

西ドイツ社会保障の発展と変化

石 本 忠 義

はじめに

本稿は、西ドイツにおける社会保障の最近の発展状況、構造的変化、現状、EC 諸国の社会保障との比較および今後の方向について論述するものである。

戦後 27 年間に西ドイツ経済はめざましい発展を遂げ、EC (ヨーロッパ共同体) 経済圏のなかで主導的な地位を占めるのみならず、世界資本主義経済体制のなかでも確固たる地位を占めるに至っている。こうした経済の発展、経済力の増大に呼応して社会保障も急速かつ大きく発展した。これは、西ドイツ資本主義下における必然的事象であり、経済の急速な発展にともなう社会的諸問題の拡大、矛盾の拡大に対応して必然的に社会保障の拡充が行われたことを意味する。また、西ドイツ資本主義の進展は、経済社会構造の変化をとめない、それによる社会的諸問題の複雑化・多発化などに対応して社会保障の構造的変化などが生じている。いまや西ドイツの社会保障は、生成当時に比べて大きく変化している。そしてそれは逐次変化してきており、将来に向けて変化しようとしている。

また、西ドイツの社会保障は、他の EC 諸国のそれに比べて相対的に水準が高く、進んだ段階にある。社会保障費の伸びは、経済成長を上回り、その対国民総生産比や対国民所得比はますます高くなっている。1971 年の社会報告 (*Sozialbericht*) によると、1975 年には社会保障費の対国民総生産比は約 22 % になるものとみられている。今後、西ドイツの社会保障は、より広い範囲の社会階層を対象に経済社会構造の変化や賃金・物価等の変化に即応したより広い範囲の、またより高い水準

の保障を目標としながらいっそう発展していくであろう。

以下、こうした西ドイツ社会保障の発展と変化の特徴を、経済社会情勢の進展とも対比させながら明らかにしていこう。

1 最近の発展過程

独占資本主義段階への移行期において、ビスマルクによって創設された社会保険は、帝国主義段階、第 1 次大戦後の国家独占資本主義段階において発展または後退し、第 2 次大戦後の独占資本主義復興過程において、総合的施策としての社会保障の一環として再出発した。この社会保険を中核としながら総合的施策として出発した西ドイツ社会保障は、驚異的な経済発展とともに大きく発展した。

第 2 次大戦後の独占資本主義復活過程において、従来の社会保険や保護・援護施策とはちがう総合的な施策として新しい目的をもって成立した社会保障は、独占資本主義体制の強化過程において拡大され、発展してきている。すなわち、1957 年以降、資本輸出を中心に世界貿易における地位を強化しながら、1958 年以降の生産停滞やインフレーションなどの国内経済問題に対処する過程で独占的傾向をいっそう強めた西ドイツ資本主義のもとで、社会保障は必然的に拡大された。ちなみに、1960 年以降、外国人や海外居住者の年金に関する法律の制定 (1960 年)、疾病保険の給付改善 (1961 年)、連邦社会扶助法の制定 (1961 年)、災害保険の改革 (1963 年)、連邦児童手当法の制定 (1964 年)、農民老齢扶助制度・手工業者保険の改正 (1960 年以降)、自由業者の老齢保障に関する州法の制定、疾病保険の諸改正 (1965 年以降) などが行われ、

制度的ならびに内容的に整備・拡充が行われた。この段階で国民の広い範囲を対象とし、広範な保障を目的とする制度体系が確立された。すなわち、社会保険（年金保険、疾病保険、災害保険、失業保険）、失業扶助、児童手当、母性保護、戦争犠牲者援護・保護社会扶助、青少年扶助、負担調整、恩給、公衆保健サービスの諸制度からなる社会保障制度体系ができあがった。もちろんこうした社会保障の発展は、DGB など労働者組織による社会保障闘争に負うところが大きい。

西ドイツの社会保障の発展を画するおもな動きは、1962年の社会保険（疾病保険、災害保険、年金保険）の適用範囲の拡大、1964年の連邦児童手当法制定による手当額の引上げと運営組織・財政の一本化、1966年の第7次職業紹介・失業保険改正法による失業保険給付の拡大・引上げと失業扶助の引上げ、1967年の財政改正法による疾病保険および年金保険の規定の改正——薬剤処方箋料の引上げ、すべての年金受給者への疾病保険の強制適用、すべての職員への年金保険の適用拡大、保険料の引上げなど——、1969年の職業紹介・失業保険法（1927年制定）に代わる雇用促進法の制定による労働行政の拡大・強化、産業構造変化、技術革新などに応じた雇用促進、失業給付・保険料のスライド化、失業給付の引上げなど、同年の第4次農民老齢扶助改正法による老齢手当（年金）の引上げ、農業構造改善のための農地譲渡年金の新設、拠出金の引上げ、同年の第3次年金保険改正法による職員保険と労働者年金保険の財政調整、財産の流動性、保険料の引上げなどによる年金成熟期の年金保険財政の長期安定化、同年の疾病時の賃金継続支給および疾病保険の法規の改正に関する法律の制定による加入（給付・保険料算定）、報酬限度額の引上げ、同年の鉱山従業者年金保険の運営組織の改組（統合）、同年の第2次連邦社会扶助改正法の制定による扶助基準額の大幅引上げと盲人に対する扶助の改善、1970年の第2次疾病保険改正法（1971年1月7日施行）による疾病保険加入（給付・保険料算定）、報酬限度額の自動調整化（公的年金保険の保険料算定報酬限度額の75%とし、賃金・報酬の上昇に応じて毎年自動的

に調整）、加入義務のない職員の任意加入と任意加入職員に対する雇主の保険料補助（最高、保険料の1/2）、加入義務を免除されていた年金受給者および自営業者の任意加入、入院中の現金給付の給付率の引上げ（傷病手当の全額支給）、特定疾病の早期発見のための予防給付（幼児の正常な成長を阻む疾病およびがんの検診）の導入、同年の学生、生徒および児童への災害保険の適用拡大、同年の連邦保護法の給付の調整に関する法律による戦争犠牲者援護給付の自動調整化（年金保険の年金調整率と同率で毎年自動的に調整）である。また、社会保障のより一層の発展につながる動きとしては、公的疾病保険への自営農業者の編入（1971年に労働社会省において法案作成済み）、長期および重度心身障害者ならびに在宅教育中の未成年者のための社会保険の導入（法案準備中）、自営業者、自由業者の被扶養者、手伝いをしている家族、就業していない婦人など公的年金保険の外にあるすべての者への公的年金保険の開放（第2次年金改革。法規定が企図されている）など準備段階にある諸改正がある。

これらの西ドイツ社会保障の発展を意味する諸改正（準備中のものを含む）は、社会民主党（SPD）やドイツ労働総同盟（DGB）、ドイツ職員労働組合（DAG）などの長年にわたる強い要求に徐々に応えてきているものである。たとえば、1970年の第2次疾病保険改正およびもっか準備中の主婦等への公的年金保険の適用は、SPDの1970年党大会の社会政策案を大幅に受入れたものであり、またもっか準備中の自営業者への公的年金保険の適用は、SPDとDGBが一致して要求してきているものである。とくに1969年にブラント政権が樹立して以来、社会民主主義の原則に基づく社会政策が急速に実現されてきている。SPDの提案がきっかけとなって1969年の第3次年金保険改正法によって行われた労働者年金保険と職員年金保険の財政調整等年金保険財政方式の改正は、年金保険の統合につながるとしてDAGが強く反対したが、結局実施された。しかし、1970年の疾病保険改正のうち、加入義務のない職員への疾病保険の任意適用および任意加入の職員に対する雇主の保険料

補助は、DAG が長年にわたって要求してきたことがらで、DAG はこれらが実現されたことを、疾病保険における職員の差別待遇の解消への前進として高く評価している。また、DGB も、第2次疾病保険改正を、疾病保険の拡大への歴史的に有意義な前進として歓迎している。SPD は、これまで長い間とられてきたキリスト教民主同盟(CDV)の社会政策にはかなり批判的である。

こうした社会保障の発展は、資本主義の変化にともなう複雑な社会的諸問題の多発や質的变化、すなわち矛盾の拡大や質的变化に対応したものである。西ドイツ連邦政府は、1971年社会報告(*Sozialbericht*)において、つぎのように述べ、社会保障を一層拡充しなければならない必然性を指摘している。「経済社会の変化が、社会保障の対象範囲と広い社会階層へのその拡大という問題をもたらした。もはや被用者への社会保障の制限は適当でないし、保障される者の範囲を職業によって区別することはあらゆる場合において妥当でない。今日なお社会保障の外にある大部分の者は、もはや社会的リスクに対して自ら対処していくことはできなくなっている。これは、経済社会構造の変化が自営業者などの職業的存在基盤を不安定にさせたためである。したがって、連邦政府は、すべての社会階層に社会保障を可能にし、それによってわれわれの時代の必要を満たすべく努力している。」¹⁾

ところで、社会保障の発展過程における社会保障費の推移をみると表1のとおりである。これによると、1960—70年の社会保障の発展過程にお

表1 社会保障費の推移

	1950	1955	1960	1965	1969	1970
社会保障費 (100万マルク)	16,754	29,498	53,033	55,459	118,913	134,790
同 指 数 (1950年=100)	100	176	317	510	710	805
対国民総生産比 (%)	17.1	16.4	17.5	18.6	19.7	19.9
国民総生産指数 (1950年=100)	100	184	309	492	616	692

(注) ここでいう社会保障費は、社会予算を指す。

(資料) Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, *Sozialbericht* 1971. *Übersicht über die soziale Sicherung* 1970.

る社会保障費の伸びは、1950—60年の社会保障の形成過程における社会保障費の伸びに比べて低いが、同期間の国民総生産の伸びを上回っており、社会保障費の対国民総生産比は2.4ポイントほど上昇している。1950—60年の社会保障費の伸びはきわめて大きい。経済の伸びも著しく、社会保障費の対国民総生産比はわずか0.5ポイント上昇したにすぎない。経済発展に対応してそれ以上の社会保障の拡充・発展が必然的なものとなっている。

2 経済社会構造の変化と社会保障の変化

経済社会構造の変化、すなわち資本主義の変化にともなう新たな複雑な社会的諸問題が多く生ずるようになり、それに対応して社会保障も量的のみならず質的变化をしてきている。

第2次大戦の終了を契機にドイツ資本主義は大きく変化した。西ドイツによって受継がれた資本主義は、まず社会的市場経済²⁾の理念に基づく諸政策のもとに経済社会秩序の回復を図り、次にアメリカの対外援助、石炭・鉄鋼・エネルギー産業への国家資金の集中投下および朝鮮戦争によって新たな独占資本主義の確立を行った。もちろん資本蓄積は最初から促進されており、とくに1950年代を通じて一段と促進された。この段階でドイツ資本主義は戦前を大きく上回る発展をしており、質的にも大きな変化を遂げていた。この当時の社会問題は、敗戦後の国民大衆の大きな生活不安な

1) Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, *Sozialbericht*, 1971, S. 11.

2) 第2次大戦後の復興・発展過程における経済社会体制の理念で、フライブルク大学の故ワルター・オイケン教授を中心とする学者グループが、ナチス政権の全体主義的イデオロギーに反対して打ち立てた「新自由主義」(Neo-liberalism)という思想に基づく。その政策原理は、ケインズ流のフィスカル・ポリシーによって経済過程あるいは景気動向を直接リードする方式は中央管理型の計画経済体制に移行しやすいとして否定し、金利政策、競争制限禁止政策(独禁政策)、一連の社会政策(労働者の財産形成政策など)等を通じて、競争が自由に、そして公正に行われる市場経済体制を形成しようとするものである。その諸政策のおもなものは、1957年の競争制限禁止法、1961年の労働者財産形成促進法である。社会的市場経済体制は、1963年以降行きづまりを生じ、1967年以降経済安定・成長促進法に基づく経済政策が事実上それにとって代わる。

らびに戦争犠牲者・引揚者・難民・貧困者等の社会的要保護者の多数存在であり、これに対応して各種の援護制度の創設、公的扶助の改善、児童手当制度の整備、年金保険の改革をはじめ社会保険全般の整備などが行われた。そしてこれらの諸施策によって、戦前の社会政策とは異った「社会保障」が行われることになった。それは、戦前の社会政策が対象とした社会問題とは質的に異った社会問題を対象としている。すなわち、戦前の社会政策が対象とした社会問題は、労働者の低い生活状態、悪い健康状態、劣悪な労働条件と極貧者の存在であった。したがって、戦前の社会政策は労働者保護と救貧がすべてであった。もちろん社会問題としてはこれらのほかにも種々存在したが、戦前の社会政策が対象としたのは労働者および極貧者に関するものに限られていた。また、戦前の社会問題が社会政策の対象以外にもあったにせよ、それは戦後の社会問題とは大きく異っていたといえる。

その後西ドイツ資本主義は、生産鈍化³⁾、景気後退、インフレーションなどを経験しながらも、独占資本主義体制を一段と強化させた。1966年以降市場経済を前提としながらも、適宜連邦政府が介入していく——経済の拡大をコントロールしていく方針が打出され、経済安定・成長促進法の制定や中期財政計画の策定が行われた。これによって、連邦政府の経済運営における役割はきわめて大きくなり、従来の社会的市場経済の基本方針はゆらいだ。1969年のブランド政権樹立以降も、資本主義の基調は依然として維持されており、西ドイツ資本主義経済は一層その力を強化しつつある。そして西ドイツ資本主義は、復興過程におけるものとはちがった性格を帯びてきている。すなわち、そのことは、たとえば経済・財政政策の面でも明らかに現れてきており、戦後国家独占資本主義の様相がよりはっきりとしてきているということである。これにともなって社会問題も量的ならびに質的变化をしてきている。そしてこれに対応して社会保障が対象とする社会問題も変り、またそれ

によって社会保障そのものも変化してきている。

敗戦直後著しい数にのぼった戦争犠牲者・引揚者・難民・貧困者等は、かなり減少してきているが、これらの者の生活はめざましい経済発展のかげに取残されている。すなわち、1950年に410万人いた戦争犠牲者援護受給権者は、1969年には260万人になり、戦争によって損害を受けた負担調整受給者は1955年の87万人から1969年の55万人に減り、また社会扶助の受給者は1950年の163万人から150万人に減っている⁴⁾。しかし、賃金の上昇、財産の増加などにより個人所得は大きく伸び、国民所得に占める個人所得の割合（個人への所得分配率）は高まって⁵⁾、国民の多くは少なからず直接経済発展の恩恵を受けているにもかかわらず、これらの社会的要保護者の生活は改善されないまま取残され、しかも物価上昇などでしだいに苦しさを増している。

産業構造の変化にともない、雇用者の数が増加し、自営業者の数が減少してきており⁶⁾、雇用者の場合労働市場、就業条件の変化など、自営業者の場合就業者の老齢化、後継者の減少などの諸問題が生じている。また、高度な機械化により人間の生命および健康への危険が極度に高まっている。たとえば、職業病を含む労働災害の発生件数は年々増加しており、1950年の1,400件から1969年の2,600件になっている⁷⁾。自営業者について疾病・老齢等の場合所有資産等でその間の生活をみずから保障することはできなくなっている。すなわち、産業構造等の変化により自営業者の職業的存在基盤が不安定になり、もはや社会的リスクに自ら対処していくことができなくなっている。

戦争による若年層の大量死亡の影響、寿命が延びていることなどの結果、いまや人口の老齢化が

3) 国民総生産の伸びは1950年代の8%台(実質)から5%台へ低下。

4) Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, *Übersicht über die Soziale Sicherung*, 1970, S. 197, 217, 238.

5) 国民所得に占める個人所得の割合は、1967年において94.9% (EEC, *National Accounts*, 1968 による)。

6) 全就業者中雇用者および自営業者の割合は、1950年においてそれぞれ68.5%, 31.5%, 1960年において77.5%, 22.5%, 1969年において81.7%, 18.3% (*Sozialbericht*, 1971 による)。

7) *Übersicht*, S. 146.

目立ってきており、将来においてこの傾向はますます強くなるとみられている。すなわち、全人口に占める 65 歳以上の老人の割合は、1950 年に 9.3% であったが、1968 年には 12.9% になっており、1980 年には 14.5% になる見込みである⁸⁾。そして家族構成の変化により、これらの多くの老人の生活はきわめてきびしいものとなっている。多くの老人は自立しなければならないが、老齢による労働能力喪失の場合が多く、老後の生活が深刻な問題となっている。

社会環境、労働環境などの変化により心身障害者が増加してきている。これらの者の生活はきわめてきびしい。労働能力をもつ者は低収入に甘んじなければならない。

以上のような新しい問題が生じてきており、社会的諸問題は量的にも質的にも変化してきている。したがって、これに対応して社会保障もその対象とする社会的諸問題を範囲および性質の点で変えてきており、また同時にそれ自体の形態および中味を変えてきている。社会保障のこうした変化は必然的なものといわざるをえない。その変化を具体的にみると次のとおりである。

まずこのような変化は社会保障の費用の構成に明瞭に現れている。表 2 によると、社会保険等の費用の占める割合が大きくなり、戦争犠牲者援護、社会扶助等の費用の占める割合が小さくなっている。社会保険等のなかでは年金保険の費用の占める割合が著しく大きくなっている。これに対して災害保険の費用の占める割合はほとんど変化がなく、また失業保険等の費用の占める割合は著しく小さくなっている。疾病保険の費用の占める割合は徐々に大きくなっている。

このような社会保障費用の構成の変化は、次のような中身の変化を反映したものである。そして社会保障は、これらの変化によって結果的に形態的变化をしている。すなわち、社会保障制度が確立された時期においては、その当時の社会問題に対応して失業保険、戦争犠牲者援護等および社会扶助にかなり大きいウェイトがおかれ、年金保険や疾病保険は制度的に一応整えられたという段階

表 2 社会保障費の構成の変化 単位(%)

	1950	1955	1960	1965	1970	1975
社会予算	100	100	100	100	100	100
社会保険	74.7	78.0	82.2	84.2	87.0	87.5
一般制度	50.2	50.1	56.1	58.1	58.8	60.8
労働者・職員年金保険	21.3	24.0	33.9	34.9	36.2	37.3
疾病保険・母性保護	15.1	16.0	18.5	19.0	18.7	20.1
災害保険	3.5	3.5	3.3	3.8	3.1	3.0
失業保険・職業訓練を含む雇用促進	12.6	6.9	2.3	1.9	3.0	2.6
児童手当	0.3	1.9	2.2	3.8	2.6	2.3
* 疾病時の報酬継続支払	3.0	3.5	5.8	6.0	10.0	8.9
特別制度	3.6	4.3	5.3	5.3	5.2	5.1
公務員法に基づく制度	17.7	20.1	15.8	15.6	14.3	13.7
* 補足制度	0.9	1.0	0.7	0.8	0.8	0.9
* 損害補償給付	18.8	16.7	13.9	11.6	8.5	7.0
* 社会扶助・サービス	6.8	5.4	4.1	4.5	4.7	5.7
「社会保障費」	95.9	93.2	90.0	89.6	85.9	85.7

(注) 1. 「社会保障費」は、1968 年および 1969/70 年の社会予算との比較のために、* の全部または一部を除いて算定したものである。ここでは社会予算の構成をいわゆる社会保障費の構成とみてよい。

2. 1975 年は推計。

(資料) Sozialbericht, 1971.

で、社会保障は労働者等の保護、戦争犠牲者等の援護および貧困者の救済による戦後の国民大衆の不安定な生活に対する援助という性格が強かったが、今日社会保障は、年金保険や疾病保険の拡充、社会扶助・社会福祉・保健サービスの充実などによって全就業者の疾病時や老後の生活保障、国民の疾病・負傷時の医療保障および生活困窮者・心身障害者の生活保障・福祉を中心とする国民大衆の生活保障という性格をもっている。そして社会保障の総合的な施策としての性格は当初から変りないが、ますます顕著になってきている。

数はしだいに減少しつつあるが、十分な保護が行われていない社会的要保護者に対して、賃金・物価等の上昇に応じた給付の自動的引上げ、社会福祉の充実などが行われるようになった。産業構造等の変化によってその職業的存在基盤が弱くなった自営業者に対して、雇用者と同じように疾病時や老後の生活保障および医療保障を行う疾病保険や年金保険が設けられようとしている。また、多発化傾向にある労働災害・職業病に対して、そ

8) Übersicht, S. 29.

の防止事業が強化されているとともに、被災者等に対する給付のスライド化が行われるようになった。そして増加しつつある老人に対して年金の大幅な改善、社会福祉の充実などが行われつつある。さらに社会環境などの著しい変化により増加している心身障害者に対して、社会保険の適用、社会福祉の充実などによる生活改善が行われようとしている。生活環境の著しい変化により多発している児童等の特殊疾病・負傷、成人病などに対して、児童・生徒・学生への災害保険の拡大適用および疾病保険による疾病予防事業が行われることになった。産業構造の変化により変りつつある労働者の就業条件などに対して、雇用促進という観点から市場調査、職業研究、職業訓練などの一層の促進が行われている。

このように資本主義の発展に応じて新しく発生している数多くの社会問題に、疾病保険、年金保険、災害保険、雇用促進事業の拡充、援護・扶助の改善および社会福祉の充実による対処が行われてきており、社会保障はその中身と形態を変えてきている。

3 社会保障の構造

西ドイツ社会保障の現行制度の体系、財政および運営機構は、表3に示されているようにきわめて複雑で特徴がある。これは、社会的必要に応じて逐次各制度が整備されてきたことを物語る。社会予算では、EC諸国との比較という観点からも次のような体系づけが行われている。

一般制度——労働者年金保険、職員保険、疾病保険・母性保護、災害保険、雇用促進（失業保険および職業訓練を含む）、児童手当

疾病時の報酬継続支払

特別制度——鉱山従業者年金保険、農民老齢扶助（農地譲渡年金を含む）

公務員法に基づく制度——公務員等年金、公務員等児童扶養手当

補足制度——公務員等補足保険、各職域補足保険

損害補償——戦争犠牲者等援護、負担調整、補償、その他の損害補償

社会扶助・サービス——社会扶助、青少年扶助、教育促進、住宅手当、公的保健サービス

このように西ドイツの現行の社会保障制度は、多くの制度からなる複雑な構造を有しているが、対象者および保障の範囲は広範で、ますます拡大化し、かつ複雑化してきている社会的諸問題に対応した総合的施策としての性格を明確に示している。

対象者ごとに分類すると、一般労働者、職員を対象とした一般制度、鉱山従業者、農民を対象とした特別制度、公務員等を対象とした特殊制度、戦争犠牲者、戦争被害者、生活困窮者、青少年、その他の社会的要保護者を対象とした保護制度、全住民を対象としたサービス制度に分けることができるが、保障の方式からみると、社会保険、特殊制度、公的保護、公的サービスに分けることができる。一般労働者、職員、鉱山従業者、農民に対しては社会保険、公務員等に対しては特殊制度、戦争犠牲者、戦争被害者、生活困窮者、青少年、その他の社会的要保護者に対しては公的保護、全住民に対しては公的サービスによって保障が行われている。

社会保険の財源は、被保険者および雇主の負担する保険料を原則とし、特別制度等に対して一部国庫負担金が導入されているにすぎない。その他の制度の財源は、連邦および州の負担金である。社会保険、とくに一般制度において国の負担が小さいのは他の西欧諸国の場合と共通しているが、フランスやイタリアのように雇主の負担が被保険者の負担より大きいということではなく、両者ほぼ同じというのが特徴である。

社会保険の運営は、被保険者および雇主の代表を中心に組織された自治団体によって自主的に行われており、連邦および州は直接関与していない。すなわち、社会保険の運営には、完全に自治管理（Selbstverwaltung）の原則が貫かれている。その他の制度の運営は、連邦または州・市町村の官庁によって行われている。

4 ECにおける西ドイツ社会保障の位置

すでに述べたように、社会保障費は、経済成長

表 3 西ドイツ社会保障制度の概要 (1971 年 12 月現在)

制 度	根 拠 法 令	対 象 者	給 付 の 種 類	財 源	運 営 機 構
労働者年金保険 (Rentenversicherung der Arbeiter)	ライヒ保険法 (1911年)	一般労働者	老齢年金、廃疾年金、遺族年金、 リハビリテーション給付、結核 給付	保険料、国庫補助 金（給付以外の部 分について）	州保険事務所(18)、 連邦鉄道員保険事 務所(1)、海員金庫 (1)
職 員 保 険 (Angestelltenversicherung)	職員保険法 (1911年)	職 員	同 上	同 上	連邦職員保険事務 所 (1)
疾病保険・母性 保護 (Krankenversicherung und Mutterschutz)	ライヒ保険法 (1911年)、ライヒ鉱夫組合法(1923年)、 母性保護法 (1952年)	一般労働者、一定の 年収(1971年17、 100マルク)以下の 職員、失業者、年 金受給者、女子職 員訓練生、自営労働者、任意適用者 として一定年収以上の職員、一定年 収以下の自営業者、その他特定の 者	医療給付、傷病手当、入院給 付、分娩・妊娠にともなう助産・ 医療給付、分娩手当、出産手当、 保育手当、埋葬金	保険料（年金保険 の保険者の年金受 給者分の拠出金、 労働事務所の失業 者分の拠出金を含 む）、国庫補助金 （鉱山従業者疾病 保険について）、 鉱山従業者年金保 険の繰入金（給付費 の不足分につい て）	地区疾病金庫 (40 1)、州疾病金庫(10 2)、企業疾病金庫 (1133)、同業疾病 金庫 (178)、海員 疾病金庫(1)、連邦 鉱山従業者組合 (1)、職員補充金庫 (7)、労働者補充金 庫(8)
災 害 保 険 (Unfallversicherung)	ライヒ保険法 (1911年)	雇用関係または徒 弟関係に基づいて 就業するすべての 者、中間商人、家 内工業者（家族従 事者を含む）、保健 ・社会事業その他 公共の利益のため に活動する者、農 業経営者（家族従 事者を含む）、小規 模沿岸漁業者（家 族従事者を含む）、 失業者、訓練生、 受刑者、児童・学 生・生徒、任意適 用者としてその他 の自営業者（家族 従事者を含む）	治療給付、傷害手当、職業援 護、廃疾年金、看護手当、遺族 給付、災害防止事業	保険料（全額雇主 負担）	商工業職業組合 (36)、農業職業組 合(19)、市町村災 害保険協会(12)、 消防隊災害保険金 庫(6)、連邦の災害 保険事務所(2)、州 の災害保険事務所 (12)、市町村の災 害保険事務所(6)、 連邦労働事務所 (1)
雇用促進 （失業保険、職 業訓練を含む） (Arbeitsförderung)	雇用促進法 (1969 年)（以前は職業 紹介・失業保険法 —1927年）	すべての雇用者、 職業訓練生（失業 保険の強制適用者 は疾病保険の場合 と同じ）	職員訓練、職業リハビリテーシ ョン、操業短縮労働者手当、雇 用促進、雇用創出事業、失業手 当、失業扶助、悪天候手当など	保険料（失業保険 について）、国庫補 助金（失業扶助、 失業保険、その 他の事業について）	連邦労働事務所
児 童 手 当 (Kindergeld)	連邦児童手当法 (1964年)	18歳未満（在学ま たは職業訓練中の 場合は25歳まで） の子どもを2人ま たは3人以上有す る者（2人の場合 は年収13,200マル ク以下の者、公務 員等および社会給 付受給者を除く）	児童手当（第2子月25マルク、 第3子・第4子月60マルク、第 5子以降月70マルク）	国庫負担金（全額）	連邦労働事務所
疾病時の報酬継 続支払 (Entgeltfortzahlung bei Krankheit)	疾病時の労働報酬 継続支払および疾 病保険の法規の改 正に関する法律 (1969年)	労働者、職員（傷 病・出産により労 働不能になった 者）	労働不能になる以前の報酬（最 高6週間分）	雇主の負担金	各企業、小規模企 業・手工業の労働 報酬継続支払調整 基金、地区疾病金 庫・州疾病金庫・同 業疾病金庫・連邦 鉱山従業者組合・ 海員疾病金庫（小 規模企業等の労働 報酬継続支払調整 業務について）

制 度	根 拠 法 令	対 象 者	給 付 の 種 類	財 源	運 営 機 構
鉱山従業者年金 保険 (Knappschaftliche Rentenversicherung)	ライヒ鉱夫組合法 (1923年), 連邦鉱 山従業者組合設置 法 (1969年)	鉱山従業者	鉱夫年金, 障害年金, 老齢年金, 遺族年金, リハビリテーション 給付, 結核給付	保険料, 国庫補助 金 (給付部分につ いても)	連邦鉱山従業者組 合 (以前は8つの 鉱山従業者組合)
農民老齢扶助 (農地譲渡年金 を含む) (Alterhilfefür Landwirte)	農民老齢扶助法 (1957年)	専業の農林業経営 者, 任意適用者と して特定の家族従 事者	老齢手当, 遺族給付, リハビリ テーション給付, 農地譲渡年金	拠出金, 国庫補助 金 (財源の約70%)	農業老齢金庫 (19)
手工業者年金保 険 (Rentenver sicherung der Handwerker)	手工業者保険法 (1960年)	手工業者	労働者年金保険の場合と同じ	保険料, 国庫補助 金	州保険事務所 (18)
公務員等年金 (Pensionen im öffentlic hen Dienst)	連邦公務員法 (19 53年), 連邦給与法 (1957年)	連邦・州・市町村 公務員, 公共団体 職員, 警察官, 軍 人, 裁判官	恩給, 遺族恩給, 生計扶助, 一 時金, 過渡手当	連邦・州・市町村 ・公共団体の負担 金	連邦, 州, 市町村, 市町村連合, 公共 団体
公務員等児童扶 養手当 (Kinderzu schläge im öffentlichen Dienst)	同 上	同 上 (18歳未満一在学 中または職業訓練 中の場合は27歳ま での子どもを有す る者)	児童扶養手当	同 上	同 上
公務員等災害補 償 (Unfallfür sorge im öf fentlichen Di enst)	同 上	同 上	災害恩給, 治療給付, 看護手当, 遺族給付など	同 上	同 上
公務員等補足保 険 (Zusatzver sicherung im öffentlichen Dienst)	同 上	同 上	補足恩給	連邦・州・市町村 ・公共団体の負担 金	連邦, 州, 市町村, 公共団体等
各職域補足保険 (Zusatzver sicherung im für einzelne Berufe)	各職域年金保険等 の根拠法	各職域年金保険等 の被保険者	補足年金	保険料, 国庫補助 金	連邦・州の保護事 務所等10種類の保 護事務所・金庫
戦争犠牲者等援 護 (Versorgung der Kriegs und Wehr) dienstopfer)	連邦援護法 (1950 年) など	傷夷軍人・軍属等 および遺族	治療, 傷害者体育, 医療, 戦争 犠牲者保護 (戦争傷害による身 体障害者に対する家政援助, リ ハビリテーション, 住宅援助, 盲人等に対する特別援助), 傷害 年金, 看護手当, 埋葬金, 死亡 一時金, 遺族年金	国庫負担金 (大部 分), 州負担金 (事 務費について)	州援護事務所 (11) 等 139 の援護事務 所
負担調整 (Lastenaus gleich)	負担調整法 (1952 年), 通貨調整法 (1952年)	戦中戦後に物的損 害を受けた者, 19 48年の通貨改革に より損失を受けた 者	基本補償, 戦争損害年金 (生計 扶助, 補償年金), 家財補償, 貯 蓄補償など	非戦災者から徴収 する財産税, 抵当 税および信用利得 税 (以上負担調整 税), 連邦・州補助 金	連邦調整事務所, 州調整事務所, 調 整事務所
損 害 補 償 (Wiedergut machung)	連邦損害補償法 (1956年)	政治的迫害により とくに経済的被害 を受けた者, 肉体的 被害を受けた者	被害の程度に応じた損害一時 金, 年金, 医療保護など	国庫負担金	同 上
その他の損害補 償 (Sonstige Ent schädigungen)	帰還者法 (1950年) 戦争抑留損害補償 法 (1954年)	戦争抑留後帰還し た者	過渡給付, 貸付, 補助, 損害補 償		

制 度	根 拠 法 令	対 象 者	給 付 の 種 類	財 源	運 営 機 構
その他の損害補償 (Sonstige Entschädigungen)	拘留者扶助法 (1955年)	ソ連占領地区等に拘留されていた者 (政治的拘留者)	被害者援護, 遺族援護, 家計補助	国庫負担金	援護官庁
	難民扶助法 (1969年)	東ドイツからの難民	各種補助, 生活資金貸付, 住宅貸付など	国庫負担金, 州負担金	調整官庁
	生計保障法 (1957年)	兵役義務者およびその家族	各種現金給付, 特別給付 (医療給付, 住宅給付, 食事補助など)	国庫負担金, 州負担金 (事務費について)	連邦・州
社 会 扶 助 (Sozialhilfe)	連邦社会扶助法 (1961年)	生活困窮者	生計扶助, 特別扶助 (生活基盤構築・保障のための扶助, 教育扶助, 健康診断, 医療扶助, 母親・妊婦に対する扶助, 心身障害者に対する扶助, 結核扶助, 盲人扶助, 看護扶助, 老人扶助など)	国庫負担金, 州負担金	上級実施機関として州福祉協会等 (22), 地区実施機関として市・郡
青少年扶助 (Jugendhilfe)	青少年福祉法 (1961年)	16歳未満の要保護児童, 未成年者等	要保護児童の養護・保護, 未成年者等の保護	州・市町村負担金, 連邦補助金	最高州官庁, 州青少年福祉事務所, 青少年福祉事務所
教 育 促 進 (Ausbildungsförderung)	教育促進法 (1969年)	ギムナジウム, 上級専門学校, 職業専門学校, 夜間実業学校等の生徒・学生で教育費等が支弁できない者	教育費・生活費補助 (自宅通学の場合月 150 マルクまたは 300 マルク, 下宿等から通学の場合月 320~350 マルク)	国庫負担金, 州負担金 (事務費について)	州教育促進事務所, 教育促進事務所
住 宅 手 当 (Wohngeld)	住宅手当法 (1969年)	一定額 (家族数によって異なる) 以下の収入の借家・間借人, 家屋所有者等	借家・間借補助 (借家・間借人等), 負担補助 (家屋所有者等)	国庫負担金, 州負担金	州
公的保健サービス (Öffentlicher Gesundheitsdienst)	保健制度の統一に関する法律 (1934年), 各種医療従事者に関する諸法規, 医術等の行使に関する諸法規, 種痘法 (1874年) および同施行令 (1940年) など	全住民	健康管理, 学校保健, 母親相談, 幼児保護, 結核患者保護, 伝染病予防活動など	州・市町村負担金 (大部分)	市・郡保健所, 公立の健康相談所, 救護所, 検査所, 診療所等

(注) Sozialbericht の制度分類・範囲による。

(資料) Übersicht über die soziale Sicherung, 1970. Sozialbericht, 1971.

率を上回る伸びを示しており, 対国民総生産比もますます高くなってきている。ヨーロッパ共同体 (EC) の資料: EC, Sozialkonten, 1962—1967, 1970 によると, 表 4 および表 5 のとおり, 1962 年以降他の加盟諸国に比べて社会支出⁹⁾の伸びは小さいが, 社会支出の対国民総生産比は高い。また, 国民 1 人当り社会支出は, 表 6 のとおり, やはり他の国に比べて伸びが小さいが, 額の点では相対的に高い。社会給付¹⁰⁾についてみても, 表 7 のとおり同じようなことがいえる。

1971 年社会報告によると, 1970—75 年の社会予算の伸びは年平均 8.8% (1965—70 年 9.5%) で,

1975 年の社会予算の対国民総生産比は 21.5% (1970 年 19.9%) に達すると予測されている¹¹⁾。また, 社会予算のなかで労働者・職員年金保険と疾病保険・母性保護が大きいウェイトを占めているが, 将来これらのウェイトがますます大きくなり, 1975 年においてそれぞれ 37.3% (1970 年 36.2%), 20.1% (1970 年 18.7%) になると予測されている (表 2 参照)。これに対してかつてかなり大きいウェイトを占めていた損害補償給付は, しだいにそのウェイトが小さくなってきており, 1975 年には 7.0% (1970 年 8.5%) になると予測されている。

このように社会保障費の伸びや構成に変化がみ

9) 表 4 の注参照。

10) 同上。

11) Sozialbericht S. 72, 73.

表 4 EC諸国の社会支出(指数)の推移 1962年=100

国	1962	1963	1964	1965	1966	1967
西 ド イ ツ	100	109	120	135	140	151
フ ラ ン ス	100	119	133	147	162	178
イ タ リ ア	100	121	136	164	186	200
オ ラ ン ダ	100	122	146	175	205	234
ベ ル ギ ー	100	109	116	138	151	164
ルクセンブルク	100	109	127	140	151	169

(注) 「社会支出」は、継続的および一時的「社会給付」ならびにその支給にともなう継続的「関連支出」であり、「社会給付」は、個人の家族に対して支給されるすべての現金給付および現物給付である。「社会支出」は、公的制度によるもののみならず、雇主が任意に行う企業福祉給付や民間福祉事業によるものも含むが、ほぼ「社会保障費」といってもよいものである。

(資料) EC, Sozialkonten, 1962—1967, 1970.

表 5 EC諸国の社会支出の対国民総生産比
単位 (%)

国	1962	1963	1964	1965	1966	1967
西 ド イ ツ	18.9	19.3	19.4	19.9	19.3	20.8
フ ラ ン ス	16.2	17.2	17.4	17.8	18.2	18.6
イ タ リ ア	14.3	15.1	15.5	17.4	18.2	17.9
オ ラ ン ダ	13.8	15.5	15.8	16.9	18.2	18.9
ベ ル ギ ー	15.5	15.7	14.9	16.4	16.5	16.9
ルクセンブルク	15.7	16.1	16.3	17.1	17.6	19.3

(資料) 表4と同じ。

表 6 EC諸国の国民1人当たり社会支出(指数)の推移

	1962	1963	1964	1965	1966	1967
一九六二年=一〇〇						
西 ド イ ツ	100	108	117	130	133	144
フ ラ ン ス	100	116	129	141	155	169
イ タ リ ア	100	120	133	159	178	190
オ ラ ン ダ	100	120	142	168	194	220
ベ ル ギ ー	100	108	114	135	146	158
ルクセンブルク	100	108	124	135	145	162
西ドイツ=一〇〇						
西 ド イ ツ	100	100	100	100	100	100
フ ラ ン ス	86	93	95	93	100	101
イ タ リ ア	41	46	47	50	55	55
オ ラ ン ダ	53	59	64	68	77	81
ベ ル ギ ー	73	73	71	76	80	81
ルクセンブルク	85	84	90	88	92	95

(資料) 表4と同じ。

られ、西ドイツ資本主義下における社会的諸問題の拡大、内容変化に対応した社会保障費の動きが明瞭にわかる。また、他の EC 諸国との比較において、西ドイツの社会保障の特徴がはっきりわかる。以上、費用の面から EC における西ドイツ社会保障の位置をみたが、同時に構造的な面や給付水準の面、経済との関係¹²⁾の面からも分析してみ

表 7 EC諸国の社会給付の推移

	1962	1963	1964	1965	1966	1967
一九六二年=一〇〇						
西 ド イ ツ	100	109	120	135	140	151
フ ラ ン ス	100	119	133	147	161	175
イ タ リ ア	100	121	133	164	180	194
オ ラ ン ダ	100	123	147	176	206	236
ベ ル ギ ー	100	108	114	137	149	163
ルクセンブルク	100	107	127	141	153	172
対国民所得比(%)						
西 ド イ ツ	23.2	23.7	23.9	24.5	23.8	25.9
フ ラ ン ス	20.2	21.6	22.0	22.6	22.9	23.2
イ タ リ ア	16.7	17.5	17.7	20.3	20.5	20.2
オ ラ ン ダ	16.1	18.2	18.4	19.7	21.4	22.3
ベ ル ギ ー	18.4	18.5	17.4	19.1	19.6	20.2
ルクセンブルク	19.0	19.0	19.5	21.1	21.9	24.4

(注) 表4の注参照のこと。

(資料) 表4と同じ。

る必要がある。

5 社会保障の機能・効果

社会的諸問題に対処するものとして西ドイツの社会保障は、広い社会階層に広範な保障を行っており、直接国民大衆の生活保障を行うことによって社会的諸問題に対する総合的な対応策としての機能を果たし、その緩和または解消に少なからず役立っているが、同時に国民経済に直接間接影響を与えている。西ドイツの社会保障が、社会的諸問題に対する総合的な対応策としてどのように機能し、どのような効果をあげているかを正確に把握することは容易でない。しかし、前にもみたように、西ドイツの場合、広い社会階層に対して広範で相対的に高い水準の保障が行われており、社会保障の社会的諸問題に対する機能および効果はかなり大きいとみてよかろう。また、社会保障が国民経済にどのような影響を与えているかを知ることにもむずかしいが、少なくとも国民総生産または国民所得に占める社会保障費の割合が大きいところから、その影響が大きいことは明らかである。現に社会保障資金の大きさおよびその経済的財政的効果にかんがみ、1967年7月の経済安定・成長促進法により労働者年金保険の余裕資金の通貨安

12) 社会保障と経済との関係については、拙稿「社会保障費と経済成長——EC諸国の1960年代の現状分析・日英米との比較——」健康保険組合連合会『国際社会保障研究』No. 3, 1970年10月を参照されたい。

定政策への利用、また1969年7月の第3次年金保険改正法により労働者年金保険および職員年金保険の積立金（3ヵ月分の支出相当額）の景気または通貨安定政策への利用が行われてきている。そのほか、消費支出および個人可処分所得に占める社会保障給付の割合も大きく（1967年において西ドイツ=26.6%、27.9%、フランス=23.8%、25.1%、イタリア=20.9%、21.7%）¹³⁾、消費面への影響もかなり大きいとみなければならない。また、国民所得における振替所得のウェイトも大きく（1967年において西ドイツ=19.6%、フランス=23.4%、イタリア=17.7%）¹⁴⁾、所得再分配効果も大きいとみてよいであろう。

このように西ドイツの社会保障は、社会的諸問題の対応策として直接それへ作用し、緩和または解消の効果をもたらすとともに、そのことを通じて国民経済のなかで機能し、経済的財政的效果を少なからず生み出しているとみてよいであろう。

6 構造的な問題点と今後の展開

(1) 構造的な問題点

西ドイツの社会保障は、すでに述べたように社会的諸問題に対応した総合的施策として、その形式および中身の両面において相対的に進んだものとみてよいが、まだいくつかの点において解決されなければならない問題点を有している。

まず第1の問題点は、広い社会階層を対象としているが、比較的收入の高い職員、農業者などの自営業者、自由業者等いまだに強制適用者とされていない社会グループがあることである。これは、生活基盤の不安定な一般労働者、所得の低い職員、鉱山従業者と生活困窮者、社会的要保護者に対して社会保障を行うべきであるという考え方に基づくものであるが、さきにも述べたように著しい社会的経済的变化にともない、その他の社会グループも社会保障の必要性が明確になってきており、これらの者を含めた全国民が強制適用者となるべきであろう。この点は、現政府も認めており、逐次その方向が打出されてきている。

第2の問題点は、第1の問題点と関連するが、各社会階層の間に保障の範囲や水準の点で格差があることである。たとえば収入の高い職員、農業者、その他の自営業者、自由業者等は原則として公的疾病保険から除外されている。そしてこれらの者は、年金制度の対象者にはされているが、農業者や手工業者は基本保障しか受けられない。また、一般自営業者および自由業者はいまだに公的年金保険の強制適用者となっていない。こうした問題も徐々に解決しようという動きがみられるが、完全な解決にはかなりの時間を要することになるだろう。

第3の問題点は、広範で高い水準の保障のために国民大衆に重い負担が課せられていることである¹⁵⁾。社会的諸問題の拡大・複雑化に対応してますます広範で高い水準の保障が要求され、必然化するが、国民大衆の負担能力には当然限界があり、保障と負担を結びつけた方式でのみ対応していこうとすれば矛盾が生ずることになる。この問題をどう解決していくかが、すでにその段階に達している西ドイツにとってきわめて重要な課題である。

(2) 今後の展開

西ドイツの社会保障は、世界でもきわめて進んだ段階にあるものとみることができ、世界の社会保障の一つの方向を示しているといえよう。その点、今後の展開が注目されるところであるが、一般的にいえることは、西ドイツ資本主義下における社会的経済的变化にともなう社会的諸問題の変化に必然的に対応した社会保障が展開されるということである。さきに述べたいくつかの問題点を解消したより広範な総合的施策としての社会保障が展開されることになろう。そしてそれは、社会的諸問題に対する対応策としてより強く機能し、より大きな効果を与えることになり、またこのことを通じて国民経済にもより大きい影響を及ぼすことにならざるをえないであろう。

資本主義の矛盾の拡大に応じて必然的に社会保障の新しい展開がみられる。このことは、ひとり西ドイツに限らない。資本主義社会における社会保障は、原則的にこうした方向を採るのである。

13) EC, *Sozialkonten*, 1970, S. 18.

14) EEC, *National Accounts*, 1958—1967, 1968.

15) 1970年において賃金・俸給の総額に対する控除額（社会保険料、租税等）の割合は22.6%、所得の総負担率は40%に近い（*Sozialbericht*, 1971による）。