

## ドイツにおける「最低保障年金」をめぐる論議

森周子（佐賀大学経済学部）

### 1. 問題の所在

\* 日本

- ・無年金者・低年金者の存在：保険料納付済期間の不足などが原因（社会保障国民会議 2008）。
  - ・2010年度の老齢厚生年金の新規裁定の受給権者の平均年金月額が 84,339 円、同年度の受給者の平均年金月額は 76,828 円（厚生労働省年金局 2011、9）。
  - ・高齢者の相対的貧困率は 22%。OECD 諸国平均（13%）を上回る（OECD2009,16）。
- ← 高齢期の生活を安定させ、現役世代の安心感を高めるための「最低保障年金」の提案

- \* 社会保険方式の公的年金制度を前提とする中でどのように高齢期の貧困を防ぐかを、一階建て（所得比例年金）の公的年金（参考 1 参照）を維持してきたドイツをもとに考える。
- ・給付水準が引き下げられ（後述）、非正規雇用者も増える中で、どのように高齢期の貧困に対応しようとしているのか？

← ドイツにおける「社会保険方式の維持」と「高齢期の貧困の回避」の両立への工夫から、日本への示唆を得る。

### 2. ドイツの公的年金保険制度

#### 2-1. 法定年金保険（GRV）

- \* ドイツ最大規模の公的年金保険制度。被用者と一部の自営業者が対象。加入者数 5222 万人（2010 年末時点）。
- ・保険者：ドイツ年金保険（DRV）。
- ・保険料率：19.6%（労使折半）（2012 年 1 月時点）。

\* 被保険者

- ・強制被保険者：被用者（2010 年末時点で 2695 万人）、一部の自営業者（同 26 万人）など。
  - ・任意被保険者：強制被保険者でない者で 16 歳以上の者（専業主婦、学生、ドイツ国内に住所または居所を有する外国人など）。2010 年末時点で 32.3 万人（男性 24.3 万人、女性 7.9 万人）。
- ※ 僅少労働（月収 400€ 以下または短期（2 か月以内または 50 労働日以内）に専ら従事する者（2010 年平均で約 46 万人）は GRV の強制被保険者ではないが、使用者のみが当該僅少労働者の賃金の 15% 相当額を DRV に支払う。
- ・ 僅少労働者の任意加入は可能。その場合、通常の保険料負担義務が発生するが、使用者が 15% を負担し、被保険者が保険料率から 15% を減算した分を負担。

#### 老齢年金

- \* 受給開始年齢：65 歳（但し 2012 年 4 月以降、従来の 65 歳から段階的に 67 歳へと引き

上げられる。）

- \*最低加入期間：5年。加入期間として算定される期間は、保険料納付期間、保険料免除期間、配慮期間。
- ・保険料納付期間：保険料が納付された期間、児童養育期間（3歳未満の子を養育する期間）など。
- ・保険料免除期間：算入期間（疾病、妊娠、失業、または17歳以上の最長8年までの就学によって保険料を納付しなかった期間）など。
- ・配慮期間：10歳未満の子を養育する期間。

#### \*年金財政

- ・財政方式：賦課方式。
- ・財源：2011年は、2491億€の収入のうち、保険料が1887億€（75.8%）、連邦補助金が396億€（15.9%）、追加連邦補助金が192億€（7.7%）。←保険外給付（保険料支払いを伴わない給付）を補填するため。
- ・財政収支：2011年は収入2491億€、支出2447億€で44億€の黒字。
- ・積立金：2011年時点で235億€（1.38か月分）。

#### \*年金額の算定式

- ・年金月額＝個人報酬点数×年金種別係数×年金現在価値
- ・個人報酬点数：当該被保険者の年金法上の期間におけるすべての報酬点数<sup>1</sup>の合計×支給開始係数<sup>2</sup>
- ・年金種別係数：年金の種類ごとに定められた係数。老齢年金は1.0。
- ・年金現在価値：一暦年において全被保険者の平均労働報酬を得て就労した被保険者が受給できる通常の老齢年金の月額。2011年7月以降は旧西独27.47、旧東独24.37（毎年7月にスライドが行われる）

例：GRVの加入期間が45年で、その期間中毎年、平均労働報酬を得ていた旧西独の被保険者の年金月額 ←「標準年金」

$$45 \text{ 点 (報酬点数)} \times 1.0 \text{ (支給開始年齢)} \times 1.0 \text{ (年金種別係数)} \times 27.47\text{€} \\ = 1236.15\text{€}$$

←報酬点数の高さと加入期間の長さが年金額に大きな影響を与える。

- ・所得比例年金。「保険料・給付等価性」（支払われた保険料に見合った給付を保障する）が原則（Rürup Kommission, 2003, 68）。

<sup>1</sup> 報酬点数：各暦年における当該被保険者の保険料算定の基礎となった労働報酬の額を当該暦年の全被保険者の平均労働報酬で除した値。ある暦年において当該被保険者の労働報酬の額と当該暦年の全被保険者の平均労働報酬とが等しい場合は、当該暦年の報酬点数は1となる。

<sup>2</sup> 支給開始係数：通常は1。繰上（繰下）支給の場合は1月当たり0.003（0.005）減算（加算）。

- ・2010年末時点の一暦年当りの平均報酬点数：男性 1.0185、女性 0.7789（BMAS2011、19）。
- ・2010年時点での年金法上の期間の平均：男性 41.23年（旧西独 40.2年、旧東独 44.79年）、女性 29.58年（旧西独 26.8年、旧東独 38.59年）。
- ・標準年金の年金水準：課税前ネット額（社会保険料を控除した課税前の標準年金額）を、社会保険料を控除した課税前の平均労働所得で除した値。2020年までは46%、2030年までは43%を下回らないこととされている。2010年時点では51.6%（DRV2012, 27）。

### 3. ドイツにおける高齢期の貧困の認識と対策

#### 3-1. 高齢期の貧困の現状

\* 高齢者の相対的貧困率（図表 1）

- ・2010年の貧困線：単身世帯 826€（旧西独 854€、旧東独 738€）、4人家族世帯（夫婦と14歳以下の子2人）1,735€（旧西独 1,794€、旧東独 1,550€）。

図表 1 2005～2010年の高齢者の相対的貧困率（単位：%）

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
全体	11.0	10.4	11.3	12.0	11.9	12.3
男性	8.7	8.5	9.2	9.9	9.7	10.3
女性	12.7	11.8	12.9	13.6	13.6	13.8

出典：Statistisches Bundesamt (2012)

- ・65歳以上人口に占める「基礎保障」（後述）受給者の割合：2.4%（2009年末時点）。

\* 老齢年金の平均額（2010年時点）：旧西独は男性 857€、女性 479€、旧東独は男性 878€、女性 683€（DRV2012）。

- ・ドイツ経済研究所（DIW）の推計：旧西独の年金額は今後も堅調だが、旧東独では、1990年代以降の不況期における失業者や非正規雇用者の増大を受けて、低年金になる人々が男女とも増加する見通し（参考2参照）（Geyer/Steiner2010）。

※2009年以降、旧西独の新規裁定の老齢年金の平均額も「基礎保障」（後述）の給付額を下回っている。

- ・2010年は基礎保障の給付額（生計扶助+家賃）が670€であったのに対し、新規裁定の老齢年金の平均額は655€（Sozialpolitik Aktuell2012）。

#### 3-2. 高齢期の貧困への対策（これまで実施されたもの）

最低所得に基づく年金（1972～1991年） ←非正規雇用者の年金額を引き上げる仕組み。

\* 1972年年金改革：年金加入期間を25年以上有する者に対し、保険料納付期間中の報酬点数が通常の報酬点数の3/4（0.75）を下回る場合に、当該期間中の報酬点数を実際の1.5倍（但し上限は0.75）に引き上げて年金額を計算。

\* 1992年年金改革：加入期間を35年以上有する者に対し、1991年以前の保険料納付期

間に限定して実施するという形に改変。 ←旧東独の年金受給者への配慮。

\*老齢資産法（2002年）：1991年以降の配慮期間および18歳未満の介護を要する子を職業としてではなく介護した期間中の報酬点数のみを引き上げる仕組みへと改変（後述）  
←養育などのために余儀なくされるのではなく、自分の意志でパートタイム労働を行っている場合についてまで配慮する必要はないとされたため（松本2004、181）。

#### 児童養育期間と介護期間の保険料納付期間への算入 ←主に女性への配慮

\*児童養育期間に関して

- ・子1人につき、その子が3歳に達するまでの期間中、平均労働報酬を得て働いていたものとみなして報酬点数を算定。この間の保険料は連邦補助金によって負担される。
  - ・老齢資産法（2002年）：25年以上の年金法上の期間を有する者が2002年以降に年金受給を開始する場合、1991年以降の配慮期間中の報酬点数が1.5倍に引き上げられる（但し加算上限は1月当り0.0278。報酬点数の上限は1月当り0.0833）。
- ←加算上限の0.0278は、通常の報酬点数である0.0833の1/3に相当。  
←子が10歳になるまで育児と仕事の両立のために正規雇用の2/3相当の非正規雇用に従事したとしても、正規雇用と同様の報酬点数を得られるようにするため（松本2004、180）。

\*介護期間に関して

- ・職業としてではなく在宅の要介護者を週14時間以上介護する者はGRVの被保険者とされ、また、介護期間中の年金保険料が介護保険財政から年金保険者に支払われる。介護休業（最長6か月）中も同様。
- ・老齢資産法（2002年）：25年以上の年金法上の期間を有する者につき、1991年以降において18歳未満の介護を要する子を職業としてではなく介護した期間中の報酬点数を1.5倍に引き上げる（但し加算上限は1月当り0.0278。報酬点数の上限は1月当り0.0833）。

#### 基礎保障（正式名称：「高齢期および稼得能力減退時における基礎保障」）

- \*高齢者の「恥じらいによる貧困」を防ぐため、2003年に「基礎保障法」という、公的扶助とは異なる独立の制度として創設された。
  - ・年金受給開始年齢に達した者、または18歳以上で疾病または障害によって稼得能力が完全に減退している（＝稼得能力を持たない）者が対象。
  - ・支給額は公的扶助制度における生計扶助と同額。
  - ・対象者の親または子の年間収入が10万€未満の場合、彼らの扶養義務は問われない。
- ←「恥じらいによる貧困」（子に扶養照会がなされることを恥じるあまり、困窮に陥った高齢者が社会扶助を申請しない）を防ぐことが主眼（BMAS2006、646-647）。

\*2005年のハルツIV法改革によって公的扶助制度に吸収された。←賛否両論あり。

#### 3-3. 高齢期の貧困への対策（現在提案されているもの）

与党の提案：補助年金（Zuschussrente）（BMAS2012）

\*与党 CDU（キリスト教民主同盟）の連邦労働社会相フォン・デア・ライエン氏の提案。  
2012年3月に法案を提出。2013年からの導入を意図。

・費用：2013年は9000万€、2030年までに34億€が見込まれている。

\*給付要件

- ・40年の保険加入期間と30年の保険料期間（児童養育期間、配慮期間も含む）。
- ・2019年以降は追加的高齢保障（企業年金・個人年金）への加入も要件に（当初は5年間加入、最終的（2049年以降）には35年間加入）。

\*給付内容：給付要件を満たす者で、保険加入期間中に平均以下の稼得しかなかった者に対し、報酬点数が最大1まで引き上げられる（但し個人報酬点数の引上げ上限は31点＝約850ユーロの年金額に相当）。

⇔保険者（DRV）、野党 SPD（社会民主党）などからの批判：長期失業者や、保険に加入していない自営業者などに対しては効果がない。850ユーロという年金額も高齢期の貧困を克服するに十分な額かどうか疑わしい。

## 野党の提案

\*SPD、DGB（ドイツ労働総同盟）（ドイツ最大規模の労働組合）

- ・全国一律の最低賃金（時給8.5ユーロ）の実現により適正な年金額を確保する。
- ・失業時・低所得時の報酬点数の引上げ ←「最低所得に基づく年金」の復活。
- ・全ての労働者（現在強制加入の対象外である自営業者も含む）をDRVに加入させる。

## 4. ドイツの特徴と日本への示唆

### 4-1. ドイツの特徴

\*税財源の最低保障年金の導入は拒否。保険料・給付等価性に基づく社会保険方式を重視。  
・公的年金制度の枠内で、報酬点数上不利な立場にある者には「みなし所得比例年金」を実施し、その財源を連邦税で賄う。

例：家庭における貢献（特に育児・介護）を稼得活動とみなして報酬点数を引き上げる、補助年金や「最低所得に基づく年金」復活による報酬点数引上げの提案。

- ・公的年金制度の枠外の者、もしくは枠内の者で低年金の者については「基礎保障」で対応。 ←公的扶助での対応でよいか？

\*議論の方向性

- ・野党：被保険者の範囲拡大＋「最低所得に基づく年金」  
←年金保険の枠内での対応を志向。
- ・与党：長期加入者に対する補助年金＋それ以外の者に対する公的扶助（基礎保障）。  
←年金保険の枠内と枠外での対応を志向。

### 4-2. 日本への示唆

\* 高齢期の貧困を回避するために、どのような原理に基づいてどの制度で対応するのか（公的年金か、生活保護か、「第三の制度」か）を明確にする必要あり。

← 保険原理にこだわるのであれば、現行制度の修正+「第三の制度」という改革方向が妥当では？

\* 具体的な対応案

・ 低所得などのやむを得ない事情により保険料を支払えない第一号被保険者：「最低所得に基づく年金」のように、老齢基礎年金の一般免除制度の反映割合を現在より引き上げ（たとえば一律に3/4とするなど）、それに伴う給付増額分は税財源で賄う。

または「基礎保障」のような（生活保護とは別の）税財源の制度を新設。

・ 厚生年金の長期加入者だが低所得であった者：「最低所得に基づく年金」のように、老齢厚生年金の算定要素（平均標準報酬額、乗率、加入期間）のいずれかを引き上げ、それに伴う給付増額分は税財源で賄う。

・ 厚生年金の適用されない非正規雇用者：僅少労働者への対応にヒントを得て、厚生年金への任意加入を認め、その際に保険料率の使用者負担分を引き上げる。

または「基礎保障」のような（生活保護とは別の）税財源の制度で対応。

#### <主要参考文献>

OECD (2009) 『日本の政策課題達成のために OECD の貢献』

厚生労働省年金局 (2011) 「平成 22 年度 厚生年金保険・国民年金保険事業の概況」

社会保障国民会議 (2008) 第 5 回 所得確保・保障（雇用・年金）分科会資料 2-2 「低年金・無年金対策について」

松本勝明 (2004) 『ドイツ社会保障論Ⅱ 一年金保険一』 信山社

森周子 (2011) 「ドイツにおける高齢女性の所得保障：年金を中心に」『海外社会保障研究』 175

BMAS (2006): Übersicht über das Sozialrecht

BMAS (2011): Rentenversicherungsbericht 2011

BMAS (2012): Das Rentenpaket

DRV (2012): Rentenversicherung in Zahlen

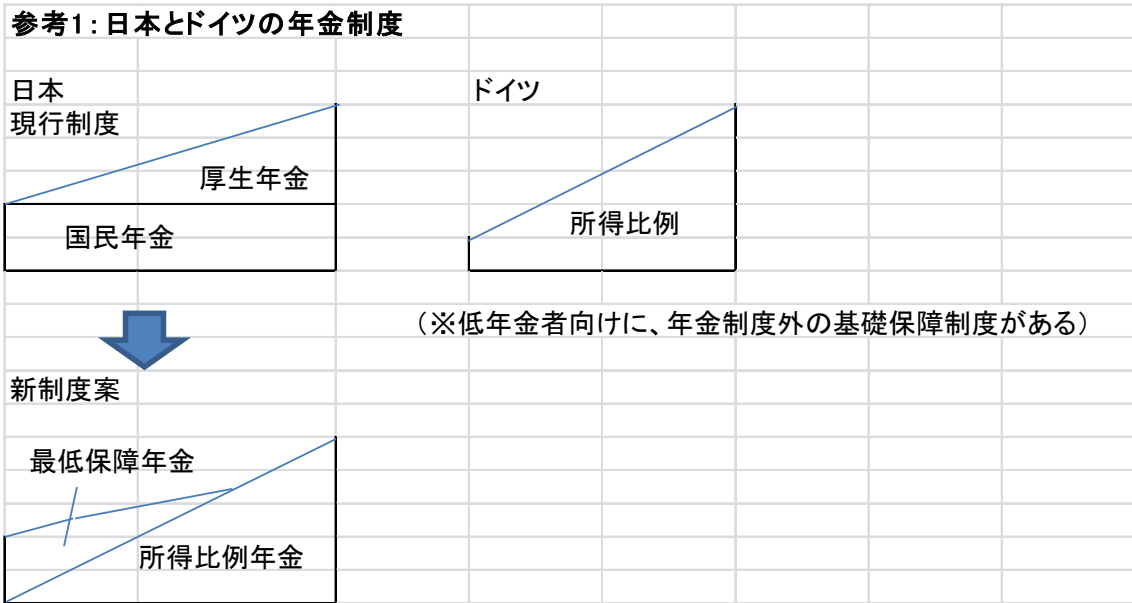
Geyer, Johannes/ Steiner, Viktor (2010): Künftige Altersrenten in Deutschland: Relative Stabilität im Westen, starker Rückgang im Osten, in: DIW-Wochenbericht, 11/2010

Rürup Kommission (2003): **Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme**

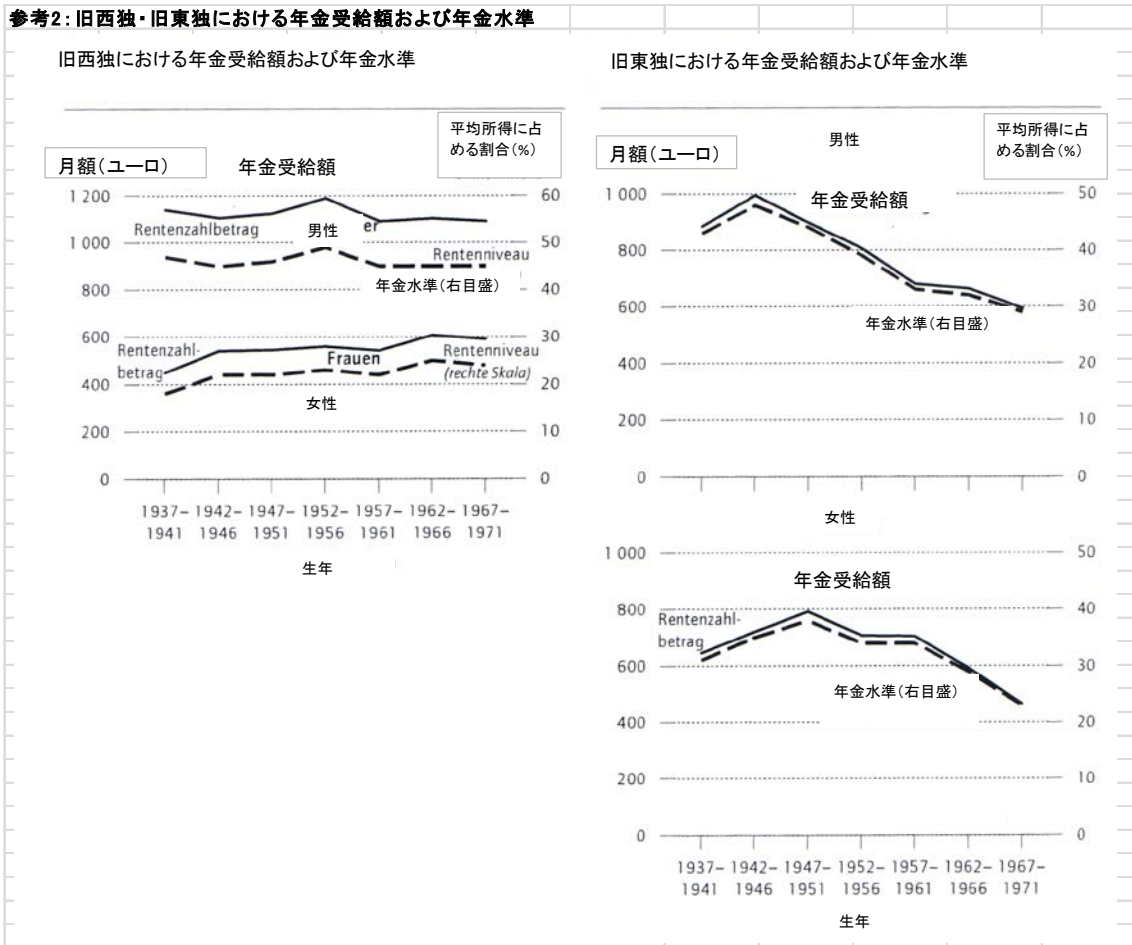
Sozialpolitik Aktuell (2012) : Newsletter 2/2012 (2012.1.28.)

SPD (2009): Sozial und Demokratisch

Statistisches Bundesamt (2012) : Sozialberichterstattung  
(<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialberichterstattung/Sozialberichterstattung.html>)



出典：報告者作成



出典：Geyer, Johannes/ Steiner, Viktor (2010), S.8