

グローバル金融危機とヨーロッパのデモクラシーのゆくえ

田中拓道

1 ユーロッパ社会モデルの終焉？

近年のギリシャ債務危機に端を発するユーロ危機は、過去 20 年のあいだくり返し問われてきた問題をあらためて浮上させた。グローバル化の進展、とりわけ金融の規制緩和や資本移動の自由化によって、国家は財政や金融をコントロールする術をますます失っていくのではないか。かつて S. ストレンジが「国家の退場」と呼んだとおり、国家の役割はグローバルな市場の要請に従属し、各国の政治経済レジームは一つに「収斂」していくのではないか。

実際、ギリシャでは債務危機によって厳しい緊縮財政政策を迫られている。同じく国債の信用不安にさらされたイタリアやスペインでも財政均衡路線が採られ、EU 中核国のフランスですら、2012 年 1 月に国債がトリプル A から格下げされると、サルコジ大統領は金融取引税や付加価値税の増税、社会保障費の削減による財政均衡策の宣言を強いられた。グローバルな金融市場の圧力の下で、どの国でも財政赤字の削減が急務となっている。とりわけ寛大な医療保険や年金による大きな国家支出を認めてきた「ヨーロッパ社会モデル」は、危機に瀕しているように見える。

R. ドーアは今日の先進国経済の特徴を「金融化」と呼んでいる。(1)先進国の総所得の中で、金融業に携わる人々の取り分が増えている。(2)デリバティブなど複雑で投機的な金融商品が拡大している。(3)企業経営においてステイクホルダーよりも株主の利益が重視されるようになってきている。(4)各国の政策は国際競争力の強化へと向けられ、貯蓄から投資への誘導が行われている。グローバルな金融市場の発展にともなって国家の主権は掘りくずされ、「金融化」「アングロ・サクソン化」が進行している、という（ロナルド・ドーア『金融が乗っ取る世界経済—21 世紀の憂鬱』中公新書、2011 年）。

本稿では、これらの議論に対して、近年の比較政治学の知見を踏まえ、今後も「収斂」は限定的にしか見られないこと、政治経済レジームの多様性は維持されるであろうことを主張したい。その際、金融のグローバル化という一見不可逆に見えるプロセスが、実際には政治的決定の積み重ねによって起きており、その背後には一定の権力構造が存在することを指摘する。今後の持続可能な社会や経済のあり方を考えるためには、公正な権力の配分と参加、すなわちよりよいデモクラシーを機能させることが重要である、と主張する。

2 アメリカの金融恐慌と「勝者総取りの政治」

アメリカの金融恐慌

ユーロ危機以降ともすれば見過ごされがちであるが、今回のギリシャ債務危機の発端となったのは、2007 年以降のアメリカの金融恐慌であった。それまで好景気を支えていたアメリカの住宅バブルがはじけると、サブプライムローンを中心に信用不安が拡大し、2008

年のリーマン・ショックを皮切りに、金融システム不安はアメリカからヨーロッパへと波及していった。こうした状況の中でギリシャの財政赤字の粉飾が明るみに出る。ヨーロッパの銀行はギリシャに多額の貸付を行っていたため、債務不履行の恐れから、ユーロ全体が信用不安へと陥っていった。

アメリカの金融恐慌の原因は何だったのだろうか。レギュラシオン学派を代表する R. ボワイエは、それを「金融主導型レジームの崩壊」と位置づけている（ロベール・ボワイエ『金融資本主義の崩壊―市場絶対主義を超えて』藤原書店、2011 年）。戦後の先進国では、労働者と使用者の階級妥協によって、生産性の上昇に合わせた高賃金と公的な社会保障が労働者に約束された。こうした分配政策によって分厚い中間層が作りだされ、生産と消費の好循環が生まれた（フォーディズム体制）。ところが 1970 年代に生産性の上昇が止まり、労使の和解が崩れると、フォーディズム体制は機能しなくなっていく。その後アメリカでは、製造業ではなく「金融」を軸とする新しい政治経済レジームが作られていった。(1)金融資産の価値を高めることが経済活動の主たる目的となり、金融規制の緩和、新しい金融商品の開発、証券化が進む。(2)企業は株価の上昇を目的として労使関係を再編し、雇用の柔軟化、景気に合わせた人員調整などに取り組む。(3)公的社会保障の民営化と個人化(年金の賦課方式から積立方式への転換、個人年金の導入など)によって、株式市場への資金流入をうながす。(4)所得再分配ではなく、金融商品へのアクセスを容易にすることで、いわば個人の負債をつうじて家計消費を拡大させる。以上のような「金融主導型」の生産―消費の循環を作りあげることで、アメリカ経済は 90 年代以降に復活をとげたように見えた。

ところが「金融主導型」レジームには大きな限界があった。そもそも生産と消費がうまく循環するように見えたのは、住宅や債権などの資産価格が将来上昇するであろう、という「期待」が抱かれるかぎりのことであった。アメリカでは 2006 年以降、住宅の供給過剰によって価格の下落が始まり、こうした「期待」は急速にしぼんだ。さらに個々人がさまざまなローンを組んで、いわば負債をつうじて消費をつづけられたのは、アメリカ全体としてみれば、他国がアメリカの国債や外貨証券を購入することで資金を還流させ、国内では低金利政策が維持されていたからであった。アメリカと他国との金融・貿易の不均衡は、長期的にみれば持続可能なものではなかった。

アメリカを代表する経済学者の J. スティグリッツは、こうした「金融主導型」レジームが、グローバル化の必然的な帰結ではなく、特定の人々を利する形で作られていったことを指摘している（ジョゼフ・スティグリッツ『フリーフォール―グローバル経済はどこまで落ちるのか』徳間書店、2010 年）。アメリカでは過去 30 年のあいだに大銀行、投資銀行などウォール街で働く上級幹部職の所得が急上昇し、今日では平均的労働者の数百倍・数千倍に達した。一方労働者の平均所得は 2000 年代に 4% も減少した。金融の規制緩和による低所得者向けの金融ローンの開発、高リスク商品の転売、証券化などは、アメリカ経済の生産性の向上にはつながらず、むしろゆがんだ資源配分をもたらした。高い教育を受けた人々は金融業へと向かい、短期的な投機や金融商品の開発にエネルギーを注いで高い所得を手にする。その一方で、中間層・低所得層の雇用状況や生活は改善しなかった。さらに金融恐慌は格差をいっそう固定化することにつながった。「金融システム維持」という名目のもとで大銀行には膨大な公的救済資金が投入されたが、中低所得層は住宅の喪失と緊

縮財政によって高いリスクに直接さらされることになった。

勝者総取りの政治

政治学者の J. ハッカーと P. ピアソンは、過去 30 年のアメリカ政治を「勝者総取りの政治」と呼んでいる (Jacob S. Hacker and Paul Pierson, "Winner-Take-All Politics: Public Policy, Political Organization, and the Precipitous Rise of Top Incomes in the United States", *Politics & Society*, Vol. 38, No. 2, 2010, pp. 152-204)。アメリカでは 1%の富裕層だけがますます豊かになり、残りの 99%がとりのこされてきた。こうした変化はグローバル化や産業構造の変化だけでは十分に説明できない。彼らによれば、その背景にあったのは、「政治」の変化であった。一つは「非決定」と呼ばれる政治の不作为である。アメリカの政治制度は大統領と議会、上院と下院などの権力分立を特徴としており、もともと拒否点が多い。そのうえ近年では、二大政党の分極化が進み、政党を超えた妥協が行われにくくなっている。その結果、経済状況にあわせた柔軟な意志決定が機能せず、政治が膠着状態に陥ってきた。上に述べたような金融テクノロジーの発展や幹部職への給与集中という市場の動きを有効に規制できず、格差の拡大を野放しにしてきた。二つめは組織的利益の影響力の拡大である。過去 30 年のあいだに労働組合は衰退し、中間層も経済的に没落した。一方金融ビジネスにたずさわる富裕層は、ロビイストをつうじて民主・共和両党に強い影響力をふるうようになった。選挙のメディア化や政治広告の広がり、政治におけるお金の重要性をさらに増すことになった。彼らは政治献金をつうじて影響力を行使し、所得税の減税や金融規制の緩和を勝ち取ってきた、という。

3 政治経済レジームの多様性

多数派デモクラシーとコンセンサス・デモクラシー

以上のように、「金融主導型」レジームはアメリカに特有の政治のあり方によってもたらされた。先に挙げたアグリエッタは、イギリスを除けばヨーロッパ諸国で「金融主導型」レジームは根づいてこなかった、と指摘している。たしかにヨーロッパでも政党の二極化や選挙のメディア化は進んでいる。とはいえ、多くの国では比例代表制がとられ、伝統的に少数派を含めた幅広い合意による連立政治が行われてきた (コンセンサス・デモクラシー)。今日のヨーロッパ政治に見いだせるのも、硬直した二極のあいだの対立というよりは、中道左派と右派のあいだの妥協の模索である。

そのうえヨーロッパの市場は、アメリカ型の「自由主義市場経済 (LME)」と区別されて「協調的市場経済 (CME)」と呼ばれてきた。協調的市場経済では市場以外のさまざまな制度や慣行によって利害調整がなされている。企業は銀行との長期的な取引によって資金を調達し、株主利益だけでなく、ステイクホルダーの利益も考慮に入れた経営を行う。経営の決定は一握りのトップだけで行われるわけではなく、しばしば労働者代表も含めた評議会が権限を握っている。労働者の賃金や雇用条件は産業レベルの労使交渉によって決められ、自由主義市場経済ほど大きな報酬の格差は見られない。

社会的投資モデルの多様性

多様な利害の「コンセンサス」を特徴としてきたヨーロッパでは、グローバル化や産業構造の変化に直面して、アメリカの「金融主導型」レジームとは異なる応答が模索されてきた。T. アイヴァーセンと J. D. ステファンスは、経済の開放化や情報・サービス業への転換が進む中で、労働者が新しい技能を身につけるための「人的資本形成」がますます重要となっている、と指摘する。人的資本形成のあり方は政治制度と市場制度に強く規定されている。ここでは大陸ヨーロッパと北欧の類型をまとめて、大きくアメリカの「金融主導型」レジームとの違いを指摘しておきたい (Torben Iversen and John D. Stephens, "Partisan Politics, the Welfare State, and Three Worlds of Human Capital Formation", *Comparative Political Studies*, Volume 20, Number 10, 2008, pp. 1-37.)。

彼らによれば、多数派デモクラシー（小選挙区制）と自由主義市場経済を持つアメリカでは、低所得層向けの再配分策には大きな支持が得られない。社会保障も低い水準にとどまるため、人々は生活の安定を得るために、教育をつうじてよりよい職に就こうとする。ただし公教育への支出も限られているため、中間層以上の人々は、私的な投資によって高い教育を得ようとする。失業層や低技能労働者に対する公的な職業訓練は未発達なままにとどまり、中間層はこれらへの支出を増やす政策を支持しない。その結果、「人的資本形成」の多くの部分が民間に委ねられ、所得格差は広がっていく。

一方コンセンサス・デモクラシーと協調的市場経済を持つヨーロッパでは、社会保障と公教育への手厚い支出が支持されてきた。情報化やサービス化が進むと、低技能層や失業層に職業訓練を行い、より生産性の高い雇用への移行を支援することが、政府の大きな役割と見なされるようになっていく。たとえば 2000 年 3 月のリスボン戦略では「人々への投資によるヨーロッパ社会モデルの変革」が宣言され、職業教育や生涯教育への支出を増やすこと、よりよい職への移行を支援すること、失業やジェンダーギャップをなくして社会的包摂を実現することが、ヨーロッパの共通目標として設定された。これらを実現するために、各国別に政策目標を設定したうえでヨーロッパ単位の協調をはかるという「開放的政策協調 (OMC)」という手法が導入された。

4 新しい社会モデルへの展望

以上のように、グローバル化の下で先進国の政治経済レジームが「収斂」し、国家が金融市場の要請に従属していくという見とおしは、必ずしも当たっていない。アメリカの過去の経緯を見ても分かるとおり、金融の規制緩和や配分構造の変化は、特定の政治制度と結びついた政治的な決定の産物である。スティグリッツなどが指摘するとおり、金融ビジネスに携わる人々の権力が増大し、資源の配分が偏っていくことで、アメリカは新しい産業構造に合わせた生産性の向上や教育政策を取らず、ますます金融に依拠した成長モデルへと突き進んでいった。一方ヨーロッパでは、コンセンサス・デモクラシーの伝統を背景として、「金融化」の動きは限定的であり、新しい産業構造と経済の開放化に合わせた政策が試みられてきた。この「社会的投資」モデルでは、雇用の流動化を進める一方で、生涯教育や職業訓練を組み合わせることで、できるかぎり多くの人々をよりよい雇用へと導き、経済全体の生産性を高めることが目指された。

それでは、今日のギリシャ債務危機とユーロ危機は、ヨーロッパの取り組みに何を示し

ているのだろうか。アメリカの経験を顧みれば、ヨーロッパの「社会モデル」そのものが危機に陥っているというよりも、その不十分さが以下の二点で示されている、と言えるように思われる。

第一に、これまでのヨーロッパ統合は市場や通貨統合に傾斜し、財政に関しては各国の自律性を事実上認めてきた。今回のギリシャ債務危機を契機として、今後は財政規律や金融安定化基金の強化・統合がさらに進められていくことになるだろう。ただし、財政や金融への規制を強化し、違反した国に緊縮財政を押しつけるだけでは、これらの国の景気や失業をさらに悪化させ、財政赤字を増やしてしまうことにつながる。これまでヨーロッパの通貨統合はドイツなどの中核国に多大な恩恵をもたらしてきたが、域内の経済格差は縮まってこなかった。こうした格差が今回の危機の遠因であったとするならば、長期的にみれば、産業構造の転換と高度化を進める前提としての社会保護策の普遍化や、人的資本への投資の平準化など、社会政策のレベルでより大胆な協調が必要となっていくように思われる。

第二に、現在の「社会的投資」モデルは、職業訓練や就労支援など、労働市場への参入という目的と強く結びつきすぎている。リスボン戦略からの10年間をふり返ってみると、これまでの取り組みは貧困や格差を減らすうえでほとんど効果がなかった、という指摘がなされている（Bea Cantillon, "The Paradox of the Social Investment State: Growth, Employment and Poverty in the Lisbon Era", *Journal of European Social Policy*, no. 21, 2011, pp. 432-449.）。現在の「社会的投資」モデルは、厳しい財政制約のもとで公的扶助や失業保険を切りつめる一方、労働市場への再参入（「再商品化」）に資源の大部分をふり向けている。この政策はすでに一定の技能を有している労働者にとって有益であるが、そうした資源を持たない人々に対しては、逆に所得格差や排除を拡大させることにつながっている。「社会的包摂」という本来の目的を達するためには、就労と強く結びついた投資を行うだけでなく、修学前のケアや基礎教育の底上げをはかり、就労を含めた個々人の生き方の選択肢を増やすような投資を行う必要がある。このように「ヨーロッパ社会モデル」の模索は今後も続いていく。そこでカギとなるのは、少数派の切り捨てではなく、少数者を組み込んだコンセンサス型のデモクラシーをよりよく機能させていく、ということであろう。

（『生活経済政策』183号、6-10頁、2012年4月、著者最終稿）