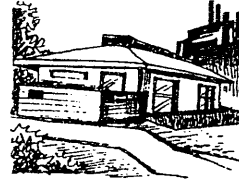


## 西ドイツの中期社会予算



社会保障研究所 保坂 哲哉

### プランニング・アプローチへの趨勢

社会保障の分野における計画は、ベバリッ  
ジ報告の提案や、ラロク計画の例もあるよう  
に決して新しいものではない。しかし、いま  
あげた2つの例はいずれも改革のプランであ  
り、最近、1960年代の後半になって西ヨー  
ロッパ諸国とくに大陸の国々で現われるプラン  
ニングとはやや性格を異にする。最近におけ  
る社会保障分野での計画の例としては、1963  
年のイタリア国民経済労働審議会の長期計  
画案とピエラッチーニ計画(1966—70年)の  
一部として作成される部門計画、フランスの  
第5次計画(1966—70年)の一環として発表  
された社会給付委員会報告、第6次計画の  
option作業段階で発表された同じ委員会の  
報告、およ

び西ドイツの第1、第2回社会予算(いわゆる  
ローリング・プランニング方式で、毎年次の  
5年間について作成され、それぞれ、1968—72  
年、1969—73年をカバーする)があげられる。  
イタリアの国民経済労働審議会のものを除  
けば、これらはいずれも経済計画または  
国民計画の一部としてか、またはそれら  
との斉合性を保ちながら作成されている。  
金融財政政策を中心とする経済運営の一  
環として、社会保障の分野でも内部的調  
整とより高次の社会全般の政策への整合  
が、計画活動を通じて実現をはかれるよ  
うになったのである。つまり最近の計画  
は一時的な改革のプログラムではなく、  
継続的な活動プロセスとしてのプラン  
ニングなのである。

西ドイツの社会予算構想は、少くとも筆者

解 説

の知るかぎりでは、1952年のゲルハルト・マ  
ッケンロートの「ドイツ社会計画による社会  
政策の改革」と題する講演にまでさかのぼ  
ることができる。この考え方はその後多数の  
社会政策学者、経済学者によっても支持さ  
れ、敷衍されたが、1966年に提出された社会  
調査委員会の報告でかなり詳しく議論が展開  
されている。そして同委員会の提案が直接の  
きっかけとなって、1968年9月連邦政府は、  
「社会予算および社会構造問題に関する閣僚  
委員会」を設置し、1969年第1回社会予算を  
閣議で承認した。第2回社会予算は1970年4  
月に閣議で承認のち、連邦議会に提出され  
た。

### 秩序政策からフレーム計画へ

戦後の西ドイツでは「計画」という言葉  
は、社会主義者が一時好んで口にしたことを  
別にすれば、一般にいわば禁句と考えられて  
いた。戦後西ドイツの経済思想を主導したワ  
ルター・オイケンは、広い意味での計画とい  
う言葉を、個別経済——企業、家計——の経  
済行動を特徴づけるために使っており、これ

ら個別経済の計画の調整、望ましい経済秩序の創出と維持のために、経済政策による政府の介入の必要性を認めていた。しかし、政府の役割は、望ましい競争秩序の実現のための「経済秩序政策」に限定し、経済過程自体の国家統制や国家計画は避けるべきだというのが彼の基本的な考え方であった。それに対してアデナウアー・エアハルト政権に近く、シュンペーターの影響をより強くうけたといわれるアルフレート・ミュラー＝アルマックは、経済政策の領域をやや拡大して考え、経済過程全般を間接的に誘導するという意味で景気政策の必要性を唱えた。1950年以来実際の経済政策はこうした考え方に立って運営されてきた。しかし、ここでも中心は金融政策におかれていた。それに対して、大連立政権下で経済相を務めることになるカール・シラーは、すでに60年代のはじめに、ミュラー＝アルマックの思想をさらに発展させて、マクロ・ガイドポストによる経済の体系的運営（マクロ計画、またはフレーム計画——Rahmen planung）という考え方を示している。ここで、1959年社会民主点がいわゆるバート・ゴータスベル

ク綱領を採択し、経済政策についても大きな方向転換をしたことを想起すべきである。綱領の「経済・社会秩序」という項に有名な句がでてくる。「可能なかぎりの競争、必要なかぎりの計画を。」大連立政権下でシラー経済相が誕生すると、折柄迎えた1967年の深刻な不況下で、新たに経済政策の動きが現われ、経済安定成長促進法が制定される。この法律にもとずいてはじめての中期経済予測と中期財政計画が作成され、いわばマクロ計画の形が整うのである。

シラーの経済政策論によれば、当面する政策目標には、物価安定、完全雇用、適度の持続的経済成長、国際収支均衡、公平な所得分配、十分な開発援助の6つがあげられている。これらの目標を実現するための政策用具は種々あり、経済政策の実施主体も多様であるが、これらは斉合性を保ちながら、体系的、総合的に形成され、運営されなければならないと強調する。彼は経済政策を分類し、まず競争志向的の秩序政策として、競争政策、企業秩序、所有秩序、財産政策を、マクロ政策として、景気（雇用）政策、成長政策、構

造政策をあげ、それに所得形成、分配政策（たんに所得分配政策といってもよい）と開発援助政策を加えた体系としてとらえている。いま西ドイツで実施されている経済予測—財政計画という体系は、一応マクロ政策の景気、成長政策として性格づけられる。しかし財政計画は、財政の範囲内に限定してではあるが、他の経済政策領域とくに構造政策、分配政策にも関連がある。1969年から新しい政策用具として採用された社会予算は、所得分配政策の分野における連邦政府の役割を一段と高めたものであるとえよう。

### 社会予算のねらいと性格

とはいえ、社会予算作成の直接の動機は、1966—67年の財政危機に発している。1967年予算の編成をめぐる困難にあってエアハルト政権は退陣し、キージンガーのもとで連立政権が誕生するが、エアハルト政権の大蔵大臣シュムッカーは、1967年予算案の説明において、悲観的な景気と税収の見通しを前提として、歳出の全般にわたる検討と縮減の必要性を主張した。とくに社会政策については、財

政政策からの独立的地位を棄て、全般的な調整の対象に加わるべきことを強調した。この方針は次のキーツンガー政権によっても受けつがれた。彼は組閣後初めての施政方針演説のなかで、連邦予算の消費的歳出の削減を勇断をもって検討すべきことを強調した。社会保障費についても、適度の経済成長と通貨安定を阻害しないよう、とりわけ社会資本投資を圧迫しないように配慮すべきであり、そのためには、社会政策も長期的な観点に立って立案されなければならない、と述べている。この点は年次予算に具体化されるとともに、はじめの中期財政計画の中でも、疾病保険、年金保険の拠出金料率の引上げ、児童手当制度における所得制限の実施などの措置となってあらわれた。第2回の中期財政計画は、1968年9月4日に閣議決定されるが、つづいて10月9日には、社会予算および社会構造問題に関する閣僚委員会（議長—首相、副議長—労相、委員—蔵相、経済相、州問題相、家庭青年相、保健相および社会扶助に関連のある場合には内相）の初会合において社会予算の検討が開始され、上記施政方針演説でのべられたこ

とが具体化してくる。第1回社会予算の最初の部分に、経緯の概要が載っているが、その冒頭で、社会予算作成の要望は、社会保障費が国民経済にとって、もはや負担しきれなくなったのではないか、という懸念から発しているとのべられている。

1967年の不況は、西ドイツの経済、財政政策の転換をもたらすとともに、社会保障財政のうえにも、直接的な影響を及ぼしたが、とりわけ拠出金収入増加率の停滞によって、収入の影響が大きかった。しかし景気が落ち着くとともに、次第に経済・財政・社会政策全般にわたって、不況対策的な特徴が後退し、もっと本格的な長期政策の特色が前面に現われてきつつある。第2回社会予算には、このような方向に沿った2つの新しい試みがみられる。まず、社会予算を社会報告（従来の社会報告は、1958年以来年金調整の目的で作成されていたが、今回のものは全く内容を異にする）の第2部とし、第1部で社会・経済変動と社会政策の発展傾向を分析するとともに、当面の社会政策課題について具体的に論じている。社会予算そのものの性格と方法については、前回

と変わりなく、経済見通し、財政計画の数字を前提として、原則として制度的枠組不変という条件のもとで行なった単なる予測である、とされている。勿論、情報源あるいは政策判断、決定の基礎としての利用価値を重視する点でも変りはないが、このような機能を強化するため、今回の社会予算では、従来の制度別分類（労働者年金保険、職員年金保険、疾病保険等の区別）のほかに、新しく機能別分類（疾病、障害、死亡、労働—失業、職業訓練など、老齢、家族、住居）を採用している。これが改善の第2点である。

新しい形の1970年社会報告の第1部では、まず人口、就業、国民経済の規模と構造の最近における変化を分析したのち、今後の社会政策の発展方向と課題について述べている。将来の方向としてとくに強調されている点は、まず、急速な社会変動と経済成長のもとで生ずる部門間、地域間、社会グループ間の格差やアンバランスの是正、つぎに個別利害と全体的利益との調整、第3に、各社会グループとの対話、協力の強化、さらに社会政策と経済、財政政策および他の領域の政策との

整合である。

### 1969～73年社会予算の主要指標

社会予算では、第1回と第2回で概念、範囲の変更をしている。それに、われわれにとって分かり易い概念で説明したほうがよいと思うので、ILOの社会保障費概念による数字を取り上げることとする。全体的な指標として社会保障総費用の国民総生産に対する比率が掲げられている。第1回と第2回社会予算の予測を4つの時点をとって比較すると次のとおりである。

	第1回	第2回	労働者疾病保険の賃金継続支払が行なわれなかった場合
1967年	19.1%	18.8%	— %
68年	19.2	18.4	—
72年	19.6	17.8	18.4
73年	—	18.2	18.7

両者のくい違いは、主として不況の深刻度と不況からの回復速度についての実績見込が、上向きに是正された結果だと説明されている。

1969—73年の5年間における社会保障総費用の増加率は44.5%である。総費用の支出項目別構成もそれとともに変る。現金給付が依然として70%を越えるが、現物給付の重要性がいちじるしく増大している。総費用に占めるウエイトが大きく、5年間の増加率が目立って高い制度と給付費目は次の3つである。疫病保険の現物給付(1968—73年の増加率68.1%)、職員年金保険の現物給付(59.0%)、労働者年金保険の現金給付(53.8%)。

このように増加する支出を賄うため、政府の支出金もふえるが、総費用に占める割合は横這いしないし低下気味であり、1967年41.9%、68年39.5%、72年39.5%、73年39.0%という数字が示されている。したがって前記の3種類の社会保険の拠出金収入の増加率は相当高い、被保険者分だけでみても、労働者年金保険71.9%(1968—73年、以下同じ)、職員年金70.6%、疾病保険45.3%であり、事業主負担分はさらに高い増加率を見込んでいる。それでも財政状態の悪い労働者年金保険は、1968—72年まで1970年を除いて4年間赤字を続け、70年と73年においては僅かな黒字を出す

という状況である。1968年の累積赤字21億ドイツマルクは、1973年に16億ドイツマルクに減少するにとどまる。一方比較的財政状態の良い職員年金のほうは、1968年の年間黒字5億ドイツマルクを漸次増加して1973年には25億ドイツマルクになると見込まれている。労働者年金保険の財政対策については、1969年の改正法で相当長期的な対策が当面の対策とともに打出されているが、社会予算の中ではあまりその点の説明がない。

### 疾病保険現物給付費の予測

第1回社会予算の中では、疾病保険の現物給付費の推計方法について、たんに次のような説明が行なわれているだけであった。すなわち、現物給付水準は、り病頻度、医師、歯科医師の診療報酬の上昇、医薬品価格、医療機械装備、診療内容の高度化、寿命の延長といった多様な要因によって決まるが、これを個々にとりあげることは不可能であるから、全体的として推計を行ない、推計結果については、労働社会省、経済省、大蔵省で意見の一致をみた。ところが今回の社会予算で

は、あるていどこれらの要因に分けて推計が行なわれている。現物給付全体としては、1968—73年の5年間に前述のとおり68.1%増加する。それに対して、医薬品(92.5%)、病院診療費(94.3%)はこれを上回り、医師歯科医師診療報酬(37.5%)、歯科補てつ(63.3%)などが平均を下回っている。全般的に、1963—68年の5年間に比べると増加率は低くなっているが、唯一の例外は病院診療費である。そこで病院診療費の要因分析を過去5年間について行ない、将来予測の基礎としている。この分析結果によると、1963—68年に診療日数で12.5%、1日当り診療費で69.5%ふえている。結局将来の病院診療費の伸び率は、年14~15%として推計が行なわれている。

経済予測と同様、社会予算の推計方法はいわゆる計量モデルを用いたものでも、また個々の変数について個別に過去のトレンドを補外推計したものでもなく、いわゆる試行錯誤法(Iterationsverfahren)である。しかし関係者は社会予算の試みについては、自ら高く評価し、今後の発展についても意欲的である。

EECにおいても同じ試みをするよう提案し、目下事務局がその可能性を検討していると聞いている。西ドイツが作っている社会予算はかなり詳細なもので、勘定形式や分類体系についていろいろと工夫が加えられ、さらに、保険料、租税の個人負担についての分析、企業の給付や租税減免措置まで含まれている、非常に興味深く、また有益である。

改善の余地は勿論多く残されている。ハンス・アヒンガー教授は、こういう指摘をしておられた。「私は、アレント労働大臣にもいったのだが、わが国は社会保険の分野では世界一進んでいるが、社会福祉(狭義の)の分野では先進諸国の中では一番遅れている。と思うその一つの例が、社会予算の中に社会福祉が十分とり入れられていないことにあらわれている」と。

- 文献 1) Karl Schiller, Wirtschaftspolitik, *Handwörterbuch der Sozialwissenschaft*, Bd. 12, 1962.
- 2) Otto Schlecht, Gesamtwirtschaftliche Zielprojektionen als Grun-

dlage der wirtschaftspolitische Planung in der Marktwirtschaft, *Planung* III (herausgegeben von Joseph H. Kaiser), 1968.

- 3) Bundesarbeitsminister für Arbeit und Sozialordnung, *Sozialbericht* 1970, 1970.
- 4) Bundesarbeitsminister für Arbeit und Sozialordnung, *Bundesarbeitsblatt*, Nr. 5, Mai 1970.