

海外社会保障研究

SPRING 1999

No. 126

特集：各国の年金改革

OECD諸国における年金改革の動向	阿萬 哲也	2
The Reform of Pensions in the UK	A. Walker	11
Public Pension Reforms in Germany —Major Post-War Reforms and Recent Decisions—	W. Schmähl	22
オーストラリアの年金改革	下野 恵子	34
ニュージーランドの年金改革と高齢者生活	武田 真理子	48
チリの年金改革と移行財源問題	北野 浩一	62
スイスの年金制度—第10次改正を中心に—	田口 晃	72
シンガポールの年金改革の動向—少子・高齢化の進展におけるCPF政策—	阿部 裕二	82

論文

EUにおける保育・家族政策と男性の保育参加	木下 比呂美	94
-----------------------------	--------	----

動向

欧州社会保障修士コースの設立	岡 伸一	105
英国労働党政権の福祉政策について	北村 彰	108
高福祉の国のジレンマ—フィンランドの社会保障の現状と課題—	牧田 満知子	118
中国の失業問題とその展望—都市部貧困層の拡大と高失業率の長期化—	沙 銀華	124

書評

アラン・ウォーカー著, 渡辺雅男/渡辺景子訳 『ヨーロッパの高齢化と福祉改革』	河野 真	133
中田照子/杉本清代栄/森田明美共著『日米のシングルマザーたち』	木村 清美	138
足立正樹編著『各国の介護保障』	増田 雅暢	142

OECD 諸国における年金改革の動向

阿萬 哲也

■ 要約

現在29カ国のOECD加盟国においては、公的年金の比重が一般的に高いが、私的年金についても特に最近重視されてきており、これらに年金受給者に係る税制優遇措置を組み合わせ、各国ごとの事情に即して高齢者の所得保障施策が行われているところである。本稿ではそれらの現状および改革の動向について概観する。

これらの制度については、高齢化の進展などの課題に対処するため、受給額の削減、支給開始年齢の引き上げ、積立方式や確定拠出方式の制度の拡充などさまざまな改革が各国で行われている。また、労働市場や家庭環境の変容に適合するためにより柔軟な制度へと改正が行われている例も見られる。全体として今後年金制度がどうあるべきかということについてはさまざまな議論が展開されているが、いずれにせよ、いかに各制度のリスクを分散させて総体として高齢者の所得を安全かつ効率的に保障していくかという観点から検討を重ねていくべきものであろう。

■ キーワード

OECD、年金制度、年金改革

I はじめに

現在、日本においても年金制度の改革が検討され、国民的議論となっているところであるが、経済協力開発機構（OECD）に加盟する多くの国々においてもさまざまな改革が行われているところである。また、OECD事務局としても各国の年金制度の現状およびその改革の動向について研究を行ってきているところであり、最近では1997年12月の国際労働機関（ILO）との合同ワークショップ、98年6月の社会保障大臣会合において、その成果が公表されているところである。それらの内容は、日本の改革の方向性を考える際にも参考となるであろう。本稿においては、筆者がOECD在勤中に作成に参加した上記会合への報告書を下敷きにして、それに最近の各国の動向も踏まえ、OECD加盟諸国に

における年金制度の現状およびその改革の動向について概観するものである。

II OECD加盟国の年金制度

現在OECDに加盟しているのは29カ国であるが、歴史的に見ると、1988年に制度が施行された韓国など若干の例外を除き、戦前には（ドイツ、デンマークなどにおいては既に19世紀末には）制度が創設され、これまで適用範囲の拡大、給付額の増額などを行ってきているところである。それらの発展過程におけるさまざまな相違点のため、またそもそも年金制度の基本理念について各国間において大きな違いがあるため、現在のOECD加盟国の年金制度に関して一般的な共通点を見つけることは困難であるが、可能な限りグループ分けを行っ

て全体的な傾向を探ると、下記の通りとなる。

1. 公的年金の状況

OECD加盟各国の公的年金制度を概観すると、すべての国において定額給付年金もしくは所得比例年金、またはその両方を持っているが、その基本構造にはかなりの違いが見られる。まず、定額給付年金(いわゆる基礎年金)については下記の状況である。

- (1) 現時点において、支給開始年齢は大多数の国で65歳以上(北欧諸国の一部で67歳)であり、また、女性に関する特例(60歳前後)のある国も数例あるが、概してその差を縮めようとする政策的動きが見られる。
- (2) 保険料を基礎年金の財源としており、しかもその拠出を年金給付の要件としているのはイギリス、アイルランドおよび日本の3カ国のみである。なお、日本以外の2カ国においては税を財源とした補助的な非拠出年金も別途存在するのと比較して、日本の場合には単一の給付について財源の3分の1を税としているところが違う。
- (3) 北欧諸国の基礎年金については、デンマーク¹⁾以外では保険料を財源とするがその拠出を年金給付の要件とせず、居住要件を別途課している²⁾。ミーンズテストについてはフィンランドのみ存在する。
- (4) カナダ、オーストラリアなどの国においては、純粋に税財源によって基礎年金が運営されている。しかし、一般の生活保護制度とは別に高齢者のための現金給付制度をもうけているカナダなどの国と、一般の生活保護制度の一環として基礎年金制度を運営しているオーストラリアなどの国とでは、給付水準、ミーンズテストの要件の厳格性³⁾などに関しても違いがある。

また、所得比例の公的年金については、一部導

入されていない国もあるが、ほとんどの加盟国において老後の所得保障について大きな役割を果たしている。

- (1) 基礎年金と同様に、大多数の国において支給開始年齢は65歳以上と設定されているが、特に東欧諸国などでは60歳以下の設定も見られる。男女の支給開始年齢の差については、基礎年金と同様に縮めようとする政策的な動きがある。
- (2) 一般的には、支給開始年齢に達した場合に少なくとも部分的に退職していることを要件にしているが、一方、支給要件とはせずに、年金を受給している間に就業している場合には一定割合で給付を減額するアメリカのような例もある。また、支給開始年齢の前に退職した場合には一定要件の下で繰り上げ支給を行うこととしているところが大半である。
- (3) 給付額の決定方法については国によって千差万別であるが、退職直前の収入または退職前の一定期間の平均収入に一定計数をかける方法(日本、ルクセンブルグ、フランスなど)、または国によって一定の年金給付の基準額を決定してそれに在職期間の長さなどを考慮して各人に与えられる、いわゆる「年金ポイント」をかける方式(ドイツ、スウェーデンなど)に大別される。

これらの公的年金により、各国とも退職前所得のかなりの割合を給付している。上述のOECDの報告書の基づいた各国の情報提供によると(いずれもいわば各国の「自己申告」に基づくものであり、算定基礎が不明であるが)、多くの国が60～80%の代替率を達成している(デンマーク、ドイツ、イタリア、ノルウェーなど)⁴⁾。また、これらの代替率に上乘せして私的年金に加入することも後述の通りほとんどの国で奨励されており、税制優遇措置などが行われているところである。

2. 私的年金の状況

私的年金については、公的年金ほど発達していない国も見受けられるが、後述のような状況の中でほとんどの国でその重要性を増してきている。私的年金の役割は各国によって違いはあるが、一般には、単なる貯蓄と比較してより安全な形で退職後所得を増加させること、運用機関における保険料の蓄積が銀行などにおける貯蓄の一形態として投資に回されて国内経済を活性化すること、などが制度の理由として挙げられている。一般的には加入は任意とされているが、法的に(オーストラリア)または労働協約上(デンマーク)義務付けられている国もある。財政方式は積立方式⁵⁾であり、確定給付方式をとる国もあるが傾向としては確定拠出方式がより多く採用されており、政府としても税制面で優遇を行っている(アメリカなど)。これらの年金は、イギリスのような特別な例を除いて公的年金を補完するものという位置付けがなされており、政府としては主に税制面で制度の支援を行っている⁶⁾。

3. そのほかの税制優遇措置

なお、高齢者または年金受給者に対する税制優遇措置により、それらの者の退職後所得を充実させることも各国において行われている。これについては、一番簡単なのは年金給付を非課税所得とする方法があるが、これを行っている国は少ない。ミーンズテストを行う給付や障害給付などについては一般的に非課税所得とされているが、老齢給付自体を非課税所得としているのは韓国、メキシコなどのみであり、また例えば韓国については、年金保険料を支払う際にそれが所得から控除されないために、給付の際には非課税所得になっているのにすぎない⁷⁾。最も一般的なアプローチは、オーストラリア、フィンランドなどで行われている年金受給者に対する税控除であり、所得が年金のみの場合には納税する必要がないように制度設計さ

れている。また、老齢であるという条件のみで税控除を行う国(カナダの Age Credit、アイルランドの Income Tax Age Allowance など)や、障害が発生していることを理由として税控除を行う国(オーストラリアなど)もある。これらの制度は、年金給付と相まって高齢者の所得保障に大きな役割を持っているところである。

III 加盟国を取り巻く状況の変化： 年金改革に向けてのインセンティブ

社会保障制度はその歴史的経緯においていつの時代においてもさまざまな課題を抱えてきた。1960年代までは公平性の追及が大多数の国の政策目標であり、年金制度については給付レベルの引き上げなどが行われてきた。それが70年代になるとオイルショックによる景気停滞、失業率の増加などによって政府の役割についても疑問が呈されてきていたところであるが、近年では、高齢化、高失業率、労働市場の流動化、そして家族形態の変容などの社会経済的な変化に対処することが社会保障制度一般の大きな課題になってきているところである。それらの課題は年金制度についてもさまざまな観点から密接に関連するものであり、日本を含め各国においてそれらの課題に対処するための方策について検討を重ね、制度改革を行っているところである。

1. 人口の高齢化

トルコなどの老齢人口比率が未だ小さい国においてはまだ問題が顕在化していないが、大部分のOECD諸国において人口の高齢化は共通の課題であると言うことができる。人口の中で高齢者の割合が増加することにより、医療や年金給付などが増大し、財政を圧迫するというのがよく指摘される問題であるが、特に日本や韓国はOECD諸国の中でも高齢化のスピードが欧州諸国と比較すると

速いため、その分問題の深刻さも大きいと言えるであろう。

これらは各国の年金財政にも大きな影響を及ぼしており、特に今後はフィンランド、ドイツなどと並んで日本も、OECD諸国の中でも年金に関する支出が過去30年と比較して今後大幅に増加することが予想されている。また、当然のことながら高齢者個人々の平均余命も延びており、各人ごとの年金受給の期間もそれにつれて延びているところである。このような状況の下で、これまでも高齢者に対する支援という観点からOECD諸国の社会保障制度の中で大きな位置を占めてきた年金制度の部分も、改革を余儀なくされているところである。

2. 労働環境の変化

税を財源とする年金制度では直接的な関係はないが、保険料を財源とする年金制度においては、労働環境の変化が直接制度の財源に影響するため、近年の高失業率下において制度上の問題が顕在化してきている。この高失業率はOECD加盟各国のうちほとんどの国においてしばらくは続く予想されており、また個人のライフサイクルを見ても、アメリカやオーストラリアなどで見られるように頻繁に転職を行うために短期間失業するというケースがこれまで以上に多くなっていくこと、さらに高齢の男性の雇用率の減少およびそれと対照的な女性の雇用率の上昇などの多くの労働環境の変化が今後起こってくるため、年金制度としてもそれらの事象に対応することが求められるようになってきている。

3. 家庭環境の変化

上記の労働環境の変化とも関連して、家庭環境についてもOECD諸国において大きな変動が起こっている。女性が労働市場へ進出し、経済的にも独立していると、共働き家庭の増加、晩婚化、離婚率の増加なども見られている。それらについ

ては基本的には児童家庭政策により対処する問題であるが、年金制度の観点からどう対処するかという点についても検討する必要があるが生じている。また、年金制度に特化した話としては、育児や高齢者介護を行うために離職・休職を行っている期間については収入がなく、従って保険料の拠出も行うことができないが、それらの期間について何らかの優遇措置を設ける必要がないかなどについても問題になっているところである。

IV 加盟各国の年金改革の動向

上述のような課題が山積する中で、OECD加盟国の中においてそれぞれの国の状況に応じて年金改革が行われ、または検討されているところである。その基本的方向性については、昨年のOECD社会保障大臣会合に先立って行われた各国政府に対する調査によると、年金制度の中長期的財政安定性を目的としているという回答が最も多かったが、そのほかには年金の支給開始年齢と実効退職年齢の差をどのようにするかという観点、給付レベルをいかに適正なものにしていくかという観点、いかに年金制度の存在が労働へのインセンティブになるようにするかという観点など、さまざまなものを含んでいる。これらはどれか一つだけが独立して目的となるものではなく、従って単一の制度改革によって問題が解決するというものでもないが、さまざまな施策を組み合わせることによってそれぞれの国の状況に応じて実際の改革を行っていくことが大切であり、実際に各国においてはさまざまな改革が行われてきている。下記はその主な例を示すものである。

1. 年金給付額の削減

まず、最も簡単ではあるがその実現が最も難しいのは、年金支給額を削減するということである。これについては、オーストラリア、ポーランド、チェ

コなど給付水準を引き上げている国を除く多くの国が、何らかの形で給付額の削減を行っている(ドイツ、イタリア、カナダ、フィンランドなど)が、ほとんどの場合において単に給付率を減額するのではなくそのほかのさまざまな手法によっている。例えば、給付額にネット所得スライドが日本に先駆けてドイツで導入され、社会保険料などの増額からくる負担増を一部年金受給者に転嫁することによって、給付額に係る一定の抑制の役割を果たしている。そのほか、間接的な方法ではあるが、給付額は同額であるがその給付の要件となる拠出期間を延長したり(トルコ、ポルトガルなど)、最終的な給付額の基礎となる雇用期間を延長したり(スペイン、フランスなど)している例も見られる。また、一連の年金改革の流れの中で、同じ年齢集団の平均余命の上昇に合わせて個々人の支給額が減少するような改正も行われている(スウェーデン、ドイツ)。

2. 積立方式の重視、確定拠出方式への流れ

これまでのOECD諸国の大半では年金制度の方式は確定給付・賦課方式の制度がほとんどであったが、上記の通りの状況の中で、これまでの方式を継続すると将来的により一層の給付削減を行う必要が生じる可能性があり、そのようなことが政治的にはより一層困難になる状況も容易に想定できる。そのために、将来の年金給付の支払いをある程度今のうちから担保しておくという観点から、賦課方式のみではなく積立方式の部分を作るか、または既存の積立部分を拡充したりする国も見られる(カナダなど)。また、公的年金の世界においても確定拠出方式を確定給付方式に代えて採用する国も出てきている(スウェーデン、イタリアなど)。これらの改革は、年金の負担と給付の関係については基本的に国がその時点時点で責任を持って調整し、運用リスクについてはいわば国の関与による何らかの形で吸収することとなっていたものを、そのリスクを年金受給者に転嫁したり、国

が別途運用できる積み立てを増額させて経済の活性化のためにも使おうとするものである。

例えば、カナダにおいては国庫で運用している積立部分を現在の年金給付総額2年分から5年分に増額し、またその運用についてもこれまでの規制を緩和してより利益率の良い投資をすることとしている。また、最近のスウェーデンの改革においては徹底した制度改革を行っており、あくまでも賦課方式の公的年金の範疇ではあるが確定拠出方式収入を導入し、それに完全積立方式の基金(収入の18.5%の保険料のうち2.5%を積み立て部分に回す)を組み合わせる別途運用も行えるようにしているものである。このような改革の方向性はいわゆる「世銀方式」(基礎年金としてミーンズテストに基づく給付を税財源で賄い、2階部分は国の規制の下において民間機関が積立方式により運営し、そして3階部分で民間の自由な運営を行うという制度)とも仕組みとしては通じるものがあるが、2階部分の運営も国が行っているという点で折衷的である。

3. 私的年金の重視

上記のような公的年金の範疇で積立方式・確定拠出方式を採用している国はあまり例がないが、東欧諸国など比較的最近OECDに加盟した国々を中心として、多くの国が私的年金を重視していく方針を採ってきている。これは、私的運用の方がより柔軟に行えて利益率も一般的に高くなり得るという利点に基づき、基本的な部分は公的年金でカバーした上で、それに加えて全体としてより高い給付水準を私的年金給付で達成するという考えであるが、国によっては公的年金の役割は最低限の所得保障を行うという役割にとどめている国(オーストラリアなど)もある⁸⁾。

東欧諸国のうちハンガリー、チェコ、ポーランドなどにおいては、最近の年金改革において私的年金を法定化し、公的部分のみでは保証することのできない水準の給付について私的年金によってカ

バーするという方針を打ち出している。そのほか、オーストラリア、デンマークなどは私的年金への加入が法的に、または労働協約上義務とされており、私的年金への加入率はかなり高い。メキシコも積立方式・確定拠出方式の私的年金への加入を最近義務付けたりと、かなりの加盟国において私的年金への加入を担保しようという動きがある。また、それ以外にも、公的年金のカバーする給付水準があまり高くない国(カナダ、アメリカ、イギリスなど)においては事実上私的年金が高齢者の所得保障に関して大きな位置を占めており、税制優遇措置などによって政府もそれらの私的年金への加入を奨励しているところである。

しかしながら、上記のような私的年金を推進するとそれだけ運用のリスクを年金受給者が負うことになるため、なんらかの歯止めをかける必要も出てくる。そのような観点から、オーストラリア、イギリスなどの国においては、逆に私的年金に対する公的規制を強化して、いざというときの安全を確保している例も見られる。このように、私的年金を推進することは諸刃の剣的な要素もあるため、これらの国のような安全措置をとっていく必要もあるであろう。

V 年金制度と労働市場との関係

年金制度と労働市場、特に高齢者雇用の間に重要な関係があることについては説明の必要はないであろう。上述の通り、労働へのインセンティブをいかに与えていくかという目標がある状況で、この年金制度と労働市場の関係についても、OECD加盟国のうちかなりの国において改革が行われているところである。

まず、支給開始年齢の全体的な引き上げについては例は少ない。日本のほかには、ハンガリー、チェコなどにおいてそれまでの60歳から62歳に引き上げるほか、イタリアやアメリカなどにおいて

も(引き上げ幅は違うが)同様の引き上げの例がある。これよりも一般的な例が、それまであった男性と女性の支給開始年齢の差を縮めていくというものであり、オーストラリア、ベルギー、ドイツ、ギリシャ、ポルトガルなど多くの国において実施される場所である。

次に、法定の支給開始年齢前に退職する者については、ほとんどの国において繰り上げ給付または部分年金が支給されるが、最近の各国における高齢者雇用を促進するという観点から、それらの給付額の削減が行われてきている。それらの具体的内容は千差万別であるが、主な例は①繰り上げ支給の年齢下限の引き上げ(フィンランド、ドイツ、ポーランド)②繰り上げ支給の前提条件としての雇用(保険料拠出)期間の延長(ベルギー、ハンガリー、イタリア)③繰り上げ支給を行う上での審査の厳格化(デンマーク)などである。

また、法定の支給開始年齢後に退職する者について支給を繰り下げ、支給額を増額することも、高齢者雇用へのインセンティブとして各国で採用されている方策である。通常は一定の年齢を上限として支給繰り下げを認めているが、フィンランド、スウェーデン(1999年から)およびイギリス(2010年から)においては年齢の上限を撤廃し、支給を繰り下げればそれだけ給付額が上昇するようにしている。支給額増額の方法については、年金数理的な増額にとどめる国(カナダ、ルクセンブルグなど)もあるが、政策的にひと月支給を遅らせるごとに増額される割合を決めている国(フィンランド、スロバキアなど)や、繰り下げた年数などに応じて最初の年金支給時に一時金を支給する国(オーストラリア)もある。

そのほか、雇用(および保険料拠出)期間の長さや支給額との関係が緊密でなく、労働へのインセンティブを欠いているという認識を示している国もいくつかあり、それをより緊密にして雇用へのインセンティブを高めようとする試みも行われている。

例えば、上述のスウェーデンにおいて導入された確定拠出年金と完全積立方式の組み合わせでは、そのような保険料拠出期間と支給額の関係がより緊密になっている。また、失業している期間や職業訓練をしている期間を一定限度において保険料拠出期間に含めることを認める国(カナダ、ルクセンブルグ、フィンランドなど)もある。

なお、就労と年金受給を組み合わせる労働形態に関しては、単なる年金の繰り上げ支給ではなく、部分的に就労を行いつつ部分的に年金支給を受けるいわゆる「部分年金」については、デンマーク、フランス、ルクセンブルグ、ドイツ、スウェーデン⁹⁾などにおいて行われている。年金の支給開始年齢後についての扱いは国によってさまざまであるが、ベルギーやアメリカのように年金受給者の収入について課税面で優遇しているケースなどあれば、イタリアやフランスなどのように年金受給を行う場合には就労することを制限するようになってきている国もある。これらの点については、国々の就労に関する考え方や失業率などによって影響を受けているのであろうが、各国での違いには興味深いものがある。

VI 家庭環境の変化、高齢者像の変化に 適合した年金制度に向けて

高齢化の進展などの状況下で、各家庭の環境についても大きく変化しており、その中で年金制度としてどのような対応をしていくべきかということについては、日本においても論点の一つとなっている。OECD加盟国の間では、保険料拠出を行う際に育児、高齢者介護などの理由で稼働所得がない時期をどのように扱うかということが大きな論点になっているが、ドイツ、ベルギー、イタリア、スイスなどがそのような時期について一定限度の下で保険料拠出期間に算入することを認めている。これらの扱いは制度の財政的効率性の観点から縮小しよ

としている国もあるが、やはり家庭環境にも一定の配慮を示すのは必要なことではなかろうか。

また、ベルギーにおいては最近、離婚した者に対する年金制度を創設している。これは、離婚した者が60歳になった場合に、離婚前の配偶者の結婚中の収入の37.5%に基づく年金額から自らの収入に基づく年金額を差し引いた額が支給されることとなるものである。このような給付が行われることによって、被扶養者であった配偶者が離婚したとしても最低限の所得保障が行われることになる。

なお、この論点と関連して、OECDの場でも提唱され、サミットでも重要なコンセプトとして議論されたActive Agingの視点が重要となってくる。すなわち、高齢者が、現在ではその多くが必ずしも貧しく弱い存在ではなくなっているという状況の中、年金制度の本質に立ち返ってその必要性を吟味・検討し、高齢者が本当に自立して自らの選択により雇用、家庭生活などの中から本当に自分の希望する活動を行うこと、そのような選択を可能とするために、人々のライフスタイル自体をより柔軟にするように社会制度自体を整備していくことなどが、長期的には求められていくであろう。短期的な目標とはなり得ないものではあろうが、そのような長期的視点に立って社会をつくっていくことによって、本当に高齢者の生活をトータルに支援していくことができるであろう。

VII まとめ：望ましい年金の将来像

日本においても、現在のところ各界において将来の年金制度についてさまざまな議論が行われているが、「世銀方式」がもてはやされ、厚生年金廃止などの提言が多くされている現状である。しかしながら、上述のILOとOECDの合同ワークショップにおいては、そのような議論についても多くの参加者から疑問が投げ掛けられていた。全体としては、別個の特色を持ったいろいろな制度に加入

できるようになることによって適切・柔軟に所得保障を行うべきこと、また高齢者の雇用促進を図る必要があることなどについては異論を差し挟む参加者はいなかったが、世銀方式に代表される完全積立・確定拠出方式、そして私的年金を重視するスキームについては、現状の年金制度自体が多くの国において既に賦課方式の下でかなり成熟化している状況であり、積立方式に移行する場合にはその際に経過的に生じる「二重の負担」の問題が大きく、その点が解決されなければ実施は困難であるとの意見が出されていた(もっとも、これについては、十分な時間をかければ克服可能であるとの意見もあった)。

これらの議論には、誤解を恐れずに一般化すると、国の関与による安定した所得保障(賦課方式・確定給付年金)を目指すか、または最低限の部分は国が保証した上で市場と連動した形で個人の選択に基づき高収益を目指すか(積立方式・確定拠出年金)という対立点があるように思える。実際には、後者に基づく制度を発展させてきた国も一部(オーストラリア、ニュージーランドなど)存在しているが、大多数のOECD加盟国は前者の制度に基づきこれまで高齢者の所得保障を行ってきたわけである。その中の一部の国(スウェーデンなど)では大規模なパラダイムシフトを行い、後者の確定拠出年金制度に制度変更を行った例もあるが、大部分の国(ドイツなど)では、賦課方式・確定給付年金を今後とも堅持するとの方向性を示している。いずれの方向をとるにせよ、重要な点は、各制度間のリスクをいかに分散させて、高齢者に多様な選択肢を与え、安定的かつ効率的な制度をいかに構築していくかということである。また、既存の制度についていかに高齢者の退職後の所得を保障していくかという観点に基づき、今後とも各国において、また日本においても、検討を重ねて行くべきものであろう。いずれにせよ各国の改革についてもその実施が完全に行われるのはだいたい2010

年以降ではあるが、その方向性については早急に枠組みを作り上げていかなければならないであろう。

注

- 1) デンマークの公的年金制度は特殊であり、カナダ的な税財源の年金に加えて、定額の拠出と完全に連動した積立式の年金(ATP)がある。3階部分は労働協約に基づいた年金であるため、公的部分としては所得比例年金は存在していない。
- 2) 例えばオランダの場合には、1年間居住することによって満額支給の場合の2%の受給権を取得することになる。なお、スウェーデンなどの場合には基礎年金の支給を受けるためには最低3年間は居住していることを必要とする。
- 3) ミーンズテストについては、税財源で運営されている制度についてはすべて何らかの方法で課されているが、支給の基準となる所得水準については制度の基本理念との関係で大きな違いがある。例えばカナダにおいては、1989年の改正により初めて一部富裕層のみに対する給付取りやめの制度を導入している。なお、2001年までにはミーンズテストに基づく補助的な給付や年金受給者に対する税制優遇措置などを統合して、新たに「高齢者給付」(SENIOR BENEFIT)とすることとしている。
- 4) これらの財源については、保険料のみで賄っている例もあるが、一般的には法定の、または予算上の措置として實際上税財源から充当しているケースもある(ドイツ、イギリスなど)。
- 5) フランスのARRCO(補足年金の運営機関の一つ)などは労使が参加した民間の機関であり、制度として日本の基準からすると私的年金の範疇に入りそうだが、全国的統一的に運営が行われ、財政的にも賦課方式が採用されているため、国民経済計算(SNA)上は公的年金に分類されている。
- 6) しかしながら、ニュージーランドだけは私的年金に対する税制上の支援は全く行っていない、政府としては普及啓発を通じて私的年金への加入を促進している。
- 7) また、例えばハンガリーについては、制度改正により98年に年金給付は課税所得となっている。
- 8) なお、オーストラリアでは公的基礎年金はミーンズテストに基づき給付されるため全高齢者をカバーしてはいないが、上述のように、公的年金の給付レベルの引き上げについても目標としており、最終的には従前所得の25%を法定化すべく現政権において検討を行っているところである。

- 9) スウェーデンについては、最近の全般的な年金改革の中で部分年金についてはその適用の制限を行っており、同年金の支給開始年齢が60歳から61歳になり、また支給率がこれまでの65%から55%に引き下げられるほか、2001年からは部分年金そのものが廃止されることとなっている。

参考文献

- Kalisch, David W., et al. 1998. *Social and Health Policies in OECD Countries: A Survey of Current Programmes and Recent Developments*. Labour Market and Social Policy Occasional Paper No. 33, OECD.
- Kalisch, David W., and Tetsuya Aman. 1998. *Retirement Income Systems: The Reform Process across OECD Countries*. OECD.
- Esping-Andersen, Gosta. 1997. "Welfare States at the End of the Century: The Impact of Labour Market, Family and Demographic Change." *Family, Market and Community: Equity and Efficiency in Social Policy*. Social Policy Studies No. 21, OECD.
- 阿萬哲也 1998 「年金制度改革に係るILO・OECD合同ワークショップ」『世界の労働』第48巻 第2号
(あまん・てつや
厚生省保健医療局臓器移植対策室室長補佐)

The Reform of Pensions in the UK

Alan Walker

英国における年金改革

■ 要約

本論文は、1979年のサッチャー政権誕生後から1998年末に提示された労働党政権による改革案の流れをみながら、今日の英国における年金制度改革を紹介し、年金制度の在り方を探るものである。論文の構成は前半と後半に分かれ、前半部分はEU各国が共通して実施しようとしている年金改革について概説し、後半にはそのEU全体の傾向を踏まえた上で英国の年金改革が議論されている。

年金改革はEU各国に共通に見られる動きであり、その全体的特徴は年金コストの削減を目指した私的年金により重いウェイトが置かれた改革ということである。その改革の内容は、大きく分けて6つある。第1に、退職年齢の引き上げがあげられる。第2に、退職年齢を柔軟に設定し段階的な退職を促す改革がみられる。第3に、拠出期間の延長があり、スペインを除くEUにおいて年金と就労による所得を同時に受けられるようになった。第4は早期退職に歯止めをかけた。第5に賃金指数や課税の代わりに物価指数をもって年金水準を決定することで結果的にその水準を切り下げるといやり方をとる国もある。最後に税制や資金供給型の要素をいれながら拠出部分の割合を引き下げることによって、融資型年金制度への移行を提示した国もある。以上、EU全般の傾向として、年金制度を抜本的に再構築するというよりも、コスト削減を第一義的目的とした公的年金制度を縮小するという既存の年金制度の修正案にとどまっている。

一方現代英国の場合、サッチャー政権以来の民営化の波を受けた個人年金重視型の持つ問題点を吟味し、EUの動きと逆行するような形で今一度国民年金の見直しを行おうとしている点で、極めてユニークである。年金給付水準の低さと人口高齢化が早い時期にすでに起こっていることから、英国は当面制度上の改革を必要としないといわれていた。にもかかわらず、再び大幅な年金改革が提唱されている理由は、極めてイデオロギー的な問題であるといえよう。つまり、1980年代から90年代にかけて、公的支出の削減を掲げ、個人の責任において老後の生活に備えんとする「個人的責任」への信奉に対する反省である。英国の年金制度は2階建て方式をとっており、1階部分は社会保険方式をとる基礎年金で、2階部分は報酬比例年金(State Earning-Related Pension Scheme—SERPS)となっている。高齢者の貧困を撲滅すべく制定された国民保険年金であるが、いまなお高齢者、特に女性高齢者の中で、貧困者や低所得者の割合は高い。失業率が高く労働市場が不安定な今こそが、国民的なリスクをプールするシステムが必要とされている。この不確実性が高い現状で、個人年金への資金を供給するために必要な資本を持つことは難しい。そこで、パート就労者や臨時労働者、自営業者や無償のケア提供者に対象枠を広げ、国民年金制度の活性化を目指す改革案がグリーンペーパーに提示された。私的年金を排除するというより、公私の相互乗り入れは財源確保のためにも有効な対策の一つであることは疑われない。しかし、私的年金を年金制度の中核に据えることは社会的排除をもたらすことになり、労働市場が不安定である状況ではその問題がより深刻化してくる。本改革案では報酬比例年金を取りやめ、その代わりに一律給付の「第2の国民年金(State Second Pension)」が設定されている。つまり、英国の年金改革は国民年金を中核として、様々な個人のリスクをプールして国民全体として支え合う制度の中で、個人の権利を最大化できるよう施策が講じられている。

■ キーワード

年金改革、国民保険年金、私的年金、EU

(アラン・ウォーカー シェフィールド大学教授)

Abstract

This article examines the recent reforms to the UK's pension system, starting with the election of the first Thatcher administration in 1979 through to the proposals from the new Labour Government issued in late 1998. The article shows that pension reform is being carried out in all European Union (EU) countries and summarises the main changes. But this merely serves to emphasise the peculiarity of the UK's pension reforms within the Western European context. The article traces the increasing importance placed on individual responsibility for pensions savings by the Conservative Governments of the 1980s and early 1990s and the concomitant run-down of direct state provision (though not subsidies to the private sector). This meant the increasing neglect and impoverishment of existing generations of pensioners as the government focused policy attention and finance on private provision. The new government elected in 1997 was faced with a major challenge to restore confidence in the UK's pension system. Its first proposals suggest that it has chosen to follow the path of the previous government rather than those of the other EU countries.

Pension systems provide the cornerstone of the European welfare states—Beveridge or Bismarck—and, therefore, a transformation in a country's pension system implies an alteration in the form of its basic welfare regime. At the same time pension reform is likely to entail much wider and rarely considered ramifications, for example, on the macro level relationship between the generations. The purpose of this article is to examine the recent reforms to the UK's pension system and their implications.

The first section of the article looks at recent pension reforms in the European Union (EU) Member States. The second highlights the extreme case of pension reform in the EU: that undertaken in the UK during the late 1980s and early 1990s. The third section examines the main lessons from the UK social experiment and looks at the proposals made recently by the new Labour Government.

Pension Reform in the EU

Although Western Europe has a range of different welfare regimes and pension systems, overall it has a remarkable record in promoting economic security in old age when compared with other parts of the developed world, including the USA (European Commission, 1993). Nonetheless three features of the EU's pension provision suggest, at best, that there are remaining deficiencies in the schemes of some countries (some of which may be overcome by the process of maturation) and, at worst, that they have contributed structural

problems of their own.

First there is a persistent problem of poverty in old age in all EU countries. The range is very wide and, with one exception, it is greatest in those countries with the least developed pension provision. (Though, it must be emphasised, that even the least well-developed social protection systems of Southern Europe are more successful in tackling poverty than that of the USA.) Second there are big variations in the levels of pensions in different EU member states, as measured by their replacement ratios (Walker, Guillemard and Alber, 1993). Third, in most member states there are substantial inequalities among pensioners resulting, to some extent, from the pension systems themselves. The two major divisions are based on age and gender. Older pensioners tend to have lower incomes than the more recently retired and, in general, older women are more likely to be poor than older men. With the exception of the Scandinavian citizenship model, the work-testing element of the majority of the EU's pension systems tends to exclude more women than men. The intersection of these age and gender effects means that very elderly women are among the most deprived and excluded groups in the EU (Walker, Guillemard and Alber, 1993).

Not surprisingly when older people are questioned about their living standards and the adequacy of their pensions, these demographic differences are confirmed as well as those between countries. For example in the 1992 Eurobarometer survey those in the general

Table 1. Adequacy of Pensions (Retired Only)

	EC12	Belgium	Denmark	France	West Germany	East Germany	All Germany	Greece	Ireland	Italy	Luxem- bourg	Nether- lands	Portugal	Spain	UK
Completely adequate	12.7	10.9	23.4	5.2	24.1	8.9	20.6	4.5	13.6	8.4	29.5	28.6	1.2	22.2	9.3
Just about adequate	40.9	47.8	50.4	42.1	53.3	50.9	52.7	13.2	36.9	38.8	51.4	40.3	15.8	26.2	38.6
Somewhat inadequate	23.8	22.3	17.4	27.0	16.7	27.5	19.2	25.0	24.8	21.5	8.4	22.0	37.1	25.0	28.4
Very inadequate	21.3	16.7	8.7	22.4	5.9	10.6	7.0	55.7	20.3	30.8	10.8	6.0	44.9	26.7	22.6
DK	1.2	2.2	0.0	3.3	0.0	2.1	0.5	1.7	4.4	0.5	0.0	2.9	1.1	0.0	1.1

Source: A. Walker, 1993, p. 18.

population survey that had retired were asked whether the pensions (public and private) they receive are adequate. The responses, shown in table 1, divided the then Community of twelve into three groups: those countries where a large majority of older people regarded their pensions as adequate (Denmark, Germany, Luxembourg and the Netherlands); those where opinion was split on adequacy versus inadequacy (Belgium, France, Ireland, Italy, Spain and the UK); and those where large majorities said pensions are inadequate (Greece and Portugal). This evidence is not concerned with objective measures, but viewed from the perspective of those who receive them, the EU's pension systems cannot be described as being totally successful in promoting economic security. It was only in four of the then twelve Member States that most older people seemed to be satisfied with their pensions.

Over the last decade, however, the pressure for pension reform that has built up has come chiefly from the macro-policy level rather than the grassroots. The main issue of almost universal concern to policy makers and the media is the growth of pension costs and, in particular, its fiscal implications. In some extreme cases this concern is expressed in highly pessimistic rhetorical references to the so-called 'burden' of population ageing. There is no space to consider the very flimsy construction of the 'demographic timebomb' arguments (which anyway appears to be a largely Anglo-Saxon notion) and the flawed nature of the dependency ratio calculations which are usually invoked to lend them

scientific legitimacy. Two comments must suffice. First there is the role of international economic agencies, such as the OECD and World Bank, which have occupied a prominent place in promoting pessimism about population ageing and in amplifying the prospects of intergenerational friction (Walker, 1990). This is despite the fact that the OECD's own analysis shows that demography has played a relatively small role in the growth of pension costs (OECD, 1988) and the complete absence of evidence of a weakening of the generational contract, even in the USA where the most concerted attempts have been made to undermine it. For its part the European Commission, while recognising the challenges posed by population ageing, has taken a more balanced view. The EU research indicates the continuance of strong intergenerational solidarity at both micro and macro levels (table 2).

Second the role of the labour market rarely features in discussions about dependency ratios yet the age barrier between economic activity and inactivity has been changing rapidly in all EU countries (Kohli, et al, 1991). Paradoxically, as longevity has increased the age of final exit from the labour force has fallen. In some EU countries public policies have openly encouraged older workers to leave the labour market (such as disability pensions in Sweden, pre-retirement in Denmark and Germany), particularly at times of high youth unemployment, in others the same policy has resulted from collective bargaining (the VUT in the Netherlands).

Table 2. Those in Employment Have a Duty to Ensure, Through Contributions or Taxes, That Older People Have a Decent Standard of Living

	EC12	Belgium	Denmark	France	West Germany	East Germany	All Germany	Greece	Ireland	Italy	Luxembourg	Netherlands	Portugal	Spain	UK
Agree strongly	37.0	32.5	60.1	25.9	28.5	37.6	30.4	39.4	40.7	38.4	34.2	42.4	41.2	45.7	45.9
Agree slightly	42.8	42.7	29.8	51.2	49.7	43.7	48.4	35.0	40.9	40.1	44.8	38.2	32.3	38.1	37.2
Disagree slightly	9.0	13.8	6.3	13.0	12.4	7.7	11.4	8.3	5.8	6.9	10.6	9.8	10.0	4.4	6.2
Disagree strongly	8.6	4.1	2.0	4.6	3.7	3.2	3.6	4.2	1.7	2.7	3.4	4.0	7.8	2.8	3.1
DK	7.6	6.9	1.8	5.3	5.8	7.8	6.2	13.1	10.9	11.1	7.0	5.6	8.7	9.1	7.5

Source: A. Walker, 1993, p. 15.

This early exit trend has two important implications. On the one hand it has removed pension systems from their position as the key regulators of labour force exit. For example in the UK and Germany only roughly one-third of men enter the public pensions arena from full-time employment. On the other hand it has reinforced the devaluation of older workers left in the labour market. Most EU countries have already removed public subsidies for early exit (see below) but very few have tackled the widespread age discrimination in their labour markets which results in premature exclusion from employment (and the payment of taxes and pension contributions) and recourse to social protection. The potential role of the fourth pillar of retirement income (employment) in reducing the pressure on the EU's pension systems has only recently come onto the policy agenda, chiefly via the 1994 Essen Council (Walker, 1997).

Despite some of the alarmist rhetoric surrounding population ageing and the universal nature of pension reform in the EU, the measures taken so far to reduce future pension costs are really rather modest. There are six main kinds of reform (Reday-Mulvey, 1997). First, seven Member States are raising the age of retirement—Austria, Germany, Greece, Italy, France (by raising the number of contribution years), Portugal and the UK. In three cases this reform consists of raising the retirement age of women to bring it in line with that of men. Second, eight countries are

introducing greater flexibility in the age of retirement and the promotion of gradual retirement. Third, there is the extension of the contribution period for pensions by tying the amount of pension to the length of contribution (mainly Italy and Sweden, but to some extent Finland, Denmark, Germany and the UK). With the exception of Spain, all EU Member States now allow the combination of a pension and income from work. Fourth there is the curtailment of pre-retirement (early retirement) policies (Austria, France, Germany, the Netherlands). Fifth there are reductions in the levels of pensions, usually by means of changes in the methods of calculation by price-indexation instead of wage-indexation and taxation. Finally several countries have altered their methods of financing pensions—chiefly to reduce the role of contributions while increasing that of taxes (Portugal and Spain) or by adding a funded element (Finland, Italy and Sweden).

Although there is a clearly convergent trend among EU Member States towards retrenchment in their public pension systems, the reforms that have been carried out or planned are, for the most part, concerned with cost containment rather than radical restructuring (partial exceptions are Finland, Italy and Sweden). Moreover there is no sign that public opinion favours major changes to the EU's pension systems and the values which underpin them. For example when the general public in each Member State were questioned about the level of income that should be provided by the state for

Table 3. The Level of Minimum Resources That Should be Provided by the State

	EC12	Belgium	Denmark	France	West Germany	East Germany	All Germany	Greece	Ireland	Italy	Luxem- bourg	Nether- lands	Portugal	Spain	UK
Just enough to make ends meet	3.8	4.2	6.4	4.7	1.8	1.2	1.7	1.4	4.9	3.2	14.5	8.8	1.2	8.6	2.4
Enough to get along fairly but no more	35.2	47.2	54.3	40.9	26.5	14.1	23.9	30.4	26.9	42.1	51.0	62.6	17.8	29.4	36.2
Something closer to the average wage for people still in work	57.2	44.3	38.1	52.1	64.9	81.7	68.4	65.2	62.6	51.9	31.5	26.0	77.7	59.0	56.9
DK	3.8	4.4	1.3	2.3	6.8	3.0	6.0	3.0	5.6	2.7	3.0	2.5	3.3	3.0	4.5

Source: A. Walker, 1993, p. 19.

older people, majorities in most countries favoured a standard of living close to the average wage (table 3).

Pension Reform in the UK

What is not apparent from the preceding review of recent pension reforms is just how odd the UK looks in a Western European context. The UK's first pension reforms pre-dated those of most other EU countries by a decade. In global policy terms the UK was more in tune with the USA and Japan, countries that started pension reform in 1988 and 1986, respectively. But, in comparison with say Italy, the UK's first and second tier pensions were already low in comparative EU terms and there was no suggestion of an impending pension crisis. In fact in the 1980s the OECD specifically told the UK that there was no need to take any action on its pension system until 2010 at the earliest, partly because of the relatively low cost of pensions and partly because the UK's population aged earlier than those of most other EU countries. So why did the UK government embark on pension reforms so much earlier and far more radically than other EU Member States?

The answer is ideology: it was the election of the Thatcher government in 1979 that transformed both the politics of pensions in Britain and the prospects of the poorest pensioners. The Conservative strategy on pensions unfolded between 1980 and 1986 and had two interrelated strands, both of which were underpinned by the same neo-liberal ideology. On the one hand there

was the imperative to reduce the scale of public spending and, on the other, there was the belief in individual responsibility (even if this came at great cost to the Exchequer). So, out went the post-war consensus on the central role of the state in the collective provision of pensions and in maintaining the generational contract; and in came the idea that the individual should be primarily responsible for saving for his or her own retirement.

The purposes of these proposals are to achieve a steady transition from the present dependence on state provision to a position in which we as individuals are contributing directly to our own additional pensions and in which we can exercise greater choice in the sort of pension provision we make. (DHSS, 1985, p. 6)

The UK has a two-tier pension system as is the case in most other EU countries but, unlike most of the others (except Ireland), it has a uniform, low level first tier universal pension (funded by National Insurance [NI] contributions) with a second tier that covers barely half of the working population. The universal NI pension was introduced in 1948 following the recommendations of the Beveridge Report. Rather than adopting the non-contributory means-tested model of the 1908 Old Age Pension, Beveridge chose the insurance principle established by the 1911 National Insurance Act. This meant that the basic pension was not seen as a right of citizenship but was, and still is, dependent on the establishment of eligibility through

contributions, or 'work-testing'. It is worth remembering that the campaign for old age pensions, which began in the late 19th century, was a campaign for a free universal state pension payable to everyone over the age of 65. It was a reaction against the summary dismissal by employers of workers purely on grounds of age, the failure of employers and other private agencies to provide pensions and the resulting widespread poverty in old age. (The work of the great Victorian reformer and poverty investigator Charles Booth was particularly influential in the campaign and Booth himself was a leading member of it.)

Over the two and a half decades following the introduction of the NI pension the problem of poverty in old age persisted and various attempts were made to introduce top-up and graduated pensions. The issue became a political football with each side vowing to overturn the changes proposed by the other. The breakthrough came in the mid-1970s when political consensus was reached on the 'new pensions' proposal by the then Secretary of State for Social Services, Barbara Castle. The centre-piece of the proposal was a new second-tier pension, the State Earnings-Related Pension Scheme (SERPS), which was to be introduced over 20 years to provide, in combination with the first-tier NI pension, economic security in old age for the majority of Britain's pensioners. Regardless of one's opinion about SERPS today there is no doubt that the scheme would have put British pensioners in a similar position to their continental counterparts and, by the turn of the century, would have gone a long way towards eradicating poverty in old age. The original SERP scheme was particularly helpful for women, because of its best 20 years rule and the provision of home responsibility credits. All that is history, now the SERP scheme is sinking fast: only 17 per cent of the workforce are currently paying into it and, had the Conservatives been re-elected, it would have been abolished.

The previous government's pension strategy entailed neglecting the needs of the poorest of today's pensioners. Thus, between 1980 and 1997 policy focused almost exclusively on those in the labour market (tomorrow's pensioners), encouraging them to opt out of the state pension sector, while providing a

massive disincentive for anyone with enough years of working life left to remain in the state sector, at least in those parts over which they have a choice. On current projections by 2030 the basic or first tier national insurance (NI) pension will be worth just 10 per cent of average male earnings and 14 per cent of average female earnings. What a leading Conservative minister famously called 'a nugatory amount'. The total (first and second tier) state package will be 26 per cent of male earnings and 30 per cent of female earnings. So, it is not surprising that millions of people have been searching for ways of enhancing their economic prospects in old age.

However, this policy is not simply about the projected incomes of future generations of pensioners—many of whom can take evasive action now. It concerns current generations who have no choice but to exist on what the state provides. Despite the government promise in 1980, when it changed the uprating formula from earnings to prices, that pensioners and other long-term beneficiaries could 'confidently' look forward to sharing rising living standards, the basic NI pension has fallen further and further behind the rise in earnings: the differences are currently £24 per week for a single pensioner and £37 for a couple. In both cases the NI pension would be more than a third (37 per cent) higher if the link with earnings had not been broken.

While the first tier NI pension was being steadily undermined during the 1980s the cut in the value of the State Earnings-Related Pension Scheme (SERPS), by the 1986 Social Security Act (implemented in 1988), was dramatic. On the pretext that the projected costs were too great and, specifically, that the scheme was too generous to women, the value of SERPS was halved. At the same time very attractive incentives were introduced to encourage workers to opt out of SERPS and enrol in private pension schemes—2 per cent of earnings plus a national insurance rebate of 5.8 per cent. As a result some 6 million employees left the SERP scheme—at a cost to the Exchequer of £16 billion up to 1996. This restructuring of pension provision also entailed a change in the opting out rules from SERPS—for the first time money purchase or defined contribution pension schemes were recognised as legitimate alternatives to SERPS. Thus the exodus from

SERPS represented a major change from a defined benefit scheme to a defined contribution one. This means that the value of a person's pension cannot be predicted precisely, it relies on the outcome of stock market investments rather than a proportion of earnings. As a leading economist put it, 'a certainty was replaced by a lottery'.

What ensued was a remarkable episode in pension policy, by any standards, and one resonating with warnings: the major scandal of the mis-selling of pensions by over-zealous agents and insurance companies. It is estimated that as many as 3 million people have been sold private pensions when they would have been better off staying in the state scheme. History will record its own verdict on this extraordinary episode in social security history but I'm sure future social policy analysts will write with incredulity that responsibility for pensions was passed from the public to the poorly regulated private sector without proper safeguards. There are hundreds of thousands of people still awaiting compensation. In July 1997 the new Labour government named 24 companies, 22 of which had not then dealt with 10 per cent of their compensation claims, including some of the leading insurance companies in the UK. Furthermore the state has sponsored a substantial down-grading of future pension entitlements—the Exchequer (tax payments) and the contributors themselves are subsidising pensions that are inferior to both the state and the occupational schemes. Thus for the same level of contributions SERPS and occupational schemes provide, on average, between 50 and 60 per cent of final salary (depending on the number of job changes) with the original SERPS being superior to the average occupational scheme. However, consulting actuaries Bacon and Woodrow calculate that personal pensions provide between 20 and 40 per cent of final pay.

Alongside these changes the 1980s saw a sustained rhetorical attack on pensioners—another dramatic break with the past in which this group had been regarded as the most deserving of all social security claimants. This was designed, no doubt, to create a climate conducive to the government's proposed reforms. However the impact of such statements on current pensioners living on low incomes has not been considered or

investigated. Yet some 950,000 are living on incomes below the social assistance levels—because of the complex bureaucracy involved and the stigma of means-testing they fail to claim the benefits they are entitled to.

That is the background to the current debate about the future of pensions in the UK. The earnings-related second-tier addition to the flat-rate Beveridge inspired first-tier has been damaged—some would say beyond repair. The main reason behind this change was ideological. The outcome is that pension provision in Britain is in an unsustainable mess. Poverty and low incomes persist among a significant minority of current generations of pensioners—particularly very elderly women. While fewer than half of those workers approaching retirement have any occupational pension entitlement—68 per cent of men and only 29 per cent of women. Indeed, the average membership of occupational schemes for men has declined in recent years (to 57 per cent) and the average for the whole workforce is 48 per cent. The result of mushrooming of private (personal) provision in the 1980s is that 26 per cent of full-time male employees are paying into such schemes. The figures for full-time female employees are 19 per cent and 11 per cent for part-timers. Despite this massive upheaval in pension provision and the purposive erosion of its value over the past 18 years it is remarkable that the first-tier NI pension is still the main source of income for the majority of Britain's pensioners. The current system is incapable of meeting the future needs of many women currently of working age because they are not employed, are working part-time or their wages are too low to make pension contributions viable.

Thus, to sum up, rather than advancing towards a comprehensive pension system commensurate with other EU countries the UK pension consensus has been shattered, the state scheme broken up and the prospects for future pensioners made less secure than they would otherwise have been, which brings me to the third part of the article.

Reflections on the UK Reforms

In comparison with the, for the most part, measured and incremental pensions reforms conducted in most EU

Member States the example of the UK may appear too odd or extreme to offer any useful lessons for other countries. However the centre-piece of the Conservative pension policy—the individualisation of pensions and, with it an increase in the funding component—is precisely the course being encouraged by international economic agencies and being considered by European governments East and West. So what lessons might be learnt from recent pension reforms in the UK? There are two main ones.

First there is the danger of an ideologically-driven policy which stifles public debate. Thus, in the UK, there has been virtually no open discussion about the advantages of pay-as-you-go (PAYG) as a method of financing pensions, nor of the disadvantages of private funded schemes, even in the wake of the mis-selling scandal. What usually occurs are the assertions that PAYG is unsustainable and that private is best.

For the record I will outline some of the advantages of PAYG. Under PAYG pensioners' incomes can rise along with general living standards if political decision is taken to increase pensions. An unlikely scenario in the UK at present but public opinion surveys continue to report that 'the favourite priority for more spending has always been retirement pensions' (Jowell, *et al.*, 1997). PAYG schemes are superior to funded ones with regard to alleviating poverty and the provision of insurance against inflation and investment risks. They tend to be socially inclusive: they can cover everyone, provide protection for gaps in earnings and also job changes. PAYG represents a contract between the generations and, therefore, an expression of social solidarity and a potential force for social cohesion. Those arguing for Chilean-style personal savings plans fail to acknowledge either the importance of intergenerational solidarity or that the state-encouraged self-interest represented by such schemes may have some impact on the willingness of younger generations to contribute to other collective provided services. Moreover why should younger generations fund the pensions of those in retirement when the return they can expect in the future will be worth so little? PAYG schemes are usually simple to understand and relatively easy to administer.

Funded schemes are said to produce lower

distortionary effects in the labour market and contribute to the development of financial markets. On the other hand they have several disadvantages:

- Low potential coverage (e.g. in Chile only 52 per cent of those in the labour force are contributors).
- Lack of democratic accountability in private schemes.
- Double taxation during the transition phase.
- High level of risk in private schemes (fraud, uncertainty of money markets, corporate mergers etc.).
- Inefficiency of private schemes, that is, high start-up costs falling mainly on the low paid and women.
- Poor insurance coverage of individuals for major risks such as chronic sickness, disability, premature retirement and long term unemployment.
- They penalise carers (because of their limited employment opportunities) which is exacerbated by the high administrative costs of private schemes.
- High public cost of private schemes in terms of tax reliefs and other incentives.
- High cost of administration. NI is very cheap to administer: 1.1p for every £ paid out, compared with up to 25p of every £ invested in private schemes.

Some of these disadvantages could be minimised in theory by making private funded schemes compulsory and by regulating them strictly. But there are no precedents internationally of 'compulsory' private schemes covering in practice more than two-thirds of the population. Also there is no guarantee that compulsory savings would yield sufficient income in retirement for large groups of workers (as in Singapore).

The absence of public debate on the future of pensions in the UK meant that these advantages and disadvantages were never considered outside of expert committees. In contrast these issues were discussed in the run-up to the 1997 referendum in New Zealand. The outcome was that 92.4 per cent voted against the government's proposal to replace the state PAYG universal superannuation scheme with compulsory private funded schemes and only 7.6 per cent were in favour.

Second there is the failure to adapt the British pension system to changing times. What is remarkable about the 1980s is that the UK government was able to undermine the national insurance system without any discernible public outcry or political backlash. A

leading British economic and social commentator has called the destruction of SERPS one of the greatest frauds perpetrated by a democratic government against its people in modern times (Hutton, 1996). It is inconceivable that such action would have been possible in say, Germany. Of course this tells us a great deal about the nature of the Beveridge welfare state but also, I think, it reflects a failure to modernise social security. The irony is that the UK pension system may have been more secure from political interference, or more keenly defended, if its rights had been more individualised. Thus the new Swedish second tier pension has linked pensions and contributions more closely and has included an element of funding. New Zealand has an annual statute of entitlements which reaffirms the social contract on an annual basis. It would be possible to individualise rights within the collective NI scheme and to involve contributors more actively in the management of the scheme. Also an independent NI Board, along German lines, would help to ensure public confidence and protection for the scheme.

Undoubtedly the credibility of the UK's NI scheme has been hit severely but so has that of the private pension industry, though the latter does not appear to carry as much political weight as the former. Furthermore there is no guarantee that the introduction of funding would make it harder for a future government to once again change the rules. In theory a funded scheme would be easier to swap than one based on pure social insurance. All the government would have to do is pay back the money invested, with interest. Under PAYG one generation cannot pay off an unfunded liability as well as providing for its own retirement, because it would be too costly.

A related argument is that since NI was created at the beginning of the century it cannot be relevant to today's labour market conditions. This case is equally false. Indeed, arguably, today a system of national risk pooling is even more necessary than before. Insecurity in the labour market is greater than at any time in the post war period. The post-Fordist or post-modern working life is characterised by insecurity for a majority and gross insecurity for up to 40 per cent of the working population. This makes it less likely that they will be

able to build up the necessary capital to fund a personal pension. There are more women in the labour market than when the NI scheme was established, many in part-time jobs. More and more employers are reducing their commitments to occupational pensions—delaying entry and changing from defined benefit to defined contribution. Some employers are taking money out of their occupational pension schemes.

To summarise: there is no demographic or economic imperative behind the argument for change in Britain's pension system—the only imperatives are political: on the right hand, the previous government's conviction was that private is best (whatever the evidence from the mis-selling of pensions) and that the state should be a last resort residual direct provider.

The Third Way for UK Pensions

What about the left hand side? Here the future direction is becoming clear. A pension review group involving pensioner representatives was established before the 1997 election. Following the new Labour election victory in May 1997, the Pensions Review was formally announced on July 17, 1997. Its terms of reference were:

To review the central areas of insecurity for elderly people including all aspects of the basic pension and its value and second pensions including SERPS; to build a sustainable consensus for the long term future of pensions; and to publish the Government's proposals, for further consultation, in the first part of 1998.

After several delays the resulting Green Paper was published in December 1998 (Department of Social Security, 1998).

The first important point to note about the proposals in the Green Paper is the low priority given to current pensioners—despite the problem of poverty and the terms of reference for the review. For this group there are two main proposals: a minimum income guarantee (MIG) to be paid from April 1999 and measures to increase the take-up of this minimum. The MIG, in fact, is not a new benefit at all, it is the social assistance benefit for pensioners re-named (and it was announced five months earlier). The measures to increase the take-up of this means-tested benefit are

long overdue. However past experience does not suggest that older people can be encouraged to claim means-tested benefits. Previous governments have tried the same thing with little success. Indeed the government itself assumes that there will still be a substantial number (as many as 500,000) who fail to claim the MIG in 2002.

With regard to future pensioners there are three major reforms proposed. First SERPS will be abolished, despite a manifesto promise to keep it. It will be replaced by a State Second Pension—a flat-rate pension for low paid workers not covered by occupational schemes for whom ‘private second pensions are not an option’. This new pension is expected to apply only to those with earnings below £9,000 pa. Undoubtedly it would raise the pensions of the poorest future pensioners but, at the same time, the value of the basic NI pension will continue to fall relative to earnings, therefore the combined effect will be a replacement rate of around 25 per cent in 2050. Secondly it is proposed to credit into the State Second Pension some carers and disabled people who have been unable to take paid employment, as if they had earnings of £9,000 a year. This is an important recognition of the impact of caring and disability on an individual’s ability to make pension contributions. However it is not new in the UK context, for example the original SERPS had a ‘best 20 years’ formula and credits for ‘home responsibilities’. Thirdly it is proposed, for those earning between £9,000 and £18,500 to encourage the private sector to offer relatively low cost ‘stakeholder’ personal pensions. This group and those on higher incomes will have to rely increasingly on occupational pensions and personal savings, only the poorest, who claim their entitlements, will be able to rely on state support under these proposals.

At the moment these proposals are the subject of debate and will not be finalised until later in 1999 and a fuller evaluation must await the White Paper to follow. But the government does appear to have made a historic decision to follow the path of the previous one more closely than those of the other EU countries. If these proposals are enacted the UK’s pension system will be alone in the EU in giving a large role to the private sector. An alternative strategy, the revitalisation of

national insurance, would have aligned the UK pension system with those of its EU neighbours (Townsend and Walker, 1995).

Revitalising National Insurance

Revitalisation means radical change, not maintaining the status quo. It is clear that National Insurance cannot be maintained in its present form. Changes have to be made in the structure of the Beveridge scheme in order to modernise it. These changes include a widening of coverage (there are four million people currently outside NI), particularly to include the part-time and temporary employed, and self-employed, equity for women, and special arrangements for unpaid carers.

It is possible to design a public pension system that is flexible in response to changing labour market needs and yet which does not penalise part-time workers, the unemployed, disabled and those providing unpaid care. The Danish Social Pension is paid to all those with 40 years residence in Denmark at age 67, irrespective of their employment record or marital status. Four-fifths of Danish pensioners rely on the Social Pension for almost all of their income yet their standard of living is higher than that of most British pensioners. The pension provides a disposable income after housing costs which is 77 per cent of the average income for the whole population.

Conclusion

There is no doubt that pension reform is high on the policy agenda of both the EU Member States and the countries and Central and Eastern Europe. So far in the EU the reform programme has been relatively modest, with one exception. But most EU governments are promoting the growth of funded or capitalisation-based private pensions. But the UK experience provides warning signs against the dangers of an unbalanced approach to pension provision. Of course private funded schemes have a role to play, but the dangers arise when they are given a central role where they can act as an engine of social exclusion. These problems are likely to become even more important as economic insecurity in the labour market increases. Many women in particular will be unable to accrue adequate pension rights through private funded schemes. In contrast the

principle of risk-pooling under social insurance—modernised to minimise exclusions and to maximise individual ownership—seems even better suited to today’s labour market than it was when such schemes were first introduced in Europe.

References

- DHSS. 1985. *The Reform of Social Security*. London: HMSO.
- DSS. 1998a. *New Ambitions for Our Country: A New Contract for Welfare*. London: HMSO.
- DSS. 1998b. *Partnership in Pensions*. London: HMSO.
- European Commission. 1993. *Social Protection in Europe*. Brussels: DGV.
- Hutton, W. 1996. *The State We're In*. London: Verso.
- Jowell, R. et al. 1997. *British Social Attitudes*. Aldershot: Gower.
- Kohli, M. et al, eds. 1991. *Time for Retirement*. Cambridge: CUP.
- OECD. 1988. *Reforming Public Pensions*. Paris: OECD.
- Reday-Mulvey, G. 1997. 'The Future of Retirement in Europe'. *The Four Pillars*, No. 21, July.
- Townsend, P. and A. Walker. 1995. *The Future of Pensions*. London: Fabian Society.
- Walker, A. 1990. 'The Economic "Burden" of Ageing and the Prospect of Intergenerational Conflict'. *Ageing and Society*, vol. 10, No. 4, pp. 377–396.
- Walker, A. 1993. *Age and Attitudes*. Brussels: European Commission, DGV.
- Walker, A. 1997. *Combating Age Barriers in Employment—European Research Report*. Luxembourg: Office of Official Publications of the European Communities.
- Walker, A., A-M Guillemard, and J. Alber. 1993. *Older People in Europe—Social and Economic Policies*. Brussels: European Commission, DGV.

(ALAN WALKER

Professor of Social Policy, University of Sheffield)

Public Pension Reforms in Germany — Major Post-War Reforms and Recent Decisions —¹

Winfried Schmähl

ドイツにおける年金改革

■ 要約

年金改革は今日、先進国共通の課題である。中心的な問題の一つは年金政策における国の役割であり、特に賦課方式で運営されている公的年金の財政的安定性が大きな問題となっている。積立方式への移行を求める提案の多くは、少なくとも老齢年金の主要部分を民営化する案である。近年ドイツでも年金改革の議論が盛んになされているが、まだ結論を得るには至っていない。ドイツでは1998年9月の総選挙後に政権交替があり、97年に決められた改正法(1999年金改革法)の一部は新政権によって実施が延期された。

1999年金改革法の主な内容は(1)障害年金の早期受給にも減額を適用する(2)育児期間の納付とみなす給与水準を引き上げ、その分連邦補助金を引き上げる(3)45年加入の標準年金の手取り賃金代替率を、今後の65歳の平均余命の伸びに応じて今日の70%から2030年には64%に引き下げる(いわゆる「人口統計的要素」の年金算定式への導入)などであった。特に(3)は早期受給した場合に年金額が生活保護水準に接近し、公的年金に対する国民の支持が低下するとして当時の野党が強く反対していた。平均余命の伸びに対しては、年金算定式を変えずに退職年齢をさらに引き上げて対処する選択肢も考えられる。これは労働者に(a)より長く働いて今日と同じ水準の年金を今日と同じ期間受給するか、(b)就労期間を伸ばさず、より長い期間減額された年金を受給するか、の選択を迫るものである。

女性の年金問題や老齢年金の最低保証などのほかに、経済・社会政策上の最大の懸案は深刻な失業問題である。このため、新しい政府は労働組合、経営者団体、政府の間いわゆる「雇用のための同盟」を作ろうとしている。この戦略の中で政府は若者の雇用を確保するため、再び早期退職政策を提案している。公的年金の水準が引き下げられれば、年金政策における第2の強制的要素(法律または労使協約による)に関する議論が活発になる。しかしこのことは、公的年金の分野でも、賦課方式からもっと積立方式を取り入れた財政運営に移行すべきかどうかの議論を巻き起こすことも意味している。

■ キーワード

年金改革、年金政策、人口統計的要素、早期受給、早期退職

(ヴィンフリート・シュメール ブレーメン大学教授)

1. Introduction

Pension Reform at the end of this century is a worldwide debated topic. One of the central questions is the role of the state in pension policy. Especially pay-as-you-go financed public schemes are under severe political pressure in many industrialized countries. Often a radical shift towards capital funding is proposed, which mostly is linked to proposals for privatizing at least major parts of old-age security. In

recent years also in Germany an intensive public debate on pension reform took place. This debate has not at all come to an end. In Germany after the election to the Federal Parliament (Bundestag) in September 1998 a change in government took place. The new political majority has suspended some of the reform measures the former government had decided upon.

There are many reasons for reform debates in Germany. Many are similar to other industrialized

countries, namely demographic ageing, a changing structure of private households, intensified international competition after the breakdown of former socialist countries and their inclusion in international economic activities. Some challenges are different in its extent like the high unemployment rate, and at least one is specific for Germany: the economic consequences of German unification. In addition further steps for a closer European integration take place which also affect public pension policy.

To put the recent political discussion into a frame, some basic information concerning the structure of old-age protection arrangements in Germany will be given (2) as well as some information concerning the design and major objectives of Germany's public pension scheme (3). Then major pension reforms from 1957 to 1996 in West Germany (respectively in unified Germany) will be characterized in their basic elements² (4). Then the recent developments in Germany in 1997 and 1998 will be discussed more detailed (5) and (6). Finally, some remarks on possible future developments will be made (7). The focus of this article is on social insurance pensions, the major element of Germany's arrangements for social protection in general as well as specifically in old age.

2. The present structure of old-age protection in Germany

As in many other countries, in Germany a multi-pillar approach in pension policy (better to be characterized as multi-tiers or multi-layers) has existed for a long time.³ The first tier consists of several mandatory pension schemes. The most important element of the first tier as well as of all old-age protection arrangements in Germany is the statutory pension scheme (social insurance) for blue- and white-collar workers. It is an earnings-related defined-benefit scheme, mostly financed by contributions (from employees and employers in equal parts). There exist several special schemes beside social insurance, e.g., for civil servants (also of the defined benefit type, but tax-financed) and for farmers. Supplementary occupational pension schemes in the private and public sector are the second tier. While in principle all white- and blue-collar workers of the public sector are covered by such an occupational scheme (based on collective agreement),

only about 50% of employees in the private sector are covered by voluntary occupational pension schemes. Coverage is distributed very unequally according to size and branch of the firm.⁴ The third tier consists of many different types of private saving for old age. The scientific and political debate was and is mainly focused on the social pension insurance. But especially since 1997 the specific pension scheme for civil servants (which is integrated within general public budgets) also has received public attention.⁵

Concerning the macro- and microeconomic impact of the different pension schemes, social (statutory) pension insurance is of overwhelming importance. It is paying nearly 70% of all expenditure for old-age security in Germany. Expenditure of social pension insurance is nearly 10% of GNP. More than 80% of the West German population is insured in this pension scheme; in East Germany the percentage is even higher.⁶ For most retired people social insurance pensions are by far the most important source of income in old age. Therefore, discussion on social pension insurance is of great political and economic importance.

3. Some short remarks on the main elements and on the design of Germany's social insurance pension scheme

Looking at Germany's social security pension reforms in the period after the Second World War, some major reforms as well as some major topics of discussion have to be mentioned. The origins of the present social insurance pension scheme go back to the late 19th century, when Bismarck was chancellor of the newly founded German Reich. *Financing* was mainly based on employers' and employees' contributions. However, as an important element of financing (which was reflected also in the pension formula) a grant from the central public budget to pension insurance was introduced.

Since these days social pension insurance in Germany has been based on the idea of *insurance*, i.e., intertemporal redistribution and risk pooling, but also on *interpersonal redistribution*. The mix of different elements—namely equivalence and intertemporal redistribution on the one hand, interpersonal redistribution over the live cycle on the other—was and is a major topic of discussion. Also the organizational structure created in

the founding period of the German social insurance has remained alive up to the present days.⁷

Bismarck's original idea for the type of pension scheme, however, was quite different from what was established in 1889: He originally aimed at a *tax-financed flat rate pension*; workers should become like "state pensioners". This idea—as a contrasting strategy to earnings-related pension insurance—often has been discussed in Germany up to the present days, especially when major reform steps in pension insurance became necessary because of changing conditions in economy, demography and society.⁸

Also the method of financing—*pay-as-you-go (PAYG) versus funding*—was discussed intensively in the late 19th century, taking e.g., into account effects on individual and national saving. And although public pension insurance in Germany originally was based in principle on fully funding, over time this became more and more a fiction because of inflation, war times, economic crises and by using accumulated funds for other purposes than pension financing.⁹ But PAYG versus funding is still a topic of discussion, especially in the recent public (as well as scientific) debate in Germany.

4. Major pension reforms from 1957 to 1996

4.1 Introducing a dynamic pension in 1957

The first major pension reform in post-war Germany took place in 1957 by introducing the so-called "*dynamic pension*", linking pension calculation as well as pension adjustment to the development of gross wages (earnings). Also a major shift in the method of financing towards PAYG was realised: Only a limited reserve, covering pension expenditure for one year, was required.¹⁰ This reserve requirement later was reduced, in 1969 to 3 months and finally in 1992 to one month only.

In the sixties, there was already a discussion on the future development of the pension scheme focusing especially on the *ageing* of the population. To cope with the expected financing problems it was proposed to accumulate some reserve by increasing the contribution rate to a higher level than necessary to balance the current budget and to use these reserves later in order to avoid a steep increase in contribution rates—the picture of "digging a tunnel into the pension mountain" was frequently used to illustrate this.¹¹ But contrary to this,

in fact a reduction in reserve requirements was politically decided.

4.2 The Pension Reform of 1972: Flexible retirement age and increasing pension expenditure

Especially in the early seventies—based on optimistic projections of the future economic development for the next decades—huge future surplus in the pension scheme were calculated. This was in the years just before the first oil price crisis. Based on these calculations a political race between all political parties in proposing alternatives for *increasing pension expenditure* took place and resulted in several reform measures in 1972. That is the *flexibility of retirement ages* was introduced, allowing retirement before the former reference retirement age (for men, 63 instead of 65¹²) *without* introducing *actuarial* deductions from the pension.¹³ A few years later the oil price development shocked the economy and several ad hoc measures were taken to reduce pension expenditure.

4.3 The '1992 Pension Reform Act' (of 1989):

Net pension adjustment and a self-regulating mechanism

Especially demographic scenarios showing a rapid change in the age structure of the population and the consequences for public pension schemes were the main reason for a major pension reform decided upon on November 9, 1989 (the same day the Berlin Wall was opened in the evening). Most elements of this Pension Reform Act should be implemented in 1992 (therefore "1992 pension reform"). Nobody had expected that the introduction would take place not only in West Germany but after the German unification in East Germany, too. The reform measures were therefore aiming at influencing the future development of the pension insurance in *West* Germany (for a detailed discussion see Schmähl 1993b).

After several ad hoc interventions during the last about 15 years one aim was to establish again a set of clear rules, a self-regulating mechanism to stabilize the financing development over time and to reduce the financing burden for the working population in the future, while on the other hand an appropriate level of pensions compared to earnings should be maintained.

For a better understanding of the 1992 reform as well as of more recent reform measures and debates some basic information concerning the design of the social insurance pension scheme are given. As already mentioned, social pension insurance in Germany is a mix of a pure “insurance scheme” (aiming *ex ante* at intertemporal redistribution plus risk pooling) and a “tax-transfer scheme” (aiming at interpersonal redistribution, also over the life cycle). The “insurance approach” is dominating in Germany, resulting, e.g., in a (relatively) close link between individual contributions and later benefits, however, modified by measures of interpersonal income redistribution (e.g., by crediting years without gainful employment and without paying contributions during periods of schooling, illness, child care).¹⁴ For many years, it has been a major political topic in Germany how benefits aiming at redistribution should be financed adequately. The result was higher transfers from the general public budget to social pension insurances based on decisions of the ‘1992 Pension Reform’ and on decisions in 1997.

The German public pension scheme is earnings-related because:

- The individual pension benefit is linked to former own earnings of the pensioner.
- The absolute amount of the individual pension at time of retirement depends on the nation-wide average earnings close to the year of retirement.
- The development of the pension benefit during retirement is linked to the development of nation-wide average earnings.

The contributor acquires a pension claim according to the *relative* amount of his gross earnings (= wages or salaries): The individual gross earnings are compared year by year to average gross earnings of all employees. This ratio gives the amount of the pension points (Earnings points, EP) for this year. If for example individual gross earnings are equal to average gross earnings in one year, the result is one EP for this year. When claiming the pension, the sum of all EPs is taken (including also EPs credited according to special rules connected, e.g., to child care, schooling or times of unemployment).

To calculate the individual pension benefit the sum of individual EPs is multiplied by a factor (ARW;

“actual pension value”) representing the value (in German Marks) of one EP in a specific year. ARW is the dynamic factor of the German pension formula, because it changes year by year according to the growth rate of average earnings. Concerning the development of ARW over time, the 1992 Pension Reform Act introduced an important change, namely by linking ARW to the development of average *net* earnings instead of average gross earnings as in principle in previous years since the 1957 pension reform.¹⁵

The rate of change of ARW is also the factor for adjusting all pensions calculated in former years. This also means that all pensioners having the same sum of EP receive the same pension benefit irrespective of the year of retirement.

It was possible to claim a pension before the “reference retirement age” of 65 without reducing the pension benefit because of the extended period for receiving the pension. This was an incentive to retire early.¹⁶ Since the introduction of “flexible retirement age” in 1972 a radical reduction of male labor force participation rates has taken place (e.g., of men at age 63 from 67% in 1972 to about 20% within less than 20 years). Although incentives in the pension scheme are not the only reason for this development, there are, however, clear indications that this was a major influencing factor.

The 1992 Reform Act was also aiming at postponing retirement. After a long controversial discussion, it was decided that beginning in the year 2001, over a period of more than 10 years some deductions from the pension should be introduced step by step, if retiring before age 65. Age 62 should become the earliest retirement age for starting an old-age pension, equal for men and women. The deductions were decided to be 3.6% (below an actuarial fair rate) per year of earlier retirement. Disability pensions, however, should not be burdened by a deduction. It was obvious, that also the rules for claiming disability pensions would have to be changed in the future in order to avoid that disability pensions became a loophole for early retirement.¹⁷

Another element of the 1992 reform package was a new formula for federal grants aiming at stabilizing the relative amount of this federal grant at about 20% of

pension expenditure. Beside the development of average gross earnings, the formula for calculating the federal grant now also includes the development of the contribution rate to social pension insurance.

The changes of the adjustment procedure as well as the new formula for federal grants are elements of a self-regulating mechanism for the pension insurance scheme.¹⁸ This seems to be an important decision from a political as well as an economic point of view; e.g., since 1992 no parliamentary decision about the pension adjustment rate or the contribution rate has been necessary. This is done automatically by the government according to clearly defined statistical data of the Federal Statistical Office. However, such a rule exists only as long as parliament does not change it.

A political objective concerning the level of pensions compared to earnings was decided upon in the 1992 Reform Act; for a so-called standard pension with 45 Earnings Points the pension shall be about 70% of present average net earnings of all employees.¹⁹ Because pension adjustment rates are linked to the increase of average net earnings, the individual net pension level (individual net pension compared to average net earnings) remains constant over time.

The 1992 Pension Reform Act was based on a broad political consensus among the governing coalition parties and the major opposition party in the German Parliament and among employers' organizations and trade unions.²⁰ This consensus was in line with the experience from former major changes in pension policy in Germany. Looking for solutions on a broad political basis in this area that needs a long-term perspective could be interpreted as being an element of the "political culture" in Germany. Contrary to some other countries, the biggest political parties (Christian Democrats and Social Democrats) both were in favour of the "social state"²¹ and shared many basic values.

4.4 1996: Breaking the trend of early retirement

For many years, a broad consensus among employers, trade unions and government also existed in aiming at a reduction of unemployment by early exit of older workers from the labor force as a socially accepted measure, because it would give younger people a better chance to become employed. A low youth

unemployment rate in Germany compared to many other European countries seemed to confirm this. This consensus broke down. Since summer 1995 a political discussion was going on aiming at a reduction of early exit and the costs linked to this especially for unemployment insurance and social pension insurance, although unemployment remained on a high level.²² Especially the effect on contribution rates and therefore also on non-wage labor costs was accused to be a negative factor in times of intensified international economic competition.

In February 1996 the federal government decided upon measures aiming at stopping the growing number of early retirees claiming an old-age pension at age 60 after a phase of unemployment: (1) The phase-in of the deductions from the full pension (3.6% per year) starts already in 1997 (and not in 2001) and will be much quicker compared to the rules in the 1992 Act: For pensions after periods of unemployment (age 60) the reference retirement age will be increased within 3 years (up to the end of 1999) by 3 years; thereafter for all types of old-age pensions²³ within the following 2 years up to 65. For the specific female retirement age (at 60) this process will (after strong resistance by several organizations) start in 2000 and the reference retirement age will become 65 at the end of 2004.²⁴

For claiming a pension at age 60 beside unemployment an additional possibility was created: "part-time employment" of older workers after age 55, which—under special conditions—is supplemented by benefits from unemployment insurance. However, there is a lack of part-time jobs, especially for men.²⁵ Therefore, in reality this "part-time" employment means half of the period of full employment, thereafter employment with working hours of zero.²⁶

Another starting point for reducing pension expenditure in the future was the reduction of the number of years of schooling credited without paying contributions.

The reduction of credited years of schooling as well as the introduction of deductions from the full pension in case of early retirement can be interpreted as elements of an underlying strategy to strengthen the contribution-benefit link—a strategy government seems to have become convinced of during the last years

especially as a counteraction to proposals for shifting public pension policy to a flat-rate approach.²⁷

5. The 1997 reform measures (the '1999 Pension Reform Act')

Although in the long-term perspective the financial outlook of social pension insurance in 1996 hardly differed from that in November 1989, when the '1992 Pension Reform Act' was decided, the discussion about its future development was brought up again into the political arena in summer 1996.²⁸ Several politicians and leading members of employers' organizations argued that more has to be done to avoid the consequences of the "demographic time bomb" and the expected future increase in contribution rates. The role of the mass media as reinforcing agent in the process of agenda-setting has increased during the last years.

While the development of calculated contribution rates based on assumptions of demographic and economic development hardly was new information, the climate obviously had changed. Coping with the economic and social consequences of the German unification—a process that lasted longer than expected in former rather optimistic political statements—high unemployment, the political will to meet the Maastricht convergence criteria leading into a policy of retrenchment in several areas, backed by mainstream economists as a supply side strategy as well as by pressure groups from industry, are some elements of the background for this new discussion in several areas of social policy, not only in pension policy. The climate between federal government and employers' organizations on one side, labor unions on the other became chilly especially after government (and the majority in parliament) decided to change the rules for continued wage payments in case of illness of employees—a highly sensitive topic for trade unions because the existing rule was the result of a severe strike in the past.

Mass media (especially newspapers and television) pushed the topic of a "collapse" of the pension scheme; banks and insurance companies argued in the same direction. As often in such periods of turbulences, radical proposals for abolishing the social pension scheme and introducing flat-rate pensions or at least reducing the

pension level drastically were published. Although the argument often was to give people more space for "self-reliance", nevertheless these proposals were linked to obviously own interests for many advocates of radical changes from the business community.

Government in the beginning of this debate reacted only in a very passive way, promising that "pensions are secure". However, in summer 1996 because of the growing public debate the federal government decided to appoint an expert commission (chaired by the Minister of Labor) to propose additional measures for a new pension reform. At the same time another commission (chaired by the Minister of Finance) should develop proposals for a major income tax reform.²⁹ Both projects should be realised at the end of 1997 at the latest, i.e., near the end of the election period (the next parliamentary election was scheduled for September 1998).³⁰ While the government had a majority in the "Bundestag" (the federal parliament), the second chamber, the "Bundesrat" (representing the states, the "Länder") was and still is dominated by the Social Democratic Party.³¹

The debate in the commissions and the public debate concentrated on two main areas:

- Possibilities for a further reduction in the development of pension expenditure, aiming above all at a reduction of financing burden for "future generations" and
- a "fair" distribution of "burden" in financing of current pension expenditure, taking into consideration the different distributional targets (intertemporal versus interpersonal redistribution), and especially aiming at a reduction of non-wage labor costs because of labor market reasons.

The proposals of the expert commission aimed at maintaining the concept of earnings- and contribution-based (defined-benefit) pension scheme, while the concept of tax-financed flat-rate pensions was rejected. This was also backed by the majority in the political decision process. The main instruments to realise the above mentioned goals—as in principle proposed by the commissions³² and finally politically decided—were the following:

In addition to already introduced changes in *retirement ages* for old-age pensions, deductions from

the full pension were decided also for *disability* pensions. This was linked to some changes for old-age pensions once more: Starting in 2012, the earliest age to claim an old-age pension should become 62, but only for those having 35 years of insurance. The deductions would be 3 * 3.6% from the full pension. These 10.8% should also become effective for disability pensions in general.³³

Additional pension expenditure, however, result from higher *crediting years for child care*—a measure that in general is an element of family policy (and resulting in interpersonal redistribution that should be financed from general public revenue and not from earnings-based contribution payments; this will be discussed below).

The most important change concerning expenditure was the decision to introduce a so-called “*demographic factor*” as an element of the formula for calculating and adjusting (all) pensions. The main argument was the following: Life expectancy increases; if the contribution rate shall not increase because of this development, a reduction in the pension level shall take place. The solution proposed by the majority of the expert commission of the government—and later decided by the federal parliament—was a compromise:

The development of ARW should be linked beside the rate of change of average net earnings³⁴ also by one half of the development of (further) life expectancy of people aged 65, however, with a time lag of 8 years. The parameters of this formula were chosen in such a way, that—in combination with other assumptions determining the financing of the pension scheme—the so-called standard pension level up to the year 2030 should be reduced from today 70% to 64%.³⁵ How quick such a reduction of the standard pension level could take place according to this formula depends in reality, however, among other factors on the development of life expectancy.

The parliamentary decision to include such a factor—aiming at a reduction in the pension level—could have, at least in the long run, some very negative effects. Some arguments to explain this opinion are the following:

- (1) Transparency of the pension formula is reduced, it becomes less understandable for the insured.³⁶ This may lower the acceptance of the scheme.

- (2) The introduction of the additional factor is a (first) step to break the link of pension development and earnings development. This earnings-linked pension development has been a cornerstone of the German public pension scheme since 1957 (and it exists in principle also in the specific pension scheme for civil servants).
- (3) The pension level becomes a variable; a specific number of Earnings Points does not anymore give the insured person an information about the relative amount of the pension compared to average net earnings. Planning for own additional old-age provision becomes more complicated.
- (4) The reduction in the pension level has remarkable consequences for the income of the insured and
- (5) the general reduction of the pension level can have the effect, that a great number of employees even after long periods of paying contributions to the scheme only receive a pension that is hardly higher than social assistance. This could undermine legitimacy and acceptance of the mandatory contributory scheme.

The last two points shall be illustrated by some numerical information: Based on the rules for calculating and adjusting pensions as decided in 1989 and explained above, the “standard pension” (45 EP) is about 70% of average net earnings (of all employees). Compared to this a full claim for social assistance (if no other income exists) is 40% of average net earnings. A contributor who was an “average earner” needs 26 years of insurance to receive a pension just as high as this social assistance level. Somebody who only earned 2/3 of average earnings even needs 40 insurance years. If the pension level is reduced generally as aimed at by the additional factor in the pension formula, more years of insurance are needed for a pension that is as high or even above the social assistance level.

Therefore, for the future it is decisive how many EP workers can accumulate during their working life. Here one has to take into consideration the following facts: (a) Today about 50% of male and 95% of female old-age pensioners have less than 45 EP. (b) Future working lives (and earnings development) may be less stable than in the past. This may reduce the possibility to accumulate pension claims (EPs). (c) There are

already changes in rules for pension calculation that do not affect the (fictitious) standard pension (which always is based on 45 EP) but the individual EPs (an example is the reduction in years credited for schooling). (d) In the future a “full” pension without deductions will be paid at age 65. Those who retire earlier (e.g., at age 62) have a reduction of 10.8% in their pension amount.

Assuming a standard pension level of 64% (45 EP at age 65), when claiming the pension already at age 62, even the standard pensioner has a pension level of only 57.1% (of average net earnings). If a pensioner has 40 (instead of 45) EP, his pension level is less than 51% (while the social assistance level is 40%).

In the long run such a development could undermine the legitimacy of a scheme obliging employees to pay (high) contributions for a long time without giving pensions that are remarkably higher than social assistance.

However, there exist alternatives to a general reduction in the pension level to cope with the consequences of an increasing life expectancy, that is an extension of retirement ages. Reference retirement age could be linked to changes in life expectancy, while the pension formula itself remains constant (proposed in Schmähl 1997a). Such an increase in retirement ages could start, e.g., around 2010/2015, in a period when labor market projections show a change in labor market conditions, among other things because of the demographic development (resulting in a remarkable reduction in labor supply). This would show workers very clearly that they have to make a decision: Working longer and having the same pension level as today for about the same length of retirement or receiving the pension for a longer time, but at a reduced level (because of the deductions from the full pension).

Government could realise changes which affected the expenditure side of the social insurance budget by its majority in the Bundestag. The opposition parties were strongly against the changes for disability pensions as well as the new factor introduced into the pension formula. They promised that these reform measures would be cancelled if a change in government after the 1998 elections took place. Meanwhile this was realised (see below).

To avoid higher contribution rates in the pension

scheme by unfavourable political conditions as well as to reduce the contribution rate and thereby (non-wage) labour costs government planned to give more money from the federal budget to the pension scheme to cover some of those expenditure aiming at (interpersonal) redistribution, but still financed by contribution revenue. An increase of the value added tax required the agreement of the second chamber, the Bundesrat, with its majority of the opposition party.³⁷ Although all political parties wanted such a change in the structure of financing (as well as employers' organizations and trade unions)³⁸ only after a process of many months the opposition agreed in increasing the value added tax.³⁹

6. First decisions in pension policy after the election to the German Federal Parliament in September 1998

The coalition government of Christian Democratic and Liberal Party was replaced after the September election to the Bundestag by a coalition of the Social Democratic and the Green Party. As announced and proposed by Social Democrats prior to the election, they wanted to abolish some of the measures the old coalition had decided. However, the Green Party is in principle in favor of a general reduction of the pension level in combination with more redistribution within the scheme. Therefore, the new coalition only agreed upon a suspension of two major elements of the '1999 Pension Reform Act' namely the so called “demographic factor” of the pension formula and new rules for disability pensions: Up to the end of the year 2000 decisions shall be taken to replace these elements; if the government is not successful in doing so, the old rules shall be implemented. It is not clear up to now, which proposals will be launched. There exist conflicting views whether the pension scheme should be developed towards a closer contribution-benefit-link or towards (interpersonal) redistribution.

Some decisions were taken very quickly, namely to increase the transfers from the federal budget to cover expenditure for redistributive measures within the pension insurance, resulting from German unification as well as from crediting Earnings Points for child care. For the latter, in the future contributions will be paid by the federal budget to pension insurance to cover these

pension claims. This is in line with already existing rules. For periods of unemployment the unemployment insurance pays contributions to the pension scheme as well as to the new long-term care insurance for caregivers (see Schmähl and Rothgang (1996)). This is—from my point of view—an approach, which results in a clear rule step by step: Pension claims are only granted, if an adequate contribution payment is existing (from gainful employment or from other public budgets which are responsible for the specific task). This will make the contribution-benefit link in social pension insurance even closer as it is today and may increase acceptance for the scheme.

These additional payments from the federal budget will make it possible to reduce the contribution rate from 20.3% (in 1998) to 19.5% (in April 1999). The money shall come from an energy tax (the exact rules have not been decided upon up to the end of 1998).

Additional decisions are aiming at increasing the number of contributors to the pension scheme, namely new types of self-employed as well as employees with earnings below a lower contribution limit. The existence of such a limit (about 1/7 of average gross earnings) without paying contributions gives an incentive for employers to offer such jobs as well as for employees to accept them (even in addition to another job which is covered by social insurance).⁴⁰ Here also details of the new rules still have to be decided.

7. Some topics for discussions and decisions in the near future

The “old” government already announced a second phase in pension reform after the 1998 election focusing on widow’s and widower’s pensions and old-age security of women.⁴¹ This remains on the political agenda.

There are demands for introducing minimum elements for old-age protection. Two different approaches are discussed: to increase such minimum elements within the pension scheme or to modify existing rules for means-tested social assistance (i.e., outside the social insurance system). These demands are based among other things on expectations concerning the future development of individual working careers and especially the difficult problems for employment of people with low qualifications.

The most pressing problem in economic and social policy is the high and long lasting unemployment. Therefore, the new government tries to establish a so-called “alliance for work (employment)” of trade unions, employer and industry organizations and government. As an element of this strategy government proposes measures for further early retirement, hoping to offer additional jobs for young people by this. Although the experiences with such a strategy in the past were not promising at all, this is on the political agenda. Government wants trade unions and employer’s organizations to decide on collective agreements for transferring part of the wages into collective funds. The money shall be used to compensate for reductions from the full pensions for those employees retiring before the reference retirement age. Additional money of these collective funds shall be used to establish capital-funded additional pension claims. These plans are up to now not well defined and are strongly disputed. It has also not been discussed up to now how this may affect occupational pension schemes. The present discussion is in my view, however, an indicator for a tendency clearly to be seen in international development: If the public pension scheme is reduced in its level, the discussion about additional mandatory elements in pension policy—either by law or by collective agreement—are stimulated.⁴²

This very clearly shows, however, that, e.g., there will be further discussion about a shift from pay-as-you-go financing to more capital funding—even within the public sector. It is not possible to go here into the micro—and macroeconomic effects of such a strategy.⁴³ During the last months, however, the strong pressure especially from commercial banks and many economists in favour of capital funding, especially by investing in stocks, at present is modified a bit because of the recent experiences during capital market crises. There is also a debate in Germany on the rates of return in social pension insurance compared to other alternatives in provision for old age. However, the figures presented here often are rather biased, e.g., by not fully taking costs into account.

All these topics mentioned clearly show that the discussion in Germany about pension policy will remain lively during the next time. At the end of 1998, the pathway into the future is not fully clear.

Note

- 1 This paper was written at the end of December 1998.
- 2 It is beyond the scope of this paper to deal with the different development that took place after Second World War in the “German Democratic Republic” and the problems resulting from the different structures in East and West Germany of pension schemes in the process of integrating the population of East Germany since 1990 into the West German public pension scheme, see Schmähl (1992a).
- 3 An overview is given in Schmähl (1998).
- 4 A detailed analysis of occupational pension schemes and its link to social insurance is given in Schmähl (1997c).
- 5 A dominant feature of Germany’s public pension schemes is that pensions are calculated according to former earnings, in social pension insurances taking into account the whole “earnings career”, while civil servants’ pensions are linked to last earnings. This specific scheme can be interpreted as a mix of first and second tier.—The social pension insurance as well as the civil servants pension scheme are dealing with old age, but also with the risk of disability and there are pension payments for the surviving spouse.
- 6 In East Germany occupational pensions in the private sector as well as life insurance expenditure are up to now hardly relevant. That means, that social pension insurance in East Germany is even more important as an element of old-age protection than in West Germany today. Some reasons for this difference are the following: In the former socialist German Democratic Republic social insurance covered nearly the whole population. There existed some special pension schemes (e.g. for military personnel). After the German unification schemes for special groups of the population were introduced only step by step and the number of people of these groups (like self-employed, civil servants) increases only slowly over time.
- 7 Different agencies for blue-collar workers on a regional basis, while for white-collar workers one central agency was established in 1911. Due to the changes in the structure of employment, there are less and less blue-collar workers. This shift to white-collar workers results only with a long time lag in a shift in pensioners of the two parts of the pension system. Methods of fiscal equalization became necessary, because financing as well as pension calculation are identical for both groups of insured employees. The fact that blue-collar pension agencies have less and less “clients” resulted in a discussion stimulated by the states (Länder) to reorganize pension agencies, to strengthen the agencies on the regional level and to cut down the central agency (on the federal level).
- 8 An overview on this discussion is given in Schmähl (1993a).
- 9 Mörschel (1990) is describing the development over time.
- 10 At the end of a 10-year period a reserve to cover pension expenditure for one year was required.
- 11 The focus therefore was not mainly on additional saving, investment and economic growth, but on intertemporal aspects of sharing the “burden” between generations.
- 12 To retire at age 63 became possible, if 35 years of insurance were fulfilled.
- 13 There existed already possibilities for women and unemployed (meeting several requirements) to retire at age 60 without deductions from the full pension. Later, also for handicapped, a further lowering of the retirement age was decided, see Jacobs and Schmähl (1989).
- 14 There exists no general minimum pension. To avoid poverty in old age a means-tested social assistance exists. But only less than 2% of all pensioners claim additional social assistance.
- 15 Net earnings is defined as gross earnings minus income tax on earnings and employee’s part of social insurance contributions to statutory pension insurance, health insurance and unemployment insurance.
- 16 Retirement age, however, is not identical with exit from the labor force for older workers. There exist several other possibilities to end official gainful employment without claiming an old-age pension, namely a disability pension (the number of disability pensions is to a certain degree also linked to the labor market conditions), several pre-retirement agreements. A detailed discussion of existing possibilities as well as of the changes decided upon in the ‘1992 Reform Act’ is given in Schmähl (1992b) and in Schmähl et al. (1995).
- 17 Another new element was the introduction of a partial pension. Mainly because of the unfavourable labor market conditions as well as of other possibilities to leave the labor force early, this possibility for a phased retirement up to now has been no success. Only a negligible number of pensioners claimed such a partial pension. It is possible to claim either one third, one half or two thirds of the pension and supplement earnings from part-time employment.—Viebrok (1997) analyses in a very differentiated manner the labor supply effects of the German social security scheme, theoretically (taking into account the institutional arrangements) as well as simulating effects based on a dynamic programming approach.
- 18 For a more detailed analysis see Schmähl (1993a).
- 19 For employees with lower pension claims this percentage is lower and vice versa. That is for a pension based on 40 EP the target pension level is $40/45 \cdot 0.7$ (= 62.2%) instead of 70%.
- 20 The “social partners”—unions and employers’ organizations

- also work together in the self-administration bodies of social insurance.
- 21 The term “social state” (*Sozialstaat*) (is used in Germany instead of “welfare state”; *Wohlfahrtsstaat* is the German literal translation. *Wohlfahrtsstaat* has in German a different meaning compared to “Sozialstaat”.
 - 22 A widely used measure for pre-retirement was and is the layoff of older workers and supplementing the unemployment benefit by a payment of the employer, so that the net income of the now unemployed person remains nearly the same as in the period of employment. After a period of unemployment, the old-age pension can be claimed at age 60. There was a sharp increase in taking up this type of pension. In 1994 about 20% of all male pensioners claiming a pension used this pathway into old-age pension; in East Germany this percentage was even much higher, more than 40%. This measure was used particularly by big companies.
 - 23 This means that also the existing “flexible” pension, which can be claimed from age 63, will be “burdened” by deductions.
 - 24 According to the 1996 decisions old-age pension could be claimed at its earliest at age 60, however with a deduction from the full pension by 18% ($5 \times 3.6\%$).
 - 25 This is also the main reason, why the “partial pension” introduced already in 1992 has not become an effective instrument. E.g. in 1994 only 0.15% of all new pensions were partial pensions.
 - 26 For a detailed discussion of early retirement see Gatter and Schmähl (1996).
 - 27 For a detailed discussion of arguments in favour of such a strategy aiming at a closer contribution-benefit link see e.g. Schmähl (1985).
 - 28 In 1989 it was calculated that the contribution rate would be about 27% in 2030 (including the 1992 reform measures), while in 1996 (taking into account the additional decisions up to 1996) the contribution rate was expected to become 25.5%—It should be taken into account when looking at these contribution rates that the rate is about 1 percentage point higher because of transfers from West to East Germany, about 2 percentage points are used to finance redistributive measures (instead of financing by taxes) and at least 1 percentage point is due to the fact that the pension scheme was used as an instrument of labor market policy.
 - 29 In addition, e.g., the Christian Democratic (and Christian Social) Parties also established party commissions.
 - 30 There was hardly any direct contact and coordination of the two reform commissions as well as the two reform projects, although there exist some direct links of tax policy and pension policy. For a discussion see Schmähl (1997b).
 - 31 It is not possible to go here into the process of passing a law. But if the states are affected, they have to approve it, too. Even in all other cases a complicated, time-consuming process is necessary if there are different majorities in Parliament and Bundesrat.
 - 32 See especially the proposals of the Expert Commission (1997).
 - 33 There are some other technical changes not discussed here as well as changes for pensions for handicapped people.
 - 34 Which reflects also increases in life expectancy as far as this increases the contribution rate of the pension scheme.
 - 35 If a pensioner has 40 EP instead of 45 EP (standard pension) the present pension level is $40/45 \times 0.7 = 0.62$ and would decrease according to these plans to $40/45 \times 0.64 = 0.53$ for the full pension when claiming the pension at reference retirement age (i.e. in the future at age 65).
 - 36 In my view it would be preferable not to make pension insurance directly dependent on the development of other variables (like the different contribution rates to social insurance and income tax), but on the contrary to limit the number of these variables: Linking ARW only to the growth rate of average gross earnings and the contribution rate to pension insurance. This is discussed in Schmähl (1997a).
 - 37 Revenue of the value added tax is for the state as well as for the federal level.
 - 38 A detailed discussion of the financing structure, its effects and the arguments for change is given in Schmähl (1997d).
 - 39 The reason why they agreed, mainly was the fact that due to the unfavourable labor market situation (especially a downward development in the number of contributors and a slowdown of contribution revenue) the contribution rate in 1998 otherwise would have had to be increased from 20.3% to 21%.
 - 40 If for social pension insurance the contribution-benefit link is very close, then the attractiveness of not being covered will be reduced as well as the “tax wedge”—compared to the difference of labor costs and net earnings of employees (for a detailed discussion see Schmähl 1997d).
 - 41 This is closely linked with the interaction of labor market development, family structure and family policy and old-age security. For an overview of proposals under discussion in Germany see Horstmann (1996).
 - 42 This tendency was already documented by many examples in Schmähl (1991), pp. 47–50.
 - 43 E.g., if the contribution rate shall be higher than necessary to balance the budget.

References

- Expert Commission. 1997. *Fortentwicklung der Rentenversicherung*. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, ed., Bonn: Vorschläge der Kommission.
- Gatter, Jutta and Winfried Schmähl. 1996. "Vom Konsens zum Konflikt—Die Frühverrentung zwischen renten—und beschäftigungspolitischen Interessen." In Bremer Gesellschaft für Wirtschaftsforschung, ed., *Massenarbeitslosigkeit durch Politikversagen?*. Frankfurt am Main: Lang, pp. 183–204.
- Horstmann, Sabine. 1996. *Kindererziehung und Alterssicherung*. Graftschaft: Vektor.
- Jacobs, K. and W. Schmähl. 1989. "The Process of Retirement in Germany: Trends, Public Discussion and Options for its Redefinition." In ed. Winfried Schmähl, *Redefining the Process of Retirement—An International Perspective*. Heidelberg: Springer, pp. 13–38.
- Mörschel, Richard. 1990. "Die Finanzierungsverfahren in der Geschichte der gesetzlichen Rentenversicherung." In *Deutsche Rentenversicherung*, pp. 619–661.
- Schmähl, Winfried, ed. 1985. *Versicherungsprinzip und soziale Sicherung*. Tübingen: Mohr.
- Schmähl, Winfried, ed. 1991. *The Future of Basic and Supplementary Pension Schemes in the European Community—1992 and Beyond*. Baden-Baden: Nomos.
- Schmähl, Winfried. 1992. "Transformation and Integration of Public Pension Schemes—Lessons from the Process of the German Unification." In *Public Finance in a World of Transition, Public Finance, Supplement*, Vol. 47. Pierre Pestieau (Ed.), pp. 34–56.
- Schmähl, Winfried. 1992. "Changing the Retirement Age in Germany." In *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, pp. 81–104.
- Schmähl, Winfried. 1993a. "Proposals for flat-rate public pensions in the German debate." In Jos Berghman and Bea Cantillon eds., *The European Face of Social Security*. Aldershot and other places: Avebury, pp. 261–280.
- Schmähl, Winfried. 1993b. "The '1992 Reform' of Public Pensions in Germany: Main Elements and Some Effects." In *Journal of European Social Policy*, pp. 39–51.
- Schmähl, Winfried. 1997a. "Alterssicherung—Quo vadis?." In *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Vol. 216, pp. 413–435.
- Schmähl, Winfried. 1997b. *Finanzpolitik und Rentenversicherung*. Centre for Social Policy Research, Bremen, Working Paper 19/97.
- Schmähl, Winfried. 1997c. "The Public-private Mix in Pension Provision in Germany: The Role of Employer-based Pension Arrangements and the Influence of Public Activities." In *Enterprise and the Welfare State*, edited by Martin Rein and Eskil Wadensjö. Cheltenham: Elgar, pp. 99–148.
- Schmähl, Winfried. 1997d. *Financing of Social Security—Two Papers on the Instruments and Methods of Financing Social Insurance Schemes*. Centre for Social Policy Research, Bremen, Working Paper No. 21/97.
- Schmähl, Winfried. 1998. "Recent Developments of Pension Schemes in Germany: Present and Future Tasks in Conflict." In *Labour*, Vol. 12, pp. 143–168.
- Schmähl, Winfried, Rainer George and Christiane Oswald. 1995. "Gradual retirement in Germany." In *Gradual Retirement in the OECD Countries*, edited by Lei Delsen, Geneviève Reday-Mulvey. Aldershot: Dartmouth, pp. 69–93.
- Schmähl, Winfried and Heinz Rothgang. 1996. The Long-Term Costs of Long-Term Care Insurance in Germany: In *Long-Term Care: Economic Issues and Political Solutions*, edited by Roland Eisen, Frank A. Sloan. Boston: Kluwer, pp. 181–222.
- Viebrok, Holger. 1997. *Das Arbeitsangebot im Übergang von der Beschäftigung in den Ruhestand*. Frankfurt am Main: Lang.

(WINFRIED SCHMÄHL Professor of Bremen University)

オーストラリアの年金改革

下野 恵子

■ 要約

オーストラリアにおいても、経済、財政状況の悪化、高齢者の増加とともに公的年金制度の改革が始まり、1980年以降、老齢年金給付年齢の引き上げ、資産、所得に関するミーンズテストの導入、superannuationの積極的な保護育成が実行された。Superannuationとは、支給開始年齢や積立金の運用などに関し厳しい規制を行う代わりに税制上の優遇措置を与える準公的な所得比例年金制度である。オーストラリアは、長い間所得比例の公的年金制度を持たず、一律年金だけを持つという独特の制度を維持してきたが、現在ではこのsuperannuationと呼ばれる準公的な所得比例年金制度が第2の「公的年金」としての位置を確立しつつある。この論文では、オーストラリアにおけるsuperannuation制度の性格を詳しくみることにしたい。オーストラリアのsuperannuationの発展をみていくことにより、確定拠出型の個人年金制度の持つ長所と問題点が明らかにされる。さらに、日本における確定拠出型の個人年金導入の可能性について考察する。

■ キーワード

公的年金改革、個人年金、superannuation、確定拠出型年金

I はじめに

日本の公的年金制度が保険方式の所得比例年金(厚生年金、共済年金)が中心であるのに対して、オーストラリアの公的年金制度は税方式の一律年金(Age Pension、以下では老齢年金とする)である。日本では高齢者の増加に伴って公的年金制度の維持可能性に疑問が持たれるようになり、厚生省は厚生年金や共済年金の廃止さえ含む提案を行っている。オーストラリアにおいても、経済、財政状況の悪化、高齢者の増加とともに公的年金制度の改革が始まり、現在も進行中である。1980年以降の動きを追うと、老齢年金給付年齢の引き上げ、ミーンズテスト(所得テスト、資産テスト)の導入、さらに老齢年金を補うものとして1980年代に始まったsuperannuationの積極的な保護育成が挙げられる。

Superannuationとは、日本でいう厚生年金、共済年金という所得比例の公的年金から企業年金、個人年金に対応する広い範囲の引退期の所得保障システムに対応し、支給開始年齢や積立金の運用などに関し厳しい規制を行う代わりに税制上の優遇措置を与える、準公的な所得比例年金制度である。オーストラリアは、長い間所得比例の公的年金制度を持たず、一律年金だけを持つという独特の制度を維持してきたが、現在ではこのsuperannuationと呼ばれる準公的な所得比例年金制度が、第2の「公的年金」としての位置を確立しつつある。オーストラリアのsuperannuationは大部分が確定拠出型の積立型年金であり、拠出額、運用機関の選択に関し各個人の選択の余地も大きい。

アメリカの401Kによる積立型個人年金の成功に影響されて、日本でも公的年金を補完するものとして、全国民を対象とした確定拠出型の個人年金の

導入が考えられている(日本経済新聞朝刊、1998年11月8日第1面)。また、厚生年金保険料の半額を負担している企業側は、今後の負担の増加に耐え切れず、長期的には厚生年金の民営化も提唱している(日本経済新聞朝刊、1998年12月24日第1面)。このような公的年金の民営化への流れにおいて、アメリカとは若干違う形で個人年金の保護、育成を図ったオーストラリアの *superannuation* の導入と普及の経験は、今後の公的年金改革を考える上で参考になるであろう。

この論文では、II節でオーストラリアの公的年金制度の概要を紹介し、III節で *superannuation* の導入を中心とする年金改革の具体的な動きを紹介する。IV節で、オーストラリアにおける *superannuation* 制度の性格を詳しくみることにしたい。オーストラリアの *superannuation* の発展をみていくことにより、確定拠出型の個人年金制度の持つ長所と問題点が明らかにされる。V節では、日本における確定拠出型の個人年金導入の可能性について考察する。

II オーストラリアの公的年金制度の概要

オーストラリアの公的年金制度の歴史は非常に古い。最初の入植地であるニューサウスウェールズ州で租税方式の老齢年金制度が導入されたのは1900年のことである。1900年代前半のオーストラリアは世界で最も裕福な国であり、オーストラリアの老齢年金の導入は、デンマークの1891年、ニュージーランドの1898年に続く。ただし、すべての州が老齢年金制度を持つようになったのは1908年であり、全国統一の老齢年金制度となったのは1909年のことである。老齢年金の受給資格条件も最初は滞在期間25年以上であったが、1913年には20年となり、1962年には滞在期間10年間で短縮され、現在に至っている。

オーストラリアの高齢者を対象とする公的年金

は、財源を租税とする一律年金である。1998年現在の年金受給開始年齢は、男性65歳、女性61歳である。ただし、現在の女性の年金受給開始年齢は61歳であるが、男性と同様、徐々に65歳に近づけていくことになっている。また、所得、資産に関するミーンズテスト(*means test*：年金額減額制度)があり、どちらも一定額を超えると老齢年金が減額あるいは支給停止とされる。

さて、オーストラリアの老齢年金制度の目的は、すべての引退生活者に対して十分な所得保証をすることであると明記されている。オーストラリアの単身者の老齢年金は男性正規従業員の週当たり税込み賃金(MTAW: Male Total Average Weekly Earnings)の25%を目標にするように法律で決められており、ほぼその水準を維持している。この水準は生活保護水準以上であり、オーストラリアに住むほとんどすべての高齢者が最低限の生活を保証されていることになる。

一方、日本の公的年金制度で共通年金となっている国民年金は、厚生年金、共済年金と同様に保険方式をとっており、受給資格を得るためには25年間の加入期間(保険料免除期間を含む)が必要となる。受給資格を得るための25年間の加入期間は、国際的に見て非常に厳しく、無年金者が存在する理由となっている。公的年金に保険方式をとっているイギリスでは10年間、ドイツでは最低5年間の加入で年金受給資格が得られる。さらに、老齢基礎年金の給付額は保険料拠出期間に比例して決定されるため、年金保険料納付期間が40年間に満たない場合には年金額が減額される。その結果、満額の年金額は月額約67,000円であるが、実際の給付額は平均で月額51,000円になっている。このことは、自営業や零細企業従業員などの国民年金第1号加入者については、公的年金として夫婦2人で月100,000円以下の人が少なくとも半数はいるということの意味する。

また、国民年金の現在の保険料は1ヶ月13,300

円と低所得者には支払いが厳しい水準となっており、未納者、免除者が増加している。最近では、長期の不況、保険料の高騰や公的年金制度への不信もあり、国民年金の第1号加入者（個人業者、零細企業従業員、20歳以上の学生など）の約3分の1が、保険料未納者、免除者となっている。これらの保険料未納者、免除者は、将来無年金者、あるいは低額の年金しか受給できなくなる可能性がある。国民年金制度が、公的年金制度として破綻しているといわれるゆえんである。

次に、表1によって最近時点のオーストラリアの老齢年金給付額をみると、単身者が2週間453ドル（約36,000円、1A\$ = 80円で換算）、夫婦で2週間590ドル（約47,000円）である。夫婦の年金は単身者の約1.3倍の水準となっている。なお、オーストラリアは日本と異なり月給制ではなく、正規従業員の給料や家賃なども2週間ごとに支払われており、年金についても2週間ごとに支払われる。

オーストラリアの老齢年金の水準は、夫婦世帯にすると男子正規雇用者の平均賃金の32%となっており、日本の厚生年金の給付水準が勤労者の月収の60%程度（年収に対しては約40%）を目標にしているのと比べると若干低いように思われるかもしれない。しかし、すべての人に一律の最低年金額が保証されている点において、オーストラリアの老

齢年金は日本の公的年金制度よりも優れている。

また、オーストラリア人の持ち家率は日本と並んで非常に高く、平均で70%を超え、高齢者になると90%近くが住宅所有者である。家賃も日本に比較すれば相対的に安い、住宅を確保することにより、より生活に余裕が生まれる。さらに、老齢年金受給者に対しては、生活の多くの側面で優待料金が設定されている。例えば、バス代や映画などは正規料金の半分である。そのため、後で述べるように、老齢年金受給年齢である65歳までに所得や資産保有を減少させて老齢年金の部分年金受給者になるというインセンティブが働く。

次にオーストラリアのミーンズテストについて説明しよう。ミーンズテストが導入されたのは1985年である。ミーンズテストは、所得、資産の両面から行われる。

表1に示したように、所得に関しては、単身者の場合、100ドルまでの収入に対しては年金給付額の減額は無いが、それを超えると1ドルの収入ごとに50セント（0.5ドル）ずつ老齢年金が減額されていき、他の収入が2週間で820ドル（約66,000円）を超えると、老齢年金が受給できなくなる。夫婦の場合には、他の収入が2週間で1,370ドル（約110,000円）を超えない限り、減額された老齢年金を受給できる。

表1 オーストラリアの老齢年金制度（1998年10月現在）

（オーストラリア・ドル）

	単身者	夫婦
老齢年金給付額（2週間）	\$453	\$590
<ミーンズテスト> 所得テスト	2週間\$100までは全額支給 (\$1ごとに\$0.5減額) \$820以上は年金支給停止	2週間\$176までは全額支給 (左に同じ) \$1,370以上は年金支給停止
資産テスト	持家：\$125,750までは全額支給 借家：\$215,750までは全額支給 (\$1,000ごとに\$3減額) 持家：\$245,740以上は支給停止 借家：\$335,750以上は支給停止	持家：\$178,500までは全額支給 借家：\$268,500までは全額支給 (左に同じ) 持家：\$337,500以上は支給停止 借家：\$467,500以上は支給停止

資産に関しては、持ち家と借家では基準が違ってくる。オーストラリアは日本と同様に、持ち家率が先進国の中では飛びぬけて高く、年金受給者の90%程度が持ち家である。住宅の価格は、シドニー、メルボルンを除けば、都市部でも広い庭のある一戸建ての価格は150,000ドル(約1,200万円)くらいが平均である。持ち家の場合には、持ち家のほかの金融資産と実物資産の合計保有額が、単身者で125,750ドル(約1,000万円)、夫婦で178,500ドル(約1,400万円)を超えない限り、老齢年金を満額受給できる。老齢年金の減額は、1,000ドルごとに3ドルずつである。老齢年金が受給できなくなるのは、持ち家のケースで資産保有額が単身者で245,750ドル(約2,000万円)、夫婦で377,500ドル(約3,000万円)を超えた場合である。

オーストラリアでは国民総背番号制が社会保障番号によってなされており、所得、資産の把握は容易である。オーストラリアのコンピュータの利用、ネットワークの活用は日本とは比較できないほど発達している。所得、資産の把握ができない限り、また、コンピュータの活用がなされない限り、コストがかさみミーンズテストは不可能であろう。

1996年のセンサスによれば、65歳以上の男性、61歳以上の女性の数は249万人であり、全人口1831万人の13.6%を占めている。そのうち老齢年金を受給しているのは69.4%である。約30%の高齢者は、所得あるいは資産による老齢年金の減額制度(ミーンズテスト)によって老齢年金を受給できないケース、あるいは、市民権を取得してから滞在期間が10年に満たないため受給資格がないケース(高齢の呼び寄せ移民の場合が多い)である。老齢年金受給者のうち、65%は老齢年金を全額受け取っており、35%が部分年金(ミーンズテストにより減額された年金)の受給者である。現時点においては、老齢年金受給資格年齢グループの45%が老齢年金の全額を受け取り、24%が部分年金、30%が老齢年金を受給していないことになる。

III 年金制度の改革：superannuationの導入と普及

オーストラリアの老齢年金制度は、ヨーロッパの多くの国とは異なり、長い間、就業と結び付いた所得比例年金を持たず、税方式の一律年金のみからなっていた。もちろんオーストラリアでも個人年金や企業独自の企業年金は存在したが、統一的な基準の下で蓄積される所得比例年金は1980年半ばまで存在しなかった。その間、所得比例年金の導入が何度も図られたが、公的な所得比例年金の導入が積極的に進められるのは、1980年代のホーク労働党政権の時代である。

1970年のオーストラリアの1人当たりGNP(米ドル)は、アメリカやスウェーデンの4,000ドルには及ばないまでも、2,820ドルと日本の1,920ドルをはるかにしのいでいた。1980年代半ばにオーストラリアと日本の経済的な地位が逆転し、その後は日本とオーストラリアの1人当たりGNPでみた経済格差は開いている。1993年には、日本の1人当たりGNP31,450ドルに対してオーストラリアは17,510ドルと日本の半分程度となっている。同時にアジアの中、あるいは、世界経済に占めるオーストラリアの経済的な地位も相対的に低下してきた。

公的年金にミーンズテストが導入されたのは1985年3月のことであり、オーストラリアの経済的地位の低下、財政の悪化を反映している。同時に、将来確実にやってくる高齢者の急増に備えるために、政府は各種の個人年金に統一的な規制をする代わりに税制上の優遇措置を与えることにより、superannuationとして積極的な普及を図った。Superannuationの導入の意図は、所得比例年金を導入することにより、今後確実にやってくる高齢社会における多数の引退者の生活を安定させること、さらに、積立方式の年金を導入することによって貯蓄率を上昇させ投資を刺激し成長率を促すという供給サイドの経済学の影響もあった。

オーストラリアの *superannuation* は、日本でいう厚生年金、共済年金という所得比例の公的年金、企業年金から各種形態の個人年金まで、広い範囲の引退後の所得保障システムを含む。しかし、オーストラリアの代表的な *superannuation* は、確定給付型である点では異なるが、適格退職年金制度の概念に最も近い。つまり、従業員のために企業（雇用主）が拠出する保険料を、政府による規制に従うことと引き換えに税制上の優遇措置を受けて外部に積み立てる制度である。最近は、適格退職年金制度で従業員の拠出を認めているように、*superannuation* でも従業員の拠出を積極的に誘導している。つまり、*superannuation* は政府が直接運営する公的年金ではないが、給付開始年齢や積立金の保全などに関しては厳しい規制がある。積立金の運用は保険会社、信託会社などが行い、政府は税制優遇措置を与えてその普及を支援する。

さて、最初に *superannuation* の導入が合意されたのは、1983年のことである。最初の *superannuation* は PAS (Productivity Award Superannuation) といわれ、収入の6%を、労働者に直接支払うのではなく、その分を積み立てて将来年金として支払うという契約が労働組合となされた。1980年代の好景気の時期に当たり、経済の過熱を抑えるという目的も持って、PASの導入は順調に進められ、1986年から実施された。

PASが導入される以前にも企業年金は存在していたが、それは全く企業独自のものであり、加入者比率は労働者全体の15%程度にしか過ぎなかった。そして、加入者は、大企業と公務員、男性労働者、正規従業員に偏っていた。PASが実施されることにより、1987年の *superannuation* の加入者は就業者の31%と前年の2倍になった。しかし、PASはあくまでも労働組合との合意であり、対象企業が限られていた。さらに、企業が倒産した場合の保証に関しては十分考えられていなかった。これらを考慮した結果導入されたのが、SGC

(*Superannuation Guarantee Charge*)である。

SGCは1991年に法案が成立し、1992年7月に実施にうつされた。その際、政府は *Security in Retirement* (1992)を公表し、SGCを導入することによって、税収の減少以上に貯蓄が増加すること、*superannuation* によって高齢者の生活レベルが高くなることを具体的な推計値として示している。貯蓄率の上昇は2025年時点で、SGCが導入されない場合に比べて1.2%高くなる。

SGCは、被雇用者の権利を守り、雇用者が一定条件を満たす被雇用者のために *superannuation* を「強制的」に積み立てることを制度化している。SGCが実施される時点で、1987年に設立された *Insurance and Superannuation Commission* (ISC)が *superannuation* の監督、指導を一元的に行うこととなった。ISCが監督する *superannuation fund* の数は1993年で73,000を数えた。もし雇用者が被雇用者のために拠出をしなかったとすれば、積立予定額、利子相当分に手数料を加えた多額の罰則金が課せられる。こうして、*superannuation* は、運用は民間ではあるが、準公的な所得比例年金となった。さらに、個人拠出のみの個人年金の形でも、給付開始年齢や運用に関しての条件を守ることを条件に、税法上の特典が与えられる *superannuation* として認められるようになったので、小規模企業従業員や、女性の多いパートタイム労働者の加入も急速に増加した。なお、SGCの詳しい内容に関しては、次節で説明する。

表2でみると、1995年の加入者割合は、短時間労働者、非正規労働者、自営業者を含めた就業者全体の81%、被雇用者のみでみると89%の加入率と高い比率を示している。性別の加入率は、男性が82%、女性が79%、労働時間別では、フルタイム労働者が87%、パートタイム労働者でも62%の加入率となっている。

Superannuation の加入率に関して、Bateman and Piggot (1993)では、税法上の優遇措置だけでは加

入率が伸びないことを指摘している。つまり、SGCが雇用者に対して被雇用者のための拠出を「強制」とすることによって、加入率が1992年のSGCの実施以来、急激に上昇したとしている。この点は、重要な指摘であると思われる。実際、1988年の加入率は51%であり、1991年も71%にとどまった。被雇用者でさえ加入者は4人に3人であった。それが、SGC実施後の1993年には、被雇用者に関しては全員加入に近い89%の加入率となり、就業者全体に占める割合も80%となった。

ところで、オーストラリアのsuperannuationの特徴の一つは、日本でいう厚生年金・共済年金という所得比例年金、企業年金から各種個人年金までの広い範囲の引退後の所得保障システムが統一的な条件で扱われ、同一の税制の恩恵を受けていることである。ただし、日本の公的年金(厚生年金

や共済年金)や準公的年金制度(厚生年金基金、適格退職年金制度など)ほどの税法上の特典は受けていない。次節で詳しく述べるが、オーストラリアのsuperannuationは、租税負担の軽減はあるものの、拠出、積立、給付の各段階で課税されている。

オーストラリアでは、いまやsuperannuationの加入率は就業者の80%、被雇用者の90%にまでなっている。1980年代前半には10%にも満たなかった女性パート労働者の加入率も60%を超え、自営業者の加入率も30~40%となっている。ただし、所得比例年金であるため、勤労期間が短く、賃金の低いパートタイマーで働くことの多い女性のsuperannuation受給額は低くなり、女性特有の問題が生じる(Economic Planning Advisory Council, ed. (1994)を参照)。

また、確定給付型の年金が、企業あるいは国が

表2 superannuationの加入者に関するデータ

	1988	1991	1993	1995
15~74歳人口	1137万人	1199万人	1234万人	1257万人
<就業者>				
就業人口	730万人	749万人	764万人	809万人
加入者数	375万人	533万人	615万人	655万人
加入割合	51%	71%	80%	81%
full-time	58%	79%	86%	87%
part-time	19%	44%	61%	62%
男性		75%	82%	82%
女性		66%	78%	79%
被雇用者	55%	78%	89%	89%
雇用者		52%	55%	51%
自営業		37%	37%	31%
<被雇用者>				
公的部門		89%	95%	95%
民間部門		73%	86%	88%
正規従業員		87%	95%	97%
非正規従業員		39%	64%	65%
組合員		91%	96%	97%
非組合員		69%	84%	85%

出所：ABS Superannuationの各年より作成。

経済変動のリスクを負担する制度であるのに対し、確定拠出型の個人年金制度とは、経済変動のリスクをすべて個人が引き受ける制度である。仮に現在の日本のような低金利時代が長く続くならば、将来の年金給付額がとうてい最低限の生活もできないほど低くなる可能性がある。また、運用先の選択も個人に任されており、運用に失敗した場合のリスクはすべて個人が負担することになる。

さらに、女性のパートタイマーや日雇い労働者のように、低賃金で不安定な雇用環境にある労働者の将来の年金給付額は当然低くなる。一方、高所得で安定的な職にある労働者、例えば大企業従業員、公務員には有利な制度である。このような場合、もし公的年金が低所得者にとって、セーフティーネットとならなければ、ホームレスの高齢者が続出する可能性があることを認識しなくてはならない。オーストラリアでは、superannuationを含めて金融資産が少ない場合には老齢年金を全額受給することが可能なので、老齢年金がセーフティーネットとなり、老後の最低限の生活を保障していることになる。

ところで、オーストラリアのsuperannuationの抱える別の問題点として、日本の適格退職金制度と同様に、一時金で受け取る場合が多いことが挙げられる。Superannuationの受給開始年齢が55歳以上となっているため、55歳でsuperannuationを受け取って、老齢年金受給年齢までに使い果たすというケースも多く見受けられる(double dipping)。その理由として、現在はまだsuperannuationとして受け取る絶対額が低いことや、年金に物価調整がないことが挙げられる。しかし、superannuationで得た金融資産が一定額を超えると老齢年金の資産テストに引っかかる恐れがあるため、各種のメリットのある老齢年金受給者になるために、金融資産を一定額以下にするインセンティブも強いといわれる。これではsuperannuationが老齢年金の補完という役目を果たしていないことになる。そこで、

1998年の改正では、年金の形式で受け取る場合には、老齢年金の資産テストだけでなく、所得テストからも、一定額を限度としてsuperannuationからの年金受給額をはずすという改正を行った。これは、法律を改正することによって、一時所得の受け取りから年金受給へとsuperannuation受給の方法の変更を誘導していることになる。

IV Superannuationの性格について

1. Superannuationの目的と特徴

前節でも述べたように、オーストラリアのsuperannuationは、準公的な所得比例年金制度であり、年金給付年齢や資金運用に関する厳しい規制に従うことを条件として、税法上の優遇措置を与えている。政府は、厳しい規制と引き換えに、拠出、積立、給付の段階で何らかの租税軽減措置をとり、運用は民間のfundが行う。このように、superannuationに対して税法上の優遇を与えることは、政府にとっては税収の減少を意味するので、superannuationは私的年金ではなく、政府の特定の目的を達成するための手段でなくてはならない。

Superannuationの目的は、引退期の所得保障の充実と経済全体で見た貯蓄率の上昇である。所得保障に関していうと、一般に、引退期の所得水準は従前所得の60～70%程度が望ましいとされる。老齢年金は男子平均賃金の25%を目的としており、明らかに余裕ある生活には不十分である。そして、Diamond(1977)が示したように、大多数の労働者にとって、自発的に引退期の生活を賄うに足る十分な貯蓄をすることは難しい。そこに、政府が消費者の決定に介入し、公的年金制度が「強制的貯蓄の制度」として存在する意義がある。オーストラリアのsuperannuationは、当初、手厚い租税優遇措置で加入者の増加を図ったが、加入率が期待ほど上昇しなかった。そこで、雇用者に対して従業員のための保険料の外部積立を義務

付ける、つまり強制することによって、従業員の権利としての所得比例年金を保証することに成功した。つまり、現行の *superannuation* はほぼすべての被雇用者に関して強制貯蓄の結果としての所得比例年金受給を可能としている。

オーストラリアの *superannuation* の特徴を述べると、大部分が完全積立、確定拠出型であること、さらに、受給時に年金と一時金の選択を許しているために、年金の形ではなく、一時金で受け取るケースの多いことである。しかし、公的部門では、オーストラリアも日本の共済年金と同様に、確定給付型の所得比例年金が主流であった。確定給付型であるので、また賦課方式でもある。しかし、現在では徐々に完全積立方式、確定拠出型に移行している。確定給付型の賦課方式の年金でも確定拠出、積立方式に移行することは決して不可能ではないのである。

オーストラリアにおいて一時金で受給するケースが多い理由は、日本における適格年金のケースと同じである。つまり、一時金受給の方が税制上の優遇を受けていたこと、物価上昇に対する手当

てがないことが挙げられる。前者に対しては、1992年のSGCの導入以来、年金受給に対する税制上の優遇を強めているが、あまり効果は見られず、現在も一時金受給希望者が大多数を占める。*Bateman and Piggot* (1993)では、年金受給を増やすためには、*superannuation* にインフレ調整機能を持たせる必要があると論じている。

次に、*Bateman and Piggot* (1993)に従って、強制的貯蓄の結果として、従前所得と老齢年金と *superannuation* を加えた年金額総額を比較する。表3は、収入の9%の雇用者負担、3%の従業員自身の拠出が25歳から65歳までの40年間なされた場合の、65歳時点での年金と従前所得の比率を示している。その結果、男性の単身平均所得者、男性のみが働いてきた夫婦とも、従前所得のほぼ80%の年金を受け取ることができる。低所得者は、*superannuation* の受給額が低くなるが、一律の老齢年金を満額受け取ることができ、従前所得以上の年金額を受け取ることが可能となる。

このように、*superannuation* は長期的にはオーストラリアの引退生活者の収入の中核となるように設

表3 従前所得に対する年金給付額の比率 (Replacement Rates)

	低所得者 (平均賃金の半分)	老齢年金を含めた代替率	
		中所得者 (平均賃金)	高所得者 (平均賃金の2倍)
男性単身者 (<i>superannuation</i> は平均77.0%)	118.9	80.4	77.0
女性単身者 (<i>superannuation</i> は平均44.4%)	94.6	59.2	47.5
夫婦 (<i>superannuation</i> は平均55.0%)	126.3	78.6	62.8

注：主な計算の前提は以下の通り。

- 1) 男性単身者は25歳から65歳まで働き、女性単身者は25歳から60歳まで働く。
- 2) 夫婦の場合、夫は男性単身者と同様に働くが、女性は働かない。
- 3) 引退時点で、物価調整付きの年金給付を選択する。
- 4) 代替率は、各人の従前所得に対して計算してある。

出所：Bateman and Piggot, 1993のTable 4.4.

計されている。ただし、表3の前提となっている男性40年間、女性35年間の加入期間を満たしている引退者は少数であり、現在のsuperannuationの受給者の平均加入年数は、わずか5年間である。また、雇用者9%、被雇用者本人3%で合計12%の保険料は、2002年に実現する値であることに注意しなくてはならない。雇用者が負担すべき最低保険料率は1992年には3%であったが、徐々に引き上げられて1998年現在で7%となっている。これから20年以上にわたり、superannuationの給付額は、Bateman and Piggot (1993)の推計よりはるかに低い時期が続くことに注意しなくてはならない。

2. Superannuationと税制

ここで、税法上の優遇措置と、優遇措置を受けるために満たすべき条件について述べよう。

SGC導入時のオーストラリアのsuperannuationの税制上の優遇については、表4にまとめられている。拠出段階では、雇用者が拠出した保険料に関しては一定額までは所得控除。被雇用者については、所得に応じて割り戻し(rebate)がある。1992年時点で、3万ドル以上の所得がある場合には割り戻しはなしである。自営業者や雇用者のサポートのない従業員の場合には、所得に応じて所得控除が受けられる。雇用者の積立金は、従業員の年齢に応じて一定額が控除された後、15%の税率で課税される。被雇用者本人の積立金に関しては課税されない。給付段階では、一時金を選択すると、40万ドルまでが低率課税となり、年金の場合には通常の所得税の対象になり、その後15%の割り戻しがある。

これを日本の所得比例の公的年金(厚生年金、共済年金)や準公的年金(厚生年金基金、適格年金制度など6制度)と比較すると、オーストラリアのsuperannuationは拠出、積立、給付の各段階で、税の軽減はあるものの控除ではないので、日本より重く課税されている。例えば、日本では、拠出段

階では社会保険料として保険料は全額所得控除されるし、積立金への課税もないか、あっても1%(適格年金の場合)とごく軽い。さらに、給付段階でも、公的年金控除が受けられる。ただし、個人年金や企業独自の年金についてはこの限りではない。現在では、財政難でもあり、superannuationに関する税負担は以前よりも重くなっている。ただし、superannuationを年金で受給する場合には、より租税負担が低くなるように、一時金受給から年金受給への政策的な誘導を行っている。

オーストラリアでは、superannuationの税制上の優遇措置が高所得者の優遇になる点をはっきりと意識しており、表4に述べた税制上の優遇措置も徐々に厳しくしている。つまり、税法上の優遇とは租税収入の減少であり、高額のsuperannuationを受給する安定した職を持つ高所得者、例えば大企業従業員や公務員に対して、必要以上の租税の優遇を行うことはない、という考えである。それに比べると、日本では所得比例年金(厚生年金や共済年金)や準公的年金制度の保険料や積立金の控除に関し、加入者の所得とは関係なく税法上の優遇をしており、高所得者優遇の制度となっている。しかも、日本の公的年金や準公的年金の議論では、保険数理的な公平性が全面に出され、税制上の優遇による税金の減額分が高所得者に帰属することにあまり注意されていない(下野・足立(1998)では税制をも考えに入れた分析を行っている)。年金制度の公正を論じる場合には、失われた税収の帰属も考えに入れる必要がある。

次に、SGCの下で税制上の優遇を受けるための条件を挙げよう。まず、fundの条件として、以下の条件を満たすことが必要である。

- (1) 200名以上の参加。
- (2) fundによる積立金の借入れは短期を除いて禁止。
- (3) fundによる投資は商業ベースで行う。
- (4) 雇用主への10%を超える貸付や投資を禁止

表4 superannuationの税制
(All dollar amounts indexed annually to average weekly ordinary time earnings)

Type of scheme	Contributor Taxation of Contributions	Fund Income Taxation	Benefits Taxation
Funded	<p>Employer: Tax deductible up to contribution limits.</p> <p>Employee: Limited tax deductibility for self-employed and employees without employer support. Otherwise not tax deductible.</p> <p>Rebate: Income tested 10% rebate for up to \$1,000 p.a.^{a)} of personal contributions.</p>	<p>Contributions: Deductible contributions (generally employer) taxed at 15%. Undeducted contributions (generally employee) untaxed.</p> <p>Earnings: Taxed at 15%.</p>	<p>Preservation age: 55 (increasing to 60 by 2025) Reasonable benefit limits: — \$400,000 for lump sum or commuted value of non-complying income stream.</p> <p>— \$800,000 where at least half of benefit is taken as a complying income stream.</p> <p>Lump sum: < Threshold, taxed at 0% Threshold — \$400,000, taxed at 15%^{b)} > \$400,000, taxed as ordinary income</p> <p>Pension/ annuity: — Pension/ annuity amount less 'deductible amount'^{c)} taxed as ordinary income less 15% rebate</p>
Unfunded	No contributions	No investments	<p>Preservation age: As above Reasonable benefit limits: As above^{d)}</p> <p>Lump sum: < Threshold, taxed at 15%^{b)} Threshold — \$400,000, taxed at 30%^{b)} > \$400,000, taxed as ordinary income</p> <p>Pension/ annuity: — As above but with no rebate</p>

Notes: a) Not indexed.

b) Plus medicare levy.

c) The deductible amount is equal to the undeducted purchase price (UPP — the sum of undeducted employee contributions) divided by the life expectancy of the pensioner/annuitant.

d) For unfunded schemes, the RBL applies to 85% of the lump sum and 80% of the complying pension/annuity.

出所: Bateman and Piggot, 1993のChart 3.1.

する。

(5) 年金受給権に関して先取特権はない。

(6) メンバーへの貸し出しは原則として禁止。

1992年にSGCが実施されることにより、1988年には12万を数えたsuperannuation fundは一挙に73,000にまで減少した。その後、市場規模が拡大するにつれ、fund数も再び増加している。

さらにISCは、superannuationの安全性を確保するために、fundに対し、メンバーが投資マネジャーになってはいけないこと、fundの損失が出た場合に備えて保険にはいることを要請している。また、superannuation産業から詐欺にあった場合の被害者を救済するために、一定額を徴収している。

3. Superannuation fundの義務と要件

ところで、superannuationを運用するfundの重要な義務は、加入者に対する情報開示である。Fundは1年に1回は、必ず外部の独立監査人によって監査を受けなくてはならない。また、メンバーに対して、毎年、制度の説明、保険料、将来予想される年金給付額について報告する義務がある。また、メンバーから要求があれば、fundの投資戦略、fundの収益、コストに関して詳細な説明をしなくてはならない。

しかし、1993年11月にAustralian Consumer's Councilが行った電話による聞き取り調査によると(Super Day Super Say (1994)を参照)、調査対象がsuperannuationに関心を持つ中高年、高所得者に偏っており、回答者の78%がfundからの報告を読んでいるにもかかわらず、60%は報告内容が理解できないと答えている。つまり、報告書を読んでいる人が20%おり、60%は読んでも理解できず、報告内容が理解できるのはわずか20%弱ということになる。また、45%は将来の予想年金額や手数料について知らなかった。16%は自分の加入しているfundの名前さえ知らなかったのである。Superannuationに関する電話調査に進んで協力し

ようという人さえこの程度であるから、消費者保護は法的になされるべきであろう。万が一、厚生年金や共済年金を民営化するとしても、個人にすべてのリスク、責任を押し付けるのは、あまりに危険である。

さらに、superannuationの要件として、vesting、preservation、portabilityに関する取り決めがある。Vestingとは、雇用者および被雇用者本人の積み立てた保険料と利子の累積額が従業員に帰属することを意味する。つまり、雇用者が変わったり、退職年齢前に仕事を辞めたとしても、55歳からの受給権は失われない。そのために、雇用者とは別の組織で積立や運用を行う。現在は制度の移行中であり、2004年には、完全な権利保持(fully vesting)を実現させる運びとなっている。

Preservationとは、55歳の給付開始年齢までは、加入者(被雇用者)が積立金を流用することを禁じる制度である。昔は、住宅購入などで退職する前に積立金を使ってしまうことも少なくなかったそうである。なお、現在は55歳であるが、2014年をめどに、superannuationの年金受給開始年齢を60歳まで引き上げることになっている。

次に、portabilityとは、職や企業が変わる際に、新しい企業の提供するfundに前職での積立金を移動させることである。オーストラリアは日本と違い転職率が高いので、portabilityの要求は強かった。もし前職と現在の2つのfundに積立金を持てば、手数料が2倍になることになり、特に転職率の高い女性パートタイマーや日雇い労働者などの低所得者にとっては、大きな負担になる。1993年7月1日以後は、完全にportabilityが保証されることになった。しかし、前述のSuper Day Super Say (1994)によると、積立金のfund間の移動の条件が厳しかったり、資金の移動に多額の費用がかかること、また、fundによって受け入れる最低額の積立金額が異なり、以前の積立金額が低いと新しいfundに積立金を移せないといった問題があり、積

立金を移動していない人も多いことが明らかになっている。

V 日本における拠出型の 個人年金導入の可能性

ところで、現在、アメリカにならって、日本の公的年金制度に確定拠出型の個人年金制度を導入しようという動きがある。しかし、日本には、もうすでに多くの公的および準公的年金制度があり、それを整理し改革することで、確定拠出型の公的年金制度を割合簡単に導入できるかもしれない。

具体的には、まず6つの準公的年金制度をすべて確定拠出型の完全積立年金に移行することが考えられる。準公的年金は、大企業従業員対象の「厚生年金基金」、中堅企業対象の「適格退職年金制度」、中小企業従業員対象の「中小企業退職金共済」「特定企業退職金共済」、自営業者対象の「小規模企業共済」「国民年金基金(零細企業従業員を含む)」からなる。厚生年金基金は確定給付で実質的に賦課方式の制度であり、適格退職年金、中小企業退職金共済、特定企業退職金制度もまた現在は確定給付であるが、確定拠出型に移行するのはそれほど困難ではないかもしれない(橋木・鯛天(1997)を参照)。以上の制度は該当企業に働く従業員は強制加入であり、原則として雇用者による拠出金(適格年金のみは従業員の拠出を認める)のみからなる。それに対し、小規模企業共済、国民年金基金は、加入が任意で保険料に関しても広い幅で自由裁量権がある。しかも現行の制度は市場利率以上の収益率で給付額が計算されており、税法上の優遇も大きい(詳しくは、下野・足立(1998)を参照)。これら2つの制度に関しては、市場利率での計算、さらに、税制上の優遇措置を縮小することで、高所得者優遇となっている点を修正できる。

以上の6つの準公的年金をすべて民営化し完全積立型の制度に移行させれば、就業者の大部

分をカバーし得る日本型の *superannuation* になる。これに、厚生年金、共済年金の民営化を加えてもいいのかもしれない。現在の保険料に見合わない過剰な給付の引き下げ、税制上の優遇措置を止めるだけで、所得比例年金を含む年金保険に関する政府の負担は大幅に減少するであろう。

しかしながら、確定拠出型の完全積立方式の個人年金は、すべてのリスクを個人が背負う制度である。*Fund*の破産や詐欺行為などによって、個人年金がすべて無くなってしまいうこともあり得る。その場合、公的年金、あるいは他の社会保障制度で個人を救うシステムが必要となる。オーストラリアでは、公的年金である一律給付の老齢年金が、セーフティーネットになっている。

日本の公的年金制度は果たしてセーフティーネットとなり得るのだろうか？あるいは、セーフティーネットとなり得る他の制度が存在するのであるだろうか？

まず、日本の公的年金制度を簡単に説明する。日本の公的年金制度は保険方式をとり、職種別の所得比例年金が中心となって発展してきたため、加入する制度ごと、また、同じ制度であっても加入年数による格差が大きい。

表5は、制度ごとの平均的な年金額と、それを用いた職種別の平均的な夫婦の年金額を計算した結果を表にしている。日本の場合、所得比例年金のない個人業世帯の公的年金受給額は非常に低くなる。国民年金のみを受給する自営業の夫婦は、生活保護水準にも満たない月額約10万円の公的年金額である。一方、所得比例年金のある民間サラリーマン世帯(零細企業を除く)、公務員世帯の公的年金額は老後の生活費を賄うのに十分な額となっている。このように、日本では公的年金受給額に関しては、所得比例年金を持つ民間企業従業員、公務員と、そのほかのグループにはっきりと分かれる(清家・山田(1996)を参照)。

ここで注意したいのは、共稼ぎの場合には、老後の最低生活というには過剰な額の公的年金が給

表5 公的年金の給付格差（1995年データ、月額）

夫		妻		公的年金計
個人業者 あるいは 零細企業勤労者 ⇒ 5.1万円	国民年金	個人業者 あるいは 専業主婦 ⇒ 5.1万円	国民年金	10.2万円
民間企業勤労者 ⇒ 15.0万円	国民年金 + 厚生年金	専業主婦 ⇒ 5.1万円	国民年金	20.1万円
民間企業勤労者 ⇒ 15.0万円	国民年金 + 厚生年金	民間企業勤労者 ⇒ 15.0万円	国民年金 + 厚生年金	30.0万円
地方公務員 ⇒ 20.0万円	国民年金 + 共済年金	専業主婦 ⇒ 5.1万円	国民年金	25.1万円
地方公務員 ⇒ 20.0万円	国民年金 + 共済年金	地方公務員 ⇒ 20.0万円	国民年金 + 共済年金	40.0万円

注：新制度1人当たり老齢年金(社会保障年鑑)を月額に直して計算した。

付されていることである。この理由は、厚生年金、共済年金の想定している世帯が「夫が働き妻が家を守る」という伝統的なものであり、2人の生活費を夫の公的年金で賄うという「2人1年金」の思想で運営されているためである。現在では、女性の労働力率は50%を超えており、このような想定はもはや時代に合っていないと思われる。

所得比例年金のあるグループ内における格差も大きい。厚生年金は平均報酬月額と加入年数によって年金給付額が決まるため、平均給付額が月額20万円とはいえ、年金給付額の格差は大きくなる。平成9年度の『厚生白書』のデータによれば、厚生年金給付額が年間200万円以下の人が半数を占める一方、公的年金を年間300万円以上受給している人も受給者の10%存在する。

以上のことを考え合わせると、日本の公的年金制度が必ずしも「すべての日本人」の老後生活を保

証するものでないことが理解される。その原因として、日本の公的年金制度がオーストラリアとは反対に、所得比例年金である厚生年金、共済年金を中核として発展してきたことが挙げられる。そのため、老齢基礎年金もオーストラリアのように滞在期間を条件とした一律年金とはならないで、保険料納付期間に応じた年金となったのである。

日本では、一律年金である国民年金の給付水準が低いこと、加入年数によって減額されること、受給資格が25年間加入と非常に長いことなどが、無年金者や生活保護水準以下の公的年金受給者を生み出す要因となっている。

このように、現行の日本の公的年金制度が高齢者のセーフティーネットとなっていない状況において、厚生年金や共済年金の民営化を含め、確定拠出型の個人年金の導入を急ぐのは、危険である。公的年金以外で引退期のセーフティーネットとなり

得る生活保護制度も日本では保護率が著しく低く、簡単に利用できる制度とはなっていない(橋木(1998)を参照)。確定拠出型の積立年金の導入を図る前に、まず確定拠出の完全積立型の年金が将来の経済的なりリスクをすべて個人に負わせることになることを認識し、国民年金(老齢基礎年金)の一律年金化、あるいは生活保護制度の活用などのセーフティーネットの整備を最初に考えるべきであろう。

また、IV節の説明により、superannuationが政府の強い規制を受けていることが理解されたと思う。多くの消費者は決して金融や年金に関する専門家ではないし、企業や政府と異なり経済的なりリスクをすべて受け止められる存在ではない。それだけに、政府あるいは公的組織による中立的立場での情報提供、消費者教育を含む強力な消費者保護、fundに対する規制は欠かせない。

参考文献

- Australian Consumer's Council. 1994. *Super Day Super Say: The Results of the Consumer Superannuation Phone-In*. Canberra: Australian Government Publishing Service.
- Bateman, H., and J. Piggot. 1993. "Australian's Mandated Private Retirement Income Scheme: An Economic Perspective," in *Retirement Income Perspective*, edited by Economic Planning Advisory Council, Canberra: Australian Government Publishing Services.
- _____. 1993. "Taxes, Retirement Transfers, and Annuities." *The Economic Record*, vol. 69. pp. 274-84.
- _____. 1995. *Private Pension in OECD Countries: Australia*, mimeo.
- Department of Social Security. 1997. *Annual Report 1996-1997*. Canberra: Australian Government Publishing Service.
- Diamond, P. A. 1977. "A Framework for Social Security Analysis." *Journal of Public Economics*, vol.18. pp. 275-298.
- Economic Planning Advisory Council, ed. 1994. *Women and Superannuation*. Canberra: Australian Government Publishing Services.
- OECD. 1992. *Private Pensions and Public Policy*.
- 清家篤・山田篤裕 1996「Pension Rich の条件」『日本経済研究』no. 33 pp. 38-61.
- 下野恵子・足立雄一 1998「貯蓄性の準公的年金制度の問題点—小規模企業共済を中心として—」mimeo.
- 橋木俊昭 1998『日本の経済格差』岩波新書.
- 橋木俊昭・鯛天材樹 1997「わが国企業年金の制度改革：ポータビリティと確定拠出型の導入をめぐって」『フィナンシャル・レビュー』December-1997 pp. 125-150.
- 橋木俊昭・下野恵子 1994『ライフサイクルと個人貯蓄』日本経済新聞社.
- Thompson, D. 1991. *Selfish generations?*. Bridget Williams Books.
- Treasure of the Commonwealth of Australia. 1992. *Security in Retirement*. Canberra: Australian Government Publishing Service.
- _____. 1995. *Saving for Our Future*. Canberra: Australian Government Publishing Services.
- Quinlivan, B. 1991. *Super!*. Allen & Unwin.
- (しもの・けいこ
名古屋市立大学経済学部附属経済研究所教授)

ニュージーランドの年金改革と高齢者生活

武田 真理子

■ 要約

ニュージーランドの公的年金制度は、1938年社会保障法を基礎とする高度福祉国家体制の下で、税を財源とし、ミーンズ・テストを行わず、居住要件に基づき、均一給付を支給するという普遍的な性格をその特徴としてきた。しかし、70年代以降、経済・財政の状況の悪化や人口の高齢化の進展とともに高度福祉国家の見直しがなされ、行財政改革の中で、年金も繰り返し改革が行われるようになる。抛出原理に基づく強制貯蓄方式の導入、所得調査制に等しい高所得者特別付加税制度の導入など、旧来の伝統的な原理に反する内容の変革が国民党、労働党の両政権により試みられる。しかし、試行錯誤の結果、最終的にはほとんどの改革は廃止されるに至り、結局のところ税方式による普遍的な年金制度に戻る事となった。年金給付は高齢者の収入に占める割合も高く、高い住宅保有率、無料に近い医療保障などとともに、老後の生活保障に対し、重要な位置を占めている。

■ キーワード

税方式（均一給付）、行財政改革、強制貯蓄方式、高所得者特別付加税、世代間の公平性

はじめに

ニュージーランドは、1938年に、世界で最初に体系や内容の整備された包括的な社会保障法を制定した国である。イギリスが植民地化し、本格的に資本主義化に取り組んだ初期から、経済および社会のあらゆる領域において国家が積極的な役割を果たしてきた。特に社会的施策の領域においては、1893年の女性参政権、1894年の労使紛争仲裁法、1898年の老齢年金法など、世界に先駆けた法制を多く制定してきた。38年社会保障法は、M. サヴェージ率いる労働党政権により制定され、あらゆるリスクに対応するべく、11種類の所得保障給付と全国民に無料の医療サービスが用意された。この法はアメリカに次ぎ、二番目に制定された社会保障法であったが、その総合的な内容は世界の社会

保障の歴史において画期的なものであった。

公的年金制度は、38年法による包括的な社会保障体制の下でその中核に位置付けられ、70年代前半までは一貫して税方式による、普遍的な均一給付を保障し続けた。「揺りかごから墓場まで」の公的保障を実現し、世界の先端を行くニュージーランド福祉国家を支えてきたのが普遍的な公的年金制度と国民医療制度であった。

しかし、70年代以降、イギリスのEC加盟や石油危機が引き金となり、ニュージーランド経済と国家財政が悪化するようになると、それまでの高度福祉国家としての社会・経済システムそのもの見直しがなされるようになる。80年代以降には、国民党、労働党の両政権下において、行財政改革および政府活動の縮小が繰り返し行われる。大きな財政支出項目である社会保障関係費も当然その過程

に組み込まれ、国民の痛みを伴うかたちで削減がなされる。

その中で年金制度はどのような推移をたどり、どのような位置付けができるのであろうか。本稿では、ニュージーランドの伝統的な、税方式により全国民に均一給付を行うという年金制度が、行財政改革を背景とする75年以降の時期にどのように捉えられ、どのような改革がなされていったのか、まずその変遷を明らかにする。その上で、ニュージーランドの社会保障改革における年金の内容・位置、高齢者の生活と年金の関係、そしてニュージーランドにおける年金と世代間の公平性について考察を行うことにしたい。

I ニュージーランドの高齢者

1. 人口の高齢化

ニュージーランドは1996年時点で総人口がおよそ370万人と人口規模の小さい国であるが、他の先進諸国と同様に、平均寿命の上昇と出生率の低下により人口の高齢化が進行している。65歳以上人口は1951年から1996年の間に2倍に増加し、全人口に占める65歳以上人口比率は96年時点で11.7%に達した。今後の予測では、2010年以降に高齢化が加速し、2051年にそのピークを迎え、65歳以上人口の割合が25%に上るとされている。

高齢者の中でも特に75歳以上の高齢者数の増加が顕著である。51年から96年の間に、75歳以上人口は3倍、85歳以上人口は5倍に増えており、今後この傾向が加速すると予測されている。

60歳以上人口の15-59歳人口に対する従属率は、51年に23%、96年に25%と推移してきたが、2051年には59%に上昇すると予測されている。

ニュージーランドは先住民族マオリとパケハ(イギリス人を中心にした白人)の二文化・二言語共存を図ってきた国であり、マオリ以外にも多様な民族が共存している国である。1996年統計によると、全人口に占めるマオリ人口(マオリに属する者、およびその子孫を含む自己申告制)の割合は15.1%、太平洋島嶼民は5.0%、中国系人口は2.3%、インド系人口は1.2%となっている。これらの民族間では、高齢者比率が大きく異なっている。マオリは、伝統的に平均寿命がそれ以外の国民に比して短い。近年その差は縮小してきたが、それでも1990-1992年の統計によると、マオリの男性はマオリ以外の男性の平均よりも5.4年短く、女性は6.2年短い。一方で、太平洋島嶼民はその人口の大部分が60年代以降に移住してきた人々であり、アジア系も近年の難民、さらには就労目的の移住が人口の大きな部分を占めるため、人口に占める高齢者の割合は低くなっている(表1参照)。このようなエスニシティー間の違いは、公的年金の受給率に大きく影響する要素となっている。

表1 エスニシティー別の人口構成比

(%, 1996年)

	0-64歳	65-74歳	85歳以上	計
ヨーロッパ系	72.4	91.7	96.5	74.8
マオリ	16.6	4.9	1.9	15.1
太平洋島嶼民	5.5	1.7	0.7	5.0
アジア系・その他	5.5	1.6	0.9	5.1
計	100.0	100.0	100.0	100.0

出所：Statistics New Zealand, 1996 Census of Population and Dwellings.

2. 高齢者の住宅と世帯構成

住宅の所有や住環境は、老後生活を考える上で重要な点であるが、ニュージーランドの高齢者は、その大半が老後を迎えるにあたり、自ら住宅を保有している。1996年の国勢調査によると、就労年齢人口の住宅保有率が33.7%であるのに比べ、65歳以上人口の保有率は83.5%であった(表2参照)。これは、現在の高齢者世代に対し、戦前・戦後の労働党政権による住宅供給政策、そして同じく労働党政権による1958年の住宅所有促進制度(ミーンズ・テストを要件としない普遍的な家族給付を一括受給して住宅所有のための頭金などに充てることを認める制度)が実施されたことが大きく影響している。

高齢者が保有している住宅の大半は一戸建てであり、高齢者の2割はフラットに住んでいる。フラットに住む高齢者は一戸建てに住む高齢者よりも平均年齢が高く、夫を亡くした女性が一戸建てから移り住む傾向が強い。

そして、その居住の形態は、一人住まいの高齢者の割合がおよそ3割、夫婦二人住まいが44%、夫婦以外の家族・親類と同居している割合が9.8%となっている。近年、夫婦以外の家族と同居する比率が低下し、一人住まいの割合が増加する傾向にあるが、最も多いのは夫婦二人で、独立した住居で老後を過ごすという形態である(表3参照)。

高齢者ホームや施設に入居している人の割合は、65歳以上人口のおよそ5%であり、病院に滞在している人の割合は1.9%である。病院滞在者は近年減少しており、一方でホームや施設の入居者は、66年から96年の間に2.5倍に増えている。

3. 高齢者の就労と退職

これまでのニュージーランドの高齢者は、その大半が65歳までには住宅を保有するので、公的年金の支給と無料の医療サービスである程度安定した生活保障が実現されてきた。そのため、65歳

表2 65歳以上人口の住宅保有形態

(%, 1996年)

	65-79歳	80歳以上
持ち家	84.3	79.5
ローンあり	8.0	5.2
ローンなし	73.4	69.5
不明	2.9	4.8
借家	9.8	11.8
その他	5.9	8.8

出所: Statistics New Zealand, 1996 Census of Population and Dwellings.

表3 65歳以上人口の居住形態

(%)

	1966	1976	1986	1996
家族・親類と同居	72.4	66.0	62.1	53.8
夫婦のみ	—	—	43.0	44.0
その他の家族・親類	—	—	19.1	9.8
一人住まい	19.1	24.7	29.0	30.4
施設・ホーム	1.9	2.6	3.7	4.8
病院	4.3	4.0	2.2	1.9
不明	2.3	2.7	3.0	9.1

出所: Statistics New Zealand, Census of Population and Dwellings.

以降の労働力率は全般的に低いが、近年の推移では若干の変化がみられる(表4参照)。

まず、男性のフルタイムの労働力率は、1981年には9.1%であったが、91年には失業率の上昇を背景に6.3%に下がった。しかし、96年には7.2%と若干増加している。一方で女性のフルタイムの労働力率は、96年に1.7%と低い値であるが、81年以降、失業率の上昇にかかわらず増加してきた。パートタイムの労働力率は、男女とも近年増加しており、96年では男性は7.2%、女性は3.5%となっている。

高齢者の従業上の地位は、フルタイム雇用の場合、およそ半数が自営業者であり、被用者が四分の一、そして家族従業者が2割弱である。パートタイムの場合は、被用者が4割を占めており、家族

表4 55歳以上人口の労働力率

(%)

	フルタイム			パートタイム			計		
	55-59歳	60-64歳	65歳以上	55-59歳	60-64歳	65歳以上	55-59歳	60-64歳	65歳以上
男性									
1981	87.5	43.4	9.1	2.3	6.4	4.9	89.8	49.8	14.0
1986	82.3	34.7	7.1	4.8	7.7	4.2	87.1	42.4	11.2
1991	70.3	27.7	6.3	6.1	8.0	4.1	76.5	35.8	10.3
1996	72.0	39.8	7.2	8.0	10.4	7.2	80.0	50.2	14.4
女性									
1981	25.3	9.3	1.4	13.8	7.3	1.8	39.2	16.5	3.2
1986	27.5	8.8	1.3	15.7	7.3	1.6	43.2	16.0	2.9
1991	28.0	8.3	1.1	17.0	8.3	1.6	45.0	16.6	2.8
1996	35.7	15.3	1.7	20.8	13.0	3.5	56.4	28.3	5.2

出所：Statistics New Zealand, *Census of Population and Dwellings*.

従業者が25%、自営業者が35%となっている。職業は、一般的には65歳未満の就業人口と大きな違いはないが、高齢者の場合、農業・漁業従事者の割合が65歳未満の就業人口の3倍以上を占めており、一方で、サービス・販売業従事者の割合がおおよそ半分となっている。

エスニシティー別にみると、65歳未満では、マオリや太平洋島嶼民の労働力率が低く、大きな差が存する。しかし、65歳以上の高齢者においては、全体の労働力率が低下するのにつれ、その差は大幅に縮小し、太平洋島嶼民の男性が若干低い率となっている以外はほとんど同率を示している。

ニュージーランドでは、1993年の人権法の制定により、退職の概念が新しい局面を迎えようとしている。同法により、性別、エスニシティー、信仰、障害や政治的信条などと同じように、年齢によって就労機会を剥奪することが禁じられた。つまり、「退職 (retirement)」という概念が事実上なくなることが決定されたのである (Human Rights Commission, 1996)。施行は1999年2月からであるが、この法により、65歳以上人口の労働力率が増加することも予想される。

ニュージーランドの高齢者は、これまで慎ましやかながらも、ほとんどの者が有給の労働に従事することもなく、ボランティア活動を行うなど、ゆとりを持った生活を送ってきた。その背景には、高い住宅保有率、無料に近い医療保障、長い歴史と経験を有する高齢者福祉サービスなどの生活基盤の整備、そして老後の金銭的な保障としての公的年金の存在がある。しかし、人口の高齢化の進展とともに、退職概念の変化など高齢者の生活に様々な変化が起こりつつある。その中で、高齢者の生活を支えてきた公的年金は、この20年間にその理念および制度の内容に関して、多くの改革がなされてきた。次に、1975年以降のニュージーランドの年金改革の内容を明らかにする。

II 行財政改革期の年金改革

1. 公的年金制度の歩み

ニュージーランドでは、高齢者に対する公的年金は長い歴史を有している。植民地時代の初期から公務員年金法 (1858年) などの個別的・限定的な年金が設けられていたが、全国民を対象とした

最初の老齢年金法 (Old Age Pensions Act) が制定されたのは、今からおよそ一世紀前の 1898 年であった。この法により、ニュージーランドに少なくとも 25 年居住している 65 歳以上の人が、ミンズ・テストを行った上で年金を受給することが可能となった。費用は一般税収からまかなわれ、全対象者に均一の給付がなされた。20 世紀に入ってからニュージーランドの公的年金制度に比較すれば、当時の老齢年金制度は犯罪者やアジア系住民を対象から除外するなど制限的な性質も強く、導入から 5 年後の 1904 年の年金受給者数は 65 歳以上人口の 25% 弱に止まった。しかしながら、性別や職業による区別を行わず、税を財源とする老齢年金制度は、当時の世界に先駆けた内容であり、後のニュージーランド独自の普遍的な公的年金制度構築の基礎となるものであった。

1938 年には、新たな社会保障体系の構築を試みるべく、包括的で総合的な社会保障法が制定され、その中軸として、国民老齢年金 (Universal Superannuation) が導入された。この年金はそれまでの老齢年金と異なり、一切の資産調査を必要とせず、一定の居住条件を満たしている 65 歳以上の全ての人を受給の対象とした (1938 年 3 月 15 日にニュージーランドに在住しているものはそれ以前に少なくとも 10 年居住していること、38 年 3 月 15 日以降にニュージーランドに在住する者は 20 年以上居住していることが必要条件と規定された)。財源は 38 年法により導入された社会保障税 (目的税) であり¹⁾、拠出原理に基づかずに、均一給付を行うものであった。

また、新しい年金の導入とともに、従来の老齢年金制度を引き継ぐ形の老齢給付 (Age Benefit) も用意された。老齢給付は、資産調査および国民老齢年金と同様の居住要件を必要とするものの、受給開始年齢を 60 歳とし、普遍的な国民老齢年金よりも給付水準が高く設定されたため、国民はいずれかの年金を選択することができた。退職後の

収入が少なく、より高い保障を必要とする高齢者が老齢給付制度の対象となった。政府はこの二つの制度を徐々に統一することを目標とし、国民老齢年金の給付水準を年々引き上げ、受給資格年齢の 60 歳への引き下げも徐々に進んでいった。

以上の国民老齢年金、老齢給付の二つの制度は、公的年金制度ひいてはニュージーランドの社会保障制度全般が見直されるようになる 70 年代に至るまで、変わることなくニュージーランドの高齢者の生活保障を担い続けた。

2. 年金制度改革

(1) 強制貯蓄方式の挫折と国民老齢年金制度の拡大

国民老齢年金と老齢給付の両制度の下、ニュージーランドの高齢者のほぼ全員が公的年金により退職後所得を保障された。1940 年代以降、年金給付額は年々改定され、人口変動と共に受給者数が増加したため、年金のコストは上昇し続けた。70 年代に入ると、石油危機、イギリスの EC 加盟に伴う経済・財政状況の悪化、そして将来の高齢化への懸念を背景に、年金支出に対する関心が高まった。

72 年に政権を獲得した労働党は、年金給付支出の財政・経済への負担を回避するべく、従来のニュージーランドの公的年金制度や労働党の理念とは大きく異なる、強制貯蓄方式の年金制度の導入を考案した。労働党の新案は、17 歳から 65 歳までの就労者およびその雇用者に対して各々就労者の賃金の 4% の拠出を強制し (自営業者は任意)、各個人の積み立てられた貯蓄により退職後の年金をまかなうという内容であった。この新しい年金は New Zealand Superannuation と名付けられ、75 年 4 月 1 日より実施された。

この強制貯蓄方式による年金制度では、拠出金は政府運用の中央蓄積基金あるいは政府により承認された民間の基金へ集められた。各個人の積

立金は転職によって影響されることはなく、ポータビリティが保証された。60歳以上で退職した時点で、各個人は各々の積立金から自分に適した生涯年金を購入する。政府はこの制度の導入により、ニュージーランド国民の自助を促すと共に、政府に集められた資金を生産部門への投資に充て、経済の活性化を促進することを目的としていた。

しかし、労働党政権内外における強制貯蓄方式への抵抗や、女性を中心とした非拠出者の処遇の問題、将来の給付水準への不安など多くの課題が存し、同年12月の選挙戦において、同制度は対抗する国民党党首マルドーンの攻撃戦略的とされた。国民党が政権を獲得すると同時に、強制貯蓄年金制度は、その是非を国会において問われ、実施から22カ月後の77年2月に廃止された。ニュージーランドの歴史上、強制貯蓄あるいは社会保険方式による公的年金制度の導入は何回か試みられたが、唯一実現したのはこのNew Zealand Superannuationのみであった。

R. マルドーン新首相率いる国民党政権は、旧制度の廃止と同時に、新しく国民老齢年金(National Superannuation)制度を導入した。マルドーン政権は、労働党政権の強制貯蓄方式を強く批判することにより国民の支持を得たため、ニュージーランドの経済・財政の状況には配慮せず、それまでになかった寛大な内容の年金制度を設けた。その内容は、既存の国民老齢年金と老齢給付を統合・廃止し、一般税を財源とし、60歳以上の全高齢者に対して均一の給付を行うというものであった。ニュージーランドに少なくとも10年間在住していることという居住制限は設けられたが、ミーンズ・テストは一切必要とされず、年金の給付水準も夫婦で税引き前平均賃金の80%、独身者で48%(78年9月以降)と高水準の保障を約束するものであった。年金給付は課税対象所得として扱われ、年に2回賃金スライドによる給付額の改定が行われた。

国民党政権はこの新年金制度の構築にあたり、

社会福祉省との調整をほとんど行わなかった。特に社会福祉省が75年に行った高齢者生活実態調査の活用もされず(Department of Social Welfare, 1975)、また人口動学的な検証やコストに対する配慮が十分に行われないうまま、あくまでも政治主導で内容が決定された。その結果、年金給付費は急増し、その総額はGDPの8%、政府支出の17.3%にまで上昇した。

さらに、膨大なコストをかけて寛大な給付を提供したにもかかわらず、ニュージーランドは二度のオイルショックを経験した70年代後半に18%にも上る急激なインフレに見舞われた。そのため、年金給付以外の収入のない高齢者は、マルドーンの年金改革が意図したほどの保障水準の上昇を実感することはできなかった。社会福祉省は繰り返し制度内容の批判と改善要求を行い、その結果、国民党政権は79年に給付水準を税引き後の平均賃金額に調整する改正を行った。また、82年には給付額を引き下げる案が出されたが、高齢者の強い批判を受け、マルドーンは同案を棄却せざるを得なかった。

83年の年金給付総額は、同制度導入前年度の給付総額の5倍に上った。また、83年の社会保障支出総額(医療費は除く)に占める割合は65.4%に達し、高齢者と高齢者以外の人口との間の社会保障資源の配分のバランスが大幅に崩れることとなった。

(2) 1980年代の行財政改革と年金制度改革

国家主導の経済政策を推進してきたマルドーン国民党政権に代わり、1984年には非核政策と経済状況の改善を掲げた労働党が再び政権を獲得する。D. ロンギ首相、R. ダグラス蔵相率いる第四次労働党政権下では、名目GDPの9%にも及ぶ財政収支の赤字や名目GDPの40%規模の対外債務などの指標に代表される経済・財政状況の打破を目指し、財政・経済改革が断行される。とりわけ国家

の役割の大きかった経済の領域に市場原理を浸透させるべく、金融・資本市場の自由化、貿易の自由化、国営事業の公社化・民営化が次々と実行され、大型消費税の導入（10%）、直接税の累進税率の見直し²⁾、財政支出の削減も行われる。

ロンギ労働党政権は選挙公約においては国民老齢年金制度の変更は行わないとしていたが、財政支出の中でもますます大きな支出項目となった国民老齢年金は、政権獲得直後から改革の対象とされた。まず、85年に高所得者特別付加税（Superannuation surcharge, surtax）が導入された。これは国民老齢年金給付と同額以上の所得のある年金受給者に対し、上回っている分の所得に対して20%の付加税を課す制度であった。付加税の導入は、それまでのニュージーランドの普遍性を重視した公的年金制度に、選別主義に基づく所得調査制の導入を意味していた（太谷、1996）。ただし、付加税対象所得額の算出にあたり一定水準の所得控除が行われたため、制度改正後の一年間において、年金受給者の77%は年金受給額に影響がなかった。また、民間保険や個人年金による収入はその半額分までが非課税扱いとされた。

労働党政権は、大規模な税制改革の一貫として86年に10%の一般消費税を導入したが、この消費税導入の家計への効果を緩和させるため、年金給付額は5%引き上げられた。

次に、労働党政権は年金給付額の水準の決定方法に着手した。89年には、年金給付額の自動賃金スライド制を廃止し、以降、賃金上昇率あるいは消費者物価上昇率のいずれかのうち、率の低い指標とスライドさせていくことを決定した。年金給付額の目標水準は、夫婦で税引き後平均賃金の65%から72.5%の間に定められた。

90年には年金給付費のさらなる削減を計画し、国民老齢年金の名称を新たに退職保障所得（Guaranteed Retirement Income）に変更した。その計画案の一つとして、労働党政権は2006年から

2026年にかけて年金の受給資格年齢を60歳から65歳に引き上げていくことを発表した。しかし、財政・経済改革の方向性に対する労働組合を含む国民の批判や党内の意見の分裂が起因となり、労働党政権は90年10月の選挙に敗退し、そのため、それらの年金制度改革案は後任の国民党政権に引き継がれることとなった。

(3) 1991年社会保障改革における年金制度改革

90年10月の選挙に大勝したJ. ボルジャー国民党政権は、翌月、財政の危機的状况を発表し、12月には労働市場改革と社会福祉・社会保障改革の意志の表明、具体的には社会福祉・社会保障関係費用の年間10億ドル以上の削減³⁾を骨子とする特別声明を発表した。

91年には雇用契約法が制定された。従来のアワード制の廃止、個人契約制の導入、労働組合への加入の強制の廃止、労働組合の税制優遇措置の廃止などにより、労働市場の弾力化・自由化を図るものであった。そして、同年7月には社会保障改革が開始された。普遍的な家族給付（児童手当）制度の廃止、若年失業者に対する失業給付水準の削減、寡婦給付や一人親世帯を支援する家庭支援給付水準の削減などが実施された。いずれも財政改善をめざして、国民の国家への依存を減らし、就労機会を積極的に獲得することにより自ら生活を切り開いていくよう、自助を促進することを目的とした改革であった。

年金も例外としては扱われず、国民党政権のR. リチャードソン蔵相、J. シップリー社会福祉相らは、高齢者もほかの就労世代と同様に自助へと方向付けられなければならないことを主張した。リチャードソン蔵相は、公的年金の機能は他の社会保障給付と同様に貧困の除去を目的とする最低保障の性質を持つものであるべきであるとし、退職後の高齢者の最低基準以上の生活に対する備えは国家

ではなく、個人や家族の責任に属するところであると、ニュージーランドの公的年金の歴史においては大きな転換を意味する考えを公にした(McClure, 1998)。これらの見解に基づき、年金給付は他の社会保障給付との一貫性を実現するために改革が必須であった。

まず、労働党政権下、退職保障所得と改称された年金制度の名称が、再び国民老齢年金(National Superannuation)とされた。そして、受給資格開始年齢の65歳への引き上げを92年度から開始し、2001年までの10年間で達成することを決定した。

91年11月には、労働党政権により導入された高所得者特別付加税制度を廃止し、その代わりにより厳格な所得調査を導入する改正案が出されたが、高齢者団体の圧力により、同案は撤回された。その付加税は翌月に制定された所得税改正法により税率が25%に引き上げられ、また、課税最低限所得が大幅に引き下げられた。

(4) 1997年国民投票と年金制度改革 終結への動向

以上のように年金制度は選挙の道具とされ、政権が交代する度にその内容が変更されてきた。そのような状況を打破し、公的年金に対する国民の信頼を回復・維持するために、1991年にボルジャー首相は労働党・連合党と、公的年金に対する国民的な合意を求める会合を開始した。その他の手段として、政府は「退職への私的準備」に関する特別委員会(Task Force on Private Provision for Retirement)を設置し、高齢者の生活保障に対する将来の姿を探求するための調査を行った。93年にこの特別委員会の最終報告が出された。その内容は、高所得者特別付加税制度や受給資格開始年齢の引き上げにより国民老齢年金のコストの上昇は緩和されつつあり、その結果、社会保険方式や強制貯蓄による公的年金制度を導入する必要は

なく、一部所得調査が適用されてはいるものの、年金給付が全国民の権利として保障される現行の国民老齢年金制度を維持するべきであるというものであった。

この最終報告の内容を基に、93年にはボルジャー首相の主導により、国民党、労働党そして連合党の三党間の超党派的な退職所得政策協定が締結された。この協定の締結に伴い、その普遍性を意図し、国民老齢年金の名称がNew Zealand Superannuationに改変・統一されることが決定された。また、94年4月より、61歳を超え、引退はしたものの、受給資格年齢が徐々に引き上げられている国民老齢年金の対象年齢に満たない者に対し、退職一時給付(Transitional Retirement Income)制度が導入されることが決定された。

96年10月より、国民党とニュージーランド・ファースト党による連立政権が誕生した。ボルジャーが再び首相の座に就き、ニュージーランド・ファースト党の党首、W. ピーターズが福祉相兼蔵相に就任した。この連立政権の樹立に際しては、ピーターズの提案により、強制貯蓄方式による年金制度案とその実現のための国民投票が政策協定に含まれていた。

この年金制度案は、各個人の所得から強制的に一定率の貯蓄(98年度の3%から徐々に引き上げられ、2003年に達成される8%を上限とする)を義務付け、その貯蓄により各自の老後保障を実現するというものであった。拠出金は各自の選択する登録貯蓄基金に積み立てられ、運用され、65歳に達するか、あるいは貯蓄額が12万ドルを超えるかしたら貯蓄から年金給付が支給される。65歳までに貯蓄額が目標に達しない場合には政府が給付の補給を行うが、あくまでも市場原理にのっとり、自己責任により退職後生活の保障を図る方法である(小松、1998)。

この新年金制度案に関する国民投票は、97年9月に郵送により実施され、多大な費用を伴ったに

もかわらず、その勝敗は明らかなものであり、91.8%の人が強制貯蓄方式による年金制度を否決するという結果であった⁴⁾。国民投票の決定的な敗北は、7年間首相の座を維持し、社会保障改革を断行してきたボルジャーの退陣を促すことになった。ニュージーランドの国民は、20年以上に及ぶ年金制度改革を経験した結論として、国家による、一般税収によりまかなわれる普遍的な国民老齢年金制度の維持を選択した、と理解することができる。

98年4月1日より、新シップリー連立政権下において高所得者特別付加税の廃止が実施された。国民投票の結果と相まって、13年間続いた付加税の廃止は、20年以上にわたる年金制度改革の終結を意味している。ニュージーランドの公的年金制度は最終的には税方式により、全国民を対象とし、ミーンズ・テストを必要とせずに均一給付を支給する普遍的な年金制度に落ち着いた。

しかし、今後の高齢化の進展に対する年金給付費用の増大の問題、若年世代との公平性の問題、それらを踏まえた老後の生活水準の設定の問題など多くの課題が残されている。現在の連立政権下では、年金制度に関して二つの新しい動きがみられる。一つは、年金制度の安定性と継続性の実現に向けて、93年の超党派的な退職所得政策協定に代わり、新しく老齢年金特別委員会(Superannuation 2000 Taskforce)が11月に設置されたことである。この委員会は、各界の代表や各政党の議員から構成され、2000年11月に公的年金の長期的なヴィジョンを報告することを目的としている。そして、公的年金の公平性と財政面からの継続性の実現に向けて、年金給付額の代替率の改定を行うことが考案されている。現在、年金給付水準は税引き後平均賃金に対し、65%から72.5%の間という一定の幅の間に調整されているが⁵⁾、この幅の最低率(65%)を引き下げることが提案されている。ただし具体的な下げ幅は明確に

されておらず、今後6年間は実際の給付額への影響は及ばないとしている。将来的にも、物価スライド・賃金スライドのいずれも行われる方針である。

残された課題に対し、今後どのような対応がなされていくのか注目される。

III 年金改革の結果と高齢者生活

1. 社会保障改革と年金

以上の年金改革期における、国民老齢年金受給者数と年金給付総額の推移は、表5に示されている。労働党による強制貯蓄方式の年金制度を廃止し、その反動で60歳以上の高齢者に代替率80%という寛容な年金給付を用意した国民党マルドーン政権により、1980年代には年金受給者数、給付総額はともに大幅に増加した。社会保障関係費総額に占める年金給付総額の割合は、83年に最大65.4%を占めるにまで至っている。

85年以降、ロンギ労働党政権下で行われた高所得者特別付加税の導入は、受給者数と支給額の削減に十分に貢献せず、高齢者人口の伸びに相殺されてしまった。年金受給者数の削減に最も貢献したのは、年金受給資格年齢の60歳から65歳への引き上げであった。実施の92年以降、受給者数の減少により、社会保障支出総額に占める年金給付総額の割合も減少し、96年以降には50%以下となっている。

91年のボルジャー国民党政権の社会保障改革では、多くの社会保障給付がその給付水準を削減された。給付改定前と92年4月時点の給付額の比較を行うと、失業給付は18-19歳および25歳以上の子供のいない独身者に対する給付水準はおよそ5%削減され、20-24歳の子供のいない独身者の水準は23.9%削減された。疾病給付は、子供のいない夫婦に対する給付水準はおよそ8%削減され、18-24歳の独身者に対しては19.2%の削減が行われた。寡婦給付および家庭支援給付は、子

供のいない(独身)女性に対する給付水準がおおよそ16%削減された。

このような若年者および子供のいない独身者を主な対象として断行された大幅な給付水準の削減と同時に、高齢者に対しても自助努力が掲げられ、受給開始年齢の引き上げなどの改革が行われた。しかし、年金の給付水準の変化をみても、同時期に、夫婦二人とも受給資格者である場合は17.63%、独身者で一人住まいの場合は31.36%の増加がみられた。その結果、表5にみられるように、社会保障改革が行われた91年から92年の年金受給者数は前述した通り、若干減少したものの、年金給付総額は増加し、全社会保障関係費に占める

表5 国民老齢年金受給者数および年金給付総額

年度	年金受給者数 (人)	年金給付総額 (千\$)	社会保障関係費総額 に占める年金給付 総額の割合(%)
1970	241,772	155,822	51.8
1975	289,348	365,803	51.5
1980	405,834	1,334,115	63.2
1981	418,901	1,556,818	61.3
1982	430,175	1,895,845	63.4
1983	441,789	2,418,930	65.4
1984	451,128	2,526,031	63.1
1985	459,813	2,743,512	62.5
1986	465,079	3,341,211	62.5
1987	473,401	3,650,165	59.1
1988	479,985	3,986,544	55.4
1989	485,962	4,314,259	52.4
1990	495,500	4,774,676	50.3
1991	506,047	5,173,859	52.2
1992	504,561	5,514,482	55.1
1993	488,893	5,315,899	52.7
1994	477,400	5,102,551	51.1
1995	469,239	5,083,119	50.1
1996	459,901	5,170,506	49.4
1997	452,759	5,239,129	49.6

資料：Appendices to the Journal of the House of Representatives of New Zealand, Department of Social Welfare, 1973-1998.

割合も一時的に上昇した。国民の自助努力と自己責任を促す社会保障改革を断行し、高齢者もはやその例外とはならないと明確に示していた第四次国民党政権にとっても、高齢者の生活保障の要である公的年金には、若年者の給付ほど大胆に手を加えられなかったことが明らかである。

2. 高齢者の収入と年金

年金改革を通じて、年金給付額は、伸び率に差はあるものの一貫して引き上げられてきた。1980年代半ば以降、マルドーンによる寛容な年金制度の見直しが行われた後も、年金給付は税引き後平均賃金の6割から7割という水準が維持されてきた。その年金給付は、高齢者の収入に対してどのような位置を占めているのであろうか。

表6は、96年度の65歳以上人口の収入に占める国民老齢年金給付の割合を示している。65歳以降における就労率の相違も要因となり、国民老齢年金給付の収入に占める割合は、女性の方が男性よりも高い。男性においても、国民老齢年金が全収入の9割以上を占めているグループの割合

表6 65歳以上人口の収入に占める国民老齢年金給付の割合(1995/96年度)

	人数	%
男性		
25%以下	10,600	7.4
25-49%	25,300	17.6
50-74%	29,500	20.5
75-89%	22,400	15.6
90%以上	55,700	38.8
女性		
25%以下	4,600	2.4
25-49%	14,200	7.3
50-74%	35,800	18.6
75-89%	34,800	18.0
90%以上	103,600	53.7

出所：Statistics New Zealand, Household Economic Survey.

表7 性別・エスニシティ別の65歳以上人口の収入源

(1996年, %)

	賃金・サラリー等	自営業収入	利子・投資	国民老齢年金 以外の年金	国民老齢年金(うち収入 源が国民老齢年金のみ)
男性					
ヨーロッパ系	7.8	10.2	48.3	23.2	90.9 (31.0)
NZマオリ	8.8	6.7	17.2	21.4	78.6 (47.7)
太平洋島嶼民	5.2	2.9	6.0	25.7	48.3 (32.7)
その他	6.5	8.8	30.5	13.3	41.5 (16.1)
計	7.5	9.6	44.3	22.1	85.8 (30.5)
女性					
ヨーロッパ系	3.1	2.6	43.7	14.1	90.8 (41.5)
NZマオリ	5.8	2.1	16.3	18.3	78.3 (52.9)
太平洋島嶼民	3.1	1.3	5.1	23.1	42.2 (30.6)
その他	2.2	2.2	24.1	11.8	37.8 (18.7)
計	3.1	2.4	40.2	13.9	86.0 (40.3)

注：複数回答制

出所：Statistics New Zealand, 1996 Census of Population and Dwellings. Statistics New Zealand, Ageing & Retirement in New Zealand, 1997.

が最も高くなっている。女性では、国民老齢年金給付が収入の9割以上を占めている人が、半数以上となっている。

これらを、エスニシティ別にみていくと、ニュージーランドの年金の状況がより明らかになる。表7にみられるように、国民老齢年金の受給率は、ヨーロッパ系では男女ともに90%以上となっている。しかし、マオリや太平洋島嶼民、アジア系を含むそのほかの人々はより低い受給率となっている。特に、新しく移住してきた太平洋島嶼民やアジア系住民は、資格要件である居住年数が足りずに受給できない者もいるため、受給率は半分以下となっている。マオリは、男女ともに、収入源が国民老齢年金のみであると回答した率が高く、その受給率の低さがマオリの生活保障にとって問題である。

性別、エスニシティ間で違いはあるにせよ、65歳以上人口の85%以上が国民老齢年金受給者である。また、65歳以上の高齢者世帯の収入に対し、国民老齢年金給付は56%の割合を占めている⁶⁾。多くの高齢者が有給の仕事に就いていない

ことから、公的年金がニュージーランド国民の老後の収入にとって重要な位置を占めていることが明らかであろう。

3. 年金と世代間の公平性

1975年以降、ニュージーランドの公的年金はその改善に向けて試行錯誤されてきたが、一貫して変わらなかった点が三点ある。一点目は、財源方式として強制貯蓄方式の導入が労働党政権および連立政権により試みられたが、いずれも失敗に終わり、一般税収によりまかなわれる制度が維持されたことである。二点目は、高額所得者特別付加税制度の導入はあったが、本格的なミーンズ・テストは行われず、支給される給付額が均一であったことである。そして三点目は、二点目と同様に付加税の導入はあったが、それも最終的には廃止に至り、年金を基本的に全国民に普遍的に支給しようという姿勢が維持されてきた点である。いずれも、38年社会保障法以来の国民老齢年金制度の原則である。

ニュージーランドの公的年金が税方式により、普遍的な均一給付を提供する制度を採り続けてきたということは、人々の高齢期の生活保障が主に世代間の所得移転により行われてきたことを意味する。このような制度では、費用負担者である就労世代が、年金制度の継続性や公平性に対する信頼感を有することが不可欠である。そして、老齢年金と、就労世代のニーズに応じた老齢年金以外の社会保障給付とのバランスを保つことが重要である。

ニュージーランドでは、80年代後半から90年代にかけてのD. トムソンの主張を中心に、福祉国家における高齢世代と就労世代の関係に関心が持たれるようになり、その関係の悪化が指摘されてきた。トムソンは、20年から50年までに生まれた高齢世代は、第二次大戦後の子育て期においては寛容な家族給付や住宅取得支援を受け、高齢期になってからは年々改善される公的年金を受給する福祉世代であるとし、その一方で50年以上に生まれた若年世代に対してはこれらの保障がいずれも縮小されていると分析している。そして、高齢世代が一方向的にニュージーランドの福祉の恩恵を授かってきたという状況から、福祉に対する世代間の契約は破られてきており、この世代間の亀裂がニュージーランド福祉国家の崩壊を導く大きな要因であると指摘した(Thomson, 1991)。世代間における不公平感の存在は、若年層の国家に対する信頼を喪失させ、その結果、当然今まで循環していた世代間扶養による生活保障システムが滞る要因となるだけでなく、社会保障を後退させる要因にもなる。

97年の年金制度に対する国民投票は、以上の認識を背景とするものであった。公的年金を強制貯蓄方式へ移行するという案は、老後の生活保障に対する自助努力と自己責任の追求と同時に、世代間扶養の機能の後退を試みるものであった。しかし、国民投票の結果、拠出原理に基づく積立方式の年金制度案は圧倒的多数により否決された。

世代間扶養を原則とする、従来の税方式による年金制度が選択されたのである。

税方式による年金制度は、一般的にいわれるように、経済、国家財政の状況や政治により変更されやすく、安定性を保つことが困難である。ニュージーランドの75年以上の改革はまさにその危険性を明示するものであったといえるであろう。しかしその一方で、ニュージーランドでは、年金制度が政党間の競争によって取り上げられることにより、ある程度の水準が維持されてきたということもできる。

ニュージーランドの年金制度は、その大きな特徴である税方式が今後も採られ続けるのであれば、制度の維持のためには、生活保障全体のバランスを保ち、世代間の契約をいかに構築していくかという点が重要となる。そして、世代間の公平性に対する各世代の評価、特に現行制度においては制度の負担者である若年世代の評価が、今後の年金制度の方向付けの決定に重要な位置を占めることとなるであろう。

IV まとめ

ニュージーランドの社会保障は、1938年を転換期として、人々のあらゆるリスクに対応する包括的な所得保障・医療保障体制を築いてきた。税を財源とし、特定のニーズを有する人々に対し、適切で確実な保障を行うことを目的とした。それ故に、所得保障給付はミーンズ・テストを要件とすることを原則とした。その中で、年金は1938年社会保障法の国民老齢年金制度の創設以来、ミーンズ・テストを必要としない、普遍的な給付として特別な位置を占めてきた。46年以上、同じく普遍的な給付として多くの世帯に支給されてきた家族給付(児童手当)は、91年に社会保障改革の一環として廃止された。また、現在、国民老齢年金以外に唯一ミーンズ・テストを必要としない障害給付の一部も、近年の自立・自助努力を前提とした社会保障改革の

流れにより変わろうとしている。

そしてその年金でさえも、75年以降、強制貯蓄方式の導入や高所得者特別付加税の導入など、従来の制度内容からの様々な変革が試みられてきた。その過程はかつての「高度の」福祉国家から「普通の」福祉国家への移行過程でもあった(小松、1996)。しかし、以上でみてきたように、変革を試みた制度はほとんどが廃止され、結局のところ38年法以来の、税によりまかなわれる、普遍的な均一給付を実現する制度に落ち着いている。試行錯誤しながらも、旧来の原則に戻ったのである。

その主な要因としては、既存の制度下での、高齢者生活における公的年金の重要性があげられる。従来の年金制度においては、受給条件や給付水準などの内容が手厚いものであったため、高齢者の収入に占める年金給付の割合が大きい。特に、マオリや女性など、比較的所得の低いグループは、老後の生活収入に占める公的年金の割合が高く、その状態を後退させることが政治的に困難であった。

マルドーン政権下では、高く設定しすぎた給付水準の引き下げが提案されたが、高齢者の圧力により実現に至らなかった。91年の国民党政権下の社会保障改革においては、若年者同様に、高齢者の自助努力が理念として掲げられたが、人口の高齢化への対応としては当然の受給開始年齢の引き上げが行われただけで、実際の給付水準は引き上げられることになった。そして、97年の国民投票では、マオリや女性など拠出原理に基づく制度において不利な状態におかれるであろう人々の反対と共に、既存の制度における年金給付水準を維持してほしいと願う高齢者層による反対が、提案の否決という結果をもたらした。

財源などの問題への対応に振り回されるだけでなく、国民の声が反映されながら、年金の原理的要素が尊重されてきたことは、ニュージーランドの年金改革の大きな特徴であり、社会保障の動向に

おいて注目されるべき点であろう。

その一方で、現在の就労世代は、度重なる年金の制度改革、経済・財政の状況を背景とした将来の給付水準への不安などから、公的年金に対し、高齢世代とは異なった認識を有している。民間の個人年金への加入率をみても、65歳以上人口では1%に満たない率となっているが、男性の場合、15歳以上の全人口の平均加入率は17.4%であり、45-54歳層が最も高く、35.8%となっている(Statistics New Zealand, 1997)。また、現在では廃止されたものの、高所得者特別付加税制度の対象範囲とされてきた者の個人年金への加入も増えてきた。

高齢化に伴う財源問題と共に、老後の生活に対して多様性やゆとりを求める若年世代のニーズへの対応、マオリや女性など就業率が低く、所得も低い人に対する保障の在り方が、ニュージーランドの公的年金制度のこれからの課題となるであろう。強い平等観念の下、普遍的な年金制度を維持してきたニュージーランドにおいて、高齢者・高齢者生活がどのように認識され、その中で公的年金がいかなる役割を果たしていくのか、その内容いかなが、ニュージーランド福祉国家の将来を導く鍵となる。この点で今後もなお、ニュージーランドから目を離すことができないのである。

注

- 1) 1938年社会保障法の実施にあたり、社会保障基金が国庫勘定の中に独立会計として設けられた。基金の財源は、16歳以上の登録された男女による拠出金、企業による拠出金、および一般税収からの補助金とされた。個人登録者および企業は、各々のサラリー、賃金やその他の収入の5%を基金へ拠出することが要求された。社会保障基金は1964年に廃止され、社会保障税は68年に廃止された。
- 2) 所得税は旧制度では20%から60%の6段階の累進課税制であったが、高インフレにより多くの国民が最高税率を適用されていたことや、個人・法人間の税制上の不公平が存したため、24%と33%の2段階に

簡素化し、法人所得税は個人の最高税率の33%と同率とされた。

- 3) 1990年度の社会福祉省の支出は93.6億ドルであり、およそ1割弱の削減が提案された。
- 4) 投票期間には1997年9月5日から9月26日までの3週間が設けられ、投票率は80.3%であった。
- 5) 1998年度においては、国民老齢年金給付額(夫婦二人とも受給資格者の場合)の税引き後平均賃金額に対する割合(代替率)は66.5%となっている。
- 6) 1997/1998年度のHousehold Economic Surveyによると、65歳以上の高齢者世帯の1週間ごとの収入の内訳(平均)は、賃金・サラリーが9.4%、自営業収入が3.0%、国民老齢年金給付が55.9%、その他の社会保障給付が3.3%、投資による収入が17.0%、その他11.4%であった。

参考文献

- Ashton, T. and S. St. John, 1988. *Superannuation in New Zealand: Averting the Crisis*. Institute of Policy Studies.
- Department of Social Welfare. 1975. *Survey of Persons Aged 65 Years and Over*. Wellington.
- Department of Social Welfare. *Report of the Department of Social Welfare 1973-1997*. Wellington.
- Human Rights Commission. 1995. *Superannuation Guidelines: Based on the Human Rights Act 1993*. Auckland.
- Inland Revenue. 1991. *Guaranteed Retirement Income and Earner's Surcharge*. Wellington.
- 小松隆二 1996『ニュージーランド社会誌』論創社.
- 小松隆二 1998「ニュージーランドにおける年金改革と国民投票—老齢年金法100周年・社会保障法60周年を迎えて—」『海外社会保障情報』第124号.
- McClure, M. 1998. *A Civilised Community: A History of Social Security in New Zealand 1898-1998*. Auckland University Press.
- 太谷亜由美 1996「ニュージーランドの公的年金」『日本年金学会誌』16号.
- Prime Ministerial Task Force on Positive Ageing. 1997. *Facing the Future: A Strategic Plan*. Wellington.
- Statistics New Zealand. *New Zealand Official Yearbook 1970-1998*. Wellington.
- Statistics New Zealand. 1997. *Ageing & Retirement in New Zealand*. Wellington.
- Statistics New Zealand. 1998. *Census of Population and Dwellings 1996, Incomes*. Wellington.
- Statistics New Zealand. 1998. *Household Economic Survey*. Wellington.
- Statistics New Zealand. 1998. *New Zealand Now: 65 Plus*. Wellington.
- 武田真理子 1998「ニュージーランド1938年社会保障法と日本における受容過程—研究動向を中心として—」『日本ニュージーランド学会誌』第4巻
- Thomson, D. 1991. *Selfish Generations?: The Ageing of New Zealand's Welfare State*. Bridget Williams Books.
- (たけだ・まりこ 慶応義塾大学大学院博士課程・横浜国際福祉専門学校非常勤講師)

チリの年金改革と移行財源問題

北野 浩一

■ 要約

チリは、公的年金制度の導入が比較的早く、そのため加入者の高齢化の進行など、制度の問題が表面化するのも早かった。これに対処するために1981年に導入された積立方式と民間年金基金運用会社による資金運用・管理を軸とした年金制度改革は、国内金融市場の発展、国内貯蓄の増加とともに、長期的な年金財政不均衡を解消した。

チリの成功に触発されて、他のラテンアメリカ諸国でも年金制度の民営化が導入されている。しかし、チリの型の賦課方式から積立方式への完全な移行は財政面での影響が大きく、部分的な導入にとどまっている国が多い。

年金財政の長期的な潜在債務解消と、移行に伴う短期的な財政負担の軽減を両立させることは困難である。年金会計上は賦課方式をとりつつ、年金給付を拠出確定型にする、確定拠出型賦課方式は、ラテンアメリカにおいても十分検討する価値がある。

■ キーワード

年金、民営化、財政政策、チリ、ラテンアメリカ

はじめに

1990年代に入り多くの国が年金制度の改革の必要性に直面するなかで、81年から公的年金制度を民間運営の基金方式に移行したチリは、年金制度改革の一つのモデルとなっている。チリでは年金制度改革によって、年金会計の長期的な安定が達成されたとともに、民営化によって金融市場の発展、国民貯蓄の向上がもたらされた、との指摘もなされる。

しかしながら、賦課方式から民営積立方式への完全移行というチリ型のモデルには、制度移行に伴う財源をどうするか、という課題がある。チリでは、主に財政引き締めによりこれを可能にしたが、民営積立型の年金を導入し始めている他のラテンアメリカ諸国にとっては、財政コストが大き過ぎるため、多くは従来の制度との混合型になって

いる。しかし、現在の年金改革は不十分なものであり、いずれ再見直しを行わざるを得ない。そのため、長期的な年金会計の安定と、低い財政コストを両立させる、何らかの代替案が必要である。

本稿では、まずチリの旧年金制度を概観し、どこに問題が生じてきたかを明らかにする。そして、賦課方式から積立方式への年金制度移行がどのような方法で行われてきたか、そしてその影響を主に財政面から分析する。さらに、他のラテンアメリカ諸国において、どのように財源問題への対処がなされているか、制度面での比較を行う。

I 旧年金制度

チリは独立前のスペイン統治下で既に公的年金制度が一部導入されていたが、独立後には軍人・公務員といった公的部門を中心として賦課方式の

公的年金制度を整えていった。今世紀に入ってから、30近くあった国営鉄道会社が、会社ごとに年金を導入していった。

これらは加入者の範囲が公共部門に限られていたが、1924年には国会においてすべての民間企業にも年金を導入することが義務付けられた。このとき設立された労働者保険基金(CSO、後にSSSと改名)は、労働者を対象として医療サービス供与や、高齢者・障害者への年金給付を目的としていた。また、翌年にはホワイトカラーを対象とした専門職基金(EMPART)、国営公務員・報道関係者基金(CANAEMPU)が設立された。いずれも積立型の基金方式をとっていたが、資金の投資先は固定名目金利の国債、不動産、およびアシエンダと呼ばれる大農園であり、29年の大恐慌によるインフレの影響を大きく受け、名目金利はマイナスとなり実質資産価値は約半分となった。

資産の積立不足が問題となり、1952年には大幅に年金制度が改訂された。改革の柱は、これまでの基金方式を、賦課方式に整理・統合する、というものであり、41年にサルバドル・アジェンデにより国会に提出された提案、およびイギリスのベバリッジ報告の影響を強く受けている。この制度が、その後29年間続く制度の根幹となる。

このとき導入された公的年金制度は、先進国で実施されているものほとんど変わりのないものである。しかし、1970年までに多くの問題が指摘されるようになっていた¹⁾。以下では労働者が加入するSSS、ホワイトカラーが加入するEMPART、公務員・報道関係者のCANAEMPUを主に取り上げ²⁾、旧制度の仕組みと問題点を述べる。

1. 旧制度の仕組み

旧制度の特徴は、各年金機関ごとに給付条件や保険料率が異なっていて、労働者の条件が悪く公務員が優遇されていることである。給付条件からみてゆくと、労働者の加入するSSSでは高齢年

金の資格を得るのに15年以上加入する必要があるのに対し、ホワイトカラーは勤務期間5年に対し1年以上加入すれば権利が発生するようになっている。また、公務員は30年間加入すれば早期退職年金がもらえるが、労働者は早期退職年金はない。給付額は、労働者が退職前給与の50%を基礎として、それに加入500週を超える50週ごとに1%を加えた額(勤続30年の場合退職前給与の70%給付)であるのに対し、公務員は30年間加入すれば退職前給与と同額の年金が給付された(表1)。

また、保険料の負担も労働者が大きかった。保険料率も制度ごとに異なり、それぞれ雇用者と被雇用者の支払額が決まっていた。総報酬に対する保険料である保険料率が表2に示してあるが、特に労働者が加入するSSSが21~23%、ホワイトカラーのEMPARTが24~26%と非常に高い水準となっている。その一方で主に公務員が加入するCANAEMPUは15~16%である。

2. 旧制度の問題点

旧制度は1960年代から問題が表面化していった。アレサンドリ政権(1958~1964)期には特別委員会が設けられ、基金化の議論が行われている。

その最も大きな問題は加入者の高齢化の進行が顕著であったことである。1960年には労働人口と年金受給者の比率は10.8対1であったのに対し、80年には2.2対1にまで増加している(図1)。前述のように、チリは年金制度の導入が比較的早かったために、加入者の高齢化も早かったとみられるが、社会保険料を支払っている労働者2人に対して被保険者1人という構成では、賦課方式の年金制度の存続は不可能である。先の表2にもあるように保険料率は70年代に入って増加しているが、健康保険料の支払いなども加えると、社会保障費支払いは給与の50%を超える額に達し、加入者からの批判が強まることになる。政府はこれに対し、国庫の負担を増やして対処した。表3に

表 1 旧年金制度

		SSS	CANAEMPU	EMPART
	加入者数(1980年)	139.4万人	43万人	26.4万人
	加入者率比率 (加入者/全労働人口)	44.4%	13.7%	8.4%
老 齡 年 金	給付資格	男性：65歳 女性：55歳 加入期間800週(15年強)	男女：65歳 加入期間：10年間	男女65歳 勤務期間5年に対し1年間
	給付額	退職前5年間の平均所得の50% + $\frac{\text{加入期間(週)} - 500}{50}$	過去3年間の平均所得 $\times \frac{\text{加入年数}}{30}$	退職前5年間の平均所得 $\times \frac{\text{加入年数}}{35}$
早 期 退 職 年 金	給付資格	なし	30年間加入	男性：35年間加入 女性：30年間加入 (うち25年間勤務か、20年 勤務で55歳に達した場合)
	給付額	なし	過去3年間の平均所得	退職前5年間の平均所得

出所：SAFP, 1998a, p. 22.

表 2 旧制度の保険料率*

	SSS			EMPART			CANAEMPU		
	被雇用者	雇用者	合計	被雇用者	雇用者	合計	被雇用者	雇用者	合計
1968～1973	7.25	14.25	21.50	9.00	17.00	26.00	11.00	5.00	16.00
1967～1977	7.25	15.95	23.20	9.00	17.00	26.00	11.00	5.00	16.00
1978	7.25	15.95	23.20	10.16	15.00	25.16	11.00	5.00	16.00
1979～1980	7.25	15.70	22.95	10.16	14.75	24.91	11.00	4.25	15.75

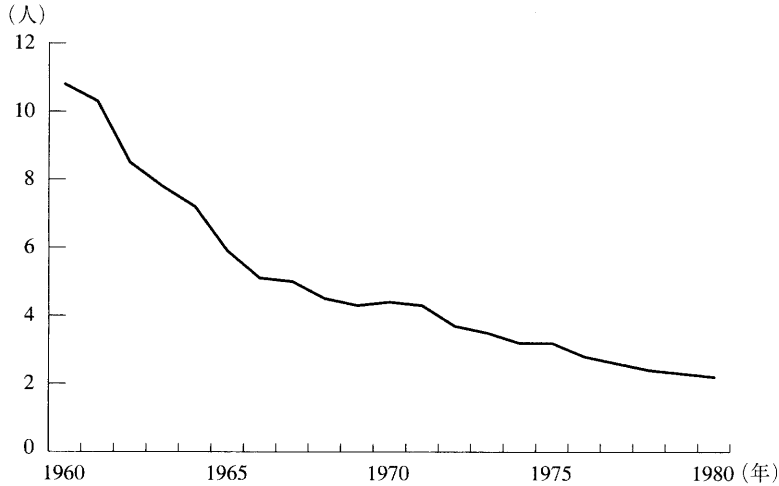
* 「保険料率」は $\frac{\text{年金支払額}}{\text{総報酬}}$

出所：Cheyre, 1991, p. 42.

示すように、年金制度全収入に占める国庫補助の割合は40%に達している。これは、GDPの3%に相当する。

年金の問題は財源だけではなく、公正の面でも表面化していた。前述のように、旧制度では給付条件、保険料は各保険機関ごとに決まっており、それは労働者に条件の悪いものとなっていた。また、1970年代にはインフレーションが進行して73

年には600%を超え、年金支給額の価値修正が重要になったが、価値修正方法も機関ごとに異なっており、SSSなど資金不足の機関は十分な価値修正を行わなかった。さらに、給付額の計算は退職前5年間の給与が基本となっているため、年功賃金を採用している大企業従業員、公務員にとって有利であった³⁾。



出所：Cheyre, 1991, p. 73

図1 受給権者・被保険者比率

表3 年金制度収入源別割合

	(%)			
	保険料	運用益	国庫補助	その他
1975	53.94	3.00	42.41	0.65
1976	56.29	5.01	37.45	1.25
1977	53.82	4.68	40.06	1.43
1978	54.93	3.61	39.59	1.87
1979	56.45	2.82	39.51	1.23
1980	55.01	2.52	39.44	3.03

出所：SAFP, 1998a, p. 26.

II 民営基金方式への移行

1. 民営基金方式の年金制度

あらゆる面で破綻を来していた賦課方式の公的年金制度の改革は、1973年にピノチェト将軍が政権の座に就いた直後から検討され始めた。「シカゴ・ボーイズ」と称される市場メカニズム重視のエコノミスト達を中心となり作成した「煉瓦 (El Ladrillo)」と呼ばれる報告書は、80年に公布され、翌年からの年金民営化を定めた「法令3500号」の基礎となった (Ariztía, 1997)。

同法令で社会保障基準局 (INP) を設立すること

が定められ、これまで32あった年金組合を統合した。そして、これまでそれぞれの年金組合の受給開始時期は異なっていたが、これを男性65歳、女性60歳に改め、年金支払額が、過去10年間の平均所得の70%に達した場合に早期退職年金の支給を受けることができる、とした。支払った年金は民間の年金基金運営会社 (AFP: Administradoras de Fondos de Pensión) の個人別口座で管理・運用されるが、その選択は運用成績などを基にした各人の選択に任されている。

法令では、既に旧年金制度に加入している者は、新制度への移行は任意とし、新たに加入する者は強制的に新制度に入る、と定めた。雇用者は従業員が民間年金制度に加入を選択した場合には、年金積立金を賃金に18%上乘せて支払うこととなった。一方、従業員はこれまでの保険料がなくなる代わりに、賃金の10%の年金基金、3%の障害者保険、4%の健康保険の支払いが義務付けられた。

2. 移行の方法

新制度への移行は任意であったが、移行に対するインセンティブが与えられた。まず、旧制度の

下での支払いによって生じる年金の受給権が新制度に移っても保障されていた。また、移行により、これまで平均して年金保険料率が22.44%であったのが12.66%に下がったために、手取り給与が増加することも、移行のインセンティブとなった。

AFPは発足以来、年平均10.9%もの高い収益を上げており、老齢年金の受け取りは最終給与の55~70%となっている。また、遺族年金は、寡婦が約60%、遺児が約15%となっている。新制度の導入後、かつてみられたような不正は大幅に減少した。民間の基金方式の年金制度では、個人が払い込んだ額が基本的に受取額を決めるため、所得の過少申告といったことが起きないからである。

3. 移行期における財政負担

年金制度移行の引き金は、年金会計の悪化のために、財政負担が増加したことであるが、年金制度の賦課方式から積立方式への移行は、短期的には財政収支を悪化させる。まず、新制度へ移行した加入者からの保険料収入がなくなる一方で、旧制度へとどまる加入者に対しては政府補助を続けていかなければならないからである。また、

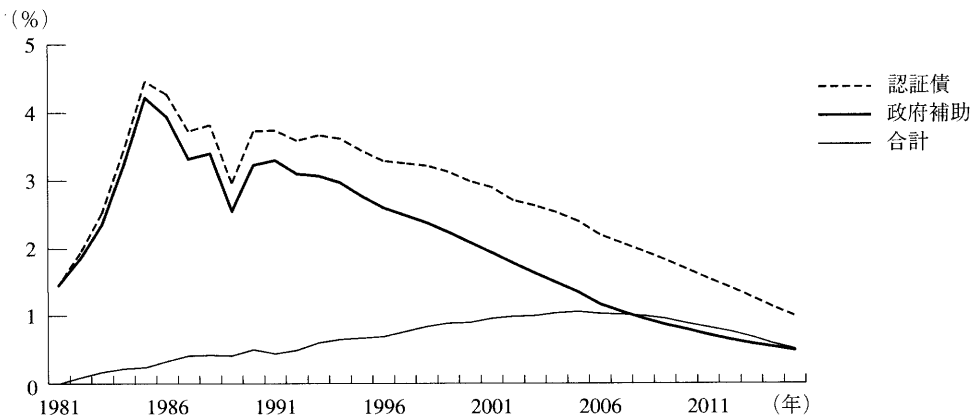
旧制度から新制度に移行した加入者に対しては、これまでの公的年金支払いに応じた年金受給権を、政府が保障したからである。

年金受給権は、政府が認証債 (Bono de Reconocimiento) を発行して保障された。受給条件は、1975年から80年の間に、旧年金制度に2カ月以上加入した者である。額面は

$$1978\text{年から}80\text{年の平均給与} \times 0.8 \times \frac{\text{勤労年数}}{35}$$

と決められ、年金受給権が発生後、年4%の利子が付く。

旧制度に加入する年金受給者に対する政府の直接補助と、認証債に対する給付を合わせた財政負担額は、1996年で1兆20億ペソ(24億ドル)に達する。81年のAFPの設立後、負担額はこれまで年率10.52%で増加している。図2には97年までの財政負担の額のGDP比が示してある。政府補助は旧制度の給付を受ける者がいなくなるまで支出されるが、新制度への移行者が増えれば自動的に減少する。政府補助は積立制導入後5年目でGDPの4.22%に達するが、その後次第に減少し、2015年の推計値⁴⁾では0.49%である。一方、認証債への



注：値は財政負担額のGDP比。1998年以降は推計値。
出所：SAFP, 1998a.

図2 財政負担の推移

支払いは移行後次第に増加してゆき、2005年に最高1%に達するが、その後減少に転じる。両支出を合わせた財政負担も、85年の4.46%を最高に減少に転じ、2015年には1%になる見込みである。

年金制度の積立方式への移行は、短期的には財政負担を増加させることは明らかである。最高でGDPの4%を超える財政負担のファイナンスは容易ではない。しかしながら、旧制度における国庫負担が3%であり、負担額は増加傾向にあったことを考えると、決して不可能ではない。積立方式への移行に伴う財政負担は、長期的にみると明らかに減少することから、長期的な財政の健全化の効果は無視できない。

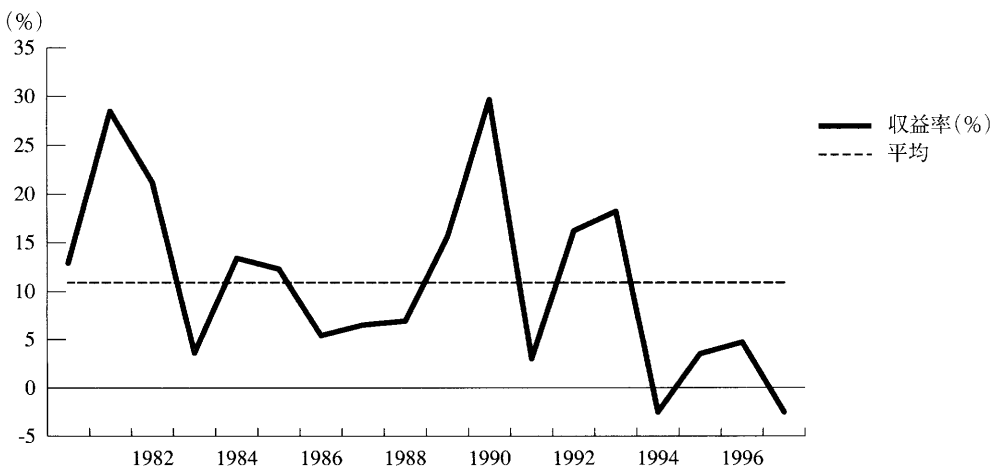
4. チリ年金制度改革の効果

前項では、主に財政面での効果をみたが、年金制度の効果はそれに限らない。年金基金は民間の年金基金運用会社(AFP)によって運用されるが、そのことにより国内資本市場育成につながる、という指摘がある⁵⁾。1995年メキシコのテキーラ・ショックで明らかになったことは、経済自由化の過程で金融市場に流動性の高い外国資本が流入し、

途上国の規模の小さい金融市場は不安定になりやすい、ということである。AFPによる年金資金運用は、資本市場に長期資本を大量に供給することになり、金融部門の脆弱性の緩和に役立つ。現在AFPは8社あるが⁶⁾、抵当債・社債の約60%、公債の40%はAFPが保有している。特に社債は、80年代半ばから年金基金の存在を前提として発行が急増してきたものであり、民間企業による低コストの直接金融の道をひらいた。また、80年以降盛んとなった国営企業の民営化の過程において、買い手としてのAFPの役割も大きい。

年金基金の収益率は1981年からの平均が10.9%と高い水準を達成している。特に、エマージング・マーケットがブームとなった1980年代後半から10%を大きく超えている。しかしながら、チリの金融市場も97年後半からのアジア危機の影響を受け、株を中心に金融資産の価格が低下し、98年1月から11月の基金全体の収益率もマイナス2.5%となっている(図3)。

また、年金基金化は民間貯蓄の増加を促し、資本蓄積を増加させる、という議論がある。賦課方式の年金では、保険料収入は、そのまま老齢世代



注：1998年の値は1月から11月までの収益率。
出所：SAFP, 1998b, El Mercurio 紙, 1998年12月11日。

図3 AFPの収益率

への年金給付として所得移転するために貯蓄とはならないが、基金方式では、年金積立は個人口座の貯蓄となるためである。しかし、前述の通り制度移行期には同時に新たな財政負担が生じるため、基金方式への移行が国民貯蓄を増加させるかどうかは、そのファイナンスの方法にもよる。Uttoff (1997) の指摘にある通り、年金積立金が新たに発行された公債を購入するために用いられれば、国民貯蓄を増加させることはない。

チリでは年金が導入された1981年に8.2%であった国民貯蓄率は次第に増加し、94年には25.4%に達している。そのうち、政府貯蓄は80年代後半から90年代前半にかけて約9%と変化がないが、民間貯蓄は同時期7.3%から15.2%に伸びている。民間貯蓄の増加は、個所所得、課税制度、金融市場の動向などによっても影響を受けるが、Haindl (1996)、Schmidt-Hebbel (1998) は、そのような要因を除いても、わずかながら、年金制度の移行が貯蓄率を増加させたという実証結果を得ている。

III 周辺国への波及と財源対策

1. 各国の年金制度改革

チリにおける年金改革の成功は、同様の問題を抱える周辺国に影響を与えている。ラテンアメリカの多くの国でも、1980年代の不安定なマクロ経済と財政危機のために年金制度が資産不足に陥り、また、高齢化の進行からそれまでの賦課制度の維持が困難になってきたからであった。

まず、1992年にペルーとアルゼンチンにおいて年金制度民営化法案が通過し、それぞれ93年、94年に実施に移された。続いてコロンビア(94年)、ウルグアイ(95年)、メキシコ(97年)、エルサルバドル(98年)で導入され、98年11月にはベネズエラでも民営化法案が可決した。

これらは、いずれもチリの民営化をモデルにし

ているが、いくつかの点で異なる。例えば、アルゼンチンでは、政府による退職前給与の25%に当たる一律年金給付があり、個人積立部分も最終所得の40%の最低保障がある。また、保険料率も、27%(被雇用者16%、雇用者11%)とチリの13%と比べてかなり高くなっている(SAFJP Argentina et al (1998))。

また、メキシコでは完全な移行ではなく、これまでの公的年金制度に追加して、賃金の2%の強制貯蓄による積立型年金を導入している。

2. 移行期の財源問題への対応

年金制度を賦課方式から積立方式に移行することで生じる年金会計の債務は、年金会計の潜在債務と考えることができる。将来の年金給付の総和の現在価値は年金会計の負債、将来保険料収入の総和の現在価値を資産と考え、その差は潜在的な債務と言えるが、年金制度の移行はこの潜在債務を顕在化させることにほかならない。CEPAL (1998) の計算によると⁷⁾、潜在債務が多いのはアルゼンチン、ウルグアイ、ブラジルでGDPの200%に達する(表4)。これを返済するには、将来40年にわたって国民所得の6%に及ぶ債務返済を続けていかなければならない。また、中程度であるのはキューバ、パナマ、コスタリカでGDPの150%から90%の債務であり、返済額はGDPの4.8%から2.8%である。そのほかの多くは、50%から20%であり、このカテゴリーに入るのはペルー、メキシコ、ベネズエラ、パラグアイ、コロンビア、ニカラグア、ボリビア、グアテマラ、ドミニカ共和国であり、これらも返済には総所得の0.7から1.4%必要である。

これだけ大きな違いが生まれた理由は、加入者の高齢化の差が大きいからである。高水準国はいずれも年金制度が早くから整備され、人口の高齢化も進んでいる。一方、低水準国は年金を導入してからの期間が短い。しかし、それだけではなく、給付条件も関係している。アルゼンチン、ウルグアイ

表4 年金会計潜在債務
(GDP比, %)

高水準国		低水準国	
アルゼンチン	305.4	ペルー	44.5
ウルグアイ	289.4	メキシコ	37.0
ブラジル	201.6	ベネズエラ	36.6
中水準国		パラグアイ	36.4
キューバ	151.4	コロンビア	34.8
パナマ	145.3	ニカラグア	32.9
チリ	131.0	ボリビア	30.9
コスタリカ	93.9	グアテマラ	25.5
		ドミニカ共和国	21.5

出所：CEPAL, 1998.

イといった国は、年金給付額が高かったことで知られている。

賦課方式の年金制度を、一時期に民営基金方式へ移行させるチリのモデルは、潜在債務がすぐに顕在化するため、財政コストは大きい。チリでは、移行に先立つ5年間、GDPの5%の政府貯蓄を蓄積し、これに備えている⁸⁾。現在、年金改革に取り組んでいる多くのラテンアメリカ諸国にとって、これは非常に困難であるため、移行の財政コストを小さくするさまざまな戦略がとられている。

(1) 将来債務引き下げ

この方式は年金給付の条件、あるいは給付を引き下げることで、将来の債務を引き下げる方法である。給付開始年齢の引き上げ、年間増加率の引き下げ、物価調整方法の変更などがこれに含まれる。この方法では、将来給付額が変わるために、政府の将来債務現在価値が引き下げられるが、債務超過が明白な場合には年金制度の移行と関係なく実施される。

(2) 混合型

賦課方式を一部残したまま、個人積立方式を導入し、将来債務の顕在化を部分的にする方法であ

る。賦課方式と個人積立方式の比率は、主に財政的要因によって決められている。所得分配の政策手段である賦課方式も維持できるため、アルゼンチン、コロンビア、ウルグアイなど最も多くの国で採用されている方法である。

この制度の利点は、(a) 年金債務の顕在化をある程度抑えられ、財政コストが低い (b) 賃金上昇率によって給付額が決まる賦課部分と金融資産の収益率で決まる積立部分があるので、リスク分散の点から有利である。

しかし、不利な点として、(a) 賦課部分の割合が政治的に決まるため、この部分の比率が引き上げられる可能性がある (b) 例えば金融資産の収益率が低下したときに、賦課部分からの移転によって穴埋めするといった圧力が働きやすい (c) 老齢化が進む限り賦課方式の見直しは続けざるを得ない、といった点がある。

(3) 移行インセンティブ

個人が任意で積立方式へ移行するためには、賦課方式年金の受給権を保障することが必要である。チリでは、過去の賃金に応じて認証債を発行したが、移行に対する適当なインセンティブがあればこれを引き下げても積立方式へ移行させることは可能である。

(4) 確定拠出型賦課方式

これは、会計的には賦課方式を継続する一方で、積立方式と同様、個人の拠出に応じて将来の年金の給付額を決める方法である。給付額は、個人の拠出金の収益率を実質賃金増加率で計算し、その年齢の集合の平均余命年数で割った額を年額とする。この制度は、現在イタリア、ラトビア、スウェーデンで導入されており、東欧諸国にも広まりつつある。

この方法の利点は、(a) 潜在債務を顕在化させることなく長期的な年金会計の均衡を図れる (b) 拠出額と給付額が直結しているために不払いが起

表5 移行財源問題への対応

	チリ (1981年)	アルゼンチン (1993年)	ペルー (1993年)
(1) 将来債務引き下げ	支給開始年齢の引き上げ (男性65歳, 女性60歳)	支給開始年齢の引き上げ (男性65歳, 女性60歳) 加入期間制限の引き上げ (30年)	早期退職制度の廃止 最低加入期間の設定 年金給付額上限設定
(2) 混合型		賦課方式と積立方式の2 本建て 賦課方式の部分は雇用 者・被雇用者の保険料と 税金	民営基金の導入とともに, 新たな賃金の1%の賦課 方式年金の設立
(3) 移行インセンティブ	社会保険料支払いの引き 下げ 最低給付額の保証	基金方式への移行者に対 しても, 国庫補助の継続	過去の保険料支払いは 価値修正付き無利子の債 券で補償

出所: CEPAL, 1998, pp. 204-205.

きにくい(c) 給付額の増加は拠出額の増加につながるため、給付を増やすという政治的圧力が働きにくい(d) 年金受給権の発生による早期退職が少なくなる(e) 平均寿命の変化による給付額の調整が自動的になされる、という点である。

3. ラテンアメリカ諸国の財源問題への対応

ラテンアメリカ諸国はチリ、ボリビア、メキシコを除いて2.の(2)の賦課方式と積立方式の混合型によって、財源問題に対処している。ペルーは、保険料率1%の賦課方式を新たに設立し、また、アルゼンチンでは賦課部分16%、積立部分が11%で、依然賦課部分の方が大きい(表5)。これは、所得分配への配慮という面もあるが、同時にいずれの国も財政改革の過程にあり、短期的に政府債務が増加するのを避ける必要があるからである。

これまでのところ、確定拠出型賦課方式を導入している国はないが、同方式の利点と、混合型の問題点を考慮すると、これから年金改革に取り組む国にとっては、有力な選択肢であろう。

おわりに

本稿では、1981年より公的年金制度の民営の基金方式移行を開始しているチリのケースを取り上げ、主に移行に伴う財源問題について検討した。

チリは、公的年金制度の導入が比較的早く、そのため加入者の高齢化の進行など、制度の問題が表面化するのも早かった。これに対処するために1981年に導入された、積立方式と民間年金基金運用会社による資金運用・管理を軸とした年金制度改革は、国内金融市場の発展、国内貯蓄の増加などへの効果とともに、課題となっていた長期的な年金財政不均衡を解消した。

チリの成功に触発されて、他のラテンアメリカ諸国でも年金制度の民営化の導入が検討され、あるいは既に導入されている。しかし、チリ型の賦課方式から積立方式への完全な移行は財政面での影響が大きく、世代間不平等の問題もあることから政治的にも導入が困難で、部分的な導入にとどまっている国が多い。

年金財政の長期的な潜在債務解消と、移行に伴う短期的な財政負担の軽減を両立させることは困難である。年金会計上は賦課方式をとりつつ、年金給付を拠出確定型にする、確定拠出型賦課方式は、ラテンアメリカにおいても十分検討する価値がある。

注

- 1) クレインとサックスによるミッション・レポート(Klein & Sacks, 1958), およびアレサンドリ政権時(1958～1964)のチリ社会保障調査委員会レポート(Prat, 1956)といった報告がなされた。これらが、年金基金民営化法の基礎となる。
- 2) SSS, EMPART, CANAEMPUで全加入者の94%を占める。なお、これら以外にも小規模の基金が数多く存在し、79年には32に達していた。Klein & Sacks(1958)では、小規模の基金が多いことが効率性の低下の一因である、との指摘がある。
- 3) 実際には、退職5年前以前の給与は安く申請して年金保険料支払いを抑え、退職前5年間は給与を水増しする、ということが慣行となっていた。
- 4) 推計の前提としてGDP成長率を5%としている。
- 5) 例えば、IMF(1995)は金融資産の資産全体に占める割合の増加、および金融資産価格の上昇に寄与した、としている。
- 6) 当初13あったAFPは合併が相次いでおり、1998年12月9日にも加入者数で最大のProvidaが第6位のProtecciónを合併し、AFP資産額全体の32%を占める大AFPが誕生した。
- 7) 1990年時点。計算の前提として、労働力人口を一定とし、不正のない状況を想定している。

- 8) Holzmann(1996)では、チリの年金改革の成功は、金融市場の発展と、移行期の財政引き締め効果が大きいことを実証している。

参考文献

- Aritzía, Juan, ed. 1997. *AFP: las tres letras que revolucionan América*. Santiago: CIEDESS.
- CEPAL. 1998. *El pacto fiscal*. Santiago.
- Cheyre, Hernán V. 1991. *La previsión en Chile ayer y hoy*, Segunda Edición. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Klein & Sacks. 1958. *El sistema de previsión social chileno*. Editorial Universitaria.
- Haindl, Eric R. 1996. *Chilean Pension Fund Reform and its Impact on Saving*, mimeo. CEPAL.
- Holzmann, Robert. 1996. *Fiscal Issue of Shifting from Unfunded to Funded Pension*, mimeo. CEPAL.
- IMF. 1995. *World Economic Outlook*. Washington, D.C.: IMF.
- Prat, Jorge E. y Otros. 1965. *Informe sobre la reforma de la seguridad social chilena*. Editorial Jurídica de Chile.
- SAFJP Argentina, SAFP Chile & SAFP Perú. 1996. *Reformas a los sistemas de pensiones: Argentina, Chile, Perú*. Santiago.
- SAFP. 1998a. *El sistema chileno de pensión*, Cuarta edición. Santiago: SAFP.
- SAFP. 1998b. *Evolución del sistema chileno de pensiones*, No. 3, (1981-1997). Santiago: SAFP.
- Schmidt-Hebbel, Klaus. 1988. *Does Pension Reform Really Spur Productivity, Saving, and Growth?* Documento de Trabajo 33, Banco Central de Chile.
- Uthoff, Andras. 1997. *Reformas a los sistemas de pensiones, mercado de capitales y ahorro*. Revista de la CEPAL, No. 63.
- (きたの・こういち
CEPAL 経済開発部・アジア経済研究所海外派遣員)

スイスの年金制度

—第10次改正を中心に—

田口 晃

■ 要約

スイスの老齢年金制度は1995年の大幅改正で、世界初の男女平等個人年金となった。比較的遅く出発したスイスの年金制度も度重なる改正によって充実したものになってきていたが、80年代以降の第10次改正の作業では、スイスでもようやく目立ち始めた女性の政治的、社会的進出を背景に、初めて男女平等個人年金が論じられるようになった。広がる議論の中で成功を危ぶんだ政府が微温的な改正案を上程すると、上院(全州議会)は通過したものの、下院(国民議会)では党派を超えた女性議員の活躍などもあって政府原案に大幅な修正を施した改正案が作成され、両院通過後、国民投票に付され、承認された。

かくして、それまでの夫婦年金は廃止され、既婚者は新たに個別に年金を受給することになり、しかも、結婚後の所得が等分されて分離方式で計算されるのに加えて、養育勘定もしくは介護勘定も等分で計算され積み立てられることになったのである。支給額も夫婦年金の半額より上がるようになった。他方で、女性の給付年齢が段階的に引き上げられ、こちらの面からも男女平等に近い年金制度となった。

■ キーワード

男女平等個人年金、養育勘定、介護勘定、女性の給付年齢引き上げ

はじめに

21世紀に向けて、世界各国で年金制度改革が論じられ、さまざまな新しい試みが行われていることは周知の通りである。人口構造の変化や低成長経済への移行、さらには財政赤字増大といった人口学的、経済的变化を背景に、個人負担に力点を置くか公的支出中心か、ピスマルク方式かビヴァリッジ方式かといった議論が盛んに行われ、ほかの社会保障制度との関連や経済全体との関わりが論じられてきた。そうした論議の中に、実はもう一つの論点として、夫婦年金か、それとも個人ベースの男女平等年金か、という問題があることもかなりよく知られていよう。ここに紹介するスイスの場合、女性の参政権の遅れに見られるように、

元来男女平等とはやや遠いお国柄だと思われてきたのであったが、その国で世界で初めて個人単位の男女平等年金制度が作られたのであったから、多くの人々の注目を集めたのは当然であろう。そこで、この場を借りて、新しい年金制度がどのようにして生まれたのか、それはどのような制度なのか、93年の第10次改正を中心に男女平等の観点からスイスにおける老齢年金を論じてみることにしたい。

I 制度の歴史

最初に簡単に過去の歴史を見ておこう。スイスでは、現在のような全国的な老齢年金制度ができたのは1948年のことであり、成立自体は比較的

遅いと言える。何事も連邦より州レベルで新しい動きが始まるこの国で、年金制度も例に漏れない。既に早くからヌシャテル州(1898)、ヴォー州(1907)が老齢年金向けの任意保険制度を実施していた。グラルス州では第一次大戦中に保険への加入義務付けが決定され、アペンツェル・アウサーローデン州、都市バーゼル州がこれに続き、チューリヒ州、ベルン州、アアルガウ州も同様の方向を目指した。また、9州で州の管掌する年金精算金庫が設立されている。

しかし、老齢年金を中央の連邦政府の仕事にすることに對しては、分権自治の伝統の強いこの国のこととして、連邦政府のみならず国民も長い間反対の立場を取っていた。それが変化したのはようやく第一次大戦で国民の多くが困難な経験をしてからのことであった。18年、「連邦政府は速やかに国会に老齢障害者年金制度案を提出せよ」との動議が国会で認められた。そうして25年の国民投票で老齢障害者年金制度の創設が承認されたのであった。ところが、31年に作られた法案(シュルトヘス法)は、議会で承認されたにもかかわらず国民投票では左右分権主義などの反対で否決されてしまった。その結果、連邦政府は年金を全国的な法制度として整備することを断念し、29年以来「スイス老人財団」を援助したり、39年以来州や共同組合による老齢障害者保険に資本参加したり、間接的に準備を進めることを余儀なくされた。

第二次大戦が決定的変化を引き起こす。国民の兵役期間の所得保障を積立保険で行うことが全国的に行われ、44年には連邦大統領シュタンブリが新年の国民向け演説で老齢障害者保険を48年1月1日から実施することを約束するに至った。44年中に原案が作られ、それから「事前聴取手続き」¹⁾を経た後、47年7月6日の国民投票では86万対21万5千の圧倒的多数で老齢年金制度が承認された。そうして48年から実施されるようになったのである。当初は積立保険方式で、年金は最低保障に

とどまり、支給年齢も男女とも65歳と、当時としては高年齢に設定された。

II その後の改正

次に、本論文で扱う第10次改正までの主要な改正と、関連する決定を簡単に見ておこう。

1. 第2次改正(1954)では、受給資格年齢に達してなお就業中の者は保険料納付義務を免除されることになった。
2. 第3次改正(1956)では、48年に既に受給年齢に達しており、従って保険料を支払ったことのない者にも経過措置年金が、所得・財産の多寡に関係なく支給されることが決まった。(後の例外年金)
3. 第4次改正(1957)によって女性の年金支給年齢が65歳から63歳に引き下げられた。
4. 第6次改正(1964)では女性の年金支給年齢がさらに62歳に引き下げられ、2種の加給年金が導入された。45歳から62歳までの既婚女性向けのものと、老齢の両親をもつ18歳未満の子供向けのものとである(就学児については25歳未満)。
5. 第7次改正(1969)で年金支給を最長5年まで遅らせることが認められた(これに対応する前倒し支給制はようやく97年から実施された)。極度に困難な単独困窮者救済措置と保険料率の引き上げ(被雇用者は所得の4.0%から5.2%へ、自営業者には新たにもっと低い保険料率)も行われた。
6. 1972年、国民投票で憲法34条に新条項が盛り込まれ、社会保障における「三本柱の原則」が確立した。つまり、国家(連邦政府と州政府)、職場、個人が三本の柱として社会保障を支えるという考え方である。そうして政府管掌部分が「生存の必要を満たすものである」ことが謳われた。

7. 第8次改正(1973)はそれまでで最も大幅な改正であった。4年以内に年金を2倍にすることが定められ、離婚女性への夫婦年金の半額支給も決まった。老齢年金保険料率が5.2から7.8%へ引き上げられ、75年には改正の第二段階としてさらに8.4%へ引き上げられた。
8. 第9次改正(1979)で重要なのは混合指標(賃金指標と物価指標を組み合わせたもの)の導入による年金のスライド制への移行であろう。さらに制度全体を整理するための改正、例えば妻の夫婦年金および加給年金支給年齢の引き上げや、賠償義務を負う第三者に対する償還請求の導入などが行われた。

III 第10次改正前の制度

ここで、第10次改正の前の制度の全容を、ハンドブックを頼りに幾分詳細に見ておくことにしたい。被保険者、財政、給付、年金計算、受給権の確定、組織など、全体の骨格を理解するためである。

1. 被保険者に関しては、スイス在住で働いている者はすべて老齢年金加入を義務付けられる。
2. 財政について見ると、まず老齢年金の財源は被保険者、雇用者の保険料と連邦、州の拠出金ならびに精算基金の利子から成る、と定められ、さらに「世代間連帯の原則」に基づいているため、将来の給付を勘案して必要な財政措置を講ずることになる、とされる。

- (1) 保険料納付義務 すべての就業者は17歳から就業終了まで、少なくとも女性は62歳、男性は65歳になるまで保険料を支払わなければならない。さらにすべての非就業者も20歳から年金受給年齢に達するまで保険料を納付しなければならない。被保険者の無職の妻と無職の寡婦は保険料納付義務を免除される。納付額は就業者にあつては所得に比例

し、非就業者にあつてはその経済状態に応じる。

- (2) 被雇用者の保険料納付 納付すべき金額は、所得の8.4%が老齢年金分、加えて1.2%が障害年金分、ほかに職業調整基金と失業保険掛け金がある。労使折半で全額を雇用者が毎月または四半期ごとに精算金庫に納入する。算定基準となる賃金には労賃のほか地域調整手当、物価調整手当、期末手当、永年勤続報奨、手数料、および労災、疾病時、兵役時、民間防衛従事期に雇用者が支払う一次金、さらには労災保険給付金、失業保険給付金、あるいは住宅などの現物給付が含まれる。家族関連手当、奨学金、兵役および民間防衛²⁾の対価は含まれない。
- (3) 自営業者の保険料納付 自営業者の場合、所得の7.8%が老齢年金分、1.2%が障害年金分、0.5%が職業調整基金分となっている。年間所得が38,400フラン以下の場合には所得額に応じて合計4.2%までの減額が行われる。年間6,500フラン以下では一律年額269フランと定められている。保険料算定基準所得は自営業者が農業、林業、商業、工業、自由業などから得たもので、基準額は隔年に州の租税局が連邦直接税徴収のために行う査定額である。控除は税の場合と同じだが、企業投資の利子控除が特に認められている。
- (4) 非就業者の保険料納付 非就業者で納付義務を負うのは早期年金生活者、金利生活者、離婚女性、保険非加入者の妻または夫、学生、施設収容者、障害保険金受給者、放浪者、および臨時就業者である。財産額を基準に年額269フランから8,400フランを納付する。障害保険と職業調整基金の納付金加わるので年間最低納付

額は324フランとなる。学生と公的年金受給者は最低額でよい。

- (5) 就業中の年金受給者の保険料納付 就業中の年金受給者は年間14,400フランを超える所得に応じた保険料を支払えばよい。これは連帯原則に従うため、以前の未払い保険料の充填には当てられない。
- (6) 連邦と州の拠出金 連邦と州は毎年年金支出の一定部分を負担する。1990年からは連邦が17%、州が3%を負担している。連邦は煙草税と火酒税をこれに充当している。州に対しては、各々の財政力と支給額を勘案した配分比率が適用されている。
- (7) 精算基金 精算基金は老齢年金の中央金庫または銀行である。そこにすべての収入と支出が登録記載される。基金は短期的な支出変動を調整する役割を担い、年金の年間支出を下回ってはならない。精算基金の利子は老齢年金の財源に組み込まれる。

3. 年金の支給については以下のように定められている。

老齢年金制度は老齢年金、主婦への加給年金、老齢年金受給者の児童に対する児童年金、寡婦年金、孤児年金などを支給するものである。

(1) 普通老齢年金

受給資格者は

- ① 65歳に達し、独身または配偶者に先立たれたか離婚した男性、
- ② 65歳に達してまだ夫婦老齢年金受給資格を獲得していない既婚男性、
- ③ 62歳に達し、独身または配偶者に先立たれたか離婚した女性、
- ④ 62歳に達して夫がまだ夫婦老齢年金受給資格または夫婦障害年金受給資格を獲得していない既婚女性。

受給資格は受給年齢に達した翌月一日か

ら生じ、夫婦老齢年金受給資格または夫婦障害年金受給資格を取得するか、年金受給者が死亡した翌月から消滅する。普通老齢年金は基礎年金であり、これを100%としてほかの年金が加算される。

(2) 夫婦老齢年金

夫65歳、妻62歳に達すると男性に対し支給される。妻は半額を請求し、別に支給を受けることができる。受給資格は条件を満たした翌月から生じ、離婚もしくは一方の死亡の翌月から消滅する。夫婦老齢年金の支給額は普通老齢年金の150%である。

(3) 主婦に対する加給年金

普通老齢年金受給資格を持つ男性は妻が55歳に達すると主婦に対する加給年金を請求できる。離婚女性で子供の養育を負担し、老齢年金受給資格を持たない者も主婦に対する加給年金を請求できる。夫が世話をしない場合と別居または離婚している場合にのみ、女性は加給年金を直接に受け取ることができる。加給年金の支給額は普通老齢年金の30%である。

(4) 児童年金

老齢年金受給資格を持つ男女は、その児童のために児童年金を請求することができる。これは一定の要件の下に養子に対しても適用される。受給資格は一般に児童が18歳に達すると消滅するが、就学児童の場合は最高限25歳まで受給できる。児童年金の支給額は普通老齢年金の40%である。

(5) 寡婦年金および寡婦一時金

現行の老齢年金制度には寡夫(やもお)年金は存在しない。寡婦に対しては以下の場合寡婦年金か寡婦一時金が支給される。

- ① 62歳以下の寡婦で夫の死亡時に子供を抱えている場合。子供の年齢は不問。孤児年金受給者も可。養子でも可。
- ② 62歳以下の寡婦で夫の死亡時に子供がいない場合でも、45歳を超え、かつ結婚生活が5年を超えている場合。
- ③ 離婚者の場合でも、結婚歴が10年を超え、離婚裁判で扶養義務を負った前夫が死亡した場合。

受給資格は夫の死亡した翌月一日から生じる。既に障害年金を受給している場合は寡婦年金受給資格は生じないが、寡婦年金の方が高額の場合は障害年金が引き上げられる。受給資格は再婚、老齢年金受給資格の発生、本人の死亡とともに消滅する。10年以内に再婚が無効と宣言されるか離婚した場合は寡婦年金受給資格が復活する。寡婦年金の支給額は普通老齢年金の80%である。

夫の死亡時に子供がなくとも、45歳に達していない寡婦、または45歳以上でも結婚歴が5年以内の寡婦に対しては寡婦一時金が支給される。金額は年齢および結婚年数に応じて寡婦年金年額の2倍から5倍までである。

(6) 孤児年金

孤児年金には普通年金と完全年金とがある。片親が死亡した子供には普通年金が支給される。これは父の死後生まれた子供にも適用される。両親を失った孤児と捨て子に対して支給されるのが完全年金である。孤児年金は養子に対しても適用される。

受給資格は片親または両親が死亡した翌月一日から生じ、一般には18歳で消滅する。就学児童の場合は最長25歳まで認められる。孤児年金の支給額は普通年金

が普通老齢年金の40%、完全年金は60%である。

(7) 介護補償

1年以上介護を必要とする老齢年金受給者に対しては年金のほかに月額640フランの介護補償費を支給している。以前より障害年金から介護補償費を受給している者に対しては継続される。

4. 年金の計算は以下の方法による。

(1) 概観 老齢年金制度は「正規年金」と「例外年金」を設けている。

「正規年金」は保険料算定の根拠となる所得と、積み立て年限の二つに基づいて計算されている。「正規年金」の給付資格を得るためには被保険者は最低丸1年保険料を完納しなければならない。必要期間完納すると「全額年金」が支給され、完納しないと「減額年金」となる。1年だけでも完納しないと「減額年金」となる。

「正規年金」の計算は二つの要素から成っている。

① 保険料納入期間 納入年数に応じて、適用される「年金表」、つまり「全額年金」か「減額年金」かが決まる。

② 勤労所得 保険料算定の基準であり、所得額に応じて「年金表」上の位置、つまり年金支給額が決まる。

「例外年金」とは保険料納付を条件としないが特別の条件下でのみ支給されるものである。

(2) 保険料納入期間の確定

被保険者が20歳に達した一月一日から年金受給資格年齢まで中断なく保険料を納入すると、納入期間条件が満たされる。この場合「全額年金」が支給されることになり、「年金表」44が適用される。条件が満たされぬ場合は「減額年金」となり、納

入年数に応じて「年金表」1から43が適用される。

保険料納入の中断はさまざまな形で補うことができる。5年以内であれば後払いが可能であるし、1979年以前の未払いに関しては一定の条件の下で3年までは追加が可能である。20歳以前の支払い分を後の中断の穴埋めに使うこともできる。女性の老齢年金の算定に当たっては、結婚期間と寡婦期間は保険料を納入したものとみなされる。夫婦老齢年金と寡婦年金の「年金表」の決定の際は夫の納入期間が問題とされる。妻が独自に保険料を完納した場合でもそうである。個々の場合どの「年金表」を適用すべきかについては、各精算金庫とその支店にいる「年金表」担当者が相談に応じている。

- (3) 算定基準となる平均年収と年金額の確定
まず最初に20歳から年金受給開始前年までの保険料金算定の基礎となった所得の総計を出す。20歳以前の所得は例外的に考慮の対象となる。所得の総計を計算するには過去の賃金水準やインフレ率が増額要因として考慮される。この考慮は毎年行う必要がある。所得総計を保険料支払い年数で割ると、年金の算定基準となる平均年間所得が得られる。これを適用する「年金表」の該当箇所当てはめると年金額が求められる。「年金表」では最高額はすべて最低額の2倍に抑えられている。「年金表」は年金引き上げのたびに内務省社会保険局の手で改訂されており、最新のものは「精算金庫」とその支店で見る事ができる。
- (4) 通常年金計算の細目
普通年金は一般計算規則、つまり該当者の保険料支払い年数と平均算定基準年収に基づいて計

算される。

夫婦年金の場合、保険料支払い年数は夫のものが採用されるが、平均算定基準年収としては妻の保険料算定の基準とされた収入も計算に含められる。この計算は寡婦年金の算定にも適用される。

こうした基本規則のほかにもさまざまな事情の下での年金の計算に関する特別規則も存在する。

- (5) 老齢年金の延期
年金受給開始は1年から5年まで延期することができる。延期年数に応じて最高限度50%まで年金支給額が引き上げられる。
- (6) 正規年金の受給資格が発生しない場合、スイス在住の市民は例外年金を受給することができる。減額年金が例外年金以下の場合も例外年金を受給できる。例外年金は、受給者の収入が一定額に及ばず、困窮している場合にのみ支給される。就業経験のない主婦で夫が保険料を完納している場合は、困窮度に関係なく例外年金を受給することができる。
- (7) 年金額の調整変更
老齢年金は原則として2年に1度、賃金水準と物価水準の変動に合わせて調整変更される。

スイスの年金制度は、第10次改正分を除いて、基本的には以上のような形で現在も運営されているのである。それではいよいよ第10次改正について見ることにしよう。

IV 第10次改正(1979～97年の改革)をめぐる動き

年金制度の第9次改正以後、スイスでは81年6月14日の国民投票で男女平等条項が憲法に入れられ、それに応じて婚姻法の改正に手が付けられるなど、女性の地位改善が進んでおり、それが年金制

度の改革にも当然影響すると考えられた。加えて78年にECが出した「社会保障における男女平等指針」が85年から実施に入っており、こちらからも男女平等年金が論じられることになったのである。

年金改正は既に79年から準備が開始されていた。83年12月、連邦政府の諮問機関である老齡年金委員会は以下の内容を骨子とし、両性の平等を目指す基本計画を作成し政府に提出している。

1. 従来夫に支給されていた夫婦年金を等分して夫婦双方に支給する。
2. 離婚女性の正規年金を改善する。
3. 寡婦年金の導入を行う。
4. 夫婦の一方が障害者で他方が老齡化した場合は障害年金から老齡年金に移るものとする。
5. 要介護者として現行の重度に加えて軽度の者も考慮の対象に含める。

これを受けて政府は86年11月政府案を議会に提出した。これは老齡年金委員会の基本計画を基に、支給年齢の弾力化を加味したものであった。つまり、財政は膨張させない基本方針も堅持したから、そのためには女性の受給年齢を現行の62歳から63歳に引き上げることが必要とされたのである。

確かにこれは男女平等化の第一歩と言えるかも知れないが、大幅な制度改革は先送りした部分的改正でしかない、という「新チューリヒ新聞」の評価は当たっていた³⁾。ところが女性の受給年齢引き上げをめぐる激しい反対と批判が巻き起こったのである。しかも他方で、小手先の改正では不十分であり、抜本的な制度改革を避けるべきではないという声も強かったから、連邦政府、内務省は政府案を引っ込める仕儀となった⁴⁾。内相エグリは辞任し、同じキリスト教国民党(カトリック)のコッティが内相に選出されると、新内相のもとで新たな改正案が模索される。

1990年末に出された2度目の政府案は、以下の四つの柱から成っていた。

1. 夫婦年金を等分し、夫婦別々に支給すると

もに、離婚女性への給付を改善し、寡婦年金を導入する。

2. 要介護者の範囲拡大。
3. 主婦に対する加給年金の廃止。
4. 男性に対し62歳から1年につき6.8%の削減率で年金前倒し支給を認める。

四つの柱を骨子とする改正は当然に支出増加を伴う。これを節約だけでカバーすることはできないから、一部を自営業者の保険料の引き上げで、大部分を連邦政府の負担増、つまり増税で賄う、というものであった。

さまざまな見解や思惑が飛び交う中で混乱を恐れてのことであろうか、政府案としては、抜本的制度改正を第11次改正へと先送りし、最小限の改正に限定したものが議会に提出された。

スイスの議会審議は国民議会(下院)と全州議会(上院)という対等な二院の間での先議権の調整から始まる。第10次年金改正に関しては全州議会が先議機関と決まり、91年3月から審議が始まった。

全州議会の委員会における審議では(a)負担が大きい (b)人口構造の変化の見通しが甘すぎる(c)女性の要求実現が不十分といった批判が展開されたものの、実効可能な代替案が出されることもなく、政府原案が承認された。

本会議では、「婚姻関係から独立の平等年金を」という要求に対し内相コッティは次のように答えた。「政府の社会保障政策では社会の発展を先取りするような改正を行う必要はない。政府案は確かに両性の法的平等にまでは達していないが、将来の変革に向けての現実的な第一歩である」⁵⁾。全州議会は社会党、自民党議員の代替案をそれぞれ否決して、政府原案を自営業者の保険料引き上げを除いて承認したのである。

「新チューリヒ新聞」の論説は、一連の年金改正に関して次のように述べている。「男女平等を目指すというけれども、こと、年金に関しては現行制度は女性に有利になっている。なぜなら、女性は寿

命が7年永い上に、支給年齢が3年低いから、男性より10年余計に年金を貰っている計算になる。これは直さなくてはならない。また、被保険者数に対する年金受給者数の割合を示す『成熟度』は現在27%であるが、2015年には37.8%、2040年には49.2%になる。従って小手先だけの改正でなく長期的視点に立った制度改革が必要であり、国民議会の審議ではその点を期待する。」⁶⁾

「新チューリヒ新聞」の論説の期待に沿うかのごとく、国民議会では全州議会とは違って大論議が展開されていくことになるのである。91年9月、国民議会の社会保障委員会は、審議に先立ち7党11名から成る専門小委員会を設置し、専門的な検討を依頼する一方、各党の女性議員を中心に議会委員会としての案を詳細に議論していった。

翌92年3月11日、専門委員会の報告を受けて委員会の審議が開始された。まず、「年金表」改正などのいわばルーティンワークと男女平等個人年金新設とは切り離して、前者を先に審議すること、および前者には離婚女性の年金も含めることが定められた。ただし、離婚女性の年金については多数派が「養育勘定」の新設(男女平等個人年金の先取り)を主張したのに対し、少数派は前夫の所得の80%を基準にする立場を主張した。委員会、本会議を通じて男女平等年金に向けての女性議員の党派を超えた提携、活躍が目立った。ルーティンワーク部分はその後再び全州議会へ送付され、6月2日、離婚女性の年金に「養育勘定」を含めない方向で修正が施された上で可決された。

後半部分、つまり男女個人年金新設に関わる部分に関しては、その後さらに時間が費やされた。そうしてようやく93年1月大幅な修正をかけた委員会案が作成され、国民議会総会に送付された。これは「社会変化を考慮に入れた年金制度の抜本的改革案」であり、個人単位で、婚姻法上の地位と無関係な男女平等年金の方向を目指すものとされ、大略以下のようなものであった。

1. 所得の有無に関わりなく、既婚者で子供と要介護者がいる場合、養育勘定(Erziehungsgutschrift)または、介護勘定(Betreuungsgutschrift)の名目で、最低年金の3倍までの金額を積み立てる。
2. 「年金表」については最高年金受給に必要な基準賃金を引き下げることによって、現行45%だった最高年金受給者を60%まで増やす。
3. 寡婦(夫)年金を新設する。
4. 受給年齢について、男性は従来通り65歳からとし、女性は4年ごと2段階、8年がかりで現行の62歳から64歳まで引き上げる。
5. 年金支給年齢の弾力化については、1年につき6.8%の減額で前倒し支給を認める。
6. 財政均衡原則は維持できない。付加価値税の引き上げが必要となろう。

国民議会本会議では女性に対する支給年齢の引き上げに社会党、緑の党が激しく反発した。両党の代表は、ほかの分野で男女平等が進んでいないのに年金支給年齢だけ平等強化するのは不公平であるし、就業年齢の引き延ばしは雇用機会の増加を妨げ失業を増やす恐れがある、と主張したのであった。しかし、支給年齢問題に関しては多勢に無勢であり、3月11日この大幅修正案が国民議会を通過した。

その後94年6月全州議会が国民議会案を一部修正の上可決し、第10次年金改正案が最終的に議会の承認を得た。次は国民投票である⁷⁾。社会党と労働総同盟は女性の受給年齢引き上げに反対する立場から独自に「年金拡大イニシアティブ」を提起し成立させたので、95年6月25日国民投票には、本来の第10次年金改正案と並んで、これも投票に付された。結果は、年金制度の改革が1109790票(60.7%)対718621票(39.3%)で承認されたのに対し、社会党と労働総同盟の「年金拡大イニシアティブ」は501285票(27.8%)対1305498票(72.2%)の大差で否決され、ここによりやく第10次老齡年金改正が成立したのである⁸⁾。

V まとめ

以上見たように、スイスにおける第10次年金改正は、長い準備期間と広範な論議の中で、政府の思惑を超えて、議会、世論が個人年金の方向へ大きく踏み出した結果、世界で最も進んだ男女平等年金制度として結実したのであった。改革をめぐる議論は、国民投票を含め、国民、市民に広く開かれた形で展開され、多種多様な論点が公にされたのである。つまり、内容の点だけでなく、決定過程、手続きにおいても世界に誇り得るものであったと言ってよい。

最後に1997年から実施が決まった新年金制度の改正部分を改めてまとめておこう。

1. 夫婦年金は廃止され、既婚者は新たに個別に年金を受給する。結婚後の所得は等分されて分離方式で計算される。加えて養育勘定もしくは介護勘定も等分で計算される。所得の等分計算は夫婦とも年金受給年齢に達した段階で行われ、一方のみが受給年齢に達した場合は本人の所得だけに基づいて年金が支給される。
2. 所得のない寡婦(夫)、妻(夫)も新制度の下では保険料支払い義務を負う。ただし夫(妻)が就業し、最低保険料の2倍以上を支払っている場合は妻(夫)も保険料を支払ったものとみなされる。
3. 離婚者の年金も個別に計算され支払われる。97年1月1日以前に離婚し、以後受給資格を得る者にも適用される。後者の場合申請が必要である。
4. 寡婦(夫)の老齢年金も分離方式で計算される。それに対し、寡婦(夫)年金と遺児年金は物故者の所得に基づいて計算される。寡婦はさらに最高年金に達する範囲内で20%の加給年金を受け取ることができる。
5. 16歳以下の子供を養育する者には、婚姻法上

の地位にかかわらず、養育勘定が算入される。夫婦においては養育勘定は等分される。養育勘定は給付年金に、最高年金に達する範囲内で加算される。養育勘定は1997年1月1日以前に生まれた子供にも適用される。

親戚の要介護者と暮らしている場合は、婚姻法上の地位にかかわらず、介護勘定が加算される。夫婦では介護勘定は等分される。介護勘定は給付年金に、最高年金に達する範囲内で加算される。

養育勘定と介護勘定を同時に算入することはできない。

6. 年金受給年齢に達した既婚男性に支給された受給資格のない妻や子供向けの加給年金は廃止される。
7. 寡婦(夫)年金
寡婦(夫)年金が新設される。離婚者も相手の死亡後は寡婦(夫)年金を受給できる。寡婦一時金は廃止される。
8. 女性受給年齢の引き上げ
女性の受給年齢は2001年から63歳に、2005年から64歳に引き上げられる。
9. 年金の前倒し支給
すべての被保険者は希望すれば老齢年金の前倒し支給を受けることができる。男性は63歳から(97年からは64歳から)、2001年以後63歳から)、女性は62歳から6.8%の減額で前倒し年金を受給することができる。
10. 受給を遅らせる場合は年金額が5.2%(1年延期)から31.5%(5年延期)まで増額される。
11. 現行の年金は2000年まではそのままとし、2001年から新制度に移行する。

その後について一言すれば、98年に入り、老齢年金創設50周年を記念する行事が行われ、その中で、再び女性の給付年齢を62歳に下げようという左翼のイニシアティブが成立した。しかし、結局これも9月27日の国民投票では973706対1374503

で否決されたのであり、スイスにおいて男女平等年金は女性の受給年齢を引き上げる形で国民多数の支持の下に定着したと言ってよいであろう。

注

- 1) スイスでは法案作成にあたって、あらかじめ全州と関係利益集団の意見を聞くことが慣行になっており、それを「事前聴取」と呼んでいる。「事前聴取」、議会、国民投票という三層をなすスイスの政治的意志決定過程については、拙稿「スイスは何故ヨーロッパ統合に消極的か」『年報政治学』1993年を参看頂きたい。
- 2) 戦時、平時の防災活動をさす。20歳から60歳までの男性に加入が義務付けられ、初年度3日、以後毎年2日訓練が行われる。
- 3) NZZ. 30. Nov./1. Dez. 1986.
- 4) スイス連邦政府は両院合同総会で選出される7名の各省管掌大臣から成っている。自民党2, 社民党2, カトリック2, 国民党(旧農民党)1で構成されている。形式上は連立政権だが連立協定はない。各大臣は省の

立場、自党の姿勢などを勘案しながらかなり独立的に決定を行う。

- 5) さらにコッティ内相は、カトリックの立場から、夫婦年金の個人年金化に対し消極的であるとも述べた。
- 6) 24. Marz. 1991.
- 7) 年金制度の大幅改正が見込まれた段階で、政府はこれを国民投票に付すことに決定していた。
- 8) 地域的に見ると、フランス語圏で女性の支給年限引き上げに対する反対が多かった。NZZ 26. Juni 1995.

参考文献

- 矢田俊隆・田口晃『オーストリア・スイス現代史』山川出版社 1995年。
- 田口晃「スイス」田中浩編『現代世界と福祉国家』お茶の水書房 1997年 所収。
- Cahiers genevois de securite sociale. 1990. juillet.
- J. Stockli/K. Zehnder, Sozialpaket Schweiz. Haupt. 1990.
- Bundesamt fur Sozialversicherung, 10 AHV-Revision kurz erklart. 1995.
- Neue Zurichser Zeitung. 1986-1995.
- (たぐち・あきら 北海道大学教授)

シンガポールの年金改革の動向

— 少子・高齢化の進展における CPF 政策 —

阿部 裕二

■ 要約

シンガポールには、わが国のような所得の再分配機能を有した社会保険としての公的年金はなく、その代わりに強制的に個人口座に積み立てる CPF (中央積立基金) が存在している。この CPF は、老後の生活保障から、医療保障、住宅保障、資産拡大という幅広い役割を担ってきたが、同時に経済発展の基盤としても位置付けられてきた。

高齢者の所得保障という観点から CPF をみると、課題も少なくない。それは ① CPF 内に最低保管預金制度があっても、現在かつ将来にわたり自立した老後の生活資金としては不十分であること、しかも ② 高齢者の生活保障が、子供からの支援を前提としていること、それにもかかわらず、③ 高齢者に対する扶養意識が変化しつつあること、そして ④ CPF が経済発展と密接な関係をもたざるをえないこと、などである。その意味でも、経済政策と少子・高齢化を意識した CPF 政策との新たな関係の構築が求められている。

■ キーワード

Central Provident Fund (CPF : 中央積立基金)、Ordinary Accounts (普通口座)、Special Accounts (特別口座)、Retirement Accounts (退職口座)、Minimum Sum Scheme (最低保管預金制度)

I 問題の所在—シンガポールにおける 高齢者の所得保障

わが国と同様に、アジア地域全体の高齢化率が高まりつつある。人口構造には差があるものの、中国、香港、台湾、そしてシンガポールでは 65 歳以上の人口の増大が推測されている。さらに将来は 75 歳以上の人口の割合、いわゆる後期高齢者が今まで以上に増加することも予測されている。従って、高齢者層の生計の安定は、今後の大きな生活課題であり、かつ政策課題といえる。

言うまでもなく、高齢者層の生計の安定策の大きな柱は、公的年金制度である。この公的年金制度は、大まかに二つのタイプに分けることができる。一つは、確定給付方式とも呼ばれる方式で、現役勤労者の給与から源泉徴収して、退職者の年金の

支払いに充当し、給付は、所得比例や定額に所得比例を上乗せする方法である。つまり公的年金制度が所得の再分配機能を持ち、社会保険の役割を果たしているタイプである。この方法は、アジア諸国においては、わが国の国民年金や厚生年金保険制度がそれに該当し、近年、韓国や台湾にも導入されている。

もう一つは、自己の退職後(老後)に備えて、年金基金に各人が強制的に積み立てをしていく方法であり、確定拠出方式とも呼ばれる方式である。アジア開発銀行 (Asian Development Bank) はこの確定拠出(積立年金基金)方式を次のように評価している。

「確定拠出方式、つまり、積立年金基金方式は利点が多い。個人レベルでも老後に備える個人の責任を認識させ、同時に貯蓄も増加することから、政府投資の増大が可能になる。年金基金がある

程度分散した形で投資管理されているかぎり、確定給付方式よりも財政難に陥る危険が少ない。アジアのように高齢化が進みゆく社会では、積立年金基金方式が財政の長期的安定化のためにもより適切な制度であろう¹⁾と。

本稿の対象国であるシンガポール共和国 (Republic of Singapore: 以下、シンガポールと略す) は、まさにこのように評価されている確定拠出 (積立年金基金) 方式を採用している。シンガポールにおける中央積立基金 (Central Provident Fund: 以下、CPFと略す) がそれにあたる。ただし当初、退職後の生活安定に寄与する目的をもって CPF は、その後社会経済政策に巧みに利用されてきた。このような幅広い役割を担ってきた CPF が、少子化・高齢化社会の進展のなかでどのように変革していくのであろうか。アジア開発銀行が述べているように、現在そして将来にわたり確定拠出型を採用している CPF は、高く評価できる制度となりうるのであろうか。

本稿の課題は、シンガポールの年金改革の動向を考察することである。とはいえ、以上のことから理解されるように、シンガポールはわが国にみられるような社会保険としての公的年金という形式はとっておらず、積立基金 (確定拠出型) の CPF を採用しているために、本稿では、シンガポールにおける CPF の現状と改革の動向そして課題を、高齢者の所得保障の視点から考察していくこととする。

II シンガポールの社会構造と人口構造

シンガポールの名前は、サンスクリット語のシンガプーラ (獅子の町) に由来する。このシンガポールは 1959 年にイギリスから内政自治権を獲得し、マレーシア連邦に参加したが、政治的対立から 65 年に分離独立した。国土面積は約 641 平方キロメートルほどの小国であり、乏しい天然資源、限られた労働力と市場という「都市国家」である。

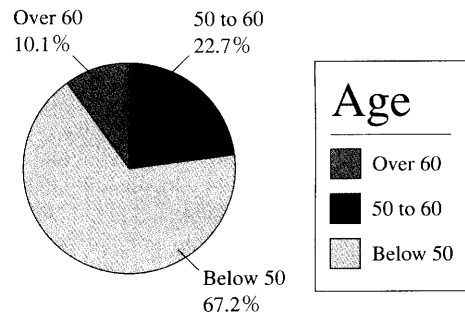
建国以来、一貫して人民行動党 (People's Action Party: PAP) が議会で圧倒的多数を占めている。このような安定した政情を背景に、PAP のリー・クアンユー (Lee Kuan Yew: 李光耀) 党首は社会の強力な統制をすすめ、経済発展を達成してきた。

90 年からリー・クアンユーは上級大臣に退き、代わってゴー・チョクトン (Goh Chok Tong: 呉作棟 首相) が政権に就いている。ゴー・チョクトン首相は、リー・クアンユー前首相の時代よりは民主化の動きをすすめているが、基本的には同前首相の方針を踏襲している。97 年 1 月には総選挙が実施されたが、与党 PAP は 83 議席中 81 議席という圧倒的多数を獲得している²⁾。

また、シンガポールの人口は、97 年 6 月現在 3,103,500 人となっており、民族の内訳は、中国系が 2,394,200 人 (77%)、マレー系が 437,900 人 (14%)、インド系が 230,600 人 (7%)、その他が 40,800 人 (1%) と多民族で構成されている³⁾。

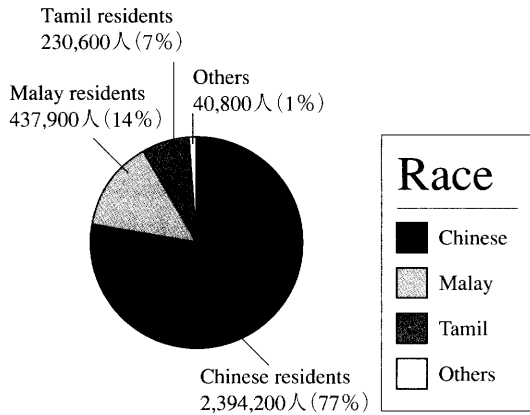
また人口の年齢構成は、50 歳未満が 67.2%、50 歳以上 60 歳未満が 22.7%、60 歳以上が 10.1% であり、高齢化社会に突入している日本をはじめとする先進工業国に比べると、まだ高齢化率はそれほど高くないといえるかもしれない (図 1、図 2 参照)。

とはいえ、90 年に 60 歳以上の割合が 8.5% で



出典: Ministry of Information and the Arts, 1998a, SINGAPORE FACTS AND PICTURES 1998.

図 1 年齢構成比



出典：Ministry of Information and the Arts, 1998a, SINGAPORE FACTS AND PICTURES 1998.

図2 民族構成割合

あったものが、2030年には29.4%に達することが予測されている⁴⁾(表1参照)。この人口の高齢化の急激な進展の背景の一つには、60年代の移民増大による人口増加に対する「人口抑制政策(二人で止めよう)」があった。この政策は成功をみたが、2020年以降の人口減少が指摘され、87年から二子政策を中止し、出生率を2.1%以上にするため「三子以上」へと転換した。

いずれにしても、人口の高齢化と少子化は、経済をはじめとして、扶養親や社会保障の在り方、とりわけ高齢者の所得保障の中心的役割を果たすCPFに対しても、多大な影響を与えているのである。

III 社会保障制度におけるCPF位置付け

1. 社会保障制度の構造とCPF

シンガポールにおける社会保障制度は、① 老齢保障、② 障害保障、③ 住宅所有、④ 医療、⑤ 労働災害などの保険、⑥ 高齢者、寡婦、孤児、失業者に対する公的扶助、⑦ 自営補助制度、⑧ 低所得者層のための住宅扶助、⑨ 低所得者層のための入院補助、⑩ ボランティア慈善団体の社会保障プログラム、⑪ 低所得者のための自助団体活動などに分類することができる。これらの実施主体は、政府の各省庁、労働省(現在は人材開発省)管轄下の中央積立基金庁(Central Provident Fund Board: CPFB)、各種ボランティア慈善団体、自助団体であり、とりわけCPFは、高齢者、障害者、住宅所有、そして医療に関する制度を実施する国営の社会保障貯蓄機関として位置付けられている。

また、財政方式の相違から、政府が直接実施する制度として、① 貧困者に対する現金給付、② 労災補償制度、③ 公務員に対する無拠出年金制度・寡婦遺児年金制度、④ 政府立病院・診療所での事実上の割引診療と、CPFが行う強制貯蓄制度であるCPF、そして民間福祉団体が実施する① 共同募金、② シンガポール社会サービス協会(SCSS)などを社会保障制度を構成する要素として分類する場合もある⁵⁾。

表1 東南アジアの人口統計学的・経済的指標

国	GNP (百万USドル) 1994	一人当たりの GNP (USドル) 1994	GNP: 実質成長率 (%) 1985-94	平均寿命 (%) 1994	合計特殊 出生率		60歳以上 人口の割合 (%)		20-59歳 人口に対する 60歳以上 人口の割合
					1992	2000	1990	2030	
インドネシア	167,632	880	6.0	63	2.9	n.a.	6.4	14.1	13.9
マレーシア	68,674	3,520	5.7	71	3.5	2.8	5.7	14.5	12.5
フィリピン	63,311	960	1.8	65	4.1	3.5	5.3	13.5	11.9
シンガポール	65,842	23,360	6.9	75	1.8	1.8	8.5	29.4	14.3
タイ	129,864	2,210	8.2	69	2.2	2.2	6.0	18.0	12.2

資料：World Bank, 1996: and 1994, tables A1 and A2.

出典：Mukul G. Asher, "The future of retirement protection in Southeast Asia," *International Social Security Review*, 1998, 51 (1).

2. CPFの目的と社会保障の考え方

1955年に創設されたCPFは、貯蓄と保険の両者で構成される社会保障貯蓄計画であり、シンガポールの社会保障制度の主要な形態である。CPFは、当初は労働者の老後を保全するために、被用者と事業主が給与に対する一定の割合を積み立てる制度として設立されたが、それ以降、単なる老後のための貯蓄から加入者の老後、医療、住宅所有、家族保護、資産の増大というニーズに対応するための包括的(多目的)な社会保障貯蓄制度へと発展してきた。とはいえ、これらすべては、各加入者の老齢のために備えるという初期の目的と無関係なものではなく、直接的、間接的に関連しているといえる。

ところで、シンガポールには、イギリス植民地時代から政府公務員に対する年金制度や戦争による窮乏を救済するための限定された公的扶助制度があった⁶⁾。その後、植民地政府によってほかの可能性を検討する委員会が設置され、公的年金制度と積立基金制度という二つの制度が検討された。この委員会は最終的に公的年金を採用する答申を出したが、植民地政府はこの答申を否決し、積立基金制度を採用した。その理由は、①イギリスの植民地領のほとんどにおいて、当時、強制積立基金制度が採用されていたこと、②マレーシアでも同じこの制度が導入されようとしていたこと、③一般財源を労働者の退職後の所得保障のみならず公衆衛生部門や住宅部門に充てたいと考えていた植民地政府にとっては、一般財源を必要としないCPFがより好都合である、といわれている⁷⁾。

シンガポールの社会保障の理念は、いわゆる福祉国家のそれとは大きく異なり、国家の責任や国民の権利は認められていない。例えば、高齢者へのケアやサポートは、主として家族がその役目を負いながらも、家族、コミュニティー、政府の三者が協同してあたる責任事項(tripartite responsibility)であると受け止められているのである。つまり、国

民の自助努力が一義的に重視されており、一般に政府は、高齢者の福利や家族制度の向上に向けて啓発教育を行うとともに、法的規制といった手段を用いて、必要とされる政策的なインフラストラクチャーを整備していくことが自身の役割と考えている。それゆえ、拠出金は加入者間でプールされず、加入者自身が拠出額に応じた個人口座をもっているCPFは、社会保険の特徴であるリスクのプールや、ニーズに応じた再分配などの所得再分配機能を有していない。

IV 経済発展とCPF政策⁸⁾

1. 経済発展と政府の役割

シンガポール経済は「都市国家」であるために、他国とは違う特殊な構造をもつ。第一は農村地域がなく農業部門が皆無に近いこと、第二に小国家のために国民労働力の規模に限界があること、第三は国内市場の規模がきわめて小さく、経済活動は外を向いたものでなければならないこと、第四は天然資源が乏しくその意味でも資源は唯一国民だけであることなどである。このような不利な諸点もあるが、一方で地理的条件に恵まれた港、長い中継貿易で培われた自由な経済活動の慣行、植民地時代の遺産である社会資本や産業資本は、工業化を図るためには有利な条件ともいえた。

シンガポールの経済開発は、1959年に政権に就いたリー・クアンユー率いる人民行動党政府のもとですすめられた。その下で61年には、経済開発庁(Economic Development Board: EDB)を設立し、外資系企業の誘致を図っていた。そして68年にはシンガポール開発銀行(Development Bank of Singapore: DBS)を設立し、国家主導の企業金融を行い、また、68年創設のジュロン開発庁(Jurong Trade Center: JTC)が工業用地の造成を行うなど、多方面にわたって経済活動に政府が介入している。

また、社会開発として政府は、劣悪な住宅問題解

決のために60年に住宅開発庁(Housing Development Board: HDB)を設立し、公共住宅を建設していった。

さらに、政府の介入は賃金の決定にも及んでいる。そもそも賃金は本来、労使交渉によって決定されるが、シンガポールの場合は、72年に政府が、全国賃金評議会(National Wage Committee: NWC)を創設し、輸出競争力を阻害しない賃金水準を調整した。70年代には、外資誘致のために、成長率よりも低い賃上げ率を実施したが、79年から81年の3年間では、労働集約的産業から資本技術集約型産業への転換を図るために、生産性や成長率を上回る20%の賃上げを決定した。85年にはマイナス成長となったが、それも1年で克服し、今日では、シンガポールの一人当たりGNPは、表1からも理解されるように、アジアでは日本に次ぐまでに増大している。これまで成功した理由としては、政府のインフラストラクチャー整備と、教育を通じた良質な労働力の提供、外資による技術・資本・市場の提供が考えられるのである。

2. CPF政策の特徴

中央積立基金は、シンガポールが内政自治権を得る以前の1955年に、10%(事業主負担5%、被用者負担5%)の強制貯蓄制度として創設された。60年代中頃までは経済開発は後手に回っており、この期間のCPF政策は、特にこれといった特徴はなく、強制貯蓄率も55年の制度創設以来の10%が維持されていた。

ところが、60年代後半からの輸出志向工業化政策のなかで、国営企業の急成長と外資の大量参入は、他方で、地場企業の活動機会に影響を及ぼした。例えば、政府の大規模な産業投資資金は、主に被用者・事業主からの強制貯蓄制度であるCPFと郵便貯金に依拠していた。特にCPFは55年は給与の10%であったものが、68年に13%に引き上げ、その後70年16%、71年20%、72年24%、73年26%、74年30%、77年31%、78年33%、

79年37%へと一貫して引き上げられてきた。

しかしながら、これらの集められた資金は民間業者へ向かったのではなく、主にHDBや公共事業庁(Public Utilities Board: PUB)から、それぞれの事業に支出され、民間企業の活動分野はかえって狭められた。また、こうして建設されたHDBフラット(共同住宅)は、CPF積立残高を頭金に購入が認められ、いわゆる持家促進政策をすすめてきたが、このことは結局、民間住宅業者や金融業者の事業をも狭めることを意味した⁹⁾。

また、80年代労働付加価値率の高い金融・保険・不動産部門の伸長は、賃上げをもたらしたために、CPFへの拠出金を引き上げることによって賃上げに連動させることにした。積立率は70年代に一貫して引き上げられ、84年にはついに被用者・事業主ともにそれぞれ25%、合計50%に達した(表2参照)。しかしながら、80年代半ばに不動産・ホテルの過剰投資や経営コストの上昇がシンガポール経済に打撃を与え、85年にはアメリカ経済の停滞もあって成長率はマイナスとなってしまった。

ここに至って政府は、86年に公共部門の賃金抑制と民間部門も全国賃金評議会(NWC)に働きかけ、賃金凍結を発表させた。さらに、CPFの積立率を事業主側の納付につき25%から10%へ引き下げ、同時に、個人所得税と法人税率の最高税率をそれぞれ40%から33%へと引き下げた。また政府所有の工場用地・アパートの賃貸料も50%引き下げることとなった¹⁰⁾。

このような緊急政策措置で、不況を1年で切り抜けると、80年代後半以降は7%から9%台の成長率を維持することができたのである。

さらにCPFが膨大な資金を吸収しているために、金融市場や公営住宅建設の発展を阻害しており、また基金の積立金の用途をもてあました政府は、85年に、政府の指定する株式に、基金加入者各自の責任において投資させることになった。また、民営化の一環として、HDBが一括して行って

表2 CPFへの拠出率の変遷 (%)

年	事業主負担	被用者負担	合計
1955	5.0	5.0	10.0
1968	6.5	6.5	13.0
1970	8.0	8.0	16.0
1971	10.0	10.0	20.0
1972	14.0	10.0	24.0
1973	15.0	11.0	26.0
1974	15.0	15.0	30.0
1975	15.0	15.0	30.0
1977	15.5	15.5	31.0
1978	16.5	16.5	33.0
1979	20.5	16.5	37.0
1980	20.5	18.0	38.5
1981	20.5	22.0	42.5
1982	22.0	23.0	45.0
1983	23.0	23.0	46.0
1984	25.0	25.0	50.0
1985	25.0	25.0	50.0
1986	10.0	25.0	35.0
1987	10.0	25.0	35.0
1988	12.0	24.0	36.0
1989	15.0	23.0	38.0
1990	16.5	23.0	39.5
1991	17.5	22.5	40.0
1992	18.0	22.0	40.0
1993	18.5	21.5	40.0
1994	20.0	20.0	40.0
1995	20.0	20.0	40.0
1996	20.0	20.0	40.0
1997	20.0	20.0	40.0

出典：Central Provident Fund, 1997, *Annual Report*.

きた公営住宅建設の10%を民間事業者に委託する事業を、93年から取り入れている¹¹⁾。

なお、84年に、人口の高齢化と保健省の支出する病院医療補助の増大に対処するために、CPFのなかに「メディセーブ口座 (Medisave Accounts)」を設置した。そして同積立金の支給開始年齢は55歳であるが、高齢者の労働を奨励し、不必要な消費を抑制する目的から、55歳時点で受け取る退職一時金に制限を加え、一定額を老後の生活資金として残す「最低保管預金 (Minimum Sum)」制度

を87年に創設した。加えて、一般財源からの教育支出の削減をめざす政府は、89年からCPFの積立金を原資とした教育ローン制度も開始している。

このようにCPF政策の展開は、シンガポールの経済政策・産業政策に強く結びついており、経済政策(発展)の手段として社会保障(CPF)が活用されてきたともいえる。その意味では、近年進行している少子化・高齢化への対応はCPFだけの問題ではなく、シンガポールの経済基盤にも左右されているのである。

V CPFの構造—老齢保障としての役割—

1. CPFの基本的仕組み

CPFの加入者は、普通口座(Ordinary Accounts)、メディセーブ口座、特別口座(Special Accounts)という三つのタイプの口座をもつことになる¹²⁾。普通口座は、住宅の購入、CPF保険、投資そして教育のために使われる。メディセーブ口座は医療費や認可された医療保険を支払うために利用され、特別口座は、老齢と偶発的な事故に備えるために利用される口座である。また、55歳で最低保管預金制度(Minimum Sum Scheme)に加入すると退職口座(Retirement Accounts)をもつことになる。

拠出料率は、55歳以下の被用者が40%であり、これを事業主と被用者がそれぞれ20%ずつ負担する。拠出額は、毎月の6,000シンガポール・ドル(以下Sドル)の給与上限に基づき、事業主と被用者がともに最高1,200Sドルまで負担する。なお、56歳以上の加入者の拠出率は、年齢に応じて低減されている。つまり、56歳以上60歳以下は20%(事業主7.5%、被用者12.5%)、61歳以上65歳以下は15%(事業主、被用者ともに7.5%)、66歳以上は10%(事業主、被用者ともに5%)となっているのである。

35歳以下の被用者の拠出率のうち、30%が普通口座、6%がメディセーブ口座、4%が特別口座

に組み込まれている。この配分も年齢によって異なっている(表3参照)。

なお、年間2,400Sドルの純所得のある自営業者は、普通口座と特別口座への拠出は任意であるが、メディセーブ口座への拠出は義務付けられている。その際、メディセーブ口座への拠出率は6%である。

CPF加入者はCPF積立金について市場連動型の利率を受け取ることができる。それは大手地方4銀行の定期預金と月末の預金率で決められ(最低2.5%は保証されている)、1998年1月からは3.48%であった。これは6カ月ごとに調整される。しかしながら、特別口座と退職口座における積立金は、一般のCPF利率よりも1.25%高い4.73%の利率を受け取ることができる。

97年におけるCPF加入者は278万人であり、そのなかで実際に拠出している事業主は104,505人となっている。積立金残高は796億5740万Sドル、そして97年に13万8,525人がCPF基金から合計15億4820万Sドルを引き出している。

次に高齢者の所得保障としての側面から、退職(老後)給付、医療給付、障害・遺族給付に絞って概観することとする¹³⁾。

2. 退職給付

特別口座は、前述したように老後と偶発的な事故に対応するものであるが、加入者が55歳に達したり、シンガポールや西マレーシアを永久に出国したり、永久的に身体または精神的障害を負ったときに、一時金として給付を受け取ることができる。CPF加入者が死亡した場合は、本人が指定した受取人に積立金は支払われる(Withdrawals)。

1995年末の55歳時点で加入者が保有する平均積立金は88,639Sドルであるが¹⁴⁾、全額引き出すことはできず、退職時に最低保管預金制度の下で、老後の生活資金として退職口座を創設し、現在5万5,000Sドルをそこに残すことが義務付けられている。その場合、全額現金として保有してもよいし、資産の一定割合を担保にすることができる(後掲表4参照)。また夫婦は1.5倍の最低保管預金が必要となる。さらに口座の所有者は、配偶者やその親の口座に任意で積み立てることもできる。これは「最低保管預金の上乗せ(Topping-Up of the Minimum Sum)」と呼ばれ、現金を任意で補填した場合に、年間6,000Sドルが所得控除の対象となる。

最低保管預金を積み立てるために、①認可された保険会社から終身年金を購入するか、②認

表3 民間部門と公共部門の拠出率(1994年以來)

(%)

被用者の年齢	事業主負担分 対賃金比	被用者負担分 対賃金比	合計	口座		
				普通口座	特別口座	メディセーブ 口座
35歳以下	20	20	40	30	4	6
36歳以上45歳以下	20	20	40	29	4	7
46歳以上55歳以下	20	20	40	28	4	8
56歳以上60歳以下	7.5	12.5	20	12	0	8
61歳以上65歳以下	7.5	7.5	15	7	0	8
66歳以上	5	5	10	2	0	8

注：CoWEC(事業主の保険料を通じて行う企業内福利厚生制度)を導入している場合は、被用者の年齢が55歳以下の事業主分の7%、56歳以上65歳以下3.5%、66歳以上1%がそれぞれCoWEC制度へ積み立てられる。

出典：Central Provident Fund(1997), *Annual Report* を一部補筆。

可された銀行に預けるか、③CPFにそれを残すか、という三つの選択肢がある。そして、5万5,000Sドルの最低保管預金をもって、60歳から月々383Sドルを受給することができるのである。

95年のCPFからの引き出し総額は、拠出金の53.6%であり、その3分の2が住宅や資産増大のための加入者であった。しかしながら、5分の1弱の人々は、退職のための払い戻しを受けた。今後の急激な高齢化にともない、引き出し目的間の競合が起こる可能性もあろう¹⁵⁾。

3. 医療給付

メディセーブ口座の積立金は、加入者本人やその近親者の医療保険の購入や認可された病院への入院費の支払いに利用される。1997年4月から、55歳で積立金を引き出す加入者は、老後の医療ニーズのために1万5,000Sドルを残さなければならず、55歳以下の加入者は、彼らのメディセーブ口座に最高2万Sドルを残すことを要求されている。過剰な積立金は普通口座へ移転される。97年のメディセーブの引き出しの総額は、3億3850万Sドルとなっている。

また、重病や高額な医療費を支払うための低額の拠出金による医療保険制度としてのメディシールド(Medishield)がある。加入者の年齢に応じて年間12Sドルから240Sドルの範囲内の割増納付金によって、75歳までカバーされる。メディシールドは年間2万Sドル、生涯8万Sドルまで支給され、5万8,840件の申請に対して、総額3330万Sドルが支払われた(1997年)。

そして、付加的な割増金を支払うことによって、より水準の高い病室に入院したいと考えている加入者に対しては、メディシールド・プラス(Medishield Plus)という制度がある。クラスAあるいはB1のような高水準の病室への入院費を補助する。36Sドルから1,200Sドルの割増金はメディセーブ口座から支払われる。メディシールドと同様に、メディシールド・

プラスの適用範囲は75歳となっている。97年末で4,581件の申請に対して、総額640万Sドルが支払われている。

なお、公営、民営の病院の医療費の支払いが困難な低所得者のために、政府によってメディファンド(Medifund)が設立された。いわゆる寄贈基金である。個別のケースは病院メディファンド委員会(Hospital Medifund Committee)によって算定され、各病院内のケースワーカーを通じて適用されている。

4. 障害・遺族給付

わが国の遺族年金、障害年金に類似するものとして、CPFの加入者が死亡したり終身障害をもった場合、加入者とその家族に対して、最初の数年の困難な期間を乗り切るために一時金を支給するといった期限付きの生命保険である扶養家族保護制度(Dependents' Protection Scheme)がある。適用は60歳までであり、年齢によって、年間の割増納付金は36Sドルから360Sドルまでとなっており、最高限度額は3万6,000Sドルである。

1997年末で、136万人の加入者が、全体で486億4510万Sドルの保障を受けている。また、97年1年間で1,893件の申請があり、6820万Sドルが支払われた。

さらに、口座の所有者が住宅ローンを残して、死亡あるいは終身障害を抱えた場合、購入するために契約された総額のうち、未払いのローンをCPF庁が支払うことで、その住宅を失わないように家族を保護する住宅保護制度(Home Protection Scheme)がある。この制度の適用年齢の上限は、60歳までであり、97年に58万9,432人の加入者が、全体で473億4870万Sドルの保障を受けた。この制度の下で、年間692件の申請に対し、2810万Sドルが支払われている。

VI CPFとその関連制度における 改革の動向と課題

1. 最低保管預金額の段階的引き上げ

1998年12月現在、最低保管預金は5万5,000Sドルとなっているが、表4から理解されるように年5,000Sドルずつの引き上げにより、2003年7月には8万Sドルとする。そして同時に60歳からの月々の受給額も、現在の422Sドルから613Sドルに増額させる計画である。

とはいえ、前述したように55歳時点の平均残高が8万8,639Sドルであり、老後所得を準備する視点からみると、その額は不十分であるといわれている。例えば、2003年でさえ、住宅、投資そのほかの制度のために引き出した後の残高(純残高)に関して、その年に55歳になった人々の3分の1が8万Sドルの最低保管預金額をもたないと予測されている。

シンガポール人の3分の1はCPFを除くほかの貯蓄をもっていない¹⁶⁾。その意味で個人で高齢期の生活に責任をもつことは困難である。まして、近年の政府統計をみると、1%だけが、退職後の収入の主な供給源としてCPFを利用しているが、10人の高齢者のうち7人が、家族、特に子供たちの

支援を受けている¹⁷⁾。このことは高齢者の生活維持は身内の支援に支えられていることを示しているが、出生率が以前の数値よりも下回り、経済が成熟していくなかで、これを長期に維持していくことはますます困難になるものと思われる。

2. 定年(退職)年齢の引き上げ

1993年に定年(退職)年齢を55歳から60歳へ引き上げることが「定年(退職)年齢法(The Retirement Age Act)」で法制化されたが、99年1月1日からそれが62歳に引き上げられることになった。さらに一層の定年年齢の引き上げも論議されており、今後、定年年齢の引き上げが実施されることも予想される。

99年1月からの62歳への引き上げによって、CPFに対する事業主の拠出率が変動する。すなわち、61歳以上65歳以下は事業主の拠出率が7.5%から4%へ低下し、66歳以上の場合、事業主の拠出率が5%から4%へ低下することになったのである¹⁸⁾。また、事業主は60歳以上の労働者の賃金コストを10%まで引き下げることが可能となる。この点に関して、事業主の負担の軽減と高齢者雇用の促進の意図があったと思われる。積立金の引き出し年齢の引き上げも今後考えられよう。

表4 最低保管預金(ミニマム・サム)額と月々の受給額

(Sドル)

55歳の誕生日 あるいはそれ以降	最低保管預金額	現金額	資産額	退職年齢(60歳)から の月々の所得
1995年6月1日	40,000	4,000	36,000	307
1996年6月1日	45,000	8,000	37,000	345
1997年6月1日	50,000	12,000	38,000	383
1998年6月1日	55,000	16,000	39,000	422
1999年6月1日	60,000	20,000	40,000	460
2000年6月1日	65,000	25,000	40,000	498
2001年6月1日	70,000	30,000	40,000	537
2002年6月1日	75,000	35,000	40,000	575
2003年6月1日	80,000	40,000	40,000	613

注：退職年齢は1998年12月31日までは60歳であるが、1999年1月1日から62歳へ引き上げられる。

出典：Central Provident Fund Board (1997), *Annual Report* より作成。

3. 老親扶養法の制定

社会経済の急速な変化は、世代間の関係に影響を与えてきた。工業化と都市化、また教育の普及とともに、伝統的に家族の世話をする役割を担ってきた女性が家庭外で仕事をする機会が増加した。また海外移住などの人口移動により子供たちが高齢者を世話するという家族機能が低下してきている。これらを背景として、1995年に「老親扶養法(The Maintenance of Parents Act)」が制定された。これは、高齢の両親がその子供たちに対して、扶養することを裁判所を通じて請求できるというものである¹⁹⁾。

前述したように、10人に7人が子供たちに依存している実態は、個人が老後へ備えることの困難さを示しており、ここにも老親扶養法の存在意義を見いだすことができるのである。

4. 労働省から人材開発省への名称変更²⁰⁾

シンガポールでは、アジア通貨危機以降、競争力にあったほかのASEAN諸国の為替が減価しているために、競争力の回復を目的として、1998年6月から不動産税の還付増額、通信・電力料金の引き下げ、港湾使用料の払い戻しなどの、主にビジネスコストの低減に向けた施策を打ち出している。また、雇用対策としては再就職支援、職業訓練が中心となって労働政策の強化を図っている。

そして98年4月から労働省を人材開発省へと名称を変更した。人材開発省の役割は、従来各省庁に分散していた人的資源に関する業務を同省に統合して、総合的に今後の経済成長を支える労働者の技能向上、労使協調の促進、外国人活用策の検討などを行うこととされている。

旧労働省管轄であったCPFが、人材開発省へ移行することにより、従来の経済発展と同時に人的資源の量と質の向上をめざす労働政策として、より一層の役割を担っていくものと思われる。

VII 結びにかえて

本稿の課題は、シンガポールの年金改革の動向を考察することであったが、シンガポールはわが国にみられるような社会保険としての公的年金という形式はとっておらず、積立基金(確定拠出型)のCPFを採用していた。そこで、本稿では、シンガポールにおけるCPFの現状と改革の動向そして課題を、高齢者の所得保障の視点から考察してきた。

CPF制度は、シンガポールにおける社会保障の重要な構成要素であるとともに、経済発展にも欠かせない存在として機能してきたことを窺い知ることができた。経済発展の基盤として、そして景気安定の安全弁として機能してきたが、日本以上に急速に高齢化が進んでいることを考えると、高齢者の所得保障の再構築はますます重要になってくると思われる。とはいえ、現在、CPFの積立金だけでは、その準備は不十分であり、その家族、とりわけ子供たちの扶養が前提となっていた。

政府は、国家理念として1991年1月に「国民共有価値自書」を発表し、そのなかで、①社会よりも国家、個人よりも社会の優先、②社会の基本的単位は家族、③個人は社会を尊重し支える、④争いより合意、⑤種族・宗教的調和の維持、を強調し、その普及に努めている²¹⁾。しかしながら、この白書を発表すること自体、これらの価値観が希薄化してきている証左であり、「老親扶養法」の制定はその最も典型的な例ともいえよう。このような従来の価値観の希薄化や、急速に高齢化する人口、そして出生率が以前の数値よりも下回り、経済が成熟していくなかで、家族扶養を前提とした高齢者の所得保障を長期に維持していくことは困難になるものと思われる。

また、CPFからの引き出しの3分の2が、住宅購入や資産増大のために利用され、5分の1の人々が退職のために引き出しているが、人口の急激な高齢化に伴い、今後重要な変革が期待されている。

さらに、少子化、高齢化の進展、既婚女性の就業率の増加に伴って、高齢者の介護も大きな社会問題となってきている。この介護に関して、社会サービスをどのように充実させるのか、あるいは所得保障でどのように手当てするのかを検討することも同時に肝要である。95年のシンガポール国内の貯蓄率は51%と世界最高水準にあるが、いかに集めるかという視点から、何にどのように使うかという視点が模索されているともいえる。

ところで、シンガポールは、このような人口の少子化、高齢化の進展や価値観の転換という社会変動とともに景気変動の荒波のなかにもある。93年8月、世界銀行(The World Bank)は『東アジアの奇跡』(The East Asian Miracle)という報告書を発表した。この報告書のなかにおいて、世界銀行は、過去30年の高いパフォーマンスを示している東アジア諸国の成長を分析して、「基本的に健全な開発政策が、急速な経済成長を達成するための主要な要素であった。マクロ経済運営は非常に良好で、マクロ経済のパフォーマンスもきわめて安定しており、民間投資のための不可欠な枠組みを提供した²²⁾と述べている。確かに金利や物価、失業率などの指標は総じて良好で、東アジア経済の競争力は高いものとみられてきた。

しかしながら、97年7月の「アジアの通貨危機」の発生以降、ASEAN諸国の経済低迷など景気(経済)の動向がかなり流動的になってきている。それに伴い、経済・景気動向に密接に関係するCPFが今後どのような影響を受けるのか(受けてきたのか)、興味のあるところでもある。

1997年のシンガポールの一人当たりGDPは約3万USドルを超え、多くの先進工業諸国のそれを上回る水準に達している。とはいえ、狭い国土の制約のもと、市場や資源の多くを海外に依存しているという構造は依然として変わっていない。従って、諸外国との関係を良好に保ち、自由貿易体制を維持しつつ、環境変化に素早く対応していかなければ

ならないのである。

このように、シンガポールにおける高齢者の所得保障は、人口の少子化、高齢化、価値観の転換という内的要因、そして周辺諸国の経済変動という外的要因のなかで動揺している。ある意味で、経済政策(発展)の手段として位置付けられてきた社会保障(CPF)は、多民族の変化する価値観を踏まえつつ、いかに高齢者の所得保障の適正な水準を準備するかという視点から、経済政策と社会保障(CPF)政策との新たな関係の構築が求められているといえよう。

注

- 1) Asian Development Bank, 1997, 邦訳 pp. 191-192.
- 2) シンガポールの社会構造に関しては、竹内, 1995, を参照した。
- 3) Ministry of Information and the Arts, 1998a, を参照した。
- 4) 人口抑制政策は、前掲竹内, 1995, pp. 493-503に詳しい。また国家長期開発計画ともいべき『ネクスト・ラップ (Next Rapp) — 2000年のシンガポール—』pp. 21-30においても、人口拡大の重要性が指摘されている。
- 5) K. Kalirajan, et al., 1986, を参照した。
- 6) この点に関しては、Tay, 1989, pp. 31-46に詳しい。
- 7) 下平, 1997, pp. 2-5.
- 8) シンガポールの経済発展に関しては、竹内, 1995, と長谷川, 1995, pp. 206-226, そして岩崎, 1998, pp. 99-119を参照した。
- 9) 10) 11) 竹内, 1995, pp. 318-319, 429-430, 476-481.
- 12) CPFの仕組みや現状に関しては、Central Provident Fund Board, 1997, と Ministry of Information and the Arts, 1998a, pp. 79-81, そして Ministry of Information and the Arts, 1998b, pp. 242-246を参照している。特に現状の数値に関しては、断りがない限りにおいて、Ministry of Information and the Arts, 1998b, に依拠している。
- 13) CPFは非常に幅広い仕組みを含んでいる。退職給付、医療給付、障害・遺族給付のほかに、住宅取得や資産を増大させる仕組み、投資の方法など幅広い給付があるが、ここでは、高齢者の所得保障という観点から、退職と医療、そして障害・遺族給付に限定して論をすすめている。
- 14) Mukul G. Asher, 1998, p. 19.

- 15) Ibid., p. 17.
- 16) Ibid., p. 19.
- 17) この点に関しては, L. Wee, 1997, を参照している.
- 18) International Social Security Association, 1998, p. 11.
- 19) 老親扶養法以外にも, 高齢者の生活保障が子供たちの扶養をある程度前提としている制度がいくつかある. 例えば公共住宅政策においては, 結婚後も子供たちが親の近くに住めるように「ジョイント・セレクション制度 (The Joint Selection Scheme)」や「多世代家族制度 (The Multi-tier Family Scheme)」などさまざまな制度が設けられている. それぞれの内容に関しては, John Ang, 1997, 邦訳 pp. 16-17 を参照されたい.
- 20) 人材開発省への移行に関しては, 経済企画庁編, 1998a, p. 320 を参照した.
- 21) シンガポール政府は 1991 年に『国民共有価値白書 (Shared Values)』という名の報告書を国会に提出し, 本文中の五つの共有価値を発表している. この考え方は前述した「ネクスト・ラップ」の中にも窺うことができる.
- 22) World Bank, 1993, 邦訳 p. 5.
- 参考文献
- Ang, John. 1995. *Growing Old in Singapore*. 桂良太郎監訳 1997 『シンガポールの高齢化と社会福祉政策—アジア型社会福祉から学ぶもの—』川島書店.
- Asian Development Bank. 1997. *Emerging Asia: Changes and Challenges*. Asian Development Bank. 吉田恒昭監訳 1998 『アジア—変革へ挑戦—』東洋経済新報社.
- Central Provident Fund Board, Singapore. (various years). *Annual Report*.
- Thong, Gregory, ed. 1996. *Human Resource Issues in Singapore*. Addison-Wesley Publishing Company.
- Housing and Development Board. 1996. *Annual Report*.
- International Social Security Association. 1998. *Trends in Social Security: An International Update*, No. 1.
- Kalirajan, K., et al. 1986. “The Social Security System in Singapore.” *Social Security Systems in ASEAN, ASEAN Economic Bulletin* 3 (1).
- Ministry of Information and the Arts. 1998a. *SINGAPORE FACTS AND PICTURES 1998*.
- Ministry of Information and the Arts. 1998b. *SINGAPORE 1998*.
- Asher, Mukul G. 1998. “The Future of Retirement Protection in Southeast Asia.” *International Social Security Review*, 51 (1).
- Singh, A. 1996. “Pension Reform, the Stock Market, Capital Formation and Economic Growth: A Critical Commentary on the World Bank’s Proposals.” *International Social Security Review*, 49 (3).
- Tay Boon Nga 1989 「シンガポール中央積立基金—その展開と政策目的—」『海外社会保障情報』No. 88.
- The World Bank. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy—A World Bank Policy Research Report*. Oxford University Press. 白鳥正喜監訳 1994 『東アジアの奇跡—経済成長と政府の役割—』東洋経済新報.
- Wee, L. 1997. “Seven in Ten Aged Rely on Their Children for Money.” *Singapore: The Straits Times*, 18 August.
- 岩崎育夫 1998 「シンガポール—都市国家と開発体制—」渡辺利夫編 『アジア経済読本』東洋経済新報社.
- 大橋弥生訳 1991 『ネクスト・ラップ—2000年のシンガポール—』日本シンガポール協会.
- 経済企画庁編 1998a 『平成10年度 世界経済白書』大蔵省印刷局.
- _____ 調査局編 1998b 『アジア経済1998』大蔵省印刷局.
- 下平好博 1986 「開発発展途上国の社会保障制度—シンガポールにおけるひとつの実験—」『海外社会保障情報』No. 74.
- 1997 「世界の年金—歴史と仕組み—」『ねんきん』9月号 全国社会保険協会連合会.
- 竹内秀邦 1995 『シンガポール—リー・クワン・ユーの時代—』アジア経済研究所.
- 日本労働協会編 1989 『新版シンガポールの労働事情』日本労働協会.
- 野村利宏 1998 「もっと知りたいシンガポール」『南十字星』1号 シンガポール日本人会.
- 長谷川啓之 1995 『アジアの経済発展と政府の役割』文眞堂.
- (あべ・ゆうじ 東北福祉大学助教授)

EUにおける保育・家族政策と男性の保育参加

木下 比呂美

■ 要約

EUは、ここ10年来、緊急を要する保育課題の一つとして男性(父親および男性保育者)の保育参加の問題に取り組んできた。特に、家庭での父母間の子育ての共有化が実現しないかぎり、女性は仕事と子育ての二重の重荷から解放されることはなく、それが結婚・出産に対する女性のためらいを生む要因ともなっている。その10年の取り組みのなかで明らかにされてきたことは、男性の保育参加は単に女性の重荷軽減の条件にとどまらず、子どもの人格発達にとっても、また男性自身の豊かな人生の構築にとっても、必要不可欠の条件だということであった。今や男性たちは、仕事だけでなく家族や子育てに対する責任を女性と分かち合う経験を通して、古い‘男性らしさ’の範疇から外れた、他者に対する細やかな心遣い、素直な感情表現、コミュニケーション能力などを獲得し、従来型の男性アイデンティティから解き放されつつある。そして、出産時の父親休暇や育児期の親(育児)休暇は男性にそのためのまたとない機会を提供するものとして特に重視されている。

■ キーワード

男性の保育参加、保育責任の共有化、新しい男性アイデンティティ、親休暇、父親休暇

はじめに

わが国の合計特殊出生率は、1989年、それまでの数値(例えば85年当時1.76)を大きく割り込んで1.57となった。高齢化社会に突入しつつある日本の将来を支える人的経済的基盤の脆弱化として、マスコミも大きく取り上げたいわゆる1.57ショックの記憶は未だ新しい。しかし出生率の低落傾向には歯止めがかからず今日にまで及んでいる。このような状況の下、少子化の克服は緊急を要する政治課題となり、94年12月には文部・厚生・労働・建設の4省による合同プラン「今後の子育て支援のための施策の基本方向について」(エンゼルプラン)が出された。そして、98年6月、97年10月の人口問題審議会報告「少子化に関する基本的考え

方について」を踏まえた厚生白書『少子社会を考える—子どもを産み育てることに「夢」を持てる社会を』が公刊された。

同白書の特徴は、エンゼルプランと比べると、より女性の視点で問題の分析と問題提起がなされている点にあると言えよう。エンゼルプランは少子化の主要な要因を、‘女性の’晩婚化・未婚化の増大や‘女性の’職業と育児の両立の困難性など依然として‘女性の問題’という枠組みで捉えているが、これに対し白書は、子育ては‘男性(父親)の問題’でもあるという視点を加味し、また少子化をもたらしたものは個々の夫婦のライフスタイルの多様化といういわば個人的要因にとどまらず、「固定的な男女の役割分業や雇用慣行」および「育児と仕事の両立に向けた子育て支援」体制の不備な

どの社会的要因にもあることを指摘し、明らかに女性の立場に寄り添った分析を行っている。にもかかわらず、白書に示された基本理念とそれに基づく諸施策では、少子化を抜本的に克服することは難しいのではないかと私は危惧するのである。

それは、同書の‘子育てにおける男性問題’へのアプローチが、なお女性を支える条件(下線、筆者。以下同じ)という立場からなされており、子育ては‘男性自身の問題’でもあるとの視点に必ずしも立っていないように見えるからである。後述する通り、子育てが‘男性自身の問題’となって初めて、先の両立の課題はより現実性を帯びたものとなるであろう。

ところで日本の少子化をめぐる現在の状況は、必ずしも悲観材料ばかりではない。97年の社会保障・人口問題研究所の調査によれば、国民の希望する子どもの数は減少傾向にあることは確かだが、必ずしも決定的状況にまでは至っていない。同年調査による完結出生児数平均は2.21であり、72年以降のほぼ一定した数値の水準にある。また希望する子ども数は、結婚している男女(妻の年齢50歳以下、結婚年数10年以下)では、最多値が3人であった92年に比して2人となったが、まだ4割近くは3人を理想とし、平均値も2.40である。また結婚年数を25年以上にまで引き上げると平均値は2.53と高くなる¹⁾。もし出産可能年齢の男女の希望する条件が充足されれば、出生率を引き上げることは可能であろう。そしてその条件の大きな部分もまた既に示されている。例えば先の白書に示された資料によれば、「子育て支援策がとられたら理想子ども数を持つとする者」が求めている支援策の中、育児期にあつては、「保育所の充実」および「保育料の軽減」、育児休業や病児看護休暇などの取りやすい「子育てに理解のある職場環境の整備」、「男女共に就業時間を短縮し、男女が共同して家庭生活を営める環境づくり」が群を抜いている。言うまでもなく、これらは個人的努力による

ものではなくすべて社会的施策に関わるものである²⁾。これらの施策が実現するならば、状況は好転するのではないだろうか。

すでに北欧諸国ではそのような社会的施策の充実によって少子化が克服されつつある。その北欧をモデルとしつつ、EU(European Union)もまたその問題に10年来取り組んできた。そして、これら社会的諸施策実現への一つの鍵となったのが、子育てを‘女性の問題’から‘男性自身の問題’へと転換する努力であった。現在のような男性主導の社会において、その社会の仕組みと意識を転換するためには、それが‘男性自身の問題’になることが不可欠なのである。

本稿では、そのような視点からEUが取り組んできた努力を紹介することによって、日本への一つの問題提起としたい。

I EUの保育・家族政策と男性の参加

EC(European Community、当時)では、加盟各国政府首脳による1972年10月のパリ会議で、EC統合の目的は経済の伸長それ自体ではなく域内全体の生活の質の向上であり、経済の伸長はその結果でなければならないことが確認された。このパリ会議を踏まえ74年の閣僚理事会で採択された「社会行動計画」には、「職業・職業訓練・昇進へのアクセスに関し、また賃金を含む労働条件に関し、男女の平等に向けて行動を起こすこと」および「すべての関係者の家族責任と彼らの職業への希求の両立を可能とすること」が明記されている³⁾。89年の「労働者の基本的社会権に関する共同体憲章」(通称社会憲章)はこの理念を引き継ぎ、その第16項に、次のように職業における男女平等の実現と職業と家族責任の両立のための手段開発について述べている。

「男女に対する平等な処遇が保障されねばならない。この目的に向けて、特に雇用、賃金、社会

保障、教育、職業訓練、昇進に関し、男女平等の原則を保障するための行動が強化されるべきである。男女が、職業と家族責任を両立できるような手段を開発すべきである。」

ところでEUの行政府である欧州委員会は、すでに80年代初頭、当面している少子化の克服と労働における男女平等の実現は密接に保育問題と関連していることを認識し、第一次男女平等行動計画(1982-85)で「親休暇および家族的理由に対する休暇の拡大と公的保育施設・サービスのネットワークづくり」を目標に掲げた。そして、職業と家族責任の両立のためには男性の保育参加が不可欠であることをも早い時期から認識していた。例えば、第一次男女平等行動計画期間中に欧州委員会によって提起された「親休暇および家族的理由に対する休暇に関する指令」草案には、母親同様父親にも3カ月の親休暇が与えられるべきであり、しかも父親の責任の分担を明確化するために休暇の父母間での委譲は認められないとしていたのである。また、85年、欧州委員会がイタリア政府と共催した「親休暇および集団保育」に関するセミナーでも次のように確認されている。「親休暇と保育サービスは密接にリンクしており親休暇と保育サービスに関する政策は一体化すべきであること・・・両者は女性が労働市場により十全に参加しそして男性が彼らの家族責任をより十分に共有できるようにするために不可欠である」⁴⁾。以下に述べるEC保育ネットワークの仕事はこの路線を引き継いで行われている。しかし同行動計画期間中には、子育て関連諸休暇や保育サービスの整備はほとんど達成されなかった。

このような経緯を経て、第二次男女平等行動計画期間(1986-90)の86年、その計画の一環としての保育政策推進のため、欧州委員会第五総局男女平等ユニットに保育ネットワークが設立されたのである(正式名称は、The European Commission Network on Childcare。91年、The European Commission

Network on Childcare and Other Measures to Reconcile Employment and Family Responsibilities of Women and Menと名称変更。しかしその後も通称はEC保育ネットワーク)。同ネットワークの任務は第三次行動計画(1991-95)で次のように規定されている。「保育サービスに関し、その発展状況をモニターし、政策オプションを評定し、情報を収集しそれを広め・・・保育サービスの質の定義に対する基準(criteria)を確立すること」。しかし保育ネットワークはその設立の当初から、保育問題とは保育サービスの問題にとどまらず、子どもの生育に関わる広範囲の諸問題の解決なしには職業と家族責任の両立はあり得ないことを認識していた。

同ネットワークは設立と同時に、加盟12カ国(当時)の親の就労・子育て関連諸休暇・0-10歳までの子どもに対する保育サービス・保育者などについての調査に着手し、88年、欧州委員会および加盟各国政府などに対する勧告を付記した304頁に及ぶ報告書『保育と男女平等(CHILDCARE and EQUALITY of OPPORTUNITY)』を欧州委員会に提出した。同報告書は、女性の不平等を生み出している最大の要因を子育ておよび家族責任が女性にのみ課せられていることであると指摘し、労働市場における男女平等の増大のための戦略の基本部分は、保育サービスと子育て関連諸休暇の充実および父母間での責任の分担であることを明確にした。そして、報告書の「結論」で父親について次のように述べている。「父親は、女性がより大きな平等を達成するための必要条件として一決して十分条件ではないが一子育てに対するより大きな責任を引き受ける必要がある」と。

続いてEC保育ネットワークは、四つの緊急を要する保育課題として「保育サービスの質」「男性の保育参加」「4歳未満児保育所の保育者」「地方の家族の保育要求」を設定し、それぞれの課題に関する独自のセミナーを90年から91年にかけて相次いで開催した。その目的とするところは、第三

次男女平等行動計画および社会憲章(1989)の具現化の一環としての「保育に関する勧告」を欧州委員会が準備する際に、考慮すべき行動とは何かについて、欧州委員会に勧告することであった。

その課題の一つ「男性の保育参加」に関する専門家セミナーは、90年、イギリス・グラスゴーで開催された。同セミナーは、次の二つの重要な基本視点を明確化することによって、EUにおけるその後の男性の保育参加問題への取り組みへの重要な出発点となった。

その第一は、男性の保育参加は‘女性の問題’であるにとどまらず‘子どもおよび男性自身の問題’であるという視点である。先の親休暇に関する指令草案やローマ・セミナーの段階では、男性の保育参加を重視しながらも、その視点はなお‘女性の問題’という枠組みを抜け出していなかった。しかしグラスゴー・セミナーでは、‘女性の問題’であることを前提にしながらも、同時に‘子どもおよび男性の問題’として捉えられねばならぬことが強調されたのである。このような論議の展開に貢献したのは、スウェーデンから招聘されたストックホルム大学のL. Yalmertの報告「子育てに父親として参加する男性の増大」であった。彼はその報告で、父親の保育参加は男女両性の子どものバランスのとれた人格発達にとって不可欠であること、また、同時に父親自身にとっても、幼いわが子との関わりを通じて形成されるコミュニケーション能力は彼自身の晩年に至るまでの幸福と深くリンクしていることを明らかにした。すなわち、今日多くの男性が離婚後あるいは独居老人となったときに陥っている人格崩壊の危機を、子育てへの参加を通じて形成された父子関係やコミュニケーション能力が、直接間接に救うだろうという指摘である。スウェーデンでは70年代半ばから父親も取得できる親休暇制度を導入し、さらに家族の多様なニーズに応えるべくその後数年にわたってその拡充に努力してきたが、Yalmertの報告は、この親休暇制度によ

る父親の保育参加の意味を多面的に検証してきたスウェーデンの現実を踏まえており、極めて説得力に富むものであった⁵⁾。この、父親の保育参加を子どもおよび父親自身の発達の問題として検討するという視点が、その後のEUの男性の保育参加を検討する基本枠組みの一つとなったのである。そしてグラスゴー・セミナーでは、父親の保育参加を可能にする条件として、父親にも固有の親休暇期間を保障すべきであるとの提案が行われている。しかし、親がどのような形で子育てに関わるかは、個々の親の人生観・生活観と深く関わっており、このような個々人の価値選択に関わることは制度や政策で強制されるべきことではなく、親自身が決定すべき問題だということも慎重に論議されている。そしてこれらの論議の成果は、後述の「保育に関する理事会勧告」第6条にストレートに反映している。

さてグラスゴー・セミナーで確認された第二の視点とは、‘男性の保育参加’は男性保育者問題と父親問題を含む概念であり、両者を不可分の課題として追求する必要性があるというものである。グラスゴー・セミナー「男性の保育参加」の原題は‘Men as Carers’であり、直訳すればケアする者としての男性たちとなる。この男性には父親と男性保育者の両者が含まれる。そして両者は別のジャンルの問題ではなく、男性保育者問題は父親問題の延長線上にあるものとして論議された。父親と男性保育者の両者を含む概念である‘男性の保育参加(Men as Carers)’は、現在に至るまで一貫してEUで用いられているが、それは父親問題と男性保育者問題が単に類似しているというにとどまらず、構造的に一体化していることがますます鮮明にされてきているからである。そしてこのような視点に立って、グラスゴー・セミナーでは男性保育者の存在意義が次のように確認された。

第一に、男性保育者は子どもの視点から必要である。保育の最良の条件は、両性の保育者がいる

ことである。子どもは両性の保育者を必要とし、またそれを求めている。第二に、男性保育者は父親にとって必要である。男性保育者の存在は、父親が家庭や保育所での保育へ参加することを支援し励ますことになる。男性保育者が存在する保育所の子どもの父親の保育参加は明らかに増大している。第三に、男性保育者は父親に新しい父親モデルや新しい男性アイデンティティ・モデルを提供する。また男性保育者の増大は、男女平等に関するより広い政策および戦略の一環でありステレオタイプ化している旧いジェンダー観への挑戦でなければならないこと、包括的目標は保育サービス内でジェンダー問題は重要であるという風土が形成されること、男性保育者の増大を阻んでいる最大の要因としての賃金・労働条件の劣悪さは男女の全保育者に対する共通課題であることなども確認された。そして、望ましい現実的数値目標として、向後5年間に3歳未満児保育を含むすべての年齢集団の保育者の20%が男性保育者となるよう勧告が行われた。男性保育者のクォータ(割当)制については賛否両論があり、結論は出されていない。

なお、男性保育者問題がEUの保育政策理念に公式に登場したのは、私の知るかぎりグラスゴー・セミナーが最初である。

II 「保育に関する勧告」とその後の論議の展開

1992年3月、EUは、上記のような保育ネットワークの活動成果を踏まえた「保育に関する閣僚理事会勧告」を、全加盟国一致で採択した。現段階でのEUの保育政策の基本理念は、この勧告に集約されているとみてよい⁶⁾。その前文は、同勧告の目的について、男女が「職業に関する責務と家族に関する責務の調和的両立を可能にする諸施策」を講じることにあり、それが引いては少子化による労働力不足を捕うための女性の労働力化や、単一経

済体としてのEUにおける「労働者の移動の自由とヨーロッパ労働市場の可動性」を促進することになると述べている。さらに前文で重要な点は、「保育(childcare)」が、①子どものニーズに応える保育サービスの提供②親に対する特別休暇の付与③親(父および母)の、職業に対する責任・家族に対する責任・子どものケアから生じる養育責任という三つの責任に相応した労働環境の構造と組織づくり、という3分野をカバーする広い概念であると規定していることである。

この概念規定に基づいて、第2条では、保育に関する政策が取り組むべき領域として、①保育サービス②子どもの養・教育責任を有する働く親のための特別休暇③子どものいる労働者のニーズに応える労働の環境、構造、組織④職業に対する責任・家族に対する責任・子育てから生じる養育責任の男女間の共有化、の四つが明確化されている。

さらに第3条から第6条までは、これら領域ごとの実践綱領とも言うべきものを詳述し、本稿と最も関連の深い第6条では、父母間の責任の共有化が次のように述べられている。

「子どもの養・教育から生じる責任に関し、加盟国は、個人の自由を十分に尊重しながらも、親責任の父母間でのより平等な共有を達成し、女性が労働市場においてより効果的な役割を果たすことを可能にするために、男性の保育参加の増大を促進し奨励すること」

同勧告の採択以後、男性の保育参加に関する論議は、必ずこの第6条に言及している。しかし実は、勧告の第3条(保育サービス)、第4条(特別休暇)および第5条(労働の環境、機構、組織)もまた女性の問題に限らず男性の問題であることが深く認識されていた点に注目しておく必要がある。保育ネットワークが、10年にわたるその任務を総括した『EC保育ネットワーク：1986～1996』は、「保育に関する勧告」を貫く理念を、「職業および家族に対する責任の両立」と捉え、それは女性

の問題であると同時に男性の問題であることを明確化した点にあると指摘している⁷⁾。

「保育に関する勧告」の採択は、保育ネットワークおよび関係者の保育問題への取り組み強化への大きな弾みとなった。男性の保育参加の問題について言えば、その取り組みは大きく分けて二つの形で行われた。一つは、保育ネットワークを中心としたセミナーやコンファレンスの開催、いま一つは、保育ネットワーク内のワーキング・グループを中心とした実践と調査活動である。そしてこれら「勧告」以後の取り組みが、男性の保育参加は「女性の問題」を超えた「男性自身の問題」であるとの基本視点に立って展開されたことは言うまでもない。

男性の保育参加問題に関するセミナーやコンファレンスの中で、特に注目したいのは、「就業と子育て—ECおよびノルディック諸国における政策と保育サービス」(1992. 9. 23-25、欧州委員会第5総局男女平等ユニットとデンマーク社会省の共催)と「明日の家族における父親たち」(1993. 6. 17-18、欧州委員会第5総局家族政策ユニットとデンマーク社会省の共催)の二つの国際会議、および「男性の保育参加—子どもの養・教育における男女間の責任・協同・相互援助の文化に向けて」(1993. 5. 21-22、保育ネットワークとイタリアのエミリア・ロマーニャ州との共催)をテーマとする国際セミナーである。上記二つのコンファレンスはいずれもコペンハーゲンで、また上記セミナーは、イタリア・ラベンナで開かれた。これらのコンファレンスやセミナーでは、もちろん、行政から個々の家庭に至る各レベルでの男女間の保育責任のシェアリングに関する実践や経験の交流も行われたが、同時に、今後どのようなパースペクティブで問題にアプローチするかに関わる理念的検討が大きな比重を占め、現代におけるヨーロッパ市民の家族像を、現象面にとどまらずその本質に迫って捉え、そこから今後の政策のあり方を探り出そうとする姿勢が顕著であった。概してEUでの議論は、対症療法

的見地から問題へのアプローチを試みるのではなく、より根底的に問題の本質を捉えようとするところが特徴的であるが、この課題についてはとりわけその傾向が強いように思われる。

この意味でまず注目したいのは、「親の就業と子育て」会議でのP. S. Jørgensenによる基調報告「職業と子育ての両立」である。Jørgensenは、今日ヨーロッパで女性の就労の増大や未婚・非婚・離婚の増加等として現れている現代家族の変化の特質を、次の3点にあると指摘する。第一に、結婚は成人男女の規範化されたライフスタイルではなく個々人のライフスタイルにおける選択肢の一つに過ぎなくなっていること。第二に、家庭内の夫婦の関係が、職業における男女の平等要求を反映して、性別役割分業的關係から役割対称的關係、すなわち夫も妻も家庭内で同等の役割を担う関係へと変化していること。第三に、家族生活のありようは、社会的規範に規制されるのではなく、子どもも含めた家族成員全体の協議によって決定されること。そして彼は、女性の就労の増大や未婚・非婚などを含めた家族形態の多様化の意味するものは、規範に規制された従来の家族の枠組みや家族成員間関係を、愛と信頼のみに基づく男女両性の真の平等を基調とする家族へと転換したいという要求の表れであると捉えるのである⁸⁾。このようなJørgensenの家族観は、EUが80年代から追求してきた保育・家族政策の前提である男女平等を基底とする家族像の本質を、より鮮明にするものであったと言えよう。

このような男女の平等を基調とする家族は、女性の自己実現要求を当然とし、したがって女性の社会的労働への参加を当然の権利として尊重する故に、家族生活に伴うもろもろの労働もまた男女が共有するものとならねばならない。こうして男性の子育て参加は新しい家族の構築にとって不可欠の要件となる。理事会勧告第6条は、このような理念を条文化したものにほかならない。

ところで、勧告に示された保育の4領域のうち、男性の保育参加はほかの分野と異なる特徴を持っている。すなわち、それは、社会的強制に馴染まない個々人の意識の変革に関わる領域に属する問題であるという点である。男性の保育参加を直接要請している第6項が、「個人の自由を十分尊重し」と付け加えているのは、この問題が個々人の価値選択に関わっており、しかも強制によっては決して達成されうるものではないという認識の反映である。この課題に対する男性の意識変革が緊急な課題であり、しかもそれは強制ではなく男性自身の認識の自己改革に待つほかない故に、EUでは教育や広報活動に力が入れられてきた。そして保育ネットワークが、精力的に前記セミナーやコンファレンスを域内にとどまらぬ国際規模で開いてきたのは、この意識変革に世界の英知を反映したいという願いからであったと見てよい。

さて男性の意識の変化を引き起こすためには、それが上記のように現代家族のありようからくる一つの歴史的必然であることが明らかにされると同時に、男性個々人にとっての参加の意味が明らかにされることが重要である。保育ネットワーク・コーディネーターのP. Mossは、男性の保育参加の全般的な意味を、①女性の重荷の軽減②子どもの利益③男性自身の利益④家庭内暴力やセクシャル・ハラスメントなどネガティブな男性の行動に対する男性自身の抵抗と抗議の姿勢の形成⑤意思決定権者や施政者の意識の変革の5点に求めている⁹⁾。この5点の中で、男性の保育参加が‘男性自身の問題’になるためには、とりわけ②および③の意味が明確にされることが必要であろう。「明日の家族の父親たち」会議では、この点に絞って論議が深められた。

同会議報告書の冒頭に掲載された論文「父親と男女平等」で、デンマーク・オルフス大学のD. Sommerは、「父親としての男性は、母親と同じく次の世代のケアと教育に本質的かつ固有の意味を

有する者として認識されねばならない—父親は母親の付属物に過ぎないのではない」、また子ども時代からの男女平等とは「異なったジェンダーである二人の異なった大人と密接に接触する権利を意味する・・・(男性は)子どもに対して固有の何か、そして与えるに値する何かを有している」と主張している。しかしSommerの言う「男性固有の何か」とは何であろうか。それは伝統的父親像を規定した権威や力ではないにしても、「母親にはない何か」なのか。もしそうだとするならば、子育てにおける両性の役割は、やはり性差による境界線をどこかで引かざるを得ないのだろうか。

Sommerは、「明日の家族における父親たち」に先立つ「親の就業と子育て」会議での報告の中で、デンマークでは、この20年の間に、子どもたちは父親と「緊密で持続した関係」をその人生の極めて早い時期から確立して成長してきており、この経験の中で次のことが検証されてきていると述べている。すなわち、子どもの発達にとって重要なのは父親が母親と同じく「緻密な、温かい、愛情に満ちたケア・ギヴァー」であることであり、このような子どもと密着したケア・ギヴァーとしての父親と共にいる経験を通して、子どもたちは実り多い父子関係を形成すると共に、将来の父親としての潜在能力を開発しているというのである。Sommerの指摘する「男性の子どもに与える固有の何か」とは、このように、性差に基づく特定された役割を意味するのではなく‘母親とは別人格の父親自身によるケア’を意味していると見てよい。彼はこの報告の最後で、「家庭内や家庭外で男の人と密接に持続的に接触できる子どもの権利」が定式化されることを求めている。

「明日の家族における父親たち」会議での父親の役割に関する論議の基本枠組みは、Sommerのこのような見解と軌を一にしていた。

例えば、ソルボンヌ大学F. Siglyの報告「新しい父親アイデンティティの社会的構築」は、父親役割

およびそれを基盤とする父親アイデンティティは、生得的なものではなく社会的に形成されるものであるという視点から、「女性に対し公的領域で観察され、さらに(社会的労働や活動における)‘中性的’ジェンダーを産みだした同様のメカニズムが、私的領域(家族内)でなぜ起こらないのだろうか」と問う。社会的労働界では、女性の労働市場への参入の増大に伴い、男性の職域とされた内部労働市場へも女性たちは徐々に参入し始めている。一方、女性の職域とされてきたケア労働に参入する男性も徐々に増え、社会的労働の性による分業という壁は崩れつつある。Siglyはそれと同じメカニズムが家庭内でも起こり、家庭内ケア労働がジェンダー・フリー化することを未来の父性の一つの指標とするのである。そして新しい父親役割とは、例えば家族の代表者という社会的にコーディングされ規範化された父親役割の鎧を脱ぎ捨て、「上から見下ろす離れた存在としての役割に逃避することなく、家族に多くの時間を投入し」、「自分の個人的資質や弱点を通し」生身の人間として、また‘親’としてでなく‘私’という個人として子どもや家族と向き合うことだと主張する。そして子どもたちはまさにそのような父親を求めているというのである。

またストックホルム大学L. Jalmertは、その報告「子どもの発達における父親の役割」で、子どもは両親によってケアされることによって人格形成の初期の情緒的安定を獲得し、また二人の異なるジェンダーとの親密な関わりを通して自らのジェンダー・アイデンティティの基礎を確立し、異なるジェンダーとの安定した関わり方を学ぶことを示唆している。

ノルウェー都市地域研究所所員A. M. Jensenは、子ども時代の‘女性化’(feminization of childhood)とも呼ぶべき傾向が一般化していることへの警告を発し、その視点から男性の保育参加の必要性に言及した。すなわち、ほとんどの子どもたちは家

庭では母親、保育サービスでは女性保育者、小学校では女性教師にケアされ、ヘルスワーカーも女性、図書館の司書も女性という女性に取り囲まれて成長している。このような男性の欠如した生育環境は、子どもの発達に問題を投げかけ、その意味でも男性の保育参加は重要だと見るのである。

以上の見解は、それぞれ切り口は異なっているものの、父親は母親と異なる固有の役割を有するから男性の保育参加が必要なのではなく、子どもの育ちの場に男性が積極的に参与する、そのこと自体が重要なのであるという共通の認識基盤に立っている。1990年のグラスゴー・セミナーでは、男女の性差に基づく役割の有無に関する見解は相半ばする形で二分したが、「勧告」以後の論議では、役割に縛られない一人の人間としての男性を重視する見解に大勢が移行していることは興味深い¹⁰⁾。

最後に男性自身にとっての利益について触れておこう。

男性が子どもと向き合っ、子どもの幸福を増進できる関係を形成できるためには、言うまでもなく男性自身の価値観や男性アイデンティティの再構築—自分の感情を表出し他者と関わるコミュニケーション能力の開発、家庭生活をライフスタイルのかけがえのない部分と見なす考え方など—が必要である。例えば、イタリア・ボローニャ大学のD. Giovanniniは、「親の就労と子育て」会議での報告「現代の父性」で、「父親は(ケア・ギヴァーとしての)位置に身を置くことによってそれに伴う喜びもまた発見するに違いない…同時にそのような目的が追求されることが無いならば、ユニークで取り戻すことのできない機会の喪失を意味することになる」と述べている。また、スウェーデンでは、政府が父親の保育参加を積極的に奨励しているが、その理由の一つに、先述のような、保育参加による父子関係の構築が男性の生涯にわたる幸福や危機の克服へ繋がること挙げられているという¹¹⁾。

III 結びに代えて—男性の参加をめぐる そのほかの課題

男性の保育参加に関しては、以上に触れていない重要な課題が二つある。一つは男性保育者の問題であり、いま一つはこの課題に対する社会的責任の問題である。

グラスゴー・セミナー以後、保育ネットワークは男性保育者に関するワーキング・グループを設け、その調査活動を通して、子どものバランスのとれた人格発達のためには、家庭における父親同様保育所においても男性保育者は不可欠であることが実証されてきた。さらに現代社会においては、離婚その他の理由で健康な父子関係を結べない子どもの

ための代替父性として、さらには父親の保育参加を推進するナビゲーターとして、男性保育者の存在は特に重要であることも明らかにされてきている¹²⁾。EUの中でも父親の保育参加が高い水準にあるデンマークや、イタリアのエミリア・ロマーニャ州では、保育所を父親の子育て参加推進のためのセンターと位置付け、男女両性の保育者にそのための特別教育を行い大きな成果を上げている。保育ネットワークが今後10年以内に、保育サービスにおけるすべての年齢段階の保育者の20%を男性にするという数値目標を掲げたのも、以上の意味からの男性保育者の役割を重視したからにはほかならない。

次に社会的責任の問題であるが、ここには行政・企業などの責任が含まれる。

欧州各国の産休・親休暇の状況

	産休(所得保障)	親休暇(所得保障)
ベルギー	15週(1カ月85%, 残り75%)	法制はないが雇用主の同意を得て6-12カ月取得可(定率)
デンマーク	18週(定率保障: 平均所得の65%)	親各自に10週ずつ(同産休)
ドイツ	14週(100%)	両親対象36カ月(1カ月600マルク残所得に応じた手当)
ギリシャ	14週(100%)	親各自に3カ月(保障なし)
スペイン	16週(75%)	両親対象12カ月(不明)
フランス	16週(84%)	両親対象3歳の誕生日まで(保障なし)
アイルランド	10週(70%) + 4週(0%)	なし
イタリア	5カ月(80%)	6カ月。産休後1歳の誕生日までに、夫への委譲可(30%)
ルクセンブルク	16週(100%)	なし
オランダ	16週(100%)	6カ月。親各自の労働時間を週20時間まで短縮(保障なし)
ポルトガル	90日+30日(100%)	産休後、親各自に6-24カ月(保障なし)
イギリス	40週(6週90%, 12週定率, 残り0%) ^{**}	なし
オーストリア	16週(100%)	両親対象24カ月(定率)
ノルウェー	親休暇と一括	94週(52週80%, 42週100%)。うち4週は対父親に限定
スウェーデン	17.5週(平均約66%)	両親対象18カ月(360日90%, 90日定率)。休暇のフレキシブル利用可

注:^{**}英国では法制はない。

アイルランド、ポルトガルの+分は申請により追加可能。

EC Childcare Network, *Leave Arrangements for Workers with Children*, 1994より作成。

行政の責任のうち最も重要視されているのは、子育てに参加のための諸休暇の整備である。中でもEUが重視しているのは父親休暇と親休暇である。夫婦が親となることを実態的に共有し、そのことによってその後の夫婦生活の強固な絆を結び、また父親が出産時から子の介護に携わり、そのことを通して生涯にわたる父子関係の望ましい基礎を形成するためには、父親休暇と親休暇が決定的に重要だと考えられてきた。1994年現在、EU加盟国で父親休暇に対する法制を備えている国は、デンマーク2週間(産休同等の所得保障)、フィンランド1週間(同前)、スウェーデン2週間(所得の80%保障)、ベルギー3日(100%所得保障)、スペイン2日(同前)、フランス3日(不明)のみである¹³⁾。親休暇については別表の通りである。ただし国によっては産休と親休暇を一括しているところもあり、生後のケア休暇期間を考える際にはその点への注意が必要である。

親休暇に関し、本稿との関わりで特に注目したいのはデンマークのケースである。デンマークでは93年までは、産後休暇14週の後一家族当たり10週の親休暇が保障されているのみであった。これは、フランス(生後3年)、ドイツ(同3年)、オーストリア(同2年)、スウェーデン(同1.5年)などに比べると必ずしも充実した制度とは言い難い(ただしデンマークは、公費による保育サービスではヨーロッパで群を抜いており、働く母親の比率も際立って多い)。しかし注目したいのは94年から取り組まれている新しい休暇スキームである。新制度では、雇用主の同意があれば、先の10週の休暇(産休と同率の所得保障)に加え、さらに失業手当の80%の所得保障を伴う6カ月の休暇期間を加えることができるようになった。しかもこの加算期間は家族単位ではなくそれぞれの親に対するものであって、両親間の委譲が認められないものである。またこの付加期間は、先の10週が‘親休暇’と呼ばれるのに対し、子どもの利益を前面に据える意味

で‘育児休暇’と命名されている。この期間は雇用主との協議によって1年にまで延長可能であり、さらにこの‘育児休暇’は子どもが8歳になるまでの期間ならいつ取ってもよいとされるものであるという。保育ネットワークは、先述のように、父親の保育参加の観点から両親間で委譲できない休暇として親それぞれに3カ月の休暇を主張してきたが、このデンマークの試みはその具現化として興味深い¹⁴⁾。

雇用主の責任については、先の88年の報告書『保育と男女平等』では、子育て諸休暇などの整備を行政とともに積極的に推進することという以上の提言は行っていない。しかし、80年代終わりから90年代初めにかけての同ネットワークを中心とする保育政策をめぐる諸活動(調査研究、諸会議の開催など)の結果は、雇用主の責任範囲を、「保育に関する勧告」第5条が示すように‘労働の環境、機構、組織’の改善にまで広げる必要性を明らかにした。職場が変わらぬかぎり、労働者はその子育て諸休暇制度を利用することを躊躇し、あるいは現実に利用することが不可能であるのである。こうして「勧告」では休暇制度の整備と共に男性型雇用形態の改革が雇用主の責任として明確化されたのであった。なお第5条では、併せて、保育労働者の仕事の重要性に見合った社会的認知、および先の労働環境の改革における公共部門の先導的開発モデルの提供の必要性を謳っている。

注

- 1) 国立社会保障・人口問題研究所 1997「第11回出生動向基本調査」
- 2) 『平成10年版厚生白書』p. 7.
- 3) 拙稿 1994「EUにおける『仕事と子育ての両立』政策の展開」『女性労働問題研究』No. 27 参照.
- 4) EC Childcare Network, *Childcare and Equality of Opportunity*, 1988, pp. 1-2.
- 5) 拙稿 1994「EC(EU)における父親の育児参加」『現代と保育』No. 33 参照.
- 6) 木下龍太郎 1995「EU閣僚理事会『保育に関する勧告』」『保育情報』No. 221 参照.

- 7) EC Childcare Network, *The EC Childcare Network 1986-1996*, 1996, p. 3.
- 8) 拙稿 1997「父親の育児参加と男性および子どもの発達—二つのコペンハーゲン会議の意味するもの」『保育の研究』No. 15 参照.
- 9) Peter Moss, "Strategies to Promote Fathers' Involvement in the Care and Upbringing of their Children," Danish Ministry of Social Affairs (ed.), *Fathers in Families of Tomorrow*, 1993.
- 10) 注8) 参照.
- 11) 注5) 参照.
- 12) 拙稿 1996「欧州委員会保育ネットワーク『保育者としての男性』の提起するもの」『保育情報』No. 236 参照.
- 13) EC Childcare Network, *Leave Arrangements for Workers with Children*, 1994, p. 53.
- 14) Søren Carlsen, "When Working Men become Fathers," P. Moss (ed.), *Father Figures*, Edinburgh: HMSO, 1995.

参考文献

- EC Childcare Network. 1988. *Childcare and Equality of Opportunity*.
- EC Childcare Network. 1990. *Men as Carers for Children*.
- Danish Ministry of Social Affairs, ed. 1993. *Fathers in Families of Tomorrow*.
- Danish Ministry of Social Affairs, ed. 1993. *Parental Employment and Caring for Children*.
- EC Childcare Network. 1995. *Fathers, Nurseries and Child Care*.
- EC Childcare Network. 1996. *Men as Carers: Towards a Culture of Responsibility, Sharing, and Reciprocity between Women and Men in the Care and Upbringing of Children*.
- EC Childcare Network. 1996. *Men as Workers in Childcare Services*.

(きのした・ひろみ 湘北短期大学教授)

欧州社会保障修士コースの設立

岡 伸一

はじめに

恐らく世界的にも画期的な学位取得プログラムと思われるので、ここに紹介させていただきたい。1999年9月から、ベルギーのルーヴァン・カトリック大学に1年間で取得できる「欧州社会保障修士号 (European Master's Degree in Social Security) プログラム」が開設されようとしている。これまでの留学の概念を突き破る、野心的な試みであると確信する。

このプログラムが画期的であるのは、広く国籍を超えた学生、実務家、研究者等を対象としていくこと、教員スタッフも世界中から招くこと、そして、方法論も多様で、テーマの最新で重要なものばかりであること等である。このプログラムの特徴として、リーフレットには multi-disciplinary と multinational を挙げている。

どこで？

ルーヴァンは欧州のほぼ中央、ベルギーの首都ブリュッセルから約26km東に位置する。周知のとおり、ベルギーは公私の国際機関が世界で最も多い国であり、特にEU本部があることから欧州レベルの研究は各領域で非常に進んでいる。ほとんどの国民が4カ国語くらいは話せるような国際的な国である。ナショナリズムが弱く、親日の国としても知られている。また、料理がおいしいことでも有名であり、日本人には生活しやすいと言われてい

る。実際に、日系企業も欧州の拠点として進出している企業が多い。

ルーヴァン・カトリック大学は1425年創設の欧州でも伝統のある総合大学として有名である。古い大学らしく、医学、神学、法学は特に知名度が今でも高いと言われている。元来、この地域はフラマン語(オランダ語)地域であるが、早くから国際化しており、フランス語はもちろん、英語やドイツ語等のコースや個別の講義も通常のカリキュラムの中にたくさん揃っている。

ルーヴァン・カトリック大学は伝統的に社会保障の研究が盛んであり、法学部、経済学部、社会学部をはじめ、各種研究所もあり、全学を挙げて取り組んでいる。さて、法学部では伝統的に著名人が多い。労働法の領域ではブランパン教授を知らない人はいないだろう。社会保障法でも現総長のディールマンズ教授、社会保障法研究所所長のヴァン・ランゲンドク教授、ピーター教授はじめ国際的に活躍している。欧州レベルの社会保障の研究集会を運営している欧州社会保障研究所 (European Institute of Social Security) の事務局もこの研究所に併設されており、ディールマンズ教授が会長を、ヴァン・ランゲンドク教授がセクレタリー・ジェネラルを長年務めてきた。

このプログラムを創案し、実際に運営しているのは若手のピーター教授で、これまでEUの社会保障政策に携わってきた。実際に、EUの行うエラスムス・プログラムを主導し、社会保障の領域に

おける EU 加盟国間の研究・教育の交流を行ってきた。恐らく、その経験が今回のプログラムの下準備になってきたものと思われる。

とにかく、この国、この大学の特徴は国際比較研究が恐らく世界でも最も進んでいることであろう。社会保障のような本来ドメスティックな研究においても、非常に国際的な研究が重要視されている。広く、社会保障の国際的な研究を希望している人にとっては最高の場所であると思われる。

何を？

修士号には珍しいと思われるが、このプログラムは社会保障を専門としたものである。より詳細には、プログラムは必修コースと選択コースに分かれる。各コースの課題は次のとおり。ただし、選択コースは今後のスタッフ運営に応じて追加される予定である。

(必修コース)

1. 社会保障の国際比較
2. 国際社会保障法・欧州社会保障法
3. 社会保障政策と経済学
4. 社会保障行政

(選択コース)

1. 欧州統合と社会保障
2. 社会保障の管理と情報処理
3. 社会福祉と社会サービス
4. 社会保障の歴史

社会保障の研究が学際化していると言われて久しいが、このプログラムでは法学、経済学、社会学、行政学、政治学等、可能なアプローチを広く学んでいけるように配慮されている。各自の出身学部によって得意、不得意がでてくると思われるが、初めての学問でも適用できるように配慮されているようである。

さらに、このプログラムの特徴である国際比較の視点から、参加各国からのナショナル・レポート

をそれぞれ提示しあって、お互いの国の社会保障を学ぶことができる。参加国が多そうなので、このプログラムを通じて各国の状況が容易に理解できるであろう。日本からの参加者も、予め、日本の社会保障について海外の参加者に説明できるようにレポートを準備する必要がある。

誰が？ 誰と？

対象国としては、やはり中心は EU 加盟国であるが、加盟国以外の欧州各国合わせて 20 カ国以上に働きかけているようである。今後 EU 加盟が見込まれている東欧諸国からも参加するようである。欧州以外にも、アメリカや日本をはじめ関心のある国々から広く参加を呼びかけている。

教員スタッフはその 20 カ国以上の欧州各国からの専門研究者を招く。その中心はルーヴアン大学の法学部、経済学部、社会学部等のスタッフと中心となる欧州六カ国の研究者となる。全体と言えることは、各教員スタッフは各国でもかなり著名な先生ばかりで、特に国際比較に関心の強い人たちである。

学生は欧州各国のほかにアメリカや日本等の国々からの参加も期待されている。各国別にコーディネーターがいて、各国の参加者の取りまとめをすることになっている。日本からの参加者は、恐らく最も遠い地域で少ないはずであり、多に歓迎されるはずである。参加してくるのは若手研究者、弁護士、労使各団体の専門スタッフ、行政専門職員、関係民間業界等さまざまな層から集まると思われる。

参加資格

既に 4 年間以上の大学の学位を取得している者が参加対象となる。社会保障を既に履修済みの者が好ましい。十分な英語能力とコンピューターを所持していることが望ましい。講義の中にも、「社

会保障のコンピュータリゼーション」の科目がある。定員は当初50人を予定している。入学認定は申請書類に基づいて行う。学費はEU加盟国以外の場合、年間3000ECU(約42万円)となる。プログラムの共通言語は英語とする。参加者は英語に熟達していることが条件となる。ただ、語学研修とは違うので、専門性の高い者は適応しやすいと思われる。

手続きスケジュール

申請手続きとしては、まず、仮登録を7月1日までに行わなければならない。インターネットを使つての登録となる。登録料は9月15日までに支払われなければならない。最終的な登録の確定は、9月初旬となる予定。

最後に

私見ではあるが、このプログラムの最大のメリットは同じ社会保障の研究者と多く交流できることであろう。教員はもちろん、学生も今後各国で活躍が期待される若手研究者であり、この人的ネットワークは将来も貴重な財産になること間違いない。一国に留学して、当該国のことだけを学ぶこれま

でのスタイルから、大きな飛躍を目指したプロジェクトであると思える。

「社会保障修士号」とは、ほとんど耳にしたことがないが、こういう形のプログラムがあって然るべきと考える。講義内容を概観すると、かなり専門的であり、広範に及ぶ。日本においても、国際化は社会保障の分野においても急務になってきており、実務家、研究者、行政官、民間機関、各種団体等いろいろな組織から、研修や留学等の形で積極的に挑戦していただきたい。

お問い合わせ

以上、このプログラムに関心があり、より詳しく知りたい方は、国内では下記にお問い合わせください。リーフレットと詳しい資料が用意されています。

〒226-0015 横浜市緑区三保町32
東洋英和女学院大学人間科学部 岡 伸一
Tel. 045-922-7741 Fax. 045-922-9701

また、直接下記まで問い合わせさせていただいても結構です。

Prof. Danny Pieters:
Social Security Institute of Catholic University
of Leuven
Tiensestraat 41
3000 Leuven, Belgium

(おか・しんいち 東洋英和女学院大学教授)

英国労働党政権の福祉政策について

北村 彰

I はじめに

1997年5月に発足したブレア英国労働党政権の福祉政策に関する現状認識は、福祉サービスは非常に重要な役割を担うべきものにもかかわらず、その現状は決して満足すべき状況とは言えず、①社会的弱者を守る機能の不備②関係部局間の連携不足③弾力性の欠如④関係者の責務の不明確性⑤整合性の欠如⑥効率性の欠如などに多くの問題を抱えている、というものである。このことは、特に近年の国による各種監査の結果や地方公共団体福祉サービスをめぐる一連のスキandalでも明確になってきており、労働党政権は早急な対策の実行を迫られていた。

このため、労働党政権は、社会福祉の「近代化」を早急に図る必要があるとし、98年11月30日に「福祉サービスの近代化(自立促進、保護の改善、水準向上)」と題するホワイト・ペーパーを発表した。(http://www.official-documents.co.uk/document/cm41/4169/4169.htm)

このホワイト・ペーパーでは公平で質の高い福祉サービスの提供が重視されており、①特に高齢者サービスを中心に自立支援的で利用しやすい福祉サービスへの改善②社会的弱者を守る機能の強化③社会福祉マンパワーの水準の向上④関係部局間の連携の強化⑤地方公共団体が提供する福祉サービスの質と効率性の向上、の視点を中心に問題点と対応策が指摘されている。

ホワイト・ペーパーで指摘された問題点や対応策は相互に密接に関係するもので、項目ごとに明確に整理ができる性格のものでなく、また、対応策の中には性格の類似したものも多いが、本稿では、便宜上ホワイト・ペーパーの論点の順序に沿って筆者なりに対応策を整理して論じた上で、労働党政権の福祉政策に対する基本的考え方についてまとめることにしたい¹⁾。

II 労働党政権のホワイト・ペーパーにおける問題点と対応策

1. 特に高齢者サービスを中心に自立支援的で公平でニーズに即応した福祉サービスへの改善

(1) 自立支援的なサービスの提供

a 予防およびリハビリテーション

前保守党政権の下で地方公共団体に対し厳しい歳出抑制政策が取られたため、多くの地方公共団体では要介護度の高い者に重点的にサービスが行われるようになり要介護度の低い者に対するサービスが行われなくなったが、このことが自立促進および要介護状態の悪化予防の観点からみて問題になる事例が多発している。例えば、過去5年間のホームヘルプ受給者の年次推移を見ると、長時間のホームヘルプ・サービスの利用者の割合が増加し、逆に短時間のホームヘルプ・サービスの利用者の割合は減少しているが、中には要介護状態の悪化のリスク防止の観点から見て、短時間の

ホームヘルプ・サービス提供に意味がある者に対するサービス提供が行われなくなっているなどの問題がある。

また、自立を失う危険性が高い状況にある人、例えば、冬期の独居高齢者、退院直後の者などに対する在宅リハビリテーション、ホームヘルプなどの自立支援サービスが不十分なため、75歳以上の高齢者の病院への緊急入院率が年々上昇傾向にあり、不必要な施設入所を招いている。

さらに、地方公共団体の福祉部局と保健医療部局、住宅部局などの関係部局間の連携が悪い場合が多く、行政と民間非営利・営利団体間の連携も必ずしも一般的に良いとは言えない。

これらの問題を解決するためには、地方公共団体福祉部局と地域保健当局などとの協力による自立支援サービスの一層の取り組みが必要である。

保健省の「保健医療と福祉の近代化(全国的プライオリティのガイダンス、1999年度から2001年度)」の文書(1の(2)のaで詳述)においても、「自立促進」に関する施策は今後保健と福祉の両分野で共同して取り組むべき最優先事項に指定されており、地方公共団体は地域保健当局と協力して不必要な施設入所を予防するための自立支援サービスに重点を置いた施策を行うことが求められている。なお、全国的な目標としては、75歳以上高齢者の病院への緊急入院の実質伸び率を3.5%(近年の割合)から3%(2002年)に減少させることが掲げられている。

1997年11月から「弱者へのより良いサービス」と題する新規事業がスタートしているが、これは地方保健当局と地方公共団体福祉部局が協力して社会的弱者にサービスを行い、不必要な病院や施設への入院を防ぐものである。例えば、専門家によるリハビリテーション・サービスや病院の退院チームによる各種自立支援対策などが取られている。この対策を推進するために社会サービス近代化基金(6で詳述)の「連携補助金」および「予防補助金」

が創設されており、この基金を活用した事業の実施も予定されている。

b 「直接支払方式」の対象拡大

自立支援対策として、65歳以下の身体障害者および知的障害者に対するホームヘルプ、デイケア、ショートステイなどの利用資格のある者がケア・サービスの利用方法を自己選択できる「直接支払方式」の仕組みが導入され、1998年には31の地方公共団体で部分的に実施されている。この直接支払方式の対象拡大を行い、65歳以上も直接支払方式の対象とすることにより、サービスを利用する高齢者のサービス選択の余地を大幅に増やし自立支援を促進する。なお、この制度を適用しない地方公共団体については、適用しない原因を調査しその解決を図るとともに、現在実施している地方公共団体については、初年度の経験を基に一層の制度改善を図る。

c 雇用促進および精神障害者施策の推進

就労可能なサービス利用者に、自立支援対策として、障害者に対するニューディールなどの施策により就労促進事業を実施するなどの方策が打ち出されている。

また、精神障害者に対する自立支援施策については、精神障害者本人の保健増進につながるとともに、本人や地域の安全や福祉にも役立つような総合的な対策を戦略としてまとめ今後発表する予定であり、その中でコミュニティ・ケアの受け皿の不足を解消し自立支援を進める施策が取りまとめられることになっている。

d ケア・マネジメント手続きのフォローアップ 手続きの充実

ケア・マネジメント手続きについて、最初のニーズ評価に基づくサービス提供決定の後にはフォローアップ手続き(定期的なニーズ再評価とそれに基づ

く当初のケア・サービス内容の変更)が行われなければならないことになっているが、実際には最初のサービス提供決定までのプロセスに時間が取られ、フォローアップ手続きが行われていない場合が多く、利用者の要介護状態が悪化したまま放置されるケースが見られる(特に入所施設へ入所決定を行った場合にフォローアップ手続きが取れないことが多い)。

在宅での自立支援のためにも、ケア・マネジメントのプロセスについては、サービス利用者に対し誰がどの程度の頻度で再評価を行うかを明示し、定期的再評価を行い、サービスが目標に合っているかを確かめ再評価の際には利用者、介護者の意見が十分反映されるようにするなどの措置を講じるよう地方公共団体を指導することにより、利用者のニーズの変化を考慮したフォローアップが行われるようにする。

e 介護者の支援

英国では従来(公的サービスではない)家族などによる介護が重要な役割を担っている。最近の英国の調査では、約570万人の家族などが在宅で介護を行っており、このうち約170万人は週20時間以上の介護を行っている、との結果が出ている。しかし、家族などの介護に対する適切な評価システムがなく、体系的施策が取られているとは言えない状況にある。

現在不十分な家族などの介護者の支援を充実するための関係省庁の総合的な対策をまとめ、今後99年早期に「介護者の全国戦略」を作成する。また、長期介護憲章を作成する。(1の(2)のcで詳述)

(2) 公平なサービスの提供

a 公平で良質な福祉サービスを提供する

枠組みの設定

前保守党政権は、「効率化」や「民活」を追求するあまりコミュニティ・ケア改革を教条主義的に運

用したため、利用者に対するサービスの内容とその質の公平性に問題が生じている。(この点については、地方公共団体の社会福祉サービスの提供実態を明らかにするために30以上の地方公共団体において実施された保健省社会福祉監査局と監査委員会の共同監査の評価報告書で指摘がなされている)

例えば、個々のサービス利用の判定については、異なる地方公共団体の間、また、同一地方公共団体内でも異なるサービスの間で整合性がなく、対象者がお仕着せのサービスに合わせられている。提供されるサービスの決定は依然として利用可能なサービスに基づいたものに焦点が置かれ、対象者のニーズに合った弾力的なサービスの提供という点では問題が多い。ケア・マネジメント方式によるサービスの認定基準は地域ごとに異なり、その中には抽象的すぎて利用者、ケア・マネジャーなどのスタッフの役に立たないものも多い。

従って、仕組みやプロセス自体よりも良い結果(良質の福祉サービスの提供)に価値を置くような施策が取られるべきであるが、そのためには全国レベルで重点的に改善すべき項目を明確化する必要がある。

この点に関し、保健省は「保健医療と福祉の近代化(全国的プライオリティのガイダンス、1999年度から2001年度)」と題する文書を98年9月に公表し、その中で、特に保健医療と福祉で連携を図りながら重点的に推進すべき10項目(①社会的疎外状態にある児童福祉②要保護児童などに関する関係機関間の連携③法規制の遵守(以上3項目は地方公共団体福祉部局が主導)④保健医療面での不平等の是正⑤精神保健⑥自立援助(以上3項目はNHSと地方公共団体福祉部局の両方が主導)⑦ウェイティング・リスト⑧プライマリー・ケア⑨心疾患⑩ガン(以上4項目はNHS主導での連携)を特定し、地方公共団体に対し、関係部局間の連携を進めながら具体的に施策の推進を図ることを指示している。

良質な福祉サービスを提供する枠組みとしては、労働党政権のNHS改革の柱のひとつとして行われている「全国サービス枠組み」の方法論が、福祉分野でも応用された上で実施される予定である。この「全国サービス枠組み」は、地方公共団体に対し、科学的・合理的な標準サービス・モデルを提示するとともに、実際に実施された事業を評価するプログラムを実行させることにより、標準サービス・モデルに沿ったサービスの提供を遵守させる仕組みであり、これにより標準モデルを大きく逸脱したサービスをなくそうとするものである。保健省では、精神障害者に対するサービスについて「全国サービス枠組み」を作成した後に、高齢者に対するサービスについての「全国サービス枠組み」を作成することとしている。

一方、福祉サービス利用対象者の公平性を確保するための事業としては、「全国サービス枠組み」の事業の実施と並行して、「ケアへの公平なアクセス」の事業を実施する予定である。これは、まず保健省が福祉サービス利用対象者に対する全国的な利用基準のガイダンス(地方公共団体が従うべき原則で、全手続き上の公平性の確保、全手続き上の適切な目的の設定、リスク評価の基準、定期的再評価の基準などの要素を重視して作成される)を作成した上で、この国のガイダンスを遵守した具体的な福祉サービスの利用手続きに関する包括的な基準を地方公共団体が作成することにより、全国的に公平で整合性のとれた透明性のあるケア・マネジメント手続きがその各段階で適用されることを保障しようとするものである。保健省では、2001年4月までに全地方公共団体が保健省作成の「ケアへの公平なアクセス」のガイダンスに遵守して業務を行うことを目指し、ガイダンスの作成準備作業を行っている。

b 公平な費用負担

(施設入所サービスの費用負担は国の統一基準

が設けられているが)各種在宅サービスの利用料については法規制が存在しないため、地方公共団体間の格差が大きく、公平性、整合性の観点から問題である。地方公共団体の在宅サービスの利用料の設定方法は、地方公共団体により定額制、収入に応じた費用徴収制度などさまざまで、総利用料のサービス提供総額に占める比率も4%から28%まで差がある。また、在宅サービスの利用に所得制限が設けられていたり、施設サービスと在宅サービスの間での費用徴収の整合性がないなどのため、利用者にとっては在宅サービスの提供が望まれる場合であっても在宅サービスが提供されず、結果的に入所施設への入所が促進されてしまうケースがある。

このような在宅サービスの利用料の不公平は容認できないものであり、長期介護問題に関する幅広い検討を行う「長期介護に関する王立委員会」により報告書が取りまとめられ次第、その報告に基づく改革を行うことにしている。また、高齢者長期介護の費用負担のあり方全般についても、現在「長期介護に関する王立委員会」が検討を行っており、その報告がまとめられ次第、改革を行うことにしている。

c ニーズに即応した利用者第一のサービスの提供

ケア・マネジメント手続きについては、サービス決定過程の透明性が確保されておらず、関係者の意見が十分反映されているとは言えず、サービス利用者に対する情報提供も不十分である。また、ケア・マネジメントの最初に利用者から聴取される意見聴取手続きは形式的なものになりがちである。

地方公共団体が民間団体と結ぶサービス提供契約については、契約内容の稚拙さ、計画性の欠如などが見られ、住民のニーズに基づきサービスの購入の評価を行うという視点が欠けている場合がある。この結果、地方公共団体のケア・マネジャー

によるサービスの選択が大幅に限定されてしまう場合がある。

さらに、コミュニティ・ケア改革により不服申し立て規定の整備が行われたが、利用者が十分活用していない場合もある。

利用者・介護者のニーズに即応した利用者第一のサービスの提供のため、全国レベルで利用者・介護者が期待できる福祉サービス(保健医療、住宅などを含む)の内容を示す「長期介護憲章」を1999年秋に作成し、これに基づき、地方公共団体の業績のモニタリングが行われるようにする。このため、現在、利用者・介護者、学者、第一線のスタッフなどが参加して草案作成作業が行われており、正式な意見聴取手続きを経て、来年秋に「長期介護憲章」を作成する。

また、利用者が簡単にサービスを利用できるようにするため、「高齢者のために良い政府を」というモデル事業が全国20カ所で行われている。これは、利用者が利用しやすいように、保健医療など関連するほかの部署とも連携してサービス提供の方法を工夫して実施する事業であり、その一環として、「ワン・ストップ・ショッピング」(高齢者がさまざまな場所に出向かずに「1カ所」で、関連する必要なすべてのサービスのアレンジができるようにする事業)の試みが実施されている。

さらに、ベスト・バリュー方式(5で詳述)における利用者のニーズの適切な把握、「利用者・介護者経験・満足度調査」の実施(2000年4月までに全国で実施)などを行い、サービス利用者の声を地方公共団体の具体的施策に反映させる。

また、① サービス提供契約締結の改善に役立つ情報を盛り込んだガイダンスを保健省が地方公共団体に対し提供② ケア・マネジメントによるサービス決定について地方公共団体が自己評価を行うための情報を保健省が提供、などの方法により、利用者のニーズに対応したサービス提供契約の締結を推進する。

2. 社会的弱者を守る機能の強化

(CCSの設立による監査体制の整備)

サービスを必要とする者に対し適切なサービスが提供され、社会的弱者が十分に守られているようにするためには、監査体制の整備が重要である。しかし、コミュニティ・ケア改革により監査規定の整備や地方公共団体内の独立監査部門の設置などが行われたものの、現行の監査体制は不十分であり、独立性、包括性、整合性に欠けている。例えば、① サービスを購入する主体である地方公共団体が地方公共団体立レジデンシャル・ホームに対し監査をしても実効性が伴わず、監査の独立性に欠ける② 現行監査制度上は、地方公共団体がレジデンシャル・ホーム、地方保健当局がナーシング・ホームを監査しているため、ナーシング・ホームで提供される福祉サービスやレジデンシャルホームで提供される保健医療サービスについて包括的な視点からの監査が行われていない③ 在宅サービスや小規模入所施設の監査が行われていない④ 重複登録施設(1施設でナーシング・ホームとレジデンシャル・ホームの両方の登録を行っている施設)については、地方保健当局と地方公共団体の両方で異なる監査基準に基づく監査が別々に実施される場合があり事務が煩雑である、などの問題が生じている。

そこで、サービス提供主体の違いを問わず、在宅サービスおよび施設サービスの一元的な監査指導体制を確立するため、法律に基づく独立した監査当局としてCCS(Commissions for Care Standards: ケア基準委員会)を設置する。

CCSは福祉サービスの監査を行うために新設される組織で、各地方ごと(イングランドでは計8カ所)に設置される。各CCSには、委員長(保健大臣が任命)、運営委員会(地方公共団体、保健当局、サービス利用者、サービス提供者の代表などで構成)、監査チーム(福祉および保健医療の資格保有者による共同監査チームを構成)より構成され、手

数料収入に基づく独立採算性を基本にした運営が行われる。

CCSの監査対象は、レジデンシャル・ホーム、ナーシング・ホーム、児童ホーム、在宅福祉サービス、民間里親サービス、ファミリー・センター(入所施設)などである。入所施設は最低年2回の監査(記録の審査、面接、利用者の面接など)を受ける。その中でも特に監査対象に対する事前の「通知」なしの抜き打ち監査は、利用者の保護を守る観点からも重要である。また、監査結果に基づき、改善通知、訴追、登録廃止、施設閉鎖命令などの強制手続きについては厳格な運用を行う。

なお、レジデンシャル・ホームについては、地方公共団体立施設および定員4人以下の入所施設も新たに監査対象に追加される。また、現在監査の対象外とされている在宅ケアについては、利用者保護の観点からサービス提供団体の登録制度が導入され、登録済みの団体は監査対象(最低年1回)とする(地方公共団体が提供する在宅ケア・サービスを請け負うためにはサービス提供団体はCCSへの登録が義務付けられる。なお、クリーニングなどの直接ケア以外のサービスを提供する団体は登録対象外とし、デイケアなどは当面は対象から除外する)。サービス提供団体の登録基準については、①当該団体の長および管理者の適格性②サービス提供者の人事管理制度(採用、審査、記録、訓練など)③利用者への情報提供④サービスの質に関するプロセス(苦情処理、利用者満足度のモニター、ケア・スタッフの監督など)⑤運営方針⑥財政の健全性および保険、などを念頭に、今後、関係方面と協議して決められる。

監査の水準や内容については、現行では実施主体(各地方公共団体など)により異なる実態があるが、今後はCCSによる統一的監査が行われ、監査におけるばらつきが少なくなる。特に、監査の重要な基準については、国が全国統一的に設定することから全国的整合性が保障され、また、保

健福祉の両面からの包括的な監査がCCSのチームにより一元的に実施されることになる。

このほか、現行の利用者の苦情手続きの改善方策、改善命令でも解決できない場合に行われる登録取り消し命令に対する施設側の異議申し立て処理手続きの改善、施設に対する強制手続きの遵守方策などについては、CCSによる監査の制度化までに引き続き具体的な検討が行われる予定である。

3. 社会福祉マンパワーの水準の向上

福祉担当職員に関する問題点としては、①直接処遇職員の約8割が公的資格を持たず訓練も受けていないこと②医療関連職種との資格と異なり、福祉担当職員は行動規範基準がなく、学術団体による自主規制制度も実施されていないこと(なお、英国の国家資格制度の運用の仕組みは一般的に日本と大きく異なることに留意する必要がある)③現在のCCETSW(ソーシャルワーク教育訓練中央審議会、「セツワ」と略称される)を中心とする福祉分野の教育訓練は信頼を失っていること、などがある。

従って、福祉関係職員の教育訓練の充実を図るため、現在の社会福祉教育訓練担当機関であるCCETSWを廃止し、法律に基づく社会福祉教育訓練担当機関としてGSCC(General Social Care Council: ソーシャルケア一般評議会)を新設する。

GSCCは、評議員25名以内(保健大臣が任命し、評議員長は非専門家、その過半数は非専門家および利用者代表で構成され、各職種代表、サービス提供側の代表は過半数を超えない)と事務局(効率的な事務を行うために必要最小限の人数)により構成され、GSCCの運営方針は保健大臣の同意承認の下に決められる。GSCCの運営は、(ほかの学術団体と同様)登録者の会費制を中心に、GSCCが実施する各種サービス利用料収入や国庫補助金により運営される予定である。

GSCCの当面の主要な任務は、①利用者の視点に立った福祉担当職員の行動規範を綱領として

作成すること(全福祉担当職員が新綱領の遵守義務を負い、遵守しない職員は業務に就くことを認めないようにする)②利用者の自立支援サービスおよび援助サービスを提供するための職員の養成制度の確立(単に現在資格制度のあるソーシャルワーカー資格保有者だけでなく、直接処遇職員全体の養成制度が検討対象となるものであり、また、検討は教条主義的でない研究に基づくものでなければならない、としている)の2点である。

現在のソーシャルワーカー資格については、GSCCが登録管理を行い、ソーシャルワーカー資格の養成制度の見直しも早急に行う予定である。また、施設入所児童を扱うケアワーカーについては現在NVQ(国家職業資格)第3級取得が義務付けられているので、GSCCはその登録管理を行う予定である。さらに、今後、施設長について一定の教育訓練を実施した上で登録制度を導入することを検討する予定である。しかし、そのほかの福祉分野における新資格制度の創設については、現時点では必要性に乏しいとして否定された。

また、福祉担当職員の法律上の業務独占行為を認めることについても否定されたが、雇用上の法的制限を課すことは今後検討が行われる予定である。現在、精神保健・児童分野の一部の業務を担当する職員については特定の知識経験のあるソーシャルワーカー資格取得者を雇用するように制限が課されており、また、ナーシング・ホームの施設長は看護婦などを雇用するように制限が課されているが、ほかの入所施設の施設長についても一定の制限を課すことについては今後の検討課題とされた。

GSCCによる社会福祉担当職員の養成制度の一層の整備と並行して、社会福祉担当職員の訓練の一層の開発推進については新設の全国訓練機関(National Training Organization、「NTO」と略称される)が中心となって実施される予定である。社会福祉担当職員の訓練の開発推進に関連する諸問

題の検討については、保健省と全国訓練機関との共同シンポジウムの開催などの方法により、今後進められる予定である。

なお、教育訓練事業の推進に際しては、社会サービス近代化基金(6で詳述)の「訓練支援補助金」の活用が予定されている。

4. 関係部局間の連携の強化(自立促進志向型 で関連部局間の連携のとれたサービス提供)

関係部局間の連携のとれた福祉サービスが重要であることは言うまでもないが、現状は地域および個人により大幅なばらつきがあり、制度的な制約もあって十分な連携はとれていない。

労働党政権は、病院への入院を必要とする患者を減少させることを図る観点から、1997年冬より「ウインター・プレッシャー・マネー」と呼ばれる特別補助金を交付し、保健医療と福祉などの連携のモデル事業を積極的に進めてきた(このモデル事業には福祉施設拠点型、病院拠点型などのさまざまな事例があるが、一例としてはレジデンシャル・ホーム、デイ・センターなどを利用し、理学療法士、作業療法士、地区看護婦などのNHSスタッフと地方公共団体や民間団体のソーシャルワーカーなどの福祉スタッフが協力して、入退院前後の高齢者に対し短期・集中的にリハビリを実施し、入院・再入院患者の減少に実績を上げているケースが見られる)。また、現在提案・実施されているNHS制度改革の中でも、「健康改善計画」「プライマリー・ケア・グループ」など多くの事項において保健医療と福祉の連携を重視した対策が打ち出されている。本ホワイト・ペーパーでも、「保健医療と福祉の近代化(全国的プライオリティのガイダンス、1999年度から2001年度)」に基づく対策など、保健医療と福祉の連携のための対策が記述されている。

また、保健医療と福祉の連携を図るための提案文書である「パートナーシップ・イン・アクション」と題する文書が98年に公表された。これは計画作

成、サービス契約締結、サービス提供の各段階での保健医療と福祉の連携を図るためのものであり、①保健医療（地区保健当局またはプライマリー・ケア・グループ）と福祉（地方公共団体）の関係予算の共通統合管理を認める（保健医療福祉間の流用が認められる）ようにし、②保健医療サイドあるいは福祉サイドのどちらかに予算管理責任者を置き、保健医療と福祉の両面の予算管理責任を負うこととし、③利用者が統合された保健医療福祉サービスを利用できるようにする（例えば、保健医療サイドでも福祉サービスの提供ができるようにし、NHSトラストが主体となってホームヘルプを実施するなど認める）などを内容とするものである。このパートナーシップ・イン・アクションの計画については、99年にガイダンス・ペーパーの公表、2000年4月以降には老人保健福祉、知的障害などの一定の分野での実施が予定されている。

このほか、住宅、雇用、教育などの分野と福祉サービスとの連携についても強調されている。

5. 地方公共団体が提供する福祉サービスの質と効率性の向上

地方公共団体が提供する福祉サービスについては、これまでに述べたようなさまざまな問題があり、今後サービスの質と効率性を向上させるためには、上記の1の(1)のaを中心に詳述したように、目的志向的で改善が行われる仕組みを内包するようなサービス提供の枠組みを確立する必要がある。また、福祉関係予算の増加による財政面での裏付けも重要である。

一方、労働党政権は地方公共団体の行政機構および行政システムそのものの改善を検討しており、今後これらの改革が社会福祉行政に大きな影響を及ぼすことが予想される。1998年に公表された「(住民に密着した)近代的な地方政府」と題するホワイト・ペーパーでは、現在の委員会(社会福祉の場合は社会サービス委員会)中心の地方自治

システムから「首長と内閣」を中心とする地方自治システムへの移行のオプションを含む大胆な地方行政機構改革の方向性を打ち出し、また、今後の地方公共団体の業績改善の方法に関しても、ベスト・バリュー方式の本格的導入の方針を打ち出している(2000/2001年度から全分野に導入)。

本ホワイト・ペーパーで示されたさまざまな改善方策にはベスト・バリュー方式の考え方と整合するものが多いが、今後福祉分野におけるさまざまな施策および予算措置が地方公共団体で実際に執行される場合には、ベスト・バリュー方式にのって実施されることになる。

ベスト・バリュー方式の各プロセスの手順は以下の通りである。

- ① 地方公共団体は、地域でのニーズ調査なども踏まえ、サービスの質と効率性の両面における明確な業務改善目標を設定する。福祉分野においては、国の設定した全国目標に準拠して、社会福祉の明確な目標を確立するとともに社会サービス提供の具体的な期待水準を設定する。
- ② 地方公共団体は自らの活動に関し過去5年間の事業評価を実施する。
- ③ 地方公共団体は自ら行った事業評価、国などから提供される各種統計データなどを基に、具体的な業務改善目標を達成するための最も効果的な内容を記した地方実施計画を作成する。
- ④ 国は各地方公共団体の地方実施計画に基づく事業の成果について、毎年モニターを実施し業績評価を行う。また、従来実施している国の監査(保健省社会サービス監査局の監査や、監査委員会・保健省社会サービス監査局の共同監査)を強化した上で実施する。
- ⑤ ④に基づき業務改善措置が講じられる。例えば、評価が良い地方公共団体は顕彰し、ほかの地方公共団体も見習うよう情報交換が行われる。一方、評価の悪い地方公共団体につい

ては、期限を明示した改善計画の実施による改善、他の第三者による運営支援の受け入れ、重大な問題がある場合には行政権限をほかの団体に委譲する、などの措置を講じることが求められる。

6. 福祉関係予算の増加

現在、国から地方公共団体に交付される福祉関係予算は約90億ポンドに上る(イングランドの数字。以下同じ。なお、各地方公共団体当たりの平均は6千万ポンドになる)が、さらに一層の福祉サービスの改善を図るために、1998年7月には、99年度から2001年度の3年間に合計約30億ポンド(実質年平均3.1%増。経常支出および資本支出を含む)の追加予算を投入することを明らかにした。さらに、98年11月には、本ホワイト・ペーパーの改善事項を実施するための措置として、社会サービス近代化基金の創設が決定された。

この基金は総額約13億ポンドの追加予算措置により設立されるもので、今後3年間のうちに基金から支出される補助金の内訳は、①自立促進補助金に7億5千万ポンド(うち、「連携補助金」に約6億4700万ポンド、「予防補助金」に約1億ポンド)②児童サービス補助金に約3億7500万ポンド③精神保健補助金に約1億8500万ポンド④訓練支援補助金に約2千万ポンドである。

このうち、①の自立促進補助金の連携補助金は保健と福祉の連携のために用いられるものであり、リハビリ・サービスの充実、退院のアレンジの改善、危機的状況下での対処のための共同事業などに充当される。また、予防補助金は、自立を失う危険性のある状況下の者に対するサポートのため、地方公共団体による予防対策とリスク評価事業に充当される(例えば、冬に孤独で生活している高齢者、病院を退院して間もない者などの評価を行い、特別な自立支援サービスを実施することにより、病院への再入院や老人ホームなどへの入所を防ぐ

ような事業が該当する)。また、④の訓練支援補助金は各職種の資質向上のための訓練に充当される予定である。

III 労働党政権の福祉政策に対する基本的考え方

本ホワイト・ペーパーでも読み取れるように、労働党政権の福祉サービス提供の基本的考え方は、1970年代の旧労働党政権時代の考え方とは異なり、福祉サービスは公営であるべきであるとの考え方は採らず、また、前保守党政権のような極端な民活の考え方も採らない、いわば「第3のアプローチ」を進めることが明確にされている。すなわち、福祉サービスの提供主体は官民いずれにもこだわらないが、提供される福祉サービスは、その質と内容に重点を置き、自立促進の視点を踏まえ、個人のニーズに合った連携のとれたケアが全国公平に提供されることを担保されるようにすべきである、との考え方を基本に据えている。

本ホワイト・ペーパーでは、全編にわたって現時点で解決すべき問題点が数多く指摘されているが、これらの中には前保守党政権によるコミュニティ・ケア制度改革の欠陥や悪影響によるものも多い。しかし、保守党政権によるコミュニティ・ケア改革について、労働党政権は全面的に否定するわけではない。

例えば、コミュニティ・ケア改革で、福祉サービスの提供主体の多様化が図られ民間サービスを積極的に活用するようになったことにより、利用者のニーズによりきめ細かく対応したサービスの提供ができるようになったことについては一定の評価をしている。

これは、①サービス提供契約に基づき、サービスを「購入」し、利用者に提供する仕組みを制度的に創設したこと②各地方公共団体では、全福祉サービスのうち民間団体運営の福祉サービスを購入する割合を大幅に高めることが、保守党政権下

で国から強方に指導されたこと、の理由により、地方公共団体が提供するすべての福祉サービスに効率化が求められるようになったことにより、コミュニティ・ケア改革以前の地方公共団体直営の硬直的なサービスでは提供できなかったサービスの提供が可能になったことに基づく。

また、本ホワイト・ペーパーで指摘された問題点は、英国の行財政制度の歴史的な事情や各地方レベルでの運営の問題などさまざまな要因に基づくものも多く、労働党政権にとっても、問題点のすべてが前保守党政権のコミュニティ・ケア制度改革によるものとは批判しきれない。

従って、労働党政権では旧保守党政権のコミュニティ・ケア改革を廃止することはせず、その根幹的部分を存続させた上で、コミュニティ・ケア改革が悪い影響をもたらすことのないよう、サービス提供の「公平性」と「質の向上」に重点を置いたあらゆる対策を講じようとしているものと要約できよう。

IV おわりに

本ホワイト・ペーパーは基本的方向性を示す性格のものであり、その内容については今後各方面の意見聴取を経た上で段階的に実施に移される予定である。労働党政権は、前保守党政権との違いを明確に打ち出す必要があるため、社会福祉分野に限らず多くの政策分野について問題点を洗い出し、考え得るあらゆる解決策を網羅的に示し、

議論を重ねた上で実行に移すというアプローチを取っている。本ホワイト・ペーパーの改革内容の中には大幅な法律改正を要するものや関係団体との調整を要するものが含まれており、今後の推移には相当の紆余曲折があることが予想される。

(平成11年1月投稿受理)

注

- 1) 本稿では社会福祉施策一般および高齢者福祉施策について重点的に述べることとし、要保護児童問題の関連施策については誌面の都合により説明を省略する。英国では要保護児童問題は極めてプライオリティの高い問題であり、前保守党政権時代に制定された児童法に基づき各種施策が行われており、本ホワイト・ペーパーでもこの問題の改善方策に関し一章が設けられている。

参考文献

- Department of Health. 1998. *Modernizing Social Services (Promoting Independence, Improving Protection, Rising Standards)*. Department of Health.
- Department of Health. 1998. *Modernizing Health and Social Services: National Patients Guidance 1999/20-2001/02*. Department of Health.
- Department of Health. 1998. *Partnership in Action*. Department of Health.
- 武川正吾・塩野谷祐一編 1999 『先進諸国の社会保障1 イギリス』東京大学出版会。
- 北村彰 1998 「英国労働党政権と高齢者福祉政策」『海外社会保障情報』第122号。
- 北村彰 1999 「英国医療制度改革の現状」『月刊けんぽ』2月号, 3月号。
- (きたむら・あきら ジェトロ・ロンドンセンター部長)

高福祉の国のジレンマ

— フィンランドの社会保障の現状と課題 —

牧田 満知子

1. フィンランド社会保障の発達と

フィンランドモデル

北欧が福祉の先進国といわれて久しい。1990年代以降の経済危機に直面しつつも、既得権益としての福祉の質が落ちることはなかった。そしてそれを可能にしていたのが、高い累進課税制と賃金の平準化傾向を容認する社会体制であった。しかし構造的な経済不況が明確になった今¹⁾、北欧の国々は限られた福祉予算の中で、これまでの福祉の質を維持しさらに良い福祉を実現するため、さまざまな改革や見直しを迫られている。本論文が扱うフィンランドも例外ではない。

福祉の先進国といわれる北欧諸国にあって、福祉国家としてのフィンランドの歴史は浅い。スウェーデンとロシアに挟まれた地理的状況からその統治下におかれた歴史が長かったため、工業化の発達の遅れとそこから派生する全国民的貧困問題は、常にこの国の課題であり続けた。フィンランドが独立を果たしたのは1917年であるが、伝統的な意味での貧困が過去のものとなるのは第二次世界大戦後のことである。

北欧の社会保障の発展は第二次世界大戦との関係で考察されることが多いが、フィンランドの場合は隣国旧ソ連への戦時賠償金などの支払いがまだ経済に軋轢を加えており、他の北欧諸国のように、大きな戦禍から逃れた国の余裕、という文脈では語れない面をもっている。1950年代に入っても、フィンランドは社会福祉費支出の点ではヨー

ロッパの平均にまで達していない。フィンランドが福祉国家としての道を歩むことになるのは、1960年代になり、新しい社会政策の概略が定められてからである。

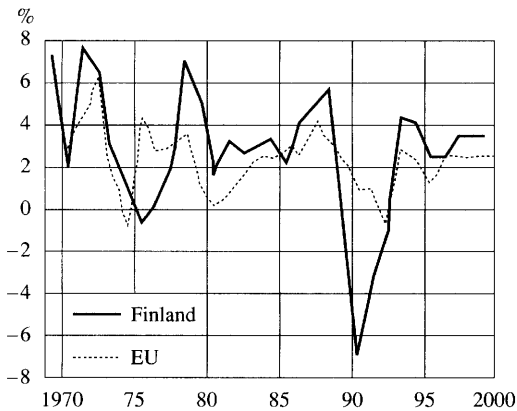
フィンランドが採用した社会保障政策のモデルは北欧モデルの応用であった²⁾。北欧モデルとは医療保険や年金などを国民保険法という一つの制度として結合させる包括性と、公的セクターによって与えられる広範囲の医療・福祉サービスの提供という二点によって特徴づけられる。これに対しフィンランドモデルは、市民の日常生活における主要なリスクを年金法・健康保険法として切り離して制度化させているという点で、包括的な北欧モデルとは異なる特徴を示している。一方社会福祉サービスのネットワーク化の採用、という点では北欧モデルを模範としている。公的セクターの充実は女性労働力の市場への参入を促す結果となり、生活水準及び女性の社会的地位の上昇に寄与することになった事は、夥しい量の論文に詳しい。こうしてフィンランドは1980年代には国民総生産額(GDP)に対する社会福祉支出の割合がヨーロッパの中位にまで上昇し、以後は北欧福祉先進国の一国として、その地位を確かなものにしてゆくことになる³⁾。

2. フィンランド経済の現状

フィンランド経済の動きは他のEU諸国と比較すると極めて特徴的である(図1)。1990年以降の深刻な経済不況は大幅な失業者の増加を招き、GDP

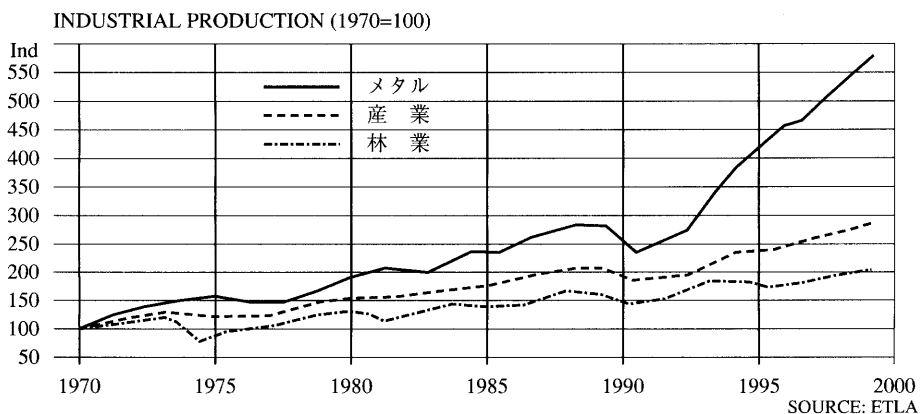
の著しい減少とともに、国民一人当たりの収入は激減した。しかしその後の経済復興に向けての調整は順調に進み、回復レベルはEUの平均を凌ぐ勢いをみせている。景気回復の主要な要因はハイテクノロジー関連産業の飛躍的な伸びにある(図2)。しかし森林に起因するパルプ関連事業は別としても、鉱物などの天然資源に恵まれないこの国

が、現在高い外貨収益をあげている研究開発(R&D)分野において、他のOECD諸国と対等に、あるいはそれを凌ぐ実績を今後もあげ得るかという点に関しては、疑問視する研究者も多い。事実数値の上ではフィンランド経済は持ち直し、むしろ発展しつつあるようにみえるのだが、視点を失業率に転じると、依然として高い割合が続いている(表1)。この問題はどうかとらえるべきだろうか？ 実はそこにこの国の持つ構造的な問題点が隠されていると考えられるのである。経済回復の旗手となったハイテクノロジー産業や研究開発事業であるが、これらは大幅な雇用者増を望めない業種である。さらにフィンランドを含む北欧の国々では社会福祉関連の仕事に従事する者の割合が高いが、これらの業種は生産性が望めないばかりか、将来的に大量の雇用も期待できず、失業率の緩和には役立たない。国際的競争力を持つ企業の有無という点でも、フィンランドはEUの他の加盟国から後れを取っている⁴⁾。産業基盤のこうした層の薄さが、雇用数の低迷を生みだしている主要な原因であると考えられる。特に、経済にとっても社会保障の面からも強い不安材料としてあげられるのが、15～24歳の若年労働者の極めて高い失業率である。これ



出典：Kotilainen Markku, "Finish Economy Growing Faster than EU-countries on Average," *HIGH TECHNOLOGY IN FINLAND 1997*, Finnish Academies of Technology, 1997, pp. 18-19.

図1 フィンランドとEUの国内総生産の推移



出典：Kotilainen, *HIGH TECHNOLOGY IN FINLAND 1997*, The Finnish Academy of Technology, 1997, pp. 20

図2 フィンランドの産業種別の伸び

表1 失業率の推移

年度	1994	1995	1996	1997
全労働者	18.4	17.2	16.3	13.1
15～24歳	33.6	29.2	27.4	22.4

出典：Employment bulletin of the Finnish Ministry of Labour, December 1997.

表2 老人ホーム数の推移

	1993	1994	1995	1996
老人ホーム数	424	422	418	418
収容人口	24,210	23,406	22,950	22,905
65～74歳	3,037	3,093	2,982	2,907
75～84歳	10,130	9,470	9,144	9,067
85歳～	10,240	10,030	10,248	10,396

出典：福祉・保健研究調査機関（National Research and Development Center Welfare and Health：STAKES）の資料から作成。

は世代間扶養のシステムを危うくするばかりか、少子化を促す原因にもなっており、その解消に向けてのシナリオが何よりもこの国にとって優先されるべき課題であるが、今のところ抜本的な対策は示されていない。

3. 社会保障と高齢者問題

このように経済が持ち直したとはいえ、依然として高い失業率と社会保障の持つ構造的なジレンマを抱えるこの国は、1993年に行政改革を行い、これまで国が管轄してきた社会福祉部門を含む社会保障の大幅な部分を地方自治体に委ねることで解決の道を模索している。行政は455の地方自治体と、地方行政の出先機関である12の県から構成されている。地方自治体は教育・文化・保健・医療・福祉・建築規制など市民生活に関わるほとんどの分野を包摂している。一自治体あたりの人口は日本及び世界の諸都市と比較すると極めて少なく、1万人以下が78%と過半数である。自治体は規模に応じて国から補助金を交付され、住民のニーズにあわ

せた各種のサービスを行うようになっている。

フィンランドの現在の高齢化率は日本とほぼ同じ14～15%である。周知のように日本は21世紀の早い段階で25%という高齢社会に突入することが予測されているのだが、フィンランドの場合はそれほど懸念される高齢社会には至らないようである。老人ホームの数は微減ながら確実に減っていく傾向にあり、実質的にはホームに入居する高齢者の割合も減少している(表2)。特に65～84歳を対象にすると、施設介護を受けている者の割合は1.68%(1996年度)であり、将来的に在宅介護へと収束させていこうとする社会福祉政策を反映する形になっている。

老人ホーム(サービスハウスと呼ばれることが多い)の位置づけにも変化が生じている。要入所高齢者のうち、78%は自治体経営のホームを選んでいるが、残りは私立経営(19%)、あるいは半官半民のホーム(3%)を選択している(1996年調査)。自分の意志で私立入所を希望する高齢者が増加しているのが近年の特徴と言える。私立経営のホームの場合、日本のように一身専属性の所有ではなく、所有面積に応じた賃貸契約をとるところが多い。必要なケアやリハビリは別途利用料金を支払って受けるため、要介護度が高いほど料金はかさむ。すなわち高齢になればなるほど比例的に多額の利用料を支払わなければならないわけで、一般の年金生活者はその選択に関し躊躇せざるを得ない構造になっている。問題はこうしたホームが今後根強く生き残り、一般市民向けの公的施設が減少していけば、福祉国家としての理念が危機に直面するのではないかという点である。すでに一部の私立経営のホームでは、設備の整ったリハビリ部門を一般に有料で解放する計画を立てている⁵⁾。これは公立のホームでのリハビリ部門が、財政削減のあおりを受けて規模を縮小しつつあるのを受けて、「必要な人に必要なケア」を提供し、あわせて「ケア」を買うという意識を定着させよう

というねらいがある。今までは高い税金は人生において最終的に還元されると信じて、個人貯蓄に意欲的でなかったこの国の人々も、老後の人生設計の見直しを迫られている。

同様の問題は身障者政策にも及んでいる。フィンランド最大の規模と収容力を持つラハティー市の身障者リハビリセンターを例にとってみよう。ここは単に高齢者・身障者そして中途障害者のためのリハビリセンターとしてのみならず、理学療法士や作業療法士、言語セラピスト・音楽セラピストなどの研修機関と情報交換の場としても機能している独立した身障者リハビリセンターであるが、国は2004年をメドにここを完全に解消し、理学療法士や作業療法士を、ホームヘルパーのように派遣制にするシステムを考案中である⁶⁾。このように施設の存在そのものが経費節減の対象である限り、ラハティーのようなケースは後を絶たないだろう。しかしリハビリにはメンタルケアも連結させて治療を行う場合も多く、派遣すればすむというレベルの問題ではないのは当然である⁷⁾。さらに施設に勤務している職員の再就職の問題も残されている。こうした政策が社会不安をかき立てないよう、いくつかの選択肢が用意されなければならないだろう。

4. フィンランド社会福祉政策の方向性と問題点

社会福祉費の削減をめざす政策は以上からもわかるように、在宅介護に限りなく収束させてゆく方向を採る。そこから派生する問題として、低所得高齢者の住宅環境の劣化が近年問題化してきている。歴史的にも貧しい時代の長かったフィンランドでは、低所得高齢者の多くは老朽化した高層アパートに居住しているが(一部では現在も木造平屋の小住宅が使用されている)、体力の衰えにあわせてその住宅を改造する資金を持ち合わせていない。集中暖房やサウナの設備はむろんのこと、リフトや車イスの通過できる間口さえ確保されていない住宅は、これら高齢者を自宅に縛り付ける結

果になっている⁸⁾。政府は財政難を理由に老朽化したアパートの改造工事に難色を示す一方、新築のアパートの建設を奨励し、新築物件に有利な住宅ローンの設定などによって若者の需要に訴える政策を展開している。最近の住宅の年平均増加戸数は3万~7万戸、増加率は1.5~3.5%である⁹⁾。住宅需要を生みだし、これを経済の活況につなげようとする政府の失業対策のもくろみは、数値の上では成功しているかにみえる。この結果老朽化したアパートには空き室が目立ち、環境の悪化が懸念されている。1994年の統計では、フィンランド中に約220万戸のアパートがあり、平均の広さは75平方メートルであるが、約13万戸が空き室である¹⁰⁾。転居もままならない低所得年金生活者の場合、空き室がさらにスラム化を促す環境の中に取り残される形になっており、設備の整った施設への入居を望む者の割合は極めて高い¹¹⁾。

もちろん在宅高齢者がますます増加する社会を想定した上で、低床バスを徹底化させる法規制や、日常生活器具を含むあらゆる生活用品を、高齢者・身障者の視点に立って改造してゆくバリアフリー計画など、特筆すべきプラス面も看過できない。低床バスはもともとスウェーデンで開発され、実用化されたものであるが、フィンランドはいち早く導入に踏み切った¹²⁾。しかし市民の足としての交通機関の半分以上が市電であるため、現在その改良に向けて独自に試行錯誤が重ねられている。最終的には市電も低床化が望まれているが、それには膨大なコストが予想されることから、暫定的にレディーX計画が検討されている。レディーXとは市電の随所に屈強な女性を配し、彼女らが乗り降りに不便のある人々(乳母車も含めて)を必要に応じて介助するというシステムである。また在宅介護に関しては、ファミリー・デイ・ケアが実験段階を経て徐々に実現されつつある。施設介護よりは在宅介護、そして在宅介護よりは自然で、かつコストとベネフィットが期待できる選択肢として開発され

たプログラムである¹³⁾。このようにしてフィンランドは、社会福祉予算の削減と雇用創出という難解なシナリオの実現に向けて着々と歩を進めつつある。

5. 少子化問題と21世紀の福祉

最後に少子化問題について言及しておきたい。フィンランドの誇る保育などのケアプログラムについては、0歳から自治体の運営するデイケアを利用できるだけでなく、すでに妊娠中からもさまざまな加護が与えられる。70%もの女性がフルタイムの仕事に従事するこの国では、出産後も263日の産休(賃金の66%支給)及びその後2年間の育児休暇(無給)が取れ、復職が保証されている(1996年)。教育制度について言えば、小・中・高の義務教育化と大学教育の授業料免除はヨーロッパでは珍しいことではないが、フィンランドの場合、一般的に修士卒まで6年間のカリキュラムが組まれているのが特徴である。さらに大学生の場合、一人あたり国から月2,000マルカ(約50,000円/1997年)の奨学金がもらえる制度が続いており、意図的に留年する者も後を絶たない、という高福祉ゆえのジレンマがここでも引き起こされている。しかしこのように社会的条件が整っているにも拘わらず、フィンランドの女性の合計特殊出生率は2.0には達していない。同様の問題を抱える日本の場合、いかにすれば女性の出生率を上げることができるかという議論が、福祉の分野のみならず各方面で議論されてきた。女性の社会進出に伴う晩婚化はほぼ定着しつつあり、それ自体は深刻な問題ではない。問題は女性に子供を持つことをためらわせる社会体制の不備にあるとされてきた¹⁴⁾。しかし十分な社会体制が整っているフィンランドさえ、少子化が進んでいるという現実、我々に「少子化問題」の持つ根の深さを改めて認識させてくれる結果となっているように思われる¹⁵⁾。

6. 結語

現在多くの先進国が直面している問題は、少子化と高齢化による世代間扶養のバランスの崩れにどう対応するかという問題である。一定の経済成長を前提として供給されてきた社会保障は、その抜本的な見直しを迫られている。とはいえ福祉先進国といわれる国々のGDPに対する社会保障の割合は依然として高く、高齢者個人の尊重という基本的理念はしっかりと守られている。今後はこの理念を軸に、福祉の「質」を下げることなくコストの減量化に取り組む姿勢が必要で、フィンランドの場合、それは前述したように、現在試行錯誤の段階にあるさまざまなプロジェクトの実施によって実現に向かいつつある。問題は他国と比較して極めて有利な失業保険などの労働体系と、教育制度の構造だろう。経済が好況の時には大した問題にはならなかったこれらの社会保障も、不況によって労働による賃金が頭打ちになってくると、税金を払う労働者の強い不満を誘発し、彼らの労働意欲を殺ぐ形になってきている。

また少子化問題の背景には、修士卒以上の高学歴を持つ女性の増加と離婚率の高さ、専門職に専念するために安易に避妊手術を受ける傾向が、若い世代を中心に増加しつつある点が指摘できる。奨学金で暮らす若者達は明確な将来像を描けないでいる。こうした奇妙とも思える構造を再考し、経済の活性化を促すと同時に、雇用を促進できるような仕事を創出することがこの国のとるべき方向であろう。失業の解消を図り、若年層を社会に組み込んでゆく努力が何よりも望まれるのである。

(平成11年2月投稿受理)

注・参考文献

- 1) R. B., Freeman. "The Large Welfare States as a System," *American Economic Review*, Vol. 85 No. 2, pp. 16-21. フリーマン論文は多く引用されている。これはスウェーデンの経済と社会保障について論じたものだが、フィンランドの場合も多く共通点が認められる。九尾直美「スウェーデンの経済と福祉」『スウェーデ

- ンの社会保障』東京大学出版会 1990年.
- 2) Jouko Jaakola, Panu Pulma and Kyosti Urponen, *Compassion, Community Help and Social Security: A History of Social Welfare among the Finns*, Jyvaskyla: Gummerus, 1994. 及び中江章浩『21世紀の社会保障』第一書房 1998年. G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press, 1990. R. H. Titumuss, *Social Policy, An Introduction*, London: George Allen & Unwin, Ltd., pp. 30-31. 1974. など、『スウェーデン・フィンランドの社会福祉』旬報社 1998年10月刊も参照のこと.
 - 3) Jaakola, *Compassion, Community Help and Social Security: A History of Social Welfare among the Finns*.
 - 4) 百瀬宏・他著『環バルト海』岩波新書 1995年.
 - 5) 私立経営の老人ホームではヘルシンキ市にある Wilhelmina (ヴィルヘルミーナ) がよく知られている. ここでは高齢者の障害の程度を大きく三種類に分類し, 基準メニューを用意している. 不足分は時間ごとに計算されたアラカルトの介護メニューから選ぶしくみになっている. ちなみに基準メニューは一ヶ月あたり FIM : 1,750 (約44,000円), FIM : 5,990 (150,000円), FIM : 6,990 (175,000円)である(1997年度). Outi Piironen-Backman さん(ヴィルヘルミーナの調査部門秘書)への面談調査から.
 - 6) Sami Hyyrylainen さんへの面談調査から. (ラハティ市適応トレーニングセンターの技術援助部門の部長)
 - 7) Anssi Autere さんへの面談調査から. (同, 技術部門の介護士)
 - 8) Bengt-Vilhelm Levon, "Everyday Living Environments of Elderly Persons," *Themes from Finland*, No. 2, STAKES, 1994, pp. 8-10.
 - 9) Ibid.
 - 10) Ibid.
 - 11) Liisa Horelli, "Evaluating Smart Home Technology in the Finnish Context," *Themes from Finland*, No. 13, STAKES, 1994, pp. 28-32.
 - 12) Agneta Stahl, "The Provision of Transportation for the Elderly and Handicapped in Sweden," Lund Institute of Technology, 1997.
 - 13) 保健・福祉研究調査機関 (National Research and Development Center Welfare and Health : STAKES) はここに紹介した以外にも住宅調査, 貧困調査など高齢者・身障者に関わるさまざまな調査を行い, それをもとにプロジェクトを発足させている. レディーX はまだ机上の段階だが, 筆者も参画したファミリー・デイ・ケアは2年の実験期間の後, 今秋から行政の福祉政策の一つの選択肢に入る予定である.
 - 14) 小此木啓吾「日本人と心のケア」『月刊福祉』1996年1月 pp. 44-48.
 - 15) 少子化と呼応するようにこの国の離婚率も高い. さらに避妊手術施術数も微増傾向にある. これらの問題の解決が困難な点は, それが個別意識に根ざしているところからくる点にある. 残念ながら国は今のところ有効な解決策を見いだせないでいる.
- 表1: Marja Ala-Jaasky (フィンランド総領事館/大阪) 及び Mikko Kauppinen (フィンランド労働省勤務). 失業率の年次推移に関する資料の提供.
(まきた・まちこ ヘルシンキ大学客員研究員)

中国の失業問題とその展望

— 都市部貧困層の拡大と高失業率の長期化 —

沙 銀華

I はじめに

90年代に入り本格的な経済改革が始まった中国では、アジア金融危機と国内のバブル崩壊の影響を受けて経済環境が厳しくなっている。国有商業銀行は巨大な不良債権を抱え、不動産市場は不振となり萎縮している。その中で最も深刻な問題は、「親方五つ星」と言われてきた国有企業の終身雇用制度が崩壊し、その改革により大規模な失業が発生したことであり¹⁾。現在、中国においては、半数以上の国有企業が赤字経営を続けており、失業問題はますます深刻化している。

失業問題は国民生活と密接な関係があり、社会の安定にも極めて大きな影響を及ぼすため、中国政府はこの問題に力を入れている。主な施策としては、失業者に対する社会保障制度を整備するとともに、再就職キャンペーンを行い、失業者の再就職・雇用を促進している。これらの対応策がどの程度効果があるのか、また深刻な失業は次の世紀まで続くのか、解決のめどがあるのかなどが現在の大きな関心事となっている。

本稿では、中国において失業が急増している背景と実態を概観するとともに、政府の救済措置、再就職のための対応策を解説し、その上で深刻な失業問題に示される今後の課題を指摘することを試みる。

II 失業の背景と実態

1. 失業の背景

中国において失業者が急増している主な原因としては、次の三つがあげられる。すなわち、①農村部に数億の余剰労働力が存在しているため、その一部が都市部へ流入し、これにより新規の労働供給が急増したこと、②計画経済の破綻に伴う国有企業の倒産で失業者が急増したこと、③市場競争原理の導入に伴い国有企業を含む都市部企業が雇用のリストラに着手し、企業内失業者(富余人員)、一時帰休者(下崗)²⁾を大幅に増加させたことである。

(1) 農村部余剰労働力の圧力

中国の総人口は1995年には既に12億人を超え、そのうち8億人は農民である。しかし、労働・社会保障部(以下「労働省」と略称)の非公式な数字によると、余剰労働力は農村部のみでも1.3億人に上るとみられる。また労働省は、2000年にはそれが1.4億人を超えると予測している。

90年代初めから多数の農民が内陸の農村から沿海都市に出稼ぎに出かけ、その現象は「民工潮」と呼ばれている。これらの農村部の余剰労働力は都市部の労働市場に巨大な供給圧力を掛けている。

(2) 国有企業の倒産

中国においては、市場経済原理を導入してから国民経済が急速に発展し、国民の生活水準は向上してきた。しかし一方、市場経済が社会主義の計画経済に取って代わったことにより、計画経済に基づいて経営されてきた国有企業は次第に赤字が常態化し、経営難に陥った。

こうした移行期には不可避のことであるが、計画経済時代には倒産することのなかった国有企業の倒産件数が、近年急増している。96年の倒産件数は前年の2.6倍である。中国統計局の非公式の発表によると、8万8,000社の国有企業のうち少なくとも15%の企業は倒産状態であり、今後5年以内に倒産すると予測されている。この国有企業の倒産が多数の失業者を発生させている。国有企業の倒産の増加が失業者の大幅増をもたらしていることは、政府の労働管理機関に正式に登録された失業者の公表データでも確認できる。

(3) 国有企業のリストラ：早期定年退職と一時帰休

半数前後が赤字という厳しい環境にある国有企業は、赤字経営を是正し市場経済メカニズムに適應できるよう、企業組織の改革、人件費の節約と

余剰人員の整理などに努めている。

国有企業は、人件費の節約と経営効率の改善のため、余剰人員に対して早期定年退職を勧告し、また人員削減の直接的な手段として一時帰休の措置を採っている。

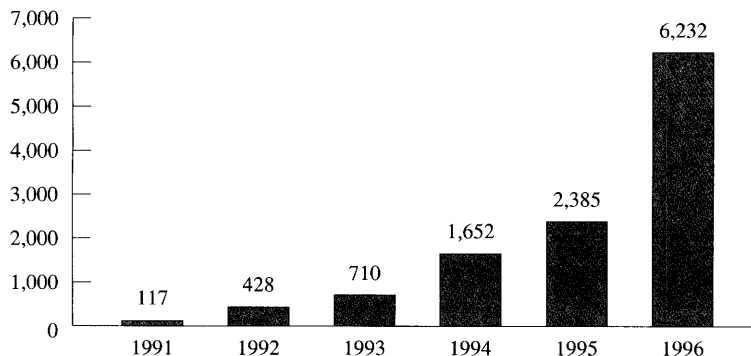
2. 失業の実態

(1) 失業の実態

政府の公表データによると、90年代前半の都市部の失業率はほぼ3%未満であるが、後半に入ると3%をやや超えるようになる。ただしこれは、政府労働機関に正式登録した失業者の人数であり、一時帰休者はこの中には含まれていない。

また、同じ政府のデータによると、97年の登録済み失業者は570万人で失業率は2.85%、一時帰休者は1,274万人で全国の従業員数の6.31%を占めている。したがって、登録済み失業者と一時帰休者の合計は全従業員数の約9.16%を占めることになる。

ただし、現在の中国においては一時帰休者は約3千万人前後いるという説³⁾もある。また、新規に労働市場に参入する高校および中学卒業者は毎年約1千万人いるが、そのうち就職できる者は約800万人である。従って、求職中(待業)の新卒者は毎年200万人以上のペースで増加している。



出所：北京思源兼併與破産諮詢事務所の調査データ(1997年)より。

図1 中国最近6年間の破産件数

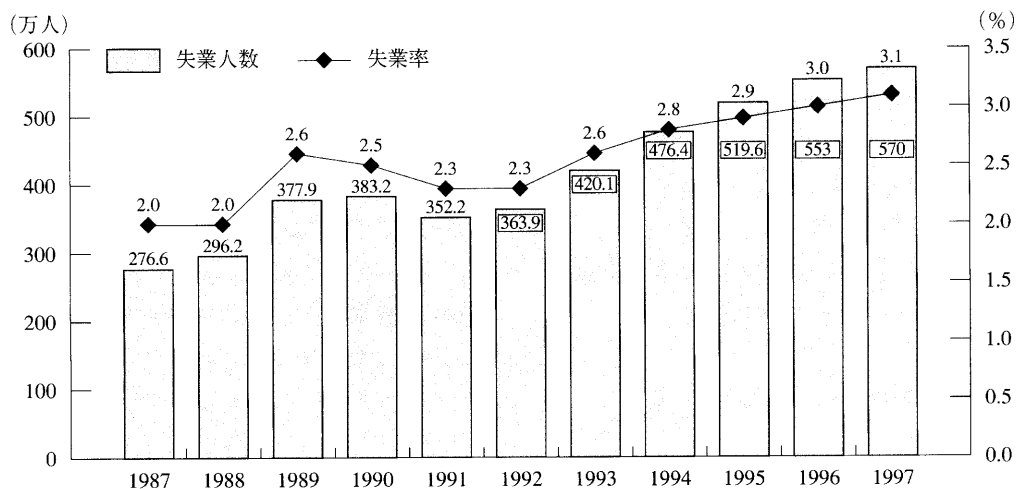
こうした状況を踏まえると、一時帰休者や企業内失業者、待業者などを含む中国都市部の実質的な失業率は10%を超えているという推測ができる⁴⁾。

(2) 失業者の特徴

① 女性の失業率が高い

遼寧省、江蘇省、上海市、黒龍江省、安徽省の5省市の非公式統計によると、96年に一時帰休になった従業員は413.6万人であり、うち女性従業員

は248.2万人で全体の約60%を占める。しかし上記5省市における全従業員に占める女性従業員の割合は約37%から40%であることから、一時帰休者に占める女性の割合はかなり高いことがわかる⁵⁾。また上海市政府の計画では、同市の55万人を超える繊維産業の従業員は25万人まで削減される予定である。半数強の従業員がリストラの対象となることになるが、そのほぼ全部が女性である。



出所：『中国統計年鑑1998』中国統計出版社 1998年9月より。

図2 中国失業人数と失業率

表1 1997年地方別(主要)失業人数と一時帰休人数

(万人)

	従業員数(A)	失業数(B)	失業率%(B/A)	一時帰休数(C)	一時帰休率%(C/A)	実際失業率%
北京市	499.6	3.3	0.66	13.2	2.64	3.30
天津市	318.8	4.3	1.35	21.1	6.62	7.97
上海市	527.7	14.9	2.82	37.7	7.14	9.97
遼寧省	1141.8	46.0	4.03	90.0	7.88	11.91
山東省	1118.3	38.9	3.48	61.9	5.54	9.01
湖北省	925.2	33.9	3.66	72.4	7.83	11.49
四川省	794.0	43.2	5.44	67.1	8.45	13.89
黒龍江省	970.6	25.5	2.63	122.1	12.58	15.21
全国	20207.0	576.8	2.85	1274.1	6.31	9.16

出所：実際失業率以外は、『中国労働統計年鑑1998』中国統計出版社 1998年10月。

実際失業率は登録済み失業率と一時帰休率を合計したもので、筆者作成。

② 中高年齢層へのシフト

80年代後半には失業者の8割前後が20代前後の青年であった。しかし90年代後半に入ると、失業者の中心が低年齢層から中高年齢層にシフトする動きがみられる。

例えば安徽省の場合は、96年の失業者の中で40代以下は約80%以上、30代以下は約38%を占める。したがって、30代から40代までの中年層の失業者は全体の約40%前後を占めている。

表2 中国都市部失業状況の予測

(万人)

失業源	1998年	1999年
現有一時帰休者	450	600
失業登記者	560	620
新增一時帰休者	300	300
新增労働力	322	274
政府機関改革リストラ	2	300
農村から都市部へ転換人口	300	300
合計	1934	2394

出所：「明年逾2300万人失業」香港経済日報，1998年11月25日より。記事によると、このデータは国家計画委員会の報告による。

③ 低い教育水準

一例として上海市の場合、非公式統計によると、失業者のうち中卒および中卒以下の者は97年に約80%を占めている。教育水準は再就職のカギであるため、教育水準の低い者が再就職先を探すことはかなり難しいのが現状である。

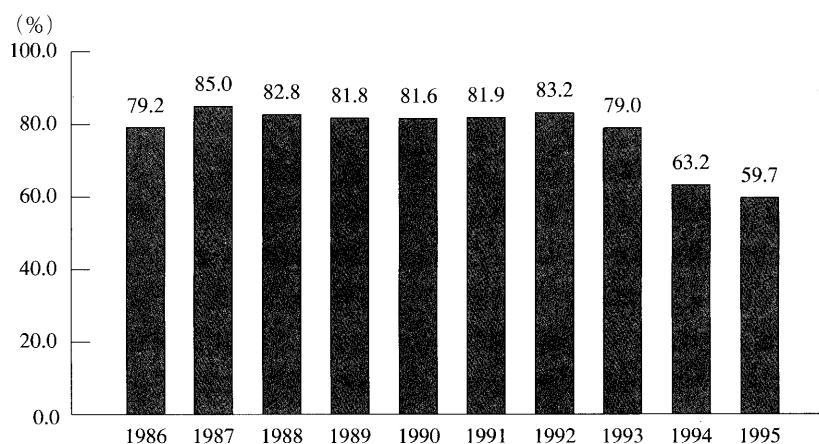
III 政府の対応策

1. 再就職キャンペーン

失業者および一時帰休者をできる限り早く再就職させ、失業者の急増に歯止めを掛けることを目的として、次のような中央および地方政府の再就職キャンペーンが全国規模で実施されている。

(1) 行政指導

1997年4月、国務院は各地方政府に「若干都市における国有企業の吸収合併を試行および従業員再就職に関する補充通知」を通達し、各地方行政機関が失業者の再就職により力を入れるよう行政指導を行った。また同時に各地方の民間団体の協力を呼びかけた。



出所⁶⁾：『中国統計年鑑1996』中国統計出版社1996年9月より。
「青年」は16歳以上30歳未満の者である。

図3 失業者の中の青年の割合

(2) 政府行政機関による指定会社への再就職斡旋

各地方の行政機関は、経営状態の良い企業を指定して失業者の再就職の受け入れ協力を求め、倒産企業または倒産寸前企業からの失業者をそれら指定会社に再就職させている。

(3) 第三次産業の発展による雇用拡大

サービス業を中心とする第三次産業の企業を新設または拡大し、失業者に対してより多くの再就職のチャンスを提供している。

各地方政府はここ数年間、以上の再就職キャンペーンに非常に力を入れ、かなりの成果を上げている。例えば四川省の場合、失業登録が済み失業救済金を受領している者は96年に18.4万人であったが、そのうち再就職者した者は8.82万人で、これは失業救済金の受領者の約48%に当たる。山東省都済南市においては、6万人の失業者のうち既に5万人は再就職した。また上海市は、ここ数年間のキャンペーンの結果、昨年までの5年間で約85万人の失業者（一時帰休者を含む）の再就職を達成している。

2. 失業保険制度による救済

中国政府は、先進国と同様に、新中国を建国した時点から社会保障制度の整備を始めたが、正式に失業保険制度が設立されたのは改革開放政策が開始された後の86年頃のことである。それ以前は、中国においては失業という概念は存在しなかった。改革開放前の中国では国有企業は終身雇用制を採用しており、失業自体がほとんど存在しなかったからである。しかし市場経済体制を導入して以来、雇用制度の改革によって労働者側が自由に職業を選択することができるようになった一方で、企業側も従業員を解雇することが容易になった。終身雇用制の崩壊や企業倒産などによって多くの失業者が生じたため、中国政府は、社会の安定を図るためには社会保障制度、中でも失業保険

表3 失業救済金給付の規定

勤務年数	支給期限
1年以上2年未満	3か月
2年以上3年未満	6か月
3年以上4年未満	9か月
4年以上5年未満	12か月
5年以上	24か月以下

出所：国務院の規定による。

制度の設立が重要であることを強く認識するようになる。この結果、80年代後半から失業保険制度が設立されることになった。

(1) 失業保険制度のシステム

93年4月12日、国務院は「国有企業従業員の失業保険の規定」を公布した。各地方政府は、この規定に従って各地方の実情に合わせて規則や条例を制定し、社会保障制度の一環としての失業保険制度を正式に発足させている。

現在、各地方政府においては、国務院の規定に則して地方政府の労働管理機関が失業保険金を管理している。この規定によると、失業保険金の財源として、企業は、従業員の標準月給の1%をもって地方社会保障管理機関に保険料として納入する。従業員本人が保険料を支払うか否かについては、各地方が地域の実情を踏まえて決めることになっている。

(2) 給付規定

国務院の規定では、失業者に対する失業救済金の給付は表3のように定められている。失業前の企業での連続勤務年数が5年未満の場合は最長12か月、5年以上の場合は最長24か月の失業救済金を受領することができる。

(3) 支給金額

失業救済金の支給金額は各地方ごとに異なる。表4は主要都市と一部の省の保険料負担と失業救済

表 4 失業保険料の負担と救済金の支給

	国务院(全国)	北京市	上海市	広州市	遼寧省	深圳市
保険料 (企業負担)	全従業員の賃金総額の0.6%, 1%を超えてはならない	全従業員の賃金総額の1%	全従業員の賃金総額の1%	国务院の標準	全従業員の賃金総額の1%	全従業員の賃金総額の1%
保険料 (本人負担)	規定なし	一人当たり月2人民元	本人負担なし	本人負担なし	規定なし	本人負担なし
救済金の 支給水準	社会救済金の120~150%	社会救済金の120~150%	市最低賃金の60~70%	市平均賃金の35~45%	社会救済金の110~180%	市平均賃金の80%

出所：中国の新聞、雑誌、各省、市の規定により作成。

「社会救済金」は、所得のない者に各地方政府が定めた当該地方での最低生活水準を維持するために必要な所得を財政から給付するもの。

金の支給の規定を比較対照したものである。

しかし現実には多くの企業で経営が悪化しているため、保険料の滞納がしばしば発生している。また給付の面でも、地方政府によっては、上記の規定に従わず現地の平均賃金の30%前後しか支給しない例もみられる。こうした状況では失業者が最低生活水準を維持することは難しく、失業保険制度を見直す声も高まっている⁷⁾。

3. 早期定年退職制度の導入

中国では現在、法定定年退職の年齢は男性60歳、女性55歳と規定されている。早期定年退職の措置では、これが男性50歳、女性45歳に繰り上げられる⁸⁾。早期定年退職をすると、早期定年から法定定年までの間、企業から基本生活費を受給することになる。基本生活費の水準は法定定年退職者の年金の約6割程度であり、失業保険金とほぼ同水準である。

しかし早期定年退職の普及は、社会的に再就職への圧力を減らす一方で年金受給者を増加させ、養老年金基金に巨大な圧力を掛けることが予想される。高齢化が急速に進んでいる中国⁹⁾にとって、21世紀は、失業問題と高齢化問題の間にジレ

ンマを抱える苦しい時代となろう。

4. 一時帰休者の保護

一時帰休者には、帰休期間内は企業から給料の50%から60%に当たる生活費が支給され、最低生活が制度的に保障されている。

5. 再就職受け皿会社への税などの減免措置

多くの地方政府が、再就職者を受け入れるための新設会社や再就職者の受け皿会社に対して、税などの減免措置を講じている。河北省、安徽省、甘肅省、江西省などが好例であるが、江西省南昌市の場合は、企業の従業員の60%を超える再就職者を受け入れる会社に対して、税や各種費用の徴収について優遇政策を設けている。

6. 労働技能の育成訓練

専門技術を持っていない失業者は再就職が難しいのが現状である。政府、労働組合および婦人連合会などは、失業者や企業内失業者のために「育成訓練センター」「女子学校」「週末学校」などを開設し、彼らがサービス産業に必要な専門技術など各種技術を習得するように訓練を行っている。

また上記の機関や団体は、職業紹介所と連携し、彼らに訓練終了後に速やかに再就職を斡旋するシステムを作っており、再就職のチャンスがより広がるよう努めている。

IV 今後の課題

次世紀の前半、中国は人口構成をめぐって三つのピークを迎えることになると予測されている。第1のピークは、中国が2020年から2030年にかけて少なくとも15億の総人口を擁することになるということである。第2のピークは、中国の就労年齢人口(16歳から定年まで)が2020年に10億人に達することである。そして、高齢者(60歳以上)の人口が2040年に3億人を超すというのが第3のピークである。これは、21世紀の20年代から40年代の間、中国では人口が引き続き増加する一方で人口の高齢化が進み、就労人口への負担が重くなるということであり、中国の歴史上未曾有、あるいは世界の人口発展史においてもどの国も経験したことがない事態である¹⁰⁾。中国の次世紀前期の失業者(待業者を含む)、潜在的失業者、一時帰休者の総計は約3億人になるという予測もある。

これらは、21世紀の中国が人口増、高齢化、失業増の三つの重要な課題に直面していかざるを得ないことを意味しているが、特に以下の二つの点の問題となるだろう。

1. 都市部貧困層の拡大

中国において沿海都市部と内陸農村部の間で貧富の格差が激しいことは、日本のマスコミでもしばしば話題になっている。しかし高率の失業によって都市部内で貧富の格差が拡大していることはあまり報道されていない。都市部では、失業救済金または一時帰休者の生活費は年間約3,600人民元前後(日本円約6万円)であるのに対し、高所得者には年収100万人民元以上の者も少なくない。

中国では、経済成長が本格化した90年代に入って大都市圏を中心に新富裕層が台頭してきた。上海では現在、新富裕層(月収2,500人民元以上)は人口の約5%を占めている。新富裕層は今後も増加を続け、彼らと彼ら以外の層との資産格差も一段と拡大していくものと予想される。

一方、失業者は最低生活ラインで窮乏生活を過ごしている。「貧富平均」を目指した社会主義モデルが崩壊した後の中国では、都市部において高い失業率の下で貧困層が一層拡大し、貧富の格差は非常に大きくなることが予測される。

沿海都市部と内陸農村部との所得格差の拡大に、都市部内の高い失業率による所得格差が加わることは、中国社会全体に対して不安定な要素が増すことを意味しよう。

2. 高失業率の長期化

人口圧力の下、都市部では新規の求職者が毎年千万単位で増加しているが、その受け皿として供給される就職ポストの増加は数百万単位である。

労働省は、外資の進出増加や高い経済成長の持続などを理由に、今後は就職ポストが増えると楽観的に予測している。これによれば、毎年新たに増加するポストは約800万人分である。しかし、同じ労働省の予測データによると、今後の15年間、毎年18歳年齢層に属する人口(大学進学者を除く)は1千万人を超える。しかもこの中には、既に失業している者(一時帰休者を含む)およびこれから国有企業のリストラによって失業または一時帰休が見込まれる者は含まれていない。労働省の予測はかなり楽観的なものと思われ、現実はもっと厳しいと予想される。

さらに、就職ポストが少ないにもかかわらず、農村部の余剰労働者の都市部への出稼ぎブームが長期化・恒常化しているため、都市部の失業者の間では就職競争が今後一層に激しくなることが予想される。

こうした状況からみると、再就職できる失業者または新規採用される者の数は、毎年の失業者の(グロスの)増加数より少なく、少なくとも今後15年間で高失業率という厳しい状況が改善される兆しは見えない。

V おわりに

21世紀の中国は、人口、高齢化、失業、人材不足などのさまざまな重要な課題に直面していくだろう。これらの諸課題の間には相互に関連性があり、失業は単なる失業問題にとどまらない。すなわち、失業者を削減するためには総人口を減少させなければならず、総人口を減少させるには出生率を低下させなければならない。しかし出生率の低下速度が速ければ、それだけ人口の高齢化現象が速く進む。若い世代の人口が減少する一方で、高齢者が増えることになる。3億を超える高齢者の社会保障費用をどのように捻出し、高齢者の生活の安定を確保していくかが重大な問題となる。

21世紀の中国がこの難題をどのように解決するか、注目すべきところである。

(平成11年2月投稿受理)

注

- 1) 昨年、上海市総工会(労働組合)は、上海市民に対して、「生活の中で一番心配していることは何か」というアンケート調査を行った。同調査によると、上海市民が憂慮していることの上位三つは、「企業内失業(一時帰休)」(93%)、「成人病の医療保険」(72%)および「定年後収入の減少による生活水準の悪下」(68%)であった。一番憂慮されているのは、「一時帰休」を含む失業であることが分かる。
- 2) 一時帰休、企業内失業、失業と待業との区別は次の通りである。
 - ① 一時帰休とは一時的に職務または職場から離れることをいい、二つのケースがある。一つは、勤務先の国有企業の営業・生産が停止状態になってくるものの倒産できないために自宅待機となっ

ているケースである。もう一つは、国有企業が企業体質強化の一環としてリストラを行った際、リストラ対象者として自宅待機しているケースである。この場合にはいつ職場復帰できるか分からないため、企業側は彼ら自身が求職活動を行い、再就職することを奨励している。両方のケースとも、待機中は企業から基本生活費が支給される。

- ② 企業内失業とは、一時帰休に加えて、帰休にはなっていないものの企業内に仕事がなく、いずれは一時帰休となることを見込まれる状況を意味する。一時帰休を含むより広義の概念である。
 - ③ 待業(新卒就職浪人)とは、就職できない新卒の大学生、高校生および中学生が、就職を待つことをいう。
 - ④ 失業とは、企業の破産または合併によって職場を失ったことをいう。中国では都市の失業者・失業率しか公表されていない。失業者とは、非農業戸籍を持つ、男16~60歳、女16~55歳の労働能力と就業の意思のある未就業者で、中国政府の労働管理機関に正式に失業登録をしている者を指す。失業保険制度によって、失業者は政府の労働管理機関から失業救済金(基本生活費)を受領することができる。
- 3) 『中国社会保険』1997年第4期 p. 1の「憂下崗」参照。また、企業内失業者の人数は3千万人という説もある。『中国社会保険』1997年第5期 p. 14の「失業保険—深化改革之我見」参照。
 - 4) 香港経済日報 1997年3月20日の「下崗失業成跨世紀難題—城市失業率10%、産生数千万貧民」、光明日報 1997年3月12日の「下崗再就業：一個重要話題」参照。
 - 5) 法制日報 1997年5月15日の「下崗女職工再就業的問題与对策」参照。
 - 6) 『中国統計年鑑1997』では、統計の取り方が変わり、上図の「失業者の中の青年の割合」、「中国失業人数と失業率」などの項目が削除された。したがって、これらの指標についての政府の公式統計データは、『中国統計年鑑1996』号にとどまっている。
 - 7) 「失業保険制度の改革は焦眉に迫る」金融早報 1997年1月1日参照。
 - 8) 例えば上海市の場合、こうした早期定年退職の傾向が強まりつつある。
 - 9) 現在、中国の高齢者人口は年3.2%で増加しており、今世紀末には1.33億、全国の総人口の10.5%を占めるようになる。2040年に至ると高齢者人口は3.74億、同24.8%に達する見込みである。すなわち、4人に1人は高齢者である。
 - 10) 中国科学院国情分析グループ編著 胡鞍鋼・王毅執筆 『生存と発展』科学出版社 1989年10月 p. 20 参照。

参考文献

「東アジアの中間所得層のライフスタイルと生活意識」
1997年2月 ニッセイ基礎研究所.
『中国統計年鑑』1996～1998年 中国統計出版社.

『中国労働統計年鑑』1997年 中国統計出版社.
胡鞍鋼・王毅 1989 『生存と発展』 中国科学院国情分析
グループ編著 科学出版社.
(Sha YinHua ニッセイ基礎研究所研究員)

アラン・ウォーカー著 渡辺雅男/渡辺景子訳
『ヨーロッパの高齢化と福祉改革』

(ミネルヴァ書房 1997年)

河野 真

I はじめに

他の地域に先駆けて高齢化がすすんだヨーロッパでは、その社会的・経済的影響について、かねてより活発な議論が繰り返されてきた。本書は、ヨーロッパ諸国の高齢化問題をテーマに、筆者が近年発表した六つの論文によって構成されており、高齢化をめぐる諸課題が様々な角度から検討されている。著者のアラン・ウォーカーは、1997年までの18年におよぶイギリス保守党政権下の福祉政策を批判的に検討し続けた気鋭の社会政策学者であり、国際社会学会老年社会学部会の部会長やEUに設けられた高齢者問題専門委員会の委員長を歴任した、高齢者問題に関する第一線の研究者でもある。

今日日本では、高齢化社会に対する悲観論が繰り返されており、国家財政や経済成長の観点からは、高齢化は負担あるいはマイナス要因としてのみ捉えられ、将来の社会保障支出をいかに抑制するかが最大の焦点とされている。次世紀に向けて抑制的な福祉制度のグランド・デザインが描かれつつある今、高齢化悲観論の矛盾を鋭く突き、「生産的高齢化社会」を実現させるためのオルタナティブを提供しようとする本書は、時宜を得た学術的論考であり、高齢化問題を原点から見つめ直す視点を提供してくれる。

II 本書の構成と概要

1. 構成と主題

本書の構成は次の通りである。

序章 高齢化と社会政策

第I部 イギリスの高齢者福祉

第1章 人口高齢化と公共政策

第2章 ニュー・マネージメントの下で

第II部 ヨーロッパの高齢者福祉

第3章 EUにおける高齢者の社会的ケア

第4章 高齢化に対応した社会

終章 世代間関係と福祉のリストラ

各章を概括する前に、本書を理解するためのキーワードをいくつかここで示しておこう。まず、「高齢者という地位」や高齢者像というものは政策的に「創り上げられたもの」であり、各国の政治イデオロギーが決定的な役割を果たしていることである。EU加盟国における高齢者福祉制度改革には、ほぼ例外なく「多元主義」的手法が用いられている。ただし多元主義アプローチは「多義的」であり、「新自由主義イデオロギー」に基づく「消費者主義・家族主義アプローチ」とそれに対峙する「連帯主義」的な「権限強化アプローチ」に分けられる。前者は、高齢化を「悲観的」に捉え、経済発展の「重荷」と考える。後者は、「生産的高齢化社会」を築き上げていくために「世代間の連帯」を維持しようとする。これらが本書を構成する基本的な要素と考えてよい。

2. 各章の概要

序章では、本書の基本命題が示されている。人口の高齢化は、悲観的に捉えられることが多いが、それは主として高齢者を「依存的受動的な存在」や「経済的重荷」と捉える新自由主義イデオロギーの影響を受けた、社会経済政策によって創り上げられたイメージなのである。本書で展開される高齢者問題の政治経済学は、こうした国家－高齢者関係の構図の上に築き上げられており、序章前半で行われるイギリス社会政策の史的分析の中でそれが検証される。序章は次に、高齢化社会の将来について二つのシナリオを描き出そうとする。その一つは、イギリス保守党政権による高齢者政策を推し進めた先に待ちうけている未来であり、ここでは多くの人々が高齢化悲観論を共有するようになり、世代間の連帯も損なわれる。もう一つのオプションは生産的高齢化社会であり、高齢者の能力に関する年齢差別主義的ステレオタイプは否定され、高齢者を重荷としてではなく、生産的市民として社会に包み込むことが奨励される。

1980年代以降イギリスでは、高齢者の貧困はもはや深刻な問題ではなく、すべての高齢者は今や裕福であるという見解までが示されるようになった。第1章において筆者はまず、これらは一種の「神話」であり、「所得を高齢者から貧困な他のグループの人々に再分配すべきだ」という政策提言を正当化するもの」(p. 32)であると鋭く反論する。本章では様々なデータから、高齢者は今も社会的、経済的に従属的な地位に置かれており、しかもそうした状況を「創出し、助長し、維持しているのは、高齢であるということよりも、むしろさまざまな社会政策」(p. 40)であることが明らかにされる。イギリスにおける雇用・年金政策は、高齢者のニーズというよりはむしろ経済の調整や労働市場の規制のために用いられてきた。このことが、高齢者の経済的地位を不安定なものにし、さらには、高齢者差別や高齢者の依存傾向を助長することにもなったのである。

第2章では、イギリス保守党政権下の高齢者介護政策が批判的に考察されている。イギリスでは、「公的部門の負担を軽減していこう」という政策によって」(p. 58)民間部門は拡大される一方、公的なサービスは大きく後退した。民間部門の拡大は、施設入所者の費用を公費で負担し、民営の施設数やその入居者を急増させることなどを通して行われた。社会サービスの残余化については、コミュニティ・ケアの提供を意図的に細分化したり、供給システムに準市場的な体制を作り上げることによってすすめられたが、サービスの財源管理はむしろ中央集権化されていった。筆者は、これを「国家の守備範囲を後退させると同時に国家の管理を集権化するというニュー・ライト戦略の一つの表われ」(p. 63)であると解説している。筆者は次に、イギリスにおける福祉改革のレトリックと矛盾を解明しようと試みる。イギリス政府がすすめてきた市場志向的な「社会的ケアの消費主義モデル」(p. 73)は、利用者の選択の幅を広げたり権利を保障するものではない。また、家族を第一の介護者と考え、社会的ケアは最小限にとどめるという家族主義イデオロギーに基づき家族介護者へ責任を押し付けることは、最悪の場合、老人の虐待にもつながりかねない。目指されるべきは、公的サービスの拡充を伴う、福祉サービスへの利用者参加と権限強化を図るシステムづくりなのである。

第3章は、EU諸国における高齢者ケア政策の収斂化傾向と分散化傾向を解説し、高齢者ケア・サービスの変化を促す圧力要因や権限強化アプローチを実現させるための諸要件を検討している。筆者は、圧力要因を一般的圧力(社会人口学的圧力とそれに伴う政治的・経済的圧力)と特殊的圧力(新しい消費主義や利用者の参加を求める草根圧力、さらにはそれに呼応した専門家からの圧力)の二つに分け、前者については、各国で普遍的に見られるものの、それに対する政治的対応には国によりかなりの隔りがあると述べて

いる。穏やかな形での対応は、経済的圧力となって費用効果の面からの要請としてあらわれるが、より悲観的な政治的圧力は、家族責任の増大を唱え、公的部門以外の役割を更に大きくしようとする。後者に関して筆者は、第2章同様「消費者主義」アプローチの欠陥を指摘し、「権限強化アプローチ」を採り入れるべきことを主張する。本章では、高齢利用者の参加を妨げる数多くの障害を克服し、権限強化アプローチを実現させるために必要となる取り組み(主としてフォーマル・サービス組織の原理と構造、そして運営方式)が示されている。

第4章では、望ましい高齢化社会を構築するための諸課題が検討されている。世代間の連帯を維持しながら、年金、保健・社会サービスに対して一層の資源投入を図ることや、利用者参加型の福祉システムを構築すること。また、スティグマや社会的排除、市民的権利の一部否定を生み出し、高齢者による経済的貢献の道を閉ざす社会・経済的な高齢者差別を撲滅すること。そのためには、高齢者を受け身の存在としてではなく、能動的な可能性を持った参加者として見なしていかなければならない。

終章は、「福祉国家の核心に位置する」(p. 143)世代間契約の問題を政策次元と親族間のインフォーマルな契約の二つの次元に分け、福祉のリストラ政策が両者に及ぼす影響について検討している。筆者は、そもそも世代間の公平性の議論やそれに対する関心自体、連帯主義的な政治風土とはなじまず、新自由主義的な文脈から生まれてくるものであることを説く。「世代間の公平性」をめぐる議論はしばしば、経済政策の失敗を隠し福祉のリストラを正当化するために用いられ、その結果、高齢者差別は強められてきた。筆者は次に、親族間のインフォーマルな契約、例えば介護関係について、介護の質を決めるのは個人レベルの要素(互惠性の精神、愛情、義務感など)であるとしても、「伝統的な世代間の介護関係を社会的に構築し、それゆ

え、高齢者の介護における家族特に女性親族の支配的な役割を維持する上で、中心的な役割を担っているのは国家」(p. 163)であると述べる。新自由主義的な考えの下では、介護に果たす家族の義務は規範化され、様々な政策を通して再生産されていくのである。

福祉のリストラ戦略の結果、個人の責任を力説する風潮が強まり、公的年金から私的年金への切り替えの動きが見られるが、筆者は、こうした傾向が利己主義を助長し、社会的統合の絆を弱めることになることを警告している。また、高齢者ケアにおける家族の役割の増大は、家族内部に対立の火種を生む可能性もある。それゆえ、「福祉国家のリストラを目指す経済・社会政策が世代に対する新たな問題を創り出すこともまた予測されるのである」(p. 172)。

III 結び

本書は、人口の高齢化を経済成長の重荷として悲観的に捉え、福祉サービスの残余化を進める新自由主義的改革手法を批判し、それに代わる連帯主義的なアプローチを提示しようとする。このアプローチは、もっぱら国家介入によって福祉問題を解決しようとするパターンリスティックな伝統的福祉国家政策とも距離を置く(p. 74, p. 114参照)。「社会的排除(Social Exclusion)」をなくし、世代間の連帯が維持された「人々を包み込む社会(Inclusive Society)」を創り上げていこうとする本書の立場は、いわゆる「第三の道(The Third Way)」¹⁾との親和性が高いと考えられる。

日本では、今まさに、社会保障構造改革の名の下に様々な領域で新自由主義的アプローチが展開されており、福祉支出の削減を正当化するべく高齢化社会の「危機」が声高に叫ばれ、他方では、経済的に「恵まれた」高齢者のイメージが作られようとしている。年金給付水準の切り下げをはじめ、

介護保険制度の導入に併せて社会サービス領域に市場メカニズムを組み込むことや利用者負担の増大が検討され、実行に移されようとしているのである。日本の高齢者政策の本質を見極める上で、またその将来を展望する上でも、本書は示唆に富む。とりわけ本書で解説されているイギリスのコミュニティー・ケア制度と、日本の介護保険構想には、数多くの類似点があり、前者に対する本書の分析は後者の構造的欠陥を知る上で役立つ。紙幅の都合で多くの点に触れることはできないが、以下何点か列挙してみよう。

コミュニティー・ケア制度のもとでは、利用者の「選択権」や「発言権」は、「包括的な査定(アセスメント)のプロセスとケア(ケース)・マネージメントという二つの主要な方法で獲得」(p. 66)することとされ、「地方自治体は、個人のニーズを査定し、ケアの組み合わせをデザインし、サービスの提供を保証することに責任を負う『主導的な機関』」(pp. 66-67)と位置付けられている。ところが現実には、「こうした査定は個人の選択の幅と利用者の影響力を制限する一方で、逆に官庁の専門家の権限を強化すること」になり、「利用者は査定を受けるかどうかを決める権利を持たず、専門家の査定に同意しない人に異議申し立てなどの防衛手段も与えられていない」(p. 75)。すなわち、「ケア・マネージメントは行政中心でも利用者中心でもありうる」が、イギリスでは、「なによりも費用抑制のための行政的な手段として考えられて」おり、「利用者の参加をどう保証するのかという点について政府の提言は何も語って」いないのである(pp. 73-74)。

コミュニティー・ケア制度は、介護保険構想同様、民間サービスを奨励した。しかし社会的ケアの分野において「民間部門は、公的部門と同じ程度に、官僚的な規則や専門家のアセスメント(査定)によって支配されている」し、前提としてのサービス提供者間の競争が通常存在しないため、市場メカニズムはうまく機能しない(p. 101)。しかも、「社会的ケ

アの分野では、身体が弱っている人、病気の人が多い。彼らには『いくつかの店を見てまわる』気力も体力も、店から出ていく現実的な見通しもない」(p. 101)うえに、ケアの「必要性は、インフォーマル部門でのケアが危機に陥ったために生じるので、あれこれの選択肢を『見て回る』余裕はないのが普通である」(p. 69)。「理論的な選択肢を広げたところで、高齢者が有効な選択を行なうことができなければ、消費者の主権を確保したことにはならないのである」(p. 101)。

このように、「もともと、社会的ケアの提供者とその利用者との関係は不平等な権力関係なのであって」常に「権力を握っているのはサービスを提供する側なのである」(p. 101)。それゆえ、コミュニティー・ケア制度が提唱する「選択」は、所詮「絵に描いた餅」(p. 69)にすぎず、「市場原理の導入と選択の幅の拡大とが結びついているという主張は誤り」なのである(p. 101)。しかも民間部門はしばしば、利用者を「選別」する。例えば、民営の施設では、「精神障害者や痴呆症の人など、管理が難しい人は排除されることがある。…障害の重くない高齢者を選別または『いいとこ取り』し、障害の重い人達を公的部門に押し付けるという傾向が見られるのである」(p. 70)。また、「ケアの質についても、かなり疑いの声が出て来ている」(p. 71)。民間サービスに付随する様々な問題点は、国の規制によってある程度は改善されるかもしれない。しかしながら現実には、イデオロギー的理由から、あるいはまた業界団体の抵抗や圧力ゆえ、「規制制度はかなり脆弱なもの」でしかない(pp. 71-72)。

以上結びに代えて、ウォーカーのコミュニティー・ケア政策に対する批判点をいくつか取り上げてみた。本書は、我々が日本の福祉制度改革を再検討するためのヒントを数多く与えてくれると思う。最後に、ウォーカーの「高齢者問題」に関連する比較的最近の著作(本書に集録されたものを除く)を紹介しておきたい。

「ヨーロッパの高齢化」

- Walker, A. and T. Maltby. 1997. *Ageing Europe*. Open University Press.

「福祉多元主義」「イギリスの高齢者介護政策の理論」

- Walker, A. 1993. "A Cultural Revolution?: Shifting the UK's Welfare Mix in the Care of Older People," in A. Evers and I. Svetlik, eds., *Balancing Pluralism: New Welfare Mixes in Care for the Elderly*. Avebury.
- Walker, A. 1995. "Integrating the Family into a Mixed Economy of Care," in I. Allen and E. Perkins, eds., *The Future of Family Care for Older People*. HMSO.

「世代間関係」「社会的排除」

- Walker, A. ed. 1996. *The New Generational Contract: Intergenerational Relations, Old Age and Welfare*. UCL Press.

- Walker, A. and C. Walker, eds. 1997. *Britain Divided: The Growth of Social Exclusion in the 1980s and 1990s*. CPAG.

「インフォーマル・ケア」

- Qureshi, H. and A. Walker, eds. 1989. *The Caring Relationship: Elderly People and Their Families*. Macmillan.

「新しいケア・システム」

- Walker, A. and L. Warren, eds. 1996. *Changing Services for Older People*. Open University Press.

注

- 1) 例えば A. Giddens, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Polity, 1998. は、私見では「責任」や「効率」といった側面が過度に強調されているようにも思われるが、イギリス労働党政権が現実にも歩み始めた「第三の道」の論理構造を学ぶ上で役立つ。
(この・まこと 兵庫大学助教授)

中田照子/杉本清代栄/森田明美共著
『日米のシングルマザーたち』

(ミネルヴァ書房 1997年)

木村 清美

日本の母子世帯数は、統計によって異なるものの、全世帯数の2%にも満たない数である。とはいえ、その数が増加傾向にあり、とりわけ経済的困難に陥りやすい「離婚を原因とする母子世帯」が増加していることが、近年の財政難の中で注目されている。過去にも財政上の理由で、児童扶養手当の削減や子の父親の所得に応じた手当支給制限が設けられたことがある(現在この条項は凍結されている)。しかし、負担の押し付けあいをして財政問題の解決にはならないであろう。重要なのは、母子世帯の自立を支援していくことである。

そのためには、まず母子世帯の生活実態を把握する必要がある。母子世帯は現在の社会的経済的環境の中でどのような生活を余儀なくされているのか、生活問題は何処にあり、どのように問題解決を図っているのか、あるいは解決できずにいるのかをまず明らかにしなければならぬ。そうすることで、公的分野の担うべきことを見いだせるであろう。

しかし、母子世帯の自立を阻む問題の解明は、必ずしも十分ではない。本書も指摘しているとおりに、現存の統計からは母子世帯の生活実態が見えない。例えば、各種関連統計は母子世帯の所得水準が低く、生活保護受給世帯が相対的に多いことを示しているが、当の受給者の生活の細部はわからない。評者らがインタビューした離婚女性たちは、離婚直後の生活不安定期には保護受給を生活の支えにしながらも、しかし保護への依存ではなく保護からの自立を目標にしていた。生活保

護はすべての母子世帯が常に必要としているものではないが、しかし、特定の時期の母子世帯にとっては、後の自立をも左右する重要なものなのである。このような実態を知れば、これら女性の自立志向を尊重しながら離別後の生活状況に応じて段階的に支援していくことこそ重要なのであって、生活保護の支給制限はむしろ自立の妨げにもなりかねないことが明らかになる。母子福祉政策に求められているのは、まず生活実態の詳細な把握から始めることなのである。

本書は、まさに、そのような視点で行われた研究である。構成は、以下のとおり、まず著者らの研究の視点と調査方法が述べられた後、日米の母子世帯の動向と社会福祉の変遷、次いで両国での面接調査の結果がまとめられている。

- 第1章 日米の「女性世帯」研究の視点
 - 第2章 日本の「女性世帯」と社会福祉
 - 第3章 アメリカの「女性世帯」と社会福祉
 - 第4章 調査の結果
 - 第5章 調査のまとめ—21世紀への提言
- 資料編

第1章では、まず母子世帯の問題を捉えるときの視点、研究の目的、方法が述べられている。著者らは、母子世帯を「女性世帯」—「生計を担う者が女性である世帯」—の一形態とみなし、母子世帯の問題をそれ特有のものとしてではなく、「女性

が生計を担う世帯ゆえに出現する問題」として捉えている。この視点は非常に重要だと思う。母子世帯の貧困問題は、社会の中で「稼得者」として位置付けられていない女性が生計の担い手になるところに原因がある。すなわち、労働市場における不平等という、すべての女性に関わる問題が母子世帯の貧困というかたちで象徴的にあらわれているのである。著者らの姿勢は、「女性世帯」という用語の使用に典型的に示されている。

ただし、用語にこだわるあまり、「女性世帯」がどのような世帯を指すのかわかりにくい箇所があったことを指摘しておきたい。例えば、後の第4章で引用しているデトロイト市の統計データにある「女性世帯」とは、どのような世帯を指すのだろうか。面接調査対象が日米とも母子世帯(著者らによれば「母と子の関係を核とした世帯」)であるにもかかわらず「女性世帯」を使用する理由として、著者らは①行政が規定する「母子世帯」概念には収まらない「多様な母子世帯」の生活実態を捉えたい、②女性の社会的・経済的不平等に力点を置くため、③一定のイメージが定着している「母子世帯」の用語に代える言葉が必要、を挙げているが、その姿勢はこの章の論述に十分に示されている。読者の混乱を避けるためには、従来どおり「母子世帯」を使用してもよかったように思う。

調査方法は、本書の冒頭にあるように「行政が行う量的調査の限界—生活の細部が聞き取れない—」を乗り越え、母子世帯の抱える問題を明らかにするために、面接調査が用いられている。さらに、その面接調査は、1970-80年代を通じてアメリカで開拓された「フェミニスト調査」の立場に立っている。著者らによればフェミニスト調査とは、①「女性に関することを、(多くの場合)女性の手によって、そして女性の利益のために行う調査」で、②「女性の状況を変えることに貢献するものでなければならない」、③「調査研究者が自らをフェミニストであるという認識のもとに行う調査であることが基本」で

あるという。具体的な調査方法として、①「調査研究者と調査対象者が対等な関係であること... 関係は上から下ではなく、むしろ下から上であること、調査研究者自身が調査に参加し、共に問題を考察すること」、②「調査研究者は、自分の個人的経験を考察に用いること。女性であるという『経験』が考察に不可欠」、③「多くの場合、量的調査より質的調査... 問題を『深く』知ることを重視する」ことが挙げられている。「フェミニスト調査」のもつ姿勢には評者も惹かれるものがある。しかし、この方法を採用することによってこそ得られた成果が、分析の中であまり強調されていなかったのが残念である。フェミニストとして被調査者との「対等な関係」に立ち「共に問題を考察する」という姿勢は、おそらく面接調査内容になんらかの効果を及ぼしているであろう。従来の面接調査とは違う「フェミニスト調査」ならではの成果をもっと明確にしてほしかった。著者も述べているとおり発展途上の研究方法のようなので、今後の発展を期待したい。

本書は、このような視点に立った面接調査を日米両国で行うことをとおして、『女性世帯』に象徴的にあらわれるジェンダー・システムの障碍を、日米の比較研究から明らかにし、『女性世帯』に対する社会福祉援助の課題を考察することを目的としている。はじめに述べたとおり、母子世帯の生活実態を把握するには量的調査だけでなく、質的調査が求められているが、それには多大な労力がかかる。評者も経験があるが、他の面接調査に比べて母子世帯への調査は、対象者の抽出から面接時間の調整まで、特に困難を伴う。その困難な調査を日本だけでなくアメリカでも実施した著者らの研究意欲に敬意を表する。

次いで第2章と第3章では、日米両国の母子世帯の実態、社会福祉制度の歴史と現状を分析している。なお、日本を扱った第2章では、厚生省「全国母子世帯等調査結果の概要」による全国レベルの実態だけでなく、本書の面接調査対象者が住む

名古屋市の実態も分析している。

第4章では、前半で名古屋市とその近郊に住む41人のシングルマザー、後半でアメリカのミシガン州デトロイト市および周辺地域に住む51人のシングルマザーの面接調査結果を考察している。

日本調査からは以下のことが明らかにされている。まず、シングルマザーが必要とする援助は、死別・未婚か別居・離婚かによって異なり、前者には「精神的支え」、後者、特に夫から逃げている女性にとっては安全な住居や、職探しの際の保証人などの支援が必要であるという。これらの指摘には面接調査ならではの成果があらわれていて興味深い。ただし、さらに欲を言えば被調査者の生の言葉を掲載してほしかった。おそらく被調査者が語る言葉は著者らに豊富な示唆を与えてくれたであろうと思われる。それが、読み手にまでは伝わってこなかったのが残念である。アメリカのケースは言語の違いがあるため難しいとは思いますが、日本のケースだけでも生の言葉がそのまま著されていれば、読み手も著者と共に調査の成果を共有できたと思う。面接調査という困難な研究にもあえて取り組んだ意欲的な研究なのであるから、その成果をもっと生かしてほしかった。なお、出産前後を通じた就業継続の重要性に関して「母になるまえに自立した女性としての暮らしをすすめる援助」が必要との見解は、すべての女性の問題として重要な指摘と思われる。

次いで、アメリカ調査からも、日本と同様、未婚か離婚かで異なる問題を抱えていることが明らかにされている。前者の問題は、10代での若すぎる出産が世代間で継承されていること、そして家族関係の問題、経済的不安定さや将来の不透明さなど複数の問題を抱えていることである。一方、離婚シングルマザーは、未婚に比べて養育費を受けている女性が多いものの、その水準の低さや、養育費をめぐる前夫とのトラブルなどの問題を抱えている。また、両親が子どもの共同養育権をもつ

ことによって、子どもの生活が複雑になっていることも指摘されている。子どもと父親の関係のあり方を考えるうえで、示唆に富む指摘である。また、AFDC(要扶養児童家族扶助)受給者が一般に考えられているように福祉に依存しているのではなく、就労意欲が高いことを明らかにし、就労プログラムや労働市場の検討が必要であるという。さらに、スティグマが福祉援助の受給をためらわせていること、しかし、スティグマを乗り越える手助けとして非営利組織が機能しているという分析結果は、非常に興味深い。日本にもこのような組織がいくつかあるが、いっそうの拡充が必要であろう。また、福祉改革論者の言う「AFDCが貧困シングルマザーを増加させる」という主張に対し、「シングルマザーの自立の援助に成功しない社会福祉であるがゆえに」受給者が増えるとの指摘は、日本の母子福祉政策にとっても重要な指摘である。懲罰的な福祉改革ではなく、母子世帯の自立、さらに言えばすべての女性の経済的自立を支援するための改革が必要なのである。

第5章では、現代の日本社会が「『自立』的な『個人』を基礎とした共同社会に移行しつつ」あることを指摘し、次いで、母子世帯にかかわる制度の日米差を整理している。ここでは単に制度の紹介にとどまらず、両国の制度の相違点と共通点が明らかにされていてわかりやすかった。さらに欲張りな要求を言わせてもらうなら、第1章で「女性問題」は「(日米)両国間で『有機的な関連』を持っている問題であるため、国際的な視覚が必要である」というときの、「有機的な関連」とは何かをこの章で明確に論じてほしかった。両国の制度の相違にもかかわらず共通して政策が性別分業を前提にしていること、両国の母子世帯とも「育児」が生活上の困難になっていることを指しているように評者は理解したが、著者らの主張は別にあるのだろうか。国際比較の困難性に直面した経験をもつ者としては、「有機的関連」についてもっと論述を深め

でもらえたなら、さらに多くの示唆が得られたであろうと思うと残念である。

最後は、母子世帯の自立に必要な社会福祉援助について、次の8つの提言で締めくくられている。① 経済的困難および子どもの養育を「社会的責任」と認識し経済的援助をすること、② 就労のための技術の習得を支援する教育・職業訓練、③ 就労や教育・職業訓練との両立を可能にする、きめ細かな保育支援、④ 学童保育の整備および青年期の子をもつ女性への精神的支援、⑤ これらの支援を総合的・継続的に行う体制づくり(母子寮が支援機関としての役割を持ちうる)、⑥ 「女性世帯になる」ことを選択する過程での精神的・経済的援助、⑦ 多様な社会福祉制度の情報を伝達しあうネットワークづくり、⑧ 差別・スティグマの払拭、の8つである。政策面の改善だけでなく、女性自身による自助組

織の形成までを視野に入れた幅広い提言である。

以上のとおり、本書の内容は、社会福祉制度の歴史から母子世帯の現状、面接調査の分析、それらの日米比較、それらに基づく提言までを含んでいる。その内容のすべてを貫いているのは、ジェンダー視点で社会福祉を問い直すという著者らの一貫した研究課題である。本書が突き付けた課題は、今後の日本の社会福祉研究に大きな刺激となるであろう。

なお、本稿では詳しく紹介しなかったが、本書は母子世帯にかかわる日米の社会福祉制度を、その歴史から現状までわかりやすく整理しており、専門外の評者にも理解しやすかった。ジェンダー問題への関心を高めるためにも、幅広い分野の方々に一読を勧めたい書である。

(きむら・きよみ 大阪産業大学助教授)

足立正樹編著
『各国の介護保障』

(法律文化社 1998年)

増田 雅暢

I 介護問題への取り組み

本書は、人口の高齢化が進む先進諸国8カ国(イギリス、スウェーデン、オランダ、ドイツ、オーストリア、イタリア、アメリカおよび日本)の介護保障制度に関して、各国ごとにこれまでの取り組みや現行制度の概要と特徴、今後の課題などについて、簡潔に説明している。書名のとおりに介護保障制度の国際比較の書である。

平均余命の伸長や出生率の低下傾向、あるいは核家族化の進展や家族規模の縮小などによる家庭介護力の低下などから、高齢者の介護問題は、欧米先進諸国の共通の課題となっている。高齢者介護問題は古くから存在する問題であるが、社会的な支援システムづくりという観点から見ると、医療保障や所得保障、社会福祉などの取り組みに比べて比較的新しい分野である。

我が国を例に見てみよう。36年前の1963年に制定された老人福祉法において、介護が必要な高齢者に対する福祉サービスとして、老人家庭奉仕員制度や特別養護老人ホーム制度が創設された。ただし、こうしたサービスの利用者は、長い間、低所得者を中心とする一部の人たちに限られていた。72年に、老人性痴呆の実態と要介護高齢者を抱える家族の苦労を描いた有吉佐和子さん執筆の小説『恍惚の人』が、半年で140万部販売のベストセラーとなり、高齢者介護問題が社会的な話題を呼んだが、それでも政策の動きは遅かった

ように見える。その当時の高齢化率は現在の半分の7%台にすぎなかった。介護問題は、育児や家事と同じようにある段階までは家族が行い、家庭内での介護が困難になると病院への入院で対応するということが一般的と考えられていた。

しかし、80年代後半以降、介護問題に対する国民の不安が大きくなっていく。その背景には、人口の急速な高齢化の進展と「人生80年時代」といわれる平均寿命の伸長により、誰もが要介護状態となり得る可能性があること、また少子化の進展などによる家族規模の縮小や女性の就業の一般化などにより、高齢者介護を支える家庭の力が脆弱化してきたことによる。さらには、自分が希望する場所や方法で介護を受けたいというニーズの増大もあろう。その上、従来家庭内で行われてきたと認識されていた介護は、単なる「お世話」にすぎず、症状が重度化し長期化している要介護状態に対しては、専門知識がない家族では本来対応困難であるし、そもそも適切な介護が行われてこなかったという見解もある。

こうした介護問題に対する不安にこたえる形でつくられた代表的な政策が、89年策定の「高齢者保健福祉推進十か年戦略(ゴールドプラン)」であり、97年に制定され2000年4月から施行が予定されている介護保険法に基づく公的介護保険制度である。介護基盤の整備に本格的に取り組んでからまだ10年であるが、その途中で姿をあらわした介護保険法は、福祉・医療関係者のみならず、地方

自治体、マスコミや市民団体、一般の人々など広範な関心を集め、国会においても重要法案として1年余りの審議を経て制定された。その立案過程において、ドイツの介護保険制度やスウェーデンのエーデル改革、イギリスのコミュニティ・ケア改革などの内容が大きな影響を与えていることは、その検討過程において出版された厚生省高齢者介護対策本部事務局監修の本を見れば一目瞭然である。

経済のグローバル化が急速に進んでいるが、社会保障分野においても、97年のデンバー・サミットにおける「活力ある高齢化」を目指した共同コミュニケに表れているように、情報交換や調査などを通じて、各国の取り組みを参考にしたり、それぞれの国の政策立案に相互に影響を及ぼす時代となっている。我が国においても、施行を明年に控えている介護保険制度の展望も含め、これからの介護保障のあり方を考えていく上で、本書から得られる各国の取り組みや介護保障システムの概要は重要な情報である。

II 本書の概要

本書は、9章で構成されている。順次、章ごとに本書の概要を紹介しよう。

第1章「高齢者介護システムの概観」では、高齢者介護問題の登場の歴史的背景を概観した後、2章以下の各国ごとの介護保障のあり方を把握していく上での視点を整理している。本書が介護保障制度の国際比較であることも踏まえ、介護の財源調達システム（本人負担、租税財源による公費負担、社会保険料など）、介護サービスの供給主体（行政機関、民間企業、民間非営利団体など）、給付の内容と種類（在宅介護と施設介護、実物給付と現金給付など）などの相違に着目して、西欧諸国の高齢者介護システムを大きく四つの定型に分けることができるとしている。

すなわち、本人の自助を第一として低所得者に

対して公的扶助で対応する一方、民間企業や民間保険の果たす役割が大きいアメリカ型、その対極として大規模な公的資金の投入により公的機関や公務員による手厚い介護を普遍的に提供するスウェーデン、デンマーク等の北欧型、公的な社会保障や介護システムの整備は比較的遅れているが、地域社会における自主的でインフォーマルな活動が重要な役割を果たしている南欧型、最後に介護保障においても社会保険制度を重視する大陸型で、この中にはオランダ、ドイツのように介護保険制度を創設する国や、ベルギーやフランスのように従来疾病保険の給付範囲拡大などで対応する国が挙げられている。

第2章は、イギリスの高齢者介護システムの概要である。イギリスの特徴であるコミュニティ・ケア概念の変遷を、第二次世界大戦後からサッチャー政権下における改革まで概観し、今後の課題を展望する。1993年4月から完全実施されているコミュニティ・ケア改革は、ケア・サービスの供給者と購入者を分離することによるケア市場における競争原理の導入と、ケア・マネジメント機能の導入の二本柱から成る。後者は、我が国の介護保険制度における介護支援サービスの仕組みを検討する上で参考にされている。イギリスの場合には、公費財源に基づく介護システムの中でのケア・マネジメントであるが、本章で指摘しているように、地方自治体が利用者のニーズを評価する際の資源制約上の問題、つまり資源の有限性とニーズ重視との間の危ういバランスは、我が国の介護保険制度においてもあり得る。日英両国のケア・マネジメントの今後の動向が注目されるゆえんである。

第3章は、スウェーデンの介護保障の概要である。公費財源による公共部門中心の手厚い介護サービスシステムとして、我が国では特に評価が高いモデルである。ただし、スウェーデンでも、従来の公的扶助的な貧困対策から普遍主義的な色彩を帯びてきたのは、82年の社会サービス法からで、

さらに一連の医療改革と並行して検討され実施された92年のエーデル改革が、現在の介護システムを構築している。エーデル改革により、老人医療の権限の大部分を市(コミューン)へ委譲し、市が介護問題に関して全面的な責任をもつ仕組みとなった。スウェーデンの例は、我が国の介護保険制度創設の際に争点となった保険者論において、最終的に市町村保険者に決定された補強材料ともなっている。スウェーデン型の最大の課題は財政問題であり、EUの通貨統合などの国際環境や経済状態の変化が介護システムのあり方に見直しを迫る可能性がある。

第4章は、オランダの介護保障の概要である。オランダは、68年に世界で最初に高齢者介護に焦点を絞った社会保険を制定して30年を経過している。オランダの介護保険制度の動向は、隣国ドイツの介護保険構想に影響を与えており、我が国もその現状にもっと注目してよいだろう。この制度は施行以降、給付範囲が拡大され、医療の領域の一部までカバーするに至っている。また、当初は予想以上の収容介護の需要を引き起こし、介護施設の建設を刺激して、「ホーム吸収効果」あるいは「施設への移住効果」と呼ばれる現象が生じた。これがドイツでは否定的に評価され、ドイツの介護保険制度では在宅介護支援施策として介護手当が導入されたという指摘は興味深い。なお、オランダでも現在、在宅介護支援の観点から現金給付の導入が検討されているという。

第5章は、ドイツの介護保障の概要である。我が国の介護保険構想に大きな影響を与えたドイツの介護保険法について、その制定の背景となった介護問題の状況から介護保障の基本構想、介護保険制度の概要と施行状況、介護サービス供給体制と介護保険との関係、今後の課題に至るまで、わかりやすく整理されている。今後の課題としては、州間格差が見られた要介護認定の見直しや、多様な介護保険給付の選択の問題、保険財政の

動向、ほかの制度との関係、介護供給体制における州政府の取り組みが挙げられている。

第6章は、オーストリアの介護保障の概要である。70年代半ば以降、要介護問題に対する社会的保障の必要が叫ばれる中で、従来の社会保障制度の枠内で「なし崩し的」に対応してきたが、制度間の矛盾や財政的な問題が生じてきた。そこで、80年代後半からさまざまな議論が行われ、93年1月に連邦介護保険法が制定され、5月には、連邦と州の間で「要介護者に対する連邦と州の共同行動に関する協定」が締結された。オーストリアの介護保障システムの特徴として、政治・経済・社会に深く根差したコーポラティズムの体質を反映した、連邦と州の役割分担に基づくシステムであること、現金給付重視型であることに加えて、連邦は現金給付、州は現物給付の保障という混合システムであること、介護の需要と供給の密接な連動が断ち切られていること、が挙げられている。こうした構造的な特徴は、一方で連邦政府と州政府、現金給付と現物給付、需要側と供給側との間のバランスや全体的調整の必要性という課題を生み出している。

第7章は、イタリアの介護保障の概要である。カソリック教会の大きな影響力、クリエンティズムと呼ばれる政治的縁故主義が社会の基層を成す社会で、高齢者介護については、イギリスなどと比較して遅れてきた福祉国家であり、かつ、70年代後半からの経済危機などに見舞われた国としては、公的福祉システムが十分整備されているとは言い難い。一方、イタリアの特徴として強調されるのは、80年代以降急速に発展したボランティアや、国民の連帯と自助運動に基づく非営利組織の活動である。その中でも、ヨーロッパで最も発達している共同組合運動である社会的共同組合の活動が重要である。全体で8万2千組合50万人近い雇用者を抱え、イタリア経済の一つのセクターとして確固たる位置を築いており、公共的な社会サービス分野でもその1割以上を担っているという。

第8章は、アメリカの介護保障の概要である。アメリカの高齢者介護保障の主な公的制度には、メディケア、メディケイド、社会サービス一括補助金制度および高齢アメリカ人法による社会サービスがあるが、自由主義的な価値観や個人の自助を重視する社会や国民性などから、普遍主義的な制度は不十分で、低所得者を中心として選別主義的なものとなっている。高齢者の長期介護費用の増大は、メディケアなどに対する連邦政府の財政支出を増大させて財政赤字対策の最大の行政課題となっているし、個人生活の面ではスPEND・ダウンと呼ばれる公的扶助受給者へと導いてしまう。本年のクリントン大統領の一般教書にも介護問題は取り上げられていたが、高齢化が進むアメリカ社会で普遍主義的な介護保障システムの構築が、今後重要な課題となるであろう。

第9章は、日本の介護保障システムを概括している。介護問題の現状、現行制度の概要、介護保険制度の内容、介護基盤の現状と今後の課題について簡潔に説明している。

III 介護保障制度の国際比較

本書は、編者を中心に7名の社会保障研究者によって分担執筆されている。各章とも、それぞれの国における介護問題の現状、現行制度の概要、

介護保障システムの特徴と今後の課題という構成で記述されている。また、各国の取り組みの歴史的経緯や社会経済の特徴にも触れられている。第1章で、編者は、他国の制度に学ぶことの意義として、各国とも自らの経済社会や国民性などに適した独自のシステムを構築していかざるを得ないのであって、他国のシステムの安易な一般化や絶対化は避けること、また、介護や福祉を独立した領域として捉えるのではなく、その国の経済社会の全体的なシステムの中で把握していくことの重要性を指摘している。本書の各国の介護保障の説明スペースは短いけれども、十分こうした認識を反映した記述となっている。

90年代以降、ゴールドプランの実施、老人保健福祉計画の策定、介護保険制度の創設など、介護問題に対する取り組みと関心は深まる一方であるが、今後とも高齢化が進む欧米諸国の取り組みを研究しつつ、相互に意見交換をしていくことが不可欠である。本書は、フランスの例が欠けている点が残念であるが、本書の執筆者グループが先に出版した『新版各国の社会保障』（1993年、法律文化社）とともに、欧米諸国の介護保障および社会保障制度についての概要と最近の動向を知る上での格好の書と言える。

(ますだ・まさのぶ

国立社会保障・人口問題研究所総合企画部第1室長)

編集委員長

塩野谷 祐一 (国立社会保障・人口問題研究所長)

編集委員

一圓 光彌 (関西大学教授)

埋橋 孝文 (大阪産業大学教授)

岡 伸一 (東洋英和女学院大学教授)

岡沢 憲芙 (早稲田大学教授)

菊池 馨実 (大阪大学助教授)

藤原 禎一 (厚生省大臣官房国際課課長補佐)

土田 武史 (早稲田大学教授)

萩原 康生 (日本社会事業大学教授)

阿藤 誠 (国立社会保障・人口問題研究所副所長)

姫野 孝雄 (同研究所・総合企画部長)

小島 宏 (同研究所・国際関係部長)

府川 哲夫 (同研究所・社会保障基礎理論研究部長)

尾形 裕也 (同研究所・社会保障応用分析研究部長)

編集幹事

後藤 玲子 (同研究所・総合企画部第2室長)

増淵 勝彦 (同研究所・社会保障応用分析研究部第1室長)

白波瀬 佐和子 (同研究所・社会保障応用分析研究部第2室長)

山本 克也 (同研究所・社会保障基礎理論研究部研究員)

山田 篤裕 (同研究所・社会保障応用分析研究部研究員)

磯崎 修夫 (同研究所・総合企画部客員研究員)

海外社会保障研究 No. 126

平成11年3月25日発行

ISBN 4-900849-26-X

編集 国立社会保障・人口問題研究所

〒100-0013 東京都千代田区霞が関1丁目2番3号

中央合同庁舎第5号館別館8階

Tel: 03-3595-2984

homepage: <http://www.ipss.go.jp>

製作 株式会社アーバン・コネクションズ

〒150-0002 東京都渋谷区渋谷3丁目9番9号

東京建物渋谷ビル8階

Tel: 03-5467-4721 Fax: 03-5467-4722

e-mail: books@infoasia.co.jp

homepage: <http://www.infoasia.co.jp>

ISSN 1344-3062
