

大阪市大『創造都市研究』第7巻第1号（通巻10号） 2011年6月

■ 論文 ■

1頁～11頁

## ドイツ福祉国家の漸進的变化 —戦後ドイツにおける年金制度の発展と変容—

近藤正基（大阪市立大学大学院・創造都市研究科・准教授）

Gradual Transformation of German Welfare State : Pension Development in Postwar Germany

Masaki KONDO (Associate Professor, Graduate School for Creative Cities, Osaka City University)

### 【要旨】

戦後ドイツの年金制度は大きく変貌を遂げてきた。本研究の目的は、漸進的制度変化の議論を援用しながら、「福祉拡充期」と「福祉縮減期」のそれぞれに特徴的な制度変化のパターンを抽出することにある。「福祉拡充期」には、制度廃棄・置換といった急激な改革が実施され、変化の結果も大規模であったため、ドイツ年金制度は実質的な普遍主義モデルへと接近したといえる。アデナウアー政権期には、1957年年金改革によって修正賦課方式と動的年金が実現された。キージンガー大連立政権期には、労働者年金と職員年金の財政調整が行われ、給付水準の平準化が実施された。ブランド政権期には、1972年改革によって早期給付オプションや最低給付水準が設けられ、加入者を増やす政策（任意加入制や自営業者への年金開放）が実行にうつされた。「福祉縮減期」には、制度停止、制度転用、制度重層化といった漸進的变化ではあったが、上部「階層」の改革（賦課方式）や「累積効果」（賃金スライド、早期退職、賦課方式という年金制度のすべての主要部分の変化）によって大規模な制度変化がもたらされたといえる。たとえば、シュミット政権とコール政権は数々の縮減改革に取り組み、給付水準の低減と給付開始年齢の引き上げを行った。さらに、シュレーダー政権では積立方式のリースター年金が付設された。

### 【キーワード】

福祉国家、年金、ドイツ政治、高齢化社会、制度変化

### 【abstract】

German pension has changed greatly for the last several decades. This paper deals with the case of German pension as an example, for explaining the patterns of institutional change in the era of welfare expansion and retrenchment. In the era of expansion, German pension tended to substantial universalism because of institutional elimination and replacement (for example pension reforms of 1957, 1969 and 1972). On the other hand, institutional conversion, layering and suspension have occurred in the era of retrenchment (for example pension reforms of 1977, 1992 and 2001).

### 【Keywords】

Welfare State, Pension, German Politics, Aging Society, Institutional Change

## はじめに

本論文では、福祉国家の漸進的変化を扱う。その際、改革が遅々として進んでいないと評価される「保守主義型福祉国家」(Cf. Esping-Andersen 1990)、とりわけその典型たるドイツ<sup>1)</sup>に注目する。福祉制度の中でも、特に年金制度の変遷に焦点を当てて、保守主義型福祉国家でも大きな制度変化が生じてきたこと、そうした変化は政策決定主体の変容によって惹起されたことを示していく。

近年の福祉国家研究を一瞥すると、保守主義型福祉国家の評価が低下の一途を辿っていることがわかる。ごく簡潔にまとめるなら、保守主義型福祉国家は、女性の労働市場参加要求の高まり、グローバル化の圧力、サービス産業化など新しい環境に対応できていないにもかかわらず (Scharpf and Schmidt [2000]; Hassel [2001]; Manow [2001])、政治の改革能力が乏しいために福祉国家は変化しにくい、と捉えられているのである (Pierson [2001]; Huber and Stephens [2001]; Taylor-Gooby [2004]; Bonoli [2006])。いわば、「保守主義型福祉国家の凍結仮説」とも呼ぶうる見解が提起されてきたといえる<sup>2)</sup>。

本論文では、この「保守主義型福祉国家の凍結仮説」を批判的に検討していく。その際、制度変化のヴァリエーションとして「漸進的な制度変化」という概念に着目しながら分析を進める。

## 第1章 分析視角の提示

### I 制度変化の諸類型

上記の「凍結仮説」の説明として、これまでは主に「経路依存性」という概念が用いられてきた。たとえばPiersonは、編著『The New Politics of the Welfare State』において、既存の福祉制度が受益者団体を生み出し、新制度の創設や運用には多大なコスト(諸アクターの利害調整や運用方法を学ぶために支払うコスト)がかかることから、既存の制度が経路依存性を示す点を指摘した (Pierson [2001])。経路依存性のもっとも強力なものとして「ロックイン効果」があるが、これは、いったん制度が成立すると、制度は「正のフィードバック」によって「自己強化」の過程をたどり、結果として制度変化が起こらない、というものである。

しかしながら、経路依存性については、多方面から批判が噴出するようになっている (Pierson [2004]; Mahoney [2000]; Thelen [2003; 2004]; Hall and Taylor [1999])。その批判の矛先は、経路依存性における制度変化の扱い方に向けられている。

たとえば、Thelenは、既存の制度からの「フィードバック」は多様であり、経路依存性がいうように必ずしも制度を「自己強化」するとは限らない、と主張する。一例として、負のフィードバックがあり、制度がいわば「自己崩壊」的な過程をたどり、実質的な制度変化が生じる場合がある (Cf. Thelen [2004])。

また、経路依存性では、断続均衡モデルを前提としている点にも批判が集まった。断続均衡とは、アクター間の均衡として制度が安定しており、そこから、均衡状態が崩れて「決定的分岐点」(critical juncture)を迎え、アクターによる制度変化が行われ、そして再び均衡状態に至る、という考え方である。この断続均衡に対しては、Mahoneyが、政治の役割、とりわけその制度を成立せしめる権力関係(の非対称性)が漸進的に変化することによって、「決定的分岐点」に至らずとも制度変化が生じる可能性を指摘している (Mahoney [2000])。

このように様々な批判があるが、多様なフィードバックや政治の役割という論点を踏まえて提起されたのが、「漸進的な制度変化」である。以下でその議論を見ていこう。

Hackerは、制度変化の四様式を提起している (Hacker [2005]; 新川・ベラン [2007]; 宮本 [2008])。それらは、漂流 (Drift)、転用 (Conversion)、重層化 (Layering)、廃棄・置換 (Elimination/Replacement) である<sup>3)</sup>。漂流とは、変化した環境によって制度の実質的な変化が生じることであり、転用とは、制度に新しい目的が付与されることである。重層化は、既存の制度に新制度を重層化することであり、これによって既存の制度の変化を引き起こすことである。そして、既存の制度を廃棄して、新制度を創設することは廃棄・置換と呼

ばれる。これらを、政治的環境と制度への抵抗という2点から見ると、下図の通りとなる（図1参照）。

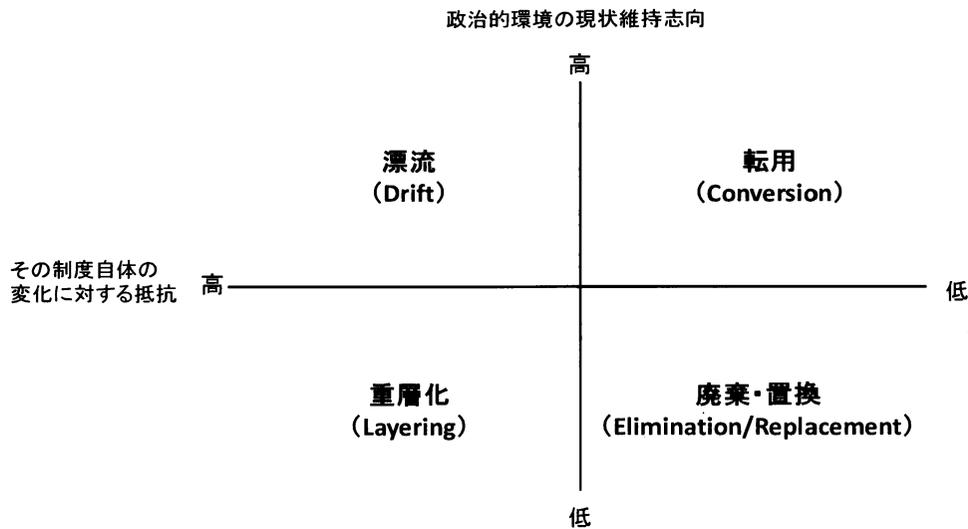


図1 制度変化の四つの様式

出所：Hacker [2005], p.48（邦語では宮本 [2008], 55頁）より作成。

しかしながら、上図の四様式にも、いくつか難点がある。ここでは、制度変化の様式と変化への抵抗との関係に焦点を当てて、以下の3つの問題点を指摘しておきたい<sup>4)</sup>。

第一に、廃棄・置換がもっとも困難な制度変化であり、その反面で漂流がもっとも容易であるという点は妥当といえるものの、制度転用と制度重層化については、対象となる制度によって抵抗が異なると考えられる。そのため、「制度的階層性」(Amable [2003])という概念をあわせて考慮する必要がある（阪野 [2006]）。この概念を用いれば、階層性が高い制度であれば変化への抵抗が激しく、低ければ大きな抵抗はないと考えられる。

第二点として、漸進的な制度変化（漂流、転用、重層化）には上図に収まらないヴァリエーションが存在することが挙げられる。たとえば、現行制度の一時的停止という「制度停止」が考えられる。これが断続的に採用されれば、廃棄・置換と同様の効果を持つものの、一時的な停止という体裁をとることから、激しい抵抗が起こりにくいと考えられる。

第三点として、時間軸の問題を取り上げたい。たとえば、仮に制度廃棄・置換であっても、制度変化の効果が長期間にわたって現れる場合には、抵抗は小さいと考えられる（Weaver [1986; 1998]）。また、たとえ漸進的な変化であっても、「累積効果」(Pierson [2004])によって大規模な制度変化が生じる場合<sup>5)</sup>、制度変化への激しい反対が予想される。つまり、制度変化が過去に生じてきた、そして将来に生じると予測される時間の幅によって、制度変化に対する抵抗は変わるのである。

制度の階層性、漸進的変化のヴァリエーション（「制度停止」）、時間軸（「累積効果」）という三つの観点から、ハッカーの議論に修正を加えた。これらの点を踏まえた上で、実証分析を行うこととする。

## II 党派交叉連合

次に、福祉政治を分析する際の視角について述べたい。本論文では、制度変化を惹起する政治的要因として、とりわけ連合形成に着目する。その際、「党派交叉連合」という新しい概念を利用することにしたい。この概念は、Swensonの「階級交叉連合」や伊藤の「大企業労使連合」とは異なり、階級間の提携を指すものではない（Swenson [1991]; 伊藤 [1988]<sup>6)</sup>。「党派交叉連合」とは、政党レベルにおいて、近い政治目的を有する集団同士が、自らの権力資源を増強させるために、「党派」を跨って統一戦線を形成することを意味する。

そうした政党レベルでの「党派交叉連合」は、一定の共通した社会的基盤(例えば階級)を持つ場合に成立しやすい。その意味で、「党派交叉連合」は階級「間」の連合ではなく、むしろ党派に基づいて分裂した階級を再統合しようとする方策であるから、階級「内」連合という性格を持つといえる(近藤[2009])。

改革を実施する「党派交叉連合」と、これに抵抗する「党派交叉連合」との権力関係によって、どのような制度変化が生じるかが決まるといえる。

### Ⅲ ドイツにおける福祉政治の特徴

本論文は、党派交叉連合という概念を中心として、ドイツの年金制度を分析する。実証分析に入る前に、まずもってドイツにおける党派交叉連合とその福祉選好を明らかにする必要がある。

福祉政策に焦点を絞ると、ドイツでは、「福祉連合」と「自由主義連合」という二つの「党派交叉連合」が対立を繰り返してきたといえる。一方の極には、キリスト教民主・社会同盟内部の社会委員会派という派閥<sup>7)</sup>、SPD<sup>8)</sup>、FDPの社会的自由主義者(1980年代前半まで<sup>9)</sup>)が属する「福祉連合」が存在する。社会委員会派は、補完性原理、職域別福祉、保険主義、非プロレタリア化といった「社会資本主義」的選好を持ち(Van Kersbergen [1995]; Leitner [2002])、その一方でSPDは伝統的社民主義を標榜していた。本論文では、この「党派交叉連合」を「福祉連合」と呼ぶ<sup>10)</sup>。

他方の極には「自由主義連合」が存在し、これにはキリスト教民主/社会同盟の経済派や中間層派<sup>11)</sup>、FDP(1980年代半ばから)(横井[2000]<sup>12)</sup>、そして2000年ごろからはSPD内のモダナイザー(小野[2002]; 西田[2000])が属するようになっている。

次に、政治制度と福祉制度から、ドイツにおける福祉政治の特徴を見てみよう。「凍結仮説」が指摘するように、ドイツでは大規模な制度変化を阻害する要因がいくつか存在する。

ドイツでは、政治制度における拒否点が数多く存在する<sup>13)</sup>。拒否点としては、連邦参議院がまずもって挙げられる。同時に、連立政権が常態化しているため、連立パートナーが拒否権プレイヤーとなりうる。加えて、先述したように、政党の内部を見ると、そこでは異なる福祉選好を有する派閥が割拠している。それゆえ、党内にも拒否権プレイヤーが存在するといえる(Merkel [2003])。

政治制度だけではなく、福祉制度の特徴もまた、大規模な制度変化を妨げる要因と捉えられている。たとえば年金制度の場合、賦課方式から積立方式への置換を行うとなると、現役世代が旧制度と新制度の双方に払い込むという「二重支払い問題」が生じる(Hinrichs [1995])。それゆえ、制度変化に要するコストが高くなるのである。加えて、社会保険方式は、労組の権力を高める効果を持つ。すなわち、年金について言えば、労組は保険料拠出者の代表組織という立場にあるから、年金制度の決定過程に参加する正当性を保持しているのである。

これらのドイツ福祉政治の特徴を確認したうえで、以下では実証分析を行う。

## 第2章 実証分析—ドイツの年金制度と政治

ここでの分析の主眼は、1970年代半ば以降、つまり一般的に「福祉縮減期」と呼ばれる時期の福祉国家の展開にある。ただ、そこでの変化を見据えるためにも、1970年代半ばまでの「福祉拡充期」の福祉国家の展開についても考察を加える。

### I 「福祉拡充期」の制度変化と政治

一般的に「福祉拡充期」と呼ばれている時期(戦後~1970年代半ば)、年金制度には急激な改革が加えられ(変化の過程=急激)、大きな変化(変化の結果=断絶)を経験した(表1参照)。制度変化としては、一つは、制度廃棄・置換、いま一つは、制度転用を挙げることができる。転用は漸進的変化とはいえ、社会保険方式という上部「階層」を改変しようという試みであったため、大規模な制度変化と位置付けられる。そ

表1 制度変化の過程と結果

		変化の結果	
		連続	断絶
変化の過程	漸進	適用による 再生産	漸進的変容
	急激	存続と回復	崩壊と交替

出所：Streeck and Thelen [2005], 9頁（邦語では阪野 [2006], 77頁）より作成。

これらの改革の結果、「保守主義型」の年金制度（社会保険方式）が「社会民主主義型」（国民皆保険制度）へと近接していったのであった<sup>14)</sup>。

そうした大きな変化を、急激な改革によって実現できた要因は、福祉政治の二つの特徴に求められる。すなわち、第一に、社会委員会派とSPDの「党派交叉連合」である「福祉連合」が強力であり、第二に、「手柄争い」のため、社会委員会派とSPDの福祉拡充路線が各政党の合意を集めやすかったことである。そうした理由から、「福祉連合」は年金制度を急激に改革することができたのである<sup>15)</sup>。

### 1 制度廃棄・置換—1957年年金改革

1949年のドイツ連邦共和国の建国から数年間、給付水準がおよそ30%であり（Hensen [1977]）、年金生活者の窮乏化が明らかであったにもかかわらず（Hentshel [1980]<sup>16)</sup>）、その場しのぎの年金改革が行われたに過ぎなかった。1951年の時点で平均賃金は倍増していたにもかかわらず、年金給付額は25%上積みされただけであり、1952年にも改革が実行されたが、月額5マルクの増額が決定されたにとどまった。

ようやく1957年に年金改革が実施され、積立方式から賦課方式への制度変化が実施される。この改革により、基礎保障と所得比例部分を組み合わせた従来の年金計算式が廃止され、賃金と保険加入期間によって給付が算定されるようになった<sup>17)</sup>。その他の特徴として、職域を基礎とした制度である点、保険料は労使で折半である点、そして賃金スライドの導入によってインフレ・ヘッジが盛り込まれた点が挙げられる。また、この改革の結果、給付水準は30%前後から約67%へと大幅に上昇したことも強調しておきたい（Steffen [1988]）。こうして、年金制度の新しい経路が設定され、この上で戦後の年金制度が展開していくことになる。

次に、福祉政治に目を向けてみよう。1957年の年金改革の政治過程を見ると、CDU/CSU内部の社会委員会派とSPDの合作であったことがわかる。社会委員会派が提出した法案と、SPDの起草した案は酷似していた。確かに、給付水準や保険間の給付水準平準化という点では相違が見られたものの、賦課方式と賃金スライドを盛り込むことでおおむね一致していたのである<sup>18)</sup>。そのため、連立パートナーのFDPが反対しているにもかかわらず、SPDの同意によってCDU/CSU案は可決されたのであった（Cf. Hockerts [1980]<sup>19)</sup>）。

### 2 制度転用—1969、1972年改革

キージンガー政権からブランド政権までの期間、漸進的改革（転用）が実施される。ただ、漸進的改革といっても、これは社会保険方式という上部「階層」を改変しようとする試みであり、その意味で大きな制度変化だったといえる。そうした改革の結果、年金における社会保険方式が維持されながらも、実質的には国民皆保険制度へと傾斜していくことになる。

まず、1969年改革で、労働者年金と職員年金の財政調整が開始された<sup>20)</sup>。この措置によって、両年金間の給付水準の平準化が行われることになった。加えて、1972年改革では、年金の「開放」措置が採られ、原則として全国民が労働者年金または職員年金のいずれかに加入できるようになった<sup>21)</sup>。こうして、社会保険制度が「転用」され、社会保険間の給付平準化と全国民への加入権の付与という改革を通じて、ドイツ年金制度は実質的な国民皆保険制度に接近していくことになるのである。

加えて、1972年改革では、年金給付年齢の柔軟化も実施された。65歳からの給付開始が63歳からの選択制へと改められ、失業者や主婦に限っては60歳からの選択が可能となった<sup>22)</sup>。これは、年金に早期退職効果を付与するものであり、「制度転用」として把握できる。

以上の漸進的改革の累積効果によって、成立して15年のうちに、ドイツ年金制度は大きく変貌を遂げていったのである。

福祉政治に目を向けると、これらの改革でも社会委員会派とSPDの「福祉連合」が決定過程を主導していたことがわかる。1972年年金改革の政治過程を例にとってみると、SPDから年金の「開放」措置<sup>23)</sup>と給付開始年齢の柔軟化が、社会委員会派から最低所得者の年金換算率の上昇が提案された<sup>24)</sup>。結局、SPDは社会委員会派案を盛り込み、両勢力の賛成の下、1972年年金改革が達成されたのである(近藤 [2009])。

## II 「福祉縮減期」の制度変化と政治

「福祉縮減期」と呼ばれる時期(1970年代半ば以降)、「拡充期」とは異なって、漸進的変化を目指す改革が主流となった。ストリークとセーレンの言葉を借りれば、変化の過程は「漸進」であった(表1参照)。だが、変化の結果は大規模なものであった。たとえば、「制度転用」、「制度重層化」、「制度停止」が採られたが、それらの制度変化の「累積効果」と、改革の対象となる制度が次第に上部階層にまで到達するようになり、結果として大きな制度変化が惹起されたのであった。

漸進的改革が増加した理由は、次の二つである。第一に、対立する「党派交叉連合」間の権力関係が拮抗状態にあったことである。「自由主義連合」が強化され、その一方で、年金制度の維持を目指す「福祉連合」(社会委員会派とSPD)は衰微していた。それゆえ、両者の妥協として漸進的変化が採用されたのであった。第二に、有権者の「非難」を回避するためにも、急激な改革は困難だったことである。

### 1 制度漂流—第一次Schmidt政権期

上記のとおり、1972年までの一連の改革によって、受給開始年齢の選択制、最低給付額保障制、任意加入制、給付の増額が決定された。その結果、年金財政は急速に逼迫していくことになる。だが、1974年から1976年までの期間、有効な対応策が採られなかったために、年金制度には制度漂流の危機が高まっていた。すでに1975年時点で7カ月分の剰余金しかなかった年金財政は、その後はますます枯渇していくとの試算が出されており、1981年には赤字に転落することが発表された。また、これを防ぐためには20%以上の保険料を徴収する必要があると見込まれていたのであった(BMA [1975])。

このような制度漂流の危機を克服するために、1977年以降、次々と漸進的改革が実施されていくことになるのである。

### 2 制度停止—賃金スライド

第二次Schmidt政権から第一次Kohl政権まで、とりわけ賃金スライドが焦眉の課題となった。先に述べた様に、ドイツでは制度廃棄・置換といった急激な改革は困難であるから、漸進的改革が実施されていくことになる。賃金スライド制に対しては、制度停止という漸進的改革が採用された。

まず、1977年年金改革で、賃金スライドによる給付の引き上げが半年間繰り下げられることが決定された。続いて、1979年にも賃金スライドの3年間据え置きが決まった。さらには、1982年から1年半の期間、再び制度停止が実施された。このような漸進的改革を断続的に採用することによって、制度廃棄・置換という大規模な改革なしに、5年間賃金スライド制を停止することができたのである<sup>25)</sup>。結局、1984年に、賃金スライドが適用される賃金が、3年前の賃金から前年の賃金へと変更されることになり、賃金スライドは給付抑制のために転用されることになった<sup>26)</sup>。

では、政治に目を向けてみよう。これらの改革の決定過程では、当初はSPDと社会委員会派による抵抗が見られたものの、「自由主義連合」との妥協によって改革が進展していった。一例として、1977年改革を見

てみよう。この改革の政治過程では、漸進的改革が両連合の妥協点として見出された<sup>27)</sup>。また、漸進的改革が採用されたもう一つの理由は、福祉拡充政策からの急激な転換が困難だった点である。どの政党も選挙公約に年金縮減を盛り込まなかったために<sup>28)</sup>、年金改革が公約違反と捉えられかねない状況にあった。そうした理由から、急激な改革は困難であり、漸進的な改革が採用されたのであった。

### 3 制度重層化①—早期退職制

早期退職者の増加に対しては、給付開始年齢の引き上げ、早期給付の減額、稼働能力テストの厳格化、そして高齢者パートタイム法による高齢者の就労促進という対策が採用されてきた。

給付開始年齢の引き上げは(65歳)、1988年より開始され、その後、1992年や1996年にも実施された。早期給付の減額や稼働能力テストの厳格化も、Kohl政権下で漸次実行されていく。また、年金制度外で制度重層化が行われ、早期退職者数の抑制が図られるようになる。その代表例が高齢者パートタイム法であり、これは1988年に制定された。この制度は、58歳～62歳までの高齢労働者をパートタイムに移行させ、その空きポストに若年労働者や職業訓練生を据えれば、賃金補助が支給されるというものであった。これは、失業率の抑制という目的のみならず、高齢労働者が労働市場から退出するのを防止し、年金給付を抑制するための施策であった。その一方で、パートタイムの高齢者に対しては、在職のまま年金を受け取れる部分年金制度が1992年改革で発足し、給付の抑制が目指された。なお、高齢者パートタイム法は、1996年に再度改正され、賃金補助が増額されたのであった<sup>29)</sup>。

これらの改革は、Kohlが率いる「自由主義連合」が主導していたが、社会委員会派とSPDの「福祉連合」の賛同を得ながら決定されていった。高齢者パートタイム法は制度重層化であり、かつ年金制度の外部に設置されたことから、「可視性」を低減させる効果を持った(Weaver [1986])。そのため、「福祉連合」の賛同を容易に得ることができた。ただ、1996年改革は直接的に年金を改変する事から、とりわけSPDが激しく反対した<sup>30)</sup>。結局、SPDは反対姿勢を崩さなかったため、年金改革はFDPと経済派・中間層派によって断行されたのであった。

### 4 制度重層化②—賦課方式

2001年年金改革では、賦課方式の公的年金に、積立方式の個人年金が重層化されることになる。この個人年金は、設立当初は所得1%の保険料率であるが、2008年までに4%に拡大するとされ、公的年金のおよそ4分の1程度にまで拡大すると定められたのである<sup>31)</sup>。当然ながら、この制度への保険料は労使折半ではなく、加入者個人となっている。その後、Rürup改革によって、個人年金は自営業者にも対象者を拡大していった(小柳 [2008])。

こうした重層化は、すでに1999年改革から企図されていた。ここでは、1999年改革と2001年改革の政治過程を見てみよう(近藤 [2009])。

制度重層化は、確かに漸進的改革ではあるが、1999年と2001年の改革は、1957年年金の上部「階層」たる賦課方式に抵触するため、激しい抵抗を生み出した。1999年改革では、「自由主義連合」に対して党内外の「福祉連合」が抵抗し、そのほか労組からも批判が浴びせられた。その結果、時のKohl首相は積立方式導入案を早々に断念することになった。2001年改革では、弱体化していたとはいえ<sup>32)</sup>、やはり「福祉連合」(とりわけSPD内部の伝統的社民主義者)が改革に反対し、さらには労組や連邦州も反対に回った。そのため、Schröder率いるSPDのモダナイザーは、伝統的社民主義者と労組に対しては代償戦略を採用し、彼らの要望にかなった労働市場改革を実施した<sup>33)</sup>。また、連邦州に対しては分断戦略を採用し、追加的補助金を餌として、財政難の野党・中立州の票を取り込んでいった<sup>34)</sup>。それらの戦略が成功した結果、2001年年金改革が可決されたのであった。

## おわりに

以上で見てきたように、戦後ドイツの年金制度は大きく変貌を遂げてきた。「福祉拡充期」には、制度廃棄・置換といった急激な改革が実施され、変化の結果も大規模であったため、ドイツ年金制度は実質的な国民皆保険制度へと接近していった。「福祉縮減期」には、制度停止、制度転用、制度重層化といった漸進的な変化ではあったが、上部「階層」の改革(賦課方式)や「累積効果」(賃金スライド、早期退職、賦課方式という年金制度のすべての主要部分が変化)によって大きな制度変化がもたらされたのであった。

福祉政治の展開を振り返ると、以下の点が明らかになった。「福祉縮減期」に大規模な改革ではなく漸進的改革が採用されてきたのは、第一に、避難回避の政治だったこと、第二に、異なる「党派交叉連合」間の妥協によって改革が実行されてきたからである。しかし、福祉政治を主導してきた「党派交叉連合」が衰微し、対抗する「党派交叉連合」が台頭することによって、改革は年金制度の上部「階層」に達していき、ついには財政方式にも改革の手が及ぶことになったのである。

以上の分析結果を、冒頭の問いに照応させてみよう。戦後ドイツにおける年金制度の展開は、「保守主義型福祉国家の凍結仮説」を支持しているとは言い難い。というのは、上部「階層」の賦課方式が改革されているばかりでなく、さらには、漸進的な変化の累積効果を射程に入れると、年金の主要な制度(賃金スライド、早期退職、賦課方式)のすべてが変化しているからである。

もちろん、「凍結仮説」の妥当性を検討するためには、他の保守主義型福祉国家の分析も欠かせない。この点については今後の課題とし、ひとまずは本研究を締めくくることにしたい。

## 【注】

- 1) 本稿でドイツという場合、断りがない限りは、統一までは西ドイツを、統一以降は統一ドイツを指すこととする。
- 2) なお、こうした「凍結仮説」に疑義を唱える論考として、たとえばPalier [2003]、Palier and Martin [2008]、Bleses and Seeleib-Kaiser [2004] などがある。
- 3) なお、漸進的な制度変化については、5つの類型を提示するSreeckとThelenの研究や(Thelen and Streeck [2005])、3つの類型を提示するThelenの研究がある(Thelen [2004])。こうした議論の詳細は阪野論文で整理されているので、参照されたい(阪野 [2006])。
- 4) ホールの制度変化の三段階論を援用しつつ、制度の目標とアイデアに注目して鎮目は四類型を描いている。それらは、転換、放置、代替、ピックバンと呼ばれる。この点については鎮目の論考を参照されたい(鎮目 [2009])。
- 5) Piersonの言葉を借りれば、閾値を超える場合である(Pierson [2006])。
- 6) 両者はともに階級間連合を指す概念であるが、力点は異なる。Swensonの「階級交叉連合」は、産業セクターごとの労使連合、伊藤 [1988] の「大企業労使連合」は、企業規模別の労使連合を意味している。
- 7) キリスト教労働者議員団やキリスト教民主主義左派とも呼ばれる。
- 8) SPD全党で参加したのは2000年ごろまでであり、その後は、自由主義連合に加わるグループと伝統的社民主義者に分裂していった。
- 9) 1980年代前半までは、FDP内にも社会的自由主義者が存在したが、彼らは1982年の政権交代を境にSPDに参加していった。
- 10) 注意を要したいのは、社会委員会派とSPDの両者は、あくまで結果として政策選好が近接していた、という点である。出発点は、カトリック社会理論と社会民主主義であるから、大きく異なっていた。ただ、家族政策、所得平準化、国家介入などについては、両者は大きく見解を異にしていた。なお、近年の変化については小野 [2009] に詳しいので参照されたい。
- 11) この派閥の基礎の一つであるオールド・リベラリズムについては、福田 [2001—2002] や藤本 (2008) を参照されたい。
- 12) FDPが社会的自由主義から自由主義へと転回していく経緯、とりわけヴィースバーデン綱領の採択をめぐる過程につ

- いては、横井 [2000] に詳しい。
- 13) ドイツ政治においてどのような拒否権プレイヤーが存在しているのかについては、小野耕二 [2007] を参照されたい。
  - 14) 福祉国家と各国年金制度との関連について、そしてまた年金制度の変化の政治的要因については、鎮目 [2003] に詳しい。参照されたい。
  - 15) 本論文と同様の見解をとる論考として、たとえば、M.G.Schmidtは「二つの社会国家政党」が福祉政策を主導してきたことを主張しており (M.G.Schmidt [2006])、またSchwarzも、詳しい決定過程の分析はないものの、同様のアイデアを示している (Schwarz [1981])。
  - 16) 当時の年金給付額は、公的扶助のそれを下回る場合が多々あった。労働者年金受給者の75%、職員年金受給者の20%が、公的扶助以下の給付しか受け取っていなかった (Hentschel [1980])。
  - 17) 給付算定式の詳細については、下和田 [1995] を参照されたい。
  - 18) SPDは前年の賃金上昇率にスライドを適用し、社会委員会派は3年間の平均賃金に適用しようとしていた。
  - 19) CDU/CSUがSPDの賛成を得ることができたのには、次の経緯があった。まず、年金改革に積極的であったAdenauerが、Erhardらの時限的給付引き上げ案に反対し、社会委員会派のイニシアチブを容認していたことがあげられる。そのほか、Storch労相がDGBにたびたび赴き、協力を呼びかけたことが功を奏していたことも重要であった。彼の説得によって、労組が賛成に回っており、結局、SPDも賛意を示したのであった。
  - 20) 一方の保険部門が4か月分以上の資産を有し、もう一方が2か月分の資産を下回った場合に、財政調整が実施されることになる。その後、主として職員年金から労働者年金への財政移転が行われるようになる。
  - 21) 年金に任意加入する際、以前の保険料追納には控除が設けられたため、新しく約47万人が年金に加入することになった (Schmidt [1978])。
  - 22) 稼働能力の低下した者についても、62歳から選択権が付与されることになった。
  - 23) 年金の「開放」措置は、連立パートナーのFDPの同意を取りつけるために、SPDが考案したという経緯がある。FDPは、給付開始年齢の柔軟化に消極的であったが、SPDとしては、給付開始年齢の柔軟化がSPDの支持母体たるドイツ労働総同盟 (DGB) の長年の要求であったことから、これを取り下げわけにはいかなかった。それゆえ、FDPの同意を取りつけるために、FDPの支持層である自営業者に対して任意年金加入権を付与するという「開放」案を提示したのである。
  - 24) 低所得者の賃金を平均賃金の75%に設定して、給付水準を計算することになった。
  - 25) なお、その後も賃金スライドには制度停止が実施され、1999年改革によって2年の停止が決定されることになる。
  - 26) 賃金スライドに従えば6%の上昇であったが、前年の賃金への適応に変更したことによって、3%の上昇にとどまった。
  - 27) SPDと社会委員会派からの抵抗は激しく、1977年改革への賛成と引き換えに、Arendt労相は解任されることになった。
  - 28) 第二次Schmidt政権発足にあたって、ようやく連立協定において年金問題の解決がうたわれることになった。そこで、賃金スライドの半年間の繰り越しも盛り込まれている。
  - 29) 1996年改革では、二人の高齢労働者があわせて一人分の労働時間で働き、そこに一人の若年労働者を雇用した場合、賃金の20%が補助されることになった。
  - 30) この出来事は、1957年以来続いてきた大政党間合意による年金改革がはじめて失敗したことを意味していた。その後、2003年のRürup改革まで、年金改革は与党のみで決定されていくことになる。
  - 31) 公的年金の保険料率は、2008年時点で19.9%であった (BMAS [2009])。
  - 32) たとえば、社会委員会派を見てみよう。Dümigらの調査によれば、1980年には4万人であった構成員が、1997年時点で半減していた。一方、労組出身のSPD議員も減少している。統一以前は、SPD全議員のうち90%を超えていたが、統一以降は境におよそ75%にまで下落している (Cf. Schindler [1999])。
  - 33) 経営組織法の適用企業を拡大することや、若年雇用者プログラムが代償に該当する。

34) 財政赤字を抱える連邦州の多くは旧東ドイツの連邦州であり、加えてプレーメン州の取り込みに成功したことで、与党は過半数を6票上回る41票を獲得し、連邦参議院の拒否権を抑え込んだのであった。

### 【参照文献】

・日本語

伊藤光利 [1988] 「大企業労使連合の形成」『レヴァイアサン』第2号。

小野耕二 [2007] 「拒否権プレイヤーと日本政治—ドイツ政治との比較における政策転換のメカニズム分析—」眞柄秀子・井戸正伸編『拒否権プレイヤーと政策転換』早稲田大学出版部、165-185頁。

小野一 [2002] 「ゼーハイマー・クライスと90年代のドイツ社会民主党」『大原社会問題研究雑誌』505号、1-14頁。

小野一 [2009] 『ドイツにおける赤と緑の実験』お茶の水書房。

近藤正基 [2009] 『現代ドイツ福祉国家の政治経済学』ミネルヴァ書房。

阪野智一 [2006] 「比較歴史分析の可能性—経路依存性と制度変化—」日本比較政治学会編『比較政治学の将来』早稲田大学出版部、63-91頁。

鎮目真人 [2003] 「年金レジームと脱貧困化—OECD諸国の年金制度の機能と制度改革—」埋橋孝文編『比較の中の福祉国家』ミネルヴァ書房、201-238頁。

鎮目真人 [2009] 「経済のグローバル化、人口高齢化と年金制度改革—社会民主主義レジームの年金脱貧困化の動向—」下平好博三重野卓編『グローバル化のなかの福祉社会』ミネルヴァ書房、51-77頁。

下和田功 [1999] 『ドイツ年金保険論』千倉書房。

新川敏光、ダニエル・ベラン [2007] 「自由主義福祉レジームの多様性—断続均衡と漸増主義のあいだ—」『法学論叢』160巻5・6号、184-220頁。

西田慎 [2000] 「シュレーダー社民党のジレンマ—その党内対立の歴史的位相と現状」『ドイツ研究』31号、121-135頁。

福田敏浩 [2001-2002] 「ドイツ新自由主義の第三の道—レッセフェールと集産主義を超えて」(1)(2)『彦根論叢』(滋賀大学)第333巻・335巻、25-41・1-28頁。

藤本建夫 [2008] 『ドイツ自由主義経済学の誕生—レプケと第三の道』ミネルヴァ書房。

宮本太郎 [2008] 『福祉政治』有斐閣。

横井正信 [2000] 「自由民主党(FDP)のヴィースバーデン綱領路線とその限界」『姫路法学』第29・30合併号、209-286頁。

・外国語

Amable, Bruno [2004], *"The Diversity of Modern Capitalism"*, Oxford, Oxford University Press (山田鋭夫ほか訳 [2009] 『5つの資本主義』ナカニシヤ出版)。

Bleses, P. and M. Seeleib-Kaiser [2004], *"The Dual Transformation of the German Welfare State"*, New York, Palgrave Macmillan.

Bonoli, Giuliano [2006], 'New Social Risks and the Politics of Post-industrial Social Policies', *"The Politics of Post-industrial Welfare States"*, ed. By K.Armingeon and G.Bonoli, New York, Routledge, pp.3-26.

Esping-Andersen, Gøsta [1990], *"The Three Worlds of Welfare Capitalism"*, Princeton, Princeton University Press (宮本太郎ほか訳 [2001] 『福祉資本主義の三つの世界』ミネルヴァ書房)。

Hacker, Jacob [2005], 'Policy Drift: The Hidden Politics of U.S. Welfare State Retrenchment', *"Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies"*, ed. By W.Streeck and K.Thelen, Oxford, Oxford University Press.

Hassel, Anke [2001], 'The Governance of the employment welfare relationship in Britain and Germany', *"Comparing Welfare Capitalism"*, ed. By B.Ebbinghaus and P.Manow, New York, Routledge, pp.147-167.

Hentschel, Volker [1983], *"Geschichte der deutschen Sozialpolitik, 1880-1980: Soziale Sicherung und kollektives Arbeitsrecht"*, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag.

Hinrichs, Karl [1995], 'Die soziale Pflegesicherung —eine institutionelle Innovation in der deutschen Sozialpolitik',

- “*Staatwissenschaften und Staatspraxis*” No.6, pp.227-259.
- Hockerts, Hans Günter [1980], “*Sozialpolitische Entscheidungen in Nachkriegsdeutschland*”, Stuttgart, Klett-Cotta.
- Huber, J. and D. Stephens [2001], “*Development and Crisis of the Welfare State*”, Chicago, University of Chicago Press.
- Leitner, Sigrid [2002], ‘Katholizismus und Sozialpolitik: Zur Entstehung der Sozialversicherungen in Kontinentaleuropa’, “*Politik und Religion*”, ed. By M.Minkenbergh and U.Willems, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, pp.360-399.
- Mahoney, James [2000], ‘Path Dependence in Historical Sociology’, “*Theory and Society*” No.29, pp.507-548.
- Merkel, Wolfgang [2003], ‘Institutionen und Reformpolitik: Drei Fallstudien zur Vetospieler-Theorie’, “*Das rot-grüne Projekt*”, ed. By C.Egle, T.Ostheim and R.Zohlnhöfer, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, pp.163-189.
- Palier, B and Martin, ed. [2008], “*Reforming the Bismarckian Welfare Systems*”, Oxford, Blackwell.
- Pierson, Paul [2001], ‘Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies’, “*The New Politics of the Welfare State*”, ed. By P.Pierson, New York, Oxford University Press, pp.410-457.
- Pierson, Paul [2004], “*Politics in Time*”, NJ, Princeton University Press.
- Scharpf, F. W. and V. A. Schmidt, ed. [2000], “*Welfare and Work in the Open Economy Vol.1: From Vulnerability to Competitiveness*”, Oxford, Oxford University Press.
- Schindler, Peter [1999], “*Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999*”, Baden-Baden, Nomos Verlag.
- Schmidt, Manfred G. [1978], ‘Die Politik der inneren Reformen in der Bundesrepublik Deutschland’, “*Politische Vierteljahresschrift*” No.19.
- Schmidt, Manfred G. [2006], ‘Wenn zwei Sozialstaatsparteien konkurrieren: Sozialpolitik in Deutschland’, “*Regieren in der Bundesrepublik Deutschland*”, ed. By M.G.Schmidt and R.Zohlnhöfer, Wiesbaden, VS Verlag, pp.137-157.
- Schwarz, Hans-Peter [1983], “*Die Ära Adenauer, Epochenwechsel 1957-1963*”, Stuttgart, Deutsche Verlags-Anstalt.
- Swenson, Peter [1991], ‘Labor and the Limits of the Welfare State’, “*Comparative Politics*” Vol.23, pp.379-399.
- Taylor-Gooby, Peter [2004], ‘New Risks and Welfare States: New Paradigm and New Politics?’, “*New Risks, New Welfare*”, ed. By P.Taylor-Gooby, New York, Oxford University Press, pp.209-238.
- Thelen, K. and W. Streeck, ed. [2005], “*Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*”, Oxford, Oxford University Press.
- Van Kersbergen, Kees [1995], “*Social Capitalism*”, New York, Routledge.
- Weaver, Kent R. [1986], ‘The Politics of Blame Avoidance’, “*Journal of Public Policy*”, Vol.6, pp.371-398.
- Weaver, Kent R. [1998], ‘The Politics of Pensions: Lessons from Abroad’, “*Framing the Social Security Debate: Values, Politics, and Economics*”, ed. By R.D.Arnold, M.J.Graetz, A.H.Munnell, Washington D.C., Brookings Institution Press, pp.183-229.