

国名	インドネシア			
公的年金の体系	制度	対象	給付	備考
	TASPEN	公務員	年金・一時金	国庫負担あり
	ASABRI	軍人	年金・一時金	同上
	JAMSOSTEK	民間部門	有期年金・一時金	国庫負担なし
被保険者 (◎強制 △任意)	TASPEN◎ ASABRI◎ JAMSOSTEK	被用者 (10人以上または賃金総額100万ルピア以上) ◎ 被用者 (上記以外) △ 自営業者△		
保険料率 (拠出率)	TASPEN ASABRI JAMSOSTEK	年金部分4.75%, 一時金部分3.25% (ともに公務員負担) 年金部分 4.75% (軍人負担) 一時金部分 不明 事業主3.7%, 被用者2.0%		
支給開始年齢	TASPEN ASABRI JAMSOSTEK	56歳 (20年以上加入者は50歳から) 不明 原則55歳 (障害, 死亡, 海外移住, 失業等の際にも引出し可)		
給付の構造	TASPEN ASABRI JAMSOSTEK	年金 $0.025 \times \text{加入年数} \times \text{最終給与}$ 一時金 $0.6 \times \text{加入年数} \times \text{最終給与}$ 年金 TASPENに同じ (ただし, 配偶者や子への加算あり) 一時金 不明 拠出金の元利合計 (5年以内の有期年金化可能)		
所得再分配	TASPEN ASABRI JAMSOSTEK	国庫負担率が高い 同上 なし		
公的年金の財政方式	TASPEN ASABRI JAMSOSTEK	給付建て 国庫負担率の高い賦課方式 同上 拠出建て 完全積立方式		
国庫負担	TASPEN ASABRI JAMSOSTEK	年金の約8割は国庫負担 国庫負担割合が高い なし		
年金制度における最低保障	なし			
無年金者への措置	血縁・地縁によるほか, 種々のインフォーマルな相互扶助がある。			
公的年金と私的年金	大企業や外資系企業を中心に企業年金が少しずつ普及。			
国民に対する個人年金情報の提供	納付証明を送付, ATMで残高照会できるようにする計画がある。			

インドネシアの老齢所得保障制度¹

菅谷広宣（岐阜経済大学教授）

1. 制度体系の概要

インドネシアでは、TASPEN（公務員貯蓄保険）・ASABRI（インドネシア軍人社会保険）・JAMSOSTEK（労働者社会保障）という職域に応じた三つの制度によって、老齢給付が実施されている。これらのうち、TASPENとASABRIは年金と退職時等の一時金に特化した制度で、公務部門の医療保障はASKES（公務員健康保険）という制度が担っている。これに対して、JAMSOSTEKは老齢、ヘルス・ケア、死亡、労災といった四つの給付部門もっている。これらのほか、インドネシアではJASA RAHARJAという交通事故保険が、社会保障のなかに位置づけられている。

なお、JAMSOSTEKによる老齢給付は後述のように私的な性格も強いが、そのほかに税制上の優遇を受ける企業年金が、1992年の法整備を契機に、大企業を中心として徐々に普及してきている。また、最近ではインフォーマル・セクターを対象とした所得保障のパイロット・プロジェクト²や公的扶助の試みも開始されている³が、社会福祉制度の整備は遅れている。

以下では、こうしたインドネシアの社会保障体系のなかで、老齢給付を担うTASPEN・ASABRI・JAMSOSTEKに焦点を当てていく⁴。

2. 沿革

TASPENは、1963年の政令第10号にもとづき、退職時等に一時金を支給する制度として発足した。公務員に対しては、その後1969年の共和国法第11号のもとで、老齢・遺族・障害の各年金も支給されるようになったが、1981年の政令第25号により、TASPENはそれらの年金給付をあわせて行うようになった。

ASABRIは、1971年の政令第44号にもとづき一時金制度として設立された後、1991年に発布された政令第67号のもとで、1966年の共和国法第6号による年金の給付を引き継ぐようになった。

JAMSOSTEKは、1977年の政令第33号のもとで

創設されたASTEK（労働者社会保険）を前身とし、1992年の共和国法第3号によって設立された。ASTEKには、老齢・死亡・労災の三部門があったが、これらに加えて、JAMSOSTEKでは新たにヘルス・ケア部門が導入された。

3. 制度の特色

上記の三つの制度のなかで、純粹な意味で公的年金の給付を行っているのは、TASPENとASABRIである。これらは給付建てで、国庫負担もある。これに対し、JAMSOSTEKの老齢給付部門は、個人勘定への積立金と運用益を原資に主として一時金の支給を行っている拠出建ての制度（プロビデント・ファンド＝退職準備基金）であり、国庫負担もない。こうしたことからわかるように、多くの途上国と同様に、インドネシアの公務員や軍人は老後の所得保障の面で優遇を受けている。

ところで、制度の発足当初より、JAMSOSTEKは従業員10人以上または賃金総額100万ルピア以上の企業を強制加入とし、2006年には自営業者やインフォーマル・セクターの労働者にも任意加入を認める省令（管轄は労働移住省）が公布された。このうち、強制加入の要件について補足すると、例えば首都ジャカルタにおける2008年の最低賃金は97万2,605ルピア⁵（最低額は中部ジャワのジョグジャカルタで58万6,000ルピア）であったから、10人未満の企業でも、ほとんどが強制加入の適用を受けるはずである。しかし、遺漏が多く、加入はしていても拠出を怠り、受給権を失っている者も多い。2008年12月末現在、17万5,805社の2,662万6,815人が加入をしているが、このうち拠出をしている企業は10万684社、労働者は821万9,154人にすぎない（PT. JAMSOSTEK, 2009, p.42）。ちなみに、2008年8月時点の労働力人口は1億1,194万7,265人、そのうち常勤の被用者は2,891万3,118人であった⁶。

なお、上記三制度の運営は商業ベースの国有企業が行っており、それらには法人税が課されている。これは、社会保障ないしそれに類似する制度の運営主体として、世界でも稀なケースといえるであろう。

4. 給付算定方式、スライド方式

まず、TASPENの退職年金は、56歳の定年に達

した者または20年以上加入した50歳以上の早期退職者に支給される。年金は給付建てであり、退職年金の月額は下記の式で計算される（ただし、最終給与の75%が上限、また遺族年金は最終給与の36%）。退職年金額＝0.025×（加入期間）×（最終給与）
 なお、裁定後の年金は公務員給与の引き上げに準じてスライド改定される。また、TASPENの退職一時金の額は、0.6×（加入期間）×（最終給与）で計算される。

ASABRIの退職年金の算定方式は、TASPENに準じているが、配偶者や子に対する加算がある。

JAMSOSTEKにおける積立金と運用利子の引出しは老齢時（55歳以上）のほか、障害、死亡、離職、国外移住などの際にも認められる。55歳に達した後も就業を継続する場合、加入者は積立金の引出しを55歳時点で行ってもよいし、退職時に行ってもよい。積立金の引出形態には、一時金、5年以内の有期年金、または両者の組み合わせがあり、加入者はこれらのいずれかを選択できる。ただし、口座残高が一定額に満たない場合や老齢と障害を除く場合には、一時金以外の選択はできない。また、55歳以前に離職した際に積立金の引出しをするためには、5年以上の拠出期間が要件とされ、また離職後6ヶ月の待期がある。この期間内に再就職し、JAMSOSTEKへの拠出を再開した場合には、その前後の積立金が通算される。

5. 負担・財源

TASPENとASABRIの主な財源は、保険料、国庫負担と積立金の運用収入である。TASPENは、給与から一時金給付分として3.25%、年金給付分として4.75%を徴収しており、ASABRIも年金給付分として4.75%を徴収している（一時金給付分については不明）。とはいえ、TASPENの年金では保険料と運用益等の収入は給付額の2割強にすぎず、残りの8割弱は一般歳入によって賄われている。1995年の年金給付総額は公務員給与総額の22%にのびたが、その割合は2020年には66%に達すると見込まれている（Ramesh with Asher, 2000, pp.44-45）。

他方、JAMSOSTEKの財源は、拠出金と積立金の運用益であり、国庫負担はない。拠出率は労使各2.0%、3.7%と使用者負担の割合が高い。

6. 財政方式、積立金の管理運用

TASPEN、ASABRI、JAMSOSTEKはいずれも商業ベースの国営企業によって管理運営されており、それらには民間の保険会社と同様の会計基準が適用される。その結果、例えばJAMSOSTEKの老齢給付に関する個人勘定の残高の総額は長期債務として積み立てられ、短期給付については一定水準の準備金を保有することが義務付けられている。ちなみに、2008年末現在におけるJAMSOSTEKの総資産は64.5兆ルピアであった（PT.JAMSOSTEK, 2009, p.38）。

なお、1980年代から1990年代を通してJAMSOSTEKの積立金の運用実績は低く、インフレにより実質価値を減じていた。また不明朗な資産運用や支出も指摘されていた。1996年に新たな運用ガイドラインが定められ（2004年に改定）、より透明で効率的な運用に努めた結果、近年では非課税効果を考慮に入れば、市場の利子率に比べ遜色のない水準の運用益を実現している。

他方、TASPENは一時金給付と年金給付を別会計で運営管理している。一時金は保険料収入から支払われ、収支差額は支払い準備金として積み立てられている。一方、年金会計の積立金は年金給付費の1年分未満であり、実質上、国庫負担率の高い賦課方式といえる。2004年6月時点のTASPENの積立金は年金会計で12.6兆ルピア、一時金会計で12.7兆ルピアだった。

ところで、JAMSOSTEKやTASPENには、財政再計算の規定はない。ILOが2001年にJAMSOSTEKの現行法に基づく暫定推計を行った結果の報告があるのみである。また、これら二制度には、2003年から2004年にかけて、アジア開発銀行の技術協力により、実績評価と会計監査が実施された。

7. 制度の企画、運営体制

ここではTASPENとASABRIに関する情報が得られていないので、JAMSOSTEKに限定して記述する。

JAMSOSTEKの行政監督は労働移住省の所管である。JAMSOSTEKの政策決定機関は、政労使の代表を含む5名のメンバーから成る理事会である。

老齢給付の個人勘定に割り当てる利率や給付改善などの提案は、理事会の承認を経て、労働移住省によって決定される。

JAMSOSTEKは、本部に5つの部局と、国内に8つの地方支部と114の事務所をもち、制度の運営にあたっている。現在、JAMSOSTEKは、加入者が本人の個人勘定の現在残高をATMで照会できるようにするなど、ITシステムの改善を実施中である。

8. 最近の議論や検討の動向、課題

インドネシアでは、2004年10月に国民社会保障法が成立した。この法律では、社会保障改革の基本的枠組みが示され、具体的でより詳細な規定は後に大統領規則で定めることとなっている。ちなみに、同法の最も重要な点は、すべての市民を対象とすると謳っている点である。また、「国民社会保障」というと単一の制度で国民をカバーするような印象を受けるが、そうではなく、既存の諸制度と運営主体は残し、必要に応じて新たに制度と運営主体を設けるとされている。

こうした国民社会保障法に基づく改革には、相当の期間が必要であることは間違いないし、かつ同法が描いている改革がどの程度実現するのかには未知数の部分もある。とはいえ、大きな課題である公的扶助やインフォーマル・セクターへの取り組みが、国民社会保障法の成立と歩調を合わせるように開始されている。

このような国民社会保障法の成立は、インドネシアの社会保障にとって大きな画期をなすものであることは間違いない。ただし、同法が対象とするリスクには、失業が含まれていない。失業保険のような制度の導入は、多くの発展途上国にとって未達成の課題ではあるが、すでにタイではこれが実現されている。再就職を前提とする失業保険制度の導入に際しては、職業紹介や職業訓練の充実が求められるが、タイの事例も参考としつつ、同制度の実施を目指すことは、JAMSOSTEKの老齢部門＝プロビデント・ファンドとの関連でも必要である。

というのも、1997年にタイを震源として発生した通貨金融危機の影響が特に甚大であったインドネシアでは、職を失った人々によるプロビデント・ファンドからの積立金引出しが、失業保険に代わる役割

を果たした側面があった。しかし反面でこれは、高齢退職時における所得保障の源泉を、一部または全部すでに使用してしまったことを意味する。しかも、プロビデント・ファンドに残された積立金も、自国通貨ルピアの大幅な下落と猛烈なインフレによって、その実質価値を減じてしまった。

なお、2008年における老齢部門に対する拠出金は、およそ8兆4,189億6,900万ルピア、給付総額は約3兆7,440億4,950万ルピアであったが、5年間の拠出要件を満たした後、55歳を待たずに受給するケースは同年になっても86.78%を占めている（PT. JAMSOSTEK, 2009）。このことは、老齢プログラムが老齢退職後の所得保障として本来の機能を果たしていないことを示しているといっていよう。また、もともとプロビデント・ファンドは、個人勘定と完全積み立て方式に由来する所得保障機能の脆弱性を内包している。ちなみに、2006年時点においても、55歳到達による老齢一時金給付の推定平均額は、約600万ルピアにすぎない。これは、最低賃金の水準を勘案するまでもなく、長期にわたる老後の生活を保障するにはほど遠い額である。

こうした問題をもつJAMSOSTEKに対して、ILOは、すでに2002年のJAMSOSTEKの改革に関する技術協力プロジェクト報告書の中で、JAMSOSTEKを実質的に信託基金に移行すること、老齢給付を年金化すること、ガバナンスの改善と監査権限の付与などを勧告している。

最後に、法律には記されていないが、ASKES, TASPEN, ASABRI, JAMSOSTEKという既存の諸制度間で保険料率や給付率等を一本化し、諸制度の調和をはかることは、国民社会保障法を策定した趣旨のひとつである。また、他方では10年の期間を設け、前半の5年では現在でもなおカバーされていないフォーマル・セクターの労働者（大部分は違法行為）をすべて制度に加入させ、後半の5年ではその範囲をインフォーマル・セクターへ拡大することも、課題とされている⁷。

これらがどこまで実現できるのか、また本当に期限内に実施できるのかどうか、こうしたことには疑問もあるが、いずれにせよ国民社会保障法の趣旨が今後どのように具体化されていくのか、その動向に注目していきたい。

