

ドイツの経済構造改革の中での年金制度改革をめぐる動向とその将来像

－「年金将来」委員会の提言を中心に－

Pension Reform Policy in the Changing Economic Environment in Germany -The Recommendations of the 'Future of the Pension System' Committee-

田中 耕太郎
Kotaro TANAKA

1. 1992年年金改革

ドイツの年金制度は、1957年に賦課方式・賃金スライド制を柱とする現在の制度の基本的な仕組みが創設された後、1972年の弾力的支給開始年齢の導入など、いくつかの改正は行われたものの、制度の全面的な見直しは行われずにきたが、人口の高齢化に対応し、将来的に年金制度を確実なものにするため、1989年の「1992年年金改革法」により、全面的な見直しが行われた。この改革（以下「92年年金改革」という。）は、次のような柱により構成され、日本の平成6年の年金改正にも大きな影響を及ぼした。

- ① 失業者や女性に対する老齢年金の支給開始年齢を60歳から、長期被保険者に対する弾力的支給開始年齢を63歳から、いずれも段階的に65歳に引き上げる。
- ② 年金額の毎年の賃金スライドの基準を現役労働者の平均のグロス（総）賃金からネット（税・社会保険料控除後の手取り＝純）賃金に切り替え、将来的に年金水準をネット賃金の70%程度の水準で維持する。
- ③ 保険原則を強化するため、教育・訓練期間等、対応する保険料納付のない期間のうち年金算入できる期間などを短縮する。
- ④ 国庫補助率を従来のような保険料算定基準となる総賃金の伸びだけではなく保険料率の上昇にも連動させることにより1957年以来一貫して低下してきた国庫補助率の更なる低下に歯止めをかけ、将来的に年金給付額の20%程度の水準

で維持する。

この92年年金改革の結果、保険料率は改革が行われなかった場合には2030年に経済成長の推移の仮定に応じて36.7%～41.7%になると推計されたものが26.3%～28.7%程度に落ちつくものと予測された¹⁾。このように92年年金改革は、人口の高齢化による年金財政の負担の増加を、被保険者（＝保険料率の引上げ）、年金受給者（＝年金額の引上げ率のネットベースへの抑制）及び国家（＝国庫補助率の引上げ）がお互いに皆で負担し合うことにより乗り切ろうという画期的なものであった。またそれだけに、労使を始め社会の幅広いコンセンサスが形成され、議会においても、年金を政争の具にしないという理解の下に与野党が相互の意見を十分組み入れて調整を行った結果、大連立的に与野党の一致で法案も可決された。

2. 1990年の東西ドイツ再統一と年金財政の負担増

92年年金改革に携わった人たちの間では、この改革が成功したことにより、少なくとも21世紀初頭まではこの改革内容を着実に実行するだけで、大きな改革論議をすることなく、ドイツの年金制度は安定的に推移するという期待が強かった。ところが、一面では喜ばしいことではあったが、その後の歴史の動きは、この画期的な92年年金改革を越えて、更なる年金改革の動きを求めることになった。

それは、92年改革法が成立した直後の1990年に実現した東西ドイツの再統一である。ベルリンの壁の崩壊の直前まで誰もが想像だにしていなかった東西ドイツの再統一は、ドイツ国民が長い間夢見たことの実現であったが、経済的社会的に崩壊状態にあった旧東独の再建は、当初の予想をはるかに超えて重くドイツの経済・財政にのしかかってきた。これは、ひとり国家財政の負担のみならず、社会保険制度にも及び、年金制度においても、給付システムを異にして給付水準の低い旧東独の年金水準を短期間に旧西独並に引き上げるために、旧西独の年金保険にも新たな負担が求められた。

東西再統一に伴う旧東独地域への年金制度の適用については、1990年5月に締結され7月1日から発効した「両独間の通貨・経済及び社会同盟の創設に関する条約」(国家条約)において旧西独の年金制度を適用することを定め、これに基づいて同年6月に旧東独の法律として「社会保険に関する法律」と「年金同一化法」が制定され、同年7月1日から施行された。さらに同年8月に締結された「統一ドイツ回復に関する両独間の条約」(統一条約)においても92年年金改革の施行日である1992年1月1日からこの新しい規定を旧東独の年金制度に適用することとされ、その円滑な移行のために1991年に「年金移行法」が制定された²⁾。これらの規定に基づき、旧東独の年金は旧西独の制度に切り替えられ、年2回の特例的な年金額の引き上げにより短期間に旧西独の年金水準へのキャッチアップが行われてきた。

その結果、再統一前の1990年6月末には平均賃金で45年加入の標準年金額(手取りベース)で旧西独の29.1%~37.3%(年金受給開始の年により異なる。)にしか及ばなかった旧東独の年金水準は、わずか6年後の1996年7月1日には旧西独の82.3%という水準にまで急速に引き上げられた(表1)。しかも、旧東独では女子の就労率が高かったことや男子も年金支給開始年齢が高かったことにより男女とも被保険者期間が長いため、年金計算上の報酬点数(Ep)も平均的に旧西独地域よ

りも高く、このため実際に支払われている年金額の水準は、1996年初の時点で、男子で98.2%、女子では136.3%と旧西独地域の水準を大きく上回る水準にまで達している³⁾。

表1 旧東独地域と旧西独地域の年金水準の推移(ネットの標準年金)

時 点	標 準 年 金 額		割 合 (B/A) (%)
	旧西独地域 (DM/月) (A)	旧東独地域 (DM/月) (B)	
1990. 6.30	1615.99	470-602	29.1-37.3
1990. 7. 1	1667.01	672.00	40.3
1991. 7. 1	1750.96	889.00	50.8
1992. 7. 1	1798.45	1119.73	62.3
1993. 7. 1	1867.92	1357.17	72.7
1994. 7. 1	1931.31	1451.17	75.1
1995. 7. 1	1932.65	1522.05	78.8
1996. 7. 1	1741.59	1597.57	82.3

(出典) 連邦政府による1996年年金保険報告(Rentenversicherungsbericht 1996)、BT-Drucksache, 13/5370, S.45

このように、東西ドイツの再統一は、92年年金改革が予想しなかった新たな財政上の負担を引き起こした。特に、1992年以降は、旧東独地域の年金保険の保険料率も旧西独地域の年金保険料と統一され、これによって不足する財源は、全連邦内の保険者間で財政調整することになり、結果的に1992年以降、毎年、旧西独地域の年金保険者から旧東独地域の年金保険者に対して移転支出が行なわれている。その額は1992年46億マルク、1993年79億マルク、1994年107億マルク、1995年159億マルクと毎年増加しており、1995年の額は保険料率にして優に1%を超える水準に達しており、旧西独地域の年金制度に重い負担としてのしかかっている。

3. 国際競争の激化と1996年の一連の社会保険分野の構造改革

(1) 全体の状況

90年代に入ると、東西の市場の壁がなくなり、EUの共通市場の動きが加速するなどの環境下で、世界的な経済競争のグローバル化の波が

ドイツ経済にも本格的に及んでくる。世界的な競争の激化の中で、ドイツ企業はその国際競争力を維持し、高めるために、合理化の努力を必死に行うことになる。そのため、各企業では、退職一時金プログラムや社会計画⁴⁾を活用して中高齢の労働者の早期退職を進めた。その際、単に企業内の資源が活用されただけではなく、早期退職の促進のために失業保険を利用してこれで60歳までつなぐとともに、60歳からは「失業による老齢年金」を受給するというケースが著しく増加した。その結果、「失業による老齢年金」の新規受給者数が全体の新規受給者数に占める割合は、1992年7.3%、1993年9.8%、1994年16.2%、1995年22.1%と急増している⁵⁾。このような傾向は、一面では低いとはいえ経済成長がそこそこ続いているにもかかわらず高い失業率が一向に改善せず遂に1996年は戦後最悪の10%を超える失業率を数えて深刻な社会問題を引き起こすとともに、他方では失業保険と年金保険の財政にも重い負担をもたらすことになった⁶⁾。

このような状況の中で、ドイツの産業界の間では、国際競争力の観点からドイツの高い賃金と賃金付随コストが問題視されるようになり、「企業立地の場所としてのドイツ」が脅かされているとの認識が急速に高まり、政治の場においても賃金付随コストとしての社会保険料、とりわけ将来的に上昇の大きい年金保険料の見直しが重要な政治のテーマになってきた。

このため、1996年1月23日には政労使のトップ会談が行われ、2000年までに現在の失業者数を半減させることを目指して、企業立地の場所としてのドイツの将来を確保し、雇用を増大させるために3者が共同で「雇用と企業立地の確保のための同盟」を合意した。この合意を踏まえ、政府は1月30日には、経済・労働・社会全般にわたる構造改革を進めるために「投資と雇用のためのアクションプログラム」(いわゆる50項目プログラム)を策定した。さらに、連立与党ではこの50項目プログラムを具体化するとともに、さらに発展させて、

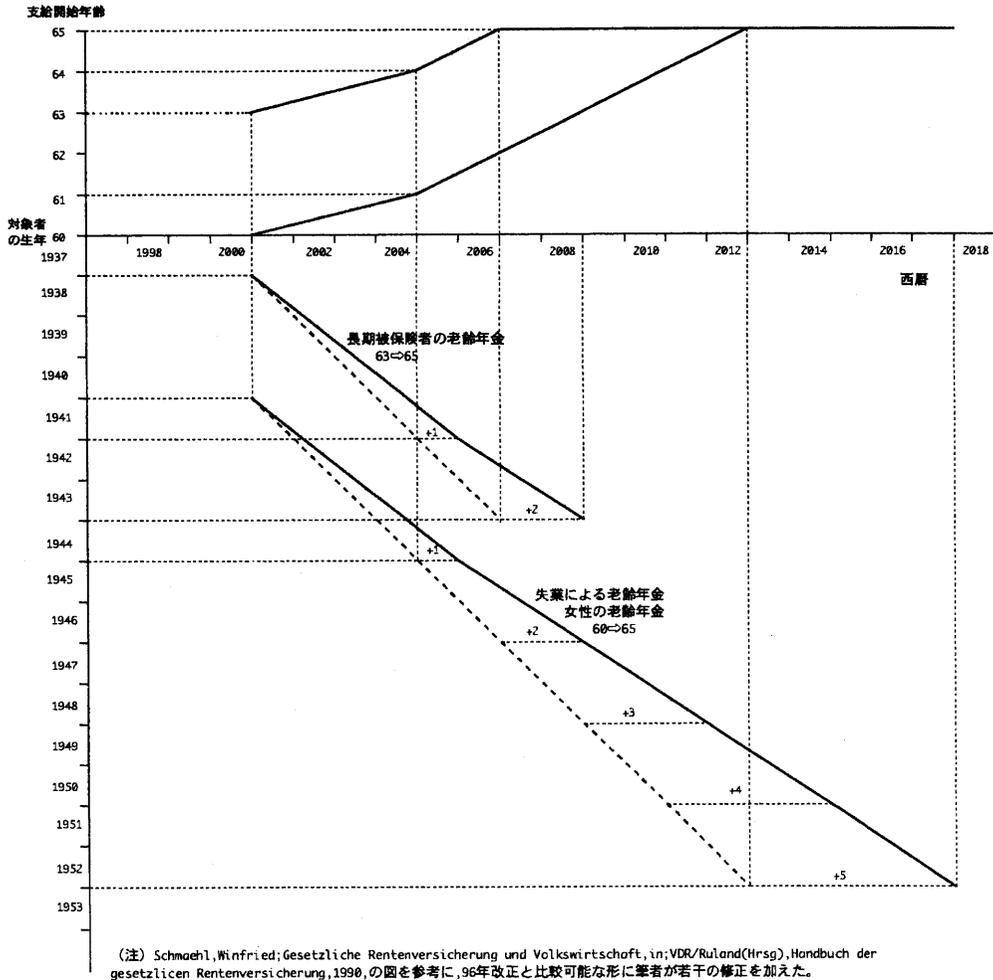
4月25日に「経済成長と雇用の拡大のためのプログラム」を決定し、これに基づいて具体的な法案化作業が進められた。これら一連のプログラムの全体の動きや内容についてはすでに詳細な報告⁷⁾があるのでそちらに譲り、本稿ではこのうちの老齢年金の支給開始年齢の引上げについて詳しく見てみたい。

(2) 老齢年金の支給開始年齢の引上げ

ドイツの年金制度においても、平均寿命の伸長と実際に年金受給を開始する年齢の低下により平均の年金受給期間は1960年の9.9年から1990年の15.4年まで大幅に伸びており、老齢年金の支給開始年齢の引上げはすでに80年代の年金改革論議の中でも論じられ、最終的に92年年金改革法の中に盛り込まれていた。すなわち、「失業による老齢年金」と「女性の老齢年金」の支給開始年齢をいずれも60歳から65歳に、「長期被保険者の老齢年金」を63歳から65歳に、それぞれ引き上げることとされていた。しかし、この引上げは政府原案では1995年から開始することとされていたが、労働組合や女性団体の反対などもあり、最終的には引上げ開始時期を6年遅らせて2001年から開始することで合意され、60歳から65歳への引上げは2001年に1941年生まれの人から始めて2012年までかけて、また63歳から65歳への引上げは同じく2001年に1938年生まれの人から始めて2006年までかけて、いずれも長い経過措置期間を設けて緩やかに切り替えていくこととされていた(図1参照)。

しかしながら、1996年の一連の構造改革の論議の過程で、早期退職を防ぎ、年金財政の将来の負担を軽減するために、この引上げプログラムの実施を前倒しするとともに、引上げのスピードも加速することとされた。まず、1996年7月23日の「年金生活への円滑な移行の促進のための法律」(Gesetz zur Förderung eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand vom 23. Juli 1996)では、高齢期の短時間労働の促進のための規定と並んで「失業による老齢年金」の支給開始

図1 92年年金改革法による老齢年金の支給開始年齢引上げスケジュール

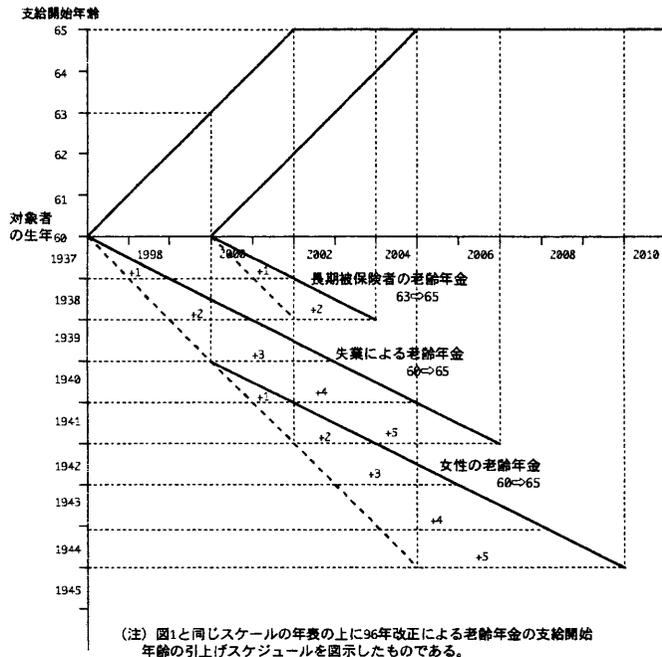


年齢の引上げに関する規定を設けた。これにより、92年年金改革の引上げスケジュールを4年前倒しして1997年1月から開始するとともに、スピードも加速して毎月1月づつ引上げて1999年末までに63歳まで一気に引上げ、そこから先は63歳のままで9年間待って、当初の92年年金改革のスケジュールどおりに2009年から4年かけてさらに65まで引上げるといった内容であった。

さらに、連立与党のCDU/CSUとFDPにより提出された1996年9月25日の「年金保険及び雇用促進の分野における経済成長と雇用の拡大のためのプログラムの実施のための法律」（経済成長・

雇用促進法）（Gesetz zur Umsetzung des Programms für mehr Wachstum und Beschäftigung in den Bereichen der Rentenversicherung und der Arbeitsförderung (Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz -WFG- vom 25. September 1996) の原案においては、「失業による老齢年金」について63歳から65歳への引上げのスピードを63歳までの引上げと同一にして2001年末までに完了させるとともに、女性の年金についてもこれと同じスケジュールで引上げ、さらに「長期被保険者の老齢年金」についても2000年から同じく毎月1月のスピード

図2 96年改正による老齢年金の支給開始年齢引上げスケジュール



で2001年末までに引上げを完了しようとするものであった。このうち女性の年金については期待権保護の観点から基本法に抵触するとの議論もあり連邦議会の審議の過程で引上げ開始時期が3年ほど繰り延べられて2000年から開始することとされたが、スピードは変わらず2004年末には引上げが完了する。

経済成長・雇用促進法による支給開始年齢の引上げスケジュールを図示したものが図2であるが、同じスケールで図示した図1の92年年金改革と比較してみると、実施開始時期の前倒しと引上げスピードがいかにか一目瞭然であり、ここに年金財政の将来の負担軽減に向けた強い危機意識を読み取ることができよう。

4. 「年金将来」委員会の提言

1996年の一連の法律改正では、年金保険の分野においても上記の老齢年金の支給開始年齢の引上げスケジュールの前倒し以外にも、「学校教育による算入期間」の短縮、一定収入を超える学生の

労働に対する年金保険加入の義務化、保険料納入期限の短縮等保険原理の強化のための改正や給付の抑制のためのリハビリ給付の支給要件の厳格化等も盛り込まれた。しかしながら、従来の改正の延長上にあるこれらの改正だけでは今後高齢化が進む中で年金の保険料負担の増大に対する経済界の危惧を背景とする連立与党内の批判を納めきれず、1996年4月25日の「経済成長と雇用の拡大に関するプログラム」の中で、連立与党は政府に対し、プレミアム連邦労働社会大臣の座長の下に年金の将来像に関する委員会を設置し検討するよう求めた。

これを受けて、政府は6月12日の閣議決定で、「高齢化の進展の下においてもどうすればこれまで確立してきた世代間契約を将来さらに発展させることができるかについて提言を行う」ために「年金将来」委員会(以下単に「委員会」と呼ぶ。)を設置することとし、7月5日に設立された。この委員会の構成メンバーは別紙のとおりで、幅広い立場からの参画が特徴的である。

委員会は、10回の審議を重ね、当初の1996年末までという期限は若干ずれ込んだものの、1997年1月27日に提言を取りまとめた。なお、この委員会とほぼ同じ時期にヴァイゲル連邦財務大臣の座長の下に「税制改革委員会」も設置され、ほぼ同時並行的に論議を進めて1997年1月22日に税制改革に関する提言をまとめている。

委員会報告は、4つの基本方針を確認し、これを前提に具体的に10項目について提言を行っている。その提言内容の全文（イタリック体の部分）と提言のうち特に重要と思われるものの根拠説明の概要は次の通りである。

I 基本方針

(1) 年金の賃金・保険料との比例性を堅持する。

（根拠説明）

1957年の年金改革によって決定され92年年金改革において再確認された、公的年金は賃金及び保険料に比例するとの基本原則を委員会は堅持する。社会政策的及び財政的にこれに替わる受入可能な他の選択肢はない。

委員会にとって現行の年金制度を租税財源による基礎保障にとって替えるということは問題にならない。それは、制度の切り替えが極めて長期の殆ど克服不能な経過措置の問題を引き起こすということとは別に、基礎保障は貢献原則に反し、保険料を支払った人たちの財産権を剥奪するからである。さらに、保険料を支払わなくても老後の基礎保障が確保されるのであれば、ヤミ労働の誘惑や怠惰が増えるであろう。同様に、賃金・保険料比例の年金の原則と合致しないため公的年金制度の中における基礎保障（例えば必要性に応じた最低保障の導入など）も認められない。

(2) 保険原則を強化する。

（根拠説明）

年金保険における連帯による負担調整は放棄することなく保険原則は強化されなければならない。これはすでに92年年金改革により実現され、1996年の経済成長・雇用促進法によりさらに進められた。給付と反対給付の原則をより強調することは

保険料による財政方式に適合し、リスクの調整という本来の社会保険の役割を超えた再分配政策による年金財政の負担を抑制することになる。このことはまた、保険料による財政方式の国の制度に対する国民の受容と信頼を強めることになる。

(3) 賦課方式を維持する。

（根拠説明）

賦課方式は、戦後の様々な困難な状況の中をくぐり抜けて年金受給者への経済的保障に実績を示してきた。この方式は政治的、経済的、人口構成上の変化に対して柔軟に対応できる。最近では東西ドイツの統合に伴って直ちに1600万人もの人を老齢保障制度に取り込むということなどは積立方式では不可能であった。仮に積立方式に変更することになれば、勤労世代は長い経過期間中、現行制度を支えながら、さらに加えて自らの老後のために積み立てをするという二重の負担を強いられることになる。

(4) 年金保険における積立方式には反対する。

（根拠説明）

現在の年金及び期待権を賄うのに必要な積立額は10兆マルクの規模にのぼる。このような積立方式に移行することは、マクロ経済的に、著しく増大する資金供給を確実にかつ有利に運用する可能性をはるかに超え、国民経済上誤った運用を引き起こす危険がある。

さらに、公的年金の積立方式は、秩序政策上問題が大きい。経済的な権力の集中を防ぎ民営化と規制緩和によって国家の影響力を抑制しようという流れにも反する。このような巨額の積立金が半国家的な機関の中に積み立てられることになれば、投資の過程で大規模な運用の失敗が主する可能性を排除できないし、運用過程で財政政策の面から影響力が行使されることも避けられない。

しかしながら、公的年金を補完し、積立方式で運営される企業年金と個人年金については重要なものでありさらに促進する必要がある。

II 委員会の提言

(1) 非適用限度内就業及び新しい形態の被用者

類似の自営業への社会保険加入義務について

委員会は非適用限度内就業及び新しい形態の自営業について見直しが必要だと考える。具体的な提言：

- ・社会保険加入義務のある主たる就業のほかには非適用限度内の少額収入を得て就業している者は、非適用限度内の従たる就業についても社会保険の加入義務の対象に加える。
- ・被用者類似の就業を行っている自営業者は、(一定の期間を限った免除規定を設けつつ)年金保険の加入義務の対象に加える。

(2) 増加する人口高齢化の負担の克服について

委員会の提言：

年金調整算定式は人口要素分だけ補正する。

- ・この要素は平均寿命の伸びの結果としての年金受給期間の長期化を考慮し、これによって生ずる負担を保険料支払者と年金受給者に同じ割合で分担させるものでなければならない。
- ・基準となるのは一性別の区別をせず-92年年金改革以降の65歳の平均余命の変化である。
- ・平均余命要素は一全ての年齢層及び男女に単一に一新規受給者とすでに年金を受給している者と同じように及ぶ。

老齢年金の支給開始年齢の更なる引上げについて、委員会は現在のところその必要性を認めない。

65歳前に年金受給を開始した場合の減額ルールの変更には、委員会は反対する。

(根拠説明)

人口高齢化の課題

ドイツの人口は、60年代はまだ人口再生産水準よりも高かったが70年代初から前の世代よりも1/3程縮小する程度にまで低下してきた。また65歳の男子の平均余命を見ると、1983/1993の10年間で1.4年伸びている。例えば日本の65歳の男子の平均余命はドイツよりも2年ほど長く、平均余命が延びる傾向は今後とも続くと見込まれる。

連邦内務省の将来人口推計の中位推計では、65

歳以上が人口に占める割合は1996年の15.4%から2030年には26.7%に上昇し、その絶対数は1250万人から約2000万人に増加するものと見込まれる。これに対して65歳未満人口は2030年には1450万人程少ない5450万人に減少する。

このような背景から、委員会は人口高齢化の課題に対応して公的年金の更なる調整を行うことが避けられないと考える。

改革案への要求

必要な修正は次の要求を満たすものでなければならない。

- ・保険料率の上昇の抑制による現役世代の負担軽減は、各世代間の均衡のとれた負担の分担に役立つものでなければならない。
- ・容認可能な保険料/給付比率が確保され、老齢保障の支柱としての年金の機能は維持されなければならない。
- ・給付面の修正は年金算定式の補正により新規受給者にもすでに年金を受けている者にも等しく効果を及ぼすものでなければならない。
- ・保険料率と年金水準への影響はバランスがとれ、これによって若者にも高齢世代にも世代間契約の受入がさらに強められなければならない。
- ・補正は自動的に調整する仕組みに構成する必要がある。

改革の糸口

改革の試みとして次の5つの方法を人口高齢化による負担増を克服するための解決の糸口として検討した。

① 平均余命という要素

委員会は平均余命の伸長によって生ずる年金受給期間の長期化を考慮した要素分だけ年金計算式を補正することに賛成する。死亡率の改善による平均余命の伸びは典型的に年金制度の内部の問題であり、したがって年金制度上、年金計算式の補正によって解決できる。払われた保険料に対する反対給付はこの補正によって切り下げられるのではなく、平均余命が延びた分だけより長期の年金

受給期間に配分されるのである。1996年の法律改正により遅くとも2005年からは減額なしの老齢年金は65歳から初めて支給される。したがって、人口高齢化の補正要素の基準になるのは一性別により区別することなく65歳の平均余命であるべきである。そして、その際の基準は92年年金改革からの平均余命の伸びとすることにより、新規受給者だけではなくすでに年金を受給している者も等しく対象とする。

この要素は全ての年代の人たちについて単一とし、実務上の理由と報酬点数の単価を全ての者に単一のままにしておくため、年代によって異なる要素とはしない。

② 平均年齢の要素

委員会はまた人口高齢化の要素分だけ年金計算式を補正する方法として、国民又は保険集団の平均年齢の伸びをとる提案を検討した。この方式も上記の改革案への要求の全てを満たす。しかし、平均年齢の場合には、人口構成の変化を決定する全ての要素、即ち、出生率、死亡率及び移民の全てが影響してくる。このうち出生率と移民は年金保険の責任分野ではなく社会全体の問題である。したがって、人口要因の補正要素としては平均年齢は適当でない。

③ 実際の人口構成の推移以外の要素

実際の人口構成の推移によらず、予め補正要素を年金計算式に組み込むことには反対である。この方式は、補正要素の働きと人口高齢化の負担増の間に因果関係がなく、自動的に調整するメカニズムも欠き、年金水準と保険料率の引下げが恣意的に行われる恐れがある。

④ 労働市場の要素

委員会では人口要素を超えて労働市場の要素を年金計算式において考慮するとの提案についても検討したが、失業率の推移を非対称に、即ち失業率が上昇したときには年金水準を引下げ、失業率が低下したときは年金水準を引上げないという提

案については反対である。

⑤ 老齢年金の原則的支給開始年齢の引上げ

老齢年金の原則的支給開始年齢又は保険数理上の減額の基準となる年齢を65歳からさらに引上げることは委員会は当面必要ないと考える。ただし、少数意見では人口の推移を考慮すると支給開始年齢の引上げを選ぶべしとの意見があった。

65歳前の受給開始の場合の減額ルールの変更については保険原則に照らして問題があるため、委員会は反対である。

(3) 連邦補助と新たな給付の財源について

委員会の提言：

- ・現行の国庫補助をトレンドで延ばしていく方式を堅持する。
- ・今後は年金保険の給付の新設又は拡大はそれに実際に見合う保険料支払がある場合に限り認められる。

(4) 年金保険の保険料率の安定化のために

委員会の提言：

年金保険の保険料率は今後は準備金の見込みが1月分から1.5月分の間にある限りは変更しない。

(5) 老齢保障における育児期間の制度的な考慮について

委員会の提言：

- ・家族金庫を創設し、これによって高齢者との連帯をさらに子どもとの世代間連帯によって補完する。
- ・家族金庫では子ども及び家族関連の移転支出、特に育児手当と育児期間に対する年金保険料が束ねられる。財源は一般的な租税財源による。家族金庫は既存の機関に併設され、新たな役所は必要ない。
- ・今後年金の請求権に結びつく育児期間については、家族金庫から実際に見合った保険料が年金保険及び他の老齢保障制度に支払われる。

・すでに請求権及び期待権のある育児期間については、財政状況に鑑み、現行のルールを変更しない。

・育児期間と他の保険料納付済期間との調整に際しては、育児期間は保険料算定限度額にいたるまで他の期間に加算して算入することとする。

委員会は、年金保険の保険料を子どもの数によって差を設けることには反対する。

(6) 遺族保障の改革について

委員会は遺族保障は放棄できないという見解である。しかしながら、年金保険における遺族保障制度は改革を要する。

この改革は女性の雇用、収入及び保障状況に関する詳細なデータ資料に基づいてのみ作業できると考える。したがって、委員会としては、ドイツ年金保険者連合会及び連邦労働社会省の委託による調査「ドイツにおける老齢保障」の結果が出るのを待つ必要があると考える。

(7) 稼働能力の減少による年金の改革について

委員会は、障害保障は公的年金の欠くことのできない要素であると考ええる。

したがって稼働能力の早期の減少のリスクへの保障を公的年金から外すことには反対である。

しかし、委員会は稼働能力の減少による年金の改革は必要であると考ええる。具体的な提言は次の通り：

・障害と失業のリスクは分離すべきであり、事柄の性格に応じて年金保険と失業保険に適切に分担させるべきである。被保険者の稼働能力の減少を判断するに当たっては、これまでのように健康状態と労働市場における具体的な状況に基づく（いわゆる具体的考察法）のではなく、被保険者の健康状態のみに基づいて（いわゆる抽象的考察法）行うべきである。

・現行の稼働能力の減少による年金を職業不能年金と稼働不能年金に分けるやり方を改め、2段階の稼働減少年金とする。具体的な段階としては、

—一般的な労働市場で日に3時間以下しか就業

できない被保険者は完全な稼働減少年金を受給し、

—一般的な労働市場で日に3時間以上6時間未満しか就業できない被保険者は半分の稼働減少年金を受給し、

—一般的な労働市場で日に6時間以上就業可能な被保険者は稼働減少年金を受給できない。

・稼働減少年金と就労所得又は就労代替所得の併給のケースについては、重複を制限するために事柄の性格に応じて適切で透明な規則を用意すべきである。

・加算期間は60歳まで延長する。

・稼働減少年金の額はそれぞれ60歳以降早期に請求した場合の老齢年金の額に合わせる。

・重度障害による老齢年金の額はそれぞれ早期に請求した場合の老齢年金の額に合わせる。

・この提言の実現はとりわけ失業保険法における適切な措置を前提とする。

(8) 老齢保障の全体のシステムの中の第2及び第3の柱を強化する。

委員会の提言：

・長期的に老齢保障の全体のシステムを強化するため、既存の第2及び第3の柱における積立方式の老齢への備えを格段にかつ早急に拡充するよう努めなければならない。この企業及び個人による老齢への備えは税制上の措置によっても改善しなければならない。

・企業老齢保障の現在の停滞及び一部で見られる後退は、労働法上の枠組条件の改善によって変えられる。このための措置は企業老齢保障の普及を高め、その給付能力を増すことを目的とすべきである。企業老齢保障の魅力は、被用者に対しては移動を妨げる満期不能要件の変更により、企業に対しては長期的な計算が可能な方式の給付改善義務の導入により高めるべきである。また、より広い設計の自由を認めるべきである。これらの措置は対応する税制上の措置により支援する必要がある。

・企業、事業所の労使パートナー及び労働協約当

事者たちが被用者の補完的な老後への備えに向けて合意する誘因を与えるような前提条件が作られる必要がある。

・財産形成法に基づく国家による被用者の財産形成の促進は、老後の備えの分野に拡張し、平均以下の収入の人々に重点化すべきである。

(9) 老齢保障への課税について

委員会の中では、公的年金の所得税法上の取り扱いに関しては憲法上の観点からみて変更の必要はないとの点で一致を見た。

委員会は税制改革委員会の提言を検討した。そこで提言されている老齢収入の課税の変更は老齢保障システムを将来の課題に対して調整することを困難にする。これによれば、比較的高額の年金や公的年金と企業年金や個人年金との併給の際に従来よりも課税が強化され、ネットの保障水準を引下げることになる。さらに、必要な企業年金や個人年金の拡張を困難にする。

税制改革委員会の提言は標準年金の水準には影響ないが、提言された途は年金調整におけるグロス(総額)主義への逆戻りであり、保険料率の上昇をもたらす恐れがある。委員会としては、この提言によってもごくわずかの財政効果しか達成されず、他方で何百万人という年金受給者の著しい不安と膨大な管理コストがかかるという点を指摘したい。最後に、収益部分課税の課題としては年金開始が遅れるほど課税算定基礎が低くなり、これは生涯労働期間の伸長を妨げる恐れがあるという懸念を指摘しておく。

(10) 他の老齢保障制度における措置について

委員会では、公的年金保険においてとられる措置と同じ措置が同じウェイトで他の全ての全部又は主に公的な財源措置による老齢保障制度においても採られるものと考えている。

5. 「年金将来」委員会の提言についての考察

(1) 現行の年金制度の基本的枠組みの堅持を再確認

委員会の構成は、1982年から一貫して連邦労働社会大臣として92年年金改革も実現してきたブリュームが座長で議論をリードするとはいえ、委員会を設置するに至った事情を反映して、従来から年金制度に関わってきた専門家以外に、多くの経済や財政の分野の専門家や連邦銀行の代表者(ただしゲスト)、さらには年金の分野でも租税方式による基礎年金と民間保険の組み合わせを主張してきたミーゲル、付加価値保険料導入の積極論者リュールuppなど、多彩なメンバーで構成されており、激しい論戦が予測されたし、提言のとりまとめも予定の1996年末を1月遅れたが、結果的には、ミーゲルが従来からの主張を固持して1人反対意見に回ったほかは、全員が現行制度の基本的な枠組、すなわち賃金・保険料比例の年金、保険原理の強化、賦課方式の堅持と積立方式の導入に反対の結論に至ったことは、現行の年金制度を支える原理・理念に対して予想以上に幅広いコンセンサスが存在することを示したものと見える。

その核心は、1957年改革で導入され92年年金改革で確認された賃金・保険料比例の年金のルール、そして賃金スライドと賦課方式によって具体化される世代間契約という理念である。勤労世代はその能力に応じて働き、経済社会に貢献し、老後は、その現役時代の貢献と保険料負担に応じて、一定の限度で生活水準を維持し、賃金スライドを通じて次の世代の生産性の向上の成果に等しく与っていくという理念である。単純な平等という面では批判もありうるが、このような年金の理念と仕組みが市場経済を中心とする経済社会にあって社会連帯を実現する仕組みとして最も制度適合的だということであろう。日本の年金制度が昭和29年改正で貢献原則と平等原則の折衷方式に変更し、その後の改正を通じて、貢献原則よりも平等原則に偏ってきているとき、改めて保険原理の強化を再確認した提言は、筆者にはとても新鮮に見える。この提言では、保険原則の範囲内でリスクを分散

(別添1)

「年金将来」委員会の提言の財政効果

(1996年価格表示)

	2000	2010	2020	2030
A. 基礎係数(改革なし)				
保険料率(%)	20.4	20.9	22.9	25.9
年金水準(%)	69.6	68.8	68.8	69.0
連邦補助(10億マルク)	67.2	68.8	75.4	85.3
B. 個別の提言の効果				
1. 人口高齢化要素(年金水準の低下ポイント)	-0.5	-3.4	-4.2	-5.0
2. 障害年金改革(支出の減少(10億マルク))	-1.9	-14.5	-17.2	-17.2
3. 家族金庫(年金財政への貢献(10億マルク))	17.3	15.6	16.7	16.4
4. 適用拡大(収入増(10億マルク))	3.2	3.2	3.2	3.2
C. 提言全体の効果				
保険料率の低下ポイント	-1.2	-2.2	-2.6	-3.0
保険料率(%)	19.2	18.7	20.3	22.9
年金水準の低下ポイント	-0.7	-3.3	-4.2	-5.0
年金水準(%)	68.9	65.5	64.6	64.0
連邦補助の減額(10億マルク)	4.0	7.2	8.6	9.9

(別添2)

Dr.Meinhard Miegel教授(経済社会研究所)の反対意見

し社会連帯を実現することが社会保険の役割であり、それを超える再分配政策は税制と公的扶助を中心とした国家の他の分野の課題であるとして、いわゆる扶養国家(Versorgungsstaat)への道を明確に否定している。日本で公的年金の守備範囲を縮小するといえば、おそらくは基礎保障の部分、所得再分配機能の強い部分に重点化するという方向性が比較的安易にでてくるように思えるが、社会保険が単に保険料という名目の財源対策ではないとすればその構成原理はどうあるべきなのか、所得に比例する保険料で支える年金制度の核心は何か、負担が増す中でそれがどういうものであれば国民に支持されるかという理念形成に関わる問題であろう。その意味ではドイツでは給付水準の引下げというギリギリの選択の中で、逆に1957年改革で創設された上記の年金の本来の姿に極力スリム化することを通じて世代間の連帯と年金制度への国民の信頼を強化することにつながると判断されたということであり、今後の日本における改革論議に対しても一つの見識をもって絶えず問いかけてくる存在となろう。

なお、社会保険における保険料と給付額の等価性に関連して、ドイツでは社会保険法上の法的地位に対する基本法14条に基づく財産権の保護の規定の適用に関し、重要な連邦憲法裁判所の判断が示されてきており、これがドイツで社会保険の権利性を論じる場合の共通の前提となっているので、簡潔にその判示内容を記しておく。

この問題に関する連邦憲法裁判所のリーディングケースは、年金受給者の医療保険に関して示された1985年の第1部判決⁸⁾で、次のように判示している。

「社会保険法上の法的地位に対する財産権保護の前提要件は、それが排他的権利として、個人の利用のために権利者に属している財産的価値のある法的地位であることである。この地位は、これが少なからぬ被保険者の固有の貢献(nicht unerheblichen Eigenleistungen des Versicherten)に基づき、その生存の確保に用いられるものであるときは、財産権保護の下におかれる。」

「これに対して、専ら国がその扶助(保護)義務(Fürsorgepflicht)を遂行するために法律に

よって認められた社会給付に対する請求権は、基本法14条の保護の下には置かれない。」

「被保険者の固有の貢献としては、彼が自ら支払った保険料だけを考慮すべきではなく、彼のために第三者によって社会保険の運営主体に対して支払われた保険料も含まれる。これには、年金保険などにおける事業主の負担部分も含まれる。」

(2) 年金給付と保険料負担の水準論

(1)で述べた現行制度の基本的な枠組みを堅持する前提で、今回、委員会での論議の中心は、将来の年金の給付水準と負担可能な保険料の水準をどう考えるかという点にあった。92年年金改革では、賃金スライドのグロスベースからネットベースへの変更を中心として将来の年金水準の引下げと保険料率の上昇の抑制が行われ、その結果、45年間平均賃金で働いてきた被保険者の場合の標準年金でネットベースで平均賃金の約70%という水準が長期的に維持されることとなった。

しかしながら、今回の一連の人口高齢化と国際競争力の確保のための労働コストの引下げ論議の中では、この水準下で2030年に見込まれる保険料率約26%という水準はなお高すぎるという点で委員会の中外で幅広い合意が形成され、今後の人口高齢化の一層の進展という要素をどのような形で

将来の給付水準の引下げに反映させるかが中心課題となった。

しかし、この水準論は、一般に思われている以上に困難な課題であった。というのは、望ましく、かつ財政的に可能な年金水準は、一方で保険料への反対給付としての関連性が求められると同時に、他方であまりに引下げ過ぎて公的扶助の水準程度まで近くなってしまうと社会保険制度としての年金制度の存在意義、正統性が問われるという、この2つの要件をクリアするものでなければならないからである⁹⁾。具体的には、現行の給付水準は標準年金でネット賃金の約70%というが、第一に、これは平均賃金で45年間働いた人のケースであるから実際に受給されている年金額で見ると男子の50%、女子では95%がこの水準には至らないことを考慮する必要がある。第二に、支給開始年齢の65歳への引上げの実現により、60歳から早期受給した場合には1年につき3.6%、5年で18%の減額が行なわれる。したがって、この場合には従来の給付水準のままでも70%ではなく57%に相当するものになり、仮に標準年金の水準が70%から60%に引下げられることになればこの場合には49%相当の水準まで低下することになる¹⁰⁾。第三には公的扶助の水準がネットの平均賃金の40%程度であることである。このように見てくると、長期に

表2 標準年金の水準の推移

年	平均年収額 (マルク)		45年加入の標準年金額 (マルク)		標準年金水準 (%)	
	グロス	ネット	グロス	ネット	グロス	ネット
1965	9229	7647	4535	4535	49.1	59.3
1970	13343	10340	6602	6602	49.5	63.9
1975	21808	16027	10595	10595	48.6	66.1
1980	29485	21037	14790	14790	50.2	70.3
1985	56286	24164	18026	17348	51.1	71.8
1990	41946	29157	21050	19698	50.2	67.6
1991	44421	29966	21874	20508	49.2	68.4
1992	46820	31201	22698	21297	48.5	68.3
1993	48178	32140	23522	21998	48.8	68.4
1994	49142	32114	24432	22795	49.7	71.0
1995	50813	32292	24902	23122	49.0	71.6

(出典) Rentenversicherung in Zahlen 1996, Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, S.29

わたり強制加入で営々と保険料を掛け続けてきた被保険者が納得のいく給付水準の選択の余地は限られてくる。最終的な委員会の提言に盛り込まれた65歳以降の平均余命の伸びに応じた分だけ毎年の年金の調整額を減額調整して2030年の給付水準を64%、それに必要な保険料率が22.9%というバランスはその意味では選択可能なギリギリの狭い道だったといえるのだろう。

翻って、日本の平成6年の財政再計算の際の将来の保険料率の推計によれば、2025年で29.8%とされ、この水準自体も平成9年新人口推計によればさらに増加するものと見込まれる。ドイツ以上の水準とスピードで高齢化が進み、欧米諸国のみならずアジア各国との激しい国際競争力にさらされる経済環境の中の日本の年金制度にとっても、ドイツの給付水準と負担限度を巡る厳しい選択は他人事ではなく、平成11年にも予定される次期財政再計算の最大のテーマであろう。

なお、独日の年金の給付水準及び保険料率を比較するときには、ベースになる平均賃金の取り方の大きな差異を考慮する必要がある。即ち、ドイツの社会保険ではすでに総報酬制がとられており、年間総収入がベースになるのに対して、日本ではまだ毎月決まって支給される給与がベースとされている点である。ドイツではこの両者は一般に給与の1月分とされるクリスマス手当程度の差しかもたらさないが、日本の場合には年間総収入に占めるボーナスの割合ははるかに高いため、日本の年金水準や保険料率については年間総収入ベースに換算して比較する必要がある。

(3) 家族金庫の創設

年金制度を支える現役世代は、年金保険料負担を通じて高齢世代を扶養するとともに次世代の児童養育の費用も負担しており、世代間連帯に基づいて世代間の順送りが将来にわたって継続し、年金制度が安定的に推移していくためには、児童養育に係る家族負担調整が不可欠である。しかし、他方で年金制度における保険原理を強化し、給付

範囲を対応する保険料収入を伴うものに限定することは、必然的に一般財源による育児に係る家族負担調整の強化を求めることになる。委員会が、育児手当などの移転給付や年金保険における育児期間に対応する保険料負担を一元的に管理する家族金庫を一般財源の負担で創設することを求めたのはその意味では当然のことであり、そのモデルにはフランスの家族手当金庫 (Caisse d'allocations familiales) がある。ドイツにおいても、すでに傷病、失業、徴兵及び兵役代替役務、障害者作業所での就労などの期間に対応する年金給付に必要な財源についてはそれぞれの制度や一般財源から年金制度への繰入れを実施しており、最近では介護期間についても年金保険料を介護保険から繰り入れることにしており、考え方自体は妥当なものである。

しかしながら、今回の一連のドイツの国際競争力を高めるための経済構造改革は、社会保険や労働条件の分野のみならず税制全般についても税制改革委員会を中心に見直しが進められていて、その基本的な方向性は法人税及び所得税負担の軽減にあり、加えて1999年の欧州通貨統合に向けて財政健全化に国を挙げて必死に取り組んでいる状況下で、一般財政の負担増をもたらす家族金庫の創設がどれだけ政府全体の中で実現可能性を持つかは、なお、今後の経済財政動向や政治的な合意の行方を見守る必要があるだろう。

(4) 年金課税

年金課税については、委員会の提言は現行制度を変更する余地なしとして、税制改革委員会が年金課税の強化を打ち出したのと真っ向から対立する内容となった。

税制改革委員会では、現行のいわゆる利益部分 (Ertragsanteil) 課税方式は年金の種類や受給開始時期によって異なった課税結果をもたらすため、これをいわゆる後送りの対応原則 (Korrespondenzprinzip) に変更し、年金権の獲得のための保険料支出 (備えのための支出 (Vorsorgeaufwendungen)) が特別支出として税

制上控除可能であるか、あるいは保険料の事業主負担分が税制上非課税とされる限度で年金に対して課税することを主張している。さらに具体的にこの原則のモデルに即して、分かりやすく受け入れやすいようにタイプ化して、

一公的年金など少なくとも保険料の半分以上を事業主の負担によって獲得される年金請求権の場合には50%、

一公的年金への任意加入の年金や民間の生命保険の年金など年金請求権が自分自身で納めた保険料のみに基づく場合には30%

相当部分について課税することを提言している。

この税制改革委員会の提言に対して委員会の提言は、課税強化になり、ネット調整システムと適合しないこと、またこれによる財政効果は大きくない反面、運営コストはかかり受給者を不必要に不安にする等の理由を挙げて正面から反対している。この議論の背景には保険料拠出を伴わないため原則全面課税される官吏恩給との取り扱いの不平等に関する1980年の憲法裁判所の判決を巡る対応、さらにはそもそも無拠出の恩給制度自体との公平論、現在は原則として保険料拠出段階で課税されている税法上の取り扱いの是非等、80年代から決着のつかない困難な問題があり、今後の決着も予断を許さないものと思われる。

(5) 幅広いコンセンサスの下での改革の実現可能性

今回の委員会の提言の内容は連立与党のキリスト教民主/社会同盟(CDU/CSU)内では一応支持されているものの、経済重視派や自由民主党(FDP)は税制改革とも絡んで批判的である。また、他の制度や一般財源に負担を先送りしているものもあり、年金課税のように同じ政府部内の委員会の結論と真っ向から対立するものもあって、これを具体化するのは容易ではない。さらに、野党に目を転ずると、社会民主党(SPD)や労働組合は1996年の春以降の連立与党の一連の改革に対しては反対と対決の姿勢を強めており、年金に対する国民の信頼を揺がさないためにも年金を政争

の具にしないで92年年金改革の時のように与野党の話し合いと歩み寄りの中で国民的なコンセンサスを得て今回の改革も進めたいという関係者の願いが実現できるかどうか極めて厳しい情勢にあるといわざるを得まい。

いずれにせよ、これからの具体的な法律改正の動向を引き続き注視する必要がある。

(了)

(別紙)

「年金将来」委員会の構成メンバー

座長

・Dr. Norbert Blüm (連邦労働社会大臣)

審議会・公的機関の専門家

・Dr. Rolf Peffekoven教授 (連邦財務省学識顧問、経済見通専門家委員会委員)

・Dr. Winfried Schmähl教授 (年金審議会会長)

保険運営の専門家

・Dr. Herbert Rische (連邦職員年金庁長官)

・Dr. Franz Ruland教授 (ドイツ年金保険者連合会筆頭理事)

保険/経済/財政学の専門家

・Dr. Jutta Allmendinger教授 (ミュンヘン大学社会学部教授)

・Roland Berger (企業アドバイザー)

・Gisela Färber教授(トリアー大学財政学教授)

・Dr. Klaus Heubeck教授 (ケルン大学保険数理学名誉教授)

・Dr. Margarete Landenberger教授(ハレ・ヴィッテンベルク大学医学部介護学助教授)

・Dr. Meinhard Miegel教授(経済社会研究所専務理事)

・Dr. helga Pollak (連邦財務省学識顧問)

・Dr. Bert Rürup教授(ダルムシュタット工科大学教授)

公職にある専門家

- Dieter Julius Cronenberg (1984.12~1994連邦議会副議長 (CDU))
- Hans Matthöfer (1978.2~1982.4連邦財務大臣 (SPD))
- Dr.Heinrich Reiter教授 (元・連邦社会裁判所長官)

ゲストの立場での参加者

- ドイツ連邦銀行の代表者

注

1) Ruland, Franz: Die Rentenversicherung: zukunftssicher, weil anpassungsfähig, Neue Zeitschrift für Sozialrecht 7/1996, S.306。

2) 東西ドイツの年金制度の統合については、大和田功「ドイツ年金保険論」、千倉書房、平成7年、第11章を参照。

3) 連邦政府による1996年年金保険報告 (Rentenversicherungsbericht 1996)、BT-Drucksache 13/5370, S.46。

4) 企業の事業所が合理化のために事業の全面的又は基幹部分の停止や縮小など事業の重要な変更を行う場合に備えて、従業員が被る経済的な不利益を緩和、調整するために、経営組織法 (Betriebsverfassungsgesetz) 第112条に基づき、労使の交渉により経営協定として定められるものである。

5) 連邦政府による1996年年金保険報告 (Rentenversicherungsbericht 1996)、BT-Drucksache 13/5370、S.104。

6) 10万人の就労者が、58歳から2年間失業保険を受給し、その後「長期被保険者に対する老齢年金」の支給開始年齢である63歳の代わりに60歳から「失業による老齢年金」を受給した場合には、

失業保険に92億マルク、年金保険には127億マルクの負担増が生ずるとされる。参照：BT-Drucksache 13/4336, S.14, 松本勝明「経済成長と雇用拡大のための年金制度改革—ドイツ」、年金総合研究センター「年金と雇用」第15巻第3号 (平成8年11月)。

7) 注6に掲げた松本論文を参照。

8) 1985年7月16日連邦憲法裁判所第1部判決 (E75, 108 II)。

9) 委員会の提言が出される直前に行った連邦労働社会省ニーマイヤー (Niemeyer) 年金局長及び社会審議会会長シュメール教授 (Schmähl) (ブレーメン大学) からの聴き取り調査の結果。

10) Schmähl, Winfried: Fragwürdige Schrumpfkurs, Die Zeit Nr.52 20. Dezember 1996及び注9の両氏からの聴き取り調査結果。

SUMMARY

Pension Reform Policy in the Changing Economic Environment in Germany

-The Recommendations of the 'Future of the Pension System' Committee-

Kotaro TANAKA

The German Pension Reform Act of 1992 was successful. Therefore, pension experts who were engaged in the reform believed that no further reform would become necessary until the early part of the 21st century. But the historical drama, the reunification of Germany just after the Pension Reform, increased the burden on pension finances, and increasing competition among enterprises world-wide also compelled the German social insurance system to get slim-down.

In this context the 'Future of the Pension System' Committee was established in July,

1996, and it submitted its recommendations on January 27, 1997. In these recommendations the wage-/contribution-related pension benefit principle and the strengthening of the insurance principle were reconfirmed, and there was a recommendation to introduce modification of the pension benefit level according to demographic factors such as in-

creased aging. The narrow path on which the pension system is to follow is not only for Germany. In Japan, we are also facing the challenges of the high and rapid aging of society and the increasing world-wide competition. These recommendations give us many fruitful suggestions concerning how to reform the pension system in Japan.