

ヨーロッパにおける強制企業年金^{*}の動き

マーティン・ライン、ジョン・ターナー
上枝 朱美、阿部 彩訳

^{*}原文では“mandated private pensions”。“mandateは“coerce(強制)”より弱い、ここでは「強制」と訳す。

はじめに

本稿は、先進国において続いている年金改革の中で、強制企業年金(mandated private pensions)がどのように位置づけられるかについて考えるものである。多くの国では、引退後所得の1階部分として、公的年金が強制的に行われている。これに加えて、数カ国では2階部分として企業年金を強制的に制度化(mandating)している。本稿では、強制企業年金という方法を模索している国々、その理由、そして強制企業年金が公的年金に与える影響について考察する。特に、強制企業年金がどのように発展したのか、また、強制企業年金が公的年金に与える影響、そして公的年金が企業年金制度に与える影響に焦点を当て、オーストラリア、オランダ、スイスの3カ国について分析を行う。

雇用者としての政府や民間企業が、任意的または契約による協定に基づいて行う企業年金の急増は、「規制」と「相互依存(interdependencies)」という2つの重大な問題を年金改革の議論に提起することとなった。まず、「規制」について言及すると、政府が租税を通して企業年金を促進する場合、租税免除の潜在的な乱用や誤用を規制するのが一般的である。「規制」は重要なトピックではあるが、本稿では「相互依存」について分析する。「相互依存」は、社会保障制度全体の統一性にかかわる問題であり、特に企業による制度と公的な引退後所得の保障制度との間に生じる重要な課題である。

数多くの年金改革についての議論の中で、強制企業年金制度と公的年金制度の間の相互関係について取り扱ったものは少ない。強制企業年金制度が成熟し、キャリアの全期間を企業年金でカバーされた労働者が退職するようになるほど長時間経過した後は、公的年金制度は意味をなさなくなるようになるのではないか。そのとき、この2つの制度は補完的な位置づけではなく、相殺する関係となるのだろうか。もし、そうであれば、強制企業年金は、責任を公的分野から民間分野に転換するものと考えられることとなる。しかし、公的年金は、かならずしも所得保障の唯一の担い手である必要はなく、多様な所得パッケージの基礎として機能することが可能である。したがって、公的な最低所得保障(再分配と最低所得の保障の機能を果たすひとつの方法としては定額給付がある)と企業年金との相互依存の問題は重要なのである。多くの積立方式支持者が主張するように、企業年金制度の収益率が高いため、公的年金の将来を案じる必要性はないと考えるのはナイーブである。むしろ、積立年金が成熟するにつれ、トランスファー・テストの条件なしの基礎所得、無条件の公的年金に関心が復活するであろう。この問題については、本稿の結論において議論される。

本稿は、基礎年金・公的年金を1階部分(または1本目の柱)、強制企業年金を2階部分(2本目の柱)とする論理に基づいた年金制度の顕著な特

徴を浮き彫りにする。公的年金と強制年金の構造は、国によってさまざまであるが、基礎と強制について共有している概念は、いくつか存在する。

さらに、本稿では、オーストラリア、オランダ、スイスの各国についてそれぞれ3段階で議論を行う。最初に、公的年金制度の構造について述べ、次にこれまで発展してきた多くの種類の強制年金について説明する。さらに、強制制度が成熟したときにおける公・私関係のパターンについて考える。最後に、2000年7月にオーストラリア政府が、年金支払いの増加により、逓減率の40%削減を決定したことが示すように、意図と約束は実際とは異なることを示す。

本稿の構成は、以下の通りである。まず最初に、公的年金と私的年金の相互作用の問題について議論する。次に、オーストラリア、オランダ、スイスの3カ国の制度について述べる。最後に、3カ国の公的年金と私的年金の間の相互作用についての結論を導き出す。

1. 相互依存 (Interdependencies)

通常、相互依存は、公的年金と任意加入の企業年金の関係として考えられている。公的年金が、任意加入の年金に影響を与えていることは確かであり、ここではこれを参考にして、「代替効果」と「早期退職効果」という2つの影響について論じる。「代替効果」とは、公的年金が企業年金を代替することによって、企業年金の水準を低下(クラウド・アウト)させることである。「早期退職効果」とは、公的年金給付が高ければ任意加入の企業年金給付がクラウド・アウトされるが、早期退職が奨励されることによって、公的年金は、生涯の年金水準を高めると同時に、任意加入の年金への余地を残す可能性もあり、これをさす。

代替効果と早期退職効果はともに強制年金の構造に影響を与える。代替効果に関しては、公的年金給付が多い国では、強制企業年金がほとんどみ

られないことから明らかであろう。逆に、公的年金給付が相対的に少ない国では、強制企業年金が確立されやすい。また、早期退職効果について説明すると、強制企業年金が一定の給付を行うためには、労働者の退職年齢が早まれば早まるほど、より高い保険料率またはより多い資産が必要となる。したがって、早期退職が容認され奨励されている国では、強制企業年金の保険料率が高めに設定されていると考えられる。ここでは、任意加入の年金が公的年金制度に与える可能性がある5つの影響を念頭におきながら、強制企業年金が公的年金に与える影響を考える。

まず、第1に念頭におかなければいけないことは、任意加入の企業年金が、公的年金制度が始まる以前から存在している国が多くあることである。一般に公的年金制度は、企業年金によってすべての住民に十分な引退後所得が提供されないことへの対処策として発展してきた。企業年金の加入率が低いことは、公的年金の拡大の必要性を示唆することである。しかし、これは逆に強制的な企業年金の必要性を示唆することにもなる。低リスクかつ効率的な企業年金は、公的年金へのプレッシャーを肩代わりすることとなり、公的年金からの給付を次第に低下させる役割を果たすことも可能である。もし仮に、企業年金が公的年金よりも効率的であり、より国民に信頼されているのであれば、公的年金を拡大するよりも強制企業年金によってカバレッジを拡大する選択肢もあり得る。

第2に、もし、政府が引退後所得のかなりの部分を企業年金に依存することを望むのであれば、企業年金の発展によって、特に中・高所得者層における公的年金制度の給付水準を制限することが可能である。第3に、企業年金に対する租税は、公的年金給付に対する租税の基準となり得る。公平性の問題として、政策策定者は、2種類の給付は同じように課税することが望ましいと考えるかもしれないからである。

第4に、企業年金は、新しいアイデアや制度を導入する場合の先駆けとなり、これらを公的年金に導入する場合の参考になる。例えば、企業年金における確定拠出プランの実施は、公的年金に確定拠出部分を組み入れるためのきっかけとなる可能性もある。第5に、引退後所得のリスクを考慮する際に、企業年金におけるリスクが、公的年金制度の容認可能なリスクの水準と型に影響する可能性もある。低リスクの資産を保有することや資産を分散することにより、リスクは削減可能である。これらのリスク削減法は、企業年金が公的年金に影響する分野のひとつである。もし企業年金が低リスクであれば、公的年金によってより高いリスク保持が可能であるし、逆に、企業年金が比較的の高い金融市場リスクを持つならば、公的年金にとって金融市場のリスクは、望ましいものではなくなる。

公的年金と企業年金はともに、労働者や雇用者が、引退後所得の保障における政府の役割と雇用者・個人間の役割をどう考えるかに大きく左右される。これらは、国の伝統、「個人主義対パターンリズム」といった哲学および政府と民間部門の間の信頼度や効率性によって国さまざまであろう。

強制企業年金

ここで強調すべきなのは、「強化」は、数々ある政府による社会政策のひとつの重要なツールであるということである。もちろん、政府は、年金を自ら提供することが可能であり、最も多い公的年金の賦課方式はこのタイプである。ここで、だれが支払い、だれが支給するか区別することは有益である。公的年金では、政府は現金移転を管理し、支給するが、その拠出金を捻出しているわけではない。その代わりに、費用は強制的に労使から徴収しており、国によっては、給付と拠出の不均衡による赤字(通常20%程度)を政府が補填している。強制的に負担者を決めるこの形式は、最も一般的であろう。時には、政府はプログラム運営の仕事

を雇用者と分担する。これは疾病給付(sickness pay)の領域では増えており、病気になった最初の6週間または最初の1年という限定された期間は、企業が費用を負担して給付を行い、それ以降は企業が支払い、政府が給付する制度に引き継がれる。早期から国が企業に負担と給付を強制した別の例としては、労働者災害補償がある。

国が、被用者に対する企業年金(雇用者が退職年金の資金を負担し、運営する)を民間市場志向である企業に強制する理由は何か。国は、企業の労使関係プロセスの一環として企業年金を強制するのか。これに対する最初の仮説は、政府が強制年金を選択しなければならなかった理由は、それらの国々がその社会政策の歴史の初期において決定した公的年金の性質の限界に起因するというものである。一般財源によるユニバーサルな定額給付制度を導入した国においては、退職した高齢者に、より十分な給付を行う補完的な年金協定を導入しようとする政治的圧力が高まり、公的年金制度が不安定になる。その過程は、オーストラリアのように長期になることもあれば、オランダのように補完的制度がより早くつくられることもある。スウェーデンをはじめとする数カ国では、1913年から1945年までにユニバーサルな年金制度がゆっくりと発展したが、その後政治的な議論が始まり、わずか10年後に報酬比例の社会保険プログラムを創造する新しい法律が可決された。そして、国民年金(folk pension)は、制度上の残余となった。スウェーデンは強制化を選択せず、補完的な制度としての社会保険(ATP)を選択した。

2. 公的年金給付：オーストラリア、オランダ、スイス

3カ国の背景

多くの国の公的年金制度には、定額給付部分がある。労働者の生涯稼得(earnings)が低くても、プログラムを組み合わせることによって、基礎的な

最小限の給付を受給可能な仕組みとなっている。定額給付は、労働者の所得水準には影響されない(変化しても相対的に小さい)が、家族構成、年金の保険料の拠出期間、居住年数などに影響される。

さらに、多くの国では、定額給付を補完する報酬比例部分があり、公的年金と企業年金のどちらの形式をとることも可能である。企業年金の場合には、北欧諸国のように任意の場合もあるし、オーストラリアやオランダ、スイスのように強制の場合もある。本稿で分析を行うオーストラリア、オランダ、スイスの3カ国においては、公的年金制度内の報酬比例給付は比較的小さい。

3カ国に共通した特徴は、強制化後の企業年金や私的年金への加入率が非常に高いことである。オランダでは、すべての企業が強制企業年金を導入しており、特に工業部門では、協約に直接関係していない企業も守らなければならない労働協約により、労働者の91%が私的年金に加入している。オーストラリアとスウェーデンでは、ほとんどの労働者は企業年金に強制加入させられる。この3カ国においては、引退後所得の報酬比例部分は、公的年金よりもむしろ(準)ユニバーサルな企業年金によってカバーされている。引退後所得の全体構造は国による違いはほとんどないが、この3カ国と他の国の基本的な相違は、報酬比例部分の給付が公的年金ではなく企業年金によって提供されていることである。3カ国のうち、オランダを除いた2カ国では、引退後所得における政府の役割を制限し、企業年金に大きく依存する伝統がある。

3. オーストラリア

(1) 公的高齢年金

オーストラリアにおける公的年金は、「高齢年金」(Age Pension)として知られている。1957年にAOWを導入したオランダと違い、オーストラリアにおいては、初期(1908年)の法律により制度が確立された。この制度は、定額給付で、一般の租税財

源による制度である。受給資格は、所得テストと資産テストの2種類のミーンズテスト(means test)によって決定される。ミーンズテストの論理は、蓄積された所得や資産価値に基づいて年金の受給資格を評価することであり、導入以来変化していないが、ミーンズテストが年金受給資格と年金水準に果たす役割は急進的な変化をとげた。この制度は、非拠出の制度であるため、個人は、勤労期に支払ったことで得た受給権として給付を要求することはできない。そのため、高齢年金政策が不安定であると説明する者もいる。

このプログラムは広く一般国民に支持されているが、それでも、政治体制の変化によってその目的の方向性が著しく移行しているのには驚かされる。緊縮から緩和、またその逆への急激な変化は、ただ単にプログラムの設定の弱点を示唆するだけでなく、高齢者に対する支出の水準についての価値の葛藤を意味する。このような価値論争を伴う公共政策のひとつの対処法は、最初に一方に極端である政策を採用し、次にはその逆といった「2つの目的」の間を行ったり来たりすることである。不況期には、高齢年金は、死亡時の年金受給者の先取特権付きのローンとして解釈されていた。しかし過去50年間においては、その目的は「つつましく快適(modest comfort)」な生活を保障することとされてきた。

しかし、長い間、「十分」とされる年金の水準は、あいまいなままであった。そこで、1972年、ウィットラム政権は、基礎年金を男性正規従業員の週当たり税込み賃金の25%に達するまで引き上げること公約した。この水準は、今日まで、多少の議論は続いているが、続いている。しかし、ここにきて「つつましく快適」の水準は、個人貯蓄や企業年金の増加により達成されるべきであるという意見が持ち上がってきた。この新しい意見が高齢年金の発展にどのような意味を持つかは今後の議論の発展による。これらの問題を論じる前に、高齢年金

の主な特徴について短い説明を行う。

支給開始年齢に関しては、当初は男女とも65歳であったが、1910年に女性は男性よりも早い年齢で働く能力を失うという観点から、女性の受給資格年齢を60歳に引き下げた。しかし、1993年には20年間をかけて女性の受給資格年齢を男性と同じになるまで引き上げることが決定された。受給資格は、市民権よりも居住期間に基づいており、1969年には年金受給のために必要な居住期間が20年から10年に下げられた。これまで政府は、拠出制の報酬比例給付制度の確立を何度か試みているが、ミーンズテスト付きの年金制度は、そのたびにそれに抵抗し生き残った。これまで多くの改正が行われてきたが、制度の基本的な構造は、変化していない。

オーストラリアの資産テストの目的は、他の国とは異なっている。オーストラリアの資産テストは、貧困者に給付を行うためというよりも、高所得者を除くための方法である。「資産テストの目的は、所得テストの下で年金受給資格を得るために策を練った非常に富裕な人々に給付をしないことを保証するものである。(実際に)年金受給者の95%は、資産テストよりも所得テストによって評価されている」(Whiteford, 2000, p.8)このため、オーストラリアの制度は部分的にはユニバーサルな制度と言えよう。ミーンズテスト付きの恩給を受給している退役軍人と老齢の年金受給者を含めて、高齢者の約82%がこの制度から受給している。これらの年金受給者の3分の2が満額受給しており、27%は課税最低限以上の所得があるために部分的に受給している。

ここで注目すべきことは、高齢者の18%にあたる老齢年金を受け取っていない人々のことである。未出版の財務省の推計によると、老齢年金を受給していない人々のうち、6%は連邦や州の元公務員、6%は高額資産保有のために老齢年金の受給資格がない者、6%はまだ就労中(あるいは自

営業を選んだ)あるいは配偶者がまだ就労している者、の3つのグループに分けられる。

老齢年金を受給していないグループの割合が小さいのは、「一時金文化(lump sum culture)」によって、現在の所得を資産に転換し隠すことで、老齢年金を満額あるいは部分的に受給する基準を満たす人々がいるためである。この手法は、個人の資産管理上に広く利用されている。現制度下では、資産テストによる資産の課税控除額が大きく、この水準より上の所得には高率なために、制度がこの文化を助長しているといえよう。

また、老齢年金制度は、事実上準ユニバーサルであるだけでなく、その給付水準も高い。政府は、公的年金を物価スライドし、年金が男性正規従業員の週当たり税込み賃金の25%以下にならないように保っている。しかし、多くの研究者は、いくつかの理由により、実際の給付率はもっと高いと考える。例えば、年金受給者の平均納税額は平均賃金の男性よりも少ないので、グロスでの25%はネットでは33%近くになる。また、73%以上が住宅を所有しており、その場合にはさらに生活費は少なくてすむ。さらに、公的年金は、企業年金と国や地方政府により提供されるサービスによって補完されている。年金生活者には、譲与カード(concession card)により、安価な医薬品、低価格の水、低い税率、交通機関の運賃割引といった広範囲の付加的給付を受ける資格が与えられる。「年金受給者が受け取る付加的給付のネットでの価値は、ほとんど理解されていない」(History of Retirement, 2000, p.7)

オーストラリアとオランダの両国において、報酬比例の社会保険と非拠出制の公的年金を巡る論争が続いており、オランダは迷った末に、両方の論理の特徴を含む折衷案の基礎年金を採用したことは興味深い。対照的に、オーストラリアでは前世紀に採用された定額で非拠出、居住期間とニーズに基づくミーンズテストの制度を維持し続けてい

る。しかし、この基本的な構造の中においても、オーストラリアはミーンズテストの条件を緩和すべきか、きつくするべきかの論争を続けている。ひとつの極端な意見は、条件をニーズから居住期間に転換するというもので、無条件かあるいは最小限の条件で公的年金を支給するというものである。その反対の意見は、個人は徐々に国から独立した貯蓄や投資からの所得に依存し、ミーンズテストは次第に残余(residual)になるべきであるというものである。この論争について、次に説明する。

「1960年代と1970年代には、老齢年金のミーンズテストを廃止しようという政治的動きがあった」(Whiteford, 2000, p.5)。ミーンズテスト廃止の動きの最初の段階は、1969年の「逓減方式のミーンズテスト」(tapered means test)の導入であり、これは課税最低限以上の追加的所得に対して100%ではなく50%の削減を行うものである。この新しい政策の効果により、部分年金受給者が1990年代には3分の1にまで増加した。逆に言うと、残りの3分の2の年金受給者は非課税であり、満額年金を受給しているということである。その後、ウィットラム政権は、さらなる緩和を約束し、ユニバーサルな資格に基づくプログラムへの移行を決定し、75歳以上のミーンズテストを取り去り、2年後の1975年にはその年齢を70歳に引き下げた。次のフレイザー政権においても、この緩和の方向性は変わらず、ミーンズテストにおける資産テストは廃止され、所得テストのみとなった。

しかし1970年代終わりになると、政府財政の悪化により、政策は緩和から引き締めへと一転し、老齢年金も引き締められた。そして1978年には70歳の所得テストが再導入され、1985年には資産テストが再び採用された。経済制約により、すべての高齢居住者に無条件で給付を行うというアイデアは破棄された。1990年代には、自助(self-reliance)の概念を中心とした、資産を評価するための新しい手続きが始まった。ほとんどの人は、年金受給資

格を最大化するために、現在の収入を最小化することを選んだ。その手法は、所得を資産に変えることであり、特に、自分が居住する住宅は資産テストから除かれるため、多くが持家所有者となった。この行動にいかに対処するかは、重要な問題となり、そのひとつの対処策として、さまざまな「みなし(deeming)」ルールが導入された。

1987年の初めには、年金の受給資格のための所得の定義が拡大され、金融投資からの所得は、年間ベースで受け取ったものとして「みなされる」ようになった。また、1996年には、所得テストに「みなし」ルールが導入された。例えば、5万ドル以下の資産を所有するカップルには、その資産が投資されているかどうかにかかわらず、その3.5%を所得として得たと「みなし」、5万ドル以上の資産の場合には5.5%が所得として「みなされ」た。みなし所得は、所得テストにおいて他の所得に加えられる。実際にその資産から得た所得は考慮されない。この規則はすぐに一般化され、多くの金融機関は公的年金の「みなし率」に基づく利子率を採用するようになった。

しかし、これら「みなしルール」の導入や自助を目的とした政策にもかかわらず、老齢年金水準の引き上げは続いた。2000年7月から、年金の逓減率は、50%から40%に引き下げられた。さらに、所得テストと資産テストの非課税は2.5%増加し、最高年金は4%増加した(History of Retirement, 2000, p.6-7)。逓減率は、課税最低限以上の追加的所得1ドル当たりの率であり、上限に達するかあるいは公的年金の受給資格を失うまでこの率に基づいて基礎年金が減額される。これらの施策は、一貫した年金政策の一環として導入されたのではなく、むしろ租税政策の一環として導入されたものであり、長期的な年金政策がいかに租税政策によって影響されるかを示す良い例である。また、これは、異なる政策が互いに影響し合い、時には反対の方向を目指した改革が行われることの事例

でもある。上記の改革の政治的背景は簡単である。現政権の連立政権は、新しい付加価値税(物品・サービス税: The Goods and Services tax, GST)を導入し、それによって物品やサービスの価格は10%上昇した。この増税の見返りとして、政府は生活費の上昇を補填することを約束しなければならなかったのである。

通減率を下げるという決定は、租税政策として解釈されたため、長期の年金政策に責任を持つ家族・地域サービス省(Family and Community Services Department)との協議なしに、財務省単独で決定された。財務省は、通減率の削減によって、納税額が多くないために所得税減税による恩恵を受けられない年金受給者を救済することをもくろんでいた。しかし財務省の単独の行動は、「退職年金制度(Superannuation)改革とごく最近の年金改革についても重要なシグナルを発することとなった。つまり、「Superannuation改革は、老齢年金のための支出を押さえることを意図したものではない」(個人的文書Whiteford, 2000年10月)ことを暗に示すこととなったのである。

(2) オーストラリアの強制企業年金:「退職年金制度(Superannuation)」

オーストラリアは、2段階で強制企業年金制度を導入したといえよう。第二次大戦後、オーストラリアにおいては、「Superannuation」とよばれるよく発達した企業年金が存在していた。Superannuationには、主に公務員か大企業に勤める男性のホワイトカラーだけが加入しており、低所得者、臨時労働者、ブルーカラーの労働者は含まれておらず、1986年度においては、Superannuationに加入していたのは労働者の40%であった。この制度は任意加入で、年額87億オーストラリアドルと推計される税制上の優遇措置のある制度である。間接的な支出である租税免除額のこの水準がいかに高いかは、老齢年金の直接的な支出が138億オーストラ

リアドルであることからわかる。

この制度の改革の最初の動きは、公的年金制度の領域から生じたものではなく、労使交渉から始まった。1986年に、政府は、Superannuationの積立金として一律に雇用者は稼得の3%を拠出するという労働組合の主張を支持することで、任意のSuperannuationの加入率を拡大しようとした。雇用者が賃金を引き上げる代わりに保険料を支払うという組合による申し出は、政府、労働組合、雇業者の三者間の協定であり、集団賃金交渉の結果である。労使関係委員会(The Industrial Relations Commission)は、個々の組合での要求が高まり、協調の努力がより有意義であると感じたために、この労使裁定組合(Industrial Awards Unions)の主張を承認せざるをえなかった。一方、雇用者にとっても、直接賃金を上昇することは、支払い給与税(payroll tax)や労働者災害補償などの追加的費用を伴うため、保険料支払いの選択肢は魅力のあるものであった。

この「協定」の最初の困難は、この「協定」が労使関係の範疇外であるという訴訟であった。高等裁判所(High Court)は、これについての判決を下すことが求められた。裁判所が、労働調停の条件でSuperannuationを取り決めることは合法的との判決を下したとき、この決定は大規模な任意制度を発足させることとなり、ほとんどのブルーカラーの労働者にとっても加入可能な企業年金が爆発的に増加した。民間部門の被用者の加入率は、1986年から1991年までで32%から68%に増加した。この成功におされて、組合は、Superannuationの積立金への雇用者の拠出をさらに3%増加させることを要求した。しかし、この要求は、1991年に労使関係委員会によって拒絶された。その理由は、裁定に反して、パートタイム労働者、低賃金労働者、季節労働者は加入させないとする雇用者が依然多いというものであった。このとき、民間部門の3分の1の労働者は、依然この制度の恩恵を受けてお

らず、たとえ、3%の追加拠出があったとしても、引退後所得を著しく増加させるためには十分ではないと判断されたのである。委員会は、断片的なアプローチは、一貫した年金制度の構築に逆効果であると考え、これらの問題に対処するために、政府に対しすべての関係者を National Conference に招集すべきとの勧告をしたが、政府は、会議で結果を支配することができないことをおそれて、この勧告を受け入れなかった。しかし、政府は、租税によって、裁定を受け入れない雇用者に対する対処策をとることとした(下記参照)。雇用者の拠出は、男性正規従業員の週当たり税込み賃金(OTE)の9%に次第に増加した。そして、任意加入の企業年金制度の運営が成功をみたことにより、政府は、協定を補完する強制的な「退職年金保証制度(Superannuation Guarantee, SG)」を導入したのである。

協定に応じない企業に対する策として、政府は、拠出をしない企業に対して拠出額に利子を加えた額と延滞料、手数料を税務署に支払うという罰則金を課した。これによって、ほとんどの企業は、すべての被用者分の積立金を拠出する方が容易であることに気づいた。一方、これは、多くの小さな勘定や、個人の受取人が資格があることに気づいていないために裁定額を申告していないといった別の運営上の問題を生み出した。1999年には、政府は、これらのやっかいな問題に対処するため、5人以下の小さな積立金を管理する新しい自己運営のファンドを作った。このファンドは、税務署の管理下におかれ、Superannuationの積立金よりもゆるやかな規制が課される。

新しい「退職年金保証制度(SG)」では、強制であり、年金積立金は自動的に積み立てられ、「保管」される。「保管」(preservation)とは、個人は55歳になるまで資産を引き出すことができないことを意味し、後にその年齢は60歳まで引き上げられた。積立金は、このように引退期のために「保管」される。

強制前と同様に、雇用者は特別の年金積立金のために各被用者のための拠出をすることを義務づけられている。月収450ドル以下、つまり年収5,400ドル以下の人を除いた18歳から65歳までのすべての被用者がこのプランにカバーされている。

企業年金の強制化によって、雇用者はすべての被用者に対して、1992年には賃金の3%、2001年には7%、2002年には9%の積立金を拠出することになった。この制度の相対的な大きさは、GDPの約60%が賃金・給与であり、したがってこの額の9%が蓄積され、GDPのおよそ5%が強制企業年金プログラムとして蓄えられていることを考えれば自明であろう。しかし、何人かの研究者は、このレベルは、オーストラリアの研究で一般に使われている基準である、退職前所得の代替率60%の年金を支払うのには不十分であるとしている。しかし、財務省はこれらの研究の結論を否定しており、研究者自身も、結果が、推定に必要な仮定に感応的であることを認めている。最も重要な仮定は、「投資ミックス」、引退期の所得を一時金で受け取るか年金で受け取るか、公的年金の資産テストや所得テストに与える影響、将来の投資からの収益率である(Davis, 1999, p.9)。企業年金からの給付が不十分であることを勘案して、通常の強制企業年金では拠出の義務がない被用者に、追加的な拠出を求めるプランも考案された。このプランは、実現しなかったが、当初の計画では、賃金の15%を信託基金に貯蓄するというもので、そのうち9%は雇用者負担、3%は被用者自身の負担、3%は租税の優遇措置の形で政府が間接的に拠出するというものであった。しかし、新しい連立政権は、政権を握った1996年に受け継いだ財政赤字の大きさを理由に、政府支出の増加を必要とするこのプランを廃案とした。

強制企業年金の論理は、企業年金を単なる労働仲裁協定(Labor Arbitration Accord)の延長であり、賃金の代わりに年金積立金を蓄えて、失業や

解雇の際の補償とするだけのものから、純粹の年金プログラムに格上げすることを目標としている。「一時金文化」とそれと密接な関係にある公的年金において、このような意識改革をとげるのは至難の業である。この最初のステップは、自助 (self-reliance) の原則という、規範の移行を促すことであった。(この原則はオランダやオーストラリアの制度において、緊張を生み出した。この2カ国では、強制企業年金という個人年金による「自助」と、公的年金—オーストラリアではニーズ、オランダではニーズと拠出の両方に基づく—への依存という同レベルの原則があるからである。)

この問題が長期的にどう解決されたかは別として、SGは企業年金に加入する労働者の割合を急増させ、また将来の年金支払いのための確定拠出として積立金資産も増加した。これらの積立金に、現在、被用者の89%が加入し、年金積立金の資産は1983年にはGDPの19%であったが、1995年には68.7%にまで増加した。この資産価値は、今日実質でさらに高くなっていると考えられる。さらに、個人は、税制上の優遇措置に助けられて、任意のSuperannuationによってこれをサポートすることが可能となる。上記の年金資産の価値は、財務省のRIM(引退後所得のモデル化された単位、Retirement Income Modeling Unit)の推計による。驚くべきことは、この数字が、OECDの統計による31.6%と、大きく異なっている点である(OECD, 1998, 表5)。イギリスを除くと、強制企業年金を持つすべての国が、西欧諸国の中で最も高い資産率を保持していることは意味深い。オランダでは、87.3%、スイスは117.1%、イギリスは74.7%、アメリカは58.2%である。これらの数字から、雇用者ベースの企業年金は強制化制度の下で、最も繁栄するといえよう。(イギリスの制度では、租税システムと公的年金から脱退できるという2つのインセンティブが、企業年金を促進している。)

オーストラリアの資産の統計からは、直接的に

私的年金と公的高齢年金の現在の支出水準を比較できない。しかし、ホワイトフォード(Whiteford)は、1997年のSuperannuationからの年金支出と一時金支払い、租税支出額を推計した。一時金の額を求めるひとつの方法は、資産を所得に変換する方法を用いることである。この方法に従うと、民間支出は高齢年金の支出の約30%である。企業年金の拡大を促進する公的租税支出の推計は、高齢年金の公的支出と民間支出の合計額のおよそ52%である。高齢年金、租税支出、退職企業年金、一時金のみなし価値といった年金のための直接・間接の経費を合計し、GDPに対する割合で表せば、支出の合計は、公的高齢年金額の約2倍に増加する。このアプローチは問題であるかもしれないが、公的年金と私的年金の相互作用を扱うために認められた計算手順はないため、現在のところベストな方法であろう。明らかなことは、民間支出と租税免除の形での間接的な公的支出は、公的高齢年金のための総支出の水準を理解する上で重要であるということである。

総額4300億オーストラリアドルの年金資産のうちで、SGにカバーされた新規加入者の資産は、わずか650億オーストラリアドルである。つまり、Superannuationの各スキームの総資産のうち約85%は、企業年金が強制化される以前に個人が拠出したものであるということである。もちろんこれは驚くことではなく、積立方式は成熟するまでに時間がかかり、プログラムが導入された1993年以来新しい拠出が蓄積し始めたばかりである。蓄積された資産が相当な額になるまでには長期間かかるため、現在の年金資産額はかなり少ない。

(3) 「退職年金保証制度(Superannuation Guarantee System)」の概要

企業年金の強制化による一番大きな功績は、加入率の上昇と、積立方式の拡大であろう。自営業者を含む全労働者の加入率は1980年代半ばには

40%、1998年には80%まで増加した。資産は、1980年のGDPの19%から、1998年の68%まで増加した(Whiteford, 2000, p.10)。その結果、オーストラリアは「先進諸国で最も大きい拠出制のSuperannuation制度を持つ」(History of Retirement, 2000, p.15)ことを誇りとするようになった。これは、被用者の拠出が強制的に賦課方式の公的年金につきこまれる他の国と異なり、オーストラリアでは、雇用者の拠出を強制する民間制度を設立した結果である。財務省に言わせると、500万人の被用者のプログラムよりも、50万人の雇用者のプログラムを管理・運営する方が容易である(History of Retirement, 2000, p.15)。

しかし、これだけでは、強制企業年金の全体像をとらえたことにならない。積立基金(ファンド)は20万もあるにもかかわらず、そのうち98%は8,000の基金に集中している。これらの基金の圧倒的な多くは、規模が小さい基金であり、運営費を削減するために、正式なSuperannuation制度の外におかれるようになっている。1995年に政府は、「小さく、一度限りの退職年金の拠出」(History of Retirement, 2000, p.16)を受け入れてくれる基金を探すのが困難な雇用者のために少額会計集計制度(SHAR)を作った。

しかし大・中規模の8,000の基金とて決して一様ではない。オーストラリアのシステムは、おおまかには、部門ごとに分散化した確定拠出と確定給付のミックスといえよう。伝統的な分類の仕方をする、公的部門、産業、法人企業の3種類の基金に分けられる。財務省のRIM予測ユニットは、基金の多様な形と提供者、総資産の配分などに基づく更に細分化した分類方法を用いている。これによると、6つの区分とそれらが全体に占める割合は、公的確定給付24.3%、民間の確定給付21.2%、民間の確定拠出13.4%、SG総額15.1%、個人とロールオーバー(roll over、融資借り換え)17%、自営業8.8%である(Super Fund, Nov. 1999, p.5)。最

も驚くことは、SGの総合計は、この6つの区分の各形式について合計した総資産の約15%にすぎないことである。この数字は、強制の積立金は企業年金産業全体からみれば、一部にすぎないことを示している。また強制化は、資産を確定拠出制度化したわけではなく、少なくとも全体の40%は、積立方式による確定給付の形で続けられている。これは民間・公的部門でほぼ同じである。最後に、個人年金のさまざまな形態が、年金産業の中で大きな部分を占めていることも特記すべきであろう。

このような企業年金の多様性を念頭におきながら、基金は受託者のみの責任の下で信託として運営されていることを考察することは重要である。これらの基金は、現在唯一の規制官庁である「諮問規制庁」(Prudential Regulatory Agency)によって管理されている。Superannuation基金は、投資の最低収益率、政府の保証、メンバーに積立金のポートフォリオの成果について報告する統一の制度など規制の制約がほとんどない。投資先は、約40%が株式、29%が海外への投資で多様である。このように規制の弱い枠組みでは、イギリスの年金産業が最近直面したような種類の危険がつねに存在する。ごく最近の危機は、Equitable Life社の閉鎖であり、企業年金を通して貯蓄を促進するという政府の真意に疑問を投げかけるものである(The Economist, December 27, 2000, pp.49-50)。

多様で分散化された年金産業の構造と脆弱な規制体制に加えて、複雑な課税制度がある。受給者の所得が課税最低限以上であれば、Superannuationからの給付はすべて課税される。しかし給付を一時金で受け取る場合には、課税率は低い。「一時金に適用される最大率は、3%である(最大60%の限界税率が、一時金の5%に適用される)」(History of Retirement, 2000, p.21)このような一時金に対する課税の扱いは、Superannuation給付を純粋な引退後所得とすることを妨げるという問題点が指摘されている(History of Retirement, 2000,

p.21)。この問題に対する直接的な答えではないが、新連立政権は1996年に高額所得者のSuperannuation給付に対し15%の追加税を課すことを導入した。しかし、このような税や他の税を相殺するために、特に低・中所得者にはさまざまな租税の割引制度が設けられている。例えば、1992年7月には、低・中所得者は、ミーンズテスト付きではあるが、1,000オーストラリアドルまでの保険料の10%が租税から控除されるようになった。Super Fund誌は「オーストラリアの引退期のための貯蓄は現在非常に高い税率で課税されている。積立金を積み立てるとき、積み立て期間中、引き出すとき(9万ドルが境)のすべてにおいて課税している国はほとんどない」と述べている(Super Fund, Nov. 1998, p.19)。財務省の歴史が、この背景を詳細に記している。1983年以前は、雇用者の拠出と稼得は非課税であるが、基礎年金の受給においては課税されていた。被用者については、拠出には課税されるが給付は非課税であった。1988年に、租税制度が改正され、その理論的根拠はSuperannuation基金によって、企業年金の加入率が増加するにつれ間接的な租税費用も増加することとなった。この穴埋めをするために、他の租税の負担を増やすという圧力が高まったのである。1983年に、一括税が導入されると、個人は、年金や一時金を回避するような投資戦略(ロールオーバー)をとるようになり、退職年金の租税ベースを脅かした。この問題を扱うために、1988年には、全雇用者の拠出に対して15%の租税が適用された。この税率は、年金や一時金を保護するロールオーバー勘定にも適用された。その結果、拠出時、投資からの稼得時および受給時のすべての時点で課税されることとなったのである。

このような租税の漏れとそれを防ごうとする闘争は、課税システムと移転システムの間においてかなりの「攪拌」(churning)を生み出した。ホワイトフォードはこれを「同じ家計への、租税と移転の同時流入と流出」と定義している(Whiteford, 2000,

p.156)。一般的に、高水準の政府支出および高課税の国ではこのような「攪拌」が起こる割合も高い。この基準からすると、税率の低いオーストラリアでは、「攪拌」が少ないはずである。全体からみると、これはオーストラリアについては正しいといえる。しかし、ホワイトフォードは「攪拌は所得最下層で非常に大きい」(Whiteford, 2000, p.164)としており、1984年には、租税や移転を含む所得の約43%が「攪拌」されたといえる。これを考慮すると、一時金を所得の流列に変換する問題を解決するのは困難である。解決は、老齢年金の受給資格に影響し、さらに「攪拌」の問題を悪化させるからである。「攪拌」は、Superannuationと老齢年金の避けられない問題なのである。同一の家計内において、強制企業年金からの移転と、それに対する課税、さらに、低・中所得者を超過負担から保護するために租税割引を提供する現状のシステムを統一化することは至難の業であるからである。

(4) オーストラリアの強制年金と老齢年金の相互依存関係

まず、オーストラリアのSuperannuationと退職年金制度は、連続した移行過程にあることをご了承いただきたい。その上で、この2つの制度の相互依存について考えると、オーストラリアは、一般財源でまかなわれているミーンズテスト付き公的年金に強制企業年金が与える影響について最も困難な問題を提起するケースといえよう。組合が任意加入の雇用者ベースの企業年金制度を促進するために賃金引き上げを行わないことを決めたとき、組合はこのトレードオフが及ぼすミーンズテスト付きの老齢年金への影響を詳細に、というよりもまったく、考えていなかったといってもよい。政府が、「協定」を強制企業年金に拡張した際にも、強制制度が成熟した際に、人々が老齢年金の受給を続けるかどうかについて注目するものはいなかった。しかし、オーストラリアの公的年金制度は、ミーン

ズテスト付きなので、公的年金と私的年金の相互作用はある時点で論議されるべき問題であった。

にもかかわらず、この政治的問題は先送りされてきた。具体的にここでいう政治的問題とは、任意加入の制度を強制化した後、労働者は現在の賃金を引退後の企業年金に対する拠出に変換することによって、現在の消費を先送りすることとなるが、実際に年金を受給するときになってみると、現在の公的高齢年金から得る額とあまりかわらない額の年金しかもらえないかもしれないという問題である。通常であれば、生涯にわたって株式に投資された積立方式の企業年金は、非拠出の公的制度以上の高い年金を保障すると仮定される。そういった場合は、公的制度と同額程度の私的年金しか得られないという問題は、消滅する。しかし、もし、この仮定が現実にならないければ、この制度は、少額の給付しか受け取れない「暗黙の高課税」と等しい(Whiteford、個人的コミュニケーション、2000年10月)。このような状況を予期すれば、公的年金額を私的年金の代替としてではなく補完として維持するべきだという政治力学が発生するのは当然である。この問題は、拠出制の社会保険制度を持つ国では問題にならないが、国による最低生活保障がミーンズテストを伴うときには重要な問題である。

準ユニバーサルな企業年金プログラムと準ユニバーサルな公的ミーンズテスト付きのプログラムの組み合わせに基づく制度の基本的概念は、「企業年金給付は、公的年金を代替するべきである」ということである。両方のプログラムに足をつっこむのは、公的年金と私的年金の補完的組み合わせが二重構造で非効率であり、おそらく不安定であることを示唆しており、デザインの失敗といえるであろう。

しかしオーストラリアでは、事実上、公的年金と私的年金が補完しながら発展してきた。補完性の発端は、個人年金を一時金として引退時に受け取

り、非常に富裕な人々を除いてはこの所得のほとんどを考慮しない公的制度を創造したことである。自己使用住宅は資産として扱われず、公的年金の受給資格を失う所得水準は非常に高く(夫婦で資産が40万ドル以上)設定されている。これが将来も続けば、私的年金は高齢年金の代替ではなく補助となるだろう(あるいは現在すでになっている)。2040年代に私的年金制度が完全に成熟するときさえ、低・中所得者層は、引退後所得のかなりの割合を高齢年金に依存し続けるだろう(Whiteford, 2000, pp.23-24)。この公的制度と私的制度の間の補完性は、70:30ルールと呼ばれ、公的制度が所得分布の下から70%の所得の人に対して大きな補助金を与えることからきている。ルールが80:20か60:40かは実証研究にて論じられるべき問題であるが、現実の執行上のトレンドは明白である。

将来の政策は、この70:30ルールを続けるのだろうか、あるいは抜本的な改革を推し進めるのだろうか。現在の政策を精査すると、代替的性格と補完的性格の両方の政策が追求されているふしがある。Superannuation改革の基礎理念の解釈によって、この問題にいかにか答えるかは大きく左右される。付加価値税であるGSTを導入した見返りに、部分年金受給者に対する高齢年金の限界税率を50%から40%に下げるとの財務省の決定は、財務省がSGによる公的支出削減の効果をはじめから期待していないことを示唆している。もともと、高齢年金のための支出は大きくなく、支出削減効果も望めないため、租税政策の方を年金政策より優先するべきであるということである。このため、SGの便益を受けた国民の3分の2に対しては、事実上、公的年金と私的年金の関係は補完的であり続ける。

しかし、逆の観点から公的年金と私的年金の関係を解釈することもできる。SGは自助(self-sufficiency)を促す新しい社会的理想を伴った新時

代の幕開けともいえる。SGが導入されたときに、オーストラリア・ビジネス・カウンセル (Business Council of Australia) は、Superannuationと老齢年金の統合を含む引退後所得に関連した複雑な問題に取り組む用意なしで政府と協調しないことを雇用者にアドバイスした (History of Retirement, 2000, p.13)。この声明が、どのような意味を持つのかは、依然明白ではなく、政治的にも解決していない。もし、SGを公的年金の代替と位置づける方針をとるのであれば、公的年金を受給する高齢者の比率を下げるように制度をデザインすることは可能である。自助の論理は、70:30ルールを逆転し、高所得の30%を除くかわりに、低・中所得者の30%を含むことを意味している。それが不可能としても、より実行可能な目標としては、課税最低限以上の企業年金の割合を増やすことであり、受給者数の削減ではなく、1人当たり給付額を削減することがあげられる (Whiteford, 2000, p.22)。メルボルン大学のコックス教授 (David Cox) は、早期退職が補完的な公的年金と私的年金の混合を創造したとしている。彼によれば、「老齢年金との関係が未解決である限り、(SG)は完全に一人前の引退期の所得政策ではない。受給資格年齢や給付の形式の統合も未解決であることを認識することは重要である」。彼は制度を統合すべきでないという強い立場をとっており、「統合なしの早期退職は反対しなければならない。そうでないと、人々は、積立金として蓄積された退職年金を早期退職のために使ってしまうだろう」 (Super Fund, June 1995, p.22)。と考えている。しかし、受給資格年齢による統合は、オランダの早期退職VUT制度のように、公的年金と企業年金制度の統合のひとつの方向性ともいえる。

現政府の政策の背景には、次第に企業年金が優勢になっているミーンズテスト付きの公的年金の国においては、企業年金からの給付を所得ストリームに変換し、所得ミーンズテストの対象とする

のが、最善の方法であるという考え方があることは確かである。このような政策は、現在の実行を特徴づけている課税を逃れようとする「一時金文化」に対抗するものである。しかし、一方では、一時金保護の形式など新しい方法での、課税回避という問題も引き起こしている。実際に、公的・私的制度を代替としてでなく、補完的にその両方から恩恵を受けるためには、どうすればよいかをアドバイスする新ビジネスも登場している。この戦略ゲームが、どのような結果になるのかは、スーパーファンドのパフォーマンスと、補完性から脱却する政治的決断の強さに委ねられるであろう。制度は、発展し続けている。

4. オランダ

(1) 公的年金制度

オランダにおいては、20世紀の初めに、引退後所得をいかに提供するか政治的な議論が始まった。議論の中心となった問題は、政府の責任についてであった。しかし、公的年金がどのような形式をとるべきかという議論は、1919年に最初の公的年金制度が法律で制定された後も長い間、未解決のままであった。公的年金を、等価 (Equivalence) の原則に基づいた、拠出と給付が透明かつ密接な関係を持つ保険形式で行うのか、または、社会連帯 (Solidarity) の原則に基づき、すべての引退者に統一的な給付をするユニバーサルな非拠出・無条件の連邦政府年金形式で行うかが議論の中心であった。1947年には、定額で非拠出制の年金を提供する老齢緊急法 (Old Age Emergency Act) が国会を通過したが、この制度は、当時英国に亡命していたオランダ政府による暫定的なものであった。このため、この年金制度は定額拠出・給付の統一年金を提唱したベヴァリッジ報告の影響を強く受けたものになった。老齢緊急法は1956年に一般老齢年金法 (General Old-Age Act, AOW) となり、国会を通過した。その主な規

定は老齡緊急法を修正した社会経済カウンスル (Social Economic Council) の勧告に基づいているものであり、保険形式の主張者と「連邦政府年金」の主唱者、両者の意見をとりいれようとするものであった。このため、この法律は、財源を雇用者ではなく、被保険者の拠出によることを主張したのである。一方、「連邦政府年金」の論理に基づいて、すべての居住者をカバーするために、連邦政府は、低所得者の拠出をカバーする財源を補填することとなっている。(しかし近年においては、拠出だけで現在の全費用を賄うのに十分なため、一般財源からの拠出は行われていない。) イギリスでは、拠出をしていない低所得者は基礎年金の給付の受給資格がなく、その結果、高齢者の20%は、基礎年金を受給しておらず、ミーンズテスト付きの所得保障に依存している。イギリスの事例は、現実よりも理想的かつ典型的な制度のみを考慮することの危険性を示している (Lillian Liu, 1999, p.38)。対照的に、オランダでは、課税最低限以下の低所得者は、非拠出であるが、ユニバーサルな公的年金制度に含まれている。しかし、そのための追加的費用は、他の所得者層の人たちからの高い拠出によって調達されている。したがってオランダの制度は、ハイブリッド型であり、拠出制であるが、必要に応じて租税財源によって賄われているといえよう。

社会連帯に基づく制度において重要な問題のひとつは、公的年金制度によって保護されるべきなのは誰かということである。この問題に対し、オランダは、「包括的な保護」という答えを出した。1956年の法律においては、すべての国民のみならず、すべての居住者を対象とし、所得の源泉や大きさとは関係ない強制保険を採用した。時がたつにつれて、この制度下における保険料は、目的税と同様に受けとめられるようになった。このように、租税と保険料の区別があいまいなことは、オランダの社会政策における重要な未解決の問題である。この問題は、特に、既婚の女性の立場に影響を与

えている。もし、妻が働いていれば、租税は、高くなった世帯所得全体に課税される。しかし、もし専業主婦であれば、拠出はなく、夫の拠出によってカバーされる。したがって年金を受け取るのは夫で、妻は自らの権利として年金を受け取ることはない。この専業主婦の問題は、後に政治的問題となり、妻は配偶者としてよりも個人として認識されるようにルールが変更された。年金額は、すべての人で等しいが、家族構成が考慮されるようになった。単身者は、純最低賃金水準と等しく設定された基準額の70%を受け取ることができる。カップル(既婚、同棲)は、当初は、規模の経済が考慮されて100%受け取ることができた。しかしルール変更後は、夫と妻、それぞれが基準額の50%を受け取るようになった。年金は、純最低賃金に対する割合で計算され、受け取った給付は、課税所得として扱われる(最低賃金は、平均賃金の約3分の2)。最低賃金が平均賃金と同じ歩調を保っているため、年金も間接的に所得スライドとなっている。しかしインデクセーションは柔軟で、多大な財政赤字の時期や財政の制約によって先送りされることもある。個人は65歳で給付を受け始めることができるので、高失業率の時期には、障害保険、疾病保険、失業保険など他のプログラムによって早期退職を促進される。

ここまでの議論は、満額年金の場合のみを論じてきたが、ここでは、そうでない場合について考える。実際、この制度は、すべての面でユニバーサルなものではなく、給付に関してもユニバーサルなのは部分的である。まず、第一に、満額年金の受給資格要件は厳しく、満額の給付を受給するには、15歳から65歳までとぎれなく保険料を支払わなければならない。この受給資格を満たすためには、50年間居住し続け、働き続けなければならない。これは、つまり、毎年、最低賃金の2%の割合で蓄積することと同じであり、したがって、もし、外国に居住した場合、満額年金から1年につき2%の割

合で削減されることとなる。現時点において、高齢者の5%が、この居住要件の影響を受けているにすぎない。しかし、社会が移入・移出により開放的になれば、居住要件の影響を受ける人数は増加するであろう。居住期間の喪失を買い戻す機会には存在するが、この機会を利用する人は少ない。

第2に、上で議論したように、1985年に法改正されるまで、専業主婦は自らの権利としての年金は受給することができなかった。政府は、配偶者間で年金を等しく分配することにより、政府にかかる追加費用なしでルールを改正することに成功した。しかし改正は、私的な年金の計算には影響しなかった。公的制度では個人ごとに勘定されていても、多くの年金基金の単位は依然カップルのままであったからである。公的制度と同じように世帯単位を移行することは、企業年金にとって費用の増加を意味する。同じような改革が、スイスでも行われたが、スイスでは最低額以上の所得稼得者すべてが一定範囲の所得内で保険料を支払う (Anderson, April 2000, pp.11-15, Alber, July 1998, pp.31-35)。オランダでは、老齢基礎年金に、雇用者は拠出しないため、賃金労働者と自営業者の間の問題を回避している。

AOWは、家族構成によって変化するが、労働者がどうかにかかわらずすべての人に定額の公的老年基礎年金を提供する。しかし、AOWによる年金給付には限度があり、十分な引退期の所得のためには補完的な企業年金が必要とされる。AOWによって65歳以上の個人はすべて、引退しているかどうかにかかわらず、純法定最低賃金の50%の受給権を有し、さらに、単身者には20%、18歳以下の子供がいる片親には40%、65歳以下の配偶者がいる人は50%追加される。給付に累進的な所得税が課税されているが、高齢者間の所得分配にはあまり影響しない。制度の累進性は、拠出の側から生じている。

AOWの財源調達には、高齢者が今後40年で急増

し支出水準の増加が予想されていることを踏まえて、拠出の水準も上昇するように自動調節されるようにデザインされている。しかし政府は、1993年から1996年までのように制度が赤字のときには、一般財源から年金積立金に補助することもある。しかし、1998年、AOWは将来、拠出率が所得の18.25%を超えないことを保証するために、25億ギルダーを積立金として設置し、部分的には積立方式が導入された。しかし実際には、この積立金は利子を得ることができるような別勘定の貯蓄ではなく、公債の一名目として指名され、年金受給者数の急増により拠出が給付よりも多いときに、負債に対して支払われることとなっている。

1990年までには、一般の人々の保険 (AOWを含む) の拠出金は、一般所得税制度に統合され、これにより、すべての拠出金支払いより7,000ギルダーが控除されることとなった。したがって、年金は一般財源によって補填されているのではなく、課税最低限以上の所得税から調達されている。AOWの拠出率は、制度が導入された1957年の6.8%から、1990年には14.3%、2000年には17.9%に引き上げられた。1998年には、AOW支出はGDPの5%と等しくなり、以後このレベルを保っている。OECDの統計では (公式の数字と異なっているが)、GDPの6.04%が老齢年金支出、1.09%が公務員の年金、0.40%が早期退職者のための年金となっている (OECD, 1996)。

オランダの一般老齢年金法に固有の特徴は、公的年金と私的年金のミックスの定義における社会的「慣例 (conventions)」の役割である。暗黙のルールとして規範と規則で確立される慣例によって、年金基金は公的年金の給付と合わせて、引退前稼得の70%の代替率を達成するように設定されている。これらの規範が、法的義務としてではなく、慣例として認識されていることは重要である。ヴェルボン (Verbon) は「オランダ社会のすべての人々が、私的年金制度に加入すると同時に、公的

年金制度は不必要になることが期待されている」(Harie Verbon, 1988, p.2)と言っている。しかしこの解釈は、不完全であり、制度が相互に代替的なものであると仮定している。他の文献では、社会の慣例は、最初から、公的年金は企業年金を作るための基礎を提供することを意図しており、代替的ではなく、補完的であるとしている。

しかし、この議論の発展は複雑で、周期的なパターンをみせている。初期には、公的年金が著しく増加し、最低賃金水準までに到達した。1957年から1981年の間で、カプルの粗年金/粗平均所得は、30%から61%に増加した。このため、補完の原則によれば、公的年金の拡張に伴って企業年金は相対的に小さくなることが予測されるため、政治的には公的年金の拡張を、民間企業がサポートすると考えられた(Verbon, 1988, p.24)。しかし1980年代には、公的年金を維持する費用がかさみ、費用を削減するための諸策がつくされるようになった。この期間の、政府政策の特徴は、1973年以後の支出の激増が公債の発行によって賄われていたことである。1960年から1988年の間公債は、GDPの40%から70%に増加した(Bovernberg and ter Rele, 1999, pp.133-134)。このため、政府は給付を凍結し、数年間は、給付抑制インデクセーションをとらざるをえなかった。もし社会的な慣例が固守されるのであれば、公的年金の実質価値を引き下げる政府のこのような行動は、それに対応する企業年金の増大を伴わなければならない。

社会的慣例は、オランダの年金政策の公的年金と私的年金の混合を形成する社会メカニズムのひとつの方法でしかない。もうひとつのメカニズムは、「年金契約」(Pension Covenant)と呼ばれ、政府が関係団体(雇用者と被用者の代表的組織)を集め、年金政策の方向を提示し、解決策を見つけることを促進する。4年以内に、関係団体が協定に達しなければ、政府が課した解決策に応じることを強制させられる。この「年金契約」は、関係団体に問

題を共同で解決する方法を見つけさせる有力な方法である。

1997年12月、「年金契約」が設定された。この「契約」によって解決が目指されたのは、年金制度の現代化、費用削減、70%の代替率の問題、「ホワイトスポット」(企業から年金を提供されない労働者が存在すること)の削減、というものであった。その4年後に、社会経済カウンスルの委員会が、「契約」の成果を評価し、解決策に到達しなかった場合に法的な行動を勧告するかどうかの決定を行った。しかし、この評価が行われた2001年には、「契約」が設定された目的である問題の多くはすでに政治的関心の的ではなくなっていた。

(2) オランダの強制年金制度

「社会的慣例」と「年金契約」に加えて、オランダでは「強制」という手法を採用している。オランダの強制制度を理解するためには、私的、強制、積立の概念の境界線をはっきりさせる必要がある。まず、オランダでの私的強制制度には、2つの特別の意味がある。第二次大戦以降、オランダ政府は民間部門における雇用者ベースの産業別企業年金制度の成長と発展を奨励してきた。オランダで発展した企業年金の組織と強制制度は、他の成熟した福祉国家の制度とは大きく異なったものであった。

まず、はじめに、これらの企業年金は「契約」であり、部門や産業別に取り交わされる雇用者と被用者の交渉の結果である。しかし政府は、このような契約を交わすことを規制しているわけではない。そのため、通常であれば、ネットの組合組織率の減少に伴って、このような契約的な年金合意は、次第に減少し、これに依存する強制制度は弱小化すると考えられる。しかし、このようなシナリオは実証されていない。(ネットの組合組織率は、労働組合加入者数を測定するのに広く用いられており、労働力との割合で示される。グロスとネット

との差は、ネットは学生、徴兵、失業者などの非活動組合員を除いていることである。オランダでは、ネット組合組織率が、1965年の38%から、1995年には23%まで減少している。オランダは、組合密度が最も低く、また急速に低下している国である。—Freeman et al., 2000, p.53 表1.3.)

公務員は、オランダで最も大きい年金基金を持っているが、雇用者との合意形成に参加する組合員は全体の約20%しかいない。にもかかわらず、合意・契約が成立すれば、公的部門のすべての領域と被用者(公務員)に対して拘束力を持つ。この強制化の過程の働き方について2つの解釈がある、ひとつは、過程は自動的というもので、もうひとつはその産業で社会的パートナー(雇用者と被用者の代表組織)が社会問題・雇用省(Minister of Social Affairs)に要求したときのみ、強制化は起きるというものである。社会問題・雇用省への正式な要求が行われた時点で、その産業のすべての雇用者(オリジナルの契約の合意者でなくとも)に対して拘束力を持つようになるのである。企業年金の強制化への動機は多様である。例えば、政府にとっては、年金給付額が少ない企業が、多い企業に比べ、低費用の特権と競争能力を得ることを回避する必要がある。企業ごとに違う年金制度が設定され、それが賃金や価格の設定に影響して「競争のゆがみ」を生じさせることを避けるためには、産業内のすべての企業が同じ契約の企業年金制度を設定するように規制する必要がある。このような規制は、早くも1947年には導入され、産業内のすべての企業に、産業別労使契約に基づく企業年金を設定することが義務づけられた。企業年金や他の年金制度が、産業別労使契約から逃れられるのは、労使契約によるプランと同等あるいはそれ以上のプランを提示するときのみである。そして、もちろん、いったん雇用者がこのような企業年金制度を提示すれば、被用者はそれに加入する義務が生じる。

この強制の方法は、企業年金への労働者の加入率を高いレベルに引き上げる。オランダにおいては、強制制度によって、私的部門の補足的な年金に加入する被用者の割合は顕著に高まった。1980年代の調査では、人口の約20%が未加入であった。(これら未加入者は、「ホワイトスポット」と呼ばれている。)しかし1990年代の調査では、労働者の91%が加入している。クレマース(Kremers)によると、未加入率9%のうち、2%は小企業であったり、産業が比較的新しい分野であるために企業年金がないための未加入であり、7%はパートタイム労働か一時的な仕事であるため加入資格がないものである(Kremers, Nov. 2000, p.7)。

未加入の問題は、オランダにおける「私的」の意味についての問題を提起する。オランダで「私的年金」と呼ばれるものは、国が直接運営に携わらず行われるものをさし、これらは国によって規制された枠組みの中で運営されている。しかし、国が、基礎年金プログラムの提供者であるだけでなく、国自身が雇用者である場合には、問題が生じる。1995年に、公務員年金制度は、民営化され(ABP)、オランダの補足的な年金の4つの主な型のうちのひとつとなった。一方、企業年金積立金の数は850、専門家共同組合の数は11にのぼり、最も大きいものは、Royal Dutch Shell、オランダ航空(KLM)、Philipsなどの国際的企業である。しかし、82の多くの雇用者による産業プランは、加入者数が最も多く、また、資産額にしても、オランダの総年金積立金資産の66%を占める。少数の大きな産業別プランが、全加入者の大部分をカバーしていることとなる(Clark, March 3, 2000, p.7)。

これらの各種の私的年金基金は、資産の大きさ、投資先などに大きな違いがあるが、この違いは積立(funding)の度合や生命保険の違いに比べると微々たるものである。ここで、「積立(funding)」のタームの定義について言及しておく、「積立」は、資本蓄積の方法のひとつとしてよく使われるが、年

金スキームがこの方法を採用しているというだけでは「積立方式(funded)」とは言えない。「funded」と言えるのは、スキームの財源調達の手手段が「積立」である場合のみである(Labour, 2000, p.15)。

オランダについての議論の際に、「funding」の定義に注意しなければいけないのは、2つの理由による。まず、公的基礎年金制度(AOW)は、1998年に拠出が賃金の18%を超えないようにするために、部分的に積立方式を使うことを決定した。AOWにおける「仮想積立金(virtual fund)」は、政府の予算内にあり、財政赤字の削減と組織的に統合される。積立金への拠出は、年にGDPの0.6%と計画されており、AOW積立金の費用がGDPの5%を超えると、中央政府が個人拠出を補填する。

第二に、賦課方式の早期退職VUTプログラムは、徐々に積立方式に移行している。VUTは、基礎年金の支給開始年齢が65歳であるという制約に対応するために、1980年代に設立された。当時の高失業率に対処するには、引退期に必要とされる、さまざまな給付プログラムが必要であったのである。このプログラムにより連続した10年間の

雇用経歴を持っていれば、60歳の労働者は少なくとも80%の代替率で、引退することが可能である。このプログラムは、大変人気があるものであったが、非常に高コストであった。政府は、現行制度を徐々にフェーズアウトすることを計画しており、拠出が非課税であり、給付に課税するという現行制度によって優遇されていた賦課方式のVUTを柔軟な積立方式に置き換えるとしている。

オランダは人口1600万人、労働人口は750万人の小さな国であるが、「世界でも最も積み立てられた団体的な年金制度」(Kremers, Nov. 2000, p.1)を持つと自負されている。(表1から明らかなように、これは誇張である。)しかし上の2つの例からも明らかなように、一般的に年金制度が危機に面したときの解決策として、積立方式に移行する傾向が多くみられる。積立方式を究極の解決策として使うやり方は、公的部門(基礎AOW年金)と民間部門(早期退職VUT制度)の両方でみられる方法である。高齢化への対応として、このテクニックが脚光をあびる限り、積立金は今後も増加するであろう。しかし、一方ではこのような集団的なシステムでな

表1 オーストラリア、オランダ、スイスの公的年金の比較

	オーストラリア	オランダ	スイス
財源	一般財源	保険料年間4万5千ギルダー の上限で個人稼得の17.9%の 被用者負担	拠出が8.4% ² 総所得の20%の一般税
給付と代替率	男性正規従業員の週当たり 税込み賃金の25%	定率：純最低賃金の半分 ¹	最低給付として平均稼得の35%
資格	ミーンズテスト (所得テストと資産テスト)	50年間居住	35年間の保険料支払期間
資産	GDPの68.7%	GDPの111%	GDPの117%
カバー範囲	被用者の89%	被用者の91%	労働力人口の74%

注1：基礎年金で1990年代のすべての年金の45%をカバー。

注2：労使折半で、非雇用者は所得に応じて負担。

く、利潤を生みだす競争的な年金制度も存在し、それが生命保険制度である。

オランダにおける生命保険会社の資産は、決して少なくない。1997年には、年金基金の資産がGDPの111%であるのに対し、生命保険会社の資産は33%である(Kremers, Nov. 2000, p.4)。しかし個人勘定を購入する個人の制度は、相対的に小さいままである。1998年に、GDPの個人勘定はわずか0.4%で、強制化された積立年金が4.7%、公的AOWが5.0%である。生命保険制度は強制化の枠組みのどこに関連するのか。個人貯蓄プランへの関心の高さは、確定拠出プランへの移行の前兆であるのか。生命保険会社が強制制度から閉め出された現実を前に、オランダの制度は連帯と個人の選択の間の均衡をどうやって維持するのか。競争市場で、強制化された企業年金制度の正当化の理由は何か。

これらの問題は、EU間の競争の中で、金融サービスの統合市場の話が持ち上がったときに取り上げられた。オランダの高等裁判所は、強制化された企業年金の排他性が法的であるか否かの決定を下すように求められた。この裁判は、外部の保険会社と別の年金協定をつくることを望む3つの基金によっておこされた(Clark, 2000, pp.17-25)。3基金すべての場合において、保険産業は、個々の企業への年金と保険の提供から排除されていた(Clark, 2000, p.17)。裁判所の決定は、「産業別積立基金と社会的パートナーによる合意契約との強制的な関係を許可するオランダ政府の規制は、EUの競争政策に違反しない」というものであった。裁判所は、社会経済的な目的のヒエラルキーに基づき、「産業別企業年金を外部の競争から保護する」という社会的目的のための政策は、「競争や優勢な地位を乱用」といった問題の解決より優先されなければならないとし、この判断を正当化した(Clark, 2000, p.21)。

一方、生命保険が現規制の枠組みの中で行って

いる機能(特に小さな年金基金に対する)も忘れてはならない。年金基金の理事会では、雇用者と被用者の代表が同等に占めているが、多くの小規模雇用者は、年金協定を運営するためにグループ生命保険プランと契約している。さらに、再保険はポートフォリオを保護するために小さい年金にとって魅力的である。

私的強制制度は、労働者が決められた給付を得ることを確保するための規制と管理体制を伴っていないからではない。オランダでは、社会問題・雇用省(Minister of Social Affairs)が年金基金を規制し、生命保険会社は財務省(Minister of Finance)によって規制されている。この2つを監督するのが、「保険監督庁」(Insurance Supervisory Board)であり、積立方式の企業年金制度全体を監督しており、強い管理と基金側への裁量の委任の間に均衡をとっている。管理と裁量の例をあげておこう。企業年金で最も大きな問題は、労働者が仕事を移ったときの年金のポータビリティの扱いである。この問題は、企業年金制度の初期から、政府と社会的パートナーの頭を悩ませてきた。しかし、1994年に、すべての被用者が積立金を移換する法的権利を得て、この問題は解決された。移換された年金権の価値は、新しい制度の下で保険数理的にフェアになるように設定されている(Kremers, Nov. 2000, p.9)。これは、厳しい規制の一例である。

対照的に、投資決定権については、基金側の裁量に依存する典型であり、「思慮ある者(prudent person)の原則」に従っている。企業の積立金の場合、提供者の企業への10%の投資の上限を除けば、年金基金のポートフォリオへの制約はない。オランダの年金基金は、資産を自由に投資する決定権を持っている。オランダは小さな国であり、国内の資本市場だけでは多様化する投資の可能性が制限されるため、海外への投資が1996年の25%から1999年には60%に急激に増加した。大きな基金になるほど、EU外も含めより国際的に投資さ

れる(Kremers, Nov. 2000, pp.12-13)。逆の政策は、厳しい投資規制であり、国内貯蓄を増加し、地域資源の活用と不動産開発を目的とするものである。

(3) オランダの強制企業年金と公的年金の相互依存関係

他のOECD諸国と比較して、オランダでは、民間部門が相対的に大きな役割を果たしている。オランダの合意形成方法は独自の部分もあるが、民主的で成熟した産業社会においては一般的な部分もある。すべての社会は、なんらかの形で、「慣例」、「契約」、「契約上の合意」、「強制」の4つの方法に依存している。例えば、オーストラリアでは、「契約上の合意」が、雇用者による年金の加入率の増加のための第一段階の役割を果たし、もし、仲裁委員会(Arbitration Commission)が契約を無視する企業の存在に関して異議を唱えなければ、これら契約・合意による企業年金は拡張し続けたであろう。この「契約上の合意」があったからこそ、しぶしぶではあるが、連邦政府は、企業年金をすべての企業に強制することとなった。したがって「強制」と「契約上の合意」は密接に関連している。アメリカでは、「契約上の合意」が破綻し、ストライキなどによって国家の危機が迫っていると判断されるときには、大統領が調停することとなっており、関係者が合意できなければ、裁判所によって解決策を強制的に課すことができる。そして、すべての社会において、社会の構成員が暗黙的に従って、合意に達するような慣例や規範で定義される社会契約があり、これらの契約は、それが破られるときこそはつきり認識され強められる。

このような制度的枠組みの中で育まれたオランダの企業年金は、引退後所得の中で重要な役割を果たすようになった。この制度的な合意は公的年金と私的年金の独自の相互作用を生み出している。オランダの企業年金は積立方式であるが、確定給付方式であり、平均稼得か退職前稼得の平均

70%を代替している。これは、公的制度と私的制度の調和によってもたらされており、公的年金の水準が低下すれば、企業年金の増加によって相殺されているからである。1969年に、オランダの主な雇用者および被用者組織は、長いキャリアの労働者にとって、公的基礎年金、企業年金を含む老齢年金給付が被用者の最後の給与(40年間以上働いた人が受け取る年金に基づく)の少なくとも70%とすべきであるという原則を採用した(多くの労働者は40年間働いていないため、受給金額はそれを下回る)。1980年代には、公的年金の大幅な削減が行われ、デルセン(Delsen)の推計によると、1993年から1995年の給付の凍結によって、1980年と1998年の間に、公的年金給付額は、グロスの平均給与のパーセント表示で25%低下したとしている(Haverland, 2000, p.14)。しかしながら、この削減は、基礎年金の論理や目的に対する直接的な攻撃を受けずに国民に受け止められた。給付の削減は、最低賃金と給付額との連動の中止など、間接的に行われた。給付はさらに、1984年に3%削減され、1985年から1989年までは凍結された(Haverland, 2000, p.14)。1992年には、現役の賃金労働者と働いていない年金受給者の比率に依存する、賃金と給付を連結する制度が導入された(Haverland, 2000, p.19)。

しかし、「企業年金の加入者にとって、AOWの削減は経済的に問題ではなかった。これは、確定給付の目的である70%(AOWと企業年金の合計)の代替率が不変であったためである。基礎年金における削減は、企業年金によって補償され、企業年金の相対的重要性が高まった」(Harverland, 2000, p.15)。つまり、市場志向型の年金制度の利点である、民間化、強制化、積立方式などは、オランダの公的年金の寛大性の変動を相殺するように働いたわけである。そのわけは、強制企業年金が、「連帯」の原則に基づいていたためである。強制的なメンバーシップは、「契約上の合意」からの離脱を企業

に許さない。いくつもの企業が協定に共同参加することによって、企業間の競争心をそぎ、年金給付の代替率の水準を保護する。そして、規制が、ポータビリティの確保という制度上見逃された点をカバーし、年金基金の自主性が、監督官庁からの最小限の干渉で「思慮ある者の原則」に従うように設計されているのである。

オランダの制度は、社会政策の4つの「C」—慣例 (convention)、契約 (covenant)、契約上の合意 (contractual agreement)、強制 (coercion)—を独自に駆使することにより、企業年金で最も扱うのが難しいポータビリティの問題などを克服してきた。これに加えて、オランダの確定給付制度は、インフレに対する保護が他国に比べて手厚い。ほとんどのプランは、最終給与に基づいており、蓄積の段階でのインフレのリスクから保護されている。珍しいことに、ほとんどのプランは、給付がいったん支払われても、インフレ・リスクに対してある程度の保護を提供している。最後に、オランダの確定給付年金は、多くの国よりも規制が強行われており、リスクが少ない。年金規制が、加入者の権利を十分に保護しているため、年金給付保険はない。

契約上の合意に基づきいかなる制度においても、年金基金ごとにさまざまな制度が構築されているのであれば、結果的に多様かつ不均等なシステムとなることは否めない。しかし、オランダにおいては、4つのCがそれぞれバランスし合い、「連帯」と「費用」の両方に留意した「慣例」の枠組みの中に、多様化をとどめている。

5. スイス

3つの国に共通する最も顕著な特徴は、政策よりも実際の制度や状況が先行する点である。スイスにおける積立方式の強制企業年金の導入は、すでに実行され成熟していた制度を法律化したにすぎない。多くの大企業においては、すでに第二次大戦前後から雇用者ベースの企業年金を提供して

いた。1972年に、すべての企業に企業年金を強制するという憲法改正の国民投票が行われ、可決された。この国民投票は、年金政策をいくつもの柱をもって行うことを、スイス憲法に明記することとなった。しかし、この政策の発端は、すでに1960年代から存在していたといえる。「1964年のLausanne Fairにてすでに、3つの同等の大きさの柱に支えられる家の形の図として公表されていた」(Queisser and Vittas [以下Q&V], 2000, p.54脚注1)この構図は、1970年にはすでに一般的になっており、1940年には全労働者の3分の1だった企業年金加入者は、1970年初めには3分の2以上となっていた。アメリカで、企業年金の加入率が約50%以上の高水準に達したのは1990年代の終わりであったのに対し、スイスでは、この頃すでにそのレベルを上回っていたのである。OECD諸国の中でも、スイスは、年金の多重構造を最も早い時期に提唱した国のひとつであり、それを行動に移す方法として公的な強制制度を提案していた。スイスの考えは、長い間実施のための基準として採用されていたが、正式に法律によって裏付けされたのは1985年である。根本的な考えは、簡単で直感的に明白である。連邦政府は、公的年金を通して豊かでない人々への再分配を行う役割があり、雇用者は、企業年金を通して労働者に対して責任を持ち、個人は個人勘定を通して自らへの貯蓄に責任を持つということである。

しかし2つの問題が残る。ひとつは、法制化するのになぜ長時間かかったかという問題と、もうひとつは、政府にとって強制化を好んだ理由は何かという問題である。まず、ひとつ目であるが、強制制度が法制化されるのは1985年1月であり、1972年の国民投票からさらに13年間かかった理由は何かという問題である。これは、おそらく石油危機と高失業率が原因と考えられる。スイスでは労働市場の問題を特有の方法で処理した。政府の役割を増加させないで、仕事が不足したときにだれが

働くべきかという問題に対して決断を行ったのである。それは、男性の国民を雇用に優先させるべきという決断であり、それが意味するところは、外国人労働者の帰還であり、企業は女性が労働市場から去るように奨励し、雇用を減少させることとなった(これはアメリカが第二次大戦後に復員兵のために行った方法と同じである)(Q&V, 2000, p.7)。スイスの雇用と年金政策はともに、国の目的を達成するために、国の役割を拡張するのではなく、市場機構と市民社会を駆使するのである。

しかし、雇用者がすでに租税制度を通じた間接的な誘因で自発的に行うことを、「強制」する必要があったかという問題は残る。この問題に関して、クウェイザーとヴィタは、ヒルブリング(Helbling)の早期の研究に基づき解釈をしており、彼らによれば、強制は、「公的年金の柱を拡張する動きに対する防御の手段」であるとしている(Q&V, 2000, p.7)。すでに1963年には、多重制度の考えは、「公的年金のとどまりのない拡張に対する防御策としてはっきり表現された最初の試み」として考えられている。1966年には、キリスト教組合連合(Confederation of Church Trade Union)に率いられた保守連合が2つ目の柱の義務づけのためのプロセスを組織化した。提案は棄却されたが、その後設定された専門家委員会は、同じ勧告を行った。そこで、1969年に労働党はすべての年金制度を国営化し、公的年金を拡張する案を提案した。この議案は反対に、年金の国営化という選択肢よりも政治的に魅力的なものとして強制化の考えを受け入れるように政府を結集させ、上記の国民投票をおこす結果となった。しかし、公的制度の拡張を防止する努力が強制化の発端であるというこの解釈は、その他のスイスの年金改革についてあてはまるものではなく、スイスはその後ゆったりと他の西欧諸国と同レベルの福祉国家を達成したことは言うまでもない(Armingeon, June 2000)。

(1) スイスの公的年金

スイスで公的年金制度が始まったのは1948年であり、ヨーロッパ諸国の中では遅い方である。スイスの公的プログラム(AHV)は、憲法の条項に基づいており、主な改正は憲法改正によらなければならない。導入後、すでに10回の大幅改正が行われ、11回目も考えられている。スイスの公的年金プログラムは、平均稼得の最低3分の1を保障する定額年金であり、拠出時点での累進的な拠出によって再分配を行うことが導入当初からの目的である。これは2つの構造によって達成される。第1に、個人や企業が支払う拠出に上限はない。第2に、給付額は狭い範囲内に設定されており、最高額は最低額の3倍しかない。この制度は、賦課方式で行われており、国籍に関係なくスイスに合法的に居住するか働いているすべての人は強制的に加入され拠出を求められる。低賃金者の給付を補足するために、小規模なミーンズテスト付きのプログラムを伴ってはいるが、基本的には、拠出制・報酬比例の制度である(Q&V, 2000, Bonoli, 2000, 第4章, Hepp, mimeo, 2000, Armingeon, June, 2000)。

公的年金の財源について簡単に説明すると、雇用者と被用者がそれぞれ給与の4.2%を拠出し、自営業者は最高7.8%までの拠出を払っている。雇用者の拠出には上限はない。雇用されておらず、21歳以上であれば、資産と企業年金所得の額に応じて拠出する。また、給付支払いの20%に等しい額の補助金を国から受けている。

給付額については、下限と上限の間で設定されており、上限は下限の3倍である。この制限の中で、給付は、定額の最低給付に加え、拠出年数とその受給者の平均年収によって変化する部分からなる。これらの制限は、半分は物価スライド、半分は名目賃金スライドからなるインデックスによって頻繁に調整される。これらの設定と財源調達方法により、公的年金は高い再分配機能を果たしている

ことになる。まず、拠出に制限がないため、拠出は総所得に基づいて支払われるのに対し、給付は狭い範囲で支給され、その代替率は平均賃金の30-35%である。(このデザインは、イギリスの定額給付・定額拠出の制度とは非常に異なった論理に基づいている。)1993年の2段階給付方式を早期の給付方式と比較すると、平均賃金の半分の稼得しかない労働者の代替率は52%から56%に増加したのに対し、平均稼得以上の人の代替率は、2段階年金が導入される前と変わらない。2段階方式の主目的は、平均賃金の半分以下しか得ていない低賃金労働者の代替率を増加することであり、ミーンズテスト付きの補足給付を受ける年金受給者数を削減することであった。

給付の下限は、社会扶助の水準以下であり、これは十分な生活水準とはいえない。このため、一般財源による所得テスト付きの補足給付制度が1965年に導入され、これにより最低年金額は社会扶助水準よりわずかに高いものとなった。一般の年金受給者のうち11%が、この補足給付を受給している。そのほとんどは障害者であり、5.6%のみが老齢年金受給者である。公的年金は3つの部分からなり、81%が65歳以上の男性と64歳以上の女性からなる高齢者のための老齢年金、6.7%が遺族年金であり(その受給者の多くは年金受給年齢よりも若い)、12.3%が障害年金である(Q&V, 2000, pp.15-16)。ほとんどの国では、この3つのグループは公的年金制度でカバーされており、別々のプログラムとなっている場合もあるし、ない場合もある。遺族や障害者の割合は、国によって大きく異なり、この多くは年金受給年齢に達していないため、公的年金制度の国際比較は難しい問題がある。この問題を避けるために、本稿での分析は老齢年金に限定する。

スイスの制度では、女性の立場、特に妻の立場が大きな問題点であった。1997年以前は、被保険者の妻は基礎年金への拠出が必要ではなかった。

激しい政治的闘争が行われた結果、1995年の法律で、既婚、離婚、死別の女性の平均稼得は、婚姻期間中については夫婦の稼得を分割して計算されることになった。これにより、性や婚姻状況によらない個人の年金受給資格の原則が導入された。改正前は夫の拠出の150%の年金を夫婦で受け取っていたものが、改正後は、妻も自らの権利として年金を持つようになった。しかしこの制度は、1人しか働いていない夫婦については、それぞれが稼得者の拠出の半分しか得ないため、不利である。この問題を扱うために、子供がある夫婦や、介護をしている夫婦のための拠出クレジットの原則が導入された。この改革案は費用がかかるため、61歳であった女性の引退年齢を引き上げることによって費用を賄うこととなった。そこで、男性は65歳、女性は64歳を引退年齢とする折衷案に達した。このルールは、配偶者がともに引退しており、1997年以降の年金にのみ適用される。給付は、寡婦、寡夫、遺児にも支払われ、2年ごとのインデックス(半分は物価スライド、半分は賃金スライド)により増加する(Bonoli, 2000)。

スイスでは、私的なイニシアチブに対する評価が高く、中央政府に対する信頼度が低い。このためか、雇用者・組合・個人による年金制度の構築を妨げるような高い給付の公的年金制度を構築することに対して人々は懐疑的であった。

(2) スイスの強制年金

スイスは、引退後所得の提供における民間部門の役割を公的部門のそれよりも相対的に拡張することを国民投票によって成文化した。第2の柱(強制企業年金)の主なる目的は「適切なライフスタイルの継続」であり、これを公的年金と私的年金の「コーディネートされた(調整)所得」を目指すプログラムデザインを通して実現することである。スイスのアプローチは、「適切なライフスタイル」と公的年金とのギャップを埋める手段として、強制企業

年金を選択した点で他国と異なる。スイスの強制企業年金のデザインは、低・中所得者層に高い再分配を達成することを目的としていると同時に、高所得者層にもそのライフスタイルの継続を提供することを目的としている。

スイスにおける第2の柱は、2つの異なるコンポーネントからなりたっている。ひとつは、平均稼得の40-120%の所得がある低・中所得者層のための強制部分であり、もうひとつは、高所得者に追加的年金を給付するための任意部分である。すべての雇用者は、登録された年金組織と契約し、法律で定められた範囲内の給付を提供しなければならない。しかし、法律の範囲以上の給付を提供するプラン(上記の任意部分)においては、最低条件は法的に課されておらず、その運用も雇用者に任されている。したがって、高所得者層においては、条件や給付水準でさまざまな種類の年金制度が存在するが、低・中所得者層においては相対的に同じ条件の年金制度が提供されている。

企業年金の資産はとて多く、蓄積された金融資産は1997年でGDPの128%である(この数字は保険会社と投資信託会社の資産を除いたものである)。年金基金は、さまざまな分類法がある。法的には、公的年金と私的年金に分けられ、公的部分は国の保証がついているため、完全積立である必要がない。高所得者は、公的と私的の両方に属する。第2の分類は、登録の必要の有無で区別するものであり、高所得者のための追加的年金は、登録の必要がない。第3に、提供されるプランの型と運営組織によって分類することができる。例えば、確定給付と確定拠出に分けることも可能であり、また、任意部分と強制部分をひとつの一般的な制度で運営する形式か、別々であるかで分類することも可能である(Q&V, 2000, p.26)。このようにスイスの年金制度のついての情報は非常に多いが、資産のシェア、給付水準、任意と強制年金の違いなどについての分析はほとんど行われてい

ないのが現状である。

1985年の法律により、最低年金額以上の年収を得る労働者のすべては強制企業年金への加入が義務づけられた。最低年金額は、公的年金の最大年金額との調整の上、毎年設定される。1990年における最低年金額は、粗平均稼得の40%であり、それ以下の所得の人々は、強制私的部分への加入を強制されていない。つまり、平均稼得の40%(最低年金額)から120%の間の所得の労働者は、雇用者から提供される強制企業年金プランに加入しなければならず、脱退やプランを変更するという選択はできない。

このようにスイスの強制企業年金制度は、強制といっても、すべての労働者が含まれるわけではない。ここでは、この「除外枠の設定」の理論的根拠とユニバーサリティとの関わり合いについて考える。この除外には2つの理由がある。まず、公的年金が「適切なライフスタイル」の達成を目的としているため、年収が半分以下の人々の代替率は60%に達しており、必要であれば、ミーンズテスト付きの補足給付がこの水準まで給付を引き上げることができる。高齢者の5%がこの補足給付を受け取っている。第2に、「除外枠」を設定することによって、低所得労働者は、企業年金への拠出から免れることができる。しかし、もし、彼らが企業年金への加入を望むのであれば、加入することは可能であり、その選択肢が与えられる。

企業年金から「除外」されるものは、低所得労働者のほかにも、自営業者、失業者、障害者、3カ月未満の短期労働者も含まれる。クウェイザーとヴィタは、1996年時点において、就業中の労働力の4分の3が強制加入を義務づけられていると推計しており、また、現実に強制企業年金を受給している高齢者の割合も推計している。驚くことに、スイスでは、高齢者の30%しか私的年金を受給していない。クウェイザーとヴィタは、「2階部分がユニバーサルなカバレッジとなるまでにはまだ長い時

間がかかる」としている(Q&V, 2000, p.31)。

スイスの年金制度は、公的年金が平均稼得の労働者に対して30-35%の代替率を提供し、それに強制企業年金が加えられることにより、併せて、単身者には名目稼得の60%、夫婦には80%の代替率を達成するようにデザインされている。強制年金は、正式には積立方式の確定給付プランであり、拠出と利子から給付が支払われることとなっている。しかし、この制度は、実際には、確定給付と確定拠出のハイブリッド的な性質を持つ。財源は確定拠出方式ではあるが、給付は、個人の最後の稼得の割合に応じて支払われるようになっている。スイスは、強制年金プランの最低保障収益率を設定しており、ほとんどの雇用者は、それぞれの個人勘定に保証された収益率を支払う。実際に年金積立金の投資から受け取った収益率ではなく、固定された収益率を支払うので、確定給付と確定拠出プランの両方の特徴を持つハイブリッド型であるキャッシュバランス・プラン(cash balance plan)である。プランは、4%の名目収益率を支払わなければならないことが法律によって決められている。2001年に、総拠出率は、給与の16-17%であった。

本稿で注目する3カ国の中では、オーストラリアだけが強制年金の主要な部分として確定拠出プランを使っている。オランダは、確定給付プランを使っており、スイスは主に確定給付と確定拠出の両方の特徴を併せ持つハイブリッドであるキャッシュバランス・プランを使っている。この違いは、年金制度の2階部分における任意のコンポーネントをどう賄っていくかを理解する上で重要である。

すべての強制年金制度は、労働者が受ける金融リスクについて考慮しなければいけない。確定拠出プランでは当然のごとく発生するこのリスクを削減するために、スイスは最低収益率を保証している。この保証により、雇用者側は、プランをキャッシュバランス式に移行させた。スイスにおい

ては、強制企業年金制度によって低リスクの退職後給付が提供されるため、政府の公的年金に頼る必要性が少なくてすむのである。このため、高齢者人口が増加しつつあるにもかかわらず、公的年金のための政府支出は比較的安定している。確定拠出の強制企業年金であるにもかかわらず、金融リスクを制限するための機構や収益率に対する保証がないオーストラリアにおいて、このような議論がどうあてはまるかは疑問である。オランダでは、強制プランが確定給付プランであるため、労働者の金融リスクは制限されている。強制企業年金がすべて確定拠出プランであるとの認識は間違いである。

スイスの企業年金のもうひとつの特徴は、それが連邦政府による強制であるにもかかわらず、雇用者が、年金保険の型や法定基準以上の年金額を選択できることである。逆に、労働者は脱退の自由はなく「年金保険の詳細にほとんど影響を与えない」(Hepp, 2000, p.4)。年金基金の理事会には、雇用者、被用者の代表が参加するが、組合が顔を出すことはない。そして、雇用者のみが、法律の制約内で、年金制度の基礎デザインを設定する権利を持つ。そのため、法的には雇用者は被用者と同額の拠出額を要求されているだけなのにもかかわらず、実際には60%の拠出を行っていることは、驚くべきことである。

スイスにおいては、強制年金制度の中にある年金プランに対しては、年金給付保険が存在する。スイスでは、4%の最低収益率が約束され、これは、まず雇用者、次に民間管理された中央保証基金によって保証される。中央保証基金は、すべての年金基金から、賃金の0.04%を徴収して運営されている。スイス経済が比較的安定していることと、スイスの雇用者が社会的評判に敏感なために、この協定は現在のところ大きな問題とはなっていない。単一の雇用者による基金は、通常、不足分を補うだけの拠出をこの中央保証基金に支払ってお

り(時には監督官庁によって指導されることもある)、保険会社や銀行によって運営されている基金においても、会社や銀行の評判を維持するために必要額を拠出している。強制年金プランは、雇員ベースで組織されているが、国家的な「連帯」の要素があるのである。公的年金の基金は、年齢構造が不利な年金基金に拠出している。

年金のポータビリティの問題は、積立方式の年金システムにつきまとう問題であるが、一般的にスイスの場合、強制年金基金は、転職の際にポータブルである。これは、ほとんどのプランが、キャッシュバランス・プランであり、各被用者が自分自身の個人勘定におけるバランス・シートを持っているためである。

2階部分の年金は強制企業年金であるため、その給付は比較的に低リスクにデザインされている。強制になる以前の1958年の法律においては、企業年金を設置しようとする企業は、年金を、法的に分離された実体(基金、共同組合など)におかなければならないことが定められていた。これは、企業の倒産の場合に、積立金を保護することを意図したものである。年金基金は、給付を支払う法的義務があり、価格が不安定な有価証券などへの投資は控えられた。また、保証基金(Guarantee Fund)が設置されており、年齢構造が不利な基金への補助金を提供しているだけでなく、年金基金が支払不能になった場合に保証する役目を果たしている。支払不能のケースは、急速に増加しており、その結果、各基金から保証基金に払わなければならない拠出額は上昇している。1998年には、各基金は、保証基金に所得の0.1%を拠出しなければならなかった。

蓄積された退職資本は、引退期に法律によって、年金に転換されることが要求される。年金の総額は、引退時の積立金資産の7.2%(法定率)に設定される。この転換率は長年変わっておらず、利子率や変動や平均余命の延びによっても影響されな

い。拠出を全期間行ったときの年金額は、約35%であり、公的年金のそれと合計すれば70%である。しかし、老齢年金給付は、引退後のインフレ調整をしなければならないという規制がないことは考慮しなければならない。雇員者は自らの裁量で、調整を行うことができる。

(3) スイスの公的年金と強制企業年金の相互関係

スイスで、1階部分の公的年金の導入が遅かったのは、任意加入の企業年金プランが早期に発展し増加したためでもある。

企業年金が公的年金や社会のほかの部分と相互作用するひとつの方法は、「年金基金資本主義(pension fund capitalism)」として知られるものの発展による。生命保険と集団年金プランを含める年金制度の総資産は、GDPの200%以上になる。これらの基金は、その資産の21%を株式投資、19%を海外に投資している。このように大きな額が退職後資産の中から投資されることは、現代の資本市場の性質を再形成することとなる。

次に、公共政策として強制企業年金を作りだすことが私的年金制度に与える影響を考えよう。強制化は、企業の大きさにかかわらずすべての企業に対して一律に課せられる。その結果、経済的に存続が困難な多くの小さな基金が大量に設立されるという問題が生じた。1996年には、全基金のうち60%が、加入者100人以下の規模であった。クウェイザーとヴィタは、「小さい組織の多くは、監督能力や透明性の確保が難しく、被用者に対して何の便益ももたらさない。これは、企業年金制度の弱点であり、被用者が基金を切り替える権利を持たないためさらに状況を悪化している」と述べている(Q&V, 2000, p.25)。この問題に対処するために、小さな基金は、共同運営される保険基金によってカバーされることが義務付けられた。

一方、公的年金制度は、企業年金制度に対して

より本質的な点で影響しており、これについては、1階部分と2階部分のかかわりあいについて考えるとよくわかる。公的年金給付(AVS)と強制年金給付は、強制年金プランの加入が必要とされない最低稼得(平均稼得の約40%)の低賃金労働者のための給付という点で深くかかわりあっている。さらに、平均稼得の120%の上限以上の労働者は、強制年金への拠出が必要とされない。このため、公的基礎年金プログラムは、基本的に報酬比例の拠出・給付制度と小さなミーンズテスト付きの補足給付のプログラム(老齢年金受給者の5%、障害者と老齢年金受給者の11%が受給)からなる制度として設計されている。政策は、低賃金者の給付を改善することに向けられており、ミーンズテスト付きの補足給付を最低限におさえることを目的としている。財源は、これらの拠出に加え、国からの20%の補助金である。これは、ハイブリッド型であり、一般財源からの定額給付制度でないことは明らかである。1995年に、一般財源による定額給付制度への移行が提案されたが、廃案となった。理由は、もし定額給付の水準が、最大給付水準と連動するように固定されるならば、現在の年金受給者の約半分の給付が削減されなければならないからである(Bonoli, 2000, 第4章脚注9)。

給付が報酬比例であるため、低所得者は高所得者よりも高い代替率の給付を受け取る。この特徴は、アメリカの公的年金制度と似ている。アメリカとの違いは、公的基礎年金部分がすでに約60%の代替率を達成しているために、公的な報酬比例制度によって補完されていないことである。これは、スウェーデンが国民年金の給付の低さを対処するためにとったアプローチと同じである。スイスのアプローチは、私的企業年金の強制化である。この公的年金と私的年金の相互作用が、強制制度の本質的な性質である。しかし、強制制度は稼得のすべての分配に適用されず、狭い範囲に限定されている。平均稼得の40%から120%の人

のみが、公的制度と私的制度が統合された所得の範囲に入る。強制年金給付は、中・高所得の労働者に補足給付を提供することを目的としており、強制年金の上限は、企業にさらなる追加的企業年金を提供する余地を与え、高所得の個人には年金制度の3階部分にあたる個人年金に加入する選択肢を与えている。

ほとんどの労働者が、1階部分と2階部分を併せて十分な年金を受給しているため、2つの制度の給付水準は、相殺するように相互作用し、政治的バランスをとっている。1991年5月、Social Democratic PartyとAssociation of Trade Unionは1階部分の年金水準を引き上げ、2階部分の拠出率を削減する法案を提出したが、この法案は、1995年の国民投票で否決された。

スイスの高齢化は、1階部分と2階部分の両方の年金制度に財政的な影響を与えているが、特に賦課方式である公的年金において負担が増大している。1970年代には、公的基礎年金プログラムAVSの老齢年金受給者比率が増加した。この結果、AVSは、1970年代初めには黒字財政であったが、1990年代終わりには赤字に転じている(Bonoli, 2000, p.133 表4.1)。これは、公的年金と企業年金の間の相互作用に多大に影響する可能性がある。スイスの年金制度のデザインは、公的には基礎的なニーズを提供し、強制企業年金制度は、適切な引退後所得の水準になるように補完するという論理に基づいている。将来的に、AVSプログラムの財政赤字を削減する圧力が高まれば、強制の2階部分への依存がより大きくなるであろう。重要な点は、公的・私的年金の間の相互作用は、非常に微妙な均衡の上に成り立っているということである。例えば、オランダでは、1970年代に赤字財政を削減するという政治的圧力が高まった際に、2階部分の相対的大きさが急激に変化した。これがスイスでもおこるのかどうかは現在のところ不明である。(強制企業年金は公務員の18%しか

加入しておらず、この割合は、オランダやオーストラリアと比べてかなり低い。スイスにおける公私の相互作用を考えるには、公的部門—公務員—と民間部門を別に考える方法が有効である。）

6. 3カ国の強制年金の比較

どのような公的制度があるとき、強制的な企業年金の必要性が生じるのであろう。ここでは、「連帯」の原則が最も優先される論理であり、この原則がすべての居住者にユニバーサルなアクセスを提供すべきという考えの原動力である。3カ国の例をみると、連帯に基づく公的アプローチがさまざまな形式をとることが可能であることは確かである。デザインの多様性は、報酬比例の拠出と便益という点で、「等価 (Equivalence)」の原則が「連帯」の理想の中に隠れていることを示唆している。しかし、これら多様な制度の中に共通するのは、すべての公的基礎年金制度は、雇用者ベースの企業年金をもって補完する必要があることである。十分な引退後所得のためには、強制企業年金との補完と相互依存が要求されるのである。ここでは、まず、強制制度と共存している公的年金の多様性を述べる。

1909年初めに設立された当初から、オーストラリアの公的老齢年金は、ミーンズテスト付き定額給付であり、一般租税財源でまかなわれていた。オランダで基礎年金プログラムが始まったのは1957年、スイスでは1948年であるので、オーストラリアの公的年金は3カ国の中で最も古いプログラムである。しかし、オーストラリアはミーンズテストに独自の解釈をしており、「連帯」の理論は、貧困者に給付を行うためではなく、高所得者を除くこととして解釈されている。結果として、高齢者の80%が政府からミーンズテスト付きの老齢年金を受給している。他国では見られないデザインである。一方、オランダは短期間は一般租税によるデザインを探索したが、すぐに、すべての居住者が引退までの

50年間拠出を行う制度に移行した。しかし、給付は最低賃金の3分の2の定額である。スイスでは、雇用されていない人も含むすべての居住者に拠出を求める一方、再分配度が高いモデルを設計した。拠出は、すべての拠出者に上限なしで総所得に課され、平均の20%の稼得の労働者には100%の代替率、平均の半分の稼得の労働者には52%の代替率、平均以上の稼得の労働者には36%かそれを下回る代替率を提供している(表1を参照)。

このように異なる公的制度のもとでは、公的制度と私的制度の相互作用の関係も大きく異なっており当然である。オーストラリアでは、相互作用の型は、代替と補完という2つの方向があり、ともに追求されている。企業年金の強制化が導入されたとき、その目的は主に賃金上昇の延期であり、公的老齢年金プログラムや私的企業年金への影響は当初考えられていなかった。実際、各々の政権は、公的年金と企業年金のリンケージについて異なる考えを持っていた。一部の専門家たちが、強制企業年金が成熟した暁に、年金給付額が上昇することを期待していたことは疑いがない。彼らは、積立方式からの収益率が公的年金のそれを上回ることを予測しており、公的年金の必要性が次第に小さくなっていくことを想像していた。企業年金からの所得が多くなれば、公的年金給付の受給資格を満たす高齢者は少なくなる。そうなれば、公的年金が高齢化に脅かされることはなくなり、反対に次第に年金支出が減少することになる。この論理に従うと、オーストラリアにおける公的年金と強制年金の相互作用は、「代替」となる。

一方で、企業年金から受け取る年金に対して(公的年金受給のための)所得テストをかける論理を政治的問題として取り扱う考え方もある。「勤労期にずっと節約して、最低保証とたいしてかわらない年金を受給している人は、これを年金貯蓄に対する暗黙の租税とみるのではないか」(Peter Whiteford, personal correspondence, Oct. 2000)さ

らに現在の年金政策は、租税政策に主導をにぎられているように見える。政府は、消費財に付加価値税を課税した見返りに、低・中所得者に租税の割り戻しをすることを約束した。そのため2000年7月に政府は部分年金受給者の年金の通減率を50%から40%に引き下げた。この事例からわかるように、租税政策は、公的年金と企業年金の関係を「代替」する流れと反対であるように見える。通減率の引き下げは、高齢者の中で公的高齢年金を受給する人の割合を増加させたのである。もし、この政策の方向性が将来的にも続けられるならば、下から4分の3の国民の所得は今後も大きく補填され続けるであろう。このような政策が暗黙に提示しているモデルは、多様化と補完のモデルであり、強制企業年金は、公的な最低所得保障を補完する役割を担うものである。

オランダにおいては、公的プログラム設立の初期化から、「調和 (harmonization)」が、公的年金と企業年金の関係のモデルであった。1949年に老齢緊急法は、一般財源によるミーンズテスト付きの低い定額給付の非拠出プログラムを提示した。しかし同じ年に、部門年金基金強制加入法 (The Compulsory Participation in Sectoral Pension Fund) として知られる法律も通過し、これは公的年金と企業年金の統合を提示するものであり、老齢緊急法は、企業年金への加入を阻害するとして批判した。老齢緊急法が、ニーズに基づく「連帯」の原則であるのに対し、部門年金基金強制加入法は、「自助」を原則とするものであり、この2つの相異なる原則の間で活発な議論が交わされた。(これは、上述したオーストラリアにおける葛藤と同じ構造である。オーストラリアでは、1992年の年金改革において、ミーンズテスト付きの老齢年金と強制企業年金をいかに統合するかが議論の中心であった。) オランダでは、1956年の法律 (実施は1957年) により、老齢緊急法の原則は却下され、プログラムは、拠出性でミーンズテストなしのものとなり、特別の経

済状況下以外是一般財源に頼らないこととなった。そして、公的年金と企業年金は、70%の代替率を目指す、ひとつの統合された確定給付制度のコンポーネントと化したのである。公的年金が引退後所得の最低保障を行い、企業年金がそれを補完する。初期には、公的年金部分が拡張され、引退後所得全体の大きな割合が占めていたが、財政赤字による1990年代の制約で公的部分が縮小されると、企業年金部分がより重要な位置を占めるようになった。しかし、その逆は規制によって禁止されている。企業年金は、公的部門の給付の拡大による恩恵を受けてはならない。AOWと統合された年金基金が、年金を算定する際には、拡張後ではなく拡張前の公的年金の給付水準に準じなければならない。

オランダでは、公的引退年齢は65歳なので、公的年金と企業年金の補完は、公的年金の受給資格年齢から始められる。早期退職した場合にも、公的・私的年金のミックスはあるが、公的部門の方は、老齢年金ではなく障害年金がそれを担う。障害年金と企業年金の相互作用の関係は、老齢年金のそれとは違い、それほど成功しているとはいえない。

オランダにおける公的年金と企業年金の相互作用は、さまざまな組織的決定の微妙な組み合わせに基づいている。うち、最も興味深いものは、「慣例 (conventions)」、「契約 (covenants)」、「強制 (coercion または mandating)」である。「慣例」には、法的に拘束力はないが、70%の代替率ルールのように、規範として広く受け入れられている。「契約」は、国が社会的パートナーに解決策をもとめるもので、もし合意にいたらない場合は、国が法的に強制的な行動をとるという暗黙の威嚇を伴うものである (Pension Survey of the Netherlands, 2000)。「強制」は、国家がもとの契約に関連していないものも含めた、すべての社会的パートナーに契約上の合意を徹底するやり方である。

スイスのモデルは、オランダと同様、過去の稼得の約60-70%の代替水準に達するため相互に補完する私的・公的制度の論理に従っている。2つの国の最も重要な違いは、スイスの加入者からの強制拠出は、「調整所得」の一定の範囲の中で課されていることである。また、私的年金のデザインは、オランダのように社会的パートナーによって決定されたものではなく、被用者との協議なしで雇用者だけで決定されたものである。国が企業に私的補足年金の設立を要求するが、企業の任意の意志で「調整所得」を決定しているため、強制と任意の両方の性質を兼ねる。集団交渉は、この過程ではいかなる役割も果たさず、政府によって設定された制約の中での雇用者の任意の決定である。現実には、調整所得の範囲は、平均稼得の40%から120%であり、この制約は、公的・私的年金の相互作用のデザインにおいて重要な差を導く。この範囲以上、また、それ以下で起こっていることは、スイスのモデルの非常に特有な特徴である。平均の40%以下の人々は、過去の所得の約60%の年金を受け取るため、強制企業年金に加入し拠出する必要がない。平均稼得の120%以上の人々は、一般的に任意加入の補完的企業年金に加入しており、これらのプランは、カバーされる所得には上限がないこともある。これら補完的企業年金は、所得の下限がないこともあり興味深い。クウェイザーとヴィタによると、任意加入の補完的企業年金の上限と下限は、「前者は、高所得者が(1階と2階の)両方の部分からの適度な代替率を得ることを可能にし、後者は、低所得者が2階部分に加入することを可能にしている」(Q&V, 2000, p.33)。

本稿は、オーストラリア、オランダ、スイスの3カ国での企業年金と公的年金の相互作用の概念化を行った。公的年金には豊かな歴史があり、また企業年金制度の歴史も興味深い。しかし、公的年金と企業年金の間の相互作用の分析はこれまで行われてこなかった。筆者は、この主題での本の

出版を計画しており、本稿はこのテーマでの最初の探求となる。

参考文献

- Alber, Jens. 1998. "Recent Developments in Continental European Welfare States: Do Austria, Germany and the Netherlands prove to be birds of a feather?" Contribution to the World Congress of Sociology.
- Anderson, Karen. 2000. "The Welfare State and the Labor Market in Sweden, and the Netherlands: Recent Reform Experiences."
- Armingeon, Klaus. 2000. "Institutionalizing the Swiss Welfare State."
- Bonoli, Giuliano. 2000. *The Politics of Pension Reform: Institutions and Policy Change in Western Europe*. Cambridge University Press.
- Clark, Gordon L. 2000. "The Dutch Model of Sector-wide Supplementary Pension Fund Governance, Finance, and European Competition Policy." University of Oxford Draft.
- Davis, Ian. 1999. "Retirement research rejects industry concerns." *Superfunds*.
- Economist*. 2000. "Trust Betrayed."
- Freeman, Richard., et al (eds.) 2000. "What Do Unions Do to the Welfare States?" A report for the Debenedetti Foundation.
- Haverland, Michale. 2000. "Another Dutch Miracle? Dutch and German Pension Trajectories Compared." A paper presented at the Annual Meeting of the Dutch Political Association.
- Treasury Department in Canberra Australia. 2000. "A History of Retirement Income in Australia."
- Hepp, Stephan. 2000. "Mandatory Occupational Pension Schemes in Switzerland: The first ten years." Mimeo.
- Kremers, Jeroen. 2000. "Pension Reform: Issues in the Netherlands," Paper presented at NBER conference on "Coping with the Pension Crisis-Where does Europe Stand."
- Labout, Andre. 2000. "Private Pensions Systems: Regulatory Policies." OECD, *Ageing Work Papers*, 2.2.
- Lans Bovenberg A., and Harry ter Rele. 1999. "Netherlands: Finances and Aging." in *European Commission DG for Economic and Financial Affairs in the European Community*, no.6.
- Lilu, Lillian, *Social Security Bulletin*, Vol.62, no.1999.
- Merrien, Francois-Xavier., and Giuliano Bonoli, 2000. "Implementing Big Reforms of the Welfare State: A Comparison of France and Switzerland. A New-Institutionalist Approach." in Stein Kuhnle (ed.) *Pension Survey of the Netherlands: Situation in 1999*

- and comparison to situation in 1987*. Abstract in English. OO/PK, Social and Economic Raad (SER).
- Kuhnle, Stein (ed.) *Survival of the European Welfare State*. 2000. London: Routledge.
- OECD. 1996. *Social Expenditure Statistics for Member Countries Labor Market and Social Policy*. no 17.
- Queisser, Monika, and Vittas, Dimitri. 2000. "The Swiss Multi-Pillar Pension System: Triumph of Common Sense." Development Research Group. The World Bank. *Superfunds*, June 1995.
- Superfunds*, November 1998.
- U.S. Social Security Administration, U.S. Department of Health, Education and Welfare. "Mandating Private Pensions: A Study of European Experience." Office of Policy Research and Statistics. Research Report. no. 51, September 1978.
- Verbon, Harie. 1998. *The Evolution of Public Pension Schemes*. Springer Verlage, Berlin.
- Whitford, Peter. 2000. "The Growth of Social Security Spending in Australia 1965–1998." Draft.
- Whitford, Peter. 2000. "Retirement Incomes and Social Security Reforms in Australia." OECD. Mimeo.
- Whitford, Peter. 2000. "Personal Correspondence."
(Martin Rein マサチューセッツ工科大学教授)
(John Turner 全米退職者協会シニア・ポリシー・アドバイザー)