

# スウェーデンと日本の年金制度比較研究

小谷 宗秋

## はじめに

日本は世界から見ても急速に少子高齢化が進み、国会では年金問題の対策が急務となっているが、方針の曖昧なまま現状に至っている。これまで行われてきた改革も暫定的な印象を拭えず、国民の不信感を煽るものとなってしまっているように思われる。これは日本においてだけでなく、世界の先進国においても問題となっており、様々な議論が行われている。

そこで、スウェーデンという高福祉・高負担という手厚い社会保障制度の行われている国において、1999年に行われた年金制度改革という先例ともいえるべき改革を分析する。そこからは、2階建ての制度体系であったものを1階建ての制度体系へ一元化という抜本改革はもとより、最低保障年金による補足や拠出立て制度、また、その改革のプロセスを考察する。そして2004年に行われた日本の年金制度改革について分析し、そこから日本の年金制度における現状と対策について考察する。それらから得られたものをもとに、現在もしくは今後訪れる多種多様なライフスタイルに適する年金制度を考察していき、将来の年金制度体系を議論するものである。

## I スウェーデンの年金制度改革

### 1. スウェーデンの国民性と労働事情

まずスウェーデンの社会保障制度などについて理解するために、その背後にある国民性や労働事情について理解する必要がある。

#### 1.1. 自主・自立の国民性

スウェーデン人の国民性は、自主・自立の精神に富んだ国民であるといわれており、親と子の関係も、独立した個人同士の関係であるような印象を受ける。子どもが高校を卒業すれば親元を離れて暮らすのが一般的であり、また、高齢者と子どもの同居率も極めて低く、1992年から1993年にかけて行われたある調査では、65歳以上84歳以下の高齢者のうち成人している子どもと同居している者の割合はわずか4%であった。

2001年に我が国の内閣府がスウェーデンを含む5か国の高齢者(60歳以上)を対象に実施した国際比較調査では、スウェーデンの高齢者のうち、「子どもや孫とは、いつも一緒に生活できるのがよい」と答えた者はわずか5.0%にとどまっている一方で、「子どもや孫とは、ときどき会って食事や会話をするのがよい」と答えた者が64.6%と3分の2近くを占めている。我が国の高齢者の43.5%が「子どもや孫とは、いつも一緒に生活できるのがよい」と答えているのとは対照的であり、スウェーデンの高齢者の多くは、その意識の上でも、子どもと一定の距離を置いた関係を望んでいるということが分かる(表1参照)。

表1 高齢者の子どもや孫とのつきあい方

(単位：%)

|                             | 日本   | アメリカ | 韓国   | ドイツ  | スウェーデン |
|-----------------------------|------|------|------|------|--------|
| 1. 子供や孫とは、いつも一緒に生活出来るのがよい   | 43.5 | 8.7  | 38.4 | 14.9 | 5.0    |
| 2. 子供や孫とは、時々会って食事や会話をするのがよい | 41.8 | 66.2 | 46.2 | 60.5 | 64.6   |
| 3. 子供や孫とは、たまに会話をする程度でよい     | 6.6  | 20.8 | 10.4 | 14.1 | 24.7   |
| 4. 子供や孫とは、全く付き合わずに生活するのがよい  | 0.9  | 0.5  | 1.0  | 0.7  | 0.1    |
| 5. わからない                    | 7.0  | 3.6  | 4.0  | 9.8  | 5.6    |

(出所) 『高福祉・高負担国家 スウェーデンの分析』, p.30.

しかし、同居率が低く、老親が子どもと一定の距離を置いた関係を望んでいるといっても、これらは必ずしも親子の関係が疎遠であることを意味しない。例えば、内閣府の国際比較調査によれば、スウェーデンでは、高齢者と子どもが別居している場合であっても、8割以上の高齢者は「ほとんど毎日」または「週に1回以上」子どもと会ったり、電話等で連絡をとったりしており、高齢者と子どもとの精神的な絆はかなり強いものがあることが窺われる(表2参照)。

表2 高齢者の別居している子どもとの接触頻度

(別居している子どもが1人以上いる方に) (単位：%)

|          | 日本   | アメリカ | 韓国   | ドイツ  | スウェーデン |
|----------|------|------|------|------|--------|
| 1 ほとんど毎日 | 16.3 | 36.3 | 12.1 | 35.5 | 38.7   |
| 2 週に1回以上 | 30.9 | 45.4 | 33.4 | 40.3 | 44.8   |
| 3 月に1~2回 | 33.7 | 11.4 | 30.8 | 11.3 | 11.6   |
| 4 年に数回   | 16.9 | 4.1  | 22.4 | 8.9  | 3.5    |
| 5 ほとんどない | 2.0  | 2.4  | 1.4  | 4.0  | 0.9    |

(出所) 『高福祉・高負担国家 スウェーデンの分析』, p.31.

スウェーデン人の国民性は、福祉サービスの利用の仕方にも現れている。身体に具合の悪いところが出てきた1人暮らしの高齢者でも、できる限り自分でやれることは自分でやろうと努力し、自分では出来なくなって初めて福祉サービスに頼ろうとするのが普通である。そして、福祉サービスを利用するときは、これまで高い税金を払ってきたのだから当然の権利であるといった態度で堂々と利用する。

スウェーデン人は、一般に、日常生活の中では、他人に干渉したり、干渉されたりすることを好まないが、利己的であるということではなく、むしろ本当に困っている人がいたら力を合わせて助けてあげようという気持ちが強い。共同の利害に対しては、団結・協力して立ち向かう姿勢をみせる。パラドックスのようでもあるが、個々人が他人に干渉されない独立した時間と空間を持ち、積極的な態度をみせるのではないだろうか。(井上, 2003年, pp.28,29,30.)

## 1.2. 労働力率と労働時間

また、労働事情という点においては、労働時間や女性の就労率について特徴があり、まず労働時間において、残業が非常に少ないこと、有給休暇が長くその消化率も高いことなどにより、国際的にみても労働時間が非常に短く、1年間の平均労働時間は1,552時間(1997年)となっ

ている（日本は1,889時間（1995年））。スウェーデンの労働者の可処分所得は、先進国の中ではそれほど高いとはいえないが、このような労働時間の短さが生活の豊かさにつながっている点は見逃せない。前述のように、スウェーデンでは老親と子どもが別居していても両者が会ったり、電話などで連絡をとったりしている頻度はかなり高くなっているが、これを可能にしている要因の1つとして、労働時間の短さがあるのではないかと思われる。また、スウェーデンでは、幼い子どもを持つ夫婦でも共働きのケースが大半を占め、こうした夫婦は、通常、昼間は子どもを保育所などに預けることになるが、男女とも一般の労働者は残業をほとんどしないため、夕方以降は、父親も母親も子どもと触れ合う時間を十分に持つことが出来る。こうした点は、育児の負担が母親だけに偏りがちな我が国の状況とはかなり異なっている。

また、スウェーデンでは1960年代以降、女性の労働市場への進出が急速に進み、1963年には54.6%にとどまっていた女性の労働力率（15～64歳）は、1990年には80.4%まで上昇した（同年における男性の労働力率は84.9%）。こうした女性の労働市場進出の背景としては、①1960年代において好調な経済成長に伴う労働力不足を解消するため、積極的に女性の労働市場進出を促進する政策がとられたこと、②高齢化の進展などにより福祉サービス部門におけるマンパワーの需要が増大したこと、③雇用や育児の面での男女平等意識の高まりを通じて、出産・育児支援政策の充実が図られたことなどが指摘できる。なお、1990年代には雇用情勢の悪化などの影響で、男女ともに労働力率は低下傾向を示し、2000年の労働力率は、男性79.8%、女性75.0%となっている。（井上、2003年、pp.23,24,25.）

## 2. 1999年改革以前の2階建て年金制度

以上のような国民性・労働事情という背景のもと、スウェーデンでは1999年1月から新しい年金制度（以下「新制度」）が段階的に実施されるに至っているが、まず、その改革以前の年金制度（以下「旧制度」）の概要を見る。

旧制度は、2階建ての制度体系となっていた。まず1階部分として、保険料に関しては所得に対して保険料率が変わり、また、給付に関しては所得に関わらず一定の給付が受けられる国民基礎年金。2階部分として、在職時の報酬に比例して算定される、一種の所得比例年金の国民付加年金である。付加年金を受給できない場合や付加年金が低額の場合には、それらを補うために資力調査<sup>1</sup>付きで均一給付の補足年金が加算されていた。

### 2.1. 国民基礎年金

1階部分を構成するのが国民基礎年金である。基礎年金の支給要件は、16歳到達年から64歳到達年までの間における3年以上の国内居住または3年以上の付加年金制度への加入というもので、40年以上の国内居住または30年以上の付加年金制度への加入という要件を満たしていれば満額の年金が支給された。

基礎年金の満額（年額）は、現役時代の所得の多寡に関わらず定額とされ、単身者の場合は基礎額の96%、夫婦で受給する場合は1人につき基礎額の78.5%とされていた。また、補足年金は最高で基礎年金の55.5%まで加算された。年金額などの算定基礎には基礎額というものが設定されており、年金その他の各種社会保障給付の額の算定基礎などとして政府が設定する額のことであり、36,300クローナ<sup>2</sup>とされていた。

財政方式は、積立金を保有しない完全賦課方式<sup>3</sup>により運営されており、年間の給付費はその

年の保険料収入によって賄うこととされていた。保険料収入が給付費を下回る場合は、不足分を国庫負担により補填していた。保険料率は1997年で、被用者<sup>4</sup>の場合5.86%(全額使用者負担)、自営業者の場合6.03%であった。使用者負担の算定基礎は、当該使用者が年間100クローナ<sup>5</sup>以上の賃金を支払った被用者の賃金総額とされていた(算定基礎に上限はない)。また、自営業者の算定基礎は、雇用による所得を除く課税対象所得総額とされていた(算定基礎に上限はない)。基礎年金は毎年物価インフレに応じてスライドする。

## 2.2. 国民付加年金

2階部分を構成するのが国民付加年金である。付加年金は一定の積立金を有する修正賦課方式で運用され、年間の給付費はその年の保険料収入および積立金の運用益等により賄うこととされていた。受給権を得るためには3年以上の加入が必要で、30年以上労働市場に参加していた者に対して、最も収入の高かった15年間での平均収入の60%が支払われていた。ただし給付額には上限があり、付加年金も同様に毎年物価インフレに応じてスライドする。

1997年における保険料率は、使用者負担分13.0%+本人負担分1.0%であった。また、同年の自営業者に係る保険料率は自営業者としての保険料13.0%+被用者と共通の本人負担分保険料1.0%であった。なお、この付加年金は、我が国の厚生年金とは異なり、サラリーマンも自営業者も区別無く、所得が一定以上ある者はすべて加入することとされていた。(井上, 2003年, p.274.)

## 2.3. 61歳以上65歳未満の間の部分年金

基礎年金も付加年金も、原則的な支給開始年齢は65歳であった。ただし、61歳以上65歳未満の間において支給を開始する繰上げ支給、および65歳を超えてから70歳までの間に支給を開始する繰下げ支給も認められ、年金額の繰上げ減額率は1月につき0.5%、繰下げ増額率は1月につき0.7%であった。

年金支給開始年齢が原則65歳からであることから、61歳以上65歳未満の間に、勤労生活から年金生活への円滑な移行を目的として、労働時間の短縮により生じた所得の減少分の一定割合に相当する給付を行う部分年金制度が存在した。

部分年金は、基礎年金および付加年金とは別の制度であり、具体的には、61歳以上65歳未満の者で、労働時間を週5時間以上短縮し、かつ、平均して週17時間以上35時間以下の範囲で就労していること等の要件を満たす者に対して部分年金が支給され、年金額は、労働時間の短縮によって生じた従前所得の減少分の55%相当額であった。なお、労働時間の短縮が週10時間を越える場合は、10時間を超えた分に対応する所得減少については給付の対象外とされ、基準となる従前所得の額は基礎額の7.5倍が上限とされていた。また、保険料率(1997年)は、被用者、自営業者ともに0.20%(被用者の場合、全額使用者負担)であった。(井上, 2003年, p.276.)

## 3. 年金改革の背景

1990年代のスウェーデンにおいて、抜本的な年金改革が議論され、実施されるに至った背景としては、特に以下のような点が重要である。

### 3.1. 年金給付費の増大

まず、スウェーデンにおける年金給付費は年々増大してきており、将来においても相当の増大が見込まれていた。その要因の第1は、人口の高齢化による年金給付費の増大にある。スウェーデンでは、大半の西欧諸国よりも早い時期から人口的・経済的な圧力が年金政策を制約しはじめた。1994年に行われた人口推計では、スウェーデンの高齢化率は2015年には20.0%、ピークとなる2035年から2040年までの時期には22.4%に達すると予想されていた。さらに、2002年に行われた最新の人口推計では、1990年代における予想以上の出生率の低下の影響などにより、高齢化のスピードは速まり、ピーク時の2040年には高齢化率24.6%と、一層高い水準になるものと見込まれている（表3参照）。

また、年金生活者1人を支える勤労者数は、2000年の3.3人から2025年には2.4人と、より一人当たりにかかる負担が増加してしまうことになる。（新川, 2004年, p.28.）

スウェーデンにおける今後の高齢化の進展は、我が国において予想されている急速な高齢化と比較すると、かなり穏やかなものということもできるが、それでも、高齢化率が現在より約7ポイントも上昇することが年金財政に及ぼす影響は小さくない。（井上, 2003年, p.276.）

表3 スウェーデンにおける65歳以上人口割合の将来推移

（単位：%）

|       | 1994年推計 | 1997年推計 | 2002年5月<br>改定推計 |
|-------|---------|---------|-----------------|
| 2000年 | 17.0    | 17.3    | (実績:17.2)       |
| 2005年 | 17.0    | —       | 17.3            |
| 2010年 | 18.4    | 19.2    | 18.8            |
| 2015年 | 20.0    | —       | 20.5            |
| 2020年 | 20.7    | —       | 21.5            |
| 2025年 | 21.2    | —       | 22.3            |
| 2030年 | 21.9    | 23.9    | 23.3            |
| 2035年 | 22.4    | —       | 24.2            |
| 2040年 | 22.4    | —       | 24.6            |
| 2045年 | 21.8    | —       | 24.4            |
| 2050年 | 21.3    | 24.3    | 24.2            |

（出所）『高福祉・高負担国家 スウェーデンの分析』, p.277.

### 3.2. 経済の低成長

上述の人口構成上の圧力に加え、1990年代初めの急激な国内経済悪化が、年金システムの政治的・経済的な前提を劇的に変えた。退職者数の増加による支出の増加と、税収の落ち込みの、二重の打撃が年金システムを直撃した。

旧制度の維持には、仮に将来にわたり毎年2%以上の実質経済成長率が見込まれるのであれば、現役世代の所得総額に対する年金給付費総額の割合は増加しないものと見込まれ、旧制度を維持していくことも可能とみられていた。また、完全雇用が前提となっていたが、このようなレベルの経済成長を維持していけるかどうかは不確かであり、低成長が続いた場合、旧制度

は危機的状況に陥るものと予想されていた。しかし、景気後退に見舞われる前ですえ1982年には拠出が支出を下回り、90年代初頭には経済危機によってそのギャップが拡大してしまっていた。

1994年時点での試算によれば、仮に今後の経済成長が1%であったとすると、現役世代の所得総額に占める年金給付費総額の割合は、1995年における29.7%から、2015年には34.2%に達すると見込まれていた(表4参照)。このようなケースでは、年金の支払いを維持するために税または社会保険料の引き上げを行うことが不可避となるが、すでに国民負担率が世界最高水準となっているスウェーデンにおいて、更なる大幅な負担増を国民に求めることは極めて困難であり、年金制度は深刻な事態に直面せざるを得ないものと考えられていた。

表4 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:%)

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

(出所) 『高福祉・高負担国家 スウェーデンの分析』, p.278.

旧制度の基本的骨格が出来上がったのは1960年であるが、その前後のスウェーデン経済は高度成長期の真っ只中であり、1951年から1969年までの年平均実質GDP成長率は3.9%という水準であった。しかし1970年代後半以降のスウェーデン経済は、かつてのような好調さを失い、1975年から1994年までの20年間に着目してみると、年平均GDP成長率は1.4%にとどまった。特にスウェーデンでは1990年代初めに戦後最悪ともいえる不況に陥り、1991年から1993年にかけて3年連続マイナス成長を記録したところであり、この時期に、スウェーデン経済の先行きに対する不安が高まると同時に、年金制度の将来に対する危機意識も相当に高まった。こうした制度の弱点が、特に1990年代初めの経済危機の時期に強く認識されるに至ったのである。(井上, 2003年, pp.278,279.)

### 3.3. 年金額計算上の不公平

付加年金制度においては、生涯の最も所得の高かった15年間を年金計算の基礎とするといういわゆる15年ルールというものがあり、生涯に獲得した所得総額が同じ場合でも人によって年金額が大幅に異なるといった事態が生じていた。さらに、30年加入で満額年金が受給できるというルールがあるために、30年を超えて働いても、保険料を徴収されるだけで、老後の年金額が増加しないといった事態も生じていた。こうしたことから、現役時代に納めた保険料総額が同じでも老後の年金額が大幅に異なるという不公平の存在を是正することが課題となっていた。

## 4. 年金改革のプロセス

1991年秋、改革の第一歩として、議会各政党の代表からなる年金改革調査ワーキング・グループが設置された。ワーキング・グループのつくる提言の方向としては、年金を経済の全般的状況に見合うものとし、拠出と給付の連動を強化し、貯蓄率の長期的上昇を促進することが目指された。諸政党は、可能な限り幅広い合意が望ましいという点で一致した。

### 4.1. 年金ワーキング・グループの発足

今回の年金ワーキング・グループは、様々な点でそれまでとは異なっており、通常、政府が独立の公的な調査委員会を任命する場合、その構成員は、諸政党・労使団体・専門家・その他利益団体からの諸代表である。そして委員会は提言を作成するが、これを議会议案の基礎として利用するか拒否するかは政府の自由である。これに対して、今回の年金改革では、ワーキング・グループに参加した5党は、妥協を実現することを早々と決め、また、いったん合意された改革事項に一方的に変更を加えないことをあらかじめ取り決められた。この手法が選択された理由は2つあるとみられる。第一に、少数4党連立政権といった不安定な政局であったため、社会民主党の協力が必要であり、党派横断的な合意が行われた。第二に、年金システムは長い期間にわたって実に多くの人々に影響するので、安定的で維持可能な改革が絶対不可欠であるという認識のもと、ワーキング・グループ参加者の意見が一致したという点である。

社会保険システムは長期を見通した安定的な改革が必要となるため、早々に妥協・協調するというパターンは今後も様々な場面で重要なポイントに成ってくるように思われる。

### 4.2. 妥協点の模索

1992年夏、年金ワーキング・グループは最初の報告を出した。これには改革の素案が含まれており、将来の年金は生涯所得に基礎をおき、拠出との連動をより明白にするべきだと提案した。

付加年金制度において、給付水準を維持したままAP基金<sup>6</sup>が底をつくことを回避するためには政治的に受け入れ難いレベルにまで拠出を引き上げなければならず、税率がOECD諸国中最高であるスウェーデンにとって、拠出引き上げの余地はほとんど無く、経済的・人口的な変動から制度を隔離する改革を行うべきだと勧告した。また、物価スライド方式に代えて実質賃金スライド方式を提言した。こうすることにより、システムは単なるインフレでなく、現実の経済成長に反応するようになるからである。また、制度変更によって、年金システムは将来の人口的・経済的な変動から切り離され、制度の安定性は高まるものと考えられた。

1992年のスウェーデン経済中期調査の一部として行われたステファン・アッケビの年金分析、経済学者アサール・リンドベックの給付立てより拠出立てに基づく保険数理的なシステムへの移行の主張など、ワーキング・グループが最終報告を提出する前の段階で、年金システムの基本問題は明確化され、改革の大まかな原則は人々の知るところと成っていた。

年金報告の最終報告は1993年夏の予定であったが、異論が延々と展開されたため、最終的に1994年1月までずれ込んだ。年金改革の最終報告についての合意形成作業は難航し、合意の予定がずれ込むなどの状況が生じたこともあり、各メディアは、ワーキング・グループが崩壊するのではないかと広く報じた。このような噂を打ち消すため、1993年12月初頭ワーキング・グ

グループは共同声明を發し、新年までには合意を提出することを約束する。他方、年金生活者団体からの批判もエスカレートし、年金生活者を代表する利益団体などからは、大多数の年金生活者にとって、今や経済条件は悪化しており、生活水準はもはや十分なものとはいえないと公言された。

1993年末になっても、何点かにわたって激しい議論が交わされ、その中でも最大の問題は付加年金制度にプレミアム・リザーブ<sup>7</sup>を導入するか否か、そして所得上限(給付額に反映される所得の上限)を超える所得部分についても拠出を行うべきか否か、であった。後者の問題は、最後の最後まで厳しいものとなり、所得上限を超える分の拠出は年金ポイントに加算されない以上、これは純粋に税に相当するものとなるため、廃止されるべきと論じられ、他方、システムは再配分的性格を確保しなければならないという主張があり、上限を超える拠出を維持することに固執した意見も見られた。

1994年1月にいたって妥協は間近となり、ワーキング・グループは、上限を超える収入については、拠出を半分にするということで合意に達した。これが保険料というより「税」と呼ばれること、またその収入が付加年金への直接的給付ではなく国家予算に繰り入れられることに同意した。

#### 4.3. 1994年最終報告

1994年1月24日、ワーキング・グループは最終報告を提出した。改革の青写真を簡単に言えば、基礎年金と付加年金を拠出建て原則に基づいた修正賦課方式へと転換しようというものであった。

提案の内容は、第一に付加年金給付は生涯所得に基づき、拠出上限を超えた分について支払われるべき年金拠出は半分のみとなるが、システムの再配分効果を減少させるものであった(旧制度では100%であった)。

第二に、年金拠出は使用者と被用者の間で均等に分割される。

第三に、給付は実質経済成長率に連動する。ここではインフレと賃金上昇の双方が考慮される。したがって、年金システムは経済的変動に左右されにくくなり、経済状態に関わらず自立的に財源調達できるようになる。

第四に、年金権は配偶者も共有し、年金ポイントは兵役・育児・高等教育の間も加算される。この制度変更の意図は、生涯所得原則への転換によって不利益を被る女性とホワイトカラー労働者への補償にある。旧制度と同様に疾病・失業補償は年金ポイントに加算されるが、その給付のための拠出は、新制度では国家あるいは社会保障機関が負担することになる。

第五に、新制度にはプレミアム・リザーブが設置される。年金総拠出18.5%のうち、2%がプレミアム・リザーブに回される(これはのちに2.5%に引き上げられた)。賃金稼得者は、自分のプレミアム・リザーブ残高を誰に運営させるかを選択できる。互助基金<sup>8</sup>のどれかを選ぶことも、国家に委託することもできる。

最後に旧制度にあった基礎年金と補足年金は、より高額な保障年金(これはインフレにスライドする)に置き換えられる。



## 5. 1999年改革後の制度

以上見てきたように、1994年の年金ワーキング・グループの報告を受けて、1999年の1月から改革がおこなわれることとなった。

### 5.1. 所得比例年金への一元化

新制度における所得比例年金制度は原則として一元化され、現役時代に納めた保険料総額に応じて老後の年金額が決定される仕組みとされ、旧付加年金制度において生じていた年金額計算上の不公平の問題の解消を図った。

また、旧制度の年金制度は、老齢年金・障害年金・遺族給付の3種類から成っていたが、新所得比例年金は老齢年金のみの制度とされた。障害年金および遺族年金は、生涯に納めた保険料総額に応じて年金額を決定するという考え方に馴染みにくいことから、老齢年金から切り離され、障害年金は疾病保険<sup>9</sup>制度に統合され、遺族年金は独立した一つの制度に再編された。

### 5.2. 最低保障年金による生活保障

また、新制度によって保障する水準については、一定の最低保障額が設けられ、所得比例年金の額が最低保障額を下回った場合には、その差額分に相当する額を最低保障年金として支給することとされた。これにより、現役時代に低所得・無所得であった者についても一定水準の年金が保証される。最低保障年金の支給額を決定するに当たっては、所得比例年金の額（65歳から受給を開始した場合の額）のみが考慮され、その他の所得については考慮されない。最低保障年金の財源は全額国庫負担である（すなわち、最低保障年金は社会保険方式による年金ではない）。

#### 単身者の場合

最低保障年金によって保障される額は、単身者の場合において以下ようになる。

- (ア) 所得比例年金の額がゼロ、または物価基礎額<sup>10</sup>の1.26倍を超えない場合  
最低保障額は物価基礎額の2.13倍。
- (イ) 所得比例年金の額が物価基礎額の1.26倍を超え約3.07倍未満である場合  
最低保障額は、所得比例年金の額が高くなるにしたがって上乘せされる最低保障年金の額が徐々に低くなるように設定。
- (ウ) 所得比例年金の額が物価基礎額の約3.07倍以上の場合  
最低保障年金は支給されない。

なお、ここでいう「物価基礎額」は旧制度における基礎額の水準を実質的に引き継いだものであり、毎年、消費者物価上昇率に応じて改定される（2001年、2002年の物価基礎額はそれぞれ、36,900 クローナ、37,900 クローナ）。

#### 夫婦の場合（1人当たりの額）

また、夫婦の場合における最低保障年金額は、「単身者の場合」における「1.26倍」、「2.13倍」および「3.07倍」とあるのを、それぞれ「1.14倍」、「1.90倍」および「2.72倍」に読み替えたルールが適用される。

最低保障年金により保証される最低保障額は、一見、旧制度における基礎年金および補足年金の合計額よりもかなり高い水準であるようにみえるが、最低保障年金の導入に合わせて、税制上の公的年金受給者特別控除を廃止することとされていたため、税引き後の実質的な年金水準で比較すると両者の水準はほぼ等しいものとなる。

この最低保障年金は65歳以降に支給されることとされ、満額の最低保証年金を受給するためには、原則として、25歳到達年から64歳到達年までの間において40年以上スウェーデンに居住していたことが要件として求められる。

また、最低保障年金により保証される最低保障額は、毎年、物価基礎額が消費者物価上昇率に応じて改定されることに伴い、自動的に改定（物価スライド）される。

なお、全額国庫負担で賄われる最低保障年金の給付費総額（実質値）は、当面、所得比例年金の平均的水準が上昇していくにつれて、減少傾向を見せることが予想されている。

### 5.3. 保険料率の決定

それら新制度を支える所得比例年金の保険料率は、将来にわたり18.5%で固定することとされた。これにより、現役世代は、自分が引退するまでの間に納める年金保険料の水準について予見することが可能となった。この18.5%の保険料率は、年金権の対象となる所得に対する率として設定されている。この年金権の対象となる所得は、旧制度では総所得額に対する率として設定されており、新制度では総所得額ではなく、総所得額から本人負担分年金保険料額を控除した額とされている。したがって、総所得額に対する年金保険料の割合は、18.5%よりもいくらか低い率となる。なお、所得比例年金の給付費については、保険料収入および積立金の運用益等により賄うこととされており、国庫負担は行われない。

保険料率18.5%のうち16%の部分については、旧付加年金制度と同様、一定の積立金を保有する賦課方式（修正賦課方式）により財政運営が行われる。すなわち、年間の年金給付はその年の保険料収入と積立金の運用益等により賄われる。保険料率18.5%のうち残りの2.5%の部分については、積立方式による財政運営が行われる。この部分の保険料については、個人ごとに実際に保険料が積み立てられ、市場で運営される。保険料の積立・運用については、個人の選択により、民間の運用機関または国の年金基金において行う。老後の年金額は、実際に積み立てられた保険料総額と運用利回りの合計額に基づき、保険数理的に算定される。

また、2.5%という比較的低い率にとどめられたのは、政治的妥協が図られたこともあるが、積立方式導入に伴う現役世代の「二重の負担」の問題が大きくなるとの認識があったことなどによる。

### 5.4. 制度運営リスクと拠出立て年金

新制度における改革は負担と給付のあり方にまで及び、現在多くの先進諸国の公的年金制度は、まず給付内容を先に決定してからそれに必要な財源を確保するための保険料水準を決定するという給付建て（確定給付）の仕組みを採用している。この方式によれば、基本的に制度運営上のリスクは費用を負担する側（現役世代）が負うことになり、老後の年金保障を確実にするという点では優れた仕組みといえる。しかし経済の低成長、高齢化率の上昇などの経済社会状況の変動が生じる中にある場合は、必要な財源確保のあり方をめぐって政治的困難を伴いやすいというデメリットがある。

スウェーデンの新制度における所得比例年金においては、こうした給付立ての仕組みを採用

せず、まず保険料水準を決定し、納付した保険料総額およびその運用利回りの合計額に応じて給付水準を決定するという拠出建て（確定拠出）の仕組みが採用された。この仕組みによれば、基本的に制度運営上のリスクは年金受給者側が負うことになり、従来の仕組みと比較すると、発想の大転換である。

### 5.5. 保険料徴収方法

また、これは新制度以前から変わらないものであるが、スウェーデンでの社会保険料の徴収方式の特徴として、所得税等の徴収に併せて税務署で行われており、税金だけを納めて社会保険料は納めないといったことがない。そして、夫婦であっても個人に注目した保険料負担の仕組みであり、日本の第3号被保険者問題（“II 2.1 第3号被保険者問題”後述）などが無い。これは女性の就労率が非常に高く、生涯通じての専業主婦が極めて少ないことも影響している。

間接的な効果として、所得比例による年金制度は、自営業者などにおける所得隠しを減少させている。そのロジックは以下のようなになる。所得隠しを行うことは、所得比例制度において将来貰える年金額を自ら引き下げてしまうことになる。それは自分たちの身に直接降り懸かってくることになり、また年金受給額が低いことはある種のステータスが低いと同じことであり、税務署が少なく所得を見積もっていないか注意を払い、寧ろ自らが所得のあることを示すインセンティブとなる。また、将来の年金額が所得比例のもとしっかりと示されている点においても意欲につながる。また、国民総番号制が実施されており、自営業者の所得などは税務当局がかなりの程度まで調査できることも多少寄与しているのではないかと考えられる。

## II 日本の年金制度の現状

ここまでスウェーデンの年金改革を追いながら制度を見てきたが、ここからは日本の年金制度を見ていく。まず2004年に改革を迎え、大きな節目となった。そこで2004年改正を振り返る。

### 1. 2004年改正の考え

公的年金は、高齢者だけではなく、若い世代の人にとっても、親の高齢期の生活費や自分自身の高齢期の生活上の負担を取り除き、安心できる生活を保障するものであり、社会経済の活力を形成するための基盤となっている。

日本における2002年1月新人口推計により、ライフスタイルの変化に伴う子供の数の低下、晩婚化の一層の進行による出産可能時期の縮小によって夫婦の出生力が低下することにより、推計がより少子化の進行する方向に見直され、より少子高齢化が進行することが予想されることとなった。

そこで、まず第一に、社会経済と調和した持続可能な公的年金制度を構築し、公的年金制度に対する信頼を確保すること、そして第二に、多様な生き方、働き方に対応して、より多くの人が能力を発揮できる社会にある。（厚生労働省年金局, pp.2,6.）

### 1.1. 国庫負担割合の引上げ

具体的改革の道筋に、年金給付費における国庫負担割合の引き上げが挙げられる。現在国庫負担割合は3分の1となっており、将来の保険料負担が過大となることを避け、また、高齢期の生活を支えることのできる年金の給付水準を確保するためにも国庫負担割合の引き上げは不可欠の課題といわれている。この国庫負担の引上げについては2000年改正の際に法律上明記されており、今回の改正により具体的な道筋を明らかにすることとされた。

国庫負担割合を3分の1から2分の1へ引上げる道筋は、2005年度および2006年度において、経済動向を踏まえつつ、定率減税<sup>11</sup>の縮小・廃止とあわせて、三位一体改革の中で国・地方を通じた個人所得課税の抜本の見直しを行うことにより、2005年以降の国庫負担割合の段階的な引上げに必要な安定した財源を確保する。2007年度を目途に、年金・医療・介護などの社会保障給付全般に要する費用の見通し等を踏まえつつ、あらゆる世代が広く公平に負担を分かち合う観点から消費税を含む抜本的税制改革を実現する。また、2007年から2009年までのいずれかの年度を定め、2分の1へ引上げるというものだ。

### 1.2. 保険料の引上げ

保険料については、従来、5年ごとに財政再計算<sup>12</sup>を行い、少子化などの様々な社会経済情勢の変動を前提としつつ、現行の給付水準を維持するとした場合に、保険料をどこまで引上げなければならないか、つまり最終保険料がどれくらいになるかを計算する、給付水準維持方式だった。今回の改正で、将来の現役世代の過重な負担を回避するため、最終的な保険料水準を法律で定め、その負担の範囲内で給付を行うことを基本とした、保険料水準維持方式がとられることとなった。

これに伴い、最終的な保険料水準とともに、そこに至るまでの各年度の保険料水準の引上げ幅も法律で定められることとなった。

まず国民年金について、毎年度280円ずつ引き上げられ、2017年度から月額16,900円となる（2004年度価格）。保険料改定率は、現役世代の名目賃金の伸びに応じて改定される。

厚生年金については、2004年10月より毎年0.354%ずつ引き上げられ（2005年度以降は9月引上げ）、2017年9月以降18.3%となる。また、これまでは坑内員・船員・JR・JT・農林漁業団体は、一般の被保険者と保険料率が異なっていたが、今回の改正で最終的に同率の18.3%とされることとなった（表5参照）。

表5 厚生年金保険料率の段階的引上げ

(単位：‰\*)

|          | 一般     | 坑内員・船員 | JR     | JT     | 農林漁業団体   |
|----------|--------|--------|--------|--------|----------|
| 2004年10月 | 139.34 | 152.08 | 156.90 | 155.50 | 147.04   |
| 2005年9月  | 142.88 | 154.56 | 156.90 | 155.50 | 150.58   |
| 2006年9月  | 146.42 | 157.04 | 156.90 | 155.50 | 154.12   |
| 2007年9月  | 149.96 | 159.52 | 156.90 | 155.50 | 157.66   |
| 2008年9月  | 153.50 | 162.00 | 156.90 | 155.50 | 153.50** |
| 2009年9月  | 157.04 | 164.48 | 157.04 | 157.04 | 157.04   |
| 2010年9月  | 160.58 | 166.96 | 160.58 | 160.58 | 160.58   |
| 2011年9月  | 164.12 | 169.44 | 164.12 | 164.12 | 164.12   |
| 2012年9月  | 167.66 | 171.92 | 167.66 | 167.66 | 167.66   |
| 2013年9月  | 171.20 | 174.40 | 171.20 | 171.20 | 171.20   |
| 2014年9月  | 174.74 | 176.88 | 174.74 | 174.74 | 174.74   |
| 2015年9月  | 178.28 | 179.36 | 178.28 | 178.28 | 178.28   |
| 2016年9月  | 181.82 | 181.84 | 181.82 | 181.82 | 181.82   |
| 2017年9月  | 183.00 | 183.00 | 183.00 | 183.00 | 183.00   |

\* 千分率(1/1000)

\*\* 2008年10月から153.50/1000、同年9月のみ161.20/1000となる

(出所) 『平成16年年金制度改正の解説』, p.42.

### 1.3. マクロ経済スライド

給付の面において、最終的な保険料水準を法律で定めた上で保険料水準の範囲内で給付を行うことを基本とし、少子化などの社会経済情勢の変動に応じて給付水準を自動的に調整する仕組みが組み込まれる。この給付水準を自動的に調整する仕組みとして今回「マクロ経済スライド」という仕組みが導入されることとなった。

この仕組みは、今後少子化の影響により、年金制度を支える現役世代の人数(被保険者数)の減少分を毎年度の年金額の改定率(スライド率)から減じることにより、給付水準を調整し、年金制度を支える力の変動に応じた給付水準の調整を行うことになる。また、平均余命の伸びにより、年金の給付に要する費用もそれに応じて増大が見込まれることから、平均余命の伸び率分を毎年度の年金額の改定率から減じること、給付水準の調整を行うことになる。

給付水準の調整の具体的方法は、公的年金全体の被保険者数の減少率に、平均余命の伸びを勘案した一定率を加えた率を、一人当たり手取り賃金の伸び率から減じることとなる。

### 1.4. 口座振替制度

保険料を納める方法はいくつかあり、これまでも、1年分・半年分の保険料をまとめて現金払い、あるいは口座振替によって納付することで割引が受けられる前納制度があった。2005年度の国民年金保険料は月額13,580円で、年間162,960円。現金で1年分を前納すると2,890円の割引となり、年間160,070円。口座振替で1年分を前納すると3,420円の割引となり、年間159,540円。だが、利用するにはまとまった現金が必要で、家計の状況によっては利用しにくい制度であった。

2004年改正により、2005年4月から新たな口座振替制度が導入されることとなり、月々口座振替で納付する場合であっても早期に納付することにより割引が導入されることとなった。

もともと国民年金の保険料は、今月分を翌月末日までに納付する(4月分の保険料は、5月末日までに納付する)のが、本来の保険料の納付方法とその納付期限である。新しい保険料割引制度の一つでは、口座振替によって引き落とす保険料を毎月1ヶ月分だけ前納することで、1ヶ月分ずつが前納となり、保険料が月々40円割引かれ、1年で480円の割引となる。

### 1.5. 年金ポイント制の導入

また、年金制度の理解を深めるための取り組みとして、個人情報を的確に通知する「ポイント制」が導入されることとなった。これは保険料を納めた実績を「ポイント」として点数化し、実績が積み上がっていくことを分かりやすく示す方法である。

ただし、個人に通知するのは、平均保険料納付額に対して自分の納付額がどの程度かという目安である。ポイント単価は原則として毎年の年金改定率で変更するので、加入者に自分が老後受け取る年金額そのものを通知するわけではない。例えば、平均報酬の会社員が一年間に納めた保険料を1ポイントとすれば、1.2ポイントの人は平均より二割増の保険料を納付したと分かるが、実際に納付した保険料額そのものではない。ポイントはあくまで平均に対する自分の位置を示すものであり、将来実際に自分がいくらの年金額を受け取れるかは「平均の1.3倍だな」とか「平均の8割ぐらいか」といった目安程度となる。(日本経済新聞社, 2004年, p.28.)

国民が知りたいこととは、自分の納めた保険料が累計でどの程度の金額になっているのか、そして歳をとったときに受給する年金見込額が月額で何万何千円になるのかということであり、自分の年金給付額が全国平均や標準額と比べて何%高いか低いかということに強い関心があるとは思えない。(高山, 2004年, p.76.)

## 2. 国民年金の現状と対策

### 2.1. 第3号被保険者問題

現行の国民年金制度において、大きな論点と成っている問題の一つに、第3号被保険者問題がある。第3号被保険者とは、国民年金における被保険者のうち、第2号被保険者<sup>13</sup>の扶養を受けている配偶者のことであり、主に専業主婦がそれに当たる。第3号被保険者問題とは、専業主婦の保険料問題のことである。専業主婦はほとんど無収入なため、国民年金保険料を自らは払えない。そのため専業主婦の国民年金保険料を夫(第2号被保険者)が加入する厚生年金や共済年金の加入者全員で負担しようというのが第3号被保険者制度である。

現行制度において問題とされているのは、専業主婦は保険料を納めず年金を受給するという一方で、働いて年金保険料を納めている女性との間に不平等が生じているということである。専業主婦の減っている今、女性の社会進出を妨げるだけでなく、パートタイム労働者にも影響を与えている。

専業主婦は、年収130万円未満の第2号被保険者の妻を指すため、保険料を払わなくて済むよう年収を130万円未満に抑制しようとする。専業主婦であるためには高収入の仕事ができず、パートタイム労働者として働くことになる。その専業主婦に引っ張られる形でパートタイム労働者の賃上げや待遇改善が進まないなどの問題も起きている。

## 2.2. 世帯単位の保険料賦課

専業主婦に対する年金権の優遇がとりざたされているが、その議論を行う際に年金モデルにおける標準的な家庭というものが問題となってくる。

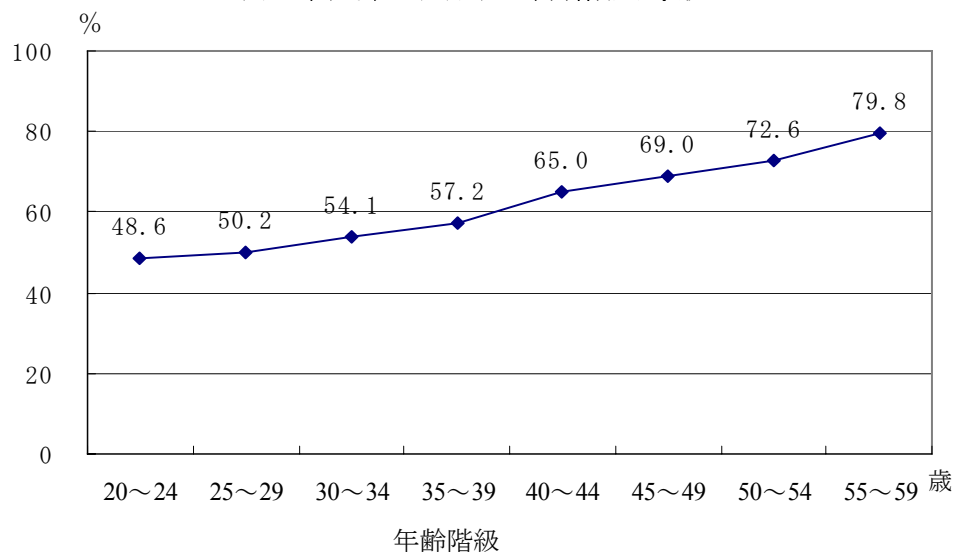
どんなに世の中が変わっても、夫婦と子供というものがあり、それが一緒に生活するというのが標準的な家庭であるという概念は変わらないであろうと考えられる。時代が変わりつつあるので、多様なケースについて議論することは当然として、あくまで夫婦と子供と一緒に生活する世帯を標準家庭として給付水準を議論する。家族の介護が必要な人も居り、専業主婦が必要な家庭もあるので、そこから応用問題として他のいろいろな家庭についての議論をするという手順が現状である。

他方、専業主婦に妻名義の年金を支給するのであれば、自ら保険料を納めて貰うべきだという人もいるが、パート等の収入は生活の主となる程の収入ではなく、それゆえ専業主婦には収入が無い・少ないといった状況で、自分の収入から保険料を納めることを求めるということは難しい。だが、ただ、収入が無いからという理由だけで負担を課さないのにも問題があり、一つの手段として、一世帯あたりの全体の所得に対しての保険料というかたちで徴収する方法が考えられる。その際、被用者は源泉徴収により保険料は徴収されているので、年末調整や、確定申告に基づいて徴収する方法などが考えられる。

## 2.3. 未納問題

また、大きな論点の一つとして、保険料未納問題が挙げられる。2003年度の納付率を年齢階級別にみると、年齢階級が低い者は納付率が低く、年齢階級が高くなるに従って納付率も高くなっている。若い世代の被保険者は年金に対する関心や保険料納付の意識が低い者が多いと考えられるため、なかなか納付にまでは結びつかない(図1参照)。

図1 国民年金納付率の年齢階級別状況



(出所) 平成15年度社会保険事業の概要, 社会保険庁,

<http://www.sia.go.jp/infom/tokei/gaikyo2003/gaikyo.pdf>

近年の納付率低下の要因は、納付意識の高い年金受給直前の被保険者世代が60歳到達などによって資格を喪失する一方で、厳しい経済情勢の下での就職率の低下や若年失業率の上昇、20歳到達者に対する職権適用の推進によって、納付意識の低い若年世代が新たに被保険者になるといった構造の下で生じているのである。

### 2.3.1. 未納状況

国民年金の未納において、理由として、保険料が高く支払うことが困難という回答が6割強を占めている。また、「国民年金をあてにしていない、または、あてにできない」・「支払う保険料に比べて、受けとる年金額が少ないと感じるから」という制度に対する不信感から未納という理由も概ね2割程を占めている（表6参照）。

しかし、納付者と未納者との世帯所得の分布を比較すると、未納者における低所得者の占める割合は、納付者における低所得者の占める割合より高くなっているものの、納付者と未納者の分布は、それほど大きな相違は見られず、高所得者層であっても未納者がいる（図2参照）。

また、保険料を納付している人は、個人年金や生命保険にも加入する割合が高く、将来及び現在に対するリスクに対して備えをしておくという姿勢が見られる。しかし、未納者に関してはこれらの割合が低く、将来及び現在に対する備えすらしていない傾向が見て取ることができる。実際には、「国民年金保険料を納めてはいないが、自らで備えをしている」という可能性は低いことが分かる。つまり、未納者グループは、公的社会保険・民間保険ともに加入率が低く、リスクが顕在化すると、たちまちフリーライディング<sup>14</sup>の問題を誘発することになってしまう危険性が高い（表7参照）。

表6 年齢別の保険料未納理由（主要回答）

（未納者のうち回答不詳以外の者に対する割合）

（単位：%）

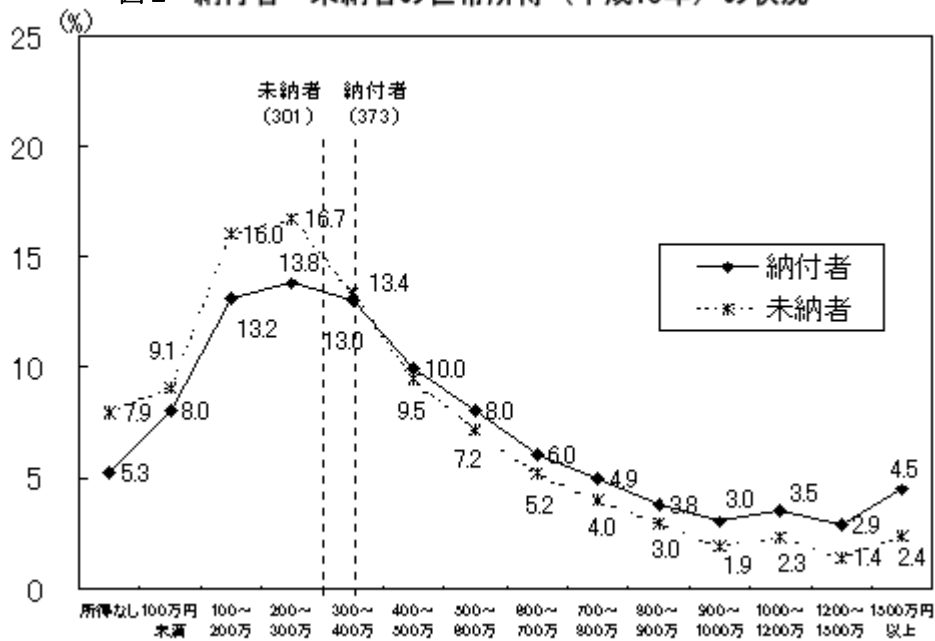
|         |        | 保険料が高く、経済的に支払うのが困難 | 国民年金をあてにしていない、または、あてにできない | 支払う保険料に比べて、受けとる年金額が少ないと感じるから | うっかりして、忘れた | 後でまともな払おうと思った | これから保険料を払っても加入期間が少なく、年金がもらえない |
|---------|--------|--------------------|---------------------------|------------------------------|------------|---------------|-------------------------------|
| 2002年調査 | 総数     | 64.5               | 15.0                      | 4.5                          | 2.5        | 2.2           | 2.0                           |
|         | 20～24歳 | 56.3               | 14.2                      | 3.5                          | 3.9        | 2.3           | 0.6                           |
|         | 25～29歳 | 62.3               | 19.0                      | 4.1                          | 2.7        | 2.7           | 1.2                           |
|         | 30～34歳 | 67.9               | 17.8                      | 6.1                          | 1.4        | 2.0           | 1.6                           |
|         | 35～39歳 | 68.3               | 17.9                      | 5.6                          | 1.3        | 0.6           | 1.6                           |
|         | 40～44歳 | 76.1               | 12.5                      | 4.4                          | 2.2        | 1.5           | 1.6                           |
|         | 45～49歳 | 75.2               | 12.9                      | 3.5                          | 1.7        | 2.0           | 3.3                           |
|         | 50～54歳 | 69.6               | 9.0                       | 4.4                          | 1.3        | 3.4           | 7.0                           |
|         | 55～59歳 | 68.6               | 4.5                       | 6.6                          | 1.7        | 2.7           | 5.5                           |

（出所） 社会保険庁平成14年国民年金被保険者実態調査の結果（速報）

<http://www.sia.go.jp/infom/tokei/osirase2002/index.htm>



図2 納付者・未納者の世帯所得（平成13年）の状況



注（ ）内は中央値である。

(出所) 平成14年度国民年金被保険者実態調査の結果(速報), 社会保険庁,

<http://www.sia.go.jp/infom/tokei/osirase2002/>

表7 保険料納付状況別の生命保険・個人年金の加入状況

(単位: %)

|         | 合計      | 納付者   |       |       | 未納者   | 申請免除者 | 学生納付  |      |
|---------|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|
|         |         | 総数    | 完納者   | 一部納付者 |       |       | 特例者   |      |
| 2002年調査 | 総数      | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |      |
|         | 加入      | 65.2  | 74.5  | 76.6  | 65.5  | 54.7  | 52.2  | 34.9 |
|         | 生命保険に加入 | 63.1  | 72.0  | 74.1  | 63.5  | 52.7  | 50.6  | 34.4 |
|         | 個人年金に加入 | 17.0  | 22.6  | 24.5  | 14.4  | 11.0  | 7.5   | 1.8  |
|         | 両方加入    | 14.9  | 20.1  | 22.0  | 12.5  | 9.0   | 6.0   | 1.2  |
|         | 非加入     | 27.1  | 19.6  | 17.6  | 27.6  | 36.5  | 39.2  | 46.7 |
|         | 不詳      | 7.7   | 6.0   | 5.7   | 6.9   | 8.8   | 8.7   | 18.3 |

(出所) 社会保険庁平成14年国民年金被保険者実態調査の結果(速報)

<http://www.sia.go.jp/infom/tokei/osirase2002/index.htm>

### 2.3.2. 未納問題の解決策

未納問題の解決策として、前述の口座振替割引制度は確実かつ安定的な保険料収納を確保することができ、納付率向上にも有効な手段であるとともに効率的な保険料収納を行うことが出来るものの一つとされている。

また、国民年金保険料の強制徴収を行うために、未納者に係る所得情報を的確に把握するため、市町村からの所得情報の提供を受けやすくするための規定が整備された。具体的には、社会保険庁長官が必要と認めるときに、被保険者または被保険者であった人に提出等を求めることが出来る事項として資産や収入に関することを含むこと、その範囲は世帯主や配偶者の資産や収入に関することを含むこと、が明確にされた。そして、社会保険庁長官が官公署に対して資料の提供等を求めることができる規定により、市町村が社会保険庁に対して所得情報を提供することが地方税法上で規定されている守秘義務等に抵触しないことが明確化されることとなり、市町村は社会保険庁からの国民年金保険料の未納者等に係る所得情報の照会に対して、回答を行いやすい環境整備が図られる。これにより、社会保険庁は、市町村に対して、所得情報の照会を行い、その回答に基づいて強制徴収および免除奨励を行うことになる。（厚生労働省年金局, 2004, p.105.）

## Ⅲ 将来の年金制度体系

社会保障審議会年金部会および厚生労働省において、年金制度体系についての議論が行われており、現行の制度とは別に、一本の所得比例年金に税財源の補足的給付を組み合わせる体系や、基礎年金を税方式とする体系などの議論がある。それらの議論を交えながら制度体系について考察する。

### 1. 所得比例年金

近年の就労形態の多様化に対応して、サラリーマンと自営業者などを区別せず、一本の社会保険方式の制度とし、ここには原則として税財源を投入しない純粋な所得比例年金としつつ、他方、無所得者・低所得者に対しては税を財源とした無拠出制の補足的な給付を設ける制度体系が提唱されている。この制度体系は、民主党の強く主張している年金制度の一元化とほぼ一致する。民主党は2004年11月に「高齢期等において国民が安心して暮らすことのできる社会を実現するための公的年金制度の抜本改革を推進する法律案」を決定しており、その第5条では、「公的年金制度は、すべての国民が加入する単一の制度とする」とし、その2号で、「公的年金制度は、すべての国民が、所得又は報酬に応じて保険料を納付し、一定の年齢に達した場合等に、所得等比例年金及び最低保障年金の給付を受ける制度を基本とする」としていた。（飯塚, 2005年, p.30.）

#### 1.1. 所得比例年金化に向けた意見

被用者年金（厚生年金・共済年金）はすでに所得比例拠出年金であり、国民年金の主たる対象者である自営業主とその家族を所得比例拠出にするということが「一元化」への道となる。そこで、「一元化」論では、就業の実態、稼働の態様、高齢期の所得保障の必要性の違いの問題、

さらに、保険料納付の基となる所得把握が十分行われていない問題が指摘されている。その中でも特に自営業者の所得補足の必要性がしばしば引き出される。

しかし、自営業者の所得は、①給与所得者のそれと異なって年々の変動が激しいこと、②事業所得のうち給与所得に相当する額が明確でないこと、③自営業者のなかには多くの低所得者が含まれていること、などの問題点がある。(飯塚, 2005年, p.32.)

現状等を踏まえると、現時点では所得に応じた保険料納付を前提とした所得比例の給付を統一的行うことは負担の公平性の問題があり、直ちに一本の所得比例の体系に移行することは困難があると考えられる。

## 1.2. 一元化における試算

民主党は2004年年金国会審議において、低所得者層が所得比例拠出になれば現行の低額保険料よりも安くなり、最低保障年金も加味されるという趣旨の答弁をしている。しかし、それはどのような条件で可能になるのか不透明な面がある。厚生年金と同様の保険料率を負担させるということであれば、自営業者は被用者年金における事業主負担部分までも負担することになる。もしくは、国民年金には事業主負担が無いから、これにならって厚生年金における事業主負担をやめて「一元化」するということなのだろうか。これでは財界<sup>15</sup>だけが喜び、社会的コンセンサス<sup>16</sup>に基づく社会連帯などは成立し得ない。(飯塚, 2005年, p.121.)

仮に月40万円の所得がある自営業者が、その保険料率分を負担すると(2004年13.58%で計算)、月5万4320円、2004年の定額保険料1万3300円の約4倍になる。厚生年金保険料の段階的引き上げによって、2017年9月には18.3%となる予定であり、その場合であれば月7万3200円と実に6倍になる試算となる。(飯塚, 2005年, pp.30,31.)

## 1.3. 所得比例年金化の論点

完全な所得比例年金制度のみとする年金制度では、同世代内における所得再分配機能がない仕組みとなることについてどう考えるか、無拠出制の補足的給付の導入を行う場合に、支給要件や給付水準等の給付設計や、拠出制の所得比例年金との整合性の確保等をどのように行うか、補足的給付と生活保護制度との関係をどう考えるか、といった論点がある。

また、所得が比較的低い者や就労期間の短い者の給付水準が大きく低下するおそれがあることに対して、どのような方法を用いるのか、補足的給付について、所得・資産による制限を付すとする、公正な所得・資産調査が現実的に可能かということを考える必要がある。今後さらに、上記の論点等について、十分な議論を進めていくことが必要である。

## 2. 基礎年金の税方式化

基礎年金の税方式化は、国民年金の空洞化を解決する決め手として主張されることが多い。公的年金制度の基礎年金について、税財源による無拠出制の給付とし、全ての高齢者に対し普遍的に基礎的な生活費の保証を行うというものである。

### 2.1. 財源としての税方式化

年金を税方式で運営すれば被保険者という区分はなくなる。保険ではなく、また、加入者がいなくなるので、被保険者もなくなる。現在の国民年金の第1号被保険者、第2号被保険者、

第3号被保険者という区分もなくなる。

基礎年金の税方式化の議論の大きな問題は2つあり、1つは社会保険の理念を捨て去ることをどう考えるかという理念の面の問題。もう1つは現実的な問題で、巨額の財源をどうするかという問題である。

社会保険は保険の原理が根底にあるので、相互救済、共助の理念があり、社会保険では「応能負担・必要給付」の原理で、その側面がより強められている。保険料を負担した見返りに給付を受けるという、「負担と給付の結びつき」が明確なことも社会保険の特性としてあげることができる。税方式に切り替えた途端、このような社会保険の特性は全て無くなる。ただ、理念の問題は、ある意味では「国民の選択」の問題で、どちらが良い、という絶対的な基準は無いだろう。現実の問題は「巨額の税財源をいかに確保するか」ということである。この問題を解決することなくして税方式に移行することは出来ない。

税方式化でもっとも有力な議論は、消費税を財源にあてる考え方である。所得税などの所得にかかる税金は、働いて賃金を得ている勤労者に重い負担がかかっているが、年金世代はほとんどの人が働いていないので、それほど所得税は支払っていない。そこで、誰もが支払わざるを得ない消費税を年金財源にあてようとするのである。たしかに消費税は高齢者も勤労者も消費に応じて支払うので、高齢化の負担を分かち合うという観点からは有効な財源である。

また、消費に応じた負担となるので、現行の国民年金の定額保険料に対して、逆進性の問題が緩和される可能性があり、保険料納付における制度を簡略化することもできる。

そして、前述の第3号被保険者問題について、拠出に対応しない給付であることから第3号被保険者という特異性はなくなり、問題自体が解決される。また、未納問題についても、未納自体が解消されることになるので、結果として問題解決がついてくることになる。

## 2.2. 消費税率の試算

税方式化することによって、基礎年金における保険料を税方式化することによる消費税率について考える。

2002年度基礎年金給付費は15兆4563億円であった。国民年金保険料3兆0873億円・厚生年金保険料10兆2730億円・共済組合保険料1兆6050億円、そのうちそれぞれの保険料の3分の1にあたる国庫負担額5兆1521億円が含まれている。また、特別国庫負担分として、国民年金保険料に4910億円が拠出された。(厚生統計協会, 2004年, p.168.)

2002年度における消費税による国税の歳入は9兆8220億円<sup>17</sup>であり、単純に消費税1%における歳入額は約2兆4555億円である。基礎年金給付費の3分の2に相当する、10兆3042億円を消費税で賄うとすると、約4.2ポイントの消費税率の引上げが必要となる。

中位推計によれば、第2次ベビーブーム世代が老年人口に参入する2043年には老年人口はピークに達し、基礎年金の給付費は2004年度価格で約20兆3000億円になる見込みとなっている。(厚生労働省年金局, 2004年, p.4.) そこで、全ての経済的要因が一定であると仮定すると、給付費の3分の2である約13兆6375億円を消費税で賄うとすれば、約5.6ポイントの引上げが必要になる。

また、現状の消費税引上げに関して、特定の目的税としては使用せず、「基幹税<sup>18</sup>」として言明されている点は見逃せない。消費税の引上げに関しては、年金目的消費税を引上げることによって用途をはっきりとさせ、国民の理解を得ることは重要である。

### 2.3. 税方式化の問題点

基礎年金の税方式化については以下のような問題点が指摘される。

第一に、消費税による財源調達を行った場合、現行制度に比べれば所得に対する逆進性は減少するものの、年金受給者への負担増加は否めない。また、同じ消費財を購入すれば、裕福な人も貧しい人も同額の税金を納めることになるが、収入の大部分を生活に使っている貧しい人たちは、収入のほぼ全額において消費税を払うことになる。収入の多い人は、どんなに贅沢な生活をしても収入のごく一部で生活でき、収入に対して負担する消費税はわずかで済む。こういった点で、低所得者への負担はまだ多い。

第二に、所得・資産調査に基づく給付制限や給付水準の抑制につながり、所得保障の機能が大きく制限される可能性があるということである。

第三に、自立・自助を基本とするわが国の経済社会のあり方と整合的でないという点もあるが、上述の通り理念の問題は「選択」によって、どのようにでもなる。

税方式においても、少子高齢化が急速に進行する中で巨額の資金を調達しなければならないことは、社会保険方式と変わらない。また、すべての高齢者に対して税財源により一律の給付を行う場合、これまで保険料負担をしてきた保険料納付者について、納付実績に基づく年金給付期待を侵害することはできないことから、一概に制度の簡略化を行えるとは言い難い。

## 3. 最低保障年金制度

年金の「空洞化」に象徴される年金制度の行き詰まりの原因が年金制度そのものにあることは、政府・与党を除けば、立場の違いを超えて共通の認識となっているようだ。

また、収入の有る無しに関わらず、全ての国民を社会保険方式の年金制度に加入させ、保険料の納付を年金の支給条件にしていることが、行き詰まりの原因の一端にもなっている。国庫負担や免除制度が用意されてはいるが、それだけではどうにもならなくなっているのが今日の状態である。したがって、全額国庫負担で保険料を納める必要の無い年金制度、つまり最低保障年金制度をつくることは、合理的な解決の一つの道筋であると考えられる。その際の問題は、制度の1階部分を保険方式から税方式に変えるというその中身である。(森, 2005年, p.107.)

労働団体、年金者組合、財界の案は最低保障年金（1階部分）の支給対象を全国民としている。これに対して政党の案では、「所得等比例年金の支給額が」「安定した生活に必要な額に満たない受給権者」に支給（民主党案）、「厚生年金についても一定額までは同様の底上げを」おこなう（共産党案）と、低年金者に限定している。もちろん、にわかにはその優劣をつけることは困難である。

### 3.1. 民主党の最低保障年金制度構想

民主党は所得比例年金の補足として最低保障年金を提唱しており、所得比例年金が一定額に満たない人には「年金目的消費税」を財源とした「最低保障年金」を支給するとしている。同党の法案10条2項では「最低保障年金」の水準は「1か月につき原則として7万円を下回らない範囲内において定められる額を限度とし、所得等比例年金の支給額に応じて減額するものとする」としている。また、年金目的消費税の創設（第18条）を明記している。保険料による所得比例年金、そして税による最低保障年金の構図は一見するとスウェーデンにおける1999年年

金改革に類似した提案のようにみえる。全額国庫負担の最低保障年金の構想は、日本国民に制度確立の「期待」を与える。

しかし、その政策をよく吟味すると民主党の年金改革の主役は所得比例年金であり、最低保障年金とはいえない代物である。その理由は以下の通りである。

最低保障年金とは、国民の生存権保障にもとづき、通常は拠出期間ではなく、一定期間の居住要件を前提とし、すべての高齢者に最低所得を保証する制度(所得のない者、低所得者には最低水準の所得に対応する満額の年金を支給するか満額まで引上げる)という趣旨である。ところが民主党案では、第11条(移行期間における公的年金制度)に「旧制度に基づく年金並びに年金制度の実施後に保険料が納付された期間に対応する所得比例年金及び最低保障年金が支給されるものとする」とあり、さらに、旧制度の未加入者は新制度に加入した以後しか対象にならないとも明言している。新制度の加入者が満額を受給するのは、40年の加入期間であり、加入期間1年の者は満額の40分の1の最低保障年金となる。(飯塚, 2005年, pp.120,121,122.)

### 3.2. 財源と負担のあり方

基礎年金がなくなれば、各年金制度からの基礎年金拠出金も不要になる。厚生年金と共済年金については、不要になる拠出金の半額は事業主が負担していたもので、この負担を社会的責任として引き続き企業に求めることができれば、最低保障年金の財源の一部になる。多くの案がこれを財源の一部としている。

基礎年金の国庫負担金、基礎年金拠出金の事業主負担分を財源としてもなお、最低保障年金の財源には何兆円もの財源が必要となる。その財源をどこに求めるか、これは最も大切な問題である。その解決策の一つとして挙げられている消費税率の引き上げは、最も手近な解決策の一つではあるが、十分な検討が必要である。

ただ、社会保障の財源は、国民主体の所得再分配で賄うべきもので、国内総生産500兆円、国民所得380兆円で、世界第2位の日本が、ヨーロッパ並みの再分配をすれば、改悪でなく社会保障の改善が可能であると考えられる。

従って、最低保障年金の財源は、負担能力に応じた税金、つまり、総合累進課税・生活費非課税による税収を使ってなされることが理想である。したがって、具体的には、道路特定財源の一般財源化・法人税率の適正化・所得税率の是正等、財政運営を改めることが重要となる。

(飯塚, 2005年, p.110.) また、現在ある積立金を、人口ピラミッドに応じた取り崩しを行うことにも目を向けていかなければならないだろう。

### おわりに ——多様な生活様式と年金制度——

従来の年金制度は、次の二つのライフコースが基本として想定されている。①自営業の跡継ぎで家業を一生営む。親から家業を継ぎ、夫婦で家業を営む。老後、同居の息子夫婦に家業を譲り、引退。②サラリーマン・専業主婦で定年まで過ごす。学卒後、男性は正社員や公務員となり、定年まで勤務。妻は専業主婦で離婚せず、夫は先に亡くなる。

現代の生活形態を考えると“II 2.2. 世帯単位の保険料賦課”で述べた標準的家庭は圧倒的多数というわけでもなくなり、枠に収まらない人が増えてくる。これからは①,②からはみ出る人が多くなるだけでなく、多数派となる時代へ突入する。それを全部国民年金で処理しようとすると穴が生まれやすく、空洞化が起りやすくなる。職業は家業とサラリーマン(公務員を含

む) で尽きるものでなく、自営業者でも先祖代々の農家からフリーランス<sup>19</sup>まで、被用者でも正社員・派遣・パートと多様化している。それ以上に生涯の職業キャリアが複雑化しており、例えば公務員が独立・起業したが、倒産して民間の正社員になり、その後リストラによるアルバイトを経て老後へ。この場合3つの年金を渡り歩き、共済・厚生年金の加入期間が短ければ、ほぼ基礎年金のみで生活しなければならなくなる。(山田, 2005年, p.163.)

また、夫婦の分業パターンや家族形態も多様化した。従来の年金制度は、サラリーマンの妻は一生専業主婦、自営業者は夫婦で同じ家業が前提となっている。共稼ぎの増加、職業キャリアの複雑化で、分業パターンも多様化かつ時間によって変化する。今の若者は統計的に2割は一生独身で、3割は1度は離婚すると予測されている。離婚者の再婚率も高い。

結婚後共稼ぎだった女性の夫がフリーとなるが、夫の仕事が不調で離婚。公務員と再婚し専業主婦に。副業成功で経営者になったが、また離婚、年下男性と再々婚して彼を扶養、というときに、「この女性は、どの地点でどの額の掛け金を払い、どの種類の年金をいくら受け取れるか」という点において、現行制度の限界や現行制度の難しさが浮き彫りとなってくるようだ。

年金の抜本改革とは、どんなライフコースで老後を迎えても、人としての生活を保障した上で、個人の拠出に見合った年金がもらえる仕組みを作ることだ。そこで、最低保障年金制度に加えて、「自由拠出比例年金」というシステムを取り入れることも考えられる。収入や状況に応じて自ら支払う額を決め、記録する。それら貯めた額をポイントとして換算し、それに見合った年金が支給される仕組みである。専業主婦の拠出は少なくし、専業主婦が離婚しても育児ポイントがあれば問題ない。仕事を中断しても、未婚でいても、離婚再婚を繰り返していてもポイントは永久不滅という流れである。(山田, 2005年, p.163.)

以上のように様々な制度が議論されているが、現行の公的年金制度は自立と自助の精神に立脚しつつ、所得再分配機能を組み込んでいるものであって、少なくともこれに替わるものとして、提案されている制度体系が現実的な選択肢となる状況には至っていない。

また、長期的な制度体系のあり方については、社会保険方式のもとで国民皆年金を維持することを基本に、公平な所得把握が可能となることなど制度体系をめぐる議論の前提となる諸状況を見極めて、今後少子高齢化の進行に伴い負担が高まることを見込まれる中、給付と負担の公平性を確保していく上で望ましい制度体系のあり方について、今後も議論を継続していくことが必要となる。

## 注

- <sup>1</sup> 資力調査：所得や土地・家屋などの資産調査。
- <sup>2</sup> 1997年の年平均為替レート、1クローナ=15.80円で換算すると、573,540円。
- <sup>3</sup> 賦課方式：年金支払いの原資を、その時の現役世代の保険料で賄う財政方式。
- <sup>4</sup> 民間企業や官公庁等に雇用されている人。
- <sup>5</sup> 1997年の年平均為替レート、1クローナ=15.80円で換算すると、15,800円。
- <sup>6</sup> AP基金：年金積立金における運用主体としての国民年金基金。スウェーデンでは第1AP基金から第4AP基金まで4つ設立し、運用成果を互いに競わせ、また外部からの評価を容易にしている。
- <sup>7</sup> プレミアム・リザーブ：積立方式によって個人ごとに保険料運営が行われ、個人投資基金に配分され運営される年金。
- <sup>8</sup> 互助基金：プレミアム・リザーブの積立金を運営する主体(=AP基金)。
- <sup>9</sup> 疾病保険：病気や怪我の治療の為に要した費用を補償することなどを目的とした保険。
- <sup>10</sup> 物価基礎額：政府が設定する、各種社会給付費算定の基となる額で、毎年消費者物価上昇率に応じて改定される。年金計算の際には、物価基礎額に一定割合を乗じて年額の年金額が示される。
- <sup>11</sup> 定率減税：小渕内閣が1999年、景気対策として導入した「恒久的減税」の一部で、所得税額の20%(上限額25万円)と、個人住民税額の15%(上限額4万円)が、それぞれ減額される。(YOMIURI ONLINE <http://www.yomiuri.co.jp/atmoney/yougo/000380.htm>)
- <sup>12</sup> 財政再計算：年金制度の財政状態を点検し、実績に基づき計算基礎を見直し、必要に応じて保険料率などを改定するなどの一連の作業。
- <sup>13</sup> 第二号被保険者：国民年金の被保険者のうち、厚生年金保険および共済年金の被保険者である者。
- <sup>14</sup> フリーライディング：主に公共財で、財に対する対価を支払うことなく、その財からの便益を享受すること。
- <sup>15</sup> 財界：大資本を中心とした実業家の社会。
- <sup>16</sup> コンセンサス：意見の一致。
- <sup>17</sup> 税目別国税額, 総務省 統計局, <http://www.stat.go.jp/data/nenkan/pdf/y0507b00.pdf>
- <sup>18</sup> 基幹税：税体系の基幹をなす税。
- <sup>19</sup> フリーランス：特定の会社や団体に専属していない自由契約の記者・俳優・歌手など。

## 参考文献

- ・飯塚和夫・小越洋之助・久昌以明・渡辺穎助著、『年金の根本問題とその解決の道を考える』, あけび書房, 2005年.
- ・井上誠一, 『高福祉・高負担国家 スウェーデンの分析』, 中央法規, 2003年.
- ・金森久雄・荒憲治郎・森口親司編, 『経済辞典』, 有斐閣, 2002年.
- ・公文昭夫, 『ポイント解説と最新資料集 許すな!! 年金大改悪』, あけび書房, 2004年.
- ・厚生統計協会, 『保険と年金の動向』, 厚生統計協会, 2004年.
- ・厚生労働省年金局, 『平成16年年金制度改正の解説』, 2004年.
- ・小学館辞典編集部, 『現代国語例解辞典(第二版)』, 小学館, 1996年.
- ・新川敏光, ジュリアーノ・ボノーリ編, 『年金改革の比較政治学』, ミネルヴァ書房, 2004年.



- 
- ・ 高山憲之, 『信頼と安心の年金改正』, 東洋経済新報社, 2004 年.
  - ・ 竹本善次, 『「年金」これが正しい理解です』, 中央経済社, 2004 年.
  - ・ 田代洋一・荻原伸次郎・金澤史男編, 『現代の経済政策』, 有斐閣ブックス, 2000 年.
  - ・ 坪野剛司, 『公的年金の不信・不安・誤解の元凶を斬る!』, 日本法令, 2004 年.
  - ・ 日本経済新聞社, 『年金を問う』, 日本経済新聞社, 2004 年.
  - ・ 山田昌弘, 「年金から始まる「生活の構造改革」」, 『週刊東洋経済』第 5990 号, 東洋経済新報社, 2005 年.
  - ・ 吉原健二, 『わが国の公的年金制度 その生い立ちと歩み』, 中央法規, 2004 年.

#### 参考 URL

- ・ 厚生労働省, 「年金改革の骨格に関する方向性と論点」,  
<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2002/12/h1205-2f.html>
- ・ 社会保険庁, 「口座振替が便利でお得」,  
<http://www.sia.go.jp/top/gozonji/gozonji03.htm>