

## IFW DP シリーズ 2021-3

### 年金の役割

府川哲夫 (IF 研)

本稿は Pensions at a Glance 2019 (OECD, 2019) をもとに年金の役割に関して次の3つの観点から議論した。

- ・年金給付 (マクロ) の公私比率
- ・年金給付の機能
- ・私的年金の coverage

比較する国は通常の5か国にオーストラリア・カナダ・デンマーク・イタリア・オランダ・スペインを加えた計12か国とした。主な結論は次のとおりである。

- ・老後の所得保障として私的年金の重要性が増している。
- ・日本の公的年金は高齢者の貧困を十分に防いでいない。
- ・老後の所得保障を公的年金に頼りすぎると制度の持続可能性に懸念が生じ、私的年金に頼りすぎると高齢期の貧困問題の解決が困難になる。

#### 1 年金給付 (マクロ) の公私比率

表1は12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・オーストラリアでは私的年金給付のGDP比が大きい。日本の年金給付の大きさは12か国の中で中位であり、私的年金給付のウエイトは2割である。

表1 12か国の公的年金及び私的年金給付費のGDP比の推移：1990～2015年

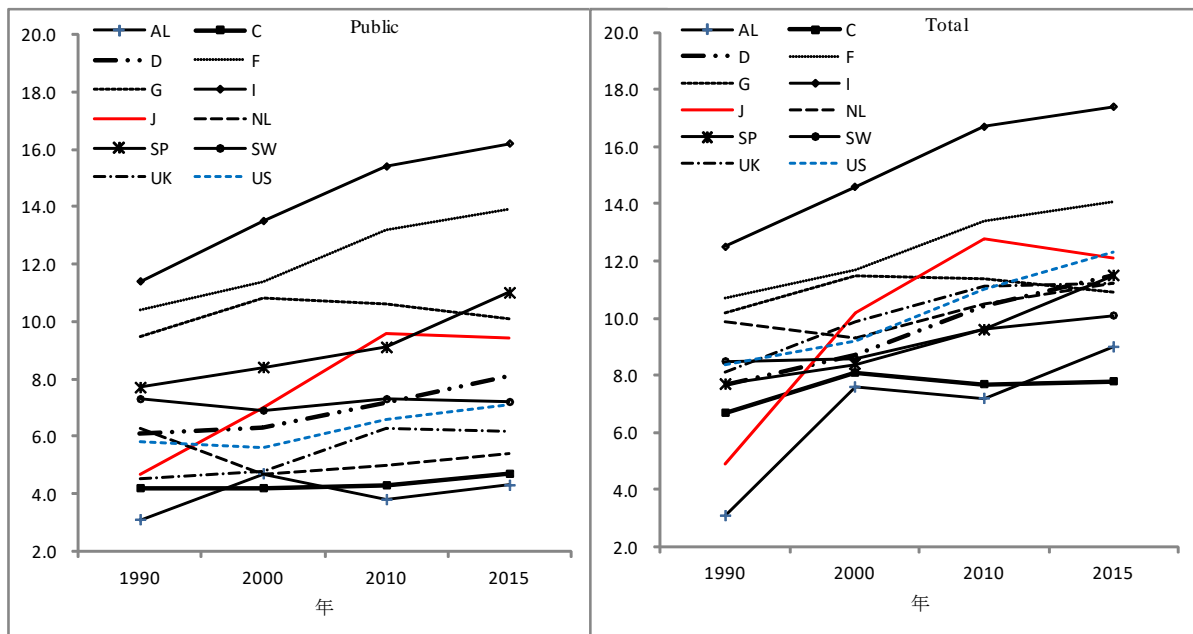
(単位：%)

|         |      | AL  | C   | D    | F    | G    | I    | J    | NL   | SP   | SW   | UK   | US   |
|---------|------|-----|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Public  | 1990 | 3.1 | 4.2 | 6.1  | 10.4 | 9.5  | 11.4 | 4.7  | 6.3  | 7.7  | 7.3  | 4.5  | 5.8  |
|         | 2000 | 4.7 | 4.2 | 6.3  | 11.4 | 10.8 | 13.5 | 7.0  | 4.7  | 8.4  | 6.9  | 4.8  | 5.6  |
|         | 2010 | 3.8 | 4.3 | 7.2  | 13.2 | 10.6 | 15.4 | 9.6  | 5.0  | 9.1  | 7.3  | 6.3  | 6.6  |
|         | 2015 | 4.3 | 4.7 | 8.1  | 13.9 | 10.1 | 16.2 | 9.4  | 5.4  | 11.0 | 7.2  | 6.2  | 7.1  |
| Private | 1990 | 0.0 | 2.5 | 1.6  | 0.3  | 0.7  | 1.1  | 0.2  | 3.6  | 0.0  | 1.2  | 3.6  | 2.6  |
|         | 2000 | 2.9 | 3.9 | 2.4  | 0.3  | 0.7  | 1.1  | 3.2  | 4.6  | 0.0  | 1.7  | 5.1  | 3.6  |
|         | 2010 | 3.4 | 3.4 | 3.2  | 0.2  | 0.8  | 1.3  | 3.2  | 5.5  | 0.5  | 2.3  | 4.8  | 4.4  |
|         | 2015 | 4.7 | 3.1 | 3.4  | 0.1  | 0.8  | 1.2  | 2.8  | 5.8  | 0.4  | 2.9  | 4.9  | 5.2  |
| Total   | 1990 | 3.1 | 6.7 | 7.7  | 10.7 | 10.2 | 12.5 | 4.9  | 9.9  | 7.7  | 8.5  | 8.1  | 8.4  |
|         | 2000 | 7.6 | 8.1 | 8.7  | 11.7 | 11.5 | 14.6 | 10.2 | 9.3  | 8.4  | 8.6  | 9.9  | 9.2  |
|         | 2010 | 7.2 | 7.7 | 10.4 | 13.4 | 11.4 | 16.7 | 12.8 | 10.5 | 9.6  | 9.6  | 11.1 | 11.0 |
|         | 2015 | 9.0 | 7.8 | 11.5 | 14.1 | 10.9 | 17.4 | 12.1 | 11.2 | 11.5 | 10.1 | 11.2 | 12.3 |

注：AL=オーストラリア, C=カナダ, D=デンマーク, F=フランス, G=ドイツ, I=イタリア, J=日本, NL=オランダ, SP=スペイン, 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.

図1は表1をもとに12か国の年金給付のGDP比の過去25年間の動向を公的年金(Public)及び公的+私的年金(Total)について図示したものである。2015年の年金給付の大きさは、公的年金だけをみると大きなばらつきがある(4~16%)が、Totalで見るとイタリア・フランス・オーストラリア・カナダ以外の8か国はGDPの10~12%に集まっている。老後の所得保障の大黒柱である年金給付における公私の役割分担は国によって異なり、私的年金が大きな役割を果たしている国も多い。



注：AL=オーストラリア、C=カナダ、D=デンマーク、F=フランス、G=ドイツ、I=イタリア、J=日本、NL=オランダ、SP=スペイン、SW=スウェーデン、UK=イギリス、US=アメリカ。

出所：表1

図1 12か国の公的年金及び公私年金給付費のGDP比(%)：1990~2015年

## 2 年金給付の機能

表2は12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とし、平均賃金の半分(0.5)と平均賃金の1.5倍を表示している。私的年金は強制制度と任意制度に区分され、公的年金に強制適用の私的年金を加えたものを「強制計」、さらに任意の私的年金を加えたものを「Total」とした。カナダ・デンマーク・日本・オランダ・イギリス・アメリカでは公的年金による明確な所得再分配がみられる。一方、フランス・ドイツ・イタリア・スペインでは公的年金による所得再分配はみられず、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単身者の年金給付の賃金代替率は32%となる。

公的年金に強制的な私的年金を加えた強制計の賃金代替率はオランダで70%台、スウェーデンで54~65%になっている。平均的な賃金の人々の強制計の年金給付の賃金代替率をみると、日本の32%はイギリス(21.7%)、オーストラリア(30.9%)に次いで低い。さらに任意の私的年金を加えたTotalを見ると(この場合は任意制度の適用率がキイとなるが)、平均的な賃金の人々の年金給付の賃金代替率はドイツ・日本・イギリスで50%代、カナダで64%、アメリカで70%となる。

表2 12か国の賃金水準別年金給付の賃金代替率：2015年

(単位：%)

|       |     | AL   | C    | D     | F    | G    | I    | J    | NL   | SP   | SW   | UK   | US   |
|-------|-----|------|------|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 公的    | 0.5 | 34.0 | 50.9 | 63.1  | 60.2 | 38.7 | 79.5 | 42.5 | 57.9 | 72.3 | 41.6 | 43.5 | 50.1 |
|       | 1   | 0.0  | 39.0 | 23.7  | 60.1 | 38.7 | 79.5 | 32.0 | 29.0 | 72.3 | 41.6 | 21.7 | 39.4 |
|       | 1.5 | 0.0  | 29.8 | 13.3  | 54.0 | 38.7 | 79.5 | 28.5 | 19.3 | 72.3 | 30.8 | 14.5 | 33.1 |
| 私・強制  | 0.5 | 30.9 |      | 50.7  |      |      |      |      | 15.6 |      | 12.5 |      |      |
|       | 1   | 30.9 |      | 50.7  |      |      |      |      | 42.0 |      | 12.5 |      |      |
|       | 1.5 | 30.9 |      | 50.7  |      |      |      |      | 50.8 |      | 34.4 |      |      |
| 強制計   | 0.5 | 64.9 | 50.9 | 113.8 | 60.2 | 38.7 | 79.5 | 42.5 | 73.5 | 72.3 | 54.1 | 43.5 | 50.1 |
|       | 1   | 30.9 | 39.0 | 74.4  | 60.1 | 38.7 | 79.5 | 32.0 | 70.9 | 72.3 | 54.1 | 21.7 | 39.4 |
|       | 1.5 | 30.9 | 29.8 | 64.0  | 54.0 | 38.7 | 79.5 | 28.5 | 70.1 | 72.3 | 65.3 | 14.5 | 33.1 |
| 私・任意  | 0.5 |      | 25.1 |       |      | 13.5 |      | 23.8 |      |      |      | 29.1 | 30.9 |
|       | 1   |      | 25.1 |       |      | 13.5 |      | 23.8 |      |      |      | 29.1 | 30.9 |
|       | 1.5 |      | 25.1 |       |      | 13.5 |      | 23.8 |      |      |      | 22.9 | 30.9 |
| Total | 0.5 |      | 76.0 |       |      | 52.2 |      | 66.2 |      |      |      | 72.6 | 81.0 |
|       | 1   |      | 64.1 |       |      | 52.2 |      | 55.8 |      |      |      | 50.9 | 70.3 |
|       | 1.5 |      | 54.9 |       |      | 52.2 |      | 52.3 |      |      |      | 37.4 | 64.0 |

注：AL=オーストラリア, C=カナダ, D=デンマーク, F=フランス, G=ドイツ, I=イタリア, J=日本, NL=オランダ, SP=スペイン, 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.

表3は12か国について相対的貧困率（注1）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。相対的貧困率でもジニ係数でも同じような結果を示している。12か国の中では相対的貧困率（5.8%）でもジニ係数（0.261）でもデンマークが最も平等な国である。デンマーク・フランス・オランダでは65歳以上人口の相対的貧困率が総人口より大幅に低下している一方、オーストラリア・日本・スウェーデン・イギリス・アメリカでは65歳以上人口の相対的貧困率が総人口より高い（図2で対角線より上に位置している）。これらの国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。

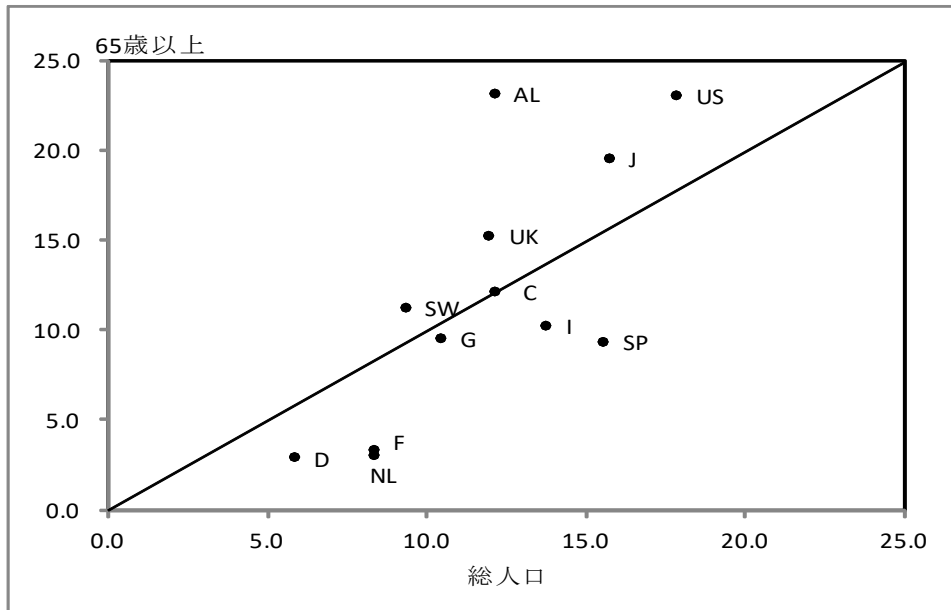
表3 12か国の相対的貧困率及びジニ係数：総人口と65歳以上人口、2016年

|           | AL    | C     | D     | F     | G     | I     | J     | NL    | SP    | SW    | UK    | US    |
|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 相対的貧困率(%) |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| 総人口       | 12.1  | 12.1  | 5.8   | 8.3   | 10.4  | 13.7  | 15.7  | 8.3   | 15.5  | 9.3   | 11.9  | 17.8  |
| 65歳以上     | 23.2  | 12.2  | 3.0   | 3.4   | 9.6   | 10.3  | 19.6  | 3.1   | 9.4   | 11.3  | 15.3  | 23.1  |
| ジニ係数      |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| 総人口       | 0.330 | 0.310 | 0.261 | 0.291 | 0.294 | 0.328 | 0.339 | 0.285 | 0.341 | 0.282 | 0.357 | 0.390 |
| 65歳以上     | 0.325 | 0.291 | 0.233 | 0.273 | 0.260 | 0.307 | 0.351 | 0.235 | 0.300 | 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：AL=オーストラリア, C=カナダ, D=デンマーク, F=フランス, G=ドイツ, I=イタリア, J=日本, NL=オランダ, SP=スペイン, 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.

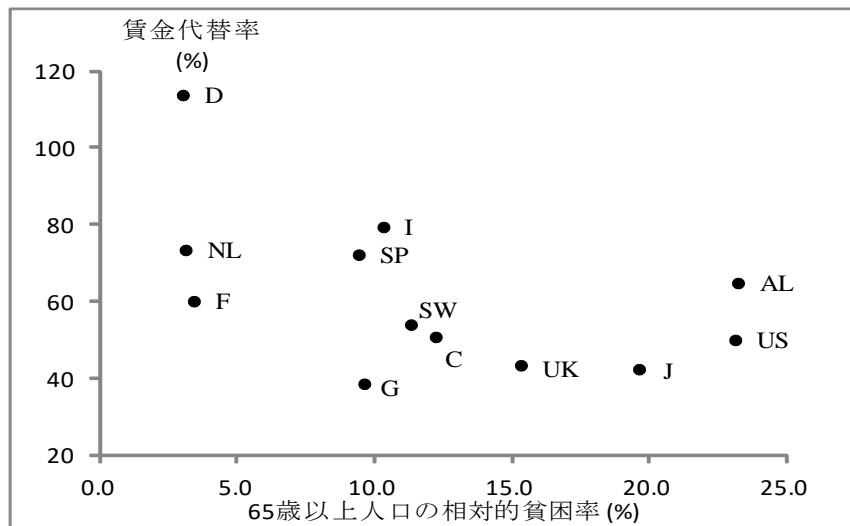


注：AL=オーストラリア, C=カナダ, D=デンマーク, F=フランス, G=ドイツ, I=イタリア, J=日本, NL=オランダ, SP=スペイン, SW=スウェーデン, UK=イギリス, US=アメリカ。

出所: 表3

図2 12か国の総人口と65歳以上人口の相対的貧困率 (%): 2016年

図3は12か国における65歳以上人口の相対的貧困率を横軸に、平均賃金の半分の人が強制計から受け取る年金給付の賃金代替率を縦軸にとって散布図を描いたものである。賃金代替率が低下するほど相対的貧困率が高くなる傾向がうかがわれ、この図で日本の位置をみると、老後の所得保障で低所得者対策が不十分であることが日本の格差社会の一因であることを示唆している。



注：AL=オーストラリア, C=カナダ, D=デンマーク, F=フランス, G=ドイツ, I=イタリア, J=日本, NL=オランダ, SP=スペイン, SW=スウェーデン, UK=イギリス, US=アメリカ。

出所: 表2, 表3

図3 12か国における65歳以上人口の相対的貧困率 (横軸) と賃金水準0.5の強制計の年金給付の賃金代替率 (縦軸) の散布図

生涯に亘って平均的な稼得者だった人の年金水準（賃金代替率）を単身者と片働き夫婦について比較することによって、被扶養配偶者に対する給付の大きさを知ることができる。フランス・ドイツ・イタリア・スペインでは被扶養配偶者に対する給付はゼロである（表4）。一方、イギリスやアメリカでは被保険者本人の年金額の50%が、オーストラリアでは100%が被扶養配偶者に給付されている。日本は平均的な稼得者だった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。

表412 各国における平均的な稼得者の年金水準（単身者対片働き夫婦）及び15～64歳人口に対する私的年金の適用率

|         | (単位：%) |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
|---------|--------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
|         | AL     | C    | D    | F    | G    | I    | J    | NL   | SP   | SW   | UK   | US   |
| 年金水準    |        |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| 単身者     | 30.9   | 39.0 | 74.4 | 60.1 | 38.7 | 79.5 | 32.0 | 70.9 | 72.3 | 54.1 | 21.7 | 39.4 |
| 片働き夫婦   | 62.7   | 46.8 | 97.1 | 60.1 | 38.7 | 79.5 | 42.5 | 91.5 | 72.3 | 61.4 | 32.9 | 59.2 |
| 配偶者給付率  | 103    | 20   | 31   | 0    | 0    | 0    | 33   | 29   | 0    | 13   | 52   | 50   |
| 私的年金適用率 |        |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| 強制      | 75.2   | x    | 63.4 | x    | x    | x    | ...  | 88.0 | x    | 90.0 | x    | x    |
| 任意 合計   | x      | ...  | 18.0 | ...  | 70.4 | 20.6 | 54.3 | 28.3 | 26.1 | 24.2 | ...  | ...  |
| 企業      | ...    | 26.4 | ...  | 25.2 | 57.0 | 10.1 | 50.5 | x    | ...  | x    | ...  | 43.6 |
| 個人      | ...    | 24.9 | 18.0 | 7.8  | 33.8 | 12.3 | 14.7 | 28.3 | ...  | 24.2 | 5.0  | 19.3 |

注1：AL=オーストラリア、C=カナダ、D=デンマーク、F=フランス、G=ドイツ、I=イタリア、J=日本、NL=オランダ、SP=スペイン、SW=スウェーデン、UK=イギリス、US=アメリカ。

注2：年金水準は賃金代替率である。配偶者給付率は本人給付に対する大きさを示す。

注3：xは非該当、...は不明を示す。

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

### 3 私的年金の coverage

表4には15～64歳人口に対する私的年金の適用率（私的年金加入者数の15～64歳人口に対する割合）も示されている。オランダやスウェーデンには公的年金に準じた（強制適用の）労使協約に基づく適用率の極めて高い企業年金がある。任意制度についてみると、その適用率はドイツで70%、日本は54%、アメリカでも50%程度となっているが、それ以外の国では不明か20%台が多い。表2のTotalを解釈する際には、任意の私的年金の適用率に留意する必要がある。

### 4 議論

オーストラリア・日本・イギリス・アメリカ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3、図2）、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（府川、2020）。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る（厚労省、2019）。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、企業年金への自動加入（注2）などによる私的年金の拡充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）。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）。しかし、OASDIの規模は相対的に小さく、表1でみたように私的年金給付が大きなシェアを占めている。私的年金では所得再分配が行われなため、イギリスやアメリカでは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。

日本の年金給付のGDP比は公的年金でみてもTotal（公的年金+私的年金）でみても12か国の中で中位に位置しているのに、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所得再分配の強化や最低保証年金の導入などが考えられ、その財源の1つとして年金給付に対する課税優遇の廃止が考えられる（府川、2020）。年金受給者の救済対策は年金制度の枠内で行って高齢者を生活保護の対象から外せば、生活保護のもう一つの目標である「自立の助長」は極めて明確な目標となる。

日本の基礎年金は特殊な制度である。定額拠出のもとに免除制度を取り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。日本の基礎年金の満額給付額は平均賃金の15%に相当し、同様に過去の稼働所得にリンクしていないオランダやイギリスの公的年金（1階部分）の満額給付額の平均賃金に対する比率（オランダ29.0%、イギリス16.7%）より低い（府川、2020）。厚生年金の受給者に関しては、結果的に基礎年金給付によって所得再分配が行われているわけであるが、いかなる所得再分配を目指しているのか国民にはよく分からない。被扶養配偶者に対する給付も位置づけが曖昧である。また、厚生年金の給付水準については、一定のモデルに基づいた夫婦2人分の基礎年金と厚生年金の合計額による「所得代替率50%」という下限が設けられているが、モデル年金で所得代替率50%が確保されたとしても、受給者個人にとって実際の年金額が十分なものであるかどうかはわからない（清水、2020）。年金水準に関しては本来表2でみたような議論が必要である。

老後の所得保障を公的年金に頼りすぎると制度の持続可能性に懸念が生じることはフランスやイタリアの例が示している。一方で、高齢期の貧困問題を解消するには私的年金に頼りすぎることには問題があることをアメリカやイギリスの例が示している。日本では高年齢者雇用安定法によってこれまで65歳までの雇用確保が義務化されていたが（注3）、2021年4月からは65～70歳までの就業機会の確保に関する措置を講ずる努力義務が課されるようになった。しかしながら、高齢期の就業という選択肢はふさわしい仕事が見つからなければ絵に描いた餅である。いずれにしても、退職後の所得保障の3本柱（公的年金・私的年金・貯蓄）の中で公的年金は最も重要な柱であり、その機能は国民に支持された所得再分配を持続可能な形で実施することである。現行制度は概して分かりにくく、広範な国民の支持を得るには制度の整合性と透明性が欠かせない。

（注1）成人1人当たりの可処分所得の中央値の50%を貧困ラインとし、貧困ライン以下の人数の割合を相対的貧困率と呼ぶ。

(注2) 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3) 事業主が定年を定める場合は、その定年年齢は60歳以上としなければならない。定年を65歳未満に定めている事業主は、①65歳までの定年引上げ、②定年制の廃止、③65歳までの継続雇用制度(再雇用制度、勤務延長制度等)の導入、のいずれかの措置を講じなければならない。

## 文献

厚労省(2019) 2018年 海外情勢報告.

清水信広(2020) 公的年金の給付水準、季刊 個人金融 2020 春、62-77.

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(2020) 日本の公的年金の特徴、IFW DP シリーズ 2020-3

OECD(2019). Pensions at a Glance 2019.