

ペンション・ガバナンス論（序説）

渡部 記安

はじめに

超高齢化社会における老後所得保障制度（公私年金制度）の研究を開始して以来、筆者は長年の間、「わが国の公私年金制度関連の研究は、余りにも制度的技術論議に終始しており、何か非常に重要な根源的なものが欠落しているのではないか」と、漠然とした疑問を感じてきた。

しかし、「具体的に、それが何なのか」は、残念ながら筆者には理解不可能であった。

ところが、1994年以降 Wharton School の「年金研究評議会」(PRC)に毎春参加し、米国の権威者の研究発表を拝聴し、また活発な質問・討論にも参加し、さらに1997年夏期に「ILO 客員研究員 (visiting scholar)」としてジュネーブの ILO 本部に赴任し、先進諸国の権威者と討論した結果、それが「ペンション・ガバナンス (Pension Governance: 年金制度の運用管理のあり方) の確立」問題であると明確に認識でき、筆者は非常に感激した。

このため、本誌からの依頼に対して執筆中であった「米国の公私年金資産運用に関する法律問題」を急遽中止し、小論ながらも本論文「ペンション・ガバナンス論（序説）」を敢えて短期間で執筆した。

筆者は、今後この「ペンション・ガバナンス問題」の研究をさらに深めるとともに、「米国の

公私年金資産運用に関する法律問題」は後日改めて発表する予定である。

I 問題の提起

OECD 諸国における「老後所得保障制度の体系」は、一般的に、①公的年金制度、②職域(企業)年金制度、および③個人貯蓄制度の「3本柱」から構成されている。

しかし、この事実は、直ちに「OECD 諸国の全被用者が、現実に3本柱のすべてにかなりの割合で依存」していることを意味しない。

OECD 諸国における引退者の所得分布を分析すれば、「引退者の所得階層の下から40%の層は、職域(企業)年金制度および個人貯蓄制度への依存はほとんど期待できず、ほぼ全面的に公的年金制度に依存」している実態が判明する (Turner and Dailey, 1997)。職域年金制度が成熟していないわが国の現状では、この割合はさらに高い。

このため、その財源が一般歳入であるか社会保険料であるかを問わず、所得再分配機能を有する「公的年金制度の老後所得保障機能の高さと、その効率的運営管理の重要性」が、世界的に改めて認識されなければならない。

ところで、現在のわが国の公的年金制度改革論議は下記の二点に集約され、しかもこれを「当然の前提」として展開されており、これに対す

る異議・反論はほとんど存在しないと言っても過言ではない。このため、行政・雇用主団体・労組等の公的年金論議は「一見、多様かつ活発」ではあるが、その意味では、いずれも「コップの中の嵐」的相異にすぎない「同一範疇の思考形態」であり、「多様性は皆無」であると、筆者は判断する。

①「人口超高齢化」に基づき、公的年金財政が極度に逼迫してきた。このため、

②改革の選択肢は、「年金給付額削減」（含、受給開始年齢引き上げ・インフレ対策修正）か「拠出金率アップ」しか存在しない。

しかし、筆者はこのような「わが国の改革論議の大前提」に対して、敢えて素朴な異議を唱えるものである。すなわち、

①公的年金財政逼迫の主要要因は、果して「人口超高齢化」だけなのか、さらに、

②改革の選択肢は、果して「年金給付額削減」（含、受給開始年齢引き上げ・インフレ対策修正）と「拠出金率アップ」の二つしか存在しないのか、

というのが、筆者の本論文執筆の基本的問題意識である。

筆者は、わが国の公的年金制度改革論議に対して、敢えて基本的疑問を提起して、制度改革論議に対する根本的再吟味・再検討を要求したい。

その主たる根拠を結論的に言えば、下記に詳述するとおり、「わが国におけるペンション・ガバナンス（年金制度の運営管理のあり方）に関する基本的認識の欠如と、それに対する抜本的対策の本質的欠落」である。

このため、「年金給付額削減」や「拠出金率アップ」を議論する前に、まず「ペンション・ガバナンス」という根源的課題を早急に検討し、

さらにその上で「公的年金制度の運営管理に関する民主制と効率性の導入促進」である事実を、筆者は強く提言したい。

II 「福祉国家の危機」回避のために

最近の OECD 諸国の動向を概観すれば、経済的不振の長期化、失業率の高止まり、離婚増大による家族形態の変化等に基づき、第二次大戦後一貫して拡大的發展を遂げてきた「福祉国家（welfare state）と社会保障制度（social security system）に関する基本的理念の再検討」が、初めて社会的政治的関心の焦点となってきた。

すなわち、国際的経済競争が激化する過程で、「現行水準の社会保障制度を今後とも維持継続可能か、それとも本質的改革が不可避か」という議論が歴史的に初めて各国で展開され、「福祉国家（welfare state）と社会保障制度の本質が、今や最大の政治的課題」となってきたのである（Polung, 1995）。

わが国の「公的年金制度改革論」は、年金財政逼迫を理由とする単なるわが国固有の現象ではなく、世界史的な潮流の下で OECD 諸国に共通して惹起している共通現象の一端として明確に位置づけて検討しなければ、本質的解決策の発見は不可能であろう。

元来、「福祉国家」とは「主権者である国民に対する最低限度の文化的生存と最大限度の個人的自由の保障機構」と定義でき、他方「社会保障制度」とは「福祉国家政策遂行のための、市場メカニズムに対する大規模な干渉機構」（a massive intervention in the market mechanism）と定義できよう。

まず、「OECD 諸国の福祉国家政策や社会保障制度政策が、第二次大戦直後の、現在よりも

経済成長率が高かった時期に創設・整備されて発展してきた客観的事実」にわれわれは特に注目すべきである。

しかし、最近では OECD 諸国の経済的成長率が鈍化したため、「福祉国家政策や社会保障制度政策は、政治的には満足すべきものではあるが、財政的にはさらなる緊縮策が不可避となった現実」こそが、「福祉国家の危機」の真の原因である。

すなわち、「社会保障制度の危機とは、福祉国家に本質的に内在する時限爆弾 (a timebomb) である」とのサンドモの鋭い指摘 (Polung, 1995) に対して、われわれは謙虚に耳を傾けるべきであろう。

社会保障制度とは、政治的安定と財政的基盤安定という下部構造の上に初めて可憐な花を美しく開花する上部構造であり、この下部構造は福祉国家ないし社会保障制度に関する政策推進の「起爆剤」ともなるが、他方「時限爆弾」ともなり得るのである。

第二次大戦直後は、社会の中核となるべき「中産階級」に関する失業、貧困、社会的不正義が著しく（それが戦争の主因の一つでもあった）、「市場メカニズムに対する公共的干渉を求める世論が圧倒的に強かった時期」であった。

このため、福祉国家政策ないし社会保障政策が、「経済的社会的効率性のみならず勤労意欲・モラルリスクに及ぼす影響等を十分検討する必要性」を感じることなく、創設され発展してきたのである。すなわち、「福祉国家ないし社会保障制度が、市場メカニズムに対する相互作用のシステムの評価なしに創設・構築され、発展してきた」のである。多くの公的年金給付や福祉給付に関する「資力調査 (means-test) の撤廃」も、その象徴の一つとして指摘される

(Polung, 1995)。

その結果、「多くの社会保障制度が、その正確な社会的経済的効果を具体的に認識し検討されることもなく、盲目的に (blindfolded) 創設・運営されてきたため、現状ではその基本的変更が政治的には非常に困難な事態」となっているのが、現在の実態である (Atkinson, 1993)。

「福祉国家」とか「社会保障制度」とかの概念が、「政治的には批判を許容しないほどに強い響きを有するわが国」においては、われわれはこの冷厳な客観的事実を改めて冷静に受け止める必要があると、筆者は痛感する。

要するに、「現代社会とは、第二次世界大戦以降ほぼ抜本的に再吟味されることなく発展してきた福祉国家ないし社会保障制度の理念が、世界的規模で初めて再検討されつつある時代」という意味で、特別な歴史的意味を有する。

同様の問題意識に基づき、カウフマンは既に 1985年に、「福祉国家の危機」を、要旨次のように明確に分析している (Kaufuman, 1985)。

①社会保障制度は、経済的成長率が高かった時代に構築されたが、現在は経済的成長率が低迷し、失業者が増大している。

②しかし、その財政的背景を無視して政治家は、選挙民が社会保障制度のさらなる改善・充実を希望していると確信している。

③他方、社会保障制度の内包する非効率性 (ineffectiveness) や勤労意欲減退要因等がますます増大している。

また、Polungによれば B.R. Andersonも 1984年に、「社会保障制度の効率性の一般的低下」を強く指摘している。

すなわち、「福祉国家の危機の構成要因」として、「財政問題 (financing)」、「管理問題 (control)」、および「正当性問題 (legitimacy)」を

挙げて、特に「正当性問題 (legitimacy)」を最大の緊急課題と指摘した。

彼は、「正当性に対する危機」(legitimacy crisis)として、①行政組織の硬直性と近づき難さ、②浪費、および③課税回避 (tax evasion) を挙げ、「正当性に対する危機を解決することが可能であれば、財政問題や管理問題に関する現実的解決策を発見することも可能となる」と明確に指摘している。

以上の分析結果を、筆者は下記のようにまとめたい。

①福祉国家政策も社会保障政策も、一定水準の経済成長をその制度創設・存続の大前提として要求するものであるが、現在はその大前提が崩れつつある。

②しかし他方、福祉国家政策や社会保障制度政策が最大の救済・育成対象とした「中産階級」が、現在では社会の中核としての存在を政治的経済的社会的にも安定的に維持確保している。

③「市場メカニズムに対する相互作用に関するシステムの評価なしに構築され発展してきた社会保障制度」は、その創設時から、「過度の家父長的温情主義 (paternalism) や連帯性 (solidarity) に基づき、非効率性や勤労意欲減退等の要因を本質的に内包」していた。

④以上の理由に基づき、従来からの基準に基づく福祉国家政策や社会保障政策の持続的存続は不可能となり、その「本質的見直しが必要」となってきた。

⑤しかし、従来の経験に強く捕らわれた政治家は、その歴史的財政的背景を無視して、選挙民が社会保障制度のさらなる改善・充実を希望していると「確信」している。他方、一般国民にも、その歴史的財政的背景を無視し

て、既存の給付を「既得権と確信」し、その改革に盲目的に反対する傾向が非常に強い。最近の共産主義国家崩壊の主因の一つが「過度の家父長的温情主義 (paternalism) と、それに基づく非効率性や勤労意欲減退」にあった事実を、筆者は強く指摘したい。

そこで、以上の分析に基づき、下記の事項を筆者は強く指摘したい。

第一に、透明で規制撤廃された世界的経済市場の創設と展開に基づき、経済の安定的成長発展を促進すべきである。しかし、この問題は年金学者である筆者の能力を超える課題のため、その分析は当該専門家に委ねたい。

第二に、財政的逼迫を理由に、「福祉国家ないし社会保障制度の清算ないし崩壊」を安易に容認して、単純な「自己責任原則導入論」を安易かつ短絡的に支持すべきではない。

第三に、「市場メカニズムに対する相互作用に関するシステムの評価に基づき、福祉国家ないし社会保障制度を再検討・再構築」すべきである。そのためには、「非効率性や勤労意欲減退等に関する要因の明確な認識と、それを排除する政策の確立と推進」が必要不可欠であり、「自由競争市場の効率性と自己責任に基づく勤労意欲の向上を背景とした社会保障制度の構造改革」を、われわれは探究しなければならない。

特に、「福祉国家ないし社会保障制度に関する危機回避」のために、筆者は、「正当性に対する危機」(legitimacy crisis)の重要要因である「非効率性や勤労意欲減退等に関する要因の排除」の観点から公的年金制度を検討し、財政問題への現実的解決策のためにもまず「ペンション・ガバナンスの確立」の必要性を強く指摘したい。

III 国民社会支出の要因

OECD 諸国の実態を概観すれば、失業保険制度や社会扶助制度も、実質的には「現金給付システム」(cash benefit systems)として、老後所得保障機能の一翼を担っている。

このため、老後所得保障制度としての公的年金財政の研究には、単なる「公的年金支出」のほか、「失業(保険)給付支出」や「社会扶助支出」をも包含して総合的に行なうことが必要不可欠である。

ILOのD. Latulippeはこれらの総支出を「国民社会支出」(national social expenditure)と定義して、公的年金制度の財政負担問題に関する議論を展開している。筆者もこれに従いたい(Latulippe, 1997)。

Latulippeは、「国民社会支出」(national social expenditure)の決定要因を詳細に検討して、下記の三つに分類している。

- ①「人口変動要因」(demographic developments),
- ②「経済的発展要因」(economic developments), および
- ③「ペンション・ガバナンス(年金制度運営管理のあり方)要因」(pension governance factors)。

わが国では「人口変動要因」のみに注目して、より詳細で綿密な分析検討が欠落しており、特に「ペンション・ガバナンス(年金制度運営管理のあり方)要因」に対する認識・研究が本質的に欠如している実態を、われわれは厳粛に反省しなければならない。これこそ、わが国における公的年金制度改革論議の最大の欠陥であると、筆者は指摘したい。

なお、「ペンション・ガバナンス(年金制度運営管理のあり方)要因」は、公私年金制度に共通した課題であるが、非効率性や勤労意欲減退の要因を強く内包する社会保障制度上の公的年金制度においては、特に重要な検討課題となる。

1 人口変動要因

「人口変動要因」は、もちろん「高齢化」(ageing)を意味するが、その内容は「生物学的要因」(biological component)と「生活行動的かつ法規制的要因」(behavioural and regulatory component)に分類される。

前者は出生率や死亡率の変動に基づくもので、公的年金制度に関する「潜在的」拠出者数と受給者数の決定要因となる。後者は労働市場への参入年齢や引退年齢等の変動に基づくもので、「顕在的」拠出者数と受給者数の決定要因となる。

1950—90年間のOECD諸国における「公的年金制度に関する加入者・受給者人口比率(現役世代人口に対する公的年金受給者の割合)」(the old-age dependency ratio of the pension system)の増加の実に70%は、「生活行動的かつ法規制的要因」に基づくものであり、「生物学的要因」はわずか30%にすぎない。

わが国では、単純に「生物学的要因」のみに注目した研究が多いが、われわれはこの「公的年金制度に関する加入者・受給者人口比率」という概念に注目し、「生活行動的かつ法規制的要因」の影響の大きさを改めて認識し研究する必要がある。なお、わが国もほぼこの割合に近いものと、筆者は推測している。

2 経済的発展要因

「経済的発展要因」は、「経済成長率」(the rate

of economic growth) と「失業率」(the unemployment rate) に集約される。

OECD 諸国における経済成長率は、1960—70年間の年率5.5%から、1980—90年間の2.8%へと次第に低下している。他方、現役被用者総数は相対的に着実に増加しているものの、ベビー・ブーマーの労働市場への参入に加え、女性の急速な労働市場への参入増に基づく労働力供給量のより大幅な増加のために、現実の失業率は悪化している。

新規雇用数が実質的に増加しなければ、1990—2010年間に於けるさらなる労働力供給量の増加のために、失業者数はさらに増加すると推計されている。

3 ペンション・ガバナンス（年金制度運営管理のあり方）要因

1960—81年間に於ける OECD 7か国の国民社会支出増の実に60%は、「人口変動要因」や「経済的發展要因」に基づくものではなく、「年金給付水準の実質的増額」を主要原因とする「ペンション・ガバナンス要因」(pension governance factors) に基づくものであった (OECD, 1985)。

ペンション・ガバナンス要因は、下記に詳述するとおり、年金制度の管理運営に関する全般的効率性をも包含する概念である。しかし、わが国に特有の「非効率性」のために、わが国の「ペンション・ガバナンス要因」は前記6割よりもさらに高いものと、筆者は推測している。ここに、他の OECD 諸国とは異なった意味での、「ペンション・ガバナンス要因」のさらなる重要性が、わが国には存在する。

IV ペンション・ガバナンスとは、何か

では、「ペンション・ガバナンス」とは、具体的には何を意味するのであろうか。

Latulippe は、要旨次のように述べている。

(a) ペンション・ガバナンス要因とは、「人口変動要因や経済的發展要因以外の要因」であり、公的年金に関する「制度設計」(design of the scheme) だけではなく、「年金拠出金(または税金)の集金」から、「年金資産管理運用」や「年金給付の支給」までを包含する「公的年金制度の全般的運営管理に関する広範な範囲に及ぶ諸問題を包含する非常に広い概念」である。

(b) しかし、このペンション・ガバナンス要因の重要性は、ほとんどの国で正当に評価されず、しばしば非常に低く評価されているのが一般的である。

さらに、C. Bailey がこの問題を一層深く分析研究している (Bailey, 1997)。彼は、要旨次のように議論を展開している。

(a) 「効率的」公的年金制度 (an effective system) 提供に関する対策を策定実施するためには、その「制度設計」(design of the scheme) のみに焦点を絞って検討するのでは不十分であり、その「機能」(functions) にも注目して総合的に検討することが必要不可欠である。

(b) 「ペンション・ガバナンス」という術語は、公的年金制度に関する「コンセプト (concept), 制度設計 (design), および運営管理 (implementation) 間の一連の連鎖・関連形態 (linkage)」を意味する。

(c) また、「公的年金制度の目的の決定 (determination of the objectives) に関するすべての側面とその関連性を包含し、その目的をどのように達成するかという政策手段に関するあらゆる側面と関連性を包含し、そこにおける民主制の確立を意味する。

(d) しかし、公的年金制度に関する「全般的運営管理 (overall performance) の水準」は、多くの国において従来から絶望的に低く、国民の期待を裏切るものであった。

要するに、公的年金制度に関する「制度設計」はもちろん重要ではあるが、老後所得保障機能的にも財政的にも「民主的で効率的な公的年金制度の確立と運営」が極めて重要であり、そのためには、「拠出金集金から、資産管理運用、年金給付支給までの年金制度の全般的運営管理における民主制の導入と効率性の促進」が必要不可欠であると、筆者は要約したい。

この「公的年金制度の全般的運営管理における、民主制の導入と効率性の促進」に関する包括的概念こそが、「ペンション・ガバナンス」であると、Bailey はジュネーブで筆者の質問に対して明確に回答してくださった。

V わが国公的年金制度の現状

—ペンション・ガバナンスの欠如

社会保険制度を採用しているわが国における公的年金制度の主要問題点を、筆者は下記のように要約したい。要するに、「ペンション・ガバナンスの本質的欠如」である。

①国民の「制度所有者としての意識の欠如」

単純な官僚批判の前に、国民の謙虚な自己反省がなければ、改革論は実質的に前進しないと、筆者は確信している。

②制度設計論議が中心

わが国の公的年金制度改革論議は何故か「伝統的に制度設計論議中心」であり、拠出金集金から、資産管理運用、給付金支給に至る「総合的管理運用の重要性と、そこにおける民主制の確立と効率性の促進に対する認識と対応策が完全に欠落」している。

③情報の閉鎖性

適切な情報の迅速な提供こそが、国民の「制度所有者としての意識向上」の大前提である。しかし、「社会事業年報」一つとっても、「重要事項を簡明に、理解しやすく情報提供する」との意識が乏しい。その主要な原因は、「社会保障制度を所管する官僚の意識問題」にあると、筆者は判断している。わが国官僚には明治憲法下の「依（よ）らしむべし、知らしむべからず」という官僚至上主義意識が依然として払拭されていない。「このような官僚意識は国民の権利意識の高さに反比例」するが、「国民の公的年金制度の所有者としての意識が希薄な社会保障関連分野では特にこの現象が顕著」である。

④経済的社会的効率性への無関心

他の OECD 諸国との比較研究を推進すれば、わが国の社会保障制度体系および所管官庁（官僚）には、「社会保障制度における経済的社会的効率性に関する意識が本質的に欠如」している特異性が鮮明となる。「社会保障制度は効率性と矛盾して当然」との意識さえかいま見ることができ。わが国の社会保障制度体系と所管官庁（官僚）の「辞典」に、「経済的社会的効率性」という文字をゴシック体で導入することが、最大の緊急課題であろう。そのためにも、国民の「制度所有者としての自覚」が必要不可欠である。

⑤公的年金資産運用の非効率性

時代的使命を終わった財政投融资への年金資産の投入、および年金福祉事業団に見る官僚による無責任かつ放漫な公的年金資産運用がその象徴的存在であり、公的年金資産運用は「財源強化」どころか、逆に「不良債権化を促進」しているのが実態である。なお、米独英仏ともに、公的年金財政は賦課主義である。他方、わが国政府は「修正積立主義」を標榜しているが、年金財政は実質上「賦課主義」に変質している。巨額の年金資産運用に関する政治家と官僚の問題意識の低さと権限濫用の観点から、「公的年金財政は賦課主義に限定せよ」と強調する有力学者も米欧には存在するが、わが国がまさにこの典型であろう。いずれ否応なく、「公的年金積立金は近い将来枯渇」して行くであろう。しかし、現在存在する積立金に関しては、財政投融资や年金福祉事業団等での運用を廃止し、厳しい受託者責任を規定した上で、民間金融機関に直接運用委託している米国制度（賦課主義ではあるが、制度改正により現時点では暫定的にかなりの公的年金資産が存在する）も参考にした抜本的改革に基づく運用体制を早急に導入すべきであると、筆者は判断する。

⑥社会保障制度を全体として総合的に管理運営する意識の欠如。

省庁間のみならず、同一省庁間での「縦割行政」と「官僚の総合的発想の欠如」のために、公的年金制度を含む社会保障諸制度が分断的に創設・運営・管理され、非効率性を増幅している。その典型が、国民健康保険制度加入者で国民年金未加入者が長期間にわたり多数存在するにもかかわらず、いたずらに放置されている実態であろう。要するに、「社会

保障ガバナンス」(Social Security Governance)とも称すべき問題意識の欠如である。

以上の共通現象の根源を国際比較研究的に分析すれば、本質的には「ペンション・ガバナンスの欠如」に帰着する。

もちろん、以上の欠陥的特徴に対する個々の個別的解決策は存在はする。しかし、その本質的解決のための最善の対策は、「ペンション・ガバナンスの確立」以外には存在しない。

老後所得保障制度の大黒柱である公的年金制度は、国民（含、被用者・受給者・雇用主）のためのものであり、「国民が制度所有者」である。

「ペンション・ガバナンス (Pension Governance) の確立」の第一歩は、まず民主制導入の観点からも、国民が「制度所有者としての自覚と責任」を明確に認識することから始まらなければならない。

次に、国民の制度所有者としての権利（受給権等）と義務（拠出義務等）を円滑に確保・遂行するための社会体制、特に行政機構の整備が必要不可欠となる。そのためには、①「法の支配」の確立と通達行政の撤廃、②縦割行政の改革、③老後所得保障関連制度と機構の一元化とスリム化、④純粹の政策的業務と現業的業務の分離、⑤手続きの簡素化等が急務となる。

「縦割行政の改革」とそれに基づく「老後所得保障関連機構の一元化」には、「失業対策」や「社会扶助対策」等の「現金給付システム」に対する総合的整備が必要であり、そのためには「社会保障ガバナンス」(Social Security Governance)とも称すべき柔軟な発想が必要である。

現在わが国厚生省を中心に展開されている「公的年金制度改革論議」は、「制度設計論」中

心であり、「ペンション・ガバナンス確立への問題意識が皆無」であると、筆者は強く指摘したい。政府が最大要因として挙げる「年金財政逼迫」も、「ペンション・ガバナンスの確立」に基づく、「集金から、年金資産管理運用、給付金支給に至る総合的運営管理による民主制の導入と効率性の追求」により、かなりの割合で改善可能となろう。

なお、「連合」や「日経連」・「経団連」等の「公的年金制度改革論議」も、「行政官僚」の発想と本質的に同一の「制度設計論」が中心であり、「ペンション・ガバナンス確立」の観点からの問題意識がほとんど欠落しているのは、非常に残念である。しかし、この実態は、わが国における「ペンション・ガバナンスの確立」がいかに重要不可欠であるかを、逆説的に証明するものであろう。

VI ペンション・ガバナンス確立の条件

「ペンション・ガバナンス」問題とは、「国民が公的年金制度所有者」との明確な認識に基づき、いかにしてより「民主的かつ効率的公的年金制度を持続可能に創設・運営・管理」して行くか、に関する核心的論議である。

また、「ペンション・ガバナンス」とは、公的年金制度に関する「コンセプト (concept)、制度設計 (design)、および管理運営 (implementation) 間の一連の連鎖・関連形態 (linkage)」を意味する。「民主的かつ効率的」公的年金制度 (an effective system) 提供に関する対策を策定実施させるためには、その「制度設計」(design of the scheme) のみに焦点を絞って検討するのではなく、その「諸機能」(functions) をも合わ

せて総合的に検討することが必要不可欠である。

ところで、Baileyによれば、厳密には「万国共通の理想的ペンション・ガバナンス対策」は存在しない。その理由は、公的年金制度に関する「ペンション・ガバナンスの効率性」(effectiveness of the governance) には、その国の政治状況、社会経済基盤の質 (quality of the infrastructure)、および教育水準等が必然的に反映されるためである (Bailey, 1997)。

しかし、彼も「各国共通の原則的留意事項」の存在とその重要性は認めている。すなわち、まず「主要利害関係者の役割 (権限と責任) と相互関連性」に関する綿密な分析検討が、必要不可欠となる。

この主要利害関係者とは、①(中央)政府(所管官庁)、②公的年金管理運営機構 (social security institutions)、および③社会的パートナー (social partners) (拠出金負担者としての国民ないし被用者 (含、受給者)、および雇用主) である。

1 政府

当然ながら政府は、OECD 各国においてその公的年金制度の創設および管理運営に関して重要な権限と責任を有している。

「政治的側面」としては、政策決定が長期的視点ではなく、目先の利害に絡んで実施される可能性が強いのが世界的な一般的現象である。このため、その民主的チェックが必要不可欠である。

「行政的側面」としては、老後所得保障制度の一元化、組織スリム化、手続き簡素化、および財政所管省庁との円滑な調整が重要である。

「運営管理的側面」としては、社会保険制度

(social insurance schemes)に基づき、国民または、被用者と雇用主の社会保障料（税）で財政を賄う場合には、「拠出者の自治(autonomy)の確立」が必要不可欠である。そのためには、純粹の年金政策所管官庁とは別に、「公的年金制度年金運営管理機構」(autonomous public institution)を創設して、実務的現実的運営管理の権限と責任を直接付与すべきである(Bailey, 1997)。この場合にも、政府は、立法と主要政策の策定実施に関しては、もちろん依然として直接的権限と責任を有する。

なお、社会保障料（税）で賄う場合にも、一般的には財源としてかなりの政府補助金が存在するため、政府の権限と責任はやはり大きくなり、「公的年金制度運営管理機構」の運営管理には当然政府も参画することとなる。わが国は、社会保険制度を採用しているが、国庫補助金もかなり存在するため、このケースに属する。

他方、財源を一般会計予算で賄う場合には、政府の直接運営管理となるのが一般的である。しかし、この場合にも、「国民が制度所有者」である事実には本質的相異はないため、民主的で透明な管理運営のために国民ないし被用者（含、受給者）と雇用主の代表がその運営管理に参画する制度を構築すべきであろう。

2 公的年金制度運営管理機構

万国共通の理想的ペンション・ガバナンス対策は存在しない。しかし、社会保険制度(social insurance schemes)に基づき、国民の拠出金、または被用者と雇用主の拠出金（および政府補助金）で財源を賄う場合には、「拠出者の自治(autonomy)の確立」が必要不可欠であり、公的年金制度の運営管理は自治的または半自治的機能を有する公共機構 (autonomous or semi-

autonomous public body)として「公的年金制度運営管理機構」(social security institutions)を創設するのが最善の対策である (Bailey, 1997)。

すなわち、「ペンション・ガバナンスの確立」のためには、国民の制度所有者としての権利(受給権等)と義務(拠出義務等)を円滑に確保・遂行するための社会体制、特に行政機構の整備が必要不可欠となる。

そのためには、①「法の支配」の確立と通達行政の撤廃、②縦割行政の改革、③老後所得保障関連制度と機構の一元化とスリム化、④純粹の政策的業務と現業的業務の分離、⑤手続きの簡素化等が急務である。この一元化されスリム化された現業的業務を所管する「新社会保険庁」的機関が、「公的年金制度運営管理機構」である。

この「公的年金制度運営管理機構」の業務内容は、拠出者である国民ないし被用者・雇用主の把握確認、拠出金の徴収(含、強制執行)、記録帳簿の管理、年金資産の管理運用、年金給付の支給、国民に対する情報提供・教育啓蒙活動等多岐に及ぶ。「公的年金制度運営管理機構」の組織と権限は法律で規定され種々の形態が存在するが、利害関係者である国民ないし被用者（含、受給者）・雇用主・政府の三者の代表で構成する「理事会」(Governing Body or Board of Trustees)を最高機関として、意思決定と運営管理が行なわれるのが最善の対策である。その場合、国民ないし被用者（含、受給者）の代表選出には、地域・職域・年齢構成等を考慮して、多様な国民意思を反映すべきである。

この「理事会」の権限は、公的年金制度の運営管理に関する①基本的政策の決定、②日常的運営管理の「執行責任者」(Chief Executive)に対する選任（同意）権・解任（請求）権、③

「執行責任者」の日常的運営管理に対する全般的監督権 (overall supervision), および④政策所管省庁に対する立法的・行政的対応の勧告・要請権である。

なお、この場合、公的年金運営管理機構の經常的事務的業務は、法律に基づき「執行責任者」(Chief Executive)に委ねられるのが一般的である。しかし、ベルギー等は「理事会」が日常業務まで執行しているケースも存在する。この「執行責任者」は、「理事会」に対して責任を負うこととなる。

ところで、現実には「理事会」のメンバーである国民ないし被用者(含、受給者)や雇用主の代表は、一般的に公的年金制度に関する知識が乏しく、また会議の回数も少ないのが実態である。このため、一般的に官僚である公的年金制度の専門家である「執行責任者」の権限が実質的に増大しており、世界的にも今後の大きな課題の一つとなっている。しかし、後述のとおり、これには種々の改善・対応策が十分可能であるため、「理事会制度」の否定の根拠とはなり得ない。

ところで、社会保険制度を採用しているわが国では、「社会保険庁」がこの「公的年金運営管理機構」に相当する。

しかし、現在のわが国においては、公的年金制度そのものが乱立し、「所管官庁の一元化」さえ達成されていない。さらに、現行の「社会保険庁」には、国民ないし被用者(含、受給者)・雇用主の意思を代表すべき「理事会」そのものが存在せず、厚生省官僚である社会保険庁長官が実質的に全面的運営管理を実施している。

わが国における「ペンション・ガバナンスの確立」のためには、国民の制度所有者としての権利(受給権等)と義務(拠出義務等)を円滑

に確保・遂行するための民主的かつ効率的体制、特に行政機構の整備が必要不可欠となる。

そのためには、①「法の支配」の確立と通達行政の撤廃、②縦割行政の改革、③老後所得保障関連制度と機構の一元化とスリム化、④純粹の政策的業務と現業的業務の分離、⑤手続きの簡素化等が急務である。その上で、この一元化されスリム化された現業的業務を所管する「新社会保険庁」を創設し、この「理事会」制度を導入することが急務であると、筆者は強く提言したい。

拠出金負担者や受給者は、情報公開、冗費排除、効率的な管理運営に対して最も利害関係を強く有するため、この「理事会」制度の創設に基づき、これら諸課題の解決が効果的に推進可能である。国民の意識向上のためには、特に情報公開が重要である。社会事業年報のような諸統計も、「企業会計原則」等を導入して、重要性の原則、明瞭性の原則に基づき、簡潔明瞭に記述し、国民の理解容易化に配慮する必要がある。

この「理事会」の権限は、前述のとおり、公的年金制度の運営管理に関する①基本的政策の決定、②日常的運営管理の「執行責任者」の選任(同意)権・解任(請求)権、③「執行責任者」の日常的運営管理に対する全般的監督権 (overall supervision), および④所管省庁に対する立法的・行政的対応の勧告・要請権である。

全般的監督権に関連して、「理事会」の権限が問題となる。株式会社制度の場合のように、「理事会」と「監査役(会)」に機能分化することが原則ではあろう。

しかし、わが国における「当面の課題」としては、複雑な組織構築ではなく、株式会社制度における監査役(会)的モニタリング機能をも「理事会」に包含させた簡素な組織である「理

事会」制度でも良いから、まず「理事会」制度の早急な確立が急務であろう。

これに対して、多数の関連する「審議会」や「委員会」が存在し、「国民の意思は十分反映」されているとの反論もあろう。

しかし、わが国の「審議会」や「委員会」の制度は、すでに多くの論者が批判しているとおり、非常に問題が多く、決して国民意思の反映機関ではない。

まず、官庁による「人選」自体に問題がある。若干異論を提起する者を混入させても、最終的には官僚が事前に作成した結論を容認可能な構成となるよう人選されている。さらに、「審議公開」の閣議決定にもかかわらず、「原則的」公開だとの形式論理に基づき、実態的には「非公開」であり、しかも審議自体も形骸化しており、官僚作成の結論の「追認」機関にすぎず、単なる官僚体制の「隠れ蓑」にすぎない。「委員に女性が何名いる」ことがピーアール要因となっている事実事態が明白に証明するとおり、「審議会」や「委員会」は官僚作成の結論の「形式的追認」機関にすぎず、「国民の意思を十分反映」して実質的審議を行ない、課題解決のための斬新な政策を提言する機関ではない。この点からも、わが国の「審議会」や「委員会」の制度は、OECD諸国間でも類を見ない特異な存在であり、「ペンション・ガバナンス確立」の大きな阻害要因となっている事実を、筆者は強く指摘したい。

形式的で形骸化した「審議会」や「委員会」を廃止して、拠出者兼重要利害関係者である国民ないし被用者（含、受給者）と雇用主の意思を直接反映する「理事会制度」を早急に創設して、公的年金制度に関する運営管理を民主化・透明化・効率化すべきであろう。

3 社会的パートナー（social partners）

国民ないし被用者は、拠出金負担義務と情報提供義務を負っている。雇用主も、公的年金運営管理機構に対して拠出金負担義務と加入・受給資格に関する被用者情報の提供義務を負っている。

社会保険制度の相互支援と自治的理念 (basis of mutual support) に基づき、またこれらの義務に対応して、拠出金負担者と受給者の代表が政府代表と並んで「理事会メンバー」となり、民主的かつ効率的な公的年金制度の運営管理とその監視 (monitoring) に決定的な役割を果たすべきである。

ところで、OECD諸国の比較研究においても、国民ないし被用者（含、受給者）の公的年金制度に関する「制度所有者意識」 (sense of ownership) が非常に低いのが、残念ながらわが国の特徴である。この「所有者意識」の乏しさが、官僚主導型の公的年金制度運営管理体制をさらに助長し、「真のペンション・ガバナンスの確立を阻害」し、「非民主制と非効率性を放置増大」してきた実態を、われわれは謙虚に反省すべきである。「情報公開の不十分さ」が「所有者意識の育成向上を阻害」したのも事実であるが、やはり国民個人の「制度所有者としての自覚」が未熟であった事実を否定できない。「超高齢社会」を目前にして、われわれは他者を批判する前に、自ら「覚醒」しなければならない。

公的年金制度に関する現在の危機を良き契機として認識し活用して、国民は「制度所有者意識」としての自覚を十分に喚起する必要がある。この「理事会」制度は、国民の「制度所有者意識」を喚起・強化する非常に重要かつ不可欠な対策となろう。

次に、「理事会」の形骸化防止と効率的運営の

ためには、拠出金負担者と受給者の代表の専門知識と経験の不足を補う体制が必要不可欠である。

その意思と熱意さえあれば、その効果的な対策は種々考えられ、「学者」や「実務専門家(含、金融専門家)」を「顧問、諮問委員会、または理事会メンバー」として有効活用すべきであろう。なお、「執行責任者」の官僚は、「日常業務執行者」として「理事会への補助者」に徹するべきであろう。

なお、受給者代表を「理事会」から除外する見解もあるが、現実に年金給付を受給して生活している受給者は、被用者や雇用主とは異なった観点から、公的年金制度の民主的で自治的な管理運営に関する有益な見解を有しており、やはり除外すべきではなかろう。なお、米国のAARP(全米年金受給引退者協会)等のように、受給者団体が有力なロビー団体として活動している事例も、米欧ではかなり顕著である。

さらに、政府部内における「権限分立の必要性」を、ぜひ検討しておく必要がある。

「財政・金融業務」と「経済予測業務」を一つの官庁が行なうことは、予算ないし税収の策定に関連して経済予測に恣意的判断が混入する可能性が強く、行政組織上本質的問題がある。このため、米欧では、早くからその所管官庁を分離してきた。

わが国もこれに従い、大蔵省とは別に経済企画庁を創設した(現在は、財政と金融の分離の必要性が強調されている)。経済企画庁の事務次官を含む幹部に多数の大蔵省幹部が就任しているのが現状ではあるが、これはその運用自体に問題があるのであり、この所管業務の分離自体は弊害防止のための優れた発想として高く評価されなければならない。

ところが、これと同様の弊害が、わが国の公的年金制度にも発生している事実を、筆者は強く指摘したい。すなわち、厚生省による年金数理業務と人口予測業務の所管に関する弊害の問題である。

世界的現象として、公的年金政策の所管官庁が年金数理業務をも所管した場合、公的年金政策に関する政治的ないし行政的配慮の強さから、「客観的」な計算・予測業務であるべき年金数理業務に「恣意性」が混入する可能性が不可避となる。このため、例えば英国では、公的年金政策の所管官庁から年金数理業務を分離して、「公的年金数理庁」(Government Actuary's Department)を創設している。

ところが、わが国では、厚生省年金局内に年金数理課が所属し、年金局長の指揮下にある。このような状況下では、担当職員(アクチュアリー)の優れた個人的能力と努力にもかかわらず、政治的ないし行政的配慮からの強い要請に基づき、「客観的」な計算・予測業務であるべき年金数理業務に関して「恣意性」が混入する可能性を防止することは、実質的に不可能である。

例えば、厚生省は5年毎に公的年金制度の「再計算」を実施し、年金数理に関する前回予測の修正と今後の新規予測を実施している。しかし、近年の「再計算」においては、毎回「前回予測の修正」が著しく、このため保険料高騰や実質的年金給付額削減の主因となっており、公的年金制度に対する国民の信頼性を著しく阻害している。これは、他のOECD諸国と比較して、担当職員(アクチュアリー)の業務能力が決して劣っているのではなく、政治的ないし行政的配慮からの強い要請に基づき「恣意性」が混入した結果ではなかろうかと、筆者は強く危惧している。

公的年金制度は国家政策の中でも長期的制度の象徴的存在であり、その財政的安定性には「客観的」年金数理業務の確保が必要不可欠である。そのためには個人的努力には限界があり、国家として行政的組織整備が必要である。英国等を参考にして、年金数理業務を「人事的にも、予算的にも」完全に公的年金政策の所管官庁から早急に分離独立させることを、筆者は強く提案したい。

なお、筆者は毎春英国のC. デイキン年金数理庁長官（Government Actuary）と面談し、EUにおける公私年金動向を聴取している。同長官によれば、同庁の年金数理業務に対する国民の信頼は所管分離により非常に高まり、しかも同庁は財政的安定性のために国勢調査も受託し、さらに多数の職域年金制度から年金数理業務等も営業ベースで受託している。このため、同庁の財務諸表は実に健全であり、英国における「エイジェンシー制度」の成功事例の象徴的存在となっている。

VII 公的年金制度運営管理機構の 民営化

以上のとおり、「ペンション・ガバナンス確立」のためには、自治的または半自治的機能を有する公共機構（autonomous or semi-autonomous public body）としての「公的年金制度運営管理機構」（social security institutions）の創設が必要不可欠である事実を論じてきた。

ところで、「公的年金制度運営管理機構」、特にその「理事会」が有効かつ効率的に機能することが可能となれば、効率性の観点から「拠出金給金、年金資産運用、年金給付金支給等の事務的業務の完全民営化」を実現すべきであろう。

すなわち、サービス向上と経費節減の一層の推進のための「行政改革の一環」としての「新社会保険庁的業務の完全民営化」問題である。

特に、「純粹の事務的現業的業務」は、民間金融機関が職域年金制度や個人年金制度に関して現実に実施していることと、本質的には異ならない。経済的合理性の観点からは、政府機関が公務員を使用して実施するよりも、民間金融機関の方がサービス向上・経費節減面では優れているのは、経験的にも顕著な世界的現象である。米国等では職域年金制度が非常に発展しているが、その膨大な事務処理を実に効率的に受託機関が実施している。

このため、冗費排除と効率性促進による年金財政改善の最も容易かつ有効な方策として、「公的年金制度運営管理機構の完全民営化」をわれわれは早急に研究し実現すべきである。

ところで、「行政改革に基づく完全民営化の過渡的中間形態」として参考となるのが、英国の「エイジェンシー制度」である。

そこで、公的年金制度に最も深く関係するエイジェンシーである「社会給付庁」（Social Security Benefits Agency）の運営業務実績を、[表]（UK Government Cabinet Office, 1996.）に基づき検討したい。

まず、「職員数」は1993—94年度の60,055人から1996—97年度には71,595人に増加し、減少はしない見込みである。その主因は、処理業務の拡大にともなうものという。

しかし、「給付1ポンド当たり処理経費」は、対前年度ベースで、1994—95年度は2.4%、1995—96年度は5.2%改善しており、1996—97年度は9.0%の改善を目指している。

「請求の事務処理面」では、「全体の71%を5日以内で処理完了」、「全体の90%を5日以内で

処理完了」等の目標値を掲げているが、全体的にはほぼ目標値を達成している。1995—96年度からの目標値の引き下げは、事務の複雑化を反映したものという。

「請求事務処理の正確性面」では、1995—96年度で目標の87%に対して実績は78.1%等と、かなり不十分である。

「過剰支給分回収面」では、1995—96年度で目標の110百万ポンドに対して実績は122百万ポンド等と連続して目標をかなり上回っている。

以上の実績から、「社会給付庁」のエイジェンシー化に基づく「効率性」を、われわれはどのように評価すべきであろうか。

「過剰支給分回収面」や「請求の事務処理面」ではその実績を十分評価すべきであろうが、「請求事務処理の正確性面」では問題がある。また、「過剰支給分回収面」での実績評価の前に、何故これだけ過剰支給が発生するのかを問題とすべきではなかろうか。

「給付1ポンド当たり処理経費面」では逐次若干改善を示しているものの、「職員数」が処理業務の拡大とはいえ、1994—95年度に若干減少しただけで、1993—94年度の60,055人から1996—97年度には71,595人と3年間で19.2%も増加しているのは、「効率性」の観点からはやはり問題であろう。また、何故「処理業務が拡大」したのだろうか。

英国政府のデイキン年金数理庁長官の紹介で、1997年5月に内閣官房のエイジェンシー制度担当のデイブズ氏と筆者は面談し、種々の資料も入手した。

もちろん、英国政府は、エイジェンシー制度をかなり高く評価している。

しかし、エイジェンシー制度の効率的運営に関する「数値基準年度」が1993—94年度であり、

制度発足から未だ短期間しか経過していない。このため、公平に見てエイジェンシー制度に対する結論的評価は、現時点ではかなり困難ではなかろうかと、筆者は判断している。

このため、社会給付庁の効率的運営に関する評価も、良きにしろ悪しきにしろ、決して現時点では断定的評価を軽率に行なうべきではなかろう。

しかし、少なくとも、「職員数」の増加は無視できない客観的事実である。たしかに、「給付1ポンド当たり処理経費」は逡減しているが、逆に「職員数は増加」しているため、その「処理経費の算出基準」自体に問題があるのではないかと、筆者は判断している。このため、少なくとも「社会給付庁のエイジェンシー制度化」に関する「現時点での筆者の評価」は、率直に言って若干消極的にならざるを得ない。

やはり、「完全民営化」とは異なり、「現行公務員制度を前提としたエイジェンシー制度には一定の限界」があるのだろうか。

しかし、デイキン長官も指摘するとおり、「年金数理庁」自体の「エイジェンシー化」は成功しているようである。「政府に対して執行責任を負う各エイジェンシーの最高責任者の経営能力に左右される要因が大きい」のだろうか。また、「各エイジェンシーの業務内容の相異による影響が大きい」のだろうか。

現在のわが国における行政改革論議においては、単純に「エイジェンシー制度の良否」だけを論じており、「数値基準の達成状況」を具体的に検討した上での議論は、筆者の知る限り皆無である。

行政改革とは具体的現実的課題であり、そのためにはエイジェンシー制度の実施状況を統計等に基づき個別具体的に検討分析することが必

表 社会給付庁（Social Security Benefits Agency）の運営実績

項 目	93—94年	94—95年	95—96年	96—97年
職員数	60,055人	63,896	66,687	71,595
運営費用	2,109.7百万ポンド	2,304.9	2,447.8	2,531.4
給付1ポンド当たり処理経費	3.37ペンス	3.29	3.12	2.84
(経費節減率)	(基準年)	(-2.4%)	(-5.2%)	(-9.0%)
請求処理				
目 標	全体の71%を5日以内で処理	同左	63% (事務複雑化のため)	同左
実 績	73.5%	68.8%	67.1%	
目 標	全体の90%を13日以内で処理	同左	87% (事務複雑化のため)	同左
実 績	89.5%	87.9%	88.2%	
正確性				
目 標	92%	92%	87%	87%
実 績	90.7%	86.6%	78.1%	
過剰支給分回収				
目 標	54百万ポンド	75	110	91.5
実 績	79.6	116.5	122	

(UK Government Cabinet Office, *Next Steps: Agencies in Government-Review 1996*)

要不可欠である。このような手順なき実態を無視した議論は、短絡的観念論にすぎない。

元来、「エイジェンシー制度」とは、「完全民営化」ではない。職員の公務員としての身分を変更することなく、官庁としての組織と予算と人事権に関する硬直性を極力排除しながら、現業的官庁業務の機動的効率的運営を目的とする「官庁現業業務の効率化」制度の一形態である。

このため、その効率性にも一定の限界があり、またその業務内容、責任者の能力等で、運営成果が大きく異なる結果となるのは不可避ではなからうか。特に、「職員数の削減」や「給与等の処遇変更」は、特に有能な責任者と良好な労使関係が存在しなければ、非常に困難なようである。どの国においても、「人員スリム化を伴わない行政改革」は、「効率的行政機構創設」に対して本質的に一定の限界があろう。

Bailey も指摘するとおり、「万国共通のペンション・ガバナンス対策は存在しない」事実を

銘記すべきである。これと同様に、「万国共通の完全民営化策や中間的民営化策は存在せず、英国のエイジェンシー制度の単純な画一的導入ではわが国懸案事項の本質的解決は困難」と、筆者は判断している。

このため、わが国での検討においても、まず一般的には、改革の対象となる具体的官庁業務に関して、「現業的業務の具体的内容、業務の非民主制・非効率性の程度、予算と給与形態の実態、人事権とくに労使関係の現状」等を具体的に分析検討しながら、「完全民営化ないし中間的民営化」を慎重に模索して行くことが必要不可欠であろう。

しかし、このような実態を考慮検討しても、少なくとも「公的年金制度運営管理機構」に関しては、「エイジェンシー制度による中間的民営化ではなく、完全民営化が容易かつ必要不可欠な分野」であると、筆者は判断する。

前記のとおり、わが国の社会保障制度とくに

公的年金制度は社会的経済的なシステムの再評価が不可避な歴史的転換点にある。

現在の国家財政の逼迫状況下においては、まず「公的年金制度運営管理機構の完全民営化による冗費排除と効率性促進」こそが急務である。単純な「給付削減・保険料アップ」の前に、「完全民営化による年金財政の改善と効率化」を早急に実現すべきであろう。なお、「人員スリム化なき小さな政府の実現」は到底不可能であり、現実に米欧諸国はその実現を最大課題として非常に努力している。わが国だけが、「既得権を根拠に行政改革を放棄」することは、「福祉国家の崩壊と、社会保障制度の清算」を必然的に招来することとなろう。

結 論

現在わが国の公的年金制度関係者間では、公的年金資産運用の観点から「コーポレート・ガバナンス」論議が活発化しつつある。もちろん、これは有益なことである。

しかし、老後所得保障制度の本質論から発想すれば、これは「公的年金制度に関する非常に視野の狭い本末転倒の発想」である。

まず、自らの課題としての「ペンション・ガバナンスの確立」、すなわち「国民が制度所有者であるとの明確な認識に基づく、公的年金制度に関する全般的な運営管理における民主制導入と効率性促進の実現」こそ、先行して検討実施すべき最重要課題である。

この「ペンション・ガバナンス (Pension Governance) の確立」の第一歩は、国民が「制度所有者としての自覚と責任」を明確に認識し、行動することから始まる。

社会保障制度とくに公的年金制度は、21世紀

の超高齢社会に向けて再構成が必要不可欠であるが、そのためには「法の支配」の確立と縦割行政廃止と行政の一元化に基づく「現金給付システムの再編成」と、それと並行した「全般的行政改革の実現」が急務である。

この「行政改革の実現」は、まず最も身近な「民主的かつ効率的な公的年金制度運営管理機構の確立とその完全民営化」から開始し、「冗費排除と効率性促進により年金財政の改善」に努力すべきである。

このような前提を忘却して、単純に「公的年金給付削減や保険料アップ」を推進することは、21世紀の超高齢社会における福祉国家に対する国民の信頼を喪失させ、政府自ら「福祉国家の崩壊と社会保障制度の清算」を惹起させる事態に直結するであろう。

ところで、年金財政逼迫に基づく「老後所得保障機能の公的年金制度から職域（企業）年金制度ないし個人貯蓄制度へのシフト」が、世界銀行報告書等でも強く指摘されている（World Bank, 1994）。今後わが国でも、その傾向は不可避的に強まらざるを得ないであろう。

しかし、その場合においても、まずその前提として、「ペンション・ガバナンスの確立」、すなわち「公的年金制度に関する民主的かつ効率的運営管理責任の、中央政府から公的年金制度運営管理機構への抜本的移管」(a greater shift in responsibility from central government departments to social insurance institutions)の積極的推進を忘却してはならない。

なお、本論文では「公的年金制度を対象としたペンション・ガバナンス論」を展開してきたが、老後所得保障制度としての「職域（企業）年金制度の重視」という時代的潮流の観点からも、「職域年金制度におけるペンション・ガバナ

ンスの確立」が、今後わが国でも非常に重要な問題となろう。

ところで、最近の厚生年金基金や適格退職年金制度の破綻続出が象徴するとおり、この問題に関するわが国の水準は残念ながら OECD 諸国でも最低レベルにあり、今後の緊急課題である。

しかし、「職域年金制度におけるペンション・ガバナンスの確立」に関する根源的問題意識や基本的対応策は、「公的年金制度におけるペンション・ガバナンスの確立」と本質的に同一であり、後者の達成に努力すれば前者の達成は非常に容易かつ円滑的に遂行されるものと、筆者は確信している。

引用文献

- Atkinson, A.B.; Mogensen, G.V. (eds.). 1993. *Welfare and work incentives*, Oxford, Clarendon Press.
- Bailey, Clive, *An Operational framework for Pension reform: Governance Issue*, ILO Geneva, March 1997.

Kaufman, F.-X. 1985. "Major problems and dimensions of the welfare state," in S.N. Eisenstadt and O. Ahimeir (eds.), *The Welfare State and Its Aftermath*. London and Sydney, Croom Helm.

Latulippe, D., *An Operational Framework for Pension reform: Expected pension and social protection expenditure in OECD and Central and eastern European countries*, Social Security Department, ILO Geneva, March 1997.

OECD, *Social Expenditure 1960-1990, Problems of Growth and Control*, Paris, 1985.

Polung, Niels., *The Welfare State in Liquidation*, ISSA Geneva, 1995.

Turner, John and Dailey, Lorna., *Social Security Income Reform in OECD Countries*, ILO Geneva, 1997.

UK. Government Cabinet Office, *Next Steps: Agencies in Government-Review*, 1996.

World Bank, *Averting the Old Age Crisis: A World Bank Policy Research Report*, Oxford University Press, 1994.

(わたなべ・のりやす)

江戸川大学教授・ILO 客員研究員)