

わかりやすさ最優先の、若者向け年金コラム（その3）：
公的年金の民営化——1994年の世界銀行レポートをめぐって——

2022年5月11日

高山 憲之（公益財団法人年金シニアプラン総合研究機構理事長・一橋大学名誉教授）

1. 問題の所在

前回のコラム（その2：2022年3月10日付け）では、世界で初めて公的年金を民営化したチリの事例を取りあげた。今回は、チリの経験に触発される形で1994年に公刊された世界銀行レポート『年金危機をどう回避するか』（*Averting the Old Age Crisis*）に着目する。このレポートの目玉は、①既存の所得比例年金を積立型の掛金建て制度に切りかえること、②切りかえ後は、その制度の管理運営を政府の手から切り離し、民間に移すこと、③前項の2つを実現するため、民間の年金制度への加入を国民に義務づけること、という3つの提案にあった。

周知のように世界銀行は当時、開発途上国や東欧などの移行経済国に資金を援助していた。そして、その資金援助は経済改革を被援助国が実施することと引きかえになされるのが常であった。経済改革パッケージの中には年金改革プログラムが盛り込まれるケースが少なくなく、1994年の世界銀行レポートは、世界銀行が求める年金改革プログラムを具体的に示すものだったのである。

このように、1994年の世界銀行レポートは、通常の論文や報告書とは違って、きわめて現実的かつ実践的な意味を持っていた。当然のことながら当時の被援助国には大きな衝撃が走った。

そこで、本稿では、まず、1994年の世界銀行レポートが公開された直後に活発に展開された年金論争に言及する（第2節）。そして、世界銀行における当事者の1人として公的年金の民営化に深く関与した年金専門家の Robert Holzmann 氏が、2013年時点で最終的に述べた言葉を紹介することにした。本稿の第3節では、1994年の世界銀行レポートにおける提案①を部分的に含む年金改革を1997年に断行した中華人民共和国に焦点をあてる。そして、同国の公的年金が現在、いわゆる「空口座」問題で混乱状況にあることを述べる。

2. 1994年の世界銀行レポートをめぐる年金論争

1994年の世界銀行レポートは公刊直後から強い反発を招いた。とくに、それまで年金制度の設計や運営を世界で主導してきた各種の国際機関などから、厳しい批判が浴びせられたのである。すなわち、多くの年金専門家・年金研究者を巻きこむ形で、1995年以降、年金論争が激しく繰りひろげられた。¹ 注目に値するのは、J.E. Stiglitz 教授（2001年のノーベル経済学賞受賞者）が世界銀行の上級副総裁時代に、この1994年の世界銀行レポートを鋭く批判

¹ とくに、Beattie-McGillivray (1995) との間で交わされた論争が有名である。詳細は高山 (2002)、高山 (2004) を見よ。

したことである。²

その後、1994年における世界銀行レポートの執筆責任者だった Estelle James 女史（シカゴ大学出身者）は、世界銀行の social protection セクター担当部長の地位を1997年にオーストリア人の Robert Holzmann 氏に譲った。その Holzmann 氏は、世界銀行の役職をすべて退いた後、2013年に発表した学術論文の中で、1994年の世界銀行レポートを振りかえりながら、自責と猛省の弁を次のように述べた。すなわち、「当時における事前積立への要請は、それによって人口高齢化に首尾よく対処することができるという間違った (incorrect) 意見と、当時の高い運用利回りが将来にわたって持続するという間違った想定、の2つに突き動かされたものだった。」³

3. 中華人民共和国における公的年金の「空口座」問題⁴

中華人民共和国（以下、「中国」と略称する）では1997年に公的年金制度が従来とは全く異なる新制度に改変された。従来は所得比例年金のみであったが、新制度は2階建てとなった。その1階部分は賦課方式に基づく給付建ての基本年金、2階部分は積立型の個人勘定つき掛金建て年金であった。大まかに言うと、中国の新制度は、都市戸籍を持つ給与所得者、公務員、農村戸籍を有する住民、のそれぞれを加入者とする3つの種類に分かれていた。そして、その財政単位は市レベルのものが圧倒的に多く、全国で2000以上もあり、それぞれが分立管理されていた。⁵

中国で1997年に導入された新たな公的年金制度は、職種や地域を問わず、積立型の掛金建て制度への保険料拠出を、加入者すべてに求めている。これは、世界には他に類例のないことである。このような新制度の骨格は、現在においても維持されている。

1997年に断行された中国の年金改革は、1994年の世界銀行レポートにおける提案をベースとしている。その改革に世界銀行の担当部長として実質的に関与したのが、R. Holzmann 氏であった。

中国の公的年金は1階部分と2階部分の会計処理が分離されておらず、いわば、どんぶり勘定となっている。基本年金（1階部分）用の支払い財源が足りなくなると、まず、個人勘定（2階部分）に積み立てられるべき資金が、その穴うめに流用されてきた。その結果、本来あるべき個人口座の積立金残高（全国計）は2015年時点で4兆5400億元強であったが、実際に個人口座に残っていたのは3300億元弱（全体の7.2%）に過ぎなかった。この問題は、中国では「空口座 (empty box)」問題と呼ばれ、現在においても年金当局を極度に困惑させている。

公的年金給付の支払い遅延は共産党政権の大失敗と受けとめられかねない。そのような事態を避けるため、当局は、巨額の公費を投入したり、基本年金用に拠出された保険料の一部を全国レベルでプールし、それを財源不足の財政単位が活用する仕組みを立ち上げたりしている。ただ、この仕組みは地域間の利害対立を孕んでおり、現在、その活用は難航中だ。

² その批判内容は Holzmann-Stiglitz (2001) に収録されている。

³ 詳細は Holzmann (2013) を参照されたい。

⁴ 本節は高山 (2018) の第三節に基づいている部分が多い。

⁵ 財政単位ごとの年金収支状況は、財政単位別の経済発展状況の違いや受給者・拠出者比率の高低などに左右されており、現在、余裕があるところ（一部の少数地域のみ）と、窮迫しているところ、に分かれている。

参考文献

高山憲之 (2002) 「最近の年金論争と世界の年金動向」『経済研究』53(3)、pp.268-284.
available at the website below:

<http://takayama-online.net/Japanese/pdf/thesis/thesis/keiken2002.pdf>

高山憲之 (2004) 『信頼と安心の年金改革』(とくに第8章) 東洋経済新報社.

高山憲之 (2018) 「中国の徴税システム改革と公的年金改革」『共済新報』11月号、pp.6-16.
available at the website below:

<http://takayama-online.net/Japanese/pdf/media/magazine/kyosai201811.pdf>

Beattie, R. & McGillivray, W. (1995) "A Risky Strategy: Reflections on the World Bank Report *Averting the Old Age Crisis*," *International Social Security Review*, 48 (3/4), pp.5-22.

Holzmann, R. (2013) "Global Pension Systems and Their Reform," *International Social Security Review*, 66(2), pp.1-29.

Holzmann, R. & Stiglitz, J.E. eds. (2001) *New Ideas about Old Age Security*, World Bank.