策の制度を共有するビスマルク型福祉国家の国々であっても、改革の「タイミング」や「政治的フレーミング」、その「強度」、あるいは「政治的メカニズム」など、実際の政治過程にはさまざまなヴァリエーションがみられた(Palier 2010; 26, 372)。各国において「構造的改革」へと至った多様な政治過程は、全ての国に共有される「改革の軌跡」に対してどのような関係にあるのだろうか。本稿の目的は、保守・コーポラティズムの主要例に数えられるドイツ、フランス、オランダを取り上げ、社会保険制度の「構造的改革」へと至る政治過程を相互に比較しつつ各国に固有の特徴を明らかにするための予備的考察を行う点にある。<sup>1)</sup> その政治過程は、同じビスマルク型とはいえ国ごとに異なる社会保険制度の具体的な編成や「マクロ政治制度」(macropolitical institutions)の一要素としてのコーポラティズム、社会保険支出の抑制へと転じた時期や状況の違いなどによって左右されたと考えられる。<sup>2)</sup>

以下ではまず、パリエが新制度論に政策変化論を接合して組み立てた「改革の軌跡」の

---

1) 本稿は、ゼーライプ・カイザーがドイツの福祉国家について指摘した「二重の変容」、すなわち男性稼得者に対する所得保障の後退と家族に対するサービス・給付の充実のうち、パリエの議論に従って前者の側面に関心を集中させる(Seeleib-Kaiser 2002)。両者は、単純な反比例の関係にあるのではなく、それぞれが独自のダイナミズムをもつものと考えられる。

2) 三か国における社会的保護の原資を使用者、国家、被用者が負担する割合(2007年)は、それぞれ35.2%、35.0%、28.0%(ドイツ)、44.1%、31.4%、21.2%(フランス)、32.8%、21.7%、32.6%(オランダ)である。Cf. [http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl\\_files/sozialpolitik-aktuell/\\_Politikfelder/Europa-Internationales/Datensammlung/PDF-Dateien/abbII7.pdf](http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Europa-Internationales/Datensammlung/PDF-Dateien/abbII7.pdf)

議論を検討する。パリエは、「改革の軌跡」を新制度論のいう制度の内生的で「漸進的変容的な変化」(gradual transformative change; Streeck and Thelen 2005; 2)として捉え、これが大陸諸国によって共有された理由を「マクロ政治制度」の作動ではなく「福祉制度」(welfare institutions)をめぐって主体がとった対応の積み重ねに求めるが、このような論理構成と政治体制全体を前提とする政策変化論との整合性の問題を中心に検討する。これに続く次節では、三カ国間の違いを、ビスマルク型福祉国家の「福祉制度」すなわち社会保険制度の編成、国家と労組との関係、ならびに最初の改革を取り巻く状況について確認する。ドイツが社会保険国家の典型例だとすれば、戦後フランスの社会保険制度は普遍主義的な制度設計をめざしながらも職業別制度の分立を免れなかった。また、他国に遅れて社会保障の充実を急速に進めたオランダも、同じく両者の要素を混在させ複雑な執行体制をもつ福祉国家を構築した。三カ国の社会保険制度の間では、労使間の費用分担や社会的自治のあり方、あるいは分立の度合いにおいて大きな違いがあった。パリエは、「マクロ政治制度」として政治体制を構成する代表制度や規範的原理をあげるが、本稿はコーポラティズム、とりわけ国家と労組との関係に注目する。労組は、使用者とともに社会保険制度の運営に携わるのみならず、団体交渉制度を通じて賃金政策を形成し、政府の経済・雇用政策にも影響を及ぼす。労組が政府の政策の受動的な受け手にとどまるのか、それとも交渉の相手方として政策形成に関わるのかによって制度改革の展開は異なったはずである。さらに、三カ国はいずれもEUに加盟し、収斂基準を満たして共通通貨のユーロを導入し財政安定協定に拘束されたが、各国の経済的パフォーマンスは容易に収斂しなかった。オランダは第2次オイルショックの危機に素早い対応を見せて経済を好転させ、失業率を低下させて雇用を増やしたし(Scharpf 2000; 106-111)、国家統一はドイツ経済の様相を一変させその後の展開を波乱に満ちたものとした。フランスは、1980年代初頭にミッテラン政権が経済政策を転換して以降、政府の対応にもかかわらず90年代となっても雇用問題に苦しみ続けた。そのために、政府は社会保険支出の抑制に着手しつつ、別の政策手段にも訴えたのである。最終節では、以上のような相違点をふまえ、制度運用の工夫や部分的な手直しを超えて制度が組み替えられ、さらに「構造的改革」へと至った各国の政治過程を分析する上で注目すべき論点を提示する。

## I 制度変化か政策変化か

最初にパリエの分析枠組みを検討しよう。彼は、2000年代の「構造的改革」を「改革の軌跡」の第4段階とし、そこに至る過程をオイルショック後の1980年代、90年代前半、90年代後半の三つの時期に対応する段階の連鎖として構成する(Palier 2010; 333-362)。第1段階

は、エスピン・アナセンが「自己強化的な負の循環」(Esping-Andersen 1996; 82) について語ったように、大陸福祉国家が社会的経済的環境の変化に対し、中核的労働者の雇用を守るために高齢労働者の早期退職を進め、雇用が失われるにも関わらず福祉の支出規模が増大し始めた時期である。続く第2段階は、財政負担に耐えかねた政府が、社会保険支出を抑制するために社会パートナーとの協議を経た上で、保険制度加入者に対しては一定の給付削減を(年金給付額の段階的切下げなど)、制度の外部者に対しては給付条件の変更(長期失業者給付への活性化要件の導入など)あるいは税源を用いた新たな給付制度の導入(若年失業者を対象とするものなど)などを試みた。しかし、それにもかかわらず支出の制御は困難であったから、政府は保険制度自体が問題の原因だと学習し、新たに社会保険料以外に財源を求めたり、社会パートナーの地位を脅かす形で保険金庫の運営に変更を加えたりした。パリエは、就労上の地位から派生する権利として現金が給付される保守・コーポラティズム型を他の種類の福祉国家から区別する点として、保険料収入を財源とする点と並び「福祉制度」として国家から切り離された社会保険金庫の運営が社会パートナーの自治に委ねられる点を重視する。これらの点に関わる改革が、第3段階の「制度的改革」(institutional change) に他ならない。さらに、2000年代の「構造的改革」は、「雇用なき福祉」をもたらした労働力の削減戦略とはもとより、第3段階の「制度的改革」とも本質的に異なる。なぜならば、ビスマルク型福祉国家は職業別の社会保険制度への加入を拡大することによって社会的リスクへの対応を全国民に及ぼそうとしてきたのに対し、今や雇用と福祉の両面において国民を制度の内と外に選別する「二元主義」(Dualism)へと動き始めたからである、という。

このように、抜本的な政策変化の出現をより低次のものからより高次のものへと至る連鎖の帰結とする説明は、一方では現実の観察から帰納的に構成されたものであるが、他方では、イギリスにおけるケインジアンからマネタリストへの経済政策の転換を三段階の政策変化を用いて説明したホールの分析に着想を得たものでもある(Hall 1993)。ホールは、「パラダイム転換」と呼ぶべき第3次政策変化すなわち政策目標そのものの転換が、既存の政策手段の調節、そして(それでは事態への対応として不十分な場合の)別の手段への変更という、第1と第2の次元の変化を踏まえて初めて達成されたと主張した。パリエは、このホールの議論を参照しつつ、政策担当者が新たな手段(90年代前半における第2段階の諸改革)に訴えたにもかかわらず所期の結果を得られなかった場合でも、ただちに政策パラダイムが転換されて構造的改革の実現へと至ったわけではなく、まずは「制度的改革」が試みられたとしてもう一つの段階を挿入したのである(Palier 2010; 31)。

長期にわたる福祉国家改革の過程を段階の連鎖として分析しようとするパリエの枠組みは、他方ではかつての「仕切られた均衡」(punctuated equilibrium)の論理を批判し、今

日の政治経済制度が見せる「漸進的で変容的变化」をいくつかのパターンを定式化して説明しようとする近時の新制度論の議論からも多くの示唆を得ている。シュトレックとシーレンは、政治変動期に創設され、改変された制度は、変動後の静穏期に安定に至って主体の行動を拘束し続けるのではなく、それ自体が不断に変化するメカニズムを内面的にもつ、と主張する (Streck and Thelen 2005)。かれらは、制度の安定とその変化を峻別し、すべての変化が外部からもたらされるとする考え方を批判し、現代の制度が内生的に時間をかけて変化する進化の側面に注目するが、パリエは、彼らの概念化を援用し30年間の過程を次のようにも表現する。すなわち、経済的危機に対しまずは労働力の退出によって保険制度が「消耗」(exhaustion)し、その社会保護作用が「収縮」(shrinkage)して一種の「ドリフト」(drift; 新しい社会的リスクが登場する中で、既存の保険制度が効果を減失したり、そのような事態が意図的に放置されたりすること)が起こるが、これに対して新たな制度が周辺部分に「上乗せ」(layering)されるなど、「制度的改革」が試みられるが、ついには「構造的改革」によって制度の目的が変えられ「転化」(conversion)を遂げつつ個別制度間の相互作用の中から「二元主義」的な福祉国家が生まれる、と (Palier 2010; 366-70; Table 13.5, 371).<sup>3)</sup>

しかしながら、パリエがともに参照するホールの政策変化論と、シュトレックとシーレンの制度変化論の間には無視できない相違が存在する。ホールは、サッチャー政権におけるマネタリズムの台頭を題材として、政策の根本的な変化は支配的な政策アイデアがもっぱら官僚の間に局限されて交代することによってではなく、政党が権力政治を通じ社会全体に新しいアイデアの浸透を促す「社会的学習」によってこそ起こったと論じた。また、オランダが経済的危機を脱して奇跡的に回復する契機となった「ワセナール合意」(1982年)について論じたフィセルとヘメリックは、ホールの議論を前提としつつ、この合意が政府のあからさまな強制によってではなく、影響力の後退を自覚した労組の自発的な譲歩(持続的な賃金抑制)によってもたらされたこと、すなわち、コーポラティズム制度の解除ではなくその再生によって実現されたと強調した (Visser & Hemerijck 1997; 77-79)。フィセルとヘメリックは、ウェストミンスター型の政治体制には異質だが、オランダ政治にとっては固有の政策協調のメカニズムが作動したことを主張すべくコーポラティズ

3) ピアソンは、自由主義型のアメリカにおいてさえ福祉国家の削減に対しては政治的、制度的障害が立ちはだかかったと論じたが、これに対し、既存の社会政策の意図的な放置や、民間制度の奨励によってこそ公的な福祉の削減が結果として進んだと指摘したのはハッカーである (Hacker 2005)。彼は、制度ないし政策が変化するモードを、当該制度を改変する難易度と改変に際しての拒否権プレイヤーの多寡(現状変更に対する政治的抵抗の大小)によって4つに区分する。「ドリフト」(難・多)、「転化」(易・多)、「上乗せ」(難・少)、「改革」(易・少)の4つのモードであり、ピアソンが論じた削減(困難)の政治に「ドリフト」が並行したことになる。

ムの「制度的改革」について語ったのであり、この意味において、パリエがフィセルとヘメレイクからの引用とし、社会保険制度に限って用いた「制度的改革」の概念は翻案というべきである。

これに対して、シュトレックとシーレンが用いる「制度」は、第三者の強制力による遵守を担保されたルールとして抽象的に定義されたものである (Streeck and Thelen 2005: 10)。制度ないしルールは、その制定につきまとうあいまいさや制定時には予測しえない事態の発生などにより、別の主体が後に執行(履行)する際の意図や解釈に応じて不断に変化することになる、という。こうして、社会秩序一般の構成要素として定義された制度が今日の「自由化」の文脈の中で変化するパターンとして、上記の「ドリフト」、「上乘せ」、「転化」などが提示された。しかし、これらの概念を用いた分析が有効なのは制度の変化が特定の政策領域内で完結する限りであり、制度が政治的主体によって争点とされた場合にはそうではなくなるだろう。制度の是非が政治争点化すると、改革の進展はこれらのパターンよりは党派的対立や選挙政治の論理によってこそ左右されるのではないだろうか。<sup>4)</sup>

それとも、政策変化論と新制度論のいずれが「改革の軌跡」の説明により適しているのかは、各国に固有の「マクロ政治体制」のあり方によって決まるのだろうか。

## II 「卓越した」社会保険国家、「バロック風で統治不能のシステム」、遅れて急速に拡大した福祉国家<sup>5)</sup>

### 1 社会保険制度の多様性

各国における福祉国家改革の政治過程に影響を与えた要因にはどのようなものが考えられるであろうか。社会保険制度の構成、国家と労組との関係、そして社会保険の支出抑制に着手した状況の相違があげられよう。

ドイツは、19世紀末に他国に先駆けて社会保険制度を導入しただけではなく、今日でもその単純な構成をもってまさにビスマルク型福祉国家の原型と呼ぶにふさわしい社会保険

---

4) (Trampusch 2009) は、シュレーダー赤緑政権がハルツ IV 改革を断行するに至った経緯を、自律的となっていた社会政策(労働市場と年金)の領域が再政治化される過程として分析している。なお、社会保険制度をめぐる政策ネットワークは、年金、医療、失業などの個別スキームごとに分岐しており、政策の変化は各スキームに特有のメカニズムによって起こる。とりわけ、医療保険については研究分野の自立化も顕著である。Cf (Steffen 2010)

5) それぞれ (Hinrichs 2010: 45), (Jobert 1991: 241), フランスの社会保障制度の概観と各制度については、(林 2003年), (藤井・塩野谷 1999年), (尾玉 2010年) は、社会的自治の後退と国家の役割の増大としてその再編の動きを概観する。戦後オランダの福祉国家の形成と現状については (Cox 1993), (水島 2012年) を参照。

国家である。元来、労働者階級を対象として設けられた年金保険は、職員層や鉱夫などの特定産業従事者に対しては別立ての制度として加入範囲を拡大していったが、後にはそれらを束ねて組織を統合され、2000年代の改革に至るまで補足年金をもたないいわば一階建ての制度であった。

医療保険では、登録医師の団体と並び、これを相手方として診療報酬額の決定交渉にのぞむ、保険者たる疾病金庫が制度の主たる担い手である。地域、職業、事業所別に結成された疾病金庫は、それぞれが固有の由来をもち、合併を重ねた末の現在においてもなお130余を数える（19世紀末では約3万5千に上った）。<sup>6)</sup>しかし、自営業者、公務員、一定水準以上の所得をもつ職員が加入する民間保険に対し、公法人としての疾病金庫は国民の約9割を包摂している。医療保険制度も、公的な保険機関を主軸として支えられてきたと言えよう。

また、戦後の失業保険制度については、ワイマール共和国期に成立した旧制度の伝統を受け継ぎ、保険行政に加えて職業紹介事業を担当する連邦雇用庁（Bundesanstalt für Arbeit）が、社会パートナーと国家の三者間の同権的代表によって運営されてきた（年金保険機関と医療保険の疾病金庫は、労使の二者から選出される同数の代表者によって同権的に運営される）。連邦雇用庁は、1960年代から90年代にかけては、以上の任務に加え職業訓練などを通じた労働力の移動を促す「積極的労働市場政策」をも目標に掲げた（Oschmiansky 2010）。保険制度が社会パートナーの自治に委ねられる一方、職業紹介が国家事業として発足したフランスやオランダとは対照的である。

社会パートナーによる自治的運営は、パリエが強調する保守的・コーポラティズム型福祉国家の特徴の一つである。とりわけドイツでは、「補完性の原則」によって正当化される「自治原則」が、保険料を折半して負担する労使の同数の代表による運営として守られてきた（Lehmbruch 2000）。<sup>7)</sup>しかし、最近の改革に至るまでの疾病金庫の例を除けば、保険料率の決定をはじめ制度の運用は立法によって規制されてきたし、国家とは別建ての財政が建前とはいえ、早くから保険制度相互間、保険財政と連邦財政との間で会計上の融通が図られてきた（Trampusch 2009; Hassell und Schiller 2010）。この意味では、自治は歴史的痕跡でしかないと言うべきかもしれない。実際、失業保険の場合は連邦雇用庁の不祥

6) <http://www.bmg.bund.de/krankenversicherung/grundprinzipien/aufgaben-und-organisation-der-gkv.html>

7) (Weyrauch 2012: 313) は、労使による保険料折半と同数代表の構成を結びつけるドイツの伝統との違いに注意を促し、フランスでは「見かけ上の」同権しか存在しないとする見解を紹介する。レームブルッフは、同数代表による社会的自治を中西欧の政治的伝統の一つの表れと捉える。これに対して、歴史家の G. A. リッターは、ビスマルク立法時の文脈における保険料負担の実情を反映したものであり、団体主義の伝統に則って設計されたものではない点を指摘する（Gerhard A. Ritter, *Sozialversicherung in Deutschland und England*, München: Verlag C. H. Beck, 1983, 40f.）。

事をきっかけとして、制度運営から社会的自治が骨抜きにされ、自治体が担当する社会扶助制度との役割分担が大胆に組み替えられたのである (Kemmerling und Bruttel 2006).<sup>8)</sup>

おおむね整然としたドイツの社会保険制度に対し、戦後フランスに形成されたのは職業別に分節化された制度であった。戦後フランスの社会保険制度の基礎を築き、「フランスのベヴァレージ」と呼ばれたラロック (Pierre Laroque) は、同プランから影響されつつも、戦前に起源を持つさまざまな保険金庫を統合する形で全国民を対象とする普遍的な制度を構想したのであり (Levy 2000; 317), 1945年、家族手当を除くすべてのリスクを対象とする全国大の社会保険制度が設立された。独立した家族金庫は、労働力の調達を有利に進めようとした19世紀の経営者の主導に遡り、出生率が低下した第2次大戦時にその重要性を高めていた (Bode 1999; 82f.).<sup>9)</sup> その上、自営業者や農民など個別の職業集団がこの「一般制度」から「特別制度」を分離させたほか、私企業の管理職職員 (cadre) は身分制的特権を強調して補足年金制度を設立し、年金の二階部分にあたるこの制度は後に全産業に普及することになった。<sup>10)</sup> また、民間の被雇用者が加入した「一般制度」自体が、第5共和制下の1967年、ポンピドゥー政府により国家の監督権を強化されつつ、年金、医療、家族、保険料管理の機能に沿って4つに分割された (Weyrauch 2012; 317-320)。この中の医療保険制度は、被雇用者全体に及ぼされた単一の公的な強制保険だが、国民の大部分は主として共済組合 (mutuelles) が運営する民間の補足医療保険にも加わっている (Steffen 2010; 148)。さらに失業保険は、1958年に労使間で結ばれた団体協約により、補足年金にならない国家が介入することなく社会パートナーが自治的に運営する制度 (UNEDIC) として発足した (法典の上では社会保障に属さない) (Weyrauch 2012; 323f.)。こうして、「1980年の時点において19の医療保険プログラム、600の1階部分の年金基金、6千以上の補足年金プログラム、そして何千もの共済組合があり」 (Palier 2010; 76)、分立したこれらの制度を通じて「バロック風で統治不能の」給付がなされたのである。

さらにフランスは、保険運営機関の構成においてもドイツとは異なる。ドイツでは、労

---

8) (Busch 2005) は、社会パートナーが「新公共管理」的改革によって生まれた「連邦エージェンシー」(連邦雇用庁の後身) においてさえ一定の影響力を維持した可能性を示唆する。経営者団体からも擁護論があった。

Cf. Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), *Selbstverwaltung stärken – Organisationsstrukturen modernisieren. Reformvorschläge zur sozialen Selbstverwaltung*, September 2012.

9) フランスでは工業化が遅れて進展したため、第3共和制における社会政策は、労働問題よりも社会的弱者や貧困層に対する社会扶助や学校制度の構築として出現した。マノウによれば、「出産奨励主義」(Pronatalism) はカトリック勢力の家族主義に対応する共和派の代替イデオロギーであった。Cf. (Manow 2008; 149)。

10) 年金制度については、バラデュール政権が1993年に「一般制度」の改革を先行させた。公共部門の「特別制度」の改革は、ジュベ・ブランが大規模なストライキを招いて挫折した後、2000年代となってラファラン政権が達成した。制度の分立が、政府の分断戦略による年金削減を可能にしたといえる。

使が保険料を折半して負担することの帰結として運営機関は同数の労使代表によって構成されるが、フランスの場合は保険制度によって比率が異なり、また選出方法そのものが政治的に左右されてきた。したがって、「同権」という言葉の意味内容も変遷をたどった(Pollet et Renard 1995)。すなわち、補足年金や失業保険が当初から同数の労使代表によって運営されてきた一方、一般制度では、被用者側に定員数の4分の3が割り当てられ、委員の選出が選挙によって決定された。その後、一般制度の組織改革に伴ってこれが労使同数とされ選挙が廃止されたが、さらにその後にミッテラン政権が被用者側に有利になるように定数の割当てを元に戻し選挙制を復活させたものの、ジュペ政府が90年代半ばに再び労使同数とした(Weyrauch 2012; 320-322)。これに対して保険料の負担は、家族手当の全額負担を初め、全体としても使用者側の拠出負担が一貫して重かったのである。

戦後オランダの場合も、イギリスのベヴァリッジ・プランの影響を無視することはできない。ロンドンに亡命した政府は、各勢力から社会政策の専門家を集め、社民党のファン・レイン(A. A. Van Rhijn)を長とする委員会を設けたが、その報告は既存の保険制度を国家の監督下において普遍主義的な制度へと拡充しようとするものであった(Cox 1993; 100)。しかし、労使が自治的に運営する社会保険制度は守られた。そもそも、20世紀を迎えたオランダでもビスマルクの社会立法にならって社会保険制度が導入されようとしたが、自由派やカルヴァン派を初めとする宗派勢力が国家介入をきらったほか、諸勢力間の不一致が制度の完成を延引させた(Visser and Hemerijck 1997; 121-127; van Kersbergen 2009; 121-128)。老齢年金と疾病(医療)の保険制度は、運営機関の確定が長期に及んで難航した上、とりわけ老齢年金については、給付年金の水準は低く実態は就労不能手当にとどまった。また、医療保険も病休手当の制度に限定されて始まり、医療ケアの保障はようやくナチス占領下に導入された制度をもって始まったのである(Haarmann 2012; 376f)。

戦後オランダの福祉国家は、社民型と保守的・コーポラティズム型との混合ともいわれるが(van der Veen & Trommel 1999; 290)、普遍主義的な要素は、税源を用い、65歳以上の全国民を対象に非就労者には最低限の保障を与える「一般老齢年金法」(AOW)を初め、寡婦や孤児などを対象とする国民保険制度として実現された。また、医療保険を充実させるために、長期入院や介護を対象とした「特別医療費保障制度」(AWBZ)も国民向け強制保険として発足した。

これに対し、労災、病休手当(ZW)、就労不能(WAO)そして失業(WW)の被雇用者保険が、社会パートナーが自治的に管理する社会保険制度として戦前の伝統を引き継いだ。これらの運営機関が産業別に構成された「産業保険組合」(bedrijfsverenigingen)であり、元来は労災保険の運営機関として発足した後、同じく労使代表が加わりながらも国家が任命する議長を頂く「労働委員会」との間で、就労不能と疾病保険の執行をめぐり長らく主

導権を争った組織である。ただし、ナチス占領下に導入され、短期のケアを内容とする医療保険の場合は、疾病金庫とならび民間保険会社が保険者となった。<sup>11)</sup>

こうして、戦後オランダの福祉国家は国民保険と社会保険の双方を組み合わせつつ他国に遅れて形成された後、その上に税源を用いた公的扶助の制度を充実させた（1965年の国民扶助法 ABW）。また、失業保険に失業扶助の制度を追加する一方（1964年；一般財源を用いて自治体が執行し、ABWと同じく資力調査が給付の条件）、就労不能保険については被雇用者以外の自営業者や公務員にも対象範囲を広げつつ、「職業的リスク」と同等に「社会的リスク」を扱うことによって適用の条件を大幅に緩和するなど、1970年代、80年代の急速な規模の拡大を準備したのである（van Kersbergen 1995; 133）。

費用の負担については、国民保険の場合は個人が保険料を支払うのに対し、社会保険では雇用主が負担する。ただし、失業保険の場合は双方がほぼ同額を支払う。<sup>12)</sup> また、年金については、AOWと並び労使が協約を結んで設立する産業別ないし企業別の職域年金制度がある。現在でも確定給付型が大勢を占めるこの年金には、被雇用者の大部分が加入しており、国家的規制の下、社会パートナーにより AOW の二階部分として一体的に運営されている（Anderson 2011; Bonoli 2003）。社会保険制度における社会パートナーの自律性はドイツよりも高いとはいえ（Hemerijck and Manow 2001; 230）、その運営機関と国家制度との複雑な錯綜がオランダの特徴であった（Cox 1993; 68-80）。

## 2 社会的自治とコーポラティズム

こうして社会パートナーは、多様に構成された社会保険制度の運営を担ってきたが、それ以外の雇用をめぐる政策領域においても幅広く政策形成や執行に関与し、国家との間で「公共空間を共有する」場合があった（C. Crouch）。パリエがいう「改革の軌跡」の第1段階では、政府は対外的競争条件が厳しくなる中、高齢の労働者を早期に退職させ、より高い生産技術を身につけた若年労働者の雇用を促進することによって生産性を向上させ、競争力を補うことができた。しかし、その一方で年金や失業保険などへの財政的負担を高め、保険料の一定部分を負担する輸出企業の競争力を結果として損なうことにもなった。

11) 2006年の改革によって疾病金庫は廃止され、民間保険会社だけが保険者となったが、その後はこれらの中で統合が進んだ。

12) Ministry of Social Affairs and Employment, State of Affairs of Social Security, January 2013, 2. 病休手当とは異なり就労不能保険は被用者が支払う、という記述もある。Cf. (Hemerijck and Manow 2001; 226)。また、失業保険については、戦後、労使と国庫が折半（Haarmann 2012; 378）ないし、労使が負担したが（Hoogenboom 2011; 76）、2008・2009年に被用者の負担がなくなり雇用主と国庫が折半することと改められた。Cf. *Ibid.* 87。

政府は早晩この悪循環を認識し、そこから脱するための政策対応を模索することになったが、直ちには社会保険の改革に訴えずにコーポラティズムの作動を通じ雇用を改善に向かわせることができた場合がある。

十数年におよぶ賃金の抑制と時短のきっかけとなり、オランダにパートタイム労働の顕著な増加をもたらした「ワセナール合意」(1982年)がそれである。第二次オイルショック後の不況の中、使用者と危機認識を共有するに至った労組は、政府による賃金令の発令を未然に防ぐべく賃金抑制の路線を自主的に打ち出した (Arnoldus 2007)。フィセルとヘメレイクは、この合意が労組の戦略的対応の成果であり、戦後期の賃金抑制を再現してオランダのコーポラティズムを再生させたものとして強調した (Visser & Hemerijck 1997; esp. 77-79)。戦後オランダには、労使の代表者が中立の専門家を交えて参加し、政府の諮問に対して答申を行う社会経済協議会 (Sociaal-Economische Raad) を初め、政府の政策形成を助けるさまざまな組織が作られたが、労使の間でそれに先んじ、1945年に創設されたのが労働協会 (Stichting van de Arbeid) である。「ワセナール合意」は、社会パートナーが政府から離れ、この労働協会を場として結んだ労使間協定であった。<sup>13)</sup> 時のルベルス政権はこの合意を受けて財政緊縮策をすすめたのであり、第2段階に相当する改革を失業保険制度の改革や失業扶助の廃止などをもって開始した。

一方、ドイツでは、社会経済委員会や労働財団などのコーポラティズムの制度の定着は見られなかった。確かに、1960年代後半には「協調行動」が連邦経財相によって主宰されはしたが、その目的は限定され、70年代後半には使用者側の離反によって終止符を打たれた。また、国家統一後に信託庁によって旧東独国営企業の民営化が急がれ、その結果失業が急激に増大して社会不安が高まった際に、連邦政府が進める雇用救済策を社会パートナーが援護することもあった。しかし、東部への財政支援の重みに耐えかねた連邦政府は、労組に対して東部地域の賃金水準の性急な引き上げを自制するよう求めたものの、労組はこれに従わず、統一ドイツ全体の経済の攪乱を招き、政府との政策の調整はこの際も短いエピソードに終わった (Sally and Webber 1994; 27-30)。

ドイツの憲法規範は賃金決定への政府の介入を禁じており (Tarifautonomie: 協約自治の原則)、労組はオランダのような政府による介入の威嚇を恐れながら団体交渉に臨む必要がなかった (Hemerijck and Manow 2001)。70年代の第一次オイルショック後の時期からユーロ圏の金融政策を担当する欧州中央銀行が創設されるまで、労組の賃金政策を実質的に拘束したのは連邦銀行の金融政策である。連邦銀行は、統一後の財政赤字の拡大を

13) SERは、1990年代にその役割を十分に果たしていない、と批判されるようになり、政府は94年には委員会への諮問義務を解除した。それとは対照的に労働財団の重要性が高まった (Ebbinghaus 2010; 263)。

抑えるべく金融を引き締め、それを受けて連邦政府も財政の引締めに転じたが、その結果、失業率は記録的な水準にまで悪化した。コール政権は、90年代半ばになって「雇用のための同盟」に臨んで雇用を回復しようとしたものの威嚇をもって労組から譲歩を引き出すことはできず、ビスマルク型福祉国家についても微温的な改革を試み続け、「改革の停滞」に陥ったのである。

第二次大戦後に設けられた「フランス社会経済委員会」を初め、労働に関するさまざまな国家の諮問委員会に労組が参加し (Goetschy 1998; 368; Ebbinghaus 2010; 264), 先進国の中では例外的に被雇用者のほぼすべてが団体協約の適用対象となっている点からすれば (Van Ruysseveldt and Visser 1996; 96f., 106f.), フランスでは労使間交渉が活発であり、コーポラティズムの制度化が進んでいるようにも見える。<sup>14)</sup> しかし、国家が労使間に協議を促すために強く介入し続けてきたのが歴史の現実であり、国家の介入なくしては、労使間の関係は成り立たなかったといえるだろう (Goetschy 1998; 357f.). そもそも、公的な協議の場に参加し、団体協約を締結できるのは、国家によってその「代表性」を認められた5つの労組に限られてきた。政党に距離をおき、直接行動を重んずるアナルコ・サンディカリズムの伝統から興りながらも戦後は共産党によって強く影響されたCGT (労働総同盟), その影響をきらって分離し、公共部門に足場を築いたCGT-FO, 戦間期に組織活動を始めたキリスト教労働運動のCFTC, 戦後に教会との提携を解いてここから分離し、医療セクターを初めとする公共部門に地歩を拡大したCFDT (フランス民主労働同盟), そして管理職職員層を代表するCGCである (Van Ruysseveldt and Visser 1996; 93-106; Goetschy 1998; Verberckmoes 1996). 相互間のイデオロギー的対立は激しい。これらのうち、CGTが戦後最有力であったが、80年代に「自主管理」を捨てて建設的対話の路線に転じたCFDTが台頭し、90年代以降は政府の「制度的改革」を積極的に支持するに至った (Palier 2010; 88). 5つの公式の労組に対しては90年代に第6の労組が名乗りを上げたほか、より民主的な運動を標榜し、相互にゆるやかに提携する独立系の労組も現れたが、伝統的に低位にあった組織率は70年代以降に1割を下回って欧州諸国の最低水準にあるとされる (Weyrauch 2012; 296; Goetschy 1998; 366).

これに対し、補足年金や失業保険制度の運営が社会パートナーに委ねられてきたように、フランス国家の影響力は社会保険の領域では相対的に弱いとされる (Palier 2001; 52, 60). しかし、労組の地位は、そもそも労組が使用者から交渉の相手方としての承認を獲得した

14) オランダとドイツの場合も、国家が団体協約の適用を当事者以外にも拡大する制度がある (いわゆる *erga omnes* の効果). また、両国においても労組の組織率は決して高くはなく、80年代にはフランスと同じく低下傾向にあったし、統一後のドイツでは協約の適用範囲も縮小した。しかし、国家 (労相) による協約拘束力の一般化の措置が果たす役割はフランスのように大きくはなかった。

結果というよりは、国家が与える法的地位に支えられてきたものである。社会保険改革を含む、雇用と福祉をめぐる政策対応においても主導権を握ったのはあくまでも国家であった。

フランスにおける「改革の軌跡」の第1段階が始まったミッテラン大統領の時代にも、国家による主導権の発揮は如実であった。ジスカール・デスタンを破って大統領に就任したミッテランは、大規模な国有化に乗り出して伝統的な国家先導的（dirigiste）産業政策を全面的に展開する一方、退職年齢を引き下げ、最低賃金を引き上げるなどして財政赤字と貿易収支の赤字を招き、フランの下落に直面した。この局面に臨んでEMS残留を選択したミッテランは、「強いフラン」を掲げて民営化と財政緊縮策に転じた。この結果、インフレは終息に向かったものの失業が増大したため、早期退職制度が拡大された。他の政策費目も含め社会保障支出は全体として上昇を続け、90年代半ばにはドイツを凌ぐ大陸最大の福祉国家となった（Levy 2000; 309）。しかし、社会政策にもまして国家の主導権が顕著であったのは、労使関係の制度政策においてであった。

賃金や労働時間については、法律による規定の優位の下、労使間協定の間に全国、セクター、企業のレベル順に優劣関係が確立されていたが、1982年のオールー法（lois Auroux）が、企業ないし事業所における毎年の賃金交渉を義務付け、そこで成立した労使間協定に効力を認めた（上位の協定内容からの逸脱を許した）のである。雇用関係から硬直を解き、労働市場の柔軟化を進めることが政権の目的であったが、新しい交渉の枠組みを活用するための資源を与えられなかった労組は逆に組織力を減退させ、使用者側に有利な経営の再編を招いたとされる（Howell 2009; 237-239; Levy 2000; 325f.）。こうして、労組が使用者との協議に臨むだけの組織力を欠いていたフランスでは、労使関係の枠組みそのものが国家の政策手段となったのである。<sup>15)</sup>

### 3 改革への着手と「改革の軌跡」の諸段階

さらに、各国が改革の第1段階を脱し、社会保険制度の最初の改革に着手するタイミングも一様ではなかった。ドイツでは、第2次オイルショック後に失業の増大を許し、財政赤字を拡大させて退陣やむなきに至ったシュミット政権に代わり、新保守（自由）主義を掲げたコール政権が成立した。コール政権は、少なくとも80年代の前半までは財政再建を進める一方、失業の悪化に対してはもっぱら早期退職制度の拡充に終始した（Zohlnhöfer

15) (Howell 2009) は、ジョスパン政権が導入した35時間労働さえも雇用の柔軟化こそが目的であり、政府は35時間労働を企業ごとの労使協約によって実現するために企業レベルに労組以外にさまざまな従業員代表制度を追加していった点を力説する。

2006; 298f). 社会保険制度の改革を求める政治的圧力は、ようやく国家統一を経た90年代半ばとなって高まった (Czada 2005; 172f).

これに対し、オランダでは、第1次オイルショックに対して社民党が主導する連立政府がケインズ主義的な対応を試みつつ賃金統制を繰り返すが、労組がインデクセーションを組み込んだ賃金協定を改めようとはしなかったために物価が上昇し、60年代に拡張された福祉国家の支出が増大して財政赤字が拡大した。その後、宗派政党に連立の主導権が移るが労組の姿勢は変わらず、第2次オイルショック後には国際的な金利高の影響を受けて企業倒産が続くなど不況が深まった (Hemerijck, Unger, Visser 2000; 211-214)。その中でレベルス政権が登場し (1982年)、財政再建とワセナール合意後の賃金抑制 (労働時間の短縮を対価とする) が始まった。失業保険制度の最初の改革が始まったのは80年代後半であり、経済的パフォーマンスが大幅に改善された90年代となって他の社会保険制度を含む「制度的改革」へと進んだ。

フランスでは、高い水準に止まり続けた失業が政府にさまざまな対応を迫ることになったが、改革への着手がドイツやオランダよりも早かったわけではない。第2次オイルショック後に数%であった失業率は、80年代後半には10%を超え、同年代末には一時的に回復したものの90年代半ばには12%を超える水準に達した (Goetschy 1998; 374f)。これは、「転回」後のミッテラン政権が産業再編を進めたにもかかわらず労働市場の硬直性が解消されなかったことの帰結でもあったが、政府は、労使が運営する失業保険制度に早期退職者への給付を負担させる一方、一般税源を用いて失業扶助に相当する「連帯制度」を新設した。また、とりわけ若者や女性、低学歴層の間で増えた長期失業者を対象に個別の雇用創出事業を選択的に打ち出した (Clegg 2011; 34-37)。しかし、これらの措置にもかかわらず長期的失業が貧困や社会的排除の問題へと繋がりはじめたため、ミッテラン再選後のロカール政府が一般財源を用いた新たな社会的安全網として「参入最低所得」(RMI)を1988年に導入したのである (Levy 2000; 328)。

パリエは、「改革の軌跡」の4つの段階について、削減前の時期にあたる第1段階を1970年代半ばから1980年代後半まで、「改革の第1波」が起こった第2段階を域内市場が完成した1990年代初期、「制度的改革」に行われた第3段階を1990年代以降、最後に活性化ないし構造的改革が実現した第4段階を1990年代末から2000年代初頭 (世界金融危機が起こった2008年まで) とする。もっとも、第3段階については第2段階と並行し、場合によっては2000年代にも及ぶ、とも断っている (Palier 2010; 333-362)。しかし、ドイツでは第2段階の開始が遅れ、オランダでは雇用が改善する中で第3段階へと段階が進み、また、フランスでは第2段階と第3段階とが重なっていた。大陸諸国が共有する歴史の時系列に沿って「改革の軌跡」の段階が共通に進んだ、という主張には何らかの修正が

求められよう。

## おわりに

社会保険制度の構成、政府と社会パートナーとの関係、改革を開始した状況についての相違が、三カ国における改革の政治過程にどのような個性を与えたのだろうか。具体的な分析は他日を期すことにして、ここでは各国の政治過程を分析するうえで興味深い論点を指摘して結びに代えたい。

パリエは、福祉国家の改革が左翼政権によって進められたとする議論を批判して「構造的改革」への動きは一般的で共通であったとし、さらに「改革の軌跡」を理解するためにはホールの政策変化論よりも「制度的進化のメカニズムに説明の比重を置かねばならない」(Palier 2010; 363)と主張する。確かにドイツの中道二大政党は、ともに戦後の社会国家を形成し維持してきたし、その改革に際してもあからさまに新自由主義的な路線を掲げたわけではない(平島 2013年)。フランスの社会党は、いずれの労組とも組織的に結びついたり、イデオロギーを全面的に共有したりはしなかったし、伝統的に農民や中小企業家を支持層にもつゴーリズムも大企業経営者の新自由主義的な要求に対しては距離を置いた(Howell 2009; 234)。80年代後半のシラクに続いてバラデュール、そしてジョスパン首相に至るまで、首相が大統領とは別の陣営に属するコアビタシオンの時期が合わせて10年間近くにも及び、いずれの党派も一方的に改革を進めることができない事情もあった(Palier 2001, 54-58)。また、連合政権が常態であるオランダでも、社民、キリスト教民主、自由派など主要政党のすべてが政権党としていずれかの段階において改革に関与した(Hemerijck and Marx 2010; 154)。しかし、政党政治が改革の進展に対して何の役割も果たさなかったわけではない。社会保険制度に重大な変更を迫る決定は、最終的には政党政府が社会パートナーの抵抗を排して下したものであったし、その政治過程では各国ごとに独特のメカニズムが見られた。<sup>16)</sup>

ドイツの特徴は、失業保険の「活性化」が、併せて職業紹介事業を所管する連邦雇用庁の「新公共経営」改革と同時に急テンポで進められただけでなく、それと前後したり一

16) ジュベ・プランに対する公共部門のゼネストや若年労働者を対象とする雇用促進法案への若者の抗議運動(2006年)などは、フランスに特有の「街頭の政治」の発現といえるのかもしれない。しかし、「構造的改革」への途上では、議会外での激しい抗議が他国でも見られた。ドイツでは、シュレーダー首相が掲げた「アジェンダ2010」に反対して労組が抗議集会を広範に組織し、オランダでも、社民党を閣内に迎え、就労不能保険の改革を進めようとしたルベルス政権に対し、労組が戦後最大のデモをデン・ハーグに組織してコックを社民党首から退かせた。

スター年金や医療保険における「健康基金」制度の導入など、社会保険制度の構造的改革がシュレーダー赤緑政権とそれに続くメルケル大連合政権によって2000年代に集中的に実行された点にある。同じ「福祉制度」であっても社会保険の政策ネットワークは、年金、医療、失業の分野ごとに異なったが（Lehmbruch 2000; 103-109）、国家統一による財政負担の重圧や経営者による「賃金付随コスト」（社会保険料負担）軽減の要求を受け、それらの改革が等しく政治的日程に上ることになった。しかし、コール保守中道政権からシュレーダー赤緑政権へと交代した前後の時期、二大政党はほぼ同じ内容の年金改革法案をめぐり攻守所を代えて争った。また、赤緑政権が失業保険制度をめぐる改革を単に失業扶助制度だけに留めておけば、改革は自治体が所管する社会扶助制度にまで及ばず、その結果、自治体の権限を温存しようとする野党から連邦参議院を場とする抵抗を誘発し、複雑な妥協策を講ずることも避けられたはずである（Knuth 2009; 1062; Hassell und Schiller 2010）。一方、2005年の連邦議会選挙に際して「市民保険」と「定額保険料」という相容れない医療保険改革案を掲げて対決した両党は、選挙の結果、連立のパートナーとなることを余儀なくされたため、「健康基金」を創設して双方の構想の妥協的救済をはかりもした。2006年改革以前におけるオランダの類似の制度が引き合いに出されたわけである（Leiber, Gress and Manouguian 2010）。改革の進展は、政党間競争の論理によって強く影響されていたと言えよう。

パートタイム労働の増加や女性の就労率の飛躍的向上などをもって語られた「オランダの奇跡」が、コーポラティズムの再稼働の結果として考えられるのか否かについては議論の余地があるだろう（Hoogenboom 2011; 94）。しかし、今日においても労働協会や社会経済協議会はなお活動しているし、ワセナール合意に始まった労組の賃金抑制こそが、その後の保険制度や労働市場政策の改革を準備することになった。また確かに、ワセナール合意を引き出した中道右派政権、社会保険制度の抜本的改革に着手した「紫連合」、それに続き急進右翼政党を交えてキリスト教民主派が返り咲いた中道右派政権との間には、改革の重点の置きどころに違いがあった（Hemerijck and Marx 2010; 130-139）。しかし福祉国家の改革は、ワセナール合意以降に改善を続けた経済的パフォーマンスを土台とし、時間をかけて漸進的に進められたといえよう。

まず失業保険（WW）と社会扶助制度（ABW）の改革が、1980年代後半に始まった（Hoogenboom 2011; 76-79）。失業保険は、非正規労働者にも支給対象が広げられた一方、他方では支給条件が厳格化された。また、失業扶助（WWV）が廃止され、社会扶助の一部分である失業者に対する扶助給付（RWW）に「活性化」の要素が初めて盛り込まれたものの、保険の運営制度は手つかずに残された。しかし、賃金抑制の代価としての病休手当（ZW）や就労不能保険（WAO）の社会パートナーによる濫用が広がり、その実態が

下院のブルメイエル調査委員会によって詳らかにされると (Visser & Hemerijck 1997; 140-145; Haarmann 2012; 381), 改革は「制度改革」に向けて進んだ。紫連合を率いることになった社民党が社会保険の給付水準の維持を入閣の条件としていたものの, ZW は使用者に費用抑制の誘因が与えられる形に変更され, WAO 支給の量的制限が目指された。WW も, 家庭から個人へと支給対象を変えた ABW と並び, 2000 年代にかけて活性化の要素が強調された。職業紹介事業には, 第 3 次ルベルス政権時に社会パートナーの参加が試みられていたが (Hoogenboom 2011; 83), 結局, 国家機関が社会パートナーなしに保険行政を統合していった (Veen and Trommel 1999)。その過程で「産業保険組合」が廃止され, 社会保険制度から労使自治の要素が払拭された。

一方, 1989 年からルベルス政権に加わり, 94 年以降には紫連合を主導した社民党は, 雇用の柔軟性と安全性の両立をはかる「フレキシキュリティ」に関する複数の労使間合意を受けて労働時間調整法を成立させ (2000 年), パートタイム労働者に対し労使交渉の対象事項全般にわたって正規労働者と対等の権利を認めるなど雇用拡大のための法整備を続けた (Hemerijck and Marx 2010; 136)。また, 97 年には, 労使との間に「協約」を結び, 労組に一定の譲歩を示しつつ一般国民年金 (AOW) の支給水準を抑制し, 元来から「多柱」構成であった年金制度の調整に成功した (ibid. 135)。これは, ワセナル合意と同じく, ヒエラルヒーの影の下にコーポラティズムが作動したものといわれる (Anderson 2011; 302)。なお, 短期の医療を対象とする医療保険 (ZVW) は, 以上のような社会保険とは別の展開をたどり, ルベルス政権が諮問した独立の「デッカー委員会」の答申案を段階的に実現する形で, 加入者をめぐる保険者間や, 医療サービスをめぐる保険者と医療機関の間に「管理された競争」の仕組みが 2006 年に導入された (Helderman et al 2005)。このようにオランダにおける社会保険改革の「改革の軌跡」は, 雇用の形態変化とその拡大を追い風とし, 国民保険制度との関連性を失わずにたどられたのである。

フランスにおいても, ドイツと同じく 2000 年代には社会保険の各分野で「構造的改革」が実現された。失業保険制度では, ジョスパン政権が雇用復帰を意図して低賃金労働者に対する負の所得税 (PPE) を設け (2001 年), 同じくラファラン政権が RMI を「就労最低所得」(RMA) に改めその受給者の就労を促した (2003 年)。また, ジョスパン政権時に「社会的再建」を唱えて保険制度運営の抜本的改革を求めた経営者団体に対し, CFDT が協約の改定に同意し, 失業手当が求職活動を条件として支給されることになった (「雇用復帰支援計画」PARE の締結義務化)。サルコジの大統領就任後には, 失業保険給付と職業紹介事業を合わせ, 雇用政策を一元的に遂行する国家機関 (Pole Emploi) が創設される一方 (2008 年), その翌年に RMA がさらに刷新され, 受給者のみならず受給者を雇用する使用者にとっての誘引をも強めた「就労連帯所得」(RSA) になった (Clegg 2011; 43-45)。

こうして、扶助制度と保険制度は執行機関の一本化によるのみならず「活性化」の強調によっても強く結び付けられた。年金制度に関しては、その適用を限定する形で早期退職制度が縮小されたほか、ジュベ首相が世論から激しく反対されて挫折していた公共部門の年金制度改革がラファラン政権によって達成された。政府は、労組の反対や抗議デモを押さえ込むために協力的労組を別扱いで優遇するなどしたが、労組の反対は時間を追って弱まった。民間の「一般制度」並みの水準へと公共部門の年金水準が下げられた上に、支給の開始条件が厳格化され、退職を遅らせるための誘引が盛り込まれた。これに加え、政府が税制上の優遇措置を与えることで、個人単位（PERP）、セクター単位（PERCO）で退職後に備える積立年金が奨励された（Palier 2010; 90-92）。さらに、ラファラン政権は、医療保険の分野においてもジュベ政権の改革を受け継ぎ、「国家化」（étatisation）を推し進めた（Hassenteufel and Palier 2008, 57-59）。すなわち、一般、農業、自由業者のレジームに分かれていた医療保険の疾病金庫を全国金庫連合に統合してその総監に官僚を任命し、医師を初め医療従事者との交渉を一任するほか、地域の金庫組織の長官を任命する権限を与えた（2004年のドスト・ブラジ改革）（Weyrauch 2012; 338-341; パリエ 2010年; 112 - 122頁）。こうして、支出を抑制しようとする政府は、「自由医療」を掲げて国家の統制に抵抗する医師を服従させるために、保険制度内の上下関係を明確化しつつ社会パートナーをその運営から排除したのである。<sup>17)</sup>

フランスがドイツやオランダと異なるのは、結果として福祉国家全体における社会保険制度の位置づけを変化させた「制度的改革」が、80年代末以降、社会保険制度の改革と並行して進んだ点にある。すなわち第1に、社会的統合のための最低所得の諸制度がRMIに続けて打ち出された上に、ジョスパン政権が創設した「普遍的医療保障」（CMU）により低所得者に対して無料医療保障へのアクセスが与えられた（Palier 2010; 84; Steffen 2010; 150）。CMUによる一般制度への加入と並び、一定所得以下の低所得者には補足医療保険への無償加入が認められた（CMU Complémentaire）。第2に、経営者の社会保険料負担の軽減要求に応え、ロカール政権が1990年に用途を国民の福祉に限り、所得全体に対して課税される「一般社会保障税」（Contribution Sociale Généralisée: CSG）の導入を決定した。その後、保革の政権が税率を繰り返し引き上げ、税収の用途も家族手当から年金や医療保険関係に拡大し、被用者が負担する医療保険料をほぼ代替するに至った（Palier 2010; 85f.）。そして第3に、憲法の改正により、従来は国家予算とは別建てであった社会保険関連の予算が議会によって毎年決定されることになった（Palier 2010; 87）。とりわけ、

17) 医師と疾病金庫の組織化の独仏における歴史的経緯の相違、ならびに政府による医療保険の支出抑制の手法やそれに対する医師の対応の違いについては（Döhler and Hassenteufel 1995）

「医療保険支出の国家目標」(ONDAM)を達成するために、疾病金庫が開業医との間で「協約」締結に向けた交渉を行うこととなった(パリエ 2010年; 109頁)<sup>18)</sup>

社会保険制度の外部でなされたこれらの「制度的改革」は、「きわめてあいまいで、漸進主義的に」進められ、左右の政党や一部の労組などが、それぞれ相矛盾する思惑を抱いて一群の高官による主導にしたがった、という(Palier 2010; 87f.)<sup>19)</sup> もっとも、RMIは、カトリック教会を排除する国家秩序が構想された第3共和制における「連帯主義」や国家と個人との間の「社会契約」などを組織原理とする(Bode 1999; 77-79)。したがって、普遍主義的な社会保障制度の登場は、フランス福祉国家に伏流する別の伝統が現れたものだとも考えられよう。しかし、「制度的改革」は著しい政治的争点化を伴わずに進んだのであり、新しい制度の台頭は新制度論が定式化した「上乘せ」の制度変化メカニズムによる説明にも適合する。

パリエは、ビスマルク型福祉国家の「福祉制度」である社会保険制度に注目して「改革の軌跡」の共通性を強調した。一方、個々の制度改革が実現された具体的な政治過程については、各国の「マクロ政治体制」の違いがその強度やタイミング、政治的メカニズムなどを左右すると指摘するにとどまる。これに対し、本稿は、ドイツ、フランス、オランダの社会保険制度の構成や国家と労組との関係、構造的改革が始まる前の段階における条件の違いに着目し、「構造的改革」がこれらの国々において実現されていった政治過程を分析する上で留意すべき点を提示した。ドイツとオランダでは、「上乘せ」が徐々に進んだのではなく、あくまでも社会保険制度の改革こそが政治的争点であった<sup>20)</sup>。そして、オランダでは、社会保険制度における社会的自治が清算されたものの、改革はコーポラティズムの枠組みにおいて大きな困難を伴わずに進められた。ドイツの改革は、党派間対立のダイナミズムから強い影響を受けながらテンポを速めて進展した(平島 2013年)。

本格的な分析は今後の課題であるが、このような政治過程の分析にとっては新制度論が定式化した制度変化のメカニズムだけではなく、政治体制の特徴を踏まえた政策変化論の再検討こそが大きな助けとなるだろう。連邦制の文脈におけるドイツの政党政治やオランダのコーポラティズム、フランス国家が先導する政治経済は、そのいずれもが変容しつつ

18) もっとも、保険料率の決定権は国家側にあったし、病院セクターも強い行政監督権の下にあったなど、大きな変化ではないとする懐疑的な見方もある。Cf. (Weyrauch 2012; 332f.)

19) (Hassenteufel et al 2010) は、先進国の間で医療分野における政策通の「プログラム主体」(programmatic actors)の凝集が共通の現象であり、フランスでは高級官僚が中心的な役割を果たしているという。

20) マノウは、フランスで「一般社会保障税」が導入されその税収の規模が拡大していったのに対し、ドイツではフランスと同様の論拠から租税による保険料の代替が始まりながらもその規模が限定されていることの主たる理由として、ほとんどの増税の場合における野党(連邦参議院多数派)の抵抗を求めている。Cf. (Manow 2010; 292-297)

あるとはいえ各国の政治を構成する固有の要素である。大陸の福祉国家は、ビスマルクに「長い別れ」を告げることができとしても、自国史のより長い影の中になおもとどまっていると言えようか。

## 参考文献

- Anderson, Karen (2011), The Netherlands: Adapting a Multipillar Pension System to Demographic and Economic Change, Bernhard Ebbinghaus (ed.), *The Varieties of Pension Governance. Pension Privatization in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 292-317.
- Arnoldus, Doreen (2007), The Wassenaar Agreement (1982), the Timing of a Social Pact, Karel Davis, Greta Devos & Patrick Pasture (eds.), *Changing Liaisons. The Dynamics of Social Partnership in 20<sup>th</sup> Century West-European Democracies*, Brussels: P.I.E. Peter Lang S.A., 191-212.
- Bode, Ingo (1999), *Solidarität im Vorsorgestaat. Der französische Weg sozialer Sicherung und Gesundheitsversorgung*, Frankfurt a. M.: Campus Verlag.
- Bonoli, Giuliano (2003), Two Worlds of Pension Reform in Western Europe, *Comparative Politics* 35/4, 388-416.
- Busch, Andreas (2005), Shock-Absorbers Under Stress: Parapublic Institutions and the Double Challenges of German Unification and European Integration, Simon Green and William E. Paterson (eds.), *Governance in Contemporary Germany. The Semisovereign State Revisited*, Cambridge: Cambridge University Press, 94-114.
- Clegg, Daniel (2011), France: Integration versus Dualization, Jochen Clasen and Daniel Clegg (eds.), *Regulating the Risk of Unemployment. National Adaptations to Post-Industrial Markets in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 34-54.
- Cox, Robert H. (1993), *The Development of the Dutch Welfare State*, Pittsburgh and London: University of Pittsburgh Press.
- Czada, Roland (2005), Social Policy: Crisis and Transformation, Simon Green and William E. Paterson (eds.), *Governance in Contemporary Germany. The Semisovereign State Revisited*, Cambridge: Cambridge University Press, 165-189.
- Döhler, Marian und Patrick Hassenteufel (1995), Akteurkonstellationen in der Krankenversicherungspolitik: Ein deutsch-französischer Vergleich, *Zeitschrift für Socialreform* 41, 804-822.
- Ebbinghaus, Bernhard (2010), Reforming Bismarckian Corporatism: The Changing Role of Social Partnership in Continental Europe, Bruno Palier (ed.), *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, Amsterdam University Press, 255-278.
- Esping-Andersen, Gøsta (1996), Welfare States without Work: the Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy, Gøsta Esping-Andersen (ed.), *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*, London: Sage Publications, 66-87.
- Fleckenstein, Timo (2011), *Institutions, Ideas and Learning in Welfare State Change. Labour Market Reforms in Germany*, London: Palgrave Macmillan.
- Goetschy, Janine (1998), France: The Limits of Reform, Anthony Ferner & Richard Hyman (eds.), *Changing Industrial Relations in Europe*, second edition, Oxford: Blackwell Publishers, 357-394.
- Haarmann, Alexander (2012), Niederlande: Soziale Sicherung zwischen staatlicher Grundsicherung und For-Profit-Versicherern, Tanja Klenk, Philine Weyrauch, Alexander Haarmann, Frank Nullmeier, *Abkehr vom Korporatismus? Der Wandel der Sozialversicherungen im europäischen Vergleich*, Frankfurt a. M./New York: Campus Verlag, 365-434.
- Hacker, Jacob S. (2005), Policy Drift: The Hidden Politics of US Welfare State Retrenchment, Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen (eds.), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, 40-82.

- Hall, Peter A. (1993), Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain, *Comparative Politics* 25(3), 275-296.
- Hassell, Anke und Christof Schiller (2010), Sozialpolitik im Finanzföderalismus – Harz IV als Antwort auf die Krise der Kommunal Finanzen, *Politische Vierteljahresschrift* 51, 95-117.
- Hassenteufel, Patrick and Bruno Palier (2008), Towards Neo-Bismarckian Health Care States? Comparing Health Insurance Reforms in Bismarckian Welfare Systems, Palier, Bruno and Claude Martin (eds.)(2008), *Reforming the Bismarckian Welfare Systems*, Malden, MA: Blackwell Publishing, 40-61.
- Hassenteufel, Patrick, Marc Smyrl, William Genieys and Francisco Javier Moreno-Fuentes (2010), Programmatic Actors and the Transformation of European Health Care States, *Journal of Health Politics, Policy and Law* 35/4, 518-537.
- Helderman, Jan-Kees, Frederik T. Schut, Tom E. D. van der Grinten, Wynand P. M. M. van de Ven (2005), Market-Oriented Health Care Reforms and Policy Learning in the Netherlands, *Journal of Health Politics, Policy and Law* 30/1-2, 189-209.
- Hemerijck, Anton and Ive Marx (2010), Continental Welfare State at Crossroads: The Choice between Activation and Minimum Income Protection in Belgium and the Netherlands, Bruno Palier (ed.), *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, Amsterdam University Press, 129-156.
- Hemerijck, Anton and Philip Manow (2001), The Experience of Negotiated Reforms in the Dutch and German Welfare States, Bernhard Ebbinghaus and Philip Manow (eds.), *Comparing Welfare Capitalism. Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the USA*, London and New York: Routledge, 217-238.
- Hemerijck, Anton, Brigitte Unger, and Jell Visser (2000), How Small Countries Negotiate Change: Twenty-Five Years of Policy Adjustment in Austria, the Netherlands, and Belgium, Fritz W. Scharpf and Vivien A. Schmidt (eds.)(2000), *Welfare and Work in the Open Economy. Vol. II Diverse Responses to Common Challenges*, Oxford: Oxford University Press, 175-263.
- Hinrichs, Karl (2010), A Social Insurance State Withers Away. Welfare State Reforms in Germany – Or: Attempts to Turn Around in a Cul-de-Sac, Palier, Bruno (ed.), *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, Amsterdam University Press, 45-72.
- Hoogenboom, M.(2011), The Netherlands: Two Tiers for All, *Jochen Clasen and Daniel Clegg (eds.), Regulating the Risk of Unemployment. National Adaptations to Post-Industrial Markets in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 75-99.
- Howell, Chris (2009), The Transformation of French Industrial Relations: Labor Representation and the State in a Post-Dirigist Era, *Politics & Society* 37, 229-256.
- Jobert, Bruno (1991), Democracy and Social Policies, John S. Ambler (ed.), *The French Welfare State. Surviving Social and Ideological Change*, New York and London: New York University Press, 232-258.
- Kemmerling, Achim and Oliver Bruttel (2006), 'New Politics' in German Labour Market Policy?. The Implications of the Recent Hartz Reforms for the German Welfare State, *West European Politics* 29, 90-112.
- Knuth, Matthias (2009), Path Shifting and Path Dependence: Labor Market Policy Reforms under German Federalism, *Journal of Public Administration* 32/2, 1048-1069.
- Lehmbruch, Gerhard (2000), Institutionelle Schranken einer ausgehandelten Reform des Wohlfahrtsstaates. Das Bündnis für Arbeit und seine Erfolgsbedingungen, Roland Czada und Hellmut Wollmann (Hg.), *Von der Bonner zur Berliner Republik. 10 Jahre Deutsche Einheit*, Leviathan Sonderheft 19, Wiesbaden, 89-112.
- Leiber, Simone, Stefan Gress, and Maral-Sonja Manouguian (2010), Health Care System Change and the Cross-Border Transfer of Ideas: Influence of the Dutch Model on the 2007 German Health Reform, *Journal of Health Politics, Policy and Law* 35/4, 539-568.
- Levy, Jonah D. (2000), France Directing Adjustment?, Fritz W. Scharpf and Vivian Schmidt (eds.), *Welfare and Work in the Open Economy. Vol. II, Diverse Responses to Common Challenges*, Oxford: Oxford University Press, 308-350.
- Manow, Philip (2008), *Religion und Sozialstaat. Die konfessionellen Grundlagen europäischer Wohlfahrtsstaatsregime*, Frankfurt a. M.: Campus Verlag.

- Manow, Philip (2010), Trajectories of Fiscal Adjustment in Bismarckian Welfare Systems, Palier, Bruno (ed.), *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, Amsterdam University Press, 279-299.
- Ministry of Social Affairs and Employment (2013)(Netherlands), *State of Affairs of Social Security*, January 2013.
- Oschmiansky, Frank (2010), Das Konzept der aktiven Arbeitsmarktpolitik,  
<http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/55040/aktive-arbeitsmarktpolitik>
- Palier, Bruno and Claude Martin (eds.)(2008), *Reforming the Bismarckian Welfare Systems*, Malden, MA: Blackwell Publishing.
- Palier, Bruno (ed.)(2010), *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, Amsterdam University Press.
- Palier, Bruno (2001), Reshaping the Social Policy-Making Framework in France, Peter Taylor-Gooby (ed.), *Welfare States under Pressure*, London: Sage Publications Inc., 52-74.
- Pierson, Paul (2001), *The New Politics of Welfare States*, Oxford: Oxford University Press.
- Pollet, Gilles et Didier Renard (1995), Genèses et usages de l'idée paritaire dans le système de protection sociale français. Fin 19e - milieu du 20e siècle, *Revue Française de Science Politique* 45, 545-569; Entstehung und Umsetzung des paritätischen Gedankens im System der sozialen Sicherung Frankreichs, *Geschichte und Gesellschaft* 22/3(1996), 331-349 (German Translation).
- Sally, Razeen and Douglas Webber (1994), The German Solidarity Pact: A Case Study in the Politics of United Germany, *German Politics* 3/1, 18-46.
- Scharpf, Fritz W. (2000), Economic Changes, Vulnerabilities and Institutional Capabilities, Fritz W. Scharpf and Vivien A. Schmidt (eds.), *Welfare and Work in the Open Economy. Vol. I, From Vulnerability to Competitiveness*, Oxford: Oxford University Press, 21-124.
- Scharpf, Fritz W. and Vivien A. Schmidt (eds.)(2000), *Welfare and Work in the Open Economy. Vol. I, From Vulnerability to Competitiveness*, Oxford: Oxford University Press.
- Seeleib-Kaiser, Martin (2002), A Dual Transformation of the German Welfare State, *West European Politics* 25/4, 25-48.
- Steffen, Monika (2010), Social Health Insurance Systems: What Makes the Difference? The Bismarckian Case in France and Germany, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 12/1-2, 141-161.
- Streeck, Wolfgang and Kathleen Thelen (eds.)(2005), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press.
- Trampusch, Christine (2009), *Der erschöpfte Sozialstaat*, Frankfurt a. M.: Campus Verlag.
- Van der Veen, Romke and Willem Trommel (1999), Managed Liberalization of the Dutch Welfare State: A Review and Analysis of the Reform of the Dutch Social Security System 1985-1998, *Governance* 12, 289-310.
- Van Kersbergen, Kees (1995), *Social Capitalism. A Study of Christian Democracy and the Welfare State*, London: Routledge.
- Van Kersbergen, Kees (2009), Religion and the Welfare State in the Netherlands, Kees van Kersbergen and Philip Manow (eds.), *Religion, Class Coalitions, and Welfare States*, Cambridge: Cambridge University Press, 119-145.
- Van Ruysseveldt, Joris and Jelle Visser (1996), Contestation and State Intervention Forever? Industrial Relations in France, Joris van Ruysseveldt and Jelle Visser (eds.), *Industrial Relations in Europe. Traditions and Transitions*, London: Sage Publications, 82-123.
- Verberckmoes, Johan (1996), The Politics of Ideological Diversity in France, Patrick Pasture, Johan Verberckmoes, Hans De Witte (eds.), *Ideological Persistence in National Traditions*, Avebury: Aldershot, 7-51.
- Visser, Jelle and Anton Hemerijck (1997), *'A Dutch Miracle' Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam University Press.
- Weyrauch, Philine (2012), Frankreich: Von der sozialen Demokratie zum Regulierungsstaat, Tanja Klenk, Philine Weyrauch, Alexander Haarmann, Frank Nullmeier, *Abkehr vom Korporatismus? Der Wandel der Sozialversicherungen im europäischen Vergleich*, Frankfurt a. M./New York: Campus Verlag, 287-364.
- Zohlnhöfer, Reimut (2006), Vom Wirtschaftswunder zum kranken Mann Europas? Wirtschaftspolitik seit 1945,

Manfred G. Schmidt und Reimut Zohlnhöfer (Hg.), *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Aussenpolitik seit 1945*, Wiesbaden; VS Verlag für Sozialwissenschaften, 285-313.

尾玉剛士（2010年）「フランスにおける福祉国家の再編」『ソシオロギス』34号、65 - 84頁。

林雅彦（2003年）「フランスの社会保障制度の概要 I, II」『海外労働時報』334号（2月号）、54 - 77頁、335号（3月号）、53 - 80頁。

パリエ, ブルーノ著近藤純五郎・林昌宏訳（2010年）『医療制度改革』文庫クセジュ、白水社。

平島健司（2013年）「二大政党と社会国家のゆくえ」『ドイツ研究』第47号、99 - 113頁。

藤井良治、塩野谷祐一編（1999年）『先進諸国の社会保障 6 フランス』東京大学出版会。

水島治郎（2012年）『反転する福祉国家』岩波書店。

