

# 年金体制の変容：縮減から再編へ

## Transformations of Pension Regimes: From Retrenchment to Recalibration

荒 木 宏

### 1. はじめに

年金制度は、過去の制度設計や政治的決断あるいは利害対立の帰結として成立しており、また将来の政策の方向性もそれまでの政策の経緯に依存し、年金制度改革はその歴史的発展経路に大きく影響されている。年金制度は19世紀末から20世紀初めごろにその原型がつくられ、所得維持を目的として発展した年金制度を「ビスマルク型」、そして救貧的な最低限の保障を目的として発展した制度を「ベヴァリッジ型」と呼ばれている。ビスマルク型年金制度は老齢期の所得維持を公的年金により保障する制度であり、その基盤は保険制度である。年金の拠出は労使折半によって行われ、年金の給付は就労期の所得に比例して算出され所得代替率が高い。また年金制度は職域別に分立し労使間の合意によって成立するため契約性も高く、私的年金よりも公的年金の充実を目的とした制度改革が行われるのが特徴である。一方、ベヴァリッジ型は、貧困に対する防御を目的として設計され、最低生活水準を保障する年金制度である。給付は均一的に行われ、公的年金の所得代替率は低く抑えられており、それを補完するために付加年金や私的年金が発展するのが特徴である。<sup>1</sup>

戦後、「福祉の拡充期」と言われた1950年代から1970年代半ばにおいて、ビスマルク型年金体制の国々（例えばドイツ、フランス、イタリア、ベルギーなど）では、公的年金の所得維持を目的とした給付を安定させるために、スライド方式の変更による給付水準の調整、財政方式の変更、支払い開始年齢の引き上げなどパラメトリックな制度改革がみられ、私的年金の発展よりも公的年金を充実させる政策が行われた。これに対し、ベヴァリッジ型年金体制の国々（例えばイギリス、フィンランド、デンマーク、スウェーデンなど）では、最低水準を保障した公的年金（基礎年金）に、新たに公的付加年金を創設し、年金制度の安定を図った。

1980年代以降、急速な少子高齢化の進展により社会支出が増大し、各国は、福祉の「拡

---

<sup>1</sup> Bernhard Eddinghaus (ed.), *The Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe* (Oxford: Oxford University Press, 2011), Chapter 2.

充」から「縮減」へと政策を転換した。しかしながらその後も社会支出は増加傾向にあり、この縮減政策による制度改革は限定的なものであった。特に、これまで公的年金の充実を図ってきたビスマルク型の年金制度を有する国々では、経路依存性が高い制度のため、これまでのパラメトリックな手法による年金制度改革は困難をきたした。そのため1990年代後半になると、公的年金に対する社会支出の縮減とともに、それまでの経路を離脱した形で年金制度自体の「再編」(recalibration)<sup>2</sup>を行う改革がみられている。

本稿は、1980年代以降の年金改革における「縮減」政策から「再編」政策への転換および年金体制の変容について考察することを目的とする。

## 2. OECD諸国における公的社会支出と年金給付費

1980年代初頭、先進諸国は急速な少子高齢化そして経済の低成長期に入り、財政支出の抑制および健全化が大きな課題となった。とりわけ年金や医療保健などの福祉分野に対する社会支出が増大したため早急な対策が模索された。そこでアメリカやイギリスなどの先進諸国では、これまでの「福祉の拡充」を「福祉の縮減」へと政策を転換した。<sup>3</sup>しかしながら1980年代以降も福祉分野の社会支出は増加し続けた。表1は、1980年から2013年にかけてのOECD諸国における社会支出を地域別に示したものである。大陸ヨーロッパ諸国と北欧諸国における社会支出率は緩やかに増加しているのに対し、南ヨーロッパ、アメリカそして日本における社会支出率は急激に増加しており、日本の場合は急速な高齢化が影響しているものとOECDは分析している。

---

<sup>2</sup> Paul Pierson, 'Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies', in Paul Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State* (Oxford University Press, 2001), pp.425-426.

<sup>3</sup> 「縮減」(retrenchment)という言葉は、1906年英国総選挙において、自由党がその選挙公約(マニフェスト)に、当時の保守党政権の膨張する財政支出や借金の増加を批判する際に初めて使われたといわれている。Bernhard Ebbinghaus, 'Welfare Retrenchment' in *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 2<sup>nd</sup> edition, Volume 25 (Elsevier, 2015), pp.521-527, p.521.

表1 OECD諸国における社会支出（対GDP比%）1980-2013

	1980-89	1990-99	2000-07	2008-13	変化率（1980-89を100とした場合、2008-13の変化率）
大陸ヨーロッパ（1）	22.2	23.8	24.5	25.9	116.9
南ヨーロッパ（2）	15.7	18.9	21.7	25.5	162.9
東ヨーロッパ（3）	--	19.9	18.9	20.5	--
北欧諸国（4）	23.1	28.0	25.9	27.4	118.7
イギリス	18.4	19.1	19.8	23.5	127.9
オーストラリア、カナダ、 ニュージーランド	15.3	18.1	17.4	19.3	126.7
アメリカ合衆国	13.4	14.9	15.8	19.2	143.5
日本	11.1	13.4	17.8	21.5	194.3
OECD諸国	16.8	19.2	19.5	21.6	128.2

（注）インデックス2008-13（100=1980-89）（1）オーストリア、ベルギー、フランス、ドイツ、ルクセンブルク、オランダ、スイス；（2）ギリシャ、イタリア、ポルトガル、スペイン；（3）チェコスロバキア、エストニア、ハンガリー、ポーランド、スロバキア、スロベニア；（4）デンマーク、フィンランド、ノルウェー、スウェーデン

（資料）OECD Social Expenditure Database (<http://stats.oecd.org>), OECD, Paris 2013.

（出典）Bernhard Ebbinghaus, 'Welfare Retrenchment' in *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 2<sup>nd</sup> edition, Volume 25 (Elsevier, 2015), pp. 521-527, p.523 Table 1.

表2は、1990年以降のOECD諸国における公的年金（老齢・遺族給付）の給付率（対GDP比）とその変化率、および私的年金による給付率（対GDP比）とその変化率に関するOECDの分析結果である。公的年金の給付率の推移についてみると、1990年から2011年にかけて、カナダ、アイスランド、アイルランド、ルクセンブルク、ノルウェーそしてスウェーデンの給付率は増加しているものの、かなり安定的に推移している。オランダとニュージーランド（-33.6%）では給付率が減少している。この減少の理由について、オランダでは労使協定によって被用者の91%が準強制的に所得比例型の職域年金制度に加入し、それによって公的年金の給付率が縮小したためと考えられ、またニュージーランドの場合、1992年から1994年に基礎年金の額を据え置いたこと、そして支給開始年齢を60歳から65歳に引き上げたことにより公的年金の給付率が縮減したと分析している。一方、メキシコ、トルコ、韓国では公的年金の給付率が著しく増加し、国民所得の増加率の2倍を超えている。これは1990年の出発点における割合が低いいため数値が高くなった結果とみている。日本の変化は急速な高齢化が反映していると分析している。<sup>4</sup>

<sup>4</sup> OECD, *Pensions at a Glance 2015*, (OECD, 2015), p.178; OECD, *Pension at a Glance 2013* (OECD 2013), p.168, (邦訳 OECD編著、岡部史哉訳、『図表でみる世界の年金：OECDインディケーター2013年版』明石書店、2015年、194頁)。

表2 老齢・遺族給付に対する公的支出および私的年金制度の給付額

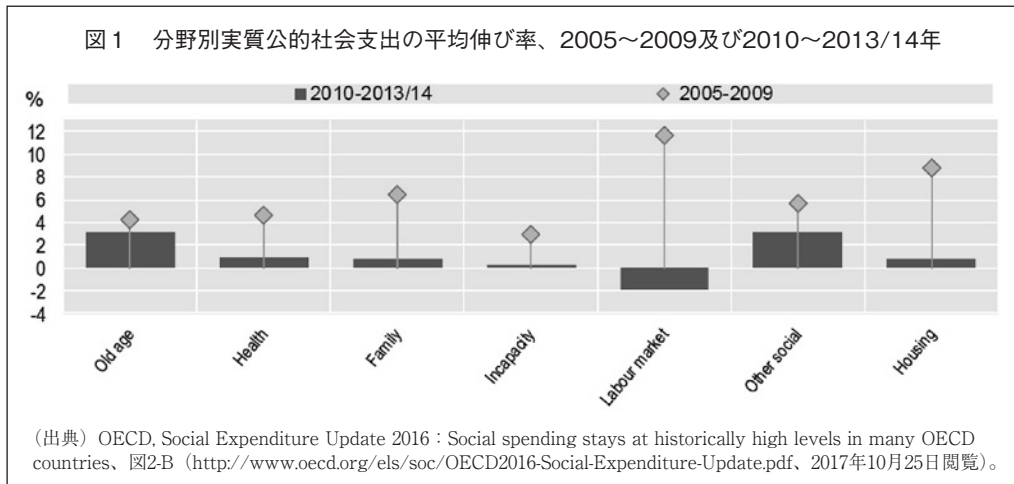
	老齢・遺族に対する公的・現金給付								私的年金 制度 設計	私的年金制度の給付額							
	水準(対GDP比:%)				変化率(%)					水準(対GDP比:%)				変化率(%)			
	1990	1995	2000	2005	2011	1990-2011	1990	2011		1990	1995	2000	2005	2011	1990-2011	2011	2011
オーストラリア	3.1	3.6	3.8	3.3	3.5	14.0%	8.5	9.7	m	0.7	0.9	0.4	0.4				
オーストリア	11.4	12.3	12.2	12.4	13.2	16.3%	22.1	26.1	v	1.8	2.9	1.9	2.1		6.0	1.9	
ベルギー	9.1	9.3	8.9	9.0	10.2	11.7%	17.4	19.0	v	0.4	0.4	0.5	0.5	0.7	56.6%	13.9	0.0
カナダ	4.2	4.6	4.2	4.0	4.3	2.7%	8.7	10.5	v	1.0	1.7	1.4	1.5	1.2	15.7%	11.4	0.2
チリ		6.7	7.3	3.7	3.2				m	2.5	3.4	3.9	4.2	3.3	29.3%	7.6	1.5
チェコスロバキア	5.8	6.1	7.2	7.0	8.9	53.8%		20.5	m	0.9	1.1	1.2	1.4		4.6		
デンマーク	5.1	6.2	5.3	5.4	6.2	21.4%	9.2	10.8	v	0.0	0.0	0.2	0.2	0.5		9.4	0.0
エチオピア			6.0	5.3	6.9			18.3	q/m	1.5	1.8	2.0	2.3	4.7	202.2%	10.9	
フィンランド	7.3	8.8	7.6	8.4	10.3	41.0%	15.1	18.7	v							6.9	
フランス	10.6	12.0	11.8	12.4	13.8	29.5%	21.4	24.6	m	0.1	0.4	0.3	0.2	0.3	173.6%	10.5	0.1
ドイツ	9.5	10.5	11.2	11.5	10.6	11.6%		23.4	v	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	-18.7%	14.1	0.0
ギリシャ	9.9	9.7	10.8	11.8	14.5	46.3%		28.0	v	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	233.0%		
ハンガリー			7.6	8.5	10.0			19.9	v	0.7	0.7	0.8	0.8	0.8	18.1%	11.4	0.9
アイスランド	2.2	2.4	2.2	2.0	2.1	-3.9%		4.5	v	0.4	0.4	0.5	0.5	0.4	0.5%	14.9	
アイルランド	4.8	4.3	3.1	3.4	5.3	8.5%	11.5	11.2	v							10.0	
イスラエル		4.5	4.7	4.9	4.8			11.4	v	1.4	1.8	2.3	2.8	3.7	167.1%	5.9	0.0
イタリア	11.7	13.2	13.7	14.0	15.8	35.3%	22.2	31.9	m	0.9	1.0	0.8	0.9	0.8	-4.3%	6.1	1.1
日本	4.8	6.1	7.3	8.5	10.2	112.1%		24.4	m	1.0	1.3	0.9	1.0	1.1	6.3%	17.3	0.0
韓国	0.7	1.2	1.4	1.5	2.2	205.7%	3.7	7.4	v	0.1	0.3	0.3	0.3	0.4	159.0%		
ルクセンブルク	8.2	8.8	7.5	7.2	7.7	-5.3%	21.6	18.1	v	0.2	0.3	0.5	0.4	0.9	400.3%	3.2	
メキシコ	0.4	0.7	0.8	1.2	1.8	308.5%		7.9	v	m	0.0	0.0	0.0	0.1			
オランダ	6.7	5.8	5.0	5.0	5.5	-18.8%	12.2	10.9	m	a	a	a	0.6	0.6		1.8	0.3
ニュージーランド	7.3	5.6	4.9	4.2	4.9	-33.6%	14.0	11.1	q	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0		11.2	
ノルウェー	5.6	5.5	4.8	4.8	5.4	-3.7%		12.4	v	3.9	4.7	4.8	5.2	5.8	48.5%	4.9	
ポーランド	5.1	9.4	10.5	11.4	10.8	110.3%		24.9	v	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	15.9%	6.1	0.5
ポルトガル	4.9	7.2	7.9	10.3	13.0	166.7%		26.4	v	0.3	0.3	0.4	0.6	0.6	95.0%	13.6	0.0
スロバキア		6.3	6.3	6.2	7.0			17.9	v	a	0.1	0.2	0.4	0.3		7.3	0.1
スロバニア			10.5	9.9	11.4			22.8	v							11.4	
スペイン	7.9	9.0	8.6	8.1	10.5	32.4%		22.9	v							10.5	0.2
スウェーデン	7.6	8.2	7.2	7.6	7.4	-2.6%		14.3	q/m	1.2	1.9	1.8	2.1	2.6	112.5%	9.9	
スイス	5.5	6.5	6.5	6.6	6.6	19.3%	18.5	19.5	m	2.3	3.3	4.2	4.7	5.0	113.3%	11.5	
トルコ	2.4	2.7	4.9	5.9	7.5	219.4%		20.2	v	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0		7.5	
イギリス	4.8	5.3	5.3	5.5	5.6	17.0%	11.6	11.7	vim	4.4	5.3	6.5	5.2	5.3	20.6%	10.9	1.5
アメリカ	5.8	6.0	5.6	5.7	6.7	15.3%	15.8	16.1	v	2.6	3.0	3.6	3.6	4.5	72.5%	11.2	0.8
OECD平均(28か国)	6.2	6.7	6.8	7.0	7.9	27.8%		17.5		1.0	1.2	1.4	1.4	1.6	54.2%	9.4	0.4

資料: OECD Social Expenditures Database (SOCX); OECD Main Economic Indicators Database.  
 注: m=強制加入の私的年金制度, q=準強制加入の私的年金制度, v=任意適用の私的年金制度  
 資料: データ、情報源、分類に関する詳細はAdema, W. and M. Ladique (2009), "How Expensive is the Welfare State? Gross and Net Indicators in the Social Expenditure Database (SOCX)",  
<http://dx.doi.org/10.1787/220615515052> for more details on the data, sources and methodology.  
 OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 92, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/220615515052> for more details on the data, sources and methodologyを参照

(出典) OECD StatLink, <http://dx.doi.org/10.1787/888933301240> および <http://dx.doi.org/10.1787/888933301250> の表を参考に作成。

次に、私的年金制度における給付額の対GDP比の推移についてみると、私的年金からの給付が最も発達している国はオランダであり、2011年の対GDP比は5.8%に達している。これはオランダの私的職域年金が準強制加入制度であるためである。スイスはオランダについて5.0%と高く、これもまた私的年金制度への加入が強制されているためである。カナダ、デンマーク、アイスランド、イギリスそしてアメリカは、私的年金の給付額がGDP比の3.3%から4.7%となっている。私的年金への加入が強制されているデンマークとアイスランド、そして自由加入であるイギリスを除き、カナダ、アメリカでは私的年金への加入は任意である。私的年金給付額の推移は、私的年金制度への加入が強制か任意か、あるいは職域年金への加入が労使協定によって義務化されているかいないかによって左右されると分析している。<sup>5</sup>

さらにOECDの分析によると、公的社会支出の対GDP比について1960年、1990年そして2016年のそれぞれの数値を比較したところ、2016年現在、OECD諸国の社会支出は高止まりとなっている。<sup>6</sup>また図1は、公的社会支出の年間の平均伸び率について、2005～2009年の伸び率の平均と2010年～2013/14年の伸び率の平均とを比較したものである。医療保険、家族給付、失業・労働プログラム、住宅の各政策分野においては、社会支出の伸び率が大幅に減少しているのに対し、社会支出の減少率が最も低いのが老齢・遺族年金分野であった。この原因について、平均余命が上昇したこと、そして女性の社会進出に伴い退職者数が増加したことなどが減少率を狭めているとOECDは分析している。<sup>7</sup>社会支出が高止まりする中、老齢・遺族年金の給付を縮減することの難しさを示している。



<sup>5</sup> OECD, Pensions at a Glance 2015, (OECD, 2015), p.180.

<sup>6</sup> OECD, Social Expenditure Update 2016 : Social spending stays at historically high levels in many OECD countries、図1「公的社会支出の対GDP比はOECD平均で21%」のグラフを参照 (<http://www.oecd.org/els/soc/OECD2016-Social-Expenditure-Update.pdf>、2017年10月25日閲覧)。

<sup>7</sup> OECD, Social Expenditure Update 2016, p.3.

OECDは、1990年から2011年にかけての公的年金の支出額および私的年金の給付額の推移について次のように分析している。OECD諸国における公的年金（老齢・遺族年金）の公的支出額は28%と増加し、対GDP比も6.2%から7.9%へと速いスピードで増加している。また私的年金の給付額の対GDP比は、2011年に1.6%であり、これは公的年金から支給される老齢年金の額の5分の1に相当した値である。1990年から2011年にかけて、私的年金給付額の増加率は38%とGDP成長率よりも高く、またそれは公的年金支出額の成長率よりも高いものとなっている。<sup>8</sup>私的年金への依存度が拡大していることがこの分析からわかる。

これらの指標による分析から、急速な高齢化に伴う給付率が増加した日本は別として、多くの国々では緩やかな社会支出の増加がみられている。1990年以降、OECD諸国では、公的年金に対する社会支出を抑制する縮減政策が遂行されたが、多くの国の社会支出は緩やかに増加している。これは私的年金の給付額が増加したことにより、公的年金への社会支出の増加が緩やかになったためである。またオランダやスイスなど私的年金への加入を強制的（あるいは準強制的）に行った国々においては公的年金への給付が縮小している。以上、OECDの指標分析から、私的年金のあり方（拡充）が公的年金制度の改革（縮減）にとって重要であることが言えよう。

### 3. 年金制度改革における「縮減・再編」政策

1980年代以降、先進諸国では年金財政の支出を抑制する政策を実施されたが、公的年金制度に対する社会支出は前節でみたように増加し続けた。そのため1990年代後半以降、これまでの公的年金の財政の抑制（cost-containment）政策を継続させるとともに、年金制度そのものを「再編」（recalibration）する改革を行う国々がみられている。本節では1990年代から2000年代にかけての主要な年金改革について3つの政策パターンに分けて年金制度の「再編」改革について考察することとする。

#### （1）穏健な縮減政策—パラメトリックな制度改革

パラメトリックな制度改革は、年金給付の縮減などの不人気な政策に対する非難を回避するために行われ<sup>9</sup>、既存の制度の体系を維持しながら漸進的な制度改革を行い、長期的には公的年金の財政支出を縮小させるところにその特徴がある。主なパラメトリックな方法として、(i) 年金支給開始年齢の段階的な引き上げ、(ii) 給付水準の調整（所得代替率の変更）、(iii) 保険料の引き上げ、(iv) 年金額算出方法の変更（例えば賃金や物価等の

<sup>8</sup> OECD, *Pensions at a Glance 2015* (Paris: OECD, 2015), p.178.

<sup>9</sup> R. Kent Weaver, 'Paths and Forks or Chutes and Ladders? Negative Feedbacks and Policy Regime Change', *Journal of Public Policy*, Vol. 30, no. 2, 2010, pp.137-162.

経済的変動を考慮したスライド方式の変更)、(v) 平均余命や加入者・受給者などの人口変動を考慮した調整方式、などがあり、これらによって年金負担率の抑制が行われる。<sup>10</sup>

パラメトリックな制度改革は多くの先進諸国において実施され、また一時的に年金給付の調整あるいは縮減にある程度の成功はみられたが、前節でみたように、1980年代以降も総じて各国の年金給付率（対GDP比）は増加しており年金財政を圧迫させている。特に、私的年金よりも公的年金の充実と安定を重視してきたビスマルク型の年金体制の国々では、公的年金の漸進的な縮減を図るべく賃金スライド方式による給付の抑制、給付開始年齢の引き上げ、早期退職者に対する給付の減額などの政策が行われてきた。しかしながら、1990年代、急速な高齢化の進展は年金財政を圧迫し、ドイツやスウェーデンでは、後でみるようにこれまでの年金体制から逸脱（脱経路依存）した形で制度の「再編」を伴う制度改革が行われている。

## (2) 「公」から「私」への政策シフト

公的年金を縮減するためには、それを補完する制度が必要である。特に公的年金の給付水準が低く抑えられている年金体制においては、公的年金の所得代替率を補完するために私的年金の拡充が行われる。ベヴァリッジ型の年金体制であるイギリスでは、1970年代中期に、基礎年金を補完するため国家所得比例年金（SERPS）を創設し、また「適用除外制度」によって国家所得比例年金から企業年金への加入を推進し、私的年金の拡充を図る政策が行われた。1980年代には規制緩和政策によって確定拠出型企業年金や個人年金が導入され、税制上の優遇措置によって私的年金への加入を奨励した年金の民営化政策（「公」から「私」への政策シフト）が実施された。しかしながら1990年代初頭、企業年金基金の喪失や個人年金の不払い問題が起り、私的年金への信頼が低下するとともに、低所得層を中心に、私的年金（職域年金や個人年金）に加入していない人々が多くみられた。<sup>11</sup>そこで2001年に低所得者向けの確定拠出型のステークホルダー年金が導入された。この制度は、人々

<sup>10</sup> パラメトリックな手法については有森美木（2011）『世界の年金改革』（第一法規、2011年）、33-43頁を参考にした。

<sup>11</sup> 1980年代中頃、適用除外による職域年金や個人年金への加入を「強制的」に行うかあるいは「任意」にするかを巡って、大蔵省そして社会保険省と間において対立が見られた。サッチャー首相および社会保険大臣（ファウラー）は「強制」加入と国家所得比例年金の廃止を主張したのに対し、大蔵大臣（ローソン）は「任意」加入を主張した。私的年金への加入を任意にすることを主張したローソン大蔵大臣は、その理由として、公的年金（特に国家所得比例年金の廃止）の縮減は、賦課方式の公的年金の財源を確保することを難しくし、そして公的年金を最低保障の基礎年金のみに限定することによって貧困層が増大し、公的社会扶助費が増大することを危惧したからであった。Nigel Lawson, *The View from No.11: Memories of a Tory Radical* (London: Corgi, 1993), Chapter 47. Norman Fowler, *Ministers Decide: A Memoir of the Thatcher Years* (London: Chapman's, 1991), Chapter 11.

が税制上の優遇措置を受け年金に加入し、資産を積み立てていく貯蓄型私的年金である<sup>12</sup>。しかしながらステークホルダー年金への加入は任意であったため、特に老後の貯蓄が十分でない低中間所得者の加入率が依然として低い状態であった。2005年、年金委員会（ターナー委員会）は、報告書において、「国家年金貯蓄制度」を導入して、職域年金に加入していない低中間層の被用者に対し、この制度に自動的に加入させることを政府に提唱した。<sup>13</sup>ターナー委員会の報告書を受け、政府は2008年に、退職後の貯蓄を強化する目的で、すべての従業員を自動的に個人勘定年金制度へ加入させることを使用者に義務付ける年金法を制定し、2012年10月から私的年金への「自動加入措置」制度が導入された。<sup>14</sup>イギリスでは自動加入（但し、従業員は非加入を選択することができる）させることによって個人の貯蓄を強化し、そして公的年金のスリム化を図り、社会保障費の支出を抑制する政策が行われた。<sup>15</sup>

ドイツでは、2000年前後に公的年金の縮小と個人年金制度を導入する制度改革が行われた。もともとドイツをはじめとするビスマルク型の公的年金は、労働者の従前の所得の保障を目的とした所得比例制度であり、職域別に分立し労使間の合意によって成立するため契約性が高く、私的年金の発展よりも公的年金を充実させる政策が行われてきた。しかしながら1990年代初頭、東西ドイツの統一に伴う年金給付の上昇により年金財政が悪化したため、公的年金を縮小する政策へと転換した。1997年に成立した年金改革法において、公的年金の給付算出方式に「人口統計的要素」を組み込み、所得代替率を70%から64%に引き下げる計画が立てられた（実際は政権交代によって実施されなかった）。2001年、年金スライド方式によって給付水準を（所得代替率を70%から67%へ）引き下げたが、保険料の固定化（2020年までは20%、2030年までは22%をそれぞれ超えない）が難しくなったため、2004年に年金スライドの算定方式に人口高齢化の動向を加味した調整率を導入し、公

<sup>12</sup> ステークホルダー年金は低中間所得者向けの個人年金であるが、従業員が5名以上の企業が企業年金を提供していない場合、企業が従業員に対しステークホルダー年金への加入を推奨することが義務付けられている。しかしながら加入に関しては従業員の任意による。

<sup>13</sup> Pension Commission, *Implementing an integrated package of pension reform: The Final Report of the Pensions Commission* (London: TSO, 2006).

<sup>14</sup> 一定の条件を満たす被用者は職域年金に自動加入が義務付けられるが、職域年金が存在しない場合は、雇用主を通じて「国家雇用貯蓄信託 (NEST)」という確定拠出型年金スキームへ自動加入することになる。

<sup>15</sup> 野村亜紀子「諸外国における公的年金役割後退の対応策—中核を占める私的年金の活用」『野村資本市場ウォーター』(2011年春号)。菅野泰夫・沼地聡子「公的年金をスリム化し社会保障費を軽減する英国年金制度：物価連動国債への投資へ傾斜する英国年金」(大和総研レポート、2013年12月9日)。丸谷浩介「イギリスの公的・私的年金制度」『海外社会保障研究』Winter 2009, No.169, 15-28頁。小松原 章・中嶋邦夫「Report III 英国年金制度の動向と保険業界の対応」、『ニッセイ基礎研REPORT』、2006年10月 ([http://www.nli-research.co.jp/files/topics/36904\\_ext\\_18\\_0.pdf](http://www.nli-research.co.jp/files/topics/36904_ext_18_0.pdf)、2017年10月27日閲覧)。



的年金の給付のさらなる抑制を図った。2007年には年金支給開始年齢を65歳から67歳に引き上げる決定がなされ、公的年金財政の安定化を図った。<sup>16</sup>

一方、公的年金の縮小を補完する目的で、2001年に個人年金である補足的老後保障制度（リースター年金）が導入された。このリースター年金の特徴は、加入者が拠出額に応じて政府から助成金や税制上の優遇措置が受けながら所得の一部を個人年金（確定拠出型年金）に貯蓄することができることである。ただし、公的年金との「二重払い」を避けるため、この制度への加入は「任意」としている。2004年には自営業者を対象とした個人年金（リユーリップ年金）が創設され、個人年金の導入による公的年金の安定化を図る制度改革が行われた。これら個人年金の導入は、公的年金の役割の一部を民間に委ねることによって公的年金を縮小させる政策であり、また現役世代に対しては、将来の備えとしての貯蓄を推奨する政策でもあった。<sup>17</sup>

### 公一私の再編（1）：公から私への政策シフト

（特徴）

公的年金の「縮減」＝私的年金の拡充（ミックス型年金体制）

○補助金・助成金・税制上の優遇措置による私的年金の拡大

○規制緩和政策＝私的年金領域における規制の強化

○リスクの個人化

対象国	手法	私的年金	特色
イギリス	①適用除外制度による私的年金への移管 ②自動加入による私的年金加入者の増大	確定拠出型企業年金 個人年金 2001年 ステークホルダー年金 2012年「国家雇用貯蓄信託（NEST）導入	①規制緩和による年金の民営化（リスクの個人化） ②自動加入措置 ③個人年金勘定制度の導入
ドイツ	新設の私的年金による補完 所得の1%～4%を個人年金に貯蓄	2001年 リースター個人年金 2004年 リユーリップ個人年金	賦課方式と個人年金 ①任意加入（二重支払い回避） ②現役世代の「貯蓄」の引き上げと将来の世代の負担の軽減

<sup>16</sup> Martin Schludi, *The Reform of Bismarckian Pension Systems: A Comparison of Pension Politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2005), p.139; Bernhard Ebbinghaus and Mareike Gronwald, 'The Changing Public-Private Mix in Europe: From Path Dependence to Path Departure', in Bernhard Ebbinghaus (ed.), *The Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe* (Oxford: Oxford University Press, 2011); David Natali and Martin Rhodes, 'The New Politics of the Bismarckian Welfare State: Pension Reform in Continental Europe', (EUI Working Paper SPS No. 2004/19, 2004), pp.13-14. 有森美木『世界の年金改革』（第一法規、2011年）、171頁。

<sup>17</sup> 渡邊絹子「ドイツの年金制度」、『年金と経済』33巻1号、2014年、130-133頁。

### (3) 公的年金制度のパラダイム転換

1990年代末から2000年代初頭にかけて、新たな年金制度の改革がみられた。スウェーデンでは、1999年の制度改革において、公的年金を所得比例制度のみの一層型に改編し、財政方式（保険料を18.5%に固定）を賦課方式部分（16.0%）と積立部分（2.5%）とに分け、積立部分の保険料を個人年金に割り当てることにより、公的年金の支出を抑制する制度改革を行った。このスウェーデンの年金改革で注目されるのが、公的年金の保険料率を「固定」することで財政の安定化を図っていることである。保険料率（18.5%）の賦課方式部分を16%に固定することは、現役世代にとって将来の拠出額が明確になるとともに、仮に少子高齢化や社会経済状況が変化しても現役世代の負担が大きくならないという特徴がある。また公的年金の財政方式は給付に応じて保険料水準を決定する確定給付型ではなく、固定された保険料率による拠出額に応じて給付水準を決定する確定拠出型方式が採用されている。そのため、公的年金の財政の安定化は年金受給者の給付水準を調整することによって行われる。現役世代の負担を考慮した制度設計となっている。<sup>18</sup>

さらに現役世代の拠出に対し、「概念上の拠出型年金（NDC）」方式が導入されている。NDC方式は、スウェーデンのほか、イタリア、ラトビア、ポーランドなどにおいて導入されている。NDC方式とは、スウェーデンの場合、公的年金は賦課方式のため、現役世代の拠出は高齢者の年金に割り当てられるが、その現役世代の拠出額をあたかもその個人が積み立てているように「個人勘定」として記録し、拠出額とその拠出額の市場における運用益とを合計し、将来の給付額を算定する方法である。この方式により、個人の拠出負担と将来の給付額との関係が明白になり、世代間の不平等を解消する仕組みとなっている。<sup>19</sup>

この公的年金の一部を確定拠出型私的年金へ拠出し、また公的年金を概念上の確定拠出建て制度とする改革は、これまでの公的年金の本質を変える新たなパラダイムによる年金制度の「再編」改革である。すなわち、賦課方式にみられる世代間の契約に基づいて成立する年金制度とは異なり、確定拠出制度への転換により、現役世代は、公的年金制度への拠出はあたかも自分自身の将来の老後のための「個人勘定＝貯蓄」として考えるようになる。またこの制度の再編は個人のための制度設計となっているため、少子高齢化による財源問題や給付水準の世代間格差などの影響を受けないことを意図した制度となっている。

<sup>18</sup> Bernhard Ebbinghaus and Mareike Gronwald, 'The Changing Public-Private Pension Mix in Europe: From Path Dependence to Path Departure', in Bernhard Ebbinghaus ed., *The Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe* (Oxford: Oxford University Press, 2011); R. Kent Weaver, 'Paths and Forks or Chutes and Ladders? Negative Feedbacks and Policy Regime Change', *Journal of Public Policy*, Vol. 30, no. 2, 2010, pp.137-162. 有森美木『世界の年金改革』（第一法規、2011年）、第2部－1。

<sup>19</sup> 野村亜紀子「諸外国における公的年金役割後退の対応策－中核を占める私的年金の活用」『野村資本市場クォーターリー』（2011年春号）。

「公」－「私」の再編（2）：年金のパラダイムシフト

(1) 公的年金の一部を私的年金（確定拠出の導入）

⇒保険料の一部を個人勘定として貯蓄

- ・ 確定拠出部分の国の財政負担が縮小
- ・ 非難回避 = 将来のための貯蓄

(2) NDC（概念上の確定拠出制度）

● スウェーデン：賦課方式の確定拠出建て

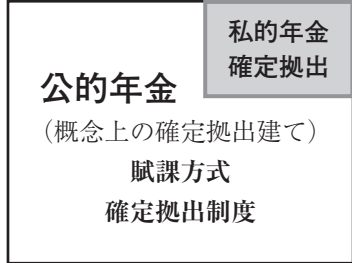
⇒非難回避①「自動財政均衡機能」

⇒非難回避②「二重支払い」問題の解消

● ドイツは「賦課方式の確定給付型制度」

確定拠出型年金の場合、個人年金への加入の義務化は「二重支払い」問題を発生させる。

(リースター年金は任意加入)



#### 4. 「縮減・再編」政策にみる年金体制の変容

年金は、過去における制度設計に大きく影響され経路依存性の高い制度である。公的年金給付の充実を重視するビスマルク型の年金体制は契約制の高い制度のため、1990年代中期まで経路依存性の高い制度改革（パラメトリックな改革）が行われてきた。一方、ベヴァリッジ型の年金体制は、最低保障給付の公的年金制度であったため、公的年金の充実よりも安定を図る制度改革を行い、「適用除外（コントラクト・アウト）」制度や税制上の優遇措置によって職域年金や個人年金へ移管を推奨し公的年金の縮減を行った。前節では、主要な年金制度改革について3つの政策パターンに分け考察したが、1990年代後半以降、2つの年金体制において共通して見られた改革が、公的年金の縮小に対する私的年金の拡充であった。

公的年金の充実を図るビスマルク型年金体制の諸国では90年代後半からの高齢化の進展に伴い、公的年金の縮小を補完するため、確定拠出型の私的年金制度が導入された。ドイツでは2001年の年金制度改革において、公的年金の保険料を固定し、年金スライド方式の変更によって給付の抑制を行った。この公的年金の縮小に対し、公的年金を補完するために任意加入の確定拠出型年金制度（リースター年金）が導入され、年金体制はミックス型へと変化した。しかしながらこの個人年金の導入は単に公的年金の縮小に対する補完的な制度改革というよりはむしろ長期にかけて公的年金への依存度を縮小する狙いがあった。すなわち、リースター年金は、政府の助成金や所得控除を受け、所得の1%～4%を個人年

金に任意に貯蓄させる制度であるが、長期間かけて現役世代の貯蓄を引き上げることによって将来の負担を軽減させるとともに、公的年金への依存度を縮小させることを意図した制度改革であった。<sup>20</sup>

スウェーデンの年金体制<sup>21</sup>は1990年代まではドイツと同じビスマルク型の年金体制であったが、1999年、公的年金制度そのものを（仮想上の）確定拠出型年金として現役世代への貯蓄（あるいはその意識）を推進する制度改革が行われ、ドイツとは異なった年金体制（NDC年金体制）へと変容した。

ベヴァリッジ型年金体制では、最低保障の公的年金を補完するために私的年金制度の拡大が行われてきたが、イギリスの事例でみたように、職域年金や個人年金に加入していない低中所得層が多くみられた。そのため将来の老後のための貯蓄を促すため、税制上の優遇措置を受けながら、各自が貯蓄できる確定拠出型のステークホルダー年金が導入された。しかしながらステークホルダー年金への加入は任意であったため、全ての雇用主に対し、従業員を確定拠出型年金に自動的に加入させることを義務付けた「自動加入・オプトアウト」方式を導入し私的年金加入者の拡大および貯蓄の推進を図った<sup>22</sup>。

私的年金への加入の義務化についてオーストラリアでは全雇用主に確定拠出型の私的年金（スーパーアニュエーション）への拠出を義務付けている。またOECDに加盟している28か国のうち13か国において強制あるいは準強制加入の私的年金制度が実施されている（表2を参照）。<sup>23</sup>この私的年金の拡大傾向は、単に公的年金の縮減を目的としたものではなく、「年金＝貯蓄」としての「年金の個人化」を目的とした新たな制度改革を意味している。

## 結語

本稿では、1990年代以降の年金体制の変容について、年金制度改革にみられた政策を3

<sup>20</sup> Marius R. Busemeyer, 'Pension Reform in Germany and Austria: System Change vs Quantitative Retrenchment', *West European Politics*, Vol. 28, No. 3, 2015, pp.569-591, pp.573-575.

<sup>21</sup> スウェーデンの年金体制はもともと普遍型（ベヴァリッジ型）の制度であったが、1950年代中ごろ国民基礎年金だけでは十分な年金を給付することができないため、1960年に国民付加年金（ATP）が導入された。このことによりスウェーデンの年金体制は最低水準を保障した定額の国民基礎年金と所得比例の国民付加年金による二階建て制度となり、年金体制は公的年金の充実を図ったビスマルク型へと転換した。

<sup>22</sup> 杉田浩治「『自動加入方式』を採用する英国の新個人年金制度—行動経済学を取り入れた改革」（平成22年1月18日、日本証券経済研究所）、（[http://www.jsri.or.jp/publish/topics/pdf/1001\\_01.pdf](http://www.jsri.or.jp/publish/topics/pdf/1001_01.pdf)、2017年10月27日閲覧）

<sup>23</sup> 杉田浩治「確定拠出年金（DC）をめぐる世界の動き」（平成27年5月18日、日本証券経済研究所）、（[http://www.jsri.or.jp/publish/topics/pdf/1505\\_01.pdf](http://www.jsri.or.jp/publish/topics/pdf/1505_01.pdf)、2017年10月27日閲覧）。野村亜紀子「諸外国における公的年金役割後退の対応策—中核を占める私的年金の活用」『野村資本市場クォーターリー』（2011年春号）。

つのパターンに分け考察した。年金は長期にわたる制度であり、また過去の制度設計や制度改革の帰結として成立し、将来の制度の方向性もそれまでの経緯に規定される経路依存性が高い制度であった。また年金は世代間あるいは世代内における「契約性」が高い制度であるため、年金制度改革においては常に全体のバランス、すなわち公的年金の縮小に対する私的年金の拡充というように、常に「公—私」のバランスを考えながら制度改革が行われてきた。<sup>24</sup>しかしながら2000年以降の制度改革をみると、伝統的な年金体制はそれまでの経路を逸脱し、また年金財政の支出の抑制を行いつつも公的年金制度の安定や充実を図る「縮減」政策から、制度そのものを「再編」する改革へと変化してきている。そもそも公的年金の役割は少なくとも老後の最低限の生活を保障し維持するために必要な支柱の制度であり、その制度を持続させるためにも補完的な制度として付加年金や私的年金の創設が必要である。しかしながら「再編」は、「公—私」のバランスによる制度改革ではなく、年金自体の「役割」を変え「帰属性」を重視した制度改革である。すなわち公的年金の縮減を行う一方、年金制度そのものを「個人」の意思に帰属させた形で制度を再編しているのである。スウェーデンの年金改革でみられた公的年金の「概念上の確定拠出制度(NDC)」や公的年金への積立方式の導入、確定拠出型私的年金制度への強制加入あるいは自動加入などの制度改革は、公的年金の縮小に対する私的年金の拡大ではなく、年金を「個人勘定=貯蓄」の制度とし、個人の意思や責任に基づいた制度（個人勘定型年金体制）として再編しているのである。このことは、年金という制度を用いて個人に、特に現役世代に対して貯蓄を推進し、将来、公的年金制度への依存を無くし縮小することを意図した政策と考えることができる。しかしながら個人勘定にはリスクも内在しているため、個人勘定型年金制度を含めた形で、年金制度の役割を再考し、いかに持続ある年金制度を構築するか、今後の課題として検討しなければならない。

<sup>24</sup> ボノーリーとパリエらは、1980年代以降のビスマルク型福祉国家体制における年金改革の推移について以下の4つのステージに分けている。第1ステージでは高齢化に伴う年金財政の減少は、年金保険の拠出率の増加あるいは政府によって補填するため年金の縮減は行わない。第2ステージでは拠出率の上昇を抑えつつ穏健な縮減政策を遂行する。この穏健な縮減においては、私的年金への加入を奨励する政策が行われる。第3ステージでは縮減政策によって賦課方式の公的年金への依存率を下げる一方、積立型私的年金を導入し、賦課方式の公的年金から私的年金へ移管させる。第4ステージでは、強制的加入を義務付ける積立私的年金を導入し、私的年金の拡大によって公的年金のさらなる縮減を行う。以上の4つのステージによって「公」から「私」への政策変容が行われたと分析している。Giuliano Bonoli and Bruno Palier, 'When Past Reforms Open New Opportunities: Comparing Old-age Insurance Reforms in Bismarckian Welfare State, *Social Policy and Administration*, Vol. 41, No. 6, 2007 pp. 555-573, p.557.

(付記) 本研究はJSPS科研費15K03282の助成による研究成果の一部である。