

EU 諸国の少子高齢化に対応した年金制度改革 —その意義とわが国への示唆—

岩間大和子

目次

はじめに—少子高齢化により、年金制度の持続可能性がなぜ問題になるか—

I EU 諸国における年金改革の潮流

- 1 EU の年金に係る共通目標
- 2 年金改革の類型
- 3 ドイツの改革とその特徴
- 4 フランスの改革とその特徴
- 5 イギリスの改革とその特徴
- 6 スウェーデンの改革とその特徴
- 7 EU 諸国の1990年代以降の年金改革の手法と類型

II EU 諸国の少子高齢化に対応した多様な年金改革の手法とその意義

- 1 財政方式の改革—「給付建て」から「拠出建て」の賦課方式へ、積立方式の導入—
- 2 負担と給付の抑制、新たな税の導入
- 3 高齢者の就労促進策とパートタイム労働者への年金適用
- 4 私的年金の促進—年金制度の多層化—
- 5 年金における次世代育成支援と女性の年金権の保護
- 6 全被保険者への年金情報の通知
- 7 高齢者の最低生活の保障

III 少子高齢化に対応した年金制度への展望—わが国の課題と EU 諸国の改革からの示唆—

- 1 世代間の助け合いの理念と世代間の公平性に係る問題
- 2 年金制度への信頼性の確保
- 3 担い手をいかに増やすか

4 高齢者に対するセーフティネット おわりに

はじめに—少子高齢化により、年金制度の持続可能性がなぜ問題になるか—

他の先進諸国に比してもっとも急速に高齢化が進行し⁽¹⁾、また2003（平成15）年には合計特殊出生率が1.29まで低下したわが国において、年金制度改革がかつてなく国民の関心と呼び、持続可能で安定的な年金制度の構築が重要な国政課題になっている。わが国と同様に少子高齢化⁽²⁾が進行した EU 諸国においても、近年、持続可能性を目的にした多様な手法を用いた年金改革が行われてきた。

少子高齢化が公的年金制度に直接的な影響を与える主な要因として、ほとんどの先進諸国の公的年金制度が、財政方式として賦課方式を採用していることが挙げられる。わが国の財政方式も、かつては厚生労働省（旧厚生省）により、修正積立方式と説明されていたが、現在は、賦課方式を基本とした方式であるとされている⁽³⁾。

公的年金の財政方式には、大別すると賦課方式と積立方式がある。賦課方式はその年の高齢者に給付される年金総額を、その時点の就労世代が拠出する保険料で賄う仕組みである。また、積立方式は、将来の年金給付等に必要となる原資をあらかじめ保険料で積み立て、保険料及びその利子でその費用を賄う方式をいう。従って、

(1) 65歳以上人口の割合が、10%を超えた1985年から2倍の20%に達する2006年までの倍化年数が21年であり、他の先進主要国に比べ著しく短く、高齢化が急速である（国立社会保障・人口問題研究所編『人口統計資料集 2004』国立社会保障・人口問題研究所、2004、表2-19）。

(2) 本稿において、少子高齢化とは、高齢化の進行（平均寿命の伸びによる、65歳以上人口の全人口に占める割合の増加）、少子化の進行（合計特殊出生率の低下）の双方を意味する。このことにより、65歳以上人口の生産年齢人口に占める割合が増加する。EU 諸国の高齢化、少子化の状況は、国により相違があり、序章の図3、8を参照されたい。なお、合計特殊出生率の推移（1970年→2002年）は、日本2.13→1.32、ドイツ2.03→1.40、フランス2.47→1.88、イギリス2.43→1.64、スウェーデン1.94→1.65である（国立社会保障・人口問題研究所編 前掲書、p.53）。

(3) 「衆議院議員古川元久君提出公的年金制度等に関する質問に対する答弁書」（内閣衆質160第15号 平成16年8月5日）p.1.

賦課方式では、現世代（就労世代）が前世代（高齢世代）を、また将来は次世代が現世代を支える世代間の支援の仕組みをとるのに対し、積立方式は、将来年金を受け取る世代自らが年金の費用を積み立てる。このような特徴から、インフレーションや賃金・生活水準の上昇等の予期できない大幅な経済変動が生じた場合、賦課方式は次世代の保険料拠出が財源となり、それに対応した年金額の実質価値の維持が可能であるが、積立方式はこのような状況への対応には限界がある⁽⁴⁾。

先進諸国の公的年金制度は、一般的に、当初は積立方式で発足したが、戦争に起因するインフレへの対応や、経済成長、賃金上昇等に対応したスライド制の導入などにより、ほとんどの国が賦課方式又は賦課方式を基本とする方式に移行している。賦課方式への移行は、必然的な経緯があったといえる。しかし、賦課方式のデメリットの一つは、少子高齢化が進行する状況の下では、現役世代の負担が増加することである。

先進諸国における年金財政の悪化の原因として、ほぼ共通して、①平均寿命の伸びによる年金受給者数及び受給期間の増大、②年金水準が高くなったことによる費用の増大、③現役世代の人口の減少、④減速経済下での賃金上昇率の低下による現役世代の負担の加重化等が挙げられる。このような背景の下で、特に1990年代以降の先進諸国の年金改革は、少子高齢化が年金制度にもたらす影響を減少させ、年金制度を持続可能なものとするのが目的とされた。

わが国においては、第159回国会（2004年）で、持続可能な年金制度を目指した年金改革法が成立した⁽⁵⁾。少子高齢化の進行、国民のライフスタイルの変化、経済の低迷、国民の年金に対する不信感等を背景に、「持続可能な制度の構築及び国民の制度に対する信頼の確保」、「多様な生き方及び働き方に対応した制度」⁽⁶⁾が改革の目的とされた。

「持続可能な制度の構築」のための負担と給付の見直しに関しては、①保険料水準固定方式の導入による負担の抑制、②財政の有限均衡方

式（積立金を取り崩していき、100年程度の期限で財政均衡を図る）の導入、③基礎年金国庫負担割合の3分の1から2分の1への引上げ、④公的年金の被保険者数の減少及び平均的な年金受給期間（平均余命）の伸びを反映させたマクロ経済スライド方式の導入、が行われ、⑤標準的な厚生年金受給世帯の給付水準は現役世代の平均収入の50%を上回るものとされた。「制度に対する信頼の確保」の観点からは、①国民年金保険料の徴収強化の一環としての多段階免除制の導入、②年金個人情報の定期的な通知制度の導入が行われた。「多様な生き方及び働き方への対応」に関しては、①在職高齢年金制度の見直し、②次世代育成支援の拡充（育児休業中の保険料の免除措置の拡大等）は規定されたが、短時間労働者（パートタイム労働者）への厚生年金の適用拡大は見送られ、法施行後5年を目途に検討結果に基づき必要な措置を講ずるとされた。以上の他、企業年金の充実・整備（企業年金のポータビリティのための年金通算措置の導入等）の措置が、また、関連法により、高齢者雇用の確保のための諸改革、年金資金運用のための独立行政法人の設置が規定された。

しかし、世代間の公平性、基礎年金の財源、国民年金の空洞化への対応策、年金制度の一元化の問題等、残された課題は多々あり、2004年7月に行なわれた参議院議員選挙においても、年金制度のあり方は大きな争点となった。

わが国より早い時期に高齢化し、先進的な年金政策が展開されてきた欧州諸国では、1990年代以降、同じく持続可能性を目的とした多様なタイプの年金改革が行われてきた。また、EUでは、2001年12月のラーケンの欧州理事会において、初めて、年金に関する三つの原則（①適切な年金、②財政的な持続可能性、③ニーズの変化に対応した制度）の下に、11の共通目標が設定された。

本稿では、まずEUの年金の共通目標がどのような理念に基づいているか一瞥する。次いで1990年代におけるドイツ、フランス、イギリス、スウェーデンの年金改革の動向を概観し、その

(4) 二つの方式の特徴については、牛丸聡『公的年金の財政方式』東洋経済新報社、1996, pp.36-37, 45-71；厚生省年金局『21世紀の年金を「構築」する（平成11年版年金白書）』社会保険研究所、1999, pp.150-151等を参照。メリット、デメリットの詳細は、I-1を参照。

(5) 6月15日、「国民年金法等の一部を改正する法律」（法律第104号）及び関連法である「年金積立金管理運用独立行政法人法」（法律第105号）、「高齢者等の雇用の安定等に関する法律の一部を改正する法律」（法律第103号）が成立。

(6) 「国民年金法等の一部を改正する法律案要綱」（第一改正の趣旨）など。

潮流と改革の型（パラメータの改革かパラダイムの改革か）を把握する。これらの国をはじめとするEU諸国⁽⁷⁾の改革動向を踏まえ、持続可能な年金制度の構築を目指した、特徴的な又は共通する施策を横断的に鳥瞰し、その意義を考える。これらの作業を通し、わが国の年金制度が当面する諸課題の検討に当たり、問題の所在を抽出することを本稿の目的とする。

I EU諸国における年金改革の潮流

1 EUの年金に係る共通目標

(1) 年金共通目標策定の経緯

EUは、社会政策分野において男女均等待遇や労働政策等に関し加盟国に先進的な指令を出し、また方針を提示してきたが、年金に係る政策に関しては、EUレベルで明確なテーマとされたのは、2000年になってからである⁽⁸⁾。EUで年金共通目標の策定がテーマとなった背景として、次の点が挙げられる。第一に、65歳以上人口の生産年齢人口に対する割合の増加である。次の10～15年でベビーブーマー世代が退職年齢に達し、また、これまでの低出生率、平均寿命の継続的な上昇等により、この割合が、2000年の約25%から2050年には約50%にまで増加すると予測されている。第二に、年金給付費の増加である。大部分の加盟国では、2015年あたりから著しく上昇することが予測されており、退職者に妥当な生活水準を保障し、年金制度を財政的に持続させるため、将来の年金のあり方について関心が高まっている。第三に、就労形態が大きく変化している点である。女性の労働市場

への参加が増加し、パートタイム労働者・一時的労働者（temporary worker. 派遣労働者、季節労働者等）が増大するなどの社会的変化に、年金制度が確実に対応することが要請されている。

(2) 年金共通目標の策定からEU年金報告の策定へ

2000年3月にリスボンで開催された欧州理事会において、初めて明確なテーマとして、年金制度の持続可能性にかかわる問題が議論された。2001年6月のイエーテボリ理事会において、高齢化社会への挑戦に関わる総合的なアプローチが強調され、年金制度の長期的な持続性を確保するための三つの広範な原則—①社会的目標に対応した年金制度の妥当性の保持、②財政的な持続可能性の保障、③社会及び個人の変化するニーズに対応する年金制度の発展—が承認された⁽⁹⁾。この三つの原則が、この後のEU年金政策の柱となる。

2001年12月のラーケンの欧州理事会に、社会的保護委員会及び経済政策委員会が共同報告を提出し、次の二点を提案し承認された⁽¹⁰⁾。第一は、各加盟国が、上記の3原則に対応した政策の発展のために、年金分野における公開された調整の手法を用いて、2002年9月までに最初の年金に関する国家戦略を提出することである。第二に、3原則の下に11の共通目標を設定することである。

承認された3原則と11の共通目標（正式には「年金分野における包括的な共通目標及び働き方」⁽¹¹⁾。以下、「EU年金共通目標」という。）には、少子高齢化の下で、EUが年金に関しどのような改革を目標としているかが明確に表現されているので、その内容を紹介する（表1）⁽¹²⁾。

(7) EUは、2004年5月、東欧諸国など10カ国が新たに加盟し拡大したが、本稿では、2002年9月にEUに年金国家戦略報告（I-1参照）を提出した旧加盟国を主たる対象とする。

(8) EUの年金政策に関する経緯は、主として、① European Commission, *Adequate and Sustainable Pensions – Joint Report by the Commission and the Council*, Publication Office, 2003, p.10-11（2003年3月に欧州理事会に提出された共同報告（ECOFIN76, SOC115）を2003年9月に刊行したもの）、② European Commission, “Pensions: first Commission evaluation of national strategies for adequate and sustainable pensions” < http://europa.eu.int/comm/employment_social/new/2002/dec/joint_pension_report_en.html>、③ Adequate and Sustainable Pensions < http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-rot pensions/index_en.htm> 掲載文書、による。

(9) CEC, *Supporting national strategy for safe and sustainable pension through an integrated approach*, 3 July 2001, COM (2001) 362 final, p.3

(10) COU, *Quality and viability of pensions-Joint report on objectives and working methods in the area of pensions*, 23 Nov. 2001, doc.no.14098/01, SOC 469 ECOFIN 334.

(11) “Broad Common Objectives and Working Methods in the Area of Pensions”, *Ibid.*, pp.6-7.

(12) ここでは簡潔にするため一部を省略したが、①濱口桂一郎「第7章 EUの社会保障の考え方」『欧米6カ国における年金制度改革の現状と課題』連合総合生活開発研究所、2003.9, pp.116-117、②柴山恵美子「年金生活者の生活保障をめざすEUの年金改革」『賃金と社会保障』1374号、2004.7月下旬号に全訳に近い紹介がある。また、①は策定の経緯が、②は共通目標等の解説が詳しい。

表1 年金に関する3原則と11の共通目標（「年金分野における包括的な共通目標及び働き方」）

原則1：年金の妥当性（adequacy） 加盟国は、社会的諸目的に応じることができる年金制度を保障する。	
目標	高齢者が、貧困に陥ることなく妥当な生活水準を享受できるよう、また、公共的、社会的及び文化的生活に積極的に参加できるよう保障する。
1	全ての者が、退職後に生活水準を合理的な程度に維持できる年金受給資格を得るよう、適切な公的及び（又は）私的年金へのアクセスを提供する。
2	世代内及び世代間の連帯を促進する。
3	
原則2：年金制度の財政的な持続 加盟国は、以下の目的のための政策の適切な組み合わせを含め、年金制度を健全財政の基盤の上に置くために多面的な戦略を追求する。	
4	包括的な労働市場改革による高水準の雇用を達成する。
5	a) 労働市場政策及び経済政策とともに、社会的保護の全ての関連分野（特に年金分野）は、高齢労働者の参加のために効果的なインセンティブを提供する。b) 労働者が早期引退を促がされることなく、標準退職年齢を超えて労働市場で就業することが不利にならないよう保障する。c) 年金制度により段階的退職の選択を促進する。
6	持続可能な財政の維持という全般的な目的を考慮し、年金制度を適切な方法で改革する。必要な場合には債務の削減を含む健全な財政政策を伴うことが必要である。この目的のための戦略に年金準備基金の設置を含むことができる。
7	年金の措置及び改革は、現役世代に過度な負担を負わせず、また、退職世代に妥当な年金を維持することにより、現役世代と退職世代の公平なバランスを維持する。
8	私的及び公的な積立年金制度が、適切な規制の枠組み及び健全な運営によって、効率的で、利用しやすく、移動可能で、安全な年金を提供できるよう保障する。
原則3：経済、社会及び個人の変化するニーズに対応した年金制度の現代化	
9	年金制度が労働市場の柔軟性及び安定性の要件に適合するよう保障する。加盟国の税制に抵触しない限り、加盟国内及び国を超えた労働移動及び非正規雇用の形態が年金受給資格上不利にならず、自営業者が年金制度に失望しないよう保障する。
10	EU法に基づく義務を考慮して、男女均等待遇の原則の観点から年金措置を見直す。
11	市民が年金制度を継続して信頼できるよう、年金制度をより透明にし、変化する環境に適応できるものとする。年金制度の長期的な見通し（特に給付水準及び保険料率の将来見通し）に関する情報を信頼でき、理解しやすいものに発展させる。年金政策及び年金改革に関するできる限り広範なコンセンサスを促進する。年金改革と政策の効果的なモニタリングの方法上の基礎を改善する。

これらの目標の多くは、わが国の年金改革と課題を共有しているが、その特徴として①目標が広範であること、②EUが課題にしている「社会的排除」の克服のために、高齢者の貧困の防止を第一の目標としていること、③雇用政策、特に高齢者雇用に重点を置いている点などが挙げられる。

EU加盟各国は、2002年9月までに、この11の目標にどのように対応しているかを示した年金国家戦略報告書を提出した。これらの報告を基に分析した結果を、同年12月、欧州委員会が合同報告書案としてとりまとめ、2003年3月、ブリュッセルの欧州理事会に「妥当なかつ持続可能な年金に関する欧州委員会・欧州理事会共

同報告」⁽¹³⁾（以下、「EU年金報告」という。）として提出した。EU各国の各目標ごとの考え方と方針がまとめられ、EU諸国の年金政策を横断的に見られる貴重な報告である。

2 年金改革の類型

年金改革の型を分析する場合に、しばしば、パラメータの改革とパラダイムの改革、ないしはこれと同様な分類が行われる。例えば最近の世界銀行の報告書は各国の年金改革をこの二つの型にわけている⁽¹⁴⁾。本稿では、パラメータ改革を、現行の年金制度内で保険料率・国庫負担割合、給付水準、スライド制等の各種パラメー

(13) 原タイトル名は、注(8)①に記述。

タを改革する型、パラダイム改革を現行制度の基本原則、財政方式、年金制度体系等を改革する型として用いる。

以下では、少子高齢化の下で特徴のある年金制度改革が行なわれたドイツ、フランス、イギリス、スウェーデンについて、パラメータ改革の要素、パラダイム改革の要素に留意しつつその動向を概観し、特徴を整理する。

3 ドイツの改革とその特徴

(1) 年金制度の類型と特徴

ドイツの公的年金制度は、職域毎に分立した制度であり、それぞれ一階建ての所得比例年金である。被用者保険（一般制度）は、労働者、職員、鉱山従業員ごとに分立しており、強制加入であるが、自営業者は特定の職業を除き任意加入である。年金給付は、最低保障ではなく生活水準保障であり、賃金スライドによって、現役世代の賃金との調整を図る方式をとっている。財政方式は、世代間契約（Generationenvertrag）に基づく完全な賦課方式である⁽¹⁴⁾。保険料率は19.5%（労使折半、2004年1月現在）である⁽¹⁶⁾。

(2) 世代間契約概念と賦課方式

政府は、財政制度として賦課方式を採用して

いることについて、「高齢者と若年者の間に世代間契約が結ばれている」と説明している⁽¹⁷⁾。ドイツで、世代間契約の概念が用いられ始めたのは、財政方式が積立方式から修正賦課方式に変更された第一次年金改革（1957年）の際であった。1969年の改革で純粋な賦課方式が導入され、また、遺族年金・養育年金法の改正（1985年）で児童養育期間が保険期間に算入されたことにより、世代間契約概念が拡大したと言われている⁽¹⁸⁾。

(3) 改革の動向

少子高齢化の老齢年金への影響は、経済の低迷と失業問題と相俟って、政治的な課題となり、90年代以降、次のような改革が行なわれてきたが、2001年改革は特にパラダイム転換の要素を含む改革として注目される⁽¹⁹⁾。

(i) 1992年年金改革法による改革

年金保険の財政的な安定を図った重要な改革である。①早期支給開始年齢を段階的に65歳に引き上げ、②65歳以前の早期受給者に段階的に減額制を導入、③年金スライド制を総賃金から手取り賃金によるスライド制へ転換、などの措置により給付費の抑制を図る一方、連邦補助金を平均総賃金・保険料率等の変動に応じて改定し、年金給付費の増加分への対応を図った。標

(14) R.Holzmann et al., "Accelerating the European Pension Reform Agenda: Need, Progress, and Conceptual Underpinning", R.Holzmann et al., *Pension Reform in Europe: Process and Progress*, World Bank, 2003, pp.8-9. パラメータ型 (parametric style) は、任意加入の私的年金を拡大しつつ、収入の増大と給付費の減少を図り、賦課方式を縮小する試みであり、パラダイム型 (paradigmatic style) は、年金制度の根本原則の深い変革であり、典型的には、賦課方式の柱の重要な改革及び任意の退職積立の機会の拡大を伴った、強制的な積立年金の導入によるものと述べる。有森美木・山本勝也「第3章諸外国における年金改革及び制度体系変更にあたっての課題」『年金制度の長期的な制度体系のあり方に関する研究（厚生労働科学研究費補助金 政策科学推進研究事業）』2004.1, pp.40-41もこの二つの分類を用いている。また、高藤昭「2 少子化と年金制度」高藤昭編『少子化と社会法の課題』法政大学現代法研究所、1999, pp.98-100は原理的変動の有無により、「第2章 欧州に見る主要な年金改革—ドイツ、スウェーデン」内閣府政策統括官『世界の潮流』2002秋, pp.85-87は、調整的改革（マイナー改革）、制度大改革（メジャー改革）に分類している。

(15) 連邦労働社会省編（ドイツ研究会訳）『ドイツ社会保障総覧』ぎょうせい, 1993, pp.151-152. (原典: Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Übersicht über die Soziale Sicherheit, 1990, pp.145-146.)

(16) Directorate-General for Employment and Social Affairs, Unit E.2., *Social protection in the member states and the European Union, of the European economic area and in Switzerland (MISSOC)*, Office for Official Publications of the European Communities < http://europa.eu.int/comm/employment_social/missoc/index_en.htm >, Situation on 1 Jan.2004, p.74. 以下、本稿で保険料率を示す場合には、特に断りの無い限りこの資料による。

(17) Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung *op.cit.*, p.146.

(18) 世代間契約概念の展開については、田中秀一郎「ドイツ年金保険における世代間契約—世代間契約概念の歴史の変遷を中心として—」『九大法学』86号、2003を参照。

(19) 改革の動向は、主として、①土田武史「ドイツの年金改革と日本—「社会的連帯と自己責任」が根幹—」『世界の労働』, 52巻5号, 2002.5, ②松本勝明「少子・高齢化に対応したドイツ年金改革①—（終）—」『週刊社会保障』2225-2228号, 2003.3.10-3.31, ③加藤榮一「ドイツ2001年年金改革の歴史的意味」『現代福祉研究』3号, 2003.2, ④Winfried Schmähl, "Private Pension as Partial Substitute for Public Pension in Germany", Gordon L. Clark et al., *Pension Security in the 21st Century—Redrawing the Public-Private Debate*, Oxford University Press, 2003, ⑤ "Anhang II Schwerpunkte der Rentenreform 2001" Anhang III Verbesserung der Alterssicherung von Frauen" im *Bundesrepublik Deutschland Nationaler Strategiebericht Alterssicherung* < http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/pensions/index_en.htm >による。

準年金（45年加入）は、現役世代の平均手取り賃金の70%とされた。また、育児期間の優遇措置（保険料負担の無い育児期間の保険期間）を1年から3年に延長した。

(ii) 1999年年金改革法（1997年制定）による改革

賦課方式の維持を確認し持続可能な年金のため、以下の措置が規定された。①年金調整に平均余命の伸びの要素を導入、②連邦補助金の増額、③育児期間の評価の強化（見なし賃金率を平均賃金の75%から100%に段階的に引き上げ）、④自営業者・低所得者への適用の拡大などである。しかし、同法制定後、社会民主党が第一党となり、①②のような給付・保険料率の抑制に直接関わる重要な改革は未実施となり、③④など同法の一部のみが施行された。

(iii) 2001年年金改革

2001年改革⁽²⁰⁾は1957年以来の最も革新的な改革と言われる。この改革の基本的な目的は、保険料負担と年金給付額の抑制を行い、給付水準の低下を補うために、新たな私的年金（積立年金、蔵相の名前をとり、リースター年金と呼称）を導入することであった。

(a) 公的年金の給付と負担の抑制

保険料率は、2020年までは20%以内、2030年まで22%以内に抑制する。また、スライド方式を、総平均賃金の伸びから年金保険料率及び老齢保障割合（私的年金の保険料率）の変化分を控除する方式に変更することにより給付水準を引き下げる。この結果、賃金代替率⁽²¹⁾は2030年までに67%に低下する。

(b) 補足的な老後保障制度としての企業・個人年金制度（リースター年金）の導入

リースター年金とは、積立方式の企業年金又は個人年金で任意加入である。保険料について税制上の控除又は国から補給金を受けることができる（控除の対象額は、2002年525ユー

ロまで、2008年以降2100ユーロまで）。補給金には、基礎補給金と子どもの数に応じて加算される児童補給金がある。前者は2002年38ユーロ、2008年以降154ユーロ、後者は子ども一人当たり2002年46ユーロ、2008年以降185ユーロである。積立限度額は、所得の1%から4%（2008年度）に段階的に上げられる。年金額の手取り賃金代替率は4%～8%が見込まれている。

(c) 育児支援措置の強化

3年間の育児期間の終了後、10歳未満の子を養育する期間、短時間労働等の保険料に基づく報酬点数を1.5倍にみなす。また、2人以上の子を育てている場合、子が10歳になるまで、就労できなくとも、稼得就労し（平均賃金の三分の一）、保険料を拠出したものとみなす。

(d) 基礎生活給付の導入

年金改革の一環として、基礎生活保障法が成立し、65歳以上の者及び18歳以上の完全な稼得能力の減少者の生活状態を向上させるため、基礎保障給付が導入された（2003年1月）⁽²²⁾。最低生活水準と年金等の収入との差額が基礎生活給付として支給される。資力調査があり、税財源である点で、社会扶助（わが国の生活保護に相当）に似ているが、標準的な社会扶助との相違点は、①社会扶助の生活扶助に15%上乗せした額を最低生活費の基本額としていること、②社会扶助の場合に一親等の扶養義務者に課される扶養義務が、その年間収入が10万ユーロ未満の場合には考慮されないことである。

(iv) 継続する改革

2001年改革は、年金受給額の引下げが当初案に比べて抑制されたことなどにより、将来の年金財政の安定を確保するには至らず、早くも2002年11月、「社会保障の資源調達に関する委員会」（委員長の名をとりリュールupp委員会と呼

(20) 高齢者資産形成法（Altersvermögensaufbaugesetz）、高齢者資産補完法（Altersvermögens-Ergänzungsgesetz）、基礎生活保障法（注（22）参照）の3件の法律による改革。

(21) 現役世代の平均手取り賃金に対するモデル年金（45年間、平均賃金程度の収入で就労）の割合。

(22) Basic security benefit introduced to reduce poverty in old age-no.2883（ISSA, Social Security World Wide（DB））。法律名は「高齢期及び稼得所得減少時における需要に対応した基礎保障についての法律」（Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung）。詳細は、上田真理「失業と最低生活保障」布川日佐史編『雇用政策と公的扶助の交錯—日独比較：公的扶助における稼働能力の活用を中心に—』御茶の水書房、2002、pp.66-72を参照。

称)が設置された。2003年8月、最終報告を提出し、年金については、①年金支給開始年齢の65歳から67歳への段階的引上げ(2011年から2035年まで)、②給付スライド方式に持続性要素(年金受給者に対する現役世代の割合の変化率)を導入、③リスター年金制度の拡大、④流動準備金⁽²³⁾の増額等を提案した。

政府は、同委員会の報告書の提案を踏まえた年金改革案を議会に提出し、2004年3月11日、年金保険持続法案が可決された(2005年1月施行)⁽²⁴⁾。この法律は、公的年金制度が、若年世代にとって拠出可能であり、高齢世代にとって信頼できるものであることを目的とし、①給付スライド方式に、持続性要素(人口変動要素)を導入すること、②(支給開始年齢の引上げは今回見送られたが)政府はその引き上げに必要な要因についての報告を2008年に提出すること、③流動性資金を持続性資金に変更すること、④年金の繰り上げ支給の開始年齢を60歳から63歳に段階的に引き上げることなどが規定された。

(v) 保険料以外の税財源の導入⁽²⁵⁾

1998年には、付加価値税が15%から16%に引き上げられ、年金支出に対しこの1%分に相当する追加的な連邦補助が行われた。これにより、必要とされた保険料率の引き上げが避けられた。2000年以降、原則として、付加価値税の伸びに応じて改定されることとされた。

1999年には、「環境税」収入の一部を財源として、連邦が児童養育期間のための保険料を負担することになり、保険料率の20.3%から19.5%への引き下げを可能にした。2000年から、環境税の段階的な引上げによる財源により、連邦補助に上乘せが行われている。

(4) 改革の特徴

ドイツの1990年代以降の年金改革は、平均寿

命の伸びと出生率の低下の状況下で、賦課方式を維持し、現役世代の負担と高齢世代の受給の双方をいかに抑制するかが課題とされた。年金給付費の抑制のために、①年金支給年齢の引上げ、②スライド制の改革が行われ、また、現役世代の負担の軽減のために、①通常の連邦補助に加えて付加価値税、環境税を財源とする追加的な補助により保険料水準の引上げを抑制し、②将来の保険料水準の上限を設定した。

2001年改革について、ドイツ政府は、同改革を、老齢年金制度それ自体を改革するラジカルなものではなく制度内の改革であったと位置づけている⁽²⁶⁾。同様に、私的年金への加入が低調であることなどに鑑み、「年金保険の位置づけに根本的な変更を加えるような方向に進んでいくとは考えがたい」⁽²⁷⁾との見方がある。これに対し、W. シュメール教授(ブレーメン大学)は、2001年改革のパラダイムシフトの要素として、①これまで年金水準の確定が明確な目標とされてきたが、この改革では、保険料率の確定が主要な目標とされ年金水準はそれにより変化するものとなったこと、②国の補助をうける私的年金は、公的年金の単なる補足ではなく、その一部を代替するものであることを挙げている⁽²⁸⁾。また、加藤榮一教授(東京大学)は、同改革を「戦後(西)ドイツの公的年金制度の基本構造に重大な変更を加えるもの」と評価する⁽²⁹⁾。今後のリスター年金を含む年金政策の方向性が注目される。

4 フランスの改革とその特徴

(1) 年金制度の類型と特徴

フランスの公的年金制度は、ドイツと同様に職域毎に分立した⁽³⁰⁾、一階建ての所得比例年金であり、財政方式は賦課方式である。一般制度の保険料率は16.35%⁽³¹⁾である。その特徴と

(23) 短期的な流動性資金の不足に備えるために、保険者(年金保険運営機関)に保有が義務付けられている資金(1ヶ月の支出の50%に相当する額)。

(24) Bundesregierung, Nachhaltige Finanzierung der Renten, 11.03.2004 <<http://bundesregierung.de/>>. 法律名は、Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherungs.

(25) 松本 前掲論文(終)注(19)②, p.24による。

(26) 注(19)⑤, p.8.

(27) 松本 前掲論文(終)注(19)②, p.27.

(28) Schmähl, *op.cit.*, 注(19)④, pp.114-115.

(29) 加藤 前掲論文注(19)③ p.3.

(30) ①民間の被用者を対象とする一般制度、②各職域毎の被用者を対象とする特別制度(公務員、国鉄職員等)、③農業部門、④それ以外の非被用者以外を対象とする職域毎の各種制度(自営業者、自由業等)等の多様な職域制度が存在する。

(31) 被用者が賃金上限までの6.55%、事業主が賃金上限までの8.20%+賃金総額の1.60%(2004年1月現在)。

して、第一に、二階部分の補足的退職年金制度の存在が挙げられる。公的な社会保障制度ではないが、労使協約に基づき全ての労働者に適用され、老後の所得保障において重要な役割を担っている。第二に、フランスは家族政策として、出生促進的モデルともいわれる各種の政策をとっているが、年金制度においても、各種の育児支援的政策が採られている。

第二次大戦後の新たな社会保障制度を構想した「フランス社会保障計画」(1945年)⁽³²⁾では、国民連帯の理念が謳われたが、実際の年金制度は職域保険に分立した構成になった。1960年代に始まった制度間の財政調整は職域間の連帯の考え方を基礎としており、1990年代以降の改革には、新たな国民連帯といわれる動きが見られる⁽³³⁾。

(2) 年金改革

1991年に公表された「年金白書」は、高齢化の進行、ベビーブーム世代の退職年齢への到達等が、年金財政に大きな影響を与えることを指摘しており、1990年代には、次のような改革が行われた⁽³⁴⁾。

(i) 1993年の改革

一般制度の民間労働者のみを対象とし、拠出期間の延長と年金給付費の抑制を主な目的とした。①満額年金受給に要する拠出期間を37.5年から40年に段階的に延長、②年金給付水準の引下げ(年金額算定の基礎となる平均賃金を最も高かった10年間から25年間へ変更)を行った。

(ii) 年金積立基金の設置

年金積立基金は、ベビーブーマー世代が年金受給者になるのに備え、世代間の負担を均衡化し、賦課方式に基づく年金制度を維持するため、1999年に設置された。2000年から2020年の間に、1兆フランを目標に積立を行い、2020年以降、

負担の均衡化のために用いる。財源は、資産収入税の一部、老齢連帯基金の黒字分の一部等である。

(iii) 2003年年金改革法

(a) 改革の原則

2020年までの年金財政の収支の均衡を目的にした改革であり、次の三つの原則が法律上規定され、確認された⁽³⁵⁾。第一に、世代間の社会契約(pacte social)の核心である賦課方式に基づく年金制度を維持すること、第二に、所得比例年金制度を維持すること、第三に、どの年金制度に属しても退職年金に関して平等の取扱いを受けることである。第一、第二の原則は、従来原則の維持を確認したものであるが、第三の原則は、制度の分立による不平等をなくするための新たな方針である。

(b) 改革の概要

1993年改革が一般制度のみを対象にした改革であったのに対し、2003年改革は、公務員制度も対象にした。一般制度、公務員制度等に共通する改革の主な内容は次のとおりである。

- ① 満額年金拠出期間の延長：段階的に40年から41年(2012年)、41.75年(2020年)に延長する。公務員は、2008年までに37.5年から40年に延長し、以降は一般制度と同様とする。
- ② 高齢者雇用の促進策：①早期退職手当等への事業主による特別拠出の導入⁽³⁶⁾、②在職者年齢年金制度の導入、③事業主の強制的退職権の対象となる被用者の年齢を60歳から65歳へ引上げ等を行う。
- ③ 満額年金の最低年金水準の保証：基礎的制度と補足的制度を合せて、スライド制最低賃金の85%以上を保証する。
- ④ 被保険者に対する年金情報の提供：政令

(32) 作成責任者ピエール・ラロックの名をとり、ラロックプランとも呼ばれる。

(33) 加藤智章「第6章年金制度」『先進諸国の社会保障6 フランス』東京大学出版会 1990, pp.130-131.

(34) 90年代の改革については、主として、江口隆裕「フランスの年金改革—年金に関する2003年8月21日の法律—」一橋大学経済研究所PIE Discussion Paper No.216. < <http://www.ier.hit-u.ac.jp/pie/Japanese/discussionpaper/dp2004/dp216/text.pdf> >; 粥川正敏「フランスの年金制度とその改革(下)」『年金と経済』23巻2号; Shinichi OKA, "Pension Reform in France", *The Japanese Journal of Social Security Policy*, vol.3, no.1, June 2004; "The Loi Fillon — a striking reform for pensions in France", *Benefits and Compensation International*, vol.33 part 6; "Reform des retraites", *Liaisons Sociales-Legislation sociale*, No.8411, 2003による。

(35) Loi n° 2003-775 du 21 août portant réforme des retraites, art.1-art.3; 江口 前掲論文 注(34) pp.12-13.

(36) 早期退職に関し事業主に新たな拠出を課すことにより、事業主が労働者を早期退職させることを防止する。

に基づき、定期的に提供する。55歳以上の被保険者は、基礎的制度及び補足的制度の年金額を知ることが可能になる。

以上の他に、一般制度に関して、①年金額算定式の変更による給付水準の段階的引下げ（約6%）、②育児加算の要件の緩和などが行われた。また、3階部分に相当する私的年金として、個人退職貯蓄（積立）プランが導入された。

(iv) 年金における育児支援策

2003年改革法でも育児支援策が強化され、現在次のような各種の施策がとられている⁽³⁷⁾。①就労する母親が、満額年金の拠出期間を満たしていなくても、一定の条件を満たす場合には（3人以上の子どもを16歳になるまで育てたことなど）、満額年金が適用される。②拠出期間に育児加算があり、母親に子ども1人につき、年に1四半期の加算がつく（8四半期まで）。③育児休業中の被保険者（父親及び母親）に実質的な休暇期間に等しい期間が加算される。④年金額への子育て加算として、3人以上子どもを育てた場合には10%加算される。

(3) 社会保障目的税の導入

(i) 一般社会拠出金の導入

1991年に、保険料負担の上昇を抑制するために、社会保険料以外の財源として、社会保障目的税である一般社会拠出金（Contribution Sociale Generalisee, CSG）が導入された。全ての所得が課税対象であり、高齢者の所得も対象になる。これにより、各種の社会保険料が引下げられ、老齢年金、老齢連帯基金⁽³⁸⁾にもその一部が充てられている。

(ii) 社会保障債務償還拠出金の導入

1995年に、それまでの社会保障の累積赤字を約13年かけて返済するための目的税である社会保障債務償還拠出金が導入された。これに伴い、社会保障予算法が導入され、議会が社会保障予算の全体をコントロールすることになった。

(4) 改革の特徴

政府は、世代間・世代内の連帯性のための基本的条件は、人口変動により弱体化した賦課方式を維持し、その持続可能性を保証することである旨述べており⁽³⁹⁾、2003年の改革法でこの理念が再確認された。つまり、1990年代以降の改革は、賦課方式の下で持続可能性を維持するための各種のパラメータの改革であった。そのために、年金給付費を抑制し（年金額の算定方法の変更、退職年齢を引上げ等）、拠出期間の延長を図った。また、新たな財源として社会保障目的税が導入され、将来の給付費の増大に備えて、年金積立基金が導入されたことも注目される。また、少子化対策として、育児期間の取扱いを一層、優遇化したこと、職域に分立した年金に関し平等取扱いの一步を踏み出したことも特徴として挙げられる。フランスでは、ドイツで大きな課題であった保険料率の上限の設定などは現在のところ対象になっていない。合計特殊出生率がドイツ等に比べ高い数値を示していることなどにより、しばらくはこれらの問題に手をつけずにいくことができるかどうか注目される。

5 イギリスの改革とその特徴

(1) 年金制度の類型と特徴

イギリスの公的年金制度は、基礎年金と付加年金（国家第二年金、2002年に所得比例年金に代え導入）からなる二階建ての制度をとっている。被用者年金は一元化されているが、自営業者は、わが国と同様に付加年金が適用されない。年金制度の特徴は、付加年金部分について、一定の企業年金・個人年金・ステークホルダー年金に加入している者は、国の年金が適用除外となり、その分保険料が控除されることである。このような措置により私的年金が発達しており、7割以上の者が私的年金に加入している⁽⁴⁰⁾。また、ドイツ、フランス等のEU先進諸国に比べ、公的年金の水準が低く、平均賃金の者の基礎年金と所得比例年金を合わせた年金額は、現役世代

(37) 江口 前掲論文 注 (34) ; Directorate-General for Employment and Social Affairs, Unit E.2, *op.cit.*, 注 (16), pp.313,321 による。

(38) 無拠出制の最低保障年金支給のための基金。

(39) *Rapport de Strategie Nationale sur les Pensions*, 11 Sep.2002, p.8. < URL: 注 (19) ⑤に同じ >

(40) United Kingdom, *National Strategy Report on the Future of pension systems*, September 2002, p.8. < URL: 注 (19) ⑤に同じ >

の平均賃金の35%程度とされる⁽⁴¹⁾。保険料率は、被用者が週91～610ポンドの所得部分の11%+週610ポンド超の所得部分の1%、事業主が週91ポンド超の所得部分の12.8%である(2004年4月現在)⁽⁴²⁾。

(2) ブレア政権下の年金改革

1980年代、サッチャー政権による新保守主義の政策の下で、他国に先んじて、公的年金の給付費の抑制政策がとられた。1986年社会保障法により、①公的年金の給付水準の引下げ、②所得比例年金の適用除外の拡大と二階部分の年金の民営化の促進などの改革が行われた。

労働党は年金政策に関する基本的な方針として、①国の基礎年金を年金制度の土台として維持する、②公私の年金のパートナーシップの均衡の維持、③最も貧困な年金受給者に対する援助、を示し⁽⁴³⁾、この方針の下に、次のような改革を行った⁽⁴⁴⁾。

(i) 付加年金の改革：国家第二年金の創設

国家第二年金は、低所得者・中所得者、一定の介護者、児童を養育している者及び障害者の付加年金の改善を意図したものである。特に低所得境界額(年11,200ポンド)未満の者は、所得比例年金と比較し、2倍以上の年金額の受給資格を得る。また、6歳未満の児童を養育中の無所得か低所得の者は、介護者等と同様に、9500ポンドの所得があったものと見なされ、年金権が付与される。将来、国家第二年金は定額給付の制度になる。

(ii) 高齢者の最低所得の保証：最低所得保証

(Minimum Income Guarantee)、年金クレジットの導入

イギリスでは、高齢貧困者の最低所得を保障するために、基礎年金の改革ではなく、公的扶助である所得補助(Income Support. わが国の生活保護に相当)による改革を行った。「スティグ

マ」(烙印)を伴わずに最低生活を保障する給付を支給することを意図したものである。60歳以上の低所得者に対する所得補助を最低所得保証と称する措置をとり(1999年4月導入)、給付の改善を行った。最低所得保証は、平均賃金スライドが行なわれたため、物価スライドをとる基礎年金額より増加率が高く、基礎年金額との間のギャップが拡大した。

2003年10月には、最低所得保証の問題点(退職に備えて年金積立や貯蓄等を行った者とそうでない者と所得が同じになること)を改革した年金クレジット制度が導入された。最低限の生活を保障する保証クレジット、退職前の年金積立・貯蓄等が報われる仕組みの貯蓄クレジットの二つから成る。年金クレジットは、基本的には公的扶助の性格をもつが、資産要件の撤廃、申請の簡素化、就労時間制限の撤廃などにより、その性格を薄め、通常の無拠出給付に近いものになったと言えよう。

(iii) 二階部分の私的年金の拡充と監督権等の強化

(a) ステークホルダー年金の導入(2001年4月)：確定拠出型⁽⁴⁵⁾の新たな私的年金であり、①制度がシンプルであること、②安全、③低コスト、④柔軟性などを特徴とする。特に企業年金の無い中間所得層をターゲットにしている。

(b) 監督権の強化：企業年金監督庁(1995年社会保障法により設置)の権限の拡大、年金オンブズマンの所轄・調査の枠組みの見直し等が行なわれ、私的年金の監督権が強化された。

さらに、政府は、企業年金加入者の権利を保護し、企業が企業年金を運営しやすい仕組みを作るために一歩踏み込んだ内容を規定した年金法案(Pensions Bill)⁽⁴⁶⁾を提出した(2004年2月)。同法案は、①企業年金監督庁に代わる、より積極的な企業年金等の監督機関(Pensions

(41) Alison O'Connell, *A Guide to State Pension Reform*, Pension Policy Institute, July 2003, p.23. <http://www.pensionspolicyinstitute.org.uk/uploadeddocuments/PPI_uide_to_State_Pension_Reform_10_July_2003.pdf>

(42) National Insurance contributions rates and earnings limits <http://www.adviceguide.org.uk/nw/index/life/benefits/national_insurance_contributions_rates_and_earnings_limits.htm>

(43) Labour Party, "New Labour Because Britain Deserves Better", *Labour Party General Election Manifesto 1900-1997*, Routledge, 2000, pp.368-369.

(44) 改革の詳細は、岩間大和子「諸外国の二階建て年金制度の構造と改革の動向—スウェーデン、イギリスの改革を中心に—」『レファレンス』, 636号, 2004.1, pp.9-12, 19-25を参照。

(45) II -1を参照。

Regulator. 外郭公共団体 (NDPB) の創設、②新たな年金監督機関審判所 (Pensions Regulator Tribunal) の創設、③年金保護基金 (Pension Protection Fund. 外郭公共団体) の創設⁽⁴⁷⁾、④確定給付型企業年金の最低積立要件を制度に特定した積立基準に置き換え、⑤年金制度の運営の柔軟化と簡素化の導入等を内容としている。

(iv) 自営業者の保険料の改革

国民保険 (年金、傷病手当等を含む包括的な保険制度) の保険料は、被用者の場合は所得比例 (定率) であるが、自営業者の場合は、一定所得までの定額部分 (第2種) と一定所得以上の定率部分 (第4種) の保険料がある。1998年に、内国歳入庁の報告書で、第2種を廃止し、第4種保険料を被用者保険料に近づけるよう提言された⁽⁴⁸⁾。この提言は実現には至らなかったが、2000年に、定額部分の保険料が週額6.55ポンドから2.00ポンドに引下げられる一方、定率部分については、対象所得 (年7,530~26,000ポンド) が下限上限とも拡大され (年4,385~27,820ポンドに)、保険料率も6%から7%に上げられた⁽⁴⁹⁾。国民保険の保険料はごく一部に定額制を残すのみとなり、より所得比例型に近づいたと言えよう。戦後のイギリスの公的年金制度は、ペバリッジ報告 (1942年)⁽⁵⁰⁾ の理念に基づく「均一拠出・均一給付」の型から発足したが、この型からますます遠ざかるものとなった。

(v) 保険料と税金の徴収機関の統合

旧社会保障省 (現雇用及び年金省) の行政エージェンシーの一つである保険料機関 (Contributions Agency) とその業務が、1999年4月に内国歳入庁 (Inland Revenue) に移管され⁽⁵¹⁾、国民保険の保険料は、内国歳入庁によって徴収されることになった。国民保険基金の監督及び運営も同庁に移管された。同庁国民保険料局

(National Insurance Contributions Office) が、国民保険料の徴収、国民保険記録の管理、年度末通知の発行等を所管する。2002年4月から、給付事務は、労働年金省の行政エージェンシーである年金庁 (The Pension Service) が所管し⁽⁵²⁾、国の退職年金及び年金クレジット等の支給、年金権の予測についての情報提供、年金その他の給付に関する相談業務等を行っている。

(3) 改革の特徴

サッチャー政権下で年金給付費の抑制策がとられたことや、付加年金について私的年金が公的年金の代替機能を有していることにより、将来の年金に関する公的費用の対 GDP 比は、凡そ、現行のレベルを維持すると見込まれている⁽⁵³⁾。他の多くの EU 諸国が直面しているような財政的な持続可能性に係る圧力下にはない。政府は、この点について、国の資源を、所得比例年金よりも低所得家庭に重点化した選択の結果であると説明しており⁽⁵⁴⁾、ブレア政権下の改革も基本的には、この線上にあったと言える。低所得者に的を絞って給付の改善を行ったこと、二階部分の年金として私的年金を重視する政策が促進され、監督権の強化、年金権の保護等の法的整備が一段と進めたことが特徴といえる。ただし、①基礎年金よりも、公的扶助の性格をもつ年金クレジットの改革に力点が置かれたこと、②国家第二年金は将来、定額給付になることが想定されており国の年金としては所得比例年金がなくなることなど、今後の年金政策のあり方の基本に関わる問題を内包している。

6 スウェーデンの改革とその特徴

(1) スウェーデンの旧年金制度の類型と特徴

スウェーデンでは、1999年に年金制度の体系、

(46) *Pensions Bill [HC Bill 73], Explanatory Notes* <<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200304/ldbills/073/en/04073x-.htm>>, Julia Lourie et al., *Pensions Bill (Bill 57 of 2003-04)* (Research paper 04/18), 25 Feb., 2004, House of Commons Library.

(追記) 本稿脱稿後、同法案は、2004年11月18日、年金法 (2004年) (Pension Act 2004) として成立した。

(47) 企業が破産した時等に、確定給付型年金加入者への補償を行う。

(48) HM Treasury, *The Modernisation of Britain's Tax and Benefit System: A Report by Martin Taylor*, Report No.2, 1998, pp.16-17.

(49) Pamela Fitzpatrick et al., ed., *Welfare Benefits Handbook*, Child Poverty Action Group, 2002, pp.782-783.

(50) 「社会保険及び関連サービスに関する委員会」委員長 W. H. ペバリッジがとりまとめた社会保障計画に関する報告書。

(51) Social Security Contributions (Transfer of Functions, etc.) Act 1999, Part I.

(52) N.J. Wikeley et al., *The Law of Social Security*, 5th ed., Butterworths, 2002, pp.133-134.

(53) United Kingdom, *op.cit.* 注 (40) p.8.

(54) *Ibid.*, p.8.

財政方式を変更するラジカルな改革が行われた。旧公的年金制度は、老後の生活の最低水準の保障を目指した定額の基礎年金と、従前所得に対応した保障を目指す報酬比例の付加年金から構成され、二階建て年金制度のモデルともいえる制度であった。基礎年金の財源は、事業主が負担する保険料と国庫負担（保険料収入が給付を下回る場合）であり、被用者には拠出義務が無い。付加年金の財源は、事業主と自営業者の保険料であったが、1995年から被用者本人にも保険料（1%）が課されるようになった。財政方式は、基礎年金は完全賦課方式であり、付加年金は修正賦課方式であった。

(2) 年金改革の概要⁽⁵⁵⁾

年金改革の主な要因として、少子高齢化の進行による年金財政の悪化、経済成長率の低下と保険料率引上げの限界⁽⁵⁶⁾、旧年金制度の不公平性（所得が多かった15年間の所得が年金額算定の基礎となる（15年ルール）など生涯所得に比例しない年金制度であったこと）などが挙げられる⁽⁵⁷⁾。改革の目的は、世代内及び世代間の公正をさらに進め、経済的及び人口変化に対応した制度にすることであり⁽⁵⁸⁾、次のような改革が行われた。スウェーデンの改革は、少子高齢化の下での年金改革のあり方の一つのモデルを示したものであるということができよう。

(i) 年金制度の体系の改革

基礎年金と付加年金から構成されていた二階建て年金制度を、一階建ての所得比例年金と最低保証年金から成る体系へ構造的な改革を行った。

(ii) 所得比例年金の構造

所得比例年金は所得年金 (inkomstpension)

及びプレミア年金 (premiepension) の二つの部分から構成され、次のような仕組みをもつ。

- ① 生涯所得に比例した年金権：年金権は、全就労期間の年金権の対象となる所得に基づく（生涯所得原則）。改革の基本原則の一つである。
- ② 保険料率の固定化と年金水準：保険料率は将来にわたり、所得の18.5%に固定される。2004年における実際の保険料率は、グロスの所得について被用者7%、事業主10.21%である。保険料率の固定化の下で、年金水準は、表2（Ⅱ-3）に示すように、逡減することが予測されている⁽⁵⁹⁾。年金水準を維持するため、⑩のような高齢者の就労促進策がとられている。
- ③ 拠出建てへの移行：保険料率の固定化により、これまでの給付建て（給付内容を先に決定し、それに必要な保険料水準を決定する制度）に代わり拠出建て（保険料水準を先に決定し、保険料総額及び運用利回り等に応じて給付水準を決定する方式）へ移行した。
- ④ 財政方式：保険料18.5%のうち、所得年金に16%が充てられ、賦課方式で運営される。プレミア年金には2.5%分が充てられ、通常の積立方式で運営され、市場で運用される。
- ⑤ 賦課方式への「概念上の拠出建て」の導入：「概念上の拠出建て」(Notional Definite Contribution, NDC) とは、財政方式としては賦課方式をとりながら、将来の年金額の算定方法としては、概念上の保険料の積立総額及び運用利回りが算定の基になる方式を意味する。概念上の運用利回りには、平均所得上昇率が用いられる。
- ⑥ 平均余命を考慮した年金額：所得年金の新規裁定時の年金額は、概念上積み上げら

(55) 年金改革については、井上誠一『高福祉・高負担国家スウェーデンの分析』（「第4章スウェーデンの年金改革の背景と具体的内容」）中央法規，2003；高山憲之「最近の年金論争と世界の年金動向」『経済研究』53巻3号，2002.7；丸尾直美「論評 スウェーデンの年金改革から何を学ぶべきか」『週刊社会保障』2239号，2003.6.23；山本麻由美「スウェーデンの1999年公的年金改革の検討」『一橋論叢』131巻2号，2004.2等に詳しい紹介がある。改革の概要は主としてこれらの論文及び次の資料による。① Government Office of Sweden, *National Strategy Report on the Future of Pension Systems-Sweden*, Sep.2002,EU；② Ministry of Health and Social Affairs, *The Pension Reform - Final Report -*, June 1998。

(56) 保険料率のベースである賃金が伸びないと保険料収入も増えず、保険料率の引上げが必要になるが、既に20%近い料率となっており引上げには限界があった。

(57) Ministry of Health and Social Affairs, *op.cit.*, 注 (55) ② pp.8-9.

(58) Government Office of Sweden, *op.cit.*, 注 (55) ① p.2.

(59) しかし、1994年に政治的に合意された年金改革に関する基本方針においては、将来の年金水準は、その時点の平均余命と同じ平均余命の下では、ほぼ同水準に保たれるとされた（多田葉子「スウェーデンの年金制度—低経済成長・少子高齢社会の年金制度（第2回）」『Aging』21巻2号，2003.秋，p.32）。

れた年金権総額を、各出生コーホート（同一生年の集団）の予測される平均余命年数を基にした数値で除して算定される。また、将来の実質賃金上昇率が1.6%（基準値）と設定され、それを織り込んで年金額が算定される。

- ⑦ 経済調整スライドの導入：所得年金の既裁定年金のスライドは、物価と実質所得の上昇率を考慮したスライドが行なわれる。実質所得上昇率と基準値の差が、物価上昇分によって調整される。
- ⑧ 自動均衡財政メカニズムの導入：所得年金の年金債務が年金資産（保険料資産＋年金積立金）を超えた場合に、議会の議決等を経ずに、年金スライド率、名目上の運用利回り等を調整し、財政の均衡の回復を図るメカニズムが導入された。
- ⑨ 年金受給開始年齢の弾力化と就労促進策：61歳以降何歳でも受給可能になり、また、被保険者資格、就労にも年齢の上限が設けられていない。就労を継続し受給を延期すれば、その分年金額が増額される。
- ⑩ 育児期間の年金権：育児期間等に所得が無い低額になった場合でも、名目上の所得を設定し⁽⁶⁰⁾、それに基づき年金権を付与する制度が導入された。国が保険料を負担する。子ども1人につき出生から4年間適用される。
- ⑪ 年金記録の通知：社会保険事務所は、毎年、全ての被保険者に年金報告書を送付する。これまでに獲得した年金権、将来の予測年金額等の情報が記されている。

(iii) 最低保証年金 (garatipension) の構造

最低保証年金は、低額の所得比例年金受給者又は無年金者に対し、最低保証額との差額を支給する制度である。他の資産調査を伴う給付とは異なり、所得比例年金額のみが考慮される。財源は全額国庫である。最低保証額は毎年、物価スライドされる。

(3) 年金改革の特徴

年金体系、財政方式を変革するパラダイム改革であったが、年金の持続可能性の観点から、各施策について次のような評価ができよう。

- ① 保険料率の将来にわたる固定化（給付建てから拠出建てへの移行）は、若年層の保険料引上げへの不安感を除去し、年金財政の安定化をもたらす。
- ② 今回の改革の核心といわれる「概念上の拠出建て」は、賦課方式でありながら、個人にとっては保険料を積み立てた結果が概念的ではあるが目に見える形で示され、積立方式と同様な効果をもたらす。
- ③ 年金額の決定に際し平均余命が考慮され、平均余命の伸びによる年金財政上のリスクが回避されることになった。
- ④ 年金支給開始年齢が弾力化され、就労を伸ばせば年金額が増額される仕組みとなり、それにより、今後予想されている年金水準の低下をカバーすることが可能になった。
- ⑤ 自動財政均衡メカニズムの導入により、公的年金制度の長期的安定のために最終的な安全装置が設定された。
- ⑥ 被保険者に毎年通知される年金報告は、年金制度の透明性を高め、信頼性を強化する。

また、最低保証年金が導入され、「持続可能な年金」と高齢期における貧困の除去の双方が実現された。

6 EU 諸国の1990年代以降の年金改革の手法と類型

1990年代以降の上記4カ国の改革について、持続可能性に関わる手法をピックアップすると次のように整理できる。

- ①年金体系の変更（スウェーデン）⁽⁶¹⁾、②財政方式の変更－給付建てから拠出建てへ、「概念上の拠出建て」の導入－（スウェーデン）、③保険料率の固定化（ドイツ、スウェーデン）、④保険

(60) 名目上の所得として、次の三つのうち最も有利な額を選択でき、実際の所得にその額まで上乘せられる。①全被保険者の平均所得の75%、②子の出産年の前年の所得、③国が毎年決定する一定額（Edward Palmer, *The Swedish Pension Reform Model - Framework and Issues* (SP Discussion Paper No.12), The World Bank, June 2000, pp.16-17)。

(61) イギリスの国家第二年金は、将来、定額給付になることが想定されており、その時点では、基礎年金（定額）＋付加年金（定額）のこれまでにない体系の二階建て年金制度になる。

料以外の特別財源の導入（ドイツ、フランス）、⑤給付水準の抑制（ドイツ、フランス、スウェーデン）、⑥支給開始年齢の引上げ又は弾力化（ドイツ、フランス、イギリス⁽⁶²⁾、スウェーデン）、⑦年金額の新規裁定又はスライド制に人口変動要素を導入（ドイツ、スウェーデン）、⑧育児期間の保険料期間への算定等（ドイツ、フランス、イギリス⁽⁶³⁾、スウェーデン）、⑨私的年金の促進政策⁽⁶⁴⁾（ドイツ、フランス、イギリス）、⑩積立方式の年金の導入（ドイツ、フランス、イギリス、スウェーデン）、⑪低所得高齢者に対する税財源による基礎保障（ドイツ、イギリス、スウェーデン）、⑫年金情報の提供（フランス、ドイツ、スウェーデン）

以上の手法を、パラダイム改革とパラメータ改革の観点から分類すると、①②が前者の改革、他は後者の改革といえる。このことから、スウェーデンの改革は明確にパラダイム改革であり、他の国の改革はパラメータ改革に分類され得る。しかし、③が保険料を固定化し、拠出建てに転換する場合には、パラダイム改革の要素が強くなり、⑨⑩も公的年金（賦課方式）との代替関係の強さによってはパラダイム改革になる。ドイツの2001年改革がパラダイム改革の要素を含んだ改革と評価される所以である。1990年代以降のEU諸国の改革の潮流の中で、持続可能な年金制度とするために、パラダイム改革が選択肢の一つになったことが特筆される。

II EU諸国の少子高齢化に対応した多様な年金改革の手法とその意義

Iでは、4カ国の年金改革の近年の潮流を概観し、年金の持続可能性に関わる改革の手法を整理した。ここでは、その潮流及び「EU年金報告」を横断的に鳥瞰し、少子高齢化に対応し

た主要な年金改革の手法を抽出し、各手法について、その動向と意義について整理する。

1 財政方式の改革—「給付建て」から「拠出建て」の賦課方式へ、積立方式の導入—

財政方式としての賦課方式は、大部分のEU諸国において世代間の連帯を確保する主要なメカニズムととらえられているが⁽⁶⁵⁾、少子高齢化の進行の下で、賦課方式のデメリットが明らかになり、制度自体の改革が行われた。ここでは、その意味について検討する。

(1) 賦課方式・積立方式のメリット、デメリット及び給付算定方式

まず、賦課方式、積立方式のメリット、デメリットについて確認しておこう⁽⁶⁶⁾。賦課方式は、前述のように、経済変動が生じて、それに対応し、年金額の実質的な価値の維持が可能であるという公的年金に不可欠なメリットをもつ。一方、デメリットとして、①少子高齢化の下では、後代世代の負担が増大し世代間に不公平の要素を含むこと、②給付水準、スライド制等が政治的に決定される場合があること、③拠出と負担の関係が見えにくいことが挙げられる。積立方式については、メリットとして、①資本蓄の機能を持つこと、②人口構成の変化に対して中立的であり、世代間の不公平の要素を含まないこと⁽⁶⁷⁾、③制度が分かりやすいことなどが、デメリットとしては、予期しない経済変動への対応に対し限界を持っている点⁽⁶⁸⁾が指摘される。

また、給付の算定方式には、給付建て（確定給付型）と拠出建て（確定拠出型）がある。前者は、加入期間や給付水準に基づき給付額があらかじめ決定されている方式であり、それに必要な保険料が設定される。後者は、保険料水準を

(62) 1995年、メジャー政権時代に女性の受給開始年齢を段階的に60歳から65歳に引き上げる措置がとられた。

(63) II-5を参照。

(64) ⑨と⑩は重なる要素をもつ。

(65) 「EU年金報告」中の、世代間の連帯と財政方式に関しては、EC, *op.cit.*, 注(8)①, pp.34-39を参照。

(66) 二つの方式のメリット、デメリットについては、注(4)の資料を参照して整理した。

(67) この点について「EU年金報告」は、積立制度が給付建ての場合には、就労世代から退職世代への所得再分配的性格を持つと説明する（EC, *op.cit.*, 注(8)①, pp.34-39）。

(68) このような見方に対し、積立方式について、さらに①経済環境要因から独立的であり、より安定的な制度運営が可能、②資金運用が透明になるため効率的になるなどのメリットがあり、また、インフレに対しても、現在の日本では、賦課方式より積立方式の方が優れていると積極的に評価する見解もある（八田達夫・小口登良『年金改革論—積立方式へ移行せよ—』日本経済新聞社、1999, pp.20-21）。

先に決定し、保険料総額及び運用収益等に応じて給付水準を決定する方式である。従来の賦課方式は、通常、給付建てをとっているが（主要国のほとんどの公的年金制度）、積立方式には給付建てと拠出建ての双方がある。

(2) 賦課方式の変革

1990年代のEU諸国の改革の大きな特徴は、少子高齢化の下で生ずる従来の賦課方式のデメリットを減少させること、また積立方式のメリットの要素を導入することであったと言える。その一つが、従来、先進諸国で採用されていた給付建ての賦課方式を、拠出建ての賦課方式に変更し、「概念上の拠出建て」を導入する動きであった。スウェーデンの他、イタリア、ポーランド、ラトビアなどでも導入され、年金改革の新たな潮流になっている。

(i) 特徴と意義

拠出建ての賦課方式とは、保険料を固定化し、毎年の保険料収入がその年の年金給付の財源として使われながら、将来の年金額算定の方法としては、概念上の保険料積立総額等が算定の基になる方式である。

スウェーデンの年金改革の政策立案に関わったE.パルマー教授（ウプサラ大学）⁽⁶⁹⁾のこのシステムに関する説明を見てみよう。このシステムを「概念上の個人勘定を伴う拠出建て（Notional Defined Contribution, NDC）に基づく賦課方式」と表現し、その基本的考え方は、伝統的な拠出建て保険制度の根底にある考え方と同じである旨述べている⁽⁷⁰⁾。つまり、賦課方式のデメリットである負担と給付の関係の分かりにくさを概念的にはあるが個人口座への保険料の積立を目に見える形で示すことによって、保険料と積上げられた年金権の関係を明確にした

ものと言える。

政府は、このシステムで、運用利回りを平均賃金の伸びにリンクさせたこと、自動財政均衡メカニズムを導入したことを、世代間の連帯に寄与するものと位置づけている⁽⁷¹⁾。このメカニズムの発動により、既裁定年金の水準が低下し、受給世代が直接その影響を蒙る。一方、現役世代にとっては、保険料率が将来にわたって固定化され、負担が抑制される。

このように、スウェーデンの新システムは、従来の賦課方式を修正し、かつ必要な仕組みを組み込むことにより、世代間の不公平性をできる限り縮小する効果をもったものと言える。

(ii) 「概念上の拠出建て」(NDC)をめぐる評価さて、NDCの賦課方式は、概念的には分かりにくいシステムであり、この評価をめぐる様々な議論が行われてきた。第一は、財政的に安定的ではないとする見解があるが⁽⁷²⁾、スウェーデンの制度に関しては、自動財政均衡メカニズムが導入されており、この批判は正当ではないとされる⁽⁷³⁾。第二には、その概念、性格付けに関するものであり、給付建ての賦課方式との相違について次のような評価がある。M.Cichon氏（ILO財政・保険数理・統計サービス部長）は、NDCの潜在的な財政的、所得分配的な効果の大部分は古典的な給付建ての方式によって達成可能であるとし、「NDCと給付建ての方式及び財政制度の概念上の相違は、本質的なものではなく、原理というより、デザイン及び異なる政治的なパッケージ」であり、「NDCの方式は、エレガントな新しい皮袋に入れた古酒である」旨を述べている⁽⁷⁴⁾。

権丈善一教授（慶応大学）は、この評価（改革前後の実質的な側面は変わらないという評価）に同意し、「中身が同じであっても、国民に向け

(69) 年金制度改革過程で、1994年6月に設置された、各党代表から成る「年金改革実施グループ」に有識者として参加（Ministry of Health and Social Affairs, *op.cit.*, 注(55), p.37.）。社会保険庁調査分析課長を兼務。

(70) Edward Palmer, *op.cit.*, 注(60), p.1.

(71) Government Office of Sweden, *op.cit.*, 注(55) ①, pp.12-13.

(72) S.Valdés-Prieto, "The Financial Stability of Notional Accounts Pensions", *The Scandinavian Journal of Economics*, vol.102 no.3, 2000.

(73) Ole Settergren, *The Automatic Balance Mechanism of the Swedish Pension System - a non-technical introduction*, The National Social Insurance Board, August 2001, p.6.

(74) Michael Cichon, "Notional defined-contribution schemes: Old wine in new bottles?", *International Social Security Review*, vol.52, no.4, Oct.-Dec.1999, pp.99-102. また、K.R.Scherman氏（スウェーデン社会保険庁元長官、国際社会保障協会（ISSA）名誉会長）も、その概念について、「概念上の拠出建て（NDC）」は、あたかも「完全に改革された確定給付の賦課方式」であるように（非常に詳細に見れば）特徴付けられる旨、述べている（Karl Gustaf Scherman, *The Swedish pension reform* (Issues in Social Protection-Discussion Paper 7), Social Security Dep., ILO, 1999, pp.2, 39-41, 47-50.）

た説明の仕方が違えば国民からの評価はかわる」と述べている⁽⁷⁵⁾。つまり、両者とも、新たな型の方式というより、その説明の仕方が斬新であったという見解である。

これらの見解は二つの意味で重要である。一つは、スウェーデン方式のわが国への導入の議論があるが、その検討に当たっては、このような評価も含めた詳細な検討が必要とされることである⁽⁷⁶⁾。もう一つは、政府が、国民に年金制度をどう説明するかに関わる点であり、説得力のある説明の重要性を示している。

(3) 積立方式の要素の導入

先に見たように、上記4カ国では共通して、何らかの形で積立方式又は積立基金の導入が行なわれた。賦課方式を修正しつつ、積立方式のメリットの要素を取り入れ、年金の多層化(multi-pillar)が進行していることも1990年代以降の新たな動きである。

2 負担と給付の抑制、新たな税の導入

EU 諸国でも、公的年金の水準(所得代替率)⁽⁷⁷⁾は、これまでより低くなる傾向を示しており⁽⁷⁸⁾、給付水準の引下げが政策的に行なわれている。年金水準の低下は、多様な政策手法によってもたらされる。①年金額の算定に用いられる個人の拠出期間の延長、②年金額の算定基礎を、最も所得が高かった一定期間から、より長い期間又は全就労期間への変更、③給付算定の調整方法・スライド方式の変更等の手法がある。また、年金支給開始年齢の引上げも総年金支給額から見ると、財政的に給付水準の引下げと同様な効果をもたらす。近年における特徴は、スウェーデン、ドイツに見られるように、年金額の裁定・調整(スライド)方法に人口動態要素等の新たな要素を導入したことである。

一方、負担については、保険料の上限を設定する新たな動きが見られた。

また、ドイツ、フランスでは、保険料以外の新たな税財源が投入され、保険料が抑制されたが、負担の抑制効果を持つものとして注目される。

3 高齢者の就労促進策とパートタイム労働者への年金適用

少子高齢化社会においては、限りある人的資源の中で、いかに年金制度の担い手を増やしていくかが重要な課題である。「EU年金共通目標」でも重視されている高齢者雇用の促進及び増加しつつある非正規労働者(パートタイマー等)の年金加入に関わるEU諸国の政策を概観する。

(1) 年金支給開始年齢の引上げと高齢者の就労インセンティブの促進

従来、EU諸国では、充実した年金制度の下で、早期引退を選択する者が多く、保険料拠出期間の短縮化、年金給付費の増大を招いていた。それに対応した早期受給の抑制、支給開始年齢の段階的引上げなどの改革が見られるが、そのためには高齢期における就労の保障が不可欠である。2000年に採択されたEUの「雇用及び職業における均等待遇の一般的枠組みを設定する指令」(2000/78/EC)は、年齢による雇用差別の禁止を含んでおり、多くのEU諸国では、これに対応した法改正又はその準備が行われてきた。高齢者就労の問題は第8章で論じられるため、ここでは、就労インセンティブを促進する年金政策について見てみよう。スウェーデンの他、イタリア、フィンランド(2009年実施)でも同様な政策がとられた。

スウェーデンの旧制度では年金支給開始年齢が65歳であったが、新制度では61歳以上何歳でも受給可能とし、就労の継続により何歳でも保険料を拠出できるようにした。受給を延期すればその分年金額が増額される。その効果につい

(75) 権丈善一『年金改革と積極的社会保障政策—再分配政策の政治経済学—』慶應義塾大学出版会, 2004, pp.40-41.

(76) また K.R.Scherman 氏は、「厳密に言えば、拠出建て及び年金権を構築する拠出の解説の根拠は、法律それ自体には規定されていない」旨を述べていることなどに鑑み、原典からの議論も必要と思われる(Karl Gustaf Scherman, *op.cit.*, 注(74) p.40.)。

(77) 「EU年金報告」は所得代替率について次のように述べている。EUの社会的保護委員会の指標サブグループにおいて、年金改革の結果として示される所得代替率の算定等を試みる作業が行われている。しかし、将来の年金水準は、更なる改革及び市場の不確定性等により予測することが非常に難しいため、各国報告で示された数字が正当化されるかどうか評価することは困難である(EC, *op.cit.*, 注(8) ①, pp.33-34)。

(78) EU諸国の動向は、EC, *op.cit.*, 注(8) ①, pp.33-34参照。

表2 平均余命の伸びが年金水準（所得代替率）⁽¹⁾に与える影響と年金水準の維持に必要な退職年齢の延長期間
(2003年現在の基本予測)⁽²⁾

生 年	1940	1955	1970	1990
65歳到達年	2005	2020	2035	2055
65歳時の除数 ⁽³⁾ の見通し	15.7	16.8	17.5	18.1
平均余命の伸びが年金水準（所得代替率）に与える影響	(64%)	-6%	-10%	-13%
平均余命の伸びによる年金水準（所得代替率）への影響を生じさせないために必要な退職年齢の延長期間	(65歳)	+11ヵ月	+19ヵ月	+26ヵ月

(出典) 注 (79) に同じ。pp.46-47により作成。

筆者注(1) 65歳時の平均年金額の現役世代（16-64歳）の平均所得に対する割合。

(2) 平均所得上昇率2.0%、積立部分の運用利回り3.25%と仮定した予測。

(3) 各出生コーホートの平均余命に基づく除数。

て、具体的な推計値を見てみよう。

将来の65歳時の平均年金水準に関する政府の基本予測 (base scenario) によれば、1940年生まれの者の所得代替率は64%であるが、1950年代後半生まれの者は50%代後半のレベルに、1990年生まれの者は50%へと逡減すると見込まれている⁽⁷⁹⁾。政府は、このような所得代替率の逡減の要因の二分の一は、平均余命の伸びであるとし、受給年齢を伸ばすことにより、所得代替率を維持することが可能であることを、表2のような数字で明示している。即ち、平均余命の伸びによる所得代替率の低下を就労の継続によってカバーできることを示し、就労継続のインセンティブを与えていると言える。

(2) パートタイム労働者への年金の適用について

EU 諸国においては、理事会のパートタイム労働に関する指令 (97/81/EC, 98/23/EC) に対応し、パートタイム労働者に関する法律に基づき年金の適用対象を拡大する一般的な傾向が見られる⁽⁸⁰⁾。フランス、ドイツ、イギリスの事例を見てみよう。

フランスにおいて、パートタイム労働者とは、

週当たり（又は、月当り、年当り）の労働時間が法定労働時間（週35時間）又は労働協約の定める労働時間より短い者を言う。パートタイム労働者とフルタイム労働者が、労働法上の権利について、平等な取扱いが保障されているとともに、社会保障制度上も、平等な加入義務・保険料を拠出する義務を負っている点が特徴といえる⁽⁸¹⁾。具体的には、老齢保険を含む社会保障の一般制度、失業制度等に、労働する全ての者が加入し、保険料を拠出することが義務づけられており、事業主も同様に負担する義務を負う。保険料率については、フルタイム労働者と同じ基準が適用される⁽⁸²⁾。ただし、パートタイム労働者を雇用する事業主とフルタイム労働者を雇用する事業主の負担の均衡を図るため、パートタイム労働者の保険料算定の基礎となる報酬上限について減額制度が設けられている。

ドイツでは、2000年にパート労働・有期労働契約法が制定された。パートタイム労働者を、通常の週労働時間が、比較対象となるフルタイム労働者の週労働時間よりも短い労働者と定義し、フルタイム労働者より不利に取り扱うことを禁止している⁽⁸³⁾。年金保険を含む社会保険には、パートタイム、フルタイムの区別なく加

(79) Riksförsäkringsverket (RFV, The National Social Insurance Board), *The Swedish Pension System - Annual Report 2003, 2004*, pp.46-47 < <http://www.rfv.se/english/pdf/arsred03e.pdf> > . 基本予測 (base scenario) 以外の下位予測 (pessimistic scenario)、上位予測 (optimistic scenario) でも、程度の差はあるが年金水準は逡減する (pp.47-48)。

(80) EC, *op.cit.*, 注 (8) ①, para.5.1.1. 年金保険適用の拡大 (オーストリア、ドイツ等)、年金受給資格の緩和 (フランス、フィンランド等) など。

(81) フランスの制度は、主として川口美貴「概説：パートタイム労働の法制度—フランス」『海外労働時報』331号(増刊号), 2002.12を参照。

(82) 1992年12月31日の法律により、事業主負担保険料を一部免除する制度を導入したが、2000年1月19日の法律第37号は、この免除制度を段階的に廃止することとした。

(83) 齋藤純子「ドイツにおけるパートタイム労働・有期労働契約法の制定」『外国の立法』209号, 2001.6.

入が義務づけられている。ただし、僅少な就労 (geringfügige Beschäftigung) の者 (報酬月額が400ユーロ未満 (2004年現在)) 又は短期就労者 (年2ヶ月未満又は50労働日未満の就労者) の加入義務は免除されている⁽⁸⁴⁾。事業主による、このような雇用形態の乱用を避けるため、僅少な就労の者の場合には、事業主に報酬の12%の保険料が課される。

イギリスでは、2000年に、「パートタイム労働者 (不利益取扱い防止) 規則⁽⁸⁵⁾」が制定され、パートタイム労働者にとって、労働条件等の不利益な取扱いが直接的に禁止された。2002年の改正により、企業年金への加入も可能となった。国民保険への加入は、労働時間による制約はなく、フルタイム、パートタイムを問わず加入できるが、低所得の者は適応が除外されている⁽⁸⁶⁾。2004年現在、被用者については週所得91ポンド未満の者、自営業者については年4,215ポンド未満の者は保険料が課されない。被保険者の週所得が79ポンド以上91ポンド未満の場合、保険料を支払わなくても、支払ったものと見なされる⁽⁸⁷⁾。

「EU年金報告書」は、これらの国を含めEU諸国の非正規労働者 (パートタイマー等) への公的年金の適用状況は全体的に満足のいくものであると概括している⁽⁸⁸⁾。フルタイム労働者とパートタイム労働者の賃金等の均等待遇を基礎に、年金に関しても適用の拡大が図られている点に意義がある。

4 私的年金の促進—年金制度の多層化—

EU諸国では、年金の共通目標に挙げられているように、私的年金の促進の動きとそれに伴う監督の強化及び年金権保護の動きが見られる。「EU年金報告書」によれば、大部分の加盟国で、私的年金制度について、高齢期の所得保障への貢献が期待されているが⁽⁸⁹⁾、企業年

金等の発展状況は国により大きく異なる。

先に見たように、イギリスにおいては、二階部分の付加年金に関し、公的年金の適用除外 (contract out) が認められ、私的年金は、公的年金と完全な代替関係にある。政府は、企業年金・個人年金の発展により、低・中所得の年金受給者に財源を集中することが可能になると述べている⁽⁹⁰⁾。一方、ドイツにおいては、これまで公的年金制度が中核の国であったが、2001年改革において、公的年金の給付水準の引下げを補うものとして、リースター年金が導入された。年金体系におけるリースター年金の位置付けについては議論があるが、政府が、公的年金を補うものとして位置づけたことは大きな意味を持つ。

年金制度体系において私的年金をその一つの柱としていく動き (年金制度の多層化) は、EU諸国のみならず1990年代以降世界的に見られる傾向である。少子高齢化の進行等により公的年金の財政が悪化している中で、公私の役割をどう位置づけるかという重要な問題でもある。

また、欧州では、ソーシャルパートナーとしての労使の協約等に基づく企業年金が発展している国がいくつか存在する (デンマーク、オランダ、スウェーデン、フランス等)。公的年金以外の第二又は第三の柱として位置づけられている。労使関係が企業年金のあり様に密接に関係しており、年金体系における企業年金のあり方を検討する際には、このような社会的背景の相違を考慮する必要がある。

5 年金における次世代育成支援と女性の年金権の保護

EU諸国では、児童養育期間を年金保険料拠出期間に算入するなどの優遇措置をとる国が増加しており、ドイツ、フランス、イギリス、スウェーデン、ギリシャ、アイルランド、イタリ

(84) ドイツの制度は、主として “Pension Insurance”, *Social Security at Glance (2003)* < <http://www.bmgs.bund.de/download/broschueren/A998.pdf> > を参照。

(85) The Part-time Workers (Prevention of Less Favourable Treatment) Reg.2000,SI.1551.

(86) Pamela Fitzpatrick et al, *op.cit.*, 注 (49) ch.33.

(87) 金額は、National Insurance contributions rates and earnings limits < http://www.adviceguide.org.uk/index/life/benefits/national_insurance_contributions_rates_and_earnings_limits.htm > による。

(88) EC,*op.cit.*, 注 (8) ①, para.5.1.1.

(89) EC,*op.cit.*, 注 (8) ①, pp.34-35.

(90) United kingdom,*op.cit.*, 注 (40) p.17.

ア、ルクセンブルク等が同様な措置をとっている⁽⁹¹⁾。この政策はドイツ等では主として次世代育成策として位置づけられているが、EUは、社会保障制度における男女平等の基礎の上に認められるべきとしている⁽⁹²⁾。1978年に採択された「社会保障分野における男女均等待遇原則の実施の促進に関する指令」(79/7/EEC)における適用除外の一つとして、子どもを育てた者への老齢年金の増額(雇用中断期間の拠出期間への算入)が認められている⁽⁹³⁾。

フランス、ドイツ、スウェーデンについては、既述したが、イギリスでも、次のような措置がとられている。1994年に「家庭責任のための保護制度」(Home Responsibility Protection)が導入され、育児期間(16歳未満の児童に対し児童手当を受給する年)等について、社会保障年金の拠出記録上、該当する年が家庭責任保護の年と記録され、有資格期間からこの期間が差し引かれる⁽⁹⁴⁾。これにより、より短い期間の拠出で満額の退職基礎年金を受給できる。

この政策は、女性の年金権保護(無年金・低年金者を無くすこと)と、次世代育成支援の双方の意義・効果を持つ。

6 全被保険者への年金情報の通知

年金財政を持続可能なものとするためには、国民の年金制度への信頼感が不可欠である。信頼感を醸成する一つの方法として、EU諸国では、年金受給者又は被保険者に対する情報の提供に関し著しい発展が見られた⁽⁹⁵⁾。従来の方法は、被保険者の依頼に基づいて、退職年齢が近い者に対して、情報を提供することであったが、新たに、スウェーデン、ドイツ等で、全加入者(ドイツは27歳以上)に対して年金権の総額等について定期的な報告を行うことが義務付けられた。

スウェーデンは、この方法のパイオニアとい

え、1999年以来、全ての被保険者に、年金権に関する情報を記載したオレンジ色の年金封筒を毎年送付している。前年に獲得した年金権及び見なし運用利回りの総額に関する情報、並びに異なる経済成長率、運用利回り及び退職年齢の仮定の下に、将来の年金の予測を記載している⁽⁹⁶⁾。ドイツでは、法定の年金保険運営機関(保険者)は年次年金情報報告を、2004年以降全ての27歳以上の被保険者に送付しなければならない。同報告には、それまでに獲得した年金受給資格、障害を受けた場合に支払われる年金額、現在の雇用が退職年齢まで継続したと仮定した場合の将来の老齢年金の予測が含まれる。

「EU年金報告」は、このような情報の提供により、政府が強力な責任(commitment)を持つことになり、また、形式的には契約として保険者⁽⁹⁷⁾を拘束するものではないが、期待される給付を支給する圧力をかけることになると評価している⁽⁹⁸⁾。

7 高齢者の最低生活の保証

EU諸国における社会保障制度の重要な特徴は、生活の最低レベルを保障する措置が重視されていることである⁽⁹⁹⁾。「EU年金共通目標」でも、第1に高齢者が貧困に陥ること無く、適切な生活水準を確保すべきことが挙げられている。通常、貧困者には、公的扶助(わが国の生活保護に相当)が適用されるが、受給に当たって、資産調査や親族の扶養義務が課されるため、ステイグマ(烙印)を伴うことが多い。EU諸国における、高齢者に対する最低保障は、公的扶助の他に、次の二つの類型に大別される。

第一は、二階建て年金制度の基礎年金(定額)として、又は一階建ての定額年金として支給されるものである。基礎年金(又は一階建ての定額年金)は、所得比例部分が従前所得に比例した年金を保障する機能をもつものに対し、最低又は

(91) EC,*op.cit.*, 注(8) ①, para.5-2-2.

(92) *ibid.* para.5-2-2.

(93) Council Directive on the progressive implementation of equal treatment for men and women in matters of social security (79/7/EEC), sec.7.

(94) Pamela Fitzpatrick et al, *op.cit.*, 注(49), pp.789-790, 岩間大和子「家族介護者の政策上の位置づけと公的支援—日英における政策の展開及び国際比較の視点—」『レファレンス』53巻1号, 2003.1.p.33を参照。

(95) 年金情報の提供は、EC,*op.cit.*, 注(8) ①, para.5.3.3による。

(96) Government Office of Sweden,*op.cit.*, 注(55) ①, p.29.

(97) 国及び年金制度によって、保険者が政府である場合と、年金保険運営機関・年金保険金庫等である場合とがある。

(98) EC,*op.cit.*, 注(8) ①, para.5.3.3.

基礎保障的な役割を持つ。最低保障であるためには、拠出要件や資力調査を伴わず、普遍的な定額年金であることが必要である。このような普遍的な基礎年金としては、財源が全額、税によって賄われているデンマークの制度、社会保険方式であるが、税方式に類似したスウェーデンの旧制度等がある。また一階建ての定額年金型の国としては、アイスランド（財源は国庫負担）がある。

第二は、第一のような普遍的な基礎年金が無い国において、税財源により高齢者に対し支給される給付である。通常の公的扶助に課せられる要件が課されないか、緩和化されている。この型には、Iで述べた①スウェーデンの新制度の最低保証年金、②イギリスの年金クレジット、③ドイツの基礎保障給付の他に、④フランスの高齢者最低所得保障（minimum vieillesse）がある。この給付には、①年金制度導入の経過措置として創設され保険料拠出期間が短い場合十分な年金が支給されない場合に支給される老齢被用者手当と、②拠出制の年金額が最低所得保障の水準に達しないか、老齢被用者手当を受給してもその水準に達しない場合にその差額が老齢連帯基金から支給される付加手当（allocation supplémentaire）がある⁽¹⁰⁰⁾。

就労期間に極めて低賃金であった者や拠出期間に制約がある者（女性や移民等）は、公的年金の受給要件を満たさない場合があり、第二の型の最低保障は、それらの者に対するスティグマを伴わない最終的なセーフティネットとして重要な機能を持つ。

III 少子高齢化に対応した年金制度への展望—わが国の課題とEU諸国の改革からの示唆—

IIで見た少子高齢化に対応した年金改革の各手法は、わが国の年金改革の課題と重なり合う。わが国の2004（平成16）年の年金改革（以下、2004年改革という。）では、保険料率の固定化やマクロ経済スライドの考え方にスウェーデンの制度が、また、年金通知に関するポイント制は

ドイツの制度が参考にされた。少子高齢化、減速経済による共通する厳しい財政状況の下で、年金改革に関する議論は世界的な広がりを見せ、新たな手法が他国の改革の参考にされるなどグローバル化している。わが国の年金制度のあり方に関しても、上記の手法のそれぞれが問題の所在を照射している。

さて、2004年改革を通し、次のような問題が浮き彫りにされた。①国民に共有できる理念が見えず、世代間の不公平性が専ら損得論から論じられたこと、②年金の持続可能性、給付額の不確定性、制度間の不公平性などに関し、年金への不信感が強まっていることなどである。また、基礎年金の財源確保のための税制改革、社会保障制度全体の一体的見直し、年金一元化を展望した体系のあり方、パートタイム労働者への年金適用の拡大が、今後継続して検討する課題とされた⁽¹⁰¹⁾。持続可能な年金制度を構築するために、これらに関わる課題にどのように対応したらいいか、EU諸国の年金改革の手法、考え方から示唆される点と問題の所在を確認したい。

1 世代間の助け合いの理念と世代間の公平性に係る問題

(1) 世代間の助け合いの理念

大幅な年金改革に当たっては、基本的な理念、考え方の提示が必要であり、それについて国民が共通の認識を持てるか否かが鍵となる。今回の改革にあたって、負担と給付の損得論の観点から世代間の不公平が論じられることが多かった。が、その基盤となる理念や財政方式のあり方についての広範な議論は多くは見られなかったと言えよう。

ドイツでは、スライド制が導入され、積立方式から修正賦課方式に変更された第一次年金改革（1957年）時から、それを根拠付ける概念として、世代間契約の概念が用いられた。わが国で、スライド制が導入された1973（昭和48）年に、厚生白書でどう説明されているか見てみよう。その導入について、「わが国公的年金制度にお

(99) *ibid.*, para.3.1.1.

(100) 都留民子『フランスの貧困と社会保護—参入最低限所得（RMI）への途とその経験』法律文化社、2000、pp.108-113.

(101) この他に、年金積立金の運用問題も重要課題である。

いて画期的なことである。⁽¹⁰²⁾と述べているが、年金の理念や財政方式についてはコメントが見られない⁽¹⁰³⁾。この時の財政方式については、約20数年後の平成11年の年金白書で、昭和48(1973)年に物価スライド、賃金再評価(賃金スライド)が導入され、賦課方式の要素が一層強まったと説明されている⁽¹⁰⁴⁾。年金の理念については、その後昭和60年版で「世代間の助け合いとしての社会的扶養システム」、平成元年版で「世代間扶養」と説明され、以後この表現が用いられている⁽¹⁰⁵⁾。

ドイツの世代間契約は、公的高齢年金制度の根底に流れた理念であると言われる。そして、一種の社会契約的概念あるいは連帯概念として捉えられ、厳密には法的概念とは言えないが政策の一理念として用いられようとする⁽¹⁰⁶⁾。また、フランスでは、先に見たように、2003年の年金改革法で、「社会契約の核心である賦課方式の維持」が法律上、明文化された。このような観点から、わが国の説明の経緯をみると、「世代間扶養という言葉は、あとからつけられた説明概念」であり、その根拠が曖昧である⁽¹⁰⁷⁾とすることができよう⁽¹⁰⁸⁾。年金一元化を含む次の改革への議論が開始されている現在、理念、関連する財政方式の明確化と国民がそれを共有化できるような手法が必要とされよう。

(2) 負担と給付の世代間の不公平性への一視点

賦課方式は、少子高齢化の下では、世代ごとに保険料総額と年金受給総額との比率、内部収益率が異なるため、世代間で負担と給付の比率に格差が生ずることになる。2004年改革では、公平性を確保することが要請され、保険料の固定化(2017(平成29)年以降、厚生年金18.5%、国民年金1万6900円に固定)、給付水準の抑制(標準的な厚生年金受給世帯の所得代替率50%超)、マクロ経済スライドの導入等の、一歩踏み込んだ対策が講じられた。しかし、世代間格差は大きく⁽¹⁰⁹⁾、世代間の不公平性を指摘した記事や論文が多く見られた。できる限りの公平化を図るための政策が国に求められるのは当然であるが、世代間の公平性を評価する場合には、①どのような状況を前提とし、各種パラメータを仮定したか、②世代間公平についてどのような公平観を採用するかにも留意が必要であろう⁽¹¹⁰⁾。

また、世代間の所得再分配については、次のような点も考慮すべきことが指摘されている。①現在の高齢受給者は、保険料負担は少ないが自分の親の世代を私的に扶養してきたこと、②年金受給者は、教育費、住宅取得費、結婚費用など多様な形で現役世代に経済的援助を行ってきたこと、③高齢者世代が整備してきた社会資本や教育投資・技術開発等は、現役世代や将来

(102) 厚生省編『厚生白書(昭和48年版)』昭和49年、p.312。

(103) この前年の昭和47年版で初めて、年金制度の理念については「老後等の私的扶養を社会連帯の思想に基づく公的な扶養に切り換えるための仕組み」、財政方式については「積立方式がとられている」としながら「所要の費用のかかりの部分は…後代の加入者の負担に送っている」と説明した(厚生省編『厚生白書(昭和47年版)』昭和47年、pp.21,46)。理念について、「世代と世代との支え合い」という表現が出てくるのは、昭和57年版が嚆矢である(『厚生白書(昭和57年版)』昭和57年、pp.104-105)。

(104) 厚生省年金局 前掲書注(4)、pp.156-157。『厚生白書』(現『厚生労働白書』)では、財政方式について、平成9年版以降、明確な記述がされている。9年版では「完全な賦課方式により財政運営を行っているということではない。…一定の積立金を保有し、その運用収入によって、将来の保険料負担を軽減する財政運営を行っている」(『厚生白書(平成9年版)』平成9年、pp.202-203)、11年版では「基本的には、賦課方式の要素を持っている。一方で、…積立方式の要素もあわせ持っている」(『厚生白書(平成11年版)』平成11年、p.118)、14年版では「世代間扶養の考え方を基本に置いた賦課方式の要素の強い財政運営を行っている」(『厚生労働白書(平成14年版)』平成14年、p.246)と説明されている。表現の変遷が注目される。

(105) 厚生省編『厚生白書(昭和60年版)』昭和60年、p.112；厚生省編『厚生白書(平成元年版)』平成2年、p.130。

(106) 田中 前掲論文注(18) pp.330-331。

(107) 同上論文 pp.331-332。

(108) ただし、わが国の場合は、多額の積立金(2003年度末の厚生年金・国民年金の積立金145.6兆円)を有してきたことが説明の難しさの要因とも考えられる。

(109) 厚生労働省が、昨年2月に公表した世代別の保険料負担に対する年金給付額の倍率によれば、厚生年金モデル世帯で、1935年生まれ8.3倍(65歳以降分6.4倍)、1955年生まれ3.2倍(同3.0倍)、1965年生まれ2.7倍、1985年生まれ2.3倍、2005年生まれ2.3倍と格差がある(「20歳の人 厚生年金は2.3倍、国民年金は1.7倍もどる」『年金実務』1582号、2004.3.8)。

(110) 牛丸 前掲書注(4)、pp.58-59を参照。牛丸教授は、人口が恒常的に成長するケースにおける世代間の公平を考える場合の留意点として挙げているが、スウェーデンに関する表2、表3にも見られるように、この2点は、高齢化が進展する場合の公平性の評価にも繋がるものと思われる。また、高齢化が進展する状況下では、インフレ等にも対応させ、同時に世代間不公平を是正するためには、限定された賦課方式にするしかない」と述べている(pp.61-63)。なお、最近の著作では、現行年金制度の諸問題を解消するため、一階部分を税財源に基づく方式、二階部分を積立方式にすることを提言している(牛丸聡他『公的年金改革-仕組みと改革の方向性』東洋経済新報社、2004)。

表3 公的年金制度の世代内及び世代間連帯に関する影響の概要

	保険数理的連帯の促進		平等主義的連帯の促進	
	世代内	世代間	世代内	世代間
拋出した保険料に等しい年金権の保障（拋出建て型）	○促進する	○促進する	×促進せず	×促進せず
平均所得指数を基礎とした調整（スライド）（賦課方式）	○促進する	○促進する	×促進せず	×促進せず
賦課方式における積立金の存在	—	○促進する	—	○促進する
自動財政均衡メカニズム	—	○促進する	—	×促進せず
各出生コーホートの65歳までの平均余命により年金月額を調整	—	○促進する	—	×促進せず
性に中立的な除数*	×促進せず	—	○促進する	—
所得移転システムにより生ずる年金権	×促進せず	×促進せず	○促進する	○促進する
最低保証年金	×促進せず	×促進せず	○促進する	○促進する

（出典）Government Office of Sweden, *op.cit.*, 注（55）① p.13による。

* 筆者注：各出生コーホートの平均余命に基づく除数。

世代がその便益を享受することなどである⁽¹¹¹⁾。

権丈善一教授は、公的年金の中に格差があることと公平を欠くことは同義ではないという。「分配の公平を考える上で最も大切なことは、同じ時代に生きている人たちの間での費用負担バランスの追求であり、世代間については、後の世代の方が前の世代と同程度以上の生活水準を享受できるのであれば、それで公平は達成されている。」と述べている⁽¹¹²⁾。

世代間の公平性は、倫理的な側面ももち難しい問題であるが、世代内の公平性の観点も含めて、社会保障の機能からの理論的な整理が必要と思われる。

(3) 世代間・世代内の連帯を実現する政策

理念はそれを実現する政策とともにあって、初めて意味を持つ。EU諸国では、現役世代の負担を抑制し、年金世代の受給を抑制する多様な改革が行われたが、スウェーデンの一連の改革には、世代間・世代内の連帯の観点から、革新的な要素を見ることができると述べている。

スウェーデン政府は、年金改革の各要素について、世代間、世代内の連帯の問題を、保険数理的連帯と平等主義的連帯⁽¹¹³⁾に分け、表3の

ように整理している。拋出建て、スライド方式、平均余命を考慮した年金額、自動財政均衡メカニズムは世代間の保険数理的連帯を増進するものと位置づけられている。所得移転及び税財源により年金権が生ずる年金、また、最低保証年金は、年金数理的な連帯を弱めるが、出生コーホート内の平等主義的な連帯を高める。つまり、所得比例年金により世代間の公平性を確保し、最低所得保証の制度により世代内の公平性の確保を図ったと言えよう。改革をトータルにみた場合、保険数理的な世代間の連帯を促進する要素と平等主義的な世代間の連帯を促進する要素、さらにその双方の世代内連帯の要素をうまく組み合わせた合理的な改革であったと評価できよう。

世代間・世代内の公平性の促進のためには、このように必要な改革要素を社会保障の機能から分析し、それを組み合わせたトータルな検討が必要になる。

2 年金制度への信頼性の確保

現在、わが国において、年金への不信感を持っている者は若い世代を中心に非常に多くに上っ

(111) 厚生省年金局 前掲書 注(4) p.154; 堀勝洋『年金制度の再構築』東洋経済新報社, 1997, pp.188-189. 神代和俊「給付と負担：世代間扶養と世代間公平の争点」『年金と経済』22巻5号, 2004.2等も③を指摘。また、橋木俊詔教授は、歴史的視点、水平的・垂直的公平と世代間公平との比較の視点等から、世代間公平論に異論を呈し、その上で年金制度改革論を提示している（『セーフティ・ネットの経済学』日本経済新聞社, 2000, pp.88-105）。

(112) 権丈 前掲書 注(75), pp.56-57, 169.

(113) ここで保険数理的連帯は公平性の観点からの連帯、平等主義的連帯は所得再分配の観点からの連帯を意味すると考えられる。

ている⁽¹¹⁴⁾。その理由として、①将来支給される年金額が分からないなど、年金そのものに対する不満・不安感の他、②年金制度が複雑でわかりにくいことなどが挙げられている。

(1) 目に見える年金制度—「概念上の拠出建て」の手法、年金権の通知—

年金制度を持続させるためには、国民の年金への信頼感が不可欠である。そのためには、拠出した保険料に基づく将来受給できる年金額が目に見える形で示されることにより信頼感は醸成される。

スウェーデンの「概念上の拠出建て」では、賦課方式であるが、個人にとっては保険料を積み立てた結果が、概念的にはあるが目に見える形で示される。Chicon氏が指摘するように、この方式が給付建ての方式と異なるのは「原理というより、デザイン及び異なる政治的なパッケージ」であるとするならば、わが国でも「概念上の拠出建て」と同様な説明の手法をとることが有効な方法として考えられよう。

また、2004年改革で2008年度から、被保険者に保険料の支払い実績（ポイント）及びそれに基づく年金見込み額を定期的に通知することになった。スウェーデンでは既に1999年から年金見込み額の詳細な通知を行ない、また、ドイツでは2004年から実施されている。わが国では、見込み額の算定方法の詳細を具体的にどうするかなど膨大な作業と予算措置が必要になるが⁽¹¹⁵⁾、分かりやすい通知が確実に実施されることが期待されている。

(2) 不公平感の無い年金制度—国民年金の諸問題—

持続可能な年金制度であるためには、国民年金の空洞化のような現象の生じない、該当者が躊躇せずに保険料を拠出するような不公平感の無い制度にすることが要請されている。国民年金制度に内在する問題として、①定額保険料のため低所得者に負担感が大きいこと、②満額年

金受給のための納付期間が長いこと（40年）、③定額給付のため一定程度の所得階層には魅力が乏しいことなどが挙げられ、また、女性の年金権に関わる「第三号被保険者」問題も指摘されている。①～③のような問題が、国民年金の納付率の低さの原因にもなっている。EU諸国のわが国と同じ二階建て年金制度をとる国の基礎年金をこれらの観点から見ると次の点が指摘できる。

①に関しては、逆進性の高い定額拠出制をとっている国はない。イギリスでは、一部に定額拠出が残っているが、先に見たように近年の改革で定額部分は一層縮小され、基本的には定率制である。2004年改革で、国民年金保険料に多段階免除制度が導入されたが、このような方式は、事実上、所得比例型に近づくことになるとの見方がある⁽¹¹⁶⁾。③の点に関しては、自営業者が公的所得比例年金に加入できないのはイギリスのみで、他の国では加入できる。わが国でも国民年金保険料の定率化、自営業者への所得比例年金の適用が必要との指摘があるが、所得捕捉の困難性がネックとなっている。また、国民年金空洞化に直接関わる問題に、自営業者の保険料の徴収方法がある。イギリスでは、上述のように1999年に保険料徴収の責任が内国歳入庁に移管され、税当局が所得把握に基づき税と保険料を一体的に徴収している。この事務には社会保険番号が用いられている。スウェーデン、オランダでも同様な徴収方法がとられている。現在、社会保険庁では、国民年金の納付率の向上のため様々な改革が行われているが、税と保険料の徴収の一体化に関する提案⁽¹¹⁷⁾など抜本的な改革を求める意見も多く見られる。

国民年金には上記のような多くの問題が内在し、国民年金、基礎年金の改革は公的年金改革の基本的課題と言われる⁽¹¹⁸⁾。次に述べる年金の一元化のあり方とも直接関わる問題でもある。

(114) 読売新聞の全国世論調査によれば、国の年金制度について、「信頼していない」「どちらかといえば信頼していない」が合わせて64%に上ったが、特に若年層は高率であった（20代81%、30代78%）（「頼みの年金」不安切実『読売新聞』2004.1.29）。

(115) 「年金見込み額、全員通知」『朝日新聞』2004.10.23.

(116) 高山憲之「最近の年金論争と世界の年金動向」『経済研究』53巻3号、2002.7.p.27.

(117) 例えば、八代尚宏「経済教室 社会保障と税① 公平維持へ一体的に改革」『日本経済新聞』2002.3.18.

(118) 例えば、坂口正之「公的年金制度改革の再始動の視点」『週刊社会保障』2292号、2004.7.19.p.49.

(3) 年金一元化問題の論点—基礎年金をどう改革するか—

2004年改正では、自由民主党、公明党、民主党の合意（2004年5月）を受けて、附則に、公的年金制度の一元化を展望し体系の在り方について検討を行う旨が規定された⁽¹¹⁹⁾。年金一元化については、これまで、制度間の公平性、制度の財政的な安定性の観点から議論されてきた。

厚生労働省は、2003年11月に出した年金制度改革案『持続可能な安心できる年金制度の構築に向けて』で、現行制度体系以外に、①基礎年金を税方式とする体系、②所得比例方式へ一本化し税財源による補足的給付を組み合わせる方式（いわゆるスウェーデン方式（筆者注））を示し、長期的な制度のあり方について議論を継続している。また、経済財政諮問会議の民間委員は、8月下旬、年金一元化の検討に当たり、次の四つの類型を示した。①基礎年金の負担の一元化、②二階部分でも一元化し、自営業者にも所得比例年金を適用、③被用者も自営業者も所得比例年金に一元化、④被用者も自営業者も定額年金に一元化（二階部分は廃止し一元化）の4案である⁽¹²⁰⁾。

厚生労働省案や四つの類型からも明らかなように、①基礎年金をどう位置づけ財政方式をどうするか、②所得比例年金へ一本化するか、がポイントになる。①に関わる論点の一つに近年、経営者団体、労働者団体の双方が提案している基礎年金への税方式導入の問題がある⁽¹²¹⁾。税方式に関しては、世代間の不公平性の問題の観点から、基礎年金を税方式化した場合に世代ごとの純受給率の格差が大幅に改善されることが推計されており⁽¹²²⁾、また、橘木俊詔教授（京都大学）は、「税収を基礎生活保障分に使うことによって、年金の損得論議を排除することが可能となる⁽¹²³⁾」と指摘している。

EU 諸国で基礎年金へ税方式を導入している国としてはデンマークがある。デンマークの特

徴は、基礎年金は高水準であるが、二階の所得比例部分の水準が低く、公的年金は基礎年金を主軸にしていること、所得比例部分は3階部分の企業年金である協約年金が補っていることである。高額所得者には、基礎年金額が減額される。また、スウェーデンでは、旧制度の基礎年金には国庫補助が約三分の一あったが、新制度の最低保証年金は全額国庫から支出される。最低保証年金は無年金・低年金者に絞って給付するものであり、国庫からの支出額は減少した。わが国の場合、税方式を検討するに当たっては、まず財源を何に求めるかが論議のある問題であるが、①基礎年金の給付水準の設定、②高額所得者への給付をどうするか、③二階部分の年金をどう構成するか、④国庫負担がより少なく最低保証が可能な代替案があるか等の視点が必要である。

2004年改革は、現役世代の負担と高齢世代の受給をともに抑制するために、主要なパラメータを改革する現行制度体系内の改革であった。年金一元化、年金体系のあり方には様々な考え方、型があり、今後はパラダイム改革を視野に入れて検討する段階に入る。

パラダイムの変換が行われたスウェーデンにおける改革は、表3に見るように、世代間・世代内の保険数理的連帯と平等主義的連帯の双方を促進するものであり、財政方式、年金体系をラジカルに変える改革であった。パラメータ改革では為し得ない改革がパラダイム改革によっては可能である一例と見ることができよう。

4 担い手をいかに増やすか

2004年改革で、高齢者雇用の促進の措置はとられたが、年金制度の担い手を増やすものとして期待された、厚生労働省案にあったパートタイム労働者への厚生年金の適用拡大（週労働時間が通常就労者の4分の3（30時間）以上の者から20

(119) 附則第3条第2項。第1項では、社会保障制度全般について、負担と給付の在り方を含め一体的な見直しを行いつつ、公的年金制度について必要な見直しを行う旨を規定。

(120) 「年金の制度改革について」（平成16年8月26日、経済財政諮問会議民間議員発表）社会保障の在り方に関する懇談会（第2回）（厚生労働省提出資料）＜<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/syakaihosyou/dai2/2siryou4.pdf>＞。

(121) EU 諸国の二階建て年金制度の国の年金体系から見た示唆、スウェーデン方式の導入を検討するに当たっての論点、税方式のメリット・デメリット等は既に整理したので（岩間 前掲論文 注（44），pp.26-30）、ここでは、税方式と年金体系に関わる問題に簡単に触れる。

(122) 小口登良「基礎年金の財源と受給及び負担の世代間格差」八田達夫・八代尚宏編『社会保険改革：年金、介護・医療・雇用保険の再設計』日本経済新聞社，1998,pp.73-98。

(123) 橘木 前掲書 注（111），p.103。

時間以上の者へ拡大)は見送られた。

わが国は、EU諸国に比して、高齢者の労働力率は高いが⁽¹²⁴⁾、女性の労働力率は低く⁽¹²⁵⁾、特に結婚・出産によって職から離れる者が多く、子育て後に就労するパターンが多いことが特徴である。早期引退が多かったEU諸国では、高齢者雇用の促進に力点が置かれているが、スイスの民間研究機関である世界経済フォーラムは、日本で年金受給者に対する就労者の割合を高めるには、就労率が落ち込んでいる年齢層の女性の就労率を上げることが効果的である旨を指摘している⁽¹²⁶⁾。高齢者雇用の促進策を進めるとともに、特に、育児環境や労働条件等の改善によって就労率の低い層の女性の就労率を高めることが期待されている。

わが国では、女性の就労がパートタイムの形態をとる場合が多く、また就労全般のあり方が多様化し非正規労働者の割合が増加しているが、多くのEU諸国でも同様の傾向が見られる⁽¹²⁷⁾。先に見たように、EU諸国では、パートタイム労働に対する労働条件等の差別禁止の政策を進め、年金等社会保険への適用も拡大されている。フランスではフルタイム労働者と平等な取り扱いがおこなわれている。ドイツ、イギリスでも労働時間による制限はなく、ドイツでは年間所得⁽¹²⁸⁾が約63万円以上の者、イギリスでは約78万円(被用者の場合)以上の者が適用対象となる。わが国の現行制度では、厚生年金の対象となるのは労働時間が週30時間以上の者であり、労働時間の制限がある⁽¹²⁹⁾。パートタイム労働者への厚生年金の適用拡大により、年金の支え手を増やすと同時に、その将来の年金権を保障することになる。パートタイム労働者は国民年金の第3号被保険者である者が多いが、厚生年金の対象とすることにより、「女性と年金」問題のネックとなっていた第3号被保険者問題の解決への道を拓く効果も持つ。

5 高齢者に対するセーフティネット

国民年金への未加入・未納者、保険料免除者の増大は、将来、多くの無年金者・低年金者を生む虞がある。国民年金の納付率の低下は、年金への不信感により納付したくないという個人の意識によるものもあるが、経済情勢の悪化の下で、一律定額の保険料を支払えない非正規労働者等がいることも事実である。また、今後公的年金の水準が抑制されることにより、最低生活の維持が困難になる層が増加することも予想される。EU諸国の最低生活保障のための給付は、通常の公的扶助を除き、①普遍的な基礎年金、②緩和化された所得要件等を伴う最低保障給付に大別される。今後わが国で高齢期の最低保障のあり方を検討する場合には、①、②のケースとも、給付水準の設定及び財源調達の方法が論点になる。この問題は、年金一元化、生活保護のあり方、基礎年金の財政方式等とも関わり、年金体系のみならず社会保障体系を視野に入れて検討する必要がある。

おわりに

少子高齢化の下で持続可能な年金の構築を目指しているわが国とEU諸国とは、共通する課題をかかえている。EU諸国の年金改革の潮流の中に、わが国の今後の年金制度のあり方の展望と問題の所在への示唆を見出すことができた。ただし、わが国は、EU諸国よりも高齢化・少子化に係る数値が厳しく、より難しい選択が迫られよう。

「世代の価値対立が出てきた時に根本となる理念がなければ、あるべき方向性を見失ってしまうことにもなりかねない⁽¹³⁰⁾」旨の指摘があ

(124) 60～64歳の労働力率(2001)は、日本55.1%、フランス14.5%、ドイツ23.2%、スウェーデン54.3%(労働政策研究・研修機構『データブック国際労働比較(2004)』労働政策研究・研修機構, 2004, pp.56-59)。

(125) 30～34歳・35～39歳の女性の労働力率(2001)は、それぞれ、日本58.8%・62.3%、フランス77.9%・79.2%、ドイツ76.5%・78.8%、スウェーデン83.6%・86.6%(同上)。

(126) World Economic Forum Pension Reform < http://weforum.org/pdf/initiatives/pension_japan.pdf >。

(127) 就業者に占めるパートタイマーの比率の変化(1990年→2001年)は、日本19.2%→24.9%、フランス12.2%→13.8%、ドイツ13.4%→17.6%(2000)、スウェーデン14.5%→17.8%(労働政策研究・研修機構 前掲書 p.93)。

(128) II-3-(2)に記した金額をもとに、円換算(日本銀行「基準外国為替相場及び裁定外国為替相場」(平成16年1月1日から平成16年6月30日までの間において適用)による)。

(129) 非正規雇用者(パートタイム労働者等)は、国民年金の第1号被保険者になるが、被用者の配偶者で年間所得が130万円未満の場合には第3号被保険者になる。

(130) 田中 前掲論文 注(18) p.332。

る。新たな政策選択の場合には、まず国レベルでの理念の明確化が望まれる。その理念をどう共有化するかは極めて難しい問題であるが、平成15年11月の衆議院議員総選挙、16年7月の参議院議員通常選挙に際して、各政党とも年金改革案をマニフェストに掲げ、世代を問わず国民の関心を呼んだことは、新たな胎動の一つとみることができる。国会での審議、政府・自治体のPR、教育の場での社会保障教育⁽¹³¹⁾も含め、これまでとは異なる手法が必要になろう。

今後、公的年金制度の改革に留まらずに、医療・介護を含む社会保障制度改革が続くことになる。その過程では、国の責任を明確にした上で、共助・自助のあり方、財政支出構造の段階的な転換なども視野に入れる必要がある。世代間・世代内の連帯と公平性のあり方を選ぶことは、少子高齢化が進行する中でどのような社会を構築するかにつながる問題でもある。

(平成16年10月31日脱稿)

(いわま おわこ・社会労働調査室)

(131)年金教育の現状と課題に関しては、「年金教育は中高生に直接アプローチ実施から10年が経過した年金教育の現在―」『週刊社会保障』2306号、2004.11.1を参照。