

人口の高齢化とドイツの年金保険の改正

足立正樹

I 人口の高齢化と年金保険

高齢化社会もしくは高齢社会への移行に伴って急増する高齢者の社会的な生活保障や介護の問題は、今日すべての先進諸国にとって緊急の課題となっている。この点、世界最古の社会保険の伝統を有するドイツにおいても例外ではなく、むしろ深刻さにおいては他国にまさる諸問題を抱えている。そして戦後のかなり早い時期から、こうした問題の重要性が指摘され、それをめぐる論議が盛んに行われてきた。政治や社会科学の広い分野において早くから必要な対策についての考察が集中的に行われてきたという事情は高く評価されねばならないが、それが具体的な施策に結実するまでに長い時間がかかり、しかも抜本的改革には至らず微調整に終わったこともまた、長い歴史をもつドイツの社会改革に伝統的なことであった。

高齢化を促進する原因としては各国に共通した要因があげられる。平均寿命の伸びと出生率の低下である。ドイツの平均寿命は、わが国よりやや短く、ほぼ EC の平均にあるが、ここではとくに出生率の低下が著しい。合計特殊出生率は1989年では1.39という低い水準であり、1.29のイタリアについて先進国中最低の水準にある。出生率の低下の一因として、ドイツ人の若人の結婚観が非常に消極的になっていることがある。子供の両親がそろっていたほうがいから結婚しただけで、これが必要ならば結婚する気はなかったという言葉はしばしば聞かされることである。他国と比してもかなり高い水準の児童手当も出生率の回復には

結びつかず、かえって子沢山の外国人労働者の生活保障になり、彼らの帰国促進を妨げるという皮肉な結果になっているのもよく知られている。

ドイツの年金保険の歴史は1800年代後半のビスマルク社会保険三部作にさかのぼる。1889年、三部作の最後に廃疾保険とあわせて実現された老齢年金保険の特徴として以下の点をあげることができる。疾病保険と労災保険は、保険原則の純粋な適用のもとにおかれ、ビスマルクの当初の意図に反して当事者の自主管理にゆだねられた。このようにこれら二つにおいては支出のほとんどを拠出金によっていたが、老齢年金には初めから給付への公費の導入が盛り込まれていた。つまり被保険者と雇主の負担に加えて、一般財源が年金保険の財政の一部を賄うという方式がとられていたのであり、これをもとに政府が年金保険の運営に介入するとともに、保険原則と社会的調整の原則の二つの原則が盛り込まれることになった。つまり被保険者と雇主の負担によって、稼得生活との連続した年金生活の保障を目指すとともに、公費負担によって低所得者の年金の引き上げを図ろうとしたのである。イギリスや北欧に比してドイツの社会保障の特徴は、能力主義にあることがしばしば指摘され、確かに保険加入期間と所得水準によって年金水準には極めて大きな格差があるが、他面では初めから低所得者を優遇する原則が盛り込まれていたものであり、今日でもそれらの両立が模索されているのである。

ドイツの年金保険の歴史における最も大きな変革は1957年の年金改革であった。東西分裂が事実として確定し、自由経済としての戦後の体制の基

礎づくりが終わり、経済が順調に発展の軌道に乗るにつれて、人々の関心は社会問題の解決に向けられるようになった。この年金改革は、こうした状況をうけて包括的な社会改革を求める論議が高まるなかで、それへの対応として実行されたものであり、包括的社会改革からはほど遠いものであったが、社会政策論者シュライバーの構想になる改革案をそのまま実行する形をとり、それまでの年金保険を二つの点で修正するものであった。つまり、一方では年金の実質価値を維持するために年金のスライド化が実施された。完全自動スライド制ではなく、その都度議会で年金調整法として承認されなければならなかったが、これによって年金は高齢者の生活保障に実質的に大きな役割を果たすことができるようになる。だがこれを達成するためには財源調達方式が変更されなければならなかった。ビスマルク以来原則として積立方式によって運営されてきたが、拠出と給付が一致するため保険数理的には望ましいこの方式では、スライドの実施による財政負担の増加を賄うことができないのは明らかであり、この改革を実現するためには賦課方式に移ることが避けられなかったのである。今日の年金保険制度では当たり前と思われ多くの国に導入されている方式であるが、当時のドイツではこれは社会保険の原則を否定するものとして、激しい論議を呼んだ。この方式を支える原則は立案者シュライバーによって世代間契約 (Generationenvertrag) と呼ばれた。すなわち現在の被保険者は、保険料を拠出し、その保険料が年金として年金生活者に支給されることによって稼得生活から引退した人々の生活を支えるが、やがて成長してくる次の世代に自らの老後の扶養を期待するのである。このような扶養・被扶養の関係が無限に続いていくことによって世代間契約は実現されていく。だが、この世代間契約という言葉はあくまで比喻にすぎず、次の世代はこの契約に納得して署名しているわけではない。次の世代による契約拒否の可能性は、常に残されているのである。そして、彼らが受け入れることができるためには、いうまでもないが、人口が増大しつづけるか、少なくとも人口構造が安定してい

なければならない。若い世代が相対的に減少すれば、彼らの肩には大きな負担がかかり、この契約が実現できなくなるからである。そして人口構造を安定に保つためのなんらかのメカニズムが、この年金システムに組み込まれていない限りにおいて、この世代間契約のシステムは大きな危険を内蔵していたといわなければならない。この問題は当然当時においても自覚されており、1970年頃に年金の山がくることも予想されていた。しかし、年金の山は一時的な現象にとらえられ、比較的樂觀的に考えられていたことは否定できない。

人口の高齢化とその原因としての出生率の低下に注目されるようになったのは、1970年代半ばのことであり、その政策構想化に貢献したのは、わけでも「新しい社会問題」の存在を指摘したCDUの代議士ガイスラーであり、この問題意識を「多元社会論」の視点から展開したヘルダー・ドルナイヒをはじめとする一連の論者であった。よく知られているように、ガイスラーは、疾病保険の費用爆発と隠れた貧困層の増大についての二つの報告書を提出し、一方における社会保障費用の爆発的な増大と他方における老人や子沢山女性の間での貧困者の増大という逆説的な事実を指摘し、これを労働と資本の対立からくる古い社会問題に対して新しい社会問題として定式化した。社会政策が、これら古い社会問題に焦点を当てている限り、この新しい社会問題の解決は不可能であり、社会政策の方向転換を要請したのである。そしてこのような見方はさらに一般化され、新しい社会問題は、多元社会における統御の構造的欠陥の現れとして位置づけられるに至った。すなわち、今日の西側先進社会では、多数の有力な利益団体が形成され、その行動が経済のみならず政治をも動かすに至っているという意味において、多元社会化が本格的に進んでいる。そこでは個々人は独立の主体としてよりも、まず何らかの利益団体の成員として、その団体の利益に沿う方向で行動するようになっているのである。このような社会においては、組織をもつことができるか否かが、自らの利害を貫徹するうえで決定的に重要になってくる。組織をもてないか、もつことができてもそ

の組織が弱体なままの人々は、このような利害獲得競争のなかではたえず取り残されていく傾向をもっている。そして新しい社会問題は、まさにこのような利害獲得競争による公的費用の増加と、その競争に取り残された人々の貧困という形で顕在化してくるのである¹⁾。そしてこの視点からすれば、出生率の低下は、利害貫徹力をもたない母性の多元社会の諸システムに対する合理的な反応であることがわかる。出産や育児が年金その他の支配的制度によっては評価されず、その負担がほとんどもっぱら当事者にのみ押し付けられるのであれば、子供を産まないほうがはるかに有利となるからである。そしてこのような態度が一般化すれば若い世代の育成が進まず、年金制度のみならず社会のシステム全体が崩壊の危機に瀕してくるのはいうまでもない²⁾。こうして、出産・育児の期間を、年金システムに組み込む必要性が、新しい政策構想として登場してくる。コール政権のもとで作成されたベイビーヤールの構想がそれであった³⁾。しかし多元社会においては、まさにかかる利害を貫く力が存在しないことこそが最大の問題であったから、このような政策構想がスムーズに実現されるわけはなかった。問題がさらに深刻の度を増し、多くの人によってその重要性が認識されるまで、ベイビーヤールの構想は、実現のための社会力学をもたなかったのである。70年代半ばの構想以来、次に述べる1986年改革でのその部分的実現が達成されるまでほとんど10年を要したのである。

II ドイツの年金保険の基本構造

ここで、ドイツの年金保険の構造を簡単に見ておこう。ドイツの社会保険の各制度は、長い歴史のなかで、対象人員ならびに給付種類を徐々に拡大して今日に至っているが、年金保険も同様であり、このためになかなか複雑な構成となっている。主要な制度としては労働者年金保険と職員年金保険があり、ほかに鉱業従業員年金保険、手工業者年金保険、専門的職業者団体年金保険、農業者老齢扶助などがあり、官吏については社会保険の方

式をとらずに全額公費負担の公務員年金制度がおかれている。さらに企業年金や民間の私的年金も、第1の柱たる公的な年金制度を補完する第2の柱、第3の柱として、今日重要な役割を果たすようになっている。

年金保険の運営機関は、労働者年金保険については18ヵ所の州保険事務所、連邦鉄道保険事務所、海員金庫であり、職員年金保険については連邦職員保険事務所、鉱業従業員年金保険については連邦鉱業従業員組合、農業者老齢扶助については19ヵ所の農業老齢金庫であり、手工業者年金保険については州保険事務所が業務を引き受けている。

公的な年金保険は、リハビリテーションのための給付、死亡一時金などの給付も行うが、活動の圧倒的な部分をなしているのは年金の給付であり、これは、①稼得能力の減退に伴う年金、②老齢年金、③遺族年金、④離婚後の年金、の4種類からなる。①はさらに稼得能力の50%以下への低下に対する「職務不能年金」と、ほぼ完全な能力喪失に対する「稼得不能年金」にわかれ、③は寡婦・鰥夫年金と孤児年金、④は離婚寡婦・鰥夫年金と養育年金にわかれる。②の老齢年金も、モデル的には男性65歳、女性60歳から支給されることになっているが、後にも触れるように現在ではさまざまな早期受給の可能性があり、また受給年齢を繰り延べ年金額を引き上げる可能性も認められている。

個々の年金水準は、次の算式に従って計算される。

$$R = (P \times B) / 100 \times (J \times St) / 100$$

R は個人の年金額である。 P は個人的算定基礎であり、被保険者が労働生活において稼得した賃金と全被保険者の平均賃金との比率であって、最高は200%と決められている。 B は一般算定基礎であり、毎年絶対額で決定される。これは前年の一般算定基礎を前年の全被保険者の総平均所得の前々年の水準に対する伸び率に比例して引き上げる形で決められる。1989年においては、その年の総平均所得の75%となっていた。 J は「待ち期間」と呼ばれる保険加入期間であり、所得があって保険料を拠出した期間に加えて、例えば失業、職業訓練、疾病の期間、そして後述のように1986

年からは一定の育児期間が含まれる。 St は、保険加入期間に対する加算率であり、老齢年金の場合は1.5である。

ドイツの年金保険が能力主義といわれる所以は、先にも触れたように個々の年金水準の決定に当たって P と J が大きく影響することにある。これは、退職に伴う生活水準の大幅の切り下げは、限りない苦痛をもたらすのであり、退職以前の生活水準と年金生活のある程度の連続性を確保しようとする考えに立っている。しかしその結果、過去における稼得水準と保険加入期間に応じて、年金額は極めて個人差の大きいものとならざるをえない。とくに女性の場合、一般にこのいずれもが男性に比して少なく、年金を低水準に押し下げる要因になっている。

公的年金の財政は、基本的には保険料と連邦政府からの補助金によって賄われている。政府の援助は、これまでのところ給付サイドの一般算定基礎に対応させる形で決められている。保険料については、すでに述べたように1957年の改革以来賦課方式が導入されたため、必要な年金給付総額から連邦政府の補助を差し引いた分を被保険者に負担させる形をとっている。したがって保険料率は、年金受給者数と被保険者数の比率ならびにグロスの賃金と年金水準の比率、連邦政府の援助の割合に応じて決まってくる。ただしここでの年金給付額のなかには、年金生活者の加入する疾病保険への保険料の支払い分が含まれている。つまり年金生活者の疾病保険に関しては、被用者の雇主負担分にあたる半額部分を年金保険機関が負担し、残る半額を年金生活者自身が負担するのである。

III 年金保険の1986年改革

1985年11月西ドイツ（当時）の議会において、「遺族年金の改正ならびに年金保険における児童養育期間の承認に関する法律」が制定され、1986年1月1日から施行された。この名称からわかるように、この法律は二つの部分からなり、前半部分は遺族年金における男女の平等の取り扱いを実現し、後半部分は児童の養育を行った者に一定期

間の保険加入ならびに保険金拠出を認定することによって、児童養育の負担を社会的に調整しようとするものである。

連邦憲法裁判所は1975年の判決で、遺族年金における男女の異なった取り扱いをただちに憲法違反とはしなかったが、平等な取り扱いのすみやかな実現を求めていたが、この1985年の法改正の前半部分はこの要請に応えるものであった。つまりそれ以前においては、妻は夫が死亡すると自動的に夫の年金の60%を遺族年金（寡婦年金）として受け取ることができ、妻が自己の年金を受け取っていてもそれにはまったく手がつけられなかった。これに対して、夫は妻が死亡した場合には自動的に遺族年金を受け取るわけではなく、鰥夫年金を受給するためには、「生前に妻が主として生計を支えていた限りにおいて」という特別の前提を満たさなければならなかった。一般的に夫が唯一の家計の支持者であるという1911年の遺族年金制度の導入時点に想定されていた状況が崩れて、妻の稼得活動への参加が進み、夫婦共同で家計を支えているケースが多くなっている現在においては、このような夫にのみ課せられる特別の前提はほとんど意味を失ってきている。それゆえこの改正以後は、夫は妻の死亡の場合、妻が夫の死亡の際に寡婦年金を受け取るのと同様に、自動的に鰥夫年金を受け取ることができるようになった。これは、遺族年金を新たな夫婦の在り方に適用させようとするものであり、ひとつの家族政策的措置と見ることができる。

ただしこの措置によって当然併給のケースが多くなり、ここからくる財政負担の増加を緩和するために、寡婦年金、鰥夫年金ともに新たな制限が設けられた。つまり遺族年金はこれまで同様配偶者の受け取っていた年金の60%であるが、自己の年金を含む所得が月額900マルクを超えるならば、超えた部分の40%が遺族年金から差し引かれるのである。改正当時の寡婦年金の平均が676マルクであったから、これが完全に停止されるのは2,590マルク以上の自己所得がある場合ということになる。この900マルクの境界は年金の一般算定基礎にあわせてスライドされ、また自己の所得

が減少すれば当然この遺族年金の休止部分は再び支給される。

この制限規定は、寡婦年金について従来はなかったため、急激な損失を緩和するため10年の移行措置がとられた。つまり夫が1986年1月1日から1995年1月1日の間に死亡した寡婦にあっては900マルクを超える所得の割引率が、1年目ゼロ、2年目10%、3年目20%と引き上げられ、5年目から40%が適用されるのである。

この改正の後半部分はさらに大きな家族政策的意図をもっている。つまりドイツ国内で子供を養育して1986年以降に65歳になる（したがって1921年以後の誕生の）母親（養母、継母、育ての母を含む）は、子供1人につき1年の法定年金保険加入期間を認定されるのである。夫婦が合意すれば、この期間を父親の保険加入期間とすることができる。この法律の発効の際にすでに障害年金や早期老齢退職年金を取得している妻もしくは夫に対しては、その次の保険事故による年金裁定の際に、少なくとも満65歳までにこの養育期間が算入される。またこの規則の発効の際に、満65歳の直前にいる人で、保険加入期間が老齢退職年金に必要な期間に満たない人には、その不足分を自由意思によって拠出する可能性が認められている。1984年1月1日から老齢退職年金の請求権獲得のための保険加入期間が、それまでの15年から5年に引き下げられたので、例えば2年間だけ稼得活動をして退職し、3人の児童を養育した女性は、これによって5年の最低保険加入期間を満たしたことになる。1986年からは自分の年金を受け取ることができる。

児童養育期間中は、常に平均稼得の75%が取得されていたものと算定される。このことは、改正当時の年金水準では児童1人につき月額25マルクの引き上げとなる。したがって例えば、10年間年金保険に加入し、常に全被保険者の平均稼得の75%を取得してきた女性は、1986年に65歳になり年金を受け取る場合には、旧法の場合月額250マルクの年金となるが、彼女が3人の子供をもちそれぞれ出産後1年間稼得を中断していたとすれば、これからはそれぞれの子供につき1年の保険加入

期間を算入され、その期間中も平均稼得の75%を取得していたものと見なされるから、それぞれ25マルクを加算され、彼女の年金額は325マルクとなる。稼得活動を一切行わず、したがって年金保険に拠出を行わず、育てた子供が4人以下の場合、児童養育期間の承認だけではいまだ自己の年金請求権を獲得することができないが、不足分を自由意思によって拠出することによって5年の最低条件を満たすことができる。しかもこの場合、法定最低拠出相当額を納付すればよいのであり、例えば3人の子供を育てた女性は、約2,000マルクの任意拠出によって、月額90マルクの年金請求権を取得することができる。これを育児期間の算入なしに任意の拠出のみで獲得するためには約1万6,300マルクが必要となる。

この児童養育期間の算入が、どれほどの効果をもったかは必ずしも明瞭ではない。1986年と87年に新たに支給された女性への年金の65%、70万件が養育期間の算入を含んでいた。改正の時点ですでに65歳以上になっている女性に対しては、この法律は適用されないが、これはもっぱら財政的制約によっていた。すべての女性に児童養育期間の算入を認めると年間50億~60億マルクの財源が必要となり、あまりにも年金保険の財政を圧迫すると見なされたからである。100年以上にわたって無視されてきた育児活動を、少なくとも現在以降は年金において評価していこうというのが当初の政府ならびに議会の意図であった。しかし、これは世論において極めて不評であり、不公平と感じられた。それゆえに事後的に「1921年以前に誕生した母親の育児に対する法定年金保険の給付に関する法律」いわゆる「育児給付法」が制定された。これはたしかに年金保険機関の手によって支給されるが、年金ではない。年金と並行して支払われる独自の給付と見なされている。支給額は、平均稼得の75%を取得した場合の年金と同額であり、コストは連邦が年金保険機関に払い込む形をとる。約410万人がこの給付の請求権をもつと推定された⁴⁾。

こうした措置がただちに出生率の回復に結びつくものでないことは明白である。しかし、世代間

契約の実現にとって不可欠の要素が初めて年金保険に組み込まれたことの意義は極めて大きいといわなければならない。自らをやがて扶養することになる世代を育てる労苦が、システムのなかで明示的に承認されたのであり、次の世代は、その母親を通して多元社会において自己を主張する道を開かれたのである。

IV 年金保険の1992年改革

1989年11月9日、東西ドイツを厳しく分かってきたベルリンの壁が崩壊したちょうどその日に連邦議会で議決された1992年年金改正法は、人口の高齢化の急速な進展を背景にしてみず第一に年金財政の安定化の確保を目標とするものであった。つまり財源調達の方法や年金の算定方式が現行のままで放置されるならば、保険料率は36～42%といった高い水準となり、現在の倍以上に上昇すると予想されたのである。年金保険の財政状況は極めて多くの要因によって左右されてくる。老年人口指数、これと深く関連する将来の出生率、高年齢者や女性の労働力率、さらには一般的な経済状況等をどのように想定するかによって、保険料率の将来の予想には、このように大きな幅が生じてくる。が、いずれにせよこのような高い水準はとうてい被保険者によって受け入れられうるものではなく、またこれが逆に国民経済的にも大きな影響を与えると予想された。

しかも現役の被用者は年金保険の保険料だけではなく、疾病保険の保険料や所得税を納めなければならず、名目所得に占めるこれら社会的負担の比率はたえず上昇してきた。他方、年金生活者はほとんどの場合疾病保険料を支払うだけであり、ネットの所得では両者の差が減少しつつある。これが過度に進むならば、いっそう現役被用者による高い負担を説得することが困難になり、すでに触れた世代間契約の実現を危うくすると予想されたのである。

このような事実を前にして、1992年年金改正法は、これまでのドイツ年金保険の基本的構造に抜本の変更を加えることなしに、財政危機に対する

処方箋を探ろうとした努力の結果である。つまりすでに述べた、一方での保険原則と他方での社会的調整原則を二本の柱とするという年金保険の基本構造は、そのまま保持されることとなった。かつてイギリスでベヴァリジが追求したフラット制による最低年金への移行の議論もあったが、多くの支持を集めることはなかった。これまで長年にわたって大きな成果を上げてきた路線を維持することが、この制度に対する国民の信頼をとりよせ、制度を安定的に機能させるために有効だと有力政党が判断したためであろう⁵⁾。

1992年年金改正法は、以下のような主要な改正点を含んでいる。

(1) 年金調整の基準のグロス所得からネット所得への変更ならびに「自動調整メカニズム」の導入

従来年金調整と呼ばれている年金のスライドは、税や社会保険料込みのグロスの所得にあわせて行われてきたが、この改正以後はこうした負担を引いたネットの手取り所得の変化にあわせて行われる。これは先に述べたように被用者の手取り所得は大きく減少しているのに対して年金がこうした負担をあまりうけないため両者の差が減少するという不満を避けるためであり、また、保険料収入はグロスの所得に応じて変化するが、年金をネットの所得に応じて変化させることによって、保険財政の負担を軽減することを目指している。またすでに触れたように、1957年のスライド制の導入以来年金の調整はその都度「年金調整法」という形で議会の承認を経て実行されてきたが、この改正によって自動的に調整されるようになった。つまり年金水準をネットの所得と一定の関係に保ち、年金支給額の1ヵ月分という最低支払準備額を確保するという目的を前提にしたうえで、保険財政に決定的な影響力をもつ保険料率、年金調整率、連邦補助金が一定の数式で結びつけられ、それぞれの間に整合的な関係が成立するように配慮されたのである。この数式を適正と判断する限り、政府の裁量の入る余地はなくなり、年金水準は自動的に調整されていくことになる。こうして年金保険の構造が透明にされ、個々の変数の決定が一定

の方式に従うことによって、年金がこれまでしばしば見られたような短期的な政治的取引や不合理的な選挙戦術から遠ざけられることになる。議会が、裁量の多い方法に戻るように決定することも可能ではあるが、それが説得力をもつためには、詳細な理論的武装が必要になるだろう。

(2) 退職年齢および部分年金

1972年に弾力的年金受給年齢制度が導入されて以来、労働生活からの早期の引退を求める人々が急増し、高齢者の労働力率は急速に低下した。それとともに年金受給開始年齢も顕著に低下している。例えば男子労働者の場合1973年には平均61.7歳であったものが83年には57.9歳に、女子労働者の場合には61.8歳から59.7歳に低下したのである。早期退職は被保険者にとって、保険加入年数が減少することに伴う年金額の減少というマイナスしかもたず、その繰り上げ期間分年金を長期間受給できるというメリットが多く、多くの被保険者をして早期退職を選択させる結果となった。このため年金財政にとっては、拠出は減少し、給付は増大するというネガティブな影響が与えられることになる。1992年年金改革法は、2001年から2012年にかけて段階的に現在の早期退職を撤廃することを目指している。早期退職はもちろん可能であるが、今後は1ヵ月受給を繰り上げると0.3%年金が減額されるという犠牲を払わなければならない。移行期間の終了後の最も早い年金受給は62歳であるが、この場合65歳の年金に対し10.8% ($0.3 \times 12 \times 3 = 10.8$) が減額される。受給の繰り下げは、現在2年間であり年間7.2%の割り増しを受けることができるが、今後はこの制限はなくなり、年間割増率は6%へ引き下げられる。1ヵ月当たり0.5%というわずかの割増率がどの程度の労働力率引き上げへの誘因となるかは、所得よりも自由時間を高く評価し労働生活からの退出を求める人々が多いことからして、当然疑問視されてよい。

もちろん障害に伴う早期年金受給の場合には、この0.3%の減額は行われない。これには、既述のように稼働能力が50%以上減少した場合の就業不能年金と完全に近い喪失の場合の稼働不能年金があるが、近年、障害をきっかけに年金生活に入

る高齢者の比率が増大している。こうした趨勢がさらに続く限り、この改正が追求している効果は削減されることになる。

この1992年改革ではさらに、年金の一部を受け取る部分年金の可能性が承認された。これによって高齢者は、完全就業か完全引退かの二者択一を避け、部分的に就業しながら、徐々に就業時間を減少させていくことができる。加齢に伴う労働能力の衰退には個人差が大きいから、個別的なニードに対処するうえで、このような改正のもつ意味は大きいということができる。

1992年年金改革法においては、1986年に導入された育児期間の年金保険加入期間への算入の政策がさらに推進され、児童1人につきそれまでの1年から3年に延長された。これは、年金財政にとっては明らかに負担の増加をもたらすが、1986年の改正が国民に支持され、その拡充が求められてきたことを意味する。ただし、この算入の条件として、依然としてその期間の稼働生活からの退出がおかれているが、就業の有無を問わずに算入を認めるべきだとの声が、各層から提出されている。育児負担の社会化という点からすれば、就業の有無は問題ではなく、各人に平等に支給されるべきだということになるが、育児を主に家族で行い、それを社会的に援助するという家族政策的な視点からは少なからぬ差異が生じてくることにもなる。

V おわりに

人口高齢化は初めにも述べたように、すべての先進諸国にとって深刻なさまざまな問題を投げかけている。これらに対処するためには、さまざまな政策領域の相互の調整が不可欠である。例えば最も密接に関係しているものを挙げると、家族政策、労働市場政策、年金政策、健康保障政策等の統合もしくは結合が必要となっているのは誰の目にも明らかである。ところが、こうした部分領域についての政策は、ドイツにおいてもさまざまな管轄官庁によって独立に実行されているのであり、また連邦制のもとでの各州の強い自治によって地域間の調整も不十分にしか行われていない。戦後、

社会政策論の再出発にあたって、従来の経済社会政策が過度に分立してしまったことへの反省から、すべての個別政策領域の統合を求める声が「総合社会政策論」として提唱されたことがあった。賛同する論者が多かったわりに、現実的・技術的な諸困難からこの構想はやがて背景に退いていったが、今や、実践的な課題の面からかかる総合社会政策が求められているのである。その必要性は誰もが承認するところであるが、実現の困難さもまた計り知れないほど大きい。

1992年年金改革によって、2010年までの年金財政の安定化は確保できたとされている。しかしドイツにおける人口構造の変化が本格化するのにはまさにそれ以後のことであり、この改革も暫定的なものにすぎない。そしてわが国についても同様であるが、出生率が回復しないかさらに低下するならば、年金をめぐる情勢はさらに厳しくなるであろう。

ドイツにおいては「人口政策」という言葉が、ナチス時代の悪夢から今なおタブーに近い取り扱いをうけていることも、問題の解決を困難にする要因となっている。せいぜい家族政策について語られるにとどまり、出生率に対する施策も、すでに存在する子供への願望を実現するように援助することを目指しているにすぎない。つまり一般に政策課題として承認されているのは、もともと存在する個人的願望の実現のための枠条件の整備だけなのである。確かに将来における望ましい家族像を政治的に確定し、これを強制的に押し付けることは論外である。しかし、逆にある領域をタブー視することは、問題の所在そのものを隠すことであり、解決の努力からも遠ざけることにほかならない。東方からの若い労働力人口の流入に期待

を寄せる声が聞かれるが、これはいわばカンフル注射のようなものであり、彼らが高齢になるまで、問題を先送りにするだけのことである。

高齢化社会が年金保険と並んで、あるいはこれ以上に介護の問題を投げかけているのも周知の事実である。年金保険にこの課題をも負わせるか、あるいは独自の制度を創設すべきかが、現在、激しく論議されている。いかなる政策が実施されるかは、わが国の将来を考えるうえでも興味深いことであろう。

注

- 1) これについて詳しくは、拙稿「古い社会問題と新しい社会問題」『国民経済雑誌』第146巻第4号（昭和57年10月）を参照。
- 2) Vgl. W. Dettling (hrsg.): *Schrumpfende Bevölkerung, Wachsende Probleme?* München-Wien, 1978.
- 3) 出産・育児と年金を結びつけようとするこの構想は、連邦政府のみならず多くの団体によって作成された。ヘルダー・ドルナイヒは13の改革案を数え上げている。Ph. Herder-Dorneich: *Sozialstaatskrise und Soziale Ordnungspolitik*, in: ders. u. a. (hrsg.): *Überwindung der Sozialstaatskrise*, Baden-Baden, 1984, S. 59.
- 4) Vgl. H. Kaltenbach: *Die Situation der Frauen innerhalb der Alterssicherungssysteme*, in: *Die Angestelltenversicherung*, 35 Jg. H. 7/8 (1988).
- 5) Vgl. W. Schmähl: *Finanzierung sozialer Sicherung bei einer alternden Bevölkerung in Deutschland*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B3-4, 1991. このような現行の原則を守る方向に対して、理念の領域にまで立ち入って改革すべきだという声も聞かれる。これについては例えば次のものをみよ。G. Rolf u. G. Wagner: *Alterssicherung und sozialer Wandel in Deutschland-Defizite der Rentenreform 1992*, in: *WSI Mitteilungen* 8/1990.

(あだち・まさき 神戸大学教授)