

渡部記安著

『21世紀の公私年金政策  
—米国とスウェーデンの最新動向』

評者：武内砂由美

はじめに

少子高齢化の進展などにより、年金制度改革は先進諸国に共通した政策課題となっている。本書は、官僚リスクを含むポリティカルリスクによって年金資金が浪費されるなど、年金政策の失敗が指摘されている日本での年金制度改革の動きをまえに、ペンション・ガバナンス（年金制度における民主性・公平性・効率性・透明性）の確立を踏まえ、公的年金制度・職域（企業）年金制度改革を実施している米国とスウェーデンの動向を紹介するものである。

本書の特色のひとつは、公的・私的年金を統合した複眼的視点から、日本で知られているイメージとは異なる米国の引退後所得保障の動向を紹介している点にあり、序章、第1章で、主に、米国の公的年金制度の動向が扱われている。また、第2章は、中央議会議員年金制度がテーマであり、政治と社会保障年金制度のcross-roadの観点から、米国以外の国々を含めた比較分析が行われている。第3章、第4章では、法的、経済的分析を統合した多面的観点から米国の職域（企業）年金制度が取り上げられており、第5章では、スウェーデンの年金改革の動向が扱われている。

序章 米国公私年金制度の概要

米国の引退後所得保障で最も大きな役割を果たしているのは、米国連邦政府創設・管理運営による社会保障（公的）年金制度である。社会保障（公的）年金制度は強制加入型賦課主義年金制度で、その財政は、連邦社会保険拠出法（FICA）に基づく労使折半負担の社会保障年金制度給与税（社会保障年金制度保険税）によって賄われている。社会保障（公的）年金制度の満額受給開始年齢は、現在、65歳から67歳に引き上げの途上で、加入者率の男女格差などの問題も残されているが、その運営コストは2002年において総支出の1%と非常に低く抑えられており、注目される。

米国の引退後所得内訳で、この社会保障（公的）年金制度、就労所得、資産所得に次いで、大きな割合を占めているのが職域（企業）年金制度である。米国では、職域年金制度の発展促進のため、伝統的に、雇用主企業拠出金、投資運用収益は非課税、年金給付は課税のEET方式が採用されてきた。しかし、1978年に、国内歳入法第401条(k)項で、これらの伝統的原則に対する例外的措置として、被用者拠出金が非課税となる確定拠出型職域年金制度が規定された。この税制優遇措置に該当する確定拠出型職域年金制度が、401(k)プランと呼ばれているものである。職域年金制度の普及率は1999年の時点で50%に達し、ほぼ成熟化の段階にあると推測される。

第一章 米国社会保障（公的）年金制度の改革動向：大統領諮問委員会最終報告書の概要と検討

2001年12月の社会保障（公的）年金制度強化に関する諮問委員会の最終報告書は、現行制度は2016年に財政的危機に陥るとして、個人勘定型年金制度を通じた資産形成を主軸とする三改革案を提示し、投資運用収益率をその

良否の判断基準とする政策提言を行った。

しかし、同委員会の主張に対し、AARP（旧全米引退者同盟）等からは「社会保障年金制度の基盤は、個人的投資に基づく不安定な収益に依存すべきではない」との反論が提出されている。著者もまた、所得再分配、インフレ調整、累進性・引退後所得保障機能といった社会保障年金の本質を外れ、投資運用リスクを伴う個人勘定型年金制度の実施には懐疑的であり、年金給付額の削減、給与税の増税等の改革の推進を優先すべきとの見解が示されている。

## 第二章 米国連邦議会（中央議会）議員年金制度の動向：年金制度の本質に関する世界的潮流

近代的な年金制度は、いずれの先進諸国においても、まず高級官僚・軍人を対象に創設され、その後一般国民へと対象を拡大するかたちで発展をとげてきた。米国の中央議会議員年金制度には、連邦政府文民公務員年金制度（CSRS）と1983年の社会保障年金制度改正法による公的年金一元化により創設された連邦政府公務員年金制度（CSRS）とがあり、一般国民とは異なる寛大な年金制度となっている。こうした特権的な中央議会議員年金制度を導入している国々は、英国議会の「議員報酬とおよび実費償還に関する小委員会」が78カ国を対象に行った「世界における中央議会議員年金制度の実態調査」結果を見ても、相当数にのぼる。同調査によれば、中央議会議員年金制度の財政方式は、形式上は拠出制とはいえ、実質的には国庫負担というのが実態である。また、一般国民に対しては、多様な選択性と自己責任性を強調して確定拠出型公的年金制度を創設することが現在の世界的潮流となっている。しかし、各国の中央議会議員年金制度には確定拠出型年金制度が全く導入されておらず、年金給付額が事前に確定してい

る確定給付型年金制度のみという事実が明らかにされている。

中央議会議員年金制度の研究においては、つねに政治的特殊性と理論的困難性という問題がつきまとう。しかし、著者は、引退後所得保障機能、政治的独立機能、新陳代謝促進機能の三大基本理念に基づき、民主主義政治における不可避のコストの一環として、中央議会議員年金制度を肯定的に容認した上で、それらの機能が適切に発揮されているか厳格かつ民主的に監視することこそ必要不可欠かつ効果的な政策と結論づけている。

## 第三章 米国職域（企業）年金制度の動向（上）：エンロン社経営破綻と401(k)プランの実質的崩壊

2001年12月に発生したエンロン社の経営破綻は、確定拠出型職域年金制度、特に近年急成長してきた401(k)プランの不備を露呈した事件であり、深刻な社会問題となった。

最初に社会保険庁や労働省の資料から、職域年金制度が世界で最も発展している米国の動向をみると、大規模・中堅企業が設立・運営している加入者規模1000人以上の確定給付型職域年金基金が健全に存在しており、雇用主企業の積極的な支援を受け、引退後所得保障制度として有効に機能していることがわかる。その反面、投資運用リスクを被用者が負い、給付額が確定しない確定拠出型とは、実質的に401(k)プランであり、主として、中小零細企業における職域年金制度の創設、あるいは、既存の確定給付型廃止に伴う唯一の職域年金制度として急増していることが見てとれる。また、米国では、同一職域に確定給付型の職域年金制度は併存し得ないが、確定拠出型の場合は多数併存するのが一般的で、主要職域年金制度である確定給付型と補完的職域年金制度である確定拠出型の両方を

享受可能な被用者層，確定拠出型だけを享受可能な被用者層，確定給付型も確定拠出型も享受不可能な被用者層の間で，貧富格差が急速に拡大している実態がある。

確定拠出型職域年金基金間・加入者間の貧富格差が大きくなことに加え，エンロン社の経営破綻は，自社株過剰投資化した401(k)プランが，株式市場低迷により，加入者である被用者を401(k)プラン受給権喪失と職場喪失という二重のリスクに晒すことになるという問題を広く知らしめた。この事件の背景には，確定拠出型職域年金の場合，企業のマッチング拠出において，雇用主企業の自由制度設計の可能な範囲が大きいため，本来の引退後所得保障機能から逸脱し，401(k)プランが簡便な自己資本強化策や敵対的企業買収に対する株式安定化策として活用されているという事情がある。自社株過剰投資に基づく401(k)プランは，自社株の株価が上昇する限りにおいては，引退後所得保障政策と経営政策を両立し得る非常に有効な手段であったが，株価下落がその両立可能性の矛盾を鋭く指摘するに至ったのである。

#### 第四章 米国職域（企業）年金制度の動向（下）：自社株投資とエリサ法改正動向

1974年のエリサ法では，確定給付型職域年金の自社株保有上限が総資産の10%に制限されたが，投資運用収益率が不安定で，年金給付支払保証機構（PBGC）の保護対象外に置かれた確定拠出型職域年金の自社株保有規制は免除となった。これは当時の職域年金制度の圧倒的多数が確定給付型であったことが一因と考えられ，株式市場の活況や引退後所得保障政策と経営政策との両立という確定拠出型の特質とも相俟って，確定拠出型の自社株過剰投資リスク対策は遅々としてきた。1997年に労働省に「被用者福祉・職域年金制度審議会」が設置され，同年の

納税者救済法で401(k)プランに対する分散投資原則が導入されたが，十分な機能を果たしていない状況をうけ，連邦議会では，自社株投資に関する上限規制は規定しないとする内容を含むブッシュ大統領案をはじめ，エリサ法の改正案が多数審議されている。

エリサ法改正案の審議の過程ではまた，401(k)プランのうち加入者運用指図プランが大きな割合を占めること，そして，被用者が単なる被害者ではなく，被用者側の雇用主企業への親近感や忠誠心，分散投資原則を無視した株価上昇への過剰な期待などが自社株過剰投資の大きな要因となっているという客観的事実が示された。この事実は，合理的投資運用の前提となる投資運用教育やディスクロージャの徹底がますます重要であることを意味すると考えられる。

#### 第五章 スウェーデンの公的年金制度改革：個人勘定年金制度と年金保険料率無期限固定化の導入

スウェーデンでは，1914年に皆年金制が導入され，1948年，1960年の改正を経て，定額基礎年金制度と所得比例型補完的年金制度の二本柱から成る公的年金制度がかたちづくられてきた。しかし，人口構造の変動と年金財政の悪化により，1999年に公的年金制度改革が実施されることとなった。

新公的年金制度は，保証型年金制度と所得比例型年金制度から構成される。保証型年金制度が従来の定額基礎年金制度の代替であるのに対し，所得比例型年金制度は，労使折半の固定保険率に基づく財政的安定性の確保，および，年金受給額と支払保険料との関連性を高める目的で，確定拠出型個人勘定年金制度を導入したことに大きな特徴がある。

所得比例型年金制度は，さらに賦課主義型個人勘定年金制度と積立主義型個人勘定年金制度

に区分されている。賦課主義型個人勘定年金制度は、年金保険料率16.0%相当分が加入者の各個人勘定に預託記帳されるもので、その運営管理は政府が実施する。同制度では、拠出金が個人勘定本人の将来の年金支給のためでなく、現在の引退高齢者への年金支給にあてられるため、観念的確定拠出型年金制度（NDC）または観念的個人年金制度（NC）と呼ばれる。世代間公平確保の年金政策に基づき、同制度ではまた、その投資運用収益率、年金給付額算定方式、年金受給開始年齢、個人勘定残高の年金給付への転換方法などにおいて対策が講じられている。年金給付額が消費者物価上昇率でなく、実質給与と所得成長率にインデックス化されることも注目される。

積立主義型個人勘定年金制度は、年金保険料率2.5%相当分が各個人勘定に預託記帳され、その運営管理はPPA（保険料年金制度庁）が実施する。同制度は、現実に現金が存在する民営化部分であり、事前積立型年金制度または保険料年金制度と呼ばれる。

さらに、約9割の被用者は公的年金制度の上乗せとしての職域（企業）年金制度に加入している。改革によって、政府公務員職域年金制度を除くほぼ全ての職域年金制度は確定給付型から確定拠出型に変更され、給与所得の2.0－0.5%を個人勘定に投資可能となった。

スウェーデンの公的年金改革は、ペンション・ガバナンスを強化し、旧制度を改善したという点で大きな意義が認められる。しかし、社会保険制度の枠内における部分的民営化の導入であるとはいえ、所得再分配をはじめとする社会保障年金制度の基本命題の部分的な放棄と評価せざるを得ない面があることも事実である。また、年金保険料率が無期限に固定されているため、出生率向上や高齢者就労促進がはかれず、給与所得伸び率、経済成長率の低迷が続けば財

政が逼迫し、年金給付額削減の圧力が高まり、所得代替率が大幅に下落する可能性などが懸念されている。

むすびにかえて

本書は、著者がこれまでに発表された雑誌論文をもとにまとめられたものであり、米国の年金制度改革の動向がたいへん詳細に紹介されている。ただし、速報性が求められる内容だけにやむを得ないとはいえ、各章の記述にはやや濃淡があり、米国の職域（企業）年金制度の紹介の充実ぶりに比べ、スウェーデンの年金制度改革に関する紹介はごく限定的な内容にとどまっている。その一方で、中央議会議員年金制度の動向についてはかなり詳しい国際比較分析がなされており、貴重な研究であることは論をまたないにせよ、構成上、やや異質でアンバランスとの印象を抱く読者も多いのではないだろうか。また、紙幅の制限のためか、公文書以外の参照文献リストが限られていることや、ILOのペンション・ガバナンスに関する議論が展開されるに至った経緯と、それに対する各国の受け止め方なども含め、年金改革の世界的潮流を踏まえた総括が充分になされていないのは本当に惜しまれる点である。校正上の些細なミスなども散見されるものの、公的年金改革とは、変動する時代に対応したより優れたペンション・ガバナンス（年金制度における民主性・公平性・効率性・透明性）確立への模索に他ならず、年金問題に奇策は存在しないとの著者の真摯な想いが伝わってくる一冊である。

（渡部記安著『21世紀の公私年金政策—米国とスウェーデンの最新動向』ひつじ書房、2003年12月刊、xi+312頁、定価4600円+税）

（たけうち・さゆみ 法政大学大原社会問題研究所兼任研究員）