

50年代西ドイツ年金保険改革の政治過程

—ドイツ型福祉国家の政治的担い手に関して—

大 重 光太郎

はじめに

戦後の西ドイツの社会的諸制度は、ドイツ型福祉国家として現代福祉国家の一つのあり方を示してきた。その特徴は社会保険制度を中心とした社会給付制度にある。言うまでもなく社会保険制度はビスマルク以来の伝統的制度であるが、戦後の発展は質的飛躍を伴うものであった。その質的飛躍において画期的意義を持ったのが50年代の「社会改革」論議の末に成立した年金保険改革であった。

この改革の意義は、以下の点にある⁽¹⁾。すなわち、従来の年金保険においては、個々人が自己の将来のために積み立てる名目総額を年金財源としていたため、年金受取り額がインフレによって大幅に減価されていた。改革前の就労者の年金受取り額の平均は28～32%であり、最低水準の生活を維持するにも不十分な額であった⁽²⁾。しかし57年の年金改革によって、財源方式は積み立て方式から世代間の連帯を原則とする賦課方式へと変わり、個々人の年金水準も各自の最終賃金を算定基礎にすえることにより賃金と連動することとなった。名目賃金比で60%、実質賃金比で70%が標準年金水準として設定された。さらに年金の支給中にも経済成長に応じて増額、調整されていくことになった。こうして年金改革によって年金は賃金や経済成長に合わせて変動する「動態年金」となり、年金の性格は「生計補助」から「賃金代替」へと変わった。

この年金改革を、ビスマルク以来の社会保険の発展のなかで位置づければ次のようにいうことができよう⁽³⁾。一般に社会政策は社会統合政策としての性格を持つ。しかしビスマルク以来の社会保険制度にみられる統合は、統合の手法において次のような特殊性を持つ。すなわち、国家は労働者の生活保障の機能

を自助や任意の共済にまかせるのではなく、財政的関与は拒否しつつも制度的枠組みについてはこれを強制的に創出してきたが、その目的は貧困そのものを解消することではなく階級脱落を防止するというものであった。救貧システムにみられるイギリスの社会政策は、社会の絶対的貧困ラインを設定してここからの逸脱者の救済を目的とするものであり、社会統合のポイントを貧困層の減少においた。これは社会の内部の原理に国家が直接関与しない事後的、弥縫的手法であると考えられる。これに対しドイツでは絶対的貧困の減少よりも社会的階層秩序そのものの維持が目的となっている。これは国家が社会の階層原理に直接関与し、その再生産機能を国家が掌握することを意味する。とはいえ、戦前の年金水準は労働者の生活水準の維持という点でほとんど意味をもたなかった⁽⁴⁾。就労期の生活水準を基準にしてこれを維持するという50年代の年金改革は、国家の社会統合原理の質的画期をなしているといえよう。

ところでこうした特徴を持つ戦後のドイツ型年金保険は、均一拠出—均一給付原則によるイギリス型年金制度が経済成長とともに破綻していくなかで、経済成長に適合的に発展し他の先進諸国へも広がっていった。60年代から70年代初頭にかけては、先進資本主義諸国においてドイツの所得比例型年金保険制度への収斂という現象が見られた。こうして加藤栄一は、イギリスを戦後福祉国家の典型と見るのは「いちじるしくミスリーディングな理解」であり、ドイツを戦後の高度成長に適合的に発展した現代福祉国家の典型として理解している⁽⁵⁾。

ところで、福祉国家の政治的規定的要因を説明する有力な見解に「社会民主主義モデル」がある⁽⁶⁾。それは「先進資本主義国における福祉国家発展のヴァリエーションは労働者階級が政党、労働組合といった諸組織——主として社会民主主義に基づくそれら——を通じて行使する政治的・社会的権力の強弱によって説明される」という仮説であり、政治的含意として社会民主主義の過去、現在における成果から福祉国家→社会主義という移行の可能性に示唆を与えようとする狙いを持つものである。

戦後福祉国家を作った国々をみると、確かにイギリスやスウェーデンにおいては社会民主主義の政権下において戦後福祉国家の基本的骨格が形成されていたといえよう。だが、ドイツの改革はアデナウアー率いるキリスト教民主同盟／社会同盟という保守党政権下、政府主導で成立したものである。また、戦後期から50年代にかけてイギリス型の福祉国家構想を打ち出していた社会民主党

も、60年代後半以降政権につくと基本的に50年代に作られたあり方を前提とした量的拡大をめざしたのであり、新たな転換を行うものではなかった⁽⁷⁾。石田徹は、福祉国家を社会民主主義型、自由主義型、保守主義型の三つに類型化したうえで、ドイツを、温情主義的改革主義、カトリック社会改革主義を淵源とし、制度的には身分や職業に立脚した職域的社会保険を中心とする保守主義型のひとつとして類別している⁽⁸⁾。

しかし戦後の「典型」であるドイツ福祉国家が、福祉国家の典型的担い手とされる社会民主主義ではなく、保守主義の刻印を受けているということはどう理解すればよいのであろうか。上述のような戦後期の画期的飛躍を推進した保守的含意とは何であったのか。社会民主主義はこれに対して制度的あるいは原理的刻印を与えることがなかったのであろうか。

結論から言うと、社会民主主義の果たした役割は大きく、決して単純に保守主義型と言い切れるものではなかった。アデナウアー期の社会給付改革は「社会改革」Sozialreformの名のもとに進められた。当初「社会改革」は、社会給付水準の低さ、社会給付制度の錯綜という状況を克服するために、社会給付制度全体を改革の対象にしていたが、結果的には年金保険分野に限定された改革だけが実現された。だが年金保険改革にしても簡単に実現したわけではなかった。成立の過程では、大蔵省や経済省が最後まで抵抗し、経済団体、中央銀行、民間保険企業団体、銀行などが猛烈な反対を繰り広げ、採決においても連立与党のなかから反対を出しながら、社会民主党が採決前日に賛成に変わることによってようやく成立したものであった。この過程で、四つの政治主体が重要な役割を果たしたと思われる。すなわち首相アデナウアー、労働省官僚、与党キリスト教民主同盟の左派および社会民主主義勢力（社会民主党および労働組合）である⁽⁹⁾。

本稿の課題は、この四つの政治主体に注目して改革の実現過程を分析し、年金改革の政治的・社会的意義を当時の文脈において明らかにすること、これによりさきの「逆説」への回答を与え、戦後ドイツ福祉国家の政治的、社会的担い手の一端を明らかにすることである⁽¹⁰⁾⁽¹¹⁾。

第一節 「社会改革」の四つの政治主体

本節では、本稿で着目する四つの政治主体の立場を予め確認しておきたい。

第一は、首相アデナウアーの政治的意図である。アデナウアーにとって創立期西ドイツ最大の課題は西側同盟と再軍備を柱とする安全保障政策であったが、それを推進していくために国内の社会統合が必要とされた⁽⁴²⁾。とりわけ、50年代の「奇跡の成長」の結果、現役就労者がその恩恵を受けていた一方で、戦争被害者も含めた社会給付受給者の生活状態はますます悪化していたので、これへの対応が社会政策上の大きな課題と考えられていた。アデナウアーにとって「社会改革」は「国内政治上の第一の課題」⁽⁴³⁾とされた。

第二に与党キリスト教民主同盟（CDU）の性格についてである⁽⁴⁴⁾。CDUは、戦後新しく「キリスト教」という一致点で結集して生まれた政党である。その結果CDUには経済界と強いつながりを持つ勢力が存在する一方で、キリスト教労働運動の流れを組む勢力が存在した。この勢力は、1945年にCDU内に「社会委員会」をつくり、労働総同盟（DGB）のキリスト教労働運動派とも強いパイプをもつ。社会委員会は戦後当初より社会給付改革に積極的にとりこんできた。占領期の米英統治地帯の労働庁の長官であり、のちに初代労働大臣となるアントン・シュトルヒも社会委員会メンバーである⁽⁴⁵⁾。

第三は、労働官僚の二つの流れである⁽⁴⁶⁾。占領期前半のドイツ人機関は占領地帯毎に分かれて存在した。イギリスの占領地帯にある労働中央局は旧帝国労働省の省員で占められたが、保守派は排除され改革志向のメンバーのみによって構成されていた。この改革派労働官僚は、保険、援護、扶助という伝統的な分岐構造を維持した上で、戦後の生活水準の認識の上にとって労働者と職員の格差解消、大幅な給付拡大の必要を構想しており、労働組合とも協力関係にあった。こうした改革派とは対照的に、同じ帝国労働省出身グループのなかでも60年の歴史をもつドイツの社会保険に誇りを持ち、その改良を基本的に拒否する流れがある。ワイマール期に帝国労働省社会保険局長を歴任し、敗戦後はバイエルン州労働省の事務次官となったグリーザーのグループがこれを代表する。彼の下で育ったザウアボーン、エッカートらはのちに連邦労働省に送り込まれ、それぞれ事務次官、社会保険局長となり、労働省の初期の方向を規定していく。

第四は、社会民主党と労働組合の要因である。元来SPDと労働組合はビスマルク社会保険法案に反対の立場をとっていたが、世紀転換前後に保険原則を認めるようになる⁽⁴⁷⁾。ワイマール期以降には労働者、職員の格差のない統一保

険の実現が労働運動の目標となった。戦後初期の社会民主党、労働組合もこれを引き継いで保険原則を前提にした統一保険を要求していた。ところがSPDは占領期後半からこの立場を転換する。イギリスのベヴァリッジ改革が前進し、そしてイギリス亡命中にベヴァリッジ改革に携わったSPDメンバーの影響が強まるなか、SPDは拠出—給付の等価原則を前提とする保険原則から、国家財源＝税収による均一拠出—均一給付を原則とする国家援護原則へと転換していく。1948年の「社会計画綱領」では税収からの単一年金制度を内容とする「一般国民援助」が提起された。

第二節「社会改革」への前哨戦—第一立法期における 三つの構想と担い手

「社会改革」議論が本格化するのには、第二立法期（1953年10月～1957年9月）である。第一立法期（1949年9月～1953年9月）における社会給付立法は、伝統的制度の再建によって特徴づけられるが、すでにこの時期から社会給付改革をめぐる動きが見られた。この動きには大別して大蔵省、労働省、SPDの三つの動きがあった。

最も早くから社会給付制度改革のための試みを行っていたのは、労働省ではなく、大蔵省であった⁽⁴⁸⁾。大蔵省は、予算がらみの権限の強さのために労働省に次ぐ社会政策官庁であったが、この省の改革はもっぱら財政的考慮からなされた。すなわち、大蔵省は50年代初頭で国家財政比で20%近くに達し国際的にも極めて高い水準にあった社会保障費の拡大にブレーキをかけるために、より少ない額で適切な配分を行うことを目的としていた。そのために公的給付の条件を貧困調査と結び付けること、すなわち社会給付の扶助化を構想の柱に据えていた。この構想を推進するために、社会保険に限定せず社会給付全体を包括する改革を行う必要があり、労働省から独立した機関を設置して大蔵省中心の改革を行おうと試みている。ただしこの時期には、大蔵省は何ら具体的成果を挙げることなく終わっている。

これに対し社会給付支出の75%をしめる主要官庁である労働省は、1950年初頭に社会保険の再編を緊急課題と宣言したものの、全体改革にはきわめて消極的であった⁽⁴⁹⁾。1952年2月、連邦議会でSPDがベヴァリッジ改革に倣った独立の社会調査委員会の設置を提起した際にも、労働省は管轄権の確保並びにイ

ギリス型の拒否という点からこれをはねつけた。SPDへの対抗策として各党代表、労働組合、経営者団体のメンバーからなる「社会給付新秩序のための審議会」（以下「審議会」と略）が労働省下に設置されたが、労働省は設置決定から一年経っても召集しようとせず、消極的対応に終始した。

三つめの動きはSPDに見られた⁽²⁰⁾。占領期末からベヴァリッジ改革へ傾倒していたSPDは、52年2月独立の社会調査委員会の設置を提起したが、この提案が労働省の拒否にあった後、同年9月SPDは独自の社会給付改革構想として「社会総合計画の基礎」（以下「社会計画」と略）を提起した。この「社会計画」は1953年秋の総選挙向けに出されたものであり、専門スタッフ抜きで作成されたこともあって内容的には一般的原則の列挙にとどまっていたものの二つの重要な内容を含んでいた。ひとつは、ベヴァリッジ計画を模範として保険原理から国民援助原理への重点移動が見られたことである。主として税収による国民医療サービス、完全雇用と社会保障の連動を含む就業保障、税収による単一基礎年金と個人拠出分による付加年金による年金制度が三つの柱として構想されていた。国家の役割については、国民の生存保障に対して第一の責任があるとされた。もう一つは、年金がインフレにより減価を踏まえて年金の購買力を保障すること、年金受給者が就労者と同様に経済成長の恩恵を享受出来ることが要求された。こうした議論はドイツでは初めてなされるものであり⁽²¹⁾、以後の「社会改革」議論を大きく規定していくことになる⁽²²⁾。

以上のように、アデナウアー第一次内閣期における「社会改革」の動きには、社会保険を「社会扶助+貧困調査」に解体する大蔵省構想、伝統的社会保険制度を維持する労働省の立場、社会保険を国民援助化するSPDの構想の三つの異なる方向が出されていた。

第三節 全体改革をめぐる対抗（1953年10月～1955年前半）

第二立法期は、社会給付の全体改革の理念と方法が焦点となる前半期と、全体改革が放棄され年金保険改革に収斂していく後半期とに分かれる。

前半期の主要な政治的対抗は、労働省と大蔵省を両極とする対抗であった。しかし労働省内部にも保守派と改良派の対抗があり、全体改革をめぐる初期の時期には保守派が労働省をリードしていた。こうした労働省の態度に対して与野党を含めて批判が集中し、マスコミ全体からも痛烈な批判を浴びて労働省は

社会的に孤立することになる。だが54年半ばから労働省内に改革派が台頭し、既存の枠組みは維持しつつも、購買力確保のための年金制度改革の方向性を強めていく。こうした動きとともに労働省改革派、CDU左派、SPDとの連携関係が強まっていき、大蔵省サイドの社会扶助化路線に対抗する政治的連合を形成するようになる。ただしこの時点ではアデナウアーは全体改革を志向していたために、まだ労働省とは一線を画していた。以下、具体的に見ていきたい。

53年10月アデナウアーは、第二次アデナウアー内閣発足時の政府声明で「社会改革」の推進を約束した。その後、シュファール蔵相は中立委員会の設置を主張した。労働省は自省に設置した審議会で改革作業を進めることに固執したが、年金改革が緊急課題と思われていたため、審議会での論議は個別領域のプランに終始した。このため翌年2月にはアデナウアーもシュトルヒ労相に対して、社会給付制度の全体改革作業を促し、場合によっては独立の委員会を設置することを検討していると伝えた。労働省は、審議会の拡大強化によってこの批判を乗り切ろうとし、審議会の下に年金、廃疾、基本問題の三作業部会を設けた。しかし基本問題部会の議論も伝統的制度の枠を出るものではなく、同年5月には連邦議会でSPDから政府の無為無策を追及され、労働大臣がまともに回答できない事態が起こり、世論の批判も強まっていった。

このような労働省の消極的対応の背景には三つの要因が考えられる。一つは、独立委員会による全体改革は労働省の権限を弱め、社会保険が社会扶助の水準へ引き下げられるという危惧である。労働省にとって無条件の請求権が認められる社会保険のありかたこそ、それ以前の貧民扶助から区別される決定的な進歩と考えられていた。二つめは、全体改革を行った後に個別改革を行うというやり方では直面する必要性に対応できないと考えられていた。だが労働省自体が低い給付水準に対する積極的対応をしたかということそうではない。三つめの要因として、労働省の事務次官ザウアボーン、社会保険局長エッカートの保守的労働官僚の要因が挙げられねばならない。社会保険局長エッカートにとっては、45年から49年の占領期には連合軍の改革に対しドイツの伝統的社会保険を維持するために闘い、49年から53年の第一立法期に伝統的制度の再建を果たした現在、すでに目的は実現されたと考えられていた。

こうした労働省保守派官僚の立場に対しては労働省内にも不満があり、54年5月ついに労働省審議会が「宮廷革命」を起こす。この結果審議会は、①議長

を自主的に選出する、②作業計画を独自に作成する、という権限を獲得した。その後、エッカートは同年10月に労働省を退き、改革派官僚ヤンツが後任に就く⁽²⁸⁾。

こうした労働省の転換は、7月閣議に提出された年金引き上げ法案に見て取れる⁽²⁹⁾。この法案は、年金の伸び率が賃金のそれに遅れているということから出発して、年金を引き上げるという要求を打ち出した戦後最初の社会政策法案であり、抛出年数の期間に応じて年金総額が現在の価値に調整されることが含まれていた。一度きりの調整であり財源上の制限もあったが、従来の名目的等価原則を修正し年金の購買力確保のための調整を要求するものであって、のちの年金改革を先取りする内容を含んでいた。この法案に対し大蔵、経済省からは、貨幣購買力の調整は社会保険の役割ではなく、年金を物価指数に併せることは危険であり、また将来の「年金の山」に対応できないとして批判されたが、9月に提出されたSPD法案への対案として出され、10月半ばに成立した。これにより労働者年金は平均で13%、職員年金は14%上昇した。

しかし改革派が影響力を持ってきたとはいえ、労働省が既存の制度的枠組みを前提としていた以上、その法案はアデナウアーを納得させるものではなかった。54年6月閣議では、社会給付全体の包括的改革を今立法期間内にまとめあげることが決定され、そのための進め方については、大蔵省の独立委員会提案を受けて、労働、大蔵、内務三省の局長レベルで検討することが決定された。その局長レベルの話合いの結果、内閣に独立委員会を設ける案が答申されたが、7月の閣議では労働大臣の反対で再度この案は潰れた。結局労働省は、54年夏から秋にかけてのドイツ政局が外交一辺倒となったこともあり、独立委員会という大蔵省の提案を一年にわたり拒否し続けることが出来た。

55年末パリ条約によって西側統合、再軍備の土台を固めたアデナウアーは、これ以後、連邦軍の創設を安全保障上の課題としつつ、それを支える社会的安定を創出するために「社会改革」への姿勢を強化する。アデナウアーは、同年12月までに立法準備作業を終えるようシュトルヒと労相に命じるが、労働省の全体計画作成能力には不信を抱いており、独自にキリスト教系経済学者四人に社会保障の全体概念の作成作業を依頼した。四教授による作業は、それから三カ月後の55年5月に終了し、アデナウアーに提出された。作業が進められた場所にちなんで「ローテンフェルス覚書」(Rothenfelser Denkschrift) とよばれ

るこの報告書の内容は、「一つの自体に対して原則的に一つの責任ある団体による一つの給付」という給付制度の簡潔化を提唱し、またキリスト教社会学説の助成原理に依拠して、「丸がかえ国家」Versorgungsstaat傾向を批判して年金保険への伝統的な国家補助を拒否したものであり、全体として政府や与党の考えた以上に、ドイツの社会政策の伝統を無視したものであった。アイデアに富んではいたが、結果的には現実的影響力を持たなかった。

ところで、アデナウアーがこれほどまでに労働省の法案作成能力に疑問を呈し、独立委員会構想に幾度か傾きながらそれを設置せず、シュトルヒ労相を無能力のもとに更迭しなかったのはなぜだろうか。これには二つの要因があると思われる。一つは、アデナウアーがシュトルヒとの関係を荒立てたくなかったことである。これは労働省の協力なしには改革は実現しえないと考えられたこととともに、シュトルヒを後押しするCDU社会委員会の大きさによるものである。もう一つは、アデナウアーは包括的改革をやるという点では大蔵省と一致していたが、社会扶助化については批判的であり、大蔵ベースで進むことを警戒していたからである。それゆえアデナウアーは大蔵、経済省主導ではなく、キリスト教系経済学者四人の「独立委員会」に委託したのだと考えられる。

最後に、この時期における社会委員会、労働組合の動きにふれておきたい。

CDU社会委員会は、54年5月に全国代表者会議を開き「社会改革の諸原則」を決議した⁽²⁵⁾。そこには保険、援護、扶助という伝統的分離の上での社会保険システムの単純化、明確化が要求され、年金の購買力を即座に保障することが含まれていた。また統一労働組合原則が確認され、DGBのなかでの連帯、共同によって共同決定制度の拡充を行うことが謳われ、DGBやSPDとの連帯が強調された。

労働組合の方では、54年6月DGBの職員全国大会が開催されているが、そこでは54年1月の平均年金水準が賃金の23%に過ぎないことが述べられ、生活水準の維持のために賃金水準の75%の年金保障を要求している⁽²⁶⁾。また同年10月のDGB第三回全国大会では、社会給付の貧困調査が拒否され年金給付の法的請求権の維持が要求され、年金水準として賃金の75%、購買力の確保と経済成長の恩恵の享受が要求された⁽²⁷⁾。

社会委員会、DGBの決議にみられる購買力確保、経済成長の恩恵享受という思想は1952年のSPD「社会計画」に由来するが、この時期には先述のよう

に労働省の法案にみられた。

こうして55年前半までの間に、大蔵、経済両省が全体改革を標榜しつつ社会給付の扶助化＝削減路線を目指したのに対抗して、労働省改革派、CDU左派、SPD、DGBの連携関係が作られたことがみてとれる。ただしこの時点ではアデナウアーが全体改革にこだわっており労働省とは一線を画し、また扶助化に反対する側も積極的対案を提示しえなかった。

第四節 年金改革への収斂局面（1955年後半～1957年2月）

1955年後半以降「社会改革」議論は急速に年金改革議論へと収束していく。これには三つの背景があった。

ひとつは、「ローテンフェルス覚書」にみられるような全体改革が現実性をもたず、会期中の改革実現の展望が見えなくなったためである。57年総選挙のために具体的成果を挙げたいアデナウアーは、残り会期が二年を切るなかで全体改革を放棄し年金改革の実現を期すようになる。

もうひとつは、丁度このころ年金改革の理念を実現するための算定方式が考案され、改革議論の具体的素材を提供し「社会改革」の流れを大きく方向づけたことによる。これはボン大学のキリスト教系経済学者シュライバーにより考案されたものである。その柱は、第一に、年金の財源方式を従来の積み立て方式から二つの世代間の連帯契約による賦課方式へと転換させたこと、第二に個人の年金額については、従来の積み立て方式による名目価値を拒否して生活水準の発展とリンクさせた実質価値を保障したことであった。アデナウアーは55年12月の関係閣僚会議にシュライバーを招いて報告をさせ、アデナウアー自身これを肯定的なものとして評価した。

このシュライバー案は労働省にとって大きな追風となった。労働省も55年7月、財源方式と算定方式がきわめて近い内容の案を提案していた⁽²⁸⁾。55年12月以降、シュライバー案に一定の修正を加え、アデナウアーの支持を受けて労働省を中心とした政府法案の作成局面にはいる。

三つめに、年金改革の方向性は議会の動きによっても拍車をかけられた。55年9月にSPDは年金特別支給法案を提出した。この法案は、対抗して出されたCDUの法案との調整の末、11月に全会一致で特別支給法として採択される。これは、1955年12月と翌年6月に特別支給をすることになっており、56年6月

までに新しい法律をつくる圧力を政府にかけることになった。また、大蔵大臣シェファーは「社会改革」の「総論」部分を作れば十分総選挙をたたかえると踏んでいたが、このように議会でSPDの社会立法に圧倒されているCDU/CSU議員は、こうした政府内部の楽観的態度に不満であった。彼らは56年6月までに最終案を出すことを政府に求め、客観的に労働省を援助する役割を果たした。

ところで、こうした政府の動きと並行してSPDでも重点の変化があらわれる。SPDでは党執行部の社会政策委員会の比重が低下し、連邦議会議員団の比重が強まっていった。56年1月に開かれた年金改革のためのSPD党会議では、年金改革の新秩序が議論の中心に据えられ、具体的方式は明示されなかったものの年金が賃金上昇にもなって無条件に自動的調整されること、年金水準は賃金の75%であることが要求された。この会議では「理想的制度を求めるというやり方ではなく、現実の年金生活者の状況を見るべき」であり「保険原理を一辺に投げ捨ててしまうことは非現実的」と報告されている。従来要求してきた統一年金については、それが、①所得に応じた社会的拠出のない国で導入されるものであり、②不熟練労働者所得を下回る給付水準であって魅力的でない、③個人的な任意保障を不可欠とせざるを得ない、ということで拒否している。これは以前の国民援護制度を求める立場からの転換であった⁽⁸⁹⁾。

同様の立場は労働組合にもみてとれる⁽⁹⁰⁾。56年1月末、DGBは「年金保険の新秩序への要求」を発表した。ここでも年金水準を賃金の75%とし支給中の調整を行うことが要求されており、労働省の構想と面立しうるものであった。DGBの社会政策委員長であり、連邦議会ではSPD議員として社会政策委員長でもあるヴィリー・リヒター Willi RICHTERは、DGBとSPDさらにCDU社会委員会をつなぐ位置にある実務派であったが、その後の56年10月のDGB大会で新たにDGB議長に選出される。これはDGB内部で49年創立時のミュンヘン綱領でうたわれた「新経済秩序」よりも「社会改革」を高く評価する勢力が台頭していることを意味した⁽⁹¹⁾。

こうして改革の焦点が動態原理を柱とする年金改革に絞られていくが、これとともに反対する政治的、社会的勢力の巻き返しが強まっていく。

大蔵、経済省は、①福祉国家の先進国でもやられていないものであること、②インフレを招くこと、③賃金とのリンクは労働組合と年金受給者の同盟を促

すことになること、などを理由に反対した。また与党からもドイツ党（DP）、自由人民党（FVP）が不同意の立場を表明した。

経営者団体は、56年2月、年金が賃金に応じた調整が経済危機に結び付くとして賃金と年金の関係を基本的に認めるべきではないという立場を表明した。そして単純な反対は無理という判断から、①過去の積み立て分を一度に限り評価替えしその後名目額に戻す、②支給中の年金も生産性（賃金ではなく）の発展に併せて定期的に調整するという対案を出している。賃金との関係を認めないのは、そうするとインフレ減価をおそれて労働組合の賃上げを敬遠していた年金受給者を逆にその同盟者にしてしまうというおそれがあったからである。

ドイツ諸州銀行（ドイツ連銀の前身）は、①定期的検討義務は通貨政策的にきわめて危険であること、②「年金の山」に対応出来ないこと、③貯蓄性向を妨げ資本形成を阻害することなどの理由により反対していた。金融機関や民間保険業界も、議論が57年秋の選挙を見込んだ政治的性格を帯びていることから、選挙後に延期することを提案している。興味深いことには、この時点でSPDにかわって民間保険業会団体がイギリス、スウェーデン型の国民基礎年金を提案していることである。それによって、民間保険業界は個人の任意保険を見込めるからである。

さて、議会での審議はSPD年金改革法案発表をきっかけとして促進された。

SPDは、56年1月の方向転換を受け4月18日に独自の年金改革法案を発表した。この法案が、未だ法案をまとめていなかった政府及び与党に与えたショックは大きく、急遽翌日大蔵、経済両省が反対するなかアデナウアーの承認を得て労働省案を発表した。4月末の党大会ではCDUも労働省案支持を決議した。

SPD案と労働省案を比べてみると、二つの法案の共通性が見て取れる。両案ともに、年金が経済成長の恩恵に関与することを柱としている。主要な対立点を挙げれば、年金確定時の算定において、労働省案が就業期最後の三年間の賃金の平均を基準としているのに対しSPD案では最後一年とするとしている点、また年金支給中の調整については労働省案が五年に一度としているものを、SPDは毎年自動的に行うとしている点にある。そしてSPDの政府に対する以後の批判は、もっぱらこの技術的な二点におかれることになるのである。

こうした二法案の共通性をみるさいには、両案が全く独自に作られたのではないことに注意する必要がある。すなわち労働省の審議会は与野党の社会政策

担当者の共同作業の場としての意味をもっていたのであり、労働省とSPD社会政策専門家との間に強いつながりが存在した。労働省審議会の方向性が、SPDの早い時期から提起していた「社会計画」の年金水準の購買力確保、経済成長への対応を基礎に作られていたこともこうした連携関係の基礎であった。

最後に、成立までの経緯を簡単にたどる。

労働省案発表後の内閣（5月12日）でも、労働省案はDP、FVP、CSUの大臣の反対に遭う。アデナウアーはこれに反論し労働省案でいくことを納得させるが、その後のアデナウアー抜きの関係閣僚会議（5月18日）で、労働大臣以外の参加者がこれを骨抜きにする決定を行う。次の閣議（5月23日）でアデナウアーはこの動きを怒り、結局労働省の線で決定して即日連邦参議院へ政府案として提出し、6月には連邦議会へも提出した。

9月に連邦議会での審議が開始されるが、この時点でも政府案は真の意味での政府案ではなかった。9月末大蔵相、経済相は政府案を廃棄しようとする動きを見せ、その後も反対を弱めなかった。議会では連立与党（CDU/CSU、DP、FVP）はおろか、自党であるCDUでさえも政府法案でまともでないなかった。CDU社会委員会は、政府法案の内容によっては与党法案に反対しSPD法案に賛成する可能性もあった。アデナウアーはこの時にいたり、内閣基本指針Richtlinieという首相権限を発動して閣内の反対を抑え込み、議会のCDU/CSUに対しても9月末CDU/CSUの内部の妥協のための作業グループを作り、11月にギリギリの妥協までこぎつけた。主要な妥協点は、①算定基礎となる三年間をさらに一年くりあげる、②支給中の調整は毎年行うが自動調整ではなく法律による、というものであった。しかしこの妥協も他の与党を納得させなかった。

連邦議会の審議は、SPDによる政府案への修正案はほとんどとりあげられず、CDU/CSUの妥協の線にそって進められた。SPDは採決日の前日、賛成に回ることを決定し、57年1月22日連邦議会の採決ではCDU/CSU、FVP、SPD（野党）の賛成、FDP（56年2月から野党）の反対、DPの反対及び保留によって可決され、2月8日参議院の可決の末、成立した。

この年金改革によって労働者の年金は平均で65.3%、職員のそれは71.9%上昇した。アレンスバッハ世論調査研究所の世論調査結果によると、「法律制度などで、これほどまでに肯定的反響をみせたものはない」といわれるほどきわ

めて反響が大きかった。その肯定的作用は年金受給者だけに限られず、将来の安定が保障されることになった現役就労者にも及んだ。その結果、57年秋の総選挙ではCDU/CSUだけで初めて議席の過半数を獲得し、アデナウアー第三次内閣を強固な基礎の上で作ることとなった。アデナウアーは当初の課題であった社会統合に成功したといえよう。

第五節 小括——年金改革成立の要因と担い手

最後に、年金改革における政治的・社会的主体の役割を整理したうえで、年金改革の性格を確認しておこう。

第一に、年金改革においてはアデナウアーの強いイニシアチヴが特徴としてみられた。アデナウアーが経済官庁や経済諸団体の反対を排して実現へのイニシアチヴをとった背景には強い政治的危機意識があった。彼にとっての最大の政治課題は西側統合と再軍備であった。しかしSPDは再軍備反対、ドイツ統一を打ち出している。SPDは「軍備よりも国民生活を優先しろ」と政府批判を行っており、56年7月の兵役義務法の結果、CDU/CSUは支持率を落としていた。こうしたなかSPDが年金改革で転換してCDU左派と接近し、SPD法案の成立の可能性も出てきたが、このままSPD法案が成立すれば、57年選挙の結果CDU政権の動揺、さらには安全保障政策の動揺につながりかねない。それゆえアデナウアーは57年選挙で勝つために、あらゆる反対を排して政府主導で目に見える改革を実現しなければならなかった。これがアデナウアーの強いイニシアチヴの背景である。

第二にSPDと労働組合の役割についてである。まず内容上で重要な点は、購買力確保、経済成長の恩恵の享受という原則が、ドイツでは初めてSPDによって提唱されその後の年金水準の議論の土台を据えたことである。また具体的政治過程においてはSPDは独自の法案を提出し、CDU左派との連携の可能性を示すことによってアデナウアーに危機感を与え、SPD法案を阻止するために政府内反対派、自由主義ブロック、経済諸団体の強い反対にさらされながらも政府案を成立させるようアデナウアーに圧力を加えたことである。

ところでSPDの援護原則からの転換をどう考えたらよいのだろうか。SPDや労働組合は、ワイマル期から敗戦直後に至るまで統一保険原則に基づく要求を行ってきた歴史があり、50年代の立法過程でのSPD年金関係法案も保

険原則によっている。また年金改革成立後、57年7月の選挙前の「ドイツのための社会計画」という政策一覧では自己責任が強調され、「丸がかえ国家」を防ぎ、人格的自由の余地を拡大することが謳われ、「社会保険は、協同組合的自助の法的に基礎づけられた保障共同体」として肯定的に評価された⁽³²⁾。その後60年代には最低年金という思想が放棄される⁽³³⁾。ベヴァリッジ構想に影響を受けたSPDの1952年「社会計画」での援護原則は一つのモデルを提示した以上の意味を持たなかったと思われる⁽³⁴⁾。SPDを援護原則から見る限り、その真の姿を見失うと言わねばならないだろう。

第三に上のことを別の角度からみると、政府、与党内部でのキリスト教社会委員会の役割が立法過程に大きく影を落とすことがみてとれよう。社会委員会は、シュトルヒと労相の内閣での地位を支えるとともに、議会では与党内左派としてSPDと連携しながら改革実現に寄与した。

最後に、年金改革の性格を「社会民主主義モデル」との関連でふれておきたい。

一、57年改革の過程においては年金の動態化、購買力の確保を認めるかどうか焦点であり、これこそが57年改革を画期的飛躍たらしめた核心的部分であった。この思想は、シュライバーによって算定式として具体化されることになるが、本来、SPDによって提唱され、その後の議論の土台として据えられたものであった。この点に改革における社会民主主義の寄与をみることができる。ビスマルク以来の社会保険に依拠しつつも、一定の社会的力関係の規定が与えられることにより制度の機能が変化しうることがあるのであり、保守主義的モデルということによってこうした関係が見失われてはならない⁽³⁵⁾。

二、同時に年金改革は、安全保障上の危機意識に突き動かされたアデナウアーが、社会統合の必要上、イニシアチヴを行使しなければ実現しえなかったものであった。この点で、この改革は、国内的には社会民主主義との対抗から、対外的には東欧諸国に対する安全保障政策の一環として取り組まれたとみることが出来る⁽³⁶⁾。しかし社会政策による社会統合は、そしてとりわけそれが社会民主主義の攻勢への対応という性格を持っている場合には、同時に、国家が満たすべき正当性の水準を高める。57年改革は、労働者の現役時の生活維持という課題を保険原理に組み込み、間接的にこれを国家責任とすることによって、国家の正当性の領域を大きく広げることとなった。

註

- (1) HENTCSHEL, Volker, *Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1880-1980*, Frankfurt a.M., 1983, S.167-175.
- (2) HENSEN, Hartmut, "Zur Geschichte der Rentenfinanzen", in: BARTHOLOMÄI u.a.(hg.), *Sozialpolitik nach 1945*, Bonn, 1977, S.138.
- (3) 以下を参照。藤瀬浩司「ドイツにおける社会国家の成立」岡田与好編『現代国家の歴史的源流』東大出版会1982年、加藤栄一「福祉国家財政の国際比較」東大社研『福祉国家3』東大出版会1985年、同「西ドイツ福祉国家のアポリア」東大社研編『転換期の福祉国家(上)』東大出版会1988年、同「現代資本主義の歴史的位相」『社会科学研究』41-(1)1989年。プロイセン以来の社会政策の特質を貧困よりも防貧を重視するあり方、中産階級化にみるものとして梶本一三郎「プロイセン近代化と社会行政」小山路男編『福祉国家の生成と変容』1983年、大河内一男『独逸社会政策思想史』日本評論社1936年。
- (4) 例えば第一次大戦前の年金保険制度は支給開始が70歳であるのに対し、平均寿命は49.1歳であった。加藤栄一稿「国家の役割」p.262、戸原、加藤編『現代のドイツ経済』有斐閣、1992年。
- (5) 加藤栄一「現代資本主義の歴史的位相」p.15。
- (6) 石田徹「福祉国家と社会主義」『転換期の福祉国家と政治学』1988年、UUSITALO, Hannu, "Comparative Research on the Determinants of the Welfare State: the State of Art", *European Journal of the Political Research*, (12)1984.
- (7) SPDブランド政権は「社会改革」という言葉の代わりに「さらなる発展」Weiterentwicklungをもちい、従来のものの基礎の上に実践的、具体的進歩を実現するという方向をめざした。ZÖLLNER, Detlev, "Sozialpolitik", S.380, in: W.BENZ(hg.), *Die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland-Wirtschaft*. Frankfurt a.M., 1989.
- (8) 石田、前掲論文。
- (9) クラウス・オッフエは福祉国家形成における「もっとも重要な勢力」として社会民主主義的改良主義、キリスト教社会主義、開明的で保守的な政治的、経済的エリート、大規模な産業組合の四つを挙げている。オッフエ「現代福祉国家の諸矛盾」(原著1981年)『後期資本制社会システム』法政大学出版局1988年、所収。
- (10) 本稿では以下の「社会改革」に関する文献に依拠した。HOCKERTS, H.G., *Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957*, Stuttgart, 1980. DERS., "German post-war social policies against the background of the Beveridge plan. Some observations prepa-

ratory to a comparative analysis”, in : W.J.MOMMSEN(ed.), *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany*, 1981. R.BARTHOLOMÄI u.a.(hg), *Sozial-politik nach 1945. Geschichte und Analysen*, Bonn, 1977. 「社会的市場経済論」からみたものとして, G.KLEINHENZ, H.LAMPERT, ”Zwei Jahrzehnte Sozialpolitik in der BRD. Eine kritische Analyse”, in : *ORDO*, Vol.22,1971. 資料集として, M.RICHTER(Hg.), *Die Sozialreform. Dokumente und Stellungnahme*. Bad Godesberg. なお邦語文献として, 戸原四郎「西ドイツにおける社会保障の展開」東大社研『福祉国家2』東大出版会1985年, がある。

- (11) ドイツ固有の福祉国家の性格を明らかにするということは, 今日次の文脈においても重要になっていると思われる。すなわち80年代以降先進資本主義諸国では福祉国家の再編が進められた。ところでこの再編過程のなかで, 70年代初頭までにみられた福祉国家の収斂傾向は再度拡散化の方向へ向かい, それぞれの国が持っている固有の国家-社会構造が前面に現れてくるようになったと思われる。同時にその過程においては, そうした国家-社会構造を形作ってきた政治的・社会的諸勢力の力関係が再編方向を規定する重要な要因として作用している。それゆえ, 固有の原理の形成期において, その構造原理を形成するのに寄与した政治的, 社会的諸勢力の規定関係を明らかにすることは, 今日の福祉国家再編期におけるドイツの展開を見定めていくうえで意味のあることと思われる。
- (12) 岩間陽子『ドイツ再軍備』中央公論1993年, 山口定「西ドイツにおけるデモクラシーの再建」犬童他編『戦後デモクラシーの成立』岩波1988年, 参照。
- (13) “Sozialreform-innenpolitisches Thema Nr.1” RICHTER, (BI-1), LÜNENDONK, Heinrich, “Der CDU-Parteitag 1956 und die Sozialreform”, in : M.RICHTER, (GI-6).
- (14) 宮下大志「キリスト教民主同盟の誕生とキリスト教社会主義」犬童他編前掲書参照。
- (15) 彼は1946/47年の統一保険をめぐる動きのなかで労働組合の方向に従ったため, 労働大臣の就任にあたって与党の自由民主党(FDP)やドイツ党(DP)などから「隠れ社会主義者」として反対されたが, 社会委員会がシュトルヒを強く推して就任させたという経緯がある。HOCKERTS, a.a.O.S.112.
- (16) Ebebda,S.47-50,107-117.
- (17) ALBER, Jens, *Der Sozialstaat in der Bundesrepublik Deutschland*, S.48-49 u.S.66-67.
- (18) HOCKERTS, a.a.O., S.118-120.
- (19) Ebebda,S.107-117.

- (20) Ebenda, S.216-222.
- (21) 年金が就労期の賃金水準に適應しなければならないという思想は、1944年フィラデルフィア国際労働會議で初めて決議された。こうした思想が初めて政策的に議論され実施されたのはドイツであった。
HENSEN, Hartmut, *a.a.O.*, S.138.
- (22) 尚、SPDの「社会計画」発表以前にSPD系国民経済学者マッケンロートが社会政策学会での講演を行った。講演では、①社会給付費用は過去の積立基金からではなく、現行の国民所得より支払われるべきである、②過去の請求権に基づき現在の必要性を考慮しない社会給付の混乱は、現在の必要性に従った計画的序列にとって替わられるべきであることが述べられ、SPD「社会計画」に引き継がれる内容をもっていた。
HENTSCHEL, *a.a.O.*, S.160.
- (23) ヤンツは、就労期の終了後にも階級脱落しないのでそれまでの生活を維持できるという感情を国民に与えることが現代国家の課題であると考えていた。Jantz, "Die Rentendynamik 1957 als Vorbild im Sozialleistungsrecht", in: BARTHOLOMÄI u.a. (hg.), *a.a.O.*, S.111. なおヤンツについては、HOCKERTS, *a.a.O.*, S.236-237を参照。
- (24) HENSEN, Hartmut, *a.a.O.*, S.139.
- (25) Die Sozialausschüsse der christlich-demokratischen Arbeitnehmerschaft, "Grundsätze für eine Sozialreform", in: M. RICHTER, (HIV-1)
- (26) DGB, "Angestelltenpolitik, Aktionsprogramm", in: RICHTER, (HI-1c)
- (27) DGB, "Entschl.ßungen des Bundeskongresses 1954 zur Neuordnung des Sozialrechts", in: RICHTER, (HI-1b)
- (28) 主な違いは、一つはシュライバー案では財源方式において就労者の拠出率を固定して年金水準の方をその従属変数としており年金者の賃金-年金関係を可変的なものと考えていたのに対し、労働省案では年金受給者の賃金-年金関係を一定とし、そのために必要な財源を賄うために就労者の拠出率を可変的なものにするという方式をとっていたことであり、もうひとつはシュライバー案では国家補助の廃止が提唱されていたのに対し、労働省案ではその存続を認めていたことである。
HOCKERTS, *a.a.O.*, S.314-315.
- (29) SPD, "Unser Weg zur Sozialreform", in: RICHTER, (GII-2). 尚、興味深いことに、報告ではアデナウアー張りに、ソ連占領地区(東ドイツ)の人々に対して西ドイツの生活の社会的公正と社会保障の優秀さを示し納得させることが述べられている。
- (30) DGB, "Forderungen zur Neuordnung der Rentenversicherung", in: RICHTER, (HI-1a)

- (31) 他方でDGB内闘争的潮流を代表する金属労組では「社会改革」の比重は余り高くないようであり、56年9月の金属労組の全国大会ではこの問題は余り重視されずDGB内の推進派の失望を買った。
HOCKERTS, *a.a.O.*, S.367, Anmelkung 169.
- (32) SPD, "Sozialplan für Deutschland 1957", in: RICHTER, (G II-4)
- (33) BARTHOLOMÄI, Reinhart, "Der Volksversicherungsplan der SPD", in : DERS u.a.(hg.).
- (34) HOCKERTSは、CDUとSPDの違いはアクセントの置き方の違いであって実践的協力の可能性は大きかったと述べている。
HOCKERTS, *a.a.O.*, S.229.
- (35) 例えば「社会的市場経済」派は、等価性に基づく保険原理を市場適合的と考えているが、賦課方式による動態年金については、厳格な等価性を修正するものとして否定的に評価している。そして、社会給付立法の多くが立法期の末期に決議されること、その時々野党からも賛成されて成立することについては、「そのような大連合は、秩序概念の維持にとって明かにマイナスである」と考えられている。
LANGE, Thomas, "Sozialpolitik", S.153-154, in : D.GROSSER u.a., *Soziale Marktwirtschaft Geschichte-Konzept-Leistung*, Stuttgart, 1988.
- (36) 加藤栄一は、レーニン主義的社会主義との敵対的緊張関係と社会民主主義との融和的緊張関係の「二重の緊張関係」に資本主義の自己改造＝福祉国家化の要因をみている。加藤「SPD, 福祉国家, 共産主義」『社会科学研究』(43)-1, 1991年。