

第6章 戦後東ドイツにおける社会保険の再編と展開 ——社会主義計画経済下における社会保険——

はじめに

第二次大戦後のドイツ・ソビエト占領地域、後ドイツ民主共和国（以下、東ドイツ）でも社会給付の中軸には西側同様に社会保険が据えられた。ただし西側のように旧来の社会保険体系を再建するのではなく、疾病、老齢・障害、労災、失業といった各保険部門を統合し、かつまた各保険部門において種々あった保険機関をすべて一元化する、いわゆる「統一型保険」(Einheitsversicherung) というかたちで社会保険は再構築された。

さて、1990年の東西ドイツ統合以来、旧東ドイツの社会政策に関する研究もさかんになってきたが、社会保険も含んだ社会政策には次のような意義付けがなされる。まずたてまえ上、「社会政策」は社会主義計画経済にはそぐわないものであるとされる。計画経済によって完全雇用も生活保障も完全に満たされているというたてまえがあるのである。それゆえ東ドイツ政治指導部においても、東ドイツの独裁政党である社会主義統一党（以下、SED）のプログラムにおいても、「社会政策」の語は登場しないということが言われてきた¹⁾。しかしイデオロギーと実態は別物なのであって、現実には社会政策は行われており、「社会政策」の用語すら一般に用いられていたといい、さらには「社会主義的社会政策」という概念すら成立していたという²⁾。社会政策はSEDが独占的に国家権力を維持する目的のもと、その正統性を誇示し、一般の不満を吸収していくためにも不可欠なものであり、実際にそのように機能してきたというのが最近の一般的な見解であり、議論の方向性でもある³⁾。

これに対し本研究では、こうした東ドイツ体制のもとで社会政策が具体的にどのように遂行されたのかを、社会保険の運用を事例に検討する。とくに社会主義計画経済体制下でなぜ国家扶養ではなく敢えて社会保険形態をとったのかを一つの大きな課題とする。生産性向上や労働モチベーションと社会給付の関連が動因であったのか否か、つまり実績主義(Leistungsprinzip)に基づく給付体系を通じた市場経済主義的動機付けが社会主義経済体制においても援用されていたのか否か等々、外見上の自由主義的社会保険のとの近似性がどこからくるのかを制度の実態に即して検証する。

ただし、本報告書冒頭「はしがき」でも述べたように、本章に相当する東ドイツ社会保険の運用のあり方を規定した諸要因の分析はまだ完結しておらず、本章の記述も事実経過の叙述および解明すべき課題や問題点の提起にとどまるものである。

1. ソビエト占領地域における社会保険の新構築

ソビエト占領地域（以下、SBZ）では、戦後直ちに統一型社会保険構築の方針が示され

た。ホフマンによるとソビエト軍政（以下、**SMAD**）とドイツ側諸政党との間で、全保険部門および全保険機関の統合と保険義務のほぼすべての職業集団ないし国民集団への拡張が、基本線として確認されていたという⁴⁾。1945年夏には「労働・社会扶助中央管理機構」（**Zentralverwaltung für Arbeit und Sozialfürsorge**：以下、**ZVAS**）が創設され、直ちに新社会保険法に向けての法案策定作業を開始した。同年12月の**SPD**と共産党（以下、**KPD**）の共同カンファレンスでも、彼らの共通の政治的目標として老齢、障害、戦傷、（児童の）保護者死亡、疾病などの事由をすべて含みこんだ統一的な社会保険の創設が置かれた⁵⁾。しかし**SMAD**は連合国管理理事会において西側三国と共同歩調をとりつつ全ドイツ的に統一保険形態で社会保険を再構築することを目指したため、当面**ZVAS**による法案策定作業は中断させられ、この間、統一的な社会保険の構築は州レベルにおいて進められたという⁶⁾。疾病保険を機軸に年金保険なども付加され、州レベルの統一的な管理のもとに置かれ、旧来の個々の保険機関は排除された。当初既存の疾病金庫などから若干の抵抗はあったものの、**SMAD**がその方針として当初から職域、地域などの個別利害組織の再建を認めなかったことが在来利害の抵抗を起こさなかったことに寄与したといわれる⁷⁾。保険運営や財政状況などは州ごとに異なったが、どこでも給付水準は押し並べて不十分であり、一方で最低年金や年金上限を設けるなどの努力が払われていた。しかし他方で高齢者が生活のために就労を余儀なくされる状況があったのだが、**SED**などはそれを労働力確保の観点からむしろ歓迎していたという⁸⁾。失業保険は、社会主義体制下において失業はないとの建前のもと、最初から計画に含まれていなかった。

しかし連合国各国の足並みが統一型社会保険の方向に向かわないことが決定的になると、**SMAD**はそれまでの方針を一転させ、1947年1月の命令第28号により、社会保険の統一化を**SBZ**単独で、そしてまた州レベルでなく**SBZ**全体のレベルで推進していくよう布告した。そして同日、社会義務保険に関する法令（**Verordnung über Sozialpflichtversicherung**：以下**VSV**）が発令された。国民保険（**Volkerversicherung**）の原則に則る同法令は職域ごとの区別を設けず、ドイツの社会保険において伝統的に存在した労働者保険と職員保険との区別を廃し、さらには官吏の別枠制度すら撤廃したのである。しかしながら、保険原則は活かされた。被保険者が毎月粗所得の10%を支払い、また使用者も同様に10%を支払う仕組みであった。個々のリスクが顧慮されないのは社会保険の社会性が活かされている部分だが、各種年金についてはかなりリジッドに保険原則が適用された。あるはずのない失業保険も組み込まれ、拋出原則で運用された⁹⁾。そしてホフマンはこれらがすべて統一保険として運用されたことを**SED**や後に社会保険を全面的に引き受けることになる自由労働組合連合（以下、**FDGB**）の管理費用削減意図と結びつけて論じている¹⁰⁾。

だが、ここでより問題にしたいのは、なぜ社会保障システムが一見社会主義体制の原理に親和的な扶助ないし扶養ではなく市場経済的保険原則を援用した社会保険であったのかということである。これまでの諸研究はこの点を問題にしておらず、それゆえ当時、戦後の社会保障体系を（統一型保険への転換という革新はあるにせよ）従前のように社会保険

で行っていくことが自明のこととしてそれ以上の議論はなかったのか、それとも何らかの他の選択肢も含めて考慮、議論がなされたのかということも明らかではない。当時、社会保険の再構築を主導したのは SPD の流れをくむ社会保険専門家、レーマン (Helmut Lehmann) であり、SED の委嘱を受けつつそのコンセプトを練り上げたという。ホフマンが東ドイツ社会保険の構築の父と呼ぶレーマンは、KPD 系の社会政策専門家たちがなんら対抗的位置に立つことがない中で彼自身のコンセプトを存分に展開することができたという¹¹⁾。SPD は戦前より統一型社会保険を要求しており、レーマンの社会保険思想もこの延長線上にあったと仮定することができよう。ただ、この SPD の従来からの志向には二つの含意がある。一つは統一型への志向であり、もう一つは社会保険の支持である。前者は戦前のシステムが保険部門、保険者の構成上、きわめて多面的であり、制度間格差(保険機関ごとの格差)を生む一方で有効なリスク調整を阻んでいたことに対し統一型への転換によってその修正を求めるものであり、後者はあくまで市場経済秩序に整合的な社会保険に踏みとどまろうとする志向である。前者が社会主義的思考と整合性を持ちうるのに対し、後者は必ずしもそうではない。むしろ東欧型社会主義の中で市場経済的エレメントを敢えて残そうということに対しては、当然、なぜなのかという疑問があり得るべきであり、SBZ ないし東ドイツのこのケースについても、なぜ旧 KPD 系の論者が反論をしなかったのか、なぜレーマンのプランが摩擦なく採用され、社会保険というかたちが継承されたのか、或いは摩擦や議論はあったのではないか、さらには社会保険といっても東ドイツ地域独自の種特殊な運用があったのではないか、こういった事柄がさらに問われていく必要があると考えられるのである。

しかし、東ドイツ建国の 1949 年の少し前から社会保険(ないしその他の社会給付)に関わる人的構成に変化が現れた。それは第一に SED の反社会民主主義キャンペーンと相俟って旧 KPD 系が主要な位置を占めるようになり、第二に SED と FDGB が社会保険自主管理において強力な位置を占めるようになったことである。とくに後者については従来労使パリティであった社会保険自主管理において労働者側が 2/3 を占めるよう制度変更されたことが背景にあり、以後社会保障システムの労働組合によるコントロールが一層促進されるようになったという¹²⁾。旧 KPD 系のヘゲモニー獲得については次節で、そしてこの労働組合による管理については第 3 節であらためて論じていく。

2. 東ドイツ建国後の社会保険

東ドイツ建国後、SED は社会保険制度の改編を図るが、被占領期に形成された社会保険の枠組みは維持された。東ドイツ憲法にも「被保険者自主管理」の原則に則った「包括的統一型社会保険規定」は盛り込まれ、この統一型社会保険の定着についてはソ連の影響が寄与したところが大きいというのが東ドイツの主流見解であったという¹³⁾。しかしホフマンはソ連型の社会保険は踏襲していないという見方をする。50年代前半、後述するように

社会保険は財政難に陥るのだが、その際にソ連のように企業拠出を引き上げるのではなく、国家補助を引き上げるという途が東ドイツでは採られたのである¹⁴⁾。

またこの時期になるとレーマンの影響力は明らかに減退し、SED 中央委員会の労働・社会政策部、或いは社会保険を所管する国家官庁（直接には労働省、財政関連では財務省）が、社会保険案件で大きな発言力をもつに至り、また FDGB が社会保険の管理主体としてより前面に出るようになった¹⁵⁾。しかしそれにもかかわらず、制度の基調は保険原則であった。1950 年 12 月の政令で社会保険財政が東ドイツの国家財政の一構成部分になる旨規定されたが、社会保険収入は目的税として扱われなければならない、一般会計と混合して扱うことは許されなかった¹⁶⁾。そして「社会保険」の制度は維持されたのである。なぜであろうか。

ホッケルツは東ドイツ社会政策の意義として、東ドイツ独裁国家は社会保障を手段として政治的参与権を停止しようとした、市民が保護されているという感覚を得るようにするために面倒見のよいスタイルの社会政策を企図し、扶助的なプログラムや機構が一般に展開するようなかたちとなったと述べているが¹⁷⁾、このことは社会保険形態が維持されたこととあまり整合的ではない。シュミットは、西側と違って社会主義的社会政策は、市場力に対する防御とか、市場の再構成といった次元の問題ではなく、国民経済的計画を促進させるためのものであったと述べている¹⁸⁾。つまり国民経済的要求、換言すれば市場経済的モチベーションシステムを敢えて利用することが意図されて社会保険形態が追求されたというのであろうか。ただいずれにせよ社会政策の国家独占は必然であって、集権化された社会政策機構、とりわけ社会保険においては国家と FDGB の「独裁的=結束した」混合が基調となったのだという¹⁹⁾。それについてもなぜ社会保険なのであろうか。疑問は残る。

保険原則がどの程度厳格に守られたのかといえば、給付の実態は 50 年代前半において保険原則を緩める方向で推移したといえる。50 年代初頭の改革をつうじて、SED は保険財政の均衡を企図した。それは早晩、被保険者負担の引き上げや給付スケールの縮小にも至るべきものであった。しかし 1953 年 6 月の「蜂起」以来、拠出の引き上げも給付の縮小も、政治的に不可能となった。むしろその後の経済動静により給付スケールの拡大が不可避となり、他方で拠出を上げることが出来ない中で、そこから生じた齟齬は国家財政からの補助でまかなうほかなかった。このように保険原則は緩み、社会保険の社会性が事実上、より拡張されることとなった。

さてここで問題になるのが、以上のような経過（純粋な保険原則からの一層の乖離）は拠出引き上げがかなわない中で給付の拡張だけが進み、不可避的に（意図せざるものとして）生じてしまったことなのか、それともレーマンなどの影響力を抑えつつ意図的に保険原則から離脱し、社会主義的扶養の方向に進もうとした結果なのかということである。これは東ドイツの社会保険の位置づけを左右する重要なポイントであり、社会保険の運用の実態やその際の当事者ないし当事団体の意図などを綿密に検証して明らかにする必要がある。

さらにもう一点問いたいのは、社会保険において通例そうであるように、労使双方からの同等の拠出が保険収入の基幹となっていたが（この時の東ドイツでは労使各々粗所得の10%ずつ）、社会主義における人民所有経営（*volkseigene Betriebe*）から拠出を徴収することに対し社会政策的にどのような意味があるのかということである。この点についても、今後さらに検証が必要となるであろう。

いずれにせよ「社会保険」の制度的枠組みそのものはそのままのかたちで維持された。ただし、その管理における中央集権化は決定的に進行し、**FDGB** がその管理主体として段階を追いつつ前面に出るようになり、**1956**年に社会保険は正式に**FDGB**の管理の下に置かれるようになった。それを**SED**ないし労働省をはじめとする当該官庁が監督するというかたちとなったのである。次節ではこの**FDGB**による社会保険管理について若干の考察を行うこととする。

3. 社会保険管理の**FDGB**への移行

上述のように、社会保険管理において**FDGB**は、東ドイツ建国の**1949**年以前からすでに主要な役割を担うようになってきた。そして**1956**年をもって社会保険管理はほぼ全面的に**FDGB**に委ねられたというのが通説的理解である。

これに対して**FDGB**の重要性を疑問視するのがホフマンの見解である²⁰⁾。**1950**年代以来の社会保険に関する法令（同制度に関連する諸改革）の主体は**SED**中央委員会労働・社会政策部および労働省、財務省であって、**FDGB**は常に蚊帳の外に置かれてきたという。そしてすべての社会保険改革が完了してしまった後、**1956**年にはじめて**FDGB**は社会保険を全面的に管理するポジションに就いたのだが、そこにおいて残されていた業務はまさに管理するだけ、ないしルーティーン業務を執行するに留まるものであったという。この**FDGB**ないし被保険者の主体性が実態としてどの程度活かされうるものであったのかは、社会保険が実態的に誰のもの（誰のためのもの）であったかを反映する重要なポイントである。さらに**1956**年以降、自営業、自由業をはじめとする被用者以外の就労者を対象として、東ドイツ国家社会保険制度（*Sozialversicherung bei der Staatlichen Versicherung der DDR*：略称**SV-StV**）が被用者社会保険とは別枠で運用されるようになった。このことが意味することも、その後の東ドイツの社会保険の性格や意義付けの手掛かりとなることだろう。これらの点をさらに十分に検証し、東ドイツ社会保険の位置づけを求めていきたい。現時点の本報告書としてはこれらの課題設定をもって本章を閉じることとする。

1) Hockerts, Hans Günter, *Soziale Errungenschaften? Zum sozialpolitischen Legitimitätsanspruch der zweiten deutschen Diktatur*, in: Kocka, Jürgen/ Puhle, Hans-Jürgen/ Tenfelde, Klaus (hrsg.), *Von der Arbeiterbewegung zum modernen*

Sozialstaat, München 1994, S. 791; Schmidt, Manfred G., Grundlagen der Sozialpolitik in der Deutschen Demokratischen Republik, in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesarchiv (hrsg.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945* (Bd. 1: Grundlagen der Sozialpolitik), Baden-Baden 2001, S. 695.

- 2) Hockerts, a. a. O., 1994, S. 791、Schmidt, a. a. O., S. 696.
- 3) Hockerts, Hans Günter (hrsg.), *Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich*, München 1998, Einleitung, S. 14; ders., a. a. O., 1994, S. 790; Schmidt, a. a. O., S. 690-1, 697-8, 701-2 ; 例えは 1953 年、社会給付の縮減が計画されていたにもかかわらず、6 月の「蜂起」以後、逆に給付が拡充されたことなども、このことを如実に表しているといわれる。生産政策的観点については : Schmidt, a. a. O., S. 699-700.
- 4) Hoffmann, Dierk, *Sozialpolitische Neuordnung in der SBZ/ DDR --- Der Umbau der Sozialversicherung 1945-1956 ---*, München 1996, S. 329.
- 5) *Ebenda*, S. 31. これについては SPD の方がより積極的であり、明確にすべての就労者を包括した統一保険を主張し、翌 1946 年 4 月の両党統合に際しても、新生 SED の指針の一つに組み込まれたという。
- 6) *Ebenda*, S. 329
- 7) *Ebenda*, S. 329~330.
- 8) *Ebenda*, S. 330.
- 9) *Ebenda*, S. 331.
- 1 0) *Ebenda*, S. 331-2.
- 1 1) *Ebenda*, S. 337.
- 1 2) *Ebenda*, S. 332-3.
- 1 3) Frerich, Johannes/ Frey, Martin, *Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland*, 2. Aufl., Bd. 2: Sozialpolitik in der Deutschen Demokratischen Republik, München 1996, 265.
- 1 4) Hoffmann, a. a. O., S. 334-5 ; ソ連がなぜ社会保険を導入し、実際にどのような運用が行われていたかについてはまた別途検討すべき課題となろう。
- 1 5) Frerich/ Frey, a. a. O., S. 265-7; Hoffmann, a. a. O., S. 337.
- 1 6) Frerich/ Frey, a. a. O., S. 267-8.
- 1 7) Hockerts, a. a. O., 1998, Einleitung, S. 14.
- 1 8) Schmidt, a. a. O., S. 699.
- 1 9) *Ebenda*, S. 698.
- 2 0) Hoffmann, a. a. O., S. 337.