

家族、社会保障および社会保険

—ケーススタディとしてのドイツにおける概評と現在の論議—

ヴァインフリート・シュメール

1. 序論

家族と社会保障の関係は、社会保障制度が導入された産業化過程で徐々に変化している。家族と社会保障制度の間に生じている相互作用は、先進諸国における少子化と平均寿命の延長による人口の高齢化、またその結果として社会保障制度にかかる費用が増大した現代において先進国に共通して注目を集めている。しかし、そこから発生する問題点、また、それに対処する政策の目標と手段は、各国の経済、人口構造、社会状況によって多様である。本稿では、日本、ドイツなど高齢化問題を抱えている先進工業国に焦点をあてて、家族と社会保障のかかわりについて最近の論説を紹介するものである。

本稿の構成は以下のとおりである。まず、家族の活動と社会保障の関係に関する一般的な所見を述べ、次に、家族政策と特に社会保障制度によって示されるその設計に関するより包括的な所見を述べる。後半においては、ケーススタディとしてドイツの状況を紹介し、既に実施されている主な措置および社会保障制度を通じて行われる家族政策に関して議論されているところの主な論点と、さまざまな政策による効果について説明する。

本稿の焦点は、家族と社会保険の関係である。ドイツにおいては、社会保険は社会保障制度の主要部分を占めている。2001年のドイツ憲法裁判所の判決を受け、「家族と社会保険」というテーマはドイツにおいて近年盛んに議論されている。その

判決とは、新しく制定された公的介護保険においては、子どものいる家族に課せられる保険料を子どものいない家族よりも低額とすべきであるとするものである¹⁾。この判決の非常に興味深い点は、子どものいる家族が他の賦課方式による社会保険制度(特に年金保険)においても、過大な保険料を課せられているか否かを確認する義務が政府と議会に課せられたことである。このことは、いくつかの重要かつ根本的な問いをドイツの社会保険制度に投げかけており、この問いに対する答えは公的年金保険の構造を変容させる可能性までを持っているといえる。

2. 家族と社会保障

社会保障に関係するところの家族の働きは多方面にわたる。第一に、家族内の社会保障が存在する。家族は疾病、老齢または介護が必要な場合に互いに支え合っている。この家族内の社会保障は、疾病時における介護や食料など現物移転である場合が多いが、現金移転の場合もある。これらさまざまな移転は、夫婦間など一世代内で、また子から親へ、親から子へという世代間で行われる。正規の社会保障制度における移転に比べ、家族内の現金ならびに現物の移転に関する実証研究は不完全であることが多い(ここでいう「正規(formal)の社会保障」とは、家族の外で行われる社会保障制度を指す)。家族内で行われる社会保障は、正規の社会保障の需要を減少させることにより、健

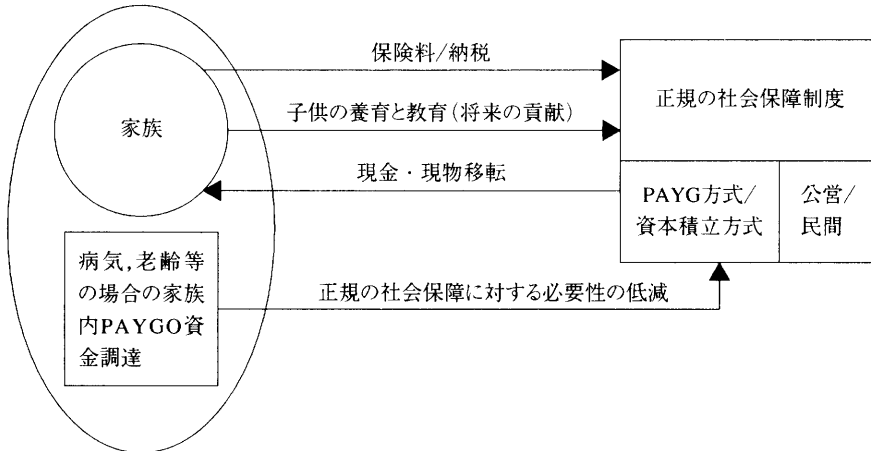


図1 家族と社会保障

康保険など正規の社会保障制度を維持するための税金または社会保険料の徴収の必要性を低減することができる(図1参照)。ただし、家族内移転はそれなりの費用がかかることを考慮に入れなくてはならない。これは、税金や保険料の増額を回避することを目的とした正規の社会保障制度から家族内社会保障への移行を提案する際に心にとどめておく必要がある事項である。また、健康保険、年金保険などにおいて、公的制度から民間制度へ移行する場合も同様である。公の論議では、公的社会保障制度の財政的影響、特に公共予算に対する負担に焦点を合わせており、公的制度から民間制度へ移行する際に生じる世帯の追加負担を無視している場合が多い。

正規の社会保障制度と家族の関係を吟味する際には、社会保障の以下の側面を考慮する必要がある。

- (a) 横断的および縦断的観点²⁾
- (b) 社会保障制度における家族の負担の大きさはそのくらいか(現金/現物)、また制度から何を受給しているか。
- (c) 社会保障制度が公的制度か民間制度かの違い、
- (d) 資金調達方式は賦課方式か積立方式か、

(e) 資金調達(歳入の徴収)源は社会保険料か税金か。

これらは明らかに、社会保障制度、特に社会保険制度の概念を特徴づける際に重要な側面でもある。

高い保障を得るために、家族は民間の生命保険や健康保険などに加入したり、社会保険制度の保険料を負担したりする。また家族は、税金(直接・間接税)を支払うことにより、将来的に家族に保障として還元される社会保障制度を維持している。しかし、家族が社会保障制度に貢献する形は、公共予算への拠出や民間の保険会社への金銭的移転だけではない。家族は、子どもを養育し教育することにより、金銭的な移転よりもはるかに大きな負担をしていると言われている(図1参照)。子どもは将来の被保険者と納税者である。賦課方式による社会保障制度には将来の被保険者が不可欠であり、子どもがいなければ継続できない。この議論について以下にて検討する。

また、賦課方式で行われる社会保険制度、特に年金制度は、子どもがいない人々に対しても老齢(または障害)年金を支給するため、これら制度の導入と設計は育児にマイナスの誘因を与えている

という主張もある。つまり他の家族の子どもが、子どものいる人々だけではなく、子どものいない人々の老後の生計も支えていくことになる³⁾。この主張は、育児中の経済状況の改善を支持する2種類の論説に繋がる。

3. 家族政策を支持する経済的議論

家族の優遇対策に関する経済上の論議を検討すると、特に資源配分と所得配分に基づく2種類の主張があることがわかる。

資源配分: 家族は社会全体ならびに社会保険などの特定の制度に対して、人的資本の創出と改善に貢献している。これが家族の貢献に対する報酬、すなわち資源配分による家族政策を支持する根拠である。この主張は育児等の負担に基づくものではなく、子どもの存在と子どもが家族内で受ける教育によって社会が受ける厚生(ウェルフェア)上の利益に基づいている。

所得配分: 子どもを育てることは経済的負担が伴う。育児にかかわる直接的な費用だけではなく、例えば、就労を中止したり、常勤ではなくパートタイム雇用となったりした場合における機会費用も伴う。家族が負担しなくてはならないこれらの費用の少なくとも一部を補償するために、何らかの均等化対策が必要である。

これらの2種類の主張は特定の対策を提案する際に混用される場合が多い。しかし、上記の2種類のほかにさらに以下に述べるもう一つの主張がある。

人口政策: この主張は、育児を通じて家族が社会または社会保険に対して行う貢献に報酬を出すだけではなく、子どもの人数を増やすための誘因を与えるべきであるというものである。この出生促進支持者の主張はドイツではそれほど多く用いられていない⁴⁾。しかし、一部の人口統計学者と家族政策支持者は人口政策を支持する家族政策の論議に非常に熱心であり、その理由として、人

口の減少と高齢化によるさまざまな問題および出生の不足の少なくとも一部を人材の輸入(移民)により補う、すなわち積極的な移民政策から生じる問題を指摘している。ドイツへの移民は、全く異なる文化を有するさまざまな国々から集まると考えられ、これらの人々を統合するためには多大な費用が必要である。ドイツの近隣諸国および先進工業諸国が多かれ少なかれ同様の人口統計学的事情に直面していることを考慮すると、これら国々からは大きな移民が期待できないからである。

経済学分野における文献においては、資源配分に基づく主張が優勢となっている。この論点は、社会保障と家族政策に関する議論においても重要である。育児は社会全体および特に子どもを養育しなかった人々に対して明らかな外部性がある。したがって子どもを育てることに対して、社会的、特に社会保険制度内で補償を受けるべきである。

経済学者の中には、賦課方式は子どもを持つことに対してマイナスの誘因を与えると主張する者がいる。老後の保障を提供してくれる者としての子どもの存在は親にとって、もはや必要ではないからである⁵⁾。彼らの主張によると、高齢者は子どもを育てたか否かにかかわらず、包括的な年金制度で年金を受け取ることができるため、これらの制度は多くの先進工業国で見られる低い出生率の主要要因となっている。しかし、この主張に関する実証的証拠は全く説得力がない。出生率の動向に対する賦課方式の導入と設計の影響を別個に見極めることは難しいから当然である。また、この因果関係も定かではない。例えば、老後の保障と支援を与える家族制度が弱体化することによって、正規の年金制度の導入が促進されることも考えられるし、またその逆も考えられるからである。

しかし、出生に対するマイナスの誘因効果に関する論点にたった積立制度の導入も、老後の保障手段として子どもを持つ必要性を低減するであろう。積立制度の導入は、よく知られているように、

賦課方式(この場合、家族内の賦課方式)から積立方式への移行により負担が増えるために、家族に追加的負担をもたらすだろう。

家族に対する優遇対策を提案する際には、これらの対策がライフサイクルのどの段階で効力を生じるかを判断する必要がある。明らかに、育児期間中には、子どもの生活費といった直接費用、また、育児に専念し、職を持たない(または就労レベルが低い)場合に機会費用が発生する。ドイツのように、社会保険における給付額が主に労働所得からの保険料支払いに基づいているとしたら、就労機会を逃すことは将来の年金給付に影響を及ぼすことになる。育児期間中の直接費と機会費用の問題に対処するには原則として2種類の戦略がある。一つ目は、親が育児と就労を両立させる可能性を高めることである。これは特に保育所、終日学級などの制度の整備状況に左右される。これは、社会保険制度の中の措置によって達成することはできない。

もう一つのアプローチは、家族が就労せずに、家にとどまって育児ができる可能性を高めることである。これは女性だけではなく、両親に焦点を合わせる必要がある。このアプローチにおいては、特に現金移転が、一定の期間に家にとどまってより多くの時間を育児に費やす機会を与えるのに役立つであろう。だが同時に、社会保険制度内における措置もこの目的を達成するのに役立つ場合がある。

これら2種類のアプローチの背後には異なる規範上の立場がある。例えば、就労することを規範とし、親、特に母親の就労を実現化できるような方法ですべてを設計するべきか否かという議論である⁶⁾。もしくは就労しながら家庭内で育児をすることは(少なくとも数年間は)社会にとって有益なものとして支持されるか否かということである。

また、親の老後における経済状況を改善させる対策もある。これは例えば、育児期間に基づき年

金給付を増加させることにより実施できる。この政策は、年金給付を引き上げるため老後の対策として有効であると同時に、退職前の社会保険の費用を削減することができるという主張もある。もし、母親または父親がこの追加年金の給付額を高くしたいと思う場合、より高い負担金を支払わなくてはならないからである。

以下に、ドイツの社会保険制度において「家族」がどのように扱われているかに関する基本的情報を概説する。続いて、憲法裁判所の判決が引き金となった社会保険と社会保障全般における家族の扱いの改善に関する現在の議論ならびに提案された基本的政策を分析する。

4. ドイツの社会保険制度による有子世帯に対する所得移転

ドイツには主に公的財政から子を持つ世帯に対する非常に多くの所得移転が存在する。表1にはいくつかのマクロデータが示されているので参照されたい。子どものいる世帯に対するさまざまなプログラムによる現金移転と租税支出(児童手当、課税控除、出産・育児休暇等の家族政策の直接的措置だけではなく、例えば、住宅助成金等といった関連移転も含む)のほかにも、無料の公教育制度、公共の保育所など多くの現物移転や補助金がある。しかし、表1に示されている子どものいる世帯に対する公的支出の数値は、包括的なものではなく、例えば、会社(雇用主)等による民間支出は考慮に入れられていない。2002年からは、認定された種類の民間年金に加入した家族に対する追加補助金や税制措置も設けられている⁷⁾。

ドイツ連邦銀行(2002)によると、約160億ユーロ(家族に対する公共支出の10%以上を占める)が社会保険制度によって調達されているという。しかしほかにも、連邦予算によって調達されており、公的年金保険に関連する重要な金額として、育児期間中の保険料がある。これは、公的年金保

険の制度内における子どものある世帯への移転に関して議論する際に重要である(以下を参照のこと)。これらの2種類の支出を合計すると、ドイツでは家族向けの公的移転の約20%が社会保険制度によるものである。

社会保険制度の中では、家族に焦点を合わせたさまざまな対策が存在する。包括的なものではないが、以下の措置が挙げられる(表2を参照のこと)。

- 失業保険：子どものいない被保険者に対する失業手当と比較すると、子どものいる被保険者に対する失業手当の方が高く設定されている。
- 健康保険と介護保険：児童ならびに無職(雇用されていない)の配偶者は、独自の保険料、あるいは夫からの追加の保険料の拠出を求めら

れずに、保険が適用される。健康保険の場合は、妊娠または出産の場合も給付される。

- 年金保険：年金保険制度内において家族を優遇するには、いくつかの措置が考えられる。表3に、ドイツで用いられている5種類の措置に関する情報を示す⁸⁾。前述したように、育児期間中の保険料は連邦予算から支払われる(平均所得に基づき子ども一人当たり3年間)。しかし、育児期間の年数は、被保険者の年金給付額に影響し、育児期間年数の換算に関する規定は徐々に変化しつつある。将来には、子どもがいた寡夫/寡婦年金に対する加算も設けられる予定である。ほかにも、被保険者に育児の期間があった場合、老年または傷病年金給付額を増加するためのいくつかの措置が設けられている。

家族が虚弱な高齢者の介護のために就労しない場合、通常は低くなるのが予測される年金給付額を増額するために、介護金庫から年金保険料が支払われる。支払われる保険料(また、その保険料に対応する年金給付額)は介護の必要性によって異なる⁹⁾。例えば、障害児の介護を家族で行う場合、支払われる保険料は増加される。

社会保険制度内で行われる、これら家族政策関連の財源は、それぞれの制度によって異なる。例えば、健康保険と介護保険の場合、児童または無職の配偶者に対する保険料免除制度は他の全被保険者の保険料収入によって賄われている。つまり、所得比例の保険料(上限が設けられた総所得に基づく保険料)により賄われており、被用者と雇

表1 ドイツの子どものいる家族に対する公共支出
— 2000年 —

(10億ユーロ)	
税支出	37.3
公共予算(連邦, 州, 地方レベル)からの現金移転	26.9
このうち育児期間の公的年金保険に対する負担金支払い	11.5
公共予算からの現物移転 ¹⁾	71.0
社会保険からの現金移転 ²⁾	16.0
合計	約 150

注1：1999年

2：子どものみの健康保険および妊娠・出産の場合の現物移転における「保険料支出」(保険料免除の保険)を含む

資料：ドイツ連邦銀行(2002), pp.19

表2 社会保険で講じられている家族の優遇措置

健康保険	介護保険	失業保険	年金保険
保険料の自己負担をしない無職の配偶者と子どもに対する保障		子どものいる被保険者に対するより高い給付額	育児年数に対するクレジット付与
妊娠・出産の場合の給付	家族介護の場合の年金保険に対する負担		所得の架空増加 子どもが生まれていた場合、より高い寡夫(寡婦)年金

用者が均等に支払っている。

これとは対照的に、年金保険制度における育児期間中の措置は、それが家族政策の要であるという政治的決断に基づくものであった。(連邦)政府は家族政策に責任があるため、すべての納税者はこれらの対策に対する資金を供給する義務がある。家族政策の財政措置に、付加価値税、累進的な所得税、または、所得比例的な社会保険料を用いるかによって所得分配に対する影響が異なることは明らかである。

表3 家族に焦点を合わせた公的年金保険における措置

<p>(1) 育児年数のクレジット付与 一年数 一年間所得ポイント(EP) 1986年 1年 0.75EP ただし、自身の所得がクレジットに代わる 1992年 3年 0.75EP 1999年 1EPへの漸増(2000年7月) ただし、現在は自身の所得に加えて (2002年までの最高限度は 約1.8 EP=保険料の上限)</p>
<p>(2) 1992年 育児の場合、60歳の女性に対する早期退職年金等入手するための待機期間を満たす前提条件としての保険キャリアにおける既存の格差を埋めるための架空保険年数</p>
<p>(3) 2001年 育児(4-10歳)の場合で、所得が平均所得よりも下回る場合、低所得の50%、最高1EPの架空増加。前提条件: 25年間の待機期間。育児の場合の10年間の架空保険年数(2を参照のことはこの待機期間に含まれる。</p>
<p>(4) 2001年 障害を持つ児童(18歳まで)の介護の場合、介護保険の(年金保険に対する)保険料支払いに対する50%、最高1EPの補助</p>
<p>(5) 2001年 寡夫(寡婦)年金は以前の配偶者の年金の60%から50%に減額され、自身の所得の全額が年金の算定の際に考慮に入れられる。ただし、第1子に対しては2EP、第2子以降に対しては1EPの年金増加がある。</p>

健康保険(後に介護保険)における家族政策の財政措置と、年金制度など家族政策の財政措置との相違点は歴史的観点から説明することができる。ドイツの社会保険の創設期にあたる1880年代には、ビスマルク首相は、健康保険(ならびに労災保険)の財源の一部を税金でまかなうということを実現できなかった。雇用主と従業員の負担金に加え、税金によって年金財政の30%が賄われるようになったのは、数年後に年金保険が設立されたときであった¹⁰⁾。

数年前まで、ドイツにおける公の論議では、健康保険の財源を一部税金によって賄うことに対して強い抵抗があった。しかし、現在に至っては、保険料率の増加への懸念から論争が変化を見せている。特に、家族に対する健康保険の給付の一部は家族政策の一環とみなされ始めてきている。一般に、ドイツにおいては家族政策は税金によって資金調達されている。

5. ドイツの社会保険における家族に対する措置の論議

前述したように、2001年3月に憲法裁判所は、介護保険制度では子どものいる被保険者と子どものいない被保険者に対する不平等な待遇が見られ、これは違憲であるという判決を下した。この論拠は、賦課方式による財源調達をとる制度は将来の世代を必要とするため、育児をしている被保険者は、保険料のほかに現物の付加的な貢献をしているというものであった。裁判所によると、この2番目のタイプの負担は少なくとも十分に認められていない。したがって、裁判所は子どものある世帯の保険料の引き下げを要求したのである。政府は、これを2004年末までに施行しなくてはならない。同時に政府は介護保険で指摘された不平等が、他の賦課方式による社会保険制度にも存在するか否かも検討しなくてはならない。

5.1 年金保険における現物負担としての育児

憲法裁判所によるこの指示は、特に年金制度において広範にわたる影響を与えると考えられる。育児は制度に対する現物の負担であるという裁判所の主張が年金保険においても認められた場合、これは現在の年金保険制度の所得比例概念を土台から揺るがすことになるであろう。年金給付額が子どもがいるかないかの事実に基づき異なってくるものであれば、所得比例給付である現在のドイツの年金保険制度における基本概念を根本から覆し、給付を均一にすることになる。現在、憲法裁判所の要求にどのように対処するかに関する議論が続いている。裁判所の主張ならびに育児期間中の家族の財政状況を改善させるための手段の効果を分析することが重要となるであろう。

育児は賦課方式で財源調達をする制度に対する貢献であり、年金制度内でその報酬を受けべきであるという主張はこれまでも提起されており、(少子化となった)現在の状況ではさらに現実的な提案といえよう。すでに数年前から、保険料の支払いを子どもの人数に応じて定めるべきだという提案は存在していた¹¹⁾。これは基本的には、保険料の支払いの算定方式において、異なる保険料率、または、子どもの人数に応じた定額手当を設けることにより実現可能である。また一方では、子どもの人数に応じて年金給付額に差をつけるという提案もあり、例えば2人の子ども(一定の出生率を保つために必要な子どもの人数)を育てた被保険者に限り年金の全額を給付するなどが提案されている。

これらの提案ならびに憲法裁判所の判決の背後にある主な論拠は、育児は他の人々に対してプラスの外部性があるというものである。特に子どもは将来、社会保険に貢献する可能性を秘めている。この外部効果は子を持つ家族の経済状況を改善させることにより内部化するべきである。外部性を内部化するさまざまな手段に関して検討する前

に、その手段を決定する際に答えを出すべきである、一般的な疑問に触れる。

外的効果は、子どもの人数だけではなく、子どもに付随する人的資本からなる生産性に関連している。だが子どもの外的効果の価値をどのようにして測ることができるだろうか？ これは、外的効果を提案の論拠としている人々の主張によると、あらゆる分野において、すなわちすべての社会保険制度ならびに社会全般に対して行わなければならない。この主張に沿うと、子を持つ世帯への報酬を賦課方式の制度に貢献をしている人々に限定するだけでは十分ではない。例えば、ドイツの弁護士、医者、建築家、その他の自営業グループ等の職域年金における積立制度など、強制的な積立制度に両親が加入している場合、彼らの子どもは将来、かなり高い割合で賦課方式の制度に加入すると考えられる。また逆に、現在賦課方式の制度に加入している両親の子どもが後に積立方式による制度に加入する場合もある。

これだけで、子を持つ世帯への報酬の論拠を賦課方式の制度に対する効果に限定している場合の問題点が明らかになる。そして積立制度が将来の被用者に依存していないと決めてかかるのは事実を見誤っているだろう。また、資本市場の発展が、雇用と労働市場の発展ならびに人口の年齢構成とそれに関連して金融資本を貯蓄・蓄積している人々と老後の生活の財源を得るために資本を減らす人々の人数とは関係ないと思いつむことはできない。

子どものいる被保険者と子どものいない被保険者の保険料負担等に格差をつけるガイドラインの根拠として、子どもの外部性の価値を測る方法に関する疑問に立ち戻ると、子どもの人的資本形成に対する家族の行動の成果に関する情報が必要となる。これは両親の教育行動のみによるものではない。ほかにも、学校教育、企業内訓練・再訓練、子ども自身による自己投資、そして子どもがいかに

自分の能力を生かし、社会保険制度に貢献する、または税金を支払う基盤としての生計を立てるかなどにかかっている。

これらの側面から、育児の経済的費用を補填するためではなく、子どもの外部性を内部化するための手段に関するいくつかの結論が以下のように導き出されるであろう。

- これらの措置は賦課方式の制度に貢献している両親だけではなく、年金保障の1階部分の要素である強制的な積立制度の加入者も対象とするべきである。
- 子どもを持つことが複数の社会保険制度ならびに社会全般に対してプラスの外部性があるとすると、外的効果の価値を測るのは非常に難しいという事実にもかかわらず、各々の制度独自において対策を設置する政策は、家族政策全体の透明性を損ね、費用を増大させるだろう。結論として、これらの対策は、所得比例の社会保険料などさまざまな部門における措置ではなく、原則として税収を財源とするべきである。透明性が高く、かつ合理的な家族政策を目指すのであれば、さまざまな対策をひとつの組織に統合することが有益である。これについては以下で検討する。

5.2 家族(有子世帯)の負担の引き下げの手段と効果

前述したように、ドイツでは、社会保険制度内で家族の負担金を減額する憲法裁判所の要求に対応する方法を検討し、政治的決断を下す必要がある。仮に憲法裁判所の決定が介護保険だけではなく、その他の制度においても必要であるとみなされる場合、有子世帯の負担の引き下げから生じる不足額をだれが支払うべきか、およびその適切な負担の分配の査定基準を決定しなくてはならない。

ドイツ内ではしばしば言及される一つの可能性は、子どもの人数に応じて異なる保険料率を設け

ることである。これは被用者負担分の保険料のみを対象とし、雇用主負担分には適用されない。なぜなら、さもなければ、労働市場を歪める影響を生じるからである。高所得の被保険者は低所得の被保険者と比較すると、子ども一人当たりの便益が高くなる。したがって、子ども一人当たりの保険料控除は定額とすることが提案されている。この場合、保険料の減額は全被保険者に対して同額となるが、低所得層の被保険者にとっては高所得の被保険者に比べ、所得に対して相対的に高い便益となる。

保険料設定に控除を導入することは、いくつかの付加的効果があるだろう。第一に、所得が最高限度額以下であれば、保険料の比率が(間接的に)累進的となる。最高限度額を超える所得に関しては、実効保険料率(=保険料/総所得)は実際の保険料率を下回り¹²⁾逆進的となる。図2では、保険料額の算定方式における控除の導入効果を示している。

ドイツの公的年金保険の場合、確定拠出型年金制度と同じく給付額が保険料の支払額ではなく、所得額に基づいている。そのため、保険料の控除制度の導入は年金給付額に影響を及ぼすことはない。一方で、有子世帯に対する保険料控除制度の導入または保険料率の引き下げを行うことによって、保険料収入は減少する。このため、これらの手段が用いられる場合、子どものいる被保険者の負担を減らすことによって生じる収入の不足額の調達方法を決定する必要がある。既に説明したように¹³⁾、不足額の調達は税収を財源とするべきであり、現行の健康保険や介護保険のように、上限付きの所得比例保険料を財源とするべきではない。これは、所得比例保険料制度が、無職の配偶者や子に対する保険料免除制度を内在しているからである。また、現行の制度のような方法は、家族政策に対する支出が支払能力に基づくのではなく、上限付きの労働所得のみに基づき賄われるた

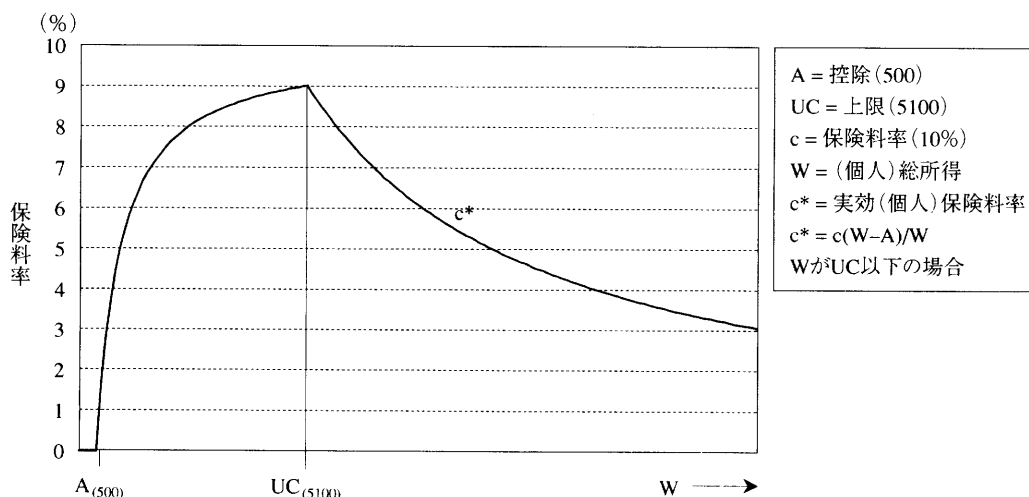


図2 控除額の場合の実効保険料率

め、所得分配の観点からも望ましくないという批判がある。さらに、労働市場への影響を危惧する主張も存在する。すなわち、所得比例保険料によって家族政策の支出を賄うことは人件費を上げ、労働力の需要にマイナスの影響を与え、失業を増大させる可能性があるというものである¹⁴⁾。

このような手段は、被用者と雇用主の負担を切り離すことになり、(少なくともドイツにおいては)雇用主の負担のあり方についての基本的な議論を提起することになる。すでに過去において、ドイツ(ならびにオーストリア、ベルギーをはじめとする一部の欧州諸国)では、雇用主の負担を(被用者の)所得のみではなく、企業の総付加価値または純付加価値に基づくものとするのが提案されている。これは、経済のさまざまな部門では人件費の付加価値に対する比率が異なり、被用者の所得に基づく負担制度においては、特に労働力集約産業に大きな負担がかかることになるからである¹⁵⁾。しかし、雇用主負担が従業員の個人所得の一部である制度と異なり、雇用主負担を雇用主の付加価値に基づく制度においては、その拠出分を個々の従業員に配分することは事実上不可能である。少なくとも今までのところ保険料と給付との密接な関

連性の理念に重きが置かれているドイツの年金制度において、雇用主負担を(被用者の)所得比例制度から(雇用者の)付加価値税へ移行は、保険料と給付の関連性を弱め、社会保険制度の個人間の再分配的機能を高めることとなるであろう。

明らかに、家族政策を社会保険制度の中でどのように組み込んでいくかに関する議論は、その国の社会保険制度がすでにどのような概念に基づいているものかによって大きく左右される。その国の社会保険制度が既に高い再分配機能を持つ場合、保険料と給付との関連性が弱まるという上述の主張はさほど影響がないと思われる。しかし、当然のことながら、透明性の欠如、管理費の増加、および多数の制度と公的予算の全体にまたがる家族政策から派生する問題の数々は忘れるべきではない。

すなわち、ドイツの年金保険において、年金給付額を子どもの養育(すなわちある意味での現物負担)に基づいて決定するためには、給付額を定率による所得比例給付制で行わないことが必要条件となる。現行の年金制度と給付算定方式は明らかに所得比例に基づくものであるため、これはドイツの年金制度を根本的に変えることになるだろう。

ドイツの公的年金保険において憲法裁判所が要求しているように、有子世帯に対する負担の引き下げを実行するのだとすれば、保険料率あるいは控除などによって保険料に差異を設ける手段ではなく、以下のアプローチが望ましいと思われる。一般歳入を財源とする直接的な移転支出を、(a) 年金保険、または (b) 被保険者の世帯に対して実施する方法である。

(a) の場合、子どものいる世帯の保険料は引き下げられ、その結果による年金保険収入の不足分は一般歳入で埋め合わせられる。(b) の場合、子どもを育てている家族は年金保険料、さらに一般的に言うと、これは積立方式または賦課方式にかかわらず、老齢年金の基盤である年金保障の1階部分における老後の準備金の削減を目的とした直接的な移転を受けることになる。

しかし、付加価値税、購入税、環境税などの間接税の税率が高い場合、一般税収による家族政策の資金調達には追加の負担をかけることとなるとも言えるだろう。これを回避するためには、例えば、所得税に、子どものいる家族に対する優遇制度が設けられた付加税(家族政策のための目的税とするか否かにかかわらず)を設けることも可能である。

さらに、家族政策の効果に関する透明感を高め、家族政策の政治的目標を達成する可能性を高める努力を一步進めるためには、家族に対するすべての所得移転ならびにこれらの移転の資金調達に対処する公共機関(「家族金庫」"Familienkasse")を設置することが望ましい¹⁶⁾。

5.3 家族政策の資金調達と人的資本形成

ドイツではおおむね、子どもの育児・教育期間における家族の経済状況を改善させるという政策に関しては社会的合意が得られていると思われる。この政策の実現は、社会における人的資本の増大を目指す戦略における重要な要素である。人

的資本の開発は将来の生産性上昇と国民の福祉の改善にとって非常に重要である。この観点において、家庭教育(価値観の伝達もそのひとつである)、ならびに全般的な教育、高齢化社会における訓練・再訓練により生産性を向上させることは最重要課題であるといえよう。このために、さまざまな種類の資本形成に充当する税収の配分方法を決定する必要がある。私の個人的な意見では、近年におけるドイツの政策は、人的資本ではなく、金融資本の形成に重きを置き過ぎる傾向がある。しかしこれらの決定は「時代精神」("Zeitgeist")に深く即したもので、資本市場における役者の利益のためであった。ドイツの年金政策における決定は、これを非常に明確に表している。家族の役割および家族の経済状態を改善させる方法に関する議論は、国民の関心と公的資金を、将来の経済的な競争力と発展ならびに国民の経済的福祉の基盤となる人的資本に向け直させる機会となるであろう。

※ シュメール氏は、本セミナーにて基調講演をしていただけの予定であったが、急遽来日できなくなったため、ここに基調講演用の論文を載せることとする。

注

- 1) 介護保険は1995年にドイツで、労災保険、健康保険、失業保険、年金保険に次ぐ5番目の社会保険として導入された。例として、Schmähl and Rothgang (1996)を参照のこと。
- 2) これは特に、賦課方式および積立方式における育児の外的効果に関して以下で議論されているテーマに関連している。
- 3) 例として、Nugent (1985), Cigno (1992), Sinn (1990, 1998)を参照のこと。
- 4) ドイツはナチ時代に「人口政策」で否定的な経験をしているため、この趣旨に沿って議論を進めることは長年タブーとされていた。
- 5) しかしその主張が確かであれば明らかに、これは積立方式の年金制度にも当てはまると思われる。
- 6) これには前述したように、特定のインフラを必要とする。だが、就労する誘因を与えると同時に、家にとどまるほうが費用のかかるような方法で社会保障制度

を設計することもできる。例えば、就労の有無を問わず、全国民に最低限の負担(年金保険において)を課す提案は、就労に対する誘因を与えるか、追加負担金による財政的理由から就労する必要性を促す場合がある。

- 7) これらの資本積立商品は賦課方式を財源とする社会年金の減額に対する代用として設けられている。本件ならびに民間年金に関する法令に関する議論については、Schmähl (2002)を参照のこと。
- 8) これらの措置に対する理解を深めるために、公的年金保険における年金給付額は、被用者の場合には特に以下の2つの要因に基づいていることを理解する必要がある。(1)総所得の相対金額、すなわち個人総所得(特定の年度における)を今年の全被保険者の平均総所得で割った金額(所得ポイント)および(2)保険年数。個人所得が平均所得とちょうど同額であれば、公的年金保険の個別勘定に1点の所得ポイントが付けられる。年金の算定は総所得ポイントの点数を考慮に入れている。雇用期間からの所得ポイントに加え、健康保険、失業保険、介護保険からの負担金ならびに国による負担金等に基づく所得ポイントもある。ただし、負担金の支払いなしに所得ポイントのクレジットが与えられる場合もある(数年間の学校教育等の場合)。
- 9) 新しいドイツの介護保険制度では、3段階に分類されている。
- 10) これを実現させるための重要な論拠は、年金保険の導入により地方レベルの貧困層に対する支出が減ったという事実であった。
- 11) 本件に関する論議とさらに詳細な論及についてはSchmähl (1988)等を参照のこと。Horstmann (1996)は、子どもを育てている家族を公的年金保険内で保障する方法に関するさまざまな提案の概要を説明している。
- 12) 上限が保険料控除額により上昇した場合に限り、新たな上限における所得がある被保険者の有効保険料率は(正規の)保険料率とちょうど同じ料率になる。保険料支払いの算定における控除の影響に関する詳細な検討については、Schmähl (1977)の165-190ページを参照のこと。
- 13) この議論はいくつかの異なる部門の社会保険、その他の部門の社会保障給付等において外的効果を保障しようとする場合、社会全般に対する育児の効用の根拠または透明性と家族政策措置の目標志向のターゲットの欠如に関するものである。
- 14) これはSchmähl (1998)で論じられている。
- 15) 詳細な分析に関しては、Schmähl et al. (1984)とSchmähl (1992)を参照のこと。
- 16) この提案はドイツでは目新しいものではない。これ

は1997年の年金改正の準備のために連邦政府の専門委員会が提出した提案の一要素であったが、実行には移されなかった。

参考文献

- Deutsche Bundesbank (2002) Staatliche Leistungen für die Förderung von Familien, in: *Monatsbericht*, April 2002, pp. 15-32.
- Cigno, Alessandro (1992) Children and pension, in: *Journal of Population Economics*, Vol. 5, pp. 175-183.
- Hohnerlein, Eva Maria (2000) Policy Measures in German Public Pension System to cope with Low Fertility, in: *Low Fertility and Public Pension System in Germany. Improper Use of Hospital Beds in Germany* (IPSS Study Series 2000. 3), Tokyo, pp. 28-45.
- Horstmann, Sabine (1996) *Kindererziehung und Alterssicherung*, Graftschaft
- Nugent, Jeffrey B. (1985) The Old-age Security Motive of Fertility, in: *Population and Development Review*, Vol. 11, pp. 75-98.
- Schmähl, Winfried (1977) *Alterssicherung und Einkommensverteilung*, Mohr: Tübingen.
- Schmähl, Winfried (1988) Alterssicherung und Familienlastenausgleich, in: ders., *Beiträge zur Reform der Rentenversicherung*, Mohr: Tübingen, pp. 245-269.
- Schmähl, Winfried (1992) Technological innovation and contributory social security financing, *EISS Yearbook 1991*, Technological Innovation and Social Security, Acco: Leuven/Amersfoort, pp. 309-341.
- Schmähl, Winfried (1998) Financing Social Security in Germany: Proposals for Changing its Structure and Some Possible Effects, in: Stanley W. Black (Ed.), *Globalization, Technological Change, and Labor Markets*, Kluwer Academic Publishers: Boston/Dordrecht/London, pp. 179-208.
- Schmähl, Winfried (2002) A new chapter in German Pension Policy: *The "2001 Pension Reform" based on a Paradigm Shift*, Discussion Paper No. 99, July 2002, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University, Tokyo/Japan.
- Schmähl et al. (1984) *Änderung der Beitragsfinanzierung in der Rentenversicherung? — Ökonomische Wirkungen des Maschinenbeitrags*, Nomos: Baden-Baden.
- Schmähl, Winfried and Rothgang, Heinz (1996) The Long-Term Costs of Public Long-Term Care Insurance in Germany. Some Guesstimates, in: Roland Eisen; Frank A. Sloan (eds.), *Long-Term Care: Economic Issues and Policy Solutions*, Kluwer Academic Publishers: Boston/Dordrecht/London, pp. 181-222.

Sinn, Hans-Werner (1990) Korreferat zum Referat von K. Jaeger, in Bernhard Gahlen u.a. (Hrsg.), *Theorie und Politik der Sozialversicherung*, Tübingen, pp. 100–101.

Sinn, Hans-Werner (1998) A General Comment on the Old Age Pension Problem: A Funded System for Those Who

Caused the Crisis, in: Horst Siebert (Hrsg.), *Redesigning Social Security*, Tübingen, pp. 197–203.

(Winfried Schmähl

ブレーメン大学社会政策センター教授)