

スウェーデン年金改革の教え

エコノミスト、2003年11月18日
一橋大学経済研究所教授 高山憲之

年金不信を解消し、将来の給付に対する安心感を国民の間に築いたスウェーデン・モデルは、いま世界が注目する制度である。日本の年金改革に生かせる点は何か。

世界の主要国は公的年金問題で苦悩している。人口構成の高齢化が進むなかで、従来のみでは、早晩、年金財政が危機に瀕するからである。

このような事態を前にして世界銀行は、1994年にチリの年金改革を参考にしながら年金制度の民营化を大胆にも提案した。ただ、当時の世界銀行上級副総裁であったジョセフ・スティグリッツ氏が民营化案を批判したこともあり、最近、世界銀行は民营化案を推奨しなくなった。

代わりに、いま世界の注目を集めているのはスウェーデンの年金改革である。負担と給付の関係が一目瞭然の「みなし掛け金建て」年金を創設し、年金の将来について人びとの安心感を獲得することにいまのところ成功しているからである。このスウェーデン・モデルはヨーロッパ大陸における年金制度の「雛形」として、最大公約数的な立場を固めつつある。

本稿では、スウェーデン・モデルの概要を説明し、日本での導入可能性について議論したい。

年金制度のイノベーション

「みなし掛け金建て」の創設

スウェーデンの公的年金給付は、基本的にその時々々の現役世代の拠出で賄われていた。いわゆる賦課方式（現在の年金世代を現在の現役世代が支える世代間扶養の仕組み。給付に必要な費用をその時々々の加入者からの保険料で賄う。積立金をつくらぬのでインフレの影響を受けない）の年金であった。

これを積立方式に変えようとする、制度移行期における青壮年層の年金負担が特別に重くなってしまふ。すでに年金受給者となっている人の年金給付は従来どおり青壮年層が負担して賄う。加えて青壮年層は自らの老後に備えて年金の積み立てをしなければならないからである。このような二重の負担を特定の世代に押しつけることは困難であり、いきおい賦課方式の年金を維持していかざるをえない。

一方、拠出した保険料に年金給付を直接結びつけることは国民各層の強い声となっていた。それには掛け金建て（確定拠出型）がもっともふさわしい。あらかじめ掛け金、つまり年金保険料を決め、その運用実績に基づいて、年金給付額を事後的に決める方式である。問題は賦課方式を維持したままで、掛け金建ての年金を採用できるのか、という点である。従来、それは困難だと考えられていた。

スウェーデンはその困難を克服するのに成功した。「みなし掛け金建て」の年金制度を考案したからである。

すなわち、加入者が拠出する年金保険料は、その時々々の年金給付を賄うために用いられ、原則として積立には回されない（賦課方式）。他方、保険料の拠出額は加入者一人ひとりの口座（年金個人勘定）に、「みなし運用利回り」つきで毎年記録される。「みなし運用利回り」とは、あたかも積立金を運用したようにみなして、利子がついたように帳簿に記録する利回りである。実際に利子がつくわけではなく、帳簿に記録し

て本人に通知する。その通知された、みなし運用利回り込みの過去の保険料拠出総額に基づき、年金受給開始時点で平均余命を勘案しながら、年々の年金受給額を決めること（掛け金建て）としたのである。

革新のポイントは「みなし運用利回り」を考えついたことにある。みなし運用利回りは1人あたりの賃金上昇率に等しく設定された。

掛け金建て制度の下では拠出した保険料は老後に必ず返ってくる。若者の年金不信はこの制度の下では消失する。

加えて年金の支給開始年齢引き上げ問題も掛け金建ての制度下では生じない。年金を何歳から受給し始めるかは、基本的に加入者の自由選択となったからである。政府は61歳から70歳までの間に老齢年金の受給を開始しなさいと定めただけである。

さらに給付水準引き下げという不人気な提案も、政府や政治家はしなくて済む。平均余命が伸長すれば、保険数理計算に基づいて年金給付月額自動的に下方に調整される仕組みだからである。

なお給付水準の低下を避けるには、保険料を払う期間を長くすればよい。30年間、保険料を払った人にとって、その後、保険料をいくら払っても給付額が変わらなかった従来の制度と比べ、新制度は高齢者の就労を促進する機能を備えている。

保険料は引き上げない

掛け金建ての場合、まずに決めなければならないのは保険料である。1999年から実施されている新制度下の年金保険料率は年収の18.5%であり、そのうち16%が賦課方式部分である。残りの2.5%は積み立て方式分であり、市場で運用されている。

この保険料率は将来にわたって長期間、固定されることになった。高齢化や少子化がさらに進んでも年金保険料率は今後いっさい引き上げないとしたのである。

ただ、保険料を固定したままだと、年金のバランスシート（保険料収入・積立金を資産、支給約束分を債務とする貸借対照表。スウェーデン政府が毎年作成）上、債務超過となって将来、資金不足になるおそれがある。その場合、債務超過分はもっぱら給付を下方調整することによって解消することにした。

具体的には、みなし運用利回りや年金の物価スライド率を当初の予定より引き下げるとしたのである。反対に、資産超過となる場合は、みなし運用利回りやスライド率をかさ上げする。

将来時点で発生する社会経済上のリスクが年金に及ぶ場合、そのリスクをすべて年金受給者に負担させる。これが保険料長期固定の含意である。青壮年層がそのリスクをいっさい負わないとするのは、あまりにも一方的ではないかという疑問の声もあったが、その声は無視された。

なお日本でも昨年末、厚生労働省が「保険料固定方式」を採用したらどうかと提案した。ただし、その中身はスウェーデンのそれとは異なることに注意する必要がある。同省の提案によると、たとえば厚生年金の保険料は来年から毎年小刻みに引き上げられる。そして保険料が年収の20%程度に到達した時点で、その水準に保険料率は固定され、それ以降、引き上げはしない。現行の保険料率は13.58%なので、20%の保険料率は現行水準の約1.5倍に相当する。

厚生労働省が固定したいと言っているのは、年収の20%水準に到達するまでの間の毎年の保険料率の引き上げ幅、およびピーク時は20%という保険料水準の2つである。同省のいう保険料固定方式は、スウェーデンで実施されている年金保険料の長期固定と似て非なるもの。当分の間、日本では従来どおり年金保険料を段階的に引き上げ続けるという方針に変わりはない。

バランスシートの作成と自動安定装置

既述のように、スウェーデンのみなし運用利回りは1人当たりの賃金上昇率に等しく設定されることになった。これは、現役世代の生活水準上昇に合わせて、年金受給者の生活改善を図っていくという考え方が大勢を占めたからである。

この場合、毎年の保険料収入総額は賃金支払総額（人数×平均賃金）の伸びによって変動し、加入者の年金受給権総額や年々の給付総額は1人当たりの賃金上昇率に左右される。少子化の進行などで賃金支払総額が低迷し、その伸びが1人当たり賃金上昇率を下回ると、負担と給付のバランスが崩れてしまうおそれがある。

加えて65歳到達後に平均余命が一段と伸びると、実際の給付支払額は当初の予想額を上回ってしまう。

こうした予想外の事態に対応するため、スウェーデンでは、まず公的年金のバランスシートを毎年作成することにした。そして、仮にバランスシートが債務超過となった場合には、国会の議決を経ることなしに（すなわち自動的に）年金の物価スライド率や「のみなし運用利回り」をその分だけ割り落とし、債務超過分をゼロとするための調整を図ることにした。

これが年金財政の自動安定装置と呼ばれるものにほかならない。

ただし、スウェーデンにおける公的年金のバランスシートは、2003年時点で2000億クローナ（1クローナ＝約14円）の資産超過となることが見込まれており、自動安定装置は発動されていない。

一方、日本の厚生年金はどうか。

厚生労働省の資料によると、2000年3月末時点で530兆円の債務超過となっていたと試算されている。年金資産は給付債務の0.75倍にすぎない。この債務超過額は同時点の国債発行残高（330兆円）を上回っている。

年金債務超過額の大半は過去の年金保険料納付によって約束された給付債務の残額である（図1）。給付の先食いと負担の先送りが、その主な発生原因にほかならない。通説となっている高齢化や少子化の進行あるいは積立金の運用失敗は、その主な発生原因ではない。

日本の場合、まず、巨額の過去債務分をこれから圧縮していく必要がある。それをどのような方法で進めるのかを具体的に議論し、結論を出す。そして、その圧縮がどのように進んでいるかを毎年、バランスシートを公表して点検する。そのうえで、将来債務も抑制していく。

同時に、これからの保険料拠出で給付を約束する分については給付を5.6%カットするだけで年金のバランスシートは健全化する。年金保険料を現行の13.58%以上に引き上げる必要はいっさいない。将来拠出対応部分については給付を若干下方調整し、ただちにスウェーデンのような「見なし掛け金建て」に移行することを日本でも検討すべきである。

国庫負担すべき年金給付を限定せよ

スウェーデンには賃金比例の年金とは別に定額の基礎年金があった。その基礎年金の主な財源は保険料であったものの、基礎年金用の保険料収入総額は年々の基礎年金支払総額より少なかった。その財源不足を埋めたのが国庫負担である。1997年の場合、国庫負担分は基礎年金給付総額の38%弱となっていた。

国家財政が危機に瀕した1990年代の前半において、スウェーデンでは年金の国庫負担はどうあるべきかが厳しく問われることになった。そして徹底した議論の後に、国庫負担のあり方、そして基礎年金制度そのもののあり方が抜本的に改められたのである。それは基礎年金制度の解体と再生の過程であったといっても過

言ではない。

まず、基礎年金向けの保険料拠出分は、賃金比例年金部分とあわせて掛け金建て賃金比例年金に吸収・統合された。スウェーデンにおける公的年金制度の支柱は、この掛け金建て賃金比例年金とすることになったのである。

掛け金建て賃金比例年金の場合、青壮年時における病気や失業をはじめとするさまざまな事情により、年々の年金給付額が低くなるが生じうる。スウェーデンでは老後生活の基本部分を支えることは国の責務の一つとなっている。そこで賃金比例年金が低額の人に限定して、年金制度の枠内で最低保証年金を上乗せすることにし、その財源を全額、国庫で負担することにしたのである。最低保証年金額は賃金比例年金の水準が高くなるにしたがって減っていき、その水準が一定額を超えると、支給されない(図2)。

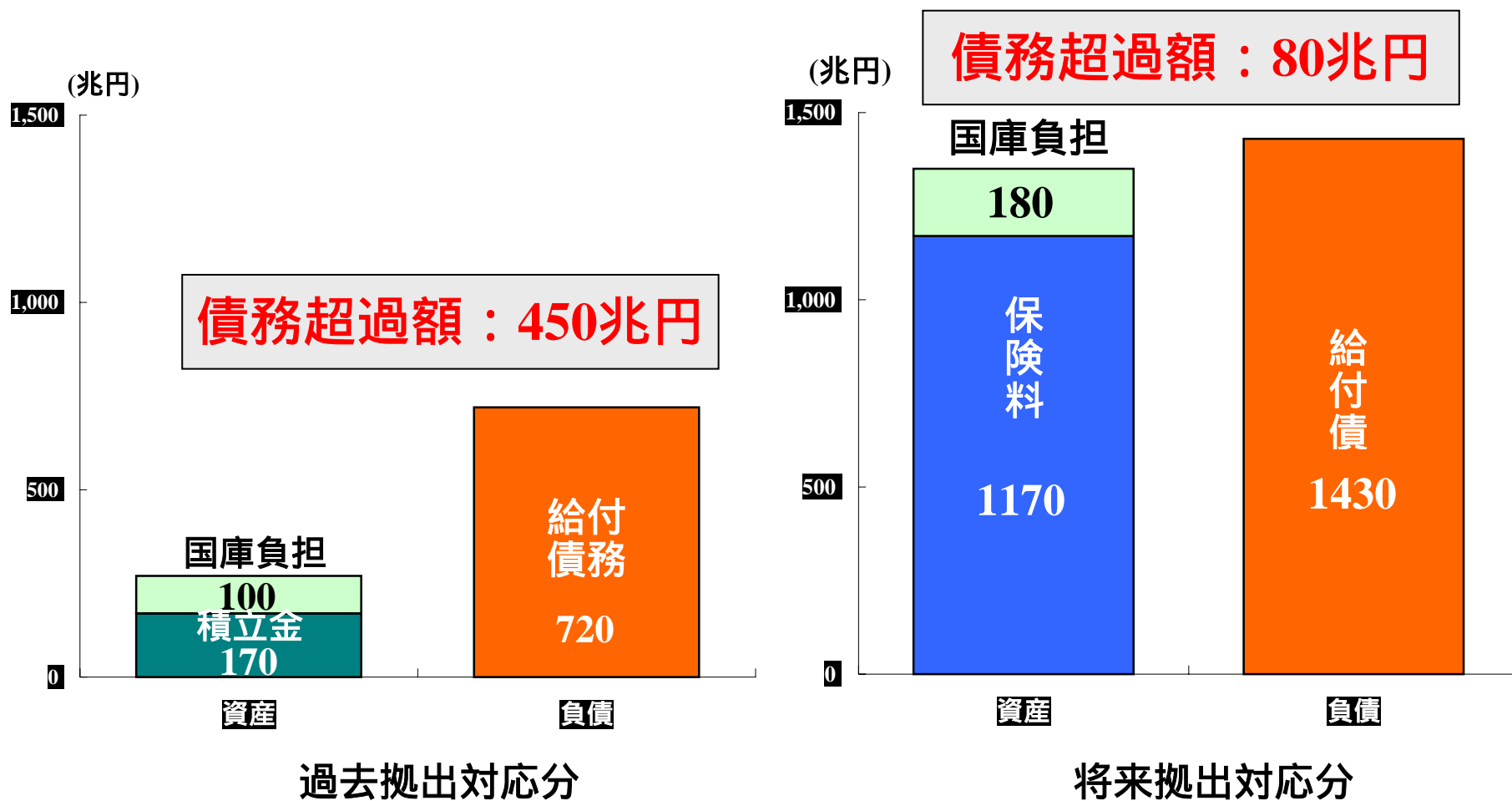
次に、スウェーデンでは育児休暇期間中あるいは兵役期間中であっても年金額が低下しないように特別に配慮することにし、そのために必要となる保険料相当額を国庫が負担することにした。税金を年金に投入する際、どのような給付を賄うためのかを常に鋭く問うことにしたのである。

翻って日本の場合はどうか。日本は定額(65歳受給開始の場合、現在1人月額6万6000円強)の基礎年金のうち、その3分の1の財源を国庫が負担している。そして2004年までに安定した財源を得て国庫負担割合を2分の1に引き上げることになっているものの、その実現のメドは今のところ立っていない。この際、スウェーデンと同じように原点に立ち返り、税金で賄うべき年金給付とは何かを改めて問う必要があると思われる。

従来、基礎年金の国庫負担割合を2分の1に引き上げることが政治的なゴールだと思われていたが、バランスシートの健全化のためには、将来の給付削減を議論するのではなく、現在の受給者や団塊の世代の年金をどう減らすかをまず考え、巨額の負債を減らすことが必要である。その一方で資産を増やすためには、保険料を上げず、公的資金(税金)を投入する方がはるかに望ましい。

さらに年金への税金投入が主として高齢者への生活支援のためであれば、支援の必要性に乏しい裕福な高齢者を含めて一律に税金負担の年金給付を支給している現行制度を、「上に薄く、下に厚い」形になるように抜本的に見直さざるをえない。

図1 厚生年金のバランスシート (2000年3月末時点)



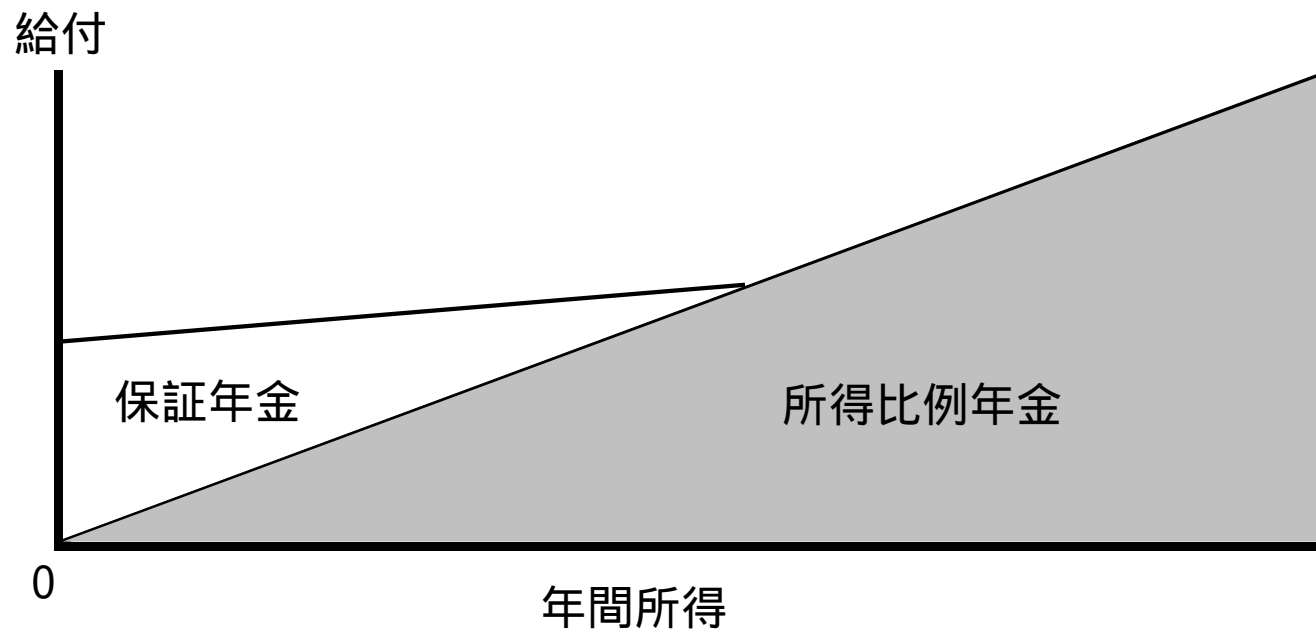


図2 スウェーデン型公的年金給付体系