

## 社会保障セミナー「先進諸国の年金改革」

大石 亜希子

国立社会保障・人口問題研究所は1999年9月8日、財団法人がん研究振興財団国際研究交流会館(国立がんセンター内)にて社会保障セミナー「先進諸国の年金改革」を開催した。国内外から年金研究の専門家5名をパネリストに迎え、橋木俊詔・京都大学経済研究所教授の司会のもと、セミナー参加者と各パネリストとの質疑応答も含めて活発な討議が行われた。本稿では同セミナーの様相を報告する。

### I セミナーの目的と参加者のプロフィール

先進諸国は現在、人口高齢化による社会保障財政の悪化に直面している。とくに年金制度に関しては賦課方式をとっている国が多いために高齢化が制度そのものの存続を危うくしつつあり、制度改革の方向性をめぐって各国で議論が続いている。そこでこのセミナーは、各国の年金制度改革論議に共通する論点を明らかにし、年金危機への各国の対応について経験を分かち合うとともに、今後の日本の年金改革に参考となるようなインプリケーションを探ることを目的として開催された。

折からセミナーに先立つ9月6、7日の両日には、東京大学で経済学者による年金制度改革をテーマとした国際会議が開催されており、同会議のために来日した海外の研究者のなかから3名の年金研究専門家をパネリストとして迎えることができた。

オリビア・ミッチェル教授(アメリカ・ペンシルベニア大学)は高名な経済学者であり、企業年金についても多数の著書がある。マッツ・パーソン教授(スウェーデン・ストックホルム大学)は1999年から実施されたスウェーデンの新年金制度に詳しく、スウェーデン年金基金の理事も務めている。ジョン・ピゴット教授(オーストラリア・ニューサウスウェールズ大学)は経済学部長を務めるかたわらオーストラリア退職年金基金協会の委員も務め、引退後の所得保障に関する政策研究に力を注いでいる。

このように各教授とも学術研究だけでなく年金制度改革案の立案や実務にも深くかかわっていることが特徴である。また、3国の年金システムはそれぞれ独自の特徴をもっており、国際比較する上で興味深い対象といえる。すなわち、アメリカでは公的年金に加えて企業年金が老後の所得保障の大きな柱となっているのに対し、スウェーデンでは従来、賦課方式の公的年金が主要な役割を果たしてきたが、今回の制度改革で公的年金の一部に積立方式を取り入れることとなった。また、オーストラリアは伝統的に社会保険方式ではなく税方式の一律年金制度を採用しており、1980年代以降は被用者を対象とする準公的な退職年金(Superannuation)も普及している。

日本側からは司会の橋木教授に加え、公的年金の積立方式への移行を唱える八田達夫・東京大学空間情報科学研究センター教授、および主催者

側から府川哲夫・国立社会保障・人口問題研究所 社会保障基礎理論研究部長がパネリストとして参加した。セミナーの冒頭では塩野谷祐一・同研究所長が「単に年金財政の問題にとどまらず、制度改革を通じて広い意味での分配的正義をいかに達成するかという視点から深い議論が行われることを期待する」と述べ、主催者側を代表して挨拶をした。

## II パネリストによる報告の要旨

### 1. アメリカ(オリビア・ミッチェル教授)

アメリカで老後の生活保障の柱となるのは私的貯蓄、企業年金、社会保障年金(公的年金)の3つである。世帯主が62歳に達する時点での家計の総資産額の中央値は38万2,678ドルと推計されているが、このうち約5分の2を社会保障年金資産が占め、企業年金資産、住宅等の実物資産、その他の金融資産が5分の1ずつを占める。それでも貯蓄不足は深刻で、世帯主が62歳で退職した後も生活水準を維持するためには、平均的な世帯は貯蓄率を現在よりも16%高めておく必要がある。ただし引退を65歳まで遅らせる場合には、貯蓄率を7%高めれば足りる。

アメリカでは企業年金は事業主によって決められ、確定給付型(DB)を提供するところもあれば確定拠出型(DC)を提供するところもある。今日、DBは企業年金件数の10%に過ぎず、90%はDCとなっている。DCがこれほど普及している主な理由はきわめて人気の高い401(k)にある。この制度では被用者が負担する掛金は所得控除の対象となり、通常、事業主も一緒に拠出する。この制度の最大の特徴は被用者が自分で積立金の運用方法を選択することにある。

アメリカの社会保障年金が今後75年間にわたって安定性を保つには、給付を約25%削減するか、それに見合う社会保障税の引き上げが必要である。現在でも高齢者世帯は貯蓄不足による生活水

準の大幅な低下に直面しているため、この規模の改革は退職者の経済状態に深刻な影響を与えるであろう。しかしながら、容易な解決策は見当たらない。政府の社会保障に関する審議会が最近報告書を提出し、制度改革のために1つではなく3つの案が提示された。いずれの案にも共通している点は積立金を増やし、株式投資を許容することである。政府あるいは個人が社会保障年金で株式に投資してよいか、よいとした場合の上限值などが現在各方面で議論されている。

政策課題としてはまず第1に、引退後の生活保障に十分なだけの貯蓄がされているかどうかという問題がある。第2に、企業年金の早期引き出しが増加しており、これが引退後の生活資金の大幅な減少をもたらす懸念がある。第3に、年金資産や年金債務をどのような制度設計のもとに管理・運営すべきかという問題がある。

### 2. スウェーデン(マッツ・パーソン教授)

年金危機の要因として、真っ先にあげられるのは人口高齢化である。しかしながら、民間の個人年金保険が高齢化によって破綻したという話は聞いたことがない。すなわち、年金危機の真の原因は人口構成にあるのではなく、保険数理を無視した制度設計にある。賦課方式であれ積立方式であれ、保険数理に則っているならば、年金制度にとって高齢化は何も問題ではない。本年1月から実施された新しい年金制度では、保険数理的な要素を賦課方式に導入するとともに、部分的に積立方式を採用することとした。具体的には、18.5%の保険料のうち16%を賦課方式で、2.5%を積立方式で運用する。賦課方式で運用される部分についても保険数理的要素を導入し、平均寿命の伸長や経済成長率に左右されないシステムとした。

ここで積立方式についてふれておきたい。積立方式の利回りは賦課方式の利回りよりも高いから、積立方式に移すべきだという意見もあるが、こ

れは正しくない。利回りだけでなくリスク(分散)にも注目すべきであるし、積立方式に移行する場合、二重の負担問題を避けられない。二重の負担をする世代にとって、利回りは賦課方式の場合よりも低くなってしまふ。

スウェーデンで年金改革の政府審議が始まったのは1984年のことである。しかしながら、改革案が決まったのは1994年で、実施に移されたのはさらに遅れて本年1月となった。国民にとってはほぼ20年間、年金制度の将来像が不明確だったわけで、政治的プロセスにおける意思決定の遅れはまさに経済厚生に損失を招いている。

政治的妥協によって、新制度には技術的な問題点が残されてしまった。例えば、賦課方式の部分についての運用利回りは、平均賃金の伸びにリンクすることとされたが、本来は雇用者所得全体の伸びにリンクすべきである。なぜなら、高賃上げによって多数の失業が発生したような場合、所得全体は増加していないのに、賃上げ率が高いため年金給付額が増えてしまうといった事態が起こりうる。このように、新制度は旧制度よりは安定的とはいえ、十分なだけの制度的安定性が確保されたかどうかは疑問である。政治的リスクの存在や保険数理が貫徹されないこと、また、透明性の欠如といった点で、政府が運営する制度が民間の運営する制度より安全とはいえない。

### 3. オーストラリア(ジョン・ピゴット教授)

オーストラリアでは、老後の所得保障のために3つの枠組みが用意されている。第1はセーフティネットとしての老齢年金で、全国民一律に男性正規従業員の賃金の25%に相当する年金が支給される(夫婦世帯は減額、ミーンズテストあり)。第2は準公的な被用者年金(退職年金保障税制度 Superannuation Guarantee : SG)で、1992年に施行された。第3は任意の私的貯蓄に対する奨励策で、いくつかの税制上の優遇措置が講じられている。

退職年金のような民間部門における退職貯蓄制度を義務づけたのは、英語圏ではオーストラリアが初めてである。当時、これに類似した制度を採用していたのはスイスとチリの2カ国だけであった。1980年代まで、オーストラリアには所得比例の被用者年金はなかった。退職年金の前身となるPAS(Productivity Award Superannuation)が導入されたのは1983年のことである。実質賃金固定化政策を採用した当時の労働党政権は、生産性上昇に見合った賃上げの代わりに賃金の3%を年金として払い込む制度を提案した。企業にとっては賃金でも年金拠出でも負担は変わらない上に、貯蓄率の上昇が見込めるという利点があり、労働組合は新たな労働者福祉策としてPASの導入を歓迎した。PASは労使協定であったが、それを義務づけて年金制度に発展させたものが退職年金である。被用者の退職年金基金制度への加入率は、1987年の40%から最近では90%に上昇している。

退職年金は事業主が賃金報酬の9%を政府認可の民間の年金基金に払い込むという完全積立方式で、個別管理勘定を持つ確定拠出型年金(DC)である。民間で運用され、運用規制はほとんどない。アメリカの401(k)のように早期引き出しはできないが、受給は一時金でも年金でも可能である。受給権は法的に保護され、転職しても受給権を喪失しないポータブル年金となっている。

現在における退職年金の問題点として以下の5点を指摘したい。第1に、インフレリスクをカバーしていないために一時金での受け取りが多く、貯蓄増強という政策目的が達成されていない。第2に、退職年金の支給開始年齢は55歳であるのに老齢年金は65歳支給というように1階部分との整合性がとれていない。第3に、退職年金は分離課税で一般税制と統合されていない。第4に、運用管理者や被用者への教育が不十分である。第5に、小規模な年金基金が乱立しているために規模の経済が働かず、運営コストが大きい。

#### 4. 日本1 (府川哲夫・当研究所部長)

1961年に国民皆年金が達成され、民間被用者は厚生年金に、自営業者や専業主婦は国民年金に、公務員は共済組合に加入している。公的年金給付総額は名目GDP比で7%に達し、厚生年金(モデル年金)の賃金代替率は48%である。厚生省の「国民生活基礎調査」によると、高齢者世帯(65歳以上の単身または夫婦世帯)の総所得に占める公的年金の割合は1997年で64%に達していた。しかも高齢者世帯の約6割は公的年金以外の収入がない。

日本の公的年金の特徴を主に厚生年金について列挙すると、①被用者と自営業者で制度が別建て(給付水準も負担水準も異なる)、②社会保険方式(拠出によって受給権を獲得;給付は過去の拠出にのみ依存する)、③給付は定額(基礎年金)+報酬比例で、つまり給付は全体として報酬比例(定額給付では現役時代の生活水準を反映した老後の所得保障として役立つ)、④世代内の所得再分配、しかも、生涯所得に基づいた再分配を行っている、⑤財政運営は部分積立方式(賦課方式+積立金)で約5年分の積立金がある、⑥インフレに対する保護:5年毎の財政再計算時にネット賃金スライド、中間年は自動物価スライドがある一である。

厚生年金の最大の問題点は、①現在の給付水準を維持するためには将来の負担が過大になり過ぎることおよび②急激な少子化にともない負担と給付の関係に世代間格差があり過ぎることである。このほかに制度間の整合性の問題や専業主婦優遇の問題などが指摘されている。1999年改正案では、①報酬比例部分の給付水準を5%削減するとともに賃金スライドを当分の間凍結する(物価スライドのみ)、②報酬比例部分の支給開始年齢を2013年度から2025年度にかけて段階的に65歳に引き上げる、③保険料徴収の対象をボーナスを含めた総労働報酬とする、④基礎年金の財源として2004年までに国庫負担の割合を現在の3分の1から2分の1に引き上げること、が提案されている。

1999年改正案は公的年金制度の安定化に確かに寄与するとみられるが、課題もまた多く残している。従って、諸外国の経験から我々が学ぶことは非常に重要であろう。

#### 5. 日本2 (八田達夫教授)

現行の日本の年金制度のもとでは、現在64歳の平均的なサラリーマンが厚生年金から得る生涯受取超過額(生涯受給額と生涯保険料支払額との差)は、5000万円である。しかし現在64歳の彼がこれまで得てきた所得を今年生まれた人たちが直面する保険料率と給付率に当てはめると、厚生年金から得る生涯受取超過額は、マイナス2500万円である。すなわち年金として戻ってこない保険料を2500万円余計に支払うことになる。生まれ年が違うだけで生涯受取超過額が7500万円違うのである。

こうした世代間の不公平が発生するのは、日本の年金制度が「賦課方式」で運営されているからである。小口登良・専修大学教授との共著では、日本の年金制度を積立方式へ移行する具体的な改革案を提案している。これらの提案を基礎づける際には、大阪大学・専修大学年金シミュレーション・モデル(OSUモデル)を使用した。

改革案の一例として、「厚生年金の23%改革案」を取り上げよう。これは保険料率を現在から西暦2150年まで一律に23.1%とする一方で、最終的な一人当たり月額給付を現行システムより20%削減するように給付の伸びを抑制するものである。八田・小口(1999)は、基礎年金の支給の3分の1を現行通り国庫負担額とするならば、この改革案で2150年には完全基金を達成できることを示している。「23%改革案」の保険料率は、現行の保険料率(17.35%)より高いが、高齢化時代の予定料率(34.3%)よりは大幅に低い。この改革の結果、1980年以降生まれの人の生涯の支払超過率は生涯賃金の8.1%になる。現行制度のもとでの支払超過率は13.9%であるから、支払超過率は大幅に

縮小する。すなわち将来世代の二重の負担を軽減する。労働供給の阻害効果も軽減する。さらにインフレ対策としても有効である。

この改革は、純粋な積立方式にしないが、現行制度のもとよりは積立方式に近づける改革である。言い換えると、「23%改革案」は現在35歳以上の世代の負担を増加させる代わりに35歳未満の世代の負担を軽減するのである。直ちに保険料率を引き上げることにより、21世紀の早い時期に基金を積み立てるために、高齢化時代の保険料率を現行制度のもとより低くできる。

### III パネル・ディスカッションの概要

セミナー参加者から多数の質問が寄せられたため、主にパネリストが質問に回答するという形式でパネル・ディスカッションが進められた。紙幅の関係上、詳細は割愛するが、パネリストからの報告やディスカッションを通じて明らかになった重要なポイントについて2点、報告しておきたい。

第1は、個人がどこまでリスクを負担すべきかという点である。ミッチェル教授は、①アメリカ国民は政府に全てのリスクを負ってもらうのは不可能だと理解しはじめており、また②転職の多いアメリカ社会では雇用主にリスク負担を求めるのも難しいという認識が浸透している。そのため企業年金における個人のリスク負担に拒絶反応が少ないと説明した。ピゴット教授は、オーストラリアでは一律年金である老齢年金がセーフティーネットの役割を果たしているため、完全積立方式の退職年金について個人がリスク負担しても過酷ではないという見解を示した。オーストラリアでは退職年金の運営に関する規制もほとんどない。一方、1階部分を廃止したスウェーデンでは、積立部分を保険料の2.5%相当分にとどめ、個人のリスク負担に一定の枠を設けている。これについてパーソン教授は、賦課部分と積立部分の比率はまったく政治的に決定さ

れたものに過ぎないが、積立部分の運用に関しては国民に対する投資家教育も必要であるから、最初からあまり大きくすることは問題だと述べた。

ピゴット教授とパーソン教授の発言からは、個人のリスク負担の範囲はセーフティーネットとの兼ね合いで決定されるべきことが示唆される。他方、ミッチェル教授の発言やパーソン教授の報告にあるように、政府のリスク負担能力には限界があることに加え、制度変更や政治的妥協といった別種のリスク(political risk)も存在するため、一定範囲内で個人がリスク負担することは避けられないともいえよう。ただし、海外からの3教授がそろって国民に対する投資家教育と運用機関による情報開示の重要性、および現在におけるそれらの不十分さを指摘していたことは特筆しておきたい。

重要なポイントの第2は、年金と貯蓄、マクロ経済との関係である。アメリカやオーストラリアで企業年金や退職年金といった積立式の私的年金を税制上優遇している背景には、貯蓄率の上昇をはかるという政策目的がある<sup>1)</sup>。しかしながら、現在のところ両国の貯蓄率に回復傾向は見られない<sup>2)</sup>。パーソン教授は、開放経済下では国内貯蓄と国内投資が一致する必要はなく、貯蓄不足であれば海外から資金が流入するので低貯蓄率は問題ではないという、経済学の教科書通りの解釈を示した<sup>3)</sup>。これに対してピゴット教授は、1980年代に流動性危機に見舞われたオーストラリアの経験に照らして、ある程度の規模の国内貯蓄は必要だと主張した。ミッチェル教授も、現在のアメリカの過剰消費体質は問題であると述べている。1998年のアメリカの家計貯蓄率は0.5%、オーストラリアは2.5%、スウェーデンは1.2%で、いずれの国も日本(13.6%)より大幅に低い<sup>4)</sup>(OECD, 1999)。現在のところ日本は低貯蓄に悩むという状況ではないが、賦課方式・積立方式の選択が貯蓄や資本形成、ひいては経済成長に与える影響は年金問題を考える上での重要なテーマのひとつといえよう。

#### IV むすびにかえて

日本版401(k)の導入が議論されている情勢のなか、セミナーには多数の企業年金関係者やシンクタンク関係者が参加した。海外の年金事情に対する参加者の関心は高く、予定時間を超過して活発な議論が行われた。比較的小規模な会場ではあったが、橋木教授の熱意あふれる司会のもとに、パネリストとの密なコミュニケーションがはかられたのではないと思われる。セミナーでは、各国間の共通点よりも相違点が際立ったが、諸外国がどのような考えのもとに改革にのぞんでいるかを生の声で聞く機会は貴重であった。日本国内においても年金改革論議は続いているが、今回の催しがより建設的な議論へと発展する一助となることを期待したい。

注：本報告はパネリストから提出されたレジュメとセミナーでの報告を合わせてまとめたものであり、セミナーにおける報告内容と完全には一致しない。

注

1) 経済理論では、賦課方式の公的年金はマクロの貯蓄

を減少させるが、完全積立方式の年金はマクロの貯蓄率を左右しない。

- 2) アメリカでは早期引き出しをした企業年金を老後資金として残さずに消費する傾向が懸念されており、早期引き出しができないオーストラリアでは、55歳到達時に一時金として受けとった退職年金を老齢年金が支給される65歳までに使い果たしてしまうという現象が生じている。
- 3) ただし国際間で完全に自由な資本移動が行われているという前提が成立するかという問題が残ることを指摘している(Persson, 1998)。
- 4) 参考までに1997年の国民貯蓄率はアメリカ17.4%、オーストラリア18.4%、スウェーデン16.1%、日本31.1%である。

#### 参考文献

- 八田達夫・小口登良 1999『年金改革論：積立方式へ移行せよ』日本経済新聞社
- 厚生年金基金連合会編 1999『海外の年金制度：日本との比較検証』東洋経済新報社
- OECD. 1999. *Economic Outlook*. June 1999.
- Persson, Matz. 1998. "Reforming Social Security in Sweden." In Siebert, H., ed. *Redesigning Social Security*. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).
- 下野恵子 1999「オーストラリアの年金改革」『海外社会保障研究』第126号 pp. 34-47
- (おおいし・あきこ 国立社会保障・人口問題研究所 社会保障基礎理論研究部第二室長)