

「仕組み」研究ノート

基礎年金の一元化を急げ—退職所得保障の仕組みの検証 2

田中 秀明 (GPI 政策エキスパート委員・一橋大学経済研究所准教授)

日本の公的年金制度は、共済年金・厚生年金・国民年金各制度の分立という構造問題を抱えている。これを一元化するべく導入された基礎年金は、国民年金の財政破綻を防ぐための財政調整制度に過ぎず、その理念も曖昧である。このため、高齢者の貧困率は高く、様々な経済社会の変化への対応も難しくなっており、一元化が急務となっている。複数ある選択肢の中で、真の国民皆年金を目指すのであれば、税を財源とする基礎年金を導入しているカナダ・モデルが最も現実性が高く、また費用対効果が高い。

「グローバル化と公共政策」研究ノート

多極化時代への構想と国際政策調整の課題 6

小池 洋次 (GPI 顧問・日本経済新聞社ヨーロッパ社長)

1990年代以降のグローバル化の急進展は世界の政治と経済を大きく変質させ、新たな政策課題を我々に突きつけている。本格的な多極化時代の到来は、それに至る過渡期の不安定化への対応と政策調整メカニズムの変革を求めることになる。格差の拡大など、グローバル化に伴う「負」の問題の解決も大事だが、テロや犯罪、さらに様々な非合法取引の世界的拡大という「負のグローバル化」への対応も忘れてはならない。本稿はグローバル化の真の意味を考察し、国際的な公共政策、特に多国間政策調整のあり方を問う。

「政策研究」ノート

韓国の年金問題事例を踏まえた政策形成上の課題 8

中嶋 圭介 (GPI 共同ディレクター・CSIS 戦略国際問題研究所研究員)

韓国は、政策形成上の問題点として、不十分な情報公開、限られたサークル内での画一化した政策議論、政策アイデア創出を阻む構造的・文化的要因等を抱えている。これらは、日本にも共通する課題である。具体的事例を踏まえた上で、両国の政策形成過程の進化を促す一つのカンフル剤として海外シンクタンクの役割と有効性について検討する。

エッセー

国際高齢化研究フィールドワークを通して見えるもの 11

清田 英己 (ウィスコンシン大学博士課程・ジェロントロジーコンサルタント)

GPI Brief の特徴と枠組み 12

English Abstracts 13

グローバル政策イニシアティブ(GPI)とは:「民が関わる政策活動をより具体化する仕組み創りのために」をキーワードに、グローバル化と公共政策に焦点を当て、世界各地の個人の研究者・実務関係者の経験と知識を有機的に体系化し、日本の政策インフラ創りに貢献することを主眼として、ワシントン DC を拠点に 2007 年 7 月創設されたイニシアティブ。

基礎年金の一元化を急げ — 退職所得保障の仕組みの検証 —

田中 秀明 (GPI 政策エキスパート委員・一橋大学経済研究所准教授)

公的年金制度に対する信頼が大きく揺らいでいる。昨年来問題になっているのが、「宙に浮いた年金」であり、国民が納めた保険料の横領等、社会保険庁の不祥事も明るみに出ている。これらについては、第一に社会保険庁という組織の体質が問われるべきであるが、その背景には、我が国の年金制度に内在している基本的な問題がある。

これまでの年金改革は高度成長期に作られた制度のパッチワークに終始してきたため、制度の分立という根本問題が解決されていない。その結果、豊かな高齢者も多いものの、日本の高齢者の貧困率は OECD 諸国の中でも非常に高い。年金改革を巡っては消費税増税など財源の問題に焦点が当たっているが、その前に高齢者の所得配分や生活状況を分析し、老後所得をどのように保障するべきかという基本的な問題を問う必要がある。結論を急げば、国民皆年金か否かである。その鍵は基礎年金の一元化である。

バーチャルな基礎年金

我が国の公的年金制度には二つの基本的な問題がある。一つは、基礎年金の在り方と財源調達の問題であり、もう一つは、厚生年金の報酬比例部分の給付と負担の問題である(後者は別の機会に譲る)。

我が国の公的年金は、一般に、一階の国民年金、二階の厚生年金や共済年金の二階建制度といわれている。しかし、実態は国年・厚年・共済の各制度が分立している(表参照)。これを理解しない限り、問題を見誤ってしまう。基礎年金制度は 1985 年の改正で導入されたが、その本質は、国年の財政破綻を回避するために導入された財政調整制度である。

第一に、基礎年金は社会保険方式と税方式を混合した曖昧な制度である。基礎年金の第一号被保険者(自営業やパート労働者)は定額負担、第二号(被用者)は不明(二階部分と併せて定率)、第三号(二

号の被扶養者)はゼロ(見かけ上)であり、負担額さえ明確でないのが、我が国の「保険」だ。これでは給付と負担がリンクするという保険の規律が働かない。また、第一号の保険料は、減免制度が導入されたものの、年収が1億円の人でも、500 万円の人でも同じ負担であり、著しい逆進性がある。国民皆で支え合うという公的な制度といえるだろうか。

第二の問題は、国年・厚年等が負担方法や配偶者の取扱い等で全く異質な制度にもかかわらず、定額部分だけを財政調整する結果、様々な矛盾が生じていることだ。第一号の主婦は保険料納付義務があるが、専業主婦は保険料を納付しなくても基礎年金を受給できるという問題はその典型例である。また、国年の未加入者・未納者等は全体(第一号被保険者)2100 万人の約 4 割に達しており、空洞化が進むとその負担は厚年等に転嫁される。年金記録の問題も雇用の流動化を背景として異動手続きが煩雑になっているからである。

第三に、基礎年金の満額受給は、月額 66,002 円であり(2007 年度)、単身高齢者の生活保護の給付(東京 23 区)基準額 80,820 円より低い。基礎年金の実際受給額の平均は約 47,000 円である(国民年金加入者)。両者はその趣旨目的が異なるとはいえ、40 年間保険料を払い続けても生活保護の給付額に及ばず、保険料納付の意欲をそぐ。他方、基礎年金の給付の

1/3 は一般財源による賄われるため、高所得者の年金給付も税により補填される。厳しい財政事情の中で、税金の効率的な使い方といえるだろうか。

要するに我が国の基礎年金は諸外国とは異なるバーチャルな制度であり、我が国の基礎年金は基本的な理念が不明確なのだ。保険なのか、セーフティネットなのかははっきりしない。カナダ等の国では、基礎年金はセーフティネットとして位置づけられ、国民誰でも居住年数を要件として受給できる皆年金である。その

基礎年金は、国民年金の破綻を回避する財政調整制度にすぎず、基本的な理念が社会保険なのか、セーフティネットなのかははっきりしない。

財源は必然的に税である。他方、米独等の国では、公的年金は社会保険を原理とする制度であり、皆年金ではなく、最後は生活扶助で対応している。

2009年度から基礎年金の国庫負担を1/2に引き上げることになっているが、現状の仕組みを維持したままでは問題解決にならない。保険料だろうが、税だろうが、国民の負担は同じだからである。問題解決の第一歩は、基礎年金の在り方を改めて問い直すことである。財源の在り方は、制度の理念によって決まる。厚生労働省は、我が国の年金制度は国民皆年金・社会保険方式を基本とすると説明しているが、これは論理的に矛盾している。同省の調査でも、60歳以上の高齢者のうち100万人以上無年金者がいるとされているが、国民皆年金なのになぜこれほどの無年金者が存在するのか。更に近年の未加入・未納・免除の増大を踏まえると、今後無年金者の増大は避けられない。これは社会保険方式では国民皆年金とはならないことの証左である。

三つの一元化の選択肢

それでは解決のためには具体的にどうすればよいか。そのためにはまず老後の所得保障はどうあるべきかという基本問題に答えなければならぬ。年金には、長生き等のリスクに対して、働いていたときの従前所得の保障と社会全体からみて妥当な保障という二つの役割がある。前者が保険原理であり、後者が所得再分配原理である。この二つの原理をどのように組み合わせるかであり、それは何を公平・公正と考えるかによる。また、公私の年金制度に留まらず、公的扶助や税制も視野に入れて整合的な制度を作る必要がある。

そこで問題になるのが基礎年金の在り方であり、バーチャルな制度を見直し一元化を図る必要がある。現在急速に雇用の流動化が進み、また格差が拡大しているといわれているが、こうした経済社会の変化を考えれば、基礎年金は再分配原理を重視しセーフティネットとして位置づけるべきである(A案)。現在の年金制度は高度成長と終身雇用を前提としており、それでは急速な雇用の変化と高齢化には対応できないからだ。政治的にも、今さら国民皆年金の旗は降ろせないと考える。この場合、財源は論理的に税となる。

基礎年金はセーフティネットとして位置づけるべきであり、この場合、財源は論理的に税となる。

ただし、財政事情が厳しい中で高所得者への基礎年金も一般財源で賄うことが適切かという問題がある。資力調査も一つの方法であるが、課税を強化する方法が効率的である。現在の高齢者に対する課税は現役世代と比べて寛大である。例えば、課税最低限は年金受給者の場合は約216万円であり、給与所得者の場合は約157万円である。少なくとも豊かな高齢者を現役世代より優遇する理由は乏しい。税方式にすると、努力しないでも自動的に年金給付を受けられるようになるとしばしば指摘されるが、大きな誤解である。諸外国でも、基礎年金は、それだけで老後を保障するものではなく、一定の自助努力を求めている。また、障害者など例外的な場合を除けば、現役時代に働き、税を納めるのが通常であり、タダで年金を受給できる仕組みではない。負担と給付が明確にリンクしていないだけである。

こうした年金制度を持つのがカナダである。カナダでは、一階は税方式の基礎年金、二階は報酬比例の公的年金、三階は企業年金・個人年金である。基礎年金は、一人月額6万円弱であり、居住者である限り誰でも受給できるが、これだけでは生活できないので、報酬比例の年金を持たない者には、日本の生活保護に相当する高齢者向けの補足給付が用意されている。年金受給者でも、年収が約600万円を超えると、確定申告により税制を通じて、基礎年金が減額される仕組みがあり、年収が1000万円を超えると基礎年金は実質的に全額減額される('recovery tax'と呼ばれる)。中高所得者は、一階及び二階の年金では従前所得をカバーできないため、自助努力による三階部分が重要である。

ただし、基礎年金の財源を全て一般財源化するとしても、これまでまじめに保険料を納めてきた人たちとの公平を維持するため経過措置が必要であり、数十年かけて移行することになる。オランダは50年かけて税方式の基礎年金に移行しており(2007年に移行完了)、実例がある。

他方、社会保険こそ自助努力の考えにふさわしいというのであれば、一元化に対する答えの第一は、基礎年金を廃止し、国民全てが同一の制度に加入し所得に応じた負担をする社会保険である(C案)。この場合、皆年金はあきらめる。第二は、スウェーデン方式である(B案)。スウェーデンは従来基礎年金プラス報

「仕組み」研究ノート

酬比例の二階建ての年金制度だったが、一階を一般財源で賄う方法は非効率であり、また給付建では世代間の不公平が拡大するとの認識に立ち、一・二階を廃止し、負担と給付がより直接リンクする拠出賦課方式というイノベーションを編み出した。ただし、皆年金を維持するため、低所得者に居住を要件とする最低保障年金が導入された。

両案は魅力的であるが、日本の現状を考えると、現実性は乏しい。問題は、国年等各制度を統合し、サラリーマンも自営業者も同じ基準で保険料を効率的に徴収できるかにある。たとえ自営業者の所得を完全に把握することができたとしても、彼らの所得は事業所得であり、サラリーマンの給与所得とは異なるので、公平性が問題になる。また、米国等では自営業者は二倍の保険料を支払うが、それは国民年金の空洞化を更に悪化させることになるだろう。徴収という執行も視野に入れなければ画餅だ。

スウェーデンの新年金制度は一つの理想的な制度といえるが、最低保障年金は、より長期の労働を阻害しかねないという問題がある。年金が一定基準に満たない場合は差額を税により補填してくれるのであれば、わざわざ働く必要はないからである。また、米国のような生活保護や A 案の基礎年金でも資力調査を課す場合(豪州の例)も、追加的な労働は年金給付を減じるので同様の問題がある。資力調査は、相当の行政コストがかかり、貧困という烙印(スティグマ)を押すという問題もある。

公私の役割を明確化し効率的な年金制度を

一階部分を政府が責任を持つセーフティネットとして位置付けることができれば、二階以上は、政府の関与をできるだけ小さくし、保険原理が貫く仕組みとするべきである。給付と負担を明確にリンクさせれば、拠出意欲を高め自助努力を促すインセンティブを与える。カナダが優れている点は、低所得者は一・二階でカバーし、中高所得者は二・三階でカバーしている点である。そして、高所得の高齢者には課税を強化して、再分配を行っている。

OECD の統計によれば、カナダの公私を併せた年金支出は GDP 比で 8.6% (2003) である。スウェーデン

は 12.8% である。しかし、65 歳以上の高齢者の貧困率(中位可処分所得の 50% 以下の所得しか得ていない者の割合)は、カナダは 4.3% であり、スウェーデンの 7.8% より小さい。日本は、12.4% を支出し、貧困率は 21.1% である。日本とカナダの高齢化率(65 歳以上人口の割合)の相違(2000 年、日:17.4%、加 12.6%)を考えると、両国の年金支出にそれほど違いはない。しかし、カナダの支出には高齢者向けの補足給付も含まれているものの、日本のそれには生活保護の支出が含まれていない。生活保護の受給者の半数は高齢者であることを考えれば、単純な国際比較は難しいものの、日本の年金制度の費用対効果は低い。それは年金・扶助・税制がばらばらで非効率だからだ。

日本の現状を踏まえると、年金一元化のハードルが最も低いのは A 案である。既に基礎年金の 1/3 は税が投入されているからだ。支出をそれほど増やさなくても、制度設計を見直すことによりパフォーマンスを改善できる可能性がある。もちろん A 案にも、増税の実現性や企業負担の取扱い等の問題があり、更なる検討を要する。ただし、増税といっても、保険料負担

税を財源とする基礎年金を導入しているカナダ・モデルが、日本にとって最も現実性が高く、また費用対効果が高い。

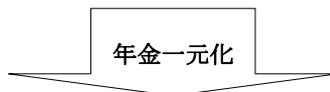
は減り、段階的に移行するので予算が急増するわけではない。年金改革を巡っては増税か否かなど情動的な議論が多く、冷静かつ詳細な分析に欠けている。政府はデータを公表し、様々な主体が数字に基づき改革案を議論する必要がある。利害の対立を解き国民の合意を得るためには、議論の過程を透明性にするしかない。

急速な高齢化を乗り切るためには高齢者がより長く働くことが必要になるが、国民が人間として尊厳ある老後を送るためには、保険料にせよ税にせよ、賦課方式にせよ積立方式にせよ、国民が何らかの方法で負担せざるを得ない。今こそ基礎年金発足時の理念である国民皆年金を実現するべく、年金一元化を急ぐ必要がある。

田中秀明: 1960 年東京生まれ。85 年東京工業大学大学院終了(工学修士)、旧大蔵省入省、91 年ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス修了(MSc)。2007 年より一橋大学。専門は公共政策・マネジメント、予算・会計制度、社会保障政策。

表 わが国の公的年金制度の現状と年金一元化の具体案

類型	制度分立/保険・税折衷 日本の現行制度
仕組み	<ul style="list-style-type: none"> ● 国民年金：保険料（定額一律）、給付費の 1/3 税[公的扶助：税、資力調査付] ● 厚生・共済年金：保険料（定率、賦課対象上限有）、定額部分の給付費の 1/3 税、自営業者対象外
問題点	<ul style="list-style-type: none"> ○皆年金でない（国年空洞化） ○制度間の不公平、第 3 号問題 ○国年の徴収コスト大、逆進性大 ○保険原理の不徹底 ○高所得者へも税で補助



類型	A 案: 国民皆年金(2 階建) カナダ型	B 案: 国民皆年金 スウェーデン型	C 案: 統合社会保険 アメリカ型
仕組み			
	<ul style="list-style-type: none"> ● 基礎年金：税、40 年居住満額[補足給付：税、所得調査付] ● 報酬比例年金：保険料（定率、賦課対象上限有）、自営業者は任意 	<ul style="list-style-type: none"> ● 最低保障年金：税、40 年居住満額緩やかな所得調査付 ● 報酬比例年金：保険料（定率、賦課対象上限有）、自営業者も強制 	<p>[公的扶助：税、資力調査付]</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 報酬比例年金：保険料（定率、賦課対象上限有）、自営業者も強制
問題点	<ul style="list-style-type: none"> ○自立・自助に反しないか (2 階の厚年と共済の統合は必須ではない) ○増税可能か、所得税か消費税か ○高所得者へも税で補助するか 	<ul style="list-style-type: none"> ○自立・自助に反しないか ○国年と厚生・共済の統合可能か ○自営業者の所得把握できるか ○増税可能か、所得税か消費税か ○資産があっても税で補助するか 	<ul style="list-style-type: none"> ○皆年金をあきらめるか ○国年と厚生・共済の統合可能か ○自営業者の所得把握できるか

多極化時代への構想と国際政策調整の課題

小池 洋次 (GPI 顧問・日本経済新聞社ヨーロッパ社長)

グローバル化の真の意味

グローバル化については様々な議論が展開されてきた。だが、視点は多岐にわたり、定義もまちまちである。そのせいで混乱もしばしば起きている。まずはグローバル化という語を吟味し、この言葉が表す実態を考察したい。

グローバル化は文字通り、グローブ(地球)の規模での諸関係の拡大と深化を表現する言葉である。環境問題は典型だが、ある地域で起きたことは地球上の多くの地域に影響を与える可能性のある時代になった。「地球一体化」と表現できる事態がグローバル化の重要な側面である。

その過程で、ある国や組織の基準が瞬間に世界に広まってゆく。独自のルールや規範はもはや通用しない時代なのである。この事実を表現するには「標準化」という言葉が妥当であろう。特に強い国や地域の基準が世界標準になってゆく。それは、戦後世界の「米国化」を振り返れば容易に理解できよう。

グローバル化はその過程で様々な財やサービスの著しい価格低下をもたらし、これまでよりはるかに多くの人々が財やサービスの恩恵を受けることになった。富の蓄積の如何や所得の多寡に関わらず、同等の満足感を得られる時代である。こうした状況を「平準化」と名づけておこう。

その背景にあるのが、技術革新、特に情報通信革命であった。パソコンや携帯電話の普及を考えるだけで、この技術革新の意味が理解できるであろう。特に、1990年代以降の変化が重要である。

90年前後の冷戦構造の崩壊が技術革新によって引き起こされたことは明らかである。技術の開発競争に遅れを取ったソ連が崩壊したのは当然とすべきだ。東西ドイツの統一も、情報革命への対応に遅れた東ドイツの敗北であった。

平準化があらゆる分野で起きていることを確認しておきたい。政治、経済、そして軍事も同様である。

国や組織やグループや個人も、かつてない力をする時代である。平準化とは様々なパワーが分散することを意味する。主権国家レベルでは中国やインドの台頭を見れば、それは明らかであろう。国際テロリスト・ネットワークが国家主権を脅かし超大国に挑戦している事実も、パワーの分散を端的に物語る。

この「パワーの分散」こそ、現在のグローバル化を理解するキーワードであろう。さまざまな分野で壁が崩れ、新規参入が容易になり、既得権益が失われるということだ。それがグローバル化の特質である。主権国家の関係で言えば、政治や経済面での米国の

独占は失われ、グローバルな舞台

に登場する地域大国の存在感が

増すということである。パワーが分

散すれば、国民国家の力も衰えざるを得ない。国際的なNPOやNGOが活躍するのも、こうした時代状況と無縁ではない。

増すということである。パワーが分散すれば、国民国家の力も衰えざるを得ない。国際的なNPOやNGOが活躍するのも、こうした時代状況と無縁ではない。

多極化への政策課題

公共政策の課題を考えると、グローバル化による国際関係の変質の意味をまず理解しなければならない。唯一の超大国、米国の力が相対的に衰えてゆくとすれば、我々はどういう秩序を構築し、世界的な問題を解決するべきかという問題である。

「米国の世紀はわずか60年前に始まったばかりだが、すでに終わろうとしているようだ」。そう指摘したのはフィリップ・ゴルド氏であった。^[1] そう断定するどうかは別として、米国の政治、経済両面での力が相対的に低下しているのは事実であろう。なお、圧倒的なパワーを誇るとはいえ、趨勢的には、米国が単独で世界を管理できると思われた時代は確実に終わりつつある。

基軸通貨ドルの「揺らぎ」をみれば、それは明らかであろう。通貨は一国の様々な力を映す鏡である。ドル価値の低下は世界中からの米国不信の表明にほかならない。信用力の低い個人向け住宅融資(サブプライムローン)問題の深刻化と金融シ

システム危機も米国のパワーによる国際秩序のほころびと破綻を示している。

政治面ではイラク戦争の失敗に伴う米国への国際的な不信である。大量破壊兵器の存在という、戦争の大義名分が戦後否定され、単独行動主義への批判が強まった。米国への懸念は今に始まったことではない。イラク戦争前から強まっていた。問題は、世界構造が大きく変わっているにも拘らず、米国の政権担当者がその事実を理解しようとしていない点にあった。

サミュエル・ハンチントン・ハーバード大教授は20世紀末に世界構造論を展開する中で、単極システム(ローマ帝国や中華帝国の時代)、多極システム(近世欧州)、2極システム(冷戦時代)などと類型化した。そのうえで現在が「単極と多極のハイブリッド構造にある」と指摘し、21世紀は真の意味で多極時代が到来すると予測した。^[2]

政治面でも経済面でも多極時代に対応したシステムを構想すべき時代なのだ。各国間の政策調整のあり方も当然、変革を迫られよう。新たなグローバル・パワーが登場するときに、国連安全保障理事会の常任理事国が米ロ英仏中の5カ国で独占されてよいのか、世界の問題を議論する主要国首脳会議(G8)のメンバーが日米欧加7カ国+ロシアでいいのか。国連の安保理改革とG8の見直しはこれから確実に政策課題となろう。政治面でも経済面でも新たな政策調整のメカニズムが求められている。

負のグローバル化にも焦点を

新たな政策調整メカニズムの必要性は政治や経済分野だけの話ではない。社会や文化のあり方まで含めた、より広い範囲で求められている。グローバル化についてはしばしば光と影が指摘され、「影」の部分を探る議論も活発になってきた。例えば格差の拡大である。一国内でも世界的にも所得格差や貧富の差は広がりつつある。これにどう対応するかは重要な政策課題である。

投機マネーの増大によるエネルギーや穀物の価格上昇をどう抑えるべきなのか。「100ドル原油時代」の到来と共に、これはより差し迫った問題になってきた。エネルギーや食料の価格の上昇は途

上国により大きな打撃となろう。貧困層を拡大するだけでなく、政治不安をもたらす可能性がある。これは途上国だけの問題ではない。「破綻国家」がテロリストの巣窟になりかねないことを考えれば、ことの重大性は明らかであろう。

グローバル化の「影」や「負の部分」への対応と同じく、あるいはそれ以上に重要な問題がある。それは「負のグローバル化」とでもいえる事態をどう考え、それに伴う問題をどう解決するかということである。「負」とはかねてからの犯罪、テロ、麻薬取引、人身売買などの非合法行為で、問題はそれらがグローバル化しつつあることだ。

技術革新とそれに伴うグローバル化は、実は非合法活動も世界的に拡大させた。重要なのは、そ

「負のグローバル化」への対応に
関しても、新しい政策協調メカニズ
ムを作るときである。

の変化がこの10数年間で信じられ
ないほど加速していることであ
る。米国の外交誌フォーリン・ポリ
シーの編集長、モイセス・ナイム

氏は「21世紀の最後の10年は世界を変えた」と指摘し、「1990年代初めから非合法貿易は根本的な変化を遂げ始めた」と述べている。^[3]

公共政策の課題は、そうした新たな事態を正確に認識し、「負」の極小化を図ることである。そのためには何より、各国政府や政府系機関の連携を密にしなければならない。テロへの対応に端的に表れたことだが、各国の情報交換や協同行動はとも十分とは言えない。「負のグローバル化」への対応に関しても、新しい政策協調のメカニズムを作る出すときである。

<注釈>

[1] Philip S. Golub, "The Sun Sets Early on the American Century," *Le Monde Diplomatique*, October 2007.

[2] Samuel Huntington, "The Lonely Super Power," *Foreign Affairs*, March/April 1999.

[3] Moisés Naim, *Illicit: How Smugglers, Traffickers and Copycats are Hijacking the Global Economy* (Doubleday, 2005).

小池洋次: 日本経済新聞社ワシントン支局長、国際部長、論説委員などを経て現職。日本公共政策学会理事、元総合研究開発機構(NIRA)理事、ケンブリッジ大・クエアホール・アソシエート、世界経済フォーラム・フェロー。和歌山県生まれ、57歳。『政策形成』(編著、ミネルヴァ書房)を刊行予定。

韓国の年金問題事例を踏まえた政策形成上の課題

中嶋 圭介 (GPI 共同ディレクター・CSIS 戦略国際問題研究所研究員)

本稿では、筆者が携わった韓国高齢化研究プロジェクトを通して見た同国の政策形成上の問題点を明らかにし、共通課題の多い日本へのインプリケーションとして、現段階での海外シンクタンクの役割とその有効性を検討する。^[1]

世界最速の高齢化

「アジアの奇跡」の一役を担った韓国は、人口高齢化でも世界を驚かせようとしている。高齢化は寿命延長と出生率低下の二つを要因とする。韓国では、1960年代初頭から、経済開発五か年計画と平行して進められた国を挙げての出生抑制キャンペーンが注目に値する。この効果は絶大で、1960年当初6人だった出生率は、わずか20年で3人以下に低下した。以来、2~3人で安定したかのように見られていたが、1997~98年の通貨危機以降、再び下落傾向が顕著となり、2006年現在の1.1人は、日本の1.3人を凌ぐ世界最低水準である。

こうして、わずか半世紀で果たした一人っ子家族と同期間に27歳伸びた平均寿命は、将来の急速な高齢化への方程式であった。高齢化進行のスピード測定にしばしば使われる高齢化社会(高齢者率7%以上)から高齢社会(同14%以上)への移行期間で見ると、欧米先進諸国が半世紀から一世紀以上、現記録保持国日本が24年(1970~94年)要したのに対して、韓国は18年(1999~2017年)でこの過程を駆け抜け、記録更新することが確実視されている。

「低拠出・高給付」年金制度

経済発展と家族政策を両輪に近代国家建設への道を邁進していた韓国は、退職生活保障制度の整備を忘れてはいなかった。ソウル・オリンピックの年(1988年)は、年金元年でもあり、それまで公務員、軍関係者、私立学校教師のみを対象としていた制度に加えて、民間労働者のための国民年金制度が創設された。仕組みは日本の厚生年金に近く、報酬比例、9%の保険料を労使折半、平均所得代替率60%、退職年

齢60歳である。10人以上従業員を擁する企業を皮切りに加入対象が段階的に拡大され、1999年までに、名目上皆年金が達成されたことになっている。しかし、実際には、現役労働者の3人に1人が、今日もなお未加入・未納者のままである。

今年20周年を迎えたばかりの同制度は、まだ成熟途上段階にある。高齢化の初期段階で高齢者数自体が少ない上に、生涯キャリアを通して保険料を支払い、全額給付を受ける高齢者はまだ少ない。^[2]2005年現在、60歳以上の高齢者の4人に1人が、経過措置として特別給付を受けているに過ぎない。このため、保険料率9%のうち給付支払いに費やしているのは2%分に満たず、超過収入は積立金として運用されている。

しかし、こうした目下の財政余剰にも拘らず、早くも1997年の財政推計によって、2031年までに積立金を使い果たし、以降の給付支払いに大幅な保険料引き上げが必要であることが判明した。これに政府は、保険料を引き上げ、所得代替率の引き下げ、退職年齢の段階的引き上げで対応した。

しかし、これで終わったわけではなかった。2003年の第二回財政推計では、2047年が破綻の年と推定されたのだ。政府は、改めて改革議論に着手し、日本

に馴染みの深い、5年毎の人口推計改定と受給・拠出調整の悪循環に陥ってしまった。

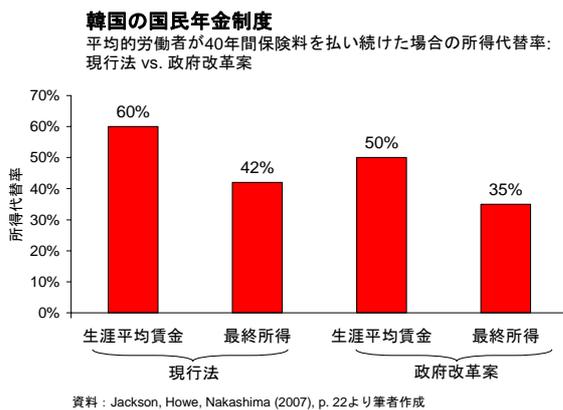
こうした長期的な財政難を招く最大の要因は、同制度の「低拠出・高給付」による不均衡であると、韓国の政府、専門家、メディアは口々に指摘する。要するに、国年は、9%の保険料で賄える以上の所得保障をしているからだとの批判である。従って、改革議論は、保険料・給付の水準について、保険数理上妥当性と政治的実現性に集中してきた。^[3]

開かれた謎の扉

調査を進める中で筆者ら研究チームは、不可解な謎にぶち当たった。国年の財政評価のため独自試算を行ったところ、「高給付」と急速な高齢化進行にも拘

らず、国内専門家が推計する将来の年金支払費用は極端に小さいのである。一般に手に入る文献からこの謎を解くヒントは得られず、現地専門家たちと電話会議を繰り返す中で、以下の三つの事実が明らかになった。

第一に、「高給付」との批判の理由付けとなっている国年の所得代替率は、先進諸国で一般的に使われている代替率とは別物ということである。年金制度の給付水準(充実度)を測る際、通常、給付額と退職間際の最終所得との比が使用される。高齢者や現役労働者にとって退職までに到達した生活水準が、年金によってどの程度カバーされるかが、最も有益な指標だからである。しかし、韓国では、生涯平均賃金の比として表されており、これは、国年の充実度が一般的に思われているほど高くないことを意味している。最終所得ベースで計算し直すと、代替率は、現行法の下で 42%、政府改革案の下では 35%となる(図表参照)。¹⁴



第二に、40年間保険料を支払う労働者をモデルケースとしているが、これは、韓国ではほぼ仮想的存在であるということである。韓国人男性の生涯キャリアは平均30年に満たず、結婚や出産のために仕事を離れることの多い女性のキャリアは、なおさら短い。従って、典型的労働者の国年代替率は、韓国の計算方法でも 60%をずっと

下回っていることになる。韓国の専門家たちも、自身の推計の中で平均 30 年の保険料支払いを仮定している。

第三に、保険料と代替所得を計算するベースとなる課税所得の上限が、1988年の制度創設時に設定された名目額のまま改定されていないことである。こうした指標は、賃金上昇率に合わせて調整されるのが通常である。制度創設から今日まで、平均賃金が5倍以上に増加している韓国において、この見過ごしの意

味は大きい。法改正が行われなければ、今後も、賃金総額に占める課税賃金総額の割合は縮小を続け、国年の所得代替機能も縮小を免れない。政府公式推計を担当した専門家たちも、今日の上限額を将来に渡って維持することは非現実的と考えており、法改正を見越した上で、賃金上昇率による調整を仮定していることを明かしている。

政策形成上の課題

同研究チームにとってこうした新事実が、更に詳細に渡る分析評価と政策提言への突破口につながったことは幸いだったが、これらが明らかになる過程において、筆者は、同国の政策形成上の大きな問題点を認識するに至った。それは、上述したような精密な制度分析で重要な鍵となる情報や視点が、国内の論文や報告書のどこにも見当たらないことである。もちろん、韓英両語で調査が行われたにも拘らずである。更に驚くべきことは、こうしたある意味「隠されてた」事実を、一部の国内専門家たちは、少なからず認識しているということである。つまり、知らないのではなく、公的に議論したり出版されていないだけなのである。

このことは、国内でいくつかの弊害を起こしていると考えられる。まず、韓国国民が世間的に語られている年金問題から理解しているレベルと政策コミュニティの一部が水面下で認識しているレベルにギャップが生じていることである。国民は、制度の財政難を明らかに認識しているが、上述した誤解を招く代替率の問題などもあり、制度上約束されている以上の保障に期待を寄せている。さらに、政策コミュニティの間では、賦課方式の国年が、同国の高齢化のマグニチュードに耐

えうるものでないことを理解すれば、同制度が成熟途上段階にある今こそ抜本的改革議論を進めるべきであるのに、拠出と給付のバランスの議論一辺倒に陥っている。

このような事態が生じる背景には、韓国政策コミュニティにおける政策ディスコースの画一化がある。つまり、官僚や政治家、専門家、メディア等の間で、政策課題の特徴づけ、論じ方に、ある種のコンセンサスが出来上がっており、これに反するような多様な視点やアイデアが、少なくとも公的に出現することを妨げられている。また、政策研究機関の多くは、1962年から7期に渡っ

て実施された経済開発五カ年計画の頭脳として働いた経済企画委員会からのスピンのオフであり、現在は、各省庁の下で所管される政府お抱えシンクタンクであるという歴史的、構造的な要素、さらに、「出る杭は打たれる」文化的な要素も、これを助長していると見られる。

日韓の類似性と海外シンクタンクの有効性

上述した韓国の政策形成上における諸問題、すなわち、不十分な情報公開、限られたサークル内での画一化した政策議論、政策アイデア創出を阻む構造的・文化的要因等は、日本にも共通する課題である。⁹長期的には、政策インフラ整備や政策産業育成によって、両国における政策形成過程が進化を遂げることが望ましいが、現段階でこうした発展への一つのカンフル剤となりうる海外シンクタンクの役割と有効性について、以下でハイライトする。

一言で言えば、上述した画一化したディスコースに風穴を開けるのが、海外シンクタンクの役割である。それは、日韓の文化的要因も考慮して言い換えれば、「出る杭」や「言いだしっぺ」の役割を果たすことである。但し、うるさいガイアツとして片付けられたり、国内からの反発を招かないためにも、誰が、何を、どのように働きかけるのか留意する必要がある。

海外シンクタンクには、国内のインサイダー情報へのアクセスが限られていることや、よそ者発言として疑いを持たれ易いとの不利点がある一方で、国内のしがらみを離れてより独立・公正な立場から研究・提言を行い易いという利点がある。但し、対象国との接点が無いことも普及段階で支障となるため、国際的に信頼性が高く、国内のキープレイヤーや当局リーダーシップに、直接、間接にアイデアを吹き込めるネットワーク力を持つ組織が望ましいだろう。米国を始め政策産業が既に形成されている国や地域においては、これら分析・提言力やネットワーク力において国際競争力を持つ組織が成長しつつある。

第二に、分析・提言力との絡みで、当然のことながら研究結果は、国内関係者が無視できないほど内容的に質が高く説得力を持つものでなければならぬ。これは海外シンクタンクに限られたことではないが、緻密なデータ収集、文献・聞き取り調査に基づく公正、独立的分析や提言を、政策のプロ集団が仕上げる必要がある。

第三に、政策シンクタンクの最大の使命は、問題解決のための政策的インパクトであることを考えれば、研究結果の普及に際して、その仕掛け作りとあらゆるセンシビティに対する細心の注意が必要である。より対話型・協働的な作業部会やイベントにおいて国内政策コミュニティにアイデアの刷り込みと高度なチューニングを掛けると同時に、国内外のメディアを通して一般国民の理解を高めることも重要である。すなわち、政策形成過程の内と外から圧力を掛けることで、政策的パラダイム転換のモメンタムを起こそうとするものである。国内の政策議論の活発化、政策産業育成へのカンフル剤となる可能性を持つ。グローバル化の波は、各国の政策課題のみならず、その形成過程で重要となる分析、立案、普及過程(作業)にも及んでいる。激変する世の中に柔軟に迅速に適応していくために、国際的競争力を持った政策シンクタンクが、国境を越えて活躍する、または、こうした組織への国際的アウトソーシングが盛んになる日は、もうそこまでやって来ている。

海外シンクタンクが持ち込むアイデアをたたき台とすることは、国内の政策議論の活発化、政策産業育成へのカンフル剤となる可能性を持つ。

<注釈>

[1] 本稿は、筆者の携った研究プロジェクトの成果と経験に一部基づいているが、ここに示された見解は筆者個人によるものであり、所属先の見解を示すものではない。

[2] 国年の受給資格は最低 20 年の保険料支払いであるため、今年、初めてその正式な老齢年金の支払いが始まる。

[3] 研究プロジェクトの成果は 2007 年春現在の年議議論を反映している。その後、2007 年 7 月、韓国国会は、保険料 9%を据え置いたまま、2008 年から所得代替率を現行 60%から 50%に、さらに 2028 年までに、段階的に 40%に引き下げることを軸とした年金改革法案を通過させた。改革案ベースの試算によると、制度破綻の年は、2047 年から 2060 年に遅らされると見られているが、根本的な解決に至っていないとの国内専門家の批判が強い。

[4] 前述 [3] 参照。

[5] GPI Brief no.1 (November 2007) より上野真城子「政策研究とノンプロフィット・シンクタンク」、清水美香「21 世紀の分岐点—構造的変化」、清水美香・中嶋圭介「民が関わる政策活動を具体化する仕組み創り」『政策空間』2007 年 9 月号等参照。

<参考>

Richard Jackson, Neil Howe, and Keisuke Nakashima, *The Aging of Korea: Demographics and Retirement Policy in the Land of the Morning Calm* (CSIS and MetLife; March 2007).

中嶋圭介: GPI 共同ディレクター。神戸市外国語大卒、米シラキュース大学国際関係学修士。2003 年より、CSIS 戦略国際問題研究所世界高齢化研究部研究員。政策海外ネットワーク(PRAN)代表、ヤングライオンズ副代表。

国際高齢化研究フィールドワークを通して見えるもの

清田英己(ウイスコンシン大学博士課程・ジェロントロジーコンサルタント)

私は米国を拠点に、建築の視点から国際高齢化研究に従事している。各国の高齢者介護における問題点また革新的なアイデアを、環境デザインの面から比較研究することによって、高齢者が安心して暮らせる地域・施設環境のあり方を提案することを狙いとしている。高齢者介護施設を渡り歩きながら私が日頃問うクwestionは、「なぜ高齢者介護施設が必要なのか？」である。米国ではお過去 20 年近くにわたり、グループホームに代表される「より家庭的な住環境」を創り出すことが、お年寄りの生活向上につながると提唱されてきたが、これを建築デザインの手法だけに頼るには限界がある。むしろ「なぜ高齢者が馴染みのある環境に住みたいと思うのか」という点について深く掘り下げ、彼らが生きがいを持って生活していくためにはどのようなケアが必要で、その実現のためにどのような住環境の整備が適切であるのかを考えるべきではないだろうか。

上記のクwestionを突き詰めると、「お年寄りにとっての幸せとは何か」というクwestionに辿り着く。この夏、ある研究プロジェクトでスリランカの高齢者施設を訪れ、そこにヒントを見たような気がした。米国や日本では、こぎれいな高齢者施設の中、寂しげな顔でお客さんのように暮らしているお年寄りをよく見かける。しかし、スリランカの高齢者施設に住むお年寄り達は少し違う目をしていた。この国では家族が高齢の親や親戚の面倒を看ており、紛争などの理由で身寄りのないお年寄りはチャリティーで運営されている施設に住むことを余儀なくされている。政府からの補助が非常に乏しいこのような施設では、その経営の大部分をコミュニティからの寄付で賄っているため、住環境は決して快適とはいえない。しかし、各人に与えられたスペースといえばシングルベッドと小さなキャビネットだけ、という非常に限られた生活レベルにありながらも、そこに住むお年寄りの目は静かな幸せと満足に溢れていた。この笑顔に触れた時、快適で広い部屋や贅沢な食事は必ずしも人間の幸せと比例しないのだと強く感じた。

そこに住むあるお年寄りにヒアリングをしてみると、彼女は毎月普及される年金(20,000 ルピー)のうち90%を、ある女子大学生に教育費として寄付し続けているという。その残りは、定期的に訪問してくれる彼女の友人の交通費に当てているとのことだった。一人娘だった彼女は英語の教師を定年退職した後、ご主人を亡くし一人で自宅に住んでいた。しかし紛争による治安悪化のため、住み慣れた家を離れこの施設に移ってきたという。ここでの生活費が掛からないとはいえ、12 人部屋に住む彼女の生活環境は決して快適なものではないことは容易に想像がつくが、一方で誰かの役に立っているという満足感が彼女の人生の生きがいになっている事が読み取れた。

経済的に恵まれた先進国に住む人々は、幸せの価値を金銭的また物理的なものに見出そうとし、家族で世話をすることのできない高齢者が、より広く快適でプライバシーの確保された施設に住むことが幸せであると勘違いしている面があるのではないか。高齢者だけでなく各々が様々なコミュニティの中で自分の居場所を見つけ、役割を探し生きていくことが、人にとって本当の意味での幸せではないだろうか。もちろん、スリランカで見た高齢者介護施設の住環境のレベルは、健康衛生面などで今後の改善が必要である。その点では、財政・技術面からの開発援助が有益であろう。しかし高齢者制度に対し多くの問題を抱える先進国が、高齢者介護の本来の意義をスリランカを始めとする開発途上諸国から学ぶことが多くある。

私はこうしたフィールドワークで得た経験から、今後、先進国から開発途上国という一方だけでなく、双方が互いに有益な高齢者介護に対する知識と経験を共有しあい、その実績を適切に評価する仕組みを提案していきたいと考えている。特に開発途上国ではお年寄りが大切にされており、家族・親戚・近所の人々で面倒を見ている。そのコミュニティの中で人々は常に周りとの繋がりを維持し、お互いに「持ちつ持たれつ (interdependency)」の関係が存在している。しかし、先進国では、面倒を看る人と看ってもらうという関

係が確立し、お互いに助け合いながら生活する、というコミュニティの概念とはかけ離れた状況で高齢者介護が行われている。我々は近代化と共に失われつつあるコミュニティ(地域)の概念、特に「コミュニティにおける高齢者の役割と地域住人の介護参加」のあり方を、開発途上国から学ぶべきではないだろうか。

現在、複数の研究者と共同で進めているスリランカでの高齢者介護施設開発プロジェクトでは、“Aging in Community” をコンセプトとして、日本からの技術援助とスリランカからの知識援助の融合を提案している。このプロジェクトを通して、先進国が開発途上国に対し「援助してあげる」という観念を改め、互いに学び

助け合うという態度に変えていくことの必要性を呼び掛けていきたい。私は、それが高齢者にとって生きがいの感じられる社会の実現のヒントを見出す一歩ではないかと信じている。

清田英己: ウィスコンシン大学建築学部環境行動学科博士課程在籍。同校高齢者環境学研究所 (Institute of Aging and Environment) 研究員。熊本県生まれ。主な研究内容は、高齢者介護施設の環境デザイン、エイジング・イン・コミュニティ、住環境における植物と庭の役割、医療施設のプレ・デザイン・プロセス。

GPI Brief —for Guiding Policy Innovation (政策イノベーションに向けて)— 特徴と枠組み

GPI Brief は、グローバル化と公共政策の連関性を重視し、政策形成あるいは実施方法の刷新(政策イノベーション)を促すために、世界各地の政策専門家および実務家が官民双方の政策コミュニティを中心とする読者層を対象に、最優先課題に焦点を当て、論述を重ねるオンライン・ジャーナル(隔月発行)である。副題にある「イノベーション」とは、一般的には科学技術分野で多用されるが、ここでは、より包括的領域、より将来を見通した思考、それに基づく取り組みを指す。新規アイデアに焦点を当てる「インベンション(発明)」とは異なり、既存・新規両方のアイデアを有機的に組み合わせ、練り直し、問題解決型のアプローチのためのナレッジを再創出する点を重視する。

政策エキスパート・シリーズ

「仕組み」研究ノート

GPI のキーワード「民に関わる政策活動をより具体化する仕組み創りのために」に焦点を当てたもの。特に、時代の変容の中で多様なレベルで政策に関わる仕組みは大きく変化している。マクロ・ミクロ双方のレベルから政策を改善するため、従来の枠組みにとらわれない「仕組み」に関するアイデア、あるいは事例を結集する。

「グローバル化と公共政策」研究ノート

東京キックオフ・フォーラムのタイトルでもあった「グローバル化との連関性—日本の公共政策の可能性と課題」について論考を重ねていく。特に、個別政策分野を重視しながらも、学際性を重んじ、従来の学問分野にとらわれない視点と分析を重視する。

「政策研究」ノート

グローバル化の深化に対応するために不可欠な「政策研究」。基礎から、定義及びグローバル化との関連性も含めて、政策研究への理解を深めることを目的に論述を重ねていく。

GPI コメンタリー/エッセー(投稿用)

世界各地から、企業、メディア、実務家、研究者、学生を含む、多方面からの寄稿を募集。「グローバル化」や「公共政策」に関わる考察、あるいは世界のシンクタンクにおける議論や、様々な社会問題における革新的な取り組みについて、コメントあるいは、エッセーを綴る(1枚以内)。投稿を希望される方は、毎偶数月の末までに、info@gpi-japan.net に原稿をお送りください。政策エキスパート委員会にてレビュー・選考をさせていただきます。

*「政策エキスパート・シリーズ」は、GPI 政策エキスパート委員会のメンバーを中心にリレー形式で執筆。これは、メンバー外の執筆機会を退けるものではない。ピアレビュー形式を導入し、質の高い論文を目指す。「GPI コメンタリー/エッセー」では、幅広い層の方を対象に自由な形式で原稿を募集する。

English Abstracts

“Policy Institutions” Research Note

Unification of Public Pension Systems in Japan: A Discussion of Reform Options 2

Hideaki Tanaka (GPI Expert Member and Assistant Professor, Hitotsubashi University)

The Japanese public pension systems are segmented according to occupations. Introduced in 1985, the Basic Pension System was intended to solve this problem but has in turn caused various problems such as high poverty rates among the elderly. One of the reasons for this is the ambiguity of the system’s principle, making it unclear if it is designed as a social safety net or for social insurance. The current system is incompatible with high labor mobility and rapid population aging. Therefore, it is imperative to unify the systems. If a universal system is the ultimate goal, the most feasible and applicable approach for Japan would be the Canadian model, in which the Basic Pension is financed by general revenues.

“Globalization and Public Policy” Research Note

The Challenge of International Policy Coordination in the Multipolar Era 6

Hirotsugu Koike (GPI Senior Advisor and President, Nikkei Europe Ltd.)

The acceleration of globalisation since the 1990s has profoundly changed the politics and economy of the world and posed a new set of policy challenges. With the advent of a full-blown multipolar era, we will be required to cope with instability in its transition period and to reform policy coordination mechanisms. While it is important to solve negative consequences of globalisation such as the widening income gap, “globalisation of negatives” such as the worldwide expansion of terrorism, crime, and illegal activities should not be neglected either. The article examines the real implications of globalisation and reviews international public policies, in particular multilateral policy coordination.

“Policy Research” Note

The Challenge of Public Pension Reform and Policy Formation in South Korea 8

Keisuke Nakashima (GPI Co-Director and Research Associate, Global Aging Initiative, Center for Strategic & International Studies)

In its process of policy formation, South Korea has various problems including insufficient disclosure of information, uniformed policy discussions within limited circles, and structural and cultural barriers that discourage creation of new policy ideas. These are also common issues for Japan. The article explores foreign think tanks’ roles and effectiveness as a catalyst for the evolution of this process.

Essay

A Perspective from Field Work of Global Aging 11

Emi Kiyota (Ph.D. Candidate, University of Wisconsin-Milwaukee and Gerontology Consultant)