

メルケル大連立政権の改革政策と連立与党の停滞(I)

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2009-02-09 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 横井, 正信 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/10098/1907

メルケル大連立政権の改革政策と連立与党の停滞（I）

横 井 正 信

（2008年9月30日受付）

目次

はじめに

第1章 医療保険改革と保健基金の導入

- （1）公的医療保険（GKV）改革の背景
- （2）連邦保健省の基本構想とカウダー案
- （3）連立与党作業部会における議論と改革の「骨子」の発表
- （4）連邦保健省による法案起草とそれをめぐる議論
- （5）医療保険競争強化法案の議会審議

第2章 年金支給開始年齢の引き上げ

- （1）年金支給開始年齢引き上げの背景
- （2）「67歳からの年金」計画の具体化
- （3）「イニシアティヴ50プラス」の立案と「67歳からの年金」の例外措置
- （4）年金支給開始年齢調整法案の立案
- （5）年金支給開始年齢調整法案の審議と法案に対する批判
- （6）法案の可決と高齢者に対する緩和措置
- （7）年金支給額の計画外引き上げ（以上本号）

第3章 財政・経済状況の変化と労働市場政策

結論

はじめに

ドイツ連邦政府は2008年はじめに公表した年次経済報告書において、メルケル大連立政権が前政権に続いて行ってきた財政・経済・労働・社会保障政策面の改革が効果を発揮し、今や大きな成果が得られつつあるとして次のように総括した。

「ドイツはすべての人々にとっての好景気、記録的な雇用数、国家予算の均衡によって、良好

な状況にある。近年の諸改革は今や効果を発揮している。ドイツ経済はさらに成長している。連邦政府は今年の経済成長率を1.7%と予測している。就業者数もさらに増加（年平均28万人の増加）しており、失業者はさらに減少（年平均33万人の減少）するであろう。…

連邦政府の改革の結果は次のようなものであると言える。好景気は、所得の見通しの改善と雇用増という形で人々に受け入れられている。2007年秋には、就業者数は4,000万人を越えて歴史的に高い水準に達した。さらに、雇用の拡大は従来の好景気段階におけるよりもダイナミックなものとなっている。例えば、社会保険加入義務のある雇用は昨年だけで年平均推定57万人増加した。失業者数は2005年の年平均490万人から昨年には380万人以下へと（ほぼ4分の1）減少した。過去におけるのとは異なって、経済的ダイナミズムは、高齢者、長期失業者、資質の低い労働者といった労働市場において特に困難に直面している人々にも今や次第に好影響を与えている。

財政再建は良好な経過をたどっている。2007年には国家全体での財政均衡が—1989年以来初めて—達成された。連邦予算の均衡は遅くとも2011年に達成される見込みである。一方において財政を立て直すために、他方において成長と雇用のための推進力を与えるために、これまで同様に行動の余地が利用されるべきである。』⁽¹⁾

実際、ドイツの経済成長率はシュレーダー政権半ばの2003年には-0.2%とマイナス成長に陥り、2005年時点でも0.8%にとどまっていたが、メルケル政権発足後の2006年には2.9%、2007年には2.5%と高い成長率を示し、2008年には好景気のピークを過ぎたものの、年頭の予測では上記のようになお1.7%の成長率になると予測されていた。特に輸出は2006年に12.5%と二桁の増加率を示し、2007年のそれも8.3%を記録した。このような景気回復の下で雇用も順調に拡大し、2005年には3,880万人であった年平均就業者数も2007年には3,970万人となり、2008年には4,000万人台になる勢いを見せており、月間のデータですすでにそのような状態となっていた。この間、登録失業者数は報告書の指摘する通り2005年のピーク時から急速に減少し、年平均失業率も2006年の10.8%から2007年には9.0%へと低下し、2008年にはさらに8.2%に低下すると予測されていた。2008年の年平均失業者数は346万人になると予測されていたが、これは1993年以来の低さであった。好景気の下での雇用拡大は税収と社会保険料収入を増加させて連邦・州・市町村と社会保険の財政再建も後押しした。2003年には4.0%、2005年でも3.4%とマーストリヒト条約の基準を上回っていた国家全体の財政赤字比率は2006年には1.6%に低下し、報告書で述べられているように2007年にはついに財政均衡が達成された。連邦の財政はなお赤字であったが、それも2011年には均衡させることができるとされていた。他方で、社会保険料率は2003年の年平均42.0%をピークに2006年には41.0%、2007年には39.7%へと緩やかに低下し、2008年にはさらに38.9%に低下すると予測されていた。特に、失業保険料率は好景気を背景に、2005年の6.5%から2008年には3.3%へと大幅に引き下げられる見込みであった。⁽²⁾

確かに、このような状況の改善は、メルケル政権の政策運営が優れたものであったというよりも、むしろこの間の世界的な好況の恩恵を受けたという側面が大きかった。しかし、1990年代に

大きく悪化し、シュレーダー前政権の下でも停滞していた財政・経済・労働・社会保障の状況がメルケル政権の下で好転したことも事実であり、それを根拠に上記の報告書は「この路線を維持する」ことを強調していた。しかし、このような状況の好転とは裏腹に、政府・連立与党に対する国民からの支持という面では、データは芳しい推移を示さなかった。2005年連邦議会選挙におけるキリスト教民主社会同盟（CDU/CSU）の得票率は35.2%であったが、選挙後のCDU/CSUの支持率はその後大きく上昇することなく、2006年10月には31.6%にまで低下し、その後2007年末にかけて支持率を回復させたものの、2008年に入って再び低下し、同年6月には35.0%と2005年連邦議会選挙時の得票率を再び下回るに至った。社会民主党（SPD）の支持率はこれよりはるかに落ち込みが大きく、2005年連邦議会選挙時の得票率は34.2%であったが、その後の支持率は概ね持続的に低下し、2008年6月時点では25.6%にまで落ち込んだ。CDU/CSUとSPDとでは状況は必ずしも同じではないものの、両党の支持率を単純に合計すれば、2005年連邦議会選挙時の69.4%から60.6%へと低下したことになる。⁽³⁾

政府や与党の支持率が時間の経過と共に低下していくという状況は一般的に見られる現象であるが、メルケル政権の場合、データを見る限り上記のように一定の成果をあげたにも拘わらず、連立与党を形成する二大政党の支持率が停滞あるいは大きく低下するという注目すべき状態となっている。そこには社会構造の長期的な変化といった要因が大きく作用していることはもちろんであるが、そのような長期的変化をも背景としてコール政権後期からシュレーダー政権の時代にかけて行われてきた内政面での改革政策が大きな影響を及ぼしているという側面も見逃せない。本稿は、メルケル政権が前政権時代に積み残されたものも含めて主として社会保障及び労働政策面において取り組んだ政策諸課題の処理の経緯を分析し、それらを踏まえて上記のような政策面での成果と支持率の低迷という状況をもたらした背景を明らかにすることを目的としている。

- (1) Jahreswirtschaftsbericht 2008 der Bundesregierung. Kurs halten!, Deutscher Bundestag, Drucksache 16/7845, S.7.
- (2) これらのデータについては、Ebd., S.9ff.; Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung. Den Aufschwung für Reformen nutzen, Deutscher Bundestag, Drucksache 16/4170, S.7ff.; Bundesministerium der Finanzen(hg.), Finanzbericht 2008. Stand und voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang, Abgeschlossen am 07. August 2007, S.21.
- (3) 2008年9月時点でも、CDU/CSUの支持率は36.2%、SPDのそれは26.5%と大きな変化を示していない。FAZ vom 18. Oktober 2006; FAZ vom 25. Juni 2008; FAZ vom 17. September 2008. ポリトバロメーター調査でも、支持率変化の傾向はアレンスバッハ調査とほぼ同じであり、SPDの支持率の推移にも大きな相違はないが、CDU/CSUについてはポリトバロメーター調査の方が支持率が数ポイント程度高く出る傾向があり、2008年9月時点での支持率は40%となっている。両調査とも政党支持率に関しては「次の日曜日に連邦議会選挙が行われたとすれば、あなたはどの政党に投票しますか」という質問を設定しているが、アレンスバッハ調査の場合、質問の後半部が「どの政党に（各党の議席配分の基準となる）第二票を入れますか」というより厳密な聞き方になっている。アレンスバッハ研究所は、この聞き方の方が回答者の政党支持をより正確に反映する結果が得られるとしている。なお、ポリトバロメーター調査の結果については <http://www.forschungsgruppewahlen.de/Studien/Politbarometer>（2008年9月現在）参照。

第1章 医療保険改革と保健基金の導入

(1) 公的医療保険 (GKV) 改革の背景

医療保険政策に関しては、従来から CDU/CSU も社会民主党 (SPD) も医療保険財政を建て直すと共に保険料負担による賃金付随コストの上昇に歯止めをかけるという基本的な目標については大きな意見の相違はなかった。しかし、そのための具体的提案として両党がシュレーダー政権時代に提起し、2005年連邦議会選挙の選挙綱領において掲げていた構想はかなりの違いを見せていた。すなわち、別稿においても詳述したように、SPD が既存の公的医療保険 (GKV) の基本的構造を維持しつつその義務加入者と保険料算定対象所得を拡大することによって財源の基盤である保険料収入を安定させ、現行制度を「国民保険」へと発展させることを提案していたのに対して、CDU/CSU は現行制度を根本的に改正し、医療保険料を被保険者の所得額に無関係な一律保険料へと変更し、それによって保険料が過重な負担となる低所得者に対しては税財源による保険料補助を行うことによって、労働コストと医療保険料の連動性を解消するという提案を行っていた。⁽¹⁾

両党の選挙綱領での主張はいずれも2003年から2004年にかけて立案された構想を基礎にしたものであった。その背景にはシュレーダー政権下で行われた医療保険改革があり、その前後に行われた議論は、公式上の立場とは裏腹に、実際には上記のような「国民保険制度」構想と「一律保険料制度」構想の対立線が両党の境界を越えたものであることを示していた。すなわち、SPD 内では、リユールプやラウターバッハといった専門家自体の間で両制度のうちどちらの方向を目指すべきかをめぐって対立があり、当初シュレーダー首相、ミュンテフェリング党首、クレメント経済相等当時の SPD 首脳はむしろ国民保険制度がコストの上昇を招き、結果的に賃金付随コストをさらに上昇させることを懸念して慎重な姿勢を見せていた。また、シュレーダー政権下で行われた医療保険改革は、給付面での削減と共に、医療保険コストと賃金付随コストの連動性解消への一歩として義歯治療と病気手当の保険料を「特別保険料」として労働者側のみの負担とするという形で、史上初めて「労使による保険料の均等負担」という原則を廃止した。さらに、最終的には実現しなかったものの、その過程でこの「特別保険料」を所得に比例したものではなく定額制とすることがいったん決定される等、むしろ「一律保険料制度」への契機となる要素を含んでいた。このような改革は連邦参議院で多数を有する CDU/CSU から合意を取り付けるための妥協策でもあったが、党内左派や労組からの強い反発を招いた。2005年連邦議会選挙にあたって SPD が選挙綱領に掲げた「国民保険制度」は、シュレーダー政権の支持率低下と並行したこのような党内左派の巻き返しに対して、党首脳が選挙をにらんで譲歩した結果でもあり、いずれにせよ医療保険制度の抜本的な改革は事実上次期立法期に先送りされた形となっていた。⁽²⁾

他方、CDU/CSU 側では、確かにメルケル党首を初めとしたキリスト教民主同盟 (CDU) 主流派は保険財政をさらに悪化させ賃金付随コストを上昇させるものとして「国民保険制度」を批判

し、「一律保険料制度」への根本的な転換を支持していた。しかし、2004年のCDU及びキリスト教社会同盟（CSU）の党大会においてこの構想が公式に採択されるに至る過程では、ブルーム元労相、アレンツ社会委員会（CDA）委員長（当時）、ガイスラー元CDU幹事長、ゼーホーファー元保健相等党内の社会政策重視派から「公正さと連帯性を基礎とする党の基本綱領に反するもの」との激しい抗議の声があがり、CDUとCSUの間でも、「社会的均衡と社会的平和」に留意すべきであるとする後者とCDU主流派の間に対立が生じた。このため、メルケル等党首脳も「社会的均衡に配慮する」という譲歩姿勢を示さざるを得なくなり、最終案では一律保険料額を当初予定の264ユーロから106ユーロにまで大幅に引き下げ、労働者側保険料にも名目所得の7%という上限を設定する等して、ようやく表面上は党内合意を取り付けた。しかし、そのような妥協の過程で財源確保のあては曖昧化し、「一律保険料制度」を実現しようとするに相当の困難が予想されるようになった。⁽³⁾

以上のように、医療保険改革に関するCDU/CSUとSPDの立場は2005年連邦議会選挙綱領の上では明確な相違があり、大連立政権樹立にあたっての連立協定交渉において妥協を形成するのは表面上容易ではなかった。しかし他方では、実際には両党内の状況は公式の立場のように整理されたものではないという事実もあった。このため、連立協定においては、抜本的な改革案についての交渉を2006年に行うことのみが協定されており、逆に言えば、メルケル政権にとって、医療保険改革は処理しなければならない主要な政策課題の一つとなっていた。⁽⁴⁾

この間、赤緑政権時代の改革にも拘わらず、GKVの財政は依然として予断を許さない状況にあった。シュレーダー政権下での改革が実施された最初の年である2004年には、確かにGKVは40億ユーロあまりの大幅な黒字となったが、2005年には黒字額は早くも18億ユーロと前年の半分以下となった。確かに、この2年間の黒字によってそれ以前に累積していたGKVの債務の償却は法律上要求されていた期限より早く完了する見通しとなり、2006年も単年度での赤字を避けることができると予測されていた。しかし、2005年にはすでに医薬品支出は前年比17%（35億ユーロ）も増加し、病院に関する支出も4%（15億ユーロ）増加する等、支出面の状況は再び悪化しており、賃金上昇率の低さと社会保険加入義務のある雇用の減少を背景として保険料収入の面でも停滞が見られた。また、上記の黒字は実は改革に伴って投入された連邦補助金の恩恵によるところが大きかったが、この補助金は2005年の25億ユーロから2006年にはいったん42億ユーロに増額された後、2007年には15億ユーロへと大幅に引き下げられ、2008年には完全に廃止されることになっていた。このような中で2007年には医薬品の売上税（付加価値税）率引き上げだけでもGKVにとっては10億ユーロ近くの支出増になると予測されており、再度の財政改革なしでは保険料率の上昇は回避困難な状況にあった。事実、4つの地域医療保険金庫と13の企業医療保険金庫は2006年1月から保険料率引き上げを決定していた。しかし、逆に政府は14.2%となっている平均保険料率をさらに引き下げる方針を打ち出していたため、現状のままでは2007年には50億ユーロ（保険料率換算で0.5ポイント分）の大幅な赤字が発生するとの予測もあり、再度のGKV改革は緊

急の課題であった。⁽⁵⁾

(2) 連邦保健省の基本構想とカウダー案

このような状況の中で、メルケル政権は発足直後からまず医薬品支出を年間20億ユーロ削減するという連立協定での短期的緊縮に関する計画の実現に取りかかり、2006年2月には「医薬品供給における経済性改善のための法律」を連邦議会で可決して、削減額を当初予定よりやや縮小させる形で計画を実現した。⁽⁶⁾これに続いて、SPDのウラ・シュミットが閣僚となっている連邦保健省は、2006年3月に立法期における最も中心的な計画であるGKVの抜本的改革に関する基本構想を示した。その骨子は以下のようなものであった。⁽⁷⁾

- ① GKVの財源を、賃金に連動した経営者側保険料、資本収入を含む総所得に連動した被保険者側保険料、追加的な一律保険料という3本柱によって調達する。
- ② 経営者側保険料は経営者が労働者に支払う賃金総額を基準に計算し、新たに設立される「保健基金」に払い込む。
- ③ 労働者側保険料は現在のように経営者側保険料と共に各医療保険金庫に納付するのではなく、財務当局が徴収する。その際、利子所得や資本収入からの所得も含めた総所得を保険料算定の対象とする。財務当局は徴収した労働者側保険料を「保健基金」に払い込む。
- ④ 「保健基金」に払い込まれた経営者側と労働者側の保険料は、今後確定される基準に従って各保険金庫に配分される。
- ⑤ これとは別に、各保険金庫は赤字となった場合に被保険者から一律額の保険料を追加的に徴収することができる。ただしこの追加保険料の最高月額は40ユーロとし、GKVの収入総額(約1,400億ユーロ)の約10%を占めるものとする。

この改革案は、2005年連邦議会選挙において一律保険料制度への移行を提案していたCDU/CSUとも、現在のGKVを保険料算定対象所得と義務加入者の拡大によって「国民保険」へと発展・安定させることを唱えていたSPDとも折り合うことのできるものであった。すなわち、このような制度が導入されれば、将来経営者側保険料、労働者側保険料、追加的な一律保険料の比重を変化させることによってCDU/CSUとSPDのそれぞれが正しいと考える方向へと制度を発展させられる余地があり、その限りにおいて両党にとっては妥協できる可能性のある提案であった。

2006年3月末にはバーデン・ヴェルテンベルク、ラインラント・プファルツ、ザクセンでの州議会選挙が行われることが予定されていたため、それまでは医療保険改革に関する議論は休止状態にあったが、これらの選挙が終わると、連立与党は上記の基本構想に従って、GKV改革案の立案を本格化させた。州議会選挙直後の3月29日には「7人委員会」と称される連立与党首脳による会議が開催され、4月にかけてGKV改革の日程と諸原則についての協議を行った。⁽⁸⁾しかし、前述したように、一律保険料制度への根本的な転換か国民保険化かという原理的な点では

CDU/CSU と SPD の意見は依然として容易に一致しなかったため、財源問題を中心にさしあたって実現可能な改革案を夏までに立案することだけが決定された。そのため「7人委員会」の下に16名から成る作業部会が設置され、そこで詳細な検討が行われることになった。この作業部会は連立与党両党の代表によって構成され、作業部会長にはシュミット保健相が、副会長には CDU/CSU 院内副総務（社会政策担当）ヴォルフガング・ツェラーが就任した。また、連邦参議院の意見を反映させるため、この作業部会のメンバーの半数は州側の利益を代表する形で選出された。⁽⁹⁾

他方で、この作業部会での議論が開始された直後、CDU/CSU 院内総務カウダーはシュテルン誌のインタビューで考え得る妥協の要点を提案した。その内容は以下のようなものであった。⁽¹⁰⁾

- ① GKV 保険料は今後とも所得額を基準とし、労使による共同負担の制度も維持する。ただし、企業の賃金付随コストの上昇を招かないように経営者側保険料率を現状の6.65%で凍結する。保険料算定上限所得月額（この時点で3,562ユーロ50セント）も現状のままとし、引き上げない。
- ② 労使から徴収される保険料を（連邦保健省の提案を受け容れる形で）保健基金にいったん集め、各医療保険金庫に対してはこの基金からすべての被保険者1人あたりに関して統一的な額の資金を送金する。その額は被保険者1人あたり月額150~170ユーロと予想されるが、保険金庫に老後積立金を設定するかどうかで変化する。
- ③ 医療保険のコスト上昇分に対応するため、（労使の保険料と税財源に続く）第三の財源として追加保険料を徴収する。この追加保険料は企業の賃金付随コスト上昇を招かないよう労働者側のみの負担とする。
- ④ GKV をより公正なものとするため、保険料免除の形で子供を GKV の対象とするのに必要なコスト（140~160億ユーロ）を社会全体での負担とする。その財源は所得税の付加税（一種の医療保険連帯付加税）を導入することによって確保する。この連帯付加税は所得税額の8%あるいは所得税率の3ポイント引き上げという形で徴収する。
- ⑤ これと引き替えに、医療保険料率を0.5ポイント引き下げる。
- ⑥ 医療保険金庫間の財政均衡に関しては、被保険者の年齢構成のみを基準とし、それ以外の点については競争の強化によるバランスを図る。

この提案に対して、シュミット保健相は「カウダーの考え方は対立的な構想の利点を互いに結びつけることが可能であることを示している」と肯定的な発言をしたため、政府・連立与党首脳の間では GKV の財政改革についてすでに事前の合意があるのではないかという憶測を招いた。⁽¹¹⁾ 確かに、カウダーの提案は2005年10月に提出された連邦保健省専門家審議会の提案を踏襲したものであり、被保険者1人あたり同一額を保健基金から各保険金庫に送金するという点では保健省案が曖昧していた点を明確化し、CDU/CSU が目指す一律保険料化を指向していたが、企業及び労働者から保険料を徴収する段階では SPD が堅持しようとしている保険料と所得との連

動性を維持するとしていた。

しかし、カウダーの提案は連立与党、労使、医療保険金庫の合意を簡単に得られるものでもなかった。第一に、一律保険料化は保健基金と各医療保険金庫の間で間接的に導入されるに過ぎず、労使から徴収される保険料は依然として所得に連動しており、保険金庫間の財政均衡制度も制限された形ではあるが存続するため、CDU/CSU が主張している一律保険料化の目的である医療保険コストと賃金付随コストの連動性の解消は十分には達成されないと予想された。第二に、それにも拘わらず保険料率を引き下げのために、医療保険連帯付加税という形で税財源の投入が提案されていた。これは CDU/CSU 及び SPD の社会政策担当政治家たちがかねてから考えていたことであったが、CDU/CSU の経済・財政政策担当政治家や州首相たちは財政再建を優先することを主張してこれに反対してきた。この点に関して、メルケル首相は明確な発言をしていなかったものの、「医療保険は中期的により高つくものになるであろう」と繰り返し述べて、医療保険改革のために増税が必要であることを示唆するような発言をしていた。しかし、これに対して、ノルトライン・ヴェストファーレン州首相リュトガスやチューリンゲン州首相アルトハウスといった CDU/CSU 所属の州首相たちは、「より多くの税財源を社会保険制度に投入することを通じて改善を図るという提案は正しくない」として、ただちに反対する姿勢を鮮明にした。⁽¹²⁾ 第三に、カウダー案では、今後の医療保険コストの上昇に対応するため労働者側のみが負担する追加保険料の導入が提案されており、それと引き替えに経営者側保険料率は固定されることになっていた。追加保険料の導入は保健省案でも提案されていたが、SPD 左派や労組から見れば、労働者に課せられる追加保険料はその額が最初は少額でも徐々に増加する可能性があり、そもそも経営者側保険料率のみを凍結し、労働者側に一方的に負担を課すという点で許せないものであった。シュミット保健相も「経営者側保険料率を凍結し、それによって経営者側を今後の保険料上昇から除外するという CDU/CSU の提案には賛成しない」と述べていた。⁽¹³⁾ 第四に、保健省案には明記されていなかったが、SPD 側は国民保険化という目標から、50 近くの保険企業と 800 万人あまりの加入者を有する民間の個人医療保険 (PKV) を最終的には GKV に統合することを目指しており、そのために、さしあたっては PKV から GKV への加入者の移動、GKV の支援事業への PKV の編入、GKV の財政を立て直すための PKV の老後積立金の利用等を計画していた。しかし、当然のことながら PKV 側はこれに反発しており、保険金庫間の競争の強化を主張する CDU/CSU も消極的態度をとっていた。従って、カウダー案はこの問題にはほとんど触れていなかった。第五に、連立与党は GKV の財政改革だけでなく構造改革も目指しており、2005 年秋の連立協定では、保険給付提供者側 (保険金庫、医師、薬局) の間の競争の強化が唱われていたが、それを具体的にどのように実施するのかについては本格的な検討は行われていなかった。これらの問題点から、カウダー案に対しては SPD 左派、労使、医療保険金庫はもちろんのこと、経済界や CDU/CSU 内からも批判の声があがった。

（3）連立与党作業部会における議論と改革の「骨子」の発表

その後、連立与党作業部会は2006年7月はじめに開催される連立与党首脳の会議に向けて審議を行ったが、この間、連立与党間で大きな争点となったのは、GKVの給付面での改革というよりも、財政面での改革であった。第一に、SPDは、子供の保険コストをまかなうという点に留まらず、GKVの収入ベースそのものを拡大・安定させるために税財源による「付加的財源調達」の柱を構築し、そこから賃金付随コストの引き下げ、社会国家的任務、人口構造の変化と医療技術の発展による将来の負担増等の財源をまかなうべきであると主張した。SPD指導部はそのような税財源の投入額について450億ユーロという額を想定しており、直接税だけではなく売上税の引き上げも検討しているという報道もなされた。⁽¹⁴⁾これに対して、前述したようにCDU/CSUも税財源の投入自体には反対していなかったが、「社会全体で負担すべき任務」に関してのみその財源の一部を税財源から調達すべきであるとの立場を取っており、そのような任務として、さしあたっては子供の保険コスト160億ユーロ程度だけをあげていた。前述のカウダー案では、CDU/CSU側もそのために「医療保険連帯付加税」等の形で所得税からの財源調達を想定しており、メルケル首相も増税なしでは済まないといえる発言をしていた。しかし、SPD側がこのように大規模な税財源の投入と、そのための増税を検討している可能性が明らかになるにつれ、CDU/CSU、特に同党所属の州首相やCSUはそれに対して批判的な姿勢を強め、子供の保険コストの一般予算からの財源調達も増税なしでまかなうべきであると主張し始めた。ザールラント州首相ミュラーやチューリンゲン州首相アルトハウスは、2007年からの売上税税率の3ポイント引き上げによって、すでに今立法期における増税の潜在的余地は尽きており、国民は我慢の限界に達していると主張した。シュトイバーも、「SPDがこの税金の雪崩に背を向けないのであれば、医療保険改革についての決定にもっと時間をかける方がよい」と述べて、改革の延期さえ示唆した。⁽¹⁵⁾CSUは、連邦予算の中に「医療保険のための水門」が開けられれば予算がもはやコントロール不能になるという懸念をシュレーダー政権時代から抱いており、シュトイバーはこの点でメルケルとかつて対立したという経緯もあった。

しかし、この間にもGKVの財政は悪化の兆候を示しつつあり、2006年第1四半期だけで赤字は10億ユーロに達していた。さらに、2007年の赤字は80億ユーロになると予想されるようになっており、メルケル首相自身、改革が行われなければ今立法期の終わりにはGKVの累積赤字が190億ユーロになると指摘していた。⁽¹⁶⁾このため、実際には増税なしにGKVへの税財源からの資金投入を行えるかどうかは極めて疑わしかった。

第二に、前述したように、SPDはGKVの財政基盤の安定に加えて「国民保険化」という目標からも、税財源の投入と並んでGKV加入者数と保険料収入の拡充を目指していた。そのため、SPD側は「GKVの支出総額の少なくとも95%を保健基金から調達する」ということを前提として、経営者側保険料に関しては保険料算定上限所得額を廃止して企業側が支払う賃金総額に対して保険料を課すことと引き替えに、その保険料率を現行の6.65%から6%に引き下げることを提

案した。また、労働者側保険料に関しては、保険料算定上限所得月額を現行の3,562ユーロ50セントから3,937ユーロ50セントへ、GKV 加入義務限度所得月額をこの額から4,312ユーロ50セントへと引き上げることを提案し、それによって、保険料収入の増収を図るとともに、GKV 加入義務者の数を増やし、高所得者の PKV への移動を阻止しようとした。⁽¹⁷⁾

これに対して、CDU/CSU は経営者側保険料の算定基準を賃金総額とすれば結果的に保険料負担が増えるとして反対し、労働者側保険料に関しても、保険料算定上限所得額や GKV 加入義務限度所得額の引き上げに反対した。他方で、CDU/CSU 側は、保健基金から各保険金庫への財源供与だけでは不足する財源をまかない、保険金庫間の競争を促進するために導入することになっていた保険金庫ごとの被保険者に対する追加保険料に関しても、「一律保険料制度化」という目標からすべての被保険者に関して所得に無関係な一律額とし、さらに、この追加保険料によって個人ごとの老後積立金を形成すべきであると主張した。これに対して、SPD は保健省案の時点とは異なって、本来の保険料と同じくこの追加保険料に関しても所得額に応じた一定の保険料率に基づくものとすべきであると主張した。さらに、SPD は、「少なくとも医療保険の支出総額の95%の財源を保健基金から調達すべきである」という主張を繰り返し、追加保険料の比重をできる限り低く抑えようとした。

第三に、SPD は、GKV によって医療保険の基礎構造が支えられているからこそ PKV 被保険者も診療施設を利用できているにも拘わらず、PKV は高所得者、自営業者、公務員のみを加入させ、GKV の財政均衡にも参加しておらず、「おいしいとこ取り」をしていると批判し、「PKV も GKV の財源調達のために連帯的寄与をしなければならない」と主張して、20~30億ユーロの「寄与」をするよう要求した。SPD 側はそのための具体的措置として、GKV 加入義務限度額を上回る所得を得ている人々が GKV から PKV に流出するのを防ぐ一方、中・低所得者が PKV に対して加入申し込みを行った場合にそれを拒否できない契約締結強制を適用すること、PKV を保健基金制度に組み込むこと、PKV 被保険者が加入保険金庫を変更する際に老後積立金も変更先保険金庫に移転できるようにして PKV 間の競争を強化すること等を提案した。⁽¹⁸⁾

これに対して、CDU/CSU は「PKV を破壊しても GKV の問題は解決されない」と主張して、SPD の提案に反対する姿勢を見せた。また、PKV 連盟も、2003年時点での PKV 被保険者の78%が GKV 加入義務限度所得以下、62%が保険料算定上限所得以下の任意加入者であることを指摘して「PKV 加入者は金持ちであるという主張は誤っている」と反論し、PKV から20~30億ユーロの「連帯的寄与」を得ようとする SPD の計画は結果的にこれらの人々の保険料の10~15%の上昇をもたらすだけであると指摘した。しかし、実際には、CDU/CSU も PKV 被保険者が加入保険を変更する場合に老後積立金を一緒に移転できるようにすること、PKV が被保険者に対して GKV と同様の基礎的給付を提供すること、「社会全体で負担すべき任務」と病気予防のための財源調達に PKV を参加させることに関しては、SPD 側に譲歩する姿勢を見せていた。ただし、CDU/CSU 側はその前提条件として、PKV を保健基金制度に組み入れないことと、GKV 加入義

務限度所得額を引き上げないことをあげていた。⁽¹⁹⁾

第四に、CDU/CSUは労災以外の事故の治療をGKVの給付カタログから除外すること、診察料金に関する例外を廃止すること、高額医療の場合の自己負担分の上限を被保険者の名目所得の1%から2%へと引き上げること、GKVにもPKVのような（保険料を低く抑えることと引き替えに一定の診療を保険給付の対象外とする）自己留保制度を導入すること等の給付削減を提案していたが、SPDは給付削減には消極的であり、治療に十分協力しない慢性病患者等、ごく一部の場合に関してのみ給付削減に賛成するとしていた。

このように意見が必ずしも一致しない中で7月2日夜に開かれた連立委員会では、10時間にわたる議論の末、結局連立協定の時点よりも後退した形で妥協が行われ、その結果は「2006年医療保険改革についての骨子」として発表された。その内容は以下のようなものであった。⁽²⁰⁾

- ①2008年1月にGKV保険金庫の共同事業体によって運営される保健基金を設立する。PKV保険金庫はこの保健基金には組み込まない。
- ②GKVの財源の少なくとも95%を保健基金から調達する。GKV各保険金庫は保健基金発足までに累積債務（2005年末時点で約250のGKV保険金庫うち80近くが合計40億ユーロの債務を抱えていた）を全額償却する。
- ③GKV各保険金庫は保健基金から被保険者1人あたり一定額と、それに加えて被保険者の年齢・病気リスクに応じた割増金を受け取る。従来のリスク構造調整制度（RSA）（GKV保険金庫間の財政均衡制度）は今後このような形で保健基金を通じて行う。
各保険金庫の支出が保健基金から受け取る財源を上回る場合には、保険金庫側は被保険者から追加保険料を徴収することができる。この追加保険料については、定額あるいは所得に比例した額のどちらにすることも認めるが、いずれの場合も被保険者の名目所得の1%を上限とする。逆に、保険金庫の支出が保健基金から受け取る財源額を下回る場合には、保険金庫は被保険者に対して配当を行うことができる。
- ④GKVの給付カタログの削減は行わない。GKV各保険金庫に対して、配当と引き替えに特定の家医で診察を受ける家庭医診療制度を提供することを義務づける。また、保険金庫が被保険者に対してより多くの選択的給付を提供することを奨励する。
- ⑤医療保険非加入者に対して今後GKVまたはPKVに加入することを義務づける。過去に加入歴のある者は最後に加入していた保険に再加入する。そのため、PKV保険金庫に対して、加入を希望し加入可能なすべての人々を加入させることを義務づける（契約締結強制）。また、すべての加入者に対してGKVと比較可能な基礎給付保険を提供することをPKV保険金庫に対して義務づける。
- ⑥GKV加入義務限度所得額を上回る所得を得ている被保険者がPKVに移動する場合には、従来のように移動時点だけでなく、過去3年にわたってGKV加入義務限度所得額を上回る所得を得ていることを条件とする。

- ⑦ PKV 被保険者が加入保険を変更する場合には、老後積立金も変更先保険金庫に移転することを認める。
- ⑧ 現在保険料免除で GKV の保険対象となっている子供の保険コストの財源を今後すべて税財源によって調達する。そのため、GKV に対して2008年に15億ユーロ、2009年に30億ユーロの補助金を連邦予算から支出する。しかし、そのために増税を行うことはしない。その後も、子供の保険コスト全額（160億ユーロ）に達するまで補助金を増額するが、その具体的な財源確保法については次期立法期以降に決定する。⁽²¹⁾
- ⑨ 医師の診療報酬を点数制から定額制に変更し、予算枠制度を廃止する。診療報酬は従来同様に医師団体と保険金庫間での団体交渉により決定するが、診療の質と経済性の向上のため、保険金庫に保険医連盟以外の医師あるいは医師グループと個別契約を締結する権利を与える。
- ⑩ GKV 保険金庫に薬局及び製薬企業との間で医薬品の価格について交渉する権利を与える。医薬品の定価制を最高価格制に変更し、割引を可能とする。保険金庫、薬局、製薬企業間の交渉によって、少なくとも年間5億ユーロの節減を行う。これが実施されない場合には、保険金庫に対してこの額に相当する強制的割引を行う義務を薬局に課す。
- ⑪ (任意医療保険金庫と企業保険金庫のような) 種別の異なる GKV 保険金庫間の合併を可能とすることによって、保険金庫間の競争を促進する。また、すべての保険金庫を代表する拘束力を持つ新たな全国連盟を設立する。

この連立委員会での交渉にあたって CDU/CSU 幹部、とりわけ州首相たちが重視していたのは医療保険改革のために増税を行うことを認めないという点であった。この点について、メルケル首相やカウダー院内総務はこの直前までむしろ「増税なしではパラダイム転換はできない」という SPD 寄りの立場をとっていたが、シュトイバーやコッホ等 CDU/CSU 所属の州首相たちは増税に断固反対するという態度をとり、結果的にはメルケルが彼らの主張を受け入れる形で CDU/CSU としての増税反対という立場が打ち出された。これに対して、SPD 側は増税なしでは医療保険制度の長期的な財源確保はできないと繰り返し、交渉は難航したが、最終的には、今立法期に関しては増税を行わないものの、子供の保険コストを税財源でまかなうために連邦予算から補助金支出を開始する一方、この財源の最終的な確保法については次期立法期以降に最終的に決定するという形で問題を先送りすることによって政治的妥協が図られた。さらに、この妥協の結果不足する財源と、最大80億ユーロとも予想される2007年の GKV の赤字を補填するために、さしあたって被保険者に負担を課すかたちで GKV 保険料率を0.5ポイント引き上げることも合意された。ただし、この点は「骨子」には含まれておらず、メルケル首相が口頭で表明した。⁽²²⁾

他方、PKV に関しては、CDU/CSU 側は SPD 側が目指していた PKV の保健基金への組み込み、GKV 保険料算定上限額及び保険加入義務限度額の引き上げを阻止することに成功し、「PKV を破壊から守った」と主張した。⁽²³⁾しかし、他方で、GKV から PKV への被保険者の移動条件を従来より厳しくすること、PKV に対して契約締結強制を課して、かつて PKV に加入していた医療

保険非加入者を再加入させること、GKVと同様の基礎給付の提供を義務づけることを通じて、PKVへの規制を強めるという点でCDU/CSUはSPD側に譲歩した。

また、今後もGKVの財源の少なくとも95%を保健基金を通じて調達するとされたことによって、CDU/CSUが一律保険料への突破口として強化しようとしていた保険金庫ごとの追加保険料の余地は著しく狭められることになった。この追加保険料の上限はSPDの主張していたように名目所得の1%に抑えられ、算定方法については、一律額を主張するCDU/CSUと所得に比例させるべきであるとするSPDの間で対立が解決できなかったことから、結局どちらの方法も認めるという安易な妥協が選択された。さらに、CDU/CSU側が増税に反対したのと同様に、SPD側は給付カタログの削減に強硬に反対したため、CDU/CSU側はこの点でもSPD側に譲歩し、大幅な給付削減は行われなかったこととなった。

このような交渉結果に対して、メルケル首相は「真の打開」がなされ、交渉の末に実現可能な合意を達成することに成功したと自画自賛した。SPD党首ベックも「パラダイム転換が開始された」ことを強調した。また、連立各党の総務会、幹部会、連邦議会議員団等の指導機関も圧倒的多数でこの合意を支持した。その際、CDU/CSU側は医療保険改革と関連して大規模な増税が行われることを阻止したことを強調した。他方、SPD側は、大幅な給付削減を回避し子供の保険コストの税財源からの調達という形で、SPDが主張していた「税財源による財源調達の柱」を構築する最初の一步を踏み出せたと主張した。⁽²⁴⁾

しかし、実際には、SPD内では、メルケルが当初GKVの長期的な財政的安定化のために増税による税財源投入を強化するという同党の主張を受け入れ、シュタインブリュック財務相にもそのための綿密な試算を指示しておきながら、CDU/CSU所属の州首相たちからの圧力を受けてこの約束を反故にしたことに対する大きな不満が見られた。それゆえ、ベック党首等が連立与党間の合意を肯定的に評価した一方で、シュトルック院内総務は「メルケル首相は合意を守らず、CDU/CSU系の州首相たちの圧力に屈した」との見方を示し、「このようなことがしばしば起こってはならないのであり、そもそも起こってはならない」と述べて、メルケルを公然と批判した。また、ミュンテフェリング副首相も「すでに指導・政策構築力という点では、連立はあまりよい状態にあるとは言えない」と発言した。⁽²⁵⁾このような批判は、2005年連邦議会選挙前後におけるキルヒホフの財務相起用問題や売上税の引き上げ幅をめぐるメルケルと州首相たちの意見の食い違い、2006年はじめの医薬品供給経済性改善法案処理をめぐる連邦参議院側の意義申し立て等と相まって、メルケルが州首相たちに「包囲」されており、首相としての十分な指導力を発揮する力を持っていないのではないかというSPD側の不信につながっていった。これに対して、CDU/CSU内では、むしろこれまでSPDに譲歩し過ぎており、今やCDU/CSUの独自色を出すことが重要であるという考え方が有力となりつつあり、SPDが医療保険改革と関連した大規模な増税を主張するようになった時点で、CDU/CSU側がそれに賛成することは事実上不可能になっていた。

他方、野党はもちろんのこと、労使団体や保険金庫側はこの合意の骨子に対して一斉に反発し

た。経営者団体連盟 (BDA) 会長ディーター・フントは、連立与党間の合意において GKV の財源の大部分を今後とも労使の負担する保険料によって調達するとされた点をあげ、「この決議は賃金付随コストの引き下げによって成長と雇用を促進するという目標に完全に逆行するものである」と批判した。彼は、2007年に保険料率を0.5ポイント引き上げるという点についても断固反対する姿勢を見せた。GKV 保険金庫連盟は共同声明を発表し、上記の骨子文書を、「今後増大していく GKV の財源不足に対する何の解決策も含んでおらず、政治家によって表明された保険料率引き上げをもたらすだけのものである」と批判した。また、保健基金の設置によってこれまで自ら行ってきた保険料徴収や保険料率決定の権限を失うことになる GKV 保険金庫側は、「保健基金は経済政策的社会的に無意味であり、被保険者の負担増、運営コストの増加、不必要な官僚主義的手続をもたらす」として、その設置に強く反対した。GKV 保険金庫側は連立与党の合意が PKV にとって有利なものとしたが、PKV 保険金庫連盟は、医療保険の重要な構造的問題が解決されていないと批判する一方で、所得の高い被保険者の GKV から PKV への移動の制限強化や加入保険変更の際の老後積立金の移転に反対すると主張した。⁽²⁶⁾

(4) 連邦保健省による法案起草とそれをめぐる議論

以上のように、7月に発表された「骨子」は未だ完全なものとは言い難かったが、これを受けて、8月に入ると連邦保健省は「公的医療保険における競争強化のための法律案」の作業草案起草作業を進めた。⁽²⁷⁾その後、9月に入ると、この保健省の作業草案を基礎としてシュミット保健相と CDU/CSU 及び SPD の代表各4名 (これらの代表は春に改革の骨子を審議した作業部会にも加わっていた) から成る連立与党の作業部会が審議を開始した。しかし、そこでも改革案に対する批判が繰り返し提起された。

その中で、特に対立的となったのは、労働者側のみから徴収される追加保険料、GKV 保険金庫間の財政均衡のあり方、保健基金による保険料徴収への転換、PKV の基礎給付保険導入等の問題であった。他方、経済界は、保健省の方針では改革の開始時点においては財源の95%ではなく100%を保健基金から調達し、追加保険料の徴収を事実上行わないとされている点について疑問を呈し、「シュミット保健相が今や財源を100%保健基金から調達しようとしているならば、それは競争 (の強化) という考え方を逆立ちさせるものである」として、保健基金が非効率的運用によって結局保険料支払者=労使に対する重大な負担増をもたらすのではないかという懸念を表明した。また、GKV 保険金庫側は追加保険料が被保険者の名目所得の1%以下に限定されている点を批判し、この制限の下では保険金庫が必要な場合に被保険者から十分な追加保険料を得られないばかりか、財政状態の悪い保険金庫からは追加保険料を嫌う健康で所得の高い被保険者の流出が加速され、低所得者が多く財政状態の悪い一般地域医療保険金庫 (AOK) のような保険金庫から破綻することになると批判した。⁽²⁸⁾シュミットが改革の開始段階において追加保険料徴収を事実上不要にするような方針を打ち出したのは、この批判に対応したものとも考えられた

が、追加保険料の徴収によって保険金庫間の競争を促進すると共に、経営者側の保険料負担を軽減しようとしていた CDU/CSU 側は、保健省と SPD が追加保険料制度を事実上骨抜きにしようとしているとして反発を強めた。バーデン・ヴュルテンベルク州首相エッティンガーによれば、必要と予想される追加保険料総額70億ユーロを GKV 全加入者の所得の1%でまかなうこと自体が計算上不可能であり、この所得比上限を引き上げるか、さもなければ追加保険料制度自体を撤回するしかなかった。ベルリン市とメックレンブルク・フォアポンメルン州での州議会選挙はさんで行われた連立与党作業部会における議論に対して、メルケル首相、ラムザウアー CSU 院内総務、ザクセン州首相ミルブラート、ノルトライン・ヴェストファーレン州労働保健社会相ラウマン等の CDU/CSU 幹部は、追加保険料を名目所得の1%に制限するという計画に再び疑問を呈し、7月の合意にも拘わらず、この点を再交渉することを要求した。⁽²⁹⁾

さらに、財政・経済状況のよい南西ドイツを中心に CDU/CSU 系の州やそれらの地域の経済界、保険金庫は保健基金の設置に伴う新しい保険料算定の方法自体にも反対した。前述したように、改革後の新しい制度の下では、保険料額は従来とは異なって各保険金庫ごとに決定されるのではなく統一的に決定されることになっていたが、そうなれば、これまで財政状態がよく平均を下回る保険料を徴収してきた保険金庫では被保険者の保険料が上昇して負担増となり、逆に財政状態が悪く平均を上回る保険料を徴収してきた保険金庫では保険料が低下して負担緩和となると予想された。また、経営者側の保険料は賃金総額を基準に算定されることになっていたため、バーデン・ヴュルテンベルクやバイエルンのように有力な産業を抱え賃金の高い地域は結果的に保健基金への払込額の方が基金からの受取額よりも多くなると予測された。言い換えれば、計画されている保健基金制度とその保険料算定の方法は、経済状態がよく企業医療保険金庫（BKK）のような財政状態のよい保険金庫に多くの人々が加入している地域や業界にとっては不利であることを意味しているものと考えられた。それゆえ、現状でもリスク構造調整制度によって不利益を被っていると考える南西ドイツ地域を中心に、CDU/CSU が政権を有する州は保健基金とそれに伴う保険料算定の統一化に反対の態度をとっていた。ドイツ産業連盟（BDI）も、かりに統一的保険料を導入するのであれば、その保険料額をすべての保健金庫の平均保険料率ではなく、最も保険料率の低い保健金庫を基準に算出し、財源の不足する保健金庫は追加保険料によって赤字を補填すべきであると主張した。⁽³⁰⁾

これに加えて、保健省の作業草案において SPD の主張に沿った PKV に対する規制の強化が再び打ち出されたことに対して、PKV 保険金庫側は「既存の保険契約に関する変更を強制する等憲法違反であり、PKV を事実上廃止しようとしている」と強く反発した。これを受けて、メルケル首相自ら「この草案はわれわれが協定した骨子にそったものではない」と主張し始め、「PKV 保険金庫を独立した保険金庫として維持し、それを苦しめたり絞め殺したりしないことが SPD と合意されている」として、PKV の扱いに関する草案の修正を要求した。⁽³¹⁾

以上のように、保険金庫や経済界からだけではなく、CDU/CSU 系の州からも異論が繰り返さ

れたため、法案化の作業は難航し、早くも9月上旬には、政府は特に州側からの圧力が高まっていることを理由に、議会での法案採決を当初予定の2006年末から2007年はじめに、改革法の施行を2007年1月から4月へと延期せざるを得ない状況となった。これに対して、SPD側は、CDU/CSUの州首相たちが医療保険改革と関連した増税に反対したのに続いて上記の諸点に関しても激しい抵抗を見せたことを、CDU/CSU内でのメルケルの指導力と権威の不足とし、「結局のところ誰一連邦首相の指導下にある連邦政府か、あるいは連邦参議院か—がこの国を統治しているのが明確にされねばならない」と批判した。9月末にミュンテフェリング副首相は「民主主義的な決定機関を尊重する者は、事前に連邦参議院を意見・決定形成に介入させることなく、連邦政府と連邦議会が決定を下せるよう努力しなければならない」と述べて、間接的にCDU/CSU系の州の行動を批判したが、彼の批判対象にはメルケルも含まれていると解釈された。⁽³²⁾

これに対して、メルケルとベックは9月22日に党首会談を行って改めて医療保険改革の推進を政治的に確認し、追加保険料の問題に関しては、社会保険改革に関してこれまでも大きな役割を果たしてきたダルムシュタット大学教授バルト・リュールプと元バルマー任意医療保険金庫会長エックハルト・フィードラーに調停案の立案を依頼する等事態の収拾に乗り出した。その結果、10月4日には、メルケル首相主宰の下で連立与党の党首・院内総務、ミュンテフェリング副首相、シュミット保健相等連立与党首脳が協議を行い、次のような政治的合意が形成された。⁽³³⁾

- ①保健基金の発足を作業草案の時点での計画（2008年7月）よりもさらに遅らせて2009年1月からとする。2011年まではまず各保険金庫が保険料を徴収し、それを保健基金に送金する。
- ②保健基金には2009年以降増額される補助金も投入する。
- ③2009年1月から、各保険金庫は被保険者1人あたり150～170ユーロの統一的基礎保険料に加えて年齢・リスク調整割増金及び罹患率割増金を保健基金から受け取る。⁽³⁴⁾
- ④ただし、この拡大された新たな財政均衡による一部の保険金庫の負担増を抑制するために、従来のリスク構造調整制度の場合と比べた各州の保険金庫の負担増額を5年間にわたって年間1億ユーロ以下に抑制する。（収斂条項）
- ⑤保険金庫ごとに徴収される追加保険料の導入を当初予定の2008年4月から2009年1月に延期する。追加保険料の上限を従来の計画のように名目所得の1%ではなく、保険料算定上限所得額の1%とする。ただし、この1%上限は、追加保険料が8ユーロを超えている場合にのみ適用する（＝追加保険料に8ユーロの最低額を導入する）。また、この1%規定を2011年までの時限規定とする。
- ⑥現在任意にGKVに加入しているか、過去にPKVに加入したことのあるすべての人々に対して、PKVが今後新たに提供する基礎給付保険に6か月以内に移動あるいは加入する権利を付与する。医療保険非加入者に対してはPKVの基礎給付保険に加入する義務を課す。この基礎給付保険には契約強制を適用する。
- ⑦すべてのPKV被保険者に対する給付を基礎給付と付加給付に分割するという（最初の作業

草案での) 計画を既存の契約に関しては中止する。

- ⑧基礎給付保険の保険料は加入時の年齢と性別だけによって（病気のリスクに関係なく）決定する。この保険料はGKVの最高保険料額以下とする。また、被保険者がこの保険料を支払うことによって公的給付を受けねばならないような困窮状態に陥る場合には、保険料を半額免除する。さらに、被保険者がこの減額された保険料の支払でも困窮状態に陥る場合には、連邦雇用エージェンシー（BA）あるいは社会福祉事務所が月額最高125ユーロの保険料補助を行う。
- ⑨PKVの基礎給付保険に加入した者がPKV内部で加入保険を変更する場合、老後積立金を基礎給付保険の範囲内で変更先の保険に移転することを認める。ただし、5年の移行期間内に加入保険を変更した場合には、40歳という最低加入年齢を仮想的に適用する。（=40歳未満の人が加入保険を変更した場合には老後積立金を移転できず、45歳の人であれば5年分だけを移転できる。）また、2013年以降はこの制限を撤廃する。PKVからGKVに移動する場合は老後積立金を移転することを認めない。
- ⑩この改革による医療保険の負担緩和額は2007年には14億ユーロ、2008年以降には年間19億ユーロとなると予測される。

（5）医療保険競争強化法案の議会審議

このような合意が一応得られたことから、保健省は10月12日には「公的医療保険における競争強化に関する法律案」と題する報告草案を各州政府や関係団体に送付し、16日の公聴会を経て25日に法案を閣議決定するという日程に向けて動き出した。

しかし、この段階になってもPKV側は依然として改革法案に強く反対していた。PKVは第一にPKV被保険者が加入保険を変更する場合に老後積立金を移転できるという制度が既存の契約にも適用される点を問題としていた。現状では、被保険者が加入保険を変更する場合には老後積立金に対する請求権を失い、それによって他の被保険者が間接的に利益を得られるという前提で保険料が計算されていた。従って、老後積立金の移転が可能になれば、そのような利益が失われることから、一般的に保険料の上昇が起これると予想された。第二に、PKVが基礎給付保険を提供しなければならなくなり、しかもその場合に保険料を制限され、病気になるリスクの高い人々から割増金を徴収できず、無保険状態にあった自営業者や、失業あるいは退職によって低所得あるいは無所得状態となった元PKV加入者等を受け入れねばならなくなれば、基礎給付保険の被保険者から得られる保険料だけでは支出をまかなえなくなる可能性が高かった。そうなれば、結果的にはPKVに加入している他の被保険者の保険料を引き上げることによって基礎給付保険の財源を補填しなければならなくなる可能性があり、それはPKVにもGKVのようなリスク構造調整制度が導入されることを意味していた。⁽³⁵⁾また、GKVには、第二失業手当受給者の一部等をPKVに移動させることによる負担緩和の可能性が与えられると考えられた。保健省の報告草

案において「政府はこれによって GKV と PKV の間の均等な負担配分にも寄与する」とされていたことは、それを示すものであった。これに対して、PKV 側は法的手段も含めて改革に対する抗議行動を行うと表明し、PKV 連盟会長シュルテは「連邦政府は被保険者と企業による訴訟の波を覚悟しなければならない」と警告した。⁽³⁶⁾

PKV だけではなく、GKV 保険金庫側もこの法案に依然として批判的であった。AOK 連盟会長アーレンスによれば、税財源からの補助金の削減、2007年からの売上税税率の引き上げ、支出増によって、このままでは2009年までに保険金庫には総額160億ユーロの財源不足が発生し、そのため保険料率は現在の14.2%から2009年末には15.9%に上昇するおそれがあった。彼は、それを阻止するために2007年に GKV の財政安定化のための100億ユーロ規模の即時計画を実施するよう政府に要求した。さらに、GKV 保険金庫は保健基金の発足に備えるために2007年末までに累積債務の償却を終えることとされていたが、GKV 保険金庫側はそれと引き替えに約束されていた税財源の投入やその他の援助が削減されたことを理由に、保険料率の大幅な引き上げなしではそれは不可能であるとし、政府に対して、債務償却期限を2008年末に延期するよう要求した。⁽³⁷⁾

このような批判を受けて、10月25日の法案閣議決定直前になって、政府は連立与党議員団及び関係省庁次官との協議の中で、GKV 保険金庫側が2007年はじめに拘束的な計画を提出するのと引き替えに2007年末の予定であった累積債務償却期限を2008年末に延期するという GKV に対する譲歩を含む若干の修正を行った。⁽³⁸⁾これに続いて医療保険競争強化法案は10月27日に連邦議会に提出され、審議が開始されたが、メルケル首相は法案審議開始直後にも、折からの景気回復による税収増を背景に、2007年に予定されていた GKV への補助金の減額幅を10億ユーロ緩和し、同年の補助金額を当初予定の15億ユーロではなく25億ユーロとすることによって、保険料率の上昇を抑制するという譲歩をさらに行った。また、GKV の財政状況自体も景気の回復によって好転し始め、2006年全体では10億ユーロの黒字となる見込みとなった。さらに、政府は、今後 GKV 保険金庫にも破産の可能性を想定することになっていた規定に関しても修正の用意があることを示唆した。しかし、それでも保険金庫側や CDU/CSU 系の州からの法案に対する批判は依然として鎮静化せず、連邦参議院では100以上の修正動議が提出され、法案の採決が当初予定よりもさらにずれ込む可能性が高まった。⁽³⁹⁾

その原因の一つは、政府による GKV の債務償却期限の延期、補助金削減緩和、GKV の財政状況の好転にも拘わらず、2007年以降の見通しについては保険金庫側と政府の見方が依然として大きく異なっていたことにあった。政府は改革による2007年の GKV の財政緊縮効果を14億ユーロと見積もっていたが、保険金庫側は逆に4億5,000万ユーロの負担増が発生すると見ており、2007年に予定されている売上税税率の引き上げや補助金が（引き下げ幅が10億ユーロ圧縮されたとしても）2006年と比べて少なくとも17億ユーロ引き下げられることから、2006年の10億ユーロの黒字も「熱い石に水を一滴垂らすようなもの」と否定的な判断を下していた。事実、保健省、連邦保険庁、保険金庫団体の専門家によって構成される GKV 査定作業部会は2006年12月上旬に、

2007年のGKV平均保険料率が0.5~0.7ポイント上昇するとの予測を公表した。また、12月下旬には、実際にバイエルンのAOKが0.9ポイント、全国最大の任意医療保険金庫であるバルマー任意医療保険金庫が0.6ポイントの保険料率引き上げを決定する等、保険料引き上げの動きが急速に広がり始めた。⁽⁴⁰⁾

PKV保険金庫連盟も、同連盟系の研究機関が行ったシミュレーションを根拠に、政府によって計画されている医療保険改革が多くのPKV被保険者にとって保険料の大幅な上昇をもたらすとし、その主要な原因として計画されている基礎給付保険に関する問題点を繰り返し指摘した。⁽⁴¹⁾バーデン・ヴュルテンベルク州首相エッティンガーもこのような批判に同調し、法案を修正した上で基礎給付保険の導入を2008年ではなく保健基金の発足と同じ2009年に延期するよう要求した。この要求の背景には、PKVに関する改正のみが行われた後で保健基金導入計画自体は挫折してしまうという事態が発生することに対する懸念があった。また、ザクセン・アンハルト州首相ペーマーも子供の保険コストの税財源による補填がGKVのみに適用されることになっている点等を違憲とし、改革法案全体を違法とするPKVの立場を支持した。⁽⁴²⁾

GKV及びPKV保険金庫側からの批判に加えて、南西部地域諸州は、この改革によって州内の保険金庫の財政的に不利な状況が助長されることに対する懸念を再び主張し始めた。バイエルン州やノルトライン・ヴェストファーレン州等、多くの州は、すでに法案の閣議決定段階において、それを精密に検討してから最終的な態度表明を行うとしてなお留保的な態度を見せていたが、12月中旬には、金属産業界が資金を提供している団体「新しい社会的市場経済イニシアティブ」が「各州に対する医療保険改革の経済的影響」についての調査結果を発表した。それによれば、バイエルン州、バーデン・ヴュルテンベルク州、ヘッセン州のGKV保険金庫が合計33億ユーロ以上の負担増を被る一方、旧東独地域諸州とラインラント・プファルツ州の保険金庫にとっては負担緩和となると予想されていた。⁽⁴³⁾この額は、改革に伴う各州の保険金庫の負担増を1億ユーロ以下に抑制するとした10月の合意における「収斂条項」に関する妥協から大きくかけ離れたものであった。この試算や、バイエルン州の保険金庫にとって17億ユーロの負担増が発生するという同州社会省の試算を根拠に、州首相シュトイバーは連邦参議院において「バイエルンの被保険者が将来平均を上回る保険料の引き上げに苦しまないようにするために」法案の修正を要求し、「事前に州（内の保険金庫）に対する財政的影響についての明確化が行われない場合には、法案に反対する」と主張した。エッティンガーも、この直後に開かれたCDU/CSU所属の州首相の会議において、「あらゆる民主主義的手段によって、現在の形態の医療保険改革に反対する」と表明した。また、ヘッセン州首相コッホも、「ヘッセンは改革に対して盲目的に賛成しない」とし、シュミット保健相に対して「医療保険改革に関する合意の際に、誤った数字や論拠を基礎にしていることを証明しなければならない」と要求した。さらに、2007年1月に入ると、ノルトライン・ヴェストファーレン州労相ラウマンも、現状でも同州のGKV被保険者が給付額を年間5億ユーロ上回る保険料を負担しており、改革によってさらに最大1億4,200万ユーロの負担増を被

るというライン・ヴェストファーレン経済調査研究所 (RWI) の試算をあげた上で、「われわれは、ノルトライン・ヴェストファーレン州がこの全体構想において不利な立場にならないよう厳密に注意するであろう」と述べて、現状の形での法案に反対する姿勢を明らかにした。これに対して、SPD 幹事長ハイルは「合意されたあらゆる妥協が後になって各州の CDU/CSU 内部の反対派によってサボタージュされるならば、必要な改革を実現することはできない」と述べて、特に CSU を厳しく批判した。⁽⁴⁴⁾

このような南西部諸州からの批判に対して、メルケル首相、シュミット保健相、SPD 党首ベック等政府首脳及び SPD は、改革法案の細部については修正に応じるものの改革の基本線は維持するとの態度を明確にした。保健省の試算では各州の負担増は 1 億ユーロを明確に下回ると予測されており、政府が「収斂条項」を受け入れた理由もそこにあったため、シュミット保健相は、リュールプと経済・保険専門家審議会長エーベルハルト・ヴィレに対して、南西部諸州が根拠としてあげた試算の検証を依頼した。

このような州政府側からの抵抗のため、CDU/CSU 院内総務カウダーは、GKV 競争強化法案の連邦議会での審議が従来予定されていた 1 月下旬には終わらず、2 月にずれ込む見通しであることを明らかにし、2007 年 4 月 1 日という法律の施行予定を守れるかどうか危ぶまれるに至った。これに対して、GKV 連盟は共同声明を發表し、連立与党に対して「緊急ブレーキ」を引き、立法計画を放棄するよう要求した。GKV 保険金庫側は、「壁に突き当たりつつある改革法案の採決を 2 週間延期したところでうまく行かない」とし、むしろ、GKV の財政を安定させるために、税財源からの補助金を 2007 年以降も 42 億ユーロとし、医薬品やリハビリ器具に対する売上税税率を 7% に引き下げ、失業者の保険料を連邦雇用エージェンシー (BA) に肩代わり負担させるという即時計画を実行すべきであると主張した。GKV 保険金庫側は、税収の増加と BA の巨額の黒字からして、このような措置は可能であるとした。⁽⁴⁵⁾

他方で、1 月 4 日にはリュールプとヴィレによる検証の結果が公表されたが、それによれば、バイエルン州、バーデン・ヴュルテンベルク州、ヘッセン州の改革による負担増予測額はそれぞれ 6,200~9,800 万ユーロ、5,000~9,300 万ユーロ、5,900~6,400 万ユーロと州側が問題視したよりも大幅に低く、連邦保険庁の試算に近いもので、「収斂条項」の範囲内に収まるものとされた。リュールプ等によれば、南西部諸州の負担増が数十億ユーロ単位になるとする試算は、明らかに既存の財政均衡における負担分と新たな負担増分を混同したものであった。リュールプ等はこの検証結果の公表にあたって、バイエルン州等の疑念の背景となっている「地域的な考え方」を誤ったものとし、社会保険料が徴収された州で支出されねばならないという暗黙の想定は的外れであって、むしろ統一的保険料率で徴収される場合には必然的に地域的な再配分が行われるということが重要であると指摘して、州側の主張を批判した。⁽⁴⁶⁾

改革に伴う南西部諸州の負担増が「収斂条項」の範囲内に収まるという検証結果を受けて、シュトイバーや CSU 院内総務ラムザウアーはこの結果を「先入観なしに検討する」とし、「改革

法案は予定通り4月1日に施行できると思う」と述べて、楽観的な見方を示すようになった。また、CDUバーデン・ヴュルテンベルク州支部幹事長シュトロブルは、連邦が交通網投資計画において譲歩することを条件に、医療保険競争強化法案に賛成することを示唆し、負担増をめぐる議論は終息に向かうきざしを見せた。⁽⁴⁷⁾バーデン・ヴュルテンベルク州はエッセン大学教授ユルゲン・ヴァゼムに独自の再検証を依頼していたが、1月末に発表されたその検証結果でも、同州の「負担増」は5,000万ユーロとされた。これを受けて、同州首相エッティンガーは「5,000万ユーロはどうしてもよい額ではないが、われわれはこの負担増を受け容れる」と述べて、連邦参議院において、この点を理由として反対することはないと表明した。⁽⁴⁸⁾

CDU/CSU系の州からの批判が下火になったことによって、GKV競争強化法案が成立することはほぼ確実となったが、それでも法案に対する批判がなくなったわけではなかった。連立与党議員団は上記の検証結果を受けて1月半ばに法案に対する態度決定のための会議を開催したが、CDU/CSU議員団内では、財政政策担当議員や司法政策担当議員からなお法案に対する懸念が示された。連邦議会司法委員会においてGKV競争強化法案に関するCDU/CSU議員団の報告担当者であり経済財政政策の専門家でもあるメルツは、保健基金が国有統一保険金庫という巨大な官僚組織への決定的な戦略的一步となると警告し、「シュミット保健相はPKVの廃止という目標に大きく近づいた」として、「良心上の理由から」この法案には賛成できないという態度をとった。また、同党議員団司法政策担当議員ボスバッハとアンドレアス・シュミットは、GKV被保険者の子供の保険コストを税財源から調達することと関連した法的問題を理由に、GKV競争強化法案が憲法訴訟の対象となるという見方を示した。エッティンガーもPKVの負担増に関しては態度を軟化させたものの、法案が憲法訴訟の対象となり得るという点ではボスバッハ等と同様の見解を示した。これに対して、SPD側では、逆にナーレス等党内左派の一部や医療保険政策担当議員が交渉結果をPKVに有利過ぎるものとして、なお改革法案に異論を唱えた。特に、医療保険政策専門家であり「国民保険化」支持派の中心人物でもあるラウターバッハは、現状ではGKV保険金庫の財源調達という主要問題が解決できておらず、このままでは「二階級医療」がそのまま維持されるとして激しい批判を展開した。⁽⁴⁹⁾

このような批判の続出から、SPD内では、連邦議会での最終的な採決に際して多数の議員が法案に対する反対あるいは欠席という行動に出るのではないかと懸念が高まった。このため、採決直前になって、医療保険に対する補助金投入額をさらに引き上げるべきであり、必要な場合にはそれに伴って増税を行うべきであるという要求が出されるに至った。これに対しては、シュタインブリュック財務相が改めて増税に反対したが、前述したように、政府・連立与党首脳は元々改革の財源調達のために税財源による補助金の増額とそのために必要な場合には増税を行うという方針を示しており、CDU/CSU系の州の反対からその計画を修正したという経緯があった。こうして、1月29日に開催された連立委員会では、SPD内部からの要求に応える形で法案の修正がさらに行われた。これによって、2007年の補助金額を15億ユーロから25億ユーロに引き上げると

した10月末の修正に続いて、今や2008年の補助金額も15億ユーロから25億ユーロへと引き上げ、その後は毎年15億ユーロずつ引き上げて、最終的に2016年に140億ユーロに達するまで増額していくという修正が行われた。⁽⁵⁰⁾

それでも、1月30日行われた連立与党議員団の最終審議の際には、法案に対する予備投票において、CDU/CSU 議員団では、メルツや同党の青年組織ユンゲ・ユニオン委員長ミスフェルダー等23名の議員が反対投票し、3名が棄権した。SPD 議員団でも、約30名の議員が反対に回った。議員団内で議員たちが比較的自由に意見を表明できる予備投票は、党議拘束のかかった連邦議会本会議における実際の採決に必ずしも反映されるものではなかったが、この投票結果は、法案になお反対する与党議員が一定数いることを示していた。この結果に対して、CDU/CSU 院内総務カウダーや SPD 院内総務シュトルックは、本会議での採決に楽観的な見方を示しつつも、議員たちに対して改めて結束を呼びかけた。⁽⁵¹⁾

しかし、2月2日に行われた連邦議会本会議での法案に関する最終的な採決でも、連立与党議員18名が本会議を欠席し、採決に参加した CDU/CSU 議員23名、SPD 議員20名が反対投票を行った。また、両党の議員8名が棄権した。投票総数では、賛成378、反対206となって法案は可決されたが、連立与党議員団から70名近くの脱落者が出たことは、医療保険改革法案が連立与党から圧倒的支持を得ているとは必ずしも言えないことを示すものであった。⁽⁵²⁾

これに続いて、2月16日には、連邦参議院もこの医療保険改革法案を賛成多数で可決した。しかし、採決にあたっては CDU と自由民主党 (FDP) が連立を形成しているバーデン・ヴュルテンベルク州、ニーダーザクセン州、ノルトライン・ヴェストファーレン州が連立パートナーである FDP の要求によって棄権しただけではなく、SPD と PDS による赤赤連立が形成されているベルリン市に加えて、本来であれば賛成に回るべき大連立州であるザクセン州が反対に回った。また、法案に賛成した州からも、必ずしも積極的な評価の声は聞かれず、例えば、自ら医師でもあるザクセン・アンハルト州首相ベーマーは、医療保険給付のコストと需要の増大を指摘して、医療保険改革が終わったという考えを持つことに警告し、「遅くとも次期立法期にはわれわれは再び問題を抱えることになるであろう」と述べた。また、SPD 党首でもあるラインラント・プファルツ州首相ベックは、PKV の基礎給付保険に関して受け入れ可能な規定が作られたことに満足を示す一方、今後140億ユーロになるまで段階的に引き上げられていく補助金の財源が十分確保されていないことを指摘し、「SPD 内では、保健税の導入が検討されるであろう」との見方を示した。反対に回った州や、特に連邦議会で野党となっている政党はさらに厳しい評価を下した。ザクセン州社会相オロツ (CDU) は一部の州の負担増に抗議し、「この改革はすぐに改革されねばならないであろう」と批判した。ノルトライン・ヴェストファーレン州副首相ピンクヴァルト (FDP) は、「政府は年頭に始まった (売上税率の引き上げ等) 歴史上最大の増税に続いて、保健金庫のためのいっそうの増税を計画している」として、さらに税財源投入が拡大されることに対する懸念を示す一方、「保健基金は官僚主義的怪物であり、PKV は弱体化するであろう

う」と警告した。⁽⁵³⁾

以上のような経緯を経て大連立政権の下で実現された医療保険改革は、保健基金という保険財源管理のための中央機関を新たに設置し、保険料率の決定権を GKV 各保険金庫から政府に移管し、統一保険料率を導入したという点で大きな制度変更を伴うものであった。また、追加保険料制度、被保険者の解約権緩和、医師団体と GKV 保険金庫の契約の自由化拡大等によって、給付提供者側の競争も強化されることになった。さらに、PKV への基礎給付保険導入によって国民にとっては保険加入の選択肢と可能性が広まり、PKV による GKV に対する支援も強化された。しかし、その内実は、当初両連立与党が主張していた「一律保険料制度」と「国民保険制度」のどちらかの方向へ向かっての抜本的な改革ではなく、むしろさしあたっての折衷的な妥協という色彩を強く帯びたものであった。さらに、政府自身の基本的な方向性が必ずしも明確でなかった上に、保険金庫、労組等の利益集団や CDU/CSU 系の州から強い反発の声があがったことによって細部に関しても妥協が繰り返された結果、保険料率の安定化、支出の緊縮、十分な財源の確保という目標に関しても中長期的解決策が見いだされたとは言い難い状況となった。この改革によって GKV への税財源の投入が再び強化されることになったにも拘わらず、その後 GKV の平均保険料率は14.9%へと上昇し、2008年9月の時点では、同年11月に政府が初めて決定する統一保険料率が15%台になると予想されており、AOK 連盟は15.5～15.8%という数値さえあげるに至っている。他方、支出面では医師の診療報酬に関して27億ユーロ、病院に関して30億ユーロ、医薬品に関して25億ユーロ等の支出増が予測されており、⁽⁵⁴⁾GKV に投入を強化する税財源をどこから調達するかが必ずしも明確になっていないことから、ピンクヴァルトの言葉は必ずしも野党の決まり文句とは言えなくなる可能性がある。

- (1) 横井正信『「景気・雇用対策サミット」から大連立へ（Ⅱ）』福井大学教育地域科学部紀要第Ⅲ部社会科学、第63号、2007年、178頁参照。2005年連邦議会選挙の際の選挙綱領における両党の主張については、Wachstum. Arbeit. Sicherheit. Regierungsprogramm 2005-2009. Verabschiedet in einer gemeinsamen Sitzung des Bundesvorstands der CDU und des Parteivorstands der CSU, Berlin, 11. Juli 2005, S.25ff.; SPD-Parteivorstand(hg.), Vertrauen in Deutschland. Das Wahlmanifest der SPD, Berlin 2005, S.54ff.
- (2) 横井正信「第2次シュレーダー政権と『アジェンダ2010』(Ⅱ)」福井大学教育地域科学部紀要第Ⅲ部社会科学、第61号、2005年、102頁以下参照。
- (3) 横井、2005年、113頁以下及び Leit Antrag des Parteivorstands an den 69. Parteitag der CSU am 19./20. November 2004 in München, Für unser Land, klare Werte, klarer Kurs, S. 19ff.
- (4) Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, 11. November 2005, S.102ff.; SPD-Parteivorstand(hg.), Gemeinsam für Deutschland - mit Mut und Menschlichkeit. Arbeitsschwerpunkte der Großen Koalition. Fakten und Argumente, Stand November 2005, Berlin S.15.
- (5) Frankfurter Allgemeine Zeitung (以下 FAZ と略称) vom 22. Februar 2006; FAZ vom 3., 6., 28. und 29. März 2006.
- (6) Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit in der Arzneimittelversorgung, Deutscher Bundestag, Drucksache 16/194; FAZ vom 18. Februar 2006.
- (7) FAZ vom 13. und 14. März 2006. ③の点に関しては、近年、労働所得に比べて資本所得の伸び率が高く、資

本所得等を加えれば保険料収入を量的にも質的にも増加させられると考えられていた。

- (8) この「7人委員会」のメンバーは、メルケル首相、ミュンテフェリング副首相兼労相、プラツェック SPD 党首（ただし、この直後の2006年4月上旬にはプラツェックが党首を辞任し、ラインラント・プファルツ州首相であったクルト・ベックが新しい党首となった）、シュトイバー CSU 党首、カウダー CDU/CSU 院内総務、シュトルック SPD 院内総務、ラムザウアー CSU 院内総務であった。FAZ vom 25. März 2006.
- (9) FAZ vom 29. März 2006; FAZ vom 7. April 2006.
- (10) FAZ vom 12. April 2006; Stern, Heft 16, 2006.
- (11) FAZ vom 13. April 2006.
- (12) FAZ vom 18. April 2006; FAZ vom 12. Juni 2006.
- (13) FAZ vom 22. Mai 2006.
- (14) FAZ vom 22. und 27. Juni 2006. 450億ユーロという額は GKV の支出総額1,450億ユーロの約3分の1であり、この額を投入すれば理論上は保険料率を現行の14.2%から4ポイント程度引き下げることが可能であるとされた。
- (15) FAZ vom 26. Juni 2006; FAZ vom 3. Juli 2006.
- (16) FAZ vom 27. Juni 2006.
- (17) FAZ vom 1. Juli 2006. SPD は当初、これらの上限額を年金保険の場合と同じ5,300ユーロに引き上げることさえ提案していた。FAZ vom 27. Juni 2006.
- (18) FAZ vom 19., 27. und 30. Juni 2006.
- (19) Ebd.; FAZ vom 1. Juli 2006.
- (20) CDU/CSU Bundestagsfraktion(hg.), Eckpunkte zu einer Gesundheitsreform 2006, 4. Juli 2006; FAZ vom 4. und 5. Juli 2006;
- (21) この点に関して、PKV 被保険者は今後税金を通じて GKV 被保険者の子供の保険コストを共に負担することになるが、自分の子供の保険料は自ら支払わねばならなくなるという二重負担を負うことになり、憲法上の問題を引き起こしかねなかったが、この点をどのように解決するかについては未定であった。
- (22) FAZ vom 4. und 5. Juli 2006.
- (23) Ebd.
- (24) Ebd.
- (25) FAZ vom 5. und 6. Juli 2006.
- (26) FAZ vom 4. und 5. Juli 2006.
- このような反応に対して、F A Z 紙も次のような厳しい評価を行った。「大連立は医療保険政策において自らの限界にぶつかった。SPD と CDU/CSU は、異なった立場を説得力のある長期的に維持可能な医療保険の財源構想へとまとめることに失敗した。改革の最も重要な二つの目標—高齢化社会における医療保険コストの安定的な財源調達と労働市場の負担緩和—は、今や見出された妥協では達成されない。その限りにおいて、『真の打開』というメルケル首相の評価や、この決定が明確に中長期的なものになるという SPD 党首ベックの期待は誇張されたものである。首相府での決定は何一つ中長期的なものではない。政府にとっては、今立法期のために医療保険政策において雇用に負担を課す形で緩やかな保険料引き上げを行うことによって平穏を買い取ることだけが問題である。連立与党がそれによって自らの正当性を失ったことは明らかである。なぜなら、彼らはわが国の大きな問題を解決するために、自らの大きな権力を利用することを許されているからである。医療保険制度においては、問題は今や単にさらに先送りされただけである。」 Heike Göbel, Welcher Durchbruch? in: FAZ vom 4. Juli 2006.
- (27) この作業草案起草において前提とされたのは、以下のような諸点であった。

- ① 保健基金は連邦行政官庁が監督し、保険料率は連邦保健省が決定する。保健基金の目的は保険金庫間の競争を強化し、節減的な財源の使用を促進することにある。保健基金の発足は（従来の予定より半年遅

- い) 2008年7月とする。
- ②保健基金のための保険料徴収業務を遅くとも2010年末までに各保険金庫から地域的に組織された徴収機関に移管する。この徴収機関は州レベルでの保険金庫の自治的運営によって活動する。
 - ③保健基金の発足前にGKV保険金庫は累積債務40億ユーロをすべて償却することをすでに義務づけられているが、期限までに債務を償却できない保険金庫がある場合、同一種別の他の保険金庫にその債務を肩代わり償却させる。
 - ④2008年以降、予想されるGKVの支出総額に加えて十分な財政留保金を積み立てることのできる額を基準として医療保険料率を算出する。その基準を前提とすれば、少なくとも2008年時点では個々の保険金庫による追加保険料の徴収は必要ないと予測される。剰余金を計上した保険金庫はそれを被保険者に還付すべきであるが、2009年まではその額を月額10ユーロ以下に制限する。
 - ⑤「全社会的課題」の財源調達のために、GKVに対して2008年に15億ユーロ、2009年に30億ユーロの税財源による補助金を与える。
 - ⑥改革によるGKVの負担緩和額は、病院、医薬品、リハビリ器具等を中心に20億ユーロ近くとなると予測される。
 - ⑦PKVの既存及び新規の全ての契約を基礎給付保険と付加給付保険に分割する。基礎給付保険は（GKVと同様に）被保険者の健康状態に無関係に同一の給付を提供し、保険料も一律額とする。その財源を調達するために、財政均衡制度を導入する。
 - ⑧PKV保険金庫に対してすべての加入希望者と契約を締結する義務を課す。その際、加入希望者の病気がリスクを保険料に反映させることを禁止する。また、保険料を加入者の所得の20%以下に制限する。
 - ⑨PKV加入者が加入保険を変更したり、GKV保険金庫に移動する場合、老後積立金を一緒に移転することを認める。

FAZ vom 23.-25. August 2006.

(28) FAZ vom 24. und 26. August 2006.

(29) FAZ vom 18., 20. und 23. September 2006. この点と関連して、エッティンガーは診療の際の被保険者の自己負担分を平均10%に引き上げることによって市場経済的刺激を導入すべきであると主張し、経済界もこれを支持した。FAZ vom 18. August 2006.

(30) FAZ vom 7., 18. und 21. September 2006.

さらに、GKV保険金庫側は主として保健基金の導入を通じた保険料徴収と各保険金庫への資金配分の計画に強く反対した。それによれば、第一に、現状では全国の保険金庫職員約15万人のうち25,000人が保険料徴収に従事しているが、保健基金によって保険料徴収が行われることになれば、これらの職員はリストラの不安にさらされるおそれがあった。サービス産業労組はこの懸念に対して主要大都市で大規模な抗議集会を組織して、保健基金設立に反対するよう呼びかけた。他方で、保険金庫側は、保健基金が保険金庫に代わって労使の保険料を徴収する一方、追加保険料に関しては各保険金庫が徴収するということになれば、保険料徴収は二重の処理となり、運営コストは現在の13億ユーロから25億ユーロへと倍増し、さらにそのような制度変更自体に8億ユーロ程度のコストがかかると指摘した。また、GKV保険金庫側は、これまで年金、介護、失業保険料の徴収も一括して引き受けてきたが、保険料徴収が保健基金に移管されることになれば、それらの委託料も失われることになる点も指摘し、莫大なコストがかかる一方で保険料徴収の複雑化と官僚主義的手続の煩雑さをもたらすだけであるとして、保健基金の設立に反対するキャンペーンを展開した。この点で、保健基金に対する批判においては労使は異例の共同歩調をとっていた。このような批判に対して、政府、特に保健省は強く反発し、GKV保険金庫が被保険者の保険料で運営されているにも拘わらず、任務外のこのような改革反対キャンペーンに財源を浪費していることは違法行為の疑いがあるとして、監督官庁として保険金庫側の行動を厳しく追及する構えを見せた。他方で、このような労組や保険金庫からの圧力に対して、SPD内でも、副党首兼院内副総務であるエルケ・フェルナーやハンブルク市支部も保健基金の設置に対して批判

的な態度を取り始め、「保険料徴収は今後とも分権的に行われねばならない」として、保健基金の設置に固執すべきではないとの態度をとった。FAZ vom 21., 24., 27. und 28. Juli 2006.

(31) FAZ vom 25. August 2006.

(32) FAZ vom 20. und 25. September 2006.

(33) FAZ vom 5. und 6. Oktober 2006.

(34) シュミット保健相は、これによって保健基金を通じた財政均衡は従来のリスク構造調整のように各保険金庫の支出の92%に対してではなく100%に対して適用されるものとなり、従って保険金庫は通常は保健基金からの資金だけで運営でき、追加保険料は財政状態の悪い保険金庫にとっての救済的解決策に過ぎなくなると説明した。FAZ vom 6. Oktober 2006.

(35) この点に関して、SPDはPKV自身がその財源を負担すべきであるとしており、CDU/CSUは連邦雇用エージェンシー(BA)が負担すべきであるとして対立していた。FAZ vom 24. Oktober 2006.

(36) FAZ vom 13. Oktober 2006.

(37) FAZ vom 19. und 24. Oktober 2006.

(38) FAZ vom 25. Oktober 2006. ただし、債務償却期限の延期についてのこの修正は、公的医療保険競争強化法案からは切り離されて、すでに審議されていた契約医法改正法案に取り込まれた。また、これと同時に以下のような修正も行われた。

- ・生活困窮者がPKVの基礎給付保険の半額免除された保険料の支払いもできない場合にBA等が肩代わりする保険料の最高額を117ユーロとする。残額を誰が負担するかについては法案審議の過程で確定する。
- ・第二失業手当受給者に対してはGKV保険金庫が課す追加保険料を免除する。すべての被保険者に対して、加入保険金庫が追加保険料を徴収した場合にただちに特別解約権を行使し、加入保険を変更する権利を付与する。

議会に提出された公的医療保険競争強化法案については、Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Wettbewerbs in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz - GKV-WSG), Deutscher Bundestag, Drucksache 16/3100. 契約医法改正法案については、Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Vertragsarztrechts und anderer Gesetze (Vertragsarztrechtsänderungsgesetz - VÄndG), Deutscher Bundestag, Drucksache 16/2474.

(39) FAZ vom 8. und 15. November 2006; FAZ vom 2. Dezember 2006.

(40) FAZ vom 9., 20. und 22. Dezember 2006.

(41) このシミュレーションを根拠として、PKV側は次のような問題点を指摘した。

- ・PKVが提供する基礎給付保険はすべてのPKV被保険者、元PKV加入者、任意にPKVに加入する元GKV被保険者に対して病気リスク審査なしで開放されることになっており、それによって、この制度導入後10年目にあたる2018年には、PKVの平均保険料率は現在よりも37%上昇すると予想される。
- ・基礎給付保険の保険料はGKVのそれを超えてはならないとされているが、その際のGKV保険料の算定には保険料率0.9ポイント分の労働者側のみが負担する特別保険料が含まれておらず、それによって基礎給付保険の保険料は恣意的に低く設定されている。
- ・GKV保険金庫は保健基金から供与される財源だけでは不足する場合に被保険者から追加保険料を徴収できているのが、基礎給付保険の場合にはそれが認められていない。
- ・共働き夫婦がGKVに加入する場合、夫婦とも完全な保険料を支払わねばならないが、基礎給付保険の場合は1.5倍でよいとされており、ここでも保険料収入が抑制されている。
- ・基礎給付保険において赤字が発生する場合、PKV保険金庫は財政均衡制度に頼ることになるが、この財政均衡制度は基礎給付保険加入者ではなく通常保険の被保険者のみに適用することができることになっているので、結果的に通常保険の被保険者が基礎給付保険の被保険者を補助することになり、前者の保険料が大幅に上昇する。
- ・基礎給付保険の保険料はGKVの最高保険料以下とすることが義務づけられているので、保険非加入者だ

けではなく、PKV 被保険者のうち現状で約500ユーロ以上の保険料を支払っている被保険者にとっても契約強制が適用される基礎給付保険への変更は魅力的なものとなる。おそらく、各州政府は PKV 加入者の約半数を占める公務員に対して価格の安い基礎給付保険への加入変更圧力をかけるであろう。その結果、通常保険の保険料はさらに上昇することになるであろう。

- ・この悪循環を打破するためには、基礎給付保険の最高保険料制や夫婦加入の場合の保険料優遇が撤廃されねばならない。
- ・PKV が基礎給付保険において GKV と同一の給付を提供しなければならないにも拘わらず、GKV のコスト抑制のための医薬品割引協定等の措置が PKV には適用されないことも不公正である。

FAZ vom 13. Dezember 2006.

(42) FAZ vom 12., 14. und 19. Dezember 2006. 本章注 (21) も参照。

(43) FAZ vom 18. und 19. Dezember 2006.

(44) FAZ vom 16. und 18. Dezember 2006; FAZ vom 3. Januar 2007.

(45) FAZ vom 3. und 4. Januar 2007.

(46) FAZ vom 5. Januar 2007. 他方、リユールプ等も政府の計画を全面的に支持していたわけではなく、州ごとの負担増減をめぐるこの論争を「保健基金の本質的な問題の議論から人々の目をそらすものであるがゆえに遺憾である」とし、保健基金を批判するのに十分な別の一連の理由があると指摘した。彼らによれば、現在は主として保険料率を通じて行われている保険金庫間の競争は保健基金の導入によって付随的なものに縮小してしまい、基金は被保険者の所得状況をフェーデアウトさせるものであるがゆえに、現状の形で改革が実施されれば競争の大きな歪みが生じると予想されるのであった。

(47) FAZ vom 8. Januar 2007.

(48) FAZ vom 31. Januar 2007.

(49) FAZ vom 13., 15. und 17. Januar 2007.

(50) FAZ vom 31. Januar 2007.

(51) Ebd.

(52) FAZ vom 3. Februar 2007.

(53) FAZ vom 17. Februar 2007. なお、可決成立した「GKV 競争強化法」については、Bundesgesetzblatt Jahrgang 2007 Teil I Nr.11, ausgegeben zu Bonn am 30. März 2007, S.378ff.

(54) FAZ vom 27. September 2008.

第2章 年金支給開始年齢の引き上げ

(1) 年金支給開始年齢引き上げの背景

シュレーダー政権下においても年金改革は医療保険改革と共に主要な政策課題の一つであり、環境税取収からの公的年金保険への補助金投入、人口構造の変動に連動した年金支給水準の実質的引き下げ（「持続性要因」の導入）、それを補完するための公的補助の対象となる個人年金（「リースター年金」）の導入、変動留保金の取り崩し、年金支給額引き上げの凍結あるいは延期、年金生活者の介護保険料の半額補助廃止等、年金保険制度を立て直すための様々な改革が行われた。これらの諸改革に加えて、シュレーダー政権下で年金改革を審議した社会保障制度改革委員会はさらに年金支給開始年齢を現行の65歳から2011年以降段階的に67歳へと引き上げることも提案していたが、政治的配慮からその実施は見送られていた。しかし、これら一連の改革によっても年

金財政は必ずしも安定せず、シュレーダー政権末期の2005年春には、同年の経済成長率予測値が1.7%から1.0%へと下方修正される一方で年金保険の赤字が20~30億ユーロになると予測されるようになり、保険料率の上昇を回避するためには年金保険料納付期日の前倒しや連邦からの無利子融資といった緊急的対処を計画せざるを得ない状態に陥った。このため、2005年連邦議会選挙に際しては、この年金支給開始年齢の引き上げを含め、再度の改革を行うかどうか争点の一つとなった。

これに対して、SPDは2005年連邦議会選挙綱領の段階では年金支給開始年齢の引き上げについては触れず、労働者がより長く働けるようにすることによって実際の年金支給開始年齢を法定年齢である65歳に近づけるという目標だけを表明していた。CDU/CSUは基本的に段階的引き上げを支持していたが、選挙への影響を考慮して「労働市場の条件によって可能となった場合」という留保をつけ、ただちに引き上げを行うつもりはないことを示唆していた。しかし、シュレーダー政権時代の議論では、CDU/CSUだけではなくSPD内からも引き上げ不可避論が浮上しており、選挙後に両党による連立交渉が開始されると、上述したような年金財政悪化もあって、両党は早い段階で年金支給開始年齢を引き上げることに合意した。さらに、連立交渉では年金保険に対する連邦補助金の引き上げも検討されたが、財政政策との整合性から不可能とされ、結局年金保険料率を引き上げるといふ措置が取られることになった。⁽¹⁾

こうして、メルケル政権成立時の連立協定では、年金保険財政立て直しのために次のような措置を取ることが規定されていた。⁽²⁾

- ①公的年金の法定支給開始年齢（現行65歳）の引き上げを2012年から開始し、段階的に引き上げて遅くとも2035年までに67歳に引き上げる。ただし、45年間保険料を払い込んだ「特に長期の被保険者」に関しては、この改正に拘わらず、今後とも65歳から割引なしでの年金受給を認める。
- ②今立法期中に年金支給額の引き下げを行うことはしないが、今後数年間は支給額引き上げも行わない。
- ③個人年金保険への加入を促進するため、「リースター年金」加入者に対するいわゆる「子供補助金」を2008年以降に出生した子供に関して185ユーロから300ユーロに引き上げる。
- ④年金保険料率を2007年に現行の19.5%から19.9%に引き上げる。

メルケル政権発足時点でも年金財政はますます悪化しており、2005年11月末時点で同年の赤字は45億ユーロになると予想され、年金保険者連盟（VDR）は12月分の年金支払いのために変動留保金の取り崩しに加えて史上初めて連邦に9億ユーロの無利子融資を申請しなければならない状態に陥っていた。上述したように、連立協定の交渉時点では、このような状況に対処するために連邦補助金の引き上げも検討されたが、財政政策上の観点から見送られた。また、連立与党は年金生活者からの反発を懸念して、年金調整計算式からすれば本来は実施しなければならない年金支給額の引き下げも延期するとしたために、結局保険料率を19.9%に引き上げるといふ犠牲を

払わざるを得なくなった。政府は年金支給額引き下げを阻止したことを強調したが、VDR側は、連立与党が他方で第二失業手当受給者の年金保険料引き下げを計画していることから、実際にはさらに20.0～20.1%への保険料率引き上げが必要になるとの見方を示していた。⁽³⁾

このように、④に関しては保険料率の引き上げを19.9%にとどめられるかが微妙な状況にあったが、②についても先行きは不安定であった。毎年行われる年金支給額の調整は前年の労働者の賃金動向に加えて保険料支払者と年金受給者の数的比率の変化を反映する持続性要因を基準としており、さらに2011年まで段階的に引き上げられていく「リースター割引」（「リースター年金」保険料支払分が年金支給額の基準となる賃金額を抑制し、結果的に年金引き上げも抑制することによるもの）が年金支給額の上昇を抑制する効果を発揮していた。他方で、これらの諸要因から年金支給額の引き上げが不可能になるだけでなく、引き下げを行わねばならなくなることを阻止するため、シュレーダー政権時代に「法定安定化条項」が導入されていた。この条項は、持続性要因や「リースター割引」によって年金支給額引き下げを行わねばならない場合も、労働者の賃金が下落しない限り引き下げを行わないことを規定したものであった。それによって2005年には年金支給額引き下げという事態を回避することが可能となったが、延期された引き下げ分は、好景気によって賃金が大幅に上昇する等、後に状況が改善された時点で「事後的調整要因」によって実施されることになっていた。この事後的調整要因をいつから適用するかについては連立協定では明記されておらず、「リースター割引」の影響がなくなる2012年以降からというのが一般的な見方であった。しかし、2006年に入ると、政府は事後的調整要因を2010年から実施するとの方針を打ち出した。これに加えて、2005年には労働者の賃金自体が低下したため、事後的調整要因の問題とは関係なく、また法定安定化条項も歯止めにならないことから、現行のままでは2006年の年金調整において年金支給額引き下げを実施せざるを得ない状況となっていた。このため、ミュンテフェリング労相（年金保険はシュレーダー政権時代には保健社会省の管轄とされていたが、メルケル政権では省庁再編が行われ、労働社会省の管轄に戻された）は、法定安定化条項をさらに改正し、労働者の賃金が下落したにも拘わらず年金支給額がそれに連動して引き下げられることを回避する方針を表明した。そのための法案起草は順調に進み、2006年2月に閣議決定され、4月上旬には連邦議会でも可決された。⁽⁴⁾しかし、これは2006年に関するのみの措置であり、いずれによせ今後数年間にわたって年金支給額を引き上げることのできる余地はほとんどないと考えられていたため、2007年以降も年金支給額の引き下げを回避できるかどうかは必ずしも確実ではなかった。

（２）「67歳からの年金」計画の具体化

メルケル政権は発足直後にはこのように目前の年金支給額調整に関して年金受給者に対する配慮を示していたが、2006年1月に入ると、ミュンテフェリング労相は上記①の規定に関して、「年金支給開始年齢の段階的引き上げを2035年までとするか、あるいはそれより数年早く終了させる

かは今後決定されるであろう」と発言し、「引き上げを24年間（2035年）ではなく18年間（2029年）あるいは12年間（2023年）で終了させることさえ考えられる」と述べて、年金支給開始年齢の67歳への引き上げを2035年よりもかなり早い時点で終了させる方針であることを明らかにした。また、彼は、法定支給開始年齢よりも早く年金を受給し始めた場合の割引率についても、「どの程度にするか今後決定されねばならない」と述べて、現行では1か月前倒しするごとに0.3%となっている割引率を引き上げる可能性も示唆した。⁽⁵⁾

ミュンテフェリングのこのような発言は、前政権の下での改革にも拘わらず年金財政が好転しない中で2006年に関して年金支給額引き下げを回避するといった措置をとったことに対して、中期的な計画の面で年金財政立て直しを強化しようとするものであった。年金支給開始年齢を引き上げれば被保険者の保険料払込期間が長くなることによって保険料収入は増加し、同時に年金受給期間は短縮されるために年金支出は減少するはずであった。フライブルク大学教授ラッフェルヒュッシュェンの試算によれば、年金支給開始年齢を67歳に引き上げれば被保険者1人あたりの年金受給総額は平均7.2%減少し、対GDP比130%となっている公的年金保険の潜在的な累積債務比率は105%へと低下すると予測された。⁽⁶⁾連立協定ではこの引き上げを「遅くとも2035年までに」完了させるとされており、厳密に言えば引き上げ期間をそれより短縮しても必ずしも連立協定違反というわけではなかった。また、年金財政の状況から考えれば、引き上げ期間の短縮は必ずしも意外な措置というわけでもなかった。それゆえ、ミュンテフェリングの発言に対して、CDU幹事長ポファラは「支給開始年齢を早期に引き上げれば年金はより早期に未来に対応できるものとなる」と述べてミュンテフェリングの発言を評価し、ヘッセン州首相コッホも「連立与党とすべての専門家によって正しく必要であると考えられた目標をより早期に達成することは歓迎すべきことである」と述べて支持した。また、BDA会長フントも経済界がミュンテフェリングの発言を完全に支持することを表明し、「現在60歳の人々の平均余命は毎年2か月ずつ伸びていることからして、年金支給開始年齢を1年につき1か月ずつ引き上げていくというのは緩やかすぎることである」と指摘した。⁽⁷⁾

しかし、年金支給開始年齢の引き上げ期間については一般には必ずしも短縮される可能性があるとは受け取られていなかった上に、バーデン・ヴュルテンベルク、ラインラント・プファルツ、ザクセン・アンハルト州での州議会選挙が迫っていることや、ミュンテフェリングの表明が政府・連立与党内で事前に根回しされたものでもなかったことから、野党や労組からの批判はもちろん、連立与党内でも混乱を招いた。CDU内では、バーデン・ヴュルテンベルク州出身であったカウダー院内総務が「連立協定における諸決定は信頼できるものであるべきであり、年金をめぐる現在の議論は国民を不安に陥れている」と述べて年金支給開始年齢引き上げの日程を短縮することに反対し、「長期的な改正は持続的に設定されたものでなければならぬ」と主張した。CSU内でも、シュトイバー党首はミュンテフェリングの提案を歓迎したが、社会政策重視派の重鎮であるゼーホーファー副党首は、「われわれ政治家は、採択された決議を遵守するということをも

う一度学べきである」と述べて、連立協定で規定された2035年という目標を維持するよう要求した。さらにゼーホーファーは、このような引き上げ日程の短縮によって高齢労働者に不利益が及ぶことを懸念し、「高齢労働者の雇用機会が改善される場合にのみ、生涯労働期間の延長についての連立協定は明確に妥当なものとなるであろう」と述べて、ミュンテフェリングに対して批判的な態度をとった。⁽⁸⁾

これに対して、SPD側では、州議会選挙を目前に控えているザクセン・アンハルト州のSPD筆頭候補ブラーヤーンやラインラント・プファルツ州首相ベックは、同じくSPD幹部であるミュンテフェリングの表明を正面から批判はしなかったものの、「若干の驚き」を表明し、「それが行われねばならない議論であることには疑問の余地はないが、紆余曲折なしに行われるべきである」と述べて、消極的な態度を示した。SPD幹事長ハイルも「この議論は慎重かつ冷静に行われるべきである」と述べて、ミュンテフェリングに慎重な行動をとるよう暗に求めた。このような連立与党内の混乱を見て、FDPや緑の党は「大連立には年金政策に関する構想が欠如している」と非難し、金属労組委員長ペータースも「袋小路への道」と批判した。⁽⁹⁾

以上のように、年金支給開始年齢引き上げの具体的日程に関してミュンテフェリングの発言をきっかけとした連立与党内の混乱は、コール元首相とは異なって党内に強い基盤を持たないメルケル首相が強力な基本方針決定権を発揮できず、CDU、CSU、SPDの三党間の調整に困難をきたすのではないかという政権発足当初からの懸念を「証明」する方向に作用しかねなかった。また、SPD内では、メルケルと同じく旧東独地域出身で党首に就任したばかりのプラツェックの指導力に対する疑問と、赤緑政権時代からミュンテフェリングがシュレーダーと共に独断と思われる行動をとってきたことへの不満が見られ、それらが党内対立へとエスカレートしかねなかった。このため、メルケルはミュンテフェリングと迅速に合意を図り、2月1日には連邦政府の閣議において、公的年金支給開始年齢の67歳への引き上げを当初計画より6年繰り上げて2029年までに完了させるというミュンテフェリングの提案を内閣が「完全に支持する」という決定を取り付けた。彼の提案によれば、2012年から最初の12年間にわたっては毎年1か月分ずつ年金支給開始年齢が引き上げられ、その後6年間にわたっては毎年2か月分ずつ引き上げられることになっていた。これによって、67歳に達してから年金を受給し始めるのは当初計画のように1970年以降に生まれた人々ではなく、1964年以降に生まれた人々となることになった。また、ミュンテフェリングによれば、これによって2020年まで年金保険料率を20%以下に保ち、連邦補助金を安定させるという目標も予定通り達成されるはずであった。⁽¹⁰⁾

しかし、この閣議決定が行われた後も、州議会選挙を控えている州のSPD幹部を中心に、この決定に対する疑問の声が繰り返しがかった。SPDバーデン・ヴュルテンベルク州支部長で同党副党首でもあるフォークトは、「50歳を上回る人々の失業率が現在のように高い限り、現時点で年金支給開始年齢の67歳への引き上げ計画の繰り上げについて議論する理由はない」と主張し、ベルリン市長ヴォヴェライトもこのような意見を支持した。ベックも「もちろん誰も選挙前に困

難なテーマを取り上げることを望んでおらず、それをもっと入念に準備できたことは確かである」と述べて、この問題に関するミュンテフェリングや SPD 指導部の対応を批判すると同時に、屋根葺職人や夜間勤務のある看護師等の重労働を強いられる人々に関して65歳から割引なしで年金を受給できるような修正を行うべきであると主張した。鉱山・化学・エネルギー労組や建設・農業・環境労組等、労組側も、過酷な労働を強いられる職種の人々に対してこのような例外を設けるよう要求した。しかし、ミュンテフェリングはそのような例外を設けることを拒否した。これらの動きは、ミュンテフェリング、SPD 連邦議会議員団、党本部、州政治家たちの間の調整の不十分さと同時に、シュレーダー政権時代の「アジェンダ2010」路線を継続しようとするミュンテフェリングやシュタインブリュック財務相等と、それを修正しようとする党内左派の間の摩擦を示すものでもあった。他方、ポファラは2月1日の閣議決定がミュンテフェリング自身の提案に基づくものであることを指摘し、SPD 副党首であるベックがそれについて議論を提起したことを理解できないと批判した。それに対して、SPD 幹事長ハイルは「連立与党内で SPD だけが『困難なテーマ』を担わねばならない一方、CDU/CSU は『陽のあたるデッキチェア』で寝そべっているという役割分担が行われてはならない」と反論し、両連立与党間には、選挙で不利に作用すると予想されるこの問題の責任を相手側に転嫁しようとする動きも見られた。⁽¹¹⁾

このように、年金支給開始年齢引き上げ問題について、閣議決定後も対立が続く中で、3月8日にはミュンテフェリング労相は2005年年金保険報告書を閣議に提出した（年金保険報告書は通常毎年11月に提出されているが、2005年年金保険報告書については、2019年までにに関するモデル推計を最新の改革計画を基礎としたものにできるよう提出が延期されていた）。ミュンテフェリングはこの報告書の中で年金支給開始年齢引き上げ計画を確認すると共に、他の問題についても厳しい見通しを示し、すでに連立協定でも指摘されていたように、2008年まで年金支給額の引き上げを行わない方針をあらためて明らかにした。また、この報告書の中では、2005年以降延期された年金支給額引き下げを事後的に実施するための「事後的調整要因」を2012年から導入し、同年から2016年にかけて毎年0.4ポイント分の年金支給額引き上げ率抑制を行うという方針が示された。さらに、報告書の中では、2008年に年金保険財政が約6億ユーロの赤字となるおそれがあることに加えて、年金保険料率を2007年に19.9%に引き上げた後2012年までそれを維持するためには2008年に1回限りの追加的な連邦補助金の支出が必要になるとされており、その額については2007年に決定されるべきであるとされていた。他方、政府の計画が予定通り実施されれば2012年以降は年金保険料率は再び低下し、2014年～2019年までは19.4%で推移すると予測されていたが、それは2009年以降労働賃金が大幅に上昇するという前提の下での推計であった。⁽¹²⁾

実際、政府と年金保険金庫の代表者によって構成される年金査定作業部会による2006年5月時点での推計では、2008年の年金保険の財政赤字は6億ユーロではなく25億ユーロになると予測されるに至っており、この赤字を保険料の引き上げによって補填しようとするれば、保険料率を20.2%に引き上げねばならないとされていた。これに対して、ミュンテフェリングは「2020年まで年

金保険料率を20%以下に抑制するという連立協定及び年金保険報告書の公約を守るためにあらゆることをする」という方針を堅持する姿勢を見せていた。他方で、メルケル首相は並行して議論されていた医療保険改革と関連して、「連邦政府は今立法期中に年金支給額を引き下げないという義務を負っている」と述べて、年金生活者の医療保険料の負担率（年金生活者の医療保険料は、本人と年金保険金庫によって半額ずつ負担されていた）を引き上げないことを明言していた。このように、保険料率引き上げや年金生活者に対する負担増を行わないとすれば、残る方法は年金保険に対する連邦補助金の引き上げしかなかった。しかし、2007年度連邦予算案では年金保険に対する連邦補助金は約784億ユーロとなっており、これをさらに増額しようとするれば財務省側からの強い反対を招く可能性があった。⁽¹³⁾

（3）「イニシアティブ50プラス」の立案と「67歳からの年金」の例外措置

他方、ミュンテフェリングは上述した年金保険報告書を提出した際に、「イニシアティブ50プラス」と題する高齢者の雇用促進措置に関する文書も提出した。このような措置は、年金支給開始年齢を67歳に引き上げ、生涯労働期間の延長を実現するための前提として、高齢労働者の雇用を促進する必要があるという考え方に基づくものであった。彼はこの文書の中で、「大企業はこれまで社会保障制度を大いに利用する形で高齢者を解雇し、第三者を犠牲にして自らの人事政策を追求してきた」と批判し、2004年時点で65歳になってから年金受給を開始しているのは労働者の3分の1しかなく、55～64歳の人々の就業率は42%しかないことを指摘して、「イニシアティブ50プラス」によって高齢者の雇用を積極的に促進する方針を示した。しかし、実際にそこに掲げられていた措置は、保険料ボーナス、賃金保障、賃金付随コスト補助、高齢者のための有期雇用の緩和といった概ねすでに実施されているものであるという批判を受けたため、彼は6月までに改めて高齢者の雇用促進のための措置を提案すると表明した。⁽¹⁴⁾

その後、ミュンテフェリング労相は予定よりやや遅れて、2006年7月下旬に年金支給開始年齢の引き上げを側面補完するための高齢労働者の雇用促進措置案を閣議に提出した。その主な内容は以下のようなものであった。⁽¹⁵⁾

- ①50歳以上でなお120日分以上の第一失業手当請求権を有する失業者が失業前よりも低い賃金の職に再就職した場合、1年目には以前の職の最後の実質賃金との差額の50%、2年目には30%の賃金補助を行う。さらに、失業前の名目所得を基準とした年金保険料の90%を今後とも補助する。
- ②50歳以上で第二失業手当を受給している者が再就職した場合には、経営者に対して最長2年間にわたって20～40%の賃金補助を行う。ただし、経営者側がその雇用を少なくとも3年間維持することを補助の条件とする。
- ③これらの措置を実施するために必要な財源は年間約5億ユーロであり、それによって50歳以上の失業者約10万人（第一失業手当受給者と第二失業手当受給者に関してそれぞれ5万人）

の労働市場復帰が可能になると予測される。

- ④さらに、従来、従業員数100名以下の企業が50歳以上の従業員に職業継続教育を行う場合に適用されてきた補助の対象を、従業員250名以下の企業が45歳以上の労働者に継続教育を行う場合に拡大する。
- ⑤52歳以上の労働者の有期雇用の最長期間を（EU法に適合するように）4年間に制限し、4年を超えた場合には無期限雇用とする。

この提案は SPD 側からだけではなく、ポフアラヤシュトイバーといった CDU/CSU 幹部からも「正しい方向への一歩」として基本的に支持されたが、経済省筋から早期退職年金の場合と同様に濫用される恐れがあるといった異論が出る等、未だ政府・連立与党内で完全に合意された提案ではなかった。⁽¹⁶⁾このため、ミュンテフェリングを中心とし、政府と連立与党の代表者から成る「労働市場作業部会」において、労働市場政策に関する他の措置と共にさらに審議され、練り上げられた全体的パッケージが秋以降に提出されることとなった。

年金支給開始年齢の67歳への引き上げと関連してさらに議論の対象となったのは、本来の法定年金支給開始年齢よりも早くから年金を受給できる早期年金（遺族年金、稼得減少年金、保険料支払期間35年以上の長期被保険者の年金、高齢者短時間労働に伴う早期年金）に関しても支給開始年齢の引き上げを行うかどうかという問題であった。このうち、遺族年金に関しては、従来、配偶者が死亡した場合、他方の配偶者は子供を養育しているか、あるいは45歳以上の場合、基本的に死亡配偶者の年金の55%を請求する権利を与えられてきたが、CDUの社会政策担当議員であるペーター・ヴァイスは「女性が45歳で完全な遺族年金請求権を与えられるということは、今世紀においてはもはや考えられない」と主張し、（年金受給年齢の67歳への引き上げと連動して）遺族年金の支給開始最低年齢を45歳から段階的に50歳あるいは52歳に引き上げることを提案した。⁽¹⁷⁾

これに対して、SPD側でも、例えば経済政策を担当しているライナー・ヴェンド議員が「若い遺族に対する遺族年金の削減」を支持したが、ただし、彼はその理由として、遺族年金や医療保険において専業主婦が保険料支払いなしで保険対象とされている制度が間接的に女性の就業率を低下させているという点をあげ、女性の就業率の引き上げに寄与するという意味でこの提案を支持した。また、彼は、このような改正は子供の養育の改善と結びつけられねばならないと指摘した。さらに、SPD側は、ヴァイスの提案したような大幅な支給開始年齢引き上げには消極的な態度を示した。また、CDU側でも、院内副総務イルゼ・ファルク等は若い女性の遺族年金削減案に対してただちに距離をとる発言をした。⁽¹⁸⁾

他方、CDU/CSUは通常の年金の支給開始年齢を67歳に引き上げるのと平行して、稼得減少年金の受給開始年齢も現行の63歳から2歳引き上げて65歳とするべきであるとする立場をとった。また、1950年以前に生まれた人の場合には稼得減少年金を60歳から受給することができ、その場合の割引率は1か月前倒しするごとに0.3%とされることになっていたが、CDU/CSUはこれに

についても受給開始年齢を62歳に引き上げることを提案していた。ただし、CDU/CSU側は「そのように長く働けない人々のために何らかの対応をする用意がある」として譲歩の姿勢を見せており、例えば、ヴァイスは遺族年金に関する上記のような改正によって節減できる財源を利用して、年金支給開始年齢が引き上げられる際に稼得減少年金に関しては受給開始年齢の引き上げ等についてより寛大な措置をとることが可能になるとも指摘していた。これに対して、SPDは、稼得減少年金に関してはこれまで通り63歳から割引なしでの年金受給を認めるべきであると主張した。さらに、長期被保険者は現行では割引をした上で63歳から年金を受給できることになっていたが、CDU/CSUはこの年齢についても64歳に引き上げようとしており、SPDは逆に1999年年金改革法での計画通り62歳に引き下げを要求していた。⁽¹⁹⁾

これらの問題をめぐって2006年9月～10月にかけて連立与党の作業部会において交渉が行われた結果、早期年金を含む公的年金の支給開始年齢改正に関して10月下旬には次のような妥協が成立した。⁽²⁰⁾

- ①原則的にすべての種類の年金において、既存の支給開始年齢を2012年から2029年にかけて－2023年までは1年につき1か月ずつ、2024年以降は1年につき2か月ずつ一段階的に引き上げる。
- ②その例外として、45年間年金保険料を支払ったことを証明できる「特に長期の被保険者」に対しては、改正後も65歳から割引なしで年金支給開始を認める。
- ③保険加入期間35年以上の「長期被保険者」に関しては、割引なしで年金支給を開始できる年齢を現行の65歳から67歳に引き上げる。他方、年金を割引した上で支給できる最低年齢を現行の63歳に据え置く。割引率は支給開始を1か月前倒しするごとに0.3%とし、最大（4年前倒しの場合）で14.4%とする。
- ④稼得減少年金の割引なしでの支給開始年齢についても、現行の63歳から65歳に引き上げる。ただし、保険料支払期間が40年以上の場合には改正後も63歳から割引なしでの年金支給開始を認める。また、2023年までは保険料支払期間が35年以上の被保険者に対して同じく63歳から割引なしでの年金支給を認める。
- ⑤保険料支払期間が35年以上の重度障害者の割引なしでの年金支給開始年齢を63歳から65歳に引き上げる。また、割引をした上で年金支給を開始できる最低年齢を2029年までに現行の60歳から62歳に引き上げる。
- ⑥遺族年金の支給開始最低年齢を45歳から47歳に引き上げる。

（４）年金支給開始年齢調整法案の立案

以上のように、政府・連立与党は内部的な意見対立をはらみながらも、年金支給開始年齢の引き上げを実施する方向へと動いていったが、この間、経営者側社会保険料の納付期日変更によって2006年に限って社会保険料が13回納付されることになったという特殊要因に加えて、景気回復

の影響が社会保険にも波及し始めたこともあり、年金保険財政は急速に好転のきざしを見せ始めた。その結果、2006年10月には同年上半期に社会保険全体で85億ユーロの黒字（2005年上半期は71億ユーロの赤字、同下半期は33億ユーロの赤字であった）となったことが、また12月末には同年第1～第3四半期に社会保険全体で109億ユーロ、年金保険だけに限っても44億ユーロの黒字（前年同期は31億ユーロの赤字であった）となったことが明らかとなった。この急速な財政状況の改善から、11月に入ると、労働社会省も、現状の財政状況自体からすれば2007年の年金保険料率を19.9%に引き上げる必要はなく、さしあたっては19.7%への引き上げで対応可能であることを認めるようになった。また、11月末に閣議に提出された2006年年金保険報告書では、2007年末時点で年金保険の赤字が25億ユーロとなり、2008年に6億ユーロの連邦補助金増額が必要になるとしていた春の予測が修正され、そのような補助金増額は必要ないとの見方が示された。これによって、連邦補助金増額の必要性をめぐって労働社会省と財務省の間に対立が発生する恐れは解消された。⁽²¹⁾

しかし、それにも拘わらず、政府は2007年に保険料率を19.9%に引き上げるという連立協定期からの計画を維持する姿勢を変えなかった。その理由は、2007年に保険料率の引き上げを19.7%にとどめた場合、2008年には再び20.1%への引き上げを余儀なくされるが、2007年に19.9%に引き上げれば保険料率をその水準で安定させ、2013年には19.8%に、2014年には19.3%に引き下げることができ、その後保険料率は2020年になってから再び19.9%に上昇すると予測されるというものであった。被保険者に対して現時点で負担増を求めなければ後になってもっと大きな負担増が発生するという政府のこの論理に対して、野党側はこれを「シニカルな主張」と非難し、「連立与党は景気回復の陰で被保険者から金を巻き上げようとしており、政府は以前（メルケル政権成立時）に失業保険料の引き下げによって失った34億ユーロを年金保険料の引き上げによって取り戻そうとしている」として19.7%への引き上げにとどめるよう要求したが、政府は態度を変えなかった。さらに、上記の年金保険報告書では、2004年から2006年にかけて3年間にわたる年金支給額引き上げ凍結が実施された後も、賃金上昇率の低さから、2007年と2008年に関しても引き上げは行われず、2009年に関してのみわずかな引き上げが行われる可能性があるとして、年金支給額引き上げに関する悲観的な予測が維持されていた。⁽²²⁾

こうして、年金財政の好転という状況にも拘わらず、政府は年金保険料率の19.9%への引き上げという従来の計画と、それを前提とした年金保険料率と年金支給水準の中期的推移予測を含む2006年年金保険報告書を11月末に閣議決定した。これと同時に、連立与党作業部会における審議を経て提出された「年金支給開始年齢調整法案」も閣議決定されたが、その骨子は以下のようなものであった。⁽²³⁾

①年金支給開始年齢

2012年から2029年にかけて、公的年金の法定支給開始年齢を段階的に65歳から67歳に引き上げる。その際、2023年までは1年ごとに1か月、2024年以降は1年ごとに2か月の引き上げ

を行う。稼得減少年金や遺族年金等、その他の種類の年金の場合にも、基本的に支給開始年齢を現行よりも2歳引き上げる。

②年金割引

法定年金支給開始年齢に達する前に年金受給を開始する早期年金の場合、受給開始を1か月早めるごとに0.3%の割引を行う。最も早くから年金を受給できる年齢も（長期被保険者を除いて）2歳ずつ引き上げる。

③「特に長期の被保険者」及び「長期被保険者」に対する優遇措置

45年以上年金保険料を支払ったことを証明できる者に対しては、現行と同じく65歳から割引なきなしでの年金受給開始を認める。

35年以上年金保険料を支払ったことを証明できる者に対しては、現行と同じく63歳から割引（年金受給を1か月早めるごとに0.3%の割引）を受けた上で年金を受給することを認める。その際、（割引なきなしでの受給開始年齢との差が2歳から4歳へと拡大することから）最大割引率を2029年までかかって段階的に7.2%から14.4%に引き上げる。

④高齢者短時間労働に関する信頼保護

1954年以前の生まれで、従来の年金支給開始年齢を前提として高齢者短時間労働契約を結んだ労働者に対しては、信頼保護の観点から早期年金支給開始年齢を現行のまま据え置く。

⑤稼得減少年金に関する優遇措置

保険料支払期間が40年以上の稼得減少年金被保険者に対しては、改正後も63歳から割引なきなしでの年金受給を認める。また、2023年までは保険料支払期間が35年以上の被保険者に対しても同じく63歳から割引なきなしでの年金受給を認める。

⑥事後的調整要因に関する措置

現在延期されている年金支給額引き下げを事後的調整要因に基づいて2011年以降実施する。2011年までに年金支給額の3.1%分の事後的補正の必要が生じると予想されるが、2011年から2014年までその都度計算上可能となる支給額引き上げ率を半分に抑制することによって、この事後的調整を行う。

さらに、年金支給開始年齢引き上げ計画を側面支援するためにミュンテフェリング労相が提案した「イニシアティブ50プラス」を基礎とした措置を実施するための「高齢者の雇用機会の改善に関する法律案」も同時に閣議決定されたが、その内容は以下のようなものであった。⁽²⁴⁾

①賃金補助

50歳以上で120日以上失業手当請求権を有する労働者がより賃金の低い職に就いた場合には、1年目には新旧の賃金差の50%、2年目には30%の補助金を支給する。また、年金保険料に関して、転職前の保険料の90%になるよう保険料補助を行う。

②再就職補助

50歳以上で6か月以上失業状態にあり、労働市場統合措置に参加したか、あるいは個人的な

就職斡旋上の障害を申告した者を雇用した経営者に対して、最長3年間にわたって賃金コストの30~50%の補助を行う。その前提条件は、当該雇用関係が少なくとも1年間継続されることである。

③継続教育

連邦雇用エージェンシー (BA) による高齢労働者に対する継続教育補助の対象の基準を従来の従業員100名以下の企業で働く50歳以上の労働者から、従業員250名以下の企業で働く45歳以上の労働者へと緩和する。

④高齢者の有期雇用

52歳以上で4か月以上失業状態にあり、移転短時間労働者手当 (企業によるリストラの際の解雇回避や再就職の見通し改善のために支給される手当) を受給するか、あるいは雇用促進措置に参加した者に対しては、客観的な理由なしに最長5年の有期雇用契約を結ぶことを認める。

(5) 年金支給開始年齢調整法案の審議と法案に対する批判

年金支給開始年齢調整法案の議会審議は2006年12月中旬から開始されたが、すでにそれ以前から労組や年金・社会福祉団体は「67歳からの年金」に激しく反対し、「すでに今日でも年金生活者の半数は月額1,000ユーロの年金さえ受給できていない上に、企業の半数以上が50歳以上の労働者を雇用していない」と指摘して、そのような状況の下で年金支給開始年齢を67歳に引き上げることは致命的であると批判した。また、金属労組やドイツ労働組合同盟 (DGB) もこの改正が労働市場に対する考慮を何もしていないとし、年金支給開始年齢を67歳に引き上げた場合、高齢労働者が失業せずに年金支給開始年齢まで働けるようにするには2030年までに少なくとも120万の新たな雇用が必要になるが、そのような雇用を創出することは不可能であると指摘して、「従って、年金支給開始年齢の引き上げは多くの人々にとって失業期間の延長を意味する」と非難した。連邦雇用エージェンシー (BA) の附属機関で労組に近い労働市場職業調査研究所 (IAB) も同様に、年金支給開始年齢を67歳に引き上げれば、2030年までに120~300万の雇用創出が必要になると指摘した。⁽²⁵⁾

また、(年金保険者連盟が改組された) ドイツ年金保険同盟は、45年間保険料を払い込んだ「特に長期の被保険者」に対しては今後も65歳から割引なしでの年金支給を認めるとする例外規定について、現状でこの条件を満たせる人々は男性で27%、女性で4%しかなく、この例外規定は女性、就業力減少者、失業者、若者等、年金保険加入歴において断絶の多い人々に負担を課す形での成人男性被保険者の優遇であり、その上改革による年金財政の緊縮効果を大きく減殺すると批判した。さらに、法案では「67歳からの年金」のもう一つの例外規定として、2006年末までに高齢者短時間労働契約を結んだ労働者に対しては信頼保護という理由から従来の規定を適用するとされていたが、これに対しては、労組側だけではなく、民間銀行業経営者連盟 (AGV) 等の

経営者側も、高齢者短時間労働契約を締結した労働者のみを優遇し、2006年中に他の早期退職規定の適用を受けた労働者にこの優遇を適用しないことは許されないとして、信頼保護規定を高齢者短時間労働契約以外の早期退職年金規定にも拡大するよう要求した。FDP や緑の党もこれらと同様の批判を展開した上で、法案が「67歳からの年金」に多数の例外を設けていることによって、本来計画された年金財政の緊縮が不可能になるだけでなく、改革の方向性が不明確になっていると指摘した。⁽²⁶⁾

DGB はすでに2006年10月にベルリン、ドルトムント、シュツットガルト、ミュンヘン、フランクフルトで公称約20万人を動員して年金保険や医療保険に関する政府の改革計画に対して大規模な抗議行動をおこなっていたが、2007年1月半ば以降、金属労組を中心に労組側は「抗議行動を企業内に持ち込む」として、年金支給開始年齢調整法案に対する本格的な抗議行動を始めるに至った。その際、労組側は年金支給開始年齢を現状の65歳のままにし、むしろ労働者が実際により長く就業生活を続けられるようにすべきであると主張する一方、2009年末までの時限規定となっている高齢者短時間労働に対する連邦雇用エージェンシー（BA）による補助規定についても、その継続を要求した。⁽²⁷⁾

労組側のこのような強硬姿勢は SPD との間にも亀裂をもたらした。金属労組が法案に賛成しようとしている連邦議会議員たちの顔写真を掲載したプラカードの作成等を計画していることに対して、シュトルック SPD 院内総務はユルゲン・ペーターズ金属労組委員長が企業や行政機関において感情を煽ろうとしていると名指しで批判し、「SPD はこのような扇動的で不正な形での論争に参加するつもりはない」として、労組側が真剣な政治的論争を妨げていると非難した。これに対して、金属労組側は「企業内の雰囲気は、最も忠実な SPD 支持者の間でさえ極めて苛立ったものになっており、労働者は連邦政府に対して激怒している」と主張して、SPD 指導部との公然たる対立にも拘わらず、抗議行動を強化する姿勢を崩さなかった。他方で、労組側は年金支給開始年齢の67歳への引き上げを撤回すると共に、早期退職を可能にしている高齢者短時間労働に対する補助規定を2009年で廃止せず、無期限に延長するよう繰り返し要求した。1月30～31日にかけては、フォルクス・ヴァーゲン、オペル、ダイムラー・ラクイスラー等の自動車産業労働者や金属・電気産業労働者数万人が「67歳からの年金反対」「高齢者短時間労働制度の延長賛成」を掲げて大規模なデモを行った。⁽²⁸⁾ただし、労組側は法案においても「67歳からの年金」にはすでに各種例外規定が設けられていることから、実際には要求の重点を次第に高齢者短時間労働に対する補助の継続へと移していった。

このような労組側からの強い圧力を受けて、SPD 議員団内でも、クラウス・ブランドナーやアントン・シャーフといった労働市場政策・社会保険政策等を担当している議員が、高齢者短時間労働に対する BA からの補助に関する規定を従来の計画のように2009年に廃止せず、それ以降も維持するという修正を行うべきであると主張し始めた。これに対して、ミュンテフェリング等政府・連立与党指導部は、高齢者短時間労働制度に関して2009年末に廃止されるのは BA による

賃金の20%補助の部分だけであり、経営者側による賃金及び年金保険料の補助といった「公的補助を受けない高齢者短時間労働」を維持することはそれ以降も可能であることを指摘して、批判を回避しようとした。

2007年1月26日には連邦議会労働社会委員会において、年金支給開始年齢調整法案と高齢者雇用機会改善法案に関する公聴会が開催されたが、ここでもDGB委員長ゾンマーは連立与党の改革案を「大連立の生きていくための嘘」と非難し、現在及び将来に予想される高い失業率からして、年金支給開始年齢のこれ以上の引き上げは労働市場政策上も社会政策上も認められないとの立場を繰り返した。DGBはこの公聴会に合わせ、「67歳からの年金=SPDの嘘」と書いたプラカードや、5万人の署名の入った長さ600メートルのポスターを広げる等の街頭での抗議行動を繰り返した。これに対して、BDAやドイツ手工業中央連盟(ZDH)等の経営者側は、逆に「67歳からの年金」に例外規定を設けることに反対し、45年間保険料を支払った被保険者に今後とも65歳から割引なしで年金支給を認めれば改革による緊縮予想額の30%は失われてしまい、保険料支払額と年金受給額の間の等価原則も崩れてしまうと批判した。「特に長期の被保険者」に関する例外扱いが平等原則に反するという指摘は、経営者側からだけではなく、年金保険者の代表や専門家の間からも行われた。⁽²⁹⁾

さらに、高齢者雇用機会改善法案に対して、DGBは高齢労働者に対する有期雇用の可能性が拡大されることに対して反対し、そのようなことになれば高齢労働者は「第二級の労働者」へと転落し、正規雇用から追い出されるとして、この改正を撤回するよう要求した。また、DGBは賃金補助や再就職補助に対しても、コンビ賃金的要素が社会法に導入されることになってしまい、結果として賃金水準が一これらの補助金が労働協約に基づく賃金の支払いを条件としていないことから一低所得領域においてさらに引き下げられてしまう危険をはらんでいると批判した。これに対して、BDAは逆に法案では高齢労働者の有期雇用の可能性が十分拡大されていないとし、4か月以上失業状態にある人々だけではなく、「失業の危険にさらされている」労働者にも有期雇用の可能性を認めるよう要求した。さらに、BDAは、継続教育拡大計画もBAからの財源調達という形で失業保険料支払者に数十億ユーロの新たな負担を課すことになり、結果的には失業保険料の引き上げとそれによる雇用数の減少をもたらしてしまうと批判した。⁽³⁰⁾

(6) 法案の可決と高齢者に対する緩和措置

労組との関係悪化の中で以上のような批判を繰り返し受けたSPDは、年金支給開始年齢の67歳への引き上げという公式の計画は維持したものの、次第にその厳格な実施をさらに回避するという方向に向かっていった。この動きの中で、法案採決直前の2007年3月はじめには、SPD幹部会と同党連邦議会議員団は「高齢労働者及び健康上制限のある労働者は、就労の範囲を自らの健康上の能力に適合させる可能性を与えられるべきである」として、年金支給開始年齢引き上げ後も、一定の条件の下で55歳以降柔軟に年金生活に移行できる可能性を労働者に与えるべきであ

るとの決議を採択した。SPDはこのような決議を行った上で年金支給開始年齢の67歳への引き上げによって生じる「特に過酷な事例」に対して対処するための「骨子」を年末までに党の作業部会に立案させることを決定し、「67歳からの年金」を事後的に改善する方針を示して労組等からの批判を回避しようとした。⁽³¹⁾

SPDがこのような譲歩姿勢に転じる中で、連邦議会は3月9日に年金支給開始年齢調整法案と高齢者雇用機会改善法案を連立与党の賛成多数で可決した。それでも、採決にあたってはシュライナー等15名のSPD議員が反対あるいは棄権に回った。また、SPD議員の一部は上記のようなSPD作業部会設置といった動きを背景に、法案に賛成する条件として高齢者短時間労働に関する補完規定と早期年金受給の場合の付加的所得の可能性改善を要求した。他方で、労組はこの採決に合わせてベルリンで再び数千人規模のデモを行い、年金・社会福祉団体と共に、労働市場における高齢者の状況が2010年までに改善されない場合には、この年金支給開始年齢の引き上げを撤回するよう改めて要求した。⁽³²⁾CDU/CSU指導部は、労組や年金・社会福祉団体からの圧力にさらされたSPDによる上記のような譲歩姿勢に対して批判的であり、例えば同党院内総務カウダーは、「『67歳からの年金』を法的に補完するために何かが行われるとは予想していない」と述べて、改正法からの逸脱をさらに認めれば、年金支給開始年齢の引き上げは年金保険の財政状況改善のためにはや何ももたらさなくなると指摘した。実際、「特に長期の被保険者」に65歳から割引なしでの年金受給を認める点等、すでに決定済みの例外措置によって、この改革による2029年時点での財政節減効果は保険料率換算で0.4~0.5ポイントに過ぎなくなっているとも指摘されていた。⁽³³⁾

しかし、年金支給開始年齢の引き上げに対して批判的な姿勢はSPDだけではなくCDU/CSUの社会政策重視派の政治家の間にも見られた。例えば、CDA会長でノルトライン・ヴェストファーレン州労相でもあるラウマンは、プラツェックに代わってSPD党首となったベック同様に、当初から「屋根葺職人が67歳になっても屋根の上にいるということは想像できないし、するつもりもない」と述べて、「67歳からの年金」に対する例外をさらに拡大するよう要求していた。年金支給開始年齢調整法案は2007年3月末には連邦参議院においても可決され、最終的に成立したが、その際、ラウマンは同じく社会政策重視の立場をとるノルトライン・ヴェストファーレン州首相リユトガースの指示を受けて、早期年金をさらに柔軟化して60歳から年金を受給できるようにすることや、高齢者短時間労働の提供数を拡大することを要求した決議案を連邦参議院に提出した。この決議案は結局多数を得られなかったが、皮肉にもFDPが雇用の柔軟化という異なった基本的前提からではあるが年金支給開始年齢を柔軟化して大幅な割引と引き換えに60歳から受給できるようにし、同時に年金生活者の付加的所得の上限を引き上げるといった提案を行っていたこともあって、実際には連立与党内で一定の政治的支持を得ていた。⁽³⁴⁾

さらに、年金支給開始年齢調整法案には、この法案に対する批判を考慮して、高齢者の実際の就業機会の状況からして年金支給開始年齢の引き上げが妥当かどうかについて3年以内に報告す

る義務を連邦政府に課すという「再検討条項」が含まれていた。この条項は SPD が事後的改善のための作業部会を設置した背景となっていただけでなく、法案可決後も、SPD 左派のリーダーであるアンドレア・ナーレスやガブリエル連邦環境相は、この条項を根拠として「67歳からの年金」を再度見直すよう要求した。また、CDU/CSU 側でも、ゼーホーファー消費者相等が同様に「社会的歪みが生じる可能性」を指摘して2010年に法律を見直す方向で働きかけを行っていた。これに対して、政府は公式には年金支給開始年齢引き上げを貫徹する姿勢を見せており、SPD に所属するミュンテフェリング労相も「67歳からの年金」が連立与党の中心的改革の一つであることを改めて指摘し、「それは無条件に実施されるであろう」と表明していた。しかし、「67歳からの年金」にこれ以上例外を設けるべきではないとする彼の主張は SPD 内では次第に少数派となりつつあり、ベック党首との間でも次第に対立を引き起こしつつあると見られていた。また、SPD の労働市場政策スポークスマンであるブランドナーも、「年金改革は勇気ある一歩であると共に必要な一歩でもあり、私もそれを骨抜きにしたくない」として、年金支給開始年齢の引き上げを基本的には支持していた。しかし、彼は同時に上記の SPD 作業部会において「事後的改善策」を立案する立場にもあった。彼は、年金支給開始年齢調整法の「再検討条項」は必ずしも年金支給開始年齢の引き上げに疑問を呈するものではないとした上で、この条項が「引き上げに対する緩衝装置となるような随伴的措置を意味することもあり得る」とし、今後とも55歳から徐々に年金生活に移行できる可能性が与えられねばならず、「そうすれば年金改革は市民から受け入れられるであろう」と述べて、実際には「67歳からの年金」にかなりの「柔軟性」を与えるべきであるという立場をとっていた。⁽³⁵⁾ブランドナーはこの問題に関して2007年6月半ばに具体的な提案を行ったが、それらはすでに労組側が以前から求めていたものであり、ブランドナーの提案によって、SPD 作業部会も労組の要求に同調するという方針を明確にしたのであった。⁽³⁶⁾

SPD 作業部会は、「67歳からの年金」に対する実質的緩和を実現するためのこれらの検討事項を列挙した「労働条件を改善する一年金へのアクセスを柔軟化する」と題する文書を2007年10月にまとめ、2008年2月のハンブルク市議会選挙後にはそれら検討事項に関する提案を公表するとしていたが、CDU/CSU が高齢者短時間労働に対する公的補助の延長や稼得減少年金の適用条件緩和に強く反対していたこともあり、実際には作業部会での審議や SPD としての正式決定へ向けての動きは予定よりもかなり遅れることになった。しかし、2008年4月になると、金属労組が多くの地区で高齢者短時間労働協約を破棄し、新たな協約の締結を要求して経営者側と交渉を開始するという行動に出始めた。これ自体は、秋に行われる新たな賃金交渉を前に、高齢者短時間労働に関する交渉を予め済ませておくためのものであったが、このような動きからの圧力もあって、SPD 幹部会は上記のブランドナーの提案にそった要求を行うという方針を確認し、6月に決議を採択した。その内容は以下のようなものであった。⁽³⁷⁾

- ①経営者側が空席となったポストに公的承認を受けた職業教育訓練を修了した者を新たに採用する場合には、高齢者短時間労働に対する連邦雇用エージェンシー (BA) による補助を2015

年まで延長する。

- ②他方で、2009年以降に行われる高齢者短時間労働の新規申請に対して、申請最低年齢を55歳から57歳に引き上げる。
- ③一定の条件の下で部分年金の受給開始年齢を60歳に引き下げる。経営者側に年金割引分を補填する義務を課す。部分年金受給者が就労することによって得られる付加的所得の制限を廃止する。

しかし、これに対しては、メルケル首相は、2010年以降も労使が独自に高齢者短時間労働についての協約を締結することは差し支えないとする一方、「私は、早期年金や高齢者短時間労働に対する新たな刺激が与えられてはならないと確信している」として、SPDが要求したような高齢者短時間労働に対する公的補助の延長を行うつもりはないと明言した。その際、メルケルは、高齢者短時間労働に対するBAによる補助を2009年末に廃止するとした連立協定の存在を再度指摘し、SPDがこの問題でも「左翼党から追い立てられている」とする見方を示した。さらに、BDAやZDH等の経営者団体も、「過去の経験は、高齢者短時間労働が失業者の再就職のチャンスを高めず、人員削減のために利用されてきたということを示している」とし、この制度が早期退職年金受給への刺激を生み出し、高齢者の雇用を減少させていると批判して、BAによる補助の延長に強く反対した。このため、SPD側の要求がただちに実現する可能性は低かった。⁽³⁸⁾

（7）年金支給額の計画外引き上げ

以上のように、年金支給開始年齢の67歳への引き上げに対する批判を受けた連立与党、特にSPDは、実際には67歳未満から年金を受給できるような例外措置を維持・拡大することによってそれらの批判をかわそうとした。しかし、それでも政府の年金政策に対する批判は依然として強く、2008年をはじめに行われたニーダーザクセン、ヘッセン、ハンブルクでの一連の州議会選挙においてCDU、SPD共に結果が思わしくなかったこともあって、政府・連立与党はさらに年金支給額調整の面での緩和措置も打ち出すに至った。

前述したように、年金支給額については2004年から2006年までの3年間にわたって事実上の引き上げ凍結措置がとられ、メルケル政権発足当初は今立法期中の引き上げは不可能と見られていた。しかし、景気回復によって2006年後半から年金財政も改善されると共に、年金支給額の基準となる賃金水準も上昇に転じた結果、2007年には年金支給額の0.54%引き上げが可能となった。

（ただし、物価上昇率が2.3%であったことから、これでも実質引き下げであった。）また、2007年10月末時点での年金査定作業部会による予測では、2008年には旧西独地域で1.03%、旧東独地域で1.13%の年金支給額引き上げが可能になるとされており、キール世界経済研究所は1.5%の引き上げさえ予測していた。しかし、2008年3月になると、前年の賃金上昇率が予想されていたよりも低い約1.4%（これでも2002年以来の高い引き上げ率であった）にとどまり、「リースター割引」効果と年金保険料率の19.9%への引き上げという抑制要因が作用する結果、2008年の年

金支給額引き上げ率は2007年秋時点での予測よりも大幅に低い0.5%程度にしかならないことが明らかとなった。⁽³⁹⁾

これに対して、年金生活者からの反発を懸念した政府は、「年金生活者も景気回復の恩恵を受けられる」ようにするために、「リースター割引」の適用を2年間停止することによって2008年の年金支給額引き上げ率を1.1%とし、連邦議会選挙が行われる2009年のそれについても（現状の経済状況を前提とすれば）約2%以上にするという改正案をミュンテフェリングに代わって労相となったショルツに立案させた。適用を停止された「リースター割引」については2012年と2013年に事後的に適用されることになっていた。2011年からは事後的調整要因も適用されるため、労働省の試算によれば、2011年と2012年の年金引き上げ率は0.3%及び0.7%に留まる見込みとされた。それでも、この計画外の年金支給額引き上げによって年金保険金庫と連邦予算には2011年までに100億ユーロ以上の負担増が発生すると予想された。しかし、財務省側は連邦予算にとっての負担増が発生することに強く反対したため、労働省側は財源調達に関する最初の計画を変更し、現状では年金支出0.7か月分（110億ユーロ）となっている変動留保金を2.5か月分（420億ユーロ）まで引き上げるとしていた当初計画を1.5か月分（240億ユーロ）への引き上げにとどめることとした。さらに、現状で19.9%となっている年金保険料率を2011年に19.4%、2012年に19.1%に引き下げるとされていた計画を、2012年に19.5%、2013年に19.1%という形で緩和することが決定された。（新たな試算では、その後年金保険料率は2020年に再び20%に上昇し、2030年には21.9%になるとされた。）この措置に対しては、メルケル首相も予め了解を与えており、2008年4月上旬には閣議決定され、改正法案がただちに議会に提出された。⁽⁴⁰⁾

しかし、これに対してBDAは「連邦政府によって計画された年金計算式の適用延期は2008年バイエルン州議会選挙と2009年連邦議会選挙の前に年金生活者の機嫌を取るという見え透いた企てである」と指摘し、このような年金計算式への介入は選挙日程と年金保険の財政状況に応じた恣意的な年金政策への扉を開くものであると批判した。さらに、BDAは、年金計算式へのこの介入から生じた年金保険にとっての財政負担増は年金支給開始年齢の67歳への引き上げによる負担緩和を上回ることになり、連立与党は「67歳からの年金」という自らの年金政策に反することを行おうとしているとして、この年金支給額引き上げに反対した。また、野党からも、この例外的な年金支給額引き上げ計画に対しては厳しい批判が浴びせられた。FDPは「ショルツがここで提示しているものは世論調査の状況に基づく年金である」とし、「それは選挙の贈り物以外の何ものでもなく、財務相と、後には保険料支払者もそのツケを払わされることになる」と批判した。⁽⁴¹⁾

連立与党内でも、予算政策担当議員や若手政治家の間から批判の声があがった。CDUの若手議員イエンス・シュパーンは、持続性要因の適用延期によって年金生活者に有利な形での年金計算式への介入が行われたばかりであることを指摘して、効果を発揮し始めたばかりの「リースター割引」をなぜ現時点で2年間にわたって適用停止するのか理解できないと批判した。CDUの

青年組織であるユンゲ・ユニオンの委員長ミスフェルダーも、「CDU/CSUは過剰な期待によって高齢有権者から支持を取り戻そうとすべきではない」と述べて、この年金支給額引き上げに批判的な態度をとった。さらに、CDU 中小企業議会グループ会長フックスも、計画外の年金支給額引き上げを行うよりも、その財源を年金保険料率引き下げのために利用する方が有意義であると主張した。SPD 経済政策スポークスマンであるライナー・ヴェンドも政府の計画を「露骨な機会主義」と批判し、現時点での年金支給額の計画外の引き上げは労働省の説明とは異なって長期的には年金財政を悪化させて若い人々が将来受給する年金を減少させるという結果をもたらすと指摘して、「若い世代に負担を課す形で行われる」この引き上げに反対する態度をとった。⁽⁴²⁾しかし、ショルツ労相だけではなく、メルケル首相をはじめとした政府・連立与党首脳は、前述したように、年金支給開始年齢の引き上げ等これまでに行われてきた年金改革に対する反感を緩和することを優先するという点で一致しており、今後も連邦議会選挙をはじめとした重要な選挙を控えていたことから、この措置をやむを得ないものと判断していた。メルケルが年金支給額引き上げ法案の閣議決定にあたって「私は、この年金引き上げが秩序政策的にすばらしいものではないということを自覚しているが、しかし、世代間の公正さという意味で行わねばならない」と述べたことは、そのことを示していた。CDU/CSU 院内幹事レットゲンはもっと率直に「年金計算式はこれまでも現在も常に政治的なものである」と指摘した。ミスフェルダーも、批判的な態度を取る一方で、「首相の権力的命令の後では、この決議がもはや変えられないことは明白である」と述べて、議会審議の中では法案に賛成することを表明していた。このような感情は連立与党内で広く共有されており、従って、この改正に対する様々な批判にも拘わらず、それは大きな広がりにはならなかった。⁽⁴³⁾こうして、この改正法案は2008年5月上旬には連邦議会において、6月半ばには連邦参議院において可決され、7月から実施されることになった。⁽⁴⁴⁾

前述したように、年金支給開始年齢の引き上げは、医療保険改革問題と同じくシュレーダー政権時代から議論されていた課題であり、偶然にせよ担当閣僚がミュンテフェリングであったことから、前政権の改革政策を引き継ぐ形で行われたものとも言えた。この問題に関しては、CDU/CSU も SPD 以上に年金支給開始年齢の引き上げを不可避のものを見なしており、その点では政府・連立与党の方針は当初は明確であった。特に、ミュンテフェリング労相は SPD 幹部であったが、年金支給開始年齢の引き上げ期間を当初計画よりむしろ短縮することを提案する等、一貫してこの計画に対して積極的な姿勢を見せた。しかし、計画が具体化するにつれて、特にシュレーダー政権時代からそれに強く反対していた労組や年金・福祉団体が激しい抵抗を見せ、連立与党内でも、この時期に州議会選挙を控えていた各州の政治家や、SPD 左派及び CDU/CSU 内の社会政策重視派が高齢労働者の雇用が十分確保できないこと等を理由に年金支給開始年齢の引き上げに反対する姿勢を見せた。これに対して、ミュンテフェリング労相等政府・連立与党首脳は「イニシアティブ50プラス」によって高齢労働者の雇用機会を拡大すると共に、長期にわたって年金保険料を払い込んだ被保険者に対する優遇等によって、これらの批判に対処しようとした。

しかし、政府が年金支給開始年齢の引き上げと共に年金保険料率を19.9%へと引き上げようとしたこともあって、労組等からの批判は沈静化せず、むしろ法案審議の進行と共に激しくなっていた。このため、特に当初からミュンテフェリングの方針が必ずしも党内多数派からの十分な支持を得られていなかった SPD 内では、彼と新たに党首に就任したバックとの間の権力闘争の兆候もはらんで、法案が採決される前後から次第に「67歳からの年金」をさらに緩和しようとする動きが強まった。このような動きは SPD だけにとどまらず、CDU/CSU 内でもリュトガスやゼーホーファーといった社会政策重視派が SPD 多数派と同様に高齢労働者や年金生活者に対する緩和措置を要求した。それに対して、メルケル首相等政府首脳は年金支給開始年齢の引き上げに伴うそれ以上の緩和措置に応じない姿勢をとったが、結果的には連立与党内外からの抵抗を沈静化させるために一定の配慮を示し、年金調整計算式を変更するという形で2006年の年金支給額引き下げ回避に続いて2008年に例外的な年金支給額引き上げを行わざるを得なくなった。こうして、年金支給開始年齢の67歳への引き上げは形式的には実現されたものの、その審議の過程で様々な例外措置が設けられ、さらに年金支給額の計画外引き上げ等の措置が取られた結果、年金支給開始年齢の引き上げによる財政緊縮効果は当初見込みよりもかなり縮小することとなった。他方、SPD 側はその後も高齢者短時間労働制度に対する公的補助の維持や部分年金支給開始年齢の引き下げといった要求を撤回したわけではなく、CDU/CSU 内でもリュトガスがさらに低所得者の年金支給額積み増しを要求する等、2009年連邦議会選挙をにらんだ社会政策重視派の動きは依然として続いている。⁽⁴⁵⁾さらに、3年以内に年金支給開始年齢調整法の実施結果に関する再検討が行われる予定になっていることから、「67歳からの年金」は当初計画通りに実現されたとは言い難い状況となっている。

(1) これらの経緯については、横井、2005年、96頁以下及び横井、2007年、177頁、189頁以下参照。

(2) Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, 11. November 2005, S.96ff.

(3) FAZ vom 30. November 2005; FAZ vom 3. Dezember 2005.

(4) この法案については、Entwurf eines Gesetzes über die Weitergeltung der aktuellen Rentenwerte ab 1. Juli 2006, Deutscher Bundestag, Drucksache 16/794; Bundesgesetzblatt Jahrgang 2006 Teil I Nr.27, ausgegeben zu Bonn am 22. Juni 2006, S.1304ff.

(5) FAZ vom 19. und 30. Januar 2006.

(6) FAZ vom 1. Februar 2006.

(7) FAZ vom 30. Januar 2006.

(8) FAZ vom 30. Januar 2006; FAZ vom 1. und 3. Februar 2006.

(9) Ebd.

(10) FAZ vom 2. Februar 2006.

(11) FAZ vom 6., 7. und 9. Februar 2006.

(12) Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Nachhaltigkeitsrücklage sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren (Rentenversicherungsbericht 2005) und Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 200

5 und zum Alterssicherungsbericht 2005, Deutscher Bundestag, Drucksache 16/905; Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2005 (Alterssicherungsbericht 2005) und Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2005 und zum Alterssicherungsbericht 2005, Deutscher Bundestag, Drucksache 16/906.

この報告書に対して、ドイツ年金保険同盟は、政府の予測が甘い見通しに基づく非現実的なものであると批判した。それによれば、1995年当時の年金保険報告書では、2009年時点の標準年金は1,510ユーロになると予測されていたが、2005年年金保険報告書では、2009年時点の標準年金予測額はその78%しかない1,180ユーロとされていた。この予測額の低下の原因の一部は、法定年金支給開始年齢の65歳への引き上げ、早期年金に関する制限の強化、年金調整計算式への抑制的要因の導入等、すでに効果を発揮している年金支給額上昇を抑制する改革にあったが、何よりも賃金上昇率の低さが現在の年金の伸び悩みの原因となっていた。1995年の年金保険報告書では、2009年時点の労働者の平均名目所得は39,336ユーロと予測されていたが、現時点での2009年の予測額は30,787ユーロに低下していた。年金保険同盟は、これは1995年当時政府が予測の根拠としていた経済成長率が達成されなかったからであるとし、従って、今後の年金支給額の上昇も政府のこれまでの予測よりもはるかに低くなるであろうと指摘した。FAZ vom 8. März 2006.

- (13) FAZ vom 18. und 19. Mai 2006; FAZ vom 3. Juli 2006.
- (14) FAZ vom 6. und 9. März 2006; Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Sozialpolitische Informationen, 02/2006.
- (15) FAZ vom 17.-20. Juli 2006. ①に関しては、従来もこのような賃金補助は行われてきたが、補助期間は失業手当請求権の有効期間が基準であった。また、補助は管轄官庁の裁量であったが、ミュンテフェリングの案では申請者に法的請求権が与えられることになっていた。さらに、⑤に関しては、シュレーダー政権時代の「ハルツ改革」の一環として、労働市場における高齢労働者の雇用を促進するために58歳以上の労働者を有期雇用できる条件が緩和され、2006年末までには、この規定は52歳以上の労働者にも一部適用されることになった。しかし、欧州裁判所は2005年11月にこの規定を高齢労働者に対する年齢を理由とした差別であると判断した。⑤の改正はそれに対応するためのものであったが、労働法の専門家は、この改正規定もEU法に抵触するのではないかという懸念を示した。FAZ vom 22. Juli 2007.
- (16) 他方、2006年7月に家族省が閣議に提出した第5回「高齢者報告書」は、失業率の長期的な高止まりを理由に年金支給開始年齢の引き上げに批判的な見方を示す一方で、人口構造の変化を理由に高齢者の潜在的雇用を積極的に利用すべきであるとし、50～65歳の高齢労働者に対する最大5年間の年金保険料補助を行う等の方法で、高齢者短時間労働を柔軟化することを支持していた。Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Fünfter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland, Potentiale des Alters in Wirtschaft und Gesellschaft - Der Beitrag älterer Menschen zum Zusammenhalt der Generationen. Bericht der Sachverständigenkommission, Berlin im August 2006.
- (17) FAZ vom 10. August 2006.
- (18) Ebd.; FAZ vom 24. August 2006.
- (19) FAZ vom 10. August 2006; FAZ vom 16. Oktober 2006.
- (20) FAZ vom 25. Oktober 2006.
- (21) FAZ vom 11. Oktober 2006; FAZ vom 3. und 17. November 2006; FAZ vom 23. Dezember 2006; Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Nachhaltigkeitsrücklage sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren (Rentenversicherungsbericht 2006) und Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2006, Deutscher Bundestag, Drucksache 16/3700.
- (22) Ebd.; FAZ vom 11. und 17. November 2006.
- (23) FAZ vom 28. und 30. November 2006; Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Alttersgrenzenanpassungsgesetz), Deutscher Bundestag, Drucksache 16/3794.

- (24) FAZ vom 29. 11. 2006; Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen, Deutscher Bundestag, Drucksache 16/3793.
- (25) FAZ vom 26. und 30. Oktober 2006.
- (26) FAZ vom 28. November 2006; FAZ vom 6. Januar 2007.
- (27) FAZ vom 23. Oktober 2006; FAZ vom 16. und 18. Januar 2007.
- (28) FAZ vom 25., 27. und 31. Januar 2007.
- (29) FAZ vom 12. und 15. Februar 2007.
- (30) FAZ vom 27. Februar 2007.
- (31) FAZ vom 6. März 2007.
- (32) FAZ vom 10. März 2007.
- (33) FAZ vom 18. April 2007.
- (34) Ebd. ノルトライン・ヴェストファーレン州が提出した決議案については、Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen, Bundesrat, Drucksache 157/1/07. 可決された法案については、Bundesgesetzblatt Jahrgang 2007 Teil I Nr.15, ausgegeben zu Bonn am 24. April 2007, S.538ff.; Dass., Nr.16, ausgegeben zu Bonn am 30. April 2007, S.554ff.
- (35) FAZ vom 1. Juni 2007; FAZ vom 8. Oktober 2007.
- (36) ブランドナーの提案内容は以下のようのものであった。
- ①2009年末に廃止予定である55歳以上の労働者に適用される高齢者短時間労働制度を2010年以降も維持すると共に、現行では2分1のみとなっている労働時間短縮を柔軟化し、例えば半分未満の短縮等も認める。
 - ②高齢者短時間労働の場合に企業側が行う賃金・年金保険料積増分に対しては、今後とも税・社会保険料徴収を免除する。
 - ③部分年金の支給開始年齢を63歳から60歳に引き下げ、部分年金受給者に対して認められる付加的所得の上限を引き上げる。また、法定支給年齢に達して満額年金を受給する場合に、現役時代の賃金が低かったために年金額が(「社会文化的最低限生活費用額」を下回って)低すぎて基礎保険(2003年に導入された制度で、貧しい高齢者と就業力減少者に対する税財源による事実上の社会扶助)を受給しなければならないという事態を避けるため、そのような場合には移行段階において経営者に対して年金保険料を積み増す義務を課す。
 - ④精神的肉体的に特に負担の重い職業の場合に、経営者側が労働者のために追加的年金保険料を支払う可能性を認める。
- FAZ vom 14. Juni 2007. 部分年金については、松本勝明「ドイツ社会保障論—年金保険—」信山社、2004年、49頁以下参照。
- (37) FAZ vom 16. Juni 2008; Hubertus Heil(hg.), Beschluss des SPD-Präsidioms: Flexible Übergang in den Ruhestand noch in dieser Wahlperiode ausbauen, Mitteilung für die Presse(355/08), Berlin, 16. Juni 2008.
- (38) FAZ vom 7. Mai 2008; FAZ vom 17. und 20. Juni 2008.
- 他方、「67歳からの年金」に伴う緩和措置とは必ずしも直接関係なかったが、いわゆる「58歳規定」の廃止に伴う過酷事例への対処も連立与党内で議論となった。「58歳規定」は58歳以上の失業者に対して、再就職活動をせずにできる限り早く割引なしでの年金受給に移行することを条件に、それまでの間第二失業手当の支給を保障するものであり、この規定の適用を受けた失業者は事実上年金の法定支給開始年齢まで手当の支給を保障されると引き換えに失業統計から除かれていた。しかし、この規定は望ましくない規模での早期退職年金を促進しているとして繰り返し批判され、そのため当初は2005年末で廃止されることになっていた。これに対して、大連立政権発足後、SPDから高齢労働者対策の一環として廃止に対する強い異論が出されたため、「58歳規定」はさらに2年間延長されることになった。それでも、2007年末にはこの規定は廃止されることになっており、廃止後には、1949年以降に生まれ2008年1月以降に第二失業手当受給を開始した失業者はできる限り早く割引の対象となる場合でも年金受給を開始しなければならないことになるはずであっ

た。（ドイツでは、失業給付よりも年金給付が優先されるため、例外規定がない場合、年金受給が可能であれば失業給付を受けることができない。）失業を理由とする早期年金支給開始年齢は60歳から63歳へと引き上げられつつあったが、例えば1951年までに生まれた人の場合には60歳からの早期受給が「可能」であり、その場合には18%の年金割引が適用されることになっていた。労組や年金・社会福祉団体は「58歳規定」廃止によるこの事実上の「強制的早期年金」に激しく反対していたが、SPDも廃止の直前になって、廃止に伴う「過酷事例」に対する対処策を設けることを考え始めた。SPDが提案した対処策は以下のようなものであった。

- ①すべての高齢失業者に対して、第一失業手当受給期間終了後に雇用・資質向上措置を提供することを義務づけ、このサービスを拒否した場合のみ、早期年金を強制できることとする。
- ②半年以内に法定年金支給年齢に達する者、就労しているが所得が低いために補完的に第二失業手当を受給している者、失業状態にあるが、すでに次の就職先を約束されている者は、この「強制的早期年金」の対象としない。

これに対して、CDU/CSUは割引された年金額が第二失業手当額を下回るケースは実際には非常に少数であり、そのような例が大量に出て問題化することはないとの立場をとっていた。また、同党は「第二失業手当受給者は税財源からの給付を請求する代わりに自らの年金請求権を行使すべきである」という経済界側の主張に同調しており、表面上はSPDの主張するような対処を行うことに消極的であった。

しかし、次期連邦議会選挙やそれに先立つ一連の州議会選挙が近づくにつれてCDU/CSUも「社会的側面」に対する配慮を次第に迫られるようになっており、「58歳規定」廃止に伴うこの問題についても、結果的にSPDに譲歩する方向へ向かっていった。こうして、バック及びメルケル両党首から妥協案を立案するよう要請されたSPD院内副総務シュティエグラーとCDU/CSU経済政策スポークスマンであるメイヤーを中心に交渉が行われ、その結果、以下のような対処策についての妥協が成立した。

- ①2008年以降、就業能力のある失業者に対して、満63歳になるまでは第二失業手当受給を回避するための早期年金受給を強制しない。
- ②2007年末時点ですでに58歳になっている第二失業手当受給者に対しては、2008年以降も「58歳規定」を適用する。（＝割引の対象となる早期年金受給を強制しない。）

この妥協は2007年12月に閣議決定され、2008年1月末には連邦議会で可決された。しかし、「58歳規定」に代わる事実上の「63歳規定」の導入によって、連邦と市町村にとっては年間2億6,000万ユーロの負担増が発生すると予想されていた。さらに、経営者側に近い「労働の未来研究所」は、「58歳規定」を完全に廃止していた場合には逆に年間8億5,000万ユーロの負担緩和となり、当該高齢失業者の20%が再就職を目指す場合には負担緩和額は26億ユーロにさえるという推計を行った。横井、2007、198頁。FAZ vom 28. und 29. November 2007; FAZ vom 12. und 15. Dezember 2007; FAZ vom 26. Januar 2008; Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze, Deutscher Bundestag, Drucksache 16/7460.

(39) FAZ vom 1. November 2007; FAZ vom 7. März 2008.

(40) FAZ vom 15. und 29. März 2008; 8. und 9. April 2008; Entwurf eines Gesetzes zur Rentenanpassung 2008, Deutscher Bundestag, Drucksache 16/8744; Bundesgesetzblatt Jahrgang 2008 Teil I Nr.26, ausgegeben zu Bonn am 30. Juni 2008, S.1076ff.

ただし、2013年には次々回連邦議会選挙が実施されることから、BDA幹部でドイツ年金保険同盟総務会長でもあるアレクザンダー・グengelは、実際に「リースター要因」を2012年と2013年に事後的に適用し、保険料率を引き下げることができるかどうかに対して強い疑念を示した。事実、DGB側は「連立与党は2008年と2009年に約束している年金支給額引き上げ分を、その後（年金支給額抑制要因の事後的適用によって）再び年金生活者から取り戻そうとしているがゆえに、この年金支給額引き上げはゼロサム・ゲームである」と主張して、「リースター要因」を完全に放棄するよう要求した。

(41) FAZ vom 15. und 25. März 2008.

(42) Ebd.; FAZ vom 19. und 31. März 2008.

(43) Ebd.; FAZ vom 9. April 2008. この点に関して、FAZ 紙は次のように論評した。「連立与党の一致した態度は、高齢者と有権者の利益に対してもっと考慮を払うという政治的意思を示すものである。それが選挙政治的なマヌーバーであることは、内輪では否定されていない。次第に多くなりつつある有権者層—65歳以上の人々—に対して政治的考慮を払うことは重要である。かつての学園紛争世代である『68年世代』は今やこの年齢に達しつつあるか、あるいはすでに達している。当時と同様に、彼らの大部分が一今や完全に論争的に一発言する可能性があるであろう。国民政党の高齢化からして、その政治的指導部は次第に高齢者の利益を考慮しなければならなくなるであろう。CDU においては、60歳以上の人々の比率は1990年には29.2%であったが、2007年には48.0%へと上昇した。SPD においては、その比率は25.8%から42.7%へと上昇した。西部においても次第に深刻な競争相手となりつつある左翼党においては、党員の平均年齢はもっと高く、60歳以上の党員の比率は約68%となっている。」Günter Bannas, Rentenbezieher sind auch Wähler. Union und SPD wollen Ältere am Aufschwung beteiligen, in: FAZ vom 4. April 2008.

(44) FAZ vom 9. Mai 2008; FAZ vom 14. Juni 2008. 可決された法案に関しては、Bundesgesetzblatt Jahrgang 2008 Teil I Nr.14, ausgegeben zu Bonn am 11. April 2008, S.681ff.

(45) 2008年と2009年の計画外の年金支給額引き上げが議論されるのと並行して、CDU/CSU 内でも、社会政策重視の立場を鮮明に打ち出していたノルトライン・ヴェストファーレン州首相リュトガースが年金政策に対する別の緩和措置を要求した。彼は2008年4月下旬の新聞インタビューで、「長年にわたって年金保険料を払い込んだ者は、基礎保険（本章注(36)参照）よりも高い額の年金を受け取らねばならない」と述べて、長期間（35年以上）にわたって保険料を支払ったにも拘わらず現役時代の所得が低かったために極めて低い額の年金しか受給できない人々の公的年金を基礎保険額（この時点で月額660ユーロ）を上回る額に積み増すべきであるという提案を行った。その際、彼は2003年のCDU 党大会決議の存在を指摘した。当時、党内で社会保険制度改革案を立案した「ヘルツォーク委員会」の提案を基礎としたこの決議は、生涯にわたって正規時間労働を行い、年金保険料の払い込みを行った年金生活者は、基礎保険を15%以上上回る年金を受け取るべきであるとするものであった。これに対して、ノルトライン・ヴェストファーレン州労相でありCDA 会長でもあるラウマンはただちに彼を支持し、「生涯にわたって一生懸命まじめに働いた人々に、老後社会扶助に頼り一度も働いたことがない人よりも少ない年金を受け取るよう要求するようなことをすれば、公的年金保険に対する受容度を危険にさらすことになる」と主張した。また、ラウマンは、「低所得者を左翼党に追いやるためには、国民政党はこの問題に対する回答を見つけねばならない」と指摘し、CDU がそのような有権者を無視してはならないと主張した。ラウマンと同じく社会政策重視派の重鎮でありCSU 副党首でもあるゼーホーファーも、リュトガースの提案を「考慮に値するもの」と評価して、支持する姿勢を見せた。

しかし、CDU/CSU の多くの政治家たちはリュトガースの提案に反対した。彼の新聞インタビューの直後には、メルケル首相の報道官は、年金は保険料の払い込み期間ではなく払い込み額を基準としており、メルケル首相は制度転換や新たな年金計算式を望んでいないと表明した。また、メルケルは、リュトガースが2003年の党大会決議の存在を指摘したことに対して、確かにそのような決議が採択されたことを認めた上で、「ただし、それは困窮度に応じて、また税財源からの財源調達によってである」と指摘した。CDU 中小企業議会グループ会長フックスも、リュトガースが2003年党大会決議を全体の文脈から切り離して恣意的に引用していると批判し、この決議では同時に基礎保険の廃止が要求されており、さらに年金制度に対する人々の受容を維持するために「常に保険料支払いに対する目に見える関連づけ」を示さねばならないとされていることを指摘した。バーデン・ヴュルテンベルク州首相エッティンガー、CDU/CSU 院内総務カウダー、院内幹事レットゲン、CDU 幹事長ポファラ等、他の主要な党幹部も、社会的市場経済の原理に疑問を呈し年金制度を根本的に変更しようとしているとしてリュトガースの提案を厳しく批判した。

4月28日にはCDU 幹部会においてこの問題が議論されたが、ここでもリュトガースの提案はラウマンを除いて支持を得られなかった。この会議後、CDU 副党首で連邦教育相でもあるアネッテ・シャヴァンは、リュ

トガースの「ほとんど露骨なポピュリズム」を批判し、リュトガースのような議論をする者は選挙戦の年である2009年が「(左翼党党首) オスカー・ラフォンテーヌにとっての成功の年」になることを手助けする者であると指摘した。

このように、CDU内での対立は尖鋭化し、リュトガースは党内で孤立しているように見えたが、実際にはこの問題は緊急に解決を迫られているものではなく、むしろ今後の選挙戦を睨んだデモンストレーションであるという面が多分にあったため、対立はコントロールされたものであった。事実、党幹部会で多くの批判を受けたリュトガースは、低所得者の年金積み増しという提案自体については態度を変えなかったが、「これらの提案を今立法期から実現する必要はない」と述べて、実施時期を先延ばしするという形で妥協する用意があることを示唆した。これに対して、カウダーはリュトガースの提案を「年金制度に対する重大な介入であり不公正である」と繰り返し批判したが、他方で、「問題があることが分かっていることに関しては、解決策も見いだされるであろう」と述べて、リュトガースの示唆を受けて具体的な決定については先延ばしするという線で妥協を達成できるとする楽観的な見方を示した。

こうして、メルケル、リュトガース、ポファラの間で協議が行われた結果、5月5日に開催されたCDU総務会では、早くも党指導部は妥協を行うことで合意した。この合意では、「CDUの目標は、生涯にわたって正規時間雇用に就いていた者は貧困の限界を上回る年金を支給されるべきであるというものである。この年金は困窮度を基準とし、税財源によってまかなわれるべきである」とされ、2003年の党大会決議を確認しつつ、リュトガースの主張するような年金の積み増しを検討する余地が残された。しかし、他方では、「現在、少数の年金生活者だけが公的基礎保険の追加的給付を受けている。(しかし)将来的には次第に多くの人々が基礎保険に依存するようになる危険がある。従って、CDUは高齢者の貧困を阻止するために、次期立法期に個人的な老後準備の制度において何よりもそのような備えへの刺激を改善できるかどうかを検討するであろう。」とされ、さしあたっての具体的対応としては、「高齢者の貧困」を阻止するために「個人的な老後準備」制度の内部においてどのような改善が可能であるかを検討することとされた。この「唯一の行動の付託」を受けてポファラ幹事長が改善案を立案し、それはCDUの選挙綱領に取り込まれることになった。この結果に対して、リュトガースは満足を表明し、ノルトライン・ヴェストファーレン州支部も「リュトガースの意味でのドアは開かれた」とし、「いずれにせよ、低額年金についての問題は認識された」と評価した。しかし、この総務会の後でもヘッセン州首相コッホは「私は現時点では改正の必要性があるとは考えていない」と述べ、CDU経済界派もリュトガースの提案を受け入れるべきではないと繰り返していた。このような結果に対して、FAZ紙は次のように論評した。

「それは何だったのだろうか？CDUはとっくに採択されたライプチヒ党大会の決議を指摘することによって、低額年金の積み増しをめぐる対立をさしあたって解決した。ノルトライン・ヴェストファーレン州首相リュトガースは勝利者としてこの問題が議題とされた地点を出発点とした。彼は、長期にわたって保険料を払い込んだ人々の年金は今後税財源によって社会扶助を上回る水準に積み増されるとする党の明確な約束を手にした。その条件、詳細、時間的枠組みが未定のままであることは、驚くべきことではない。

それはリュトガースの意味においてもそうであろう。なぜなら、新たな社会的給付のコストを示すことは不可能であるからである。すべての関係者にとっては、それによって財源調達に関する厄介な問題に対する回答を避けることができる。また、年金生活者が社会扶助を上回る少額の年金の財源を保険料のみから調達する一方、彼の隣人がより少ない保険料払い込みにも拘わらず税金を財源とした補助金によって最終的に彼と同額の年金を受け取ることが公正かどうかについての議論もしなくて済む。」FAZ vom 6. Mai 2008.