

ドイツ・シュレーダー政権の「年金改革2000」

木村 陽子
地方財政審議会委員

1 はじめに

「従来、確定給付型年金一辺倒であった公的年金制度に確定拠出型年金をどう組み込むか」。これは、先進諸国における公的年金制度改革の近年の重要な論点である。確かに、確定拠出年金の導入は、高齢化に耐え、経済的状況にあまり影響されない年金制度という要請には応えることができる。かといって、純粋な確定拠出型年金は、公的年金制度が持つ諸問題を解決する万能薬ではない。現在の公的年金は確定給付型年金であり、賦課方式で運営されている。純粋な確定拠出型年金に移行すると、賦課方式から積立方式への過渡期における「二重の負担」にも直面するし、賦課方式の持つ年金給付額が経済成長にリンクしやすいというメリットも捨てがたい。

現実的な選択肢としては次の2つが考えられる。ひとつは、現行公的年金制度の枠組みをそのままにして、加入が強制か任意かを問わず、新たな個人勘定の確定拠出型年金を創設することである。あとのひとつは、スウェーデンが99年1月に導入した新年金制度のように、公的年金制度の構造改革を実施し、確定給付型年金を（みなしも含めて）確定拠出型年金制度に転換することである。

ドイツは日本と同じく、先進諸国でも合計特殊

出生率が1.3台と最低水準であり、2050年ごろには高齢化率が30%近くに上昇すると予測されている。おまけに、東西ドイツ統合による年金財政の負担や高い失業率、日本と同じく年金債務が大きいなどの問題点を抱えている。そのようななか、98年10月に誕生した社民党のシュレーダー政権下で、2001年5月には年金改革法が成立した。その内容は、老齢年金給付額を大幅に削減する一方で、新たに創設する確定拠出型年金の個人勘定の個人年金、企業年金（以後これを補足的老後保障制度と呼ぶ）への加入を政府が定額のマッチング補助金や税制で奨励するというものであっただけに、大きな注目を集めた。

シュレーダー社民党・同盟90・緑の党連立政権は、前コール政権が99年年金改革法で示した年金削減を選挙の争点のひとつにし、反対色を鮮明にすることで選挙に打ち勝ったからである。社民党政権による大きな政府への回帰が当然予想される風潮にあったが、出てきた改革案は、イギリスのブレア内閣に見られるように、現実路線を歩むニューレフトの色濃いものであった。

2000年8月にシュレーダー政権が年金改革法案を示した時、経済界が歓迎し、労組などが猛反発した。公的年金の所得代替率を現行の70%から64%に約1割カットするという年金改革案は組合の反対で妥協し、67~68%に引き下げるにとどめることによって2000年12月には組合と合意し、その後野党の合意をとり

つけて2001年5月に年金改革法が成立した。

その内容は、将来の保険料率に上限を設け、公的年金の所得代替率を引き下げつつも現行の公的年金制度の枠組みは基本的に維持し、任意加入、かつ政府補助金付きの補足的老後保障制度を創設するというものであった。この意味でシュレーダーの公的年金改革は抜本的な構造改革ではない。しかし、補足的老後保障制度を導入したという点で、これまでに見られない大きな特徴がある。

ドイツの年金改革においては、1992年の改正によって日本にも大きな影響を与えたネット賃金スライドの導入や年金支給開始年齢の引き上げによって、実質的な年金給付水準の引き下げが実施されてきたところである。しかし、今回の改革は、より直接的で明確な支給水準の引き下げ、つまり所得代替率そのものを低下させるというものであった。次節ではシュレーダーの年金改革の内容についてより詳しく見よう。

2 シュレーダー年金改革の内容

シュレーダー年金改革は、公的年金と私的年金にまたがる。公的年金については、次の4点にまとめることができる。公的年金は現行の確定給付型年金、賦課方式および社会保険方式を維持しつつ、第1に、公的年金の給付水準つまりこの場合には所得代替率を現行の70%から2030年の67~68%に引き下げること、第2に、その一方で、保険料率（この場合には、老齢年金だけではなく障害年金や遺族年金の保険料も含む）の上限を設定すること（法では2000年までに20%を上限とし、2030年でも21%を上限とすることとした）、第3は、スライド率の低下である。手取り賃金水準を計算するときに、補足的老後保障制度への拠出額

と国庫補助金も差し引くこと、第4は、修正段階での妥協案として年金制度における育児期間中の補償を強めた、ことである。

私的年金については次の改革が実施された。公的年金の給付水準の引き下げを補完するために新設された補足的老後保障制度の加入は任意である。ただし、元本保障、60歳以前の給付は不可能、終身年金という条件を満たさなければならない。課税の繰り延べと言う税制上の優遇措置と拠出に対応する定額のマッチングの国庫補助金がつくことによって、老後貯蓄への自助努力を促し、制度加入の誘引が働くように設計されている。補足的老後保障制度への拠出金および国庫補助金の限度額などについて具体的な数値は以下のとおりである。

拠出金と国庫補助金の合計した限度額の各人の所得（税引き前収入）に対する割合は、2002年・2003年で1%、2004年・2005年で2%、2006年・2007年で3%、2008年以降には最終的に4%となる。

定額のマッチング国庫補助金は、基礎補助金と児童補助金の2種類がある。これらの補助金を得るためには最低限度額以上の拠出金を支払わなければならない。個人拠出金の最低限度額は養育している子が1人の場合は75ユーロ、2人以上の子供を養育している場合には60ユーロ、子がいない場合には90ユーロである（2005年より）。

基本補助金の年間上限額は、2002年・2003年で75マルク（38ユーロ）、2004年・2005年で150マルク（76ユーロ）、2006年・2007年には225マルク（114ユーロ）となり、2008年以降では最終的に300マルク（154ユーロ）となる。

児童補助の年間上限額は、子供1人につき、2002年・2003年には90マルク（46ユーロ）、2004年・2005年には180マルク（92ユーロ）、2006年・2007年に

は270マルク（138ユーロ）、2008年以降には360マルク（185ユーロ）となる。

課税が繰り延べられる年間上限額（積立金の運用果実についても課税が繰り延べられる）は、2002年・2003年には1026マルク（525ユーロ）、2004年・2005年には2053マルク（1050ユーロ）、2006年・2007年には3080マルク（1575ユーロ）、2008年以降は4107マルク（2100ユーロ）となる。個々人の所得にかかわらず、個人の拠出分と補助金を合計したものが対象となる。当然、年金給付は課税される。

このような選択をドイツが行ったのは、積立方式にするには2重の負担が大きいことを理由にあげている。確定拠出型の補足的老後保障制度の創設こそが、前コール政権下の99年の年金改革法にもなかったシュレーダー年金改革の固有の特徴である。また、日本の年金担保融資のように1～5万ユーロの範囲で住宅融資を受けることができる。

これらの改革の結果、政府見積もりによれば、2001年5月における標準的な年金受給者の所得代替率は表に示すとおりである。公的年金の所得代替率は2000年で70.8%であるが、

2001年には69.1%になり、2020年には69.2%、2030年には68%である。公的年金と個人勘定の個人年金あるいは企業年金をあわせた所得代替率は、2000年で70.8%が2001年で69.1%であるが、2010年ごろより徐々に効果が出始め、2020年で73.9%、2030年で76.0%となる。

ここで注意すべきは、所得代替率は賃金、年金ともにネットであり、モデル年金（保険期間45年でその間平均賃金を得ていた者に支給される年金）の所得代替率を計算するときに分母につかわれる賃金は、データから判断する限り被保険者の平均賃金であり、社会保険料算定上限以上の賃金を含む。これが被保険者の平均標準報酬にたいする割合をもって所得代替率とする日本とは違うところである。したがって、同じ所得代替率の場合、ドイツの支給水準のほうが高いことになる。なお、給付削減を行うについて年金の所得代替率の下限を64%としたのは、下和田（1999）によれば、それ以下にすると標準年金以下のグループや早期受給者の年金給付水準が社会扶助の給付水準を下回る可能性があったからである。

表 モデル年金の所得代替率 2001年5月

年	保険料率 (%)	総年金月額 (マルク)	ネットの所得代替率 (%)	総補足的老後保障制度月額 (DM)	総受給月額 (DM)	ネット所得代替率計 (%)
2000	19.3	2186	70.8	0	2186	70.8
2010	18.3	2734	69.0	64	2798	70.6
2020	19.4	3625	69.2	244	3869	73.9
2030	21.8	4704	68.0	551	5255	76.0

出所：連邦労働社会省 2001年8月22日付け資料 *Key issues of the pension reform in Germany*

3 シュレーダー年金改革の背景 ——99年年金法との関係

シュレーダーの年金改革を理解するためには、コール前政権によって成立し、シュレーダー政権によって白紙にもどされた99年年金改革法に遡る必要がある。その前に簡単にドイツ公的年金制度の枠組みを説明しよう。

(1) ドイツの公的年金の枠組み

ドイツの公的年金制度は、一般制度（労働者年金保険、職員年金保険および鉱山従業員年金保険）、特別年金制度、官吏恩給制度の3種がある。最大のもは一般制度であり、法律又は申請による強制加入と任意加入がある。以下では、一般制度について述べる。

一般制度の被保険者はおよそ3400万人であり、確定給付型年金、賦課方式、社会保険方式で運営される。年金支給開始年齢は65歳であり、報酬比例的な年金である。

・年金給付額は92年の年金改革以来、次の3つの要素で決まる。つまり、 $P \times T \times C = \text{年金月額}$ である。ただし、Pは個人報酬点数であり、毎年の年金算定基礎となる被保険者の報酬を全被保険者の平均所得で割り、全拠出期間を合計する。そのあとで年齢要素を掛け合わせる。Tは、年金種類要素であり、年金の目的による要素 通常は1であるが職業不能年金は0.5というように年金の種類によって数値が異なる。Cは現実年金価値であり、平均的な所得を得る者が1年間の拠出にたいして得る年金月額の現在価値である。

・年金スライド

92年の改正によって、グロスの賃金スライドからネット賃金のスライドになったことは周知

の事実である。上記の計算式でスライドするのは現実年金価値（c）である。ただし、現実には98年の政権交代後99年年金改革法でスライド式に加わった寿命の伸長の要素も含めてネット賃金スライドは凍結され、物価スライドのみになっていた。しかし、2001年年金改革法の成立によってネット賃金スライドだけが復活した。

年金保険料は一般制度（鉱山従業員年金保険を除く）では労使折半であり、保険料算定の基礎となる賃金には上限額がある。保険料率は57年から67年にはすでに14%であったが、92年には17.7%、97年で20.3%となり、はじめて20%をこえた。このことに危機感をもった政府は98年4月には付加価値税の税率1%引き上げ分を年金財源とし、続く99年4月から環境税の増収分を年金財源として追加した。特に後者については、環境税導入にともない企業に負担を過重にしないために、年金の事業主負担を引き上げる代わりに環境税の増収分が年金財源に投入されたとみるのが自然である。

92年より、国庫負担は総報酬と保険料率の変動におうじて変動することになった。国庫補助金は拠出金で不足する費用の全額とされており、給付費の十数%台を維持していたが、保険料率が20%を超えるにあたって、国庫負担にウエイトがかかることになり、近年では給付額のおよそ2割に達する国庫負担が入っている。国際競争力確保の点から過重となった社会保険料の負担を介護保険導入時には有給休暇を1日返上する形でのりきり、年金については付加価値税や環境税を財源とすることでその場をしのいできた。しかし、年金制度を社会保険方式で維持するためには、なんらかの抜本的な縛りをつける必要があることは明らかであった。

(2) 99年の年金改革法

コール政権下で年金改革委員会がまとめあげた報告書が基礎になった99年の年金改革法は、96年の「経済成長と雇用拡大のための行動計画」において、2000年までに医療保険料、失業保険料を含む社会保険料を40%未満に抑制するという目標に裏打ちされていた。これは、97年に連立与党によってまとめられたものである。報告書では、社会保険方式、確定給付型年金、賦課方式の維持の確認、社会保険原理と所得再分配の分離がうたわれていた。後者はたとえば、スウェーデンの改革で実現したものであり、社会保険方式を徹底し、拠出に基づかない育児休暇期間中の保険料免除などについては、国庫負担で補填するという提案である。

99年年金改革法では、公的年金制度を維持可能とするために、年金保険料率を20.3%から99年より1%引き下げ、前述のように付加価値税15%から16%への引き上げ分を年金財源とすることになった。モデル年金の所得代替率を委員会の提案にそって、70%から64%に切り下げ、年金保険料率は2010年時点で19.1%、2020年時点で20%、2030年には22.4%となる見通しが示された。適用範囲の拡大も主張された。そして、年金スライド算式に平均寿命の伸びを盛り込むこと、国庫補助による補填は見送られたものの育児期間中のみなし賃金を引き上げることが提案された。

なお、年金支給開始年齢については、92年の年金改革ですでに、支給開始年齢が65歳一律に段階的に引き上げることが決まっている。

4 シュレーダー年金改革と99年年金改革の比較——残された問題

シュレーダーの年金改革は、保険料率引き上げスケジュールについては99年年金改革と同じである。給付水準については、労組との交渉過程でモデル年金の所得代替率を70%から64%に30年間で1割程度引き下げる99年年金改革法と同じ内容の当初案を、所得代替率が2030年においても67~68%にとどまるように修正した。保険料率の引き上げは99年年金改革法と変わらないものの年金給付水準の削減幅が縮小したからには、財政的には、他の方法で年金給付水準を削減するか、保険料以外の収入源を確保しなければならない。資料を読む限りではどのような方法をとるのかは、明確な根拠がない。

明らかなのは、年金スライド方法の変更によって年金の伸びを抑制するということである。つまり、ネット賃金を算出するさいに個人年金勘定への拠出金と国庫補助金も税や社会保険料と同じく総賃金から差し引くことにしたのである。これによって、積立金が上昇するにつれて他の条件が同じならばネットの賃金の伸びは低下する。ただし、99年年金改革法で提言された寿命の伸びをスライド率に反映させることは、98年の政権交代によって凍結されたままであるので、これによる年金給付額の伸びを抑制することができない。

そもそも補足的な老後保障制度は加入が義務ではない。このような任意加入の制度にたいする拠出金や国庫補助金を、スライド率計算式に算入することが可能だろうか。これについては、当初、加入を義務とする案がでていたが労使双方の反対で流れたこと、政府は補足的な老後保障制

度へは対象者の80%が加入するという強気の見込みをもっていることが理由にあげられる。なんといいても、年金財政をより悪化させないためには、このスライド方式の変更は、シュレーダーにとっては譲れない線であり、これを実施しなければ財政的には非常に厳しくなる。

シュレーダーは、新たに創設した任意加入の年金の拠出金にマッチングした定額の国庫補助金をつけた。このことにより、公的年金の保険料率の引き上げを回避することができても新たな負担増となることは確かである。しかし、マッチングの国庫補助は公務員年金にたいする事業主としての拠出や低所得者政策としてなら理解できるが、加入のインセンティブをつけるために全員に補助金を交付する制度は、いずれ環境税などを社会保障財源とする必要性を大きくする。それにもかかわらずシュレーダーが創設に踏み切ったのは、船後(2000)も指摘するように、確定拠出型年金は「時間との戦い」であるためと考えるのが妥当だろう。また、課税繰り延

べ限度額は日本円に換算すると年間およそ32万円であるが、実質的購買力の違いを考えると、日本の国民年金第1号被保険者が利用できる確定拠出型年金の課税繰り延べ額に近い。日本も国も老後貯蓄を支援するため、税制のいっそうの整備が急がれる。

(きむら ようこ)

(参考文献)

- 下和田功「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4月
- 下和田功「年金制度」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4月
- 船後正道「ドイツの年金改革と日本」『共済新報』
2002年1月
- 藤本健太郎「ドイツで導入される新企業・個人年金
(補足的老後保障)」『年金と経済』Vol.20
No.5

