

ドイツ社会保障給付の概観と構造分析

小林 甲一

■ 要約

本論文は、国立社会保障・人口問題研究所の「社会保障給付費の国際比較分析」研究会にドイツの担当者として参加した際の研究成果にもとづいて、ドイツ社会保障の特徴や制度からその給付の全体像や実態を示し、国際比較に表れる特徴やその分析についてコメントしたものである。なかでは、まず最初に、その社会保障給付の構造的性質を明らかにするために、歴史的展開を概観し、概念や用語の整理をした。次に、「社会予算」(Sozialbudget)に着目し、機能別社会予算、制度別社会予算および社会保障の財源調達という3つの面から整理されたデータや制度内容にもとづいて給付の実態やその構造を明らかにした。さらに、国際比較データから分析された特徴をもたらし背景や要因について考察し、ドイツ社会保障の視点からその国際比較についても検討を加えた。最後に、今後の社会保障給付を左右するであろうドイツ社会保障の展開方向や改革の課題についていくつか指摘した。

■ キーワード

ドイツ、社会保障、社会保障給付費、社会予算、社会保障の国際比較

I はじめに

先進諸国の社会保障制度は、これまで、その国の伝統や支配的価値観および政治・経済・社会のあり方にもとづいてそれぞれ形成されてきたが、そこには、大きく分けて「イギリス・北欧型」と「ヨーロッパ大陸型」という2つの類型あるいは系譜がある。各国における社会保障の多様な展開のなかで、ある国の社会保障をこうした定型化で一般的に特徴づけることはますます困難になりつつあるが、制度的構成、保障原則および運営方式など、両方のあいだに対照的な違いがあることも確かであり、この2つの定型は、社会保障の国際比較をおこなううえで依然としてかなり重要な目安となっている¹⁾。

ドイツの社会保障は、もちろん社会保険を重視し、能力主義と多元主義を特徴とするヨーロッパ

大陸型であり、しかも、ドイツは伝統的にそれを代表する国である。それゆえ、歴史、理念、特徴などをふまえた「質的比較」、あるいは新旧ILO基準やOECD SOCXに代表されるような社会保障給付費の国際統計にもとづく「量的比較」、いずれの、どのような国際比較をするにせよ²⁾、ドイツの社会保障は、もっとも重要な分析対象の1つにはかならない。また、わが国の社会保障は、伝統的にドイツ社会保険の影響を強くうけており、その意味で、わが国において、国際比較の視点からドイツの社会保障を分析することに対して理論的にも、実践的にもきわめて高い関心があるのも確かである。

本稿は、この「社会保障給付費の国際比較分析」研究会にドイツの担当者として参加した際の研究成果によるものである。それからすると、本稿には、2つの課題があると思われる。1つは、ドイツ社会

保障の特徴や制度からその給付の全体像や実態を示し、国際比較に表れるその構造的特質をもたらす要因を明らかにすることであり、もう1つは、ドイツ社会保障の視点から国際比較データやその分析についてコメントすることである。本稿では、このすべてに答えることはできないが、ドイツ社会保障の歴史的展開を概観し、概念整理をすることでその特徴や構造的特質を十分にふまえ、社会保障給付の体系と現況を明らかにしたうえで、可能なかぎりそうした2つの課題について検討を加えてみたい。

II 社会保障の展開と概念

1. ドイツにおける社会保障の歴史的展開³⁾

そもそも社会保障という概念がドイツに定着したのは第2次大戦後のことであるが、その源流は、19世紀後半にさかのぼることができる⁴⁾。当時のドイツでは、産業化の急速な発展ともなつて労働者問題が深刻化し、それに反対する労働者運動は、社会主義勢力の拡大とも呼応していっそう激しさを増していた。こうした情勢にドイツ帝国の深刻な危機を読みとった宰相ビスマルクは、増大する労働者階級を社会主義運動から切り離し、自らの体制に懐柔するために、その強大な政治的指導力によって3つの保険制度、つまり1883年の疾病保険(Krankenversicherung)、1884年の災害保険(Unfallversicherung)、1889年の老齢・廃疾保険(Alters-und Invaliditätsversicherung)をいっきに立法化させた。もちろん、そうしたビスマルクの政治的意図が、労働者たちに歓迎されたわけではなかったが、導入された社会保障(Sozialversicherung)は、結果的に彼らの生活安定と福祉向上に大きく貢献した。

その後、ビスマルクを解任したヴァイルヘルム2世は、労働者および国民大衆に対する宥和策としての社会政策(Sozialpolitik)を積極的に推し進め、その追い風を受けて、社会保障はさらに拡大し、1911年には、それまでの社会保障関連法規を体系

化した「全国保険法」(Reichsversicherungsordnung)や職員保険法が制定された。そして、1919年以降、広範な社会権や労働者の諸権利を認めたワイマール体制では、社会民主党(SPD)の主導によって社会保険の拡大や給付内容の改善がいっそう進められ、1927年には4番目の社会保険として失業者保険(Arbeitslosenversicherung)が実施された。また、1924年には、ドイツの公的扶助である社会援護(Sozialhilfe)の端緒となる法律も制定された。こうして社会保障という用語はけっして使われなかったが、戦後において社会保障の骨格をなすほとんどすべての制度が1930年代に入る前までに形成された。

ドイツの社会保障に一貫する社会保険重視の原則はもちろんのこと、それを特徴づける構造や要因の多くも、こうした歴史的展開によって刻印されたものである。社会保険の原型は、中世以来伝統的なツンプトの相互扶助組織であり、それが、労働者階級のための保険として一般化された。ドイツの社会保険は、主に職域にもとづいて構成され、自主的に運営される多様な保険団体によって多元主義的に編成されており、特に疾病保険には数多くの疾病金庫が存在し、自主的な事業をおこなっている。これは、そもそも最初の社会保険が特定の職域に限定されて形成され、その後、制度改革によって他の職域にもその適用を拡大することが積み重ねられたからである。また、所得保障給付では、能力主義(あるいは所得比例制)ならびに従前生活保障の原則が重視されているが、これは、労働生活を保障するという意味では、喪失された稼働能力をもとに給付水準を設定すべきだと考えたからであろう。

ドイツは、第2次大戦とその敗戦によって壊滅的な打撃をうけ、しかも戦後、東西に分割されたが、ドイツ連邦共和国、いわゆる旧西ドイツは、奇跡的な経済復興をなしとげ、経済的繁栄を謳歌した。これに支えられて社会保障も、急速に再建・拡充されていったが、ただ、そこには、社会保障

に関する統一的なプランは何もなかった。アングロ・サクソンの「社会保障」理念の影響を受けながら、伝統的なドイツ社会政策の労働者に傾斜した視点から脱して包括的社会改革の構想にもとづいた社会保障の抜本的改革をおこなおうとする論議もあったが、戦後の政権を担当したキリスト教民主・社会同盟(CDU/CSU)は、国家による社会保障の推進に消極的な立場をとる新自由主義をその根幹においているために、独自の政策構想を提示してそれに積極的に取り組もうとはしなかった。

結局、現実の政策は、戦前にSPD主導のもとでまとめ上げられた社会保険の諸制度を完全に復活させて改善し、それを中核に置いて、関連する諸制度を補完的に整備する方向で展開した。実際、CDU/CSU政権では、1954年に児童手当法が制定され、1957年には年金給付の賃金スライド制を導入した第1次年金改革が実施された。また、1961年には、従来の扶助制度を整理するかたちで連邦社会援護法が制定され、体系的な構想のないまま、ドイツの社会保障は、制度的にみて最低基準をクリアできる一応の完成段階に達した。

その後、旧西ドイツの経済が物価上昇や成長率の鈍化に悩まされるようになるなかで、1969年には、SPDが自由民主党(FDP)との連立で政権の座についた。かねてより社会保障の推進にきわめて積極的であったSPDも、制度全体の抜本的な改革をおこなったわけではなく、給付内容の改善や給付水準の引き上げに邁進した。そのため、非体系性はますます顕著になり、また、社会保障給付は肥大化した。しかし、1970年代後半に入ると、人口構造の高齢化と低成長による社会保障の財政危機や構造的な問題が明らかとなり、SPD/FDPは、1977年に医療費の爆発的急増に対処するために疾病保険費用抑制法を制定して医療保障の構造改革に着手した。

1980年代に入ると、福祉国家再編の世界的な風潮のなかで、ドイツでも、CDU/CSUがFDPとの連

立でふたたび政権を奪取し(1982年)、社会保障給付の見直し、制度の整理・統合や構造的欠陥の是正を進めていった。1992年には、財政構造安定化のための年金改革が実施され、さらに、1995年には、1927年の失業者保険以来5番目の社会保険として社会的介護保険(soziale Pflegeversicherung)が創設された⁵⁾。以上のようにドイツの社会保障は、戦後も今日にいたるまで、経済社会体制の構造変化ならびに経済情勢や財政状況の影響を受けつつ、CDU/CSUとSPDという二大勢力のはざまで揺れ動きながら、その構造的性質をほとんど変えることなく展開してきた。

2. ドイツにおける社会保障の概念と用語⁶⁾

こうした戦後の展開のなかで、social securityのドイツ語としてsoziale Sicherung(社会保障)という用語が導入され、普及したが、伝統的なSozialpolitikという用語にとって代わったわけではない。社会政策を拡大することで社会保障をその1つの構成要素に組み込んだり、社会政策に代わって、社会保障と労働関連政策を統合する包括的な概念として「総合社会政策」(Gesellschaftspolitik)を置いたりして社会保障について論じられることがあるが、今日でも両方の概念が並行して用いられているのが現状である⁷⁾。

社会政策は、1世紀以上にわたって多くの論者による論議の対象となってきたものであり、その概念について多種多様な定義や説があるが、ドイツ国民のあいだに1つの重要な政策領域として定着しており、そのために、一般的にはまだ社会保障よりも多く用いられている。他方、社会保障について、前述した社会政策や総合社会政策の視点、あるいは社会保障研究独自の視点から論じられることがないわけではないが、その概念そのものや定義について深く立ち入って論議されることはほとんどなく、今日のドイツにおいてそれを厳密に確定することはほとんど不可能に近い。論じられる

場合でも、そこに、他の国と比べて際立った違いがあるわけではない。いずれにしても、ドイツでは、社会保障という用語が、それほど厳密な定義もなくきわめて通説的に理解され、受け入れられていると考えるのが妥当であろう。

ドイツでは、soziale Sicherungと並んで soziale Sicherheitという用語が用いられる場合がある。語尾の違いからくる用法やニュアンスの違いがあり、soziale Sicherheitが福祉国家や総合社会政策がもつ理念的な政策目標で、soziale Sicherungがその目標を実現する政策体系であると区別されることもあるが、社会保障という意味では、両者はほとんど同義である。ドイツ社会保障の中核をなす社会保険 (Sozialversicherung) と社会保障は、ドイツ語の語句としてはそれほど大きな違いがないが、一応明確に区別されている。ただ、社会保障とはいえ、内容的には社会保険のことしか扱われない場合も多い。時として、Sozialleistungssystem (社会給付体系) という用語を目にするが、これは、以下で説明するような社会保障を構成する個々の部門がもつ給付構造の分析に力点をおいたテクニカルな概念であり、あまり一般的なものではない。

また、社会保障に関連して、それと並んで、あるいはそれ以上によく用いられるものに Sozialrecht (社会法) という用語がある。これは、もちろん社会保障の諸制度を法的に根拠づける法律を集大成したものであり、社会保障と同義ではない。しかし、社会保障の政策体系を制度的な側面から解説したり、その全体像を概観する場合には、社会法に従った方が有益なことが多い。ちなみに、ドイツ連邦労働・社会秩序省から公刊される『社会保障総覧』の原書名は、かなり以前は“Übersicht über die Soziale Sicherung”であり、1991年版では“Übersicht über die Soziale Sicherheit”であったが、1998年版では“Übersicht über das Sozialrecht”に改められ、『社会法総覧』となった⁸⁾。この『総覧』の大部分は、以前から社会保障の諸制度を解説するた

めの社会法の抜粋で構成されており、その意味で、内容にふさわしい書名がつけられたにすぎないが、このことは、改めてドイツの社会保障に体系的な構想や明確な概念が欠けていることを、さらに、発展した社会保障がきわめて「法的に制度化」された状態にあることを示していると考えることができる。

とはいっても、ドイツにおいて、soziale Sicherung や soziale Sicherheit という表現が目立ってきており、用語として定着したことは確かである。現在、連邦労働・社会秩序省は、一般向けの広報用パンフレットとして“Soziale Sicherung im Überblick” (『概観：社会保障』) を公刊しており⁹⁾、これには、① 児童・育児手当、児童扶養補助、② 雇用促進 (失業者手当)、③ 職能養成の促進、④ 労働法、⑤ 経営協賛制、⑥ 共同決定、⑦ 財産形成の促進、⑧ 労働保護と労災予防、⑨ 母性保護、⑩ 年金保険、⑪ 疾病保険、⑫ 介護保険、⑬ 労災保険、⑭ 障害者のリハビリ、⑮ 社会的補償と戦争犠牲者援護、⑯ 住宅手当、⑰ 社会援護、⑱ 国家間社会保険といった多岐にわたる部門が含まれている。これらは、むしろ soziale Sicherheit という政策目標を念頭に関連する政策や制度を羅列しており、要するに連邦労働・社会秩序省がおこなうべき政策の対象範囲すべてを網羅したものである。それは、労働関連政策も含んで、社会保障の対象範囲としてはきわめて広く、広義の社会政策のそれに近い。このままで、社会保障の概念や用語の意味が定着するとはとうてい考えられないが、今後、「社会保障」が、政策目標としてだけ一定の意味をもち、政策体系としては発散してしまうのか否か注目すべきであろう。

III 社会保障給付の体系

1. 社会保障と社会予算

これまでみてきたように、ドイツの社会保障を1つの体系的視点からとらえて、その制度や具体的内容に迫ることはきわめてむずかしい。ましてや、

社会保障に関連する諸給付の全体像や実態を明らかにしようとする場合には、その困難さはいっそう大きくなる。そこで、ドイツ連邦労働・社会秩序省は、管轄する予算や関連する財源調達に着目して諸社会給付の流れを把握し、整理することによって Sozialbudget (社会予算) を作成し、この統計的な枠組みで社会保障給付の全体を示している。これは、社会保障に関する実態に即した論議のための基礎データとし、また、その費用を負担する者に給付の流れを明示したり、国民経済と社会保障給付が調和して発展しているか否かを明らかにするために、1968年以降、毎年発行される“Sozialbericht”(社会報告)で公表されている¹⁰⁾。

後で言及するが、この社会予算のなかには、通常で理解されている社会保障には含まれない制度や給付も入っている。また、以前の社会予算では、社会保障を各種の社会保険、児童手当およびその他一部の社会給付を含む狭い概念とし、それ以外の社会給付とは区別していたが、現在、この区別も社会保障という用語も社会予算からは消えている。いずれにしても、IIで示した社会保障に関するドイツの現状をみると、この社会予算を社会保障に相当する概念と考えてもよいであろうし、また、これによって財政的視点からではあるが、十分に社会保障の全体像を概観できる。ことに、社会保障給付費やその流れを把握するにはこの社会予算が最適であり、これを用いて、ドイツにおける社会保障給付の規模、構造および財政を体系的に示し、分析することができる。

社会予算の基本的枠組みは、諸社会給付およびそれにかかわる財政収支の流れをさまざまなメルクマールで分類し、それを再整理することによって構成される¹¹⁾。まず最初に、社会予算がカバーする各制度の基礎データをもとに、それぞれで「支出面＝給付」と「収入面＝財源調達」の両面に分ける。次に、作成された各制度の給付総収支表において、支出面では機能および給付の方法・類型に

よって分類し、収入面では財源および調達の方法・類型によって分類し、そして集計する。これらの作業によって、制度別を基本に、機能—制度やそこでの給付の方法・類型、ならびに財源調達—制度やそこでの財源・調達方法など、さまざまなダイアグラムが作成される。これらをさらに整理すると、次で紹介する「機能別社会予算」、基本となる「制度別社会予算」とそれを構成するより詳細なデータ、および「社会保障の財源調達」ができあがる。こうした社会予算の基本構成や作成プロセスそのものも、やはりドイツ社会保障の現状や構造的特質を反映したものになっている。

2. 社会予算にみる社会保障給付の体系と現況

以下では、1997年版『社会報告』のB部に掲載された Sozialbudget 1997の順序と内容に従って(必要に応じて、その『資料編』も参考にして¹²⁾)社会予算の概要を解説し、かつ社会保障給付の体系と現況について概説する。ただし、ここでは社会予算の基本構成を明らかにすることが主な目的であり、紙幅の制約もあるため、詳細な統計データやその時系列については割愛して1997年における概略的な現況(社会保障給付の構造—項目別構成比に焦点をあてて)を示し、また社会予算でカバーする社会保障の諸制度についてもドイツに特徴的な若干の制度を紹介するにとどめたい¹³⁾。

社会予算では、まずはじめに国民経済の基礎データ、人口構成および就業人口構成など、社会保障給付を規定する基礎データが示されたあとで、社会予算の概要が報告される¹⁴⁾。それによると、1997年で、社会予算の総給付費は1兆2561億マルク(全ドイツ)に達し、社会給付比率(Sozialleistungsquote)、すなわちGDPに占める社会予算の割合は34.4%(全ドイツ。旧西独31.7%、旧東独54.5%)、国民1人あたりの社会予算は15,329マルク(旧西独。旧東独は15,174マルク)となっている。ちなみに、社会予算に関するデータは、

多くの場合旧西ドイツ地域と旧東ドイツ地域に分けて整理されたうえで全ドイツにまとめられており、双方のあいだの格差がよくわかるようになっている。

(1) 機能別社会予算

次にあるのが、機能別社会予算である¹⁵⁾。これは、前述したように社会予算の支出面＝給付においてその給付費が果たす社会的機能に従って整理された社会予算である。この機能別分類では、制度での個別ケースや給付方法(実物給付か現金給付か)には関係なく、給付を規定する目的、つまり対象とするリスクやその損害を起こす原因に従ってまとめられる。機能別社会予算では、社会保障の発展につれてその項目そのものや分類の仕方が変更されてきたが、1997年では、次のように結婚と家族、健康、雇用、老齢と遺族、その他という5つの機能グループ(カッコ内は、社会予算における構成比)のもとで、16の機能別項目に分類されている。そして、そこでは、これらの機能と個別項目ごとに各制度の給付の詳細に関するさまざまな表が示され、解説や分析がなされている。

- 結婚と家族(13.5%)：
児童と青少年、夫婦(離婚を含む)、母性
- 健康(33.3%)：
予防とリハビリ、疾病、労災と職業病、障害(一般)
- 雇用(13.5%)：
職業訓練、職業的流動性、失業
- 老齢と遺族(36.0%)：
老齢、遺族
- その他(3.7%)：
政治的事件の補償、住宅、貯蓄・財産形成、一般的生活援助

こうした機能別分類の各項目は、諸制度やその管轄から離れて、政策目標および体系としての社会保障が細分化された課題領域としての働きもっている。それゆえ、各機能別項目の構成比の推移は、社会保障がその政策の重点をどのように変化

させてきたか、あるいはその展開方向を表すことにもなる。社会保障の範囲をどこまでにとどめるかにもよるが、こうしたドイツにおける機能別分類は、新ILO基準、OECD SOCX およびEUROSTAT のESSPROS の国際比較データにみられるそれと比べて異なっている部分が多い。機能別とはいえ、やはり制度を前提としたものであり、また、機能別分類にも、社会保障の構造的特質やそれに対する政策的意図が表れるからであろう。

(2) 制度別社会予算

そのあとに示されているのが、制度別社会予算である¹⁶⁾。これは、これまでにみてきたような、歴史的展開のなかで積み重ねられてきた社会保障の諸制度を基本に、制度がもつ給付の原則や類型に応じて整理された項目別に給付費を分類したものである。また、ここでも、包括的な表と個々の制度における給付の詳細を示した表にもとづいてさまざまな解説や分析がなされている。この制度別社会予算を一覧すると、ドイツ社会保障の構造的特質や社会保障給付の特徴をいっそう明確に理解することができる¹⁷⁾。1997年のそれは、以下のように構成されている(カッコ内は対GDP比、社会予算の対GDP比は34.4%)。

直接給付(31.2%)

[直接給付と間接給付の合計が全体の社会予算となる]

- 一般制度(22.7%)：
年金保険〔労働者年金保険、職員保険、鉱業従業員年金保険〕(10.5%)、
介護保険(0.8%)、疾病保険(6.7%)、
災害保険(0.6%)、労働助成(3.9%)、
児童手当(0.0%)、育児手当(0.2%)
- 特別制度(0.3%)：
農業者老齢扶助、専門職保険組合
- 公務員制度(2.5%)：
年金(1.7%)、家族手当(0.4%)、
扶助金(0.4%)

- 事業主給付(2.6%)：
報酬継続支払い(1.3%)、
経営老齢扶養(0.8%)、
付加的給付(0.4%)、その他(0.1%)
 - 補償給付(0.4%)：
社会的補償、負担調整、震災賠償、
その他の補償
 - 社会援護・社会サービス(2.8%)：
社会援護(1.4%)、青少年援護(0.8%)、
訓練助成(0.0%)、住宅手当(0.2%)、
公的保健サービス(0.1%)、
財産形成給付(0.3%)
- 間接給付(3.2%)：
租税優遇措置(1.8%)、
家族給付調整(1.4%)

一般制度は、年金・介護・疾病・災害(労災)の4つの社会保険、連邦労働庁がおこなう労働助成(失業保険を含む)、および家族政策的目的のための家族負担調整による社会給付(児童手当は、1996年より後述する家族給付調整との代替的な制度となったため、そちらへの切り替えが進んでいる)からなっている。ただし、これは、主に一般の被用者を対象としたものとしてグループ化されたもので、「一般制度」という制度が存在するわけではない。特別制度は、まさに特殊な職業のためにある社会保険制度である。次に、ドイツの場合、公務員制度は、社会保険ではなく国家扶養の原則にもとづいて設立されており、このように特別扱いされている。これによる給付は、国家に対する奉仕や忠誠への代償として支給される。また、補償給付は、いずれも戦争に起因する(戦争犠牲者、追放による難民、ナチスによる迫害の犠牲者)制度で、公務員制度と同様に社会的扶養の性質をもつものである。

事業主給付が制度別分類の大項目としてあるのは、ドイツの社会予算がもつ大きな特徴の1つであり、そのいずれもが、社会政策的目的のために事業者に課された給付としてそれに組み込まれてい

る。報酬継続支払いは、労働不能による休職に際して一定期間事業主がその賃金や俸給を支払う制度で、手厚い労働法によって保護されたドイツの被用者の権利によるものである。経営老齢扶養は、年金保険と並んで老齢時の所得保障を補完する機能を果たすべきものとして、1990年代に改善が進められてきた制度で、その大部分が、いわゆる企業年金(Betriebsrenten)である。ただ、この制度までも社会予算に含めるとなると、給付の担い手という視点からみて、社会保障の範囲がかなり広いといわざるをえない。

社会援護・社会サービスは、社会保障のもう1つの柱である公的扶助にもとづく現金給付と実物・サービス給付である。このなかで特徴的なのは、住宅手当と財産形成給付であり、前者は、住宅政策の一環として低所得の家計にとって負担可能な住宅費用を実現することをめざした制度で、後者は、財産形成法と住宅取得貯蓄優遇に関する法律による国家的な給付、ならびに財産形成法等による国家的要請にもとづく事業主給付からなっている。とりわけ、財産形成政策は、戦後ドイツの社会政策を特徴づけるものとして重要な役割を担っている。

ドイツの社会予算がもつもう1つの大きな特徴は、間接給付が含まれていることである。そのうち、租税優遇措置には、①社会政策的理由から援助、刺激および助成を目的としておこなうもの(住宅取得控除など)、②租税負担能力の軽減のためのもの(身体障害者の総合課税など)、③共働き夫婦の分離課税という3つの方法があり、その約60%が③によるものである。家族給付調整は、1996年より新たに社会予算に設けられた項目で、従来の家族負担調整の政策を発展させて児童手当に代替し、調整すべく、新たな家族給付を制度化したものである。この制度改正によって、ここでは、従来、租税優遇措置②の児童控除あるいは児童手当によって給付されてきた租税負担軽減の

分と家族助成の分が合わせて示されることになった。こうした間接給付を含めることが、給付方法の視点からみても、社会保障の範囲がきわめて広く、かつ社会保障給付がかなり多様であることを表すことは明らかであろう。

(3) 社会保障の財源調達

そして、最後に示されているのが、社会予算にかかわる財源調達や財源構成である¹⁸⁾。これは、その方法 (Arten) とその源泉 (Quellen) という2つの面から分類され、整理されている。以下は、それぞれの面における項目とその構成比 (1997年) を表したものである。

財源調達の方法

社会保険料拠出 (65.2%)

- 被保険者 (31.2%) : 被用者 (20.6%)、
自営業者 (1.1%)、社会給付受給者 (2.1%)、
その他 (1.6%)、社会保険運営者 (5.9%)
- 雇用者 (34.0%) :
実際の拠出 (23.5%)、
想定された拠出 (10.5%)

補助金 (33.2%)

- 公的資金から (32.1%)、
その他の補助金 (1.1%)

その他の収入 (1.6%)

財源調達の源泉

- 企業 (27.8%)、連邦政府 (19.5%)、
州政府 (10.8%)、
地方自治体 [Gemeinden] (8.6%)、
社会保険 (0.3%)、私的組織 (1.4%)、
家計 (31.6%)、その他 (0.1%)

通常、社会保障の財源調達は複雑で把握しにくい、ドイツの場合、2つの面から整理されているので、その実態をつかむのは比較的容易である。とりわけ、その源泉による分類はきわめて明解である。全体的には、社会保険料拠出がかなり大きな割合を占めていることはもちろんだが、そのな

かで社会保険運営者の拠出と雇用者の「想定された拠出」がある程度の割合を占めていることも特徴的である。前者は、社会保険運営者が、保険給付の1つとして一定の条件のもとで被保険者の社会保険料負担を肩代わりするものであり、後者は、被用者らが雇用者から直接受け取った給付で、これと同様の給付のための社会保険制度があると想定してそれと等価に算定された拠出のことである。こうした調達方法のなかをみても、ドイツ社会保障が、労使の社会的拠出による社会保険を重視した制度であることを十分にうかがい知ることができる。

また、『資料編』では、制度別と機能別データにもとづいて、財源調達の視点から各制度や機能別社会保険給付の特徴を理解することもできる。前述したように、社会予算のほとんどのデータでは、旧西ドイツ地域と旧東ドイツ地域に分けて整理されているが、ここでは、社会予算における両者のあいだ、つまり西から東への財政移転も明らかにされている。そして、社会予算の財政収支が示され、国民経済の現状や将来予測に照らして社会保障財政が分析されている。最後に、参考として EUROSTAT の ESSPROS にもとづく EU 諸国の社会保険給付比較データが加えられている¹⁹⁾。

IV 社会保障給付の構造的特質と 国際比較分析

以上で、ドイツの社会保障給付に関する十分な構造分析ができたわけではないが、これまでのことから、その構造的特質や要因について、個々の制度は別にして全体的にはおおむね明らかにできたであろう。以下では、「社会保障給付費の国際比較分析」研究会において、本研究所から国際比較データにもとづく分析結果として示された、あるいは研究会で指摘されたドイツ社会保障給付の特徴を筆者なりに整理し、社会予算1997年のデータも参考にしながらその要因についてコメントしておきたい。

国際比較分析による

ドイツ社会保障給付の特徴

- (a) 給付を「医療」「年金」「その他」の3つに分けて、「年金」の内訳(老齢・障害・遺族)をみた場合、ドイツは「障害年金と遺族年金の割合が大きい」が、これはなぜか。
- (b) 「その他」の内訳(失業・家族・労災・公的扶助・社会福祉)をみた場合、ドイツは「失業給付や労災給付の割合が大きい」が、これはなぜか。
- (c) ドイツは、「公的扶助の占める割合が比較的大きい」が、これはなぜか。
- (d) 財源の構成割合をみると、ドイツは「被保険者拠出が大きい」が、これはなぜか。
- (e) ドイツの場合、財源の構成割合で国庫負担以外の「他の公費負担がない」ことになっているが、これは事実か。
- (a) 社会予算のデータでみるかぎり、障害年金の場合は、国際比較データに表れている割合に近いが、遺族年金の場合は、それほど大きな割合にはなっていない。機能別社会予算では、「老齢と遺族」に占める「遺族」の割合は、4.5%にすぎず、また、「老齢と遺族」に占める寡婦・寡夫関連の年金給付の割合は約20%である。社会予算データを国際比較データの基準で分類し直して集計することによって生じる問題であろうが、特に遺族年金については、印象ほど割合が大ききはないようだ。いずれにせよ、どちらも、給付の内容や水準が比較的高いことは確かであり、このことが、両者の給付額を大きくし、結果的に構成比を高めているとも考えられる。その制度的要因としては、ドイツの年金給付が、前述したように従前生活保障の原則をとっていることがあり、障害では、それによる稼得能力減退に対する保障が基本となり、遺族では、死亡者の稼得不能年金がその算定基礎となっている。
- (b) 失業給付の構成比が大きいことの背景に、ドイツが1980年代以降、継続的に10%前後の高い失業率に苦しんでいることがあるのは明らかである。さらに、被用者の諸権利が十分に認められているがゆえに、失業保険の給付条件が比較的緩やかで、その給付水準が高いことも大きな要因となっていると考えられる。労災給付の場合は、これと同様の要因や年金給付における従前生活保障の原則などが複合的に作用した結果であろう。
- (c) ドイツの社会援護制度には、基本的に「生計に対する継続的援護」と「特別な生活状況における援護」があり、社会保障の充実や経済発展にともなって前者から後者へとその比重が移ってきた。なかでも、特別援護としての「介護援助」が1980年代以降爆発的に増大し、このことが、公的扶助の割合を大きくした主要因であったと考えられる。しかし、こうした問題もあって、1995年に社会的介護保険が導入され、介護援助給付のかなりの部分がこれによって代替されることになった。実際、これ以降、制度別社会予算における社会援護給付は逡減しており、今後の成り行きが注目される。
- (d) このことは、これまでにも十分に説明してきたように、社会保障の制度が社会保険を中心に運営されてきたことの表れである。他方、雇用の拠出や事業主給付も、それ以上でかなりの割合を占めてはいるが、社会予算に添付されたEU国際比較データの財源構成割合によると、被保険者拠出の構成比では、ドイツはオランダに次いで2番目に高い。やはり、ヨーロッパ大陸型の社会保障をもつ国ぐにのなかにあっても、ドイツが、伝統的に社会保険重視の原則を貫いてきていることは明らかであろう。
- (e) 「国庫負担」と並んで「他の公費負担がない」ということであれば、州や地方自治体の財政負担がまったくないと理解することもできるが、

IIIの財源調達のところでも説明したように、ドイツの社会予算をみれば、州政府が10.8%、地方自治体(Gemeinden)が8.6%の割合で財源調達をおこなっている。このデータは、財源調達の源泉からみたもので、このなかには、州政府や地方自治体が雇用者として負担する社会保険料拠出も入り込んでいるであろうが、これを差し引いたその多くを、公的資金からの補助(財源調達の方法)として両者が財政負担することは確かであろう。とすれば、そのように理解するのは誤りであり、むしろ国庫負担のなかに、これらの財政負担が含まれていると考えるべきである。こうした誤解を生じさせた原因の1つは、財源調達の構成割合が、その「方法」と「源泉」の両面から整理されていないことにあるのではないだろうか。

こうしてドイツ社会保障の視点とそれを研究する立場から、社会保障給付の国際比較データやそれにもとづいた国際比較分析を考察すると²⁰⁾、そこに一定の意味があることを認めつつ、大きな問題や限界があるといわざるをえない。ドイツ社会保障給付の特徴を明らかにする場合、国際比較データに頼らなくても、かなりの部分は社会保障の歴史、制度および構造的性質から説明できるし、結局は、そこまで掘り下げて考察しなければ、その特徴を十分に理解することはできない。

また、各国の社会保障がますます多様化し、しかもその範囲がしだいに拡大するなかで、そうした国際比較データの整理や分析の困難もますます増大してくるであろう。しかし、多様だからこそ、国際比較が必要であり、それへの関心が高まるのかもしれない。だとすれば、今後、主流となるであろう機能的分類による量的比較分析の枠組みを構築するときに、その対象となる諸国の社会保障制度や給付の実態を可能なかぎり調査して、それらに共通した諸機能を必要最小限に取り出し、それへの分類や集計の方法を共有化して徹底させる

ことが肝要であろう。そうでなければ、国際比較データは、社会保障の国際比較の基準としては意味をもたないのではないだろうか。

もちろん、新ILO基準やEUROSTATのESSPROSでは、こうした努力が重ねられているにちがいない。が、そうした意味で、国際比較データやその分析は、慎重に取り扱わなければならないし、また、それだけでは不十分であろう。やはり、質的比較、つまり社会保障にかかわる理念的、歴史的、制度的および体制的要因を重視した国際比較もあわせておこなわれなければならない。今後も、そのために必要な類型化や比較基準が検討されていくべきであろう。その点では、社会保障給付データのあり方に関して、ドイツ社会予算にみられる社会保障給付の機能的・制度的分類やそれから生じるさまざまな図表は、多くの利点をもっており、それが、EUROSTATのESSPROSの展開と連動してどのように改良されていくのか、注目に値すると思われる。

V おわりに

結びにかえて、ドイツにおける今後の社会保障給付を左右するであろう社会保障の展開方向や改革の課題についていくつか指摘しておきたい。はじめに触れたように、ドイツでも、1970年代後半以降、他の先進諸国と同様に、社会保障の財政問題が深刻化したのを契機に、福祉国家—ドイツでは、通常、社会国家(Sozialstaat)という—の危機あるいは限界が声高に叫ばれ、給付費抑制、給付の効率化そして構造的諸問題の緩和などをめざして社会保障改革が積極的に推進されてきた。とりわけ、1990年代に入って、統一コストの負担問題に直面すると、こうした改革の方向性はいっそう明確になった。社会予算の総給付額や社会給付比率が、依然として緩やかな増加傾向にあるのも事実だが、抑制や見直しをおこなってきた結果がそうであり、

構造改革が一定の成果をおさめてきたと評価することもできるであろう。1998年10月には、SPDがふたたび政権の座に返り咲いたが、これまでのところ、そうした方向性とは反対の社会保障給付拡大路線を打ち出してはおらず、しかも、安易にそういう政策の方向転換ができる状況にあるわけでもない。

また、以上のような社会保障改革が、個別部門のあいだの調整であったり、その内部の、かつその基本となる制度を前提とした構造改革であるということも重要であろう。これは、けっして小手先だけの改革であるということではないが、こうした構造改革によって、ドイツ社会保障給付の構造的特質が大きく変化することはないと考えられる。しかし、介護保険が新たに加わって、「結婚と家族」「健康」「雇用」「老齢と遺族」および「その他」といったそれぞれの機能別分野で、あるいはこれらの分野をこえた全体的構成で、また制度別分野で、今後の制度改革が社会保障給付の体系にさまざまな構造変化をもたらしていくことは確かであろう。

最後に、EU社会統合による加盟国間の社会保障調整やその他の政策・制度調整が、今後、ドイツの社会保障やその給付構造にさまざまな改革を要請してくることも忘れてはならない。いうまでもなく、EU加盟国は、それぞれに多様な社会保障制度をもっており、各国に特有の社会給付も多い。しかし、経済統合や通貨統合が進み、労働生活を営む人びとの移動が域内であれほど自由になると、当然、社会保障の調整や統合が必要になってくる。EUROSTATのESSPROSは、国際比較データではあるが、「多様性のなかの一体性や共通性」を見いだすための作業でもあり、そうした展開を基礎づけるものでもある。こうした動きのなかで、ドイツ社会保障給付の構造的特質がどこまで維持されていくのか、あるいはEU社会保障の調整・統合がどこまで限界に進展するのか、見守る必要がある。

注

- 1) この点については、足立正樹 1993「社会保障の概観」が詳しい。なお、これは、現代において社会保障とは何かを理解し、その国際比較を研究するうえで必読の文献と思われる。
- 2) 社会保障の国際比較研究の視点や各種の国際比較データの特徴については、この号に掲載された他の論文を参照。
- 3) このII-1の内容は、足立正樹 1993「ドイツの社会保障」と足立正樹 1999「社会保障制度の歴史的発展」にその多くを負っている。もちろん、ありうべき誤謬は筆者の責任である。
- 4) とりわけ、ドイツにおける社会保険の成立と拡大については、小林甲一 1988「社会保険の発展と社会保障の定着」を参照。
- 5) 社会的介護保険導入の経緯やその制度については、小林甲一 1998「ドイツの介護保障(5章)」足立正樹編著『各国の介護保障』法律文化社を参照。
- 6) また、このII-2の内容も、足立正樹 1993「ドイツの社会保障」、足立正樹 1995『現代ドイツの社会保障』(特に、第7章ドイツの社会保障の構造)、および足立正樹 1999「社会保障制度の歴史的発展」にその多くを負っている。もちろん、ありうべき誤謬は筆者の責任である。
- 7) こうしたドイツの現状については、社会政策の標準的なテキストであるLampert, H. 1998.や *Staatslexikon*. 1989. Verlag Herder.の *Soziale Sicherheit* と *Sozialpolitik* の項を参照。
- 8) Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (以下、BMAという)。1998. *Übersicht über das Sozialrecht*.
- 9) BMA. 1999. *Soziale Sicherung im Überblick*.
- 10) Sozialbudgetの概要については、BMA. 1998. *Übersicht über das Sozialrecht*. S. 799 ff.を参照。
- 11) Sozialbudgetの基本構成については、BMA. 1998. *Materialband zum Sozialbudget 1997*. S. 7-8を参照。
- 12) BMA. 1998. *Materialband zum Sozialbudget 1997*.
- 13) ドイツにおける社会保障の諸制度について、詳しくは、足立正樹 1993「ドイツの社会保障」、足立正樹 1995『現代ドイツの社会保障』、古瀬徹・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障④ドイツ』、およびLampert, H. 1998.を参照。
- 14) BMA. 1998. *Sozialbericht 1997*. S. 183-193を参照。
- 15) BMA. 1998. *Sozialbericht 1997*. S. 193-213を参照。
- 16) BMA. 1998. *Sozialbericht 1997*. S. 213-253を参照。
- 17) 制度別社会予算に従って社会保障制度を概説したものととして、足立正樹 1995『現代ドイツの社会保障』の第7章の3社会保障の諸制度 145~150頁がある。
- 18) BMA. 1998. *Sozialbericht 1997*. S. 253-261を参照。
- 19) BMA. 1998. *Sozialbericht 1997*. S. 264 f.を参照。

- 20) ここでは、「社会保障給付費の国際比較分析」研究会の第1回研究会における足立正樹主査の報告を参考にさせていただいた。

参考文献

足立正樹 1993 「社会保障の概観(1章)」「ドイツの社会保障(4章)」足立正樹編著『新版 各国の社会保障』法律文化社

足立正樹 1995 『現代ドイツの社会保障』法律文化社

足立正樹 1999 「社会保障制度の歴史的発展(第2章)」古瀬徹・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障④ ドイツ』東京大学出版会

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. 1998. *Sozialbericht 1997*.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. 1998. *Materialband zum Sozialbudget 1997*.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. 1999. *Soziale Sicherung im Überblick*.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. 1998. *Übersicht über das Sozialrecht*.

小林甲一 1988 「社会保険の発展と社会保障の定着」足立正樹編著『増補 福祉国家の歴史と展望』法律文化社

Lampert, H. 1998. *Lehrbuch der Sozialpolitik* 5. Aufl. Springer-Verlag.

古瀬徹・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障④ ドイツ』東京大学出版会

(こばやし・こういち 名古屋学院大学教授)