

2020年金制度改正に関わる若干の論点について

海野恵美子*

要約

本稿では、「税と社会保障の一体改革」の下で実施された、2020年金制度改正（「年金制度の機能強化のための国民年金法等の一部を改正に関する法律」）の背景にある、「マクロ経済スライド」の継続実施による公的年金の給付抑制と、これを補完する私的年金や資産形成に対する税制改正と一体となつての支援強化策について、3つの論点（①高い高齢者所得貧困率のまま、OECDとは異なる算出方法に基づく所得代替率で「マクロ経済スライド」による公的年金給付の低減を継続実施すること、②低所得層を含む公的年金給付を補完する機能がどれだけ果たせるのかが明確にされないまま、今回の年金制度改正や私的年金への税の控除・非課税などの税制改正が行われていること、③資産形成・就労・私的年金に対する個人の選択と自助努力が困難な人々【特に女性に多い、単身の低所得者・低年金者】への言及が無きに等しく、特に相対的貧困率については、子どもの貧困率には言及しているものの、高齢者の貧困率については全く言及が無く、公的年金が果たすべき貧困解消策が希薄であること）を挙げて検討し、以下のa～cを指摘した。但し、紙幅の関係から、私的年金への税の控除・非課税などの税制改正についての検討結果は次稿に期している。

a. 任意加入の私的年金を導入しているOECD諸国の直近（2016・2018年）の検討では、任意加入年金による所得代替率を高めても、強制加入の公的年金の最低生活保障機能が不十分な国の高齢者所得貧困率はOECD平均以上に高く、これは、任意加入の私的年金制度には垂直的所得再分配機能が無いため、低所得者は高い私的年金保険料を継続して負担できないためでもあると考えられることから、私的年金が低所得者の公的年金給付を補完する可能性は高くない。

b. 2015年の「マクロ経済スライド」実施前後（2012～2016年）の日本を取り上げ検討してみても、任意加入年金の所得代替率は高めたものの、「マクロ経済スライド」等による公的年金給付の抑制で強制加入年金の所得代替率を低めたことにより、高齢者所得貧困率は僅かだが高まっており、したがって、強制加入年金の所得代替率を低めれば高齢者所得貧困率を高める可能性が高く、「マクロ経済スライド」による強制加入年金の所得代替率の減少を任意加入年金の所得代替率の増加で補う日本の年金政策は、上記の私的年金の限界からも低所得者には効果が及ばないうえ、任意加入年金者と未加入者との年金所得格差の拡大という弊害を生む可能性もある。

c. a・bから、「マクロ経済スライド」の継続実施は、現在でも高い高齢者所得貧困率を一層高める可能性が高く、継続すべきではないが、年金制度の持続可能性の確保のためにその継続実施が必要であるならば、防貧対策として、社会扶助や公的年金の所得再分配機能を強める方策を採ると同時に、「マクロ経済スライド」の適用は、①低い高齢

者所得貧困率を維持しているOECD諸国のように、皆年金・最低生活保障の機能を果たすべき一階部分の基礎年金を除外して私的年金を含めた2階以上の年金に限定し、②ドイツのように、賃金が上昇する場合に限定されるべきである。

キーワード 「マクロ経済スライド」、所得代替率、高齢者の相対的所得貧困率、強制加入公的年金、任意加入私的年金

目次

1. 序

1-1 本稿の分析視点と分析対象の限定

1-2 年金給付を巡る政策方向と検討すべき論点

2. 年金給付水準を巡る2019「財政検証」と所得代替率・所得貧困率の動向

2-1 2019「財政検証」における所得代替率

2-2 公・私年金の所得代替率と高齢者所得貧困率の関係

2-2-1 強制加入年金及び任意加入年金の所得代替率と高齢者所得代替率の関係(2016・2018年)

2-2-2 2012年と比べた2016年の所得代替率と高齢者所得貧困率

2-2-3 直近(2018年)の所得代替率と「年金資格」からみた日本の公的年金給付の水準

2-2-4 強制加入年金の「自動調整メカニズム」と所得代替率及び高齢者所得代替率

3. 小括と今後の検討課題

3-1 小括

3-2 今後の検討課題

1 序

1-1 本稿の分析視点と分析対象の限定

2020. 6. 5, 「年金制度の機能強化のための国民年金法等の一部を改正に関する法律」 Act on Partial Amendments to National Pension Insurance, etc. for strengthening the pension system (以下、「2020年金制度改正」と略)が公布された。その概要は、少子化による生産年齢人口の持続的減少の一方、団塊世代及び団塊ジュニア世代が高齢化し高齢化がピークとなる2025年から2040年代において、経済・財政に見合った持続可能な社会保障制度に向け、稼働人口を増やして社会保障制度の支え手を増やす「働き方改革」とセットで、人生100年時代の「生涯現役に向けた社会保障改革」・「全世代型社会保障改革」の一環としての年金制度改革であり、年金給付額に関しては、一見すると、受給開始年齢の選択の拡大と受給年齢を伸ばした場合の給付率の増額、在職年金が支給停止とならない範囲の拡大等(図表1)、年金給付増となるかに見える改正である。

しかし、拙稿で検討したように（海野恵美子「相対的貧困率と関連政策の近年の動向—高齢者所得貧困率と年金政策を中心に—」，浦和大学・浦和短期大学「浦和論叢」第9号，2018.8，19），2014年6月の財政検証では，予想以上に所得代替率の引き下げが進んでいないとして，2015年4月にマクロ経済スライドを実施し，更に2016年3月の「公的年金制度の持続可能性の向上を図るための国民年金法等の一部を改正する法律」では，モデル世帯の所得代替率を50.5～51.0%の下限に維持するため，2044年まで30年間の年金引き下げ期間延長，景気後退期に削減できなかった未調整分を景気拡大期に調整する「キャリアオーバー」（2018年4月施行），賃金変動が物価変動を下回っても賃金変動に合わせて年金給付を減らす仕組みに変える（2021年4月施行）等の「年金額の改定ルールの見直し」を行うこととされており，このマクロ経済スライドによる年金給付水準の抑制は，後述のように進行中である。

本稿では，上掲拙稿の視点や方法を継続し，その後の年金制度改正に関わる審議経過やOECDの年金に係る直近資料（Pensions at a Glance 2019等）を踏まえ，2020年金制度改正の背景にある「マクロ経済スライド」の継続実施による公的年金の給付抑制とこれを補完する私的年金や資産形成に対する税制改正と一体となつての支援強化という「税と社会保障の一体改革」の考え方に焦点を絞り，その妥当性を検討する。

その際，留意したのは，上掲拙稿では推察にとどまっていた【a】2015年の「マクロ経済

| 図表1 改正の趣旨 | 年金制度の機能強化のための国民年金法等の一部を改正する法律の概要 (令和2年法律第40号、令和2年6月5日公布) |
|--------------|---|
| | より多くの人により長く多様な形で働く社会へと変化する中で、長期化する高齢期の経済基盤の充実を図るため、短時間労働者に対する被用者保険の適用拡大、在職中の年金受給の在り方の見直し、受給開始時期の選択肢の拡大、確定拠出年金の加入可能要件の見直し等の措置を講ずる。 |
| | <p>改正の概要</p> <p>1. 被用者保険の適用拡大【厚生年金保険法、健康保険法、公的年金制度の財政基盤及び最低保障機能の強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律（平成24年改正法）、国家公務員共済組合法、地方公務員等共済組合法】</p> <p>① 短時間労働者を被用者保険の適用対象とすべき事業所の企業規模要件について、段階的に引き下げる（現行500人超→100人超→50人超）。 ② 5人以上の個人事業所に係る適用業種に、弁護士、税理士等の資格を有する者が行う法律又は会計に係る業務を行う事業を追加する。 ③ 厚生年金・健康保険の適用対象である国・自治体等で勤務する短時間労働者に対して、公務員共済の短期給付を適用する。</p> <p>2. 在職中の年金受給の在り方の見直し【厚生年金保険法】</p> <p>① 高齢期の就労継続を早期に年金額に反映するため、在職中の老齢厚生年金受給者（65歳以上）の年金額を毎年定時に改定することとする。 ② 60歳から64歳に支給される特別支給の老齢厚生年金を対象とした在職老齢年金制度について、支給停止とならない範囲を拡大する（支給停止が開始される賃金と年金の合計額の基準を、現行の28万円から47万円（令和2年度額）に引き上げる。）。</p> <p>3. 受給開始時期の選択肢の拡大【国民年金法、厚生年金保険法等】 現在60歳から70歳の間となっている年金の受給開始時期の選択肢を、60歳から75歳の間に拡大する。</p> <p>4. 確定拠出年金の加入可能要件の見直し等【確定拠出年金法、確定給付企業年金法、独立行政法人農業者年金基金法等】</p> <p>① 確定拠出年金の加入可能年齢を引き上げる（※）とともに、受給開始時期等の選択肢を拡大する。 ※ 企業型DC：厚生年金被保険者のうち65歳未満→70歳未満 個人型DC（iDeCo）：公的年金の被保険者のうち60歳未満→65歳未満 ② 確定拠出年金における中小企業向け制度の対象範囲の拡大（100人以下→300人以下）、企業型DC加入者のiDeCo加入の要件緩和など、制度面・手続面の改善を図る。</p> <p>5. その他【国民年金法、厚生年金保険法、年金生活者支援給付金の支給に関する法律、児童扶養手当法等】</p> <p>① 国民年金手帳から基礎年金番号通知書への切替え ② 未婚のひとり親等を寡婦と同様に国民年金保険料の申請全額免除基準等に追加 ③ 短期滞在の外国人に対する脱退一時金の支給上限年数を3年から5年に引上げ（具体的な年数は政令で規定） ④ 年金生活者支援給付金制度における所得・世帯情報の照会の対象者の見直し ⑤ 児童扶養手当と障害年金の併給調整の見直し 等</p> |
| 施行期日 | 令和4（2022）年4月1日（ただし、1①は令和4（2022）年10月1日・令和6（2024）年10月1日、1②・③は令和4（2022）年10月1日、4①は令和4（2022）年4月1日・同年5月1日等、4②は公布日から6月を超えない範囲で政令で定める日・令和4（2022）年10月1日等、5②・③は令和3（2021）年4月1日、5④は公布日、5⑤は令和3（2021）年3月1日 等） |

スライド」実施後の日本の所得代替率と高齢者貧困率の動向をOECD諸国との比較において検証すること、【b】任意加入の私的年金を導入しているOECD諸国における直近（2016・2018年）の公的年金の所得代替率や高齢者貧困率の動向を通して、公的年金給付の補完として今回の改正にも組み込まれている、任意加入年金の機能の実態を検討すること、上掲拙稿では不十分であった【c】OECD加盟国における「マクロ経済スライド」の実施状況を所得代替率・高齢者所得貧困率・各国の年金制度と関連付けて検討すること、【d】税と社会保障の一体改革の下で進められている税制改革と年金制度改革との関連性を検討することである。

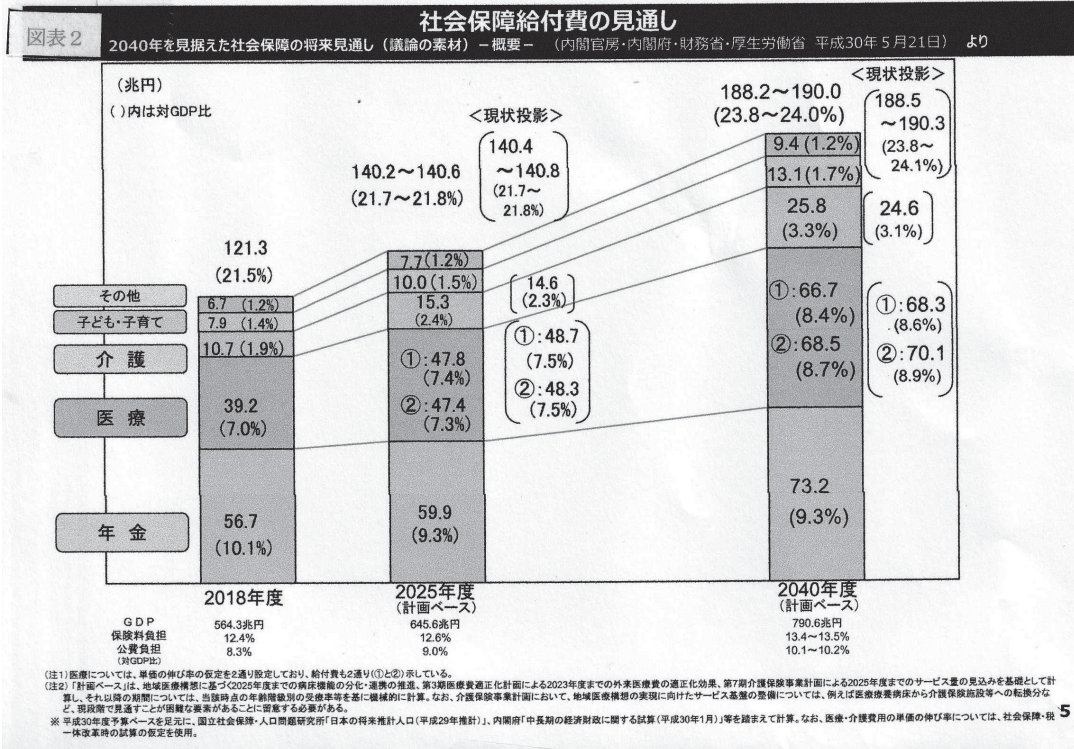
次に、2020年金制度改正に関して検討すべき論点を挙げ、上記の点に検討を絞る理由を示す。

1-2 年金給付を巡る政策方向と検討すべき論点

2040年代までの高齢化率ピーク時の年金給付に対する政府の財政面での考え方を示しているのは、内閣官房・内閣府・財務省・厚生労働省連名で出された2019.6.12の「『2040年を展望した社会保障・働き方改革本部のとりまとめ』について」（図表2）であり、そこでは、高齢者人口は2018年の3561万人から2040年の3921万人と1.1倍増と推計される中、社会保障給付費総額中の年金給付費は、46.7%（2018年）から38.5～38.9%（2040年）に減少すると見込んでおり（同上資料）、この減少幅は、医療・介護・子育て・その他の項目中、最大である。

一方、現在公的年金を受給している世帯の家計状況について政策当局がどのように捉えているのか、その概略を抽出すれば次の通りである（第1回 社会保障審議会企業年金・個人年金部会「企業年金・個人年金制度の現状等について」2019.2.22, <https://www.mhlw.go.jp/content/12601000/000481815.pdf>, , 2020.3.29閲覧¹⁾）。

『国民生活基礎調査 2017』によると（上掲pdf, NO.31, 2020.3.29閲覧）、高齢者世帯（65歳以上の者のみか、これに18歳未満の者が加わった世帯）の「1世帯当たり平均所得の構成割合」では、「高齢者世帯の収入の66%を公的年金・恩給が占め」（「仕送り・企業年金・個人年金・その他の所得」は5.4%、「財産所得」は5.3%）、「公的年金・恩給を受給している高齢者世帯の50%強は公的年金のみで生活して」おり、『総務省『家計調査』（2017）』（上掲pdf, NO.32）、「引退して無職となった高齢者世帯（夫65歳以上、妻60歳以上の夫婦のみの無職世帯）の家計は、主に社会保障給付により賄われている」（実収入209,198円のうち、社会保障給付は199,880円²⁾）が、実支出は263,718円（消費支出235,477円+非消費支出28,240円）で、「実収入と実支出の差（つまり赤字：筆者注）は、月5.5万円程度となっている」ため、この赤字を「貯蓄等での対応」で賄っており、その平均準貯蓄額は高齢無職夫婦世帯で2484万円となっているが（上掲pdf, NO.32）、『総務省「家計調査」（2017）』（上掲pdf, NO.33）の「貯蓄現在高階級別分布」によると、貯蓄額2000万円以上³⁾の高齢者世帯（2人以上の世帯で世帯主が65歳以上の世帯）は「4割程度」（2002年で42.6%、2017年で41.8%）であるうえ、100万円未満の低貯蓄世帯も増えている（2002年で4.4%、2017年で6.4%）。



(資料) 2040年を展望した社会保障・働き方改革本部、「2040年を展望した社会保障・働き方改革本部のとりまとめについて」【参考資料】No.5, 第118回社会保障審議会医療保険部会, 資料2-1, 厚生省保険局, 「『2040年を展望した社会保障・働き方改革本部のとりまとめ』について」NO.5, 2019.6.12, <https://www.mhlw.go.jp/content/12401000/000517328.pdf>, 2020.3.28閲覧。

要するに、平均的な高齢年金受給世帯では、月5.5万円程度の赤字が生じており、これを自助としての「貯蓄等での対応」で賄っているが、貯蓄引き出しで平均的な老後生活が可能なのは4割程度で、低貯蓄世帯も増加しているというのが政策当局の現状認識である。

一方、①今後の「公的年金の給付については、マクロ経済スライド⁴⁾により、中長期的な水準の調整が見込まれている」(上掲pdf, NO.31)として、現状以上に公的年金給付の水準低下を見込んでいることから、今後は、②公的年金受給前の「早期から継続的に資産形成」を図ることと、③「多様な就労と私的年金・公的年金の組み合わせ」を図るとしている(図表3)。

つまり、①の公的年金給付は一層の水準低下を見込んでいるので、②③の、資産形成・就労・私的年金に対する個人の選択と自助努力を支援する仕組みを強めることによって、縮小する公的年金の家計維持機能をカバーするというのが政策当局の考え方であり、今回の年金改正における、厚生年金被用者への保険料拠出期間延長と選択的な受給開始時期による就労・保険加入期間の延長や、厚生年金未加入者の厚生年金への適用拡大⁵⁾、確定拠出年金の加入可能要件の見直し等による私的年金の加入促進は、マクロ経済スライドによる公的年金

の「中長期的な水準の調整」が前提とされている。

このマクロ経済スライドによる公的年金の「中長期的な水準の調整」の妥当性を検証するために2009・2014・2019年の3回にわたって「財政検証」が実施されてきたが、論点①はこの「財政検証」が用いている所得代替率に関してである。

所得代替率は、政策当局が「公的年金の給付水準を示す指標」として相対的貧困率に代わって重視し、直近の2019年「財政検証」でも（本稿2で詳述）、「財政検証の結果から①経済成長と労働参加が進むケースでは、現行の年金制度の下でも、引き続き、所得代替率50%の給付水準を今後概ね100年間にわたり確保できる」として（2019.12.27社会保障審議会年金部会「社会保障審議会年金部会における議論の整理」、<https://www.nensoken.or.jp/wp-content/uploads/shingi29-002.pdf>, 2020.3.28閲覧）、2025～2040年までこの政策を継続する本年金制度改革も行われているが、その所得代替率について、日本の政策当局は次のように捉えている。

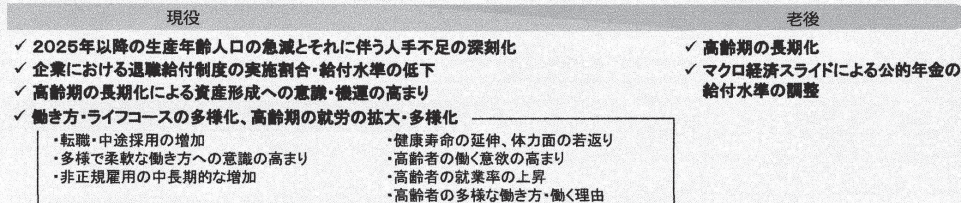
すなわち、直近の2019年「財政検証」は、「OECD諸国の所得代替率について」（図表4）を示したうえで、このOECDの所得代替率は、「①単身モデルのため本人分のみで配偶者の基礎年金を含まないこと、②20～64歳まで厚生年金に加入した前提となっていること、③分母となる平均賃金が税・社会保険料控除前であること」から、「機械的な試算

図表3

企業年金・個人年金を取り巻く状況と主な検討課題(案)

○ 企業年金・個人年金を取り巻く状況を踏まえると、企業年金・個人年金制度の在り方を検討するに当たっては、以下のような課題が考えられるのではないかと。

<経済・社会の変化>



※平成28年の確定拠出年金法等の改正で一定の対応

<経済・社会の変化を踏まえた企業年金・個人年金制度の在り方>

○ 多様な働き方の中で、早期から継続的に資産形成を図ることができるようにすることが望ましい

○ 個々の事情に応じて、多様な就労と私的年金・公的年金の組合せを可能にすることが望ましい

<企業年金・個人年金制度に関する主な検討課題> ※課題の検討に当たっては、公的年金制度や税制との関係も含めた検討が必要

○ 就労期間の延伸を制度に反映し長期化する高齢期の経済基盤を充実するとともに、高齢期における多様な就労と私的年金・公的年金の組合せを可能にする環境の整備など
(加入可能年齢、拠出限度額、受給開始可能年齢などの拠出時・給付時の仕組み)

○ 従業員の老後資産の形成に向けた事業主の取組を支援する環境の整備など
(中小企業施策、柔軟で弾力的な設計、事務負担の軽減など)

○ 働き方や勤務先に左右されない自助努力を支援する環境の整備など
(iDeCoの普及・改善、ポータビリティの拡充など)

○ 老後資産の形成・取り崩しに関する選択を支える環境の整備など
(運用方法等に関する情報提供や投資教育の充実など)

○ 企業年金・個人年金制度を安定的に運営するための体制の整備など
(企業年金のガバナンスの確保、制度を支える企業年金連合会・国民年金基金連合会等の基盤強化など)

(資料) 第1回社会保障審議会企業年金・個人年金部会, 資料1, 「企業年金・個人年金制度の現状等について」N0.48, 2019.2.22,<https://www.mhlw.go.jp/content/12601000/000481815.pdf>, 2020.3.29閲覧。

で、これによって「単純に各国の年金制度の優劣を論じることは難しい」として(2018.4.20 社会保障審議会企業年金部会「企業年金制度の現状等について」NO.28, <https://www.mhlw.go.jp/content/12601000/000481815.pdf>, 2020.3.29 閲覧), 単身モデルのOECDとは異なり, 「夫が平均収入で40年間就業し, 妻は専業主婦である, 片稼ぎ夫婦世帯」を「モデル世帯」⁶⁾とする所得代替率を算出し, その結果, OECD算出の所得代替率よりも高く算出された所得代替率でマクロ経済スライドによる「中長期的な水準の調整」の継続が正当化されている。

しかし, 2019年「財政検証」が批判する上記OECD算出方法の③については, OECDにおいても税・社会保険料控除後のネットの所得代替率も算出しており, OECD算出方法の①についても, 後述のように(2-2-3), 日本の「モデル世帯」の数値の方が日本の実態からも乖離している可能性があり, しかも, 日本の「モデル世帯」の基準でOECD諸国の所得代替率を示す資料も示されていないため, 国際比較による日本の公的年金水準の妥当性を評価するにはOECDの資料に依るしかないこと, 図表4では, OECD諸国の平均値も示していないこと(下記のように, OECDの各国別分析では必ず平均値との比較が行われている)等の疑問点がある。

したがって論点①は, OECDの算出方法とは異なる特異な算出方法によって得られた所得代替率(その数値もOECDの数値より高い)を基準に, 高い高齢者所得貧困率に対する対応策

図表4 OECD諸国の年金の所得代替率について

【平均的な被用者の年金受給額(本人分のみ)の平均賃金に対する比率】※平均賃金、年金受給額いずれも税・社会保険料控除前

| 国名 | アメリカ | イギリス | カナダ | ドイツ | フランス | イタリア | オランダ | スウェーデン | デンマーク | 日本 |
|--------------------------------|---------------------------------|-----------------------------------|--------------------|--------------------|----------------------|---------------------|------------------|-------------------|--------------------|----------------------|
| 義務的加入年金の所得代替率 | 38.3 | 22.1 | 41.0 | 38.2 | 60.5 | 83.1 | 96.9 | 55.8 | 86.4 | 34.6 (注) |
| うち、公的年金 | 38.3 | 22.1 | 41.0 | 38.2 | 60.5 | 83.1 | 28.7 | 36.6 | 14.8 | 34.6 |
| うち、義務的な私的年金 (被用者の85%以上をカバー) | — | — | — | — | — | — | 68.2 | 19.2 | 71.6 | — |
| 労働人口の40%以上をカバーする任意の私的年金 | 33.0 | 30.0 | 34.2 | 12.7 | — | — | — | — | — | 23.1 |
| 公的年金の保険料率(2016) | 労 6.2% 使 6.2% (税制優遇と一律徴収) | 労 12.0% 使 13.8% (税制優遇と一律徴収) | 労 4.95% 使 4.95% | 労 9.35% 使 9.35% | 労 10.35% 使 15.05% | 労 9.19% 使 23.81% | 労 4.9% 使 0.0% | 労 7.0% 使 11.4% | 労 0.26% 使 0.52% | 労 8.914% 使 8.914% |

(注) マクロ経済スライドによる調整後の年金水準。日本では必要な給付が長期間にわたり安定的に行えるよう、保険料率の上限を将来にわたって固定し、その範囲で給付を行う仕組みとしているもの。OECDによる所得代替率の比較は機械的な試算であり、こうした工夫が反映されていないため、単純に各国の年金制度の優劣を論じることは難しい点に留意が必要。

※ 上記の代替率と、我が国の財政検証で示している所得代替率とは、次の点で異なる。①単身モデルのため本人分のみで配偶者の基礎年金を含まないこと、②20～64歳まで厚生年金に加入した前提となっていること、③分母となる平均賃金が税・社会保険料控除前であること。

【前提】

- 給付算定の基礎となる賃金や加入期間
 - ・ 20歳で労働市場に参入し、各国の標準的な支給開始年齢までの期間を、平均賃金で就労し、保険料を納付し続けた場合を想定
- 経済変数
 - ・ 物価上昇率 2%/年
 - ・ 名目賃金上昇率 3.275%/年(実質賃金上昇率 1.25%/年)
 - ・ 積立方式の実質利益率 3%/年
- 給付算定ルール
 - ・ 2016年までに法制化された改革を反映。段階的に導入されている制度変更は、施行の初年から導入済みと仮定。

(出所)OECD: Pensions at a Glance 2017

(資料) 第20回社会保障審議会企業年金部会, 参考資料2, 「企業年金制度の現状等について」NO.28, 2018.4.20, <https://www.mhlw.go.jp/content/12601000/000344748.pdf>, 2020.3.29 閲覧

も無いまま、日本の政策当局が「マクロ経済スライド」による年金給付の中長期的な抑制を行うとしていることについて、その妥当性を検討すべきであるということである。

こうした日本の現状に対して、OECDは、直近の報告書（OECD, Pensions at a Glance 2019, COUNTRY SPECIFIC FINDINGS, JAPAN, 2019.11.27, www.oecd.org/publications/oecd-pensions-at-a-glance..., 2020.3.29閲覧）において、OECD諸国の平均値と比べて日本の年金給付が乖離している実態を以下のように数値で示すとともに、日本の年金制度が挑戦すべき課題は、財政的持続可能性の遂行と同時に、「高齢者に適切な所得を保障することである」⁷⁾と、下記の指摘をしている（筆者の要約）。

日本では、平均余命指数と過去3年の平均拠出者数の変化に基づく持続可能性要素としてのマクロスライド指標は、2019年にキャリアオーバーメカニズムを通して、未実施の過去の給付削減も含めて適用され、財政的持続可能性が追求されてきているが、もう1つ重大な挑戦は、高齢者に適切な所得を保障することである。なぜなら、a.65歳以上高齢者の所得貧困率（中位可処分所得50%以下の低所得者比率）は19.6%で、OECD平均13.5%に比べて高く、b.高齢者のグロス（税・社会保険料控除前）のセーフティネット給付額は18.4%で、OECD平均20.4%に比べて低く、c.平均賃金労働者のフルキャリアに対する強制加入年金のネットの所得代替率は37%で、OECD平均59%に比べて低く、任意加入年金を含むと所得代替率は62%となるものの、拠出が45歳からだどこれよりもかなり低くなり、d.報酬比例年金に加入できない自営業者の年金額は被用者平均年金額の33%で、OECD平均79%に比べて低く⁸⁾、f.月8.8万円以上の所得要件かつ週20時間以上の最低労働時間の両方の年金加入資格要件があるため（OECD諸国では少数派である）、パートタイマー等の多くの非正規労働者が所得比例年金にカバーされていない等の解決すべき課題があるからである。

特に高齢者の所得・貧困に関わるaやcについては、OECDは数年前から指摘してきたが（OECD, Pensions at a Glance 2015/2017/2019）、今回の年金改正でも、aについては全く言及が無く、cの所得代替率についても、OECDとは異なる年金「モデル」による数値や評価が継続されていることから、これを本稿では次の論点②としたものである。

すなわち論点②は、「マクロ経済スライド」による「中長期的な水準の調整」が見込まれる公的年金給付とは逆に、抑制された公的年金給付を補完するものとして支援が強化されている任意加入の私的年金や資産形成策、特に任意加入の私的年金については、先進国の中で突出した財政赤字や高い相対的貧困率を抱え、税の有効な配分が求められている中で、低所得層を含む公的年金給付を補完する機能がどれだけ果たせるのかが明確にされないまま、税の控除や非課税とする今回の年金制度改正や税制改正が行われていることから、OECD諸国内での任意加入の私的年金の所得代替率と高齢者所得貧困率との関連性の検討を通して、任意加入私的年金の公的年金給付補完機能を検証することである。

以上①②の論点の検証を通して、資産形成・就労・私的年金に対する個人の選択と自助努力が困難な人々（特に女性に多い、単身の低所得者・低年金者）への言及が無きに等しく、特に

相対的貧困率については、子どもの貧困率には言及しているものの（2019.12.25 社会保障審議会企業年金・個人年金部会「社会保障審議会企業年金・個人年金部会における議論の整理」<https://www.nensoken.or.jp/wp-content/uploads/shingi29-01.pdf>, 2020.3.28 閲覧）、高齢者の貧困率については全く言及が無く、公的年金が果たすべき貧困解消策が希薄であることを問題とするのが論点③である。

本稿は、以上3つの論点の検証を目的に検討を開始したが、紙幅の関係で私的年金と税の控除・非課税などの税制改正に関する検討結果は本稿から省き次稿に期すこととなったため、論点の検証に不整合が生じないように配慮しつつ以下の検証を進める。

- 1) この「企業年金・個人年金制度の主な検討課題（案）」（2019.2.22 第1回の社会保障審議会企業年金・個人年金部会）がまとめられたのは、厚労省保険局の2019.6.12の『「2014年を展望した社会保障・働き方改革本部のとりまとめ」について』において、「人生100年に向けた年金制度改革」として、①「多様な就労を年金制度に取り込む被用者保険の適用拡大」、②「就労期の長期化による年金水準の充実」（「就労・制度加入と年金受給の時期や組合せの選択肢の拡大、就労に中立的かつ公平性にも留意した在職高齢年金制度等の見直し、私的年金の加入年齢等の見直し」）が挙げられたことにある（厚労省保険局、2019.6.12『「2040年を展望した社会保障・働き方改革本部のとりまとめ」について』、NO. 2、<https://www.mhlw.go.jp/content/12401000/000517328.pdf>, 2020.3.28 閲覧）。
- 2) 後述の2019年度「財政検証」での2019年度モデル世帯の年金額は、夫婦2人の基礎年金13万円＋夫の厚生年金9万円の計22万円なので、モデル年金の方が2万円程度高いということになる。
- 3) 平均的な高齢年金夫婦世帯が2017年時点の生活水準を65歳から約30年間維持していくには、月5.5（年66）万円×30年＝1980万円、つまり2000万円以上の貯蓄額が必要ということになる。
- 4) 日本のマクロ経済スライドとは、年金改定率について、新規受給者では賃金の伸び率－スライド調整率、既受給者では物価の伸び率－スライド調整率として、スライド調整率分（公的年金全体の被保険者数の減少率＋平均余命の伸びを勘案した一定率）だけ賃金ないしは物価の伸び率を抑えて年金額を調整する仕組みである（厚生労働省、平成30年版 厚生労働白書、資料編、詳細資料①、237）。
- 5) 今回の年金改正では、短時間労働者等に対する被用者保険の適用拡大として、①短時間労働者の適用要件については、1年以上の勤務期間要件は撤廃してフルタイム相当の被保険者と同様の2か月超の要件を適用するが、週20～30時間かつ月額賃金8.8万円以上で働く者に限定し、②適用事業所は、2022年10月に100人超規模、2024年10月に50人超規模まで拡大するが、法定16業種に該当する常時5人以上の従業員を使用するものに限定されている個人事業所については今後の課題としている。OECDは、パート労働者が厚生年金に加入できる資格要件を複数設けている日本のような国はOECD内では少数派であるとして、改善を促して来たが、本年金制度改正では、資格要件を2点（週20～30時間かつ月額賃金8.8万円以上で働く者）に減らしたものの、複数の資格要件を残していることに変わりはない。しかし、マクロスライドの適用は、就労形態や公的年金の形態（1階部分の国民年金と2階部分の厚生年金）に関わりなく、一律である。
- 6) 上掲拙稿、18。しかし、「モデル世帯」とされる「男性雇用者と無業の妻から成る」「片稼ぎ世帯」は、1997年以後現在まで、「雇用者の共働き世帯」「片稼ぎ世帯」を下回り続け、2017年では641万世帯と後者の1188万世帯の1/2程度であること（「共働き等世帯数の推移」、『新社会保障・社会福祉士養成講座12 社会保障』、中央法規、2019.2.1.290、図11-6）、「65歳以上の者がいる世帯」のう

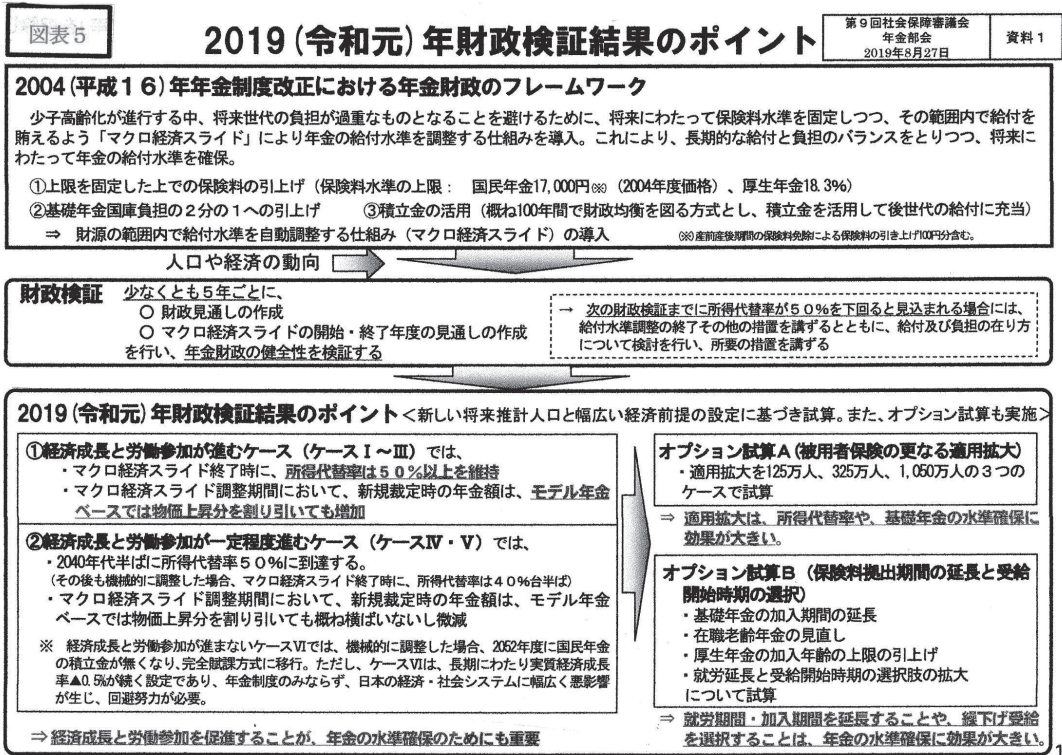
ち「65歳以上の者のみの世帯」は2004年の44%から56.3%に増え、後者のうち、「夫婦のみの世帯」は2004年49.5%、2018年32.7%、「単独世帯」2004年47.4%（男性11.5%、女性35.9%）、2018年48.6%（男性15.8%、女性32.7%）で、「単独世帯」は、2004年ですでに「夫婦のみの世帯」と半々であったが、2018年度には「夫婦のみの世帯」を僅かに上回っており、その約6割は低年金者が多い女性であることから（厚生労働省、『平成30年度国民生活基礎調査の概況』、<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa...>, 2020.3.18閲覧）、片働き夫婦世帯のみを「モデル世帯」とする所得代替率が、特に低所得・低年金の単身・女性が多い高齢者の生活実態を十分に反映されるとは言い難い。加えて、上記のように今後の年金政策方向は就労・資産形成・私的年金加入における個人の選択と自己責任の強化なので、個人モデル・単身モデルの方がこの政策にはより適格的である。本稿では、上掲拙稿と同様、高齢者のより多くが女性であり、また日本の「働き方改革」の中で最も遅れているものの1つがジェンダー平等視点からの取り組みであることから、こうした視点で分析してきた、OECD資料を用いて検討した。

- 7) このOECDの指摘は、『給付額の十分性』と『制度の持続可能性』とのジレンマ（年金パラドックス）を解決する策として挙げている3点（すなわち、①就労期間の長期化、②公的年金の支給努力の対象の中心を最も脆弱な人々とする、③進行中又は今後必要となる公的給付の削減を補完するために、退職後の貯蓄を奨励すること）のうちの②に当たり（上掲拙稿、2）、これを記載した『Pensions at a Glance 2011』以来、2年ごとに公開の『Pensions at a Glance』では、「給付額の十分性」に関わる高齢者の所得貧困率や年金受給者の所得代替率を欠かさず記載し、OECD加盟国の多くも『制度の持続可能性』とのジレンマの中で『給付額の十分性』の課題に取り組んできた。
- 8) 今回改正では、第1号・第3号被保険者の第2号被保険者への転換による“皆被用者年金化”が目指されているが、この転換後も残る、自営業者や疑似自営の請負労働者の年金については、OECDの指摘のように、基礎年金のみの低年金であるにもかかわらず、改正の対象外となっている。

2.年金水準を巡る2019「財政検証」と所得代替率・所得貧困率の動向

2-1 2019「財政検証」における所得代替率

2019「財政検証」では、2019年度の所得代替率は、「モデル世帯」の年金額（夫婦2人の基礎年金13.0万円+夫の厚生年金9.0万円の計22万円）の「現役男子の平均手取り収入額」35.7万円に対する比率=61.7%とされ（図表5）、経済成長と労働参加が進むⅠ～Ⅲのケースではマクロ経済スライド調整後の2040年代でも所得代替率は50.8～51.9%と50%を確保できるが、経済成長が0.4%以下で労働参加も進まずに機械的にマクロ経済スライド調整を進めると（ケースⅣ・Ⅴ）、所得代替率は50%以下、最悪のマイナス成長率ケースⅥでは、所得代替率36～38%で、国民年金積立金の枯渇による完全賦課方式に移行することになるので、所得代替率50%以上の年金水準確保のためにも0.4%以上の経済成長と労働参加を進める必要があり、オプション試算A（被用者保険の更なる拡大）では、適用拡大の規模を大きくするほど所得代替率や基礎年金の水準確保に効果が大、オプション試算B（保険料拠出期間延長と受給開始時期の選択）では、在職高齢年金見直しや就労期間・保険加入期間を延長し繰り下げ受給を拡大す



（資料）第9回社会保障審議会年金部会，2019（令和元）年財政検証のポイント，資料1/No.1，2019.8.27，https://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/nenkin/zaisei-kensyo/dl/h26_kensyo.pdf，2020.3.28閲覧

ることが年金水準の確保に効果が大きとされ（図表6），2020年金改正ではこれらのオプション試算が取り入れられた。

しかし，この策では，平均余命の長期化による公的年金給付の延長を就労や保険加入期間の延長で対応することはできるものの，①公的年金の平均的年金水準自体を低下させ，しかも②所得代替率の削減は所得階層に関わらず一律なので，預貯金が乏しくかつ平均以下の低年金受給世帯ほど生活水準の低下が避けられないが，③こうした低資産・低年金世帯の生活水準の低下に対する公的年金制度としての対応策は，就労による収入増だけで，これが困難な世帯への対応策は示されていない。

こうした公的年金の削減を補完するものとして2020年金制度改正が重視しているのは，上述の私的年金や貯蓄制度の促進策である。

そこで次に，OECDや前稿の分析と同様，OECD平均値との比較を中心に，私的年金に依る所得代替率の増加がどこまで高齢者所得貧困率を低めることができているのか，この検証を通して，私的年金が高齢者所得貧困率を軽減する機能について検討する⁹⁾。

9) 上掲稿でもこの点を検討したが、その起稿時点では、日本の資料の制約のため他国との比較が十分にはできなかった。すなわち、日本の任意加入年金の数値が初めて記載されるようになったのは『Pensions at a Glance 2017』で、そこに記載の2016年の所得代替率と比較すべき日本の高齢者所得貧困率の直近の数値については、2012年のものしか無かったため、2016年の日本の高齢者所得貧困率の数値を欠き、したがって、OECD諸国の検討から日本の場合を推察するしかなかった。加えて、任意加入年金を持つ国にメキシコ・リトアニアが加わったこと等の新たな資料も加わったことから、今回改めて検討した。

2019年財政検証結果

図表6

○ 前回の財政検証と同様に、経済成長と労働参加が進むケースでは、マクロ経済スライド調整後も所得代替率50%を確保

※ 経済前提は、前回よりも控えめに設定（実質賃金上昇率 前回：2.3%～0.7% → 今回：1.6%～0.4%）

※ 労働供給は、前回よりも労働参加が進む前提（就業率 前回：2030年推計：58.4% → 今回：2040年推計：60.9%）【労働参加が進むケース】

※ 所得代替率… 公的年金の給付水準を示す指標。現役男子の平均手取り収入額に対する年金額の比率により表される。

所得代替率 = (夫婦2人の基礎年金 + 夫の厚生年金) / 現役男子の平均手取り収入額

2019年度： 61.7% 13.0万円 9.0万円 35.7万円



(資料) 第9回社会保障審議会年金部会, 2019.8.27, 2019(令和元)年財政検証のポイント, 資料1/N0.3, https://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/nenkin/zaisei-kensyo/dl/h26_kensyo.pdf, 2020.3.28 閲覧

2-2 公・私年金の所得代替率と高齢者所得貧困率の関係

2-2-1 強制加入年金及び任意加入年金の所得代替率と高齢者所得代替率の関係 (2016・2018年)

図表7は、2012・2016年のOECD算出のネット(税・社会保険料控除後)での所得代替率(任意加入年金の%は海野算出)¹⁰⁾と高齢者所得貧困率(直近の数値は2016年,これを2012年と比較したのは、上掲拙稿でも用いたためである)をまとめたものである(カッコ内は直近の2018年の所得代替率の数値)。

OECD平均での2016年度の所得代替率は、①強制加入年金62.9%、②35ヶ国中8か国が加入する任意加入年金6.2%、①②の計69.1%、高齢者所得貧困率は13.5%である。

日本の2016年度の所得代替率は、①強制加入年金40.0%（OECD35か国中4番目に低く、2019財政検証の61.7%より21.7ポイント減である）、②任意加入年金23.7%（加入8ヶ国中4番目に高い）、

図表7 net（税・保険料控除後）の平均所得者年金の所得代替率（2012・2016【2018】）（2020.3海野作成）

| 国名 | 平均所得年金（①強制加入年金MP・②任意加入年金VP・③①②の計）の所得代替率 | | | 2012 ¹⁾ MP強制加入, VP任意加入% | | | 2016 ²⁾ (2018) ³⁾ MP強制加入, VP任意加入% | | | 高齢者所得貧困率 ⁴⁾ % | |
|----------|---|------|-------|------------------------------------|-------------|--------------|---|------|---------|--------------------------|------|
| | | | | | | | | | | 2012 | 2016 |
| | ①MP | ②VP | ③①②の計 | ①MP | ②VP (2018) | ③①②の計 | | | | (2012との差) | |
| OECD平均 | 64.1 | 15.4 | 79.5 | 62.9 (58.6) | 6.2 (7.2) | 69.1 (65.4) | 12.6 | 13.5 | (+0.9) | | |
| 日本 | 40.8 | — | 40.8 | 40.0 (36.8) | 23.7 (24.7) | 63.7 (61.5) | 19.4 | 19.6 | (+0.2) | | |
| オーストラリア | 67.7 | — | 67.7 | 42.6 (41.0) | — | 42.6 (41.0) | 33.5 | 23.2 | (-10.3) | | |
| オーストリア | 90.2 | — | 91.2 | 91.8 (89.9) | — | 91.8 (89.9) | 11.4 | 8.7 | (-2.7) | | |
| ベルギー | 50.1 | 18.5 | 68.6 | 66.1 (50.7) | 6.6 (21.7) | 72.7 (72.4) | 10.7 | 8.2 | (-2.5) | | |
| カナダ | 50.6 | 43.8 | 94.4 | 53.4 (50.7) | 44.6 (32.6) | 98.0 (83.3) | 6.7 | 12.2 | (+5.5) | | |
| チリ | 51.8 | — | 51.8 | 40.0 (37.3) | — | 40.4 (37.3) | 18.4 | 17.6 | (-0.8) | | |
| チェコ | 50.7 | — | 50.7 | 60.0 (60.3) | — | 60.0 (60.3) | 2.8 | 4.5 | (+1.7) | | |
| デンマーク | 77.4 | — | 77.4 | 80.2 (70.9) | — | 80.2 (70.9) | 4.6 | 3.0 | (-1.6) | | |
| エストニア | 62.4 | — | 62.4 | 57.4 (53.1) | — | 57.4 (53.1) | 12.1 | 35.7 | (+23.6) | | |
| フィンランド | 62.8 | — | 62.8 | 65.0 (64.2) | — | 65.0 (64.2) | 7.8 | 6.3 | (-1.5) | | |
| フランス | 71.4 | — | 71.4 | 74.5 (73.6) | — | 74.5 (73.6) | 3.8 | 3.4 | (-0.4) | | |
| ドイツ | 55.3 | 21.1 | 76.4 | 50.5 (51.9) | 14.9 (16.1) | 65.4 (68.0) | 9.4 | 9.6 | (+0.2) | | |
| ギリシャ | 70.5 | — | 70.5 | 53.7 (51.1) | — | 53.7 (51.1) | 6.9 | 7.8 | (+0.9) | | |
| ハンガリー | 95.2 | — | 95.2 | 89.6 (84.3) | — | 89.6 (84.3) | 8.6 | 5.2 | (-3.4) | | |
| アイスランド | 75.7 | — | 75.7 | 75.7 (60.8) | — | 75.7 (60.8) | 2.8 | 2.8 | (±0) | | |
| アイルランド | 37.3 | 43.7 | 81.0 | 42.3 (35.9) | 34.9 (45.2) | 77.2 (81.1) | 6.9 | 6.0 | (-0.9) | | |
| イスラエル | 83.2 | — | 83.2 | 75.1 (57.8) | — (15.4) | 75.1 (73.2) | 24.1 | 19.9 | (-4.2) | | |
| イタリー | 78.2 | — | 78.2 | 93.2 (91.8) | — | 93.2 (91.8) | 9.4 | 10.3 | (+0.9) | | |
| 韓国 | 45.2 | — | 45.2 | 45.1 (43.4) | — | 45.1 (43.4) | 49.6 | 43.8 | (-5.8) | | |
| ラトビア | — | — | — | 59.5 (54.3) | — | 59.5 (54.3) | — | 32.7 | (—) | | |
| リトアニア | — | — | — | — (31.0) | — | — (31.0) | — | 25.1 | (—) | | |
| ルクセンブルグ | 69.4 | — | 69.4 | 88.4 (100.1) | — | 88.4 (100.1) | 3 | 7.7 | (+4.7) | | |
| メキシコ | 31.5 | — | 31.5 | 29.6 (28.6) | — (20.3) | 29.6 (48.9) | 27 | 24.7 | (-2.3) | | |
| オランダ | 101.1 | — | 101.1 | 100.6 (80.2) | — | 100.6 (80.2) | 2 | 3.1 | (+1.1) | | |
| ニュージーランド | 43.5 | 12.9 | 72.6 | 43.2 (42.8) | 20.3 (19.4) | 63.5 (62.2) | 8.2 | 10.6 | (+2.4) | | |
| ノルウェー | 59.7 | — | 59.7 | 48.8 (51.6) | — | 48.8 (51.6) | 4.1 | 4.3 | (+0.2) | | |
| ポーランド | 59.5 | — | 59.5 | 38.6 (35.1) | — | 38.6 (35.1) | 8.2 | 9.3 | (+1.1) | | |
| ポルトガル | 67.8 | — | 67.8 | 94.9 (89.6) | — | 94.9 (89.6) | 8.1 | 9.5 | (+1.4) | | |
| スロバキア | 85.4 | — | 85.4 | 83.8 (65.1) | — | 83.8 (65.1) | 3.6 | 4.3 | (-0.7) | | |
| スロベニア | 59.0 | — | 59.0 | 56.7 (57.5) | — | 56.7 (57.5) | 15.8 | 12.3 | (-3.5) | | |
| スペイン | 80.1 | — | 80.1 | 81.8 (83.4) | — | 81.8 (83.4) | 6.7 | 9.4 | (+2.7) | | |
| スウェーデン | 55.3 | — | 55.3 | 54.9 (53.4) | — | 54.9 (53.4) | 9.3 | 11.3 | (+2.0) | | |
| スイス | 74.7 | — | 74.7 | 44.9 (44.3) | — | 44.9 (44.3) | 23.4 | 19.5 | (-3.9) | | |
| トルコ | 93.6 | — | 93.6 | 102.1 (93.8) | — | 102.1 (93.8) | 17.2 | 17.0 | (-0.2) | | |
| イギリス | 38.0 | 37.9 | 78.1 | 29.0 (28.4) | 33.2 (32.6) | 62.2 (61.0) | 13.4 | 15.3 | (+1.9) | | |
| アメリカ合衆国 | 44.8 | 44.1 | 88.9 | 49.1 (49.4) | 38.0 (34.3) | 87.1 (83.7) | 21.5 | 23.1 | (+1.6) | | |

- (資料) 1) OECD, Pensions at a Glance 2013, table4.10., 143.
 2) OECD, Pensions at a Glance 2017, table4.8., 107.
 3) OECD, Pensions at a Glance 2019, table5.6., 157.
 4) OECD, Pensions at a Glance 2015, table8.3., 171,
 OECD, Pensions at a Glance 2019, table7.2., 187.

①②の計63.7%、高齢者所得貧困率は19.6%（OECD35か国中8番目に高い）で、OECD平均に比べ、強制加入年金では22.9ポイント減、任意加入年金では15.5ポイント増、高齢者所得貧困率では6.1ポイント増で、強制加入の公的年金の所得代替率の低さと高齢者所得貧困率及び任意加入年金の所得代替率の高さが特徴的である。

2016・2018年の任意加入年金加入国は、日本・ベルギー・カナダ・ドイツ・アイルランド・ニュージーランド・イギリス・アメリカの8カ国で、このうち、OECD平均より高齢者所得貧困率が高い国は日本・イギリス・アメリカの3カ国、高齢者所得貧困率が低い国はベルギー・カナダ・ドイツ・アイルランド・ニュージーランドの5カ国で、後者の5カ国には次の特徴がある。

すなわち、カナダ・ニュージーランドの公的年金は、基本的に全住民加入の地域型で¹¹⁾、その給付額（2016年）も対平均所得の30%以上で、対平均所得の19.0%である日本の社会扶助給付額よりも高く、社会保険方式のベルギー・アイルランドの場合でも、ベルギーでは、①給付額が平均所得の約37.6%の45年拠出者への最低所得比例年金minimum earning-related pensionと、②給付額は単身で平均所得の約31.9%で、15年以上の拠出で年収が平均所得の約49.2%（この額に満たなければこの額まで引き上げられる）未満で低所得かパートタイム労働者への最低年金クレジットminimum annual creditの2種類あり（上掲拙稿，15，注20）、アイルランドでは、拠出制基本年金額も対平均所得の34.1%で（上掲拙稿，16・17，注25）、これら4カ国では公的年金で最低生活が確保されており、これら4カ国の任意加入年金は、「最低生活を保障している公的年金の上乗せとなる職域年金が任意加入年金のため低い加入率である等から、公的年金を補足する職域年金を補完するという機能が強いこと」である（上掲拙稿，25）¹²⁾。

また、報酬比例年金のみの公的年金制度のドイツでは、上記4カ国と異なって最低年金を欠いており、「公的年金の給付削減を自助努力で補う目的で」私的年金であるリースター年金を2002年に導入したが、低所得者の加入が低調であるため（上掲拙稿，25）、最近の労使協約では、低賃金労働者の貧困リスクに対応する公的年金の最低年金導入も検討されているという¹³⁾。なお、ドイツの公的年金では、低所得者に配慮した社会保険内での所得再分配が行われており（後述）、この点は上記4カ国の共通点である。

以上から言えるのは、①日本・イギリス・アメリカの3カ国では、任意加入年金によって強制及び任意加入年金計の所得代替率を高めてはいるが、高齢者所得貧困率は高いままであり、他方、②強制加入年金の所得代替率が低く高齢者所得貧困率も低い任意加入年金制度のベルギー・カナダ・ドイツ・アイルランド・ニュージーランドの5カ国では、公的年金で最低生活を保障するという共通点があること、ベルギー・カナダ・アイルランド・ニュージーランドの任意加入私的年金は、公的年金給付の上乗せ給付を行うという公私年金の役割分担に基づく職域年金であること、日本と同様に「公的年金の給付削減を自助努力で補う目的で」任意加入の私的年金を導入したドイツでも、低所得者の私的年金加入が低調のため、低賃金労働者の貧困リスクに対応する最低年金の導入も検討されていることから、強制加入の

公的年金が最低生活保障としての機能を果たすことによって高齢者所得貧困率を低く維持しており、任意加入年金自体に低所得者の最低生活保障としての機能があるわけではないと推察されることである。

理論的にも、任意加入の私的年金は、年金制度内での垂直的所得再分配の機能が無いという私的年金自体の限界から、私的年金の公的年金補完機能は、高い保険料を継続して負担できる中・高所得の私的年金加入者に限定され、私的年金に加入できない低所得者はこの機能から排除される可能性が大である。

そこで次に、時系列（2012-2016）で以上の点を検討してみよう。

- 10) OECD算出の所得代替率は、その時点において22歳で年金制度に加入しフルキャリアで退職した者の年金給付が平均賃金労働者の所得の何%に当たるかを示した個人単位の数値であり、表中の強制加入年金mandatory public and private pensionは私的年金を含む強制加入年金（＝公的年金）、表中の任意加入年金（＝私的年金）の%は「任意加入年金を含む年金計total net with voluntary pension」の%から強制加入年金の%を引いたもので（筆者算出）、2012年と2016・2018を比較したのは、上述のように、所得代替率は2018年、高齢者所得貧困率は2016年と直近の年度が異なること、OECD資料における日本の任意加入年金の直近は2016年であること、2012年の数値は上掲拙稿が用いたものであることが理由である。
- 11) カナダの公的年金は、2階建てで、税方式の1階部分は18歳以後、最低10年以上40年居住で満額年金となる老齢保障OASとこれを補足する保証所得捕捉GISからなり、OASもGISも所得調査により一定所得以上は減額されるクローバックclaw-back方式で（OASでは一律15%の減額、GISは一定所得以上から上限所得まで所得が増えるにつれ低減。Pensions at a Glance 2019 COUNTRY PRPFILES-CANADA, www.oecd.org/els/public-pensions/PAG2019-country-profile-Canada.pdf, 2020.5.7 閲覧）、デンマーク・アイスランドも同様に、税方式で所得調査により一定所得以上の基礎年金を減額するクローバック方式を採っている。
- 12) 以上の点については、2018年についても同様に指摘できる。
- 13) ドイツの公的年金には基本年金や最低年金も、自営業者への強制加入年金も無く、特に低賃金労働者の低い公的年金の所得代替率をカバーするため、最近の労使協約は、35年就業・マタニティ休暇・家族の長期ケアを持つ人々に対する所得テスト付きの最低年金の導入を計画しているとのことである（How does Germany compare?, OECD Pensions at a Glance 2019, 27 November 2019, 2020.2.20 閲覧）。ここで注目すべきは、低所得者の加入促進策としての私的年金であっても、低所得者の加入が進まず（したがって、私的年金は低年金対策としては限界があること）、特にドイツの年金額の男女差＝ジェンダーギャップはOECD諸国中最大なので、高齢女性の貧困リスクを低減するための打開策としても、最低年金の導入が計画されているということである。

2-2-2 2012年と比べた2016年の所得代替率と高齢者所得貧困率

2012年と2016年を比べた理由は、上記のように、日本における2015年の公的年金へのマクロ経済スライド実施がどのように公私年金の所得代替率や高齢者所得貧困率に影響しているか、これを他国との比較においてみるためである。

日本の場合、2012年の所得代替率は、①強制加入年金40.8%（2016年と同様、OECD34カ国

中4番目に低い)、②任意加入年金0%、①②の計40.8%、高齢者所得貧困率は19.4%(OECD34カ国中7番目に高い)で、2016年の所得代替率は、①で0.8ポイント減、②で23.7ポイント増、①②の計で22.9ポイント増、高齢者所得貧困率は、任意加入年金の所得代替率がOECD平均以上の増加にもかかわらず、微増している(図表7参照)。

つまり、日本の任意加入年金の所得代替率は大幅に増えたものの、マクロ経済スライド実施による強制加入公的年金の所得代替率の減少で、高齢者所得貧困率は僅かだが高くなっており、したがって、「『最も脆弱な人々』も含めてマクロ経済スライドを一層強化することは高齢者所得貧困率を低めるどころか高めることになる可能性が大である。」との上掲拙稿の推察(上掲稿注10)は当を得ていることになる。

一方、OECD平均での所得代替率は、2012年では①強制加入年金64.1%、②任意加入年金15.4%、①②の計79.5%、高齢者所得貧困率は12.6%で、2016年の所得代替率は、それぞれ1.2ポイント減、9.2ポイント減、10.4ポイント減、高齢者所得貧困率は0.9ポイント増で、①②の年金とも減少し、高齢者所得貧困率は僅少だが増加している。

2012年での強制加入年金の所得代替率がOECD平均以下の国は17カ国(OECD34カ国中50%)で、この中に任意加入年金をもつ7カ国(ベルギー・カナダ・ドイツ・アイルランド・ニュージーランド・イギリス・アメリカ)が含まれているが、これら7カ国のうち、高齢者所得貧困率がOECD平均以上に高い国はイギリスとアメリカのみである。

また、任意加入年金をもつ7カ国のうち、2016年の強制加入年金の所得代替率が2012年より低くなっている2カ国(ニュージーランド・イギリス)では2016年の高齢者所得貧困率も高くなっているが、アメリカ以外のベルギー・カナダ・アイルランド・ドイツでは、任意加入年金の所得代替率は2012年より低くなっているものの、強制加入年金の所得代替率は2012年より高く、2016年の高齢者所得貧困率もほぼ維持か減少しており、このうち、ベルギー・カナダ・ドイツでは、年金給付だけでなく最後の安全弁である社会扶助給付額(対平均所得比)も、これを削減している日本とは逆に、高めている(上掲Pensions at a Glance 2017, 8, 2020.3.20閲覧)。

以上から、2012~2016年の短期間ではあるが時系列で、かつ日本だけでなくOECD諸国の場合を見ても、任意加入年金の所得代替率を高めても高齢者所得貧困率を低めることにはなっておらず、強制加入年金の所得代替率を低めた場合には高齢者所得貧困率を高める可能性があるということである。

したがって、任意加入年金の所得代替率を高めても、これが「マクロ経済スライド」実施による強制加入の公的年金給付減を補足する機能が働くのは主に中・高所得層であって、低所得層には及ばないので、本年金制度改正が期待する、「マクロ経済スライド」による強制加入年金の所得代替率の低下を任意加入年金の増加で補うという策は、高齢者所得貧困率の解消にはつながらず、任意加入年金の継続加入者と継続加入困難者との年金額格差の拡大という弊害を生む可能性もあるということである。

2-2-3 直近（2018年）の所得代替率と「年金資格」からみた日本の公的年金給付の水準

直近（2018年）の強制加入年金の所得代替率は、OECD平均では58.6%だが、日本では、マクロ経済スライドの影響もあり、過去最低の36.8%で（2019「財政検証」が示している61.7%より24.9ポイントも低い）、OECD36カ国中、イギリス・メキシコ・リトアニア・ポーランド・アイルランドに次いで6番目に低い（図表7・括弧内）。

このように2019「財政検証」算出の所得代替率はOECD算出の所得代替率よりも高くその差も大きい。上述のように、「財政検証」が挙げているその主な理由は、「財政検証」は夫婦単位での算出なので個人単位でのOECD算出よりも高くなるというものであった（とはいえ、「財政検証」は個人単位の所得代替率を示していない）。

そこで、単身者と片稼ぎカップル別に作成されている「年金資格pension entitlement (= A / B [%], A: 法定退職年齢で退職した平均所得の男性【括弧内のみ女性】のgross【税・社会保険料控除前】の年金額, B: 退職前所得)」(図表8)の面から、年金給付水準の比較を世帯別

図表8 平均稼得に対する単身とカップルのグロスの年金資格pension entitlement¹ (括弧内は女性の年金資格)

| 国名 | 平均所得の単身男性 (括弧内は女性) 稼得者 | 平均所得の男性のみが稼得者の片稼ぎカップル ² | 国名 | 平均所得の単身男性 (括弧内は女性) 稼得者 | 平均所得の男性のみが稼得者の片稼ぎカップル ² |
|-----------------|------------------------|------------------------------------|----------|------------------------|------------------------------------|
| OECD平均 | 49.0% | 55.8% | 韓国 | 37.30% | — |
| 日本 ³ | 32 | 42.5 | ラトビア | 44.6 | — |
| オーストラリア | 30.9 | 62.7 | リトアニア | 23.6 | — |
| オーストリア | 76.5 | — | ルクセンブルグ | 78.8 | — |
| ベルギー | 46.8 | 58.2 | メキシコ | 25.7 (24.0) | — |
| カナダ | 39 | 46.8 | オランダ | 70.9 | 91.5 |
| チリ | 31.2 (28.8) | — | ニュージーランド | 39.7 | 60.1 |
| チェコ | 45.9 | 55.9 | ノルウェー | 45.4 | 64.1 |
| デンマーク | 74.4 | 97.1 | ポーランド | 29.4 (22.5) | — |
| エストニア | 47.1 | — | ポルトガル | 74.4 | — |
| フィンランド | 56.5 | 66.7 | スロバキア | 49.6 | — |
| フランス | 60.1 | — | スロベニア | 38.8 (40.7) | — |
| ドイツ | 38.7 | — | スペイン | 72.3 | — |
| ギリシャ | 49.9 | — | スウェーデン | 54.1 | 61.4 |
| ハンガリー | 56.1 (41.8) | 59.2 | スイス | 42.4 (41.3) | — |
| アイスランド | 66.1 | 79.0 | トルコ | 67.4 (64.3) | — |
| アイルランド | 27 | 45.1 | イギリス | 21.7 | 32.9 |
| イスラエル | 50.1 (41.8) | 59.2 | アメリカ合衆国 | 39.4 | 59.2 |
| イタリア | 79.5 | — | | | |

(資料) OECD, Pensions at a Glance 2019, table 5.9, 163, 2020.12.25 閲覧.

- * 1 : 年金資格 (pension entitlement) = A/B (A: 法定退職年齢で退職した平均所得の男性 (女性は括弧内のみ) の年金額, B: 退職前所得) で、A・Bとも税・社会保険料を含めたグロスの金額。
- * 2 : 平均所得の男性のみが稼得者の片稼ぎカップル (婚姻・パートナー・同居) single-earner couple (male earner)
- * 3 : 日本: 所得比例の公的年金 (国民年金を含む)

に推察してみると、次のようになる。

OECD平均の「年金資格」は、単身者49.0% (35ヵ国平均)、片稼ぎカップル55.8% (17ヵ国平均) で、単身者ではほぼ50%・片稼ぎでは50%以上であるが、日本の「年金資格」は、単身者では32.0% (35ヵ国中8番目に低い)、片稼ぎカップルでは42.5% (17ヵ国中2番目に低い) で¹⁴⁾、単身者・片稼ぎカップルともに50%以下でOECD内でも低水準である上、片稼ぎカップルの「年金資格」は単身者の+6.8ポイント (OECD平均)・+10.5ポイント (日本) で、「財政検証」が示す所得代替率での片稼ぎカップルと単身者との差よりもはるかに小さい。

また、42.5%の日本の片稼ぎカップルの「年金資格」の値は、片稼ぎカップルがモデルの日本の2019「財政検証」の所得代替率61.7%よりは、OECD (2018年) の個人別の所得代替率の値に近いことや、OECD平均以下の低い単身者「年金資格」の国と2018年の低い所得代替率の国 (イギリス・メキシコ・リトアニア・ポーランド・アイルランド・日本) とはほぼ重複していること等から、「財政検証」が示す高めの所得代替率には疑問が残る。

個人単位での日本の平均所得の年金水準が低水準であるということは、図表9 (厚生年金額とその対平均報酬月額) や財務省作成の課税最低限との比較 (図表10) から確認できる。

図表9によれば、マクロ経済スライド導入を決めた2004年金改正時、1人当たり厚生年金平均額 (男女計で国民年金額を含む) は165,446円・対報酬月額 (A/B) は44.1%だったが、以降年金額・対報酬月額とも年々減少し、直近の2018年では143,761円・39.0%、女性でも2018年で102,558円・36.6%で、厚生年金額の男女格差は、僅かに縮小したとはいえ、62.6%で、対報酬月額は男性よりも2.4ポイント低い。

直近の2018年の厚生年金平均額 (図表9) を財務省作成の課税最低限¹⁵⁾ と比較してみると、

図表9 (旧) 厚生年金*¹の平均報酬月額と平均年金額の推移 (2004/2012/2016/2018) (2020.3.海野作表)

| | 男女計 | | 男性 | | 女性 | |
|-------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|------------------|---------------------------|------------------|
| | A厚生年金額 | B 1人当たり報酬月額* ² | A厚生年金額 | B 1人当たり報酬月額 | A厚生年金額 | B 1人当たり報酬月額 |
| 2004年 | 165,446円 44.1% (A / B) | 374,812円 100% | 190,479円 44.1% (A / B) | 431,902円 100% | 110,231円 41.1% (A / B) | 263,272円 100% |
| 2012年 | 148,422円 41.3% (A / B) | 359,475円 100% | 169,769円 41.3% (A / B) | 411,298円 100% | 102,308円 38.4% (A / B) | 266,703円 100% |
| 2016年 | 145,638円 39.9% (A / B) | 364,587円 100% | 166,863円 39.9% (A / B) | 417,694円 100% | 102,708円 37.4% (A / B) | 274,335円 100% |
| 2018年 | 143,761円 39.0% (A / B) | 368,694円 100% | 163,840円 38.7% (A / B) | 422,875円 100% | 102,558円 36.6% (A / B) | 279,866円 100% |

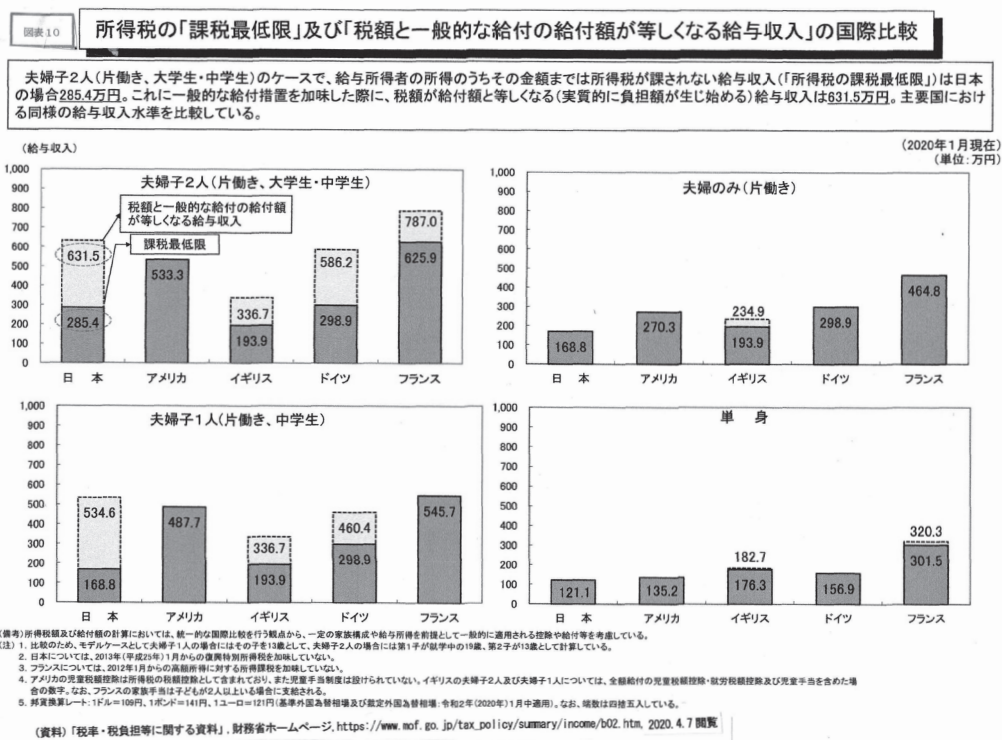
(資料) 「公的年金財政状況報告—平成30年度—」 付属資料, 社会保障審議会 (年金数理部会) 第84回報告書, <https://www.mhlw.go.jp/content/12601000/000615526.pdf>, 2020.4.7 閲覧。

* 1 : (旧) 厚生年金 : 2015年以後, 厚生年金に統合された公務員・私学教職員の共済組合の年金を含む新厚生年金と, これを含まない (旧) 厚生年金とが併記されるようになったが, 男女別の数値は (旧) 厚生年金のみなので, 本表ではこれを用いた。

* 2 : 1人当たり総報酬月額 : 賞与を含む総報酬ベース。

2019年度の課税最低限は「単身」121.1万円（≒月額10.1万円）・「夫婦のみ（片働き）」168.8万円（≒月額14.1万円）なので（図表10）、国民年金を除いた2018年の女性の厚生年金平均額は「単身」の課税最低限を、男性の厚生年金平均額は「夫婦のみ（片働き）」の課税最低限を僅かに上回る程度であり、国民年金（平均受給額は5.6万円）だけの第1号被保険者（2019年3月末時点で国民年金被保険者6746万人中1471万人で21.8%を占める【令和2年版厚生労働白書、238】）では、単身・夫婦とも課税最低限以下である。

なお、英・米・独・仏と比較した日本の課税最低限は、「単身」・「夫婦のみ（片働き）」とも最低額である（図表10）。



(資料)「税率・税負担等に関する資料」, 財務省ホームページ, https://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/income/b02.htm, 2020.4.7閲覧

14) 2019「財政検証」の「モデル世帯」の年金額から、夫の年金額（基礎年金6.5万円+厚生年金9.0万円=15.5万円）の所得代替率を算出すると、15.5万円÷35.7万円=43.4%となり、これはこのOECDの片稼ぎカップルの「年金資格」42.5%と大差なく、したがって、「財政検証」の「モデル世帯」の年金額を用いたとしても、OECDの所得代替率の数値には妥当性があると言える。

15) 財務省作成の課税最低限では、「単身」・「夫婦のみ（片働き）」ともに「給与所得者」となっているので（図表10）、「夫婦のみ（片働き）」とは、OECDの図表9のいう男性が稼得者の片稼ぎカップルsingle-earner couple (male earner) とほぼ同義であって「夫婦のみ（片稼ぎ）」と解されるが、財務省作成の課税最低限に関してはそのまま「夫婦のみ（片働き）」の用語を使用した。

2-2-4 強制加入年金の「自動調整メカニズム」と所得代替率及び高齢者所得代替率

日本のマクロ経済スライド（公的年金全体の被保険者数の減少率+平均余命の伸びを勘案した一定率であるスライド調整率分だけ賃金ないしは物価の伸び率を抑えて年金額を調整する仕組み）について、OECDは「自動調整メカニズム」の1つとして図表11のように分類している（作表は筆者）。

そこで、日本と同じ「自動調整メカニズム」に分類されている図表11のC・Dに絞り、所得代替率及び高齢者所得代替率の面から日本との比較検討を行ってみる。

現在、確定給付年金で給付が平均余命にリンクしている国（図表11のC）は、OECD36カ国中、日本・フィンランドの2カ国で、フィンランドの場合、62歳時点での平均余命の変化を考慮した平均余命係数は2019年0.957、2064年0.867で、日本の2019年のスライド調整率（-0.3%=-0.997%）よりは大きい。所得代替率はOECD平均以上・高齢者所得貧困率はOECD平均以下であり、また、「自動調整メカニズム」の適用は、基礎年金も含めて一律適用の日本とは異なり、2階部分の報酬比例給付年金に対してのみであり（OECD, Pensions at a Glance 2019, p41）、1階部分の年金は所得調査付きの無拠出国家年金と保証年金で、この2つの給付額とも日本の社会扶助額よりも高く（上掲Pensions at a Glance 2017, 8）、貧困回避がなされている。

現時点で年金給付が財政バランス・人口・賃金にリンクしている国（図表11のD）は日本・エストニア・リトアニア・ドイツ・ルクセンブルク・オランダ・スウェーデンの7カ国だが（スペインは2023年に導入予定）、日本以外に所得代替率がOECD平均以下と低く高齢者所得貧困率はOECD平均以上に高い国は、高齢化率が低く年金制度が未成熟の新興国であるエスト

図表11 自動調整メカニズムの強制加入年金をもつOECD諸国^{*1}（2020.3.海野作表）

| A 積立式確定拠出年金 FDC 9カ国 ^{*2} | B 概念上の確定拠出年金 NDC 5カ国 | C 給付が平均余命とリンク 2カ国 | D 給付が財政バランス・人口・賃金にリンク 8カ国 | E 退職年齢が平均余命にリンク 6カ国 |
|---|----------------------------------|----------------------|---|---|
| オーストラリア, チリ, イスラエル, ラトビア, メキシコ, デンマーク, ノルウェー, スウェーデン, スロバキア ^{*3} , | ラトビア, イタリア, ノルウェー, ポーランド, スウェーデン | 日本, フィンランド | 日本, エストニア, リトアニア, ドイツ, ルクセンブルク, オランダ, スペイン ^{*4} , スウェーデン | エストニア, フィンランド, イタリア, オランダ, デンマーク, ポルトガル ^{*5} , |

（資料）OECD, Pensions at a Glance 2019, table1.1, 40, 2020.3.20 閲覧。下線部は2016年の高齢者所得貧困率がOECD平均より高い国として筆者が付記した。

* 1：自動調整メカニズムの適用比率は、オーストラリアの99.8%、イスラエルの71.4%、ルクセンブルクの83.3%を除く国では100%。

* 2：ポーランド・ハンガリーは導入した積立式確定拠出FDCを廃止したため、記載無し。

* 3：スロバキアでは、強制加入の確定拠出年金に拠出の1/3を拠出するか、積立式の確定拠出に拠出するかを35歳までに決める。

* 4：スペインでは、この自動調整メカニズムの実施を2023年まで延期。

* 5：ポルトガルでは、この自動調整メカニズムを早期退職者のみに適用。

ニア・リトアニアの2カ国だけで、この2カ国は、日本と同様、基礎年金にも「自動調整メカニズム」を適用している。

すなわち、エストニアでは、年金支払いが毎年4月の消費者物価と年金拠出収入にリンクする「自動調整メカニズム」を最低年金保証にも適用し（OECD, Pensions at a Glance 2019: COUNTRY PROFILES-Estonia, 2020.3.20閲覧）、リトアニアでも、過去3年間平均の賃金の上昇率がリンクする「自動調整メカニズム」は1階部分の基本年金額にも適用する（OECD, Pensions at a Glance 2019: COUNTRY PROFILES-Lithuania, 2020.3.20閲覧。但し、年金額が賃金の変化にリンクしているリトアニアでは、保険料の拠出が低下するような賃金の低下がある場合には「自動調整メカニズム」は適用しない【OECD, Pensions at a Glance 2019, 2020.3.20 閲覧】）。

一方、これらの国（図表11のD）の中で、所得代替率がOECD平均以下で公的年金は1階建ての報酬比例年金のみのドイツを除く、スウェーデン・オランダ・ルクセンブルクでは、所得代替率はOECD平均以上と高く、高齢者所得貧困率はOECD平均以下と低く、「自動調整メカニズム」の適用は2階部分の報酬比例年金のみで、最低生活保障機能を持つ1階部分の年金には適用しないという特長がある。

すなわち、スウェーデンでは、概念上の確定拠出年金制度NDCの中で平均余命とのリンクや概念上の利子率を賃金上昇率以下に抑えることが行われており（OECD, Pensions at a Glance 2019, 42, 2020.3.20 閲覧）、最低生活を保障する保証年金に適用するのは物価スライドだけであり（OECD, Pensions at a Glance 2019: COUNTRY PROFILES-SWEDEN, 2020.3.20 閲覧）、オランダでも、この自動調整メカニズムを適用するのは、2階部分の積立式確定給付年金だけで、高い給付額で最低生活保障となっている1階部分の基本年金には適用せず、年金給付額へのリンクは積立率にたいしてである（OECD, Pensions at a Glance 2019, 42, 2020.3.20 閲覧）。ルクセンブルグでも、物価と年金制度の財政状況に依存する実質賃金の変化にリンクする「自動調整メカニズム」の適用は基本年金に上乘せされる2階部分の報酬比例年金である（OECD, Pensions at a Glance 2019: COUNTRY PROFILES - Luxembourg, 2020.3.20 閲覧）。

1階建て年金で日本と同様に最低年金を持たないドイツでも、日本と同様、所得代替率がOECD平均以下と低く（但し、2016年で日本よりは高い50.5%）、2005年から年金受給者数に対する拠出者数の変化に対する年金額調整メカニズムを導入し、2020～2032年には年平均0.5%だけ年金額の減額を計画しているが、その適用は賃金上昇の場合のみであり（OECD, Pensions at a Glance 2019, 41, 2020.3.20 閲覧）、高齢者所得貧困率は継続してOECD平均以下と低い。

ドイツで高齢者所得貧困率がOECD平均以下と低い理由は、上記のように社会扶助額を若干だが高めたり、資産調査はあるが一時的所得保障としての生計扶助とは異なる、高齢者への長期的所得給付を設けたり等の社会扶助での対応や、所得税における総合課税を原則とする税の高い累進性（次稿で検討）に加えて、低所得者に対しては、公的保険料拠出負担を軽

減したり、公的年金加入率を高めたり等¹⁶⁾、公的保険内での垂直的所得再分配方策を強めてきたためである。

したがって、上述のように、2階建ての厚生年金給付平均額でも、男女とも、したがって片稼ぎ夫婦でも、課税最低限を僅かに上回る程度の低年金水準で、最低年金は無く、所得代替率はOECD平均以下と低く高齢者所得貧困率は平均以上に高い日本では、「自動調整メカニズム」によって更に公的年金給付の水準を下げる方策は、高齢者所得貧困率を一層高める可能性が高く、実際、以上みたように、高い高齢化率・高い高齢者貧困率を持つ先進国でこの方策をとっているのは日本のみである。

年金制度の持続可能性からこの「自動調整メカニズム」を継続するというのであれば、これ以上高齢者所得貧困率を高めないように、①最低生活保障の機能を持つ一階部分の基本年金には「自動調整メカニズム」を適用せず、2階以上の年金を持つ相対的に高い年金額に限定し、②ドイツのように、社会扶助や公的年金の所得再分配機能を強める方策を採りつつ、「自動調整メカニズム」による年金減額の適用は賃金上昇期に限定するべきである。

また、OECDの言うように、「公的給付の削減を補完するために、退職後の貯蓄を奨励する」という場合には、それと併せて、「公的年金の支給努力の対象の中心を最も脆弱な人々とすること」であり、財源上、両者の同時実施が困難な場合には、「貯蓄を奨励する」場合にも必要となる、税の配分の優先順位は後者に置くべきではないか。

そこで次に検討するのは、本年金制度改正とほぼ同時期になされた、税を通しての貯蓄・任意加入年金への奨励策や税制改正であるが、上述のように紙幅の関係で、この点の検討は次稿に期すこととしたい。

- 16) 保険料が18.6%のドイツの年金保険では、通常では労使折半なので稼得者の負担は9.3%となるところ、①月額450ユーロの低稼得者の保険料は3.6%に低減し、その軽減分も含む保険料15%が使用者が負担する（申請により低稼得者の加入が免除されても使用者の15%の保険料負担は課せられる）、②450～1300ユーロの稼得者の保険料は減額された保険料となるが、使用者は減額されずに実際の稼得にあわせた保険料の1/2を負担する、③加入義務のある自営業者の保険料は平均収入の18.6%の負担となるが、実際の収入が異なる場合にはその収入で保険料を負担する、失業手当受給者の年金保険料は手当の基礎となる報酬の80%を基に算定し、負担は失業保険が全額負担する。児童養育期間中の者の年金保険料は連邦政府が負担し、家族介護者の年金保険料は要介護者の要介護度や介護給付の種類に応じて介護保険が負担する（一般社団法人 厚生労働統計協会、「厚生」の指標 増刊 保健と年金の動向2018/2019」, 301）等、年金保険内の低所得者対策だけでなく失業保険・介護保険等の他の社会保険間の調整による年金保険料の低所得者対策が行われている。なお、高齢者への長期的所得給付については上掲拙稿（14, 注17）で述べた。

3. 小括と今後の検討課題

3-1 小括

本稿では、「税と社会保障の一体改革」の下、2020年度年金改正の背景にある「マクロ経済スライド」の継続実施による公的年金の給付抑制と、紙幅の関係から別稿に期すこととし

た、抑制された公的年金給付を補完する私的年金や資産形成への支援強化策について、3つの論点を挙げ、以下の点を明らかにした。

2-2-1では、論点②に挙げた、任意加入年金の公的年金給付を補完する機能について検証するため、任意加入の私的年金を導入しているOECD諸国における直近（2016・2018年）の公的年金の所得代替率や高齢者貧困率を検討し、日本の直近の2016年度の所得代替率は、強制加入年金では40.0%で、OECD35か国中4番目に低く、2019財政検証の61.7%より21.7ポイントも低い一方、任意加入年金はOECDでは加入8か国中4番目に高くOECD平均より15.5ポイント高い23.7%、強制加入年金と任意加入年金の計の所得代替率は63.7%でOECDの所得代替率平均の69.1%を僅かに下回る程度となっているが、高齢者所得貧困率はOECD平均より6.1ポイント高い19.6%でOECD35か国中8番目に高く、任意加入年金が高齢者所得貧困率の低下に寄与してはいないこと、OECDの2016・2018年の任意加入年金8か国（日本・ベルギー・カナダ・ドイツ・アイルランド・ニュージーランド・イギリス・アメリカ）に目を向けてみても、イギリス・アメリカも、日本と同様、任意加入年金の所得代替率が低い強制加入年金の所得代替率を補足し両者計の所得代替率を高めてはいるが、高齢者所得貧困率は高いままである一方、強制加入年金の所得代替率が低く高齢者所得貧困率も低いベルギー・カナダ・アイルランド・ニュージーランドでは、任意加入私的年金は最低生活を保障する公的年金給付の上乗せ給付を行う職域年金となっており、強制加入の公的年金で最低生活を保障した上で任意加入年金はその上乗せ機能を担うという、公・私年金の役割分担に基づいて私的年金が位置づけられていること、日本と同様に「公的年金の給付削減を自助努力で補う目的で」私的年金を導入したドイツでも、低所得者の加入が低調のため、公的年金に最低年金を導入して低賃金労働者の貧困リスクに対応する案も現在検討中とされていることから、強制加入の公的年金の最低生活保障機能が不十分な国では、任意加入年金で所得代替率を高めても高齢者所得貧困率を低めてはいないことを明らかにした。その上で、その理由として、私的年金には年金制度内での垂直的所得再分配機能が無いという限界から、低所得者は任意加入の私的年金に継続的に加入できず、結果、私的年金の公的年金補完機能は、高い私的年金保険料を継続して負担できる中・高所得者に限定される傾向があるためであることを指摘した。

2-2-2では、上掲拙稿では推察にとどまっていた、日本の2015年の「マクロ経済スライド」実施前後（2012～2016年）の所得代替率と高齢者貧困率の動向について検討し、任意加入年金の所得代替率は高めたが、「マクロ経済スライド」等による公的年金の給付抑制で強制加入年金の所得代替率を低めたことから、高齢者所得貧困率は僅かだが高まったことを明らかにし、任意加入年金の所得代替率を高めることで「マクロ経済スライド」実施による強制加入の公的年金給付減を補足する機能が働くのは任意加入年金に継続加入できる中・高所得層で、継続加入が困難な低所得層には及ばないため、高齢者所得貧困率の解消にはつながらず、任意加入年金の継続加入者と継続加入困難者との年金額格差の拡大という弊害を生む可能性もあることを指摘した。

2-2-3では、「マクロ経済スライド」実施中の日本の平均的な年金給付の現状を検証し、直近（2018年）の強制加入年金の所得代替率は、マクロ経済スライドの影響もあり、58.6%のOECD平均に対して、過去最低の36.8%で、2019「財政検証」が示している61.7%より24.9ポイントも低く、OECD36カ国中、イギリス・メキシコ・リトアニア・ポーランド・アイルランドに次いで6番目に低いこと、2019の「財政検証」では、OECD平均との所得代替率の差は夫婦単位での算出方法の違いによるとしているため、片稼ぎカップルと単身者と別に作成されているOECDの「年金資格pension entitlement (=A / B [%], A:法定退職年齢で退職した平均所得の男性【括弧内のみ女性】のgross【税・社会保険料控除前】の年金額, B:退職前所得)」によって世帯別に年金給付水準を比較してみたところ、OECD平均では片稼ぎカップル55.8% (17カ国平均)、単身者49.0%に対し、日本では、片稼ぎカップル42.5% (17カ国中2番目に低い)、単身者32.0% (35カ国中8番目に低い)と、どちらもOECD平均以下であることや、OECD平均以下の低い単身者「年金資格」の国と個人単位で算出している所得代替率(2018年)が低い国(イギリス・メキシコ・リトアニア・ポーランド・アイルランド・日本)とはほぼ重複していることから、日本の「財政検証」が示す高めの所得代替率には疑問が残ること、また、他国(英・米・独・仏)と比較した日本の課税最低限(財務省の公開資料)は、「単身」・「夫婦のみ(片働き)」とも最低であるが、この課税最低限を個人単位で算出されている直近の2018年の厚生年金平均額(国民年金を除く)と比較した場合、2018年の女性の厚生年金平均額では「単身」の課税最低限を、男性の厚生年金平均額では「夫婦のみ(片働き)」の課税最低限を僅かに上回る程度の低水準の上、国民年金(平均受給額は5.6万円)だけの年金受給者(第1号被保険者)では、単身・夫婦とも課税最低限以下とより低水準であることを明らかにした。

2-2-4では、上掲拙稿では十分に検討できなかった、OECD諸国における「マクロ経済スライド」について、OECD資料を用いて日本と同様の「自動調整メカニズム」を年金制度に導入しているOECD諸国の実施状況について検討し、1階部分の基礎年金にも「マクロ経済スライド」を適用しているのは、日本と同様に所得代替率がOECD平均以下と低く高齢者所得貧困率はOECD平均以上に高いエストニア・リトアニアだけで(これら2カ国は年金制度が未成熟の新興国である)、確定給付年金の給付を平均余命にリンクさせているフィンランドや、2階建て年金制度で高齢者所得貧困率もOECD平均以下のルクセンブルク・オランダ・スウェーデンでは、いずれも「自動調整メカニズム」の適用は2階年建て年金のみに限定して防貧に配慮していることを明らかにし、したがって、上述の日本の平均的年金給付の低水準からみても、「マクロ経済スライド」の継続実施は高齢者所得貧困率を一層高める可能性が高く、それでも「マクロ経済スライド」の継続実施が年金制度の持続可能性のために必要というならば、①「マクロ経済スライド」は、OECD諸国のように、皆年金・最低生活保障の機能を果たすべき一階部分の基礎年金には適用せず、2階以上の年金を持つ相対的に高い年金額にその適用を限定し、②ドイツのように社会扶助や公的年金の所得再分配機能を強める方策を採りつつ、賃金が上昇する場合に限定すべきことを指摘した。

以上から、「マクロ経済スライド」は、皆年金の基礎ではあるが課税最低限以下の低水準である、基礎年金には適用せず、2階部分以上の公私年金の適用に限定するとともに、基礎年金の給付額を健康で文化的な水準に引き上げて「高齢者に適切な所得を保障すること」が上掲直近のOECD報告書の指摘（日本にとっての重大な挑戦課題は、「マクロ経済スライド」等による財政的持続可能性の追求と同時に、高齢者に適切な所得を保障することである）に沿った対応策であると考ええる。

また、OECDが『給付額の充分性』と『制度の持続可能性』とのジレンマを解決する策として挙げている3点（①就労期間の長期化、②公的年金の支給努力の対象の中心を最も脆弱な人々とする、③進行中又は今後必要となる公的給付の削減を補完するために、退職後の貯蓄を奨励すること）を基準にOECD加盟他国との比較において改めて2020年金制度改正について評価してみると、公的年金の所得代替率がOECD平均以上で高齢者所得貧困率も低く維持している国では、②の優先の上で①・③の対策をとっているのに対して、2020年金制度改正は、高い高齢者所得貧困率のままの②の軽視と①・③の重視が特徴で、政策の優先順位が逆転していること、しかも、先行するアメリカ・イギリスなどの実態や、年金内での所得再分配機能を持たないという任意加入年金の特徴を踏まえれば、任意加入年金は、それへの継続加入が困難な低所得者には公的給付削減の補完機能が働かないことは明白であるにもかかわらず、②への配慮無しの③が重視され①が進められていることが問題であると考ええる。

そこで、先進国の中で突出した財政赤字と高齢化率を抱える日本において、「税と社会保障の一体改革」の下で進められる年金政策に対しては、以下の点に配慮することを望みたい。

- ・ 優先順位を上記②に置き、これに必要な財源は、公的年金給付を補完する機能が不確定で所得再分配機能にも欠ける、私的年金や資産形成策に投じられる税控除分を振り向けることにより、公的年金制度の本来の機能（最低生活を包括的・公平に保障する機能）を確保し、OECD内でも高い高齢者所得貧困率を減らすための方策を優先することにより、年金・資産格差の縮小に努めること。
- ・ 高齢化率が高く低所得の年金生活者が多い地方では都市部以上に最低生活以上の年金保障による地方の内需維持機能は大きいと考えられることや、年金原資が市場サービスだけでなく医療・介護などの福祉サービスも支えるという側面もあることなどから、制度の持続可能性確保の方策を給付（特に現金給付）抑制にのみ置くのではなく、給付が支えるプラス面の効果¹⁷⁾にも置くべきであること。

3-2 今後の検討課題

紙幅の関係で、次稿に委ねざるを得なかった私的年金や資産形成への支援強化策やこれに関連した税制改正の検討、及び、高齢者以外の青壮年世代や非正規雇用者を含む働き方改革と関連した改革内容の検討は今後の検討課題である。

17) 介護保険創設時、『福祉で町がよみがえる』（岡本祐三・鈴木祐司・NHK取材班、日本評論社、

1998.3・2000.2) と喧伝され、「福祉が新しい産業となり、高齢・過疎化地域の経済的活性化をもたらすことが期待され」たが(同書, 208), 年金も介護も保険料引き上げと給付抑制が続き, 特に介護保険では, 介護報酬の引き下げ等による介護職員の労働条件悪化と人材不足等から, 施設内虐待や零細事業者の倒産が増え, 地方では『福祉で町がよみがえる』どころか, 弱小地域の消滅すら予測される事態となっており, 更に年金給付を削減すれば, 地方衰退の一層の加速化に繋がるのが危惧される。都市部に比べ生活費が安い地方において, 年金生活者(高齢・障害児・者)が健康で文化的に暮らせる最低生活保障の年金を確保することは, 年金生活者とその家族の安心と生きがいを支え, 地方の生活・経済を健康で豊かにすることになるはずで, 地域共生社会の実現を目指す政策の推進においても, この意味は小さくないと考える。

【引用文献】

本文中に記載。

【参考文献】

- ・伊藤周平「社会保障財政と社会保障法の課題」, 『賃金と社会保障』No.1752, 旬報社, 2020.4, 4-34.
- ・五石敬路「韓国における国民基礎生活保障制度の動向」, 『賃金と社会保障』No.1745・46 (1月合併号), 旬報社, 2020.1, 9-16.
- ・松本一郎「近年の『骨太の方針』の動向と社会保障の行方」, 「季刊 公的扶助研究」, 通巻252号, 萌文社, 2019.1, 17-20.
- ・池田和彦①「『社会保障・税一体改革』から『社会保障制度改革』へ」, ②「地域福祉の強調と『新しい公共』論の提起」, ③「『社会福祉基礎構造改革』と介護保険制度の導入」, ④「社会保障の理念改革」, ⑤「『日本型福祉社会』と『福祉改革』」, 『賃金と社会保障』No.1646 (2015.11, 4-18)・1654 (2016.3, 4-20)・1673・74 (2017.1, 62-78)・1691 (2017.10, 4-18)・1701 (2018.3, 11-27) .
- ・OECD, GOOD JOBS FOR ALL IN A CHANGING WORLD OF WORK: THE OECD JOBS STRATEGY, 2018, https://www.oecd.org/els/emp/short-booklet_EN.pdf, 2019.11.10 閲覧.

Summary

On the Issues in Relation to the Pension System Reform in 2020

Emiko Umino

In this paper, we examined pension policy to control mandatory public pension benefits by “macroeconomic indexation”, and to reinforce support for voluntary private pensions and private savings in relation to the pension system reforms in 2020 (Act on Partial Amendments to National Pension Insurance, etc. for strengthening the pension system) under the “integrated tax and social security system reforms”, based on 3 issues, ① under high old-age relative income poverty rates, and by adopting pension replacement rates calculated by the different method from OECD, control of mandatory public pension benefits by “macroeconomic indexation” has been continued since 2015 in Japan, ② without examining enough how voluntary private pensions supplement a decline in mandatory public pensions benefits of low earners, tax reforms to support for voluntary private pension schemes have been performed, therefore, ③ the pension system reforms in 2020 don't refer to old-age relative income poverty rate, are insufficient to prevent the people, especially single - female - low earner, who are hard to choose of employment, voluntary private pensions and private savings by self-help, from poverty. Through our examination, we showed the following matters of a ~ c. But, results of examination on pension and tax policy in relation to voluntary private pensions and private savings are planned in next paper because this space is limited.

a. We showed through examinations of OECD countries with voluntary private pension schemes in 2016 · 2018 that old-age relative income poverty rates in the countries without mandatory public pension schemes to maintain minimum standard of living have been higher than average rate in the OECD, even if pension replacement rates of voluntary private pensions have increased, and we thought of its reasons that low earners couldn't continue paying voluntary private insurance of large sum, since voluntary private pension schemes haven't function of vertical redistribution of income, therefore, we thought that it wasn't highly possible for voluntary private pension schemes to supplement mandatory public pension benefits of low earners.

b. We showed through examination of Japan in 2012 - 2016, around 2015, when control of mandatory public pension benefits by “macroeconomic indexation” have been enforced for the first time in Japan, that though voluntary private pension replacement rates increased, old-age relative income poverty rates also increased a little, therefore, we thought that even if voluntary private pension replacement rates increased, if mandatory public pension benefits were reduced, old-age relative income poverty rates would increase, accordingly, pension policy of increasing pension replacement rates of voluntary private pensions to supplement mandatory public pension benefits wasn't effective to turn down old-age relative income poverty rates,

on the contrary, it's possible to cause expansion of pension income gap between pensioners.

c.By our examination of the above, as control of mandatory public pension benefits by “macroeconomic indexation” is possible to increase old-age relative income poverty rates, it shouldn't be continued, but, if it's essential to continue its control for financial sustainability of pension system, ①like in OECD countries with low old-age relative income poverty rates, application of “macroeconomic indexation” should be limited to more than second-tier pension schemes including voluntary private pension schemes, without application to first-tier pension as basic pension to maintain minimum standard of living. ②like in Germany,application of “macroeconomic indexation” should be limited in case such as wage growth,the moment function of redistribution of income in social assistance and mandatory public pension schemes should be reinforced as counterplan for preventing poverty.

Keywords “macroeconomic indexation”, pension replacement rates, old-age relative income poverty rates, mandatory public pensions, voluntary private pensions

(2020年10月8日受領)