



issa

国際社会保障協会

# ソーシャル・ ポリシー・ハイライト 15



## 年金と人口動態の変化

いま国民年金制度は数々の主要な課題に直面している。なかでも、出生率の低下、寿命の延び、変わる移住パターン、進化する家族構成に伴って生じる人口動態の変化という多面的な課題が突出している。通常、人口動態の変化は年金制度の財政的持続可能性を脅かすものと見なされる。加えて、現在の世界的不況が人口動態の変化に起因する金融逼迫を際立たせている。人口動態の変化は年金制度にも当てはまるため、このソーシャル・ポリシー・ハイライトでは、これを調べ、年金制度がこの課題にいかに対処できるかを説明する。

ISSA 事務総長 ハンス-ホルスト・コンコルスキー

## 人口動態の背景と年金制度に与える影響

年金制度は人口動態の変化に適応しなければならない

出生時の平均余命がほとんどの国で延びており、1950 年以降世界的に 20 年以上延びた。60 歳時の平均余命も同じパターンをたどり、5 年ほど延びている。更には、出生率が世界的に落ち込み、多くの国々で人口補充出生率、女性一人が生涯に産む子どもの人数がいまや 2.1 に近づきつつある。往々にして地域や国によって大きな違いがあるにもかかわらず、これらの全体的傾向は似ている。

このような傾向は年金制度に直接的な影響を与え、多くの国々で、労働力人口の成長はマイナスまたはゼロに近い。と同時に、年金受給者数は著しく増えており、主要な財政問題をもたらしている。

本号は:

- ・人口動態の背景を概説し、年金制度に及んだ結果を説明する。
- ・先進地域と発展途上地域において人口動態の変化という課題に対処するために利用できる様々な改革の選択肢を考察する。
- ・持続可能な年金制度は社会的にも財政的にも持続可能でなければならない、ということ強調する。
- ・グッドガバナンスの確保と改革の包括アプローチの策定において、果たすべき国の役割を明確に示す。

## 主要な統計データ

- ・2010年、7億4,000万人が60歳以上である。2050年までに20億人に上昇するだろう。
- ・2010年、60歳以上の高齢者の64パーセントが発展途上地域に居住している。この割合は2050年までに79パーセントに上昇するだろう。
- ・2009年、60歳以上の高齢者の55パーセントが女性であった。
- ・2010年、80歳以上の高齢者は1億人である。2050年までに4億人に増えるだろう。
- ・2009年、日本人女性60歳の平均余命は28年であった。
- ・2009年、コスタリカ人男性60歳の平均余命は22年であった。
- ・2009年、ナイジェリアの2009年の出生率は7であった。ドイツでは1.3であった。

## 政治的背景と経済的背景

年金制度は長期のコミットメントを意味するものであるため、一定の安定性が求められる。しかしながら、近年多くの年金制度で改革が行われ、現在の経済不安がさらなる変化をもたらしている。時には緊急を要する問題として改革が実施された。かくして、いくつかの国々はかなり短期間に複数回にわたって年金制度を改革した。その他の国はまだ主要な改革に着手していないが、待ち時間が長くなればそれだけ改革は難しくなるだろう。年金制度の長期安定を回復させるために生産性の向上と経済成長の改善に頼ってきた政府は、危機の悪影響に直面している。人口動態の変化という財政課題に立ち向かうには、いまや経済成長だけでは不十分であるという認識が、多くの政府で高まっている。

明らかに、労働市場の状態は年金制度に大きな影響を及ぼす。多くの年金制度は、いまより多くの労働人口が働いて保険料を納付してくれれば、より健全な財政状態でいられるだろう。しかし、多くの若者は最初の就職口を見つけるのに苦労しており、保険料を支払わない失業者が増えている。また、多くの男性と女性が健康問題や、資格の欠如、モビリティの欠如などを理由に労働市場を離れた。その一方で、高齢の労働者は受給資格の最低条件を満たすとすぐに老齢年金を請求する傾向がある。

## 男女の平等、新しい家族構成、移住

年金制度は、ほとんどの世帯が有給雇用就いている夫と子どもの面倒を見るために家庭に留まる母親で構成されていたときに設計された制度である(すなわち、男性が一家の大黒柱である世帯)。多くの年金制度は、例えば、遺族年金は女性配偶者のみに支給されるなど、この世帯構成を引き続き反映するものとなっている。だが、家族構成は著しく変化した。都市化はある一定の範

囲で家族の絆を弱めている。子どもが雇用機会を求めて移動するときに、親は必ずしも子どもについていけない。と同時に、世帯内に4世代目が同居するケースがますます一般的になっている。HIVやAIDSが蔓延する国々では、多くの孤児が祖父母の手で育てられている。

女性の寿命は男性より長いため、年金制度に対する性差の影響を研究することが重要である。多くの女性は、生きていくための小額の遺族年金しか収入がない。ますます多くの女性が働いて自分の年金受給権を獲得するようになっているが、不完全なキャリアや、多くの場合給与が低いことは、彼女たちの年金が一般的に男性の年金よりも格段に低いことを意味する。

ここ数十年間に移住も増えた。移住労働者は、新たな保険料拠出者として、彼らが中期的に拠出する制度の依存人口比率の相対的改善を可能にする。長期的に見ると、彼らも給付金を受給する。この財源も調達しなければならぬ。

## 人口動態の変化に対応するための様々な改革の選択肢

### 持続可能な確定給付型制度を確保する

確定給付型制度は数多くの変更を経てきたが、そのうち多くは人口統計学的背景によって決定づけられたものである。パラメトリック(媒介変数に関する)改革は、拠出保険料、給付額、退職年齢など、賦課方式年金制度を構成する多くの要素を調整した。拠出保険料率は、(最大と見なされるレベルまでまだ達していない場合)増えた費用をカバーするために引き上げることができる。だが、国は往々にして費用を制限する施策を導入する。給付は、例えば、(より厳しくするために)受給資格要件を変えることによって、または(規則をより寛大にしないために)年金のインフレ率補正に適用される規則を変えることによって、程度の差はあるが直接的な方法で「減額」することができる。給付額をより密接に拠出額に結合させるという顕著な傾向が見られる。

### 個人口座を再検討する

人口動態は確定拠出型年金にも影響を及ぼす。しかし、これが多数の国家を個人口座制度の改革に導いた主な理由ではない。もっと正確に言うならば、個人口座制度は期待に沿った成果をあげていないのである。特に、適用率は上がっておらず、管理費用も代替した制度より安上がりだとは証明されていない。また支給する給付は往々にして非常に少ない。給付額は投資利益に左右されるだけでなく、拠出額によっても決まる。後者は、拠出率がかなり低いレベルに固定されたため往々にして不十分である。改革の第1波(時に「再改革」として知られるもの)は、2、3年前にチリなどで始まったばかりで

ある。しかしながら、特に寿命の延びを考慮するために年金率が削減された場合の給付の減額など、人口動態の変化を考慮に入れる必要性は一定の変化をもたらした。チリは 2004 年に年金額算定の死亡率表を変更した。スイスは数度にわたって職域保険基金に関連する法規を改定し、年金率を削減した。

### 危機が改革のペースを加速させた

現在の危機-その結末は不透明なままである-は、改革のペースを加速させた。賦課方式年金制度は社会の緩衝材としての役割を果たしてきたが、それはしばしば制度の財源を犠牲にして成り立っていた。その結果、危機発生前に想定されていた以上に緊急かつ費用のかかる改革の必要が生じている。例えば、フランスとギリシャ、スペインとイギリスでも同様である。拠出金の増額と同時に給付金の減額に基づき、資本再編成が一定の完全民間資本の制度で導入された。ヨーロッパの数カ国では、賦課方式年金の循環欠損金を補うために第 2 の柱である個人口座制度への拠出が一時的に削減され、第 1 の柱である賦課方式年金制度に配分された。一般的に、将来、増額された拠出金によってこれら削減された拠出金を補償するのがその目的である。

### 自動調整メカニズム：解決策となるか？

自動調整メカニズムに正確な定義はないものの、システムの持続可能性を維持(または再構築)するために、とりわけ人口動態の変化に対応するために、一定数の国がこのようなメカニズムを導入している。

#### 自動調整メカニズム

ISSA 統計・数理・財務研究技術委員会とカナダ保険経理局が社会保障制度の自動調整メカニズムについて調査を実施した。26 カ国から回答が寄せられ、17 カ国がその退職制度に自動調整メカニズムが含まれていることを表明した。想定される持続可能性の課題は人口動態の結果であることが多いため、これらのほとんどが人口動態に(のみならず、経済状況にも)対応するメカニズムで構成されている。その結果、調整方法は退職年齢など人口統計に基づく基準の調整を伴うことが多い。そして、そのような方法はしばしば拠出者と受益者の両方に影響を与える。例えば、カナダに存在するメカニズムが活性化されれば、保険料増額と給付額削減の両方が実現されるだろう。複数の国が複雑なメカニズムをもっている。特に 2010 年に自動メカニズムが始動したスウェーデンでは、概念上口座制度の導入後初めて年金の減額に至った。それでもなお、自動調整メカニズムがあるか否かにかかわらず、多くの国が絶え間ない監視のもとに年金制度の財政的持続可能性を保っている。

高齢労働者の活動は間違いなく重要な要素である。いずれの場所においても退職年齢の引き上げが最高の解決策のようである。或いは、どの場合も、難しい選択肢のなかで最高の解決策のようである。数え切れないほどの国が年金受給年齢を引き上げたか、引き上げている最中であるか、またはそうする予定である。変化は、関係する労働者が適応できるように、そして退職が近い労働者に対する影響を減らすことができるように、一般的に段階的に導入される。退職年齢の引き上げは、支出のみならず所得にも影響を与え、制度がより長年にわたって保険料を徴収し、給付の支給期間をより短くすることを可能にするため、段階的に導入することは重要な要素であると考えられる。と同時に、(規則が変わらないままであれば)より長く拠出した会員はより良い年金を蓄積する。実際に、高齢労働者に適応した雇用政策が不可欠である。そうしなければ、被保険者の多くが「働くには年を取り過ぎているが、引退するには若過ぎる」というリスクを負うかもしれない。まず姿勢を変えることが人口動態の課題の対応に必要な第 1 歩である。

### 年金の十分性と適用

一般的に発展途上国、とりわけアフリカにおいて、政策決定者は、高齢者の圧倒的多数が退職制度に拠出していない、それゆえに年金を受給しないという事実をもはや無視することはできない。家族構成の変化や多くの貧困世帯で資源が限られていることを考えれば、税金を財源とする年金制度が答えを提供することができるかもしれない。そのような制度は、資産調査があるもの、国民皆保険であるもの、国民全員に同一の給付を提供するもの、所得や家族構成に応じた金額を支給するものなど、形はそれぞれ異なるであろう。貧困に対する影響と経済に与える間接的影響は、共に非常にポジティブであると考えられる。ラテンアメリカでは、税収を財源とし、最低保障給付の国民皆適用を目指した基礎の柱の追加(ゼロの柱)は、当該給付を受ける者すべて(その多くが拠出制制度から除外された人々である)にとって大変良いニュースとなっている。

発展途上地域では、もうひとつ重要な問題として、支給される給付の十分性という問題がある。支給する代替率に関して、ほとんどの制度が明確な目標をもっていない。年金の算定に係わる規制がますます複雑化しているため、見積もりを出すことが難しく、多くの改革は人口動態の変化に対応して給付レベルを下げる傾向にある。したがって、ターゲットを絞った最低給付が必要不可欠であり、実際に最近の多くの改革は、特に危機の結果として-それだけの理由ではないが-その役割を強化している。

## 退職年齢と高齢労働者の雇用

## 結論

人口動態の現状調査とその考え得る評価により、年金制度は注目の的であり続け、議論の対象となり続ける可能性のあることが指摘されている。その将来は課題だらけである。微調整が必要な制度もあれば、主要な改革が必要な制度もある。しかしながら、人口の高齢化を原因とする大混乱は終結にはまだ程遠い。最も裕福な国々では、当初は直接的に経済生産性のない人々の所得代替ニーズに応えるように設計された制度が、いまやそれとは違う経済的社会的役割を果たしている。適用範囲が低い国々では、特に高齢者群(コホート)の規模が大きくなるほど、そうすることが一段と難しくなるため、社会保障の適用を迅速に拡大することがますます急務になりつつある。高齢者に適合するように調整された積極的雇用政策も不可欠である。

最近の多くの改革は年金制度の長期財政均衡の回復を狙いとしているが、これは給付額の削減を通じて追求されることが多い。しばしば見過ごされがちだが、年金制度の持続可能性は単に財政の持続可能性という問題にとどまらず、社会的持続可能性の問題でもある。異なるが非常に重要なこれら 2 つの側面は、改革プロセスに関係する全ての社会的主体が迅速に理解すべき差し迫った問題である。これは、当然ながら、給付の寛大さと制度が実際に支給できるものとのあいだで、受容可能なバランスを見つける必要を意味する。この点で、政治的意志と信頼はこの上なく重要である。世界的な景気後退という課題の対応に関連する現在の政策優先事項は、所得保護を提供するという年金制度の長期目的に影を落とすものであってはならない。究極的に、グッドガバナンスの追求を確保することによって、あらゆる社会的主体と包括的な方法で協力し合い、そうであることを確実にするのが国家の役割である。

## 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

## 参考図書

ISSA 第16回数理統計国際カンファレンス資料「持続可能な退職制度のための適正な財政的自動スライドメカニズムに関する調査報告」 Billig, A.; Millette, M. 2009. Optimal financing and selfadjusting mechanisms for sustainable retirement systems – Survey on self-adjustment mechanisms for social security schemes and employer sponsored pension plans: Summary of findings and conclusions (16th International Conference of Social Security Actuaries and Statisticians. Ottawa, Canada, 16-18 September).

<<http://www.issa.int/Resources/Conference-Reports/Optimal-financing-and-self-adjustingmechanisms-for-sustainable-retirement-systems2>> (accessed on 16.09.2010).

ISSA「アフリカ地域のダイナミックな社会保障:開発のための戦略」 ISSA. 2008. Dynamic Social Security for Africa: A strategy for development (Developments and Trends). Geneva, International Social Security Association.

ISSA「アジア・太平洋地域のダイナミックな社会保障:より公平な成長に向けた統合的な対応」 ISSA. 2009. Dynamic Social Security for Asia and the Pacific: Integrated responses for more equitable growth (Developments and Trends). Geneva, International Social Security Association.

ISSA 年金技術セミナー資料 ISSA. 2009. Technical seminar on pensions (Paris, France, 1-2 September) <<http://www.issa.int/Breves-et-evenements/Events/Seminaire-technique-sur-les-pensions>> (accessed on 16.09.2010).

ISSA「アメリカ地域のダイナミックな社会保障:社会の結束と組織の多様化」 ISSA. 2010. Dynamic social security for the Americas: Social cohesion and institutional diversity (Developments and Trends). Geneva, International Social Security Association.

ISSA「ヨーロッパ地域のダイナミックな社会保障:選択と責任」 ISSA. 2010. Dynamic social security for Europe: Choice and responsibility (Developments and Trends). Geneva, International Social Security Association.