

第7章 公営住宅政策と所得再分配について

東洋大学経済学部 駒村康平

東洋大学大学院 永井政治

1. 問題意識

本報告の目的は、公営住宅における家賃体系が所得再分配上どのような効果をもたらしているのかを検証する事である。

公営住宅は、昭和26年の公営住宅法により、低所得者・住宅困窮者等に対し廉価な家賃で供給される為に設置されている。

しかし、日本の住宅政策は、実際には、持家促進が政策の中心となっており、公益住宅に関する政策は、単なる公営住宅経営政策としか意識されず、住宅政策が再分配政策としてほとんど意識されてこなかった。このため、公営住宅の家賃体系も原価主義に基づくものであった。原価主義の家賃体系のもとでは、建設原価を基準に、所得能力に応じて一定の割増を求める家賃体系を維持してきた。さらに、この公営家賃が所得に占める割合である家賃負担率は15~17%程度になるように設定されてきた。しかし、平成8年の法律の改正によって、公営住宅であっても便利なところに立地すれば、そのメリットを負担すべきであるという考え方に従い、市場価格である近隣同種の家賃を基準に、所得に応じた負担を求める応益・応能負担の公営住宅家賃体系の導入が行われた。しかし、こうした政策目標にもかかわらず、公営住宅の家賃決定には、現実とは合わない調整係数が用いられったり、地方自治体による裁量の部分があるため、応益・応能負担の考えは貫徹されていない。また、低所得にもかかわらず公営住宅に入居できない世帯の家賃負担は著しい。同一の所得階層であるにもかかわらず、公営住宅に入居している世帯と入居していない世帯では、家賃負担の格差によって、実質的な所得格差が生じている。

本報告では、公営住宅に対する家賃政策が、再分配政策上もたらす効果について、特に近傍同種の民間住宅の家賃との乖離という点から、どのような問題をもたらしているかを検証する。

2. 先行研究

谷(1970)は戦前の家賃支出を考察し、所得階層が低くなればなるほど、家賃/収入(支出)比率は上昇するというシュローベの法則に基づき、低所得者世帯の家賃負担に上限を設定すべきという考えを示し、その後の公営住宅家賃上限の実証的根拠となった。平成8年の法改正はこうした家賃設定について、応益・応能原

理に基づき修正したものである。しかし、内田(1998)は、公営住宅に入居出来る資格があるにもかかわらず民営住宅に居住している世帯との格差を指摘し、①公営住宅居住者に対する合理的な家賃算定方式の確立、②公営住宅居住者に対する家賃扶助と同レベルの家賃扶助を民営借家居住者にも給付すべきであるとの提案を行っている。さらに飯泉(1996)は、公営住宅の家賃と、それと同等の民間住宅家賃を推計し、両者の差にばらつきがあり、こうしたばらつきが公営住宅の抽選に対する倍率に影響を与えていることを明らかにしている。

3. 分析

(1) 公営住宅と民営住宅の家賃負担率格差

公営住宅と民営住宅に住んでいる世帯の家賃負担率を計算した。この結果、民営住宅の家賃ではシュワープの法則が成立しているが、公営住宅の家賃には成立せず、高所得者も一定の負担率にとどまっていることがわかった(図1)。さらに、世帯人数規模の影響を除外するために、㎡あたりの負担に調整すると、公営住宅では確かに所得に応じて負担額がゆるやかに上昇しているものの、負担率はほとんど変動せず、所得に応じた負担を十分求めていないことが明らかになった。

図1

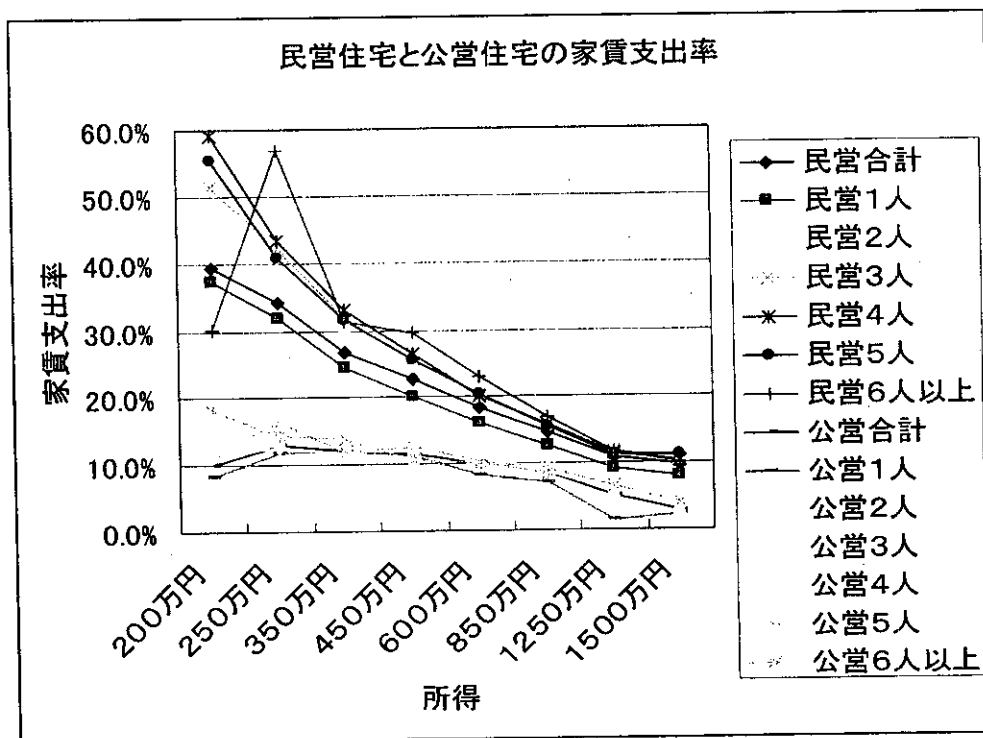
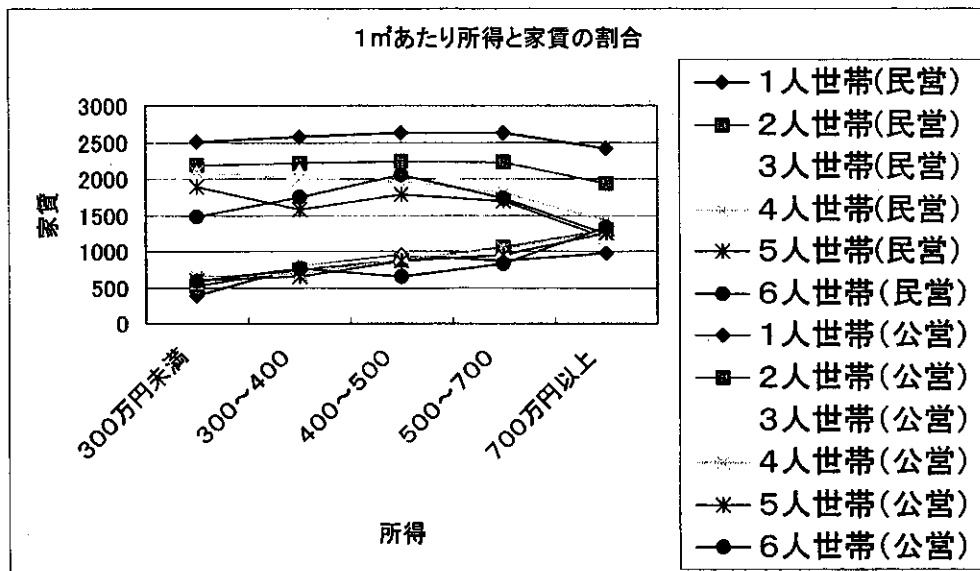


図2



(2) 抽選倍率を決定する要因

こうした公営住宅の家賃設定がどのような問題を引き起こすか、抽選倍率に与える影響について分析した。

① 使用データ

東京都の平成10年2月26日付広報

② 仮説・推計式

公営住宅において、その入居資格基準を超過した収入がある者に対しては、近隣同種の家賃を市場家賃と見なし、負担させている。この近隣同種家賃が正確に市場家賃を反映していると考えれば、近隣同種家賃と比較して、割安な公営住宅ほど得になる。実際に、表1の基本統計量で見ると、近隣同種家賃/公営住宅家賃=価格差率の格差は、1倍強から4倍とばらつきがある。そこで、相対的に割安な住宅ほど抽選倍率が上昇するという仮説を持った。

公営住宅の抽選倍率を被説明変数に、近隣同種と公営住宅家賃の比を説明変数に重回帰分析を行った。

被説明変数；抽選倍率

説明変数；近隣同種設定家賃/公営住宅=価格差率

各区ダミー変数（江戸川区を基準とする）

③ 推計結果

推計結果は、表2のようになった。近隣同種の家賃と公営住宅の家賃との比率、すなわち近隣同種の家賃と比較して、より低く公営住宅家賃が設定されている住

宅ほど抽選率の倍率が上昇していることがわかった。このため、公営住宅の抽選が宝くじに近いような効果をもたらし、公営住宅の抽選に当選した世帯としなかった世帯との間での格差を拡大している。

表 1

基本統計量	家賃	近傍同種	推計倍率	価格差率
サンプル数	2285	2285	2285	2285
平均値	43870.8096	75417.4179	17.4647	1.7223
標準偏差	13316.7590	25139.3242	9.7662	0.2623
分散	177336071.3358	631985622.2170	95.3778	0.0688
最小値	9600	17300	0.1	1.028369
最大値	94900	173800	56.9	4.088
中央値	44700	75600	16.3	1.726415

4. 政策インプリケーション

以上の結果から、以下のような政策的なインプリケーションを得た。

- ① 表 3 でみるように、収入超過者の割合は 13% に及ぶ。このような基準を超える所得のあるものに対しては、公営住宅からの退去を徹底化する。

表 3

収入超過者数(東京都平成 14 年 3 月 31 日現在)

種類	対象戸数	調査戸数	認定戸数	収入超過者	超過率(%)
公営住宅系	233,747	173,664	168,728	30,650	13.1
住環境整備系	15,865	11,752	10,606	3,288	20.7
合計	249,612	185,416	179,334	33,938	13.6

- ② 近隣同種と公営住宅家賃の差を均等化し、一部の住宅が著しく魅力あるものにすることを抑制する。
- ③ 住宅政策による所得再分配を必要なものと前提した上で、低所得者世帯が一定の家賃負担率を超えないように、公営住宅に入居できなかった低所得者世帯に対して、家賃補助を行う。

表 2 推計結果

変数名	偏回帰係数	標準偏回帰係数	T 値	判定
価格差率	2.943224	0.079056	4.273413	**

千代田区	-0.77971	-0.00334	0.204137	
中央区	15.83782	0.154751	9.028122	**
港区	17.86945	0.332238	16.89895	**
新宿区	7.18398	0.094069	5.261465	**
文京区	11.40906	0.069003	4.172496	**
台東区	3.883273	0.026247	1.575284	
墨田区	-0.5329	-0.00844	0.452969	
江東区	-3.97705	-0.11663	4.95091	**
品川区	5.183724	0.062372	3.530195	**
目黒区	4.734471	0.036462	2.171162	*
大田区	3.196719	0.062987	3.158276	**
世田谷区	9.892766	0.281687	12.24344	**
渋谷区	-4.0968	-0.04775	2.727244	**
中野区	13.8353	0.1925	10.66865	**
杉並区	5.615155	0.09908	5.182071	**
豊島区	13.67965	0.1168	6.905054	**
北区	5.849701	0.120763	6.016525	**
荒川区	16.29778	0.166582	9.679469	**
板橋区	-3.67259	-0.09197	4.244056	**
練馬区	4.234977	0.157803	5.765799	**
足立区	-4.63481	-0.16185	6.282192	**
葛飾区	0.065574	0.002228	0.087877	
定数項	10.07539		7.667682	**

修正済決定係数 0.403535

**:1%有意 *:5%有意

参考論文

飯泉英雄 [1996], 「都営住宅の募集倍率を均等化する応益的家賃体系の提案」,

『日本建築学会計画系論文集』, pp161~166.

内田裕造 [1998], 「公営住宅家賃体系の見直しと民間借家居住者への家賃補助制

度の導入に関する提案」, 『東洋大学工学部研究報告』, pp17~23.

谷重雄 [1970], 「住居費支出と家計消費構造」, 『日本建築学会論文報告集』, pp99

~106.

研究会議事録

藤森克彦氏（富士総合研究所）「イギリスにおける社会保障改革の動向」

1、日時・時間

2002年8月7日(水) 6時～9時30分

2、場所

東洋大学白山校舎

<内容>

1. 労働党の変遷

イギリスの総選挙は、マニフェスト（政権獲得後に実現させる政策）を軸にして行われる。労働党は1997年に政権を失ってから、長い間党内対立を続けてきた。18年間という長期に呼んで一度も労働党が政権を奪還できなかった理由は、「大きな政府」、「基幹産業の国有化」といった旧来の労働党の政策理念やケインズ主義的需要管理政策が国民に受け入れられずにいたことと、新しい理念を築こうにもそれをめぐって党内対立が激しかったことが理由である。

こうした保守党政権が継続するなか、労働党は着実に新しいマニフェストの検討を行っていた。ブレアが野党・労働党党首として成し遂げた大きな功績は、「オールド・レイバー（旧来の労働党の理念を支持する勢力）」を抑えて、「ニューレイバー（新生労働党）」として党内をまとめていった点にある。

2. なぜブレアは、旧労働党の政策理念とサッチャリズムを否定するのか？

そもそも保守党が政権を長期間にわたって担うことになったのは、旧来の労働党政権では、①高福祉政策による国家依存、②政府の過剰介入（規制など）、③労働組合の強大化などといったいわゆる「英国病」の問題が大きい。

旧労働党に対するブレアの考え方は、国際化、技術進展がすすむ中では、完全雇用の達成と福祉国家の形成をめざす従来の福祉国家路線の維持は難しい。また、企業の競争力維持のためには、高福祉・高負担政策も難しい。ブレアは、高福祉＝福祉国家という考え方を改めるようとした。

サッチャー改革は、①通貨供給量の管理、②労働組合の弱体化、③「小さな政府」の実現…市場原理の活用化の促進等の政策を行った。しかし、以下にあげるような問題点を生み出す結果となった。

①所得格差の拡大と貧困者の増加

「4人に1人が貧困者」という状況を生み出し、「社会的排除」の発生と放置の問題が生じた。社会的排除（Social Exclusion）とは、低所得、スキル不足、失業、家族の崩壊、健康の悪化、劣悪な住宅環境、治安の悪化といった問題が絡み合って、個人や

地域がそこから抜け出せない状況をいう。

②「機会の平等」をうたい、スタートラインが同じでなければならないのに、機会が与えられるのは結局一部の人のみであったこと

③小さな政府を維持し、市場原理の活用で民間部門に委譲しようとしたが、万能では無かった（年金改革・医療改革・教育改革・労働市場改革）

ブレアはサッチャー改革について、国有企業の民営化などの経済活性化策については一定の評価をしているが、①行過ぎた個人主義であり、コミュニティや社会のもつ機能を軽視していること、②「小さな政府」、「自助努力」をドグマにしたため、本来政府が果たすべき役割を果たしていない。活力ある市場を公益に合致させるためには、政府の関与が必要であると説く。

3. ブレアが主張する「第三の道」とは何か？

ブレアは、「第三の道」は新しい政治を示す最も適したラベルであり、進歩的中道左派が英国の内外で推し進めていく理念であると述べている。

そして、第三の道が掲げて立つべき基本的な価値観として、4つの価値観、「機会の平等」「コミュニティ」「責任」「価値の平等」をあげている。

第1の「機会の平等」は、保守党が市場原理を重視する理念としてかかげてきたが、旧左派は「結果の平等」を重視する立場であった。ブレアは、努力や責任に対して報いることの重要性、結果の平等の弊害を指摘した。しかし、サッチャリズムとは異なり、政府が市場などに対して「条件整備」を積極的に行うべきだと考える。政府が何もせずにはいたのでは、「実質的な機会の平等」は達成されない。

第2は、「コミュニティ」である。第3の道は、コミュニティを重要な価値観に捉え、サッチャリズムの行過ぎた個人主義を修正するねらいがある。一方で、旧左派はコミュニティの活用には消極的であったが、ブレアはこれを「20世紀の深刻な過ち」とし、「コミュニティ」はまったく新しい価値観であった。コミュニティに従事集めさせるためには、個人が市場のなかで「自助努力の誠心」でやっていくために必要であり、厳しい自由競争のなかでは高度なスキルが要求されるが、それは安定した家族やコミュニティの支えがあつて初めて育成されるものである。

第3の「責任」は、上記の2つの価値観とコインの裏表の関係にあるといえよう。つまり、機会が与えられるのであれば、それに伴う義務がある。コミュニティの一員になれば、その一員としての義務を果たさなければならない。

第4の「価値の平等」とは、差別の撤廃など、社会的公正といった観点から出された価値観であり、社会民主主義的な流れをくむものである。

第3の道の特徴としては、以下の4点があげられる。

①「市場」「政府」「市民社会」の三者がキープレイヤーであり、従来の「市場か

- 国家か」という二元論や、「市民国家」との対立を否定
- ②国の役割はあらゆる選択が出来る為の条件整備をする事が大切である。…条件整備型国家 (Enabling State) (ボランティアの活用)
 - ③市民社会の活性化を重視 (NPO、地域コミュニティ等)
 - ④「人への投資」を重視 (セーフティ・ネットからトランポリンへ) …ポジティブ・ウェルフェア

4. 英国の年金制度改革の背景

まず、日英の違いとして、英国は将来的に公的年金負担が高まらないことがあげられる。なぜ、英国の公的年金負担は高まらないのか？それにもかかわらず、ブレア政権が公的年金制度改革にとりくもうとする理由はなぜだろうか。

英国の公的年金制度は日本と似た仕組みになっている。「基礎年金」と「報酬比例年金 (SERPS)」の二階建て構造になっている。基礎年金は自営業者を含む所得のある有業者に加入が義務づけられ、報酬比例年金は被用者に加入が義務づけられている。

英国の年金の特徴は、報酬比例年金の給付水準を上回るなど、一定の基準を満たす私的年金 (企業年金、個人年金) に加入しているサラリーマンには、報酬比例年金への加入が免除されるという「適用除外制度」があることである。つまり、一定の給付水準を満たす私的年金に加入していれば、公的年金である報酬比例年金に加入しなくても良いのである。

さらに、公的年金の給付水準が低いこともあげられる。サッチャー、メジャー政権によって公手金得金の規模を縮小する年金改革が行われ、具体的には支給開始年齢の引き上げ、報酬比例年金の給付水準の引き下げなどが行われた。また、ブルーカラー労働者の年金代替率は44%であり、基礎年金を満額受給しても単身者で月額4万6000円程度、夫婦で月額7万3000円ときわめて低い。報酬比例部分も、平均対称所得の25%が給付水準とされているが、2000年から2010年までに段階的に20%にまで引き下げることが決定している。

英国の給付水準が低いのは、「ナショナルミニマム」の概念が徹底しており、高齢者を貧困から救済するための制度として発足した。従前所得の保証を目的とする大陸欧州諸国とは考え方が異なる。

最後に、高齢化の進展が緩やかであるということがある。出生率が比較的2に近い値で推移していることがあげられる。

年金改革の背景は、①現状の私的年金制度の使い勝手が悪いとの人々からの不満があったことがあげられる。企業年金はサラリーマンでないと加入できないし、中小企業にはないところも多い。転職した場合には給付水準が低下してしまい、イギリスの男性労働者は平均5回以上転職し、ひとつの企業に30年以上勤務するのは4.6%にすぎないことを考えると、企業年金は転職者に不利な制度となる。

また、個人年金は安全性でも問題があり、失業期間中も個人年金保険料を納付しなければならない。また、一度個人年金に加入したら、中途解約料が高いなどの問題もあり、使い勝手が悪かった。

②年金生活者のうち、低所得者層の所得水準が低いということがあげられる。報酬比例年金は、現役時代の賃金を反映するため、低所得者は老後の年金も低くなる。平均所得の半分以下で生活する「貧困世帯」の割合は、年金生活者の2割強にもなる。所得扶助はあるが、スティグマの問題などがあり、申請しないものも多い。

5. プレアの年金制度改革

新しい公的年金制度の基本的な考え方は、「老後の備えを自力で行なえる者は、自力でなすべき」という点にある。換言すれば、公的年金は自力で老後の備えを行えない人々にこそ、向けられるべきだということである。

具体的な改革の内容のポイントは、3点ある。第1に、「最低所得保証」の設置である。従来の所得扶助より給付水準を高め設定するとともに、賃金スライドで給付額を増加させる。第2に、報酬比例年金を廃止して、「国営第2年金」を創設する点である。これは、低所得者には定額給付として現行の給付水準を引き上げる一方で、中所得者層の支給率は半減させる。2007年からは第2段階として、低所得者の定額給付を中・高所得層にも適用する。つまり低所得者に有利な設計にするとともに、逆に中・高所得層には不利にして、私的年金へ移転するようにしていく。なお、基礎年金は変更は加えられていない。

第3に、使い勝手の悪い私的年金に配慮して、「ステークホルダー年金」という低コストで安全性が高く、かつ柔軟な私的年金が設置される。この年金の目的は、企業年金のもつ「経済性」、「安全性」という長所と、個人年金のもつ「柔軟性」を組み合わせ、使い勝手のよい私的年金を創設することにある。そのために、政府が年金の枠組みや最低基準を設定し、実際の運営は民間が行う。いわば民間部門は、政府の定めた枠組みや最低基準を満たした年金を、「ステークホルダー年金」というラベルで、政府のお墨付きを得た年金として販売するということである。ステークホルダー年金は、確定拠出年金なので、給付水準が事前に確定しない。元本割れのリスクもあり、公的年金に比べ、老後が不安定になるのではないかという点が懸念として示されたが、条件整備型国家の具体化として位置付けられるであろう。

5. 英国の医療制度改革について

イギリスの医療制度、NHSはすべての住民に原則無料で医療サービスを提供し、その費用は税金でまかなう仕組みになっている。国籍、税負担の有無にかかわらず、英国内の住民であれば無料で医者にかかることができる。

医療サービスの内容は、大別して家庭医による第1次診療（プライマリーケア）と

病院ならびに専門医による第2次診療に分かれる。医者にかかるときには、原則としてまず地域で登録している家庭医（GP）の診断を受ける。高度な治療が必要と GP が判断した場合のみ、その後病院で受診・入院出来る仕組みである。

NHS の質の低下から、一部の人は民間医療保険に加入して、NHS 制度の枠外にある民間医療機関による医療サービスを受けている。自由診療の病院であれば、待たされることもなく、患者が自由に病院や医師の選択を行える。民間医療保険の加入者は全人口の一割程度になっている。

サッチャーの医療制度改革は、医療サービスに市場原理を導入することであった。医療サービスの構造にメスをいれ、医療サービスを「購入機能」と「提供機能」に分離して、医療の購入者が安くて質の高い医療サービスを提供できる病院を選んで、そこに患者をおくりこむ仕組みを作り出した。その結果、医療提供者間に医療サービスの質の向上と効率化をめぐる競争が起こると考えた。市場原理が導入されたといっても、患者に原則無料のサービスを提供する点には変わりなく、完全な自由競争市場ではないので、「内部市場」、「擬似市場」と呼ばれている。

長所として、医療サービスの水準や価格が明確になり、コスト意識が高まることや、病院の過剰医療の監視に役立つといったことが指摘されている。実際、平均入院日数が減少し、日帰り治療が増加したなど、効率性の面で改善がみられる。しかし、短所として、医療サービスの提供者と購入者との間で契約交渉をしなくてはならないために、事務コストが膨大になったことがあげられる。また、地方によっては、NHS 病院しかないところもあり、競争環境が充分でないことや予算保持家庭医の受け持ち患者は、一般家庭医の患者よりも優先的に入院手術が受けられることの不平等があげられる。

ブレアの医療制度改革は、①各地域に 50 人までの家庭医を主体とした、地域医療関係者の第一次医療集団（プライマリーケア・グループ）を形成して、そこに地域医療サービスに関する予算、医療福祉サービスの供給の権限と責任を付与する。②医療サービスの質の統一である。どこにいても平等で一貫性のある医療サービスを受けられるようにした。③医療供給サイドの業績評価を行うための全国統一の基準の設置である。そのため、健康水準の向上、公正なアクセス、適切な医療の効果的な提供、効率性、患者や介護者の満足度、治療の成果といった 6 分野から新しい基準を設けた。④医療予算の増加である。年平均実質伸び率は 4.8% 程度、であり、将来的には EU の平均レベルにまで引き上げることにしている。

医療制度改革についても、第 3 の道の理念が反映されている。第 1 に、政府の役割として全国統一の医療水準を設定して、一定水準の医療を保証するとともに、医療機関の業績評価を行っている。この点は、市場原理が機能するように、一定の条件整備を行っているといえる。第 2 に、医療の現場を担っているプライマリーケアグループや NHS トラスト病院に大幅な権限委譲を行っている。従来のような政府による医療

機関のコントロールを避け、地域医療の現場を担う機関を創設して、できるかぎりそこに権限を予算を委譲している。いわば地域の医療コミュニティを形成させて、そこに予算と権限を与えて、地域医療の充実を図ろうとしている。市民社会の活性化につながる考え方である。

第3に、医療サービスの質や効率性から基準を満たさない医療機関に対しては、政府が積極的に介入して、一定水準まで引き上げようとしている。政府は効率性や質の面で問題のある医療機関を放置するのではなく、積極的に介入し、逆にうまく運営されている医療機関に対してはより大きな権限委譲を行っている。

7. 国の失業者対策 ～ニューディール政策～

英国の労働市場は、雇用保護規制などの少ない「自由な労働市場」といわれてきたが、ブレア政権は98年5月に、労働規制の強化を内容とする「職場の公正」というホワイトペーパーを発表した。具体的には、①解雇規制などによる個人の労働権の強化、②労働組合活動の障害を取り除く法改正、③仕事と家庭生活の調和を目指した法改正が柱となっていた。

イギリスの失業率の低下は、景気回復も大きい、「ニューディール政策」と呼ばれる失業者対策の成果もある。ニューディール政策とは、福祉の重点を従来の手当の支給から能力開発に移行する「人的投資国家」の具現化である。

ニューディール政策は、①18歳から24歳の若年者失業者向けプログラム、②25歳以上の長期失業者向けプログラム、③50歳以上の高齢失業者向けプログラム、④一人親世帯向けプログラム、⑤障害者向けプログラム、⑥失業者の配偶者向けプログラムといったさまざまなプログラムを内容とする。

成功のポイントとしては、①個人アドバイザー制度等のカウンセリング機能の充実である。いっしょに今後の活動計画を立てていき、刺青を消す費用を補助するなどもある。

②失業手当の支給と職業訓練のセットである。4ヶ月間の最初の「ゲートウェイ」と呼ばれる就職活動を経ても仕事が見つからない場合、①民間部門での就労、②教育・職業訓練、③ボランティア団体での就労、④環境保護団体での活動の4つの選択肢が与えられる。これを拒否した場合は、失業手当の減額・停止が行われる。③職業訓練を民間部門の実施のOJTに委ねる点である。④教育・職業訓練と国家認定職業資格制度（NTV）の取得と連携させている点などがあげられる。

実際の問題点としては、①経済停滞時にどこまで効果があるか、②ND（ニューディール政策）が無くても雇用したと回答する者が7割いた、③地域的な不平等、④長期失業者は「職」と「失業手当」の間を往復するだけという観測もある。

8. 市民社会の活性化

地方分権の推進もブレア改革の特徴である。例えば、スコットランド議会、ウェールズ議会、アイルランド議会等の設立があげられる。地域コミュニティが主体となって、地域経済・教育分野・医療分野についての戦略作りの推進を行っている。

9. 「第三の道」から日本が学ぶこと

小泉改革派は、部分的には第3の道に近い政策もあるが、全体的なトーンはサッチャリズムに近い改革のように思われる。市場改革をすすめるとともに、条件整備も必要である。

第1に、市場原理、競争原理を拡大する前提として、スタートラインが揃っているかどうかという点に、もっと注意を払う必要がある。第2に、規制緩和を進めていく一方で、政府は民間部門などに対して目標管理と業績評価を行う必要がある。第三の道における条件整備とは、従来型の規制や法令による管理から、目標と業績に基づく管理に重点を移しているのが特徴である。日本では、「目標管理－業績評価」が不足しているように思われる。

市民社会との関連では、競争原理から取り残されたものを救済するために、コミュニティの活力を利用するという点は、日本でも参考になる。さらに、ポジティブウェルフェアの考え方は、日本の社会保障を考える上で参考になる。

人的投資の重要性、社会保障に対する積極的な考え方である。従来は、社会保障は「経済成長の足かせ」と言われていたが、これからは、社会保障は「経済成長の基盤」さらに進んで「経済成長のエンジン」になりうる。

研究会議事録

鈴木賢志氏（ストックホルム経済大学欧州日本研究所）

「スウェーデンの年金改革－社会システムとの整合性の視点から」

1、日時・時間

2002年10月25日(金) 6時30～8時30分

2、場所

東洋大学白山校舎

3、出席者

城戸喜子、今村肇、上村敏之、駒村康平、丸山桂、(以上、主任・分担研究者)

和泉徹彦、藤森克彦、西村淳、山田篤裕 (オブザーバー)

大学院生5名 (岩崎、遠藤、斎藤、永井、松浦) (五十音順：計14名)

<内容>

1、スウェーデン経済の概要

日本と同時期にバブル経済（80年代～90年代初め）がおこったが、1992年に経済危機が訪れた。その後が「地価、株価対策」によって実質GDPは、1994年には4%台に達した。その後も、IT化の波に乗る。(2001年→4%程度の成長率を保つ)

2、失業率と雇用状況

80年代迄の失業率は日本とスウェーデンの数値はさほど変わりなく、2%弱程度であった。92年、93年に一時失業率が上昇したが、「8%の失業率を2%に引き下げる」事を目的とした政府の方針の実現によって現在は比較的安定している。2001年現在、4%。現在は、女性の雇用問題が議論されつつある。

4、人口状況

高齢者人口（65歳以上人口）は、1950年の時点ですでに10%を超えていたが、もっとも高い2040年で27.2%と予測されている。諸外国に比べ、高齢化の進展は比較的ゆるやかである。

1980年代～90年で合計特殊出生率2.0を超えたが、95年には1.5となり、2001年現在1.57と全体的には少子化傾向にある。また、都市部では子どもの数が比較的多く、日本と比べると少子・高齢化問題は相対的には深刻ではない。

5、スウェーデンの政治

・ 「左」政党（約2政党）、「右」政党（約3政党）の割合で存在しており、選挙時に

おける国民の行動は、『「左」の中でどの政党を選択するか、「右」の中でどの政党を選択するか』の行動を選択する者が多い。

- ・ 年金問題等は、与野党合同で取り決めをしている傾向がある。
- ・ 年金に関しては、
 - 1980年…年金改革の提案がなされる。
 - 1991年11月…与野党の代表者が集まって「ワーキンググループ」を作る。
 - 2002年9月…年金改革後初の選挙(年金問題についてはあまり議論にはならない)

6. 年金改革について

従来の年金制度では、基礎年金は「税」で対応し、報酬比例部分に関しては、拠出型の賦課年金として支給していた。

新制度については図1のような仕組みになる。確定拠出型の基礎年金1階のみとなる。低所得者に対しては、「税」による、最低保障年金を給付する。所得調査の後、独身者約78000～87000円(5795～6496クローナ)支給する。

年金拠出金18.5%のうち、賦課方式部分16%、積立方式部分2.5%にわけられる。賦課方式部分は第1～4・6年金基金で、積立方式で運営される。これを所得年金(Inkomstpension)という。投資ルールは、直接貸し出しは廃止、優良(低リスク)証券へ最低3割の投資、外貨建て投資は4割(現時点では2割)以下、1箇所への投資は全資産の1割以下、1社あたり1割以上の所有禁止(上場企業の場合)、非上場株式への投資は5%以下、スウェーデン株式市場全体の2%以下、全資産の1割以上を外部で運用するということである。

拠出金は、現高齢者の年金に回るが、拠出額は各個人の「仮想口座」に記録される。この「仮想口座」に記録される。この「仮想口座」の額は、賃金上昇率にしたがって増加する。給付額は「仮想口座」の蓄積分を、給付開始年齢を当人の年代の平均余命から算出した給付期間で除して算出する。給付額はまた、年金資産(運用分含む)と負債の割合によって調整される(経済状況の反映:2年のタイムラグ)。61歳時で自分の年齢の平均余命を割った額が支給される。

運用実態は、資産内訳(第1年金基金)は、株式57%、不動産3%、国債38%、現金2%、うち外貨建て15%である。

一方、積立部分2.5%分は、第7年金基金と民間ファンドに分割され、積立年金(Premiepension)という。積立金は本人に帰属し、本人死亡時には遺族が受け取ることができる。2000年秋に1995-1998念の積み立て分に対する本人の最初の運用選択が実施された。対象者440万人のうち、290万人(67%)が選択した。ファンドの種類は約500ある。

もっとも大きな特徴は、確定給付型年金から、確定拠出型年金への移行である。改革の目的は、①持続可能な年金制度にする為、経済変動のリスクを個人に転嫁させる為、

拠出と給付の対応関係を明確にさせる為、世代間の不公平性を減少させる為と考えられる。

7. 育児期間と年金

新制度では、育児期間中の保険料が税金でカバーされる仕組みになっている。(4歳まで)。例えば、子供が4歳になるまでは、女性が就労、不就労に関わらず、支給される年金額は同額となる。また、出産前に無職または低所得(平均収入の75%に達しない)の場合、国民年金の平均収入の75%の収入に相当する拠出金が支払われる。

例)

A さんに子供が生まれ、1年間育児休暇をしたが、その後職場に復帰

B さんは子供が生まれた後、4年間育児をした。

↓

年金額が同額となる

※ 育児期間、軍隊、高等教育は同様の仕組みとなっている。

子どもが4歳になる以前に職場復帰し、元通りの収入かそれ以上になった場合も、4歳になるまで追加的な拠出を受けることができる(ただし、上限はある)

8. 年金に対する国民意識

何歳から年金支給を望んでいるか?をみると、65歳支給希望が最も多いが、現実には65歳からの支給を望んでいる者が多い。また、女性の方が男性よりも早く年金支給を望んでいる。15~29歳の若年層では、早期に年金が支給されると考えている者は少ない。

年金の信頼度「あなたは年金生活者になった際に経済的にやりくりできるか心配ですか?」と尋ねると、「大変心配である」(5%)、「やや心配である」(18%)、「特に心配ではない」(39%)、「全く心配していない」(44%)、「わからない」(1%)という回答であり、8割程度の者が、年金に対してさほど心配をしていない。(男性の方が、女性よりも年金支給に対して心配していない)

また、右政党を支持している者の方が、心配していない傾向にある。

高所得者の方が心配していない者が多いが、年収の低い者でも、年金への心配が少ないのが特徴的である。

老後のための貯金観(あなたは老後のために居間から貯金を始められますか?できるとすればいくらですか?)と尋ねても、もっとも多いのが「考えられない」の35%であった。平均的な貯金額は60万円程度といわれており、年金に対する信頼度は高い。

質疑応答(一部抜粋)

Q)「育児期間と年金」制度は、出生率の低下を防ぎたいとの目的を意図として出来た制度なのか？

A)実際には、出生率低下の防止を目的としている。

Q)どれくらいの女性が無職なのか？専業主婦、あるいは育児休業期間が終わってからも無職でいる者の割合は？

A)当日配布のレジュメ1ページ目「就業率」の欄によると、
2001年…女性就業率73%、失業率27%（但し、既婚者かどうかは解らない）

Q)合計特殊出生率は年金改革を行ったことにより改善されたのか？

A)99年に年金制度が改革されてから出生率が回復傾向になったが、原因が年金制度改革にあったとは考えにくい。

Q)育児期間中に働いている女性は年金保険料が徴収されているのか？

A)負担している。

Q)新制度に移行し、負担(税金)に対して不満はでないのか？

A)政党と租税関係との関係が、暗黙の内に国民に対してルール化されている傾向にあるので、あまり問題にならない。たとえば、今回の選挙では社民党が勝った。それは増税を意味しているといった国民の意識がある為、制度移行時点での不満はない。それは日本のように、選挙時には増税よりもむしろ減税を公約として掲げ、選挙後に方向転換させるような事がないからである。

Q)最低保障年金の額はどのように決まり、日本でも最低保障年金を作り、1階建てにさせる事は可能であるか？

A)最低保障年金の額は、物価等に対する基礎額によって調整されており、公的扶助のように最低生活費を算出しているわけではなく、実際には、最低保障年金の額の根拠はあまりはっきりしていない。また、最低保障年金を1階建ての年金として日本でも導入させられるかの質問に対しては、どのレベルまで可能かどうかまでは何とも言えず、実際には不可能であると考え。

Q)年金積立を民間にした場合の元本割等は生じないか？

A)ある。（このような問題に対して、「分散化」をさせるような制度は無く、あくまでもリスクは個人にある）

Q)年金再計算等はされているのか？

A)72年頃にはおこなっていたが、最近は「やっているらしい」としか解らない。

<その他>

- ・ 十分な年金保証が受けられない者に対しては、「最低保証年金」を適用。
- ・ 年金の「空洞化」問題はない。
- ・ 法人税制は大した事はないが、社会保障への負担に企業は悩まされている。

研究会議事録

有森美木氏（日興フィナンシャル・インテリジェンス）

「先進諸国の年金改革—社会保障年金制度への確定拠出個人勘定の導入」

1、日時・時間

2003年1月10日(金) 6時30～8時30分

2、場所

東洋大学白山校舎

<内容>

1、確認事項

DB : Defined Benefit…確定給付型年金

DC : Defined Contribution…確定拠出型年金

NDC : Notional Defined Contribution…みなし資金拠出型制度

NDCの特徴は、①概念上の個人勘定を設置（拠出した保険料を記録）②運営は賦課方式③保険料を固定化④みなし運用利回り（GDP成長率、賃金上昇率から計算）であり、ちょうどDCとNDCの2つの制度をあわせもった制度である事がいえる。

2、先進国における社会保障年金制度の変遷

- ・ 先進国における社会保障年金制度は第2次世界大戦以前は賦課方式、確定給付(DB)型の制度を導入していた。そして、50-60年代になり、高度経済成長を背景に制度が拡充されていった。
- ・ 80年代になると少子高齢化、経済成長の鈍化により社会保障給付負担が急増する予想から長期的に年金財政を維持する為の改革が必要となった。
- ・ 90年代には、改革の一手段として、国の年金制度へのDC導入の潮流が高まってくる。

※ 以上の歴史的潮流を踏まえ、本稿では先進国における国の年金制度へのDC導入の潮流を把握する事を目的とする。

3、諸外国の事例

(1) スウェーデン

- ・ 年金制度の体系は従来はDBのみであったが、現在は以下のようにDBとNDBの二本立てとなっている。

DB…定額+報酬比例の2階建て

NDC… (保険料 16%) + DC (2.5%) [強制適用]

・ 給付額の調整

NDC… (みなし運用利回り、平均余命)

<自動調整メカニズム>

※自動調整メカニズムとは、予想外の景気変動が行なわれた時に、以下の要領で発動するものであり、もともと発動されない事を想定して作られたので国民に支持されていた。

均衡数値…世代交代が1回転する期間(Turnover33年:定常人口から作成されており、スウェーデンは出生率1.8%、移民2万2000人で安定すると見越している)の年金給付総額と保険料総額の比率で、その比率が1を超えた場合は「資産超過」、1を下回った場合は「債務超過」となる。そして、債務超過となった場合は均衡数値が1に回復するまでみなし運用利回り(1.6%)とスライド率を制限している。

(2) イギリス

ステークホルダー年金…私的年金の任意加入制度であり、①適応除外対象 DC②手数料に上限の設定③政府の奨励、の3つの特徴がある。この制度は国の制度の一部に DC 導入とみなす事が可能で、将来の年金財政負担の軽減につながるのメリットがある一方、手数料に上限がある為コストがかかるといったデメリットもある。

(3) アメリカ

国の制度である(DB)の一部に DC 導入を検討しており、6つの個人勘定案がある。その内の3案はクリントン政権の時に提案されたものであり、ブッシュ大統領の3案はすべて任意加入の案である事が特徴である。また、ブッシュ大統領の社会保障強化委員会最終報告書では、DC 創設と過去の積立不足は独立のものであり、DC 導入が過去の積立不足の解決にはならないと考えている。

(4) ドイツ

補足的老後保障制度があり、公的年金の給付削減を明示的に補完する事を目的として導入され、①企業又は個人年金に任意加入で DC 導入②段階的引き上げの拠出上限がある③政府の奨励、特に低所得者・育児従事者を優遇、を主な特徴としている。

4、先進国における社会保障と個人勘定制度を取り扱う5つの論点

論点1)

DC 個人勘定…プロピデントファンド(一時金・強制貯蓄制度)に始まり、年金制度としての DC 個人勘定は81年にチリで始まり、90年代にラテンアメリカ諸国、中欧・東欧諸国、アジア諸国に発展していった。

NDC…90年代に新しい制度として(スウェーデン・イタリア)で登場した。

OECD 諸国の社会保障年金における DC・NDC の普及状況は、国別に見ると多様であるが、大別すると①賦課方式の DB をある程度維持しながら、積立方式の DC を組み合わせる②賦課方式の NDC という新しい制度に根本的に転換、の2つに分ける事ができる。

論点 2)

<先進国における年金政策の目標と確定拠出個人勘定>

先進国が直面している問題として、少子・高齢化や経済成長の鈍化により将来の年金財政の悪化が深刻となり、このような結果を踏まえて先進国の社会保障年金制度政策の目標として①年金財政の安定化②目標給付水準の維持が掲げられている。

この状況から DB と比較した場合の DC・NDC のメリットとしては、①経済・人口構造変動に伴う年金財政負担増大のリスクを軽減させる事②拠出と給付のリンクの強化、をする事により、早期引退インセンティブの低下を期待している。

※ DC・NDC は年金財政問題を緩和させる一手段になるものとして注目されているようである。

論点 3)

<先進国における確定拠出個人勘定の導入成立条件>

先進国における導入・検討事例により、DC または NDC の導入成立を左右すると思われる条件は①低貯蓄率(低・中所得者の貯蓄奨励策)、②早期引退問題、③政権交代(従来の手法から目先を変える)、④私的年金を通じた DC への認知度の高さ、⑤経済情勢・国民の社会保障改革への関心の高さ(導入のタイミング)が言える。

該当状況

	スウェーデン NDC+DC (1階) 99年	イギリス DC (適応除外) 87/2001年	ドイツ DC (適応除外) 2002年	アメリカ DB+DC (1階) 検討中	日本
(1)低貯蓄率 DC	?	○	○	○	×
(2)早期引退問題 DC・NDC	?	?	○	?	×
(3)政権交代 DC・NDC	○	○	○	○	?
(4)DC認知度の高さ DC	×	○	×	○	×
(5)経済情勢・改革等 への関心 DC	○	○	○	○→?	○

○は導入成立に寄与する要因、?は不明なものをさす

論点 4)