

## IFW DP シリーズ 2020-3

### 日本の公的年金の特徴

府川哲夫 (IF 研)

本稿は *Pensions at a Glance 2019* (OECD, 2019) をもとに日本の公的年金の特徴と問題点を議論する。比較する国は通常の6か国にイタリアとオランダを加えた8か国とした。主な結論は次のとおりである。

- ・日本の公的年金は高齢者の貧困を十分には解消していない。
- ・日本の基礎年金は特殊であり、基礎年金給付だけの人が多いことは問題である。
- ・厚生年金は就労インセンティブが不十分である。
- ・給付水準は分布で示すのが国際標準であるが、日本はまだ標準世帯モデルを用いている。
- ・日本の公的年金はよく機能していない。

#### 1 年金制度の成果

一般に年金制度が充実してくると高齢者に選択肢が増え、老後の生活を子に支えてもらう必要がなくなり、高齢者の貧困も減少すると考えられる。表1は8か国について相対的貧困率及びジニ係数を総人口と65歳以上人口とで比較したものである。フランス (F) ・ドイツ (G) ・イタリア (I) ・オランダ (NL) で65歳以上人口の相対的貧困率が総人口より低下しており (ジニ係数でも総人口より65歳以上人口で格差が小さい)、日本 (J) ・スウェーデン (SW) ・イギリス (UK) ・アメリカ (US) では65歳以上人口の相対的貧困率が総人口より高い (注1)。従って、特にアメリカや日本では年金制度による高齢者の貧困解消が十分機能していない可能性が示唆される。

表1 8か国の相対的貧困率及びジニ係数：総人口と65歳以上人口、2016年

	(単位：%)							
	F	G	I	J	NL	SW	UK	US
相対的貧困率								
総人口	8.3	10.4	13.7	15.7	8.3	9.3	11.9	17.8
65歳以上	3.4	9.6	10.3	19.6	3.1	11.3	15.3	23.1
ジニ係数								
総人口	0.291	0.294	0.328	0.339	0.285	0.282	0.357	0.390
65歳以上	0.273	0.260	0.307	0.351	0.235	0.296	0.336	0.411

注1：いずれも可処分所得についての数値である。

注2：F=フランス、G=ドイツ、I=イタリア、J=日本、NL=オランダ、SW=スウェーデン、UK=イギリス、US=アメリカ。

出所：OECD (2019) *Pensions at a Glance 2019*。

#### 2 年金制度の全体像

表2は8か国の年金制度のうち強制適用の部分について模式的に表したものである。1階部分は過去の稼働所得にリンクしていない退職給付で、2階部分は稼働所得にリンクした給付である。3階部分の任意制度（企業年金又は個人年金）については省略されているが、私的年金のウエイトは表3でみることができる。

日本の公的年金は全ての被保険者を適用する基礎年金（1階部分）と報酬比例の厚生年金（2階部分）で構成されているが、表2の8か国の中でこのような構造になっているのは日本だけである。所得比例の年金制度（2階部分）が公的年金の中心で、低年金の人に補足的な制度が用意されている国が多い中で、オランダやイギリスの公的年金は1階部分だけである（注2）。イギリスの公的年金は2016年に国家第2年金が廃止され、全就業者等を対象とする国家年金（New State Pension）のみとなり、低所得の高齢者向けの年金クレジット（Pension Credit）のほか、各種企業年金などの私的年金により高齢期の所得の確保が図られる構造となっている（厚労省、2019）。

スウェーデンの公的年金は1999年に経済変動や人口構造の変化に対して中立的な年金制度をめざした抜本的な改革が行われ、賦課方式で運営される概念上の確定拠出年金制度（NDC）部分（注3）と積立方式で運営されるプレミアム年金（PP）部分で構成される新年金制度への移行が始まっている（府川、2014）。低年金者に対しては全額国庫負担の最低保証年金が用意されている。NDC方式の年金制度はスウェーデンの他にイタリア、ラトビア、ノルウェー、ポーランドで実施されている（OECD, 2019）。

フランスの民間部門を対象とした公的年金制度は、40年間の拠出と60.5歳到達を条件に最良25年間の平均賃金（ただし過去の賃金の再評価は物価上昇率による）の50%を給付する確定給付制度（DB）と、労働協約に基づき拠出額により強くリンクした給付が支給されるポイント制年金とで構成され、いずれも賦課方式で運営されている（府川、2014）。

アメリカの公的年金制度である老齢・遺族・障害保険（OASDI）は民間被用者のみならず、公務員や自営業者も適用している制度で、基本年金額の賃金代替率は賃金水準が低（平均賃金の45%）、中（平均賃金）、高（保険料賦課上限賃金：平均賃金の2.4倍程度）のそれぞれに対して57%、42%、25%程度であり、長期的にもこの水準が維持される（府川、2005）。

表28 8か国の年金制度（強制適用）の分類：将来の退職者に適用

		F	G	I	J	NL	SW	UK	US
1 階									
公的	Residence-based basic					レ			
	Targeted		レ				レ		
	Contribution-based basic				レ			レ	
	Minimum	レ							
2 階(所得比例)									
公的	DB	レ			レ				レ
	Points	レ	レ						
	NotionalDC(NDC)			レ			レ		
	DC						レ		
私的	DB					レ			
	DC						レ		

注：DB=確定給付年金、DC=確定拠出年金

出所：OECD (2019) Pensions at a Glance 2019.

表3は8か国の年金給付のGDP比を示したものである。イタリア・フランスは年金給付が大きく、その大部分は公的年金からの給付である。これに対してオランダ・アメリカ・イギリスでは私的年金給付のシェアが大きい（注4）。公的年金給付の将来展望は、今後減少すると見込まれている国が日本を含めて8か国中4か国にのぼることが注目される。

表38 8か国の年金給付のGDP比

		(単位：%)							
		F	G	I	J	NL	SW	UK	US
老齢遺族年金 2015									
計		141	109	174	121	112	101	112	123
公的年金		13.9	10.1	16.2	9.4	5.4	7.2	6.2	7.1
私的年金		0.1	0.8	1.2	2.8	5.8	2.9	5.0	5.2
公的年金給付									
2015/16		150	101	156	102	73	82	77	49
2050		13.8	12.2	17.3	9.5	8.2	6.6	8.3	5.9

出所：OECD (2019) Pensions at a Glance 2019.

### 3 給付水準

表4は8か国における年金給付の賃金水準別賃金代替率を示したものである。賃金水準(再評価後)は平均賃金を1.0、低を平均賃金の半分、高を平均賃金の1.5倍としている。8か国の中で公的年金による明確な所得再分配がみられるのは日本・イギリス・アメリカだけである。ドイツでは年金制度で所得再分配は行うべきではないと考えられている。フランス・イタリア・オランダでも所得再分配はみられない。賃金水準にかかわらずドイツの公的年金の賃金代替率は約40%、イタリアは約80%である。日本では実効上基礎年金給付で所得再分配が行われ、その結果平均的な賃金を得ていた者の年金給付の賃金代替率は32%となる。アメリカでは上述のように年金給付は低所得者に厚く計算され(任意制度では所得再分配は行われない)、ほぼ政策目標どおりの結果が示されている。なお、表4の任

意制度における賃金代替率は模式的な値であると考えられるため、制度合計の値はあまり参考にならないかもしれない。

表48か国の賃金水準別年金給付の賃金代替率

(単位：%)

賃金水準	F	G	I	J	NL	SW	UK	US
強制制度(公的+私的)								
0.5	60.2	38.7	79.5	42.5	73.5	54.1	43.5	50.1
1.0	60.1	38.7	79.5	32.0	70.9	54.1	21.7	39.4
1.5	54.0	38.7	79.5	28.5	70.1	65.3	14.5	33.1
任意制度								
0.5	...	13.5	...	23.8	...	...	29.1	30.9
1.0	...	13.5	...	23.8	...	...	29.1	30.9
1.5	...	13.5	...	23.8	...	...	22.9	30.9
合計								
0.5	60.2	52.2	79.5	66.2	73.5	54.1	72.6	81.0
1.0	60.1	52.2	79.5	55.8	70.9	54.1	50.9	70.3
1.5	54.0	52.2	79.5	52.3	70.1	65.3	37.4	64.0

出所：OECD (2019) Pensions at a Glance 2019.

表5は8か国における1階部分の給付水準・受給者割合及び2階部分の実効給付乗率並びに被扶養配偶者に対する給付水準を示したものである。実効給付乗率は2018年に22歳で働き始め、標準支給開始年齢まで就業した生涯平均的な賃金の者に対する値である。この表によると、日本の基礎年金の満額給付額は平均賃金の15%に相当し、基礎年金受給者数は65歳以上人口の91%に相当する。表2でもわかるとおり、オランダやイギリスの公的年金は1階部分に集中し、その満額給付額の平均賃金に対する比率はオランダ29.0%、イギリス16.7%で、この水準は裁定から時が経過しても維持される。

給付の寛大さを示す指標として給付乗率 (accrual rate) が用いられる。給付乗率は1年間の保険料拠出につき、対象となった賃金 (再評価後) の何%が年金として支給開始年齢から死亡するまで給付されるかを示すもので、DB制度では加入期間と年金給付の賃金代替率で計算される (注5)。フランスの給付乗率はDBが1.01%、ポイント制年金が0.35%である。平均的な賃金だった者の年金の給付乗率がアメリカやドイツでは約0.9%であるのに対して、日本の厚生年金では0.5%とかなり低くなっている。

ドイツでは上述のように年金制度で所得再分配は行うべきではないと考えられ、被扶養配偶者に対する給付はない。フランスやイタリアでも配偶者給付はない (表5)。日本について表5では平均的賃金の年金受給者の被扶養配偶者に対する基礎年金給付が本人年金額の33%に相当すると計算されている。アメリカでは被扶養配偶者には被保険者本人の年金額の50%が無条件で給付される。イギリスでも被扶養配偶者に対する給付は50%である。

表5 8か国の1階部分の給付水準・受給者割合、2階部分の実効給付乗率、及び配偶者給付

	F	G	I	J	NL	SW	UK	US
Residence-based basic Targeted	25.4, 4	20.0, 1	18.8, 7	18.4, 3	29.0, 108	21.4, 35	21.6, 19	16.4, 2
Contribution-based basic Minimum	22.3, 39		21.1, 32	15.0, 91			16.7, 107	
実効給付乗率(%)	1.01/0.35	0.86	1.61	0.50	0.85	0.8/0.17/0.31	...	0.85
配偶者給付(%)	0	0	0	33	30	13	50	50

注1：1階部分は左が2018年における年金給付の平均賃金に対する割合(%)、右が2016年における受給者数の65歳以上人口に対する割合(%)である。

注2：配偶者給付は平均的賃金の年金受給者の被扶養配偶者に対する給付の本人年金額に対する割合である。

出所：OECD (2019) Pensions at a Glance 2019.

#### 4 支給開始年齢

一定の原資で老後の生活を支えるには、寿命の伸びに合わせて支給開始年齢を引き上げるか、給付水準を引き下げるか、両者の折衷案をとるか、のいずれかを選ぶしかない。前者は支給期間が長くなるのを避けて現在の給付水準を維持するという考え方である。表6は8か国における老齢年金の標準支給開始年齢及び繰上げ・繰下げの際の減額率・増額率を示したものである。

年金制度の中長期的持続可能性を高める方策として、既に先進諸国で採用されているのが支給開始年齢の引上げである。その結果、先進諸国では老齢年金の支給開始年齢は67・68歳が標準となっている（フランスは例外であるが、実際には支給開始年齢の引上げ策を模索している）。しかも、そのように法律を改正したのはアメリカでは1980年代、ドイツでは1990年代である。スウェーデンの新制度では年金の受給開始年齢は61歳以降自由に選べ（ただし、受給開始年齢によって年金額は数理的に調整される）、かつ、自分の属する世代の平均余命が年金額に反映されるため、人々の引退行動に関して年金制度が中立的、かつ、平均余命の伸びが年金財政に影響を与えないようしくみとなっている（府川、2014）。

表6には各国の実効受給開始年齢及びその年齢の平均余命が「年金受給期間」として示されている。日本ではこれまで厚生年金の支給開始年齢を65歳以上に引上げる議論はほとんどされていない。その最大の障害は年金年齢までの雇用が確保されていないことである。従って、高齢化が最も深刻な日本において年金制度の持続可能性を高めるためには、60歳代の雇用を確保することが先決という状況である。表6によると日本の実効受給開始年齢は男71歳、女69歳と8か国の中で最も高く、その結果男の年金受給期間は15年半と最も短くなっている。

表68 各国の老齢年金の標準支給開始年齢等

	F	G	I	J	NL	SW	UK	US
支給開始年齢(歳)								
現在	63.3	65.5	67(66.6)	65(64)		61-70	65(62.7)	66
将来	66	67	71.3	65	71.3	61-70	68	67
早期受給	57	63	68.3	60				62
減額・増額の年率(%)								
減額率	4-5.7	3.6	...	6.0	...	...		6.7-5
増額率	0.0	6.0	...	8.4	...	...	5.8	8.0
実効受給開始年齢								
男	60.8	64.0	63.3	70.8	65.2	66.4	64.7	67.9
女	60.8	63.6	61.5	69.1	62.5	65.4	63.6	66.5
年金受給期間(年)								
男	22.7	19.1	20.7	15.5	18.6	18.0	18.9	16.4
女	26.9	22.5	25.7	21.0	23.4	21.3	22.2	19.8

注1：フランスのDBとMinimumでは支給開始年齢は現在63.3歳、将来65歳、早期受給は62歳から、減額率・増額率ともに年5.0%である。

注2：オランダのBasicでは支給開始年齢は現在65.8歳、将来71.3歳。

注3：年金受給期間は実効受給開始年齢における平均余命。

出所：OECD (2019) Pensions at a Glance 2019.

## 5 議論

Pensions at a Glance 2015 は日本について次のように指摘していた：①日本では年金給付の賃金代替率（給付額の平均賃金に対する割合）が低い、②日本では実際の引退年齢は支給開始年齢より3.4年遅いので、支給開始年齢を引き上げてその分年金給付の賃金代替率を引き上げることに支障はない、③日本の高齢者の相対的貧困率は総人口より3%ポイント高く、OECD諸国の高齢者の平均より7%ポイント高いので、年金制度による高齢者の貧困の解消は日本ではよく機能していない。Pensions at a Glance 2019 に掲載されているデータをみても、これらの指摘は相変わらず成立している。この間に特段の制度改正があったわけではないので、当然であり止むを得ないと考えられる。

基礎年金で所得再分配を行っている日本、賃金水準に応じて代替率を変えて所得再分配を行っているアメリカ、公的年金の役割を低所得者に集中させているイギリス、この3か国では高齢者の相対的貧困率が総人口より3%ポイント以上高く（表1）、高齢者の貧困問題の解決が求められている。その解決策としては貯蓄の奨励、高齢期の就業、最低保証年金の導入などがあげられる。イギリスは公的年金の役割を縮小する政策を先駆的に実施し、私的年金の役割を拡大してきたことが特徴として挙げられ（厚労省、2019）、アメリカのOASDIもその規模は相対的に小さく、その結果として両国とも高齢者の貧困問題がヨーロッパ大陸諸国より鮮明になっている。

日本の場合、年金給付のGDP比が特に低いわけではないので、年金制度で高齢者の貧困を十分に解消できないのであれば給付の構造に問題があることになる。その解決策としては、公的年金を当てにしていない層への給付を減らして、低年金の人への給付を厚くすることが考えられる。具体的には何らかの最低保証年金を導入する、給付乗率を複数にして所得再分配を強化する、年金給付への課税優遇を廃止する、といった方法がある。さらに、年金受給者の救貧対策は年金制度の枠内で行い、スウ

スウェーデンのように高齢者を生活保護の対象外とすれば、生活保護のもう一つの目標である「自立の助長」はより現実的な目標となる。

日本の基礎年金は特殊な制度であった。定額拠出のもとに免除制度入れた仕組みは煩雑であり、給付には「規模の経済」が考慮されていない。第三号被保険者の問題もずっとくすぶっており、基礎年金給付による所得再分配はいかなる所得再分配を目指しているのかよく分からない。ドイツのように年金制度では所得再分配をしないのか、アメリカのように低所得者への給付を厚くするなどのような方法でどの程度所得再分配するのか、はっきりさせる必要がある。

厚生年金は就労インセンティブが不十分であった。在職老齢年金制度は年金受給者の就労意欲を阻害するものであり、年金給付に見合うように年金保険料を徴収しているのであれば、年金受給者に労働報酬があるからという理由で年金給付を削減することはそもそも論理的に矛盾している。表6をみると日本の繰下げ増額率は低いわけではない。受給を1年繰下げると年金額が8.4%増額されるので、65歳から70歳に受給を5年繰下げると年金額は42%増額される。それでも繰下げ利用率は受給者の1%程度に過ぎない（厚労省、2018）。繰下げ受給が選択されにくい要因として厚労省は、繰下げ期間中は配偶者への加給年金が支給されない、在職支給停止相当分の年金については繰下げによる増額の対象とならない、等をあげている。年金制度は概して分かりにくく、国民の支持を得るには制度の透明性をもっと高めなければならない。被保険者・受給者に寄り添った制度運営をしないと、広範な国民に支持された制度にはならない。

何歳から引退して年金生活に入るかは個々人で決めれば良く、年金制度は個人の選択に中立であることが望まれる。その意味でスウェーデンの制度は受給開始を個人が選択することを前提にしているので理想的である。表6の将来の支給開始年齢をみると、既に世界で最も人口高齢化が進んでいる日本においてマクロ経済スライドの導入という間接的な対応しかなされていないのが問題である。同じく表6で日本は男女とも年金受給期間が短かった。もしこれが日本の実態を表しているのであれば、年金財政の観点からは支給開始年齢引き上げはあまり大きな影響はないかも知れない。しかしながら、一般に公的年金の支給開始年齢は寿命の伸びを十分に考慮しなければ制度の持続性を高められない。年金制度の中に長く働くインセンティブを付与し、平均余命の伸びが年金財政に影響を与えないようなくみにすることが望まれる。

（注1）因みにデンマークの相対的貧困率は総人口 5.8%、65歳以上人口 3.0%である。

（注2）表2にもあるように、オランダやスウェーデンには公的年金に準じた労使協約に基づく適用率の極めて高い企業年金がある。

（注3）賦課方式の部分についてもみなし利子率という概念を用いて年金額が算定されるため、被保険者・受給者からみれば制度全体が積立方式で運用されているのと同じである。つまり、実際には公的部門に大きな積立金をもたずに、実質的に確定拠出型の給付を行う方式である。

（注4）イギリスでは2008年年金法（The Pension Act 2008）により、全ての事業主は一定の要件（22歳以上年金支給開始年齢以下であること、年収10,000ポンド超（2018年度）であること、国内で就労していること）に該当する従業員を政府が定める基準を満たす職域年金に自動加入させなければな

らないこととされ（被用者は脱退を選択することも可能であるため強制加入ではない）、被用者自らが加入手続を取ることなく自動的に加入する仕組みであることから、より多くの者が職域年金にカバーされるようになることが期待されている（厚労省、2019）。

（注5）DCやNDCでは給付乗率は保険料率、利子率、年金係数（annuity factors）に依存する。DBでは保険料率は給付乗率の計算には使われないが、保険料率が高ければ給付乗率は大きくなる。

## 文献

厚労省（2018）2017年度 厚生年金保険・国民年金事業の概況。

厚労省（2019）2018年 海外情勢報告。

府川哲夫（2005）アメリカの年金改革 in 清家・府川編著「先進5か国の年金改革と日本」、丸善ブ  
ラネット。

府川哲夫（2014）老後の所得保障 in 小塩・田近・府川著「日本の社会保障政策-課題と改革」、東京  
大学出版会。

OECD (2015). Pensions at a Glance 2015.

OECD (2019). Pensions at a Glance 2019.