

アジア 4 カ国の年金制度 ——世界銀行および IMF の影響——*

山本 克也

(国立社会保障・人口問題研究所)

はじめに：世界銀行の年金政策

1994 年に世界銀行（以下、「世銀」と略称する）より刊行された *Averting the Old Age Crisis* では、老後生計費をまかなう 3 つの柱として、①賦課方式による最低年金、②完全積立（確定拠出・個人勘定・民間運用）の年金、③自発的な個人貯蓄を掲げている¹⁾。そして、このような年金制度体系を World Bank Institute の主催する年金セミナーなどで、途上国や移行国に売り込んでいる。

世銀の年金政策指針は、伝統的に社会保障の研究者が年金政策に関して考察してきた事項、すなわち、

- 1) 政府は、高齢者に向けた貧困緩和政策を行なう必要がある
- 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
- 3) 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
- 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
- 5) 個人は近視眼的であるが、政府は長期的なものの見方ができる

の 5 つを否定し、

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
を強調することで成立している。

たとえば上述の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²⁾は、上記 (2), (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。それはなぜか。世銀のホルツマン (Robert Holzmann) があらわした ‘The World Bank Approach to Pension Reform’ でその論理が明らかになる³⁾。

まず、(1), (2) の問題意識は、世銀のクライアント国の多くが低・中所得の国で

はじめに

あることに起因する。後述するように、途上国では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、すなわち、公務員や軍人・軍属、一部の大企業の従業員に限られている。その意味で、年金は高齢者への所得移転という要素が弱められているという実態を危惧している⁴⁾。

(3)、(4)、(5) に関しては、すなわち政府の年金制度統治能力の問題と考えてよい。政府が賦課方式を採用する場合、高齢化の進展によって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るのがふつうである。このことは、年金の政府支出が他の政府支出を抑制することを意味する。また、賦課方式にとって不可避的かつ急激に高まる保険料率は、消費や労働供給インセンティブにマイナスの影響を与えることになる。いいかえれば、高齢化の進行のなかでいかにして財源を長期的かつ安定的に調達するかということが問題であり⁵⁾、そのためには完全積立の制度が望ましいという考え方になる。さらに、途上国において年金積立金が蓄積されることは、金融市場を整備していくうえでも、また、経済成長への投資を可能とするという意味でも重要なことである。もちろん、政治的なリスクの存在も重要である。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まかなうことが可能であるために、政治的には高い年金を退職者に給付しがちである。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もある。こうした理由から、民間運営の年金制度の導入を推奨するのである。

まとめれば、年金制度は、

- 1) 人口のリスク
- 2) マクロ経済上のリスク
- 3) 政府の管理リスク
- 4) 政治的リスク

といったリスクを内在しており、これに対処する制度の提示が‘Averting ...’の目的であり、また、世銀が年金制度の「コンサルタント」になる必要があるとするのがホルツマンの考えであり、世銀の考え⁶⁾である [表 1; Holzmann 2000a]。

この文脈⁷⁾で考えれば、アジアの国々の年金制度に世銀が「口出し」する理由は明らかである。アジアの国々の多くは、現状では若い人口構成（積立が可能）と成長しつつある経済（年金基金の運用が有効）、予測される高齢化（積立制度が世代間の不公平を抑制）等々、世界銀行の年金政策のクライアント国としてこのうえない条件を備えている。しかし、プロジェクト・レベルで世界銀行が年金制度に対する助言を与えているのは、中国、ウズベキスタン、タジキスタン、モンゴル等の移行国が中心である⁸⁾。それ以外のアジア諸国については、年金制度に対する勧告は表だったものではないように思われる。その理由は大きく分けて2つある。ひとつは、アジアの多く

表1 年金制度を取り巻く主要なリスク

	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）	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	蓄積された基金は減じるか、消滅する可能性
低い利子率	財政にも給付にも直接の影響はない	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	財政を悪化させる	財政にも給付にも直接の影響はない
低い労働力率	高賃金と将来の高給付を招く	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	容易	困難
長・短期の予算制約に対して鋭敏である必要性	高い	低い

出所：山本 [2001: 27]。

の国々においては、社会保障制度が未整備であるということ。もうひとつは、年金制度は長期的なセイフティネットの仕組みであり、国、雇用主、被用者、労働組合の4者が老後生計費問題を長期的視野に立って考えることがなければ、健全な制度が成立しないということである。

本稿の課題は、アジア通貨危機の影響がもっとも強かったタイ、インドネシア、韓国と、独自の危機対策を行なったマレーシアの4カ国について、失業手当および年金制度を中心とした社会保障制度の最近の動向を捉えることである。構成は以下のとおりである。第I節では危機後のセイフティネット対策をまず概観し、第II節では4カ国でどのような年金制度の改革、あるいは改革案が存在しているかを確認し、それがどの程度まで世界銀行の助言や世界銀行が提唱する制度と類似しているかを検証する。そして最後に若干の考察を加える。

I アジア通貨危機とセイフティネット

(1) 概 観

1997年のアジア通貨危機では、世界銀行およびIMFがすばやい対応を示した。これまで東アジアの成功の原因といわれてきた「間接金融」（銀行借入）重視の金融市場は脆弱な市場とみなされるようになり、縁故資本主義（crony capitalism）の象徴である財閥の解体などが、経済復興支援の条件とされたことは記憶に新しい〔関税・外国為替等審議会外国為替等分科会 アジア経済・金融の諸問題に関する専門部会 2002: 9-27〕。

通貨危機により、タイ、インドネシア、韓国がこうむった打撃は大きかった（表2、表3を参照）。タイでは、1996年から99年にかけて貧困層⁹⁾が11.4%から15.9%に増加した。所得5分位の最下層の収入は国全体の3.8%にすぎないが、最上位層を占める富裕層の所得は58.5%にも及ぶ。貧困の深刻化と貧富の格差の拡大は大きな問題であり、通貨危機の発生後、基礎教育卒業レベル以下の労働者180万人が失業に陥った〔国際協力銀行 2001: 2〕。

インドネシアでは、国民生活はより深刻な窮状に陥った。中央統計庁の推計によると、貧困ラインを下回る人口が1996年から98年にかけて2250万人から4950万人に急増し、全人口に占める割合も約11%から約24%に増加した。国民全体の基本的な生活水準の低下と、貧困層の急激な増加に対応し、経済危機後に講じられたさまざまな社会的セイフティネット・プログラムは、①食糧分野、②教育分野、③保健分野、④雇用分野という優先順位になっていた〔PIN-JPS 2000〕。

韓国の場合には、IMFとのスタンバイ・クレジット支援合意に含まれている労働市場改革を進めるために、政労使間の合意を得たうえで、雇用主が経営上の理由から被用者を解雇できるようにする、いわゆる「整理解雇制」の導入を決定した。この結果、貧困率がピーク時の1998年第2四半期には12%弱に達した〔大韓民国統計庁各年度〕。経済危機以降、韓国の雇用保険の適用範囲は大幅に拡大された（本報告書の五石論文を参照）。1995年7月に雇用保険が初めて導入された当時は、従業員数30人以上の事業所の常用労働者を主な給付対象としていたが、98年3月には従業員数5人以上の事業所にその範囲を拡大し、さらに98年10月には全事業所に拡大した。また、失業給付の支給期間も30～210日から90～240日に延長し、くわえて最低支給額の基準も最低賃金の50%から90%の水準に引き上げた。

表2 企業倒産・大量レイオフ等の例

タイ	・ファイナンス・カンパニー56社の閉鎖にともない1万5600人が失業した ・15の自動車組立工場のシフト中止，一時閉鎖等にともない3万人の労働者が労働時間短縮，一時帰休，解雇等の影響を受ける (A)
インドネシア	1998年3月までに繊維産業だけで約50万人の女性労働者がレイオフされた (B)
韓国	・1998年1月だけで3,323社が破産宣告 (A) — 1日に107社の割合 — 中小企業が中心

出所：野村総研 [2001: 12] より作成。

表3 東アジア各国の失業率の推移

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
中国	1.9	1.8	2.0	2.0	2.0	2.6	2.5	2.3	2.3	2.6	2.8	2.9	3.0	3.1	3.1	3.1	3.1	3.6
インドネシア	2.0	2.1	2.6	2.5	2.8	2.8	2.5	2.6	2.7	2.8	4.4	7.2	4.9	4.7	5.5	6.4	6.1	8.1
タイ	2.3	3.7	3.5	5.8	3.0	1.4	2.2	2.7	1.4	1.5	1.3	1.1	1.1	0.9	3.4	3.0	2.4	2.6
マレーシア	5.8	6.9	8.3	7.3	7.2	6.7	5.1	4.3	3.7	3.0	2.9	3.1	2.5	2.4	3.2	3.4	3.1	3.6
韓国	3.8	4.0	3.8	3.1	2.5	2.6	2.4	2.3	2.4	2.8	2.4	2.0	2.0	2.6	6.8	6.3	4.1	3.7
香港	3.9	3.2	2.8	1.7	1.4	1.1	1.3	1.8	2.0	2.0	1.9	3.2	2.8	2.2	4.7	6.2	4.9	5.1
シンガポール	2.7	4.1	6.5	4.7	3.3	2.2	1.7	1.9	2.7	2.7	2.6	2.7	3.0	2.4	3.2	4.6	4.4	3.4

出所：アジア開発銀行・ARIC Indicators^{*)}。

(単位：%)

(2) 危機への対応：失業対策を事例に

失業対策には大きく分けて2つある。ひとつは経済的な対応、すなわちケインズ経済学にもとづく有効需要の創出によって経済のパイを拡大し、そこで失業者を吸収するという方法である。もうひとつは社会保障的な方法（再分配による方法）であり、租税あるいは労使の負担により基金を設立し、これをもって失業者の生計費を維持させる。通常はこれに求職活動の援護組織、職業訓練や再教育プログラムなどがともなう失業対策の制度が整備されたことになる。この2つの方法のいずれを選択するかはそれぞれの国の社会経済や文化的背景にもとづくが、突然その選択を強いられる場合も多い¹⁰⁾。そして、通貨危機に起因する大量失業は突然に起こったのである。

ここでは、アジア通貨危機の深刻な影響をこうむった4カ国の危機以後の失業対策についてみていこう。実際、4カ国のうち、韓国以外の国には本格的な雇用保険制度は導入されていない。マレーシアで雇用保険が導入されなかった第一の理由としては、マレーシア政府が、雇用保険は失業者の生活費を一時的に補助するものの、失業の本質的な解決には結びつかないと考えているからである。政府は、経済全体を成長させ、労働市場のパイを広げることで、1人あたりの取り分を多くするという考え方をとっており¹¹⁾、失業対策は産業政策による雇用拡大のなかで実施すべきものとされたのである。第二の理由としては、マレーシアでは通貨危機後、失業率が上昇せず、失業問題がそれほど深刻化しなかったこと、その結果、雇用保険の整備に関してマレーシア政府にインセンティブが働きにくかったことがあげられる。その意味で、マレーシアの失業対策は、有効需要の創出でこれに対処しようとするものと考えられる。

インドネシアにおいても、雇用保険は導入されなかった。中央統計局の全国労働力調査によると、非農業部門全体の就業者数は、1997年8月から98年8月までの1年間で235万人減少した。一方、農林漁業部門の就業者は462万人増加し、非農業部門の就業者の減少分を大幅に上回った¹²⁾。インドネシアにおいて雇用保険が導入されなかった理由としては、労働環境自体の問題があげられる。労働組合の自由設立が認められていなかったことや¹³⁾、国是パンチャシラにもとづくときれる曖昧な労使関係に代表されるように、被用者の労働環境が十分に整備されていないことが背景にある¹⁴⁾。

タイ¹⁵⁾の場合、失業保険は「1994年（第2版）社会保障法」のなかに規定されていたにもかかわらず、1999年にこの法律が施行されたときには、老齢年金、児童手当、失業保険のうち最初の2つのみが実施され、「失業保険」の実施については、通貨危機の影響で棚上げになった（本書の末廣論文を参照）。もっとも、労働社会福祉省社会保険事務所（Social Security Office of Ministry of Labour and Social Welfare、局と同格）は2003年までに失業保険を実施に移すことを計画しており、実際、タクシン政権は2003年10月から実施することを閣議で承認している。当面、従業員数

10人以上の事業所が対象で、労働者が平均賃金の1%を拠出し、雇用主（1%）と政府（0.5%）も各々拠出する。連続した15カ月のうち6カ月以上、すでに社会保障金を拠出していなければならない。失業後6カ月を限度に、失業前の賃金の50%を支給することになっている〔国際協力銀行 2002〕。

韓国の場合、IMF 勧告を期に雇用保険が強化された。具体的には、

- ・雇用保険の対象を、従業員5人以上の企業に拡大
- ・給付水準を、最低賃金の50%から70%へ引き上げ
- ・保険給付機関を2カ月に延長
- ・受給資格取得のための保険料支払い期間を、一時的に1年間から6カ月へと短縮

というように制度の拡充がなされた。IMF は労働市場の柔軟化、具体的には整理解雇制と勤労者派遣制¹⁰⁾を法制化することを救済融資の条件（conditionality）とした。1998年初めから、韓国政府はこのIMF 勧告を受け入れることを決定した。さまざまな協議のために設置した労使政委員会に、かりに労働代表が加わらなくても上記法制化を進める、という方針をはじめから明らかにするほど、政府の態度は強硬であった。ほどなくして労働側も協議に加わったが、整理解雇制と勤労者派遣制は、同年2月に法制化され、7月から施行された。整理解雇制と勤労者派遣制の反対給付として、解雇濫用防止策、派遣濫用防止策、労組の政治活動の許容、公務員および教員の労使結成権の許容、財閥改革、社会保障制度の拡充、などの約束が与えられた。上記、雇用保険の拡充は、この一環である〔尹辰浩 1999: 2-7〕。

ここで、IMF プログラムにおいて行なわれた構造改革と社会的セイフティネットとの関係を整理してみよう（表4を参照）。各国において、社会的セイフティネットの範疇のなかで行なわれてきた施策には、つぎの6つがある。

- 1) 各種補助金の付与・公共料金の据え置き（基礎食料品や交通運賃等）
- 2) 労働集約的な公共事業の推進
- 3) 中小企業の振興、中小企業の創業支援（マイクロ・クレジット等）
- 4) 社会セクター支出の維持と拡大（医療セクターや教育セクターへの支出）
- 5) 雇用保険制度の強化
- 6) 職業訓練

これらの施策の性格を整理すれば、つぎの2つに分類できる。

A) 主として貧困層を対象とした、従来からの一時的な財政緩和策の様相が強い補助金の付与や公共事業の実施。つまり、構造調整改革（世界銀行のいう Structural Adjustment Program）とは本質的にあまり関係のないもの（短期的セイフティネット志向の施策）

B) 貧困層・失業者双方を対象とするが、政策自体は通貨危機、あるいは構造調整

表4 各国の構造改革プログラムにおける社会的セーフティネット関連政策

韓国	◎失業対策：当初は企業セクター改革促進の一環として、大量解雇を可能にするための対応策という色彩が強かった。 (雇用保険関連) ・雇用保険の対象を従業員5人以上の企業に拡大 ・給付水準を最低賃金の50%から70%へ引き上げ ・保険給付期間を2カ月に延長 ・受給資格取得のための保険料支払い期間を一時的に1年間から6カ月へと短縮 (その他) ・労働者に対する職業訓練の提供(25万人を目論む)、企業内研修への補助金供与 ・所得がない人への支援を含む社会厚生支出を増額 ・2.6兆ウォン相当の国債を発行して、失業者に対する信用供与を拡大し創業支援
マレーシア	他の3国と違い、通貨危機による失業者の急増といった問題は起こらなかった。通貨危機前よりマレーシアでは労働力が絶対的に不足し、非熟練労働を移入外国人労働力に頼っている。彼らは解雇されれば本国に帰ってしまうので、マレーシア人を対象とした社会的セーフティネット政策の必要性は特段高まらなかった。
タイ	①雇用創出 世界銀行等から融資を受けながら、労働集約的な公共事業を行なうことにより、短期的な雇用を創出している。より抜本的な対策としては、コミュニティやNGOの活動支援を行なう「社会投資基金」、あるいは地方自治体による労働集約事業を支援する「都市開発融資基金」等を新設している。 ②所得低下・物価上昇への対応 失業者に対しては、レイオフ後最低6か月間、社会保障費を支給している。また、都市部の貧困層への影響を考慮し、都市部のバス・電車料金も据え置いている。 ③社会サービスの提供 アジア開発銀行の社会セクター融資を受けながら、奨学金や学資融資の拡大(生徒のドロップアウトを防ぐ)、教員訓練・教材開発の継続、貧困層を対象にした健康プログラムへの資源配分といった施策を行なっている。
インドネシア	①雇用創出 一時的な雇用創出策としては、コミュニティ単位の公共事業が行なわれている。これらは従来からの貧困層、新規の貧困層の雇用を意図しており、世界銀行・アジア開発銀行等から資金援助を受けたプログラムが多い。一方、より継続的な取り組みとしては、中小企業や地方の協同組合に対するマイクロ・クレジットの拡大があげられる。これらの資金供与の仕組みにより、創業を支援する意図がうかがえる。 ②物価上昇の影響緩和 生活必需品価格や公共サービス料金に対する補助金供与が広く行なわれている。BULOG(国の独占的商社)を介して流通する米・砂糖・小麦等の基礎食料品に対する一律の補助金(米については民間流通分にも適用拡大)、貧困層を念頭においた燃料・エネルギーに対する補助金(灯油・ディーゼルへの補助、100kwh~200kwh分の電力消費に対する補助)が代表的なものである。 ③社会サービスの提供 社会セクターに対する支出を拡大することにより、奨学金の供与を含む初等・中等教育水準の維持、地方・都市部の健康センターに対する基礎医薬品の提供等の施策を行なっている。

出所：野村総合研究所[2001: 81-82]より作成。

改革のいかんに関わらず実施されるべき中小企業振興、社会セクター支出である雇用保険の整備と職業訓練など（長期的セイフティネット志向の施策）

すなわち、(A)タイプの施策は、程度や種類の違いはあるにせよ、すべての国で実施されたが、(B)タイプの施策については、韓国を除いて、本格的な取り組みはなされなかったといえる。(B)タイプの施策を実施するためには、ある程度の労働環境、すなわち被用者の権利・義務関係が法的に確定し、これを履行・監視する体制が整っていることが前提となる。くわえて、実務的にも制度の設計が難しく、管理・運営にかかるコスト（具体的な費用と能力）も相当に高くなる。いいかえれば、政府・使用者・労働組合の相当な覚悟を必要とするものである。そうした事情をふまえると、通貨危機が直接に長期的セイフティネットの整備に拍車をかけたとはいえないことがわかる。各国別にまとめると、以下ようになる。

- ・マレーシアの場合、雇用保険を拡大するよりも、雇用吸収力を拡大するという経済政策にターゲットを絞り、かつ、危機に対して独自の対応を行なったため、IMFの影響はなかった。
- ・インドネシアの場合、労働環境の民主化が十分ではなく、雇用者の保護法制が整っていない。そのため、IMFの介入を、長期的な失業対策を整える機会とすることはなかった。
- ・タイの場合、通貨危機以前から雇用保険の実施が決定されていたが、危機はむしろこれを中断する作用を果たした。
- ・韓国の場合、危機を契機とした失業保険の拡充は、整理解雇制や勤労者派遣制の導入に対する反対給付という側面がある。

II 年金制度からみたアジア各国の位置づけ

それでは、年金制度はどうであったか。繰り返しになるが、セイフティネットのなかで、もっとも長期的視野に立った設計を必要とするのが年金制度である。上述のように、年金制度に比べて「短期的セイフティネット」の性格が強い、雇用保険や職業訓練のプログラムさえ整備してこなかったこれらの国々では、通貨危機によって年金制度の導入が促進されたということは考えられない。しかし、年金制度が通貨危機と無関係であったかという点、それもまた否ということになる。それは「はじめに」で論じたように、人口構成が若い国にとって年金制度と金融市場の関係は非常に密接だからであり、また、危機による経済的な混乱が年金加入者の経済行動に変化を加えたからである。ここでは、各国の年金制度を概観しながら、危機に関わらない問題点と、

危機に関わる問題点の両方を検討していこう。

(1) インドネシア

インドネシアの年金制度は 1993 年に設立された。これは、国営の労働力社会保障会社 (PT JAMSOSTEK) が運営しており、従業員数 5 人以上の事業所か、給与支払い総額が月 100 万ルピア以上の従業員 (被用者) については、強制加入になっている。今後は、従業員数 5 人未満の事業所や季節労働者に対しても適用範囲を拡大することが予定されている。財源は、雇用主が給与総額の 3.7 % を支払い、また、死亡手当のために給与総額の 0.3 % を負担する。被用者は賃金の 2 % を負担するが、政府は負担しない。資格要件はそれぞれつぎのようにになっている。

- 1) 老齢年金：拠出期間 66 カ月以上で、55 歳以上の者。
- 2) 障害者手当：労働不可能で 55 歳以下の者。
- 3) 遺族手当：死亡者が基金に加入していて、死亡時 55 歳以下の者。

以上のうち、老齢年金は、55 歳以上の者に、それまでに支払った掛け金に金利を加算した額を支払う。給付額が 300 万ルピア以下の場合は一括払い、300 万ルピア以上の場合は一括または分割で支払われる。55 歳未満の加入者も、加入期間が 5 年以上であれば、それまでの掛け金に金利を加算した金額を、申請時から 6 カ月後に受け取ることができる [Holzmann *et al.* 2000: Annex B5, Country Profile for Indonesia]。

通貨危機の際には、この規定を利用して老齢年金を受け取った被解雇者が 1998 年 1 月から 10 月中旬までに 32 万 9000 人にのぼり、支払総額は 3540 億ルピアに達した。加入期間が 5 年未満の者には受給資格がないが、JAMSOSTEK からの脱退というかたちで掛け金を返却した地域もあった。また、JAMSOSTEK は、「転職補助金」という措置もとった。これは、解雇時の月給が 20 万ルピア以下で、かつ加入期間が 1 年以上の被解雇者に対して、5 万～20 万ルピア (1998 年 11 月に一律 20 万ルピアに変更) を提供するものである。さらに 1998 年初頭には、解雇時の月給 40 万ルピア以下に受給資格を緩和したが、JAMSOSTEK はこのための資金として 60 億ルピアを準備したという。ちなみに、通貨危機発生以降、JAMSOSTEK には 7,758 社にもおよぶ企業からの解雇実施報告があり、解雇者数は 105 万 7000 人にも達した。このことは、当然ながら年金制度に大きな影響を与える。一般に、年金を「一時金」で受け取るということは、それ以後の年金の受け取りができなくなることを意味するからである。老後生計費に対する十分な準備ができていないにもかかわらず一時金を受け取る者は、養ってくれる家族がいなければ生活困難に陥りかねない。現行制度では、経済成長に合わせて給付水準の改善が政治的に決定される可能性が十分にある。その場合、若くして年金を一時金として受け取ってしまった者を「無年金者」として放置し

表5 54歳加入者の平均EPF預金残高（収入階層別）

月 収	RM500 以下	RM501～1000	RM1001～2000	RM2001～3000	RM3000 以上	全体平均
EPF 預金総額	RM17,549	RM28,573	RM¥51,463	RM86,271	RM225,692	RM77,272

出所：EPF ホームページより。2001 年 12 月末の数字。

http://www.kwsp.gov.my/english/epf_topics_of_interest.htm（アクセス 2003 年 2 月 28 日）

てよいのだろうか。この問題は、将来の年金制度に禍根を残すことになりかねない。

(2) マレーシア

マレーシアの「従業員積立基金」(Employees Provident Fund: EPF) は、民間企業を対象とする強制加入の拠出型年金制度であり、1951 年に設置された¹⁷⁾。従業員の月収の 23 % を拠出することになっており、そのうち雇用主が 12 %、被雇用者が 11 % を負担する。被雇用者はそれぞれ「個人口座」を持ち、そこに拠出金を積み立てていく。同基金は、財務省の管轄下にある「EPF 評議会」(EPF Board) によって運営されている。公務員については「政府年金基金」(Government Pension Fund) が適用される。1998 年時点で、EPF の資産は各種年金基金の資産総額の 85 % を占め、これは同年の名目 GDP の 65 % に相当している [Holzmann *et al.* 2000: Annex B5, Country Profile for Malaysia]。二番目に大きな基金は「年金信託基金」(Pension Trust Fund) であり、資産は各種基金総額の 6 % を占め、10 万人の会員を有する(表 5 を参照)。SOCSSO (社会保障機構)¹⁸⁾ は原則的に労災保険であるが、長期給付を持つ。その資産は各種基金総額の 4 % を占めるにすぎないが、約 830 万人の会員¹⁹⁾ を有する。

マレーシアの年金制度の問題点は、強制加入であるにもかかわらず、登録企業が約 6 割にとどまっており、さらに登録企業の約 6 % が拠出金の支払いを怠っているという事実である(保険者、雇用主側の問題)。また、給付開始年齢が 55 歳であること、そして、ほとんどの加入者が退職時に自分の口座から積立金を全部引き出してしまうという事実(被保険者、被用者側の問題)も、滞納に劣らず深刻な問題となっている²⁰⁾。

(3) タイ²¹⁾

タイにおける年金制度は、大きく分けて、公的セクター従事者に対する共済制度(公務員や国営企業従業員向け年金基金など)と、民間セクター従業員に対する企業共済制度(被用者向け社会保障基金制度など)の 2 種類がある。政府共済基金は財務省の管轄であり、民間企業の被用者向け社会保障基金制度は労働社会福祉省社会保障事務所の管轄となっている。ほとんどの制度は、1987 年の「共済基金法」にもとづ

いて実施されている。政府年金基金は月給の3%を積み立て、政府も補助を出している。1999年12月現在、加入者は112万人となっており、基金総額は1174億バーツと推定される。また、民間企業の共済基金制度では、被用者の拠出金は、3%以上15%未満となっており、雇用主側の拠出率が被用者の拠出率を下回ってはならないとされる。基本的に大企業などで設立されるケースが多く、1999年12月現在、4,005社の企業で103万人の被用者が加入しており、基金総額は推定で1827億バーツとなっている [Holzmann *et al.* 2000: Annex B5, Country Profile for Thailand]。

しかしながら、年金制度に加入している民間の従業員数は全体の4%を占めるにすぎない。また、現在の年金制度では、従業員数10人以上の企業を対象にするという規定があり（2002年1月から従業員1人以上の事業所にまで拡大する方針を打ち出した）、従業員が少ない家族経営の企業は制度の対象外になっている。また、転職した場合、つぎの職場に積立金を移行することができない、といった点も問題となっている。

また、政府は労働社会福祉省社会保険事務所（SSO）に対して、高齢者年金制度について新たに調査するよう指示した。現在の年金制度では「財政的に持続不可能」であり、2025年には赤字に転落し、2039年には破綻するといわれており、財務省が世界銀行やIMFから、年金制度を長期的に持続可能なものにすべく見直す必要があるとの勧告を受けたためである。タイの平均余命から考えると、現在の規定が想定している55歳の退職時から、男性は21年間、女性は25年間にわたって年金を支給される計算になる。しかし、15年間の保険料の積み立てによって、女性の場合なら平均25年ものあいだ、代替率20%の年金額を支給することは、財政的に持続不可能である。世界銀行とIMFは、20年間の積み立てで60歳からの支給開始に変更することを推奨している²²⁾。

(4) 韓 国

1988年に国民年金が設置された当時、その対象は従業員10人以上の事業所に限られていた。1991年には従業員5人以上の事業所に、95年にはさらに農漁民に適用範囲が拡大された。経済危機後の1999年4月には、都市部の、それまで対象になっていなかった住民もカバーすべく、所得のある全国民に「国民年金」への加入が義務づけられた。1997年の加入者は労働者人口の52%（約784万人）であったが、2001年1月現在は、約1639万人（75%）が加入しており、「国民皆年金」の時代が到来したといえよう。

通貨危機後は、老齢年金を早期受給できるようにするため、1999年には受給要件のひとつである加入期間を20年以上から10年以上に短縮し、高齢失業者などの生活

安定の支援を図った。また、2000年7月からは、加入期間が5年以上ある60歳以上の農漁民10万人に対しても、特例老齢年金を支給した。その結果、2000年の国民年金の全受給者は59万人に達した。

韓国における年金制度のガバナンス上の問題点は、拠出と給付の関係が保険数理的に見合わないことである。現行制度では、40年加入で賃金代替率が60%となっているが、この代替率を達成するために必要な保険料率は20.56%であるにもかかわらず、現行規定では料率9%の保険料しか徴収していない。今後、経済成長の度合いをみながら、この保険料率をすみやかに引き上げることができるかどうか、制度の安定はかかっている [Holzmann *et al.* 2000: Annex B5, Country Profile for South Korea]。

おわりに：世界銀行の考える年金リスクからみた4カ国

最後に、世界銀行の考える年金リスクの観点から、以上の4カ国の年金制度を考えてみよう。まず、インドネシアの問題は、適用範囲の狭さと受給者教育の不備である。もちろん、通貨危機発生時に失業手当の代わりに年金の引き出しが行なわれたことについては、雇用保険の不備という政府の責任も存在する（社会保障制度の未整備の問題）。また、給付水準が低いこともあって、一時金として年金を引き出してしまおうと考える者も多く出てくる（労働市場の歪みの問題）²³⁾。このことは、マレーシアおよびタイにも共通する。

マレーシアの場合、通貨危機に対する家計の防衛策としての基金の取り崩し、および年金の一時金化ということは起きていないが、もともと一時金として基金を取り崩すことが受給者には当然のごとく浸透しているようである（政府の年金統治能力の問題）。これは、年金制度の持続性を著しく後退させることになる。一方、タイの場合は、適用範囲の狭さの問題に加えて、拠出と給付の関係が保険数理的にみてバランスしていないという問題がある。すなわち、長期的にみれば年金財政を崩壊させる危険要因を抱えているのである（過剰給付に関わる政治的リスクの問題）。韓国の場合も、保険料率と給付代替率のバランスの問題は深刻である。これは、タイと同様、政権の人気取りのための過剰給付がもたらした問題といえるかもしれない。

以上の問題は、世界銀行の年金政策に乗れば解決する。はじめに述べたように、世界銀行は、人口のリスク、マクロ経済上のリスク、政府の管理リスク、政治的リスクを小さくする制度設計として、3つの柱からなる年金制度を提案しているからである。ただし、これには留保がつく。世銀方式の年金制度は、いまだ歴史的にみて頑健かどうかの検証がなされていないということである。世銀が全面的に関与したチリの改革

の場合、新制度の年金の本格的な給付は2001年に始まったばかりである。基金が蓄積していた時代の良好な評価を、給付が大きくなる時代にも引き継ぐことができるかどうか、今後の推移を見守る必要がある²⁴⁾。

【付記】

本稿は、2002年9月26日に東京大学社会科学研究所で開催された、「自由化と危機の国際比較」研究会における報告にもとづく。コメンテーターである上村泰裕氏（東京大学社会科学研究所助手）や末廣昭（東京大学社会科学研究所教授）、小森田秋夫（東京大学社会科学研究所教授）、埋橋孝文（日本女子大学教授）、宇佐見耕一（アジア経済研究所主任研究員）をはじめとした諸先生方から貴重なコメントをいただいた。また、早稲田大学政治経済学部清水研究室の諸氏にも貴重なコメントを頂戴した。記して感謝申し上げる。もちろん、本稿に残された誤りは筆者のみの責任である。最後に、本稿における見解は筆者個人の見解であることをお断りしておく。

【注】

- 1) 世界銀行の年金論争に関しては、Queisser [2000] を参照のこと。また、世界銀行の年金政策を考えるうえで必読の文献は、世界銀行社会保護局のホームページ (<http://worldbank.org/sp/pension>) より pension online に入り、bibliography を閲覧することで入手可能である。
- 2) この考え方にもとづく具体的な制度に、米国の401Kや日本の確定拠出型年金、スウェーデンのNotional Accountがある。
- 3) Holzmann [2000a]。この論文はWorld Bank Instituteにおける年金セミナーの必読論文となっている。
- 4) さらに、こうした「特権階級」の労働者たちは、給付設計の問題もあり、早期退職する傾向が強い。いわゆるペンション・リッチが生み出されており、垂直的な公平性の点で問題がある。
- 5) 世銀のクライアント国のほとんどは、将来、出生率の低下と平均寿命の延長が予測されている。具体的にはラテンアメリカや東欧諸国、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、年金以外の支出を減らす財政調整の実施、といった政治的に望ましくないものばかりである。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、その他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。積み立ての度合いを高めた積立制度は(6)を考慮した結果ともいえる。
- 6) この考え方が、新古典派経済学の理論や実証研究の蓄積に裏打ちされていることは、山本 [2001] で示したとおりである。年金と経済を考えるうえで重要な文献に、Feldstein [1974, 1982]、Gruber [1999]、Kotlikoff [1992] がある。しかし、2003年1月発行の *International Social Security Review* に掲載されるはずであった、‘The World Bank’s Position on Pension Reform’ では、「multi pillar の年金制度はひとつの選択肢にすぎない」という表現がなされるはずであった。2002年にHolzmannが行なった27th International Congress of Actuaries, March 18, 2002 ancun/Mexico, ‘Understanding the World Bank’s Position on Pension Reform’ と Conference on Practical Lessons in Pension Reform: Sharing the Experience of OECD and Transition Countries, May 27–28, 2002 Warsaw, Poland, ‘The World Bank’s Position on Pension Reform: Rationale, Issues and Open Questions’ の資料を見るかぎり、Holzmannの主張はトーンダウンしているようである。なお、ISSRへの掲載が予定どおりでなかったことの経緯は不明である。

- 7) 世界銀行の年金政策のなめは、①人口高齢化がそれほど進んでおらず年金制度も未成熟な段階では、経済成長を促進するための資金源として年金基金を利用することが望ましく、②ついで、人口高齢化が進み年金制度も成熟した段階では、経済に対して中立であるような年金制度を導入することが望ましい、ということである。
- 8) <http://www.worldbank.org/pension/>
- 9) 1998年の数字だが、タイでは1人・1月あたりの収入が911バーツ以下の者を貧困と定義〔World Bank 2000〕している。測定方法についてはKakwani and Medhi〔1998〕を参照のこと。各国の貧困基準は以下のとおりである。インドネシアでは1999年の数値で、都市部で1人・1月あたり8万9845ルピア、農村部で6万9420ルピアである〔Badan Pusat Statistik 2000〕。マレーシアでは1997年の数値で、マレー半島で一世帯（4.6人）・1月あたり460リンギ、サバ州で1一世帯（4.9人）・1月あたり633リンギ、サラワク州で一世帯（4.8人）・1月あたり543リンギである〔GON 1999〕。韓国では2000年で、1人世帯・1月あたり35万ウォン、4人世帯・1月あたり99万ウォン〔都市家計原資料 2000〕。
- 10) 世界恐慌や大戦後の恐慌などを想起されたい。
- 11) たとえば、1991年のマハティール首相による「マレーシアの前途（ビジョン2020）」演説。
- 12) また、就業上の地位別分布では、被用者の減少（147万人）と、自営業者の増加（236万人）が顕著であった。自営業者には都市や農村のインフォーマルセクターにおける種々の職業（屋台や小商人）および農業自営業が含まれる。解雇によって失業を余儀なくされた民間部門の被用者が零細事業を始めるケースも、これに含まれると考えられる。ただし、零細事業の雇用吸収力がそれほど大きいとは考えられないことから、どちらかといえば、農業部門の雇用吸収力のほうが大きかったといわれている〔水野 2000〕。
- 13) 政府は、公認のFPSI（全インドネシア労連）にのみ労働組合の設立を限定してきたが、1998年6月5日、ILO第87号条約（結社の自由および団結権の保護）を批准し、労働組合の設立を自由化した。2000年7月までに24の労働組合連合と90の産業別組合が労働省に登録されている。
- 14) ただし、労働省が各地域に設置されている職業訓練センターなど、職業訓練機関による訓練の提供および企業での実習を取り入れた見習訓練制度の実施など、職業訓練プログラムは推進されはじめている。
- 15) タイの記述に関しては、東京大学社会科学研究所の末廣昭教授に多くの御教示をいただいた。
- 16) 勤労者派遣制とは、派遣事業主が労働者を雇用した後、その雇用関係を維持しながら、勤労者派遣契約の内容により、使用事業主の指揮・命令を受けて使用事業主のための勤労に従事することを意味する（派遣勤労者保護などに関する法律、以下「派遣勤労者法」という、第2条第1号）。これを要約すると、勤労者に対する雇用と使用を分離することである。
- 17) マレーシアの年金制度には、EPF以外にも各種の年金基金がある（The Armed Forces Fund Pensions Trust Fund/Malaysia Estates Staff Provident Fund/MAS Malaysia Provident Fund/SESCO Employees Provident Fund/Petronas Retirement Benefit Scheme/Jenterata-Bernam Provident Fund）。
- 18) 1971年に設立された「社会保障機構」（Social Security Organization: SOCSO）は、雇用労働者を保険によって保護する仕組みである。その内容は、労働災害保険と、不治の疾病によって労働不可能になった人への年金保険の2つである。
- 19) アドレスは<http://www.perkeso.gov.my/melayu/statistik3.html>である（アクセス日2003年3月8日）。
- 20) EPFの口座は3つの部分からなっている。まず、口座No.1はEPF掛け金総額の6割を占め、これは退職後の所得保障目的である。口座No.2は総額の3割を占め、加入者が50歳になった時点で住宅と教育目的に引き出せる。口座No.3は、残り1割を占め、重病になった場合に引き出せる口座

参考文献

である。

- 21) この部分についても、最新の情報は末廣教授に御教示いただいた。
- 22) 日本労働研究機構「海外労働トピックス 2002 年 9 月・タイ」による。
- 23) 給付水準が低いのは、①定額年金であれば、その給付水準の設定が低いことに起因し、②給与比例年金であれば、年金の算定根拠となる賃金水準が低いことに起因する。もちろん、どちらの場合も一般生計費が根拠となる。実際、多くの途上国では一般生計費と賃金の連関が薄く、経済学的にみて合理的な給与水準が設定されていないことが多い。理論的には低い賃金の場合、労働供給が縮小するのだが、グローバリゼーションが進むなか、企業は労務コストに敏感に反応して国際的な資本移動を行なうので、労働者の待遇は抑制されやすい。このように、賃金水準と労働供給量の関係等に理論的な関係が見いだせない場合をさして、経済学では「労働市場が歪んでいる」という。
- 24) 世界銀行では、ラテンアメリカの年金改革の評価プログラムとして、Assessing Pension Reforms in Latin America (under preparation), および Reviewing of Pension Reform Advice: An OED Study (commissioned and under preparation) を計画している。

【参考文献】

- 尹辰浩 [1999a] 「韓国労使関係の新たな実験（上）」『大原社会問題研究所雑誌』No. 492。
——— [1999b] 「韓国労使関係の新たな実験（下）」『大原社会問題研究所雑誌』No. 493。
関税・外国為替等審議会外国為替等分科会 アジア経済・金融の諸問題に関する専門部会 [2002] 「アジア経済・金融の諸問題への取組み：危機の再発防止と安定的な経済成長の実現のために」財務省 (<http://www.mof.go.jp/singikai/kanzegaita/top.htm>)。
国際協力銀行編 [2002] 『タイ王国における社会保障制度に関する調査』国際協力銀行。
末廣 昭 [2002] 「タイの労働政策と社会保障制度：国民への拡充と制度化の試み」本論文集所収。
大韓民国統計庁「韓国の主要経済指標」各年度。
——— 「都市家計原資料」各年度。
野村総合研究所 [2001] 「アジアの構造改革の進展とソーシャル・セーフティ・ネットの整備状況に関する調査報告書」財務省委託研究。
水野広祐 [2000] 「アジア通貨危機下のインドネシアにおける雇用・労働問題」日本労働研究機構編『アジア経済危機と各国の労働・雇用問題』日本労働機構。
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。
山本克也 [2001] 「世界銀行の年金政策：超グローバリズムへの課題」『海外社会保障研究』第 137 号。

- Bank Negara Malaysia [2001] *Annual Report*, Kuala Lumpur.
Badan Pusat Statistik [2000] *Penyempurnaan Metodologi Penghitungan Penduduk Miskin dan Profil Kemiskinan 1999*, Jakarta.
Feldstein, M. [1974] 'Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation', *Journal of Political Economy*, Vol. 82, No. 5, September/October.
——— [1982] 'Social Security and Private Saving: Reply', *Journal of Political Economy*, Vol. 90, No. 3, June.
Gardiner, P. and P. B. Irawan [2000] *A Poverty Profile for Indonesia*.
Gillion, C. [2000] 'The Development and Reform of Social Security Pensions: The Approach of the International Labour Office', *International Social Security Review*, Vol. 53, No. 1.
GOM [1999] *Mid-Term Review of the Seventh Malaysia Plan 1996-2000*, Kuala Lumpur.
Gruber, J. and D. Wise [1999] *Social Security Programs and Retirement around the World*, NBER,

- Chicago and London: University of Chicago Press.
- Holzmann, R. [2000a] 'The World Bank Approach to Pension Reform', *International Social Security Review*, Vol. 53, No. 1.
- Ian W. Mac Arthur and Yvonne Sin [2000b] *Pension Systems in East Asia and the Pacific: Challenges and Opportunities*, Social Protection Unit, The World Bank.
- Indonesia, Employees Social Security System [1997] *JAMSOSTEK 1996 Factbook*, Jakarta.
- ILO [2000] *Social Security Pensions: Development and Reform*, Genève: International Labour Organization.
- 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.
- Kotlikoff, L. J. [1992] *Generational Accounting: Knowing Who Pays, And When, For What We Spend*, New York: Free Press.
- Leechor, C. [1996] 'Reforming Indonesia's Pension System', The World Bank Policy Research Working Paper No. 1677, Washington, D. C.: World Bank.
- Kakwani, N. and K. Medhi [1998] 'Poverty in Thailand: Defining, Measuring and Analyzing, Development Evaluation Division', Bangkok: NESDB.
- PIN-JPS, TKPP-JP [2000] 'Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara' (1999/2000, 2000/2001).
- Purwoko, Bambang [1996] 'Indonesian Social Security in Transition: An Empirical Analysis', *International Social Security Review*, Vol. 49, No. 1.
- Queisser, M. [2000] 'Pension Reform and International Organisations: From Conflict to Convergence', *International Social Security Review*, Vol. 53, No. 2.
- World Bank [2000] *Thailand Country Dialogue Monitor*, Bangkok: Bangkok Office, World Bank.
- Stiglitz, J. [2001] *New Ideas about Old Age Security: Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century*, Washington, D. C.: World Bank.