

# 北欧に学ぶ：社会保障

日本経済新聞・やさしい経済学 2003年10月6日～10月15日

## 一日目：進む年金改革

気候・風土が厳しい土地柄では、一人ひとりが心身ともに強くないと、なかなか生きていけない。同時に個人の努力だけでは対処し難いことも多い。チームを組み、一致団結してあたる。こういうことも少なくないのである。

スウェーデンの気候・風土は日本のそれより、はるかに厳しい。実験好きのスウェーデン人は、こうした厳しい自然条件の中で独特の社会保障制度をつくり出してきた。とくに人口高齢化という点で世界のフロントランナーでありつづけた 20 世紀後半の 40 年間、スウェーデンは常に新しい社会保障モデルを開発しつづけて、それを世界に提示してきた。後述するように、最近における「みなし掛金建て年金」の考案や「年金財政の自動安定装置」の導入はその典型である。

スウェーデン経済は 1991 年から 3 年間、連続してマイナス成長を記録した。現役労働者の生活水準は低下し、失業率も 1%台から 8.2%まで急上昇した。ところが高齢者の受給している年金は物価スライド制の下で実質額が維持され、かれらの生活水準はほとんど変わらなかった。公的年金は現役労働者の拠出によって支えられている。マイナス成長下では年金負担を増やすわけにはいかない。年金をめぐる世代間の利害を再調整する必要性は一挙に高まった。

くわえて従来の制度は総じて早期退職促進的であった。30 年超の拠出は給付増につながらなかったからである。さらに生涯賃金額が同じであっても 50 歳以降の賃金が高い人ほど年金給付額が高いという問題もあった。給付は拠出と直接リンクしていなかったのである。

人口高齢化は 21 世紀においてもさらに進行していく。程度の差こそあれ、この点はスウェーデンも他の国と変わりがない。従来の制度のままでは国民負担率（国民所得に対する税・社会保険料の割合）をさらに引き上げていかざるをえない。しかし、すでに世界で最高の水準に達している国民負担率をさらに引き上げるわけにはいかない。最近の年金大改革はこうした国民共通の危機意識に支えられて行われたのである。

日本の参考にもなるスウェーデンの年金改革などに関しこれから解説していきたい。

## 二日目：掛け金建て年金

スウェーデンの公的年金給付は、基本的にその時どきの現役世代の拠出で賄われていた。いわゆる賦課方式の年金であった。これを積み立て方式に変えようとする、制度移行期における青壮年層の年金負担が特別に重くなってしまう。すでに年金受給者となっている人の年金給付は従来どおり青壮年層が負担して賄う。くわえて青壮年層は自らの老後に備えて年金の積み立てをしなければならないからである。このような二重の負担を特定の世代に押しつけることは困難であり、勢い賦課方式の年金を維持していかざるをえない。

一方、拠出した保険料に年金給付を直接結びつけることは国民各層の強い声となっていた。それには掛け金建て（確定拠出型）がもっともふさわしい。問題は賦課方式を維持したままで、掛け金建ての年金を採用できるのか、という点である。従来、それは困難だと考えられていた。

スウェーデンはその困難を克服するのに成功した。「みなし掛け金建て」の年金制度を考案したからである。すなわち、加入者が拠出する年金保険料は、その時どきの年金給付を賄うために用いられ、原則として積み立てには回されない（賦課方式）。他方、保険料の拠出額は加入者の年金個人勘定に「みなし運用利回り」つきで毎年記録される。そして過去の保険料拠出総額（みなし運用利回り込み）に基づき年金受給開始時点で平均余命を勘案しながら年々の年金受給額を決める（掛け金建て）としたのである。

革新のポイントは「みなし運用利回り」を考えついたことにある。みなし運用利回りは一人あたりの賃金上昇率に等しく設定された。

掛け金建て制度の下では拠出した保険料は老後に必ず返ってくる。若者の年金不信はこの制度の下では消失する。

くわえて年金の支給開始年齢引き上げ問題も掛け金建ての制度下では生じない。年金を何歳から受給しはじめるかは、基本的に加入者の自由選択となったからだ。政府は61歳から70歳までの間に老齢年金の受給を開始しなさいと定めただけである。

さらに給付水準引き下げという不人気な提案も政府や政治家はしなくて済む。平均余命が伸長すれば、保険数理計算に基づいて年金給付月額自動的に下方に調整される仕組みだからである。なお給付水準の低下を避けるには保険料拠出期間を長くすればよい。従来制度とくらべ、新制度は高齢者の就労を促進する機能を備えている。

### 三日目：保険料の固定

前回述べたようにスウェーデンの新年金制度は掛け金建て（確定拠出型）である。掛け金建ての場合、まずに決めなければならないのは保険料だ。1999年から実施されている新制度下の年金保険料率は18.5%であり、そのうち16%が賦課方式部分である。残りの2.5%は積み立て方式分であり、市場で運用されている。

この保険料率は将来にわたって長期間、固定されることになった。高齢化や少子化がさらに進んでも年金保険料率は今後いっさい引き上げないとしたのである。

ただ、保険料を固定したままだと、年金のバランスシート（保険料収入・積立金を資産、支給約束分を債務とする貸借対照表、スウェーデン政府が毎年作成）上、債務超過となって将来、資金不足になる恐れがある。その場合、債務超過分はもっぱら給付を下方調整することによって解消することにした。具体的には、みなし運用利回りや年金の物価スライド率を当初の予定より引き下げるとしたのである。反対に資産超過となる場合はみなし運用利回りやスライド率をかさ上げする。

将来時点で発生する社会経済上のリスクが年金に及ぶ場合、そのリスクをすべて年金受給者に負担させる。これが保険料長期固定の含意である。青壮年層がそのリスクをいっさい負わないとするのは、あまりにも一方的ではないかという疑問の声もあったが、その声は無視された。

なお日本でも昨年末、厚生労働省が「保険料固定方式」を採用したらどうかと提案した。ただし、その中身はスウェーデンのそれとは異なることに注意する必要がある。同省の提案によると、例えば厚生年金の保険料は来年から毎年小刻みに引き上げられる。そして保険料が20%程度に到達した時点で、その水準に保険料率は固定され、それ以降、引き上げはない。現行の保険料率は13.58%なので、20%の保険料率は現行水準の約1.5倍に相当する。

厚生労働省が固定したいと言っているのは、20%水準に到達するまでの間の毎年の保険料率の引き上げ幅およびピーク時20%という保険料水準の二つである。

厚生労働省のいう保険料固定方式は、スウェーデンで実施されている年金保険料の長期固定と似て非なるものだ。当分の間は、日本では従来どおり年金保険料を段階的に引き上げ続けるという方針に変わりはないからだ。

#### 四日目：自動安定化装置

これまで見たように、スウェーデンのみなし運用利回りは一人あたり賃金上昇率に等しく設定されることになった。これは、現役世代の生活水準上昇に合わせて、年金受給者の生活改善を図っていくという考え方が大勢を占めたからである。

ただこの場合、少子化の進行などで賃金支払総額が低迷し、その伸びが一人あたり賃金上昇率を下回ると、負担と給付のバランスが崩れてしまう恐れがある。毎年の保険料収入総額は賃金支払総額の伸びによって変動する一方、加入者の年金受給権総額や年々の給付総額は一人あたり賃金の上昇率に左右されるからである。

くわえて 65 歳到達後に平均余命が一段と延びると、実際の給付支払額は当初の予想額を上回ってしまう。

こうした予想外の事態に対応するため、スウェーデンでは、まず公的年金のバランスシートを毎年作成することにした。そして、仮にバランスシートが債務超過となった場合には、国会の議決を経ることなしに（すなわち自動的に）年金の物価スライド率や「のみなし運用利回り」をその分だけ割り落とし、債務超過分をゼロとするための調整を図ることにした。これが年金財政の自動安定装置と呼ばれるものにほかならない。

スウェーデンにおける公的年金のバランスシートは 2003 年時点で 2000 億クローナ（1 クローナ = 約 14 円）の資産超過となることが見込まれており、自動安定装置は発動されていない。一方、日本の厚生年金はどうか。厚生労働省の資料によると、2000 年 3 月末時点で 530 兆円の債務超過となっていたと試算されている。年金資産は給付債務の 0.75 倍にすぎない。この債務超過額は同時点の国債発行残高（330 兆円）を上回っている。

年金債務超過額の大半は過去の年金保険料納付によって約束された給付債務の残額である。給付の先食いと負担の先送りが、その主な発生原因だ。通説となっている高齢化や少子化の進行あるいは積立金の運用失敗は、その主な発生原因ではない。

日本の場合、まず、巨額の過去債務分をこれから圧縮していく必要がある。それをどのような方法で進めるのかを具体的に議論し、結論を出す。そして、その圧縮がどのように進んでいるかを毎年、バランスシートを公表して点検する。その上で、将来債務も抑制していく。これらが、スウェーデンの自動安定装置から学ぶべき点である。

## 五日目：年金の国庫負担

スウェーデンには賃金比例の付加年金とは別に、定額の基礎年金があった。その基礎年金の主な財源は保険料であったものの、基礎年金用の保険料収入総額は年々の基礎年金支払総額より少なかった。その財源不足を埋めたのが国庫負担である。ちなみに1997年の場合、国庫負担分は基礎年金給付総額の38%弱となっていた。

国家財政が危機に瀕した1990年代の前半において、スウェーデンでは年金の国庫負担はどうあるべきかが厳しく問われることになった。そして徹底した議論の後に、国庫負担のあり方、そして基礎年金制度そのもののあり方が抜本的に改められたのである。それは基礎年金制度の解体と再生の過程であったといっても過言ではない。

まず、基礎年金向けの保険料拠出分は、付加年金部分とあわせて掛け金建て賃金比例年金に吸収・統合された。スウェーデンにおける公的年金制度の支柱は、この掛け金建て賃金比例年金とすることになったのである。

掛け金建て賃金比例年金の場合、青壮年時における病気や失業をはじめとする様々な事情により、年々の年金給付額が低くなってしまふことが生じうる。スウェーデンでは老後生活の基本部分を支えることは国の責務の1つとなっている。そこで賃金比例年金が低額の人に限定して、年金制度の枠内で最低保証年金を上乗せすることにし、その財源を全額、国庫で負担することにしたのである。最低保証年金額は賃金比例年金の水準が高くなるにしたがって減っていき、その水準が一定額を超えると、支給されない。

つぎに、スウェーデンでは育児休暇期間中あるいは兵役期間中であっても年金額が低下しないように特別に配慮することにし、そのために必要となる保険料相当額を国庫が負担することにした。

このように税金を年金に投入する際、どのような給付を賄うためなのかを常に鋭く問うことにしたのである。

ひるがえって日本の場合はどうか。日本は定額(65歳受給開始の場合、現在1人月額6万6000円強)の基礎年金のうち、その3分の1の財源を国庫が負担している。そして2004年までに安定した財源を得て国庫負担割合を2分の1に引き上げることになっているものの、その実現のめどは今のところ立っていない。この際、スウェーデンと同じように原点に立ち返り、税金で賄うべき年金給付とは何かを改めて問う必要があると思われる。

## 六日目：子育て支援制度

スウェーデンの女性にとって、出産や育児がそれまでの職業生活を継続させていく上で阻害要因となることは今日ほとんどない。ちなみに女性の年齢階層別労働力率（15歳以上人口に占める労働力人口の割合）を調べると、男性のそれと同じように逆U字型になっており25～34歳の層においても男性並みの高い水準（2000年時点で80%強）を維持している。

他方、日本のそれは依然としてM字型であり、出産や育児の際に、それまで従事してきた職業生活を中断する女性が少なくない。

スウェーデンでもかつては「男性は仕事、女性は家庭」との考え方が一般的だった。ところが1960年代以降、高度経済成長をおう歌していく中で労働力市場がひっ迫し「女性も家庭の外に出て働くべきだ」という意見が次第に強くなった。

同時に男女平等思想が大方の国民に急速に受け入れられていった。その中で、育児や家事を男性も女性と同じように担うべきだという考え方が強くなっていったのである。

仕事と家庭を両立させるための環境を整える作業がこの間に精力的に進められた。まず保育サービスの供給拡大や公的な高齢者介護サービスの充実が質と量の両面から計画的に推進された。ついで妊娠・出産・育児に伴う休業補償（現金給付を伴う両親保険）制度も大幅に拡充された。児童手当や住宅手当の児童加算など、現金給付の充実も図られた。くわえて所得税の課税単位が世帯ベースから個人ベースに切り替えられた。

スウェーデンの子育て支援において際立っているのは、男性や企業経営者のかかわりである。まず、父親は子どもの出生時に10日間の休業をとることができる（休業補償付き。「パパの日」と呼ばれ、最近では約4分の3の父親が実際に取得している）。ついで父親には2ヵ月以上の育児休業取得が事実上、義務づけられている（パパの月）。

一方、企業は優秀な人材を集めるためには子育て支援に積極的にならざるを得なくなった。フレックスタイム制や旧職への復帰保証、短時間勤務の一時的容認、時間外労働の抑制などは今や一般的だ。

なおスウェーデンでは児童手当などの子育て支援強化にあたって、出生率の引き上げを直接の目的とする議論は近年ほとんどない。また最近では専業主婦として育児や家事に専念することができないことに対して、保守層の不満がくすぶっている。

## 七日目：高福祉と活力

スウェーデンは高福祉高負担の国として有名である。それでも過去 10 年間、総じて経済は活況を呈してきた。高負担の下で経済活力をどう維持しているのだろうか。

相対的にみればスウェーデン人は絶えざる変化に柔軟かつ機敏に対応する。かつては鉄鋼をはじめとする重厚長大産業が経済の中核であった。しかし国際的な競争条件が急速に変化する中で、技術開発に不断に取り組み、高付加価値・高生産性・省労働力型・技術集約型産業への転換を遂げた。日本と違って時代の中で重要性を失った産業や事業には執着しない。新たな産業や事業にヒト・モノ・カネの 3 つをためらわず移しかえていくのである。

ヒトを移しかえるには教育制度の充実と並んで、積極的な失業対策や職業訓練が欠かせない。日本で重視されている既存企業による雇用確保という考え方はスウェーデンでは強くない。むしろ労働者が新たな知識や技術を身につけて再就職することを積極的に支援している。この点で失業保険の果たす役割は大きい。

スウェーデンの 1 人あたり国民総生産 (GDP) はすでに世界で最高のグループに属している。ただ法人税率は 28% と低く、また一時間あたりの労働費用も米国並みであり、日独より低い。総合的なビジネスコストという点では主要国よりもかなり低く、企業立地上、とくに不利とはなっていない。

スウェーデンの国民負担率 (国民所得に対する税・社会保険負担の比率) が 50% を超えたのは 1975 年以降だ。生活全般の質を向上させることを大半の国民が希望し、安全と安心そして良好な生活環境を手に入れるためには、大きな政府が必要だと考えたからであった。

政治や政府への信頼を維持していくために、スウェーデン人はすさまじい努力をしている。徹底した情報公開による透明性の確保、国民の意思を手際よく政治に反映させるための具体的な装置の開発、政策決定への積極的な住民参加などである。日本も見習うべき点が多い。

自国の社会に対する若者の満足度は、高負担にもかかわらず、スウェーデン人が世界で一番高いといわれている。政治や政府への国民の信頼度が政府の規模を決めているのではないだろうか。