

『年金制度の評価基準作成と国際比較報告書』

本研究は、平成 26 年度から 28 年度にかけて、年金総合研究所の研究事業として実施したものである。

研究のきっかけは、オーストラリア・メルボルン所在の年金コンサルティング会社のマーサー社が毎年 10 月に公表している「Melbourne Mercer Global Pension Index (以下、マーサー社評価)」における日本の評価が低いことである。2015 年 10 月に公表された 2015 年版のマーサー社評価によれば、日本は他の先進国はもとより、発展途上国であるチリ・ブラジル・メキシコ・インドネシア・中国よりも低いランクに評価されており、韓国・インドとほぼ同水準の評価であった。

日本では公的年金制度が整備されて国民皆年金が実現しており、また、企業年金に関しても、普及率は近年低下傾向にあるものの、法令等が整備され給付建制度・拠出建制度、さらに給付建制度と拠出建制度の中間型であるハイブリッド制度も実施可能である。このような日本の状況からすると、マーサー社の評価結果には違和感があった。また、このような評価結果が広く報道されることにより、日本の年金制度の信頼性に根拠のない疑問が生じることが懸念され、適切な国際比較・評価をおこなうことが重要であると考えた。

マーサー社評価は、「充分性 (Adequacy)」・「持続性 (Sustainability)」・「健全性 (Integrity)」の各要素から構成され、各要素を一定の比率でウエイト付けして総合指数を作成し、その結果によって各国の年金制度の優劣を判定している。それぞれの構成要素について詳細な設問が多数設けられており、2015 年版では、全体で 31 の評価項目・53 の設問が存在する。各設問の評価は、国際機関等の統計データに基づく定量評価、または、各国所在の同社コンサルタントの情報に基づく定性評価を根拠に行われる。

本研究会でマーサー社評価を分析したところ、公的年金制度と私的年金制度を一体のものとして評価しているという特徴があることが判明した。また、定量評価に利用している国際機関の統計データの精度に限界があると思われること、高い給付水準を実現するための負担に関する評価が十分ではないと思われること、人口高齢化の影響が直接評価に反映される傾向があること等、検討すべきと思われる課題が存在した。定性評価については、本研究会の評価でも同様であるが、社会的背景等も含めた実態把握が困難であろうと推測される項目も存在した。

例えば、充分性の評価項目に「公的年金・私的年金を合計した所得代替率」があり、OECD が作成している「Pensions at a Glance」に掲載されている「公的年金と強制適用の私的年金制度の所得代替率」を評価のための指標として使用しているが、日本の企業年金制度・退職金制度は老後収入に一定の役割を果たしているにもかかわらず設立が任意であるため、評価対象となっていない。また、充分性の裏付けとなる給付水準を維持するための負担に関する指標は評価項目として採用されておらず、人口高齢化の影響を緩和する措置が評価対象となっていないことも改善す

べき点である。

本研究会では、マーサー社評価を参考に、評価内容が重複していると思われる項目や詳細に過ぎるとされる項目の除外、給付と負担のトレードオフ等を評価するための項目の追加、その他必要に応じて評価項目の修正を行ったうえで、各研究員が担当する国の年金制度を調査し、その結果にもとづいて評価するという手法で各国の年金制度を比較した。評価体系は、マーサー社と同様、「充分性」・「持続性」・「私的退職給付制度運営の健全性」の三要素に区分して評価し、それらを一定の比率で統合して総合評価としている。評価対象国は、社会保障制度が発達した国の中から、評価する基準となるデータの入手が比較的容易と考えられる国を選択し、日本を含めた先進8か国（オーストラリア・ドイツ・フランス・日本・オランダ・スウェーデン・イギリス・アメリカ）としている。

マーサー社評価の手法を踏襲しているため、各国の制度を点数化して評価しているが、本研究では「各国の制度の序列化・優劣判定」を目的とせず、日本の年金制度について、他国との比較に基づいて客観的に分析し、その特徴・改善を要する点を把握することを目的としている。なぜならば、各国の年金制度は各国の国民性・社会経済的環境・人口構造等様々な要素を変数として構築されており、全ての国に共通する理想的な制度は存在しないと考えられるためである。また、高齢者の暮らし向きを評価するためには、医療保険・介護・生活扶助・税負担等も含めて総合的に検討しなければ的確に評価することはできないことがその理由である。

本研究会の評価も、結果として数値化した評価となっているが、評価結果が優劣を表したものでないことに留意いただきたい。また、年金制度を対象に評価していることから、「高齢者の暮らし向きを総合的に評価したものではない」ことにも留意が必要である。

本研究会の評価結果によれば、日本はフランス・ドイツとともに評価対象国中では点数は低く評価されている。日本の点数が低い理由は、他の先進8ヶ国と比較して少子高齢化の進行という人口構造的な問題、および、バブル崩壊以降の経済成長の長期停滞・デフレの定着化が影響していると考えられる。一方で、公的年金制度にマクロ経済スライドが導入され年金財政の安定化が図られていること、高齢者の勤労意欲が高く労働力率が高いこと、国民負担率が低く見方によっては負担余力が他国よりもあることから、「持続性」について大きな問題はないと考えられる。

しかし、公的年金制度の給付水準が将来的に低下することが見込まれる状況下、補完機能が期待される退職金制度を含む私的退職給付制度が力不足で、「充分性」が課題である。

具体的には、私的退職給付制度が任意適用のため被用者に対する適用率が低い点、退職給付制度設計の自由度が高いため引退後給付としての活用が課題があること等が挙げられる。これを改善するためには、個別の私的退職給付制度からの給付金を引退後の給付として活用するために留保することが可能となるような政策的誘導が必要となる。さらに、引退前の生活水準によっても異なるが、公的年金制度が

らの給付・私的退職給付制度からの給付のみでは、引退後に十分な生活水準を確保できない可能性もあり、個人の引退後に備えた貯蓄も加えた引退後の生活設計を考える必要がある。この点について、日本でも個人貯蓄を引退後生活の柱の一つとして活用するために、何らかの政策が必要となる。なお、昨今の非正規雇用者の増加や企業年金制度・退職金制度の無い企業の増加という事象から考えても、引退後に備えた個人貯蓄に対する社会政策は重要性を増していると思われる。

本研究を実施して、各国の年金制度を同一の尺度で評価し、各国の特徴や課題を抽出するという研究は、本質的に困難が伴うという点を痛切に感じている。2015年版のマーサー社評価と本研究会評価の結果を比較すると、日本の点数は44.1点から61.3点へと上昇しており、8ヶ国全体の点数の傾向では、最高点と最低点の格差が、マーサー社評価の36.4点（最高点はオランダの80.5点。最低点は日本の44.1点）から、本研究会評価では16.2点（最高点はオランダの77.5点。最低点は日本の61.3点）に縮小している。その理由は、「公的年金の持続可能性要素の有無」・「退職金制度からの給付」・「公的年金の給付に要する負担の指標としての国民負担率」等を本研究会では評価対象として加えたことの影響である。

社会保障制度が発達しており、私的退職給付制度の法的整備も進んでいる先進国の間では、大きな差がつくことは考えにくく、その面では、本研究会の評価結果はバランスの取れたものであると考えられる。しかし、評価をする視点の変更により、評価結果が大きく変動する結果となることは、国際比較評価の本質的困難さの象徴と考える。

なお、本研究は未だ途中段階であると認識しており、各国の年金制度の特徴を的確に表すことのできる指標の改善や評価対象国の拡大等、さらに研究を深める余地は大きいと考えられる。しかし、評価対象国の実状を詳細に把握するための情報の入手など課題も多いため、本報告書の公表を持って一旦区切りをつけることとする。