

平成22年 4月1日現在

研究種目：基盤研究(B)海外学術調査

研究期間：2006～2009

課題番号：18402013

研究課題名(和文) 統一ドイツにおける統治システムの変容—福祉国家改造と移民国への転換に即して

研究課題名(英文) Transformation of the Governmental System in Unified Germany

研究代表者

横井 正信(YOKOI MASANOBU)

福井大学・教育地域科学部・教授

研究者番号：10220542

研究成果の概要(和文)：近年の経済のグローバル化、経済成長率の低下、国民の高齢化といった先進諸国共通の構造変動がドイツの協調重視型の経済社会・福祉国家体制をどのように変容させつつあるかを、具体的な政策対応の面から調査分析した。その結果、福祉国家体制再編のための政策面での選択肢の幅の狭さが二大政党の政策面での実質的接近をもたらすと共に、両党間の差異を不鮮明化させ、従来のドイツの政党システムに大きな変化をもたらす可能性があることを明らかにした。

研究成果の概要(英文)：The purpose of this study is to research and to analyze how the structure changes that are common throughout developed nations, such as the globalization of economy, a fall of economic growth rate and an aging society, transform the German cooperative welfare state.

The following are conclusions of the research: policies between two major parties become substantially similar, because there is a poor choice of policies to reorganize the welfare state. It makes a difference between the parties indistinct and could change the existing German political party system radically.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2006年度	1,300,000	390,000	1,690,000
2007年度	1,100,000	330,000	1,430,000
2008年度	1,000,000	300,000	1,300,000
2009年度	1,100,000	330,000	1,430,000
年度			
総計	4,500,000	1,350,000	5,850,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学・政治学

キーワード：ドイツ、政治学、福祉国家、外国人政策

## 1. 研究開始当初の背景

(1)本研究の対象とした1990年代以降のドイツが直面している諸問題は、現在の日本が直面しているそれらとも多々類似性が見られ

るものの、わが国における実証的な調査・研究の蓄積は未だわずかであり、主として在外公館及び行政省庁関係者による実務的観点からの諸報告や、メディア関係者によるレポ

ートがなされている段階であった。

(2)特に、ドイツの移民・外国人政策についての一次資料を丹念に分析した研究は皆無に近い状態であった。従って、本研究によってそれらの政策の実相を明らかにすることは、研究面だけではなく、今後わが国でも予想される外国人の増加とそれに対する政策的対応といった実務面からも、大きな意義を持つものと考えられた。

## 2. 研究の目的

(1)本研究は、1990年の東西ドイツ統一という大きな政治的社会的変化を経験したドイツにおいて、グローバル化に伴う経済構造の変化及び低成長化と、人口の高齢化の急速な進展という形での先進諸国共通の構造変動が、かつて「ドイツ・モデル」とも呼ばれた協調重視型の経済社会・福祉国家体制をどのように変容させつつあるかを具体的な政策的対応の面から分析し、そのような変容と政策的対応が政府・政党の統治能力及びそれに対する国民の評価にどのような影響を及ぼしつつあるかを明らかにすることを目的としている。

(2)その際、特に財政・経済・社会保障・労働政策面を中心とした改革政策に加えて、人口変動に対する対処策であるとともに社会統合政策でもある外国人・移民政策に焦点をあてることとした。

## 3. 研究の方法

(1)ドイツにおいては、2000年代初頭に社会民主党主導政権の下で「アジェンダ2010」と呼ばれる経済・労働・社会保障政策面の広範な構造改革計画が立案され、移民法の成立と相まって、それらの改革計画が実施に移される段階にまで至っていた。

(2)しかし、これらの計画は社会の様々な既得権への介入を伴うものであったために大きな政治的抵抗が発生し、その結果、2005年連邦議会選挙を経て、従来それぞれ与野党の中心となってきた二大政党が異例の大連立政権を形成し、改革政策の修正と続行が図られることになった。

(3)以上のような状況から、本研究においては次回2009年連邦議会選挙までの4年間に調査研究期間として設定し、この期間にそれまで立案・実施されてきた構造改革政策がどのように展開・修正されていくかを継続調査することとした。また、その際、大連立政権という例外的な状況下での政権運営がどのように行われていくかについても分析することとした。

## 4. 研究成果

(1)2006年から2009年までの4回にわたるドイツでの現地での調査分析を基礎として、以

下のような成果を得た。

(2)財政・経済・社会保障・労働政策面に関しては、社会民主党(SPD)と緑の党によるいわゆるシュレーダー「赤緑」連立政権時代に立案され、その後メルケル大連立政権によっても基本的に引き継がれた「アジェンダ2010」改革がどのように実施・修正されていたのかを中心に調査分析を行った。具体的には、法人税・所得税・相続税等の大幅引き下げによって企業の活動と事業継承時の負担を緩和することを目指した企業税・相続税改革、保健基金の設置による医療保険財源と保険料率の中央集権的な管理システムの構築を目指した医療保険改革、公的年金保険制度の財政的安定化という前政権時代からの目標を引き継いだ年金支給開始年齢の引き上げを中心とする年金改革、前政権において実施された失業扶助と社会扶助の統合に続いて越境労働者派遣法と最低労働条件法の改正による広範な業種における最低賃金の導入を目指した労働市場改革等についての調査分析を行った。

(3)上記の諸改革はいずれも政策としては一定の効果を発揮し、各種データで見る限り状況は著しく改善された。例えば、シュレーダー政権時代の2003年には-0.2%とマイナス成長に陥っていたドイツの経済成長率はメルケル政権下で上昇に転じ、2007年には+2.5%の成長率が達成された。これと連動して、一時は500万人を越えていた失業者数も2008年までには300万人台へと減少した。このような失業者数の大幅減少によって失業保険財政も好転し、さらに、年金改革や医療保険改革によってこれらの社会保険も黒字化に成功した結果、賃金付随コスト上昇の大きな原因になっていた社会保険料率の引き下げだけではなく、2002年以降通貨同盟の基準を上回っていた財政赤字比率の引き下げも実現され、2007年にはついに国家全体としての財政均衡化が達成された。しかし、このような成功にも拘わらず、連立与党に対する支持率はメルケル政権下でほぼ一貫して低下していき、2005年連邦議会選挙当時は両党合計で69.4%であった支持率は2009年連邦議会選挙において58.3%にまで低下した。特にSPDは23%と壊滅的敗北を喫し、もはや国民党とは言い難い状況に陥った。

(4)本研究においては、このようなメルケル政権下での政策的「成功」と大連立政権に対する支持率低下と選挙での「敗北」という一見矛盾した経緯に注目しつつ、上記の諸改革を実施するために立案された法案の起草から実施過程に至る経過を、行政機関、議会、連立与党等において作成された第一次資料と現地での調査を基礎に分析した。また、その際、これらの諸政策の立案・実施が、連立与党を構成しているが本来競合関係にある

キリスト教民主・社会同盟(CDU/CSU)と社会民主党(SPD)という二大政党の内部構造にどのような影響を及ぼしているかについても分析した。

(5)その結果、経済のグローバル化、EU 統合の深化とユーロの導入、国民の高齢化といった厳しい枠組条件の下で財政再建、経済成長率の回復、労働市場の柔軟化と企業活動の環境改善、社会保険料負担の緩和といった諸課題の間の密接かつ複雑な関連性が近年ますます深まり、その中で現実実施し得る政策に関して CDU/CSU と SPD の主張は多くの場面で対極的なものとはなり得ず、実務的技術的な側面での共通性を深めていったことが明らかとなった。特に、現地での実地調査等からは、二大政党間において表面上の政治的対立の一方でそれぞれの政策分野を専門的に担当する中堅議員や各州代表の間で具体的な政策立案にあたって早くから綿密な協議が行われるようになり、そのような関係が両党首脳レベルにまで及ぶようになっていくことを確認できた。この意味で、2005年に樹立されたメルケル大連立政権は直接的には選挙の結果他の組み合わせによる連立形成が困難となったことによって実現したものであったが、そうであるからと言って必ずしもその場しのぎの連立ではなく、それ以前から徐々に進んできた「非公式の大連立」を「公式化」したものであると結論づけることができた。

(6)このことは、言い換えれば、190年代以降の国内外の状況の大きな変化の中でドイツ的な社会国家を時代に適合させつつ維持するという課題が結果的に二大政党の協調抜きでは解決し得ない多くの側面を持っていることを示すものでもある。コール、シュレーダー、メルケルという三代の政権を通じて両党は与野党あるいは連立与党という関係の中でこの課題に取り組んできたが、本研究においては、具体的な政策課題の実証的な分析から、そのことが「CDU/CSU の社会民主主義化」「SPD の新自由主義化」という批判や伝統的支持者の離反をもたらし、互いに鮮明な差異を有しつつ「国民政党」であり続けようとする両党を摩滅させるという状況を生んでいることも明らかにした。

(7)このような二大政党の「衰退」は第二次世界大戦後長期わたって安定性を示してきたドイツの政党システムを大きく変化させ、その不安定化を招く可能性をはらんでいる。今後の展望としては、今回の調査研究を踏まえ、二大政党の「衰退」が進行するか否かに注目しつつドイツにおける政党システムの変容に重点を置いた研究を継続することを目指したい。また、EU の存在といった相違点があるものの、直面する政策課題や政党システムの変容という点で近年の日本において

もドイツと類似した状況が顕著に見られるところから、本研究の成果を比較政治学的な方向性で発展させることにも意義があると考える。

(8)他方、統一後のドイツでは、福祉国家の改革は同時にまた人口変動による少子・高齢化が引き起こす問題を射程に入れた移民政策の転換をも伴っていた。シュレーダー政権が国籍法の改正を行い、二重国籍の部分的容認に舵を切ったことをはじめとして、移民法の制定に漕ぎつけたのはその表れである。こうした政策転換の流れに沿いつつ、移民・外国人問題に関しては、研究期間中に行われた政策の変更もしくは修正を追跡することを通じて、国民政党と呼ばれ、従来、与党と野党の中心になってきた CDU/CSU と SPD が大連立という枠組みの中で移民問題に対していかなる政策的対応を行うかを把握し、その内容と経過を分析することに研究の重心を置いた。

(9)具体的には、移民政策の立案過程に移民団体を組み入れ、移民自身の要求を反映するプロセスが一定の範囲で制度化されたことに注目した。それは統合サミットと呼ばれるものであり、政党間・社会団体間の合意形成を図りつつ、それが実現するまでの過程を大連立の政治力学の観点から分析した。これにより、移民法などによる政策転換だけではなく、移民問題の場合には政策形成の方式にも転換が生じていることを解明した。移民の参政権が大きく制約されている状況で政治参加に一定の道を開くものであるところから、わが国にとっても貴重な教訓となると考えられる。

(10)同時に、ドイツが本格的な移民国となったことを国際移動の変化の側面からも検討した。ドイツ・モデルが成功の表現だった時代は過去のものとなり、経済停滞が続く中でむしろドイツはヨーロッパの病人とさえ呼ばれるようになった。そのことは失業率が高水準で推移していることに示されている。そうした状況では青年層が好ましい職場を見出すことは困難であり、そのことはドイツ国内で将来に明るい展望を描けないことを意味している。たしかに西欧先進国の中ではドイツの若年失業率は高いとはいえないが、青年層にとってはドイツが希望を抱ける国ではなくなっているのは否定できない。そうした背景から近年ドイツでは労働力の国外流出の波が高まっている。この傾向に注目し、本研究では国外流出の実態を示すデータを紹介する作業を進めるとともに、最新データに基づく分析を行った。

(11)さらにドイツでは移民の中でムスリムが多いこと、同時多発テロ以降ムスリムに対する警戒感が強まっていることを考慮し、ドイツ社会とムスリム社会との共生の困難さ

についても考察した。その際、具体例としたのはケルンにおけるモスク建設をめぐる紛争である。近くの都市デュースブルクではドイツ最大のモスクが 2008 年に完成したが、そこでは重大な紛争は生じなかった。けれども、ケルンではモスク建設は深刻な対立を生みだした。この点に着目し、ケルン市の当局、政党などの動向を追跡し、紛争の政治過程を分析することによってモスク建設をめぐる政治的配置が変化したことを明らかにし、紛争が拡大した政治的メカニズムを究明した。合わせて、異文化を背景に有する移民との共生が容易ではなく、単なる善意だけでは移民の社会統合は不可能であることも明らかにした。この点は、多文化共生という言葉が多用されているものの、その困難さについての理解が乏しいわが国の移民政策を構想する際の重要な視点になるものと考えられる。

(12) 以上のような移民問題と移民政策に関する研究を進めると同時に、ドイツ政治の近年の変化を広い視野に立って把握するために、第一に、バーデンヴュルテンベルク州首相であるエティンガーの失言問題に着目して検討を加えた。その失言は従来なら辞職に相当したが、追及を緩和する政治過程を検討し、彼が辞任を回避することが可能になったプロセスを明らかにした。それを通じて、過去の克服と呼ばれる戦後ドイツに一貫する課題が風化しつつあり、国際貢献などで「普通の国」になったドイツで国民意識に変化が生じていることを明確にした。

(13) 第二に、国民政党が福祉国家改革を推進していることに関連して、SPD の危機が深刻化していることにも注目した。手がかりとしては、ドイツ統一以降党首の交代が頻繁になったことに着目し、福祉国家の建設と拡充の担い手だった同党が改革路線に転換したことが危機の重要な要因であることを明示した。しかし、同時にポスト工業社会に達したドイツでは階層構造に変化が生じており、労働者党員の減少や高学歴層の拡大など党員の社会的構成が大きく様変わりした点に長期的な危機の原因があることをも明らかにした。この点は国民政党の危機が共通問題として語られる先進国政治を見るとき重要な視点になると考えられる。

(14) 第三に、ドイツ固有の問題として、消滅した東ドイツに関する研究も行った。東ドイツはナチ・レジームに続くドイツの第二の独裁と呼ばれるが、これに関する研究はわが国では乏しい。しかし、ドイツ政治に定着した左翼党が SPD を苦境に立たせている要因であることを考えれば、同党が地盤とするかつての東ドイツを無視して現代ドイツ政治を理解することは難しい。こうした観点から、東ドイツにおける政治的抑圧を制度面からで

はなく、具体的事例に即して検討した。すなわち、シュタージによる拉致の犠牲者、ベルリンの壁での犠牲者、「政治犯」として括られている無実の人々、シュタージの幹部だったマークス・ヴォルフの経歴などに光を当てた。これによって東ドイツを懐旧するオスタルギーと呼ばれる風潮とそれを土壌とする左翼党が重大な問題を抱えていることを解明した。

#### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計 19 件)

- ① 近藤潤三、現代ドイツの社会国家改革と SPD の危機、ドイツ研究、査読無、第 44 号、2010、1-14
- ② 横井正信、メルケル大連立政権の改革政策と連立与党の停滞(II)、福井大学教育地域科学部紀要第 III 部社会科学、査読無、第 65 号、2009、13-78
- ③ 横井正信、メルケル大連立政権の改革政策と連立与党の停滞(I)、福井大学教育地域科学部紀要第 III 部社会科学、査読無、第 64 号、2009、141-191
- ④ 近藤潤三、現代ドイツのモスク建設をめぐる紛争—ケルンにおける政治過程—、社会科学論集、査読無、第 47 号、2009、97-138
- ⑤ 近藤潤三、ベルリンの壁・ドイツ内部国境の越境者問題、社会科学論集、査読無、第 46 号、2008、191-219
- ⑥ 近藤潤三、ドイツにおけるエティンガー失言問題、社会科学論集、査読無、第 46 号、2008、83-128
- ⑦ 横井正信、「景気・雇用対策サミット」から大連立へ、福井大学教育地域科学部紀要第 III 部社会科学、査読無、第 63 号、2007、169-209
- ⑧ 近藤潤三、ドイツにおける移民政策の新局面、社会科学論集、査読無、第 45 号、2007、1-40
- ⑨ 横井正信、「景気・雇用対策サミット」から大連立へ、福井大学教育地域科学部紀要第 III 部社会科学、査読無、第 62 号、2006、89-136

[学会発表] (計 2 件)

- ① 近藤潤三、現代ドイツの社会国家改革と SPD の危機、日本ドイツ学会、2009 年 6 月 20 日、共立女子大学
- ② 近藤潤三、日本の移民政策を考える・ドイツの事例から、外国人受け入れと社会統合に関する国際シンポジウム(外務省・愛知県・国際移住機構共催)、2009 年 2 月 28 日、ウイル愛知

〔図書〕（計 1 件）

- ①近藤潤三、木鐸社、移民国としてのドイツ、  
2007、322

〔産業財産権〕

○出願状況（計 0 件）

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
出願年月日：  
国内外の別：

○取得状況（計 0 件）

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
取得年月日：  
国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

横井 正信 (YOKOI MASANOBU)  
福井大学・教育地域科学部・教授  
研究者番号：10220542

### (2) 研究分担者

近藤 潤三 (KONDO JUNZO)  
愛知教育大学・教育学部・教授  
研究者番号：80111863