

第2章 1957年西ドイツ年金改革と社会民主党

はじめに

1957年2月23日、「労働者年金改正法」および「職員年金改正法」がドイツ連邦議会で可決された。財政方式の修正賦課方式への転換と動態年金化によって特徴付けられる、いわゆる年金改革である。年金改革によって実際に年金生活者の所得は著しく引き上げられ、また年金の動態化によって年金水準と上昇する賃金や物価水準との間の溝は将来においても埋められるかたちとなった。年金の位置付けも受給者の生計のあくまで補助的な足しとするものではなく、就労時の賃金代替機能をもつものということになり、これによって老齢即ち貧困という悪しき循環が断たれるようになったといわれる¹⁾。具体的にはこの改革によって平均年金水準は65%増となり、年金に関連する支出も約45%増加し、他方で拠出率11%から14%へと引き上げられた²⁾。これによって西ドイツでは、本来は「社会的市場経済」の秩序原則の下、大掛かりな国家福祉体制は志向されていなかったにもかかわらず、高福祉高負担の福祉体制へと歩みを進めるその大きな一歩がしるされたことになる。

それではなぜ本来の志向に反してまでも高福祉体制への途を拓く年金改革が実現されたのか。前章でも述べたように、年金改革は元来50年代半ばに展開された社会給付改革議論が部分的に結実したものであり、その社会給付改革議論は戦後西ドイツの社会給付制度が非常に複雑なものになっていたことに端を発していた。西ドイツの社会給付の主幹は社会保険であり、戦後間もない頃にそれを統一型社会保険というかたちで再建するという方向での議論もあったが、結果的に職域集団ごとに制度や実施主体が分立した旧来型（第二次大戦前までの型）の社会保険が再建された。さらに、戦後処理のための幾多の給付制度（戦争犠牲者援護や、避難民・被追放民等の援護など）が1950年前後に導入され、それは在来社会保険と併せて支給された。それらの諸給付制度は極めて雑多な諸規定から構成され、さらに規定によっては州や郡単位で施行されたため、結果として多種多様な制度が錯綜し、適用規定も地域やその他の種々の条件によって全く異なり、給付システムは恐ろしく複雑になっていた。さらにいろいろな給付制度が重なっていたからといって、それが必要な人に必要な保障をという目的を達成していたとは限らなかった³⁾。むしろ、とりわけ高齢者を中心として保障体制の不十分が大きな問題であった⁴⁾。そこで給付体系を整序し、無駄をはぶき、必要な給付を確保するために、社会給付全体の大改編の必要性が指摘されるようになっていたのである。問題提起はまず当時の野党、SPDに代表される社会民主主義の陣営から提示された。続いてアデナウアー政府（とりわけアデナウアー首相自身）もこれを問題として社会給付体系の総体的再編成を旨とした社会給付新法を作ることに積極的になった。しかし、労働省の思惑や、大蔵省などの種々の圧力もあり、社会給付の総体的再編成は実現せず、改革は年金改革という部分改革にとどまったのである。年金改革はそれ単独ですでに非常に意義深いものであるが、そもそもは部分改革であった。ホッケルツ

はこの年金改革に至るまでの社会給付改革論争に関連する一連の政治過程を綿密に調査し、年金改革実現の政治的モーメントを明らかにした⁵⁾。野田氏はキリスト教社会主義の議論を分析して、社会的市場経済の多義的性格がこの改革を可能にしたと結論付けた⁶⁾。しかしこれらの分析は主として政府サイドないし与党連合サイドを見たものである。社会民主主義陣営の与えた影響は副次的にしか扱われていない。つまり政府サイドの決定に若干影響を与えた外的要因の一つとしてのみ扱われているに過ぎないのである。しかし社会民主主義ないし SPD の影響はそれだけにとどまるのであろうか。もとより社会給付改革に関し、その必要性を最初主唱したのは SPD である。確かに改革の主導権はすぐに CDU/CSU 政府(以下、ユニオン政府)に移った。社会給付改革議論も、年金改革審議も、政府主導であった。だが SPD はそれらに積極的にコミットし、少なからぬ影響を与えたことは事実である。そしてその行動の背景には、SPD の政治志向や経済秩序に関する態度の大転換があった。

前章で述べたように、西ドイツでは社会民主党の社会主義路線は大きな変化をなしていた。終戦後間もない時期においてこそ、SPD は広範な社会化路線を志向していたが、この時期の国有化路線や経済の国家的管理ないし経済計画への志向は、まさにこの時期特有のものであって、当時は SPD だけでなく、CDU すらも、社会化路線を志向していたのである。その後西ドイツは新自由主義思潮の影響を強く受けて市場経済路線に転回していったといわれるが、社会民主主義の側も、ソ連・東欧型の社会主義と自らに明確な一線を画し、社会化、計画化を構想するに際しても、「画一的適用」を厳に自戒し、政治・経済の集権構造や統制経済への反発という点では新自由主義と軌を一にしていた。のみならず、1950年前後の社会民主主義者たちの社会経済秩序に関する立場においては、自由の価値、個人のイニシアティブ、調整様式としての市場経済の価値が高く認められており(両大戦間期のハイマンらの議論にすでに見られていたものではあるが)、ユーゴでの施策の名を借りつつ、「社会主義的市場経済論」、或いは「脱ドグマ化」ないし「自由主義的かつ社会的経済体制論」などというものが提起されていた。経済の「計画」「誘導」「調整」などを必要と見るが、同時に「自由」「競争の促進」「過干渉の否定」「反独占」「自立的中間層の育成」「補完主義と連帯主義のバランス」「反扶養国家」(＝個人の自助努力の育成、他方で官僚主義的硬直性への警戒)「市場整合性の重視」などといった新自由主義にとっても酷似した議論を展開していたのである。このような新たな指向は必ずしもすべての社会民主主義者たちの総意を反映していたものではない。しかし連邦レベルでの政治の表舞台でこのような指向が SPD サイドから明示され、かつその上で柔軟に市場経済路線に立脚しつつ積極的に年金改革を自ら推進していく行動にでたことが、同法案の審議において与党ユニオンと共同作業をなし得た重要な背景であると推察される。

しかし具体的にどのようなかたちで SPD は年金改革法案審議にコミットしたのであろうか。上記のような多面的な SPD の政策理念が年金改革実現と具体的にどのように係わったのであろうか。さらには社会民主主義的理念は年金改革のあり方にどのような作用を具体的に及ぼしたのか。こうした事柄についての実証は十分ではない。本稿の立場においては、

年金改革の実現は単に新自由主義の論理においてのみ説明されうるのではなく、野田氏のユニオンサイドにおけるキリスト教社会主義の影響を加味した分析も秀逸であるが、それでもまだ十分ではない。戦後のいわば自由主義的な社会民主主義の立法への影響を見ることによって初めて十分に年金改革の成立の論理を説明することができるのであり、そのためにも年金改革の実現過程と SPD の具体的な関わりの実証的解明が不可欠であると考えるのである。さらに、当時の年金改革は大きな争点にならなかったという論調も往々にして見られるが⁷⁾、新自由主義と社会民主主義の基本的な出発点の違いや、争点の所在、そしてこの両者がそれにもかかわらずいかにして協働できたのかを検証することなく年金改革法成立の論理は明確にはできないのではないかと思われるのである。

さて、叙述の順序であるが、第1節では伝統的社会主義路線にもっとも近い党幹部会社会政策部門を担当するプレッラーやアウエルバッハなどにおいてすら、柔軟化路線、市場経済・競争秩序受容路線が確立されていた旨を、第1章のまとめのようなかたちで簡略に記述する。第2節では、プレッラーら党幹部会の総体的社会給付改革路線と、SPD 連邦議会議員団で社会政策部門において主導権を持つシェッレンベルクらのある意味プラグマティックな年金改革へのコミットの、対抗関係をまず明らかにする。プレッラーら党幹部会からシェッレンベルクに率いられる議員団へ問題の主導権が移行した旨がホッケルツによって示されているが、それではなぜシェッレンベルクらはいち早く年金改革に特化する姿勢を示したのか、シェッレンベルク派の思想・理念を明らかにすると共に、なぜ彼らがプレッラーら幹部会メンバーに替わって問題の主導権をとり得たのか（或いは本当にとったのか）、その背景をも解明する。むろん議会対策の矢面に立たされていた議員団がもっともプラグマティックな路線を選択したという説明も成り立ちうるではあろうが、政策思考の面から考究をさらに深めたい。この第2節が SPD 内の指針をめぐる論争がテーマであるのに対し、第3節では議会審議過程を検討の対象とする。具体的には SPD の年金改革法案審議への積極的協力と対抗局面それぞれが法律の成立やその内容の帰趨にどう影響を与えたのかの解明する。これをもって社会民主主義側の論理からの年金改革の実現の構造（論理）の解明を進めていくことにしたい。

1. 社会民主主義陣営における社会給付改革論

ここでは「社会プラン」で示された党幹部会の指針、マッケンロートやシラーなどの論者の議論の傾向を簡潔に整理し、それに応じた SPD サイドの社会給付改革論とその旧来の路線と比しての大きな変化について簡単に述べる。（詳細は第1章で既述のとおりである。）

繰り返しになるが、50年代半ばの SPD 社会政策の基準としての位置を得るようになったのが、自由、競争促進（シラーも競争と社会主義の関係を考究）、過干渉の否定、反独占、自律的中间層の育成、社会給付に際しての「マス化」「プロレタリア化」への警戒、反扶養

国家、官僚主義的硬直性の危険を意識した反集権志向、補完主義と連帯主義のバランス、個人の自助努力の育成への志向（＝個人のイニシアティブの尊重、個人のインセンティブの鼓舞）、ならびに業績主義であった。A・ヴェーバーの「社会主義的市場経済」論やプレッラーの「脱ドグマ化」、「自由市場的かつ社会的」経済体制論などはこうした SPD の志向を端緒的に表現したものであった。社会プランにおいても、新自由主義ときわめて近似した「自由」のインプリケーションが示されたが、その前提はあくまで基本的な生活ニーズの充足、教育や就労の機会均等であり、これがまさに自由の欠くべからざる必要条件であった。よってそのための公的保障に迷いはなく、年金については「一般会計からの基礎年金」構想が示された。さらに、「自由な個人の発展の前提」が危ぶまれるとき（危ぶまれる限り）、大掛かりな社会的調整は容認された。そこで言われていたのは、「因果原則に拘泥するあまり、制度、組織の分立が放置されてはならない」ということであり、「因果原則に拘泥しない」ということは保険・扶養・扶助などの原理上の区別を敢えて顧慮せず、結果原則で即現実にあらゆる種類の資金を動員することであったといっても差し支えあるまい。これがまさに社会民主主義独自のラインであった。年金の動態化構想は、動態年金の父とも呼ばれるシュライバーよりも先んじていた。従前所得対応の差別化された給付水準を支持し、新旧中間層・自営業者対策にも積極的であった。もはや SPD の階級政党としての性格は著しく希釈されていた。

こうした中でのシラーの思考に若干の補足を加えよう。彼が管理、計画の可能性を考究したネオリベラルの議論を基に競争社会主義の可能性を検討したことは前章で触れた。ここでは市場経済や競争は社会主義の主要なエレメントであった。その際、「社会主義」は実質的に一つの理念へ昇華させられていたといつてよい。シラーによれば、唯一無二の社会主義はないのである。生産手段の共同所有や中央計画経済などが社会主義とイコールではなく、「自由社会主義は何か特定の行動や、急進的な何らかの（革命のような：筆者）動きによって満たされるものではない」ということなのである。そして彼は反ドグマ主義、非画一性を強く主張しつつ敢えてプラブマティックな対応を推奨する。社会的自由の保障のために、市場整合的国家介入を求め、所有についても、私的所有の是非の次元の問題ではなく、公正という課題と衝突する限りにおいてそれは真に問題となるのだという。「排除」の構造の除去こそが問題なのであって、人々の自由度を高める限りにおいての所有、資産形成の促進はむしろ奨励される。つまり、あらゆる手法を用いつつ、市場経済や競争秩序に深く踏み込みながら、それを活用しながら、社会主義的目標にアクセスせよということなのである。

総じていうならば、1950年代の西ドイツ SPD は、（少なくとも連邦レベルで交わされている議論に関していえば、）従来のような画一的な生産手段の社会化や中央指令経済ないし計画経済に拘泥していない。むしろそうした態度を排しつつ、個々の経済主体の自由やイニシアティブを重視し、私的所有を基礎とし、市場経済や競争秩序を自らのものとして取り込んでいる。市場整合性は重要な基準であり、それゆえ基本的に保険原則に導かれた社

会保険が選好される。自助を尊重することはもちろん、貢献原則に即して差別的な給付体系を設けることにも積極的に同意する論者が増えていた。集中的管理には懐疑的であり、官僚主義的扶養国家を志向していると言われるのを非常に嫌う傾向にあった。ユートピア的観念を排し、実現可能な事柄に課題を限定している。シェーマ的に特定モデルに依拠して一括解決を図ろうとはせず、市場経済であろうと、競争であろうと、また計画であろうと、誘導的政策であろうと、(あるいは限定された特定の条件下では、本来避けるべきとされた中央的統制であろうと、)状況に応じてあらゆる手段を動員して「社会主義的」課題の実現を図っていこうとする。50年代中頃までには概ね以上のような態度が顕著になってきていたのである⁸⁾。

常任会員ではないにせよ、党幹部会側の立場に立ち、その意味で党内守旧派とも言い得るアウエルバッハにおいてすら、社会給付に関しては全体主義的傾向を忌避し、自由の保障が社会給付拡張の目的の第一義であるとする。ケインズ、フェビアン、ニューディールなどにシンパシーを持つが、決してユートピア的指向はもたず、可能なことから始めて、貧困や従属状態を撲滅し、生計不安定・不確実性を克服していこうとする。社会と個人の関係から導き出される彼の社会国家論においては、個人の自由、自助、意欲、生産性が重視される一方、補完原則や保険原則への拘泥にも強く警鐘をならしつつ、社会プランや社会自治体構想を前面に押し出してきたのである。そして党幹部会サイドの社会政策専門家として総体的(包括的)社会改革を主張し、シェッレンベルクらの年金改革先行論とある程度対立したのである。

以上、社会民主主義の「自由主義」的側面を概括的に整理したが、次節ではSPD党内部におけるさまざまな志向の相剋を具体的に検証する。

2 「党幹部会」派と「議員団」派の相剋、その背景

1950年代中頃になると、党議員団(Bundestags-Fraktion、以下、議員団)の動きと党幹部会(Parteivorstand)の指針とのずれが明瞭になってくる。社会政策関係では1955～56年頃から、党幹部会サイドのプレッラーやアウエルバッハラが議員団を代表するシェッレンベルクらに主導権を奪われたといわれる。実は元来主流であったプレッラーらとシェッレンベルクらの動きの二重性は早い段階から表れていた。1954年の連邦議会本会議ですでに、一方でプレッラーが包括的社会改革を求め、その同じ場でシェッレンベルクが話題を年金問題に絞り込むというSPD内部の不統一を曝け出すような動きが起きていた⁹⁾。事実議員団は社会給付改革において年金改革のみを先行させる動きに早い段階からリンクしていた。議会对策上比較的性急に成果を求め、プラグマティックな動きを議員団側が見せる傾向がないとはいえない。しかもこの時期は57年の選挙を否が応でも意識せざるを得ない状況であった。こうした中で党幹部会から議員団へと実質的主導権の移動が起きたと

いわれるのだが、その根拠を議員団のプラグマティズムのみに帰すのではなく、社会民主主義の理念そのものが反映された背景を探ろうとするのが本節である。(ただし実態として、党幹部会〔常任会員ではなく社会政策案件を主導する立場のプレッラーやアウエルバッハら〕と議員団を人的に明確に分けることはできない。プレッラーも連邦議会議員であり、シュッレンベルクも党幹部会社会政策委員会メンバーである。しかし党中央の立場から社会政策を論議するプレッラーやアウエルバッハと議員団リーダーとしてのシュッレンベルクとの温度差は確実に存在する。)

55年(とりわけ秋以降)から56年にかけて、年金改革は党幹部会社会政策委員会の主要論点の一つであった。社会給付の総体的改革が当初から決して諦められていたわけではなかったのだが、56年4月の年金改革SPD法案の連邦議会上程にいたるまでに年金改革の単独先行が容認され、年金改革がいかにあるべきかが同委員会できかんに議論されたのである。主な委員会内の争点は、基礎年金をどうするか、平準化効果はいかにあるべきか、保険原則をどうするか、そもそも年金改革を単独で先行させるべきか否か、年金給付開始年齢を越えた就労時の年金支払いはどうあるべきか、当時SPDの一部で従前所得比75%の年金を一律に保障するべきことが提唱されていたのだがそれは妥当であるか否か、自営業者の老齢時保障はどうあるべきかなどであった¹⁰⁾。党幹部会本体とは異なり、委員会は同じSPD黨員であっても極めて多様な志向の幅のある諸メンバーから構成されていたため、これらの争点に対する立場もまた多様であった。他方、一致をみた点は、実際に拠出をしていなくても何らかの理由で拠出をしていない期間を拠出期間とみなす「代替期間」を充分に完備させるべきこと、年金の動態化、一定の連邦補助の投入の必要性とその際困窮度調査を介在させてはならない旨などであった。

55年10月段階の同社会政策委員会での議論をもう少し具体的に見てみよう。この時の委員会審議に先立って、座長のプレッラーは次のような自らの考えを委員会メンバーに配布した¹¹⁾。そのメモではまず保険-扶養-扶助をリジッドに分けることに反対である旨が記され、従来型のシステムに完全に依拠して社会保険を固守する傾向に批判的であった。もとより改革を年金に限定すること自体に明確な反対の旨が述べられ、社会におけるパーソナリティの自由のための基礎的機会は保障されるべきとの趣旨から基礎給付完備の必要性が述べられていた。そして財政ご都合主義的な補完原則の濫用を批判し、元来補完原則を謳ったネル・ブロイニクを引きつつ「保険原則はむしろ社会の義務を明示したものであることを強調した。「福祉国家」のお化け扱いや「扶養国家」との誇りにも反発し(すなわちボックス委員会報告にも反発しつつ)、社会的措置の必要性を説いた。年金の動態化や賦課方式についても積極的に取り入れる方向で言及していた。

これに対して55年10月28日から29日にかけて開かれた委員会における意見のばらつきを見てみよう¹²⁾。プレッラーは上述のように明確に基礎年金を支持したが、それは決して委員会内で一致したものではなかった。平準化の志向に対しても、その正当性を疑問視する意見や年金と従前所得の逆転を懸念する意見も提示された。プレッラーの議論に対し、

基礎給付はやめて算定率を上げて対応すればよい、欠落期間の調整をしっかりと、購買力変動対応をすればそれでよい、というような議論が他出した点が顕著であった。結局、動態年金化については合意に至っていたが、基礎年金を設けるか否か、あるいは低額の年金にいかに対処するかという問題については合意に至らず、障害年金の在り方についても結論には至らなかった。

このように党内の、しかも委員会レベルでも指針の一致が見られない中で、56年1月14日から15日にかけての、SPD ケルン大会において、シェッレンベルクは党幹部会の下承なしに一方的に社会改革を当面年金一本に絞るべき旨の演説を行った¹³⁾。その骨子は以下のとおりである。まず年金改革だけでも当面は実現させるべきこと。これは東ドイツないし世界に西ドイツの社会国家性をアピールしていくためにもぜひとも必要なことであるとされた。給付についての基本的考え方としては従前所得対応年金を支持し、また労働者と職員の年金を同等化し、給付基準として労働者・職員の年金を官吏恩給に合わせていくべきだということが主張された。標準的な就労期間を勤め上げた人に対し従前所得比75%の年金水準を一律に確保すべきだというのも彼の主張の中心的部分であったが、この点は後にSPD 内部においてすら議論の焦点となる。財政方式を賦課方式に切り替え年金高を動的に調整していくべきことは大方において異論のあるところではなかった。職員、水夫、連邦鉄道職員に対しての別組織温存を主張しているが、これは個々の職域集団の利害の尊重というよりも、個々の職域集団の構成員のアイデンティティの存在や個別の要求があり得ることを認めていかざるを得ないことを意識したものと捉えられよう。遺族年金も官吏恩給水準にすべきとされた。障害年金に関連して、予防やリハビリ、雇用促進の重点化を主張したところは大方の意見とすぐわぬものではない。年金支給対象者がどれだけの稼得能力をもつのか（過去、通常時にどれだけの拠出をしてきたのか）といった個人ファクターは保険原則で対応すべきであり（またこの言外には基礎年金導入の否定意図があり）、社会全般に関わる出来事に起因する（失業、戦争、政治的迫害などの事由による）拠出未払い、すなわちシェッレンベルクの言うところの「一般的ファクター」は社会原則（公的資金利用）で対応すべきとされた。その際の困窮度調査は理屈に合わないものであり、そもそも連邦補助は不可欠であって、年金総支出中40%の補助は維持されるべきであるとの主張がなされた。最後に年金水準の対従前所得75%一律保障について、それが自己責任意識の涵養や個人の業績意欲を害するものでは決してない旨、再度念を押しつつ演説が締め括られた。

このシェッレンベルクの独断先行はSPD 党内において大きな驚きをもって受けとめられた。なぜならば、例えば基礎年金をどうするのか、設けるのか設けないのか、設けるとすればどの程度の水準にするのか、あるいは基礎年金は設けずに年金算定基礎係数で調整してそれに代えるのか、さらには障害年金についても、基礎額をどうするのか、拠出対応性をどの程度まで貫徹するのかといったことは、シェッレンベルク自身が率いる連邦議会議員団社会政策ワーキング・グループですら意見の一致をみていない事柄だったからである。

ちなみに寡婦年金、遺児年金、両親年金が正規に整備され、寡婦年金と本人年金の重複も可能とされるべきであり、65歳で無条件に年金支払い開始とすべきこと、動態性については即座の自動調整がなされるべきことについては同ワーキングで一致をみていた。ただし財源問題はいまだ未決着であり賃金インデックスがどうあるべきかについてもいまだに（ワーキングのレベルにおいてなお）議論の対象になっていた¹⁴⁾。{プレッラーが1956.1.27-28のPV社会政策委で状況報告}

またシェレンベルクの独断先行はプレッラーら、党幹部会社会政策専門部門において一層、当惑と怒りをもって受けとめられたようである。しかし1956年1月27日から28日にかけて行われた党幹部会社会政策委員会においては、比較的淡々と審議が進められた¹⁵⁾。そこでの論点を対立点のみを軸に簡略に記そう。第一に年金開始年齢を越えた就労時の年金の無条件支給をめぐるものであるが、アウエルバッハらの一派はリタイアしている限りにおいて支給すべきだであると主張した。シェレンベルクらの一派は保険なのだから支給開始年齢に達したら無条件に支給すべきだと主張した。第二にシェレンベルクが独断で公言した75%年金についてであるが、プレッラー、アウエルバッハ、テピンスキらは、そのような一律保障は財政的に維持不能なのではないか、給付が従前実質所得を上回ることがあり得るがよいのか、或いはまた、高所得層まで75%を一律に適用することはネットで高所得者への支給率を高めることになるのでかえって不公正であると反論した。対しシェレンベルクの必ずしもそうはならない旨の見通しをのべ、何よりも75%の要求は給付水準維持ないし引き上げのための一つの打開点になると主張した。第三に自営業者の老齢時保障であるが、基礎額だけ保障して後は立ち入らないというのがメンバーの多数の基本的な立場であった。従前から各職業集団がもっている相互扶養のメカニズムを尊重すべきというのがその趣旨であった。ただしこのような自己対策志向とは裏腹に全面的保障を主張する見解もみられた。

以上のように1月末の段階では、種々の意見が平行線をたどる様子がなによりも顕著であったのだが、56年3月の時点の党幹部会社会政策委員会での社政委での議論の傾向には大きな変化が見られる¹⁶⁾。基本的に年金単独改革にコミットすることで合意し、何よりもシェレンベルクの独走を（事後的にはあるが）完全に容認しているのである。ある意味、党幹部会直属の委員会と連邦議会議員団の融和ともとれる様相を呈すのだが、事実シェレンベルクが主唱したいいわゆる75%年金に対しても総じて積極的な立場が表明された。ここに至るまでの関係者のやりとりについてはまだなお検証を要するが、さしあたり1956年3月16日の党幹部会社会政策委員会の様子を見ると概ね以下のとおりである。

まず、アウエルバッハが代表出席している労働省内の専門家「審議会」でSPDの意向が顧慮されるようになってきていることが歓迎され、年金改革という部分改革に当面収斂することについては、リヒター（Willy Richter）らの「我々の社会プランからの逸脱である」という旨の反対論にもかかわらず、やむを得ないとの立場が優勢となっていた。委員会の提言としては57年選挙以後、継続課題として包括的社会改革を再提示することが確認され

た。シュッレンベルクの独走は苦々しいとされながらも¹⁷⁾、(アウエルバッハ?)一定の党内外の効果は認められるとのことで、容認の方向が示され、「75%年金」は委員会の提言にまで採り上げられた。ただし年金の引き上げも欠落期間の算入があらゆるケースを想定して包括的に行われなければ生きてこないという考え方から、その面においても力を注ぐ方向性が確認された。とまれ早く法案を策定すべきとの方針が打ち出され、それを意識してか、シュッレンベルクは議員団と幹部会社会政策委員会との宥和および今後の共同作業を提唱し、対するプレッラーもこれを歓迎した。ただし、実はこの時点で政府案に先行して連邦議会で法案を上程していくか、年金引き上げ提議をまずしていくか、その際年金改革の発案者となるのを避けるべきか否かなどはまだなお開かれた問題であった。しかし結果的にこの時期の党幹部会社会政策委員会の動きが法案の先行上程を可能にし、それがその後の法案審議におけるSPDのプレゼンスにおいて大きな意義をもったことに間違いはない。(同委員会のこうした方向への収斂と関係者における自由社会主義的観念のあり方の関係についても、まだなお詳細な検討を要するところである。)

3 SPD 連邦議会議員団の年金改革法案審議における具体的な協力作業

——SPD 側の理念と法案への反映——

SPDの年金改革法案は56年4月18日に連邦議会に上程された。ユニオン政府側も法案策定の作業を進めていたが、SPDの先行に慌て、作業を急いで6月21日にいわゆる政府案を議会に上程した。各々の第一読会の後、両法案はCDUのアルトゲンとSPDのリヒターの一両名を長とする連邦議会社会政策委員会に送られ、そこでの審議に付されることになった。同年9月6日の委員会で法案は第1回目の審議に付され、それ以後12月19日までの間に委員会の回数としては33回、しかしほとんど毎日にわたる会議が催され、法案はこのような異例なほど集中的に審議された¹⁸⁾。その後報告者が提出され、翌57年1月16日から18日、21日の連邦議会本会議での法案第二読会、第三読会を経て翌月、CDU、CSU、SPDの賛成と、FDPおよびDPの多数の反対のもと、全体の票数としては圧倒的多数で可決された。本節では委員会審議におけるSPDの協力と、最後の土壇場である第二、第三読会におけるいわゆる「年金争議」(Rentenschlacht)の双方の経過を描きつつ、SPDの理念がどのように(或いはどの部面でどの程度)立法に生かされたのかを検証する。

雑駁な整理ではあるが、SPDは元来、より包括的な保険対象を設定し、給付要件拠出期間を緩く設定し、広範囲な代替期間を設けることを意図していたといわれる。より高い年金高算定係数を求め、見なし最低所得高設定や、より高い遺族年金(算定係数)の設定も求めていた。主婦にも独自の保障をすべきである旨を主張し、根本原則として被用者に対する保障ではなく国民一般を対象にした年金制度にすべきであるとの考えを示していた。障害年金についても、その算定基礎としてより長い見なし拠出歴〔65歳〕を想定した法案

を策定した。さらに年金の動的調整をより即時的にという考えから、標準年金高の基礎となる現役世代賃金水準を年々の実績にそのつどあわせていくべきだとし、この点ではその変動幅の緩和の必要性から過去数年の平均値をとることを主張するユニオン政府と対立した。概して手厚い給付を求める傾向にはあったといえようか。

このSPD案とユニオン政府案との異同を、シュツレンベルク自身の56年9月頃の時点での整理に即して再度見てみよう¹⁹⁾。SPD法案の方が拠出・給付算定基準上限所得を高くとっている。拠出条件満了(Anwartschaftsdeckung)をそれほど厳格な条件とはせず、広範囲な代替期間を設定しようとしている。65歳より年金支給開始とし、またより高い年金高算定係数(Steigerungsbetrag)を要求している。農業労働者および家内労働者に限って、所得が低い被保険者に対し最低見なし月給(200DM)を設定しようとしている。ユニオン政府案にはこのような発想はない。ただし年金水準の維持ないし引き上げは、極力最低年金などのようなやり方ではなく、年金算定基礎係数の引き上げで対応するのがより市場整合的でよいというのもSPDの立場であった。就業不能(Berufsunfähigkeit)概念を労働者・職員双方に適用すべきであるとし、障害年金算定基礎の見なし拠出歴を65歳までとした。対し政府案では55歳とされていた。遺族年金に対し、より高い算定係数を適用し、本人年金の60%の給付水準を維持しようとしている。再婚寡婦離婚時給付再開条件にモラル基準を持ち込むことにも反対した。これはユニオン政府側が給付再開を受けようとする寡婦の離婚に関してそれが本人の責任に帰されないものであることを再開条件にしようとしたことに対応している。遺児年金は政府案では均一額にしようとしたが、SPD側はもしそうなるならば一般租税財源で支弁されるべきであると主張した。もしくは従前所得対応にせよと主張した。拠出に対応しない給付は租税財源でという考え方のようである。SPD法案では(被保険者の)両親年金も要求されている。同法案では年金が複数重複しても合算でよいとされており、ここでも拠出給付対応原則が前面に出ているようである。ちなみに政府案では既存の規定に従い、重複時には一部カットが考えられていた。SPD法案では年金の動的調整もより時々々の現行賃金水準をそのまま反映させるべきだとされていた。対し政府案では過去3年の賃金動勢をもとに5年後の年金が調整されることになっていた。またSPD法案では、稼得能力(健康)維持措置は被保険者本人のみに限定されるべきものではなく、また「可能規定」ではなく「義務規定」にすべきこと、説明義務や手続きの迅速化なども重要な点として挙げられていたという。財源については政府案のように年金拠出引き上げをせず、国家補助をさらに拡げること、それを対総支出40%という固定率にすべきことなどが政府案と対比してのSPD案の特徴であった²⁰⁾。このほかホッケルツによればSPD法案では主婦にも独自の保障を設けるべきこと、シュツレンベルクも述べたことだが家族を対象とした給付適用に積極的であり、権利の明確化を強調したことなどが特徴的であったという。

以上のような異同を有した両法案について、連邦議会社会政策委員会審議を通じて徐々にすり合わせがなされてくる。最も決定的な一つの変化は、SPD側における基礎年金構想

の後退、されにはその撤回である。その際、シュッレンベルクは基礎年金を撤回してなおかつ、年金重複時に給付をカットすることに反対した。また、見なし最低所得も本当に一部の例外を除き撤回の方向性が明らかになった。定額年金の問題は一般的に年金高算定係数の引き上げで対処する方向が示された。これらを総じて見ると、給付の手厚さよりも保険原則が優先される傾向が決定的になったといえる。遺族給付の充実の要求も保険原則優先の脈絡で捉えることが可能である。ホッケルツによれば SPD が基礎年金の考え方を前面に出さなくなり、かなり厳格な保険原則を旨とするようになったことは、「全国民」包摂型保険の路線の放棄と「被用者」型への転換であり、また機構上、既存型の打破ではなく依拠の方向へ転換であるという²²⁾。さらに、SPD は動態性の弱화를容認し、一般算定基礎（賃金高）の算出基準年の一年前倒し（＝年金引き下げ）をも容認した。プラグマティックに法案を通すことにプライオリティーを置くようになったのかとも考えられるが、この時点での SPD の志向についてはさらなる検証を要す。他方で連邦補助の対総支出比 40%の要求は最後まで維持された。社会的配慮を要する部面、或いは保険的対応が貫徹できないところに対する意識が維持されている面もあるようである。被用者保険でなく国民保険を、もって家族給付や非労働人口に対する措置の充実をという路線も完全に揚棄されたものとは言い切れない。また部分的にせよ SPD の要求が貫徹された部分も看過できない。女性、長期失業者年金開始年齢の 60 歳への引き下げについては SPD の要求が貫徹された。そして何よりも、「代替期間」についての条件を緩和し、より幅広く認めていく方向性も、まさに SPD が求めていたものであった。

法案は委員会審議を通過し 1957 年 1 月、本会議の第二読会、第三読会に付された²³⁾。与野党双方において十分にすり合わせがなされたと思われた法案であったが、本会議において「年金争議」(Rentenschlacht) と呼ばれるもう一混乱があった。この時に本案件で SPD 議員団を率いていたシュッレンベルクの本会議での言葉から直接、この最終段階での SPD の諸要求を見てみよう²⁴⁾。労働者保険・職員保険一元化には積極的に賛成だが、条件のよくない方が基準にされて職員の状況を悪化させるのには反対である。職員保険での保険義務上限所得設定にも反対である。自営業者を放置するべきではない。ただし包括するに際しては労働者年金ないし職員年金に入れるのではなく独自の保険組織を設けるべきである。労働不能防止・労働能力回復措置が「可能規定」であり、年金受給者らを除外するのにも SPD は依然として反対し続ける。遺族年金で基本的に SPD の路線が承認され、女性、障害者の受給開始年齢も 60 歳とされたことは好ましいが、この点はこのまま通ることを願いたい。被保険者の両親年金は依然として主張している。労災年金と重複したときの給付カットに反対である。やはり従前所得最低 200DM は「見なす」べきである。連邦補助金の率を減らさないでほしい。情報提供・相談等のサービスの充実を求める。以上のような事柄である。さらに一旦は撤回された年金算定基礎を賃金上昇に応じて毎年自動適応させるべきだとう主張も再燃した。年金算定係数をより高く設定し、その財源を連邦補助で賄うべきとの主張も同様である。

以上のように、1957年の年金改革二法（労働者年金新規定法および職員年金新規定法）は57年2月、連邦議会本会議で大差で可決したものの、それは最後の段階までいたって危ういものだったのである。しかしシュッレンベルクは以上のような主張を繰り返し、また本会議に戻された法案を「欠陥だらけ」と批判しつつも、今この場では「年金改革」そのものが実行されることが重要であるとし、法案議決に際してそれを支持する意思を表明したのである²⁵⁾。個別規定の扱いにおいて最後まで緊張をはらんだ年金改革法はともかくも成立し、その後の「高負担・高福祉」の語に特徴付けられる社会給付体系の定着の嚆矢をなしたのである。

おわりに

給付の財政方式が変えられたのみならず、そのスケールや原理をも変え、給付がもつ社会的位置づけすら変えた1957年の年金改革の法制化過程におけるSPDの関与はこれまで見てきたように明らかであろう。このようなSPDのコミットメントは彼らにおける自由社会主義ないし自由主義的な社会民主主義の展開を前提とし、市場整合的施策の土俵の上でユニオン政府と一定の共通認識を持ちつつ議論できたことが大きい。確かに両陣営ともに社会給付改革に対する党内合意の基盤は必ずしも強固でなく、SPDサイドにおいてはさしあたり党幹部会社会政策部門におけるプレッラーやアウエルバッハらの柔軟化路線、市場経済・競争秩序受容路線が事の進行に大きく寄与したことは間違いない。そして年金改革の実現に向けてさらに具体化の道筋をつけたのがシュッレンベルクであった。かなり強引な手法でSPDを法案先行上程に導き、それがまたユニオン政府の反応を促し、その後彼自らがイニシアティブをとりながら連邦議会においてユニオンと駆け引きを行ってきたのである。この流れをしてプレッラーら党幹部会からシュッレンベルクら連邦議会議員団への主導権の移動ということも言われるのだが、シュッレンベルク派の思想や理念がプレッラーやアウエルバッハのそれから大きく乖離しているとも思えない。プラグマティックな私たちで妥協に応じた結果が部分的にSPDの元来の志向と異なる部分を多々生み出したとしてもである。つまりプレッラーら党幹部会からシュッレンベルクら連邦議会議員団へ主導権が移動したというよりも、プレッラーやアウエルバッハらの路線を推し進める過程でシュッレンベルクが表に立ったという方が、実態に近いのではないか。

しかし特に一点、基礎年金を要求から外したところは、プレッラーやアウエルバッハらが自由社会主義の脈絡で謳った自由の前提としての基礎機会の保障の理念から大きく乖離するものである。しかも現実にはさらに基礎年金なき後、その機能を実質的に代替すべき最低年金までもがSPDの要求から外されたのである。この点の合意や当事者たちの思考についてはさらに突き詰めるべき今後の課題といえよう。

もちろん社会給付改革はこれで終了という位置づけではなく、その後、疾病保険改革や幾多の改革が続く。年金改革もこれで終了したわけではない。むしろ先が読めない改革の

成果に対し様子を見るような面もあり、またそれがシェッレンベルクらないし SPD の妥協に作用したとも考えられるが、実証的裏づけはやはり今後の課題である。とまれ長い社会改革の途の第一歩がこれによって記され、当面は福祉拡張の路線が続くことになる。

SPD が自由主義的になり、それが社会給付改革を加速させた面を社会民主主義の側の理念の変遷から本稿は見てきたのだが、背景として右肩上がりが当然の高度成長があったことも看過することはできない。これに関連して余談ではあるが、経済の停滞局面にある 2000 年代の今現在政権を担っている SPD は、福祉国家体制を今度は自ら整理（解体ではなく）しなければならないところに来ているが、そのような 50 年台とは逆の局面において、社会民主主義のあり方がいかに表れることになるのか、この点にも大きな関心が惹かれるところである。

- 1) Hockerts, Hans-Günter, *Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland --- Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957 ---*, Stuttgart 1980, S. 422-3.
- 2) *Statistische Jahrbücher für die Bundesrepublik Deutschland*.
- 3) 同一の受給者の状態に対し、その状態の発生の因果に関わる条件の違いから適用される制度が異なり、その内容がまず異なった。ある者は単一の給付のみ受け取り、またある者は複数の給付の併給を受けることもあった。あるいは全く受け取れないケースもあった。また併給を受ける者の受給合計額とて、生計に必要充分である保障はなく、実際に充分であるということはほとんどなかった。最も基本となる一般の年金の給付学の低水準はとりわけ顕著であった。福澤直樹「戦後西ドイツにおける社会保険改革と社会民主党の社会政策論（中）」『経済科学』（名古屋大学）第49巻第4号（2002年）、42頁。
- 4) 高齢者世帯の問題については、戸原四郎「西ドイツにおける社会保障の展開」東京大学社会科学研究所編『福祉国家』（第二巻『福祉国家の展開 [1]』）、東京大学出版会、1985年、70-2頁。
- 5) Hockerts, a. a. O.; ders., *Deutsche Nachkriegssozialpolitik vor dem Hintergrund des Beveridge-Plans. Einige Beobachtungen zur Vorbereitung einer vergleichenden Analyse*, in: Mommsen, Wolfgang J., *Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien und Deutschland 1850-1950*, Stuttgart 1982.
- 6) 野田昌吾『ドイツ戦後政治経済秩序の形成』、有斐閣、1998年。
- 7) 例えば、安野正明『戦後ドイツ社会民主党研究序説——組織改革とゴードスベルク綱領への道——』ミネルヴァ書房、2004年、233-4頁：「(社会政策に関しては)全体として SPD と CDU/CSU の間には極端な対立がなかったがゆえに---」；ただしこれをもって安野氏を批判しようというのではない。同氏の分析対象は本稿とは別のところにあるのであって、本稿のような内容を中心テーマとしないいわば一般的な認識は概ねこのようなものであるという一例を挙げたのみである。
- 8) 福澤直樹「戦後西ドイツにおける社会保険改革と社会民主党の社会政策論（下）」『経済科学』（名古屋大学）第50巻第1号（2002年）、16-7頁。
- 9) *Bundestagsdebatte vom 21/05/1954*, in: Richter, Max (hrsg.), *Die Sozialreform: Dokumente und Stellungnahmen, Bad Godesberg 1956-1970, (Aktenzeichen:) F-V*
- 10) 1956年4月までの議論をまとめたものとして、SPD-Parteivorstand (以下、PV), *Sozialplan für Deutschland --- Leitsätze --- (1. 5. 1956)*, in Richter, a. a. O., G-II-3.
- 11) *Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung* (以下、AdsD) , SPD- PV, O-1986-C (Ideen, Interessen und Ideologien in der „Sozialreform“ von Ludwig Preller)
- 12) AdsD, SPD-PV, O-1986-C (Sitzungen des Sozialpolitischen Ausschusses beim

SPD-PV vom 28.-29. 10. 1955)

- 1 3) AdsD, NL(Nachlaß) Preller 77 [および NL Auerbach Teil II 567] (Schellenberg, Ernst, Unser Weg zur Sozialreform [beim SPD-Kongress vom 14.-15. Januar 1956]).
- 1 4) AdsD, NL Auerbach Teil II 567 (Sitzungen des Sozialpolitischen Ausschusses beim SPD-PV vom 27.-28. 1. 1956 におけるプレッラーの報告)
- 1 5) AdsD, NL Auerbach Teil II 567 (Sitzungen des Sozialpolitischen Ausschusses beim SPD-PV vom 27.-28. 1. 1956)
- 1 6) AdsD, SPD-PV, O-2000 (Sitzungen des Sozialpolitischen Ausschusses beim SPD-PV vom 16. 3. 1956)
- 1 7) Ebenda. にアウエルバッハやプレッラー、コルシュペーター (Korspeter) らのシェッレンベルクの独断に対する不快の念を感じさせる発言が見られるが、彼らも含んで議論の方向はむしろシェッレンベルクが示した方向に向いていた。
- 1 8) 連邦議会本会議第一読会については、Richter, *a. a. O.*, F-XI. そこでのシェッレンベルクの志向については S. 265-274.
- 1 9) Protokolle der Sitzungen der Sozialpolitischen Ausschüsse. (Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestags 所蔵) 本委員会は会期外にもかかわらず行われ、格別の特例措置をもって集中審議が行われたという : Hockerts, *a. a. O.*, S.417.
- 2 0) AdsD, NL Preller 79 (Schellenberg, E., Die Gesetzentwürfe zur Rentenreform)
- 2 1) Ebenda. 以上がシェッレンベルクの願望も含んだ政府案、SPD 案の対比であった。
- 2 2) Hockerts, *a. a. O.*, S.353.
- 2 3) Richter, *a. a. O.*, F-XIII.
- 2 4) Ebenda., S. 487 ff.
- 2 5) Ebenda., S. 492