書　評

Sri Wening Handayani and Babken Babajanian 編 Social Protection for Older Persons : Social Pensions in Asia.

(Asian Development Bank, 2012.)

梶原 弘和

国連の人口統計によると世界人口は1950年に25.32億人であったが2010年に70.01億人、2.76倍に増加した。総人口に占める年齢構成比率は1950年は0～14歳34.32％、15～64歳60.53％、65歳以上5.15％、2010年 は0～14歳26.38％、15～64歳64.63％、65歳以上8.99％であった。子供の比率が減少し、働く人口と老人の比率が増加している。老人人口比率増加は先進国で著しいが開発途上国でも増加傾向にある。65歳以上人口比率は先進国では1950年の7.88％から2010年19.40％、開発途上国は同期間に3.86％から6.65％、アジアは4.07％から7.75％であった。また2010年の65歳以上人口比率は東アジア9.5％、南・中央アジア4.8％、東南アジア5.6％、西アジア4.7％であった。これまで開発経済学では経済発展に伴って人口動態が生じ、少子高齢化は先進国の問題と考えてきた。しかし乳幼児死亡率の低下、平均余命の伸長などにより開発途上国でも少子高齢化問題が新たな人口問題として浮上してきた。貧困人口を抱える開発途上国で貧しい老人が増加すると予想されている。特に急速に経済発展し、人口動態も急激に変化したアジアではこれまで先進国が経験したことがない急速な老人比率増加が生じている。老人が少ない時代は、老人を大人数の家族や地域社会で支えることができた。しかし都市化による核家族化、高い都市生活費が一般的になり、老人が各家庭に存在するようになると伝統的な方法だけでは老人を支えることができない。家族がそのコストを含む負担を負えない。そのために公的年金などの手段を必要とする時代になってきたのである。

アジアを含む開発途上国の人口・老人問題に関するこうした推移を受けて、この問題に対する分析が近年、多く出されてきた。ここで紹介する著書もその有力なひとつであり、アジアにおける老人比率急増という人口学的実態から、いかに公的年金制度を導入・実施し、その過程における問題点や政策含意を分析することを目的に編集された。全体は11章で構成され、第1章から第5章が公的年金制度の考え方などをマクロ的に分析する。第6章から第10章は公的年金制度導入、実施、改革に関するケーススタディであり、タイ、ベトナム、バングラデシュ、ネパール、中央アジア・南コーカサス、を対象にして公的年金制度の実施、内容などを検討する。第11章は以上の分析を踏まえ、まとめとして開発途上国全体を包含できる新たな公的年金制度へ移行する政策・実行などの含意を考える。

以下、各章の主要分析内容とその視点である。

第1章 公的年金改革の政治経済学

急速に経済発展して世界的な市場になってきたアジアは、多くの貧困人口を抱える地域である。経済成長に伴い格差問題が生じ、都市農村、男女間などの格差に加えて人口動態から老人人口が増加し、老人問題が新たな格差問題として大きくなってきた。老人問題はアジアだけでなく開発途上

国の21世紀における開発課題となるといわれている。こうした問題意識から、なぜアジア諸国は公的年金制度を導入したのか、導入に際して影響した要因は何か、を明らかにする。つまり公的年金導入に至る政治過程を検討する。理解を容易にするためにアジアをラテンアメリカ、アフリカと比較し、公的年金導入、実施過程を貧困問題、社会開発などへの影響を考慮しながら分析する。また公的年金はそれぞれの国における開発や福祉問題と関係しており、公的年金改革の実現可能性や結果に影響した内外要因を明らかにする。予算や計画の中にさまざまな考えを織り込む政治制度や政治過程は開発途上国の公的年金制度改革の可能性や制約を考える上で重要であるからである。つまり多くの貧困人口を抱えるアジアで老人に対する公的年金制度実施の経済的余力は小さい。これを開発、福祉、格差などと関連付けて解決することが必要であり、その政治プロセスは開発問題すべてに関係する重要な事柄である､と主張している。出来ないではなく、できるようにするには、どうしたらいいのかを考えるプロセスであるともいえる。

第2章　アジアの公的年金制度:財政負担と金融手段

公的年金制度は老人貧困問題を軽減する重要な手段となる、とみなされている。したがってこの章では公的年金の長期、短期の財政負担、財政支出を拡大させる要因を分析する。3～5年の中期に関する財政支出はGDPの1～1.5％、長期には2～2.5％が必要だとみなしている。公的年金の長期財政負担は人口動態の推移、政治経済状況、国民の願望や期待などに影響される。本章では必要な公的年金負担はより良い計画・実施・管理により急増させなくてすむとみなしている。また財政支出増加には歳出入の再配分や新たな財源などが必要になる。しかしアジアの経験は、老人貧困問題を軽減できる公的年金制度の有効な運用により開発と財政支出の均衡が可能である、と分析している。

第3章　公的年金制度の計画と実施

アジアの11カ国（低、中低所得国）における公的年金の計画と実施から得られた経験から開発途上国の公的年金制度実現に向けた教訓を導き出すのが本章の目的である。アジアの公的年金に対する評価は低いが、アフリカやラテンアメリカと比較した場合、公的年金がもたらした貧困削減や開発結果に対する評価は高い。公的年金が老人の貧困問題を緩和し、老人の社会的地位を引き上げて社会を安定させ、さらに開発にプラス効果をもたらした。しかしアジアの公的年金制度を効率化させるには年金登録制度、支払制度、モニタリングや評価の手法などを改善しなければならない、と分析している。これが公的年金制度自体から得られたアジアの教訓である。

第4章　女性の労働問題と公的年金制度拡充

開発途上国における人口動態に関する国連予測は今後、老人の増加、中でも女性の老人人口比率が増加することを示している。また開発途上国の女性は長時間家事労働をはじめとして低賃金労働に従事している。したがって女性の公的年金制度の充実だけでなく労働市場における改善（賃金や労働時間など）などが求められる。

第5章　老人の社会保障制度に関するILOの視点

長期雇用期間の後に退職して年金を受給するという制度だけでなく、開発途上国の年金問題は広く社会保障制度という観点が必要だというのがILOの視点である。例えば老人基礎年金、身体障害者年金、子供手当、失病保障、雇用保障手当などである。老人、子供を持つ家庭、失業者、身体障害者などに対する社会保障制度は短期的にすべてを実施できないとしても、一つ一つの積み重ね

は貧困緩和､貧困層に対する成長などをもたらす。こうした社会保障制度に前向きな国は多くの社会保障制度を徐々に実現でき、これがもたらす経済開発の成果から社会保障制度の改善をもたらすことができる、とILOはみなしている。これを実行する費用の予測を行っているが、老人基礎年金と身体障害者年金では、2010年の予測結果ではバングラデシュ、インドなどでGDPの1%以下であった。

第6章　タイにおける老人手当制度の展開　：問題点と政策含意

タイでは老人手当制度を1993年から導入した。老人手当が受給できるには資産保有高調査に基づき有資格者を決定していた。しかしこの方法の不明確性や困難性などから2010年からこれに代えて60歳以上老人（公的老人ホームに入居していない、恒久的な所得や収入がない）すべてに手当支給するように変更した。この変更により制度の充実が図られ、また老人を含む貧困者の生活改善をもたらした。タイの老人手当制度は500バーツ年金制度ともいわれ、老人の貧困軽減に貢献してきた。例えば2009年の推計では貧困線以下の家庭比率8.28％（老人手当がないならば9.6％)、貧困線以下の独居老人比率2.48％（老人手当がないならば5.8％)、貧困線以下の老人夫婦10.19％（老人手当がないならば16.2％）であった。また財政負担予測では2030年に関して月500バーツで予算に占める比率は1.6％、月1000バーツに引き上げた場合3.2％、1500バーツで4.7％であった。同制度が老人貧困問題へ貢献してきたこと、財政負担は大きくないことを示している。

第7章　ベトナムにおける公的年金

低所得国であるベトナムでは2000年に公的年金制度が創られ、2002年から実施された。年金対象者は少なく、負担はGDPの0.05％であった。しかし低額を広く配分することで貧困緩和効果が高かったと利益者のインタビューから明らかになった。このため対象者の拡大が図られ、当初の90歳以上から2007年に85歳以上、2010年には80歳以上になった。また2010年の年金額は12万ドン（7.5米ドル）から18万ドン（9.5米ドル）に引き上げられた。少ない額であるが農村の貧困老人などの貧困緩和に大きく貢献している。例えば2009年のベトナムの所得分配の不平等度を示すジニ係数は全体で0.370、60歳以上では0.364であった。またこの制度がより一般的な社会保障制度拡充への一里塚になるとみなしている。将来、ベトナムでは受給年齢の引き下げや各種社会保障手当の拡充に向けて変化する、と予想している。

第8章　バングラデシュの老人手当

バングラデシュの総人口に占める60歳以上人口比率は1961年の5.2％から2010年5.8％で推移したが、予測では2030年11.1％、2050年20.0％、2100年26.4％になる。老人手当は1997/98年から実施され、当初は65歳以上を対象としたが2010/11年から女性は62歳以上となった。手当は1997/98年の月あたり100タカから2006/7年200タカ、2009/10年300タカになった｡2010/11年の対象者は247.5万人、手当総額のGDP比率は0.129％であった。老人手当は4米ドルを上回る程度の小額であるが、貧しいバングラデシュの家庭では老人を持つ家庭の食糧支出を支え、栄養状態や健康状態の改善に貢献した。老人手当のこうした家庭内での貢献は、老人の家庭内や地域における社会的地位ないし威厳を改善し、老人と家族の関係を強化した。このことは男性よりも長寿である女性の支給年齢を引き下げたことにより、より女性老人にプラスのインパクトをもたらした。成果の一方で支払方法や資格審査などに多くの非効率､不法性などが存在し、その改善に努力しなければならない、と分析している。

第9章　ネパールの老人手当：低所得国における　すべての老人を対象とした老人手当

1995年から実施された老人手当は、当初は75歳以上男性や60歳上の未亡人などを対象にした。これが次第に一般化され、70歳以上のすべての老人を対象にするように変わった。給付額は当初の月100ネパールルピーから物価上昇により2006年200ネパールルピー、2011年現在は500ネパールルピー（2011年為替レートで約6米ドル）に引き上げられた。2011年現在、70歳上老人は75.7万人、総人口の2.6％を占める。これが2050年には350万人、総人口の約8％を占めると予想されている。予想される2050年までの経済的負担は、70歳上を対象とし、経済成長率が2％ならばGDPの0.6％、5％成長ならGDPの0.2％である。また対象年齢を60歳以上にした場合、経済成長率2％でGDPの1％、経済成長率5％なら0.4％であると予想されている。財政に占める比率は1～7％の範囲に収まると予想されている。老人手当は貧しい家庭の現金収入を増加させ、食糧、医療などの改善に寄与した。改善すべき点は多いが、ネパールの老人手当が開発途上国へ示したメッセージは、低所得国でもすべての老人を対処とした手当給付を実施できること、これが老人を含む貧困家庭の生活改善に貢献できること、経済負担は大きくないこと、などである。

第10章　中央アジアと南コーカサスの公的年金制度

中央アジアと南コーカサスはソビエト時代に社会主義のもとでの社会保障制度が存在した。男性60歳、女性55歳定年制で年金も固定収入に年齢、雇用期間、子供、その他の特殊要因などを勘案してこれに付加されて支給されていた。大部分の労働者が国営企業ないし集団農業などの従事者であったことからすべての人々に支給される一般化された年金制度であった。少数民族に対しても年金受給資格が不十分でも最低賃金程度の支払いが行われていた。しかしソビエト崩壊に伴い1990-95年間に1人当たりGDPが半減した。その後の成長によりソビエト時代の水準を回復した国（カザフスタンなど）、以前として回復していない国（タジキスタンは54％）などがある。また高インフレ、若い労働者の海外移動、などからソビエト時代の社会保障、年金制度が維持できなくなった。2000年初期の統計では公的年金のほぼ90～100％（カザフスタンは76％）受け取っていた。この金額は高インフレなどから平均賃金の1/3から1/4にすぎなかった。また年齢の引き上げ（グルジアでは男性70歳、女性65歳）、収入調査などの制限手段の導入、被雇用者年金拠出比率の引き下げ（キルギスでは33％から21％）、労働者年金拠出比率引き上げ（キルギス2.5％～8.0％）、などにより公的年金は改善を求められていた。

中央アジアの人口構造は少子高齢化に向かっており、最も老人人口比率が高いグルジアでは60歳以上人口比率は2010年19％、2030年27％、2050年32％と予測されている。また最も低いタジキスタンで2010年5％、2050年16％と予測されている。こうした老人人口比率増加に備えて公的年金制度の再生が求められている。経済問題からソビエト時代のようなすべての老人を対象とした公的年金制度にいかに近似させることができるかが大きな課題である、と主張している。

第11章　公的年金制度実現への変遷

アジアでは経済開発により多くの人々に雇用機会を提供し、貧困状態から抜け出せるようにする政策が重視されており、老人を含む社会的セーフティネット形成へのコンセンサスは十分に形成されていない。しかし人口動態は老人比率の急増を予想しており、老人年金を含む社会保障制度の確立が求められている。特に働けない貧しい老人急増は社会的問題であり、公的年金制度の導入が望まれる。そのために老人に対する社会的拠出制度

を確立する必要がある。アジアでは家族や地域社会が老人をケアする伝統的価値観があるが、今後の老人急増は伝統的なやり方だけでは解決できないかもしれない。そのために社会的負担という視点が不可欠であるだろう。資金源、その規模、対象年齢、年金額、支払方法、モニタリングなどの決定しなければならないことが多くある。しかし結論的には社会的拠出により、老人年金問題を解決するという方向性をまず決めることが重要である、と主張している。

（かじわら・ひろかず　拓殖大学教授）