



JRI news release

厚生労働省年金改革案の評価と課題

2003年11月20日

株式会社 日本総合研究所調査部
経済・社会政策研究センター
<http://www.jri.co.jp/>

(会社概要)

株式会社 日本総合研究所は、情報システム・コンサルティング・シンクタンクの3機能により顧客価値創造を目指す知識エンジニアリング企業です。システムの企画・構築、アウトソーシングサービスの提供に加え、内外経済の調査分析・政策提言等の発信、経営戦略・行政改革等のコンサルティング活動、新たな事業の創出を行うインキュベーション活動など、多岐にわたる企業活動を展開しております。

名 称:株式会社 日本総合研究所 (<http://www.jri.co.jp>)

創 立:1969年2月20日

資 本 金:100億円

従 業 員:2,542名

社 長:奥山 俊一

理 事 長:柿本 寿明

東京本社:〒102-0082 東京都千代田区一番町16番 TEL 03-3288-4700(代)

大阪本社:〒550-0013 大阪市西区新町1丁目5番8号 TEL 06-6534-5111(代)

(本レポートは厚生労働記者会、財政研究会に配布しています)

本レポートに関するご照会は、下記宛にお願い致します。

調査部 経済・社会政策研究センター 西沢
(tel: 03(3288)5052 e-mail: nishizawa.kazuhiko@jri.co.jp)

・「持続可能な安心できる年金制度の構築に向けて」の評価と課題

「構築に向けて」評価と課題(総論)

評価基準を1.世代間格差是正(将来世代の負担をいかに軽減するか)、2.第三号被保険者問題をはじめとする世代内格差是正、3.国民年金の空洞化対策、4.積立金の取扱いに分けると、「持続可能な安心できる年金制度の構築に向けて」(以下、「構築に向けて」)は、次のように評価される。

「方向性と論点」(2002年12月)に比べた「構築に向けて」の最大の変更点は4.積立金の取扱い。坂口力厚労相試案を踏まえた、積立金の取崩し(有限均衡方式)は、評価される。基本ポートフォリオも見直すこととされているが、成否は、今後の議論の場設定如何に依存する。

次に大きな変更点は、1.世代間格差是正にかかわる点。まず、給付抑制手法として「方向性と論点」で提案されたマクロ経済スライドは、今回いくつか改善点が見られる。例えば、マクロ経済スライド特例期間は、当初2032年度までであったものが、2013年度へ大幅に短縮されている(いずれも中位推計のケース)。

「方向性と論点」の改革案では、現行方式(給付水準維持方式)との間に格差是正の効果を殆ど見ることができなかったが、「構築に向けて」では、マクロ経済スライドの改善や有限均衡方式の採用などで、所得代替率の落着見込みを54.7%('方向性と論点'比+2.7ポイント)まで引き上げた。程度に議論の余地を残すが、評価される。

一方で、負担に関しては、厚生年金の保険料率について現行の13.58%から20%まで段階的に引き上げることとは「方向性と論点」と変わらず、なお課題を残している。

19年かけた段階的な引上げスケジュールは、世代間格差の主因であると同時に、引上げ途中の政治介入などのリスクもある。また、20%という水準は今後の経済との整合性が全く不透明であり、マクロ経済と雇用に与える影響を勘案すると、様々な手法を用いた更なる引下げの努力が必要である。

2.世代内格差に関しては、殆ど手付かずである。

3.国民年金の空洞化に関しては、問題に対する認識自体が不足している。空洞化は、本人の老後不安と同時に、まじめに保険料を払っている被保険者や事業主に財政的なしわよせが及んでいることも問題であり、しわよせをもたらす仕組みである基礎年金拠出金に関する記述すらないのは、極めて問題である。処方箋も対処的なものにとどまっている。

加えて、今回は、制度体系の改革に踏み込んでいないものの、第2章において、制度体系の議論継続を記述しているなど、今後の議論に対する柔軟な姿勢もみえる。

総じて、「構築に向けて」は、「方向性と論点」との相対的な評価では改善点も多い。しかし、国民年金空洞化、第三号被保険者問題など殆ど手付かずとなっており、(1)現行制度の体系を残しながらこれらの問題に対応するには限界があること、および、(2)第三号問題についてまたも先送りとなったように、従来型の議論のしくみそのものに限界があることを示していると言える。

「構築に向けて」第2章の指摘通り、制度体系の議論を継続する必要がある。「5年に1度の財政再計算」とは異なる有効な議論の場をいかに設けるかが重要な課題である。

世代間格差是正(マクロ経済スライドについて)

1.マクロ経済スライドが抱えていた問題点

2004年改革において給付抑制を図り、その財源をもって将来世代の負担軽減を図ることは不可欠である。

2002年12月の「方向性と論点」における給付抑制の方向は正しいと評価されるが、その手法である「マクロ経済スライド」については、当初次のような問題点があった。
(詳細は日本総研[2003年7月]「危機にある年金改革の議論」www.jri.co.jp)

- 1.マクロ経済スライドが機能するには、賃金と物価の順調な伸びが前提となり、給付抑制の手法として不確実。本来、給付抑制は、早期かつ確実になければならない。
- 2.給付水準のカットは20数年後以降に受給する世代に集中
- 3.マクロ経済スライドの終了年度が不確実
- 4.少子化以外の他の財政圧迫要因(高齢化、運用利回りの低下など)の扱いと影響が不透明
- 5.少子化の場合の所得代替率の試算値45%を下回る可能性も十分にあり。かつ、危険性が周知されていない
- 6.給付水準抑制のしくみであるにもかかわらず、「スウェーデン方式を参考にした自動調整」など説明が曖昧

2.「構築に向けて」ではいくつかの改善点

「構築に向けて」では、以上の問題点のうちいくつかの改善点がみられる。

顕著なのは、2つめの点。「方向性と論点」では、2032年度終了(中位推計の場合)とされていた特例期間が「構築に向けて」では、2013年度に大幅に短縮され、かつ、既裁定を含めスライド調整率の幅が大きくなった。もはや、段階的な給付水準カットに性格が近くなっている。

4つめと5つめの点も顕著に改善が見られる。「方向性と論点」における所得代替率「45%」の試算は、年金財政に影響を与える種々の要因のうち、少子化のみを考慮した試算結果に過ぎなかったが、「構築に向けて」では、少子化に加えて経済環境が悪化した際の試算が加えられ、より保守的になっている。その際の所得代替率は50.8%と試算されている(但し、補足も参照)。

6つめの点においても、「構築に向けて」では、「自動調整」ということばも用いられず、給付抑制の手法であることが以前よりは明確になっている。

一方で、マクロ経済スライドという手法に関し、残されている問題点もある。特に、1の賃金と物価の上昇が前提となる点については、給付抑制の手法としてはネックとなる。しかも、「構築に向けて」では、賃金上昇率の前提を「方向性と論点」よりも上方修正した上で試算が行われており、実現のハードルは低くない(補足参照)。

3.他の給付抑制手法と併用し活用

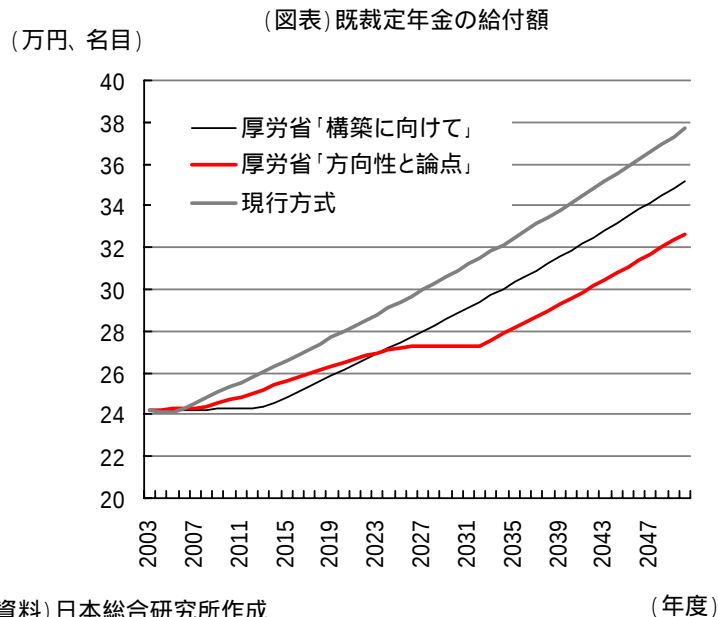
総じて、マクロ経済スライドは、効果発揮は前提次第というネックを抱えるものの、一方で、給付抑制手法として国民に与える印象はソフトであるというメリットも認められる。政治が国民に対して十分に痛みを語らないことが衆院選で明らかになったように、政治の実行力に疑問がある下では、ソフトさは特に魅力的である。したがって、名目下限を外すなどさらに変更を加えつつ、他の給付抑制手法、例えば、年金受給世代内における所得再分配強化による総給付費抑制などと併用し、活用していくのが現実的な選択であろう。

世代間格差是正(給付)

1. 既受給者層は「方向性と論点」より給付抑制きつく

「構築に向けて」では、若い世代と将来世代にとっては、「方向性と論点」に比べ、所得代替率52%→54.7%とアップ。一方、既受給者層にとっては「方向性と論点」より更に給付水準は抑制される。但し、程度が十分と実現の確実性については、税負担増の帰趨などを含めさらに議論が必要である。

例えば、1940年生まれのモデル夫婦世帯では、生涯に現行方式比およそ5%の給付カットと試算される(当社試算)。2023年度までは、「構築に向けて」の方が、マクロ経済スライドの影響が残り、「方向性と論点」に比べ年金額が低くなるため(図表)。



(資料) 日本総合研究所作成

(注1) 2003年度に受給を開始した場合。金額は例

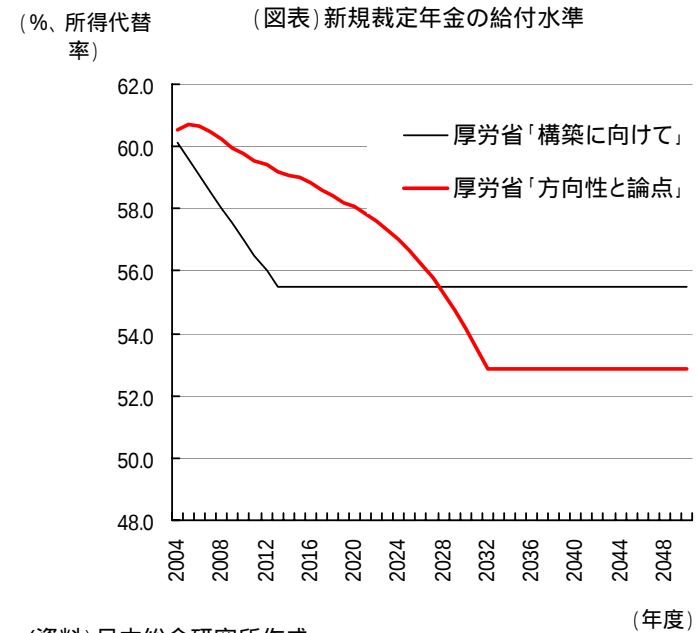
(注2) 中位推計のケース

2. 世代毎に異なる適用期間の設定も検討必要

2013年度以前に新規裁定を受ける団塊世代を中心とする層は、「方向性と論点」に比べ、新規裁定年金の給付水準は下がることになる(図表)。

しかしながら、受給開始後、いったん既裁定年金に対するマクロ経済スライドの適用を受けるものの、2014年度以降は完全な物価スライドが適用されるため、生涯の負担と給付の関係をみた場合、「方向性と論点」に比べて悪化しない(6ページ参照)。

したがって、例えば、団塊世代の既裁定年金については、マクロ経済スライドを2014年度以降も適用するなど世代毎に適用期間を変えるといった一段の工夫も必要。



(資料) 日本総合研究所作成

(注) 中位推計のケース

世代間格差是正(負担)

厚生年金の最終的な保険料率20%と段階的な引上げスケジュールについては、「構築に向けて」でも変わらず。

1.段階的な引上げスケジュールについて

保険料率を段階的に引上げるスケジュールは、漸進的で好ましい印象もあるが、同時に次のような大きなデメリットがあることを再度確認すべき。

(1) 世代間格差発生の主因である

(2) 19年間という長い引上げ期間の途中、引上げの中断を求める政治的圧力もありうる

事実、1999年改革前までは引上げられていた保険料率は、「景気への配慮」から引上げが見送られている。想定する期間が長いことは、財政の健全性を損なうこのような危険性がある

(3) また、19年間で均等に0.354%ずつという引上げでは、足元の引上げ幅が小さい。厚生年金財政の収支予測をみると、2010年度ごろまでは、収支がほとんどゼロである(「構築に向けて」試算結果付属資料P2)。本来、団塊世代の引退前(2006年度以前)に、少しでも保険料負担を求め、その財源をもって将来世代の負担を軽減する作業が必要。

保険料率の水準に議論が集中するが、同時に、引上げスケジュールも極めて重要。本来、保険料率の早期固定が望ましいが、仮に段階的に引上げるとしても、引上げ幅は直近ほど大きく、引上げ期間は短くするように、引上げスケジュールに対する考え方を見直すべき(7ページの試算参照)。

2.保険料率20%という水準について

保険料率を20%までの引上げを「法定化」する前に行うべきことは、20%という水準の適切性を見極め。「構築に向けて」で上げられている根拠は、「年金改革に関する有識者調査」(平成15年3月)と欧州諸国の保険料水準の2つであるが、客観性に乏しいアンケート調査や、高失業問題を抱える国の保険料率との比較では説得力に欠ける。

まずは、定量的な議論を心がけるために、本来適用されるべき事業所数などの客観的なデータを揃えるべき。違法を承知で、厚生年金の適用逃れを行う事業所の存在がスポット的に報告される一方で、本来適用されるべき事業所数と実際に適用されている事業所数の乖離が統計として把握されていない。

同時に、国民年金の空洞化と一体的に議論しなければならない。「構築に向けて」では、国民年金の空洞化(空洞化という用語を政府はそもそも使わない)に関し、徴収強化という観点でのみ議論しているが、本来厚生年金の被保険者となるべき人が国民年金に大量になだれこんでいるのが実態(国民年金空洞化のページも参照)。

マクロ経済と雇用への影響を勘案すれば、現在提示されている20%という水準は飽くまで多くの選択肢のなかの1つと位置付け、給付抑制のための様々な手法や保険料率引上げスケジュールの見直しなどを組み合わせ、更なる水準引下げ努力が必要。

(参考) 政府試算

(図表) 世代間の給付と負担の関係

	給付水準 維持方式 (現行方式)	「方向性と 論点」 保険料固定方式 (実績準 拠法)	「構築に向 けて」
1935年生まれ (2005年 70歳)	8.5倍	8.4倍	8.2倍
1955年生まれ (2005年 50歳)	3.8倍	3.5倍	3.5倍
1975年生まれ (2005年 30歳)	2.6倍	2.4倍	2.5倍
2005年生まれ (2005年 0歳)	2.1倍	2.1倍	2.3倍

(資料) 第24回社会保障審議会年金部会資料2、第23回
経済財政諮問会議資料より日本総合研究所作成

(注) 厚生年金保険料率20%、基礎年金国庫負担割合1
/ 2のケース。厚生年金のモデル夫婦世帯の場合

(図表) 所得代替率の比較

給付水準維持 方式 (現行方式)	「方向性と論点」 保険料固定方式 (実績準拠法)	「構築に向けて」
59% (-)	57% 高位推計 (2020年度以降)	56.5% 少子化改善 + 経 済好転 (2011年度以降)
	52% 中位推計 (2032年度以降)	54.7% 基準ケース (2013年度以降)
	45% 低位推計 (2040年度以降)	50.8% 少子化進行 + 経 済悪化 (2022年度以降)

(資料) 「年金改革の骨格に関する方向性と論点」、「持
続可能な安心できる年金制度の構築に向けて」より日
本総合研究所作成

(注1) 年度は、所得代替率が一定となる年度

(注2) 「方向性と論点」、「構築に向けて」は、基礎年金
国庫負担割合1 / 2のケース

保険料率をより早期に引上げた場合の試算

試算1 保険料水準固定方式の場合

「年金改革の骨格に関する方向性と論点」の保険料固定方式による保険料率引上げスケジュールをもとに、日本総研のモデルで試算。毎年度0.354ポイントずつ引上げ、2022年度以降20.0%で固定。2060年度の積立度合4.4年分。

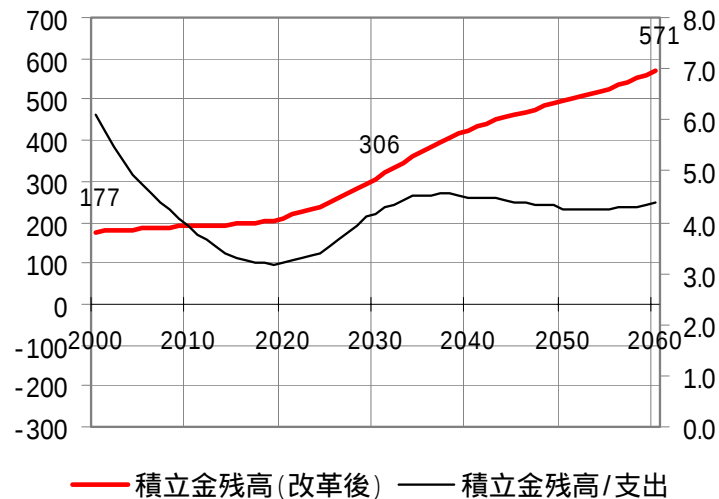
図表は、2060年度までの積立金名目残高と積立度合の推移。2020年度まで急速に積立度合が低下。この点は、「方向性と論点」(P142)でも確認できる。

試算2 2009年度までに引上げた場合

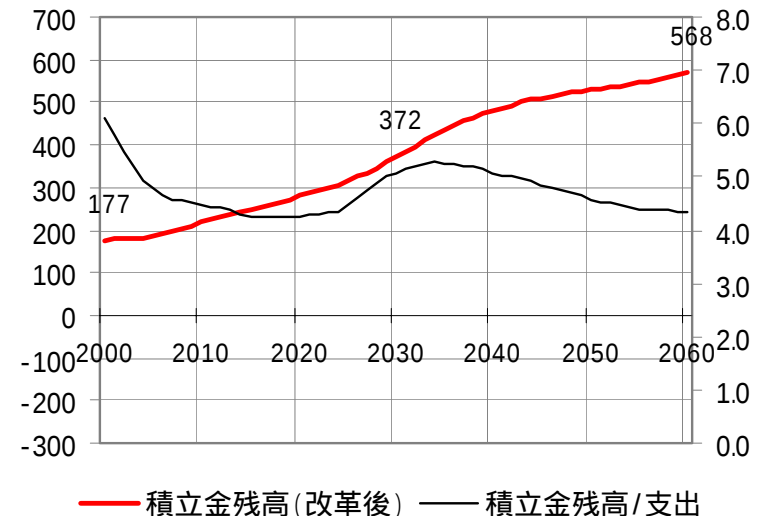
厚生年金保険料率を2005年度に15.0%に引上げ。2009年度まで毎年度1.0ポイントずつ引上げ、以降19%で固定。2060年度には、積立度合4.3年分。図表は、同様に積立金名目残高と積立度合の推移。

「方向性と論点」のような漸進的な引上げに比べ、2020年度までの積立度合の低下が緩やかであり、最終着の保険料率も既述の通り19%程度にとどまる。この試算は永久均衡方式であるが、有限均衡方式を使えば、18%台まで保険料率は下がる。

(兆円) (図表) 厚生年金積立金残高と倍率 (倍率)



(兆円) (図表) 厚生年金積立金残高と倍率 (倍率)



(資料) 日本総合研究所試算

(注) 国庫負担2分の1のケース

(補足)「構築に向けて」試算の前提について

「構築に向けて」の試算では、「方向性と論点」から重要な前提がいくつか変更されている。

そのなかには、少子化改善ケースに、「高位推計」を使わず、より出生率を低めに見積もった前提を使っているなど評価すべき点もある。一方で、試算結果の解釈に際し、注意すべき点もある。

1.2007年度までの賃金上昇率

2007年度までの実質賃金上昇率は、「方向性と論点」では、一律0.5%であった。今回は、2003年度の0.5%から2007年度までの1.9%まで段階的に上昇幅が拡大する前提となっている(「構築に向けて」P24)。その結果、試算の上では、0.9ポイント程度のスライド調整率も差し引くことができるようになっている。

2.2008年度以降の賃金上昇率

2008年度からの実質賃金上昇率は、「方向性と論点」では1.0%であったものが、今回1.1%となっている。すなわち、賃金環境が「方向性と論点」に比べて1割増し良い環境を想定している。20.0%の厚生年金保険料率と54.7%の所得代替率という試算結果には、有限均衡方式採用、マクロ経済スライドの早期化の影響以外に、このような前提変更の影響もあるはずである。

3.経済状況悪化ケースの想定

「方向性と論点」同様、今回の試算でも、経済状況に関し、基準シナリオだけではなく、悪化のケース、好転のケースが示されているが、「方向性と論点」と「構築に向けて」を比較する際、2点注意が必要である。

1つは、基準ケースと悪化ケースの幅の狭さである。「方向性と論点」では、実質賃金上昇率をケースA(改善ケース)とB(基準ケース)では、1.0%、ケースC(悪化ケース)では、0.5%と想定していた。幅は0.5ポイントである。ところが、今回は、基準と悪化ケースの幅が狭まっている。基準ケース1.1%に対し、悪化ケースは、0.8%と、幅は0.3ポイントである。

仮に、「方向性と論点」の前提を使えば、今回試算における「少子化進行+経済悪化」の場合の所得代替率50.8%とは変わってくるはずである。

2つめは、試算で定義されている「経済」の範疇の狭さである。試算では、賃金上昇率と運用利回りの2つを「経済」と定義しているが、年金財政に影響を及ぼすのは、他にも、労働力率、常用雇用比率、あるいは、国民年金の未納・未加入率などがある。

積立金の取扱い

「構築に向けて」の特徴は、積立金の取扱いにある。将来とも積み上げるという方針を転換し、坂口厚労相試案にとどまっていた有限均衡方式(注)を取り入れた点は高く評価される。

1. 評価される有限均衡方式の採用

有限均衡方式の採用は、評価される。しかし、目的については再定義する必要がある。

坂口試案以降、積立金の取崩しは、給付水準を維持するためと位置付けられているが、同時に、(1) 金融市場における政府の肥大化が抑制されること、(2) 批判の強い現行制度における政府の積立金運用の規模が縮小され、年金の信頼回復への寄与が期待できること、(3) 積み上げられるかどうか分からない積立金の運用収入に依存する修正積立方式の是正などとして位置付けるべきである(日本総研[2003年7月]「危機にある年金改革の議論」参照)。

有限均衡方式採用後の焦点は、今後の実務に移る。積立金の取り崩しも、単なる取り崩しではない点に注意しなければならない。「構築に向けて」では、厚生年金の積立金は2050年頃まで積み上げる想定となっている。積み上げるには、年金財政にプラスの収支を発生させる必要がある。ところが、2001年度の厚生年金財政は、既にマイナスに陥っている。また、企業年金のように、毎年度財政検証を行い積立不足が発生した場合、母体企業が穴埋めを行うというルールも公的年金には存在しない。「取り崩し」というより、「積んでから崩す」運営が求められており、今後約50年間の「積む」局面においては、政府がこれまで殆ど意識してこなかった厳格な残高管理と運営が必要となろう。

2. 議論の場が成否を決める基本ポートフォリオの見直し

「基本ポートフォリオを見直す」としていることも評価される。焦点となるリスク資産運用の継続・非継続については、「構築に向けて」における記述が市場に与える影響も大きくなると予想されるためか、「見直す」という程度の記述が限界でもあろう。

しかし、検討の場を社会保障審議会年金資金運用分科会にしている点については疑問が残る。厚労省が作ったしくみを追認してきた同分科会に、同じテーマを与えても現行のしくみを客観的に見直す議論は期待しにくい。

したがって、社会保障審議会ではなく、議論のプロセスに国民の合意を得やすい場を別途設け、議論を引き取る必要がある。

3. 年金資金運用基金の見直しについて

年金資金運用基金に対する実質的な自己批判のもと、独立した第三者機関による運用を打ち出している点も評価される。問題は、これから議論される第三者機関の形態である。これも、厚生労働省ではなく、例えば、経済財政諮問会議など、別の場で議論を引き取る必要があろう。

(注) 永久均衡方式・・・将来すべての期間における給付と負担の均衡を考え、積立金水準を将来にわたって一定に維持する方式
有限均衡方式・・・100年程度の期間について給付と負担の均衡を考え、財政均衡期間の最終年度には、積立金水準を支払い準備金程度とする方式

国民年金空洞化・第三号被保険者問題

「構築に向けて」は、国民年金の空洞化に対する現状認識や問題意識がそもそも不足している。「構築に向けて」の最大の問題点。

1.国民年金の空洞化について

国民年金の空洞化が問題なのは、(1)保険料を払わない本人の老後所得を不安にするのと同時に、(2)基礎年金拠出金という制度間の財政調整のしくみを通じて、まじめに保険料を払っている被保険者と事業者に財政負担が及んでいる点、および、政府が、その実態を国民に積極的に明らかにしていない点にある。

ところが、「構築に向けて」では、基礎年金拠出金ということばも見当たらない。「社会連帯に基づく制度の根幹を揺るがしかねない重大な問題であり」(P44)といった抽象的な表現にとどまっている。本来、政府は、基礎年金拠出金が算定される仕組みやお金の流れを積極的に国民に説明すべきである。

また、現状認識も甘い。国民年金には、しばしば「自営業者などが加入する」という枕詞が付くが、国民年金第1号被保険者の対象者2,270万人に対し、わが国の自営業者は973万人に過ぎない(注)。残り1,297万人はフリーターなどその他の人たちである。本来厚生年金の被保険者になっていたであろう人たちが、大量になだれ込んでいるのが実態といえ、とすれば、現行制度のまま高所得者に対して徴収を強化したり、納付方法を容易にしても限界がある。

(注)総務省「平成14年「労働力調査年報」家族従業者を含む

企業が積極的に新規雇用を増やし、社会保険に加入させる状況にしなければ空洞化は止められないであろう。とすれば、企業の雇用コストの一部を形成する厚生年金保険料を段階的に引上げるシナリオは描きにくい。しかも、保険料率を引き上げる必要性が生じているのは、過去の給付債務を賄うためであるとすればなおさらである。

国民年金の空洞化問題と厚生年金の制度設計(特に段階的に保険料率を引上げる点)を切り離して考えることはできない。

2.第三号被保険者問題

第三号被保険者問題も、「構築に向けて」では、パートの厚生年金加入要件引下げによる第二号化で第三号を減らす制度変更にとどまっており、大きな進展はない。

第三号被保険者問題も、基礎年金拠出金というしくみから見直す必要がある。

3.基礎年金拠出金および空洞化の実態を共通の知識に

基礎年金拠出金のしくみに関する知識や、国民年金空洞化の現状認識が十分でないまま、厚生年金の保険料率を「法定」しても好ましい結果は期待できない。

保険料率は、政治問題化しつつあるが、先ずは、これらの知識を共通のものとし、その上で、現行制度にこだわらず解を選ぶ必要がある。基礎年金の消費税化案も、より理解を求めやすくなるであろう。

.不可欠な制度体系の議論

不可欠な制度体系の議論

現行制度の枠組みでは限界も

現行制度の枠組みを前提としたまま、国民年金の空洞化問題、第三号被保険者問題の解決を図るには限界がある。また、国民にとって現行制度よりも幸せな年金制度とは何かといった本質論が見失われがちである。

憧れにとどまるスウェーデン型年金制度

制度体系論に関しては、先の衆議院選挙において民主党からスウェーデン型の年金制度が提案された。また、11月18日の経済財政諮問会議においても、財務省は年金制度における国庫負担の充て方の見直しを提案している。これも、スウェーデン型の年金制度になったものと思われる。

「構築に向けて」においても、第2章において、所得比例年金と保証年金の組み合わせというスウェーデン型の年金制度が、現行制度にかわる制度体系の選択肢の1つであると整理されている。

しかしながら、スウェーデン型の年金制度がわが国に導入可能であるか否かの議論は十分ではない。単なる憧れにとどまっている感がある。そこで、スウェーデン型の年金制度について、整理を試み、わが国へ導入する際の検討項目をいくつか整理する。

スウェーデン 社会保険体系

一般に、所得を喪失するリスクを発生原因別に分けると、(1)老齢、(2)生計をたてるものが死亡し遺族となる、(3)障害を負い就業が困難となる、ことなどに分けられる。わが国の公的年金は、これらを一体的に扱っている。例えば、わが国の厚生年金保険料13.58%で、老齢年金、遺族年金、障害年金が給付される。スウェーデンでは、老齢・遺族・障害を明確に峻別。老齢年金は事業主と本人計で18.5%(注)。遺族年金は、事業主のみが1.70%。障害年金は、事業主のみが負担する疾病保険8.80%に含まれる。

スウェーデンの年金制度としてもっぱら紹介されるのは、図表のなかでは、老齢年金と年金保険の部分。わが国と比較する場合、遺族年金、障害年金の取扱いを含めて考える必要がある。

(図表)スウェーデン 社会保険料率

事業主負担	(%)
疾病保険	8.80
労災保険	1.38
老齢年金	10.21
遺族年金	1.70
両親保険	2.20
事業主負担計	24.29
自己負担	
年金保険	7.00
自己負担計	7.00

(資料)RFV 'Social Insurance in Sweden 2002'

(注)被保険者負担の保険料率7.0%は、保険料支払後所得に課せられる。従って、実際の保険料率は、 $(10.21+7.0)/(1-0.07) = 18.5\%$

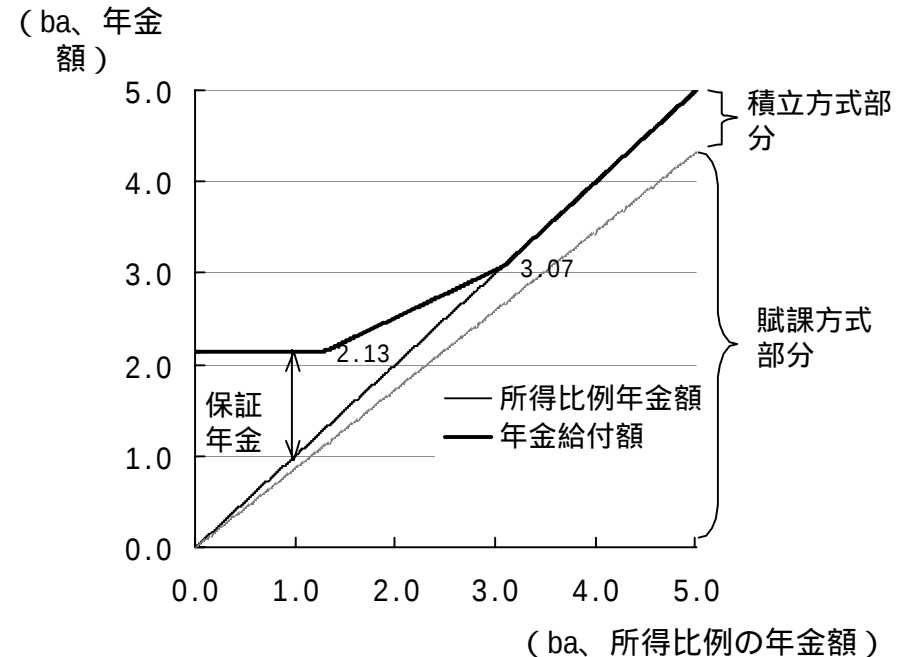
スウェーデンの年金給付体系(老齢年金)

- スウェーデンでは、全国民共通の年金制度に加入。老齢年金の保険料率は、年収の18.5%で固定。支払った保険料は、あたかも銀行口座のように、政府に置かれた個人毎の勘定に記録される。勘定残高には利息も付される。18.5%は、2.5%分が積立方式部分(プレミアム年金)、16.0%分が賦課方式部分(所得年金)に振り分けられる(注)

(注) 日本総合研究所 [2003] 「危機にある年金改革の議論」
(www.jri.co.jp) も参照

- 年金給付額の算出方法は、次の2つのステップに分けられる
- 第1ステップ。現役時に支払った保険料額とそこに付された利息の合計額に基づき年金額を算出する。これが、所得比例年金
- 第2ステップ。しかし、現役時の所得が低かった場合は、第1ステップの所得比例年金のみでは年金給付額が低くなる。そこで、最低限の年金額を保証年金として、一般財源により、政府が補填する。なお、所得比例年金額の高い人(3.07ba以上)には、このような政府の補填が行われない
- スウェーデン型の年金制度体系は、保険料負担額と年金給付額の関係の分かりやすさや、最低限の年金額が保証される点などに特徴

(図表) スウェーデンの年金給付体系
(老齢年金のみ)



(資料) 日本総合研究所作成

(注1) 単身のケース。baは、price-related base amountの略。
2003年のbaは、SEK38,600

したがって、2003年に最低限保証される年金は、 $2.13ba = \text{SEK}82,218$ (日本円で約115万円 @14円)

(注2) 積立方式部分には、premium pensionという名称が、賦課方式部分にはincome pensionという名称がそれぞれ付けられている

スウェーデン 所得比例年金(賦課方式部分)の概要

(図表) 所得比例年金(賦課方式部分)のイメージ

(USD、%、歳)

年	年齢	年間所得(伸び率)	保険料率	支払保険料(年間)	個人勘定残高	平均余命(男女平均)	年金額
		A	B	$(= A \times \frac{C}{B} \div 100)$			
2000	22	27,061	16.0	4,330	4,330 d	-	-
2001	23	27,602 (2.0)	16.0	4,416 e	8,833 f	-	-
2002	24	28,154 (2.0)	16.0	4,505	13,514	-	-
2003	25	28,717 (2.0)	16.0	4,595	18,379	-	-
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	-	-
2037	59	56,305 (2.0)	16.0	9,009	342,334	-	-
2038	60	57,431 (2.0)	16.0	9,189	358,369 g	-	-
2039	61	-	-	-	-	24.24 h	14,784 i
2040	62	-	-	-	-		15,168
2041	63	-	-	-	-		15,562
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮		⋮
⋮	⋮	-	-	-	-		⋮

22歳になった時点で保険加入、61歳で受給開始のケース

(例) 23歳時の年末個人勘定残高
 $4,330(d) \times 1.02 + 4,416(e) = 8,833(f)$

(例) 61歳受給開始の場合の年金額
 $358,639(g) \div 24.24(h) = 14,784(i)$

個人勘定の残高にみなし運用利回りで利息がつき、さらに、2001年度に支払った保険料額が記録される。

個人勘定残高を平均余命で割る

(資料) Edward Palmer 'The Swedish Pension Reform Model: Framework and Issues' (2000) を日本総研が加筆修正

(注1) みなし運用利回りを2.0%と想定

(注2) 年金は、毎年度スライドするのではなく、「フロントローディング」と称して、事前に1.6%の実質賃金成長見込み分が折り込まれる。受給後は、物価上昇分および1.6%と現実の賃金上昇分との差が調整される。その結果、既裁定年金も1人当たり賃金上昇率によるスライドの効果がある。図表では簡単化のため、フロントローディングは省略した

・18.5%の保険料率のうち、16%分が賦課方式による個人勘定、2.5%分が積立方式による個人勘定。ここでは、賦課方式の個人勘定について説明

・1人ひとりに銀行口座のような個人勘定を設定(図表)

・保険料額は、個人勘定に記録されていく

・個人勘定の残高には利息が付く。利息は、1人当たり賃金上昇率で付利される(金利ではない)

・個人勘定に記録されるのは、実際の積立金ではなく、拠出実績。そのため、1人当たり賃金上昇率が運用利回りに見立てられる(みなし運用利回り)

・年金受給時、個人勘定の残高をそのときの平均余命で割った額が年金受給額となる。しくみはやや複雑だが、1人あたり賃金スライドと同じ効果を持つ。年金は終身

・平均余命で割る、ということは、この世代はこれくらい生きるであろうということをあらかじめ見越して、財源をそれに間に合うように分割しておくこと。これで、財政の健全化は保たれる。しかし、この世代が平均余命を超えて長生きした場合、年金財政は影響を受ける。そこで、場合によっては、自動収支均衡法が登場

スウェーデン 保証年金の概要

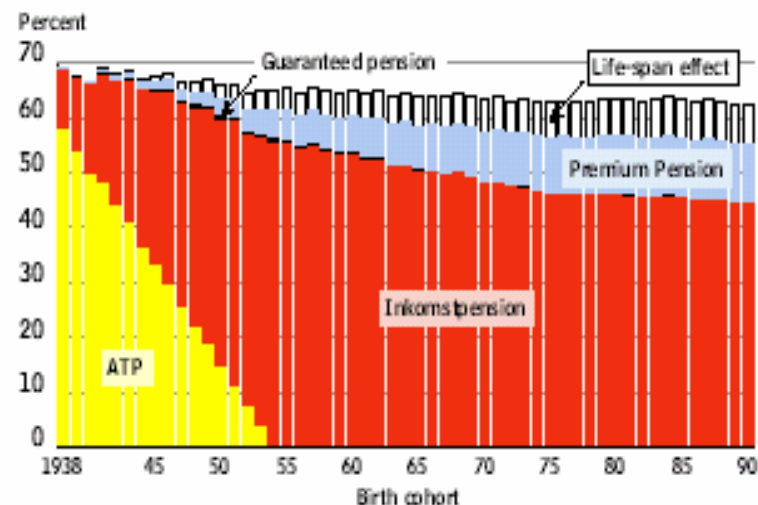
- スウェーデンの新しい年金制度は、1999年に改革されたが、保証年金の給付は2003年から開始
- スウェーデンに40年間居住していることが給付要件。但し、居住年数に応じて保証年金は減額される
- 所得比例年金の額のみが問われ、他の所得は問われない
- 課税対象となる
- 給付は、65歳から
- 単身の場合、年間 2.13 ba
- 夫婦の場合、年間 1.90 ba (1人あたり)
- 1ba = SEK38,600 (2003年)

(2.13baは、日本円で約115万円。1.90baは、日本円で約103万円 @14円)

- 平均的な年金額の受給者でも、ごくわずか保証年金を受給するとの政府の将来見通し(図表)。しかし、出生年が若くなるにつれ、そのごくわずかの保証年金すらも受給しなくなるとの政府見通し

(図表)65歳時点における平均年金給付水準

Average Pension at Age 65 as a Percentage of Average Income, Base Scenario



(資料)RFV 'The Swedish Pension System Annual Report 2002' (www.rfv.se/english/publi/index.htm)。将来の経済諸前提が基本シナリオの場合

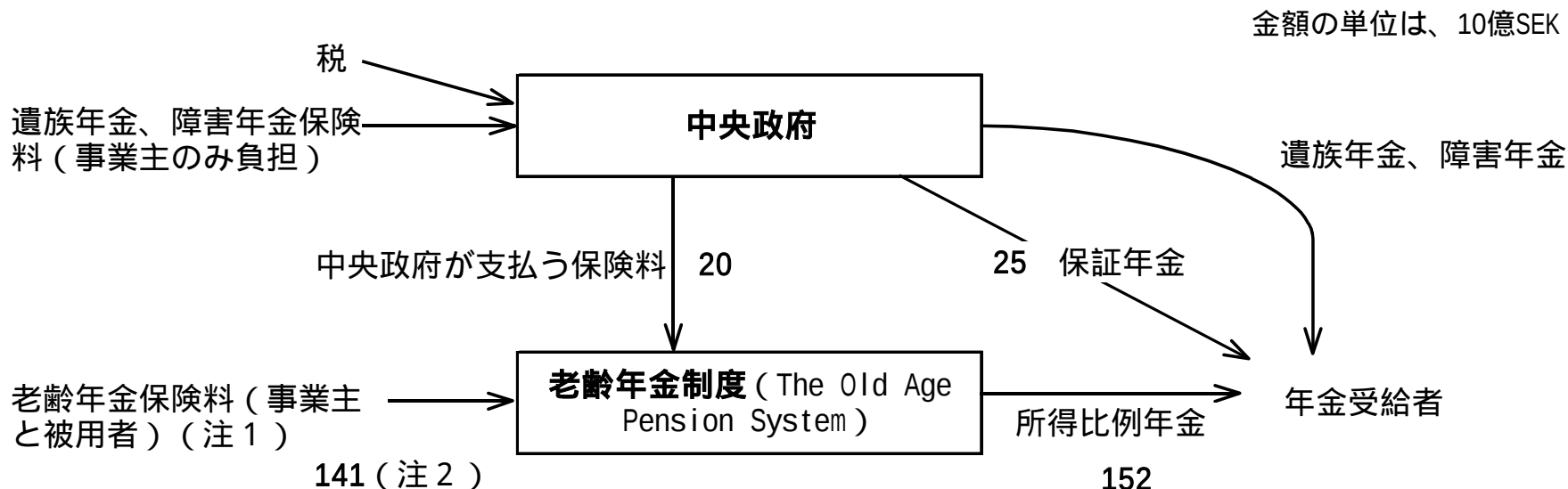
(注)グラフの横軸は、生年(1938年～1990年)。縦軸は所得代替率。

グラフ中の表記は、左下から、ATP(旧制度における所得比例年金)、inkomstpension(所得年金)、Guaranteed pension(保証年金)、Premium pension(プレミアム年金)、Lifespan effect(平均余命の伸長に合わせて所得代替率が低下する分)

スウェーデン 年金にかかわる政府間財政関係

- ・中央政府も、老齡年金制度に対し保険料を支払う
- ・老齡年金制度は、所得比例年金を所管
- ・保証年金は、中央政府より一般財源を原資に補填(2003年より)
- ・すなわち、老齡年金に関し、中央政府は、保険料を支払う段階と、年金を給付する段階の2段階において財政負担

(図表) スウェーデンの年金にかかわる政府間財政関係



(資料) 日本総合研究所作成

(注1) 一部は、中央政府の税収になる

(注2) 2.5%分は、実際には、いったん財務省のInterim Fundで運用。その後、老齡年金制度のPPMに移される

(注3) 保証年金の給付は2003年からスタートするため、予算の値。他は2002年の値

スウェーデン 政府間財政関係 規模と予測

(図表) 中央政府と老齢年金制度財政 実績と予測

中央政府	2002	2003	2004	2005	2006
	Billion SEK				
Revenue	742	743	782	812	844
Expenditure	756	796	822	839	855
[老齢年金・保証年金関連]					
老齢年金制度への移転支出	41	43	48	51	52
老齢年金制度への保険料	20	N.A	N.A	N.A	N.A
プレミアムファンドへの資金移管	21	N.A	N.A	N.A	N.A
基礎年金	6	-	-	-	-
保証年金	-	25	24	23	22

老齢年金制度 (The old-age pension system)

	2002	2003	2004	2005	2006
Revenue	203	210	222	232	242
保険料	161	165	172	180	187
事業主	69	N.A	N.A	N.A	N.A
自営業者	3	N.A	N.A	N.A	N.A
本人負担	68	N.A	N.A	N.A	N.A
中央政府	20	N.A	N.A	N.A	N.A
プレミアムファンドの資金受入れ	21	22	24	24	25
積立金の利息と配当収入	22	23	25	27	30
Expenditure	155	159	167	173	183
年金給付	152	156	164	169	179
その他	3	3	4	4	4

- 中央政府の財政需要も極めて重要な関心事
- 中央政府の老齢年金、および、保証年金関連の支出は、中央政府として支払う老齢年金保険料が200億SEK(2002年実績)。老齢年金の保険料収入の12.4%を占める
- 保証年金の支払いが250億SEK(2003年予算)。保証年金の支払いは段階的に減少していく政府の財政予測

(資料) スウェーデン財務省 'Budget Bill 2004'、RFV 'The Swedish Pension System Annual Report 2002'

(参考) スウェーデンの名目GDPは、2兆1,672億SEK(2001年)。

中央政府の老齢年金・保証年金関連支出は、GDPの約2%

スウェーデン型年金制度導入のいくつかの課題

スウェーデン型の年金制度導入に関しては、所得捕捉の問題などがしばしば課題に上げられるが、例えば、更に次のような課題もある。

個人勘定の設定

わが国の年金不信の1つは、払った保険料と年金受給額の情報が不透明なことにあり、これらの情報の透明性向上も課題となる。スウェーデンの個人勘定は、究極の情報開示とも言える。そのためには、納税者番号制をはじめ、社会的基盤の整備が必要となる。

老齢・遺族・障害年金の峻別

わが国に所得比例年金を導入する場合、老齢・遺族・障害を一体的に扱っている現行の年金制度を見直し、それぞれのリスクを峻別する作業が必要となる。

厚生労働省の試算によれば、2025年度における厚生年金の給付費32.2兆円のうち、8.9兆円が遺族年金であり、27.6%を占める見通しである(注)。

(注)(資料)第21回社会保障審議会年金部会資料1

保証年金導入の課題

わが国に保証年金を導入する際、主に課題となるのは次の諸点である。1つは、所得比例の老齢年金が低額となった場合、保証年金の財政需要が膨らむことである。スウェーデンの女性の就業環境は、わが国と著しく異なっている。例えば、男女の賃金格差は、OECDの調査対象24か国中、わが国は韓国に次いで2番目に格差の大きい国であるのに対し、スウェーデンは8番目に格差の小さい国である。女性の雇用者比率は、スウェーデンの70.9%に対し、わが国は57.0%に過ぎない。

6歳未満の子どもを持つ母親の雇用者比率は、OECDの調査19か国中、スウェーデンは1位、わが国は最下位である(注)。このような女性の就業環境のもとでは、所得に比例した老齢年金は女性にとって低額になる。その際、保証年金の財政需要が膨らむこととなる。

2つめは、スウェーデンでは、老齢年金をかさあげする政策が存在することである。例えば、育児休暇中の450日間、従前所得の8割の所得が政府によって補償される両親保険の制度では、保険の受給者は、この給付から老齢年金保険料の本人負担分を支払う。事業主負担分については、中央政府が負担する。失業時の取扱いも同様の仕組みである。このように、老齢年金をかさあげする政策が存在する。したがって、わが国においても、所得比例の老齢年金と保証年金を組み合わせた制度を導入する場合、まずは労働者に対する福祉の充実を考えることが必要となる。(注)OECD‘Society at a Glance’ 2001,2002

単なる負担論からの脱皮を

スウェーデン型の年金制度に関しては、年金制度改革において多くの関心を集めてきた。また、基礎年金の消費税法も有力な選択肢として識者や経済団体から提案されてきた。

しかし、2002年1月にスタートした社会保障審議会年金部会を中心とする議論のなかでは、これら制度体系論に十分に踏み込まれることはなく、今日に至り、年金制度改革というより、単なる負担論になってしまっている感がある。

議論の場を改め、制度体系に踏み込んだ議論の継続が必要である。