

個人年金法制の設計と展望

―チリとニュージーランドの法制度と確定拠出年金法改正―

島村 暁代*・渡邊 智之**

第1章 本稿の視座

高齢期の所得を保障する主たるツールは公的年金であるが、公的年金の給付が中長期的に調整される傾向にある中、その他の所得保障手段を確保する重要性は高まる一方である。その他の所得保障手段として考えられるのは、就労による賃金や預金の切り崩し等であろうが、これまで我が国で制度的に推進されてきたものに企業年金の仕組みがある。企業における退職金制度とも深い関係を有しつつ¹、国民年金（基礎年金）制度、厚生年金保険制度に続く、いわゆる3階部分として「企業年金制度」が重要な位置を占めてきたといえよう。

企業年金制度にも複数の仕組みがあるが、昭和から平成の始めにかけて中心的な位置づけを与えられてきたのは、適格退職年金制度と厚生年金基金制度である。しかし、前者については、受給権の保護が不十分であるとの問題があり、2011年度をもって廃止されたし、後者については、AIJ 投資顧問による年金資産消失事件等を背景に新たな設置が認められなくなるなど、縮小傾向にある²。現在、これらに代わって企業年金制度をリードしているのが、

*信州大学経法学部准教授。

**厚生労働省大臣官房国際課，ミシガン大学ジェラルド・R・フォード公共政策大学院公共政策学修士課程。なお，本稿の内容の意見にわたる部分は，全て執筆者個人に属するものであり，所属する組織の見解を示すものではない。

¹ 森戸英幸「退職金と企業年金」日本労働研究雑誌657号（2015年）82頁，河合畧「第4章 企業年金」日本労働法学会編『講座労働法の再生第3巻労働条件論の課題』（日本評論社，2017年）65頁等。

2001年に導入された確定給付企業年金制度（以下、「DB」という）と確定拠出年金制度（以下、「DC」という）である。前者には「確定給付企業年金法」というように法律の名称にも「企業年金」という用語が含まれるが、後者では、「確定拠出年金法」というように含まれておらず、制度の創設当初より「個人年金」をも取り扱っていた。それでも、この個人年金の対象者は、自営業者や企業年金のない企業に勤める者というように限定されていたし、制度の導入にあたっては、「日本版401kの登場」とも称され³、DCも企業年金という印象が強かったように思われる。DBやDCを導入した2001年改革が「企業年金改革」という名で呼ばれたように⁴、あくまでも「企業」に勤める者を念頭に、老後の所得保障の仕組みが構築されてきたといえる。

こうした「企業」年金思考に大きな転換をもたらしたのが、2016年の確定拠出年金法改正⁵である（概ね2017年1月1日施行）。同改正は、老後に向けた個人の継続的な自助努力を支援することを目的に、これまで対象が限定されていたせいで加入できなかった公務員や国民年金の第3号被保険者（典型的には、被用者に生計を維持される主婦・夫等）を個人年金の新たな対象者とした。あるいは、DBやDCなど企業年金を既に有する者であっても、個人年金を上乘せできるようにした。当該事務を所管する厚生労働省も、所轄する課の名称を「企業年金国民年金基金課」から「企業年金・個人年金課」

² 厚生年金基金については坂本純一「厚生年金基金の半世紀(1)～(終)」週刊社会保障2775号50頁、2776号24頁、2780号50頁、2781号56頁、2783号58頁、2784号28頁が非常に詳しい。

³ 例えば日本経済新聞夕刊2001年6月12日、日本経済新聞夕刊2002年2月15日参照。立法担当者による著書の題名にも401kと記載されている（尾崎俊雄『日本版401k導入・運営・活用のすべて』（東洋経済新報社、2002年））。

⁴ 例えば、日本経済新聞朝刊2001年2月28日、日本経済新聞朝刊2001年6月8日。ジュリスト1210号（2001年）では、「企業年金改革」という題名で特集が組まれた。

⁵ 確定拠出年金法等の一部を改正する法律（平成27年法律第17号）。改正法の法的な論点や今後の課題等については、森戸英幸「企業年金の法政策的論点——2016年改正を踏まえて」信州大学経法論集第1号（2017年）55頁-77頁、ジュリスト1503号（2017年）【【特集】企業年金のこれから——2016年改正を踏まえて】に収載される座談会及び各論文を参照。

に変更し⁶、「iDeCo（イデコ）」の愛称の下、「個人」年金の裾野を広げるべく広報活動に取り組んでいるところである。新聞報道によれば⁷、個人年金の加入者数は急ピッチで増えており、2017年5月末時点で50万人を突破し、2016年末から8割程度増えたということである。企業年金と個人年金から構成される私的年金法制はまさに新たなステージを迎えたところといえる⁸。

こうして個人年金法制の重要性は高まってきているが、これまでその制度設計のあり方が体系的に論じられる機会は少なかったように思われる⁹。そこで本稿では、比較法的な手法を用いることを通じて個人年金法制の制度設計と今後の展望について検討することにした。ここで個人年金とは、個人を加入単位とする拠出建ての年金制度を指すものとし、日本法では、個人型の確定拠出年金（個人型DC）を主たる考察対象とする¹⁰。比較法の対象国には、同じく拠出建ての個人年金の仕組みを有するチリとニュージーランドを選定し、それぞれAFP（Administradoras de Fondos de Pensiones）制度とキウィセーバー（KiwiSaver）制度を中心にとりあげることにする。

諸外国に際立って特徴的な制度があると、それが注目されて我が国で紹介されることはあるが、それでも当該制度に関する詳細や他の制度との関係性等にまで踏み込んで検討されることはめったにない。しかし、制度の大まか

⁶ 確定拠出年金法等の一部を改正する法律の施行に伴う関係政令の整備等及び経過措置に関する政令（平成28年9月23日政令第310号）第6条参照。

⁷ 日本経済新聞2017年6月14日（https://www.nikkei.com/article/DGXLASDF14H0L_U7A610C1EE8000/（2017年10月3日閲覧））。

⁸ 2016年改正は「小さな一歩」であるが、個人型DCを「全国国民共通の税制優遇枠」へと発展させていくことを念頭に「大きな一歩」となるように、大事に育てていくことを推進する主張に森戸・前掲注(5)論文63頁。

⁹ 公的年金と私的年金の連携について、フランス、ドイツ、イタリア、イギリス、アメリカ、ブラジル、チリ、ニュージーランドの法制度を比較してまとめたものに森戸英幸編「厚生労働科学研究費補助金政策科学総合研究事業 老後所得保障における公的年金と私的年金の連携に関する比較法研究 2016年度総括研究報告書」がある。

¹⁰ 我が国には、個人を加入単位とする給付建ての年金制度として国民年金基金制度が存在するが、本稿では、拠出建ての年金制度を対象とするため、検討の対象から除外する。

な紹介だけでは、その制度を我が国にも導入する余地があるのか、余地があるとして導入に向けてどのような修正や調整が必要なのかを見極めることは難しい。

そのため、本稿では、対象制度の具体的な中身やその位置づけ、さらに他の制度との関係性等をも視野に入れて、より体系的に比較することを試みたい。一口に拠出建ての個人年金といっても、国によって規制方法やインセンティブの付し方等は大きく異なるのであり、その国の高齢期の所得保障制度全体の中で、拠出建ての個人年金がどのように位置づけられているかを明らかにしておくことは、個人年金制度にはどのような制度設計が考えられるのか、また、老後の所得保障をより確実なものとするためには、我が国において今後どのような点を議論していく必要があるかを検討する上で意味のある作業であると思われるからである。

以下では、第2章でチリ、第3章でニュージーランドのそれぞれの現行制度について概観し、第4章で両国の個人年金法制とその位置づけについて比較検討を行うことにする。そこでの考察を踏まえて、第5章では、我が国の個人年金法制の概要を述べた上で、両国の法制度の比較からどのような示唆を得ることができるのか、今後の展望とともに明らかにすることにしたい。

第2章 チリの現行制度

1. 概要

チリの老後の所得保障の中核は、民間の年金ファンド管理会社 AFP が運営する個人積立方式の年金制度（実施主体の名称をとって AFP 制度とも呼ばれる）であり、これは1980年に行われた第1次年金改革によって導入された。その後も、いくつかの改正が施されてはいるが、個人積立方式の仕組みは今もなお、維持されている。特に大きな改正は2008年に行われた第2次年金改革であり、2017年9月現在も第3次年金改革ともいえる改革に向けた議論が進行しているところである（詳しくは後述）。第2次年金改革では低

年金や無年金の問題に対処するために、AFP 制度を支える連帯の柱が確立された。その結果、現行の老後の所得保障制度は、以下の3つの柱から構成されることとなっている¹¹。

- 第3の柱「任意の柱」
- 第2の柱「強制の柱・AFP 制度」
- 第1の柱「連帯の柱」

最初に大まかな見取り図を示してみると、チリでは、就労すると AFP 制度に強制加入し、一定の保険料を拠出して、資金を運用する（第2の柱）。任意の柱（第3の柱）を利用することによって積立額を増やすこともでき、年金の支給要件を充足すると強制の柱と任意の柱の両方で積み立てた額を原資として（正確には連帯の柱からの特別手当も合わせて）年金が支給される。もっとも、要件を満たせば自動的に年金が支給される訳ではなく、年金の受取方法を選択する必要がある点も特徴的である。自分で積み立てた額だけでは一定額に満たない、いわゆる低年金やそもそも無年金の場合には、連帯の柱から一定の給付が支給される。

第2次年金制度改革によって連帯の柱が確立したとはいえ、AFP 制度の開始から30年以上が経ち、制度の加入者が年金受給者の側にまわると低年金の問題がいかに深刻であるかが、国民の間で広く共有されるようになる。そこで、制度にはどのような問題があって、どのような改善策を講ずるべきかを議論する諮問委員会（ブラボーが委員長であることからブラボー委員会といわれる）が2014年に設置され、その委員会による報告書が2015年9月にまとめられた¹²。報告書では、カバー率の低さや低年金（代替率が男女

¹¹ 年金監督庁が編纂したチリの年金制度について説明した文献（Superintendencia de Pensiones, El Sistema Chileno de Pensiones, Séptima Edición, 2010.）では、「年金制度の柱（Pilares del Sistema de Pensiones）」と題する章で、「貧困防止の柱（El Pilar de Prevención de Pobreza）」、「強制的な拠出の柱（Pilar Contributivo Obligatorio）」、「任意の柱（Pilar Voluntario）」と整理されている。呼称については統一されているとはいえないが、3つの柱・制度によって成り立つことに異論はなさそうである。

¹² <http://www.comision-pensiones.cl/>（2017年10月3日閲覧）参照。

30～40%)、制度への信頼の欠如、知識水準の低さ等が問題として認識され、連帯の柱を強化するとともに、性による平等を保ちながら AFP 制度による拠出制の柱を存続するべきという意見が多数を占めた(もっとも、多数といても、世代間の連帯を基礎に社会保険の要素を挿入するという案とは1票しか違わなかった)。国民の間では「No more AFP」というスローガンの下、低年金を批判するデモが2016年8月にチリ全土で開催されたが、政府は AFP 制度自体を放棄するつもりではなく、存続の方向で議論されるようである¹³。2017年8月10日に大統領は改革案の全貌をようやく明らかにしたが、まだ成立に至っていないため、本稿では現行制度を中心に扱うこととし、改革案については確認できた範囲で若干言及するにとどめることとする。

以下では、監督官庁等を実施したヒアリング¹⁴の結果についても言及しながら、「強制の柱・AFP 制度」(第2の柱)、「任意の柱」(第3の柱)、「連帯の柱」(第1の柱)の順でまとめ¹⁵、チリの仕組みを概観する。第1、第2、第3の順番ではなく、第2の柱を最初にとりあげるのは、それが本稿の主眼とする拠出建ての個人年金の仕組みであり、また、チリの老後の所得保障の中核といえるからである。また、第2の柱と第3の柱での積立額が原資となって年金が支給され、その額が低い場合には第1の柱が機能する仕組みであることから、第2の柱の次に第3の柱を、そして最後に第1の柱をとりあげる。

¹³ 坂本純一「チリの公的年金制度の動向」野村年金マネジメント研究会2016.10.vol.326, p.1-3, 坂本純一「チリの公的年金改正法案」野村年金マネジメント研究会2017.8.vol.336, p.1-3。

¹⁴ 2016年7月26日～28日(鳥村のみ)及び2017年1月16日～18日にかけてチリの年金監督官庁、AFP社(HABITAT社・PROVIDA社)、生命保険会社(Chilena Consolidada Seguros S.A.)等へのヒアリング調査を実施した。ご対応いただいた方の表記はさしひかえるが、感謝申し上げる。

¹⁵ ヒアリングの際、監督官庁では、「柱1連帯(Solidario)」、「柱2強制(Obrigatorio)」、「柱3任意(Voluntario)」という3つの形で整理されていた。

2. 強制の柱・AFP 制度

(1) 拠出

① 加入形態

強制の柱である年金制度は、民間の年金ファンド管理会社 (Administradoras de Fondos de Pensiones)、いわゆる AFP によって運営される。AFP 制度への加入には強制加入と任意加入がある。強制加入の対象者は第 1 に被用者である。被用者は就労を開始することによって強制的に制度に加入する。監督官庁の資料¹⁶によれば、被用者の85%が制度に加入している¹⁷。第 2 の対象者には、労働人口の19.3%を占める自営業者¹⁸が挙げられる。もっとも、自営業者は、制度の創設当初は任意加入であったが、任意に加入する者は少なく¹⁹、自営業者に関する低年金問題が深刻であったことから、第 2 次年金改革によって強制加入へと改められた。とはいえ、同法改正の施行は遅れ、2018年に開始される予定である²⁰ (2016年法律20894号)。

これに対して、主婦・夫等、その他の人々は制度に任意加入することができる。

¹⁶ ヒアリングの際にいただいた資料 (Superintendencia de Pensiones, Sistema de Pensiones en Chile. 17 de enero 2017.) 参照。

¹⁷ Superintendente de Pensiones, Contexto, Cambios y Desafios del Sistema de Pensiones (Encuentro Nacional de Escuelas y Facultades de Administración 2016).

¹⁸ 使用者に従属していない全ての自然人で個別に活動をし、それによって就労の収入 (rentas del trabajo) を得るものは、制度に加入しなければならない (大統領令3500号 89条 1項)。保険料賦課収入 (renta imponible) は、総収入 (rentas brutas) の80%に相当するものである (90条 1項)。

¹⁹ 自営業者の現在の加入率は7%と非常に低い (Superintendente de Pensiones, Contexto, Cambios y Desafios del Sistema de Pensiones (Encuentro Nacional de Escuelas y Facultades de Administración 2016) (2016年11月18日の資料))。

²⁰ 自営業者は、サービスを提供する際に、報酬票 (Boleta de honorarios) を発行し、この報酬票によって、当局は税を捕捉している。現在、自営業者の58%は報酬票の発行をしているが、年金制度を強制加入にすることによって、報酬票を発行しなくなるのではないかと懸念があり、強制加入の施行が遅れているようである。

② 保険料抛出

以下では、被用者として就労する場合を念頭に置くが、被保険者が負う主たる義務は、保険料の抛出である。保険料は、月々の収入の10%であり、保険料の支払いに充てられる額は所得控除の対象となる。ヒアリングや制度創設時の資料²¹によれば、老後の所得代替率を7割にすることを前提に、10%という料率が設定されたようである。保険料が賦課される収入には、2017年現在で75.7UFという上限があるため（毎年、賃金指数に従って調整される）、上限を超える収入があったとしても、それを超える部分には保険料はかかってこない。

保険料の抛出に関して、他国の法制度と比較する上で特徴的なのは、使用者負担が存在しないことである。第1次年金改革以前の賦課方式による年金制度では使用者負担が重いことが問題のひとつとして捉えられ、生産コストを高め、また、労働者に各自の口座に対する所有の概念を植え付けるために使用者負担は廃止された²²。しかし、その結果、現行の制度では低年金という問題が深刻であり、改革案では使用者負担の復活が議論されているところである²³。

²¹ José Piñera "El cascabel al gato" (http://www.josepinera.org/zrespaldo/el_cascabel_al_gato.pdf (2017年10月3日閲覧)) p.18.

²² 詳しくは島村暁代『高齢期の所得保障——ブラジル・チリの法制度と日本』（東京大学出版会、2015年）183～184頁、187頁。

²³ 第2の柱の中に、集団保障貯蓄制度（Sistema de Ahorro Previsional Colectivo）を創設し、新たに5%の保険料負担を使用者に課して、うち3%は労働者の勘定に、2%は新設する集団貯蓄ファンド（Fondo de Ahorro Colectivo）に入れようとする提案が現在議論されるようである（N° 118-365, MENSAJE DE S.E. LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA CON EL QUE INICIA UN PROYECTO DE LEY QUE CREA EL NUEVO AHORRO COLECTIVO, AUMENTA LA COBERTURA DEL SISTEMA DE PENSIONES Y FORTALECE EL PILAR SOLIDARIO, SANTIAGO, 10 de agosto de 2017）。

(2) 運用

① AFP

拠出した保険料は、民間のファンド管理会社、いわゆる AFP で管理される²⁴。こうして年金制度の運営が民営化される点もチリのもうひとつの特徴といえる。新たな AFP が市場に参入することにより市場原理が働いて²⁵、手数料競争を巻き起こし、より一層効率性が高まることが期待されている。そのための仕組みとして、第 2 次年金改革によって導入されたのが、入札制度である²⁶。すなわち、AFP 制度では、サービスの質や手数料、運用益等の情報をベースに好きな AFP を選択し、希望に応じて AFP を変更することが認められているが、新規に加入した場合には、24カ月の間²⁷、最も安い手数料を提示して落札した AFP を利用しなければならないのである²⁸。また、落札 AFP は、契約の日から24カ月上回る事がなく、かつ入札基準 (Bases Licitación) に規定される期間、落札した手数料額を維持するとともに、落札する以前から当該 AFP を利用していた者との関係でも、落札額を手数料とすべきことが決められている。

AFP は統廃合を繰り返した結果、現在 6 社あり、そのうち AFP Plan Vital 社が現在の落札 AFP である²⁹。大手の AFP は Provida 社と Habitat

²⁴ 異なる AFP に、強制的な保険料に関する 2 以上の個人勘定口座を有する場合には、統一させなければならない。

²⁵ 入札には、既存の AFP だけでなく、設立中の団体も参加できる。

²⁶ 価格競争を巻き起こして手数料を下げ、活性化させること、手数料について人々に関心を持たせること、手数料を下げる新規者を算入させること、AFP を選択しやすくする手法を生み出すこと、被保険者の財産的な利益を保護することを目的とした。

²⁷ 改革案では、36カ月に引き延ばすことが検討されるようである (Nº 119-365, MENSAJE DE S.E. LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA CON EL QUE INICIA UN PROYECTO DE LEY QUE INTRODUCE CAMBIOS REGULATORIOS AL SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL, SANTIAGO, 10 de agosto de 2017)。

²⁸ 2年以前であっても、AFP が法で定められた最低限の財産を積み立てる義務に反する場合や、各ファンドの最低運用益についての義務に反する場合、清算の場合等には、被保険者は AFP を変更できると規定することが可能である。ファンドへのリスクが生じ、あるいは被保険者が害される状況を保護することが目的である。

社の2社であり、参加者数では30%を占める Provida 社 (Habitat 社は19.5%) が、管理する資産額では Habitat 社が27.2% (Provida 社は25.6%) でトップである³⁰。改革案では、競争を一段と活性化させるために、国営の AFP を設置することも検討されるようである³¹。

② ファンド

各 AFP にはファンド A からファンド E までリスク・リターンの異なる商品構成を持つ5つのファンドが用意される。ファンドの数は5つと決められ、下回っても上回ってもならないと規制される。ファンドによって、変動性のある証券に投資できる割合が下記の表1のように異なり、ファンド A がリスク・リターンの最も高い特質を有し、アルファベットを追うごとに保守的なファンド構成となっている。2017年8月現在の資産配分をみると中間的な性質を有するファンド C が36.2%で最も高くなっている³²。

[表1 変動性のある証券に投資できる上下限]

	許容される上限	強制的な下限
ファンド A より危険	80%	40%
ファンド B 危険	60%	25%
ファンド C 中間的	40%	15%
ファンド D コンサバ	20%	5%
ファンド E よりコンサバ	5%	0%

²⁹ 同社が提供する手数料は、0.41%である (<http://www.spensiones.cl/infoafp> (2017年10月3日閲覧))。

³⁰ Superintendencia de Pensiones, Ficha Estadística Previsional. No. 56-Julio 2017.

³¹ 低所得労働者、自営業者、都市中心部から遠い地域に住む労働者のカバーを増やし、AFP 間の競争を強化して手数料を削減し、サービス水準を向上させるために、国営の AFP を設置する案が議論されている (<http://www.mintrab.gob.cl/agenda-laboral/afp-estatal/> (2017年10月3日閲覧))。サービスの質：AFP 制度における競争を強化し、全ての被保険者が支払う手数料の削減をする。国営 AFP は被保険者に高いサービス水準を提供する。

被保険者は、基本的に好きなファンドを最大2つまで選択できるが、表2の通り、年齢に応じて選択できないファンドも存在するし、被保険者が選択しない場合に備えたデフォルトファンド規制も設けられている。

〔表2 年齢によるファンド選択とデフォルトファンド規制〕

男性		35歳以下	36歳から55歳	56歳以上	年金受給者
女性		35歳以下	36歳から50歳	51歳以上	年金受給者
投資 オプション	ファンドA			×	×
	ファンドB	デフォルト			×
	ファンドC		デフォルト		
	ファンドD			デフォルト	
	ファンドE				

年齢が高いほど、年金支給開始年齢に近づくため、万が一運用に失敗した際にはリカバリーが難しくなる。そこで、男性では56歳以上、女性では51歳以上の場合には、リスクが最も高いファンドAを選択できないと規制される。また、ファンド選択をしない場合に割り当てられる、いわゆるデフォルトファンドについても年齢に応じた変化がみられる。若いうちは比較的风险の高いファンドが、年齢が上がるに連れてよりリスクの低いファンドが割り当てられている。監督官庁へのヒアリングによれば、デフォルトファンドが適用される率は約60%で、近年、縮小傾向にあるとのことである。人々の年金制度に関する誤解や知識不足という問題は根強くあるとはいえ、AFP制度の導入以降、投資に対する関心は高まっているようである。

③ 最低運用益の保障と預託金規制

AFP制度におけるもうひとつの特徴的な仕組みは、最低運用益の保障と預託金の仕組みである。拠出建ての年金制度では運用益が高かろうが低かろ

³² ファンドA：13.5%、ファンドB：15.2%、ファンドC：36.2%、ファンドD：16.9%、ファンドE：18.2% (Superintendencia de Pensiones, Ficha Estadística Previsional. No. 58-Septiembre 2017)。

うが個人の力量次第であり、万が一運用に失敗してもそれは個人が責任を負うのが原則である。しかし、チリの AFP 制度では、最低保障すべき運用益ということで「最低運用益」の仕組みが用意されている。すなわち、

a) 平均的な運用益からファンド A と B では 4%，ファンド C と D と E では 2% を控除した値

あるいは

b) 平均的な運用益からその 50% の絶対値を控除した値

のいずれか低い方が最低運用益となる。つまり、各 AFP に存在する 5 つのファンドの各運用益を横断的に抽出して算出される平均的な運用益をベースに、最低限保障すべき最低運用益を決定する。ファンド A と B はリスクが高いファンド構成であるため、その他のファンドと比較すると保障される最低運用益は相対的に低くなっている（前者は平均との差が 4%，後者では 2%）。例えば、加入者がある AFP のファンド A に資産を預けた場合、その運用益が他の AFP のファンド A の運用益と概ね同じである場合には、たとえ低かったとしても自分が預けた AFP のファンド A の運用益で運用される。しかし、自分が預けた AFP のファンド A の運用益だけが、他の AFP のそれと比べて著しく低いような例外的な場合には、預けたファンドの運用益ではなく、上記のプロセスに従って算出される最低運用益が保障される。この最低運用益は、一次的には AFP が保障する。より具体的には AFP がファンドごとに別途積み立てる「預託金」によって賄われる。AFP が預託金を利用しても全ての最低運用益分を賄いきれない場合には、二次的に政府が保障することとなり、このような場合には当該 AFP は解散する。AFP が積み立てる預託金の額は、各ファンドの資金の 1% 以上である必要がある。ファンドごとの積立てを強制することによって被保険者の資産の維持を間接的に担保することが目的であるため、同じ AFP 内であっても、別のファンドの預託金を流用することは禁止されている³³。AFP が用意する

³³ 例えばファンド A の最低運用益分を保障するために、ファンド E の預託金を利用することはできない。

ファンドの数や名称が同一であり、ファンドの設計に対する規制が強いからこそ、このようなファンド横断的な規制が実現できるといえる。

④ 情報

既に述べた通り、AFP 制度では、新規加入者で入札制度が機能される場合を除いて、AFP を選択する必要があるし、資金を運用するファンドも各被保険者の選択に委ねられている。そこで、被保険者がそれぞれの AFP の特質をしっかりと比較して AFP の選択やその変更を検討できるように、年金監督官庁によってウェブサイト「Infórmate y Decide」(<http://www.spensiones.cl/infoafp>)³⁴が設けられている。このサイトでは、各 AFP の手数料³⁵や AFP が提供する 5 つのファンドそれぞれの運用益実績、被保険者へのサービスの質指数 (Índice de Calidad de Servicio al Afiliado) を簡単に比較することができ、AFP 制度に関して被保険者がアクセスしたい情報を一元的に提供するプラットフォームとして機能している³⁶。

⑤ 中途引出し規制

被保険者が保険料として拠出し、各 AFP の個人積立勘定において運用・管理される資金は、老後の所得保障に向けた備えであるため、中途引出しすることはできない。

(3) 給付

こうして積み立ててきた資金は、どのような形で支給され、老後の所得保

³⁴ 他にも同じ年金監督庁が管理する Compare AFP というサイトもある (<http://www.comparaafp.cl> (2017年10月3日閲覧))。もっとも、更新状況はそれほど芳しくない。2017年10月3日現在で、運用益ランキングについては2017年7月現在が表示されているが、手数料ランキングは2014年8月以降、更新されていないようである。

³⁵ 0.41%から1.48%という手数料の数値についてヒアリングでは「高い」との評価が国民の間で浸透しており、監督官庁の感覚としてもいまだ「高い」と考えているようであった。手数料については、改革に向けて Habitat 社が積立資金にも手数料をかける案や運用益がマイナスの際には手数料を返金させる案を提案していたようであるが、反対の声が上がっており、手数料をいかに規制するかはチリにおける大きな課題となっている。

³⁶ 各 AFP は各被保険者に対して、四半期ごとに、それぞれの勘定の入出金の動向を記した Cartola と呼ばれる書面を送付する必要がある。

障の一端を担うことになるのだろうか。大まかな流れを示すと、年金支給要件を充足することによって、強制の柱で積み立てたもの（正確には後でみる連帯の柱における特別手当も含む）と後述の任意の柱で積み立てたものの全てが原資となって、年金が支給される。もっとも、要件を満たせば自動的に年金が支給される訳ではなく、年金の受取方法を選択する必要がある。すなわち、AFPから資金を取り崩しながら引き出す方法と、積み立てた資金を利用して生命保険会社から終身年金を購入する方法の2つを軸にして、それらを組み合わせた計4つの受取方法があるので、そのうちのいずれかを選択することによってようやく年金が支給される。

① 年金の支給要件

年金の支給要件は、男性65歳、女性60歳であり、この年金を老齢年金と呼ぶ。一定額以上の積立てがあれば、上記の年齢を繰り上げて受給することができ、繰上げ支給年金と呼ばれる。具体的には、平均賃金との関係で70%以上、かつ連帯手当上限年金額（PMAS）（詳しくは後述）の80%以上に相当する額の年金を受給できるだけの積立てが必要である。年金の支給が早まるほど、早期に年金原資を切り崩すことになり、いずれ資金が枯渇するリスクが高まるため、一定額以上の積立てが要求されるのである。

② 年金の受取方法

老齢年金あるいは繰上げ支給年金のいずれかの要件を充足すると、積み立てた資金を年金の原資として利用できるようになる。ただし、申請しただけで自動的に年金が支給される訳ではなく、資金をどのように利用するか、年金の受取方法について4つの選択肢から選択する必要がある。AFPから資金を取り崩して計画的に引き出す方法（ (a) ）か、生命保険会社から終身受取年金を購入する方法（ (β) ）の2つを軸に、一定期間AFPから引き出した後に生命保険会社から年金を受け取る方法（ (γ) ）や、AFPと生命保険会社から同時に受け取る方法（ (δ) ）が用意されている。

- 〔 (a) 〕 計画的な引出し（RV）【AFP】
- 〔 (β) 〕 即時終身受取年金（RVI）【生命保険会社】

(γ) 終身受取年金への移行を伴う期限付引出し (RTRVD) 【AFP → 生命保険会社】

(δ) 計画的な引出し付終身受取年金 (RVIRP) 【AFP + 生命保険会社】

(α)を除いて、生命保険会社に関係する3つの受取方法については、強制的な柱を使って自分で積み立てたものから算定される月々の年金額が、後述の連帯の柱の給付である老齢連帯基礎年金 (PBSv) の額を上回る場合のみ利用でき、実際の支給額も老齢連帯基礎年金 (PBSv) の額を上回る必要がある。基本的に給付は全て終身であり、強制的な柱を使って自分で積み立てた分だけでは低額になる場合には、連帯の柱から老齢連帯保障手当 (APSv) が、またそもそも積立分がなく無年金の場合や計画的引出しの形で年金を受給していたが原資が枯渇したような場合には、老齢連帯基礎年金 (PBSv) が支給されることになる。

③ SCOMP 制度

このように年金の受取方法には4つの選択肢があり、さらにそれぞれの受取方法を提供する主体は、生命保険会社や AFP 等、複数ありうることから、年金受給予定者が、実際にどのような形で年金を受け取るかを選択するのは容易なことではない。そこで、各社の提供する給付内容を比較することによって、有意義な選択を行えるように SCOMP と呼ばれる年金額相談・情報提供制度が整備されている³⁷。これは、AFP や生命保険会社等が相互に連携する公的な電子情報制度³⁸であり、この制度を通じて、被保険者は年金の支給額について相談することができる。被保険者からの相談に応じて、各 AFP は自社で積立資金を取り崩す場合の引出額はどれくらいになるのか、各生命保険会社はどのような内容の終身受取年金を用意できるのか、それぞれオファーすることができる。制度を通じて受給予定者は各 AFP や各生命保険会社が出してくるオファーの内容を知り、それらを一元的に見比べ

³⁷ 2004年改正によって導入された (島村・前掲注 (22) 書203-204頁)。

³⁸ <http://www.scomp.cl/> (2017年10月3日閲覧)

ることができる点にこの制度の意味がある。オファーを受けた者は、①オファーのひとつを受け入れる、② SCOMP 制度に別の相談をする、③ SCOMP 制度の枠外で相談する、④ SCOMP 制度での入札を実施する（3社指定し、最低入札金額を設定し、最高額で落札した生命保険会社と契約を締結することになる）、⑤年金の取得や種類の変更を断念する、の5つの選択肢から選択する。SCOMP 制度の利用は無料であり、③の制度の枠外で相談する場合にも、保険会社が仲介人に払う手数料は40UF を超えてはならず、さらに被保険者の基金の2.5%を超えてはならないという規制を受ける。

なお、生命保険会社（Chilena Consolidada Seguros S.A.）へのヒアリングによれば、AFP 被保険者600万人のうち、75%は終身年金、25%は計画的引出しを選択するとのことである。

④ 給付水準（代替率との関係）

AFP 制度は、基本的には拠出建ての仕組みであるため、運用して積み立てた分だけの給付を得ることが原則である（最低運用益の保障については前述の通り）。いかえると、給付水準は運用次第で、明確には定まっていない。政府としては現時点で目標とする給付水準や代替率を有していないようであるが、監督官庁へのヒアリングによると、男性50%、女性30%という現状の代替率³⁹については「低い」と認識しているとのことである。その上で保険料率を10%に設定した経緯や、平均賃金の7割が繰上げ支給を認める要件のひとつにもなっていることからしても、代替率については7割というのがひとつの目安といえる状況である。

(4) 税制

AFP 制度の税制は、拠出時非課税、運用時非課税、給付時課税（いわゆる EET）となっている。加入者が拠出した保険料については、所得控除される。また、運用によって得られる運用益には課税されず、受け取る年金は

³⁹ HABITAT 社のヒアリングでは、所得代替率の現状は、積立期間20年（平均的なケース）で男性72%、女性41%、30年では男性79%、女性42%とのことであった（2013、14年の過去10年の平均給与に占める割合）。

課税対象となる。

3. その他の制度

ここまでみてきた AFP 制度を中核として、チリではよりよい給付につながるように任意の柱が、また AFP 制度だけでは低年金・無年金になる問題に対処するために連帯の柱が設けられているので、ここではそれらの内容を確認することにしたい。

(1) 任意の柱

既に述べた通り、任意の柱で積み立てた資金は、強制的柱で積み立てた資金と合わさって年金の原資になるが、任意の柱としての積立方法には複数の選択肢が用意されている。大きく分けて任意貯蓄勘定（第2勘定）と任意保障貯蓄制度があり、後者には任意保険料、任意保障貯蓄預金、集団的任意保障貯蓄預金、協定預金という種類がある。

① 任意貯蓄勘定（第2勘定）(CAV)

任意貯蓄勘定（第2勘定）は、AFP 制度における個人積立勘定とは別個の勘定を指すことから「第2勘定」とも呼ばれている。第2勘定は、基本的に差押えの対象にもなるし、所得税の控除等の恩恵もなく、年6回まで途中引出しもできる。そうすると年金資金とは関係がなさそうであるが、第2勘定に積み立てた額を AFP の個人積立勘定に移行することができ、その場合は免税を受けることができるという関係を有している。

② 任意保障貯蓄制度 (APV)

任意保障貯蓄制度は、AFP 制度に拠出する強制的な保険料以外に、任意に積み立てるものである。

(a) 任意保険料 (CV) ・任意保障貯蓄預金

任意の積立てを行うことができるのは、AFP、銀行、生命保険会社、投資信託会社、住宅ファンド、証券会社の6機関であり、AFP が扱う場合には「任意保険料」と、その他の機関が扱う場合には「任意保障貯蓄預金」と呼ばれている。機関別のシェアをみると、AFP が約7割と群を抜いて

いる。

(b) 集团的任意保障貯蓄預金 (APVC)

集团的任意保障貯蓄預金は、第2次年金制度改革によって導入された比較的新しい仕組みで、アメリカの401kをモデルとしている⁴⁰。制度の導入にあたっては使用者がイニシアティブをとり、AFP等と契約をする。契約をした使用者は全ての労働者にプランを実施するかオファーをすることになる。プランの内容や条件は全ての労働者に画一的である必要があり、労働者の側でプラン内容を変更することはできない。掛金を負担するのは基本的に使用者と労働者の双方である。

労働者が負担する掛金を原資とする積立金は常に労働者に帰属するが、使用者が負担する掛金を原資とする積立金は、契約に定められた最低期間（24カ月以内）在籍していないと、労働者には帰属しないと規制される。有能な労働者を一定期間企業に留めおくために、集团的任意保障貯蓄預金は利用されている。

(c) 協定預金 (DC)

協定預金は、使用者からボーナスの支払いを受ける代わりに、その原資を老後の所得保障へとまわす仕組みである。ボーナスとは異なって所得税がかからない点に労働者側のメリットがある。使用者も預金分を必要経費として控除できる。また、協定預金は、年金の取得前に引き出せない点でその他の制度とは異なっている。

③ インセンティブ

第3の柱は強制の柱・AFP制度とは違って、任意の制度であるため、できるだけ加入を促すようにとインセンティブが付されている。ひとつが税法上の優遇であり、もうひとつは、国による特別手当（補助金）の支給である。

まず、任意保障貯蓄制度（APV）には、2つの税制上の措置が用意され

⁴⁰ Pablo Arellano Ortiz 准教授（バルパライーズカトリック大学）のヒアリングより（2016年7月27日）。

ている。第1には保険料の拠出時に50UFを上限として所得控除できる方法である。第2には、そもそも所得税が非課税の場合に⁴¹、引出し時⁴²・給付時を免税とし、運用益のみに課税をする方法である。従来は前者の方法だけであったが、それでは中所得以下の人々、具体的には所得が13.5UTMを下回る人々はそもそも所得税法上の免税対象者であるため、インセンティブにはならないという問題があった。そこで、制度に加入するインセンティブを高めるために第2の方法が第2次年金制度改革によって整備された。

次に、国からの特別手当（補助金）については、上記の税制上の措置のうち、第2の方法（引出し時免税）を選択した場合に積立額の15%にあたる額が特別手当として国庫から支給される（支給額には上限あり）。中所得者層にも制度が浸透するようにこのような仕組みとなっている。

さらに、たとえ任意の柱に一定の積立てをしていても、AFP制度における強制的な保険料を運用した結果が一定値に満たないのであれば、連帯の柱から老齢連帯保障手当（APSV）が支給されるように制度設計されている。すなわち、老齢連帯保障手当（APSV）の支給の有無を判断する際には、AFP制度で強制的に積み立てて運用したものだけ（連帯の柱における特別手当を含む）を対象とし、任意の柱によって積み立てたものは対象から外すことによって、任意の柱に加入するインセンティブを確保している。

(2) 連帯の柱

連帯の柱は、貧困を防止するためのものであり、具体的には低年金者・無年金者のための給付である連帯年金制度と女性や若年労働者のための特別手当の仕組みから構成される。前者は年金が支給される際に、別途、国が支給する給付であるが、後者の特別手当は個人積立勘定の積立額を増やすように、個々の勘定に対して国が補助を行うものである。連帯の柱にはGDPの0.7%が利用されている⁴³。

⁴¹ ヒアリングによると、人口の46%を占めるとのことである。

⁴² 協定預金を除いて、課税を受けることを条件に、自由に引出しが可能である。

① 連帯年金制度

連帯年金制度には、無年金者のための老齢連帯基礎年金（PBSv）と低年金者のための老齢連帯保障手当（APSv）があり、両者をもって人口の低所得者から数えて60%までに位置づけられる世帯に属する高齢者をカバーしている。この仕組みは第2次年金制度改革によって確立したが、既に述べた通り低年金の問題は十分には解決していないのが現状であり、連帯の柱のさらなる拡充が改革案では検討されている。

連帯年金制度は、低年金者・無年金者に給付を支給するものであり、いいかえると低年金者・無年金者以外には支給されないので、一定の所得を超える者に払戻しをさせるカナダのクローバックの仕組みとは異なる。各給付の要件と支給額は以下の通りである。

(a) 老齢連帯基礎年金（PBSv）

要件は、①年齢65歳以上、②チリの世帯のうち、所得の低い方から数えて60%までに位置づけられる世帯に属すること、③20歳以降に、継続か否かを問わず、20年以上チリに居住し、申請の直近5年以内に4年以上居住すること、④その他の年金を受けていないことである。給付額は、月10万4646チリペソ⁴⁴である（2017年7月現在）。

(b) 老齢連帯保障手当（APSv）

要件は、老齢連帯基礎年金（PBSv）の要件の上記①ないし③と、⑤基礎年金額、つまり自己積立分と下記の特別手当との合計が連帯手当上限年金額（PMAS）（309,231ペソ:2017年7月現在）を下回ることである。手当の支給額は、積立額による年金と手当の合計が、老齢連帯基礎年金（PBSv）の額を下回らないことを前提に、積立額が高いほど低くはなるものの、その合計額は比例的に高くなるように設定されている⁴⁵。老齢連帯保障手当

⁴³ Superintendente de Pensiones, El Sistema de Pensiones Chileno (http://www.safp.cl/portal/institucional/578/articles-11301_recurso_1.pdf (2017年10月3日閲覧)) 2017年6月5日の資料参照。

⁴⁴ 本稿では、チリの制度における貨幣単位は全てチリペソで記載している。2017年10月6日現在、1チリペソは約0.18円である。

(APSV)の平均額は、月6万8318チリペソである(2017年7月31日現在)。

② 女性への特別手当

チリの多くの国民が低年金・無年金の問題を抱えることは既に述べたが、中でも特に深刻な問題を抱えるのが女性である。そこで、女性への特別手当が第2次年金制度改革によって導入された。これは、個人積立勘定の積立額を増加させ、ひいては男女間の平等を実現することを目的としている。

この特別手当の支給要件は、①20歳以降に、20年以上チリに居住し、かつ申請日から起算して5年以内に4年以上チリに居住すること、②強制加入のAFP制度の被保険者であるか、老齢連帯基礎年金(PBSV)の受給者である女性が、65歳になったときに生存する子どもがいることである(2009年7月以降に年金を取得することが必要)。

貧困か否かを問われることなく支給される点が特徴であり、65歳になった月の翌月に個人積立勘定に支払われる。その額は、子どもひとりにつき子どもの誕生月に有効であった最低賃金額の18倍の10%に相当する額に運用益率をかけた額となる。運用益については、子どもの誕生月から自身が65歳になるまでの期間をファンドCで運用した場合に得られる額であり、必要な手数料分は控除される。

③ 若年労働者への特別手当

もうひとつの特別手当は、若年労働者の雇用促進と社会保障制度への加入促進を目的とするもので、18歳から35歳の年齢で賃金が最低賃金の1.5倍以下の若年労働者が対象となる。最初の24カ月間、最低賃金に対する保険料の半額に相当する額が各人の個人積立勘定に支給されるので、その他の保険料と一緒に自分で運用することになる。なお、若年者の雇用を促進するために、使用者にも同額が支給される。

⁴⁵ 詳しくは島村・前掲注(22)書219-220頁参照。

第3章 ニュージーランドの現行制度

1. 概要

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制度 (KiwiSaver) という2つの柱によって構成される。スーパーアニュエーションの給付は全額が租税により賄われ、支給にあたって所得や資産調査 (いわゆるミーンズ・テスト) は実施されず、居住実績等の要件を満たす者に一定額が支給される普遍的な仕組みであることが特徴である。長らくニュージーランドではこのスーパーアニュエーションが老後の所得保障の中核であり、この他は個々人の自主的な貯蓄に委ねられてきた⁴⁶。しかし、昨今の厳しい経済情勢の下でニュージーランド国民の貯蓄率は低調であり、スーパーアニュエーションの給付だけでは勤労者の老後の生活水準が退職前と比べて著しく低下することになるとの懸念があった。このため、2007年に、現役時代と同等の生活水準を老後に維持できないことが見込まれる個人に対し、長期的な貯蓄習慣と資産形成を促す制度として、キウィセーバー制度が創設された。詳細については後述するが、制度の対象者はほぼ全国民であるものの、特に継続して掛金を積み立てる資力のある被用者に対しては強力な貯蓄インセンティブを付与する仕組みとなっている点が特徴的である。本稿の主たる対象は個人年金法制であるため、以下ではまずキウィセーバー制度を概観し、次に基礎的給付であるスーパーアニュエーションについて

⁴⁶ 厳密に言えば、過去には確定拠出、確定給付型の企業年金も存在した。しかしながら、90年代後半の行財政改革以降、これらの企業年金は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、老後の所得保障に果たす役割が小さい。また、退役軍人や障害者に支払われる年金 (Veteran's Pension) も存在するが、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。こうした理由から、本稿ではスーパーアニュエーションとキウィセーバーに絞って考察することとする。

て述べることにしたい。

2. キウイセーバー制度

(1) 拠出

① 加入形態

キウイセーバー制度は内国歳入庁（Inland Revenue Department）を中心に、ビジネス、イノベーション及び雇用省（Ministry of Business, Innovation, and Employment）、そして財務省（Treasury）によって運営されている。制度への加入は任意加入を原則としつつ、自動加入の仕組みが併用される。すなわち、事業主に新たに雇用された18歳以上でスーパーアニュエーションの受給資格年齢である65歳以下の全ての被用者は、原則として制度に自動加入する⁴⁷。自動加入の対象者は、企業に雇用される際に、事業主からキウイセーバーに加入する旨の情報提供を受け、事業主が内国歳入庁に対して加入者の情報を通知することで、自動的に加入することになる。加入したくない場合には、一定期間内（13日目から55日目までの間）に、任意に脱退（Opt-out）することができる。

また、既に事業主に雇用されている者であっても65歳未満の者であればキウイセーバー制度にいつでも任意加入できるほか、18歳未満の場合でも保護者の同意等をとることで任意加入することができる。

② 掛金拠出

加入者が被用者である場合、毎月の給与から掛金が天引きされ、事業主を通じて内国歳入庁に支払われる。毎月の掛金は、内国歳入庁のキウイセーバー専用口座に記録された後、資産運用のため、後述するプロバイダーに送られる。したがって、内国歳入庁は加入者の掛金の徴収・記録・振分けを、一元的に行う役割を果たしている。

⁴⁷ ただし、一時的な雇用であって、臨時的農業従事者や、連続28日間以下の雇用契約の者等は適用除外とされている。事業主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。

掛金は、税引き前の給与に掛金率をかけることで算出するが、掛金率は、3、4、8%の中から自ら選択する。掛金率は、3カ月に一度変更することが可能であり、事業主の同意があれば3カ月未満での変更もできる。特に掛金率が選択されない場合には、3%がデフォルト掛金率となっている。

加入者が経済的に困窮した場合や加入して1年が経過した場合等には、最長で5年間、掛金の拠出を一時的に中断することができる（Contributions holiday）⁴⁸。

③ インセンティブ

キウイセーバー制度には、貯蓄インセンティブを高めるために複数の優遇措置が設けられている。まず、事業主は、加入者の給与から天引きした掛金とは別に、加入者の給与の最低3%を事業主掛金として毎月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、毎月補助金（Member tax credit, 実質的な税額控除）を上乗せする。その金額は、加入者が負担する掛金の半額とされ、年額\$521.43を限度としている⁴⁹。なお、加入者が掛金拠出を一時的に中断すると、上記の事業主による拠出と政府からの補助金も中断される。この他にも、過去には加入者の貯蓄に弾みをつけるため、政府は制度加入時に\$1,000の補助金をキックスタート（Kick-start）として支給していたが、制度の普及が一定程度進んだことから、この仕組みは2015年5月をもって廃止された。

④ 情報提供の仕組み

既に述べた通り、キウイセーバー制度では自動加入の仕組みが併用されるため、新規に雇用されると自動的に制度にも加入し、それを希望しない場合には、自ら脱退の手続きをとる必要がある。しかし、このような仕組みに

⁴⁸ 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カ月を経過すれば申請することができる。この場合も事業主の同意がある場合は、3カ月未満での再開が可能である。

⁴⁹ 本稿では、ニュージーランドの制度における貨幣単位は全てニュージーランドドル（\$）で記載している。2017年10月6日現在、1ニュージーランドドルは約79.8円である。

なっていることをそもそも知らなければ、脱退することはできないし、キウイセーバー制度の特徴や魅力をしっかり理解していないと安易な脱退が起こりかねない。そこで、制度に関する正確な情報を加入者に伝えるための仕組みが重要となっている。内国歳入庁は、事業主に対し労働者インフォメーションパック（Employee information pack）を配布し、事業主は、自動加入の対象となる被用者等にこれを配布することが法律で義務づけられている⁵⁰。このインフォメーションパックには、①キウイセーバー制度の特徴や魅力について簡潔に説明したパンフレット、②掛金率を指定する際に提出する用紙、③脱退を希望する場合に提出する用紙が入っている。

(2) 運用

① プロバイダー

拠出された掛金等の資産は、上述の通り、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た後、プロバイダー（Provider）に送付され、そこで資産運用が行われる。プロバイダーには、銀行や保険会社、投資銀行等があり、どのプロバイダーのどの運用商品で資産を運用するかについては、基本的に加入者自身で選択することができる。

もっとも、選択しない場合には、デフォルトプロバイダー（Default KiwiSaver Provider）が割り当てられる。デフォルトプロバイダーとは、政府による指定を受けた金融機関を指すが、指定にあたっては、組織としての信頼性や手数料水準、投資能力等が総合的に判断される。現在のところ、7つのデフォルトプロバイダーが存在し、プロバイダーの選択をしない加入者に対しては、7つのうちのいずれかのプロバイダーがランダムに割り当てられる。

各プロバイダーには、その提供する金融商品の手数料が不合理（unreasonable）なものではあってはならないという規制が法定されている。

⁵⁰ 「Information pack」は、自営業者向け、子ども・若者向けのものも作られている。

② ファンド

プロバイダーを決めた後、加入者は積立金を、どの金融商品を使って運用するかを選択する。金融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り、運用商品数に特段の制限は課されていない。加入者が金融商品を選択するにあたって事業主の側に投資教育する義務は法定されておらず、加入者は、専ら加入しているプロバイダーから一般的、包括的な投資に関するアドバイスを受けることとなる⁵¹。

加入者が金融商品を選択しない場合には、プロバイダーが堅実なリターンを得られる保守的なファンドをデフォルトファンドとして設定しており⁵²、そちらで運用される。もちろん、一度デフォルトファンドを割り当てられたとしても、加入者はいつでも商品を変更することができる。

③ 情報提供の仕組み

資産運用に関する加入者の知識不足を補うために、公的機関である金融教育・退職所得委員会（Commission for Financial Capability）は「Sorted」（<https://www.sorted.org.nz/>）や「KiwiSaver Fund Finder」（<http://fundfinder.sorted.org.nz/>）といったウェブサイトが設けられている。前者では、キウィセーバー加入者が将来の貯蓄額を推計でき、後者ではプロバイダーの提供する金融商品を簡単に比較できる。こうしたサイトを通じてキウィセーバー制度に関する重要な情報を、一元的かつ簡潔に加入者に提供している点が特徴的である。特に、「KiwiSaver Fund Finder」は、キウィセーバーの金

⁵¹ この他に、金融教育・退職所得委員会は、キウィ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/>（2017年10月3日閲覧））」を運営している（そこでは金融商品の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、報告書の刊行等を行っている。

⁵² 法定はされていないが、実態としては本文で述べたように運用されていることが政府ウェブサイトでも確認できる（<http://www.kiwisaver.govt.nz/new/providers/>（2017年10月3日閲覧））。なお、事業主を通じてキウィセーバーに加入している場合は、事業主がデフォルト商品を指定することも可能である。

融商品をリスク・リターン特性に応じて5つ（リスク・リターンが低いものから Defensive, Conservative, Balanced, Growth, Aggressive）に分類し、各プロバイダーが提供する各金融商品について「掛金」、「サービス」、「リターン」の3つの観点から数値評価している。金融商品に関する知識がない加入者でも分かりやすいような工夫がなされている。

このように、キウイセーバー制度では、公的機関が情報のプラットフォームを整備し、全ての加入者が制度に関する正確な情報を得られるようにするための努力がなされている。

④ 中途引出し規制

キウイセーバー制度は老後の所得を保障することを目的とするので、積立金を引き出すことができるのは、原則として65歳以降であるが、一部、中途引出しが認められている。具体的には、初めて住宅を購入する場合⁵³、著しい経済的困窮の場合⁵⁴、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である。引出し可能な額は、引出し理由によって異なり、例えば、住宅購入の場合は積立金から\$1,000を控除した額を、経済的な困窮の場合には積立金のうちキックスタートと政府からの補助金以外の額を、そして深刻な病気の場合には全額をそれぞれ引き出すことができる。

(3) 給付

こうして積み立てられた資金は、どのような形で支給されるのだろうか。

⁵³ 具体的な要件は、①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、②住宅は実際に加入者やその家族が居住するものであり、③中途引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、④保有する積立金が\$1,000以上あることである。

⁵⁴ 具体的な困窮の状況として、①生活に必要な最低限の額を支払えないこと、②住宅ローンの返済が行えないこと、③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、④自身又は扶養家族の医療費を支払う必要があること、⑤深刻な病気を患っていること、⑥扶養家族の葬儀費用が支払えないことが挙げられており、認定は内国歳入庁又はプロバイダーが行う。

① 給付の支給要件

支給要件は、5年以上の加入期間があることと、スーパーアニュエーションの受給開始年齢である65歳になったことである。

② 給付の受取方法

加入者が給付の受取りを希望すると、各プロバイダーは、加入者の積立金を全額一時金（Lump-sum）の形で支給することが法定されている。ただし、法律には、この一時金の一部又は全部を原資として年金商品を購入することは妨げない旨も規定されていることから、各加入者が、プロバイダーから一時金を受け取った後に任意に年金商品を購入して年金方式で受け取ることも可能である。

(4) 税制

キウィセーバー制度の税制は、制度外で民間金融機関が販売する年金商品と同様、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。加入者が拠出した掛金に対する所得控除の適用はなく、拠出前の給与に基づき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歳以上の者に対する支給であっても中途引出しであっても非課税である。

3. スーパーアニュエーション

(1) 支給要件

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、制度への加入や保険料・掛金の拠出という概念は存在せず、給付を受ける要件や支給額に関するルールが存在するのみである⁵⁵。支給要件として、①65歳以上であって、②ニュージーランド国民又は永住者、

⁵⁵ スーパーアニュエーションの受給者には、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等を受けられる。

③20歳以降で10年間、ニュージーランドに居住歴（うち5年間は50歳以上の居住歴）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、所得や資産審査（いわゆるミーンズ・テスト）は原則として課されず、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⁵⁶。

(2) 給付額

スーパーアニュエーションの給付は、2週に一度、受給者に支給される。家族構成に応じて、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の4つの類型が法定され⁵⁷、それぞれの類型の最大支給額は、表3の通りである。最大支給額は、既婚者のうち両者に受給資格がある場合の最大支給額をベースに定められている。具体的には、①既婚者のうち両者に受給資格がある場合の税引き後の支給額（週単位）は、標準賃金（週単位。統計省が直近の四半期雇用調査（Quarterly Employment Survey）において公表）の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ことと、②一人暮らしの単身者の最大支給額はこうして定められた既婚者2名分の支給額の65%、同居者のいる単身者については60%の支給額とすることが法定されており、表3の税引き後支給額は、これを反映した金額となっている。なお、これらの支給額は毎年、消費者物価指数（前年の12月31日時点）に連動して調整されている（Annual adjustment）。給付は課税の対象となるため、実際に受給者に支払われるのは税引き後の金額である。スーパーアニュエーションの支給額は、上記の類型が変わらない限りにおいて従前の収入等にかかわらず定額であるが故に、所得を再配分する効果が強く働き、特に低所得者にとっては、給付が収入に占める割合は大きくなっている。したがって、貧困を防止する機能を有する基礎的な給付としての側面が強い仕組みといえる。

⁵⁶ 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> (2017年10月3日閲覧)) 参照。

⁵⁷ 既婚者の中には事実婚の者も含まれる。

〔表3 類型毎の最大支給額（2017年4月1日時点）〕

	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もたない者	\$570.56 (一人当たり)	\$645.56 (一人当たり)

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> (2017年10月3日閲覧)) をもとに作成。

(3) 財政方式

スーパーアニュエーションの財政方式は、毎年の給付をその年の税収によって賄う賦課方式の仕組みを採用している。ニュージーランドでは高齢化の進行により、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⁵⁸、賦課方式の下では将来的に増大する給付費を、その年の税収だけでは賄えなくなる可能性がある。このような状況に対応するため、2001年、ニュージーランド政府は将来の給付費に充てるための財源を予め積み立て、運用する「ニュージーランド・スーパーアニュエーション・ファンド」(New Zealand Superannuation Fund)を創設した。こうした修正はスーパーアニュエーションの持続可能性を一定程度高めることになったが、定額の基礎的給付を約束するスーパーアニュエーションだけでは勤労者の老後の生活水準が退職前と比べて著しく低下してしまうという懸念はなお残る。スーパーアニュエーションだけでは本質的に対処できない問題が存在することへの認識が徐々に高まって、2007年のキウィセーバー制度創設につながることは先述の通りである。

⁵⁸ 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> (2017年10月3日閲覧)) 参照。

第4章 チリとニュージーランドの制度比較

1. 拠出建ての個人年金制度について

ここまでチリとニュージーランドの現行の老後の所得保障制度の概要を述べてきたので、本章では、拠出建ての個人年金であるチリの AFP 制度とニュージーランドのキウィセーバー制度に着目して、加入、拠出時、運用時、給付時のそれぞれについて比較を行うことにしたい。チリの任意の柱も拠出建ての個人年金の仕組みであることから、必要に応じて言及することにする。比較結果を簡潔にまとめると、表4の通りである。以下では、まず総論的に制度への加入方式と規制・インセンティブの関係について述べた後 ((1)), 各論として規制手法の観点からデフォルトルールや手数料規制について ((2), (3)), その他情報の一元的な提供のために両国が行っている工夫について述べる ((4))。

[表4 AFP 及びキウィセーバーの規制とインセンティブの比較]

制度 (国名)	AFP (チリ)	キウィセーバー (ニュージーランド)
加入方式	強制加入	自動加入付き任意加入
拠出時 拠出先 保険料・掛金拠出	AFP (新規には入札制度) 被保険者10%	プロバイダー (デフォルトプロバイダーあり) 加入者 3 or 4 or 8 % (デフォルト手数料あり) 手数料規制
運用時	ファンドを選択して運用 (デフォルトファンドあり) ファンド数5・名称制限A~E 年齢に応じた選択制限 最低運用益と預託金 中途引出し×	ファンドを選択して運用 (デフォルトファンドあり) 中途引出し原則×例外○
給付時	年金方式での支給	一時金方式での支給

	年金購入も妨げない
インセンティブ	<ul style="list-style-type: none"> ・キックスタート（廃止） ・事業主による拠出の義務づけ ・政府による補助金の投入 ・掛金中断

(1) 制度の加入方式と規制・インセンティブの関係

まず制度への加入方式については、AFP 制度は強制加入、キウイセーバー制度は任意加入の原則を維持しつつも、新規被用者をいったん自動的に制度に加入させる仕組みとなっている。また、チリの任意の柱は純粋な任意加入を採用している。個人の意思にかかわらず加入を強制する AFP 制度の方が、一度自動的に制度へ加入させつつも任意の脱退を認めるキウイセーバー制度や制度への加入を完全に加入者の判断に委ねるチリの任意の柱に比べて、強力な規制を課している。具体的には、各 AFP が提供するファンドはファンド A から E の 5 種類と法定されているし、それぞれのファンドについて、別個の預託金を積み立てることや、最低運用益を保障することまでが決められている。中途の引出しも禁止され、給付を受ける局面でも一時金方式での受取りを認めず、年金方式を強制している。

AFP 制度は強制的に入らなければならない制度であるからこそ、老後に一定の所得が保障されるように、各 AFP や被保険者個人に対して数々の制約を課している。また、こうした目的から、拠出建ての制度であっても、運用のリスクを被保険者の側に完全には負担させてはいないことが特徴的である。

これに対して、任意加入が原則の場合には、強制加入の場合に比べると緩い規制となっている。キウイセーバー制度では状況によって掛金の拠出を中断することを認めたり、住宅購入等のやむを得ない事由があれば中途引出しもできる。また、給付の受取方式に関する制約も特には存在しない。その一方で、制度への加入を強制されなくとも、人々が任意に加入を存続するように、制度の魅力を高めるための各種インセンティブを用意している。具体的

には①（廃止されたものの）政府によるキックスタートの付与，②事業主からの拠出の義務づけ，③政府による補助金の投入が挙げられる。チリの AFP 制度は強制加入であるため，特にインセンティブは設けられていないが，任意の柱についてはいくつかのインセンティブを確認できる。具体的には，①複数の税制上の優遇の仕組みを設けることや，②政府からの特別手当の付与，③連帯の柱の給付の有無を決めるときに，任意の柱で積み立てたものを考慮対象から外すことを挙げることができる。両国のインセンティブの方法として共通するのは，政府による補助金の投入という点である。

このように，制度内部の各種の仕組みには，加入方式の強弱との比例関係がみられる。つまり，強制加入である AFP 制度では，より確実に老後の所得を確保できるよう運用や給付の受取りの局面で厳しい制約を課す一方，任意加入が原則のキウイセーバー制度では，個人が選択するように誘導しつつ，個人の選択を妨げない程度に比較的緩い規制を施し，加入を存続するよう数々のインセンティブを付している。

(2) デフォルトルール

次に，両国の制度を見渡してみると，被保険者・加入者個人が選択しなければならない場面が随所にあることがわかる。AFP 制度では，資産管理を任せる AFP，運用するファンド，年金給付の受取方法を選択する必要がある，キウイセーバー制度では，掛金率，プロバイダー，金融商品についてそれぞれ選択する必要がある。他方で，個人が選択しなければならないにもかかわらず，これらの選択をしない場合も想定される。そこで，両制度ではそのような場合に備えて様々なルール（ここではデフォルトルールと総称）を設定している。

AFP 制度では，掛金の拠出先である AFP について，加入者に選択の意思があれば自由に選択できることを基本としつつも，新規の加入者には入札制度を設けることで，一定期間，特定の AFP を利用することを強制している。この制度は AFP 間の競争促進により手数料を引き下げることや，一定数の加入者を一定期間確保することによって AFP 市場に新規参入しやすく

することを目的として導入された⁵⁹が、ここでは加入者が AFP の選択をしなくても、自動的に落札 AFP が割り当てられることを確認しておきたい。もっとも、入札制度ではたとえ本人が AFP を自ら選択したいと思っても、その自由が認められていないため、強制的度合いは一段と強いことには注意が必要である。これに対して、キウィセーバー制度では、加入者に選択の意思があれば自由にプロバイダーを選択できるとした上で、選択しない場合に限って政府が指定するデフォルトプロバイダーの仕組みが機能する。また、掛金率については、AFP 制度では10%の定率拠出ししか認めていないが、キウィセーバー制度では、同じ定率拠出といっても、3、4、8%と複数の選択肢を提供するとともに、3%をデフォルト掛金率と設定している。さらに、掛金を運用するファンドについては、AFP 制度でもキウィセーバー制度でも加入者が自由に選択できるとした上で、選択しない場合のためのデフォルトファンドの仕組みを用意している。デフォルトファンドについては、チリでは年齢に応じて法律で定めるのに対して、ニュージーランドでは各プロバイダーの決定に委ねている。

このように両国の制度を比べてみると、強制加入であっても、任意加入であっても、加入者が何かを選択しなければならない局面が多いこと、そして選択を加入者に委ねる場合には選択しない・できない場合に備えたデフォルトルールを設定しておくことが重要であることがわかる。そして、デフォルトルールの設定方法には、①法律で決める方法、②政府が指定する方法、③当事者に委ねる方法等のいくつかのバリエーションがあることを確認することができる。

(3) 手数料規制

民間の金融機関が年金制度の運営に関わる中で、金融機関同士の競争が活発になって手数料が引き下げられることは望ましい事態である。この点、両国では、手数料に関して、異なる規制を試みている。AFP 制度においては、

⁵⁹ 島村・前掲注(22)書223-224頁。

初めて制度に加入した者に限定してはいるものの、入札制度を設けて AFP 間の手数料競争の活発化を目指している。個々人が好きな AFP を選択する自由を一定期間制限するという強力な規制を設けることで、最安値を付けた AFP に一定期間の間、多くの資金が集まって資金運用が可能になることを約束している。また、SCOMP 制度を利用しない場合に仲立人が受け取る手数料額への規制も行っている。他方で、キウイセーバー制度においては、各プロバイダーに対して手数料が不合理なものであってはならないと法定している。

このように、チリでは加入者個人の選択の自由を制限してでも、競争原理を用いて手数料を引き下げるという強力な規制をとっているのに対して、ニュージーランドでは加入者の選択の自由を保障しつつ、プロバイダーに対して手数料額の合理性までは求めないものの、不合理は認めないとして比較的緩やかな規制を施している。強制加入である AFP の方が、老後所得を確実に保障するためにより強い規制を課して手数料競争を促す動機があるようである。

(4) 情報提供体制の整備

さらに、AFP 制度及びキウイセーバー制度に共通する特徴的な仕組みとして、政府による加入者への情報提供体制の整備を指摘できる。チリでは Infórmate y Decide (<http://www.spensiones.cl/infoafp>) が、ニュージーランドでは Sorted (<https://www.sorted.org.nz/>) が制度に関する重要な情報を一元的に管理し、発信するプラットフォーム体制として確立されている。それぞれのサイトを開けば、各 AFP や各プロバイダーの手数料、提供するファンドの運用状況、手続きにかかる時間等々を知ることができる。このようなプラットフォーム体制が整備されていない場合には、個々の AFP・プロバイダー等が提供する、デザインも配置も異なるサイトを複数開いて、それぞれのサイトから必要な情報（例えば手数料）を探し出し、それらを見比べなければならない。しかし、政府が運営・管理する上記のサイトがあれば、それを見るだけで、複数の金融機関に関する情報を横断的に、一目瞭然

の形で見比べることができる。

運用を個人単位で行う拠出建ての制度における大きな問題は、個人の資産運用への意欲や知識の欠如をどう補うかという点にある。情報の偏在や透明性の欠如は、加入者の認知能力の限界と相まって、結果として不合理な金融行動を生む可能性がある。チリやニュージーランドでみられる一元的に情報を管理し、発信するプラットフォーム体制の整備という観点は、こうした不合理を解消するために有益な手段のひとつとすることができる。

2. その他の制度との関係

続いて、老後の所得水準の確保の観点から、拠出建ての個人年金の制度が、国内の他制度との関係でどのような位置づけを与えられているかについて比較することにした。

チリの AFP 制度は、所得代替率を70%とすることを前提に、保険料率を10%に設定した経緯があることは既に述べた通りである。さらに繰上げ支給年金も平均賃金の70%分の年金額を受け取るだけの積立てがあることを要件のひとつとしており、制度は70%の所得代替率を目標として構築されたようである。もっとも、実際には目標にほど遠く、低年金・無年金の問題から、第2次年金改革が行われ、連帯の柱が確立された。連帯の柱は、AFP 制度を通じた自助努力だけでは成し得なかった最低水準をカバーするために、補完的な存在として機能している。ただし、こうした改革を経た現在でも、低年金や無年金の問題は根強く問題視されており、連帯の柱のさらなる強化に向けて新たな改革が進行中である点には留意が必要である。また、チリでは追加で掛金を拠出する余力のある者に向けて、将来の年金原資をより一層増やすことができるように、任意の柱も用意されている。

他方、ニュージーランドについてみると、歴史的には無拠出制のスーパーアニュエーションが長らく老後の所得保障の中核を占めてきた。スーパーアニュエーションは、既婚者であれば、標準的な賃金の7割程度の代替率を確保できるように支給額が法定されており、チリの AFP 制度が当初目指した

水準は、ニュージーランドではスーパーアニューエーションというキウィセーバーとは別の仕組みが果たしているといえる。他方、キウィセーバーは、特に拠出能力のある被用者に向けて、老後の急激な所得水準の低下を防ぎ、国民の貯蓄率の向上を意図して導入されたものである。そのため、キウィセーバー単独で、あるいはスーパーアニューエーションとキウィセーバーの両制度を合わせた上で、達成すべき目標水準というのは、法律上も実態上も存在していない。したがって、キウィセーバーは、スーパーアニューエーションという基礎的給付制度を上乗せする補足的な制度として位置づけられているといえることができる。

このように、AFP 制度は上からは任意の柱に下からは連帯の柱に支えられながら、中核を占める制度である一方、キウィセーバー制度は中核を担うスーパーアニューエーションを上乗せして補足する制度といえることができる。両者は拠出建ての個人年金という点では共通するものの、国の老後の所得保障制度全体における位置づけは大きく異なっていることがわかる。

一般に、年金制度の二大目標には①所得再分配によって貧困を防止することと、②勤労所得を年金給付で代替することによって、現役並みの生活水準を維持することがあるといわれるが、租税を財源とするスーパーアニューエーションは前者（①）に軸足を置くものであり⁶⁰、キウィセーバー制度は拠出能力がある被用者への普及を特に狙って設けられた制度であることから、後者の現役並みの生活水準への維持（②）を目指すものと位置づけることができる。他方で、チリの中核である AFP 制度が将来のために自分で年金原資を積み立てることを原則としていることに鑑みれば、AFP 制度を通じた所得の再分配（①）は念頭に置かれておらず、現役並み生活水準の維持（②）

⁶⁰ Hurnard, Roger, "The effect of New Zealand Superannuation eligibility age on the labour force participation of older people", New Zealand Treasury Working Paper (2005), pp. 4-5 (<http://www.treasury.govt.nz/publications/research-policy/wp/2005/05-09/twp05-09.pdf> (2017年10月3日閲覧))。Hurnard は「公的年金」の二大目標として述べているが、この二つの要素は公的年金だけでなく、私的年金によっても担う余地のあるものであるため、ここでは広く年金制度の二大目標と捉えている。

が重視されているといえそうである。また、追加的な拠出を可能とする任意の柱は、②の要素を一段と強化する仕組みといえる。もっとも、チリの AFP 制度には所得の再分配の要素は皆無なのであろうか。拠出建てといっても最低運用益が保障されることや、自分で積み立てる額だけではなくて、連帯の柱からの若者への特別手当や女性への特別手当が、AFP が管理する個人積立勘定に投入されて、それらの全てが年金の原資になっていることを全体として捉えれば、一定程度の所得の再分配が AFP 制度を通じてなされることが目指されているといえそうである。連帯の柱から支給される老齢連帯基礎年金 (PBSv) や老齢連帯保障手当 (APSv) が所得再分配による貧困の防止 (①) を目的としたものであることはいうまでもないであろう。

3. 小括

AFP 制度とキウィセーバー制度は、ともに拠出建ての個人年金制度ではあるが、前者は強制加入、後者は自動加入付きの任意加入と、加入の原則が大きく異なっている。拠出、運用、給付時の制度設計も、これに対応する形で、AFP 制度の方がより強い強制力を有する設計となっており、キウィセーバー制度では加入を維持・促進させるための様々な仕掛けを盛り込むことによって加入インセンティブを高める設計となっている。

また、他制度との関係で比較すると、どの制度を通じて目標となる給付水準を確保しようとしているかという点に両国の違いを確認することができる。また、それにともなって、個人年金の位置づけにも違いがみられる。チリにおける老後の所得保障制度の中核と称する AFP 制度は、より給付水準を意識した制度設計となっている一方、給付水準について明示的な目標をもたないキウィセーバー制度はスーパーアニュエーションに対する補足的な位置づけにとどまっている。こうした違いは、加入方式の違いと関連している。すなわち、AFP 制度では加入者の意思にかかわらず強制的に加入させることから、制度を通じてどの程度の所得を保障していくのかということにより鮮明に意識していることが求められる。他方、ニュージーランドでは

スーパーアニュエーションが一定の所得を保障してくれるので、加入の可否を個人の判断に委ねるキウィセーバーでは、老後に必要なプラスアルファの所得としてどの程度貯蓄するかについては、個々人の生活設計に委ねればいいと考えられている。とはいえ、チリの AFP 制度では、目標通りの給付水準にはほど遠いという現実があり、制度の再構築が喫緊の課題である点は忘れてはならないであろう。

このような分析は、実際の政策立案の過程において、これまでみてきた種々の制度設計が、加入方式が決定されたために必然的に決まったのであるとか、実際にそうした因果関係があったのであるとかを主張している訳ではない。一般に政策担当者がある制度を設計するにあたっては、制度導入に至る背景となる問題意識があることを前提に、どのような制度を導入すれば一定の解決が図れるかを検討した上で、既存の制度との関係に照らして新たな制度がどう位置づけられるかも考慮されるはずである。いいかえると、制度の加入方式やその他の個々の仕組み等の制度設計には、こうした目的と手段の間の縦の合理性と、個々の手段の間での横の整合性が要求されるのであり、本分析によって得られた AFP 制度とキウィセーバー制度における加入方式の強弱と個々の規制やインセンティブの設計、制度の位置づけとの関係は、まさにこうした点を確認したものといえる。

第5章 我が国の年金政策への示唆

前章までで検討してきたチリとニュージーランドの各制度から我が国の制度に対してはいかなる示唆を得ることができるだろうか。本章では、第1に日本の個人型 DC 制度の概要を示した上で、第2に両国の法制度の比較から得られる示唆を論じ、第3に今後の展望を検討する。そして、最後に残された課題を述べて本稿を締めくくりにしたい。

1. 日本の現行制度の概要

既に述べた通り、我が国の個人年金制度は、2001年の企業年金改革によって導入された個人型の確定拠出年金制度（以下、「個人型 DC」という）である。ここでは、AFP 制度やキウイセーバー制度との比較に資するよう、個人型 DC の特徴について述べてみたい。

① 拠出

(a) 加入形態

個人型 DC は、任意加入の制度であり、個人が自発的に実施主体である国民年金基金連合会（以下「連合会」という）に対して加入を申し出ることが唯一の加入手段である。もっとも、連合会に対して直接、加入を申し出る訳ではない。加入を希望する者は、まず、自らの掛金を運用するための金融商品を扱う金融機関（「運営管理機関」という）を選択し、その金融機関を経由することによって、連合会に加入の申出書を提出する。加入対象者の範囲は、制度創設当初は自営業者や企業年金のない企業の被用者に限定されていたが、2016年の法改正によって、概ね全ての国民が制度に加入できるようになった⁶¹。

(b) 掛金拠出

個人型 DC の掛金を拠出するのは、加入者個人である。加入者は、どの金融機関で資産を運用するか選択するとともに、毎月積み立てる掛金額をいくらにするかを選択する（年払いやボーナス月の集中払いも可能）。掛金額には、定められた拠出限度額⁶²があるので、その範囲内で選択する。拠出限度

⁶¹ 厳密には、①自営業者等（国民年金第1号被保険者であって、農業者年金の被保険者や国民年金の保険料免除対象者を除く）、②厚生年金保険の被保険者（国民年金第2号被保険者であって、公務員や私学共済制度の加入者を含む。企業年金の加入者においては、企業年金規約において個人型 DC への加入が認められている者に限る。）、③専業主婦・夫等（国民年金第3号被保険者）が加入対象となっている。したがって、国民年金の保険料の支払いが免除される者や、規約で個人型 DC への加入が認められていない企業年金に加入する被用者については、今なお制度に加入することはできない状況である。

額が決められているのは、DC 制度を利用する場合の税法上の優遇が、通常の金融商品等により資産運用をする場合と比較して大きいためである。設定した掛金額が毎月個人の口座に積み立てられる。掛金額は年一回に限り変更することができる。

また、2016年の法改正において導入され、2018年5月までに施行されることとなっている新たな仕組みに「個人型 DC への小規模事業主掛金納付制度」がある。これは、企業年金を実施することが困難な被用者100人以下の小規模事業主について、個人型 DC に加入する被用者がいる場合に、事業主が追加で掛金を拠出することを可能にする仕組みである。

② 運用

(a) 運用の流れ

加入者が拠出した掛金は、国民年金基金連合会に納付され、運営管理機関によって個人単位の資産として記録される。加入者は、制度加入時に選択した金融機関が個人型 DC のために提供する各種の運用商品の中から、自らが拠出した掛金を運用する商品を選択する（運用の指図）。各金融機関は、預貯金や投資信託、保険商品といった多種多様な運用商品を提供しており、加入者は自らの生活設計に応じて、その中から自由に選択することができる。2016年改正では、運用商品の提供にあたり、従来の元本確保型商品の提供義務を外し、リスク・リターン特性の異なる3つ以上の商品を提供することと変更した。また、平均商品提供数が増加する傾向を受けて、加入者が個々の商品内容を吟味して、よりよい商品選択を行うことのできる環境を整えるために、運用商品提供数を抑制することにした。運用商品提供数の上限は、35本とされる予定である⁶³。

⁶² 国民年金の第1号被保険者は年額81.6万円（月額6.8万円）、第3号被保険者と第2号被保険者のうち DB も企業型 DC もない場合は27.6万円（2.3万円）、企業型 DC がある場合は24万円（2万円）、公務員を含むその他の第2号被保険者は14.4万円（1.2万円）である。

(b) 選択しない者の運用

前述の通り、自ら希望して加入することが個人型 DC の唯一の加入手段であるので、そうした者が運用商品を自発的に選択しないことは想定しにくい。しかしながら、老後に向けた資産形成の重要性を認識して制度に加入したものの、多種多様な運用商品を前に運用商品の決定を躊躇してしまうことは十分に考えられる。こうした場合に備え、2016年改正では、いわゆるデフォルトファンド（予め定められた運用方法）に関する規定を法律に設けた。そのため、今後は法律の規定に基づき、自発的に運用商品を選択しない者には、デフォルトファンド、すなわち連合会が予め定めた条件に合致する運用商品によって掛金が運用されることとなる⁶⁴。

(c) 中途引出し規制

個人型 DC は、老後の所得確保を目的として公的年金を補完する制度であることを考慮して、原則として中途引出しを禁止している。例外的に中途引出しが認められるのは、国民年金の保険料免除制度の対象者であって、掛金の拠出期間が3年以下であること、又は積み立てた資産が25万円以下であることといった極めて限定された場合となっている。

(d) 情報提供の仕組み

既に述べた通り、個人型 DC は、2017年1月から、ほぼ全ての国民にその門戸が開かれた。これに際して、国民に広く親しまれるようにその愛称は「iDeCo（イデコ）」と名付けられた。実施主体である国民年金基金連合会は、iDeCo 公式サイト（<https://www.ideco-koushiki.jp/>）を運営し、広報活動に取り組んでいる。公式サイトでは、例えば、加入手続きの流れ、個人型 DC 用の運用商品を提供する金融機関の一覧や資産運用の基礎知識、運用商品選択の際の留意点、手数料に関する説明等について、客観的な情報提供が

⁶³ 厚生労働省「確定拠出年金の運用に関する専門委員会報告書 確定拠出年金の運用商品選択への支援」(http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000166991.pdf (2017年10月3日閲覧)) 参照。こうした改正は、2018年5月までに施行される予定である。

⁶⁴ 2018年5月までに施行される予定である。

行われている。公的機関による情報提供以外では、特定非営利活動法人がウェブサイト上で個人型 DC に関する魅力や基礎知識等を発信したり、個人型 DC 用の運用商品を提供する各金融機関が積極的な広報活動を行ったりと、民間による情報の発信も盛んに行われている。

③ 給付

個人型 DC では老齢給付金、障害給付金、死亡給付金が給付内容として取り揃えられているが、ここでは老後の所得保障ということで、老齢給付金について述べよう。

(a) 支給要件

老齢給付金の支給開始年齢は、男女ともに60歳である。ただし、60歳到達時点で個人型 DC に加入した期間が10年に満たない場合は、それまでに加入した期間に応じて支給開始が引き延ばされる⁶⁵。この場合であっても、遅くとも65歳までには支給を開始することになる。

(b) 受取方法

個人型 DC では、法律上は年金としての受給が原則であるが、規約の定めがあった場合には、一時金として受給することも可能である。連合会の策定した規約では、一時金による受給が認められている。老齢給付金を年金として受給する場合には、それまでに積み立てた資産を継続して運用しながら分割取崩しをして受け取る方法と、その資産を原資として新たに年金商品を購入する方法が用意されるので、いずれにするかを選択することになる。分割取崩しを行う場合は5年以上20年以内の支給期間になるように取崩し方法を指定し、年金商品を購入する場合は終身年金商品又は5年以上20年以内の有期年金商品の中から購入する。

④ 税制

個人型 DC に対する課税方式は、拠出時非課税、運用時非課税、給付時課税（いわゆる EET）となっている。個人型 DC は老後の所得保障を目的に

⁶⁵ 一定の条件を満たした場合には、障害給付金や死亡一時金を受給することも可能である。

公的年金を補完する制度であり、個人型 DC 以外の民間の金融商品を購入した場合よりも大きな税制優遇が受けられる点が特徴である。第1に、拠出時の掛金に「小規模企業共済等掛金控除」を適用することができ、それによって掛金の全額を所得控除することができる。一般の年金保険商品に保険料を支払った場合にも「生命保険料控除」を適用して所得控除を受けられるが、その場合には最高4万円という上限が付されることと比べると、より大きな優遇があるといえる。第2に、一般に投資信託等の金融商品を運用した場合にはその運用益に対して約20%の課税が行われるが、個人型 DC で生じた運用益への課税は凍結されており、実質的には無課税である⁶⁶。第3に給付時にも税法上の優遇がある。すなわち、年金方式で支給される場合には「公的年金等」として公的年金とともに雑所得と整理されて所得税が課され、「公的年金等控除」の対象となる一方、一時金方式で受け取る場合には、他の所得とは分離され、「みなし退職所得」として課税される。加入年数に応じて「退職所得控除」の対象となり、特に20年を超えると控除額が大幅に増加するため⁶⁷、一時金方式で受け取るインセンティブが高い傾向にある⁶⁸。

このように拠出時・運用時・給付時の各局面で税制優遇を受けられるのは、より多くの資産を積み立てて運用に回すことによって、老後の所得をより確実なものにするためである。

2. 拠出建ての個人年金制度について

ここでは、我が国の個人型 DC のあり方を考える上で AFP 制度とキウイ

⁶⁶ 運用益へは本来、特別法人税が課されるが、税制上、特別法人税は長らく凍結されてきた経緯があるため、ここでは実質的には課税されないものと整理している。

⁶⁷ 退職所得控除は、加入年数が20年以下の場合には、加入年数×40万円（但し下限額80万円）となるが、20年を超える場合には（加入年数－20万円）×70万円+80万円となる。

⁶⁸ 給付を老後の所得保障として機能させるには年金方式で受け取る方が望ましいが、一時金方式で受け取る方が大きな税制上の優遇があるため、実際には年金方式で受け取るインセンティブは低いという問題がある（岡庭公樹「退職金・年金の法・税制と企業の対応」季刊労働法別冊10号（1987年）34-35頁以下参照）。

セーバー制度の比較結果から得られる示唆について、先に示した4つの観点（制度の加入方式と規制・インセンティブの関係、デフォルトルール、手数料規制、情報提供体制の整備）から検討してみたい。

(1) 制度の加入方式と規制・インセンティブの関係

個人型 DC は、自動加入の仕組みのない任意加入の制度であることから、加入方式という点では AFP 制度やキウイセーバー制度と比べて、強制力が弱いといえることができる。個人型 DC における個々の規制をみると、拠出時には拠出限度額が設けられるが、キウイセーバーのように事業主拠出は強制されておらず、小規模事業主に限って追加的な拠出を認める制度が新設されたにとどまっている。また、運用時には直近の改正によって運用商品数の上限やデフォルトファンドについての法整備がなされたところであるが、35本という上限規制についてみれば、5つのファンドしか認めない AFP 制度とは違って選択できるファンド数が極端に少なくはないとの特徴を確認できる。35本とされたのは、運用商品提供数が35本以上である場合に運用の指図を行わない者の割合が大きく増える傾向にあるからである⁶⁹。他方で、厚生労働省の資料⁷⁰によれば、31本以上の商品を提供する金融機関は3.2%にすぎず、16から20本が36.7%と最も多く、11から15本が30.7%で次ぐ状況である。このような現状を踏まえると、35本という上限規制では、多くの金融機関は見直す必要がないのであり⁷¹、そうであるとすると、こうした上限規制に実効性があるかについては、今後の検証が必要になるであろう。また、我が国の制度では、金融機関に対する規制は特にみられない。AFP 制度にお

⁶⁹ 社会保障審議会企業年金部会確定拠出年金の運用に関する専門委員会「確定拠出年金の運用に関する専門委員会報告書 確定拠出年金の運用商品選択への支援」(http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanji_kanshitsu-Shakaihoshoutantou/0000166991.pdf (2017年10月3日閲覧)) 参照。

⁷⁰ 厚生省国会提出資料(確定拠出年金法等の一部を改正する法律案7頁) (<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/soumu/houritu/dl/189-46.pdf> (2017年10月3日閲覧)) 参照。

⁷¹ 日本経済新聞2017年5月10日 (<https://www.nikkei.com/article/DGXLASDF10H0D-Q7A510C1EE8000/> (2017年10月3日閲覧)) 参照。

ける預託金の積立義務や入札制度はないし、キウイセーバー制度のような緩やかな手数料規制も課されていないからである。

中途引出しについては、日本では原則的に制限されている。その上で、キウイセーバーのように初回住宅購入時の引出しは認められていないものの、一定の制約的な条件下での引出しは例外的に認められており、一切引出しを認めない AFP 制度ほど厳格なつくりにはなっていない。また、給付については、年金方式での受取りが法律上は原則ではあるものの、一時金方式での受取りも可能であり、一時金方式の方が税制上のインセンティブが高いことから多く利用される状況である。支給を年金方式に限定する AFP 制度よりも緩やかということが出来る。

また、加入を促すインセンティブの付与方法をみると、民間の金融商品（個人型 DC 向けに提供されている金融商品以外の金融商品）を購入する場合と比べて、掛金拠出に対する所得控除が大きく設定されるとともに、運用時の課税が実質上存在しないという税制上の優遇を挙げることができる。これは、ニュージーランドにおいて、キウイセーバーで提供されている金融商品と民間の金融商品に同様の税制が適用されていることと対照的である。OECD によれば、日本の個人型 DC は、AFP 制度やキウイセーバー制度と比べて大きな税制優遇措置が設けられ、特に拠出時点で顕著である⁷²。その一方で、キウイセーバー制度にみられる事業主による拠出は、小規模事業主の場合にのみ可能となったばかりであり、他方、政府からの税法上の優遇以外の補助は今のところ存在しないというのが現状である。低所得者を含めて加入者の拠出能力を底上げすることを目的とするのであれば、制度の内部で政府や事業主が掛金を補助する直接的な仕組みが望ましいといえるが、我が国では制度の外からの税額控除を大きく設定することによって、間接的に加

⁷² OECD, "OECD Pensions Outlook 2016," OECD Publishing, Paris (2016), pp. 62-63 の試算では、拠出時、運用時、給付時（合計）の掛金の現在価値に占める税優遇（Overall tax advantage）の割合について、チリの AFP 制度がそれぞれ 5%、7%、-1%（合計11%）、ニュージーランドが12%、-1%、0%（合計11%）、日本が31%、16%、-16%（合計31%）となっている。

入インセンティブを高めていることが特徴といえるだろう⁷³。掛金拠出能力の高い中高所得者に対して、より恩恵を図る措置を用意しているということができる。

したがって、完全な任意加入の仕組みである個人型 DC は、強制加入の AFP 制度や自動加入を併用するキウィセーバー制度と比べると、規制という点では最も緩やかな水準であると考えられる。これは、前章で確認したように、加入方式の強弱が制度の規制の強弱と対応関係にあることと概ね整合的である。

(2) デフォルトルール⁷⁴

一般に、消費者の金融商品の選択にあたっては、選択すべき項目が多岐にわたって、選択肢が多すぎると、選択すること自体が困難になるといわれている⁷⁵。このため、金融商品という複雑な商品を多数の選択肢の中から否が応でも選ばなければいけないとしてしまうと、加入者はこれを放棄して制度から脱退してしまうという懸念が生じる。チリやニュージーランドでは種々のデフォルトルールが設けられていたが、我が国の個人型 DC についても、2016年改正でデフォルトファンドに関する法規定が整備された。このこと

⁷³ ただし、こうしたインセンティブの中にも歪みが指摘されている点には留意が必要である。先述の通り、給付時の税制上の取扱いの違いもあり、年金方式で受給するインセンティブは低い。しかし、老後の所得保障の観点からは、こうしたインセンティブの差異は望ましくない。この点については、個人型 DC だけでなくその他の退職制度も含めて、税制の観点からの検討が必要である。

⁷⁴ アメリカやイギリスの自動加入やデフォルトファンドの制度設計をもとに、日本法への示唆を得るものに森戸英幸「企業年金法における「デフォルト・アプローチ」が示唆するもの——自動加入制度に関するアメリカおよびイギリスの法政策を手がかりに」荒木尚志ほか編『菅野和夫先生古稀記念論集 労働法学の展望』（有斐閣、2013年）309頁。

⁷⁵ いわゆる「情報過多・選択肢過多」が個人の選択に及ぼす弊害については、近年行動経済学の分野で広く問題提起されている。こうした知見を紹介し、これを踏まえて金融教育を設計していくことの重要性を述べているものに金融広報中央委員会「行動経済学の金融教育への応用の重要性」（2014）5-6頁（<https://www.shiruporuto.jp/public/data/research/report4/pdf/ron120319.pdf>（2017年10月3日閲覧））。

は、個人の不合理な行動を前提として、望ましい方向性を示していくという道筋が具体化されたものとして評価することができる。

(3) 手数料規制

個人型 DC においては、先述の通り、AFP 制度のような入札制度やキウイセーバー制度のような緩やかな手数料規制は導入されていない。金融市場における民間の機関同士の競争に対し、どの程度政府が介入するかについては議論が分かれるところであろう。チリとニュージーランドの制度の分析結果を考慮すると、今後、仮に手数料について一定の介入を試みることになる場合には、第1に、強い規制を課すための動機を制度の趣旨目的や位置づけから導くことができ、加入方式等の種々の仕組みと整合的であること、第2に、規制を施さなければ、手数料が不合理に高くなり、加入者の老後の所得保障に差し支えるという状況が客観的に示されることが必要であると思われる。

(4) 情報提供体制の整備

我が国もチリやニュージーランドと同様、デフォルトファンドの仕組みを設けているものの、本来は加入者自身が運用商品を吟味判断して資産運用を行うことが望ましいことはいまでもない。しかしながら、情報の偏在や透明性の欠如は、加入者の認知能力の限界と相まって、結果として不合理な金融行動を生む可能性がある。チリやニュージーランドでみられる情報を一元的に提供するプラットフォームの整備は、こうした不合理を解消するために有益な手段のひとつである。我が国では、連合会のサイトで、個人型 DC を扱う金融機関（正確には、運営管理機関）の一覧を見ることはできるが、それぞれの運営管理機関の手数料や提供する運用商品を運営管理機関の枠を超えて見比べられるようなプラットフォームははまだ設けられていないのが現状である。それぞれの運営管理機関が提供する商品の名称も多種多様であり、リスク・リターン特性の点からどのような違いがあるのか、判然とはいいがたい。チリやニュージーランドに共通するような情報提供体制の整備は、今後、我が国においても検討すべき課題のひとつといえるであろう。

情報提供体制の整備が必要であるとして、誰が運営を担うべきか。民間によっても可能であるが、多くの金融機関から継続的に最新の情報を集め、常に情報の正確性を担保していくには、監督機関でもある政府が行うことが望ましいように思われる。

また、給付を受け取る段階に関してはチリの SCOMP 制度が示唆に富む。年金の受給を予定している者が積立資産額等のデータをもって SCOMP 制度に相談をもちかけると、制度を介して、それぞれの AFP や生命保険会社が回答するというものである。どのような給付になるのか、それぞれの会社が提供するものを一目瞭然かつ一元的に見比べることができる情報のプラットフォームを構築することは、老後の所得保障を確実にするために重要な措置といえるであろう。

3. その他の制度との関係

個人型 DC は、公的年金の存在を前提として、これを補完する役割を担っているという点を捉えれば、ニュージーランドにおけるキウィセーバーとスーパーアニュエーションの関係に近いように思える。しかし、果たして本当に類似しているといえるのか。ここでは我が国の私的年金制度全体を視野に入れて、より詳細に比較検討してみたい。

第1に、ニュージーランドでは私的年金に相当する制度はキウィセーバー制度に限られるため、キウィセーバー制度は、①被用者の退職後の現役並み生活水準の維持と、②自営業者など企業の被用者以外の者の老後の所得確保という二つの目的を一手に引き受けるもとと位置づけられる。しかし、我が国の私的年金は本稿が対象としている個人型 DC に限られず、多様であることをまず確認する必要があるだろう。その上で、日本では主に①を企業年金たる企業型 DC や DB が、②を個人型 DC が果たしているといえそうである。キウィセーバーにみられる自動加入の仕組みは、①の観点から被用者を主たる対象として整備されたものであるが、改めて考えてみると、我が国の企業型 DC や DB においても、似たような仕組みがあることがわかる。すな

わち、いったん労使が制度の実施を決定すれば、規約に定められた範囲の被用者は原則として個人の意思に関係なく制度に加入することになるからである。この点を踏まえると、例えば企業年金を実施していない企業の被用者に対しては、個人型 DC を自動加入にするという選択肢は検討に値すると思われる。もっとも、繰り返し述べる通り、我が国の企業年金制度は、退職金制度とも深い連関を有するので、こうした関係性をも視野に入れて、複数ある私的年金制度の全体像における位置づけを確認してから検討することが重要である。他方で、②の観点、つまり自営業者の老後の所得保障の観点からみれば、キウィセーバー制度も日本の個人型 DC も任意加入の点で共通しているといえる。

したがって、キウィセーバー制度の果たす役割を我が国の制度に引き直して考えてみると、個人型 DC だけをとりあげることは必ずしも適切とはいえない。企業型 DC や DB といった我が国の私的年金法制の全体像を踏まえることが重要である。

第2に、公的年金まで含めて考えてみると、キウィセーバー制度は我が国の公的年金の役割の一部を果たしている可能性もみえてくる。実際、①の被用者の老後の現役並み生活水準の維持という観点からみると、我が国では公的年金たる厚生年金制度と私的年金たる企業年金制度（企業型 DC と DB）の二つの制度が担っているが、ニュージーランドではキウィセーバー制度が主としてその役割を果たしているからである。キウィセーバー制度では低所得者も含めた加入者の抛出能力の底上げを図るために、政府による補助金の投入が行われており、こうしたインセンティブの付与はチリの任意の柱と共通する点は既に指摘した通りである。しかし、我が国の個人型 DC にも政府からの補助金を投入すべきかについては慎重な検討が必要であろう。というのも、我が国の制度では、公的年金たる基礎年金に国庫が投入されているし、厚生年金の保険料は、加入者だけでなく、事業主も負担しているからである。私的年金への政府による補助金の投入を考えるにあたっては、こうした公的年金制度の基本的な設計を度外視することはできないであろう。した

がって、低所得者の老後の所得保障を確保することは重要であるが、限られた財源を原資にどの制度を通じて実現すべきかについては、公的年金と私的年金のそれぞれの役割を再整理した上での慎重な吟味が必要である。そのため、個人型 DC に対する安易な補助金の投入には賛成することはできない。

このように考えてみると、我が国の個人型 DC と公的年金の関係は、ニュージーランドのキウィセーバー制度とスーパーアニュエーションの関係に類似しているとはいきれないであろう。

さらに、他国の老後の所得保障制度を、拠出建ての個人年金制度を中心としつつ、その他の制度にも着目することによって明確になったことは、公的年金と私的年金という区別は日本法特有のものであり、必ずしも世界共通の区分ではないということである。公的であろうが、私的であろうが、老後の所得保障に資する制度の全体像を把握することが何より重要である。すなわち、我が国の公的年金と私的年金の区別は、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して区別する OECD の定義と一致している⁷⁶。しかし、ニュージーランドとチリの制度を踏まえると、こうした区別は相対的なものに過ぎない。

まずニュージーランドにおいては、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、キウィ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が一般的である。このため、公的年金、私的年金に相当する仕組みとしてあてはめる余地はある。しかし、実態としては、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とする呼称は、ニュージーランド国内で用いられていない⁷⁷。これは、従来スーパーアニュエーションが単独で老後の所得保障の中核を担ってきたため、公的年金と総称する必要性が薄かったことやキウィセーバー制度が法律上は年金制

⁷⁶ OECD Glossary of Statistical Terms: Public Pension Plans, Private Pension Plans (<https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=5286>, <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=5283> (2017年10月3日閲覧)) 参照。

度ではなく、(退職)貯蓄制度と位置づけられていることが理由として考えられるであろう⁷⁸。また、先述のように、日本の公的年金が担う役割の一部をニュージーランドでは私的年金に相当するキウィセーバーが担っており、公的年金と私的年金の役割は両国で必ずしも一致しているとはいえない。

この点はチリの制度でより顕著であり、公的年金・私的年金と区分すること自体の意味を改めて問い直す必要性に迫られる。すなわち、チリでは、連帯の柱、強制の柱 (AFP 制度)、任意の柱の3本柱によって老後の所得保障制度は組み立てられており、公的・私的とは区分されていない。仮に、公的・私的という区別をするとすれば、AFP 制度を「公的年金」と「私的年金」のいずれに分類すべきかという問題につきあたる。

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いるので、公的年金とはいえなくなる。改革案では、国営の AFP を設置する案が提示されており、仮にこれが実現すれば、こうした用語の使い分けは一段と困難になる。国営の AFP を選択する者にとっては公的、民間の AFP を選択する者にとっては私的と整理することになるのだろうか。このように考えてみると、運営主体によって公的年金を定義する方法は望ましくなさそうである。その一方で、公的年金の定義について、強制加入性等、公的な取決めであることを重視してみると、AFP 制度は公的年金と分類されることになろう。強制加入であること以外にも、最低運用益の保障や預託金の仕組みが整備されており、ファンドの商品数やその

⁷⁷ 例えば、スーパーアニュエーションとキウィセーバーそれぞれの根拠法 (New Zealand Superannuation and Retirement Income Act 2001, KiwiSaver Act 2006)、両制度を紹介した政府のウェブサイト、また2006年に行われたキウィセーバー法の国会審議において、公的・私的という呼称は用いられていなかった。

⁷⁸ キウィセーバー法の目的規定には、「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」こと、「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」と規定されており、貯蓄制度として位置づけられている。

選択について、種々の規制がかかっているためである。とはいえ、チリの制度は AFP 制度を公的年金、任意の柱を私的年金と分類できるほど、単純ではなさそうである。というのも、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。拋出の段階では公的と私的に区別することができたとしても、給付の段階になると、それぞれの制度で積み立てられてきたものが原資として合わさった上でひとつの年金となるのである。

こうしてみると、結局、公的か私的かという分類は普遍的なものではなく、重要なのは、それぞれの国において、どのような制度を組み立てることによって老後の所得を保障していくかを検討することであるといえる。公的・私的を分類するのはいいが、あまりにそれを強調し過ぎると、老後の所得保障に向けたグランドデザインは何かという本筋を見落としてしまうおそれがある。

このように、我が国特有の事情の下で形成されてきた確定拠出年金における企業型・個人型の区分や年金制度における公的年金・私的年金（企業年金・個人年金）の区分は、必ずしも諸外国の制度にあてはまる訳ではないのである。これがしばしば比較検討を困難にさせる要因のひとつとなっている。とはいえ、国ごとに独自の区分があるとしても、老後に必要な所得水準を確保するために、その国独自の制度が複数組み合わせられて、老後の所得保障制度の全体像が出来上がっているという点ではかわりはない。したがって、こうした所得水準の目標設定と制度設計、制度間の役割分担がどのようになっているかを比較することにはなお意味があると考えられるのである。この点、スーパーアニュエーションの所得代替率が法定されているニュージーランドや、繰上げ支給の老齢年金の要件を設定することで默示的ではあるが目標とすべき給付水準を設定しているチリとは異なり、我が国の個人型 DC については所得代替率のような明確な給付の目標水準は設定されていない⁷⁹。ひとつの制度内、又は複数の制度間で達成すべき給付の目標水準、典型的には所得代替率の目標設定は、特に拠出建て年金制度の加入方式や規

制、インセンティブのあり方を議論する際には、十分に検討されるべき課題であると考えられる。

4. 今後の展望

本稿の比較は、個人単位の拠出建て年金制度には3つ方向性があることを示唆している。第1に、現行の個人型DCのように、任意加入として規制を最小限にする方式である。この場合、給付水準の達成は個人の力量に委ねられる。第2に、キウィセーバー制度のように、自動加入制度を併用して、緩やかな規制を設けつつ制度に加入するためのインセンティブを高める方式である。第3に、AFP制度のように、強制加入として種々のインセンティブを排した上で、最低運用益の保障をしつつ、運用方法や給付の選択肢に対して強い規制を施す方式である。これまでみてきたように、こうした3つの方向性は、他の制度との関係で、拠出建ての個人年金制度をどのように位置づけ、どのような役割を果たすものと期待するかに応じて決定されるべきものである。公的年金を中核に据えつつ企業年金の仕組みも比較的手厚い日本では純粋な任意加入の方向性、普遍的な基礎的給付が手厚いニュージーランドでは所得比例の貯蓄を促すために自動加入制度を併用した任意加入の方向性、老後の所得保障制度の中核を占めることが期待されたチリでは強制加入の方向性というように、それぞれの国でその他の法制度をも念頭に置きながら異なる位置づけが与えられているのである。

我が国の個人型DCはいまだ発展途上にあるが、公的年金の給付が中長期的に調整されていく中で、自営業者や専業主婦・夫等にとって、国民年金と個人型DCの組み合わせが今後、主流になっていくことは十分に考えられ

⁷⁹ ただし、確定拠出年金制度の拠出限度額の設定においては、部分的に給付水準の考え方が用いられており、政策形成において全く考慮されていない点には留意が必要である。個人型DCに加入する自営業者等の拠出限度額は、元々存在していた国民年金基金の拠出限度額と同額に設定されたが、企業型DCの拠出限度額は、厚生年金基金の望ましい給付水準の考え方に基づいて、基礎年金を含む厚生年金と合わせて退職直前給与の6割程度の水準に達するように設定されている。

る。また、いわゆる企業年金制度を設けていない企業も中小企業を中心に存在するのであり、個人型 DC がますます重要になることは間違いないであろう。そうした中で、個人型 DC に対する種々の規制を強めるべきとか、制度の普及に向けたインセンティブを充実化すべきといった議論は、今後、今にも増して盛んに提起されていくことが予想される。本稿で得られた示唆は、制度に対する規制やインセンティブは、加入方式をはじめとして、拠出時・運用時・給付時を通してみた制度全体のバランスをとる形で設計されるべきということである。例えば、我が国の個人型 DC の位置づけをそのままにしながら、ニュージーランドのような自動加入の仕組みやチリのようなファンドに対する厳しい制限を設けるといような強力な仕組みを導入することは難しいであろう。制度全体のバランスがとれていないということは、制度が説得力に欠けることを意味する。説得力に欠けるということは、関係者の合意形成を困難にし、結果として制度改正の実現可能性を狭める結果になりかねない。

したがって、今後、個人型 DC の規制やインセンティブのあり方を議論する上で必要なのは、老後の所得保障制度の全体像いわゆるグランドデザインを描くこと、そしてそのグランドデザインを見渡した中で、個人型 DC をどのように位置づけ、どのような役割を果たすものとして設計するかを勘案すること、そして適宜見直しを加えつつ検討していくことであると思われる⁸⁰。具体的には、①1階、2階部分の公的年金制度では、どの程度の給付水準の達成を目指すのか、②公的年金を補完する3階部分の私的年金は公的年金に対し、どのように給付を確保すべきなのか、③私的年金にも、DB型とDC型があり、後者には企業型と個人型とがあるが、それぞれの制度の果たすべき役割は何なのかといった点が挙げられるだろう。先般の確定拠出年金法の改正では、概ね国民の全てが個人型DCに加入できるようにする等

⁸⁰ 引退後の所得法制の全体像を描く必要性を訴えるものに森戸英幸「高齢化社会における雇用と引退」『岩波講座 現代法の動態3 社会変化と法』（岩波書店、2014年）179頁（島村・前掲注（22）書314頁も参照）。

加入者の裾野が広がられたが、自営業者や専業主婦・夫等については、必要な老後の所得水準は個人によって異なるので、その達成は個人の判断・責任でやってもらえばよいという立場を今後も続けるべきなのか。規制やインセンティブのあり方は制度の趣旨目的からして適切であるのか。こうした問題提起に対し、上記の観点を踏まえて検討していくことが今後求められるだろう。

同時に、制度が複雑でわかりづらいということは決して望ましい事態とはいええない。特に拠出建ての年金制度では、個人が自己責任の原則の下、金融機関や運用商品等を選択しないといけないのであり、制度の複雑性は直接加入者の選択に影響を及ぼすということも認識しなければならない。デフォルトファンドに関する規定の整備や運用商品数の上限の抑制は、こうした問題意識の下で行われた一里塚ではあるが、いまだ十分であるとは思われないし、他方で加入者がアクセス可能な情報は依然整理されているとはいいがたい。今後は、チリやニュージーランドの制度を参考にして、情報を一元化して加入者が判断する上での負担を軽減する仕組みを整備しつつ、個人の選択の限界をも認識した仕組みの拡充を検討していくという二方面からのアプローチが必要であると考えられる。

5. 残された課題

本稿では、チリ、ニュージーランド、日本の個人年金法制の比較を通じて、各種の制度設計がその制度の内部で、また他制度との関係でどのような位置づけを与えられているのかを明らかにすることを試みた。また、こうした比較結果から、我が国の個人型 DC について今後、検討すべきであると思われる点について考察した。繰り返しになるが、本稿は、公的年金と私的年金、企業年金と個人年金のあり方について総合的な観点からの議論が行われるべきということを主張するものである。したがって、こうした我が国の老後の所得保障制度全体のあり方やその中での個人年金の位置づけをより具体的に考えていくことが本稿が残した課題といえよう。2016年の確定拠出年金

法改正は、公的年金に対する私的年金の位置づけを確認するとともに、企業年金中心思考からの転換を試みることを通じて、これらの課題を検討するためのスタートラインに立ったことを示すものであったといえる。個人型 DC がより一層人々の間で普及していく中で、個人年金法制を巡る議論がますます活発になっていくことを期待したい。

※本稿は、島村との関係では日本学術科学研究費補助金・若手研究（B）（課題番号16K17003）、民事紛争処理研究基金、平成28年度厚生労働科学研究費による助成を受けて行った研究成果の一部である。

※本稿脱稿後、チリでは大統領選挙によって新大統領の誕生が決まった。本稿で記した改革案は現大統領政権下で示されたものであり、新大統領の下でどのような年金改革が実施されるのかについては今後の課題としたい。