

書 評

有森美木著 江口隆裕編『世界の年金改革』

(第一法規, 2011年)

山本 克也

はじめに

本書は有森美木氏の遺稿集である。構成は7部あるが、第6部の「年金経済学入門」は初学者への入門に過ぎず、また、第7部の「年金制度の法的論点」は評者の専門ではないので論評しないことをはじめにお断りしておく（単なる制度紹介の節も割愛する）。有森氏の分析方法には大きく分けて二つで、a) 複数国をある視点から分類・比較対照させるというタイプと、b) 1国あるいは1つのテーマを取り上げ、掘り下げていくというタイプとに分かれる（以下、第1部1の論文は1-1と称し、以下同様）。本書では、a) タイプの論文は第1部の論文と2-4が典型例である。また、b) タイプの論文は第2部（2-4は除く）、第3部、第4部、そして第5部の論文ということになるが、ここにはコララーがあり、3-1、4-1、4-2は二つの大きなテーマで括れる（後述）。

a) タイプの論文

では、a) タイプの論文である第1部の論文と2-4から内容の紹介を行う。1-1では公的年金と企業年金のウエイトで国家を分け、企業年金に重きを置く代表として米国・英国、公的年金に重きを置く代表としてスウェーデン・独を挙げる。企業年金にウエイトを置く国家では、負担の議論はあまり無く、特に英国では、ブレア政権（当時）が

低所得者にも貯蓄インセンティブを高める年金クレジット制度を導入したことを捉えて、給付態様に議論の中心があるとする。一方、公的年金グループは、すでに保険料が十分に高いため、負担態様を論じることが多いとしている。スウェーデンの2000年改革におけるNDC（概念的拠出建て）の導入や独のリスター年金の導入を、拠出建て制度の導入および企業年金の導入による公的負担の軽減策であるとする。日本に関しては代替率が低下していった場合、それほどのように補うのかの議論が必要であること、厚労省の試算にあってもモデル世帯だけではなく多様な世帯を想定する必要があることを訴える。

1-2では米国、イタリア、英国、そして日本（年金制度の評価基準ではないが制度の目標を示した）の年金制度の評価基準から、日本の2004年改革案の評価を試みる。“改革案のどれがより望ましいのかを総合的に判断するためには、今後の日本の社会を考える際に重要となり得る検討項目、「国民皆年金か収入のある者のみか」、「社会保険方式か税方式か」「世帯単位か個人単位か」「世代間扶養か自助努力か」等について、どれをとるのか、または、ウエイトの置き方をどうすべきなのかについて、議論を行い、方向性を決めることが、評価基準を用いた判断に先んじて必要となると考えられる”としている。

1-3では年金改革の類型論という観点から、paradigmatic・parametricな改革という観点から外

国の改革を見るという手法に立つ。paradigmaticな改革とは、年金制度体系そのものを変更する改革をさし、parametricな改革とは、現行の年金制度体系を維持することを前提に、保険料率の引き上げ、給付削減等、年金制度に係る変数を変えろという改革手法である。この考え方はHoltzmann（1999）に遡るが、parametricに対してparadigmaticという対概念も持ち出して分析したのは、管見の限りだが、有森氏が最初である。本稿での主要な結論のその①は、公的年金に重きを置く国々は賦課方式かつ社会保険方式による制度を基本に運営せざるを得ないとする。それは、賦課方式の制度はスライドによる給付額の調整が得意だからであり、DC（拠出建て）やNDCの部分的導入は、DB（給付建て）というすべてのリスクを国家が負担するのではなく、加入者や受給者、あるいは私的年金に負担してもらうためだとする。その②に関しては、第五部とも関係するので後述する。

1-4では、先進各国の公的年金制度と高齢低所得者対策について検討し、次のように述べる。すなわち、“自助努力によって年金・貯蓄を積み立てることが難しい高齢低所得者には、①公的年金の満額年金支給要件を緩和する方法、②保険料免除等による公的年金の構築支援、③給付の優遇、④公的年金の給付水準の引上げ等がある。公的扶助による方法では、包括的な所得保障を行う制度と、高齢者を対象に所得保障を行う制度がある。高齢低所得者対策は、公的年金の給付設計や高齢者向けの公的扶助といった個々の制度のあり方だけでなく、社会保障制度が全体として低所得者に対しどのような対策を提供するかという視点からも検討する必要がある”としている。

2-4では、先進国における社会保障年金へのDC・NDCの導入の潮流に関して、5つの論点から論じる。結論として、社会保障年金制度の選択肢が多様化しており（100%賦課方式のDBという

伝統的な社会保障年金制度だけではなく、DCやNDCを採用する国も現れており、DB・DC・NDCの組み合わせ方は、国の事情によって異なる）、最良の方策が見つかっていないことであるとする。さらに日本に触れて、日本では現在<sup>1</sup>、外国の制度に注目があるが外国の制度を取り扱う際には、DC・NDCの導入事情は国によって異なること、DC導入後の評価は賛否両論であること、どの国にも当てはまる万能な制度はないことを理解する必要があるとする。ただし、日本での年金改革の考え方としては、“リスク分散という観点では、社会保障年金の枠内で、あるいは私的年金も含めたMulti-pillarの年金制度体系の中で、さまざまな制度を組み合わせるのが良いと思われる”としている（2-1、2-2、そして2-3は、概ね2-4に利用されているが適宜参照のこと）。

#### b) タイプの論文

次にb) タイプの論文である。3-2では、独の改革を分析するのに仏の年金制度改革を対照させる。独と仏では、この1、2年<sup>2</sup>に新政権が誕生し、その選挙公約には年金制度改革があった。市場主義経済を重視する政党（独 CDU/CSU、仏国民運動連合）では、企業の競争力を重視するという観点から、社会保険料の事業主負担を軽減する年金・社会保障政策を打ち出す。また、公務員改革を行う場合は、年金制度の官民格差の是正も提唱される。一方、社会保障を重視する政党（独 SPD、仏社会党）では、年金の最低保障額の引上げや、年金給付の削減に反対する年金政策を主張している。また、連帯を重視する考えから、高所得者等に対する課税による税収を年金の財源に充当し、所得再分配を強める政策を取っているとしていると結論づけている。

また、先に3-1、4-1、4-2は二つの共通なテーマで括れるといった。それは、3-1では独の2001年改革におけるリスター年金の導入、企業年金改

革、そして女性と年金の改革（その他はp.149の表4参照）を扱い、4-1では英国の年金改革案における低所得者の貯蓄奨励制度の導入と4-2における英国における離婚と年金（女性の年金権）を扱っていることである。この共通点は、独の2001年改革におけるリスター年金の導入と企業年金改革、そして英国の年金改革案における低所得者の貯蓄奨励制度の導入は、両方とも公的年金制度への負担を減じようとするものであると理解されていて、また、独における女性と年金の改革と英国における離婚と年金は、低年金になりがちな女性の年金権を保護といったものとして理解されているようである。

また、3-1では、特に日本の2004年改正を意識して書かれている。例えば、独の2001年改革と日本の2004年改正について、保険料固定方式で保険料の上限を定め、それに併せて給付を抑制するためにマクロ経済スライドを導入したことという類似性を見いだす。リスター年金におけるEntgeldumwandlung<sup>3</sup>の導入では、公的年金の代替率の低下分だけ生活水準が低下することを望まないのであれば、独の2001年改革のように、日本においてもマッチング拠出を認め、公的年金を代替する制度を導入することが必要であるとする。女性と年金に関しては、独の2001年改革では、婚姻中の年金分割制度が導入されたが、実際にはあまり利用されていないとした。その理由は、婚姻中の年金権分割を選択した人が遺族になると、選択しなかった場合に比べて給付の5%を損することになるからであるとする（3-3は単なる制度紹介のため割愛）。

4-1では、英国の改革案について述べている。英国では、2006年5月に公表された年金白書「退職に関する保障：新しい年金制度に向けて」において、公的年金の1階部分である基礎年金の支給開始年齢の引上げや、自動加入を特徴とした新たな貯蓄制度の創設等の政府年金改革案が示され

た。政府案は、持続可能な公的年金制度を構築するために公的年金改革を行いつつも、基礎年金の給付水準を引上げる等、公的年金によって一定の老後所得保障を提供するという方向性を打ち出している。また、ステークホルダー年金が普及しなかったという教訓から、自助努力を推進する新たな方法として、自動加入によって老後所得を備える機会を提供することを提案しているとする。

4-2では、論文執筆当時、厚労省で「女性と年金」検討会が開催されており、これにあわせて、離婚時の年金分割を議論している<sup>4</sup>。ここでは、前年<sup>5</sup>の12月からSharing（年金権の分割）という年金分割制度を施行した英国における離婚と、年金に関する規定を紹介している。離婚当事者は、他の財産、将来受け取る年金額の現在価値を算定するための割引率、夫の予想寿命、妻の再婚の可能性、税金、コスト等を考慮した上で、最も望ましい選択肢を選ぶことができる。2000年12月に導入されたSharingはclean break<sup>6</sup>が可能であるため、“今後Sharingを選択する割合がどれだけ大きくなるのかが注目されている。英国の制度は、日本で年金分割をはじめとした離婚と年金の取扱いを検討していく上で参考になるであろう<sup>7</sup>”と結んでいる。

最後に第5部についてであるが、5-1では韓国および中国を発端に東アジアの年金制度を俯瞰して、次のように指摘している（既述の通り、1-3の結論②と重なる）。1) 東アジアでは少子高齢化、私的扶養の弱体化で公的年金制度の整備・拡充が認識され始めた。社会扶養が求められる中で、国家が老後所得保障への程度関わるべきなのかを検討することが求められる。現在は公的年金制度が未成熟であるが、少子高齢化が進展する中で、長期的に持続しうる制度であることが必至である。2) プロビデントファンドやDC制度には所得再分配機能やインフレへの対応がない等の弱点がある。プロビデントファンドやDC制度しかない

国では、公的年金に賦課方式の要素を取り入れられるかどうかを検討課題であり、また、積み立てられた資金をどのように年金につなげるかが問題である。積み立てられた資金が老後所得保障としてそもそも不十分である場合や、平均余命の伸長によって従来以上の年金資産原資が必要とされる場合は、短期的な措置として住宅等の年金以外の資産の現金化、長期的な措置として保険料の引上げ等を検討していく必要がある。3) 公的年金の整備が第一の課題であるが、中国や韓国のように、公的年金の上乗せの制度である企業年金の拡充にも取り組む動きが見られる。公的年金制度を組み合わせるMulti-pillarの年金制度体系という考え方に沿うものであり、リスク分散という観点からは望ましいと言える。また、少子高齢化が進展する中で、先進国と同様に、年金・貯蓄を推進するための税制優遇を講じる等の自助努力による老後所得保障を確保することも必要である(5-2、5-3は単なる制度紹介のため割愛)。

5-4ではなじみの薄いイスラム圏の状況について解説している。“イスラム金融とは、イスラム教の聖典コーラン等を法源とするイスラム法(シャリーア)を遵守する金融手法のことであり、そのサービスは個人の宗教心に根ざしている。インドネシアにおいては、イスラム式の私的年金制度として、事業主が提供する制度と金融機関が提供する制度がある。給付は、通常、一時金払いとなっている一方で、私的年金制度の加入者に対してはイスラム式保険会社が提供するアニュイティの購入が義務付けられている。インドネシアにおいては、今後、急速な高齢化が進むことが見込まれており、老後所得への備えとして私的年金が果たす役割はますます大きくなるであろう”としている。

## おわりに

最後に、若干のコメントをしておく。年金の積立金を投資に活用して経済成長のドライブにしようという考え方を、誰もが知る“公然の秘密”としたのは、世界銀行が1994年に刊行した報告書『Averting The Old Age Crisis』である。世銀は主に途上国向けに刊行したのだが、先進国の年金制度改革の方向性に関しても言及したのでILO/ISSAが噛みついた。曰く、少子高齢化という状況で積立制度を前面にした年金制度に再構築するのは難しいと。結局、途上国に関しては人口ボーナス<sup>8</sup>を活かして経済成長を促すには積立制度は有効であり、また、財源の安定性のためには積立金を持った方が、人口ボーナスの去った先進国では有効であるとして、この“喧嘩”は収斂した(5-1参照)。本書を構成する論文は、こうした前提、つまり、賦課方式と積立方式のバランスが大事であること、そして国の成り立ちが多様であるように年金システムも多様(multi pillar)であるべきであるといった世界的なコンセンサスが得られた後に、有森氏は活躍していた。

このことと関連して、読者の誤解を避けておきたい。『Averting The Old Age Crisis』で提示された年金制度体系がThree Tier(3本柱)であり、2005年になって出版された『Old age income support in the 21st century』で提示されたのがmulti pillarと呼ばれる年金制度体系である。本書では、本人が手直しをできなかったため、あたかも1994年からMulti-pillarが使われていたような錯覚をさせる箇所が散見される。実際、有森氏自身は2005年7月の日興年金セミナーで「世界銀行年金報告-5本柱の年金制度体系-」という報告をしていて、そこでは正しい歴史認識がなされている<sup>9</sup>。有森氏の論文は、世銀に代表される国際機関の主張に明るく、また、各国の制度、問題点にも造詣が深か

ったことを表象している。ただし、上述のように社会保障年金と金融を融合させようとする世界銀行やOECDの方向性に対しての危険性を、表だって指摘することはなかった<sup>10</sup>。ある意味で、世銀流（実際にはILO流、ISSA流といった様々な流派がある）のMulti-pillarの伝道者になってしまっていた感が強い。恐らく、数年来には非営利組織に移られていたであろうことを考えると、これまで無かった視点からの彼女のペーパーを読みたかったと思うのは評者だけではないだろう。

#### 参考文献

- Holzmann, R. (1999), "The world bank approach to pension reform, Social protection", Discussion paper series No.9807, The world Bank.
- Holzmann, R and Hinz, R., (2005) "Old-age income support in the 21st Century: an international perspective on pensions", World Bank.
- ICFTU (2003) "World bank Involvement in The Privatisation of Public Pension Systems in Developing and Transition Countries", Background Paper, International Confederation of Free Trade Unions<sup>11)</sup>
- The World Bank (1994) "Averting the old age crisis", Oxford University Press.

#### 注

- 1 この論文は2004年年金改革の議論の際、とくにスウェーデンの改革が官界、研究者だけではなくマスコミも含めて一種のフィーバーになっていた時に書かれたものであることに注意。
- 2 この論文は、2007年9月に公表されている。
- 3 従業員が所得の4%までを企業年金（引当金制度、直接保険制度、ペンション・フォン）に充当することできる制度のこと。
- 4 この論文は、2001年11月に公表されている。
- 5 2000年を意味する。
- 6 当事者をできるだけ離婚前の関係から解放し、それぞれが離婚後の生活に力を注げるようにする、という考え方。
- 7 pp.227-228 編者注を参考にせよ。
- 8 1国の人口構成が、子供と高齢者が少なく生産年齢人口が多い状態を指す。豊富な労働力で高度の経済成長が可能である。多産多死社会から少産少子社会へ変わる過程で現れる。
- 9 [www.nikko-fi.co.jp/uploads/photos/1/120.pdf](http://www.nikko-fi.co.jp/uploads/photos/1/120.pdf) アクセス平成24年7月19日
- 10 例えばICFTU（国際自由労連）の主張に言及するということ。
- 11 <http://www.icftu.org/www/pdf/pensionreform.pdf> アクセス平成24年7月19日

(やまもと・かつや 国立社会保障・人口問題研究所  
社会保障基礎理論研究部第4室長)