

カナダにおける公的年金制度改革の動向

丸 山 桂

I. はじめに

人口の高齢化と出生率の低下を背景に、いまや公的年金制度改革は、先進諸国共通の重要な政策課題になっている。これまで移民の流入や比較的高い出生率によって、年金財政を維持してきたカナダでも、近年の急速な高齢化、経済状況の変化によって、大規模な公的年金制度改革を実行に移そうとしている。

カナダは、1980年代後半より、GDPの対5.9%という多額の財政赤字と約10%を推移し続ける失業率が社会問題化し、1993年より政権をとった自由党(liberal)のクレティエン(Chrétien)政権は、大幅な歳出削減をもちこんだ行政改革を実施してきた¹⁾。社会保障制度改革は、行政改革の主要項目の1つとされ、各種歳出削減策がとられている。公的年金制度では、保険料率の急上昇にともなう世代間の格差、積立金の運用の問題などが顕在化し、基礎年金部分、所得比例部分ともに大規模な年金改革が、実施されることになった。

II. カナダの公的年金制度のしくみ

カナダの高齢者に対する所得保障制度は、一般税収を財源とするユニバーサルな給付形態をとる基礎年金部分と、社会保険料収入を財源と

する所得比例の2層部分、そして税制優遇措置が設けられた企業年金、個人年金部分の3層で構成されている。

第1層部分の老齢所得保障(Old Age Security: 以下、OASと略す)は、連邦政府の一般税収を財源とし、居住要件を満たせば支給される給付である。OASの受給資格は、65歳以上の高齢者で、18歳以後のカナダ居住期間が最低10年以上(国外で受給する場合は20年以上)あり、満額受給には40年必要とされる。繰り上げ受給(60歳より)や居住期間が不足する場合は、1年につき満額受給額の40分の1が減額される。OASは毎月支給され、生活費の上昇にあわせて四半期ごとに改訂される。しかし、満額受給でも1ヶ月405.12カナダドル(以下、単にドルと略す。1カナダドル=88円換算で、35,650円程度:1997年7-9月期)と給付水準はかなり低く、OASだけで老後の生活を送るのは、かなり厳しいものとなっている。

そこでOASだけで生活できない低所得者に対しては、所得審査の上で補足所得保障(Guaranteed Income Supplement: GIS)、配偶者手当(Spouse Allowance: SA)が支給される。OASが個人単位で支給されるのに対し、GISとSAは世帯状況と所得を勘案して、世帯単位で支給される。GISはOASの受給資格がある高齢者で、単身者の場合、1ヶ月481.45ドル支給されるが、年金以外の所得が11,568ドルを超え

ると、所得が2ドル増加するごとに給付が1ドルカットされる。SAはOAS受給者の60—64歳の配偶者で、かつ18歳以後のカナダ居住期間が10年以上ある者に対して支給される。夫婦双方が65歳に達すると支給は停止される。OAS受給者の配偶者の場合は、満額月718.72ドルが支給されるが、年金以外の所得が21,600ドルを超えると、所得が4ドル増加するごとに給付は3ドルカットされる。OASは課税対象となるが、GISとSAは非課税である。

この基礎年金部分の支給額はきわめて低く、OASにGISの支給額を加えても、カナダ統計局が定める貧困線を下回る場合もあり、所得審査のあるGISやSAを受給できない中間所得層はかなり生活水準を落とさざるをえない(Banting 1985 p. 51)²⁾。

第2層の所得比例部分の年金は、ケベック州を除く全州と準2州が運営するカナダ年金制度(Canada Pension Plan: CPP)とケベック州が独自で運営するケベック年金制度(Quebec Pension Plan: QPP)がある。両者は年金通算を行っており、遺族年金等一部の支給額を除けば、全く同じ支給額になっている。本稿ではCPPの改正を取り上げる。CPPは、1966年の制度発足当初より、賦課方式で運営されている。18歳から70歳までの被用者と自営業者、パートタイム労働者に適用され、老齢年金、遺族年金、障害年金がある。

保険料率は現在5.85%で、被用者は労使折半、自営業者は全額自己負担で納める。保険料算定の対象となるのは、年間最高年金所得(Year's Maximum Pensionable Earnings: YMBE 35,400ドル)と年間基礎控除(Year's Basic Exemption: YBE, 3,500ドル)³⁾の間の所得で、年間所得からYBEを引いた額に保険料率をか

けたものを納める。支給開始年齢は65歳であるが、繰り上げ受給(60歳)や繰り下げ受給(70歳まで)も可能である。給付水準は労働者の平均所得の25%程度とかなり低く、1997年現在、老齢年金は1ヶ月最高736.81ドル(約64,800円)、平均401.74ドル(約35,300円)である。これは、制度発足時にすでに存在していた個人年金市場を脅かさないうために、給付水準を抑えたこと、個人年金制度の加入率が伸びることを期待し、OASとCPP、個人年金の3者でほぼ現役時代の所得を代替することを予期したためである。しかし実際には、個人年金制度の加入者は生活に余裕のある高所得者に集中し、公的年金制度の従前所得に対する代替率はかなり低いままで現在に至っている。

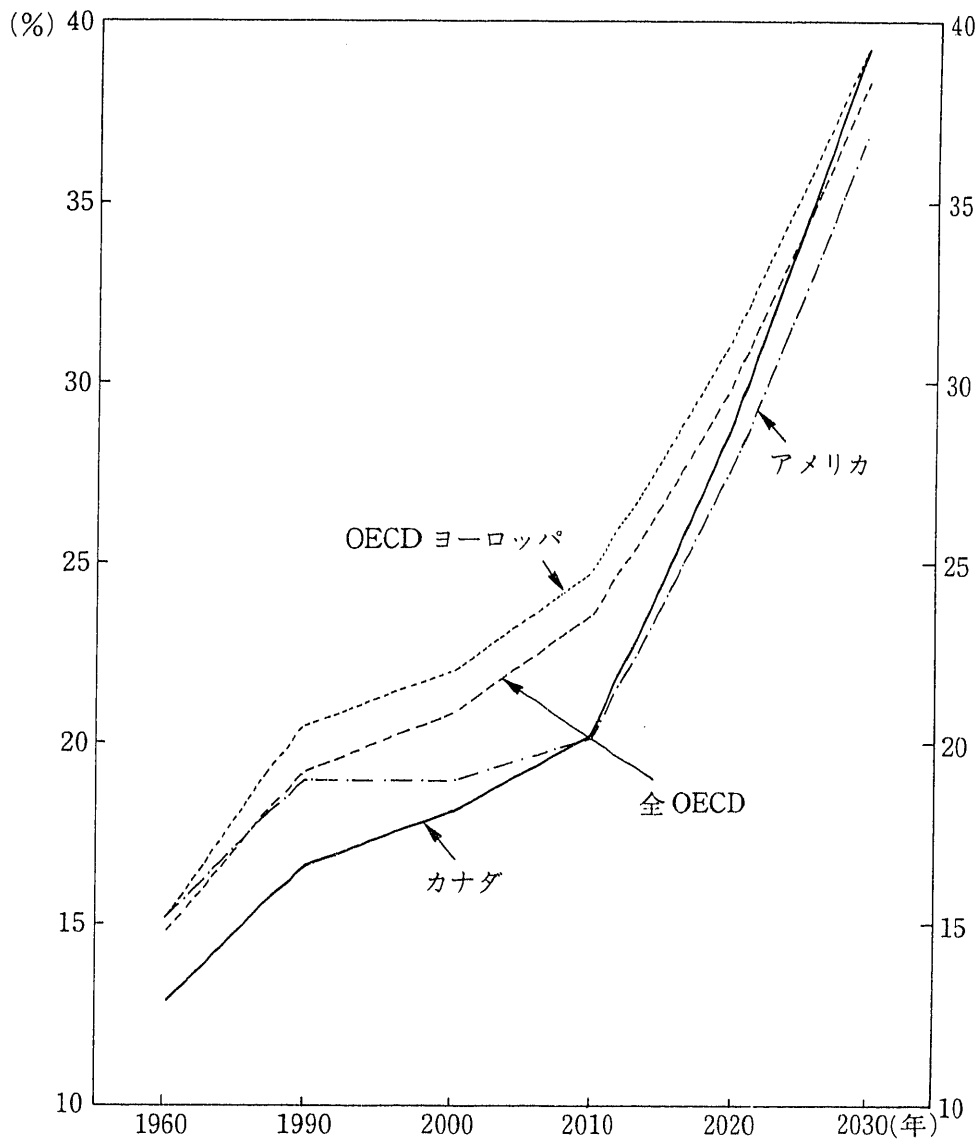
また、日本にはない珍しい制度に、離婚時や老齢年金受給時に夫婦間で年金権を分割する制度がある。夫婦(同棲も含む)の一方の年金権は、もう一方の貢献があったからこそととらえ、離婚もしくは老齢年金受給時に夫婦の年金権を分割する制度である。離婚の場合は、Credit-Splittingといい、1年以上の婚姻期間がある夫婦で離婚が正式に認められた時、自動的に婚姻期間の夫婦双方の年金権を足して二分する制度である。老齢年金の場合はassignmentもしくはPension Sharingといい、婚姻期間に応じて、一方の年金の一部を他の配偶者の所得に移し替える制度である。全加入期間に占める婚姻期間相当分を夫婦で分割するもので、分割後も夫婦合計の受給額は変わらない。一方の配偶者から停止の申し出があった場合、配偶者と12ヶ月間の別居、離婚、死亡の際には分割は停止される。

先述したように、カナダの公的年金制度の給付水準は低く、個人年金所得は中高所得層にとって、老後の重要な収入源である。税制上の優

遇措置が設けられた個人年金の支払額は、第1層の基礎年金部分と第2層の所得比例部分の公的年金支出よりも多い350億ドルにも達し、全年金制度支出の43.8%を占めている (Government of Canada 1997, p. 6)。

第3層は、税制上の優遇措置が設けられた個人年金制度である、登録退職貯蓄制度 (Registered Retirement Savings Plan : RRSP) と登録年金制度 (Registered Pension Plans : RPP) がある。保険料は税控除の対象とされ、運用益

も非課税である。しかし、適用者の分布には、公民、男女間格差が大きく、1993年現在、RPP加入者は521万人で賃金労働者の44.6%であるが、公務員、教員、看護婦などの公的部門の労働者は85%が加入しているにもかかわらず、民間部門の労働者の加入率はわずか31%にすぎない (Statistics Canada 1993)。



注：労働力人口に対する65歳以上人口の占める割合
出所：OECD 1996 "OECD ECONOMIC SURVEYS CANADA 1996"

図1 高齢化率の推移 (%)

II. 年金財政悪化の背景

カナダの年金財政が悪化した背景には、①急速な人口高齢化、②経済状況の変化、③給付水準の引き上げの3つの要因があるといわれている。

1. 急速な人口高齢化

カナダでは、これまで移民の流入や出生率の安定によって、65歳以上人口の全人口に対する割合は1996年現在で12.3%と先進諸国の中では比較的低い水準を保ってきたが、ベビーブーム世代が老齢期に達する21世紀には急速に高齢者が増加し、2030年では22.9%とほぼ現在の2倍の水準に達し、老齢人口に対する労働力人口の割合は1:3になると見込まれている。高齢化の速度は、図1のようにアメリカや他のOECD諸国に比べても著しく速く、2030年にはOECDヨーロッパ諸国の高齢化率に匹敵するほどになると予測されており、年金の支出額もそれに伴って急速に増大することが見込まれている。

2. 経済状況の変化

CPPの保険料率は、1997年現在5.85%であるが、1993年のアクチュアリーレポートで、このままの給付水準を維持し続ければ、2016年には10.1%、2030年には14.2%に急上昇することが報告された。こうした急激な保険料率引き上げには、経済情勢の様変わりが深く影響している。CPPが創設された1966年当時の実質賃金上昇率と実質金利の関係を比較すると、1955—1965年の10年間の平均は、それぞれ5.5%、3.3%であったのに対し、1985—1995年ではそれぞれ1.4%、7.6%と逆転している(OECD 1996)。今後

もこの傾向は続くと予測されており、トロント大学の政策分析研究所(The Institute for Policy Analysis at the University of Toronto)の中位予測によれば、2002年から2020年間の実質賃金上昇率はわずか2%、政府長期国債の実質金利は4.5%と予測している(Policy and Economic Analysis Program, Institute for Policy Analysis, University of Toronto 1996)。

このように、実質賃金上昇率と実質金利の関係は、創設当時の思惑がはずれ、逆転している。CPPが賦課方式でスタートした背景には、①高い実質賃金上昇率が継続することで、拠出保険料は大幅な保険料引き上げを行わずとも、順調に増加し、将来の給付の増大をある程度カバーできる、②低い実質金利では、積立保険料から得られる運用収益も限られると考えられていたからであった。しかし、実際には低い賃金上昇率が拠出保険料の伸び悩みを招くとともに、積立金の十分な運用を行わなかったために、運用益も不十分であった。その結果、CPPの未積立債務(unfunded liability)は1995年末で5,560億ドルにまで膨れ上がることになった。加えて、現在および将来予測も、賦課方式よりもむしろ積立方式に有利な経済状況にある。実質金利は高く、失業率の高さを反映し、実質賃金率も伸び悩みの状況にある。後述するような積立方式の移行案が出たのもうなずける。

3. 給付水準の引き上げ

OAS, CPPとも数度にわたる改正を重ね、給付内容の充実を図ってきた。OASは1965年に支給開始年齢を70歳から65歳に引き下げ、1967年にGISを導入、1973年に四半期ごとの物価スライドを導入、1975年にはSAを導入、1989年には

所得審査を廃止するなど、わずか40年あまりの間に大きな改正を行ってきた。CPPは、完全物価スライドの導入、遺族年金支給要件の緩和、65—69歳の所得審査の廃止、除外規定、障害年金の給付水準引き上げなどを行ってきた。特に、障害年金は、制度創設時の2倍の水準になったとされ、CPP財政悪化の最大要因と批判されている。

III. 基礎年金部分の改革

一 高齢者給付の創設

連邦政府は1996年の予算案でOAS、GISを統合し、新たに高齢者給付 (Senior Benefit : SB) を創設し、2001年1月1日より給付を開始することを発表した。新制度SBの創設の背景には、「クローバック」と呼ばれる高所得者の年金給付の大半が税金として国庫に戻るという給付と徴税コストの効率化、所得再分配機能を強化し、低所得者に対する給付を充実化させるねらいがあった。

主な改正点は、①すべての給付の計算方法を、個人単位から世帯単位へ移行する。規模の経済を考慮し、夫婦の生計費は単身者2人分より少ないとし、夫婦の支給額は単身者2人分より減額する。②低所得者に対する最高給付額は、現行のOASとGISの合計額より年額120ドル増加させる。単身者は年額120ドル増加し、夫婦は120ドルをシェアすることになる。③SBは、年金以外の所得額に応じて給付がカットされる。減額支給開始額、そしてカット率は現行制度より急激になり、その結果、中間所得層と高所得層は支給額が大幅に減額する。④OASは課税対象であったが、SBは非課税とする。⑤消費者物価の上昇にあわせて給付額は改訂するという

ものである。

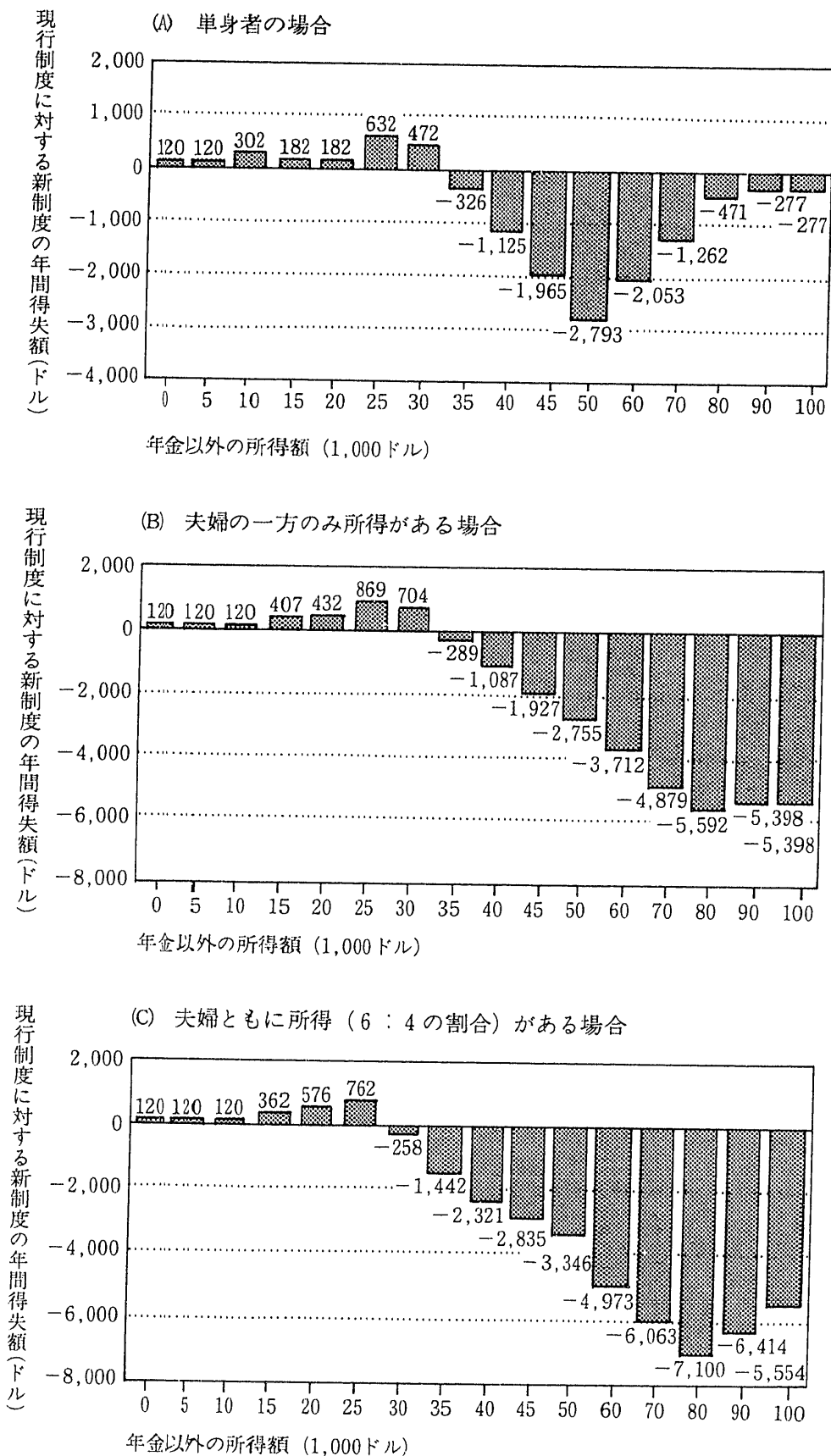
1. 給付水準

1989年からOASは高所得者に対する給付を制限するために、クローバックと呼ばれる払い戻しシステムを採用しはじめた。1995年では、可処分所得が53,215ドルを超えると、所得税申告の際に、可処分所得が1ドル増加するごとに15セントを払い戻さなければならなかった。そして、可処分所得が84,484ドルを超えると、OASを全額払い戻ししなければならなかった。

このクローバックは、連邦所得税制度が個人単位であるために、夫婦で所得を分割している者には有利であり、夫婦の場合は合計所得が106,430ドルあっても、払い戻しの必要がないという公平性の問題があった。しかし、新制度では家族の可処分所得が25,921ドルを超えると、1ドル増加するごとに20セント給付がカットされることになった。そのため、単身者の場合は年金以外の所得が51,721ドルで、夫婦は77,521ドルで給付額がなくなることになる。減額支給の開始額が大幅に下げられたのに加え、給付のカット率が急激になったため、中・高所得層は大幅に年金が減額されることになった。

連邦政府の発表によれば、75%の高齢者、特に単身女性の9割は現行制度より給付額が増加するという。そして、16%の高齢者は給付が減額し、9%の高所得者層は給付がゼロになるという。そのため、特別税控除を設けて職域年金部分の1,000ドルまでを無税にするという緩和策が打ち出された。

これまでのSAはそのまま続行される。また、2000年12月31日までに65歳以上に達した者は、現行制度と新制度の選択が認められる。しかし、職域年金の収入に対する新たな税控除の適用は



出所：National Council of Welfare (1996a) "A Guide to the Proposed Seniors Benefit"

図2 現行制度と新制度の高齢者給付（連邦政府）の比較（2001年）

受けられない。

2. 新制度の影響

それでは、世帯類型や所得額によって、給付額にどのような影響が現れるのか、政府の諮問機関である国立福祉協会（National Council of Welfare 1996a）による2001年時点での新制度と現行制度の年金受給額の比較試算を用いながら、検討しよう。

(1) 単身者の場合

図2は、単身者、夫婦の一方のみ所得がある場合、夫婦ともに所得がある場合の、年金以外の所得額別に、現行制度と新制度の年間給付額の差を表している。プラスは新制度の方が給付額が多い、マイナスは給付が減少したことを表している。

まず、(A)単身者の場合を見よう。新制度では、年金以外の所得が全くない場合、年額120ドル給付額が増加する。新制度では、年金以外の所得が3万ドルに達するまでは、ほぼネットベースの給付額は増加する。年齢や年金の所得税控除を適用した後の収入より、新制度の給付が非課税になることの便益が大きいからである。

しかし、年金以外の所得が5,000ドルを超えると、新制度移行後は給付が減額される。もっとも減額幅が大きいのが、年間5万ドルの収入があった者で、給付額が2,793ドルも少なくなる。その後は減額幅は小さくなり、9万ドルや10万ドルといった高所得者になると、わずか277ドルの減額にとどまる。もともとこのような高所得者層はOASはクローバックで全額返していたため、影響は少なく、所得税の年間控除額が若干少なくなったことによる影響である。

(2) 夫婦の一方にのみ収入がある場合

次に、(B)夫婦の一方にのみ収入がある場合を

見よう。単身者と同じように、年金以外の所得がない場合には、夫婦合計の給付額は120ドル増加する。もっとも影響が大きいのは、年金以外の所得が8万ドルの場合で、5,592ドルも減額になる。これは、現行制度では個人単位で給付額が決定されるため、夫婦の一方の収入が、他の配偶者のOAS支給額に影響を及ぼすことはない。しかし、新制度では夫婦単位で計算されるため、双方の年金が減額されることになってしまうからである。

(3) 夫婦ともに収入がある場合

最後に、(C)夫婦ともに収入がある場合を見よう。前提条件として、夫婦の収入は6:4の比率であるとする。低所得者の場合は、先述したように、年額120ドル給付額が増加するが、年金以外の所得が3万ドルを超えた時点で、給付額は減少しはじめ、夫婦合計所得が8万ドル（48,000ドルと32,000ドル）付近で、7,100ドルも給付額が減少する。これは、現行制度では、夫婦のどちらもクローバックの対象にならずにいたのが、新制度では夫婦単位で計算されるために、双方のSBとも全く支給されないことになるからである。

(4) 財政面の影響

それでは、新制度の財政面に与える影響はどの程度であろうか。連邦政府は、導入時の2001年で年額2億ドルの支出削減ができ、10年後の2011年には21億ドル、2030年には820億ドルにも削減額が増加すると予測している（National Council of Welfare 1996a）。

IV. カナダ年金制度（CPP）の改正

カナダ年金制度（CPP）は、5年に1度保険料率の見直し等をするために財政再計算を行っ

ている。1993年のアクチュアリーレポートで、CPPの積立金は2015年には枯渇し、保険料率は2030年には現在の2倍以上の14%に引き上げざるを得ないというショッキングな内容が示された。その要因は、表1を見るように人口、経済、給付水準、障害者年金給付の4つであり、これらの状況変化に対応するため、連邦政府と州政府は、CPP改正の会議を重ね、1997年2月にCPP改正の同意案を提出した⁴⁾。その内容は、①現行の賦課方式から完全積立方式への移行、②運用基準の見直し、③給付および事業費の節減の3点である。以下、各改正点について見ていこう。

1. 賦課方式から完全積立方式への移行

賦課方式で運営されるCPP財政は、現在2年分相当の積立金しかもたない。また、現在未積立債務がGDPの70%相当分あり、年率6%の上昇率で拡大していくことが予測されている(OECD 1996 p. 131)。この負担を後の世代が負うことに対して、世代間の公平性を確保できるのか、保険料率の引き上げがどこまで妥当であ

表1 2030年のCPP保険料率(賦課方式)

	保険料率(%)
制度創設時(1966年)の予想保険料率	5.5
上昇要因	
人口要因	2.6
経済要因	2.2
給付水準の上昇	2.4
障害者年金給付の上昇	1.5
予想保険料率(1995年)	14.2

出所: Federal, Provincial and Territorial Governments of Canada (1996)

"An Information Paper for Consultations on the Canada Pension Plan"

るのか問題になっていた。

そこで、より大きな基金をつくり、賦課方式から積立方式へ移行し、運用益を大きくすることによって、将来の急激な支出増加に対応しようという案が提示された。世代間の公平性を達成するために、CPPの保険料率を現在より急速に引き上げる方法がとられた。保険料率は6年間かけて、現行の5.85%から9.9%にまで引き上げ、現在の2年分相当の基金を6年分にまで引き上げる。この9.9%を安定料率(steady-rate)と呼び、以後10%を超える保険料率は設定しないという。これによって、表2に見るように、現行制度のままでは2016年には10.1%になる保険料率を9.9%に抑え、2030年には14.2%と予測された保険料率を4.3%も引き下げることができるといふ⁵⁾。この安定料率は、基金の運用率と給付金の水準に依存する。

2. 年間基礎控除の凍結

CPPの保険料は、賃金から年間基礎控除(YBE)を除いた額に保険料率をかけて計算される。また、年間最高所得(YMPE)という上限もあり、この額を超える分については保険料の算定基準から除外される。逆に、年金給付額は、保険料算定の基礎になった標準報酬額の平均値の25%相当が支払われる。一般的な個人年金制度では、全所得に保険料率がかけられて算定されるため、連邦政府は年間基礎控除によって、保険料率が15%引き上げられていると試算している。

この年間基礎控除見直しの第1案は、年間基礎控除の廃止、もしくは製造業労働者賃金の10%水準であったのを5%にまで引き下げ、保険料収入の増加をねらったものである。しかし、実際の同意案は、年間基礎控除は維持し、賃金

スライドを廃止するという内容であった。低所得者にとっては、負担が重くなるが、政府はパートタイム労働者や年間契約労働者にも CPP に加入できる道を与え、将来の年金額も増加すると見ている。具体的な負担増加額は、保険料率上昇による影響もあるため、1997年で24ドル、2003年時点で450ドルも負担が増加する。しかし、2030年には保険料率が現行制度維持の場合より引き下げられるため、負担は565ドル少なくなるという。

3. 運用規程の見直し

現行の CPP の基金運用は、非市場性の20年物州政府債権によって行われており、利回りは連邦長期国債の利率と同じ設定で行われてい

表2 CPPの保険料率の推移(現行制度と新制度)

年	現行制度	新制度	保険料率の差
1997	5.85(%)	6.0(%)	0.15(%)
1998	6.1	6.4	0.30
1999	6.35	7.0	0.65
2000	6.6	7.8	1.20
2001	6.85	8.6	1.75
2002	7.1	9.4	2.30
2003	7.35	9.9	2.55
2004	7.6	9.9	2.30
2005	7.85	9.9	2.05
2006	8.1	9.9	1.80
⋮			
2016	10.1	9.9	-0.20
2030	14.2	9.9	-4.30

注：現行制度における予測保険料率は、25年間に限られ、2016年を超える数値はない。CPPの主任アクチュアリーは、給付支出の伸びを補うためには、CPP保険料率は上昇し続け、2030年には14.2%に達すると予測した。

出所：Human Development Canada 1996 "Securing The Canada Pension Plan—Agreement on Proposed Changes to the CPP"

る。これまでは80年代の高い利回り時に投資した州政府債権のおかげで安定を保ってきたが、90年代の利回りの低下で、運用規程の見直し案が浮上してきた。

賦課方式から積立方式に移行し、積立金を現在の2年分相当から20年後には約5年分にまで引き上げる場合、その運用益の最大化は保険料率安定のための重要な施策であり、運用益が増加すれば、保険料率の引き上げ幅も抑制可能になる。

そこで連邦政府は、以下の2案を提案した。

①投資する州政府債権の期間を弾力化し、金利は市場実勢とすることで、引き続き州政府債権に投資するという運用方針を継続する。②投資対象を多様な市場性証券とし、収益の向上をめざすというものである。1997年2月の合意案は、もっとも利回りのよいと思われる債権に投資すべきということになった。この実質利回りは3.8%程度になるという。また、州政府がCPP基金を借り受けることも可能で、この場合は市場金利と同一利回りで借り受けることになる。

4. 給付額および事業費の削減

政府案は、CPPの事業費削減と、各給付の見直しを提案した。特に、給付の大幅削減を内容とするのは、CPP改正の大きな柱であり、大きな議論を呼んだ。各給付削減策について見ていこう。

(1) 老齢年金 (Retirement Pension)

老齢年金改正の第1案は、①給付額の削減、②満額受給要件の厳格化、③支給開始年齢を現行の65歳から70歳に引き上げる、④物価スライドの部分スライドへの移行という4案であった。

①給付額の削減

高齢化の進展は、老齢年金の給付期間の長期化を意味し、CPP 財政逼迫の最大要因になっている。2030年における65歳の平均余命は、制度発足時の1966年より4.5年長くなると予測されている。連邦・州政府の第1案は、もし平均寿命の伸張をそのまま給付に反映させれば、現在の給付水準を平均標準報酬の25%から22.5%に引き下げ、つまり給付水準を10%削減せざるを得ないという内容であった。つまり、現行の最高給付月額を737ドルから662ドルにすることで、CPPのコストを8.8%削減し、保険料率を14.2%から12.95% (1.25%ダウン) にすることができるという。

しかし、この給付削減策は合意に至らず、所得比例部分算定の際の計算方法が見直されることになった。現行制度では、直近3年間のYMBEの平均額を給付算定の基礎として計算を行っていたが、これを直近5年間のYMBEの平均額をもとに計算するというものである。民間で売り出されている個人年金の大半がこの方法を採用しており、2年間の猶予期間を経て実行されることになった。1998年には、直近4年間のYMBEを、1999年には完全に5年間のYMBEの平均値を使用する。この制度変更によって、CPPの満額受給額は、1997年価格で、1ヶ月あたり737ドルから724ドル、つまり12ドル削減される。1997年時点で65歳以上の者、障害年金や遺族年金を受給している者には適用されない。

②満額受給要件の厳格化

現行制度では、CPPの保険料は、18歳から65歳までの期間納めることが可能である。また、給付算定の基礎になる平均報酬算定の際に、失業や低所得の期間を全加入期間の15%まで除外することができる規定(drop-out provision)が

ある。この期間を現行の15%から10%に削減することが提案された。すると、満額受給要件を満たすためには2.3年間よけいに働かなければなくなり、低所得の期間も給付算定の対象になるため、給付抑制効果があると提案された。連邦政府発表によれば、この方法でCPPのコストを2.2%削減でき、将来的には保険料率を0.31%引き下げることができるという。

また、現行制度の除外規定には年数制限がなかったが、これに15年という上限を設定する案も提示された。

③支給開始年齢の引き上げ

支給開始年齢を現行の65歳から70歳に引き上げ、それに伴い、繰り上げ受給開始年齢を60歳から61歳または62歳に1、2年引き上げる案も提示された。支給開始年齢をアメリカ並みに67歳に引き上げたとすれば、CPPコストは4.2%削減でき、長期的には0.63%保険料率を引き下げることができるという。繰り上げ受給を勘案せずに、純粋に支給開始年齢を2歳引き上げることが可能であれば、支出額は10%削減可能になるが、65歳から66歳の障害年金受給者が増加するため、実質的な歳出削減の効果は4.2%程度と予測された。

しかし、失業率が10%を推移し続けるカナダでは、高齢者の雇用継続はかなり難しく、また一般的に早期退職志向が強いため、これらの提案は合意に達せず、支給開始年齢は現行通り65歳になった。

④物価スライドの部分スライドへの移行

4番目の方法は、CPP給付の物価スライドを一部抑制するというものである。例えば、1%物価スライドを削減すると、2030年までに9.0%給付を削減できるという。この計算方法では、長寿の者ほど不利に扱われるため、支給開始後

10年間に限定するという案であったが、制度変更は行われず、完全物価スライドが維持された。

(2) 障害年金

障害年金は、CPP 発足後何度も給付の充実化が図られ、その結果、CPP 財政悪化の要因と批判されている。今改正では、特に重複受給の調整が中心に行われた。

①州の労災保険との重複受給を適正化

いくつかの州では、障害者は CPP の障害年金と労災保険の両方を受給することができ⁶⁾。そこで、州の労災保険の受給状況に応じて、CPP の障害年金を減額し、給付の抑制を図るという方法が提示された。労働時の事故による障害の責任は、年金が保障するのではなく、労災に一義的な責任があるとし、また重複受給によって、復帰インセンティブが阻害され、障害年金の受給期間の長期化につながると批判されている (OECD 1996)。

連邦政府の試算によれば、CPP の障害年金から25%相当の労災分の支給をカットすれば、2030年までに0.6%支出を抑えることが可能という。しかし、この方法は、合意には達しなかった。

②支給要件の厳格化

1987年以前は、CPP の障害年金の受給資格は、最低5年以上の就労(保険料納付)期間もしくは全労働期間の3分の1の期間、CPP に加入していることが要件であった。現在は、障害になる以前の3年間のうちの2年、もしくは10年のうちの5年間の期間、CPP に加入していたことが受給要件となっている。近年、CPP の障害年金受給者は急速に増加しており、1986年度と1995年度での労働力人口は12%しか増加していないにもかかわらず、障害年金受給者は93%も増加したという (Government of Canada

1997 pp. 15-16)。こうした受給者増加に対応するため、最近は障害年金受給要件も厳格化の方向にある⁷⁾。

今改正では、受給要件を障害になる以前の3年間のうちの2年という規定を6年間のうちの4年間の保険料納付歴と変更する案が出され、同意された。これによって、CPP の歳出は2030年までに約1.2%カットでき、0.17%保険料を引き下げることが可能と予測されている (Government of Canada 1997)。

③退職年金移行時の年金額の適正化

現行の CPP の障害年金は、四半期ごとに物価改定が繰り返され、65歳に老齢年金にきりかわるシステムになっている。この老齢年金は、受給者が障害年金受給開始の時点ではなく、65歳になった時点での平均賃金をもとに算定される。

CPP の給付は、原則的に給付開始直前の期間の平均賃金に応じて決定される。ところが、障害年金から老齢年金にきりかわる時には、実際には就労していない期間があるにもかかわらず、老齢受給年金直前の YMBE をもとに算定され、有利な計算が行われる。すると、障害者の老齢年金受給額が平均的なカナダ人の老齢年金を上回るというケースもあり、問題になっていた。これは、カナダ人の平均的な老齢年金受給開始年齢が62.5歳であり、こうした繰り上げ受給は65歳の満額受給の85%に減額されるのに対し、障害者は満額受給できるためであった。

この問題を解決するため、障害年金受給者の老齢年金の計算方法が改正された。現行制度では、65歳受給時の最高年金所得 (YMBE) をもとに老齢年金を計算していたが、これを障害になった時点での YMBE を物価スライドさせた額によって計算するというものである。この規

定は、すでに65歳以上になっている者には適用されず、障害年金受給者は、カナダ人の老齢年金受給額の平均額より高額を受給できるということはなくなった。

(3) 遺族給付の見直し

CPPの遺族給付は、女性が外で働くことが少なかった時代につくられたもので、一家の働き

手である男性が亡くなった時に、寡婦に最低生活の保障をするということを意図した制度である。今日では、カナダの女性の労働力率は68%にも達しており、家族のニーズに応じて遺族給付の形態を見直す時期にきている。

まず、遺族年金と障害年金、遺族年金と老齢年金というような併給の際の給付額の見直しが

表3 カナダ年金制度(CPP) 現行制度と改正案の比較

	現行制度	改正案
基金残高	現在2年分の給付額相当分、その後減少	5年分の給付額相当分に引き上げ
保険料率	2016年までに10.1%にまで上昇 2030年には、14.2%にまで上昇	2003年までに9.9%に引き上げ、 その後は引き上げなし
基礎控除	現在3,500ドル。賃金上昇率に スライドして引き上げ	3,500ドルに凍結
保険料算定最高所得 (YMBE)	賃金上昇率にスライド	スライドなし
資産運用機関	州の基金運用	運用の多様化
州への貸付金利	連邦政府の長期国債金利	各州の市場利率
標準受給開始年齢	65歳	変更なし
繰り上げ受給開始年齢	60歳より	変更なし
繰り下げ受給年齢	70歳まで	変更なし
所得比例部分の算定	受給開始直前の3年間のYMBEの平均 値をもとに算定。その後、物価スライド	受給開始直前の5年間のYMBEの平均 値をもとに算定。その後、物価スライド
被保険者年齢	18歳-70歳	変更なし
障害年金受給要件	直近3年のうち2年間または10年のうち の5年間の就労と保険料納付	直近6年のうち4年間の就労と 保険料納付
障害年金受給者の退 職年金受給要件	受給者が65歳になった時点のYMBEを もとに算定。その後物価スライド	障害発生時点のYMBEをもとに算定。 その後物価スライド
遺族年金と障害年金 の併給要件	老齢年金の最高限度額プラス2つの年金 の定率部分の大きい方の和	障害年金の最高限度額まで
遺族年金と退職年金 の併給要件	老齢年金の最高限度額まで	変更なし
給付の物価スライド	完全物価スライド	変更なし
死亡給付	老齢年金の6ヶ月相当分。最高限度額 3,580ドル。賃金上昇率にスライド	老齢年金の6ヶ月相当分。最高限度額 2,500ドル。以後、凍結。

出所：Department of Finance (1997) "Securing the Canada Pension Plan--Agreement on Proposed changes to the CPP" pp.6-7

実施されることになった。現行制度では、65歳以上の者で、遺族年金と老齢年金の受給対象者の場合、当該年の老齢年金の最高限度額（1997年現在月額736.81ドル）まで併給することができた。将来的には、2つの年金のうちの高額の方の年金と少額の方の60%相当分までを受給することになる。シーリングは現在と同様、老齢年金の最高限度額までとなる。

障害年金と遺族年金の併給の場合は、現行制度では双方の給付の所得比例部分プラス2つの給付の定率部分の大きい方を受給するという方法であった。そして、老齢年金の最高限度額と2つの定率部分の大きい方の合計額まで受給できた。しかし、今回の改正で、将来的には、定率部分の大きい方と所得比例部分の大きい方、そして所得比例部分の小さい方の60%の合計額を受給することになった。このシーリングは現行通り、障害年金の最高限度額まで受給できる。この方法で、2030年にはCPPの支出を1.2%カット可能で、保険料率を0.17%引き下げることができるといふ。

また、これまでの遺族年金には、葬祭費用の補助を目的とした死亡給付（Death Benefit）という一時金（1997年でYMPEの10%相当分、最高3,580ドル）が支払われていた。しかし、現在では多くの高齢者は少なからず資産をもち、葬祭費用の補助は本来の目的を果たさなくなっている。そのため、死亡給付を廃止する案が出された。その効果は、2030年には1.5%支出をカットでき、保険料率を0.21%引き下げることが可能とされた。

しかし、合意案では、死亡給付は老齢年金の6ヶ月相当分とし、最高限度額を2,500ドルにすることになった。

V. 運営機構の見直しと残された課題

CPPの現行制度と改正案は、表3に整理する通りである。賦課方式から積立方式への移行、運用基準の見直し、給付の削減が大きな柱であったが、給付の見直しではもっとも多くの国民に影響を与える老齢年金の給付変更（支給開始年齢の引き上げ等）は現行通りとなった。また、こうした変更のほかに、運営機構の見直しとして、財政再計算の時期を5年に1度から3年に1度に改正する。より早急に経済状況の変化に対応するためという。

一時は、民営化、個人年金制度への統合といったCPP存続問題、そして大幅な給付削減案が出された公的年金制度改革であるが、併給の調整や上限額の設定におちついたようである⁹⁾。しかし、これで問題が解決したわけではなく、いくつかの残された課題もある。

部分年金および遺族年金そのものの見直し、夫婦間の年金分割制度の存続問題⁹⁾、年金と雇用保険給付の併給問題、ケベック年金制度が提示したような基礎控除額（YBE）を所得に応じて引き下げるといふ方法の検討などがある。

税制上の優遇措置が設けられた個人年金制度も、CPP改正を受け、見直しが予測される。今後の行く末に注視したい。

注

- 1) カナダの行財政改革については、岩崎（1996）が詳しい。カナダ連邦政府は増税なき財政再建をめざし、各年予算で赤字削減の具体的ターゲットを示し、順調に達成している。1997年度は、財政赤字を170億ドルにまで減らし、対GDP比3.0%にするという（Department of Finance, 1997）。

- 2) カナダの公的年金支出の対 GDP に占める割合は、5.2% (1995年現在) と OECD 諸国の中でもかなり低く、所得代替率も低い。後述する CPP の保険料率も先進諸国の中ではきわめて低いが、これは制度発足時にすでにあった民間の企業年金、個人年金市場を脅かさないように、制度設計されたためである。OAS 受給者に対する GIS 受給者の割合は、地域間格差が大きく、もっとも高いノースウエスト準州では72%、もっとも低いのがオンタリオ州で30%である。1995年現在、単身者の OAS, GIS の満額受給の合計額10,264ドルは、全国平均の貧困線10,769ドル、人口50万人以上の大都市の貧困線15,819ドルを大幅に下回る。夫婦の場合でも、合計16,642ドルと、全国の貧困線14,600ドル、大都市貧困線21,442ドルを下回っている。
- 3) 年間最高年金所得 (YMBE) は、カナダの平均賃金に等しく、YBE はその10%相当額である。賃金上昇率にあわせてこの額はスライドされている。連邦政府の CPP の報告書には、CPP は所得再分配機能はなく、その役割は OAS, GIS, SA そして、累進課税が担うものとされているが、保険料率算定方法だけ見れば、YBE によって低所得者の所得に占める保険料算定対象額は小さくなる。また、低所得者に対する優遇措置として、Drop-out Provision という除外規定がある。この制度は、保険料納付期間の平均標準報酬月額を求める際に、失業等で低所得になった期間を15%除外して計算することができる。別に、7歳以下の子供を養育するために低所得になった期間 (家族手当を受給した者もしくは児童扶養控除の適用者を対象とする) を除外できる Child-rearing Drop-out Provision という制度もある。
- 4) 州政府の力が強いカナダでは、CPP 改正には連邦政府のみならず、州政府の同意が必要とされる。①連邦政府は、承認できない事項に対しての拒否権をもつ。②3分の2の州政府 (4州) の同意が必要とされる。③カナダの人口は、ほとんどがアメリカ国境周辺に居住し、州間の人口格差が大きい。そのため、人口の3分の2が居住する州 (オンタリオ州) は、拒否権

をもつ。また、ケベック州は、ケベック年金制度を独自に運営しているが、CPP 改正の会議に参加する権利をもつ。拒否権はないが、CPP の改正によって、QPP の給付水準も影響を受けるためである (Banting 1985 p. 56)。

また、議論の過程で、連邦政府・州政府は公聴会やインフォメーションペーパーを通じて、国民に4つの問題を問いかけている。①受け入れ可能な公平な CPP の保険料引き上げはどこまでか。②保険料率の引き上げと給付の変更とバランスはどの程度が適切か。③政府案の提示案でもっとも実現可能性のあるものはなにか。④ CPP の積立金運用は利益極大化をめざすべきか。その方法はなにか、である。

- 5) 1997年の保険料率の差0.15%分は、1997年の納税申告時に徴収される。労働者1人あたりの保険料負担増加分は、最高で24ドル程度と予測されている。
- 6) カナダでは、労災保険は州の管轄であり、受給基準などは州によって異なる。
- 7) 増え続ける障害年金受給者への歯止めを設けるために、カナダ政府は1994年に認定の適正化を実施し、1995年頃より受給件数の増加傾向はゆるやかになった。その見直しは、①障害認定時の非医学的要因考慮の廃止、②給付後の受給者の障害状態の継続の確認、③受給者への就労促進である。
- 8) 保険料率の引き上げと、年間基礎控除の凍結に対しては、低所得者の負担増、景気回復への影響、事業主負担の増加による雇用創出への悪影響を懸念する声が出された (Globe and Mail 1997. 2. 15, Toronto Star 1997. 3. 4 など)。
- 9) カナダでは離婚時に、夫婦間の年金分割が認められている。離婚が正式に認められた時点で自動的に2人の年金権が分割され、サチュカチュワン州、ケベック州、プリティッシュ・コロンビア州をのぞき、夫婦は権利を放棄することはできない。しかし、実際は州法の家族法が優先され、1993年でも利用者は全離婚者のわずか5.8%にすぎない。そこで、年金分割見直し案が出されたが、今回は合意に至らず、次回への課題として残された。

引用・参考文献

- 岩崎美紀子 1996 「カナダにおける行財政改革」『地方自治』地方自治制度研究会 No. 589 1996年12月号
- 社会保障研究所 1989 『カナダの社会保障』東京大学出版会
- 新川敏光 1994 「カナダ福祉国家の発展と構造—年金制度を中心的事例として」國武輝久編著『カナダの憲法と現代政治』同文館
- 平石長久 1983 「カナダの年金制度と女性の立場」『海外社会保障情報』No. 61
- 村上清 1989 「年金制度」社会保障研究所編『カナダの社会保障』東京大学出版会
- 村上雅子 1984 「カナダの老齡年金制度について」『季刊・社会保障研究』1984. 6
- 清水敬 1997 「カナダの公的年金制度見直しの動きについて」『調査月報』ニッセイ基礎研究所1997. 2
- Banting, G. Keith 1985 "Institutional Conservatism: Federalism and Pension Reform" Jacqueline S. Ismael ed. "Canadian Social Welfare Policy" McGill-Queen's University Press"
- Department of Finance 1997 "Budget in Brief" Federal/Provincial/Territorial CPP Consultations Secretariat 1996 "Report on the Canada Pension Plan Consultations" 1996. 6
- Federal, Provincial and Territorial Governments of Canada 1996 "An Information Paper for Consultations on the Canada Pension Plan" 1996. 2
- Government of Canada 1997 "Securing Canada's Retirement Income System" Human Resources Development Canada 1996 "Income Security Programs" Human Resources Development Canada 1997 "Securing the Canada Pension Plan-Agreement on Proposed Changes to the CPP" Leonard Shifrin 1985 "Income Security: The Rise and Stall of the Federal Role" Jacqueline S. Ismael ed. "Canadian Social Welfare Policy" McGill-Queen's University Press" National Council of Welfare 1996a "A Guide to the Proposed Seniors Benefit" National Council of Welfare 1996b "A Pension Primer" OECD 1996 "OECD ECONOMIC SURVEYS CANADA" OECD 1995 "Private Pensions in OECD Countries CANADA" Pesando, J.E. and Reajr, S.A. 1977 "Public and Private Pensions in Canada: an economic analysis" Ontario Economic Council by University of Toronto Press Policy and Economic Analysis Program, Institute for Policy Analysis, University of Toronto 1996 "Outlook for the Canadian Economy: National Projection through 2020" Statistics Canada 1993 "Canada's Retirement Income Programs: A Statistical Overview" (まるやま・かつら 国立社会保障・人口問題研究所研究員)