

## はじめに (注1)

引退後の所得保障の大黒柱となっているのが年金制度である。年金には公的年金の他に企業年金や個人年金といった私的年金がある。ドイツやフランスでは公的年金の比重が高く、アメリカ・イギリス・オランダなどでは私的年金が大きな役割を担っている。退職後は現役時代の生活水準と無関係で良いと考える人は少なく、公的年金・私的年金・個人貯蓄のミックスで退職後もそれまでの生活水準に関連した生活を維持すること (Income Smoothing) を多くの人は望んでいる。従って、公的年金も Income Smoothing の一翼を担うことが期待されている。一方で、強制加入の公的年金と任意加入の私的年金には大きな違いがあり、所得再分配は公的年金では行われても (注2) 私的年金では行われないうのが一般的である。本稿は OECD Pensions at a Glance 2023 (奇数年に発行) をもとに、先進10か国 (注3) の公的年金制度による所得再分配について検討した。

日本の公的年金給付額は2023年度予算ベースで60.1兆円 (GDPの10.5%) に達し、他の先進諸国と比べても決して少なくない。しかし、日本では高齢層の相対的貧困率 (注4) は総人口より高く、年金制度が高齢層の貧困を防ぐ役割をうまく果たせていないのではないかという疑念が払拭されない (府川、2023)。本稿での検討の結果、次のような日本の年金制度の特徴が浮かび上がった。

- ・日本の年金給付のGDP比 (公私計) は10か国の中で中位に位置している。また、日本とスウェーデンは公的年金が主流の国々と私的年金が大きな役割を果たしている国々の中間にある。
- ・等価可処分所得のジニ係数で所得分配の状況をみると、高齢者層での所得分配が総人口より不平等な国は10か国の中で日本・スウェーデン・アメリカの3か国のみであった。
- ・平均的な賃金だった者の年金の給付乗率 (後述) 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 (報酬比例部分) は0.5%と極めて低い。
- ・公的年金制度による所得再分配は10か国中日本を含む5か国が行っており、5か国が行っていなかった。
- ・年金制度の中に最低保証がないのは10か国の中で実質的に日本のみとなる。

以上をまとめると、日本の公的年金制度による給付のGDP比は他の先進諸国に引けを取らないが、その再分配機能は弱く低年金者への配慮に欠けている。また、高所得者が受け取る年金給付の賃金代替率も低い方で、日本の公的年金制度は低所得者からも高所得者からも不満を持たれる構造になっているように見える。年金制度の整合性・透明性をもっと高め、その所得再分配機能をもっと強める改革を行う必要がある。

## 1 高齢者の平均的な所得状況

高齢者の平均所得を総人口の平均所得と比べると、イタリアの103%が最も高く、オランダの79%が最も低かった (表1)。日本は85%で10か国の中では2番目に低いが、イギリス・スウェーデン・ドイツとほぼ同程度である。フランス・イタリア・オランダ・スペインでは高齢者層の相対的貧困率

が総人口の相対的貧困率より大幅に低い（ドイツはほとんど差がない）が、カナダ・日本・スウェーデン・イギリス・アメリカでは前者が後者よりかなり高い（表1）。等価可処分所得のジニ係数で所得分配の状況を見ると、10か国中7か国で高齢者層のジニ係数が総人口のジニ係数より小さく、高齢者層での所得分配が総人口より不平等な国は日本・スウェーデン・アメリカの3か国のみであった。

年金給付のGDP比（公私計、ただし公的年金は老齢年金と遺族年金）はイタリアの17%が最も高く、スウェーデンの9.9%が最も低かった。日本は12%でイタリア・フランス・アメリカに次いで4番目に高く、10か国の中で中位に位置している。カナダ・オランダ・イギリス・アメリカでは私的年金給付額のGDP比が5%以上と大きく、フランス・ドイツ・イタリア・スペインでは私的年金の比重が小さい。日本とスウェーデンは両グループの中間に位置している。

表1 高齢者の所得及び年金給付に関する10か国比較

	C	F	G	I	J	NL	SP	SW	UK	US
高齢者の平均所得/総人口の平均所得(%)：2020年	89.3	99.8	87.6	103.0	85.2	79.2	99.0	86.5	86.4	93.2
相対的貧困率(%)：2020年										
総人口	8.6	8.4	10.9	13.5	15.7	8.5	15.4	9.2	11.2	15.1
66歳以上	12.1	4.4	11.0	10.3	20.0	6.5	11.3	11.1	13.1	22.8
等価可処分所得のジニ係数：2020年										
総人口	0.280	0.292	0.296	0.331	0.334	0.297	0.329	0.286	0.355	0.375
66歳以上	0.278	0.275	0.270	0.323	0.339	0.248	0.310	0.298	0.319	0.409
年金給付のGDP比(%)：2019年										
公的年金(老齢・遺族)	5.0	13.4	10.4	15.9	9.3	5.0	11.3	7.0	4.9	7.1
私的年金	5.4	0.3	0.7	1.1	2.6	5.3	0.4	2.9	5.6	5.6
合計	10.5	13.7	11.1	17.0	12.0	10.3	11.7	9.9	10.5	12.7

注：C=カナダ、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 Pensions at a Glance 2023。

## 2 公的年金制度（1階部分）

公的年金の1階部分は過去の稼働所得にリンクしていない給付で、OECD(2023)では各国の制度をResidence-based basic、Targeted、Contribution-based basic、Minimum contributoryの4種類に区分し、日本の基礎年金やイギリスの国家年金(New State Pension)はContribution-based basicに分類されている（表2）。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（注5）、基礎年金受給者数は65歳以上人口の92%に相当する。

Minimum contributory及びTargetedを年金制度の中の最低保証制度と考えると、どちらか一方又は両方がある国は10か国中7か国に上る（表2の○印）。ドイツでは「高齢期の基礎保障」（注6）という仕組みで低年金者が救われている。オランダでは1階部分の公的年金が充実していて（表2によると適用率も高く、給付水準は日本の基礎年金の約2倍）、最低保証がそもそも不要とも考えられる。その結果、最低保証年金がないのは10か国の中で実質的に日本のみとなる。

表2 公的年金（1階部分）の10か国比較

	C	F	G	I	J	NL	SP	SW	UK	US
1階部分の年金受給者数/65歳以上人口 (%) : 2022年										
R-basic	95					101				
Targeted	31	4	4	0.6	3		5	47	11	13
C-basic					92				97	
Minimum contributory		34		15			15			
単身者の1階部分のfull careerの給付額/平均賃金 (%) : 2022年の新規裁定										
R-basic	9.8					29.1				
Targeted	14.6	27.0	19.5	18.0	18.2		23.9	23.7	21.4	15.6
C-basic					15.1				21.7	
Minimum contributory		21.4		20.2			35.6			
低所得高齢者給付										
最低保証年金	○	○		○			○	○	○	○
他の制度			レ					レ		

注1：C=カナダ、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：R-basicはResidence-based basic、C-basicはContribution-based basicの略である。

出所：OECD Pensions at a Glance 2023。

### 3 公的年金制度（2階部分）等

公的年金の2階部分は過去の稼働所得にリンクした給付で、DB (Defined benefit)、Points制、NDC (Notional defined contribution ; 注7)、FDC (Funded defined contribution) の4種類に区分されている。

2階部分の給付のレベル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から計算される（注8）。表3には平均的な賃金の被保険者本人の実効給付乗率が記載されており、フランスの給付乗率はDB制度が0.98%、ポイント制年金が0.36%となっている。日本の厚生年金（報酬比例部分）の給付乗率は0.5481%であるが、表3のシミュレーション結果では実効給付乗率は0.50%と少し下がっている。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、日本の厚生年金は0.5%と極めて低い。また厚生年金では拠出上限が月額で65万円に設定されており、拠出上限以上の賃金は保険料拠出にも年金給付の算定にも反映されないため、後述のように日本の年金給付の賃金代替率が低い要因になっている。なお、表3では日本の拠出上限（平均賃金に対する倍率）が2.39倍となっているが、65万円の年額は平均賃金（515.4万円）の1.51倍となる。

強制制度（公的年金と強制適用の私的年金の合計）における賃金水準別年金給付の賃金代替率は、それぞれの国で年金制度によってどのような所得再分配が行われているかを示す指標とみることができる。低賃金（0.5）と平均的賃金（1.0）で賃金代替率が同じ国は年金制度で所得再分配を行っていない国となり、フランス・イタリア・スペイン・スウェーデンがこのグループに入る。なお、これらの国で高賃金（2.0）の賃金代替率が低下しているのは、年金の対象となる賃金に上限が設けられているためである。ドイツもこのグループに属していたが、2021年からの低年金者の年金給付を優遇する措置の影響で低賃金（0.5）の代替率が平均的賃金（1.0）の代替率より高くなっている。一方で、カナダ・日本・オラ

ンダ・イギリス・アメリカでは賃金水準の上昇とともに代替率が大きく低下し、公的年金によって所得再分配が行われている。なお、オランダとスウェーデンでは私的年金（強制適用）が高賃金（2.0）の賃金代替率を大幅に高め、彼らの **Income Smoothing** に大いに貢献していることがよく分かる。

表3 強制適用の賃金比例年金の10か国比較：2022年に22歳で働き始め、年金年齢までfull-timeで働き続けた者のパラメーター

	C	F	G	I	J	NL	SP	SW	UK	US
フルタイムの平均賃金：2022年										
各国通貨(単位：千)	81.2	41.5	55.0	33.9	5,154	57.5	28.4	49.5	44.3	64.9
ドル,PPP(単位：千)	66.3	59.3	75.6	54.1	52.8	75.3	46.6	56.5	65.0	64.9
年金年齢	65	65	67	71	65	70	65	70	67	67
	DB	DB/P	P	NDC	DB	FDC	DB	IP/PP/FDC	FDC	DB
男子full-career & 平均賃金稼得者の実効給付乗率(%)：2022年	0.72	0.98/0.36	0.97	1.55	0.50	0.95	1.87	0.8/0.16/0.28	0.45	0.87
抛出上限(平均賃金に対する倍率)	0.79	0.99/7.92	1.54	3.10	2.39	None	1.39	1.16/1.16/none	1.13	2.27
賃金水準別老齢年金給付のグロス賃金代替率(%)										
公的年金										
0.5	46.0	57.7	47.8	76.1	43.3	58.2	80.4	49.0	43.5	49.4
1.0	36.8	57.6	43.9	76.1	32.4	29.1	80.4	49.0	21.7	39.1
2.0	18.4	49.4	33.7	76.1	26.9	14.6	49.6	28.4	10.9	27.8
私的年金(強制適用)										
0.5						29.0		13.3	18.4	
1.0						45.6		13.3	20.1	
2.0						53.8		48.0	17.5	
強制制度計										
0.5	46.0	57.7	47.8	76.1	43.3	87.3	80.4	62.3	61.8	49.4
1.0	36.8	57.6	43.9	76.1	32.4	74.7	80.4	62.3	41.9	39.1
2.0	18.4	49.4	33.7	76.1	26.9	68.4	49.6	76.4	28.3	27.8
私的年金(任意適用)										
0.5	20.2		10.9							34.1
1.0	20.2		10.9							34.1
2.0	20.2		10.9							34.1
賃金水準1.0の者に被扶養配偶者がいる場合の強制制度計の年金給付のグロス賃金代替率(%)	42.6	57.6	43.9	76.1	43.3	85.6	80.4	74.1	41.9	48.0

注1：C=カナダ、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：FDCは強制適用の企業年金。

出所：OECD Pensions at a Glance 2023。

表3には被扶養配偶者に対する年金給付の状況も示されている（ただし、平均賃金の者のみ）。被扶養配偶者に対する給付が無い国が10か国中5か国である（フランス・ドイツ・イタリア・スペイン・イギリス）。被扶養配偶者に対する給付がある国はカナダ・日本・オランダ・スウェーデン・アメリカの5か国である。日本について表3では平均的賃金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を加えると、年金給付の賃金代替率は32.4%から43.3%に上昇すると示されている。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が、シミュレーション結果では年金給付の賃金代替率は39.1%から48.0%に上昇すると示されている。

#### 4 公的年金制度による所得再分配

公的年金制度による所得再分配は 10 か国中 Yes が 5 か国（カナダ・日本・オランダ・イギリス・アメリカ）、No が 5 か国（フランス・ドイツ・イタリア・スペイン・スウェーデン）と対応が分かっていた。日本は Yes のグループに入っているが、基礎年金給付（加入年数比例であるが、賃金水準には無関係）によって結果的に所得再分配が行われているものであり、国民には分かりにくく透明性は低い。

表 3 の賃金水準別老齢年金給付のグロス賃金代替率は、2022 年に 22 歳で働き始め、2065 年までフルタイムで働き続け、65 歳から老齢年金を受給する者についてのシミュレーション結果であるが、インフレ率 2%、実質賃金上昇率 1.25%、等の条件のもとで計算されたものである。日本についてインフレや賃金上昇を考慮せず、43 年間フルタイムの平均賃金で働き続けた被保険者本人の 65 歳からの老齢年金額を計算すると、その賃金代替率は 38.7% となる（注 9）。同様に、低賃金(0.5)及び高賃金(2.0) で働き続けた被保険者本人の 65 歳からの老齢年金額を計算すると、その賃金代替率はそれぞれ 53.8%、31.1% となる（注 10）。

等価可処分所得のジニ係数で所得分配の状況を見ると、高齢者層での所得分配が総人口より不平等な国は 10 か国の中で日本・スウェーデン・アメリカの 3 か国のみであった。しかし、スウェーデンは総人口のジニ係数がカナダに次いで低く、高齢者層のジニ係数も 0.3 を下回っていてそれ程悪いわけではない。アメリカや日本は所得分配の不平等度が高く、「高齢者の貧困問題」の解決が求められている状況である。その対応策の 1 つに低年金者への支援があるが、年金制度に最低保証の仕組みがないのは 10 か国の中で実質的に日本のみであった。

高賃金の人を受け取る年金給付の賃金代替率も日本はカナダに次いで低く（表 3）、日本の公的年金制度は低所得者からも高所得者からも不満を持たれる構造になっているように見える。その一因として、基礎年金給付による分かりにくい所得再分配が挙げられる。公的年金制度による給付の GDP 比が他の先進諸国に引けを取らない中で、このような過少給付の問題があるということは、一方で過大給付の問題が存在することを示唆している。広範な国民の支持を得るには年金制度の整合性・透明性をもっと高めなければならない。基礎年金は年金権の普遍化には貢献したものの、定額拠出・定額給付の原則を引きずった分かりにくい制度になっており、今や先進諸国に類をみないものである。基礎年金+厚生年金という 2 階建てを改め、老齢年金は保険料のみで賄う仕組みに変え、所得再分配が強化された新たな厚生年金に 1 本化する（府川、2023）というのも 1 つの改革の方向である。また、低年金者に全額国庫負担の最低保証年金を支給するなどの方法で「高齢者の貧困問題」を解消することは、避けて通れない道である。

（注 1）本稿は府川（2023）の「公的年金による所得再分配」の部分を中心に改訂したものである。

（注 2）公的年金で所得再分配を行っていない国も多い。

（注 3）カナダ、フランス、ドイツ、イタリア、日本、オランダ、スペイン、スウェーデン、イギリス、アメリカの 10 か国である。

(注4) 成人1人当たりの可処分所得(等価可処分所得)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5) 表3に日本の2022年のフルタイムの平均賃金(年額)は515.4万円と記載されている。2022年の満額の基礎年金(年額)は77.8万円で、平均賃金の15.1%に相当している。

(注6) 「高齢期及び稼働能力減少・喪失時の基礎保障」のうち高齢期の部分をさしている。この基礎保障は、高齢や稼働不能を理由に十分な生活の原資を得ることが期待できない者に対する給付であり、親族等に対する事後の償還請求を行わない(扶養義務者の年間収入が10万ユーロを超えない限り、扶養義務の履行は追及されない)という点において生活扶助と異なり、資力調査についても基本的に本人及び同居の配偶者に係るもの以外を行わない(厚生労働省、2022)。2019年末現在の受給者数は約108.5万人である(うち高齢給付受給者(65歳8か月以降)は約56.1万人)。

(注7) 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。NDCでは賦課方式の部分についてみなし利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DC(確定拠出型)の給付を行う方式である。

(注8) DCやNDCでは給付乗率は保険料率、利率、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。

(注9) 厚生年金の老齢年金は基礎年金+報酬比例年金で計算されるので、その額は平均賃金の $15.1\% + 0.5481\% \times 43 \text{年} = 38.7\%$ となり、賃金代替率も38.7%となる。

(注10) 低賃金(0.5)の者の賃金代替率は $(15.1\% + 0.5481\% \times 43 \text{年} \times 0.5) / 0.5 = 53.8\%$ 、高賃金(2.0)の者の賃金代替率は $(15.1\% + 0.5481\% \times 43 \text{年} \times 2.0) / 2.0 = 31.1\%$ となる。

## 文献

厚生労働省(2022) 海外情勢報告2021.

府川哲夫(2023) 望ましい年金制度、IFW DP シリーズ2023-1.

OECD(2023) Pensions at a Glance 2023.