

# 海外社会保障研究

WINTER 2001

No. 137

## 特 集：国際機関における年金政策論

特集の趣旨 .....	山本 克也・山田 篤裕	2
The Changing Parameters of The International Pension Debate .....	Dalmer D. Hoskins	3
ILO (国際労働機関) の年金政策 .....	山 端 浩	11
世界銀行の年金政策——超グローバルイズムへの課題—— .....	山本 克也	22
経済協力開発機構 (OECD) における年金改革論 .....	山田 篤裕	36

## 動 向

WHOによる保健システムの目的と機能、評価の枠組み設定について —— 2000年版世界保健報告 「保健システムの機能向上に向けて」—— .....	千 村 浩	48
所得保障・医療保障・労働政策関連の国際機関 .....	山本 克也	61

## 論 文

フィンランドにおける公的扶助——生計援助の原理と制度—— .....	遠藤 美奈	72
韓国における公的年金制度の動向 .....	金 領 佑	86

## 書 評

Colin Gillion, John Turner, Clive Bailey, Denis Latulippe (eds.) <i>Social Security Pensions: Development and Reform</i> .....	清水 英彦	95
J. ミッジリィ著 京極高宣・萩原康生 監訳『国際社会福祉論』 .....	藤村 正之	99

---

## 特集：国際機関における年金政策論 趣 旨

---

本特集では、労働問題や社会保障制度の専門国際機関であるILOとISSA、そして経済活動の分析を主な専門分野とする世界銀行とOECDの各年金政策論を紹介し、特集号全体としてその比較を可能とすることを目的としている。執筆陣には国際機関の長と国際機関職員および元職員が含まれ、各機関の最新の年金政策論を紹介することが可能となった。

社会保障研究には、大きく分けて(1)社会保障を分配の問題と捉え、特に所得の再分配と給付水準を重視する考え方、(2)パイを大きくする、すなわち経済成長を促進し、自然に各人の取り分が大きくなることを基本に社会保障を捉える考え方の二つがある。この両方の考え方が公的年金政策をめぐって1990年代に激しくぶつかり合ったといえよう。

公的年金制度をめぐる論争の発端は、世銀が1994年の年次報告“Averting the Old-Age Crisis”で「賦課方式の公的年金は老後の最低生活保障に限定し、これを上回る年金給付に対しては完全積立方式の私的年金に個人年金を上乗せする形での制度設計が、経済に対して中立、もしくは経済成長に寄与する唯一の年金制度の在り方である」と主張したことにある。この主張の背後には「運営と資金の両面から、引退期における所得水準の維持と政府の所得再分配政策は峻別されるべき」との考えがある。

ILOはこのような主張を、公的年金制度についてその国際的な給付水準や加入範囲を従来策定してきた立場から強く批判した。ILOはその論拠として、財源調達方式が賦課方式か完全積立方式かにかかわらず、マクロ的にみれば実質的な世代間の負担が変わりがないこと、公的年金の給付水準では引退期の所得がある程度予測可能であるが私的な確定拠出・事前積立ではこれが不可能であることなどを指摘している。

しばしば、こうした議論は「賦課方式公的年金」対「積立方式私的年金」にまで単純化されることが多かったが、今日ではその議論はより深化していることが本特集では示されている。いまだ、公的年金の在るべき給付水準および現行の公的年金運営母体である政府への信頼性や役割の範囲についての理解に溝があるとはいえ、年金受給者のリスクを減じるという意味では、引退期所得を多様な所得源で構成することに一致をみている。

一方、OECDやISSAは、従来は加盟国や加盟組織の議論の場としての色彩が強かったが、各国の歴史的経緯、現行制度等の違いを認めつつ、リスク分散を図る観点から、賦課方式、積立方式、個人年金の適切な組合せの検討を同様に主張している。そして、両者に共通する特徴はそれだけではなく、退職年齢の見直しに代表される、就労と引退の期間バランスを再調整することの重要性についても強調していることである。

我々はこの国際機関の動向から何を学ぶべきか。一つは安易に経済効率的といわれるようなシステムに飛びつくべきではないことである。効率性は大切であるが、各国制度の発展過程が公的年金を含めた所得保障・医療保障に代表される社会保障制度全体に微妙なバランスを既にもたらしている。下手な接ぎ木は木全体を枯らす可能性がある。もう一つは議論の重要性である。1994年以降に国際機関間で展開された議論は、理論および統計に基づいた、開かれたものであり、人々の引退期の所得に対する総合的な理解をもたらすことに役立ったといえ、このことが制度の発展に必ずや寄与するということである。

(山本克也・山田篤裕 国立社会保障・人口問題研究所)

## The Changing Parameters of The International Pension Debate

Dalmer D. Hoskins

### ■抄訳\*

90年代の初めから、将来の公的年金制度の安定性に関する議論が巻き起こった。とりわけ急進的な改革案は、賦課方式による公的年金を民間による運営・完全積立の確定拠出型年金へ完全あるいは部分的に置換すべきというものであった。こうした議論は、安定的な公的年金制度に依存する現役労働者と退職者に対して不確実性と混乱をもたらした。本論文では見落とされがちな公的年金の本源的問題に焦点をあてる。

年金制度は、現役労働者から年金受給者への資源移転の側面がある。確定拠出制度も、結局は蓄積された受給者の流動性資産を労働者に売り、年金原資にするという年金受給者に対する資源移転にすぎず、人口学的圧力に対する根本的解決策でない。数十年間の強制的賦課方式年金による経験は、政府の権限に基づく租税徴収や借入れ等に裏打ちされる公的システムのみが被保険者や受給者の大部分にかかわるリスクを分散できることを示してきた。

賦課方式から積立方式あるいは部分積み立てへ移行する必要性を貯蓄増大と経済成長に帰する議論もあるが、経済学者の間でも合意点はほとんどない。社会保障基金が多目的の公的支出に用いられているケースもある。また、資本市場の規制が適切かつ強制力を持たない場合、社会保障基金は投資リスクを負うべきでない。また投資リスク引き下げのための多角投資も、新興資本市場では国内の投資機会がごく限られている。外国投資にしても為替レートの問題や外貨準備の問題がある。

工業化が引退という概念をもたらし、引退が年金制度を必然とした。しかし現在の引退概念を再考する必要がある。労働者と年金受給者双方の生活水準を維持するため、引退年齢は上がる必要がある。法制度によらずとも財・サービスの供給量不足で価格が上昇し、年金が不十分なものとなるため引退を遅らせ、結果、国内生産に寄与し年金給付額が増加するという間接的にある。引退年齢上昇を法定している国々でも、その上昇速度は非常に緩慢だが、遠い将来の年金収支改善には適当である。また、労働不能に関する給付や失業手当の存在が誘引となっているケースもある。

民間・個人勘定・確定拠出の制度を導入しようとする年金改革論議の根本的な動機付けは年金制度から政府を締め出すことであるが、年金制度安定のためには政府は基礎的なセーフティ・ネットとなる給付をすべきであるし、年金制度に民間部門が参入するなら、政府は効率的な規制の仕組みを設ける必要がある。

政府の役割として、社会保障基金の運営に、さらなる注意が払われるべきである。基金運営の失敗は個々の加入員に重大な影響を与えるが、政府にとっても積立不足を一般歳入で埋めなければならないというリスクを与える。また熟慮された公的年金改革でも、政府がこれを適切に推進しなければ目的達成はできない。

また、人口学的要因による、社会保障制度に直接影響する問題もある。高齢者の介護ニーズと給付の問題、高齢化の進展による財政上の制約や世代間の医療資源の分配に関する倫理上の問題、寿命等の医療政策評価基準が生活の質と連関されるようになったこと、共稼ぎや片親世帯の増大に起因する問題、低賃金労働に就く女性の問題、移民の問題などである。

同時に、人口学的要因以外で、将来的な社会保障制度に対して大きな影響を与えうる問題もある。それは、主に伝統的な労使関係、家族関係、社会移動および経年的な経済の繁栄パターン、国民国家の輪郭、公私のバランス等が崩れてきた問題である。

年金制度は長期のプログラムであり、ある制度の特長を評価するにも、一世代、すなわち就労期と引退期の両方が終わる70年以上の月日が経って初めて可能となる。公的年金制度はそれがどのように組織化されていると、その本来の目的が、十分かつ安定した老後生計費を引退者とその被扶養者にもたらすことであることを忘れてはならない。

\*抄訳は山本克也(国立社会保障・人口問題研究所 社会保障基礎理論研究部)の下訳を、山田篤裕(応用分析研究部)が取りまとめた。訳者らのいくつかの疑問に丁寧な回答を頂いたDalmer Hoskins氏に感謝する。

**ABSTRACT** This article contains reflections on the debate over public pensions which has raged over the last decade. Projections of demographic developments have provided the grounds or sometimes the pretext for reform of public pension schemes. There is an extensive literature on this topic. The article is selective and focuses on fundamental aspects of public pensions which often seem to be overlooked. Wider issues arising from ageing populations which have implications for social security schemes are identified.

### **Introduction**

Today we are regularly reminded that the world is ageing. In most countries increasing life expectancies and falling birth rates are creating societies whose age distributions in the future will be far different from what they have been in the recent past.

Faced with ageing societies, since the early 1990s, the future sustainability of public pension schemes has been at the forefront of discussion in virtually every country but most particularly in industrialized and countries in transition. Leading social policy experts and economists have taken positions, sometimes extreme and often strongly held, on whether fundamental reform or incremental modification of existing public schemes—especially pay-as-you-go schemes—is necessary in order to assure that in the future retired persons will have dependable income support. The certitude of proponents of fundamental reform—which generally involves replacement or supplementation of pay-as-you-go schemes with funded privately managed defined contribution schemes—that this radical reform will assure the provision of more adequate pensions contrasts with the skepticism of others who are wary of this approach, notably the investment risk which individuals assume. This has led to uncertainty and confusion among workers and retirees who depend on statutory public pension provisions, uncertainty which is abetted by commercial interests which see potential profit in the private management of funds currently being paid into the public programmes. Intermediate solutions have been introduced—such as the notional defined contributions system—which reduce the potential benefits payable

from public schemes where future pension “promises” were judged to be excessive (Italy, Latvia and Sweden). Given the long-term perspective of public pension schemes, only after a generation (or more) will there be preliminary indications of the merits of the competing positions.

Adapting to demographic change has always been a challenge for social security schemes. But demographic change holds other serious challenges for societies besides pension reform—challenges which may be less susceptible to achieving political consensus—for example in the areas of health care, education, defense and the critical issue of labour market policies so that the expectations of societies for continued economic growth can be met.

### **Pensions are transfers**

A national pension scheme involves a transfer of resources from active workers to retired persons. In a micro-economic sense, individuals can save for their own retirement, but in aggregate, societies—the collectivity of individuals—cannot (Brown, 1997). No matter how they are financed, pensions are simply transfers of resources from active workers to inactive retired persons at the time the pensions are paid. Amounts paid in pensions, which pensioners then convert into goods and services that they consume, are equal to consumption (and investment) which workers forego. Under the pay-as-you-go system the transfer is direct through taxes or contributions paid by workers. Under the defined contribution system, pensioners liquidate assets which they have accumulated by selling the assets to workers. In both cases workers’ disposable income is reduced by the amount of resources transferred to retired persons.

Consequently, the problem of an increasing demographic burden is not solved by replacing a pay-as-you-go defined benefit scheme by a defined contribution scheme (Barr, 1987 and 2000). Indeed, support of increasing relative numbers of retired persons is possible only if output grows, in other words if economic growth is robust enough to generate sufficient resources to be transferred to retired persons without unduly depriving active workers. The issue of

risk however lies at the core of pension debate. In fully funded pension systems, for example those inspired by the Chile model, the investment risk during the period of build up of reserves is borne by the individual contributor. In view of the rising worldwide insecurity of most investment vehicles, it has become increasingly unclear whether individuals are indeed able to bear this risk or to manage it effectively. The decades of experience with compulsory pay-as-you-go pension systems has amply demonstrated that only a public system, backed by the taxing and borrowing authority of the State, is able to spread risks over a much larger population of contributors and beneficiaries.

### **Economic growth**

It is often argued that it is necessary to move from pay-as-you-go to funded public pensions in order to increase national savings, so that the resulting investment will contribute to the economic growth which is needed to produce the output required to meet the demands of future active workers and pensioners. This sequence has become one of the most frequently repeated slogans of those who promote moving from pay-as-you-go financing to full or partial funding of public pensions—and it is one of the most controversial contentions of the pensions debate. Despite a substantial literature, which goes back to the famous study by Martin Feldstein in 1973, there is little consensus among economists about the linkages between funding, savings and economic growth. For example, it is pointed out that even if funding does increase saving, output will only be increased if there is new and efficient investment which fosters economic growth (Thompson, 1998; Barr, 2000). This is particularly true today when many countries are routinely dipping into the social security reserves to finance current public expenditures on defense, education, health or other public needs.

A less alarmist view of the requisite economic growth is that if worker productivity in the USA continues to grow at around one percent per year as it has in the past, despite the decrease from about five workers to support every pensioner now to three workers in 2030, output per worker will be 40 percent higher in 2030 and per capita income will rise by a

third, thereby resulting in higher real incomes for workers and pensioners. (Eisner, 1997)

### **Investment of social security funds**

Through their investments, social security institutions can stimulate the development of domestic capital markets. They can encourage the development of new financial instruments, outlets and intermediation. In developing countries, deepening of domestic capital markets is mutually advantageous for social security institutions and national economies. However, unless market regulation mechanisms (e.g. banking supervision, disclosure requirements, securities legislation) are in place and enforced, the level of risk can be unacceptable for social security investments.

Diversification among investment instruments, as well as among different industries and geographic areas reduces investment risks. The call for diversification is compelling, but in countries with nascent capital markets there are limited domestic investment opportunities at acceptable levels of risk to permit diversification of the investments of social security funds. In many countries social security institutions face a “liquidity problem”: they have funds to invest but insufficient acceptable domestic outlets.

Constraints to diversification of investments in domestic markets and market saturation lead to pressure from social security institutions that regulations, which in nearly all developing countries restrict investments abroad, be relaxed. This would enable schemes to diversify their investments and could be advantageous to participants in the schemes. But investments abroad can have significant national macro-economic implications, particularly with respect to exchange rates; and if foreign exchange is limited, it must be allocated among competing priorities—medicines, capital goods, etc.

The limitations of shifting investments from fast-ageing countries to slower-ageing countries has been clearly outlined by one of the World Bank’s leading pension expert, Robert Holzmann, who has stated that pension investments in emerging markets might help at the margin, but do not solve the demographic problem. “In order to harvest the potential advantages, capital

sending and receiving countries must fulfil various politically and economically challenging requirements...These sobering results imply that the solution to the ageing problem has to be found largely in the countries themselves.” (Holzmann, 2000a, page 15–16).

### **The economic cost of supporting pensioners**

The relative economic cost of supporting pensioners (the retirement burden) can be considered to be the consumption of pensioners divided by total national production. This can be expressed as the product of three factors (Thompson, 1998):

- (1) total consumption/total national production X
- (2) number of pensioners/total population X
- (3) average consumption of pensioners/average consumption of total population.

Any modification to a pension scheme in order to reduce the economic cost of supporting pensioners deals with at least one of these three factors. >From (1), as discussed in the preceding section, increasing output (total national production) will decrease the retirement burden.

Factor (3) involves reducing retirement benefits, for example reducing the frequency or amount of adjustment of pension benefits. Reducing pension entitlements, such as may occur with a notional defined contributions benefit formula can ultimately reduce the average consumption of pensioners. Clearly, as the numbers of pensioners increase, their political influence will limit measures which affect the level of pensions in payment.

### **Retirement age**

Retirement age has the greatest impact on factor (2). Raising the retirement age decreases the number of pensioners. It reduces the period during which pensions must be paid and lengthens the contribution period. Since benefit rights are acquired during the lengthened contributory period, the resulting pensions are higher.

Social security planners dealing with benefits for aged persons have the great advantage of robust estimates of the number of aged persons who will be pensioners or in need of health care at a specified date in the future. The number of persons who will be

eligible in 2050 for old-age pensions at age 65 or older can be projected from the current population. Other social security benefits, such as family allowances, depend on birth rates which cannot be estimated with the same confidence as mortality rates.

There has been much discussion and controversy over whether the ageing of populations makes public pension schemes which have so successfully contributed to the maintenance of retired persons over the last half-century no longer sustainable. But maybe we are asking the wrong questions. Could it be that the current concept of retirement is no longer valid?

Formerly, in agrarian societies older persons did not retire (and they still do not). Instead they were relied upon for their wisdom and their knowledge of crafts and farming. The concept of retirement grew out of industrialization and the shift in the nature of work. Workers became employees in urban centres and self-sufficiency became dependence. While the bucolic image of an agrarian society should not be exaggerated, industrialization led to work becoming a means to have a living income rather than a way of life. Subsequently, it was deemed that older workers were less efficient and that replacing them with younger workers would both increase efficiency and alleviate unemployment. Thereby the concept of retirement at a fixed age took hold. Later, in order to relieve the poverty in which enforced retirement placed older persons, pension schemes were established. As the schemes became increasingly generous, retirement lost its negative financial connotations and in many industrialized countries retirement has become an eagerly anticipated, apparently idyllic lifestyle. Is this popular image of retirement true?

When social security was enacted in the United States, the retirement age was set at 65. At that time life expectancy at birth in the USA was 63, so workers had a reasonable chance of surviving to retirement and enjoying a few years of pension. Now life expectancy at birth is 76, but the retirement age remains 65 (increasing to 67 by 2027). In the early years of the scheme, persons retiring at age 65 could expect to live for about 12 years while now their expectation is around 17 years. When the scheme began, for those persons reaching retirement age the retirement period

was about 25 percent of the contributory period; now it is nearly 40 percent of the contributory period. If an age when the full pension can be received is to be set, should this age not take into account increases in the expectation of life and thereby reflect the period during which society is both prepared and able to support pensioners?

Is age 65 old? With the decline in jobs requiring strenuous physical labour, are workers over 65 inefficient? Are retirees replaced by younger workers, or with the now common corporate downsizing, are they replaced at all? Despite the popular image of contented retired persons, do they successfully make the adjustment to enforced leisure and are they indeed happy? These are matters which must be addressed. It is not simply a question of adjusting the normal retirement age, rather the issue is the concept of retirement.

The need to have economic growth robust enough to generate sufficient resources to be transferred to retired persons without unduly depriving active workers has been cited. But this future economic growth must be generated by a relatively smaller number of workers. This is the same relatively smaller group of workers which is alleged to be inadequate to support a pay-as-you-go pension scheme (albeit large enough to purchase the assets of retired defined contribution scheme participants—but at what price?). Is it not probable that in order to maintain living standards for workers and pensioners alike, the age at which workers exit the labour force must rise; if not by legislation, then indirectly due to rises in prices resulting from inadequate supplies of goods and services which render potential pensions inadequate and force workers to remain longer in the labour force thereby contributing to national output and increasing their pension entitlements?

Normally, there is much resistance to legislated increases in retirement age. In countries where increases have been introduced, the increases are very gradual and/or long-deferred. This is not surprising since persons nearing retirement may have made plans for themselves and their families which it would be inappropriate to disturb. Generally, increases in retirement age take effect well beyond the time horizon of politicians and workers who are planning their retirement. Provided legislated increases in retirement

age are adequate to bring the schemes into balance, such gradual increases are appropriate since projected deficits in public pension schemes are also some time in the future.

### **Participation in the labour market**

While one may focus on the effective retirement age and seek to eliminate incentives for workers to retire and withdraw from the labour market, a broader perspective embraces persons who are not in the labour market due to disability and unemployment. Disability retirement is exploited by workers and employers alike. It has been a means of personnel management in many transition countries, and in developed countries it is used as a bridge to provide or supplement income between the time an employer sheds an older employee and the employee's normal retirement age. While unemployment can result from a genuine failure to secure employment, it can also be encouraged by incentives in the unemployment insurance scheme. Aside from the social consequences for individuals improperly in disability or unemployment status, production (and contributions for retirement benefits) of these potential workers is lost and the social security schemes which provide their benefits incur the cost of paying them.

### **Role of government**

It is clear that a principal motivation for the reform of public pension schemes, especially the introduction of privately managed individual accounts defined contribution schemes is to get the government out of the business of providing public pensions. In some countries, trust in government's capacity to operate the existing pension schemes properly has been seriously eroded. There is also a desire to empower individuals to take greater responsibility for their own retirement. This has to be balanced by protection of society from individuals' possible myopic behavior which could result in their retirement benefits being inadequate to meet their needs. It is clear that government has an important role to play in statutory pension systems. Government must provide a basic 'safety net' pension

and if there is private sector participation, set up effective regulatory mechanisms.

The social protection of retired persons is simply too important for government to leave pension arrangements solely to the “prudent” behaviour of individual workers or the vagaries of market forces. No doubt governments also bear in mind that the increasing numbers of pensioners are voters who will not look kindly upon their governments if their pension expectations under the statutory arrangements are not met.

### **Governance**

Increasing attention must be paid to the governance of national social security schemes. At one level this applies to schemes which now have responsibility for the responsible investment of social security funds. This is particularly important in countries where funded schemes have been introduced but whose domestic capital markets offer limited (or no) opportunities for appropriate investments of social security funds.

At another level, it applies to the capacity of schemes to implement the reformed programmes which have been adopted but not yet successfully implemented. Even if a public pension scheme reform is well-conceived, if it is not properly managed, for example if participants fail to meet their contribution obligations, the pension scheme cannot achieve the objective of providing adequate retirement income for them and their dependants. Governments have an interest in the governance and management of the statutory schemes. Clearly, management failures have obvious implications for individual participants, but they also have implications for the state which risks being importuned to supplement inadequate pensions from general revenues.

### **Other issues**

Other trends attributable to demographic developments and possible, sometimes conflicting, future scenarios which directly affect social security schemes can be identified.

- The need for long-term care for ageing populations and problems associated with providing this care are

recognized. With ageing populations, financial constraints and ethics concerning the allocation of health care resources will become increasingly complex and politically sensitive. Should investments be made, for example, in Alzheimer’s research or in prenatal nutrition? Will effective health care policies permit populations to live not only longer but also to add years of healthy living to their lives?

- Diseases which it is thought had been brought under control will reappear due to immigration, urban crowding (which strains sanitary services), resistance to antibiotics, neglect of immunization and increased trade (which results in imports containing strains of diseases to which persons in the importing countries lack natural immunity).
- Household and family configurations are changing. Two earner and single parent families have become more common. While there are increasing numbers of women employed outside of the home, they often work in part-time and low-paid jobs, posing a particularly tricky problem for pension reform.
- There are also growing numbers of households where the breadwinners work abroad and remit funds to support their families. In other countries, the labour force is made of larger and larger numbers of migrant workers who are essential to economic development and who will remain, along with their families, residents of the host country, possibly even after retirement.

At the same time, other developments which are not principally demographic will have great impacts on the future of social security schemes.

- The middle class is coming under heavier financial pressures, and everywhere those who aspire to this status are worried whether they will achieve this status. This is due to the increasing difficulty of ensuring middle class values and expectations such as:
  - stable family relationships;
  - a good education assures a good livelihood;
  - continuous employment with continually rising earnings;
  - a full career assures a secure retirement;
  - children will have a better standard of living than their parents.

Instead, people’s lives are transitional, and they



have diminishing control of their financial, professional, marital and geographical destinies.

- Growing numbers of persons comprise an excluded underclass which is alienated and disenfranchised from society and the mainstream economy. While persons in this underclass are generally poor they are distinct from those who may be temporarily in poverty but striving to improve their situations.
- The nation state with its artificial boundaries, and the control and services it provides is becoming less relevant. Power is devolving from federal centres. Technology has made it impossible for states to control information. Markets, trade, migration and environmental issues transcend national boundaries. Multinational enterprises increasingly assume the prerogatives of nation states. New boundaries result from ethnic and religious affiliations and individuals who coalesce in the face of uncertain and threatening externalities.
- The distinction between private and public activities and enterprises is blurring due to a convergence of their behaviour, budgeting, marketing, customer service approaches and accountability structures.
- Traditional economic models and measurement are becoming less useful. Underground economies and countertrade (barter and conditional trade) are growing. There is a growing list of countries where the formal employment sector has either stagnated or shrunk while the informal sector has steadily expanded.

### Conclusion

It is not the intention of the author to propose any particular model of public or private pensions or to claim that one system is more robust than another. Indeed, it is prudent to be wary of any such claims. Pension schemes are long-term programmes, and an assessment of the strength of a particular system can only be ascertained after a generation has completed its working and retirement periods—which means after 70 years or more.

It is however, necessary to bear in mind fundamental principles regarding pensions and to regard retirement pensions as a component of the total social security package. Among these fundamental

principles, the following must surely be included:

- public support by the major stakeholders (workers, employers, interest groups, etc.)
- financial sustainability
- political feasibility
- coherence with economic and labour market realities
- client-friendly management and administration.

And, it is necessary to remember that the fundamental objective of a public pension scheme, no matter how it is organized, is to provide adequate and sustainable income to retired persons and their dependants.

### References

- BAKER, DEAN and WEISBROT, MARK. 1999. *Social Security: The Phony Crisis*, Chicago, University of Chicago Press.
- BARR, NICHOLAS. 1998. *The Economics of the Welfare State*, 3rd ed., London, Oxford University Press.
- BARR, NICHOLAS. 2000. "Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices", IMF Working Paper WP/00/139.
- BROWN, ROBERT. 1997. "In defense of pay-as-you-go (PAYG) financing of social security", *North American Actuarial Journal*, Vol. 1 No. 4.
- EISNER, MICHAEL. 1997. *The Great Deficit Scars: The Federal Budget, Trade and Social Security*. New York, The Century Foundation Press.
- GILLION, COLIN. 2000. "The development and reform of social security pensions: The approach of the International Labour Office", *International Social Security Review*, Vol. 53, No. 1.
- GILLION, COLIN et al. 2000. *Social Security Pensions: Development and reform*. Geneva, International Labour Office.
- HOLZMANN, ROBERT. 2000. "The World Bank approach to pension reform", *International Social Security Review*, Vol. 53, No. 1.
- HOLZMANN, ROBERT, 2000a. *Can Investments in Emerging Markets Help to Solve the Aging Problem?*, Social Protection Discussion Paper Series No. 0010. World Bank.
- MULLEN, PHIL. 2000 *The Imaginary Time Bomb*. I.B. Taurus.
- ORSZAG, P.R. and STIGLITZ, J.E.. 1999 "Rethinking Pension Reform: Ten myths about social security systems", in *New Ideas About Old-Age Security: Proceedings of the World Bank Pension Reform Research Conference*,

- September 1999 eds. R. Holzmann and J. Stiglitz.
- PARANT, ALAIN. 1995. "Impact de l'évolution démographique", *Les Cahiers de la Fondation Europe et Société*, Nos. 36-37, pp. 93-104.
- PETERSON, PETER. 1999. "Gray Dawn: The Global Ageing Crisis", *Foreign Affairs*, January/February, pp. 42-55.
- SOCIETY OF ACTUARIES. 1998. "Impact of Mortality Improvement on Social Security: Canada, Mexico, and the United States", *North American Actuarial Journal*, Vol. 2, No. 4.
- TAMBURI, GIOVANNI. 2000. "Motivation, purpose and process in pension reform", *International Social Security Review*, Vol. 53, No. 1.
- THOMPSON, LAWRENCE. 1998. *Older and Wiser: the Economics of Public Pensions*. Washington, Urban Institute Press.
- (DALMER D. HOSKINS Secretary General, International Social Security Association, Geneva, Switzerland)

## ILO (国際労働機関) の年金政策

山端 浩

### ■ 要約

年金制度の設計に関する世界銀行とILOの議論は、その2階部分(例：掛金建て、給付建て、公的制度、民間制度、財政方式、積み立ての度合いなど)をどのように設計するのがよいかという点に集約されてきた。ILOは世界銀行の提唱する個人勘定による積立方式が、現在および将来の年金制度の問題、特に高齢化に伴う財政問題を解決するとは考えてはおらず、給付水準の確保に関して個人勘定による積立方式に重大な懸念を表明してきた。しかしながら、これらの論争を通じそれぞれの国により異なる人口構造や経済の変化を十分に視野に入れて将来にわたり年金制度の改革が引き続き行われる必要があるという認識が広がったことは大きな収穫であったように思われる。

### ■ キーワード

ILO102号条約、給付建て、掛金建て、積立方式、賦課方式、年金水準、リスクの分担、統治、適用の拡大、社会的な合意

### I はじめに

ILOは国連の専門機関として、「社会正義を基礎とした世界の恒久平和の実現」を目的として、労働、雇用などと並び社会保障分野においてもその拡充を目指して、国際労働基準の設定とその適用監視、技術協力、調査研究・情報提供などを通じ活動を行ってきた。ILOの社会保障分野における活動は、社会保障に関連するILO条約、とりわけ第102号条約(社会保障の最低基準に関する条約)を基礎として、これらの条約に定められた社会保障制度の拡充を目指すものであったが、人口の高齢化、労働市場の流動化および経済のグローバル化などの所得保障や社会的保護に大きな影響を与える変化が着実に起こりつつあり、ILOもその変化に対応していくことが求められている。

社会保障制度が拡充し、その経済に対する影響が無視し得ないほどに大きくなった現在では、ILO

に加え、他の国際機関も積極的に社会保障について提言や活動を行うようになってきている。特に世界銀行は、主として労働者の福祉向上を図るという従来の古典的な観点に加え、社会保障の経済に対する影響を議論の前面に据えて、新たな3階建ての構造による枠組み、特に2階部分の個人勘定による積立制度に重きを置いた枠組みを提唱し、このことを発端として、いわゆる「年金に関する議論」(Pension debate)が<sup>8)</sup>、国際機関の間のみならず各国政府や学会を巻き込んで広範に行われた。これらの議論は、当初は「教条的な」全面的対立という構図であったが、意見交換と相互理解が進むにつれて、各国により異なる社会・経済情勢も十分に考慮しつつ、より「現実的な」方向を目指すべきであるという共通認識が生まれ、徐々に収束に向かいつつある<sup>1)</sup>。

本稿では、他の国際機関、特に世界銀行の提唱するモデルやこれまでの「年金に関する議論」に留

意しつつ、ILOの年金政策について概括することとする。なお、本稿で述べられている記述はILOの公式見解ではなく、ILOの年金政策を筆者個人の立場から概括したものであることをお断りしておく。

## II ILOの目的と任務

### 1. ILO憲章・フィラデルフィア条約

ILOは、「社会正義を基礎とした世界の恒久平和の実現」を目的として、第一次世界大戦が終了した翌年の1919年に国際連盟(United League)の姉妹機関として、労働問題を専門に扱う常設の機関として設立された。ILO憲章の前文には、世界の平和や協調が損なわれるほどの大きな社会不安を起こすような不正や困窮を人々にもたらすことのないように労働条件を改善することが急務であるとし、その提示する11項目の具体的な改善策<sup>2)</sup>の中に「老年および廃疾に対する給付」が含まれている。

また、第二次世界大戦末期のアメリカのフィラデルフィアで行われた第26回総会において、戦後の新しい世界状況に対応するための活動方針を定めた「フィラデルフィア宣言—国際労働機関の目的に関する宣言—」を採択したが、そこには、完全雇用の実現、最低賃金保障などと並び、社会保障措置の拡充<sup>3)</sup>が明記されている。

### 2. 社会保障に関するILO条約

ILOは、その活動の基礎をILO条約においており、社会保障に関しては特に102号条約(社会保障の最低基準に関する条約)<sup>4)</sup>が重要である。この条約においては、給付の種類を医療、傷病給付、失業給付、老齢給付、業務災害給付、家族給付、母性給付、廃疾給付、遺族給付に分類し、それぞれについて給付事由、保護対象者(適用対象)、給付内容、給付期間、給付の最低水準<sup>5)</sup>等が規定されている。財政については第71条に(a)保険料または税による集団負担、(b)保険料の被用者負担

割合(5割以下)および(c)財政再計算規定が盛り込まれている。

この条約に見られるように、給付の最低水準を設定した上で必要な財政均衡を確保するというのがILOの社会保障政策の基本であり、いわゆるこの「給付建て」(Defined-benefit)の制度設計という考え方が、世界銀行の提唱する「掛金建て」(Defined-contribution)の制度設計と比較され論争の大きな軸の一つとなった。この論争については、以降に詳述することとする。

### 3. ILOの年金政策

ILO条約に基づいた年金政策の目標を概略すると、(a)全国民に年金の適用を拡大すること、(b)老齢・障害・生計維持者の死亡に伴う貧困を防止すること、(c)保険料の支払いを行った者に対し、退職に伴う所得の喪失を保障すること、(d)所得保障の額は、物価上昇を考慮して調整されること、また少なくともある程度までは一般的な生活水準の向上に応じて調整されること、および(e)退職後の所得保障のための付加的な任意給付が支給されるような環境を整備することである<sup>6)</sup>。ILOは、発展途上国についてはその現状に鑑みて、特に適用拡大を大きな目標としてきた。さらに、健全な年金制度の発展のためには、適切な制度の管理運営、より広く言えば年金制度の統治(Governance)が重要であるので、主として発展途上国に対して、その法制・財政運営・統計整備・資金運用などに対する助言や職員の訓練などの技術協力を行ってきており、年々その規模は拡大している。

上記のILOの一般的な政策目標自身は、おおむね各国政府や他の国際機関の政策目標と大きな相違はないと考えられるが、より具体的な給付水準の設定やこの目標を達成するための年金制度の仕組みなどをめぐって、主として世界銀行と近年論争が交えられるようになった。

### III 年金政策に関する議論—世界銀行との議論を中心として

ここ数年、国際機関や各国政府の間で、社会保障、とりわけ年金制度をめぐる活発な議論が行われてきた。特に、世界銀行は1994年に‘Averting the Old Age Crisis’という報告書を発表してから、今日まで年金制度をめぐる議論は続いている。この論争の背景には、(a)人口の高齢化する中での財政健全性をどのように確保するかという年金財政の問題、(b)給付と負担の関連の弱い年金制度が労働意欲を阻害する恐れがある、公的年金制度の拡充が個人貯蓄を阻害する恐れがあるというような年金制度が経済発展の阻害要因になるという問題、(c)主として発展途上国において、年金制度の適用が公務員および大企業の職員といった富裕層に限定されており、その結果として逆進的な所得分配が起きているという問題、(d)長期的な財政安定を度外視し、給付水準を上げる・保険料を据え置くといった政治的なリスクの問題などがある<sup>7)</sup>。これらの問題が指摘された背景には、経済全体において政府をはじめとする公的機関よりも民間の方が適切な資源配分を行うことが可能であり、個人の自己責任原則をより徹底し、競争を高めることによって効率的な資源配分を行い、その結果として経済を進展させ貧困を解消していくという世界銀行の基本的な戦略があり、社会保障分野にもこういった戦略からの見直しを問うたものであると言える。

公的年金制度の制度設計に関する論点としては、大まかに言って(a)国家が保障すべき基礎的な部分とは何か、またその水準はどの程度か、(b)基礎的な部分の設計はどのようなものか—例えば、ミーンズテスト(資力調査)付きか否か、「給付建て」か「拠出建て」か—、(c)基礎的な部分の財源および財政方式は何かという点に集約される。

世界銀行はその報告書において、(a)税制によ

るミーンズテスト付きの最低保障年金、(b)民間に運営される強制加入の個人年金勘定、(c)民間により運営される任意加入の個人年金勘定による3階建ての年金制度を提唱している。世界銀行の提唱するこの3階建ての年金制度の1階部分(最低保障年金・ミーンズテスト付き年金または定額給付の一律支給・税財源)がどの程度の水準を保障するものであるかは明確に述べられていないが、想定される水準としては貧困ライン(poverty line)などであり、ILO102号条約の定める最低水準(例えば、老齢給付では従前所得の4割)に速く及ばず、2階部分(民間により運営される強制加入の貯蓄制度)で支給する年金に比べ限定的かつ低水準を想定していることは間違いないと考えられる。世界銀行は、実質上は、従来の給付建ての社会保障年金を、拠出建ての強制貯蓄制度で代替するモデルを提唱していると言える。従来の給付建ての社会保障制度とこの拠出建ての強制貯蓄制度に関する議論について、さまざまな観点から以下に詳述する。

#### 1. 年金水準

老齢年金が、現役を引退した後の老後の生活への円滑な移行に資するためには、その水準が前もってある程度予測可能であり、また従前所得と一定の関連を持つことが必要である。強制貯蓄制度は、数十年にわたる積立期間および年金受給期間における利回りが、物価上昇・賃金上昇などの経済成長を長期的に上回れば一定水準の年金を確保することは可能であるが、これが必ずしも達成されるとは言い難く、仮に達成されない場合には低額の年金を年金受給者に強いることとなる。また、個人によってその積立金の運用利回りが違う場合、運用の巧拙によって年金水準に大きな格差が生じることとなる。

さらには、保険料納付期間に蓄積した一時金を年金受給開始時に年金に転換することとなるが、1年に受け取る額、いわゆる年金額は平均寿命の

伸展に伴って将来世代ほど少なくなる。この平均寿命の伸展に伴う年金額の自動的な調整は、財政的には望ましいものではあるが、個人の老後の生活設計を困難にすることになる。また、受給期間における物価上昇や生活水準の向上に伴う年金額の改定を織り込んだ年金の設計は、受給期間中の経済成長を見込むことが難しいため技術的に困難である。加えて、女性は平均寿命が長いこと、1年あたりに受け取る平均年金額が男性よりも低くなるという男女平等の問題も生じる。

もちろん、年金水準の問題は、裏返せば財政問題でもある。すなわち、社会的な合意に基づいて、一国の経済のGDPの一部を高齢者に配分するということであり、給付建ての制度設計にしたからといって問題がすべて解決するわけではない。給付建てにも、世界銀行の指摘するように、給付が漸次切り下げられていくという政治的なリスクが存在する。しかしながら、掛金建ての給付設計を導入することは、その部分の給付に対する責任を国から個人へと移管することであり、年金水準については、積立金の運用の巧拙に大きく左右されるという点に留意が必要である。

## 2. 財政方式

世界銀行は個人勘定を提唱しており、財政方式は必然的に積立方式となっている。世界銀行が財政方式として、民間機関が運営する個人勘定による積立方式を提唱した背景には、主として(a)高齢化による年金財政の逼迫、(b)国家が責任を持って保障すべき年金水準、(c)国家の統治(governance)に対する疑念、特に年金等の巨額の資金管理能力に対する疑念、(d)個人の国家に対する信用、(e)公的年金等の国家財政が経済に与える影響を勘案してのことである。

ILOは、財政方式についてはこれまで、明示的には述べてこなかった。ILOにとって重要な論点は、一定水準の年金が保障されるという給付面か

らのアプローチであり、この一定水準は給付建てによらないと保障することが難しいため、少なくともILO102号条約で規定される最低水準を保障する年金制度としては、給付建ての制度を推奨してきた。

しかしながら、給付建てということは、必ずしも財政方式が賦課方式(Pay-as-you-go contribution method)であることを意味しない。実際には例がないとはいえ、理論的には、給付建てで、制度発足時から一定水準の保険料率で財政を運営する平準保険料率により巨額の積立金を形成するような財政方式もあり得る。現実には、ILOはこれまでにその技術援助を通じて、(a)長期的な収支均衡を達成することを目標とし、(b)その国における積立金の投資の可能性・家計による保険料の負担能力などの経済的な条件を考慮に入れた上、(c)社会的な合意が得られる範囲での現実的な保険料設定を助言してきた。特に発展途上国では、(d)適用を拡大していくことが重要であり、過大な保険料負担は適用拡大の妨げになること、(e)政治的な干渉を排除し、積立金を管理し投資する環境の整備されていない中で巨額の積立金を形成しても、長期的には積立金の減価により、将来の保険料水準を引き下げる役割を果たさないこと、(f)経済変動等に備え一定の準備金を保有すべきであること、(g)保険料水準の毎年の引き上げは政治的に困難であることなどを考慮に入れ、将来的に経済発展していき保険料の負担能力が高まることに呼応して徐々に保険料率を引き上げていく「段階保険料方式」(scaled premium method)を各国の制度に対して推奨してきた。保険料率の設定は、このように多岐にわたる論点を考慮に入れつつ社会的な合意形成を行っていくというきわめて「政治的」な行程であり、政府・労働者・使用者の三者により構成された独立の理事会で、定期・随時に行われる財政再計算を基礎として透明性を確保しつつ行われることが重要である。

財政方式については、世界銀行、IMF (国際通貨基金)、OECD (経済協力開発機構)、ISSA (社会保障協会)、ILO などが議論を積み重ねてきた。積立方式は、保険料水準を平準化して世代間の保険料負担の公平性に寄与するという側面を持っているが、それ自身、高齢化の問題を解決するものではない。一国の経済を国内総生産 (Gross Domestic Product, GDP) から眺めてみれば、年金水準や年金の支給開始年齢といった本質的な支給条件を変えない限り、GDPのうち高齢者の年金に割り当てられる部分が高齢化に伴って増大することは、制度が積立方式であろうが賦課方式であろうが変わらない。保険料負担世代から高齢者への所得移転の方法については、賦課方式の場合は、現役世代が保険料を直接負担することにより行うが、積立方式の場合、現役世代が高齢者の資産を買う、または高齢者が資産を担保として現役世代に借りることを前提としている。積立制度の下でも、高齢化が進み資産を売却する高齢者が増加する一方で、資産を取得する現役世代が減少すれば、資産価値は下落し、高齢者の収入は減少することになる。経済全体の成長を達成し、かつ、高齢者雇用などを通じて保険料負担世代を増やし、また年金受給世代を減らすことが、将来の高齢者の収入を保障するためには重要であるが、これは財政方式を超えた論点である。ILOは、ヨーロッパの典型的な高齢化の進んでいる状況で、年金の支給開始年齢を60歳に据え置いて女性の社会進出が現在のオランダなみであると仮定した場合には、失業給付受給者と老齢年金受給者の合計の被保険者に対する割合は1995年においては62%であるのが、2030年には80%ないし100%まで高まるが、支給開始年齢を67歳まで引き上げて、女性の社会進出をスウェーデン並みに引き上げた場合には、2030年に68%に収まることを推計しており、財政方式ではなく、労働政策の変化によって「高齢化の危機」が回避できることを示している<sup>8)</sup>。

また、現在の公的年金の相当部分を積立方式とした場合には、巨額の年金積立金が投資されることになるが、その規模を考えた場合に、バブルを形成せずに有効に投資できるかどうかははなはだ疑問であり<sup>9)</sup>、仮に年金制度の一部を積立制度にする場合には、成長性のある経済を基礎として年金積立金を運用する投資環境が整っているかを十分に検証する必要がある。

### 3. 行政コスト

世界銀行が民間の役割を重視するのは、官営の社会保障制度は非効率であり、民間がこれを代替すべきであるということも大きな理由となっている。しかしながら、年金個人勘定の管理には、オランダ、アメリカ、イギリス、チリ<sup>10)</sup>などにおいて高額な管理コストがかかっていることが知られており、必ずしも管理コストの面で強制積立制度が有利であるとは言えない。また、その管理コストは年金資産の規模にかかわらず一律定額であることが多く、その場合には低所得者の年金水準がより大きく削減されるという問題もある。

従来からの公的年金制度の行政コストについては、国によって大きなばらつきがある。多くの先進国においては保険料の数パーセントにとどまっている反面、いくつかの国においては保険料の数十パーセントにものほり、行政コストが大きな負担となっている<sup>11)</sup>。行政コストの適切な管理が重要なことは言うまでもない。

### 4. 経済への影響

強制貯蓄制度は家計の貯蓄を増加させ、その結果として国全体の貯蓄を増加させ、この貯蓄が国の経済の発展に資するということが、世界銀行が強制貯蓄制度を推奨する大きな理由となっている。しかしながら、公的年金と家計による貯蓄の関係は複雑な問題であり、これまでさまざまな議論が行われてきたが、賦課制度による年金制度の

発展が貯蓄意欲を阻害しているというような結論は出ていない。OECDも、公的年金制度が個人の貯蓄行動にどのような影響を与えるかということは明らかでないと述べている<sup>12)</sup>。ちなみに強制貯蓄制度を導入したチリの例を見ると、GDP比で見た貯蓄率は、制度が導入された後では、1980年代初期の経済危機の際には急激に減少したが、1985年には回復し、1990年代半ばまで持続的に増加した。この貯蓄率の増加が強制貯蓄制度に結び付けられて論じられたために、強制貯蓄制度は非常に注目されたが、貯蓄の増加の内訳を詳細に見ると、企業による貯蓄(Corporate saving)が貯蓄全体の増加の主要因であって、家計による貯蓄の増加に年金改革が寄与したという結論は導かれていない<sup>13)</sup>。このように貯蓄をめぐる議論には、いまだはっきりとした結論が出ておらず、さらなる実証研究が待たれるところである。

年金制度が現役世代から引退世代への所得移転である以上、一国の経済を前提に仕組まれているわけであり、当然ながら経済に悪い影響を与えない、ひいては良い影響を与えるものが望ましく、経済を視野に入れた議論は重要ではあるが、社会保障が所得保障などを通じて、社会の安定装置として貢献し、ひいては経済も安定させてきたという、計量化し難いが重要な側面にも十分に注意を払う必要がある。

##### 5. 制度の統治と透明性、政治的なリスク

年金に対する統治が確立されておらず、社会保障の適用が進まない、行政コストが高い、給付の算定に往々にして間違いがある、給付の支給が遅れる、財政的に短期的にも赤字が発生している、積立金が適切に運用されていない、制度が不安定で制度設計の変更を繰り返している、給付算定等の制度の仕組みが加入者に理解されていない、そもそも制度の長期的な存続に国民の信頼がないといった長期的な年金制度の存続に深くかかわった

問題が、いくつかの発展途上国などに見られる。

貯蓄に近い個人勘定の制度を世界銀行が主張した背景には、制度の透明性を高め、ひいては年金の統治に資するというねらいもあったと考えられる。しかしながら、個人勘定の制度も、鍵となる資産運用の透明性については十分に確立しているとは言い難く、また、管理費用が非常に高く、その透明性、加入者の理解についても疑問が残る。

給付建ての制度が、当面の票を獲得することに最大の利益のある「近視眼的な」政治家によって、長期的な年金財政の安定を無視し、給付の引き上げや保険料の据置きといった人気取りの政策に濫用されるなどの政治的なリスクについても世界銀行は警告してきた。しかしながら、掛金建ての制度はこのような政治リスクは背負わない反面、運用に関して大きなリスクを背負っている。高齢者の所得保障は、その保障すべき水準については議論があるものの、社会の安定を考慮するならば、予定運用収益を下回る民間の投資の失敗などについては、政府が最終的な保証者として何らかの所得保障を行わざるを得ない。このように、年金制度が給付建ての制度であろうと拠出建ての制度であろうと、国家が老後の所得保障においても最終的な「保証者」であることは十分に留意されるべきことである。

年金の統治の問題は、積立制度にすることによって解決される問題でなく、むしろ統治に関する原則・機構が確立され、職員が十分な訓練を受けているかということが重要であるように思われる。すなわち、政府から独立した機構が設置されていること、政労使三者により構成された理事会が民主的に運営されていること、年金財政・経済・会計・投資・法律等の専門家が運営に関して適切な助言を行うこと、保険料の徴収・給付の支給・統計業務などについて職員が十分に訓練を受けていることなどが、制度の透明性や統治を高める大きな要素であると考えられる。



## 6. 適用

年金に対する統治が確立されておらず、制度に対する不信が加入者に蔓延するような状況では、強制適用の制度であっても、適用・保険料逃れが横行し、適用が拡大しない、さらには縮小するという事態が発生する。国の所得保障における守備範囲を狭め、原則的に貯蓄という「分かりやすい」制度にすることによって、適用も拡大するのではないかという観測も貯蓄制度の導入を後押しすることとなった。

チリにおいては、制度改革後に、1970年代に一度縮小した適用率が改善するのではないかと期待する向きもあった。法律上、適用が1983年の末より労働力へ新規に加わる者すべてに及んだため、適用を受けている者は、1981年には150万人であったのが1997年には560万人に増加したが、本来的な適用率を示す一つの指標である、実際に新制度に保険料を納付している者は、73%から44%へと減少しており、保険料納付者の趨勢はほぼ雇用の趨勢と同じ傾向をたどっている<sup>14)</sup>。このチリの例では、個人勘定の積立方式が適用拡大につながるという期待は裏切られることとなった。

適用は、個人勘定による貯蓄に近い方式を採用することによって解決される問題ではなく、むしろ多くの先進国に見られるように、年金制度が適切に管理され、給付が確実に保障されることを通して制度に対する国民の信頼が高まること、国民の間に社会連帯に関する合意が形成されていること、経済が安定し国民に保険料の負担能力があることなどにより担保されるものと考えられる。

## 7. その他の論点

### (1) 潜在的な債務

賦課方式に近い年金制度の問題を示す指標として、現行の保険料水準を維持することを仮定した上で、将来保険料収入の一時金換算額に現在の積立金総額を加えたものから、将来給付の一時

金換算額を控除することにより、現行制度の抱える債務を評価することが世界銀行・IMF・OECDといった国際機関によって行われ、この潜在的な債務の評価を通じて、人口が高齢化する中で、現行制度の長期的な財政の安定性が論じられた。国によっては、年間GDPの数パーセントもの「潜在的な債務」があることがややもするとセンセーショナルに取り上げられたが、この「潜在的な債務」という指標に本来的にどれほどの意味があるのかは疑問である。というのは、ほとんどの制度においては、この「潜在的な債務」の償還は将来の保険料の引き上げ・年金水準の切り下げ・支給開始年齢の引き上げなどの多岐にわたる政策を通じて徐々に行われるわけであり、また、仮に国が国債を発行して穴埋めするという「大胆な」解決法を選んでも、最終的には現在および将来の現役世代が、税金なり保険料なりを負担することにより穴埋めすることになるわけであり、現時点での「潜在的な債務」の評価額よりは、将来の税金なり保険料なりの引き上げ計画の方が国政の運営には重要な問題点であるからである。

このように、かつてセンセーショナルに取り上げられた「潜在的な債務」という指標が、年金制度の統治にどれほど寄与するかは疑問である。しかしながら、財政再計算等の長期推計に基づき、現在における平準保険料率(将来的に給付を賄うことのできる一定の保険料水準)と賦課保険料率との比較を通じ、保険料水準・給付水準・財政について考察することは、財政的な統治の面から非常に重要であることは述べるまでもないことである。

### (2) 仮想的な積立方式 (Notional funded schemes)

スウェーデンでは、古典的な給付建ての年金(ドイツ・日本など)、個人勘定による拠出建て年金(チリなど)とは違う独自の制度設計を採り入れた。この方式は、年金の報酬比例部分の計算をこれま

での個人の平均給与(スウェーデンの場合最も高い15年間の平均給与)と保険料納付期間に基づくものから、個人の仮想的な勘定(Notional account)に「蓄積」されたと想定される一時金の額(保険料に賃金上昇率に相当する利率を加えて計算したものに)に基づいて計算するようにしたものである<sup>15)</sup>。この方式は、財政方式という観点から見れば積立方式というよりはむしろ賦課方式に近いものを採用していることになり、世界銀行が提唱するような個人勘定による積立金の形成や積立金の効率的な運用を通じた将来の保険料の軽減を目指した改革ではない。むしろこの方式は、保険料拠出と給付の関連をより明確にすることによって、世代間の公平性に配慮し、被保険者の制度に対する参加意識を高め、被保険者に給付と負担の均衡について考えさせるという「統治」の部分に焦点を当てた改革であるということが出来る。

この方式は、仮想的な一時金を年金に転換する際に、世代別の年金支給開始時の平均余命をベースとした転換率で一時金を除して年金を計算するものであり、年金の生活水準の向上に応じたスライドも行われるため、年金受給期間中の年金水準低下を防ぐことができ、この観点からも、従来の古典的な給付建て年金制度の一変形と言える。年金の支給開始年齢を繰り上げたり繰り下げたりする際に使われる従来の数理的な減額・増額率も自動的に転換率に織り込まれていることとなり、さらには、将来的に平均余命が伸長した場合には、自動的に転換率が大きくなることによって、平均年金額が引き下げられ、年金制度が財政的に安定することとなる。自動的な年金財政の安定化装置が仕組みられているという点では、財政上の観点からは優れた制度と言えるかもしれないが、その反面、平均寿命が伸長していく中で年金額が自動的に切り下げられていくことに対して、社会的な合意が得られるか、またILO102条約に見られるような最低基準(例:30年の保険料拠出で賃金の40%)を保

障できるかという問題を抱えることになる。このことから見ても、年金財政と給付水準は表裏一体の関係にあり、給付と負担に関する社会的な合意が年金政策をめぐる議論では本質的なものであり、仮想的な積立方式によっても、政治的なリスクのまったくない制度の構築は不可能なことが分かる。

#### IV 社会保障の将来

社会保障、特に年金等の所得保障の将来を考えるにあたって、各国ごとに異なる条件を抜きにして一律の解決策があると考えことは危険である。特に先進国と発展途上国はその抱える問題点もおのずから異なり、それぞれの問題をよく分析した上で今後の政策を考えていく必要がある。

##### 1. 先進国の問題点

先進国にとっては人口の高齢化が大きな課題であり、人口が高齢化する中、社会保障制度の財政をいかにして安定させていくかということが大きな課題となっている。人口の高齢化により、現役世代から引退世代に対する所得移転が増加するという本質的な問題は、賦課方式であれ、積立方式であれ、年金制度の財政方式を変えることにより解決できる問題ではない。高齢化による問題を解決するには、現役世代と引退世代は固定したものではないという点に注意する必要がある。すなわち、構造的に保険料を負担する現役世代を増やし、年金を受給する引退世代を減らすことが重要になってくる。これは、年金制度の面からのみ着目すれば、年金の支給開始年齢を引き上げることを意味するが、より大きな労働政策という観点から見れば、高齢者に対する就業の機会を増やし、引退の時期を遅らせるということの意味する。さらには、女性の社会進出を進め、労働力を増やすことも意味している。

## 2. 発展途上国の問題点

一方、発展途上国にとっては、適用の拡大と制度の統治の問題がより切実な課題であるように思われる。例を挙げれば、アフリカでは労働力人口の5%程度しか年金制度は適用されていない。個人勘定による積立方式は、制度の透明性および被保険者の参加意識を高めることによって適用の拡大に資すると考えられたが、チリの例に見られるように必ずしも適用の拡大にはつながっていないようである。途上国において適用が進まない大きな原因には、政府統計には表れず、税金・社会保障料などの支払いを行わないインフォーマルセクター(非公式)な労働者が存在し、しかも年々増加しているということが挙げられる。これらの人々に適用を拡大していくことは容易でないが、インフォーマルセクターの労働者をフォーマルセクター(公式)の労働者に変えて既存の年金制度に取り込んでいくという従来の適用拡大の政策に加えて、協同組合などのインフォーマルセクターの持っている機構を活用しつつインフォーマルセクターの労働者のままで地域や職域などをベースとした小規模制度に取り込んでいくことも重要になってきている。統治の問題は、政治や行政機構の腐敗・汚職などの問題が背景にあることもあり、年金制度のみならず、将来の国家の発展の阻害要因になりかねない根の深い問題である。社会保障制度の効率性・透明性を高めることが重要であり、そのためには、制度を維持するための職員の教育・訓練を不断に行いつつ、政労使三者により構成される独立した理事会が、会計監査人・アクチュアリー・インベストメントマネージャーなどの専門家の助言に基づき、制度が安定的に運営される必要がある。労使の対話などを通じた民主的な制度運営も、統治の問題には不可欠な要素である。

## 3. ILOの提唱するモデル

ILOは、各国の社会保障制度を考える際に、各

国で社会的・経済的な条件が大きく違うことにも十分な配慮を払うことが必要であると考えており、ILO総会で採択されたILO条約(例：102号条約)に加えてモデルを提唱することには慎重であった。しかしながら、世界銀行のモデルとは、確保すべき年金水準に関する考え方に大きな違いがあり、その違いをはっきりさせるために、参考となるモデルを提唱している<sup>16)</sup>。

ILOの提唱するモデルも世界銀行の提唱するモデル同様に多重の階層からなっている。大きな違いは2階部分であり、この部分を公的な運営主体が給付建ての原則に基づき運営するというところが世界銀行のモデルと大きく異なる点である。その上乘せ部分については、世界銀行と同様に自助努力に基づく任意加入方式の年金を促進するとしている。また、先述した仮想的な積立方式も、給付と負担の関係がより明確になることによって制度への信頼が増すとともに、世界銀行の提唱する積立方式にある問題点がないので選択肢の一つであると考えている。

## V おわりに

近年の社会・経済情勢の急速な変化は、さまざまな個人では対処できないリスクの急激な増大を意味しており、社会保障の重要性は年々高まりつつある。世界銀行が先鞭を着け、各国の政労使・学会・国際機関等を巻き込んで行われた年金に関する議論は、年金のみならずその他の所得保障制度、ひいては社会保障制度全般に関して、めまぐるしく変化する社会・経済情勢の中で、特に長期的な財政の安定性という面について再度検討する良い機会を提供したのではないと思われる。

ILOは、現行の年金制度が完全なものであると考えておらず、人口の高齢化や経済の変化などに対応した不断の改革が必要であると考えているが、世界銀行の提唱する個人勘定の積立制度にす

ることが解決策であるとは考えていない。特に国家が保障すべき年金水準に関する議論について、世界銀行とILOの主張ははまだ平行線をたどっている。しかしながら、従来、ややもすれば法制や基準(Normative)などの面が強調されるILOにおいても、社会保障をとりまく経済に関する議論や、財政の長期安定性に関する議論が広く行われたことは収穫であった。

本稿では、主としてILOと世界銀行の主張の比較に重点をおいて記述したために、女性の年金に関する問題、例えばILOが第102号条約を採択した時代の遺族年金のモデル(男性の世帯主のみに収入があるというモデル)が現状と乖離しており見直しも含めて検討すべき問題であることや、育児・介護期間の取り扱いなどの問題などさまざまな問題があり継続して議論が行われていること、民主的な制度運営において労使の対話がますます重要になってきていること、インフォーマルセクターにおける適用拡大をどうするか、AIDSなどの新たな課題に社会保障制度がどのように取り組むべきかといった話題については割愛したが、これらもまたILOの今後の重要な課題である。

いずれにせよ、年金制度に限っても各国が抱えている問題はそれぞれ多岐にわたり、一つのモデルを当てはめることにより解決され得るものではない。今までの議論を踏まえ、議論が深められることによって得られた知見を基礎として、多角的な視野から各国の社会保障政策の改革が進められることを期待する。

#### 注

- 1) Queisser, Monika, 2000, "Pension Reform and International Organizations: From Conflict to Convergence," *International Social Security Review*, Vol. 53, No. 2, 31-45.
- 2) ①1日および1週の最長労働時間の設定を含む労働時間の規制, ②労働力供給の調整, ③失業の防止, ④妥当な生活賃金の支給, ⑤雇用から生じる疾病・疾患・負傷に対する労働者の保護, ⑥児童・年

- 少者・婦人の保護, ⑦老年および廃疾に対する給付, ⑧ 自国以外において使用される場合における労働者の利益の保護, ⑨ 同一価値の労働に対する同一報酬の原則の承認, ⑩ 結社の自由の承認, ⑪ 職業および技術的教育の組織.
- 3) 「基本収入を与えて保護する必要があるすべての者にこの収入を与えるように社会保障措置を拡張し、かつ、広範な医療給付を拡張すること。」
- 4) 採択は1952年6月28日(第35回総会), 発効は1955年4月27日, 日本の批准登録は1976年2月2日.
- 5) 例えば, 老齢給付については30年の保険料拠出で従前の勤労所得の40%.
- 6) ILO, *World Labour Report 2000*, p.116.
- 7) Holzmann, Robert, 2000, "The World Bank Approach to Pension Reform," *International Social Security Review*, Vol. 53, No. 1, 11-31.
- 8) ILO, 2001, *Social Security: Issues, Challenges and Prospects*, p.50.
- 9) ドイツで仮に事前積立方式とした場合の試算が行われている。(ILO, *World Labour Report 2000*, p.70)
- 10) チリにおいては, 平均で1ペソ(=100セント)の積立金の管理に36セント(36%)の管理コストがかかっている。(ILO, *World Labour Report 2000*, p.122)
- 11) Gillion, Collin, et al., 2000, *Social Security Pensions: Development and Reform*, ILO, p.248.
- 12) 「証拠に照らして, 公的年金制度が個人貯蓄にどのような影響を与えるかということについて述べることは難しい。どのように影響を与えるかということも, 影響の規模についてもいまだ論争のあるところである。」OECD, 1994, *Taxation and Household Saving (Paris)* p.37.
- 13) ILO, *World Labour Report 2000*, p.123-124.
- 14) Barrientos, A., 1998, *Pension Reform in Latin America (Aldershot, Ashgate)*.
- 15) Karl Gustaf Scherman, 1999, *The Swedish Pension Reform, Issues in Social Protection, Discussion Paper 7*, ILO.
- 16) Gillion, Colin, et al., 2000, *Social Security Pensions*, ILO, p.453-486.

#### 参考文献

- Queisser, Monika. 2000. "Pension Reform and International Organizations: From Conflict to Convergence." *International Social Security Review*, Vol. 53, No. 2, 31-45.
- ILO. *World Labour Report 2000*.
- Holzmann, Robert. 2000. "The World Bank Approach to Pension Reform." *International Social Security Review*, Vol. 53, No. 1, 11-31.

ILO. 2001. *Social Security: Issues, Challenges and Prospects*.  
Gillion, Colin, et al. 2000. *Social Security Pensions: Development and Reform*. ILO.  
OECD. 1994. *Taxation and Household Saving* (Paris).  
Barrientos, A. 1998. *Pension Reform in Latin America* (Aldershot, Ashgate).  
Karl Gustaf Scherman. 1999. The Swedish Pension Reform, Issues in Social Protection. Discussion Paper 7, ILO.  
World Bank. 1994. *Averting the Old Age Crisis*. Oxford

University Press.  
Gillion, Colin. 2000. "The Development and Reform of Social Security Pensions: The Approach of the International Labour Office." *International Social Security Review*, Vol. 53, No. 1, 35-63.  
コリン・ギリオン「世界の社会保障改革」『世界の労働』  
2000年9月号  
(やまばな・ひろし  
ILO 社会保護総局財政・数理・統計部)

## 世界銀行の年金政策

— 超グローバルズムへの課題<sup>1)</sup> —

山本 克也

### ■ 要約

世界銀行の年金政策、完全積立・確定拠出・民間運用・個人勘定の年金制度の普及は、途上国の経済成長を軌道に乗せ、長期的には経済に対して中立的な年金制度の構築を目指すものである。いち早くこれを取り入れたチリの評価はこれからであるが、年金運用市場が現れるなど“蓄積段階”としては経済に良い影響を与えている。これが“給付段階”の時期に入った場合、ここから給付される年金で本当に高齢者の生活が支えられるか否かの検証が必要になる。

### ■ キーワード

世界銀行、公的年金、完全積立、確定拠出

### はじめに

世界銀行(以下、世銀)が社会保障制度、中でも公的年金に対して積極的な提言を示している。そして、この態度は、1981年にチリで指導した年金改革、すなわち公的年金の財源調達方式を賦課方式から確定拠出・積立方式への全面的な移行を実現した改革の“成功”によるところが大きい。

チリの改革以降、年金政策に対する世銀の提言は“賦課方式の公的年金は老後の最低生活保障に限定し、これを上回る年金給付に対しては完全積立方式の公的年金または個人年金を上乗せする形の制度設計をせよ”と、年金改革にはこの方法しかないと言わんばかりのニュアンスを持っている。特に1994年の世銀の年次報告“*Averting the Old-Age Crisis*”における「三つの柱からなる年金改革(Three Tiers Social Security System)<sup>2)</sup>」では、この“押し付けがましい”、“傲慢<sup>3)</sup>”な改革提言を行っている。実際、この報告書の内容自体の衝撃も大きかったが、ILOやISSAといった社会保障に

造詣が深い国際機関から世銀の傲慢な態度に批判が出ていることは周知の事実である<sup>4)</sup>。

本稿の目的は、(1)開発援助機関である世銀がどうして年金改革という経済政策を売り歩くようになったのか、(2)世銀の年金政策はどういった特徴をもち、これは本当に有効なのかという二つの疑問を考察することである。本稿の構成は以下の通り。

最初に世銀組織の概観と援助哲学の変容について簡単に述べる。次に上述のmulti pillarの年金制度を推進する背景を考察する。その際、世銀の理論的支柱である新古典派経済学の動向も考察の対象とする。そして、改革後20年が経過したチリの年金改革の現在を検討する。最後に世銀の年金政策について、ステイグリッツの著作を通じて若干の考察を加える。

### 世界銀行と新古典派経済学

世銀は世界180の国・地域が加盟し、基本的に発展途上国を援助するために準商業ベースで融資

する「国際復興開発銀行」(IBRD)が正式名称である。特に貧しい国に対しては長期・無利子(手数料のみ)で貸し付ける<sup>5)</sup>「国際開発協会」(IDA)など、4機関で世銀グループを構成している。もともとは1945年、第二次大戦で荒廃した欧州の復興を主目的に設立されたが、60年代に入り途上国援助が業務の中心に変わった<sup>6)</sup>。かつて旧ソ連を中心とした東側諸国が加盟していなかったため、援助を通して西側ブロック形成の道具に使われる側面がなかったわけではない。

世銀は国連の一機関ではあるがニューヨークではなくワシントンD.C.に位置し、政策の決定にあたってはまったく独立の意思決定を行うことができる。そして、基本的に新古典派経済学を修めたエコノミスト集団であり、高慢・冷徹といったイメージがつきまわっていることは否めない。しかし、世銀の様子は随分と変わりつつあるようである。大野(2000)によれば、90年代に入ると、制度・社会・環境などの非経済面にも配慮した開発アプローチ志向、「開発哲学のソフト化」が急速にささやかれ始めたという。

ヨーロッパや日本が復興を遂げ、世銀が途上国の開発援助機関としての役割を担い始めたのは60年代である。当初は途上国のインフラ整備(電力・輸送網)がその重点的な事業内容であった。世銀の開発哲学の根底には、自由市場の調整・成長機能を信奉する新古典派経済学が流れている。したがって、援助内容も経済インフラを整備すれば市場が現れ、自律的な経済成長経路が現れてくるものと考えてきたし、現在でも基本的にはそうである。

これが90年代になると大きな変貌を遂げる<sup>7)</sup>が、その布石は5代目総裁のマクナマラ(Robert S. McNamara 在任期間1968.4-1981.6)であるという。彼は1973年のIMF・世銀総会で開発途上国の貧困を大きな問題とし、世銀の援助政策の中に所得再分配や貧困層への直接の支援という考え方を

を導入した。具体的には農村開発やBHN(Basic Human Needs)の充足に効果のあるプロジェクトの増加を促した。この時期、インフラ整備というハード部門を縮小することなしにソフトの援助部門を新設したため、世銀の組織は急速に拡大することになる。この拡大が意味することは、多くの途上国で重厚長大なインフラ整備プロジェクトを行っても、世銀が意図した市場が生じず、成長が促進されない原因の分析がなかったということである。

しかし、70年代後半になると世銀に大きな二つの波が押し寄せられるようになる。ひとつは、レーガノミクス・サッチャリズムに代表される先進各国における新保守主義の台頭、そしてこの新保守主義台頭の直接の契機となる先進各国の財政事情の悪化である。このため、特に最大の発言力をもつアメリカが、世銀の予算・運営に関して厳しい視線を向けるようになった。この場合、世銀の行動は二つの制約を受けることになる。それは、アメリカの賛同を受けやすい援助政策を実施すること、そして、成功しやすい、すなわち成果が明らかに見て取れる政策を重視するという組織の意思が働くことの二つである。そして、このことは融資の際のコンディショナリティ<sup>8)</sup>に新古典派経済学の発想が色濃くなること<sup>9)</sup>、および2匹目、3匹目の“ドジョウ”を狙う融資戦略をとりやすい体質を世銀に植え付けたことになる。

世銀にとってこの変化は皮肉な結果である。新古典派経済学の経済観からすれば、市場は現れるものではなく、合理的な経済主体が作り出すものであり、当然に彼らはこれを統治する能力を持っているので経済は循環し成長する。しかし、とても新古典派経済学から見て合理的とは思えない経済・文化的背景をもった途上国に、市場だけ渡したとしてもうまく機能するはずがない。世銀は市場を重視しながらも、それ以外の要素が必要であることに“市場を作り出す能力”を削減されてから気が付くのである。

現在の総裁であるウォルフエンソン (James D. Wolfensohn 1995.6-2005.5、2期決定済み) は多くの途上国を訪れ、政府関係者や地域住民、NGO、実業界と積極的に会合をもった。これは世銀では新鮮な行動であつたらしい。現場を知り、クライアントの意見を傾聴することは通常のビジネスではあたりまえの行為である。このあたりまえの行為から、「包括的な開発フレームワーク<sup>10)</sup>」といったイニシアティブが発せられたことから、世銀が組織として硬直化・官僚組織化していたことが伺える<sup>11)</sup>。

では、融資対象国のコンディショナリティにすぎなかった年金政策がこれほど重要な政策になり得たのはなぜか。現在のところ、高齢化は世銀のほとんどのclient国にとって、緊急の問題ではないはずである。年金は本来、老後の生計を賄う原資を事前に準備するというものである。その際、大数の法則に基づいた保険原理を用いてこれを運営するならば、個人が個別に準備する場合と比べて少ない年金原資で老後の備えが可能となる。これは保険数学の初歩でもある。しかし公的年金制度の場合、所得再分配的な要素を入れるために、年金の拠出と給付の関係は利子率や物価上昇率といったものからだけで求められない。国庫からの負担分が入ってくるからである。その意味で、年金は国民所得の分配 (垂直的、時間的) の問題であつたと言えよう。しかし、世銀は年金を必ずしも分配の問題だけとは考えていないようである。賦課方式の年金制度であれば、年々に必要な年金給付額だけが若い世代から徴収される。この場合、その国の人口構成が若ければ、少ない年金給付額を多くの若年世代に負担する、すなわち、少ない負担額で済むという構造になる。一方、もし、人口構成が若い状況で事前積立方式を展開したならば、年々の年金給付額は当面の間小さいままであるから急速に年金積立金が蓄積されることになる。年金積立金を社会・経済のインフラ整備に転用することは、例えば日本でも行われた過去がある。

野口 (1989) によれば、厚生年金および国民年金の積立金がピーク時で第二の予算といわれた財政投融資の原資の3割程度を占めたことがある<sup>12)</sup>。世銀にとって援助国の人口構成の“若さ”を利用し、経済成長の起爆剤となる資本蓄積を進めさせる手段として非常に有効であることは間違いないであろう。

それでも、本来、世銀の理論的バックボーンである新古典派経済学と政府の市場への介入を前提とする社会保障制度は相容れない関係である。事実、新古典派経済学に基づく実証研究の多くは、社会保障制度が経済に与える影響がネガティブであると見る見解が多い。具体的には、

1. 社会保障制度 (年金制度) は貯蓄率を減らす
  2. 年金制度は労働市場に歪みをもたらす
  3. 高齢化社会では、社会保障制度を通じた所得再分配効果は著しく世代間の公平性を欠く
- の三つが代表的ではないだろうか。

1はフェルドシュタイン (Martin Feldstein) が代表的な論者である。フェルドシュタインは、財政の視点から社会保障と年金の問題に着目してきた。社会保障給付がアメリカの貯蓄率を引き下げる効果を実証し、行き過ぎた政府の介入 (社会保障政策) は経済成長の足かせになるという、時のレーガン政権の理論的支柱にもなった。特にFeldstein (1974) がのちの実証研究に与えた影響は大きい。この論文ではモジリアーニのライフサイクル仮説をベースに社会保障資産 (老齢年金) と貯蓄率 (個人貯蓄) の関係を分析している<sup>13)</sup>。推定結果によると、 $SSW_t$  (社会保障給付から得られる資産の現在価値) は  $C_t$  (t年の一人当たりの58年価格表示の消費額) に対して統計的に有意に正 (1929~1976で0.018) であることが分かった。つまり、社会保障給付の充実により個人貯蓄が減ることが結論づけたのである。

2はワイズ (David Wise) が代表的な論者である。ワイズは高齢化の経済学の第一人者でもある。特



に労働供給、労働インセンティブと年金の関係に対する実証研究はあとに続く研究に大きな影響を与えた。ワイズも年金給付の多寡に応じて早期退職が高まることを実証的に明らかにしている。この分野について世界各国の状況をまとめているものとして Gruber and Wise (1999) がある。

3はコトリコフ(Lawrence Kotlikof)が代表者である。彼は世代間の公平性を主題とした社会保障の理論分析には欠かせない分析手法を二つ確立した。ひとつは、サミュエルソンが開発した世代重複モデルの社会保障分野への応用である。1987年のAuerbachとの共著“Dynamic Fiscal Policy”があまりにも有名である<sup>14)</sup>。もうひとつは、世代会計(Generational Accounting)の概念である。Kotlikoff (1992)は日本でも翻訳され、また、経済白書の平成7年版では日本版世代会計が示されるなど、大きな影響を与えている。アメリカの社会保障の場合だが、よく引かれる数字に、年平均の収益率が、1876年生まれコホートが36.5%、以下、1900年が11.9%、1925年が4.8%、1950年が2.2%というものがある<sup>15)</sup>。

いずれにしても、社会保障制度に対するイメージは新古典派経済学にとって良いものではない。それでは、いったい世銀の年金政策はどういうものなのか。そして、上述のネガティブ要因をどのように解消しているのだろうか。

## 世銀の年金政策

1981年および1994年は世銀の年金政策を考える上で無視できない年である。1981年はチリで年金改革が実行に移された年であり、1994年とは“Averting”が刊行された年である。

“Averting”では老後生計費を賄う三つの柱として、賦課方式による最低年金、完全積立(確定拠出・個人勘定・民間運用)の年金、そしてvoluntaryな個人貯蓄を掲げていることは有名であ

るが、同時に高齢者対象の社会保障政策についての再検討も行っている。“高齢者対象の社会保障政策にまつわる神話(myth)と事実(truth)”として以下のような六つの項目があがっている。

- 神話1 高齢者は貧しいので、政府は特に高齢者に向けた貧困緩和政策を行う必要がある。
- 神話2 公的社会保障プログラムは、貧しい高齢者に対して所得再分配的なものである。
- 神話3 社会保障プログラムは確定給付型であれば、年金者のリスク対応を保障する。
- 神話4 政府のみが年金者が遭遇するインフレ等の集団的リスクを保障可能である。
- 神話5 個人は近視眼的であるが、政府は長期的なものを見方ができる。
- 神話6 政府の活動はまだ誕生していない世代の利害を保護する必要がある。

この場合、神話というよりも“まことしやかに言われていること”と訳出すべきであろうか。世銀の年金政策は、この6つの“神話”にあるものは乗っかかり、あるものはこれを否定するというように構成されている。例えば、第二の柱である完全積立(個人勘定・確定拠出・民間運用)の年金制度は、神話3、4、5を否定し、6を達成するものと考えることが可能である。おそらく“Averting”の衝撃が大きかった理由は、これが確定拠出・個人勘定・民営の年金制度を世界中に押し付けているという印象を与えたということだけではなく、その背後には経済理論的な裏付けや膨大な量の実証研究の蓄積があつてのこのように思われる。その後、世銀は年金関係のカンファレンスを数回開き、多くの経済学者との議論の中で、より“ソフトな”語り口調にはなっているが、これを薦める自信は一層ゆるぎないものとなっているように思われる。例えば1999年に世銀のホルツマン(Robert Holtzman<sup>16)</sup>)があらわした“The World Bank Approach to Pension Reform”は、現在の世銀の年金に対する考え方が示されている。これによれば、世銀が年

金制度を client 国に指導する場合に考慮する点が四つあるという。長くなるが、可能な限り短く要約していこう。

ひとつ目は、積立方式ではない財源調達方式は、短期的には財政問題を引き起こすということである。それは、賦課方式または積立方式ではない年金制度の国々では高齢化の進展で給付と拠出のバランスが崩れ、一般歳入からの繰り入れ等の財政調整でこのバランスを保つようになっている、あるいは将来、かなりの確率でそうなるといことが歴史的な事実である。このことは、年金に対する政府支出が他の政府支出をクラウド・アウトさせることになることを意味する。また、賦課方式に不可避的な、急激に高まる保険料率は、消費や労働インセンティブにマイナスの影響を与えることになる。言い換えれば、高齢化の進行の中で財源をいかにして長期的に、かつ安定的に調達するかということが問題である。世銀の client 国のほとんどでは、将来、低い出生率と長い平均寿命が予測されている。具体的にはラテン・アメリカや旧東欧諸国、そして中央アジアといった国々では、高齢人口指数が2050年には現在のおおよそ2倍になる。この人口学的な変化に年金制度が対応する方法には、給付代替率の引き下げ、退職年齢の引き上げ、保険料率の大幅な引き上げ、税率の引き上げと年金以外の支出を減らす財政の調整の実施といった政治的に望ましくない対処方法がある。しかし、多くの先進国では保険料の引き上げおよび給付の引き下げを可能な限り避け、そのほかに必要な年金制度改革をも無視するという傾向に陥っている。

二つ目は、年金制度は経済へ影響を与えるというものである。多くの実証研究は、“出来の悪い”年金制度は労働供給行動や個人の生涯貯蓄に歪みを与えることを示している。世銀は、賦課方式による年金制度は、拠出と給付の関係が弱いと考えている。すなわち、若年代は拠出率が上がったとしても、将来自らが受け取る給付にそのことが

反映されるとは考えず、場合によっては拠出の回避や労働意欲の減退につながると考えている。もちろん、労働供給行動については、財源調達方式とは無関係にこれを歪める可能性を年金制度が内包していることは事実である。給付が無用に高くなれば早期引退に拍車をかけるであろうし、拠出率が高くなると、場合によっては労働力の流出、しかも人的資本の高い労働者の流出を招くかもしれない<sup>17)</sup>。

三つ目は分配構造に関するものである。すべての人々が少なくとも貧困線以上の老後生計費を手にするべきであるし、すべての労働者が拠出歴と引き換えに自らの賃金の一部を老後の備えに蓄えることは必要なことであると認識する。しかし、世銀の client 国の多くは低・中所得の国家であり、これらの国々で賃金に比例した年金給付を受けられるのは比較的富める者たちで、公務員や一部の企業の従業員に限られている。これと反対に、なんら公的な老後保障を受けられない労働者が多数存在する。これは分配上、非常に不公平な状態である。さらに、こうした“特権階級”の労働者たちはまた、給付設計の問題もあり、早期退職をする傾向が強い。いわゆるペンション・リッチを生み出している。

四つ目は、政治的なリスクの存在である。政治は、年金制度が成熟していない場合、なまじ年々の歳入で給付を賄うことが可能なために高い年金を退職者に給付し、また、現在の拠出に見合わないような水準の将来給付を約束してしまう傾向がある。そうかと思えば、非常に短期に給付水準と政府予算とのバランスを考えてみたりもする。マーストリヒト条約締結時にその水準設定で大きくもめた財政赤字基準などがこれにあたる。また、積立方式で制度を作っても、積立金を他に流用し、低い収益率で約束していた給付水準を支給できない場合もあり得る。このことは、ラテン・アメリカやアフリカ、ヨーロッパやアジアでも起こったことである。しかし、オランダのように、数十年も積立方式の年金を成功させている国家もある。要は金融システムに

表1 鋭敏にならないといけない主要なリスク

	積立でない制度	完全積立制度
マクロ経済的なリスク		
生産の停滞	基金の歳入は低くなるが個人への影響はその他で調整可能	基金財政に影響を与える可能性があり、年金者にマイナスの影響
失業	基金の歳入は低くなるが個人への影響はその他で調整可能	基金財政には影響を与えないが、将来の年金受け取りが小さくなる
低い賃金の上昇	基金の歳入は低くなるが個人への影響はその他で調整可能	基金財政にも、給付水準にも影響を与えない
財政危機(恐慌, 戦争, ハイパーインフレ, 自然災害) 低い利率	基金の歳入は低くなる可能性があるが、個人への影響はその他で調整可能 財政にも給付にも直接の影響はない	蓄積された基金は減じるか、消滅する可能性 財政には影響ないが、給付は低くなる
人口学的なリスク		
高い高齢人口指数 低い労働力率	財政を悪化させる 高賃金と将来の高給付を招く	財政にも給付にも直接の影響はない 低い収益率と将来の低い給付を招く
政治的リスク		
契約の変更 長・短期の予算制約に 対して鋭敏である必要性	容易 高い	困難 低い

おける一定の規制やガバナンス構造がしっかりしており、公的機関にせよ民間にせよ、年金積立金を上手に運営させられるかどうかは鍵である。

以上まとめると、

1. 積立方式でない年金制度は、その他の政府支出を圧迫する。
2. 急激な拠出率の上昇は、労働供給インセンティブを阻害する。
3. 公平性の観点から見て、年金制度の適用には問題のある国が多い。
4. 長期的な視野に立った年金制度のガバナンスが政府に求められる。

ということになるのであろうか。もちろんその根底には、短期的には資本蓄積を推進し、これを経済成長のドライブとし、長期的には人口圧力にも頑健で、かつ、外部性をもたない年金制度を薦めるということが流れている。ただし、client国の初期条件を考慮して改革のコンサルティングを行うと明言しているところは、世銀の態度の軟化を示している。

その他、年金に関して世銀が考慮しているリスクについては表1にまとめてある。

### チリの“成功”

それでは、世銀がその年金政策を“売り歩ける”契機となったチリの年金制度改革とはいかなるものであり、その現状はどうなっているのだろうか。チリの公的年金制度は南北アメリカ大陸を通じて最も早い1924年に導入された。その制度はブルーカラー(wage earners)、ホワイトカラー(salaried employees)、公務員(civil servants)に分立していた。財源調達はもともと事前積立方式であったものが、インフレによる基金の減価や受給者の急速な増大により1952年には事実上の賦課方式となっていった。1981年の年金改革は、財源調達の方法を賦課方式から完全積立方式に変えたことである<sup>18)</sup>。

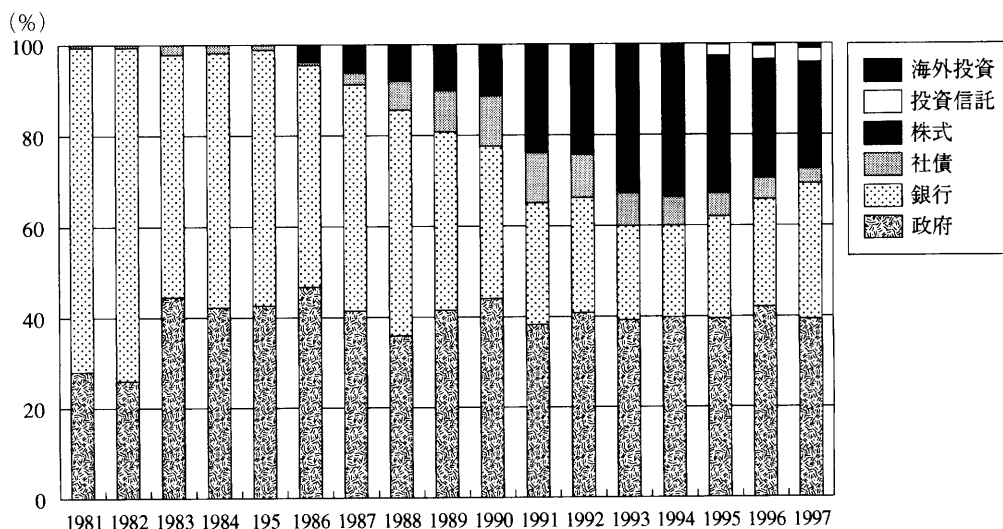
この画期的な改革はラテン・アメリカだけではなく、世界に先駆けての“革命”とも呼べる変革であ

る<sup>19)</sup>。労働者は個人年金勘定をもち、制度自体は確定拠出で、年金基金は民間が運用する。すなわち、Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) が年金基金運用市場を形成し、互いに競争しながら基金の運用にあたる。AFPへの参加は賃金労働者に対しては強制で、自営業者に対しては任意である。拠出率は老齢給付のためには賃金の10%で使用者の負担はない。これに通常、3%程度の障害年金と遺族年金、そして運用手数料がかかる。給付開始年齢は男性が65歳、女性が60歳であり、退職時に自らの基金を用いて保険会社の年金型保険を購入するか、AFPに基金を残したまま生涯にわたってこれを引き出し続けるかという選択を行う<sup>20)</sup>。政府は、20年以上加入しても十分な基金の蓄積がない者に対して補助を与える。また、基金の運用責任者も基金会社全体の平均収益率を保障する義務を負う。最低保障額は最低賃金の73%であり、これは通常の賃金の50%弱に相当する。給付は完全に物価スライドである<sup>21)</sup>。今年改革から20年経って、完全な新制度の受給

者が始まる。チリの改革の評価についてはこれからさまざまな研究成果が出てくるだろうが、ここでは上述の新古典派経済学の社会保障制度観にも照らしながらチリの評価について考えてみる<sup>22)</sup>。

まず、貯蓄率である。Schmidt-Hebbel(1998)によれば、改革前の期間(1961~1974)と改革後の期間(1990~1997)を比較した場合、貯蓄率の増加分の10%~45%は年金改革の効果であるとしている。しかし、推計の手法等に疑問が残る、これをそのまま受け入れるわけにはいかないようである。チリの改革でまず確実に言えることは、金融市場が拡大・多様化したことである。図1を参照されたい。チリの場合、改革前後は政府および中央銀行であるBanco Central de Chileが年金基金の引き受け先となっていたものが、80年代後半になると、基金の40%程度は株式や社債の購入、あるいは外国投資顧問へと引き受けられていくことになる。

また、基金自体の総額も年々増加し、対GDP比でも40%を超える水準になっている(2000年に米ドルで360億ドル)。金融市場が整備され、ここに



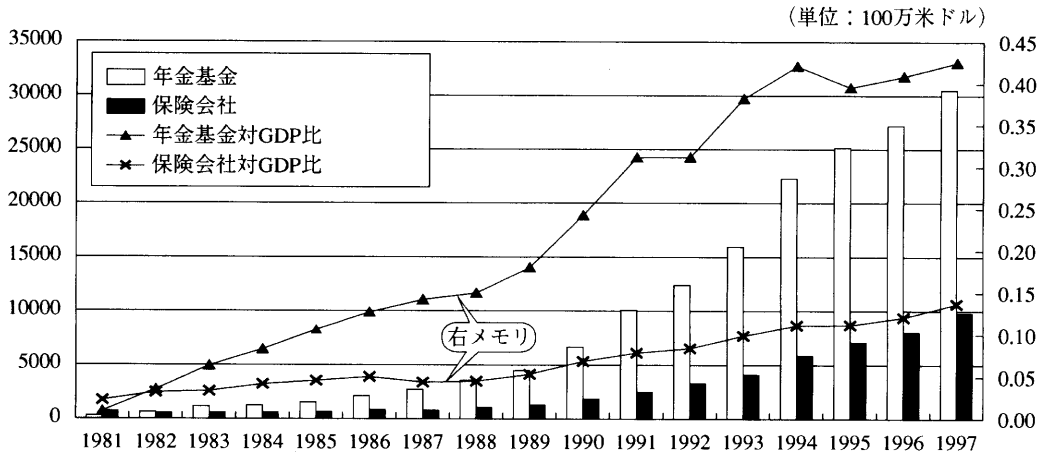
資料：Administration Official PFA  
<http://www.sfap.cl>

図1 チリの年金基金の運用主体構成

年金基金という長期資金が存在することは経済の成長にとってプラスであり、その意味で、チリの“成功”のひとつの要因はこれである<sup>23)</sup>。

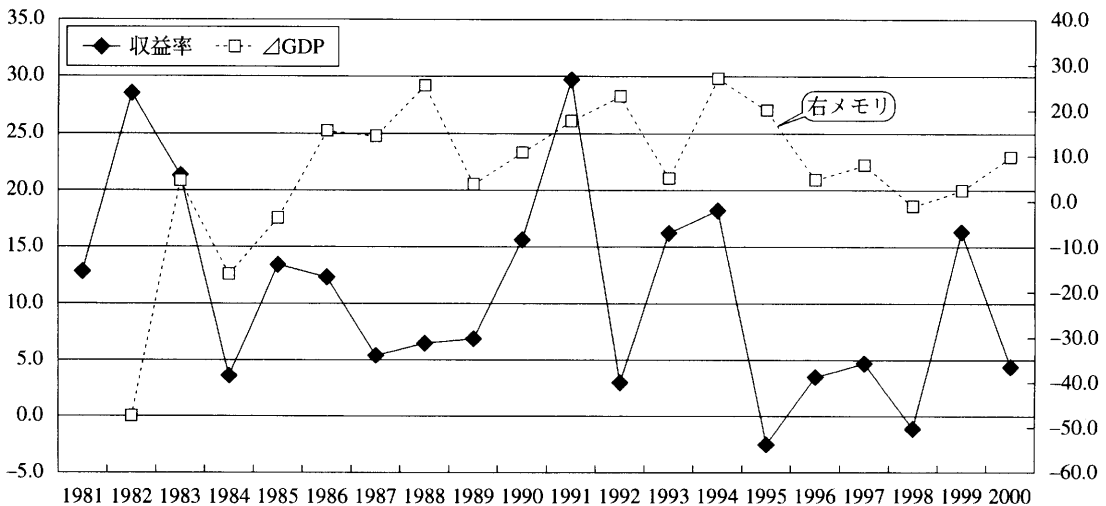
次に基金の収益率である。図3を参照されたい。改革後、1983年までは非常に大きな収益率を

あげている。しかし、90年までは停滞し、95年にはマイナスになる。アジアに端を発する97年の通貨危機の影響は98年に出る。その後はプラスに転じている。図3にはGDP成長率(右目盛り)も併せて表示した。投資先の詳細なデータがないので、



資料：Administration Official PFA  
<http://www.sfap.cl>

図2 チリ年金基金の推移



資料：Bancos Central de Chile, Administration Official PFA <http://www.sfap.cl>,  
 “Revista de Valores” and “Boletín Mensual Banco Central de Chile”

図3 チリGDP成長率とAFP収益率の推移

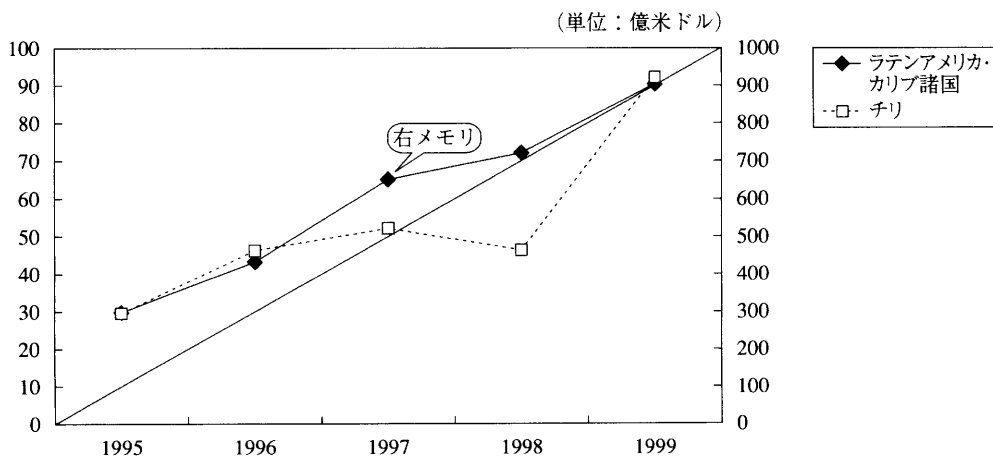
確定的なことは言えないが、収益率の低下がGDPの低下に反映され、かつ、その回復をGDP成長率が先行しているところをみると、それほど奇妙な運用をしているようには思われたい。図4を参照されたい。

ここには通貨危機前後のチリへの海外からの直接投資を示した。チリの場合、98年までそれほど大きな変動がなく、そのかわり、99年に大きな伸びを見せる。これも詳細な検討が必要であるが、二つのことが考えられる。ひとつは、本当にチリの経済が頑健になったという可能性。もうひとつは、マッチ・ポンプで融資を受け、見せかけの成長を演じている可能性。しかし、後者の可能性はかなり低いので、チリの経済が強くなったと見るべきであろう。ただし、これには時間的な留保がつく。給付のデータがあまりないということは、言い換えればチリの年金制度は“蓄積期間”にあったということを示し、“給付期間”になった場合の経済の状況はまったく分からないのである。

では労働市場への歪みはどうであろうか。“Averting”の六つの“神話”の中では労働市場のdistortionに関する項目はない。これは、年金給付

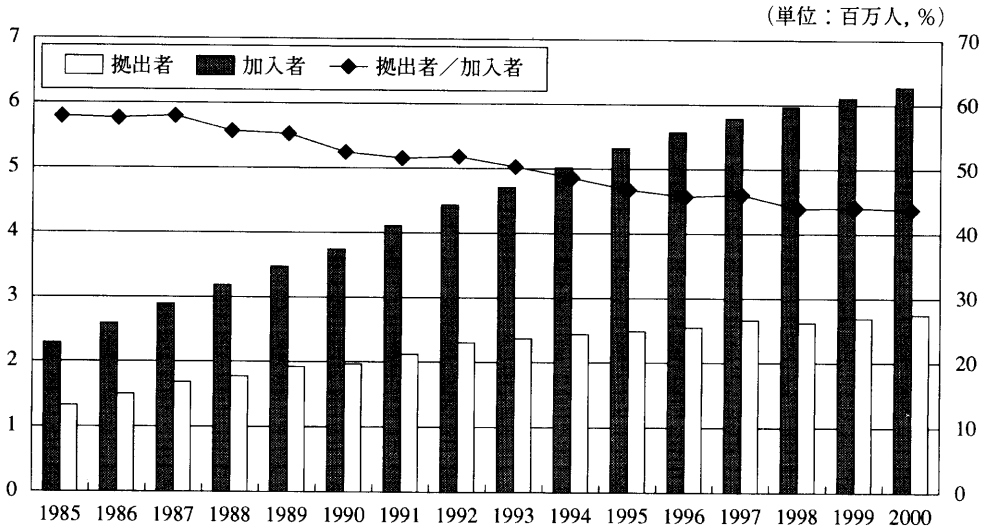
額の最低式の中に加入期間に比例する部分を取り入れ、早期退職に対するインセンティブを引き下げることで回避できる。すなわち、年金制度・退職制度の運用上の問題である。しかし、年金個人勘定制をとった場合、給付と拠出の関係はある個人にとって緊密になることは否めない。加入期間は、失業というリスクを除けば給付を高める要因としてはかなり確率が高い要因だからである。しかし、チリで問題となっているのは実質的な拠出率—実際に拠出している人数(Contributors)を加入人数(Affiliates)で除した数字—が低下していることである。図5にあげたように、一貫してこの数値は低下していることが明らかである。

これは大きな問題となる。個人ベースで考えた場合、十分な拠出がないということは将来の給付額が低くなることを示し、相当多くの政府最低保障が必要となることを示している。この対策については、(1)労働力の27%に相当する自営業者の2.4%しか拠出をしていないことに着目し、課税ベースから保険を控除することや医療サービス等の公的サービスに被扶養者も包括して加入させるといった加入インセンティブを与える政策変更、(2)季節



資料: World Bank, “Development Indicator 2000”

図4 海外からの直接投資



資料：Administration Official PFA  
<http://www.sfap.cl>

図5 チリのPrivate Pensionの推移

労働者や日雇いの労働者のような低賃金労働者の場合、20年加入を最低保障年金受給の要件としている現行法では加入が不可能であるといった認識、(3)急増している女性労働者の取り扱い、特に支給開始年齢の男女差やリスク算定に用いる生命表を男女別で使用していることを再考するといったことが考えられている。

最後に、このチリ型の制度は世代間の分配上の格差に対して中立的であるのだろうか。この問題は非常に難しい。完全積立・個人勘定・民営・確定拠出の制度といっても、チリの場合だと20年以上加入すれば、基金の運用がうまくいかなくとも、最低保障年金との差額を国が負担する。また、運用に際しても、平均収益率の保障が各AFPには義務付けられている。物価スライドも存在する。この補填分はどこからくるかと言えば、当然、現役世代から移転されるしかないわけである。完全に他のコホートと切り離して給付を行うのであれば、それは完全に私的な貯蓄である。基本的に、世代間の分配は“程度”の問題であり、賦課方式・確定給付

と完全積立方式・確定拠出も運用次第でその世代間分配の構造は変わってしまうと言えるのではないか。日本の場合でも、昭和48年に導入された賃金スライドを遡及して廃止したら、世代間の収益率の格差は一気に解消してしまう<sup>24)</sup>。

### 終わりに

世銀の年金政策に対する批判的論者は多いが、その中の一人で、かつ高名な経済学者(新古典派ではない)であり、しかも世銀の内部にいた人間がスティグリッツ(Joseph Stiglitz)である。1995年から2000年2月に辞するまで、世銀のチーフエコノミストの要職にあった彼が、なぜ世銀の年金政策批判の急先鋒に立ったのか。1999年9月に世銀はNew Ideas about Old Age Securityというカンファレンスを開いている<sup>25)</sup>。ここで、スティグリッツはOrszagとの共著で“Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems”と題する論文を報告している。この論文は“Averting Old Age

Crisis”の批判論文である。“Averting”は社会保障制度には六つのmythがあるとしたが、スティグリッツは“Averting”が支持するmulti pillarの改革、特に完全積立で民間のより運用され、個人勘定を備えた確定拠出年金には10の神話があると述べている。それは、

- 神話1 民間による確定拠出制度は国民貯蓄を増加させる
- 神話2 個人年金勘定の方が収益率を上昇させる
- 神話3 賦課方式の下での収益率の低下は、年金制度自体に深刻な問題を引き起こす
- 神話4 証券市場における公的な信託投資はマクロ経済的な効果も経済厚生上の含意も持たない
- 神話5 民間による確定拠出制度は労働供給インセンティブを改善する
- 神話6 確定給付制度は、必然的に早期退職の誘引を高める
- 神話7 民間による確定拠出制度の下での競争は総務費用を引き下げる
- 神話8 政府が効率的でなくとも、民間による確定拠出制度は合理的なものとなる
- 神話9 民間による確定拠出制度の下では、給付補助政策が一層深刻なものとなる
- 神話10 公的な投資信託は必ず浪費され、健全には運用されない

である。神話の1～4までがマクロ経済的な神話、5～7がミクロ経済的な神話、そして8～10がpoliticalな神話として分類されている。スティグリッツの神話と“Averting”の神話を対照した場合、公的・賦課方式・確定給付の年金制度と民営・完全積立・確定拠出・個人勘定の年金制度の経済に与える影響の違いは、

- 理論的にも実際にも決定的に違う
- 理論的には違うが実際には“程度”の差ではない
- 理論的にも差がなく、実際には差が出る

• 理論的にも実際にも差がない  
というように整理できる。世銀がよく宣伝する総務費用が安くなるという効果(スティグリッツの神話7)は、例えばチリではうまくいっていないという報告<sup>26)</sup>もあれば、うまくいっているという報告<sup>27)</sup>もある。うまくいっていなかった場合でも、世銀はいろいろな“言い訳”を用意するであろう。AFPの運用能力が低い、加入員のcomplianceがない等々、総務費用の上昇要因で、かつ市場機能とは切り離して考えられる要因はかなりの数ある。また、理論的な論議の場合、水掛け論に終わってしまう場合が多い。特に金融市場における情報の非対称性や不確実性の存在を問題とするスティグリッツが、市場機構の調整機能を信奉する新古典派経済学に基づく年金政策をそのまま受け止めるはずがない。

しかし決定的な問題は、年金制度の改正を融資のコンディショナリティとしてつけられた場合、途上国はこれをのまざるを得ないということである。スティグリッツがいう、あまり学術的ではない方法、世銀の年金政策はこれが最善の策であるという押し付けがましい“nuance”があるという“Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems”をわれわれは真摯に受け止める必要がある。

#### 注

- 1) 本稿は、目的は異なるが客員研究員としてヨーク大学滞在中(2001/09/05～2001/11/25)に執筆することになった。すばらしい研究環境を整備してくれたUniversity of York Economics and Related StudiesのスタッフとDr. Theodre Hitirisに心から感謝する。また、本稿を執筆時にニューヨークとワシントンD.C.で悲劇が起こった。航空機が世界貿易センタービルとペンタゴンを直撃し、多数の死傷者が出た。本稿の副題および執筆方針が変わったのは、まず、世界銀行の年金政策を自分なりに位置付けることなしに各国、特にアジアや旧東欧諸国の年金改革をレポートしても文字通りのレポートにすぎなくなることが研究の過程で分かったことと、今回の悲劇による。航空機と世界貿易センタービルは自由主義の象徴ではなく、あくまでUSAの象徴である。現在、世界を席卷しているグローバリゼーションもアメリカナイゼーションといって過言ではない。“寛容さ”のないシステムはどこかに歪



みを持たせるものである。もちろん、暴力は断固として否定する。願うのはアラブの民が左手にペンを持つことである。最後になったが、早稲田大学大学院経済学研究科清水(英)研究室における清水教授、石田智宏、武谷信両君との Social Security Pension—Development and Reform (ILO2000)の輪読は本稿を執筆する大きな動機の一つである。また、同僚である山田篤裕氏とのEメールによる意見交換は、本稿を執筆する上で大きな励みになった。また、山田氏には資料上のサポートも受けた。記して感謝申し上げる。

- 2) 最近の世銀の文献では multi pillar という言葉が使われており、本稿ではこれを用いる。multi pillar とは文字通り“多様な柱”のことである。理論上、民営・完全積立・確定拠出・個人勘定が経済にとって望ましいシステムであるが国の状況によってこのすべてを実行することの方がコスト高になる場合があることを世銀が認め、この用語を使うようになった。唯一普遍の方法がないことに世銀もやっと気付いたのである。
- 3) “Averting Old Age Crisis”が傲慢でこの方法しかないといったニュアンスを持っていると公言してはばからなかったのは、2000年2月まで世銀のチーフエコノミストであった Joseph Stiglitz である。この点は後述される。
- 4) 例えば2000年に出版された ILO の Social Security Pension—Development and Reform では、世銀の“Averting”を意識的に否定する叙述が多い。また、2001年のILO総会(第86回)の報告書では、わざわざ、完全積立方式の年金が人口圧力の影響を受けないことはないという了解事項を盛り込んである。
- 5) ほとんどグラント(贈与)に近い。
- 6) 現在は世銀グループへの出資・拠出が第2位である日本も、東海道新幹線や東名高速道路建設で合計31件、金額にして8億6300万ドルの融資を受けたことがある。完済したのは90年7月である。
- 7) 前掲、大野(2000)参照。開発経済学の世界では、世銀の援助政策の変化は90年代に大きくなったとの共通認識をもっている。その変化が年金政策にも反映され始めていることは後述される。
- 8) 融資国に価格・貿易・金融の自由化を求めるとや、公社等の民営化や労働政策や貧困対策といったセーフティ・ネットの構築などがこれにあたる。
- 9) 思い起こしてみれば、70年代後半から80年代は、日本も構造協議の名の下に自由主義経済の圧力を受け始めた時代である。しかし、一方で日本は85年のプラザ合意以降、円高不況を乗り切ったあとは未曾有の好景気を迎え、日本型経営は世界を席卷し、護送船団型の金融システムや企業の資金調達方法(日本は間接金融が主流であった)などが移行経済には適するのではないかとといった研究プロジェクトを世銀自身が行っていた。例えば Aoki, M. and Patrick, H.

(1994, eds), Aoki, M. and Kim, H. (1995, eds)などを参照のこと。東アジア全体に目を転じれば韓国、インドネシア、タイ、台湾、シンガポール、マレーシアといった NIES の目覚ましい経済成長が起こった。これらの国・地域の中には企業形態として同族経営や財閥が強大であるような、非市場、あるいは市場が否定するような要素がたくさんあるのにもかかわらず“成長”が起こったのである。詳細な検証の必要があるが、1997年のアジア通貨危機当時、異常なまでに早い世銀・IMFの対応は、この80年代のリベンジの可能性もあるのではないか。

- 10) 詳細は前掲、大野(2000)参照。基本的に援助国の非経済的側面(法律、文化、慣習、環境)に注目し、その国にあった援助政策を考え、実行に移すことである。その際、システムをどのように統治していくか(グッド・ガバナンス)が重視されている。
- 11) 高名ではあるが、新古典派の経済学者ではないスティグリッツがチーフエコノミストに採用されたことは、ウォルフエンソンの抜擢によるものである(大野2000)。結局、あまりに新古典派批判が過ぎたために、スティグリッツは辞することになるが、彼の世銀における業績のうち、特筆すべきものは1997年の『世界開発報告1997 開発における国家の役割』と『援助の効果の評価する』(1998年)の二つであると開発経済学者の間では考えられている。これは、理論通りにやっているのにどうして経済成長をする国としない国があるのかという疑問に、制度・慣習・文化といった国家の事前状況を無視した援助が無駄であることを示すことで応えたものである。
- 12) 残りは簡保と郵貯である。
- 13) データは、1929年～1971年の米国の集計データを使用し、
$$C_t = \alpha + \beta_1 Y_t + \beta_2 RE_t + \gamma_1 W_t + \gamma_2 SSW_t$$
を推定している。ここで、 $C_t$ は $t$ 年の一人当たりの58年価格表示の消費額、 $Y_t$ は一人当たりの実質化処分所得、 $RE_t$ は未処分利得、 $W_t$ は一人当たりの期末実質所得、 $SSW_t$ は社会保障給付から得られる資産の現在価値を表している。ただし、推定については、Feldstein (1974)では、 $SSW$ の計算に間違いがあることを指摘され、これを修正し、かつデータを5年間延長したものがFeldstein (1982)である。
- 14) A-K Model と時にいわれるこのモデルは、異時点間の経済の相互作用を分析するのに適しているが(1) Control Variable を多数置くことが難しく、大抵のモデルは消費をこれに充てている。(2) ライフ・スパンを決定論的に与えざるを得ない。すなわち、経済主体はすべて65歳で引退し、85歳で死亡するといった仮定を置かざるを得ず、ライフ・テーブルを用いて生残率の変化が経済に与える効果を分析することが難しい。

- (3) 制度改正をモデルに柔軟に取り込むのが難しいといった欠点が指摘されているが、最も用いられている理論的分析手法であることは間違いない。
- 15) Leimer (1995) Table 3 参照のこと。
- 16) 世銀における肩書きは Director of Social Protection in the Human Development Network である。
- 17) この点は Gruber and Wise (1999) を参照のこと。
- 18) チリの改革はひとつのブームを作った。特にラテン・アメリカではアルゼンチン(1994)、コロンビア(1993)、ペルー(1993)といった改革第二世代国に続き、ボリビア(1997)、エル・サルバドル(1997)、メキシコ(1997)、ウルグアイ(1996)がチリ型を目指して改革を進めた。しかし、多くの国ではチリ型の年金改革を完全に推進することは困難だったようである。ペルーとコロンビアの場合は、財源調達方式の移行を労組、保険業界、その他の反対によって基本的に断念している。チリ型の新制度を強制されることはないからである。メキシコの場合も不完全であり、公的部門の労働者は新制度を強制されない。一方、アルゼンチンとウルグアイの場合、賦課方式の債務が大きく、完全積立への移行が現実的ではない状態であったため、積立方式を部分的に導入する方法がとられている。しかし、労組や受給者団体が賦課方式を擁護する立場にあることも移行を困難にした要因である。その他、アジアや旧東欧の国々の評価は今後の課題である。
- 19) 通常、賦課方式から積立方式に移行する場合、年金制度が成熟していればいるほど、その移行コストは大きなものとなる。Bravo and Uthoff (1999) によれば、チリの場合、このコストは2000年価格でGDPの126%~130%になると推計されている。このコストはかなり大きい。このようなコストを払ってまで改革をなしたもうひとつの要因として、時の政権がピノチェト軍事政権であったことは大きいのではないか。Queisser (1999) にはその指摘がある。
- 20) 全額一時金として引き出すことを認めることも可能であるが、人間が近視眼的な消費をしがちであるから年金制度の意義があるわけで、これを認めている国家はごく少数である。
- 21) 制度の概要については、アメリカ社会保障庁の各国の社会保障制度データベースを利用した。URLは <http://www.ssa.gov/statistics/ssptw/1999/English/index.html> である。
- 22) 年金の制度改正を評価する場合、本来は年金の給付水準の分布(平均値や分散)がどうなっており、それが老後生計費を賄うのに十分か否かの検証が重要である。しかし、世銀では給付の態様よりも収益率の推移による基金の運用パフォーマンス、貯蓄率の動向、総務費用の変化といった経済変数が評価の優先対象となっている。ここにも、世銀の年金政策の特徴が表れている。ここでは、世銀流にチリの暫定的な評価を試みる。
- 23) 年金制度が存在しても資本蓄積が進む理由としては、完全積立・個人勘定型の年金制度は拠出と給付の関係が賦課方式に比べて緊密であるということをあげる場合がある。これは、拠出の記録未整備、給付査定根拠も不透明な年金制度が、世銀client国の多くでまかり通っていたことも考慮に入れる必要があるのではないか。ラテン・アメリカの年金改革の評価が過大ではないかという指摘は多いが、中でも前掲、Queisser (1999) は秀逸である。
- 24) もちろん、このようなことは現高齢者の生活を根底から覆すことになるのでやるべきではない。
- 25) 同名の著書が世銀より出版されている。Stiglitz (2001)
- 26) 前掲、Bravo (2001)。
- 27) James (2000) 参照。

#### 参考文献

- 大野泉 2000『世界銀行—開発援助戦略の変革—』NTT出版
- 野口悠紀雄 1989「財政投融资と日本経済」宇沢弘文編『日本経済 蓄積と成長の軌跡』第8章 東京大学出版会
- 村上清 1996「世界銀行の年金改革案とその影響」『海外社会保障情報』第119号 社会保障研究所
- Aoki, M., and H. Patrick, eds. 1994. *The Japanese Main Bank System: Its Relevance for Developing and Transforming Economies*. Oxford University Press.
- Aoki, M., and H. Kim, eds. 1995. *Corporate Governance in Transitional Economies: Insider Control and the Role of Banks*. Economic Development Institute Publication.
- Bravo, J., and Amdras Uthoff. 2000. "Transitional Fiscal Costs and Demographic Factors in Shifting from Unfounded to Funded Pension Systems in Latin America." *Serie Financiamiento del Desarrollo* No.88, October 1999.
- Bravo, J. 2001. "The Chilean Pension System: A Review of Some Remaining Difficulties After 20 Years of Reform." Presentation Paper, International Seminar on Pensions, Hitotsubashi University.
- James, E., J. Smalhout, and D. Vittas. 2000. "Administrative Costs and the Organization of Individual Account System: A Comparative Perspective." Working Paper in the Pension Reform Primer Series, World Bank.
- Feldstein, M. 1974. "Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation." *Journal of Political Economy*.
- . 1982. "Social Security and Private Saving: Reply." *Journal of Political Economy*.

- Gruber, J., and D. Wise, eds. 1999. *Social Security Programs and Retirement around the World*. NBER, Chicago and London. University of Chicago Press.
- Kotlikoff, L. J. 1992. *Generational Accounting: Knowing Who Pays, and When, for What We Spend*. New York: Free Press.
- Leimer, D. 1995. "A Guide to Social Security Money's Worth Issues." *Social Security Bulletin*, Summer 1995.
- Palacios, R., and R. Rofman. 2001. "Annuity Markets and Benefit Design in Multi Pillar Pension Schemes: Experience and Lessons from Four Latin American Countries." Working Paper in the Pension Reform Primer Series, World Bank.
- Queisser, M. 1998. *The Second-Generation Pension Reforms in Latin America*. OECD Development Center Study, Paris.
- . 1999. "Pension Reform: Lessons from Latin America." Policy Brief No.15, OECD Development Center.
- Schmidt-Hebbel, K. 1998. "Does Pension Reform Really Spur Productivity, Saving and Growth?" *Documento de Trabajo* No. 33. Santiago: Central Bank of Chile.
- Stiglitz, J. 2001. *New Ideas about Old Age Security: Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century*. World Bank.
- von Gersdoff. 1997. "H. Bolivia's Pension Reform." World Bank Working Paper.
- (やまもと・かつや  
国立社会保障・人口問題研究所研究員)

## 経済協力開発機構 (OECD) における年金改革論

山田 篤裕

### ■ 要約

OECDの年金改革論は、世界銀行やILOおよびISSAの議論の収斂点にある引退期の所得構成の多様化という議論の延長線上にある。OECDの議論の特徴は、就労期間と引退期間のバランスの再調整に重点がおかれていることにある。

年金数理的な公正性を強め、就労期間と引退期間のバランスを再調整することで、先進国が直面する人口学的圧力に対応することは十分可能である。そこでは、「活力ある高齢化」や「生涯教育」の概念が重要となる。単に引退期所得政策にとどまらない広範な政策が必要となってこよう。

また、今後、事前積立方式の確定拠出型の企業年金・個人年金の普及が予想されているが、私的年金に対する規制や監視、そして私的年金に対する税制優遇措置による税収減など新たに生じる政府の役割や負担もある。

継続就労者に対する年金数理的な公正性を強める一方で、もともと早期引退をせざるを得ない低稼得者や、労働市場にいる期間が短い集団に対する社会政策的配慮が、新しい経済的弱者を高齢者に生み出さないために必要である。

### ■ キーワード

経済協力開発機構 (OECD)、活力ある高齢化、引退期の所得構成の多様化、就労期間と引退期間のバランスの再調整

### はじめに

本論文は、経済協力開発機構(以下、OECDと略す)における過去の年金改革論を整理・評価し、OECD内での最新の議論を紹介することを目的とする。OECD加盟国の個別の年金改革を紹介することより、OECDという組織における年金改革論を多角的に検討することに本稿は特に重点をおく。次の第一節でOECDの年金改革論における立場について、主にその組織的性格から明らかにする。この節では、他の国際機関との相違点や共通点が明らかにされる。第二節以降では、主要国首脳会議の動きとOECDの年金改革論が関連付けられ、OECDの年金改革に関する原則が生まれてきた背景が明らかにされる。第三節では、近年、より具体化されたOECDの年金改革論を紹介する。最後

に特に日本に対する政策インプリケーションが述べられる。

### I 年金改革論におけるOECDの立場

#### (1) OECDの目的と予算

OECDは2000年のスロバキアの加盟をもって30カ国<sup>1)</sup>が加盟する組織となった。市場経済を原則にするという点以外について、OECDは、われわれが持つ「先進国」のイメージよりも、実際にははるかに多様な国々が加盟する組織である。

OECDは、加盟国の政策研究を通じて、加盟国間の経済協力、自由貿易の推進、そして経済政策実施の経験を交換することで、経済発展に貢献することを目的としている。ごく単純化して言えば、OECDは、世界銀行やIMFと相違して、政策実行

機関ではなく研究機関である。

OECDは定期的に加盟国の経済およびその経済政策(社会保障政策を含む)について審査する。OECDには日本の一般会計予算に相当する予算(第一部予算)以外に、各国の任意拠出による予算(第二部予算)があり、柔軟に各国政府の政策関心に沿って、各国はOECDに研究を委託することが可能である。第一部予算についても、各国政府の代表が集う各種委員会で、次期に採用すべき研究課題が討議され、その優先順位が定められる。高齢化に伴う社会保障費用の増大から、各国の社会保障政策に対する関心は高く、近年社会保障政策を担当する部門は、特に高齢化に関する社会政策分野、障害者政策、医療政策分野を中心に人員が増強されている。そして、その人員増強を可能としている<sup>2)</sup>のが各国からの任意拠出金(第二部予算)である。

## (2) OECDの組織・運営からみた年金改革論の形成

言うまでもなく、多くの(そして比較的古くからの)OECD加盟国では、独自の長い歴史が社会政策にはある。また、実際に年金が財政的破綻状態に陥った加盟国はこれまでにないので、従来の年金制度を直ちに廃止して再構築する必要性はない。さらに、OECDは経済協力と経済発展に関するアドバイザーあるいはOECD加盟国に議論の場を提供する「クラブ」であり、加盟国への融資を決定するような機関ではない。世界銀行はアドバイザー的な役割と同時に、融資の可否を決定する権限を持つ。したがって、具体的改革プログラムを「推進」するイニシアティブは強い。

また世界銀行の援助対象国(発展途上国)にとっては、世界銀行が提示する基準を満たすことは、すなわち自国経済が政策面について一定水準を満たしている、海外からの投資に値することの「保証」を示すことでもあると一般的に考えられている。さ

らに、実際に年金財政が破綻状態であった対象国においては、旧制度を直ちに廃止して再構築することは比較的容易<sup>3)</sup>であった。しかも積立方式での年金制度は、資本蓄積を通じて資本市場を発展させ、ひいては経済成長に寄与するという観点からすれば世界銀行の経済発展政策と合致していた。また、市場経済移行後に出生率の大幅な低下を経験している国が多く、これらの国々では将来の急速な高齢化が予想される。こうしたことから、世界銀行の提案を受け入れやすい経済的・人口学的土壌が既に援助対象国には存在していた。

以上の点で、世界銀行の発展途上国に対する年金改革におけるイニシアティブと、OECDの加盟国に対するイニシアティブとは決定的に異なる。近年、OECDは非加盟国ともさまざまな分野で対話を深めている。しかしながら、非加盟国の社会政策に関する分野へのコミットメントは相対的に弱いのが実情である。

また、OECDの年金改革論の立場を考えるとときに、その組織構成や報告書が公表される前の一連の手続きについても注目すべきであろう。OECDの組織は、機能の面から理事会・委員会と事務局の2つに分けて考えることができる。その関係は、国会と省庁にあたる。理事会は各国閣僚が運営する最高意思決定機関であり、その下に執行委員会をはじめとする各種委員会<sup>4)</sup>がある。社会政策に関する情報交換、政策分析およびその方向性に関する議論を行っているのは、雇用労働社会問題委員会である。

理事会の決定に沿って、この委員会に対して実務を分担し、作業を補佐する(より具体的に言えば各分野の政策について研究報告書を作成・提出する)のが、OECD事務局である。事務局のスタッフは、経済、統計、法律、社会政策等を専門とする社会科学の専門家(ほとんどが専門分野で修士号か博士号を取得し、かつ数年以上の研究活動あるいは実務経験がある)および各国の行政官<sup>5)</sup>に

よって構成されている。このことは、OECDの人的資源が相対的な多様性をもっていることを意味する。

事務局には、各種委員会がカバーする分野に応じて主に12の部局があるが、年金に関する分野を担当するのはその中の3局にまたがっている。主にマクロ経済や財政分野は経済総局が担当、社会政策分野については教育雇用労働社会問題局が担当、私的年金・保険分野については金融財政企業局が担当している。そして、先の委員会との関係から言えば、教育雇用労働社会問題局は、雇用労働社会問題委員会の下部機関としての位置付けにある。年金に関連する分析報告書は委員会に提出される前に、必ずこの3局に回覧され、各局の立場に齟齬を来さないようコメントを得て必要な修正が加えられる。つまり経済総局のマクロ経済や財政からの視点ばかりでなく、社会政策論の視点も同じ比重で重視されるのである。年金改革が論じられるときには、年金の財政的側面だけでなく、必ず社会政策的側面(例えば、私的年金にカバーされない女性や低所得層にいる高齢者への最低所得保障年金など)についても言及される。

さらに、各局では学識経験者や省庁からの専門家を招いて、各部局に回覧する前や委員会に提出する前の中間報告書の段階でコンサルテーションを得ている。こうした手続きの後、委員会で討議され、さらなるコメントを得た後に、必要な修正が加えられて初めて公表されるのがOECDの刊行物である。ちなみに会議はすべて原則非公開である。

こうした組織の構成、そして報告書が出るまでの手続きによって、報告書による政策提言は、かなりバランスの取れたものとなる。

また、各種委員会や専門家会合において、各国代表<sup>6)</sup>は自国が有利になるよう発言するインセンティブが働くので、こうした動きに対抗し得るのは国際比較可能なデータに基づいた徹底した実証分析に基づく報告か、あるいは各国が同意できる現

実的な施策(各種具体的規制)を提言する報告か、あるいは各国の主張を包括的に含む報告とならざるを得ない。

例えば、公的年金の代替において民間で運営される積み立て方式の確定拠出型年金が望ましいのかどうかといった価値判断は行われず、もし私的年金を導入するならばどのような規制が有効で、政策的にどのような側面に注意する必要があるのか、あるいは各国の経験に基づき何が有効な政策であったか、といった現実的アプローチによる報告書<sup>7)</sup>になる。つまり、データに基づかない教条主義的な意見は徹底的に排除される。このような特徴は、出版物を読む側からすると立場が明確でない印象を与えるかもしれない。

しかしながら、近年においてOECDは、少なくとも年金改革論においては、立場をかなり明確化させつつある。その契機となったのが、1998年に刊行された『高齢化社会における繁栄の維持(Maintaining Prosperity in an Ageing Society)』である。次項以降、各国国際機関における年金改革論と比較しつつ、そこで示された改革原則の特徴とその背景を概説する。

### (3) その他の国際機関における年金改革論の収斂点とOECDの立場

OECDを含む各国国際機関における年金改革論の立場を比較した最近の秀逸なサーベイ論文として、QUEISSER(2000)が挙げられる。その中では、世界銀行、国際通貨基金(IMF: International Monetary Fund)、国際労働機関(ILO: International Labour Office)、国際社会保障協会(ISSA: International Social Security Association)の立場の相違とその収斂の方向性が手際よくまとめられている。

世界銀行とILO・ISSAの相違は、つまるところ、先進国において存在している賦課方式の公的所得比例年金を、果たして民営化された積立方式に移

行させるかどうかという点にある。世界銀行は一義的には発展途上国相手の組織にもかかわらず、また3つの柱の意義について述べるときに発展途上国の年金制度を念頭においているにもかかわらず、1994年に発表した *Averting the Old-age Crisis* の中では、先進諸国の賦課方式での所得比例公的年金についても、その改革方向性に言及<sup>8)</sup>した。しかし、QUEISSER (2000)によれば1994年当時のイデオロギー的対立の鮮明さに反して、両者の隔たりは近年近づきつつあり、実務レベルでは世界銀行も各国の実情に合わせて既存の公的年金制度を維持するケースがあることを指摘している。そして、賦課方式の公的年金だけでなく、他の方式の年金や所得保障を組み合わせるという点を積極的にしろ消極的にしろ認める点に、両者の収斂点はあると結論付けている。また、IMFやOECDは、世界銀行やILO・ISSAの立場と比較すると、はるかにその立場は柔軟であり、特定の改革プログラムを提示しないという立場をとっているが、基本的に引退期の多様な所得構成を支持するという方向性で一致していることが論文では指摘されている。

## II 年金改革論をめぐるOECDとサミットとの関係

### (1) OECDによる高齢化社会における7つの改革原則

多くの先進国では1970年代以降2度にわたるオイルショックによる経済成長鈍化の中で、政府の財政状況が悪化した上、人口の高齢化、世帯の構造変化、失業率の増大など、社会保障制度を取り巻く環境は大きく変化した。これを受けて、1980年にOECDでは、「1980年代の社会政策に関する会議」を開催し、社会保障に関する研究分析を進めることになった。組織的には、1983年末に社会政策部会が設置<sup>9)</sup>された。1985年11月には保健

医療および年金政策に関する日本・OECD合同ハイレベル専門家会議が東京で開催され、1988年にOECDで第1回の社会保障大臣会合が開催された。その後、1992年、1998年に、第2、第3回の社会保障大臣会合が開催されている。この1990年前後は、各国で人口の高齢化が将来的な公的年金制度の持続可能性の問題として把握されていく時期<sup>10)</sup>にあたる。

このようにOECDの年金改革に関する取り組みはそれほど早くはないが、すでに1980年代から、公的年金制度の人口学的圧力に対する持続可能性についていくつかの報告書を出している(例えば、OECD, 1988aおよび1988bなど)。とはいえ、OECDの立場は、世界銀行やILOと比較してそれほど具体的でなかった。こうした流れの中で、OECDが、加盟国間で共有できる、従来と比較して明確な形での改革の指針を打ち出したのが、1998年のOECD閣僚理事会に提出された報告書『高齢化社会における繁栄の維持』であった。この報告書は、OECD事務局内でも特に部局横断的に作成されたもので、「高齢化プロジェクト」と呼ばれる一連の分析の第1フェーズである。

この報告書は年金だけではなく、医療や介護などの分野についても総合的に政策提言を行っている。その中で、特に引退期の所得構成を必ず改革しなければならない旨、提言されている。関係箇所を引用する<sup>11)</sup>と以下の通りである。

- 高齢期の収入を確保する際、公的年金、私的年金、就労収入、資産など、高齢者に入手可能なすべての資源を考慮するべきである。
- 現行の公的年金制度は、高齢者が妥当な生活水準を維持することを可能としており、しばらくの間は多くの引退者にとって主要な所得源であり続けるだろう。
- しかしながら、その他の所得源もますます重要な役割を果たさざるを得なくなるかもしれない。これは、負担を各世代に分担させ、引

退期における個人が多様な所得源にリスクを分散できるようにするためである。

- こうした改革は、中・高所得者が公的年金を補完することにつながりそうである。そこで、企業年金制度を含めた、私的年金基金の設立・運営のための確固たる規制の枠組みをつくることが重要となる。

また、この報告書において、OECDは改革の指針となる、以下の包括的な7つの原則<sup>12)</sup>を示した。

1. 公的年金制度、税制や社会的移転プログラムは、早期引退を促進してしまう金銭的誘因や、長期就業が損となるような金銭的誘因を取り除くように改革されるべきである。
2. より多くの就業機会が高齢者に与えられ、かつ、そうした就業機会を得るに必要な技能を高齢者が身につけることを可能とする諸々の改革が必要である。
3. 財政再建を真剣に進め、公的債務を軽減すべきである。この中には公的年金給付水準の段階的引き下げや、保険料率の先行引き上げなどの措置が含まれよう。
4. 引退期の所得は、税を含む社会移転、積立方式、個人貯蓄や就労収入の組み合わせによって確保されるべきである。その目的は、リスクを分散させ、負担を世代間でバランスよく分担し、個人がより柔軟に個々の引退時期を決定できるようにすることにある。
5. 医療保険や長期介護においては、費用対効果の点にさらに焦点が当てられるべきである。医療支出と医学研究は、身体的に弱って介助を必要とする状態を短縮させる方向にいつそう向けられるべきであり、そうした状態の高齢者に介護・ケアが提供されるように明確な政策が策定されるべきである。
6. 事前積み立ての「基金方式」年金制度の設立は、今日の金融市場に合致した効果的な規制の枠組みを確立するなど、金融市場のインフラの整

備と並行して行われるべきである。

7. 高齢化問題に関するこうした諸々の改革を今後整合的に進めていくためにも、また、改革が実行されるか十分に見守り、改革に対する国民の理解と支持を強化していくためにも、国家レベルで改革のための戦略的な枠組みが直ちに策定されなければならない。

この中の第4原則が、引退期における多様な所得源について示している個所である。そして所得源の中に「就労収入」を含んでいる点が、少なくとも報告書発表当時、他の国際機関と比較し、特徴的<sup>13)</sup>であると言えた。しかしながら、元来、年金の役割は老齢により「就労できなくなった事故」に対する保障であることを考慮すると、一見、「引退期」の所得に「就労」収入を含むことは矛盾をはらむ印象を持たれるかも知れない。しかしながら、こうした背景には、OECD加盟国において全般的な早期引退傾向が過去にあり、年金受給開始年齢以前に、公的年金以外の社会移転給付を受けて引退している者が多い実態があることが挙げられる。

第4原則と関連して、特に第1原則と第2原則は、引退年齢と高齢者の就労機会に関するものである。これは、近年主要国首脳会議やOECDでの議論を通じて培われてきた、後述する「活力ある高齢化(Active Ageing)」の考え方を色濃く反映している。

## (2) OECDの年金改革論と主要国首脳会議での議論の流れ

こうした流れは主要国首脳会議(サミット)<sup>14)</sup>などの政治レベルの動きに沿っている。なお、サミットのコミュニケで、特定分野についての研究や条約案作成についてOECDに直接指示(Mandate)を下したり、OECDから提出された報告書についてコメントが出されたりすることがよくある。OECD事務局サイドからも、サミットの際には事務局長名でレターを出して、研究の進捗状況などについて



報告し、その存在をアピールしている。

1995年の第21回サミット(ハリファクス)のコミュニケでは、「高齢者の公的年金および社会保障制度の持続可能性を確保する措置をとらなければならない」と指摘する一方で、「民間部門の年金資金の利用可能性を確保することにも同様の関心を向ける必要がある」と述べられている。

1996年の第22回サミット(リヨン)において、当時の橋本内閣総理大臣は「世界福祉構想(Caring World)」を提唱した。これは、「公衆衛生、医療保険・年金などを含む広義の社会保障政策について、先進国のみならず、発展途上国も含め、互いの知識と経験を共有することにより、各国の改革プロセスに寄与する」ことを目指すという構想である。その中で、特に先進国を念頭においた具体的事業の一環として、「OECD加盟国が自国の社会保障政策の現状、問題点等に関する報告書を作成し、98年6月の第3回OECD社会保障担当大臣会議において、本報告書に基づき社会保障分野における経験と知識を共有すること」が提案された。とりわけ、橋本首相の基調演説の中では「(社会保障制度の)基本理念を実現していくために、公的部門と民間部門の役割を適切に組み合わせることが重要である」旨が述べられている<sup>15)</sup>。

そして1997年の第23回サミット(デンバー)のコミュニケにおいて、「活力ある高齢化」の促進が打ち出された。そのコミュニケによれば、「活力ある高齢化」とは「かなりの高齢にいたるまで、就労を継続するあるいは社会的に生産的な活動を継続する多くの高齢者の意思と能力を奨励する」<sup>16)</sup>ことである。

1990年代まで、欧州においては、若年長期失業者対策を念頭に早期引退を受容する傾向・政策があったが、人口学的な高齢化の圧力に加えて、55～64歳層における労働力率の低下は、既に多くの国において生産性上昇や女性の就労率の上昇によっても緩和できないほど、深刻になる見通

しとなった。「活力ある高齢化」の概念に先進諸国が同意<sup>17)</sup>したのは、こうした背景があったためである。柔軟な就労から引退への移行は、この「活力ある高齢化」の一例である。そして、OECDでも就労から引退への移行についてOECD(1995a)およびその各国別の報告書としてのOECD(1995b)で分析を既に行っている。

1997年の第23回サミット(デンバー)のコミュニケでは、さらに「われわれは、年金、医療および介護制度を維持・強化するために、われわれの政策および制度がいかに「活力ある高齢化」を推進でき、いかに構造改革を進められるかについて相互に学び合うことが重要であるとの点で意見が一致した。われわれの政府は、OECDにおいて、または他の国際機関とともに、情報交換や一国の枠を越えた調査を通じて「活力ある高齢化」を促進するために協力していく」ことがうたわれた。また、高齢になっても継続就労できるようにする方法として、「生涯学習」<sup>18)</sup>の機会を最大化を含む人的資本への投資なども提案された。特にOECDに対して、「われわれの知識が欠けている部分を明らかにし、国際比較を可能にするデータを作成し、21世紀に向けて高齢化問題に取り組む能力を強化する」ようマンデートが出された。これを受けて、以降、OECDでは高齢化問題にかかわるさまざまなプロジェクトがさらに発展的に進められていくことになった。

また、2000年にトリノで開催されたG8労働大臣会合<sup>19)</sup>では、トリノ憲章「活力ある高齢化に向けて」が出された。「高齢者は社会の資産である」という一文から始まるこの憲章では、サミットやOECDで形成された「活力ある高齢化」に関する合意が反映されている。

このように一連のサミットでの動きを追うと、引退期所得構成の多様化およびそれに関連した就労期間と引退期間のバランスの再調整という方向性に関して、主要先進国間の合意形成とOECDにおける年金改革論とが連動していることが分かる。

### III 年金改革論に関するOECDの最近の動き

#### (1) 世界福祉構想における年金改革論

OECDでは当時の橋本首相が提案した「世界福祉構想」を受けて、加盟国の公的年金政策を含めた社会政策を比較検討する作業が行われた。これらの成果物としては、共通の質問票に基づく各国の社会保障の個別制度についての回答をまとめたKALISCH, et al. (1998)や特に近年の年金改革動向をまとめたKALISCH and AMAN (1998)などが挙げられる。また、リヨン・サミットで提案された第3回社会保障大臣会合が1998年にOECDで開催され、「世界福祉構想」と同名の*A Caring World: The New Policy Agenda* (OECD, 1999)が発表された。この報告書では、引退期の所得について割かれている部分は少ないが、特定世帯および世代間の再分配問題と絡み、年金改革を進める上での重要な主張<sup>20)</sup>がなされている。まとめると以下ようになる。

- いくつかのOECD加盟国では「普遍主義」モデルとして特徴付けられるような社会保障があるが、中所得階層から政治的な支持を集める一方で、そうした社会保障は再分配機能を弱めている。
- 公的移転は必要な状況におかれているかどうかにかかわらず、高齢者が有利になる傾向がある。
- 数十年前と比較して、高齢者が低所得に陥る危険性が少なくなった一方で、就労世代、とりわけ若年者を世帯主にする世帯やひとり親世帯では市場所得(就労収入や資産収入等)の分配状況は悪化している。
- いくつかの加盟国では、低所得層に落ち込む高齢者は少なくなったとはいえ、まだ顕著に残っている。それ故、公的年金の給付水準を全般的に下げることがいつも求められてわけではないかもしれない。
- しかし、とりわけ子どもを持つ世帯において高まるニードに対して、富裕な高齢者からの資源

を再集中させることが必要な場合がある。

近年のOECDの所得分配に関する国際比較分析でも、就労世代と高齢者の所得分配や低所得者層の厚みを比較して、就労世代において、ひとり親や若年者の経済的地位が相対的に過去数十年間にわたり悪化していること(FÖRSTER and PELLIZZARI, 2000)や女性が世帯主となっているひとり親世帯が低所得状態にいる期間がとりわけ長いこと(ANTOLÍN, et al., 1999)が明らかにされており、上記の主張を補強している。

#### (2) 高齢化プロジェクト(第2フェーズ)における年金改革論

フォローアップ研究の一環として、高齢化プロジェクトの第1フェーズであった「高齢化における繁栄の維持」において示された改革の指針とすべき7つの原則について、どのような改革が行われているのかについて、1999年の春に各国に質問票が配布された。これをまとめた高齢化プロジェクト第2フェーズの報告書が、「高齢化社会のための改革(*Reforms for an Ageing Society*)」(OECD, 2000)である。この報告書では、7つの各原則に沿ってどのような改革が行われているのかという各国の回答結果をまとめるばかりでなく、引退過程、就労者と高齢者の生活時間の配分、いくつかのシナリオに基づく将来の就労人口推計などの実証分析が行われた。特に高齢者の生活時間配分の分析では、高齢者の大部分が就労に充てていた時間をテレビ視聴などの「受動的活動」に充てていることが示されており、ある意味で、賦課方式の公的年金により膨大な額の所得移転を就労世代から行うことに関しての象徴的意味付けを行っている。

この報告書で示された最も重要な結論は、人口の高齢化という傾向は政策では制御できないが、適切な政策を組み合わせれば政府は高齢化社会によってもたらされる問題に十分対応できるということである。

具体的な改革はOECD加盟国ごとに異なるが、改革の方向性は次の4つに集約される。すなわち、①パラメトリックな改革(年金給付算定式のパラメータ調整)、②年金受給開始年齢または最低加入年数の引き上げ、③私的年金の役割を追加的役割から補完的役割に徐々に転換、④高年齢者雇用の可能性を高める政策(再訓練制度、年齢差別禁止や配置転換の柔軟化など)などである。

この第2フェーズの分析と並行して、『高齢化社会のための改革』で使用されたデータ以外にも、OECDでは、引退期所得政策にかかわる、あらゆる種類の国際比較可能なデータが主要国首脳会議のマンデートに従って収集された。それには、世論調査、家計調査、現行の年金制度と税制にかかわる所得階層ごとの代替率のシミュレーション、実質的な引退年齢の動き等のデータが含まれる。これらのデータに基づく分析が、2001年11月に刊行された年金改革に関するOECDの最新報告書『高齢化と所得：OECD9カ国における所得源および引退(Ageing and Income: Financial Resources and Retirement in 9 OECD Countries)』である。なお、筆者はこの報告書において各国における高齢者の所得構成の変遷、所得水準の改善、所得分配状況の変化についての分析<sup>21)</sup>を主に担当した。

### (3) 最新報告書『高齢化と所得』における年金改革論

この『高齢化と所得』は、これまでのOECDにおける国際比較研究の一つの到達点である。このプロジェクトは、日本を中心としたプロジェクト参加国の任意拠出金で賄われており、また日本のデータがこうした包括的な形で国際比較分析されるのは初めてのことである。

その最新報告書『高齢化と所得』では、OECDは7つの原則よりもさらに踏み込み、各国ごとに政策提言をするまでその立場を明確化している。この報告書は、OECD加盟全30カ国ではなく、9カ

国を対象としている。9カ国は、日本を含め、欧州、北米、スカンジナビアをバランスよくカバーしている。具体的には、カナダ、フィンランド、ドイツ、イタリア、日本、オランダ、スウェーデン、イギリス、アメリカ(アルファベット順)である。

『高齢者の所得』で、OECDは3つの問題があることを指摘し、その各々について改革の方向性を述べている。その3つの問題とは、①就労期間と引退期間のバランスの再調整(引退期の所得保障給付の受給を遅らせる)、②異なる引退期の所得要素の組み合わせ、③今日の高齢者の経済的地位の維持および経済的弱者への対策、である。

#### ① 就労期間と引退期間のバランスの再調整

早期引退に関する実証分析で示されたのは、過去10年間で、ほぼ早期引退傾向が止まったということである。止まったというだけでは不十分であるが、シミュレーションによれば、ほんのわずかの実質的引退年齢の上昇が、人口の高齢化による労働人口の減少の影響を打ち消す。就労を高齢になっても継続するかどうかについて、世論調査の国際比較分析によれば雇用主・政府・雇用の三者ともに賛成していることが明らかになった。しかし、実際に高齢になって就労継続している者は少ない。これは公的あるいは私的な早期引退給付(障害給付、失業給付、年金数理的に継続就労が損になるような給付)が労使双方にとって都合の良いものとなっているからである。したがって、各国の個別の事情に配慮した上で、継続就労した人にとって年金給付が不利とならない年金数理的に公正な仕組み、そして他の給付が早期引退をファイナンスする年金の代替給付とならないような措置、さらに将来的には企業年金や個人年金についても受給開始年齢を規制する可能性など、総合的政策を考える必要がある。

しかし、こうした年金数理的に公正な改革を押し進めたとしても、低稼得者層を対象とした定額

年金や最低所得保障年金、また公的扶助からもたらされる早期引退へのインセンティブを除くのは難しい。公的扶助水準以上の年金が受給可能な場合のみ早期引退を認めるという政策をとっている国もあるが、もともと早期引退をする集団は肉体的にきつい仕事に就いていることや、高齢期において就業機会が少ないこと、高所得層と比較して寿命が短いことを考えれば、引退年齢を引き上げようとする政策は公平性についての問題を生じる。

また、これまで高齢者の労働供給のみ注目されてきたが、今後は高齢者の労働需要側にも焦点を当てた分析が行われるべきである。つまり、年金改革やその他の改革が進み、高齢者の早期引退傾向が逆転したとしても、高齢者に対する労働需要が増大しなければ、新たな社会政策上の問題を引き起こすので、労働需要側の分析は急務<sup>22)</sup>である。

## ② 異なる引退期の所得要素の組み合わせ

人口学的リスクと資本市場における収益率変動のリスクのバランス、そして世代間負担のバランスのために、いくつかの国では公的年金の事前積み立て部分を増やそうとしている。しかしながら、9カ国中において最も有力な政策は、私的部門(例えば企業年金や個人年金)での事前の基金積み立てを推進することである。

9カ国中、ほとんどの国において、個人年金よりも企業年金に加入している人の割合は高い。それでも、企業年金に加入しているのは労働者の半分未満である。その例外である国では、労働協約による企業年金を労働者の多くに拡張することで、企業年金の加入を法定あるいは半強制している。

公的年金を私的年金で代替するということは、年金における政府の役割が今後減っていくことを意味しない。逆に、イギリスにおけるマクスウェル事件に象徴されるように、むしろ政府の役割は私的年金制度の規制と監督という点で増大し

ていくことについて政策担当者の注意を喚起する必要がある。

個人年金に関して言えば、その管理・運営、そしてさらに給付段階で費用がかかるので、個人の給付額を実質的に減少させる。こうした費用を減らすには、個人年金の運営を中央集権化するか職域レベルで行うことで対応できることが9カ国における経験から明らかになっている。また、私的年金に加入するよう、税制上の優遇措置を通じての動機付けが必要であったという国々の経験からすれば、私的年金は税収減という点でも、政府の負担がある。

## ③ 高齢者の経済的地位の維持および経済的弱者への対策

家計調査を用いた国際比較分析の結果、明らかになったことは、公的年金の可処分所得に占める割合は各国ごとに大きく異なるにもかかわらず、また高齢者の可処分所得の就労世代の可処分所得に対する割合は1970年代あるいは1980年代半ばにおいては大きな格差が9カ国間で見出されたのにもかかわらず、過去数十年間にわたりその差が縮まったことである。1990年代半ばにおいてその比率は約8割以上と、9カ国でほぼ同水準<sup>23)</sup>となった。高齢人口の所得構成比は平均でみると過去十年間で大きく変わった。しかし、日本を除く8カ国では、高齢人口における低所得者層の所得構成については、ほとんど変化がなく、その9割近くが社会移転で賄われている<sup>24)</sup>。所得構成が多様化しているのは、主に高所得層に限られている。しかし、既に予定あるいは実施された改革によって、こうした引退期における所得構成は、中高所得者層を中心に、将来的に確定拠出型の私的年金や就労収入が公的年金あるいは職域年金を代替する形で大きく多様化していこう。

こうした変化、そして年金数理的な公正性をより重視した年金制度は、拠出期間が短かった労働

者、長期失業者などの特定グループに低所得に落ち込むリスクをもたらす。つまり、確定拠出年金偏重の制度は、新しい経済的弱者を高齢者の間に生み出す問題がある。

こうした新しい経済的弱者に限らなくても、9カ国においてはいまだ単身高齢女性が低所得に落ち込むリスクが高い。多くの国は、女性の就労率が既にながっており、将来的に女性自身が自分の年金権を持つことや、低所得層を標的とする給付によって解決すると考えている。政策的な関心は、一時的あるいは永続的に労働市場外にしようとも、女性が年金権を持つことを助ける政策や育児期間中の拠出算定を改善することに向けられるべきであろう。

## 結びにかえて

### —日本への政策インプリケーション

本稿ではOECD加盟国の個別の年金改革動向を紹介することよりも、むしろOECDにおける年金改革論を多角的に検討することに重点をおいた。

その結果、明らかになったOECDの年金改革論の特徴は、他の国際機関と比較するとより幅広い議論、すなわち、財政上の問題だけではなく、社会政策的な側面、労働経済学的な側面、金融市場の整備・規制に関する側面などから形成されていることにある。特に年金を含む引退期所得に関する議論に絞ると、単に人口の高齢化ばかりでなく早期引退傾向への懸念がその年金改革論の根底にある。そして、その懸念への回答として、「活力ある高齢化」という概念が改革に重要であるということが国際的に合意され、このキーワードが近年主要国首脳会議の場やOECDの報告書の中で頻繁に使用されるようになった道筋も示した。OECDの年金改革論は、世界銀行やILO・ISSAが提唱する引退期の多様な所得構成という議論のさらなる延長線上にある。

引退期所得の構成は、国ごとに、さらに同じ国でも所得階層ごとに異なる。特に最新報告書の分析対象となった日本を含む先進9カ国においては、過去の引退期所得政策が高齢者の適正な所得水準を保障するという目標達成をしているからこそ、改革に関してデレンマに直面するであろう。年金改革には、異なる所得要素間の複雑なバランスにも留意する必要がある。

さらに「活力ある高齢化」を推進するためには、高齢者を対象とした政策だけでは不十分であり、人々の生活の継続性に注目しつつ、伝統的な教育・就労・引退といった人生の三区区分を見直すことや、「生涯学習」の重要性を鑑み、引退期所得政策は単に高齢者のみにとどまらない広範な視野が必要となってこよう。

特に、日本について言えば、高齢者の高い就労率、特に就労している年金受給者の割合が高いことから示されるように、「活力ある高齢化」を具現している。一方で、低所得者層については、高齢化に伴う社会保障費用の増大について、各国の精緻なモデルを利用して推計した分析<sup>25)</sup>においても、日本は各国と比較してそれほど社会保障費(対GDP比)が上昇するわけではない。したがって、急速に就労所得の比率が落ち込みつつある低所得者層の所得保障についての社会政策的な配慮が十分に行われ、さらに早期引退の傾向を今後とも防ぐことができるのならば、先進諸国と比較して急激な高齢化について悲観する必要性はない。

とはいえ、近年の経済状況下では、日本において私的年金への代替をすすめることは難しい。また、三世代家族の急速な減少や、9カ国中唯一観察される近年の早期引退傾向(それでも他の8カ国と比較して引退年齢は遅いのだが)などを考慮すると、引退期所得水準を維持していく政策は今後とも求められる。

さらに、より精度の高い国際比較用のデータを開発することも重要である。9カ国に共通の問題

として、私的年金・保険についての詳細な項目がある総合的な統計調査はない。あったとしても労働者を対象とした調査に限られている。また、日本について言えば、全国レベルで就労・高齢両世代の人口をカバーするパネル調査がない。こうした統計を新たに整備するには、莫大な給付費総額と比して微々たる費用しか必要でないことを考えれば、そしてそこから得られる政策インプリケーションの豊富さを考えれば、早急な対応が望まれる。さらに、9カ国中、日本においてのみ存在しない、社会保障制度や税制が所得分配に与える長期的な影響を評価する際に必要なマイクロシミュレーションモデルの開発も急務である。

献辞 OECDの最新報告書(OECD, 2000や2001)に所収したデータに関しては、プロジェクト開始時点において国際比較可能な形での日本データが存在しなかった。そのため、旧厚生省の新井信義氏、笹沼浩二氏、国立社会保障・人口問題研究所の小島克久氏、白波瀬佐和子女史、増田雅暢氏にデータ提供に関して多大なるご尽力を頂いた。心より感謝し、ここに記する次第である。

また私がOECD事務局でプロジェクトに携わっている最中に惜しみないご助力を頂いていた日本政府代表部の池田宏司一等書記官がご子息と共にお亡くなりになるという極めて痛ましい事件があった。ご冥福を祈りつつ、拙稿を彼らに捧げたい。

#### 注

- 1) 加盟30カ国は以下の通り。1961年設立当初の原加盟国は20カ国あり、オーストリア、ベルギー、カナダ、デンマーク、フランス、ドイツ、ギリシャ、アイスランド、アイルランド、イタリア、ルクセンブルグ、オランダ、ノルウェー、ポルトガル、スペイン、スウェーデン、スイス、トルコ、イギリス、アメリカ。その後、日本(1964年)、フィンランド(1969年)、オーストラリア(1971年)、ニュージーランド(1973年)、メキシコ(1994年)、チェコ(1995年)、ハンガリー、ポーランド、韓国(1996年)、スロバキア(2000年)が加盟した。
- 2) こうした人員増強は、契約期間が決まっている、いわ

- ゆる「プロジェクト・ポスト」の増設によって行われる。
- 3) 旧制度を直ちに廃止するかどうかは、何も年金の財政状態にのみ依存するわけではない。東欧諸国(移行経済国)において、旧制度を残しつつ新しい制度を導入するのか、あるいは一気に新しい制度を導入するのかについての決定要因を政治経済学的に分析したMÜLLER(2001)によれば、この決定要因には、財政収支状態に依存する財務省の発言権の強さや、さらにチリ型のような急進的な導入を行うと「開発途上国」であるというスティグマを捺されることへの配慮なども含まれている。
- 4) 各種委員会は、経済政策から情報通信コンピュータ政策まで各分野にわたり、30を超える。
- 5) OECD事務局の日本人スタッフは60人ほどを数える。その6割強は各省庁出身者である。
- 6) 各国政府は、OECDに対する大使館として「代表部」を常駐させ、各種委員会に派遣しており、必要があれば本国の省庁から専門家を委員会に送り込み、討議に参加させる。
- 7) 例えば、OECDが2000年以降刊行している、*Private Pension Series*を参照のこと。
- 8) 世界銀行が先進諸国に対して推奨する改革の方向性あるいはその選択肢については、World Bank(1994), pp.21-22にまとめられている。ただし、「大きな公的な柱」を持つ経済として、正確には、OECD加盟国以外に、東欧とラテン・アメリカ諸国が含まれている。
- 9) 厚生白書(昭和61年版), pp.60-61。
- 10) 例えば、日本においては、1990年は「1.57ショック」の年であり、これを契機に政府は長期的な出生率低下への懸念を強め、その後具体的な政策指針を取りまとめていく時期にあたる(阿藤, 2000, p.195)。
- 11) OECD(1998), pp.13-14。
- 12) OECD(1998), pp.18-19。
- 13) もちろん言うまでもなく、これは国際機関の間でみた特徴であり、OECD独自のアイデアというわけではない。例えば、1990年代に「就労収入」を高齢者の所得の「第4の柱」と位置付けて、精力的に特集を数回組んだ雑誌として、*Geneva Papers on Risk and Insurance*が挙げられるであろう。直近では、第26巻4号(2001年10月)に特集を組んでいる。
- 14) なお、以下適宜引用しているサミットのコミュニケの内容は以下のサイトから入手可能である：[www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit)
- 15) 厚生白書(平成9年版), p.249, II.12-14。
- 16) 「活力ある高齢化」の概念についてのより詳細な解説については、OECD(2000), pp.126-127を参照されたい。
- 17) なお、「活力ある高齢化」という語が出てくるまでには、「生産的な高齢化(Productive Ageing)」という

- キーワードも候補に挙がっていたのだが、「高齢者を是が非でも働かせる」という印象を与えかねないことから、最終的にこうした語が採用されることになった。
- 18) 1999年の第25回主要国首脳会議におけるケルン憲章「生涯学習の目的と希望」では、「適切な公的なあるいは雇用者からの支援を受け、家庭のニーズにかなない、また、生涯を通じて技能の再修得の身近な機会を提供する成人にとっての技能の習得。これには、高度な職場での学習制度や自己啓発学習に必要な技能を備えさせることが含まれるべき」ことがうたわれている。
  - 19) G8の雇用・産業担当大臣による神戸雇用会議(1997年)においても「活力ある高齢化」が取り上げられている。
  - 20) OECD(1999), pp.77-79.
  - 21) より詳細な分析については、バックグラウンドペーパー、YAMADA(2001)とYAMADA and CASEY(2001)を参照されたい。
  - 22) 高齢者の労働市場に関するテーマ研究プロジェクトも教育雇用労働社会問題局において、今年から開始された。特に高齢者への労働需要に関する分析が従来の研究と比較して特徴的である。
  - 23) 所得階層ごとに分析しても、ほぼ8割以上の水準に達している。しかしながら国によって、低所得者層の可処分所得の割合が8割を大きく超えるかどうかについては相違がある。また、イギリスにおいては、高齢人口の可処分所得の就労人口の可処分所得に対する割合はやや低く、7割ほどである。
  - 24) 日本では、同居率の高さや高齢者の就労率の高さを反映して、低所得層においても就労収入の可処分所得に占める割合が高い。
  - 25) 老齢年金への支出は2000年現在、GDP比で7.9%であるが、最も支出が大きくなる年でもわずか1.0%しか増大しない。医療・介護支出等を含めた高齢者関連支出についても、13.7%からピーク時に16.7%と、わずか3.0%しか増大しない。より詳細な分析結果や各国共通の仮定のおき方については、DANG, et al.(2001)を参照されたい。

#### 参考文献

- 阿萬哲也 1999 「OECD諸国における年金改革の動向」『海外社会保障研究』第126号: 2-10
- 阿藤誠 2000 『現代人口学: 少子高齢社会の基礎知識』日本評論社
- ANTOLÍN, Pablo, Thai-Thanh DANG, and Howard OXLEY. 1999. "Poverty Dynamics in Four OECD

- Countries." *OECD Economics Department Working Papers*, No.212. Paris.
- DANG, Thai-Thanh, Pablo ANTOLÍN, and Howard OXLEY. 2001. "Fiscal Implications of Ageing: Projections of Age-related Spending." *OECD Economics Department Working Papers*, No.305. Paris.
- FÖRSTER, Michael, and Michele PELLIZZARI. 2000. "Trends and Driving Factors in Income Distribution and Poverty in the OECD Area." *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, No.42. Paris.
- KALISCH, David W., and Tetsuya AMAN. 1998. *Retirement Income Systems: The Reform Process Across OECD Countries*. OECD.
- MÜLLER, Kathalina. 2001. "The Political Economy of Pension Reform in Eastern Europe." *International Social Security Review*, 2-3/2001, Vol. 54: 57-80.
- OECD. 1988a. *Reforming Public Pension*. Paris.
- OECD. 1988b. *Ageing Populations: Social Policy Implications*. Paris.
- OECD. 1995a. *Transition from Work to Retirement*. Paris.
- OECD. 1995b. *Labour Market and Older Workers*. Paris.
- OECD 1998. *Maintaining Prosperity in an Ageing Society*. Paris.
- OECD. 1999. *A Caring World: The New Policy Agenda*. Paris.
- OECD 2000. *Reforms for an Ageing Society*. Paris.
- OECD 2001. *Ageing and Income: Financial Resources and Retirement in 9 OECD Countries*. Paris.
- QUEISSER, Monika. 2000. "Pension Reform and International Organisations: From Conflict to Convergence." *International Social Security Review*, 2/2000, Vol. 53: 31-45.
- WORLD BANK. 1995. *Averting the Old-age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Oxford: Oxford University Press.
- YAMADA, Atsuhiko. 2001. "The Evolving Retirement Income Package: Trends in Adequacy and Equality in 9 OECD Countries." OECD. <<http://www.oecd.org>>. 'Ageing Society'の項目をたどり入手可能 (forthcoming).
- YAMADA, Atsuhiko, and Bernard H. CASEY. 2001. "Getting Older, Getting Poorer?: A Study of the Earnings, Pensions, Assets and Living Arrangements of Older People in 9 Countries." OECD. <<http://www.oecd.org>>. 'Ageing Society'の項目をたどり入手可能 (forthcoming).
- (やまだ・あつひろ  
前経済協力開発機構(OECD) 社会政策課エコノミスト)

## WHOによる保健システムの目的と機能、 評価の枠組み設定について

— 2000年版世界保健報告「保健システムの機能向上に向けて」—

千村 浩

### ■ 要約

WHOは、昨年公表した2000年版世界保健報告で、保健システムの目的設定と評価の新たな枠組みの提案、保健システムの機能などについて記述するとともに、加盟191か国の保健システム評価を初めて行いその結果を公表した。保健システムの目的は、①健康の向上、②合理的な期待への対応、③公正な費用負担で、それを達成するために必要な機能は、①保健サービスの提供、②資源の創出、③財政、④責任ある管理・運営である。3つの目的は評価の3指標でもあり、4つの機能は相互に関連して、3つの目的の達成に関わる。4つの機能の中では、他の3つの機能を総括する責任ある管理・運営が最も重要な機能であり、政府が担うべき大切な機能と想定されている。一方、保健システム評価の結果、日本は保健システムが最も良く機能している国の一つであった。

### ■ キーワード

2000年版世界保健報告、WHR2000、保健システム、保健システム機能評価

## I はじめに

WHO(World Health Organization, 世界保健機関)は、昨年公表したWorld Health Report 2000 “Health Systems: Improving Performance”(2000年版世界保健報告「保健システムの機能向上に向けて」)で、保健システムの目的設定と評価の新たな枠組みの提案、保健システムの機能などについて記述するとともに、加盟191か国の保健システム評価を初めて行いその結果を公表した。評価の結果では日本は保健システムが最も良く機能している国の一つで、保健システムの機能を評価する5つの指標をもって測った総合的な到達度は第一位、達成可能な最大の到達度に対する相対的な到達レベル(効率)においても、フランスなどとともに上位に位置した。一方、アメリカ合衆国は第37位、イギリスは第18位であった(いずれも効率)。また、ほとんどの

国がその国の持つ能力を発揮しきっていないこと、同程度の能力を持つ国でも効率に相違があること、特に保健システムに改善の余地を大きく残す国々(主に開発途上国)では、保健システムの効率の改善により予防可能な死や障害がまだ数多く残されていると考えられることなどを明らかにした。本稿では、WHR2000に示した保健システムの目的設定と評価の枠組み、保健システムの機能などについて概説したい。

## II WHOが提唱する保健システム目的設定 と評価の枠組み

### 1. 保健システムの定義と目的設定

WHR2000では、まず「保健システム」の範囲を「健康の保持増進あるいは回復を主たる目的とする活動すべてを含めるもの」と定義した。この中に



表1 社会システムと目的

各システムの目的	社会システム					
	教育	保健	経済	政治	文化	その他
教育	■					
健康	■	■				
生産と消費			■			
民主化				■		
知識					■	
その他						■
合理的な期待への対応	■	■	■	■	■	■
費用負担の公正さ	■	■	■	■	■	■

出典：2000年版世界保健報告

は地域における予防サービスや医療はもちろんであるが、これら保健サービスの提供などのほかに健康の保持増進あるいは回復に貢献する交通安全活動なども含める。他方(健康を主たる目的としない)教育などは含めない。ただし、多くの国々では保健サービスの提供システムが保健システムの大部を占めることから、WHR2000の保健システム評価は保健サービス提供システムの評価を主としたことに留意する必要がある。

次に保健システムの目的設定である。表1に示すように3つの目的を設定した。第一に健康の向上、第二に合理的な期待への対応、第三に公正な費用負担である。第一の健康の向上は保健システムの存在意義そのものと考えられる。また、第二、第三の目的は各社会システムに共通する目的と考えている。ただし、他の社会システムと比較して、保健システムでは「合理的な期待への対応」と「公正な費用負担」がより重要である。第一に、疾病の治療を受けるような場合に、それだけで個人の尊厳を保ち、いろいろな事態に対処することが難しくなることから、これに対する配慮が必要なこと、第二に、疾病の治療を受ける必要は予測できず、しかも膨大な費用がかかる可能性があるため、このようなときに家計が破綻することのないよう配慮が必要なことがその理由である。

上記3つの目的を保健システムの「本来の目的」(intrinsic goals)と位置付ける。「本来の目的」は、以下の二つの特徴を備える。第一に、他の目的の到達度を低下させることなく、その目的の到達度の向上を図ることができること。第二に、他の目的の到達度が不変のままであっても、その目的の到達度の向上を図ることが望ましいこと。

他方、これら以外にも例えば保健サービスの質の向上なども保健システムの目的と考えることもできるが、それらは「本来の目的」のいずれかに必ず反映されるものであり、WHR2000では「中間的な目的」(instrumental goals)と位置付けている。したがって、保健システムの機能は「本来の目的」の到達度により測定することができることになる。さらに正確に言うと、「本来の目的」の到達度に「中間的な目的」の到達度を併せて測定することは、同じものを二度測定することになり、保健システム機能を過度に評価することになることに留意する必要がある。

このように、「本来の目的」により保健システム機能を評価することになるが、それぞれの到達レベルと配分の2つの視点が必要となる。したがって健康の向上および合理的な期待への対応は、それぞれ二つの指標を持つことになる。ただし、公正な費用負担については、目的そのものが配分の考

え方であることから指標は一つである。保健システム機能の評価は五つの指標による(図1)。

2. 保健システムの目的

次に、保健システムの「本来の目的」についてももう少し詳しく説明する。

(1) 健康の向上

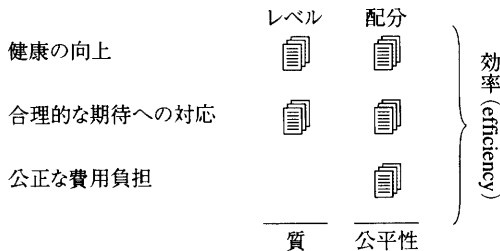
第一に、健康の向上である。従来は、健康の向上を測定する指標として平均寿命などを用い、これの改善の程度により健康の向上の程度を測定することが多かった。しかしながら、平均寿命では疾病やそれと関連するさまざまな障害の発生などの状況を直接測定することが不可能だった。

この点について近年、死亡と健康障害を併せて考慮した指標のさまざまな考え方が提案されている。これらに共通の考え方を簡潔に説明するのが図2である。図2の2つの曲線のうち、上側は出生数と年齢階級ごとの死亡数から導きだされる一般の生命表から描かれるもので、出生時を100%として、年齢を経るにしたがって生存している割合がどのように減少していくかを示す曲線。一方、下側は疾病、障害などで健康を害することなく生存している人の割合を示す曲線。「完全な健康であ

る」人は、「とにもかくにも生きている」人の常に一部であることから、2つの曲線が交差することはない。言い換えると、図のAの部分「完全な健康」を保ちながら生きている人々の集団を、Bの部分「何らかの疾病あるいは障害を持ちながら生きている人々の集団」を表す。上の曲線から平均寿命が計算されるように、下の曲線からは「完全な健康でいられる平均期待年数」が算出される。これはDFLE(Disability-Free Life Expectancy)と呼ばれ、OECDにより1997年までに日本を含む29カ国において算出されている。「健康寿命」という場合には、これまではこちらの定義を指していたことが多かったようである。一方、WHR2000では、「何らかの健康障害は有しながらも生存している期間を、その健康の度合に応じて割り引いた年数として加味した」指標、すなわちDALE(Disability-Adjusted Life Expectancy)を用いた。したがって到達度はDALEを、分布はDALEの分布(地域によりDALEに偏りが無い)によって測定することを基本的な考え方とした<sup>1)</sup>。

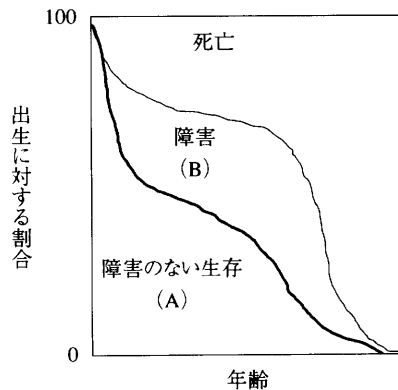
(2) 合理的な期待への対応

第二に、「合理的な期待への対応」は「個人の尊重」と「利用者への配慮」に二分される。「個人の尊



出典：2000年版世界保健報告

図1 保健システムの目的



出典：2000年版世界保健報告

図2 死亡と健康障害を併せて評価する健康指標の考え方

重」は3つの要素で構成される。①「個人としての尊厳が守られる」こと。これは個人としての品位を傷つけられないことを意味する。②「秘密の保持」。③「自己決定権」。ある治療を受けるか受けないかの決定に個人が参加できることを含む。「利用者への配慮」は4つの要素から構成される。①「適時に対応を受けられる」こと。緊急時の即時対応、緊急でない場合にも待ち時間が適当な範囲であること。②「アメニティが確保されている」こと。施設の広さや清潔さ、食事の質など。③「社会からのサポートを受けられる」こと。④「サービス提供者を選択することができる」こと。

### (3) 公正な費用負担

第三に、「公正な費用負担」。保健システムの費用負担は各家計がその能力に応じて負うのが公正であること、健康リスクの大きさに応じた費用負担は保健サービスを受けることによって貧困に陥る家計が出現する可能性があることから望ましくないこと。具体的には、家計の負担は所得に応じた累進的であること、事前の支払であることの2点が

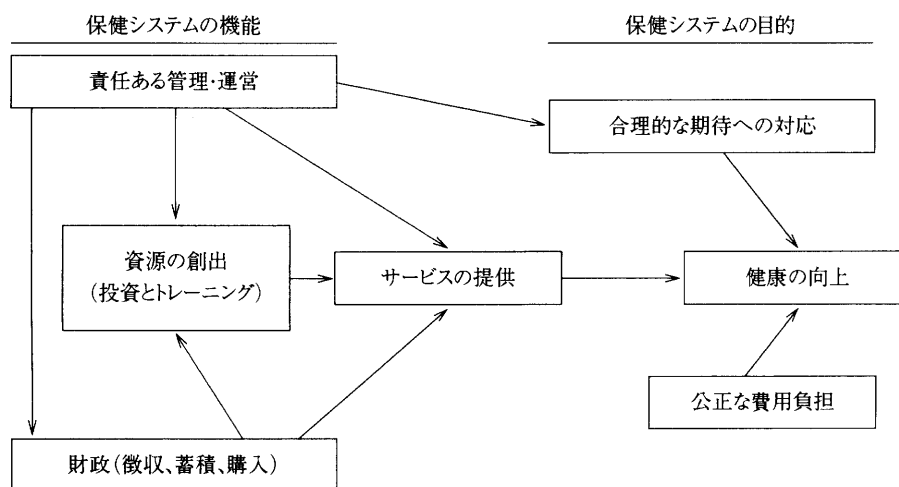
重要であるというのが基本的な考え方である。

## III 保健システム機能論

WHR2000は、保健システムが3つの目的を達成するために必要な機能を体系的に整理した(図3)。第一にサービスの提供。予防や治療、リハビリテーションなどのサービスを提供すること。第二に資源の創出。従事者の養成、施設や設備あるいは技術や知識など、サービス提供に必要な資源を作り出し維持することを指す。第三に財政。サービスの提供を受けるために必要な資金を集め、蓄積し、必要ときにサービスを購入すること。第四に責任ある管理・運営。第一から第三が適切に機能するよう舵取り役として機能すること。この4つが機能することによって保健システムの目的が達成されるという考え方である。以下にこの4つの機能について概説する。

### 1. サービスの提供

保健システムの第一の機能は、サービスの提供



出典：2000年版世界保健報告

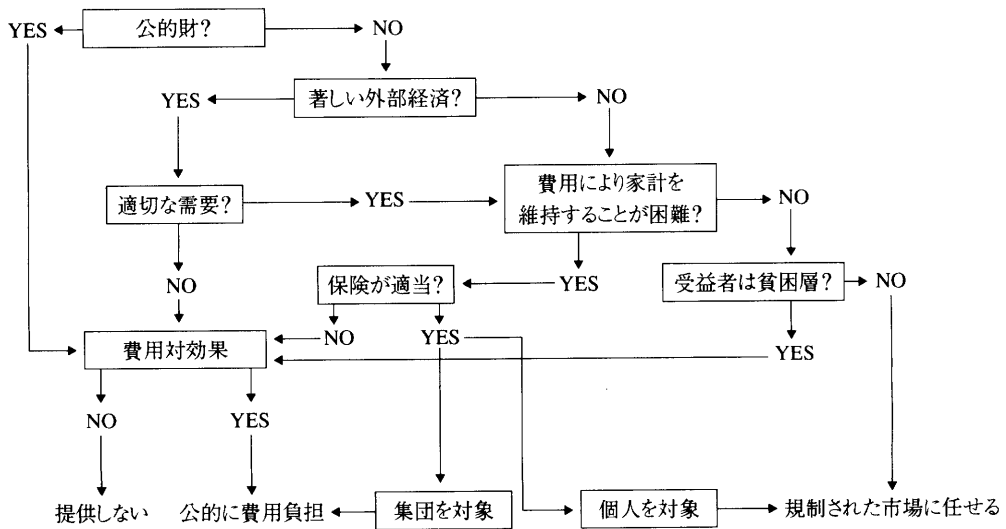
図3 保健システムの目的と機能との関係

である。「限られた資源を各種のインターベンションに最も有効に配分する」ことにより、健康の向上などの目的を達成するために次の4つの要素が重要である。第一に、リスクファクター、疾病負荷、保健サービス利用パターン<sup>2)</sup>の分析。第二に、インターベンションの費用対効果比<sup>2)</sup>に関するデータの活用。第三に、限られた資源を優先度の高いインターベンションに活用。第四に、保健サービスの質の担保。これらのうち、リスクファクター等の分析が重要であることは、国あるいは地域で優先的に取り組むべき課題を明確にすることが、提供すべきサービスを決定するために重要であることから明らかである。

第二に挙げたインターベンションの費用対効果比に関するデータの活用が重要であることは、同じ費用で最大の効果を上げるインターベンションから順次提供することにより、限られた資源を最も効率良く利用することができるというミクロ経済学の最も基本的な理論から明らかである。

ただし、この議論には留意すべきことがある。第

一に、効率の議論には必ず配分の問題が生じることである。効率を最大にする選択は、配分の観点から必ずしも最良とはいえない。この点を含めて、保健サービスの提供を決定するために検討すべき項目をまとめたのが図4である。意志決定のためには、費用対効果比に関するデータのほかにさまざまな情報が必要であり、これらを総合して適切な判断をするのが、この後に述べる「適切な管理・運営」を担うものの役割である。第二に、ここで言う効率はallocative efficiencyであり、technical efficiencyでないことである。言い方を変えると、費用対効果比によってインターベンションを選択し効率を最大化した場合でも、個々のインターベンションへの資源の投入の無駄がある場合、それを改善することは不可能であること。第三に、費用対効果比の測定には、与えられた条件の下で効果とそれにかかる費用を測定する手法(intervention-mix-constrained cost effectiveness analysis、以下IMC-CEA)が一般的だが、これは評価の対象とするインターベンションと関連を持つ他のインターベンションの効果や費用



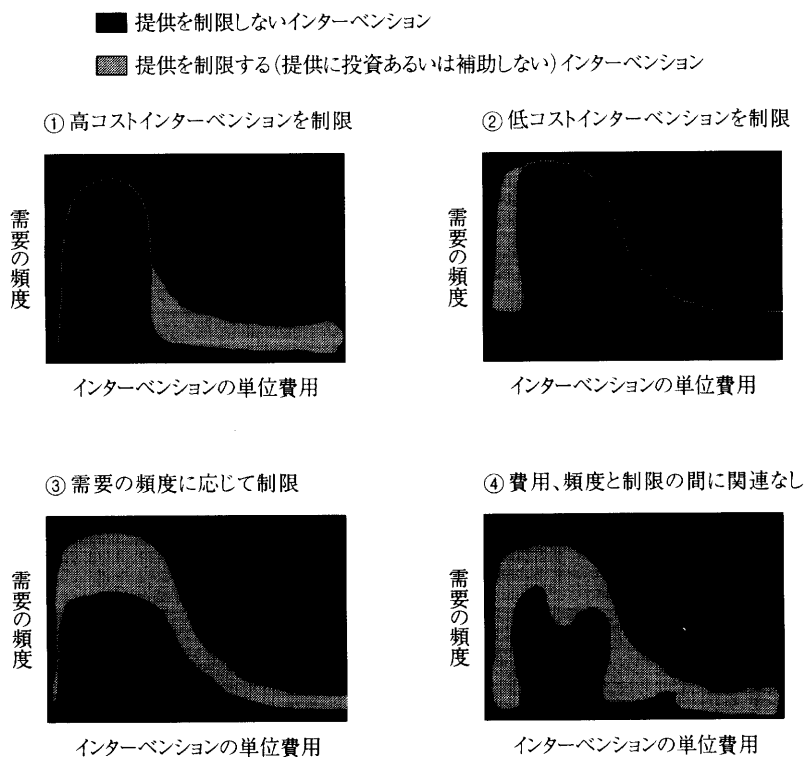
出典：2000年版世界保健報告

図4 インターベンションの費用負担と提供を判断するために検討すべき項目

の存在を所与の条件としていることから、次の2点の限界があること。第一に、IMC-CEAに基づく資源配分の意志決定は、現在提供されているインターベンションの組み合わせから生じる非効率を許容することとなること。第二に、測定された費用対効果比は、条件が異なる他地域に適用できないこと。この点に対処するため、WHOは「関連するインターベンションが全くない状態 (“the null”）」にインターベンションを行った場合の費用と効果を推計する方法 (generalized cost effectiveness analysis) を薦めている。

限られた資源を限られたインターベンションに活用するための考え方の可能性を示すのが図5で

ある。① 高コストインターベンションを制限する考え方。この問題点は、家計が高コストインターベンションの費用を負担する場合、それだけで家計が破綻する危険があること、高コストインターベンションを提供しない場合、健康の損失の可能性が大きいことの2点である。② 低コストインターベンションを制限する考え方。高所得層に比して、低所得層への影響が大きい。③ 需要の程度に応じて制限する考え方。総費用を制限する効果以外の効果はない。④ 費用、需要と制限の間に何ら関係がない。制限の程度の違いに、費用対効果比を含む明確な考え方に基づく場合に限り有効な考え方と言える。



出典：2000年版世界保健報告

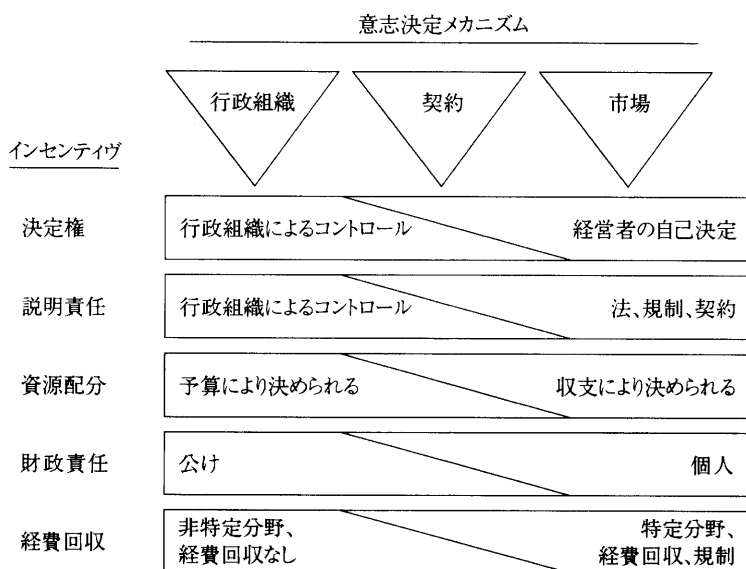
図5 費用・需要の頻度によりインターベンションの提供を制限する方法

サービス提供のために重要な第三、第四の要素の検討には、保健サービス提供の体制に関する考察が必要である。この点について、基本的な議論を整理したのが図6である。図6には、行政組織、契約、市場の3つの意志決定メカニズムが示されている。ここで言う意志決定メカニズムは、提供されるサービスの種類や量などを調整を担うものである。強力な調整が必要とされる場合、最も有効に機能するのが行政組織である。しかし、これはしばしば硬直化に陥り、住民のニーズに適切に応えることが困難な場合が多い。これに対して、市場は、新たなニーズに応える柔軟性の点で機能を発揮する。市場の短所は、リスク蓄積が充分でないと家計に多大な負担を強いることになり易いことである。また、市場では、サービス提供者各々が個々に機能し、優先順位に応じたサービス提供が困難になる。これは、言い方を変えると、allocative efficiencyが低下することでもある。

これらに対して、行政組織および市場双方の弱点を最小限にし、それぞれの長所を最大限にするのが契約である。柔軟さを発揮し新たなニーズへ対応するとともに、保健システムの目的の達成を図り家計への負担を最小限にすることができることが契約の特徴である。契約はまた、allocative efficiencyを確保するためにも有効である。米国のHMOにおけるvirtual integrationの例に見られるように、サービス提供者間の情報共有を進めることなどもこの具体的な例である。同様の例がその他の国にも見られるが、このような動きにも、いくつかの問題点が指摘されている。第一に、意思決定を分散すること、第二に、サービスの提供者と購入者が分離すること、第三に、利用者負担から生じる問題である。

## 2. 資源の創出

保健サービスは、さまざまな資源を投入すること



出典：2000年版世界保健報告

図6 サービス提供の意志決定メカニズムとインセンティブの関係

により提供される(図7)。通常、市場で取引されるものの生産には、市場の需要に応じて適切な量の資源が投入されるよう市場によるコントロールが働くものであるが、保健サービスの場合、さまざまな理由によりこの市場のコントロールが適正に働きのにくい。

まず、医師や看護婦などの人的資源については、他の資源との量的なバランスや、各専門家の数の均衡を図ることが重要であることはもちろんだが、これらの専門家の知識と技術レベルが保健サービスの質と結果を決定する重要な要素であることにも留意する必要がある。また、医師などは他の物的資源の使用量を左右すること、人的資源の管理運営が他の物的資源の使用に間接的に影響を及ぼすこと、現在の報酬や労働条件のみならず、これらについての将来の予測が現在の働きに影響を及ぼすことなどは、他の資源にない、「人」としての特徴である。

さらに、これらの専門家が新たな知識や技術を習得することができるよう、初期教育と継続的な教

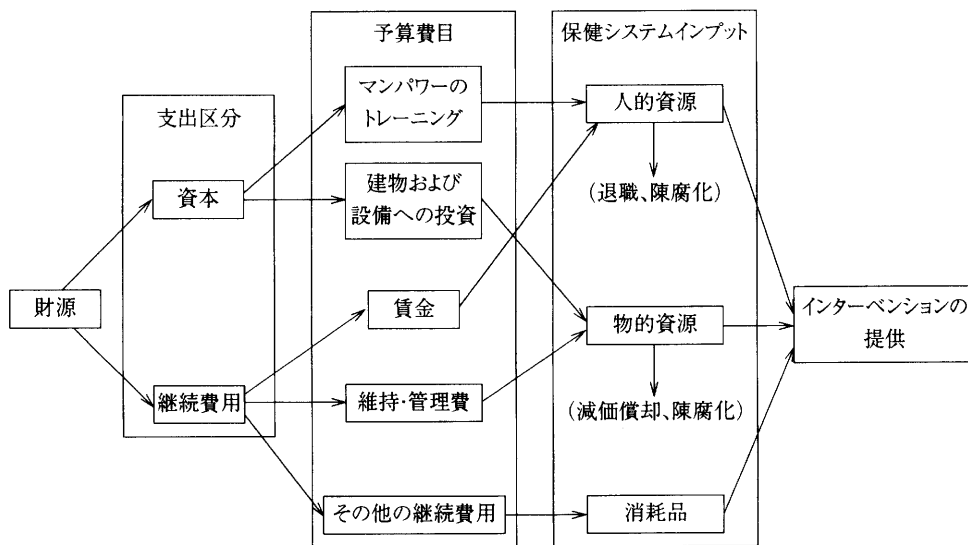
育を充実させることが重要である。現実に即した教育、新たな考え方に接することができるという点で公衆衛生教育校が重要である。

その他、① 知識や技術の発展によるさまざまな資源の相対価格の変動合わせて、資源投入の組み合わせを変化させること、② 保健サービスへのニーズや優先順位付けを保健システムへの資源投入プロファイル(図8-1、8-2)全般に反映させることが重要である。

### 3. 財政

保健財政の目的は、保健サービスに必要な財源を確保するとともに、人々が適切な保健サービスを受けることができるよう、保健サービス提供者へ適正な動機付けを与えることである。徴収、蓄積、サービスの購入の3要素が有効に機能するよう必要な体制づくりが保健財政の課題である。

公衆衛生サービスについては、公費が中心となるべきだが、個人サービスについては、保健シ



出典：2000年版世界保健報告

図7 保健システムへの資源投入：財源からインターベンション提供までの流れ

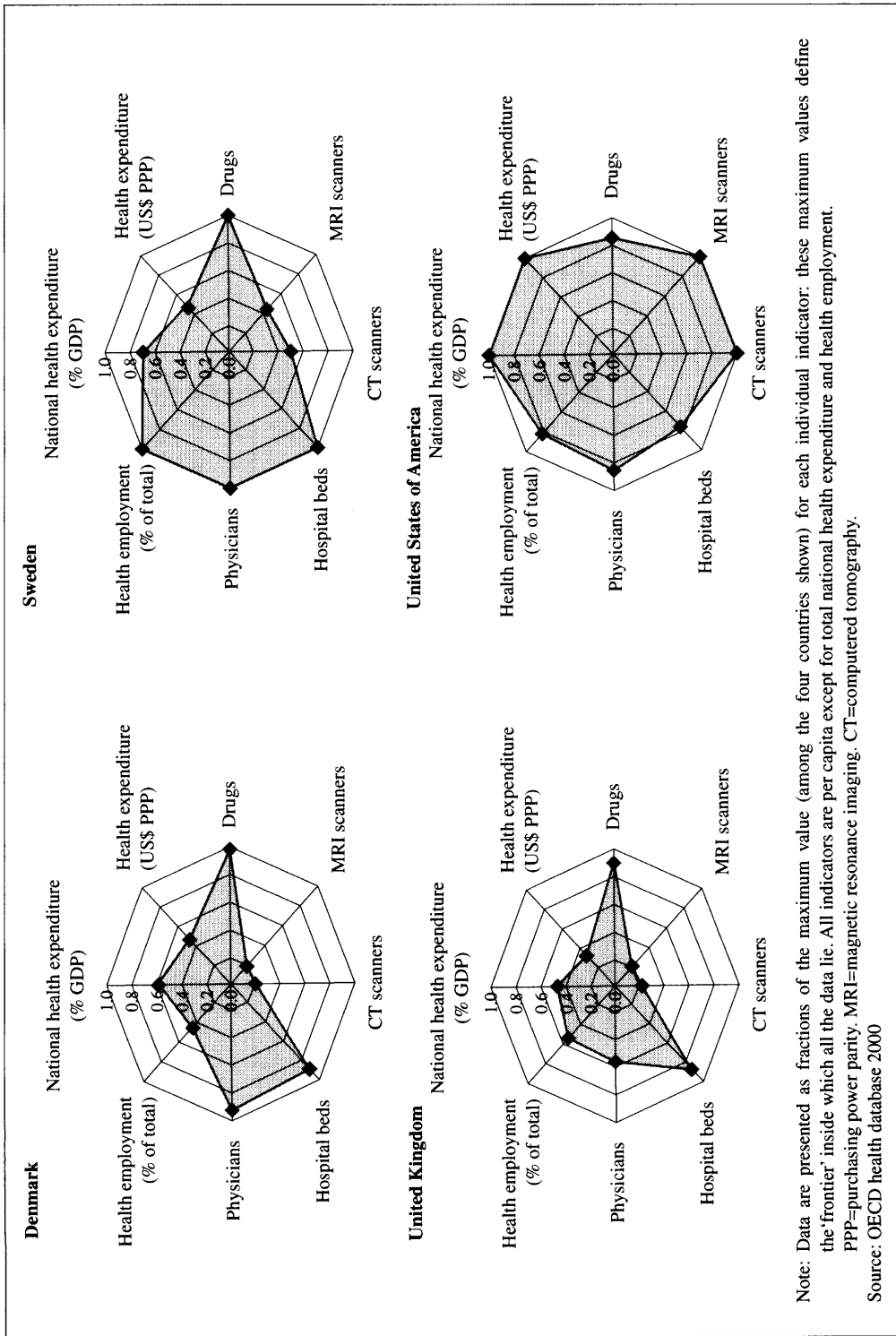


図 8-1 保健システムへの資源投入プロファイルの比較 (高所得国4か国の例, 1997年およびその前後のデータによる)



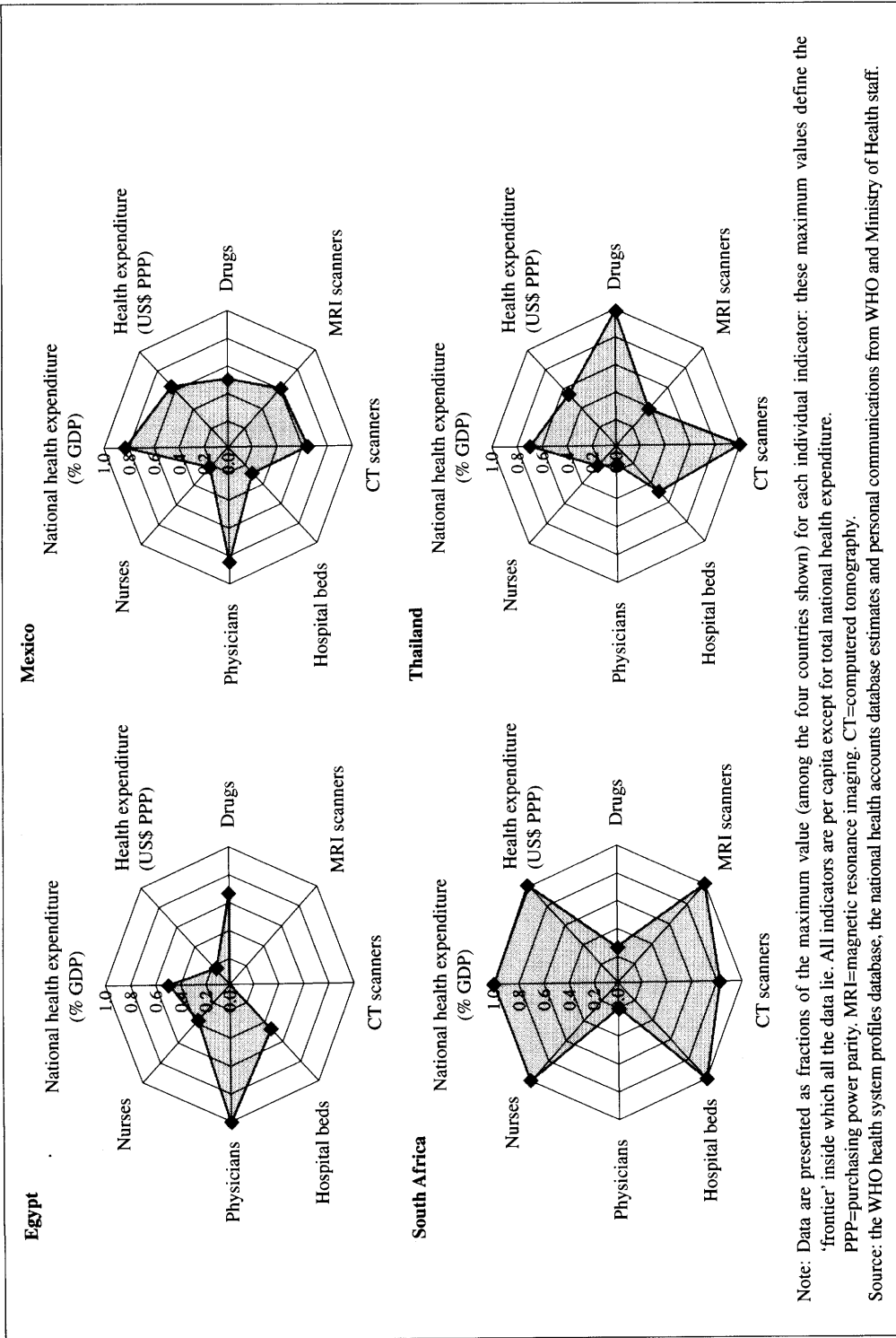


図 8-2 保健システムへの資源投入プロファイルの比較 (中所得国4か国の例, 1997年およびその前後のデータによる)

テム機能との関わりで重要な議論は、公費か私費かではなく、事前支払い (prepayment) か、サービスを受けた時点の支払い (out-of-pocket spending) かの選択である。特に開発途上国では、私費は、サービスを受けた時点の支払いか、あるいは加入自由で小規模なリスク蓄積を意味し、公的あるいは義務的支払い (税あるいは社会保険料) は、事前支払いかつ大規模なリスク蓄積を意味する。

サービスを受けたときにその費用を支払うシステムの場合、支払能力のない貧困層を除外することになるほか、公的財の性格をもつサービスについては、全く提供されなくなる可能性もある。費用負担の公正さを確保する観点から、これに付け加え、リスクを分散する観点からも事前支払いが望ましい。

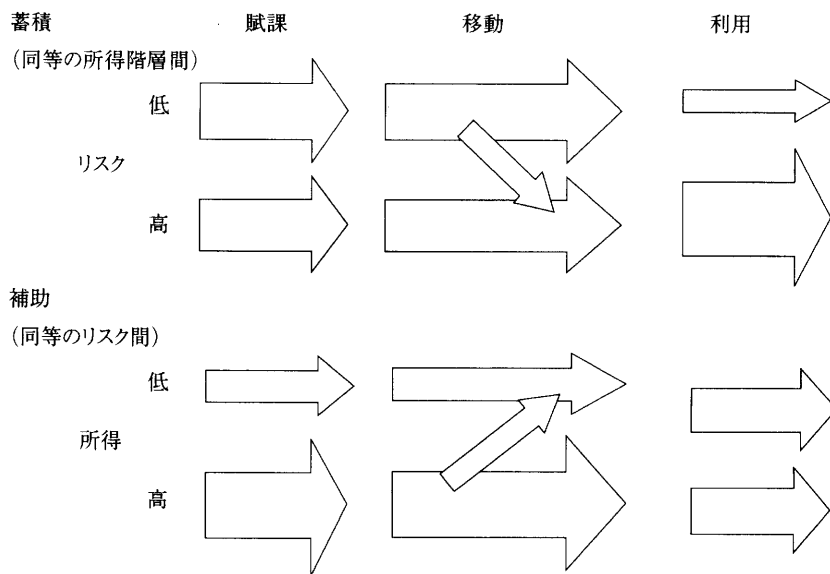
開発途上国の多くは、サービスを受けた時点で支払うシステムが多いが、事前支払いを進めるため、強い権限と組織をもつ徴収担当機関を持つことが必要である。

事前支払いによりリスク蓄積と分散ができるが、さらに所得階層間の補助が可能になる。図9は、事前支払いのリスク蓄積と分散機能および補助機能を示すものである。いくつかの国について、これらの機能を視覚的に表現したのが図10である。このほかに、リスク蓄積の規模の問題、競争の是非、リスク選択の問題等多くの課題がある。

#### 4. 責任ある管理・運営

サービスの提供、資源の創出、財政という保健システム3つの機能を取りまとめ、責任を持ってこれらの管理と運営に当たる機能を *stewardship* と呼び、行政が保健システムの「責任ある管理・運営」の任を担う必要があると位置付ける。

保健サービスの場合「市場の失敗」(完全競争市場の4条件のいずれかを満たさないために生じる) のため、市場に任せた場合に必ず非効率が生じることが明らかであるほか、配分の問題が生じることなどの経済学の視点のほかにも、保健サービスの



出典：2000年版世界保健報告

図9 リスク蓄積と再配分、公平性の改善のための階層間補助

提供を市場に任せておけない重要な事情がある。

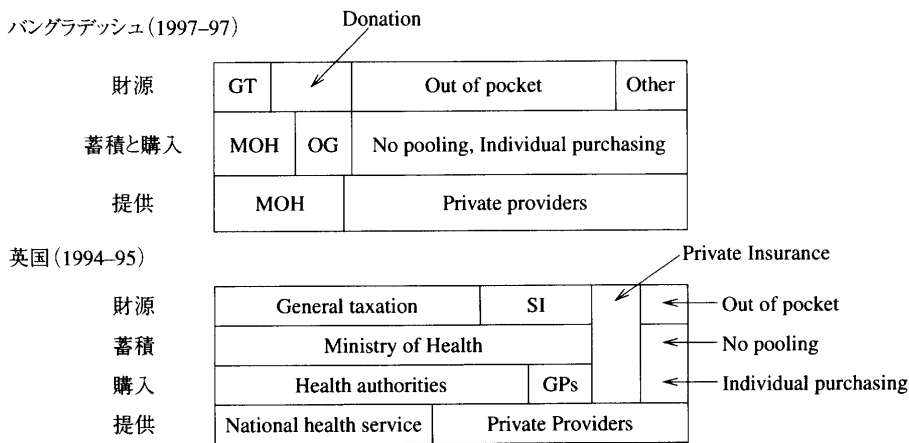
第一に、保健サービスの提供を受ける者は、同時に自らのためのサービスの提供者でもあること。健康作りのための活動などを自ら行うことなどがその例である。また、健康は私たちが所有するものであると同時に、私たちの存在そのものであることなどは、保健サービスが市場で取引される通常の物品とは際立って違う特徴を示す点である。第二に、突然の疾病など予測不可能かつ重大な危機に見舞われる恐れがある。第三に、所得が違って健康やそのための保健サービスの需要に差がないこと。必要な保健サービスの量は、その人の健康の度合いによって決められるのであって所得とは無関係。第四に、個人の尊厳、人権に対する配慮が必要であること。市場の失敗のほか、このような理由から、保健サービスの提供を市場の自由な取引に任せられない。

そのため、責任ある管理と運営の機能が必要なわけだが、具体的には次の3つの機能がある。第一に、保健政策の策定。保健システムの構想を描き、進むべき方向についての指針を明確にする役割。長期的な展望を描き、それを達成するため

の短期的、中期的な到達目標を定めること、優先順位付けと関係者の役割分担を明確にすることで、住民の合意形成と情報提供が重要。第二に、公正なルールを定め、その実効性を確保すること。保健システムの関係者を総て視野に入れることが重要。第三に、評価とそのために必要な情報収集、さらに情報の提供。この「責任ある管理・運営」は保健システムが持つ他の3機能の掛け橋としてシステム全体の成否を左右するもので、行政が担うべき大切な機能である。

#### IV おわりに

WHR2000は、このように保健システムの目的と機能について詳細な分析を試みているほか、WHO加盟191か国の保健システム評価の結果を公表したもので、発刊当初からさまざまな反響を呼んでいる。そこで本稿では、保健システムの目的と機能の分析について、紙幅の許す限り紹介を試みたつもりだが、無理をして省略した部分もあるため、読みにくいところがあることはご了承ください。なお、詳細な議論については



出典：2000年版世界保健報告

図10 保健システムの構造

WHR2000をお読みいただくようお願いする。

また、保健システム評価の概略については「はじめに」で触れた通りである。WHR2000に対しては、公表直後からさまざまな立場から多様なコメントが寄せられた。本年1月に行われた第107回WHO執行理事会では、保健システムの目的設定や評価の枠組み設定等に関して見直すべきであると決議され、これに基づき、専門家や各国の指導者等の意見も聴取しながら見直しの作業が進められることになった。この見直しの結果は2002年に発行される世界保健報告に反映される予定である。

#### 注

- 1) DALEの地域分布に関するデータを手に入れることが可能ではないことから、WHR2000では5歳未満児死亡に関する地域分布をもとに健康の分布を測定することとした。
- 2) 費用対効果分析と似た概念として費用対便益分析(cost-benefit analysis)がある。費用の単位は同じだが利益の単位が違う。ミクロ経済学の理論から、通常市場で取引される物は価格が買う人の便益を反

映するため、利益の測定が比較的容易であるが、保健サービスは価格の形成を市場に任せた場合でもそうでない場合でも買う人の便益を反映しないため、利益の測定が極めて困難。利益の単位を例えば生活の質を反映する指標を用いる議論もあるが、これは文化や所得階層により判断基準が異なる可能性がある。これに対してDALEなどにより国や地域を超えて効果を同じように測定することが可能なことから、WHOは費用対効果分析を用いている。

#### 参考文献

- The WORLD HEALTH REPORT 2000, World Health Organization
- Christopher J. L. Murray, David B. Evans, Arnab Acharya, Rob M.P.M. Baltussen 1999, "Development of WHO Guidelines on Generalised Cost-Effectiveness Analysis" GPE Discussion Paper Series, Volume 4
- Ginter E. 2000. "World Health Report 2000: the position of Slovak Republic." Bratsl Lek Listy 2000; 101 (9): 477-83
- Vincente Navarro 2000. "Assessment of the World Health Report 2000" Lancet 2000; 356: 1958-601  
(ちむら・ひろし)
- 国立がんセンター運営部政策医療企画課長, 前WHO本部 Scientist, Global Programme on Evidence for Health Policy)

## 所得保障・医療保障・労働政策関連の国際機関

山本 克也

取り上げたのは、国際機関はILO、世銀、ISSA、OECD、WHO、ADB、EBおよびUNDPの8つとOECDの援助専門委員会であるDAC(順不同)である。情報は、機関名、ホームページ・アドレス、沿革、機構(組織)、活動目的、権限その他、最近の活動、ILOについては日本の批准条約の順に掲載している。各機関の年次報告等は、各機関のホームページから入手可能であるが、そのアドレスは適宜変更される可能性があるので掲げていない。各ホームページより検索されたい。

### I ILO(International Labour Organization: 国際労働機関)

#### (1) ホームページ・アドレス

<http://www.ilo.org/>

#### (2) 沿革

1919年 創設平和会議(ベルサイユ)・平和憲章  
1944年 フィラデルフィア宣言  
1998年 労働における基本的原則および権利に関するILO宣言

#### (3) 組織(機構)

- 理事会
- 国際労働総会—毎年開催。世界の労働、社会問題を討議する国際フォーラム。最低限の国際

労働基準を設定し、ILOの広範な政策を決定

- 国際労働事務局(ジュネーブ)—ILOの事務局であると同時に、事業本部、調査研究センターおよび出版局
- 国際研修センター(トリノ・センター)
- 国際労働問題研究所(ジュネーブ)

#### (4) 活動目的

四つの戦略目標

- 労働における基本的原則および権利の推進ならびに実現
- 男女が人間的な雇用を確保できるより多くの機会の創出
- 社会的保護の範囲をすべての人々に広げ、その効果を高めること
- 三者構成(政府・使用者・労働者)主義と社会対話の強化

#### (5) 権限その他

国際労働基準を設定する条約および勧告を、三者構成の国際労働総会で採択すること。条約は、加盟国の批准によって、その規定の実施を義務づける拘束力が生じる。勧告は、政策、立法、慣行の指針となる。各加盟国は、総会で採択されたすべての条約・勧告を、それについてどのような措置を取るか決定するため、自国の権限ある機関(国会など)に提出するよう求められる。

### (6) 最近の活動

2001年6月21日の第89回総会では、ディーセント・ワーク(権利が保護され、十分な収入が得られ、適切な社会的保護が与えられた生産的な仕事)の課題が提起された。その他、農業の労働安全衛生(第2次討議)に関する初の包括的な国際基準として、国内政策の枠組みとなるような条約(第184号)と付随する同名の勧告(第192号)がほぼ全会一致で採択された。

### (7) 日本の批准条約

(2001年6月末現在、日本が批准した条約は45である。以下には代表的なものを掲げた)

- 1932年 11月21日 強制労働条約(第29号)
- 1965年 6月14日 結社の自由および団結権保護条約(第87号)
- 1967年 8月24日 同一報酬条約(第100号)
- 1976年 2月2日 社会保障(最低基準)条約(第102号)
- 2000年 6月5日 就業の最低年齢に関する条約(第138号)
- 2001年 6月18日 最悪の形態の児童労働の禁止および撤廃のための即時の行動に関する条約(第182号)

## II 世界銀行(The World Bank)

### (1) ホームページ・アドレス

<http://www.worldbank.org/>

### (2) 沿革

1944年のブレトンウッズ会議でIMF(International Monetary Fund; 国際通貨基金)とともに設立が合意された。翌年12月に発足。

- 1947年 初めて資本市場で債券を発行
- 1981年 資本市場で史上初のスワップ取引
- 1989年 第1回のグローバル・ボンドを発行

2000年 インターネット上で発行から流通までのすべての取引を実現した初のe-bondを発行

### (3) 組織(機構)

国際復興開発銀行(International Bank for Reconstruction and Development; IBRD)、国際開発協会(International Development Association; IDA)、そのほかに、国際金融公社(IFC)、多国間投資保障機関(MIGA)の4組織で「世銀グループ」を構成する。

### (4) 活動目的

設立当初は、IBRDを中心に米国以外の先進諸国の第二次世界大戦による戦禍の復興が中心業務であったが、この業務が達成された後は、第三世界の開発に業務の中心がシフトしていった。したがって、世界最大の経済援助、開発援助機関としての地位を得ている。

### (5) 権限その他

- 国際資本市場において債券を発行
- 世界銀行債券(以下、世銀債)は世界銀行の開発融資のための調達手段であり、130カ国、4,000件以上の開発プロジェクトに対し3000億ドルの資金を供給

### (6) 最近の活動

- 近年のアジア金融危機時には、それに伴う貸付の増加により、世界銀行の発行金額が急増。ピーク時の1998年には約320億米ドルの起債。1999年には米ドル建て債券は最も頻繁に発行された債券であり、そのほとんどは機関投資家のニーズに対応した、高い流動性を持ちあわせしたベンチマーク債。英ポンド債とユーロ債は世銀債の約1/4の発行高を占める。世界銀行は日本円にも継続的に注力しつつ、他通貨建債の発行にも力を入れており、主に個人投資家の

ニーズに対応した7種のエマージング・マーケット通貨での起債も行ってきた

- 援助活動のソフト化、特に現総裁のウォルフェンソンの強力なイニシアティブのもと、「包括的な開発フレームワーク」を展開中。これは、途上国の経済発展プログラムの事前・期中・事後の評価を明確にし、その国の事情にあった、いわばオーダーメイドの開発援助プログラムを作成することである。当然、途上国の社会、文化的な背景を十分に考慮に入れ、市場経済システムを急に打ち込むようなやり方を排していることに特徴がある

### III ISSA (International Social Security Association: 国際社会保障協会)

#### (1) ホームページ・アドレス

<http://www.issa.int/>

#### (2) 沿革

- 1927年 ILO 第10会総会決議に基づき設立 (ISSAの前身である国際社会保障会議、ブリュッセル)
- 1947年 再建会議を開催して規約を一新し、名称もISSA (国際社会保障協会)と改め、今日に至っている

#### (3) 組織(機構)

- 会員—正会員(日本からは、社会保険庁、厚生労働省、健保組合、国保中央会、厚生年金連合会、国民年金基金連合会の6機関・団体)、準会員
- 事務局—本部のジュネーブのほか、地域支局として、ヨーロッパ(パリ)、アフリカ(コートジボアール)、アメリカ(アルゼンチン)、アジア・太平洋(フィリピン)
- 常任専門委員会(事務局内)—社会保障が当面

する重要課題を検討

- 役員会

#### (4) 活動目的

- 社会保障の技術上および管理運営上の諸問題について、国際レベルでの情報交換や技術協力等を行う
- 定期的な国際会議(原則として3年ごとの定期総会および地域会議)の開催、専門委員会や円卓会議による加盟諸国メンバーの活動に関する情報交換および経験の交流、会員相互間の技術協力、社会保障に関する調査研究および報告書の作成等
- 医療保障、老齢保障、家族手当、労働災害補償、失業補償等の各社会保障分野

#### (5) 権限その他

権限は既にILOに付与されているので具体的な権限はない。ISSAの活動領域は、社会保障に関する調査研究から研修等の技術協力、さらには会員相互の情報、意見交換等にわたって幅広いものがある。例えば、調査研究分野では、国際的な社会保障制度の改革動向等をフォローしている *International Social Security Review* 誌(季刊)の発行が広く知られている。

#### (6) 最近の活動

最近のISSAの活動で特筆すべきは、加盟会員の発意と協力による「ISSA イニシアティブ」の展開である。公的年金制度改革を中心としたいわゆるストックホルム・イニシアティブ(1996~98年)に続いて、現在、新たなイニシアティブが進行中である。全体のテーマとしては、「社会保障における保障の強化」という問題意識のもとに、21世紀の社会保障の方向性が幅広く検討されている。日本も、医療保険の分野において類似の社会保険方式を採用しているドイツ、フランス、オランダの3カ国と、保

険者のあり方等に関する共同研究に着手しているところである。今回のイニシアティブ全体の成果は2002年に開催される予定の国際会議において公表されることとなっている。

#### IV OECD (Organization for Economic Co-operation and Development: 経済協力開発機構)

##### (1) ホームページ・アドレス

<http://www.OECD.org/>

##### (2) 沿革

1946年6月 アメリカによる欧州経済再建を目的とする援助プログラム「マーシャルプラン」発表

1948年4月 欧州諸国側の協力体制としてOECDの前身にあたるOEEC (Organization for European Economic Co-operation; 欧州経済協力機構)が発足

1961年9月 発展的改組としてOECD設立  
日本の加盟は1964年

##### (3) 組織(機構)

- 理事会—機構の最高機関。すべての加盟国が参加する閣僚理事会(年1回開催)と常任代表による通常理事会(頻繁に開催)を招集
- 委員会—執行委員会、新執行委員会、各種委員会(経済政策; EPC、保険; AC、雇用労働社会問題; ELSA…)
- 事務局—事務総長が統括。理事会の決定に従って、各種実務を分担、委員会等の作業を補佐。(事務総長官房、総務局、教育・雇用・労働・社会問題局…)

##### (4) 活動目的

OECD条約の3つの目的

- 経済成長
- 開発途上国援助
- 多角的な自由貿易の拡大

その後、国際社会・経済が多様化するに伴い、OECDは以上3点に加え、経済一般、貿易、投資、金融、財政、行政管理、競争、工業、農林漁業、開発援助、エネルギー、原子力、労働、高齢化、年金、医療、環境、科学技術、教育、農村・都市開発、運輸、観光など、政治、軍事分野を除く、あらゆる分野におけるOECD加盟国の政策協調を図るための協議の場を提供する。

##### (5) 権限その他

研究機関あるいは協議の場であり、具体的な権限はない。1988年にOECDで第1回の社会保障大臣会合が開催された後、1992年、1998年に、第2、第3回の社会保障大臣会合が開催されている。OECDで行われるさまざまな会議は、理事会の合意がない限りすべて秘密会合とされ、その内容も公表されない。ただし、近年、事務局から提出された会議資料の一部について、一定期間の後に原則公開とする方針が打ち出されている。社会政策分野における定期刊行物として主なものに、*Health Data* (OECDで最も売上が高い)、*Employment Outlook*、*Social Expenditure Database*、*Benefit Systems and Work Incentives*等がある。また、2001年から定期的に刊行される新しい出版物として、*Society at a Glance: OECD Social Indicators* および *Health at a Glance* がある。

##### (6) 最近の活動

社会政策分野では、高齢化社会への改革指針として、OECDは1998年に7原則を提示し、初めて各国際機関の中における自己の立場を明らかにした。これは、公的年金制度ばかりでなく、金融市場、労働市場、医療・介護問題を含めた包括的改革指針である。この7原則に則った、加盟国で



の改革の進捗状況は2000年に報告された。また、OECDは特に医療・介護関連で、新プロジェクト設立を機に1999年12月以降、WHOとの連携を深めている。この新プロジェクトは各国の医療制度のパフォーマンスを実証的に分析することを目的とし、具体的には、特定の疾病ごとの治療とその効果（2001年11月にカナダで報告会議開催）、病院・医師・介護サービス供給者への報酬がもたらすインセンティブ、医療技術の進歩、私的医療保険、介護制度の相違による有効性の相違等が分析されている。

## V WHO (World Health Organization: 世界保健機構)

### (1) ホームページ・アドレス

<http://www.who.int/>

### (2) 沿革

1946年 設立・世界保健憲章(1948年4月7日発効)  
日本は1951年に加盟

### (3) 組織(機構)

- 世界保健総会—最高意思決定機関。事業計画の決定、予算の決定、執行理事国の選出、事務局長の任命等
- 執行理事会—総会で選出された32カ国が推薦する執行理事により構成。任務は、保健総会の決定および政策の実施、保健総会への助言または提案など
- 地域委員会および地域事務局
- 事務局(ジュネーブ)

### (4) 活動目的

「すべての人々が可能な最高の健康水準に到達すること」(世界保健憲章第1条)

主要事業項目

- 医薬品、食品・栄養

- 熱帯病、結核、ハンセン病
- 新興・再興感染症、伝染病
- 人材育成、途上国支援
- 環境保健、化学品安全
- 家族保健、出産

### (5) 権限その他

- 国際保健事業の指導的調整機関としての役割を果たすこと
- 要請に応じ保健事業の強化について各国政府を支援すること
- 各国政府の要請または受諾があったときは、適切な技術支援および緊急時に必要な援助を与えること
- 伝染病、風土病および他の疾病の撲滅事業を奨励し、推進すること
- 国際保健に関して、条約、協定および規則を提案し、勧告を行うこと、ならびにこれらの条約、協定、規則および勧告が本機関に与え、かつ、本機関の目的に合致する業務を遂行すること
- 保健分野における研究を促進するとともに実施すること
- 食品、生物製剤、医薬品等に関する国際基準を策定・確立し、普及させること

### (6) 最近の活動

- 難民(アフガニスタン等)キャンプの衛生状態の改善
- 狂牛病対策
- 2001年の10月に出た *World Health Report 2001* (世界保健報告2001)では、メンタル・ヘルスの問題を取り上げている。同書によれば、人類の4人に1人は生涯のいずれかの時期に精神疾患を患うことが示されている。その意味で、精神疾患は特別な病気ではなく、誰もが罹患する可能性がある病気である。同書の主な提言は、かつて家族内のガンの発生を隠したように、精神

疾患に対する偏見・差別をなくすこと。これは、例えば副作用が少なく幻覚等の治療が可能となった向精神薬の開発により、精神分裂病の場合、社会復帰の確率は50～60%にまで高まっていることなどから明らかのように、精神疾患に対する社会啓蒙の必要を訴えている。また、特に途上国においてはプライマリ・ケア、コミュニティ・ケアの早急な基盤作りの必要性を訴えている

## VI ADB (Asian Development Bank: アジア開発銀行)

### (1) ホームページ・アドレス

<http://www.adb.org/>

### (2) 沿革

1966年に設立された多国間開発銀行で、現在アジア太平洋地域内の40カ国、およびヨーロッパ・北アメリカの16カ国が加盟している。

### (3) 組織(機構)

総務会、理事会、総裁、副総裁3名、各部局長、その他職員から成り、最高意思決定機関である総務会には各加盟国から総務および総務代理が1名ずつ指名される<sup>1)</sup>。理事会は、総務会に選出された12人(域内8人、域外4人)の理事から構成される。各国の出資額によって、単独で理事を指名できる国と、他国とグループを構成して、その中から理事を選出する国とに分けられる。理事会では加重投票制(出資額に応じて投票権も多くなる方式)が採られており、日本は最大出資国として最大投票権を保有している。理事会の議長を務める総裁も過去すべて日本人である。

### (4) 活動目的

「アジア・太平洋地域における開発プロジェクトを

資金面から援助する」こと。そのための中期戦略枠組み(Medium-Term Strategic Framework)として5つの戦略的開発目的1)経済成長の促進、2)人的資源の開発、3)貧困の削減、4)女性の地位向上、5)天然資源および環境の健全な管理を定めている。

### (5) 権限その他

ADBの財源は、払込資本・準備金・借入金から構成される通常資本(OCR)とともに、主に加盟国の拠出金で賄われる3つの特別財源—アジア開発基金(ADF)、技術援助特別基金(TASF)、日本特別基金(JSF)で構成されている。ADFは、貧困削減などを目的として、後発の開発諸国に対しOCRの場合よりも緩和された条件で貸し付けを行う。TASFは技術援助業務への資金供与を行うが、JSFはそれだけでなく民間開発プロジェクトへの資本参加なども目的としている。後者は日本政府の拠出金が基本となっている。

各国の拠出金を主な財源とするこれらの特別基金に対し、より多額の資金を提供するOCRの大半は国際資本市場などで調達される借入金で賄われている(2000年度は約70%)。したがって、ADBは、借金を返済するために利潤をあげなければならず、「援助機関」である以前に「金融機関」としての性格を必然的に帯びざるを得ない。

ADBの貸し付けは、

- 個別のプロジェクトに対して行うプロジェクト貸し付け
  - 政策改善や投資環境の向上などを目指すプログラム貸し付け
  - 特定のセクターにおける組織の技術的な管理能力を強化したり、政策を改善することを目的にするセクター貸し付け
  - 援助対象国内の民間企業に直接投資・融資を行う民間部門への貸し付け
- の4種に分類される。

80年代後半までは農業部門への貸し付けが3割前後を占めてきたが、近年、各借り入れ国内でのインフラ整備の需要が増大したことに伴い、エネルギー/運輸・通信部門への貸し付けが増加しており、地域社会や生活環境に大きな影響を与えている大規模プロジェクトの比重が高まってきている。また、社会インフラ部門(教育・保健・人口・水道・衛生・都市開発など)も80年代以降一貫して15%前後を占めている。

#### (6) 最近の活動

「1日1ドル(米)」以下の生活を貧困の定義とすれば、97年のアジア通貨危機以降、東南アジアでは1000万人以上が貧困層に加わった(ADB 1999)。南アジアはともかく、東南アジアに関しては、良好なパフォーマンスを展開してきたADBにとって、アジアにおける通貨危機による貧困救済と金融システムの安定化が急務となっている。貧困救済については、

- 具体的な行動計画の作成とその達成度のモニタリングを可能とする組織の再編
- 融資条件の緩和措置
- 他機関やNGOとの協調
- ADBならびに借り入れ国による貧困削減の努力の進捗状況を検討するため、各国政府、市民社会および融資機関の代表で構成するアジア太平洋貧困フォーラムを2000年から3年に1回招集する
- 貧困に関する統計データベースの充実を図る強化プログラムを実施する。またADB 研究所は、地域が直面する貧困問題に関する研究プログラムや活動を強化する

上記のプログラムの事後評価は2002年に行われる予定である。

## VII EBRD (European Bank for Reconstruction and Development: 欧州復興開発銀行)

### (1) ホームページ・アドレス

<http://www.ebrd.com/>

### (2) 沿革

1991年4月 日本は1991年の設立時に加盟

### (3) 組織(機構)

最高意思決定機関は、各加盟国の総務により構成される総務会であり、日本は財務大臣が総務に任命されている。また、融資の承認等の日常業務の決定は23人の理事(EU諸国から11名、中東欧の受益国から4名、その他の欧州の国から4名、および欧州の国以外の国から4名)から成る理事会で行われており、日本からは単独で理事が選出されている。

### (4) 活動目的

EBRDは、複数政党制民主主義、多元主義および市場経済の諸原則に基づき、市場指向型経済への移行に取り組む中東欧諸国を支援することを目的として、1991年4月に設立された。1999年3月現在で58カ国およびEC、欧州投資銀行(EIB)が加盟している。

### (5) 権限その他

EBRDの主な機能は、支援対象国のプロジェクトに対する

- 融資
- 出資
- 保証
- プロジェクトの準備・執行や投資環境整備のための技術協力

である。なお、EBRDのポートフォリオは民間部門

向けでなければならない。EBRDの財源は、加盟国の出資金(払込資本)に加え、市場からの資金調達により賄われており、2000年度(2000年1～12月)の中長期の資金調達額は約27億ユーロとなっている。EBRDは、各国のマクロ経済調査、セクター調査、マーケット調査等の各種調査を行った上で国別支援戦略を策定し、支援の重点分野を決定する。その後、支援戦略との整合性、体制移行への貢献度、周辺環境への影響等を勘案し、民間事業者や他の投資家、受け入れ国政府との対話を行いつつ、具体的な支援プロジェクトを組成し、理事会においてプロジェクトの実施が決定される。案件の実施は、借り入れ人が行っており、EBRDはこれら事業が円滑に実施されるようモニタリングを行っている。

#### (6) 最近の活動

- 融資の分野別の数値は、1998年は、金融部門が9億3300万ECU(総額比39.3%)、製造業部門が3億5100万ECU(同14.8%)、エネルギー・発電部門が2億4500万ECU(同10.3%)、運輸部門が2億2300万ECU(同9.4%)、通信部門が1億9400万ECU(同8.2%)となり、1999年には、金融部門が8億500万ユーロ(総額比37.2%)、運輸部門が3億1500万ユーロ(同14.6%)、農業部門が2億2200万ユーロ(同10.3%)、天然資源部門が1億8000万ユーロ(同8.3%)、通信部門が1億8000万ユーロ(同8.3%)などとなっている
- 冷戦終結後の経済の市場化・民主化に伴って、経済システム自体の移行と規制等の法制度の移行が進んでいる。特に前者により失業の増大が引き起こされていることが問題視されている。年次報告でも、この点の指摘はあり、労働者の再教育(特に情報化に対応した)投資に一定量の融資の割り当てがなされようとしている

## VIII UNDP (United Nations Development Program)

### (1) ホームページ・アドレス

<http://www.undp.org/>

### (2) 沿革

1966年1月1日、国連開発計画(UNDP)は、第20回国連総会決議(XX)に従って、既存の2つの国連技術協力機関(特別基金と拡大技術援助計画)が統合強化され、技術協力活動を推進する国連システムの中心的資金給与機関として発足した。

### (3) 組織(機構)

UNDPは国連総会および経済社会理事会の管轄下にあり、国連および国連専門機関、国際原子力機関加盟国は、自動的にUNDPの加盟国になり、現在192カ国・地域が加盟。UNDPは総裁(Administrator)のもとに運営されるが、UNDPとしての意思決定は、地域配分を勘案した加盟36カ国で構成される執行理事会に委ねられる。総裁は、国連事務総長が、執行理事会に諮った上で任命する(任期は4年)。

### (4) 活動目的

UNDPの任務は、国連憲章第55条の理念に基づいて1961年から10年ごとに国連総会が採択している開発戦略「国連開発の10年」(2001～2010年は第5次)を指針にしつつ、開発途上国および市場経済移行国における持続可能な開発を多角的に支援することである。1990年に、UNDPは人間開発報告書を刊行し、その中で、開発の目的は単に所得の向上を図ることではなく、人間が人間としての尊厳にふさわしい生活を送れるようにすることであるとする、「人間中心の開発」の考え方を発表した。

### (5) 権限その他

UNDPは途上国131カ国に常駐事務所を設置しており、国連システム最大のネットワークを通じて他の国際機関や政府、NGO等と協力しながら174の国や地域で年間6,000件を上回るプロジェクトを実施している。プロジェクトの内容は、農業、林業、上下水道、環境、衛星、エネルギー、気象、都市管理、教育、行政、保健、住宅、貿易および開発金融等、人間生活のあらゆる側面に広範にかかわっている。UNDPは被援助国政府に対し助言を行うとともに、当該国における国連システム全体の開発活動を調整する役割を担っている。

### (6) 最近の活動

現在の重点活動領域は、

- 情報通信技術 (ICT)
- HIV/AIDS
- 環境保全と持続可能なエネルギー開発
- 紛争予防と紛争後の開発および自然災害の軽減の4つである。

人的資源の開発とかかわる ICT に関しては、UNDPはデジタルデバインドや開発のための情報通信技術への取り組みにおいて指導的役割を果たしている。Sustainable Development Networking Program (SDNP)、Asia Pacific Development Information Program (APDIP)、Internet Initiative for Africa (IIA) などのプログラムを通して、UNDPは現在までに45カ国以上の国々にインターネット連結を敷設し、25,000以上の機関に訓練を施している。これに加え2001年10月31日には、日本政府から500万ドルの拠出を受けて、情報通信技術基金が設立された。情報通信技術基金は、迅速なフォローアップを可能にするために、デジタルデバインドに取り組むために設立されたUnited Nations ICT Task ForceやG-8 Digital Opportunity Task Force (DOT Force) など、世界規模の機関がこの問題に取り組むことを奨励している。昨年、G8 沖繩サ

ミットで日本政府の支持を得て創設されたDot Forceは各方面からの協力を得て、技術革新により世界中の人々、特に最も貧しい人、取り残された人々が恩恵を得ることができるような方法を模索している。

## IX DAC (Development Assistance Committee: 開発援助委員会)

### (1) ホームページ・アドレス

<http://www.oecd.org> よりDACを検索のこと。

### (2) 沿革

1961年9月設立。OECD内に30ある委員会のひとつ。

### (3) 機構(組織)

活動目的の達成のため内部に、

- Working Party on Statistics; 統計部会(1968)
- Working Party on Aid Evaluation; 援助評価部会(1982)
- Working Party on Financial Aspects of Development Assistance; 金融制度部会(1984)
- Working Party on Gender Equality; 性差別問題部会(1984)
- Working Party on Development Co-operation and Environment; 援助と環境部会(1989)

があり、情報化に対応したDAC Networks and Task Forcesが新規に活動を始めたところである。

### (4) 活動目的

援助供与国の援助政策についての国別年次審査が主要業務。近年では、経済開発活動と環境の調和、援助の質、多角的開発協力、技術協力、NGOとの協力、人口・教育・女性開発・水資源の確保にも活動の範囲を広げている。

### (5) 権限その他

本体のOECD同様に権限はない。むしろ、強権的ではなく援助供与国とのパートナーシップを図っている。現在の援助理念を支えているのは、日本が取りまとめに主導的な役割を果たしたDAC新開発戦略(正式名称は「21世紀に向けて:開発協力を通じた貢献」)であり、1996年5月に経済協力開発機構(OECD)の開発援助委員会(DAC)上級会議で採択されたものである。新開発戦略の開発目標は、

経済的福祉の分野

- 2015年までに極端な貧困人口の割合を半減
- 2015年までにすべての国で初等教育を普遍化
- 2005年までに初等・中等教育における男女格差を是正
- 2015年までに乳児および5歳未満幼児の死亡率を3分の1に削減
- 2015年までに妊産婦死亡率を4分の1に削減
- 2015年までに性と生殖に関する保健・医療サービスを普及

環境面での持続可能性

- 2005年までにすべての国で持続可能な開発のための国家戦略を策定し、さらに2015年までに環境破壊の傾向を逆転させる

以上の目標達成のために、開発途上国自身の自発的な取り組みと自助努力(オーナーシップ)、途上国と先進国の連携(パートナーシップ)を掲げている。そして、目標達成の道筋として、次の3つの方法で支援していくことになっている。

1. 開発のパートナーとの間でお互いの努力を約束し、適切な資源によってこの約束の履行を促進する
2. 各国が策定する国別開発戦略を支援するため、援助協調を強化する
3. 援助政策と途上国の開発に影響を及ぼすその他の政策との整合性の確保に十分に努める

### (6) 最近の活動

開発協力担当の閣僚と関連省庁の高官による高官会合が、今年(2001年)は4月25~26日に開かれた。会合では貧困削減と、開発途上国に影響を及ぼす政策の一貫性について討議された。4月23日(月曜日)に公表された最新データによれば、政府開発援助(ODA)総額は昨年わずかに減少したが、大半のDAC加盟国の援助額は増加した。そして、援助国による効果的な政策の実行を支援するため、4つの重要な分野に関するガイドラインを作成している。

- 「貧困削減ガイドライン」は、DAC加盟国が開発途上国やその他の利害関係者(国際組織、NGO、民間セクターなど)と協力して、不平等の縮小と貧困層への権利付与に取り組んでいくためのもの。このガイドラインには、OECD諸国が発展に影響するさまざまな政策について一貫性を高め、相乗効果を発揮できるようにするための、貧困削減に向けた政策協調に関するチェックリストなどが含まれている
- 「紛争、平和、開発協力に関するガイドライン」は、あらゆる援助政策(貿易、財政、外交、防衛)における一貫した紛争防止を促進するためのもの
- 「貿易能力開発に関する新DACガイドライン」は、被援助国と協力して貿易能力の開発とグローバル経済への効果的な参加を進めていく上で、役に立つもの
- 「持続可能な開発戦略に関するDACガイドライン」は、経済、社会、政治の抜本的な構造改革が必要とされていること、また、国際社会が足並みを揃えて持続可能な開発を通じて貧困の撲滅に取り組んでいく必要があることを確認している。被援助国では土壌、水、生物多様性が最近非常に悪化しており、その持続可能な発展を達成することが極めて重要になってきていることによる

謝辞 ISSA についての記述の一部は九州大学大学院医学研究院の尾形裕也教授にご教示頂いた。尾形教授はISSAの新しいイニシアティブの委員でもある。また、OECDの記述については山田篤裕氏(国立社会保障・人口問題研究所社会保障応用分析研究部)の協力を得、そのほかにも多大なる貢献を頂いた。同氏はこの9月までOECDのエコノミストとして出向されていた。また、海外社会保障研究編集幹事会からは有益なコメントを頂いた。

注

- 1) 各総務および総務代理はADBに常勤しないため、最重要事項を除く決定のほとんどは理事会に委ねられている。

参考文献

大野泉 2000『世界銀行一開発援助戦略の変革一』  
NTT出版  
各機関のホームページ(上記)

健康保険連合組合『社会保障年鑑』(各年版) 東洋経済新報社  
厚生省『厚生白書』(平成8年～12年) ぎょうせい  
厚生労働省『厚生労働白書』平成13年版 ぎょうせい  
ADB. 2000. *Annual Report 2000*. Manila: Asia Development Bank.  
———. 1999. *Reducing Poverty: Findings and Implications—A Report of Consultations in Selected Developing Member Countries of the Asian Development Bank*. ADB.  
DAC. 2000. *Development Co-operation Report 2000 (The DAC Journal)*. Paris: DAC.  
EBRD. 2000. *Annual Report 2000*. European Bank for Reconstruction and Development.  
ILO. 2000. *Annual Report 2000*. Geneva: International Labour Organization.  
UNDP. 2001. *Human Development Report 2001*. Oxford Univ. Press.  
WHO. 2001. *World Health Report 2001*. Geneva: World Health Organization.  
World Bank. 2000. *World Development Report 2000*. Washington D.C.  
(やまもと・かつや  
国立社会保障・人口問題研究所研究員)

## フィンランドにおける公的扶助

— 生計援助の原理と制度 —

遠藤 美奈

### ■ 要約

包括的な社会保障制度を備える一方、貧困問題を抱えてもいるフィンランドでは、公的扶助制度に当たる生計援助が大きな役割を果たしている。フィンランドの生計援助は、憲法上の権利である「人間の尊厳にふさわしい生活に不可欠な生計費およびケアに対する権利」を実現するための最終手段として位置づけられ、受給者が自律的主体たりうることを重視した制度といえる。一時的な生活困難への柔軟な対処を可能にする予防的生計援助や、就労促進手段としての給付の減額など制度上の工夫がみられ、日本における生活保護の問題点を考えるうえで示唆に富む。

### ■ キーワード

フィンランド、公的扶助、人間の尊厳

### I はじめに

フィンランドは包括的な社会保障制度を備えた国であり、北欧型福祉国家の一つに数えられる。にもかかわらず多くの社会調査は、貧困がフィンランドの大きな社会問題であることを示している<sup>1)</sup>。こうした貧困問題への対応策として、現代のフィンランドでは公的扶助が大きな意味をもっている。フィンランドの公的扶助制度に当たる生計援助 (toimeentulotuki) の受給者が1999年には49万8千人にのぼり<sup>2)</sup>、総人口の1割近くを占めていることから、その果たす役割の重要性が推察できよう。

こうした総人口比における高い受給率のほか、生計援助の受給概況には日本における生活保護とは大きく異なった特徴がみられる。1999年の生計援助統計によれば、30歳未満の利用者が全体の47.3%を占め、若年層の受給が目だつ一方、50歳代の占める割合は約7%、60歳以上は約3%で年齢が上がるごとに受給者数は減少をみせる。世帯ごとの

平均受給期間は年間5.4カ月で、受給世帯のうち44.5%は年間3カ月までの短期受給世帯であり、長期受給世帯とされる年間10～12カ月の給付を受けた世帯の割合は23.4%となっている<sup>3)</sup>。以上のような生計援助の受給概況は、生活保護において利用世帯の8割以上が高齢者世帯と傷病・障害者世帯で占められ、利用人員のうち半数近くが50歳以上であり、そのうえ実に利用世帯の3割以上が10年以上にわたって受給している状況<sup>4)</sup>——いわゆる「硬直化」として指摘される現象——とは著しい対照を示している。

本稿は、このように生活保護とは対照的な利用概況を見せる生計援助制度の全体像を概観するものである。生活保護における「硬直化」という課題を前にしたとき、利用者の状況において生活保護とは逆の様相を呈する生計援助の制度のあり方は、生活保護のよりよい未来図を描くうえで少なからぬ示唆を与えるものと思われる。またフィンランドにおいて生計援助は、憲法に基本権として定め



られる最低生活保障の規定を具体化する制度とされることから、同様に憲法上の根拠規定をもつ生活保護との比較になじむ点を含むものといえよう。

そこで本稿では、まず生計援助制度と憲法上の権利の関係を明らかにする。次に制度の運用指針であると同時に制度の発展を主導する制度原理となった「社会福祉の諸原則」の内容を提示したうえで、制度の概要を紹介していくこととしたい。なお、フィンランドにおける社会保障は、社会保障政策上の分類にしたがって社会保険(sosiaalivakuutus)、社会手当(sosiaalivastus)、社会福祉(sosiaalihuolto)の3部門<sup>5)</sup>ないしこれに医療(terveydenhuolto)を加えた4部門<sup>6)</sup>に講学上分類され、生計援助は社会福祉の一つとして位置づけられている。生計援助と社会サービスから構成される社会福祉は従来、困窮者、アルコール中毒者、保護を必要とする子どもなど特に困難な生活状態にある者を対象とし、①個別的なニーズ認定、②社会保障諸施策における最終手段としての位置づけ、③本人の意思によらない措置が可能であることをメルクマールとするものと理解されてきた。現在も社会福祉の基本的特徴は変わらないが、社会サービスの受益者が旧来のように困難を抱えた生活集団から住民全体に拡大されたことで、社会福祉の重心は対象を一定集団のみに限定しない一般的社会サービスへと移行したことが指摘されている<sup>7)</sup>。ただし社会福祉の統一法である社会福祉法は、「この法における社会福祉は、個々人、家庭および共同体の社会的な安全および活動能力を助長しかつ維持することを目的とする社会サービス、生計援助、社会手当およびこれらに関連する諸措置を指す」(1条)と定めており、同法では上記の講学上の分類とは違って、社会福祉が社会手当をも含む概念とされている点に注意しておきたい。

## II 生計援助の原理—憲法と「社会福祉の諸原則」

### 1. 生計援助と基本法19条「不可欠な生計費およびケアに対する権利」

#### (1) 生計援助の基本法上の位置づけ

フィンランドにおける貧困救済は、18世紀までの私的な、あるいは教会の行う慈善としての救済から、19世紀以降徐々に法制化されてゆき、現在では生計援助法により自治体が生計援助制度を実施するという形態をとっている。1995年には「不可欠な生計費およびケアに対する権利」が憲法上の基本権として導入され、生計援助は基本権の具体化手段として位置づけられるようになった。ここではまず、生計援助と基本権たる「不可欠な生計費およびケアに対する権利」との関係について概観しておきたい。

生計援助とは、生計援助法にもとづき給付される「社会福祉に属する最終手段的な経済的援助」(1条1項)である。その目的は「個人および家庭の生計費を保障し、能動的な生活維持を促進すること」(同)にあり、保障されるのは「個人および家庭にとって人間の尊厳にふさわしい生活の観点から少なくとも不可欠とされる生計費」(同)である。「人間の尊厳にふさわしい生活」に「不可欠な生計費」については、生計援助法のみならずフィンランドの憲法であるフィンランド基本法にも規定がある。基本法は「人間の尊厳にふさわしい生活に必要な保障を得ることのできない者は、何人も不可欠な生計費およびケアに対する権利を有する」(19条1項)と規定し<sup>8)</sup>、生計援助は、ここに定められた基本権を実現するための中心的援助手段として位置づけられている<sup>9)</sup>。

「不可欠な生計費およびケアに対する権利」は、国籍にかかわらず、一時的に国内に滞在する者を含むフィンランドの法管轄内にいるすべての者に保障される<sup>10)</sup>。生計援助の受給資格にも国籍要

件はなく、基本法と調和する内容となっている(生計援助法2条1項)。また、基本法上の「不可欠な生計費およびケアに対する権利」は「すべての者に帰属する主観的権利」<sup>11)</sup>として理解されており、たとえこの権利を具体化する法律が存在しなかったとしても、直接適用可能な権利として、行政や裁判を通じて、国家に対し直接「不可欠な生計費およびケア」の実現を求めることができると解されている<sup>12)</sup>。つまりこの権利は、生計援助が部分的または全面的に廃止されても保障されるのである<sup>13)</sup>。さらに、「不可欠な生計費およびケアに対する権利」が憲法上の権利として定められたことによって、それまで合憲統制の射程にほとんど含まれることのなかった生計援助の内容が合憲統制の対象とされるようになった。すなわち生計援助法の改廃が「不可欠な生計費およびケアに対する権利」を侵害する可能性のある場合には、基本法上の手続ののちで改廃法案の基本法適合性が国会常設の基本法委員会で審査されることになる<sup>14)</sup>。

## (2) 基本法の保障する生活水準と生計援助法の保障する生活水準

基本法19条1項で保障される「不可欠な生計費」と、生計援助法で保障される生計費は、異なる水準にあると理解されている。基本法19条1項の趣旨は、「人間の尊厳にふさわしい生活の前提条件となる最低水準」を確保するところにあり<sup>15)</sup>、ここにいう「不可欠な生計費およびケア」とは、「人間の尊厳にふさわしい生活の前提を保障する収入水準およびサービス」を指す。これには健康や生活能力を維持するうえで不可欠な栄養および住まいの用意などの支援が含まれる<sup>16)</sup>。一方、生計援助の趣旨は、個人や家族の生命を維持するだけでなく、社会における諸活動への参加を可能ならしめるところにもある<sup>17)</sup>。生計援助が保障しようとしているのは「社会的に許容できる生活水準」であり、そこでは基本法上の規定が要求する水準よりも広範

な支出をカバーすることが意図されている。したがって生計援助の給付水準は、多くの場合において「不可欠な生計費およびケアに対する権利」の保障する水準を上回ることになり、基本法の保障する最低水準との間に違いが生じるのである<sup>18)</sup>。

## 2. 社会福祉の諸原則

### (1) 「社会福祉の原則」審議会

前節で述べたように、現行の生計援助制度は基本法上の権利である「不可欠な生計費およびケアに対する権利」の具体化手段として位置づけられる。しかしこの権利が基本法に導入される以前も、基本権と公的扶助の関係について議論がなかったわけではない。1960年代後半には、社会福祉における自由や平等の欠如が基本権保障の問題としてとらえられ、とりわけ保護施設における「自我と自由の剥奪」<sup>19)</sup>と、「剥奪」を決定する担当官庁の過大な裁量、被保護者の手続的保障の不十分に厳しい批判が加えられた<sup>20)</sup>。生計援助の前身である当時の福祉援助は、受給により原則として返還義務が生じる制度であり、義務履行のための労役場が設置されていた。また、福祉援助給付として精神病院で保護を受ける者は被後見人とされ、選挙権が剥奪されていた<sup>21)</sup>。こうした制度の実態に対する批判をきっかけとして、政府は1967年に「社会福祉の原則」審議会を設置し、社会福祉に関する立法および社会福祉の実施に際して遵守されなければならない一般的原則につき、提案を起草する任に当たらせたのである<sup>22)</sup>。

1968年にまとめられた審議会の報告書原案では、労役場での労働による返還の履行が厳しく批判され、福祉援助の「借金」としての性質の払拭、労役による返還の廃止、さらに社会福祉に付随した自由の剥奪への制限が速やかに実現されるよう提案された<sup>23)</sup>。1971年には正式な報告書が完成し、ここに「社会福祉の諸原則」が提示された。報告書はまず、被保護者を道徳的に疑わしい人間

であるとか、援助の潜在的な不正受給者であるとみなすのは望ましくないと述べ、次いで立法者および担当官庁に対し、利用者の人間としての尊厳の全面的承認と、不利な立場にある者の地位向上のための行動プログラムを求めた<sup>24)</sup>。そのうえで報告書では、社会福祉の立法指針たる立法原則と、法律にもとづく行政活動の指針たる行動原則からなる「社会福祉の諸原則」が示された。前者の原則としては基本権の不可侵と権利保障の実現<sup>25)</sup>が、後者の原則としてはサービス指向、「ノーマルであること」の追求、選択の自由、秘密の保持、事前予防、能動性の促進が挙げられている<sup>26)</sup>。これら「諸原則」の内容については、次項で触れることにしたい。

## (2) 「社会福祉の諸原則」とその影響

審議会の報告書原案と報告書は、立法に次のような影響を及ぼした。

### ① 福祉援助法改正

1970年には、審議会の報告書原案に沿った形で福祉援助法の改正が実施された。改正によって、福祉援助受給者とその扶養義務者に課せられた自治体への返還義務は一部の例外を除き廃止され、労役場での労働による返還は完全に廃止された。さらに保護施設での規律違反に対する外出禁止や隔離部屋への収容、労役場送致といった厳しい制裁も廃止され、援助受給者を被後見人とする規定は削除された。翌71年には労役場でのもっとも厳しい処分である強制労働が禁止され、72年にはそれ以外の処分も緩和された<sup>27)</sup>。こうして激しい批判を浴びてきた返還義務者に対する自由の剥奪が大幅に解消され、基本権の保障に進展が見られた。

### ② 社会福祉法制定

1982年には福祉援助法にかわる社会福祉の統一法として社会福祉法が制定され(84年施行)、これによって従来の福祉援助のうち金銭給付が生計援助となり、施設保護は社会サービスに吸収さ

れた。同法は福祉援助法改正で意図された援助受給者の自由の回復にとどまらず、その地位を行政活動の客体から自律的な主体に引き上げることを意図していた。審議会報告書に示された「社会福祉の諸原則」の多くは、この目的のために社会福祉法とその施行令に包摂されていったといえる<sup>28)</sup>。以下に報告書に示された諸原則の内容と、その社会福祉法での具体化像を条文に登場する順序にそってみていくことにする<sup>29)</sup>。

報告書のいう「能動性の促進」原則は、「困難に陥った個人に対して提供される援助およびサービス」が目的として「個人の独立した活動能力や生計費の創出、維持、回復」を常に含まなければならないことを意味する。能動性へはすでに福祉援助法でも言及されていたが(10条)、社会福祉法にも、社会福祉は第一義的に、独立した居住を可能にし、日常的な活動に能動的に対処するための経済的その他の前提条件を作り出す措置形態によって実現されなければならないとする規定が置かれた(39条1項)。

次に「サービス指向」から要求されるのは、「措置の目的が第一義的に利用者への奉仕であること」であり、「いかなる共同体的利益も個人に敵対して実現されてはならない」ことである。「個人あるいは家族のニーズ」を出発点とするサービス指向は、個人や家族の問題を解決するための諸措置は互いに調和していなければならないと、また要援助者の母語に配慮しなければならないとする社会福祉法の規定に表れている(39条1・2項)。また同施行令には、要援助者の個人的な状況、特別なニーズ、身近な人間関係とその保身に配慮することと、援助受給者の社会福祉ニーズを評価し受給を確実にするために、必要に応じて受給者とともに福祉計画を作成しなければならないと規定された(6条)。

さらに「選択の自由」原則は「利用者自身にどのような社会サービスをいつ利用するかを決定する

権利が認められる」ことを意味し、個人がニーズを自ら解釈できることが重視される。選択の例として報告書は施設保護と在宅サービスとの選択場面を挙げつつ、選択の自由の幅が予算に制約されることも同時に強調している。社会福祉法をみると、社会福祉の実施に際しては要援助者自身の要望と自己に関する福祉計画策定への参加に特段の配慮を行わなければならないとする規定(39条3項)に「選択の自由」原則があらわされている。

秘密保持について社会福祉法は、自己に要求された情報が必要な理由、情報の使途、情報を取得する行政機関および担当職について知ることのできる権利を要援助者に付与している。のみならず要援助者は、自己に関する事項に関して重要な社会福祉担当官庁の保有する文書その他の資料について情報を得る権利を有している(40条2・3項)。

そして「ノーマルであること」の追求とは、報告書によると「社会保障の諸措置を受け入れることが個人に烙印を押すものであってはならず、何人も社会的劣等感を抱くことなく、逸脱者として刻印される経験をせず、あらゆる社会保障給付もしくはサービスを利用できなければならない」ことを意味する。ただし社会福祉法・施行令のいずれをみても、この原則を明示的に認めた条文は見られない。

なお「事前予防」の原則については、すでに福祉援助法で予防的援助が制度化されており(2条)、社会福祉法でも予防的生計援助として制度が継承された(31条)。

以上のように福祉援助法の改正、そして社会福祉法の制定は「社会福祉の諸原則」の多くを法律化するものであった。現行の生計援助法は、社会福祉法から生計援助を独立させて規定を明確化し、さらに基本法上の「不可欠な生計費およびケアに対する権利」の内容との適合を図って1997年に制定されたものである(98年3月施行)。生計援助法制定にともなって社会福祉法から生計援助に関する実体規定は削除されたが、生計援助が社会

福祉の一制度として、法律に別段の定めがない限り社会福祉法の適用を受ける(社会福祉法1条2項)ことに変わりはない。したがって、少なくとも法化された「社会福祉の諸原則」は生計援助にも適用される。以上を踏まえたうえで、次に生計援助制度の構造と運用をみていくことにしたい。

### III 現行生計援助制度の概観<sup>30)</sup>

#### (1) 生計援助法上の給付と受給資格

生計援助法(以下法)に定められる給付には、生計援助のほか、「個人および家庭の社会的安全と活動能力を増進すること」を目的とした予防的生計援助制度がある(1条2項。予防的生計援助については後述)。

生計援助の受給資格につき、法2条1項は「援助を要する者で、賃労働、事業活動、生計費を保障するその他の給付、その他の収入もしくは資産、生活保持義務者による扶養、またはその他の方法により生計費を得ることのできない者は、何人も生計援助を受給する権利を有する」と定める。同条2項は各人が能力に応じて自己の生活を維持し配偶者および未成年の子の扶養義務を負うと定めるが、個人や家庭が現実の生活保持に使用可能な資力を欠く状態に陥った場合、一般に生計援助受給の条件を充足したことになり、受給資格はこの条件を満たすすべての者に認められる。ただし生計援助が生活の最終的な支援形態であることから、支給決定に先立ち稼働収入や他施策活用の可能性が十分検討され、必要に応じて他の社会保障給付についての情報が申請者に提供されなければならない。また支給要件充足の判断に際しては、優先されるべき他施策が申請者本人に起因する理由で活用されていない場合でも、申請者が現実生活維持手段を欠くか否かに鑑みて検討することが必要とされる。

(2) 実施機関

自治体に滞在する者に対する生計援助の給付は自治体の義務である(社会福祉法13条)。これを受けて生計援助法は、同法上の職務は「社会福祉法第6条にいう自治体の任命する合議組織(組織)」が実施すると定めている(法4条)。生計援助の支給決定は、「申請に基づき、個人または家庭の恒常的な滞在地のある自治体の組織によって」行われる(法14条1項)。恒常的に複数の自治体に居住する実態がある場合には、自治体間で実施責任が分担される(同2項)。援助の必要性が急を要する場合は、申請時に滞在了自治体の組織が決定を行う(同3項)。

(3) 給付の構成と金額

生計援助の支給額は、生計援助法の定める支出と、利用可能な収入および資産の差額である(法6条)。支給額算定のための具体的費目や世帯分類ごとの算定方法はこれまで閣議決定で定められていたが、生計援助法制定で法律レベルに引き上げられた。特に支出のうち支給額算定の基礎となる基礎部分の額は、閣議決定のなかで国民年金の完全支給額を基準にパーセント表示されていたにすぎなかったが、生計援助法制定によって通貨であるマルッカで法律に金額が明記されることになった。

① 支出

支出は基礎部分と付加部分に分けられる(7条1

項)。なお支出のうち、他法他施策によって補填される部分は生計援助の対象とならない(8条)。

(a) 基礎部分

基礎部分は日常的な生計費に含まれる支出額の推計であり、この部分に相当する支出について申請者が証明する必要はない。基礎部分の金額は次のとおり個人単位で定められている(9条)。

- 1) 独居者およびひとり親は、国民年金法にいう1級自治体において2,021マルッカ、2級自治体において1,934マルッカ(注：2001年4月現在1マルッカは約18円)
- 2) 1)に該当しない18歳以上の者は3)に該当しない限り1)の金額の85%
- 3) 親と同居する18歳以上の者は1)の金額の73%
- 4) 10歳から17歳の子どもは1)の金額の70%
- 5) 10歳未満の子どもは1)の金額の63%

1級・2級の自治体区分は消費生活水準によるものである。基礎部分には「食費、被服費、少額の医療費ならびに身体および住居の清潔維持、市内交通の利用、新聞購読、テレビ受信料、電話の使用および趣味・余暇活動から生じる支出のほか、相当の日常的な生計費に含まれる支出」と「住居支出の7%」が含まれる(7条2項)。1)に該当する者の基礎部分の費目ごとの内訳は表のとおりである。

基礎部分の金額見直しは、国民年金の完全支給額の見直しと同時期に、同比率で行われる(生

独居者の基礎部分の内訳(1998年3月1日現在)

	基礎部分に占める割合(%)	1級自治体(マルッカ)	2級自治体(マルッカ)
食費	49	990	948
被服費	9	182	174
情報費(新聞, テレビ受信料, 電話代)	12	242	232
少額の医療費	3	61	58
その他日常的な生計費に含まれる費用	27	546	522
計	100	2,021	1,934

出典：Toimeentulotukiopas 1997<sup>31)</sup>

計援助施行令2条)。実務上は、前年(暦年)10月の消費者物価指数にもとづき算出される年金の修正指数を用いて見直しが行われている。

(b) 付加部分

付加部分でカバーされるのは「基礎部分に含まれる住居・医療費以外の、個人または家庭の特殊な必要性または状況から生じる支出」であり、詳細は命令に委ねられている(法7条3項)。これを受けて生計援助法施行令(以下施行令)1条が、付加部分に該当する支出を定めている。これらの支出は一般に実費で認定され、その必要性については支出の相当性によって判断される。その際、当該地域での標準的な支出水準が一般に判断の基準とされる。施行令1条に定められる支出は次の通りである。

1) 住居支出その他の住生活に起因する支出(施行令1条1号) 住居支出の必要額は、家族の規模やニーズとの関係における住宅の大きさ・質、さらに地域における適切な住居水準に相当する支出水準を考慮したうえで、実費で算定される。ここでいう「住居支出」は住宅援助法<sup>32)</sup>6条にいう住居支出を指し、借家の場合は家賃、暖房費、水道代が、持ち家の場合は管理費および別途支払われる暖房費、水道代、不動産維持費(火災保険、借地料、固定資産税、清掃費)、住宅ローンまたはリフォームローンの利息がこれに当たる。住居支出は住宅援助法にもとづく住宅援助の受給の有無にかかわらず実費で認定され、支給された住宅援助は収入認定される。生計援助法の制定までは付加部分として住居支出の全額を実費で算入していたが、生計援助法では申請者の住居支出に対する関心を失わせないようにする目的で<sup>33)</sup>、住居費の7%を基礎部分に組み入れる自己責任部分が導入された。これによって残り93%のみが実費で認定される。なお暖房電力費以外の家庭用電力費や住宅保険、敷金、前家賃、仲介

手数料など、住宅援助法6条に定められる住居支出以外の住生活に起因する支出も、相当と認められれば全額が付加部分として算入される。

- 2) 医療支出(同2号) 少額の医療費は基礎部分に含まれるが、それを超える支出は付加部分として認定される。医療支出とは、薬代、外来診療・入院費、歯科診療、眼鏡購入による支出のほか、これらに相当する保健・医療にかかる支出の必要額を指し、そのうち国民健康保険法によって補填されない部分が付加部分でいう医療支出として認定される。一般には公的医療サービスを利用することが前提とされるが、民間医療サービスの利用から生じた支出については、特別な治療の必要性、治療の緊急性、継続的治療の必要性などの理由があれば付加部分として認められる。公的医療機関の指示による医療行為については実費で認定されるが、それ以外の医療サービスについては、必要に応じて医療の専門家がその相当性を判断する。
- 3) 子どもの保育費用(同3号) 民間保育サービスの利用により家庭に生じた支出は付加部分として認定される。自治体の提供する保育サービスにかえて民間保育サービスを利用する場合に「子どもの在宅保育援助および民間保育援助に関する法律」にもとづいて支給される民間保育援助は、収入認定される。生計援助を要する状態が長期にわたる場合、自治体の提供する保育制度を利用できるかどうかを検討されなければならないが、保育場所に関する家族の希望は考慮される必要がある。このほか長い間なじんできた保育関係が断たれないようにするなど、子どもの利益も考慮されなければならない。
- 4) 特別なニーズや状況から生じる支出(同4号) 「個人または家庭の特別なニーズまたは状況から発生する、生計費の保障および独立した生活維持の促進のために必要とみなされる支出」

は付加部分として裁量により柔軟に認定される。たとえば特殊栄養にかかる費用、不可欠な家具調度品や子ども用品（ベビーカーや自転車など）の購入費、離婚や事実婚解消にともなう子どもとの面接交渉権の実現および子どもの滞在に必要な支出、里帰りその他特殊な状況から生じる旅費、ほかからの援助がない場合の就学費用、生計援助の対象となる支出に該当する負債や割賦金の支払い、ロマ<sup>34)</sup>の衣裳費など通常より多額の被服支出などが挙げられる。葬祭費用や転居費用も支出として認定される。失業、疾病など特別な理由で生じる特別なニーズによる支出も、一時的な認定が可能である。さらに生計費の保障および独立した生活維持の促進に必要とみなされる場合には、基礎部分でカバーされる住居費も例外的に付加部分に該当する支出として認められる。

## ② 収入

本人や家族の構成員が利用可能な収入は、収入として認定される(法11条1項)。利用可能な収入であれば、収入源や課税・非課税を問わない。認定される収入としては、勤労・事業収入、財産収入、公的・私的給付金などが挙げられる。収入が差押えの対象となっている場合、一定の条件を満たせば、差押え後の残りの部分のみを収入とみなす運用が行われている。

子どもの養育費は支払人の収入から控除され、受取人の収入として認定される。「子どもの養育保障に関する法律」にもとづく児童養育援助<sup>35)</sup>を受給した場合も、収入として認定される。

計算上は収入が支出を超える場合でも、手元の資金が実際はまったく使用できないか、計算上の収入額通りに使用できない場合にも、生計援助の受給は可能である。この場合の決定は、まず資金の用途を明らかにし、さらに生計費を得る他の手段はないか検討したうえで行われる。

なお、次の収入は認定から除外される。

- 1) 少額の手当・勤労収入(法11条2項1号) 少額の手当や収入は、申請者の自由な使用に委ねることで能動的な生活費獲得が促進されると考えられており、支給を判定するうえで収入とはみなされない(例:就労促進政策の一環である成年対象職業訓練への参加者に支払われる生活保障金)。
- 2) 収入のうち通勤その他就労により発生する支出に相当する額(同2号) 通勤その他就労に起因する支出に相当する額は、収入から全額控除される。自己所有の自動車利用から生じる支出は、自動車利用が仕事の性質上不可欠である場合、代替交通手段がないか交通の連絡が悪い場合、病気や障害などの理由がある場合に本号に該当するものとして扱われる。その他仕事着や仕事の道具等にかかわる支出も就労に起因する支出に該当する。
- 3) 2号に該当するもの以外の勤労収入ないし事業収入で、その獲得が申請者の能動的な生活維持を助長するとして自治体が裁量で認める額(同3号) この規定は就労支援やリハビリ支援に活用でき、また能動的な生活維持を増進する副収入・事業収入が申請者にある場合にも活用される。
- 4) 母親手当、介護援助、障害者援助、障害児手当(同4号) ① 妊婦への給付である母親手当、② 病気や障害を持つ人の自宅生活を支援するため、介護やサービスの費用その他特別な出費を補填する給付として年金受給者が受給できる介護援助、③ 稼働年齢にあつて少なくとも1年にわたり活動能力を低下させる疾病や障害を有し、かつ稼働不能者年金など一定の年金を受給していない者に対し支給される障害者援助、④ 障害をもつか長期療養中の16歳未満の子どもの居宅介護を支援するための障害児手当は、収入として認定されない。これに対応して、以上の給付によってカバーされる支出

も認定される支出に該当しない(同6号、法8条参照)。

- 5) 18歳未満の子どもの定期的収入のうち、当該子どもにつき7条にもとづいて認定される支出を超える部分(法11条2項5号) 子ども(18歳未満)は両親や兄弟姉妹の扶養義務を負わないため、両親と同居し家計を同じくする子どもの定期的収入のうち収入認定されるのは、生計援助において認定される支出のうち子ども自身の分に相当するとみなされる部分に限られる。

### ③ 認定される資産

生計援助支給が決定される際に本人や家族の構成員が利用可能な資産は、資産として認定される(法12条1項)。財産取得のために借入金がある場合、資産内容は純資産額で認定される。ただし本人または家族が使用する常住居および必要な家財(同2項1号)、職業・学習に必要な用具(2号)、18歳未満の子どもの資産のうち、当該子どもについて7条にもとづき認定される支出を超える部分(3号)と、これら以外の資産で継続的な生計費の確保に必要とみなされるもの(4号)は認定から除外される。

貯蓄や証券など容易に換金可能な資産を認定する際には、そのうち相当と認められる少額を家庭の自立した生活維持のために保有させることができる。また、子どもの資産も将来的な利用のために温存させることが認められる場合もある。18歳未満の子どもの資産の一部が資産として認定されないのは、既述のとおり子どもが家族の扶養義務を負わないためである。

### (4) 予防的生計援助

生計援助法が(3)に述べた方法で支給を決定する1条1項上の生計援助のほかに、給付メニューとして同条2項に予防的生計援助を設けている点は注目すべきである。予防的生計援助は、生活困

難への対応が遅れ、困難から脱出できなくなる前に個人を助けようとするものである。個人・家庭の能動性および勤労所得の獲得可能性を維持・増進するという観点からは、危機に陥る間際ではなく時間的な余裕を十分もって支給される点で、予防的生計援助が他の措置にまさると考えられている。予防的援助の支給要件につき、生計援助法は「自治体はその決定する理由にもとづき、1条2項にいう目的を達成するために予防的生計援助の支給を認めることができる」と定めるにとどまり(13条)、施行令も特段の規定をもたないため、支給は自治体の裁量に委ねられている。予防的援助によって、資力に乏しい有子家庭や、親元から独立したり家庭を築こうとしている若年者、さまざまな危機に見舞われている家庭などを支援できるほか、子どもの趣味の活動や高齢者の自宅での居住をも支援の対象にできる。また予防的援助は、1条1項の生計援助との併給が認められており、特に生計援助の要否判定で考慮されない支出(例：負債の分割返済など)によって生計費が脅かされている場合に効果を発揮する。1997年には全国で344,705世帯595,797人が生計援助制度を利用したが、このうち9,968世帯24,042人が予防的生計援助を受給していた。これは全受給世帯の2.9%、受給者数の4.0%に当たる。また、予防的援助の平均受給期間は年間1.7カ月であった<sup>36)</sup>。

### (5) 基礎部分の減額—就労の促進

生計援助は基本的に短期的支援を目的とし、一時的な困難からの脱却を助けるとともに、そうした困難の発生を防ぐための給付とされる<sup>37)</sup>。そのため、受給者が生計援助によって永続的に生計を維持する状態に陥ることを避け、就労を促進する手段として、援助のうち基礎部分を減額することが認められている<sup>38)</sup>。斡旋された職業もしくは就労促進政策上の措置を正当な理由なく拒否したり、それらの斡旋が本人の懈怠によって不可能となった



場合、当人にかかる基礎部分の金額を最大20%減額することができ(10条1項)、さらに拒否や懈怠が反復される場合や、10条1項上の減額が行われても状況が改善されない場合には、最大40%まで減額できる(同3項)。同条に定められた理由による基礎部分の減額は「不可欠な生計費およびケアに対する権利」を定めた基本法19条1項に抵触しないかが問題となるが、幹旋等を通じて職に就いたり就労促進政策上の措置に参加したりする現実の可能性があったとすれば、基本法19条1項にいう「人間の尊厳にふさわしい生活に必要な保障」を得ることができた状態だったといえるから、基本権規定には抵触しないと理解されている<sup>39)</sup>。また減額は、基礎部分が同基本権規定の求める「不可欠な生計費」に含まれない支出までカバーしていることによっても正当化されている<sup>40)</sup>。ただし減額によって同基本権規定に反する状況が生じてはならないという配慮から、減額は人間の尊厳にふさわしい生活が前提とする保障に適合する不可欠な生計費を危険にさらさず、かつ減額が不当とみなしえない場合にしか行うことはできないとされ、期間も1回につき最長2カ月に制限されている(法10条4項)。したがって減額率を10条1・3項に定める限度を下回るものにしたたり、まったく減額を行わないという判断も可能となる。減額の決定は、公共職業紹介所から得られた情報と失業保障に関する決定を考慮して行われるが、その要否や程度は、申請者の状況や必要に応じて家族の置かれている状況を全体的に評価し、生計援助の目的に鑑みて個別に判断される。

なお、長期的失業を原因とする生計援助の長期受給者に対し基礎部分が減額されるケースでは、個人の独立した生活維持を促進させるための支援が欠かせず、専門家の協力が重要である。そのため減額を行う場合は必ず、利用者の自立した生活維持を促進させるための活動計画が作成されなければならない。この計画は可能な限り生計援助申

請者とともに、必要に応じて公共職業紹介所等との協力のもとに作成される(同2項)<sup>41)</sup>。

## (6) 生計援助の返還

### ① 返還の理由と返還義務者

生計援助を返還させることは法に定める場合を除き禁止されている(法19条)。例外的に返還させる場合、その決定は原則として生計援助の支給決定と同時に(20条1項)、決定通知に併記される。例外的に返還させることができる場合の理由と返還義務者は次のとおりである。

- (a) 収入、資産もしくは扶養を確保する給付への権利を有しながら、援助の支給決定時にそれらの処分・使用が不可能である場合、援助の受給者に返還を命じることができる(20条1項1号)。この規定は、取得が見込まれる給付の立替払いとして生計援助が認められる場合に多く適用されている。遺産が未分割である場合の相続分も、ここにいう処分不可能な資産に該当しうる。また、援助受給者の所有する不動産等を迅速に換金できず、やむなく援助を受給した場合も返還を命じることができる。
- (b) 自らの生活を維持する義務を故意に怠ったために援助を受給する場合、受給者に返還を命じることができる(2号)。
- (c) スト参加が受給の原因となった場合、ストに参加した当人に対して認められた援助額に限り、受給者に返還を命じることができる(3号)。ただしスト参加者を除く家族に支払われた給付はストを理由として返還させてはならず、またスト参加者についても、返還は給付額のうちスト参加に起因するとみなされる部分に限られることに注意が必要である<sup>42)</sup>。
- (d) 受給者への扶養義務を故意に怠った扶養義務者にも、返還を命じることができる(4号)。ただし返還の主体は、援助受給者に対し私法上の扶養義務を負う者に限られる。たとえば

成年した学生に認められた生計援助につき、その両親に返還を求めることはできない。また、子どもに認められた生計援助の返還を、その親の配偶者ではあるが再婚であるために当該子どもの私法上の扶養義務を負わない者に求めることはできない。

## ② 例外としての事後的返還決定

返還は原則として支給決定と同時に決定されるが、例外的に事後決定の行われる場合がある。申請者は援助に影響する不可欠な情報についての報告義務を負うが(17条1項)、故意に報告された誤った情報にもとづき、あるいは申請者が故意に報告を怠った状態で実施機関が支給を決定した場合、誤った情報にもとづいて決定された部分につき、当該情報を報告した者もしくは報告義務を怠った者に援助を返還させることができる(20条2項)。

## ③ 返還の条件と阻止理由

返還によって、返還義務者および返還義務者が扶養する者または扶養義務を負う者の生計費が脅かされてはならない(22条1項)。そのために返還自体が放棄されることもありうる。返還によって利用者に新たな生計援助の必要性が生じてはならず、将来的な生計援助からの返還も認められない。さらに、過去に受給した生計援助が返還の対象となっていることを理由に、援助の申請を受理しないことも認められない。生計援助の返還はあくまでも、将来的に返還額が徴収できるだけの収入・資産を獲得する権利が、援助の支給決定時ないし事後的に返還義務者に存することを前提とする(21条1項)。また、返還義務者の常住居や、必要とされる家具調度品および仕事道具が、義務者の存命中強制的手段によって売却されたり、返還のために使用されたりすることは許されない(同2項)。これらの財産は、返還によって返還義務者の扶養する者または扶養義務を負う者の生計費が脅かされるならば、返還義務者の死後も返還の原資から除外される(同3項)。

## (7) 権利保障—申請と救済

### ① 申請

行政手続法上の手続規定は、生計援助の申請においても遵守されなければならない。主たる手続的保障としては、口頭申請の許容(行政手続法7条1項)とその場合の記録義務(同20条)、管轄違いの場合の事案の移送(同8条1・2項)、決定の書面による通知(同25条および「行政事項における通知に関する法律」3条)、理由の提示(行政手続法24条)、決定に不服がある場合の手続の教示(社会福祉法45条2項)などが挙げられる。

### ② 救済

#### 1) 生計援助法上の救済

生計援助に関する救済には、社会福祉法上の救済手続が適用される(生計援助法24条)。これによると、担当官吏の決定に不服のある者は、決定のあったことを知ってから14日以内に、社会福祉法6条にいう合議組織(=実施機関)での審査を受ける権利を有する(社会福祉法45条2項)。ただしここにいう審査を受ける権利は、日本の行政不服審査とは異なり、職権による決定の訂正を求める権利にとどまる<sup>43)</sup>。この手続は「訂正の訴願」と呼ばれ、申立ては文書もしくは受理官庁の同意があれば口頭で行う(社会福祉法施行令16条1項、行政手続法7条1項・20条)。合議組織が訴願について行った決定に対しては、決定があったことを知ってから30日以内に県裁判所へ控訴できる(社会福祉法46条1項)。最高行政裁判所への上告については、これまで返還について争う場合のみ認められ、援助の支給決定および支給額に関しては上告できなかった。しかし1998年の社会福祉法改正で制限規定が削除され、99年からは返還に限らず上告許可の得られる限り最高行政裁判所の判断を求めることができるようになった(同法49条1・2項)。

2) 議会オンブズマンおよび法務総裁への申立て  
先に述べた社会福祉法による救済手続のほか、

基本法にもとづき官庁および公務員に対して一般的な行政統制を行う議会オンブズマンおよび法務総裁への不服申立てが可能である<sup>44)</sup>。社会保障に関する申立ては特に議会オンブズマンに集中しており、実際、議会オンブズマンが受理する申立てにおいて最大の割合を占めている<sup>45)</sup>。オンブズマンや法務総裁に処分取消しや処分庁への差戻しを行う権限はないが、行政による手続上の瑕疵に対する譴責を行ったり、法解釈の誤りについて見解を発表する形で救済が行われている。特に生計援助については、オンブズマンの年次報告書や各申立てへの所見のなかで、決定の遅延や支給決定までの処理期間における自治体間格差など、主に手続的な問題について多くの言及がなされている。

#### IV むすびにかえて

以上に示した生計援助を支える諸原理と制度の内容を、受給期間の短さと中心的受給者年齢の低さ、そして受給者の多さという生計援助の特徴に照らしてあらためて見てみると、日本における生活保護の「硬直化」への対応という視点からは次のことが指摘できるであろう。

まず生計援助における受給期間の短さは、制度が一時的困難に対処する能力を有していることを示す。この点、自治体の裁量で支給できる予防的生計援助が注目されよう。こうした給付は、弾力的に運用することによって、単給の場合には生活困難の深刻化を抑えて落層を事前に防止するであろうし、著しい困難に際しては通常的生計援助との併給を行うことで、短期間の集中的支援による困難からの脱出を可能にする。本格的落層を防止するメカニズムをもたない生活保護制度の現状を鑑みれば、参照に値するものといえよう。

受給期間の短さは中心的受給者が稼働可能な若年層であり、主として就労によって困難からの脱却が達成されていることとも関連しよう。仮にこの

ような状況で稼働不能であることを受給要件とすれば、厳しい雇用状況においては就労できず生活困難が続くことになる。したがって生計援助では、稼働の可否を給付の要件とせず、就労(促進)機会を自ら逃すような場合に基礎部分の減額とケースワークを同時に行うしくみが作られている。補正性の原則の過度に厳格な運用から、稼働可能とみなされた場合に保護が否定されたり、有効とはいえない就労指導等の問題が指摘されている生活保護の改善という観点からは、緩やかな支給要件によって現実の生活困難からの脱出を優先するとともに、就労促進も行おうとする生計援助のあり方は示唆に富む。なお、受給者層のうち高齢者の占める割合が低く、そうした人々の生計援助に対するニーズが小さいことがうかがえるが、これはこの層に対する年金・社会手当が充実しているためと推察される。「硬直化」の解決に社会保障全体を視野に入れる必要があることはこの点からも明らかであろう。

さらに受給者の多さについては、高い失業率や諸社会保障給付が相対的に低水準であることとの関係についてさらなる分析が必要であろう。しかし少なくとも生計援助が、受給によって生活にネガティブな変化を生じさせる要因をさほど含まない制度であることは指摘できるように思われる。たとえば国民健康保険はフィンランドに在住する者すべてを被保険者とするが、生活困窮者には保険料の減免が行われ、被保険者たる地位は生計援助受給にかかわらず維持される(国民健康保険法1・38条、課税通則法125条)。また、常住居は資産として認定されないため、受給前に売却を強いられることもない。受給がスティグマに直結しないことが制度の利用しやすさにどう影響するかを考えるうえで参考になろう。

以上のような「硬直化」への対応に示唆的といえる諸点のほか、生計援助は手続面においても見るべきものがある。たとえば口頭申請の記録義務や、

生計援助法上の救済手続以外に議会オンブズマンや法務総裁への申立てが可能であることは申請者の権利保護により資するであろう。そしてまた、「人間の尊厳」の維持に文化的要素が不可欠と考え、少数者の自文化への権利を配慮した支出認定が行われている点も注目に値する<sup>46)</sup>。こうした考え方に照らせば、日本のように教育扶助を民族学校小・中等部への進学に「準用」しない取扱いには再考の必要性が生じよう。

さきにも述べたようにフィンランドの社会保障の特徴は、相対的に低水準の給付を国際比較においてもきわめて広範囲に行う点にあり<sup>47)</sup>、生計援助によって目指されている物質的生活水準も、必ずしも高いとはいえない。失業率は低下傾向にあるといっても依然高く、社会保障予算の削減は続いている。それでもなお、予算措置を必要としない制度改善の努力は続けられている。その一つのあらわれが、2001年1月に施行された「社会福祉の利用者の地位および権利に関する法律」である。この法律によって新たに、生計援助を含む社会福祉の利用者の自己にかかわる決定への参加・情報受領権・自己決定権の強化、苦情申立て手続の改善、利用者に助言を行う自治体福祉顧問の設置、個人情報提出への同意権の創設などが行われた。これらは大規模な組織改編・ポスト新設を要せず、予算措置なしで制度の質的向上を図るものである<sup>48)</sup>。このことは厳しい財政事情にあっても、受給者が自由で自律的な存在であるための条件整備が可能であることを示す。生計援助をはじめとする福祉受給者の失われた「自我と自由」を回復し、自律的主体性を高めるために始まった「社会福祉の諸原則」の実定化は、フィンランドでは今なお続いているといえよう。翻ってこうした営為——限られた条件のもとでも、給付の量だけでなく質について、受給者の権利と尊厳の観点から検討を続けること——は、生活保護を見直すための道筋を指し示してくれるように思われる。

注

- 1) たとえば Ministry of Social Affairs and Health, *Poverty and Social Exclusion in Finland in the 1990's*, (julkaisuja 1997:18) (<http://www.vn.fi/stm/tao/english/poverty/osa0.htm>); Markus Jäntti and Veli-Matti Ritakallio, "Income Poverty in Finland 1971-1995", in Björn Gustafsson and Peder J. Pedersen (ed.), *Poverty and Low Income in the Nordic Countries*, Ashgate, 1999, p.63-99; Olli Kangas ja Veli-Matti Ritakallio (toim.), *Kuka on köyhä?*, Stakes tutkimuksia 65, 1996 に所収の諸論文。
- 2) Stakes, *Toimeentulotuen ennakkotilasto 1999-tiedonantajapalaute 1/2000*.
- 3) STAKES tiedotteet, Nro 133/28.11.2000.
- 4) 『生活保護の動向 平成12年版』中央法規出版、2000年を参照。
- 5) Raija Huhtanen, *Toimeentulotuen myöntäminen*, Finnpublishers, 1994, s.15.
- 6) Kaarlo Tuori, *Sosiaalioikeus*, WSOY, 1995, s.14.
- 7) *Ibid.*, s.21-22.
- 8) フィンランドでは従来、統治章典、弾劾裁判所法、閣僚責任法、議会法の4法が「基本法」を構成していた。1995年に統治章典の基本権規定が大幅に修正・追補され、さらに2000年3月、4法を統一法典化した「フィンランド基本法」が施行された。
- 9) PeVL 31/1997 vp.
- 10) HE309/1993 vp, s.22/I, PeVM 25/1994 vp, s.10/II. 従来、基本権の享有主体性は国籍と直結していたが、基本権改革後は選挙権と国内在留権を除き原則としてすべての者に享有主体性が認められた。
- 11) *Ibid.*, s.10/II.
- 12) HE309/1993 vp, s.34/II, PeVL 31/1997 vp.
- 13) *Ibid.*
- 14) フィンランドにおける法律の合憲統制は事前的・抽象的審査であり、法案の審議段階で国会常設の基本法委員会が法案の基本法適合性を審査する。法案が基本法に抵触するかその恐れがある場合、委員会は法案の修正提案を行うか法案の採択に基本法制定手続を用いるべきとする提案を行う(基本法74条)。委員会の提案に法的拘束力はないが、これに反する立法が行われたことはなく、実質的な拘束力をもつものとされている。
- 15) HE309/1993 vp, s.19/II. なお、基本法改正案の趣旨説明書によると、同条同項にいう最低水準が existence minimum であるとされている。
- 16) *Ibid.*, s.69/II.
- 17) Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, *Toimeentulotuki: opas toimeentulotuen soveltajille*, Edita 1998, s.1 (以下 *Toimeentulotukioapas*). 社会保健省の作成した実務担当者用の手引書。その内容はあくまでも運用指針で

- あって、法的拘束力をもつものではない (*Ibid.*, s.III).
- 18) PeVL 31/1997 vp.
- 19) Mirja Satka, "Sosiaalinen työ peräänkatsojiamiehestä hoivayrittäjäksi", teoksessa Jaakko Jaakkola, Panu Pulma, Mirja Satka ja Kyösti Urponen, *Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva: Suomalaisten sosiaalisen turvan historia*, Sosiaaliturvan keskusliitto, 1994, s.304.
- 20) Paul Van Aerschot, *Köyhät ja laki*, Suomalainen lakimiesyhdistys 1996, s.196.
- 21) *Ibid.*, s.227.
- 22) Komiteanmietintö 1968:B 86 の送り状, *cit. in ibid.*, s.224.
- 23) *Ibid.*, s.224-225.
- 24) *Ibid.*, s.225.
- 25) 「権利保障の実現」については、自治体外の審級による救済が比較的早い時期から整備されていた点を指摘する必要がある。福祉援助法の前身である困窮者保護法(1922年)では、実施機関の(支給・不支給)決定に不服のある者は県知事に不服申立てができ、さらにその決定に対しては最高行政裁判所に上告できた。その後県知事の担っていた職務はまず県政府へ、さらに県裁判所へと移管され、実施機関自身による不服審査も行われるようになった。しかし福祉援助法制定で最高行政裁判所への上告は原則禁止とされ、その完全な復活は1999年の生計援助法改正を待たなければならなかった。
- 26) 基本権の不可侵や権利保障の実現といった原則は立法指針とされたが、むろん行政による個別の決定や行政の活動においても重要である(Tuori, s.138)。
- 27) Van Aerschot, s.199-200.
- 28) *Ibid.*, s.276.
- 29) 以下本項中の報告書による「社会福祉の諸原則」の内容は、Komiteanmietintö 1971:A 25, s.33-39, *cit. in* Tuori, s.138-139に、社会福祉法と「諸原則」との関係については Van Aerschot, s.276-277による。
- 30) 本章の記述は特に断りのない限り *Toimeentulotukioapas*, s.1-4, 11-32, 53-66による。
- 31) 注17参照。
- 32) 低所得者の住宅支出を軽減するための補助について定める。「相当な住居支出額」のうち、「基礎自己責任部分」(月収の0~27%程度)を超える額の80%が補填される。
- 33) HE 217/1997 vp.
- 34) 通称はジブシー。この呼称には差別色が含まれることから、近年では自称である「ロマ」が用いられている。フィンランドには約9,000人が居住している。(Allan Tiitta, "A Land of Many Faces", in *Facts about Finland*, OTAVA, 2000, p.40.)
- 35) 法に定められる「十分な扶養を受ける子どもの権利」を確保するため、養育費支払義務を負う親(子どもを直接養育していない場合や同居していない場合)が支払いを怠った場合、自治体財源から子どもに対して支払われる援助。支払義務を怠った親に返還義務が課される。
- 36) Stakes, *Toimeentulotuki 1997*, Gummerus, 1999, s.75.
- 37) *Ibid.*
- 38) PeVL 31/1997 vp.
- 39) *Ibid.*
- 40) *Ibid.*
- 41) StVM 33/1997 vp.
- 42) 以上1~3号による返還は、70年の福祉援助法改正で例外として残った返還事由がそのまま受け継がれたものである。
- 43) Huhtanen, s.75.
- 44) 議会の選出による議会オンブズマンは議会に属し、大統領の任命による法務総裁は内閣に属する機関である。両者とも基本法上の機関であり、行政統制を行ううえでの権限は同等であるが、法務総裁は検事総長と内閣の法律顧問を兼ねている。監視を行う行政領域については、政令で監獄、軍隊、保護施設の監視がオンブズマンの所掌とされているほかは特に規定がなく、市民はいずれに申立てを行ってもよい。
- 45) 議会オンブズマンが2000年中に処理した申立ては2,677件のうち、医療を除く社会保障関係の申立ては470件で、全体の17.5%を占める(*Katsaus eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaan vuonna 2000*, Helsinki 9.3.2001, s.7)。一方法務総裁が2000年中に受理した申立ては1,477件のうち、社会保障担当の行政機関に関する申立ては166件で全体の11.2%であった。法務総裁への申立ては裁判所に関するものが最も多く、それに警察関係の申立てが続いている(*Tilastot vuodelta 2000*, <http://www.vn.fi/okv/index.html>)。
- 46) ロマは自文化および自言語を維持し発展させる権利を有する(基本法17条3項)ことから、最高行政裁判所も、ロマ文化に属すると理解されるロマの衣裳費は、あまりに高額であるために基礎部分に含まれると考えることはできず、またそれに対する援助の支給は行政裁量に委ねられるものではないとして、付加部分によって支給されるべきと判断している(07.04.2000/686 KHO:2000)。(少なくともフィンランドの)ロマ女性の衣裳はビロードやレースを多用した独特のものであり、これを日常的に着用している女性も多い。
- 47) Heikki Karapuu, "Sosiaaliturva, oikeusturva, oikeusasiamies", *Lakimies* 1/1995, s.30. 生計援助受給者のうち約4分の3は、他の社会保障給付では不十分であるために援助を受給している(PeVL 31/1997 vp)。
- 48) HE 137/1999 vp. (えんどう・みな 撰南大学講師)

## 韓国における公的年金制度の動向

金 領 佑

### ■ 要約

韓国における公的年金制度は、1960年に導入された公務員年金をはじめとする特殊職域年金と1988年の国民年金で構成されるが、国民年金の都市自営業者への拡大により1999年によく皆年金化が達成された。この間、オイルショックやアジア経済危機を経るなか公的年金の性格は、経済成長のための強制貯蓄制度から社会統合の手段へと移行している。国民年金の特徴も勤労者を中心とした構造から自営業者をも一つの体系内に統合し、強い所得再分配機能を織り込んだ独自の韓国型へと歩み始めている。しかし、逆に所得再分配機能が歪曲されるという問題が生じている。また、特殊職域年金の不安定な財政状況は深刻な問題として台頭しているが、これは保険料負担に比べて高い給付水準による。財政安定化のための制度設計および積立金の効率的運用を含め、経済社会システムの急激な変化に対応してきた韓国の公的年金制度の変遷と現況および問題点を概観した。

### ■ キーワード

特殊職域年金、国民年金、財政安定化、基金運用

---

### I はじめに

現在、韓国は急速に高齢化社会に向かっているが、人々の老後に対する備えは十分でなく、現在でも高齢者が抱える最大の困難は「経済的問題」といわれる。老後の貧困や突然の障害等、所得損失に備えるセーフティーネットとして年金制度は大きな意義を持つが、公的年金の歴史は浅く、子女からの援助に依存しているのが実状である。

このように後発国の韓国が国家主導・キャッチアップ型の経済成長を遂げていったその過程自体が社会保障の制度設計にさまざまな形で表れている。厳しい内外の環境下で国民年金制度をスタートさせたのは、何よりも国民生活の安定による国民意識の統合と近代国家への仲間入りという悲願達成のためであり、OECD加入を果たした今、社会統合のため政府は社会保障の充実に関心を払

うようになっている。

例えば、国民年金は導入当初、日本の厚生年金と類似した構造であったものが1995年と1999年の改革により農漁村地域および都市地域にまで拡大され、日本型とは異なる独自の韓国型へと歩み始めているが、これにより所得再分配機能が歪曲されるという問題も生じている。他方、公務員、軍人、私立学校教職員を対象とした特殊職域年金は導入40年で、すでに不安定な財政状況は深刻な問題として台頭している。これは保険料負担に比べて高い給付水準によるものであり、日本の年金制度と同様の問題に直面しているといえる。

本稿は韓国における公的年金制度の変遷と現況および問題点を概観するものであるが、その背後にある社会・経済的な動きを追いながら、システムを作り上げる過程で経済成長に与えた影響と社会保障に与えた影響の側面にも注目し、日本の

皆年金化過程との類似点と違いを明らかにすることを目指している。後発国ゆえの急激な経済社会システムの変化、特に産業化、都市化、核家族化の帰結としての急速な高齢化とそれに対する急激な対応という面でも、韓国の公的年金は独自の性質を持つ。その経験から年金制度の長期的な安定化、特に公的年金制度の財政安定化のための制度設計および積立金の効率的運用を考えたい。

## II 公的年金制度の展開

韓国では1960年代以前は国民全体の所得が低く、社会的にも混乱していたため年金制度だけでなく、社会保障制度そのものを導入する余裕はなかった。1960年代に入り所得水準は上昇したが、政府は「先成長・後分配」という開発哲学を堅持しており、また家族による老親扶養の伝統が機能していた当時においては、国民の制度に対する認識もまだ確立されていなかった。さらに一部の先進国で起きていたいわゆる「福祉病」という副作用も導入の躊躇に一役買ったのである。そのため韓国における公的年金制度は1960年の公務員年金が最初であり、1963年の軍人年金、1975年の私立学校教職員年金(私学年金)といった特殊職域年金制度が続くことになる。一般の国民を加入対象とした国民年金が施行されたのは、1988年であった。

当初、公的年金制度は特定の職域に限定されていたため、国民年金制度の導入を通じた福祉社会の建設を標榜し、1973年には国民福祉年金法が制定された。1988年の施行までには15年が経過しているのだが、これは1973年の第一次オイルショックで無期延期されたためである。年金導入延期政策をオイルショックという一時的な懸案を処理するための「短期の経済的効率に執着した近視眼的政策」<sup>1)</sup>と非難する声もあったが、結局1986年になって国民年金法が改正され、国民年金は1988年に実施された。ただこの時点では、国民年

金制度の適用対象者は段階的に拡大するという方式が採用された。これも経済的な負担能力と加入者を管理する上での行政の便宜、つまり効率を重視したためであり、導入当初は従業員10人以上の事業所勤労者に限定されていた。その後、1992年1月に従業員5人以上の事業所勤労者を、1995年7月には農漁民と農漁村地域自営業者を適用対象とし、1999年4月には都市地域の自営業者と零細事業所勤労者、臨時職・日雇職勤労者にまで拡大し、約40年で国民皆年金を達成したのである。

ところでここで注目しておきたいのが、このような老後の所得保障体系を構築する過程でその背景にあった理念が経済成長至上主義から経済危機後は「生産的福祉」という経済成長と分配的正義の均衡を志向するものへと変化している点である。つまり経済開発政策の下では、持続的な高度成長と完全雇用が社会統合を維持する機能を果たしていたのだが、現在では途上国時代の二桁台の驚異的な経済発展は望めない。そのため初期の分配体系を準備することで、大多数の国民を経済活動に参加させ、安定的な生活が維持できるようにすることにより社会統合を図っているのである。

## III 公的年金制度の現況と資金運用

公的年金は現在、公務員、私立学校教職員および軍人等の職域別年金とそれ以外の勤労者および自営業者を対象とする国民年金に区分され運営されている。特殊職域年金は20年以上加入すると年金受給が可能となるが、退職年齢とは関係なく、退職時の最終報酬に基づき最高76%まで支給される。しかし、このような高い給付水準は、当然年金財政を悪化させることになる。これに対し国民年金は、生涯所得に基づき年金を算定するため、加入期間における寄与率を比較的忠実に反映しており、特殊職域年金に比べれば年金財政は良好である。

表 1 現行公的年金制度の概要

	国民年金	公務員年金	私学年金	軍人年金
導入年度	1988年	1960年	1975年	1960年
対象者	国内に居住する18歳以上60歳未満の国民(特殊職域年金加入者および生活保護受給者, 3年以上の刑務所収監者および行方不明者, 障害年金受給者は除外)	国家および地方公務員, 国公立学校教職員, 判事・検事, 警察官等	私立の小・中・高等学校, 短大および大学の教員(1978年からは事務職も)	現役または召集され軍に服務する軍人(これ以外の下士官および私兵には災害補償金のみ支給)
受給者数/加入者数	2.7%	14.1%	5.2%	34.1%
年金水準	60%(40年加入, 生涯平均所得対比)	76%(33年加入, 最終報酬対比)		
受給条件	10年以上加入, 60歳到達(ただし, 2013年61歳, 以後5年ごとに1歳ずつ延長し2033年に65歳に延長)	20年以上加入, 退職時(ただし, 1996年新規任用者からは60歳)		
保険料率	9%	15%(加入者と雇用主の折半)		
国庫支援	農漁民に対し月2200ウォンの保険料を補助	退職手当, 災害補償給付および扶助給付		

出所: 崔秉浩「公的年金の長期財政安定化方案」韓国保健社会研究院「保健福祉フォーラム」第45号(2000)より再構成

表 2 公務員年金基金の現況

(10億ウォン)

年度	基金総額	増加額(A+B)	年金収支差			基金運用収益(B)
			収入	支出	収支差(A)	
1981	549	—	—	—	—	—
1985	1783	316	373	234	140	176
1990	3579	401	790	724	66	335
1995	5150	△92	1999	2637	△639	547
1996	5681	531	2476	2432	44	487
1997	6202	521	2731	2808	△76	597
1998	4784	△1417	3316	5070	△1753	336
1999	2629	△2155	4563	7315	△2752	597
2000	1775	△854	△3437	4383	△946	92

出所: 国民年金管理公団内部資料(2001)

- 注: 1. 年金収入: 当該年度公務員が毎月納付する寄与金と国による負担金の総収入  
 2. 年金支出: 当該年度各種年金支給に所用された金額  
 3. 基金運用収益: 積み立てられた年金基金を運用し増やした金額



## 1. 特殊職域年金

## (1) 公務員年金

1998年末現在約95万人を確保している公務員年金は、表2の通り1995年までに約5兆ウォンの基金を積み立てていたが、収入を支出が上回ったことにより、1996年1月からは負担率が11%から13%に引き上げられ、1997年には積立金が6.2兆ウォンに増加した。しかし公的部門の構造調整で公務員の退職者数が増加したことにより年金財政は急激に悪化し、1998年からは再び赤字に転落する。このため1999年に再び負担率を2%引き上げ、15%としたものの適正な負担水準には達していない。最近表面化している基金の目減りは、政府の構造調整と定年の短縮により長期間在職した退職者が急増している一方、保険料を負担する在職者が急激に減少しているためでもあるが、根本的な理由は「低負担・高給付」構造に起因している。現在の状態を維持する場合、2001年中には基金が完全に枯渇し、受給者の増加に伴い年々赤字規模は増加することが予想される。この場合、莫大な公的資金の投入が避けられず、他の職種との公平性が問題となるであろう。

## (2) 私学年金

1998年現在約21万人が加入している私学年金が、同様の給付構造を持つ公務員年金および軍人年金より堅実な年金財政を維持しているのは、15年遅れて施行されたことや教職員の平均退職年齢が高いことによるが、今後定年の短縮により給付額が急激に増加すると考えられる。尹錫明(2000)の推計によれば、2007年に年金収支が赤字に転換するのを始めとして2018年以降は財政収支が赤字となり、2030年頃には基金が枯渇するものと予想され、私学年金財政も遠からず不安定となるであろう。

不安定要因としては年金給付算定基準の不合理性があげられる。保険料負担算定の基礎になる報酬月額は、在職時の毎時点を基準に算出される一方、年金給付算定の基礎となる報酬月額は退職時の最終報酬月額を基準に計算されるため、給付額が負担額に比べ過大に評価されているのである。また、制度の導入後、教職員の各種手当が報酬化されたことにより年金給付の支出が大幅に増加している。これは、年金給付が賃金連動制を採用しており、公務員報酬の引き上げ率に連動し給付額が引き上げられるためであり、負担額に比べて給付額が大きすぎるといえる。

表3 私学年金基金の現況

(10億ウォン)

年度	基金総額	増加額	増加率(%)	年金収支差		
				収入	支出	収支差
1980	98	36	56.9	42	6	36
1985	448	95	27.0	138	43	95
1990	1164	178	18.1	300	122	178
1995	2391	220	10.2	516	296	220
1996	2759	368	15.4	723	355	368
1997	3190	432	15.7	791	359	432
1998	3443	252	7.9	860	608	252
1999	3829	386	11.2	1068	682	386

出所：私立学校教職員年金管理公団内部資料(2001)

表4 軍人年金の財政収支の推移

(億ウォン)

年度	収入					支出			累積 積立金
	計	国家 負担金	個人 負担金	国庫補助 (欠損補填)	その他 収入*	計	給付	管理費	
1970	49	28	19	0	2	35	35	0	17
1975	133	36	38	53	6	94	94	0	38
1980	761	119	141	417	84	660	660	1	417
1985	1855	275	319	1214	47	1711	1711	0	1007
1990	4064	591	596	2715	162	3886	3885	1	1776
1994	8257	951	951	5969	385	7647	7646	1	3047
1998	9421	1306	1306	5371	1438	7692	7691	1	4144
1999	10130	1586	1586	5651	—	10030	10029	1	—

出所：尹錫明「特殊職域年金の現況および改善方向」韓国保健社会研究院『保健福祉フォーラム』第45号(2000)

注：\* その他収入は積立金運用収益およびその他雑収入である。

### (3) 軍人年金

1960年に制定された公務員年金制度は、軍人をも対象として施行された。その後1963年に軍人年金制度が公務員年金から独立して運営されることになるが、基本的に公務員年金法および制度の変化と連動し、個人の負担率と支給率は調整されている。

軍人年金給付の種類は15種あり、軍人およびその家族に対する補償的性格の年金給付と各種災害に対する公的扶助の性格を持つ給付が含まれている<sup>2)</sup>。支給率は退職時の最終報酬月額を基準として50～76%まであり、退職一時金は5年未満である場合には報酬月額×勤務年数、5年以上である場合には50%が算定される。

また、加入対象者である職業軍人の数が一定に維持されているにもかかわらず、年金受給者が急増し、1997年時点ですでに約66000人に各種年金が支給されている。これは、階級停年制の導入により早期退職が一般化していることなどによるもので、軍人年金財政は他の特殊職域年金に比べても、構造的に不安定である。1999年現在5700億ウォンにのぼる欠損補填金は中央政府の財政を圧迫する要因となっている。

## 2. 国民年金制度

### (1) 国民年金の現況

2001年2月現在、国民年金は事業所加入者570万人、都市地域加入者831万人、農漁村地域加入者203万人、そして任意(継続含む)加入者12万人を抱えている。都市地域加入者が国民年金に新規で強制加入した1999年4月末時点での総加入者数は1627万人であったが、1年10カ月経過し、総加入者数は1616万人とわずかながら減少している<sup>3)</sup>。

1999年4月の都市地域への適用拡大時における所得申告者の数は、地域加入者1111万人のうちの49.8%である553万人で、納付例外者<sup>4)</sup>よりも少なかった。しかし、2000年12月時点では、加入者全体の57.3%である597万人へと44万人増加している。逆に納付例外者は1999年4月時点より113万人減少しており、また、未申告者の場合も99年末には100万人を超えていたが、2000年末には43万人と大幅に減少した。経済危機が一段落し、公団による広報活動もある程度効果があったようだ。事業所加入者と地域加入者間の公平性の問題に関しては、所得捕捉が難しい自営業者に対する新たな所得推定方式の開発も予定されている。

表5 国民年金における事業所および加入者の推移

(カ所, 万人)

区分	総加入者	事業所加入者		地域加入者			任意加入者	任意継続加入者
		事業所	加入者	計	都市	農漁村		
1992.12	502	12	498	—	—	—	3	1
1995.12	750	15	554	189	—	189	5	2
1999.4	1627	17	499	1111	905	207	3	13
1999.12	1626	19	524	1082	874	208	3	17
2000.12	1621	21	568	1042	838	204	3	8
2001.2	1616	22	570	1034	831	203	3	9

出所：国民年金管理公団『国民年金公表統計』(2001)

表6 国民年金加入者の現況

(万人, %)

区分	1999年4月	1999年末	2000年末
所得申告者	553(49.8)	531(49.1)	597(57.3)
納付例外者	558(50.2)	551(50.9)	445(42.7)
未申告者	490	1060	430

出所：国民年金管理公団内部資料(2001)

## (2) 国民年金の特徴

1988年に実施された国民年金制度は、日本の勤労者を主な適用対象とする旧厚生年金制度とほとんど類似した構造を持っている。旧厚生年金制度の場合にも韓国の制度と同様、勤労者に重点を置いたという以外に、定額年金と所得比例年金の併用、強力な所得再分配構造、給付と負担の不均衡体系、修正積立方式の採択等を特徴としている。これに対し、1998年の制度改正により韓国の国民年金は勤労者と自営業者を一つの体系に統合し、強い所得再分配機能を織り込むことで独特な形に完結した。1995年に農漁村地域自営業者を事業所加入者と同じ枠内に取り込むことにより「日本的年金」の道を歩み始めた国民年金制度が都市自営業者も既存の枠内に取り込んだことにより、三つの特殊職域を除き、名実ともに全国民を一つの体系に統合した。これと同時に40年加入60%水準の給付体系と女性年金分割制<sup>5)</sup>を年金制度内に内在させた「韓国型国民年金制度」が誕生した。日本

と韓国の国民年金の特徴をまとめると表7のようになる。

## (3) 基金の運用

日本の年金基金の管理体系を見た場合、国民・厚生年金制度は厚生省の管轄下にあるが、年金積立金は資金運用資金法に基づき、全額大蔵省に預託され管理されている。年金積立金は国の財政投融资事業における財源の一部を構成し、年金資金のほとんどは年金福祉事業団等、政府系機関に対する融資および地方自治体が交付する特別地方債を買い入れる形で還元融資されている。投資原則として、預託利率は資金運用部資金法第4条第3項の資金運用部預託金の金利と政令により、10年物長期国債の金利水準を適用している。積立金の配分は、公共、収益、福祉の均衡を考慮し、公共部門、金融部門、福祉部門に各3分の1ずつ振り分けられている。

韓国の場合、国民年金基金は保健福祉部長官

表7 日本と韓国の被用者・自営業者に対する年金の特徴

	年金給付	保険料賦課	所得再分配		管理運営	制度体系
			拠出時	受給時		
日本	加入期間に比例(フル加入は定額)	定額保険料	弱い	あり	分離	2制度分立
韓国	自己所得および加入者の平均所得に比例	定率保険料	あり	弱い	統合	単一年金

表8 国民年金基金の部門別運用の現況(2000年2月末現在)

(億ウォン, %)

計	公共部門	金融部門	福祉部門
484639 (100.0)	323672 (66.8)	151786 (31.3)	9181 (1.9)

資料：韓国保健福祉部「保健福祉白書」(2000)

表9 国民年金基金の投資部門別運用収益率の現況

(億ウォン)

年度	平均収益率	公共部門	福祉部門	金融部門
1990	12.6	11.0	—	13.8
1995	12.1	11.6	10.7	13.1
1996	10.8	10.3	9.7	11.9
1997	8.8	10.3	5.6	8.7
1998	14.4	13.0	8.9	18.4
1999	12.8	8.5	8.0	24.5

資料：国民年金管理公団内部資料(2000)

の責任の下、業務の一部が国民年金管理公団に委託され、そこで基金の管理・運用が行われている。運用にあたっては、原則として「安定性と収益性が良好な商品に投資し、公共性を考慮し運用すること」とされており、福祉に対する考えは弱い。

2000年2月末現在、基金の規模は60兆3242億ウォンであり、内訳は保険料収入が43兆5125億ウォン(72.1%)、基金運用収益が16兆8117億ウォン(27.9%)を占めている。このうち年金給付等の諸支出11兆8603億ウォンを除いた48兆4639億ウォンが運用基金となっている。部門別では、公共部門に32兆3672億ウォン(66.8%)、金融部門15兆1786億ウォン(31.3%)、そして福祉部門には9181億ウォン(1.9%)が配分され運用されており、日本の3分の1ずつとはかなりの開きがある。1999年末現在、各収益率は公共部門8.5%、福祉部門

8.0%、金融部門24.5%であり、平均収益率は12.8%であった。公共部門の収益率は金融部門に比べ低いものの変動幅は小さく安定的であるといえるが、経済危機が始まった1997年には金融部門および福祉部門の収益率が急激に下落した。しかし、1998年には高金利により、また1999年度には株式市場の活況で金融部門の収益率が急激に上昇し、1995年以前の水準である12%台の収益率を取り戻した<sup>6)</sup>。

年金基金運用上の問題点は、まず公共部門への義務預託制と関連し、①公共部門への預託の過多、②預託時に政府証書が交付されるのみで基金の換金性が保障されていない、③公共部門と金融部門の金利差による機会費用的な基金の損失、④国会の統制を受けず用途の透明性が確保されないなどの問題が指摘されている。また、

表 10 公的年金財政の展望(1999年基準)

(10億ウォン, %)

年度	公務員年金		私学年金		軍人年金	国民年金	
	財政収支	積立金	財政収支	積立金	財政収支	財政収支	積立金
2000	△2698	856	36	3865	△486	16463	60616
2010	△4027	—	△734	766	△1640	41687	310346
2020	△9306	—	△2556	—	△3202	45800	631696
2030	△18598	—	△5092	—	△5190	19718	784244
2050	△45337	—	△10063	—	△8697	△135297	—
2080	△101548	—	△15289	—	△16132	△315120	—

出所：崔秉浩「公的年金の長期財政安定化方案」韓国保健社会研究院『保健福祉フォーラム』第45号(2000)

注：退職手当等の国庫負担給付は除外されている。

基金運用の体系に関連しては、①運用計画の樹立、②運用結果に対する評価および評価結果の公開等、透明性の確保が問題となっている。

#### IV むすびにかえて

韓国の公的年金制度は「低負担・高給付」構造であるため、絶えず年金財政の危機に直面している。特殊職域年金のこれまでの保険料引き上げ率はわずかであり、逆に給付種類の新設および給付水準の上方修正等、恩典は増える趨勢にある。今後、平均寿命の延長により年金受給期間は長期化し、支給額は急増すると予想される。

軍人年金は1973年から当期収支が赤字を示し、公務員年金も今年度中に基金が枯渇する逼迫した状況にあり、財政均衡を保つためには莫大な費用の投入が不可避となっている。崔秉浩(2000)の推計によれば、その規模は2010年には4兆ウォン、2020年には9兆ウォンなど、長期的には絶えず増加する。私学年金も2010年を最後に基金が底をつくことが予想され、2020年には2兆6千億ウォン、2030年では5兆ウォンの国庫負担が必要とされている。国民年金の場合もすでに約5千億ウォンの費用が投入されており、2010年には1兆6千億ウォンにのぼる展望であり、2050年頃には基金が完全に枯渇する。

これらの財政安定化の問題に対する改善策として、提起されている代案を以下にまとめてみる。まず、特殊職域年金に関しては、①年金給付の算定基準を最終報酬から生涯平均所得へ転換、および物価スライド制の導入、②退職年金一時金制度の廃止、③加入期間の上限33年の廃止、④保険料率の引き上げ等であり、このような措置をとった後はじめて不足分に対する政府の援助が考慮されるべきである。一方、国民年金制度については、①受給開始年齢の引き上げ、②基金投資の収益率を高める、③保険料率の上方修正等である。

財政問題以外にも、過剰な納付例外者の存在や「富裕な」自営業者から「貧しい」勤労者への所得の逆移転が問題となっている。都市自営業者への適用拡大時に所得捕捉をあきらめ「定額保険料一定額年金」の保険制度を導入した日本の場合とは異なり、所得に比例した保険料を徴収するため、所得捕捉対策が今後の課題といえる。基金運用上の問題に関しては、①義務預託制の段階的廃止、②運用における専門性の強化、③透明性の強化等が図られているため、今後のなりゆきを見守りたい。ただし、基金規模の増加により、基金運用が金融市場および経済成長に及ぼす波及効果も増大している。金融環境も急激に変化しており、投資リスクは増している。今後、公共性および

安定性にも重きを置かなければならず、韓国も成長重視型から日本のように安定重視型にシフトしていくのであろうか。

以上、経済社会システムの急激な変化に対応してきた韓国の公的年金制度の変遷と現況および問題点を概観してきた。経済危機を境に韓国では構造調整により早期退職者が増え、一気に公務員年金の財政は赤字に転落している。ハードランディングを回避してきた日本は、今後本格化する構造改革において韓国の経験を参考にできるかもしれない。

注

- 1) 国民年金の導入延期は、年金制度が招来する過消費、低貯蓄という弊害を和らげることができたのも事実であるが、低所得層の高齢者世帯をはじめ、正規の受給対象から抜け落ちた人々が被った厚生損失も無視できない。
- 2) 軍人年金では軍人が一定期間服役した後、退職したり、心身の障害により退職または死亡したときや公務上の疾病、負傷で療養するときに、本人またはその遺族に適切な給付を行うことが保障されている。
- 3) 国民年金の強制加入者は、事業所加入者と地域加入者で構成される。また任意加入者は、国民年金の強制加入の対象者でなく任意に加入申請した者であり、任意継続加入者は国民年金への加入20年未満の者が60歳に達した場合、申請により65歳まで加入することができる。
- 4) 納付例外者は失職、未就業、休・廃業等の理由で年金保険料を納付できない理由が発生した場合、その期間中年金保険料を納付しなくとも、納付例外期間として認定されるようになる。納付例外期間中は年金受給権が発生しないため、長期間納付例外者となる場合、国民年金は実質的な老後所得保障の機能を果たすことができなくなる。
- 5) 年金分割制とは、婚姻中の加入期間が5年を超える配偶者が離婚した場合、60歳になった時点で相手側の配偶者の老齢年金に対する分割受給権を認めるもの。分割年金額は婚姻中の加入期間に相応する老齢年金額の2分の1。
- 6) Robert J. Palacios (2000) は公的年金積立金の運用の国際比較において、政府主導の22カ国とチリ型の民間主導で基金を運用している国々の年間実質収

益率を比較した結果、十数カ国の収益率はマイナスであり、ほとんどの国が1～2%台の収益率を示した中で中央公債基金(Central Provident Fund)形態のマレーシアと修正積立方式の韓国のみが3%以上の収益率を実現し、特に韓国は5.4%の年間実質収益率を達成したと報告している。

参考文献

- イヨンハ 2000「国民年金の現案と対策」韓国社会福祉協議会『社会福祉』秋期号 pp. 35-48
- 韓国保健福祉部 2000『保健福祉白書』
- キムヨンハ・ソクジェウン 1999「国民年金制度の展開の韓国的特徴と持続可能性」『韓国社会福祉学』Vol.37 pp. 89-118
- 厚生省 2000『厚生白書(平成12年版)』ぎょうせい
- 国民年金管理公団 2001 [http://www.npc.or.kr/npc/index\\_4.html](http://www.npc.or.kr/npc/index_4.html)
- ゴムンイル 2000「国民年金に対する収益分析」『韓国社会福祉学』Vol.41 pp. 43-67
- 崔秉浩 2000「公的年金の長期財政安定化方案」韓国保健社会研究院『保健福祉フォーラム』通巻第45号別冊 pp. 19-27
- 社会保険研究所 1999「21世紀の年金を「構築」する(平成11年版年金白書)』
- 私立学校教職員年金管理公団 2001 <http://www.ktpf.or.kr/>
- 広井良典 2000『日本の社会保障』岩波書店
- 尹錫明 2000a「特殊職域年金の現況および改善方向」韓国保健社会研究院『保健福祉フォーラム』通巻第45号別冊 pp. 49-62
- 尹錫明 2000b「公的年金と私的年金の均衡的発展のための政策方案」韓国保健社会研究院『保健福祉フォーラム』通巻第46号 pp. 49-62
- 尹炳植 2000「国民年金の都市地域拡大適用の現況と政策課題」韓国保健社会研究院『保健福祉フォーラム』通巻第45号別冊 pp. 5-18
- 李廷雨・朴徳濟 1997『所得分配論』韓国放送大学校出版部
- 李俊求 2000『第二版 財政学』茶山出版社
- Robert J. Palacios 2000. "Managing Public Pension Reserves." [http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/HDdocs.nsf/2d5135ecbf351de6852566a90069b8b6/3bf7a0495eb73997852568cf006be753/\\$FILE/iglesias-palacios2.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/HDdocs.nsf/2d5135ecbf351de6852566a90069b8b6/3bf7a0495eb73997852568cf006be753/$FILE/iglesias-palacios2.pdf)
- 韓国太平洋生命 2000 <http://galaxy.channeli.net/pacificlife/theme05.html>
- (Kim Yeong-Woo  
大阪大学大学院国際公共政策研究科博士後期課程)

**Colin Gillion, John Turner, Clive Bailey, Denis Latulippe (eds.)**  
***Social Security Pensions: Development and Reform***

(Geneva: International Labour Office, 2000)

清水 英彦

I はじめに

ILOは、本書の序文でその意図を述べているが、概略つぎのようなものである。社会保障年金は最近100年間における偉大な社会発展の一つであるが、現在、世界の年金制度は激変の状態にある。また、世界中の大多数の人々は、老齢や障害に対するいかなる形の所得保障ももたないのに、先進国の労働者に対する保障を他の国々の労働者にも拡大することが、21世紀の早期に果たすべき主要な課題として残されている。そして、これは、多大な努力と、偉大な想像力と、発展途上国の多様な状況に対する十分な理解による適応adaptationとを必要とする。そのためには、年金制度(その他の社会保障)の適用範囲を拡大すること、統治governanceを改善すること、そしてその制度の設計designが、経済的に効率的であるとともに、国際的に受け入れられる人間のおよび社会的価値と両立するものであることが必要とされる。そのような中で、ILOは、この4分の3世紀にわたって、年金制度(その他の社会保障)の発展に密接にかかわってきた。それは、その規範的なnormative作業、年金に関する国際労働基準の設定setting、調査研究活動、そして技術協力プログラムなどにおいてであり、さらに21世紀においても同様のかわりをもつことを目指しているというものである。その意味で、本書は、ILOが20世紀における社会保障年金

の発展に貢献し、21世紀においてもその発展に貢献すべく発表したものといえる。

ILOは、本書とともに1999年から2000年にかけて相次いで年金に関する本を出版している。1冊は年金数理に関するものであり<sup>1)</sup>、もう1冊は先進7カ国における年金改革の動向に関するものである<sup>2)</sup>。

1980～90年代においては、IMFや世界銀行の年金制度に関する研究による、公的確定給付型年金、特に賦課方式の年金に対する批判を中心に改革論議が進められてきたが、21世紀を見据えて、これらの議論に対するILOとしての考え方が本書によって示されたといえる。その受給者の立場に立った年金制度のあり方についての議論は、経済・財政政策としての年金制度ではなく、社会政策としての年金制度という観点から注目される。

本書は、総ページ数800ページ近くにも及ぶ大部な書物である。紙数の関係もあるので、ここでは簡単に全体の概要を述べた後に、特に現在われわれにとって興味深いと思われる年金改革に関する第II部を中心に取り上げて検討してみたい。

II 本書の構成と概要

全体は、20の章と、Briefsといわれる二つの解説部分、さらに統計資料、用語解説、参考文献、索引からなっている。なお、二つの解説部分は、地域資料として、アジア・太平洋沿岸諸国等世界

の各地域と OECD 諸国の状況を解説する部分と、技術的資料として、年金改革と開発の計量モデル、社会保障条約と ILO 勧告、公共部門被用者の年金、そして人口の衝撃 impact というテーマによる説明部分からなっているが、本稿では本文のみを取り上げ、解説部分は割愛した。

つぎに、本文の概要について述べてみると、まず中心的なテーマである、第 I 部の「開発：年金制度の構造と諸問題」および第 II 部の「改革：新たな均衡を求めて」の前に、第 1 章「全体的な概観と主要論争点」と、第 2 章「公的および非公的年金制度」が、本書の要約と予備的な考察として置かれている。特に第 2 章は、先進国における民営化論を背景に、各国の状況、公的部門と非公的部門の関係、民営化の理由などについて述べ、途上国の公的部門の役割の拡大と先進国における公私ミックスなど公私の役割の複雑化が指摘されている。

第 I 部は、社会保障年金制度が、世界各国で導入されるとともに生じてきた構造上の問題点を論じている。まず、第 3 章「退職給付」、第 4 章「障害および遺族給付」、第 5 章「年金受給者と社会扶助給付」では、社会保障年金の主要な三つの給付を取り上げ、受給要件が給付構造にとって重要であること、特に障害給付と社会扶助給付については、官僚的解釈や規則の裁量的適用の可能性があること、財政上の理由から給付水準の引き下げが検討されていることなどが指摘されている。第 6 章「年金制度の財政」では、年金制度の財源調達に関して、労使の拠出と政府の一般財源による負担、そして自営労働者の拠出率のあり方などについて論じている。第 7 章「投資の管理運営 management」では、積立方式の社会保障年金制度における投資の管理運営に関して、個人的責任を求める場合十分な金融の知識を確保させるなど、さまざまな規制が必要であることを指摘している。第 8 章「適用とその未達成」では、未適用はインフォーマル部門など特定の労働者において問題となること、これ

らの労働者に対してはより低い拠出と給付の特別な制度が適切な場合があることなどが示されている。第 9 章「統治と管理 administration」では、多くの国において社会保障制度の問題は、不十分な統治によるものであり、それは社会保障制度の政治問題化 politicization から生じているので、独立した管理構造の構築が必要であることなどが指摘されている。第 10 章「拠出回避」では、拠出回避は途上国に広がり深刻な問題となっていること、そのため政府が老齢給付の支給を延期しているほどであること、そしてその理由として、近視眼的な労働者がいる、高いインフレの結果である、政府に対する信頼が欠如しているなどが挙げられている。第 11 章「年金移転と所得再分配」では、世代間と世代内再分配を論じているが、特に低所得労働者により高い収益率を与える累進的な年金制度が可能であり、それは主として確定給付型年金に一般的で、確定拠出型年金ではまれであるとしている。第 12 章「個人に対するリスク」では、人口学的・経済的・政治的・制度的・個人的リスクを取り上げ、確定拠出年金では退職に近い時点での資本市場の実績や賃金上昇率に依存するため、目標とされる代替率に比べかなりの過剰貯蓄や過少貯蓄を招く可能性があることを指摘している。第 13 章「経済的效果 effects」では、社会保障年金制度の経済的效果として労働市場と貯蓄への効果が取り上げられ、労働市場や資本市場に対する老齢給付の効果はあまり強くないこと、障害給付制度、特別早期退職制度や失業給付が早期退職に影響を与えていること、非積立方式の貯蓄に及ぼす効果や積立方式への移行による効果は必ずしも明確ではないこと、租税政策のような貯蓄奨励を目的とした他の政策の方が、国民貯蓄に影響を与えるためにはより適切な手段であることなどが指摘されている。第 14 章「公共財政に及ぼす影響 consequences」では、公共財政に及ぼす社会保障年金財政の影響を測定する尺度について、民間部門の保険に用い



られる概念がそのまま利用されているため問題があること、社会保障年金においては、各期間における収入と積立金が給付の支払いを満たすことができるかと予測されるならば十分であることなどが述べられている。

つぎに、第II部では、現在各国で進んでいる改革について論じている。まず、第15章「政策の規範的基礎」では、社会保障老齢給付の主要な目標は貧困の解消とローリスクの給付の提供であり、貧困の解消のためにILOは、社会保障の最低基準として、「肉体労働者に対して30年間の労働で40%の代替率」と明記した102号条約を1952年に取り決めた。これに基づいて各国は、それぞれの平均余命に対応した合理的な退職年齢を定め、退職後に必要となる所得の保証としての社会保障退職年金を給付することとされている。ローリスクの退職所得の給付という目標については、先進国において労働市場のリスクをもつ賦課方式と資本市場のリスクをもつ積立方式という二つの要素が制度の中に組み込まれていることを指摘している。また、貯蓄の奨励という目標については、重要性は認めるものの批判的で、租税政策のような、より有効で、他の社会保障の目標を犠牲にしない政策を選択すべきとしている。

第16章「適用範囲の拡大」では、狭い適用範囲と高いインフォーマル部門の労働者比率をもつ途上国については、優先順位は適用範囲の拡大であるとし、そのための三つの方法が提示されている。それは、既存の社会保険制度の拡大extending、既存の社会保険制度の改変adapting、そして自営業およびインフォーマル部門に対する特別な制度の開発である。既存の制度の拡大および改変においては統治の問題が重要になってくること、特別な制度を開発するには、既存の制度よりも対象者および対象事故の範囲を拡大し、しかも管理運営のために制度をシンプルにし、かつ拠出と給付を低く抑える必要があることを指摘している。

第17章「統治、管理運営、そして遵守complianceの改善」では、統治は労働者と使用者をその過程に参加させることによって改善されうると論じている。参加方法については、その国の状況に依存するが、管理委員会に三者(労働者、使用者、政府)の参加を求めたり、ロビー活動や投票行動、あるいは政治過程への参加などによって果たされるとしている。

第18章「退職年齢への影響influencing」では、退職給付が社会保障年金制度から受給できる最低年齢を決定する場合の問題点について論じている。比較的豊かな国では、長い退職後の期間の給付を負担できるが、平均余命の伸びによる給付期間の伸長と、人口の高齢化による受給者の増大は、給付コストを引き上げている。そこで、最低支給年齢を設定する場合に考慮が必要であるが、これに影響を与える要素として、就職年齢、平均余命、障害発生率、労働の過酷さ、成熟化率、そして生涯資産が挙げられている。また、最低支給年齢の延期が必要となる場合の、時間的猶予、早期退職制度、公平性、退職延期による給付増額などの必要性について述べている。

第19章「多元的なpluralistic設計と柔軟なflexible構造の開発」では、老齢期における貧困の解消とローリスクの退職給付の支給という社会保障年金の目標を満たすためにはさまざまな方法があるが、一般的には複数の給付財源が必要とされ、先進国については、3階建てプラス社会的セーフティネットの方法が最善であるとしている。1階部分は強制的非積立式確定給付制度か強制的(非積立式)概念的notional確定拠出制度、2階部分は積立式で、強制あるいは任意の、公的あるいは非公的の制度、3階部分は任意で補完的な非年金型の貯蓄、そして社会的セーフティネットは公的な救済的給付で、資力調査あるいは所得調査をともなう普遍的定額給付としている。

第20章「改革の過程と政治的管理運営」では、

改革についての国民的合意を形成するための戦略を示している。漸進的な改革と多様な選択肢が、改革に対する反対を減らす二つの戦略であり、労働者および使用者との相談が改革のあらゆる段階において必要とされている。また政府は、その問題や論争点について国民を教育し、その過程に参加している職員と議員の技術と知識を高めるために投資を行う必要があるとしている。

### III おわりに

本書において、ILOが強調している点をまとめるとつぎのようになるであろう。まず、社会保障年金制度の目標は、貧困の解消とローリスクの退職給付の支給であり、その具体的な指標の一つが、ILO102号条約に定める「肉体労働者が30年間勤務して40%の代替率の給付」である。これを達成する方法は多様であり、全世界の国々に共通な唯一の解決方法あるいは制度は存在しない。各国は、それぞれの文化的、歴史的、経済的、社会的、そして政治的背景の下に制度を構築すべきである。例えば、強制か任意か、積立式か非積立式（賦課式）か、確定給付か確定拠出か、政府か民間か、租税か社会保険料か、などさまざまな組み合わせが考えられる。先進国においては、ローリスクの退職給付の確保という観点から多元的な給付源として、3階建てプラス救済的社会扶助の組み合わせが望ましいとしている。また、発展途上国では、まず適用範囲の拡大が優先課題であるが、インフォーマル部門の労働者比率が高いので困難をとまなう。その場合特に統治の問題が重要となってくると指摘している。なお本書全体を通じて、「貧困の解消とローリスクの給付」という社会保障年金の目標から、資本市場のリスクに左右される積立式確定拠出制度に対する強い疑念が示されている。これは、一つには強制的確定拠出制

度あるいはプロビデント・ファンドを採用している国の制度が現在あまりうまく機能しておらず、確定給付制度に移行してきているという事実に基づいている。

以上から、本書の特徴をつぎのようにまとめることができるであろう。つまり、80年以上にわたって世界の労働問題にかかわってきたというILOの自負を背景に、先進国のみならず、発展途上国も含めた世界的な視野からの議論を、各国の事情や発展段階を重視しつつ包括的に展開している。その内容は、漸進的あるいは改良主義的であり、調査に基づく実証的分析に重点を置き、制度の多様性を認め、さらに政府および公共部門の役割を重視した議論となっている。これは、IMFや世界銀行の提言がもつ、急進的で純理論的かつ一元的な、民間および市場重視の議論とは大きく異なった考え方といえる。

以上が本書の特徴であり、高く評価できる点であるが、それはまた本書に対するささやかな不満にもつながっている。つまり、議論の幅が広すぎるため、議論の焦点を把握するのが若干困難であること、また財政問題よりも労働者や受給者の立場を考慮した議論となっているため、グローバル化あるいは少子高齢化の視点から従来の年金制度を批判している論者の疑問に必ずしも十分に答えているとはいえないと思われることである。

しかし、本書が、社会政策の視点から社会保障年金を研究する者にとって、きわめて興味深く示唆に富んだ書物であるという評価には変わりがないことを改めて強調しておきたい。

#### 注

- 1) Iyer, Subramaniam, 1999, *Actuarial Mathematics of Social Security Pensions*.
- 2) Reynaud, Emmanuel (ed.), 2000, *Social Dialogue and Pension Reform*.

(しみず・ひでひこ 早稲田大学教授)

J. ミッジリィ著 京極高宣・萩原康生 監訳  
『国際社会福祉論』

(中央法規出版 1999年)

[原著: James Midgley, *Social Welfare in Global Context*, Sage Publications, 1997]

藤村 正之

I

ここ数年、アジアの途上国諸国へ旅をした際に目立って気づくことは、ペットボトルに入ったミネラル・ウォーターが道端の露店で当然のように売られていることである。日本国内においてもペットボトル飲料が爆発的に売れるようになったのは、500mlの清涼飲料水ボトルが解禁になった1990年代前半からであることを考えると、途上国においてそれらのペットボトル飲料の普及が相当程度進行していることには驚きを感じる部分もある。

そこでは、外国からの旅行客目当てということばかりでなく、自国の人々がそれを購入し飲んでいるという光景も散見された。衛生的な観念や行動の普及とそれを可能にする媒体や社会制度の整備、購買力の上昇などがそれを支えているのであろう。水筒を持ち歩くのとは異なる形で飲料水の購買と携帯が可能になったことで、“生水を飲まないように”という旅の教訓の意味合いが「水は買うもの」「水は買えるもの」という方向に途上国でさえ完全に変化しつつあるのである。実際にそれを利用しながら成長する子どもたちにとって、それはもはや当たり前のものとなる。道端で売られるミネラル・ウォーターは、途上国のささやかな後発利益ともいえるのであろうし、急速なグローバル化による生活変動の1エピソードともいえるのである。

商品デザインの普及という側面ではあるが、グ

ローバル化の進展は、そんな日常生活の些細なペットボトルの光景にも投影されている。ここでの書評の対象たる本書でも安全な飲料水の入手率の国際比較が論じられているのだが、その意味では、地球上で進みつつある、そんな細かな現実の動きを視野の中におさめることで本書もより深く理解可能なものになるといえるだろう。

II

本書は、長年、第三世界における社会政策の問題に取り組んできたカリフォルニア州立大学バークレー校社会福祉大学院長のJ.ミッジリィ教授が、「国際社会福祉論 (social welfare in the global context)」と銘打って、それらに関する理論と事実の諸論点の整理を著したものである。ロンドン政治経済大学のR.テイトマスの薫陶を受けた著者は、社会福祉サービスに限定されることなく、広く社会政策にかかわる諸領域を研究対象としている。学問的方法論においても、社会政策・行政論や社会学にとどまらず、開発経済学まで幅広く涉猟し、地球的規模の視野の下に諸問題をとらえようとしている。評者もミッジリィ氏の早期の業績以来いくつかの研究上の触発を受けてきたが(拙著『福祉国家の再編成』東京大学出版会、1999年、2章など)、本書の邦訳出版によって、国際社会福祉論という領域の基本概念や枠組の整備がいつそう促進され

ていく可能性が開かれたといえるのではないだろうか。

本書は以下のような、3部10章によって構成されている。

第1部 国際社会福祉とグローバル・システム

1. 国際社会福祉の領域
2. グローバル世界のシステム

第2部 国際社会福祉の分析

3. 世界的規模の社会状況
4. 世界の社会福祉
5. 国家福祉の諸理論
6. 国家福祉がおよぼす影響
7. 社会変動と国家福祉の未来
8. 国際的な文脈でのソーシャルワーク

第3部 国際社会福祉の応用

9. 国際社会開発
10. 社会福祉の国際協力

第1部では、国際社会福祉をめぐる主要概念と研究史や課題の検討がおこなわれ、それらが包含されるグローバル化の潮流を理解するための国民国家・世界システム・国際主義イデオロギーの考察がなされる。第2部では、世界の諸地域の社会状況・生活状況一般の概観と国家による福祉体制整備の理論の確認がなされた後、各国の福祉制度の実情が先進諸国、旧共産主義諸国、第三世界諸国の3つのブロックごとに若干の比較を意識しながら記述される。第3部では、実践的・応用的な問題として国際社会福祉が位置づけられ、国際的な状況でのソーシャルワークの性質と歴史の検討、経済政策と社会政策の統合としての社会開発の重要性と困難性、国際的な諸集団の活動の取り組みとそれによる国際協力や国際会議の役割などが検討されている。

本書は著者も言う通り、個別の国家や政策の分析を掘り下げるといってではなく、国際社会福祉にかかわる題材を広く網羅し、記述・分析・規範提示・応用の各側面から接近するということに特徴

がおかれている。私たちは、著者のこのような仕事を開拓されるべき地図のように位置づけて、本格的な研究の足がかりとすることができるだろう。

### III

本書は、社会福祉・社会保障を国際的な次元で考察しようとする研究なのだが、同時にそれにとどまらず、グローバル化の進む現代世界において、社会科学研究としてその方法論はいかにあるべきかという問題を鋭く突きつけてくるものになっている。評者は国際社会福祉論を専門とするものではないが、そのような社会科学論として読解した場合、本書から次の2点を強く印象づけられた。それらは、分析におけるグローバル性と実践におけるグローバル性といえるかもしれない。

まず、第1に本書を通じて私たちが学ぶべきことは、当然のことではあるが、グローバル化の中で社会福祉の問題を考えていかなければならない時代に突入したという認識である。分析におけるグローバル性である。従来、福祉国家は社会福祉・社会保障の1国内における制度の成立・展開として理解されてきたし、そのような認識で事足りる実態であるということもあった。そのことは、国際的な研究といわれるものにおいても、多くの場合、それは外国の特定の1国研究が中心であり、その集合体として国際研究というものが緩やかに成立すると考えられてきた。しかし、時代と社会の構造変動はそのような認識でとどまることを許さない方向に確実に動いてきている。

著者は、「グローバリゼーションはインターナショナルリゼーションよりも包括的な用語である」(訳書、p.29)とする。そこでは、各種の人間の交流が深まるというだけでなく、世界規模の経済や文化の動き、地球規模の諸問題の発生、世界を単一ととらえる意識の出現などが起こっているのである。国際化という言い方ではすまない世界化・地球化と

いう事象が起こりつつあり、それを解き明かすひとつの考え方としてI.ウォーラステインの世界システム論なども紹介される。世界システム論的には、日本を含むアジアの旧来の貧困国が急激な工業化を達成して「豊かな社会」を達成できたのも、世界規模の資本の流れの中で輸出主導の開発戦略を取ることができたからと理解される。

そのような世界レベルの動きの結果、社会福祉もグローバルな政治経済の影響を受けるようになってきている。その理由のひとつは、各国が中央政府レベルで福祉国家体制の成立を進めてきた結果、そのように展開された国家プログラムがグローバルな諸力の影響下に置かれるようになってきたからである。すなわち、福祉国家になったがゆえに、グローバル化の波に大きく揺り動かされるのである。

世界経済の影響を受けての各国の経済の浮沈に対して、利益を求めての資本移動の急激化、国家財政の厳しさの増加、失業問題の急増などによる社会保険の運営困難などが密接に連動する時代に突入してきている。従来は国家が社会の最大領域として理解され、それらの遠景として世界があったのに対し、現在は世界という容器の中に国家が島のように浮かぶ時代になり、世界経済の高波に国家が浮沈を繰り返しているとも考えられるのである。

第2に本書から印象づけられることは、途上国の現実とさまざまな側面において接するとき、私たちの前提にある社会福祉観・社会保障観が実は先進諸国の立場から顧みられたものにすぎないのではないかという自覚の必要性である。実践におけるグローバル性に求められる姿勢ともいえるものである。そのことは、途上国へ社会福祉・社会保障の諸思想や制度・実践が浸透していったとしても、それは先進諸国の文化・価値観に基づく社会制度が推し進められるにすぎないのではないかという疑問の成立とも考えられる。

著者は、国際社会福祉を「国際的な状況において人間の福祉を記述し、理解し、評価して、その促進を図ることに関わる活動の領域」と規定している。その中では、他の国々の社会状況や福祉システムに関する知識を深めること、それらの経験に学びながら社会福祉介入の改善方策について選択肢を広げ、因果連関の理解を深めることが重視されている(訳書、pp.20-23)。換言すれば、国際社会福祉の充実のためには、情報の国際交流の活発化がその前提として求められるということになる。しかし、その際、各地がおかれる政治・経済の実態や文化的多様性について十分な配慮と当該文脈においての理解が必要になるわけである。

たとえば、政策立案において中央政府は諸外国の施策から多くの情報を入手する。しかし、産業化や都市化が進行した先進諸国においては、労働力人口の多くをしめる被雇用者を想定した社会保障のメカニズムが構築されている。他方で、途上国においては数量的には少ない被雇用者から社会保障制度を構築していく経路をとるのか、それとも、現実に多くの人口をしめる農業や自営業の従事者の問題をどのように考えていくのか、さらにはそこから抜け落ちる貧困者や子ども・老人・障害者をどう包含していくかという問いが並立している。社会保障制度の成立と機能の展開には、各国の産業別・問題別の人口構成比の相違も大きな検討要因ということになる。また、ソーシャルワークが文化レベルでの帝国主義としてある種の先進国的価値観をもって途上国に進出してしまい、相互交流となりえないこともありうる。すなわち、不適切な西欧的方法を一方的に導入するのではなく、情報交流の相互性を途上国との間で実現していくことに意味があるのであり、そのことを通じて先進諸国の側の思想・制度・実践を相対化していくことも目標としていくべきなのである。著者は、むしろ第三世界での試みから先進国のソーシャルワークが学ぶ必要さえあると主張している。

評者が本書から印象づけられた2点は、分析と実践におけるグローバル性として相互に関係しあっているといえるであろう。世界が同一の影響下に置かれるようになるがゆえに、各国の個別状況に応じた多様な対応が求められるのである。その意味では、グローバリゼーションは、実践的にはローカリティへの強い認識を要求するものともいえるのであろう。そこに見られる、常に足元を見据えようとする著者の自省的(reflexive)な研究姿勢には、途上国でのさまざまな研究経験の蓄積が大きく作用しているように感じられる。

#### IV

さらに、本書を社会科学論として読み解いた場合に、著者の議論をふまえたうえで、いっそうの検討が求められると考えられる論点をいくつかあげておくことにしよう。

① 国際的な議論の特徴として、「社会開発」が目標として語られることが多い。本書においても、社会開発とは「経済発展を推進する措置を行って消費型の救済や生活扶助型の社会プログラムを代替する」(訳書、p.251)と規定され、「社会開発は世界の諸問題に対応する魔法の方法ではないが、それは、より広く採用するに価する社会福祉への包括的で、合理的で、実際的なアプローチを提示している」(訳書、p.281)と大きな期待がかけられている。日本では、1960年代から70年代にかけて社会開発が大いに議論された時期があるが、以降は衰退している。日本的文脈との相違を自覚し、進歩概念を相対的にとらえつつも、21世紀の世界の課題として何をその概念に盛り込んでいくのかが問われているといえよう。

② 本書でも若干ふれられているとも言えるのであるが、社会保障・社会福祉におけるジェンダー・バイアスの問題、また、経済開発をもふくみこむ社会開発を主張するのであれば、いっそう環境問題と福祉国家のそう簡単ではない両立の可能性の問題については大いに論じる必要があるであろう。利害関係が先進国との間でトレードオフ的な要素も有する途上国を含む議論であれば、なおのことである。フェミニズムとグリーンズムからの福祉国家への挑戦を、国際社会福祉論は受けて立たなければならないであろう。

③ 国際比較研究における共通の土俵というのが、どのように設定可能であるかは永遠の課題である。社会状況にとどまらず、社会制度も異なる(統計の取り方自身もこの中に入るわけである)中において、先進国・途上国において共通に比較可能な統計を整備していくこと、そのものの困難さがつきまとう。しかし、厳密性・正確性を求めるあまり、悲観的になっても仕方がないだろう。むしろ、社会事象の測定にかかわって、この問題は常につきまとう連続線上の程度問題と考え、問題の射程との適合度を問うたほうがよいのかもしれない。

国際社会福祉論に限ったことではないが、私たちの研究体制や理論枠組の成熟、方法の整備を社会の現実が待っていてくれるわけではない。私たちは日常の身近な変化に社会変動の兆候を読み取り、それをマクロな議論につなげていく努力をしていく必要がある。冒頭ミネラル・ウォーターの話題もそのような大きな流れの中の1ショットととらえていくべきなのだろう。本書をそのような想像力のベースキャンプとして活用していくことが望まれる。

(ふじむら・まさゆき 武蔵大学教授)

**編集委員長**

阿藤 誠 (国立社会保障・人口問題研究所長)

**編集委員**

イト・ペング (関西学院大学助教授)

埋橋 孝文 (日本女子大学教授)

岡 伸一 (東洋英和女学院大学教授)

尾形 裕也 (九州大学教授)

勝田 智明 (厚生労働省大臣官房国際課室長)

沙 銀華 (ニッセイ基礎研究所副主任研究員)

武川 正吾 (東京大学助教授)

土田 武史 (早稲田大学教授)

植村 尚史 (国立社会保障・人口問題研究所副所長)

須田 康幸 (国立社会保障・人口問題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)

松本 勝明 (同研究所・社会保障応用分析研究部長)

**編集幹事**

阿部 彩 (同研究所・国際関係部第2室長)

金子 能宏 (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)

小林 信彦 (同研究所・客員研究員)

上枝 朱美 (同研究所・客員研究員)

---

**海外社会保障研究 No. 137**

平成 13 年 12 月 25 日 発行

ISBN 4-900849-54-5

編集 国立社会保障・人口問題研究所

〒100-0011 東京都千代田区内幸町2丁目2番3号  
日比谷国際ビル6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

〒150-0011 東京都渋谷区東2丁目16番10号  
東京日産渋谷ビル8階

Tel: 03-5467-4721 Fax: 03-5467-4722

e-mail: [books@infoasia.co.jp](mailto:books@infoasia.co.jp)

homepage: <http://www.infoasia.co.jp>

ISSN 1344-3062

---