

アジア諸国における年金制度改革の動向 [基調講演2]

高山 憲之

アジア諸国の年金制度改革の動向についてお話をします。今回は3点に絞ってお話をしたいと思います。第一に制度の適用問題、特にカバレッジの問題です。第二に給付設計をどうするかとか財政方式の選択問題、それから制度のデザインに関する問題です。第三に制度を法律的に運営していく問題、あるいは制度の管理にあずかる人たちが、国民が期待するような形で公正に制度を運用しているかという問題に通ずるガバナンスの問題です。

まず第一は誰を公的年金の対象にするかということですが、通常は軍人や公務員だけでスタートするケースが多いわけですが、その適用範囲をどのように拡大して老後の所得安定をはかるかということが議論の対象になります。アジア諸国を見ると、依然としてこの適用範囲を拡大する問題に頭を痛めている国が少なくないわけで、この問題をもう少し議論してみたいと思います。

高齢期の所得にはいろいろな安定手段があります。まず個人が自助努力をする。若いときから貯蓄を積むとか、死ぬまで働き続けるという方法です。もう一つは複数の人間が集まってリスクをプールするというやり方です。この2番目の方法にはさらにいくつか具体的な方法があります。市場制度が発達していれば民間の保険制度が利用できますし、そうでない場合は家族内とかあるいは小さな地域の中で助け合いのシステムをつくるか、仏教寺院やキリスト教の教会、その他もろもろの非営利の団体をベースにしてつくるか、あるいは勤め先

をベースにしてつくるということがあります。もう少し範囲を広げて大地域と言いますか、国家レベルというものにだんだん広がって助け合いのシステムをつくるということでもあります。ただ助け合いというのは集団への帰属意識が強くないと、やはり自分は楽をしてあまり拠出はしないで給付だけ受けたいという人が出てきてしまうものですから、そういうところでは助け合いがうまく機能しません。したがってそういうところではあまり高い給付は約束できないということです。

自助努力の制度はどこの社会でも実は行われております。ただし自助努力だけで老後の所得安定をはかることは容易でないわけでした、自助努力だけで老後を何とかしなさいといわれると圧倒的な多数の人間はお手上げの状況になってしまいます。家族で助け合うというのは一般的です。小地域またはコミュニティ、あるいは教会とか寺院等でやるケースも通常よく見られます。都市化等も進みまして工場もたくさんできてきたりすると、その勤め先を通じて老後所得の安定をはかる企業年金あるいは退職金という形ですが、そういうものをつくる。あるいはマーケットが発展してきますと民間保険というものも利用可能になるということです。

ただ任意の強制力を伴わない制度というのは弱点があるわけで、まず適用範囲が極めて限定されているということです。あるいはいろいろなリスクを抱えていますので、例えばアメリカでは、大恐慌等が起こると私的な年金制度というのは事実上

破産状態に陥ってしまい、老後の安定は企業年金で大丈夫と思っていた人が路頭に迷うということになってしまうのであります。結果的に何らかの形で強制力を伴うものを大地域だとか国家レベルあるいは企業全体に枠を広げるようなものを検討するようになるということなのです。

企業をベースとした年金一つ取っても、それを強制力を伴って、すべての企業に適用するのは容易ではありません。とりあえず零細企業を除外することは通常よく行われますし、パートタイマーだとかいわゆる非正規の労働者は除外するとか、いろいろな形で制度をつくりやすくするための工夫をするわけです。

もう一つは企業年金をすでに持っているところはいいのですが、そういう制度がない、退職給付規定もない企業が実はたくさんあるわけです。こういうところに強制しようとするとう当然コストアップ要因になるわけですから、そういうものに萎縮してしまう企業はたくさん出てくるわけで、そういう企業を説得して強制するためには国のレベルで補助金をつけた制度にするとか、あるいは従来いろいろな任意でやっていたもののベネフィットを一部削る形であまりコスト増にならないような工夫をするということが必要です。ドイツでも公的介護保険をつくりましたが、その際にやはり企業の事業主はコストアップを非常に嫌ったわけです。そこで、どうしたかという、有給休暇を減らすという形で新たな介護保険のための財源を拠出するというような形で企業全体としてコストが増えないような工夫をしました。

もう一つは、公務員グループは勝手に先行してやっている、大企業グループもある程度の退職金規定なり企業年金を持っている、それ以外のところはなかなかできないということであると、もうそういうグループは勝手に今まで通りやりなさいという形でやるケースが多い。代わりに残されたグループだけ政府管理の特殊なものをつくって、そこ

に集中的に税金を投入して企業年金を立ち上げるというようなことをするケースがあるわけです。これは日本でいえば医療保険でやられていることです。組合健保というのがあって、それらの対比で政管健保をつくりました。イギリスの公的年金は実はまったく同じでして、企業年金が先行して残されたグループだけ政管の年金をつくったというような形になっているわけです。ですから企業年金の強制化にしてもいろいろな方法がありまして、各国の事情に応じていろいろな対応を取っているのが実状です。

サラリーマングループを対象にしたものは、それでも、やりようによってはやりやすいのですが、問題は非サラリーマンの農民等です。農民等は従来から家族内で助け合うとか地域内で助け合う仕組みを持っていますが、都市化とか工業化が進展するに伴って大きな社会変動に農村は襲われるわけです。特に子供の世代が都市へ流出してしまうということです。子供の世代と親の世代で職業が違う。子供はサラリーマンをやっているけれども親は農民のままだというケースはアジアではよくあります。あるいは(親と子供が)住んでいる地域が違うわけです。その場合に農村地域だけで何らかの公的な年金制度をつくらうとしても、事実上お金が足りないということになってしまいます。いきおい子供と親との助け合いのシステムをつくらうとしたら、地域を乗り越えた、あるいは職業を乗り越えた形でのシステムをつくらざるを得ないわけです。これがアジア各国で今非常に問題になっています。地域を超えてどうやって助け合いのシステムをつくるのか。サラリーマンだとか農民だとか、そういう職業の違いを超えてどうやってつくるのかということです。

日本もこの点は過去に頭を痛めてやってきたわけですが、基本的には国民年金という形で全国民を対象とする年金制度をつくり上げたわけです。ただこれを社会保険でやると、どうしても保険料を

拠出できない人がいます。保険料を拠出しないと給付はもらえないという形になり、そこでいわゆるドロップアウトの問題等が深刻になるわけです。主要国では社会保険でやる場合、自営業グループ、非サラリーマンは任意加入にとどめるケースが圧倒的に多いわけです。そうでなければいわゆるユニバーサル・ペンションです。税金を財源にして職業の違いを問わない。農民であろうがサラリーマンであろうが、みんな一律に給付を得る制度です。給付は定額ですけれども税金を財源にしてつくるケースが多いのです。これをユニバーサル・ペンションといいます。そういう形で農民へのカバー率を広めていくというのが普通のやり方ではないかと私自身は考えています。

給付の設計方法に話を進めます。公的年金はヨーロッパをはじめOECD加盟国ほとんどが、いわゆるデファインド・ベネフィットプラン(DBプラン：確定給付プラン)でやっているわけですが、アジア諸国は最初からこういう制度ではなく、いわゆる掛け金建てのデファインド・コントリビューションプラン(DCプラン：確定拠出プラン)でやる国がいくつかあります。シンガポールもそうですし、マレーシアもそうですし、中国の一部でもそういう制度をつくっています。日本や韓国や台湾等はDBプランでやっていますが、最初から掛け金建てというものでやっているケースがありまして、ここは非常にバラエティに富んでいます。

DBプラン、給付建てでやっている国で、しかも財政方式が賦課方式ということになりますと、これはヨーロッパの主要国あるいはアメリカも含めて同じ悩みを現在抱えています。かつて高度成長が続いた時期には高齢者に経済成長の果実をうまく分け与えることができたので、高齢者が品位に欠けるような生活をしなくても済むようなシステムを賦課方式によって実現できたのですが、人口構造が高齢化するとか経済成長率が下がってくると、この制度を維持することが大変になり、年金財政問題

に頭を痛めるようになります。

全体として給付額をどうやって抑えていくか、あるいは新しい財源を入れるかというようなことで各国は苦しんでいます。特に公的年金の保険料は賃金に対して課す税金で、賃金税と変わりありません。賃金税というのは所得が毎年のように高度成長で上がっていくときには大した負担になりませんが、成長率が落ち、ゼロ成長とかマイナス成長になりますと保険料を上げることがただちにサラリーマンの手取り所得を減らすことになります。あるいは企業の人的負担を増やすということで、これが経済全体にとって重みになるということです。ちなみに日本でどうなっているかという、公的年金の保険料負担が突出しているのです。所得税が15兆円台、法人税が10兆円というオーダーしかないのに年金保険料が公的年金の保険料だけで30兆円になっているわけです。このような中でさらに保険料を上げる、賃金だけを主たる徴収ベースでやるのが経済全体に大きなマイナスの影響を与えるというような状況に立ち至りました。どこでもそうですが、若い人は自分が納めた保険料が国に預けると歳を取っても返ってこないのではないかと疑いはじめます。これは年金の世界ではインセンティブ・コンパティビリティの問題といわれ、政府に保険料を払いたくない、むしろ自分で貯蓄して老後に備えた方が結果はハッピーだというような意見がだんだん強くなってきています。そういった中で若い人の協力をどうやって得るかという問題にも悩まざるを得なくなるわけですし、保険料もあまり上げられない。しかし給付を維持していくためには新財源を入れるなり、給付の抑制に取り組まなければいけないということになっているわけです。

各国とも非常に苦しんでいるわけですが、そこで公的年金の守備範囲を変えて、私的年金、企業年金であるとか個人年金の守備範囲を拡大するということが考えられます。これは大体税制で優遇措置をビルトインするケースが多いわけで

ありまして、日本でも最近日本版401Kを導入しようとか、あるいはハイブリッド型を新たに認めようという意見があります。これは各国でいろいろな形でやっております。公的年金の守備範囲を小さくして、代わりに私的年金の守備範囲を大きくするという意味では、これはサブステテューションです。このような改革が各国で行われているのが実際ではないかというふうに思います。イギリスもそうですし、アメリカも日本もそうですというふうに考えています。

問題は私的年金を強化しようとする積み立ての割合を増やしていかなければいけない。同時に公的年金の負担がそのまま残っているわけです、ネットで負担がどうしても増えてしまう。これをどうやって回避するかということでありまして、回避の方法は私は基本的に三つしかないと思っています。チリが行ったのは連邦財政が大幅黒字でこの黒字を使うという方法です。あるいはスウェーデンが実験的に行ったのはノーショナルなデファインド・コントリビューション・プランといまして、賦課方式のまま給付の計算方法を掛け金建てに変えるという方法です。それから私的貯蓄を徐々に老後の所得保障のためのものにウエイトを切り替えていくという意味で、全体として税金の負担あるいは保険料の負担と貯蓄の割合を変えずに労後所得の厚みを増やすために、私的貯蓄の中で住宅形成やその他いろいろな形でやっていたお金を少なくして老後の所得の形成のための貯蓄ウエイトを上げていくという形で調整するということで、全体として貯蓄率を上げない、公的な負担率も上げないというような形でこの問題をしのぐということが可能だと考えられます。これが恐らく日本がやろうとしていることではないかと私は考えております。

ただ、今世界は掛け金建ての導入あるいは積み立て強化が一つの潮流になっているのですが、チリのケースを見ますと運用利回りが非常に不安定であります。日本もバブル絶頂期には株価が

38,000円とかかなりのレベルまで達したのですが、株価が暴落しまして今は13,000円台というようなところにあります。あるいはかつて5.5%の定期預金の金利は今0%まで落ちていまして、市場に任せてうまくいくケースとうまくいかないケースがあり、マーケット・ソリューションというのは時に暴力的でして、この暴力に委ねることの是非が今問われているということだと思います。併せてマーケットに任せても、金融市場が発達していないということになると、いわゆるハンドリングコストが結構大きな金額になります。運用は他人に任せてやってももらったけれど、ハンドリングコストだけで運用収益が消えてしまうということが現にチリでは起こっています。何のために他人に預けたのかということになり、タンス預金したのと同じだということになるわけです。枠組みはできたけれど金融機関だけが儲けたということでは老後所得の保障にならないわけです、この辺の問題、年金財政はたしかに掛け金建てにすると苦境に陥ることはありません。ただし労後所得の安定という点でその掛け金建ての制度あるいは積み立ての制度でうまくいくかということ、その保障もないわけです。日本でも現に完全積み立てでやっている厚生年金基金というのがあります。これが今非常に大きな問題を抱えていて、代行を返上したいとか、いろいろな形で不満が噴出しているのはご案内の通りです。いずれにしても、何か隣の芝生とか青い鳥みたいなものはなかなか老後所得の保障の世界ではないわけで、何かいいことがあっても他面に必ずマイナス面がついています。そのマイナス面をどうやって少なくしていくかという努力を合わせてしないと、新しいものの魅力というものが半減してしまうということではないかと思えます。

アメリカとか日本ではほとんど議論していない問題が3番目の問題、ガバナンスの問題です。公的年金を効率のかつ公正に運営するためには、信頼される政府を持つことが不可欠です。同時にマー

ケットを上手に活用するということになりますと、発展したフィナンシャルマーケットというのがないとうまくいきません。この二つの条件を満たしている国はアジアでは決して多くないわけです。ですからマーケットを活用するというデファインド・コントリビューション・プランだといっても、なかなかうまくいきません。シンガポールは成功例として欧米の関係者はよく引用します。たとえばワールドバンクが書いた1994年のレポート(“Averting Old Age Crisis”)では、シンガポールを絶賛したわけですが、シンガポールのプロビデント・ファンドというのは実は住宅形成だとか医療のための制度がメインでして、公的年金のウエイトというのは非常に小さいのです。掛け金率でいうと月給の4割ぐらいを保険料で取っているのですが、公的年金に回るのはそのうちのたった4%です。プロビデント・ファンド全体の10分の1しか公的年金としては機能していないわけです。4%の掛け金をいくら長く掛けても、

これは1950年代に制度がスタートしたのですが、今ではシンガポールの高齢者はどういう状況に陥っているかという、経済成長の成果を彼らは十分に手にしていません。ほとんどが子供や孫に頼らない限り、老後の生活ができないところに追い込まれています。ですから掛け金建ての成功ストーリーの一つとして考えられているシンガポールにおいても、実際プロビデント・ファンドというのは住宅形成とか医療のための制度であって年金としてのウエイトは極端に小さかったということです。そのために実は必ずしも現在のシンガポールの高齢者は当初期待されたような生活を営んでいないというのが実際であります。

時間が押しているようでありますので、これで私の報告をとりあえず終わりにして、あとはラインさんとのディスカッションにしたいと思います。どうもご静聴ありがとうございました。

(たかやま・のりゆき 一橋大学経済研究所教授)