

ドイツの年金制度と最近の動向

藤本 健太郎

大分大学教育福祉科学部助教授

昨年末に明らかになった新しい将来人口推計は、少子高齢化の一層の進行を予測する厳しいものであった。このため、少子高齢化に伴う年金財政の悪化を懸念する声も聞かれる。ところで、少子高齢化は日本だけの現象ではなく、年金財政の悪化も先進国に共通の課題といえる。欧州最大の経済力を有するドイツは、日本とよく似た人口動態であり、年金財政については、わが国以上に厳しい状態といえる。本稿では、近年のドイツの年金財政問題との苦闘を振り返り、昨年メルケル政権が打ち出した老齢年金の支給開始年齢引き上げを巡る最近の動向を取り上げる。

1. ドイツの年金制度

ドイツは社会保険発祥の地であるが、自営業者は

基本的に任意加入であり、日本のように皆年金となつてはいない。ただし、一般のサラリーマンには加入義務があり、国民の多くは公的年金制度に加入している。なお、官吏、裁判官、職業軍人等は本人負担のない恩給（Pension）を受け取ることができる。

ドイツの公的年金には、積立金はほとんどなく、ほぼ完全な賦課方式（現役世代の払う保険料によって年金をまかなう財政方式）で運営されている。

年金の保険料率は19.9%であり、日本よりもかなり高い水準にある。厚生年金の報酬比例部分と同じように、保険料は被保険者の報酬に比例し、支払った保険料と期間に年金給付額は連動している。年金給付額は賃金スライドする（賃金の伸びに応じて引き上げられる）が、年金財政の悪化を受けて、現在はスライドの伸びは抑制されている。

2. ドイツの人口動態

ドイツの年金財政が悪化している主因は、人口構成の少子高齢化である。

日本ほどのスピードではないが、ドイツにおいても高齢化は進行しつつある。ドイツ連邦統計庁が2003年に公表した第10次将来推計人口の中位推計によれば、高齢化率（65歳以上人口が総人口に占める割合）は、次のようになると予測されている。

ふじもと けんたろう

1967年生。東京大学経済学部経済学科卒業後、厚生省入省。大臣官房政策課課長補佐、在ドイツ連邦共和国日本大使館 一等/二等書記官（社会保障担当）などを経て、現在、大分大学教育福祉科学部助教授。専攻は社会保障論、社会福祉論。主要著書に『日本の年金』日経文庫 日本経済新聞社 2005、「ドイツの新連立政権の年金政策—少子高齢社会をいかに乗り切るか—」『海外社会保障研究』国立社会保障・人口問題研究所 2006 他多数

(ドイツの高齢化率の推移)

2000年	17.1%
2020年	22.2%
2030年	26.6%
2050年	29.6%

このように、ドイツでも2030年には人口の4分の1以上が高齢者となり、2050年には人口の約3割が高齢者という超高齢社会の到来が見込まれている。

このことを年金制度の視点からみると、現行のドイツの老齢年金の支給開始年齢は65歳であることから、高齢化率は総人口に占める年金受給者の比率ということになる。上述の推計は、2000年からの50年間で年金受給者の比率が10%以上伸びることを意味することになり、賦課方式が現役世代の保険料で年金給付を賄う方式であることを考えれば、年金財政は必然的に厳しい状況となる。

なお、ドイツにおいて高齢化が進む理由は、日本と同様に、平均寿命の伸長と少子化の進行である。そして、平均寿命の伸長と少子化の進行は、年金財政にとっては負担となる。

ドイツ人の平均寿命は、第10次将来推計人口の中位推計によると、1998－2000年には男性が74.8歳、女性が80.8歳であったが、2050年には男性は81.1歳、女性は86.6歳にまで伸びると予測されている。平均寿命の伸びは、年金財政の視点からみると、老齢年金の平均受給期間が伸びることを意味する。

少子化の状況を見ると、2000年のドイツの合計特殊出生率は1.38であり、1.29である日本と同様に、先進国の中でも最も低いグループに入る。やはり第10次将来推計人口によると、将来的にも出生動向が急に回復することはなく、合計特殊出生率は2050年には1.40であると予測されている。少子化は将来の働く世代の減少につながり、ドイツの20～65歳人口は、2000年の約5112万人から、2050年には約4078万人にまで減少すると見込まれている。

このことは、年金財政の視点からみると、保険料を負担してくれる世代の減少を意味している。

3. シュレーダー政権の年金改革

ドイツでは、早くから少子高齢化が進んだこともあり、年金財政も日本よりも早い時期から厳しい状況に直面していた。このため、ドイツの歴代政権は年金保険料率の上昇抑制という課題と取り組んできた。コール政権では、1999年に、平均寿命の伸びなどに伴って給付水準を引き下げるという改革が実施された。コール政権の年金改革を高齢者の生活を苦しめるものとして野党時代に批判したシュレーダー首相もまた、政権については年金保険料率の上昇をいかに抑えるかという課題と苦闘することとなった。現在のメルケル政権の年金政策をみる前に、シュレーダー政権の年金改革を振り返っておきたい。

(1) 環境型税制改革による年金保険料率の引き下げ

日本では、16年の年金改革を巡る議論の中で、年金の保険料率が20%に達すると国際競争できないという声も聞かれたが、ドイツの年金保険料率は、1997年の時点で20%を突破していた。放置しおけばさらに保険料率が上昇することが予想されたため、社会民主党 (SPD) と緑の党の連立政権であったシュレーダー政権は、環境政策と年金政策を連動させ、環境型税制改革 (ガソリン税や灯油税の増税) によって得られた増収を年金財政に充てた。このことにより、2001年には年金保険料率を19.1%に引き下げること成功している。

しかし、上述のとおり、ドイツの年金財政は完全に賦課方式で運営されており、人口動態の影響を吸収する効果のある積立金が積まれていないため (わずかな額の変動準備金が保有されているのみ)、少子高齢化は年金財政の悪化に直結する。環境型税制改革による増収分の投入によって年金保険料率はいったん下がったものの、2000年のドイツの将来人口推計に基づく試算では、年金改革を行わなけれ

ば、2030年には26%にまで年金保険料率が上昇することが予想された。

しかし、ドイツでは、年金に加えて医療保険や失業保険など各種の社会保険料率を合計すると既に40%を越えており、こうした賃金付随コストが雇用を妨げていると考えられている。年金保険料率がさらに大幅に上昇することは、歴代政権の最優先課題ともいえる失業対策の観点から許容されることではなかった。シュレーダー政権も、公約として、雇用を拡大するために社会保険料などの賃金付随コストを40%以下に抑制することを掲げていた。

シュレーダー政権は当初、環境型税制改革を段階的に強化することによって、年金の財政問題にも対応する予定だったと思われる。SPDと緑の党の連立協定には、上述したガソリン税等の増税に加えて、さらに5段階の環境増税を行うことが盛り込まれていた。しかし、折悪しく原油価格が高騰し、環境型税制改革とあわせてガソリンの価格が大きく上昇したことに、国民は強く反発した、このため、予定していた段階的な増税が行えなくなり、年金財政の悪化に対しては別の方法で対応する必要が生じた。

(2) 年金改革 2001

ガソリン税等の増税による収入増が期待できなくなったため、2000年のシュレーダー政権の年金改革案は、保険料率の上昇を防ぐために、給付水準の引下げを含む厳しい内容となった。

ドイツでは、平均的な所得の人が45年加入した場合に受け取る老齢年金がモデル年金とされている。従来、モデル年金が現役世代の平均可処分所得に占める比率（これが「給付水準」と呼ばれる）は70%に設定されていたが、年金改革2001によって、2010年から段階的に引き下げ、67%程度にすることとされた（当初案では64%だったが、議会審議を通じて引下げ幅は圧縮された）。

ちなみに、コール政権時代の1999年に、モデル年金の給付水準を70%から64%に引き下げるといふ年金改革が行われたが、当時野党だったSPDは選

挙戦において批判し、政権を取れば、この年金改革を白紙に戻すと公約した。そして、シュレーダー政権は公約通り、この改革を白紙に戻したのだが、結局、コール政権と似たような給付水準を引き下げる年金改革を余儀なくされたのである。

このため、シュレーダー政権は強い批判を受け、労働組合の大会に出席したシュレーダー首相の横で組合員が年金改革に抗議するプラカードを持っている姿が報じられたこともある。労働組合を支持基盤とするSPDとしては、まさに苦渋の選択であったと思われる。このことは、少子高齢化が進む中、経済の高度成長による保険料収入の大幅な伸びが期待できなければ、誰が政権を担当しても、同じような年金改革案にならざるを得ないことを示す良い例であると思われる。

年金改革2001では、給付水準の引下げを補完するものとして新設された企業・個人年金（担当大臣の名前にちなんで「リースター年金」と通称される。）の積立金を年金計算上の所得から控除することにより、賃金スライドの抑制も行われた。

具体的には、リースター年金は任意加入であるが、年金計算上は全員が上限額まで積み立てると仮定され、現役世代の所得から差し引くこととされた。リースター年金の積立上限額は段階的に引き上げられるため、別の見方をすれば、年金計算上、現役世代の所得から差し引かれる額が段階的に引き上げられる。賃金スライドは現役世代の可処分所得の伸びにあわせて行われるので、結果として、賃金スライドの伸びが抑制されることになる。この措置により、年金計算上の現役世代の所得からリースター年金の積立金を差し引くため、年金計算上の給付水準は下がらないが、従来どおりリースター年金の積立金も所得に含めて計算すれば給付水準は下がることから、実質的には給付水準引下げではないかという指摘もなされている。

このような痛みを伴う年金改革2001により、年金保険料率は2020年までは22%を越えることがなく、ピークとなる2030年にも23%以下に抑えることがで

きると見込まれた。

(3) 2004年の年金改革

シュレーダー政権が批判を浴びながらも実行した2001年の改革によって、ドイツの年金財政はしばらく安定するはずであった。

ところが、改革時点の予測以上に平均寿命が伸びたことによる支出増、経済成長が低調だったことによる保険料収入減により、再び改革を行う必要が生じた。こうした状況のもとで行われた2004年の改革は、変動準備金を取り崩したり、年金の支払日を遅らせるなど、制度改革というよりも緊急避難措置という印象が強く、ドイツの年金の窮状がうかがえるものであった。

しかし、2004年改革においても、重要な制度改革が行われている。それは、持続的要素の導入である。持続的要素は、年金受給者の年金保険料支払者に対する比率が上昇すれば賃金スライドを抑制し、逆に年金受給者の年金保険料支払者に対する比率が下降すれば、賃金スライドを伸ばすというものであり、少子高齢化が進む局面では賃金スライドを抑制する。すなわち、リスター年金の副次的効果によって抑制される賃金スライドの伸びをさらに抑える目的をもつ政策であると言える。ただし、ドイツの経済が低成長であり、賃金が予想されたほどには上昇しなかったために、期待されたような効果は発揮できていない。

4. メルケル政権の年金改革案

ドイツでは、一昨年選挙によって、保守政党であるCDU/CSUと社会民主主義政党であるSPDの大連立政権が誕生し、初の女性首相かつ初の旧東独出身の首相であるメルケル氏の率いる政権が誕生した。大連立政権がどのような年金政策を打ち出すのか注目されたが、打ち出された年金改革案は、老齢年金の支給開始年齢を引き上げることが柱であった。

メルケル政権の年金改革案では、老齢年金の支給開始年齢は2012年から2029年にかけて、65歳から67歳に段階的に引き上げられることとされている。これまで、先進国の中では、アメリカのみが支給開始年齢を67歳に引き上げることを決めていたが、ドイツも同じ方向に向かったのである。

ただし、激変緩和のため、次のとおり、少しずつ引き上げていく案となっている。

(ドイツの老齢年金支給開始年齢の引上げスケジュール案)

2012年	65歳+1ヶ月
2013年	65歳+2ヶ月
2014～2022年	65歳+3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11ヶ月
2023年	66歳
2024年	66歳+2ヶ月
2025～2028年	66歳+4, 6, 8, 10ヶ月
2029年以降	67歳

さらに、例外として、45年間年金に加入した長期加入者は、65歳から減額なしに年金を受給できることとされている。

老齢年金の年金支給開始年齢の引き上げは、年金支出を大きく減少させることから、年金財政の健全化という点では有効性は高い。しかし、そもそも老齢年金は収入がなくなる老後の生活を保障するものであることから、安易に支給開始年齢を引き上げるとは許容されない。定年を迎えて収入がなくなったのに、老齢年金もしばらく受け取れないという事態になっては、老後の生活は保障されない。したがって、老齢年金の支給開始年齢まで働くことのできる環境が整備されることが前提となる。

当然のことながら、このことはメルケル政権でも意識されている。支給開始年齢の引上げにあわせて、「Initiative 50 plus (イニシアティブ50プラス)」と名づけられた、50歳以上の失業者を雇用した場合に補助金を給付することなどを内容とする高齢者の

就業促進策が打ち出されている。

5. 最近の動向

老齢年金の支給開始年齢を67歳に引き上げることなどを内容とする年金改革法案は現在、連邦議会に上程されており、3月8日に可決される見込みである。メルケル政権は大連立による巨大与党であることから、基本的に与党内で意見調整が済めば、法案は議決される。

ただし、老齢年金の支給開始年齢の引き上げに関しては、与党の一翼を担うSPDの支持母体である労働組合は明確に反対の意思表示をしている。

DGB（ドイツ労働総同盟）のホームページによると、年金の67歳支給に関する連邦議会の公聴会にあわせて、2007年2月26日に、2000人を超える組合員がベルリンのドロテア＝シュレーゲル広場に集まった。そして、その前でDGBのミヒャエル・ゾンマー議長は、年金の67歳支給に疑問を呈し、厳しい失業のことを考慮すれば、純然たる年金カット（Rentenkuerzung）であり、3月8日に法案は可決

されるであろうが、2009年の連邦議会選挙の争点にすることを予告した。

これに対し、メルケル首相の属するキリスト教民主同盟（CDU）のポファラ幹事長は、その翌日の2月27日に、年金の67歳支給に対する支持を表明している。ポファラ氏は、この年金改革なしには、近いうちに国の財政を食べ尽くしてしまうと述べ、67歳支給が完全に実施される2029年までに、平均寿命が2.8歳伸びることが予測されることを指摘している。

一方、連立与党であり、労働組合を支持母体とするSPDは、CDUとは対照的に、目立った動きを見せていない。ホームページの主要な政策論点にあえて年金を掲げていないことは、SPDの苦渋を示すものといえるかもしれない。

このように、老齢年金の支給開始年齢を67歳に引き上げる法案の可決は確実視されているが、実施は2012年以降であることから、実際に予定どおり支給開始年齢が引き上げられるかどうかは、2009年に行われる次の連邦議会選挙の結果に左右される可能性もあると思われる。■