

## 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ならず、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発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ぼり、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)