

日本の年金改革－基礎年金の再編と NDC 方式の導入

Pension Reform in Japan: Prospects for Minimum Pension Guarantee and Non-Financial Defined Contribution (NDC)

2008 年 3 月

白石 浩介[†]

要 旨

将来のわが国が目指すべき年金制度改革を、1 階部分と 2 階部分の接合という観点から考察した。はじめに世界の年金動向を概観することにより、年金改革における選択肢を整理した。現行制度において基礎年金と呼称される 1 階部分については、加入記録の不備に端を発した信頼低下と未納者の増加という空洞化が進展しており、抜本的な制度改革が求められている。諸外国の 1 階部分は、ユニバーサルな仕組みではなく、所得＝資産テストや年金テストに基づく、対象者を限定した最低保証を行う方法が採用されている。このようなセーフティネット機能を重視した最低保証タイプの年金が政策の選択肢となりうる。厚生年金や共済年金の 2 階部分である所得比例年金については、現行の賦課方式における政策変数の改善だけでは、制度の持続可能性が困難視される。近年、諸外国において注目を集める NDC 方式（概念上の拠出建て）を導入した場合には、持続可能性の維持と、個人会計の創設による受益と負担の関係性の明瞭化による個人ベースの信頼感の回復を図ることができる。2 階部分の NDC 方式と 1 階部分における最低保証年金は整合的である。NDC 方式の導入に際しては、国民年金加入者への所得比例年金の適用拡大、遺族年金と障害年金の扱い、移行時の払い込み済み保険料の評価方法に関する制度設計が必要となる。

[†] 一橋大学 (E-mail: kousuke@ier.hit-u.ac.jp)、三菱総合研究所 (kousuke@mri.co.jp)

目 次

1. はじめに

- 1. 1 年金制度における3つの問題
- 1. 2 年金制度の目的
- 1. 3 年金制度の手段：2階建て方式の概要
- 1. 4 本稿のねらいと構成

2. 年金改革の国際動向

- 2. 1 年金制度をめぐる国際比較研究
- 2. 2 世界銀行の2005年レポート：『21世紀の高齢所得保障』
 - 2. 2. 1 5階建ての所得保障
 - 2. 2. 2 5つの改革オプション
- 2. 3 OECDの2007年レポート：『ひと目で分かる公的年金』
 - 2. 3. 1 1階部分と2階部分における構造と役割分担
 - 2. 3. 2 先進諸国における年金改革

3. 基礎年金改革の方向

- 3. 1 基礎年金改革の論点
- 3. 2 保障水準
- 3. 3 最低保障の仕組み
- 3. 4 財源の調達方法
- 3. 5 労働供給への影響：インセンティブの設計

4. NDC方式の導入

- 4. 1 2階部分の考え方
- 4. 2 NDC方式の仕組み
 - 4. 2. 1 NDCに要請される原則
 - 4. 2. 2 NDC方式と賦課方式の違い
 - 4. 2. 3 NDC方式のメリット・デメリット
- 4. 3 NDC方式の導入事例
 - 4. 3. 1 導入諸国におけるNDC方式の仕組み
 - 1) NDC方式導入の背景
 - 2) 個人会計と仮想利回り
 - 3) 年金の給付算定と毎年のスライド改定率
 - 4) 自動安定化メカニズム
 - 5) 最低保証年金
 - 6) 積立方式による補完
 - 7) 遺族年金と障害年金
 - 4. 3. 2 移行方式の比較
- 4. 4 日本への導入可能性

5. まとめ

1. はじめに

1. 1 年金制度における3つの問題

わが国の公的年金制度における5年ごとの見直しを財政再検証というが¹、前回にあたる2004年(平成16年)には年金改革が世論の関心を集めたことは記憶に新しい。すべての国民が公的な年金制度に加入する皆保険制であるにも関わらず、多くの未加入者の存在が明らかとなり、さらに団塊世代の引退が間近に迫るなかで厚生年金の支払い能力の持続可能性に懸念が持たれたからである。2007年には保険料の納付記録の不備が加入記録問題として大きな論争を巻き起こした。年金問題は、きたる少子高齢化社会において日本が解決すべき最優先の課題となった感があり、活発な政策論争が繰り広げられている。

現在の日本における年金問題は、年金不信、年金不安、年金空洞化という3つの問題に集約される。第1に、年金不信とは、加入記録の不備に起因する政府機関への信頼性の低下であり、管理運営体制の立て直しが急務とされている。第2に、年金不安とは、年金制度の持続可能性に対する懸念であり、現役世代の減少と引退世代の増加という人口構造の変化に耐える仕組みづくりが指摘されている。第3に、年金空洞化とは、国民年金における未納者の増加である。わが国の公的年金は保険制度に立脚するので、保険料の支払いが無いと引退時に年金を受け取ることができず、増加の一途をたどる未納者の老後の保証問題が浮上している。

このうち2008年の前半時点では、年金不信と年金空洞化が議論の中心を占めている。少なからぬ年金加入記録の行方不明が明らかとなり、国民皆保険の土台を揺るがす未納者の急増は、将来の無年金者の増大を予想させる。これが基礎年金²における保険料方式から税方式への転換を主張する論調の背景となっている。一方、将来に自分の年金が貰えるかどうかという年金不安を巡る議論は、これが、年金問題が国民的な関心に至った遠因であるにも関わらず概して低調である。しかし、2004年改革において新たに導入されたマクロ経済スライド方式³により、年金制度の持続可能性が確保されたと考えるのは早計であろう。マクロ経済スライド方式により、将来の国民年金と厚生年金の給付額は、それまでの見込みに比べて15%程度まで減額されるが、経済成長や人口動向によってはさらなる減額の可能性があり、この場合には政府が掲げる所得代替率50%という下限目標を下回ってしまう。あるいは、高山(2004)ほか⁴が指摘する通り、わが国の公的年金は将来の収入と支払いの間の不均衡という債務問題を抱えており、支給総額の15%程度の減額だけでは年金債務が解消できないかも知れない。年金不安は加入記録問題の解決や保険料の徴収強化だけでは解消できず、制度の持続可能性に関する検討を進める必要がある⁴。

¹ 2004年までは財政再計算と呼称したが、現在では財政再検証という。2004年までは「再計算」によって制度の見直しを実施したが、2009年からは制度の見直しをすることなく、「再検証」により年金給付の抑制の度合いを決定するという意味が込められている。

² わが国には、国民年金のすべてと厚生年金と共済年金の1階部分を包括する仕組みとして基礎年金制度が存在する。1985年に導入されたもの。

³ 毎年の年金改定率を減じることにより年金支給を抑制させ、毎年の年金収支を改善させる仕組み。

⁴ 日本とは若干性格が異なるが、ここで指摘した3つの問題は諸外国に共通する。年金機関の執行問

1. 2 年金制度の目的

年金改革をめぐる議論が混迷の度を深めるなかで、「何のために年金が存在するか」という公的年金の目的に関する視点が見落とされがちである。そのため保険としての年金制度を重視する者が受益と負担の関係性の強化を主張する一方で、年金を公的扶助のひとつとみなす者は国庫資金の投入による年金支給の拡大を要請し、両者の議論がかみ合っていない。Barr(2006)によると、公的年金制度には次のような4つの目的がある。1)消費の平準化、2)長生きリスクへの備え、3)所得再分配、4)貧困の軽減がそれであり、互いに性格が異なる役割を担わされていることが見て取れる。現在の日本の年金制度による4つの目的への対応と、そこでの対立の存在は以下のように整理できる。

第1に、消費の平準化とは、ある個人が現役時代と引退時代に享受する消費水準を、年金により平準化させるという考え方である。これにより、個人の生涯を通じた効用水準の上昇が実現する。私的な貯蓄だけでは将来への備えを怠る者がいるので、強制加入の公的年金の設立が正当化される。現行の皆年金制度は消費の平準化目的に対応している。ただし、消費の平準化だけを目的とすると、現役時代の収入に応じた所得比例の年金が用意されればよく、これは基礎年金における国庫負担による支給水準のかさ上げという考え方と対立する。この議論をさらに進めると、個人ごとに受益と負担が完結する確定拠出型の年金でよいという考え方が生まれる。

第2に、長生きリスクへの備えとは、個人が自らの予想を超えて長生きした場合に、所要の生活資金を支給することである。これを支えるのが確定給付の仕組みであり、年金制度全体では収支相等原則に基づいて保険料収入と年金給付が等しくされながら、個人ごとには、すべての者に生涯にわたる年金の受給が保証される⁵。現行制度は確定給付型なので、長生きリスクへの備えの目的に対応している。改革プランのひとつに確定拠出型の導入があるが、確定拠出型の場合には長生きリスクに対して十分に対応できない可能性がある⁶。

第3に、所得再分配とは、年金制度を通じた所得の再分配である。障害年金、遺族年金といった保険料の納付が無くても受給する年金が、これに相当する。さらに日本には基礎年金に対する国庫負担制度⁷がある。国庫負担制度により、国庫負担額が年金受給額に占める割合は年金が少ない者では高く、年金が多い者では低くなっており、結果的に所得再分配の機能を果たしている。既述のとおり、所得再分配の目的を重視した年金制度は、消費の平準化目的と対立する。

題は発展途上国で議論されることが多いが、職域年金のポータビリティが認められる先進国においても存在している。制度の持続可能性の問題は各国とも同じである。年金の空洞化は低率の年金加入率に悩む発展途上国において、とくに顕著な問題である。

⁵ これ以外に保険制度には一部の者が早死にすることにより、これ以外の者の老後資金を捻出するという性質がある。田近・金子・林(1996)を参照。

⁶ 確定給付型の年金プランは、年金制度の持続可能性の回復、個人ごとの受益と負担の関係性の明確化などを背景として支持を集めている。

⁷ 基礎年金給付額の1/3相当額を国の一般会計から充当する仕組み。2009年より1/2に引き上げ予定である。2008年度予算額は7.4兆円である。

最後に、第 4 の貧困の軽減とは、所得がごく僅かな者の老後生活を、年金制度によって救済するという考え方である。救貧目的については、現在の日本の年金制度では考えられていない。2004 年時点の国民年金被保険者数のうち 10%程度の者は保険料の納付を免除されており⁸、彼らは保険料の納付なしで年金を受け取ることができる。しかし、保険料の免除期間に応じて年金給付額が減額されるので、基礎年金が貧困の軽減を目的としている訳ではない。救貧目的の導入は、今後の日本の制度設計における論点となるだろう。なお、救貧目的は世代間や世代内での年金資金のやり取りを意味するので、消費の平準化目的や長生きリスクへの備えの目的とは対立するところとなる。

1. 3 年金制度の手段：2 階建て方式の概要

日本の公的年金制度は 2 階建て方式である。保険組織としては、国民年金、厚生年金、共済年金の 3 種類に大別されるが、よく知られるように 3 種類の年金に共通する基礎年金制度が存在しており、これが 1 階部分である。国民年金は 1 階部分だけから構成され、定額方式の保険料が徴収されて、同じく定額方式で基礎年金が支給される。職域年金に起源を發する厚生年金と共済年金は、1 階部分に上乗せされる形で所得比例方式の年金としての 2 階部分が追加される。この全国民に共通する 1 階部分と、主としてサラリーマン層に限定して適用される 2 階部分という制度構造が日本の特徴である。

年金制度の構想を巡っては、1990 年代には賦課方式から積立方式への移行という議論が盛んであったが、現在では上述の 1 階部分と 2 階部分をどのように設計するかという点に、議論の重心が移りつつある。基礎年金における全額税方式の導入は、1 階部分の再編に関する議論であり、あるいは制度の一元化についても、それが国民年金と厚生年金の統合の場合には 1 階部分と 2 階部分の再編であり、厚生年金と共済年金の統合ならば 2 階部分の再編を巡る議論である。現行の日本の年金制度は、タイプの異なる問題点を抱え、年金制度には複数の政策目的が要請されるので、1 階部分と 2 階部分におけるそれぞれの仕組みを活かす方策の検討が望ましい。

1. 4 本稿のねらいと構成

本稿では、将来のわが国において候補となる年金制度の検討を行うが、この問題を 1 階部分と 2 階部分の接合という観点から考察する。以下、第 2 節では、世界の年金動向を概観することにより、年金改革における選択肢を検討する。第 3 節では、1 階部分の改革に向けた複数の論点を整理することにより、わが国にふさわしい制度改革の方向性を論じる。第 4 節では、2 階部分の改革に関連して、近年、諸外国において注目をあつめる概念上の拠出建て(NDC 方式)⁹の仕組みを検討し、日本への導入の可能性について考える。第 5 節は、

⁸ 主として障害者向けの法定免除と所得を基準とする申請免除の 2 つある。申請免除はさらに全額申請免除と半額申請免除に分けられる。全額免除では給付額算定が 1/3、半額免除では給付額算定が 2/3 に減額される。

⁹ Non-Financial Defined Contribution の略。Notional Defined Contribution ともいう。和訳では、見なし掛け金建て方式ということがある。

本稿のまとめである。

2. 年金改革の国際動向

2. 1 年金制度をめぐる国際比較研究

公的な年金制度に改革が望まれている状況は、わが国に留まらず先進国、発展途上国に共通した世界的な現象である。先進国では年金制度が成熟するなかで、第二次世界大戦後のベビーブーマー世代の引退を控えてその対応に苦慮をしており、発展途上国では寿命の伸びにより、それまでは存在しなかった高齢者人口が新たに出現しているからである。公的年金制度の設計をめぐる内外を問わず、各国において様々な改革プランが検討され、そのなかには実現に至ったものもある。学界でも多数の国際比較研究が実施されており、豊富な研究蓄積が存在している¹⁰。これらの改革事例や研究成果を振り返ることは有益であり、本節では世界銀行および OECD における研究成果を中心に取り上げながら、改革の選択肢を探っていくことにする。

残念ながら、これらの先行の研究によって得られた主要な結論は、「年金制度にベストプラクティスは存在しない」というものである。最近では 1990 年代後半から 10 年間ほどは、賦課方式に比べた積立方式の優位性を主張する見解が勢いを増したが、その後の論争を経て、積立方式の採用を万能視する見解は影を潜め、論争の火付け役かつ主導者であった世界銀行それ自体が軌道修正をしている¹¹。もともと年金制度には、セーフティネットとしての機能を重視するピバレッジ型と、老後の収入を社会保険によって賄うビスマルク型という異なるタイプが存在しており、各国はこのような理念型を土台としつつ個別事情に応じた制度設計を行ってきた。そのため各国が採用する年金制度は多様化しており、すべての年金制度が目指すべき最適な年金システムは存在しないのである。これに加えて、いわゆる経路依存性として知られる問題が、最適解の把握を一層、困難にしている。自国および他国の年金制度を精力的に検討する理由は、現行制度が問題を抱えているからであり、年金研究とは改革方向の検討にほかならない。年金制度は長期にわたる政府と国民の約束事なので、旧制度から新制度への移行に際しては旧制度がもたらす制約が他の政策分野に比べると大きく、このような年金問題に特有の過去を引きずるといった性格が、他国における事例を日本に直接的に導入することを難しくしている。

2. 2 世界銀行の 2005 年レポート：『21 世紀の高齢所得保障』

世界銀行の 2005 年レポートとして知られる文献が、Holzmann and Hinz et.al (2005)で

¹⁰ 本節の後半では、世界銀行、OECD による一連の国際比較研究を振り返る。国内における研究に限っても、Takayama ed.(2003)、Kuboniwa and Nishimura ed.(2006)、清家・府川 (2005) や財団法人年金シニアプラン総合研究機構における一連の研究を挙げることができる。

¹¹ 世界の年金論争に関しては、高山 (2002)、高山 (2005) が詳しい。積立方式はアメリカ系の経済学者の支持するところであり、市場が年金給付に与えるリスクなどの分野で研究が進展している。例えば、Campbell and Feldstein ed.(2001)、Feldstein and Liebman(2002)などを参照。

ある。Holzmann は世界銀行における年金問題の担当責任者であり、この資料は同氏と世銀スタッフによる報告書である。発展途上国における多くの年金改革に關与した世界銀行が、年金問題をどのように考えているかをまとめたものである。その内容は多岐にわたり、高山（2005）、有森（2006）において論じてられているが、以下では 5 階建ての所得保障と 5 つの改革オプションという 2 点について整理する。

2. 2. 1 5 階建ての所得保障

5 階建ての所得保障とは、多くの役割を担うべき公的年金を、多層制という仕組みにより運営し、それぞれの層を異なる政策目的に対応させることにより、全体として調和のとれた年金政策を展開するという考え方である（表 1）。ここで、5 階建ての各階に期待される役割は次の通りである。0 階部分とは、公的年金に加入できない貧困層や非正規労働者¹²を、無拠出の年金制度により救済する考え方である。1 階部分とは、保険方式の年金制度であり、日本における基礎年金（1 階部分）と所得比例年金（2 階部分）は、世界銀行の新区分によるといずれも 1 階部分に属することが見て取れる。世代間扶養による長生きリスクへの備えは、世銀区分の 1 階部分において対処すべきであると主張されている。近年の傾向として従来は職域年金として制度が分立していた 1 階部分に調和の傾向がみられるという。2 階部分は、強制加入による積立方式であり、正規労働者における消費の平準化を目的とする。強制加入の公的年金の一部に積立要素を導入することは、年金運用の選択肢を増やし、制度全体では持続可能性を向上させる。3 階部分とは、積立方式の民間年金である。所得が多い者は私的年金により老後に備えることが推奨されるが、世界銀行レポートは公的年金に加入できない低所得者を、私的年金によってカバーする考え方を同時に示している。海外では強制加入、任意加入を問わず手数料が安い低所得者向けの準公的な年金ファンドを用意する事例が増えている。4 階部分は、老後の生活資金を年金のみならず他の社会保障や保有住宅によって手当てするものである。

世界銀行の提案から、日本の公的年金改革への示唆点をまとめる。5 階建ての所得保障のうち公的年金が担うのは、0 階、1 階、2 階の 3 つである。まず、現在のわが国には 0 階部分が存在せず、世界銀行レポートが 0 階部分の対象者として想定する貧困層が日本に存在するか、あるいは救済目的を年金制度において展開すべきかを考えるべきであろう。1 階部分については、国際的な傾向とされる制度の一元化が論点となりうるということが分かる。2 階部分については、賦課方式である日本の公的年金に、積立方式を導入するかがポイントだと言えるだろう。

=== 表 1 ===

2. 2. 2 5 つの改革オプション

5 つの改革オプションとは、1) パラメトリック改革、2) NDC 方式（概念上の拠出建

¹² ここでの非正規労働者(Informal sector)とは、社会保険に加入できない者を指す

て) 3) 民営化、4) 公的積立方式、5) 5 階建ての所得保障など多層改革の 5 つであり、世界銀行が紹介する年金改革の方法である(図 1)。それぞれの改革手法について、日本への導入の可能性を考える。

=== 図 1 ===

第 1 に、パラメトリック改革とは、既存制度における支給開始年齢、支給スライド、保険料率などの変数パラメータを変更することにより、年金制度を立て直すものである。既存制度の枠内の改革なので、政策目的を大きく変えるような改革にはなじまない。国内では批判されがちな日本の年金改革であるが、世界的にみるとパラメトリック改革における改革プランの多くが、すでに実施済みである。

第 2 に、NDC 方式の導入とは、個人レベルでは積立方式であるが、全体レベルでは賦課方式という年金システムである。制度における透明性の向上、労働供給への悪影響の排除などの長所は、日本における加入記録問題の打開や早期引退などの問題解決に資する可能性ある¹³。

第 3 に、民営化は年金保険料の運用を市場に委ねる方法であり、1981 年に実施されたチリの改革が有名である。経済学は政府が介入するよりも、市場を通じた自由な経済活動の方がよりよい成果を得ることが出来ると教えており、効率的な市場が存在するならば民営化の方が得策である。日本における年金民営化への移行を阻む要因は、既存の制度における巨額の年金債務の存在である。積立方式に移行すると納付された保険料は運用資金として市場に投資されるので、現在の引退世代にわたす年金原資が無くなる。年金債務が大きいほど積立方式への移行が難しくなる¹⁴。また、日本では、厚生年金が毎年の年金給付額の 5 倍以上の積立金を保有しており、これは民営化ではなく事前積立という考え方に基づくものであるが、現役世代の将来給付を積立金によって賄うという性質は年金民営化に同じである。バブル経済崩壊後の失われた 10 年において積立金の運用益が思うように伸びず、むしろ後世代の負担を増やす結果に終わっている。

第 4 の公的積立方式とは、アメリカ、カナダ、ニュージーランドなどにみられる事例であり、政府が積立方式の年金を運営することにより運用手数料を抑制させ、運用益の増大を目指すものである。政府の監督により主として低所得者向けに小規模の私的年金を提供し、これを老後保障の補完とする考え方は、将来の日本における年金改革の選択肢となる。

第 5 の 5 階建ての所得保障については既述のとおりであり、世界銀行が推奨するところとなっている。

以上をまとめると、5 階建ての所得保障(多層改革方式)、NDC 方式の導入、公的積立方式の一部導入が、将来の日本の改革オプションであることが見て取れる。

¹³ NDC 方式に関しては、本稿の第 4 節において詳細に検討する。

¹⁴ 麻生(2006)によると、わが国でも 40 年間程度の移行期間による年金民営化が可能である。

2. 3 OECD の 2007 年レポート : 『ひと目で分かる公的年金』

OECD (経済協力開発機構) では、先進各国における公的年金制度の比較研究を精力的に進めており、2005 年版に続いて、OECD (2007) においてその成果が公表された。OECD の 2007 年レポートは、同機構が構築した計量モデルにより年金関連の様々な指標の国際比較ができる点に特徴があるが、以下では、公的年金における多層構造が各国においてどのように設計されたかという点と、1990 年代以降に先進国ではどのような年金改革が進展したかという点を中心に同レポートを整理する。また、必要に応じて 2007 年レポートの作成の中心人物であった Whitehouse 氏ほかによる別稿を参照することにより、内容の補足を行う。

2. 3. 1 1 階部分と 2 階部分における構造と役割分担

OECD (2007)における公的年金の区分は、基礎年金としての 1 階部分と、所得比例タイプの 2 階部分という考え方を採用しており、これは世界銀行における 0 階、1 階、2 階に対応している¹⁵。OECD 区分の 1 階部分は、所得再分配のための公的年金と位置づけられ、さらに以下のような 3 つのタイプに分けられる。第 1 に、基礎年金 (basic-pension) とは、就業年数に応じた定額年金である。日本の基礎年金は、このタイプに属する。第 2 に、テスト年金 (resource-tested) とは、貧しい高齢者に多くの年金を支給する仕組みであり、支給に際しては、所得テスト、資産テスト、所得 = 資産テストのいずれかを実施する。年金以外の経済条件を考慮する点に特徴がある。第 3 に、最低保証年金 (minimum pension) とは、テスト年金に類似する 1 階部分であるが、2 階部分などの年金収入だけがテスト要件となる点において異なる。OECD30 か国中、基礎年金タイプであるのが 13 か国、テスト年金タイプであるのが 16 か国、最低保証年金タイプであるのが 14 か国である (重複あり)。

OECD 区分の 2 階部分は、保険機能を担うものであり、貧困を回避する水準以上の年金を引退世代に提供することが期待される。OECD 諸国において 2 階部分を持たないのはアイルランドとニュージーランドだけである。2 階部分には、以下のような 4 つのタイプが存在する。第 1 に、公的な確定給付年金であり、日本を含めた 16 か国が採用している。うち 4 か国はポイント制を導入している。第 2 に、民間の職域年金としての確定給付年金であり、オランダなど 4 か国が存在する。確定給付年金の給付水準は、政府によって指導されている。第 3 に、確定拠出年金であり、8 か国が採用している。第 4 に、NDC 方式であり、イタリア、スウェーデン、ポーランドの 3 か国が採用している。

先進各国における 1 階部分、2 階部分は多様化しており、わが国のような基礎年金方式だけが 1 階部分の設計ではないこと、公的年金としての 2 階部分は大部分の OECD 諸国において導入されている傾向が見て取れる。なお、上記の分類に関連して、Peason (2008) と Whitehouse(2008)は、OECD における年金分類として図 2 を示している。

¹⁵ OECD の区分法は、日本の 1 階部分と 2 階部分とも異なる点が多いので注意が必要である。

=== 図 2 ===

さて、ここで検討するべきは、1 階部分と 2 階部分の組み合わせ方法にどのような特徴がみられるかである。日本では 1 階部分を基礎年金、2 階部分を確定給付年金としているが、このような事例は OECD 諸国では少数である（表 2）。1 階部分を基礎年金方式にした場合に、比較的多くなる 2 階部分の制度設計は、確定拠出もしくは 2 階部分が無しというケースである。テスト年金や最低保証返金に比べた基礎年金の特徴は、1 階部分において定額の保険料を支払うとすべての加入者に年金給付が保障される点である。1 階部分において皆保険が成立しているため、2 階部分は無しか、あるいは私的年金に委ねる政策を選択する国が多いのである。一方、2 階部分を確定給付年金にした場合には、1 階部分はテスト年金か最低保証年金となるケースが多い。公的かつ確定給付方式の所得比例年金が 2 階部分に用意された場合、定率の保険料を支払うとその加入者には公的年金が保障される。そのため 1 階部分の支給については、条件をつける国が多くなるのである。

2 階部分において概念上の拠出建て（NDC 方式）やこれに類似するポイント制を導入している国では、1 階部分を基礎年金とする国は皆無であり、テスト年金もしくは最低保証年金が選択されている。NDC 方式やポイント制は個人ごとの受益と負担の関係をより積立方式の考え方に近づけるので、定額方式である基礎年金はなじまないからだと思われる。

=== 表 2 ===

2. 3. 2 先進諸国における年金改革

Whiteford and Whitehouse (2006)によると、最近時の OECD 諸国における年金改革には、年金受給資格のタイト化、年金給付における算式パラメータの非寛大化、年金給付における寿命の伸びの考慮、確定拠出の導入という 4 つの特徴がある。以下では、OECD(2007)に従い制度改革の具体的なメニューをみていく。

第 1 に、支給開始年齢の引き上げである。OECD 諸国における標準は 65 歳であり、これは日本に同じであるが、67 歳への引き上げが各国において完了済み（アイスランド、ノルウェー、アメリカ）もしくは現在進行中（デンマーク、ドイツ、イギリス）である。支給開始年齢の引き上げは、年金財政の持続可能性の回復と引退インセンティブの抑制に効果がある方策であるが、高齢者にもたらす負担が大きく社会的なコストをとらなう改革である。しかし、各国において 67 歳への引上げが考慮されている点に、日本は注意すべきであろう。

第 2 に、就労期間の延長が挙げられる。日本においても在職老齢年金の制度や引退年の先送りによる年金支給の割増しといった対策が講じられている。引退インセンティブの抑制は年金財政の持続可能性の回復につながるばかりでなく、社会面および分配面での改善効果がある。

第 3 に、給付算定の対象となる年数の延長がある。生涯給与の平均を年金算定の基準と

する方法が OECD 諸国における標準（フィンランド、ポーランド、ポルトガル、スウェーデンほか）となりつつある。これは日本において導入済みである。なお、この改革は年齢に応じて給与が上昇する男性には不利、生涯にわたり給与が一定である女性には有利となる。

第 4 に、再評価率の変更がある。賃金上昇率に比べると物価上昇率のほうが小さいので、物価による過去報酬の再評価を行うと、これは年金財政の改善に寄与する。フランスでは、物価による再評価に移行し、フィンランド、ポルトガル、ポーランドでは、賃金と物価の混合方式に移行した。日本では、賃金上昇率が再評価率の目安とされている。なお、再評価率の引き下げは年金財政の改善に寄与するが、年齢に応じて給与が上昇する労働者に比べると、給与がフラットである労働者における年金再評価が低くなりがちとなる。

第 5 に、平均寿命の伸びとの連動方式があり、日本では 2004 年改革においてマクロ経済スライド方式として寿命の伸びが年金算式に考慮されるに至った。寿命の伸びに応じた年金減額は年金財政の改善に寄与するが、低年金者の方が年金収入に依存する割合が大きい分だけ、マイナスの影響を被ることになる。

第 6 に、支給スライド算式の変更がある。支給スライドの抑制は年金財政の改善に寄与するが、長期的には社会的、政治的な許容レベルを超えるおそれがあるので注意が必要である。各国では賃金上昇率と物価上昇率の両方を加味して、毎年のスライド改定率を決めている。日本の既裁定年金へのスライド率は物価上昇率であり、OECD 諸国のなかでは抑制型の制度にあることがわかる。

第 7 に保険料率の引き上げがある。各国とも税方式よりは保険料方式を好み、さらに料率の引き上げよりは保険料ベースの拡大を選択しているという。過去 10 年間に比較的大きな保険料率の引き上げをした国としては、カナダ、イタリア、日本、韓国がある。

第 8 に、事前積立の導入である。かねて積立金を有する国は、日本、スウェーデン、スイスであったが、カナダ、アイルランド、ニュージーランド、ノルウェーなど、新たに積立金を導入する国が増えている。

第 9 に、確定拠出制度（DC 制）への移行がある。OECD 諸国においては、1 階部分や 2 階部分に導入する例が増えている。例えば、オーストラリア（1992 年）では既存の所得比例年金に DC 制を追加し、メキシコ（1997 年）では DC 制への全面改組を実施した。

以上が OECD 諸国における制度改革の具体的な内容である。その多くは既存制度の枠組みにおける改革であり、世界銀行が定義するパラメトリック改革のメニューであると言えるが、これらの多くについて日本では着手済みである。パラメトリック改革からは、将来の日本の年金環境を大きく改善させるプランは出ないだろうと予想される。わが国では、大規模な制度の再編や創出が求められている。

3. 基礎年金改革の方向

3. 1 基礎年金改革の論点

わが国の公的年金の1階部分である基礎年金を、全額税方式に転換するという議論が勢いを増している。全額税方式とは、基礎年金の運営を保険方式から税方式に転換するものであり、負担に関して、1階部分だけから構成される国民年金については定額保険料が廃止され、1階部分と2階部分から構成される厚生年金については1階部分に相当する分だけ保険料率が下げられる。給付に関しては、支給要件が日本国内における居住年数などに変更されて、年金支給が決定されることになる¹⁶。基礎年金の財源については、すでに国庫負担制度が存在し、2009年には国庫負担割合が現在の1/3から1/2まで引き上げられることが既に決せられている。全額税方式はその延長上に位置しているとも言えるが、影響は小さい。基礎年金給付費は2005年時点で18兆円に達しており、これは消費税率に換算すると7%程度、対GDP比率は3-4%に相当するからである。支給要件が緩和されると、この比率はさらに上昇することになる。

一方、数年前には国民年金、厚生年金を一元化した所得比例年金を創設し、1階部分は最低保証年金に改組するという改革論が存在した。この場合にも1階部分は税方式になることが想定された。ただし、全額税方式に比べると最低保証年金はセーフティネットとしての性格をもつので、すべての国民を潜在的な対象者としながら、実際に最低保証年金を受給する者は国民の一部に限られる。

このように1階部分を構成する基礎年金に対して、全額税方式や最低保証年金といった改革提案がなされる背景には、現行の国民年金における多くの問題点の存在がある。第1に、当初の国民年金は、年金以外に老後の収入手段を有する自営業者向けの制度として設計されながら、実際には小規模企業の従業員¹⁷、SOHO、フリーターなど、むしろ厚生年金が想定するサラリーマン層と就労実態が変わらない者が多く加入している。彼らの老後保障の問題が浮上しているのである。第2に、未納率に代表される国民年金の空洞化である。社会保険庁(2007)によると、2006年度末の1号被保険者2,123万人のうち、322万人が過去2年間にわたり保険料を納付していない未納者である。いわゆる納付率とは、人数比ではなく保険料の納付月数に関する充足率のことであるが、同じく2006年度には66.3%に留まっている。未納が多い理由としては、長引く不況により保険料の支払い能力が落ちていくことが挙げられる。第3に、保険料の徴収を担当する社会保険庁側の体制不足の問題である。国税、地方税を担当する税務当局や、国民健康保険料や介護保険料を徴収する地方自治体に比べて、社会保険庁による国民年金保険料の徴収は上手くいっていない¹⁸。第4に、国民年金と厚生年金の負担格差の問題がある。国民年金の保険料は、2007年時点で月

¹⁶ 税方式では保険料の支払い要件が消滅するので、別の基準が必要となる。

¹⁷ 厚生年金の適用要件は、従業員数5人以上の企業である。

¹⁸ 国税庁による租税徴収力は明らかに高い。しかし、社会保険料に限ると病気(医療保険)に比べると老後(年金保険)は差し迫った危機ではないので、むしろ被保険者側に保険料を納付する意欲が無く、これが未納率を高めているという意見がある。

額 14,100 円である。一方、同時期の厚生年金の標準報酬月額の下限は 98,000 円であり、これに保険料率である 14.642% を乗じると負担額は 14,349 円と計算される。国民年金と厚生年金の被保険者の平均所得が同水準ならば、国民年金に加入する方が負担は少なくなるが、国民年金に加入するフリーター層などの非正規雇用者からみると、14,100 円という月額負担は決して小さくはない。さらに厚生年金の場合には、保険料負担額の半分は会社負担なので本人負担は 7,175 円 (= 14,349 円/2) に留まり、国民年金の負担は収入が少ない者ではむしろ高いという指摘がある¹⁹。要するに、国民年金の保険料の負担を重荷と考える被保険者が増えており、これが未納の増加を引き起こしているが、彼らの老後保障策を講じなくてはならず、一方で徴収体制がうまく機能していない。そこで保険料方式の運営を断念しようというのである。

全額税方式にすれば保険料の徴収が必要なくなり、国民年金における未納問題は一挙に解決され、低所得者における負担感の緩和に資する。しかし、すべての国民に税方式の基礎年金を提供する仕組みを採用しているのは、OECD 諸国ではニュージーランドのみであり、ニュージーランドには公的年金としての 2 階部分が存在しないので、わが国とは状況が異なる。そこで最低保証年金により、現在の困難な状況を改善しようという考え方が生まれてくる。

以下では、基礎年金改革に際して考慮すべき論点として、1) 保障水準、2) 最低保障の仕組み、3) 財源の調達方法、4) 労働供給への影響の 4 つを取り上げ、現行の 1 階部分である基礎年金と、改革プランである全額税方式とその対案である最低保証年金の 3 つについて、それぞれの得失を整理する。

3. 2 保障水準

保障水準の問題とは、公的年金の 1 階部分における支給の絶対水準を、どれ位に設定するかをめぐる論点である。これは現行制度、改革プランのいずれにも共通する論点である。

2007 年（平成 19 年度）における老齢基礎年金の満額（40 年加入ケース）は 79.21 万円（月額 6.59 万円）であり、国民年金の受給者のように 1 階だけを受け取る引退者にとって、月額 6.59 万円の基礎年金が十分であるか否かが問題になる。わが国の基礎年金制度が導入されたのは 1985 年であり、その際に基礎年金の給付水準に関する議論が行われた。この経緯については、西沢（2006）に詳しいが、1) 老後生活の基礎的需要を充足する水準と、2) 生活保護水準並みの 2 つが目標にされた。第 1 点に関連した老後生活の基礎的充足に関しては、総務省²⁰『全国消費実態調査』における基礎的支出が参照された。この水準は高齢世帯の消費支出の約半分にあたる。一方、第 2 点に関連した、生活保護水準については絶対水準では、ほぼ上述の基礎的支出に同じレベルであった。基礎年金の支給額が、高齢

¹⁹ 労使により折半された保険料のうち会社負担が、最終的に誰に帰属するかによって、この議論の結論は変わる。会社負担分が製品価格に転嫁されたり、労働力ではなく資本に帰属した場合に、被雇用者にとって、年金保険料の負担は保険料率の半分となる。

²⁰ 当時は、総務省ではなく総理府であり、資料名は、総理府統計局『昭和 54 年全国消費実態調査』である。

世帯の消費の約半分であり、かつ生活保護にほぼ等しいという傾向は現在でも変わがなく、この2つの基準によりわが国の基礎年金が説明されていると考えてよいだろう²¹。

ここで注意すべきは、5割基準と生活保護基準のいずれもが絶対的な水準ではなく、将来において堅持すべきものではない点である。実際に2004年の年金制度改革において導入されたマクロ経済スライド方式により、基礎年金給付額は減額を余儀なくされた。むしろ強調すべきは、公的な基礎年金とは老後の生活資金のすべてを賄うものではなく、多くの国民は老後資金を私的に用意する必要がある、これは当初から要請されていたという点である。さらに年金財政を含めた公的な財政状況が悪化すれば、基礎年金の水準は抑制せざるを得ず、1985年に目標とされた基礎年金の水準を長期にわたり維持することが、むしろ困難な時代に突入している点である。

OECD諸国における1階部分の所得代替率をみていくと、日本は16%であり先進国では最低グループに位置している(図3)。しかし、これをもって日本の基礎年金水準が低いと結論付けるのは早計である。他国では、定額あるいは税方式により全国民に適用される基礎年金に、所得・資産テスト年金や最低保証年金といった、限られた者にだけ適用される1階部分を加算する制度設計を採用しているからである。所得代替率が20%を超える1階部分については、所得・資産テスト年金や最低保証年金であることが多い。つまり、国際比較からは、既存の基礎年金制度を、所得・資産テスト年金や最低保証年金に改編する、あるいは諸外国並みの充実を図る場合には、上記の新タイプの1階部分を追加していく方策が示唆される。

=== 図3 ===

3. 3 最低保障の仕組み

わが国の1階部分のデザインに関して、これから最大の焦点となると思われるのが最低保障の仕組みに関する議論である。周知のとおり、現行の基礎年金は定額保険料と定額給付の組み合わせであり、すべての国民に等しく給付が保障される点においてユニバーサルな仕組みである。前述の全額税方式は、保険料なし(税負担)と定額給付の組み合わせであり、すべての国民に等しく給付が保障される点ではユニバーサル年金であり、給付面での基礎年金に比べると充実するだろう²²。一方、ユニバーサルな最低保障以外に、限定的なグループに最低保証をしていく仕組みが別に存在する。これらは以下にまとめられる²³。

²¹ そのまま実現することはなかったが、基礎年金制度の創設に向けた初期段階の資料である社会保障制度審議会(1977)「皆年金下の新年金体系」においては、「老人夫婦世帯の標準的消費支出額の概ね5割程度」と明確に記されている。吉原(2004)参照。

²² 基礎年金では保険料の納付期間に応じた比例給付なのでユニバーサルではありつつも、給付水準は被保険者によって異なる。ここに全額税方式への転換論の根拠のひとつがある。

²³ 本項における最低保証の仕組みの分類法の作成に際しては、Thompson(2008)を参考にした。Thompson(2008)は分類項目と国名のみを紹介しており、具体的制度はOECD(2007)を参照している。なお、Thompson自身は、1.Universal flat benefit, 2.Minimum pension, 3.Revaluation of earnings credits, 4.Pension tested guarantee, 5.Income and asset tested guaranteeという5つの区分を提示している。

- 1．全国民に同額を支給するユニバーサル年金（既述）
- 2．所得＝資産テストによる最低保証
- 3．年金テストによる最低保証
- 4．所得比例年金における最低保証

第 1 に、所得＝資産テストによる最低保証である。これは、年金支給に最低保証を付しつつも、年金以外の収入や資産が多い者には、最低保証額を減額する仕組みである。例えば、オーストラリアの Age Pension は引退者の 2/3 が受給する最低保証年金であるが、3,172 豪ドルもしくは平均賃金の 6.5%相当を超過する他の収入源（これには 2 階部分の年金が含まれる）に対しては、超過額の 40%だけ Age Pension が減額される。これが所得テスト部分であり、さらに、これとは別に資産テストが存在しており、多くの引退者はこの資産テストにより年金が減額されている。アメリカには、Supplemental Security Income (SSI) という所得＝資産テストに基づく最低保証年金が存在する。夫婦世帯で 10,152 米ドル（所得代替率 33%）が支給されるが、資産テストが厳格に適用されており、実際に受給する者の人数は少ない。Hoskins(2008)によると、給付額の対 GNP 比率は 0.32%に留まり、その利用は女性や障害者が多い。²⁴

第 2 に、年金テストによる最低保証である。年金テストとは、最低保証額の適用に際して年金収入だけを考慮する仕組みである。スウェーデンでは、2004 年時点で 83,490 クロネ、もしくはグロス平均所得の 33%に相当する最低保証を付している。所得比例年金の支給額に応じて、49,518 クロネまでは所得比例年金の全額が控除され、それ以降の控除率は 48%となっている。フィンランドの最低保証年金は、郡市によって異なるが単身者では平均所得の 1/5 相当となっており、ほかの年金所得がある場合には 50%の控除率が適用され、ほかの年金所得が月額 1 千ユーロ程度ある場合には支給が打ち切られる。年金テストによる最低保証が支持される背景には、多くの高齢者が年金以外の収入手段を持たない場合、あるいは消極的な理由として年金以外の収入の捕捉が求められる、所得＝資産テストの実施が困難な場合である。

第 3 に、所得比例年金における最低保証である。この方式は 1 階部分ではなく、2 階部分において最低保証を付ける仕組みである。ベルギーでは、平均所得の 41%以下の収入の者の保険料の支払いを 41%相当まで見なし相当のかさ上げをしたり、満期加入者には代替率 29%相当の年金を最低保証する仕組みがある²⁵。

わが国の基礎年金には、それが全国民の老後所得をカバーする制度でありながら、未納期間が存在すると年金受給権すら獲得できないこと、法定免除や申請免除により加入期間にカウントされながらも保険料の支払いがないため減額されてしまうという特徴がある。

²⁴ カナダの clawback 制は、いったん支給した年金を、税制を通じて減額調整する方式であるが、これも広義の所得＝資産テストと考えてよいだろう。

²⁵ ベルギーには、最低保証年金とは別に年金収入だけの高齢者に代替率 22%水準で生活保護するセーフティネットが存在する。OECD (2007) 参照。

一方、諸外国の制度をみていくと、保険料の納付との関係性が低い最低保証を 1 階部分に付けている事例があり、この決定に際しては、所得 = 資産テスト、年金テストが活用されている。また、所得比例年金において、低収入者の保険料の支払額や年金支給額をかさ上げる最低保証の方法が存在する。

3. 4 財源の調達方法

続いて問題となるのが、最低保証のための財源をどのように調達するかである。これには、1) 税資金の投入、2) 保険料収入の制度間移転という 2 つの方法がある。いずれも現在のわが国に存在する制度である。基礎年金に対する国庫負担は、基礎年金給付の 3 分の 1 を²⁶国の一般会計から補てんする仕組みであり、これは税資金の投入に他ならない。受給者は、保険料の支払い分を上回る給付を受けるので、国庫負担制度は最低保証水準のかさ上げに寄与している。一方、基礎年金拠出制度の存在により、わが国の保険料収入は制度間で移転されている。基礎年金拠出制度における制度間の資金移転は、基礎年金という共通制度の運営における負担ルールによるが、各年金制度は現役世代である被保険者の人数に応じて資金を負担している。そのため引退世代が相対的に少ない制度から、引退世代が多い制度に対して資金が移転されることになる²⁷。

全額税方式は、その名称からも分かる通り税方式による財源調達を想定している。最低保証年金についても税方式となる。保険料の支払いに対応する年金の給付では足りない者に年金給付を保証する仕組みなので、税資金を投入せざるを得ないのである。現行制度に比べると、全額税方式および最低保証年金は仕組みが簡素なものになることが期待できる。

財源の調達方法として、今後の日本において論点となりそうなのは、消費税の目的税化である。諸外国には付加価値税を年金目的税とする事例は存在しない。アメリカの社会保障税(social security tax)は税率 12.4%の目的税だが、その実態はわが国の社会保険料に同じである。また、オランダの所得税においては税率 17.9%²⁸の所得税として徴収される年金目的税が設定されているが、これもアメリカに同じく社会保険料として認識されている。あるいは、ドイツの炭素税やイギリスの気候変動税の導入に際して、税収中立の観点から社会保険料が引き下げられた経緯があるが、これは環境税が年金目的税であることを意味しない。

消費税の目的税化は、税財源の確保という点において支持される。第 1 に、消費税の安定性に注目した課税の根拠がある。年金制度の将来は税負担の増加を要請しており、これに対応した安定的な税財源の確保が望まれるが、税収の安定性に優れており、かつ税源力に優れた消費税が目的税の候補になるという考え方である。第 2 に、消費税における世代間の公平性に注目した理由がある。所得税や社会保険料と異なり、消費税は高齢者でも負担する税なので、とくに引退世代が得をしている状況では消費税を年金目的税とすること

²⁶ 2009 年から国庫負担割合は 1/2 に引き上げられる予定である。

²⁷ 基礎年金拠出制度をめぐる問題点に関しては、久保(2005)が詳しい。

²⁸ 上限 18.25%まで認められる。Ministry of Social Affairs and Employment(2002)

が望ましいと考えるのである。一方、目的税化に反対する立場としては、以下を挙げることができる。第 1 に、老後の生活保障のために現役時代の収入の一部を抑制するのが年金制度であり、消費税によって全生涯にわたり財源を負担するという考え方はこれに反するというもの。第 2 に、基礎年金給付のために消費税を目的税化するならば、その負担は定額に近くなるべきであり、消費税率という消費の一定割合の負担基準であると、消費の多寡によって実質的な負担額が異なるというもの。第 3 に、消費税における逆進性に起因する反対論である。基礎年金の負担において、低所得者が相対的に高い負担割合を強いられるならば、所得再分配の機能を重視する改革方向に矛盾するというものである。つまり、消費税は有力な税財源の一つとして支持されるが、目的税の根拠となる負担や受益の位置づけに関しては曖昧さが残るのである²⁹。

3. 5 労働供給への影響：インセンティブの設計

年金制度には個人の長期にわたる消費を平準化させるというメリットがあるが、逆に、1)貯蓄の抑制、2)労働供給の抑制、3)早期引退の誘発というデメリットが存在する³⁰。諸外国に比べると日本の高齢者はよく働くと言われるが、定年制度の存在とそれに影響を与えている公的年金により、労働供給のインセンティブが削がれ、あるいは早期引退が誘発される傾向が認められる³¹。Tachibanaki and Urakawa(2008)によると、2002 年時点において 60 歳代前半では高学歴の者の方が、より多く引退している。高学歴の者の方が厚生年金などの加入履歴を有しており、引退後に年金給付が期待できるからだと思われる。

仮に基礎年金を全額税方式とした場合には、保険料負担の軽減と給付要件の緩和による年金支給額の増加が実現する。全額税方式に伴う消費増税などの負担側の影響について、個人が完全に予見したならば個人の行動には変化はないが、完全予見がなければ、何らかの行動変化が生じる。第 1 に、貯蓄への影響については、相当数の者が年金給付の増加を享受するので、貯蓄は減少するだろう。これは将来の貯蓄不足が予想される日本においては、好ましくない影響である。第 2 に、労働供給に関しては、保険料負担が軽減されるので労働供給インセンティブが促進されるだろう。これは将来の年金財政、および個人にとって双方にメリットをもたらす。第 3 に、早期引退の誘発に関しては、やはり年金給付が増えるのだから、早期引退する者が増えることが予想される。これらの総合により、実際の経済的影響が発現する。わが国における既存の先行研究は、主として 2 階部分の厚生年金の制度を対象としており、これだけでは 1 階部分の基礎年金が充実した場合に、自営業者やフリーター層がどのような行動をとるかについては予想が困難である。しかし、自営業者や低学歴の者が高齢期に入ってもよく働く理由は、貰える年金額が少ないからであり、全額税方式か最低保証年金のいずれかの改革プランにおいて、年金額が充実すれば、やはり引退インセンティブが促進される可能性が高い。もとより給付の充実は望ましいが、年

²⁹ 消費税における逆進性、福祉目的税化の論点などについては、白石(2004)、白石(2006)を参照。

³⁰ この 3 つの論点は、Robalino(2008)による。

³¹ 清家・山田(2004)など

金制度における長期的な方策は、高齢者の就労インセンティブを高めることにより、年金財政への負担を軽減させることである。労働供給への影響については、より慎重な見極めが求められている。

労働供給への影響に関連して、Piggott and Lu(2008)は興味深い論点を指摘している。すなわち、税資金の投入によって給付水準が高められた年金支給によって、高齢者の引退行動が影響を受けることは避けられず、従って、影響を受ける者の人数が少ない制度を望ましいと判断したらどうかという主張である。この観点からすると、制度を適用する対象者の人数が少ない最低保証年金方式が優れている。

4. NDC方式の導入

4. 1 2階部分の考え方

従来型の延長であるパラメトリック改革が相当程度まで進展しており、かつて脚光を浴びた積立方式への移行が不人気となるなかで、2階部分の年金制度には、これらに替わる新しい考え方が求められている。前節においてみたとおり、1階部分に関しては全額税方式によるユニバーサルな基礎年金と、最低保証年金による低所得者に限定した改革の選択肢が存在する。これにより空洞化問題の解決が期待されるが、年金不信や年金不安の問題解決には至らない。中堅層の老後生活を公的年金が保障するのが2階部分の役割だが、所得比例年金をどのように改革すれば、制度の持続可能性が回復し、かつ国民の年金不安が解消するかについて考える必要がある。本節では、2階部分における新方式であるNDC方式を中心に、その日本への導入可能性を考察することにより問題解決の糸口を探っていく。

現在の日本には、2階部分を持たない国民年金の加入者がいる点に注意が必要である。現在の日本において議論の俎上にのぼっている年金制度の一元化とは、2階部分の所得比例年金の統一である。すべての国民に対して、2階部分の所得比例年金を提供するかどうかは、今後の1階部分と2階部分の設計に対して重要な前提条件となる。2階部分に統一的な所得比例年金が用意された場合には、1階部分にはユニバーサルな基礎年金、部分的な最低保証年金のいずれもが導入可能となり、制度設計の作業は比較的容易である。一方、2階部分に統一的な所得比例年金が用意されない場合には、年金テスト方式による最低保証は導入できない³²。公的制度として2階部分が用意されないならば、国民年金者の多くが別の収入手段を確保することになり、年金支給額だけで最低保証の判断をすることは、老後の生活手段の補てんという観点から好ましくないと考えられるからである。

4. 2 NDC方式の仕組み

4. 2. 1 NDCに要請される原則

概念上の拠出建て（Non-Financial Defined Contribution、以下、NDC方式と略す）と

³² ユニバーサルな基礎年金と所得 = 資産テストによる最低保証年金は導入可能である。

は、日本ではスウェーデン方式として知られる新しいタイプの年金制度である。強制加入型の所得比例年金なので 2 階部分の仕組みに相当する。NDC 方式の基本となる考え方は、その運営において、全体では負担面が強制加入かつ賦課方式、給付面が確定給付型 (DB) という従来型の年金でありながら、個人ごとに個人会計³³が設定され、ここでは積立方式の確定拠出 (DC) を導入している点にある。個人会計における年金原資の積立はあくまでも擬似的なものであり、そのため概念上の拠出建て (NDC) と呼ばれる。

個人会計においては、確定拠出原則に基づいて個人ごとの生涯にわたる保険料負担に基づいて、その価値に等しい年金給付額が算定され、受益と負担のバランスが確保されるが、加入者の全体レベルでは賦課方式原則に基づいて年金財政の収支バランスが維持される。この全体レベルと個人レベルにおける運営方式の違いが、両者の間にいくつかの調整を要請する。Palmer (2006a) は、NDC 方式の特徴として以下の 4 つを挙げている。

- I. すべての時点にわたり、個人の生涯にわたる受益の現在価値は、個人会計における負担の現在価値に等しくはならない。
- II. 保険料率の水準を維持するため、全体レベルの資産総額は年金債務に等しいか、もしくはそれを上回っていること。
- III. 終身年金として算定される NDC 年金の給付額に関して、その算定に際しては引退時点の平均余命が考慮されること。
- IV. 個人会計における擬似的な運用利回り率は、 $(g + \dots)$ で与えられる。ここで、 g は生産性の伸び率、 \dots は労働力人口の伸び率、 \dots は資産と負債から導かれる変数である。

また、Borsch-Supan (2006) によると、賦課方式を NDC 方式にする 3 つの仕組み (V-VII) と、DC 方式を NDC 方式とする 1 つの仕組み (VIII) が存在する。

- ・生涯にわたる収入を考慮する個人会計
- VI. 人口要因と経済要因を考慮する最終的な調整メカニズム
- VII. 引退時の積立額を年金給付に転換する年金数理ルール
- VIII. 将来の年金受給は実際の運用積立金ではなく、政府によって保証される

2 人の考察から NDC 方式における 6 つの原則の存在が指摘できる。年金給付の算定に関連して、第 1 に、負担に関してはすべての就業期間における収入が考慮される (負担におけるライフタイム収入の原則)。第 2 に、給付の算定において擬似的な積立金の運用総額を生涯年金に変換する際には、年金数理に基づき平均余命を加味した適正な計算がおこなわれること (給付算定における年金数理の原則) と、第 3 の原則として、運用利回りの設定

³³ individual account もしくは personal account という。本稿では、個人会計もしくは個人勘定と表記する。

には、経済要因である生産性伸び率、人口要因である労働力人口の伸び率、それ以外の要因が加味された当該時点における資産・負債の状態を示す変数の3つが考慮されること(運用利回りにおける経済、人口、資産債務の考慮の原則)がある。この第3の特徴が、NDC方式において個人会計と全体会計を接合する役割を担っている。

第4の特徴は、NDC方式における年金額の支払い保証は政府がすること(政府保証の原則)であり、第5の特徴は、年金資産と年金債務が一致するということ(収支相等の原則)であり、これらはシステム全体に要請される特徴である。ここで第5の収支相等の原則と、第3の運用利回りにおける資産債務の考慮の原則は、相互に関係しており、ここから第6の原則として、全体会計と個人会計における自動的な調整の必要性(自動調整メカニズムの原則)が導かれる。

4. 2. 2 NDC方式と賦課方式の違い

NDC方式が、現行の日本をはじめとする諸外国の公的年金において主流となっている賦課方式と、どのように違うのかという点を見ておく。Brooks and Weaver (2006)は、両者の違いについて整理しているが(表3)これより以下が指摘できる。第1に、保険料の負担に関しては、全世代に一律の固定保険料を設定し、かつ徴収した保険料はすべて個人会計に繰り入れる点がある。逆に、保険料以外の収入は個人会計に繰り入れられない。現行の日本においては、2004年改革により将来の保険料率の引き上げには上限が定められたが、加入要件(25年間)に満たない納付保険料が無駄になってしまう点において受益と負担の関係性に劣る。また、日本では国庫負担、遺族年金など保険料負担を伴わない年金の存在が、個人ごとの受益と負担の関係を不明瞭にしている。

=== 表3 ===

第2に、年金支給額に関して、内部収益率の計算方法に関する発想の転換が挙げられる。個人会計における負担と給付の関係は疑似的な運用として捉えられるから、何らかの収益率が必要になる。この収益率について市場における運用利回りではなく、社会的な利回りを導入した点にNDC方式の特徴が認められる。具体的には、賃金上昇率、人口成長率、その他の要因が考慮される。一方、現行の日本では2004年改革により人口要因や年金財政全体を考慮したマクロ経済スライド方式を導入したものの、保険料負担と年金給付におけるリンクの程度は、NDC方式に比べると低い。年金支給において、賃金上昇率、インフレ率という疑似的な運用面よりは、所得代替率という現役世代の給与と引退世代の年金における関係が重視されているからである。

第3に、支給開始年齢と支給額に対する中立性への配慮がある。個人会計における負担額をもとに年金給付額を算定するので、法定の支給開始年齢からみた繰り上げ支給、繰り下げ支給については、その多寡が年金数理に基づいて調整される。つまり制度に基づく損得がなくなる。引退時期の決定に際して年金給付額が中立的であると、労働供給に対する

インセンティブやディスインセンティブが小さくなることが期待される。

第 4 に、世代間、世代内の所得分配への配慮である。年金給付に関する世代間の公平性に関しては、いずれの国においても先世代が後世代に比べると得をするという傾向があり、NDC 方式はこれを排除する³⁴。NDC 方式は、人口要因、経済要因、あるいは不測の事態を、世代ごとに調整するので後世代へのつけ回しが存在しないからである。一方、世代内の再分配については、個人会計では考慮されない。受益と負担がバランスするので再分配のための資金が存在しないからである。最低保証年金、遺族年金などの原資は別の財源により確保したうえで、政策を実施する必要がある。現行の日本においては、遺族年金が存在し、あるいは基礎年金拠出制度と通して厚生年金の加入者から国民年金への加入者に再分配が行われている³⁵。この世代内再分配の仕組みをどのように追加するかが、NDC 方式の導入に際しては重要な検討課題となる。

4. 2. 3 NDC 方式のメリット・デメリット

NDC 方式のメリットとデメリットに関して、再び Borsch-Supan (2006)の議論を振り返る。メリットについては、1) 人口構成の変化への自動的な対応、2) 寿命の変化への自動的な対応、3) スライド率における恣意性の排除と信頼性の回復、4) 保険料負担に起因する労働供給などへの歪みの縮小、5) 1 階部分における透明性の向上、6) 生涯所得の考慮、7) 税制による教育・子育て支援など保険料以外の移転手段の許容、8) 制度の一元化への途を開くこと、9) 独立した遺族年金の創設、10) 多層システムにおけるそれぞれの階層への共通概念を提供し、とりわけ 1 階部分が画一的な場合に有効、11) 引退行動における選択の自由の拡大、12) 年金ポータビリティが指摘されている。

一方、デメリットについては、13) 透明性の向上がもたらす年金制度への幻滅、14) 所得代替率基準の消滅に象徴される不確実性の増加、15) 賦課方式に起因する短期的な資金不足の懸念が残り、これは積立金の確保を要請する、16) 給付の新規裁定時に年金額が確定すると、その後の寿命の伸びには対応できない、17) 社会的利回り、引退年齢に関する裁量性は完全には消えない、18) 賦課方式における最適化に過ぎない点が挙げられている。

つまり、NDC 方式は個人会計という仕組みにより年金計算における運用性、透明性、自動性を高めると同時に、従来は同一の制度内に存在した遺族年金、最低保証年金などを NDC 方式の枠外に押し出すことにより、むしろ個別の政策目的に適した手段の模索を可能にする。また、個人会計という一種のプラットフォームの用意により、分立する制度の一元化への途を開くことになる。加入記録問題を巡って揺れている現在の日本において、個人会計の整備により透明性を高め、年金制度への信頼性を回復させる方法は魅力的である。また、疑似的な積立方式により後世代への負担のつけ回しを排除する方法は、これ以上の年金債務の増大を防ぐ上で効果的であると考えられる。

³⁴ 賦課方式から NDC 方式の移行に際して、第 1 世代が得した部分をどう調整するかという移行問題は依然として残る。

³⁵ 日本には、アメリカの所得比例年金のように収入の多い区分に適用する年金給付乗数を小さくする累進調整が存在しないので、同じ加入資格を有する者の世代内再分配の程度はやや低い。

一方、懸念材料としては、いかなる自動メカニズムを導入しても賦課方式である以上、その後の状況変化に応じた裁量政策を完全には排除できないこと、個人会計における透明性の向上が図られるほどに、とくに日本では状況の厳しさが明らかとなり、給付抑制が促進されてしまい、かえって年金制度に対する幻滅を招く恐れが指摘できる。また、遺族年金と障害年金については、年金制度内での資金移転が困難となるが、NDC方式との両立かあるいは別の財源による運営を検討する必要がある。これは新制度の設計に他ならないので、かなりの手間を要することになる。さらに、国民年金と厚生年金の一元化³⁶による国民への2階部分の導入については、自営業者などの所得捕捉が困難であるという議論が存在する。NDC方式を国民年金加入者に拡大する際には、所得の捕捉とタイプが異なる収入に対する保険料率の設定方法などが検討ポイントになるだろう³⁷。

4. 3 NDC方式の導入事例

4. 3. 1 導入諸国におけるNDC方式の仕組み³⁸

1) NDC方式導入の背景

NDC方式の導入は、スウェーデンにおける1994年改革をもって嚆矢とする。スウェーデン(1999年導入)、イタリア(1996年導入)、ポーランド(1999年導入)、ラトビア(1996年導入)における改革事例が有名である³⁹。少子高齢化のなかで低成長に直面し、かつ年金制度における個人間の不公平感が高まっていたスウェーデンにおいて、案出された仕組みである。NDC方式は、スウェーデンの周辺国であるラトビアとポーランドに広まったが、これら2カ国では1990年代に社会主義体制からの移行による経済混乱のなかで、年金制度の立て直しが模索されており、NDC方式を採用している。1990年代のイタリアは、EU共通市場への加入に向けたマーストリヒト要件の達成のために財政赤字の削減が求められており、個人の就労インセンティブの促進、年金財政の長期安定性の確保に向けてNDCを導入している(表4)。

=== 表4 ===

2) 個人会計と仮想利回り

導入国では10%-33%の保険料率を賃金に課すが、この算式は所得比例年金と同じである。保険料率とは別に定額上限が設定されることが多く、平均年収の2-3倍程度を超える収入についてはNDC年金の対象外となり、NDC年金の支給額には上限がある。また、スウェー

³⁶ もうひとつの一元化が、厚生年金と共済年金の統一であり、政策当局においては、2007年半ばにその具体案の検討が進められた。

³⁷ 私見であるが、税務当局の協力を得れば、自営業者などの所得捕捉は十分に可能である。

³⁸ 本項における各国の制度概要の整理に際しては、OECD(2007)、Whitehouse(2007)、Gronchi and Nistico(2006)における各国概要のほか、スウェーデンについてはKoenberg et.al(2006)、井上(2003)、イタリアについてはFranco and Sartor(2006)、ポーランドについてはChlon-Donominczac and Gore(2006)、ラトビアについてはPalmer et al.(2006)を参照した。

³⁹ これ以外にキルギスにおいて導入済み(1997年)、ハンガリー、チェコで検討中である。

デンでは平均収入の5%程度の定額下限が設定され、所得がごく少ない者からの保険料の徴収は免除されている。また、スウェーデン、イタリアともに制度の一元化が実現されたが⁴⁰、自営業者の保険料水準はスウェーデンでは被雇用者に同じであり、被用者保険における雇い主負担分も本人負担とされた。一方、イタリアでは、自営業者の保険料水準は被用者の2/3程度に設定されている。

個人会計に繰り入れられた保険料には、疑似的な運用が施されるが、ここで適用されるのが仮想利回りである。スウェーデン（一人当たり賃金上昇率が基準）とイタリア（GDP伸び率が基準）が採用されている。現在、実質1.6%程度となっている。また、スウェーデンでは支給開始前に死亡した者の年金資産は返還されて、同一の年齢コーホート集団に配分される。

3) 年金の給付算定と毎年のスライド改定率

加入者が引退すると、年金資産をもとに終身年金が算定される。その基本的な考え方は、年金資産を平均余命で除するというものである。ただし、これに次のような調整が施される。個人会計において最も重要なのは、個人口座ごとの受益と負担の公平性の確保である。従って、個人ごとの年金資産の総額が、年金支給の将来合計に等しくなくてはならない。将来にわたる物価スライド率や現在価値の換算に用いる割引率を事前に想定して、支給開始時の終身年金額を算定することになる。

平均余命については、引退年齢ごとに異なる数値が設定されており、これによりNDC年金は引退行動に対して中立的となる。この設定の柔軟性はスウェーデンにおいて高い。平均余命は生年別に異なるので、実際の生命表情報などに基づいて設定される給付算定率は、生年別に異なる。さらに寿命は長期的に変動するので、定期的な見直しが施される。

支給開始後の年金に対しては、CPI（イタリア）もしくは賃金上昇率（スウェーデン）に連動した毎年のスライド改定率が適用される。この仕組みにより、支給年金における極端な実質価値の下落が防がれる。

4) 自動安定化メカニズム

自動安定化メカニズムはスウェーデンに独特の仕組みであるが、イタリアにも10年ごとの係数見直しのルールが存在する。NDC方式は、全体としては賦課方式であり、そのため個人会計との調整が必要となる。そこで個人会計に適用する仮想利回りを、保険料収入の総額の伸びに等しく設定するが、それだけでは年金原資と年金債務の一致は保証されない。スウェーデンの場合には、経済及び人口における予想を超えるリスク、積立金の運用リスク、一人当たり賃金上昇率と全体の保険料収入の伸び率の差異などが不一致の原因となっており、自動安定化メカニズムにより、年金財政の安定性を高めている。自動安定化メカニズムとは、国全体の年金資産と年金債務の比率である均衡数値を計算し、これが毀損している場合に、仮想利回りとスライド率を下方修正させて、均衡数値の回復を待つ方法で

⁴⁰ イタリアでは完全な一元化は実現せず、NDC方式に加入しない集団が存続した。

ある。長期的な安定性のチェックをバランスシートから評価するのである。

5) 最低保証年金

スウェーデンでは NDC 方式の導入に伴い、それまでの 1 階部分の基礎年金が廃止され、かわりに年金テスト方式の最低保証年金を導入した。イタリアでは、NDC 方式の適用者には基礎年金が廃止されたが、これにかわる 1 階部分の年金制度は用意されず、生活保護に代替されている。

6) 積立方式による補完

スウェーデン、ポーランド、ラトビアでは、NDC 年金の導入に並行して、確定拠出型の積立年金を創設している。

7) 遺族年金と障害年金

スウェーデンでは、それまでの年金制度に組み込まれていた遺族年金と障害年金は、いずれも廃止されて、新制度に移管された。保険料収入の支払いが無いにも係らず支給される遺族年金と障害年金を、NDC 方式に組み込むのは、個人口座における公平性の観点から好ましくないと考えられたからである。遺族年金については、全額税方式の新制度が設立された。障害年金については、企業負担の保険制度が充足している。女性の社会進出が進展しており、寡婦年金の受給者が少なかった点が一連の改革の背景にある。

イタリアでは、遺族年金、障害年金ともに存続させている。遺族年金については、年金資産を遺族に引き継がせている。障害年金に関しては、障害時までを得た年金資産を 57 歳時点の試算額に換算して、年金裁定する方法を採用している。

4. 3. 2 移行方式の比較

NDC 方式の導入に際して問題となるのは、既存の年金制度からの移行方法である。Palmer (2006b)は、移行における原則として、1) すでに得られた既得権を公正に扱うべき「既得権の原則」と、2) NDC 年金への換算が公正であるべき「保険料の原則」を指摘している。すでに支給が開始されている年金については、NDC 方式への移行に際して考慮外となるので、ここで問題となるのは、現役世代による納付済みの保険料の取り扱いである。

スウェーデンとイタリアでは、移行方式に関しても対照的な選択を行った(表 5)。スウェーデンでは、NDC 方式の導入時に、納付済み保険料を NDC 方式に再評価し、その一部を新制度に適用している。具体的には、1960 年から 1994 年における給与記録を用いて、これに料率 18.5%と仮想利回り(賃金上昇率)を適用することから年金資産を計算した。続いて、間近に引退が迫っている中高年には、次のような移行措置を別途に講じることにした。1937 年以前に生まれた者には旧制度だけを適用すること、1938 年生まれの者には旧年金と新年金を 16/20 と 4/20 の割合で適用し、以下、1/20 ずつ配分割合を増減させ、1953

年生まれの者には旧年金 1/20、新年金 19/20 という配分にする⁴¹。1954 年以降に生まれた者の過去給与には、すべて NDC 方式を適用する。この場合、新規に裁定される年金のすべてが NDC 方式となるのに要する移行期間は約 20 年で済むことになる。

一方、イタリアでは、過去の支払い済み給与に関しては NDC 方式を適用しない移行方法を採用した。さらに、移行時点において旧制度に 18 年以上加入していた者には、NDC 方式の導入以降にも旧制度だけを適用することにした。そのため向こう 20 年間における引退者のほとんどは、旧制度における年金だけを受給することになる。また、18 年未満の加入者に対しても旧制度における保険料の支払いは、旧制度によって算定されるものとした。つまり、将来、NDC 方式の年金だけを受け取るのは新たに就業した若年者だけであり、移行期間は 40 年近くに及ぶことになる。イタリアにおいて、長期の移行期間を設定した背景には、ベビーブーマーの引退を控えて、彼らに NDC 方式を導入すると減額のおそれがあったこと、1995 年改革に先立つ 1992 年改革において、年金債務の 1/4 近くをカットする抑制策を打ち出していたので、当面の引退者にさらなる改革を求めることが敬遠されたことがある。

ラトビアとポーランドでは、NDC 方式への即時の移行が実現している。これは両国では、過去の給与記録が保管されておらず、比較的最近の給与記録をもとに年金資産を試算する方法が取られたことによる。

=== 表 5 ===

4. 4 日本への導入可能性

人口減少と低めの経済成長率が予想されるわが国では、外部環境の変化に柔軟かつ自動的に対応する年金システムが望まれている。さらに、加入記録の透明性を向上させることにより、国民の年金に対する信頼を回復しなくてはならない。個人会計という仕組みにより、個人における受益と負担の関係を明瞭化し、一方でシステム全体における持続可能性を向上させる NDC 方式（概念上の拠出建て）には、上記の諸問題への同時解決が期待できる。既存の厚生年金や共済年金に NDC 方式を導入することは、それほど困難ではないと思われるが、いくつかの検討課題がある。

第 1 に、国民年金の加入者への適用拡大の是非である。自営業者ほかに 2 階部分を用意することは、所得保障の観点から好ましく、現行の制度間格差の解消につながる。ただし、制度の仕組みとしては厚生年金の拡大に過ぎないが、国民年金の加入者からの保険料の徴収に際しては、新しく納税記録などを活用する仕組みの整備が求められる⁴²。また、保険料率の水準を厚生年金と同じとするか、あるいは低めに設定するかが検討課題となる。

第 2 に、遺族年金と障害年金の扱いである。個人会計は負担と受益における透明性と公

⁴¹ 従って、1938 年生まれの場合、1960-1994 年の給与から年金資産が算出されても、うち 1/20 しか NDC 年金の計算に活用されないことになる。

⁴² 厚生年金、共済年金では雇主（企業、国）が労使双方の保険料を一括して納付する仕組みだが、国民年金では雇主が存在しないので、この方法が取れない。

正性を追求するものであり、遺族年金と障害年金は NDC 方式にはそぐわない。しかし、日本の現状は、イタリアに類似して専業主婦が多いので、遺族年金を包摂する NDC 方式の設計を考えるべきであろう⁴³。

第 3 に、移行方法である。巨額の年金債務の存在が指摘される日本では、短期間で NDC 方式に移行すると、中高年層の年金資産が削減される可能性がある⁴⁴。将来世代への負担のつけ回しを停止するためには、短期間の移行が望ましいが、受給権に配慮すると時間をかけた移行か、移行時における年金債務側の一括処理といった政策を考える必要がある。

5. まとめ

2009 年に実施される財政再検証とそれに伴う年金制度改革を控えて、公的年金をめぐる議論が活発化している。本稿では、年金改革における国際潮流を整理することから、わが国の公的年金の 1 階部分と 2 階部分におけるそれぞれの目的と役割を検討し、既存の制度枠組みにとらわれない、より大規模な制度改革（パラダイナミック改革）の可能性について考察した。

現行制度において基礎年金と呼称される 1 階部分については、加入記録の不備に端を発した信頼低下と未納者の増加という空洞化が進展しており、抜本的な制度改革が求められている。全額税方式による基礎年金の税財源の確保と支給要件の緩和は、問題解決の切り札になりうるが、対 GDP 比率 4%以上の税財源の投入は寛大に過ぎる感があり、さらに、現在の日本にそれだけの財政的な余裕があるかについては、さらなる検討が必要である。多くの先進国における 1 階部分では、ユニバーサルな仕組みではなく、所得 = 資産テストや年金テストに基づく、対象者を限定した最低保証を行う方法が採用されている。公的年金における 1 階部分は、セーフティネット機能を重視した最低保証タイプの年金に転換させる方法が考えられる。

厚生年金や共済年金の 2 階部分である所得比例年金については、現行の賦課方式における政策変数の改善だけでは、制度の持続可能性が困難視されている。近年、諸外国において注目を集めている NDC 方式（概念上の拠出建て）を導入した場合には、持続可能性の維持のみならず、個人会計の創設による受益と負担の関係性の明瞭化による信頼感の回復が期待できる。2 階部分を NDC 方式とする場合には、1 階部分は最低保証年金タイプに改編することができる。ただし、NDC 方式の導入に際しては、国民年金加入者への所得比例年金の適用拡大、遺族年金と障害年金の扱い、移行時の払い込み済み保険料の評価方法などの課題を検討する必要がある。

公的年金制度のあるべき姿は、それが社会にとって「良いもの」であり、少子高齢化の

⁴³ この場合には給付算式の設計が難しくなる。

⁴⁴ 1995 年以降の賃金の伸び悩みにより、団塊世代の年金資産は増価していない可能性がある。さらに、寿命の伸びを考慮すると年金支給額が減る可能性がある。

リスクを政府と個人がほどよく分担することが求められる。また、制度の存在が、個人の行動を過度に歪めるものは避けるべきであろう。NDC方式と最低保証年金の組み合わせは、万能ではないものの、この理想に近づく候補のひとつであると考えられる。

参 考 文 献

- 麻生良文 (2006) 「年金財政の現状と問題点(1)(2)」『法学研究』78巻6号,7号, 慶應義塾大学法学会, 2006年
- 有森美木 (2006) 「公的年金制度の国際的潮流」日本年金学会編 (2006) 『持続可能な公的年金・企業年金』ぎょうせい 2006年 第6章所収
- 井上誠一 (2003) 『高福祉・高負担国家 スウェーデンの分析 - 21世紀型社会保障のヒント』中央法規 2003年
- 久保知行編著 (2005) 『年金改革の原点』ぎょうせい 2005年
- 社会保険庁 (2007) 「平成18年度の国民年金保険料の納付率等について」19年8月10日
- 白石浩介 (2004) 「消費税率引き上げのあり方」三菱総合研究所マンスリーレビュー2004年9月
- 白石浩介 (2006) 「消費税の経済的影響」三菱総合研究所マンスリーレビュー2006年9月
- 清家篤・府川哲夫編 (2005) 『先進5か国の年金改革と日本』丸善プラネット 2005年
- 清家篤・山田篤裕 (2004) 『高齢者就業の経済学』日本経済新聞社 2004年
- 高山憲之 (2002) 「最近の年金論争と世界の年金動向」『経済研究』53(3) 2004年
- 高山憲之 (2004) 『信頼と安心の年金改革』東洋経済新報社 2004年
- 高山憲之 (2005) 「年金に関する世界銀行の新レポート」一橋大学ディスカッションペーパー-273号 2005年
- 田近栄治・金子能宏・林文子 (1996) 『年金の経済分析: 保険の視点』東洋経済新報社 1996年
- 西沢和彦 (2006) 「基礎年金のあり方」貝塚編 『年金を考える: 持続可能な社会保障制度改革』中央経済社 2006年 第4章所収
- 吉原健二 (2004) 『わが国の公的年金制度: その生い立ちと歩み』中央法規 2004年
- Barr, Nicholas (2006) "Non-Financial Defined Contribution Pensions: Mapping the Terrain" in Holzmann and Palmer ed. "Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes" The World Bank, 2006
- Borsch-Supan, H. Axel (2006) "What are NDC Systems? What do they bring to Reform Strategies?" in Robert Holzmann and Edward Palmer ed. "Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes" Chapter 3, The World Bank, 2006
- Brooks, M. Sarah and Kent R. Weaver (2006) "Lashed to the Mast? The Politics of NDC Pension Reform" in Robert Holzmann and Edward Palmer ed. "Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes" Chapter 14, The World Bank, 2006
- Campbell and Feldstein ed. (2001) "Risk Aspects of Investment-Based Social Security Reform" The University of Chicago Press, 2001
- Chlon-Donominczac, Agnieszka and Marek Gora (2006) "The NDC System in Poland: Assessment after Five Years" in Robert Holzmann and Edward Palmer ed. "Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes" Chapter 16, The World Bank, 2006
- Feldstein and Liebman (2002) "Social Security" in Handbook of Public Economics, vol.4, Chapter 32, North-Holland, 2002
- Frando, Daniele and Nicola Sartor (2006) "NDCs in Italy: Unsatisfactory Present, Uncertain Future" in Robert Holzmann and Edward Palmer ed. "Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes" Chapter 18, The World Bank, 2006
- Gronchi, Sandro and Sergio Nistico (2006) "Implementing the NDC Theoretical Model: A Comparison of Italy and Sweden" in Robert Holzmann and Edward Palmer ed. "Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes" Chapter 19, The World Bank, 2006

- Koenberg, Bo, Edward Palmer, and Annika Sunden (2006) "The NDC Reform in Sweden: The 1994 Legislation to the Present" in Robert Holzmann and Edward Palmer ed. "Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes" Chapter 17, The World Bank, 2006
- Kuboniwa and Nishimura ed. (2006) "Economics of Intergenerational Equity in Transition Economies" Economic Research Series No.40, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University, Maruzen, 2006
- Holzmann, Robert and Richard Hinz et.al (2005) "Old Age Income Support in the 21st Century" The World Bank, 2005
- Hoskins, D. Dalmer (2008) "Tackling old-age poverty in a contributory pension program" mimeo, World Bank – MOF - Hitotsubashi International Workshop, 2008
- Ministry of Social Affairs and Employment, Netherlands (2002) "National Strategy Report on Pensions: The Netherlands 2002", 2002
- OECD (2007) "Pensions at a Glance: Public Policies across OECD Countries" OECD, 2007
- Palmer, Edward (2006a) "What Is NDC?" in Robert Holzmann and Edward Palmer ed. "Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes" Chapter 2, The World Bank, 2006
- Palmer, Edward (2006b) "Conversion to NDCs-Issues and Models" in Robert Holzmann and Edward Palmer ed. "Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes" Chapter 9, The World Bank, 2006
- Palmer, Edward, Sandra Stabina, Ingemar Svensson and Inta Vanovska (2006) "NDC Strategy in Latvia: Implementation and Prospects for the Future" in Robert Holzmann and Edward Palmer ed. "Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes" Chapter 15, The World Bank, 2006
- Peason, Mark (2008) "Social pensions: experience in high-income countries" mimeo, World Bank – MOF - Hitotsubashi International Workshop, 2008
- Piggott, John and Bei Lu (2008) "Reducing the Coverage Gap: Lessons from Analysis and Policy" mimeo, World Bank – MOF - Hitotsubashi International Workshop, 2008
- Robalino, A. David (2008) "Social Pensions, Savings and Labour Supply" mimeo, World Bank – MOF - Hitotsubashi International Workshop, 2008
- Tachibanaki, Toshiaki and Kunio Urakawa (2008) "The Discrepancy between the Desire of Working and the Reality for the Elderly" in 'Policies in order to increase the labor supply of both aged and female persons' chapter 1, mimeo, ESRI International Collaboration Projects, 2008
- Takayama ed. (2003) "Taste of Pie: Searching for Better Pension Provisions in Developed Countries" Economic Research Series No.38, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University, Maruzen, 2003
- Thompson, H. Lawrence (2008) "Subsidized Contributory Schemes for Special Groups" mimeo, World Bank – MOF - Hitotsubashi International Workshop, 2008
- Whiteford, Peter and Edward Whitehouse (2006) "Pension Challenges and Pension Reforms in OECD Countries" Oxford Review of Economic Policy, vol.22.no.1, 2006
- Whitehouse, Edward (2007) "Pensions Panorama: Retirement-Income Systems in 53 Countries" The World Bank, 2007
- Whitehouse, Edward (2008) "The role of social pensions in the retirement-income package" mimeo, World Bank – MOF - Hitotsubashi International Workshop, 2008

表1 5階建ての所得保障の考え方

	制度内容	対象グループ	加入方式	財源
0階	最低限の生活を保障する基礎年金、もしくは社会年金	貧困層 非正規労働者 正規労働者	皆適用	租税（無拠出）
1階	政府が運営する公的年金。確定給付もしくはNDC方式	正規労働者	強制	保険料
2階	職域もしくは個人年金	正規労働者	強制	積立
3階	職域もしくは個人年金	最貧層 非正規労働者 正規労働者	任意	積立
4階	医療・住宅サービス、家族サービス	最貧層 非正規労働者 正規労働者	任意	積立、非金融資産

資料：Holzmann and Hinz et.al (2005)

表2 1階と2階の組み合わせ

			1階（ユニバーサル／公的／所得再分配型）			
			基礎年金	テスト年金	最低保証年金	
2階 （強制 加入）	公的	DB	カナダ(1) チェコ(1) 日本 韓国 ルクセンブルグ(1) イギリス(1)	オーストリア ベルギー(1) カナダ(2) チェコ(2) ギリシャ(1) ルクセンブルグ(2) スイス(1) イギリス(2) アメリカ	ベルギー(2) チェコ(3) フィンランド ギリシャ(2) ルクセンブルグ(3) ポルトガル スペイン スイス(2) トルコ イギリス(3)	
			Points	ノルウェー(1)	ドイツ	ノルウェー(2) スロバキア(1)
			NDC		イタリア	ポーランド(1) スウェーデン(1)
			DB+Points		フランス(1)	フランス(2)
	私的	DB	アイスランド(1) オランダ	アイスランド(2) スイス(3)	スイス(4)	
			デンマーク(1) メキシコ(1) ノルウェー(3)	オーストラリア デンマーク(2)	メキシコ(2) ノルウェー(4) ポーランド(2) スロバキア(2)	
			DB+DC		スウェーデン(2)	
	無し		アイルランド(1) ニュージーランド	アイルランド(2)		

注1：DBは確定給付、DCは確定拠出、NDCは概念上の拠出建て、Pointsはポイント制のこと

注2：カッコ内の数字は1階と2階の組み合わせが、一つの国について複数ある場合の連番

資料：OECD(2007)をもとに作成

表3 NDC方式（概念上の拠出建て）と賦課方式の比較

	NDC方式	賦課方式	日本の現行制度
制度の仕組み 資金の運営	長期的な収支バランス の一致	PAYG	修正賦課方式
保険料の算定期間	負担と給付の完全な関 連付け	一部の期間あるいは居 住要件など	すべての就労期間
引退時の平均余命	平均余命に応じて給付 額を調整	考慮しない	マクロ経済スライドに て考慮
引退年齢	最低年齢を設定するが 引退年齢に応じて給付 額を調整する	法定。従って、政策変 更あり。繰り下げ支給、 繰り上げ支給の際には 調整。	繰り上げ支給、繰り下 げ支給に減額、増額措 置を適用
インフレ率 経済成長率	賃金上昇率とリンクし た内部収益率により給 付を算定	インフレ率、賃金上昇 率により給付を算定。 政策による抑制あり。	新規裁定は賃金上昇 率、既裁定はインフレ 率で調整。マクロ経済 スライドによる抑制。
資金の調達	固定料率の賃金税。す べての保険料収入は個 人口座にて管理され、 それ以外の要因は個人 口座の外で考慮。	賃金税もしくはその他 の財政資金。財政収支 の多寡に応じて保険料 率が調整される。	上限保険料を設定
世代間の再分配	なし。労働市場におけ る調整の可能性あり	第1世代が得をする	第1世代が得をする
世代内の再分配	なし	保険料免除者にも支給	基礎年金拠出制度
適用範囲	全ての勤労者	-	複数制度による皆保険
想定する世代	全ての勤労者	-	全ての勤労者
NDC以外の多層	唯一の公的年金	-	2層制

資料：Brooks and Weaver (2006) より転載。日本に関する記述は本稿にて新たに追加

表4 NDC方式（概念上の拠出建て）の制度設計

	スウェーデン	イタリア	ポーランド	ラトビア
NDC	1999年導入	1996年導入	1999年導入	1996年導入
保険料率	16% 料率は過去3年の収入状況に応じて変化 定額下限は平均収入の5%。定額上限があるが超過分は租税となる。 自営は雇主負担を含めて自己負担	33% 定額上限は平均収入の3.7倍。定額下限あり。 自営の保険料率は19%に設定	12.22% 定額上限は平均収入の2.3倍	20%
仮想利回り	実質1.6% 61歳以前に死亡した者の年金資産は同じ年齢者に配分	GDP成長率の過去5年間平均(実質1.6%程度)	賃金上昇率。CPI上昇率を下回らないこと	賃金上昇率(10.5%);市場化経済により人口減に係らず好調
年金算定の方法	仮想利回りに基づく引退年齢と寿命を考慮 61歳以上ならいつでも引退可	年金資産に変換係数を乗じて算出 54-65歳について変換係数を用意	年金資産をg値(平均余命)で除する	年金資産をg値(平均余命)で除する
支給年金のスライド率	賃金上昇率マイナス1.6%	CPIだが、年金支給額の増加に応じて削減措置がある	CPI上昇率(5%程度)	CPI上昇率と賃金上昇率の25%より決定
見直し方法	自動安定化メカニズム。年金資産と年金債務を比較し、仮想利回りとスライド率を調節する	10年ごとに寿命ほかを考慮して、係数群を決定		
遺族年金	廃止。別制度を創設	存続。年金資産を遺族に移管。		
障害年金	廃止。別制度を創設。基本的に企業負担。	存続。年金資産を57歳予想額に換算。		
最低保証				
テスト方法	年金テスト	(存在しない)	最低保証あり	
所得代替率	20-33%		23%	
スライド率	CPI		CPI	
積立方式	料率2.5%	(存在しない)	料率7.3%	料率2.0%。1996年時点で30歳以下の者に導入
その他	年金受給者には所得資産テスト方式の住宅手当を支給	所得資産テスト方式の生活保護あり。代替率22-31%程度		

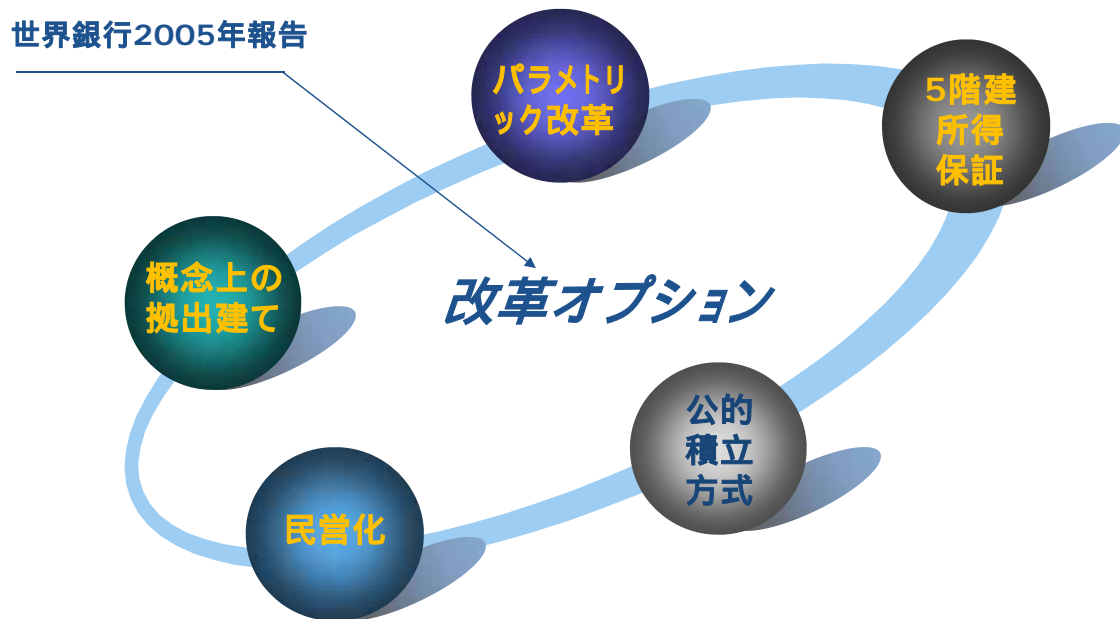
資料：OECD(2007)、Whitehouse(2007)、Palmer et al.(2006)、Gronchi and Nistico(2006)をもとに作成

表5 移行方式の比較

イタリア	<ul style="list-style-type: none"> ・ 1995年改革、1996年スタート ・ 従前制度において18年以上勤務（加入）した者には旧制度を適用。 ・ 18年未満者には新旧制度を比例配分する（移行期間が長い） ・ 新規加入者にはNDC方式のみを適用
ラトビア	<ul style="list-style-type: none"> ・ 1995年改革、1996年スタート ・ 即時にNDCに移行（移行期間なし）。最近時の給与平均、就業年数、保険料率20%として1996年時点のNDC資産を個人別に評価して計上。再評価率は平均給与指数。
スウェーデン	<ul style="list-style-type: none"> ・ 1994年改革、1999年スタート ・ 1960年以降の加入記録（1960-1994年）を用いて、料率18.5%により計算 ・ 再評価率は賃金上昇率 ・ 1938-1953年生まれには4/20-19/20の新旧年金の配分係数を適用
ポーランド	<ul style="list-style-type: none"> ・ 1998年改革、1999年スタート ・ 1949年生まれ以降は、即時に新NDCに移行（加入記録の不備による）

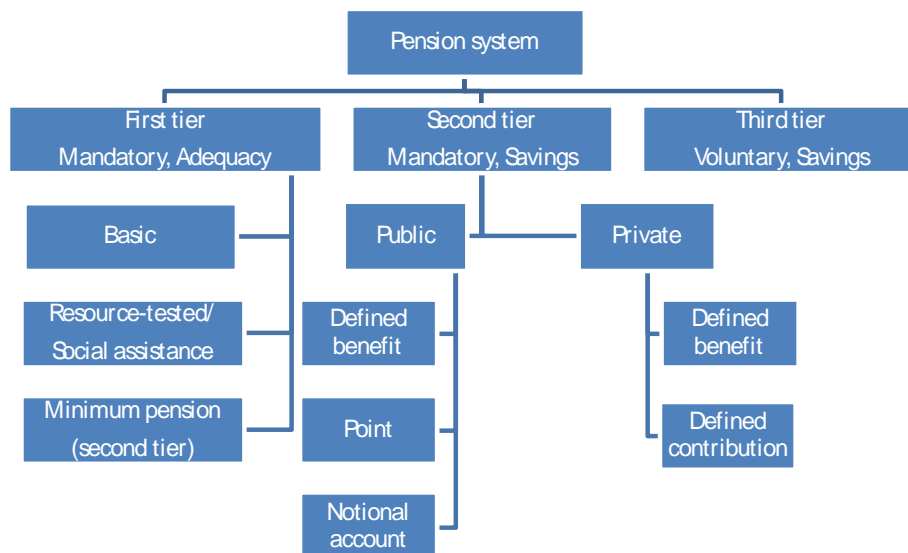
資料：Palmer(2006b)をもとに作成

図1 公的年金改革における5つの選択肢



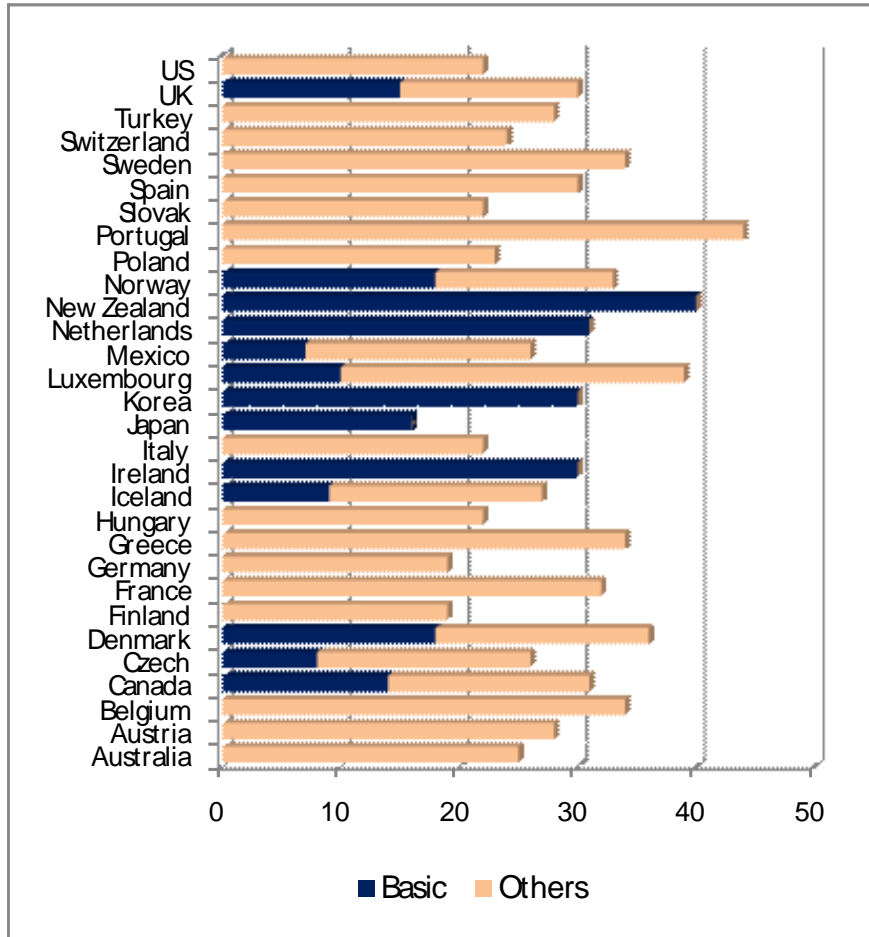
資料：Holzmann and Hinz et.al (2005)をもとに作成

図2 年金分類の概念図



資料：Peason (2008)、Whitehouse(2008)

図3 1階部分の所得代替率



注1：所得代替率とは、現役世代の平均給与と年金支給額の比率

注2：Basicとは基礎年金、OthersとはResource-testedとMinimumの合計

資料：OECD (2007) "Pensions at a Glance"をもとに作成