

2025年のドイツ年金改革と今後の年金政策の見通し
—公的年金の水準低下の防止と保険料負担の上限とのバランスを中心に—
The German Pension Reform Act of 2025 and Its Subsequent Reform Trajectory
—Focusing on the Balance between Guaranteed Benefit Levels and the Containment of
Rising Contribution Rates—

2026年4月3日校了

比較社会保障研究者 田中耕太郎

Abstract

In Germany, the Pension Reform Act of 2025 was enacted by Parliament, extending an extraordinary legislative measure from 2026 through 2031 that ensures the pension benefit level remains at 48% of average earnings after contribution adjustments. This bill, grounded in the coalition agreement among the governing parties, initially expected to be adopted smoothly.

During the final stage of the legislative process, however, a group of younger representatives affiliated with the ruling CDU/CSU bloc raised objections and called for amendments to specific provisions, arguing that the proposed benefit level would impose an excessive burden on future active contributors. Chancellor Merz dismissed these demands and proceeded to bring the bill to a vote. Consequently, the legislation was adopted by a narrow margin, with several CDU/CSU members voting in opposition.

This episode vividly illustrates the inherent difficulty, particularly within a rapidly aging society, of reconciling the protection of pension benefit levels for retirees with the mounting contribution burdens borne by the insured population, especially younger workers. Pension policy has thus become highly sensitive political issue; any mismanagement by the government in advancing subsequent reforms could potentially destabilize the already fragile governing coalition.

キーワード：2025年年金改革法 年金水準保障 社会保険料控除後の平均賃金の48%保険料率の上昇の抑制

Key Terms: Pension Reform Act of 2025, Pension Benefit Level Guarantee, 48% of Average Earnings after Contribution Adjustment, Containment of rising Contribution Rates

はじめに

社会民主党（SPD）、緑の党と自由民主党（FDP）による3党連立政権が、度重なる政党間の路線対立の結果瓦解したことを受け、2025年2月に前倒しで連邦議会総選挙が実施された。その結果、第1党となったキリスト教民主/社会同盟（CDU/CSU）と第3党となったSPDによるメルツ連立政権が発足し、第21立法会期が始まった。

この政権の最優先課題は、低迷が続く経済の立て直しと、4年目に入ったロシアによるウ

クライナ侵攻を契機とした安全保障の強化であるが、社会保障の分野でも、医療保険と介護保険がともに深刻な課題を抱えているほか、取り急ぎ2025年までで失効する年金水準の保障のための特別措置の取扱いという緊急の課題を抱えていた。

こうした中、両党間の連立協定において、年金改革パッケージが合意され、中心となる公的年金改革のための法案が10月に政府から連邦議会に提出された。この法案は、内容的には連立合意に基づくもので順調に可決されるものと思われたが、審議の最終段階で、CDUの一部の若手議員が修正を求めて造反を起こした。

これに対して、メルツ首相は修正を拒絶し、2025年12月5日に連邦議会総会での記名投票による採決を強行し、かろうじて賛成多数で可決されたものの、首相を出しているCDU/CSUから一部反対票が投じられるという異例の展開を遂げた。

こうした経緯を踏まえ、メルツ首相は法案成立後直ちに、今後の年金改革の方向性について、公的年金の比重を減らし、企業年金と私的年金を強化して3本柱のバランスをより重視した方向での改革を進めると表明した。

この方針に対しては、総選挙で第2党に躍進した極右ポピュリスト政党であるドイツのための選択党(AfD)も含め、野党はすべて即座に反対を表明したほか、与党CDUからも、公的年金への老後保障の比重が大きい旧東独州の首相から懸念が表明された。もともと連立与党の議席数は328と、過半数316をわずかに超えるに過ぎず、2025年5月の首班指名の際には、CDU右派として前・SPD政権を激しく攻撃してきたメルツ氏への反感から一部造反が生じ、戦後のドイツ憲政史上初めて、首相の選任に必要な絶対過半数(いわゆる首相選任過半数)の賛成が得られず、再投票により何とか過半数を獲得した。こうした経緯にも示されるように、公的年金の水準低下に対しては、与党を構成するSPDから少なからぬ造反が起きることは容易に予想される。

年金改革の問題は、今や、一步選択を誤ると、連立崩壊の危険性をはらんだ重大な政局混乱の火種となるテーマと化している。本稿では、そうした問題意識を踏まえた上で、統一ドイツ誕生後の厳しい経済財政環境下での相次ぐ年金制度改革の経緯を振り返った上で、今回の改正の内容と位置づけを中心に分析を行う。ただし、改正の1つの柱である育児期間の年金算入期間の拡大については、すでに別稿(田中耕太郎(2026))でこれまでの経緯も含め詳細に分析を行っているので、本稿では年金給付水準の保障と保険料率の上限のバランスを巡る論点を中心に、今後の展望も含めて考察する。

1 2025年年金改革パッケージの構成と法案の審議経過

(1) 連立協定における年金改革に向けた合意内容と法案の構成

今回の年金改革パッケージの基礎となるのは、第21立法会期(2025-29年)における

CDU/CSUとSPDの連立与党間の連立協定¹で、2025年5月5日に正式署名された。そのうち年金に関する部分の主要な内容は次のとおりである。

- ①「すべての世代のための老齢保障を信頼できる土台の上に据える。このため48%の年金水準を法律に基づき2031年まで保障する。これにより生じる追加支出は、税財源で補填する。」
- ②「2026年1月までに早期スタート年金を導入する。ドイツの教育施設に通う6歳から18歳までのすべての子に対し、毎月10ユーロを個人の積立方式で民間経済で運営される老齢準備金口座に振り込む。」
- ③「高齢期の就労を在職年金(Aktivrente)により魅力的にする。公的年金の支給開始年齢に到達し、本人の意思で引き続き働く場合には、その給与を月2000ユーロまで非課税とする。」
- ④「すべての母親に対する同等の価値評価と敬意を保障するため、子の生まれた年に関係なく、すべて3年金ポイントを付与する母親年金(Mütterrente)を完成する。これは社会全体への貢献を体現するものなので、財源には租税を充てる。

以下で見る2025年年金改革パッケージは、この連立協定の内容を具体化するものである。その中心となるのは、公的年金改革に関する「年金水準の安定化および育児期間の完全な平等化のための法律(Gesetz zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zur vollständigen Gleichstellung der Kindererziehungszeiten)」(以下「2025年公的年金改正法」という。)で、①と④の内容を具体的に定めた。

この法案は、2025年10月1日に連邦議会に提出され、特別措置が失効する前に可決する必要があるため、急ピッチで審議が進められた。ところが、審議の最終段階で、延長される特別措置が失効する2031年から先の年金水準算定のスタート台の設定について、SPDのバーン連邦労働社会大臣の提案した法案の内容が、将来の若い世代の負担を過重にするとして、CDUの一部若手議員が修正を求めて造反を起こし、一気に政局化した。

これに対して、メルツ首相は修正を拒絶し、2025年12月5日に連邦議会総会での記名投票による採決を強行し、かろうじて絶対過半数の316票をわずかに2票超える318票の賛成多数で可決された。しかし、下記の各政党別の投票結果に見る通り、SPDは全員が賛成票を投じたにも拘わらず、首相を出しているCDU/CSUからは7名反対、2名白票、1名棄権という異例の展開を遂げた。また左派党が白票ないし棄権に回ったおかげで助けられたという見方も出た。

¹ 2025年2月の連邦議会総選挙の結果およびこの連立協定の詳細な内容並びにこれに基づく新政権の今後4年間の社会保障改革に関する見通しと評価については、田中(2025)を参照されたい。

表 1 政党別の記名投票の結果

	総数	CDU/CSU	AfD	SPD	緑の党	左派党	無所属
賛成	318	198	0	120	0	0	0
反対	224	7	140	0	77	0	0
白票	53	2	0	0	0	50	1
棄権	35	1	11	0	8	14	1

その後、同法案は、同月19日に連邦参議院でも承認されて成立し、主要な部分は2026年1月1日から施行された。

また、協定内容②については、67歳の老齢年金支給開始年齢に到達後も引き続き働く場合に、一定の条件下で2,000ユーロ/月までの給与に対する所得税を非課税とする所得税法上の措置であるため、別途の現役年金法(Aktivrentengesetz)により取り扱われている。この法案は、2025年12月3日に連邦財務委員会で連立与党の賛成多数により、全野党の反対の下で可決され、同月5日に連邦議会で、さらに同月19日には連邦参議院で、いずれも2025年公的年金改正法と一緒に可決されて成立し、2026年1月1日から施行された。

なお、早期スタート年金については、連邦財務省の制度骨格に関するペーパーが公表されているものの、本稿脱稿時点では、未だ法律が成立していない。

2 年金水準の安定化および育児期間の完全な平等化のための法律

(1) 年金の最低保障水準の2031年までの延長

1) 保険料率上昇の抑制に伴う年金水準の低下と最低保障水準

各人が生涯に獲得した個人年金ポイント(persönliche Entgeltpunkte)に乗じて毎年の年金月額を決定する基本単位となる年金現在価値(Aktueller Rentenwert:AR) およびその毎年の賃金スライド率については、社会法典第6編68条が規定している。この規定は、2001年の老齢資産補完法により連邦助成付きの任意の積立方式の年金、いわゆるリースター年金が導入され、その保険料率が最終的には4%に向けて段階的に引き上げられることに伴い、この毎年の保険料率の引き上げに対応して賃金スライド率を抑制する特別規定が255条eに設けられた

この特別規定は、リースター年金の保険料率の引き上げスケジュールの再三におよぶ延長に伴い改正を重ねたが、最終的に2012年に4%に到達し、以後はこの料率で固定されたため、2017年の法律によりいったん廃止された。

その後、2018年の年金給付改善および安定化法により、今度は「2019年7月1日から2025年7月1日までの間の水準保護条項(Niveauschutzklausel)として、この条項が復活された。そして、2019年7月1日から2025年7月1日までの間は、持続可能性係数による賃金スライド率の抑制を定める68条の規定により算定される年金現在価値が、154条3a項による課税前保

障水準48%を下回る場合には、これが少なくとも48%の最低保障水準(Mindestsicherungsniveau)となるように年金現在価値を定めることを規定した。

この最低保障水準を維持するために必要な年金現在価値は、当該年の可処分平均労働報酬に48%を乗じた金額を、平均賃金で45年加入した場合の標準年金、つまり年金獲得ポイント45ポイントの手取り率に45×12を乗じたもので割って得られる。つまり、課税前の手取りベースでの平均賃金の48%の水準の手取りベースの年金月額を最低限度保障する内容である。

今回の法案のこの点に関する内容は、2019年から25年までの水準保護条項の特別規定が失効するため、その内容をさらに31年7月1日改定まで6年間延長する内容となっている。したがって、その内容を理解するためには、2018年の年金保険給付改善および安定化法の成立の背景と内容を確認しておく必要がある。

なお、具体的な水準に関する立法の変遷について見る前に、その賃金代替率の水準を測る指標が、年金の課税方式の転換を機に、2005年から大きく変更になっているので、まずこの点について説明しておく。

2) ネット賃金代替率から課税前保障水準への指標の変更

1992年以降、年金水準を計る際の指標としては、手取りベースでの標準年金の平均労働報酬の手取り金額に対する比率、つまりネット賃金代替率が用いられていた。ドイツの公的年金は所得比例一本で算定され、日本の年金と異なり基礎年金による所得再分配がないため、どの所得階層をとっても賃金代替率は同一となり、その比率は明確で分かりやすく、長らくこれが用いられてきた。

ところが、2002年3月6日の連邦憲法裁判所判決により、拠出制の公的年金は保険料拠出時に課税され年金給付時には非課税とされていた取扱いが、官吏を対象とする無拠出の恩給の給付時課税との間で、基本法3条1項の平等原則に抵触し違憲とされた。このため、2004年7月9日の老齢収入法(Alterseinkünftegesetz)により、公的年金給付については、新規受給者に対し、2005年から課税を開始し、段階的にその比率を引き上げて、最終的に2040年に100%まで課税対象とし、逆に保険料については、2005年からその60%が、そして2025年からは全額が非課税とする抜本的な見直しが行われた。

このため、手取り収入を見るときに、公的年金については、受給開始時点によって課税範囲が異なることから、もはや税負担を考慮した手取りベースでの比較ができなくなった。そこで、2005年からは、年金給付水準を計る際には、課税前保障水準(Sicherungsniveau vor Steuern:SvS)の指標が用いられることとなった。これは、分子の45年金ポイントの標準年金については、名目額から医療保険と介護保険の本人負担分を控除し、分母の手取り平均労働報酬については、これに加えて年金保険料の本人負担分を控除して算出される。従来ネット賃金代替率で算定していた時には、分母の平均労働報酬からさらに控除されてい

た所得税負担分が考慮されなくなり、その分、結果の代替率は従来よりも低く算出される。

分かりやすいネットベースの賃金代替率と較べると、課税前保障水準のレベルは分かりにくいので、おおよその換算の目安として、改正直前の2004年のネット年金水準（賃金代替率）67.9%に対し、これを課税前保障水準で見ると53.0%とされているので²、両者の比率は約1.28程度と考えるとよいと思われる。

3) 年金給付水準と保険料率上限のあり方を巡る制度の変遷

ドイツの公的年金の年金給付水準と保険料率の上限のあり方については、1990年の東西ドイツ再統一以前からの長い間の議論とその時々々の政権政党の方針や経済社会情勢に応じ、複雑な変更を重ねてきた経緯がある。その詳細は、別添に譲るが、2018年年金改革法による特別措置に到るまでの重要な改正ポイントと、その結果としての年金給付水準の大幅な低下の問題について、簡潔に述べる。

1992年年金改革法では、賃金スライド率をそれまでのグロス（総）賃金変動率からネット（手取り）賃金変動率に変更し、現役の賃金上昇率に対して過度の年金水準の上昇を抑制した。これにより、将来のネット賃金代替率を約70%とするとともに、保険料率は1992年の約20%が2030年には約26%となるものと予測していた。しかし、この法案が連邦議会で可決されたまさに同じ日の直後に発生したベルリンの壁の崩壊により、翌90年10月1日にはドイツ国民の悲願であった東西ドイツの再統一が実現した。

しかし、その後の1990年代から2000年代にかけて20年近くの歳月は、旧東独領の再建のための巨額の財政負担や、1992年のマーストリヒト条約によるEU域内共通市場の誕生による国際競争の激化、さらには本格的な少子高齢化の進展などの影響で、ドイツ経済は低迷を続け、財政も厳しさを増した。こうした経済財政環境下で進む少子高齢化に対応するため、社会保障の中でも財政規模の大きい医療保険と年金分野を中心に、給付抑制に向けて抜本改正を相次いで行わざるを得ない時期が続いた。

こうして、2001年改革によりリースター年金が導入され、そのための掛金負担の毎年の段階的な引き上げに対応して、ネット賃金スライド率を抑制することとされ、保険料率の上限は、2020年に20%以下、30年に22%を超えないという目標が設定された。その結果、ネット賃金代替率は約70%から2030年には67%へと低下するものと見込まれた。

しかし、新たな将来人口推計の結果、この措置によってもなお保険料率上限の達成が困難であることが見通されたため、2004年には日本のマクロ経済スライドにほぼ対応する持続可能性係数の導入により、年金受給者数と被保険者数のバランスの変化に応じてさらに年金スライド率を抑制することとされた。

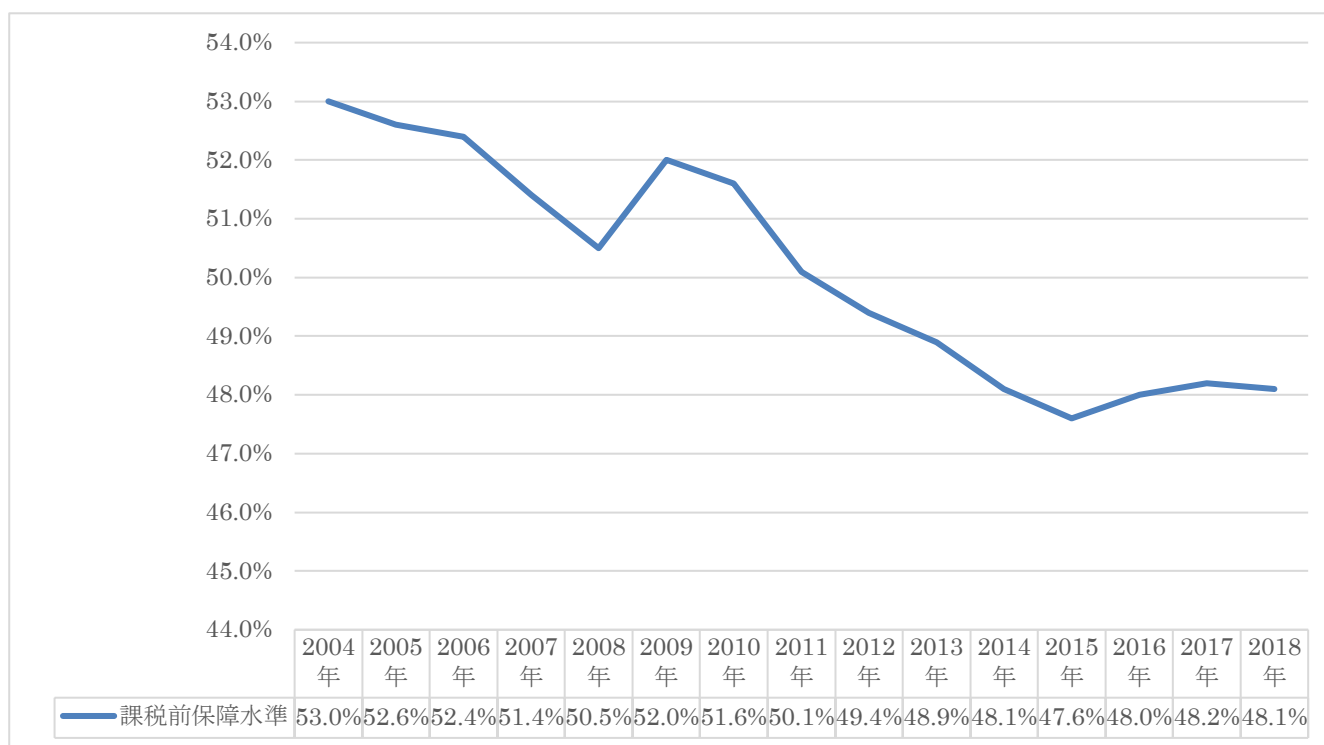
さらに人口変動に対応するため、2007年には65歳の基準年金支給開始年齢が2012年から

² Bundesministerium für Arbeit und Soziales(2019)のS.446表30とS.455の記述内容による。

段階的に引き上げられ、最終的に2029年には67歳とされることとなった。

このように東西ドイツ再統一後のドイツの経済財政の困難な時期に、立て続けに年金給付の賃金スライド率の抑制措置が講じられた結果、図1に見るように、この間に年金給付水準は急速に低下してしまった。

(図1) 課税前保障水準の推移(2004-18年)



(出所) Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2019) S. 455のデータに基づき作成。

他方で、ドイツ経済は2010年代に入ると、再統一に伴う負担も乗り越え、さらにEU統一市場の形成、2002年からの統一通貨ユーロの導入の恩恵を受け、経済は好調に転じ、社会保険適用就労人口も拡大し、賃金も上昇した。連邦財政も2014年には単年度収支で借入金をゼロとするところまで回復した。

こうした経済財政状況の好転を背景に、この間、行き過ぎた給付抑制により低下を続けた年金給付水準の底上げを図る必要性に迫られた。これは、同時期に2014年から16年の3次に及ぶ介護強化法による大幅な介護保険給付の拡充や、2018年の医療介護職員強化法による医療や介護の現場の疲弊に対応するための質の向上や処遇改善に向けた措置が講じられたのと軌を一にする。

こうして2018年の第4次メルケル政権下で成立した改正法では、次のような措置が講じられた。

まず年金水準の底上げについては、「255e条 2019年7月1日から2025年7月1日までの間の水準保護条項」を新たに設け、この期間中は、年金現在価値が課税前保障水準48%を下

回った場合には、これを少なくとも48%とする、と規定し、法律上この水準を保障した。他方で、287条を改正して2025年までの保険料率保証とし、2025年までに保険料率が20%を超える場合には、これを高くとも20%に固定すると明示した。同時に、2019年の保険料率は18.6%とし、25年までは最低でも18.6%に固定することとした。

さらに母親年金IIとして、出生年にかかわらずすべての子について、育児期間の年金算入期間を2年から2年半（30月）まで拡大した。

今回の改正では、この2018年改正法で規定された課税前保障水準48%を2025年からさらに6年間延長し、2031年7月1日改定まで適用することとした。これに伴う追加費用は、連邦一般財源から補填される。他方で、保険料率上限については、従来と同様に2030年まで22%を上回らないこととされ、これを上回る見通しになった場合には、連邦政府は連邦議会に対し、適切な措置を提案するよう求めている。

（2）母親年金の完全な平等化

家庭における育児期間を将来の年金算定において有償労働と同等の評価を与えようというCDU/CSUの画期的な家族政策は、1985年に「育児手当および育児休業法」と並んで成立した「遺族年金および育児期間法」により導入された。当初は、新規に年金受給を開始する1921年以降に生まれた主に母親を対象とし、子1人につき1年間、0.75年金ポイントを付与する内容だった。

これに対して、まず、ドイツの戦後の荒廃からの再建に尽力した「瓦礫の女たち（Trümmerfrauen）」を除外したことに激しい抗議が寄せられ、1987年の育児給付法により、公的年金とは別に、租税財源による同等の給付を行うこととされた。

続いて、1989年に成立した1992年年金法により、算入が認められる期間が子1人につき3年間と一気に延長された。しかし、この改善措置は、法律施行時である1992年1月以降に生まれた子のみを対象としたため、同年前に出生した子に対する取扱いが大きな課題として残った。

その後、算入される子育ての評価水準が段階的に平均労働報酬の75%から100%にまで引き上げられ、3年金ポイントとされた。

他方で、算入期間の延長措置の対象となる子の出生年を1992年前まで拡大する課題については、対象者数も多く、必要な連邦一般財源も巨額に上るため、一気に拡大できなかった。こうして、ドイツ経済と財政が1990年の東西ドイツ再統一に伴う巨額の財政負担と経済の低迷に苦しんだ時期をようやく抜け出て堅調に推移を始めた2010年代に入ってから、逐次、改善が進められた。

まず、2014年の年金保険給付改善法により、2年間まで延長された。さらに2018年の年金保険給付改善および安定化法により、さらに6ヶ月間延長され、2年半とされた。

今回の改正は、これをさらに3年間とすることにより、40年間かけて、親の出生年や子の

出生時点にかかわらず、すべての子につき3年間の平均賃金での有償労働に相当する3年金ポイントが育児に携わった親、殆どの場合母親に付与されることとなった。その恩恵は1,000万人に及び、保険料拠出に応じた年金給付という、貢献原則の強いドイツの公的年金制度において、女性の老後の年金保障に大きな役割を果たすこととなり、ドイツ社会では立場を超えて広く支持されている。

(3) 年金水準保障と母親年金の改善に伴う財政負担増と年金財政の見直し

1) 保険料率上昇の抑制と連邦補助拡大のせめぎ合い

今回の2025年公的年金改正法は、大きな政治環境の中で見ると、ロシアによるウクライナ侵攻とアメリカのトランプ政権のNATOへの関心と関与の低下の下での防衛力の強化と、疲弊した社会インフラの再構築、低迷する経済の活性化に向けた財政出動の大幅な拡大に向けた基本法改正による財政赤字制限の緩和と特別財産基金の創設という枠組みの一部を構成する。

このため、特別措置による年金水準の保障と母親年金の拡充に必要な多額の連邦一般財源による補填措置を講じている。

しかし、もともとドイツでは、統一ドイツ再建に伴う巨額の財政負担を20年余りかけて克服し健全財政に回復させたように、財政当局の影響力は強く、また各政党においても、基本理念による程度の差はあっても立場を超えて、敗戦から戦後のハイパーインフレの苦難の経験が継承され、財政健全化とインフレ抑制への意志は固い。

こうした中で、1992年年金改革以来、保険料率の上昇の抑制と、そのための給付抑制と並ぶ選択肢としての連邦補助の投入を巡っては、常に大きな政策課題であったし、時々の年金財政と連邦財政の状況に応じて、攻防が繰り返されてきた。

具体的には、戦後ドイツの公的年金のスタートとも言える1957年の時点では、年金給付総額に占める連邦補助は31.8%あったものが、その後徐々に低下し、1990年には16.9%まで落ち込んだ。これが1992年には19.6%に回復し、2018年には26.5%まで増加している³。それ以降は、年金水準保障の特別措置や母親年金の拡充などに伴うさらなる連邦補助の増加が見られる反面、2020年のコロナ渦以降の医療対策での支出増や経済の低迷、財政状況の悪化などに応じて、増減を繰り返し、法律の規定も複雑になっていた。

このため、今回の改正により、これまで改正を繰り返してきたものをいったん整理し、連邦補助に関する総額と今後の改定ルールが規定され、透明化が図られた(213条)。これによれば、公的年金に対する一般連邦補助(allgemeine Bundeszuschuss)は、2025年で607億9812億2554.45ユーロとされ、今後は、この額に被用者1人当たり平均総賃金の伸び率と年金保険料率の変動率を乗じた金額とすることとされた(同条2項)。

³ Bundesministerium für Arbeit und Soziales(2019)、S. 500の公的年金に対する連邦補助の年次推移の表による。

また、追加的連邦補助(zusätzlicher Bundeszuschuss)は、2025年で157億1755万1040.57ユーロとされ、次の割増額を除き、毎年の付加価値税収の伸び率に応じて改定される(同条3項)。さらに追加的連邦補助の割増額(Erhöhungsbetrag)は、2025年で175億8605万6949.39ユーロとされ、その後は総賃金額の変化に応じて毎年決定される(同条4項)。

2) 今回の改正内容による連邦財政負担と保険料率への影響の見通し

今回の公的年金制度の改革の2本柱は、2031年までの課税前年金保障水準48%の特別規定の延長と、母親年金の6か月の拡大で、それぞれの改正に伴う2040年までの保険料率、保障水準、連邦補助による補填額の見通しは、表2の通りである。

(表2) 2025年公的年金改正法による財政影響の見通し(2025-40年)

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2035	2040
現行法									
保険料率(%)	18.6	18.6	18.7	19.9	20.0	20.0	20.4	21.2	21.4
保障水準(%)	48.0	48.1	48.0	48.1	47.3	47.0	47.0	45.7	45.0
改正後									
保険料率(%)	18.6	18.6	18.8	20.0	20.0	20.0	20.3	21.2	21.4
保障水準(%)	48.0	48.0	48.0	48.0	48.0	48.0	48.0	46.7	46.0
連邦支出(10億€)									
保障水準	0.0	0.0	0.0	0.0	3.6	9.3	11.0	13.2	15.1
母親年金	0.0	0.0	0.0	9.9	5.0	5.0	5.0	4.6	4.0

(出所) Bundesregierung(2025b)、S. 20より作成。

今回の年金保障水準の6年間の延長措置がなかった場合には、2040年の時点での課税前保障水準は45.0%と見込まれるため、この特別措置の延長により46.0%と約1%の改善が見込まれる。他方で、これを維持するために投入される追加的な連邦財源は2031年で110億ユーロと見込まれている。さらにこの時点までの特別措置によるかさ上げがその後も継続するとした場合には、補填額は2040年時点で151億ユーロに達すると見込まれている。

また1992年前に出生したすべての子に対する母親年金の6ヶ月間の拡張措置による財政影響は、2027年からの給付が実務の準備のために1年遅れて28年から支給されるため、同年の連邦財政による補填額は2年分で99億ユーロとなるが、その後は毎年約5億ユーロ前後が支出され、対象者数が徐々に減少するため、2040年には約40億ユーロと見込まれている。

3 評価と今後の展望

今回の年金改革は、同じSPDとの連立によるCDU/CSU政権によるものとはいえ、2018年改革とは政治経済環境は大きく異なる。すわなち、2020年のコロナ渦、加えて2022年から続くロシアによるウクライナ侵攻により、経済財政環境が格段に厳しさを増す中で、本来はCDU内でも右派に属し、社会保障に対しては比較的冷淡なメルツ首相の下で、多額の連邦財

政負担を伴う中で実現された点で、かなり特異な政治環境下での思い切った政治判断だったと評価される。

それは、2025年2月の連邦議会総選挙の結果、前3党連立政権の与党だったSPD、緑の党、FDPが軒並み大幅に議席を減らし、FDPに至っては5%条項を超えられずに連邦議会の議席を失うという状況下で、野党だったCDU/CSUが第1党となったものの、極右ポピュリスト政党AfDが大幅に躍進して第2党となり、連立を組む相手としてはSPD以外に選択肢がなかった。また、防衛費の増強とインフラ・経済再建のためには赤字財政を厳しく制約する基本法改正により大幅な借入金可能とする以外に手立てがなかった。しかし、ウクライナへの軍事支援に反対のAfDや左派党が議席を伸ばした総選挙後の議席配分では3分の2以上の賛成票の確保は不可能と見込まれた。このため、メルツ首相は迅速にSPDとの連立に向けた基本合意を取り付け、前SPD政権の下で、野党のCDU/CSUがSPDと組み、これに環境投資の増額を条件に賛成に回った緑の党を加える形で、かろうじて連邦議会の3分の2以上を確保して基本法を改正し、財政規律を緩和して必要な財源を確保したという経緯がある。

こうした特異な政治環境の下で、連立協定の協議に当たりSPDの強い要求により年金水準保障の特別措置がさらに2031年まで延長された。しかし、その後、2026年に入り、バーデン・ヴュルテンベルク州、さらにはSPDの牙城だったラインランド・プファルツ州の州議会総選挙でも、CDU/CSUがほぼ議席を守った一方で、AfDがこれら旧西ドイツ領でも躍進し、他方でSPDは大幅に議席を減らし続けている。こうした政治状況の中で、SPDは党の生き残りをかけて支持率回復に向けた路線選択を模索しており、一方でCDU/CSUはこの間の政策に自信を深めており、力関係のバランスが変化してきている。とはいえ、CDU/CSUもFDPが議席を失った以上、連立を組む相手は現実的にSPD以外にはないのも事実であり、これが左派党に票を奪われるのを恐れて主張を先鋭化する可能性もある。

こうした現在の特異な政治状況と流動化し不安定化する国際情勢の下で、今後打ち出されてくる次の年金改革路線、さらには八方塞がりの中で財政負担が増大する医療保険や介護保険の財政基盤の確立に向けた改革の方向性を巡っては、極めて不安定な政治状況が続くものと思われる。これからの1～2年間は、将来のドイツの社会保障の行く末を見定める上で、決定的に重大な局面を迎えることとなろう。引き続き注視したい。

引用・参考資料

Bundesministerium für Arbeit und Soziales(2019):Übersicht über das Sozialrecht, Ausgabe 2019/2020, BW Bildung und Wissen Verlag und Software GmbH.

Bundesregierung(2025a):Rentenversicherungsbericht 2025, BT-Drucksache 21/3080.

Bundesregierung(2025b):Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zur vollständigen Gleichstellung der Kindererziehungszeiten, BT-Drucksache 21/1929.

- Bundesregierung(2018):Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung , BT-Drucksache 19/4668.
- 田中耕太郎 (2026) 「育児期間の年金算入制度の理念、内容およびその展開」 1-10.
<https://ktanaka-ssri.net/wp-content/uploads/2026/03/%E8%82%B2%E5%85%90%E6%9C%9F%E9%96%93%E3%81%AE%E5%B9%B4%E9%87%91%E7%AE%97%E5%85%A5.pdf>
- 田中耕太郎 (2025) 「ドイツの2025年新政権と連立協定から見る社会保障改革の見通し」, 1-20.
<https://ktanaka-ssri.net/wp-content/uploads/2025/05/2025%E5%B9%B4%E6%96%B0%E9%80%A3%E7%AB%8B%E6%94%BF%E6%A8%A9%E3%81%A8%E9%80%A3%E7%AB%8B%E5%8D%94%E5%AE%9A.pdf>
- 田中耕太郎 (2014) 「統一ドイツにおける年金改革の軌跡とパラダイム転換」 『早稲田商学第439号, 769-798.
http://www.mcw-forum.or.jp/image_overseas_information/DL/12_2014.pdf

(別添)

年金スライド方式と最低保障水準および保険料率上限を巡る制度の変遷

1 1989年の1992年年金改革法によるグロスからネットへの賃金スライド方式への変更 ＜ネット賃金代替率約70%、保険料率見込み約26%（2030年）＞

完全賦課方式と賃金スライド制を導入した画期的な1957年の年金改革以来の抜本的な改革と言われた1989年の1992年年金改革法では、賃金スライド率をそれまでのグロス（総）賃金変動率からネット（手取り）賃金変動率に変更した。これによる年金額の上昇の抑制により、将来のネット賃金代替率を約70%とするとともに、保険料率は1992年の約20%が2030年には約26%となるものと予測していた。

しかし、その後の苦難に満ちた年金改革の道のりを予感させるかのように、この法案が野党SPDも賛成して連邦議会の総意として成立した1989年11月9日の1時間後、ベルリンの壁が崩壊し、翌90年10月1日にはドイツ国民の悲願であった東西ドイツの再統一が実現した。

その一方で、これから2000年代までの20年近く、ドイツは旧東ドイツ領の再建のための巨額の財政負担と経済の低迷に苦しみ、加えて少子高齢化の進行により、医療保険と年金を中心に、社会保障の財政負担を乗り越えるための抜本的な改革を相次いで行うことを余儀なくされる時代が続く。

2 1997年の1999年年金改革法による「人口要素」導入による賃金スライド率の抑制の試み—政権交代により廃案に—

＜人口要素の導入による賃金スライド率の抑制により、ネット賃金代替率を約64%、保険料率上昇を23%（2030）に半減：政権交代により施行されず＞

第4期コール政権の終盤の1997年に制定された1999年年金改革法は、賃金スライド率の算定式に人口要素(demografischer Faktor)を加味し、1992年以降の65歳の平均余命の伸び率、つまりは年金受給期間の長期化の分だけ、毎年の賃金スライド率から減じることにより、年金の伸び率をさらに抑制することとした。1999年7月改定からの実施を目指した。

この算定式の下で、年金給付の最低保障水準はネットベースで64%とし、一方で1992年からの保険料率の伸び率を半減し、2030年の保険料率を約23%に押さえることとした。

この改革に対して、野党は、この年金水準では、社会扶助の水準程度まで低下してしまい、45年間継続して働いて保険料を納めてきた労働者に対する強制加入の拠出制年金としての正統性を損なうものだと強く批判した。また、この人口要素が少子高齢化や労働市場の影響による年金財政の負担を一方的に年金受給者の側に押しつけるもので、保険料を負担する被保険者側の少子化や雇用情勢による影響を無視している点も批判された。

こうした論争の中で、2018年の連邦議会総選挙の結果、SPDが勝利し、これと緑の党による戦後初の本格的な中道左派政権が誕生した。新政権は、1998年12月の「社会保険におけ

る是正および労働者の権利の保障のための法律（是正法）」により、公約通り、1999年年金改革法を廃止し、人口要素の導入による給付水準の抑制は実施されなかった。

3 2001年年金改革法による保険料率上限の設定とリースター年金の導入

＜公的年金＋連邦による助成付き任意の積立方式の老齢準備で十分な水準を確保しつつ、優先課題を保険料率上昇の抑制に置く：保険料率2020年に20%以下、2030年に22%以下、老齢準備金掛金は段階的に引き上げ最終的に4.0%、ネット賃金水準は2030年に67%＞

前政権の人口要素の導入による給付抑制策を廃案にしたSPD連立政権だったが、1990年代から2000年代、とりわけその前半は、ドイツの経済も財政も最悪の時期で、結果的に政権交代にもかかわらず、医療保険でも抜本改正が相次いだ。年金制度においても、将来厳しさを増す少子高齢化に備え、財政負担の軽減に向けた根本的な改革が相次いで行われた。

その第1弾が2001年年金改革で、具体的には老齢資産法と老齢資産補完法という、連邦参議院での同意の必要の有無に応じて2つに分離した法律によって実現された。その中心は、時の連邦労働社会大臣の名前を冠した、いわゆるリースター年金の組み込みで、この連邦政府による助成付きの任意の積立方式の民間経済を利用した老齢準備により十分な老後資金を確保しつつ、優先的な改革目標を保険料率の上昇の抑制に置いた。

具体的には、法律上初めて保険料率の上限目標を明記し、2020年には20%以下、25年には22%以下とすることとした。一方で、緑の党も史上初めて参加した政権であり、環境税制の改革による税収の増加を年金財政に投入することにより、保険料負担の軽減も図った。

年金水準の抑制については、その後再三にわたり4%の掛金への引き上げスケジュールは延期され最終的には2012年に完成したが、この間、掛金率の段階的な引上げに応じて、被保険者の負担が増加する比率に応じて、公的年金のネット賃金スライド率を抑制することとされた。その結果、2001年には約70%だったネット賃金代替率は、30年には67%程度に抑制されるものと見込まれた。

4 2004年の年金持続可能性法によるパラダイム転換

＜年金受給者数と保険料負担者数の変化に応じた持続可能性係数の導入による保険料率上限の確保を目標：保険料率上限2020年20%、30年22%、課税前保障水準で2020年46%、30年43%の水準保障＞

3の大胆な方針転換を行ったにもかかわらず、その後、2003年に設置された将来見通しに関する委員会では、新たに策定された第10次将来人口推計(10. koordinierte Bevölkerungsvorausrechnung)によれば、2001年改革の措置だけでは、保険料率は2030年に24%を超えるものと予測された。このため、これを22%に押さえ込むために、さらなる抑制策として、持続可能性係数(Nachhaltigkeitsfaktor)の導入による賃金スライド率のさらなる引上げ幅の抑制が図られた。

これはあたかも時を同じくして日本の2004年年金改正法により導入されたマクロ経済スライドとほぼ同様の仕組みで、毎年のネット賃金スライド率から、年金受給者数と被保険者数の比率の変化に応じ、その0.25ほど引上げ幅を抑制する仕組みだった。制度上は分かりやすいようにそれぞれの人数で表現されるが、実際には等価(äquivalent)な人数、具体的には受給者数は年金給付総額を45年金ポイントに対応する年金額で除した人数、そして被保険者数は、保険料収入総額を平均労働報酬で除した人数を用いている。したがって、1999年改革法により試みられた人口要素とは異なり、年金受給者の平均余命の伸張による給付総額の増大だけではなく、これを支える被保険者数の少子化や雇用市場、賃金上昇などによる変化も反映する仕組みとなっている。なお、この変化率のうちスライド率の抑制に用いる率が0.25とされているのは、理論的な根拠によるものではなく、保険料率を将来目標に止めるために必要な係数として算出されている。

これにより、保険料率の上限は2020年で20%、30年で22%を超えないこと、他方で課税前年金保障水準は2020年で46%、30年で43%を目標とし、これらの目標が毎年の年金保険報告による推計により確保できないおそれが生じた場合には、連邦政府は連邦議会に対して適切な措置を提案すべきものとされた(154条)。

この新たな年金算定式は、2005年7月改定から導入された。

5 2007年の年金保険支給開始年齢調整法による基準支給開始年齢の67歳への引き上げ ＜改めて法律上に保険料率上限:2020年20%、30年22%以下、課税前保障水準:2020年46%、 30年43%の目標を規定＞

さらに今後の少子高齢化に対応するため、遂に2007年4月20日の「基準支給開始年齢の人口変動に対応した引上げおよび公的年金の財政基盤の強化のための法律((Gesetz zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung)」により、65歳とされていた基準年金支給開始年齢が2012年から開始して段階的に引き上げられ、最終的に2029年に67歳とされることになった。

この法律の中で、改めて保険料率上限は2020年に20%以下、30年に22%以下とし、年金給付の課税前保障水準は2020年で46%、30年で43%を下回らないという目標が確認された。

6 2018年の年金保険給付改善および安定化法

＜課税前年金水準は2025年まで48%を下回らない、保険料率は同年まで18.6%以上で20%を超えないという2重の保障ラインを法律上強制し、これにより支払準備金が法定の最低基準(毎月の支払額の0.2月分)を下回る場合には連邦一般財源で手当＞

課税前年金水準の最低保障水準の目標を従来2020年で46%としていたのを2%ほど引き上げて、新たに水準保護条項(255e条)を設け、2025年まで48%を下回った場合にはこれを48%

相当額とするとして、法律上保障した。他方で、保険料率については現行の18.6%を下回らず、かつ、同年まで20%を上回らないことを義務づけた。この年金給付最低水準と保険料率上限の両面での停止線(Haltelinie)を設けた結果、法定支払準備金が法定の最低基準（毎月の年金支払額の0.2月分）を下回る場合には、連邦一般財源により手当てすることとされた。

さらに年金財政基盤を強化するために、2022年から25年まで、毎年5億ユーロを連邦から特別に拠出することとされた（287a条）。

（ 了 ）