

第 10 章 総括と日本法への示唆

1 総括

1.1 各国における老後所得保障システムの全体像と「公私連携」の基本原則

1.1.1 フランス

法律上の定義ではないが、一般的に公的年金とは、強制加入、賦課方式、報酬比例給付のすべてを満たす年金制度で、私的年金とは、任意設立で必ずしも強制加入ではなく、かつ、積立方式の年金制度とされている。公的・私的という言葉は使われず、前者は強制加入制度(あるいはより詳細に基礎制度と補足制度)、後者は上乘せ制度あるいは追加補足制度と呼ばれる。

私的年金は大きく企業年金と年金貯蓄に分かれ、前者は確定給付型と確定拠出型(任意加入の 82 条制度と強制加入の 83 条制度)、後者は企業レベルの PERCO と個人レベルの PERP に分かれる。私的年金たる上乘せ制度の掛金(保険料)総額も給付総額も公的年金に比べ依然小さい。私的年金の役割は今のところ小さいと言わざるを得ない。

「連帯」の考え方が浸透していること、出生率が比較的高いことから、賦課方式への信頼が厚く、依然として公的年金が主流となっている。近年も公的年金に関し公平性格確保のための様々な措置が講じられ、その信頼を維持しようという政府の姿勢がみえる。公的年金の所得代替率自体も 75 パーセントと高い。

他方で、労働人口の減少により賦課方式の公的年金制度が縮小傾向にあることも事実であり、公的年金の水準を押さえ、財政均衡を図る政策も講じられている。将来的には私的年金の役割も高まると考えられる。なお、法律上直接公私年金の連携を示唆する規定はないが、2003 年法以降、税制上および社会保険料上の優遇その他の措置により私的年金制度を促進しようという動きがみられる。

私的年金においては、39 条制度が大企業の裕福な幹部職員をさらに優遇するものだと批判されている。そこで税制等の優遇を維持しつつ、別途負担金を課してそのメリットを縮小している。この負担金が近年段階的に上がっているため、この負担を避ける意図から、近年 39 条制度から 83 条制度へのシフトがみられる。また PERCO の利用を促す様々な改革(自動加入、デフォルトファンドなど)も実施されている。

1.1.2 ドイツ

年金保険、企業年金、個人年金が「3本の柱」とされる。第 1 の柱である公的年金保険が老後所得保障の中心であるが、少子高齢化への対応策として年金保険の保険料を引き上げず企業年金と個人年金の普及を図るといった施策が講じられた。一部公私の線引きが困難な制度もあるが、基本的には年金保険が公的年金、企業年金と個人年金が私的年金に相当すると言ってよい。

私的年金の普及によって公的年金の縮減分を補完するというのが近時の立法政策の基本と

なっている。そのための法的枠組みは、主に企業年金法による規制と、所得税法による優遇である。さらにそれらを補うため、補助金による直接的なインセンティブで老後所得の確保を図ろうとしている。

1.1.3 イタリア

第1の柱は憲法に根拠を持つ強制加入の公的年金制度であり、これを補足する第2の柱として1992年法による私的年金制度である補足的保障制度が存在する。近年後者の加入者数が増加している。

補足的保障制度の「補足」とは、かつては公的年金改革による水準低下を補うものという意味であったが、現在では、公的年金ではカバーされない者、及びカバーされないリスクを補う。たとえば、公的年金支給開始年齢以前での引退というリスクを、補足的保障制度の繰上げ受給によりカバーする。という意味に捉えることができる。

TFRに関する措置は、いわゆるデフォルトアプローチを含むものであり、私的年金促進策として注目するものであるが、直近の改正はむしろその方向性を弱めるものとなっている。

1.1.4 イギリス

基礎国家年金と国家付加年金の2階建ての公的年金制度が、近年の改革により新国家年金のみの1階建てとなった。報酬比例給付を担ってきた2階部分は公的年金から私的年金の領域となったといえる。すなわち、公的年金制度は高齢者の基礎的ニーズを保障し、それ以上のもは自助努力によって備える、という公私の役割分担が明確にされた。

私的年金は、企業年金と個人年金に大別される。企業年金の主流は給付建てから掛金建て¹に移りつつある。事業主によって提供されている制度を広く企業年金として整理し、個人年金は受給者本人によってアレンジされるものとされるが、事業主が企業年金として提供することもあるとされ、区別は相対的である。かつては2階部分を企業年金が肩代わりする適用除外制度による公私連携の仕組みがあったが、現在は廃止された。自分で備えなければならない範囲を明らかにするために、公的年金制度を分かりやすくするという発想である。現行法は、公私の線引きは明確にしつつ、自動加入制度により私的年金への加入を強力に推進している。

給付建て制度に対する税制優遇は、還付される税金が直接個人の年金資産口座に振り込まれるという形をとっており、注目される。

1.1.5 アメリカ

Social Security と呼ばれる公的年金が再分配のきつい設計であるため、私的年金はとくに中・高所得者層につきそれを補うものとして発展しており、しばしば退職（引退）給付

¹ 本章では defined benefit (DB) plan の意味で「給付建て」、defined contribution (DC) plan の意味で「掛金建て」という言葉を用いている。前章までの検討では、当該研究対象国の法的あるいは実際上の状況を踏まえ、執筆者の判断により「確定給付」「確定拠出」という言葉が用いられている場合がある。

(retirement benefits) と呼ばれる。民間被用者の半分近くが退職給付制度を実施しているが、企業の掛金拠出がゼロである 401(k)プランのみを実施する企業も少なくない。私的年金の主流は給付建て制度から掛金建て制度に移っている。

差別禁止ルールという独特の複雑な規制が存在し、その規制緩和をインセンティブに掛金建て制度における自動加入・自動拠出制度の導入を促し、また給付建て制度においてはインテグレーション許容の要件とするという、やや迂遠な法政策が講じられている。

1.1.6 ブラジル

「公的」という表現は用いられないが、一般社会保障制度の中の老齢年金と ATC が公的年金であり、補足的保障制度が私的年金といえる。ともに憲法に根拠規定を持つのが特色である。一般社会保障制度の給付には上限があり、再分配を行う設計であるため、任意加入だが税制優遇のある補足的保障制度がそれに上乗せする形で補てんを行い、現役時代の所得に近づけることを目指している。

私的年金への誘導政策が強力に推し進められているとは言い難いが、社会保険料負担の軽減効果は無視できないものと考えられている。

1.1.7 チリ

老後所得保障システムは、それぞれ国家の関与と介入の仕方が異なる 3 つの柱で構成されている。第 1 の柱は「連帯の柱」「貧困防止の柱」である連帯年金制度であり、第 2 の柱は民間の年金基金管理会社である AFP によって運営される AFP 制度である。強制加入であることから「強制的柱」「強制加入の拠出の柱」、あるいは個人積立勘定を個人が有する積立方式の仕組みであることから個人積立制度ともいわれる。第 3 の柱は任意加入の「任意の柱」である任意保障貯蓄制度である。第 2 の柱が中核的な仕組みである。

チリについては、「公私」の区別は難しい。公的年金を「公的組織が運営する」という点に重きを置いて定義すれば、AFP 制度は民営化されており、公的年金とはいえない。他方で強制加入性など、公的な取決めであることを重視するなら、AFP 制度は公的年金と分類されるべきであろう。強制加入だけでなく、最低運用益の保障や預託金の仕組みが整備され、ファンドの商品数やその選択についても種々の規制がかかっている。

さらにややこしいことに、AFP 制度と任意の柱の両方の制度を使って積み立てたものが合わさった上でひとつの給付が支給されるからである。厚生年金基金あるいは混合診療的なイメージか。このように公的あるいは私的という分類をすること自体が難しい。

現在の最大の問題点は、低年金である。第 2 の柱が成熟してきたが、なお給付額が不十分であり、第 1 と第 3 の柱が上下からそれを補足しているといえる。

1.1.8 ニュージーランド

老後所得保障システムは、税財源の定額給付の公的年金であるスーパーアニュエーションと、任意加入だが税制優遇があり、被用者が原則自動加入の私的年金であるキウィセーバー(被用者の拠出に使用者がマッチング)からなる。前者のみで既婚者の場合、退職前所得の

7割を確保するというのが法律上の基本目標となっている。

公的・私的という言葉は使われず、したがって公私連携という概念が法律上で言及されているわけではないが、実質をみればスーパーアニュエーションが公的年金、キウィセーバーが私的年金と位置づけてよいであろう。ただしキウィセーバーは中途引き出し要件も比較的緩く、一時金受給が可能であるので、年金というよりは退職貯蓄制度というべきかもしれない。

元々1階部分が比較的充実しているため、2階部分創設の必要性が極めて高かったわけではない。しかし経済政策的な意味合い、そして政治的要因の後押しで導入されたとされる。

1.2 制度実施・加入・拠出における「公私連携」

税制優遇も含め何らの誘導措置もないという国は、少なくとも今回の研究対象国の中には存しない。一言で言えば、いずれの国においても、税制優遇が基本だが、しかしそれだけでは不十分であるとの認識の下、様々な「公私連携」誘導措置が講じられている。

1.2.1 税制優遇

すべての国で何らかの形で実施されている。ただしそのパターンは国によって様々である。掛金拠出時の所得控除による優遇が基本だが、EET（アメリカ、ブラジル）だけでなくETTもみられる（イタリア）。イタリアでは、社会保険料収入減少につながりうるということで、賃金課税よりも私的年金を有利に扱うことへの抵抗感が強いようである。またTTE+支給時の税額控除というパターンもある（ニュージーランド）。

1.2.2 国からの補助金

当然のことであるが、税制優遇は税金をある程度の金額支払っている企業や個人にとってこそ意味のある措置である。所得が少ないため所得税をほとんどあるいは全く支払っていない者については、所得控除などの税制優遇によって私的年金の加入・拠出を促すというアプローチは有効性を持たない。

そこで、いくつかの国では、より直接的に、私的年金の加入・拠出を促すために政府が補助金を支給するという仕組みが採用されている。ドイツではリースター年金に加入した低所得者に対し補助金が支給される。チリでは任意保障貯蓄制度において支給時免税となった者に対し国からの特別手当が存在し、制度加入のインセンティブとして機能している。ニュージーランドでかつて支給されていたキックスタートもキウィセーバー加入のインセンティブであった。他方でブラジルでは憲法がこのような補助金を明文で禁止しているの点で興味深い。

1.2.3 強制加入

イギリス及びニュージーランドでは、より直截に、全被用者に制度加入を強制し、ただしオプト・アウトの権利を認めることで、私的年金制度の任意性をギリギリ保つというアプローチがとられている。またイタリアのTFRにおける「黙示の合意」による補足的保障制度

への加入もこれと似た仕組みと言えそうである。

1.2.4 社会保険料負担の軽減

事業主が賃金原資の一部を賃金としてではなく企業年金の掛金として拠出した場合、その金額は（もはや「賃金」ではない以上）社会保険料の賦課対象からはずれることとなる。つまり、企業年金の導入は社会保険料負担が軽減につながりうる。研究対象国の中には社会保険料の事業主負担が重い国も少なくなく、その場合には私的年金への掛金拠出への誘導が強く働くこととなる。研究対象国の多くが、社会保険料負担の軽減を私的年金への加入促進優遇策と捉えている（フランス、ブラジル）。またこの点ゆえに私的年金を優遇し過ぎるべきではないと考える国もある（イタリア）。

1.2.5 賃金・退職金からの「転換」

ドイツの賃金転換制度やイタリアの TFR から補足的保障制度への転換の仕組みは、労働者が自らの賃金の一部を原資に老後に備えることを奨励するものと位置づけられよう。

1.3 給付における「公私連携」

1.3.1 給付水準における「公私連携」

1.3.1.1 所得代替率など

ドイツには全般的保障水準という公的年金と私的年金を合わせた年金水準が社会法典上の根拠を有し、連邦政府はこれを元に施策を講じることになっている。また、公的年金と企業年金を合算して一定の給付額を保障するインテグレーションの仕組み（総額保障約定）も存在し、企業年金法にもその根拠があるが、ほとんど利用されていない。アメリカでも差別禁止ルールの適用を緩めるという形で給付建て制度においてインテグレーションの給付設計が許容されている。他の研究対象国では、給付水準や所得代替率に関して公私年金併せての目標などの設定はなされていない。

1.3.1.2 スライド制など

ドイツでは企業年金法上使用者は原則年金水準の調整をする義務がある（ただし掛金建て制度については最低保障付きなので適用除外）。またフランスでは（義務ではないが）確定給付型制度では年金額の見直しを行うのが一般的である。

1.3.1.3 掛金建て制度における規制・誘導

フランス及びイギリス（NEST）では、ターゲットデートファンドなど、年齢に応じてポートフォリオが自動的に変動するような商品をデフォルトファンドにすることが義務づけられている。なおチリの AFP における、加入者の年齢に応じてフォルファンドが設定され、また年齢が高い者は高リスクの商品を選択できないという措置も、デフォルトファンドをターゲットデートファンドに限定するのと同じ発想によるものであろう。

ドイツでは掛金建て制度には元本（累積投資額）保証約定を付けなければならない。なお

チリの AFP にも最低運用益保障が付されているが、公的性格の強い制度であることを考えればうなずける措置である。

アメリカでは、差別禁止ルールの適用除外をインセンティブに自動加入・自動拠出制度の導入を促すという手法が講じられている。

その他、多くの国が手数料についての規制を行っている。

1.3.2. 給付形態における「公私連携」

そもそも一時金支給の私的年金制度しか存在しないニュージーランド、給付形態について規制のないブラジルを除き、他のすべての研究対象国では終身年金が給付形態に関する法律上の原則となっている。ただし同時に、多くの国において、とくに掛金建ての制度について一時金支給が広く認められている。実際にも、掛金建ての制度についてはいずれの国においても一時金支給の割合がかなり高くなっている。ただしチリは原則一時金支給を認めず、またブラジルは税制の誘導により年金支給が主流となっている。

1.3.3 給付保証における「公私連携」

フランス、ドイツ、アメリカ、イギリスでは、給付建ての企業年金制度につき何らかの形で支払保証制度が実施されている。

2 日本法への示唆

2.1 「公私」からの脱却

公的年金、私的年金という区別は日本の法政策においては当然の区別とされている。本研究の出発点もまさにそこである。しかし諸外国でもそれが一般的というわけではない。公的年金、私的年金という用語自体それほど広く使われているわけではないし、ここまでが公的年金、ここからが私的年金、という線引きが常に明確なわけではない。日本からみれば公的性格と私性格の双方を併せ持ち、どちらに分類すべきか悩ましい制度も存在する。結局は公的年金、私的年金をそれぞれどう定義するかの問題なのである。

様々な定義の仕方、分類の仕方が考えられる。制度の実施主体が国家であるか否か。加入・拠出が原則強制されるか否か。補助金や税制優遇など、何らかの形で公的な財政支出の対象となっているか否か。もっとも、これらのいずれが正しく、いずれが間違っている、という議論にはそれほど意味はない。大事なのは、公的・私的という線引きに囚われず、国民にとってベストな老後所得保障システムを構築するために、どのような制度をどのように組み合わせるのがよいのか、という観点に常に立つことである。「私的」年金であるから「任意」でなければいけない、強制的な性格があってはならない。国家からの財政的な補助もあってはならない。「企業」年金であるから企業の掛金で賄わなければならない、加入者拠出があってはならない。このような、自ら作った法的な定義に自ら縛られて身動きが取れなくなってしまうということは避けるべきであろう。

2.2 税制優遇以外の可能性の模索

制度実施・加入・拠出における「公私連携」施策、あるいは私的年金促進策は、日本においては基本的に税制優遇措置によってなされている。しかし諸外国では、それ以外の様々なアプローチが採用されており、今後の日本の法政策を考える上でも大いに参考になる。国からの補助金による誘導は、低所得者層の加入促進など、税制優遇措置が機能しない局面を補うものとして検討に値すると思われる。継続的な補助でなくても、たとえばかつてのニュージーランドにおけるキックスタートのように、一回限りの報奨金的なものでもよいであろう。

企業型確定拠出年金における従業員拠出、あるいは個人型確定拠出年金については、拠出限度額の上限が低すぎるという批判がある一方、若年層はその枠を使い切れていない、余らせているという指摘がある。これを補助金で埋めるという方策もありうるが、諸外国の自動加入制度を参考に、オプト・アウトの権利を留保した上で、限度額あるいはその一定割合までの拠出を強制するというやり方も考えられる。今後公的年金給付の「適正化」が確実であることを踏まえれば、決して非現実的な発想とは言えない。

日本でも、賃金原資の一部を企業型確定拠出年金などの掛金に振り分ければ、(労働条件の不利益変更という労働法上の問題は生じうるが) その分社会保険料負担を軽減できるという構造自体は諸外国と同様である。そのようなインセンティブが機能する場合もあるという現実を直視し、企業側からみれば社会保険料の負担も私的年金への掛金も人件費というコストの一部であり、トータルとしていかに負担額を抑えるかという発想に自然と行き着く。しかし実はその分従業員の将来の公的年金給付受給額は少なくなりうる。ということは、今後の政策を考える上で十分肝に銘じておくべきであろう。

諸外国における賃金や退職手当の「転換」制度は、労働者が自らの労働の対価の一部を原資に老後に備えることを奨励し、またその手続をスムーズに行えるようにする措置であるといえる。日本でも、企業型確定拠出年金における従業員拠出、個人型確定拠出年金、年金財形貯蓄制度など従業員拠出をベースとする制度が存在する。また、いわゆる選択式前払い退職金制度(賃金として受け取るか、退職一時金として受け取るか、企業型確定拠出年金の掛金とするかを選択できる仕組み)も一定の定着をみせている。これらの制度を通じて従業員が自らの老後に備えようという意思をスムーズに実現できるようにするには何をすべきか。「転換」制度は一つのヒントとなりえよう。

2.3 「自己責任」の限界を認めよ

日本では、直近の確定拠出年金法の改正により、デフォルトファンドに関する法律上の根拠が明確になった。これまでの法律上の根拠はなかったが、事実上デフォルトファンドはそのほとんどが元本確保型商品であった。今回の法改正では、具体的内容は今後の省令改正を待つことになるが、デフォルトファンドはターゲットデートファンドでなければならない、元本確保型商品は設定できないなどの規制が行われることはないものの、労使が運営管理機関と協力し、加入者集団の属性も考慮の上、従業員の老後所得確保のためにふさわしい商品を選定することが求められることになりそうである。元本確保型をデフォルトファンドにする場合には、それについて合理的説明をしなければならない。たとえば、退職金移

行で想定利回りが3パーセントであるのに、デフォルトファンドが元本確保型になっている場合、それについて説得的な説明をするのは簡単ではないであろう。

諸外国の掛金建て制度においても、デフォルトファンドはターゲットデートファンド的な性格を持った商品を原則とする国が多く見られる。運用のリスクを加入者が負う「自己責任」の制度であっても、実際にすべての者が合理的行動を取ることができるわけではない。したがって、一定の望ましい方向　たとえばインフレリスクを考慮し長期分散投資を行うに緩やかな誘導を行うべきである。「自己責任」の制度の限界を認めるところが出発点となる、いわゆるソフトパターナリズムの考え方である。

日本における前述の確定拠出年金法の改正がデフォルトファンドについてより踏み込んだ規制を行わなかったのは、主として実際の職場の現状、そして国民の金融リテラシーのレベルなどへの配慮からであろう。しかしそれだけではなく、法律上の立て付けそのものの影響もあると思われる。現行の確定拠出年金法は、加入者が自ら運用指図を行うのが原則であり、行わないというのは例外的な事態であると考えている。つまり、加入者は皆「自己責任」に基づいて自ら商品選択などの行動をしてくれるはずである、という前提に立っている。「自己責任」の制度の限界を認めていないのである。しかし、日本よりも一般には金融リテラシーが高く、投資にも積極的であるとされる諸外国においてさえ、「自己責任」の制度には限界があることを認めた上で、デフォルトファンドや自動加入・自動拠出の促進などに関する法政策を講じている。その現実を直視するなら、デフォルトファンドでの運用が「例外」であるという法律上の位置づけは今後再検討が必要ないように思われる。

2.4 終身年金の可能性拡充

公的年金の補完である以上私的年金も終身年金であるべきだ、という考え方を原則とする国もあるが、それを貫徹できている国は少ない。ざっくりまとめれば、給付建て制度は終身年金、掛金建て制度は一時金というのが給付形態に関する諸外国の傾向と言える。

日本でも、確定拠出年金はもちろん、給付建て制度であっても、企業「年金」と言いつつ一時金給付での受給が広く行われている。企業年金のそもそものルーツが退職一時金であること、税制上一時金給付が優遇されていることがその背景にあるが、公的年金の中長期的な「適正化」が確実であることを踏まえるなら、諸外国での経験も参考に、税制優遇あるいはその他の措置により、終身年金での給付受給の可能性を拡充する方向での施策を今後検討すべきであろう。公的年金の補完の仕方が終身年金以外にはあり得ないということではないが、現在では終身年金での受給を望んでもその選択肢がほとんどないという現状である。制度自体が終身年金給付を支給するというパターンだけではなく、一時金給付を原資に終身年金商品を購入するという形でもよいだろう。