

世界銀行の年金政策

— 超グローバルイズムへの課題¹⁾ —

山本 克也

■ 要約

世界銀行の年金政策、完全積立・確定拠出・民間運用・個人勘定の年金制度の普及は、途上国の経済成長を軌道に乗せ、長期的には経済に対して中立な年金制度の構築を目指すものである。いち早くこれを取り入れたチリの評価はこれからであるが、年金運用市場が現れるなど“蓄積段階”としては経済に良い影響を与えている。これが“給付段階”の時期に入った場合、ここから給付される年金で本当に高齢者の生活が支えられるか否かの検証が必要になる。

■ キーワード

世界銀行、公的年金、完全積立、確定拠出

はじめに

世界銀行（以下、世銀）が社会保障制度、中でも公的年金に対して積極的な提言を示している。そして、この態度は、1981年にチリで指導した年金改革、すなわち公的年金の財源調達方式を賦課方式から確定拠出・積立方式への全面的な移行を実現した改革の“成功”によるところが大きい。

チリの改革以降、年金政策に対する世銀の提言は“賦課方式の公的年金は老後の最低生活保障に限定し、これを上回る年金給付に対しては完全積立方式の公的年金または個人年金を上乗せする形の制度設計をせよ”と、年金改革にはこの方法しかないと言わんばかりのニュアンスを持っている。特に1994年の世銀の年次報告“*Averting the Old-Age Crisis*”における「三つの柱からなる年金改革 (Three Tiers Social Security System)²⁾」では、この“押し付けがましい”、“傲慢³⁾”な改革提言を行っている。実際、この報告書の内容自体の衝撃も大きかったが、ILOやISSAといった社会保障に

造詣が深い国際機関から世銀の傲慢な態度に批判が出ていることは周知の事実である⁴⁾。

本稿の目的は、(1) 開発援助機関である世銀がどうして年金改革という経済政策を売り歩くようになったのか、(2) 世銀の年金政策はどういった特徴をもち、これは本当に有効なのかという二つの疑問を考察することである。本稿の構成は以下の通り。

最初に世銀組織の概観と援助哲学の変容について簡単に述べる。次に上述のmulti pillarの年金制度を推進する背景を考察する。その際、世銀の理論的支柱である新古典派経済学の動向も考察の対象とする。そして、改革後20年が経過したチリの年金改革の現在を検討する。最後に世銀の年金政策について、ステイグリッツの著作を通じて若干の考察を加える。

世界銀行と新古典派経済学

世銀は世界180の国・地域が加盟し、基本的に発展途上国を援助するために準商業ベースで融資

する「国際復興開発銀行」(IBRD)が正式名称である。特に貧しい国に対しては長期・無利子(手数料のみ)で貸し付ける⁵⁾「国際開発協会」(IDA)など、4機関で世銀グループを構成している。もともとは1945年、第二次大戦で荒廃した欧州の復興を主目的に設立されたが、60年代に入り途上国援助が業務の中心に変わった⁶⁾。かつて旧ソ連を中心とした東側諸国が加盟していなかったため、援助を通して西側ブロック形成の道具に使われる側面がなかったわけではない。

世銀は国連の一機関ではあるがニューヨークではなくワシントンD.C.に位置し、政策の決定にあたってはまったく独立の意思決定を行うことができる。そして、基本的に新古典派経済学を修めたエコノミスト集団であり、高慢・冷徹といったイメージがつきまわっていることは否めない。しかし、世銀の様子は随分と変わりつつあるようである。大野(2000)によれば、90年代に入ると、制度・社会・環境などの非経済面にも配慮した開発アプローチ志向、「開発哲学のソフト化」が急速にささやかれ始めたという。

ヨーロッパや日本が復興を遂げ、世銀が途上国の開発援助機関としての役割を担い始めたのは60年代である。当初は途上国のインフラ整備(電力・輸送網)がその重点的な事業内容であった。世銀の開発哲学の根底には、自由市場の調整・成長機能を信奉する新古典派経済学が流れている。したがって、援助内容も経済インフラを整備すれば市場が現れ、自律的な経済成長経路が現れてくるものと考えてきたし、現在でも基本的にはそうである。

これが90年代になると大きな変貌を遂げる⁷⁾が、その布石は5代目総裁のマクナマラ(Robert S. McNamara 在任期間1968.4-1981.6)であるという。彼は1973年のIMF・世銀総会で開発途上国の貧困を大きな問題とし、世銀の援助政策の中に所得再分配や貧困層への直接の支援という考え方を

を導入した。具体的には農村開発やBHN(Basic Human Needs)の充足に効果のあるプロジェクトの増加を促した。この時期、インフラ整備というハード部門を縮小することなしにソフトの援助部門を新設したため、世銀の組織は急速に拡大することになる。この拡大が意味することは、多くの途上国で重厚長大なインフラ整備プロジェクトを行っても、世銀が意図した市場が生じず、成長が促進されない原因の分析がなかったということである。

しかし、70年代後半になると世銀に大きな二つの波が押し寄せられるようになる。ひとつは、レーガノミクス・サッチャリズムに代表される先進各国における新保守主義の台頭、そしてこの新保守主義台頭の直接の契機となる先進各国の財政事情の悪化である。このため、特に最大の発言力をもつアメリカが、世銀の予算・運営に関して厳しい視線を向けるようになった。この場合、世銀の行動は二つの制約を受けることになる。それは、アメリカの賛同を受けやすい援助政策を実施すること、そして、成功しやすい、すなわち成果が明らかに見て取れる政策を重視するという組織の意思が働くことの二つである。そして、このことは融資の際のコンディショナリティ⁸⁾に新古典派経済学の発想が色濃くなること⁹⁾、および2匹目、3匹目の“ドジョウ”を狙う融資戦略をとりやすい体質を世銀に植え付けたことになる。

世銀にとってこの変化は皮肉な結果である。新古典派経済学の経済観からすれば、市場は現れるものではなく、合理的な経済主体が作り出すものであり、当然に彼らはこれを統治する能力を持っているので経済は循環し成長する。しかし、とても新古典派経済学から見て合理的とは思えない経済・文化的背景をもった途上国に、市場だけ渡したとしてもうまく機能するはずがない。世銀は市場を重視しながらも、それ以外の要素が必要であることに“市場を作り出す能力”を削減されてから気が付くのである。

現在の総裁であるウォルフエンソン (James D. Wolfensohn 1995.6-2005.5、2期決定済み) は多くの途上国を訪れ、政府関係者や地域住民、NGO、実業界と積極的に会合をもった。これは世銀では新鮮な行動であつたらしい。現場を知り、クライアントの意見を傾聴することは通常のビジネスではあたりまえの行為である。このあたりまえの行為から、「包括的な開発フレームワーク¹⁰⁾」といったイニシアティブが発せられたことから、世銀が組織として硬直化・官僚組織化していたことが伺える¹¹⁾。

では、融資対象国のコンディショナリティにすぎなかった年金政策がこれほど重要な政策になり得たのはなぜか。現在のところ、高齢化は世銀のほとんどの client 国にとって、緊急の問題ではないはずである。年金は本来、老後の生計を賄う原資を事前に準備するというものである。その際、大数の法則に基づいた保険原理を用いてこれを運営するならば、個人が個別に準備する場合と比べて少ない年金原資で老後の備えが可能となる。これは保険数学の初歩でもある。しかし公的年金制度の場合、所得再分配的な要素を入れるために、年金の拠出と給付の関係は利子率や物価上昇率といったものからだけで求められない。国庫からの負担分が入ってくるからである。その意味で、年金は国民所得の分配 (垂直的、時間的) の問題であつたと言えよう。しかし、世銀は年金を必ずしも分配の問題だけとは考えていないようである。賦課方式の年金制度であれば、年々に必要な年金給付額だけが若い世代から徴収される。この場合、その国の人口構成が若ければ、少ない年金給付額を多くの若年世代に負担する、すなわち、少ない負担額で済むという構造になる。一方、もし、人口構成が若い状況で事前積立方式を展開したならば、年々の年金給付額は当面の間小さいままであるから急速に年金積立金が蓄積されることになる。年金積立金を社会・経済のインフラ整備に転用することは、例えば日本でも行われた過去がある。

野口 (1989) によれば、厚生年金および国民年金の積立金がピーク時で第二の予算といわれた財政投融資の原資の3割程度を占めたことがある¹²⁾。世銀にとって援助国の人口構成の“若さ”を利用し、経済成長の起爆剤となる資本蓄積を進めさせる手段として非常に有効であることは間違いないであろう。

それでも、本来、世銀の理論的バックボーンである新古典派経済学と政府の市場への介入を前提とする社会保障制度は相容れない関係である。事実、新古典派経済学に基づく実証研究の多くは、社会保障制度が経済に与える影響がネガティブであると見る見解が多い。具体的には、

1. 社会保障制度 (年金制度) は貯蓄率を減らす
 2. 年金制度は労働市場に歪みをもたらす
 3. 高齢化社会では、社会保障制度を通じた所得再分配効果は著しく世代間の公平性を欠く
- の三つが代表的ではないだろうか。

1 はフェルドシュタイン (Martin Feldstein) が代表的な論者である。フェルドシュタインは、財政の視点から社会保障と年金の問題に着目してきた。社会保障給付がアメリカの貯蓄率を引き下げる効果を実証し、行き過ぎた政府の介入 (社会保障政策) は経済成長の足かせになるという、時のレーガン政権の理論的支柱にもなった。特に Feldstein (1974) がのちの実証研究に与えた影響は大きい。この論文ではモジリアーニのライフサイクル仮説をベースに社会保障資産 (老齢年金) と貯蓄率 (個人貯蓄) の関係を分析している¹³⁾。推定結果によると、 SSW_t (社会保障給付から得られる資産の現在価値) は C_t (t 年の一人当たりの 58 年価格表示の消費額) に対して統計的に有意に正 (1929 ~ 1976 で 0.018) であることが分かった。つまり、社会保障給付の充実により個人貯蓄が減ることが結論づけたのである。

2 はワイズ (David Wise) が代表的な論者である。ワイズは高齢化の経済学の第一人者でもある。特

に労働供給、労働インセンティブと年金の関係に対する実証研究はあとに続く研究に大きな影響を与えた。ワイズも年金給付の多寡に応じて早期退職が高まることを実証的に明らかにしている。この分野について世界各国の状況をまとめているものとして Gruber and Wise (1999) がある。

3はコトリコフ(Lawrence Kotlikof)が代表者である。彼は世代間の公平性を主題とした社会保障の理論分析には欠かせない分析手法を二つ確立した。ひとつは、サミュエルソンが開発した世代重複モデルの社会保障分野への応用である。1987年のAuerbachとの共著“Dynamic Fiscal Policy”があまりにも有名である¹⁴⁾。もうひとつは、世代会計(Generational Accounting)の概念である。Kotlikoff (1992)は日本でも翻訳され、また、経済白書の平成7年版では日本版世代会計が示されるなど、大きな影響を与えている。アメリカの社会保障の場合だが、よく引かれる数字に、年平均の収益率が、1876年生まれコホートが36.5%、以下、1900年が11.9%、1925年が4.8%、1950年が2.2%というものがある¹⁵⁾。

いずれにしても、社会保障制度に対するイメージは新古典派経済学にとって良いものではない。それでは、いったい世銀の年金政策はどういうものなのか。そして、上述のネガティブ要因をどのように解消しているのだろうか。

世銀の年金政策

1981年および1994年は世銀の年金政策を考える上で無視できない年である。1981年はチリで年金改革が実行に移された年であり、1994年とは“Averting”が刊行された年である。

“Averting”では老後生計費を賄う三つの柱として、賦課方式による最低年金、完全積立(確定拠出・個人勘定・民間運用)の年金、そしてvoluntaryな個人貯蓄を掲げていることは有名であ

るが、同時に高齢者対象の社会保障政策についての再検討も行っている。“高齢者対象の社会保障政策にまつわる神話(myth)と事実(truth)”として以下のような六つの項目があがっている。

- 神話1 高齢者は貧しいので、政府は特に高齢者に向けた貧困緩和政策を行う必要がある。
- 神話2 公的社会保障プログラムは、貧しい高齢者に対して所得再分配的なものである。
- 神話3 社会保障プログラムは確定給付型であれば、年金者のリスク対応を保障する。
- 神話4 政府のみが年金者が遭遇するインフレ等の集団的リスクを保障可能である。
- 神話5 個人は近視眼的であるが、政府は長期的なものを見方ができる。
- 神話6 政府の活動はまだ誕生していない世代の利害を保護する必要がある。

この場合、神話というよりも“まことしやかに言われていること”と訳出すべきであろうか。世銀の年金政策は、この6つの“神話”にあるものは乗っかかり、あるものはこれを否定するというように構成されている。例えば、第二の柱である完全積立(個人勘定・確定拠出・民間運用)の年金制度は、神話3、4、5を否定し、6を達成するものと考えることが可能である。おそらく“Averting”の衝撃が大きかった理由は、これが確定拠出・個人勘定・民営の年金制度を世界中に押し付けているという印象を与えたということだけではなく、その背後には経済理論的な裏付けや膨大な量の実証研究の蓄積があつてのこのように思われる。その後、世銀は年金関係のカンファレンスを数回開き、多くの経済学者との議論の中で、より“ソフトな”語り口調にはなっているが、これを薦める自信は一層ゆるぎないものとなっているように思われる。例えば1999年に世銀のホルツマン(Robert Holtzman¹⁶⁾)があらわした“The World Bank Approach to Pension Reform”は、現在の世銀の年金に対する考え方が示されている。これによれば、世銀が年

金制度を client 国に指導する場合に考慮する点が四つあるという。長くなるが、可能な限り短く要約していこう。

ひとつ目は、積立方式ではない財源調達方式は、短期的には財政問題を引き起こすということである。それは、賦課方式または積立方式ではない年金制度の国々では高齢化の進展で給付と拠出のバランスが崩れ、一般歳入からの繰り入れ等の財政調整でこのバランスを保つようになっている、あるいは将来、かなりの確率でそうなるということが歴史的な事実である。このことは、年金に対する政府支出が他の政府支出をクラウド・アウトさせることになることを意味する。また、賦課方式に不可避的な、急激に高まる保険料率は、消費や労働インセンティブにマイナスの影響を与えることになる。言い換えれば、高齢化の進行の中で財源をいかにして長期的に、かつ安定的に調達するかということが問題である。世銀の client 国のほとんどでは、将来、低い出生率と長い平均寿命が予測されている。具体的にはラテン・アメリカや旧東欧諸国、そして中央アジアといった国々では、高齢人口指数が2050年には現在のおおよそ2倍になる。この人口学的な変化に年金制度が対応する方法には、給付代替率の引き下げ、退職年齢の引き上げ、保険料率の大幅な引き上げ、税率の引き上げと年金以外の支出を減らす財政の調整の実施といった政治的に望ましくない対処方法がある。しかし、多くの先進国では保険料の引き上げおよび給付の引き下げを可能な限り避け、そのほかに必要な年金制度改革をも無視するという傾向に陥っている。

二つ目は、年金制度は経済へ影響を与えるというものである。多くの実証研究は、“出来の悪い”年金制度は労働供給行動や個人の生涯貯蓄に歪みを与えることを示している。世銀は、賦課方式による年金制度は、拠出と給付の関係が弱いと考えている。すなわち、若年世代は拠出率が上がったとしても、将来自らが受け取る給付にそのことが

反映されるとは考えず、場合によっては拠出の回避や労働意欲の減退につながると考えている。もちろん、労働供給行動については、財源調達方式とは無関係にこれを歪める可能性を年金制度が内包していることは事実である。給付が無用に高くなれば早期引退に拍車をかけるであろうし、拠出率が高くなると、場合によっては労働力の流出、しかも人的資本の高い労働者の流出を招くかもしれない¹⁷⁾。

三つ目は分配構造に関するものである。すべての人々が少なくとも貧困線以上の老後生計費を手にするべきであるし、すべての労働者が拠出歴と引き換えに自らの賃金の一部を老後の備えに蓄えることは必要なことであると認識する。しかし、世銀の client 国の多くは低・中所得の国家であり、これらの国々で賃金に比例した年金給付を受けられるのは比較的富める者たちで、公務員や一部の企業の従業員に限られている。これと反対に、なんら公的な老後保障を受けられない労働者が多数存在する。これは分配上、非常に不公平な状態である。さらに、こうした“特権階級”の労働者たちはまた、給付設計の問題もあり、早期退職をする傾向が強い。いわゆるペンション・リッチを生み出している。

四つ目は、政治的なリスクの存在である。政治は、年金制度が成熟していない場合、なまじ年々の歳入で給付を賄うことが可能なために高い年金を退職者に給付し、また、現在の拠出に見合わないような水準の将来給付を約束してしまう傾向がある。そうかと思えば、非常に短期に給付水準と政府予算とのバランスを考えてみたりもする。マーストリヒト条約締結時にその水準設定で大きくもめた財政赤字基準などがこれにあたる。また、積立方式で制度を作っても、積立金を他に流用し、低い収益率で約束していた給付水準を支給できない場合もあり得る。このことは、ラテン・アメリカやアフリカ、ヨーロッパやアジアでも起こったことである。しかし、オランダのように、数十年も積立方式の年金を成功させている国家もある。要は金融システムに

表1 鋭敏にならないといけない主要なリスク

	積立でない制度	完全積立制度
マクロ経済的なリスク		
生産の停滞	基金の歳入は低くなるが個人への影響はその他で調整可能	基金財政に影響を与える可能性があり、年金者にマイナスの影響
失業	基金の歳入は低くなるが個人への影響はその他で調整可能	基金財政には影響を与えないが、将来の年金受け取りが小さくなる
低い賃金の上昇	基金の歳入は低くなるが個人への影響はその他で調整可能	基金財政にも、給付水準にも影響を与えない
財政危機(恐慌, 戦争, ハイパーインフレ, 自然災害) 低い利率	基金の歳入は低くなる可能性があるが、個人への影響はその他で調整可能 財政にも給付にも直接の影響はない	蓄積された基金は減じるか、消滅する可能性 財政には影響ないが、給付は低くなる
人口学的なリスク		
高い高齢人口指数 低い労働力率	財政を悪化させる 高賃金と将来の高給付を招く	財政にも給付にも直接の影響はない 低い収益率と将来の低い給付を招く
政治的リスク		
契約の変更 長・短期の予算制約に 対して鋭敏である必要性	容易 高い	困難 低い

おける一定の規制やガバナンス構造がしっかりしており、公的機関にせよ民間にせよ、年金積立金を上手に運営させられるかどうかは鍵である。

以上まとめると、

1. 積立方式でない年金制度は、その他の政府支出を圧迫する。
2. 急激な拠出率の上昇は、労働供給インセンティブを阻害する。
3. 公平性の観点から見て、年金制度の適用には問題のある国が多い。
4. 長期的な視野に立った年金制度のガバナンスが政府に求められる。

ということになるのであろうか。もちろんその根底には、短期的には資本蓄積を推進し、これを経済成長のドライブとし、長期的には人口圧力にも頑健で、かつ、外部性をもたない年金制度を薦めるということが流れている。ただし、client国の初期条件を考慮して改革のコンサルティングを行うと明言しているところは、世銀の態度の軟化を示している。

その他、年金に関して世銀が考慮しているリスクについては表1にまとめてある。

チリの“成功”

それでは、世銀がその年金政策を“売り歩ける”契機となったチリの年金制度改革とはいかなるものであり、その現状はどうなっているのだろうか。チリの公的年金制度は南北アメリカ大陸を通じて最も早い1924年に導入された。その制度はブルーカラー(wage earners)、ホワイトカラー(salaried employees)、公務員(civil servants)に分立していた。財源調達はもともと事前積立方式であったものが、インフレによる基金の減価や受給者の急速な増大により1952年には事実上の賦課方式となっていった。1981年の年金改革は、財源調達の方法を賦課方式から完全積立方式に変えたことである¹⁸⁾。

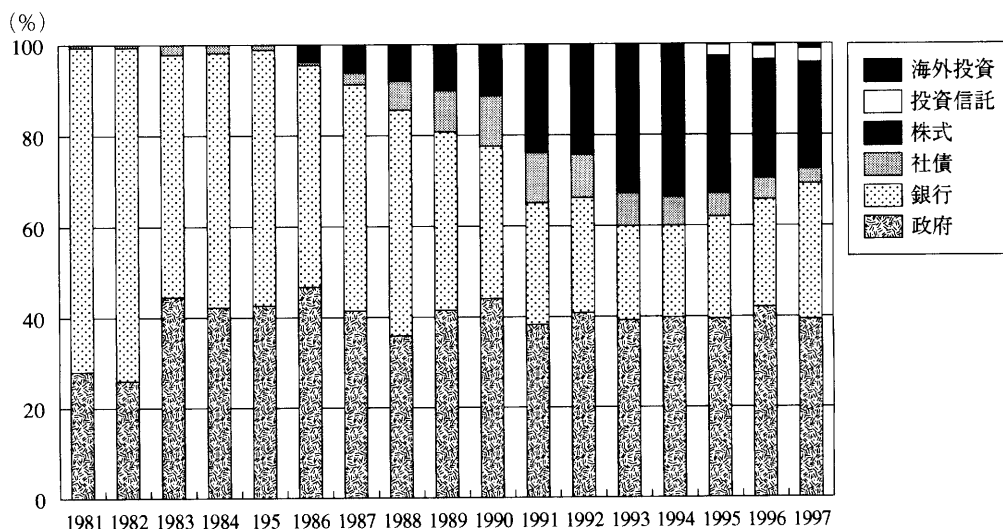
この画期的な改革はラテン・アメリカだけではなく、世界に先駆けての“革命”とも呼べる変革であ

る¹⁹⁾。労働者は個人年金勘定をもち、制度自体は確定拠出で、年金基金は民間が運用する。すなわち、Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) が年金基金運用市場を形成し、互いに競争しながら基金の運用にあたる。AFPへの参加は賃金労働者に対しては強制で、自営業者に対しては任意である。拠出率は老齢給付のためには賃金の10%で使用者の負担はない。これに通常、3%程度の障害年金と遺族年金、そして運用手数料がかかる。給付開始年齢は男性が65歳、女性が60歳であり、退職時に自らの基金を用いて保険会社の年金型保険を購入するか、AFPに基金を残したまま生涯にわたってこれを引き出し続けるかという選択を行う²⁰⁾。政府は、20年以上加入しても十分な基金の蓄積がない者に対して補助を与える。また、基金の運用責任者も基金会社全体の平均収益率を保障する義務を負う。最低保障額は最低賃金の73%であり、これは通常の賃金の50%弱に相当する。給付は完全に物価スライドである²¹⁾。今年改革から20年経って、完全な新制度の受給

者が始まる。チリの改革の評価についてはこれからさまざまな研究成果が出てくるだろうが、ここでは上述の新古典派派経済学の社会保障制度観にも照らしながらチリの評価について考えてみる²²⁾。

まず、貯蓄率である。Schmidt-Hebbel(1998)によれば、改革前の期間(1961~1974)と改革後の期間(1990~1997)を比較した場合、貯蓄率の増加分の10%~45%は年金改革の効果であるとしている。しかし、推計の手法等に疑問が残る、これをそのまま受け入れるわけにはいかないようである。チリの改革でまず確実に言えることは、金融市場が拡大・多様化したことである。図1を参照されたい。チリの場合、改革前後は政府および中央銀行であるBanco Central de Chileが年金基金の引き受け先となっていたものが、80年代後半になると、基金の40%程度は株式や社債の購入、あるいは外国投資顧問へと引き受けられていくことになる。

また、基金自体の総額も年々増加し、対GDP比でも40%を超える水準になっている(2000年に米ドルで360億ドル)。金融市場が整備され、ここに



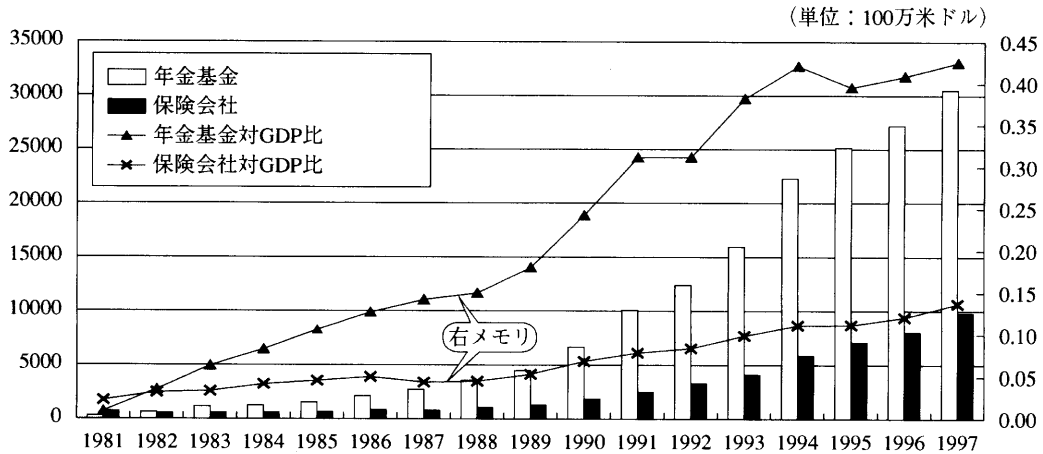
資料: Administration Official PFA
<http://www.sfap.cl>

図1 チリの年金基金の運用主体構成

年金基金という長期資金が存在することは経済の成長にとってプラスであり、その意味で、チリの“成功”のひとつの要因はこれである²³⁾。

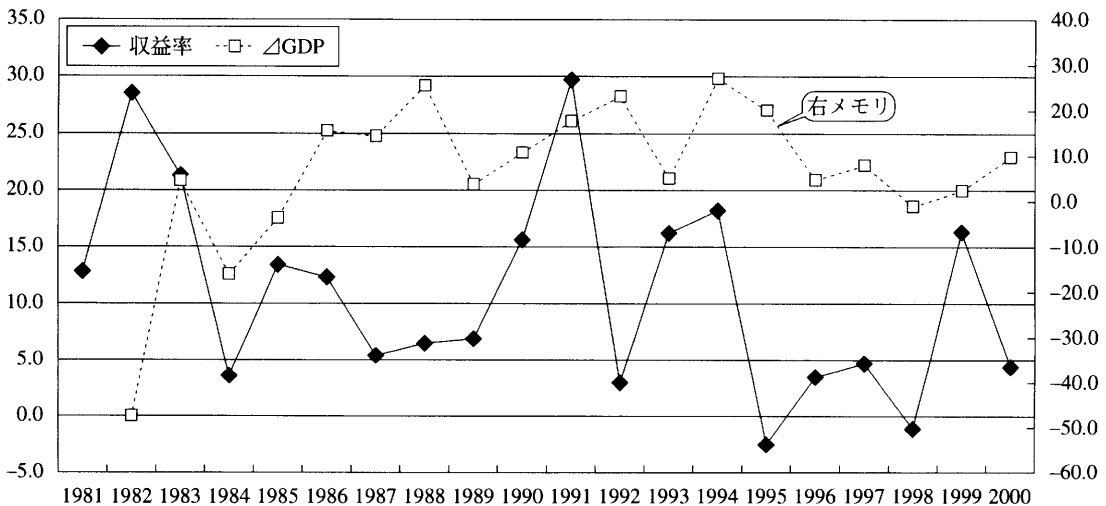
次に基金の収益率である。図3を参照されたい。改革後、1983年までは非常に大きな収益率を

あげている。しかし、90年までは停滞し、95年にはマイナスになる。アジアに端を発する97年の通貨危機の影響は98年に出る。その後はプラスに転じている。図3にはGDP成長率(右目盛り)も併せて表示した。投資先の詳細なデータがないので、



資料：Administration Official PFA
<http://www.sfap.cl>

図2 チリ年金基金の推移



資料：Bancos Central de Chile, Administration Official PFA <http://www.sfap.cl>,
 “Revista de Valores” and “Boletín Mensual Banco Central de Chile”

図3 チリGDP成長率とAFP収益率の推移

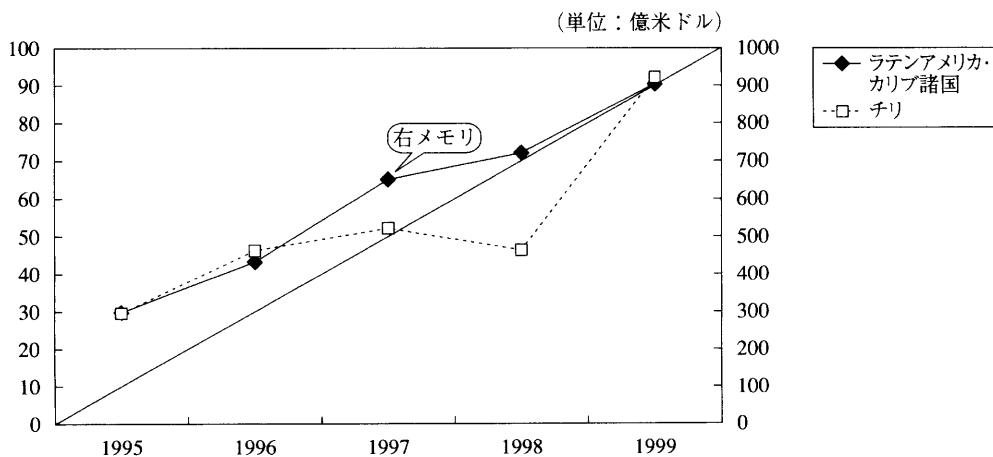
確定的なことは言えないが、収益率の低下がGDPの低下に反映され、かつ、その回復をGDP成長率が先行しているところをみると、それほど奇妙な運用をしているようには思われたい。図4を参照されたい。

ここには通貨危機前後のチリへの海外からの直接投資を示した。チリの場合、98年までそれほど大きな変動がなく、そのかわり、99年に大きな伸びを見せる。これも詳細な検討が必要であるが、二つのことが考えられる。ひとつは、本当にチリの経済が頑健になったという可能性。もうひとつは、マッチ・ポンプで融資を受け、見せかけの成長を演じている可能性。しかし、後者の可能性はかなり低いので、チリの経済が強くなったと見るべきであろう。ただし、これには時間的な留保がつく。給付のデータがあまりないということは、言い換えればチリの年金制度は“蓄積期間”にあったということを示し、“給付期間”になった場合の経済の状況はまったく分からないのである。

では労働市場への歪みはどうであろうか。“Averting”の六つの“神話”の中では労働市場のdistortionに関する項目はない。これは、年金給付

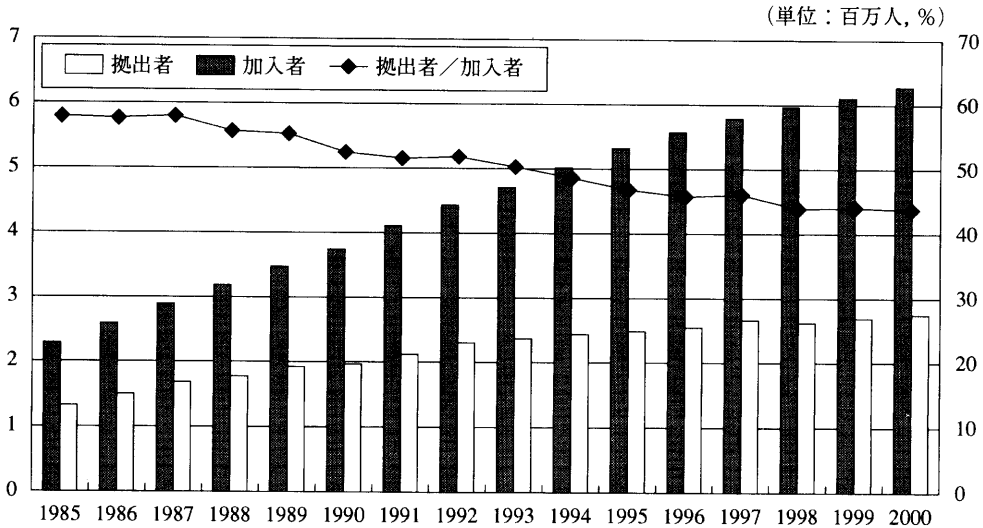
額の最低式の中に加入期間に比例する部分を取り入れ、早期退職に対するインセンティブを引き下げることで回避できる。すなわち、年金制度・退職制度の運用上の問題である。しかし、年金個人勘定制をとった場合、給付と拠出の関係はある個人にとって緊密になることは否めない。加入期間は、失業というリスクを除けば給付を高める要因としてはかなり確率が高い要因だからである。しかし、チリで問題となっているのは実質的な拠出率—実際に拠出している人数(Contributors)を加入人数(Affiliates)で除した数字—が低下していることである。図5にあげたように、一貫してこの数値は低下していることが明らかである。

これは大きな問題となる。個人ベースで考えた場合、十分な拠出がないということは将来の給付額が低くなることを示し、相当多くの政府最低保障が必要となることを示している。この対策については、(1)労働力の27%に相当する自営業者の2.4%しか拠出をしていないことに着目し、課税ベースから保険を控除することや医療サービス等の公的サービスに被扶養者も包括して加入させるといった加入インセンティブを与える政策変更、(2)季節



資料: World Bank, "Development Indicator 2000"

図4 海外からの直接投資



資料：Administration Official PFA
<http://www.sfap.cl>

図5 チリのPrivate Pensionの推移

労働者や日雇いの労働者のような低賃金労働者の場合、20年加入を最低保障年金受給の要件としている現行法では加入が不可能であるといった認識、(3)急増している女性労働者の取り扱い、特に支給開始年齢の男女差やリスク算定に用いる生命表を男女別で使用していることを再考するといったことが考えられている。

最後に、このチリ型の制度は世代間の分配上の格差に対して中立的であるのだろうか。この問題は非常に難しい。完全積立・個人勘定・民営・確定拠出の制度といっても、チリの場合だと20年以上加入すれば、基金の運用がうまくいかなくとも、最低保障年金との差額を国が負担する。また、運用に際しても、平均収益率の保障が各AFPには義務付けられている。物価スライドも存在する。この補填分はどこからくるかと言えば、当然、現役世代から移転されるしかないわけである。完全に他のコホートと切り離して給付を行うのであれば、それは完全に私的な貯蓄である。基本的に、世代間の分配は“程度”の問題であり、賦課方式・確定給付

と完全積立方式・確定拠出も運用次第でその世代間分配の構造は変わってしまうと言えるのではないか。日本の場合でも、昭和48年に導入された賃金スライドを遡及して廃止したら、世代間の収益率の格差は一気に解消してしまう²⁴⁾。

終わりに

世銀の年金政策に対する批判的論者は多いが、その中の一人で、かつ高名な経済学者(新古典派ではない)であり、しかも世銀の内部にいた人間がスティグリッツ(Joseph Stiglitz)である。1995年から2000年2月に辞するまで、世銀のチーフエコノミストの要職にあった彼が、なぜ世銀の年金政策批判の急先鋒に立ったのか。1999年9月に世銀はNew Ideas about Old Age Securityというカンファレンスを開いている²⁵⁾。ここで、スティグリッツはOrszagとの共著で“Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems”と題する論文を報告している。この論文は“Averting Old Age

Crisis”の批判論文である。“Averting”は社会保障制度には六つのmythがあるとしたが、スティグリッツは“Averting”が支持するmulti pillarの改革、特に完全積立で民間のより運用され、個人勘定を備えた確定拠出年金には10の神話があると述べている。それは、

- 神話1 民間による確定拠出制度は国民貯蓄を増加させる
- 神話2 個人年金勘定の方が収益率を上昇させる
- 神話3 賦課方式の下での収益率の低下は、年金制度自体に深刻な問題を引き起こす
- 神話4 証券市場における公的な信託投資はマクロ経済的な効果も経済厚生上の含意も持たない
- 神話5 民間による確定拠出制度は労働供給インセンティブを改善する
- 神話6 確定給付制度は、必然的に早期退職の誘引を高める
- 神話7 民間による確定拠出制度の下での競争は総務費用を引き下げる
- 神話8 政府が効率的でなくとも、民間による確定拠出制度は合理的なものとなる
- 神話9 民間による確定拠出制度の下では、給付補助政策が一層深刻なものとなる
- 神話10 公的な投資信託は必ず浪費され、健全には運用されない

である。神話の1～4までがマクロ経済的な神話、5～7がミクロ経済的な神話、そして8～10がpoliticalな神話として分類されている。スティグリッツの神話と“Averting”の神話を対照した場合、公的・賦課方式・確定給付の年金制度と民営・完全積立・確定拠出・個人勘定の年金制度の経済に与える影響の違いは、

- 理論的にも実際にも決定的に違う
- 理論的には違うが実際には“程度”の差ではない
- 理論的にも差がなく、実際には差が出る

• 理論的にも実際にも差がない
 というように整理できる。世銀がよく宣伝する総務費用が安くなるという効果(スティグリッツの神話7)は、例えばチリではうまくいっていないという報告²⁶⁾もあれば、うまくいっているという報告²⁷⁾もある。うまくいっていなかった場合でも、世銀はいろいろな“言い訳”を用意するであろう。AFPの運用能力が低い、加入員のcomplianceがない等々、総務費用の上昇要因で、かつ市場機能とは切り離して考えられる要因はかなりの数ある。また、理論的な論議の場合、水掛け論に終わってしまう場合が多い。特に金融市場における情報の非対称性や不確実性の存在を問題とするスティグリッツが、市場機構の調整機能を信奉する新古典派経済学に基づく年金政策をそのまま受け止めるはずがない。

しかし決定的な問題は、年金制度の改正を融資のコンディショナリティとしてつけられた場合、途上国はこれをのまざるを得ないということである。スティグリッツがいう、あまり学術的ではない方法、世銀の年金政策はこれが最善の策であるという押し付けがましい“nuance”があるという“Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems”をわれわれは真摯に受け止める必要がある。

注

- 1) 本稿は、目的は異なるが客員研究員としてヨーク大学滞在中(2001/09/05～2001/11/25)に執筆することになった。すばらしい研究環境を整備してくれたUniversity of York Economics and Related StudiesのスタッフとDr. Theodre Hitirisに心から感謝する。また、本稿を執筆時にニューヨークとワシントンD.C.で悲劇が起こった。航空機が世界貿易センタービルとペンタゴンを直撃し、多数の死傷者が出た。本稿の副題および執筆方針が変わったのは、まず、世界銀行の年金政策を自分なりに位置付けることなしに各国、特にアジアや旧東欧諸国の年金改革をレポートしても文字通りのレポートにすぎなくなることが研究の過程で分かったことと、今回の悲劇による。航空機と世界貿易センタービルは自由主義の象徴ではなく、あくまでUSAの象徴である。現在、世界を席卷しているグローバリゼーションもアメリカナイゼーションといって過言ではない。“寛容さ”のないシステムはどこかに歪

みを持たせるものである。もちろん、暴力は断固として否定する。願うのはアラブの民が左手にペンを持つことである。最後になったが、早稲田大学大学院経済学研究科清水(英)研究室における清水教授、石田智宏、武谷信両君との Social Security Pension—Development and Reform (ILO2000)の輪読は本稿を執筆する大きな動機の一つである。また、同僚である山田篤裕氏とのEメールによる意見交換は、本稿を執筆する上で大きな励みになった。また、山田氏には資料上のサポートも受けた。記して感謝申し上げる。

- 2) 最近の世銀の文献では multi pillar という言葉が使われており、本稿ではこれを用いる。multi pillar とは文字通り“多様な柱”のことである。理論上、民営・完全積立・確定拠出・個人勘定が経済にとって望ましいシステムであるが国の状況によってこのすべてを実行することの方がコスト高になる場合があることを世銀が認め、この用語を使うようになった。唯一普遍の方法がないことに世銀もやっと気付いたのである。
- 3) “Averting Old Age Crisis”が傲慢でこの方法しかないといったニュアンスを持っていると公言してはばからなかったのは、2000年2月まで世銀のチーフエコノミストであった Joseph Stiglitz である。この点は後述される。
- 4) 例えば2000年に出版された ILO の Social Security Pension—Development and Reform では、世銀の“Averting”を意識的に否定する叙述が多い。また、2001年のILO総会(第86回)の報告書では、わざわざ、完全積立方式の年金が人口圧力の影響を受けないことはないという了解事項を盛り込んである。
- 5) ほとんどグラント(贈与)に近い。
- 6) 現在は世銀グループへの出資・拠出が第2位である日本も、東海道新幹線や東名高速道路建設で合計31件、金額にして8億6300万ドルの融資を受けたことがある。完済したのは90年7月である。
- 7) 前掲、大野(2000)参照。開発経済学の世界では、世銀の援助政策の変化は90年代に大きくなったとの共通認識をもっている。その変化が年金政策にも反映され始めていることは後述される。
- 8) 融資国に価格・貿易・金融の自由化を求めるとや、公社等の民営化や労働政策や貧困対策といったセーフティ・ネットの構築などがこれにあたる。
- 9) 思い起こしてみれば、70年代後半から80年代は、日本も構造協議の名の下に自由主義経済の圧力を受け始めた時代である。しかし、一方で日本は85年のプラザ合意以降、円高不況を乗り切ったあとは未曾有の好景気を迎え、日本型経営は世界を席卷し、護送船団型の金融システムや企業の資金調達方法(日本は間接金融が主流であった)などが移行経済には適するのではないかとといった研究プロジェクトを世銀自身が行っていた。例えば Aoki, M. and Patrick, H.

(1994, eds), Aoki, M. and Kim, H. (1995, eds)などを参照のこと。東アジア全体に目を転じれば韓国、インドネシア、タイ、台湾、シンガポール、マレーシアといった NIES の目覚ましい経済成長が起こった。これらの国・地域の中には企業形態として同族経営や財閥が強大であるような、非市場、あるいは市場が否定するような要素がたくさんあるのにもかかわらず“成長”が起こったのである。詳細な検証の必要があるが、1997年のアジア通貨危機当時、異常なまでに早い世銀・IMFの対応は、この80年代のリベンジの可能性もあるのではないか。

- 10) 詳細は前掲、大野(2000)参照。基本的に援助国の非経済的側面(法律、文化、慣習、環境)に注目し、その国にあった援助政策を考え、実行に移すことである。その際、システムをどのように統治していくか(グッド・ガバナンス)が重視されている。
- 11) 高名ではあるが、新古典派の経済学者ではないスティグリッツがチーフエコノミストに採用されたことは、ウォルフエンソンの抜擢によるものである(大野2000)。結局、あまりに新古典派批判が過ぎたために、スティグリッツは辞することになるが、彼の世銀における業績のうち、特筆すべきものは1997年の『世界開発報告1997 開発における国家の役割』と『援助の効果の評価する』(1998年)の二つであると開発経済学者の間では考えられている。これは、理論通りにやっているのにどうして経済成長をする国としない国があるのかという疑問に、制度・慣習・文化といった国家の事前状況を無視した援助が無駄であることを示すことで応えたものである。
- 12) 残りは簡保と郵貯である。
- 13) データは、1929年～1971年の米国の集計データを使用し、
$$C_t = \alpha + \beta_1 Y_t + \beta_2 RE_t + \gamma_1 W_t + \gamma_2 SSW_t$$
を推定している。ここで、 C_t は t 年の一人当たりの58年価格表示の消費額、 Y_t は一人当たりの実質化処分所得、 RE_t は未処分利得、 W_t は一人当たりの期末実質所得、 SSW_t は社会保障給付から得られる資産の現在価値を表している。ただし、推定については、Feldstein (1974)では、 SSW の計算に間違いがあることを指摘され、これを修正し、かつデータを5年間延長したものがFeldstein (1982)である。
- 14) A-K Model と時にいわれるこのモデルは、異時点間の経済の相互作用を分析するのに適しているが(1) Control Variable を多数置くことが難しく、大抵のモデルは消費をこれに充てている。(2) ライフ・スパンを決定論的に与えざるを得ない。すなわち、経済主体はすべて65歳で引退し、85歳で死亡するといった仮定を置かざるを得ず、ライフ・テーブルを用いて生残率の変化が経済に与える効果を分析することが難しい。

- (3) 制度改正をモデルに柔軟に取り込むのが難しいといった欠点が指摘されているが、最も用いられている理論的分析手法であることは間違いない。
- 15) Leimer (1995) Table 3 参照のこと。
- 16) 世銀における肩書きは Director of Social Protection in the Human Development Network である。
- 17) この点は Gruber and Wise (1999) を参照のこと。
- 18) チリの改革はひとつのブームを作った。特にラテン・アメリカではアルゼンチン(1994)、コロンビア(1993)、ペルー(1993)といった改革第二世代国に続き、ボリビア(1997)、エル・サルバドル(1997)、メキシコ(1997)、ウルグアイ(1996)がチリ型を目指して改革を進めた。しかし、多くの国ではチリ型の年金改革を完全に推進することは困難だったようである。ペルーとコロンビアの場合は、財源調達方式の移行を労組、保険業界、その他の反対によって基本的に断念している。チリ型の新制度を強制されることはないからである。メキシコの場合も不完全であり、公的部門の労働者は新制度を強制されない。一方、アルゼンチンとウルグアイの場合、賦課方式の債務が大きく、完全積立への移行が現実的ではない状態であったため、積立方式を部分的に導入する方法がとられている。しかし、労組や受給者団体が賦課方式を擁護する立場にあることも移行を困難にした要因である。その他、アジアや旧東欧の国々の評価は今後の課題である。
- 19) 通常、賦課方式から積立方式に移行する場合、年金制度が成熟していればいるほど、その移行コストは大きなものとなる。Bravo and Uthoff (1999) によれば、チリの場合、このコストは2000年価格でGDPの126%~130%になると推計されている。このコストはかなり大きい。このようなコストを払ってまで改革をなしたもうひとつの要因として、時の政権がピノチェト軍事政権であったことは大きいのではないか。Queisser (1999) にはその指摘がある。
- 20) 全額一時金として引き出すことを認めることも可能であるが、人間が近視眼的な消費をしがちであるから年金制度の意義があるわけで、これを認めている国家はごく少数である。
- 21) 制度の概要については、アメリカ社会保障庁の各国の社会保障制度データベースを利用した。URLは <http://www.ssa.gov/statistics/ssptw/1999/English/index.html> である。
- 22) 年金の制度改正を評価する場合、本来は年金の給付水準の分布(平均値や分散)がどうなっており、それが老後生計費を賄うのに十分か否かの検証が重要である。しかし、世銀では給付の態様よりも収益率の推移による基金の運用パフォーマンス、貯蓄率の動向、総務費用の変化といった経済変数が評価の優先対象となっている。ここにも、世銀の年金政策の特徴が表れている。ここでは、世銀流にチリの暫定的な評価を試みる。
- 23) 年金制度が存在しても資本蓄積が進む理由としては、完全積立・個人勘定型の年金制度は拠出と給付の関係が賦課方式に比べて緊密であるということをあげる場合がある。これは、拠出の記録未整備、給付査定根拠も不透明な年金制度が、世銀client国の多くでまかり通っていたことも考慮に入れる必要があるのではないか。ラテン・アメリカの年金改革の評価が過大ではないかという指摘は多いが、中でも前掲、Queisser (1999) は秀逸である。
- 24) もちろん、このようなことは現高齢者の生活を根底から覆すことになるのでやるべきではない。
- 25) 同名の著書が世銀より出版されている。Stiglitz (2001)
- 26) 前掲、Bravo (2001)。
- 27) James (2000) 参照。

参考文献

- 大野泉 2000『世界銀行—開発援助戦略の変革—』NTT出版
- 野口悠紀雄 1989「財政投融资と日本経済」宇沢弘文編『日本経済 蓄積と成長の軌跡』第8章 東京大学出版会
- 村上清 1996「世界銀行の年金改革案とその影響」『海外社会保障情報』第119号 社会保障研究所
- Aoki, M., and H. Patrick, eds. 1994. *The Japanese Main Bank System: Its Relevance for Developing and Transforming Economies*. Oxford University Press.
- Aoki, M., and H. Kim, eds. 1995. *Corporate Governance in Transitional Economies: Insider Control and the Role of Banks*. Economic Development Institute Publication.
- Bravo, J., and Amdras Uthoff. 2000. "Transitional Fiscal Costs and Demographic Factors in Shifting from Unfounded to Funded Pension Systems in Latin America." *Serie Financiamiento del Desarrollo* No.88, October 1999.
- Bravo, J. 2001. "The Chilean Pension System: A Review of Some Remaining Difficulties After 20 Years of Reform." Presentation Paper, International Seminar on Pensions, Hitotsubashi University.
- James, E., J. Smalhout, and D. Vittas. 2000. "Administrative Costs and the Organization of Individual Account System: A Comparative Perspective." Working Paper in the Pension Reform Primer Series, World Bank.
- Feldstein, M. 1974. "Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation." *Journal of Political Economy*.
- . 1982. "Social Security and Private Saving: Reply." *Journal of Political Economy*.

- Gruber, J., and D. Wise, eds. 1999. *Social Security Programs and Retirement around the World*. NBER, Chicago and London. University of Chicago Press.
- Kotlikoff, L. J. 1992. *Generational Accounting: Knowing Who Pays, and When, for What We Spend*. New York: Free Press.
- Leimer, D. 1995. "A Guide to Social Security Money's Worth Issues." *Social Security Bulletin*, Summer 1995.
- Palacios, R., and R. Rofman. 2001. "Annuity Markets and Benefit Design in Multi Pillar Pension Schemes: Experience and Lessons from Four Latin American Countries." Working Paper in the Pension Reform Primer Series, World Bank.
- Queisser, M. 1998. *The Second-Generation Pension Reforms in Latin America*. OECD Development Center Study, Paris.
- . 1999. "Pension Reform: Lessons from Latin America." Policy Brief No.15, OECD Development Center.
- Schmidt-Hebbel, K. 1998. "Does Pension Reform Really Spur Productivity, Saving and Growth?" *Documento de Trabajo* No. 33. Santiago: Central Bank of Chile.
- Stiglitz, J. 2001. *New Ideas about Old Age Security: Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century*. World Bank.
- von Gersdoff. 1997. "H. Bolivia's Pension Reform." World Bank Working Paper.
- (やまもと・かつや
国立社会保障・人口問題研究所研究員)