



issa

国際社会保障協会

ソーシャル・ ポリシー・ハイライト 12



高齢化世界における社会保障: 人口統計学上の課題に適應する

人口構造の変化は、社会保障機関が直面する最重要課題のひとつであると認識されている。こうした理由から、この課題をさらに詳しく分析することが、国際社会保障協会が現在進めているプログラムの重要な責務となっている。2010年、ソーシャル・ポリシー・ハイライトでは、何回かにわたって人口構造の変化が社会保障に与える影響について報告し、年金の財源確保、家族給付、医療の提供、予防文化の役割を含む問題を取り上げていく。このソーシャル・ポリシー・ハイライトで報告しているように、国の人口が多数の子どもと短い寿命で特徴付けられる人口構成から、少数の子どもと長い寿命によって特徴付けられる人口構成へとシフトするペースはそれぞれ異なる。それでも、次の数十年間は、ほとんどの国の傾向として、高齢者が占める割合の増加とそれに応じて若年者の割合が減少する方向へ向かう。この傾向は、世代間で資源をどのように再配分するか選択するにあたって深い政策的意味をもつ。目前に迫りくる課題に上手く適應するためには、すべての国が重要な政策教訓を学ばなければならない、というのが本号の結論である。

ISSA 事務総長 ハンス-ホルスト・コンコルスキー

地球規模で進む人口の高齢化

地球規模で進む人口の高齢化は、21世紀が直面する主要な課題のひとつである。高い出生率と死亡率(よって多数の子どもと短い平均寿命)から、低い出生率と死亡率(よって少数の子どもと長い平均寿命)へと人口構成をシフトさせつつ、人口転換が地球規模で進むにつれ、高齢者の数と割合が増加し、それに応じて若者の人数と割合が減少している。

高い出生率と死亡率をなお保持しているサハラ以南アフリカを除き、いまや人口転換が世界のすべての地域で進んでいる(Box1を参照)。確かに、高齢化が最も急速に進んでいるのはアジアとラテンアメリカである。ヨーロッパと北アメリカは成熟人口(すなわち、若年被扶養者より高齢被扶養者の

本号は:

- ・ 地球規模で進む人口高齢化の特徴を要約する。
- ・ 高齢化社会の社会保障制度に対する老年人口指数の上昇という課題について報告する。
- ・ 年少人口指数が低下しつつある社会にとっての労働市場と貯蓄機会について詳しく述べる。
- ・ 国の集団目標が人口高齢化への適應にどのように影響するか考察する。
- ・ 社会保障制度のための政策教訓を提示する。

ほうが多い)への転換を完成するのに 150 年かかったが、その高齢化は次の 20 年間に大きくスローダウンし、高齢者の人数は 2030 年までに 50 パーセントしか増加しないだろう。それとは対照的に、アジア、ラテンアメリカ、中東、さらにはアフリカの一部までもが急速に高齢化し、20 年以内に高齢者の数が 150 パーセント近く増加する事態に直面するだろう。また一方、サハラ以南アフリカ以外では、すべての国が 15 歳未満の人口の著しい減少に直面し、2050 年には地球全体のすべて地域で 5 分の 1 以下まで落ち込むとみられる。

人口転換

(Box1)

- ・ 2030 年までに、西ヨーロッパの人口の半数が 50 歳以上になり、当該年齢の平均余命は 40 歳となる。
- ・ 2030 年までに、豊かな先進工業国の総人口の 4 分の 1 が 65 歳以上になり、アジアの総人口の半数が 60 歳以上になる。
- ・ ヨーロッパは 2000 年に成熟し、60 歳以上が 15 歳未満より多くなった。アジアは 2040 年ごろに成熟する。
- ・ 現在のところ、アジア諸国は合計特殊出生率(TFR)が最も低く、香港(中国)では出産年齢の女性 1 人につき子供 1 人未満、韓国はちょうど 1 人を超えたところである。
- ・ 現在の TFR がそれぞれ 4 と 6.6 のパキスタンやアフガニスタンでさえ、2050 年までに、人口置換率近くまで出生率が下がると予想される。
- ・ 出生時平均余命は世界中で上がると予測されており、今世紀半ばまでに先進国で 84 歳、発展途上国で 77 歳に達するとみられる。日本では 2050 年までに人口の 36 パーセントが 65 歳上になり、15 パーセントが 80 歳以上になる。
- ・ 2050 年には、老年人口指数がイタリア、スペイン、日本で 70 パーセントを超える一方、デンマーク、アイスランド、ルクセンブルグ、メキシコ、トルコ、アメリカ合衆国では 40 パーセント以下にとどまる。
- ・ 2025 年には、アジアの労働人口は総人口の 68 パーセント相当になる。
- ・ ロシア連邦と東ヨーロッパの人口動態はヨーロッパやアジアとは現在異なっており、将来も異なるとみられる。出生率が上昇すると予想されるという事実にもかかわらず、ロシアの人口は 2050 年までに 1 億 4,400 万人から 1 億 400 万人に減少し、ウクライナの人口は同じ期間に 5,000 万人から 3,000 万人に減少すると予想される。
- ・ ラテンアメリカで高齢者に支出される医療費は、2030 年までに地域全体で 25 パーセント上昇すると予想される。

総従属人口指数

したがって、高齢化そのものと老年人口指数(EDR)の増加を重視する姿勢から、死亡率と出生率の落ち込みによる影響を重視する姿勢に転換することが重要である。死亡率と出生率の低下によって総従属人口指数(TDR)が実際に低下すると予想されるほど、年少人口指数(YDR)が低下している国もある。例えば、中華人民共和国(以下中国)では、従属人口が 1960 年代と 1970 年代の労働者 100 人当たり 80 人をピークに、2050 年までに 60 人となり、総従属人口指数が減少するとみられる。確かに、現在中国は一人っ子政策に起因する急激な出生率低下の結果として、労働者 100 人につき従属人口がわずか 40 人という史上最低レベルにある。同様に、アメ

リカ合衆国は 1965 年に総従属人口指数が最高値に達した(労働者 100 人当たり従属人口 95 人)。

しかし、多くの国々で、老年人口指数の上昇が大きくなるだろう。今後 10 年間、ほとんどの先進工業国において老年人口指数の上昇に向かって急激な転換が見られるだろう。イタリアでは、老年人口指数は現在から 2050 年の間に 100 人当たり 70 人に倍増する。対照的に、イギリスでは、指数の上昇はわずか 100 人当たり 67 人となるだろう。

香港(中国)、韓国、シンガポール、中国都市部は、2030 年には同様の老年人口指数に達するとみられる。韓国は高齢化が特に急激に進んでおり、2030 までに 60 歳以上の人口が倍増し、80 歳以上が 4 倍になると予想される。中国農村部とタイは 2040 年までに、マレーシアは 2045 年までに、インド、インドネシア、フィリピンは 2050 年までに、老年人口指数が急激に上昇すると予想される。最も衝撃的なのは日本である。総従属人口指数は、1950 年に労働者 2 人につき従属人口 1 人だったが、2050 年には 1:1 に上昇するだろう。

人口統計学の窓

多くのアジア諸国とラテンアメリカ諸国は将来老年人口指数の拡大に直面するものの、人口統計学の窓が今後数十年間に多くの国々に「人口配当(demographic dividend)」と呼ばれる機会を与える。人口配当は、一般的に、大きな出生群(コホート)の後に、出生率が下がるために格段に小さい出生群(コホート)が続くという人口転換の後半部で起こる。このことは結果的に若い従属人口の減少につながり、よって年少人口指数が減少する。

これに付随して潜在的労働力に実質的な増加が生まれ、特に大勢の被扶養児の消費ニーズが減少するために貯蓄率上昇の可能性が高まる。このことは労働力の拡大と高い投資率を通じて一人当たりの生産高と経済成長につながり、それによって人口配当が生まれる。加えて、社会はそのおかげで人口が成熟する前に一人当たりの所得レベルを増やすことができ、高齢者人口の消費ニーズに対する財源確保に利用できる資産を蓄積することができるようになる。

中国とタイの人口配当期間は 2035 年-2040 年まで、マレーシアは 2045 年まで、インドとインドネシアは 2050 年まで続くと予想される。これとは対照的に、ラテンアメリカでは、ガバナンスが弱く市場の開放性が欠如していたために、人口配当がもたらしたかもしれない潜在的成長を減速させたようにみえる。

社会的課題と適合能力

人口の高齢化は、長期介護、年金、失業、障害プログラムから、家族給付に影響を与える家族構成まですべての社会保障に影響を与える。例えば、国際通貨基金(IMF)などのオブザーバーは、人口の高齢化は、年金制度の改革を駆り立てているものと類似する主要な構造的課題を、医療制度にも突きつけると主張している。しかしながら、医療サービスの拡充をさらに求める患者の性向と医療費の公費負担の追加を嫌う納税者の姿勢との間に存在する緊張と同時に、医療介入の継続的な範囲拡大、高度化、費用の増大などの非統計学的要素が人口の高齢化よりもはるかに重大であるという見方を、

実証的研究の大部分が裏付けている。求めるものが健康か財政かにかかわらず、主要な課題は人口の高齢化に適合する社会の能力である。その能力には、次の項目が含まれる。

- ・貯蓄行為、労働力供給、私的な世代間移転および人的資本への投資に対して、適切なる調整を行う個人および世帯の能力。
- ・貯蓄行為、労働力供給、公的な世代間移転、人的資本への投資に対する取決めを可能にするために、適切な調整を行う機関の能力。

社会目標と人口の高齢化

社会が人口高齢化の調整を成功させようと試みるとき、主要な公共政策で問題となるのは、国家の集団目標がこれらの必要な社会調整にいかに関与を及ぼすか、かかる調整が既存の社会目標によっていかに関与されるか、または制限されるかという点である。

総合的繁栄を増進するという目標。総合的繁栄は貧困を減らし、必ずしも生活の質という訳にはいかないものの国民の生活水準と健康の両方を増進するため、ほとんどの国にとって主要な目標である。地域によっては、人口の高齢化が経済成長を鈍らせるのではないかと、政策課題がこの効果を最小限にすることができるかという懸念がある。(例えば、女性の参加や障害者の統合を促進する政策と同時に、)労働市場への若者の参入や高齢者の退場を規制する政策を通じて、人口配当の給付を最大化すること、及び総従属人口指数を調整することが、ここでは重要である。

世代内公正および世代間公正という目標。世代内公正を維持するという目標は、多くの年金政策において重要な政府の目的を形成するだろう。世代間公正をめぐる目標は、世代間移転に関連する政策の枠組み策定に使われる。世代間移転には、平均退職所得と平均労働者所得との適切な比率が含まれる。また、公共政策が様々な出生コホートの福祉に与える潜在的影響についての認識や、公共政策が人口高齢化の負担を高齢者コホートと若年者コホート全体に公正に分配できるかどうか含まれる。

ここで重要となる要素は、世代間公正というコンセプトであり、これが現在の人口高齢化に照らして変化するかどうかという点である。伝統的な世代間契約は、大人が若い被扶養者(子)を養い、そして次に若い被扶養者が大人になったときに彼らが年老いた被扶養者を養うという世代間相互依存の制度に基づいている。これはほとんどの社会において、家族レベル(親は若い子どもを養い、子どもは高齢の親を養う)と、社会レベル(医療と教育、医療と所得保護をそれぞれ提供するために、大人が労働市場での公的移転を通じて若い被扶養者と高齢の被扶養者を養う)の両方で維持されている。

出生率と死亡率の低下の結果として生じる人口高齢化の問題は、(出生率と死亡率の両方の削減に関して)成功したコホートが成功の費用を「伝統的な」世代間契約を通じて将来のコホートへ先送りにするか、或いは成功の費用を「改変した」世代間契約を通じて負担するかどうかという問題である。後者の契約では、高齢者コホートが、例えば、自分自身の福祉

のためにより高い年金保険料を支払うことによって、または就労生活を延長することによって、長い人生にかかる費用を負担する必要がある。

社会的一体性を維持するという目標。社会的一体性を維持するという目標は、さまざまな社会と文化において多様な方法で取り組まれる。特に、人口の高齢化の経済的影響を軽減するための政策手段として、移民を重要視する政府がある。これはある程度その国の移民の歴史を表しており、大勢の大人がやって来ることから生じる潜在的な影響を反映する。世界中から移民を奨励する長い歴史を持っているイギリスとアメリカ合衆国は、それぞれの人口高齢化を補う手段として自由に移民を使ってきた。一方、そのような歴史がない日本と韓国は、移民がもつ潜在的な影響の検討を初めたばかりである。

政策的含意

政策は、個人および機関の決定が行われるインセンティブの枠組みを設定しなければならない。人口の高齢化が調整能力と調整する必要性に対して投げ掛ける課題から、多数の政策的含意が生まれる。持続的収益率は賃金支払総額の成長率と等しいため、労働人口の成長が止まると、賦課方式の社会保障プログラムは、収益率の低下や収益率が潜在的にマイナスなるという課題に直面する。資本準備金積立方式は、人口年齢構成の変化が資産価格にもたらす影響に直面する。

人口の高齢化に関連する主要な検討事項には、以下が含まれる。

- ・将来の社会保障制度において、公的移転と私的移転の役割を適切に統合することの重要性。これには官民の世代間移転の補完関係と、上方移転と下方移転との関係について理解することが含まれる。公的移転は成人した子どもから高齢の親に対する私的な上方移転を減らすのが、その一方で高齢の親から成人した子どもや孫への私的な下方移転にはならぬ影響を与えないということが、調査から明らかになっている。
- ・労働者と年金受給者との間で成長の利益を分配することによる世代間公正の検討。これは、例えば、年金受給者が経済成長の分け前をいくらか受け取ることができるように、年金と賃金のリンクを維持することで実現できるかもしれない。また、インフレの結果として年金受給者が絶対的生活水準の低下を経験することがないように、年金を物価上昇にリンクさせることによって実施できるかもしれない。世代間公正は、賃金支払総額の成長によって特徴づけられる制度の能力に年金を連動させることによって確保できるだろう。あるいは、いくつかの指標を統合する制度によって維持できるかもしれない。
- ・個人の責任を支え、奨励するための枠組みを探ること。例えば、人口の高齢化は、国民を貧困に陥らせないという政府の責任と、生活水準を引き上げるという個人の責任の分割を余儀なくさせる、という議論が出てくるかもしれない。しかし、そのような責任を促進するために、かなりのバリエーションが用意されている。必要な変化を設計し、実施し、規制し、執行するために、政府の役割が重要であることに変わりない。

主要な政策教訓

経済的に発展したグローバルな北半球の高齢化社会は、その経済を支えるために、移民労働者という形で、若く貧しいグローバルな南半球からの人的資本に頼ってきた。しかし、アジアとラテンアメリカの両方でいま起きている合計特殊出生率の激減は、今後数十年間に移民の使用が実行可能な選択肢でなくなることを意味している。新しい技術による置換は労働市場が成長する必要性を減らすものの、その一方で年金負担を削減するためだけでなく、今後くるであろう世界規模での技術不足を考慮して貴重な技術と経験を保持するためにも、労働市場に高齢の労働者をつなぎ止める必要があることをいまや多くの国が認識している。

これらは先進諸国にとってさえ、難しい課題である。移行経済国や発展途上経済国は、ほとんどの場合、そのような目標の達成からは程遠い。しかし、これらの教訓の要素はすでに社会保障制度に取り入れられている。アメリカ合衆国とカナダでは、高齢労働者の雇用を促進しており、多くの政府が官民の移転制度の統合に努力している。現役高齢者を促進するプログラムが、ヨーロッパ(例えばフランス、イギリス、ドイツなど)、アジア(例えばシンガポール、香港(中国)など)、北アメリカで見られる。ヨーロッパ、アジア、北アメリカの各地で生涯学習プログラムが構築されている。

人口高齢化を阻止するために、多くの国で対策が講じられている。先進諸国はいまや老年人口指数の高い時期に入っており、社会保障プログラムは、何よりも、若者が労働市場に入り、高齢者が労働市場から出るのを規制するための政策を導入することによって、総従属人口指数と取り組む必要がある。移行経済国と発展途上経済国には、まだ人口配当という好機を使う時間があり、労働人口が実質的に増加する可能性もある。一部のケースでは、貯蓄率が上がる可能性さえもある。行く手にある大きな老年人口指数という課題を相殺するには、その両方が必要であろう。

人口高齢化に照らした主要な政策教訓には、労働市場および社会保障に対する広範囲で整合性のある統合された多角的アプローチの開発が含まれる。これらのアプローチは以下を行うべきである。

- ・生涯にわたる訓練、教育、技能向上、高齢労働者のための適切な就労環境の提供を通じて、より長い就労生活を可能にしかつ促進する。
- ・まず適用における公正を確保し、少なくとも強制社会保障制度における最低限の保証十分性を確保したのち、可能ならば私的な家族/世帯移転が老齢社会保障制度に適切に統合されるようにする。
- ・福祉を擁護する予防文化を推進して、健康で積極的な生活を送ることで慢性病や医療費を減らすことができるようにし、保険料を拠出する現役生活をできるだけ長く支援する。
- ・老齢保障に対する個人の責任が拡大するなか、これに対処するためにすべての個人が肉体的、精神的、社会的、財政的により良い準備ができるように、生涯にわたって教育が受けられるようにする。

参考図書

- 1 「アジア諸国は人口高齢化に対する準備ができていますか」ヘラー Heller, P. 2006. Is Asia prepared for an ageing population? (Working paper, No. 06-272). Washington, DC, International Monetary Fund.
- 2 ISSA「高齢化と社会保障: 10の主要事項」(マドリッド高齢化に対するアクションプランへの貢献) ISSA. 2003. Ageing and social security: Ten key issues (A contribution by the International Social Security Association to the Implementation of the Madrid International Plan of Action on Ageing). Geneva, International Social Security Association.
- 3 「世界高齢化調査」ハーパー他 Harper, S.; Leeson, G. 2009. Global Ageing Survey 2009. Oxford, Oxford Institute of Ageing.

ISSA は、このソーシャル・ポリシー・ハイライトを準備した英国オックスフォード大学老年学教授およびマレーシアマラヤ大学老齡財政保障 EPF 国際部門教授であるサラ・ハーパー氏に、また、オックスフォード老齡研究所シニアリサーチフェロー ジョージ・リーソン氏およびケネス・ハウス氏の貢献に感謝申し上げます。

国際社会保障協会

国際社会保障協会 (ISSA) は、各国社会保障機関や社会保障団体を繋ぐ、世界をリードする国際機関です。ISSA は優れた社会保障運営が行えるよう支援することによって、グローバル化する世界の中で社会的側面としてのダイナミックな社会保障を推進します。

ISSA は、加盟機関に対して専門的な情報および知識、ハイレベルな社会保障ネットワークと会議へのアクセスを提供し、国際的なレベルでダイナミックな社会保障を推進するとともに、高いサービスレベル、効率的な事業運営及びグッドガバナンスを確保します。

ISSA は 1927 年に設立され、本部はジュネーブの国際労働事務局内に置いています。

4 route des Morillons T: +41 22 799 66 17
Case postale 1 F: +41 22 799 85 09
CH-1211 Geneva 22 E: issacomm@ilo.org
www.issa.int