

# 第9章 ニュージーランドにおける公的年金と私的年金の連携<sup>1</sup>

## 1 公私連携の全体像

### 1.1 老後所得保障の2つの柱

ニュージーランドにおける老後の所得保障は、政府が運営する基礎的な老齢年金制度であるスーパーアニュエーション（New Zealand Superannuation）と、国民による任意の退職貯蓄を促す制度であるキウィセーバー（KiwiSaver）の主に2つの柱によって構成されている<sup>2</sup>。一般に、年金制度の二大目標として、①所得再分配による貧困の防止と、②勤労所得を年金給付で代替することによる現役並み生活水準の維持とがあるとすれば、現在のスーパーアニュエーションは前者（①）に軸足を置くものである<sup>3</sup>。給付は全額が租税により賄われ、いわゆる所得調査のようなミーンズ・テストも基本的にはなく、居住実績などの要件を満たす者に一定額が支給されるという、普遍的な仕組みが特徴である。永らくニュージーランドではスーパーアニュエーションのみが存在し、現役並み生活水準（②）については、スーパーアニュエーションによる給付のほかは、個々人の自主的な貯蓄によって維持することが期待されてきた<sup>4</sup>。しかし、昨今の厳しい社会経済情勢の下で、ニュージーランド国民の貯蓄率が低調だったことなどを受け、2007年に、老後の生活水準の低下を防ぐため、国民、特に労働者に貯蓄を促す制度としてキウィセーバーが創設されることとなった。キウィセーバーは、加入者が拠出した掛金を主な原資として、老後に受け取る給付額がその掛金の運用実績により変動する確定拠出の仕組みであり、特に勤労者とその所得の一部を継続的に積み立てることで、現役並み生活水準を維持することが期待されている。

このようにニュージーランドでは2つの制度が異なる役割を担っているが、特にキウィセーバーは、今後、ニュージーランドの老後所得保障の中核を担うことが期待される制度であり、その先進的な制度設計は、OECDや先進諸国の政策担当者からも注目を浴びている。また、個々人に老後に向けた資産形成を促すことにより、基礎的な給付と合わせて現役並み生活水準の維持を図っていくという点で、我が国の法政策上の問題関心とも合致する。したがって、本章では、キウィセーバーを中心として、スーパーアニュエーションとの公私連携の状況に関して報告を行うこ

---

<sup>1</sup> 本章の執筆は渡邊智之（厚生労働省大臣官房国際課・元年金局企業年金国民年金基金課）が担当した。執筆に当たっては、厚生労働科学研究費補助金による助成は受けていないことを付記しておく。また、本章で用いる貨幣単位は全てニュージーランドドル（NZD）である。

<sup>2</sup> 過去には確定拠出、確定給付型の企業年金も存在したが、90年代後半の行財政改革以降、減少の一途をたどり、現在はごく一部の企業しか保有していない。このため、企業年金は「レガシースキーム（Legacy Schemes）」と呼ばれており、老後所得保障に果たす役割が小さいと考えられることから、本稿では割愛した。

<sup>3</sup> Hurnard, Roger (2005), pp. 4-5

<sup>4</sup> スーパーアニュエーションの他に退役軍人や障がい者に支払われる年金（Veteran's Pension）も存在してきたが、スーパーアニュエーションと同等の給付が行われ、受給者数も少ないため割愛している。

としたい。具体的には、両者の制度設計を概観し（1.2、1.3）、公的年金・私的年金という用語のニュージーランドにおける区別（1.4）を整理した上で、本研究事業の分析枠組みに沿って、制度実施・加入・拠出における「公私連携」（2）と給付における「公私連携」（3）について分析する。また、補足的な分析として、「公私連携」を国家（公）による市場（私）への関与の度合いと捉えた場合にニュージーランドの制度から得られる示唆についても報告する（4）。

## 1.2 スーパーアニュエーション

### ① 受給要件

スーパーアニュエーションは、全額を税財源で賄う基礎的な老齢年金制度である。このため、我が国の公的年金制度のような制度への加入・保険料（掛金）の拠出という概念が存在せず、給付を受けるための要件やその金額に関する要件が存在するのみである<sup>5</sup>。受給要件として、①65歳以上であって、②ニュージーランド国民又は永住者、③20歳以降で10年間の居住歴（うち5年間は50歳以上での居住歴）があり、④申請時点でニュージーランドに居住していることが必要であるが、所得審査のようないわゆるミーンズ・テストは原則として課せられず、これらの要件を満たせば誰でも支給を受けることができる<sup>6</sup>。

### ② 給付額

給付額は家族構成に応じて主に4つの類型（一人暮らしの単身者、同居者のいる単身者、既婚者のうち両者が受給資格をもつ者、既婚者のうち片方が受給資格をもつ者）が法定されている<sup>7</sup>。現在の最大支給額はそれぞれの類型に応じて、図1-1のように整理される。給付は課税の対象となるため、税引き後の支給額が2週に1度、受給者に支払われる<sup>8</sup>。ただし、給付額は毎年、調整される（Annual adjustment）。具体的には、まず消費者物価指数（前年の12月31日時点）に連動する。また、両者とも受給資格がある既婚者に対する税引き後の支給額（週単位）は、統計省によって公表される直近の四半期雇用調査（Quarterly Employment Survey）の標準賃金（週単位）に占める割合が、65%から72.5%の範囲内となるよう決定しなければならない旨が法定されている（スーパーアニュエーション及び退職所得法第16条第1項（a））。こうして定められた既婚者に対する支給額を基本として、一人暮らしの単身者についてはこの既婚者2名分の給付額の65%、単身者については60%の給付額とする旨も法定されている（同項（b）及び（c））。スーパーアニュエーションは、その給付が一律であるが故に、所得再配分効果が強く働き、特に低所得者にとって、給付が所得に占める割合が大きくなる。したがって、貧困を防止する機能を期待された基礎的な給付としての側面が強い仕組みとなっている。

---

<sup>5</sup> スーパーアニュエーション受給者には、給付以外でも優遇措置が存在する。2007年以降、全ての受給者にスーパーゴールドカード（SuperGold Card）が支給され、このカードを提示すると、買い物の際の割引や、地方自治体の優遇措置などが受けられるようになった。

<sup>6</sup> スーパーアニュエーション公式サイト

（<https://www.workandincome.govt.nz/eligibility/seniors/superannuation/superannuation-overview.html>）参照。

<sup>7</sup> 既婚者の中には事実婚の者も含まれている。

<sup>8</sup> 既婚者のうち片方が受給資格を持たない者が受給する場合、本人及びその配偶者の所得に応じた減額がなされる場合がある。この意味で、スーパーアニュエーションは全くミーンズ・テストのない仕組みではない。

[図 1-1] 類型毎の最大支給額

	税引き後支給額 (スーパーアニュエーション以外 の所得がない場合)	税引き前支給額
一人暮らしの単身者	\$780.40	\$900.20
同居者のいる単身者	\$720.36	\$827.20
既婚者のうち両者とも 受給資格をもつ者	\$600.30 (一人当たり)	\$681.60 (一人当たり)
既婚者のうち片方が受 給資格を持たない者	\$570.56 (一人当たり)	\$645.56 (一人当たり)

2017年4月1日時点、2週に1度の支払額

資料：スーパーアニュエーション公式サイト

(<https://www.workandincome.govt.nz/eligibility/seniors/superannuation/payment-rates.html#null>) を基に筆者作成。

#### 財政方式

スーパーアニュエーションの財政は、毎年の給付がその年の税収によって賄われる（賦課方式）。このため、高齢化が進むニュージーランドにおいては、65歳以上の国民が2020年に人口の20%以上、2050年には約25%を占めるものと予測されており<sup>9</sup>、将来的に、増大する給付費を税収で賄えなくなる可能性がある。こうした懸念に対応するため、2001年より積立金（New Zealand Superannuation Fund）が設立され、制度の持続可能性が高められた。

#### 実績<sup>10</sup>

スーパーアニュエーションの受給者は高齢化の影響を受けて年々増加している。2007年には50.3万人であったが、2011年には57.1万人となり、65歳以上人口に占める受給者の割合は、2007年の92.8%から2011年には95%となった。対象者のほぼ全てが受給している状況であり、老後の所得保障として大きな役割を担っていることが分かる。受給者は今も増え続けており、2017年3月時点で72.3万人に達した<sup>11</sup>。他方、スーパーアニュエーションの総費用は2016年度で12.9億円で、政府支出全体の約17%を占めている<sup>12</sup>。

<sup>9</sup> スーパーアニュエーションファンド公式サイト（<https://www.nzsuperfund.co.nz/nz-super-fund-explained/purpose-and-mandate>）参照。

<sup>10</sup> Ministry of Social Development (2011), pp. 170-171

<sup>11</sup> 社会開発省（Ministry of Social Development）公式サイト（<https://www.msd.govt.nz/about-msd-and-our-work/publications-resources/statistics/benefit/>）参照。

<sup>12</sup> ニュージーランド政府予算公式サイト（<http://www.budget.govt.nz/budget/2016/my-tax-dollars/index.htm>）参照。

### 1.3 キウイセーバー

#### ① 概要

キウイセーバーは、老後の生活水準の低下を防ぐため、国民に貯蓄を促す制度として 2007 年に施行された。制度の対象者はほぼ全国民であるが、特に継続して掛金を積み立てる資力のある被用者に強力な貯蓄インセンティブを与えるため、様々な措置が講じられている。具体的には、被用者に対する自動加入（Automatic Enrollment）の適用や、雇用主による掛金の拠出、政府による税額控除（Member Tax Credit）、キックスタート（Kick-start）と呼ばれる初回加入時の政府補助（2015 年 5 月に廃止）を設け、加入者に対し、貯蓄のインセンティブを高めている。拠出した掛金や各種補助は個人単位で積み立てられ、金融商品への投資も個人が行う。こうした運用の結果、給付要件を満たした時点で保有している積立金が、老後の生活のための給付原資となる（確定拠出型）。ただし、貯蓄の用途は必ずしも退職後の生活のみに限定されているわけではなく、住宅購入や経済的困窮などの特別な事情がある場合には中途引き出しが認められている。

#### ② 加入の仕組み

キウイセーバーに加入するためには、自動加入と任意加入の 2 つの手段がある。

自動加入は、雇用主に新たに雇用され始めた 18 歳以上、スーパーアニュエーションの受給資格年齢（65 歳）以下の全ての被用者が原則として対象となる<sup>13</sup>。自動加入の対象者は、その雇用に際し、雇用主からキウイセーバーに加入する旨の情報提供を受け、雇用主が内国歳入庁（Inland Revenue Department）に対し対象者の情報を通知することで、自動的にキウイセーバーに加入することになる。ただし、雇用が開始されてから一定期間内（13 日目から 55 日目までの間）であれば、任意に脱退（Opt-out）することが可能である。

他方で、スーパーアニュエーションの受給資格年齢に達していないキウイセーバーの未加入者で、自動加入の対象でない者であれば、いつでもキウイセーバーに任意加入することができる。18 歳以上の者であれば、掛金を運用するための金融商品を提供する各金融機関（プロバイダー。銀行、保険会社、投資銀行などが該当する。）に直接申しこむか、会社に雇用されていれば、雇用主に通知することで、キウイセーバーに加入できる。なお、保護者の同意等の手続きが必要ではあるが、18 歳未満の者も任意加入が可能である。

#### ③ 拠出の仕組み

加入者が被用者である場合、税引き前の給与の 3、4、8% の中から掛金拠出の割合を選択し、毎月給与から天引きされる形で掛金を拠出する。一度設定した拠出割合は、3 か月に一度変更することが可能であり、雇用主の同意があった場合には、3 か月未満での変更することもできる。キウイセーバーには、加入者の掛金に加え、貯蓄インセンティブを高めるための優遇措置が存在する。まず、雇用主は、最低で加入者の給与の 3% の掛金を拠出することが義務づけられている。また、政府は、加入者の拠出した掛金に補助金を上乘せする形で、実質的な税額控除を行う。その金額は、加入者の掛金の半額とされ、年額 \$ 521.43 を限度としている。また、キウイセーバーを開始した全ての者は、その後の貯蓄に向けて弾みを付けるため、キックスタートとして \$ 1,000 が政府から支給される（2015 年 5 月に廃止）。こうした各種助成を受けながら、加入者は毎月一定額を老後に向けて積み立てていくことになるが、加入者が経済的に困窮した場合や、加入して 1

---

<sup>13</sup> ただし、一時的な雇用であって、臨時的農業従事者、連続 28 日間以下の雇用契約の者などは適用除外とされている。雇用者が一時的雇用をやめた場合には、改めて自動加入の対象となる。

年が経過した場合などには、最長で 5 年間、掛金拠出を一時的に中断することができる（Contributions holiday）<sup>14</sup>。なお、一時中断を加入者が申し出た場合には、給与からの天引きが行われなくなるため、給与からの天引きがなされた場合にのみ義務付けられている事業主の拠出も同時に中断することとなる。

#### ④ 運用の仕組み

拠出された掛金や税額控除等は、内国歳入庁が管理するキウイセーバー専用の口座に個人単位で記録される。加入者は、この口座に保有する積立金を、自ら金融商品を選ぶことによって運用する。金融商品は各プロバイダーが提供しており、商品の種類は通常の金融商品と同様、ハイリスク・ハイリターンからローリスク・ローリターンまで多種多様である<sup>15</sup>。なお、加入者の金融商品の選定に際し、雇用主による投資教育の義務は法定されておらず、専ら加入しているプロバイダーから一般的な投資に関するアドバイスを受けることとなる<sup>16</sup>。

#### ⑤ 選択しない者の拠出と運用

自動加入した者は、自ら進んで貯蓄を始める訳ではない。多くは非自発的に加入させられており、制度や老後の所得保障に対する興味関心も低い。そうした者が、自ら掛金率や金融商品を選択するとは考えにくい。また、一般に、消費者の金融商品購入にあたって、選択すべき項目が増えたり、選択肢が多すぎると、選択自体が困難になることがわかっている<sup>17</sup>。このため、金融商品という複雑な商品を、複数の選択肢の中から必ず選ばなければいけないこととした場合、自動加入した者はこれを放棄して、制度から脱退してしまう懸念が生じる。こうした事態を避けるため、キウイセーバーでは、金融商品を選択できない加入者については、内国歳入庁により自動的にデフォルトプロバイダーに振り分けられ、デフォルトプロバイダーが用意したデフォルト商品（プロバイダーは保守的なファンド（Conservative investment fund）をデフォルト商品に設定する）に割り当てられる仕組みとなっている<sup>18</sup>。この場合、デフォルト掛金拠出率として税引き前給与の 3% が自動的に掛金として拠出される。勿論、一度デフォルト商品に割り当てられた後であっても、加入者はいつでも商品を変更することが可能である。デフォルトプロバイダーは、政府によって現在 7 つの金融機関が指定されており、指定にあたっては、組織としての信頼性や手数料水準、投資能力等を勘案して総合的に判断される。

---

<sup>14</sup> 一度中断した掛金拠出を再開する場合は、拠出割合の変更の場合と同様、3 か月を経過すれば申請することができる。この場合も雇用主の同意がある場合は、3 か月未満での再開が可能である。

<sup>15</sup> 国民が金融に関しよりより判断を行えるよう金融教育等の事業を行うために設立された公的組織である金融教育・退職所得委員会（The Commission for Financial Literacy and Retirement Income）は、キウイセーバーの金融商品を収益率に応じて 5 つ（収益率が低いものから Defensive, Conservative, Balanced, Growth, Aggressive）に分類し、加入者に分かりやすく提示している。

<sup>16</sup> このほかに、金融教育・退職所得委員会は、キウイセーバーのファンドを簡単な操作で比較可能なウェブサイト「KiwiSaver Fund finder（<http://fundfinder.sorted.org.nz/>）」を運営している（その際、金融商品の 5 つの分類が使用されている）。また、一般的な金融知識の向上や貯蓄の促進等を行うため、セミナーの開催や講師の派遣、報告書の刊行などを行っている。

<sup>17</sup> 金融広報中央委員会（2014）、5-6 頁

<sup>18</sup> 雇用主を通じてキウイセーバーに加入している場合は、雇用主がデフォルト商品を指定することも可能である。

## ⑥ 給付の仕組み

キウイセーバーの給付、すなわち加入者が運用している積立金の引き出しは、5年以上の加入期間がある者であれば、スーパーアニュエーションの受給開始年齢（65歳）から開始することができる。プロバイダーは、加入者から給付の申請があった場合、加入者の積立金を全額一時金（Lump-sum）で支給する。加入者が一時金の年金化を希望する場合、この一時金を原資として年金商品を購入することになるが、一時金のまま受け取るか年金化を選択するかは各加入者の判断に委ねられている。

積立金の引き出しは原則として65歳以降であるが、一部、資産の中途引き出しが認められているケースがある。具体的には、初めて住宅を購入する場合<sup>19</sup>、著しい経済的困窮の場合<sup>20</sup>、深刻な病気の場合、死亡した場合、海外へ永住し、永住先のスキームに資産を移管する場合が該当する。なお、引き出し可能額は引き出し理由によって異なる。例えば、住宅購入の場合は、積立金から\$1,000を控除した金額を引き出すことができる。経済的困窮の場合は、積立金のうちキックスタートと政府の税額控除以外の金額を引き出すことができる。深刻な病気の場合は、全額を引き出すことができる。

## ⑦ 実績

キウイセーバーの加入者については、制度開始後順調に増え続け、制度開始からわずか8年（2015年1月時点）で約253万と、実に総人口の半分以上（同年6月の総人口約459万人と比べると約55%）が加入していることになる（下図参照）。自動加入により加入した者は約4割を占めており、自動加入制度がキウイセーバー加入者数の底上げに大きく貢献していることが分かる<sup>21</sup>。

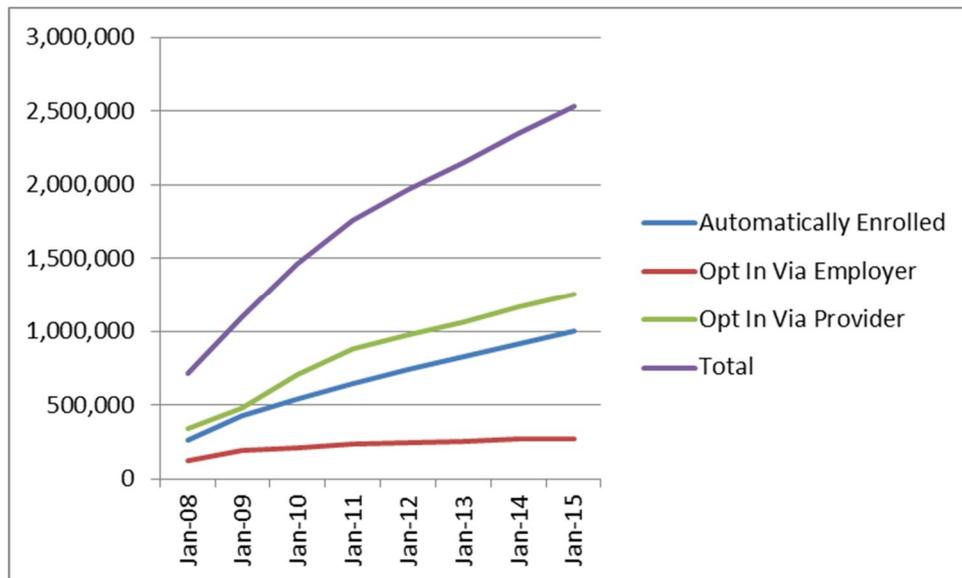
---

<sup>19</sup> 具体的な要件は、ニュージーランド国内にある不動産を購入する場合であって、住宅は実際に加入者やその家族が居住するものであり、中途引き出し前にニュージーランド国内に不動産をもっていないこと、保有する積立金が1,000ニュージーランドドル以上あること、とされている。

<sup>20</sup> 具体的な困窮の状況として、生活に必要な最低限の額を支払えないこと、住宅ローンの返済が行えないこと、自身又は扶養家族が障害を負った場合に家を改修する必要があること、自身又は扶養家族の医療費を支払う必要があること、深刻な病気を患っていること、扶養家族の葬儀費用が支払えないことがあげられており、認定は内国歳入庁又はプロバイダーが行う。

<sup>21</sup> キックスタートが2015年5月より廃止されたことにより、加入者数に与える影響が注目されたが、同月から2016年の月別の加入者数はほぼ横ばいで推移しており、キックスタートの廃止は加入者数に目立った影響を与えていないものと考えられる。この理由として、既に国民の半数以上が加入しており、キックスタートの加入者の呼び水としての役目が薄くなっていることや、長期間に渡って拠出が行われるキウイセーバーにおいて、加入者は初回のみ支払われるキックスタートより、毎年行われる政府の税額控除補助に魅力を感じていることなどが考えられる。

[図 1-2] 加入方法別の加入者数の推移



資料：キウイセーバー公式サイト（<http://www.kiwisaver.govt.nz/>）を基に筆者作成。

プロバイダの選択割合については、年々自ら選択してプロバイダを選択する割合が増加し、デフォルトプロバイダに割り当てられる割合は減少傾向にある<sup>22</sup>。しかし、加入形態毎の加入者の状況を見ると、自動加入者の約 74%がデフォルトプロバイダに割り当てられている一方で、プロバイダ経由で任意加入した者は約 1%しか割り当てられていない（2010 年時点）。自動加入制度により加入した者は依然多くが自らの判断で選択することができていない状況が見取れる。

掛金拠出については、半数以上の約 58%が最低（デフォルト）の拠出率である 3%の掛金を出している（2013 年時点）。また、掛金を拠出していない加入者の割合は 38%にのぼっている<sup>23</sup>。

中途引出しは、初めての自宅購入を理由とする引出しが年々増加しており、2015 年時点で約 1 万 6 千人が引出しを行っている。また、生計困難による引出しについては、2011 年以降は微増しており、6 千から 8 千人程度が毎年引出しを行っている。

貯蓄への影響について、2010 年の調査では、キウイセーバーの貯蓄のうち、フローでみた貯蓄の 64%は他の貯蓄形態からの代替に過ぎず、キウイセーバーにより純増した貯蓄は 36%に過ぎないと推計されている。また、2013 年には、純増した貯蓄は 31%に落ち込んでいると推計されている。この点、キウイセーバーは一種過剰な優遇措置（政府補助）が設けられており、制度創設時には可能な限り他の手段（レガシーと呼ばれ当時すでに少数であった企業年金と、民間市場で購

<sup>22</sup> 本節の統計情報は、これ以降 Inland Revenue Department (2015)に記載されたものを用いている。

<sup>23</sup> この数値は、先述のコントリビューション・ホリデーを取得している者の数値よりも大きい。通常、被用者がコントリビューション・ホリデーを取得していない場合、給与から掛金を天引きされることとなるため、こうした者は親に加入させられた子どもや、自営業者が多数であると考えられる。例えば、キックスタートに魅力を感じて子どもをキウイセーバーに加入させたものの、その後掛金を拠出していないケースなどが考えられ、こうした者が追加的に掛金拠出を行わなければ、貯蓄に対する影響は限定的になってしまうものと思われる。

入できる保険商品)に影響を与えないよう配慮することとしていたものの、結果として、こうした他の手段を大きく淘汰することとなった。キウイセーバーの主たる目標指標は貯蓄率の上昇であるが、加入者数が急増した一方で、伝統的手段との代替商品として機能している面も否定できず、純増した貯蓄がニュージーランド経済に与える影響が、これに比例して高まっているとまでは現在のところ言えないようである。

また、政府が費やす費用と追加的に加入者が拠出する掛金による貯蓄について行われたコスト・ベネフィット分析によると、政府費用1ドル当たりの追加貯蓄は、2008年の0.20ドルから2012年の0.38ドルと改善している。この要因については、第一に、新規加入者の割合が減少傾向にあり、キックスタートによる負担が減少したこと、第二に、2011年7月から政府による掛金補助を減少させる制度改革が行われたこと、第三に、最低の掛金拠出が2%から3%に増やす改正が行われたことがあげられている。キウイセーバーは政府補助が非常に充実した形でスタートした反面、その助成費用が制度の効率性に与えている影響も大きいことが分かる。

#### 1.4 公的年金、私的年金の分類

次節からは公私連携の状況について分析していくが、本節ではその前段階として、ニュージーランドにおける公的年金(Public Pension)と私的年金(Private Pension)の区別がどのように捉えられているかについて述べたい。日本では、一般に公的年金とは国民年金と厚生年金を、私的年金とはいわゆる確定拠出年金や確定給付企業年金のことを指す<sup>24</sup>。OECDは、諸外国の年金制度に関する各種統計において、公的年金を一般的な政府組織が運営する年金制度、私的年金を政府組織以外の組織によって運営される年金制度と定義しており、日本の区別もこれに沿ったものと言うことができる<sup>25</sup>。しかし、ニュージーランドでは、こうした呼称は広く浸透していない。例えば、スーパーアニュエーションとキウイセーバーそれぞれの根拠法(New Zealand Superannuation and Retirement Income Act 2001, KiwiSaver Act 2006)に明示の文言はなく(表1-1参照)両制度を紹介した政府のウェブサイト、また2006年に行われたキウイセーバー法の国会審議でも、明示的な区別は用いられていなかった<sup>26</sup>。他方で、スーパーアニュエーションは政府が運営する年金制度であり、キウイセーバーは民間セクターによって運営される任意の貯蓄制度という説明は一般的であり<sup>27</sup>、OECDの定義に従えば、実態としてスーパーアニュエーションは

<sup>24</sup> 確定給付企業年金法及び確定拠出年金法では、それぞれの法の目的として、国民年金及び厚生年金を意図して「公的年金の給付と相まって国民の生活の安定と福祉の向上に寄与する」と規定されている。また、私的年金という用語は法令上明確に用いられていないが、例えば国会における答弁の中で塩崎恭久厚生労働大臣は「公的年金の給付と相まって国民の老後所得の保障を図るために私的年金の加入率向上を図ることが重要」と述べている(平成27年8月21日衆議院厚生労働委員会、大岡敏孝衆議院議員に対する答弁)。

<sup>25</sup> OECD統計用語集(<https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=5286>、<https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=5283>)参照。

<sup>26</sup> スーパーアニュエーション公式サイト

(<https://www.workandincome.govt.nz/eligibility/seniors/superannuation/>)、キウイセーバー公式サイト(<http://www.kiwisaver.govt.nz/>)、キウイセーバー法案公式サイト([https://www.parliament.nz/en/pb/bills-and-laws/bills-proposed-laws/document/00DBHOH\\_BILL7197\\_1/tab/hansard](https://www.parliament.nz/en/pb/bills-and-laws/bills-proposed-laws/document/00DBHOH_BILL7197_1/tab/hansard))を用いて調べている。

<sup>27</sup> 例えば、キウイセーバーファンドファインダー(<https://sorted.org.nz/guides/about-nz-super>、

公的年金、キウィセーバーは私的年金に相当するものと考えられる<sup>28</sup>。こうした呼称が普及していない理由としては、第一に、ニュージーランドの老後所得保障は永らくスーパーアニュエーションのみが担ってきており、日本のように国民年金と厚生年金を合わせて包括的に公的年金と呼称するような必要性が低かったことが考えられる。第二に、キウィセーバーは法律上、年金制度としてではなく、(退職)貯蓄制度と位置付けられている(図 1-1 参照)<sup>29</sup>。「貯蓄」と「年金」という区別は、単に所得の一部を将来に移転するという行為に着目するか、移転した所得を受け取る方法に着目するかの違いであり、この意味で年金制度は貯蓄制度でもありうるという議論が成り立つかもしれない。しかし、日本の確定拠出年金法の立法過程においては、貯蓄とはいつでも引き出しが可能なもの(銀行の普通預金にお金を預ける場合をイメージしていただきたい)、年金とは老後にのみ引き出しが可能なもの(したがって貯蓄と比べて優遇された税制措置を講ずる理由があるもの)であるとして、両者が峻別されてきた経緯があることから、本節もこうした視点に立って論じることとする<sup>30</sup>。まず、前節で述べたとおり、キウィセーバーは日本の確定拠出年金と同様に、法律上、中途引き出しに制約があるものの、中途引き出しの要件は確定拠出年金よりも大幅に緩いという点ではより貯蓄に近い。また、キウィセーバーの給付については、全額が一時的金により支払われることや、これを原資に加入者が年金商品(Pension or annuities)を購入することを妨げないことが法定されている一方で、年金の支給方法や支給期間などについての直接的な規定はない(キウィセーバー法附則第5条第1項及び第2項)。この点、日本の確定拠出年金法では、給付の方法として、まず年金として支給する旨が、また規約による定めがある場合には一時金により支給することができる旨が規定されており、さらに差押さえの禁止といった受給権保護規定が設けられていることと対照的である(確定拠出年金法第32条第1項及び第35条)。こうした点から、キウィセーバーは、年金制度というよりは、貯蓄制度なのである。したがって、ニュージーランド国内において、キウィセーバーを指して私的年金という用語が流通していないことはむしろ自然であるといえる。

このようなニュージーランド特有の事情はあるものの、キウィセーバーが老後所得保障の文脈で、他国における「私的年金」と同様の重要性を持っていることには疑いはない。そこで、公私年金制度の連携に関する諸外国比較という本研究事業の趣旨に鑑み、他国との比較を容易にする観点から、スーパーアニュエーションを公的年金、キウィセーバーを私的年金に相当する制度と

---

<https://sorted.org.nz/guides/kiwisaver-how-it-works>) 参照。

<sup>28</sup> 先述の通りニュージーランド政府が運営するウェブサイトでこうした呼称は見当たらないものの、財務省公式サイトで掲載されているワーキング・ペーパー(Hurnard, Roger (2005))では、スーパーアニュエーションを公的年金と位置付けた上で議論が進められている。

<sup>29</sup> 年金と貯蓄という区別は、単に給付方式に着目するか、所得の一部を拠出し異時点に移転する行為に着目するかの違いであり、この意味で年金制度は貯蓄制度でもありうるという議論は成り立ちうる。しかし、日本の確定拠出年金法の立法過程においては、貯蓄とはいつでも引き出しが可能なもの(個人が銀行にお金を貯金する場合をイメージしていただきたい)、年金とは老後にのみ引き出しが可能なもの(したがって貯蓄と比べて優遇された税制措置を講ずる理由があるもの)であるとして、両者が峻別されてきた経緯があることから、本節もこうした視点に立って論じることとしている。キウィセーバーは日本の確定拠出年金と同様に、法律上、中途引き出しに制約があるという点では貯蓄とは異なるが、中途引き出しの要件は確定拠出年金よりも大幅に緩く、後述するようにキウィセーバー法に年金に関する諸規定がおかれていないことを考えても、

<sup>30</sup> 確定拠出年金法の立法過程における貯蓄と年金の議論については、尾崎俊雄(2002)参照。

して位置づけ、次節以降の議論を進めることとしたい。

[表 1-1] スーパーアニュエーション及びキウィセーバーの根拠法における目的規定

スーパーアニュエーション	キウィセーバー
<p>この法律の目的は、以下のとおりである。</p> <p>(a) スーパーアニュエーションに対する現在の権利を継続すること</p> <p>(b) 現在と将来に必要な費用を賄うため、スーパーアニュエーションファンドを設立すること</p> <p>(c) スーパーアニュエーションファンドに政府拠出を行うこと</p> <p>(d) スーパーアニュエーションの守護者として、スーパーアニュエーションファンドを管理、運営する公的組織を設立すること</p> <p>(e) スーパーアニュエーションの仕組みに対する政治的合意プロセスを設立すること</p> <p>(f) それらの事柄のための全ての規定を一つの法律に集めること</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• この法律の目的は、退職前の生活水準を退職後に享受できない立場の国民による長期の貯蓄習慣や資産形成を促進することを目的としている。この法律は、特に退職後の国民の幸福と経済的自立を高めるとともに、退職給付を支給することを意図するものである。</li> <li>• そのために、この法律は主に職場を通じた国民の貯蓄を促進するキウィセーバー制度を規定するものである。</li> </ul>

資料：New Zealand Superannuation and Retirement Income Act 2001, KiwiSaver Act 2006 より筆者作成。

## 2 制度実施・加入・拠出における「公私連携」

### 2.1 被用者への自動加入の適用

キウィセーバーには、加入の側面でスーパーアニュエーションと直接的な連携はみられない。しかし、全国民を対象に基礎的給付を行う公的年金を前提として、退職後の所得水準の低下を防ぐための貯蓄の促進という趣旨に鑑みたとき、私的年金には個々人の事情に配慮した加入方式が求められ、結果として自動加入と任意加入を組み合わせた方式となったものと考えられる。

先述のとおり、新規に雇用された被用者は、自動的にキウィセーバーに加入することとなるが、一定期間内に、自らの意思でキウィセーバーから脱退する自由が与えられている。行動経済学の知見によれば、個人は古典的な経済学のモデルが想定するような完全に合理的な判断を下すことができない。一般に、個人には「現状維持バイアス (Status quo bias)」が働くため、加入していない対象者に加入という大きな決断を選択させるよりも、一度自動的に加入させて、後から脱退を選ばせる方が、最終的に加入に繋がる可能性が高い。こうした個人の選択の自由を制限することなく、望ましい方向（制度への加入）へ促す制度設計は、行動経済学の知見を端緒とする、いわゆる「リバタリアン・パターナリズム (Libertarian paternalism)」的アプローチの代表例とされている<sup>31</sup>。ニュージーランドでは、2004年に政府が設置した検討会 (Saving Product Working Group) の報告書において新しい退職貯蓄制度のモデルが提示された際、自動加入の被

<sup>31</sup> リチャード・セイラー、キャス・サンステイーン (2009)

用者への適用も提言された。この仕組みがキウィセーバー法案に盛り込まれ、現在に至っている<sup>32</sup>。自動加入の導入はキウィセーバーが先駆けであり、同じくこの仕組みを導入したイギリスやアメリカなどと並び、近年、私的年金のカバレッジを高める仕組みとして脚光を浴びている。特に OECD では、その効果について報告を行っており、できるだけ多くの国民に貯蓄習慣を根付かせることを意図するような私的年金の場合には、効果的な手法とされている<sup>33</sup>。

## 2.2 加入者拠出への支援

拠出の側面でも同様に、公的年金と直接の連携はないが、加入者が継続して貯蓄を行い、より効率的に資産形成ができるよう、拠出時の支援が盛り込まれている。

### ① 雇用主の掛金拠出

キウィセーバーのような定率の掛金拠出制度の場合、特に若い加入者ほど所得水準は低い傾向にあるため、運用のための原資が少なくなってしまう。これは、積立金運用の恩恵を受けにくいことを意味し、こうした者の制度加入へのインセンティブを削ぐ要因になってしまう。このためキウィセーバーでは、雇用主に加入者と同様、最低3%の掛金拠出を義務付けることにより、加入者の原資を倍増させることを企図している。

### ② 税額控除及びキックスタート

雇用主による拠出の義務付けは原資を増やす上で効果的ではあるが、過度な拠出を要求すると、雇用主の制度への理解が得られにくくなる。このため、上述のとおり雇用主には最低限の拠出を求める一方で、政府も税額控除やキックスタートによって、加入者の掛金額の上乗せを行っている。なお、事業主拠出の金額は加入者の所得に比例するが、キックスタートは加入者の所得に関係なく、一定の金額とされているため、低所得者にとっては相対的に自らの積立金に占める補助の割合が大きくなることになる。公的年金との役割分担が明確なキウィセーバーではあるが、この点では公的年金と同様、再分配政策としての側面があると言える

### ③ 加入者掛金の中断

加入者にとって、制度に加入する上での最大のハードルは、掛金を長期に渡って拠出し続けなければならないという、金銭的負担である。キウィセーバーでは、最長5年間、掛金を中断することができる。一時的に拠出が難しくなった場合の対策も設けることで、加入者の制度加入へのハードルを下げるのが意図されている。

## 2.3 税制優遇

ニュージーランドの年金税制は、スーパーアニュエーションの場合は給付時課税であるが、企業年金（過去は私的年金の主流だったが、現在では数は少ない）や個人年金（民間の年金商品）の場合は、拠出時課税、運用時課税、給付時非課税（いわゆる TTE）となっている。このため、新しい私的年金であるキウィセーバーも同様に TTE が適用されている。加入者がキウィセーバーの掛金を拠出した場合であっても、その分は控除されず、拠出前の給与を元に課税額が計算される。また、運用によって得られた収益にも課税される。給付時は、65歳以上の引き出しであっても中途引き出しであっても非課税である。このように、キウィセーバー創設前から、税制上は公的年金とそれ以外の年金で異なる課税形態をとるという連携が図られてきた。現在、私的年金の

<sup>32</sup> Saving Product Working Group (2004)

<sup>33</sup> OECD (2014) では、ニュージーランドを含む諸外国の自動加入制度についての分析に一章が割かれている。

中核を担っているキウィセーバーも、この仕組みを継承している。ただし、キウィセーバーとその他の制度で大きく違う点として、税額控除によって加入者掛金の上乗せが行われている点に留意が必要である。この点では、キウィセーバーは他制度にない税制優遇を受けているといえる。

### 3 給付における「公私連携」

#### 3.1 給付水準の目標設定

スーパーアニュエーションは、先述のとおり、既婚者でおおよそ所得代替率 7 割程度を確保できるような給付を支払うことが法定されている。一方で、キウィセーバー単独や、スーパーアニュエーションとキウィセーバーを合わせてどの程度の給付水準を確保するかといった目標は法律上も実態としても存在しない<sup>34</sup>。こうした理由として、公的年金が現在のところ十分な所得代替率を確保できていることや、現行法上、両者は年金制度と一時金払いの貯蓄制度と性格が異なっており、水準設定が難しいといったことが考えられる。ただし、今後スーパーアニュエーションの給付が大きく削減されたり、政府の予算制約上、資金調達リスクが顕在化したような場合には、両制度の位置づけの再整理と併せて給付水準設定が行われることは考えられるだろう。

#### 3.2 給付水準の確保

キウィセーバーに望ましい給付水準の目標が設定されていないとはいえ、加入者に最低限の資産形成を行わせることは依然として重要である。特に被用者は、自動加入によって非自発的に制度に加入するため、掛金の拠出や運用を自ら行わないことが容易に想像される。このような場合にキウィセーバーでは、3%の掛金拠出と政府が指定したプロバイダーへの割り当て、保守的なファンドでの運用を、デフォルト・ルールとしてを設け、最低限の資産形成を目指している。こうしたデフォルト・ルールは、自動加入と併せて先述のリバタリアン・パターンリズムのアプローチの代表例とされている。被用者の多くは、自らの老後の生活水準や、それを達成するための計画的な資産運用について、明確なビジョンや知識を有していることは想定しにくい。このため、こうした緩やかに望ましい方向に誘導するという規制手法によって、老後に向けた貯蓄を促す仕組みとなっているのである。

#### 3.3 給付形態

キウィセーバーの給付は、全額が一時金で支払われる。先述の通り、加入者が一時金のまま受け取るか、それを原資として年金商品を購入するかは規制がなく、各加入者の判断に委ねられている。キウィセーバー加入者が受給資格を得た際、その一時金を原資にどの程度年金商品を購入しているかを示す統計は存在しないが、参考までに、2013年の国勢調査によると、65歳以上の国民のうち、スーパーアニュエーション以外の年金給付を受け取っている者は12.4%だった<sup>35</sup>。キウィセーバーは施行して10年が経過したところであり、受給資格を得た者はまだ少なく、拠出期間も短いので、その積立金額が低い。このため、現時点で年金化を行っている者は必ずしも多くな

<sup>34</sup> なお、キウィセーバーは一時金による支給を基本としているため、年金の実質的な給付水準を確保するために必要な物価スライド等の措置も存在しない。

<sup>35</sup> 2013年国勢調査 (<http://www.stats.govt.nz/Census/2013-census/profile-and-summary-reports/quickstats-65-plus/income.aspx>) 参照。

いことが予想される。

### 3.4 給付保証

私的年金、特に企業年金において、諸外国では給付を保証する仕組みが設けられている場合があるが、キウイセーバーにおいてはこうした仕組みは設けられていない。キウイセーバーはあくまでも個人の自助努力による貯蓄を奨励する仕組みであるので、運用の損失の補てんなどにより一定の給付水準を確保するという結果の保証ではなく、拠出した掛金の原資を政府補助などにより増やすことによる貯蓄の開始や継続の保証に力点を置いているといえる。

## 4 もう一つの「公私連携」

### 4.1 「公私」のフレーム

ここまで本研究事業の分析枠組みに沿って、日本的（OECD 的）な意味で運営主体により公的年金、私的年金を区分し、その制度間の連携について述べてきたが、本章の終わりに、補足的ではあるが、もう一つの公私の区分に基づき、ニュージーランドの制度を分析したい。諸外国の年金制度をみると、実に運営主体、財源方式、給付方式などがさまざま、年金制度の階層構造も異なるほか、細かな設計（例えば政府補助など）が大小入り乱れていて、比較の際の着眼点に戸惑うことも少なくない。ここでは、思い切って制度としての公的年金・私的年金の存在を一度忘れて、全く制度がないまっさらな状態、すなわち老後の所得保障を完全に市場（企業と個人）に任せている状態を想像した上で、これに対し、立法を通じて国家（公）がどの程度市場（私）に関与をしているか、というやや抽象的ではあるが、より相対的な視点で公私連携を捉えてみることにしたい。

まず、国家が年金政策という形で関与をする目的を考える。ニコラス・バーとピーター・ダイヤモンドによると、国家の年金政策の目的は、個人や世帯に関する側面からは(1)消費の平準化と(2)保険機能の付与を、公共政策に関する側面からは(3)貧困の軽減、(4)（生涯、所得、家族構成、世代の間での）再分配を達成することにある<sup>36</sup>。また、これらの本質的な目的からは一段下がるが、経済発展、具体的には経済成長も副次的な目的になりうるとしている。したがって、政府の市場への関与とは、これら4つの目的を達成するために、ある価値観の下、将来の生産物に対する請求権の設定という年金制度に共通する機能に加え、インセンティブの付与や市場の規制、再分配の機能を組み合わせて、制度化したものと言い換えることができるだろう。例えば、特に国家の関与の度合いが極めて強いものが、政府が運営する賦課方式・強制加入の年金（日本的な意味での公的年金）であり、相対的に弱いものが任意加入の民間企業が運営する年金（日本的な意味での私的年金）ということになる。こうした視点に立つと、ある国の年金政策の変遷は、まず歴史的にある価値観の下で関与の強い年金（例えば政府が運営する賦課方式・強制加入の年金）ができた後、人口動態や社会経済状況の様々な変化の中で目的の達成に問題が生じたため、異なる関与の度合いを持った別の制度（例えば税制優遇を設けた任意加入の確定拠出年金）を作り、その組み合わせで目的を達成しようとしている、と捉えられそうである。

---

<sup>36</sup> Barr, Nicholas and Diamond, Peter (2009) pp. 27-30

#### 4.2 ニュージーランドへの当てはめ

こうした公私フレームをニュージーランドの年金政策を当てはめると、何が言えるだろうか。スーパーアニュエーションは、先述のとおり全国民を対象とした仕組みであり、税財源を用いた定額給付とすることで、貧困の軽減（3）及び再分配の実施（4）という点にフォーカスしている。また、給付は終身の年金払い方式しかなく、保険機能も十分にある（2）。加入・拠出・運用といった概念がないこともあり、インセンティブの付与や市場の規制といった設計は見受けられない。定額の支払いで不安が残るのは給付水準、すなわち消費の平準化（1）が図れるかどうかという点だが、スーパーアニュエーションは平均的な給与の7割前後の代替率を確保することを法定し、現在のところこの水準が守られている。こうして見ると、ニュージーランドの公的年金は、全ての目的を達成するよう目配りされた、比較的「分厚い1階」である、ということができそうである。

他方で、定額給付は受給者の退職前所得が高くなればなるほど、所得代替率が低くなる傾向があり、スーパーアニュエーションのみに依存した場合、退職後の生活水準の低下の度合いは大きくなってしまふ。また、税財源は、政府の予算制約、景気の変動、人口動態の変化の影響を受け、資金調達力に不安が残る。給付は一定の条件を満たせば必ず支払わなければならないため、今後、仮に資金調達ができない場合が生じた時には、給付を削減せざるを得ないことになる。こうした意味で、特に消費の平準化(1)については、スーパーアニュエーションのみではリスクが生じる。こうした状況の中創設されたキウィセーバーは、多くの国民が自らの退職前所得水準に応じた水準を退職後も維持でき、政府の予算制約や人口動態の変化等に影響を受けにくい仕組みとして捉えることができる。スーパーアニュエーションの給付目標が明確であるため、さしあたりの具体的な給付水準はキウィセーバーに設けられていないが、消費の平準化という目的を達成するため、確定拠出型という形で将来の給付の請求権を設定しているほか、インセンティブの付与や市場の規制、再分配の機能から見ると次のような機能が付与されている（表4-1）。

[表4-1] キウィセーバーの制度設計の国家の関与手法ごとの分類

国家の関与の手法	制度の実施・加入・拠出	給付
インセンティブ付与	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 確定拠出型（全ての拠出が自ら給付の原資となる）</li> <li>・ 事業主による掛金拠出</li> <li>・ 政府による税額控除（税制優遇）キックスタート</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 全額一時金による受給（一括で受け取れる）</li> <li>・ 寛容な中途引き出し要件</li> </ul> <p>他方、年金化を促していない。</p>

市場規制	個人：自動加入とデフォルト・ルール 雇用主：掛金拠出の強制拠出、天引きなどの事務負担 金融機関：手数料に関するルール、デフォルトプロバイダーに対する規制  他方、加入は強制していない。	・給付の引き出しに対する制約  他方、年金化を促していない。
再分配	・加入者の所得を勘案した制度設計にはなっていない  ただし、政府のキックスタートについては一定の再分配効果あり。	加入者の所得を勘案した制度設計にはなっていない。  ただし、経済困窮者に対して中途引き出しを認めている点で低所得者への配慮はある（この場合、キックスタートと政府の税額控除分は引き出せない）

#### ① 制度実施・加入・拠出の側面

制度実施・加入・拠出の側面における政府インセンティブ付与についてみると、①確定拠出型の仕組みであること、②雇用主による掛金の拠出を強制していること、③政府が加入者の掛金額の上乗せを行っていること、④掛金の中断が認められていることがあげられる。②から④までは2.2で既に述べた。①確定拠出型の仕組みについて、加入者にとっては自ら積み立てたお金が他の加入者の給付に充てられるのではなく、自らが老後に受け取ることが保証されており、自ら貯蓄するインセンティブを与えやすいものであると言える。

個人の自助努力による消費の平準化を促すためには、まず運用のための原資を増やすことが重要である。したがって、キウイセーバーでは、加入者の拠出に対する支援が手厚い。

また、政府による市場（企業や個人）への規制についてみると、①個人に対して自動加入とデフォルトルールを適用していること、②雇用主に対して掛金拠出の強制拠出、天引きなどの事務を負擔する義務を負わせていること、③金融機関に対して手数料やデフォルトプロバイダーに対するルールを課していることがあげられる。①、②については2.1、2.2で既に述べた。はインセンティブの付与と裏腹の関係である。③金融機関に対するルールについて、情報の非対称性がある状況下で、加入者の利益を守り、これを最大化するため、キウイセーバーには金融市場にいくつか規制が課している。第一に、全てのキウイセーバーに関する金融商品は、金融監督庁（Financial Market Authority）の監督を受ける。第二に、全てのキウイセーバーに関する金融商品の手数料は、妥当な（reasonable）ものでなければならない。第三に、デフォルトプロバイダーは、政府に対する追加的な報告が義務付けられている。第四に、デフォルトプロバイダーの活動とデフォルトファンドの状況は、政府によって慎重に監督される。

他方で、キウイセーバーは加入を強制とはしていない。これは、スーパーアニュエーションが現在のところ高い給付水準を維持しているため、さしあたって緊急性が低いことが要因と考えられる。

## ② 給付の側面

給付の側面では、全額が一時金で引き出されることと、中途引き出しが認められていることが特徴的である。前者は、加入者が使い道を自由に決められるという点で、制度加入のインセンティブに繋がるものである。後者は、引き出しの柔軟性という点で加入者へのインセンティブ付与であるが、同時に完全に自由に引き出せないという意味で規制でもある。

他方で、一時金による引き出しと裏腹であるが、年金化を促すような措置は設けられていない。これは、キウィセーバーの目的が消費の平準化（１）にあり、保険機能の付与（２）という点に重きを置いていないことを示唆している。

### 再分配の視点

制度全体をみると、加入者の所得水準などを勘案した制度設計にはなっていない。ただし、拠出の側面では政府のキックスタートが一定の再分配効果を果たしているほか、給付の側面では経済困窮者に対して中途引き出しを認めている（この場合、キックスタートと政府の税額控除分は引き出せない）点で、低所得者への配慮は存在する。

この点、スーパーアニュエーションが貧困軽減機能（３）、再分配機能（４）に重きを置いていることから、キウィセーバーにはこうした役割が正面から求められていないと言える。

このようにキウィセーバーは、年金政策の目的に照らし、「分厚い１階」であるスーパーアニュエーションがカバーしきれない点、リスクをカバーするためのプラスアルファの仕組みとして制度設計がなされている。こうした仕組みは利害関係者の理解を得やすいと考えられる一方で、一見すると緊急性にかけ、創設のための強い動機がおこりにくいものとも思われる。ではなぜキウィセーバーは創設されたのか。ここでは、上記の目的に加え、二つの副次的な目的をあげておきたい。

### マクロ経済政策としての目的

第一に、バーからも副次的な目的としてあげている、経済発展を促すという目的である。キウィセーバーには、経済成長をけん引する一種のマクロ経済政策としての期待がこめられていた。労働党政権となった 1999 年から 2005 年まで、ニュージーランドは旺盛な消費に後押しされる形で経済は好調で、財政黒字が存在したが、当時キウィセーバーのアイデアを考案したマイケル・カレン財務大臣（兼副首相）にとって、こうした財政黒字を今後どのように経済成長につなげていくかが大きな課題であった。将来的に消費が鈍れば、ニュージーランド経済は後退していく懸念がある。そこで、カレン財務大臣は、歴史的に低水準にある貯蓄を高めていくことにより、長期的に経済の下支えとなる制度として、キウィセーバーを創設する道を選択したと述べている<sup>37</sup>。こうした目的は、税財源の定額給付である公的年金には期待できず、あるいは公的支出を増大させることで足を引っ張る懸念すらあることから、キウィセーバーに担わせることとしたものと捉えることができるだろう。

## ② 選挙戦略としての目的

第二に、より政治的な、選挙戦略としての目的である。ニュージーランドは、歴史的に国民党

---

<sup>37</sup> Eyley, Claudia and Salmon, Dan (2015) におけるマイケル・カレン財務大臣（当時）へのインタビューを参照した。また、キウィセーバー法案国会審議録 ([https://www.parliament.nz/en/pb/hansard-debates/rhr/document/48HansD\\_20060302\\_00000819/kiwisaver-bill-first-reading](https://www.parliament.nz/en/pb/hansard-debates/rhr/document/48HansD_20060302_00000819/kiwisaver-bill-first-reading)) におけるマイケル・カレン財務大臣の趣旨説明でも経済的側面に言及している。

と労働党が政権交代を繰り返す二大政党制であり、90年代までの国民党政権下では、スーパーアニュエーションの大幅な給付削減がなされてきた。1999年に国民の中にため込まれた不満に後押しされる形で政権に復帰した労働党政権は、第一にスーパーアニュエーションの給付カットを復元し、第二に高齢化による給付費の増大に備えるため、スーパーアニュエーションに積立金を創設することにより、公的年金の持続可能性を高める改革を行った。キウィセーバーは、労働党政権の年金政策を完成させる、第三の年金政策として位置づけられた<sup>38</sup>。政権としては、支持層である労働者層に対しスーパーアニュエーションの「分厚い1階」としての復権をアピールしつつも、前政権の負の遺産を払しょくすることにとどまらず、さらに被用者の老後所得を充実させる政策、特に大規模な政府助成等を行い個々の国民の口座に直接支払うという政策を打ち出すことが有効であると考えられたことは想像に難くない。

#### 4.3 政策的含意

以上、公私連携の別の文脈から、ニュージーランドの年金制度の立ち位置を考察してきた。本来であれば、日本の年金制度についても同様に考察し、両国を比較することが望ましいが、本章の趣旨から逸れるため、詳細な比較は別稿に譲ることとし、ここでは簡潔に我が国の年金政策に対する含意を述べておくこととする。

日本の公的年金も、一見すると4つの目的を果たす機能が整備され、こちらと比較的「分厚い1、2階」といえそうである。特に2階部分の厚生年金は所得比例であるため、単純比較は難しいが、ニュージーランドに比べれば公的年金の消費平準化機能は強いかもしれない。他方、これまで日本の私的年金（確定拠出年金、確定給付企業年金）は加入も任意であるし、キウィセーバーのように手数料に関するルールもなく、大規模な拠出時の政府支援は行われてこなかった。

日本の私的年金と、ニュージーランドのキウィセーバーにこうした違いが生じているとすれば、それは、とりもなおさず両国の公的年金の制度の違いが私的年金の設計に大きな影響を与えているからであろう。ニュージーランドの制度が効果的であるので日本も導入すべき、と主張することは簡単であるが、では現時点で、日本の私的年金に自動加入を導入できるだろうか。または、手数料に関する規制を導入できるだろうか。これらの市場に対する規制は、バランスが必要である。ニュージーランドは、国民に自動加入を適用する一方、自動で加入してくる国民に見合った商品を提供するよう、金融機関に手数料に関する規制を課した。どちらか一つだけでは、規制のバランスがとれず、関係者の理解は得にくくなってしまう。では、自動加入と手数料規制の2つ同時であれば導入できるだろうか。ニュージーランド政府は、公的年金に関する将来の給付水準の議論は前面に出さなかったが、こうした包括的な政策について、検討会の設置など長い時間をかけて、望ましい制度が被用者の退職貯蓄制度であることを国民に示してきた。また、当時の政権にとってもマクロ経済政策としての動機と、選挙戦略としての動機が存在したことは既に確認した。状況が全く異なる日本では、全く同じ理屈を使うことは難しそうである。正面から考えるのであれば、やはり、公的年金との関係をよく整理し、年金政策の目的に照らし、特に消費の平準化の達成のために我が国ではどのくらいの給付水準が必要で、そのためにどれだけ国家の関与が必要なのか、ということについて、一定の整理が必要になるのではないかと考えられる。

---

<sup>38</sup> キウィセーバー法案国会審議録 ([https://www.parliament.nz/en/pb/hansard-debates/rhr/document/48HansD\\_20060302\\_00000819/kiwisaver-bill-first-reading](https://www.parliament.nz/en/pb/hansard-debates/rhr/document/48HansD_20060302_00000819/kiwisaver-bill-first-reading)) におけるマイケル・カレン財務大臣の趣旨説明参照。

ニュージーランドの公私連携の姿は、我が国の今後の年金政策のあり方について、こうした示唆を与えてくれるものであり、今後もその動向を注目していく必要がある。

[ 謝辞 ]

本稿の執筆に当たっては、ニュージーランド政府及び金融機関の皆様にご多大なご協力をいただいた。また、信州大学島村暁代准教授からは、日頃より多くのご示唆や有益なご助言をいただいた。この場を借りて、御礼申し上げたい。

## 参考文献

- Barr, Nicholas and Diamond, Peter (2009) *Pension Reform: A Short Guide*, Oxford University Press
- Eyley, Claudia and Salmon, Dan ( 2015 ) *Helen Clark: Inside Stories*, Auckland University Press
- Hurnard, Roger (2005) “The effect of New Zealand Superannuation eligibility age on the labour force participation of older people,” *New Zealand Treasury Working Paper*
- Inland Revenue Department (2015) “KiwiSaver evaluation: Final summary report”
- Ministry of Social Development (2011) “The Statistical Report for the year ending June 2011”
- OECD ( 2014 ) *OECD Pensions Outlook 2014*
- Saving Product Working Group (2004) “A Future for work-based savings in New Zealand”
- 尾崎俊雄 ( 2002 ) 『日本版 401k 導入・運営・活用のすべて』東洋経済新報社
- 金融広報中央委員会 ( 2014 ) 「行動経済学の金融教育への応用の重要性」
- リチャード・セイラー、キャス・サンスティーン ( 2009 ) 『実践行動経済学』日経 BP 社
- キウィセーバー公式サイト <http://www.kiwisaver.govt.nz/>
- キウィセーバーファンドファインダー <http://fundfinder.sorted.org.nz/>
- キウィセーバー公式サイト <http://www.kiwisaver.govt.nz/>
- キウィセーバーファンドファインダー <http://fundfinder.sorted.org.nz/>
- キウィセーバー法 <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2006/0040/latest/DLM378372.html>
- キウィセーバー法案国会審議録  
[https://www.parliament.nz/en/pb/bills-and-laws/bills-proposed-laws/document/00DBHOH\\_BILL7197\\_1/tab/hansard](https://www.parliament.nz/en/pb/bills-and-laws/bills-proposed-laws/document/00DBHOH_BILL7197_1/tab/hansard)
- スーパーアニュエーション公式サイト  
<https://www.workandincome.govt.nz/eligibility/seniors/superannuation/index.html>
- スーパーアニュエーション及び退職所得法  
<http://www.legislation.govt.nz/act/public/2001/0084/latest/DLM113924.html>
- スーパーアニュエーションファンド公式サイト <https://www.nzsuperfund.co.nz/>