

「スウェーデンの年金改革について」

北海道保健福祉部高齢者保健福祉課長

(元・在スウェーデン日本国大使館一等書記官)

井上 誠一

「スウェーデンの年金改革について」

北海道保健福祉部高齢者保健福祉課長
(元・在スウェーデン日本国大使館一等書記官)

井上 誠一

はじめに

私はいま、北海道庁の高齢者保健福祉課というところにおりまして、主として高齢者の保健福祉に関する仕事を担当しておりますが、もともとは旧厚生省の職員であり、年金や国保関係の仕事なども経験いたしました。また、一九九五年から九八年にかけて三年間、スウェーデンの日本大使館に勤務して、経済や社会保障の担当としてスウェーデンの経済政策とか社会保障の政策、たとえば年金、医療、介護といった政策について調査し、勉強もいたしました。しかもちょうどその時期にスウェーデンでは年金改革の実施に向けた論議が盛んに行われており、私自身もその直前に厚生省で年金行政を担当していたことであつて、特に年金改革の動向については大きな関心を持ってフォローしてきたところであり、日本に帰ってからその成果を論文のようなかたちで発表もいたしました。きょうお呼

びいただいたのも、そのようなことが関係しているのかと、たいへん光栄に思っております。北海道には平成一二年七月から出向しております。もう二年半以上がたちました。間もなく厚生労働省に再び帰るかと思っております。きょうは、「スウェーデンの年金改革について」という題でお話するわけですが、いま日本でも盛んに年金改革の論議が行われております。わが国の年金制度のあり方を考える上でも、スウェーデンの改革の経緯や内容には、参考になる部分があるのではないかと考えております。

スウェーデンの改革が日本に影響を与える

ご存知のように、日本では五年に一回、公的年金制度の財政再計算が行われることになっております。最新の人口推計などに基づいて年金財政の将来見通しを立てるわけですが、次回が平成一六年ということになります。これまで、その財政再計算にあわせて、年金の給付と負担のあり方を見直し、制度改正を行うのが通例となっておりました。したがって、昨年あたりから平成一六年の年金改革に向けた議論が、国の関係審議会等で本格的に行われるようになっております。そして昨年一二月、厚生労働省の方から、年金改革

の骨格に関する方向性と論点について」という文書が発表されました。これは議論のたたき台とするために、論点を整理したものであります。その要点をまとめたものを資料として配付しております(4P~5P)。このような文書を見ても、じつはスウェーデンの年金改革にヒントを得たのではないかと思われる点がいくつか盛り込まれております。そんなことで、日本の年金改革論議にも、かなりスウェーデンの改革が影響を与えているのではないかと思っているわけであります。

今回のスウェーデンの年金改革は、従来 of 制度について根本的な見直しを行っている点で、本当の意味での抜本改革といえるものだと思います。日本では例えば医療保険制度の抜本的改革とかいうことで、「抜本的」という言葉がよく使われます。しかし、実現するのは「抜本的」とは言い難いケースが多いのですが、このスウェーデンの年金改革はまさに抜本改革の名に値する改革であったといえます。ただし、この改革もそう簡単にできあがったわけではなく、かなり長い年月をかけて議論が積み重ねられ、その末に成就したものであることもまた事実なのです。スウェーデンではこの年金改革については一九九一年、すなわちいまから一〇年以上前に、「年金改革ワーキンググループ」という組織が設けら

年金改革の骨格に関する方向性と論点について

平成16年の年金改革に向けて、これまでの各方面の議論を参考にし、厚生労働省において、改革の骨格に関して今後の議論のたたき台としてとりまとめたもの。今後、広く国民的議論が行われることを期待するとともに、国民的な合意の下で改革を進めていくことを目指す。

《平成16年の年金改革の基本的視点》

- 若い世代を中心とした現役世代の年金制度への不安感、不信感を解消すること
- 少子化の進行等の社会経済情勢の変動に対し、柔軟に対応でき、かつ、恒久的に安定した制度とすること
- 現役世代の保険料負担が過大にならないよう配慮することに重点を置きつつ、給付水準と現役世代の保険料負担をバランスのとれたものとする
- 現役世代が将来の自らの給付を実感できる分かりやすい制度とすること
- 少子化、女性の社会進出、就業形態の多様化等の社会経済の変化に的確に対応できるものとする

《特に取り組むべき課題》

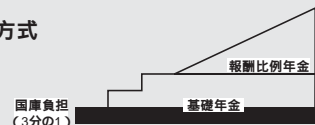
前回改正法で規定された、安定した財源を確保して基礎年金国庫負担割合を2分の1に引き上げることは、最終保険料水準を過大にせず、給付も適切な水準を保つため、不可欠
少子・高齢化が急速に進行する中で、将来の保険料水準を過度に上昇させないため、保険料引上げ凍結の解除が必要。

《改革の骨格に関する基本的な方向性と論点》

(1) 年金制度の体系

国民皆年金と社会保険方式を基本とした現行の制度体系

- 国民皆年金の下、保険料納付が年金給付に結びつく社会保険方式
- 統一的な定額基礎年金に所得比例年金を上乗せ
- 基礎年金に一定の国庫負担(3分の1)
- 賦課方式を基本に積立金を保有



年金制度の体系に関する各方面での議論

基礎年金を税方式とする体系

未加入・未納の問題は存在しなくなる
拠出の有無にかかわらず保障が自律・自助の精神に立脚した我が国の経済社会と整合的か
これら論点についての総合的な議論が必要

定額の公的年金とその上乗せの私的年金の組合せ

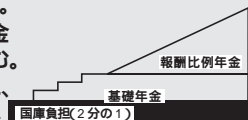
公的年金としては、基礎的生活費を賄う水準の定額年金のみ
公的年金として、現役時代と比べて老後の所得保障の機能が不十分ではないか
十分な議論が必要

所得比例年金と補足的給付の組合せ(スウェーデンの例)

一本の所得比例年金を創設し、低・無所得者には税財源の無拠出制の補足的給付を設ける
公平な負担の基となる所得把握の問題が存在
引き続き十分に議論

平成16年の改革の方向

社会保険方式に基づく現行の制度体系を基本として改革を進めていく。
安定した財源を確保して国庫負担割合の2分の1への引上げ、国民年金保険料の多段階免除導入の検討、徹底した保険料収納対策に取り組む。
制度改革により、長期的に安定した制度とする措置を講じた上で、さらに、社会保険方式による所得比例構造の一本の年金制度の導入等を含め、長期的な制度体系の在り方について議論



(2) 少子化の進行等を踏まえた給付と負担の見直し

給付と負担の見直しの基本的な考え方

これまでの方式 (方式)	5年ごとの財政再計算の際に、人口推計や将来の経済の見通しの変化等を踏まえて、給付水準や将来の保険料水準を見直す
新しい方式 (方式)	最終的な保険料水準を法定し、その負担の範囲内で給付を行うことを基本に、少子化等の社会経済情勢の変動に応じて、給付水準が自動的に調整される仕組みを制度に組み込む

方式 - 1 保険料水準を見直しながら現行の給付水準を維持する (給付水準維持方式)

給付水準(厚生年金) 現役の手取り賃金比59%維持	厚生年金の保険料率(総報酬ベース) 13.58%(現行)	23.1%(2030年度以降) 【平成11年財政再計算では 19.8%(2019年度以降)】
国民年金の月額保険料(11年度価格) 13,300円(現行)	20,500円(2016年度以降) 【平成11年財政再計算では 18,500円(2020年度以降)】	
基礎年金の国庫負担割合が2分の1の場合		

方式 - 2 保険料水準を見直しながら現行の給付の内容や水準を見直す (給付と負担双方見直し方式)

方式 最終的な保険料水準を法定し、その負担の範囲内で給付を行うことを基本に、少子化等の社会経済の変動に応じて、給付水準が自動的に調整される仕組みを制度に組み込む (保険料固定方式)

[試算の代表例]

厚生年金の保険料率(総報酬ベース)	52%(2032年度以降)
給付水準(厚生年金)	59%(現行)
基礎年金の国庫負担割合が2分の1の場合	

・段階的に引き上げて、20%に固定(2022年度から)
・賃金上昇率や物価上昇率から支え手の減少分を調整してスライド
・現役の手取り賃金比

(3) 現在受給している年金の取扱い

年金受給者の生活の安定も考慮しつつ、スライドの調整や年金課税(公的年金等控除)の見直しの検討

(4) 給付と負担の関係が分かりやすい年金制度

ポイント制の導入

現役世代、特に若い世代の年金制度に対する理解と信頼を高めるため、ポイント制を導入し、年金ポイント数や将来支給する年金見込額等を、定期的に被保険者に対して情報提供(通知)

(5) 少子化、女性の社会進出、就業形態の変化に対する対応

公的年金制度における次世代育成支援策

現在の育児休業期間に対する配慮措置を拡充し、多様な働き方の実現と併せて、育児期間において収入が減少する場合に、将来の年金額計算において配慮を行うこと等の検討

年金資金を活用した次世代育成支援策の検討

支え手を増やす取組

- 多様な働き方への対応 — 短時間労働者等に対する厚生年金の適用
- 高齢者の就労促進 — 在職老齢年金制度の見直し等(就労に対してできる限り中立的となる新たな仕組みの検討)

女性と年金をめぐる問題

第3号被保険者制度 - 4つの見直し案を整理

れております。後ほど説明いたしますが、ワーキンググループといっても、メンバーは国会議員が中心でした。議長には担当大臣が就任し、与野党の政治家がメンバーとなった、非常にレベルの高いワーキンググループでした。そこで実質的な議論が行われて、九四年に与野党五党の間で改革の基本的な方向性について合意がなされました。この九四年の五党合意が年金改革の基礎となっています。ただしこれは大枠を決めただけで、細かい点についてさらに検討が行われ、政治的にもさらに紆余曲折があつて、九八年にやっと関連法案が国会に提出されました。この年に法案は国会を通過し、翌九九年から、段階的に実施されはじめたということでもあります。つまり一九九〇年代を通して改革の議論が積み重ねられて、ようやく九〇年代終わりに実行に移されたのです。

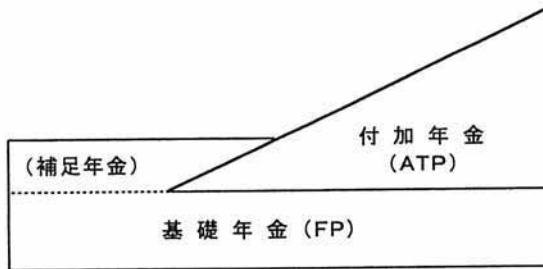
1、旧制度の概要

基礎年金と付加年金の二階建て

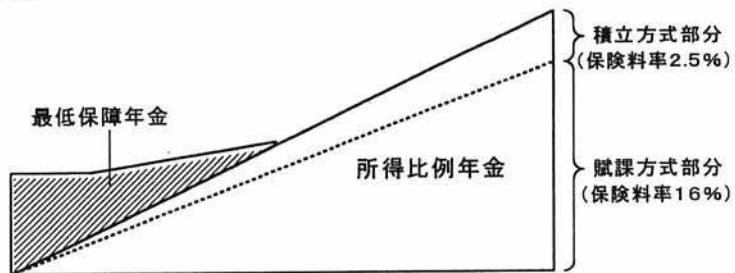
改革の内容に入る前に、改革前のスウェーデンの年金制度がどうなっていたのかを見ておきたいと思います（7P・図表1）。スウェーデンの公的年金制度は、わが国の厚生年

図表1 スウェーデンにおける公的年金制度体系の再編

〔旧制度〕



〔新制度〕



金や国民年金の制度よりずっと古い歴史があります。改革前の制度は、いわば二階建ての制度体系となっていました。一階部分が基礎年金で、二階部分が付加年金で構成されていました。基礎年金は定額で、付加年金が報酬比例の給付ということになっていて、いまの日本の年金制度に似ているところがあります。基礎年金は国民に共通の給付を保障していたわけですが、これが最初にできたのは一九一三年でした。一九一三年というと、第一次世界大戦がはじまった年の前年に当たります。日本でいうと、大正時代のはじめ頃です。ただ、最初にできた頃は給付額も少ないものでしたが、徐々に改革を積み重ねて充実させていったのがスウェーデンの基礎年金でした。そして二階部分の付加年金ですが、これはおおざっぱに言えば報酬比例年金といえるのですが、細かく見ていくと、完全な報酬比例にはなっておりません。これが導入されたのは一九六〇年のことでした。これが最初にできたときには、被用者、つまりサラリーマン本人の方々が強制加入とされていました。自営業者とか農業者は任意加入で、入っても入らなくてもいいという制度として発足したのですが、一九八二年になって、自営業者などもふくめて強制加入とされたのです。つまり、一九八二年以降は、二階部分もふくめて国民の強制加入とされたのです。日本の厚生年

金と違うのは、一つはここです。

スウェーデンの場合はこのように、一九一三年という非常に早い時期に全国民共通の年金が曲がりなりにも発足しており、さらに労働者などの上乗せ年金という意味合いで一九六〇年に付加年金ができたのですが、日本ではその事情が逆になっていました。まず厚生年金のほうが国民年金より先にできました。日本で厚生年金ができたのは、昭和一七（一九四二）年です。つまりまさに太平洋戦争の真っ最中でした。その後国民年金が導入されたのは、昭和三六（一九六一）年のことでした。このようにスウェーデンとは順番が逆になっておりました。しかしいずれにしても、できあがったかたちを見ると、日本も昭和六一（一九八六）年から基礎年金制度が発足し、一階部分が全国民共通の基礎年金、二階部分が厚生年金や共済年金ということと、二階建ての年金制度になりました。スウェーデンではすでに一九六〇年代以来二階建てでしたが、自営業者なども二階建て部分を持っていた点が日本とは違っていました。

さて、スウェーデンの基礎年金はどんなものだったのかというと、「四〇年以上の国内居住または三〇年以上の付加年金加入」で、フルペンション（満額年金）を支給すること

とされてきました。すなわち、スウェーデンでは、一定以上の所得がある者は付加年金に加入し、保険料を支払う義務があつて、三〇年以上にわたつて付加年金に加入していれば満額の基礎年金がもらえることとされ、さらに、付加年金の加入とは関係なく、四〇年以上スウェーデン国内に住んでいれば満額の基礎年金がもらえる仕組みになっていたのです。このフルペンション（満額年金）の額は、「過去の所得の多寡に関わらず定額」となっていました。

それから二階部分の付加年金はどんなものだったかという点、三〇年以上加入するとフルペンション（満額年金）がもらえるというものですが、ここでいうフルペンション（満額年金）とは、基礎年金と違って現役時代の所得水準に応じて金額が決まるものでした。具体的には、フルペンション（満額年金）の額は、「もっとも実質所得の高かつた一五年間の年金ポイントの平均値に比例することとなっていました。簡単にいえば、三〇年以上入つていれば減額なしの満額年金を受け取ることができ、その額は、現役期間のうち一番所得の高かつた一五年間の所得に比例して計算するという仕組みでした。

財政方式は、賦課方式を基本

次に財政の方式ですが、改革前のスウェーデンの制度では賦課方式を基本にしています。賦課方式とは何かというと、いわゆる世代間扶養の仕組みのことです。現役の人たちが保険料として納めた金額を、そのときの老後の方々の年金の支払いにあてる、という仕組みのことです。毎年支払われる保険料で、その年の給付をまかなうと言います。変えることもできます。賦課方式の反対の概念が、積立方式です。積立方式は、個々の方々が保険料を支払うと、それを積み立てて毎年運用し、それを老後になったら取り崩して給付として支払うというやり方です。実際払った金額がずっと積み立てられて、それを老後取り崩すのが積立方式です。これはいうならば民間の年金保険と同じ仕組みであります。

国際的にみて、公的年金の財政方式で主流なのは、そのときどきの現役世代が、ある年に保険料として支払ったものがそのままその年に年金として支払われるという賦課方式です。多少は積立金を持っている国もありますが、バッファ（緩衝）として持っているだけで、将来の年金の総額を積立金でまかなえるほどは持っていないのが普通であります。日本の厚生年金と同様に、スウェーデンの旧制度の付加年金は一定の積立金を持った賦課

方式というべき財政方式を採っていました。

次にスウェーデンの基礎年金ですが、これは完全な賦課方式で、毎年入ってくる保険料で毎年の給付をまかなうことを基本としつつ、それだけでは足りないのでそこに国庫負担をつぎ込んで給付をまかしていました。基礎年金の保険料は、九七年の数字で見ると、被用者 \parallel サラリーマンの場合は五・八六％、自営業者は六・〇三％と、だいたい六％前後でした。そしてサラリーマンの場合は全額事業主負担で、本人負担はゼロでした。自営業者は当然全額自己負担でした。ただこの保険料率というのは、これにそれぞれの所得を掛けて保険料が出るわけで、保険料は所得に比例して出てくる額です。ところがもらう年金は定額でして、払った金額に比例してもらえないというわけではありません。しかも、まったく所得がない人も社会にはいるわけで、そういう人たちは保険料を払わなくても、四〇年間スウェーデンに住んでいれば満額もらえるので、純粹な意味での社会保険方式の年金ではなかったといえます。保険料を払わない人でも満額もらえるという制度をふくんでいたことから、基礎年金の保険料は、ある意味で目的税のような性格が強いものだったといえます。

そして二階部分が付加年金制度で、これも基礎年金と同じ賦課方式が基本ではありませんが、若干の積立金も持っており、旧制度では約五年分くらいの給付費に相当する程度の積立金があったようでした。しかしそれだけでは、給付を長期的に全部まかなうには到底足りないので、一定のバッファ（緩衝）として積立金を持っていたということですが、保険料率については、サラリーマンの場合は使用者負担が二三％、本人負担が一％、自営業者は、自営業者としての負担が二三％、サラリーマンと共通な本人負担が一％で、どちらも合計一四％を払っていたことになりました。自営業者の場合、二つに分けて書きましたが、その両方もも本人が負担するものです。

従来のスウェーデンの社会保険制度では、サラリーマンのための保険料負担のほとんどが使用者負担であるというのが特徴であったというふうに言えると思います。ただ最近では、これがだんだん変わってきています。

制度設計は、給付建て（確定給付）を基本

次に制度設計の問題ですが、旧制度の制度設計は給付建て（確定給付）を基本としていました。この給付建てとか確定給付とかは同じことをいっているのですが、その逆が拠出

建てもしくは確定拠出といわれるものです。給付建て＝確定給付とは何かというと、あらかじめ年金の水準はこれくらいを保障するというように、まず先に給付水準を決めて、そこから逆算して保険料の額を決めていくやり方です。さきに保障する額が決まって、それを払うには保険料がどれくらい必要かを逆算して、保険料は後から決まっていってしまうというのが確定給付の考え方です。逆に拠出建て＝確定拠出というのは、保険料率をあらかじめ何%と決めておいて、保険料がいくらだから将来の年金はいくらと決めるやり方です。そしてスウェーデンの古い制度は、給付建てが基本で、基礎年金については、老後の基本的生活が保障されるような水準となるように、付加年金については、基礎年金と合わせて、退職前の所得の六〇%程度になるようにするという考え方から逆算して、保険料の水準が設定されていきました。

再評価・スライドは、物価上昇率を基準として実施

年金制度の設計では、過去において払い続けてきた保険料の額をどう現在に反映させるのか、また、年金の支給を開始した後、物価水準や現役世代の所得水準が上がっていくときに、それをどう年金給付に反映させていくのかが大きな議論の一つとなります。日本の

厚生年金制度では、現役時代の過去の所得については、いまの水準に置き換える仕組みをとっています。これを再評価と称していますが、加えて年金受給開始後、将来に向けては物価スライド制をとっております。スウェーデンの場合、現役時代の所得については、所得水準ではなく物価水準、つまり物価上昇率を考慮して再評価するという方法をとっていました。所得水準の上昇は見ないで、物価の上昇分のみを見る。また年金受給開始後、将来に向けても、毎年物価スライドのみを行う仕組みでした。このように、基本的に物価の変動に基づいて、実質的な年金価値を維持していくことを基本的な考え方として設計されてきました。

ところで、スウェーデンの旧制度での年金額はどのくらいだったのでしょうか。ここでは九七年当時の為替レート（一クローナ＝一五・八〇円）を使って説明します（16 P・図表2）。

まず基礎年金のフルペンション（満額年金）の額ですが、単身者の場合月額四万五〇〇〇円弱で、夫婦の場合は一人当たり月額三万七〇〇〇円弱でした。ただし、二階部分の年金額（付加年金の額）が少ないかまったくない人には、基礎年金に補足年金が加算されま

図表2 旧制度における給付水準(1997年)

(1) 基礎年金

<p>① フルペンションの額</p> <p>ア. 単身者</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 減額基礎額(注1)(35,574クローナ) × 96% = 34,151クローナ(年額) = 2,846クローナ(月額) ≒ <u>44,967円(月額)</u> <p>イ. 夫婦(1人当たり)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 減額基礎額 × 78.5% = 27,926クローナ(年額) = 2,327クローナ(月額) ≒ <u>36,767円(月額)</u> <p>② 補足年金の最高額</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 減額基礎額 × 55.5% = 19,744クローナ(年額) = 1,645クローナ(月額) ≒ <u>25,991円(月額)</u>
--

(2) 付加年金

<p>① 年金額(フルペンション・年額)の計算式</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 減額基礎額 × 最高の15年の年金ポイントの平均 × 60% <p>(注) 年金ポイント</p> <ul style="list-style-type: none"> = (当該年の所得額(注2) - 当該年の増額基礎額) ÷ 当該年の増額基礎額 <p>② 平均年金額(1997年12月現在)</p> <ul style="list-style-type: none"> ア. 男子…… 7,422クローナ(月額) ≒ <u>117,268円(月額)</u> イ. 女子…… 3,587クローナ(月額) ≒ <u>56,675円(月額)</u> ウ. 男女計… 5,500クローナ(月額) ≒ <u>86,900円(月額)</u>
--

(注1) 本来の基礎額(36,300クローナ)について2%カットを行った額。

(注2) 所得額は、増額基礎額(37,000クローナ)の7.5倍を上限とする。このため、年金ポイントは、増額基礎額の6.5倍が上限となる。

(注3) 円換算に際しては、スウェーデン中央銀行調べによる1997年の年平均為替レート(1クローナ=15.80円)を使用。

した。この補足年金は、一番多い場合で月額二万六〇〇〇円弱でした。これをフルペンション（満額年金）の額に加算した額は、単身者は七万円ちょっと、夫婦は一人当たり六万円ちょっとということになりました。これは日本の基礎年金の額とそれほど変わらない金額であります。

一方、二階部分の付加年金については、平均では男性で一・七〇〇〇円あまり、女性の場合は五万六〇〇〇円あまり、男女合わせた平均では八万七〇〇〇円弱ということになっておりました。スウェーデンでも男性と女性では、賃金水準とか年金加入期間などで差があるため、平均年金額に違いが出てきております。

支給開始年齢は、原則として六五歳

年金開始年齢は原則として六五歳とされていきました。ただし繰り上げ支給制度と繰り下げ支給制度がありました。六一歳まで繰り上げて支給を始めることが可能になっていたところであり、この場合、一カ月繰り上げるにつき〇・五%の金額が減らされました。また七〇歳まで繰り下げて支給を始めることもできまして、この場合一月繰り下げたたびに〇・七%ずつ年金額が増えていくことになっていました。

以上が改革前の制度の概要ですが、一九八〇年代ころから、この制度について、いろんな問題が明らかになって、改革の必要性が指摘されるようになったわけです。その議論が、どんな背景のもとで出てきたのかを次に見ていきます。

2、改革の背景

年金給付費の増大

旧制度のもとでは、年々、年金給付費が増大を続けていました。その要因としては、まず、平均年金額の上昇が挙げられます。すなわち、女性の平均的な加入期間が伸びていることや、平均的な賃金水準が上がっていることなどにより、一人当たり年金額が上昇してしました。

加えて人口の高齢化により、年金を受給するお年寄りの数が増えていったことが、さらなる要因として挙げられます。こうしたことが年金給付費の増大をもたらしていったのです。これらは日本でも同じような事情があるわけですが、スウェーデンでもそんな状況が続いてきたのであります。

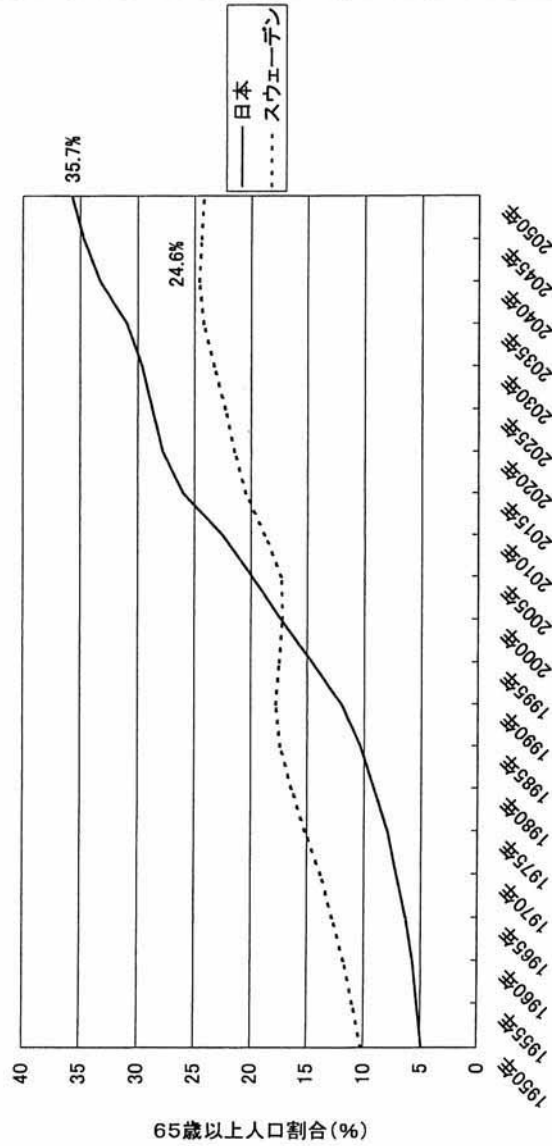
人口の高齢化について、日本とスウェーデンの事情を見ておきます（20 P・図表3）。スウェーデンは、一九六〇年代から九〇年代までは、世界でもっとも高齢化が進んだ国といわれてきました。ところが九〇年代に入って、高齢化率は横ばいもしくは微減に転じています。そして二〇〇〇年を過ぎたあたりから、また上がりはじめているという状況です。一方日本は、九〇年あたりまでは、先進国の中では高齢化率が低い国の一つでした。ところがその後はぐんぐん伸びていって、今後は世界でもトップクラスの高齢化率で推移するだろうといわれています。そして将来予想される高齢化のピークでの高齢化率は、スウェーデンと日本では一〇%ほどの違いが出てくると予想されています。スウェーデンにおける将来の高齢化率は、このように日本と比べれば大したことはないという見方もできるわけですが、それでも二〇〇〇年以降の高齢化の進展は、年金給付に大きな影響を与えると考えられているのです。

経済の低成長

年金改革の背景として、次に経済の低成長が挙げられます。

スウェーデンは、第一次世界大戦も第二次世界大戦も参加しませんでした。スウェーデ

図表3 日本とスウェーデンにおける65歳以上人口割合の推移



(注) 2000年までは実績値、2005年以降は将来推計値。

資料：日本の1995年までは総務庁統計局「国勢調査」、2000年は総務省統計局・統計センター「平成12年国勢調査」、2005年以降は国立社会保険・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成14年1月推計)」の中位推計による。スウェーデンはSCB(2005年以降は「2002年5月改訂推計」)による。

ンは非同盟中立を外交政策の基本方針として掲げ、二〇世紀に入って以降、いずれの戦争にも参加しなかったのです。そういうことで国土が破壊されることを免れたこともあって、戦後の経済発展は目ざましかったわけです。とくに一九五〇年代や六〇年代は非常に高い経済成長率を誇っていたのですが、七〇年代半ばのオイルショック以降、経済が伸び悩むようになりました。ただ、八〇年代終わり頃には日本と同じようにバブル経済が加熱し、景気もよくなったように見えた時期がありました。しかしこのバブルも九〇年代はじめに崩壊し、大きな経済危機を迎えたのです。スウェーデンは人口が八九〇万人ちょっとで、日本と比べたら一四分の一くらいにすぎず、人口で見れば非常に小さな国です。したがって経済危機を迎えた場合の影響の度合いは、日本よりはるかに大きいものがあります。

実質経済成長率（GDP成長率）は、八五年から八九年あたりまでは安定した成長を見せていたのに、九〇年代初めに一気に落ち込んで、九一年から九三年にかけてマイナス成長となつていきます。たいへんな危機でした。この時期に失業率も増え、国や自治体の財政赤字も増えていきました（23 P・図表4）。

このような経済の低成長というのは、年金制度の立場からいえば、保険料収入の下降局

面を迎えたこととなります。しかも一方では高齢化が進み、給付費がどんどんふくらんでいく。そうした中で制度を維持することも難しくなってきたと感じられた時期でした。たとえば、九四年時点での試算によれば、仮に将来の実質経済成長率が毎年一%にとどまるとすると、現役世代の所得総額に占める年金給付費総額の割合は、九五年における二九・七%から、二〇一五年には三四・二%に達すると見込まれていました(23p・図表5)。

経済成長との結びつきの弱かった旧制度

もう一つ、スウェーデンの年金制度の弱点として指摘されていたのが、経済成長との結びつきの弱さでした。さきほど申しあげたように、旧制度では物価水準にスライドして給付額が増えていったのですが、この仕組みは、現役のふところが豊かになったら老後の人たちも豊かになり、現役世代が貧しくなれば、老後の方も貧しい給付となる。そんな相関関係はまったくない制度でした。一度年金をもらう年代に入ったら、その給付額の実質価値をずっと維持しますという制度だったのです。これはこれで年金の設計では、一つの考え方なのでして、日本のいまの年金制度もこの仕組みを採用しているわけです。しかしマインラス成長が続いた時期には、どんな現象がおきたかといえば、結局現役の人たちは賃金

図表4 スウェーデンの主要経済指標

年	実質GDP成長率 (%)	完全失業率 (%)	一般政府財政収支 (対GDP比) (%)	一般政府債務残高 (対GDP比) (%)
1985	2.2	2.8	-3.9	64.7
86	2.7	2.5	-1.4	64.1
87	3.3	2.1	+3.9	57.0
88	2.6	1.7	+3.0	51.2
89	2.7	1.5	+4.9	46.5
90	1.1	1.7	+3.8	42.7
91	-1.1	3.0	-2.0	51.5
92	-1.7	5.3	-7.8	69.0
93	-1.8	8.2	-11.9	73.7
94	4.1	8.0	-10.8	77.9
95	3.7	7.7	-7.7	76.9
96	1.1	8.0	-3.1	74.5
97	2.1	8.0	-1.6	73.6
98	3.6	6.5	+2.1	72.6
99	4.5	5.6	+1.3	68.2
2000	3.6	4.7	+3.7	60.6
2001	1.2	4.0	+4.8	52.9

資料：OECD, "Economic Outlook No.71", June 2002

図表5 基礎年金(補足年金を含む)および付加年金の給付費の見通し
(現役世代の所得総額に対する割合)

(単位:%)

年	実質経済成長率(年率)				
	0%	1%	1.5%	2%	3%
1995	29.7	29.7	29.7	29.7	29.7
2005	33.5	30.3	28.9	27.8	25.1
2015	41.1	34.2	31.2	28.8	23.9
2025	44.2	34.1	30.0	26.6	20.3
2035	45.6	33.2	28.2	24.0	16.7
2050	43.7	29.2	23.3	18.4	10.9

資料：Socialdepartementet, "Reformerat pensionssystem", Betänkande av Pensionsarbetsgruppen (SOU 1994:20)

が実質的に減少し、前の年より貧しくなったのに、年金受給者の年金は価値が維持されることとなったため、そこに不均衡が生じたのです。年金制度を支えている人と、支えられている人の関係が、バランスを失うことになったのです。このあたりの矛盾も非常に強く指摘されるようになったのでした。

年金額計算上の不公平（三〇年ルール・一五年ルール）

さらに、改革の背景として挙げられるのは、年金額計算上の不公平の問題でした。これはスウェーデン特有の問題ともいえるのですが、改革前の年金制度は、三〇年加入すると満額支払われる制度でした。これを三〇年ルールといっていました。また一五年ルールとというのもあって、付加年金の場合、一番所得水準が高かった一五年間の所得に比例して年金を計算するというものでした。しかし、こうした仕組みが不公平をもたらしてきたことが指摘されていました。

三〇年ルールについて考えると、三〇年加入すれば満額もらえるということは、たとえば二〇歳から働きはじめて五〇歳まで働けば、その人は満額もらえる資格を持つことになります。しかし、その後も働き続けている間は保険料を払い続けなければいけません。しか

し三〇年で満額だから、当然五〇歳以降は働かなかった人も、支払いを続けた人と同等の資格を持つわけです。これは不公平です。つまり比較的高齢の労働者には、保険料を払い続けても年金額が増えないケースが出てきたのです。それから一五年ルールでは、一番所得が高かった一五年をベースに計算するということですから、たとえば生涯の平均所得が同じだった人でも、若いときからずっと同じだった人と、右肩上がりであがっていった人と比べると、右肩上がりの人は高い方の一五年間の平均を基準にして年金額が計算されるので、有利になるといえるのです。フラットの人は、どこをとっても同じ額になるので、こちらは不利です。しかしこの両者は、現役時代の合計では同じ保険料を支払ってきたのだから、これは不公平だ。こんな例が実際に出てきたのです。

すなわち、「保険料を納めたら、それに比例して公平に年金は計算されていくべきだ」という議論が出てきたわけです。

以上お話ししてきたようなさまざまな背景があって、今回の改革に結びついていったのだといえるのです。

3、改革のポイント

制度体系を二階建てから一階建てに再編

さて、いよいよ本日の本題であるスウェーデンにおける今回の年金改革の内容についてお話しすることにいたします。この改革では、まず年金制度の体系を、二階建てから一階建てに再編成しました（7P・図表1）。旧制度のように基礎年金の上に所得比例年金が乗るのではなく、所得比例年金のみを一階建てを基本とすることに変えたのです。そして所得比例年金の額は、現役時代に納めた保険料に応じて決定することとしました。そういうことで、さきほどお話しした三〇年ルールや一五年ルールは、廃止されました。すべてのケースで、現役時代に払った保険料の額に応じた給付というのを原則としたのです。

さらに所得比例年金の財源は、保険料および積立金（の運用益）のみということで、国庫負担は投入しないと決めました。

さらにユニークな点は、日本や諸外国の公的年金制度では、老齢年金と障害年金と遺族年金という三種類の給付があつて、それを一つの制度で運営していくのが普通だったのに、

スウェーデンの場合、障害年金と遺族年金を別建てに切り離し、老齢年金だけの制度に特化しました。その一つの理由は、障害年金や遺族年金は、保険料を払ったその総額に依りてもらうというよりは、思わぬ不慮の事故が原因でもらうことになるもので、払った保険料に応じて額を決めるといふ考え方になじみにくいということです。そこで、払った保険料に応じて額を決めるといふ考え方にふさわしい老齢年金だけの制度としたわけです。

そして残りをどうしたのかというと、障害年金は医療保険制度に組み込みました。それから遺族年金はそれを独立した一本の制度にして、その保険料を別建てで徴収することとしたのです。

最低保障年金により、老後生活の基本部分を保障

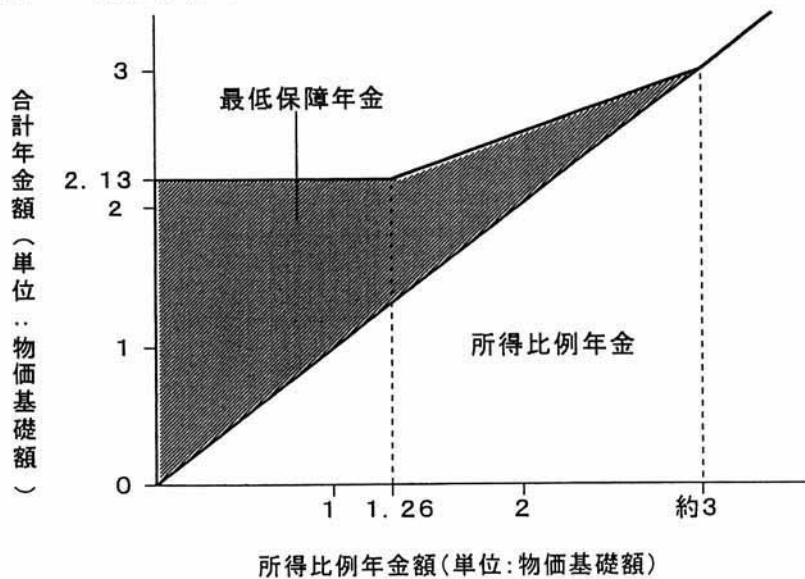
次に、低所得・無所得であった者に対しては最低保障年金により、老後生活の基本部分を保障することとしました。これも7Pの図表1で分かる通り、所得比例年金だけしか支給されない場合には、現役時代に所得が非常に低かった人や全くなかった人は、極めて低額の年金しか受給できなかったり、無年金になってしまったりして、老後生活を支えられなくなりますので、ナショナルミニマム(国家による最低基準)というか、最低のところ

を国庫負担で補填する、そういう給付をつくりました(29 P・図表6)。

所得比例年金の額が、最低水準に届かない場合、このように最低保障年金が補填されることになりました。そして所得比例年金が一定額より高ければ、最低保障年金は支給されないことになります。その一定のラインはどんなものかという点、改革前の基礎年金と補足年金の合計と実質的に同じような水準に設定されています。

ただここで新制度と旧制度には違いがあつて、じつは見かけ上は新制度の最低保障年金の方が、旧制度の基礎年金プラス補足年金の水準よりも高く設定されているのです。これは、新制度が導入されるにあつて、税制改正が行われたことが関係しています。旧制度の時代には、基礎年金と補足年金しかもらつていなかったような方は、年金受給者特別控除制度の適用を受け、ほとんど所得税はかからなかったのです。それが新制度では、その控除がなくなつて、最低保障年金も一般のサラリーマンの給与と所得と同じルールで課税されることになつたのです。したがつて、税金を取られた後の所得が、旧制度と新制度で同様の水準となるようにするという点で、このような金額が設定されたわけなのです。これが、新制度による見かけ上の最低保障額が旧制度より若干増えた理由で、手取り額はほ

図表6 最低保障年金(単身者の場合)



資料: スウェーデン社会省

ば同じとなっています。

保険料率は、将来にわたり一八・五%で固定

所得比例年金の保険料率については、将来にわたって一八・五%に固定し、これを労使で折半する方向を打ち出しました。保険料率を将来にわたって固定するというのが新しい点で、たとえば日本の年金改正では、五年ごとに年金財政の将来見通しの計算を行うこととされていますが、五年たつと前回計算したときと比べて、いつも平均寿命は延びているし、出生率は思ったよりも下がっている。そんななかで、ますます年金財政は苦しくなっていく。それに対応するために、保険料は引き上げよう、給付は抑制しようという改正が五年ごとに繰り返されてきた。これが日本の年金改正でしたが、五年ごとに保険料が上がったり給付水準が抑制されていくというのは、国民の不安や年金制度に対する不信感が高まるというデメリットがあったものと思われまます。スウェーデンでは、そういったことにならないように、将来にわたって保険料率は一八・五%に固定してしまい、変動させないことにしたのです。これは現役世代にとっては、非常に安心感が増す政策です。将来どれくらいあがるのか分からないより、分かったほうがいい。しかし老後世代にとっては、

この保険料で払える範囲内の給付しかしないということになるわけで、これは逆に不安感を高めることになるかとも思えます。そこでこれを補うために最低保障年金を設けた。そんなかたちになっているわけです。

賦課方式部分と積立方式部分とに分割

所得比例年金は、賦課方式による部分と積立方式による部分とに分割しました。また7 Pの図表1を見ていただくと、所得比例年金のところは斜めの点線が入っています。これは、所得比例年金を賦課方式部分と積立方式部分に分けている線です。保険料率は、賦課方式部分が一六％で、積立方式部分が二・五％とされています。ところでこの積立方式部分というのは、完全な積立方式で、被保険者が自分で運用機関も選ぶことができるというものです。国に登録された保険会社とか信託銀行など、いろんな運用機関があるのですが、その中から各々が選んで運用することができるのです。選びたくない人の場合はどうなるのかというと、国の基金が運用することになっています。つまり実際に自分が払った保険料が、毎年積み立てられて運用され、その利回りのついたものが老後に取り崩されて年金として給付される。これが新しい積立方式の年金であります。この部分が保険料率二・五

%分導入されたのです。

所得比例年金の制度設計は、拠出建て（確定拠出）を基本

では一六%の部分ですが、この部分は従来と同じような賦課方式、つまり、そのときそのときの現役世代が払った保険料を老後世代が受け取るという仕組みで制度がつくられたのです。ただしこの賦課方式の部分に、多少工夫がこらされております。賦課方式なのですが、拠出建てであるというものです。従来、賦課方式というのは給付建てであることが当然だったのですが、これを拠出建てにしたのです。積立方式は、保険料を先に決めて、そこで積みあげた年金が給付に回る。逆に賦課方式の場合には、どのくらいの給付を保障するのかがまず先にあつて、その保険料を現役が負担するというところで、積立方式は拠出建て、逆に賦課方式は給付建てというのが一般的だったのですが、スウェーデンでは新機軸を打ち出して、賦課方式なのに拠出建てということにしたのです。

これはどうということなのかというと、賦課方式なのに、さきに保険料率を決めてしまうのです。これが一六%です。一六%という保険料率を決めてしまつておいて、実際のお金の流れを見ると、その年に集めたお金で給付をまかなつてはいるのですが、個人個人の年金

額をどう計算するかという点については、払った保険料と、その運用利回りとしてみなされる額)の合計額として計算された年金権の総額を平均余命の年数で割ることによって、年金額を決定するということにしたのです。現役世代は毎年保険料を払いますが、その金額は、たとえば四〇年間払えばそれだけ積みあがるわけです。ところがこれは、現実にごくに積み立てられているものではなくて、賦課方式だからその年に年金給付として使われてしまっているのです。しかし帳簿上は支払った保険料の額を足し合わせていくことが可能です。さらにその金額に一定の利回りがつくとみなして計算することもできます。その利回りとは何かというと、毎年の現役世代の一人当たり所得上昇率としたのです。そして、現役を引退するとき、その総額を計算して、たとえば六五歳で引退したとすると、人生八〇年とすれば、あと平均余命が一五年残っている。そこで積みあがった総額を一五で割って(除して)、一年間の年金額が出るという仕組みにしたのです。そしてこの平均余命のことを「除数」といいます(36P・図表7)。

つまり賦課方式でありながら、個人にとってみれば、あたかも積立方式のような仕組みになっているわけです。実際に自分が積みあげた金額が記録されて、これをスウェーデン

では「年金口座」と呼んでいますが、実際にはどこかに積んでいるわけではないが、記録上は積み立てたとみなされた金額が見える。自分の権利が貯まってくところがいつでも見えるかたちになったわけです。それを引退したとき、残りの平均余命で割った数が、その人の年金額ということになる。これはある意味で、透明性の高い、わかりやすい仕組みといえます。また、平均寿命が伸びていっても、そのことが年金財政に悪影響を及ぼさないようにするための仕組みが組み込まれているともいえます。

賦課方式部分のスライドは、経済調整スライドを採用

さらに賦課方式部分のスライドは、経済成長を反映した仕組みを採用しています。これをスウェーデンでは「経済調整スライド」と呼んでいます。従来は物価スライドで、毎年物価上昇率に応じてスライドしてきたのですが、現役世代の一人当たり名目所得上昇率に応じて変動するような仕組みに改められました。物価スライドから名目所得スライドに変更になったということは、スライドの考え方が、年金の実質的価値を維持するという考え方から、現役世代の所得の動向とのバランスを重視する考え方に変わったということです。じつはこのスライドにはトリックがあって、将来に向けて一・六%の実質所得の上昇が

あるだろうという仮定に立つて、一・六%の実質所得上昇率を先取りして受給開始時の年金額を決めているのです(36 P・図表9)。そして、毎年のスライドにおいては、名目所得上昇率(実質所得上昇率+物価上昇率)から一・六%を控除した率で実際のスライドを行っています(36 P・図表8)。このようなややこしい仕組みを採っている理由は、主に、現役生活から年金生活に移行する際の所得の減少幅を小さくするためであるとされています。

自動財政均衡メカニズムの導入

また、所得比例年金の賦課方式部分について、自動財政均衡メカニズムというものを導入しました。これは簡単にいうと、年金財政が危機におちいったときには自動的にスライドを抑える仕組みのことです。賦課方式部分の保険料率は一六・〇%と決まっていますが、たとえば出生率が大幅に落ち込んでしまい、現役世代の人数が思ったようには増えていかなかったということになると、年金保険料収入が十分に得られないこととなります。また、新制度の賦課方式部分でも一定の積立金を持ちますが、その部分で利回りが予想を大幅に下回ったような場合も、年金制度が危機におちいることがあり得るわけです。そんな場合、

図表7 65歳時における「除数」(見通し)

年	除数
2000	15.4
2010	15.7
2020	15.9

(注)実質所得上昇率の基準値は1.6。

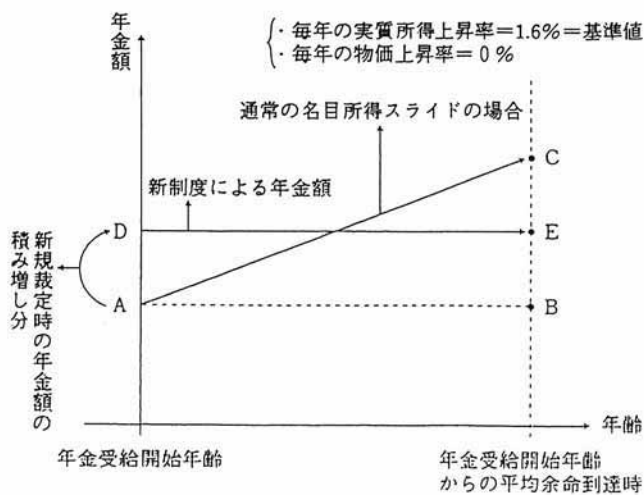
資料: Ministry of Health and Social Affairs, "Pension Reform in Sweden, a short summary", March 2000

図表8 経済調整スライドの例

現役世代の実質所得上昇率(A)	1.6%	2.3%	0.6%
Aと基準値(=1.6%)との差(B)	0%	0.7%	-1.0%
対前年物価上昇率(C)	3.1%	3.1%	3.1%
経済調整(D)(=B)	0%	0.7%	-1.0%
年金額のスライド率(C+D)	3.1%	3.8%	2.1%

資料: Ministry of Health and Social Affairs, "Pension Reform in Sweden, a short summary", January 1998

図表9 「除数」による新規裁定時の年金額の積み増しのイメージ

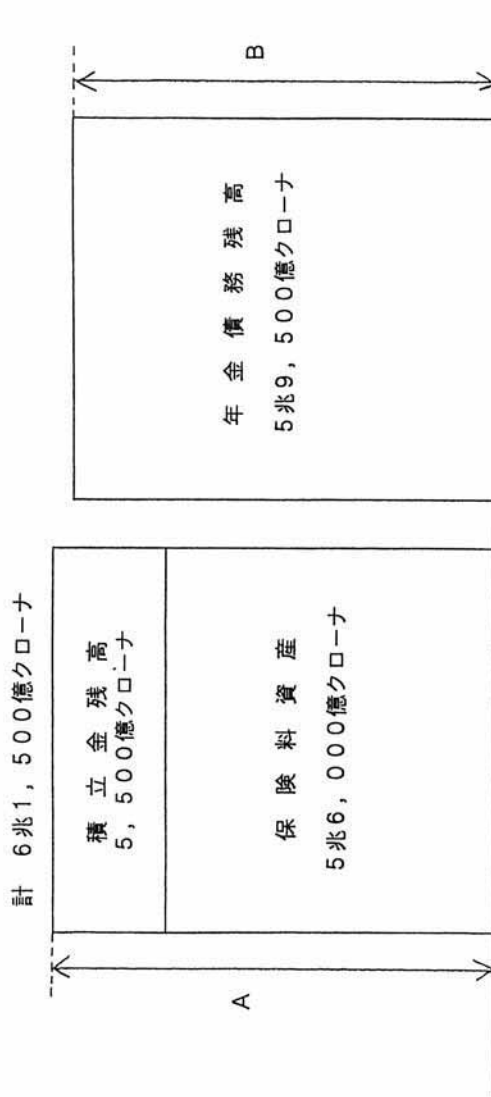


自動的にスライドを抑制する仕組みをつくったのです。

具体的にどんな仕組みかという点、まず年金制度のバランスシートを計算するのです（38 P・図表10、39 P・図表11）。つまり年金制度の資産と債務を計算して比べるのです。資産とは、積立金の残高と、その年の現役世代が将来にわたってどのくらい保険料を負担する能力があるのかを示す数値である保険料資産の合計となります。債務は、これまでの加入実績に基づいて、いくらからい将来年金を払わなければいけないのかを示すものです。資産と債務を比べて、資産のほうが大きければ年金制度は安泰、逆に債務のほうが大きければ均衡数値が一未満になってしまい、そのときは年金財政の危機であるということになります。この自動財政均衡メカニズムが働くことになるのです。このバランスシートは毎年計算します。

そして普通の状態ならば、年金の支払いは図表11の実線のように行われるのですが、五年目から年金制度が危機に陥ったとすると、スライド率が割り落とされていきます。そして一〇年目あたりから均衡数値が一以上に回復すると、今度はスライド率が割り増されて、ある時点から元の実線に復帰する。こういう仕組みが導入されたわけです。

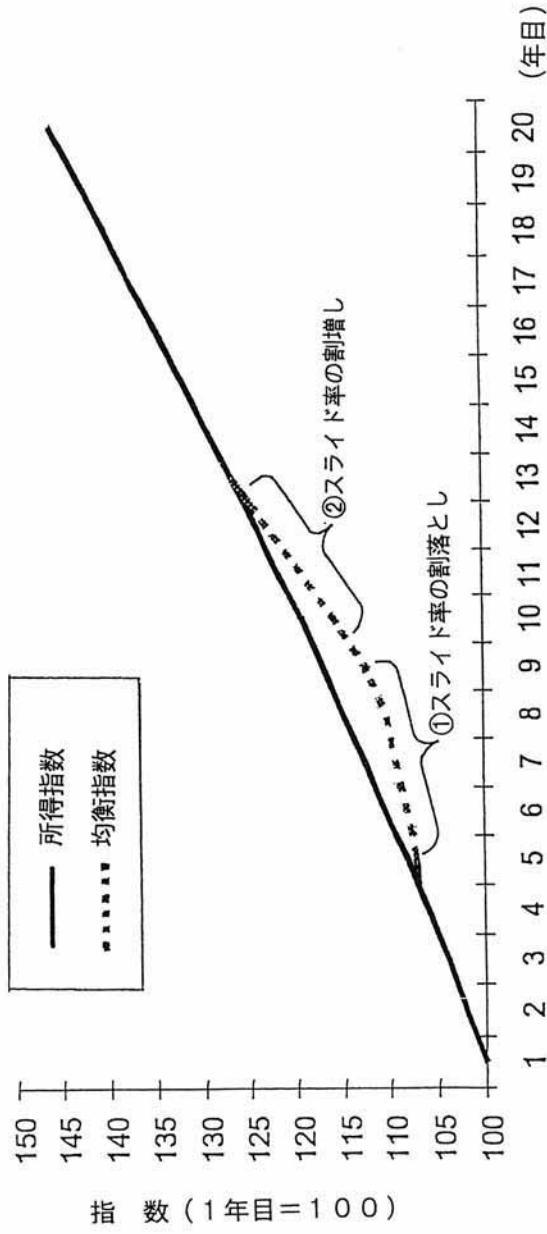
図表10 2003年のバランスシート(2001年11月時点での見直し)



$$\text{均衡数値} = \frac{A}{B} = 1.034$$

資料: Bo Könberg, "Some Lessons from the Swedish Pension Reform", Hitotsubashi Winter Workshop on Pension, January 2002

図表 1 1 所得指数と均衡指数

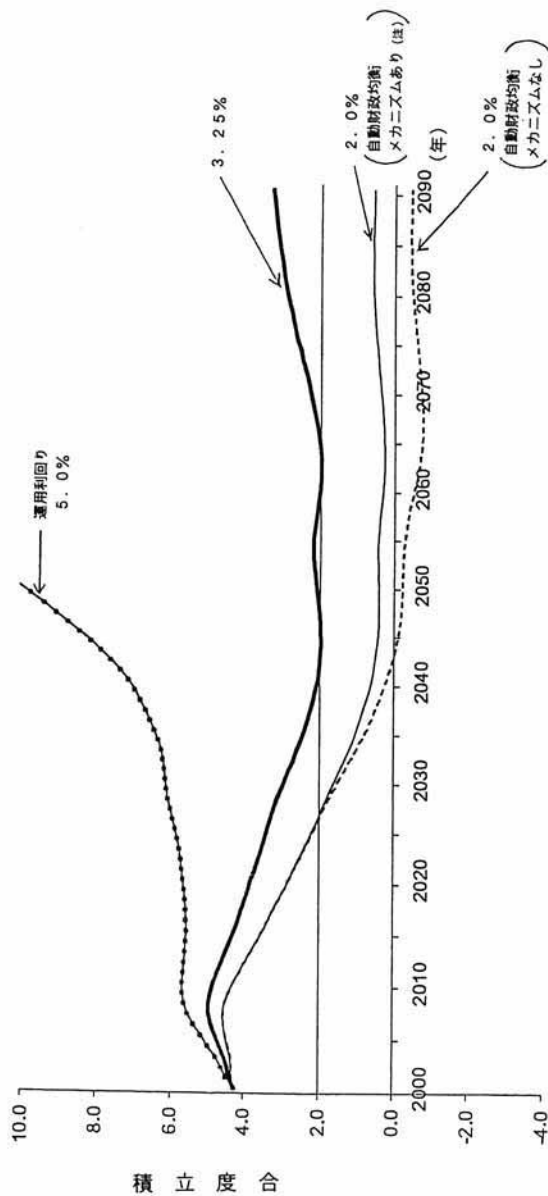


資料： Ole Settergren, "The Automatic Balance Mechanism of Swedish Pension System - a non-technical introduction", August 2001

また一定の仮定に基づいた積立度合の見通しも計算されていますが(41 P・図表12、42 P・図表13)、図表12では、まず、中位人口推計の場合、つまり合計特殊出生率が一・八で推移する場合の見通しを示しています。この縦軸は積立度合といい、年金積立金が給付費の何年分くらい積み立てられているかを示しています。はじめは四年分くらい積み立てられていたことを示しています。積立金の運用利回りが5%もしくは三・二五%のときには、グラフが縦軸のゼロより上にあつて、年金財政は安泰ですが、二%の場合ではメカニズムがないとゼロを下回つてしまつ。つまり危機に陥り、保険料だけでは年金制度を支えられなくなる状況になるということです。メカニズムがあるから、辛うじてゼロ以上を維持できるということを示しているわけです。

また図表13の低位人口推計の場合、つまり出生率一・五で推移すると仮定した場合には、運用利回り5%のときは大丈夫なのですが、三・二五%や二%のときには、積立度合がどんどん低下していつて、年金財政は支えられなくなる。しかしこのメカニズムが発動されることで、ゼロに近いラインに収斂していつて、何とか維持していけるとということが示されています。これが自動財政均衡メカニズムの概要です。

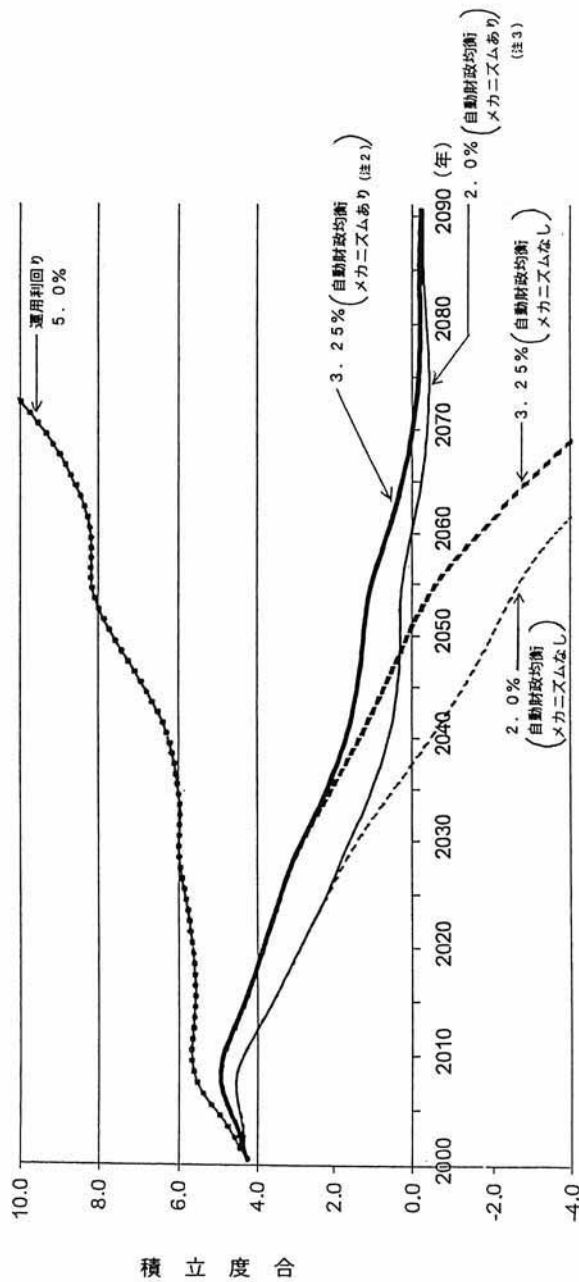
図表 1 2 積立度合の見通し（中位人口推計、経済成長率 2.0%と仮定）



(注) 2020年に、自動財政均衡メカニズムが発動。

資料：Riksforskringsverket, "Automatisk balansering av Häldepensionsystemet - redvisning av regeringens beräkningsupplag"(Analyserar 2000:1)

図表 1 3 積立度合の見通し（低位人口推計（注1）、経済成長率2.0%と仮定）



(注1) 低位推計では、将来の合計特殊出生率が1.5で推移するものと仮定。

(注2) 2027年に、自動財政均衡メカニズムが発動。

(注3) 2018年に、自動財政均衡メカニズムが発動。

資料：Riksförsäkringsverket, "Automatisk balansering av ålderspensionsystemet - redovisning av regeringens beräkningsuppdrag" (Analyserar 2000:1)

弾力的な支給開始年齢

また、新制度では、弾力的な支給開始年齢を採用しました。従来は六五歳からの支給開始が原則であったのですが、改革後は、原則的な支給開始年齢というものはなくなって、六一歳以降、いつからもらってもいいというようになりました。支給開始年齢は本人が選ぶこととなったのです（45 P・図表14）。本人が選んだ年齢によって平均余命が違ってきますが、これに基づいてもらえる年金額を計算します。年金支給開始年齢に応じて除数、つまりこれが平均余命を示しているのですが、これがいくつになるのか。早くもらえば早くもらうほど一年当たりの年金額は低くなり、六一歳からもらった場合は七〇〇〇クローナであるのが、七〇歳からもらうとこれが倍以上になり、一五三〇〇クローナになる。なぜそうなるのかというと、除数すなわち平均余命が変わってくるからなのです。

しかも年金制度への加入のルールも改められ、何歳になっても加入を続けることができることとなりました。「私は何歳になっても働きつづけて、年金に加入し続けます」というのなら、保険料は何歳までも払い続けられるのです。それによって、年金の権利をどんどん貯めていくことができるようになりました。これは高齢者が働くことへの奨励策と

なっているように思えます。

旧制度から新制度への段階的な移行

今回の改革はかなり大幅な見直しを行うものですので、一気に新制度を導入することは不可能です。そこで生年月日に応じて少しずつ部分的に、段階的に導入しようとしています（45 P・図表15）。生まれた年が一九三八年の人から順次導入する。この年生まれの人は、新制度が二〇分の四、旧制度が二〇分の一六の割合で適用され、生年が一年若くなるごとに、この数値が、新制度については二〇分の一ずつ増えていき、旧制度については二〇分の一ずつ少なくなっていく。そして一九五四年生まれの人でこの移行は完了するという仕組みです。

4、注目すべき点

以上がスウェーデンの年金改革の内容ですが、これを特にわれわれ日本の年金制度との関連で、どんな点が参考になるのか、どんな点に注目すべきかを見てみようと思います。

図表14 年金受給開始年齢の違いによる「除数」および年金月額の変化(一例)

年金受給開始年齢 (歳)	除数	年金月額 (クローナ)	65歳で受給開始した場合の 年金額に対する割合
61	18.2	7,000	72%
62	17.6	7,600	78%
63	17.1	8,200	84%
64	16.5	8,900	92%
65	15.9	9,700	100%
66	15.3	10,600	109%
67	14.7	11,600	119%
68	14.2	12,700	130%
69	13.6	13,900	143%
70	13.0	15,300	157%

資料: Ministry of Health and Social Affairs, "Pension Reform in Sweden, a short summary", March 2000

図表15 新制度への段階的な移行

生年	新制度に基づく年金の割合	旧制度に基づく年金の割合
1938	4/20	16/20
1939	5/20	15/20
1940	6/20	14/20
1941	7/20	13/20
1942	8/20	12/20
1943	9/20	11/20
1944	10/20	10/20
1945	11/20	9/20
1946	12/20	8/20
1947	13/20	7/20
1948	14/20	6/20
1949	15/20	5/20
1950	16/20	4/20
1951	17/20	3/20
1952	18/20	2/20
1953	19/20	1/20
1954	20/20	0

資料: Ministry of Health and Social Affairs, "Pension Reform in Sweden, a short summary", March 2000

長期にわたり持続可能な制度を志向

第一に、長期にわたり持続可能な制度を志向しているという点です。日本では、五年に一回財政再計算をして年金制度を見直すのですが、これまでは改正のたびに厳しい試算が示されて、保険料は引き上げの方向に、給付は抑制の方向にということと、改正に改正を重ねていくなかで、年金制度に対する国民の信頼感がゆらいできた面も否定できないわけです。しかしスウェーデンの場合は、保険料を固定して、その保険料の枠内で払える範囲で給付を行うという仕組みを取ったために、想定される範囲の経済や人口の動向であれば、いまの制度のままでも何十年ももつのではないかと見込まれているのです。この点が、注目すべき点といえるのです。

保険料率の固定、保険料と積立金の範囲内で給付

新制度では、保険料率を将来にわたって固定し、その保険料と積立金により支払える範囲内の給付しか支給しないという考え方を導入しています。保険料率を固定するということは、負担が今後とめどもなく上がっていくことはない、どういう負担をしていけばいいのかを予測できるということを意味します。そんな意味で現役世代にとっては非常に安心

感の持てる制度になったといえます。しかし一方では、年金を受給する側からいえば、その保険料率で払える範囲内の年金しかもらえないということであり、しかも年金財政が危機に陥つたら自動財政均衡メカニズムが発動して、いつそう給付が抑制されてしまうという事です。

全額国庫負担で、老後生活の基本部分の確実な保障（最低保障年金）

つまり年金受給者にとっては不安感がある制度だという面がありますが、この点については、最低保障年金というものを設けて、これを全額国庫負担というかたちにして、一定水準まではこれを保障するという仕組みをつくっているのです。スウェーデン当局の方の話では、最低保障年金の水準は住宅費を除いた生活保護基準並みの水準であるとのことでした。なお、スウェーデンでは、低所得で家賃が支払えない年金受給者には、全額国庫負担の住宅手当が支給されることになっています。

拠出と給付のリンクを強化

次に、納めた保険料の総額に応じて年金額が決まる仕組みを設けたということです。言い換えれば、拠出と給付のリンクを強化したといえます。これにより、より透明性の高い、

国民にとってわかりやすい制度とすることを目指しました。

高齢者の就労を促す制度を志向

また、高齢者の就労を促す観点から、働けば働くほど年金が増える仕組みをとったという点が特徴的です。従来は三〇年ルールというものがあって、三〇年以上働いても年金が増えないということもあつたのですが、新しい制度は払った保険料の総額によって給付が決まるので、六一歳を超えてなお働けば働くほど、除数（平均余命）が少なくなることになるので、年金額（年額）は増えるのです。できるだけ長く働いて保険料を払い続け、年金の受給を遅らせれば遅らせるほど高い年金がもらえる。そういうことで、少なくとも年金制度の上からは、高齢者に、できるだけ長く働こうというインセンティブを与えるような制度になつたといえます。

賦課方式部分と積立方式部分の明確な分離

新制度では、賦課方式部分と積立方式部分の明確な分離を行いました。いままでの年金制度でも、給付費の五年分くらいの積立金は持っていたので、積み立ての要素も一部入っていたのですが、そのあたりは賦課方式の中に混在したかたちでした。それを所得比例年

金の保険料率二・五％に相当する部分は積立方式とし、残りの保険料率一六％に相当する部分を賦課方式部分というように、両者を明確に分離したのが興味深い点であります。

物価スライドから事実上の所得スライドへの変更

いままでの年金制度は、年金の実質価値を維持するということで物価スライド方式を基本にしてきたのですが、むしろ現役世代の所得とのバランスに配慮して所得スライドに切り換えたのです。これは日本の制度の考え方とは逆をいったものといえます。日本では平成一二年の厚生年金の改正で、いままでは五年に一回の所得スライドを行い、それ以外の年は物価スライドを行うという方式だったものを、毎年物価スライドのみを行う仕組みに変えたのです。ここも非常に興味深い点であります。

現役世代の制度に対する理解・関心を高める工夫

スウェーデンの年金改革では、現役世代の年金に対する理解、関心を高める工夫がなされています。一つには一部積立方式を導入したので、これの運用は自分で決めることができるようになり、うまくいけば年金が高くなる。うまくいかなければ減ってしまうことになり、自ずから関心を持たないではいられない仕組みといえます。それから、賦

課方式の部分も、結局毎年金額が貯まっていくのが目に見えるような仕組みとなり、現役世代も、ただ保険料を取られるだけではなく、払ったものが権利として貯まっていく様子が見えるので、それだけ年金に関心を引くことができるようになったといえます。さらには、スウェーデンでは年に一回、社会保険事務所から「オレンジの手紙」と呼ばれる文書が被保険者に届きます。「あなたはこれまでに年金の権利をこれだけ貯めました。あなたが、たとえば六五歳から年金をもらいはじめた場合には、年金額はこれこれになります。六一歳からならこれこれ、六二歳ならこれこれ、……」という年金額の試算も載っている文書です。封筒の色がオレンジ色なのでそんな名前がついているのですが、これが毎年送られてきます。だから現役の人も、それを見ながら自分の年金について知ることができます。とかく現役世代の方にとって年金制度は非常に難しい制度で、それだけに風当たりが強いのが普通ですが、こういうサービスを行うことによって現役世代の関心を高める工夫をしているのであります。

超党派で政策決定（政治主導の改革）

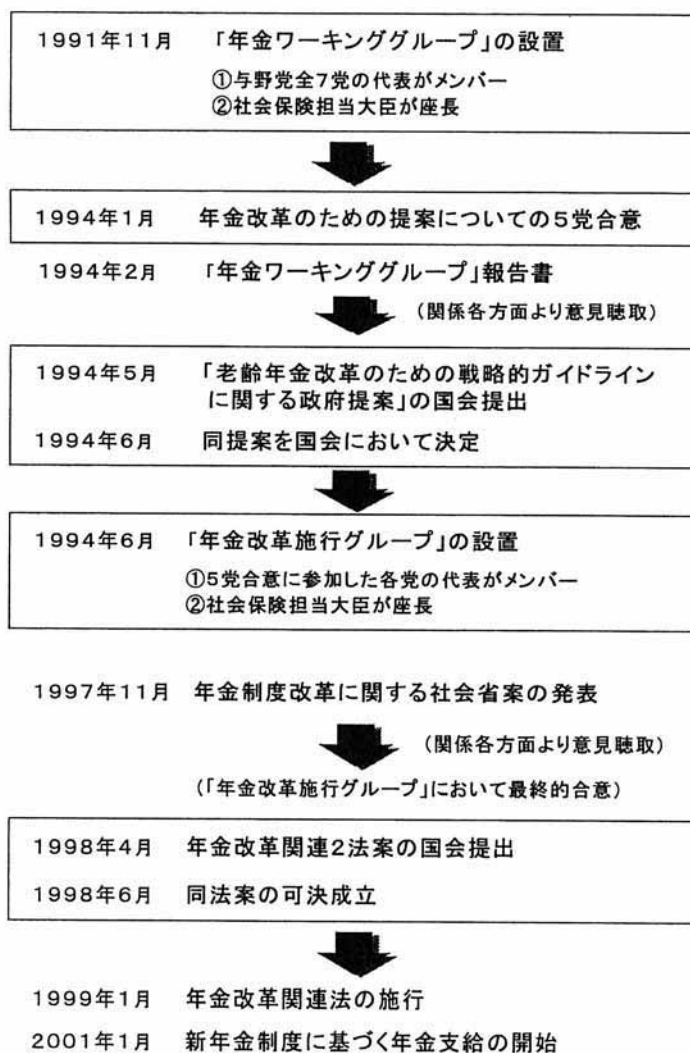
最後に、スウェーデンの年金改革における政策決定のプロセスを見ておきましょう。こ

の年金改革は、九〇年代を通じていろんな議論があり、その積み重ねのなかで決まったものです。結果的にこの改革は、一種の政治主導の改革といえるものとなりました。しかも与野党が一緒になって、超党派で政策決定を行ったという一つの例であります。そんな点で、わが国でも非常に参考にすべき点が多々あると思っています。

検討の経緯について見てみましょう（52 P・図表16）。一九九一年に「年金ワーキンググループ」が設置されました。与野党全七党の国会議員や党幹部が委員となって、社会保障担当大臣が座長になりました。ここが議論の場になったのです。そのメンバーを見ると（53 P・図表17）、座長や委員のほか、専門委員とか事務局員には、役人や学者、法曹関係者なども入っております。

ここでは、最初から各党が議論をぶつけ合ったわけではなく、まず政治家が年金の専門家からいろいろな意見を聞くなどの勉強からはじめたのです。その後政治家が議論して、九四年一月に年金改革の提案についての「五党合意」ができました。当時の国会は七党で構成されていたのですが、そのうち二つの党、新民党と左翼党は合意に参加しませんでした。これらは最も議員の数が少ない二つの党で、それ以外の党はすべて合意に参加しま

図表16 スウェーデンの年金改革の経緯



図表17 「年金ワーキンググループ」メンバー・リスト（1994年2月当時（注））

<p>〔座長〕</p> <p>ポー・ケーンベリイ（自由党）</p>	保健医療・社会保険担当大臣
<p>〔委員〕</p> <p>アンナ・ヘッドボリイ（社民党）</p> <p>イングラ・クレーン（社民党）</p> <p>マルギット・ゲンセル（穏健党）</p> <p>オーケ・ベッテション（中央党）</p> <p>バルプロ・ヴェステルホルム（自由党）</p> <p>ポントゥス・ヴィークルンド （キリスト教民主党）</p> <p>レイフ・ペリイダール（新民主党）</p> <p>ウッラ・ホフマン（左翼党）</p>	<p>県幹部</p> <p>国会議員</p> <p>国会議員</p> <p>党書記長</p> <p>国会議員</p> <p>国会議員</p> <p>国会議員</p> <p>党広報担当</p>
<p>〔専門委員〕</p> <p>インガ・ブリット・アーレニウス</p> <p>エドワード・バーマー</p> <p>インゲル・リイデー</p> <p>レナート・エストプロム</p>	<p>会計検査庁 長官</p> <p>社会保険庁 研究・評価課長</p> <p>社会省 部長</p> <p>財務省 判事補</p>
<p>〔事務局員〕</p> <p>ラーシュ・ヨーラン・アーベルソン</p> <p>ステファン・アーケビイ</p> <p>グードルム・エーンソン</p> <p>セシリア・ギリアム</p> <p>ハーンズ・オルソン</p>	<p>高等裁判所 判事</p> <p>社会省 年金課長</p> <p>社会保険庁 首席行政官</p> <p>高等裁判所 判事補</p> <p>国立経済研究所 課長</p>

（注）当時は、保守中道連立政権下にあり、与党は、穏健党、中央党、自由党、キリスト教民主党の4党であった。

資料： スウェーデン社会省

した。すなわち、国会議員の八八％を占める勢力がこの合意に達したのです。これで年金改革の大枠が決まったのです。

当時もスウェーデンで一番大きな政党は社民党だったのですが、「五党合意」が行われたのは社民党が野党になっていた時期でした。そして政権を担当していたのは保守中道四党の連立政権でした。ところがこの合意の直後に総選挙があつて、保守中道の連立政権側が敗れてしまい、九四年一〇月に社民党が政権に復帰しました。社民党単独政権になったのです。それ以降、現在に至るまで同党による政権が続いています。このように「五党合意」の直後に政権交代があつたわけで、場合によっては、政権交代に伴い合意もホゴにされかねないのですが、スウェーデンではそうはなりませんでした。社民党も「五党合意」の一員でしたから、合意の線を守るといふ立場に立ったのです。そしてその後も改革の細部に関する議論は、「年金ワーキンググループ」にかわつて設けられた「年金改革施行グループ」において続けられたのです（56 p・図表18）。ここでは、座長、副座長が社民党になっていきます。

しかし社民党内部では、「五党合意」に対して相当の反対意見が出てきて、破棄すべき

だという意見もあったのです。スウェーデンの社民党は一九三〇年代から七〇年代まで、ずっと政権を担いつづけてきた政党で、高福祉国家を建設してきた党ですし、この党が中心となって一九六〇年に付加年金制度を創設したわけで、社民党の黨員たちは、そういう実績を自分たちのものとして誇ってきたし、旧制度に愛着を持っていたのです。しかし社民党のリーダーたちは時間をかけて黨員を説得して、最終的に党内のコンセンサスをとりにつけることができたのです。「年金改革施行グループ」では、与野党五党の政治家により、詳細な検討が続けられ、ついに九八年には法案ができて国会も通過し、九九年から実施されて、二〇〇一年一月からは新制度に基づく年金の支給がはじまったのです。

経済危機を経験、政治家が年金制度への危機意識を共有

このように、いわば超党派で議論し、政治主導で改革を実現したのが今回のスウェーデンの例であります。これが何でうまくいったかということですが、一つは、この議論に参加した政治家が、危機意識を共有できていたことがあると思います。さきほどもお話ししたように、スウェーデンは九〇年代はじめにひどい経済危機を経験しております。日本もいま経済危機といわれますが、それ以上の危機、国の経済が崩壊するかどうかというよう

図表18 「年金改革施行グループ」メンバー・リスト（1998年6月当時^(注)）

<p>[座長] マイ・インゲル・クリングヴァル（社民党）</p> <p>[副座長] ハーンズ・スヴェンソン（社民党）</p>	<p>社会保険担当大臣</p> <p>社会省 副大臣（社会保険担当）</p>
<p>[委員] マウド・ビョーネマルム（社民党） アルネ・ショーンズベリイ（社民党） マルギット・ゲンセル（穏健党） ポー・ケーンベリイ（自由党） オーケ・ベッテション（中央党） ポントゥス・ヴィークルンド （キリスト教民主党）</p>	<p>国会議員 国会議員 国会議員 国会議員 党書記長 前国会議員</p>
<p>[特別顧問] クヌート・レクセッド</p>	<p>財務省 副大臣（税制担当）</p>
<p>[専門委員] ラーシュ・ヨーラン・アーベルソン エイナー・エドヴァルドソン インゲマル・ハンソン ハーンズ・オルソン スティグ・オールストフィヨルド エドワード・パーマー モナ・ヴィルディーグ</p>	<p>高等裁判所 判事 全国年金者協会 年金問題担当 財務省 経済局長 国立経済研究所 課長 社会保険庁 第二保険部長 社会保険庁 研究・評価課長 社会省 法制部社会保険法規担当部長</p>

(注) 与党は、社民党（1994年10月以降）。

資料： スウェーデン社会省

な危機を経験した直後にスウェーデンでは年金改革の議論が熱心に行われたのです。このままでは年金制度はたいへんなことになるという危機意識を共有して、もともとの意見は違っても、コンセンサスづくりに努力したということがあると思います。

また、このワーキンググループに入った政治家が全員、党の大物だったことがあげられます。閣僚経験者とか書記長など、見識の高い、実力のある方が入っていたことも、この改革が実現した要因の一つといえます。さらに労働組合や経営者団体の反対があまり表立ってなかったこともあげられます。とくに経営者団体はもともと基本的に賛成を表明していたし、社民党の最大の支持母体であるブルーカラー労働組合全国組織「LO」も、組合員に長期間低賃金で働く人が多く、そういう人たちにとって新年金制度により一五年ルールとか三〇年ルールがなくなると、所得に応じた給付になるのは悪いことではなかったことなどから、強い反対の姿勢を示さなかったのです。さらに、社民党が政権に復帰した後、同党の幹部が粘り強く党員の説得に努めたことも大きな要因であったと思われる。

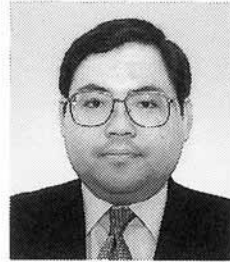
専門性の高い年金政策は、政治決定し国民に理解求める

よく、民主主義というのは、国民が政策決定に参加することといわれますし、草の根し

ベルから合意を積み重ねていって、最終的に政策をつくりあげていくことを典型的に考えるのですが、年金制度のような非常に専門性の高い政策については、見識のある政治家が党派を越えて議論し、専門家の意見も聞き、団体の意見も聞きながら、最終的には政治家が決めて、内容に責任をもって国民や党員に理解を求めていくというような、いわばトップダウンですが、そういうやり方も、一つの民主主義のあり方なのではないかと私は思っています。そんな意味で、スウェーデンの年金改革は、内容ばかりでなく政策決定のプロセスについても参考になるものがあるのではないかと私は感じております。

以上で終わります。ありがとうございました。

この講演録は、二〇〇三年四月十一日「全建総連社会保障活動者会議」において行われた講演の要録であり、講師の許可を得て、全建総連・企画調査室がまとめたものです。



井上 誠一(いのうえ せいいち)

◆ 略歴 ◆

一九六二年生まれ
一九八六年

千葉県出身

東京大学教育学部卒業後、旧厚生省入省

(同省保健医療局、通産省立地公害局、厚生省年金局などに勤務)

一九九五～一九九八年

在スウェーデン日本国大使館に二等書記官として着任、九六年四月から一等書記官

一九九八～一九九九年

旧厚生省保険局国民健康保険課 課長補佐

二〇〇〇～二〇〇三年

北海道保健福祉部介護保険課長、北海道保健福祉部高齢者保健福祉課長

二〇〇三年六月～

現在、厚生労働省保険局総務課 保険システム高度化推進室長

◆ 著書の紹介 ◆

・「高福祉・高負担国家スウェーデンの分析(二一世紀型社会保障のヒント)」中
央法規出版株式会社

◆ 最近の論文 ◆

・週刊社会保障(株式会社法研)

「高福祉・高負担」国家スウェーデンの分析

No.二二四五号(二〇〇一年七月二三日付)

No.二二五八号(二〇〇一年十月二九日付)

- 「スウェーデンの年金改革 改革の具体的内容と政策決定プロセス」
No.二〇二四号（一九九八年十一月二三日付）
- No.二〇一七号（一九九八年十二月十四日付）
・週刊年金実務（社会保険実務研究所）
- 「スウェーデンの年金改革 何を参考にすべきか」
No.一四〇二号（二〇〇〇年八月七日付）
- No.一四〇六号（二〇〇〇年九月四日付）
・生活経済政策（社団法人 生活経済政策研究所）
- 「持続可能な年金制度に向けて スウェーデンの年金改革の動向」
No.六七号（二〇〇二年八月号）