

## オーストラリアの年金改革

下野 恵子

### ■ 要約

オーストラリアにおいても、経済、財政状況の悪化、高齢者の増加とともに公的年金制度の改革が始まり、1980年以降、老齢年金給付年齢の引き上げ、資産、所得に関するミーンズテストの導入、superannuationの積極的な保護育成が実行された。Superannuationとは、支給開始年齢や積立金の運用などに関し厳しい規制を行う代わりに税制上の優遇措置を与える準公的な所得比例年金制度である。オーストラリアは、長い間所得比例の公的年金制度を持たず、一律年金だけを持つという独特の制度を維持してきたが、現在ではこのsuperannuationと呼ばれる準公的な所得比例年金制度が第2の「公的年金」としての位置を確立しつつある。この論文では、オーストラリアにおけるsuperannuation制度の性格を詳しくみることにしたい。オーストラリアのsuperannuationの発展をみていくことにより、確定拠出型の個人年金制度の持つ長所と問題点が明らかにされる。さらに、日本における確定拠出型の個人年金導入の可能性について考察する。

### ■ キーワード

公的年金改革、個人年金、superannuation、確定拠出型年金

### I はじめに

日本の公的年金制度が保険方式の所得比例年金(厚生年金、共済年金)が中心であるのに対して、オーストラリアの公的年金制度は税方式の一律年金(Age Pension、以下では老齢年金とする)である。日本では高齢者の増加に伴って公的年金制度の維持可能性に疑問が持たれるようになり、厚生省は厚生年金や共済年金の廃止さえ含む提案を行っている。オーストラリアにおいても、経済、財政状況の悪化、高齢者の増加とともに公的年金制度の改革が始まり、現在も進行中である。1980年以降の動きを追うと、老齢年金給付年齢の引き上げ、ミーンズテスト(所得テスト、資産テスト)の導入、さらに老齢年金を補うものとして1980年代に始まったsuperannuationの積極的な保護育成が挙げられる。

Superannuationとは、日本でいう厚生年金、共済年金という所得比例の公的年金から企業年金、個人年金に対応する広い範囲の引退期の所得保障システムに対応し、支給開始年齢や積立金の運用などに関し厳しい規制を行う代わりに税制上の優遇措置を与える、準公的な所得比例年金制度である。オーストラリアは、長い間所得比例の公的年金制度を持たず、一律年金だけを持つという独特の制度を維持してきたが、現在ではこのsuperannuationと呼ばれる準公的な所得比例年金制度が、第2の「公的年金」としての位置を確立しつつある。オーストラリアのsuperannuationは大部分が確定拠出型の積立型年金であり、拠出額、運用機関の選択に関し各個人の選択の余地も大きい。

アメリカの401Kによる積立型個人年金の成功に影響されて、日本でも公的年金を補完するものとして、全国民を対象とした確定拠出型の個人年金の

導入が考えられている(日本経済新聞朝刊、1998年11月8日第1面)。また、厚生年金保険料の半額を負担している企業側は、今後の負担の増加に耐え切れず、長期的には厚生年金の民営化も提唱している(日本経済新聞朝刊、1998年12月24日第1面)。このような公的年金の民営化への流れにおいて、アメリカとは若干違う形で個人年金の保護、育成を図ったオーストラリアの *superannuation* の導入と普及の経験は、今後の公的年金改革を考える上で参考になるであろう。

この論文では、II節でオーストラリアの公的年金制度の概要を紹介し、III節で *superannuation* の導入を中心とする年金改革の具体的な動きを紹介する。IV節で、オーストラリアにおける *superannuation* 制度の性格を詳しくみることにしたい。オーストラリアの *superannuation* の発展をみていくことにより、確定拠出型の個人年金制度の持つ長所と問題点が明らかにされる。V節では、日本における確定拠出型の個人年金導入の可能性について考察する。

## II オーストラリアの公的年金制度の概要

オーストラリアの公的年金制度の歴史は非常に古い。最初の入植地であるニューサウスウェールズ州で租税方式の老齢年金制度が導入されたのは1900年のことである。1900年代前半のオーストラリアは世界で最も裕福な国であり、オーストラリアの老齢年金の導入は、デンマークの1891年、ニュージーランドの1898年に続く。ただし、すべての州が老齢年金制度を持つようになったのは1908年であり、全国統一の老齢年金制度となったのは1909年のことである。老齢年金の受給資格条件も最初は滞在期間25年以上であったが、1913年には20年となり、1962年には滞在期間10年間で短縮され、現在に至っている。

オーストラリアの高齢者を対象とする公的年金

は、財源を租税とする一律年金である。1998年現在の年金受給開始年齢は、男性65歳、女性61歳である。ただし、現在の女性の年金受給開始年齢は61歳であるが、男性と同様、徐々に65歳に近づけていくことになっている。また、所得、資産に関するミーンズテスト(*means test*: 年金額減額制度)があり、どちらも一定額を超えると老齢年金が減額あるいは支給停止とされる。

さて、オーストラリアの老齢年金制度の目的は、すべての引退生活者に対して十分な所得保証をすることであると明記されている。オーストラリアの単身者の老齢年金は男性正規従業員の週当たり税込み賃金(MTAW: *Male Total Average Weekly Earnings*)の25%を目標にするように法律で決められており、ほぼその水準を維持している。この水準は生活保護水準以上であり、オーストラリアに住むほとんどすべての高齢者が最低限の生活を保証されていることになる。

一方、日本の公的年金制度で共通年金となっている国民年金は、厚生年金、共済年金と同様に保険方式をとっており、受給資格を得るためには25年間の加入期間(保険料免除期間を含む)が必要となる。受給資格を得るための25年間の加入期間は、国際的に見て非常に厳しく、無年金者が存在する理由となっている。公的年金に保険方式をとっているイギリスでは10年間、ドイツでは最低5年間の加入で年金受給資格が得られる。さらに、老齢基礎年金の給付額は保険料拠出期間に比例して決定されるため、年金保険料納付期間が40年間に満たない場合には年金額が減額される。その結果、満額の年金額は月額約67,000円であるが、実際の給付額は平均で月額51,000円になっている。このことは、自営業や零細企業従業員などの国民年金第1号加入者については、公的年金として夫婦2人で月100,000円以下の人が少なくとも半数はいるということの意味する。

また、国民年金の現在の保険料は1ヶ月13,300

円と低所得者には支払いが厳しい水準となっており、未納者、免除者が増加している。最近では、長期の不況、保険料の高騰や公的年金制度への不信もあり、国民年金の第1号加入者（個人業者、零細企業従業員、20歳以上の学生など）の約3分の1が、保険料未納者、免除者となっている。これらの保険料未納者、免除者は、将来無年金者、あるいは低額の年金しか受給できなくなる可能性がある。国民年金制度が、公的年金制度として破綻しているといわれるゆえんである。

次に、表1によって最近時点のオーストラリアの老齢年金給付額をみると、単身者が2週間453ドル（約36,000円、1A\$ = 80円で換算）、夫婦で2週間590ドル（約47,000円）である。夫婦の年金は単身者の約1.3倍の水準となっている。なお、オーストラリアは日本と異なり月給制ではなく、正規従業員の給料や家賃なども2週間ごとに支払われており、年金についても2週間ごとに支払われる。

オーストラリアの老齢年金の水準は、夫婦世帯にすると男子正規雇用者の平均賃金の32%となっており、日本の厚生年金の給付水準が勤労者の月収の60%程度（年収に対しては約40%）を目標にしているのと比べると若干低いように思われるかもしれない。しかし、すべての人に一律の最低年金額が保証されている点において、オーストラリアの老

齢年金は日本の公的年金制度よりも優れている。

また、オーストラリア人の持ち家率は日本と並んで非常に高く、平均で70%を超え、高齢者になると90%近くが住宅所有者である。家賃も日本に比較すれば相対的に安い、住宅を確保することにより、より生活に余裕が生まれる。さらに、老齢年金受給者に対しては、生活の多くの側面で優待料金が設定されている。例えば、バス代や映画などは正規料金の半分である。そのため、後で述べるように、老齢年金受給年齢である65歳までに所得や資産保有を減少させて老齢年金の部分年金受給者になるというインセンティブが働く。

次にオーストラリアのミーンズテストについて説明しよう。ミーンズテストが導入されたのは1985年である。ミーンズテストは、所得、資産の両面から行われる。

表1に示したように、所得に関しては、単身者の場合、100ドルまでの収入に対しては年金給付額の減額は無いが、それを超えると1ドルの収入ごとに50セント（0.5ドル）ずつ老齢年金が減額されていき、他の収入が2週間で820ドル（約66,000円）を超えると、老齢年金が受給できなくなる。夫婦の場合には、他の収入が2週間で1,370ドル（約110,000円）を超えない限り、減額された老齢年金を受給できる。

表1 オーストラリアの老齢年金制度（1998年10月現在）

（オーストラリア・ドル）

	単身者	夫婦
老齢年金給付額（2週間）	\$453	\$590
<ミーンズテスト> 所得テスト	2週間\$100までは全額支給 (\$1ごとに\$0.5減額) \$820以上は年金支給停止	2週間\$176までは全額支給 (左に同じ) \$1,370以上は年金支給停止
資産テスト	持家：\$125,750までは全額支給 借家：\$215,750までは全額支給 (\$1,000ごとに\$3減額) 持家：\$245,740以上は支給停止 借家：\$335,750以上は支給停止	持家：\$178,500までは全額支給 借家：\$268,500までは全額支給 (左に同じ) 持家：\$337,500以上は支給停止 借家：\$467,500以上は支給停止

資産に関しては、持ち家と借家では基準が違ってくる。オーストラリアは日本と同様に、持ち家率が先進国の中では飛びぬけて高く、年金受給者の90%程度が持ち家である。住宅の価格は、シドニー、メルボルンを除けば、都市部でも広い庭のある一戸建ての価格は150,000ドル(約1,200万円)くらいが平均である。持ち家の場合には、持ち家のほかの金融資産と実物資産の合計保有額が、単身者で125,750ドル(約1,000万円)、夫婦で178,500ドル(約1,400万円)を超えない限り、老齢年金を満額受給できる。老齢年金の減額は、1,000ドルごとに3ドルずつである。老齢年金が受給できなくなるのは、持ち家のケースで資産保有額が単身者で245,750ドル(約2,000万円)、夫婦で377,500ドル(約3,000万円)を超えた場合である。

オーストラリアでは国民総背番号制が社会保障番号によってなされており、所得、資産の把握は容易である。オーストラリアのコンピュータの利用、ネットワークの活用は日本とは比較できないほど発達している。所得、資産の把握ができない限り、また、コンピュータの活用がなされない限り、コストがかさみミーンズテストは不可能であろう。

1996年のセンサスによれば、65歳以上の男性、61歳以上の女性の数は249万人であり、全人口1831万人の13.6%を占めている。そのうち老齢年金を受給しているのは69.4%である。約30%の高齢者は、所得あるいは資産による老齢年金の減額制度(ミーンズテスト)によって老齢年金を受給できないケース、あるいは、市民権を取得してから滞在期間が10年に満たないため受給資格がないケース(高齢の呼び寄せ移民の場合が多い)である。老齢年金受給者のうち、65%は老齢年金を全額受け取っており、35%が部分年金(ミーンズテストにより減額された年金)の受給者である。現時点においては、老齢年金受給資格年齢グループの45%が老齢年金の全額を受け取り、24%が部分年金、30%が老齢年金を受給していないことになる。

### III 年金制度の改革：superannuationの導入と普及

オーストラリアの老齢年金制度は、ヨーロッパの多くの国とは異なり、長い間、就業と結び付いた所得比例年金を持たず、税方式の一律年金のみからなっていた。もちろんオーストラリアでも個人年金や企業独自の企業年金は存在したが、統一的な基準の下で蓄積される所得比例年金は1980年半ばまで存在しなかった。その間、所得比例年金の導入が何度も図られたが、公的な所得比例年金の導入が積極的に進められるのは、1980年代のホーク労働党政権の時代である。

1970年のオーストラリアの1人当たりGNP(米ドル)は、アメリカやスウェーデンの4,000ドルには及ばないまでも、2,820ドルと日本の1,920ドルをはるかにしのいでいた。1980年代半ばにオーストラリアと日本の経済的な地位が逆転し、その後は日本とオーストラリアの1人当たりGNPでみた経済格差は開いている。1993年には、日本の1人当たりGNP31,450ドルに対してオーストラリアは17,510ドルと日本の半分程度となっている。同時にアジアの中、あるいは、世界経済に占めるオーストラリアの経済的な地位も相対的に低下してきた。

公的年金にミーンズテストが導入されたのは1985年3月のことであり、オーストラリアの経済的地位の低下、財政の悪化を反映している。同時に、将来確実にやってくる高齢者の急増に備えるために、政府は各種の個人年金に統一的な規制をする代わりに税制上の優遇措置を与えることにより、superannuationとして積極的な普及を図った。Superannuationの導入の意図は、所得比例年金を導入することにより、今後確実にやってくる高齢社会における多数の引退者の生活を安定させること、さらに、積立方式の年金を導入することによって貯蓄率を上昇させ投資を刺激し成長率を促すという供給サイドの経済学の影響もあった。

オーストラリアの *superannuation* は、日本でいう厚生年金、共済年金という所得比例の公的年金、企業年金から各種形態の個人年金まで、広い範囲の引退後の所得保障システムを含む。しかし、オーストラリアの代表的な *superannuation* は、確定給付型である点では異なるが、適格退職年金制度の概念に最も近い。つまり、従業員のために企業（雇用主）が拠出する保険料を、政府による規制に従うことと引き換えに税制上の優遇措置を受けて外部に積み立てる制度である。最近では、適格退職年金制度で従業員の拠出を認めているように、*superannuation* でも従業員の拠出を積極的に誘導している。つまり、*superannuation* は政府が直接運営する公的年金ではないが、給付開始年齢や積立金の保全などに関しては厳しい規制がある。積立金の運用は保険会社、信託会社などが行い、政府は税制優遇措置を与えてその普及を支援する。

さて、最初に *superannuation* の導入が合意されたのは、1983年のことである。最初の *superannuation* は PAS (Productivity Award Superannuation) といわれ、収入の6%を、労働者に直接支払うのではなく、その分を積み立てて将来年金として支払うという契約が労働組合となされた。1980年代の好景気の時期に当たり、経済の過熱を抑えるという目的も持って、PASの導入は順調に進められ、1986年から実施された。

PASが導入される以前にも企業年金は存在していたが、それは全く企業独自のものであり、加入者比率は労働者全体の15%程度にしか過ぎなかった。そして、加入者は、大企業と公務員、男性労働者、正規従業員に偏っていた。PASが実施されることにより、1987年の *superannuation* の加入者は就業者の31%と前年の2倍になった。しかし、PASはあくまでも労働組合との合意であり、対象企業が限られていた。さらに、企業が倒産した場合の保証に関しては十分考えられていなかった。これらを考慮した結果導入されたのが、SGC

(*Superannuation Guarantee Charge*)である。

SGCは1991年に法案が成立し、1992年7月に実施にうつされた。その際、政府は *Security in Retirement* (1992)を公表し、SGCを導入することによって、税収の減少以上に貯蓄が増加すること、*superannuation* によって高齢者の生活レベルが高くなることを具体的な推計値として示している。貯蓄率の上昇は2025年時点で、SGCが導入されない場合に比べて1.2%高くなる。

SGCは、被雇用者の権利を守り、雇用者が一定条件を満たす被雇用者のために *superannuation* を「強制的」に積み立てることを制度化している。SGCが実施される時点で、1987年に設立された *Insurance and Superannuation Commission* (ISC)が *superannuation* の監督、指導を一元的に行うこととなった。ISCが監督する *superannuation fund* の数は1993年で73,000を数えた。もし雇用者が被雇用者のために拠出をしなかったとすれば、積立予定額、利子相当分に手数料を加えた多額の罰金が課せられる。こうして、*superannuation* は、運用は民間ではあるが、準公的な所得比例年金となった。さらに、個人拠出のみの個人年金の形でも、給付開始年齢や運用に関しての条件を守ることを条件に、税法上の特典が与えられる *superannuation* として認められるようになったので、小規模企業従業員や、女性の多いパートタイム労働者の加入も急速に増加した。なお、SGCの詳しい内容に関しては、次節で説明する。

表2でみると、1995年の加入者割合は、短時間労働者、非正規労働者、自営業者を含めた就業者全体の81%、被雇用者のみで見ると89%の加入率と高い比率を示している。性別の加入率は、男性が82%、女性が79%、労働時間別では、フルタイム労働者が87%、パートタイム労働者でも62%の加入率となっている。

*Superannuation* の加入率に関して、Bateman and Piggot (1993)では、税法上の優遇措置だけでは加

入率が伸びないことを指摘している。つまり、SGCが雇用者に対して被雇用者のための拠出を「強制」とすることによって、加入率が1992年のSGCの実施以来、急激に上昇したとしている。この点は、重要な指摘であると思われる。実際、1988年の加入率は51%であり、1991年も71%にとどまった。被雇用者でさえ加入者は4人に3人であった。それが、SGC実施後の1993年には、被雇用者に関しては全員加入に近い89%の加入率となり、就業者全体に占める割合も80%となった。

ところで、オーストラリアのsuperannuationの特徴の一つは、日本でいう厚生年金・共済年金という所得比例年金、企業年金から各種個人年金までの広い範囲の引退後の所得保障システムが統一的な条件で扱われ、同一の税制の恩恵を受けていることである。ただし、日本の公的年金(厚生年金

や共済年金)や準公的年金制度(厚生年金基金、適格退職年金制度など)ほどの税法上の特典は受けていない。次節で詳しく述べるが、オーストラリアのsuperannuationは、租税負担の軽減はあるものの、拠出、積立、給付の各段階で課税されている。

オーストラリアでは、いまやsuperannuationの加入率は就業者の80%、被雇用者の90%にまでなっている。1980年代前半には10%にも満たなかった女性パート労働者の加入率も60%を超え、自営業者の加入率も30~40%となっている。ただし、所得比例年金であるため、勤労期間が短く、賃金の低いパートタイマーで働くことの多い女性のsuperannuation受給額は低くなり、女性特有の問題が生じる(Economic Planning Advisory Council, ed. (1994)を参照)。

また、確定給付型の年金が、企業あるいは国が

表2 superannuationの加入者に関するデータ

	1988	1991	1993	1995
15~74歳人口	1137万人	1199万人	1234万人	1257万人
<就業者>				
就業人口	730万人	749万人	764万人	809万人
加入者数	375万人	533万人	615万人	655万人
加入割合	51%	71%	80%	81%
full-time	58%	79%	86%	87%
part-time	19%	44%	61%	62%
男性		75%	82%	82%
女性		66%	78%	79%
被雇用者	55%	78%	89%	89%
雇用者		52%	55%	51%
自営業		37%	37%	31%
<被雇用者>				
公的部門		89%	95%	95%
民間部門		73%	86%	88%
正規従業員		87%	95%	97%
非正規従業員		39%	64%	65%
組合員		91%	96%	97%
非組合員		69%	84%	85%

出所：ABS Superannuationの各年より作成。

経済変動のリスクを負担する制度であるのに対し、確定拠出型の個人年金制度とは、経済変動のリスクをすべて個人が引き受ける制度である。仮に現在の日本のような低金利時代が長く続くならば、将来の年金給付額がとうてい最低限の生活もできないほど低くなる可能性がある。また、運用先の選択も個人に任されており、運用に失敗した場合のリスクはすべて個人が負担することになる。

さらに、女性のパートタイマーや日雇い労働者のように、低賃金で不安定な雇用環境にある労働者の将来の年金給付額は当然低くなる。一方、高所得で安定的な職にある労働者、例えば大企業従業員、公務員には有利な制度である。このような場合、もし公的年金が低所得者にとって、セーフティネットとならなければ、ホームレスの高齢者が続出する可能性があることを認識しなくてはならない。オーストラリアでは、superannuationを含めて金融資産が少ない場合には老齢年金を全額受給することが可能なので、老齢年金がセーフティネットとなり、老後の最低限の生活を保障していることになる。

ところで、オーストラリアのsuperannuationの抱える別の問題点として、日本の適格退職金制度と同様に、一時金で受け取る場合が多いことが挙げられる。Superannuationの受給開始年齢が55歳以上となっているため、55歳でsuperannuationを受け取って、老齢年金受給年齢までに使い果たすというケースも多く見受けられる(double dipping)。その理由として、現在はまだsuperannuationとして受け取る絶対額が低いことや、年金に物価調整がないことが挙げられる。しかし、superannuationで得た金融資産が一定額を超えると老齢年金の資産テストに引っかかる恐れがあるため、各種のメリットのある老齢年金受給者になるために、金融資産を一定額以下にするインセンティブも強いといわれる。これではsuperannuationが老齢年金の補完という役目を果たしていないことになる。そこで、

1998年の改正では、年金の形式で受け取る場合には、老齢年金の資産テストだけでなく、所得テストからも、一定額を限度としてsuperannuationからの年金受給額をはずすという改正を行った。これは、法律を改正することによって、一時所得の受け取りから年金受給へとsuperannuation受給の方法の変更を誘導していることになる。

#### IV Superannuationの性格について

##### 1. Superannuationの目的と特徴

前節でも述べたように、オーストラリアのsuperannuationは、準公的な所得比例年金制度であり、年金給付年齢や資金運用に関する厳しい規制に従うことを条件として、税法上の優遇措置を与えている。政府は、厳しい規制と引き換えに、拠出、積立、給付の段階で何らかの租税軽減措置をとり、運用は民間のfundが行う。このように、superannuationに対して税法上の優遇を与えることは、政府にとっては税収の減少を意味するので、superannuationは私的年金ではなく、政府の特定の目的を達成するための手段でなくてはならない。

Superannuationの目的は、引退期の所得保障の充実と経済全体で見た貯蓄率の上昇である。所得保障に関していうと、一般に、引退期の所得水準は従前所得の60～70%程度が望ましいとされる。老齢年金は男子平均賃金の25%を目的としており、明らかに余裕ある生活には不十分である。そして、Diamond(1977)が示したように、大多数の労働者にとって、自発的に引退期の生活を賄うに足る十分な貯蓄をすることは難しい。そこに、政府が消費者の決定に介入し、公的年金制度が「強制的貯蓄の制度」として存在する意義がある。オーストラリアのsuperannuationは、当初、手厚い租税優遇措置で加入者の増加を図ったが、加入率が期待ほど上昇しなかった。そこで、雇用者に対して従業員のための保険料の外部積立を義務

付ける、つまり強制することによって、従業員の権利としての所得比例年金を保証することに成功した。つまり、現行の *superannuation* はほぼすべての被雇用者に関して強制貯蓄の結果としての所得比例年金受給を可能としている。

オーストラリアの *superannuation* の特徴を述べると、大部分が完全積立、確定拠出型であること、さらに、受給時に年金と一時金の選択を許しているために、年金の形ではなく、一時金で受け取るケースの多いことである。しかし、公的部門では、オーストラリアも日本の共済年金と同様に、確定給付型の所得比例年金が主流であった。確定給付型であるので、また賦課方式でもある。しかし、現在では徐々に完全積立方式、確定拠出型に移行している。確定給付型の賦課方式の年金でも確定拠出、積立方式に移行することは決して不可能ではないのである。

オーストラリアにおいて一時金で受給するケースが多い理由は、日本における適格年金のケースと同じである。つまり、一時金受給の方が税制上の優遇を受けていたこと、物価上昇に対する手当

てがないことが挙げられる。前者に対しては、1992年のSGCの導入以来、年金受給に対する税制上の優遇を強めているが、あまり効果は見られず、現在も一時金受給希望者が大多数を占める。*Bateman and Piggot* (1993)では、年金受給を増やすためには、*superannuation* にインフレ調整機能を持たせる必要があると論じている。

次に、*Bateman and Piggot* (1993)に従って、強制的貯蓄の結果として、従前所得と老齢年金と *superannuation* を加えた年金総額を比較する。表3は、収入の9%の雇用者負担、3%の従業員自身の拠出が25歳から65歳までの40年間なされた場合の、65歳時点での年金と従前所得の比率を示している。その結果、男性の単身平均所得者、男性のみが働いてきた夫婦とも、従前所得のほぼ80%の年金を受け取ることができる。低所得者は、*superannuation* の受給額が低くなるが、一律の老齢年金を満額受け取ることができ、従前所得以上の年金額を受け取ることが可能となる。

このように、*superannuation* は長期的にはオーストラリアの引退生活者の収入の中核となるように設

表3 従前所得に対する年金給付額の比率 (Replacement Rates)

	低所得者 (平均賃金の半分)	老齢年金を含めた代替率	
		中所得者 (平均賃金)	高所得者 (平均賃金の2倍)
男性単身者 ( <i>superannuation</i> は平均77.0%)	118.9	80.4	77.0
女性単身者 ( <i>superannuation</i> は平均44.4%)	94.6	59.2	47.5
夫婦 ( <i>superannuation</i> は平均55.0%)	126.3	78.6	62.8

注：主な計算の前提は以下の通り。

- 1) 男性単身者は25歳から65歳まで働き、女性単身者は25歳から60歳まで働く。
- 2) 夫婦の場合、夫は男性単身者と同様に働くが、女性は働かない。
- 3) 引退時点で、物価調整付きの年金給付を選択する。
- 4) 代替率は、各人の従前所得に対して計算してある。

出所：Bateman and Piggot, 1993のTable 4.4.



計されている。ただし、表3の前提となっている男性40年間、女性35年間の加入期間を満たしている引退者は少数であり、現在のsuperannuationの受給者の平均加入年数は、わずか5年間である。また、雇用者9%、被雇用者本人3%で合計12%の保険料は、2002年に実現する値であることに注意しなくてはならない。雇用者が負担すべき最低保険料率は1992年には3%であったが、徐々に引き上げられて1998年現在で7%となっている。これから20年以上にわたり、superannuationの給付額は、Bateman and Piggot (1993)の推計よりはるかに低い時期が続くことに注意しなくてはならない。

## 2. Superannuationと税制

ここで、税法上の優遇措置と、優遇措置を受けるために満たすべき条件について述べよう。

SGC導入時のオーストラリアのsuperannuationの税制上の優遇については、表4にまとめられている。拠出段階では、雇用者が拠出した保険料に関しては一定額までは所得控除。被雇用者については、所得に応じて割り戻し(rebate)がある。1992年時点で、3万ドル以上の所得がある場合には割り戻しはなしである。自営業者や雇用者のサポートのない従業員の場合には、所得に応じて所得控除が受けられる。雇用者の積立金は、従業員の年齢に応じて一定額が控除された後、15%の税率で課税される。被雇用者本人の積立金に関しては課税されない。給付段階では、一時金を選択すると、40万ドルまでが低率課税となり、年金の場合には通常の所得税の対象になり、その後15%の割り戻しがある。

これを日本の所得比例の公的年金(厚生年金、共済年金)や準公的年金(厚生年金基金、適格年金制度など6制度)と比較すると、オーストラリアのsuperannuationは拠出、積立、給付の各段階で、税の軽減はあるものの控除ではないので、日本より重く課税されている。例えば、日本では、拠出段

階では社会保険料として保険料は全額所得控除されるし、積立金への課税もないか、あっても1%(適格年金の場合)とごく軽い。さらに、給付段階でも、公的年金控除が受けられる。ただし、個人年金や企業独自の年金についてはこの限りではない。現在では、財政難でもあり、superannuationに関する税負担は以前よりも重くなっている。ただし、superannuationを年金で受給する場合には、より租税負担が低くなるように、一時金受給から年金受給への政策的な誘導を行っている。

オーストラリアでは、superannuationの税制上の優遇措置が高所得者の優遇になる点をはっきりと意識しており、表4に述べた税制上の優遇措置も徐々に厳しくしている。つまり、税法上の優遇とは租税収入の減少であり、高額superannuationを受給する安定した職を持つ高所得者、例えば大企業従業員や公務員に対して、必要以上の租税の優遇を行うことはない、という考えである。それに比べると、日本では所得比例年金(厚生年金や共済年金)や準公的年金制度の保険料や積立金の控除に関し、加入者の所得とは関係なく税法上の優遇をしており、高所得者優遇の制度となっている。しかも、日本の公的年金や準公的年金の議論では、保険数理的な公平性が全面に出され、税制上の優遇による税金の減額分が高所得者に帰属することによりあまり注意されていない(下野・足立(1998)では税制をも考えに入れた分析を行っている)。年金制度の公正を論じる場合には、失われた税収の帰属も考えに入れる必要がある。

次に、SGCの下で税制上の優遇を受けるための条件を挙げよう。まず、fundの条件として、以下の条件を満たすことが必要である。

- (1) 200名以上の参加。
- (2) fundによる積立金の借入れは短期を除いて禁止。
- (3) fundによる投資は商業ベースで行う。
- (4) 雇用主への10%を超える貸付や投資を禁止

表4 superannuationの税制  
(All dollar amounts indexed annually to average weekly ordinary time earnings)

Type of scheme	Contributor Taxation of Contributions	Fund Income Taxation	Benefits Taxation
Funded	<p>Employer: Tax deductible up to contribution limits.</p> <p>Employee: Limited tax deductibility for self-employed and employees without employer support. Otherwise not tax deductible.</p> <p>Rebate: Income tested 10% rebate for up to \$1,000 p.a.<sup>a)</sup> of personal contributions.</p>	<p>Contributions: Deductible contributions (generally employer) taxed at 15%. Undeducted contributions (generally employee) untaxed.</p> <p>Earnings: Taxed at 15%.</p>	<p>Preservation age: 55 (increasing to 60 by 2025) Reasonable benefit limits: — \$400,000 for lump sum or commuted value of non-complying income stream.</p> <p>— \$800,000 where at least half of benefit is taken as a complying income stream.</p> <p>Lump sum: &lt; Threshold, taxed at 0% Threshold — \$400,000, taxed at 15%<sup>b)</sup> &gt; \$400,000, taxed as ordinary income</p> <p>Pension/ annuity: — Pension/ annuity amount less 'deductible amount'<sup>c)</sup> taxed as ordinary income less 15% rebate</p>
Unfunded	No contributions	No investments	<p>Preservation age: As above Reasonable benefit limits: As above<sup>d)</sup></p> <p>Lump sum: &lt; Threshold, taxed at 15%<sup>b)</sup> Threshold — \$400,000, taxed at 30%<sup>b)</sup> &gt; \$400,000, taxed as ordinary income</p> <p>Pension/ annuity: — As above but with no rebate</p>

Notes: a) Not indexed.

b) Plus medicare levy.

c) The deductible amount is equal to the undeducted purchase price (UPP — the sum of undeducted employee contributions) divided by the life expectancy of the pensioner/annuitant.

d) For unfunded schemes, the RBL applies to 85% of the lump sum and 80% of the complying pension/annuity.

出所: Bateman and Piggot, 1993のChart 3.1.

する。

- (5) 年金受給権に関して先取特権はない。
- (6) メンバーへの貸し出しは原則として禁止。

1992年にSGCが実施されることにより、1988年には12万を数えたsuperannuation fundは一挙に73,000にまで減少した。その後、市場規模が拡大するにつれ、fund数も再び増加している。

さらにISCは、superannuationの安全性を確保するために、fundに対し、メンバーが投資マネジャーになってはいけないこと、fundの損失が出た場合に備えて保険にはいることを要請している。また、superannuation産業から詐欺にあった場合の被害者を救済するために、一定額を徴収している。

### 3. Superannuation fundの義務と要件

ところで、superannuationを運用するfundの重要な義務は、加入者に対する情報開示である。Fundは1年に1回は、必ず外部の独立監査人によって監査を受けなくてはならない。また、メンバーに対して、毎年、制度の説明、保険料、将来予想される年金給付額について報告する義務がある。また、メンバーから要求があれば、fundの投資戦略、fundの収益、コストに関して詳細な説明をしなくてはならない。

しかし、1993年11月にAustralian Consumer's Councilが行った電話による聞き取り調査によると(Super Day Super Say (1994)を参照)、調査対象がsuperannuationに関心を持つ中高年、高所得者に偏っており、回答者の78%がfundからの報告を読んでいるにもかかわらず、60%は報告内容が理解できないと答えている。つまり、報告書を読んでも理解できない人が20%おり、60%は読んでも理解できず、報告内容が理解できるのはわずか20%弱ということになる。また、45%は将来の予想年金額や手数料について知らなかった。16%は自分の加入しているfundの名前さえ知らなかったのである。Superannuationに関する電話調査に進んで協力し

ようという人さえこの程度であるから、消費者保護は法的になされるべきであろう。万が一、厚生年金や共済年金を民営化するとしても、個人にすべてのリスク、責任を押し付けるのは、あまりに危険である。

さらに、superannuationの要件として、vesting、preservation、portabilityに関する取り決めがある。Vestingとは、雇用者および被雇用者本人の積み立てた保険料と利子の累積額が従業員に帰属することを意味する。つまり、雇用者が変わったり、退職年齢前に仕事を辞めたとしても、55歳からの受給権は失われない。そのために、雇用者とは別の組織で積立や運用を行う。現在は制度の移行中であり、2004年には、完全な権利保持(fully vesting)を実現させる運びとなっている。

Preservationとは、55歳の給付開始年齢までは、加入者(被雇用者)が積立金を流用することを禁じる制度である。昔は、住宅購入などで退職する前に積立金を使ってしまうことも少なくなかったそうである。なお、現在は55歳であるが、2014年をめどに、superannuationの年金受給開始年齢を60歳まで引き上げることになっている。

次に、portabilityとは、職や企業が変わる際に、新しい企業の提供するfundに前職での積立金を移動させることである。オーストラリアは日本と違い転職率が高いので、portabilityの要求は強かった。もし前職と現在の2つのfundに積立金を持てば、手数料が2倍になることになり、特に転職率の高い女性パートタイマーや日雇い労働者などの低所得者にとっては、大きな負担になる。1993年7月1日以後は、完全にportabilityが保証されることになった。しかし、前述のSuper Day Super Say (1994)によると、積立金のfund間の移動の条件が厳しかったり、資金の移動に多額の費用がかかること、また、fundによって受け入れる最低額の積立金額が異なり、以前の積立金額が低いと新しいfundに積立金を移せないといった問題があり、積

立金を移動していない人も多いことが明らかになっている。

## V 日本における拠出型の 個人年金導入の可能性

ところで、現在、アメリカにならって、日本の公的年金制度に確定拠出型の個人年金制度を導入しようという動きがある。しかし、日本には、もうすでに多くの公的および準公的年金制度があり、それを整理し改革することで、確定拠出型の公的年金制度を割合簡単に導入できるかもしれない。

具体的には、まず6つの準公的年金制度をすべて確定拠出型の完全積立年金に移行することが考えられる。準公的年金は、大企業従業員対象の「厚生年金基金」、中堅企業対象の「適格退職年金制度」、中小企業従業員対象の「中小企業退職金共済」「特定企業退職金共済」、自営業者対象の「小規模企業共済」「国民年金基金(零細企業従業員を含む)」からなる。厚生年金基金は確定給付で実質的に賦課方式の制度であり、適格退職年金、中小企業退職金共済、特定企業退職金制度もまた現在は確定給付であるが、確定拠出型に移行するのはそれほど困難ではないかもしれない(橋木・鯛天(1997)を参照)。以上の制度は該当企業に働く従業員は強制加入であり、原則として雇用者による拠出金(適格年金のみは従業員の拠出を認める)のみからなる。それに対し、小規模企業共済、国民年金基金は、加入が任意で保険料に関しても広い幅で自由裁量権がある。しかも現行の制度は市場利率以上の収益率で給付額が計算されており、税法上の優遇も大きい(詳しくは、下野・足立(1998)を参照)。これら2つの制度に関しては、市場利率での計算、さらに、税制上の優遇措置を縮小することで、高所得者優遇となっている点を修正できる。

以上の6つの準公的年金をすべて民営化し完全積立型の制度に移行させれば、就業者の大部

分をカバーし得る日本型の *superannuation* になる。これに、厚生年金、共済年金の民営化を加えてもいいのかもしれない。現在の保険料に見合わない過剰な給付の引き下げ、税制上の優遇措置を止めるだけで、所得比例年金を含む年金保険に関する政府の負担は大幅に減少するであろう。

しかしながら、確定拠出型の完全積立方式の個人年金は、すべてのリスクを個人が背負う制度である。*Fund*の破産や詐欺行為などによって、個人年金がすべて無くなってしまいうこともあり得る。その場合、公的年金、あるいは他の社会保障制度で個人を救うシステムが必要となる。オーストラリアでは、公的年金である一律給付の老齢年金が、セーフティーネットになっている。

日本の公的年金制度は果たしてセーフティーネットとなり得るのだろうか？あるいは、セーフティーネットとなり得る他の制度が存在するのであるだろうか？

まず、日本の公的年金制度を簡単に説明する。日本の公的年金制度は保険方式をとり、職種別の所得比例年金が中心となって発展してきたため、加入する制度ごと、また、同じ制度であっても加入年数による格差が大きい。

表5は、制度ごとの平均的な年金額と、それを用いた職種別の平均的な夫婦の年金額を計算した結果を表にしている。日本の場合、所得比例年金のない個人業世帯の公的年金受給額は非常に低くなる。国民年金のみを受給する自営業の夫婦は、生活保護水準にも満たない月額約10万円の公的年金額である。一方、所得比例年金のある民間サラリーマン世帯(零細企業を除く)、公務員世帯の公的年金額は老後の生活費を賄うのに十分な額となっている。このように、日本では公的年金受給額に関しては、所得比例年金を持つ民間企業従業員、公務員と、そのほかのグループにはっきりと分かれる(清家・山田(1996)を参照)。

ここで注意したいのは、共稼ぎの場合には、老後の最低生活というには過剰な額の公的年金が給

表5 公的年金の給付格差（1995年データ、月額）

夫		妻		公的年金計
個人業者 あるいは 零細企業勤労者 ⇒ 5.1万円	国民年金	個人業者 あるいは 専業主婦 ⇒ 5.1万円	国民年金	10.2万円
民間企業勤労者 ⇒ 15.0万円	国民年金 + 厚生年金	専業主婦 ⇒ 5.1万円	国民年金	20.1万円
民間企業勤労者 ⇒ 15.0万円	国民年金 + 厚生年金	民間企業勤労者 ⇒ 15.0万円	国民年金 + 厚生年金	30.0万円
地方公務員 ⇒ 20.0万円	国民年金 + 共済年金	専業主婦 ⇒ 5.1万円	国民年金	25.1万円
地方公務員 ⇒ 20.0万円	国民年金 + 共済年金	地方公務員 ⇒ 20.0万円	国民年金 + 共済年金	40.0万円

注：新制度1人当たり老齢年金(社会保障年鑑)を月額に直して計算した。

付されていることである。この理由は、厚生年金、共済年金の想定している世帯が「夫が働き妻が家を守る」という伝統的なものであり、2人の生活費を夫の公的年金で賄うという「2人1年金」の思想で運営されているためである。現在では、女性の労働力率は50%を超えており、このような想定はもはや時代に合っていないと思われる。

所得比例年金のあるグループ内における格差も大きい。厚生年金は平均報酬月額と加入年数によって年金給付額が決まるため、平均給付額が月額20万円とはいえ、年金給付額の格差は大きくなる。平成9年度の『厚生白書』のデータによれば、厚生年金給付額が年間200万円以下の人が半数を占める一方、公的年金を年間300万円以上受給している人も受給者の10%存在する。

以上のことを考え合わせると、日本の公的年金制度が必ずしも「すべての日本人」の老後生活を保

証するものでないことが理解される。その原因として、日本の公的年金制度がオーストラリアとは反対に、所得比例年金である厚生年金、共済年金を中核として発展してきたことが挙げられる。そのため、老齢基礎年金もオーストラリアのように滞在期間を条件とした一律年金とはならないで、保険料納付期間に応じた年金となったのである。

日本では、一律年金である国民年金の給付水準が低いこと、加入年数によって減額されること、受給資格が25年間加入と非常に長いことなどが、無年金者や生活保護水準以下の公的年金受給者を生み出す要因となっている。

このように、現行の日本の公的年金制度が高齢者のセーフティーネットとなっていない状況において、厚生年金や共済年金の民営化を含め、確定拠出型の個人年金の導入を急ぐのは、危険である。公的年金以外で引退期のセーフティーネットとなり

得る生活保護制度も日本では保護率が著しく低く、簡単に利用できる制度とはなっていない(橋木(1998)を参照)。確定拠出型の積立年金の導入を図る前に、まず確定拠出の完全積立型の年金が将来の経済的なりすくをすべて個人に負わせることになることを認識し、国民年金(老齢基礎年金)の一律年金化、あるいは生活保護制度の活用などのセーフティーネットの整備を最初に考えるべきであろう。

また、IV節の説明により、superannuationが政府の強い規制を受けていることが理解されたと思う。多くの消費者は決して金融や年金に関する専門家ではないし、企業や政府と異なり経済的なりすくをすべて受け止められる存在ではない。それだけに、政府あるいは公的組織による中立的立場での情報提供、消費者教育を含む強力な消費者保護、fundに対する規制は欠かせない。

#### 参考文献

- Australian Consumer's Council. 1994. *Super Day Super Say: The Results of the Consumer Superannuation Phone-In*. Canberra: Australian Government Publishing Service.
- Bateman, H., and J. Piggot. 1993. "Australian's Mandated Private Retirement Income Scheme: An Economic Perspective," in *Retirement Income Perspective*, edited by Economic Planning Advisory Council, Canberra: Australian Government Publishing Services.
- \_\_\_\_\_. 1993. "Taxes, Retirement Transfers, and Annuities." *The Economic Record*, vol. 69. pp. 274-84.
- \_\_\_\_\_. 1995. *Private Pension in OECD Countries: Australia*, mimeo.
- Department of Social Security. 1997. *Annual Report 1996-1997*. Canberra: Australian Government Publishing Service.
- Diamond, P. A. 1977. "A Framework for Social Security Analysis." *Journal of Public Economics*, vol.18. pp. 275-298.
- Economic Planning Advisory Council, ed. 1994. *Women and Superannuation*. Canberra: Australian Government Publishing Services.
- OECD. 1992. *Private Pensions and Public Policy*.
- 清家篤・山田篤裕 1996「Pension Rich の条件」『日本経済研究』no. 33 pp. 38-61.
- 下野恵子・足立雄一 1998「貯蓄性の準公的年金制度の問題点—小規模企業共済を中心として—」mimeo.
- 橋木俊昭 1998『日本の経済格差』岩波新書.
- 橋木俊昭・鯛天材樹 1997「わが国企業年金の制度改革：ポータビリティと確定拠出型の導入をめぐって」『フィナンシャル・レビュー』December-1997 pp. 125-150.
- 橋木俊昭・下野恵子 1994『ライフサイクルと個人貯蓄』日本経済新聞社.
- Thompson, D. 1991. *Selfish generations?*. Bridget Williams Books.
- Treasure of the Commonwealth of Australia. 1992. *Security in Retirement*. Canberra: Australian Government Publishing Service.
- \_\_\_\_\_. 1995. *Saving for Our Future*. Canberra: Australian Government Publishing Services.
- Quinlivan, B. 1991. *Super!*. Allen & Unwin.
- (しもの・けいこ  
名古屋市立大学経済学部附属経済研究所教授)