

## 世界銀行の年金改革案とその影響

村 上 清

### I チリの年金改革と世銀案

#### 1 チリの年金改革

「1981年のチリの年金改革は、世界の社会保障を震撼させ、その状況は今に続いている」。

これはチリの事情に詳しい米国のロバート・マイヤーズが、チリの年金改革とその後の経緯を紹介した論文の書き出しである。この背景には、世界銀行の技術援助と年金改革案がある。

チリは南北大陸を通じて、最初に公的年金を設けた。欧州を参考にし、3つの主要な制度(ブルーカラー、ホワイトカラー、公務員)の他に、業種別に30の制度に分立していた。

結果として、政治力、経済力のある集団が寛大な年金を受給し、無力な集団の年金は貧しかった。内容も制度ごとに違う。ブルーカラーは65歳支給だが、ホワイトカラーは35年、公務員は30年加入で何歳からでも受給できる。いずれも最終5年の平均給与が基準の年金だが、この期間内で過去の報酬の物価指数による再評価は、ホワイトはあり、ブルーはほとんどなし。インフレの激しいチリでは、この違いは年金額に大きく影響する。とくにブルーカラーでは、故意に掛金を納めなかったり、実際の賃金より低い賃金を基準にした掛金を納めつづけ、退職前の5年間だけ高い報酬に基く掛金を支払う例もあった。記録の管理も不十分で、国民の信頼

は失われていた。

年金財政は、当初の計画では平準保険料による積立方式だった。しかし、2ケタ、年によっては3ケタのインフレの下では、結果として賦課方式になった。

1981年の新制度では、全被用者(軍人を除く)は給料の10%を拠出する。旧制度は労使の共同負担だったが、新制度は本人のみの負担である。但し、この時点で使用者は18%の賃上げを求められ、これで本人は10%の拠出の他に、障害年金や遺族保障の掛金も負担する。自営業は任意加入になる。年金の支給は男子65歳、女子60歳だが、積立金が多額に形成された者は、早い年齢からの受給もできる。本人が死亡すれば、配偶者に60%の遺族年金がでる。

年金掛金は、民営の年金基金のいずれかに、各人の選択で積み立てる。基金は、職種別とか金融グループで設立され、外国資本のものもある。運用実績を開示し、たがいに競争している。

各人の積立金が年金になるが、20年以上の拠出者には給付に最低保証があり、積立不足分は国庫が負担する。最低保証額は最低賃金の73% (70歳以上は77%)で、これは平均賃金の4割ないし5割に相当する。年金は完全な物価スライド制である。

新規の就職者は新制度に強制加入で、旧制度の加入者も希望により新制度に移れる。この場合、(1)賃金は11%引き上げられ、(2)旧制度の加

入期間も一定の基準で新制度の積立があったものとして年金額は計算される。条件が有利に設定されているので、大多数が新制度に移っている。

これまで、順調な経済の下で、基金は高率の実利率（インフレを上回る金利）をあげ、チリの制度は成功したと一般にいわれる。南米や東欧で倅う国が続出し、新制度を技術援助した世界銀行も、望ましい型として普及に努めている。

## 2 スイスとシンガポール

世界銀行は、とくに開発途上国の年金改革に関する指針として、スイス・チランポールの名称のプランを推奨した。経済も年金も比較的成功しているスイス、チリ、シンガポールの3国の長所短所を吟味し、優れた点を集めて体系づけたものと説明されている。

スイスは、みずから「三本柱」と称しているように、公的年金、職域年金、個人貯蓄の三階建てである。公的年金は、定額と報酬比例の組合わせで、平均的な勤労者では、従前給与の約40%（定額と比例が各20%）の年金になる。掛金は給料の4.8%ずつを労使が拠出し、対象報酬は上限なしの総報酬である。給付の算定には、報酬に一定の上限がある。財政は賦課方式である。

二階の企業年金は広く普及し、大中企業では給付建てで、従前所得の60%ないし70%（公的年金を含む）を目標にしてきた。1972年の国民投票で、1985年から企業年金が強制になった。強制部分は掛金建てで、掛金は年齢に応じて、給料（上下限あり）の7%から18%（高年者ほど高率）を、労使が折半する。長期加入者では、年金額は従前所得の約20%になる。大中企業で、これを上回る内容の制度があれば、従来のまま

でよい。強制部分は、転職しても通算される。

スイスの長所は、公的年金で最低保証（定額）と一定水準の代替（報酬比例）が行われ、低所得者に手厚い再配分の行われていることである。欠点は、企業年金の層が複雑で、運用も効率的ではなく、通算などが煩瑣で難点が多い。

シンガポールは1955年以来、通常の社会保険でなく、プロビデント・ファンドが実施されている。労使共同拠出、掛金建ての強制貯蓄である。当初は報酬の10%を労使が折半拠出したが、現在では労使各20%（計40%）を拠出している。56歳以上は、年齢に応じて掛金率は低くなる。積立金には、政府がそのつど定める固定金利が付される。

積立金は55歳以後に一時金で受給できるが、一定額までは据置かれ、60歳からの年金になる。住宅取得、医療、教育のためであれば、途中で積立金を引き出すこともできる。

この制度は単一の国営で、管理費は著しく低く、毎年の掛金の約0.5%、給与に対しては約0.2%である。難点は利率の低いことで、真利率では約2%になり、マレーシアの同様な制度より低い。膨大な積立金は国が管理し、資源のないこの国で、経済成長を支える貴重な資金になっている。

## 3 世界銀行の提案

世界銀行の提案は、上記の3国の長所を採り、弱点を除いたものである。それは、2つの層の強制加入の制度と、その上乘せの任意加入の制度から成り立っている。

第一の層は、スイス式の公的年金で、助け合いの賦課方式である。内容は、スイスと同様に、定額プラス報酬比例の年金とする。定額年金は、加入年数比例の定額で、最低保証額は平均賃金

の15%ないし20%とする。年金額は、ネットの賃金上昇率にスライドすることが望ましい。

報酬比例年金は、全期間の報酬(再評価あり)を基準にしたもので、標準的な年金は、現役のネットの賃金の15%ないし20%とする。世代間扶養の公的年金で、一応の最低生活を維持する老後収入になる。

第二の層は、掛金建ての個人別貯蓄勘定を設ける。民営で個人の選択を可能にし、内容は透明で簡潔で、通算は容易にする。規制は厳密にし、効率的に管理され、安全かつ収益性の高いものにする。加入は強制で、掛金は給料の10%ないし15%、長期加入者なら従前の手取り給料の30%ないし40%の年金を目標にする。

この層はチリに似たものだが、高率の管理コストを招かぬようにする。例えば、中央の管理機構を設け、各人は自分の運用先を変えても、加入の記録は中央の管理機構に委ねる。宣伝や販売の経費も、過大にならぬよう規制を加える。

掛金建てだから、積立勘定のスライド制の運用はできないが、一時的で過激なインフレの被

害を避けるために、指数条項付きの債券とか、インフレ・ヘッジになるような投資を考慮することは望ましい。基金の安全性の確保は必要だが、運用はなるべく民間に委ね、政府の資金借入れの手段に用いることは制限すべきである。

上記の2つの強制適用の層に加えて、より高い老後収入を望む者のために、任意な職域の付加制度を設ける。掛金は、使用者でも本人でもよく、給付建てでも掛金建てでもよいが、掛金は課税所得から控除する。差別取扱いにならぬよう、また従業員の利益が保護されるような規制は必要である。

上記がスイス・チランポール案の概要だが、さらに世界銀行は1995年に、「老齢化の危機の回避——老後保障と経済成長のための方策」という資料を刊行している。内容は上記とほぼ同じで、「老後の所得保障」が図示されている。

第一の柱は公的年金で、給付は原則として一律定額で、財源は税としている。税方式の基礎年金である。ミーンズ・テストをつけるかどうかには、利点も欠点もある。所得基準の制度にして、定額の最低保証を設ける方法もある。

第二の柱は強制適用の貯蓄で、原則として完全積立とする。おもに職域年金を考えているが、個人別勘定で積み立てる方法(英国の個人年金、米国のIRAのようなもの)もある。資金の運用は民間で行う。

第三の柱は任意の貯蓄。個人ごとの任意貯蓄が主体だが、職域で行うこともあるだろう(英国のAVC、米国の401K、日本の財形のようなもの)。

図 老後の所得保障の三本柱

	第一の柱	第二の柱	第三の柱
目的	再分配 プラス 保険	貯蓄 プラス 保険	貯蓄 プラス 保険
形態	ミーンズ・ テスト 最低額保証 または 一律定額	職域の制度 または 個人貯蓄	個人貯蓄 または職域 の制度
財政	税方式	規制により 完全積立	完全積立
	強制 公的に管理	強制 管理は民営	任意

## II 各国への波及

### 1 南米諸国

チリ方式は、事情の似た南米諸国に急速に広まっている。実際の設計は国により若干の差異はあるが、傾向としてはほぼ同じである。

ペルーは1993年から、掛金建ての民営基金を新設した。チリと違うのは、旧制度との併存で、基金加入者には在来の公的年金からの適用除外を認めた。新か旧か、いずれか一方の選択である。但し、チリでも旧制度の加入者が新制度に移れたから、既加入者だけについて見れば、実態は同じともいえる。ペルーで、初年度に新制度の基金に移った者は80万人。うち76%は40歳未満の若い層で、69%は男性だった。新制度のために8基金が設立されたが、合併で6基金になっている。

1994年11月には、加入者数は95万人になったが、以後は横ばい。これは政府の見込み数の68%にしかっていない。政府は新制度への移行を期待しているが、結果は思わしくない。理由は、新制度への信頼が薄いことや、基金の資金運用が保守的であったこと、などが挙げられている。政府の予定している200万人に達するには、あと6年はかかるだろうと予想されている。

対策として、新人はすべて基金に加入させる方向にある。年金額の最低保証も検討されている。また、1995年の立法で、旧制度への本人掛金を1997年1月以降、11%から13%に引き上げ、その補償として3.3%の昇給を強制する。一方、基金加入者の掛金率は10%から8%に引き下げ、1997年1月から10%に戻す予定だが、8%をあと1年続ける可能性もある。

メキシコでは1992年から、公的年金の上乗せ

として、企業負担で給料の2%を各人別に積み立てている。積立金には、最低で年2%の真利率が保証される。さらに新立法で、公的年金を掛金建ての基金に民営化する、というチリ方式が定められている。施行は1997年1月の予定だったが、7月に延期された。

アルゼンチンも1994年に改革があった。公的年金は基礎年金だけに止め、この部分は全員に適用する。上乗せはチリ方式の掛金建てとする。新制度の掛金率は給料の11%で、個人別勘定に積み立てられる。希望者は、さらに余分の掛金を積み立てることもできる。現在加入員は、旧制度（給付建て）に止まることも、新制度（掛金建て）に移ることもできるが、いったん移ったら、もとは戻れない。

コロンビアは1994年から、基金制度を新設し、旧制度から移ることを認めている。移行に際しては、旧制度下で加入した期間分を一定の金額で算出し、新しい基金の個人勘定にプラスする。

南米諸国で個人別勘定が採用された背景には、旧制度がインフレ等で行きづまり、管理がずさんで不公平が生じ、掛金の納付にさまざまな抜け途が使われていた事情がある。個人別勘定にすれば、内容が透明で、各人に自分の資産の形成されていくことが分かる。給付建てで、年金額は最終数年間の給料を基準にすると、若いうちは低賃金（低掛金）で申告したり、受給要件に必要な年数しか掛金を納めないこともあるが、掛金建てでは、納めた掛金そのものが給付になるから、個人的な公平性は保たれる。

年金改革は経済改革の重要な一環になっている。旧制度は賦課方式だが、新制度は完全積立の強制貯蓄である。開発途上国では、経済発展のために資本形成は不可欠で、基金による積立はこの目的に大きく寄与する。

難点は、賦課から積立に切り替える時点で、移行期の勤労世代には二重負担（先輩の年金の支払と自分の老後の貯蓄）が生じることと、個人別勘定に移した部分の実質利回りを確保すること（指数国債の発行などが対策として考えられる）である。

## 2 東欧諸国

旧制度の崩壊と経済の混乱という点では、東欧諸国は南米に似ている。東欧諸国からの調査団が、南米、とくにチリには何度も訪れている。基金による資本形成も、資金不足の東欧諸国には、熱い期待が寄せられている。

チェコとハンガリーは基金を導入したが、いずれも公的年金の上乗せで、両国ともに公的年金には個人拠出がある。社会主義、計画経済の国の典型は、社会保障は国（または国営企業）が丸抱えで、給付水準も高く、本人はタダで給付が受けられる。こんな仕組みは、市場経済では存続できない。

チェコの公的年金は、最終10年のうちで金額の高かった5年の給料の平均を基準にし、給付率は加入年数に応じて50%から75%である。算定基礎給は、賃金の実額でなく若干の減額率を掛けているものの、やや高すぎる。削れないのは政治的な妥協のためである。

上乗せの私的年金は基金に払込む。基金は、商法に準拠した会社として設立される。加入は任意で、掛金には企業分も個人分も税制の特典はない代わりに、補助金が国からでる。補助金の割合は、各人の掛金額に応じて逓減（掛金の40%から8%まで、上限あり）する。この制度がどの程度に利用されるかの見通しはさだかでない。理由のひとつは、企業の民営化が遅れているため、といわれる。

ハンガリーは、社会主義国では例外的だが、以前から公的年金の費用の一部を本人が負担していた。1991年には男女の支給年齢を揃え、段階的に60歳から62歳に引き上げることを議決している。老後の収入は西欧流の「三階建て」を指向し、その促進策として、1991年から生命保険契約に税制上の特典を与え、93年には年金基金を設立する法的な基準を定めた。

一階部分の公的年金は、最終4か月の平均賃金（上限あり）の43%から、最長の加入で56.5%になる。

二階部分の基金は非営利法人として設立され、掛金建てで、一定額または給料の一定率を拠出する。掛金を企業が負担するときは、全員加入が要件となる。掛金（本人分、事業主分を含む）の25%（上限あり）が本人の課税所得から控除される。事業主の掛金は、社会保障の掛金（賃金の44%）の算定の対象から除かれる。

スロバキアも1996年7月から年金基金を始めた。本人掛金は所得控除、企業の掛金も給料の3%までは課税所得から控除される。

ポーランドも、社会主義時代からの延長の寛大な年金制度が、国の財政にも企業の経営にも過重な負担になり、世界銀行のいう三本柱を目標にした改革を準備中である。現行の公的年金は男子65歳、女子60歳（それぞれ5年早い繰上げ支給も可）から支給される。年金の算定方式は、定額（平均賃金の約24%）プラス報酬比例（加入1年につき算定基礎給の1.3%。基礎給は最終16年のうち最高だった継続する7年の平均）で、きわめて高水準である。

さらに、旧体制の延長で、一部の特権階層には有利な規定があり、障害年金の受給者も多い。このために、年金制度は財政赤字の大きな要因になり、改革は緊急の課題である。これまで改

革の遅れていたのは、主として政治的要因（選挙への配慮）である。

賦課方式の現行制度から世銀案のような積立方式に移行するには、過渡期には二重負担が生じる。この額は、改革の内容にもよるが、GDPの5%ないし25%といわれる。この財源として、国営企業の民営化によって得られた歳入を振り向けることも、検討に加えられている。

### III 先進国の改革案と論争

#### 1 スウェーデンとイタリア

スウェーデンとイタリアが、公的年金を掛金建てに改める方向にある。主要な理由は、スウェーデンでは従来の制度の不合理性が目立ってきたこと、イタリアではあまりにも寛大な給付のために、年金財政が破産し、抜本的な改革が必要になったことである。

世銀の案は、南米のような開発途上国向けである。東欧も、旧秩序が崩壊し、市場経済の下で、新しい構想で再構築する局面では、世銀案の応用が可能で、世銀側からの働きかけもある。

スウェーデン、イタリアの改革が、開発途上国を対象にした世銀案の系譜に入るわけでもないし、仕組みの実態も異質だが、個人別勘定など若干は似た面もあることと、先進国で一般的な給付建てとは違った姿として注目されていることから、以下に紹介する。

スウェーデンの公的年金は、定額の基礎年金プラス報酬比例年金である。基礎年金は物価スライドだけだから、実質賃金の伸びを考慮すると、長期的には目減りを続け、存在の意味が薄くなる。基礎年金は廃止して、報酬比例年金のみとし、年金額に最低保証を設ける（これが基礎年金に相当する）案も、一時は浮上した。

報酬比例年金にも批判がでた。最高だった15年の賃金だけを基準にしている点である。生涯ほぼ同じ収入だった者と、前半は低賃金で後半の15年だけ高賃金だった者と比べると、差別的といえるほど前者が不利、後者が有利になる。離婚に際して、婚姻期間中に取得した年金を夫と妻で等分する案に関しても、年金が最高の15年の報酬を基準にしているため、どれだけの額が婚姻期間中に取得したものか、明確に区分できない。この区分は、全期間の報酬（各年の報酬の合計）を基準の制度なら明確に区分けできる。

1994年6月に議会在決めた改革案の骨子は、掛金建てへの切替えである。細目を検討し1996年1月から実施の予定が、97年に延び、再度99年に延期されている。

予定されている制度では、一定の経過期間において掛金建てに改める。但し、年金額に最低保証を設けるので、これが従来の基礎年金に代わる役割をはたす。従来は国と企業のみで、本人負担はなし。社会主義国に似ていた。新制度は本人負担を導入し、将来的には折半負担を目指す。

掛金建てというと、通常は一定の掛金を積み立て、その元利合計で年金を支払う貯蓄型である。スウェーデンの新制度では、掛金は給料の18.5%で、うち2%だけが実際に積み立てられ運用利息を付され、16.5%は非積立で、名目的な個人別勘定に累積される。運用利息はない代わりに、賃金スライドで増価させる。ここで用いる賃金指数は、勤労者の平均賃金の伸び率か、勤労者全体の総賃金の伸び率（掛金収入の伸び率に相当する）かは、未定である。

イタリアは欧州でもとくに年金水準の高い国である。平均的な賃金の者で、従前所得に対す

る年金の代替率は、グロスで86%、ネットで100%になる。支給年齢も男子60歳、女子55歳で、加えて年功年金と称して、35年の加入があれば何歳からでも受給できたから、50歳代の年金受給者が大量にいた。さらに、失業の多い地域では、失業者が障害年金を受給するのがごく普通だった。長年、いつ破産してもおかしくない、といわれつづけた。給付水準や受給資格を抑制しようとするれば、労組がゼネストをやる。歴代の首相は、「自分の在任中は大丈夫」と宣言したが、首相の在任期間は概して1年ともたなかった。

過去4年間に大幅な改革が2度行われた。1992年の改正で、支給年齢が男女とも段階的に5歳引き上げられ、年功年金も35年が40年（または35年で57歳）に延長された。過去の報酬や既裁定年金のスライド幅も抑制された。

1995年8月の改革は、さらに過激である。制度の仕組みを、給付建てから掛金建てに改める。新制度は、新規加入者には完全適用、拠出18年未満の既加入者には96年以降の期間につき適用になる。新制度では、給料の33%の掛金（一定の上限あり）が名目的な個人別勘定に累積され、GNPの名目成長率（過去5年の平均）により増価される。スウェーデンと同じ非積立（賦課方式）の掛金建てで、この個人別勘定に基いた年金が各人に支給される。40年加入で満額の年金になるが、支給開始年齢は57歳以上65歳までで、引退を要件とする。

公的年金の改正（抑制）に併せて、企業年金への企業、本人の掛金に対する税法上の優遇策が、新立法には含まれている。

米国で掛金建ての企業年金が急増し、これが全世界に影響を与えていることは事実である。前記の両国の掛金建てへの移行は、米国を参考

にしたものと論評する向きもあるが、むしろ相違点の方が大きい。米国では、公的年金は給付建てで、掛金建ては任意の私的年金の分野である。米国的（あるいは世銀案）の掛金建て・個人別勘定とは、完全積立の貯蓄だが、前記の両国は賦課方式で、個人別勘定は資金の実体のない計算上の数字だけ。全体の仕組みは、依然として世代間扶養である。

先例としては、フランスの協約年金がある。協約に基く公的年金の補足だが、強制適用だから、国民は公的強制年金の一部と理解している。この制度は「ポイント制」年金とよばれる。毎年給料の一定率を拠出すると、一定数のポイントが取得できる。給料（その一定率の掛金）が平均の2倍の者は、ポイント数も2倍である。在職中に累積したポイントの総額に比例した年金が、引退後に支給される。財政は完全な賦課方式である。

在職中に取得した総ポイントは、各人の在職中の給料総額の大きさに比例する。給与比例の年金だから、給付建てである。但し、掛金は給料の一定率だから、この制度は掛金基準（掛金建て）ともいえる。年金額を決めるポイントの単価は、その年の掛金収入と全受給者のポイントの総数との見合いで決まる。ごく単純化すれば、各年の収入（掛金総額）を、各人のポイント数に応じて、全受給者の年金に振り替える。この制度の仕組みが「再分配方式」（賦課方式）と称される理由である。

拠出者数と受給者数（より正確には、現役の給与総額と受給者のポイント総数）の割合が一定であれば、年金額（ポイントの単価）は賃金指数にスライドする。過去にはおおむねそうなってきた。近年は、高齢化と失業の多発で、比率が悪化し、対策として、ポイントの単価の抑

制と、割増し掛金（通常の掛金の上乗せで、給付には反映されない）の徴収でしのいでいる。

フランスのこれまでの経緯を見ると、非積立の勘定の増価になにを用いるかが重要な課題になる。拠出者と受給者の数の比率が変化することを考慮に入れて、収支の安定を図らなければならないからである。また、この増価率（例えば賃金指数の上昇率）と、通常の積立方式の掛金建ての増価率（積立金の運用利率）と、いずれが多いか。スウェーデンでは、長期的にはほぼ同じと考えている、と伝え聞いている。米国、英国では一般に、利率の方が高い（通常は1.5%程度）と考える。さもないと、積立と賦課の数理上の費用が同一になって、積立をする意味がなくなってしまう。厚生年金の財政見通しでも、賃金上昇率4%、利率5.5%にして、真利率がプラス1.5%としている。もしそのとおりだと、賦課方式の公的年金に加入するより、自分で積立貯蓄をした方が有利だ、という損得論にもつながるが、二世代分の負担ができない以上、掛金建てにしても、世代間扶養を続けることになる。

但し、この逆の状況になると、事情は逆転し、公的年金がより安定した収入を保障する。フランスの経験では、1950年から79年の間は、名目賃金の上昇率は年平均で12.4%、長期の市場金利は7.6%だったが、80年から93年の間では、利率は11.4%で、名目賃金の上昇率は7.1%だった。

## 2 米国の論争

チリの年金改革は、米国でも大きな論議をよんでいる。公的年金をチリ方式（積立方式、民営化）に改めるべき、との提案もある。これには2つの背景がある。第一に、公的年金が今のままだと、団塊の世代が引退するころには、財

政が困難になる。その対策を講じるべき。第二は、貯蓄の増強である。以前、米国経済がひどく落ち込んでいたところに、フェルドシュタインが、「もし賦課方式の公的年金がなかったら、民間の貯蓄率はずっと高くなっていて、今の米国経済ははるかに強くなっていたはず」（この論の真偽は、いまだに決着をみていない）と論じた思想の延長で、積立方式による資本形成が米国経済をさらに強くするとの期待である。

タイム誌も、1995年3月20日号で年金の特集をし、まず若者の年金への不信感、21世紀の年金財政の危機をセンセーショナルに取り上げる。続いて、解決策はチリ方式の採用を提唱する。現行の制度では世代間に不公平があり、あとの世代が割を食う。日本でもよくいわれる損得論である。これに比べてチリ方式の個人別勘定では、だれもが自分の掛金に基いた給付を受け取り、公平で透明度が高い。最低保証は、ミーンズ・テストに基く公的扶助でみればよい。

チリ方式への移行は、米国の議会でも論じられている。これに対してロバート・マイヤーズ（米国社会保障庁の首席アクチュアリーを23年、その他社会保障関係の要職を歴任）は、公聴会や多数の論文の中で反論する。以下に、その要旨を紹介する。

世上でいわれる民営化（チリ方式）の方法の第一は、完全な即時の民営化で、現行の社会保障税（年金保険料）に相当する額を、民間の機関に積み立てる。既裁定者の年金は、政府が支払う。

第二は、勤労者のうち一定の年齢（例えば40歳）以下の者は掛金を民間に積み立て、それ以上の年齢の者は旧制度で給付を受ける。第三は、部分的な民営化で、現行の掛金の一部、例えば報酬の2%は民間で積み立てる。公的年金から



の給付は、その分だけ少なくなる。この場合、全員にそうする方法と、各人の選択に委ねる方法があるだろう。

次にマイヤーズは、公的年金に対する自分の信念を述べる。公的年金は、老齢、障害、働きの死亡に対して基本的な保障を提供するもので、私的年金や個人貯蓄など、私的な努力で補完されることを予定している。この基本的な保障は、これをさらに拡大すべきではないし、また取り去るべきでもない。

公的年金には、個人的な公平性だけでなく、保障ニーズの充足という社会的な要請を充たす必要がある。もし個人別勘定にして、各人ごとの拠出額の、それ以上でもそれ以下でもない給付だけを支払えば、全員相互の助け合い、とくに現行の制度に含まれているような、低所得者に手厚くなる再分配の要素はなくなってしまふ。結果として、ミーンズ・テストを伴う公的扶助が増大する。これには、虚偽や乱用も生じ、多額の管理経費を要して、納税者の負担を増大する。

次に、タイム誌のチリの記事の間違いや不備を指摘する。チリの新制度には、政府の負担も多額である。第一に、過去勤務に対する給付費、第二に、最低保証のための年金費用の補填分である。既裁定者の年金の支払も、当然に国の負担である。

民間機関に積み立てられた資金は、経済成長に貢献している、と評されている。実際には、積立金の約40%は国債の形で政府が吸い上げ、年金支払の費用（旧制度の受給者と新制度の最低保証のため）に消費されている。この累増する高利の国債の元利は、国の財政の重い負担になる。

管理のための経費は、チリでは掛金の約13%、

米国では1%未満である。労働者への適用率も十分でない（最近の調査では、加入すべき者のうち約40%が掛金を支払っていない。主な理由は、制度への信頼が薄いから。旧制度の下でも、非加入者の割合は約40%だった）。低所得者の多くは、支払うべき掛金より小さな額の拠出しかしていない。いずれにしても、最低保証の年金が受給できるから。

10%の掛金で妥当な老後収入が得られるには、年7%の真利率（インフレを上回る利率）が必要である。経済の発展が一定の段階に達して以後、これだけの高金利が維持できるかどうか疑わしい。

チリ型を米国に適用するには、さまざまな問題がある。世代間扶養（賦課方式）の公的年金を完全積立の民営貯蓄に転換するためには、過渡期の世代には二重の負担になる。この過渡期の巨額な費用の調達について、提案者はほとんどふれていない。

もし民営化（全部にしる一部にしる）を任意にすれば、有利な者が採用するという逆選択が必ず生じ、その分だけ他の者の負担を過重にする。また、部分的な民営化は、二重の管理を生じ、事務経費の負担を重くする。民営論の提唱者は、資金の高利運用を利点として掲げるが、巨額の新たな資金が資本市場に流入すれば、金利の低下は避けられない。

米国の公的年金の将来の財政対策は、若干の給付の切りつめと、負担の若干の引上げを計画的に行えば、十分に対応できる。同時に、私的な準備の奨励も、併せて行うことが望まれる。

日本の厚生年金基金による代行も、民営化のひとつの姿ともいえなくはない。代行は企業の任意な選択で、マイヤーズの述べているような逆選択で、本体の財政を弱体化させているし、

二重の管理によるムダ使いもある。民営化とは、効率化、規制緩和、小さな政府を期待してのことだが、実態はその逆になっているように思える。

最近、厚生年金基金連合会から、厚生年金は原則として企業年金化する提案が出され、チリの例なども引用されている。これは、現行の基金による代行の全面的拡大とも理解されるが、その前に、代行制度のこれまでの功罪を、徹底した情報公開を基にして、十分に吟味し説明することが必要のように思われる。その場合には、上記の米国の論議も貴重な参考になるだろう。

いま米国議会内の検討会（委員は民間人）で、公的年金の改革案が検討されている。なかなか意見の一致ができず、現在までのところ、次の3案が示されている。

(1) 公的年金の仕組みは現在のままとするが、資金の運用を国債から株式に移す。

(2) 支給年齢の67歳への引上げを、予定の2027年から2012年に早める。それ以後も、さらに支給年齢の引上げを考える。掛金建ての個人別勘定を創設する。現行の公的年金の掛金12.4%のうち、5%を積立式の個人別勘定に移し、公的年金の方は、掛金の減に見合って給付水準を引き下げる。将来の70年間のうちに、掛金率を1.5%引き上げる。公的年金は二階建てに改め、一階部分は一律定額とする。

(3) 第2案とほぼ同じ。違う点は、新設の個人別勘定には、新規の1.6%の掛金を振り向ける。公的年金の改革については、高所得者の年金水準の切下げを行う。

改革の案は、現段階でも3つに割れており、そのいずれも、いくつかの利点はあるものの、それと同じぐらい難点も多い。さらに、現状からの切替えの手順も容易ではなく、早期の実現

性は薄い。大統領も議会も、実施に向けて動きだす気配はまったくない。過去にも、公的年金の改革案は活発に論議され、「所得分割案」や「二階建て」が有力な案として浮上した。「所得分割案」はとくに有望視され、膨大な作業に基く具体案の報告書も作成され、大統領選挙の公約にまでなったが、いつとはなしに消滅した。個人の生涯にわたる契約ともいえる年金制度の抜本改正は、容易にはできない。

### 3 ILO と ISSA の批判

世銀案とチリの改革は、米国だけでなく、世界の専門家をまき込んだ論争に発展している。ILOのビーティとISSAのマギリブレイは、個人的な意見としながらも、これを「危険な策略」と評して、ISSAの刊行物の論文で痛烈に批判する。

給付建ての公的年金に代えて強制的掛金建て貯蓄は、加入者に大きなリスクを負わせる。賃金や物価の上昇率、利率は不確定で、その変動により、年金水準は当初の予定よりも大幅に変動する。従前所得の60%程度と予想したものが、30%と貧困になるかもしれない、100%と過大になるかもしれない。給付建てでは、状況によりいつ切り下げられるかもしれぬ政治的リスクがあるというが、改正はそのつど議会で民意を反映して行うもので、状況の変化に適切に対応する範囲でのみ改正は行われ、受給者への給付の安定度ははるかに大きい。

給付建てに対して世代間の不公平論があり、掛金建ては個人ごとの掛金の元利で公平だという。公的年金は、社会の連帯による所得保障で、以前の家族内扶養を社会全体に拡大したもの（日本の中学、高校の教材にもそう書いてある）だが、親を扶養するとき、この支出がいくら

利回りになるか考えるだろうか。

掛金建ての積立は資本形成、経済成長に貢献するというが、必要ならば給付建ての中でも部分的な積立は可能である。世銀案に対してケンブリッジ大学のサインは、「高齢者の保護にも経済の成長にもならない」と結論づけている。

掛金建てでは、低所得者の給付はごく小さく、最低保証の水準までは、国が埋め合わせなければならぬ。これは、大きな財政負担を伴う。

民営の積立に移管しても、厳しい規制をしなければ、確実な保障にならない。これは煩瑣な規制や面倒な管理業務を招き、国で一括して行うよりも、はるかに高いコストにつく。

賦課方式の給付建てから完全積立の掛金建てに移すためには、過渡期の世代は二重の負担を求められる。これに対して、満足すべき解決策は見出されていない。

この批判に対して世界銀行のジェイムスは、同じ ISSA の刊行物の後の号で、反論の論文をエコノミストの視点で掲げているが、この論文に対しても前記の 2 人が、重ねて批判をしている。この論争は、まだまだ続くことだろう。

筆者（村上）は、公的年金（社会保障）は、社会連帯の助け合いで、目的は、社会的に納得される構成と、可能な限り低コストの運営で、ある妥当な水準の所得保障を、社会の全構成員に提供することにあると考える。この部分は、自由主義・市場経済の中の異質なものである。

個人別勘定の掛金建てでは、自分の掛金の元利が戻るもの（米国の言葉では money worth）で、市場経済の原則そのものである。これで、不測の事態にも耐えうる確実な保障になるとは思えない。全員に強制するなら、国で一括して管理する方が、はるかに低コストで効率的である。任意の上乗せの私的な準備（企業年金とか個人

貯蓄）の奨励は望ましいが、強制かつ基本的な所得保障は、国の公的年金で行うべきではないか。公的年金と私的年金とは、目的も仕組みも「水と油」ほど違うのだから、代替はむりで、両者の守備範囲を明確にし、それぞれが健全に発展する途を求めるべきだろう。

積立をどの程度にすべきかは、各国の経済事情による。要は、積立金がどれだけ生産的に投資され、全体のパイの拡大に寄与するかである。積立金が大きく利息収入が増えれば、その分だけ掛金は少なくてすむが、利息を支払うのも現役世代である。年金をカネ（年金額）でなくモノ（消費量）で考えれば、高齢者に割り当てられた消費の量が、支出の名目は保険料、税金、利息のいずれでも、同量の勤労世代の負担になっていることは代わりはない。

世銀案をめぐる論争は今後も続くだろうし、これを論じた文献も、すでに山ほどある。その主要なものだけを参考文献として掲げた。関心のある方には、これらの文献、とくに ISSA の刊行物をおすすめする。

#### 参考文献

- World Bank 1994 "Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth", Oxford University Press
- Vittas, D 1993 "Swiss Chilanpore: The Way forward for Pension Reform?" in *The Implications for Social Security of Structural Adjustment Policies, Studies and Research No. 34* ISSA
- James, E 1996 "Providing Better Protection and Promoting Growth: A Defence of Averting the Old Age Crisis", *International Social Security Review, Vol. 49*, ISSA
- Beattie, R & McGillivray, W 1995 "A Risky Strategy: Reflection on the World Bank

- Report Averting the Old Age Crisis”, *International Social Security Review*, Vol. 48, ISSA
- Myers, R 1992 “Chile’s Social Security Reform, After Ten Years” *Benefits Quarterly*, Third Quarter 1992
- Barrientos, A 1991 “Privatisation of Pensions: The Chilean Experience” *Economic Interest Group Paper 2*, Hatfield Polytechnic Business School
- Myers, R 1996 “Social Security Reform in Chile: Two Views” in P. Diamond, D. Lindeman and H. Young, eds., *Social Security: What Role for the Future?* National Academy of Social Insurance
- Myers, R 1996 “Privatization of Social Security: A Good Idea? *Journal of the American Society of CLU & ChFC*, July 1996
- American Academy of Actuaries 1996 “Social Security Privatization: Individual Accounts” *Issue Brief*, Spring 1996
- IBIS Briefing Service*, Charles D. Spencer & Associates, Inc. 毎月刊行。各国の最新情報は、主としてこの資料による。

上記のうち、ISSAの資料と *Social Security: What Role for the Future* には、他にも関係の論文が多く掲載されており、とくにおすすめしたい。  
(むらかみ・きよし 年金評論家)