

Colin Gillion, John Turner, Clive Bailey, Denis Latulippe (eds.)
Social Security Pensions: Development and Reform

(Geneva: International Labour Office, 2000)

清水 英彦

I はじめに

ILOは、本書の序文でその意図を述べているが、概略つぎのようなものである。社会保障年金は最近100年間における偉大な社会発展の一つであるが、現在、世界の年金制度は激変の状態にある。また、世界中の大多数の人々は、老齢や障害に対するいかなる形の所得保障ももたないので、先進国の労働者に対する保障を他の国々の労働者にも拡大することが、21世紀の早期に果たすべき主要な課題として残されている。そして、これは、多大な努力と、偉大な想像力と、発展途上国の多様な状況に対する十分な理解による適応adaptationとを必要とする。そのためには、年金制度(その他の社会保障)の適用範囲を拡大すること、統治governanceを改善すること、そしてその制度の設計designが、経済的に効率的であるとともに、国際的に受け入れられる人間のおよび社会的価値と両立するものであることが必要とされる。そのような中で、ILOは、この4分の3世紀にわたって、年金制度(その他の社会保障)の発展に密接にかかわってきた。それは、その規範的なnormative作業、年金に関する国際労働基準の設定setting、調査研究活動、そして技術協力プログラムなどにおいてであり、さらに21世紀においても同様のかわりをもつことを目指しているというものである。その意味で、本書は、ILOが20世紀における社会保障年金

の発展に貢献し、21世紀においてもその発展に貢献すべく発表したものといえる。

ILOは、本書とともに1999年から2000年にかけて相次いで年金に関する本を出版している。1冊は年金数理に関するものであり¹⁾、もう1冊は先進7カ国における年金改革の動向に関するものである²⁾。

1980～90年代においては、IMFや世界銀行の年金制度に関する研究による、公的確定給付型年金、特に賦課方式の年金に対する批判を中心に改革論議が進められてきたが、21世紀を見据えて、これらの議論に対するILOとしての考え方が本書によって示されたといえる。その受給者の立場に立った年金制度のあり方についての議論は、経済・財政政策としての年金制度ではなく、社会政策としての年金制度という観点から注目される。

本書は、総ページ数800ページ近くにも及ぶ大部な書物である。紙数の関係もあるので、ここでは簡単に全体の概要を述べた後に、特に現在われわれにとって興味深いと思われる年金改革に関する第II部を中心に取り上げて検討してみたい。

II 本書の構成と概要

全体は、20の章と、Briefsといわれる二つの解説部分、さらに統計資料、用語解説、参考文献、索引からなっている。なお、二つの解説部分は、地域資料として、アジア・太平洋沿岸諸国等世界

の各地域と OECD 諸国の状況を解説する部分と、技術的資料として、年金改革と開発の計量モデル、社会保障条約と ILO 勧告、公共部門被用者の年金、そして人口の衝撃 impact というテーマによる説明部分からなっているが、本稿では本文のみを取り上げ、解説部分は割愛した。

つぎに、本文の概要について述べてみると、まず中心的なテーマである、第 I 部の「開発：年金制度の構造と諸問題」および第 II 部の「改革：新たな均衡を求めて」の前に、第 1 章「全体的な概観と主要論争点」と、第 2 章「公的および非公的年金制度」が、本書の要約と予備的な考察として置かれている。特に第 2 章は、先進国における民営化論を背景に、各国の状況、公的部門と非公的部門の関係、民営化の理由などについて述べ、途上国の公的部門の役割の拡大と先進国における公私ミックスなど公私の役割の複雑化が指摘されている。

第 I 部は、社会保障年金制度が、世界各国で導入されるとともに生じてきた構造上の問題点を論じている。まず、第 3 章「退職給付」、第 4 章「障害および遺族給付」、第 5 章「年金受給者と社会扶助給付」では、社会保障年金の主要な三つの給付を取り上げ、受給要件が給付構造にとって重要であること、特に障害給付と社会扶助給付については、官僚的解釈や規則の裁量的適用の可能性があること、財政上の理由から給付水準の引き下げが検討されていることなどが指摘されている。第 6 章「年金制度の財政」では、年金制度の財源調達に関して、労使の拠出と政府の一般財源による負担、そして自営労働者の拠出率のあり方などについて論じている。第 7 章「投資の管理運営 management」では、積立方式の社会保障年金制度における投資の管理運営に関して、個人的責任を求める場合十分な金融の知識を確保させるなど、さまざまな規制が必要であることを指摘している。第 8 章「適用とその未達成」では、未適用はインフォーマル部門など特定の労働者において問題となること、これ

らの労働者に対してはより低い拠出と給付の特別な制度が適切な場合があることなどが示されている。第 9 章「統治と管理 administration」では、多くの国において社会保障制度の問題は、不十分な統治によるものであり、それは社会保障制度の政治問題化 politicization から生じているので、独立した管理構造の構築が必要であることなどが指摘されている。第 10 章「拠出回避」では、拠出回避は途上国に広がり深刻な問題となっていること、そのため政府が老齢給付の支給を延期しているほどであること、そしてその理由として、近視眼的な労働者がいる、高いインフレの結果である、政府に対する信頼が欠如しているなどが挙げられている。第 11 章「年金移転と所得再分配」では、世代間と世代内再分配を論じているが、特に低所得労働者により高い収益率を与える累進的な年金制度が可能であり、それは主として確定給付型年金に一般的で、確定拠出型年金ではまれであるとしている。第 12 章「個人に対するリスク」では、人口学的・経済的・政治的・制度的・個人的リスクを取り上げ、確定拠出年金では退職に近い時点での資本市場の実績や賃金上昇率に依存するため、目標とされる代替率に比べかなりの過剰貯蓄や過少貯蓄を招く可能性があることを指摘している。第 13 章「経済的效果 effects」では、社会保障年金制度の経済的效果として労働市場と貯蓄への効果が取り上げられ、労働市場や資本市場に対する老齢給付の効果はあまり強くないこと、障害給付制度、特別早期退職制度や失業給付が早期退職に影響を与えていること、非積立方式の貯蓄に及ぼす効果や積立方式への移行による効果は必ずしも明確ではないこと、租税政策のような貯蓄奨励を目的とした他の政策の方が、国民貯蓄に影響を与えるためにはより適切な手段であることなどが指摘されている。第 14 章「公共財政に及ぼす影響 consequences」では、公共財政に及ぼす社会保障年金財政の影響を測定する尺度について、民間部門の保険に用い

られる概念がそのまま利用されているため問題があること、社会保障年金においては、各期間における収入と積立金が給付の支払いを満たすことができるかと予測されるならば十分であることなどが述べられている。

つぎに、第II部では、現在各国で進んでいる改革について論じている。まず、第15章「政策の規範的基礎」では、社会保障老齢給付の主要な目標は貧困の解消とローリスクの給付の提供であり、貧困の解消のためにILOは、社会保障の最低基準として、「肉体労働者に対して30年間の労働で40%の代替率」と明記した102号条約を1952年に取り決めた。これに基づいて各国は、それぞれの平均余命に対応した合理的な退職年齢を定め、退職後に必要となる所得の保証としての社会保障退職年金を給付することとされている。ローリスクの退職所得の給付という目標については、先進国において労働市場のリスクをもつ賦課方式と資本市場のリスクをもつ積立方式という二つの要素が制度の中に組み込まれていることを指摘している。また、貯蓄の奨励という目標については、重要性は認めるものの批判的で、租税政策のような、より有効で、他の社会保障の目標を犠牲にしない政策を選択すべきとしている。

第16章「適用範囲の拡大」では、狭い適用範囲と高いインフォーマル部門の労働者比率をもつ途上国については、優先順位は適用範囲の拡大であるとし、そのための三つの方法が提示されている。それは、既存の社会保険制度の拡大extending、既存の社会保険制度の改変adapting、そして自営業およびインフォーマル部門に対する特別な制度の開発である。既存の制度の拡大および改変においては統治の問題が重要になってくること、特別な制度を開発するには、既存の制度よりも対象者および対象事故の範囲を拡大し、しかも管理運営のために制度をシンプルにし、かつ拠出と給付を低く抑える必要があることを指摘している。

第17章「統治、管理運営、そして遵守complianceの改善」では、統治は労働者と使用者をその過程に参加させることによって改善されうると論じている。参加方法については、その国の状況に依存するが、管理委員会に三者(労働者、使用者、政府)の参加を求めたり、ロビー活動や投票行動、あるいは政治過程への参加などによって果たされるとしている。

第18章「退職年齢への影響influencing」では、退職給付が社会保障年金制度から受給できる最低年齢を決定する場合の問題点について論じている。比較的豊かな国では、長い退職後の期間の給付を負担できるが、平均余命の伸びによる給付期間の伸長と、人口の高齢化による受給者の増大は、給付コストを引き上げている。そこで、最低支給年齢を設定する場合に考慮が必要であるが、これに影響を与える要素として、就職年齢、平均余命、障害発生率、労働の過酷さ、成熟化率、そして生涯資産が挙げられている。また、最低支給年齢の延期が必要となる場合の、時間的猶予、早期退職制度、公平性、退職延期による給付増額などの必要性について述べている。

第19章「多元的なpluralistic設計と柔軟なflexible構造の開発」では、老齢期における貧困の解消とローリスクの退職給付の支給という社会保障年金の目標を満たすためにはさまざまな方法があるが、一般的には複数の給付財源が必要とされ、先進国については、3階建てプラス社会的セーフティネットの方法が最善であるとしている。1階部分は強制的非積立式確定給付制度か強制的(非積立式)概念的notional確定拠出制度、2階部分は積立式で、強制あるいは任意の、公的あるいは非公的の制度、3階部分は任意で補完的な非年金型の貯蓄、そして社会的セーフティネットは公的な救済的給付で、資力調査あるいは所得調査をともなう普遍的定額給付としている。

第20章「改革の過程と政治的管理運営」では、

改革についての国民的合意を形成するための戦略を示している。漸進的な改革と多様な選択肢が、改革に対する反対を減らす二つの戦略であり、労働者および使用者との相談が改革のあらゆる段階において必要とされている。また政府は、その問題や論争点について国民を教育し、その過程に参加している職員と議員の技術と知識を高めるために投資を行う必要があるとしている。

III おわりに

本書において、ILOが強調している点をまとめるとつぎのようになるであろう。まず、社会保障年金制度の目標は、貧困の解消とローリスクの退職給付の支給であり、その具体的な指標の一つが、ILO102号条約に定める「肉体労働者が30年間勤務して40%の代替率の給付」である。これを達成する方法は多様であり、全世界の国々に共通な唯一の解決方法あるいは制度は存在しない。各国は、それぞれの文化的、歴史的、経済的、社会的、そして政治的背景の下に制度を構築すべきである。例えば、強制か任意か、積立式か非積立式（賦課式）か、確定給付か確定拠出か、政府か民間か、租税か社会保険料か、などさまざまな組み合わせが考えられる。先進国においては、ローリスクの退職給付の確保という観点から多元的な給付源として、3階建てプラス救済的社会扶助の組み合わせが望ましいとしている。また、発展途上国では、まず適用範囲の拡大が優先課題であるが、インフォーマル部門の労働者比率が高いので困難をとまなう。その場合特に統治の問題が重要となってくると指摘している。なお本書全体を通じて、「貧困の解消とローリスクの給付」という社会保障年金の目標から、資本市場のリスクに左右される積立式確定拠出制度に対する強い疑念が示されている。これは、一つには強制的確定拠出制

度あるいはプロビデント・ファンドを採用している国の制度が現在あまりうまく機能しておらず、確定給付制度に移行してきているという事実に基づいている。

以上から、本書の特徴をつぎのようにまとめることができるであろう。つまり、80年以上にわたって世界の労働問題にかかわってきたというILOの自負を背景に、先進国のみならず、発展途上国をも含めた世界的な視野からの議論を、各国の事情や発展段階を重視しつつ包括的に展開している。その内容は、漸進的あるいは改良主義的であり、調査に基づく実証的分析に重点を置き、制度の多様性を認め、さらに政府および公共部門の役割を重視した議論となっている。これは、IMFや世界銀行の提言がもつ、急進的で純理論的かつ一元的な、民間および市場重視の議論とは大きく異なった考え方といえる。

以上が本書の特徴であり、高く評価できる点であるが、それはまた本書に対するささやかな不満にもつながっている。つまり、議論の幅が広すぎるため、議論の焦点を把握するのが若干困難であること、また財政問題よりも労働者や受給者の立場を考慮した議論となっているため、グローバル化あるいは少子高齢化の視点から従来の年金制度を批判している論者の疑問に必ずしも十分に答えているとはいえないと思われることである。

しかし、本書が、社会政策の視点から社会保障年金を研究する者にとって、きわめて興味深く示唆に富んだ書物であるという評価には変わりがないことを改めて強調しておきたい。

注

- 1) Iyer, Subramaniam, 1999, *Actuarial Mathematics of Social Security Pensions*.
- 2) Reynaud, Emmanuel (ed.), 2000, *Social Dialogue and Pension Reform*.

(しみず・ひでひこ 早稲田大学教授)