

公的年金制度の国際比較

International Comparison of Public Pension System

石 田 昌 夫

Masao ISHIDA

公的年金制度の国際比較

1. 公的年金の経済分析

(1) 公的年金の存在理由

公的年金は強制加入を伴う社会保険の1つであり、自由経済のもとで、強制力によって加入が義務づけられる保険制度が導入されるためには、相応の理由が存在しなければならない。

市場による所得分配は基本的には貢献原則に基づくものであり、各生産要素の受け取る所得は、主体により供給された生産要素の価格と供給量により決定される。生産要素の価格は各要素の市場における需給により決定される。このような分配のメカニズムは効率性の要件を満たし、市場が完全競争の諸条件を満たしているならば、1つの意味で好ましい結果をもたらすといえよう。

しかしながら、生得的あるいは後天的な何らかの事情で市場に提供すべき生産要素をもたない主体はいずれの経済社会にも存在する。経済主体から生産要素を提供する力を喪失させる要因の1つは老齢であり、老齢からはいずれの経済主体も免れることのできないことが明らかである。

民間の自助努力により、老齢に起因する所得喪失に対応する手段としては、家族・親族による扶養・援助が考えられる。かつては伝統的に、親が子を育て、育った子が今度は老親の世話をするという循環が太古以来持続してきた。近年においては、こうした循環の一部が切断され、子供（children）の養育は依然として私費により賄われつつも、両親（parents）の老後は社会が責任を負うという形態を取っている。私費による子供の養育と公費による両親の世話という、一種のCP対称性の破れを認識した場合、各人は子供を育てることはいまや自身の老後の便益とは独立であることから、育児費はなるべく自身で負担せず、他の人が育てた子供から世話を受けるのが生涯効用の最大化に資することに気づくわけである。近代社会に見られる少子化傾向は、各

人のフリー・ライダー選好という強い合理的動機を動機として持つ以上、抗いがたい現実として受けとめられねばならない。

自助努力で老後の生活を賄う手段としては、ほかに貯蓄、私的年金、個別企業による年金などがある。このうち、貯蓄は有力な手段であるが、貯蓄能力には限界があるし、個人差もある。老後の生活を賄うのに十分な貯蓄を残すゆとりのない人々も存在する。貯蓄能力があっても人生を計画的に過ごす人ばかりとはかぎらず、不確実に満ちた競争的な経済生活の中で、計画通りに人生を過ごせる保証もむろん存在しない。

貯蓄に関してはさらに、インフレ・物価上昇に対する抵抗力の弱さが指摘できる。近年物価はきわめて安定した動きで推移しているが、これがいつの時代にも当てはまると考えることはできない。ほんの少し前には石油ショック時の狂乱物価、バブル期の価格高騰をわが国経済は経験したのであるが、同様のことは、ないほうがむろんよいにしても、起きない保証もない。貯蓄は生活水準の継時的上昇にも対応することができない。好況による平均賃金率の上昇とともに金利の上昇が見られれば貯蓄の元利は増加するが、金利が成長率に連動するというものでもない。

従業員の福利厚生の一環として企業年金の制度を備えた法人も一般的に存在するが、自営業や零細企業にこれを求めるのも難しい。個人で加入する私的年金についても同様のことが当てはまる。

ただ、私的年金や企業年金は公的年金と同じく保険の原理で経営されるという共通点をもつ。そこで、不確実に対応する手段としての保険の原理について見ておくことにする。

いま、保険が対象とする事故、すなわち火災保険なら火事、年金保険なら老齢という事故発生の確率 p は既知とする。事故が起きないときのある個人の所得を Y 、事故が起きたときの所得を Y' と書くことにする。

このとき、期待所得すなわち不確実のもとでの所得の期待値 Y_e は、

$$Y_e = (1-p)Y + pY'$$

で与えられる。所得から得られる個人の効用を所得の関数として、 $U = U(Y)$ と書く。ただし、通常の想定により、 $U' > 0$ 、 $U'' < 0$ であるものとする。

個人が保険に加入しない場合、個人の期待効用すなわち効用の期待値 U_e は、

$$U_e = (1-p)U(Y) + pU(Y')$$

である。

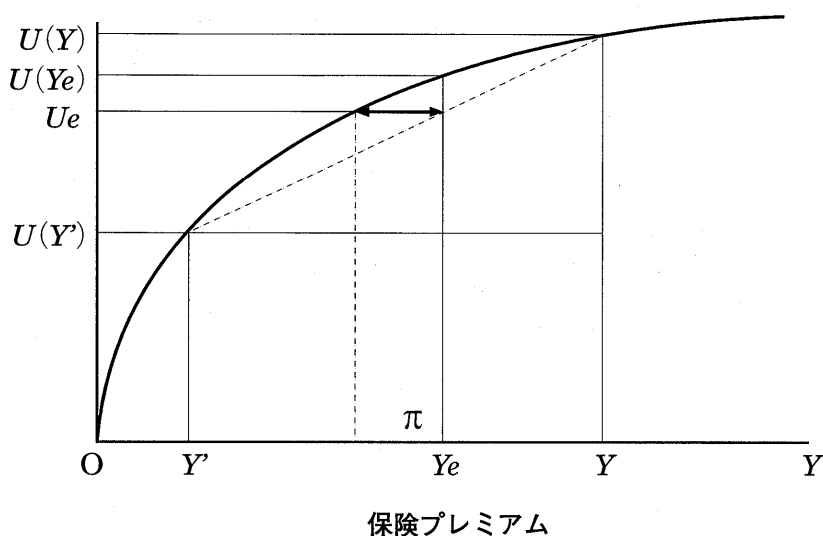
個人が保険に加入する場合には事情は次のようになる。個人は期待所得 Y_e を確実に入手できる保険契約を結ぶとする。保険の内容は、事故が起きなければ、個人は保険料 $Y - Y_e$ を掛け捨て、事故が起きたときは $Y_e - Y'$ を保険金として受け取るもので

ある（公正な保険 fair insurance）とする。

保険に加入するときの効用は $U(Y_e)$ であるが、図より明らかに、

$$U(Y_e) > U_e$$

である。図の π は保険プレミアムと呼ばれる。これは、個人が保険に加入するために余分に支払ってもよいと考える金額の上限を示している。



上のことから、経済学が想定するような、所得の限界効用が逓減する合理的個人、言い換えれば危険回避者（risk averter）としての個人は、不確実にさらされるより、確実に期待所得を確保できる保険に加入することが自身にとって有利であるといえる。

以上のことは強制加入の社会保険に限らず、民間の私的保険にもあてはまることであるが、民間の保険が経営として採算がとれるためにはいくつかの条件が成り立つ必要がある。事故発生の確率 p が既知であることは上記の原理の大前提であるが、仮に p が既知でないとしても、そうした危険への対応が国民生活上必要であれば、それは公共部門である政府によって供給されるのが有利である。¹⁾

確率 p が既知であっても、保険経営が成り立つためには、大数の法則が成立するほど十分多数の顧客が獲得されねばならない。この点において、該当するすべての国民に加入が義務づけられる社会保険は有利である。

この他、民間の保険経営を困難にさせる事情として、道徳的危険（moral hazard）

や逆選択 (adverse selection) のケースが挙げられる。以上のことは強制加入を伴う社会保険の十分な存在理由となっていると考えられる。²⁾

私的年金では、保険料負担と保険給付金とには厳密に1対1の対応関係が成り立つ。これに対し、社会保険の場合には、保険料の減額・免除や給付金への補助が可能であり、必ずしも負担と受給との1対1対応関係の成立は求められない。民間企業の運営する私的保険へは一般的には補助が与えられることはないが、社会保険の保険料へは、税による一般財源からの繰り入れが可能であり、事実多くの国で年金勘定に対して国庫金からの負担がなされている。

(2) 年金の経済分析

年金についてはさまざまな角度から分析が行われる。公的年金制度を設計する場合の柱となる財政運営方式には積立方式と賦課方式がある。積立方式 (funding scheme) は1人の個人が勤労時代に積立を行い、老後に給付金を受け取る方式である。老後の生活に要する年金額の合計が、支給開始時点で積立金の元利合計に等しくなるように設計される。すなわちこれは個人が勤労時代に貯蓄を行って、老後の引退時代にその元利で生活する仕組みと性質としては同じであり、国によって強いられた強制貯蓄であると見なすこともできる。再分配のタームでいえば、国庫補助を伴わない純粋な積立方式は、1つの世代の中で保険料負担と給付金受給とが完結する世代内再分配となる。

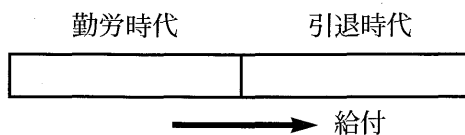
賦課方式 (pay-as-you-go scheme) は、ある時点について、老齢者の生活維持に必要な給付の財源を、その時点での勤労世代の負担でまかなう。勤労世代の支払う保険料の総額が、その時点での老齢者の保険給付金として使われる方式であり、世代間再分配の性格を持つことになる。

両方式の相異と有利・不利を、周知の2期間モデルによって明確にしてみる。事態を鮮明に描写するため、次のような典型的な想定を置いて比較を行う。³⁾

《想定》

- ・第1世代は1期前に働いていたが、現在は引退して年金生活をしている
- ・第2世代は現在勤労中
- ・第1世代の1人当たり所得は Y_1
- ・年金額は第2世代の所得の $100a\%$
- ・勤労所得は毎年 $100g\%$ 増加
- ・人口は毎年 $100n\%$ 増加
- ・積立方式と賦課方式の年金負担率はそれぞれ $100c\%$, $100t\%$
- ・積立金運用利回りは $100r\%$

この状況を概念図で表せば、次のようである。積立方式の場合。



所得 Y_t 年金給付額 … 次の世代の勤労所得 $(1+g)Y_t$
 積立額 $c(1+r)Y_t$ の $100a\%$ 、すなわち $a(1+g)Y_t$

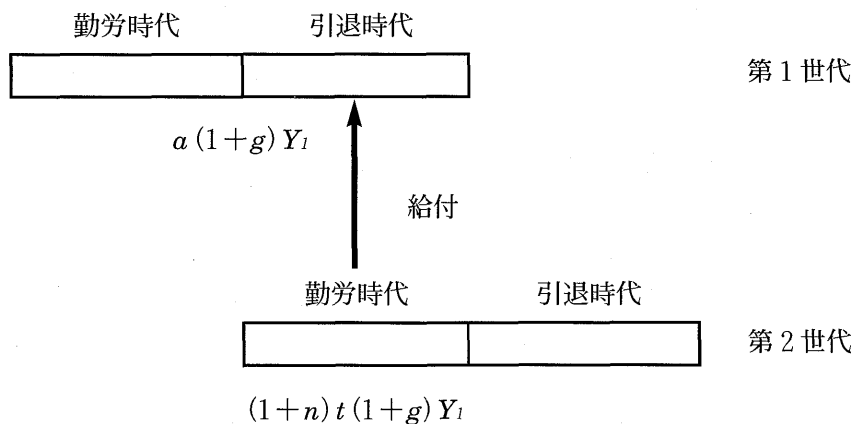
年金財政の収支均衡条件は、式で表せば次のようである。

$$c(1+r)Y_t = a(1+g)Y_t$$

これより、勤労世代の負担する、所得からの保険料の比率は次のように求められる。

$$c = a(1+g) / (1+r) \quad \text{①}$$

賦課方式の場合、概念図は次のようになる。



年金給付額は $a(1+g)Y_t$ であり、年金負担額は $(1+n)t(1+g)Y_t$ であるから、年金財政の収支均衡条件は次式で与えられる。

$$a(1+g)Y_t = (1+n)t(1+g)Y_t$$

これより、勤労世代の負担すべき保険料率は、

$$t = a / (1 + n) \quad \text{②}$$

である。①と②の比較により、 $r \geq n + g$ のとき、 $t \geq c$ であり、逆の場合は逆であることが分かる。⁴⁾

賦課方式は積立金をもたないので制度の安定性が心配される面もあるが、人口成長が期待できるか、所得の伸び率が高い社会では、積立方式より有利となることがある(社会保険の逆理)。わが国の現実には、 n がきわめて小さいか負、 r は低く抑えられ、 g も小さいか0である。

公的年金の費用負担について、考察してみる。公的年金の財源は被保険者の負担する保険料であるが、多くの場合、一般財源である税から繰り入れが行われている。被用者保険の場合、被用者の負担する保険料の一部が事業主により負担されている。事業主と被保険者の負担割合は国により一律ではないが、どの国でも行われているのが現実である。

事業主負担の根拠としては、次のようなものが挙げられる。⁵⁾

- ①社会保険が従業員の福利厚生に役立つので、費用の一部を肩代わりする。
- ②事業主の負担分は実質賃金の一部であるとみなされる。行き先が従業員か社会保障勘定かの違いであって、負担する側にとっては無差別である。
- ③事業主負担はむしろ一種の租税と考えることもできる。アメリカではもともと社会保障の負担は税として捉えられ、給与税 (payroll tax) と呼ばれている。社会保険の費用の一部が公費から負担される理由は、次のように整理できる。⁶⁾
- ①再分配政策の一環として、国が保険経営の責任を持つ。とくに国民皆年金・皆保険で低所得者にも加入を義務づけている関係上、保険料への援助が必要となる。
- ②同額の保険給付を受けるのに、保険料を全額自己負担するケースと事業主が一部負担するケースが併存しているので、その格差を是正する。
- ③分立した各制度間に財政力の格差が存在するため、緩和を図る。

公的年金制度の体系を特色づける要素としては、これまで見た積立方式・賦課方式という財政方式、公費負担の程度、事業主負担の程度以外に、支給開始年齢や所得代替率(標準年金給付額/平均賃金)、保険料率などがあり、これらは各国の制度を比較する際のベンチマークとなる。

(3) 年金の経済効果

公的年金の規模が過大な場合にも、一般的には福祉病と呼ばれる種々のマイナス効果が出てくるものと考えられる。

①勤労意欲の阻害

年金は費用負担・給付の両面から勤労インセンティブに影響を及ぼすことになる。費用負担面からの効果は、所得課税が労働供給に及ぼすのと同質であり、超過負担が発生する。よく知られているとおり、この効果は所得効果と代替効果に区別され、所得効果によれば勤労意欲は刺激され、代替効果によれば勤労意欲は削減される。ネットの効果は両効果の絶対値の大小に依存し、正でも負でもありうる。

給付面からは所得効果のみが働き、この結果労働供給意欲は削減される。

②貯蓄の阻害

費用負担面では、直接的には保険料負担により、可処分所得が減少し、そこからの貯蓄は減少する。けれども上の議論のように労働供給を可変とすると、年金保険料の負担が所得効果と代替効果のネットで労働供給を増加させることもあり、貯蓄への影響は何ともいえないことになる。事前（ex ante）と事後（ex post）の区別はここでも重要である。

給付面からは、貯蓄の必要性が薄れて減少する。

マクロでは公的年金の導入により、仮に個人々の貯蓄が減少しても、支払われた保険料が社会で貯蓄の役割を果たす。公的年金が完全な賦課方式でない限り、社会全体での貯蓄は何ともいえない。マクロでの貯蓄が減少したとすれば、資本蓄積に悪影響が出て、長期的には経済効率が伸長しない。ただし、年金給付により、一定額が勤労世代から引退世代へと移転された場合、両世代の消費性向の違いから、経済全体での消費は増加し、短期的な景気浮揚にはプラスとなる。

③退職促進効果

年金制度の導入により、定性的には退職は促進されよう。労働市場が超過供給で、非自発的失業が多く見られる場合には、若年世代の雇用環境が改善され、経済全体が活性化されることもあり得る。そうでない場合、労働供給がネックとなって経済力の伸びに悪影響が出たり、労働市場での受給逼迫が人件費の高騰を招き、物価に悪影響を及ぼすかもしれない。退職促進は別の経路から物価に影響を及ぼすこともあり得る。すなわち退職を選択した世代の余暇の増加が消費を増加させ、市場を超過需要に導くことも考えられる。この経路はやはり、短期の景気浮揚にはプラスの効果をもつ。

退職促進効果は年金支給開始年齢や給付額、受給資格者に所得がある場合の減額措置などにより定量的に影響を受ける。

2. 年金改革

少子高齢化の進展に伴い、わが国も含めた各国で年金制度の見直しが行われている。保険料負担世代と保険給付金受給世代の人員比が変化するにつれ、将来の保険料率は

上昇せざるを得ず、世代間の不公平、保険料不払いなど制度の安定性の基盤が弱体化してしまう。

厚生省推計では1994年改正のままだと保険料率は2025年に月収の34.5%に達するとされる。⁷⁾

1994改正の内容は次のようなものである。⁸⁾

- ①支給開始年齢を65歳へ段階的に引き上げる。
- ②60歳台前半で部分年金を導入する。
- ③ネット所得スライド（厚生年金の報酬比例部分の年金額を手取り賃金額の上昇に応じて改定、従来は名目賃金上昇率に対応していた）
- ④5年ごとの保険料率引き上げ幅2.2%を2.5%に改定。

被用者年金の保険料率が高騰することは、先述のように世代間の不公平を増幅するとともに、負担の絶対額の増加が未納・滞納問題をさらに深刻化させ、ひいては公的年金の空洞化を招来させることになりかねない。事業主負担も増加することから、これが価格に転嫁されて、物価の高騰、企業の国際競争力の低下を招く恐れがある。

厚生省は5年に1度の財政再計算を行っているが、1999年の再計算で「年金制度改革案大綱」をまとめ、これが2000年3月に国会で可決された。大綱は少子高齢化の進展と経済成長の長期的鈍化のもとで将来世代の負担が過大となることを避け、将来の給付を確実にすることにより、公的年金制度の長期的安定を図るためのものである。

改正の概要は次のようなものである。

(1) 給付総額の伸び調整

- ①厚生年金（報酬比例部分）の給付水準が5%引き下げられた。ただし、給付額が従前の額より下回るケースでは、従前の額が保証される。この引き下げによっても、支給開始時の年金額は現役世代の手取り賃金の6割は確保できるとされる。
- ②年金改定方式が変更された。これは、従来5年ごとの財政再計算で、基礎年金や厚生年金に政策改定、可処分所得スライド、物価スライドが行われてきたものを廃止し、物価スライドのみを行うとしたものである。ただし、将来適宜賃金スライドを行う用意は残されている。
- ③老齢厚生年金の特別支給開始年齢が引き上げられた。従来60歳から65歳までの人が受け取る年金の定額部分が3年ごとに引き上げられることになっていたのに加え、報酬比例部分についても平成25年から同様に引き上げられる。
- ④在職老齢年金制度を導入した。65歳以上69歳までの在職者について、保険料の負担を求めるとともに、高収入の場合厚生年金の一部（または全部）を支給停止とするものである。

(2) 負担面の改定

- ①保険料率は据え置きとされる。
- ②国庫負担の割合を2分の1に引き上げるように図る。

(3) 個別の措置

- ①20歳以上の学生の保険料納付に関して、所得が一定以下の学生については、申請により、10年以内の追納が出来ることとされた。
- ②育児休業期間中はこれまでの被保険者負担分に加えて、事業主負担分も免除されることになった。
- ③低所得者の保険料の半額が免除されるとされた。ただし、年金額の計算に際し、免除された期間は、納付済み期間の3分の2と評価される。
- ④ボーナスも保険料賦課の対象とし、給付にも反映させる。ただし、保険料の総額と給付額が変動しないように、保険料率も給付乗率も引き下げる。ボーナスの賦課対象額の上限を150万円とする。
- ⑤標準報酬の上下限を改定する（等級数は30のまま）。

(4) 厚生年金基金の改定

- ①免除保険料が凍結された。
- ②資産運用、事業運営の規制が緩和された。
- ③掛金の納付に現金のほか上場株式を認める。
- ④年金積立金（平成11年度決算時で約144兆円）を資金運用部への預託から、厚生大臣の自主運用に改めた。これは、被保険者の利益のために年金積立金の運用を安全・効率的に行うことによって事業の安定性を図るためであり、厚生大臣は年金資金運用基金にその運用を行わせるものとされている。

公的年金のうち、一律の国民年金については、国庫負担の割合が大きな課題である。国庫負担の比率を高めるほど、年金制度が保険の原理から離れて税の原理に近づくことになる。前者は水平的公平に優れ、後者は累進課税体系の現行制度のもとで垂直的公平に優れているといえる。保険料負担が軽減される代わりに税負担が高まることになり、所得水準の相違が利害得失に影響する。

報酬比例部分が圧縮されるのは、状況からしてやむを得ないと思われる。報酬比例部分を積立方式に戻すべきとの提案は一理あるが、いわゆる2重の負担問題に突き当たる。インフレないし生活水準の向上に対応できないという前に挙げた問題も想起される。

3. 各国の年金制度

わが国の年金制度改革の資料として、諸外国の年金制度を各ベンチマークについて見ていくことにする。

(1) 日本

国民年金	強制加入
厚生年金	被用者
支給開始年齢	国民年金 65歳 厚生年金 60歳から65歳（2025年）へ
年金平均額	159,500円（1994年）
所得代替率	43%
保険料率	17.35%（厚生年金，労使折半）
国庫負担	基礎年金の1/3

(2) イギリス

基礎年金	強制加入
付加年金	被用者
支給開始年齢	65歳
年金平均額	181,300円（1993年）
所得代替率	43%
保険料率	2～10%（本人，所得ごと）3～10%（事業主，所得ごと）
国庫負担	保険料収入不足分

(3) アメリカ

OASDIまたは鉄道労働者無業者はなし	
支給開始年齢	65歳（現在，現実には男性の半数，女性の2/3は62歳から繰り上げ支給）→67歳（2027年）
保険料率	12.4%（労使折半）… 給与税，社会保障税と呼ばれる
年金平均額	単身68900円 夫婦103,400円（1993年）
所得代替率	48%（夫婦）
国庫負担	なし

(4) フランス

自営業者または一般制度または被用者特別制度	無業者はなし
支給開始年齢	60歳

公的年金制度の国際比較

保険料率	6.65% (本人) 9.8% (事業主)
年金平均額	一般制度 54,814円 (1993年)
所得代替率	35.1%
国庫負担	なし

(5) ドイツ

自営業者または労働者または職員または鉱山労働者

自営業者の多く（農業、芸術家等以外）と無業者はなし

支給開始年齢	65歳
保険料率	20.3% (労使折半)
年金平均額	75,400円 (1993年)
所得代替率	31%
国庫負担	保険料収入不足分

(6) スウェーデン

基礎年金	強制加入（無業者は保険料負担なし）
付加年金	被用者，自営業者
支給開始年齢	65歳
年金平均額	基礎年金 (1993年) 単身 35,700円 夫婦 58,400円 付加年金 (1992年) 63,300円
所得代替率	57.6%
国庫負担	基礎年金 拠出金で不足する部分
付加年金	なし

注

- 1) 公共部門はリスクプーリングおよびリスクの分散が可能であるため、不確実なプロジェクト導入の可否の検討に際し、民間部門より優位に立つ。
- 2) 他にパターナリズム、すなわち親が子に対してそうするように、政府が国民の自由な意思に反してでも消費を強制することが、国民のためであるとの観点から社会保険が強制されるという言い方もなされる。
- 3) 年金の経済分析で用いられる標準的な想定である。
- 4) 近似の公式 $ng \approx 0$ を用いている。
- 5) たとえば大野（1999）を参照のこと。
- 6) 5) と同じ。
- 7) 厚生統計協会『保険と年金の動向』2000年ほか。
- 8) 7) ほか参照。
- 9) 社会保険研究所『年金白書』ほか参照。

参考文献

- 大谷泰夫『ミレニアム年金改革』国政情報センター，2000年
- 大野吉輝『社会保障政策論』勁草書房，1999年。
- 『社会サービスの経済学』勁草書房，1991年
- 経済企画庁経済研究所（編）『新たな基礎年金制度の構築に向けて』大蔵省印刷局，1999年
- 健康保険組合連合会（編）『社会保障年鑑』東洋経済新報社，各年
- 厚生省『厚生白書』ぎょうせい，各年
- 厚生統計協会『保険と年金の動向』2000年
- 厚生年金基金連合会（編）『海外の年金制度』東洋経済新報社，1999年
- 社会保険研究所『年金白書』各年