

年金に関する世界銀行の新レポート

一橋大学教授 高山憲之

1 はじめに

世界銀行は2005年2月18日に年金に関するレポート「21世紀の高齢所得保障：年金制度と年金改革に関する国際的パースペクティブ」(Old-Age Income Support in the Twenty-first Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform)をインターネットで公開した。冊子体のレポート(総ページ数242頁、ISBN: 0-8213-6040-x、25ドル)も2005年5月に世界銀行から公刊された。

周知のように世界銀行は1994年に『年金危機をどう回避するか』(Averting the Old Age Crisis)を公表し、関係者に多大な衝撃を与えた。すなわち公的年金について従来の基本フレームを維持しながら保険料を引き上げ給付を引き下げるという改革方法を徹底的に批判し、新しいシステムへの切りかえを強く主張した。既存の所得比例年金を掛金建ての制度に切りかえ、積立方式に基づいて財政運営すべきであるというのである。そして制度の管理・運営を政府から民間に移すことも同時に求めた。

世界銀行の1994年レポートに触発される形で過去10年間、年金大論争が世界的規模でくりひろげられた。なかでもILOのR. BeattieとISSAのW. McGillivrayは世界銀行の年金政策を「危険な戦略」と批判し、その市場原理主義的イデオロギーを白日の下にさらした(注1)。また世界銀行の上級副総裁であったJ. E. Stiglitz教授も世界銀行による1994年レポートの内容を激しくこきおろした(注2)。論争のなかで1994年の世界銀行レポートには賛否両論が多数寄せられた。そしてその論争を通じて年金専門家の間にいくつかの共通理解が生まれたのである(注3)。

1994年の世界銀行レポートに代わる新レポートは関係者が久しく待ち望んでいたものにほかならない。注目が大きかったためか公刊は遅れに遅れ、ようやく2005年の2月に発表となった。R. HolzmannおよびR. Hinzをはじめとする執筆者グループの労を多としたい。

本稿では2005年の新レポートの主要内容を紹介する。

2 2005年レポートの考え方

2.1 新レポートの性格

2005年レポートは1994年レポートのような政策提言を直接意図したものではない。むしろ年金政策を展開する上での覚え書(policy note)である。過去10年間、ほぼ60ヶ国の年金改革に関与した経験をふまえている。表現は総じて控えめであり、四方八方に気がばりした様子がいたるところでうかがえる。ただ、1994年レポートから軌道修正を図ったこ

とは明白である。年金改革における経路依存性 (path dependence) の強調、みなし掛金建て方式への高い評価、拠出年金制度の限界に対する周到的配慮、公的年金保険料としての上限示唆、年金制度の執行と運営にかかわる諸問題の重視など、1994年レポートには記述がほとんどなかった点も少なくない。いずれにせよ世界銀行がいま年金をどのように考えているのかを詳細に論述している。

2.2 5階建ての所得保障

世界銀行はこれまで3階建ての老齢所得保障制度を推奨してきた。すなわち1階部分として賦課方式に基づく拠出年金制度 (給付は定額でも所得比例でもよい) を、2階部分として加入が強制される年金個人勘定つき積立型拠出年金制度を、3階部分として任意加入の個人年金・企業年金制度を推奨してきたのである。

2005年レポートは新たに5階建ての体系を構想している。新たに加わったのは非拠出の最低所得保障制度 (ゼロ階部分) および医療・住宅サービスとインフォーマルな家族サービス (4階部分) である。このうち非拠出の最低所得保障制度は主として生涯にわたる貧困者 (the lifetime poor) に対する制度であり、社会的な安全ネットとしての基盤を提供するものにほかならない。拠出しようとしても拠出することができない人の存在を無視 (ないし軽視) することは妥当でないと判断したからである。またインフォーマル・セクターに属する人や勤務期間の短かった人も、この非拠出の年金制度から恩典をうけることができるようになる。

なお5階建ての制度はさまざまなリスクに多面的かつ効率的に対応しようというものである。現にリスクの種類は少なくない。生涯にわたり貧困リスク、低所得に陥るリスク、長生きのリスク、投資リスク、政治リスク、取引費用が高くなるリスク、企業倒産リスク等々。リスクはそれぞれ性格が異なる。リスクへの対応も、それぞれにふさわしいものが用意される必要があり、1つの制度ですべてのリスクに備えることはできない。

2.3 積立に対する新しい考え方

2005年レポートは年金積立について1994年レポートのように両手を挙げて奨励するようなことにはしていない。事前積立の重要性を認めているものの、移行コストに配慮すると積立型に切りかえてもメリットがほとんど消失してしまうことも指摘している。また投資にはリスクが伴うこと (変動幅が大きい利回り) 取引費用も割高になること、低所得者に不利になる点が否めないことなどにも言及している。

総じて事前積立に基づく民間の年金制度の役割を無条件に著しく拡大するような話にはなっていない。各国が独自の歴史と文化を尊重し、市場経済や金融市場の発展段階などに応じて各国それぞれにふさわしい取組みをしていく。そのことを2005年レポートは求めているのである。年金改革の青写真を示すようなことはもはやしていない。

3 年金改革の主要な目的

2005 年レポートは4つの改革目的を提示した。それは年金給付が社会的にみて妥当 (adequate) なこと、財源が負担可能 (affordable) なこと、財政が持続可能 (sustainable) なこと、そして想定外の事態が発生しても頑健 (robust) なこと、の4つである。

まず第1に、財政が sustainable であっても年金給付が社会的にみて妥当な水準以上にあることが求められる。老齢期の貧困を防ぐことができているのか、所得代替率は生活水準の安定を損なわない程度になっているのか、がここでは問題となる。ちなみに先進国では年金制度の持続可能性が問題となっている国が圧倒的に高い。ただ英国はサッチャー・メジャーの保守党政権時代に公的年金をスリムにする大改革が進められた。今、英国で公的年金制度の財政的な持続可能性を議論する人はほとんどいない。むしろ、その政治的持続可能性に多くの疑問が寄せられている。公的年金給付がもはや adequate であるとはいえない人びとが増えているからである。

負担可能性 (affordability) への着目は2005年レポートの新味の1つにほかならない。高すぎる年金負担は他の消費や住宅投資にマイナスに作用する。さらに、それは個人や企業の年金離れを誘発し、制度への加入意欲を低めてしまう。

このような理解に基づき、公的年金保険料としては発展途上国で10%程度、先進国でも20%弱が上限となると2005年レポートは示唆している。

持続可能性 (sustainability) は将来、何の予告もなく突然、保険料を引き上げたり、給付水準を引き下げたり、受給開始年齢を引き上げたりすることがないように準備し、財政の健全性を確保することを意味している。

ただ、年金の将来を十全に予知することは決して容易でない。10年先のことさえ正しく見通すことは難しいのである。人口変数や経済変数は人びとの予想を超えて変動していく。人間は将来予想という点では間違いを犯しやすいのである。この点を考慮すると、年金制度が持続可能であるためには将来予想の間違いを自動修正していく装置が必要となる。スウェーデンでは公的年金のバランスシートに着目して自動安定装置を新たに考案した。ドイツや日本でも2004年に人口要因に着目した自動安定装置を導入した。いずれも給付水準を自動的に調整して年金制度の持続性を高めようとしたものである。

年金制度の頑健性 (robustness) は、制度の経路依存性を考慮すると、最初にデザインされた制度体系の良し悪しに左右される面が少なくない。

なお以上の4つの目的を達成しようとする、それぞれにふさわしい手段が必要となる。1つの手段で4つの目的をかなえることはできない。5階建ての年金制度を構想したのは、そのためでもある。

4 年金改革：4つのオプション

2005年のレポートは年金改革の選択肢として次の5つのオプションを紹介し、それぞれの得失を説明している。そのさい年金改革が経路依存性 (path dependency) を有するこ

と、すなわち各国独自の歴史と文化および考え方に大きく左右されることを忘れていない。また政治の成熟度や行政能力さらには金融市場の発展段階によって改革内容が異なりうることを認めている。

改革のオプションは、給付建てか掛金建てか、運営機関が公か私か、積立の有無などの選択によって決まる。

第1のオプションは給付建ての賦課方式に基づく年金制度を政府が運営していくという点は変えずに、給付水準や保険料さらにはスライド方法・受給開始年齢を変更する方法である。これは従来、多くの先進国が試みてきた手法にほかならない。

第2のオプションは「みなし掛金建て」への移行である。無積立の制度を政府が運営していく点において変わりはない。

第3のオプションは制度運営を政府から民間へ移行させ、完全積立型の年金を市場を利用しながら提供するというものである。1994年の世界銀行レポートが求めたものは、主としてこのオプションにほかならない。

第4のオプションは政府が積立型の年金を運営していくものである。

第5は複数階組みあわせ型の年金制度（multipillar pension system）であり、2005年の世界銀行レポートが構想しているものである。

第1のオプションでは政治的理由から改革に遅れが生じがちとなる。改革内容が十分でないことも多い。結果として改革そのものに対する信頼性が損なわれてしまう。

第2のオプションでは「みなし運用利回り」を経済成長率や賃金支払い総額の伸びに等しく設定できるかに成否が左右される。ただ、それが設定できなくても自動安定装置を導入すれば年金制度の持続性は担保される。拠出と給付の結びつきは1対1で明瞭となり、加入者の拠出意欲を高め、労働供給に対してもマイナスに作用しない。

みなし掛金建ての年金制度は世代間の再分配を意図していない。ただ、そのような再分配要素は別の年金給付をそれにふさわしい別の財源（保険料とは異なる税財源）で賄うことで導入することができる。みなし掛金建てで対応できないのは遺族年金および障害年金である。

みなし掛金建ての年金制度はすでにスウェーデン・イタリア・ラトビア・ポーランド・ブラジル・キルギス・モンゴルで導入された。問題が全くないとはいえないものの、みなし掛金建てへの切りかえは賦課方式に基づく典型的な給付建ての制度を改革するための最良の（best）方法となる可能性が高い、とまで2005年の世界銀行レポートは言い切っている（ウェブ版105頁）。1994年レポートとは基本的に全く異なる方針を明確に打ちだしているのである（注4）。

第3のオプションはチリ・オーストラリア・香港で選択された。年金財政は健全化し持続可能になる。ただ、反面において投資リスクが新たに生じ、給付が社会的にみて妥当な水準以下に低下するおそれもある。積立方式への切りかえは移行時の壮年世代に特別の負担を課すことになる一方、それを避けようとする国家財政への特別のしわよせが発生する。また年金給付に最低保障をつけると結果的に「目に見えない債務」がふくらんでいき、

当初の目的が達成できなくなるおそれもある。さらに適度に規制され当局によるモニタリング機能もうまく働いている健全な金融部門がないと積立型年金のメリットは発揮されない。このように積立型への切りかえが理想的に進むための条件は少なくない。2005年レポートが1994年レポートとは異なる方針を打ちだした背景には、このような理解が深まったからである。

第4のオプションはカナダ・アイルランド・ニュージーランド・米国が現在採用している。ただ年金積立金を政府が管理・運用していくことに問題がないわけではない。日本やシンガポール・マレーシアの例のみるかぎり、年金積立金の運用は民間にゆだね、政治の関与を封じこめる必要がある。

第5のオプションは2005年の世界銀行レポートが求めるものであり、すでに本稿の第2節で紹介したので、ここでは次の2点を述べるにとどめる。すなわち第1に、積立型の年金において積立金を国債購入で運用し、政府赤字の拡大をゆるす場合、積立型といっても内実は賦課方式の年金と大差ないと2005年レポートは指摘している。

第2に、先進国はいずれもすでに長い期間にわたって年金制度を運営してきており、過去から引きついできたものの処理（とくに巨額の年金債務超過）に追われ、新たに積立型の年金（2階部分）を導入する余地は限られているケースが多い。他方、年金の歴史が相対的に短く、年金債務超過額が小さい国で低所得状況を脱した国の場合、状況次第で積立型（2階部分）を導入・拡大することが可能かつ望ましくなる。年金の歴史が短い国では過去の遺物に制約されることはあまりないものの、金融市場が未発達であったり行政能力に問題があったり政治への信頼がなかったりする。そのような状況下で年金制度の拡大（適用者の拡大）を図ることは用意ではない。このとき年金制度は都市在住の典型的な給与所得者や軍人・公務員・教職員（ないし、それに準ずる人びと）だけにとどまってしまうのが通例である。

5 年金制度の設計をめぐる主な論点

経済的に恵まれていない高齢者を生活保護の対象にするのか（税金だけで賄う）特別年金制度の対象とするのか（あるいは双方の対象とするのか）は国によって異なる。特別年金制度で対応する場合、普遍的給付を用意する場合とミーンズテストや所得審査等をする場合がある。財政的配慮から普遍的給付としない例が近年ふえている。ただ、その場合には受給者の選別に行政コストがかかる一方、就労や貯蓄にディスインセンティブが働くおそれもある。

拠出年金は基本的に保険料で給付を賄う必要がある。制度を持続可能なものとし、保険料は負担可能なレベルにとどめなければならない。そのためには給付の所得代替率を高く設定してはいけない。拠出に基づかない給付を例外的に認める場合（出産・病気・けが・軍役・失業など）その財源は通常の保険料とは別のところに求める必要がある。制度の透明性とわかりやすさを確保するためである。

公的年金の制度が分立しているのは望ましくない。分立していると労働移動が制限されがちであり、管理費用も割高になる。また一部の職域年金グループで財政危機がいずれ発生し、その後始末が必要となる。

この点において公務員年金制度は民間給与所得者用の年金制度と統合一元化することが望ましい。ただ、職域ごとに上乘せ年金を創設することは一向に構わない。むしろ推奨する必要がある。その場合、上乘せ年金は厳格な積立型で運営するべきである。

6 年金制度の財政的持続可能性

年金制度を持続可能なものにするためには、年金財政の将来見通しを可能なかぎり信頼のできる形で定期的に作成し、それを制度見直しのさいの重要資料として活用する必要がある。そのさいフロー情報だけでなくストック情報（バランスシート）も財政チェックのために不可欠となる。

将来収支見通しは複数作成する必要がある。仮定を変更することで結果にどの程度の違いが生じるのかを検証することは年金財政の頑健性（robustness）を知る上できわめて重要である。

また賦課方式年金のストック情報は通例、過去拠出対応分のバランスシートにおいて債務超過がどの程度発生しているか（accrued-to-date liability）を計算し、その推移を調べるなかで活用される。

さらに積立型年金の場合、積立金の実勢を適切に評価し、運用利回りについて妥当な仮定を設けることが重要である。年金積立金を政府が管理し運用する場合、内実是不透明になりがちであり、どのようにガバナンスのレベルを高めていくかが問題となる。

7 年金制度の執行と運営

公的年金制度が適切に運営されるためには高い行政能力と行政への信頼が不可欠である。まず保険料を適切に徴収するためには加入者数と加入者の賃金・所得情報が正しく報告されていることが必要条件となる。ただ行政への信頼感が十分でない国が総じて多く、この必要条件を満たすことは決して容易ではない。その場合、保険料拠出にプラスのインセンティブを与え、制度への加入意欲を高める必要がある。

保険料拠出記録を正確に残し、それを給与額の裁定につなげ、さらに給付を毎年、支給しつづける業務も効率的に行うことが求められる。加入者が職場を移動したり、脱退と再加入をくりかえす例は少なくない。また制度改正のたびごとに給付が変わり、生年月日別に異なる移行措置がとられることも多い。給付裁定後にスライド方法が変わることもある。これらのすべてに適切に対応していくことは必ずしも容易でない。

一方、個人勘定つき積立型年金においても制度運営上重要な問題がいくつかある。まず、掛金を分立運用するのか、すべて一元的に統合運用するのか、あるいは掛金納付記録を一

元的に管理するのが問題となる。つぎに税制のあり方も積立型私的年金の将来を大きく作用する。また運用報酬をどうするのか、運用範囲や運用方法変更をどこまで認めるのか、加入者個人に運用を認めるのかも問題となる。さらに平均余命が長くなると予想される場合、積立型年金をどのように終身型の年金給付として設計するのも重要となる。積立型の掛金建て個人年金・企業年金は一時金支払いとなる例が圧倒的に多く、その年金化は決して容易でない。加えて年金に関係する金融機関の規制やモニタリングのあり方についても試行錯誤がつづいており、スキャンダルが発生するたびに少しずつ改善が図られている状況である。

8 おわりに

世界銀行の2005年レポートは年金改革の政治プロセスについても言及している。改革を成し遂げるさいに決定的に重要になるのは政治の世界で共同歩調をとるグループをどう広げていくのかという点である。そのさい改革の必要性を深く胸に刻みこみ、みずからの政治生命を年金改革の大義に賭けるような政治リーダーが出現するのかがどうか大きな鍵になると指摘している。

世界銀行の2005年レポートには1994年レポートのような衝撃力はないように思われる。強烈な主張に代わったのは長年にわたる経験に裏うちされた包括的な知識であり、各国の年金専門家との頻繁な交流によって得られた深い洞察力である。

注

1 . R. Beattie and W. McGillivray, "A Risky Strategy: Reflections on the World Bank Report *Averting the Old Age Crisis*," *International Social Security Review*, 48(3/4), pp.5-22.

2 . R. Holzmann and J.E. Stiglitz eds., *New Ideas about Old Age Security*, World Bank, 2001, をみよ。

3 . 共通理解については高山憲之『信頼と安心の年金改革』東洋経済新報社、2004年をみよ。

4 . 世界銀行とスウェーデン政府が2003年9月に共催した「みなし掛金建ての年金制度」に関する国際会議の会議録はR. Holzmann and E. Palmer eds., *Pension Reform through NDCs: Issues and Prospect for Non-Financial Defined Contribution Schemes*, WorldBank, として2005年中に公開される予定である。