

西村可明編著『移行経済国の年金改革』

(ミネルヴァ書房、2006年)

小森田 秋夫

I

経済学者たちの手になる本書を手にしたとき、2004年初秋のある対話を思い出した。ポーランドで1999年から動き出した3階建ての新年金システムの3階部分を埋めるべく「個人年金口座〔IKE〕」という制度が導入され、キャンペーンが行われていた頃のことである。評者は、社会保険庁〔ZUS〕を訪れ、本書でも引用されているある年金専門家とポーランドの年金改革についていろいろと論じた。ZUSの欧州統合局長という地位にあった彼女は、職掌上、年金問題の国際会議に参加することが多い。しかし、そこで飛び交う数理的な年金専門用語を聞いていると、まるで「別世界」に來たように感じる——労働社会問題研究所に籍を置く社会政策畑の研究者でもある彼女は、このように漏らしていた。年金問題の理解にしばしば困難を感じる評者も、これには共感を覚えたものである。それでは、本書の経済学者たちは、年金改革をどのように論じているであろうか。

『移行経済国の年金改革—中東欧・旧ソ連諸国の経験と日本への教訓』と題する本書は、2000年度から5年間、文部科学省科学研究費補助金・特定領域研究プロジェクト「世代間利害調整」(代表・高山憲之)の一環として組織された「移行経済における世代間の利害調整」班(リーダー・西村可明)の研究成果を集大成したものである。取

り上げられている国は、チェコ、ハンガリー、ポーランド、ルーマニア、ロシア、中央アジア諸国に及んでいる。最初の4カ国については、日本の研究者と当該国の研究者とが独自に、あるいは共同で論じているのも注目される。各論者がそれぞれの切り口から年金改革にアプローチしているため、制度の全体像や改革前後の変化を読み取るのが時として難しいことがあるが、この点では、編者による行き届いた概観(序章)が大きな助けになる。終章では、プロジェクト全体の代表によって、日本への教訓が簡潔に整理されており、周到である。

以下、筆者にとって相対的に身近なポーランドを糸口にすることをお許しいただき、いくつかのコメントを試みてみたい。

II

ポーランドの改革については、第6章でこの改革の設計者¹⁾自身によって、その設計思想が説かれている。筆者によれば、年金制度は人口構造の変化からもっとも強く影響を受ける社会制度であるが、伝統的なデザイン(賦課方式)はこの変化を受けとめて自動的に調整することのできない「非効率」なものであった。政府補助金の投入によって無理にこれを維持しようとするれば、金融市場が反応して失業率は高まり、GDP成長率の

低下がもたらされる。これに対して新しい年金制度のポイントは、各人の年金拠出金を個人口座残高の形で蓄積し、これを金融市場をつうじて運用することによって「世代間均衡」を再確立することにはかならない。年金拠出率の引き上げという限界のある措置を想定するのではないとすれば置換率（賃金代替率）の削減は不可避であるが、このシステムは「政治的介入や政策介入なしに」この課題を達成することを可能にする。「世代間均衡」とは、別の言葉で言えば「個人のライフサイクルのなかでの所得分配」である。人びとは、言うなれば勤労世代に属するときに拠出金を払って購入した年金権を年金世代に入ったときに売却するのである、という。「個人の選択と個人責任」に立脚するものとして設計されたこのようなシステムでは、世代内・世代間の所得再分配という意味での“連帯”やリスクの分散という意味での“保険”という要素は極小化されている。

このような設計思想が、何よりも第2の柱に配置された民間年金基金方式（FDC）によって体现されているのは言うまでもない。が、ポーランドの新年金制度の特徴はむしろ、第1の柱（NDC）自体が、個人口座残高が金融市場で運用されないというだけで、同様に連帯的要素をほとんど含まない個人主義的システムとして設計されている、ということにある。第6章の筆者が、いわゆる第1の柱と第2の柱は同一の役割をはたしていることを強調し、ポーランドの改革が「3つの柱」と呼ばれる構想とは「無関係」であるとすら述べているのは、その限りで了解できる²⁾。

第5章は、年金改革が直面しなければならなかった各種の社会的コンフリクト、すなわち企業対従業員、高齢層従業員対中年層・若年層従業員、高所得集団対低所得集団、学校卒業以来の工業部門従業員対農業から転職した工業部門従業員、女性従業員対男性従業員のコンフリクトを、ポーランドの改革がいかに「調和妥協的」に解決

しているかを説明し、そのことに「数学的証明」を与えることを課題としている。具体例を交えた制度の細部の丁寧な説明は、この章の筆者の持ち味である。年金制度を具体的に設計する段になると、第6章で描かれたのとは違って、多様な利害を考慮に入れなければならないことを教えてくれる³⁾。

第5章と第6章に共通しているのは、年金制度をそれ自体として合理的に設計された、その限りでいわば完結したシステムとして描こうとする志向である⁴⁾。序章の分析は、これとはいささか異なる。ここでは、ポーランドの改革が「多様性を通じた安全」を標榜しているにもかかわらず、3つの柱が経済状況の悪化の影響を同方向で受けるがゆえにリスク分散としては有効ではないこと、スウェーデンと比べて市場の不安定性の影響を受けやすい第2の柱の比重が高いこと、再分配と平準化の要素が大幅に縮小していること、所得代替率の大幅な低下が予想されており、年金受給者の貧困問題や社会扶助の必要をもたらす恐れがあることを指摘し、「平等で安心できる老後の生活を連帯の精神で維持していくというコンセプトは、社会主義に固有ではないし、市場経済においても、公的年金制度として堅持されてしかるべき」であり、「老後の生活保障という基本的目的」から見ると、ポーランドの改革は「無理の多い」ものと評価されている。ここでは、年金制度の作動と帰結が、不安定性をとまなう市場との接続や高齢者の生活保障にとっての年金水準という観点から問題とされており、年金改革の分析は年金制度の内部に閉じられたものとはなっていない⁵⁾。

III

ところで、ポーランドについて論じた3つの章においては、年金改革とは何よりも1999年改革を指すものとされている。それが大改革であることについては異論がないが、積み立てた保険料を

有価証券市場で運用する年金基金を強制年金制度に組み込んだ改革が実現されたか否かを年金改革の主要な指標とするという見方があるとするれば、そのような「世銀的視点」には必ずしも賛成できない。ポーランドについて言えば、1991年の年金再評価法は、確かに旧制度（賦課方式）の枠内で、終章の言う「パラメトリックな改正」をもたらしたにとどまるが、拠出と給付とのリンケージの強化という点で明らかに新しい思想によって導かれており、評者はこれを改革の第1段階と考えている。99年の改革は、この思想を徹底させつつ積立方式を組み込んだ改革の第2段階をなす、ということになる⁶⁾。本書では、第1、2章（チェコ）を除けば、全体としてパラメトリックな改革の影響は薄い。とはいえ、注意深く読めば、「世銀的視点」が自明視されているわけでもないことがわかる。興味深いのは共著の第7章で、一方で、ルーマニアも遅ればせながら世銀構想の水準によく追いついたという気持ちが伝わってくるのに対して、他方では、金融市場の未成熟な「ルーマニアのような後進国」における積立方式の導入そのものに対する懐疑が表明されている。この点、第10章（中央アジア、特にカザフスタン）の評価はより慎重であるが、第8章（ロシア）では、3層システムの導入はロシアでは時期尚早であった、と明言されている。とすれば、なぜそのような時期尚早な改革が企てられるに至ったかについての政治経済学的分析が求められる、ということになる⁷⁾。これとは対照的に、第1章では、まさにパラメトリックな改革のさまざまなオプションの財政的帰結が主題となっている。評者の言う第2段階に進むか否かは、この国では未解決の政治的選択の問題なのである（第2章）。このようなチェコの漸進的な改革について、序章が、現実的課題に一応こたえたものであるとしつつ、長期的に見ると問題が先送りされている、と評価していることにも注目しておきたい。

IV

各国共通の論点となっている改革要素に、年金支給開始年齢の引き上げがある。年金支給開始年齢については、法定の標準的年齢と早期退職制度を利用した結果としての実際の退職年齢とを区別する必要がある。ポーランドをはじめ多くの国では、早期退職を制度的に奨励することによって労働市場からの撤退を促し（「隠れた失業」化）、そのことが他方では年金財政に負荷を与え、さらなる改革を促すという連関を生んだ。それでは、年金財政への負担軽減という観点から多くの国で実施されつつある（早期退職の制限にとどまらない）法定年齢そのものの引き上げは、労働市場とどのようなかわりを持つのであろうか。年金支給開始年齢の引き上げはそのまま退職年齢の延長を意味すると考えてよいのか、そうだとすると、とりわけ若年層の失業が深刻な諸国において、いっそう若年層の雇用を奪うという意味をもつことにならないのかどうか。本書の筆者たちを含め、経済学者は労働市場の研究にも取り組んだ実績をもっており⁸⁾、この点の解明を期待したい。ロシアの人口動態を詳細に分析した第9章によれば、2005年の男性平均寿命は59.8歳であり、法定年金支給開始年齢の60歳をわずかながら下回るという深刻な状況にある。このことの年金問題にとっての含意も大いに気にかかるところである。

もうひとつの問題は、年金支給開始年齢の男女差である。旧社会主義国では、標準的な年金支給開始年齢に5歳の男女差を設けることが一般的であったが、改革に際してこの差を維持する国（ロシア、ルーマニア、ポーランド）と段階的な均等化を志向する国（ハンガリー、チェコ）との違いがあることが本書から読み取れる。このような違いが何に由来するのか、興味深い問題であるが、本書ではこのジェンダー問題にはあまり注意が向けられていない。ポーランドの場合、99年改革に

至る過程で、60歳という女性の年金支給開始年齢を男性と同様に65歳に引き上げる、あるいは男女とも62歳に揃えるという構想も出されたものの、むしろ年金支給開始年齢の引下げをすら望む世論の動向をも考慮して、現状維持に落ち着いたという経緯がある⁹⁾。かつては、女性がより重い家庭責任を負うという性別役割分業の構造を前提に、5歳の年金支給開始年齢差は女性にとっての“特典”であるという理解が一般的であり、今でも女性自身を含めてそのような理解が少なくない。一方、さまざまな理由でできるだけ長く就業の機会を維持したい女性にとって、また、新制度のもとでは、早い退職は年金口座における払い込み保険料総額を少なくする一方、平均余命を長くするがゆえに年金額に不利には働くという理由で、年金支給開始年齢の差は“差別”だとみる見方も広がっている。しかも、2006年に出された男女機会均等についてのEU指令は異なる年金支給開始年齢の設定を差別と規定しており、ポーランドを含めEU加盟国は法的対応を迫られることになる。

V

本書を通読して感じるのは、年金制度の信頼性という問題の多層的な性格である。第1に、法律が約束している年金の支払いを国家は保障することができるかという問題がある。短期的にはロシアなどで年金未払いとして現われているが、長期的には、賦課方式が人口構造の変化に財政的に耐えられるかという、より本質的な問題として立てられていることは言うまでもない。第2に、財政的な持続可能性が確保され、支払いは保証されるとしても、その額が生活保障にとって十分かどうかという問題がある。移行諸国はインフレによる目減りへの対応（インデクセーション問題）に追われたが、長期的には賃金代替率の低下という大きな問題が控えている。第3に、政治と年金制度の信

頼性との関係という問題がある。確かに、第4章（ハンガリー）に見られるような政権交替のたびに制度が修正されるという事態は、年金制度への信頼を損なう。その意味で「政治的介入」から防御されたシステム（第6章）を設計しようという動機が生まれるのは理解できるが、そのようなシステムの選択そのものは、やはり政治の役割である。例えば、前述のように時期尚早な改革が決定されてしまったとすれば、まさにそれを行なった政治の質が問われるのである。第4は、政治への不信の裏返しとして想定されることの多い金融市場の信頼性である。本書に見られる時期尚早論は、金融市場の未成熟を理由としたものであるが、それでは成熟すれば年金制度にとって信頼できるものとなるのかという問題は残る。当面、年金基金の経営パフォーマンスを分析した第4章のような地道な研究の進展が期待される。最後に、年金制度を支える情報技術の信頼性という問題がある。ポーランドでは、99年改革の初発の段階で、ZUSが集めた保険料の所定部分の年金基金への引渡しにコンピュータシステムの不備のゆえに遅れ、そのことが「公的なもの」への不信を増幅させたと言われるが、本書の第10章からは、中央アジア諸国では、正確な記帳を保障する情報技術システムの整備そのものがなお課題であることが窺われる。しかし、おりしも、評者の住む国では「消えた年金問題」が発生している。決して他人事ではない。

注

- 1) M.Góraは、世界銀行出身のM.Rutkowskiとともに、政府のもとに組織された改革チームを率いた人物である。
- 2) ちなみに、例えば第7章（ルーマニア）では年金制度の内包する「不平等」について繰り返し語られているが、第6章では平等とか公正という言葉はでてこない。体制転換は何が平等か、公正かについての観念そのものをも変えるのであり、これらの言葉を用いる場合には、それが何を意味するかについて注意深さが求められる、と評者は考えている。

- 3) もっとも、5つの対立項のそれぞれの利害が改革にあたって考慮に入れていることは了解できるものの、実際にどのような「対立」があり「妥協」が図られたのかは、必ずしも明らかではない。
- 4) 第5章では、合理的に設計されたはずの制度が予期せぬ事態によって財政悪化を招き、2004年の第2次改革をもたらしたとされている。したがって、年金制度が雇用情勢の悪化や労働者の早期退職行動といった年金制度外的要素と無関係に存立しうるものだと考えられているわけではもちろんない。ただし、注9をも参照。
- 5) 序章の分析視角と評価は、「生活保障システム」という枠組みを設定し、その一構成要素として年金制度を位置づける評者のそれに近い。小森田「脱社会主義と生活保障システムのゆくえ——ポーランドの場合」東京大学社会科学研究所編『20世紀システム5 国家の多様性と市場』東京大学出版会、1998年、同「ポーランドの社会保障——大量失業時代における生活保障システムの再構築」『海外社会保障研究』第144号、2003年を参照。
- 6) 小森田「ポーランドの社会福祉」『世界の社会福祉② ロシア・ポーランド』旬報社、1998年を参照。
- 7) 経済学者自身がこのような課題に取り組むべきだ、という趣旨ではない。
- 8) 大津定美・吉井昌彦編『経済システム転換と労働市場の展開—ロシア・中・東欧』日本評論社、1999年。
- 9) 第5章の筆者は、99年改革によって年金支給開始年齢が男性65歳、女性60歳に5歳ずつ引き上げられたことを繰り返し指摘し、このことを前提に年金財政の予想外の危機と第2次改革の不可避性を説いているが、思い違いではなかろうか。年金支給開始年齢は99年改革の前後をつうじて変わっておらず、そのかぎりでは、55～59歳の女性、60～64歳の男性の老齢年金受給者数に大きな変動が見られないのは「驚くべきこと」でも何でもない。
(こもりだ・あきお 東京大学社会科学研究所所長)