

EU 諸国の社会保障改革の動向—老齡年金

山 田 晋

I はじめに

1997年6月、ヨーロッパ連合蔵相理事会において「財政安定協定」が合意に達し、アムステルダム条約（新欧州連合条約）が具体化していくなかで、ヨーロッパ連合は欧州通貨統合に向けて秒読み体制に入った。アムステルダム条約では、それまでは条約の付属文書という位置づけであった「社会憲章」が条約本文に格上げされるなど、新条約の成立により、社会政策の局面での新たな展開も予測される。また1997年5月のイギリスでの労働党政権の誕生、6月のフランス社会党首相の誕生も、注目を要するところである。

その一方で、欧州通貨統合の条件である「財政赤字を国内総生産の3%以内に抑える」ことは、各国に大幅な社会保障の削減を要求することになっている。またヨーロッパでは依然として失業率が高く、今後も失業率が低下する見込みはない。雇用創出が必須の課題であるヨーロッパ連合加盟国にとっても、緊縮財政と社会保障の切り詰めで雇用創出を試みる国や、フランスのように「財政安定協定」により財政支出にしばりがあるものの、その枠内で公共事業により雇用拡大を試みる国もある。

新時代の到来の予兆のなか、各国で展開している社会保障改革の現状をまとめ、検討を加え

ようとするのが本稿の目的である。ヨーロッパ連合全加盟国をここで検討することはできないので、イタリア、スウェーデン、ドイツ、フランスの四カ国を取り上げる。どの国も1990年代になってからドラスティックな社会保障改革を行った。またここでは社会保障全般を検討対象とするのではなく、老齡保障たる年金制度に限定する。なお筆者の語学能力から各国の検討にあたって一次資料にあたることはできなかったことをお詫びしたい。

II イタリア

イタリアはそれまではヨーロッパ諸国の、そしておそらくは世界でも、最も寛容な年金制度を採用していた国である。またイタリア共和国憲法は、社会保障の権利に関する規定があり(38条)、このような憲法上の根拠によって社会保障全般が整備されていた。

1 老齡年金制度の概要

イタリアの社会保障 (protezione sociale, sicurezza sociale) は、わが国の社会保障の概念とほぼ同じ構成をとっているといつてよい。ただし、「保健医療」、「社会保険」、「社会扶助 (assistenza sociale)」のそれぞれの内容はわが国とはかなり異なる。

イタリアの年金制度は、「全国社会保険機構

(Istituto nazionale della previdenza sociale INPS)」による制度とそれ以外のものに大別できる。前者は一般的な被用者や自営業者などの年金が、後者としては国家公務員やジャーナリストの年金が該当する。「全国社会保険機構」は、被用者、自営業者の属する「一般義務制度 (Regime dell'assicurazione generale obbligatoria)」と特定領域の労働者の制度(公共交通機関、電話、電力など)とがある。さらに「全国社会保険機構」は、イタリア国内に居住する65歳以上のイタリア国民またはヨーロッパ連合の市民であって、社会保険制度の給付を受けることができない低所得者のための無拠出の福祉年金である「社会年金 (pensione sociale)」も運営・管理している。

改革前の老齡年金制度は以下のようなものであった(一般義務制度について中心に触れる)。年金年齢は男子60歳、女子55歳である。完全年金のための拠出期間は35年。年金給付額の決定の基礎となるのは、引退前の5年間の平均所得である。

特異なのは、「退職年金 (pensione di anzianità)」である。これは一定の被保険期間と拠出期間を充たしていれば、年金受給開始年齢以前であっても引退すれば受給できる制度である。

「社会年金」は、老齡年金のための被保険期間と拠出期間(15年)を充たさない65歳以上の低所得者に支給される。

年金額は、完全年金(40年以上の拠出期間)は退職前の年収のおよそ8割になるという。

このようなイタリアの年金制度は寛大であるがゆえに、大きな問題を含んでいた。第一には、年金財政の逼迫である。その極端な例が公務部門の「ベビー年金」と揶揄される部分である。

公務部門では1993年まで、35歳未満で引退し年金暮らしを可能とする制度があった。また障害年金ではほとんど何の証明もなしに支給がなされ、三分の一は不正受給であったとされる。このような異常なまでの寛容さは年金財政を、ひいては国家財政を圧迫した。

第二に、制度の分立とそこからくる格差の問題である。イタリアの年金制度は少なく見積もっても47に及ぶ異なった制度からなるといわれている。「全国社会保険機構」以外にも、公共部門については大蔵省が管轄するなど、制度は複雑をきわめていた。

これらの問題について、もちろん政府は手をこまねいていたわけではなく、年金制度の改革は1970年代からの最大の懸案事項であった。以下には1990年代の改革の動向を追ってみよう。

2 改革の動向

1991年6月に労働大臣フランコ・マリーニ(Franco Marini)は改革案を提示した。マリーニ改革案は、①年金支給年齢の段階的引き上げ(男子60歳を2005年までに65歳に、女子55歳を2020年までに65歳に引き上げる)、②年金額決定の基礎となる平均年収計算方法の変更(現行の直近の5年の平均から直近の10年に変更する)、③物価スライドの廃止、④完全年金受給のための拠出期間の変更[現行の30年間から35年間へ。ただし公務員(20年)、地方公務員(25年)は変更せず]というものであった。

1993年には任意的な補足年金制度に関する法律が制定された。この制度は全ての労働者、自営業者をカバーする制度である。したがって主婦や社会扶助を受給している者はカバーされない。名前の通りこの制度は「任意」的なものであり、事業主は補足的年金制度を創る義務はな

いし、労働者もたとえその制度が自分の職場にあったとしても制度のメンバーたることを強制されない。

1994年10月、シルヴィオ・ベルスコニ首相は年金改革のアドホック委員会が決裂し結論を出すに至らなかったが、95年予算の関係で92年法の改革の提案を早めようとした。例えば完全年金のための最低拠出を35年から40年にする提案などである。これに対してCGIL, CISL, UILが反発しゼネストを行った(10月14日)。これに対して首相は3労組連合との協議を拒否したため、3労組連合は11月12日にローマでデモを呼びかけ、150万人が参加した戦後最大のデモとなった。こうして年金改革を巡って政治的緊張が高まったが、翌年のディニ政権の誕生によって事態は急転する。

1995年4月23日の地方総選挙は、ベルスコニ内閣の崩壊に結びつき、変わって登場したのは「非政党内閣」ランベルト・ディニ(Lamberto Dini)内閣である。年金改革に関して政府は交渉を重ね、5月9日に3労組連合と政府は合意に達した。この合意内容を忠実に法案化した年金法案を5月17日に労働社会保障省が発表した。

国の年金制度は社会保障制度の他の部分からは切り離されるという原則を規定したこの法案の内容は以下の通りである。①年金制度は統合され、被用者、自営業者を含む単一制度となる、②現行の賦課制度は積み立て制度に変更される、③基礎年金の上に補足的年金制度が乗る、④男女の年金支給開始年齢は同一とする。ただし57歳～65歳の間の「弾力的引退年齢」制度を導入する、⑤“seniority pension”, 「社会年金」は段階的に廃止する、というものである。この法案は8月に議会を通過し「1995年335号」として成立したのである。

III ドイツ

1 老齢年金制度の概要

ドイツは職業別に社会保険制度を形成している。労働者年金保険、職員年金保険、鉱山従業員年金保険である。

老齢年金の支給開始年齢は65歳である。保険加入期間は5年以上必要である。保険加入期間が35年以上のときは、受給開始年齢が63歳以下、失業者や重度身体障害者、坑内労働者は60歳である(「弾力的引退年金給付」flexibile Altersruhegeld)。また60歳に達した女性は、20年以上の加入期間があれば退職にあたり年金を受給できる(「早期退職年金」vorzeitige Altersruhegeld)。

2 改革の動向

ドイツは1992年に年金法の大改正を行った。1980年代に展開された年金改革を受けて、21世紀を展望した年金制度改革が行われたのが1992年法であるといわれる。その後、1997年1月20日に年金改革の政府案が提出されたという。

旧西ドイツでは、他の先進諸国同様、第一次石油ショック以降、社会保障の見直しが検討されてきた。コール首相のもとで、1988年11月に連邦労働省の年金改革試案が公表された後、1989年に与野党間で合意が形成され、その合意に基づく改正法案が連邦議会に提出された。連邦議会は1989年11月、12月に改正法案を可決した。改正法は1992年1月1日より施行された。

92年改正法は、現行年金制度の基本的な枠組みを維持することを大前提としている。すなわち、被用者の場合であれば、労働者年金保険、職員年金保険、鉱山従業員年金保険の三種類は

維持され、統合は行われなかった。

改正法は、①年金支給開始年齢の段階的引き上げ（65歳の通常の引退年齢は維持されるが、従来の早期退職の60～63歳の弾力的年金支給開始年齢が段階的に引き上げられる。通常の男性の場合、早期退職支給開始年齢は63歳であるが、これが2006年までに65歳に段階的に引き上げられる。ただし、失業者と女性が対象となる場合の60歳という開始年齢も、2012年までに段階的に65歳に引き上げられる）、②減額年金制度の導入（早期引退した場合、従来とは異なり、年金額が一定割合で減額される。1か月に0.3%の減額。延期した場合には増額される）、③部分年金の導入（パートタイム労働の場合にも通常就労時間との割合に応じた形で部分年金を支給する）、④年金に関する条文等の「社会法典（Sozialgesetzbuch SGB）」への統合〔帝国保険法（RVO）、職員年金保険法（AVG）、帝国鉱山従業員共済組合法（RKG）などの多岐にわたり分散していた年金関連条項を「社会法典」第6章に整理統合した〕などの内容である。

3 1997年改正法案

統一後最悪の失業と経済停滞に直面して、1996年はじめにコール首相は「成長と雇用のための計画」を提示し、一方で税と社会保障改革のための委員会を設置し検討を開始した。委員会の答申とそれに基づく法案は以下のような内容である。

1997年法案は、保険原理の維持（＝税を財源とする基礎年金への一部切り替えは行わない）と強化を原則としている。改革の第一の点は、平均余命伸長による年金負担増を現役世代と受給世代が分担することで、年金保険料が抑制されるが、同時に給付額も低下する。年金給付額

は従前所得の約70%から2030年までに64%へと段階的に削減する。第二の点は、育児手当等を年金保険から切り離し、間接税を財源とする家族基金を年金制度内に設置する。

筆者は1997年法のその後の展開について現在まで以上のことは把握していない。

IV スウェーデン

1 老齢年金制度の概要

周知のごとくスウェーデンの公的年金制度は「二階建て年金制度」を採用している（1946年から今日のような姿になった）。一階部分は65歳以上のスウェーデン市民に支給される定額の基礎年金（Allmän Pensionsförsäkring APF）である。財源は事業主負担と国庫による。二階部分は所得比例の国民付加年金（Allmänna Tjänstepension ATP）で、こちらは1960年に創設された。支給開始年齢は65歳であるが、60～65歳の間は部分年金制度を採用している。完全年金の受給のためには30年間加入が必要である。年金額の算定の基礎となるのは、生涯の賃金の裁量の期間の15年間である（「15年ルール」）。財源は事業主負担と積立金の運用資金である。

なおスウェーデンにはかなり発達した協約年金（経営者団体と労働組合の協約による）制度が存在する。しかしスウェーデン経営者連盟（SAF）とスウェーデン労働組合連盟（LO）の協約年金（STP）は段階的廃止で合意をみた。協約年金も「改革」の波にあらわれているのである。

2 改革の動向

スウェーデンの年金改革は1980年代半ばから始まっている。本格的な改革のための行動は、

1984年当時の社会民主党政権下での年金改革審議会の設置である。1990年秋に、支給開始年齢の引き上げなどを内容とする最終報告書が提出されたが、91年9月の総選挙で社民党が政権を追われ、報告書に基づく年金改革が直接的に実施に移されることはなかった。11月には保守中道連立政権のもとで年金改革検討委員会が設置され、92年8月には改革の理念と骨子を発表した。その後、92年9月の通貨危機に見舞われ、保守中道政権と社民党の危機克服のための歩み寄りが見られ、1994年1月には年金改革に関して与野党の合意がなされた。

94年の与野党の合意は、①年金支給額は、給付建てから掛け金建てに変更され、年金額は保険料に応じた額になる。また「15年ルール」は廃止される、②国民基礎年金を廃止し、所得比例の国民付加年金による単一の制度とする。ただし低所得者のための最低保証年金制度を創設する、③賦課方式を継承する（世代間連帯の確認）、④強制貯蓄制度の制度化、⑤国庫負担の限定、⑥従来の部分年金は廃止し、労働者の選択の自由を認める、⑦夫婦間の所得分割、⑧物価スライド制から賃金スライド制に変更する、という内容のものであった。

94年6月には将来の年金改革についての指針が国会で承認され、95年8月には、政権復帰を遂げた社民党によって具体的な年金改革の方法が示された。これに基づいた改正法が成立し、1997年1月から施行されている。

スウェーデンの年金改革の最大のポイントは、二階建て年金制度を所得比例の単一の年金制度に切り替えたことであろう。これまで基礎年金が担っていた最低保障の役割は、全額国庫負担の最低保証年金が担うこととなった。単一の老齢年金は、保険料によって運営されること

となる。現在は100%使用者負担であるが、これが労使折半の方向に段階的に切り替えられてゆく。なお年金支給開始年齢については、現行65歳から61歳以上の自由な時期から受給が可能となる。ただし61歳から受給開始とすれば受給額は65歳受給開始の70%、逆に70歳から開始すれば162%となる。

V フランス

1 老齢年金制度の概要

周知のようにフランスの社会保障制度は、職種別に構成されている。労働者と非労働者に二分され、民間労働者は「一般制度」(régime général)と呼ばれる制度に属し、鉄道、海運、鉱山労働者は「特別制度」(régimes spéciaux)に、商工業主、自営業者は「自治制度」(régimes autonomes)に、農業従事者は「農業制度」(régime agricoles)にそれぞれ属する。社会保険の運営・管理については「金庫」による当事者による自主管理方式が採用されている。年金制度についても基本的には同じである。

フランスの老齢年金制度は、二階建てである。全労働者の強制加入の「基礎制度」(régime de base)の上に、経営者団体と労働組合連合が団体協約により定立する強制加入の「補足制度」(régime complémentaire)が乗っている。さらにこの上に任意加入の団体保険である「再補足制度」(régime supplémentaire)を乗せる職種もある。老齢年金は被保険者期間が37.5年で完全年金が受給できる。年金支給開始年齢は60歳で、年金支給額の算定には、過去の最も賃金収入の高かった10年間の平均を基礎に算定される。

2 改革の動向

フランスも近年社会保障改革の著しい展開が見られる。90年代のおもな動向は以下の通りである。

1991年4月、ロカール内閣により「引退年金白書」(Livre blanc sur les Retraites)が発表される。「白書」は、①完全年金に保険料拠出期間を37.5年から40年に延長する、②年金給付額の算定基準を「最良の10年間の報酬の平均」から「最良の25年」に変更する、③企業年金制度の創設を模索する、などの提言をその主な内容とするものであった。

この「白書」に基づいて、1992年には年金改革法案が提出される予定であった。しかし92年3月末の地方選挙で社会党が大敗し、バラデュール首相のもとで「保革共存」時代を迎える。この「保革共存」の下で7月には「連帯および社会的保護保障基金」の創設による社会保障会計の明確化に着手する。これが90年代の社会保障改革の実質的な第一歩となった(なおこの「基金」構想はベレゴボア首相の「連帯基金」構想に源流がある)。

なお1991年2月には「総合社会拠出金」(Contribution Sociale Généralisée CSG)の実施が始まった。これは所得税法の適用を受ける全てのフランス人から、その所得・社会保障給付の1.1% (のちに2.4%)相当額を徴収し、これを社会保障の財源に充当するものである。年金の財源確保の制度といってよい。

1993年5月には年金改革大綱が閣議了承され、これに基づき年金改革法案が提出され、年金改革の実質的な一歩が踏み出された。法案は若干の修正ののち、1993年「退職年金および社会的保護の擁護に関する1993年7月22日法」(La loi n° 93-936 du 22 juillet relative aux

pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale)として成立した。同法は1994年1月1日から施行された。

同法は、無拠出の老齢者のための所得保障である「高齢者連帯基金」(Fonds de solidarité vieillesse FSV)の設立を規定する。同「基金」は、「総合社会拠出金」やアルコール消費税を財源とし、年金受給者や非加入者の高齢者に所得保障を行う。「国民連帯基金」の代替物ともいえる。

また同法に基づき発された政令により、完全年金のための拠出期間は、1994年から2003年までかけて段階的に40年に延長される。年金額の算定のための基準も、94年から2008年までかけて、最良の25年へと段階的に変更されることとなった。

95年春の大統領選挙では保守党のシラクが当選した。秋には財政赤字の削減策の一環として新政権による社会保障改革が発表された。政府案には公務員の年金権に関連するもの(完全年金の受給につき民間なみの拠出期間を要求する)が含まれ、11月から12月にかけて労働者のストがフランス全土に拡大した。政府が一定の譲歩を認めることでひとまずストは収拾したが、社会保障を巡る社会的混乱は続くこととなった。

また96年5月にジュッペ首相が任意積立型の「補足年金制度(régimes de retraite par capitalisation)」の創設を提案した。これはそれまで公的部門と自営業者にのみ存在した「再補足制度」を全民間労働者にも創設しようとするものである。1997年2月には法案として議会審議が準備された(6月に社会党首相が誕生し、その後の進展を筆者は把握できない)。

若干のまとめ

以上のようにヨーロッパ連合加盟国では現在までに（そして今後も）大幅な社会保障改革が進行している。これらの改革動向で注目すべき点を挙げるとすれば以下のような点であろう。

第一に、90年代の社会保障改革は、従来のような目先の財政赤字の回避策ではないという点である。もちろん、社会保障改革の主な誘因と動機は、社会保障財政の建て直しにあることは否定できない。しかし、それはそれまでの福祉国家が維持してきた社会保障（とりわけ社会保険制度）という概念に対する修正・変更のひとつの契機にすぎない。高齢社会とそれと表裏一体の関係にある少子化社会の到来に直面し、社会保障は「未知なる」経験をしなければならない。その意味で1990年代の改革は、「社会保障の構造改革」といえるのである。

第二に、90年代の改革が「構造改革」である以上、その国の社会保障を支えてきた従来の論理からの離脱が見られる。フランスの総合社会拠出金制度の導入はその典型例であろう。また社会保険の基本的な論理である「保険原理」（拠出と給付の対応）はこれまで以上に希薄なものとならざるを得ない。社会保険のもつ「信頼」は崩壊しつつある。拠出はもはや将来の給付を約束するものではなくなってしまった。さらに社会保障の歴史的発展がもたらしてきた様々な恩恵は過去のものとならざるを得ない。既得権や官民格差は放棄される。

第三に、先進国における社会保障の果たす役割にも変化が生じているということである。ヨーロッパ諸国の老齢年金制度は、定額部分の基礎年金と、所得比例の部分からなってきた。前

者により国民の最低生活保証を行い、後者により従前の生活程度に近い生活を保障しようとしてきた。社会保障制度が一定の充実をみたヨーロッパでは、この全てを「公的年金」によって実施することの意味が再検討されている。つまり国民の最低生活保証部分は「公的年金」によるが、従前の生活保証は「民営」でも可とする傾向である。スウェーデンが二階建制度を改築したのはこの傾向の現れである。

そして最後に「福祉国家」の再構築が、理論の場だけではなく現実に展開しているのだということに留意せねばならない。「民営」は多様な社会保障実施のための一つ的手段にすぎない。多様な社会保障の供給が可能であり、事実、社会保障は多様に展開されている。問題はそのときの国家の責任はどこにあるかということである。

参考文献

- 木村陽子 1987 「年金制度」社会保障研究所編『スウェーデンの社会保障』東京大学出版会
- 木村陽子 1989 「公的年金」社会保障研究所編『フランスの社会保障』東京大学出版会
- 加藤智章 1994 「フランス社会保障制度における一般化社会拠出の導入」『海外社会保障情報』109号
- 加藤智章 1995 『医療保険と年金保険—フランス社会保障制度における自律と平等』北海道大学図書刊行会
- 小島晴洋 1993 「イタリアの年金改革の動向（上）（下）」『ジュリスト』1031号、1032号
- 小島晴洋 1993 「イタリアの年金と高齢者の生活」『海外社会保障情報』106号
- 小島晴洋 1994 「新しい段階を迎えたイタリアの年金制度」『日本労働研究雑誌』410号
- 宍戸伴久 1989 「年金制度」社会保障研究所編『西ドイツの社会保障』東京大学出版会
- 下和田功 1992 「ドイツにおける1992年公的年

- 金改革の背景」『海外社会保障情報』101号
 高原弘海 1989 「西独における社会保障制度改革の動向」『海外社会保障情報』88号
 中村秀一 1995 「スウェーデンの年金改革」『総合社会保障』33巻6号
 藤井良治 1996 『現代フランスの社会保障』東京大学出版会
 藤巻秀樹 1996 『シラクのフランス—新ゴースト政権のジレンマ』日本経済新聞社
 堀勝洋 1989 「企業年金」社会保障研究所編『フランスの社会保障』東京大学出版会
 村上清 1991 「スウェーデンの年金改革の方向」『総合社会保障』29巻9号
 Announcement 1996 “Pensions reform in force” *European Industrial Relations Journal*, No. 264.
 Chadelat, Jean-François 1994 “Le Fonds de solidarité vieillesse”, *Droit Social* n° 7/8.
 Crescentini, Laura 1993 “ITALY Voluntary complementary pension schemes: The 1993 Law” *International Social Security Review* Vol. 46, No. 4.
 Espina, Alvaro 1996 “Reform of pension schemes in the OECD countries”, *International Labour Review*, Vol. 135, No. 2.1, h.
 Gidhagen, Hans 1996 “New Pension Scheme for Wage-Earners” *International Pension Lawyer*, No. 19.
 Palme, Joakim and Ann-Charlotte Ståhlberg, 1993, European Pensions Reform-A View from Scandinavia: Reforms in Sweden, *Journal of European Social Policy*, Vol. 3, No. 1.
 Ruellan, Rolande 1993 “Retraites: l'impossible Réforme est-elle achevée?”, *Droit Social* n° 12.
 Salafia, Antonio 1995 “ITALY The draft legislation for reform of Italy's statutory and complementary pension schemes” *International Social Security Review* Vol. 48, No. 3-4.
 Schmähl, Winifried, 1993 “The '1992 Reform' of Public Pensions in Germany: Main elements and Some effects”. *Journal of European Social Policy*, Vol. 3, No. 1.
 (やまだ・しん 明治学院大学助教授)