
市場指向・資産ベースの年金改革

—スウェーデンの年金改革から学ぶ—

丸尾 直美

Market-Oriented and Asset-Based Pension Reform Lessons From Swedish Experiences

MARUO, Naomi

Abstract

The new Swedish pension system may be understood as a well-devised policy mix or system mix. Three systems are allocated to the achievement of different objectives. Firstly, there is the guarantee pension and the pension for the handicapped, which are not suitable for management by the actuarial principle and the market system. They are separated from the earnings-related pension. The Government is to finance the guarantee pensions by tax revenue. The main purpose is to ensure that the basic needs of all pensioners are met equally.

Secondly, there is the earnings-related pension, which is functionally privatized and managed by the actuarial principle of the market system. This principle is necessary to keep the benefits = costs relationship clear and to make the system work efficiently. The financial position is governed exclusively by the relationship between assets and liabilities.

Thirdly, there is the financially adjustment system, which was introduced mainly to maintain stability and financial sustainability in the pension system.

The earnings-related pension system is managed neither by an as-you-go principle nor by a conventional advance funding principle. It is a system of the third way named a notional defined system. By means of this unique system, the earnings-related pension system can be managed by the as-you-go-principle at the flow level and at the same time maintain the pension assets equal to pension liabilities at stock level.

Another important device in the new Swedish pension system is its built-in incentive to moderate the increase in the dependency ratio. 'The change to actuarial pensions is intended to increase labor supply and delay retirement' (Rein and Waensjö, 1997). As both the deduction of the pension replacement ratio and the increase in the payroll tax or contribution ratio for a public pension in the aged society are limited, the main remaining policy variable consists in moderating the pension dependency ratio. The pension system in a very aged society must have an incentive system to prolong retirement.

キーワード

年金制度のポリシー・ミックス改革 / 第三の年金財政方式 / 資産ベースの福祉政策
年金財政の自動調整システム / 年金の個人資産勘定 / 年金ポイント制

目次

はじめに

1. 今回の年金改革の主要な改革点
2. 年金制度改革の基本的在り方
3. 年金制度改革の理念・目的と基本的政策手段
4. 人口構造と経済変動に耐える持続可能な年金制度
5. 計画原理と市場原理の分離で効率と公正の両立を
6. 年金依存者比率の改善を促すインセンティブを
7. 資産ベースの年金・福祉政策を
8. 海外の資産ベースの福祉政策
9. 世代間の公正と連帯の維持を
10. 総合的観点から安心できる年金と老後保障

はじめに

年金改革の政府案がほぼ固まった。

今回の年金改革にあたっては、改革論議が1年前あたりから活発化し、総選挙の主な論点となった。

年金は公的年金給付費だけで2001年に40兆円6178億円、2003年度は恐らく40兆円ほど、国民所得の10%を越し、さらに増加し続けている。年金積立金残高は150兆円ほどであり、年金給付額の4倍ほどに達する。それに年金制度は国民の生涯生活設計の基礎となる制度である。それだけに専門家も国民も大いに議論して、一旦、制度を決めたら、数十年間は、基本的構造を変えないで済むような構造的改革を行うべきである。

わが国では5年毎の年金見直し年に年金改正を行ってきた。近年の年金改革では構造的改革を避け、当面の年金財政上の問題点を解決するというやり方で凌いできた。特に過去2回の改革では年金給付引き下げと保険料引き上げによって問題解決を先送りする改革を行なった。「公的年金は将来、破産するのではないか」との国民不信感を生んだのは、このような改革だったからである。

合理的年金制度として世界のモデルとなってきたスウェーデンの年金改革は、改革の方法自体が参考になる。スウェーデンでは、1999年の年金改革に先立って、専門家の委員会でも10年近く検討され、国民的議論がなされてきた。それだけ慎重に検討されて作られた年金だけに参考となるところが多い。日本は1986年に二階建て年金制度を導入したが、そのときも1960年に成立したスウェーデンの二階建て年金制度を参考にした。今回の年金改革でも1999年に成立したスウェーデンの新年金制度の長所と各国の年金改革の経験を十分取り入れた改革をすべきである。

今回の年金改革は選挙でもマスコミでも話題になり国民的関心を引いた。しかし、結局、改革の方向に関して合意は得られないままに、厚生省案が出て、それに政府与党が修正を加えて改革が行われるというこれまで同様の形を取った。結局、論理的に整合的な改革も国民的合意を経た構造的改革も行われない結果になりそうである。

本稿では、まずわが国の今回の政府の年金改革案の主要点を簡単に紹介する。その上で、年金改革の背景、理念、目的、改革の手段を示した後、年金制度の構造的改革の基本枠を示す。政府の今回の年金改正は、本稿に示す改革とは程遠いが、次期改正では明快な理念と目的を示し、その方向に沿う論理的にも筋の通った、そして国民も納得できるような年金の構造的改革を行なうことを期待したい。

1. 今回の年金改革の主要な改革点

今回の年金改革の政府案にみられる主な改革点は、次のとおりである。

- (1) 基礎年金への国庫負担の3分の1から2分の1への引き上げ。

既定の方針を遅らせ2009年度までに公費負担を段階的に引上げて、2分の1にすること。

保険料率を段階的に引き上げ、将来、18.3%に固定すること。厚生年金の保険料は毎年10月に0.354%ポイントずつ、国民年金の保険料は毎年4月に280円ずつ引上げる。

- (2) 年金保険料率の固定化

保険料率を固定して、人口高齢化と経済成長率低下により年金給付水準が自動的に低下する調整システムを導入すること。

しかし、年金給付率(所得代替率)が50%以下にならないようにすることを法に明記すること。

- (3) 年金給付と年金代替率の自動的切り下げと代替率50%以上を保障

高齢化が進行すると、平均50%台の年金給付率を維持するために、年金積立金を2000年に年金給付額の1年分くらいを残す

まで取り崩す。

- (4) 在職老齢年金の見直し

60歳代前半の在職老齢年金制度で年金支給額を一律2割停止することになっているが、この制度を廃止すること。

70歳以上には年金保険料は課さない。ただし、これまで70歳に達すると、年金額は減額されなかったが、今回の改正で、賃金と年金の合計額が高い場合には在職年金制度を適用して年金給付を減額すること(2007年より実施の予定)。

- (5) 年金負担者ベースの拡大と年金依存者比率(年金給付受給者数÷年金費用負担者数の比率)の上昇抑制に関する改革

短時間労働者への厚生年金適用の拡大：一般正規労働者の労働時間の半分の週20時間以上の労働者にも適用する。ただしこの拡大は見送られる公算が強い。国民年金制度の空洞化を是正するための保険料徴収体制の強化。

- (6) サラリーマンの配偶者などの年金に関する改革

第三号被保険者(サラリーマンの妻など)と夫婦の離婚時の年金権分割制度の導入。

遺族年金、障害年金の見直し。

第三号被保険者の特例届けの実施。

- (7) 年金積立金と年金資産計算に関する改革
年金積立金運用のための独立した第三者機関の設置。

年金積立金による福祉施設の見直し：グリーンピアなどの施設業務・融資業務廃止。

年金に関する個人情報(保険料既払い額を年毎に点数化して表示するなど)の定期的通知。2008年度から年金ポイント制を導入して自分の年金額がどのくらいになるかを推定できるようにする。この方

式を導入して各人の年金保険料納付実績と見込み年金額を本人に年1回、通知する(2008年度より)。

年金ポイント制とは

年金ポイント制とは平均賃金あるいは一定の基礎額を基準1.0として、当該人の賃金をその基準額に対する比率として表しておき、退職時にその人の生涯賃金を現在価値に読み替える制度である。

賃金基準のポイント制では、年金ポイントと当人の年金額は次のように決まる(丸尾、1975年)。当人のある年次の賃金を w_t 、同年の平均賃金を w 、当人のその年次の年金ポイントを p と表わすと、

当人のその年の年金ポイント p は

$$p = w_t / w$$

その人が n 年、勤務して退職すると、その人の生涯年金ポイント(これを \bar{p} とあらわす)は各年の年金ポイントを集計した値を n で割った値となる。

生涯の年金ポイント (\bar{p}) = 各年の年金ポイントの合計 $\div n$

当人の退職時の年金額は当人の生涯の年金ポイントに直近年の平均賃金を乗じ、それに年金代替率(replacement ratio)を乗じた値となる。年金代替率を β 、当人の生涯年金ポイントを \bar{p} 、直近年の平均賃金を \bar{w} と表すと、当人の退職時の年金額は次式で計算できる。

$$\text{当人の退職時の年金額} = \beta \bar{p} \bar{w}$$

(8) 企業年金に関する改革

企業年金の安定化と税控除対象保険料枠の拡大。

企業年金のポータビリティの拡大

(9) 次世代育成支援政策の拡大。

- ・育児休暇中の社会保険料免除期間を現状

の1年から3年に延長。

2. 年金制度改革の基本的在り方

(1) 社会経済生産性本部の年金改革論

年金改革が行われるたびに、政府の審議会など政府関係の機関のほか幾多の改革案が提言されてきた。筆者は社会経済生産性本部とその前身である社会経済国民会議に1970年以降、関与して来たが、同組織は年金制度に関する提言を何回かしてきた。その後の経過は、社会経済生産性本部の提言の先駆性を示す結果になった。社会経済生産性本部の前身の社会経済国民会議は、1975年の年金改革の中間報告と1977年の『高齢化時代の年金制度』で、次のような制度の導入を提唱した。

- 1、基礎年金 + 従前報酬比例型の二階建て年金制度の導入。
- 2、就業期の所得を反映して自動的に各人の年金資産を計算する年金ポイント制の導入。
- 3、社会保険料を自分の貯蓄と自覚し、年金受給権を自分の資産と自覚するような資産としての年金制度の実現。

筆者も同じ頃、同様の趣旨のことを『福祉の経済政策』(丸尾、1975年)で提言し、「基礎年金は賦課方式で、二階部分の報酬比例部分の年金は積み立て方式で」運営することが公正と効率を両立させるためにも必要であると論じた(丸尾、1975年)。

社会経済生産性本部は、さらに2000年に発表した「年金制度改革の問題点と今後の課題:年金は『福祉ミックス』と『ステークホルダー』の視点で」で、(1)透明で自分の資産として自覚できる年金制度にするとともに、(2)公的年金、職域年金、個人年金の組み合わせで安心できる福祉ミックス型で、(3)

自分の資産として自覚できるようナスタークホルダー型の年金制度の実現を提唱した。同様の趣旨の提案を筆者達も「福祉ミックス型で資産ベースの年金制度」と題して提言した(加藤寛・丸尾編著、2002年；2002年12月号)。(4)スウェーデン型の年金財政の自動安定システムの長所を取り入れるべきだとも示唆した(丸尾2003年；2003年6月)。

本稿も基本的には、これらの提言の方向に沿うものである。

今回の政府の年金案を見ると、このような方向へのいくつかの改革努力がみられる。

スウェーデンの新年金制度をも参考にしてその特徴をも取り入れている。年金の社会保険料率の固定化と、年金給付費の自動調整システムと年金ポイント制はスウェーデン方式を参考にしたものである。

しかし、全体としては体系的論理の構造が見えない。スウェーデンの年金改革のより基本的長所を取り入れている。スウェーデンの年金改革は、その他にも参考にすべきいくつかの利点を持っている。スウェーデン方式を参考にするのであれば、他の長所も取り入れるべきである。年金給付の抑制のためにスウェーデン方式を取り入れるのでは、スウェーデンの年金改革の「都合の良いところのみ食い」で、論理的一貫性を欠くと評されても仕方ない。

(2) 慎重な国民的論議を経た構造的改革を

スウェーデンでは1960年改革のときも二回の総選挙と一回の国民投票を経て改革を決めたが(Helco、1974)、1999年の改革に際しても長期間にわたって改革論を論じ、国民の合意を得て改革した。第一次改革案が出たのは1990年代初めであるが、その案は不十分であるとしてさらに5年間の審議と討論を

経て1999年に改革された。スウェーデンの年金改革で日本が学ぶべき第一の点は、年金制度を大きく変えるときのその慎重な検討と合意形成の方法である。そして一旦、改革したら数十年間は基本構造を変えないという姿勢である。

我が国でも厚生労働省は有識者調査や世論調査を行い、ホームページに審議内容を公開するなど、以前に比べれば年金情報を公開し、国民の声を改革に反映させる努力が見える。また年金の将来計算の見通しも公表されており、保険料率、積立金とその収益率、保険料負担者の平均給与の増加率、物価上昇率の想定値が公表されている。

これに加えて年金受給者の年金代替率の将来推計がわかれば、それ以外の変数は発表されているので、年金の将来推定に必要な基本変数(後出の(2)式の変数)がえられる。そうならば厚生労働省の外部の者も年金財政の将来を簡単にEXCELなどで推計できる。ただ現状では保険料負担者と年金受給者関連の推計値とその推計の根拠がはっきりしないので、厚生労働省の年金給付費の将来推計の妥当性について他の機関や研究者が厚生労働省の推計を裏付けたり反証したりしにくくなっている。年金財政の将来推計に用いた変数の一層の公開が望まれる。

以下、次のような順序で年金改革のあるべき姿を体系的に示す。

- (1) 年金改革が必要になった背景。
- (2) 年金改革の理念と目的としての効率、公正、安定、透明性。
- (3) その目的実現のために効果的な年金改革の政策手段のあり方。

3. 年金制度改革の理念・目的 と基本的政策手段

(1) 年金制度の構造的改革はなぜ必要か

年金制度の抜本的改革は次のような理由のため必要であることは国民の大方が、了解している。

少子高齢化と経済変動への対応できる持続可能な年金制度にするため 少子・高齢化・経済成長率の低下と公的年金受給者数 / 保険加入者率低下へ対応できる安定的年金制度にするため。人口に占める高齢者の比率は2003年の18%から2030年の30%前後に急上昇し、それにともない、年金受給者の年金費用負担者に対する比率(これを年金依存者比率と呼ぶことにする)が急上昇する。労働人口も減少するので、高い経済成長率も期待できない。

世代間、就業形態別、男女間の公正のため 世代間、就業者対非就業者間、男女間などの不公正を是正するため。特に現在の年金生活者はわずかな費用負担で、比較的恵まれた年金を受給しているが、若い世代は負担が高い割には将来の年金受給額が少ないと予想される。

年金財政の効率化のため 年金財政の効率性を高め、年金財政の持続可能性を確保するため。この問題に対処するためには年金制度を効率化し、財政的に持続可能にする工夫が必要である。

年金制度の透明化のため 日本の年金制度は5年毎に制度改革を繰り返してきたため、きわめて複雑で、論理的整合性と単純明確性を欠いている。年金の拠出額と年金給付との対応関係も明確でない。一般国民にわかりにくく、国民は年金を受給するまで自分の

年金がいくらか知らない。将来予測もしにくい制度になっている。

そこで制度を一元化して同一条件なら誰もが同じ給付を受けられるような単純明快なわかりやすい制度にして、自分の貯蓄や個人保険の場合のように、年金を自分の資産として自覚できる制度にすることが年金制度の透明のためにも必要である。

こうした事情が重なって国民が年金制度の将来について不安と不信感を持っているため

(2) 年金制度に関する思想と理念

年金制度の在り方に関しては、価値判断を含む思想と理念によって考え方が異なる。新自由主義的な市場と個人選択を重視する立場の人は、個人の自由選択を基底とし、個人が老後や傷病のときのことまで含む生活設計をも行なうべきだと考え、パターナリスティックな政府介入は出来る限り避けるべきだと言う。この立場の人は、社会保障はそうした個人の生活設計を補完する制度だと考える。したがって個人の生活設計が何らかの事情で破綻した場合に、救済するセフティネット機能が社会保障である、と考える傾向がある。

それに対して資本主義市場の欠陥を重視する社会民主主義系や福祉国家論者は生存にかかわる最低生活の保障は、誰もが平等に有する人間の基本的権利であり、社会保障はその生存権を普遍的に公平に保障すべきだと考える。まず生存権保障の社会保障を前提として、その土台の上に個人の生活設計をすればよいと考える。しかも1950～60年代の二階建て年金論争に見るように、福祉国家論者は生存権保障の最低所得保障だけでなく、従前の勤労生活のときとの生活の急激な落差を少なくするような水準まで社会保障でカバーすべきだと主張する。

社会保障論議の保守対革新対立の背後にはまずこのような理念の対立がある。

1960年のイギリスとスウェーデンで基礎年金に加えて従前所得比例型の二階部分の保障が導入されたのを契機として、ヨーロッパ工業国では後者の福祉国家的理念が社会保障に関しては有力になった。年金も、失業保障も傷病保障も最低生活を一律に保障するというよりも従前所得に比例した保障の性格が強くなった。少し遅れて日本でもその傾向が支配的になった。

しかし、1970年代から再び新自由主義思想が復活して、生活設計は個人の責任であり、社会保障はセフティネットに限るべきだとの論が聞かれるようになった。最近の日本の経団連の年金改革論はこの考えに近くなった。

(3) 基本的政策目的に応じた政策手段の割り当てを

年金制度は高齢期及び不測の事態において最低生活を保障し、所得水準が急落するのを避けることによって生活の安定と安心を確保する制度である。その背後には生存権を全ての国民に普遍的に保障すべきだとの理念がある。先進工業国の公的年金制度はこの理念に基づき、生活安定と安心の少なくとも最低限を、出来る限り従前所得水準との大きな落差がないように保障することを目的としている。どこまで保障するかは価値判断を含む理念と財政事情によって異なる。

望ましい年金制度は、このような基本目的を出来る限り、効率的(すなわち目的をより少ないコストで実現する)、公正に実現し、その上に、安定的な制度として財政的にも持続可能なかたちで維持することを目的とする。

このように複数のトレードオフ関係にある政策目的を同数の政策手段の組み合わせで効

果的に実現する方法をポリシー・ミックスと呼ぶ。スウェーデンの新年金制度は、こうした複数の目的を効果的に実現するポリシー・ミックスになっている。すなわち 公的計画原理で行なう基礎的給付部分と、市場原理を活かすそれ以外の部分とをはっきり制度的にも会計的にも分離し、さらに 年金制度の安定性と持続可能性は年金収支の自動調整制度によって確保している。すなわち次のような対応関係にある。

- ・公正の実現 最低生活保証の年金、障害年金、遺族年金を公費で保障
- ・効率性の実現 市場原理導入によって実現
- ・安定性と持続可能性 年金財政の自動調整システムによって実現

公正と連帯による計画原理と、個人の自愛心を基礎とする市場原理とは相反する原理である。それゆえ両者の安易な組合せや折衷では市場、計画両制度の長所がいずれも発揮できない。市場原理の長所は貢献に対するその報いの明確な対応関係から生ずるからである。効率、公正、安定の三つの政策目的を効果的に実現するには三つの政策目的に対応した三つの制度の割り当てを明確にする必要がある。ポリシー・ミックス(あるいは福祉ミックス)の手法による政策割り当てが必要である。すなわち 主として公的計画原理によって公正(平等)目的を実現し、市場原理で効率を実現し、自動調整制度の導入で安定と持続可能性を実現するような制度的設計にすべきである。そうすれば、結果的に、年金制度も論理的に明快になり、透明になるであろう。

(4) 年金制度における公正とは何か

年金改革においても、不公正が指摘され公正化が主張される。しかし、公正の意味が明

確にされないで論じられることが多いので混乱が生じている。

公正 (justice、正義と訳されることもある) は少なくとも三つの意味での公正原理から構成される (丸尾、1975年)。

第一は、平等あるいは均等という意味である。「基礎年金を広くあまねく公正に支給すべきだ」という場合の公正はこの平等という意味での公正である。

第二は、「同一労働同一賃金」とか「同一保険料を同じ期間払った者にはそれに見合う給付が同じように行われるべきである」という場合の公正である。これは比例的平等あるいは衡平という意味である。秤で物の目方を計るときに量られる物の重さと分銅の重さとの釣り合いのイメージである。左手に秤を持ち、右手で剣をかざすギリシャの正義の女神像はこの意味での公正を連想させる。

第三は、機会の均等、「加入する年金制度によって扱いが違ってはならない」、「誰もが公正なルールの下で公正な裁きを受けるべきだ」という場合の公正である。これはフェア (fair、公平) という意味の公正である。たとえば、ゲームのルールと審判員のように誰にも同じルールに基づき同じケースには同じ判定を下すという意味である。

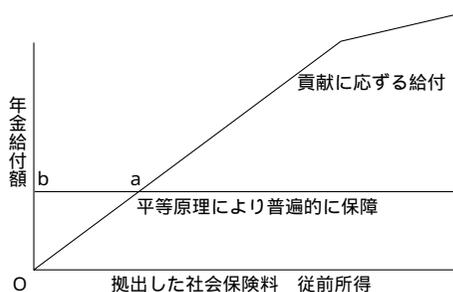
公正は効率とトレードオフの関係にあるといわれるが、の貢献に応じた分配という意味での公正との公平の意味での公正は市場競争の原則でもあり、効率とは矛盾しない。

(5) 公正と効率両立の道

効率とトレードオフの関係にあるのはの平等という意味での公正である。この意味での公正と効率を両立させる道は、適用領域を限定して割り当てることである。すなわち

の平等の意味の公正原理は生存にかかわる基礎的ニーズに対応する給付と負担にだけ適用する。年金の場合も生存という基礎的ニーズに対応する給付は原則として受給者全員均等に同一額にする。この最低保証額を保険料で賄うと、保険料を払った人とそうでない人に同額の給付を行なうことになるので、比例的平等の原則に反する。したがって基礎的年金部分に関しては公費で負担するのが好ましい。自営業が多く、女性の就業がまだノーマルでない段階では、この種の生存保証年金は基礎年金として所得のいかんにかかわらず普遍的に保障するのが妥当である。しかし、自営業者の比率が低くなり、自営業者にも所得比例型の年金が普及し、女性の就業がノーマルになる段階では、大部分の人が所得比例型年金に加入するようになる。この段階では、基礎年金を、所得比例型年金の受給額が生存保障額を下回るものだけに、最低生活保障する保証年金に代えることが可能となろう。すなわち図表1のように三角形O a bの部分を公費で払うことになる。

図表1 平等原理による生存保障年金と市場原理による所得 保険料負担比例年金の組合せ



* という記号は比例するという意味である。

基礎年金あるいは保証年金以外は、年金給付も負担も所得比例的に行なわれるのが先のの意味での公正である。それは貢献に応ずる分配原則による給付であり、同時に効率維

持のためにも必要である。ただし、所得 抛 出 給付で給付格差を青天井に拡大するのではなく。多くの国では、年金対象になる所得に上限を設定している。公正原理でも所得格差は、それが分配上もっとも不利な立場にある人の状態改善に役立つ限りにおいて格差が拡大することを認める（格差原理 J. Rawls, 1969）ことによって、分配の公正と効率性の調和を図る考慮がなされる。

世代間の公正に関してどのような意味での公正かを明確にした上で論ずべきである（この点に関しては後に述べる）。

（6）年金政策の目的実現の手段として何を重視するか

年金制度改善の手段として財政面では次の五つがある。1）は保険料の引上げある。2）は年金給付額あるいは給付率の引き下げである。3）は年金費用負担者に対する年金給付依存者の比率（年金依存者比率）の上昇の抑制である。4）は年金積立金の収益性の改善である。5）は年金制度運用の経費節減である。

これら五つの政策変数が互いにどのような関係にあるかは、次に示す式（4）が示すとおりである。

先の年金政策の目的を効果的に実現するために、これらの政策手段をどのように組み合わせるのかが良いかを検討して最も良い政策手段の組合せを選択するのが年金政策の基本である。

年金政策の政策変数（政策手段）

ある年次での年金収支式を政府補助がない場合を想定して表せば、年金給付総額は（1）式のようになり、年金収入は（2）式ようになる。

$$\text{年金給付額} = bN_b \quad (1)$$

$$\text{年金収入} = \alpha yN \quad (2)$$

したがって賦課方式で負担全額全額を社会保険収入で賄う場合、保険料率（これを α と表す）は、（1）式と（2）式を連立させて α で解くことによって得られる。すなわち（3）式ようになる。積立金を積み立てている場合には積立金の収益が収入に追加されるが、他方、積立金への支出が増える。これに管理費の費用負担者の所得総額に対する比率を c として表すと、（4）式ようになる。これらの式から年金の保険料率 α を左右する変数の相互関係がわかる（丸尾、1975年）。

$$\text{賦課方式の場合} \quad \alpha = \frac{bN_b}{yN} \quad (3)$$

積立金がある場合

$$\alpha = (b/y)(N_b/N) \{1 + (A/B)(A - i)\} + c \quad (4)$$

b/y は年金給付率あるいは代替率と呼ばれる。 N_b/N は年金受給者 / 年金費用負担者比率 = 年金依存者比率である。

α : 年金保険料率、 b : 年金受給者一人当たり年金給付額、 y : 年金保険費用負担者平均所得、 N_b : 年金受給者数、 N : 年金費用負担者数、 A : 年金積立残高、 A : 年金積立金残高の増加率、 i : 年金積立金の運用収益率、 c : 年金制度運用経費の費用負担者所得総額 (yN) に対する比率

近年の先進諸国（特に EU 諸国）では 1）、2）は既に限界があるとの考えから 3）の年金依存者比率の抑制に改革の重点が移っている。わが国の年金改革でも年金給付率の引き下げは限界に近くなっている。医療改革において医療保険における患者の自己負担率が 3 割になり、給付率切り下げが限界に達したように、公的年金の給付率（所得代替率：現在価値に換算した就業時の所得に対する年金給付の割合

い)も50%以下に下げることが避け、他の政策手段を求めべきである。政府は年金改革の目的、具体的目標を明確にするとともに、目標実現の政策変数をも具体的に数字で明示し、目標と政策変数の間の因果関係を出る限りわかりやすく対応させて示すべきである。その上で、政策変数の組み合わせの代表的ケースを示して、国民的議論と選択の材料にすべきである。

4. 人口構造と経済変動に耐える持続可能な年金制度

スウェーデンの年金制度は長年にわたって検討されてきただけに、効率と公正と安定性あるいは持続可能性を同時に、実現できるように、よく工夫されている。それだけに2004年度に予定されている日本の今回の年金改革でも、スウェーデンの新年金制度は参考になる。すでに述べたように、新年金制度は公正を維持するために市場に馴染まない部分を切り離して公費で賄い、残りの本体部分に市場の原理を適用しやすくした。それが第一に、学ぶべき点である。

(1) 年金給付率の自動調整による年金財政の安定の確保

第二に、経済変動や高齢化に耐える安定的で持続可能な年金制度にした点がスウェーデンの年金制度の特徴である。政府の年金改革案でもスウェーデンの年金制度のこの点をとくに参考にしている。

年金財政に自動安定システムを導入し、これと保険料率固定制度とを組み合わせれば年金給付費は先の(3)式に示したような関係で年金給付率(代替率)が自動的に低下する。すなわち先の(3)式を変形した下記の(5)式の α を固定すれば、 y の動きと比例的に、

そして N_b/N の変動に反比例的に年金給付率は自動的に低下する。これが自動調整システムのメカニズムである。

$$b = \frac{\alpha y}{N_b/N} \quad (5)$$

自動調整システムは、年金財政の均衡を自動的に達成する。そうなれば年金制度改革を度々行なう必要がなくなるという点と、年金給付引き下げへの国民の抵抗を避ける工夫としては良く出来ている。

しかし、スウェーデンの新制度では、年金収支の自動調整制度も高齢化や経済成長率が下がっても、年金給付の引き下げに直結しないようにする工夫が見られる。日本政府の改革案では、スウェーデンの年金制度のこうした長所は無視されている。自動調整方式の次のような意義を十分参考にすべきである。

(2) 年金予測困難性への対応のため：年金制度の将来不安の除去

年金財政の自動調整システムは年金の将来予測が困難であるという経験から考案されたものである。日本では何回か年金の将来予測を行い、いずれの場合も予測が誤っていたことを認め、予測と年金計画を作り直した。1995年以降の改革では年金予測と改革をするごとに、年金給付率を引き上げてきた。このことが将来の年金不安を大きくする結果になった。スウェーデンの年金改革では過去の経験から年金の将来について確たる予測はできないとの考えから、年金改革を度々繰り返すことがないように年金財政の自動調整システムを導入した。こうした工夫で年金制度の将来についての不確実性を緩和した。

スウェーデンでは年金保険料率を18.5%に固定し、少子・高齢化等にもなう年金依存者比率(年金受給者/年金費用負担者比率)の変動と経済成長率の変動に対応して年金給付率が自動的に変動して年金資産の資産と債

務の均衡を自動的に維持する。ただしその場合、年金積立準備金による調整をまず行なう。また退職予定者は自分の選択で自分の退職年齢を遅らせ、年金受給予想年数を減らして自分の年金額の低下を避けることが出来る。この制度は年金受給開始年齢を遅らせ、年金依存者比率の上昇を緩和させる意味でも有益な制度である。

年金の自動調整制度導入に当たっては、自動的に年金給付率を引き下げのではなく、年金給付安定化と年金依存者比率上昇緩和のためのこのようなインセンティブをもあわせて導入すべきである。

(3) 年金制度への裁量的政治介入を避けるために

スウェーデンが自動調整システムを導入したもう一つの目的は、年金制度の構造的改革を一旦行なったら、年金制度への度々の政府介入を避けるためである。年金制度の市場的部分を分離したもう一つの理由も同様な考えからである。日本の年金改革ではこの点でのスウェーデンの市場原理適用部分の分離と自動調整システムの導入の意義をあまり評価していない。むしろ政府がいつでも介入できる余地を残しておきたいとの意図が見え隠れする。

過度の裁量的政府介入の弊害を十分認識して、市場原理や自動調整システムで行なえることは自動調整に委ねる制度にすべきである。政府や官僚の政策変更で、年金制度の基本的な枠組みの変更や年金給付の悪化が生ずるのではとの国民の不安を払拭すべきである。このことを可能にするところにも、自動調整システムの意義があることを認識すべきである。

(4) 年金財政自動調整システムの長所を生かす

このように年金財政の自動安定装置内蔵の目的は、第1に、社会保険料率の突然の引き上げの不安に対処するためである。第2に、少子・高齢化と経済成長率の変動が予期せぬ大きさの場合に、自動的に年金財政の安定性持続可能性を維持するためである。しかし、それだけではない。第3に、年金の将来への予測不可能性に対処するためである。第4に、年金制度への政府のたびたびの裁量的介入を避け、同時に予想外の政府支出を避けるためである。そして第5に、後に説明するように年金財政調整システムのもう一つの長所は世代間年金の不公平が進行しないように自動的に調整する点である。年金制度の自動調整システムを導入するからには、これらの長所を同時に導入すべきである。

(5) 年金依存者比率の変動による調整を内蔵したシステムに

日本の今回の年金改革案では、年金財政の自動調整装置の長所に注目してこの制度を導入した。ただし、2002年までは保険料率を漸進的に増加させ、2020年以降、年金の社会保険料率を18.3%前後で固定化するという案である。年金の保険料率を固定化すれば、その結果として、2020年以降の年金給付率は人口要因と経済変動に対応して半自動的に調整される。

人口要因による変動は、人口高齢化と少子化の結果としての〈年金受給者/年金費用負担者比率〉(年金依存者比率)にともなう変動である。これは先の(1)式および(2)式の年金依存者比率($N_b/N = n_b$)の変動(主に上昇)に対応しての調整である。スウェーデンの新年金制度では平均余命の変動に応じて調整メ

カニズムが働くことになっているが、平均余命の変動によって調整するだけでなく、それに加えて年金費用負担者数の変動も考慮に入れた年金受給者比率(先の(4)式の N_b/N)の変動によって調整するようにすればより合理的である。政府案では退職時の平均余命の変化率と就業年数の変化率との二つの変数で調整することになっているが、このことは年金依存者比率の変化率で調整することとほぼ同じである。

厚生労働省の調整方式と年金依存者比率による調整方式

年金依存者率 (N_b/N) を n_b と表わし、時間変化率を \cdot 印で表すと、 $\dot{n}_b \equiv \dot{N}_b - N$ である。したがって年金依存者比率の変動 (\dot{n}_b) で調整することは、平均余命の変動による年金受給者数の変動 \dot{N}_b と就業年数 (N) の両方 ($\dot{N}_b - N$) で調整することとほぼ等しい。

(6) 就労延期にインセンティブを

年金給付費年金依存者比率 $n_b (=N_b/N)$ の上昇抑制を政策努力目標とし、政府にも企業にも個人にも年金依存者比率の上昇を抑制するインセンティブを与える必要がある。スウェーデンのように平均余命の伸張に対して自分の就業年数を延ばすことによって、年当たり年金額の減少を個人で避けることが出来るようにして、これを促すインセンティブを与える制度にすべきである。他方では、パートの助成や中小企業の労働者の厚生年金加入を促す工夫と政策努力を促すインセンティブを与えることによって、人口高齢化が直ちに年金給付を下げないで済むようにする政策努力をすべきである。年金依存者比率上昇抑制を促すインセンティブは、長期的には少子化傾向に対する対策をも促すインセンティブにも

なるであろう。

年金依存者比率の上昇を抑制するためには、一方で、年金受給年数を減らし、他方で、費用負担年数を長くするために高年齢者に就業年数を延長するインセンティブを与えることが必要である。

政府の年金改革案では、60歳代後半の人が就労を続けても年金を減額しないように改善した。この点では就労のインセンティブを高める改革を意図している。しかし、他方、70歳以上の高年齢者に関しては一定以上の就労収入がある場合には年金をカットして就労にディスインセンティブを与えるという矛盾した政策を導入しようとしている。費用負担者ベースの拡大という意味では高齢者にも収入に応じた社会保険料を課す政策を年金の部分カットよりも優先させるべきである。

年金負担者ベースを拡大し、年金依存者比率上昇を抑制するには、非常勤労働者の厚生年金加入促進が最重点課題である。この課題は安易に先送りすべきではない。今回も一歩でも前進すべきである。

(7) 経済変動の調整システム内臓による年金財政の安定化

年金財政を自動的に調整するやり方にも二つ考えられる。一つは年々スライドして調整する方式であり、もう一つは実質所得に関しては年々の変動が想定増加率を上回る(あるいは下回る)場合は、実質所得の変動部分を一時的にバッファ基金で調整し、年々の変動を平準化する方式である。その場合、バッファとしての積立金が計画値を下回るようになったときに、始めて年金給付の実質所得部分をスライドする方式がある。政府案は前者であり、スウェーデンの年金制度は後者の方式をとる。

経済安定のために変動に対して調整する経

済調整方式は、主に物価変動と所得変動に対して行われる。政府案では、既裁定年金受給者に対する年金給付額の経済スライドは、物価変動だけで行なう。就業者の年金権は名目所得で行なう方針である。加えて既裁定年金の場合も就業者の年金権の場合も平均余命と就業期間の両方で行なわれる。したがって政府案では既裁定年金の場合は、

既裁定年金の場合

年金額の増減率 = 物価上昇率 - 平均余命変化率 + 就業期間変化率 物価上昇率 - 年金依存者比率の変化率 (5)

就業者の場合

年金権額の増減率 = 名目賃金上昇率 - 平均余命変化率 + 就業期間変化率 名目賃金上昇率 - 年金依存者比率の変化率 (6)

所得と物価が上がるときはこの方式でも年金が増えるから問題ないとしても、それが下がる場合、金受給者の生活不安が大きい。所得や物価が上昇したときそのままスライドさせないで、物価と所得が低下したときに備える必要がある。厚労省案は下がる場合は名目年金給付額を下げないという案であるが、物価スライドと所得上昇をそのままスライドさせないで(7)式に示すような方式で、年金給付上昇率がプラスのときもマイナスのときもバッファーで調整し、準備金が一定率より低下して初めて年金給付にスライドさせるスウェーデン方式も検討するに値する。

年金積立金バッファーによる年金給付の調整方式

スウェーデン方式は次のようにあらわせる。

$$b = p + x(y_r - y_r) - n_b \quad (7)$$

x は一定比率、たとえば 0.5

・スウェーデン方式は $(y_r - y_r)$ がプラスのときは積み立て準備金にスライド分

をまわし、 $(y_r - y_r)$ がマイナスの時は準備金でマイナス分を補い、年々の変動を少なくする。

b : 年金給付額、 p : 物価水準、 y_r : 平均実質所得水準、 n_b : 年金依存者比率、 \cdot 印は増加率、 y_r 印は設定された基準増加率であることを示す。

5. 計画原理と市場原理の分離で効率と公正の両立を

(1) 市場原理でやるべき領域と計画原理でやるべき領域の分離

年金制度改革で行なうべき構造改革は、市場原理で運営できる年金部分を計画原理でやるべき部分から分離してそれぞれの長所を發揮できるようにすることである。筆者は、社会経済生産性本部の2003年9月刊の『医療改革の論点』(丸尾直美・藤井良治編、2003年)でこの分離原理による医療改革を提言した。年金改革においても市場機能を生かす部門と市場に馴染まない部門を分離することによって公的部門にも市場原理を導入することを提言する。それこそが公的セクター内に市場原理を導入する道である。日本では政府の関与する部門では政府の細かな規制と裁量的介入のため市場原理の長所が發揮できなくなっている場合が多い。公社、公団、公庫などが非効率だとして問題になっており、市場化できる部門は市場化することが好ましいとされているが、同様な論理は福祉部門でもある程度妥当する。公的福祉部門内でも、政府介入が真に必要な部門と市場原理に委ねる部門を分離すべきである。そうすることで市場原理による効率性と公的計画原理による公正性の長所をともに生かすことが可能になる。かつての公社・公団は公的制度に民営市場の長所を

取り入れるという名目で設立されたが、計画原理と市場原理を混合させた結果、両原理の長所を發揮できなかった。それに政府の官僚の天下り場所となったので、市場原理の効率性は發揮できなかった。政策目的によって市場原理と計画原理を経済的にも政治的にも分離して扱う福祉ミックス論は、政府介入のリスクを排除する点では対照的に異なる公私原理の新しい混合方式である。

(2) 年金制度における政府の役割

年金制度に関する政府の役割は、第一に、フェアなルールと制度的枠組を作り、それを遵守させることである。

第二に、生存や安全にかかわる基礎的ニーズを基礎年金で普遍的に公平に、差し当たり公費負担分を拡大して保障することである。スウェーデンでは市場原理には馴染まない障害年金と遺族年金を分離して公費負担で計画原理で運用することにした。さらに年金の基礎的年金部分は、報酬比例部分の給付を欠くか、その額が不十分な人に限って、保証年金として公費負担でもって保障することにした。

こうして市場に馴染まない部分は分離して、公的責任で公費で運営すると、他の部分は政治的、裁量的介入を排して、市場原理で費用は自己負担で効率化を目的として運用できる。市場的に運用できる部分は民間の保険数理に準ずる方法で、公費補助なしで市場原理で運営する。年金制度に市場原理を生かすということは民営化することではなく、公的制度の枠内で市場機能の長所を活かすという意味である。市場原理の長所を活かすとは次のようなことをすることである。

市場原理を生かすとは

1) 選択の自由を生かし、顧客本位で

考える(退職年齢の選択など)。

2) 努力・貢献とそれに見合う報酬との関係が見えるようにする。すなわち年金の保険料と給付の関係が見える形にする。

3) 保険数理が適用できるようにする。

4) 会計責任を明確にしてマネジメントの手法を生かす。

5) 保険金積立を預金と考え、年金資産を自分の資産と自覚するような制度にする。

6) 年金積立金の運用にも市場原理を取り入れて、資産の最適配分の原理に基づいて行う。

7) 市場原理で行なわれる部分では政府の裁量的介入を避ける。

日本の年金改革でも、計画原理による公費負担年金部分と市場原理で運用できる部分を分離していくことを想定した改革を行なうべきである。長期的には、基礎年金は報酬比例年金が普及した段階でスウェーデン型の保証年金に代えていくことを想定し、その段階で全額公費負担の年金にすることを想定して設計することが好ましい。

第三に、世代間の公平を維持することも、公正と連帯の原理によって政府の責任で行うべきである。ただし、この世代間の公正の維持も年金財政の自動調整装置をうまく設計することによって可能となる。この点については後に説明する。

6. 年金依存者比率の改善を促すインセンティブを

(1) 年金費用負担者ベースの拡大を最重点政策に：日本の潜在資源を活かせヨーロッパ諸国の年金改革では費用負担比

の引き上げと年金給付の引き下げは限界に達したとの認識で、「EUの年金改革10の原理」をはじめ年金改革の重点は「福祉から就業へ」、就業年数と退職後の年数の再配分などにより年金依存者比率（年金受給者／費用負担者比率）の上昇を緩和するところに移っている。わが国の年金改革においても同様の限界を自覚し、年金依存者率改善政策に最重点をおくべきである。スウェーデンが年金数理を基礎とする市場原理の年金制度に改革した一つの狙いは、「労働供給を増やし、退職を遅らすことを意図したからである」（Rein, Martin and Eskil Wadensjö, 1997）。

人口高齢化で増える高齢者は、就業率向上とその能力活用の余地のある女性と並んで日本にとっての大きな含み資産である。高齢者の就労年数延長へのインセンティブ制度を積極的に導入すべきである。当面、労働者の厚生年金加入を促すために、一方で基礎年金部分の公費負担を3分の1から半分に上げるとともに、他方で、より強力に、国民年金と厚生年金への加入誘導政策を導入すべきである。

厚労省の年金改革案には、高齢者の就業を促したり、パート労働者を厚生年金に加入するように促したり、年金依存者比率（年金受給者／年金費用担者比率）上昇を緩和させようとする改革が含まれている。

しかし、年金依存者比率を引き下げたり、その上昇を緩和するように年金の費用負担者ベースを拡大するとともに、そのことを促すインセンティブを内蔵する制度設計にしないと、年金受給者／年金費用担者比率の上昇は緩和されない。労働力減少時代の日本の含み資産である潜在労働力を活用する積極的政策をあわせて行なうべきである。厚生省と労働省が統合されたことによる長所を活かすべきである。

高齢者に退職を遅らせたり、パート労働者を常勤並みに社会保険に加入するように促すのは、年金依存者比率の当面の上昇を緩和し、年金財政を改善するためだけではない。高齢者の中には働きたくても働くに適した場がない人が多い。パート労働者の中には好んでパートや非常勤を選んでいるのではなく、常勤並労働条件を望んでも出来ない人が多い。そのような人には労働力の供給量と質に応じた賃金を支払うのが公正である。しかし、企業側としては、常勤並に時間当たり賃金や労働条件にすれば人件費がかかり、企業の観点からはマイナスになる。だから企業としてはパートを常勤化するスウェーデン、オランダ式の改革には抵抗が多い。ミクロの企業の立場からすれば、パートを常勤と差別するほうが利益になる。

しかし、雇用される本人とマクロ経済的には公正であるだけでなく、効率的であることが多い。このマクロとミクロのギャップをオランダやスウェーデンでは労使の中央交渉を基に合理的に全国的に導入して解決したが、日本でもこのギャップを社会契約的に合理的に解決することが、年金改革と雇用改善に共通する労、使、政府の最大の課題の一つである。

（2）年金に対する税・保険料徴収

年金支給年齢になっても本人が望む限り就労できるほうが本人にとっても社会的にも好ましいので、就労を奨励するインセンティブを就業者にも使用者側に与えることが望ましい。それゆえ就労による所得が多くてもそれを理由に年金をカットすることは好ましくない。それよりも年金にも一般所得と同様の所得税・住民税と年金保険料を含む社会保険料を課すべきである。このことによって高所得者の年金は結果的に制限されることになる。

年金額そのものの裁量的カットは「拠出に応じた給付」という市場原理からも好ましくない。

政府の再分配政策で給付された公的年金給付費に課税することは筋がとまらないとの論があるが、将来は年金給付に課税や保険料を課すならば、社会保障給付にも原則として費用を負担させて、費用負担者ベースを拡大させる方式をも検討すべきである。就労している70歳以上の人々の年金減額は60～65歳の就労者の年金の部分カットの廃止政策とも矛盾する。政府の政策は論理でない。変更への抵抗が少ない制度を優先的に変更し、抵抗がある政策は先延ばしにするという選択基準はやめるべきである。

基礎年金の費用は当面、給付費の1/3から2/3へ引上げ、将来、保証年金に移行した段階で全額公費として消費税で賄うのが適切であろう。

7. 資産ベースの年金・福祉政策を

(1) 第三の年金財政方式を

市場指向と並ぶ最近の注目さるべき福祉政策の新しい動きは、資産ベースの福祉政策である。

年金給付はフロー・ベースであるが、年金権は資産であり、年金積立金も資産である。年金財政の収支もフローベースだけでなく、資産ベースでも明らかにすることが年金財政の安定のためにも透明性のためにも必要である。個人年金資産勘定を作り、全ての国民が年金資産勘定を持つべきである。個人の貯金や保険のように各人が自分の年金資産がいくらかを理解でき、自分の資産として自覚できるようにすることが市場原理の長所を生かすためにも必要である。そうするためにも資産

ベースの年金制度にすべきである。

さらに近年のイギリスを始め欧米で注目されている資産ベースの福祉政策を導入して、公的年金制度を補完すべきである。

政府案では、公的年金の積立金は将来、年金給付1年分の準備金程度にする方針であるが、この方式では積立金が枯渇した段階で保険料引き上げが年金給付引き下げが急に必要になる。それに将来の日本では貯蓄不足型社会になることも十分考えられる。

数年前までは「段階的に完全積み立て方式に近づけてゆくべきである」との論が有力であったが、突然、有限均衡方式という名前の積立金切り崩し方式に切り替えた論拠が明確でない。資産ベースの福祉政策導入の必要性が提唱されているとき、国民の金融資産を計画的に減らしていく年金制度を導入することの是非を今一度、考え直すべきである。

年金財政は賦課方式と積み立て方式の二者択一ではない。原理のない折衷も避け、第三の年金財政方式をとるべきである。

スウェーデン方式は賦課方式部分と完全積み立て方式部分を分離した。公的年金本体にも年金給付費の数倍の積み立て準備金を維持するだけでなく、公的年金の一部を完全積み立て方式で民間保険方式で運用することにした。報酬比例年金部分を仮想的拠出型の賦課方式で運用し、他の部分を確定拠出型の市場型年金とした。そして後者の部分には資産運用に自己選択の道を設けた。企業の確定拠出年金が普及しない日本では、こうしたスウェーデンの新年金制度の工夫をも検討する必要がある。公的年金制度の一部として積立年金制度を導入できない場合は、その部分を確定拠出の民間年金として独立させ、普遍化して、アメリカの確定拠出年金401(k)や個人年金に相当する制度として充実させることが必要である。

(2) 個人年金資産勘定制度の導入

社会経済生産性本部は1977年の提言「高齢化社会の年金制度」以来、「公的年金への拠出（保険料）は、費用負担というよりも、被保険者にとっては、公費による補助と物価スライド付きの「貯蓄」であり、その結果、保証される年金権は、勤労者にとっての「生涯資産」となることを認識すべきである」（同報告書10ページ）との立場に立ち、自分の資産として自覚できる年金制度にせよと提唱してきた。資産としての年金は「資産ベースの福祉政策」の登場によって国際的にも注目を浴びている。

自分の資産として自覚できる年金にするためには、年金勘定を個人勘定にして自分の年々の保険料及びその累積額の時価と、退職時の想定年金額がわかるようになっていることが必要である。社会経済国民会議は1977年の提言で年金ポイント制の導入を提唱したが、それに類する制度を導入して年金保険料を現在価値に読み替えて表示することが必要である。年金スライド制度をスウェーデン方式に準じて上述のような方式で年々行なっていく、年々の所得の額と保険料率が明らかに記録されれば、年金ポイント制度を改めて導入する必要は必ずしもないが、いずれかの方法で、各人の年金資産額と退職後の年金想定水準が明らかにされるような勘定を設けるべきである。

年金ポイント制には、賃金基準方式とスウェーデンのような基礎額基準方式とがあるが、基礎額に馴染みのないわが国の場合、直近年度の全国平均賃金を基準とする年金ポイント制が適しているであろう。

(3) 資産ベースでの財政均衡方式

スウェーデンの公的年金制度は、年金の個

人資産勘定を設けたり、年金の収支均衡を年々のフローの収支だけでなく年金債務と年金資産の収支でもみるなど、資産ベースの政策になった。年金の資産と債務の関係を明らかにし、個人の年金資産勘定を作って個人が自分の年金資産として自覚できるようにするためには年金債務を推計して計上し、同時に債務に見合う年金資産を $\text{年金積立金} + \text{現在及び将来の推計保険料収入}$ として計上する必要がある。しかし、完全積み立て方式をとってこなかったため、実際には年金債務に見合う年金資産は積み立てられていない。それゆえ資産勘定で収支を示すためには、年金の社会保険料の将来収入を推計して、これと現存の積立金で概念上の（ノーションナル）資産とみなすスウェーデン方式が考えられる。日本の公的年金制度でも年金資産に個人勘定を設け、自分の資産として自覚できるような公的年金にするためにも、資産会計を導入する方向で改革を進めるべきであろう。

年金の所得比例部分を機能的に民営化して、市場的に運営するためには、フローの収支と同時に、ストック（資産・負債）の収支を示すことが必要である。

(4) バッファーとしての年金積立金

年金積立金を増やすべきという積み立て方式移行論に代わって、年金給付に使うために取り崩すべきだとの案が政府案として出ているが、一定額の年金積立金を年金財政のバッファとして用いるスウェーデン方式導入の可能性をも検討すべきである。政府は有限均衡方式という名の年金財政方式が政府案になった根拠と、それが他の方式に比べて優れているといえる理由を示すべきである。この点に関しては、専門家や審議会も十分な議論を経て決定されたものとは思えない。政治的妥協による原理なき改革は避けるべきである。

(5) 年金資産のより市場的運用を

年金資産運用に関しては、市場原理を導入してもっと多くの割合を高収益・高リスクの資産で運用すべきか、慎重に・低収益・低リスクの資産で運用すべきだとの対立する論がある。資産市場の自由化・国際化に遅れをとった日本は、個人の資産運用も低収益・低リスクの資産に偏っているが、金融市場化時代には安全第一で低収益・低リスク資産に偏った資産運用をするよりも、＜限界収益/限界リスク＞線上に投資資産の配分が分布するようなリスクの効率的（合理的）分散型の資産配分の方向に改めていくことが好ましい（丸尾、2002年11月及び12月）。リスクを分散させることによって、少ないリスクで多くの収益を上げる資産最適配分の原理を適用する国が増えている。この原理は資産市場が自由化されれば一般的に適用される原理である。

しかし、資産市場が自由化された経済の下で、わが国のように、巨大な年金積立金を一つの機構で管理するのは困難である。現行の機構の下で、そのような市場型、リスク分散型の運用方式で行なうことは困難であるから、積立金の運用機構そのものをより市場的運営に適した組織に改革することが必要である。年金積立金に関しても市場原理による資金の合理的配分論を取り入れるべきである。公的年金は全国的規模で長期的に収益性を改善すればよいという利点がある。この利点を活かしつつ、資産配分の効率化をはかるべきである。

8. 海外の資産ベースの福祉政策

(1) なぜ資産ベースの福祉政策か

最近、福祉国家といわれていた国で、にわ

かに資産ベースの福祉政策が重視されようになった。資産ベースの福祉政策は年金制度を補完する制度としても注目される。

資産ベースの福祉政策が福祉国家といわれてきた国々で浮上し注目されるようになったのは、次のような理由のためである。

第1に、フローの所得再分配による福祉政策の結果、再分配の規模が過大になり、分配の公正化と効率という二つの政策目的間にジレンマが生じたからであろう。

第2に、政治的平等と経済活動の自由だけでは真の機会均等ではなく、市場経済の下での真の機会均等のためには、教育機会と資産所有の平等化が必要であると認識されるようになったからである。

第3に、金融・資産の所得に対する比重が大きくなってきた上に、金融・資産市場の自由化が進んだので、経済変動や分配に及ぼす資産の影響が所得の影響と並んで重要になったからである。

第4に、近年、先進工業諸国で資産分配の不平等化が生じてきたために、不平等緩和の政策として注目されるようになったからである。特に資産市場自由化の先進国アメリカでは資産分配の不平等が進み、1%の人口が全金融資産の47%を所有しているという（Keister、2000）。そしてトップの人口1%がボトムの80%の人口の金融資産総額以上に相当する金融資産を所有するという。

第5に、高い労働分配率と過度の所得再分配はフローの分配政策の限界を示すと同時に、資産再分配による平等化の経済条件を生むことである（丸尾、2003年8月）。労働分配率と所得再分配率が高くなり、労働者の貯蓄性向がある程度、高ければ、労働者の資産増加分が大きくなり、資産平等化の可能性も十分生ずる。ただ労働者は概してリスク回避的で、収益率は低い資産を所有するので、労働

者や一般市民がより高リターンの資産に投資しやすいような環境を整える政策を進めることが資産分配不平等化を阻止する条件になる。

最後に、公的部門でも市場原理を導入するからには、フローの損益計算書と同時にストックの貸借対照表を示すのが当然と考えられるからである。企業では企業の経済状態を見るためにフローの損益計算書とストックの貸借対照表を示すのが当然とされている。個人年金でも年金債務に見合う年金資産の保有がなされている。公的部門でも損益計算書と同時に貸借対照表を作るようになりはじめているが、公的年金制度でも民間保険会社の年金制度のように年金債務に見合う年金資産を示す方式をとることが必要であろう。

(2) 注目浴びるチャイルド信託基金と貯蓄ゲートウェイ

最近、提案されている資産ベースの福祉政策として特に注目されるのは、イギリスのブレア政権がシンクタンクの IPPR (公・民関係研究所) の研究に基づいて提言している資産ベースの二つの政策 (Blair, 2001) である。この政策は誰もが「全ての人に資産への道を開く」ことを目的としている。

第一は児童信託基金 (Child Trust Fund for all Children) であり、第二は、アメリカの IDAs に似た貯蓄ゲートウェイ (Saving Gateway) である。児童信託基金は、子供が生まれたときその子供の信託基金として 300 ~ 500 ポンドが低所得層に厚く政府から付与される。加えて 50 ~ 100 ポンドの三つの資金が付与される。その基金は債券、株式基金に利用可能である。現段階ではその規模は小さいがその政策の発足する意義は大きい。

この制度が発展すれば、やがては公的部門でも「資産勘定が普遍的になる」。かつてナ

ショナル・ミニマムの所得保障が福祉国家の目標であったが、資産の個人勘定が普遍的になることはナショナル・ミニマムの資産を全ての国民が生れたときから持つことになる。この政策は子供を生むインセンティブを与えるので、少子化対策としても有益であろう。

もう一つの貯蓄ゲートウェイは僅かしか貯蓄を持たない家庭を対象として貯蓄習慣をつけるように誘導する。この制度の特徴は 1 : 1 のマッチングがある点である。1 : 1 のマッチングとはこの制度を用いて個人が 10 ポンド貯蓄すればそれと同額の助成金が出るという寛大な助成制度である。従来税控除中心の資産形成助成政策は資産を既に持てる人か所得に余裕がある人のためであり、どちらかと言えば逆進的であった。資産ベースの福祉政策の特徴は資産所有から排除 (exclude) されている人々に資産所有へ参加させるところにある。資産を所有すれば人間の意識も変わる (Paxton, 2003)。

だれもが資産の個人勘定を若いときから持ち、個人資産を雪達磨式に拡大していき、年金資産形成につながれば、結果的に、年金費用負担期間を飛躍的に拡大したことになる。少子化傾向に歯止めがかからない日本の場合には、このチャイルド信託基金制度を日本型に改善すれば出生率改善のインセンティブにもなり、年金依存者比率改善にも寄与するであろう。資産所有が普遍化すれば、年金制度を補完することにもなるであろう。

資産ベースの福祉政策の構想はまだ熟していないが、将来は年金制度を補完する政策になる。この政策の意義に注目し、その長所を取り入れる積極的政策を導入すべきである。

9. 世代間の公正と連帯の維持を

年金改革の一つの狙いは年金の世代間公正を確保することである。世代間の＜年金給費 / 年金負担費用＞比に大きな格差があるという点では世代間不公正が大きい。

しかし、世代間の公正の基準についてはいろいろな考えがあるから、何が世代間の公正かを考え、世代間の公正を維持する制度の在り方を考える必要がある。

(1) 世代間公正のコトリコフ基準

年金の場合、世代間の分配公正とは、＜年金給付額 / 年金拠出金額比率＞の世代間均等のこととみなされることが多い。給付が負担と比例するのが公正との考えは先に述べた比例的平等の意味での公正である。世代間でこの比率に大きな較差があることはW・コトリコフが指摘して以来 (Kotlikoff, 1992)、しばしば年金の不正問題点として取り上げられている。確かにこの比率が若年者になるほど小さくなることは世代間公正問題として対処しなくてはならない。

(2) 世代間公正のマスグレーブ基準

しかし、この基準だけで世代間の公正を判断することは妥当でない。もっと古くは財政学者R・マスグレーブの基準が経済学者の間では知られている。それは＜年金受給者の一人当たり税引き後の受給額 / 費用負担者の一人当たり所得マイナス年金のための拠出額＞比率を固定するという基準である。この方式をとれば現役の就業者も退職した年金受給者も同様に高齢化のリスクを分け合って負担するという意味で公正である (Esping-Anderson, Gösta et al, 2002)。

マスグレーブ基準とは

マスグレーブ基準を記号で表すと次のようになる。年金のための税と社会保険料拠出額の所得に占める比率を t と表す。 w という添え字は現役の勤労世代を、 b という添え字は退職した年金世代であるということを示す。 $(1-t_b)$ は年金世代の可処分所得の税及び保険料拠出前の所得に対する比率であるが、この比率を θ_b と表す。したがって $(1-t_b) = \theta_b$ であり、 $(1-t_w) = \theta_w$ である。マスグレーブ基準は $b\theta_b/w\theta_w$ 比率を固定することが公正だということ。そのことを増加率で表すと、 $\dot{b} + \dot{\theta}_b - (\dot{w} + \dot{\theta}_w) \doteq 0$ にすることである。したがって $\dot{b} + \dot{\theta}_b \doteq \dot{w} + \dot{\theta}_w$ となる。本報告が提唱するように年金受給者も現役就業者と同様に課税され保険料も払うようになれば、 $\dot{\theta}_w$ と $\dot{\theta}_b$ はほぼ同率になり、 $\dot{b} \doteq \dot{w}$ が世代間公正の基準になる。

ただし、 b : 一人当たり年金給付額、 w : 勤労者の平均所得、 t_w : 勤労者にかかる年金のための保険料・税金の費用負担率 (対所得比)、 t_b : 年金受給世代にかかる税及び社会保険料の負担率、 θ_w : 勤労世代の可処分所得率、 θ_b : 年金生活者の可処分所得率

(3) 世代間不公正拡大を阻止するために

老齢年金だけでなく、全ての所得と税・社会保険料負担を考慮に入れて世代間公正をマスグレーブ的基準で考えると、各時代において次式のように、後世代の可処分所得の増加率がその前の世代の可処分所得の増加率と同じかそれを上回ることが世代間公正の基準になる。

$$w + \theta_w \geq b + \theta_b$$

θ_b : 退職世代の可処分所得率 (1 - 税・社会保険料負担率)、 θ_w : 現役世代の可処分所得率であり、税・社会保険料率が上昇するとき、 θ はマイナスになる。

このことが世代間の不公正を避けるミニマムの条件であり、同時に福祉政策の財政的破産を避けるミニマムの基準である。この基準は、福祉ミックス論の命名者として知られるリチャード・ローズが『政府は破産するか』(1978年)で国家の破産しない条件として示唆した基準でもある。あるいは福祉財政の持続可能性の基準といってもよい。

社会経済生産性本部の1996年の報告「持続可能な福祉政策の確立に向けて」でも明らかにしたように、また筆者も度々指摘したように(丸尾、1996年他) 実質平均所得が年率0.7 ~ 0.8%で成長する限り、将来世代の平均実質可処分所得は現在の世代の平均実質可処分所得よりも高くなるので、マスグレーブとローズの世代間公正の基準をみたく。政府はこのマスグレーブ基準を明示して世代間公正維持を訴えるべきである。

さらに、現在の退職世代は現役時代に両親や曾父母の生活介護の負担と子弟への教育投資をしてきているが、現役世代は年金、医療、介護保険などのお陰で、そうした負担が緩和されていることも考慮に入れるべきである。

日本のマスコミでは世代間公正ということコトリコフ基準 (<年金給付額 / 年金拠出金額比率>の世代間均等) のことと見做し、現在の年金制度は若年者にとって不公正だという点だけを重視し、若者も自分たちは損していると思込みがちであるが、世代間の公正を別の観点からも配慮する必要がある。さらにこのマスグレーブ基準を維持すれば、少なくと

も世代間の不公正化の進行を政府の介入なしに阻止することになる。この意味でもマスグレーブ基準を重視することの意義は大きい。

(4) 制度間公平・男女間公平な制度とは

長期的には公的年金制度が一元化して、自営業者も被雇用者と同様の条件で(ただし、被用者年金の場合の使用者負担保険料を自己負担する)年金が支給されることが、機会均等という意味で望ましい。この方向への改革は基礎年金の保証年金化と並び将来の年金改革の方向として認識しておくべきであろう。

個人ベースを基本とする以上、第三号年金者の年金は給付も拠出も個人勘定にすべきである。ただし、女性の就業率も雇用者比率も公的な報酬比例年金受給比率も、まだそれほど高くないので、形式的に男女平等の原則を適用することは女性に不利になる場合がある。この点を十分配慮しつつ、女性であるということのために年金制度の上で不利になるということをなくすような改革をすべきである。

また市場経済の下では労働市場が流動的になり、終身雇用制度は崩れ、就業先が変わる場合が多くなる。それだけに、雇用も就業形態に中立的な年金制度にすることが必要である。

10. 総合的観点から安心できる年金と老後保障

(1) 職域年金、個人年金を充実させるように助成して、公的年金の補完を人口高齢化のため公的年金給付の所得代替率が若干低下するのはやむをえない。

その低下を相殺できるように、職域年金と個人年金を助成し、充実させることが

高齢者の退職後の不安をなくするために必要である。職域年金は大企業の従業員以外には普及率が低いので、その普遍性を高め、企業の従業員でなくても加入できる制度の導入も含めて抜本的制度改革を行なうべきである。

今回の政府案で確定拠出年金の拠出への税控除を拡大したことは、上記の意味で好ましい方向への前進である。

確定拠出年金にマッチング拠出方式を普及させることも必要である。

(2) 職域年金制度の改革：普及と総合化

公的年金の二階部分（報酬比例部分：厚生年金と共済年金）の給付が抑制されるので、サラリーマンの公的年金給付が全般の賃金や所得に比べて相対的に低下していく可能性が大きいことは否定できない。このことによる公的年金給付の低下の分を代替・補完して生涯所得の保障をする上で企業年金と個人年金の役割も大きくなる。

企業も従業員の高齢化・成長率の変動と労働移動に耐える職域年金制度にすることが要請される。

企業年金は中小企業に普及していないし、税制適確年金は終身でないなど、現在の企業年金は将来の公的年金の機能を一部代替する制度としては不備な点を改善し、公的年金の補完となるように普遍性とポータビリティを高める必要がある。

企業年金を公的年金の補完として位置づけることになると、企業年金をより普遍的にするための積極的な政策的誘導が必要である。

共済年金の企業年金部分は分離して民間

企業の企業年金に準ずる職域年金とする。このことも共済年金と厚生年金との一元的統合の条件である。

(3) 公私年金資産の総合で安心できる年金給付を

公私の年金制度の組み合わせで年金の総合的な代替率の低下を避け、年金制度への信頼感を回復する。スウェーデンでもドイツでも公的年金を抑制する代わりに、職域年金その他の資産形成助成政策とセットにして、総合的には退職後の生活に安心感を持たせる工夫をしている。日本の年金改革でも公的年金の代替率の低下は明らかなのであるから、日本こそ職域年金、個人年金、それに資産ベースの福祉政策導入・普及・充実を促すインセンティブをもっと積極的に導入すべきである。

(4) 雇用政策との総合化・整合化を

1995年以降、日本の生産年齢（15～65歳）人口は減少傾向にある。幸い女性就業者の増加などで労働市場参加率が増えて労働力人口の減少には至らなかったが、数年後には労働力人口も減少に転ずる。持続的安定成長を維持するには、潜在労働力を顕在化することと、低生産性部門から高生産性部門への労働力移動を促すこと、IT化などで労働生産性を上げていくことが必要になる。既に述べたように、社会保障財政の健全性を維持するためにも潜在労働力の就業助成で、就業人口の減少を出来る限り緩和し、経済成長を維持するためにも、就業率の上昇と、年金依存者比率の上昇緩和を重視すべきである。

(5) 国民生活とマクロ経済への総合的配慮を

国民生活の保障と安定は他の社会保障と一緒にあって行なわれる。年金だけで既に国民

所得の11%を越し、社会保障給付費総額は20%を越し、国家予算規模の80兆円台に相当する額なので、年金のおよび社会保障は国家予算同様にマクロ経済変動に重大な影響を与える。しかし、社会保障の負担が国民経済の活力に与える悪影響に関しては論議があるが、社会保障の支出が国民経済に与える影響に関しては計量的推計も国民的議論も乏しい。社会保障の改革に際してはその費用負担と給付支出の国民経済に与える影響に関してその影響を明らかにすべきである。

(6) 高齢者医療保障や介護保険との総合的計画で高齢期の安心を

退職後の高齢者の生活の安心のためには所得を保障する年金と同時に高齢者医療保障と介護制度の充実が必要である。日本では相対的に高齢者や障害者の介護制度の発達が遅れていたが、1990年代のゴールド・プラン、新ゴールド・プランと2000年の介護保険制度導入によって介護保障制度が発達してきた。2004年の年金改革で所得代替率の若干の低下は避けられないとしても、介護保険制度はさらに充実させ、総合的には安心感を高める必要がある。その可能性も十分ある。政府は年金制度の総合的見通しを示すとともに、高齢者介護、医療保障を含む総合的福祉ビジョンを作成して高年者が安心できるようにすべきである。

参考文献

- 井上誠一(2003)『高福祉・高負担国家スウェーデンの分析』中央法規
 加藤寛・丸尾直美編、ライフデザイン研究所監修(1998)『福祉ミックス社会：少子・高齢社会を迎えて』中央経済社
 加藤寛・丸尾直美編、ライフデザイン研究所監修(2002)『福祉ミックスの設計』有斐閣
 社会経済国民会議(1977)『高齢化時代の年金制度』

- 社会経済国民会議
 社会経済性本部(1998)『持続可能な福祉政策の確立に向けて』社会経済性本部
 社会経済生産性本部(2000)『年金制度改革の問題点と今後の課題：年金は「福祉ミックス」と「ステークホルダー」の視点で』社会経済国民会議
 生活経済政策研究所年金制度改革研究会(1998)『年金改革への提言』
 丸尾直美(1975)『福祉の経済政策』日本経済新聞社
 丸尾直美(1993)『スウェーデンの経済と福祉』中央経済社(再版)
 丸尾直美(1996)『市場指向の福祉改革』日本経済新聞社
 丸尾直美(1997)『年金改革の論点と改革試案』『LDI REPORT 10月号』
 丸尾直美(1998)『スウェーデンの年金制度』『年金と雇用 10月号』
 丸尾直美(1999)『90年代の不況対策と資産政策』『経済学論纂 3月号』中央大学
 丸尾直美(2003)『スウェーデンの年金改革：日本の場合への示唆』『公共選択の研究』40号。
 丸尾直美(2002年11月)『金融・資産市場化グローバル化への戦略的対応：資産ベースの不況対策と資産ベースの福祉政策の提言』『尚美学園大学総合政策学部紀要』
 丸尾直美(2002年12月)『年金改革と資産ベースの福祉政策』『LD Report』
 丸尾直美(2003)『スウェーデンの年金改革から何を学ぶか』『週刊社会保障』6月23日号
 丸尾直美(2003年8月)『経済発展と分配・環境クズネツ曲線』『三田学術研究』
 丸尾直美・藤井良治編(2003)『医療改革の論点』社会経済生産性本部。
 八田達夫・小川澄良(1999)『年金改革論：積み立て方式へ移行せよ』日本経済新聞社
 AP Första AP-Fonden(2001) *Annual Report*.
 Bovenberg, Lans(2002) 'Pension System in Aging Society' in Horst Siebert ed. *Economic Policy for Aging Society*, Springer.
 Esping-Anderson, Gösta et al(2002) *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press.
 Helco, Hugh, 1974, *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, Yale University Press.
 Keister, Lisa A. (2000) *Wealth in America: Trends in Wealth Inequality*, Cambridge University Press.
 Kotlikoff, L. (1992) *Generational Accounting*, New York, Free Press

- National Social Insurance Board, *The Swedish Pension System*: Annual Report 2001.
- Maruo, Naomi (2002) "Employment and Social Security :Mutual Relationship between Employment, Economic Growth and Social Security in Japan" 『計画行政』 Vol. 25, No. 2.
- Meade, James E. (1993) *Liberty, Equality and Efficiency*, Macmillan.
- Ministry of Health and Social Affairs (2000) *A Reformed Pension System*, Ministry of Health and Social Affairs, <http://www.pension.gov.se/in%English/reformed.html>.
- Palmer, Edward (1998) *The Swedish Pension Reform Model: Framework and Issues*, August 1.
- Paxton, Will (2003) *Equal Share?*, IPPR.
- Pension Fund (1998) *The National Swedish Pension Fund*, First, Second and Third Funds Annual Report.
- Rawls, John (1969), *Theory of Justice*,
- Rein, Martin and Eskil Wadensjö (1997) *Enterprise and the Welfare State*, Edward Elgar.
- Regan, Sue (2001-2) *Asset-Based Welfare: International experiences*, IPPR.
- Regan, Sue (2001-1) *Asset-Based Progressive Welfare*, IPPR.
- Rose, Richard and Rei Shiratori, eds. (1986) *Welfare State: East and West*, Oxford University Press.
- Siebert, Horst (1998) *Redesigning Social Security*, Mohr Siebeck, Germany.
- Taylor, Gerald R. (1999) *The Impact of New Labour*, St. Martin's Press.