

## ドイツの年金改革

－賦課方式内の将来危機回避策と積立方式の補完的導入－

石光 真

# 1. はじめに

2000年7月、ドイツのシュレーダー政権は、法人税を大幅に下げる税制改革を行なった。秋以降に持ち越された大きな経済政策課題が年金改革であり、2000年9月連邦議会に老後資産形成法（AVAG）案が提出された。

西ドイツでは1957年年金改革法で現役時の賃金に応じて給付する制度（動態的年金）を導入した。現在は完全な賦課方式で運営されている。

|        |   |
|--------|---|
| 1889年  | ビスマルクが廃疾保険導入                            |
| 1918年～ | 第一次世界大戦後インフレ                            |
| 1929年～ | 世界大恐慌                                   |
| 1939年～ | 第二次世界大戦                                 |
| 1945年～ | 第二次世界大戦後インフレ                            |
| 1957年  | 動態的年金導入                                 |
| 1970年頃 | 出生率低下開始                                 |
| 1982年  | コール政権（キリスト教民主同盟・<br>社会同盟＋自民党）成立         |
| 1989年  | 1992年年金改革法成立<br>ベルリンの壁崩壊                |
| 1997年  | 1999年年金改革法成立                            |
| 1998年  | シュレーダー政権（社民党＋緑の党）<br>成立<br>1999年年金改革法停止 |
| 2000年  | 老齢資産形成法案提出                              |

第1表 ドイツの年金の歴史

先進国共通の少子化と高齢化により、賦課方式を続ける限り、将来の拠出増・給付抑制が避けられないのはドイツも同じである。

現在進行中のシュレーダー社民党・緑の党連合政権による年金改革では、この問題に対し、給付の抑制、税財源の投入という賦課方式内での危機回避策の他に、所得の4%を拠出する積立方式の追加年金の導入を提案している。

## 2. 経過

### ①法定年金保険

現在のドイツの主要な公的年金である法定年金保険（GRV, Gesetzliche Rentenversicherung）

は、月収620DM（東は520DM）超の被雇用者等を被保険者とし、老齡年金、遺族年金、稼働能力減少年金を内容とし、現在労働力人口の80%をカバーしている。保険料は名目所得の現在は20%弱を労使で折半している。国庫負担は支出の20%強の3700億マルクで、「保険外支出」部分を賄っている。

鉦夫、官吏、特定の自営業者の年金は法定年金制度とは別制度である。鉦夫年金は一部は賦課方式の保険だが、大部分は連邦補助金で支えられている。官吏、判事、軍人、議員、閣僚は直接国家財政で賄い、一方、連邦と州の政府職員は法定年金保険に加入している。

手工業者も要件を満たせば法定年金保険に加入義務を生じ、農民には農民年金、自営業者、自由業者にも各種の保険があって基礎部分をカバーしている。

ドイツの法定年金保険は、強制加入対象者が労働力人口の50%、平均給付が加入40年間で最終手取り賃金の60%台などという水準を見ると、日本の国民年金・基礎年金よりは、それに厚生年金や共済年金を加えた公的年金全体に近い。

## ②加入対象の拡大と第一世代利得の拡大

ドイツの公的年金制度は、最初は労働者と低所得の職員（1891年施行）だけだった強制加入の対象に、職員（1911年施行）、鉦山従業員（1923年施行）、農業者（1957年施行）を新たに加えてきた。この経過はドイツの年金制度の職能的分立の背景になっているが、現在の日本の国民年金・基礎年金のような国民皆年金になっていない分、対象階層拡大の動きが現在も続いている。

1950年代の引揚者、手工業者の強制加入につづき、1972年年金改革法では自営業者や専業主婦も任意加入できるようになった。1985年に育児期間1年が拠出期間に認定されてからは0歳児の父母が、1992年にこの期間が3年に延長されてからは3歳までの子供の父母が強制加入になった。90年代には、介護保険制度の発足にともない、介護者の一部も加入できるようになった。1998年12月には委託契約の形式をとる従属的労働も強制加入の対象になった。官吏の恩給や医師等の年金制度は全く別立てだが、これも組み込めという要求があるようである。

以上のような、賦課方式での年金制度の創設や被保険者の拡大は、制度改正後最初に中年で加入した世代に、短い加入年数による拠出を大幅に上回る支給を保障する、という利得をもたらす（第一世代利得）。

一方、支給開始年齢は65歳で固定していたものが1972年年金改革法では65歳以前の早期受給が進んだ（長期被保険者は63歳から選択、女性や失業者は60歳から）。また、ネットの従前賃金代替率は、1960年の63.2%から1995年には71.9%へと上昇した（旧西ドイツ地域の標準年金について）。

被保険者の拡大だけでなく、支給開始年齢の引き下げや従前賃金代替率の引き上げも第一世代利得をもたらす (Konrad and Wagner(2000))。

|       |                 |
|-------|-----------------|
| 1950年 | 引揚者、手工業者に加入義務   |
| 1972年 | 自営業者、主婦の任意加入可能に |
| 1985年 | 0歳児の父母に加入義務     |
| 1992年 | 3歳児の父母に加入義務     |
| 1996年 | 介護者の一部が加入可能に    |
| 1998年 | 「委託契約」労働者に加入義務  |

第2表 法定年金保険制度加入対象者の拡大

### ③積立方式から賦課方式へ

ドイツの年金保険はビスマルクの創成当初は充分な積立金を持っていたが、第一次大戦後のインフレ、世界大恐慌、第二次世界大戦、第二次世界大戦後のインフレを経て結局烏有に帰した。アドルフ・ヒトラー大統領下の1957年に導入された動態的年金は、現役時の名目賃金を基準としてその一定割合を給付する、という制度で、この代替比率が年齢を問わず一定している制度は、生まれ年によって代替率が異なる99年年金改革での「人口動態要因」の導入まで続いていた。

ごく一部を積立てる方式として出発したが、やがてそのわずかな積立も行わない純粹の賦課方式になっていった。

### ④92年年金改革法

少子化高齢化の進展と低成長による失業者増によって若年世代の期待内部収益率の低下が著しくなった。積立方式への移行も議論され始めたが、周知のように賦課方式から積立方式への移行は、第一世代利得の結果である「二重の負担」を移行期の現役世代に強いる。

1989年11月9日に連邦議会で可決された1992年年金改革法は、(1)いったん引き下げた支給開始年齢を漸次一律65歳開始に戻し(女性は2012年までに65歳からに移行)、(2)賃金スライドを名目賃金基準から手取賃金基準に変更することによって支給増を抑制し、(3)連邦補助金の「動態化」により税財源投入を容易にし、(4)60代前半の労働供給への攪乱を減ずる部分年金を導入し、(5)少子化対策として育児期間が拠出期間と見なされる期間を子供1人あたり1年から3年に延長した。

(4)、(5)は中立性への努力や、年金危機の原因のひとつである少子化自体への対策という別の意味を持つが、(1)～(3)は賦課方式を維持するための財源対策である。

法案可決と同日にベルリンの壁が崩壊し、旧東独と年金制度の統合を行ったことにより、また別の将来支出増が生じた。そうでなくても少子高齢化による賦課方式の将来危機回避策は92年改革

だけでは充分ではなかったので、2036年には40%になるはずだった拠出負担を30%以内に抑えるという改革の目標は達成が困難になった。

#### ⑤1999年年金改革法

1997年10月に可決された1999年年金改革法は、年金算定式に「人口動態要因」を加えて2030年には現行平均70%の代替率を2030年までに64%に下げようとしたものである。また、連邦補助の引上げで現行20.3%の保険料率を2030年に23%未満にしようとした（経済省学術審議会の計算では2030年には25～27%になり、その後も上昇して2036年にはピークの28～31%に達する）。

積立方式の導入や、緑の党が主張してきた税財源の基礎年金導入という案は採用されなかった。

#### ⑥社民党への政権交代と現在進行中の年金改革

1998年9月の総選挙で、1999年年金改革法の修正を予告していた社民党（ドイツ社会民主党）のシュレーダーが1982年以来のコール首相（キリスト教民主同盟）に代わって政権の座についた。現在進行中の年金改革は以下の4項目を主な内容とする。

- （1）2000年／2001年の2年間、年金給付の賃金スライドを停止して物価スライドのみにして給付を抑制中である。
- （2）支給開始年齢を2002年までにすべて65歳に引き上げる予定である。
- （3）環境税改革により、国庫負担を2003年には支給総額の37%から40%に引き上げて拠出（労使折半）を抑制中（99年4月に20.3%から19.5%、2000年1月に19.3%）。ただし2030年までには22%弱まで引き上げる予定である。

2000年9月に提出された老後資産形成法案（Altersvermögensaufbaugesetz）は、以下を具体的内容とする。

##### （1）「負担均等化要因」（Ausgleichsfaktor）導入

報酬点数を2011年受給開始から1年に0.3%ずつ、2030年には6%引き下げ（給付抑制）。「給付の賃金代替率（現行68%）が2030年になっても64%を下回ら」ず、それによって「拠出が2030年にも22%を上回らない」ことを目指す。

##### （2）追加的積立方式老齢年金

名目所得の4%を、企業年金や私的年金で積み立てる。年金保険の他、投資信託や銀行預金でもいいが、長生きのリスクに備える支払いプランがあるものを対象とする。2001年から年0.5%ずつ率が上がって2008年には4%に達する。低賃金労働者、失業手当等受給者には老齢年金のための加算額を支給する（独身者は年300マルク、既婚者年600マルク、子供一人当たり3

60マルクまで)。一方、高所得納税者には税制優遇を与える。

### (3) 育児優遇

育児ゆえの収入低下があっても報酬点数を平均所得に近づける措置が10年間とられ、2人以上の子育てによる離職による収入低下を補償する(年 $\frac{1}{3}$ 点)。遺族年金にも子育てによる加算措置がとられる。

### (4) 女性の老後保障のためのその他の措置

法定年金部分に限り、生前に夫婦合意のもとで、年金請求権を分割できる(離婚した女性への保障)。

支給開始年齢の引き上げは、92年年金改革法、99年年金改革法の延長線上にあるが、2000年/2001年の給付抑制や、国庫負担による拠出の抑制を含めると、単なる財源措置ではなく、拠出者と受給者の負担の不均衡を是正しようとする意図が見える。特に注目されるのが積立方式の補完的導入である。

100%従業員拠出なので使用者にとっては賃金付随費用を高めない。市場利子率に準ずる運用は、賦課方式の継続による給付の切り下げを補完する。積立方式の導入である以上「二重の負担」をもたらすが、世代間の不均衡に与える影響は拠出者の年齢によって異なる。

ドイツでは公的年金、企業年金、個人年金が年金制度の三本柱と呼ばれてきたが、実際には企業年金は大企業などが人材確保に重用してきたものの、規制が強くて使いにくいとされて減少しており、個人年金は今まではあまり発達してこなかった。この補完的積立年金は、公的年金の枠の中にありながら、内容的には企業年金や個人年金の色彩を強くしようとするものである。

## 3. 政党等の主張

政党では、経済自由主義の自由民主党が賃金付随コストの削減に最もこだわり(ただしこれは社民党やキリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟も基本的には認めているので程度の差に過ぎない)、民主社会党(東独の政権党の後継党)が給付水準の確保に最もこだわる。キリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟はもともとはカトリックを基盤とする保守党であり、社民党はもともとは労働組合を基盤とする左翼党であるが、現在はいずれもいわゆる国民政党であり、政策に本質的な差はない。法人減税を行なったシュレーダー政権のほうが、方針の定まらない野党キリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟より、年金改革についても財界団体の支持が強いという報道もある。なお、連合与党である緑の党はその名の通り環境保護派であり、その主張はガソリン税の増税分を年金制度への国庫補助に充てる、という形で年金政策にも反映している。

ドイツの学界からの政策提案としては、公的年金制度を定率の「基礎年金」だけにしてあとは民営化せよとするBiedenkopfとMiegelの説が最も積立方式寄りで、あとは多かれ少なかれ賦課方式の残存を前提としている。「これから25年間の世代間の負担を均すためにこれから数年間4.5%の積立をすればよい」などというのがHans-Werner Sinnや経済省学術諮問委員会の主張であり、今回の改革の基礎になっている。

Sinn(1999)は、単純な重複世代年金モデルの中で「年金債務の現在価値は常に全将来世代の負担の現在価値に等しい」「賦課方式の第一世代利得は全将来世代の負担の現在価値に等しい」「積立方式に一期で移行すると年金債務を一期で償還することになり、賦課方式による負担を一期に集中させるが、それで負担の総額が減るわけではない」「この負担を将来の複数世代に分散させても負担の現在価値合計は変わらない」という命題を証明し、リスク選好や利子課税でモデルを拡張する可能性を示唆してから、「以前の世代は子育てをしながら親を養ってきたから二重の負担はいつもあった。少子化で人的資本への投資が減った分、実物資本への投資が増えてもいいではないか」という論理で追加積立年金による拠出増を擁護し、他方で「人的資本への投資もするのだから全面積立移行の必要はない。全面積立では親と自分と子のすべてのために資本形成をすることになり、三重の負担になってしまう」と主張している。

Konrad and Wagner(2000)は、積立方式への移行がパレート効率を上げるかどうか、という問題に関する最近の研究をサーベイし、「(部分)積立方式を導入すべきか、どう導入すべきかは主に世代間や世代内の分配の問題であって、経済学は明確な提言はできない」という結論を出した上で部分積立方式がいちばんやり甲斐がある、と言っている。

社会保障をめぐる日米欧の国際シンポジウム(Lahnstein-Kahn und Goring (1999))では、あるアメリカの参加者は「部分積立は前進だが、どうせなら全面積立のほうが収益率が高い。公的年金は私的貯蓄をクラウドアウトする。セーフティーネットがあれば大丈夫だ」と言い、ドイツ側はアジア金融危機などを挙げて年金ファンドのリスクを主張する場面が多かった。

## 4. おわりに

賦課方式の年金は少子高齢化につれて拠出増・給付減を免れない。2020年以降の少子・高齢化問題の表面化を前にして拠出増・給付抑制を行う財源措置は人口動態への受動的な対応だが、今すぐ行えば積立形成の意味を持ち、世代間負担の不均衡是正にも資する。積立方式の部分的導入は問題の根本的原因である賦課方式の弊害を減少させる。二重の負担は生じるが、負担の問題はす

べて、賦課方式年金の導入・拡大によって生じた第一世代利得による潜在的年金債務を誰が負担するかという分配の問題であり、今すぐ対策を講ずれば利得した第一世代の一部にも負担を求めうるという利点がある。

育児期間の保険料免除制度は問題の原因の一つである少子化を防ぐ方向に作用する。

ドイツの年金改革は、いかにも（賦課方式）「制度内改革」であるが、将来の危機を回避するために必要な措置をとりつつあるように思われる。

#### 参考文献

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung(2000a), *Die Rente: Von Generation zu Generation*, Juli 2000, <http://www.bma.de/de/asp/broschueren>.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung(2000b), *Rentenversicherung*, August 2000, <http://www.bma.de>.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung(2000c), Diskussionsentwurf zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung des Aufbaus eines kapitalgedeckten Vermögens zur Altersvorsorge (Altersvermögensaufbaugesetz-AVAG), <http://www.bma.de>.

Konrad, Kai A, and Wagner, Gert G.(2000), *Reform of the public pension system in Germany*, DIW Discussion Papers, No.200, February 2000, <http://www.diw-berlin.de/Diskussionspapiere/papers/dp200.pdf>.

Lahnstein-Kahn, Sonja, und Göring, Michael(Hrsg.)(1999), *Der soziale Zusammenhalt in den Staaten der Triade USA, Japan, Europa. Eine internationale Konferenzserie mit dem Bundespräsidenten auf Schloß Bellevue*, Nomos Verlagsgesellschaft, 1999.

Sinn, Hans-Werner(1999), *Pension reform and demographic crisis: Why a funded system is needed and why it is not needed*, CESifo Working Paper No.195, September 1999, <http://www.CESifo.de>.

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, *Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung*, 1998.

下和田功, 第6章「年金制度」, 第17章「最近の公的年金改革と企業年金の動向」, 古瀬徹・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障4 ドイツ』東京大学出版会, 1999年.