

第2次シュレーダー政権と「アジェンダ2010」(II)

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2007-06-28 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/10098/744

第2次シュレーダー政権と「アジェンダ2010」(Ⅱ)

横 井 正 信

(2005年8月31日受付)

目次

はじめに

第1章 財政緊縮パッケージ

第2章 アジェンダ2010

第3章 財政問題と税制改革の前倒し実施

第4章 市町村財政改革（以上前号）

第5章 労働市場改革

- (1) 失業扶助と社会扶助の統合の背景
- (2) ハルツ第4法案の立案
- (3) 州・市町村による反対と両院協議会手続
- (4) 選択権法案と市町村に対する財源保障
- (5) 旧東独地域における不満の高まりとハルツ第4法の再修正
- (6) 失業扶助・社会扶助統合後の状況

第6章 年金保険改革

- (1) 社会保険制度改革委員会の設置とその審議
- (2) 社会保険制度改革委員会の年金改革案と短期的措置
- (3) 長期的措置の法案化とその処理
- (4) 年金改革関連法案成立後の状況

第7章 医療保険改革

- (1) 医療保険改革の方向性をめぐる対立
- (2) 短期的改革に関する医療保険近代化法案
- (3) 医療保険近代化法の再改正と施行後の状況
- (4) 抜本的改革をめぐる SPD 内の動きと国民保険制度案の採用

（５）抜本的改革をめぐる CDU/CSU 内の対立

結論

第 5 章 労働市場改革

（１）失業扶助と社会扶助の統合の背景

前章において述べたように、営業税改革は事実上先送りされた形となったが、市町村財政改革委員会において議論されていたもう一つの重要な課題は、失業扶助と社会扶助の統合であった。失業扶助は形式上は失業手当受給期間（最長32か月）の切れた失業者に対して支給されていたが、後者とは異なって失業保険料ではなく税金を財源とし、その意味で社会保険給付としての失業手当とは根本的に異なっていた。また、失業扶助には支給期間も特に設けられておらず、生活の困窮を理由として申請され、同じく税財源でまかなわれている社会扶助と事実上同様の役割を果たすようになっていた。受給権者についても、例えば実際には労働能力のある者が社会扶助を受給するといったように二つの扶助の間で必ずしも明確に区別されているわけではなかった。さらに、失業扶助は連邦の、社会扶助は市町村の管轄となっており、その結果、必ずしも明確に区別されていない二重の扶助が併存するという非効率的で莫大な費用のかかる状態が生み出されていた。その上、社会扶助よりも支給額が若干高い失業扶助は事実上最低賃金の役割も果たしており、扶助受給者にとっては失業扶助よりも明確に高い賃金を得られる場合にのみ再就職への誘因が働くが、長期失業状態となっている受給者の資質はしばしばそのような賃金を下回っていると指摘されてきた。さらに、失業扶助以外に少しでも付加的収入を得ると扶助と相殺されてしまうことから、失業扶助の存在とその社会扶助との併存状態がかえって長期失業者の再就職への妨げとなっているという認識は、与野党間で広く共有されていた。⁽¹⁾

シュレーダー政権は、労働市場政策と財政政策の両面からこのような状態にある失業扶助を改革することを表明しており、第一次政権下においてその具体案を審議したハルツ委員会は、2002年夏の最終答申において、現行の失業手当を第1失業手当、失業扶助を第2失業手当と改称すること、労働能力のある者は従来社会扶助を受給してきた者も含めてすべて第2失業手当の受給者とする、第2失業手当額を社会扶助相当額まで減額すること、第2失業手当を連邦雇用庁（ハルツ第3法によって2004年以降は連邦雇用エージェンシーに再編）の管轄とすることを提案した。⁽²⁾この改革案に対しては、SPDの一部や労組内から強硬過ぎるとの反対論が出されたため、2002年連邦議会選挙の際のSPDの選挙綱領では、失業扶助額を社会扶助相当額に引き下げるという点は撤回された。しかし、連立与党が連邦議会選挙に辛うじて勝利し、第2次シュレーダー政権が発足すると、アイヒェル財務相は、厳しい財政状況からして失業扶助の額を社会扶助のそれよりあまり高くしておくことはできないと主張し始めた。また、経済労働相に就任し、政府内で改革路線の推進役となったクレメントも、ベルリンで開催されたSPD党大会において、資質

の低い失業者の再就職を促すためにも失業扶助額と社会扶助額の「格差」を段階的に解消しなければならないとの立場をとった。⁽³⁾

こうして、2003年春までには、失業扶助額を明確に引き下げ、受給者による再就職への努力なしにはもはや失業扶助給付を保障しないという点や、再就職への刺激が明確に強化されねばならないという点で、SPD と CDU/CSU の兩大政党間の考え方はそれほど変わらないものとなった。ただし、CDU/CSU と FDP が失業扶助を完全に廃止し社会扶助に統合する（それと引き替えに付加的所得と給付の相殺は現在よりも緩やかにする）ことを要求したのに対して、連立与党側は全体として失業扶助を「第2失業手当」という形で就業能力のある失業者に対する独自の給付として維持し、その給付額も就業意志を持つ者に対する「ボーナス」として社会扶助より若干高くし、その代わりに、給付受給者が低賃金労働に就くことによって得た付加的所得の給付との相殺に関しては現状を変更しないという方向をとっていた。⁽⁴⁾

しかし、前述したように、シュレーダー首相は2003年3月の「アジェンダ2010」演説においてより厳しい方向性を打ち出し、アイヒェルやクレメントが主張していたように失業扶助を基本的に社会扶助の水準に引き下げて両者を統合する一方、失業手当の支給期間も12か月に短縮するという方針を明確にした。また、彼は「妥当な就職先を拒否する者－われわれは再就職先の妥当性基準を変更する予定である－は制裁を覚悟しなければならないであろう」と述べて、失業扶助受給者に対して、あらゆる職への再就職を要求した。これに対して、ゾンマー DGB 委員長は、失業扶助の社会扶助水準への引き下げと失業手当支給期間の短縮は2002年連邦議会選挙の選挙公約において約束されたこととは逆のものであると指摘して、シュレーダーの路線に激しく反対した。⁽⁵⁾

このような中で、市町村財政改革委員会の失業扶助・社会扶助作業部会は2003年5月上旬に最終答申を提出したが、作業部会でも一致した結論は得られていなかった。作業部会多数派は、失業扶助額を基本的に社会扶助の水準に引き下げるという方針を受け入れたが、失業者が再就職できないまま第1失業手当から第2失業手当の受給へと移行する場合の給付額減少の影響を緩和するため、移行1年目は両手当の差額の3分の2、2年目は3分の1を割り増し支給することを提案した。ただし、この割り増し支給を恒久化するか、制度改正後一定期間内の暫定的措置とするかについては明確化されなかった。⁽⁶⁾

（2）ハルツ第4法案の立案

その後、政府は2003年6月末には失業扶助と社会扶助の統合計画に関して「アジェンダ2010」で表明された方向性について大筋で合意に達し、8月半ばには法案を提出することを決定したが、その間、単身で子供を養育する人々や子供を有する低所得家族に対して支援を強化すべきであるとの要求がSPD左派や緑の党から出された。こうした経過を経て8月13日に閣議決定された「労働市場における近代的サービスのための第4法律案」（ハルツ第4法案）の骨子は以下のような

ものとなった。⁽⁷⁾

- ①15～65歳で、就業能力があり、第1失業手当の受給権を持たないすべての失業者に対しては第2失業手当を、就業能力のない者で第2失業手当受給者と生計を共にしている者には社会手当を支給し、従来の失業扶助は廃止する。この改正は2004年1月から施行するが、新法に基づく手当支給は2004年7月からとする。
- ③第2失業手当の通常支給額は(社会扶助並の)旧西独地域諸州で345ユーロ、旧東独地域諸州で331ユーロとし、さらに住居手当及び暖房手当が付加される。個々の受給者に関する給付額査定の際には、受給者のすべての財産状態が考慮に入れられる。
- ④第2失業手当受給者を医療保険、介護保険、年金保険に加入させ、その保険料は失業保険からの肩代わり負担とする。
- ⑤第1失業手当から第2失業手当に移行する者には2年間にわたって給付の割り増し支給を行う。その額は、1年目に関しては失業手当と第2失業手当の差額の3分の2、2年目は3分の1と子供1人あたり60ユーロとする。
- ⑥連邦雇用エージェンシーが第2失業手当事務を管轄することとし、そのために職員を11,800名増員する。
- ⑦第2失業手当受給者に対しては、基本的にあらゆる職への再就職が妥当であると見なされ、失業前の職業あるいは職業教育より低い水準の労働であるとか、遠方であるといった理由で紹介された再就職先を拒否することはできなくなる。
- ⑧この新たな制度を実施するためのコスト総額は、2004年154億ユーロ、2005年253億ユーロ、2007年233億ユーロと推移する見込みである。他方、第2失業手当に関するコストを連邦が引き受けることに対して、連邦への売上税税収配分率(現状で51.4%)を2004年に3.3ポイント、2005年に7.3ポイント引き上げる。これに対して、社会扶助受給者が減少することによる市町村の名目負担緩和額は116億ユーロとなる一方、第2失業手当に関する市町村の共同財源負担分は91億ユーロとなり、実質負担緩和額は25億ユーロとなる。連邦の実質負担緩和額も25億ユーロとなる。

この法案は2003年9月上旬に連邦議会に提出されたが、経営者団体側は、第1失業手当から第2失業手当への移行の際に割り増し支給が予定されていること等、給付が実際には様々な形で積み増しされる可能性のあることを指摘し、労働者の再就職への意欲を高め迅速な求職活動と雇用へのチャンスを作り出そうとするならば第2失業手当の給付水準を実際に社会扶助水準に引き下げねばならないと主張した。また、経営者側は、第2失業手当の受給者の大部分を年金保険に組み込むという計画も新たな年金請求権を発生させて将来の世代の負担となるだけであると批判し、第2失業手当受給者の社会保険料の肩代わり負担の財源が失業保険から調達され、その費用が年間60億ユーロと予想されていることに対して、「そのような不合理な形で被保険者の金に手をつかむことは許されない」として、賃金付随コストの引き下げという観点から強く反対した。⁽⁸⁾

経営者側が賃金付随コストの削減と失業者の再就職意欲を高めるための厳しい給付制限を要求したのに対して、CDU/CSUは、長期失業者の半数以上は職業教育を最後まで終えていない人々から成っていることを指摘し、第2失業手当額を社会扶助額水準に引き下げただけでは十分ではなく、低賃金労働部門の拡充なしには失業扶助と社会扶助の統合は成功しないと主張した。また、ザクセン州首相ミルブラート（CDU）のように旧東独地域諸州の政治家たちも、同地域では十分な雇用がないことから、失業扶助の削減やペナルティの導入によって再就職への圧力を作り出すことはできず、むしろ失業率の高い地域では給付額の削減によって購買力が奪われ、失業者数のいっそうの増加を招くであろうと警告した。⁽⁹⁾

これに対して、連立与党側では、緑の党は、第2失業手当の支給額を社会扶助のそれと同じ水準まで引き下げることには批判的であった。また、法案において、一親等の親族間（親子）で失業の場合に相互扶養の義務を課すことが規定されていたのに対しても、党内左派を中心に批判が出され、この点について法案審議の過程で改善を行うことが決議された。さらに、連立与党内では、給付受給者の所得査定の際の自己財産算入に関して、55歳以上の高齢失業者に対して第2失業手当受給の条件として個人年金保険（＝長期生命保険）の解約を強制するという点や、13,000ユーロという基礎控除額が妥当かどうかについても、左派議員を中心に疑問が提示された。さらに、給付受給者に対してあらゆる低賃金雇用への再就職を強制できるとする点についても批判が出され、25歳以下の給付受給者に対する支援の強化も提案された。⁽¹⁰⁾

その結果、連邦議会における法案採決の直前になって、次のような修正が行われた。⁽¹¹⁾

- ①給付受給者の再就職先の妥当性基準に関して、当該地域における協約賃金あるいは通常の賃金が支払われることと子供の監護が確保されることという二つの基準を追加する。この条件が満たされている状況の下で再就職を拒否した場合にのみ給付のカットを行う。
- ②給付受給者の自己財産の算入に関しては、年齢と生活パートナーの存在を基準として基礎控除額に若干の追加控除を認め、生命保険あるいは年金型保険の算入を免除する。さらに、身体障害者の場合には住居取得目的に特定された財産を今後とも算入から免除する。
- ③受給者に一親等の親族がある場合、その親族に受給者に対する扶養義務を課するという計画を一定の場合を除き中止する。

このような修正を行った結果、法案採決に向けて連立与党の結束は確保され、10月17日には法案は連邦議会でも可決された。これに対して、野党、経済界、エコノミストはこれらの修正も批判した。ドイツ経済調査研究所（DIW）やハレ経済調査研究所（IWF）等の経済調査機関は、再就職先の妥当性基準に新たな項目が追加されたことによって給付受給者の再就職に対する刺激は低下し、同時に、長期失業者に対して事実上の最低賃金が適用されることによって、低賃金部門における雇用創出効果は失われ、結果的に長期失業者は雇用から排除されることになると指摘した。フント経営者団体連盟（BDA）会長も、この修正によって法案は現行の社会扶助法よりも後退したものになるとし、長期失業者が低賃金労働に就くことを要求されない一方で、通常より低い

賃金しか受け取っていない現役労働者は自らの税金によって第2失業手当の財源を負担させられるという不合理な結果を招くと批判した。⁽¹²⁾

(3) 州・市町村による反対と両院協議会手続

しかし、これらの批判よりも深刻であったのは、失業扶助と社会扶助の統合によって結果的には連邦から負担を転嫁されるのではないかという州・市町村側の強い不信感であった。そのような不信感は、バーデン・ヴュテンベルク州のようにCDUが与党となっている州だけではなく、ノルトライン・ヴェストファーレン州のようにSPD陣営に属している州にも見られた。その主たる理由は、社会扶助が市町村の管轄であることから上記のような改正が行われても州にとっては直接の負担緩和とならないにも拘わらず、連邦への売上税税収配分率引き上げ＝州への配分率引き下げが行われることから、結局この改正は「市町村に数十億ユーロの負担緩和を約束し、そのつけを州に回すもの」(ザクセン・アンハルト州財務相パケ)であるという点にあった。⁽¹³⁾

ノルトライン・ヴェストファーレン州財務相ディックマンは、売上税税収配分率のそのような変更が行われた場合、州はその減収分を(補助金削減等を通じて)市町村から回収するしかないのであろうと述べたが、市町村もまさにその点を懸念していた。ドイツ郡会議は、連邦の売上税税収配分率が7.3ポイント引き上げられれば、州側はそれによる減収分を社会扶助受給者数が明確に減少するはずの市町村に転嫁しようとするであろうが、その影響は、財政力の強い州と弱い州、失業率の高い地域と低い地域によって大きく異なることになる旨を指摘した。それは、社会扶助受給者と長期失業者の数が州によって異なっている一方、売上税税収配分率の引き下げによる減収は相対的に各州均等であることによるものであった。郡会議によれば、このような改正が行われれば、各州の間に重大な財政的不均衡がもたらされるだけでなく、財政均衡システムの基礎自体が破壊されることになる危険性があった。⁽¹⁴⁾

さらに、ドイツ都市会議は連邦政府が失業扶助と社会扶助の統合による市町村の負担緩和額を誇張していると批判した。それによれば、連邦は市町村側の実質負担緩和額を25億ユーロとしているが、実際には市町村がEU、連邦、州からの共同財源調達予算10億ユーロを受け取れなくなることから名目の負担緩和額は116億ユーロではなく106億ユーロとなり、さらに、第2失業手当に対する市町村の共同財源負担分は連邦の言うような91億ユーロではなく120億ユーロに膨らむことが予想されるため、実質的には14億ユーロの負担増が発生すると予想された。

また、市町村側は、長い目で見た場合に第2失業手当受給者が再び社会福祉事務所(＝市町村)の管轄対象たる社会扶助受給者へと還流してくる可能性を指摘した。それによれば、政府は法案の中で労働能力の定義を州側との協議なしに変更する可能性を留保をしていることから、現在の定義では労働能力があるとされている社会扶助受給者の一部が後から労働能力なしと判断され、それによって再び社会福祉事務所の管轄に戻ってくる可能性がある上に、現在の失業扶助受給者の中にも、そもそもは労働市場に参加できない人々が多数いると考えられた。⁽¹⁵⁾

このような懸念を背景として、CDU/CSU が優位を占める連邦参議院多数派は、長期失業者に対する管轄権を連邦雇用エージェンシーではなく市町村に与え、他方で長期失業者のための200億ユーロの連邦財源を州に与え、各州がそれを従来の失業扶助受給者数の比率に応じて市町村に配分するという方法を支持した。

しかし、市町村側は連邦の提案しているような改正には不信を抱いていたものの、長期失業者に対する管轄権に関しては内部で必ずしも意見が一致していなかった。農村地域の利害を代表するドイツ郡会議は、連邦雇用エージェンシーには長期失業者の個別的な職業紹介の障害を除いたり多様な社会的諸問題に対応したりすることはその能力からしても中央集権的構造及び連邦中心的方向性からしても不可能であるとし、失業扶助と社会扶助は市町村の管轄下で統合されねばならないとの立場をとった。それに対して、多くの失業者を抱える都市部の利益代表であるドイツ都市会議とドイツ都市ゲマインデ同盟は、長期失業者のための新たな給付法の財源が連邦によって担われ連邦雇用エージェンシーの管轄とされることをむしろ歓迎し、市町村の管轄とすべきであるという郡会議及びCDU/CSU の提案に否定的な態度を示した。市町村は人員の面でも組織の面でも財政の面でも失業扶助受給者と労働力ある社会扶助受給者すべてに対して職業訓練と職業紹介を行える状態にはないというのが、都市会議と都市ゲマインデ同盟の考え方であった。⁽¹⁶⁾

以上のように、州・市町村の利害関係と立場は複雑であったものの、現状の形では政府法案に反対するという点では一致しており、連邦参議院は11月上旬に政府法案に対する異議申し立てを行い、両院協議会の開催を要求した。

両院協議会では、前述したような州・市町村側の批判に加え、CDU/CSU 側は、長期失業者を労働市場に再統合するための不可欠の前提条件として、低賃金部門の拡充が必要であるとの立場から、連邦議会での法案採決の直前に修正された第2失業手当受給者の再就職先の妥当性基準を再び法案提出当初の形に戻すことを強く要求した。CDU/CSU 側は、この点で政府・連立与党側が譲歩しなければ、そもそも第2失業手当受給者の管轄権問題を議論することもできないとの強硬な姿勢をとった。このため、両院協議会での交渉は難航し、一時は行き詰まり状況を見せたが、結局、2003年12月半ばには次のような妥協が一応成立した。⁽¹⁷⁾

- ①（法案審議が当初予定より遅れたことから）第2失業手当の支給開始時期を2004年7月から2005年1月に延期し、対立のある細部問題については2004年2月までに連邦法によって改めて規定する。
- ②売上税収の連邦への配分率を7.3ポイント引き上げるという計画は放棄する。第2失業手当自体の支出責任は当初予定通り連邦が引き受け、それによる市町村の名目負担緩和額も当初予定とほぼ同じ115億ユーロとする。
- ③それと引き替えに、市町村は連邦の負担増を緩和するため、第2失業手当受給者、社会扶助受給者、高齢の基礎保険受給者の住居・暖房手当、児童監護、手当受給者に対する社会心理的ケア等のコストを引き受ける。州は従来負担してきた住居手当の財源に関して25億ユーロ

の負担を緩和されることに対して、売上税税収配分額の中から13億ユーロを連邦に、12億ユーロを市町村に移転する。これらによる市町村に対する実質負担緩和額も当初予定通り25億ユーロとする。ただし、この25億ユーロを具体的にどのようにして確保するかは今後決定する。

- ④第2失業手当受給者は連邦雇用エージェンシーが単独で管轄するという当初計画を変更し、2004年8月末までに第2失業手当受給者に対する管轄権を自ら行使することを宣言した市町村に対してはそれを認め、その場合には雇用エージェンシーが協力することを義務づける。この管轄権行使を選択しなかった市町村については雇用エージェンシーが管轄権を行使するが、その場合にも市町村と雇用エージェンシーがジョブセンターにおいて作業共同体を形成する。この詳細については別の法律で規定する。
- ⑤旧東独地域諸州に対しては、ハルツ第4法から生じる可能性のある負担増を補填するために、2009年まで毎年10億ユーロの特別需要連邦補完補助金を供与する。
- ⑥第2失業手当受給者の再就職先の妥当性基準に関して連邦議会での法案審議過程で行われた修正を撤回し、すべての合法的職業を妥当な再就職先と見なすこととする。妥当な再就職先を拒否したり、十分な再就職努力をしなかったり、失業報告期間を遵守しなかった者に対しては、段階的に給付の支給停止を行う。支給停止期間が合計で21週間以上となった場合には第2失業手当請求権は消滅する。
- ⑦第2失業手当受給者が付加的所得を得る可能性を当初計画より緩和し、付加的所得月額が400ユーロ以下の場合にはその15%、900ユーロ以下の場合にはその30%、1500ユーロ以下の場合には15%を手当との相殺から免除する。

これらの妥協点のうち、②と③は売上税税収配分率変更に関する州・市町村側の批判に対応したものであったが、市町村の実質負担緩和を25億ユーロにできるかどうかは実際には定かではなかった。④も管轄権に関するCDU/CSUや郡会議からの批判を考慮したものであったが、雇用エージェンシーと市町村の間の協力が具体的にどのようなものになるかは明らかにはなっていなかった。⑤は旧東独地域諸州からの批判に応えたものであったが、その財源は実質的には州間の売上税税収配分率の変更によって旧西独地域諸州から調達されることになっており、州側の不満が消えたわけではなかった。さらに、⑦も第2失業手当額を低く抑える代わりに給付受給者に付加的収入を得る可能性を拡大すべきであるという野党側からの要求に応えたものであった。

しかし、この妥協に対しても、市町村側は、自らの負担増に関して過小評価がなされており、実際には負担緩和どころか負担増になると指摘し、妥協案では90～97億ユーロと予想されていた市町村による住居手当等の負担額を50億ユーロ以下に引き下げる他、州が従来連邦と分担してきた住居手当支出に関して受ける負担緩和分をそのまま市町村に移転すべきであると主張した。このように、財源確保の見通しはなお実際には必ずしも明確になっていなかったが、両院協議会での与野党の妥協結果を受けて12月19日に開催された連邦議会と連邦参議院は、市町村側の強い懸

念にも拘わらず、修正されたハルツ第4法案を最終的に可決した。⁽¹⁸⁾

(4) 選択権法案と市町村に対する財源保障

しかし、ハルツ第4法成立後も、この法律を実施するための財源調達に関する市町村側の懸念は依然としてまったく払拭されておらず、市町村側は、各州が行ったモデルケースの試算を根拠に、この法律によって新たに市町村が負担することになった第2失業手当受給者の住居手当等の必要財源額が連邦側の示した予想額をかなり上回り、現状のままでは市町村側に約束されている25億ユーロの負担緩和は実際には実現せず、逆に負担増がもたらされるとの主張を繰り返して、ハルツ第4法自体の再修正法を早急に議会に提出するよう政府に要求した。⁽¹⁹⁾

このような状況の下で、政府はハルツ第4法に関する両院協議会での妥協に基づいて、市町村が第2失業手当受給者に対して自ら管轄権を行使することを選択する場合の詳細について規定する「選択権法案」を議会に提出したが、この法案自体もいっそう複雑な対立をもたらした。

2004年3月末に議会に提出された選択権法案の骨子は以下ようになっていた。⁽²⁰⁾

- ① (ハルツ第4法によって改正された社会法典第Ⅱ部6条が第2失業手当受給者の管轄権を雇用エージェンシーに与えているのに対して) この規定に拘わらず、市町村は、申請に基づき、雇用エージェンシーに代わって第2失業手当受給者に対する管轄権を自ら行使することを許される。
- ② 市町村はこの選択権を行使するか否かを2004年8月末までに決定する。選択権を行使した場合、市町村は連邦の委任機関として連邦雇用エージェンシーの目標に関する指示に拘束される。
- ③ 連邦は選択権を行使する市町村に対して、雇用エージェンシーに代わって引き受けた任務のための実施・運営費用を供与する。市町村に対する連邦の財政的給付は連邦雇用エージェンシーを通じて行う。

この法案は、前述したように、第2失業手当受給者の管轄権に関するCDU/CSUや郡会議の主張に譲歩したものであったが、この法案提出に先立って、CDU/CSUや市町村側は、従来連邦と州によって負担されてきた社会扶助受給者の住居手当や高齢者に対する基礎保険の財源が選択権を行使した市町村に移転されることを確実なものにしようとし、連邦から市町村への直接的な財政移転を可能にするための基本法改正を行うよう要求した。従来、このような財政移転は連邦主義の原則に反するとして州を経由する形でしか行われてきておらず、政府もいったん野党側の要求に沿う姿勢を見せた。しかし、財政政策を担当する連立与党議員の間からは、そのような改正を行えば、今後は連邦が多数の市町村と財政政策に関する交渉を行わねばならなくなるとする反対が噴出した。このため、政府はいったん受け容れた基本法改正の方向を再び撤回し、これに代わる方法として機関委任事務方式を提案した。それは、連邦から市町村への直接的財政移転を行う代わりに、市町村が連邦からの指示に拘束された形で第2失業手当受給者に対する管轄権を

行使するというものであった。⁽²¹⁾ 政府は、この方式の下では市町村は連邦雇用エージェンシーの目標に関する指示には拘束されるが、目標に関する協定の履行を確保するためである場合を除いては、連邦雇用エージェンシーが市町村に対して具体的専門的な指示を与えることはなく、市町村側は人事・組織面に関する高権を行使できると説明した。しかし、野党と市町村側は、この方式では選択権を行使した市町村が連邦雇用エージェンシーの「出先機関化」してしまうとして反対し、基本法改正によって対応するよう繰り返し要求した。⁽²²⁾

このように、野党や市町村側はハルツ第4法の財源調達面に関する疑念を捨てず、選択権法案の内容にも反対した。これに対して、政府は、第2失業手当の導入が2005年1月からと差し迫っていることから、野党の反対を押し切って4月末に選択権法を連邦議会で可決したが、選択権法案には連邦参議院の賛成が必要であり、CDU/CSU 勢力が多数派となっている連邦参議院は5月半ばに開催した本会議で当然のことながら法案に異議を唱えたため、両院協議会手続が開始されることになった。

野党側は選択権法案自体に関する両院協議会での審議の前に、まず第2失業手当導入に伴う市町村側に対する財政的負担緩和の約束を実現するための具体的法案を提出するよう要求した。これに対して、クレメント経済相は5月末に、当初市町村側の全額負担とされていた第2失業手当受給者等の住居・暖房手当支出の17.5%に相当する18億ユーロあまりを連邦が負担する（ただし、州を通じての間接的な財政移転となる）という譲歩案を示した。しかし、連邦と市町村側とは、負担増減に関する予測額は大きくかけ離れており、市町村側はこれではまったく不十分であるとして、住居・暖房手当に関する連邦の負担比率を39%（48億ユーロ）とすることを求めた。そこで、クレメント経済相は両院協議会において連邦の追加的負担額をさらに25億ユーロに引き上げる（ただし2005年時点では依然として18億ユーロ）ことを提案したが、それでも市町村側の強硬な姿勢は崩れず、CDU/CSU も少なくとも30億ユーロの追加的負担を要求したため、両院協議会での交渉は難航した。⁽²³⁾

しかし、連立与党だけではなく CDU/CSU 指導部も失業扶助と社会扶助の統合自体には賛成であり、これを実現するとの方針をとっていたこともあり、結局連邦側が CDU/CSU の主張を受け容れる形で追加的負担額を（負担率を29.1%に引き上げることによって）32億ユーロまで引き上げるという譲歩をさらに行うことによってこの対立はなんとか収拾され、6月末の両院協議会で合意に達した。⁽²⁴⁾ しかし、2005年度連邦予算案は新規債務額と投資的支出の差額が8億ユーロしかなく、これ以上の修正は基本法違反となるおそれがあったため、クレメントが当初示した18億ユーロとの差額14億ユーロの調達方法はこの時点でも明確ではなかった。財務省側は各省一律の支出削減によってこの14億ユーロ分を調達する方針を示したが、同時に「実際に必要な負担額はこの改正が実施される2005年3月になってからでないと確定できない」として2005年度当初予算案には18億ユーロしか計上しないという立場を崩さなかった。⁽²⁵⁾

他方、この両院協議会合意では、選択権法案自体については野党側が譲歩する形で基本法改正

を断念し、機関委任事務方式を受け容れることとなった。ただし、さしあたっては（連邦参議院での各州の保有票数に比例した地域分布を考慮しつつ）69の郡及び都市にのみ長期失業者に対する管轄権を自ら行使することを選択できる権利を与えるとされた。また、その期間は6年であり、5年後にこの方法を継続するか否かを再検討することも合意された。

連邦議会ではこの両院協議会合意に対する採決がただちに行われ、FDPとPDSに加えて緑の党議員1名、CDU/CSUの数人の議員が反対、CDU/CSU議員の多数が白票を投じたものの、圧倒的多数で可決され、連邦参議院においても同様に可決された。クレメント経済相はこの結果を「われわれは失業者の管理というやり方に別れを告げ、今や彼らに就職斡旋を行うことになる。それは労働市場と雇用政策における転換点である」と賞賛した。しかし、労組は依然としてこの改革に強硬に反対する姿勢を変えず、DGB委員長ゾンマーは「失業扶助と社会扶助の統合はこの共和国における生活を持続的に変化させ、環境変化をもたらすであろう」として、労組がこの改革に対する根本的な批判を止めることはないことを強調した。⁽²⁶⁾

（５）旧東独地域における不満の高まりとハルツ第４法の再修正

連邦議会での結果を受けて、連邦参議院も7月9日の本会議で両院協議会合意に賛成し、選択権法案及び第2失業手当に関する追加的財源措置に関する法案は最終的に成立した。しかし、この採決にあたって、ベルリンを含む旧東独地域諸州はすべて反対あるいは棄権に回った。この中には、ブランデンブルク州やザクセン州のように州議会選挙を間近に控え、選挙戦略上そのように行動した場合もあったが、根本的な理由はこの改革が旧東独地域の状況の改善をもたらさず、財政的負担を増加させて旧西独地域諸州よりも大幅に不利な立場に立たせるだけであるとの見方によるものであった。前述したように、ザクセン州首相ミルブラートは、ハルツ第４法関連法案の審議開始当初から、旧東独地域諸州には失業者に提供すべき十分な雇用が存在しないという理由から、労働能力ある失業者に対して再就職への刺激を強化するというハルツ改革の中心的目標を実現することはできないと繰り返し主張していた。彼によれば、旧東独地域の長期失業者に対して、雇用への展望を与えないままに失業扶助と社会扶助の統合によって給付を削減することは非社会的であり、購買力を大幅に低下させるだけであった。ザクセン・アンハルト州首相ベーマーも、同州では25万人の失業者に対して潜在的雇用先は1万しかなく、この改革による同州での購買力の減少は年間2億2,000万ユーロになると指摘した。⁽²⁷⁾

このような問題と並んで、旧東独地域諸州は、この改革によって連邦政府の公約のように財政的に負担を緩和される代わりに、さらに負担増を被るのではないかと懸念も抱いていた。実際、連邦参議院での採決の数日前に明らかとなった連邦財務省及び経済省の文書でも、この改革による市町村の負担緩和額が旧東独地域諸州で少なく、最低と予想されるブランデンブルク州での負担緩和額はわずか3,000万ユーロと試算されていた。⁽²⁸⁾このことは、旧東独地域では連邦全体の平均よりはるかに多くの人々が失業扶助を受給しているのに対して、社会扶助受給者の数は

西部より少ないということと関連していた。このような懸念に対処するため、前述したように、この改革実施と関連して旧東独地域に対しては当面毎年10億ユーロの特別補助が行われることになっており、クレメント経済相は第2失業手当受給者に対して付加的収入を可能にするために公共的事業におけるいわゆる「1ユーロ・ジョブ」従事者を60万人に拡大する等の計画を示したが、旧東独地域諸州の懸念はそれでも払拭されなかった。⁽²⁹⁾このような雰囲気の中で、旧東独地域ではSPDに不満を持つ左翼勢力や労組を中心に失業扶助と社会扶助の統合に反対する数千人規模のデモが8月に起こり、旧東独の崩壊直前に行われたデモにちなんで「月曜デモ」と名付けられた。特に、8月9日に行われたマグデブルクでのデモには1万人が参加し、さらに8月16日に行われた「月曜デモ」は全国で100以上の都市に広がり、ライブチヒで2万人、ベルリンで15,000人、マグデブルクで13,000人がデモに参加した。⁽³⁰⁾

このような不満に対処するため、シュレーダー首相は連邦参議院での法案採決の直後に旧東独地域の州首相たちと会談し、失業率が15%以上になっている地域において、公共事業計画と賃金コスト補助を拡大することを約束した。これを受けて、経済省が8月に各州及び市町村に送付した2005年の暫定的予算配分基準によれば、総額63億5,000万ユーロに上る第2失業手当受給者の再就職助成予算のうち、給付受給者の比率(37.1%)を上回る41.8%が旧東独地域で支出されることになった。⁽³¹⁾

しかし、失業扶助と社会扶助の統合に関しては、この後も、2005年1月の制度転換点での月末から月初めへの手当支給時期の変更や、手当受給者の子供の財産控除額に関してさらに再修正の要求が野党側から出された。これに対して、政府側は当初はこれ以上の再修正を行わないとしていたが、この制度改革に対する前述したような反対運動の高まりに対する対応の必要からも、結局譲歩し、ハルツ第4法は2004年9月末に連邦議会において、10月中旬に連邦参議院において、再度修正された。⁽³²⁾しかし、これらの再修正に伴って、連邦の負担額はさらに10億ユーロ単位で増加することになった。アイヒェル財務相はこれを2005年度予算編成の中で「適切に処理する」としたが、野党側はこれらの再修正を要求したにも拘わらず、政府が譲歩して再修正に応じると、これによって2005年度連邦予算には前述した住居・暖房手当の連邦側負担率引き上げに伴う14億ユーロ分の追加的な財源と合わせて22億ユーロ以上の赤字が新たに生じることになり、新規債務が投資的支出を上回って完全に基本法違反の状態になると批判した。さらに、第2失業手当導入の時期が近づくに従って、手当受給者の数が政府の当初見込みを数十万人上回り、それによって連邦の負担が数十億ユーロ規模で増加するのではないかという予測がなされるようになった。⁽³³⁾

(6) 失業扶助・社会扶助統合後の状況

このように、失業扶助と社会扶助の統合は紆余曲折をたどった末に2005年1月から実施されたが、懸念されていた通り、第2失業手当受給者数は当初見込みを大幅に上回るものとなった。政府は当初、第2失業手当の申請却下率を23%と予測していたが、審査が始まってみると、連邦雇

用エージェンシーが制度移行に伴う混乱を避けるために審査基準を緩和して適用する方針をとったこともあって、却下率は9.3%（受給資格がある可能性がありながら申請を行わなかった人々を含めても14.5%）と予測を大幅に下回った。制度移行直後の2005年1月時点での連邦議会予算委員会の予測によれば、第2失業手当受給者の実際の数は従来の予測よりも40万人増加するとされ、それに伴う連邦の負担増は60億ユーロに達するおそれがあった。実際、2005年5月に公表された修正データでは、第2失業手当の潜在的受給資格者総数は320万人から449万人へと大幅に上方修正された。2005年度予算では、同年度の第2失業手当支出のためには146億ユーロが計上されていたが、実際の支出は毎月ほぼ20億ユーロとなり、この状態が続けば年間支出は240億ユーロに達する可能性が出るようになった。この状態はその後も変わらず、7月末時点での実際の第2失業手当受給者数は278万人となり、この時点までの第2失業手当支出実績額は145億7,700万ユーロと、年間予算のほとんどを使い切った状態となった。これに対して、連邦財務省は7月に80億ユーロの計画外の予算を新たに計上せざるを得なくなり、これによって、2005年の第2失業手当支払いのための予算は226億ユーロに拡大することとなった。1月～7月の連邦の労働市場政策関係支出も前年同期と比較して45.2%増の247億ユーロと大幅な増加を示した。⁽³⁴⁾

他方で、労働市場の状態は必ずしも改善されたと言える状況にはならなかった。むしろ、2005年1月から失業扶助と社会扶助の統合が実施された結果、統計上の失業者数は大幅に増加した。連邦雇用エージェンシーが2月はじめに発表した1月の失業者数は前月の446万人から一気に60万人近く増えて503万人と500万人の大台を突破し、失業率も前月比で1.1ポイント上昇して12.1%となった。これは、通常見られる冬の失業者数増加に加えて、労働能力のある社会扶助受給者も第2失業手当受給者＝失業者と見なされるようになったことが大きく影響していたためであった。政府はこの点を強調し、連邦雇用エージェンシーも「失業者数は多くなったのではなく、ただより包括的にとらえられ、透明化されただけである」として沈静化に努めた。しかし、毎月発表される公式統計上の失業者数が500万人を上回ったというインパクトは大きく、野党側はこの統計発表を「ドイツにとって暗黒の日」と強調し、シュレーダー首相を「雇用の機会を抹殺している人物」と激しく非難した。⁽³⁵⁾

これに続いて、2月の失業者数はさらに177,000人増加して521万人、失業率12.6%と戦後最高記録を再び更新した。連邦雇用エージェンシーは3月の失業者数も500万人を上回る可能性があるとする一方、4月以降は季節の影響と並んでハルツ第4法改革による職業紹介強化の効果が現れるであろうとする見方を示した。実際、3月の失業者数は若干減少したものの5,176,000人となって500万人を越えたままとなり、4月には4,968,000人となって2005年に入って初めて500万人をわずかに下回ったが、第2失業者の管轄権に関して選択権を行使した市町村からの統計データ送付が遅れており、これが含まれていれば失業者数は依然として500万人を越えたままであると言われた。その後、5月には失業者数は481万人、6月のそれは470万人へと減少したが、連邦雇用エージェンシーによれば、それは季節的要因によるものに過ぎず、景気やハルツ関連法の政

策効果によるものではなかった。連邦雇用エージェンシーに付属する労働市場職業調査研究所の7月時点での予測によれば、2005年の平均失業者数は前年比37万人増の475万人となる見込みであった。このうち3分の2は失業扶助と社会扶助の統合による統計上の増加分であり、実質的には125,000人の増加であった。また、いわゆる隠れ失業者を合わせた合計失業者数は630万人に達すると予測されており、第2次シュレーダー政権下での労働市場改革は、未だ明確な成果を示せていない状況にある。⁽³⁶⁾

- (1) Vgl., Heike Göbel, Auf in die Grundsicherung, in: FAZ vom 2. August 2003. 2002年連邦議会選挙時点でのこの問題に関する野党側の主張については、Leistung und Sicherheit. Zeit für Taten. Regierungsprogramm 2002-2006 von CDU und CSU, S. 13f.; Bürgerprogramm 2002. Programm der FDP zur Bundestagswahl 2002, S. 10.
- (2) Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, Berlin 2002, S. 125ff. 横井正信「シュレーダー政権の改革政策と2002年連邦議会選挙」福井大学教育地域科学部紀要第Ⅲ部、社会科学、第59号、2003年、28頁も参照。
- (3) Vgl., Erneuerung und Zusammenhalt-Wir in Deutschland. Regierungsprogramm 2002-2006. Beschluss des SPD-Parteitag vom 2. Juni 2002; FAZ vom 21. Oktober 2002.
- (4) FAZ vom 4. Februar 2003.
- (5) Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 32. Sitzung, Berlin, Freitag, den 14. März 2003, S. 2485; 横井正信「第2次シュレーダー政権と『アジェンダ2010』(Ⅰ)」福井大学教育地域科学部紀要第Ⅲ部、社会科学、第60号、2004年、22頁。FAZ vom 15. März 2003.
- (6) FAZ vom 15. April 2004; FAZ vom 8. Mai 2004.
- (7) Entwurf eines vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/1516.
- (8) FAZ vom 4. und 6. August 2003.
- (9) FAZ vom 28. August 2003; FAZ vom 27. September 2003.
- (10) FAZ vom 6. September 2003; FAZ vom 8. Oktober 2003.
- (11) Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit (9. Ausschuss), Deutscher Bundestag, Drucksache 15/1728; FAZ vom 13. und 14. Oktober 2003.
- (12) FAZ vom 15. Oktober 2003.
- (13) FAZ vom 31. Juli 2003.
- (14) FAZ vom 20. September 2003; FAZ vom 1. November 2003. ハンブルクやベルリンのように多くの社会扶助受給者を抱える州にとっては有利であり、南西部や東部の諸州のように社会扶助受給者が少ない州にとっては不利になると予想された。
- (15) FAZ vom 15. und 22. August 2003.
- (16) FAZ vom 7. Oktober 2003; FAZ vom 1. November 2003.
- (17) Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses zu dem vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/2259; FAZ vom 16. Dezember 2003.
- (18) FAZ vom 19. und 20. Dezember 2003. ただし、第2失業手当受給者の再就職先の妥当性基準が両院協議会での交渉の段階において野党側からの要求を受け容れる形で再び強化されたことに対して、連立与党議員の一部は強く反対し、連邦議会での法案採決に際して、12名 (SPD 議員と緑の党議員 6 名ずつ) が反対票を投じた。

この結果、連立与党議員で法案に賛成票を投じた議員は294名と過半数を下回った。ただし、両院協議会で妥協が成立しており、法案には野党議員の大部分も賛成したため、法案自体は圧倒的で可決された。採決後、CDU党首メルケルは、連立与党が単独で過半数を獲得できなかったことをシュレーダー首相にとつての重大な敗北と指摘した。Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 84. Sitzung, Berlin, Freitag, den 19. Dezember 2003, S. 7389ff.

- (19) FAZ vom 21. April 2004.
- (20) Entwurf eines Gesetzes zur optionalen Trägerschaft von Kommunen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Kommunale Optionsgesetz), Deutscher Bundestag, Drucksache 15/2816.
- (21) FAZ vom 3., 5. und 8. März 2004.
- (22) FAZ vom 27. und 31. März 2004 ; FAZ vom 26. April 2004.
- (23) FAZ vom 28. Mai 2004 ; FAZ vom 7., 11., 18. und 24. Juni 2004.
- (24) Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses zu dem Gesetz zur optionalen Trägerschaft von Kommunen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Kommunale Optionsgesetz), Deutscher Bundestag, Drucksache 15/3495.
- (25) FAZ vom 2. Juli 2004.
- (26) Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 119. Sitzung, Berlin, Freitag, den 2. Juli 2004, S. 10910 ; Bundesrat, Stenografischer Bericht, 802. Sitzung, Berlin, Freitag, den 9. Juli 2004, S. 337 ; FAZ vom 3. Juli 2004.
- (27) FAZ vom 10. Juli 2004.
- (28) Ebd.
- (29) ハルツ第4法では、近い将来に一般的な労働市場における就職先を見つけられないと考えられる第2失業手当受給者に対して、主として公共の事業における就労機会が与えられるべきことが規定されていた。この通常「1ユーロ・ジョブ」と呼ばれる公共の事業での就労は労働法の意味における雇用関係ではなく社会法関係上の就労と見なされた。その代わりに、「1ユーロ・ジョブ」に従事した者に対しては第2失業手当に加えて少額の増加費用補填費が支払われることになっていた。また、対象となる事業主は連邦雇用エージェンシーから補助を受けることができ、雇用した第2失業手当受給者の社会保険料支払を免除されることになっていた。事業主としては慈善団体、福祉団体、市町村等が想定されていた。クレメント経済相は、この「1ユーロ・ジョブ」従事者を60万人創出する方針であった。op. cit., Deutscher Bundestag, Drucksache 15/1516 ; Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Informationsblatt über die wesentlichen Inhalte des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Arbeitslosengeld II), Stand : Juli 2004, S. 3 ; FAZ vom 20. August 2004.
- (30) FAZ vom 4., 5., 10., 14., 17., 18. und 24. August 2004.
- (31) FAZ vom 21. August 2004.
- (32) 従来、失業扶助は月末に、社会扶助は月はじめに支給が行われており、第2失業手当への統合後は月はじめに支給が行われることになっていたが、CDU/CSU側は、そうなれば、従来の失業扶助受給者は(2004年12月末に最後の失業扶助支給を受けているため)制度変更時点の2005年1月には困窮状態にないと見なされ、2月をはじめで第2失業手当の支給を受けられなくなると指摘して、この点を改善するよう要求した。また、第2失業手当受給者に子供がいる場合、さらに社会手当が支給されることになっていたが(15歳未満の場合、旧西独地域で207ユーロ、旧東独地域で199ユーロ、15～18歳の場合、旧西独地域で276ユーロ、旧東独地域で265ユーロ)や、その際子供自身に一定の控除額(15歳未満の場合750ユーロ、15～18歳の場合4,850ユーロ)を越える財産や貯蓄がある場合には、社会手当と相殺されることになっていた。しかし、この点に対しても、CDU/CSUは、親が子供の将来の教育のために行う貯蓄や学資保険が相殺対象になってしまうとして反対した。これに対して、8月上旬には政府・連立与党首脳が協議を行い、元失業扶助受給者に対して2005年1月から第2失業手当支給を開始すること、受給者の15歳未満の子供に対する自己財産控除額を15歳以上の場合と同

じく4,850ユーロに引き上げることを決定した。前者の修正に関しては政令での対処が可能であったが、後者の修正はハルツ第4法自体の再改正を必要としたため、連邦議会は9月末に、連邦参議院は10月中旬にこの改正を決議した。これらの再修正に伴って、連邦の負担増額は第2失業手当の支給開始の1月への前倒しに関して8億ユーロ、子供の財産控除引き上げに関して1～2億ユーロとなった。Entwurf eines vierten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/3674; Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 127. Sitzung, Berlin, Freitag, den 24. September 2004, S. 11595; FAZ vom 4., 5., 6., 10., 11. und 13. August 2004; FAZ 2., 8. und 25. September 2004; FAZ vom 16. Oktober 2004.

- (33) 2003年時点では、失業扶助受給者数は220万人、社会扶助受給者数は280万人であり、連邦は失業扶助受給者に対して165億ユーロ、市町村は社会扶助受給者に対して95億ユーロを支出していた。政府の試算では、社会扶助受給者のうち100万人が労働能力ありと見なされ、制度移行の時点での第2失業手当の潜在的受給資格者総数は320万人になると予測していた。(ただし、政府はこのうち23%が受給申請を却下され、実際の受給者は246万人になると想定していた。)しかし、2004年第1四半期のデータを根拠とした連邦雇用エージェンシーの労働市場職業調査研究所(IAB)の試算では、第2失業手当の潜在的受給資格者は344万人になると予想されており、そうなれば大幅な予算不足を生じるおそれがあった。

このため、連邦議会在2004年11月末に2005年度予算案を可決したにも拘わらず、連邦参議院は12月半ばになって「重大な危険」「大きな構造的欠陥」「将来に負担を転嫁する形で予算の穴を埋めるという短絡的な政策」を理由にこれに異例の異議を唱え、両院協議会の招集を要求した。しかし、両院協議会は2005年2月になってからでなければ開催される予定がなかったため、2005年度予算の執行が遅れるという異例の事態となった。CDU/CSU側は、第2失業手当導入に伴う支出が上記のように予算案より大幅に増加する他、連銀から連邦への納付金や税収が予想を下回ると見られること、2005年の経済成長率が政府予測の1.7%よりかなり低くなると予想されること等を理由に、2005年度予算案にはさらに100億ユーロ以上の赤字が発生すると主張した。しかし、政府にとっては、2005年に財政赤字比率を再び3%以下に引き下げるという内外に対する公約上からも、この段階でもはや予算案を大きく変更する余地はなく、両院協議会においても与野党の主張が対立したまま、予算案は2005年2月下旬に連邦議会で連立与党の絶対多数によって再度可決され、成立した。FAZ vom 9. und 10. August 2004; FAZ vom 26. September 2004; Unterrichtung durch den Bundesrat, Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2005 (Haushaltsgesetz 2005), Anrufung des Vermittlungsausschusses, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/4631; FAZ vom 12. Januar 2005.

- (34) FAZ vom 19. und 24. Januar 2005; FAZ vom 17. und 23. Mai 2005; Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht des BMF August 2005, S. 12, 34f.
- (35) Bundesagentur für Arbeit, Der Arbeitsmarkt in Deutschland, Monatsbericht Januar 2005, S. 3ff.; FAZ vom 3. Februar 2005. これについて、FAZ紙は次のような厳しい見方を示した。「500万人の失業者は今まで一度もドイツで見られなかったものである。連邦政府はこの数字を過大評価してはならないと反論している。冬に通常見られる失業者数の増加と、失業扶助と社会扶助の統合によって、イメージが歪められているとされている。多くの労働能力のある社会扶助受給者が1月から失業統計に含まれるようになったことから、500万人という数字は、実際主としてハルツ第4法の統計上の結果である。しかし、このような軽視は偽りである。なぜなら、本当の大量失業の規模はもっと深刻であるからである。全経済発展評価専門家評議会が隠れ失業者(公的援助を受けた職業教育従事者、公的補助を受けた雇用、早期退職年金受給者等)として数えている160万人を含めれば、職を求めているが得られない人々の数はもっと多くなる。それはスキャンダルである。660万の人々が労働市場から閉め出されている。彼らの多くは自己責任的な生活のためのチャンスを永久に奪われている。」Holger Steiltzner, Fünf Millionen, in: Ebd.

- (36) Bundesagentur für Arbeit, Monatsbericht Februar 2005, S. 3; Dies., Monatsbericht März 2005, S. 3; Dies., Monats-

bericht April 2005, S. 3 ; Dies., Monatsbericht Mai 2005, S. 3 ; Dies., Monatsbericht Juni 2005, S. 3 ; IAB Kurzbericht, Nr. 10, 2005, S. 4.

第6章 年金保険改革

(1) 社会保険制度改革委員会の設置とその審議

前述したように、第1次シュレーダー政権下で行われた「2001年年金改革」にも拘わらず、年金財政の状況はその後好転せず、また、医療保険改革は積み残された課題であったことから、第2次シュレーダー政権発足直後に立案された「財政緊縮パッケージ」では、年金保険及び医療保険の保険料率上昇を回避するための短期的な緊縮措置が盛り込まれたのに加えて、社会保険財政安定のためのより根本的な対策を実施するために、2003年秋までに年金・医療保険制度の包括的な改革を準備することが連立与党間で合意された。その際、第2次政権発足当初から労働市場改革案を立案したハルツ委員会に高い評価を与える発言をしていたシュレーダー首相は、社会保険分野でもこれと同様の委員会方式による改革案の立案を行わせる方針であることを表明していた。これを受けて、2002年11月末には、ダルムシュタット大学教授ベルト・リュールプを委員長とし、関係省庁の官僚、労使団体の代表、学識経験者等26名の委員から成る社会保険制度改革委員会が設置され、「社会保険制度の長期持続的な財源調達」のための提案を1年以内に提出することとなった。⁽¹⁾

しかし、委員会設置当初から、この社会保険制度改革委員会の提案がハルツ委員会のような大きな影響を及ぼすか否かは未知数であった。第一に、この委員会はハルツ委員会のようにシュレーダー首相との直接的結びつきの下ではなく、シュミット保健社会相の下に設置され、報告書も首相ではなく保健社会相に対して提出することとされていた。第二に、この委員会の委員長に任命されたリュールプはSPD 党員であり、社会保険、特に年金保険の財源問題に関する権威として「年金の法皇」と呼ばれていたが、すでにコール政権時代から政府の年金改革に関して中心的な役割を果たしており、その意味で所属政党よりも財政専門家としての行動を重視していた。また、後述するように、医療保険改革に関しても、彼はどちらかと言えばCDU/CSU の考え方に近い改革構想を持っていたため、SPD の一部や労組は彼に対して強い警戒心を示しており、委員会の審議が順調に進むか否かは予断を許さなかった。

委員会は2002年12月中旬から審議を開始したが、年金保険改革に関しては、リュールプは委員長就任前から、年金支給開始年齢を現行の65歳から67歳に引き上げると共に、年金調整計算式に人口構造の変動を反映する要素を導入して年金保険料率と年金支給水準の引き下げを行い、それによって経済成長の前提となる賃金付随コスト引き下げを実現し、少子高齢化に対応した年金保険財源の長期持続的な調達を実現すべきであると主張していた。⁽²⁾

しかし、このような措置は当然のことながら年金保険料支払者及び年金生活者に負担増を強い

るものであり、反発が予想されたため、ショルツ幹事長をはじめとした多くの SPD 議員やシュミット保健相自身もリユールプの委員長就任を必ずしも歓迎しておらず、彼の方針に対しては当初から距離をとる姿勢を見せていた。⁽³⁾ また、労働団体は社会保険制度改革委員会に代表を参加させたものの、ゾンマー DGB 委員長はリユールプが改革委員会の委員長に就任することを理由に参加を拒否し、代わりにエンゲレンーケーファー DGB 副委員長を改革委員会の委員に送り込んだ。

リユールプ委員会は2003年3月に、まず年金に対する課税についての改革提案を提出した。この改革案は委員会の本来の任務に属するものではなく、連邦憲法裁判所が2002年3月の判決において、公的年金の大部分が免税とされている一方で公務員恩給が完全に所得税課税の対象となっているという不平等を2004年末までに改善するよう命じたことから必要となったものであった。⁽⁴⁾ 2005年からこの改正を実施するには行政上かなりの準備が必要であり、そのためには改正法案を2003年夏前にも議会に提出し、同年内には成立させておくことが求められたため、リユールプ委員会もまずこの問題に関する提案を行ったのであった。リユールプ委員会の提案の骨子は、年金収入のうち課税対象となる比率を2005年に現行の27%から50%に引き上げ、その後、この比率を段階的に引き上げて2040年には100%とする代わりに、公的年金の保険料については2005年からその60%を税控除対象とし、その後その比率を段階的に引き上げ、2025年には控除率を100%とするというものであった。同時に、資本形成型生命保険の積立金及び保険料に対する税制上の優遇も、新法の施行以降に締結された保険契約に関しては廃止することが提案とされた。⁽⁵⁾

他方、年金に関するリユールプ委員会の本来の任務である年金財源の長期持続的安定性確保のための改革に関しては、委員会内の意見は当初対立していたが、後述する医療保険改革と比較すれば、議論は次第にリユールプの主張する方向で収束していった。その第一の理由は、年金改革に関するリユールプの提案は見方を変えればそれほど大胆なものではないという点にあった。社会保険料率を40%以下に引き下げるという目標は元々与野党間で概ね共通した目標であり、年金支給開始年齢の67歳への引き上げという提案は2011年から24年かけて段階的に実施されることになっており、言い換えれば現政権の下でただちに行われるということではなかった。また、委員会内で年金改革を扱った作業部会において、年金保険者連盟 (VDR) 理事長であるフランツ・ルーラントやマンハイム大学経済学教授アクセル・ベルシューズパンが仲介役として生産的な役割を果たしたことも大きかった。委員会は2003年4月末に、リユールプ委員長のイニシアティヴの下で、2011年から段階的に年金支給開始年齢を引き上げ、2005年から年金調整計算式に保険料支払者数と年金受給者数の比率の変化を反映する「持続性要因」を導入して年金支給水準をさらに抑制していくという改革の中心点について多数決で合意した。⁽⁶⁾

それでも、その過程で委員会の議論は紛糾し、労組を代表する委員であるエンゲレンーケーファーとヴィーゼヒューゲル建設労組委員長は委員会多数派に激しく反発した。エンゲレンーケーファー等は、委員会多数派の提案を一方的に給付削減を行おうとするものであるとし、年金支給

開始年齢の引き上げは失業手当の支給期間短縮や失業扶助と社会扶助の統合等と結びつけられて、多くの高齢者を貧困に陥れるおそれがあると批判した。労組側委員は、年金に関する保険料支払者と納税者の負担はなお限界に達していないとの前提の下に、むしろ公務員も含めたすべての国民に公的年金保険への加入義務を課すことによって年金保険の財政的基盤を強化し、社会的公正を確保すべきであると主張した。また、DGBは、付加価値税率を2ポイント、所得税率を1ポイント引き上げることによって低所得者と賃金集約的な小企業の社会保険料負担を緩和するための財源を確保し、社会保険料率を40%に引き下げるという提案を早くから行っていた。さらに、2001年年金改革によって導入されたいわゆるリースター年金の加入者が実際には有資格者のうち15%程度しかいないにも拘わらず、最終的に4%の「リースター年金割引」が実施される予定であることに強く反発していた年金生活者団体は、これに加えて年金調整計算式に「持続性要因」が導入されれば、事実上さらに「年金のマイナス調整」がなされることになるとして、少なくとも「リースター年金割引」を廃止すべきであると主張した。⁽⁷⁾

他方、シュミット保健相はリユールプ委員会多数派の路線を基本的に支持していたが、委員会多数派が「持続性要因」を導入する提案をしたのに対して、当初シュミットは、現行でも「リースター年金割引」が段階的に強化されていくことを理由に、2011年まで現行の年金調整計算式を変更すべきではないとの立場をとった。また、シュミットは年金支給開始年齢を段階的に引き上げていくこと自体には反対していなかったが、実際にそのような引き上げを行うためには、その前提として2011年までに高齢労働者に67歳まで働くチャンスが与えられねばならないとしていた。しかし、2003年6月はじめにSPD特別党大会で「アジェンダ2010」を支持する決議が可決され、その中で「持続性要因」の導入が明確に支持されると、シュミット保健相も「持続性要因」の2005年からの導入を受け容れざるを得なくなった。⁽⁸⁾

この間にも年金保険財政は悪化の傾向を示した。2002年秋の「財政緊縮パッケージ」における緊急措置にも拘わらず、2003年3月には、保健社会省とVDRは、景気がいっそう悪化し同年の経済成長率が政府予測(1%)を下回って0.75~0.6%程度となった場合、年金調整を延期し、2004年の年金保険料率を現行の19.5%から19.8~19.9%に引き上げざるを得なくなるという見通しを相次いで明らかにした。⁽⁹⁾その後、すでに2000年に一度年金調整が延期されていることに対する反発の強さもあって2003年の年金調整は例年通り行われたが、他方で「リースター年金割引」が初めて実施され、年金引き上げ率は従来よりも0.5ポイント抑制されることとなった。また、リユールプ委員会内では、2004年の年金調整を7月から年末へと延期するという案が新たに取りざたされ、FDPだけではなく、緑の党もこの延期を支持した。この他にも、2003年から50%へと引き下げられた変動留保金比率の下限をさらに引き下げること、これまで年金保険金庫が半額を負担してきた年金生活者の介護保険料を全額年金生活者の負担とすること、同じく年金保険金庫が半額負担してきた年金生活者の医療保険料を75%~100%年金生活者の負担とすること等の給付削減案が検討されるに至った。さらに、財務省は、年金保険に対する連邦補助金が730億ユ

一口にも達していることを理由に、その削減の必要性を示唆しており、年金財政をめぐる状況はますます厳しさを加えていった。⁽¹⁰⁾

こうした動きを背景に、8月半ばには、シュレーダー首相はN24テレビのインタビューで、社会的に妥当である限りにおいて、高齢者も年金請求権を一部放棄しなければならず、過去数十年におけるような年金引き上げはもはや不可能であると述べて、年金支給額に関する明確な削減を行う方針であるととれる発言を行った。⁽¹¹⁾

(2) 社会保険制度改革委員会の年金改案と短期的措置

このように次々と年金保険に関する短期的及び長期的緊縮措置が取りざたされるなか、リユールプ委員会は2003年8月末に最終報告書を決議した。この報告書は「現在の年金法を変更しなければ、すでに1960年代に比べて3分の2長くなっている年金受給期間はさらに長くなるであろう。これは給付総額の拡大と同じことを意味し、保険料率の引き上げによってのみ、その財源を調達することができる。2001年の年金改革では、2030年までの保険料率を22%以下に抑制し、実質標準年金支給水準を67%以上に保つことが目標とされていたが、現在の予測ではこの目標は達成できず、保険料率は2030年までに24%以上に上昇すると考えられる。」として改革の不可避性を指摘した後、次のような長期的改革提案を行った。⁽¹²⁾

- ・2011年以降、公的年金保険の法定支給開始年齢を（1年ごとに1か月ずつ支給開始年齢を引き上げるという形で24年かかって）現行の65歳から段階的に67歳へと引き上げる。
- ・年金調整計算式に持続性要因を導入し、保険料率を2030年まで22%以下に抑制する。（試算では、この要因の導入によって年金引き上げ率は現行より年平均0.5ポイント低下する。）
- ・法定年金支給開始年齢の引き上げと持続性要因の導入によって、名目標準年金支給水準を現在の48%から40%に引き下げる。
- ・リースター年金の適用対象者をすべての納税者に拡大する。（ただし、義務加入制とすべきか否かについては委員会は明言しなかった。）

しかし、リユールプ委員会の提案に対しては、野党はもちろんのこと、与党であるSPDも必ずしも全面的には賛成しなかった。前述したように、SPDは持続性要因の導入については支持していたが、年金支給開始年齢の引き上げには否定的であり、ミュンテフェーリング院内総務は実際の年金受給開始年齢が60歳前後となっていることを指摘して、むしろ実際の支給開始年齢を法定年齢である65歳に近づける方が先決であるとの立場をとった。緑の党も、年金生活者が「世代間の公正さ」に寄与すべきことを強調して持続性要因の導入を積極的に支持していたが、年金支給開始年齢を引き上げる点については党内で意見が一致しておらず、議員団指導部は決定を先延ばししていた。⁽¹³⁾

他方、野党側では、CDU/CSUは、明確な決定をな行っていないかったものの、コール前政権の下で年金計算式に「人口学的構成要素」を導入しようとした経緯もあって、持続性要因の導入

に対しては留保付きながら受け容れる姿勢を見せていた。⁽¹⁴⁾しかし、年金支給開始年齢を引き上げることは強く反対しており、早期退職年金の割引率を引き上げる等して実際の年金支給開始年齢を65歳に引き上げることを優先すべきであると主張していた。また、CDU/CSU 内からは、年金支給開始時期を年齢ではなく保険料支払年数を基準とする方式に変更すべきであるとの提案もなされていた。FDP も持続性要因の導入には積極的に賛成していたが、年金支給開始年齢の引き上げには強く反対しており、CDU/CSU と同様に、早期退職年金の割引率引き上げ等によって実際の年金支給開始年齢を65歳に近づけるべきであると主張していた。⁽¹⁵⁾

以上のように、リユールプ委員会の中心的提案に関して言えば、持続性要因の導入は与野党の大部分から支持されていたが、年金支給開始年齢の引き上げに対しては、野党はもちろんのこと、連立与党内部からも反対の声があがっていた。これに対して、シュレーダー首相は、法定年金支給開始年齢を65歳から67歳に引き上げるか否かについての決定は2010年以前には必要なく、その後は必要となる可能性はあるが、この議論は2035年以降に年金を受給し始める人々にとってのみ関係のあることであり、現在及び近い将来の年金受給者にとっては無関係であると述べ、諸政党から反対されている年金支給開始年齢引き上げは差し迫った問題ではないと主張して批判をかわそうとした。⁽¹⁶⁾

年金保険の長期的な改革に関するリユールプ委員会の報告が提出される一方で、現状の年金財政はますます逼迫していた。10月下旬には、2004年の年金保険財政の赤字が80億ユーロとなり、何の対策もとられなければ保険料率が過去最高の20.5%に達するおそれがあるとする年金保険評価部会の予測が発表された。これを受けて首相府で開かれた政府と連立与党議員団首脳部の会議では、年金保険の保険料率を現状の19.5%に維持するための短期的な緊縮措置と、より長期的で抜本的な改革に関して、次のような合意がなされた。⁽¹⁷⁾

- ①2004年の年金調整を凍結する。
- ②これまで年金保険によって半額負担されてきた年金生活者の介護保険料を2004年4月以降全額本人負担とする。
- ③年金保険の変動留保金比率を現行の50%から20%に引き下げる。
- ④新規年金受給者に対する年金支払の開始を月半ばから月末に変更する。
- ⑤2006年から2008年の間に、実際の年金支給開始年齢を60歳から63歳に引き上げるために適切な措置をとる。
- ⑥年金調整計算式にリユールプ委員会の提案した「持続性要因」を導入し、2005年以降の年金調整はこの新しい計算式によって行う。
- ⑦17歳以降の専門・高等教育の就学期間を3年まで年金保険料支払期間に算入する制度を3年間の移行期間を経て廃止する。ただし、職業教育的性格を持つ学校や就職準備的教育措置を行う学校の場合は例外とする。
- ⑧リユールプ委員会が3月に提案した年金に対する事後的課税制度への移行を実施するため

の法案を立案し議会に提出する。

これらの合意のうち、①～④は緊急に必要な年金財政の負担緩和のための短期的措置であり、⑤は各方面から反発の強かった年金支給開始年齢の引き上げに代わるさしあたっての措置であった。しかし、野党側は政府・連立与党が行おうとしているこれらの短期的措置に強く反発した。メルケルはこれらの措置を「政府の年金政策の破産宣言」と非難し、CDU/CSU 議員団の社会政策スポークスマンであるシュトルムは、「年金生活者による介護保険料の完全負担は事実上年金を0.85%引き下げるに等しい」と指摘した。FDP 党首ヴェスターヴェレも、政府の措置は「年金保険の南米化」であり、今後年金は資金がある場合にのみ支払われるようになるであろうと述べ、政府は社会の根幹にナタを振り下ろしつつあると非難した。⁽¹⁸⁾

政府はこれらの短期的な緊縮措置を2つの法案にまとめ、10月24日に連邦議会に提出した。第一の法案は連邦参議院の賛成を必要とせず、上記①～③の措置を規定したものであり、第二の法案は連邦参議院の賛成を必要とし、④の措置を規定したものであった。⁽¹⁹⁾年金保険財政の負担をさしあたって80億ユーロ緩和し、それによって2004年の年金保険料率の上昇を回避するためのこの二つの法案は、早くも11月6日には連邦議会で可決された。これに対して、野党側が多数を占める連邦参議院は、予想通り11月末に両法案に対して異議を唱え、両院協議会の開催を要求した。⁽²⁰⁾

これを受けて12月に開催された両院協議会では、当初、野党側はこれらの措置のすべてに対して反対する姿勢を崩さず、その結果、新規年金受給者に対する年金支給を月末に変更するという連邦参議院の賛成を必要とする改正は実現されない可能性がいったんは高まった。しかし、両院協議会においては同時に税制改革の前倒し実施や失業扶助と社会扶助の統合等、他の多くの改革法案が交渉対象となっており、特に、いったん妥協が達成された税制改革の前倒しについて、その必要財源が当初見込みよりさらに拡大することが明らかとなり、与野党間で再交渉が行われることとなった。その結果、再妥協の一環として、新規年金受給者に対する年金支給開始時期の変更についても、CDU/CSU 側が譲歩し、実施されることとなった。野党は年金保険財政負担緩和に関する他の緊急措置に対する反対の姿勢は変えなかったが、それらは連邦参議院の賛成なしで可決できる法案によっていたため、事実上はすべての緊急措置が実施されることとなった。こうして、2003年12月末には、緊急措置に関する法案はすべて議会を通過した。⁽²¹⁾

(3) 長期的措置の法案化とその処理

年金に関する短期的な緊縮措置に関する立法手続が両院協議会に持ち込まれるのと並行して、連立与党側は2003年12月はじめに「持続性要因」の導入及び年金に対する事後的課税制への移行等、長期的な改革措置に関する二法案を閣議決定し、議会に提出した。そのうち第一の法案である「年金保険持続性法案」は、上記⑤、⑥、⑦(ただし移行期間を4年とする)に加えて、短期的な財源確保のためにいったん緊急的に20%へと引き下げられた年金保険の変動留保金比率を20

09年までに再び年金支出1か月分の150%に引き上げること、2006年以降、年金調整の基準を名目賃金全体の伸びから保険料支払い義務者の保険料算定上限額以下の賃金の伸びへと変更する（公務員給与や算定上限額を超える所得の伸びは年金調整に反映されなくなる）こと、連邦政府に対して、法定年金支給開始年齢の引き上げの枠組み条件について2008年に報告書を提出することを義務づけるといった改正も予定していた。なお、当初この法案には、2004年の年金調整を凍結したことに関連して、2005年以降の年金調整の期日を7月1日から翌年の1月1日に変更するという改正が含まれていたが、この改正を実施すれば2005年についても事実上年金引き上げが行われなくなることが予想されたことから、SPDの反対を受けて、閣議決定直前にこの改正は中止された。⁽²²⁾

他方、第二の法案である「高齢者収入法案」は上記⑧の改正を規定したものであり、その骨子は以下の通りであった。⁽²³⁾

- ・2005年から2025年にかけて、公的年金保険の保険料のうち免税対象となる比率を毎年2ポイントずつ引き上げ、現行の60%から最終的に100%へと引き上げる。ただし、免税対象の保険料上限を20,000ユーロとする。それと引き替えに、2005年から2040年にかけて年金収入のうち課税対象となる比率を段階的に（2020年までは毎年2ポイントずつ、それ以降は1ポイントずつ）引き上げていく。
- ・資本積立方式の各種企業年金に関しても、長期的に保険料から年金給付への課税対象の転換を実施する。さらに、勤務先を変更した場合の企業年金請求権の継続可能性を改善する。

2004年に入り、前述したような短期的措置に関する法案の処理が終了すると、続いてこれらの法案の審議が本格化した。このうち、年金保険持続性法案に関して、VDRや連邦職員保険庁（BfA）は、年金保険改革の長期的目標が保険料率の上昇を抑制しつつ一定の水準の年金給付を確保することであるにも拘わらず、政府法案では2030年時点での年金保険料率を22%以下に抑制するという目標のみが重視されるあまり、年金支給水準に関する最低限度が設定されておらず、このままでは年金支給水準の低下に歯止めがかからなくなるおそれがあると批判した。VDRの試算によれば、これまでの改正だけでも実質標準年金支給水準は2005年時点で67%、2015年時点で64.5%、2030年時点で58.5%へと低下していき、これに加えて年金保険持続性法案と高齢者収入法案が成立すれば、2015年時点で年金受給を開始する人の場合には支給水準は62.5%に、2030年時点で受給を開始する場合には52.2%にまで低下すると予測された。VDRは、高齢者収入法案が成立すれば従来の年金支給水準計算法は意味を持たなくなるという理由から、税金調整済実質年金支給水準という新しい計算法を採用していたが、それによれば現在の支給水準は53%であり、持続性要因が導入された場合、その水準は2030年には46.6%に低下し、さらに保険料から年金給付への課税対象の変更が行われれば、43.2%にまで低下すると予測された。VDRは、年金支給水準の「自由落下」を阻止するため、この2030年時点での43%という数字を、新しい最低保障水準として確定すべきであると主張した。DGBも最低保障水準の設定を支持する一方、43%

という水準では不十分であるとし、45%に引き上げるよう要求した。さらに、SPDの一部からは、46%にすべきであるとの主張もなされた。⁽²⁴⁾

このような批判を受けて、連立与党も公的年金に最低保障水準を設ける条項を法案に盛り込むという修正を行う姿勢を見せた。しかし、財政専門家の一部や経済界は、そのような条項を導入すれば、国民に付加的個人年金なしでもやっていけるかのような誤ったシグナルを送ることになるおそれがあると指摘し、年金支給水準の低下を回避する唯一の道は生涯労働期間の延長であるとして、年金支給開始年齢を67歳に引き上げるよう改めて要求した。政府内の一部にもこのような考え方を支持する声はあったが、政府・連立与党は年金支給開始年齢の引き上げについては政治的考慮から議論を先延ばしするという方針を固めており、3月に入ると最低保障水準条項の導入について合意した。その際、SPD内では、最低保障水準を46%とすべきであるという主張がなお左派議員の一部から提起され、法案採決に際して造反者が出る可能性があったため、最終的には、最低保障水準を43%とした上で、46%を下回った場合、政府がそれ以上の低下を阻止するための措置を提案するという条件をつけた形にすることで妥協が成立した。こうして、3月11日には年金持続性法案は連邦議会で可決された。⁽²⁵⁾

これに対して、CDU/CSUは、2030年時点での年金支給水準を46%以上とすれば保険料率は24%近くに上昇するとして、年金支給水準と保険料率に関する政府法案の目標が両立しないことを改めて指摘し、最低保障水準を導入すれば、すぐに次の「改革」を行わねばならなくなることは確実であり、このような最低保障水準と最高保険料率の二律背反的な固定化は「市民に対する許し難い愚弄」であると非難した。⁽²⁶⁾ 実際、政府法案では、支給水準が46%を下回った場合にどのような措置をとるかについて、具体的には明記されていなかった。

野党が多数を占める連邦参議院は4月はじめに年金持続性法案に異議を唱え、両院協議会の招集を要請する決議を採択したが、この法案には連邦参議院の賛成は必要なかったため、連立与党は6月半ばには連邦議会において連立与党による絶対多数の賛成によって連邦参議院の異議を斥け、年金持続性法を最終的に成立させた。⁽²⁷⁾

他方、年金保険料から年金給付へと課税対象を変更することを中心とする高齢者収入法案に関しては、この変更自体は野党や年金関係団体からも容認されたものの、政府法案自体は批判にさらされた。VDRは、法案によれば年金保険料に対する免税が段階的に拡大されて2025年からは全額免税となるものの、その間に年金給付に対する課税も段階的に強化され、保険料に対する完全免税実施の15年後には年金に対する完全な課税が実施されることから、2030年以降の年金受給者の中には、保険料と年金の両方に課税される「二重課税」を被るケースが出ると指摘し、保険料の免税と年金給付に対する課税に関する段階的移行措置をもっと調整するよう要求した。野党もこれと同様の批判を行った。また、この法案では、資本形成型生命保険に対する従来の税制上の優遇措置を2005年以降に結ばれた契約に対しては廃止するという改正が含まれていたが、これらの優遇が廃止されれば、被保険者が保険金を一時金の形で受け取った場合に高い累進税率によ

る課税を受けることになるため、保険業界はこの改正に強く反対した。さらに、経済団体や労組及び CDU/CSU も、各種企業年金に対する税制上の優遇廃止が予定されていることに反対し、老後への個人的な備えを強化するために、むしろこれら企業年金の保険料に対する免税措置を(名目所得の4%から8%へと)倍増するよう要求した。

しかし、政府は二重課税問題については(経営者側保険料を自ら支払っている)任意加入の自営業者に関しては修正の余地があることを認めたものの、その他の場合に関しては「極めて個別的で極端な状況」以外ではそのような二重課税は発生しないと反論した。また、後者の点については、企業年金に関する優遇を廃止しなければ過大な歳入減少が発生するとして、この点での修正も拒否した。⁽²⁸⁾

しかし、その後も強い批判を受けた連立与党側は、連邦議会における法案採決直前の4月下旬になって、以下のような法案修正を行った。⁽²⁹⁾

- ・資本形成型生命保険の保険金を被保険者が60歳以降に受け取る場合には、その保険金収入を仮想的に5分割し、納税を5年間にわたって行えるようにすることによって、所得税の累進率を緩和する。
- ・低所得者に対する負担緩和措置として、廃止予定であった生命保険商品に対する特別支出控除を2014年まで維持する。
- ・公的年金に任意加入している自営業者が二重課税を被らないような措置を講じる。
- ・免税対象となる企業年金の保険料の上限を名目所得の4%から年1,800ユーロ引き上げる。
- ・リースター年金の受給開始時点で積立保険金の30%までを一時金として受け取れることとする。

他方で、高齢者収入法案に対する CDU/CSU の実際の態度は必ずしも単純なものではなかった。CSU のゼーホーファーや CDU のアンドレアス・シュトルム等、主として社会政策を担当している議員は、すでに実施が決定している緊縮措置に加えて年金への課税を強化することは年金生活者に過重な負担を課すことになるとし、年金に対する課税の強化を連立与党の計画より緩和して、2005年から年金収入のうち課税対象となる部分を例えば50%から40%に引き下げるべきであると主張した。しかし、党指導部をはじめとする CDU/CSU 多数派は、連邦憲法裁判所の判決を実施するために年金に対する課税を強化すること自体にはもはや議論の余地がないと考えていた。また、メルツ院内副総務等、財政政策を担当する議員たちは、年金への課税強化を緩和すれば税収不足が発生することを懸念しており、シュトルム等が要求しているように2005年からの年金収入の課税対象比率を40%に引き下げればさらに税収が10億ユーロ減少することを指摘して、そのような修正に反対した。CDU/CSU 所属の州首相たちもこの法案による税収減少幅に大きな関心を持っており、ゼーホーファー等の提案が党内で簡単に受け容れられるかどうかは疑わしかった。⁽³⁰⁾

2004年4月末に政府側が高齢者収入法案の連邦議会での採決直前に行った修正に対しても、

CDU/CSU は表面上は妥協の姿勢を見せなかったが、法案に対して連邦議会では反対するものの、連邦参議院では CDU/CSU 系の州の一部が法案に賛成し、可決させるという方向に傾いていった。CDU/CSU がこのような分かりにくい行動をとろうとした理由は、年金生活者の税負担を短期的には増加させる法案に対して、連邦議会では反対に回って法案に関する責任が連立与党のみにあることを明示する一方、(連邦憲法裁判所の判決からして公的年金への課税の強化は不可避であることから) 連邦参議院でも法案に反対して両院協議会を招集させた後に結局不愉快な妥協案に賛成せざるを得ないという事態を回避するために、CDU/CSU 系の州の一部の賛成によって連邦参議院で法案を可決させてしまった方が有権者からの反発が少ないという戦術的考慮によるものであると言われた。⁽³¹⁾

このような状況の下で、政府・連立与党は前述したような若干の修正を行った上で、4月末に連邦議会でも高齢者収入法案を可決させた。他方、CDU/CSU 指導部の当初の見込みとは異なって、CDU/CSU 系の州、特に連邦参議院で法案賛成に回ると見られていたチューリンゲン州、ザールラント州等が政府側の最終的な法案修正でも不十分であるとして反対の姿勢を崩さなかったため、5月半ばに開催された連邦参議院において連邦参議院多数派は法案に異議を唱え、年金保険持続性法案の場合と同様に両院協議会の招集を要求した。連立与党側は、これを保険業界の圧力によるものと非難した。⁽³²⁾

しかし、両院協議会において政府・連立与党側が資本形成型生命保険に対する課税強化計画を再度緩和し、課税対象を収益の100%から50%に引き下げる(ただし課税の5分割案は撤回)という譲歩を行った結果、ハンブルク州等が態度を軟化させ、5月中には両院協議会での妥協が成立した。こうして6月上旬には連邦参議院も高齢者収入法案に賛成し、法案は成立した。⁽³³⁾ただし、この過程で CDU/CSU は両院協議会の結果を受けて再修正された法案に連邦議会でも再び反対した。このような態度に対しては、CDU/CSU は連立与党から「名状しがたい狼狽」という非難を受けた。さらに、野党である FDP も、両院協議会における妥協でも保険料と年金に対する二重課税を完全に防ぐこと、企業年金をより魅力的にすること、リースター年金の制限を除去することといった野党側の要求が実現されていないと批判した。また、経済界も、CDU/CSU は重要な修正のチャンスを逃し、経済界側の緊急の要望は何一つ取り上げられなかったとして、両院協議会の結果に「完全な失望」を表明した。⁽³⁴⁾

(4) 年金改革関連法案成立後の状況

しかし、2001年年金改革に加えて第2次シュレーダー政権下で上記のような年金改革に関する短期的長期的措置を規定した諸法案が成立しても、依然として年金保険の財政状態は必ずしも改善に向かわなかった。計画では、保険料率は2005年も現状の19.5%を維持できるはずであったが、同年の経済成長率が1.7%、雇用者数増加率が0.4%、(社会保険加入義務のある被雇用者の保険料算定上限額以下の) 名目所得の伸び率が1.2%になるという政府の予測が実現することを前提

としていた。政府は2004年年金報告において2008年まで保険料率を19.5%で安定的に維持でき、2012年までには18.9%に低下させることができるとの楽観的な見方を示していたが、政府の社会審議会はこの報告を楽観的すぎると批判し、2006年には保険料率を引き上げねばならない可能性がある、2030年までに法定最高保険料率である22%を明確に上回る可能性もあると警告していた。⁽³⁵⁾

年金受給者に関しては、2004年の名目賃金の平均伸び率が1.4%という政府予測を大きく下回って旧西独地域では0.6%、旧東独地域では0.7%にとどまったこと、いわゆる「リースター年金」による割引が2005年にも適用されること、2005年から年金調整計算式に持続性要因が導入されることに加えて、後述する医療保険改革の一環として2005年7月から義歯保険料と病気手当保険料を全額負担しなければならなくなったことから、年金生活者の利益団体は、2005年には年金支給額の引き上げが不可能であるばかりか、実質引き下げが行われる可能性があるとして警告した。⁽³⁶⁾確かに、持続性要因の導入と同時に年金支給額の低下を防ぐ法定安定化条項（労働者の賃金が下落した場合のみ年金支給額の引き下げを行うことができるという条項）も導入されたため、2005年に関して言えば、持続性要因による0.7ポイントの年金支給額引き下げ効果は相殺されると考えられた。しかし、逆に言えば、法定安定化条項があるために持続性要因の効果は十分発揮されず、2030年まで保険料率を22%以下に抑制するというこの要因の本来の目的が達成されなくなるという矛盾をはらんでいた。⁽³⁷⁾

このような状況に下で、2005年春になると、保険料収入の伸び悩み等から同年の年金保険の赤字が20～30億ユーロとなり、秋には年金支払に困難をきたし、連邦補助金の前倒し支出が必要になるという予測がVDRだけではなく保健省からも出されるようになった。政府が4月末に2005年の経済成長率予測値を1.7%から1%へと引き下げたことから、このような年金財政に対する危機感はさらに高まった。⁽³⁸⁾これを受けて、シュミット保健相は、企業の毎月の社会保険料納付期日を翌月半ばとしている現行制度を改正し、当月末に早めることによって、事実上（一度限りではあるが）200億ユーロの増収を得る（そのうち年金保険分は90～96億ユーロ）という苦肉の策をとることによって、早ければ年内にも年金保険料率を引き上げねばならない事態を回避しようとした。野党や経済界は、この措置を中小企業に打撃を与え、行政コストをさらに増加させる「秩序政策的に血迷った行動」と非難したが、保健省側は、9月にも年金保険に対する連邦補助金の前倒し支出が必要になり、現状を放置すれば2006年の年金保険料率は20%に上昇するという見通しを根拠に、企業にとってもこの保険料納付期日の変更の方が有利な方法であると反論した。これに対して、CDU/CSUは当初、政府の年金政策の失敗を非難するための手段として、この社会保険料納付期日前倒し計画に反対したが、その後、連邦議会の解散を受けて急遽9月に行われることになった選挙において勝利した場合、その直後に年金保険料率引き上げを行わねばならない事態を回避する方が得策であるとの判断に傾き、この計画を受け容れる方針に変更した。

こうして、夏までにはこの社会保険料納付期日改正案は連邦議会及び連邦参議院において可決されたが、この措置はあくまでも保険料率上昇を回避するためのさしあたっての緊急的な措置にすぎず、年金財政の逼迫という基本的状況を変化させるものではなかった。⁽³⁹⁾このため、7月末には年金保険財政に関してさらに厳しい見通しが示されるようになり、連邦補助金を前倒し支出しても11月には年金の支払に困難をきたすようになり、支払を確保するために、ドイツ連邦共和国史上初めて連邦から4億ユーロの無利子融資を受ける必要があるとの見方が始まった。このような事態となった一因は、政府が年金財政を短期的に改善するために変動留保金比率を繰り返し引き下げてきたことにあり、1992年当時1か月の年金支払額に換算して2.26か月分あった変動留保金は、2005年末には法定最低限度(0.2か月分)さえ下回る0.09か月分(14億ユーロ)にまで落ち込むと予測されるに至っており、次期立法期においても、再び年金改革が取りざたされる可能性は否定できない。⁽⁴⁰⁾

(1) FAZ vom 28. Oktober 2002 ; FAZ vom 22. November 2002.

(2) FAZ vom 14., 15. und 22. November 2002. ベルト・リュールプは1943年にエッセンで生まれ、1974年のシュミット首相時代に首相府の計画局に就職し、1975年には大学教授となった。彼はSPD 党員であるが、コール政権時代のブリューム労相とも密接な関係にあり、同労相が提案した年金計算式への「人口学的要素」の導入にも大きな影響を及ぼした。第1次シュレーダー政権でブリュームの後任となったリースターもリュールプを重用した。現在、リュールプは政府の社会審議会会長及び全経済発展評価専門家評議会の会長も務めている。この点については、横井正信「第5次コール政権における財政・経済・社会保障構造改革とその挫折(Ⅱ)」福井大学教育地域科学部紀要第Ⅲ部、社会科学、第56号、2000年88頁、及び横井前掲論文、2003年、26頁も参照。

(3) 例えば、シュミット保健相は、シュレーダー首相がかつてハルツ委員会の提案に対して「1対1で(そのまま完全に)」実現すると述べたのとは異なって、「政府は委員会の提案後に、そのうちどれを今立法会期中に実現するかを決定するであろう」と述べて、リュールプ委員会から距離をとる姿勢を見せていた。「ハルツはハルツであり、シュミットはシュミットである」というこうした姿勢は、リュールプ委員会の最終報告提出時まで変わらなかった。FAZ vom 15. November 2002 ; FAZ vom 28. August 2003.

(4) FAZ 7. März 2002 ; Bundesverfassungsgericht, Aktenzeichen 2 BvL 17/99. 公的年金の場合、従来は、公的年金収入のうち仮想的な利子収益部分(27%)だけが課税対象となっていた。そのため、実際には、ほとんどの年金生活者は年金収入に対する課税を免除されていた。これに対して、公務員恩給はその100%が所得税の課税対象所得と見なされていた。

(5) FAZ vom 17. und 18. März 2003.

(6) Kerstin Schwenn und Andreas Mihm, Die Dissenskommission. Von Minderheitsvoten und frühen Meinungs-bekundungen, Päpsten und Gegenpäpsten, in : FAZ vom 28. August 2003.

(7) FAZ vom 15. Januar 2003 ; FAZ vom 24. und 25. April 2003. 2001年年金改革では、公的年金に加えて公的補助の対象となる資本積立方式の個人年金が導入され、当時の労相の名前から「リースター年金」と呼ばれた。この個人年金の保険料は毎年0.5%ずつ引き上げられて最終的に名目賃金の4%分とされる予定であった。この保険料が支払われれば労働者の実質所得はその分だけ圧縮され、その実質所得の変化を基準として行われる毎年の年金調整においても抑制的要因として作用するはずであるという前提の下、年金調整計算において

は最初からこの保険料分が考慮に入れられていた。しかし、実際にはリースター年金への加入者数は伸び悩んでいたため、年金生活者団体はこれを年金引き下げのための口実であるとして非難した。

- (8) Mut zur Veränderung. Leitantrag des SPD-Parteivorstands zum Sonderparteitag am 1. Juni 2003 in Berlin, S. 25. ; FAZ vom 3. Juni 2003.
- (9) FAZ vom 13. und 14. März 2003.
- (10) FAZ vom 28. April 2003 ; FAZ vom 31. Mai 2003 ; FAZ vom 13. Juni 2003.
- (11) FAZ vom 15. August 2003.
- (12) Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (hg.), Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme. Bericht der Kommission, Berlin 2003, S. 81ff.

持続性要因は年金調整計算式に導入され、年金生活者数に対する保険料支払者数の比率（年金指数）が低下した場合には毎年の年金調整率を引き下げ、逆に就業者数の増加等によってその比率が上昇した場合には、年金調整率を引き上げるという効果を持つものであった。この要因の導入によって、保険料率を2030年まで22%以下に抑制することができるとされ、試算では、この要因を導入した場合の年金引き上げ率は現行より年平均0.5ポイント低下すると考えられた。コール政権時代の1999年の年金改革でも（結局実施されなかったものの）「人口学的要素」が年金計算式に導入されるはずであったが、これは、平均寿命が伸びた場合に、そのコスト増を年金生活者と保険料支払者が半分ずつ引き受けることにより年金引き上げを抑制するものであった。リユールプ委員会によれば、持続性要因は年金生活者と保険料支払者の比率を基準としており、平均寿命の他に出生率、移民、就業者数の変化をも考慮したものであるという点で、「人口学的要素」とは明確に異なっていた。op. cit., S. 9, 96ff.

他方、この報告では、現行制度を変更する必要のない諸点として、次のようなものがあげられた。

- ・現在の賦課方式の公的年金制度から税金を財源とした基礎年金への転換は、制度変更に伴う諸問題の他、持続的な財源調達が確実ではないこと、被保険者による事前の保険料払い込みとの連動性が完全になくなってしまおうという点等から支持できない。
- ・子供の養育は現行の年金法でもすでに児童養育期間の保険料支払期間への算入という形で年金を引き上げる方向で考慮されており、これ以上の優遇は必要ない。
- ・保険料算定上限所得額の引き上げあるいは保険料算定の対象となる所得の種類の拡大は短期的にしか保険料率引き下げ効果を発揮せず、やがて年金請求権の増大をもたらすことによって長期的には将来の世代の負担を増加させることから、採用できない。公的年金への加入義務を公務員や自営業者に拡大することも、同様の理由から実施すべきではない。ただし、公的年金の給付削減措置と同様の効果を持つ措置を公務員恩給に関しても実施することは支持する。op. cit., S. 110ff.

- (13) FAZ vom 25. August 2003 ; FAZ vom 11. September 2003.

- (14) CDU 総務会はリユールプ委員会の設置に対抗する形で、2003年2月にヘルツォーク前大統領を委員長とする「社会的安定委員会」を設置することを決定し、同年秋までに年金保険、医療保険、介護保険の長期的改革に関する具体的改革案を立案することを目指した。この委員会の目的は今後20年に関する社会保険の展望を開くことであり、議論の枠組みは社会保険料率を40%以下に引き下げることであった。この委員会にはCDUの政治家だけではなく、ゼーホーファー等CSUの政治家も参加し、彼らと学識経験者によって構成されていたが、リユールプ委員会とは異なっており、労使の代表は加わっていなかった。

ヘルツォーク委員会は、2003年9月末に報告書を提出したが、この報告書における年金改革案の骨子は以下のようなものであった。

- ・現在の所得に連動し連帯的な賦課方式による公的年金保険を基本的に維持するが、その比率を引き下げ、資本積み立て方式の個人年金の比率を高めてそれを補完する。他方、完全な資本積立方式の制度への転

換は現時点では不可能である。

- ・年金保険料率を本質的に20%を越えないように長期的に安定させる。
- ・年金計算式に「人口学的要素」を導入し、年金の引き上げ率を賃金上昇率より低く抑える。
- ・生涯労働期間を4年間延長することを目標とする。年齢だけではなく保険料払い込み期間を年金受給開始の基準とし、45年間保険料を支払った被保険者に対しては63歳から年金を割引なしで受給することを認める一方、保険料払い込み期間が45年未満の者は67歳から割り引きなしでの受給を認めるという制度に2011年から2023年までの間に段階的に移行する。
- ・年金に対する信頼を動揺させないため、低所得でも長期にわたって保険料を支払った被保険者に対しては社会扶助を15%上回る基礎年金額を保障し、その財源を税金から調達するという制度の導入について検討する。
- ・保険外給付の財源をすべて税財源からの調達とする。
- ・児童養育期間の保険料支払期間への算入を強化し、子供1人あたりの算入期間を、1991年以前に生まれた子供を持つ母親に対してはこれまでの1年から2年へ、1992年以降に生まれた子供を持つ母親に対しては3年から6年へと倍増する。そのための財源は、税金から調達すると共に、女性の年金請求権確立に応じて遺族年金の制限によっても調達する。

他方、CSU 総務会は11月下旬にヘルツォーク委員会案とは異なった独自の年金改革案を決議した。その内容は以下のようなものであった。

- ・改革の基本目標は中長期的に保険料率を20%以下に保つことであり、そのために必要な財源は年金制度の枠内で調達する。
- ・年金支給開始年齢の67歳への引き上げには反対する。その代わりに、実際の年金受給開始年齢を引き上げる。そのために、早期退職年金を受給する場合、法定支給開始年齢に比べて1年前倒しするごとに3.6%となっている割引率を5%に引き上げる。ただし、45年間保険料を支払った被保険者は63歳から割引なしでの受給を認める。
- ・子供を養育している被保険者に対して、子供1人あたりその子が12歳になるまで、年金保険料に月額50ユーロの補助(「子供ボーナス」)を与える。この補助は2005年以降に出生するすべての子供に関して適用する。その財源を調達するため、子供のいない被保険者の年金保険料率を2005年以降段階的に引き上げ、12年間で2.7ポイント引き上げる。
- ・これに加えて、1992年以降に出生した子供を持つ母親の児童養育期間の年金保険料支払期間への算入を現行の3年から5年に延長することによって、子供1人を持つごとの事実上の年金割増(「子供年金」)を130ユーロに拡大する。その財源66億ユーロは、共働きでそれぞれ独立した年金請求権を有する夫婦の遺族年金の削減によって調達する。

リユールプ委員会、ヘルツォーク委員会、CSUの年金改革に関する基本的な考え方を比較した場合、人口構造の変動を年金制度に反映させて年金支給額の抑制を図るという点では共通であったが、それでも不足する財源をどのように調達し、長期的に年金制度をどのように維持していくかに関しては、考え方は大きく異なっていた。リユールプ委員会は、長期的な福祉国家の存続は社会政策ではなく労働・家族・教育政策にかかっているとの立場をとり、国家が子供の養育と教育に対する投資を拡大することによって母親の就業と子育ての両立が可能になれば、子供(=将来の保険料支払者)の数を増加させると共に、女性の年金請求権の確立にもつながり、結果的に社会保険の財政負担緩和につながるとの考え方に立っていた。このような立場はSPDの党大会でも支持されていた。

これに対して、CDU/CSUは、むしろ公的年金保険制度の枠内での「家族構成要因」に対する配慮を強化することによって、年金保険財政の問題を解決するとの立場をとっており、児童養育期間の年金保険料払い

込み期間への算入強化によって、子供を持つ親の負担を緩和することが家族政策にもつながるという考え方をとっていた。ただし、CSUがそのための財源を子供のない被保険者に対する負担増によって完全に年金制度の枠内で調達しようとしたのに対して、CDUは並行的な税財源の投入拡大も否定しておらず、同党内からは、CSUのやり方は「等価性原理」を完全に崩して子供のない被保険者を「罰する」ことになるという意味で行き過ぎであるという強い批判が巻き起こった。これに対して、CSU側、特に元連邦保健相として社会保障政策分野で大きな影響力を持つゼーホーファー副党首は、年金保険に対するこれ以上の税財源投入は財政的にも、また税負担の緩和をめざすというCDU/CSUの立場からも不可能であり、「世代間の公正さ」という面から年金保険制度枠内での財源調達しか方法はないとする強硬な立場をとった。このため、連立与党の改革案に対する対応の前に、まずCDUとCSUの間での改革案の調整が必要となった。ただし、両党は野党の立場にあり、さしあたって年金改革を自ら立案・実施しなければならないという状況にはなかったため、この調整には時間的圧力はそれほどないと考えられた。それゆえ、その後年金政策をめぐる両党の意見対立は表面上は沈静化していったが、問題が解決されたわけではなかった。後述する公的医療保険改革をめぐるCDUとCSUの内部対立の構図も基本的には年金政策において見られたそれと同じであった。Vgl., Bericht der Kommission "Soziale Sicherheit" zur Reform der Sozialversicherungssysteme, Berlin, 29. September 2003; "Die Rente der Zukunft-familienfreundlich, generationengerecht und solidarisch." Konzept der CSU zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, beschlossen vom Parteivorstand der CSU am 17. November 2003; FAZ vom 17. und 20. November 2003; FAZ vom 16. April 2004.

- (15) Ebd.; FAZ vom 30. August 2003. この点に関して、リユールプ委員会は、実際の平均的年金受給開始年齢は稼得減少年金を含む場合には確かに約60歳であるが、それを含まない場合には62.7歳であることを指摘した上で、それを65歳に近づけても保険料率の抑制に持続的な影響を及ぼせるほどではなく、さらに、実際の受給開始年齢を引き上げれば、受給開始時期は遅れるが、その代わりに受け取る年金額も増加すると反論した。
- (16) FAZ vom 20. Oktober 2003.
- (17) FAZ vom 20. und 21. Oktober 2003.
- (18) Ebd.
- (19) Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/1830; Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/1831.
- (20) FAZ vom 7. November 2003; FAZ vom 29. November 2003.
- (21) Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 84. Sitzung, Berlin, Freitag, den 19. Dezember 2003, S. 7416; Bundesrat, Stenografischer Bericht, 795. Sitzung, Berlin, Freitag, den 19. Dezember 2003, S. 505; FAZ vom 18. und 20. Dezember, 2003. この間の経緯については、横井前掲論文、2004年、33頁も参照。
- (22) Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlage der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz), Deutscher Bundestag, Drucksache 15/2149.
- (23) Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der einkommensteuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen (Alterseinkünftegesetz-AltEinkG), Deutscher Bundestag, Drucksache 15/2150.
- (24) FAZ vom 7. und 12. Februar 2004; FAZ vom 3. März 2004. 実質標準年金支給水準 (Nettostandardrentenniveau) とは、平均所得を有し45年間保険料払い込みを行った「標準年金生活者 (Standardrentner)」の年金収入が現在の全被用者の平均実質所得に対してどの程度の比率になっているかを表したものである。しかし、高齢者収入法が成立した場合、今後は年金受給開始年、受給額、付加的所得によって年金に対する課税の比率が様々な異なることになるため、上記の方法ではすべての年金生活者にあてはまる一般的な妥当性を持つ支給水準を示すことはできなくなると考えられた。そこで、VDRは「税金調整済実質年金支給水準 (Steuerbereinigtes

Nettorentenniveau)」あるいは「税引前実質年金 (Nettorente vor Steuern)」という新しい基準を採用した。これは、現在の被用者の社会保険料及び「リースター年金」保険料控除後・税引前の平均所得に対する標準年金生活者の社会保険料控除後・税引前の年金額の比率を示す値である。なお、2001年年金改革では、実質標準年金支給水準が67%以下に低下した場合、それ以上の低下を阻止する措置をとるという年金支給水準保障条項が設けられていた。Jahresgutachten 2001/2002 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Deutscher Bundestag, Drucksache 14/7569, S. 146.

- (25) Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Gesundheit und Soziale Sicherung (13. Ausschuss), Deutscher Bundestag, Drucksache 15/2678 ; FAZ vom 12. Februar 2004 ; FAZ vom 10. und 12. März 2004.
- (26) Ebd.
- (27) Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 114. Sitzung, Berlin, Donnerstag, den 17. Juni 2004, S. 10467.
- (28) FAZ vom 26. und 29. Januar 2004.
- (29) Beshlussempfehlung des Finanzausschuss (7. Ausschuss), Deutscher Bundestag, Drucksache 15/2986 ; FAZ vom 28. , 29. und 30. April 2004.
- (30) FAZ vom 2. April 2004 ; FAZ vom 12. Juni 2004. さらに、法案が成立しない場合には、前述した2002年の連邦憲法裁判所の判決によって2005年から公務員恩給に対する免税措置を実施しなければならず、それによっても数十億ユーロの税収減少が発生すると予想されていた。
- (31) FAZ vom 30. April 2004.
- (32) Ebd. ; FAZ vom 5. und 15. Mai 2004.
- (33) FAZ vom 12. Juni 2004.
- (34) FAZ vom 28. Mai 2004. この間の CDU/CSU と FDP の混乱した行動については、Kerstin Schwenn, Pokern half nicht mehr. Wie sich die Union bei der Rente verhedderte, in : FAZ vom 12. Juni 2004.
- (35) Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Nachhaltigkeitsrücklage sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in der künftigen 15 Kalenderjahren gemäß § 154 SGB IV (Rentenversicherungsbericht2004), Deutscher Bundestag, Drucksache 15/4498, S. 8 ; FAZ vom 2. Dezember 2004 ; FAZ vom Januar 2005.
- (36) FAZ vom 29. Oktober 2004.
- (37) FAZ vom 18. Januar 2005. 2005年2月の連銀月報によれば、持続性要因が完全に効果を発揮するのは賃金上昇率が0.5～1%以上となった場合のみであった。Deutsche Bundesbank, Motatsbericht Februar 2005, S. 64.
- (38) FAZ vom 30. April 2005.
- (39) Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 174. Sitzung, Berlin, Mittwoch, den 11. Mai 2005, S. 16321f. ; FAZ vom 4. und 18. Juni 2005 ; FAZ vom 9. Juli 2005.
- (40) FAZ vom 2. August 2005.

第7章 医療保険改革

(1) 医療保険改革の方向性をめぐる対立

前述したように、シュレーダー首相は「アジェンダ2010」演説において、社会保険改革の中でも特に医療保険改革の重要性を強調しており、公的医療保険 (GKV) の保険料率を現状の14.3%から13%に引き下げることが目標として掲げ、そのための具体的方策についても言及していた。

このような目標が掲げられたのは、第一に、社会保険財政悪化の一因となっている失業者数の増加や賃金上昇率の鈍化による保険料収入の伸び悩みに対して、徒に保険料を引き上げるのではなく、逆に労使折半で負担されている保険料を引き下げることによって賃金付随コストを低下させ、雇用創出による保険財政の改善につなげるという考え方に基づくものであった。しかし、医療保険財政の悪化には、労働要因以外のより根本的な原因があった。少子高齢化社会の進展は、長期的には一方で医療機関にかかる人々の数を増加させて医療コストを押し上げ、他方で就業者数の減少という形で就業所得に連動している GKV の保険料収入の伸び悩みを招くことが必至であった。さらに、医療技術の急速な進歩もコストの低下というよりはその上昇を招く要因であった。

こうした背景から、「アジェンダ2010」の一環としての医療保険改革においては、被保険者の自己負担分の引き上げや、医療機関と保険金庫の合理化及び支出面での緊縮に基づく保険財政の改善という短期間のうちに実施し得る措置と、制度を長期的に安定させるための財源確保を中心としたより根本的な改革という二段階での改革が目指されることとなった。⁽¹⁾

このうち、前者に関しては、保健省が中心となって改革案を2003年春までに立案し、同年10月までには実施することになっていた。⁽²⁾その中には病気手当を GKV の給付対象からはずし、保険料を被保険者のみの負担とするという計画も含まれており、⁽³⁾さらに野党側からは病気手当に加えて、歯科治療、労災以外の事故の場合の治療についても同様の改正を行うべきであるという提案が行われたが、これらの提案は、与野党間だけではなく SPD 及び CDU/CSU 内部でも激しい議論を引き起こした。その理由は、これらの改革が、後述するような医療保険制度の財源面を中心としたより長期的で抜本的な改革への一步となる可能性を持っていたためであった。

他方、医療保険制度のより長期的・抜本的改革については、前述したようにリュールプを委員長とする社会保険制度改革委員会が改革案を立案することになっていたが、リュールプはすでに2002年秋には全経済発展評価専門家評議会の年次報告において、所得額に比例した保険料を前提とした従来の制度を廃止し、一定額以上の所得を有するすべての GKV 被保険者に対して所得額に無関係に月額約200ユーロの一律保険料を課し、一律保険料支払の困難な低所得者に対しては公的補助を行うという制度を導入することを提案していた。また、リュールプは、もう一つの根本的な制度変更として、保険料の労使折半制度を廃止し、経営者側保険料については上限を設定した上で賃金の中に含めて労働者に直接支払う（従って賃金の一部として課税対象とする）ことを提案した。彼は、これらの措置によって GKV の財源調達と賃金との連動性をなくし、賃金付随コストを引き下げべきであるとしていた。⁽⁴⁾

これに対して、委員会の医療保険作業部会長を務め、保険経済学者としてシュミット保健相のアドバイザー的役割も果たしていたカール・ラウターバッハは、市場原理よりも医療保険における国家の役割を重視し、「連帯的な均衡を強化する」という方向性の下で、所得に比例した保険料を徴収するという現行制度の基本を維持することを支持し、リュールプが提案したような一律保険料制度の導入に反対した。その上で、ラウターバッハは、現行では GKV への加入義務のな

い公務員、自営業者、高所得者等も含めて基本的にすべての国民に加入義務を課す「国民保険」を導入することを提案した。これと関連して、彼は GKV 加入義務を課される月額所得上限(3,825 ユーロ)と保険料算定上限所得月額(3,450 ユーロ)を5,100 ユーロに引き上げ、その前提として、労働所得だけではなく、資本所得等も保険料算定ベースに加えることも提案していた。⁽⁵⁾

リュールプもラウターバッハも共に SPD 党員であったが、専門家としての立場はこのようになり異なっていた。リュールプは GKV を基礎的給付に限定した上で一律保険料制度に移行させ、経営者側の負担を軽減して保険料と賃金との連動性をなくして、社会保険料の上昇が賃金コスト上昇を招くという事態を解消し、低所得者に対する公的な保険料補助と個人保険によって制度を補完しようとしていた。それに対して、ラウターバッハはむしろ加入者の範囲と保険料算定対象所得の拡大によって「連帯原理」に基づく現行制度を財源面で安定させ、税財源の投入拡大によってそれを補完することを考えていた。委員会内では、両者それぞれの考え方を支持するグループが激しく対立し、リュールプ自身、委員会内の意見を一つにまとめるのは困難であろうという見方を当初から示していた。⁽⁶⁾

もちろん、現行制度の根幹に関わるこのような改革は次期立法期以降の中長期的課題であった。しかし、リュールプ委員会で議論の対象となっていた問題の中には短期間のうちに実施可能なものもあり、支出面に関する改革も含まれていた。また、委員会内の意見対立から見た場合、前述したように、保健省が立案しつつあった短期的な改革措置において、病気手当、歯科治療、業務外事故の治療等を GKV の給付対象からはずし、その保険料を労働者側だけから徴収するという改正が行われることは、保険料の労使折半制や所得に比例した保険料という現行制度の根幹を変更するきっかけとなる措置であるとも解釈できた。このため、長期的改革に関するリュールプ委員会内の議論と短期的な改革計画の立案とは無関係であるというわけではなかった。

このように、保健省とリュールプ委員会との微妙な関係や、リュールプ委員会内部の対立に加えて、当初は両者と首相府との連絡調整も十分にはなされていなかったため、そのままでは確固たる改革案の立案に齟齬をきたす事態が予想された。そのため、シュレーダー首相はリュールプ委員会の改革案提出期限を2003年秋から夏、さらに5月へと前倒しさせ、医療保険の支出面を中心とする保健省案の立案との調整を強化するよう指示した。⁽⁷⁾リュールプやシュミットもこの方針を受け容れて調整を強化したが、同時にシュミットは、「人々は社会保険制度の根本的改革が政権交代に拘わらず継続されるような安定性を必要としている」として与野党のコンセンサスに基づく改革案を立案するとの方針をとった。その際、シュミットは、CDU/CSU との間では構造的問題に関して80%は合意できるとの楽観的な見方を示していた。⁽⁸⁾

(2) 短期的改革に関する医療保険近代化法案

支出面を中心とした短期的改革案に関しては、保健省もシュレーダーの考え方を基本的には受け容れていたが、病気手当については GKV の給付対象として残す一方、その保険料を従来とは

異なって労働者側のみの負担とするという方式に転換すべきであるとの立場をとった。保健省側がこのような方式を主張した背景には、医療保険改革に関してすでに顕在化しつつあった SPD 内の反対を抑制すること、シュレーダーの提案したような完全な転換を行った場合に起こる可能性のある法的問題を回避することといった事情があった。

他方、政府の指示を受けて審議を加速させたリユールプ委員会は、長期的な抜本的改革に関しては委員会として統一的な提案をまとめることをさしあたって断念する一方、2003年4月に短期的に実現可能な240億ユーロ規模の GKV 支出負担緩和のための提案を多数決で決定した。この提案では、新たな診察料の導入、医薬品の自己負担分引き上げとジェネリック医薬品の価格自由化、保険外給付の財源の税財源への切り替え、社会扶助受給者に対する GKV 加入義務の導入等と並んで、病気手当については、保健省案と同様に、この給付を GKV の枠内に残す一方で、その保険料を労働者側のみの負担とすることが提案された。委員会は、これらの措置によって、保険料率を2004年に13%に引き下げ、社会保険料全体の保険料率を42%から40%へと引き下げることができるとしていた。⁽⁹⁾

これらの動きを受けて、シュミット保健相は支出面の緊縮を中心とする「医療保険近代化法案」を立案した。この法案は2003年5月末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。⁽¹⁰⁾

- ・ 保険給付内容改善に関する勧告、医薬品の効用とコスト評価、治療基準の策定、保険医の継続的教育措置に関する勧告等を行う「ドイツ医療資質向上センター」を新設する。患者組織の参加・聴聞権を拡大する。保険医に継続的教育を受ける義務を課す。
- ・ 電子式の処方箋及び保健カードを2006年から導入する。
- ・ 保険医療機関の外来診療に関する契約権を柔軟化し、病院・医師と医療保険金庫が個別契約を結べる範囲を拡大する。
- ・ 医療保険金庫に対して被保険者に家庭医制度を提供する義務を課す。
- ・ 紹介状なしで専門医の診療を受ける被保険者に対して、四半期ごとに15ユーロの診察料支払義務を課す。
- ・ 診療報酬計算方式を変更し、計算の確実性、経済性、効率性が高める。
- ・ 小規模の保険金庫を統合する。
- ・ 医薬品価格令を自由化し、医薬品製造業者と保険金庫が医薬品価格について交渉することを可能とする。薬剤師による薬局の複数所有及び医薬品の通信販売を認める。特許によって保護された医薬品を固定価格制に組み込む。処方箋を必要としない医薬品を保険給付の対象からはずす。医薬品の自己負担分を一部の例外を除いて引き上げる。
- ・ 妊娠及び中絶に伴う諸給付、子供が病気になった場合の補助給付等保険外給付の財源を確保するため、タバコ税引き上げを3段階に分けて実施し、最終的に45億ユーロの財源を確保する。

- ・人工受精及び断種に対する給付と死亡手当を廃止する。
- ・病気手当の保険料は被保険者（この手当の請求権を持っていない年金生活者を含む）が全額負担し、経営者側保険料を廃止する。
- ・年金保険によって半額負担されてきた年金生活者の医療保険料を今後全額本人負担とする。
- ・被保険者の自己負担上限額を名目所得の2%に引き上げる。入院の場合の自己負担額を1日あたり12ユーロに引き上げる。
- ・義歯治療に対する保険給付を定率制から定額制に変更する。

当初、医療保険近代化法案の議会審議は6月半ばから開始されることになっていたが、CDU/CSUはこの法案に関してSPDとの間で協議を行う姿勢を見せたため、法案審議前に実務レベルでの協議が行われることとなった。しかし、医療保険改革に関しては、実はCDU/CSU側も必ずしも党内で意見が一致していなかった。CDU/CSU議員団は、2003年2月の時点では経営者側保険料率の凍結、被保険者の自己負担分引き上げ、保険外給付の財源の税財源への中期的な切り替え（ただしタバコ税引き上げには反対）等と並んで、歯科治療及び労災以外の事故の治療をGKVの給付対象からはずし、労働者側のみが保険料を負担する個人保険の対象とすることによって、GKVの保険料率を13%に引き下げるという方針を一応確認していた。⁽¹¹⁾しかし、歯科治療や労災以外の事故の治療をGKVの給付対象からはずすという提案に対しては、リユールプ委員会内で見られた対立と同様の理由から、CSU、特に同党副党首及び元保健相として社会保険政策分野で大きな発言力を持つゼーホーファーが激しく反対し、合意を見出すことは容易ではなかった。その後、6月半ばにはCDUとCSUの党首、幹事長、院内総務が首脳会談を行って、義歯（歯冠、ブリッジ、歯充填材）治療のみをGKVの給付対象からはずして義務加入制の個人保険に移すものの、その他の歯科治療は今後ともGKVの給付対象とするという形で妥協が行われたが、ゼーホーファーはこの妥協にも納得していなかった。⁽¹²⁾

このため、医療保険近代化法案の与野党交渉においてCDU/CSU側の交渉代表者が誰になるのかが注目されたが、社会保険政策に関して政府側との交渉を指導できる権威と知識を有する政治家はゼーホーファー以外にはないと考えられたため、義歯治療の扱いに関する党指導部との意見対立にも拘わらず、彼が交渉代表者に任命された。しかし、彼が交渉代表者になったことによって、後述するように、CDU多数派の本来の方針からはかなり逸脱した妥協が行われることになった。このこと自体、医療保険改革に関するCDU/CSUの方針の未確立を示していた。⁽¹³⁾

この与野党交渉は6月末から開始され、連立与党側からはシュミット保健相の他、連立与党議員計6名が、CDU/CSUからはゼーホーファーの他、CDU/CSU議員3名、FDP議員1名の計5名が参加した。さらに、SPDが政権を有する州とCDU/CSUが政権を有する州からそれぞれ3名ずつの代表者が加わり、7月末を目途に妥協案を立案することになった。交渉では、病気手当を今後ともGKVの給付対象とすることを前提として、その保険料を労働者側のみが負担するという連立与党案と、義歯治療をGKVの給付対象からはずすというCDU/CSU案をめぐる交渉が

最も難航し、医薬品販売の自由化と医療保険金庫間及び医師間の競争強化についても、これを推進しようとする連立与党側と、製薬・薬局業界や医師への打撃を懸念する CDU/CSU との間で意見の調整に時間がかかった。さらに、CDU/CSU が被保険者の自己負担分をより大幅に引き上げようとしたのに対して、SPD は引き上げ額を抑制しようとした。このため、一時は与野党交渉の成り行きについての懸念も見られたが、結果的には7月20日に合意形成が実現し、「公的医療保険改革に関する合意交渉の骨子」が確認された。⁽¹⁴⁾

この合意の骨子では、義歯治療については2005年以降 GKV の基本給付対象から除外した上で、被保険者のみが定額の保険料を負担する義務加入制の付加保険を GKV と民間保険の「公正な競争」の下に導入するとされた。また、病気手当については、2007年以降その保険料を労働者側のみの負担とする一方、給付については GKV から受けるか個人保険から受けるかを選択できるようにするとされた。また、これらの給付については今後とも GKV の枠組み及び原理に従った「連帯的保障」を行うことが確認された。これらの改正を含む各種緊縮措置によって、GKV の負担緩和額は2004年時点で100億ユーロ近く、2007年時点で140～150億ユーロとなり、GKV の平均保険料率は2006年時点で13%に低下する見込みであるとされた。他方、病気手当と義歯治療に関する被保険者の負担増は42～43億ユーロとなる見込みであった。

この与野党合意の骨子を基礎として保健省によって医療保険近代化法案の最終案が詰められることとなったが、これに対して労組や SPD 左派は、義歯治療と病気手当の経営者側保険料の廃止は労使折半での保険料負担という根本原則を崩し、GKV の「個人保険化への扉を開くもの」であると指摘し、「連立与党は医療保険ロビイストの前に膝を屈した」と非難した。⁽¹⁵⁾しかし、実際には、この点に関しては前述したように政党の枠を越えた意見対立の状況があったことから、合意の骨子では義歯治療と病気手当の保険料を労働者側のみの負担とする一方、付加保険という形で実質的には被保険者が望めば今後とも GKV からの給付を可能にするといういわば玉虫色の妥協が行われた。そのため、合意の骨子が具体化されるにつれて、FDP は、病気手当や義歯治療が実質的には GKV の給付対象として残され、保険料が不当に低く設定されることによって個人医療保険 (PKV) との公正な競争が実現されないことが明白となったとして反発を強め、8月下旬には与野党交渉からの離脱を表明するに至った。⁽¹⁶⁾

他方、医療保険金庫側は、付加保険の合計保険料率が0.85%とされたことに対して、実際の義歯治療と病気手当の支出を35～40億ユーロ下回るものであり、赤字を発生させるおそれがあると指摘した。さらに、医療保険金庫側は、2003年末時点での GKV の累積赤字が70億ユーロに拡大すると予想されていることを指摘して、上記のような合意の内容を実施しても実際には保険料率の明確な引き下げは実現できず、2004年まで14%程度での安定がもたらされるだけであり、制度の根本的な改革にはならないと批判した。経営者団体連盟も、2004年の緊縮額が100億ユーロにしかないのに保険料率を13.6%に引き下げることとはできないとし、病気手当に関する制度改正を2007年からではなく、2004年から実施すべきであると主張した。⁽¹⁷⁾

このように、7月の合意の骨子は様々な方面から批判を浴びたが、シュミット保健相とゼーホーファーを中心にまとめられた合意の骨子はSPDとCDU/CSUが現実的に妥協し得る限界を示すものと考えられたため、与野党の首脳はこの合意に基づく法案化という路線を継続した。その結果、8月21日には医療保険近代化法案に関する最終的な合意内容が確定されたが、その際、病氣手当に関する改正については、7月の合意で予定されていたよりも1年早い2006年から実施するとされた。また、これらの措置によって、GKVの平均保険料率は2004年に13.6%、2005年に12.95%、2006年に12.15%に低下するとされた。⁽¹⁸⁾

以上のような与野党合意に基づいて、連邦議会では2003年9月上旬から医療保険近代化法案の審議が開始されたが、9月21日のバイエルン州議会選挙までは連立与党側に不利な影響が及ぶことを懸念して沈黙していたSPD左派や労組は、同州議会選挙が終了すると再び法案に対する前述したような批判を再開し、法案になお反対した。連邦議会での法案の採決は9月26日に予定されていたが、その3日前に開催されたSPD連邦議会議員団会議ではこの法案をめぐる議論に2時間もの時間を費やし、それでも全会一致での賛成をとりつけることができなかった。この法案に関してはすでに与野党合意が成立していたため、実際には連邦議会での採決に際して党内から数名の造反者が出て問題にはなかった。しかし、連立与党首脳は「独力での過半数票」を獲得することによって、野党抜きでも改革計画を実現できることを誇示しようとしていたため、連立与党議員団内の反対者を懸命に説得しようとし、採決の日にはシュレーダー首相自らが再度造反派の議員に対して賛成に回るよう呼びかけるとのことまで行った。こうして行われた連邦議会での採決では、連立与党議員306人中賛成票を投じた議員は297人となり、全体では投票総数574、賛成517、反対54、白票3となって、圧倒的多数で法案は可決された。⁽¹⁹⁾

このように、結果的に採決に参加した連立与党議員のうち反対に回った者はわずかであり、相対的には連立与党だけで過半数を確保できたが、297という賛成者数は絶対多数(302票)を下回っていたため、採決後も、特に6名の造反議員を出したSPD内では紛糾が収まらなかった。シュレーダー首相は「(SPDとFDPの連立政権が崩壊した)1982年に何が起こったか、そして、われわれが再び政権を取り戻すまでにどれくらい長かったかを、もう一度よく考えてみるべきである」と指摘し、ミュンテフェーリング院内総務も造反議員の行動を非難した。これに対して、造反派の1人でありSPD労働問題作業部会長(AfA)でもあるシュライナーは、「明確な社会民主主義的プロフィールをもった新たな打開が必要であり、現在SPDは社会保障削減を行う政党と見なされている」と反論し、元SPD青年部委員長であり党内左派のスポークスマンの存在でもあるナーレスも「政府には構想も見通しも(世論の動向に対する)嗅覚もない」と政府・党首脳を逆に批判した。その後、医療保険近代化法案は10月17日に連邦参議院でも可決され、最終的に成立した。⁽²⁰⁾

(3) 医療保険近代化法の再改正と施行後の状況

しかし、このように紆余曲折を経て成立したにも拘わらず、あるいはそれゆえに、この法律をめぐってはすぐに再び紛糾が起こった。前述したように、医療保険近代化法では、義歯治療は2005年1月以降、被保険者のみが定額の保険料を支払う付加保険の対象とされるものの、この付加保険は実質的にはGKVによって提供され、法定の条件に合致すれば民間保険会社もこの付加保険を提供できることとなっており、その定額保険料は2004年10月までに確定されることになっていた。このような分かりにくい扱いは必ずしも実務的合理性に基づくものではなく、与野党間の政治的妥協の結果であった。そのため、2004年半ばになると、医療保険金庫や連立与党内から義歯保険料の徴収方法に関して疑問が出されるようになった。

同法では、労働者の義歯保険料に関しては経営者側が保険料を代行徴収し、医療保険金庫に一括払い込みをするが、2,100万人に上る年金生活者及び失業手当受給者に関しては本人が保険料を支払わねばならないことになっていた。しかし、このような個別的な払い込みが行われた場合、年金生活者及び失業手当受給者に関して膨大な事務処理コストが発生することが明らかとなったため、医療保険金庫側は年金保険及び失業保険から義歯保険料を自動的に控除して一括払い込みを行うという方法をとるよう要求した。しかし、そのような方法をとれば、年金・失業手当に関して給付額計算をやり直さねばならず、しかも2005年に見かけ上年金や失業手当の給付削減が行われるかのような印象を受給者に与えるため、政府側は難色を示した。そこで、医療保険金庫及び政府・連立与党は、義歯保険の保険料を定額ではなく病気手当と同様に所得に比例した保険料とし、このような徴収に伴うコストを回避するという法律の再改正を行うよう提案した。⁽²¹⁾

しかし、前述したように、義歯保険に関する改正は、CDUが主張しているように医療保険全体の一律保険料制度への転換を行うか、連立与党が提案しているように国民保険を導入するかの前哨戦という性格を持っていると見なされており、連立与党だけではなくCSUからの反対も押し切って、CDUの強い要求によって実現されたものであった。このため、連立与党側が義歯保険の保険料徴収に関する難点を指摘したのに対して、CDUは連立与党がこれを口実として一律保険料化を阻止しようとしていると考えて強い警戒心を示した。⁽²²⁾

しかし、当初案のままでは実際に保険料徴収に関して2億5,000万ユーロともされる膨大なコストが発生することが予想されるだけでなく、一連の州議会選挙を間近に控えて、「500ユーロの年金しか受給していない女性の場合、所得に比例した保険料にすれば1ユーロだが、一律保険料にすれば8ユーロになってしまう」⁽²³⁾といった批判を受ける恐れが高まり、CSUだけではなくCDU内からも再修正を行うべきであるという声が出始めたため、CDUの立場は次第に苦しいものとなった。

こうして、シュミット保健相は2004年9月上旬に、義歯治療に関する従来の計画を撤回して病気手当同様に被保険者のみが所得に比例する保険料を負担する付加保険とし、その合計保険料率は0.9%（病気手当の保険料率0.5%、義歯保険のそれ0.4%）としてGKV被保険者から特別保

険料として徴収するという再改正案を連邦議会に提出した。また、これと同時に、義歯保険に関する改正を半年延期する一方、病気手当保険料に関する改正を半年早め、2005年7月から両改正を同時実施することも提案された。⁽²⁴⁾

CDU/CSU は FDP と共にこの再改正案に反対したが、10月1日には連邦議会は連立与党の賛成多数でこれを可決した。同時に、連立与党は、労使折半となっている GKV 正規保険料の保険料率を2005年7月から0.9ポイント引き下げ、特別保険料に関する被保険者の負担増を緩和することを GKV 保険金庫に義務づけるという決議も行った。しかし、専門家の試算によれば、これらの改革にも拘わらず、被保険者のみが負担する特別保険料を含む2005年の合計保険料率は、現状とほとんど変わらない14.1~14.2%になると予想されていた。これに対して、CDU/CSU 勢力が多数を占める連邦参議院は11月にこの再改正に異議を申し立てたが、連立与党側はこの間、再改正を連邦参議院の賛成を必要としない形に変更して法案としていたため、結果的には CDU/CSU の企てた義歯保険の一律保険料化は失敗に終わった。⁽²⁵⁾

以上のように、医療保険近代化法は事後的に再改正されたものの、2004年から施行された。その結果、同年第1四半期には、GKV は過去10年来初めて黒字に転じ、その額は9億5,000万ユーロとなった。前年同期には GKV はなお6億3,000万ユーロの赤字となっており、2003年全体では30億ユーロ弱の赤字（2002年は34億ユーロの赤字）を出していたことからして、改革の効果が急速に現れたようにも思われた。これを受けて、シュミット保健相は GKV 保険金庫に対して財政上の余裕をただちに保険料率引き下げに利用するよう要請した。⁽²⁶⁾

しかし、保険金庫側は、2003年に30億ユーロの新たな赤字が発生した結果、同年の真の保険料率は14.6%となり、累積赤字も60億ユーロとなったことから、計画通りに0.7ポイントの保険料率引き下げを行ったとしても、2004年の保険料率は14%前後にしか低下しないと指摘して、保険料率引き下げに難色を示した。これに対して、保健省側は、改革法によって2004年には100億ユーロの緊縮が行われることになっているにも拘わらず、保険料率の引き下げ予定は0.7ポイントであり、2003年の赤字30億ユーロはすでに計画の中に織り込み済みであると反論した。しかし、保険金庫側は、債務増加の原因である支出増とコスト上昇は2004年も続くこと、2004年に入っても経済成長率が低いままであり、保険料収入も伸びないこと等を理由に、保険料率を14%前後にしか引き下げられないとする態度を変えなかった。⁽²⁷⁾さらに、2004年第1四半期に GKV が黒字に転換したことに対しても、保険金庫側は被保険者による改革直前の「駆け込み需要」の反動という側面があり、医薬品等に関する緊縮も当初予定ほどにはならない可能性があることから、必ずしも2004年全体の傾向を示すものではないとして、保険料の引き下げに慎重な姿勢を崩さなかった。実際、2003年の GKV の赤字は、「年末の駆け込み需要」によって最終的には37億1,500万ユーロにまで膨らんだことが後になって判明した。⁽²⁸⁾

その後、2004年前半の GKV の黒字は24億3,000万ユーロと順調に拡大し、保健省によれば、被保険者1人あたりの保険支出は改革法実施以降3.5%減少した。しかし、同年8月時点でも保

保険料率は平均14.2%とほとんど変化していなかった。保険金庫側は、2003年末時点での累積債務の最終確定額が83億ユーロ（ただし、保健省側は GKV には資産があることから、実質債務額は60億ユーロであると主張していた）となり、医療保険近代化法によればこれを4年間で償却しなければならないこと、義歯保険や病気手当に関する改革議論が二転三転して政治的に極めて不安定であること、2005年には医薬品に関する価格モラトリアムが終了して価格上昇が予想されること、失業扶助と社会扶助の統合に伴う影響が予想されること等の理由から、依然として安易に保険料率引き下げを行うわけにはいかないとの態度をとり続けた。⁽²⁹⁾

この結果、2004年通年では、GKV は40億2,200万ユーロという記録的な黒字を計上したにも拘わらず、2005年1月の時点でも平均保険料率は14.19%とほとんど低下しなかった。保健省は当初計画通り保険料率引き下げを行うよう保険金庫側に対して繰り返し要求したが、保険金庫側は2005年半ばにならなければ保険料率引き下げを行えるか否か判明しないとして、なお慎重な姿勢を崩さなかった。実際、2005年第1四半期には GKV の黒字は1億5,600万ユーロと改革1年目であった前年同期の6分の1に縮小し、2005年全体ではなお20億ユーロ程度の黒字となる見込みであったものの、この黒字は債務償還にあてられねばならなかったため、医療保険金庫側は、同年の平均保険料率がむしろ14.4%と若干上昇すると予測していた。⁽³⁰⁾ その大きな原因の一つは、上述したように医薬品の価格モラトリアム期間が終了して GKV の医薬品支出が増加に転じたことであり、2005年前半だけでも医薬品支出は前年比で19億ユーロ近く増加した。2005年7月には、医療保険近代化法に基づいて病気手当と義歯治療に関しては被保険者のみが負担する特別保険料に切り替えられ、GKV 本体の保険料から切り離されたため、見かけ上労使折半部分の保険料率は0.9ポイント低下して13.3%となった。しかし、実際には、特別保険料を含む被保険者の保険料率は7.55%、経営者側保険料率は6.65%に変更されただけで、合計保険料率は14.2%のままであった。⁽³¹⁾

（４）抜本的改革をめぐる SPD 内の動きと国民保険制度案の採用

医療保険近代化法をめぐる与野党の枠組みを越えた対立からも明らかなように、同法をめぐる議論は、GKV の既存の構造を維持したままでその加入者の範囲や財源を拡大するという「国民保険」を目指すのか、あるいは所得と保険料の連動性を廃止する一律保険料制度へ転換し、税財源によって「社会的均衡」を維持するののかという根本的問題と不可分に結びついていた。その意味で、医療保険改革をめぐる議論は医療保険近代化法成立によって終了したわけではなく、むしろより本格的な議論へと発展していった。

前述したように、緑の党をはじめ、SPD 左派、労組等は「国民保険」制度への転換を早くから支持しており、リユールプ委員会内でもラウターバッハがこの制度への転換を主張していた。しかし、ミュンテフェーリング院内総務等 SPD 首脳は、国民保険の前提として保険料の算定対象となる所得の範囲を拡大することは保険制度内での競争の強化や賃金コストと医療保険コスト

の連動性の解消といった改革の基本的方向性に逆行する恐れがあること等から、国民保険案を安易に支持することに警告し、「制度変更前にすべての影響が検討されねばならない」として、慎重な姿勢を見せていた。政府内では、特にクレメント経済相が「支出面での構造改革を行うことなく保険料収入の拡大について議論することは無意味である」として国民保険に強く反対していた。⁽³²⁾

しかし、前述したような医療保険近代化法案に関する CDU/CSU との妥協に対する党内左派や労組からの批判の高まり、世論調査での支持率の低下と共に、SPD 内では緑の党と連携して国民保険の導入を公式に党の路線として掲げるべきであるという声が同法成立後にさらに強まっていった。こうして、2003年11月に開催された SPD 党大会では、「アジェンダ2010」に含まれる社会・労働政策面での緊縮措置や、それと連動するかのような SPD の支持率低下に対する党内左派を中心とした批判が噴出した。党執行部選挙では、シュレーダー首相の党首選挙での得票率が対抗候補がなかったにも拘わらず前回の88%から80%へと低下しただけではなく、党内で「アジェンダ2010」路線の中心的推進役と見なされていたクレメントの副党首選挙での得票率が56.7%、幹事長選挙でのショルツのそれが52.6%と、不信任に近い結果となった。この選挙結果に対して、シュレーダー首相は、「代議員の集団的不合理性と無規律を示すものである」と異例の批判を行った。⁽³³⁾

このような雰囲気の中で、この党大会では、公的医療保険に関して、党総務会が提出した原案を修正する形で、所得に比例した保険料という現行制度の維持を前提とした上で労働所得だけではなく資本所得等その他の所得をも保険料の算定対象に加え、加入義務を中期的にすべての国民に拡大するという「国民保険」への転換を支持する決議が採択された。同時に、この党大会決議では、CDU/CSU 内で提唱されている一律保険料制度案は非連帯的なものとして拒否され、「病気の危険はすべての人々によって連帯的に担われ、すべての人々によってその財源が調達されるべきである」として、「医療保険の個人保険化」に対する反対が宣言された。⁽³⁴⁾

こうして、「アジェンダ2010」路線の「行き過ぎ」と SPD の支持率低下に対する党内の批判が高まる中で、公的医療保険改革に関しては被保険者の拡大と資本所得の財源への組み込みを骨子とする「国民保険」導入案を支持する声が党内で無視できない勢力となった結果、SPD 首脳もその方向にそった対応を始めた。シュレーダー首相が党内からの批判に応える形で2004年2月に党首を辞任し、ミュンテフェーリング院内総務が後継党首に就任した後、⁽³⁵⁾ 国民保険については党幹部会員であり党内左派のスポークスマンでもあるナーレスを部会長とする作業部会によって具体案が立案されることになった。ナーレス委員会によるこの具体案の提出は当初2005年春を目途とされていたが、ミュンテフェーリングやナーレスのイニシアティブ、緑の党からの圧力、さらに、この問題に関して内部で意見の一致していない CDU/CSU への揺さぶりという戦術上の理由からも、その後2004年秋へと前倒しされ、2005年中にも法案化される可能性が示唆されるようになった。⁽³⁶⁾

国民保険導入へ向けての SPD の動きの加速化に対して、経済界や個人医療保険連盟は、国民保険を導入しても短期的に保険料収入が増えるだけで医療保険の抱える構造的問題は何か一つ解決されず、保険制度内での競争の強化ではなくかえって統一化が強化され、賃金付随コストをさらに上昇させて経済に悪影響を与えるであろうとの批判を繰り返した。また、政府内でも、クレメント率いる経済省は、国民保険はより多くの財源を導入して表面的に問題解決を図る試みに過ぎず、必要な構造改革から目をそらすものであって、長期持続的な財源を確保するのに適したものではないとの批判的立場を改めて鮮明にした。⁽³⁷⁾

しかし、2003年秋の党大会決議以降、「国民保険」制度への転換という方向性についてはミュンテフェーリング以下党首脳はすでに概ね一致していたため、党内外からの批判にも拘わらず、SPD 作業部会はその後も国民保険案の立案作業を進め、2004年8月末には SPD 総務会に対して勧告案を提出した。この勧告案では、すべての国民を被保険者とする国民保険への制度転換が改めて支持された。⁽³⁸⁾ SPD 総務会はこの作業部会案を受け容れたが、同時に、シュレーダーやミュンテフェーリングをはじめとした政府・党首脳は2006年連邦議会選挙以前には国民保険案を導入するようなことはないとの方針を明確にし、党総務会でも国民保険導入法案を連邦議会選挙後に議会に提出することが確認された。⁽³⁹⁾ SPD が党として正式に国民保険導入を目指す立場を確定する一方で、その実施を次期連邦議会選挙後に延期した背景には、国民保険の導入が制度の根本的な変更を意味することから実際には短期的には容易に実施できないことに加えて、どのような方向であれ、「アジェンダ2010」に関連したこれ以上の改革を強引に進めれば国民からの反発がますます強まること、現状では連邦参議院における CDU/CSU 多数派の抵抗を押し切れる見通しがないこと、SPD の態度の明確化が国民保険の早期実現よりもむしろ医療保険改革に関して内部で意見の一致していない CDU/CSU に対する揺さぶりという側面を持っていたことといった事情があった。

(5) 抜本的改革をめぐる CDU/CSU 内の対立

実際、CDU/CSU では医療保険改革をめぐって SPD 以上に深刻な内部対立が見られた。前述したように、CDU/CSU 内では、義歯治療等を GKV の給付対象からはずして個人保険化すると共に経営者側保険料率を一定限度以下で凍結し、これを突破口として中期的には一律保険料制度へ転換することを支持する CDU 主流派と、義歯治療の個人保険化に反対し、むしろ GKV を「国民保険」に拡大していくことを支持するゼーホーファー等社会保障政策重視派が対立しており、この対立は医療保険近代化法成立後も決して解決されたわけではなかった。同法案が連邦議会で可決された直後の2003年9月末には、CDU/CSU において社会保険改革を審議していたヘルツォーク委員会の最終報告書が提出された。この報告書の内容は基本的には政権交代後に実現される予定のものであり、その点では現実には差し迫った立法計画ではなかったが、ヘルツォーク委員会はこの報告の中で国民保険の方向性を否定した上で、2013年以降、GKV を月額264ユーロの一律

保険料制度へと転換し、保険料負担が過重となる低所得者に対しては保険料補助制度を導入するという提案を行った。この保険料補助の財源は税財源とされ、これによって、従来は所得に比例した保険料という形で GKV 内部で行われていた社会的補填は、制度の外部ですべての納税者によって担われることになることとされた。⁽⁴⁰⁾

CDU 幹部会及び総務会は圧倒的多数でヘルツォーク委員会案を支持し、12月の党大会に提出することを決議したが、ブリューム元労相、アレンツ社会委員会委員長等一部の社会保障政策重視派はこれに強く反発した。特に、ブリュームは「アンゲラ・メルケル(党首)の世界は私の CDU ではなく、ヘルツォーク文書は連帯性とパートナーシップからの撤退である」と異例の激しい批判を行った。彼はヘルツォーク委員会が提案した一律保険料制度を「無差別主義の最たるもの」と非難し、ヘルツォーク委員会提案を「CDU の社会民主主義化の終わりの始まり」と表現したメルツ院内副総務の発言に対して「蒸気ローラーによる社会政策の平準化」と激しく反発した。ガイスラー元 CDU 幹事長も、「ヘルツォーク委員会の計画は、公正さと連帯性を基礎とする CDU の基本綱領に対する違反である」と指摘した。⁽⁴¹⁾

ブリューム等のような考え方をする人々は CDU 内では少数派に留まっていたが、より深刻であったのは CSU がヘルツォーク委員会案に必ずしも同意しなかったことであり、特にこの問題で大きな発言力を持つゼーホーファーは「一律保険料モデルはほとんど公正な形にはなっておらず、会社の社長が住宅の管理人と同額の保険料ということはあり得ず、税金を通じてすべてを均衡させようというのは大きな問題をはらんでいる」と主張して、CDU 多数派の提案に難色を示した。CSU 内では、彼だけではなくシュトイバー党首以下の指導部も「社会的バランスと社会的平和」に注意すべきであるとの点を強調し、与党への対抗上抑制された形ではあるものの、ヘルツォーク委員会提案に留保的な姿勢を見せて、CSU 独自の提案を立案する方針をとった。さらに、CDU と一線を画する姿勢を見せた CSU は、この問題で DGB と共同提案を立案する構えさえ見せた。⁽⁴²⁾

これに対して、CDU の一部や CSU からの批判を受けたメルケルは「社会的均衡に配慮する」方向で譲歩の姿勢を見せ始め、CDU ザールラント、ニーダーザクセン、ヘッセン各州支部からも子供を持つ家族に対する配慮を強化するという方向でヘルツォーク委員会案に対する修正提案が提起されたことから、2003年12月の党大会の時点での CDU の医療保険改革案では、一律保険料額は200ユーロへと大幅に引き下げられた。しかし、この修正は、第一に保険料算定の基準を変更し、第二に子供を保険対象とするためのコストを一律保険料から除外して税財源を通じて納税者全体から調達するという計算上の前提の変更によって可能になったに過ぎない面があり、社会的均衡に必要な280億ユーロを税財源から調達するという点では当初案と大差なく、将来のコスト上昇を考慮していない等、本来の問題を解決したものとは言えなかった。⁽⁴³⁾

しかし、この修正案に対してもブリューム、ゼーホーファー、アレンツ等から依然として激しい批判が浴びせられたため、CDU 指導部は、一律保険料モデルという基本路線は維持しつつも、

一律保険料の額をさらに引き下げると共に、低所得者の保険料補助等に必要な財源を確保するために所得税に1.7%の付加的課税を行うという提案によって、一律保険料制度を導入する場合でも同時に所得額に比例した割増保険料を徴収すべきであると主張する CSU との調整を図ろうとした。⁽⁴⁴⁾

他方、CSU 側はこの間、シュトイバー党首とバイエルン州社会相シュテーヴェンスを中心とした作業部会において、CDU 案に配慮しつつも独自の医療保険改革構想を検討していたが、2004 年秋にはその内容が明らかとなった。それによれば、CSU は低所得者に対する「連帯的均衡」を従来通り医療保険制度内部で確保するため、所得額に応じて10段階に区分された段階的保険料制度を導入することを提案していた。また、CSU は、医療保険に関する一種の連帯付加税を納税者全体から徴収し、「世代間基金」を構築することによって、将来の人口構造の変化の影響を緩和する（この部分だけが制度外部からの財源調達となる）ことも提案した。⁽⁴⁵⁾

この直後の2004年9月末には、年末の党大会までに CDU と CSU 共通の医療保険改革案について合意すべく、両党党首及び幹事長による首脳会談が行われたが、両党の主張は最後まで噛み合わなかった。この首脳会談後、両党党首、幹事長の他にメルツやゼーホーファーをはじめとした両党の財政政策及び社会保障政策担当の幹部政治家や CDU 所属の州首相を加えてさらに合意形成のための協議が行われることになったが、そこでも両党の意見は容易に一致しなかった。その際、CSU が CDU 案に難色を示した根本的な理由は、必ずしも CSU が CDU よりも社会的側面を重視していたというだけではなく、第一に「ただの店員とドイツ銀行頭取が同じ保険料を支払うことになる」一律保険料制度への急激な転換を有権者に受け容れさせるのは不可能であるという点にあり、第二に、改革に伴って不足する財源を制度外＝税財源から調達し、そのために増税を行えば、「減税政党」という CDU/CSU の立場と矛盾してしまうという点にあった。そのような主張を掲げて連邦議会選挙に臨めば連立与党側に絶好の攻撃材料を与えてしまい、大きな打撃を被るというのが CSU 側の最大の懸念であった。⁽⁴⁶⁾

その後、このような CSU 側の懸念を解消し、年末の両党党大会で共通の医療保険改革案を決議できるようにするために、1 か月以上にわたって両党間で協議が行われた結果、11月半ばには、両党首脳の間で一応の基本線での合意が形成された。その骨子は、計算上 GKV の支出をカバーできる額として、成人1人あたりの必要保険料を169ユーロと想定した上で、このうち、すべての成人被保険者から109ユーロの一律保険料を徴収するというものであった。ただし、一律保険料の自己負担上限を名目所得の7%とし、一律保険料がこの比率を上回る低所得者に対しては差額分を補助するとされた。また、この補助及び成人1人あたりの必要保険料と一律保険料の差額を補填するための財源は、経営者側保険料（保険料率6.5%で凍結）と年金・失業保険その他の公的機関からの肩代わり保険料によって調達するとされた。ただし、この時点でも、150～160億ユーロと予想される子供の医療保険コストの財源の不足分（70～80億ユーロ）をどのようにして調達するかについては合意を達成することができなかった。これに対して、CDU と CSU の首脳

は11月下旬に開催される CSU 党大会までに合意を達成することを最優先にし、最終的には、CDU/CSU が次回連邦議会選挙に勝利した場合に実施するとしていた税制改革における所得税税率の引き下げのうち、最高課税率の引き下げ目標値を当初計画の36%から39%へと圧縮することでその財源を確保するという妥協が行われ、医療保険改革案について両党の合意は表面上は達成された。⁽⁴⁷⁾

しかし、この CDU/CSU 案は連邦議会選に向けての両党の結束を守るためにメルケルとシュトイバーがトップダウン的に行った政治的妥協に基づくものであり、その意味で必ずしも細部まで練り上げられたものとは言えなかった。この妥協結果は実際に2005年に行われることになった連邦議会選挙での CDU/CSU の共同選挙綱領にも取り入れられたが、同党が政権を奪還して医療保険の改革、さらに言えば社会保険制度全体の改革に取りかかった場合に、CDU と CSU の間に再び摩擦を生じる可能性は決して消えたわけではなかった。⁽⁴⁸⁾

以上のように、医療保険の抜本的改革はむしろ今後の課題であり、次期立法期において最も大きな政策課題の一つとなることが予想される状況にある。

- (1) Andreas Mihm, Gesundheitsprämie oder Bürgerversicherung. Die Debatte um die Reform des Gesundheitswesens geht auf die Zielgerade. Konfliktstoff liefern die Fragen, wer Beiträge in die gesetzlichen Kassen zahlt und ob diese vom Einkommen abhängen, in: FAZ vom 14. Juli 2004; 横井前掲論文、2004年、23頁以下参照。
- (2) FAZ vom 15. November 2002.
- (3) 病気となった労働者は、通常最初の6週間に関しては経営者側の負担による賃金継続支払を受け、7週間目から78週間目までは実質所得の約60%に相当する病気手当を GKV から支給されることになっていた。
- (4) Jahresgutachten 2002/03 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/100, S. 14ff.
- (5) FAZ vom 22., 25. und 31. März 2003; Vgl., Andreas Mihm, "Karlchen überall" provoziert Ärzte und Funktionäre. Der Gesundheitsökonom Lauterbach hat für die SPD das Konzept der Bürgerversicherung entwickelt und agiert wie ein erfahrener Politiker, in: FAZ vom 30. August 2004. ラウターバッハは1963年ラインのデューレンに生まれ、ハーヴァード大学で社会的公正と医療保険をテーマとした研究で学位を取得した後、ボストン大学とハーヴァード大学で教鞭をとった。現在、彼はケルン大学の保健経済学病疫学研究所及び保健経済学医学社会研究所 (IGMG) 所長を務めており、リュールプと同じく SPD 党員である。
- (6) FAZ vom 14. Dezember 2002.
- (7) FAZ vom 11. Januar 2003.
- (8) FAZ vom 13. und 20. Januar 2003.
- (9) FAZ vom 10. April 2003. リュールプ委員会が医療保険の長期的抜本的改革案について事実上一致するのに失敗したことについて、FAZ 紙は次のように論評した。「彼女 (シュミット保健相) がこのところ再び明らかに上機嫌のように見えるのは、政治的成功によるものである。彼女にとって、それは以前から予想されていたリュールプ委員会の失敗以外の何ものでもない。この委員会は首相が個人的に提案して設置されたものであった。……そこには、シュミット保健相に対する不信任を見て取ることもできた。……当時、委員会がまとまった改革案を提示できるのではないかという期待がなおあった。こうした危険は、26名の専門家の任命

後にはすでになくなっていた。彼らのイデオロギー的立場はあまりにも異なっており、彼らの改革路線もあまりにも対立的であったために、首相のアドバイザーであるリュールプとシュミットのアドバイザーであるラウターバッハは一つの路線について合意できなかった。両アドバイザーは、繰り返し市場経済的改革の路線を主張する首相と、社会的均衡を強調するシュミット保健相との間の議論を代理で行っている。しかし、シュミットは議員団や労組内に彼女を支える多くの同盟者を擁している。彼女は社会的均衡を笑いながら友好的に追求しているが、首相が彼女に対する連帯を保証する一方で彼女の提案を無視した問題において、非妥協的態度をとっている。」Andreas Mihm, Gewolltes Scheitern. Die Ministerin und Rürup-Kommission, in: FAZ vom 11. April 2003.

(10) FAZ vom 28. und 30. April 2003. Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Gesundheitssystem (Gesundheitssystemmodernisierungsgesetz-GMG), Deutscher Bundestag, Drucksache 15/1170.

(11) FAZ vom 6. Februar 2003.

(12) FAZ vom 6. Mai 2003 ; FAZ vom 17. Juni 2003. この間、CDU/CSU の社会保険改革構想を審議していたヘルツォーク委員会は2003年6月下旬にCDU案にそった中間提案をまとめた。その中では、ラウターバッハが主張していたような「国民保険」の導入が否定された上で、経営者側保険料率を6.5%で凍結し、その限りで労使折半による保険料負担という原則を廃止すること、被保険者の自己負担上限額を名目所得の2%に引き上げること、2010年までに歯科治療と病気手当をGKVの給付対象からはずし、個人保険の対象とすること、労災以外の事故の治療をGKVの給付対象からはずすことを検討すること、2030年代半ば以降に予想される保険料の上昇を抑制するために保険料を財源とした資本ストックを形成すること等が提案された。ヘルツォーク委員会は、これらの措置によって、保険料率を2030年時点で10.4%に引き下げることができるとしていた。

しかし、この委員会の委員でもあったゼーホーファーは「医療保険給付の個人保険化という要求は、社会保険の核心に疑問を呈するものである」と主張して病気手当や歯科治療の個人保険化案に激しく反発し、GKVを「国民保険」に転換することを支持して、自らの意見が受け容れられない場合には委員を辞任することも辞さないという態度をとった。CDUとCSUの間で、歯科治療全体ではなく義歯治療のみをGKVの給付対象からはずすという妥協が行われた後も、彼は「個人による財源調達か連帯性かという原理的な意味を持つこの問題においては譲歩できない」と主張して、強硬な立場を崩さなかった。FAZ vom 23. Juni 2003.

(13) FAZ vom 24. Juni 2003. この点に関して、FAZ紙は次のように論評した。「メルケルは政府のリュールプ委員会に対する対抗措置として、ヘルツォーク前大統領を委員長とする委員会を設置し、今やシュレーダーやシュミット（保健相）と同様に、未完成の個別的諸提案が公にされるという苦い経験をしている。さらに、リュールプは党派を越えて有名な社会政策専門家であるが、ヘルツォークはそうではない。議会や国民の間で重視されているCDU/CSUの唯一の社会政策政治家はゼーホーファーであり、彼はCDUではなくCSUに所属している。CDU党首はCDU/CSU議員団院内副総務であるゼーホーファーに対して直接的な掌握方法を持っていない。彼はこの地位においてCSU議員団とシュトイバーを代表しており、（CDU側で財政政策を担当している議員である）メルツやボスバッハはおおそれに怒っている。メルケルはせいぜいゼーホーファーを交渉代表からはずすことができるだけである。しかし、それに次ぐ地位にあるシュトルムやヴィドマン-マウツでは、夢にも彼の代わりにはならない。そこで、ヘッセン州首相コッホが次に対象とならざるを得ない。しかし、専門家としての名声と自らのキャリア計画にとっての危険があまりにも大きすぎることからして、彼はそれを引き受けることを躊躇している。かつてメルツが（税制改革問題で野党側の）交渉代表として失敗したように、コッホはシュミットと対決しようとはしていない。」Georg Paul Hefty, Frau Merkels Testfall, in: FAZ vom 23. Juni 2003.

(14) FAZ vom 12., 15., 19., 21. und 22. Juli 2003.

(15) FAZ vom 23. Juli 2003.

- (16) FAZ vom 19. August 2003.
- (17) FAZ vom 22., 23. und 24. Juli 2003 ; FAZ vom 13. August 2003.
- (18) FAZ vom 23. August 2003. この合意を経て議会に提出された法案は、連立与党と CDU/CSU の共同提案の法案となった。Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Modernisierungsgesetz-GMG), Deutscher Bundestag, Drucksache 15/1525. 病気手当や義歯治療に関する合意の他、5 月末の閣議決定段階と比べて、最終的な合意案では、医療資質向上センターは保険金庫と医師連盟の自治機関とされ、位置づけと権限を弱められた。また、四半期ごと、一つの病気ごとに徴収される診察料は10ユーロ、入院の場合の自己負担額も10ユーロに引き下げられた。さらに、1 人の薬剤師が複数の店舗を開業してもよいが、その数は3店舗までとされた。政府の見通しによれば、この法律によって2004年の GKV の支出は100億ユーロ減少し、そのうち30億ユーロを債務削減に、残りを保険料率抑制に利用し、4 年以内に累積赤字を解消できると考えられた。
- (19) FAZ vom 25. und 26. September 2003. Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 64. Sitzung, Berlin, Freitag, den 26. September 2003, S. 5475.
- (20) FAZ vom 29. September 2003 ; Bundesrat, Stenografischer Bericht, 792. Sitzung, Berlin, Freitag, den 17. Oktober 2003, S. 367.
- (21) FAZ vom 26. und 28. Juni 2004.
- (22) 2003年夏時点では GKV 保険金庫側が義歯保険の保険料を月額 4 ユーロ30セント～5 ユーロになると試算していたにも拘わらず、2004年半ばになると8ユーロ～8 ユーロ50セントになると修正したことによって、CDU /CSU のこのような疑念はさらに強められた。義歯保険に関して一律保険料化だけではなく、PKV の参入による競争の強化を目指していた CDU 側は、GKV 保険金庫や政府が一律保険料をまず過度に低く試算して PKV からの参入を阻止し、その後で高い保険料を提示して低所得者への悪影響を強調することによって、一律保険料化そのものを粉碎しようとしていると非難した。FAZ vom 2. Juli 2004.
- (23) FAZ vom 23. August 2004.
- (24) Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Finanzierung von Zahnersatz, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/3681.
- (25) FAZ vom 23. September 2004 ; Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 130. Sitzung, Berlin, Freitag, den 1. Oktober 2004, S. 11881f. ; Ders., S. 143. Sitzung, Berlin, Freitag, den 26. November 2004, S. 13346.
- (26) FAZ vom 3. März 2004 ; FAZ vom 29. Mai 2004 ; FAZ vom 3. Juni 2004.
- (27) FAZ vom 17. Juni 2004.
- (28) FAZ 21. und 23. Juni 2004.
- (29) FAZ vom 3. September 2004 ; FAZ vom 11. und 25. Oktober 2004.
- (30) FAZ vom 1. und 3. März 2005 ; FAZ vom Juni 2005.
- (31) FAZ vom 1. 30. Juli 2005.
- (32) FAZ vom 4. August 2003.
- (33) FAZ vom 19. November 2003. この SPD 党大会に対して、FAZ 紙は次のように論評した。「これは精神分裂的な状況を明らかにするものである。党は首相の経済・社会政策に関する改革路線を支持しており、その必要性を理解している。それにも拘わらず、あるいはそれゆえに、党は(クレメント) 経済労働相のようなその認識・革新のプロセスの主要な担い手を反射的に罰している。党がシュレーダーの社会政策的語彙にまとめられた小さな国民経済上の初級ゼミナールを理解していれば、その結果をそれほど簡単に投票の際に無視しないであろう。わが国だけではなく SPD 全体も、改革の必要性に対するもっと多くの洞察を必要としている。両国民政党のうちより大きな党 (SPD) が自らに対して野党の立場に立っており、本音と建て前が一致していない。」 Andreas Mihm, Bauch gegen Kopf, in : Ebd.

- (34) Vorstand der SPD (hg.), Parteitag der SPD in Bochum, 17. bis 19. November 2003, Beschlüsse, Das Wichtige tun, S. 46.
- (35) FAZ vom 7. Februar 2004.
- (36) FAZ vom 11. und 21. Mai 2004.
- (37) FAZ vom 22. und 24. Mai 2004. SPD 内でも、例えば、院内副総務シャイヒーヴァルヒは、国民保険の導入によって制度の資金を増やしたからといって構造的問題は解決できず、そうであっても、医師も患者も従来同様の行動をするだけであり、被保険者の範囲を拡大しても賃金付随コストに対する圧力が強まるだけで、目指すべき方向とは逆の結果となると指摘して、クレメントや経済省と同様の立場をとった。同じく院内副総務であるシュティエグラーも、(当初は2006年に予定されていた)次回連邦議会選挙前に国民保険導入のための法案が提出されることはないであろうと述べて、消極的な姿勢を示した。
- このような批判に対して、国民保険案の主唱者の一人であり上記の作業部会にも加わっていたラウターバッハは、一律保険料制度よりも国民保険制度の方が給付に応じた保険料という「等価性原理」をよりよく保障でき、さらに、少子化社会の中でも増加しつつある資本所得等、労働所得以外の所得から保険料を徴収することによって保険料率を大幅に低下させ、それによって賃金付随コストも引き下げることができるがゆえに、国民保険は経営者にとっても有利な制度であると主張した。FAZ vom 24. Mai 2004 ; FAZ vom 1. und 24. Juni 2004.
- (38) ナーレス委員会の報告については、Modell einer solidarischen Bürgerversicherung. Bericht der Projektgruppe Bürgerversicherung des SPD-Parteivorstandes, Berlin, den 26. August 2004.
- (39) FAZ vom 30. August 2004.
- (40) Bericht der Kommission "Soziale Sicherheit" zur Reform der Sozialversicherungssysteme, S. 22f.
- (41) FAZ vom 7. und 8. Oktober 2003.
- (42) FAZ vom 28. Oktober 2003.
- (43) FAZ vom 5., 7. und 22. November 2003 ; Deutschland fair ändern. Ein neuer Generationenvertrag für unser Land. - Programm der CDU zur Zukunft der sozialen Sicherungssysteme -, Antrag des Bundesvorstandes der CDU Deutschlands an den 17. Parteitag am 1. /2. Dezember 2003 in Leipzig, S. 17f. ; FAZ vom 2. und 3. Dezember 2003.
- (44) FAZ vom 27. Juli 2004.
- (45) FAZ vom 27. September 2004.
- (46) FAZ vom 2. und 21. Oktober 2004.
- (47) FAZ vom 12., 15. und 16. November 2004 ; Leitantrag des Parteivorstands an den 69. Parteitag der CSU am 19. /20. November 2004 in München, Für unser Land, klare Werte, klarer Kurs, S. 19ff.
- (48) FAZ vom 18. und 23. November 2004. 実際、メルツをはじめ一律保険料制度を支持してきた CDU 幹部は、CDU/CSU が連邦議会選挙に勝利した場合でもこの妥協がそのまま実現されることはないであろうとの前提の下にこの妥協をしぶしぶ受け容れたが、ゼーホーファーは「よく考える時間」を必要とするとして留保的態度を示した後、すぐにこの妥協案の財源調達方式も「官僚主義的で脆い基礎の上に立っている」として、党大会で反対する決意を表明した。実際、CDU/CSU の妥協案に対しては、専門家や経済界からも、経営者や年金・失業保険側からの保険料収入を過大に、保険支出を過小に見積もっており、80~150億ユーロの財源不足が生じるという批判が相次いだ。11月19日に開催された CSU 党大会では CDU との妥協案が圧倒的多数で可決されたが、それに先だって行われた討議では CSU 労働者派 (CSA) はこれに強く反対し、ゼーホーファーは党大会に出席しなかった。この間、シュトイバー等 CSU 首脳は彼に対する説得を試みたが、ついに22日にはゼーホーファーは妥協案を連邦議会において代表することはできないとして、CDU/CSU 院内副総務職 (社会保障・労働・エネルギー政策担当) を辞任することを表明した。副党首であるゼーホーファーのこの行動

はCDUだけではなくCSU内からも強く批判された。一律保険料制度か国民保険かという制度の根本的な再編は次期立法期以降の課題であり、現状で最終決定を迫られている問題ではなかったため、ゼーホーファーの行動をめぐるこの混乱はやがて鎮静化していったが、中期的には医療保険の抜本的改革が政治日程に上る可能性は極めて高く、その時点でゼーホーファー等CDU/CSU内の社会政策重視派がどのような行動をとるかは依然として予断を許さない状況にある。

2005年連邦議会選挙に向けたCDU/CSUの選挙綱領における医療保険に関する公約については、Deutschlands Chancen nutzen. 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. 上記のような党内事情から、この選挙綱領では、一律保険料制度の導入が提案されているものの、保険料額や財源調達方法等、具体的な数字については触れられていない。

結論

本稿冒頭において述べたように、シュレーダー政権は1998年に財政、経済、労働、社会保障政策面での抜本的な改革を行うことを公約して登場し、実際にもそれらの改革に様々な形で取り組んだ。しかし、第1次政権においては政策目標を十分に達成したとは言えず、2002年連邦議会選挙で国民からの厳しい批判を受け、辛うじて再選された。それに対して、第2次シュレーダー政権は、態勢を立て直すべくハルツ委員会提案や医療保険改革のような前立法期からの継続課題を含む改革計画を「アジェンダ2010」という形で改めて国民に示し、その実現を図った。

しかし、シュレーダー政権が発足して7年が経過した現在も、同政権が取り組んできた諸改革の成果は結果として十分に現れているとは言えない状況にある。前述したように、第1次シュレーダー政権の前半には一時好転の様相を見せた財政・経済状況は2001年を境に再び悪化した。これに対処すべく、アイヒェル財務相は第2次政権発足直後に200億ユーロを越える規模の「財政緊縮パッケージ」を立案したが、その中心的計画の一つであった租税優遇措置削減法案は野党だけではなく連立与党内部からも抵抗に遭って立法目的を十分に実現することができなかった。その背景には、連邦参議院で多数を占めるCDU/CSUが政府の立法計画を繰り返し妨害したという事情もあったが、状況が好転せず、連立与党に対する支持率が低下していくにつれてシュレーダー首相を含めて政府閣僚の多くが次第に事実上財政緊縮路線に背を向け始めたことも大きく影響していた。こうして、「ただ節減、削除、廃止するだけでは、われわれに必要な経済成長はもたらされない」⁽¹⁾というフィッシャー外相の言葉に象徴されるように、閣内で圧力が強まるにつれて、次第にアイヒェル自身も財政政策が景気の停滞を深めてはならないとする態度をとり始め、厳しい緊縮への意欲を失っていった。

本稿冒頭で述べたように、すでに2002年に連邦の新規債務額は346億ユーロ、国家全体の財政赤字比率は3.7%となってマーストリヒト条約基準に違反していたが、2003年には景気刺激のために減税計画を前倒し実施することが決定されたこともあって、連邦の新規債務額は当初計画の

189億ユーロから年度途中で300億ユーロへと拡大され、実績額は386億ユーロへとさらに膨張した。この結果、財政赤字比率も3.9%と2002年に続けてマーストリヒト条約基準違反となった。これ以降も財政規律は回復せず、2004年の連邦の新規債務は当初計画では293億ユーロであったが、最終的には398億ユーロにまで拡大し、財政赤字比率も再び3.7%となった。これに対して、アイヒェル財務相はEU委員会に対して2005年には財政を立て直して財政赤字比率を3%以下に抑制すると公約し、2005年度予算案では新規債務額も220億ユーロに抑制された。⁽²⁾しかし、この公約の実現可能性は当初から疑問視されており、実際、2005年6月末には、彼は財政計画評議会において、同年の財政赤字比率が3.7%となり、2006年及び2007年に関しても3.4%及び3.1%となって、2008年以前に財政赤字基準を守れる見込みがもはやないことを公式に認めるに至った。さらに、2006年度予連邦算案では、民営化収益、債権売却、連邦雇用エージェンシーに対する補助金の全額カットといった1回限りの歳入増及び緊縮措置によって新規債務額を215億ユーロに抑制するとされていたが、アイヒェル自身、そのような歳入措置が2007年度以降は不可能となり、このままでは250億ユーロ規模の構造的赤字が発生することを認めた。以上のように、第2次シュレーダー政権はその公約とは裏腹に緊縮路線から次第に逸脱し、2006年に連邦予算を均衡させるとした政権発足当初の目標達成は完全に失敗することとなった。この間、連邦の累積債務残高も1998年の7,430億ユーロから2004年には8,590億ユーロへと拡大し、2005年にはさらに8,810億ユーロになる見込であり、国家全体の累積債務額は1兆2,000億ユーロに達している。⁽³⁾

第2次シュレーダー政権は、財政立て直しと経済成長率の引き上げという連動した課題に対処すべく、「アジェンダ2010」において、それまで行ってきた所得税・法人税減税に加えて営業税改革を推進し、労働市場と社会保険の改革を行って企業活動を活性化させようとした。しかし、これらの税制改革、特に営業税改革に対しては、州や市町村が、重要な財源を奪われたり連邦から財政負担を転嫁されることを警戒して強い不信感を示し、その結果、営業税改革は事実上失敗した。このような状況は営業税改革以外の場合にも見られ、その意味で、連邦参議院の抵抗は必ずしもCDU/CSUが多数を占めていることだけによるものではなかった。他方、確かに、政権発足当初と比べて所得税の最高課税率は53%から42%、最低課税率は25.9%から15%へと大幅に引き下げられ、法人税率も25%へと引き下げられた。しかし、これらの税負担緩和も必ずしも内需の活性化にはつながらず、輸出が好調であるにも関わらず、経済成長率は伸び悩んだ。シュレーダー政権が財政の健全化に困難をきたした背景には、このように経済成長が期待ほど高くなかったことも大きな原因となっていた。前述したように、2002年の経済成長率は、同年はじめの予測では0.75%とされていたが、実際には0.2%にとどまり、第2次シュレーダー政権における改革努力の継続にも拘わらず、2003年にはさらに1%という予測に対して-0.1%とわずかながらマイナス成長となった。2004年は1.7%という予測に対して、実績値も1.6%とほぼ予測通りになったが、同年第4四半期の成長率は-0.1%と予想に反して停滞し、その結果、年頭には1.6%と予測されていた2005年の成長率も、4月末には1%へと下方修正された。⁽⁴⁾このように経済

成長率が予測を下回る状況が続いた結果、税収は絶えず予測を下回り、その結果財政赤字が拡大するという悪循環が繰り返されてきた。

労働市場改革に関しては、シュレーダー政権は「支援と要求」というスローガンの下、経営評議会、賃金協約、解雇保護、職業教育等、現役労働者や職業生活を開始する若者の権利を今後とも擁護することを前提として、いわゆるハルツ関連諸法によって再就職斡旋の迅速化・効率化、自営業創業希望者に対する支援、資質の低い失業者や高齢労働者の再就職・雇用の可能性を拡大するための補助及び優遇を行う一方、再就職のための努力を怠る者に一定のペナルティーを科すことによって、失業者数を減少させようとした。シュレーダー政権下でのこれらの改革に対する評価にはなお時間が必要であるものの、これらの措置が正規の勤務時間と社会保険加入義務のある雇用の減少というコール政権時代から続いてきた傾向に歯止めをかけ、持続的な雇用拡大をもたらせるという展望は、結果として未だ生まれていない。1991年から2004年の間に正規労働時間被用者数はほぼ600万人（約20%）減少して2,375万人となる一方、低賃金雇用（いわゆる「400ユーロ労働」）を含む非正規労働時間被用者の合計数は550万人から1,100万人に増加したが、こうした傾向は2005年に入っても続いている。また、社会保険加入義務のある被用者数は2004年時点で約2,650万人であるが、このうち16%（431万人）は非正規労働時間被用者である。他方、自営業者等を含む合計就業者数は約3,900万人でほとんど変化しておらず、前述したように、失業者数を200万人減少させるというハルツ委員会の掲げた大胆な目標にも拘わらず、今のところ失業者数の明確な減少は見られない。むしろ、年平均失業者数はシュレーダー政権が発足した1998年の428万人から2004年には438万人に増加し、2005年の予測数は475万人となっている。これに対して、前述したように、政府はハルツ第4法の施行によって統計上失業者としてカウントされる人々の数が増えたことを指摘しているが、野党側は、「1ユーロ・ジョブ」従事者等、同法によって逆に統計上失業者として扱われなくなった人々の数の方がむしろ多いと反論している。⁽⁵⁾

旧東独地域の州首相たちが指摘したように、「怠惰な者」に対する再就職への圧力を強化しても、企業による雇用が創出されない限り失業者数の本格的な減少は望めず、企業活動のための条件はシュレーダー政権下で確かに改善されたが、雇用増をもたらすほどの経済成長にはつながっていない。資質の低い失業者に対して低賃金部門での就業機会を拡大することは、失業者数を減少させ、失業対策支出を低下させるという点では重要であるが、そのような政策が正規雇用に復帰できない貧困層を増加させ、社会保険制度を空洞化させるだけであるという批判も DGB 等から繰り返し行われている。

確かに、失業者数の増加と社会保険加入義務のある雇用者数の減少に歯止めがかからない限り、労働市場政策に関する支出面だけではなく、社会保険財政の改善も期待できない。このような状況の下で（第1）失業手当の支給期間の大幅短縮、失業扶助と社会扶助の統合による実質的な給付削減とペナルティーの強化等が行われたことは、前述したように特に雇用の不足している旧東独地域で大きな反発をもたらしただけでなく、SPD 左派や労組からの非難を招き、2004年夏

には労組幹部の一部が SPD の政策に抗議して新しい左翼政党の結成を図るという事態にまで発展した。その後、彼らが2005年連邦議会選挙において PDS と協力し、シュレーダーを激しく攻撃してきたラフォンテヌ元 SPD 党首を筆頭候補に担ぎ出したことは、特に旧東独地域において SPD にとっての脅威となりつつある。⁽⁶⁾

労働市場の状況を改善するためには賃金付随コストを引き下げる必要があることは与野党共通の認識となっており、財政・経済政策面からも社会保険制度の改革はシュレーダー政権のもう一つの大きな課題であった。このうち、年金政策に関しては、SPD は政権の座に就くまではコール前政権が行おうとした改革に強く反対しており、政権発足と同時に前政権の改革法を撤回すると同時に、環境税を導入して公的年金の財源強化を図った。しかし、そのすぐ後には結局シュレーダー政権も保険料率を抑制するために公的年金の支給水準引き下げを行わざるを得なくなり、それを補完するために「リースター年金」を導入した。これは、公的年金の目減りを補うための公的補助付きの個人年金の導入という意味で「世紀の改革」と呼ばれた。しかし、このような個人年金制度を導入したにも拘わらず、公的年金の保険料率は当初計画通りには低下せず、再び上昇に転じる可能性すら出てきたため、第2次シュレーダー政権においては再度大規模な改革が必要となり、その結果、コール政権が計画していたのと同様に、人口構造の変動を年金調整に反映させる「持続性要因」が導入されることとなった。しかし、他方で年金支給水準のいっそうの低下に対する抵抗を緩和するため、賃金が低下しない限り年金も引き下げられないという「安定化条項」が同時に導入されたため、持続性要因の効果は中途半端なものにとどまり、2030年時点で保険料率を22%以下に抑制するという目標が達成できるかは大いに疑問視されることとなった。

第2次シュレーダー政権においては、財政状況が急速に悪化しつつあった公的医療保険の改革も実施され、給付削減、被保険者の自己負担分引き上げ、税財源の導入等によって、2004年には医療保険の黒字化に成功し、2005年7月からは保険料率が0.9ポイント引き下げられることとなった。しかし、すでに指摘したように、この保険料率引き下げは、病気手当と義歯治療の保険料を労使折半での負担という原則からはずし、被保険者のみの負担としたことによって実現したものであり、経営者側にとっては負担緩和となったものの、実質的な保険料率は低下していない。年金保険財政は「改革」後も史上初めて連邦からの無利子融資に依存しなければならない可能性があるほど逼迫した状況にあり、医療保険に関しても、保険料率の引き下げは当初計画通りに進んでいないため、見かけ上の社会保険料率低下分もすぐに失われてしまう可能性が高い。⁽⁷⁾

以上のように、「アジェンダ2010」に至るシュレーダー政権の改革政策は成功したとはいえない状況にあり、その中で野党からの批判だけではなく、労働政策や社会保険政策に対する労組や SPD 左派からの反発も次第に強まった。2003年6月の SPD 党大会における「アジェンダ2010」決議をめぐる紛糾、9月の医療保険近代化法案の連邦議会での採決の際の左派議員の造反、11月の党大会での執行部選挙における不支持票などは、そうした不満の強さを示すものであった。これに対して、シュレーダー首相は、現状では彼以外に国民一般の間で高い支持を獲得できる指導

者を持たない SPD に対して、しばしば政府の改革計画に対する賛否と自らへの信任を連動させることによって党内の危機を乗り切ろうとした。しかし、州議会選挙での SPD の敗北が重なるにつれ、そのような方法での党内運営も次第に困難となり、前述したように、ついに2004年2月には党首を辞任しなければならない事態に追い込まれた。しかし、党内で支持が高いとされたミュンテフェーリング院内総務が党首に就任した後も SPD にとっての状況は改善されず、連邦内で最大の人口を占め SPD の牙城でもあったノルトライン・ヴェストファーレン州において2005年5月に行われた州議会選挙でも SPD が敗北を喫した結果、シュレーダーは、ついに自らに対する信任投票を意図的に否決させることによって連邦議会を解散させ、2006年秋に予定されていた連邦議会選挙を1年前倒しするという行動に出た。

このような方法によって、彼が国民から再び直接的に信任を得て、野党に対しても SPD に対しても自らの政治的立場を再確立できるか否かは現状では定かではない。連立与党の支持率は2002年連邦議会以降一貫して低迷しており、シュレーダーが連邦議会解散の方針を表明した2005年5月時点でのポリトバロメーター調査では、SPD の支持率は30%に低下する一方、CDU/CSU のそれは45%となり、「政権交代の時が来た」と考える人も60%に達し、そうした状況はその後も基本的に変化していない。⁽⁸⁾

しかし、かりに政権交代が行われたとしても、事態が劇的に変化する可能性は低い。例えば、リュールプやゼーホーファーの行動に見られるように、医療保険改革に関する考え方の境界線は政党のそれとは必ずしも一致しておらず、医療保険近代化法が与野党の合意の下に制定される一方、それぞれの党内では意見がまとまらないといった錯綜した状況が見られた。また、今後の医療保険改革に関する CDU/CSU の一律保険料制度案と SPD の国民保険案は一見非常に対照的であるが、CDU と CSU の実際の考え方はかなり異なっており、現実にもそのような制度を導入する場合には、財源面をはじめとてかなりの対立が予想される状況にある。また、SPD の国民保険案も政党政治上の戦略的な考慮から主張されている面があり、短期的には社会保険財政を改善できても、長期的にそれを維持できるか否かは定かではない。このことは年金改革や労働市場改革、さらには、本稿では取り上げられなかったが、介護保険や家族政策にもあてはまる。財政政策についても、CDU/CSU は連邦議会選挙綱領の中で、次の立法期の終わりまでに財政赤字比率を3%以下に抑制し、その次の立法期の終わりまでに均衡財政を達成することを目標としているが、このことは、言い換えれば、同党主導の政権が樹立されたとしても、2009年まではマーストリヒト条約基準を遵守できず、2013年までは均衡予算を編成できないことを今から認めているということである。また、この選挙綱領では、2007年に大規模な税制改革を行うとされているものの、「公的予算の危機的状況からして、さしあたって実質負担緩和の余地はない」として、実質減税の余地がないことが明言されている。さらに、綱領では、失業保険料率の2ポイント引き下げを実施するために売上税率の引き上げを行うことも予定されている。アレンスバッハ世論研究所の次のような分析は、国民の側もそのことを認識していることを示している。⁽⁹⁾

「政権交代に明確に反対している人は23%だけである。しかし、政権交代の雰囲気は期待に満ちたものではなく、諦念的なものである。多数の人々の印象では、赤緑政府は諦めている。同時に、新政府も経済・社会政策問題を解決するのに困難をきたすであろうと確信している人は69%となっている。確かに、CDU/CSUは、さしあたって完全に信頼を失ったSPDよりも明確に高い信頼を得ている。CDU/CSUの方が差し迫った課題に対して成功の見込みのある構想を立案できると感じている人は38%であるのに対して、SPDの方がそうできると感じている人は14%だけである。(しかし)目立っているのは、国民政党も他の政党も本質的進歩を達成することとはできないと感じている人の比率が異例なほど高くなっていることである。」⁽¹⁰⁾

少子高齢化とグローバル化の進展の中で、マーストリヒト条約基準を遵守しつつ社会国家を(解体するのではなく)国民的合意の下に改革するための現実的方策は実際には極めて限られており、シュレーダー政権の「新中道路線」も大きな突破は果たせなかったが、次期政権も同様の困難に直面すると考えられる。

- (1) FAZ vom 4. Mai 2004.
- (2) Bundesministerium der Finanzen (hg.), Finanzbericht 2005, Berlin 2004, S. 14, 95, 419; FAZ vom 30. März 2004.
- (3) SZ vom 30. Juni 2005; FAZ vom 1., 12., 13. und 14. Juli 2005; FAZ vom 3. und 9. August 2005; Monatsbericht des BMF Juli 2005, S. 39ff.; Jahreswirtschaftsbericht 2005 der Bundesregierung, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/4700, S. 43.
- (4) Jahreswirtschaftsbericht 2004, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/2405, S. 72ff.; FAZ vom 16. Februar 2004; Jahreswirtschaftsbericht 2005, S. 82; FAZ vom 30. April 2005.
- (5) Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juli 2005, S. 16; Jahresgutachten 1999/2000 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/2223, S. 236; Bundesagentur für Arbeit, Monatsbericht Dezember und Jahr 2004, S. 6ff.; Matthias Sacher, Erwerbsstruktur und Alterssicherung-Entwicklungslinien des deutschen Arbeitsmarktes seit den 1980er-Jahren, in: Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, 5/2005, S. 479ff.; FAZ vom 16. August 2005. なお、2004年時点の全就業者の構成比は、正規労働時間被用者61.0%、非正規労働時間被用者14.8%、低賃金雇用従事者13.3%、自営業者10.9%となっている。
- (6) FAZ vom 5. Juli 2004; FAZ vom 2. August 2004; FAZ vom 1. August 2005. 2005年7月時点でのポリトバロメーター調査では、SPDの支持率が26%であったのに対して、左翼党と改称したPDSの支持率は10%となった。この支持率は「次の日曜日に連邦議会選挙が行われたとしたら、どの政党に投票しますか」という質問に対する回答を集計したものであったが、これと別に、一般的な政党支持を聞いた質問に対する回答では、旧東独地域において左翼党の支持率は34%に達し、SPDの21%はもちろん、CDUの33%をも上回った。SZ vom 23./24. Juli 2005.
- (7) 医療保険近代化法では、タバコ税引き上げによる増収分を保険外給付の財源として導入することになっていたが、当初懸念されていた通り、消費者はこの増税に対して、より安価なタバコへの切り替えや近隣諸国のタバコの購入といった行動をとり、その結果、2004年のタバコ税税収は当初計画では22億ユーロの増収となるはずであったが、逆に6億5,000万ユーロの減収となった。なお、当初計画では、2005年の増収見込みは42億ユーロとなっており、この増収が得られない場合、深刻な財源問題となる可能性がある。FAZ vom 24. August 2005.

- (8) SZ vom 28./29. Mai 2005.
- (9) Regierungsprogramm 2005-2009, S. 14, 16, 29.
- (10) Renate Köcher, Entscheidung voller Unbehagen. Der Wahlkampf verschärft die Vertrauenskrise der Politik, in : FAZ vom 17. August 2005.