

# わが国の2009年年金改革への見通しと課題

駒村 康平

東洋大学経済学部教授

## 1. はじめに

年金制度は、将来人口推計の見直しにあわせて、5年に一度財政検証が行われ、必要な改革が行われてきた。昨年末に国立社会保障・人口問題研究所から「将来日本の人口」（新人口推計）が発表され、次回2009年改革に向け、すでに政府部内では次回年金改正の議論がスタートしている。本論は、次回改革に向けた諸課題について、検討することを目的としている。

## 2. 人口高齢化の状況

2006年12月に発表された新人口推計は、1)出生率のさらなる低下の効果を考慮し、2)前回の推計では、合計特殊出生率が2050年までの間に2.07に上昇するという内容であったのを、1.26で固定している点、3)寿命の伸びについても低位、中位、高

位の3予測を組み入れた、といった点で従来の推計と異なる部分も多い。

図1は新人口推計と旧推計による高齢化率の比較であるが、2002年推計では、高齢化のピークは2050年代に35%になるとされていたが、新人口推計では、2070年代に40%以上まで上昇するとされている。

なお、今回の新人口推計とは別に、結婚や出産に関する国民の希望がかなった場合は、出生率は1.76まで上昇するとしており、子育て・家族支援のための政策が検討されている。

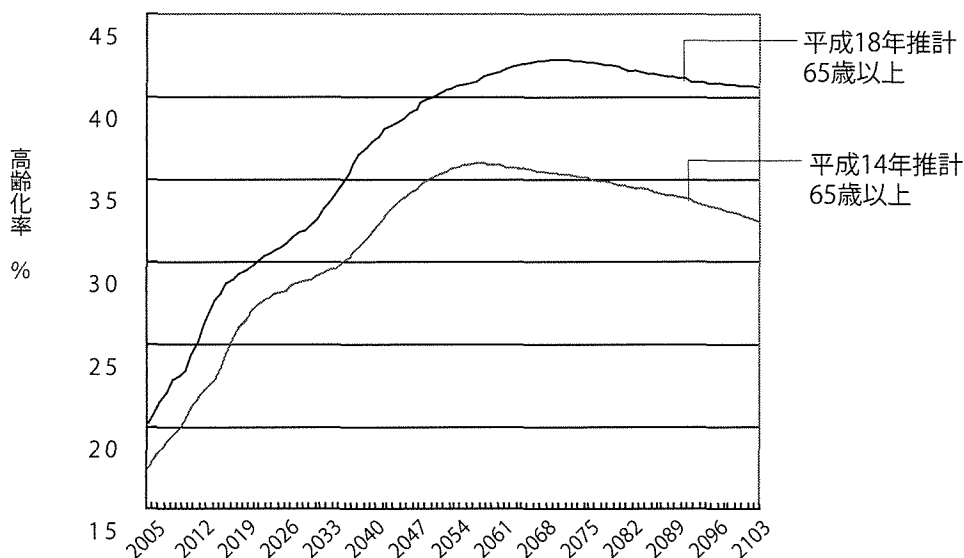
## 3. 人口高齢化と経済前提が年金財政に与えるインパクト

厚生労働省は、新人口推計に基づく年金財政の見通しについて暫定試算を行っている。2002年の人口推計に基づいた2004年年金改革は、マクロ経済スライドにより年金給付水準を15%抑制し、所得代替率は2023年に50%まで下げ、その後その水準を保障するとしていた。2006年の新人口推計は、2004年より少子高齢化が進むため、表1で示すように、経済前提を2004年のままにした場合では、所得代替率は50%を下回る。しかし、年金の財政状況は人口以外にも、積立金の収益率や経済成長の影響を受ける。2004年改革で想定した経済状況は長い間のバブルを脱する直前で低いパフォーマンスで

### こまむら こうへい

1964年生。慶応義塾大学大学院修士課程修了。社会保障研究所、国立社会保障・人口問題研究所、駿河台大学助教授、東洋大学助教授を経て05年より現職。著書に、『社会保障の新たな設計』（共著）、『福祉の総合政策』『リスク社会を生きる』（共著）などがある。

図1 高齢人口比率の比較（2002年「日本の将来人口」と2006年の推計の比較）



資料：国立社会保障・人口問題研究所2002年「日本の将来人口」、2006年「日本の将来人口」より作成

あった。そこで、厚生労働省の暫定試算では、経済前提を足下の比較的よい状態が続くと変更した経済前提での所得代替率を発表している（表1参照）。経済前提の変更と人口要因が所得代替率に与える影響は、表2のようになるとしている。

しかし、経済前提を議論するには、総投資率、資本減耗率、労働人口変化率、資本分配率、全要素生産性上昇率などいくつかの重要な経済変数に関する想定が不可欠である。そこで、長期の経済前提を詳細に検討するために、2007年3月から厚生労働省に経済前提専門委員会が設置された。ただし、いかに精緻に検討しても100年後の将来の経済予測をおこなうことは不可能である。結局、賦課方式の年金制度を運営するためには、その時々へのベストの手法で客観的な経済状況の予測を行い、結果ずれた部分について5年おきの年金再計算で微調整するし

かない。

とはいえ、保険料の引き上げや給付の引き下げ、支給開始年齢の漸次的な引き上げの繰り返しでは、財政の十分な安定化は期待できない。特にマクロ経済スライド期間の延長による財政安定化だけでは、将来世代の給付は急速に低下し、きわめて貧弱なものになる。したがって、財政安定化のためには、支え手を増やす、すなわち現在働いていない人たちの労働力率の引き上げが不可欠である。すでに、厚生労働省の暫定的な試算では、男性の60歳から64歳、女性の30歳から34歳の労働力率の引き上げを折り込んでいる。つまり、この増加分が年金制度の支え手、すなわち厚生年金加入者にならないと年金財政は安定しない。

表1 所得代替率

(単位:%)

出生率	経済前提を2004年のままにした場合	経済前提を変更した場合
低位推計	43.9	49.4
中位推計	46.9	51.6
高位推計	50.3	54.2

出典:厚生労働省(2007)『社会保障審議会年金部会第2回 人口の変化等を踏まえた年金財政への影響(暫定試算)』

表2 所得代替率に与える要因

出生率の低下	-2%
寿命の延び	-2.50%
長期経済前提の変更	4.50%
足下の経済状況の改善	1.50%

出典:厚生労働省(2007)『社会保障審議会年金部会第2回 人口の変化等を踏まえた年金財政への影響(暫定試算)』

## 4. 2009年に向けての課題

### (1) 厚生年金の非典型労働者への適用拡大

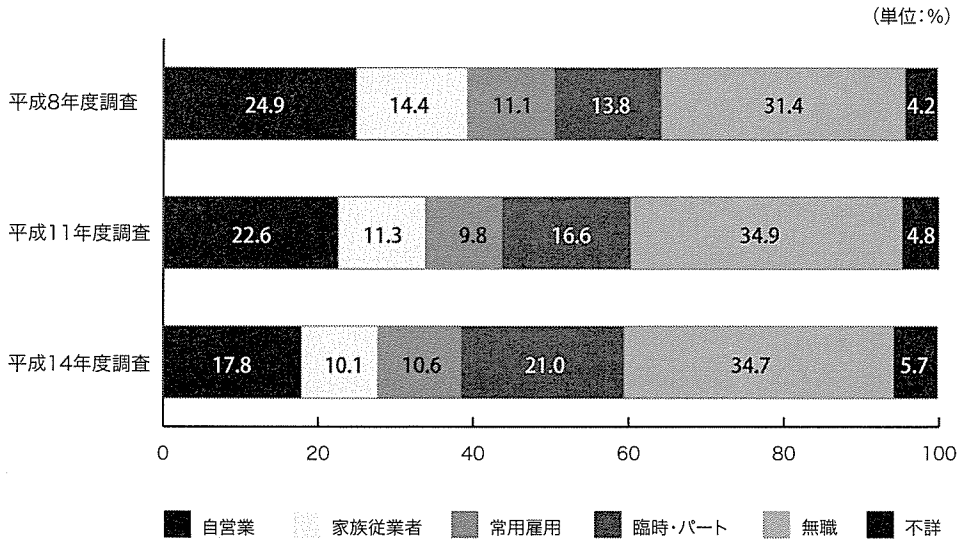
非典型労働者の増加は著しく、「就業構造基本調査」によると、1992年から2002年までの間に正社員が358万人減少し、非典型労働者が487万人増加している。非典型労働者とは、パート・アルバイト(短時間非正規労働者)、派遣労働、有期契約労働、製造業などの業務を一部請け負う請負企業における業務派遣、企業から業務を請け負って業務請負の自営業者として働く被用者である。これら非典型労働者の増加は格差拡大の原因やワーキングプアの増加として注目されているが、実は国民年金空洞化とも密接に関係している。

社会保険庁「平成14年国民年金被保険者実態

調査」によれば、国民年金加入者(第1号被保険者)の就業状況は、自営業主が減少し、代わって臨時・パート、無職の割合が相対的に増加傾向にある(図2参照)。

このように、国民年金の第1号被保険者における自営業者の占める割合は低下し、過半は非典型労働者が占めている。もはや国民年金は自営業者向けの年金ではなく、非典型労働者向けの年金と言ってよい。さらに、常用雇用の被用者である第1号被保険者が11%程度いる。社会保険庁「平成14年国民年金被保険者実態調査」によれば、国民年金の未納率は、自営業主13.9%、家族従業者12.4%、臨時・パート22%、無職18.1%、常用雇用24.1%となっており、臨時・パートなどの非典型労働者と厚生年金未適用の常用雇用の未納率が高い。さらに丸山・駒村(2005)も、非典型労働者の増加が国民年金

図2 国民年金1号被保険者の構成



出典:社会保険庁「平成14年国民年金被保険者実態調査」

の空洞化の主要因であることを確認している。

さらに、厚生年金の空洞化という問題もある。週30時間以上の労働時間で働く、本来被用者保険に適用されるべきである非典型労働者の公的年金の加入状況を見てみよう。現行適用基準を満たしながら、厚生年金の適用漏れとなっている非典型労働者の実態はほとんど明らかになっていない。この点について調査した丸山(2007)は、事業所の規模による適用率の差を明らかにした。図3で示すように、5人未満の事業所では、適用率はきわめて低く、従業員数が100人未満の中小の事業所では30%以下である。従業員数が増えても、適用率は最も高い500~999人の事業所でも、70%強に過ぎず、現行ルールの下でも厚生年金の空洞化が発生していることを確認している。

以上みてきたように、国民年金の空洞化は、非典型労働者の増加と正規労働者の減少、厚生年金の適用の不徹底によって説明できる。厚生年金の適用拡大とその徹底化こそが国民年金空洞化へのもっとも効果的な対応である。

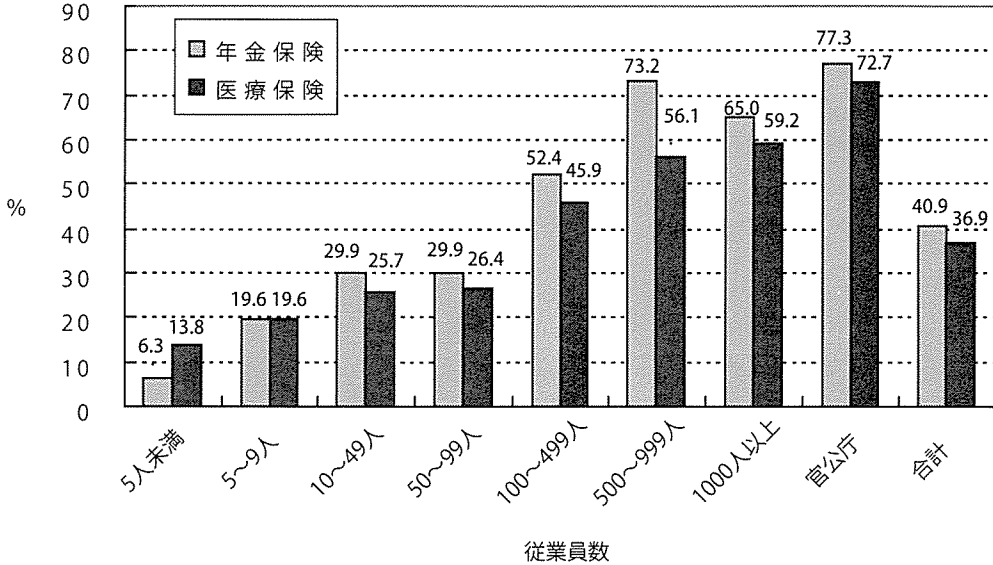
厚生年金の適用については、労働者側にも反対の声が強いという意見もある。しかし、丸山(2007)によると、第3号被保険者以外の非典型労働者は厚生年金の適用拡大には賛成が多い(表3)。適用拡大により保険料天引き後の手取りの賃金が減ったとしても、むしろ労働時間を増やすという回答も少なくない。一方、第3号被保険者は保険料負担による手取り賃金の低下に強い抵抗を示している。

第3号被保険者は、1)自ら国民年金保険料を負担する必要がない、2)給付時のメリットは、報酬比例部分に過ぎない、ということから反対している。第3号被保険者制度の既得権が、適用拡大の壁となっていることから、厚生年金の適用拡大に先行して、第3号被保険者の被扶養条件を現在の130万円未満から大幅に引き下げ、第1号被保険者とし、保険料が未納の場合は、夫の厚生年金から妻の国民年金保険料の天引きを行う改革を先行すべきである。つまり、被扶養者の要件を狭めれば、第3号被保険者の厚生年金加入のメリットは現在よりも高くなる。

もうひとつの適用拡大の障害は、厚生年金の事業

図3 非典型労働者の被用者保険適用率

—雇用契約期間3ヶ月以上かつ週平均労働時間が30時間  
以上かつ1ヶ月の平均労働日数が17日以上の労働者—



出典:丸山(2007)

主負担の問題である。事業主負担の費用もまた空から降ってくるわけではなく、誰かが最終的に負担することになる。それは、賃金調整を通じて労働者が負担するか、価格を通じて消費者が負担するか、配当が下がり投資家が負担するかいずれかであろう。何らかの理由で、事業主負担分が賃金、価格、配当で調整できない場合、中小企業はそのコストを吸収できず事業を継続できなくなる可能性もあるため、時限的な激変緩和措置は必要であろう。しかし、どうしても賃金や配当で調整できない場合は、価格に転嫁し、消費者に薄く広く負担してもらえないであろう。中小企業のために、雇用形態に非中立的な影響を与える恒久的な救済制度や適用除外制度を設けるべきではない。では、実際に政府部内で検討されている非典型労働者に対する適用拡大の案はどうか。安倍政権における再チャレンジプランの一つの柱とも期待された厚生年金の非典型労働者への適用拡大は、「勤務期間が1年以上で月収

9万8000円以上」との条件を設け、さらに当面の間は「従業員数300人以上の企業」を対象としたため、厚生年金適用の対象者は16万人にとどまる見通しである<sup>1</sup>。おそらく参議院選挙などの政治的な日程で、早期導入を最優先し、企業からの抵抗の強い部分のハードルを下げたのであろうが、このような中途半端な対応は、新たな雇用形態のゆがみをもたらすことになる。非典型労働者への本格的な適用拡大を進めなければ、年金空洞化の解消も年金の財政安定化も期待できないであろう。

## (2)被用者年金の一元化

2006年4月の閣議決定で共済年金と厚生年金の一元化は決定事項になっている。厚生年金と共済年金の一元化が世論で支持される一つの理由は、厚生年金の保険料率よりも公務員共済年金の保険料率が低いことにある。実はこの原因は基礎年金の仕組みにある。今後の厚生年金保険料率と共

表3 非典型労働者の厚生年金適用に関する意識

	受け取る年金額が高くなるので加入には賛成	今支払っている国民年金の保険料より負担が軽くなるので、加入に賛成	新たな保険料負担が生じるので、加入には反対	よくわからない	その他	標本数
第1号被保険者	24.8	31.5	11.3	28.1	4.2	1632
うち納付者	(28.6)	(31.1)	(9.6)	(26.9)	(3.7)	(999)
うち時々未納者	(16.7)	(38.7)	(12.7)	(27.5)	(4.4)	(204)
うち全く未納者	(15.2)	(37.1)	(14.4)	(31.8)	(1.5)	(132)
第2号被保険者	38.7	21.3	11.7	23.6	4.8	564
第3号被保険者	26.6	7.4	35.2	26.3	4.5	1263
未加入者	19.5	13.7	21.2	41.4	4.2	307

出典：丸山(2007)

済年金保険料率の動きをみると、厚生年金の2階部分（報酬比例）の保険料率と職域部分を抜いた公務員共済グループの2階部分（報酬比例）の保険料はほぼ同じ動きをする。一方、基礎年金拠出金のために必要な保険料率は、公務員共済グループは4%程度、厚生年金グループは6%程度と、2%程度の差が長期的にも存在する。この差の原因は基礎年金拠出金にある。厚生年金と共済年金グループが基礎年金財政に支払う一人あたりの基礎年金拠出金は15300円程度（2005年）で同等である。これを保険料「率」に換算すると、一人あたり基礎年金拠出金をそれぞれの年金加入者の平均報酬で割るため、平均報酬の高い共済グループの保険料「率」は低くなり、平均報酬の低い厚生年金加入者の保険料「率」は高くなる。したがって、共済年金の保険料率を厚生年金の保険料率にそろえるということは、共済年金加入者から多めの基礎年金拠出金を徴収することになる。

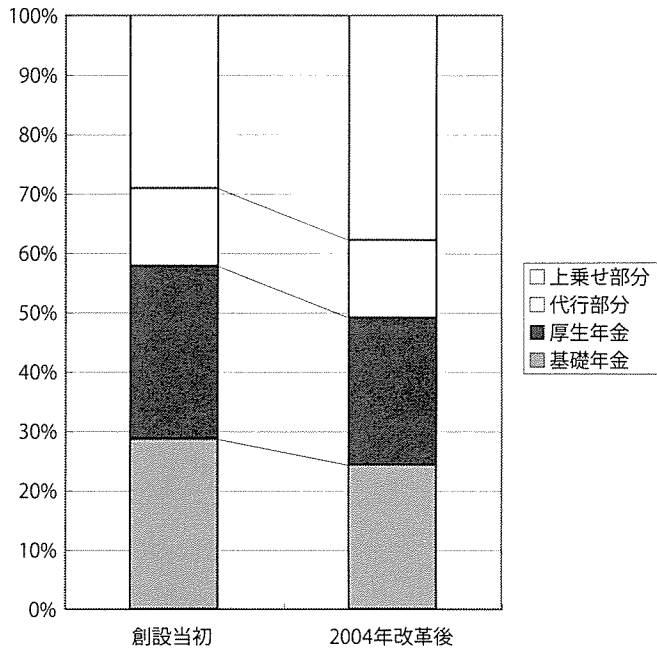
こうした改革の必要性は、厚生年金の適用拡大と

関連している。先述したように、厚生年金が不完全であるものの、すでに一部の非典型労働者をカバーしているために、平均の標準報酬は低くなる。今後、非典型労働者に対する厚生年金の適用拡大が実施されれば、加入者の平均報酬はますます低下し、保険料「率」は上昇することになる。一方、共済年金は非典型労働者の加入を認めておらず、正規職員だけで構成されるため、加入者の平均報酬も高いままで、結果として低い保険料「率」を維持できる。つまり、現在のままで、厚生年金の適用拡大をすれば、非典型労働者のコストを厚生年金のみで吸収することになる。年金制度が雇用の流動化へ対応するための社会的コストを、国民全員で引き受けるためには共済、厚生年金という被用者年金の一元化は必要である。

### (3) 企業年金の位置づけ

公的年金の給付水準がマクロ経済スライドによって下がる分を保証するために、2004年に企業年金

図4 企業年金と公的年金の役割



資料:厚生労働省企業年金研究会(2007)第六回資料より作成

への優遇の拡大が行われた。厚生年金基金の代行部分の上乗せ給付は、従来（制度創設時）は1.7倍が望ましいとされていたのが、マクロ経済スライドで厚生年金本体部分と基礎年金部分が15%下がる部分を補うために、2.23倍まで引き上げられた。図4は、上乗せ部分の比重が高まっていることを示す。あわせて、確定拠出年金の税制上の優遇措置の限度額を従来の月額3.6万円から4.6万円まで拡大した。厚生年金基金についても、積立金に対する特別法人税の非課税限度額を代行部分に必要な給付金額の2.84倍から3.23倍まで引き上げられている（図4）。

このように企業年金が公的年金削減分を補うように政策誘導が行われている。このことは、「消極的な（部分的）民営化」<sup>2</sup>あるいは「見えざる積立方式化」とも見るができる。公私年金の合計額で、従前所得の一定割合を確保するというインテグレーション

という考えは、昨今、スウェーデン、ドイツの年金改革に共通したものであり、それ自体は高齢化に対する一つの対応方法であると評価してよいであろう<sup>3</sup>。企業年金は従来の「公的年金の上乗せ」という性格から、「公的年金の代替」という性格を強めている。しかし、公私年金のインテグレーションを進める際に、企業年金が公的年金を代替できるような措置を行う必要がある。具体的には、すべての企業に企業年金があるわけではなく、企業年金のない企業に働いている人や低所得者は企業年金の優遇措置を受けることができない。そこで、個人型確定拠出年金への税制上の優遇拡大、特に低所得者への優遇も必要であろう。また、確定拠出年金では途中引き出し、確定給付年金では一時金受給という選択肢もあるが、こうした選択をする人の一部には老後の生活選択を軽視している可能性もある。中途引き出しや一時金ではなく、年金による受給への誘導を進

める必要もある。さらに、企業年金の多くは有期であり、夫婦の連生年金も少ない。企業年金の終身化や遺族年金も、公的年金を代替手段として不可欠である。

## 5. まとめ

2004年の年金改革は、年金財政の安定性を主眼にした改革であったが、次回2009年の年金改革は、むしろ厚生年金の非典型労働者への適用拡大、共済年金と厚生年金の統合という広義の被用者年金の一元化が改革の中心になる。つまり2004年年金改革は年金の「大きさ」についての改革、2009年改革は「形」についての改革ということになる。特に雇用形態の多様化とそれに対応する厚生年金の適用拡大は今後も重要な課題である<sup>4</sup>。また、少子高齢化が今後も続く場合、公的年金のさらなる引き下げは不可避になるであろう。その場合、実質給付額が高齢化とともに低下しつづける基礎年金を補完する高齢者向けの最低所得保障制度や厚生年金を代替する企業年金、私的年金の整備が課題になるであろう。■

### 〈参考文献〉

- 丸山桂・駒村康平(2005)「国民年金の空洞化問題と年金制度のありかた」城戸喜子・駒村康平編著『社会保障の新たな制度設計』慶應義塾大学出版会。
- 丸山桂(2007)「就業形態の多様化と非典型労働者の公的年金適用問題」年金シニアプラン総合研究機構・駒村康平『平成18年就業形態の多様化に対応する年金制度に関する研究』。

### 〈注〉

- 1 事業所の負担逃れを意図した中途解雇を防ぐために、期間契約なしにパート勤務を始める人については、保険料を徴収する方針。事業所の負担逃れを意図した中途解雇を防ぐとしている。
- 2 公的年金を全面的に廃止し、積立方式に切り替えることを「積極的な民営化」と考える。
- 3 ドイツでは公的年金の低下分を補うため私的年金のリースター年金が導入された。
- 4 非典型労働者の増加により社会保険が侵食され、不安定化しているのは諸外国も共通であり、ドイツ、イタリアでは形式的な雇用関係ではなく、実質的に経済的従属関係にあるものも被用者保険に加入するように社会保険の適用拡大を進めている。厚生年金を従来の形式的な被用者年金にとどめるか、臨時・パート・アルバイトなどの非正規労働者だけではなく、偽装請負なども含めた広い意味での非典型労働者も含めた年金制度にすべきか一層の議論が必要である。非典型労働者の保護については、すでに労働法では「労働者性」として、最近のILO勧告でも「雇用関係」として再定義しつつある。



# スウェーデン労働者の老後所得保障

小野 正昭

みずほ年金研究所 主席研究員・年金研究部長

## 概 要

本稿は、スウェーデンにおける労働者の老後所得保障体系を把握することを目的とする。そのため、公的年金(老齢給付)を老後の所得喪失リスクに対する基本的な保障機能と位置付けつつ、スウェーデン企業連盟と労働組合との協約にもとづく職域年金についても、重要な機能を担っていることを示す。公的年金は、1998年の改革を経て、NDCおよびFDCという2つのタイプの確定拠出制度、および最低保証制度からなる現在の制度が完成した。一方、職域年金部分は、ブルーカラーに適用されるSTP制度が2000年に確定拠出型のSAF-LO制度に移行、ホワイトカラーに適用される確定給付型のITPも現行制度を閉鎖、新規加入者から確定拠出型の制度を適用する改革が2007年1月から実施されている。

キーワード：仮想勘定制度(NDC)、金融勘定制度(FDC)、ITP、SAF-LO

## おの まさあき

安田信託銀行(現みずほ信託銀行)入行。年金数理部等を経て安田年金研究所(現みずほ年金研究所)へ出向、現在に至る。日本アクチュアリー会理事、年金数理人、日本大学非常勤講師も務める。

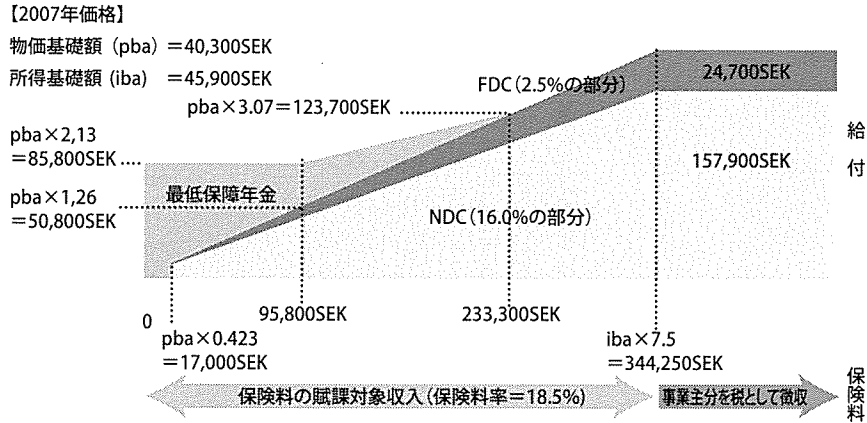
主要著書：「海外の年金制度」(編集責任者、東洋経済新報社、1999年)、「企業年金の経済学」(監訳、シグマベイスキャピタル、2000年)、「生保年金数理II」(共著、培風館、2003年)、「先進5カ国の年金改革と日本」(共著、丸善ブラネット、2005年)等。

## 1. はじめに

本誌への寄稿のお話をいただき、過去のテーマを拝見したところ、スウェーデンという国自身が、大きな研究題材として様々な角度から論じられていることを知った。さらに、同国の1998年公的年金改革は、既に2002年に紹介されており、その後大きな変化はないと認識している。

そこで本稿では、公的年金の概要を確認するとともに、あまり紹介される機会がない職域年金制度も合わせて説明し、同国の労働者に対する老後所得保障制度の全体像を把握していただくことを目的とした。

図 1 改正後の公的年金の概要



注) 1. 単身 (45年加入) の場合  
 2. 年金額は、FDC、NDCともに「(保険料の対象収入) × 保険料率 × 45年 ÷ 15.7 (1940年生まれの予想除数)」にて算出。

## 2. スウェーデンの公的年金改革

### 2.1 改革の全体象

スウェーデンの公的年金は1998年の改革を経て、伝統的な「定額制度 (AFP) + 所得比例制度 (ATP)」から、以下の特徴を持つ2つのタイプの確定拠出制度、および最低保証制度に改革された。

- 賦課方式で運営される仮想勘定 (NDC) 制度と、純粋な確定拠出年金である金融勘定 (FDC) 制度からなる、保険料の拠出実績と給付がリンクする2階建て構造を採用した
- 給付水準が低い者のために一般財源による居住要件にもとづく最低保証年金を設けた
- 保険料と給付のリンクに馴染まない遺族・障害等の給付は一般財源による別制度とした
- 賦課方式のNDC制度の財政を維持するために「自動均衡機能」という給付調整のメカニズムを組み込んだ
- 各被保険者に被保険者自身の年金情報を提供する

現在は、旧制度である国民付加年金 (ATP) 制度との移行過程にある被保険者が存在するが、全面的に新制度となった時の給付体系は、図1のとおりである。

まず、2007年度における物価基礎額と所得基礎額は、それぞれ年間40,300SEKと45,900SEKである。公的年金への拠出は、年間で物価基礎額の42.3%以上の収入がある者が対象となる。保険料および給付の対象となる所得の上限は、所得基礎額を基準として、その7.5倍 (=344,250SEK) と定められている。保険料率は18.5%に固定されているが、事業主分 (約10%) は、所得基礎額の7.5倍を上回る部分にも賦課される (この部分は国の税収となる)。

### 2.2 勘定の管理

被保険者には、NDC、FDCの両方の勘定が提供され、保険料のうち料率16.0%に対応する部分がNDCに、2.5%に対応する部分がFDCにクレジットされる。勘定には利息が付くが、NDCの場合は平均賃金の上昇率を利率として、FDCの場合には実際の投資対象資産の運用収益が付加される。両制度とも、死亡した被保険者の勘定残高は、同じ生年

の生存する被保険者に分配される。一方、制度の管理費用は、勘定から控除される。

FDCは、政府機関である年金保険機構(PPM)の管理の下、民間運用機関が提供する600を超えるファンド、およびファンドを選択しなかった者のために政府が提供するデフォルトファンドにて運用される。個人は、最高5ファンドまで選択可能であり、ファンド間の乗り換えは無制限である。投資配分の現状は、内外株式等のリスクの高い資産への割合が相当に高い。最近の報告によるFDC全体の投資配分は、グローバル株式に59%、国内株式に30%、債券に11%となっている。

スウェーデンの公的年金は個人単位であり、ドイツや日本のような配偶者との年金分割の仕組みはない。しかし、FDC部分は配偶者名義とすることが可能であり、利用者は少ないが男女の所得差の一部を埋め合わせている。

### 2.3 年金の支給

NDCもFDCも引退の際に保有する勘定残高を年金に変換する。NDCでは、勘定からの引き出しは残高の25、50、75または100%に対して61歳から可能であり、年齢の上限はない。この点、部分的引退等の引退行動に柔軟に対応している、といえる。

年金支給にあたり仮想勘定を年金除数で割ることにより、年金額を算出する。年金除数は引退時の平均余命を反映したものであり、算定の基礎となる死亡率は男女共通である。引退時点における生命表の死亡率をもとに変換されるため、死亡率が低下する後の世代ほど、同じ勘定残高で受給できる年金額は低下する仕組みになっている。

さらに、年金除数は年1.6%の利子率を考慮している。年金は平均賃金の上昇率に連動してスライドすることを基本としつつも、上昇率のうち1.6%を「先取り」しているため、支給開始後の年金額は「対象給与の上昇率－1.6%」でスライドすることになる。なお、後述の自動均衡機能が発動した場合には、スライ

ド率はさらに低下する。

FDCに関しては、保険者としてのPPMが提供する伝統的な利率固定年金または変額年金保険を購入することになる。FDCの年金保険には、生計費調整がない。

### 2.4 最低保証年金

生涯に亘って所得が低い者や保険料拠出期間の短い者は勘定残高も少ないため、年金額が低くなるが、これらの者のために最低保証年金が用意されている。最低保証年金は、物価基礎額を基準として定められている。このため、所得と物価との格差が広がると、保証水準は相対的に低下していく。

最低保証は、単身世帯の場合、年金額(NDCを保険料率18.5%として換算した額)が物価基礎額の1.26倍までは物価基礎額の2.13倍を保証する。年金額が1.26倍を超え物価基礎額の3.07倍までは、最低保証年金は徐々に減額されながら付加される。夫婦世帯の場合、それぞれ1.26倍→1.14倍、2.13倍→1.90倍、3.07倍→2.72倍に読み替えられる。

最低保証年金は65歳から支給され、25歳以降の居住期間(EU域内もカウント)が40年の場合に満額となる。

### 2.5 バッファー基金

FDCは純粋な確定拠出年金であり、対応する金融資産が存在するのは当然である。一方、賦課方式にて運営されているNDC部分も、一定水準の積立金を保有しており、これをバッファー基金という。全体規模は2005年末時点で7,690億SEK、年間給付の約4.5年分に相当し、5つのファンド(APファンド)によって市場運用されている。

2001年から債券への投資配分規制は30%以上に緩和され(つまり株式投資は70%まで可能)、リスク資産への投資環境が整備された。また、外国証券への投資は、資産の40%まで可能とされている。

図2 スウェーデンの公的年金（NDC部分）の貸借対照表

資 産	債 務
バッファー基金 (第1~4、第6基金) 0.769兆SEK	受給者
保険料資産 5.721兆SEK	年金債務 6.461兆SEK
合計6.490兆SEK	受給者以外 余剰0.028兆SEK 合計6.490兆SEK

2005年末における貸借比率 = 1.0044

出所: The Swedish Pension System Annual Report 2005か  
ら筆者が作成

## 2.6 NDCにおける自動均衡機能

賦課方式で運営されるNDC部分は、独特のバランスシートにもとづく給付調整機能を備えており、財政を健全に保っている、とされる。客観的なバランスシートの指標により、給付額を調整することから、この機能を「自動均衡機能」という。

バランスシートで特徴的なのは、資産側の「保険料資産」といわれる擬似的な資産である。保険料資産は、当年度の保険料総額(NDC部分)に「滞留期間」を乗じて算出される。この滞留期間とは、拠出した保険料を給付によって回収すると考えた場合の平均回収期間のことである。2005年の保険料資産は、保険料総額1,781億SEKに滞留期間32.12年を乗じて5兆7,206億SEK(a)と算出される。

一方、年金債務は6兆4,615億SEK(b)であり、前述のバッファー基金7,690億SEK(c)を考慮して貸借比率を計算すると $1.0044((a+c) \div b)$ となる。こ

の比率が1を下回った場合、不足分を利率や年金のスライド率から控除して給付調整することにより、貸借比率を1に保つのである。

この「保険料資産」は、賦課方式による運営の基盤となる世代間の連帯にもとづく「移転財産」を数値化したものと整理されており、いわば年金制度の「身の丈」のようなものである。実際の債務が身の丈を超えてしまった場合、給付を調整して身の丈に合わせる事が自動均衡機能の主旨と考えられている。なお、過去の決算では、貸借比率は1を割り込んだことがない。

## 2.7 公的年金の評価

スウェーデン統計局が2006年に公表した将来人口推計によれば、合計特殊出生率は1.85程度に設定されており、移民を織り込んだ将来の人口は、2005年の9.0百万人から2050年には10.5百万人に増加するとされている。このようなシナリオのもと

では、公的年金の財政運営は極めて安定的に推移する。たしかに、スウェーデンの年金改革は、社会保障制度における技術革新のひとつと位置付けられるであろう。しかし、同国の公的年金制度が大きな問題もなく運営されると予測されているのは、安定的な人口推移によるところが大きいと考えられる。仮にシナリオが狂い、前記貸借比率が1を割り込み、給付調整が必要となった場合、国民がこれを如何に受け止めるか、気になるところではある。

### 3. スウェーデンの職域年金制度

#### 3.1 労働市場と団体協約

スウェーデンの労働者430万人の80%超は労働組合の組合員である。1898年、いくつかの労働組合が共同して「スウェーデン労働組合同盟(LO)」を結成した。数年後の1902年、企業は防衛的な組織として「スウェーデン事業主連盟(SAF)」を結成した。1930年代、ホワイトカラー労働者は、LOとは独立した労働組合に結集しはじめ、1944年には「月給従業員連盟(TCO)」が結成された。1947年には「専門職組合連盟(SACO)」が結成された。

LOには220万人の組合員が属しており、ブルーカラー労働者の約85%をカバーしていると言われる。TCOには120万人の組合員が所属しており、ホワイトカラーまたは非現業労働者の75%をカバーしている。SACOには約30万人の組合員が所属しているが、ほとんどが公共部門で雇用されている。

TCOおよびSACOにおける民間部門の労組は、団体交渉を目的とする特別なグループである「工業およびサービス業月給従業員同盟(PTK)」を組成している。

2001年、SAFはスウェーデン工業連盟と合併、今日では「スウェーデン企業連盟」がSAFに取って代わっている。新組織は150万人を雇用する約60,000の企業(すべて民間部門)を代表している。

#### 3.2 職域年金の位置付け

今回紹介する年金制度は、SAFとPTKとの協約にもとづくホワイトカラーの制度であるITP、およびSAFとLOとの協約にもとづくSAF-LOである。

職域年金に関する法律としては、年金契約保護法、および税法がある。年金契約保護法は、企業が引当金制度もしくは年金基金を使用して年金契約を保護する場合の基準を設定する。この法律は、労働組合が中央(全国)レベルで承認した年金制度である「一般年金制度」を定義している点が重要である。

税法は、年金費用の損金可能性を規定している。現在、確定給付および確定拠出年金制度に対する費用は、給与の35%まで損金算入可能となっている。年金契約は、保険契約、引当金制度、または特別の年金基金によって保護されねばならない。

#### 3.3 ITP制度

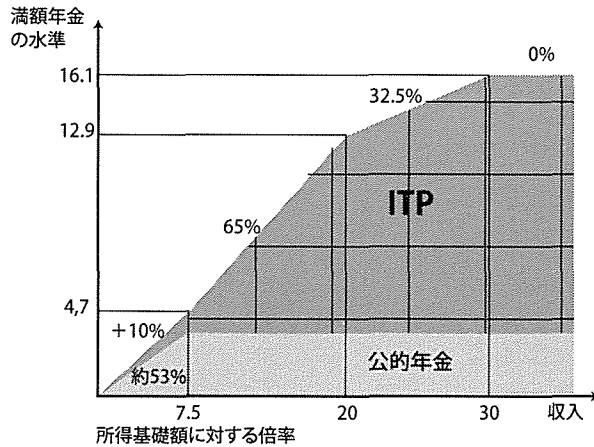
ITP制度は、1960年代の初めに成立し、1974年から、スウェーデン企業連盟に加盟する団体に所属する月給従業員がいる企業にとって、ITP団体協約制度を保有することが義務付けられた。

##### 3.3.1 老齢給付の水準

前述のとおり、公的年金は所得基礎額の7.5倍までの部分を給付の対象とするため、ITP制度の主要な給付は、これを超える部分に対するものとなる。公的年金制度との合算では、**図3**ようになる。

まず、公的年金の年金額を所得代替率53%として表示しているが、一定の仮定の下に推計した結果である。ITPの老齢給付は、主に公的年金が対象としない給与を対象としている。満額年金は、所得基礎額の7.5倍までの部分に10%、7.5～20倍までの部分に65%、20～30倍の部分に32.5%の給付を提供する。公的年金との合計では、所得基礎額の20倍の給与で約13倍、30倍の給与で約16倍の給付といったところが目安となろう。円換算(17円/SEK)すると、職域年金の最高額は約9.5百万円となり、相当寛大な制度といえる。なお、加入期間が

図3 ITP 老齢年金の給付水準  
(公的年金との合算ベース)



30年に満たない場合、期間比例で減額される。

### 3.3.2 年金の支給形態

老齢年金は伝統的な定額終身年金であり、年金権の分割等には対応していない。年金額のインフレライドは規定されていないが、過去の実績では後述のAlectaの配当としてライドを実施、同じ取扱いがFPG/PRI制度にも義務付けられている。

### 3.3.3 実施形態

事業主は、生命保険会社(Alecta)の保険契約、または別途の信用保険制度による保護をつけた特別の引当金制度(FPG/PRI制度)のいずれかによって、ITPの資金を提供し、年金契約を保護しなければならない。

両制度の内訳をITPの老齢給付の価値で表わすと総額約3,000億SEKのうちAlectaが所管する額が約2,000億SEK、FPG/PRI制度が約1,000億SEKである。一方、適用されている労働者の割合では、Alectaが62%、FPG/PRIが38%であるが、企業数では、Alectaが94%、FPG/PRIは6%に過ぎない。このことは、引当金制度を利用するのは、主に大企業であることを意味する(数字はいずれも2004年時点)。

### 3.3.4 保険制度

保険制度を利用する企業は、約27,000とされる。Alectaは保険相互会社であるが、ITP制度の年金基金として機能する。保険料は、伝統的な個人生命保険の手法にもとづいて、年齢別、所得水準別に設定されている。所得基礎額の7.5倍を超える部分に厚い給付が設定されている関係上、年齢および給付水準が上昇すると保険料率は上昇する構造になっており、企業経営者にとってコスト上昇が大きな課題となっていた。

### 3.3.5 FPG/PRI制度

FPG/PRI制度は、ITP制度の老齢年金債務を企業のバランスシートに引当金として計上する。保険制度に比べると、少なくともコミッションの分だけ費用が抑えられること、引当金に見合う資産が企業に内部留保され事業用資産として利用可能であること等がメリットとして挙げられる。

FPG/PRI制度を利用する企業は、約1,800ある。多くが大企業で、ストックホルム証券取引所に上場されている企業の85%がFPG/PRI制度を利用しているとされる。

FPG/PRI制度を利用する場合、引当金を計上することに加えて、FPGが提供する信用保険に加入する

必要がある。企業が倒産した場合、FPGが<sup>3</sup>Alectaから保険を購入して従業員に提供することにより、給付を保護する。信用保険加入の際には、過去3年分の財務諸表と最新の中間財務諸表の提出を求められ、厳格な信用査定が行なわれる。査定は定期的に見直され、必要に応じて、担保の提供や親会社の保証を求めることもあるとされる。

保険料は年金債務に対する率で示され、現在0.3%である。ただし、年金基金によって積み立てられている部分には、0.1%が適用される。

### 3.3.6 ITPK

当初ITPは一般的な最終給与制度であったが、1977年に確定拠出型のITPKが付加された。1990年より、個人は複数の保険会社の中から給与の2%に相当する掛金を管理する会社を選択できるようになった。

55歳まで引き出さないことと、最低5年の年金支給期間が税制の最低要件である。年金額は、伝統的保険では定額、ユニットリンクでは変動する。

### 3.3.7 2007年からの制度改定

PTKとSAFとの間で10年以上にわたり制度改定の交渉が続けられてきたが、2006年に合意、2007年1月から実施された。新制度の下では、1978年までに生まれた者については従来の確定給付型のITPが適用されるが、1979年以降に生まれた者については、新しい確定拠出制度が適用される。

新制度の保険料率は、給与のうち所得基礎額の7.5倍までの部分に対して4.5%、これを上回る部分に対して30%と設定されている。保険料の拠出期間は25歳から65歳までである。従業員は運用機関を選択することができる。掛金の50%以上は保障貯蓄制度に拠出しなければならず、その他はユニットリンク保険制度に拠出される。

年金は通常、65歳から支給されるが、55歳から引き出すことも可能である。支給期間は終身であるが、全部または一部を5年以上の有期とすることもできる。

## 3.4 SAF-LO制度

ブルーカラー労働者の年金制度は、従来のSTP制度(ITPのうち所得基礎額の7.5倍を上回る給付を除いた給付を提供)から、数年前に根本的に変更された。2000年1月、SAFとLOは制度の改定に合意した。同年以降は、22歳以上(2002年から21歳以上)の労働者(現在130万人)は、確定拠出型の新年金制度に加入することになった。

スウェーデン企業連盟に加盟している団体に所属する企業は、SAF-LO制度を保有している。組織のメンバーではないが同一の団体協約を持つ企業と合わせると、この年金制度に所属する企業は約10万となる。

保険料率は、給与の3.5%に設定されているが、対象給与には上限がない。ただし、公的年金制度の対象である所得基礎額の7.5倍を超える収入のあるブルーカラー労働者は少ないとされる。

加入者は、20を超える保険会社の中から業務提供者(運用機関)を選択することができる。

## 3.5 職域年金の評価

スウェーデンの企業は、職域年金に対する積極的評価として、簡素・安価な管理運営、統一的制度ゆえの安定性や企業再編への容易な対応等を挙げている。一方、消極的評価として、制度の硬直性、独自性を発揮できないことを挙げている。

一方、労働者は、積極的評価として、企業倒産に対する給付保証、ポータビリティ等を挙げ、消極的評価としては、個々の労働者の多様性に適応できないこと等を挙げる。

## 4. おわりに

以上見てきたとおり、スウェーデン労働者の老後所得保障は、比較的安定していると考えられる。

公的年金に関しては、わが国においても2004年年金改革の際に、画期的な改革として盛んに紹介され

た。しかし、制度の安定性、健全性は、何といっても、将来の人口構造が安定的に推移するとの見込によるところが大きい、と考えられる。同様の仕組みを日本に取り入れただけでは、効果は限定的かも知れない。

一方、職域年金に関しては、高い適用率とともに、「確定拠出型制度への移行(DC化)」という流れが指摘できる。この背景には、2000年以降の金利低下、運用環境の悪化とともに、公正価値基準を徹底しつつ国際的な収斂を目指している企業会計基準の存在がある。

これらにいち早く反応したのが英国および米国である。これらの国では、米国の401(k)制度に代表される「個人型確定拠出制度(IDC)」が退職給付制度の太宗を占めつつある。退職給付制度のIDC化は、個人勘定が醸成する権利意識により、個人主義の台頭につながりかねないことが懸念される。

スウェーデンのNDCやオランダの集团的確定拠出制度(CDC)は、DC化の流れの中でも、国民、職域といった組織内の「連帯」の仕組みを埋め込む試みとも整理できる。筆者としては、そこに大陸欧州の懐の深さを感じる次第である。■

#### 【参考文献】

- [1] “Two Thousand Five Hundred Words on the Swedish Pension Reform”, Ole Settergren, The National Social Insurance Board, Sweden, July 2001
- [2] “The Automatic Balance Mechanism of the Swedish Pension System”, Ole Settergren, The National Social Insurance Board, Sweden, August 2001
- [3] “Comment to the English Translation of the Legislation on the Automatic Balance Mechanism”, Ole Settergren, The National Social Insurance Board, Sweden, September 2001
- [4] “The Rate of Return of Pay As You Go Pension System”, Ole Settergren & Boguslaw D. Mikula, September 1, 2003
- [5] “The Swedish Pension System Annual Report 2005”, Försäkringskassan, April 2006
- [6] “Occupational pensions in Sweden”, 2004-01-20, Hans Gidhagen, Confederation of Swedish Enterprise
- [7] “The FPG/PRI Handbook”, 2004, Pensionsgaranti and PRI Pensionstjänst
- [8] “PRI's Pension Handbook”, 2000, PRI Pensionstjänst AB and the Pension Registration Institute (PRI)
- [9] “PRI Annual Report 2001”, PRI
- [10] “What does an ITP occupational pension cost and what does the employee receive?”, 2003, Alecta



# ドイツの年金制度と最近の動向

藤本 健太郎

大分大学教育福祉科学部助教授

昨年末に明らかになった新しい将来人口推計は、少子高齢化の一層の進行を予測する厳しいものであった。このため、少子高齢化に伴う年金財政の悪化を懸念する声も聞かれる。ところで、少子高齢化は日本だけの現象ではなく、年金財政の悪化も先進国に共通の課題といえる。欧州最大の経済力を有するドイツは、日本とよく似た人口動態であり、年金財政については、わが国以上に厳しい状態といえる。本稿では、近年のドイツの年金財政問題との苦闘を振り返り、昨年メルケル政権が打ち出した老齢年金の支給開始年齢引き上げを巡る最近の動向を取り上げる。

## 1. ドイツの年金制度

ドイツは社会保険発祥の地であるが、自営業者は

基本的に任意加入であり、日本のように皆年金となつてはいない。ただし、一般のサラリーマンには加入義務があり、国民の多くは公的年金制度に加入している。なお、官吏、裁判官、職業軍人等は本人負担のない恩給（Pension）を受け取ることができる。

ドイツの公的年金には、積立金はほとんどなく、ほぼ完全な賦課方式（現役世代の払う保険料によって年金をまかなう財政方式）で運営されている。

年金の保険料率は19.9%であり、日本よりもかなり高い水準にある。厚生年金の報酬比例部分と同じように、保険料は被保険者の報酬に比例し、支払った保険料と期間に年金給付額は連動している。年金給付額は賃金スライドする（賃金の伸びに応じて引き上げられる）が、年金財政の悪化を受けて、現在はスライドの伸びは抑制されている。

## 2. ドイツの人口動態

ドイツの年金財政が悪化している主因は、人口構成の少子高齢化である。

日本ほどのスピードではないが、ドイツにおいても高齢化は進行しつつある。ドイツ連邦統計庁が2003年に公表した第10次将来推計人口の中位推計によれば、高齢化率（65歳以上人口が総人口に占める割合）は、次のようになると予測されている。

### ふじもと けんたろう

1967年生。東京大学経済学部経済学科卒業後、厚生省入省。大臣官房政策課課長補佐、在ドイツ連邦共和国日本国大使館 一等/二等書記官（社会保障担当）などを経て、現在、大分大学教育福祉科学部助教授。専攻は社会保障論、社会福祉論。主要著書に『日本の年金』日経文庫 日本経済新聞社 2005、「ドイツの新連立政権の年金政策—少子高齢社会をいかに乗り切るか—」『海外社会保障研究』国立社会保障・人口問題研究所 2006 他多数

### (ドイツの高齢化率の推移)

2000年	17.1%
2020年	22.2%
2030年	26.6%
2050年	29.6%

このように、ドイツでも2030年には人口の4分の1以上が高齢者となり、2050年には人口の約3割が高齢者という超高齢社会の到来が見込まれている。

このことを年金制度の視点からみると、現行のドイツの老齢年金の支給開始年齢は65歳であることから、高齢化率は総人口に占める年金受給者の比率ということになる。上述の推計は、2000年からの50年間で年金受給者の比率が10%以上伸びることを意味することになり、賦課方式が現役世代の保険料で年金給付を賄う方式であることを考えれば、年金財政は必然的に厳しい状況となる。

なお、ドイツにおいて高齢化が進む理由は、日本と同様に、平均寿命の伸長と少子化の進行である。そして、平均寿命の伸長と少子化の進行は、年金財政にとっては負担となる。

ドイツ人の平均寿命は、第10次将来推計人口の中位推計によると、1998－2000年には男性が74.8歳、女性が80.8歳であったが、2050年には男性は81.1歳、女性は86.6歳にまで伸びると予測されている。平均寿命の伸びは、年金財政の視点からみると、老齢年金の平均受給期間が伸びることを意味する。

少子化の状況を見ると、2000年のドイツの合計特殊出生率は1.38であり、1.29である日本と同様に、先進国の中でも最も低いグループに入る。やはり第10次将来推計人口によると、将来的にも出生動向が急に回復することはなく、合計特殊出生率は2050年には1.40であると予測されている。少子化は将来の働く世代の減少につながり、ドイツの20～65歳人口は、2000年の約5112万人から、2050年には約4078万人にまで減少すると見込まれている。

このことは、年金財政の視点からみると、保険料を負担してくれる世代の減少を意味している。

## 3. シュレーダー政権の年金改革

ドイツでは、早くから少子高齢化が進んだこともあり、年金財政も日本よりも早い時期から厳しい状況に直面していた。このため、ドイツの歴代政権は年金保険料率の上昇抑制という課題と取り組んできた。コール政権では、1999年に、平均寿命の伸びなどに伴って給付水準を引き下げるという改革が実施された。コール政権の年金改革を高齢者の生活を苦しめるものとして野党時代に批判したシュレーダー首相もまた、政権については年金保険料率の上昇をいかに抑えるかという課題と苦闘することとなった。現在のメルケル政権の年金政策をみる前に、シュレーダー政権の年金改革を振り返っておきたい。

### (1) 環境型税制改革による年金保険料率の引き下げ

日本では、16年の年金改革を巡る議論の中で、年金の保険料率が20%に達すると国際競争できないという声も聞かれたが、ドイツの年金保険料率は、1997年の時点で20%を突破していた。放置しおけばさらに保険料率が上昇することが予想されたため、社会民主党 (SPD) と緑の党の連立政権であったシュレーダー政権は、環境政策と年金政策を連動させ、環境型税制改革 (ガソリン税や灯油税の増税) によって得られた増収を年金財政に充てた。このことにより、2001年には年金保険料率を19.1%に引き下げること成功している。

しかし、上述のとおり、ドイツの年金財政は完全に賦課方式で運営されており、人口動態の影響を吸収する効果のある積立金が積まれていないため (わずかな額の変動準備金が保有されているのみ)、少子高齢化は年金財政の悪化に直結する。環境型税制改革による増収分の投入によって年金保険料率はいったん下がったものの、2000年のドイツの将来人口推計に基づく試算では、年金改革を行わなけれ

ば、2030年には26%にまで年金保険料率が上昇することが予想された。

しかし、ドイツでは、年金に加えて医療保険や失業保険など各種の社会保険料率を合計すると既に40%を越えており、こうした賃金付随コストが雇用を妨げていると考えられている。年金保険料率がさらに大幅に上昇することは、歴代政権の最優先課題ともいえる失業対策の観点から許容されることではなかった。シュレーダー政権も、公約として、雇用を拡大するために社会保険料などの賃金付随コストを40%以下に抑制することを掲げていた。

シュレーダー政権は当初、環境型税制改革を段階的に強化することによって、年金の財政問題にも対応する予定だったと思われる。SPDと緑の党の連立協定には、上述したガソリン税等の増税に加えて、さらに5段階の環境増税を行うことが盛り込まれていた。しかし、折悪しく原油価格が高騰し、環境型税制改革とあわせてガソリンの価格が大きく上昇したことに、国民は強く反発した、このため、予定していた段階的な増税が行えなくなり、年金財政の悪化に対しては別の方法で対応する必要が生じた。

## (2) 年金改革 2001

ガソリン税等の増税による収入増が期待できなくなったため、2000年のシュレーダー政権の年金改革案は、保険料率の上昇を防ぐために、給付水準の引下げを含む厳しい内容となった。

ドイツでは、平均的な所得の人が45年加入した場合に受け取る老齢年金がモデル年金とされている。従来、モデル年金が現役世代の平均可処分所得に占める比率（これが「給付水準」と呼ばれる）は70%に設定されていたが、年金改革2001によって、2010年から段階的に引き下げ、67%程度にすることとされた（当初案では64%だったが、議会審議を通じて引下げ幅は圧縮された）。

ちなみに、コール政権時代の1999年に、モデル年金の給付水準を70%から64%に引き下げるといふ年金改革が行われたが、当時野党だったSPDは選

挙戦において批判し、政権を取れば、この年金改革を白紙に戻すと公約した。そして、シュレーダー政権は公約通り、この改革を白紙に戻したのだが、結局、コール政権と似たような給付水準を引き下げる年金改革を余儀なくされたのである。

このため、シュレーダー政権は強い批判を受け、労働組合の大会に出席したシュレーダー首相の横で組合員が年金改革に抗議するプラカードを持っている姿が報じられたこともある。労働組合を支持基盤とするSPDとしては、まさに苦渋の選択であったと思われる。このことは、少子高齢化が進む中、経済の高度成長による保険料収入の大幅な伸びが期待できなければ、誰が政権を担当しても、同じような年金改革案にならざるを得ないことを示す良い例であると思われる。

年金改革2001では、給付水準の引下げを補完するものとして新設された企業・個人年金（担当大臣の名前にちなんで「リースター年金」と通称される。）の積立金を年金計算上の所得から控除することにより、賃金スライドの抑制も行われた。

具体的には、リースター年金は任意加入であるが、年金計算上は全員が上限額まで積み立てると仮定され、現役世代の所得から差し引くこととされた。リースター年金の積立上限額は段階的に引き上げられるため、別の見方をすれば、年金計算上、現役世代の所得から差し引かれる額が段階的に引き上げられる。賃金スライドは現役世代の可処分所得の伸びにあわせて行われるので、結果として、賃金スライドの伸びが抑制されることになる。この措置により、年金計算上の現役世代の所得からリースター年金の積立金を差し引くため、年金計算上の給付水準は下がらないが、従来どおりリースター年金の積立金も所得に含めて計算すれば給付水準は下がることから、実質的には給付水準引下げではないかという指摘もなされている。

このような痛みを伴う年金改革2001により、年金保険料率は2020年までは22%を越えることがなく、ピークとなる2030年にも23%以下に抑えることがで

きると見込まれた。

### (3) 2004年の年金改革

シュレーダー政権が批判を浴びながらも実行した2001年の改革によって、ドイツの年金財政はしばらく安定するはずであった。

ところが、改革時点の予測以上に平均寿命が伸びたことによる支出増、経済成長が低調だったことによる保険料収入減により、再び改革を行う必要が生じた。こうした状況のもとで行われた2004年の改革は、変動準備金を取り崩したり、年金の支払日を遅らせるなど、制度改革というよりも緊急避難措置という印象が強く、ドイツの年金の窮状がうかがえるものであった。

しかし、2004年改革においても、重要な制度改革が行われている。それは、持続的要素の導入である。持続的要素は、年金受給者の年金保険料支払者に対する比率が上昇すれば賃金スライドを抑制し、逆に年金受給者の年金保険料支払者に対する比率が下降すれば、賃金スライドを伸ばすというものであり、少子高齢化が進む局面では賃金スライドを抑制する。すなわち、リスター年金の副次的効果によって抑制される賃金スライドの伸びをさらに抑える目的をもつ政策であると言える。ただし、ドイツの経済が低成長であり、賃金が予想されたほどには上昇しなかったために、期待されたような効果は発揮できていない。

## 4. メルケル政権の年金改革案

ドイツでは、一昨年の選挙によって、保守政党であるCDU/CSUと社会民主主義政党であるSPDの大連立政権が誕生し、初の女性首相かつ初の旧東独出身の首相であるメルケル氏の率いる政権が誕生した。大連立政権がどのような年金政策を打ち出すのか注目されたが、打ち出された年金改革案は、老齢年金の支給開始年齢を引き上げることが柱であった。

メルケル政権の年金改革案では、老齢年金の支給開始年齢は2012年から2029年にかけて、65歳から67歳に段階的に引き上げられることとされている。これまで、先進国の中では、アメリカのみが支給開始年齢を67歳に引き上げることを決めていたが、ドイツも同じ方向に向かったのである。

ただし、激変緩和のため、次のとおり、少しずつ引き上げていく案となっている。

### (ドイツの老齢年金支給開始年齢の引上げスケジュール案)

2012年	65歳+1ヶ月
2013年	65歳+2ヶ月
2014～2022年	65歳+3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11ヶ月
2023年	66歳
2024年	66歳+2ヶ月
2025～2028年	66歳+4, 6, 8, 10ヶ月
2029年以降	67歳

さらに、例外として、45年間年金に加入した長期加入者は、65歳から減額なしに年金を受給できることとされている。

老齢年金の年金支給開始年齢の引き上げは、年金支出を大きく減少させることから、年金財政の健全化という点では有効性は高い。しかし、そもそも老齢年金は収入がなくなる老後の生活を保障するものであることから、安易に支給開始年齢を引き上げるとは許容されない。定年を迎えて収入がなくなったのに、老齢年金もしばらく受け取れないという事態になっては、老後の生活は保障されない。したがって、老齢年金の支給開始年齢まで働くことのできる環境が整備されることが前提となる。

当然のことながら、このことはメルケル政権でも意識されている。支給開始年齢の引上げにあわせて、「Initiative 50 plus (イニシアティブ50プラス)」と名づけられた、50歳以上の失業者を雇用した場合に補助金を給付することなどを内容とする高齢者の

就業促進策が打ち出されている。

## 5. 最近の動向

老齢年金の支給開始年齢を67歳に引き上げることなどを内容とする年金改革法案は現在、連邦議会に上程されており、3月8日に可決される見込みである。メルケル政権は大連立による巨大与党であることから、基本的に与党内で意見調整が済めば、法案は議決される。

ただし、老齢年金の支給開始年齢の引き上げに関しては、与党の一翼を担うSPDの支持母体である労働組合は明確に反対の意思表示をしている。

DGB（ドイツ労働総同盟）のホームページによると、年金の67歳支給に関する連邦議会の公聴会にあわせて、2007年2月26日に、2000人を超える組合員がベルリンのドロテア＝シュレーゲル広場に集まった。そして、その前でDGBのミヒャエル・ゾンマー議長は、年金の67歳支給に疑問を呈し、厳しい失業のことを考慮すれば、純然たる年金カット（Rentenkuerzung）であり、3月8日に法案は可決

されるであろうが、2009年の連邦議会選挙の争点にすることを予告した。

これに対し、メルケル首相の属するキリスト教民主同盟（CDU）のポファラ幹事長は、その翌日の2月27日に、年金の67歳支給に対する支持を表明している。ポファラ氏は、この年金改革なしには、近いうちに国の財政を食べ尽くしてしまうと述べ、67歳支給が完全に実施される2029年までに、平均寿命が2.8歳伸びることが予測されることを指摘している。

一方、連立与党であり、労働組合を支持母体とするSPDは、CDUとは対照的に、目立った動きを見せていない。ホームページの主要な政策論点にあえて年金を掲げていないことは、SPDの苦渋を示すものといえるかもしれない。

このように、老齢年金の支給開始年齢を67歳に引き上げる法案の可決は確実視されているが、実施は2012年以降であることから、実際に予定どおり支給開始年齢が引き上げられるかどうかは、2009年に行われる次の連邦議会選挙の結果に左右される可能性もあると思われる。■

# イタリア年金改革の課題と力学

伊藤 武

専修大学法学部専任講師

## 1. 序—イタリア年金改革をめぐる問題

イタリアで長い間人気を博してきた喜劇映画『ファン・トツツイ』シリーズのある一篇では、主人公ファン・トツツイが、年金支給日に全国社会保険機関 (INPS) の窓口に並んで年金を受け取る度、衰れにもひたたくりに奪われてしまう。この場面が人々の笑いを誘うのは、何も映画の面白さゆえばかりではない。第2次世界大後に成立したイタリア第1共和制の時代、年金は、その制度的不十分さや非効率さから、人々の嘲笑の対象となっていたことが、映画に一段と笑いのスパイスを加えているのである。実際、イタリアの年金制度は、制度や財政悪化などの点で、ヨーロッパの

劣等生イタリアの問題点が凝縮された制度と見なされてきた。

しかしながら、1990年代前半に第2共和制への激変を経験したイタリアの年金制度は、多くのヨーロッパ諸国に先駆けて、一連の大規模改革を遂げるに至った。近年は、むしろ先進国の経済改革のボトルネックである年金改革のモデルケースのひとつとして、注目を集めてきている。

イタリアの年金制度は、いかなる変容を遂げたのであろうか。どのような要因が転換を可能としたのであろうか。そして現在プローディ政権が抱えている課題は何であろうか。このような問題の検討は、イタリアにとどまらず、広く世界の年金改革の考察にも有意義だろう。

以下本稿では、イタリアの年金改革について、職種ごとに細分化した賦課制・確定給付の公的年金に依存した制度から、職種間格差の一元化・拠出制（積立制）的要素の導入・補足年金含めた多柱型制度への改革の潮流の中で捉える。さらに、改革の要因として、政府主導・政労使三者協調・政党政治という時に矛盾する3つの選択肢に着目して、その過程を考察してゆく。

## 2. 戦後の年金制度と改革への課題

### 戦後イタリアの年金制度

現代イタリアの年金改革を考察する前提として、ま

### いとう たけし

1971年生。東京大学（大学院）法学政治学研究科修士課程修了。専攻はイタリア政治・ヨーロッパ政治。東京大学社会科学研究所助手、同法学政治学研究科 COE 特任講師を経て、現在、専修大学専任講師。主要著書に「現代イタリアにおける年金改革の政治—『ビスマルク型』年金改革の比較と『協調』の変容」、専修大学『法学論集』第98号 2006年、「ヨーロッパ地域政策と『ヨーロッパ化』：イタリアにおける構造基金の執行と政策ガバナンスの変容」、廣田功編『現代ヨーロッパの社会経済政策』、日本経済評論社 2006年他多数。

表1 1990年代初頭の年金制度の主要特徴

	受給資格要件		拠出割合	給付算定基準
	老齢年金 (受給開始年齢)	年功年金 拠出期間		
民間部門労働者	男性 60 歳 女性 55 歳	男女 35 年	雇用主 18.93% 労働者 7.29%	直近 5 年間
公共部門労働者				
中央政府	男性 65 歳 女性 60 歳	男性 20 年 女性 20 年 (15 年)	労働者 7%	直近 1 ヶ月
地方政府	男性 60 歳 女性 60 歳	男性 25 年 女性 20 年	労働者 7%	直近 1 ヶ月
自営業者	男性 65 歳 女性 60 歳	男女 35 年	12%	直近 10 年間

Ferrera 2006 TAB.2.11. p.89 筆者改訂/伊藤(2006)

ず戦後の年金制度を概観しよう。戦後の年金制度は専ら公的年金（いわゆる「第1の柱」）に依存し、団体職域年金（「第2の柱」）や個人年金（「第3の柱」）はほとんど発展しなかった。その背景には、日本の退職金に相当する退職手当（TFR）が発展して、補足年金の成長を抑制した事情も関係した<sup>1</sup>。中核たる公的年金は、主に賦課制（確定給付）・所得比例の一般向け年金から成っており<sup>2</sup>、一定の年齢より受給開始となる老齢年金と一定の拠出期間で受給できる年功年金に区分できる。ただし、公的年金は単一の制度ではなく、公務員・民間・特殊職など職種ごとに細かく分かれ、給付率などの規則や運営母体も異なっていた。このようなイタリアの制度は、年金制度の比較類型として、いわゆる「ビスマルク型」（職種ごとの社会保険で運用される賦課制の制度）・「単柱型」（所得代替率の高い公的年金をもつばら中心とする制度）の典型と言えよう。

イタリアの年金は、北欧諸国と比較すると充実度は劣るものの、全体としては寛大な制度であった。反面、断片的運営や寛大な資格賦与・給付は、制度的合理性を掘り崩した。極めて短い拠出期間で受給に至る、いわゆる「ベビー年金」は、その嚆矢である。この

ように歪みを抱えた発展を遂げたのは、戦後福祉国家の充実、経済成長・人口増に対応した拡充など先進国共通の事情もあるが、年金制度が与野党問わず利益誘導の基盤となった負の効果ゆえであった。そのため、高齢化や石油危機以後の財政危機への対応が必須となった1970年代以降も、制度的持続可能性への真剣な考慮を欠き、微温的改良すら実現しなかったのである。

### 改革をめぐる争点と状況

一般に、先進国の年金改革では、高齢化・労働市場構造の変化（失業・非典型雇用の増大）に伴う財政悪化への対応として、収入基盤強化・給付削減・制度合理化が求められ、有力な処方箋として、拠出制（財源）・拠出比例（給付）原則の強化や公的年金以外の補足年金（団体職域年金・私的年金）の発展が採り上げられている。しかし、ビスマルク型制度では、現役世代の保険料に依存する賦課制、所得比例給付原則、職種による分立などの特徴が、一方では、保険料収入減退・受給層拡大の同時進行による財政危機の深刻化を招き、他方で、「二重払い」問題や利害衝突によって包括的改革を困難にしてし

まう。どのような改革も、垂直的な世代間の公平性、水平的な世代内の公平性に抵触し、超えがたい障害に直面することになる。

イタリアもまた、ビスマルク型の典型として、同様の問題を抱えていた。表1のように、1990年代初頭、一連の年金改革が始動する直前の制度内容を見ても、制度間格差は著しかった。

さらに改革の行方に暗雲を投げかけていたのは、年金制度をめぐる政労使利害の配置である。記述のように、政党にとって、年金制度は各々の支持基盤に対する重要な利益配分の経路となっていた。重い社会保険負担から本来改革を積極的に推進すると期待される工業総連盟（Confindustria）など経営者側も、低コストの投資原資であるTFR積立を損なう代償を払うのには慎重であった。他方、労働総同盟（CGIL：社共系）、労働者組合同盟（CISL：キリスト教系）、労働連合（UIL：社民系）の三大労組は、内部に多くの年金受給者を組合員として抱える事情から、年金削減には及び腰にならざるを得なかった。このような状況下で、そもそも政党や団体からの自律性が低いイタリア政府が、率先して改革を断行するとは期待できなかった。

それでは、90年代前半以降、イタリアは、どのようにして困難な改革を乗り切っていったのであろうか。まず、財政健全化（保険料基盤の拡大、早期退職抑制と給付削減）、制度一元化（職種間の統一〔受給開始年齢など〕）、多柱化（団体年金、個人年金の発展）という3つの争点を軸に、改革の動向を見てゆこう。

### 3. 年金改革の展開

#### 3大改革：制度変容と改革過程

1990年代前半、イタリアは第1共和制から第2共和制へと政治的激変を経験し、政党政治は従来の中道勢力主導から中道左派・中道右派の2大陣営が対決する構図へと変わった。年金制度もまた大きな変貌を遂げた。イタリアの改革では、一般に3大改革、すなわちアマート改革（92年）、ディーニ改革（95

年）、マローニ（＝トレモンティ）改革（2004年）が重要とされる。

まずアマート改革は、90年代初頭の財政危機・通貨危機への対応として成立した非政党専門家内閣（テクノクラート政権）のアマート政権が、年金財政の健全化を目標とし、公的年金については受給開始年齢への引き上げなど財政改善策を実施した。その一方、一元化やTFRの年金財源繰り入れを通じた補足年金整備など制度面での措置は、極めて限定的なものに止まった。

改革過程では、政府の厳しい改革案に対して、当初は与野党・労使とも反発を示した。しかし、政権側は、汚職摘発で主要政党が軒並み混乱に陥り無力化したこと、欧州通貨制度（EMS）離脱という未曾有の危機状況にあることを利用して、委任立法を手段に強い指導力を発揮して改革を推進した。ただし、労組が年功年金削減などで政府から譲歩を引き出したように、交渉によって妥協に至ったことが重要であり、それ故に財政面以外の成果は制約されたのである。

ディーニ改革は、ユーロ参加か挫折かの瀬戸際に置かれた中、同じくテクノクラート政権によって実現した抜本的制度改革である。公的年金については、職種を横断した枠組が導入された。拠出比例（正確には「みなし拠出建て方式」）の新制度を、96年移行の新規参入労働者に導入し、拠出期間18年以上は従来の所得比例年金、その間の者は新旧両制度の混合とした。他に年功年金の拠出期間延長（2008年まで移行期）・転換係数設定など給付削減・財政安定化措置、育休などの「クレジット」制度・非典型雇用向け新規枠組・低所得者向け制度の一般制度からの分離などの制度革新がなされた。ただし、補足年金について、顕著な進展は無かった。

改革過程を成功に導いた要因は、第1に、中道右派の第1次ベルルスコーニ政権の崩壊を受けて成立したディーニ政権が、実際には中道左派的基盤に支えられ、中道左派政党や労組から全般的な支持を得やすかったことである。第2に、政権側も、一方的な年金改革の挫折で1年にも満たない短期で辞任に



追い込まれた前政権の経緯を教訓に、政労使の協調を重視して、労組と当初から綿密な協議を重ねたことも大きい。

中道右派の第2次ベルスコニ政権下でのマローニ改革は、ボトルネックの補足年金に対して、TFRの補足年金への移転（当時2008年1月開始に設定）につき労働者に選択権（拒否権）を与えた上での自動繰入措置を定めた。さらに年功年金についても、受給開始年齢の段階的引上げ措置（現行57歳→08年以降60歳以上）、いわゆる「スカローネ(scalone)」を決定した。

改革過程では、基本的に、これまでの労使協議重視の傾向とは対照的に、政権主導で与党間調整を優先させた。ただし、第1次政権の失敗を踏まえて、労組交渉の門戸を閉じずに相互譲歩を達成したために、改革を進行させることができたのである。むしろ政権側は、後述のように、本来近い経営者団体による企業の社会保険負担削減要求や、政権内の政党の一部利益を犠牲にしても、労組との妥協を選択した点は注目に値する。

以上のように、90年代初めから2004年にかけて、イタリアは、財政改善、一元化、多柱化の3つの課題において、(程度の差はあれ)大きな前進を果たした。他国をみても、改革の先駆者と言われるスウェーデンに匹敵するほど、早期に大規模な改革を実現したのである。

## 第2次プローディ政権下の動向

比較的早期の改革実施によって、現在、イタリアの年金の財政負荷（対GDP支出の増加率など）は他の先進国と比較して、穏やかなものとなっている。しかし、2006年に成立した第2次プローディ政権にとって、改革の必要性が消失したわけではない<sup>3</sup>。第1の課題は、2008年予定の年功年金受給開始年齢引上げ（スカローネ）の扱いである。年金制度の将来が不確実な現況では、早期退職による年功年金受給は拡大傾向にあり、大きな財政負荷である。受給開始年齢引上げを行う他国の改革

潮流にも逆行するため、早期受給抑制は必須である。第2の課題は、ディーニ改革で10年ごとと規定された転換係数見直しである。財政改善には、係数引き下げを通じた給付抑制が必要である。第3の課題は、マローニ改革で2008年1月開始とされたTFRの補足年金繰入選択の前倒しによる補足年金強化である（コリエレ・デラ・セラ紙：2007年2月7日）。2004年時で繰入選択者は約15%に留まり、補足年金の整備は捗っていないのが実情である。

3つの課題いずれも多様な利害が絡んでおり、合意は容易ではない（例えば、転換係数の見直し手続については、政府・行政関係機関、議会委員会に加え、労使への諮問が義務付けられている。）とはいえ、政権発足当初は、政労使協調の復活の機運が高まった。政権側は、EUの安定成長協定違反が続く財政赤字削減を一刻も早く実現するため、労使・連合与党の協力を不可欠としていた。CGIL・CISL・UILの3大労組側も、前中道右派政権期の苦い挫折の経験を踏まえて、久々の中道左派政権登場に政権運営への協力を打ち出した。経営者側も、工業総連盟の現執行部では、大局的見地から中道左派政権や労組とも対話を行う路線を採用した。

具体的には、2006年夏から三者交渉が始まった。その結果、本年2月初めのトップ会談において、財政改善を求める政権側の意向を汲んでTFR繰入選択を半年前倒しする一方、その代償として、まず労組要求に配慮して、年功年金の受給開始年齢につき60歳より若干早期の退職受給を許すこと、さらに経営者要求に配慮して、移転に伴う租税優遇措置の実施(企業向け措置)することで、一端妥協が図られた。

しかし、同月外交政策めぐる分裂を機に政権崩壊の危機が生じ、年金改革を含む社会経済改革の帰趨も混沌としてきた。プローディ政権側は、混乱收拾に加え政権運営の手綱引き締めを狙って、従来より野心的な改革案を打ち出す戦略を採った。年金については、運営機関の統一（SuperINPSの設置）を通じた一元化の更なる推進、年功年金受給開始年齢の58歳への引上げ、転換係数見直し（削減）の3

表2 主要年金改革と各勢力の対応

	政府	社会パートナー		政党	
		労組	経営者	中道左派	中道右派
アマート改革	専門家政権	支持	支持	無力化(委任政令)	
ディーニ改革	専門家政権	支持	支持	支持	反発
マローニ改革	中道右派(安定多数)	反発(交渉)	支持	反発	支持
第2次プローディ改革	中道左派(僅差)	支持	支持	支持	反発

(出典:筆者作成)

点を要求した(同紙2月26日)。3月1日発表の政府統計で、財政赤字が対GDP比4.4%と4年連続でEU安定成長協定違反となり、2007年末の制裁猶予期限まで一刻の猶予もないことが露呈した以上、一定の改革は不可避であろう。しかし、UIL・CISLなどの労組は、事前交渉無く提起された強硬策に厳しい反発を表明している。近々ラウンドテーブルで議論が始まる予定であるが、現時点で行方は不透明となっている(3月5日入稿時)。

#### 4. 政労使の対応と改革の力学—政府主導・政労使協調・政党政治の間

##### 主要アクターの対応

以上の改革について、3で論じた点を踏まえると、政府・労使・政党の主要アクターの対応は、表2のようにまとめられる。

全体として、まず政府は、党派の差はあれ、EU安定成長協定の遵守などの事情から、財政改善を重視した独自利害を有し、改革を推進しようとする点で共通する。次に、社会パートナーについて、労組は、痛みを伴う改革に対して、時に反発しながらも、対立する中道右派陣営以外の場合には、政策参加を重視した「積極的」対応を取っている。経営者側も、改革の後退には反発しながらも年金改革そのものには継

続的支持を表明してきた(ただし、大企業と中小企業の利害の相違は軽視できない)。最後に、政党については、共産主義再建党など最左派を除いて、その他の政党は、与党時には改革へコミットしている。ただし中道右派は、年金縮減を強く推進する傾向では共通する一方、連合内でマローニ改革について、北部に有利な民間部門を優遇する勢力(北部同盟、フォルツァ・イタリアなど)と、国民同盟など南部・公務員部門重視との地域対立が浮上し、前者が勝利した。この亀裂は、新たな対立軸として興味深い点である。

##### 年金改革ゲームのルール:「二重の協調(doppia concertazione)」をめぐる

年金改革のような大きな社会経済改革では、政府が独断で改革を貫くのは難しい。特に現状変更障害が多いビスマルク型年金の場合、改革遂行には広範な合意調達が不可欠であり、政府主導はあくまで看板に過ぎないと言える。

政党政治が大混乱に陥った90年代前半以降のイタリアにおいても、年金など社会経済改革の原動力として注目を集めてきたのは、政府と社会パートナーの「協調(concertazione)」である。本稿の議論でも、中道右派政権下のマローニ改革を含めた3大改革全てで、労組の明示的支持か黙認が必須要素となって

いたように、労組の協調姿勢は際だって重要である。

ただし、上記のような協調論に対しては、政労使協調にもつばら力点を置くのはバランスを欠くと指摘せねばならない。本稿の分析は、政権にとって、社会パートナー（労使）からの社会経済的合意に加え、政党政治からの政治的合意も等しく重要であることを示している。例えば、最も成功したディーニ改革は、単に専門家政権として独立性が高いからだけではなく、社会パートナーである労使双方の支持、政党政治での中道左派の支持と、同時に2つの側面が高い支持を得ることができたからこそ、大規模なシステム改革を遂行できた。他方、アマート改革は、両側面（特に政党政治）の合意は制約されていたため相対的に改革は限定された。マローニ改革は、政党の支持は安定多数与党の支持を受け高水準だったものの、労使の支持は相対的に劣った分、改革は制約された。さらに、ここでは検討しなかった改革の「失敗例」（チャンピ改革、第1次ベルルスコーニ改革、第1次プローディ改革）は、遙かに大きな合意の制約を受けていた。したがって、年金改革は、いわば2つの側面を秤にかけながら行う、「二重の協調(doppia concertazione)」ゲームと言うべきであろう。

改革の成否は、このゲームにおける政権の選択によって大きく左右される。僅差の議会多数しか持たない第2次プローディ政権での改革には、このゲームにおいて、2つの選択が残されている。一方の可能性は、容易に想像されるように、労使合意にますます依存せざるを得ない道である。実際2007年初頭までの改革を動かしてきたのは、政労使交渉であった。

しかし、現在の労組は年功年金など重要争点について、政府案に厳しい見解を表明している。そこで、政権側は、政党政治の領域の合意を補完的に用いて、中道左派連合内最左派の共産主義再建党などの要求を呑んで、マローニ改革における年功年金のスカローネを若干後退させたのである。もう一つの可能性は、政権が議会基盤の弱さをむしろ積極的交渉材料として、改革挫折の脅しをかけつつ、政党・労使側へ譲歩を迫る道である。実際2月末の政権危機から脱する際、政権側が出した要求は、このような政権運営強化の戦略とも解釈できる。

もちろん、このような綱渡りの選択が、結実する保証は何処にもない。いずれにしても、今後の改革状況は、全く予断を許さないであろう。■

#### [参考文献]

伊藤武、「現代イタリアにおける年金改革の政治」、『専修法学』98号、2006年12月、129-177頁  
Maurizio Ferrera, *Le Politiche sociali*, Bologna: Il Mulino, 2006

#### [注]

- 1 TFRが発展したのは、労働側にとっても手厚い制度であることに加えて、企業側にとっても終戦後の信用不足下で、内部留保として安価な投資原資の機能を担ったからでもある。
- 2 この他、困窮者向けの社会扶助としての「社会年金」が存在した。
- 3 Joint Report on social protection and social inclusion COM(2007) 13 final

# イギリスの年金制度と最近の動向

## —公的年金スリム化後の課題—

藤森 克彦

みずほ情報総研 主席研究員

### はじめに

英国では、他国に先駆けて80年代から公的年金をスリム化する政策などが進められてきた。この結果、英国の公的年金負担は今後ほとんど高まらず、低位に推移していくとみられている。年金財政の観点からは英国は恵まれた状況にある。

しかし高齢者の貧困問題が生じるなど、公的年金のスリム化によって別の問題が生じている。このような問題に対応するため、ブレア政権では数度の年金改革を行ってきた。そして2006年5月には雇用年金省が新たな改革案を発表し、同年11月にはそれに基づく年金法案（Pensions Bill）が議会に提出された。そこには、基礎年金の改定を物価スライドから賃金スライドに戻すなど、公的年金のスリム化路線の修

正とみられる内容も盛り込まれている。

本稿では公的年金のスリム化を進めてきた英国がどのような課題を抱え、いかなる改革を行ってきたかを概観する。そして昨年5月に発表された改革案の内容を考察し、最後に日本への示唆を指摘したい。

### 1. 英国の公的年金制度の概要

最初に英国の公的年金制度の体系を概観すると、日本と似た二階建て構造になっている。一階部分の「基礎年金」は、自営業者と被用者に加入が義務付けられている。他方、二階部分の「付加年金（報酬比例年金、国家第二年金）」は公務員を含む被用者に加入が義務付けられている。基礎年金は定額給付、付加年金は報酬に応じて給付水準が定まる（**図表1**）。

ただし、一定基準を満たす私的年金（企業年金、個人年金、ステークホルダー年金）に加入している被用者には、付加年金への加入が免除される。これは、「適用除外制度」と呼ばれ、英国の年金制度の大きな特徴となっている。

英国の公的年金を考察する上で特筆すべき点としては、GDPに占める公的年金支出割合が2050年頃まで5%前後の低位に推移し、ほとんど高まっていない点である（**図表2**）。この間、日本ほど急激ではないが英国の高齢化率も上昇していく（**図表3**）。なぜ公的年金負担は低位に推移するのだろうか。

#### ふじもり かつひこ

1965年生。国際基督教大学大学院行政学研究科修了。専門は社会保障政策。(株)富士総合研究所（現みずほ情報総研）入社、同研究所ロンドン事務所研究員（1996～2000年）などを経て現在に至る。

主要著書に『構造改革ブレア流』TBSブリタニカ、2002年（単著）、『マニフェストで政治を育てる』雅粒社、2004年（共著）、『脱＝年金依存社会』藤原書店、2004年（共著）などがある。

図表1 英国の公的年金制度の概要

公的年金の体系	<p>〈1階部分〉 基礎年金:自営業者と被用者は強制加入</p> <p>〈2階部分〉 付加年金(国家第二年金/報酬比例年金):被用者は強制加入</p> <p>〈適用除外制度〉:一定要件を満たす私的年金(ステークホルダー年金、企業年金、個人年金)に加入する被用者は、付加年金への加入を免除</p>
受給資格	<p>〈保険料拠出要件〉</p> <p>① 1年以上の保険料拠出実績(有資格年)があること</p> <p>② 満額の基礎年金を得るには、就労年数(通常男性49年、女性44年)に対する有資格年(保険料拠出期間とクレジットの合計)が約90%以上あること。これより有資格年が少なければ、比例的に減額。ただし、有資格年が25%以上(通常、10年か11年以上)ないと、そもそも基礎年金を受給できない</p> <p>〈年齢要件〉:男子65歳以上、女子60歳以上(2010～20年にかけて65歳に引き上げる予定)</p>
給付構造	<p>〈基礎年金〉:定額給付</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 単身世帯:満額で週84.25ポンド</li> <li>● 夫婦世帯:満額で週134.80ポンド</li> </ul> <p>〈付加年金〉:加入者の所得に応じて支給</p>
保険料	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 年金給付のみならず失業給付、労働災害給付などを包括する「国民保険料」として徴収</li> <li>● 被用者、自営業者などに区分して保険料率が設定(被用者の保険料:被用者11%、事業主12.8%)</li> <li>● 被用者の週給が下限所得額未満(84ポンド未満)であれば国民保険料の拠出義務が課せられない代わりに、原則として基礎年金の受給資格も得られない。</li> </ul>

(注) 給付額は、2006年度の価格。

(資料) The Pension Service, 2005などを参考に筆者作成。

第一に、先述した「適用除外制度」の存在である。本来、被用者であれば公的年金の二階部分である付加年金に加入しなくてはならないが、適用除外制度では付加年金への加入が免除されるので公的年金負担の軽減につながる。政府による適用除外制度の奨励もあって、現在被用者の6割程度が付加年金の代わりに私的年金に加入している。

第二に、79年から97年までのサッチャー及びメジャー保守党政権が、先進諸国に先駆けて公的年金をスリム化する方向で年金改革を行った点である。具体的には、年金給付額の改定を賃金スライドから物価スライドに変更して給付水準の伸びを抑制することや、将来的に支給開始年齢を引き上げていくことなどが定められた。

第三に、英国の公的年金は高齢者を貧困から救済するための制度として創設されたため、最低限度の生活を支える給付水準でよいという考え方が基本にある。確かに、所得比例の付加年金が設けられているが、導入時期が70年代末と遅いため未成熟であ

り、定額給付の基礎年金中心の給付構造となっている。先進国間で公的年金の所得代替率を比較すると、イタリア79%、スウェーデン65%、フランス53%、日本50%、ドイツ46%なのに対して、英国は37%と低い。ちなみに大陸欧州諸国では、高齢者の生活が現役時代から激変しないことを目的とするので、給付水準も高めに設定されている。

## 2. 英国の公的年金制度の課題

このような点から英国の公的年金負担は低位に推移し、今後高まっていかない。年金財政という点では恵まれた状況にあるが、ブレア政権では97年の政権樹立時から年金改革を進めてきた。これには、どのような背景があったのだろうか。

第一に、年金生活者の貧困問題が深刻化したことがあげられる。英国の全年金生活者の4分の1は、日本の生活保護制度に相当する「所得扶助」を請求できる資格があると指摘されている。しかし、請求資

図表2 英国における GDP に占める公的年金支出割合の将来推計

	2002年度	2012年度	2022年度	2032年度	2042年度	2052年度
対GDP年金支出	5.0%	5.1%	4.9%	5.4%	5.3%	5.3%

(資料) HM Treasury, *Long-term public finance report: fiscal sustainability with an aging population*, 2003

図表3 英国における人口動態の将来推計

	2000年	2010年	2020年	2030年	2040年	2050年
高齢化率(注1)	15.9%	16.5%	18.8%	21.4%	23.1%	23.2%
高齢者依存率(注2)	24.4%	24.8%	29.0%	35.0%	38.5%	38.4%

(注) 1. 「高齢化率」は、全人口に占める65歳以上人口の割合。

2. 「高齢者依存率 (old-age dependency ratio)」は、生産年齢人口(15～64歳)に対する65歳以上人口の割合。

(資料) Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, *World Population Prospects: The 2004 Revision*

格をもつていても生活保護の受給に抵抗感をもつことなどから、請求しない高齢者もいる。低所得高齢者の困窮は、放置できない状況にあった。

第二に、公的年金の給付水準が低いため、英国政府は人々に私的年金（企業年金、個人年金）への加入を促してきたが、政府の思惑通りに私的年金への加入が進んでいないことがあげられる。

この背景としては、私的年金の使い勝手の悪さがあげられる。まず企業年金をみると、被用者でないと加入できないし、中小企業には企業年金をもたないところも多い。また、企業年金は転職者には不利な設計になっている。

他方、個人年金は、保険料が割高なため、低所得者が加入するのは難しい。また80年代後半から90年代前半にかけて、金融機関が適切な助言を与えずに個人年金を販売したため、個人年金に不信感をもつ人は多い。さらに、一度個人年金に加入したら中途解約料が高いことなどから他の金融機関に移すことは難しいという問題がある。

### 3. 1998年公的年金改革の内容

ブレア政権では、「公的年金は自力で老後の備えを行なえない人々にこそ向けられるべきだ」という基本方針のもとで98年から年金改革が行われてきた。具体的な改革の内容として、以下の3つのポイントがあげられる。

第一に、高齢者の貧困問題を解決するために、99年に「最低所得保証」が設置された。これは、税金を財源とする高齢者向けの特別な所得扶助制度である。給付水準を基礎年金よりも高めに設定して、名称も屈辱感を与えないものに変更し、受給要件も緩和した。

2003年になると、最低所得保証は「年金クレジット」に代替された。最低所得保証と同様に、高齢者の所得が政府の保証する最低所得水準を割り込んだ場合にその差額が支給される。また、低所得者の貯蓄インセンティブを高めることを目的に、私的年金などの加入によって基礎年金以上の所得をもつ低所得年金生活者に、一定額が加算される内容となった。

第二に、公的年金の二階部分に「国家第二年金」

を設置した点である。これは、従来の「報酬比例年金」に比べて低所得者に手厚い給付設計とした。また、6歳以下の子供の育児を行う保護者には、一定要件を充たせば保険料を拠出しなくてもその年は保険料拠出があったとみなして、年金受給権を得やすくした。

他方で中・高所得者層には、適用除外制度の活用を促して国家第二年金を私的年金で代替させていく。しかし先にみた通り、私的年金は使い勝手が悪い。

そこで第三のポイントとして、政府と民間金融機関が協力して「ステークホルダー年金」という低コストで安全性が高く、柔軟性もある新型私的年金を設置した。これは、年金資産の運用実績によって給付水準が決定する確定拠出年金であり、運用の失敗は加入者が負う。

ステークホルダー年金の具体的な特徴をあげると、①金融機関の運用手数料を運用資産の1%以下として管理コストを抑制すること（従来の手数料は運用資産の2～5%。なお、2005年度以降の運用手数料上限は年金資産の1.5%）、②最低保険料を20ポンド以下として低い保険料から加入できること、③ステークホルダー年金から他の年金に移転しても追加手数料を徴収されないこと、などがあげられる。こうした基準を充たす年金であれば、政府のお墨付きを受けた年金として「ステークホルダー年金」という名称で民間金融機関が販売することができる。

#### 4. 2001年以降の株式市場の低迷と私的年金に関連した改革

年金クレジットなどの導入によって、年金生活者の貧困はある程度改善された。しかし、私的年金に自主的に加入する動きが弱い点は課題として残された。ステークホルダー年金の導入後の状況を見ても、2005年までに270万件が販売されたが、貯蓄をすすむ習慣のない人々にまでは影響をあたえることができなかった。

また、2001年以降の株式市場の低迷等から、私的年金の比重を高めた高齢者の生活が不安定にな

るという問題が生じた。企業年金の積立不足から給付水準の引き下げが行われ、企業年金から撤退する企業が増加した。さらに、個人年金や確定拠出企業年金では、運用利回りの低下によってこの時期に引退した高齢者の給付水準が当初の予想を大幅に下回った。

雇用年金省は、2002年末に私的年金に関連した年金改革案（グリーンペーパー）を発表した。内容としては、定期的に公的・私的年金を合わせた年金受給見込額を通知する仕組みの導入や、企業年金の積立基準を緩和して企業負担の軽減を図ることなどである。英国政府は、こうした改革によっても私的年金加入者が増加しない場合には、人々に貯蓄を強制すると警告していた。

#### 5. 2006年5月に発表した雇用年金省の年金改革案

雇用年金省は2006年5月に、新たな公的年金改革案として『老後の安全：新しい年金制度に向かって（Security in Retirement: towards a new pensions system）』というホワイトペーパー（政策提案書）を発表した。そして上記ホワイトペーパーに基づいて、同年11月に年金法案が議会に提出されている。以下では、ホワイトペーパーの内容について、(1)年金改革の背景、(2)改革案の内容、(3)改革の効果、をみていく。

##### (1) 年金改革の背景

年金改革の背景としては、下記のような長期的な課題があり、早期に是正措置をとっていく必要があると指摘されている。

第一に、老後に備えた貯蓄不足への対応である。退職後に一定の生活水準を維持したいと望む人は多いが、そのために必要な所得代替率を得られない人は960万人から1200万人にのぼると推計されている。また英国保険協会の調査によれば、人々が快適な老後生活を送るのに必要な貯蓄額と実際の

貯蓄額を比較すると、1世帯あたり毎年1,400ポンド(25万2,000円)、英国全体で毎年270億ポンド(約4兆8,000億円)の不足が生じているという。

第二に、現行制度は子育てや介護を担う女性にとって不利になっている点である。現行制度は専業主婦世帯を前提に、夫の保険料拠出によって獲得した年金権に基づいて、夫妻の老後生活を賄っていくことを想定している。しかし、今日では家族形態が大きく変容している。例えば、1981年には離婚経験者は10人に1人であったが、2005年には5人に1人となった。また、60歳以下の独身女性に占める同棲者の割合は、86年の13%から2004年の25%に増加している。このため、女性も自ら保険料を拠出して受給資格を獲得することが必要になってきた。

ところが、女性の場合、子育てや介護によって就労期間が短く断続的になりがちで、基礎年金の満額受給に必要な保険料拠出年数——女性は39年(男性は44年)——を充足することが難しい。また、パートタイム労働が多く、男性に比較して賃金が低い傾向もみられる。この結果、女性の年金生活者のうち、満額の基礎年金を受給できる人は、男性に比べて著しく少ない。例えば、2005年に引退した高齢者のうち、満額の基礎年金を受給した者の割合は、男性では85%なのに対して、女性では約30%となっている。

第三に、年金生活者の中で、年金クレジットといった税金を財源にした資力調査付き給付の受給資格者の増加が予想される点である。具体的には、現在、年金生活者の45%が年金クレジットの受給資格を有するが、2050年には70%以上になる見込みである。この要因としては、年金生活者の貧困状況の改善を目的に導入した年金クレジットが、寛大な設計となっていることがあげられる。

## (2) 改革案の内容

具体的な改革案をみると、下記の5点に整理できる。

第一に、私的年金への自主的加入を促しても私的年金加入者が増えないことから、強制的に保険料を拠出させる「個人口座制度」を新設する。22歳以

上の被用者は年収5千ポンド～3万3千ポンドについて、被用者4%、事業主3%、国1%の合計8%の保険料を被用者の個人口座に拠出していく。他方で、自営業者や無業者には任意で加入できる方策を講じる。

第二に、公的年金をよりシンプルで寛容な年金にする。具体的には、2013年を目処に基礎年金を現行の物価スライドから賃金スライドへ変更する。これは、実質的な給付水準の引き上げとなる。また、国家第二年金については、定額給付化を加速させて、2030年ごろに定額給付とする。

なお、基礎年金を賃金スライドで改定するにはコストがかかるが、後述の通り、公的年金支給開始年齢の引き上げなどによって、資金を捻出する模様である。

第三に、子育て中の女性などが不利にならないように、基礎年金満額受給に必要な保険料拠出要件の緩和が提案されている。具体的には、①現行制度では公的年金の満額給付を得るために必要な保険料拠出期間は男性44年間、女性39年間となっているが、それを男女共に30年間に短縮、②12歳児までの子供の育児を担う人を対象に、基礎年金と国家第二年金の保険料拠出資格を付与する「子育てクレジット制度」の導入、③週20時間以上介護をする者に基礎年金や国家第二年金の資格付与、④基礎年金の保険料拠出要件の廃止、といった内容である。

第四に、公的年金の支給開始年齢の引き上げと、就労期間の延長促進である。公的年金の支給開始年齢は、平均余命の増加に伴って引き上げる。既に女性は2010年から2020年にかけて現行の60歳を65歳に引き上げることが決定している。その後男女共に、2024年から26年にかけて66歳とし、2034年から36年にかけて67歳、2044年から46年にかけて68歳に引き上げる。

そして第五に、確定拠出年金による適用除外制度を廃止するなど、規制環境の整備もあげられている。

## (3) 改革の効果

個人口座制度の導入によって、最高1千万人が個



人口座に貯蓄を始めると考えられている。また、公的年金の支給開始年齢に到達した女性のうち、基礎年金を満額受給できる者は、2005年で3割にすぎなかったが、保険料拠出要件の緩和などによって、2025年には9割に達するとみられている。さらに、基礎年金の改定を賃金スライドへ変更することによって、2050年には現行制度の二倍の給付水準になると考えられている。

## 6. 日本への示唆

以上のように、英国では公的年金をスリム化して、私的年金を拡充する方向で改革を行ってきたが、様々な課題が顕在化した。2006年のホワイトペーパーでは、賃金スライドへの変更や受給要件の緩和など、公的年金を拡充する方向もみられる。日本でも、公的年金のスリム化の方向で改革が進められてきたが、英国の年金改革から下記の点が示唆される。

第一に、過度に公的年金をスリム化することの危険性である。英国では、積立金を金融市場で運用する私的年金の比重を高めたが、2001年から2003年にかけての株式市場の低迷によって老後生活の安定が脅かされた。私的年金は、経済環境が良ければ予想以上の運用益が生じるが、悪化すれば一気に老後生活が不安定になる。

これに対して、賦課方式で運営する公的年金は少子高齢化に脆弱である。しかし少子高齢化のリスクは、私的年金の負う経済環境の悪化のリスクに比較して、変化のスピードが緩やかで変動幅も小さい。英国の2006年の年金改革案では、公的年金の改定を賃金スライドに改めて給付水準を高める方向に舵を切ったが、これは公的年金の役割を見直した面があるのではないと思われる。日本においても、公的年金と私的年金のリスクの違いを考慮して、変動幅の小さい公的年金を柱にしなが、私的年金を組み合わせることが必要であろう。

第二に、子育てや介護を担う人々への公平性の確保である。日本でも、単身世帯や一人親世帯の増加

などによって、家族形態は大きく変容している。子育てや親の介護のために就業できない人々が、必ずしも国民年金第3号被保険者として救済されるとは限らない。

この点、英国では、子育てや介護に対する社会的意義を認めて、子育てや介護期間を「みなし拠出期間」とするクレジット制度などが導入されている。日本でも育児休業期間における保険料免除措置などの制度が導入されているが、英国よりも厳しい内容になっている。例えば、日本の免除措置は子が3歳になるまで認められるが、英国の「子育てクレジット制度」は12歳までとなっている。日本でも、子育てや介護を担う人々に対する例外措置の拡充を検討する必要があるだろう。

また、日本では公的年金を受給するのに必要な最低加入期間は原則25年間となっており、英国の10～11年と比較して長い。さらに、基礎年金を満額受給するためには日本では原則40年を要するが、英国では今回の改革によって30年間に短縮される。年金財政に与える影響を考慮する必要があるが、就業形態が多様化する中で、日本においても保険料拠出期間の短縮なども検討する必要があるのではないかと。

第三に、私的年金の使い勝手をよくすることである。ブレア政権では、政府が枠組みを作り、民間が運営するステークホルダー年金を創設した。日本でも、2001年に確定拠出年金が導入された。しかし主婦が加入できないなど、加入対象者がステークホルダー年金より狭い。また、保険料の拠出限度額が同年金より低く設定されている。今後、私的年金の振興について議論していく必要があるだろう。

超高齢化社会において年金財政の安定は必要であるが、それだけで高齢者が安定した老後生活を送れるわけではない。公的年金のスリム化から生じる課題も視野に入れながら年金改革を進める必要があるだろう。■