

## ドイツにおける1992年公的年金改革の背景

下和田 功

### 1 はじめに

1992年は EC 統合のみならず、ドイツ年金史にとっても注目すべき年である。というのは、ベルリンの壁が崩壊した日と同じ1989年11月9日に連邦議会を通過した「1992年年金改革法」が、その法律の名称どおり1992年1月より施行されたからである。それまで予想だにできなかったドイツ統一の動きが始まる直前に、旧西ドイツ最後の年金改革が実現したことになる。

1980年代は第1次年金改革の行われた1950年代に次いで、本格的な年金改革論が展開されたいわば「年金改革論のルネッサンス」期といわれる。すなわち、21世紀をも視野に入れた年金制度の抜本的な「構造改革」論争が、幅広い視点から活発に展開された時期であった。そこでは、第1次石油ショック後の年金財政対策のみならず、新たな改革の試みも行われてきた。とくに、急速に進行している人口構造の変化に対応する幾つかの新しい試みが行われている点で注目される。そして、1980年代における活発な年金改革論争に一応の結着をつけ、21世紀へ向けての公的年金制度の方向づけを行った改革が1992年年金改革法であった。

同法は保険方式による現行年金制度の大枠を維持しながら、21世紀の超高齢化社会へ対応することを試みており、注目すべき改革を含んで

いる。本稿は、同法の主要内容とその成立の社会経済的背景を検討することを主目的としている。

### 2 1992年年金改革法の要点

旧西ドイツでは、第1次石油ショック以来社会保障の見直しが内政上の重要課題となっていたが、CDU/CSU・FDP 連立政権はこの数年来医療改革と年金改革のための見直し作業に重点的に取り組んできた。前者については、保健改革法 (Gesundheitsreformgesetz) が1988年12月に議会を通過し、1989年1月より施行され、その一応の実現をみている。

後者の年金改革は、1987年3月のコール首相の施政方針演説で、国民の幅広いコンセンサスを得ながら実行してゆくことが表明され、政府はこれまでに提示された各種の改革構想を踏まえて、その改革作業を進めてきた。当初の予想より9カ月遅れて、1988年11月中旬に連邦労働社会省の年金改革法試案・草案 (Diskussions- und Referentenentwurf eines Rentenreformgesetzes) が公表されるに至り、本草案をめぐって与野党間で活発な論議が展開された。幾つかの修正が加えられて、1989年3月には緑の党を除く野党と連立与党の3党 (CDU/CSU, SPD, FDP) 間で基本的な合意が成立し、与野党間で合意をみた改正法案が連邦議会に提出された。

連邦議会はこの「法定年金保険改革のための法律 (Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung)」いわゆる1992年年金改革法 (Rentenreformgesetz 1992-RRG 1992) を政府草案の発表から丸1年経過した1989年11月9日に圧倒的多数で可決した。連邦参議院も1989年12月1日満場一致でこれに同意した<sup>2)</sup>。

連邦議会では、バイエルン州選出のSPD議員19名と基本年金構想をもつ緑の党が同法に反対票を投じたが、SPD議員の反対理由は、主に年金支給開始年齢の再引き上げないし生涯労働時間の延長にあった。すなわち、①現在のように大量失業の存在する状況では、生涯労働時間は延長すべきではなく、むしろ短縮すべきであり、したがって退職と連結している年金支給開始年齢も60~63歳から65歳に引き上げるべきではない、②若い労働力が旧西ドイツに流入してきている現状からも、生涯労働時間の延長は不必要である、③今後女性の就業がさらに増加すると予想されるので、生涯労働時間の延長は行うべきではない、といった反対意見が述べられている<sup>3)</sup>。

新たに成立した法律は、その名称の示すとおり、1992年1月1日から施行されたが、同法的主要内容は概略以下のとおりである。

#### (1) 現行年金制度の基本的枠組みの維持

公的年金制度の長期安定性と国民の年金制度に対する信頼性を確保するために、現行制度の枠組みが基本的に維持されることになった。被用者年金制度は今後も労働者年金保険、職員年金保険、鉱山従業員年金保険の3制度に分かれて維持される。

現行制度の基本的特質である賃金・掛金の年金額との連結性の原則が今後とも維持される。

したがって、最低生活の保障ではなく、生活水準の保障が引き続き実施される。すなわち、公的年金が従前所得の一定パーセント (加入期間45年のモデル年金受給者で純賃金の約70%の年金水準を確保) を保障する賃金代替機能を今後も果たすことになる。このことは、1980年代中葉に盛んに論議された租税型の基礎年金ないし基本年金の導入<sup>4)</sup>をはっきりと否定したことを意味する。

しかし、保険主義に基づく現行制度の枠組みを維持するための以下のような部分的修正も導入された。まず年金調整方式であるが、就業者と年金受給者との公平性を確保するために、年金額の毎年の引上率ないしスライド率が全被保険者の平均総労働報酬の上昇率ではなく、租税・社会保険料控除後の全被保険者の平均純労働報酬の上昇率に応じて調整されることになった (総調整主義から純調整主義への変更)。また、従来のように年金調整法によって毎年の既裁定年金のスライド率を決定するのではなく、社会法典第6編自体に毎年7月1日に年金が調整されることが規定され、連邦参議院の同意をえて、毎年3月31日までに連邦政府の政令によりスライド率が決定されることになった。

年金の計算式も単純化され、透明性を高めるための見直しが行われた。年金年額ではなく、当初から年金月額で計算する方式に改められ、たとえば老齢年金の年金月額 = 価値単位 × 一般算定基礎 × 0.00015 × 1/12 で計算される。また、保険料拠出期間に基づく年金部分と保険料無拠出期間に基づく年金部分は分離して示されることになった。

従来失業保険金や疾病手当の受給中は年金保険への保険料払込みを免除し、その期間 (いわゆる脱落期間) も保険料拠出期間と同様に扱っ

て年金額を計算していたが、今回の改正で、これらの期間については1995年から従前の賃金の80%を基礎とする保険料をそれぞれの機関に負担させ、1997年から実際の保険料拠出期間に基づいて年金額を計算することになった。保険料無拠出期間についての保険主義が強化されたことになる。

保険料は従来どおり報酬額を基準に計算され、徴収される。

## (2) 年金支給開始年齢の段階的引き上げ

旧西ドイツでは定年と同時に年金生活に入るのが勤労者の一般的退職パターンであるが、1972年の第2次年金改革で年金年齢選択性が導入され、それ以前の定年である65歳よりも早期に退職して、60～63歳から弾力的に年金が受給できるようになった。しかし今回の改革により、通常の男性の場合の早期支給開始年齢を63歳から65歳に段階的に引き上げることになった。これは生涯労働時間の長期化につながる措置である。この引き上げには労働組合、女性団体などからの反対も強く、最後まで最も議論が行われた点であるが、世代間のバランスの維持のための不可避の措置として承認された。ただし、政府案では引き上げを1995年から開始する予定であったが、開始時期を6年遅らせて、2001年から当初は4カ月ごとに1月ずつ、2005年からは2カ月ごとに1月ずつ引き上げることにした。2006年12月に現行の63歳から65歳への引き上げを完了することになる。したがって、この措置の影響を受ける被保険者は1937年12月31日以後に生まれ、満63歳で老齢退職年金の受給資格を2001年に取得できる予定の者である。1943年12月以後に生まれた被保険者は65歳が通常の年金支給開始年齢となる（図1参照）。

失業者および女性が対象となる現行の60歳から65歳への引き上げも同様に2001年から段階的に実施され、2012年に完了する。この措置の影響を受ける被保険者は、1940年12月31日以後に生まれ、失業者または女性で満60歳に老齢退職年金の受給資格を取得できる予定の者である。1952年11月以後に生まれた被保険者はすべて65歳が通常の年金支給開始年齢となる（図1の下部参照）。

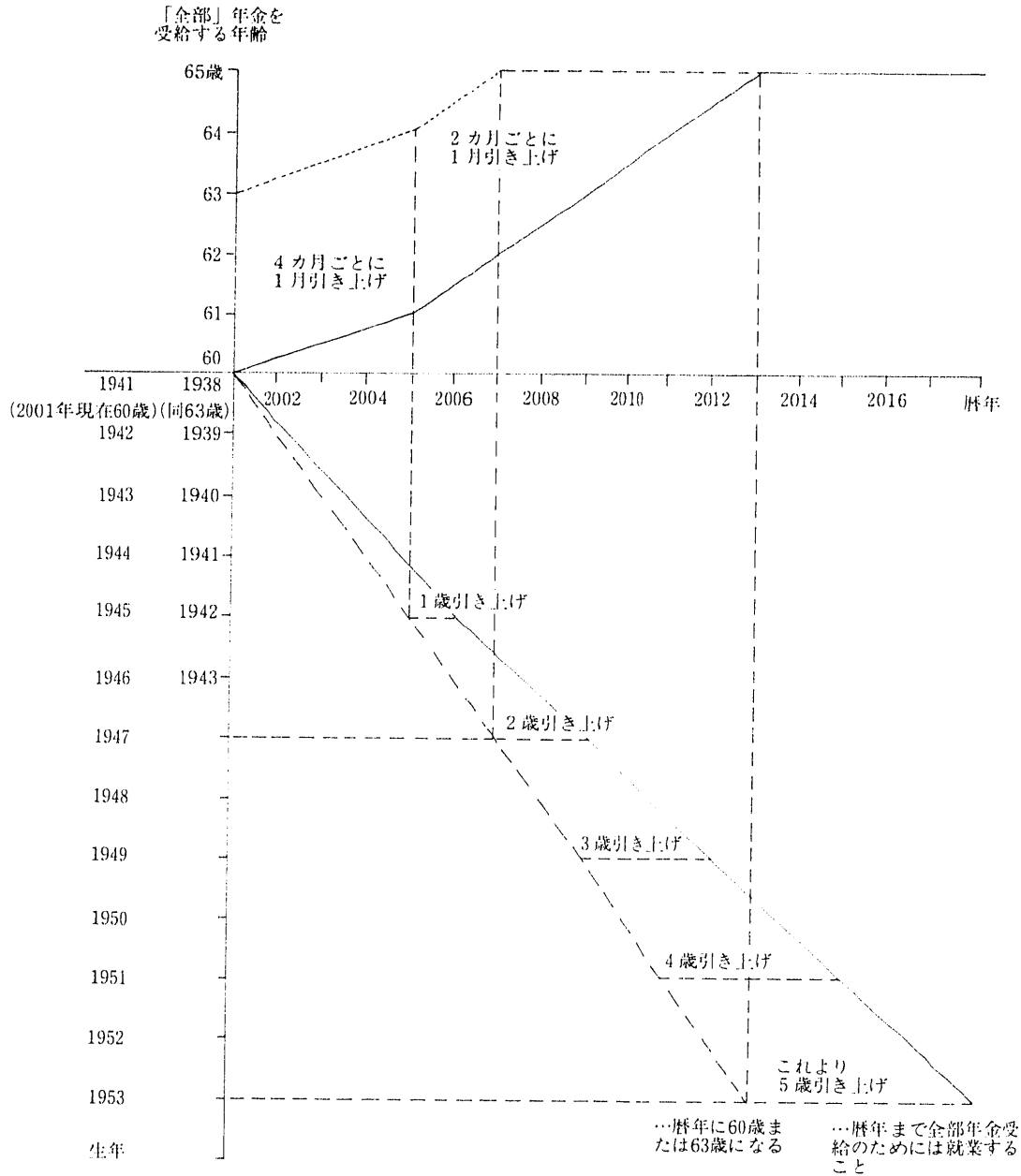
しかし、年金支給開始年齢引き上げ措置は重度障害者と職務不能年金・稼得不能年金受給者および鉱山従業員には適用されず、かれらは従来どおり60歳から早期老齢年金を受給することができる。

なお政府は、年金支給開始年齢の段階的引き上げが労働市場や年金財政などに与える影響を予測し、その結果を年金報告書に1997年以降毎年発表することを義務づけられており、その予測の如何によっては上述の実施時期が再検討される可能性も残されている。

## (3) 減額年金制度の導入

(2)の措置により年金支給開始年齢が65歳に引き上げられるからといって、それが一律に強制されるわけではない。すなわち、年金支給開始年齢の弾力化は引き続き、以下のような形で基本的には維持されることになった。65歳という標準的な年金支給開始年齢を最大3年繰り上げて、早期受給を希望する者は62歳から年金を受給できる。その場合、従来と異なり、2001年からは保険数理的な減額措置がとられることとなり、1カ月につき0.3%ずつ減額される。たとえば、1年繰り上げ受給の場合3.6%、3年繰り上げ受給の場合は10.8%の減額年金となる。

逆に年金支給開始年齢を65歳以後に繰り下げ



〔出所〕 W. Schmähl, Changing the Retirement Age in Germany, in: The Geneva Papers on Risk and Insurance (Issues and Practice), No. 62 (1992), p. 95.

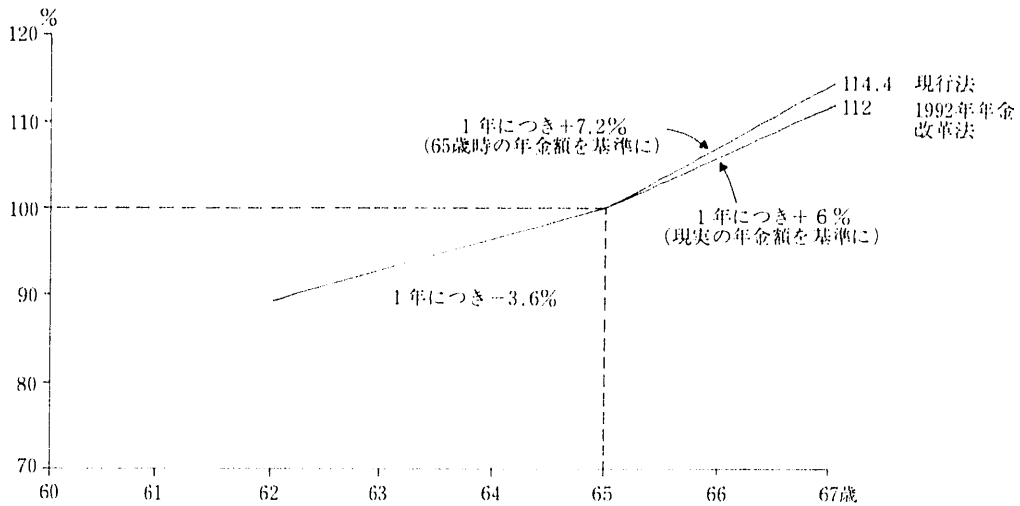
図1 公的年金保険における早期退職年齢の段階的引き上げ

ることも選択でき、その場合には増額年金が支給され、1カ月につき0.5%、1年につき6%増額される。増額年金は1992年から実施される(図2参照)。

(4) 部分年金制度の導入

さらに生涯労働時間を弾力化するために、新

たに部分年金 (Teilrente) 制度が導入された。就労時間をパートタイムの形で3分の1、2分の1、または3分の2に短縮した場合には、その他の要件が満たされれば、在職のままそれぞれ全部年金 (Vollrente) の3分の2、2分の1、または3分の1の部分年金を受給することができるようになった。



注1) 62歳から67歳までが本制度の対象年齢である。

〔出所〕 W. Schmähl, op. cit., p. 95.

図2 退職の繰り上げ・繰り下げ<sup>(注1)</sup>による年金額の増減率

部分退職の場合の所得制限 (ELP) は、

$$ELP(t) = M \cdot EP(t-1) \cdot APA(t)$$

で算出される。本式での記号は、

EP(t-1) = 部分退職した年の1年前の  
退職者の相対的所得額

APA = 現実の年金額 (すなわち全  
部年金の額)

M = 乗数

を示し、部分年金が3分の1, 2分の1, または3分の2の場合, Mは各々70, 52.5, 35となる。たとえば, EP(t-1) = 1 (平均的所得を得ていた者), 1992年現在の APA = 39.58DM, 3分の1の部分年金を受給する場合, ELP は  $70 \times 1 \times 39.58DM = 2,770.60DM$  (月額) となり, この額までの所得が認められる。保険期間45年で平均所得を得ていたモデル年金受給者の場合, 全部年金は1,781DM であり, 3分の1の部分年金は593.70DM で, その場合の所得制限は2,770.60DM (月額) となる。ELP は全被保険者の平均純賃金の上昇率にスライドして毎年引き上げられる<sup>5)</sup>。

部分年金受給者は自分の選択した時点で、い

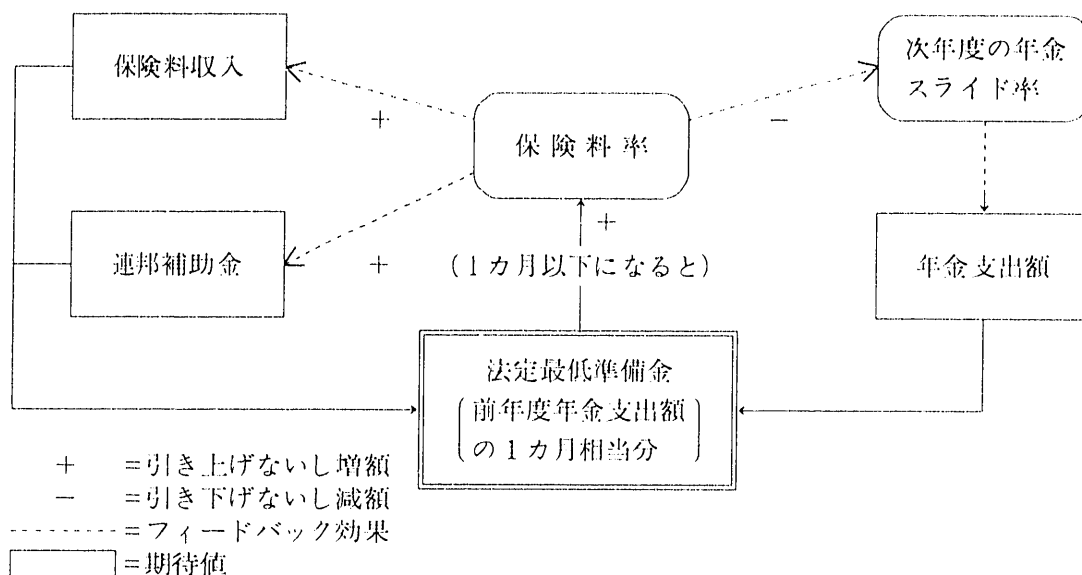
つでも現在受給している部分年金とは異なる部分年金かまたは全部年金へ移行することができる。部分年金は65歳以後も本人が希望すれば引き続き受給できる。

この措置は、部分就労ないし部分退職と部分年金を組み合わせることによって、被保険者の職業生活から年金生活への移行を円滑にし、同時に年金保険の財政負担を軽減するために導入されたものである。

#### (5) 女性・家族政策的改革

財政再建ないし費用節減的対策を中心とする改正が行われているなかで、今回の改革で注目されるのが、児童養育期間 (Kindererziehungszeiten) の強化と無償の介護期間 (Pflegezeiten) の導入である。

前者は1985年の遺族年金・養育期間法により1986年1月から実施されているものであるが、同法では1人の子供につき生後1年間子供を養育した者はすべて1年の保険期間を有することが認められていたが、今回の改正で、1992年以降に出生した子供については2年延長して子供



(出所) Winfried Schmähl, The "1992 Reform" of Public Pensions in Germany: Main Elements and some Consequences—Preliminary draft— (mimeograph), March 1991, p. 15 より若干修正のうえ作成。

図3 ドイツ公的年金保険制度の自動調節装置

1人につき3年の保険期間を認めることになった。

さらに、考慮期間(Berücksichtigungszeiten)の概念が導入されたが、1つは児童養育のための考慮期間で、子供1人につき最長10年の養育期間をこの期間として認め、保険期間に算入する。いま1つは家庭における重度介護者の介護期間を一定要件(1週につき最低10時間の介護にあたることなど)のもとに考慮期間として認め、同様に保険期間に算入する。

#### (6) 連邦補助金の動態化

年金保険に対する連邦補助金が1990年に3億マルク、1991年に23億マルクに増額される。1992年以降は連邦補助金は前年の年金支出額の変動のみならず、保険料率の改訂や賃金上昇率に連動して増減される。この3者間相互の「自動調節装置」により、保険料拠出者、年金受給者、国家の3者間により公平な費用負担が確保され

ることになる(図3参照)。

この自動調節装置の導入などにより公的年金の保険料率は2000年で20~20.5%に抑制することができ、今回の改革により2000年までに約2%の節減効果が見込まれている。さらに、2010年では21.2~22%の保険料率が予測されており、節減効果は3%強になると考えられる。

#### (7) 年金関係法の統合とその社会法典への編入

これまで帝国保険法(RVO, 同法は労働者年金保険に関する条文を含む)、職員年金保険法(AVG)、帝国鉱山従業員共済組合法(RKG, 同法は鉱山従業員年金保険に関する条文を含む)および多数の付則に規定されていた年金関係の法律が統合され、年金保険法はすべて社会法典(Sozialgesetzbuch)第6編に新たに規定されることになった。900以上あった規定が320に整理され、各章節の編成も整理され、体系化された。また、素人にも分かりやすいように、条

文も平明化する努力が行われている。

### 3 1992年年金改革の社会経済的背景

ハイネは1972年の第2次年金改革以後を回顧して概略次のように述べている。すなわち、「第2次年金改革後5年も経たないうちに『第3次年金改革』が要請され、1992年年金改革法が施行されるまでにさらに15年が経過した。だが、その間に改革の重点は変化してきている。1970年代後半から1980年代前半にかけては『インフレや景気、失業といったリセッションの社会保障への影響』が重要な検討課題であったが、その後は『人口構造変動の社会保障への挑戦』へと重点が移ってきており、それが1992年年金改革法の主要な動機となっている」<sup>6)</sup>と。本節では、人口構造変動を中心とする1992年年金改革法の主要な社会経済的背景について検討する。

#### (1) 人口構造の変化

人口構造の変化、とりわけ人口高齢化は先進諸国に共通する社会現象であり、21世紀にかけて長期的に各国の年金制度に重圧を与える要因となっている。人口構造の変化の及ぼす問題は、高齢人口の増加のみならず、年少人口の減少、出生率の低下、女性の育児・介護と社会進出の問題など、幅広く論じられるべき課題を含んでいる。

旧西ドイツの人口はすでに1974年に6,205万人とそのピークを迎え、その後減少に転じ、1980年6,157万人、1985年で6,102万人となっており、国連の世界人口予測によると2000年5,948万人、2025年には5,349万人に急減することが予測されている。その背景には西欧諸国でも最も低い出生率と平均寿命の著しい伸びがある。合計特

殊出生率は1965年の2.51から年々急減して1975年に1.45となり、1985年は1.28まで低下している。日本では1990年に「1.57ショック」が話題となったが、旧西ドイツではすでに1970年代から1.57をさらに下回る低い数値を記録していた。他方、65歳以上人口の総人口に占める比率（高齢化比率）はドイツではすでに1934年で7.1%（日本は1970年にこの水準に達した）となっており、戦後さらに急速に人口高齢化が進み、1970年には13.2%、1985年には14.7%となった。今後の予測では2000年には18.2%、2030年には28.3%とさらに高齢化が進展する。

こうした人口高齢化の結果、年金受給者比率（年金受給者の保険料拠出者に対する比率）は1986年の56%から2040年には約2.5倍の140%になると予測されている。2020年頃に100%すなわち保険料拠出者と年金受給者の割合が1対1となる。2040年には前者が100人に対し後者が140人となり、保険料拠出者2人が年金受給者約3人の面倒をみることになる<sup>7)</sup>。最近の老齢年金の受給者数は1972年で476万人、1975年549万人、1980年627万人、1985年670万人、1990年の暫定値で824万人と年々増加しており、この20年間で1.7倍に増えている。年金支給開始年齢の段階的引き上げの措置は年金受給者比率の改善につながる。

こうした人口構造の変化を中心とする社会経済変動により、賦課方式に基づく年金制度では、現在の保険料率18.7%を2030年頃には2倍に引き上げるか、逆に年金額を半分に引き下げるかの選択を迫られることになる。被保険者・年金受給者・国の3者による負担の公平化により、被保険者や企業の負担能力を超える37~42%といった保険料率の引き上げを阻止し、2040年頃でも26~31%程度に抑制できるような改革を行

うことが早急に要請されていたといえる<sup>8)</sup>。

## (2) 経済・雇用環境の変化

第1次石油ショック以後、低成長経済への移行、国家財政の悪化、失業者の増加、人口高齢化の進展などにより、社会保障の財政危機がクローズアップされ、欧米先進諸国では1970年代後半から社会保障の全般的な見直しが相次いで進められた。

EC諸国のなかで最も安定した経済運営を誇ってきた旧西ドイツも同様な状況にある。1980年代は1970年代後半以上に深刻な長期的な経済停滞が続き、実質成長率は1980年1.5%、1981年0%、1982年マイナス1%、1983年1.8%でゼロ成長ないしマイナス成長であり、1984年以後も2~3%の低成長率となっている。その結果、勤労者の粗所得伸び率も鈍化し、粗所得から所得税・社会保険料を差し引いた純所得はさらに不利な影響を受け、実質所得は1980年代に入ってむしろ停滞ないし低下している。失業率は第1次石油ショック後急増し、登録失業者数が1975~76年に100万台に乗り、それまでコマ以下であった失業率も4%台に上昇した。その後1980年までは100万人を割ったものの、1980年代は年々雇用状況が悪化し、1981年の失業者数127万人、失業率5.5%から1985年の230万人、9.3%へと悪化の一途をたどり、その後も200万人台、9%前後の高い失業率となっている。すなわち、1980年代を通じて長期的に労働市場の不調が続いており、その影響は高齢者や女子、身障者などに深刻である。こうした経済・雇用環境の変化は、当然に年金財政にも保険料収入、年金支出の両面に不利な影響を及ぼしている。労働者年金保険と職員年金保険をあわせた変動準備金はついに1984年には前年年金支出額の0.9カ月

分となり、法定最低準備金である1カ月分を下回り、年金の支払いにも支障をきたす状況に陥ったために、年金保険は100年の年金史上初めて短期貸付けを1984年晩秋に受けて急場をしのいだ。こうした長期的な経済・雇用環境の悪化が1980年代を通じて、1970年代後半以上に本格的な年金制度の見直しを迫る背景となっていることは明らかである。

## (3) 高齢者の就業状況の変化

1970年代以降高学歴化と早期退職の傾向によって、就業年数の短縮化が進展してきた。特に後者は1972年の年金年齢選択制の導入による影響が大きい。旧西ドイツでは、65歳と固定的であった老齢年金支給開始年齢が第2次年金改革によって弾力化され、特例として、一定条件を満たせば60~63歳から本人の選択により老齢年金を受給できることになった。キリスト教徒の労働に対する考え方と受給条件の有利なことなどから、この制度を利用して、65歳以前に早期退職し、老齢年金を受給する者が増加し、もはや特例が通常化し、65歳支給開始の原則は有名無実化していった。たとえば1989年には、正規の65歳で新規裁定年金を受給する男子は全体のわずか30%であり、60~64歳で退職し年金を受給する者が70%にも達している(表1参照)。その結果、第2次年金改革以後、高齢者の労働力率は年々低下し、たとえば63歳男子の労働力率は1970年の67%から1980年には27%、さらに1989年は21%に低下しており(図4参照)、特に60~64歳の男性のそれが著しく低下してきていることがわかる(図5参照)。

今回の改革はこうした状況を是正して、年金財政に寄与させる狙いがあり、部分年金制度の導入はこの特例廃止の緩衝装置としての意義を



もつものとみることができる。

他方、第3次産業の比重増大によるサービス経済化と技術革新により、近年雇用の弾力化は進展しており、高齢者の労働機会も増大してい

表1 新規裁定年金の種類別占率(1989年)

	労働者		事務職員	
	男	女	男	女
障害・老齢年金(計100%)				
障害年金	44.1	17.1	22.9	18.4
老齢年金	55.9	82.9	77.1	81.6
老齢年金(年齢別内訳)(計100%)				
60歳(失業者)	24.3	1.7	17.6	2.3
60歳(女)	—	31.0	—	42.5
60歳(障害者)	18.1	0.6	17.9	1.8
63歳	28.3	1.1	33.7	2.3
65歳	29.3	65.5	30.4	50.5
65歳以上	0.1	0.1	0.4	0.2

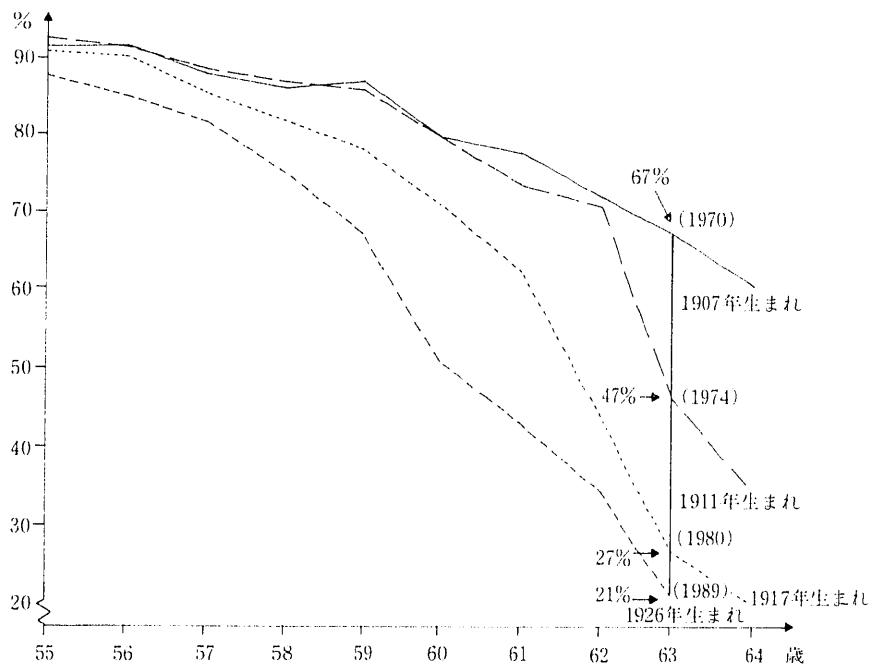
Source: VDR, Rentenzugangstatistik 1989

〔出所〕 W. Schmähl, op. cit., p. 90.

る。また、労働能力や労働意欲は、高齢者の場合、同一年齢でも個人差が大きい。高齢者が個人の諸事情に応じながらパートタイム雇用などの活用により職業生活から年金生活へ徐々に移行する環境が整備されつつある。また、人口高齢化の進展しているなかで、それぞれ限界を有している社会保障、企業保障、個人保障をサポートする高齢者雇用の重要性が近年欧米では注目されている<sup>9)</sup>が、旧西ドイツも同様な状況にあり、部分就業・部分年金の思想が今回の改革でもいち早く取り入れられている点は注目される<sup>10)</sup>。

(4) 貧困高齢者の生活問題

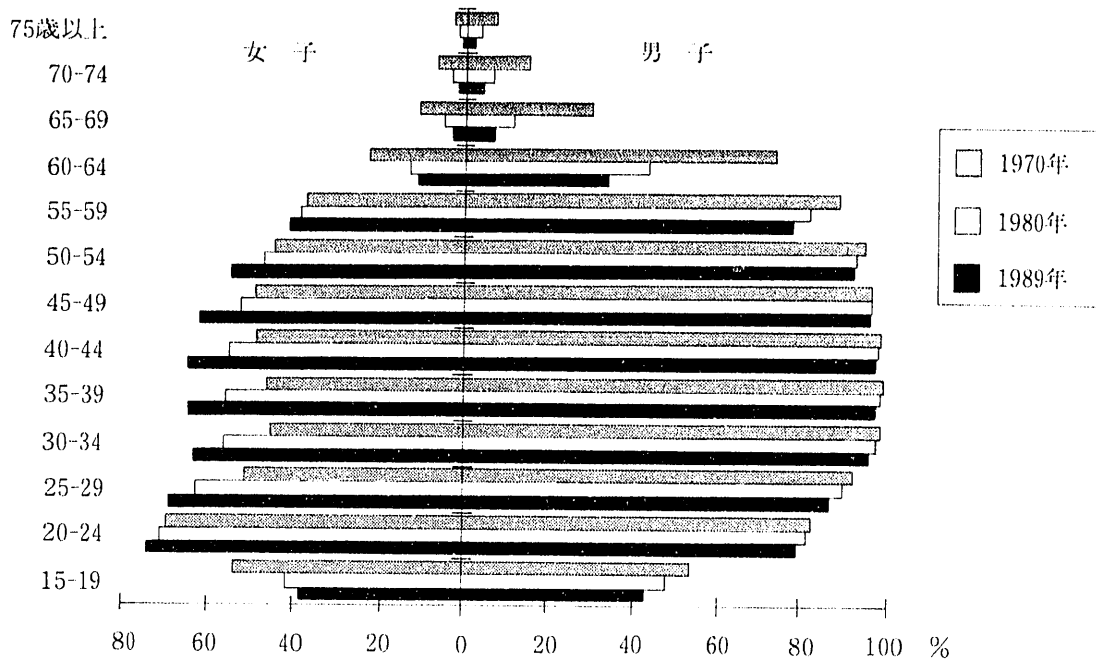
戦後被用者社会化と中産階級化が進行するなかで、年金生活者も1957年の第1次年金改革による賃金スライド制の導入により経済成長の恩恵を受けることになった。しかし、モデル年金



Source: Calculated on the basis of Mikrozensus data.

〔出所〕 W. Schmähl, op. cit., p. 84.

図4 旧西ドイツの労働力率(男子)



Source : Federal Office of Statistics  
 [出所] W. Schmähl, op. cit., p. 85.

図5 旧西ドイツの労働力率

や平均年金額の毎年の改善にもかかわらず、モデル年金の条件を満たさない年金受給者や低額の年金を受給している高齢者が多数存在する。

戦後の福祉国家の進展のなかで、西ドイツにおいて膨大な隠れた貧困層の存在を指摘し、1970年代中葉に出された報告書のなかで「新しい社会問題」として問題提起したのは、当時野党であったCDUのガイスラー (H. Geissler) であった<sup>11)</sup>。かれは、「1974年において約200万の世帯——これは世帯全体の約9%にあたる——で580万の人々のもとでは、月間純所得が社会援護の申請可能水準以下であった」と述べ、「古い社会問題で取り上げられてきた労働者は労働組合という強力な組織を持ち、彼らはもはや社会的弱者とはいえない。今日の新しい社会問題は、子供、主婦、老人といった無力な未組織集団の保護・保障の問題である」<sup>12)</sup>としている。

1983年末に実施された各種調査でも、資産・

所得格差が拡大しており、資産保有額の少ない世帯や借金を抱えている世帯が多数存在することが分析されている<sup>13)</sup>。連邦統計局 (Statistisches Bundesamt) の調査によれば、87%の世帯は資産が債務を上回る正の金融資産残高を保有していたが、8.1%の世帯 (189万世帯) では債務が資産を上回っており、5.3%の世帯 (124万世帯) は資産ゼロであった。また、資産分布もきわめて偏っており、少数の高額所得者に資産が集中していることが指摘されている。ドイツ経済研究所 (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) の報告書で所得分布についてみると、被用者世帯の44%が可処分所得月額2,000マルク以下であり、被用者世帯の77%強が3,000マルク以下となっていた。全世帯で見ると、5割以上の世帯が月2,900マルク以下で支出していた<sup>14)</sup>。

社会扶助受給者数をみても、1970年は約150万

表2 公的年金保険における平均老齢年金額と平均保険加入期間（1989年7月）

	男子				女子			
	労働者		事務職員		労働者		事務職員	
老齢年金の種類	DM <sup>1)</sup>	年数	DM <sup>1)</sup>	年数	DM <sup>1)</sup>	年数	DM <sup>1)</sup>	年数
60歳（失業者）	1,788	41.9	2,230	42.4	745	28.8	942	29.6
60歳（女子）	—	—	—	—	845	31.3	1,235	33.9
60歳（障害者）	1,828	43.5	2,176	43.5	1,065	38.4	1,528	40.1
63歳	1,843	44.4	2,346	44.8	857	37.8	1,359	39.0
65歳	1,159	31.4	1,717	32.2	401	18.5	656	21.1
65歳以上	1,125	28.2	1,883	34.1	551	22.0	890	24.8

1) 概数

Source: "Rentenanpassungsbericht 1990"

〔出所〕 Schmähl, op. cit., p. 91.

人であるが、1980年代を通じて増加傾向にあり、1980年214万人、1986年では302万人と増加している。対人口1,000人比でみた扶助受給率も1970年の25から1980年35、1986年には49へ上昇している。社会扶助受給者全体に占める65歳以上の高齢者の比率は1970年代の30%強から1980年28%、1985年で18%とかなり低下しているが、絶対数では65歳以上の社会扶助受給者数は1970年の48万人から1980年の60万人、1985年の51万人とほとんど減っていない。特に65歳以上の高齢女性の社会扶助受給率は高くなっている<sup>15)</sup>。こうした多数の高齢貧困者の存在が現行年金制度の抜本的改革を促す要因となっている。

##### (5) 被保険者間の不公平性の問題

旧西ドイツの公的年金制度は労働者年金保険、職員年金保険、鉱山従業員年金保険などの職能別に分立しているが、1957年の年金改革でとくに前2者は内容的にほぼ統一された。しかし、現行制度が比例拠出・比例給付の原則に立っていることから、労働者とホワイトカラーの賃金格差を反映して、両制度間には平均年金額にか

なりの格差があり、その是正が長年課題とされている（表2参照）。

また、年金制度における男女不平等の是正も1980年代の課題となっていた。1975年の連邦憲法裁判所の違憲判決により、1984年までに遺族年金の男女平等化と女性の年金保障のための法改正を政府は求められていた。連邦政府は1977年に「女性（妻）および遺族の社会保障のための専門家委員会」（女性・遺族社会保障委員会）を設置し、同委員会は1979年には各種の遺族年金の給付方法と育児期間の算入に関する最初の改革案を公表している。1982年秋のCDU/CSU・FDP政権誕生後も検討が続けられたが、1985年7月に「遺族年金・養育期間法」の成立により、一応の体裁が整った。しかし、依然として男女間の年金格差は大きく残っている（表2参照）。男女格差の生じる理由としては賃金面における格差のほかに、結婚、育児、家族の看護・介護などで退職・休職を余儀なくされ、その結果保険加入期間が短くなりやすいことが挙げられる。15歳から65歳までの男子の平均就業率が82%であるのに対して、女性の職場進出が

進んでいる西ドイツでも女性の平均就業率は54%と男子よりかなり低い<sup>16)</sup>。

#### 4 おわりに

1992年年金改革法は、人口構造や社会経済構造などの変化に適応させつつ、年金財政の長期安定化を目指して施行されたもので、2010年頃までの約20年を視野に入れた長期的改革とされている。今回の法改正で注目される第1点は、1980年代に提案された各種の基本年金構想を採用せずに、現行制度の枠内での改革を指向している点である。第1次年金改革の基本的特色をできるかぎり維持し、第2次年金改革で導入された年金年齢選択制を高齢化社会に適応した形で修正しながら、保険主義を基礎とする現行制度の維持をはかることが、今回の改革の基本理念となっている。そのために、総調整主義から純調整主義への変更、年金支給開始年齢の65歳への段階的引き上げ、連邦補助金の動態化などの対策がとられている。

第2に指摘すべき点は、児童養育期間・介護期間の保険期間への算入、部分年金制・減額年金制の導入など、人口構造や就業構造の変化に対する注目すべき施策が取り入れられていることである。その点で今回の年金改革法がニーマイヤーのいうように、単なる財政再建法や費用節減法ではなく、新たな改革措置を含んだものとなっていることに注目すべきであろう<sup>17)</sup>。

今回の改革により年金財政は2010年頃までは小康状態を保持し、1997年頃までは保険料率を現行の18.7%に維持でき、その後の2015年頃でも負担可能な25%以下に抑えられるものと予測されている。

1992年年金改革法は保険方式を維持しながら、

人口高齢化に対応する年金改革の方向性を幾つか示している点で、注目される内容のものとなっているが、今回の改革に対し、とくに基本年金構想支持者などからは厳しい批判が寄せられている。その主要なものを挙げれば、以下のとおりである。

- ① 今回の改革によって2010年頃まではなんとかやり繰りできても、それ以後の年金制度の安定的運営は確保されていない。今後の人口構造の変化、経済・財政状況、労働市場の動向、国外からの人口流入、東ドイツとの統合による影響などにより、引き続き年金制度の改革が必要とされる。
- ② 今回の連邦補助金の見直しはなお不十分なものである。
- ③ 週労働時間にしろ、生涯労働時間にしろ、労働時間の短縮が長年論じられてきたが、それに逆行する年金支給開始年齢の再引き上げが、大量失業や人口流入の続いている時期に行われたことは問題である。
- ④ 児童養育・介護期間の保険期間への算入に要する費用は連邦が負担すると当初政府は言明していたが、実際には連邦補助金ではなく、保険料および州政府の負担でまかなわれることになった。児童養育や介護の問題は社会全体の課題であるにもかかわらず、年金制度の保険料拠出者に転嫁されている。児童養育と介護に対する考慮期間の措置は保険主義からの逸脱を意味し、将来の年金財政問題悪化の一因となることが予想される。

1992年年金改革法では、職務不能・稼得不能年金や遺族年金の問題はほとんど検討されていない。また、労働者と事務職員（ホワイトカラー）の区別が産業構造の変化などによりほとんど

ど無意味になっているにもかかわらず、年金制度は依然労働者年金保険と職員保険に分かれており、「労働者と事務職員」のテーマは今後に残された課題となっている<sup>18)</sup>。さらに、EC 統合の進展によって、社会保障制度のハーモニゼーションが推進されれば、その点からのドイツ公的年金の再改革が要請されよう。ドイツ統一は年金制度にも新たな問題を課している。すでに旧東ドイツでも旧西ドイツ方式の年金保険を設けることが決定されているが、両ドイツの年金制度の一本化にはかなり長期の過渡期を必要とし、年金財政上も種々の問題が発生すると考えられる。これらの理由から、1992年年金改革法もさらに早い時期に見直しを余儀なくされることになろう。

注

- 1) 1980年代における年金改革論争と公的年金の主要な改正点については、下和田 功「1980年代の西ドイツ年金改革論争とその帰結」生命保険文化研究所『文研論集』第94号(平成3年3月)、60~71ページ参照。
- 2) 同法の概要については、以下の諸文献を参照されたい。
  - ① Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, *Rentenreform '92-Die wichtigsten Neuregelungen im Überblick*, Beilage der Zeitschrift "Deutsche Rentenversicherung", 2/1990.
  - ② Georg Faupel, *Rentenreform 1992: Große Mehrheit für den "kleinsten gemeinsamen Nenner"*, in: *Soziale Sicherheit*, 2/1990, SS. 38-41.
  - ③ Werner Niemeyer, *Die Rentenversicherung nach der Reform - rechtlich, sozialpolitisch, finanziell*, in: *Sozialer Fortschritt*, Mai/1990, SS.98-102.
  - ④ Wolfgang Heine, *Entwicklungslinien der 100 jährigen Geschichte der gesetzlichen*

*Rentenreform: Die Rentenreform 1992*, in: *Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung, Festschrift aus Anlaß des 100 jährigen Bestehens der gesetzlichen Rentenversicherung im Auftrag des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger*, 1990, SS.141ff.

- 3) Vgl. Georg Faupel, a. a. O., S.38.
- 4) この点については、下和田・前掲論文62~66ページおよび下和田 功「年金改革と基本年金構想」『現代保険学の展開』千倉書房、1990年、241ページ以下参照。
- 5) Cf. Winfried Schmähl, *Changing the Retirement Age in Germany*, in: *The Geneva Papers on Risk and Insurance (Issues and Practice)*, No.62, 1992, pp. 94-96.
- 6) Vgl. Heine, a. a. O., S. 141.
- 7) Vgl. Alfred Schmidt, *Die Entwicklung der Rentenversicherung und der volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen bei Beibehaltung des geltenden Rechts und die Auswirkung der von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen*, in: *DRV*, 7a/1987, SS. 499-500.
- 8) Vgl. Schmidt, a. a. O., SS. 504-505.
- 9) この点については、下和田 功「生活保障システム論としての4本柱論の展開とその戦略的意義」生命保険文化センター『海外リポート』通巻16号(1991年1月)、3ページ以下参照。
- 10) 部分年金については、たとえば菅野和夫、堀勝洋、山口浩一郎『『部分年金』の制度的論点——日本型部分年金の模索』『日本労働研究雑誌』382号(1991年9月)、2ページ以下参照。
- 11) この点については、足立正樹「社会保障の構造的諸問題——福祉国家の危機に寄せて」『国民経済雑誌』第157巻第2号(昭和63年2月)、52~58ページを参照。
- 12) 足立・前掲論文、53ページより引用。
- 13) Vgl. Wolfgang Leyendecker, *Grundrente - Rentenmodell für die Zukunft ?*, in: *DRV*, SS. 147-149.
- 14) Vgl. Leyendecker, a. a. O., S. 149.
- 15) 社会保障研究所編『西ドイツの社会保障』、東京大学出版会、1989年、309~311ページ参照。

- 16) Vgl. Wolfgang Heine/Walter Kiel, *Rentenreform 1992-Der Problemfall Frau*, in: *Arbeit und Sozialpolitik*, 12/1989, SS. 350ff.
- 17) Vgl. Niemeyer, a. a. O., S. 100.
- 18) Rudolf Kolb, *Die Auswirkungen des Rentenreformgesetzes auf die weitere Entwicklung der Rentenversicherung*, in: *Sozialer Fortschritt*, Mai 1990, SS. 104-108.  
(しもわだ・いさお 一橋大学教授)