

年金制度の行方

厚生省年金局数理課 田村正雄

ここ数年来、欧米諸国における年金制度は一つの大きな流れに沿った動きを示しているように思われる。それは、公的年金だけに止まらず私的年金をも含めた所得保障全体での動きである。今春、三週間ほどの日程で、イギリス、スウェーデン、西ドイツ、それにILOを訪れる機会が与えられたが、これらの国々での最近の状況を中心にして、年金制度の大きな流れといったものを紹介しよう。

1. 公的年金

オイル・ショック以降吹き荒れた世界的な規模でのインフレは、社会保障にも大きな影響を与えている。前記の国々を訪れて一番始めに感じたことは、このことである。すでに断片的には、社会保障の財政が非常に困難な状態に追い込まれていることが、われわれの耳に入ってきていた。とくに年金制度では、すでにスライド制が導入され、その運営は定着したものとなっており、そのために制度からみた支出は硬直的な形で増大することは避けられなくなっている。このこと自体は、年金制度がもつ保障機能を維持していくという意味では当然のことなのであるが、年金財政の運営にとっては頭の痛い問題であることは間違いない。結果的には、拠出保険料を引き上げなければならなくなるというのが、現実の動きである。その方法には、フランスのように保険料の算定基礎となる所得の上限を引き上げる場合、イタリアなどのように保険料率を引き上げる場合、さらにスウェーデンの基礎年金のように所得の上限をなくし、同時に拠出率も引き上げる場合などがみられる。

保険料が所得にリンクして定められることになっている制度では、賃金上昇があれば或る程度自動的に収入は増大する。したがって物価と賃金が平行して変動するとすれば、制度が成熟している場合には、賃金上昇がそのまま保険料収入の増大につながるような形にすればこの問題に対処できる。このために行われるのが、保険料の算定基礎となる所得の上限の引き上げにほかならない。また、制度が未成熟であったり、受給要件の緩和などにより受給者数が増大している場合には、たとえ過去における蓄積が残されているとしても、実質的な負担の増加は避けられない。すなわち、この場合には保険料率の引き上げということになる。西ドイツでは、未だ保険料率を引き上げてはいないが、1972年の改正による長期加入者の年金支給開始年齢の2歳繰り上げという措置により受給者数が予想以上に増大したこともあり、いずれ保険料率を引き上げなければならぬだろうといわれている。

こうした状況のなかで、注目されるのはイギリスの場合である。もともと、イギリスの年金制度は定額拠出定額給付であったが、この仕組みは経済変動に対する適応力が乏しく財政運営が困難な状況に追い込まれていることが指摘されていた。そして、これを補うために差等年金と呼ばれる所得比例年金を導入していた。この年金は、拠出保険料に比例して定められるもので、成熟の最もおそいタイプの給付の仕組みである。その結果、経過的には収入が支出を上回るという現象が生ずる。これを、従来からあった定額年金の支払いのための費用に当てるという方法がとられていた。しかし、これでは年金財政の根本的な問題の解決にはなっておらず、問題の解決を将来に持ち越しているに過ぎないことは明らかであった。このような状況のもとで、政権が交代するごとに、年金制度の改革についての白書が公表され話題を呼んでいた。しかし、1973年に保守党のもとで制定された「1973年社会保障法」により一つの方向づけがなされることになった。これは、定額の年金を所得に比例した拠出で賄うという形をはっきりと打ち出したものである。その後、政権は労働党に移ったが、少なくともこの定額の年金については、形式のうえではともかく実質的には所得比

例拠出定額給付という内容は引き継がれた。そして、この定額の年金の上積みとして所得比例の年金が、1978年4月から導入される予定となっている。これによりイギリスの年金制度も、北欧型といわれる基礎年金と所得比例年金を組み合わせた給付をもつ制度へと、はっきり移行することになる。ただし、イギリスの制度が北欧のそれと異なる点は、基礎年金に当る定額年金についても社会保険方式が採られており、受給権の取得には、一定の保険料拠出が要求されるということであり、これは特筆されるべきことだろう。

このイギリスの所得比例年金は「1975年社会保障年金法」に定められているが、この所得比例年金の内容も、最近の一つの傾向を示しているように思われる。所得比例の年金といえば、一つの代表は西ドイツの年金であろう。この場合には、賃金の1.5%が完全に積み上げられて行く形となっている。わが国の厚生年金の報酬比例部分も標準報酬の1.0%が積み上げられて行くことになっており、考え方としては西ドイツの場合と同じである。これらの年金は、完全に拠出された保険料にリンクして定められるとみてよい。もちろん、この場合には過去の賃金や報酬は再評価されることになっているので、実質額で拠出と給付の関係が保たれていることはいうまでもない。ところが、イギリスが導入しようとしている所得比例年金は、これとはやや趣きが違う。どちらかという、1960年に設けられたスウェーデンの付加年金(ATP)の形に似ている。すなわち、満額年金(Full Pension)の支給率は、一定の保険料拠出期間があれば、その長短とは関係なく同一である。もし、拠出期間がこの満額年金の拠出要件の期間に満たない場合には、比例的に減額される。イギリスの場合には、20年間の拠出で、再評価後の賃金の高い方から20年間の平均値から基礎年金を差し引いた額の25%が満額の年金額である。スウェーデンでは、物価指数にリンクする基礎額(Base Amount)を中心にして年金額が算定されるが、付加年金は30年拠出で年金対象賃金の60%である。この場合年金対象賃金は、基礎額の7.5倍までの所得から基礎額を差し引いた額の基礎額に対する比率を年金点数とし、この年金点数の高い方から15年間の平均値に、その時々の

基礎額を乗じたものである。

このように、近年になって導入された所得比例年金には、拠出期間に比例させるという考え方はない。経過的に満額年金の受給資格期間に満たない場合だけ、拠出期間に比例して、減額するというに過ぎない。このような措置は、制度の成熟化を早めると同時に、制度が成熟し加入期間が長くなってきた場合にも過大な給付を支払わなくて済むという利点がある。

公的年金については、もう一つ大きな動きがある。それは、年金の支給開始年齢についてである。従来から、年金支給開始年齢は65歳を中心として、北に行くほど高く、南に行くほど低いといわれていた。たとえば、スウェーデンでは67歳であるが、フランス、イタリアでは60歳であるといったことである。しかし、ここ数年来の動きとして、比較的高いところに支給開始年齢を定めていたところでは、次第に65歳という線まで下げてきたということである。スウェーデンでは、この7月から基礎年金、付加年金とも65歳から支給されることとなった。

さらに、労働者の早期引退を願う動きは強く、65歳以前にも年金を支給すべきだという声があるということも見逃せない。すでに西ドイツでは、1972年に35年以上加入の者には62歳から老齢年金を支給するようになっている。その後の事業状況をみると、この措置により予想以上に多数の者が、63歳から年金の受給を始めているようである。その結果、特に労働者年金では財政状況は毎年大幅な赤字を計上し、職員年金からの財政調整金が繰り入れられるようになっている。その結果、労働者年金、職員年金を通じた財政収支も大変悪化してきている。これには、単に支給開始年齢の繰り上げの影響ばかりでなく、不況とインフレというきびしい経済情勢も原因となっているが、支給開始年齢の繰り上げは相当大きな比重を占めていることは確かであろう。

このことは、スウェーデンの基礎年金、付加年金の支給開始年齢の2歳繰り上げについてもいえることで、1976年の拠出額は、前年と比べて相当引き上げられることになる。すなわち、1975年には基礎年金の拠出率は基礎額の7.5倍

までの所得の4.2%であったが、1976年には上限のない所得の6.2%となる。また、付加年金の拠出率は、1975年10.75%、1976年11.00%、1977年以降11.75%となっている。これらの拠出率の上昇がすべて支給開始年齢の繰り上げに伴うものというわけではないが、先に述べた経済情勢の変動要因と併せて、大きな原因の一つになっていることは間違いないところである。

このほかに、年金支給開始年齢については正規の年齢を中心として前後5歳の幅で、繰り上げ減額、繰り下げ増額の支給を認めるというのも、もう一般的なこととなってしまった。この場合、減額率、増額率は国により若干の相違はあるが、ほぼ一歳の繰り上げ、繰り下げにつき、それぞれ年金額の7~8%が減額または増額される。これらの値は、ほぼ年金数理的には正規の支給開始年齢からの支給の場合と等価になるように定められているようである。

こうした、受給者の側での選択による年金支給開始年齢の繰り上げとは別の形の早期支給年金が設けられるのも一つの動きである。西ドイツの心身障害者への62歳からの支給や、直近一年半の間に一年以上失業している場合の60歳からの支給などである。最近では、スウェーデンで今年の7月から実施された部分年金も、この種の年金に属するであろう。この年金は、45歳以上に10年以上拠出してきた者で、失業保険あるいは労働市場手当の受給の条件を満たしており、しかも、パート・タイムの労働に従事している者を対象とするものである。こうした条件を満たしている者が60歳以上65歳未満の場合に、パート・タイムの労働に変わる前の所得と、パート・タイムの労働による所得の差額の65%を部分年金として支給するというものである。

このように、各国に共通した流れといったものが見られる。その内容は、老齢といったきわめて個人差の大きい事故に対して、よりきめの細かい配慮を加えていこうということのようである。しかし、これには当然のことながら、必ずそれなりの負担が伴うことも忘れてはならないことである。先に述べたスウェーデンの部分年金のためには、1976年には上限のない所得の0.25%の拠出が事業主に課されることになっているのである。

公的年金の内容については、だいたい以前からいわれているように、定額年金と所得比例年金の組合せという形に定着しつつあるようである。これは、北欧諸国や最近のイギリスの年金制度のように形式的にもはっきりとその形が分かれる場合もあるが、アメリカや西ドイツのように実質的にこの形に近づいている場合もある。そして給付の水準は、従前所得の50~55%というのが一般的であり、これを越える部分は私的な制度が受け持つ分野であるとされている。イギリスでは1978年4月から導入される予定の所得比例年金が成熟したときに始めてこの水準に達する。また、スウェーデンでは、1960年から始まった付加年金で満額年金が支給されるようになると最終所得の55%の水準になるといわれている。西ドイツでは、40年間の保険料拠出があれば形式的には従前所得の60%の年金が支給されることになるが、実際には過去の賃金の再評価が3年間ほどのタイムラグを以ってしか行われないので、50%前後にしかならないといわれている。

また、こうした給付に対して、拠出面ではイギリスでは所得比例年金を含めて16.5%、スウェーデンでは17.45%、西ドイツでは18%となっている。これらの拠出率は、今後まだ増大する可能性があり、いずれは20%前後にはなるものと思われる。

2. 私的年金

老後の所得保障は、公的年金、企業年金および個人的な貯蓄の三本柱によるという考え方が、西欧では一般的であるといわれている。稼働期間中の所得には、子供の養育、社会保険料の負担、租税といったものが含まれているので、老後の所得が稼働期間中の所得と同じ額である必要はない。公的年金と企業年金を併せて、従前所得の60~70%になるというのが、欧米における一般的な考え方であり、これ以上の部分は個人の努力により用意されるものとされている。先に述べたように、公的年金により従前所得の50~55%が保障されるので、残りの10~15%が企業年金などの私的な年金制度が受け持つ分野ということにな

る。ここで触れるのは、この第二番目の柱である企業年金を中心とした私的年金制度についての最近の動きである。

ここで述べる企業年金などの私的年金制度は、公的年金だけでは満たされない部分を補う役割を持っているところから、社会保障の分野では補足年金と呼ばれる。この補足年金は、国によって違ったタイプと方法で運営されている。タイプを大きく区分すると、一つはイギリス、アメリカ、西ドイツのように原則として企業単位に制度が設けられる場合であり、もう一つはフランス、スウェーデンにみられる全国レベルの労使間の協約にもとづいて設けられる職域ごとの制度による場合である。とくに後者の場合には、運営の形態は公的年金と殆ど変わらず、第2の公的年金といっても差しつかえない。最近になって注目を集めているのは、前者の場合の企業年金をめぐる動きである。

アメリカの「被用者退職所得保障法」(Employees' Retirement Income Security Act 略してERISAと呼ばれている)、西ドイツの「企業年金法」(Betriebsrentengesetz)それにイギリスの「社会保障年金法」(Social Security Pensions Act)が、その主なものである。これらの法律の内容は、それぞれの国情を反映して、かなり違ったものとなっているが、共通している点があるとすれば、それは企業年金に公共的な性格を持たせるという考え方が基礎になっているということであろう。

もともと企業年金は、多かれ少なかれ労務管理的な要素を持っており、長期勤続者だけを優遇する措置が採られるというのが、ごく当たり前のこととなっていた。そのため、企業を渡り歩いた者は、たとえ通算した勤務年数が相当長い場合であっても、企業年金の受給権は取得できないという結果となってしまう。これでは、公的年金を補足するという役割を企業年金に期待できない。そこで、まず取り上げられたのが、「年金権の賦与」(Vesting)という点である。つまり、一定の勤務年数のある者には、必ず年金受給権を与えることを義務づけるものである。これにより、引退まで同一企業に勤続した者にだけしか年金受給権が与えられないというようなことはなくなる。

そして、つぎにこのようにして与えられた年金受給権を、実際に年金の支給が開始されるまで保全(Preservation)するというのも、とり上げられている。さらに、場合によっては、企業が変わったときには、年金受給権も同時に移った先の企業の年金制度に移管(Transferability)する方法も、とり入れられている。

これらの問題は、企業がそれぞれ独自の年金制度を持つことにより、生ずるものである。したがって、フランスやスウェーデンのように、全企業を通じた横断的な補足年金制度を持っている場合には、この種の問題は発生しない。どちらの方法が、補足年金として望ましいものであるかは、一概にはいえないが、どちらの場合も、最近の動きにより結果的には企業の労務管理的色彩を弱め公的年金と似た性格を持つようになることは確かである。

企業を単位として設立される企業年金は、多かれ少なかれ母体企業の盛衰の影響を受けないわけにはいかない。この影響を少しでも受けないようにするために、イギリスやアメリカの企業年金では、社外に積み立てを行う。しかし、年金制度には過去勤務債務(PSL)が付きものであり、これに相当する原資を完全に積み立てるには、通常20~30年という期間を予定している。アメリカの被用者退職所得保障法(ERISA)では、はっきりとこの積立期間に限度を定めている。それでも、10年20年という歳月のあいだには産業構造の変化や技術革新といった、大きな経済の流れの中での企業の浮沈は避けられない。その結果は、完全な積み立てが完了しないうちに母体企業が倒産するといった事態が発生する場合も考えられる。そして、その企業年金の加入者の受給権の裏づけとなる資金は確保されていないという現象が起きる。このような事態に備え年金受給権を保護するために、アメリカでは再保険制度が導入された。この再保険制度は、もともと企業年金では完全な積み立てが行われるということを前提として組み立てられているところが、他の国の類似の制度と違うところである。

これに対して、西ドイツでは企業年金法にもとづき、支払不能保険(Insolvenzversicherung)を導入した。これも目的とするところは、企業が倒産など

の事態に至ったときに、企業年金加入者の年金受給権を保護するためのものである。しかし、その考え方はアメリカの場合とは異なり、スウェーデンの補足年金制度の場合と似ている。西ドイツには、いくつものタイプの企業年金があるが、この保険の対象となるのは、本来完全な積み立てをしない制度を対象としている。つまり、帳簿上では完全な積み立てを実現できる保険料を拠出したことにして、それと全く同じ額を企業が直ちに借り入れた形にする。そして、実際に年金受給者が発生し、給付の支払いが必要となったときには、その費用を事業主が支出するというものである。このことから分かるように、形式的には積立方式を採っているが、実際には積立金はなく賦課方式と同じ財政運営を行う場合である。したがって、企業が順調に発展している場合には問題は発生しないが、倒産などの原因により母体企業に費用負担能力が無くなると年金の支払いはできなくなる。それは年金受給権の裏づけとなる積立金を、現実のものとして持っていないからである。そこでこの帳簿上の積立金に相当する額を、保険の対象としたのが、この支払不能保険である。支払不能保険の保険料はこのあるべき積立金の一定率とされており、保険給付は年金支給開始年齢に到達する都度、その年金の現価相当額を保険会社に払いこみ年金契約を買うという形で行われている。したがって、この支払不能保険の保険料率は、現在では、0.15%にすぎないが、次第に高くなっていく筈である。

これらの保険制度は、いずれも企業が倒産して年金の支払が不可能となるような事態を避け、加入者の権利を保護するために設けられたものである。

私的年金で最も解決困難な問題は、年金の実質価値維持ということであろう。先に述べた各国の企業年金に関する法律の中でも、この点については、はっきりと義務づけていない。この問題は、企業年金における受給権の保護という面と密接な関係があるように思われる。一般に給付改定が行われれば、制度が負う債務は増加するが、保有資産はそれに見合っては増大しない。そのため、積立不足は増大し、それだけ受給権の裏づけとなる資産は相対的に減少する。したがって、企業に倒産というリスクがある限り、継続的な給付改定を行うほど、

受給権の保護という面からは好ましくない事態に追い込まれていく。これを解決する一つの方法は、フランスの補足年金のように全国の企業を通じて一つの制度を設けるということであろう。こうすることにより、企業の倒産というリスクを、一つの制度の中で分散させることができるからである。しかし、こうした補足年金では、それぞれの企業の独自性を生かした給付を設計することはできない。

このように、年金の実質価値維持は、企業年金の独自性を尊重しようとするほど実現が困難になるように思われる。この問題については、未だ多くの検討すべき点が残されており、今秋10月に東京で開催される「第20回国際アクチュアリー会」の研究テーマの一つとなっている。その研究結果が、どのようなものであるか期待されるところである。

なお、このほかに公的年金と私的年金の接点の問題として、イギリスで1978年4月からの所得比例年金の実施と同時に導入を考えている適用除外制度の問題がある。この問題自体には、大変興味深い点もあるのであるが、少なくともイギリス以外の国では、この種の制度の導入ということは一般的な動きとなっていない。また、イギリスの今度の制度自体が果して軌道に乗るかどうか、未だ今後の様子をみないと何ともいえないので、ここでは省略したい。

以上に述べてきたように、企業年金は所得保障の一環として欠かせないものとなってきている。そして、その機能を十分発揮するために、それぞれ創意工夫を生かすべく努力が続けられているが、まだまだ今後の検討にまかされている部分が少なくないというのが現状といっていよう。