

## 老齡年金

—1998年改革の意義と課題—

中野 妙子

### ■ 要約

スウェーデンでは、1998年の抜本的改革を経て、現在の老齡年金制度が導入された。同制度は、世界金融危機の下でも少なくとも財政的な破綻を来たさなかつた制度として、注目されている。本稿では、まず、スウェーデンの現行老齡年金制度（所得比例老齡年金および最低保障年金）について、同制度を補完する高齢者生計扶助とともに、その概要を紹介する。次に、わが国における最低保障年金制度導入を巡る議論との関係から、スウェーデンの最低保障年金および高齢者生計扶助の支給要件および支給水準を、一般的な最低所得保障制度である生計扶助と比較した上、同国において高齢者に対する最低所得保障のあり方がどのような理念に基礎付けられてきたのかを立法時の議論などから明らかにすることを試みる。最後に、施行後10数年を経て、老齡年金制度の財政的な持続可能性が評価される一方、個人レベルでの支給水準の低下が問題視されている点に触れる。

### ■ キーワード

老齡年金、高齢者生計扶助、最低所得保障、スウェーデン

## I 本稿の構成

多くの先進諸国において、少子高齢化による年金世代と現役世代の人口バランスの悪化や、2008年の世界的な金融危機とそれに続く不況の影響などにより、老齡年金制度の持続可能性が問題となっている<sup>1)</sup>。このような社会経済状況を背景に、世界金融危機の下でも少なくとも財政的な破綻を来たさなかつた制度として、スウェーデンの老齡年金制度に対する注目が増している。また、スウェーデンの老齡年金制度は、わが国における公的年金制度改革の議論にも大きな影響を与えている。すなわち、現在の民主党政権下で導入が検討されている新しい年金制度は、社会保険方式による一元化された所得比例年金と、これを補完する最低保障年金から構成され、スウェーデンの現

行制度をベースとしたものとされる。

本稿では、まず、1998年の抜本的改革を経て導入されたスウェーデンの現行の老齡年金制度について、同制度を補完する高齢者生計扶助とともに、その概要を紹介する（II）。次に、わが国における最低保障年金の導入をめぐる議論との関係から、スウェーデンの老齡年金制度において最低保障ないし基礎的保障がどのように考えられてきたかを立法時の議論などから明らかにすることを試みる（III）。最後に、施行後10数年を経て、現行制度がどう評価され、かつどのような問題を抱えているかについて述べる（IV）。

## II 現行の老齡年金制度の仕組み

### 1. 1998年の年金改革

1998年の改革以前の年金制度は、定額の基礎

年金 (folkpension) および所得比例の国民付加年金 (allmän tillägspension, 以下ATP) からなる、二階建ての制度体系であった。この旧制度には、①経済の低成長および少子高齢化の進行による老齢年金の深刻な財源不足、②年金制度の充実の反面として、退職による所得喪失の保障という年金の性格の後退、③ATPにおける「15年ルール」(現役時代の中で最も実質所得の高かった15年間の所得を、年金算定の基準とするルール)の不適切性、といった問題が存在した。そのため、1990年代初頭から、年金保険の抜本的改革が議論されるようになる。改革の基本的な方向性は、①社会経済および人口の変化に対する柔軟性を強めること、および、②個人について給付と拠出の関係が強化されたものにする、にあった<sup>2)</sup>。

1998年に成立した所得比例老齢年金法および最低保障年金法に基づく新しい老齢年金制度は、1999年より段階的に施行を開始され、2003年から全面施行されている<sup>3)</sup>。その後、2011年1月に、それまで40以上の法律に分立していた社会保険関連各法を1つの法典にまとめた社会保険法典 (Socialförsäkringsbalk (2010:110)、以下SFB) が施行された。これに伴い、老齢年金制度に関する2つの法律の規定も同法に再編された。この改正による規定の変更は法典編纂に伴う形式上のものに留まり、制度の基本的な仕組みに変更はない。

## 2. 所得比例老齢年金

### (1) 基本的枠組み

現行の老齢年金制度の中核は、所得比例の年金保険である、所得比例老齢年金 (inkomstgrundad ålderspension) である。所得比例老齢年金は、賦課方式の所得比例年金 (inkomstpension) および積立方式のプレミアム年金 (premiépension) の2つの部分から構成される。所得比例老齢年金の管理運営は年金庁 (Pensionsmyndigheten) が行っている<sup>4)</sup> が、年金の算定基礎となる所得に関する事務

は国税庁 (Skatteverket) の所管である。

所得比例老齢年金の被保険者資格は、スウェーデン国内で就労する者が有する (SFB6章6条)。社会保険法上、「就労」とは、有償で働くことと定義される (同章2条1段)。したがって、所得比例老齢年金の被保険者資格を得るにあたり、被用者であるか自営業者であるかは問われない。

所得比例老齢年金の受給は61歳から可能であるが、被保険者は受給開始を自由に延期することができる (SFB56章3条1段)。所得比例年金とプレミアム年金の受給開始年齢が一致する必要はない。また、被保険者は、年金の受取り方法を、満額、4分の3、2分の1、または4分の1の額から選択することができる (同章2条1段)。受給開始を遅らせた場合、または受給額を減額した場合、将来受け取る年金額が増大する (SFB62章8条)。固定された支給年齢の廃止は、1998年改革の基本的な方針の1つであった<sup>5)</sup>。実際には、労働協約や労働法上の雇用保護<sup>6)</sup>の影響により、多くの者が60歳代前半に年金を受給開始している<sup>7)</sup>。

### (2) 年金および保険料の算定基礎

年金額の算定方法についてみると、所得比例老齢年金は確定拠出方式に基づいており、納付した保険料の総額に応じて老後の年金額が決定される。被保険者が1年間に得た所得は、物価基礎額 (prisbasbelopp、2011年は42,800kr)<sup>8)</sup> の42.3% (2011年は18,104kr) を下限、所得基礎額 (inkomstbasbelopp、2011年は52,100kr)<sup>9)</sup> の7.5倍 (2011年は390,750kr) を上限として<sup>10)</sup>、年金受給権の基礎 (年金算定基礎額 (pensionsunderlag)) として認定される (SFB59章4条、5条、同60章5条)。年金算定基礎額として認定される所得には、被保険者が就労によって得る実際の所得のみでなく、被保険者が疾病保険から障害に対する所得保障を受ける場合、兵役または育児に従事する場合、ならびに一定の条件下で就学する場合に認められ

る架空の所得も含まれる。これは、依然として育児負担の大きな女性にとって「15年ルール」の廃止が不利益をもたらすことを防ぐことなどを目的とした、社会的な所得再分配の措置である<sup>11)</sup>。

所得比例老齡年金の保険料率は18.5%に固定されている。この保険料率は、1998年改革の時点で旧制度による給付水準（従前所得の約60%）を維持するために必要な水準として、決定されたものである<sup>12)</sup>。保険料は労使がほぼ折半しており、使用者が10.21%の老齡年金保険料（ålderspensionsavgifter）を、被保険者本人が7%の国民年金保険料（allmän pensionsavgifter）を負担する<sup>13)</sup>。被保険者が自営業者である場合は、老齡年金保険料と国民年金保険料の双方を負担する。年金算定基礎額の認定の上限を超える、または下限を下回る所得に対しては、国民年金保険料は課されない。しかし、使用者・自営業者が負担する老齡年金保険料には、賦課対象額の上限・下限が設けられていない。年金算定基礎額の上限を超える所得について支払われる保険料は、年金保険ではなく、一般国庫の収入となる（社会保険料の分配に関する法律（2000：981）6条1段）。なお、育児中などに認められる架空の所得にかかる保険料は、国庫が負担する。

被保険者は、年金算定基礎額、すなわち保険料を賦課される所得の16%を所得比例年金の年金権（pensionsrätt）として、2.5%をプレミアム年金の年金権として獲得する（SFB61章6条）。年金権の獲得に年齢の上限または下限は存在せず、生涯の所得が年金額に反映される（livsinkomstprincipen, 生涯所得の原則<sup>14)</sup>）。すなわち、長く働けば働くほど、年金額が増加する仕組みとなっている。

### （3） 所得比例年金

合計18.5%の保険料率のうち16%分が、所得比例年金部分に投入される。所得比例年金は賦課方式で運営されるが、被保険者が獲得した所得比例年金の年金権は、概念上の個人別年金口座に積み

立てられる。積み立てた年金権およびそのみなし運用利回りの合計額が、年金額の算定基礎（年金権総額、pensionsbehållning）となる（SFB62章5条）。みなし運用利回りは、所得上昇率、年金受給開始前に死亡した被保険者の年金権総額を同年齢の被保険者に分配した相続益（arvsvinster）、および管理運営費を考慮して定められる。この仕組みを、「概念上の拠出立て」（Notional Defined Contribution）と呼ぶ。

受給開始時の年金額は、年金権総額を一定の除数で除して算定される（SFB62章28条）。除数は、年率1.6%の仮定の実質所得上昇率、および受給開始時における当該受給者層の平均余命に基づき、政府（実際には政府からの委託を受けた年金庁）が決定する。すなわち、ある世代の平均余命が伸びると、当該世代の年金額が引き下げられる仕組みになっている。なお、除数は男女共通となっており、性による平均寿命の差は考慮されない。

年金権総額や年金の支給額の算定には、通常は、実質所得上昇率に基づく所得スライドが用いられる（SFB58章10条）。しかし、2002年1月から、年金財政のさらなる長期的安定化を図るために、自動財政均衡メカニズム（automatiska balansering）が導入された。この制度により、年金財政が一定の危機的状況に陥った場合、議会の議決を経ることなく、政府が年金額のスライド率やみなし運用利回りを引き下げることができる（同章22ないし25条<sup>15)</sup>）。2008年の世界金融危機の影響を受けて、2010年に初めて自動財政均衡メカニズムが発動し、同年の所得比例年金の給付水準は3%引き下げられた。2011年は4.3%の引下げが実施されており、2012年も調整が継続される予定である<sup>16)</sup>。

### （4） プレミア年金

保険料率のうち2.5%に相当する分の保険料は、積立方式のプレミアム年金に投入される。年金庁は、

保険者として、被保険者のプレミア年金口座 (premiapensionskonto) を管理し、被保険者が積み立てた資産、獲得した運用益などを記録する (SFB64章5条)。

600を超える保険会社・証券会社・金融機関が、プレミア年金の資産運用に参入している。被保険者は、自分の積立て分について、自由に資産運用機関を選択することができる (SFB64章23条)。資産運用先は最大5つの機関に分割することが可能であり、また、変更も自由である。プレミア年金の支給額は、年金受給開始時までには積み立てた保険料およびその運用益の合計額によって決まる (同章2条3号)。被保険者が資産運用機関を選択しなかった場合、当該被保険者の積立て分は国営のAP7 (Sjunde AP-fonden) に預託される。

なお、被保険者は、自身のプレミア年金の年金権を配偶者に譲渡したり (SFB61章11条)、自分の死後の遺族への保障に充てることを選択したりすることができる (同91章)。

プレミア年金は、人口構造の変化によって賦課方式の年金給付水準が低下するリスクを緩和するために、導入されたものである。特に2008年以降、所得比例年金の給付水準が低下する中で、プレミア年金の役割は増大している<sup>17)</sup>。他方で、資産運用機関の選択を被保険者個人に任せる点について、短期的な視野に基づくゲーム感覚の資産運用が行われる恐れがあるとの批判もある。また、株式市場の動向次第ではプレミア年金の給付水準は大幅に低下しえ、そのリスクは個人の負担となる<sup>18)</sup>。

### 3. 最低保障年金

#### (1) 受給要件

低所得または無所得のために所得比例老齢年金が受けられない、またはその額が一定水準を下回る者のために、最低保障年金 (garantipension) が存在する。最低保障年金は、公的老年年金制度に

おける基礎的保障と位置づけられ (SFB55章8条)、その財源は全額が国庫により賄われる。

スウェーデン国内に居住する者は全て、最低保障年金の被保険者<sup>19)</sup>となる (SFB5章9条)。最低保障年金の受給権を得るためには一定の被保険者期間が必要であり、原則として、16歳に達した年から64歳に達する年までの間に3年以上スウェーデン国内に居住したことが要求される (SFB67章2条・11条、移民については特別の規定あり)。さらに、満額の最低保障年金を受給するためには、40年以上の被保険者期間が必要である。被保険者期間が40年に満たない場合、最低保障年金の支給額は割合的に減額される (同章25条)。

最低保障年金は、被保険者が65歳に達した月から受給できる (SFB67章4条)。受給開始を65歳より遅らせることもできるが、支給額の増減は生じない。

#### (2) 支給額

満額の最低保障年金は、単身者について物価基礎額の2.13倍 (2011年は年額91,164kr、月額7,597kr)、既婚者 (これに準ずる同棲関係にある者を含む。以下同じ) につき物価基礎額の1.90倍 (2011年は年額81,320kr、月額6,777kr) である。この支給水準を、基礎水準 (basnivån) と呼ぶ。支給水準を物価基礎額と結びつけることにより、毎年の物価の上昇に応じて自動的に支給水準が調整される。

被保険者の所得比例老齢年金の受給額が、単身者につき物価基礎額の1.26倍、既婚者につき物価基礎額の1.14倍を下回る場合には、基礎水準と所得比例老齢年金の受給額との差額が、最低保障年金として支給される (SFB67章21条・23条)。所得比例老齢年金の受給額がこの水準を超える場合、最低保障年金の支給額は逡減する。ただし、所得比例老齢年金の受給額の増加分をそのまま最低保障年金の支給額から減額するのではなく、増加分

の48%を減額していくことにより、受け取る年金の総額は増える仕組みとなっている。これによって、最低保障年金を受給する者と所得比例老齡年金のみを受給する者との受給額の差をなだらかにするとともに、就労意欲を刺激するよう図られている<sup>20)</sup>。単身者は、所得比例老齡年金の受給額が物価基礎額の3.07倍を超えると、最低保障年金を受けられない。既婚者の場合は、物価基礎額の2.72倍が上限となる（同章22条・24条）。

前述のように、所得比例老齡年金には固定された受給開始年齢がないが、最低保障年金の受給資格および支給額の判定には、65歳から受給開始した場合に支給される所得比例老齡年金の額を用いる。また、所得比例老齡年金を減額して受給している場合には、その減額の程度にあわせて、最低保障年金の支給額も減額される。そのため、所得比例老齡年金の受給開始年齢や受給方法の選択によって、個々の受給者が実際に受け取る所得比例老齡年金と最低保障年金の合計額は基礎水準を下回りうる。

さらに、保険料の未納が原因で所得比例老齡年金の受給額が低くなっている者については、保険料が満額支払われた場合に支給される所得比例老齡年金の額を基準として、最低保障年金の受給資格・支給額を判断する（SFB67章18条）。したがって、過去に保険料の未納があったために低年金・無年金となっている者に対してまで、基礎水準が保障されるわけではない。

#### 4. 高齢者生計扶助

老齡年金だけでは生計を維持できない高齢者に対する所得保障制度として、2003年から高齢者生計扶助（äldreförsörjningsstöd）が支給されている。高齢者生計扶助は、全額国庫負担に基づく給付であるが、居住に基づく保険として社会保険給付に分類される。制度を管掌するのは、年金庁である。2011年のSFBの制定に伴い、高齢者生計扶

助に関する規定も同法典に吸収された。高齢者生計扶助は老齡年金とは別の制度であるが、老齡年金を補完する仕組みとして重要であるため、ここで取り上げることとする。

65歳に達した被保険者<sup>21)</sup>で、公的老齡年金制度を通じては基礎的な生計を維持できない者には、高齢者生計扶助が支給される。高齢者生計扶助はミーンズ・テスト付きの給付であり、受給に当たっては所得および資産の調査がなされる。既婚者については、配偶者の経済状況も考慮される（SFB74章2条）。したがって、老齡年金の受給額が低くても、その他の所得・資産によって生計を維持できる者に対しては、高齢者生計扶助は支給されない。所得・資産の認定に際し、給与所得や事業所得からは一定の控除がなされ、資産については10万krを越える資産の15%のみが収入認定される。また、被保険者が恒常的に居住している住居（持ち家または賃借権）は、収入認定の対象となる資産からは除かれる。

高齢者生計扶助は、被保険者に、正当な住宅費およびその他の正当な生活水準を保障するものである（SFB74章5条）。すなわち、正当とされる住宅費およびその他の生活水準と、被保険者の所得・資産との差額が、高齢者生計扶助の支給額となる。住宅費については、単身者について月6,200kr、既婚者につき月3,100krを上限として、実費が保障される（同章11ないし13条。福祉施設入居者については特別の規定あり）。これは、年金受給者に対する住宅手当<sup>22)</sup>が保障する住宅費と同じ水準となっている。住宅費以外の生活水準に関しては、単身者について物価基礎額の1.3546倍（年額。2011年は月額4,831kr）、既婚者について物価基礎額の1.1446倍（同上。2011年は月額4,082kr）が、正当な生活水準とされる（同章15条）。高齢者生計扶助においても、物価基礎額を算定に用いることにより、支給水準が物価スライドされる。

制度導入時に念頭に置かれたのは、最低保障年

金の居住要件を満たせない中高齢の移民であった。しかし、実際には、早期に年金の受給を開始したために低年金となった者や、保険料の不払のために低年金・無年金となった自営業者も、高齢者生計扶助を受給している。年金庁の統計によれば、2010年12月時点で、年金受給者計1,911,209人のうち高齢者生計扶助を受給する者は14,429人(0.7%)であった。扶助受給者の約1/3が、スウェーデン生まれの者である<sup>23)</sup>。

### Ⅲ 老齢年金制度と最低所得保障の関係

#### 1. 問題関心

はじめに述べたように、わが国においては現在、スウェーデンの老齢年金制度を参考にした新しい年金制度の導入が検討されている。しかし、この提案に対し、社会保障法学の研究者からは様々な批判がなされている。主な批判は、①被用者と自営業者との間で所得捕捉の程度に差があること、②最低保障年金の存在が所得比例年金における所得の過少申告や保険料の未納・滞納といったモラル・ハザードを招きうること、③同じ租税財源で賄われる生活保護と最低保障年金との関係が整理されていないこと、などである<sup>24)</sup>。

このうち①と②について、スウェーデンでは、国民総背番号制を導入し、かつ、国税庁が租税と社会保険料を一括徴収することによって、所得捕捉率を高める工夫がなされている<sup>25)</sup>。また、租税および社会保険料の未納・滞納は全ての公租公課に割合的に配分されるため、年金保険料のみを選択的に免れることはできない。さらに、保険料の未納による低年金・無年金に対する最低保障年金の支給には制約があるため、モラル・ハザードに対する一定の対策は取られているといえる。高齢者生計扶助の存在はモラル・ハザードの原因となりうるが、実際の受給者数からするとそれほど大きな問題とはなっていないようである。

そこで、以下では、上記の批判の③に関連して、スウェーデンにおいて最低保障年金および高齢者生計扶助と一般的な最低所得保障制度との関係がどのように考えられているのかを検討することとしたい。

#### 2. 生計扶助と最低保障年金・高齢者生計扶助の比較

スウェーデンには、一般的な最低所得保障制度として、社会サービス法 (Socialtjänstlag (2001 : 453)、以下SoL) に基づく生計扶助 (försörjningsstöd) が存在する。同法は、労働能力の喪失、障害、老齢またはその他これに類する事情により社会からの援助を必要とする状況に陥った者に対し、正当な生活水準を維持するために、社会からの援助または扶助を受ける権利を保障する。ただし、援助を受けるためには、個人が自身のニーズを自分で充足する能力を欠くことが要件とされている (SoL 4章1条)。とりわけ、生計扶助は「最後のセーフティネット」としての性質を有するため、個人が自身の能力を尽くして生計を維持する努力をしなければ、社会サービスによる扶助を受ける権利は認められない。例えば、失業者が生計扶助を受給するためには、原則として、コミューンの社会福祉委員会の指導の下で求職活動を行い、適切な就職先を紹介された場合にはそれを受諾する義務を負う<sup>26)</sup>。また、ミーンズ・テストも行われ、生計扶助を受けようとする者は、まず自身が有する経済的な資産 (収入、貯蓄など) を利用することが求められる<sup>27)</sup>。

生計扶助が保障する費目は法律に列挙されており、①食料品、衣服および靴、余暇・娯楽、消耗品、保健衛生用品、新聞、電話およびラジオ・TV受信料、ならびに、②住居、電気代、通勤、家財保険、労働組合および失業保険金庫の組合費が挙げられている (SoL3条1段)。①に挙げた費目については、世帯構成別・年齢別に保障すべき

水準を、社会福祉庁が全国統一の基準（riksnorm）として定めている。2011年の全国基準によれば、子供がいない単身者世帯には月額3,720kr、子供がいない夫婦世帯には月額6,120kr（1人当たり3,060kr）が支給される。一方、②に挙げた項目について保障すべき費用の判断は、各コミュニティの社会福祉委員会の裁量に委ねられている。

SoLに基づく生計扶助と、最低保障年金および高齢者生計扶助を比較すると、以下のことが指摘できよう。まず、生計扶助の受給には資産・能力の活用が厳格に求められるのに対し、最低保障年金は所得比例老齡年金の受給額のみを要件として（いわばペンション・テストのみで）支給される。高齢者生計扶助の受給者にはミーンズ・テストが課されるが、資産の認定は緩和されている上、稼働能力の活用は求められない。そして、支給水準を見ると、最低保障年金の基礎水準は生計扶助の全国基準を大きく上回っている。高齢者生計扶助が保障する住宅費以外の生活水準も、最低保障年金の基礎水準は下回る<sup>28)</sup>が、生計扶助の全国基準を上回る。これは、生計扶助では全国基準に含まれない電気代、家財保険、交通費などの費目について、高齢者生計扶助では正当と認められる一定額が予め支給額に組み込まれているためである<sup>29)</sup>。これらの費目について、実際の支出額を問わず、定型的な給付がなされるという点でも、高齢者生計扶助は生計扶助よりも緩やかな仕組みであるといえる。

このように、高齢者に対しては、SoLに基づく生計扶助よりも緩やかな条件の下で、生計扶助を上回る最低所得保障が、全額税財源で行われている。他の世代の低所得者がミーンズ・テストなどの厳格な補足性の要件を満たした上でなければ生計扶助を受給できないことと比べ、高齢者は優遇されているともいえる。では、スウェーデンでは、高齢者に対する最低所得保障を一般的な最低所得保障制度から分離し、かつ緩やかな制度とするこ

とが、なぜ正当化されているのであろうか。

### 3. 最低保障年金の理念

#### (1) 公的年金制度における基礎的保障の歴史

前述のように、最低保障年金は、老齡年金制度の枠組み内において基礎的保障を提供するものと位置づけられている。基礎的保障としての最低保障年金は、1998年改革以前の基礎年金制度の系譜を踏むものといえる。

スウェーデンの公的年金制度の起源は、1913年に成立した国民年金法に遡る。同法は、老齡または障害により労働能力を失った国民に対し、家族または公的扶助に頼ることなく生活するための保障を提供するという目的の下、全国民を年金制度に強制加入させるものであった。国民年金法による年金制度は、拠出制の積立方式の年金保険と、それを補足する無拠出制の所得調査付き給付の、2つの部分から構成された。拠出制部分は、被保険者の所得に応じて保険料を算定し、拠出額に応じて年金額を算定する仕組みを用いた<sup>30)</sup>。

しかし、1913年法による年金制度には、地域による生活費の差を考慮しなかったこと、就労可能な全期間（50年間）について保険料を払わなければ満額の年金が受けられなかったこと、そして満額の年金給付でさえ生計を維持するのに十分な額ではなかったことなどの問題があった。そのため、1935年に新しく基礎年金法が成立する。同法に基づく年金制度も拠出制の年金保険部分と補足的な給付から構成されたが、拠出制部分に国庫負担が導入され、年金保険における拠出と給付の関連性が緩められた。これによって、年金制度は、保険としての性格を弱め、税財源に基づく国家による基礎的な保障制度としての性格を強めることとなった<sup>31)</sup>。

1935年法による基礎年金も所得保障としては不十分なものであり、多くの国民が公的扶助や親族からの援助に依存していた。そこで、1946年

に新しい基礎年金法が制定されることとなるが、その際には、従前の年金制度よりも高い水準が目標とされた。すなわち、高齢者・障害者に対して、最低限の生活水準ではなく、高齢者・障害者以外の低所得者の生活水準と比較して正当な生活水準を保障することが目指されたのである<sup>32)</sup>。

1946年法による新しい基礎年金制度は、従前の保険料拠出を問わず、かつ所得調査を行わずに、すべての国民に対して定額の給付を行うものであった。制度の運用費用に充てるために所得比例の保険料が徴収されたが、保険料拠出は給付受給権から切り離された<sup>33)</sup>。1935年法の下で既に基礎年金における拠出部分の役割が縮小しており、保険料の拠出履歴の管理にかかる事務コストの費用対効果が悪いと考えられたのである。また、所得調査にかかる事務コストやスティグマの問題に加え、高齢者の就労意欲や老後の生活のための自助（貯蓄、持ち家の購入など）の意欲を削がないような老齢年金制度の設計が求められたため、所得要件・資産要件も課されなかった<sup>34)</sup>。年金給付が保険料拠出に基づかなくなり、また財政方式が積立方式から賦課方式へと変更されたため、従前の基礎年金制度が部分的ながらも有していた保険原理は完全に放棄された<sup>35)</sup>。

基礎年金の支給額については、低所得者の生活水準を考慮しつつ、物価の最も安い地域における生活費を前提に、全国共通の額が設定された。ただし、世帯構成による生活費の差に考慮して、単身者に対する基礎年金の支給額は夫婦ともに年金受給者である場合よりも高く設定された<sup>36)</sup>。生活費の地域差などに対する考慮は、定額の基礎年金を所得調査付きの住宅扶助によって補完することで図られた<sup>37)</sup>。この改革の結果、公的扶助を受給する高齢者の数は激減した<sup>38)</sup>。

その後、1959年に所得比例年金であるATPが導入されたが、基礎年金は年金制度の基礎的保障部分として存続する。ATPの保障水準は、基礎年金

とあわせて従前所得の60%とされていた。対して、基礎年金そのものの保障水準は、各種の上乗せ手当および基礎年金に対する所得課税免除とあわせて、年金受給者として適正な生活水準とされた。実際には、基礎年金の支給額が物価の上昇に伴い引き上げられたため、年金受給者の所得に対してATPの占める役割が伸びなかった。学説は、ATPの導入にもかかわらず、スウェーデンの年金制度では基礎的な生活保障から所得比例保障へという原則の転換が生じず、標準的な生活水準の保障よりも基礎的な生活保障の方が強く優先付けられてきたと評価している<sup>39)</sup>。

## (2) 最低保障年金の下での基礎的保障

1998年改革で導入された最低保障年金も、さまざまな理由で無所得・低所得であった者が、老後は最低限の年金水準を保障されることが重要であるとの考えに基づく。また、その保障水準は、1998年当時の基礎年金の給付額を元に設定されている<sup>40)</sup>。ただし、その制度構成および制度に基づく原則には、従前の基礎年金制度からの大きな転換が見られる。すなわち、基礎年金が全ての者に定額の給付を行ったのに対し、最低保障年金は、所得比例老齢年金によって最低保障水準を満たすことができない少数者に対して補足的に給付されるに留まる。老齢年金制度が所得比例給付部分と基礎的保障部分とから構成されることに変わりはないが、そのいずれを制度の主軸とするかは大きく転換したのである<sup>41)</sup>。

このことは、学説では、所得比例保障の原則へのイデオロギーの転換と評価されている<sup>42)</sup>。すなわち、全ての者に平等な給付を行うという基礎的保障の考えが後退し、それに伴って社会連帯のあり方が変容したことを意味する。その要因としては、経済の低成長、失業の増加、国家財政の悪化に加え、移民の増加により居住のみを要件とする基礎的給付のあり方の見直しを迫られたことが指



摘される<sup>43)</sup>。

以上に見たように、スウェーデンの公的年金制度においては、古くから、現役時代に無所得・低所得であった高齢者に対しても正当な生活水準を年金制度の枠組み内で保障すべきであるとの考えが存在してきた。すなわち、高齢者には、所得・資産調査付きのSoLによる生計扶助ではなく、公的年金制度によって基礎的な保障が与えられるべきだと考えられてきたのである<sup>44)</sup>。そして、最低保障年金もこの考えを引き継いだものであり、公的年金制度において基礎的保障を提供すること自体への疑問は示されていない。ただし、スウェーデンの最低保障年金は歴史的には基礎的保障の後退あるいは縮小と評価されるものであり、わが国における最低保障年金が基礎的保障の強化として議論されるのとは方向性が異なる点に留意する必要があるだろう。

#### 4. 高齢者生計扶助の理念

先述のように、高齢者生計扶助の支給額は、SoLによる生計扶助の全国基準よりも高い。加えて、高齢者生計扶助に含まれていない費目や、高齢者生計扶助に含まれているが支給額を上回る費用について経済的援助を必要とする場合、受給者は生計扶助を申請することができる。高齢者生計扶助は、SoLがコミュニティに課す「最後のセーフティネット」の提供責任（最終的責任、det yttersta ansvaret）を何ら変更するものではない<sup>45)</sup>ためである。すなわち、社会のセーフティネットの層の中で、高齢者生計扶助はSoLによる生計扶助よりも上位に位置する。いわば、高齢者にとっての「第2のセーフティネット」となっているといえよう。

高齢者生計扶助が導入された背景には、1990年代、ユーゴスラビア紛争による難民を中心に移民が増加したことがある。移民の増加に伴い、満額の基礎年金を受給するための居住要件<sup>46)</sup>を満

たせず、SoLによる生計扶助を長期的に頼る高齢者が増加した。1998年当時、生計扶助を10ヶ月以上受給する65歳以上高齢者の、実に94%が移民であった。そこで、老齡年金の制度改革にあわせて高齢者生計扶助の導入が議論されることとなるが、制度設計の理念は以下のような点にあった<sup>47)</sup>。

第1に、「最後のセーフティネット」たるSoLによる生計扶助の本来の姿は、集団に対する恒常的な生計維持手段ではなく、一時的な経済的困難に対する個別的な給付だという考えである。高齢者という集団に対する長期的な経済的保障は、コミュニティではなく国家が、社会保険制度を通じて<sup>48)</sup>、提供すべきであると考えられた。

第2に、高齢者生計扶助の給付は、SoLによる生計扶助への依存が生じないように設計すべきであると考えられた。すなわち、高齢者生計扶助の給付水準は、生計扶助の全国基準を下回ってはならないとされたのである。また、生計扶助の全国基準は一時的なニーズに対するものであり、長期的なニーズに対する保障水準の決定には別の考慮が必要であると考えられた。

そして、第3に、65歳以上の高齢者は、原則として、就労によって経済的状況を改善する可能性がない、または非常に小さいという考えである。例えば、障害を負いながらも居住要件を満たさないために所得保障を受けられない若年の移民も、SoLによる生計扶助に長期的に依存しうるグループである。しかし、若年障害者はあくまで就労可能年齢にあり、このことが就労可能年齢を離れた高齢者と区別する理由になるとされた。

このような考えに基づき、国家が、低所得の高齢者を対象に、生計扶助を上回る水準の給付を行うことが肯定されたのである。今日では、生計扶助の受給者に占める高齢者の割合は非常に低く<sup>49)</sup>、生計扶助の「最後のセーフティネット」への純化という、高齢者生計扶助の創設目的は果たされているといえよう。

以上の検討から、高齢者について特別な最低所得保障制度を設けることを正当化する理由は、集団に対する長期的な所得保障は「最後のセーフティネット」たる生計扶助の役割ではないこと、および、高齢者は就労可能年齢にはないことの、2点にあったということが出来る。これらの議論は、わが国における最低保障年金と生活保護の関係を議論する上でも参考になろう。ただし、スウェーデンでは、生計扶助を含む社会サービスの実施責任および財政負担をコミュニティが負っており、生計扶助に対する国庫負担・国庫補助はなされていない<sup>50)</sup>。そのため、高齢者生計扶助を含む社会保険と生計扶助との役割分担の問題は、すなわち国家とコミュニティの間の役割分担の問題に直結している。移民の増加という社会的背景も含め、わが国とは制度的な前提が異なる中で議論され、生まれてきた制度である点に、やはり注意が必要であろう。

#### IV 現行制度の評価と課題

最後に、現行の老齢年金制度に対する評価、および現行制度が抱える課題について触れておきたい。

今日のスウェーデンの老齢年金制度は、他のEU諸国の制度と比べ、持続可能性の高い制度であると評価されている<sup>51)</sup>。特に、老齢年金の所得比例給付部分を、確定給付方式から確定拠出方式へと切り替えた点が、制度の持続可能性を高めたと評価される<sup>52)</sup>。さらに、自動財政均衡メカニズムにより、今後、年金支給総額が保険料収入総額を超えることは起こらないようになっている。

他方で、現行制度では、年金制度の財政状況が悪化すれば、年金の給付水準が名目的にも実質的にも引き下げられる。スウェーデンでも人口の少子高齢化は進んでおり<sup>53)</sup>、経済成長が回復しないままに年金受給者が増え続ければ、個々人に支払

われる年金の支給額は減少してゆくことになる。すなわち、現行制度は、経済の低成長と平均寿命の伸びによるリスクを年金受給者が負う仕組みなのである<sup>54)</sup>。公的年金の所得代替率は、2007年には49.1%であったが、2060年には39.3%に低下すると見込まれる<sup>55)</sup>。そのため、将来、多くの者が老齢年金だけでは生活を維持することができなくなり、税方式の各種手当（住宅手当、生計扶助など）への依存が高まるとの懸念が示されている<sup>56)</sup>。メディアでは、現在の年金制度は国家財政の視点から見れば肯定的に評価されるが、年金受給者にとってはATPよりも不利な制度であるとの批判もなされている。

現行制度の下で将来の個々の年金受給者が受け取る年金額が過少となるのを防ぐためには、人々が保険料を支払う期間を長くする、すなわち、退職年齢ないし実際の年金受給開始年齢を引き上げる政策が必要となる<sup>57)</sup>。今日、年金所得に対する課税は勤労所得に対する課税よりも厳しく<sup>58)</sup>、このことは就労を継続する経済的インセンティブを与えていると評価される。また、所得比例老齢年金が採用する「生涯所得の原則」は、高齢者の労働力供給を高めることを目的としている<sup>59)</sup>。加えて現在、保守連立政権は、雇用保護法の保護が及ぶ年齢を現在の67歳から69歳へ引き上げることを提案している。しかし、雇用環境の改善を優先すべきとする社会民主党の反対を受け、法改正は難航している<sup>60)</sup>。

たしかに、雇用保護法上の退職年齢（67歳）と実際の年金受給開始年齢（平均63歳）とのギャップが示すように、法律上の退職年齢（あるいは年金受給開始年齢）の引上げは、必ずしも実際の年金受給開始年齢の引上げに繋がらない。実際の年金受給開始年齢を引き上げるためには、労使双方に対して強い経済的インセンティブを付与する<sup>61)</sup>ほか、年齢差別の禁止などにより使用者に高齢者の雇用を継続する強いインセンティブを与え、か

つ、訓練やリハビリテーションの提供によって高齢労働者の雇用機会を増大させる必要がある<sup>62)</sup>。他方で、高齢者層に対する雇用保護の強化は、労働市場における若年者の地位の弱化にも繋がりがえ、この点に対する配慮も求められることとなろう。

年金制度においては、持続可能性だけでなく、制度の妥当性の確保も重要とされる<sup>63)</sup>。スウェーデンの老齡年金制度は、前者については一応の解決を図ったものの、後者の面では依然として課題を抱えているといえるだろう。

## 付 記

本稿の執筆に当たり、ルンド大学経済経営学部 Andreas Inghammar 助教授、同大学法学部 Per Norberg 助教授、イェーテボリ大学法学部 Thomas Erhag 准教授ならびにストックホルム大学社会研究所 Eskil Wadensjö 教授から、文献資料の提供および多くの助言を頂いた。記して謝意を表したい。本稿は、平成23年度科学研究費補助金「日本・スウェーデンの社会福祉争訟の比較法研究」(若手研究 (B) 課題番号20730039) および平成23年度最先端研究開発戦略的強化費補助金(頭脳循環を活性化する若手研究者海外派遣プログラム)「法整備支援研究の世界的結節点をめざして」の助成による研究成果の一部である。

## 注

- 1) Olovsson 2011, p.1.
- 2) Prop. 1993/94:250, s 45.
- 3) なお、現行制度は1938年以降に生まれた者を対象とするが、1938年から1954年の間に生まれた者については経過措置が設けられている。
- 4) 従前は、社会保険庁 (Försäkringskassan) が他の社会保険給付とあわせて老齡年金についても所掌していたが、2010年1月、老齡年金の管轄行政庁として年金庁が新設された。これに伴い、プレミア年金庁 (Premiepensionsmyndigheten) は廃止された。
- 5) Ds 2009:53, s 34.
- 6) 雇用保護法 (1976:580) 32a条により、労働者は67

歳に達する月まで雇用を継続する権利を有する。一方、67歳に達した後は、整理解雇の際のシニョリティ・ルールの適用から外れ、解雇予告期間が1ヶ月に短縮され、時短雇用の制限がなくなるなど、雇用保護が縮減される。

- 7) Pensionsmyndigheten 2011, s 4.
- 8) 物価基礎額は、毎年、消費者物価上昇率に応じて改定される。
- 9) 所得基礎額は、1人当たりの名目所得の上昇率に応じて毎年改定される。
- 10) 公的年金による保障の上限を超える所得については、労働協約に基づく協約保険が保障を提供している。
- 11) Ds 2009:53, s 35.
- 12) Ds 2009:53, s 35.
- 13) したがって、保険料率の合計は17.21%となるが、これは純所得に対する保険料率であり、各種控除後の課税対象所得に対する割合は合計18.5%となる。
- 14) Ds 2009:53, s 8f.
- 15) 詳細については、井上 2003, pp.291-299を参照。
- 16) Pensionsmyndigheten 2011, s 16.
- 17) Pensionsmyndigheten 2011, s 16.
- 18) 実際、2000年代初頭のITバブル崩壊時や2008年の金融危機の際には、プレミア年金の給付水準は大きく低下した。Pensionsmyndigheten 2011, s 16.
- 19) 社会保険の人的範囲を定めた社会保険法 (Socialförsäkringslag (1999:799), SFB)の制定に伴い廃止) 制定時の議論では、同法における「社会保険」の概念を、保障方法や原則ではなく管轄行政機関に着目して定めることとされている。すなわち、当時の社会保険庁、プレミア年金庁および社会保険事務所が管轄していた制度が、「社会保険」とされた。居住のみを要件として支給される給付も、スウェーデンでは伝統的に「社会保険」の概念に含まれてきたためである。SOU 1997:72, s 196-198; Prop. 1998/99:119, s 74-77. そして、SFBは、原則として、この「社会保険」の範囲・内容を引き継いでいる。そのため、全額税方式の最低保障年金についても、SFBに規定され、かつ「被保険者」「被保険者期間」といった文言が用いられる。Prop. 2008/09:200, s 351. 社会法学の学説においても、基礎年金や最低保障年金を、経済的な意味に基づく「保険」ではないとしつつ、「社会保険」に含めて論じている。学説では、一定のリスクに対して社会的・経済的な保障を定型的に提供する制度を「社会保険」として捉え、必ずしも保険原理の利用を「社会保険」の判断基準としていない。Erhag 2002, s 128ff.

- 20) 多田 2005, p.29; Ds 2009:53, s 93.
- 21) SFBは高齢者生計扶助についても「被保険者」という文言を用いているので、本稿もこれに従う。前掲注 19) も参照。
- 22) 住宅手当の受給に際しては、高齢者生計扶助と同様のミーンズ・テストが行われる。住宅手当に關する規定はSFB102章にある。
- 23) Prop. 2010/11:1, Utgiftsområde 11, s 24.
- 24) 堀 2006, pp.39-40; 堀 2009, p.307以下; 岩村 2009, pp.10-12; 江口 2010, p.22.
- 25) それでもなお、自営業者による所得隠しは一定程度存在するといわれる。
- 26) Prop. 2000/01:80, s 93f; Norström, m.m. 2011, s 93.
- 27) Prop. 2000/01:80, s 94.
- 28) 高齢者生計扶助および生計扶助が非課税の給付であるのに対し、最低保障年金を含む老齢年金には所得課税がなされる点に注意が必要である。ただし、年金庁の説明によれば、課税を考慮しても、最低保障年金の基礎水準が高齢者生計扶助を下回ることはない。
- 29) Norström, m.m. 2011, s 100.
- 30) Schmidt 1974, s 10; Christensen 2000, s 186.
- 31) Schmidt 1974, s 17; Christensen 2000, s 187.
- 32) Prop. 1946:220, s 107.
- 33) 1946年の基礎年金法立法時には、高所得者に支払われる基礎年金の財源は、被保険者自身の保険料拠出によって賄う計画であった。Prop. 1946:220, s 115. もっとも、1975年の全国協約により、被用者にかかる社会保険料は使用者が全額負担することとなったため、この制度設計がどこまで貫徹されたかは不明である。
- 34) Prop. 1946:220, s 113f.
- 35) Prop. 1946:220, s 108.
- 36) Prop. 1946:220, s 109ff.
- 37) Schmidt 1974, s 21.
- 38) Wadensjö 2004, p. 223.
- 39) Christensen 2000, s 189.
- 40) Prop. 1997/98:152, s 39.
- 41) Ds. 2009:53, s 40.
- 42) Christensen 2000, s 192.
- 43) Christensen 1997, s 74fおよびTomas Erhag氏への聞き取りによる。
- 44) Ds 2009:53, s 39.
- 45) Prop. 2000/01:136, s 26f; Norström, m.m. 2011, s 100.
- 46) 1993年より、基礎年金を満額受給するためには、40年間以上のスウェーデン国内での居住か、30年間以上の就労が要求されるようになった。
- 47) Prop. 2000/01:136, s 17ff.
- 48) 「社会保険」の意味については、前掲注 19) を参照。
- 49) 2010年にSoLによる生計扶助を10ヶ月以上受給した長期受給者の数は全年齢層の合計で116,904人であったが、そのうち65歳以上の者は1,335人(約1.1%)に過ぎない。Socialstyrelsen 2011, s 45.
- 50) スウェーデンでは、1990年代に、地方自治体に対する国の補助金制度全体について、一般補助金を強化し特定補助金を縮小する改革が行われた。
- 51) European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs 2009, pp.390-391によれば、スウェーデンの公的年金支出(早期退職年金および遺族年金を含む)がGDPに占める割合は、2007年の9.3%から2060年の9.4%へとわずか0.1%しか増大しないと予測されている。ただし、この統計では、プレミア年金が私的年金に分類されている点に注意する必要がある。プレミア年金の支給額がGDPに占める割合は、制度の成熟に伴って伸び、2060年には1.4%になると見込まれている。
- 52) Wadensjö 2004, p.234; European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs 2009, p.391.
- 53) 人口の高齢化率は、2008年末時点で18%であった。合計特殊出生率は1990年代後半に底を打ったあと回復傾向にあるが(2008年に1.91%)、人口増の大半は移民によるものである。SCB 2009, s 9f. そして今後10年ほどの間にベビーブーマー世代が退職していくため、年金世代と現役世代の人口バランスのいっそうの悪化が予測される。
- 54) Christensen 2000, s 191.
- 55) European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs 2009, pp.392-394. 本文で挙げた数値には、プレミア年金の所得代替率(2060年に8.1%)を含む。協約年金を含めた所得代替率は、2007年の67.3%から2060年の54.8%へと減少すると推計されている。
- 56) Norman 2010.
- 57) Norman 2010; European Commission 2010, pp.8-10.
- 58) 1998年改革以前は、所得課税に際して基礎年金相当額の所得控除がなされていた。年金改革に伴い、従前の控除分を最低保障年金の水準に反映する代わりに、年金所得に対する特別の所得控除は廃止された。Prop. 1997/98:152, s 35ff; Ds 2009:53, s 40. しかし、2008年からの不況の影響で年金受給者の生活状況が悪化したとして、保守連立政権は、2009年以降、年金所得に対する控除を毎年引き上げている。それでもなお、同額の所得を有する場合を比較すると、勤労所得よりも年金所得に対する課税の方が厳しいとの批判が、主に高齢者層か

らなされている。

- 59) ただし、その実際の効果は不明である。Wadensjö 2004, p.235.
- 60) 老齡年金制度の見直しには、1998年改革時の5党合意により、同改革に参加した5党（社会民主党、穏健党、キリスト教民主党、自由党、中央党）全ての同意が必要となる。
- 61) 経済的インセンティブについては、現在、多くの協約年金が、年金受給開始年齢を65歳としている点にも留意する必要がある。
- 62) Olovsson 2011, p.5.
- 63) European Commission 2010, p.8.

### 参考文献

(紙幅の都合上、最低限のものを挙げるに留めた)

- Christensen, A. 1997. "Normativa grundmönster i socialrätten", *Retfaerd*, Nr.78, s 69-79.
- 2000. "Normativa grundmönster i pensionssystemen", *Lovens Liv. Festskrift till Jørgen Dalberg-Larsen*, Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Departmentsserien (Ds), 2009. *Detta är pensionsöverenskommelsen* (Ds 2009:53).
- Erhag, T. 2002. "Socialförsäkringen och det nya pensionssystemet — ny syn på rättsförhållandet mellan försäkringsgivare och försäkringstagare i den obligatoriska försäkringen", red. L. Vahlne Westerhäll, *Rättssäkerhetsfrågor inom socialrätten*, Norstedts Juridik.
- European Commission, 2010. *Green Paper towards Adequate, Sustainable and Safe European Pension Systems*.
- European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2009. *Pension Schemes and Pension Projections in the EU-27 Member States — 2008-2060, Volume I — Report*, European Economy Occasional Papers, No. 56.
- Lindgren, C.-G. 2006. *Pension i anställningen handbook*, Pensions Information.
- Norman, P. 2010. "Radikala åtgärder krävs för att behålla pensionerna", *Dagens Nyheter* 2010-07-03.
- Norström, C. och Thunved, A. 2011. *Nya sociallagarna*, 24de upplagan, Norstedts Juridik.
- Olovsson, C. 2011. "Comment on the European Commission's "Green Paper towards adequate, sustainable and safe European pension systems"", *European Policy Analysis*, 2011:5.
- Pensionsmyndigheten, 2011. *Orange Rapport Pensions-systemets Årsredovisning 2010*.
- Proposition 1946:220 Lag om Folkpensionering, m.m.
- 1980/81:178 Förenklade Regler för Socialförsäkringsavgifter, m. m.
- 1993/94:250 Reformering av det allmänna pensionssystemet.
- 1997/98:152 Garantipension, m.m.
- 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m.
- 2000/01:136 Äldreförsörjningsstöd.
- 2010/11:1 Budgetpropositionen för 2011.
- Schmidt, F. 1974. *Allmänna och Privata Pensioner — Mål och Medel*, Norstedt.
- Socialstyrelsen, 2011. *Ekonomiskt bistånd årsstatistik 2010*.
- Statens offentliga utredningar (SOU), 1997. *En lag om socialförsäkringar* (SOU1997:72).
- Statistiska Centralbyrån (SCB), 2009. *Beskrivning av Sveriges Befolkning 2008*.
- Wadensjö, E. 2004. "Pension Reform in Sweden - A New Model", red. N. Maruo, A. Björklund and C.le Grand, *Welfare Policy and Labour Markets: Transformations of the Japanese and Swedish Models for the 21<sup>st</sup> Century*, *Stockholm Studies in Sociology*, Almqvist & Wiksell International.
- 井上誠一 2003 『高福祉・高負担国家スウェーデンの分析』中央法規出版。
- 岩村正彦 2009 「高齢社会と社会保障——特集にあたって」ジュリスト1389号, pp.6-15.
- 江口隆裕 2010 「ドイツ、フランス及びスウェーデンの高齢者所得保障制度と新年金構想」年金と経済 Vol.29 No.3, pp.18-26.
- 多田葉子 2005 『スウェーデンの年金制度』樹雲書房。
- 堀勝 洋 2006 「公的年金改革」日本年金学会編『持続可能な公的年金・企業年金』ぎょうせい。
- 2009 『社会保障・社会福祉の原理・法・政策』ミネルヴァ書房。
- (なかの・たえこ 名古屋大学准教授)