

論文審査の結果の要旨および担当者

報告番号	※	第	号
------	---	---	---

氏 名 BAKALOV Nikolay Dimitrov

論 文 題 目

Analysis of the Privatization as an Approach for a Pension Reform. The Experience of Bulgaria and Lessons from United States and Japan

(年金制度改革の方法としての民営化の分析—ブルガリアの経験ならびに日本およびアメリカからの示唆)

論文審査担当者

主 査

名古屋大学大学院法学研究科教授 中野妙子

名古屋大学大学院法学研究科教授 矢野昌弘

名古屋大学大学院法学研究科准教授 Frank BENETT

論文審査の結果の要旨

別紙 1 - 2

1 論文の構成と要旨

本論文のテーマは「年金制度改革の方法としての民営化の分析—ブルガリアの経験ならびに日本およびアメリカからの示唆」である。本論文は、年金制度の財政上の持続可能性を維持するために公的年金制度の一部を民営化したブルガリアの経験とその課題を背景として、人口の少子高齢化が進行する中で公的年金制度の持続可能性を維持するための方策として年金制度の民営化を行うことの効果と是非について、アメリカおよび日本の公的・私的年金制度との比較検討から示唆を導くとともに、ブルガリアにとって必要な制度改革の提案を行おうとする、比較法研究である。なお、年金制度は一般に老齢年金、障害年金および遺族年金を内容とするが、本論文が主たる検討対象とするのは老齢年金である。

第 1 章では、イントロダクションとして、年金制度における持続可能性の意義、アメリカ法と日本法を比較対象として選択する理由、論証しようとする仮説の設定、分析軸の設定が述べられる。本論文の目的は、アメリカ法および日本法の分析により、公的年金制度の民営化が財政上の持続可能性の達成のために社会的保護の後退をもたらすものであること、私的年金、とりわけ確定拠出方式の私的年金は、老後のための貯蓄を促進するための補完的な存在に留まるべきであり、公的年金制度の代替にはならないことを、論証することにある。この仮説の論証のために各国の年金制度を評価することが必要となるが、本論文はそのための分析軸として、年金制度の適用範囲の広さ、年金の給付水準および法制度の安定性の 3 点を挙げる。また、次章以下の検討のための前提として、老後の所得保障の方法について、老齢による所得喪失のリスクを個人が負担する貯蓄アプローチと、当該リスクを他者と分担する保険アプローチの区別を提示する。本論文によれば、確定拠出年金は貯蓄アプローチに分類され、賦課方式で運営される公的年金制度や確定給付方式の私的年金は保険アプローチに分類される。本論文は、所得再分配による低所得者に対する保護は、保険アプローチにおいてのみ可能になることに着目する。

第 2 章では、ブルガリアの年金制度の歴史的発展と現行制度の概要、2000 年の年金改革とその問題点が述べられる。ブルガリアでは、1990 年代半ばのインフレーションによって年金制度の財政が急激に悪化したため、世界銀行の勧告に基づき、2000 年に年金改革を実施した。同改革により、確定給付方式で運営されてきた公的年金制度の一部が確定拠出方式に変更され、かつ民間企業が当該部分を運営することとなった。同改革の目的は、公的年金制度の財政負担の軽減と、確定拠出部分の資産運用による年金給付水準の向上にあった。しかし、実際には、少数の企業による確定拠出年金の運営の独占、高額な資産管理手数料の徴収、そして資産運用を巡るプリンシパル・エージェント問題により、民営化された確定拠出部分の年金給付水準は改革前の給付水準を下回る結果となっている。また、本論文は、確定給付方

式の公的年金制度においても、労働者の類型別の給付要件が早期退職とそれに伴う年金給付水準の低下を招いていると指摘する。

第3章では、アメリカの老齢年金制度について、その歴史的発展、現行制度の概要と課題の分析が行われる。アメリカ法を研究する理由は、同国では私的年金が老後の所得保障として重要な役割を果たすためである。第3章の前半では、まず、アメリカにおける公的年金制度の歴史を植民地時代に遡って詳細に検討し、南北戦争従事者のための恩給制度の存在が公的老齢年金制度の導入の遅れにつながったことを指摘する。また、社会保障給付の受給権の性質に係る最高裁判例と学説の議論を検討し、今日の判例では公的年金受給権にも憲法上の財産権の保障が及ぶことを紹介する。そのうえで、アメリカの公的老齢年金制度を構成する老齢・遺族・障害保険（OASDI）および補足的保障所得（SSI）について適用対象者、受給要件、給付水準等を概観し、公的年金の給付水準の低さや、人口の少子高齢化に伴う積立金の不足といった現行制度の課題について述べる。

第3章の後半では、アメリカの私的年金（企業年金）制度の分析に移り、1974年のERISA法の制定に至る歴史的経緯、ERISA法の概要および同法が企業年金に与えた影響を分析する。本論文は、確定給付方式の企業年金に対するERISA法の厳格な規制が、企業年金の確定拠出方式への移行、すなわち保険アプローチから貯蓄アプローチへの移行を促進したと分析する。このことは、ブルガリアと同様、確定拠出年金に伴う様々な問題点（本論文は、個人における長期的計画の困難さ、資産運用の不確実性、高額な管理運営費といった点を指摘する）を企業年金に持ち込む。また、プリンシパル・エージェント問題を防ぐための受託者責任に係るERISA法の規定の抽象性が、企業年金の適用率の低さに繋がっているという問題も指摘する。以上の分析から、本論文は、アメリカの年金制度について、保険アプローチに基づく公的年金制度の不十分さが私的年金に対する依存を強める一方で、企業年金制度、特に貯蓄アプローチに基づく確定拠出年金は、公的年金制度の不十分さを補うことに成功していないとの結論を導く。

第4章では、日本の老齢年金制度について、同様に歴史的発展、現行制度の概要と課題の分析が行われる。日本法を研究する理由は、公的年金制度が老後の所得保障の中心部分を占めるためである。第4章の前半では、まず、日本の公的年金制度の歴史を19世紀後半に遡って詳細に検討したのち、年金保険を含む社会保障制度の基礎となる憲法25条に着目する。本論文は、朝日訴訟および堀木訴訟の最高裁判決が確立した抽象的権利説、ならびに憲法学の学説による制度後退禁止原則の議論を参照したうえで、日本においては憲法25条2項の解釈として公的年金制度の民営化が禁止されうるとの意見を述べる。また、公的年金の給付水準の引き下げが憲法29条の財産権侵害となるかについても、憲法学の学説および最高裁判例を参

考に検討している。そのうえで、現在の国民年金および厚生年金保険について適用対象者、受給要件、給付水準等を概観し、特に2004年の年金改革で導入されたマクロ経済スライドについてその仕組みと効果の詳細な分析を行う。本論文は、日本の公的年金制度が抱える課題として、マクロ経済スライドによって財政上の持続可能性が改善される一方で、公的年金の給付水準が低下し、高齢者の貧困問題が生じていることを指摘する。

第4章の後半では、日本の私的年金（企業年金）制度の分析が行われる。2001年の確定給付企業年金法および確定拠出年金法の制定に至る歴史的展開を紹介したのち、これら二つの法律の規定を概観し、いずれの法律も企業年金を公的年金制度に対する上乘せと位置付けており、公的年金を部分的にも代替するものとは位置付けていないと指摘する。また、プリンシパル・エージェント問題の予防のために、いずれの法律も使用者や資産管理運用機関等に忠実義務や注意義務を課すものの、その義務の具体的内容は解釈に委ねられること、加えて、景気低迷に伴う企業年金加入者数の減少、高齢者の所得に占める企業年金の割合の低さ、確定給付方式から確定拠出方式への移行の進展といった点を、企業年金の問題点として指摘する。第4章の結論として、本論文は、日本では、マクロ経済スライドの導入によって公的年金制度の持続可能性を高め、また企業年金はあくまで公的年金への上乗せとして位置づけられているものの、マクロ経済スライドの導入は公的年金の給付水準の低下をもたらし、企業年金も十分な老後の所得保障を提供していないと述べる。

第5章では、以上の3か国の公的・私的年金制度を比較法的視点から検討し、ブルガリアに対する制度改革の提案を導く。まず、年金制度の基本的性質について、年金保険は高齢による稼働能力の喪失というリスクに対応するための保険であり、年金受給権は保険料の拠出に基づき獲得する権利であること、退職の事実ではなく一定年齢への到達をもって支給要件とするのは、当該年齢への到達をもってリスクが現実化したと仮定するものであることを、確認する。また、ブルガリアおよびアメリカの制度の研究から、私的年金は公的年金制度のより良い代替策とはならないことを述べる。本論文によれば、公的年金は団結と社会的正義に基づき行われる国家レベルでの富の再分配であるのに対し、私的年金は個人の自己責任に基づく貯蓄であって、福祉ではなく利益の最大化を目指すものである。公的年金制度の民営化は、老後の所得保障の保険アプローチから貯蓄アプローチへの後退を意味し、最も年金を必要とする低所得者への所得保障を弱体化させると、本論文は強く批判する。以上の分析を踏まえて、本論文はブルガリアの年金制度に対し、①確定給付方式の公的年金制度を2000年の改革以前の仕組みに戻し、確定拠出方式の私的年金は日本のように任意の上乗せ給付とし、あわせて長期的な制度の安定化のためにマクロ経済スライドの導入を行うこと、②労働者の類型別の退職年齢を見直し、また、上述

した年金制度の基本的性質を踏まえて、年金受給者が就労する場合は、日本の在職老齢年金制度を参考に年金支給額を調整する制度を導入すること、③年金制度に対する短期的視野に立つ政治的介入を排除するため、公的年金制度の制度設計および運営を政府から独立した機関（本論文では中央銀行をモデルとしている）に委ねること、である。

本論文の最後では、結論として、以上の分析のまとめと、年金制度改革を巡る議論が財政面のみではなく年金制度の性質に立ち返って行われる必要性を指摘している。

2 論文に対する評価

(1) 本論文の学術的寄与

以下では、博士（比較法学）の課程博士論文の判定基準、すなわち、(A)「アジア法整備支援」に関わる実務的・理論的課題の発見・解決に貢献していること、(B)主として比較法学的・比較政治学的手法によること、(C)母国の問題を取り扱うため、一次資料として主として母語によるものを用いるとしても、英語・日本語等母語以外の言語を用いて関連の研究動向を分析しており、それを前提に議論を進めていること、(D)問題設定が明確であり、設定した問題に対する自分なりの回答が出されていること、(E)従来の研究と比較して独自性が認められること、(F)論理的に堅固であり、予想される批判に対する回答が用意されていること、を前提にして、本論文に対する評価を述べる。

本論文は、社会主義・計画経済体制から民主主義・市場経済体制へと移行したブルガリアにおいて、体制移行後の経済的混乱の中で公的年金制度の財政的な安定性を高めるために行われた年金制度の一部民営化が、当初期待された効果をもたらさず、むしろ個人の老後の所得保障の低下をもたらしているという問題を解決するために、老後の所得保障において公的年金と私的年金が果たす役割が対照的なアメリカと日本の法制度を比較検討し、得られた示唆に基づいてブルガリアの年金制度に対する改革の提案を行うものである。体制移行国における法制度の理論的課題の解決を試みるものであって、広い意味でのアジア法整備支援に関わる論文である（基準Aの充足）。また、アメリカおよび日本との比較法的研究から母国の問題解決のための示唆を導くもので、比較法的手法による研究である（基準Bの充足）。

本論文では、母国ブルガリアの制度研究については母語であるブルガリア語の資料も一部用いられているが、アメリカ法については英語、日本法については日本語の文献を用いて、各国の法制度や裁判例、学説の研究・分析がなされており、それを前提として議論が進められている（基準Cの充足）。また、公的年金制度の民営

化は社会的保護の後退をもたらすものであり、特に確定拠出方式の私的年金は公的年金

金の代替にはならないのではないかという本論文の問題設定は明確である。そして、アメリカおよび日本の公的・私的年金の制度横断的かつ比較法的な分析から当該仮説を論証したうえで、ブルガリアの年金制度に対する立法上の解決策を提案しており、設定した問題に対する自分なりの回答が出されているといえる（基準 D の充足）。

本論文の独自性について述べると、ブルガリアにおいては年金制度を含む社会保障法学の研究はいまだ少なく、本論文はブルガリアの社会保障法学の発展にとって重要な貢献となる。日本およびアメリカの年金制度のそれぞれについては様々な先行研究があるが、ブルガリア、日本およびアメリカの 3 か国の年金制度を詳細に比較検討した研究はおそらく先例がない。また、本論文の特徴の一つは、公的年金または私的年金の一方のみに着目するのではなく、両者をまたぐ制度横断的・包括的な研究を行った点にあり、この点でも独自性が認められる（基準 E の充足）。

そして、本論文は、論文の冒頭で各国の年金制度を評価するための分析軸を明示したうえで、当該分析軸に沿って各国の公的・私的年金制度の歴史および構造を分析・評価し、老後の所得保障の方法論や年金制度の基本的理念にまで立ち返った上で、ブルガリアに対する制度改革の提案を行っている。3 か国の公的年金・私的年金を横断的・包括的に扱うというダイナミックさを持ちつつ、論文全体を通して分析の枠組みが一貫しており、非常に整理された、丁寧かつ堅実な論証が行われている。ブルガリアの年金制度改革に対する本論文の提案も、そのように丁寧な分析によって導かれた年金制度の基本的性質を念頭に、日本の年金制度で既に実施されている仕組みを部分的に取り入れようとするもので、論理的かつ現実的な提案である。もちろん、後述するように、本論文の提言に対しては様々な批判も予想されるが、論文中ではありうる批判を想定したうえでそれに対する反論も丁寧に述べられており、批判に対する自分なりの回答が用意されている（基準 F の充足）。また、本論文の提案が直ちに実現可能であるとまではいえなくても、老齢年金の基本的性質に立ち返って各国の年金制度の歴史や構造を分析するという本論文の分析は、それ自体が理論的研究として十分な価値を有する。

(2) 本論文の問題点とそれに対する評価

一方で、本論文の問題点としては、以下のような点を指摘することができる。

第一に、日本法については日本語文献を用いて裁判例および学説を研究しているものの、語学力の限界から、文献研究は概説書が中心となっており、特に憲法学の雑誌論文や論文集の研究は十分にはなされていない。

第二に、上の点にも関連するが、日本では公的年金保険の民営化が憲法 25 条 2 項違反となるとの本論文の主張は、堀木訴訟最高裁判決による広範な立法裁量論を前提とすれば成り立たず、今日の社会保障法学においても主流の見解とは言えない。

しかし、第一の点については、著者が日本語の法律文献を正確に読解し、分析する能力を有することは本論文を通じて示されているから、今後のさらなる研究の深化に期待したい。第二の点については、著者自身も自らの主張が判例や学説の一般的な見解と合致しないことは承知しており、論文中では自身の主張の理由付けを丁寧に説明している。また、本論文のような主張が一概に誤りであるというわけではない。この点は、本論文を発表し、様々な批判を受けたうえで、さらに考えを深めるべき点であるといえる。

第三の問題点として、本論文はブルガリアの年金制度に対する改革案の一つとして日本の在職老齢年金制度を参考にした年金額の調整の仕組みの導入を提案するが、在職老齢年金制度に対しては様々な批判があり、それらの批判はそのまま本論文の主張に当てはまることになる。たしかに、本論文の分析が導くように、老齢年金の基本的性格を高齢による稼得能力の喪失に対する保障と捉えれば、就労する高齢者に対して老齢年金を満額支給することは年金の目的に抵触することとなる。他方で、在職老齢年金制度に対しては、稼得収入を理由とする年金額の減額が年金の受給に所得要件を課すに等しく、社会保険の原則に反するという批判も根強い。本論文は、この点について、就労する高齢者については老齢年金が対応するリスクが発生していないのであるから本来は年金を支給すべきでないところ、高齢者の就労意欲等への考慮から年金の減額を行うものであって、所得審査ではないとの反論を展開するが、十分な反論となっているかは疑問の余地がある。

第四の問題点は、本論文によるもう一つの改革案である、公的年金制度の設計および運営を政府から独立した機関に委ねるという提案が、論文の最後でやや唐突に現れる点である。ブルガリアの年金制度が短期的視点からの政治的決定によって頻繁に左右されているという問題意識からの提案であるが、本来であれば、このような提案を行うための前提として、アメリカおよび日本における公的年金制度の運営機関のありようについても十分な研究をする必要があったろう。そのような前提作業を欠くために、本論文のこの部分はやや緻密さを欠いた内容となっている。

以上のように、本論文にはいくつかの問題点が残るものの、予想される批判に対しては一定の反論が用意されており、また、ブルガリアの年金制度における経験から自身の主張を一定程度理由づけることができている。したがって、上述した問題点は、本論文に対する評価を覆すものではない。

3 結論

以上の判断に基づき、審査委員会は、全員が一致して、本論文が名古屋大学大学院法学研究科の課程を経た博士（比較法学）の学位を授与するに相応しいものであるとの結論に達した。