

第2章

開発途上国の年金制度の諸類型と分析の視点

染矢将和

要約：

今日、人口の高齢化に起因する諸問題は先進国で共通の政治課題となっている。一方、開発途上国においても高齢化は着実に先進国を上回るスピードで進みつつある。先進国では高齢化の進行とともに所得水準が向上し、年金を含む高齢期の所得補償制度が整備されてきた。しかしながら、現在の開発途上国では、急速に進む高齢化に比べて所得水準の向上や年金など制度面での準備が遅れている。本章では、開発途上国における年金制度の整備・改革に関して理解を深めることを目的として、まず、開発途上国における高齢化の進行状況を把握したうえで、年金制度の目的や政府の関与状況などについて概観する。次に、金融制度との関係、および世界銀行が提案する社会的セーフティ・ネットとしての役割の両面から年金制度を類型化し、目的や初期条件の違いによって年金制度を整理するとともにそれぞれの長所と短所について解説する。最後に、年金改革を巡る議論や問題点について整理する。

キーワード：

開発途上国 高齢化 年金制度 パラメーター改革 労働市場 金融市場

はじめに

今日、人口の高齢化に起因する諸問題は先進国で共通の政治課題になっている。一方、開発途上国においても、高齢化は着実に先進国を上回るスピードで進みつつある。先進国では高齢化の進行とともに所得が向上し、年金を含む高齢期の所得補償制度が整備されてきた。しかしながら、現在の開発途上国では、急速に進む高齢化に比べて所得水準の向上や年金など制度面での準備が遅れている。高齢化が急速に進むアジアでは、近い将来、高齢者の生活水準が著しく低下する可能性が指摘されている。

開発途上国では所得格差は高齢層で大きく、年金を中心とした社会保障が貧困の削減に効果的である。ただし、徴税力が弱く財政基盤に脆弱性を持つ開発途上国において、社会保障費の増大は財政赤字の要因になりかねない。また、インフラなどへの開発投資支出の抑制を通じて成長の阻害要因ともなる。

年金制度の整備・改革は、急速に高齢化が進む開発途上国にとって不可欠であるものの、政権基盤が不安定な開発途上国では不況時に内政の不安定化要因となりかねない。他方、好況時には改革へのインセンティブが低下するため、内政が不安定で財政規律が脆弱な開発途上国では改革があまり進んでいない。

グローバル化が進展しつつある現在、一国における社会・経済・人口構造の変化は急激なものとなっており、地方から都会への国内人口移動の進行とともに、これまで高齢者の主要なセーフティー・ネットの機能を果たしていた伝統社会における相互扶助制度は急速に溶解しつつある。そのため、高齢化の進行とともに高齢期の所得補償制度の整備・改革の必要性が著しく高まっている。本章では、開発途上国における高齢化と年金制度の現状を確認するとともに、年金制度の設計および修正を巡る議論を整理して政策インプリケーションをまとめることにしたい。

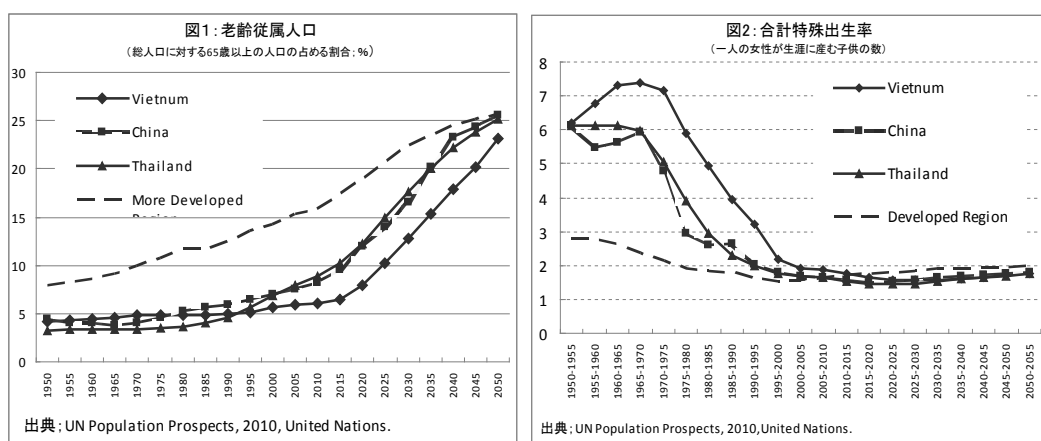
1. 開発途上国の高齢化

先進国の場合、医療技術の進歩や防疫・衛生技術の向上、医薬品の開発などを主因に死亡率が低下するとともに、出生率が徐々に低下したことから高齢化が進行した。そのため、高齢化社会（65歳以上の人口の総人口に占める割合が7%を超える社会）から高齢社会（同数値が14%を越す社会）への移行速度はそれほど速くはなく、多くの国で移行に50年以上を要した¹。この間に高齢化に備えて年金など公的制度の整備が進められ、また、金融市場が発達するとともに所得水準が向上したこともあり、高齢化への対応能力も強化されて

¹ ドイツでは40年、イギリスでは47年、フランスでは115年かかった。例外として、日本の24年が挙げられる。

きた。財政面では、徴税力の向上や財政責任法などに見られるように、財政規律を確保するための制度整備が行われてきた。

開発途上国の場合、先進国（平均高齢化率 15.9%）と比較して 2010 年での高齢化率は依然として低い（中国 8.2%およびタイ 8.9%）。ただし、図 2 に示されているように、出生率の急速な低下を背景に平均余命が伸長し、高齢化が急速に進行している（図 1 の予測参照）。開発途上国では医薬品や医療技術の開発ではなく、その普及によって死亡率の低下が進み、急速な死亡率の低下を受けて出生率も急速に低下した。そのため、アジア諸国では高齢化が急速に進行しつつあり、先進国で最も早く高齢化が進行した日本の 24 年を上回る 15 年から 20 年といった短期間のうちに、高齢化社会から高齢社会へと移行するものと予測されている（図 1）。



多くの先進諸国では、高齢化社会への入口の時点で既に公的年金制度が整備されており、制度の普及率も高かった。所得水準の向上や金融市場の発達もあり、公的制度に頼らないような高齢期における所得確保も可能であった。一方、現在の開発途上国においては、公的年金制度さえも有していないケースも多く、制度が存在する国であってもその殆どが公務員向けの年金制度であって、国民全体に対する制度の普及率は低い国が多い。たとえば、南アジア諸国における年金制度の普及率は勤労人口の 7.5%（生産年齢人口の 13%）、そして東アジアでは 18%（同 35%）となっており、OECD諸国の 70%（同 90%）と比較して著しく低い²。

マレーシアなどでは退職時に生涯年金が一括で支給されるため、ビジネスなどの資金や個人的な貸出として使用されることによって高齢時の所得補償という本来の目的を果たしていないケースが見られる。さらに、所得代替率（年金給付水準の勤労時平均所得に対する割合）が比較的高いうえに給付開始年齢が早く設定されており、年金給付の水準が固定

² OECD [2009] 2 ページ。

されていることから本格的な高齢化を迎えた際に財政運営に問題が発生する可能性が高いと考えられるケースも少なくない。

貧困は、生産年齢にある層よりも高齢者層においてより深刻な問題となっている。生産性は年齢を重ねるとともに経験や熟練、知識などの蓄積によって上昇するものの、高齢になるにつれて肉体の衰えなどから低下していく。生産性の低い高齢者にとって所得を確保することは容易ではないから、貧困の度合いは高齢者でより高くなる。現在、開発途上国では農業部門に従事する労働者が全体の5割から6割を占めることから、家族やコミュニティによる伝統的な相互扶助制度がある程度機能している。しかしながら、近年、高齢者人口が増加するとともに経済全体に占める農業部門のシェアが徐々に低下しつつある。地方から都会への国内人口移動が進むことによって家族構成が変化し、これまで高齢者にとってセーフティー・ネットの機能を果たしていた伝統的な相互扶助制度は急速に溶解しつつある。多くの開発途上国にとって、来るべき高齢社会に備えた制度の拡充や改善が重要な課題となりつつある。

2. 年金制度の目的

年金制度の主目的として、①消費の平準化、②不確実な死期に対する保険、③貧困の改善、および④所得の再分配の4つを挙げることができる。以下では、年金制度を有する国々における制度の目的について概観しておこう。

①消費の平準化

労働収入がある期間の所得を高齢期において収入のない期間の所得に振り替えることで、生涯にわたる消費を平準化することを目的とする。将来のインフレや実質賃金（実質購買力）の大幅上昇が予想されるような開発途上国のケースでは、年金制度設計の際にこの消費の平準化の重要性が増すものと考えられる。インフレ・ヘッジは金融技術的には可能であるものの、実質購買力の平準化という意味では財政赤字による将来世代への負担の転嫁、もしくは金融市場での運用や財政補填以外には平準化は難しいだろう。どの程度の平準化が行われるかについては、当該国の政策優先順位や国民のコンセンサス次第であると考えられる。

②不確実な死期に対する保険

死期に関して正確な予測は出来ないことから、老後に十分な資金を蓄えている場合であっても、その年ごとの配分は難しい。そのため、各人の長寿リスクをプールすることによってリスクをヘッジするような、保険としての機能を果たすことを目的とする。公的部門・

民間部門の両部門で管理可能であると考えられ、実際、所得水準が高く金融市場が発達している先進諸国ではさまざまな年金商品が売り出されており、民間による対応も可能となっている。高い加入率のためには、保険加入の義務化が必要であろう。

③貧困の改善

年金制度は、政府による貧困削減のための政策手段としても機能する³。生産能力が低下した高齢者層の貧困率はその他の層に比べて圧倒的に高く、高齢者層の貧困率の改善は一国の貧困率の改善に大きく寄与する。

④所得の再分配

年金制度には、政府による所得再分配政策としての機能もある。水平的（世代内）所得再分配や勤労世代から高齢世代への所得再分配（税収を財源とする）に関しては選挙などを通して国民がどのような分配を望んでいるのか確認することが可能であるが、世代間所得再分配（国債の発行を財源とする）には選挙権を持たない将来世代の希望が反映されない。制度改革が政治的に難しいことから、年金収支の赤字は改革による財政改善努力よりも政府の借入（世代間所得の再分配）によって解決されやすい。そのため、財政責任法などの法的な支援がなければ、年金基金の赤字が選挙権を有しない将来世代に無条件で転嫁されかねない危険をはらんでいる。

当該国の政策優先順位や国情、発展水準や政府に対する信頼度などによって上記の目的・政策手段に関する優先順位が変わってくることから、変化する国情に合わせた制度改革が行われるよう、自動順応性が確保される必要がある。

3. 政府の関与

何故、年金制度の運営に政府が関与する必要があるのだろうか。政府の関与を正当化する理由として、人々の短期的視野が挙げられる。開発途上国の低所得層において流動性制約が高く、高齢期の所得確保の必要性が理解されている場合であっても、日々の生活を優先せざるを得ないことから個人の主観的割引率が高くなる傾向があるため、何らかの強制が無ければ高齢期の消費に対する準備が不十分になりがちである。そのため、政府による関与が必要となる。ただし、短期的視野に関する議論は強制貯蓄の必要性は認めるものの、政府による運営の必要性については言及していない。

多くの国で最低限度の生活を営む権利が憲法によって保証されている。民間の年金制度

³ 「貧困の改善」と「所得の再分配」についてはあくまでも政府の政策優先順位次第であり、当該国の世論が改善の必要なしとしていれば、年金制度の目的とならない。

の場合、保険会社が倒産するなどして保証を継続することができなくなった場合、最終的に政府が保証することになることを考慮すると、最低限度の生活を営む権利については最初から政府による保証を前提としておく方が都合が良い。そのほかにも、寄付を基礎として最低所得を保証するような制度は、近隣効果の存在を考慮すると適切ではないという議論もある⁴。多くの開発途上国では金融商品や長期金融市場が未発達であるため、民間による最低所得保証は不可能である。また、公的年金制度の方が規模の経済が働くとの指摘もある。これらが政府による年金制度運営を支持する議論の概要である。

開発途上国の場合、他に選択肢がないことから公的制度による強制貯蓄制度は不可欠なものとなっている。ただし、公的制度を基本とする場合、政府という **Big Player** の存在によって市場に歪みが生じてしまう可能性を排除することができない。所得が向上し、金融市場が発達するとともに、政府による関与を低下させていくメカニズムも制度設計の際に考慮されるべきであろう。

4. 年金制度の視点と論点

以下の4点は、年金制度について分析を行う際に広く適用されている基準である。

[1] 給付の適切性 (Adequacy)

給付額の水準が制度目的（最低所得補償）を満たすかどうか、および農業部門やインフォーマル部門を含めて制度がカバーする範囲が十分であるかどうか、という点に関する基準である。給付水準が低すぎる場合には、財源の確保は容易なものの、高齢期の所得補償という制度目的が果たされない。一方、給付水準が高すぎる場合には、保険料の高さから徴収率や加入率の低下を招くことになると同時に、正規の労働市場から労働者を退出させてインフォーマル部門に向かわせるインセンティブとなる。

[2] 保険料負担の適正性 (Affordability)

年金の納付額または保険料支払いの水準が妥当かどうか、負担の適正性に関する基準である⁵。保険料が高すぎる場合には個人の生活を圧迫しかねず、低すぎる場合には財政負担が増加して公共投資など政府支出の抑制要因になることから、給付水準の設定には財政および個人消費の両面で機会費用が発生する。また、雇用者負担の増加の場合には国際競争

⁴ 寄付をする場合、他人の行動（他人が寄付をした場合は自分もするが、他人がしなかった場合は自分もしない）が影響してくるため、高い安全性が要求される所得保障には適切ではない。

⁵ 多くの国において、保険料は税金とともに支払われているか、税金として支払われているかのどちらかである。したがって、保険料の高さは保険料だけでなく税金の徴収率低下の遠因ともなっている。

力の低下要因となる可能性がある⁶。世界銀行は、開発途上国における公的年金保険料の基準として所得の10%程度、先進国では20%弱程度と示唆している。

[3] 持続性 (Sustainability)

人口動態の推移や将来の経済成長に関する展望を基礎にした、年金制度のファイナンシャルな持続性に関する基準である。年金は受給者の将来設計に深く関わっていることから予測可能性 (Predictability) が高いことが必要であり、ファイナンシャルな持続性がない制度では「所得の平準化」や「貧困の改善」といった年金制度の有用性を損なう。年金制度は高齢者の生活に直結することもあり、制度の改変が政治的に非常に難しいことに加え、制度修正の効果が出るのに時間がかかることから、制度の持続性維持への早期対応が不可欠となる。そのため、制度設計に人口動態の推移や社会・経済の変化に応じた自動調節機能が組み込まれているかどうかを示す基準であるともいえる⁷。

[4] 頑健性 (Robustness)

上記の「給付の適切性」や「保険料負担の適正性」が満たされ、「ファイナンシャルな持続性」が確保されたうえで、安定した予測可能性を維持するために政権の変化や国際金融市場の混乱といった外的ショックに対する制度としての頑健性が必要となる。これは、制度の持続性を測る基準である。

持続性の項で触れたとおり、年金は労働所得のない高齢期における所得の主要部分を占めることから、長期にわたる生活設計を行う加入者にとって予測可能性は重要な視点となる。予測することが出来ない制度改革が頻繁に行われることなどによって予測可能性が低く、加入者が公的年金以外に貯蓄を不必要に蓄積したり貯蓄不足になったりする場合、その制度は効率的であるとはいえない。

これらの基準には、「給付の適切性」や「負担の適正性」のように給付水準を優先すれば負担の適正性に懸念が生じ、逆に負担の適正性を優先すれば給付水準の適切性に懸念が生じるというように相互に相反するものもあるため、国情や所得水準を考慮してこれらの基準のバランスを図ることが重要な課題となる。それでは、年金制度の設計について見ることにしよう。

5. 年金制度の諸類型⁸

⁶ 積立て方式の保険料が雇用者と被雇用者の両者によって負担されることに起因する。

⁷ たとえば5年ごとの給付水準の見直しや、常に年金受給期間を一定に維持するように受給開始年齢が調節されるようなメカニズムが挙げられる。

⁸ ここで説明・議論されている論点は年金改革の議論では一般的であるものの、概念の具体的な説明や要点については Barr and Diamond [2008]および Robalino and Holzman [2005]に依拠している。

年金制度は、財源とリスク負担者の違いによって大きく4形態に分けることができ、諸形態の要素を融合させた形の1形態を加えた計5形態が存在する。多くの国では、これらを組み合わせて制度設計を行っている。

[A] 積立て方式 (Fully Funded: FF)

個人の積立てや事前の資金確保により、将来の年金給付のための財源が確定している。世代間・世代内の所得分配の必要はない。ただし投資リスクをとめない、運用実績次第では「給付の適切性」が満たされない場合もある。また、受給資格を有しない場合は制度の適用を受けられないため、制度本来の目的である高齢時の所得補償機能を果たさない場合もある。さらに、基金を金融市場で運用する場合には発達した金融市場の存在が前提条件となるうえ、基金が政府の国債に100%投資する場合には下記の財政負担による賦課方式と機能上変わらなくなるだけでなく、国債の受け皿となって政府の財政規律を乱す可能性がある⁹。ただし、年金基金が貯蓄率の上昇に貢献するとともに、機関投資家となって国債市場や金融市場の発達を促す側面があることも指摘されている¹⁰。

積立て方式の場合、年金制度の開始から受給資格者が最初の給付を受けるまでに40年以上の時間を要し、その間の所得保証としては機能しない。また、受給者が勤労時に積立てた額とその投資利益が退職後に給付されるため、制度の「頑健性」やファイナンシャルな「持続性」に懸念は無いものの、制度の予測可能性については不安が残る。納付水準は所得に比例するため、所得の再分配機能はない。保険料の徴収ベースが労働所得となっているため、保険料率の引上げが労働コストの上昇に繋がり、国内産業の国際競争力に影響を与える¹¹。以上を考慮すると、「貧困の改善」や「所得の再分配」よりも「消費の平準化」や「不確実な死期に対する保険」の面で有効な制度といえる。

[B] 賦課方式 (Pay-As-You-Go: PAYG)

年金給付に必要な経費を税によって賄う制度で、世代内の所得分配で賄いきれない場合には、世代間の所得分配が必要となる。また、保険料の納付と給付の収支が赤字になった場合、国債発行による将来世代の負担によって賄われる¹²。経済環境および人口動態の変

⁹ 強制的に収集した民間の貯蓄で政府国債を購入することによって利回りの上昇を抑える効果があることから、利払いの上昇による財政規律の改善といった市場効果を望むことができず、賦課方式よりも弊害が多くなってしまう可能性がある。

¹⁰ グローバル化が進み、資本が国境をこえて移動する今日においては、必ずしも国内貯蓄の上昇が成長に不可欠なものであるとは言い切れない。その一方で、国際金融市場へのアクセスが依然として限定的な開発途上国にとって、国内貯蓄の蓄積は対外依存度を最小限にとどめながら成長を促進する一助となる。

¹¹ このため、開発途上国の中小企業では納付を回避する事例が散見され、年金制度の普及率が低い一因となっている。

¹² 本来ならば、納付水準の引上げ（勤労世代の負担）によって賄われるのが適切なであろうが、納付水準

化に合わせて納付水準の引上げや給付水準の引下げ、もしくは給付開始年齢の引上げなどの調節が行われなければ、高齢化の進行にともなって財政負担が拡大していくリスクが増大する。

賦課方式の場合は給付水準が一律であることから、所得再分配の機能を持つ。積立て方式に比較して保険料の徴収ベースが広いことから、制度の普及率も比較的高い。税方式のため累進性が高く、高額納付者にとっては加入のインセンティブが低い。また、勤労世代から高齢世代への所得移転であることから、納付水準と給付水準の設定については労働市場への影響を考慮する必要がある。ただし、積立て方式と異なり税を財源とするため、制度の開始直後から高齢期の所得補償として機能することが可能である。以上を考慮すると、賦課方式は「消費の平準化」や「不確実な死期に対する保険」よりも、「貧困の改善」や「所得の再分配」の面で有効な制度であるといえる。

[C] 確定拠出型 (Defined Contribution: DC)

積立て方式で広く採用されている財源確保の形態で、保険料の支払いが確定している一方で給付額が確定しておらず、支払済み保険料の運用成績次第（投資リスク）で給付水準が変動する。この場合、給付を受ける側がリスクを負うことになる。つまり、「給付水準の適切性」が満たされない可能性がある。また、財政負担が全く無いことからファイナンシャルな「持続性」は高いものの予測可能性が低く、給付額が保険料支払い時の所得に概ね比例する可能性が高いために所得の再分配機能はあまりない。

[D] 確定支給型 (Defined Benefit: DB)

賦課方式の年金制度で採用されている支給方式で、一人当たりの保険料給付額が確定している一方で納付水準が確定しておらず、各期の年金給付総額に応じて変動する。予測可能性が高く安定性も高いものの、財源が財政負担によるため、人口動態などへの環境適応のための制度調節が行われなければ、将来的にファイナンシャルな「持続性」や「保険料負担の適正性」の面で問題が発生する。

[E] みなし拠出建て方式 (Non-financial Contribution: NDC)

基本部分は賦課方式と同じであるが、みなし個人勘定を設定して納付額を所得に比例して決定するとともに、納付総額にみなし利回り（貸金総額の伸び率や一人当たり貸金総額の伸び率を代用）を付加した水準で給付を行う。納付と給付のリンクが明確になることによって積立て方式の長所である将来給付の予測可能性が向上するだけでなく、所得比例要

の引き上げによる調節は政治的に困難（頻繁な改定は政治的に不可能）であり、その他の財政支出項目を削減することも財政規律が乱れがちな開発途上国では難しいため、国債の発行によって補填されるケースがほとんどである。

素が導入されることによって年金制度の信頼度が増し、賦課方式の弱点であった加入率や徴収率を向上させることが可能となる。また、みなし利回りの水準によって給付水準が自動調節されるよう設計することにより、ファイナンシャルな「持続性」もある程度確保される。ただし、基本的には賦課方式であることから、賦課方式の弱点がある程度残ることになる。

6. 世界銀行による年金制度の形態

以上5形態の年金制度にはそれぞれ一長一短があり、1つの年金制度で4つの目的を果たすことは不可能である。また、5形態の年金制度はリスクの所在と財源によって類型化が行われたものであり、重複する場合も多い。そこで、多くの国では5形態のうちの複数の制度を組み合わせて運用している。上記の類型を基礎として、世界銀行は次のような5形態を提案している（Robalino and Holzman [2005]）。

第0階層（Zero Pillar）

PAYG および DB に相当し、所得の最低保障を目的として公的部門によって運営される社会年金（Social Pension）や最低保証年金（Minimum Pension）など、全国民を対象とした税を財源とする非拠出型年金を指す。老後の所得安定のための保険料拠出によって現在の生活が脅かされてしまうような貧困層や、インフォーマル部門に属する人々への支給を念頭に置いた年金制度である。給付に際し、所得や資産テストなどを行うことで受給資格が審査される。審査の実施にコストが必要となるほか、労働市場や貯蓄へのディスインセンティブの問題が発生する可能性がある。第0階層年金は「貧困の改善」や「所得の再分配」に重きを置いた制度である。

第1階層（1st Pillar）

公的部門によって管理される強制型年金（おもに PAYG）であり、保険料もしくは税を財源とする。DB のケースが多く「給付の適切性」の基準は満たすものの、人口動態の変化や財政状況の影響を受けやすく「負担の適正性」や制度のファイナンシャルな「持続性」の面で不安が残る。そのため、加入者が将来の生活設計を行う際に必要な、高齢期所得の予測可能性に欠ける。第1階層年金は第0階層年金と同じく「貧困の改善」や「所得の再分配」に重きを置いた制度である。

第2階層（2nd Pillar）

民間によって管理される強制型年金であり、保険料は雇用者と被雇用者の共同支払いの

形をとることが多い。FF と DC のセットが基本であるが、PAYG かつ DB のケースもある。人口動態の変化や政府の財政状況の影響は受けにくく、ファイナンシャルな「持続性」や「頑健性」の面で安全である一方、加入者の過去の積立額とその運用成績によって給付水準が決定されるため、物価上昇率や賃金上昇率が高い国では「給付の適正性」の面で問題が残る可能性がある。また、制度に所得再分配機能がないことから、世代内での所得格差の改善には寄与しない。第2階層年金はおもに「消費の平準化」や「不確実な死期に対する保険」に重きを置いた制度である。

第3階層（3rd Pillar）

民間金融機関が運営する任意年金であり、雇用者が補助を行う場合もあるが、基本的に加入者自身による拠出が原資とされる。FF 型 DC のケースが多いが、PAYG 型 DB のケースもある。金融市場が未発達な場合には導入が不可能である点、および金融制度に関する専門知識を有する人材が確保できない場合には資金の運営コストが高く、必ずしも利益が期待できるとは限らない点で、「給付の適切性」に不安が残る。ただし、貯蓄の増加が見込めることや金融市場の発達を促す効果があることから、マクロ経済運営や成長を促進する効果が期待できる。第2階層までの3つの制度と併用することによって、「消費の平準化」や「不確実な死期に対する保険」の面で有効に機能する。

第4階層（4th Pillar）

非公式な支援（家庭）やその他の社会プログラム（医療）、その他個人の金融・非金融資産（住宅）などによる高齢者への社会補助を指す。伝統的な相互扶助システムであり、農村部では溶解しつつあるものの、都市部ではコミュニティーを基礎に再組織されつつある。第2階層までの3つの制度と併用することによって、「貧困の改善」や「所得の再分配」の面で有効に機能する。

これまで見てきたように、年金制度の目的は4種に分かれ、さらに老後のリスクは、低所得リスク、長寿リスク、投資リスク、政治リスク、政府の行政リスク、企業の倒産リスクなど多岐にわたる。世界銀行は、このように多種多様な目的とリスクに対応するためには5類型を並行して備える多階型年金制度が望ましいとしている。ただし、移行コストが高水準の場合、過度の財政負担を納税者や特定の世代に強いることになるため、移行コストを十分に考慮して当該国にとって最適なオプションを選択するべきであるとしている。現在、多くの開発途上国が以下のような改革に取り組んでいる。

7. 年金制度改革と改革を巡る議論

[i] パラメータ改革（Parametric Reform）

基本制度を残し、保険料または給付水準や給付開始年齢といった年金システムのパラメータの調整を中心とする改革であり、各パラメータの調節によって年金制度の4基準をバランスすることが可能となるため、最も盛んに取り組まれている改革でもある。制度の根本的な改革は政治的に非常に困難であり、移行コストも大きい。パラメータ改革はセカンド・ベストの選択ではあるものの、政治的・財政的に最も実現可能性の高い改革であり、人口動態や所得水準の向上など当該国の国情に合わせた微調整が可能な改革でもある。

[ii] みなし拠出建て方式（NDC）への移行

基本部分はPAYGであり、本格的なDCが必要とする発達した金融市場を要求しないため、移行への障害が小さい。政府への信頼度が低いことが加入率の低さの一因となっている場合には、拠出と給付の関係が明確になることで加入を促進させる効果がある。ファイナンシャルな「持続性」が高く、労働市場に歪み（Distortion）をもたらす可能性も比較的低いと考えられている。

[iii] DC への移行

人口動態の推移や財政を含めた経済環境の変化に適応的であるものの、移行コストやDCが上手く機能するために必要となる制度的前提条件が多い¹³。実施に際して、移行コストの推計を含めた十分な検証が必要となる。

[iv] 多階型年金制度

多様な給付構造・運営主体・積立方式からなる第0から第4までの階層を含む多階型（Multipillar）年金制度への移行を目指すものである。当該国の初期条件や政治の成熟度、行政能力などの影響を強く受けるため、短期的に実現することは困難であるものの、長期目標として設定するには最適である。

世界銀行は前出の4目的・機能と4視点を考慮したファースト・ベストの選択は多階型年金制度であるとしているが、どのような改革オプションを選択するかは当該国の初期条件や経済環境・社会環境・人口動態的条件や政策の優先課題を考慮して決められるべきであるとしている。このほか、年金制度の分析で不可欠な視点として、以下を挙げることができる。

[v] 公的部門の行政能力

制度の運営・改革には、公的部門による保険料の徴収、その記録の管理、給付などの面

¹³ 最初の給付者が出るまで給付を財政的に負担しなければならないことから、勤労世代にとっては、DCのための保険料支払いと移行のための財政負担の二重の負担となる。

で国民が信頼できるだけの行政能力が必要となる。特に個人勘定の維持・管理をともなうDCやNDCに関しては、銀行並みの高度な行政能力が必要とされる。公的部門の行政能力が低く、汚職などが多発するような場合には、拠出金の運用・管理の不透明さが嫌気されて加入率にも影響を及ぼす。また、DCの場合には金融市場への投資をともなうため、金融市場が円滑にその役割を果たすためのルールや規制、モニタリングなど金融ガバナンスが十分に機能していなければ、DCの利点である加入率の増加や投資によるリターンなどが見込めないことになる¹⁴。世界銀行による1990年代の中・東欧における上記第3階層の導入が当初の目標を十分に達成することができなかったのは、高度な年金制度の運用に不可欠な行政能力などの基礎条件が満たされていなかったことが主因であると評価されている（世界銀行 [2006]）。

[vi] 制度の陥穽

DCを採用するいくつかの国において、年金支給開始年齢に達すると個人勘定に貯蓄されていた年金が一括払いで支払われ、受給者が民間の金融商品である年金保険を購入するような形態がとられている。運用・現金化できるメリットや金融市場の発展や成長に寄与する効果がある一方で、支払われた年金が事業投資などに宛てられることによって年金制度が本来の役割を果たさないケースも散見される。また、一時一括払いの場合、支払い時点での金融市場の影響を多分に受けることになり、リスクが高い。

[vii] 金融商品との競合

年金の場合、運用が不透明なケースが多く、また、リターンを受領するまでの期間が通常の金融商品と比較して長いことや流動性の低さ、さらに、PAYGの場合には明確な所有権の所在があいまいであるため、利払い期日や所有権が明確で流動性も高い預貯金などの金融商品との競合面で不利である¹⁵。このことが加入率や徴収率の低さの一因となっている。

[viii] 労働市場への影響

年金支給年齢の引上げに対して、民間部門における退職年齢の引上げには長い時間が必要となる¹⁶。支給年齢の引上げによりファイナンシャルな「持続性」が確保できる一方で、民間企業の退職年齢の引上げがともなわなければ退職後支給開始までの所得が不安定になりかねない。近年では平均余命が伸長し、退職年齢時点で生産性の高い高齢者も多いこと

¹⁴ 年金基金の金融ガバナンスについては特に重視されており、OECDでもガイドラインが作成されている。

¹⁵ 金融市場や制度が完備していない開発途上国の場合、流動性制約は先進国より高いと考えられる。年金の流動性の低さはその他の金融商品に比較して不利な点となっている。

¹⁶ 経営判断や労働市場の慣行の是正、労働組合との交渉を行うための時間が必要となる。

から、退職年齢や受給開始年齢の一律な適用は労働資源の浪費を招く可能性がある。逆に、退職年齢や受給開始年齢の過剰な引上げは、市場において生産性の低い労働者の割合を増加させることになり、経済全体での生産性が低下する。そのほかにも、高齢者が労働市場に残ることで若年労働者の雇用促進の妨げになるとの議論もある¹⁷。特にPAYGの場合、高水準の給付は労働者が労働市場に出ていくことへのディスインセンティブとなり、労働参加率の低下の一因になるとの指摘もある。このように、納付・給付水準や給付開始年齢の変更の際にはマクロ経済への影響に留意する必要がある。

[ix] 成長への影響

民間管理による DC が持つ優位性の一つが、保険料の徴収による貯蓄の増加と投資の拡大による経済成長への影響や金融市場の発達促進効果である。ただし、国内投資が前提となっており、海外投資では「給付の適切性」やファイナンシャルな「持続性」は増すものの成長や金融市場への影響は小さい。一方、DC は金融商品としての性格を持つため、強制的な DC によってそれまで眠っていた筆算預金が市場に出回り、当該国の金融深化に資することになる。

多くの国において、公務員年金制度はその他の年金制度と異なる場合が多い。また、企業支援付きの第2階層を導入している国についても、被雇用者の場合は被雇用者と雇用者が折半して保険料が支払われるケースも多いが、自営業者やインフォーマル部門に従事する労働者の場合には保険料の全額を本人が負担しなければならず、負担が大きくなりがちである。このように、部門や職種や会社ごとに異なる年金制度は労働力の流動性を阻害し、資源配分の効率性を損なうことで経済成長にとってマイナス要因となる可能性があることが指摘されている¹⁸。これに対し、部門間や業種間での年金制度の統一を図り、携帯性（Portability）を向上させることは資源配分の効率性を向上させ、経済成長に貢献すると考えられる¹⁹。

おわりに

本章では開発途上国における年金改革の背景と視点について見てきた。本章で挙げた問題点以外にも、年金改革の難しさとして、問題が比較的早期に認識されても政治的に問題

¹⁷ ただし、この議論については、過去の退職年齢の引下げが若年労働者の雇用を必ずしも促進したわけではなかったことから、マイナスの効果は高くないと考えられている。

¹⁸ ただし、過剰な労働力の流動性は企業にとっては過度なコストとなる。

¹⁹ 財政において支出のための財源確保の手段であった税制が成長促進の財政政策として機能しているように、近年では、上記の「給付の適切性」、「保険料負担の適正性」、ファイナンシャルな「持続性」、「頑健性」などを満たす限りにおいて、年金制度も成長のための政策手段として見直されるようになってきている。

点が共有されて改革に向けた機運が高まるまでには時間がかかる点が挙げられる。特に年金制度の歴史が長い国において、年金改革は政治的ツールとして利用されやすい。改革利益の発現には時間がかかる一方で、年金制度改革は短期的には不利益を可視化しやすい。人は既得権益に敏感であり、まだ得ていない利益には鈍感であることから、あらゆる改革に対して有権者は余り好意的ではなく、そこを野党に乘じられて政治問題化しやすい。

実際、給付削減や給付開始年齢の引上げなどについて世論は非常に敏感であり、比較的政治が安定している先進国においてさえ、路上での反対デモを惹起しかねない政治的リスクをはらんでいる。ましてや、政権基盤が不安定な国における年金改革は特に不況期には政権の転覆要因となりかねず、好況時には改革へのインセンティブが低下するため、政治的リーダーシップによる解決が難しい。一方、参政権を持たない将来世代の支払いを期待した財政負担（赤字）による解決が政治的に容易であることから、年金改革は棚上げされることになる。これを避けるには、世論の説得といった政府の行政能力の向上や、財政負担を将来世代に転嫁することがないように財政規律の順守を法制化することや強い政治的意思が必要となる。

年金改革が難しいことの第二の理由は、年金制度には組合、企業、受給者（退職世代）、拠出者（現役世代）、将来世代といったように複雑で多様な利害関係者が絡んでいるため、これら関係者間の利害調整が難しく、コンセンサスをとるのに時間がかかることである。この点でも、政府の高い調整能力が不可欠である。

年金制度の改革は、改革前の制度に属する最後の年金加入者への給付が終了するまで改革の効果が 100%発現しないことから効果の発現に時間がかかるため、世論やマスコミなどとのコミュニケーションを通じた説得が難しい。この点においても、政府の長期にわたる世論とのコミュニケーション能力という高水準の行政能力が必要とされる。

このように、年金改革の実施には政府の積極的関与や有効なガバナンスの存在、高い行政能力が不可欠である。年金制度の民営化も同様である。民営化によって運営・管理が民間に移ったとしても、金融市場への投資を含む DC などにおいて、公的部門の適切な規制・監督がなければ金融市場が機能しないことは、過去の経験が証明している。公的管理下の年金制度にはなかった投資リスクをコントロールしなければならないため、年金制度の民営化の方が、かえって金融制度の整備・発達をより強く要求するものであるとも考えられる。民営化は必ずしも万能薬ではない。

現在でも、年金制度を有していない開発途上国は多い。年金制度を有している開発途上国においても、人口成長率が高い時代に設立された年金制度がその後の人口構成の変化や社会・経済構造の変容に適応しておらず、安易なソーシャル・セーフティ・ネット（Social Safety Net）として、また、民意懐柔の手段として年金を中心とした社会保障が利用されてきた結果、財政赤字の拡大と公的債務の累積を招き、世界銀行や IMF プログラムといった外部圧力による強制的制度改革を余儀なくされるケースが散見される。本章で見てきたよ

うに、年金制度は高齢期の所得保証を担うだけでなく、財政・労働市場・金融市場・国際競争力といったマクロ経済にも大きな影響を与える。年金制度の改革とその効果の発現には時間がかかることから、本格的な高齢社会の到来を前に年金制度の見直しを行っておくことは、最重要かつ喫緊の課題となっている。

【参考文献】

〈日本語文献〉

小塩隆士 [2004] 『社会保障の経済学』 日本評論社

〈外国語文献〉

Barr, Nicholas, and Peter Diamond [2008] *Reforming Pensions: Principle and Policy Choices*, Oxford: Oxford University Press.

Holzman, Robert, and Edward Palmer [2006] *Pension Reform*, Washington D.C.: The World Bank.

International Labor Organization (ILO) [2009] *Pension Reform in Serbia*, Budapest: International Labor Organization.

International Monetary Fund (IMF) [2004] “How Will Demographic Change Affect the Global Economy?” in *World Economic Outlook*, Washington D.C.: International Monetary Fund.

Jousten, Alain, [2007] *Public Pension Reform: A Primer*, IMF Working Paper WP/07/28, Washington D.C.: International Monetary Fund.

——— [2009] “Financing Social Pension,” in Holzman, Robert, David A. Robalino and Noriyuki Takayama (eds.), *Closing the Coverage Gap*, Washington D.C.: The World Bank.

OECD [2007] *Pensions in Asia/Pacific*, Paris: OECD.

——— [2009] *Pensions at a Glance: Asia/Pacific*, Paris: OECD.

Piggott, John, David A. Robalino, and Sergi Jimenez-Marine [2009] “Incentive Effect of Retirement Income Transfer,” in Holzman, Robert, David A. Robalino and Noriyuki Takayama (eds.), *Closing the Coverage Gap*, Washington D.C.: The World Bank.

Robalino, A. David, and Robert Holzman [2005] *Old Age Income Supporting in the 21st Century*, Washington D.C.: The World Bank.

——— [2009], “Overview,” in Holzman, Robert, David A. Robalino and Noriyuki Takayama (eds.), *Closing the Coverage Gap*, Washington D.C.: The World Bank.

Sluchynsky, Oleksiy, [2007] “Matching Defined Contribution: A Way to Increase,” in Holzman, Robert, David A. Robalino and Noriyuki Takayama (eds.), *Closing the Coverage Gap*, Washington D.C.: The World Bank.

Whitehouse, Edward, [2007] *Pension Panorama*, Washington D.C.: The World Bank.

World Bank [2006] *Pension Reform and the Development of Pension System-An Evaluation of World Bank Assistance*, Washington D.C.: The World Bank.

——— [2009] *Serbia: Doing More with Less*, Washington D.C.: The World Bank.