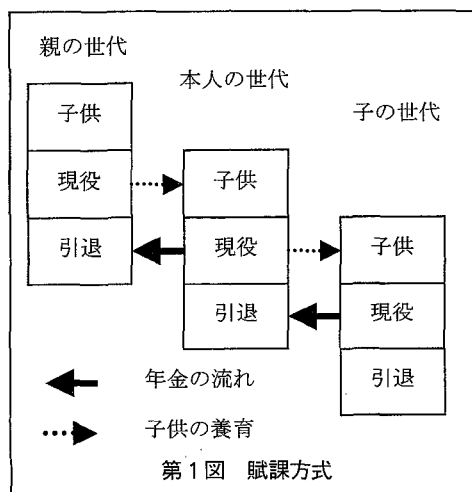


## 途上国の年金制度について（日本の年金問題を参考として）

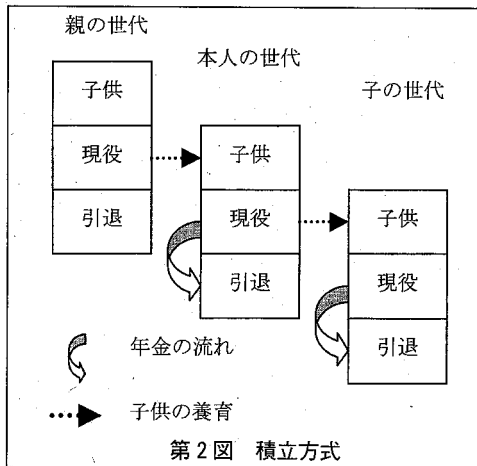
仁 科 克 己\*

### I. はじめに

途上国は高い人口増加率と若年層の比率の高さで特徴づけられてきたが、発展とともにそれらにも大きな変化が予想される。特に東アジアでは高齢化が予見される中、年金制度の改革・充実が検討課題となる国も多い。高い成長・人口増の下で出来た年金制度は、それらが低下した折に問題を生じやすい。日本のように急速に少子高齢化が進むことはないにせよ<sup>1</sup>、社会制度の変容次第では近い将来に類似した問題を抱える可能性がある。この面から、本稿は日本の年金と少子高齢化問題の経験を踏まえつつ、アジアの発展著しい途上国における年金制度の構築にとって重要と考えられる事象を整理したものである。特に、少子高齢化を経験した先進国でそれらに影響されない積立方式の年金の方が賦課方式より望ましいかの風潮が強まる中で（第1図、第2図参照）、アジアを中心に途上国でもそれがあてはまるか否かという問題意識が背景にある。



\* 神戸大学大学院国際協力研究科教授



本稿は、以下の三つの視点を含めている。第一は子供が親を養う意識が強い国と弱い国では、検討の出発点に差が生ずる点である。公的部門・家族・個人のいずれが高齢者を養うかの観点では、家族という中間項の有無で見方に差が生ずる。第二は、老後の安定と子供の養育を関連づける視点である。経済と教育の関係を分析することは多い一方、経済要因が出生率に影響を与えるという現実をこの視点で明示的に捉えることは少ない。第三は、途上国に起こりがちな予期せぬ変化に対する市場対応の限界を意識する見方である。特に突発的な高インフレが十数年に1回は必ず起こりそうな国をイメージしている。

## II. 多様な高齢者扶養と年金のシステム

先進国では日本を含め、企業年金のような色彩で対象を特定して始めた積立方式の年金が第二次大戦後のハイパーインフレなどによって破綻に近づき、公的年金として賦課方式に移行した国が多い。その後社会保障年金という最低限の部分には依然賦課方式を残しつつ、

再び企業・個人年金の活性化という形で全体として積立方式の比重を上昇させようとしている<sup>2</sup>。途上国ではマレーシアやシンガポールのように、旧英領植民地時代の積立方式の公務員年金制度が維持・拡大され、現在まで積立方式で行われている国もある。片や、中国のような旧計画経済の国では国営企業丸抱えの社会保障スタイルが賦課方式に似たメカニズムで行われていたと解釈できる国もある。

開発途上国全体を対象に考えると、その多様性が著しいため高齢者の扶養についてもいくつかの範疇に分けて議論しないと、念頭に置いたイメージと全く合わないことの方が多くなる。そこで、世代間の資金フローが起きる背景環境によって大まかに以下のように分けてみる。

### (0) 寿命が短く高齢者が少ないタイプ

寿命の短さと貧困・知識不足による多産が特徴となる多くの途上国では、寿命が短く、また今日を生き残るのに手いっぱいなため老後を心配する余裕が少なく、年金制度が必要と感ぜられる段階に至っていない。同時に、子供は将来への投資的意味合いも少なく、家事労働であれ外に働きに出る場合であれ労働力として認識される度合いが高い。サブサハラの最貧国で大多数の人にとって現在の生存維持が最大の関心事である国々がこれにあたり、本稿とは関係が薄い。ただし人口の極めて一部しかカバーされないものの、植民地の遺産として公務員年金制度はある国が多く、その今後の改革・修正は重要である。

### (1) 親の直接扶養

平均寿命が60歳を超え、慣習として老親を養うシステムがある社会では、子供は一つの投資対象として機能することがある。自然発生的な高齢者扶養システムにおいては、土地などの資産継承・相続権と老親を扶養する義務が対応していることがある。例えば、老親を扶養し不動産の相続を受けるのは末娘という慣行を有する社会もある。

教育の社会全体への便益の要素を除けば、基本的には子供の養育が将来の自分を支えることから養育の費用便益が内部化され、経済合理性のもとに持続性のあるシステムになり得る。ただし、幼児死亡率や病気による死亡率が高い国では、高齢になった時に子孫がいないリスクを回避するため、多くの子供をもうける方向への偏りが見られることが多い。これらは、現在広範な年金制度は存在しないものの、今後の発展によって年金設計が重要となる国々である。

直接扶養の視点には地域性があり、親を子供が養う社会背景が強いアジアの国と、家族において世代間の独立性が高い欧州およびその影響圏の国では大きく出発点が違う。このため同じ賦課方式の年金が導入されても、親世代を扶養するという意識の有無に大きな差がある。これらの違いが積立方式の方が基本的に優れているという先進国における近年の風潮の根底にある可能性がある。

### (2) 賦課方式年金への移行

アジアの国では直接扶養から賦課方式への

移行は、子供が老親を直接扶養する代わりに、それを社会的に行う形態として政府が子供から掛け金を集め高齢者に給付する方式に転換し、代々それを繰り返すものと解釈できる。逆に、子が親を扶養する意識が弱い国では、単に自分で自分の老後をみる方法が変化しただけで、個人の貯蓄が公的年金に変わっただけで賦課方式であれ積立方式であれ単に資金の回り方が違うだけという受け止め方となる。

計画経済の国では、一族で相互扶養するというより組織丸抱えでの扶養形態が多く、国営企業が社員の子供の養育から高齢になった折の扶養までを一貫してみるような様式が多い。世代間移転という観点で賦課方式の年金に近い方式と言える。しかし、市場化にともない企業間の人の移動が活発になったり、組織の改廃が頻繁に行われる必要が生じたりすると、より加入者が広範にわたる明示的な扶養システムとしての年金制度が必要になってくる。

長期的・恒常的に名目金利が名目成長率に近い東アジアの多くの経済では、賦課方式を運営し易かったといえる。名目の預金金利・個人運用金利が名目成長率より低い場合には、成長率に連動する賦課方式の給付は他の運用手段より収益が高いことになる(さらに、被雇用者と雇用者が掛け金の負担を折半する場合には、加入者は掛け金の倍がベースとなるので年金の利益が大きく感じられる)。これは、金利が高く成長が低かった中南米との大きな相違点である。

### (3) 直接扶養および賦課方式年金から積立 (運用)方式年金への移行

積立方式は世銀・IMFなども一翼を担い世界的に推奨されている年金方式であり、途上国でも新興国や中進国と言われる国では賦課方式から積立方式への転換が進められている。

直接扶養から積立方式への移行は、世代を超え一族で完結した形態から、世代間で独立するだけでなく独立した個人として完結する方式への転換となる。賦課方式から積立方式への移行は直接扶養から賦課方式に移行して一旦社会化されたものが、再び自己完結的な扶養システムに戻る側面を持つ。給付される年金も、移行前の成長率と連動するものから、金利に呼応するものになる。

全員がこの方式に移行し包含されるまでの移行期には、現高齢者を政府が扶養する必要があり、その財源を税や借入のどちらに依存するにせよ現労働力から資金を得る必要がある。運用すべく自己の年金を積み立てる現労働力にとっては二重負担となる<sup>4</sup>。次節でも触れるが現実に大きな問題である。

## Ⅲ. 各方式の得失と移行局面の問題

### (1) 賦課方式、扶養の社会化における問題点

賦課方式の問題点は、年金加入者の急激な変化が制度運営に大きな影響を与えることである。この点で一国全体を一元化した年金のように、加入者数が安定した母体を必要とする。国全体といっても長期的には人口構成が変化するが、この変化への対応は直接扶養の時以上に難しい。とはいえ急に寿命が伸び高

齢者が急増する途上国では、財源の面からこの方式で始めるしかない場合もある。

直接扶養の場合と違い、不幸にして子供をなくした場合も掛け金を納めた者として年金給付が受けられるので、老後の心配のために子供が過多になる偏りは減少する。逆に、家族内における世代間の直接依存関係がなくなるため、子供の養育費用が高まると出生率が低下する可能性がある。これは、途上国では遠い将来の問題としてあまり注目を浴びていない直接扶養から公的扶養への移行の問題点である。子供の養育と自身の老後の関連性が薄まるため、各経済主体が子供を養育する経済的インセンティブが減少し、個人に内部化されていた養育と扶養が切り離されたと言える。その結果、自分は子供を養育しなくても全ての他人が多数の子供を育てれば賦課方式の年金制度は維持できる点で、公共財に似たただ乗り・囚人のジレンマ的な弱点が生じ得る。再びこれを内部化するためには、賦課方式に直接扶養の機能を一部組み込んだ対応方法を工夫する必要が生ずる。

出生率の低下は、個人的には影響が少ないものの、経済全体では年金の維持に多大な影響を与え、出生率が低下すると親世代への年金給付をその分絞る必要が生じるし、それができないと年金が不安定になる。つまり、一見経済的因果関係がない子供の養育と自分の老後も、経済全体を通して自分に影響する形になる。掛け金収入と給付金が原則として等しい賦課方式であれば、成長意欲・出生意欲双方ともに集会的には内部化できていることになる。経

済が自分の現役期間に成長すればするほど出発点としての給付水準は高まり、次世代の経済規模が小さくなれば給付金は低下するので、集め的には成長を高め自分の引退後も成長が続くシステムを遺し、また十分な量・質の子孫を養育するインセンティブが残る。これをいかに個人に内部化するかが課題である。

## (2) 積立方式の得失とこれへの移行の問題点

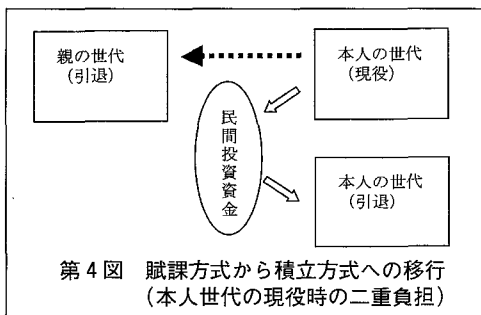
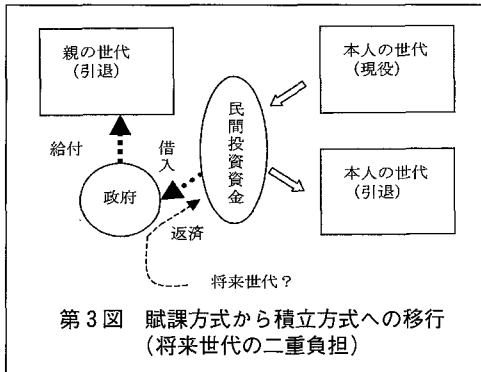
近年この方式への移行が推奨される理由の一つに、人口や人の移動に影響されない安定性があげられる。必ずしも国民全員加盟など加入人口が安定した団体が行う必要がないため、EUのように経済統合して今後人口移動が激化しても加盟国間で調整する必要もない。このように積立方式は人口構成とは全く独立した各個人の単なる資産運用の問題であり、人口構成の変化から影響を受けない点では望ましいことになる。但し、直接の扶養関係がなくなることで人口構成に影響を与えるかもしれない点は、賦課方式と全く同じである。(賦課方式と違うのは方式の性格からその影響を抑制する手段を工夫できない点である。)

もう一つの利点として、賦課方式の場合は年金掛け金が貯蓄・投資として機能せず、単に親世代への移転になる一方、積立方式では掛け金が追加的な投資資金になると言われることがある。しかし、これは初期条件を無視し両方式で到達する定常均衡を比較した場合にのみ言えることであり妥当な説明ではない。賦課方式から積立方式に移行すると、高齢者の消費に充てられていた掛け金が投資運用さ

れる代わりに、同額の高齢者への支払いは政府によって、従来民間投資に充てられていた資金を市場から借入れて行うことになる。アルゼンチンを例にあげれば、積立方式への移行によって掛け金が年金基金に集められ運用されることになったが、その半分は国債になっていた。それで足りない分は別途民間から借入れている。最も財政赤字の引き下げが急務な時期に、システムの移行によって年金給付分だけ財政赤字が増加し、本来であれば右から左に流れる筈であった資金を政府が利子を払って借り上げるシステムに移行したと言える。移行がマクロの安定に重荷になった例といえる。<sup>5</sup>これは、前節で示した賦課方式から積立方式に移行する折の二重負担を過小評価した結果とも言える。借入でなく増税で賄われた場合は、言葉どおり現世代は高齢者への拠出と自分用の積立という二重負担を即座に負うことになる(第3図、第4図参照)。

逆にマレーシアのように、初めから国民の貯蓄増強政策の一環として、強制貯蓄の形で年金の掛け金を徴収し政府が運用していた場合には移行費用が小さく、年金が投資を増大させる要因にもなっている。但し、これができた背景には制度を開始した時点で平均寿命がそれ程高くなく、扶養すべき高齢者が少なかったこと、などの好条件があったと考えられる。もちろん、現在の途上国においても急に発展が加速し高齢者の割合も極めて低い国では、当初から運用方式で開始する方が後々有利な場合も多いと言える。

途上国における積立方式のもう一つのダメ



リットは、いつ急激な高いインフレに見舞われるかわからないマクロ経済状況の中で長期資産を運用しなければならない点にある。突発インフレによって年金受給者が影響を被らないようにするためには、給付にインデクセーションを組み込めば十分可能に見えるものの、そのためには運用側でもインデクセーションが必要になり、究極的には経済全体でインデクセーションが必要になる可能性がある。中南米のように高インフレの源泉とならぬよう注意して、インフレによる損失を回避するインデクセーションを設計するのは容易でない。国民の貯蓄を緊要な国内民間投資の拡充に利用せず、外貨に転換して海外運用する事態も往々にして生ずる。

途上国における積立方式に関する全く別の

観点からの問題は、政府による恣意的な運営によって運用の健全性が低くなりがちなことである。民間ベースで運用される企業年金・個人年金の拡充が推奨されている一つの背景である。

### (3) 途上国における展望

寿命が伸びる程度発展したものの、制度変更やマクロ不安定が頻繁に生ずると予想される途上国では、将来のリスクを考えると子供と一族は今後も重要で、かつ金やドルを退職しておくことが重要になるかもしれない。積立方式も賦課方式も制度変更によるリスクは高く、強制的に行ってもインセンティブが低ければ持続しない可能性がある。一部の富裕層が老後に備えて外国で資産運用を行うこと、さらに資本取引が自由化されると広く資本逃避が起こり海外での資産運用が急増すること、などが生じ得る。

マクロは頻繁に不安定になるものの、一旦確立した制度は政変があっても継続されると信頼できる国々では、年金制度の拡充が可能であろう。積立方式も賦課方式も共にリスクはあるが、途上国に多い突発インフレに関するリスクは積立方式の方が高い。インデクセーションによる回避は途上国ではいっそう困難で、その結果海外運用をするのであれば国内投資はかえって減少する。また、賦課方式による名目経済成長に連動した公的運営の方が安定性と公平性の工夫が行い易い。一元化された公的運営で広い加入者の基盤を確保することにより、加入者数が長期に安定する

必要がある。また、受給者に比べ加入者が増加する初期に、給付を将来に亘り維持可能な水準に抑えることが肝要である。

#### Ⅳ. 補論：年金・人口モデルからの視点

##### (1) 年金問題における出生率の内生化

社会慣習や文化として議論すべきものは、経済モデルでは外生的に所与の前提や変数として扱われる一方、経済状況の変化がそれらに影響を及ぼす場合は内部に取り込まれることがある。内生的成長型モデルにおいて、長期に亘る人口の推移を説明すべく出生率を内生化したモデル<sup>6</sup>は、この一つの試みと言える。ただし、それらでは、子供の効用を親が享受する形で親の子供への愛情が効用を成し、子供を養育する費用との間で子供の数や質の選択がなされるタイプ<sup>7</sup>が多い。また、世代間所得移転が含まれるものも、親から子への移転が中心のことが多い。成人した後は世代・個人の独立性が強くなり子供が老親を養う慣行が少ない社会では、このように子供の出生・養育と老親の扶養は分離して別問題として扱うことが適切なのかもしれない。こういった背景では老後の扶養を単に個人の貯蓄・投資問題として扱える積立方式が融和し易く、貧窮老人の存在が及ぼす負の外部性と公平性のみが公的介入を議論する唯一の視点なのかもしれない。逆に、儒教的な老親の扶養を重視する社会では、誰が運営するかは別として賦課方式の背景となる世代間関係をモデルに組み込む必要がある。

外生的に人口増加率が与えられている場合、

一人当たり消費水準を高める面では、ソローの成長モデルのように人口増加率が低い方が収斂する点でのそれが高いことになる。消費水準最大化の黄金率解で見ても同様の傾向となろう。これまで途上国の課題であった人口抑制を支持する解釈も可能である。一方、内生的モデルではモデル次第で様相が変化する。年金問題においても出生率を内生化したモデルを世代交代モデル形式で拡張することにより相当程度の結論が期待できるものの、規範的・政策的な目的が強い分析における内生性には解決すべき課題が多い。例えば最適性の判定についてみると、パレート最適の視点で生まれない人の効用は考えないのか、生まれた方が効用は高まると見るのか、のように外生的な場合は考えないで済んだ単純に割り切れない要因が生ずる。または、効用に人口を乗ずるなど人口要因を評価するアドホックな目的関数(時に dynastic utility などと呼ばれる)を必要とする。これを回避するには、分権的な性格を持つ世代交代モデルで描写的な分析を行って、判定をモデルの外部に持ち出すのも一つの方法である。

##### (2) 少子高齢化問題について

年金問題において、日本の少子高齢化問題は親子関係が密な途上国における今後の年金設計に一つの教訓をあたえ得る。育児負担軽減として子供の数に応じた減税が行われているが、これはより良い養育が社会全体に便益を与える視点から説明する方が判り易い補助金である。少なくとも長期的な労働力人口の安

定を目標とした場合には、現状の規模・方式では不十分であろう。高齢者扶養能力を将来確保するには、直接扶養の要素を取り入れる意味でも、養育した（年金に加入し掛け金を払っている）子供数に比例した給付部分をもつ方式を検討する意義が高い。これは従来の賦課方式に一部発想の転換を加えたものであり、自分の掛け金はいわば親への返済、子供の養育は将来の自分への給付といった要素を導入したものである。現在の年金制度でも育児休暇期間中の掛け金免除など養育との関係は存在するが、養育と将来の給付を関連づけた優遇については年金が一元化されないと実務的に困難なためか議論が少ない。

途上国においては、多産・人口抑制が主要課題でありつつ、多くの子を育てて初めて一人前といった社会規範の方が経済要因より強いことが多かった。しかし、人口過剰問題やこういった規範は10年単位で変化し、発展とともに出生率が低下し、問題が逆転して少子高齢化に直面する可能性もある。経済全体を包含する年金制度を確立する段階では、こういった折にも持続可能な制度を準備しておくことが必要である。

## V. むすび

賦課方式・積立方式には様々な得失があり、途上国においては各国の特性に沿った多岐にわたる比較考量が重要である。多産の時代、多産の必要性が低下し教育に力を入れる時代、少子高齢化の時代といった変遷を念頭に、発展著しい途上国での年金設計に対していくつ

かの論点を記した。子が親を扶養する慣行が少ない国では積立方式が馴染むが、そういった国で発展した投資銀行などによる積立方式への一律な移行奨励は、慎重に検討すべき点が多い。

## 注

- 1 アジアでは人口増加率が2%を切る国が増加している。2%弱といっても高い増加率であるが、寿命が伸びたことによる人口増加要因を勘案すると相対的な少子高齢化が近い将来生ずる可能性は高い。
- 2 積立方式が国際的に推奨されている中、先進国の大半における現状は案に相違して、第二次大戦以降のインフレ時に賦課方式に転換した国を含め賦課方式が殆どである。ただし、公的年金や公的社会保障の最低保障部分は賦課方式であるが、積立方式を取る企業年金をより重視することにより、全体として積立方式の部分が多いシステムを目指しているといえる。
- 3 現労働力が貯蓄し投資に充てている資金を政府が借入れる場合も、政府が返済する折に税負担することになる。
- 4 直接扶養から賦課方式への移行でも、慣習的に老親の直接扶養が続いている場合には、大多数が年金制度に加入するまで、掛け金の支払いと直接扶養の二重負担が生じ得る。ただし、老親の受け取りも二重になるので、その分何らかの形で子や孫が逆移転を受けるならば、二重負担は極めて短期的・表面的な現象に留まり、影響は無視し得る。
- 5 中南米の政府不信が強い国々では、どのような制度変更を起こすかわからない政府に預けるくらいなら民間に預けた方が安全との視点から、民営化が容易で政治からの独立性が高い運用方式の方が多大なサポートを受ける土壌がある。
- 6 Galor, and Weil(2000)
- 7 Becker, and Barro(1988)

## 参考文献

- Becker, Gary S., and Robert J. Barro (1988). "A Reformulation of the Economic Theory of Fertility." *Quarterly Journal of Economics*, 103, February, 1-25
- Galor, Oded, and David N. Weil (2000). "Population, Technology, and Growth: From Malthusian Stagnation to the Demographic Transition and Beyond." *American Economic Review*, 90, September, 806-828



## A Note on Pension Systems in Developing Countries

NISHINA Katsumi\*

### Abstract

Fund operation systems tend to be recommended as systems better than Pay-as-You-Go (PAYG) systems even for developing countries. Transition cost from a PAYG system to a fund operation system is a critical issue especially in developing countries where budget deficit always causes macro instability. The cost should not be overlooked. There may be social difference between the countries where every individual should be supported for himself after his retirement and the countries where children should support their aged parents. The latter would face social change after a pension system, in particular a fund operation system, is introduced. Aging with low fertility may become concerns even in developing countries, once a self support system is incorporated in the society. While PAYG systems can be elaborated to link the effort in raising children with their support received after retirement, fund operation systems have in its nature no link between them. This link should be partly recovered when extremely low fertility is foreseen.

---

\* Professor, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University.