

スウェーデンの年金改革の動向

井上 誠一
北海道 保健福祉部
高齢者保健福祉課長

はじめに

スウェーデンでは、1999年1月から年金改革が段階的に実施されている。この改革は、真の意味で「抜本的」と呼ぶにふさわしく、長期的に持続可能な年金制度を実現するという観点からみて、画期的な手法がいくつも含まれている。

本稿では、スウェーデンの年金改革の背景、具体的内容、最近の動向等について紹介・解説していくことにより、我が国の年金制度のあり方を考える上での参考に資することとしたい。

1 改革の背景

改革前のスウェーデンの公的年金制度は、基礎年金と付加年金による2階建ての制度体系となっていた（図の〔旧制度〕参照）。

1階部分の基礎年金は、すべての住民を対象とする定額年金であり、完全賦課方式で運営され、

いのうえ せいいち

1962年生まれ。東京大学教育学部卒。86年、厚生省入省。同省年金局年金課課長補佐、外務省在スウェーデン日本国大使館一等書記官、厚生省保険局国民健康保険課課長補佐、北海道保健福祉部介護保険課長などを経て、2001年より現職。

年間の給付費は原則としてその年の保険料で賄うこととされていた（保険料収入が給付費を下回った場合、当該不足分は国庫負担で対応）。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す場合に満額年金が支払われ、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、補足年金が加算された。

2階部分の付加年金は、被用者のみならず自営業者をも強制加入の対象とする一種の所得比例年金であり、一定の積立金を有する賦課方式（修正賦課方式）で運営され、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。30年以上の加入で満額年金を支給することとされ、その額は、現役期間中最も実質所得の高かった15年の年金ポイント（各年の所得に応じて与えられる）の平均値に基づき算定された。標準的な給付水準は、基礎年金と合わせて退職時の所得の60%程度とされていた。

以上のような旧制度について、特に1990年代に入ってから、抜本的な改革の必要性が強く認識され、現実に改革が実行されたわけであるが、その背景としては、次のような点が指摘できる。

(1) 年金給付費の増大

スウェーデンにおける年金給付費は年々増大しており、将来においても相当の増大が見込まれる。その要因の第1は、新規に年金受給者となる者の平均年金額が年々上昇していることである。第2の要因は、人口の高齢化であり、1994年に行われた人口推計では、スウェーデンの65歳以上人

口割合は、2015年には20.0%、ピークとなる2035年から2040年頃には22.4%に達するものと予想されていた（最新の推計では、さらに高齢化のスピードが速まるものと予想されている）。

(2) 経済の低成長

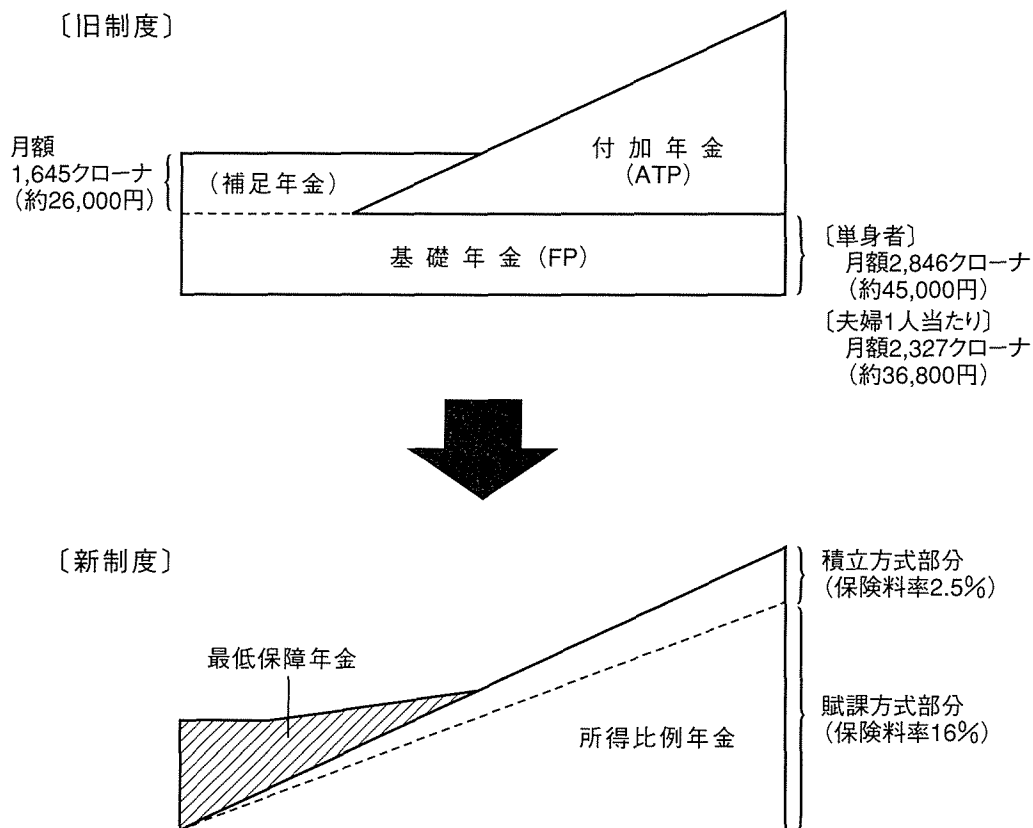
スウェーデンでは、仮に将来にわたり毎年2%以上の実質経済成長が見込まれるのであれば、旧制度を維持していくことも財政的に可能とみられていたが、このようなレベルの経済成長を維持していけるかどうかは不確かであり、低成長が続いた場合、旧制度は危機的状況に陥るものと予想されていた。

特に、スウェーデンは、1990年代初めに戦後最悪ともいわれる不況に陥り、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、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。（なお、スウェーデン経済は、1994年以降プラス成長に転じ、その後は比較的好調に推移している。）

(3) 経済成長との結び付きの弱かった旧制度

付加年金の給付は、毎年物価スライドを行うこととされていたが、現役世代の実質所得の動向との間にリンクがない状態になっていた。このため、

図 スウェーデンにおける公的年金制度体系の再編



注) 旧制度の基礎年金および補足年金の額は、1997年における額。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。

経済成長が不十分な場合には、増大する給付費を賄うために保険料率の引上げが必要になることが予想されたが、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、保険料負担を大幅に引き上げることは極めて困難なことであった。

(4) 年金額計算上の不公平

付加年金制度においては、最も所得の高かった15年間に年金額計算の基礎とするというルール（15年ルール）があるために、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。また、30年加入で満額年金を受給できるというルール（30年ルール）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。

2 改革の具体的内容

スウェーデンでは、1991年11月、与野党全7党の代表をメンバーとする年金ワーキンググループが政府の下に設置され、年金改革のあり方について精力的な検討・協議が行われた。1994年1月には、国会の全議席の88%を占める与野党5党の間で、年金改革の基本方針に関する合意が成立し、その後、この基本方針に沿って改革の詳細に関する検討が進められていった。その結果、1998年6月には、年金改革関連法案が成立し、1999年1月から新しい年金制度が段階的に導入されている。以下、この改革の具体的内容について解説していくこととする。

(1) 2階建ての制度体系を所得比例年金のみの1階建てに再編

2階建てとなっていた制度体系が、新制度では、所得比例年金のみの1階建てに改められた

（図参照）。新所得比例年金は、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が図られた。

(2) 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一定額を保障

新制度によって保障する年金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、その差額を最低保障年金として支給することとされた（図の[新制度]参照）。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障される。最低保障年金の財源は、全額国庫負担である。

最低保障額は、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高い水準に設定されているが、新制度では、税制上の年金受給者特別控除を廃止することとされたため、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。最低保障年金は65歳から支給され、満額年金を受給するためには、原則として40年以上スウェーデンに居住していたことが要件とされる。また、最低保障額は、旧基礎年金と同様、毎年、物価スライドされる。

(3) 所得比例年金の保険料率は、将来にわたり18.5%で固定

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¹⁾。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。

被用者の場合、保険料負担は労使折半とする方向で検討されているが、本年春の時点では、まだ最終的な政治的合意が得られておらず、これまでのところ暫定的な労使の保険料率（使用者負担の方がやや高い）が設定されている。被用者本人負

担分保険料の対象となる所得については、一定の上限（2001年：304,239クローナ（約357万円²⁾）が設けられており、年金額も当該上限までの所得を基礎として算定される。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。

（4）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

- ①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。
- ②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、市場で運用される。保険料の積立・運用については、個人の選択により、国の年金基金または民間の運用機関等において行う。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等に基づき、保険数理的に算定される。

（5）所得比例年金の制度設計は、拠出建てを基本

旧制度では、我が国を含めた多くの先進諸国の公的年金制度と同様、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の仕組みが採用されていた。この仕組みの下では、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）が負うこととなる。

しかし、新所得比例年金においては、給付建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。

先に述べたとおり、新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かれているが、一般に「拠出建て」という場合には、財政方式は積立方式を採用し、実際に個人が保険料を積み立てていってそれを将来の年金給付の原資とするという仕組みを指すのが普通である。しかし、スウェーデンの新所得比例年金の賦課方式による部分においては、「賦課方式でありながら拠出建て」というユニークな仕組みが採用された。すなわち、毎年の保険料収入の全部または一部がその年の年金給付財源として使われてしまうにもかかわらず、将来の年金額は現役時代に納めた保険料の総額等に基づき計算されるという仕組みであり、しばしば、概念上の拠出建て（Notional Defined Contribution system（略称NDC））と称される。具体的には、次のような仕組みとなっている。

- ①現役世代が毎年納める保険料は、基本的に各年における老後世代の年金給付の財源として直ちに支出される。ただし、この賦課方式の年金についても一定の積立金を保有（2000年時点で給付費の4年分程度）することとされているため、この積立金の運用益等をその時々々の年金財政の状況に応じて使用することにより、将来にわたっての財政運営の安定を図ることとされる。
- ②個人々の年金額は、各人が現役時代に納付した保険料総額および「みなし運用利回り」（仮想上の運用利回り）の合計額（以下「年金権総額」という）に応じて算定される。ここでいう「みなし運用利回り」は、毎年、名目所得上昇率（現役世代の1人当たり名目所得の上昇率）に基づいて設定される。
- ③各被保険者の「年金権総額」は、各人の年金口座に記録され、金額として積み上げられて

いく。その金額は現実に存在する資金による裏付けのあるものではないが、各人が積み上げてきた年金権の大きさを表示するものといえる。

④年金受給開始時における年金額（年額）は、「年金権総額」を「除数」で割ることにより求められる。

この「除数」は、年金受給開始時の平均余命の年数を基本として、同一生年グループごとに設定される数値である。同一生年グループの「除数」は、当該グループが65歳に達した時に確定される。

実際の「除数」については、さらに、年率1.6%（＝基準値）の実質所得上昇率（現役世代の1人当たり実質所得の上昇率）が将来にわたり継続する仮定した上で、当該実質所得の上昇を先取りするような形で、新規裁定時の年金額に一定額を積み増しするという効果を持つように調整を行った上で設定される。

スウェーデンでは、今後も平均寿命の伸びが予想されているが、この新しい年金額算定方式によれば、ある世代の年金受給開始時の平均余命が伸びれば伸びるほど、「除数」が大きくなり、その世代の年金額（年額）は低下することになる。これは、平均寿命の伸びという年金財政上のリスクを回避するための仕組みが制度の中に組み込まれているということを意味する。

(6) 賦課方式部分のスライドは、経済成長を反映した仕組み（経済調整スライド）を採用

旧付加年金の額は、毎年、物価スライドされていたが、新所得比例年金のうち賦課方式部分の年金額については、毎年、経済成長の動向を反映した「経済調整スライド」が行われることとされた。

具体的には、次のような仕組みにより、スライドが行われる。

①実質所得上昇率の実績が1.6%であった場合は、物価上昇率によりスライドを実施。

②実質所得上昇率の実績が1.6%を上回った場合は、物価上昇率に当該上回った率を加えた率によりスライドを実施。

③実質所得上昇率の実績が1.6%を下回った場合は、物価上昇率から当該下回った率を控除した率によりスライドを実施。

ところで、新所得比例年金の賦課方式部分については、年金の新規裁定時に(5)の④で述べたような年金額の積み増し（年率1.6%の実質所得スライドの先取り）が行われているので、この積み増しとここで述べた「経済調整スライド」の効果を合わせると、マクロの財政効果としては、名目所得スライドを行ったのと同じことになる。

(7) 自動財政均衡メカニズムの導入

新所得比例年金の賦課方式部分は、経済成長率の変動や平均寿命の伸長等に対してフレキシブルに対応する仕組みが導入されたことにより、旧付加年金制度よりも財政的に安定したものとなったが、財政危機に陥る可能性が完全に排除されたわけではない。例えば、①出生率が予想に反して極めて低い水準で推移した場合、②積立金の運用利回りが極めて低い水準で推移した場合、③各世代が65歳に達して「除数」が確定した後に平均余命が大幅に伸びた場合等においては、将来的に制度の維持が困難になることも予想される。

こうした問題に対処するため、スウェーデンの年金改革では、年金財政が危機的状況に陥った場合に、国会の議決を経ることなく自動的に年金額のスライド率や「みなし運用利回り」を制限する仕組み、すなわち「自動財政均衡メカニズム」を導入することとされた。

同メカニズムは、新制度の長期的安定を確保するための極めて重要な仕組みであり、その概要は次のとおりである。

- ①政府は、毎年、次の算式により算定される「均衡数値」を確定する。

$$\text{均衡数値} = \frac{\text{保険料資産} + \text{積立金残高}}{\text{年金債務残高}}$$

この算式における「保険料資産」とは、保険料収入によりどの程度の年金債務を償還することができるかについて長期的な観点から評価した数値である。

- ②均衡数値が1以上である間は、自動財政均衡メカニズムは発動されず、原則どおりに年金額のスライド率や「みなし運用利回り」が決定される。
- ③均衡数値が1を下回るに至った場合には、その年から自動財政均衡メカニズムが発動され、一定のルールにより、スライド率や「みなし運用利回り」の割落としが行われる。
- ④均衡数値が1を下回る状態が続いている間は、毎年、スライド率等の割落としが行われていく。
- ⑤その後、年金財政の状況が改善し、均衡数値が1以上の水準に回復した場合には、逆にスライド率等の割増しが行われていく。このような状態が続き、年金水準が、自動財政均衡メカニズムがなかったとした場合の年金水準に追いつくに至った場合には、その年から、同メカニズムの発動は解消される。
- ⑥なお、上記①～⑤の仕組みとは逆に、年金財政の状況が非常に好調な場合に、スライド率等の割増しを行うという仕組みも併せて導入されることとなっているが、この仕組みの詳細については、まだ決定されていない。

(8) 弾力的な支給開始年齢

旧制度における原則的な支給開始年齢は65歳であったが、新所得比例年金については、賦課方式による部分、積立方式による部分のいずれについても、一般的な支給開始年齢というものは設けず、61歳以降いつからでも受給を開始できるとされている。

新所得比例年金の額の算定に用いられる「除数」については、受給開始年齢が遅くなるほど小さくなることから、年金額（年額）は、受給開始が早いほど低く、受給開始が遅いほど高くなる。

(9) 育児期間や兵役期間への配慮

新制度では、生涯に納付した保険料総額に応じて年金額を決定するという原則が採用されたが、この原則を貫徹しようとする、育児や兵役といった社会的に意義のある活動を行った期間であっても、そのために所得の喪失・減少があった場合にはその分年金額が低下してしまうことになる。このため、育児期間や兵役期間について一定の年金権が保障されるような配慮が行われている。

(10) 夫婦間の年金権の移転

積立方式による年金については、夫婦ともに1938年以降生まれの場合には、夫婦共同の申請に基づき、夫婦間で年金権を移転することができることとされている。

(11) 各被保険者の年金権に関する情報の提供

社会保険事務所は、毎年、すべての被保険者に対して年次年金報告書を送付することとされている。この報告書には、賦課方式の年金に係る年金権総額、積立方式の年金に係る積立残高、将来の年金額の見通しなど各人の年金権に関する情報が記載される。

(12) 旧制度から新制度への段階的な移行

今回の年金改革は大幅な権利関係の変更を伴うものであるため、長い年月をかけて段階的に旧制度から新制度への移行を図ることとされた。例えば、新所得比例年金は、次のように導入される。

- ①1937年以前生まれの者には、旧付加年金を支給。
- ②1938年生まれの者には、新所得比例年金を20分の4、旧付加年金を20分の16支給し、以下、生年が1年若くなるごとに、新所得比例

年金の割合が20分の1ずつ増加、旧付加年金の割合が20分の1ずつ減少する。

③1954年以降生まれの者には、新所得比例年金を完全な形で支給。

3 最近の動向

今回のスウェーデンの年金改革では、1998年6月の関連法案の成立によって改革内容の大部分が確定したところであるが、その後の検討に委ねられた部分も一部残された。例えば、自動財政均衡メカニズムの仕組みの詳細については、2001年2月に別途関連法案が国会に提出され、同年5月に成立、本年1月から施行されている。

現時点で、まだ最終的な決定が行われていない主な事項としては、①新所得比例年金の保険料の労使負担割合、および②年金財政が好調な場合にスライド率等の割増しを行う仕組みのあり方があげられる。前者については本年中、後者については2004年までに内容を確定する方向で与野党による検討・協議が行われている。

おわりに

スウェーデンの年金改革については、その内容もさることながら、政治的立場の相違や利害の対立を乗り越えてこれほどまでに大幅な改革についてコンセンサスを形成するに至ったこと自体が驚嘆に値する。見識ある与野党の政治家が、危機意識を共有し、詳細な検討を行った上で、改革の基本方針や具体的内容を決定していったプロセスは、「政治主導」による政策決定のあり方の1つのモデルを示しているように思われる。

我が国における政策決定のあり方について考える上でも、スウェーデンの事例から学ぶところは大きいといえよう。

(注)

- 1) この保険料率は、グロスの所得額を算定基礎としていた従来の保険料率とは異なり、グロスの所得額から本人負担分保険料の額を控除して得られる額を算定基礎としている。
- 2) 円換算に際しては、スウェーデン中央銀行調べによる2001年の年平均為替レート(1クローナ=11.75円)を使用。

弊誌に掲載された関連の年金論文

高山憲之「少子化の一段の進行と社会保障」(『生活経済政策』2002年5月号)
木村陽子「ドイツ・シュレーダー政権の年金改革2000」(同上2002年6月号)
併読をおすすめします……………編集部

