

---

# 特集：ドイツの社会保障：メルケル政権下の社会保障

## 趣 旨

---

### はじめに

本誌では2006年6月に「ドイツ社会保障の進路—政権交代は何をもたらすか—」という特集を掲載した。ここでは医療保険、年金保険、介護保険、家族政策および雇用政策の各分野について先のシュレーダー政権下で行われてきた政策を総括し、評価を行うとともに、それを踏まえてメルケル新政権の方向性を展望した。

それから8年、メルケル政権は当初の低迷から脱して好調さを維持する経済を背景に、安定した政策運営で国民の支持を高め、昨秋の総選挙で大勝し長期政権の様相を呈している。本号ではメルケル政権下の社会保障を取り上げ、8年にわたる福祉政治、医療保険、介護保険および子育て支援の各分野における政策を検討し、今後の課題と展望を行うこととした。

### I 安定した福祉政策の推進

最初に、8年前のメルケル政権登場の頃を簡単に振り返ってみよう。ドイツは1990年代から東西ドイツ統合にともなう膨大な財政支出に加えて、グローバル化・少子高齢化・IT化等などの変化にうまく対応できず、硬直した高コスト構造が問題となっていた。さらに1999年に実施された欧州通貨統合によりドイツ経済の低迷が一段と深刻化するなかで、幾度かの改革が試みられたが、大きな効果はなかった。

そうした状況に対して、SPD・同盟緑の党の連立政権を率いるシュレーダー首相は、2003年に社会・経済の抜本的な構造改革を企図した「アジェンダ2010」を発表し、社会保障、労働市場、税制など広範囲にわたる改革に着手した。それにより財政規律の強化、賃金付帯コストの軽減、社会保障給付の縮小、自己責任の拡大などの政策が展開されたが、経済状況はただちには好転せず、失業者は増大し、国民からの反発が大きくなり、州議会選挙ではSPDが敗北を重ねた。改革への抵抗が強まるなかで、シュレーダー首相は2005年秋に連邦議会を解散し、自らの改革路線の信を問うかたちで1年前倒しの総選挙を実施したが、僅差で破れ政権交代を余儀なくされた。しかし、勝利したCDU/CSUも大幅に議席数を減らし、連邦議会で過半数を得るためには第2党のSPDとの連立以外に選択肢はなかった。CDU/CSUとSPDの連立協議では医療保険改革をはじめ多くの政策で隔たりが大きく、首班をめぐるでも激しく対立したが、CDU/CSUはメルケル首相就任と引き換えに閣僚ポストの半分をSPDに譲ることでようやく合意に達した。

政権内の抗争を抱えて発足したメルケル政権であったが、この頃からドイツ経済に変化が現れ始めた。2005年に11.9%であった失業率が06年には10.8%に低下し、経済成長率も0.6%から2.9%に上昇するなど経済再生の動きが顕著になった。こうした変化は「アジェンダ2010」の改革によるところが大きいとされ、国民の痛みを伴う改革を断行した政権が退場し、その果実を新政権が獲得したともいわれている。そうした一面があることは確かであり、メルケル首相自身も「アジェンダ2000」を高く評価している。

しかし、メルケル政権の安定した政策運営がそれだけで確保されたわけではない。本誌の各論文で述べられているように、メルケル首相は大連立のもとで医療、年金、労働、家族等の分野で福祉の拡大を図ろうとする政策に党派を超えて理解を示し、それらの政策の推進を支持した。例えば、総選挙の焦点となった医療保険改革をめぐる「人頭保険料」構想を掲げたCDU/CSUと「国民保険」構想を掲げたSPDが激しく対立し、政権発足後もそれらの主張が複雑に錯綜し合意形成には至らなかった。そうしたなかでメルケル首相はSPDのU・シュミット保健相と連携して「医療基金」の創設による改革案を提示し、2007年に与党3党の主張を折衷した「公的医療保険競争強化法」を制定し改革を進めた。そこではメルケル首相が中道左派の主張を柔軟に受け入れる一方、改革の成果を自らのものとしていくという巧みな政治手腕を発揮している。こうした手法は第二次政権でも発揮された。そこでは連立相手となったFDPのレスラー保健相が新自由主義的な改革案を提示してきたのに対して、それに反対するCSU等の主張を対峙させ、FDPの改革案を後退させ、既存の改革路線をほとんど変えることはなかった。また、CDUのなかで家族政策や女性政策の推進を主張するフォン・デア・ライアン等を支援して、両親手当の導入や3歳児未満の保育所整備などの子育て政策を展開し、また介護保険においても認知症対策を中心に多岐にわたる政策を実施するなどの改革が展開されている。

それらの各分野における政策においては、国家が提供する福祉には限度があることを明示するとともに、個人の選択の領域を拡大し、自己責任の強調がみられるのが1つの特徴となっている。また、その選択をめぐる社会保障の枠を拡大した競争強化が図られているが、それと同時に競争の公平性を確保するための対策が講じられている点にも特徴がみられる。しかしその一方では、個人の選択や競争の強化によって格差の拡大や連帯の後退が大きくなっており、それらへの対応が課題となっている。

メルケル政権下における社会保障の具体的な展開については、それぞれの各論文に検討されているが、年金保険と雇用政策については、誌面の都合から掲載できなかった。それぞれ重要な政策が展開されているので、以下で簡単に述べておきたい。

## II 年金制度

年金制度においてはシュレーダー政権下で、2001年に公的年金水準の引下げを補填するためのリースター年金の導入と、2004年に人口動態等の変化に対応するための持続性係数の導入という大きな改革が行われた。しかし、経済成長が予想を下回り、現役世代の賃金も予想ほど伸びなかったことなどにより、年金財政が逼迫し新たな年金改革が求められた。

そうしたなかで発足したメルケル政権では、CDU/CSUとSPDの協議により老齢年金の支給開始年齢の引上げを柱とする年金改革案が策定され、2007年3月に連邦議会で可決された。改革法では、老齢年金の65歳支給開始を2012年から1年に1か月ずつ引き上げ、2029年までに67歳に引き上げるというものである。支給開始を早めて受給することも認められているが、その場合は年金額が減額される。ただし、45年間の加入期間がある者については、65歳から満額の年金が支給されることとされた。老齢年金の支給開始と同時に退職するドイツにおいては、支給開始年齢の引上げに対しては、高齢者の就業を拡大していく必要がある。そのためメルケル政権では、支給開始年齢の引上げにあわせて、高齢者雇用に対する補助金支給などの雇用促進策が講じられた。

また、この改革で19.5%であった年金保険料率が2007年から19.9%に引き上げられた。ドイツでは2001年の改革で、保険料率の上限が2020年までは20%、2030年までは22%とされており、この引上げにより早くも上限近くに達したことになる。しかしその後、好調な経済を背景に保険料率は19.6%に引き下げられ、さらに2014年からは18.9%に引き下げられた。

一方、2001年に導入されたリースター年金は、しばらくの間は期待されたほど加入者が伸びなかったが、2005年末頃から顕著な増加がみられるようになった。その理由としては2005年10月に導入された補助金申請手続きの簡素化などの加入促進策が功を奏したことや、リースター年金の加入対象から外されていた自営業者などに対してリースター年金とほぼ同様の年金（リユールップ年金）が創設されたことなどがあげられる。

また、リースター年金における助成金が段階的に引き上げられ、2008年以降は基礎助成が最大で154ユーロ、児童助成が1世帯につき子ども1人当たり185ユーロ（2008年以降に誕生した子どもについては300ユーロ）となっている。また、助成金のみでは拠出に対する助成措置の割合が相対的に低くなる単身者や所得水準の高い加入者には所得控除が適用された。控除可能な拠出額（本人拠出と助成金を合わせた額）の上限も段階的に引き上げられ、2008年以降は年額2,100ユーロとなっている。こうした政府助成の比率（年間拠出額に対する助成金と所得控除額の合計額の比率）は、所得水準にかかわらず30%を越えており、とくに子どもの多い世帯や単身世帯では所得の低い層ほど高い助成比率となっている。

こうした措置により、加入者数は増大を続けており、リーマンショックによる減少があったものの回復も早く、2012年には契約者数が1,600万人にのぼっている。公的年金水準の低下が避けられないなかで、リースター年金の役割はますます重要性をましているといえよう。

## III 雇用政策

シュレーダー政権下の2005年にハルトツ第四法が施行され、ドイツの雇用対策は大きく変化した。従来の失業手当が「失業手当Ⅰ」となり、受給期間が大幅に短縮された。また、失業手当受給期間後の失業者に支給される失業扶助が、失業者に対する社会扶助（公的扶助）と統合され、「失業手当Ⅱ」となり、その受給者の子に対しては「社会手当」が支給されることとなった。失業手当Ⅱの受給者には雇用エージェントによる職業紹介が行われ、その紹介を拒否した者には失業手当Ⅱの減額措置が講じられる。そうした職業紹介のなかには「1ユーロ・ジョブ」（時給1〜2ユーロの仕事）や「僅少労働」（ミニ・ジョブ＝賃金月額が450ユーロ以下か最長2か月の就労、ミディ・ジョブ＝賃金月額が450ユーロ以上850以下の就労をいう）も含まれる。

2005年を境に失業率は大幅に低下した。これは景気回復による影響もあるが、ハルトツ改革による効果が大きいとされている。すなわち、失業手当ⅠとⅡによって一定の所得保障を講じる一方、職業紹介や職業訓練を行って就業を促進し、また1ユーロ・ジョブや僅少労働への就労も強制されることによって、失業率の引下げが図られたということである。

しかし、失業率の低下がみられる一方で、それらの対策により非正規労働者、低賃金労働者が増大し、貧困や所得格差をめぐる問題が大きくなってきている。好調な経済を背景にドイツの間では現状維持を望む傾向が強まるとみられているが、その一方で貧困と格差が拡大していくことへの不満も広がっている。先の大連立政権下で独自色を失い勢力をそがれたSPDは、今回の連立交渉で最低賃金制の導入をはじめ貧困と格差問題への対応を求め、CDU/CSUとの差異化を図ったといわれている。今後の動向が注目される。

（土田武史）