

成城大学経済研究所
研究報告 No. 36

年金民営化と「スイッチング」問題

手塚 公 登
浅野 義

2003年3月

The Institute for Economic Studies
Seijo University

6-1-20, Seijo, Setagaya
Tokyo 157-8511, Japan



年金民営化と「スイッチング」問題

手塚 公 登
浅野 義

<目次>

1. はじめに
2. 年金改革におけるスイッチングの意味
 - 2.1 スイッチングとは
 - 2.2 年金における「スイッチング」問題
3. イギリスの個人年金とステークホルダー年金
 - 3.1 イギリスの年金体系
 - 3.2 個人年金におけるスイッチングについて
 - 3.3 ステークホルダー年金導入の意図
4. チリにおける年金民営化と「スイッチング」問題
 - 4.1 2つの「スイッチング」問題
 - 4.2 AFP システムへの移行過程における「スイッチング」問題
 - 4.3 AFP システムにおける「スイッチング」問題
5. おわりに

1. はじめに

年金制度をどのように設計し、持続可能な仕組みとして維持していくかは、世界各国において大きな問題となっている。少子高齢化に伴って、現役世代の負担が急速に増加し、年金制度の破綻につながりかねないという認識が、各国において広く浸透しつつある。

わが国においても、賦課方式による公的年金制度の限界が指摘され、早急な年金改革の必要性が唱えられている。その方策として、拠出方式を賦課方式から積立方式に変更すること、政府の関与する公的年金の範囲を限定し、私的年金に委ねる部分を拡大すること、あるいは公的年金を民営化すること、個人勘

定の導入によって年金のポータビリティを増すこと等が挙げられている。

こうした変革が国民経済や金融市場にどのような影響をもたらし、またそれが年金加入者に有利なものであるのか様々な議論がありうるが、本稿では、イギリスとチリで行われている年金の民営化を対象に取り上げ、それが労働者の年金スキームの選択にどのような影響を与え、その結果どのような問題が発生し、どう評価されるのかを論じてみたい。

その際特に、年金スキームあるいは年金プロバイダー間のスイッチング（切り換え）のあり方がどのような意味を持ってきたのかという観点から議論を展開したい。

2. 年金改革におけるスイッチングの意味

2.1 スイッチングとは

一般的に、市場における競争を有効にするためには、集中度を低下させたり、企業間の共謀や大企業の支配的地位の濫用を禁止するといった競争政策が重要であるが、それだけでは不十分であるかもしれない。消費者がどのような行動をとるかが企業間競争のあり方を変え、効率的な市場成果を達成するうえで、重要な要因となることもある。消費者が商品やサービスを選択する際に、完全な情報が与えられ、その品質や内容に不満足な場合に無費用で他の商品に切り換えられるのであれば、問題はないのであるが、現実には多くの産業においてそうした条件は満たされない。

情報が不完全であれば、消費者はよりよい商品やサービスを探索するためのサーチ・コストを負担しなければならないし、また商品に不満がある場合に、他の商品に切り換えるためには種々のスイッチング・コストがかかるかもしれない。もしそうしたコストが大きいならば、当該産業の競争状態に多大な影響を与えることになる。皮肉なことに、競争プロセスが働いているとすべての消費者が考えているならば、実は誰もがよりよい供給業者を探索し、より安い価格で提供する業者へスイッチしないため、価格格差が存続し続けることになる (Waterson (2001))。

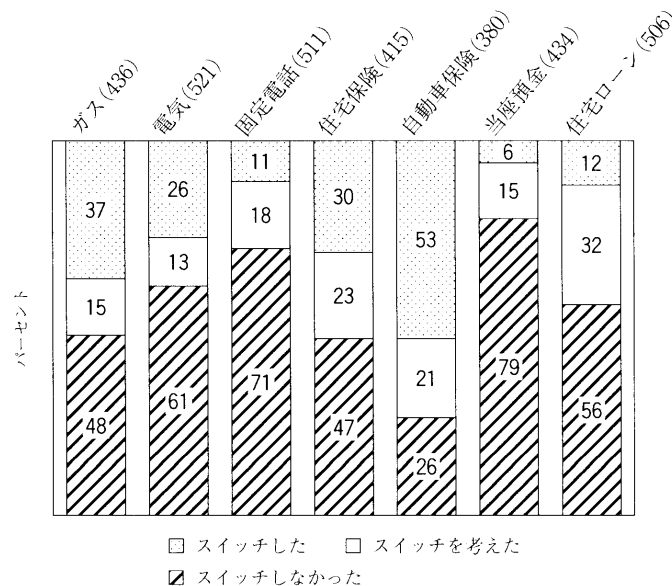
サーチ・コストとスイッチング・コストの両者が供給業者間の競争に影響を及ぼすのであるが、ここでは特にスイッチング・コストに焦点をあてて、それ

が企業間競争について持つ意味について考察を加えていくことにしよう。

スイッチング・コストとは、ある企業から以前に購入した商品やサービスを他の商品に切り換える場合に発生する費用であり、当該商品を継続的に購入する消費者に対して、企業が一定程度の市場支配力を有する源泉となる (Klemperer (1995))。取引費用理論では、取引において資産特殊性が高い場合には、その資産への投資がサックされてしまうために、スイッチング・コストが高まるとの議論がなされており、市場での取引費用を高める重要な要因として捉えられている。

しかしながら、「スイッチング」問題は、資産特殊性といった取引状況だけではなく、より一般的には様々な要因によって発生する。例えば、新しい商品の使用法を学習するコスト、使用したことのない商品の品質についての不確実性、継続的な利用者に対する割引価格、さらにはブランド・ロイヤリティといった心理的要因等々である。こうした要因のために、消費者はスイッチングすることへの抵抗を示すことが間々ある。どの程度こうした要因がスイッチングを妨げるかは産業によって異なる。DTI (2000) のイギリスの産業を対象とした分析によれば、**図表 1** のようである。全般的にスイッチングのレベルが高い

図表 1 供給業者をスイッチした人の比率



(出所) DTI (2000), p 8.

とは言えないが、業種ごとによりかなりの違いが示されている。

そしてその違いが、各産業での収益率にも影響を及ぼしており¹⁾、競争政策的観点からはスイッチング・コストを低下させるような方策が求められるのである。

このように、スイッチング・コストは、産業の競争のあり方に多大な影響を持つのであるが、年金に関していえば、以下で見るように、年金プロバイダーの課す手数料が大きな問題となる。年金スキームを維持していくためには、様々な管理費用²⁾がかかり、一般的にはそれはできるだけ低い方が望ましい³⁾。ただし、スイッチング・コストに関わる手数料の体系と水準に対する規制のあり方によっては、プロバイダー間に過剰な競争が発生する恐れのあることにも注意する必要がある。

2.2 年金における「スイッチング」問題

年金加入者にとって、プロバイダーをスイッチした場合の収益に大きな影響を及ぼすのは、手数料の水準と体系である。同じような仕組みの個人年金であっても手数料の相違が、プロバイダーをスイッチすることによってより大きな利得を得られるかどうかを決める。その際、既存の年金プロバイダーに対する先払い (up-front) 費用と退出手数料の大きさが問題となる。手数料が十分低ければ、労働者はスイッチングによってネットの利得が得られる可能性が高まる。

年金や生命保険は長期に渡る契約であるため、スイッチングの容易さが当該産業の競争状態を大きく規定するのであり、労働者はいったん契約したプロバイダーに取り込まれる恐れがある。契約が複雑なため、あるいは情報提供において透明性に欠けるところがあるため、スイッチした方がよいかどうか、労働

1) Waterson (2001) によれば、銀行業の利潤は、自動車保険業の利潤よりも非常に高いという結論が得られている。

2) 管理費用には、労働者の在職期間を通じてのファンドの管理・運用に関わる積立 (accumulation) 費用、労働者があるプロバイダーへの拠出を止めてファンドを切り換える場合に関わる転換 (alternation) 費用、退職時に年金として受給する際にかかる年金化 (annuity) 費用がある (Orszag(1999))。

3) 基本的にスイッチングを認めるイギリスやチリのような分権的な年金制度は、公的機関等が集中的に年金収入を管理・運用していく集権的な制度に比べて、管理費用が高まる可能性もある。この点についての比較検討は、本稿では扱わない。Murthi, M., J., Orszag, M., Orszag, P. R. (2001) を参照されたい。

者に必ずしもわかりやすすくないのが現実である。

Alfon (2002) は、スイッチングと市場の機能の仕方を、次のように整理している。

- 1) スwitchingのレベルが低いと、企業は時間を通じて手数料を増やす、あるいは極端に高い手数料を設定することが可能である。
- 2) スwitchingのレベルが低いと、既存の顧客にサービスするよりも新しい顧客を巡って競争するために資源を投入する。スイッチングの脅威が既存の顧客へ注意を払うようにさせる。
- 3) スwitchingのレベルが低いと、既存企業から顧客を奪うことが難しいので新規参入を抑制する。
- 4) スwitchingのレベルの低いことが、情報の少なさ、あるいは間違っただ商品のアドバイスと結びついている場合には、適切な消費者保護のための規制が要求されるかもしれない。

もちろん、コミッション稼ぎのための、過剰なあるいは不適當なスイッチングは、消費者にとって便益をもたらさないことには注意をする必要があるが、一般的に言って、スイッチングの脅威がない状態では、プロバイダー間に有効な競争が働きにくい。後で論じるように、イギリスにおいて新しい年金スキーム（ステークホルダー年金）が導入されたのは、そうした点に理由の一端を求めることができると考えられるのである。

上述したように年金は、長期に渡る契約であるために旧来の年金スキームから移管するかどうかの決定は、かなり複雑な計算を要する。スイッチングを決定するタイミング、つまり従来年金を加入後何年経ってから辞めるのか、また脱退手数料がいくらであるのかによって、純収益が変わる。さらに、雇用主の拠出の有無が問題となる。また、これまでの積立金を旧来のプロバイダーに残すのか、あるいは移管するのか。そしてその際、手数料がどのような形で課せられるのかが問題となる。手数料以外のサービスやブランドへの信頼といった問題もある。また、いくつかの代替的なプロバイダーの商品を探索するためのコストの如何を考慮する必要がある。商品の価格の差異が消費者のサーチ・コストを反映しているかもしれないからである。最後に、プロバイダーが既存

の契約の手数料を低下させる可能性を考えることも必要である。

こうした多様な要因を考慮することが、年金プロバイダー間のスイッチングの問題を考察する場合には要求されるのである⁴⁾。従って、政府の全く関与しない市場競争によって効率的な年金制度が維持されるかどうかは、慎重に吟味される必要があろう。労働者あるいは年金加入者の適切な意思決定が可能となるような枠組みの確立が大切となる。スイッチングが競争を促すとしても、その決定自体が十分な情報に基づいたものでなければ、年金プロバイダーの過剰な勧誘や宣伝に導かれた誤ったものになるかもしれないからである。

また、4. 1節で述べられるように、「スイッチング」問題は公的年金の部分民営化の下での私的年金システムへの移行に伴って発生する問題と私的年金システムそれ自体に内在する問題という視点から論ずることもできる。以下、イギリスについては主として後者について議論する。

3. イギリスの個人年金とステークホルダー年金

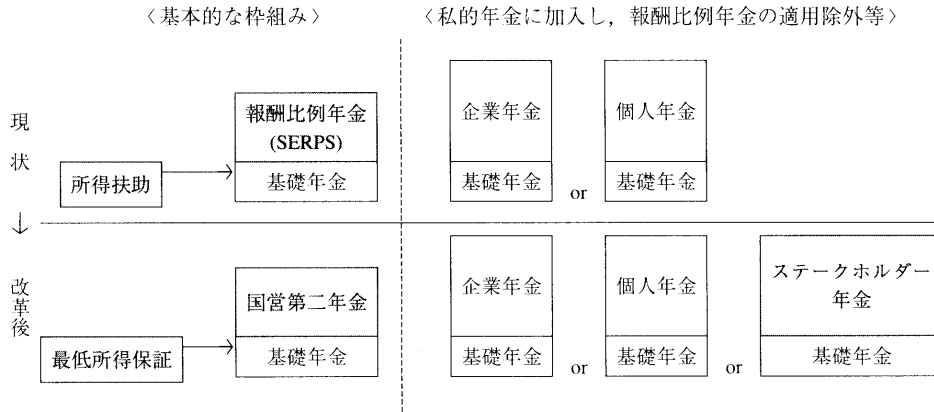
3. 1 イギリスの年金体系

イギリスは、先進諸国が高齢化に伴う年金財政の圧迫に苦しむ中で、公的年金負担が高まらない国であると言われている。その理由は、高齢化の進展が比較的緩やかであること、現役世代の所得に比して公的年金給付の水準が低いこと、さらに公的年金から私的年金への移行（適用除外）を積極的に促したことにある。それ故、ある意味では、恵まれた状況にあるのであるが、公的年金の絶対的水準が他国に比べて低いことが問題であり、退職後の生活設計について国民の自己責任による自助努力が要求されているとも言えよう。

具体的なイギリスの年金制度全体の体系は、最近の改革を反映した形でごく

4) こうした問題のいくつかを考慮した数値例は、Alfon (2002) に示されている。その分析から、次のようなことが言える。①平均を上回る手数料の年金に加入した消費者は、手数料がその後下がらない場合にはより安い個人年金にスイッチングすることから利益を得る可能性がある。②消費者は注意深く行動する必要がある。平均以上の手数料の年金加入者でも、必ずしもすべての人が他の年金に移行しても利益を得るとは限らない。③スイッチングからの利得はスイッチのタイミングに大きく影響される。決定のタイミングが早いほど、大きな利益が得られる。④得られる収益は、現行の個人年金で積み立てた資金をどうするかという決定によっても左右される。

図表2 イギリスの年金制度改革の概略



(出所) 藤森 (2002), 26 頁。

単純化して示すと、概略、図表2のようになっている（藤森 (2002)）。

一階部分は定額給付の基礎年金で全国民に最低生活を保障するものである。2階部分は、2002年までは公的報酬比例年金 (SERPS) といわれたもので、被用者向けの所得比例年金である。この2階部分については、適用除外制度が儲けられており、一定の条件を満たせば、適用除外職域年金あるいは、適用除外個人年金に加入することにより、公的報酬比例年金から離脱できる。つまり、この部分については、国家、企業、個人の三者によって支えられている。イギリスでは、この適用除外を拡大することにより、国家の負担を軽減し、企業あるいは、個人の自助努力を支援する方向に力を注いできた点に大きな特色がある。

国家が支える部分は、平均所得に対して低いレベルしか保障せず、職域年金は比較的高い年金水準を提供する。ただし、企業を移動すると不利となり、大部分を同じ会社で過ごさないと不利な扱いを受けることになる。これに対して、個人年金部分はポータブル可能であるが、投資収益が不確実な確定拠出で、手数料等の管理費用が高いという欠点がある。つまり、この部分では個人にどのような年金スキームを選ぶのかについて広範な選択の自由が与えられ、多くの生命保険会社を初めとして、年金プロバイダーが競争をしてきたのであるが、年金加入者にとって理想的な状況が実現してきたとは必ずしも言えない。その重要なポイントが年金スキームのスイッチングに関わる管理手数料の問題がある。この公的年金の適用除外となる個人年金において、どのような問題がある

のかを以下検討していきたい。

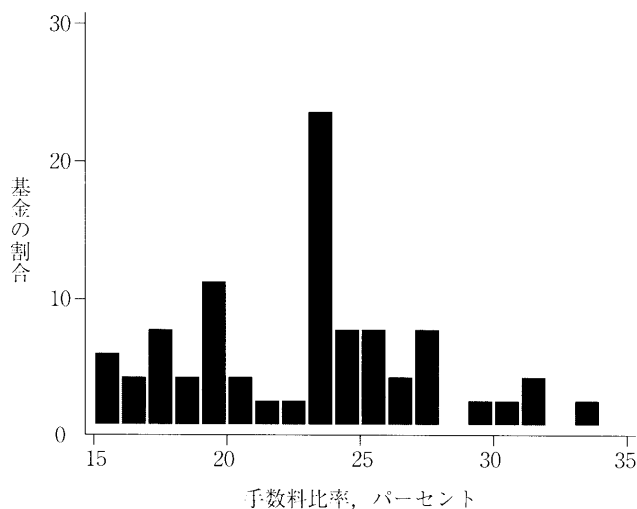
3. 2 個人年金におけるスイッチングについて

上述したように、個人年金における大きな問題点の一つは、手数料の高さであり、それは、とりわけ中低位の所得層には大きな負担となる。手数料の問題は、その水準だけではなく、様々な異なった体系のものがあるため、それが年金商品相互間の比較を困難にしているという問題もある。労働者にとってどの商品が最も有利であるのかの比較が難しい。換言すれば、商品選択に際してのサーチ・コストが高いのである。

さて、具体的に、年金手数料には、どんなものがあるかをみると (Whitehouse (2001)), 毎年あるいは毎月支払う管理手数料, 基金へ加入するあるいは脱退する際に支払う手数料, 資産の一定割合を支払う基金管理費用, 最初の1年ないし2年以内に支払う一度限りの先払いの固定ないし拠出額比例の手数料などがある。こうした多様な手数料を比較する測定する尺度としていくつかあるが, ここでは手数料比率 (charge ratio) を用いてイギリスの手数料水準をみてみよう。手数料比率とは, 手数料がない場合の累積積立額 (accumulation) に対する手数料を差し引いた純の累積積立額の割合を1から引いたものである。

この数値がどの程度のものであるかを示したのが, 図表 3, 4 である。基金

図表 3 イギリスにおける年金手数料比率の分布



(出所) Whitehouse (2001), p113.

図表4 イギリスにおける平均手数料比率の推移

1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
27.6	27.9	28.0	28.5	27.5	27.3	25.9	24.8	24.3	23.7

(出所) Whitehouse (2001), p113.

によってかなりのバラツキがあることがこの図表からわかる。最も低い水準が15%、高いものが33%、平均23%である。その水準は次第に低下傾向は見せているものの、この数値は他国と比較して決して低くない。また、どのような形の手数料であるか、つまり固定手数料か、拠出額をベースにしているか、あるいは資産をベースにしているかは年金基金ごとに異なっている。そのため労働者が厳密な比較をすることはかなり難しいのが現状である。先に述べた脱退手数料や先払いの手数料が高い場合には、ある会社あるいはミューチャル・ファンドの年金スキームからのスイッチングは困難である。

結果として、イギリスにおいては年金プロバイダー間のスイッチングは決して高くない。Whitehouse (2001)によると、加入した個人年金のわずか2%しか移行例はみられない。それも1988年以前に加入したのものからのスイッチであり、Serps (公的報酬比例年金) からの適用除外に使える新しいタイプの年金への移行が主である。こうした事実は、年金プロバイダー間の日常的競争が必ずしも活発に行われていないことを意味する。すなわち市場競争が十分機能しているとは言い難いように思われるのである。そこで、こうした状況を打開する目的もあって政府は、ステークホルダー年金と呼ばれる新しい私的年金制度を2001年より導入したのである。

3.3 ステークホルダー年金導入の意図

ステークホルダー年金とは、政府と民間が協力して作り上げることを企図した、信頼のできる、職業を変えても不利にならない新型の個人年金である。政府が枠組みをつくり、実際の管理運用は民間業者が行うという形であり、これはブレア首相の目指す第3の道の理念を年金制度に反映したものとも言えよう。

ステークホルダー年金は、手数料の安い年金であり、職域年金や割安な個人年金を利用できない人に対して退職の備えを与えることを意図して作られたも

図表5 ステークホルダー年金の概要

加入対象者	全国民（年齢・所得とも制限なし。任意加入）	
公的年金の適用除外・代行	・報酬比例年金の適用除外制度として用いること可	
拠出限度額	<原則として個人拠出> ・所得とは無関係に年額3,600ポンド（61.2万円）まで拠出可 ^(注) ・3,600ポンド以上の拠出限度額は年齢と所得に応じて決定 ・拠出限度額の範囲内で、企業が任意に拠出すること可	
ポータビリティ	・資産残高は加入者ごと記録。 ・ステークホルダー年金から別のスキームに移管した場合、ペナルティ料金の徴収禁止。	
受給開始年齢	50～75歳	
給付形態	退職時に、積立金の25%まで一時金として受給可。残りは原則として終身年金の購入に充当	
税制	拠出	所得控除
	運用	非課税
	給付	・年金給付：課税 ・一時金：ファンドの25%まで非課税の一時金として受給可
その他	・プロバイダーの管理手数料はファンドの1%を上限とする	

(注) 1ポンド=170円で換算。

(出所) 藤森(2002) 28頁。

のである(DWP(2002))。この年金の対象は主として年収1~2万ポンドの中所得層であり、民間金融機関だけでなく、経営者団体や労働組合もプロバイターとなることができる。そのことによって、そうした階層の被用者もアクセスが容易となる。企業年金の持つ経済性と個人年金の持つ柔軟性を組み合わせて使い勝手のよい私的年金を創設することに、その目的があると言われている。その概要は図表5のように整理されるが、これまでの多くの年金プロバイダーに比して手数料は低い水準にある⁵⁾。年間の管理手数料としてファンドの1%を上限とすることが法によって定められている。また、この年金スキームから他のスキームへ移行する際に、手数料を取ることを禁止している。これは、個人年金の大きな問題とされてきた管理手数料を低くし、かつスイッチングを容易にすることで、労働者の利益に貢献しようという政府の方針を明確にしたものと評価される。

5) 手数料比率では19.7%で、これまでの個人年金の平均23%より低い。

年金民営化と「スイッチング」問題

このステークホルダー年金は、管理手数料を低下させるために、以下のような戦略を採っている (Whitehouse (2001))。

第一に、職域年金を提供していないすべての雇用主は同年金へのアクセスができるような環境を提供する義務が課せられる。これによって、加入者募集コスト等のマーケティング・コストを抑制でき、かつ個々の従業員より強い交渉力をもって有利な取引条件を引き出すことが期待できる。

第二に、規制の仕組みを合理化し、特に課税ルールを簡素化し遵法コストを下げる。

第三に、管理手数料を簡素化し、1種類のみ、ファンド資産ベースとしたもののみ限定している。これによって、手数料構造を単純化し、プロバイダー間の比較可能性を高め、透明性を確保することを目指している。

こうして、ステークホルダー年金の創設は、政府の枠組みの下で、労働者の利益となるような競争環境の整備を意図したものであるが、これによって個人年金市場が再編に追い込まれる可能性がある。というのも、1%という水準は中小の保険会社にとって経営がかなり厳しくなることが予想されるのであり、合併が避けられないケースも出てこよう。それによって効率的な年金プロバイダーが生き残ることになるかもしれない。が、一方において、多くのプロバイダーがステークホルダー年金から退出し、効率的な競争の実現が砂上の楼閣になるとの懸念を示す向きもあり、市場における寡占化に伴う問題が発生する恐れもあることに注意が必要である。サービス水準の低下という事態も考えられるのである。

現状では、ステークホルダー年金の締結は、政府の目標 500 万件に対して、80 万件である。この理由は様々であろうが、未だ認知度が低く、より多くの啓蒙が必要であるかもしれない。さらに、中小企業にとって、従業員へのアクセスを確保する費用負担が大きいという問題も指摘されている。

さらに、年金スキームのスイッチングには上述したような色々な障壁がある。全生涯を通して、有利な年金スキームの選択には、高度な計算が必要であるとともに、合理的な計算だけでは動かない慣性が消費者には働くからである。そうした観点からすると、自由な競争市場に任せただけでは私的年金制度の効率化の達成は困難であり、その意味ではステークホルダー年金の導入に意義は認められるが、それが所期の目的が達成できるかどうかの見極めにはもう少しの

時間経過が必要となろう。

4. チリにおける年金民営化と「スイッチング」問題

4.1 2つの「スイッチング」問題

年金制度の民営化は、賦課方式の確定給付型公的年金システムから積立方式の確定拠出型私的年金システムへ全面的に移行する完全民営化と、公的年金と私的年金の両システムの併存を許容する部分民営化とに大別される。完全民営化の下では、公的年金に拠出していた労働者（既加入者）と民営化以降新たに労働市場に参入した労働者（新規加入者）はともに強制的に私的年金システムに加入することになる。一方、部分民営化には、私的年金システムに新規加入者と若年の既加入者が強制的に加入する場合、新規加入者のみが強制的に加入する場合、既加入者と新規加入者がともに強制的ではなく任意に加入する場合などいくつかの政策オプションが考えられる。

このような部分民営化の下で私的年金システムへの移行がスムーズに進んでいくかどうかは、公的年金か私的年金かの選択権を持っている既加入者が公的年金から私的年金へスイッチするかどうか依存している。私的年金へのスイッチングを促進するための奨励策が採用されてスイッチングが急速に行なわれた場合には、それに伴って新たな問題が生じる可能性がある。これが私的年金システムへの移行過程における「スイッチング」問題といわれるものである。

もうひとつの「スイッチング」問題は私的年金システムそれ自体に内在している。私的年金システムでは、個人年金の運用と管理をする企業はより多くの顧客を獲得して利益を上げようとする。一方、労働者は年金資産の運用パフォーマンスが高くなると予想する企業にその個人口座をスイッチしようとする。企業間で個人口座の獲得競争が生じて労働者が個人口座をある企業から別の企業へと頻繁に移動させるようになると、それに伴って新たな問題が生じてくる。これが私的年金システムにおける「スイッチング」問題といわれるものである。

以下では、年金民営化に伴って生じるこれらの「スイッチング」問題をチリの年金民営化を事例として考察してみよう。

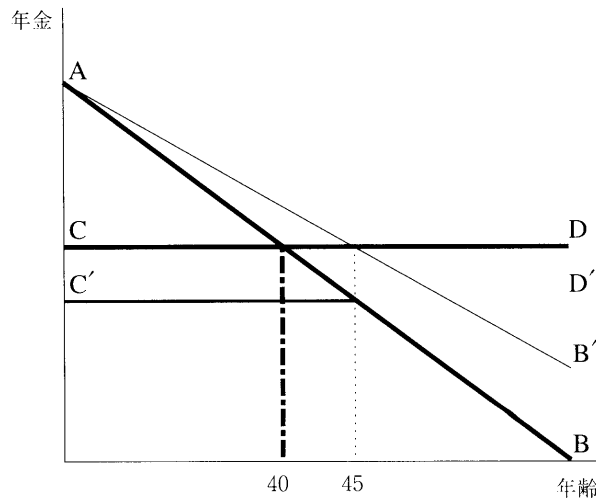
4.2 AFP システムへの移行過程における「スイッチング」問題

チリは1981年に年金改革を行ない、賦課方式の確定給付型公的年金システムから積立方式の確定給付型私的年金システムへ移行した。この私的年金システムには、老齢所得保障の中心に個人退職勘定の管理と退職資金の運用を専門に行う複数の年金基金管理会社 (Administradora de Fondos de Pensiones, AFP) が置かれているので、「AFP システム」と呼ばれている。

AFP システムへの加入については、1983 年以降新規に労働市場に参入する労働者 (新規加入者) は強制的であるが、公的年金システムに拠出していた労働者 (既加入者) には公的年金システムにとどまるか AFP システムにスイッチするかの選択権が与えられた。既加入者を AFP システムに強制的に加入させることは政治的に困難であったといわれている。この結果、チリの年金制度は部分民営化したことになる。公的年金システムは長期にわたって存続することが予想されるが、既加入者は AFP システムにスイッチすると公的年金システムには戻ることはできないので、既加入者の大部分が AFP システムにスイッチすれば、チリは完全民営化を実質的には達成することになる。

図表6は、スイッチング決定のモデルを示している。縦軸は年金、横軸は既加入者の年齢、線分 AB は AFP システム、線分 CD は公的年金システムをそ

図表6 スイッチング決定のモデル



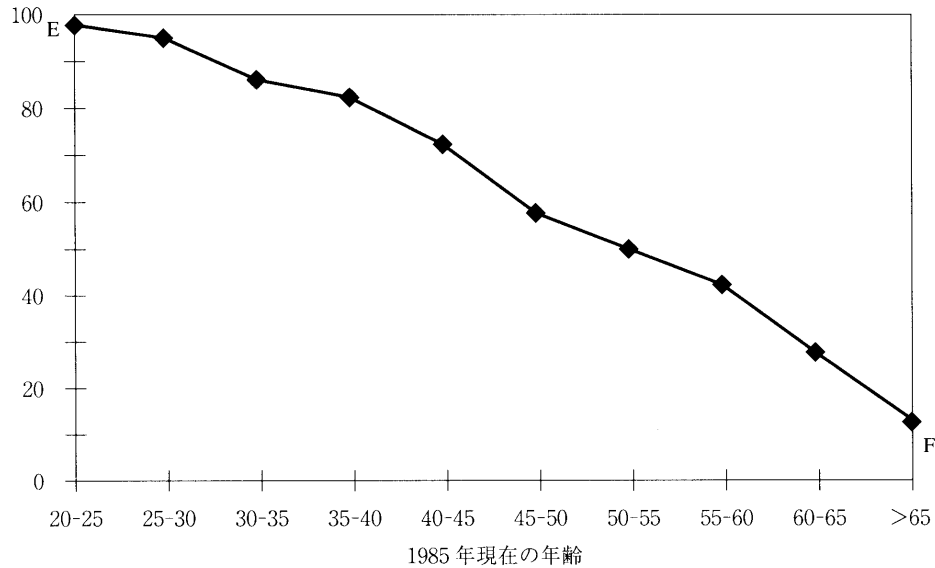
出所：Palacios, R.J. and Whitehouse, E.R. (1998) p.7 Figure 2. (線分 AB' と C'D' は筆著作成)

それぞれ示している。点 B は退職年齢を表している。AFP システムの収益率が公的年金システムのそれよりも長期にわたって高いと仮定されている。また、公的年金システムでは年金水準に変更はないと想定されている。AFP システムにスイッチした既加入者はその個人勘定に拠出することになる。拠出期間が長くなるに応じて AFP システムの下での年金と公的年金システムの下での年金との格差は拡大しているため、拠出期間の長くなる若年の既加入者は利益が大きくなる。老年の既加入者は、AFP システムにスイッチすると公的年金システムの下で蓄積してきた経済的権利は補償されないと想定されているため、その年金のほとんど失うことになるであろう。図表 6 では、40 歳がスイッチングの損益分岐点になっている。従って、40 歳以下の既加入者は AFP システムにスイッチするのが有利となるため、自発的なスイッチングが生じるであろう。一方、40 歳以上の既加入者は公的年金システムにとどまるのが合理的である。

40 歳以上の既加入者が AFP システムに自発的にスイッチするには 2 つの奨励策が考えられる。ひとつは、既加入者が旧システムの下で拠出してきた経済的権利を補償することである。チリではこの経済的権利を認知国債 (Bono de Reconocimiento) という形で政府が補償することになった。これは図表 6 において線分 AB が点 A を軸にして上方に回転して例えば線分 AB' になることを意味している。この場合、損益分岐点が例えば 45 歳であれば、40 歳以上 45 歳以下の既加入者は新たに AFP システムに自発的にスイッチすることになる。もうひとつの奨励策は、公的年金システムの給付水準を削減することである。チリでは 1970 年代後半に給付水準が引き下げられた。これは図表 6 において線分 CD が例えば線分 C'D' にシフトすることを意味している。この場合にも 40 歳以上 45 歳以下の既加入者は AFP システムに自発的にスイッチすることが合理的である。

図表 7 の曲線 EF は 1985 年におけるチリの年齢別スイッチング率を示している。スイッチング率は年齢と逆相関になっているため、既加入者が若年になるにつれて AFP システムにスイッチする割合が高まっていることがわかる。曲線 EF は年が経つにつれて右方にシフトしていくと考えられる。曲線 EF の形状が安定的であるならば、点 E が男性の退職年齢 65 歳の垂直線上に到達したときには、チリは就労者については完全民営化したことになる。チリでは既

図表7 チリの年齢別スイッチング率 (1985年)



出所：Palacios, R.J. and Whitehouse, E.R. (1998) p.20 Figure 8.

加入者が AFP システムに急速にスイッチしてきたが、これは、曲線 EF の右方へのシフトのスピードが速かったとみなすことができよう。

しかし、AFP システムへのスイッチングが急速であったことは必ずしも望ましい結果をもたらしたとは限らない。第1に、スイッチングが既加入者の合理的な選択であったかどうかは明らかではないことである。年金基金管理会社 (AFP) による積極的な広告宣伝と販売活動によってスイッチングの損益分岐点を上回る年齢層の既加入者まで AFP システムにスイッチしたかもしれないからである。第2に、既加入者のスイッチングが短期間でなされたことによって、財政負担が大きくなったと考えられる。既加入者のスイッチングによって公的年金受給者への年金給付の財源が短期的に必要なばかりではなく、既加入者に有利な条件で認知国債が発行されたので将来の財政負担も集中的に発生する可能性が生じることになったからである。第3に、既加入者のスイッチングを促進するために AFP システムの下での加入者の拠出率が公的年金システムの下でのそれよりも引き下げられたことによって、最低年金保証の財源の必要性が高まったと考えられる。AFP システムでは政府が最低年金を保証しているので、拠出率の削減は低所得者層の AFP システムへの加入をも促すこと

になったため、低所得者が退職時に最低年金水準を達しないときにはその不足分を政府が支払うことになるからである。

4. 3 AFP システムにおける「スイッチング」問題

チリの AFP システムでは、拠出金の徴収、労働者の個人口座の管理、個人口座の資金を原資とする年金基金の運用と管理、年金の給付を行う年金基金管理会社 (AFP) が数多く存在し、労働者はそれらのなかからひとつの AFP を自由に選択することができる。AFPs は労働者の個人口座を獲得するために互いに競争するので、その年金資産は最良のパフォーマンスを達成し労働者には十分な年金が保証されると想定されている。

労働者が退職時に最低年金水準に達しないときには、政府がセーフティーネットとして最低年金を保証することになっている。政府はまた、労働者の年金基金資産の安全性を確保するとともにその運用と管理をする AFPs の健全性を維持するために、年金基金監督庁 (Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, SAFP) を設けて、AFPs に対して厳しい規制を課している。すなわち、SAFP は多数の AFPs から構成される私的年金基金産業の構造、行動、パフォーマンスに対して、産業構造の規制としての 1 労働者 1 口座規制、産業行動の規制 (投資規制) としてのポートフォリオ上限規制、およびパフォーマンス規制としての最低利回り規制をそれぞれ課している。

このような SAFP による厳しい規制のなかで、労働者には AFPs を選択する自由が与えられているが、AFPs は労働者にとって魅力的なサービスを提供するために互いに競争してきたらうか。

労働者が退職時に十分な年金を享受できるように AFPs 間でその年金資産の利回りで競争が行なわれるならば、労働者はその個人口座を最良の利回りを達成すると見込める AFP にスイッチするのが合理的である。この場合には、労働者の選択の自由が生かされることになる。しかし、実際にはポートフォリオ上限規制と最低利回り規制によってほとんど全ての AFPs はほぼ同一の利回りを示すこととなったため、AFPs は利回りで競争できる余地を狭められることになった。

利回り競争が有効に働かなくても、AFPs が互いに競争して管理手数料が引き下げられれば、労働者にとっては実質的に年金民営化の利益を享受すること

図表 8 賃金労働者の手数料構造

(1998年12月現在)

AFP	固定手数料 (ドル表示) ^a	変動手数料 ^b
Aporta	\$ 1.01	2.95
Cuprum	0	2.69
Habitat	1.03	2.49
Magister	0.95	2.85
Planvital	2.11	2.55
Protección	0.82	2.61
Provida	0.41	2.62
Santa María	1.03	2.59
Summa Bansander	0.83	2.72

出所：Rodriguez, L. Jacobo. (1999) p.4 Table 1.

a：1998年現在1ドルは474チリ・ペソである。

b：変動手数料は課税給料に対するパーセントで表示されている。

になるが、管理手数料を引き下げることが可能だったのだろうか。

チリの場合、労働者は賃金の10パーセントをその個人退職勘定に拠出するのに加えて、AFPが提供するサービスに対して管理手数料を支払っている。管理手数料は固定手数料と変動手数料から構成され、変動手数料は賃金ベース（対賃金比）として徴収される。1987年以降、AFPは資産ベース（対資産比）で手数料を課することが認められなくなっている。図表8は1998年12月現在の管理手数料を示している。変動手数料には定期生命保険料や傷害保険料が含まれているので、これらを除いた部分がAFPの収入に相当する。そこから、人件費、広告宣伝費、運営費などの支出を差し引いた部分がAFPの利益になると考えられる。

さらに、AFPにはグループ単位で加入したり長期にわたって個人口座を設けている場合に手数料を割引することも認められていないので、チリの管理手数料は硬直的になっている。この結果、AFPが互いに競争して手数料を低下させる余地は限られてくる。

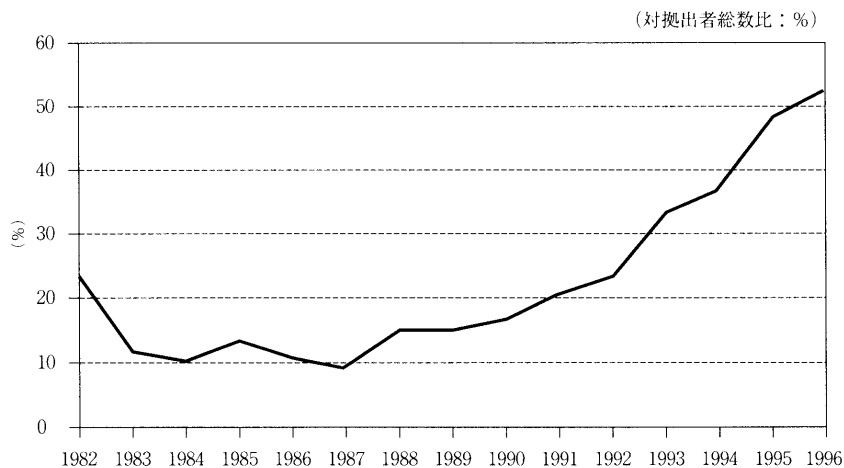
ポートフォリオ上限規制、最低利回り規制並びに手数料規則のために、AFPはそのサービスを差別化するのが難しくなっている。このため、労働者は利回りや手数料の水準に基づいてAFPを選択しているとはいえない。それらに代って、広告宣伝やギフト、あるいは販売員の勧誘によってその個人口座をスイッチさせている。特に販売員は加入者当たりで手数料を得ているので、できる

だけ頻繁に多くの労働者をスイッチさせる誘因を持っている。これが「トランスファー戦争 (transfer wars)」と呼ばれる個人口座獲得競争に AFPs を走らせることになっている。このようなスイッチングを支えているのは、加入と退出に手数料がないことである。すなわち、退出手数料は競争を促進するために認められておらず、加入手数料は認められているが、それが免除されたり販売員からリベートとして労働者に返還されたりしているので参入障壁とはなっていない。

図表 9 は、1996 年には口座保有者の「スイッチング」がほぼ 50% に達したことを示している。なお、1997 年にスイッチング申請には ID カードの写真と最新の口座明細書を添付することが義務付けられたので、1998 年以降スイッチングは激減している。これに伴って販売員数も減少している。

スイッチングは減少しつつあるが、チリの AFP システムにおいて「スイッチング」の問題が解消したとは必ずしもいえない。第 1 に、スイッチングの多寡は、スイッチングに対する規則ばかりではなく AFPs の手数料構造にも依存しているからである。現行の手数料規則の下では、AFPs は個人口座、特に高所得者の個人口座を獲得しようとせざるを得ない仕組みになっているからである。第 2 に、スイッチングの可能性がつねに存在することで、AFPs はその個人口座を維持しようとしてサービスの向上に努めるからである。特に、手数料に関する現行の規則が変更されれば、スイッチングの重要性が高まると考えら

図表 9 スイッチング比率



出所：Gregorio Jose de. (1997) Grafico p.99 No 1.

れる。第3に、スイッチングに対する規則によっては労働者の選択の自由が奪われ恐れがあるからである。労働者はその金融上の将来について自己責任を負わされているからである。

5. おわりに

年金分野において、スイッチングが労働者の年金スキームの選択、そして年金プロバイダー間の競争に大きな影響を与えることが、年金民営化を先駆的に実施してきたイギリスとチリのケースで明らかになった。管理手数料の水準やその構造がどのようなものとなり、それがスイッチングにどのような影響を及ぼすかは、その規制のあり方に依存する面が大きい。イギリスにおいては従来の個人年金に基本的に規制はなく、チリにおいては一定の規制が加えられていたという違いはあり、それが手数料の体系や水準を異なるものとしてきた⁶⁾。その結果、スイッチングの状況は、両国において相違が見られるとともに、解決すべき問題の様相も異にしてきた。

どのような規制のあり方が労働者にとって、また国民経済的に見て望ましいのか、さらなる検討を加える必要があるが、無駄なスイッチングを誘発することなく、そして労働者に選択の自由を許すような制度設計が求められることになろう。

わが国とイギリス及びチリでは、年金制度のあり方や成立の経緯は異なるが、わが国の公的年金の改革にあたって参考にすべき点もあると思われる。財政負担の限度を考えれば、公的年金の民営化はいずれ避けられない検討課題として登場してくるものと思われる。その際、社会保障制度の一貫として年金を位置づけた場合、完全な市場原理に委ねることは必ずしも労働者にとって望ましい成果をもたらさない。と同時に、どのような形で介入すべきかに関して、検討すべきことも多く残されていることは間違いないであろう。

(てづか・きみと 成城大学経済学部教授)

(あさの・ただし 茨城キリスト教大学生生活科学部教授)

6) チリに比べて、イギリスの方が平均的には、管理手数料は高かった (Whitehouse (2001))。

〈参 考 文 献〉

- Acuna R. Rodrigo and Augusto Iglesias P. (2001), "Chile's Pension Reform After 20 years" Social Protection Discussion Paper Series No. 0129. World Bank.
- Aflon, I. (2002), "To Switch or not to Switch, That's the Question-An Analysis of the Potential Gains from Switching Pension Provider" FSA Occasional Paper Series 18.
- Blake, D. (2001), "The United Kingdom Pension System: Key Issues" (Prepared for International Conference hosted by the Project on Intergenerational Equity at Hitotsubashi University).
- Bravo, Jorge H. (2001), "The Chilean Pension System: A Review of Some Remaining Difficulties After 20 Years of Reform", Institute of Economic Research, Hitotsubashi University.
- Department for Work and Pensions (2002), *A Guide to Your Pension Options*.
- Department for Work and Pensions (2002), *Stakeholder Pensions Your guide*.
- Department of Trade and Industry (2000), "Switching Suppliers", A Research Study commissioned by Consumer Affairs Directorate.
- Disney R., Palacios, R. and Whitehouse, E. (1999)," Individual Choice of Pension Arrangement as a Pension Reform Strategy", Working Paper Series No. W99/18. London: Institute for Fiscal Studies.
- Gregorio Jose de. (1997), "Propuesta de Flexibilizacion de las Comisiones de las AFP: Un Avance para Corregir las Ineficiencias", *Estudios Publicos* 68 (Spring).
- Klemperer, P. (1995), "Competition when Consumers have Switching Costs: An Overview with Applications to Industrial Organization, Macroeconomics, and International Trade", *Review of Economic Studies*, 62, 515-530.
- Murthi, M., J., Orszag, M., . Orszag, P. R. (2001), "The Maturity Structure of Administrative Costs: Theory and The UK Experience" Private Pensions Systems-Administrative Costs and Reforms, Private Pensions Series No. 2 OECD.
- Orszag, P. (1999), "*Individual Accounts and Social Security*", Center on Budget and Policy Priorities.
- Palacios, R.J. and Whitehouse, E.R. (1998), "The Role of Choice in the Transition to a Funded Pension System", Social Protection Discussion Paper No. 9812, World Bank.
- Queisser, M. (1998), *The Second-Generation Pension Reforms in Latin America*, OECD, Paris.
- Rodrigues, L. Jacobo. (1999), "Chile's Private Pension System at 18: Its Current State and Future Challenges", Social Security Privatization No. 17.
- Srinivas, P.S. and Juan Yermo. (1999), *Do Investment Regulations Compromise Pension Fund Performance?* Washigton, D.C., World Bank.
- Walne T. (2002), "Stakeholder U-turn" [www. thisismoney. com](http://www.thisismoney.com).
- Waterson M. (2001), "The Role of Consumers in Competition and Competition Policy", Warwick Economic Research Papers No. 607.
- Whitehouse, E. (2001), "Administrative Charges for Funded Pensions: Comparison and Assessment of 13 Countries" Private Pensions Systems-Administrative Costs and Reforms , Private Pensions Series No. 2 OECD.
- 大西証史 (2001) 「英ステークホルダー年金の概要と動向について」『年金と経済』Vol. 20 No. 4. 72-74。
- 北島啓治 (1999) 「ラテンアメリカの年金民営化—市場原理は働いているか—」『イベロアメリ

年金民営化と「スイッチング」問題

カ研究』第XXI巻第1号。

厚生年金基金連合会編 (1999)『海外の年金制度—日本との比較検証』東洋経済新報社。

八田達夫・小口登良 (1999)『年金改革論—積立方式へ移行せよ』日本経済新聞社。

藤森克彦 (2002)「英国ブレア政権の年金制度改革の背景とその内容—「ステークホルダー年金」とは何か」『年金と経済』Vol. 20 No. 5. 22-30。

細野昭雄 (1998)「チリの民営化」堀坂浩太郎・細野昭雄・長銀総合研究所編『ラテンアメリカ民営化論』日本評論社。

山本克也 (2001)「世界銀行の年金政策—超グローバリズムの課題—」『海外社会保障研究』No. 137. 22-35。

年金民営化と「スイッチング」問題 (研究報告 No. 36)

平成 15 年 3 月 20 日 印 刷

平成 15 年 3 月 25 日 発 行

非売品

著 者 手 塚 公 登
浅 野 義

発行所 成城大学経済研究所
〒157-8511 東京都世田谷区成城 6-1-20
電 話 03 (3482) 1181 番

印刷所 白陽舎印刷工業株式会社
