

高齢化と社会政策

齊藤美彦

はじめに

本年一月二日に、国立社会保障・人口問題研究所により公表された、二一世紀の日本の人口動向を予測した「日本の将来推計人口」が注目を集めている。それによると、総人口は、出生率低迷を背景に二〇〇七年に一億二八〇〇万人のピークを迎えた後、二〇五〇年には一億人まで減少する。また、六五歳以上の高齢者の割合は二〇一五年に四人に一人、二〇四九年には三人に一人とな

る見通しである。この高齢化のペースは前回推計（一九九二年）を大幅に上回っており、これにより政府は社会保障制度等において対応を迫られるであろうとの報道がなされている。これは具体的に、年金、医療・介護費用関連の財政支出の問題であろう。

日本は高齢化のスピードが最も速い国として有名であるが、高齢化と公的年金制度における財政負担の問題は、少なくとも先進諸国においては広範に存在する問題であるといつてよい。また、東欧、旧ソ連邦諸国や発展途上国においても深刻な

問題となっている国も多く、発展途上国においても現時点においてはこの種の問題は存在しなくとも、経済発展とともに生じると予想される国もある。

このような人口動態変化と公的年金等の財政負担の問題を背景として、一九九四年に世界銀行から出された政策調査報告である『高齢化危機を回避するため⁽¹⁾』が注目を集めてきている。本稿では、同報告による勧告についてごく簡単に紹介するとともに、同報告を意識しつつ世界各国における高齢化と年金制度等の問題点について検討したロンドン・スクール・オブ・エコノミクスのコンファレンスへの提出論文集である『高齢化と社会政策⁽²⁾』の内容の一部について紹介することにより、高齢化と年金制度さらには証券市場との関連についても以下で考察することとしたい。

分量であるので、その全容をここで紹介することはできないが、基本的な問題意識としては現に進行しつつある人口構成の変化、すなわち高齢化を危機ととらえている。それが危機であるというポイントは、その変化のスピードであり、その大きさであり、それへの対応力であるのである。最後の対応力の問題とは、具体的には高齢化が進展する過程で政府管掌の年金プログラム（公的賦課方式年金制度等）が崩壊へ向かうとの予測である。

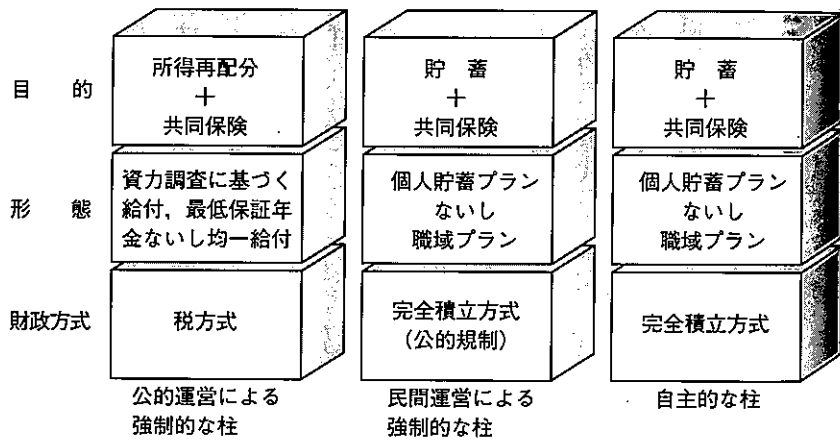
このような問題意識から、同報告は高齢化時代の高齢者の所得保障について三本の柱から構成されるシステムを提唱している（図1参照）。まず第一の柱は、資力調査に基づく給付、最低保証年金ないし均一給付であり、生存に必要な最低限の所得保証を財政方式としては税方式により与えるというものである。この第一の柱の目的は、所得の

一、世界銀行報告による勧告

一九九四年一〇月に世界銀行は『高齢化危機を回避するために』と題する、政策調査報告を発表した。その副題は、「高齢者を保護し成長を促進するための政策」となっており、同報告はそのための基本となる一連のルールを確立するとの意図のもとに書かれたものである。世界銀行のチーフエコノミストのマイケル・ブルノーは、同報告は「発展途上国における適切な公共政策の目的および手段についての学会関係者および政策担当者間の議論に貢献することを目指したものであり、・・・そこで使用された分析手段および導き出された結論についての論争を期待するものあり」とその「はしがき」に書いている。⁽³⁾

世界銀行報告は、資料まで含めると四〇〇頁を超え

図1 高齢者の所得保障のための3本の柱（世銀モデル）



〔出所〕 World Bank, *Averting the Old Age Crisis*, Oxford University Press, 1994, p. 15.

再分配と共同保険であるが、全体としてのポイントは、財政支出によるこの柱については、非効率な分配をしないという点と、その水準を極めて低いレベルとするということであろう。

第二の柱は、高齢者の所得保障の中核となる柱であり、強制的な個人年金ないしは職域年金である。これらについては職場を移しても不利益がでない持ち運びが可能なのである。この柱の財政方式は、積立方式であり、その運営は公的規制の対象にはなるものの民間部門によりなされることとなる。これは民間の複数の運営主体間の競争により効率的な運営がなされるとの考えによるものである。また、年金制度の基本を積立方式にすることにより、財政破綻とは無縁となるとされているが、さらにこれにより資本蓄積の促進および金融・資本市場の発展が期待されている。この第二の柱が成功するのであれば、経済成長により財政

収支が改善し、第一の柱の運営を容易にするであろうが、同時にそれへの需要もまた減少するであろうと同報告は指摘している。

第三の柱は、自発的な個人貯蓄(年金)ないし職域年金である。これは追加的な所得保障を望む高齢者のための柱と位置づけられている。これらの三本の柱の分立により、所得再分配と貯蓄の要素は分けられることとなるが、保険の要素は全ての柱に含まれており、将来の見通しが不確実な世界にあっては、このような複合的なシステムが最善であると同報告は指摘している。

また、公的賦課方式の年金制度を唯一の大きな柱とする多くの国には、このような複合的な高齢者の所得保障のためのシステムへの移行が不可欠であるとし、このシステムを普遍的に適用可能なシステムとして、世界銀行は提唱している。各国の事情を反映するのは三本の柱のどれに重点を置

くかという点とこのシステムへの移行の時期くらいのものであるとしているのである。

二、『高齢化と社会政策』による 世銀報告批判

『高齢化危機を回避するために』の発表の数カ月後の一九九五年一月一四日に、イギリスのロンドン・スクール・オブ・エコノミクス(LSE)のサントリー・トヨタ国際経済研究所(STIIC ERD)において「高齢化と社会政策」と題するコンファレンスが開催された。これから紹介しようとしている同じ題名の本は、同コンファレンスに提出された論文をまとめて一九九六年に出版されたものである。

同書は、ドイツ、チリ、タイ、中国、インドにおける高齢化と年金制度に関する論文が収められ

ているが、そのほとんどが世銀報告を意識して書かれたものとなっている。また、その第二章は、このコンファレンスを主催したLSEのポール・ジョンソン助教授による『「高齢化危機」の分析』と題する論文となっている。

イギリスの年金制度は日本のそれと似ており、公的な基礎年金の二階部分として所得比例年金が存在する。そしてこの二階部分を職域年金および個人年金が代行することが可能となっているのである。一九九一年のマックスウェル・スキャンダル(年金基金資金をオーナー社長が詐取)以降、職域年金の見直がもたらされ、結局一九九五年年金法が成立し職域年金等についての監督・規制体制が整備されたが、その議論の過程で公的年金と職域・個人年金との間の調整についても問題とされた⁽⁴⁾。

ジョンソン氏は制度改革論議の過程において、

イギリスの年金制度を根本的に見直し、新たな制度として統合掛金建積立年金制度 (United Funded Pension Scheme) を設けることを提言した⁽⁵⁾。これは世銀報告と同様にチリの年金改革モデルとしたものであるが、そのジョンソン氏が同報告には極めて批判的であるのである。

まず、ジョンソン氏は「高齢化危機」の存在そのものに疑問を呈している。基本的な認識として先進国が既に到達している、それがさして重大な社会的・経済的困難をもたらしているとはいえない人口構成へ発展途上国のそれが近づくことがどうして問題であるのかとしているのである。報告が指摘している人口構成の変化のスピードが速いということについても、これまで変化のスピードが速かった日本においてさして重大な問題が生じていないことを指摘している。したがって、「高齢化危機」は人口構成変化の単独かつ直接的な帰結

いて生じることから、良い影響をもたらすとして

いる。

しかしながら、世銀報告においては高齢化は悪い影響をもたらし、勤労世代の人々は、高齢者人口が増加することにより、所得移転のための税金が増加することにより、消費を抑制しなければならなくなるとしている。これに対してもジョンソン氏は、それを認めるとしたとしてさえも、所得移転が公的社会保障年金ではなく私的年金制度を通じて行われるとしても、勤労世代の人々は、退職後の年数の増加に対応するため私的年金制度への拠出率が上昇することにより、現在消費の大幅な抑制を経験するであろうとしている。

すなわち、寿命が伸びるのにもかかわらず勤労年数が変わらないのであれば、その時は全ての人

がそれぞれの勤労時代から非勤労時代へのより多くの資源移転を行わなければならないのであり、

ではないとしているのである。

次にジョンソン氏が指摘するのは、高齢であるということが経済的依存者であるということと同義ではないということである。高齢者における雇用機会の増加が、高齢化により生じる資源移転を少なくする可能性のあることについて、世銀報告はほとんど注目していない点をジョンソン氏は批判している。また、世銀報告が依存している人口動態予測についても、とりわけ発展途上国における死亡率が本当に今後低下するかについて疑問が提出されている。

また、高齢化といっても出生率の低下によるそれについては、平均消費年齢が平均生産年齢よりも低い発展途上国においては、生涯厚生を増加させるし、死亡率の低下によるそれは、平均寿命の短い発展途上国においては、寿命の増加分はその経済活動が活発である一五歳から六五歳の間にこれが公的に行われようと私的に行われようと総コストにはほとんど違いはない。結局、世銀報告は、市場至上主義的なイデオロギーから公的賦課方式の年金制度を攻撃しているにすぎないものであるとしているのである。

実際問題として、発展途上国における多くの貧しい高齢者は、公的年金に多く依存しており、低所得者が私的年金制度に加入する余裕などなく、また、多くの国において資本市場およびその規制システムは未発達であり、個人の金融資産管理の経験等も乏しいとジョンソン氏は指摘している。

ただし、ジョンソン氏は世銀モデルの適用が有効な国があることは認めている。たとえばそれは東アジア諸国であるとしているが、世銀モデルを普遍的なものとして提唱することには強い異議を提出しているのである。また、同様に多くの国において公的年金制度の改革が必要であることも認

めている。ジョンソン氏自身がかつてイギリスの年金制度改革案として、チリの制度をモデルとした統合掛金建積立年金制度を提唱してもいるのである。その提案は、イギリスにおける高齢者の貧困が深刻であること、それが基礎年金の代替率の低下および職域年金によるカバーが部分的であること等が理由であることが問題意識としてあるものであった。それは、提案内容は似ていても世銀の新自由主義イデオロギーからのものとは異質のものであったのである。そしてこの点が『高齢化と社会政策』におけるチリの年金制度改革の評価とも関連してくるのである。

三、チリにおける年金制度改革

『高齢化と社会政策』の第五章は、ハートフォードシャー大学のアルマンド・バリエントス講師に

る。

個人年金制度においては、被用者はその月例給与の一〇%を老齢年金のために個別の年金基金管理口座(AFP)へ拠出する。雇用者は拠出を行わない(ただし、新制度への移行時には一八%の賃上げを求められた)が、拠出金を徴収し、それらを被用者が選択したAFPへと預入する法的義務を負っている。AFPは複数存在し、互いに競争しており、被用者は資金をAFP間で移すのは自由である。AFPの数は一九八一年から一九九一年の間は一二から一四であったが、一九九三年一二月までの間に二二まで増加した。

政府は、AFPを規制すると同時に、AFPや保険会社(年金関連)が破綻した際には保証する他、資金蓄積が十分でなかった際の最低年金(最低賃金および平均賃金のそれぞれ約八〇%、四〇%の水準)についても保証する。

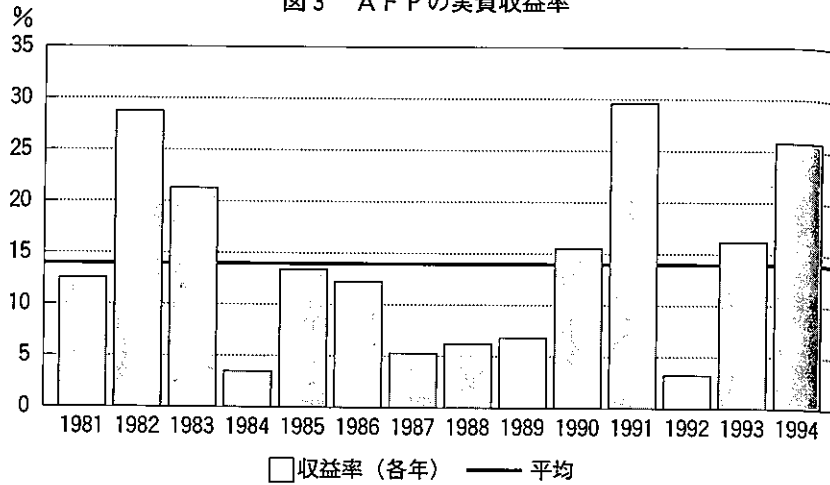
よる「チリにおける高齢化と個人年金」の分析となっている。

チリはラテンアメリカでは最も早くから公的年金制度の整備が進んでいた国であった。その歴史は一九二四年にブルーカラー労働者のための社会保障基金が設立された時点まで遡ることができるが、一九八一年の大改革までの制度は、一九五二年の改革により創設された公的賦課方式の年金制度であった。この年金制度が改革されたのは、一方では制度が分立し制度間での不公平が目立っていたことや制度の悪用がみられたことであったが、他方では、アジェンデ左翼連合政権を軍事クーデターで打倒したピノチエト政権の反社会主義イデオロギーおよびこれに関連してアメリカからシカゴ学派の経済顧問を多く招いたことが影響していると思われる。そして、この年金制度改革が世銀報告に極めて大きな影響を与えたのであ

この個人年金には、一九八二年以降に採用された被用者は必ず加入しなければならない。自営業者等については任意加入であり、旧制度加入の被用者については、個人年金への移行が強く奨励されている。旧制度の拠出率は二三%と新制度(一〇%)に比べて高く、また、新制度に移行した被用者については旧制度の受給権を一時金に換算し、これに四%の金利を保証したことや賃金が一%引き上げられること等から、旧制度の被用者の大多数が新制度へと移行した。

このようなチリの個人年金について、バリエントス氏はその最大の問題点として加入率の低さを指摘している。AFPへの実際の拠出者は一九八二年末の一〇六万人から一九九四年末には二七七万人へと増加したが、一九九四年末時点で総労働人口のうち二三七万人が個人年金への拠出を行っていない(三五万人は旧制度へ拠出)のである

図3 AFPの実質収益率



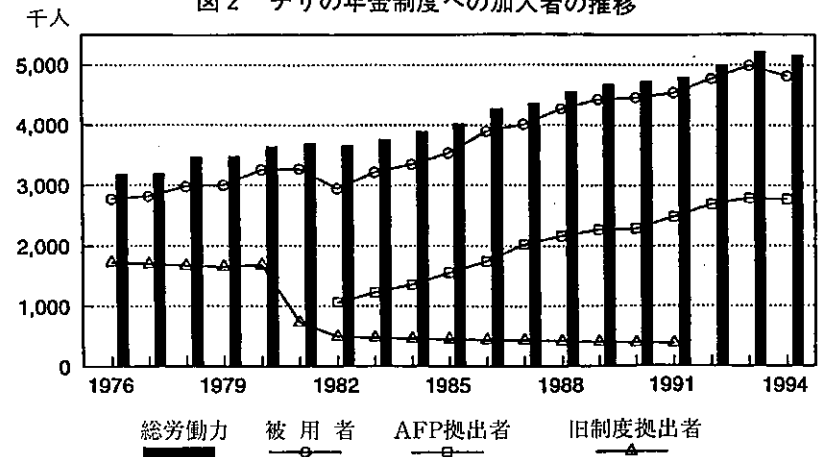
〔出所〕 Barrientos, A., *op.cit.*, p. 50.

(図2参照)

この制度によりカバーされない労働者とインフォーマルセクターおよび女性雇用との間には高い相関関係が存在する。低賃金労働者や常勤雇用ではない労働者は政府の最低年金保証に依存せざるをえなくなり、政府の財政支出に悪影響をおよぼすとともに、それでは高齢者の貧困の問題は解決できないであろうとバリエントス氏は批判している。

ところでAFPの実際の収益率は、一九八一年から一九九四年の平均で一四%強と、これまでのところ非常に良好である(図3参照)。これは、例えば一九八五年以前の規制はAFPに株式投資を認めていなかったが、そのことが一九八四年の株式市場の暴落の影響を受けなかった一方で、一九八五年代後半の株価の急上昇による利益をAFPにもたらすことを可能にした。また、一九八〇年

図2 チリの年金制度への加入者の推移



〔出所〕 Barrientos, A., 'Ageing and Personal Pensions in Chile', in Lloyd-Sherlock, P. and Johnson, P.(eds), *Ageing and Social Policy-Global Comparisons*, STICERD, 1996, P.48.

代はチリにおいて民営化が進められたが、その株式の買い手としてのAFPの役割は大きく、同時にその高収益率の達成を可能とした。

この点については、バリエントス氏は将来的にこのような好条件が続くことは考えられないとしているくらいであるが、AFPについてはそのコスト(手数料)が高く、さらに退職時に年金型保険をアレンジするためのコストも高いことを指摘している。これは、AFP間の競争によりむしろ悪化しているとしており、積立方式の個人年金が賦課方式の公的年金より低コストであるとはいえないとしているのである。

バリエントス氏は、個人年金は完全に持ち運びが可能であることから、労働市場の柔軟性を増進することについては認め、このことは今後のチリにおいて重要であるとしている。将来の持続可能な成長は、労働力を生産性の低い部門から高い部

門へ移動させることが重要であり、個人年金はこの過程を助けるであろうとしているのである。ただし、同時に生産性の高い仕事は熟練度の高い労働力を要請するが、個人年金はこの過程を妨害するものになりかねない点も指摘している。個人年金は労働者自身に人的資本への投資を奨励するものでもなければ、企業に企業特有の研修に費用を投ずることを奨励するものでもないからである。

結論として、バリエントス氏は、個人年金は高齢化を考慮するならば他の年金制度よりもすぐれた制度であるとの見解は誇張されすぎてきたとしている。チリにおいて、個人年金は金融・資本市場の発展および近代化に寄与し、労働市場の柔軟性を高めることができたが、他方で家計の貯蓄率を高めたとか、必要とされる人的資本への投資を促進したという証拠はほとんどないとしている。そして、個人年金制度は今後も政府による監督が

必要であろうが、新制度について政府が保証を与える最大限の範囲というのはわかってはいないとしている。

おわりに

以上、世界銀行の高齢化に対処するための年金制度の改革提案と、これを批判するジョンソン氏の論文および世銀報告に強い影響を与えたチリの年金制度改革についてのバリエントス氏の論文を紹介したわけであるが、興味深い点のひとつは高齢化を危機ととらえるか否かという点で意見が対立している点であろう。わが国の最近の論調は、どちらかといえば高齢化を危機とするものが多いような印象を受けるが、それでも少し前までは人口爆発こそが問題であるという論調も多かったことは思い出されてしかるべきであろう。

高齢化により賦課方式の公的年金を含めた年金制度全体の見直しが必要であることはそのとおりであると思われる。しかし、「高齢化は今に始まったわけではない。三〇年前とくらべると、すでに老人の数は三倍に増えている。老人が増えて世の中が悪くなったかといえば、暮らし向きは三〇年前よりもくらべようもなく豊かになっている。将来についても、ある程度は同じことがいえるのではないか。」との意見はそれなりの説得力をもっているように思われるのである。

問題は、高齢化に対処するために現行年金制度にいくつかの欠陥があるとして、それを各国の実情にあわせてどう改革していくかであろう。その際に、世銀報告のような単一のモデルを適用するという方法は、ジョンソン氏のいうとおり問題が大きいといわざるをえないように思われる。

世銀報告が大きな影響を受けたチリの年金改革

については、これまでのところ一定程度の目的は達成し、資本市場の活性化にも寄与したといっているであろう。これについては評価するのが一般的であるように思われる。しかし年金制度についてはもう少し長期的観察を行ってからでないとその評価が難しいというのは事実であるし、やはりバリエントス氏の批判するとおり普遍的年金を標榜しながら実際には未加入者がかなりいるというのは問題であろう。これはわが国の基礎年金が国民皆年金を標榜しているながら実際は未加入者がかなりいるのと同様の問題点であるといえよう。

高齢化は必ずしも悲観的にのみとらえるべき事態ではなく、公的賦課方式の年金にしても改革により破綻を防ぐことは可能である。『高齢化と社会政策』においてもドイツの年金改革については好意的な評価をしているが、その内容は年金の水準を勤労者のネット給与の一定率と定め、現役と

年金生活者の手取り収入が一定のバランスを維持するように自動的に調整されるといふものである。この方式によるならば、人口や経済の状況がどのように変化しても、現役の収入と引退者の年金は一定のバランスが保て、制度の財政も安定する。わが国においても、このような諸外国の例を参考にしつつ、公的年金および私的年金のあり方および両者の調整等について、高齢化にいたずらに恐怖感のみを抱くことなしに冷静な議論を積み重ねていくことが必要であろう。

(注)

- (1) World Bank, *Averting the Old Age Crisis*, Oxford University Press, 1994.
- (2) Lloyd-Sherlock, P. and Johnson, P. (eds.), *Ageing and Social Policy: Global Comparisons*, STICERD, 1996.
- (3) World Bank, *op. cit.*, p. xiv.
- (4) マックスウェル・スキャンダル以降の年金制度改革論議については拙稿「イギリス年金制度の諸問題」(『証券研究』第一〇九巻、一九九四年七月)および「安全性、公平

性、選択—イギリス年金改革についての政府白書について—(『証券レビュー』第三四巻九号、一九九四年九月)を参照されたい。

- (5) 具体的な提言内容については、ポール・ジョンソン(拙訳)「イギリスにおける年金改革：問題点と可能性」(『証券研究』第一〇六巻、一九九三年四月)を参照されたい。
- (6) 村上清「年金改革—二一世紀への課題」(東洋経済新報社、一九九三年) i頁。
- (7) 邦語文献としては、北野浩「チリにおける年金制度民営化のマクロ経済効果」(『ラテンアメリカ・レポート』第一二巻三号、一九九五年九月)がある。

(さいとう よしひこ・当研究所主任研究員)