

経済協力開発機構 (OECD) における年金改革論

山田 篤裕

■ 要約

OECDの年金改革論は、世界銀行やILOおよびISSAの議論の収斂点にある引退期の所得構成の多様化という議論の延長線上にある。OECDの議論の特徴は、就労期間と引退期間のバランスの再調整に重点がおかれていることにある。

年金数理的な公正性を強め、就労期間と引退期間のバランスを再調整することで、先進国が直面する人口学的圧力に対応することは十分可能である。そこでは、「活力ある高齢化」や「生涯教育」の概念が重要となる。単に引退期所得政策にとどまらない広範な政策が必要となってこよう。

また、今後、事前積立方式の確定拠出型の企業年金・個人年金の普及が予想されているが、私的年金に対する規制や監視、そして私的年金に対する税制優遇措置による税収減など新たに生じる政府の役割や負担もある。

継続就労者に対する年金数理的な公正性を強める一方で、もともと早期引退をせざるを得ない低稼得者や、労働市場にいる期間が短い集団に対する社会政策的配慮が、新しい経済的弱者を高齢者に生み出さないために必要である。

■ キーワード

経済協力開発機構 (OECD)、活力ある高齢化、引退期の所得構成の多様化、就労期間と引退期間のバランスの再調整

はじめに

本論文は、経済協力開発機構(以下、OECDと略す)における過去の年金改革論を整理・評価し、OECD内での最新の議論を紹介することを目的とする。OECD加盟国の個別の年金改革を紹介することより、OECDという組織における年金改革論を多角的に検討することに本稿は特に重点をおく。次の第一節でOECDの年金改革論における立場について、主にその組織的性格から明らかにする。この節では、他の国際機関との相違点や共通点が明らかにされる。第二節以降では、主要国首脳会議の動きとOECDの年金改革論が関連付けられ、OECDの年金改革に関する原則が生まれてきた背景が明らかにされる。第三節では、近年、より具体化されたOECDの年金改革論を紹介する。最後

に特に日本に対する政策インプリケーションが述べられる。

I 年金改革論におけるOECDの立場

(1) OECDの目的と予算

OECDは2000年のスロバキアの加盟をもって30カ国¹⁾が加盟する組織となった。市場経済を原則にするという点以外について、OECDは、われわれが持つ「先進国」のイメージよりも、実際にははるかに多様な国々が加盟する組織である。

OECDは、加盟国の政策研究を通じて、加盟国間の経済協力、自由貿易の推進、そして経済政策実施の経験を交換することで、経済発展に貢献することを目的としている。ごく単純化して言えば、OECDは、世界銀行やIMFと相違して、政策実行

機関ではなく研究機関である。

OECDは定期的に加盟国の経済およびその経済政策(社会保障政策を含む)について審査する。OECDには日本の一般会計予算に相当する予算(第一部予算)以外に、各国の任意拠出による予算(第二部予算)があり、柔軟に各国政府の政策関心に沿って、各国はOECDに研究を委託することが可能である。第一部予算についても、各国政府の代表が集う各種委員会で、次期に採用すべき研究課題が討議され、その優先順位が定められる。高齢化に伴う社会保障費用の増大から、各国の社会保障政策に対する関心は高く、近年社会保障政策を担当する部門は、特に高齢化に関する社会政策分野、障害者政策、医療政策分野を中心に人員が増強されている。そして、その人員増強を可能としている²⁾のが各国からの任意拠出金(第二部予算)である。

(2) OECDの組織・運営からみた年金改革論の形成

言うまでもなく、多くの(そして比較的古くからの)OECD加盟国では、独自の長い歴史が社会政策にはある。また、実際に年金が財政的破綻状態に陥った加盟国はこれまでにないので、従来の年金制度を直ちに廃止して再構築する必要性はない。さらに、OECDは経済協力と経済発展に関するアドバイザーあるいはOECD加盟国に議論の場を提供する「クラブ」であり、加盟国への融資を決定するような機関ではない。世界銀行はアドバイザー的な役割と同時に、融資の可否を決定する権限を持つ。したがって、具体的改革プログラムを「推進」するイニシアティブは強い。

また世界銀行の援助対象国(発展途上国)にとっては、世界銀行が提示する基準を満たすことは、すなわち自国経済が政策面について一定水準を満たしている、海外からの投資に値することの「保証」を示すことでもあると一般的に考えられている。さ

らに、実際に年金財政が破綻状態であった対象国においては、旧制度を直ちに廃止して再構築することは比較的容易³⁾であった。しかも積立方式での年金制度は、資本蓄積を通じて資本市場を発展させ、ひいては経済成長に寄与するという観点からすれば世界銀行の経済発展政策と合致していた。また、市場経済移行後に出生率の大幅な低下を経験している国が多く、これらの国々では将来の急速な高齢化が予想される。こうしたことから、世界銀行の提案を受け入れやすい経済的・人口学的土壌が既に援助対象国には存在していた。

以上の点で、世界銀行の発展途上国に対する年金改革におけるイニシアティブと、OECDの加盟国に対するイニシアティブとは決定的に異なる。近年、OECDは非加盟国ともさまざまな分野で対話を深めている。しかしながら、非加盟国の社会政策に関する分野へのコミットメントは相対的に弱いのが実情である。

また、OECDの年金改革論の立場を考えるとときに、その組織構成や報告書が公表される前の一連の手続きについても注目すべきであろう。OECDの組織は、機能の面から理事会・委員会と事務局の2つに分けて考えることができる。その関係は、国会と省庁にあたる。理事会は各国閣僚が運営する最高意思決定機関であり、その下に執行委員会をはじめとする各種委員会⁴⁾がある。社会政策に関する情報交換、政策分析およびその方向性に関する議論を行っているのは、雇用労働社会問題委員会である。

理事会の決定に沿って、この委員会に対して実務を分担し、作業を補佐する(より具体的に言えば各分野の政策について研究報告書を作成・提出する)のが、OECD事務局である。事務局のスタッフは、経済、統計、法律、社会政策等を専門とする社会科学の専門家(ほとんどが専門分野で修士号か博士号を取得し、かつ数年以上の研究活動あるいは実務経験がある)および各国の行政官⁵⁾に

よって構成されている。このことは、OECDの人的資源が相対的な多様性をもっていることを意味する。

事務局には、各種委員会がカバーする分野に応じて主に12の部局があるが、年金に関する分野を担当するのはその中の3局にまたがっている。主にマクロ経済や財政分野は経済総局が担当、社会政策分野については教育雇用労働社会問題局が担当、私的年金・保険分野については金融財政企業局が担当している。そして、先の委員会との関係から言えば、教育雇用労働社会問題局は、雇用労働社会問題委員会の下部機関としての位置付けにある。年金に関連する分析報告書は委員会に提出される前に、必ずこの3局に回覧され、各局の立場に齟齬を来さないようコメントを得て必要な修正が加えられる。つまり経済総局のマクロ経済や財政からの視点ばかりでなく、社会政策論の視点も同じ比重で重視されるのである。年金改革が論じられるときには、年金の財政的側面だけでなく、必ず社会政策的側面(例えば、私的年金にカバーされない女性や低所得層にいる高齢者への最低所得保障年金など)についても言及される。

さらに、各局では学識経験者や省庁からの専門家を招いて、各部局に回覧する前や委員会に提出する前の中間報告書の段階でコンサルテーションを得ている。こうした手続きの後、委員会で討議され、さらなるコメントを得た後に、必要な修正が加えられて初めて公表されるのがOECDの刊行物である。ちなみに会議はすべて原則非公開である。

こうした組織の構成、そして報告書が出るまでの手続きによって、報告書による政策提言は、かなりバランスの取れたものとなる。

また、各種委員会や専門家会合において、各国代表⁶⁾は自国が有利になるよう発言するインセンティブが働くので、こうした動きに対抗し得るのは国際比較可能なデータに基づいた徹底した実証分析に基づく報告か、あるいは各国が同意できる現

実的な施策(各種具体的規制)を提言する報告か、あるいは各国の主張を包括的に含む報告とならざるを得ない。

例えば、公的年金の代替において民間で運営される積み立て方式の確定拠出型年金が望ましいのかどうかといった価値判断は行われず、もし私的年金を導入するならばどのような規制が有効で、政策的にどのような側面に注意する必要があるのか、あるいは各国の経験に基づき何が有効な政策であったか、といった現実的アプローチによる報告書⁷⁾になる。つまり、データに基づかない教条主義的な意見は徹底的に排除される。このような特徴は、出版物を読む側からすると立場が明確でない印象を与えるかもしれない。

しかしながら、近年においてOECDは、少なくとも年金改革論においては、立場をかなり明確化させつつある。その契機となったのが、1998年に刊行された『高齢化社会における繁栄の維持(Maintaining Prosperity in an Ageing Society)』である。次項以降、各国国際機関における年金改革論と比較しつつ、そこで示された改革原則の特徴とその背景を概説する。

(3) その他の国際機関における年金改革論の収斂点とOECDの立場

OECDを含む各国国際機関における年金改革論の立場を比較した最近の秀逸なサーベイ論文として、QUEISSER(2000)が挙げられる。その中では、世界銀行、国際通貨基金(IMF: International Monetary Fund)、国際労働機関(ILO: International Labour Office)、国際社会保障協会(ISSA: International Social Security Association)の立場の相違とその収斂の方向性が手際よくまとめられている。

世界銀行とILO・ISSAの相違は、つまるところ、先進国において存在している賦課方式の公的所得比例年金を、果たして民営化された積立方式に移

行させるかどうかという点にある。世界銀行は一義的には発展途上国相手の組織にもかかわらず、また3つの柱の意義について述べるときに発展途上国の年金制度を念頭においているにもかかわらず、1994年に発表した *Averting the Old-age Crisis* の中では、先進諸国の賦課方式での所得比例公的年金についても、その改革方向性に言及⁸⁾した。しかし、QUEISSER (2000)によれば1994年当時のイデオロギー的対立の鮮明さに反して、両者の隔たりは近年近づきつつあり、実務レベルでは世界銀行も各国の実情に合わせて既存の公的年金制度を維持するケースがあることを指摘している。そして、賦課方式の公的年金だけでなく、他の方式の年金や所得保障を組み合わせるという点を積極的にしろ消極的にしろ認める点に、両者の収斂点はあると結論付けている。また、IMFやOECDは、世界銀行やILO・ISSAの立場と比較すると、はるかにその立場は柔軟であり、特定の改革プログラムを提示しないという立場をとっているが、基本的に引退期の多様な所得構成を支持するという方向性で一致していることが論文では指摘されている。

II 年金改革論をめぐるOECDとサミットとの関係

(1) OECDによる高齢化社会における7つの改革原則

多くの先進国では1970年代以降2度にわたるオイルショックによる経済成長鈍化の中で、政府の財政状況が悪化した上、人口の高齢化、世帯の構造変化、失業率の増大など、社会保障制度を取り巻く環境は大きく変化した。これを受けて、1980年にOECDでは、「1980年代の社会政策に関する会議」を開催し、社会保障に関する研究分析を進めることになった。組織的には、1983年末に社会政策部会が設置⁹⁾された。1985年11月には保健

医療および年金政策に関する日本・OECD合同ハイレベル専門家会議が東京で開催され、1988年にOECDで第1回の社会保障大臣会合が開催された。その後、1992年、1998年に、第2、第3回の社会保障大臣会合が開催されている。この1990年前後は、各国で人口の高齢化が将来的な公的年金制度の持続可能性の問題として把握されていく時期¹⁰⁾にあたる。

このようにOECDの年金改革に関する取り組みはそれほど早くはないが、すでに1980年代から、公的年金制度の人口学的圧力に対する持続可能性についていくつかの報告書を出している(例えば、OECD, 1988aおよび1988bなど)。とはいえ、OECDの立場は、世界銀行やILOと比較してそれほど具体的でなかった。こうした流れの中で、OECDが、加盟国間で共有できる、従来と比較して明確な形での改革の指針を打ち出したのが、1998年のOECD閣僚理事会に提出された報告書『高齢化社会における繁栄の維持』であった。この報告書は、OECD事務局内でも特に部局横断的に作成されたもので、「高齢化プロジェクト」と呼ばれる一連の分析の第1フェーズである。

この報告書は年金だけではなく、医療や介護などの分野についても総合的に政策提言を行っている。その中で、特に引退期の所得構成を必ず改革しなければならない旨、提言されている。関係箇所を引用する¹¹⁾と以下の通りである。

- 高齢期の収入を確保する際、公的年金、私的年金、就労収入、資産など、高齢者に入手可能なすべての資源を考慮するべきである。
- 現行の公的年金制度は、高齢者が妥当な生活水準を維持することを可能としており、しばらくの間は多くの引退者にとって主要な所得源であり続けるだろう。
- しかしながら、その他の所得源もますます重要な役割を果たさざるを得なくなるかもしれない。これは、負担を各世代に分担させ、引

退期における個人が多様な所得源にリスクを分散できるようにするためである。

- こうした改革は、中・高所得者が公的年金を補完することにつながりそうである。そこで、企業年金制度を含めた、私的年金基金の設立・運営のための確固たる規制の枠組みをつくることが重要となる。

また、この報告書において、OECDは改革の指針となる、以下の包括的な7つの原則¹²⁾を示した。

1. 公的年金制度、税制や社会的移転プログラムは、早期引退を促進してしまう金銭的誘因や、長期就業が損となるような金銭的誘因を取り除くように改革されるべきである。
2. より多くの就業機会が高齢者に与えられ、かつ、そうした就業機会を得るに必要な技能を高齢者が身につけることを可能とする諸々の改革が必要である。
3. 財政再建を真剣に進め、公的債務を軽減すべきである。この中には公的年金給付水準の段階的引き下げや、保険料率の先行引き上げなどの措置が含まれよう。
4. 引退期の所得は、税を含む社会移転、積立方式、個人貯蓄や就労収入の組み合わせによって確保されるべきである。その目的は、リスクを分散させ、負担を世代間でバランスよく分担し、個人がより柔軟に個々の引退時期を決定できるようにすることにある。
5. 医療保険や長期介護においては、費用対効果の点にさらに焦点が当てられるべきである。医療支出と医学研究は、身体的に弱って介助を必要とする状態を短縮させる方向にいつそう向けられるべきであり、そうした状態の高齢者に介護・ケアが提供されるように明確な政策が策定されるべきである。
6. 事前積み立ての「基金方式」年金制度の設立は、今日の金融市場に合致した効果的な規制の枠組みを確立するなど、金融市場のインフラの整

備と並行して行われるべきである。

7. 高齢化問題に関するこうした諸々の改革を今後整合的に進めていくためにも、また、改革が実行されるか十分に見守り、改革に対する国民の理解と支持を強化していくためにも、国家レベルで改革のための戦略的な枠組みが直ちに策定されなければならない。

この中の第4原則が、引退期における多様な所得源について示している個所である。そして所得源の中に「就労収入」を含んでいる点が、少なくとも報告書発表当時、他の国際機関と比較し、特徴的¹³⁾であると言えた。しかしながら、元来、年金の役割は老齢により「就労できなくなった事故」に対する保障であることを考慮すると、一見、「引退期」の所得に「就労」収入を含むことは矛盾をはらむ印象を持たれるかも知れない。しかしながら、こうした背景には、OECD加盟国において全般的な早期引退傾向が過去にあり、年金受給開始年齢以前に、公的年金以外の社会移転給付を受けて引退している者が多い実態があることが挙げられる。

第4原則と関連して、特に第1原則と第2原則は、引退年齢と高齢者の就労機会に関するものである。これは、近年主要国首脳会議やOECDでの議論を通じて培われてきた、後述する「活力ある高齢化(Active Ageing)」の考え方を色濃く反映している。

(2) OECDの年金改革論と主要国首脳会議での議論の流れ

こうした流れは主要国首脳会議(サミット)¹⁴⁾などの政治レベルの動きに沿っている。なお、サミットのコミュニケで、特定分野についての研究や条約案作成についてOECDに直接指示(Mandate)を下したり、OECDから提出された報告書についてコメントが出されたりすることがよくある。OECD事務局サイドからも、サミットの際には事務局長名でレターを出して、研究の進捗状況などについて

報告し、その存在をアピールしている。

1995年の第21回サミット(ハリファクス)のコミュニケでは、「高齢者の公的年金および社会保障制度の持続可能性を確保する措置をとらなければならない」と指摘する一方で、「民間部門の年金資金の利用可能性を確保することにも同様の関心を向ける必要がある」と述べられている。

1996年の第22回サミット(リヨン)において、当時の橋本内閣総理大臣は「世界福祉構想(Caring World)」を提唱した。これは、「公衆衛生、医療保険・年金などを含む広義の社会保障政策について、先進国のみならず、発展途上国も含め、互いの知識と経験を共有することにより、各国の改革プロセスに寄与する」ことを目指すという構想である。その中で、特に先進国を念頭においた具体的事業の一環として、「OECD加盟国が自国の社会保障政策の現状、問題点等に関する報告書を作成し、98年6月の第3回OECD社会保障担当大臣会議において、本報告書に基づき社会保障分野における経験と知識を共有すること」が提案された。とりわけ、橋本首相の基調演説の中では「(社会保障制度の)基本理念を実現していくために、公的部門と民間部門の役割を適切に組み合わせることが重要である」旨が述べられている¹⁵⁾。

そして1997年の第23回サミット(デンバー)のコミュニケにおいて、「活力ある高齢化」の促進が打ち出された。そのコミュニケによれば、「活力ある高齢化」とは「かなりの高齢にいたるまで、就労を継続するあるいは社会的に生産的な活動を継続する多くの高齢者の意思と能力を奨励する」¹⁶⁾ことである。

1990年代まで、欧州においては、若年長期失業者対策を念頭に早期引退を受容する傾向・政策があったが、人口学的な高齢化の圧力に加えて、55～64歳層における労働力率の低下は、既に多くの国において生産性上昇や女性の就労率の上昇によっても緩和できないほど、深刻になる見通

しとなった。「活力ある高齢化」の概念に先進諸国が同意¹⁷⁾したのは、こうした背景があったためである。柔軟な就労から引退への移行は、この「活力ある高齢化」の一例である。そして、OECDでも就労から引退への移行についてOECD(1995a)およびその各国別の報告書としてのOECD(1995b)で分析を既に行っている。

1997年の第23回サミット(デンバー)のコミュニケでは、さらに「われわれは、年金、医療および介護制度を維持・強化するために、われわれの政策および制度がいかに「活力ある高齢化」を推進でき、いかに構造改革を進められるかについて相互に学び合うことが重要であるとの点で意見が一致した。われわれの政府は、OECDにおいて、または他の国際機関とともに、情報交換や一国の枠を越えた調査を通じて「活力ある高齢化」を促進するために協力していく」ことがうたわれた。また、高齢になっても継続就労できるようにする方法として、「生涯学習」¹⁸⁾の機会を最大化を含む人的資本への投資なども提案された。特にOECDに対して、「われわれの知識が欠けている部分を明らかにし、国際比較を可能にするデータを作成し、21世紀に向けて高齢化問題に取り組む能力を強化する」ようマンデートが出された。これを受けて、以降、OECDでは高齢化問題にかかわるさまざまなプロジェクトがさらに発展的に進められていくことになった。

また、2000年にトリノで開催されたG8労働大臣会合¹⁹⁾では、トリノ憲章「活力ある高齢化に向けて」が出された。「高齢者は社会の資産である」という一文から始まるこの憲章では、サミットやOECDで形成された「活力ある高齢化」に関する合意が反映されている。

このように一連のサミットでの動きを追うと、引退期所得構成の多様化およびそれに関連した就労期間と引退期間のバランスの再調整という方向性に関して、主要先進国間の合意形成とOECDにおける年金改革論とが連動していることが分かる。

III 年金改革論に関する OECD の最近の動き

(1) 世界福祉構想における年金改革論

OECD では当時の橋本首相が提案した「世界福祉構想」を受けて、加盟国の公的年金政策を含めた社会政策を比較検討する作業が行われた。これらの成果物としては、共通の質問票に基づく各国の社会保障の個別制度についての回答をまとめた KALISCH, et al. (1998) や特に近年の年金改革動向をまとめた KALISCH and AMAN (1998) などが挙げられる。また、リヨン・サミットで提案された第3回社会保障大臣会合が 1998 年に OECD で開催され、「世界福祉構想」と同名の *A Caring World: The New Policy Agenda* (OECD, 1999) が発表された。この報告書では、引退期の所得について割かれている部分は少ないが、特定世帯および世代間の再分配問題と絡み、年金改革を進める上での重要な主張²⁰⁾ がなされている。まとめると以下ようになる。

- いくつかの OECD 加盟国では「普遍主義」モデルとして特徴付けられるような社会保障があるが、中所得階層から政治的な支持を集める一方で、そうした社会保障は再分配機能を弱めている。
- 公的移転は必要な状況におかれているかどうかにかかわらず、高齢者が有利になる傾向がある。
- 数十年前と比較して、高齢者が低所得に陥る危険性が少なくなった一方で、就労世代、とりわけ若年者を世帯主にする世帯やひとり親世帯では市場所得（就労収入や資産収入等）の分配状況は悪化している。
- いくつかの加盟国では、低所得層に落ち込む高齢者は少なくなったとはいえ、まだ顕著に残っている。それ故、公的年金の給付水準を全般的に下げることがいつも求められてわけではないかもしれない。
- しかし、とりわけ子どもを持つ世帯において高まるニードに対して、富裕な高齢者からの資源

を再集中させることが必要な場合がある。

近年の OECD の所得分配に関する国際比較分析でも、就労世代と高齢者の所得分配や低所得者層の厚みを比較して、就労世代において、ひとり親や若年者の経済的地位が相対的に過去数十年間にわたり悪化していること (FÖRSTER and PELLIZZARI, 2000) や女性が世帯主となっているひとり親世帯が低所得状態にいる期間がとりわけ長いこと (ANTOLÍN, et al., 1999) が明らかにされており、上記の主張を補強している。

(2) 高齢化プロジェクト(第2フェーズ)における年金改革論

フォローアップ研究の一環として、高齢化プロジェクトの第1フェーズであった『高齢化における繁栄の維持』において示された改革の指針とすべき7つの原則について、どのような改革が行われているのかについて、1999年の春に各国に質問票が配布された。これをまとめた高齢化プロジェクト第2フェーズの報告書が、『高齢化社会のための改革 (*Reforms for an Ageing Society*)』(OECD, 2000) である。この報告書では、7つの各原則に沿ってどのような改革が行われているのかという各国の回答結果をまとめるばかりでなく、引退過程、就労者と高齢者の生活時間の配分、いくつかのシナリオに基づく将来の就労人口推計などの実証分析が行われた。特に高齢者の生活時間配分の分析では、高齢者の大部分が就労に充てていた時間をテレビ視聴などの「受動的活動」に充てていることが示されており、ある意味で、賦課方式の公的年金により膨大な額の所得移転を就労世代から行うことに関しての象徴的意味付けを行っている。

この報告書で示された最も重要な結論は、人口の高齢化という傾向は政策では制御できないが、適切な政策を組み合わせれば政府は高齢化社会によってもたらされる問題に十分対応できるということである。

具体的な改革はOECD加盟国ごとに異なるが、改革の方向性は次の4つに集約される。すなわち、①パラメトリックな改革(年金給付算定式のパラメータ調整)、②年金受給開始年齢または最低加入年数の引き上げ、③私的年金の役割を追加的役割から補完的役割に徐々に転換、④高年齢者雇用の可能性を高める政策(再訓練制度、年齢差別禁止や配置転換の柔軟化など)などである。

この第2フェーズの分析と並行して、『高齢化社会のための改革』で使用されたデータ以外にも、OECDでは、引退期所得政策にかかわる、あらゆる種類の国際比較可能なデータが主要国首脳会議のマンデートに従って収集された。それには、世論調査、家計調査、現行の年金制度と税制にかかわる所得階層ごとの代替率のシミュレーション、実質的な引退年齢の動き等のデータが含まれる。これらのデータに基づく分析が、2001年11月に刊行された年金改革に関するOECDの最新報告書『高齢化と所得：OECD9カ国における所得源および引退(Ageing and Income: Financial Resources and Retirement in 9 OECD Countries)』である。なお、筆者はこの報告書において各国における高齢者の所得構成の変遷、所得水準の改善、所得分配状況の変化についての分析²¹⁾を主に担当した。

(3) 最新報告書『高齢化と所得』における年金改革論

この『高齢化と所得』は、これまでのOECDにおける国際比較研究の一つの到達点である。このプロジェクトは、日本を中心としたプロジェクト参加国の任意拠出金で賄われており、また日本のデータがこうした包括的な形で国際比較分析されるのは初めてのことである。

その最新報告書『高齢化と所得』では、OECDは7つの原則よりもさらに踏み込み、各国ごとに政策提言をするまでその立場を明確化している。この報告書は、OECD加盟全30カ国ではなく、9カ

国を対象としている。9カ国は、日本を含め、欧州、北米、スカンジナビアをバランスよくカバーしている。具体的には、カナダ、フィンランド、ドイツ、イタリア、日本、オランダ、スウェーデン、イギリス、アメリカ(アルファベット順)である。

『高齢者の所得』で、OECDは3つの問題があることを指摘し、その各々について改革の方向性を述べている。その3つの問題とは、①就労期間と引退期間のバランスの再調整(引退期の所得保障給付の受給を遅らせる)、②異なる引退期の所得要素の組み合わせ、③今日の高齢者の経済的地位の維持および経済的弱者への対策、である。

① 就労期間と引退期間のバランスの再調整

早期引退に関する実証分析で示されたのは、過去10年間で、ほぼ早期引退傾向が止まったということである。止まったというだけでは不十分であるが、シミュレーションによれば、ほんのわずかの実質的引退年齢の上昇が、人口の高齢化による労働人口の減少の影響を打ち消す。就労を高齢になっても継続するかどうかについて、世論調査の国際比較分析によれば雇用主・政府・雇用の三者ともに賛成していることが明らかになった。しかし、実際に高齢になって就労継続している者は少ない。これは公的あるいは私的な早期引退給付(障害給付、失業給付、年金数理的に継続就労が損になるような給付)が労使双方にとって都合の良いものとなっているからである。したがって、各国の個別の事情に配慮した上で、継続就労した人にとって年金給付が不利とならない年金数理的に公正な仕組み、そして他の給付が早期引退をファイナンスする年金の代替給付とならないような措置、さらに将来的には企業年金や個人年金についても受給開始年齢を規制する可能性など、総合的政策を考える必要がある。

しかし、こうした年金数理的に公正な改革を押し進めたとしても、低稼得者層を対象とした定額

年金や最低所得保障年金、また公的扶助からもたらされる早期引退へのインセンティブを除くのは難しい。公的扶助水準以上の年金が受給可能な場合のみ早期引退を認めるという政策をとっている国もあるが、もともと早期引退をする集団は肉体的にきつい仕事に就いていることや、高齢期において就業機会が少ないこと、高所得層と比較して寿命が短いことを考えれば、引退年齢を引き上げようとする政策は公平性についての問題を生じる。

また、これまで高齢者の労働供給のみ注目されてきたが、今後は高齢者の労働需要側にも焦点を当てた分析が行われるべきである。つまり、年金改革やその他の改革が進み、高齢者の早期引退傾向が逆転したとしても、高齢者に対する労働需要が増大しなければ、新たな社会政策上の問題を引き起こすので、労働需要側の分析は急務²²⁾である。

② 異なる引退期の所得要素の組み合わせ

人口学的リスクと資本市場における収益率変動のリスクのバランス、そして世代間負担のバランスのために、いくつかの国では公的年金の事前積み立て部分を増やそうとしている。しかしながら、9カ国中において最も有力な政策は、私的部門(例えば企業年金や個人年金)での事前の基金積み立てを推進することである。

9カ国中、ほとんどの国において、個人年金よりも企業年金に加入している人の割合は高い。それでも、企業年金に加入しているのは労働者の半分未満である。その例外である国では、労働協約による企業年金を労働者の多くに拡張することで、企業年金の加入を法定あるいは半強制している。

公的年金を私的年金で代替するということは、年金における政府の役割が今後減っていくことを意味しない。逆に、イギリスにおけるマクスウェル事件に象徴されるように、むしろ政府の役割は私的年金制度の規制と監督という点で増大し

ていくことについて政策担当者の注意を喚起する必要がある。

個人年金に関して言えば、その管理・運営、そしてさらに給付段階で費用がかかるので、個人の給付額を実質的に減少させる。こうした費用を減らすには、個人年金の運営を中央集権化するか職域レベルで行うことで対応できることが9カ国における経験から明らかになっている。また、私的年金に加入するよう、税制上の優遇措置を通じての動機付けが必要であったという国々の経験からすれば、私的年金は税収減という点でも、政府の負担がある。

③ 高齢者の経済的地位の維持および経済的弱者への対策

家計調査を用いた国際比較分析の結果、明らかになったことは、公的年金の可処分所得に占める割合は各国ごとに大きく異なるにもかかわらず、また高齢者の可処分所得の就労世代の可処分所得に対する割合は1970年代あるいは1980年代半ばにおいては大きな格差が9カ国間で見出されたにもかかわらず、過去数十年間にわたりその差が縮まったことである。1990年代半ばにおいてその比率は約8割以上と、9カ国でほぼ同水準²³⁾となった。高齢人口の所得構成比は平均でみると過去十年間で大きく変わった。しかし、日本を除く8カ国では、高齢人口における低所得者層の所得構成については、ほとんど変化がなく、その9割近くが社会移転で賄われている²⁴⁾。所得構成が多様化しているのは、主に高所得層に限られている。しかし、既に予定あるいは実施された改革によって、こうした引退期における所得構成は、中高所得者層を中心に、将来的に確定拠出型の私的年金や就労収入が公的年金あるいは職域年金を代替する形で大きく多様化していこう。

こうした変化、そして年金数理的な公正性をより重視した年金制度は、拠出期間が短かった労働

者、長期失業者などの特定グループに低所得に落ち込むリスクをもたらす。つまり、確定拠出年金偏重の制度は、新しい経済的弱者を高齢者の間に生み出す問題がある。

こうした新しい経済的弱者に限らなくても、9カ国においてはいまだ単身高齢女性が低所得に落ち込むリスクが高い。多くの国は、女性の就労率が既にながら上っており、将来的に女性自身が自分の年金権を持つことや、低所得層を標的とする給付によって解決すると考えている。政策的な関心は、一時的あるいは永続的に労働市場外にしようとも、女性が年金権を持つことを助ける政策や育児期間中の拠出算定を改善することに向けられるべきであろう。

結びにかえて

—日本への政策インプリケーション

本稿ではOECD加盟国の個別の年金改革動向を紹介することよりも、むしろOECDにおける年金改革論を多角的に検討することに重点をおいた。

その結果、明らかになったOECDの年金改革論の特徴は、他の国際機関と比較するとより幅広い議論、すなわち、財政上の問題だけではなく、社会政策的な側面、労働経済学的な側面、金融市場の整備・規制に関する側面などから形成されていることにある。特に年金を含む引退期所得に関する議論に絞ると、単に人口の高齢化ばかりでなく早期引退傾向への懸念がその年金改革論の根底にある。そして、その懸念への回答として、「活力ある高齢化」という概念が改革に重要であるということが国際的に合意され、このキーワードが近年主要国首脳会議の場やOECDの報告書の中で頻繁に使用されるようになった道筋も示した。OECDの年金改革論は、世界銀行やILO・ISSAが提唱する引退期の多様な所得構成という議論のさらなる延長線上にある。

引退期所得の構成は、国ごとに、さらに同じ国でも所得階層ごとに異なる。特に最新報告書の分析対象となった日本を含む先進9カ国においては、過去の引退期所得政策が高齢者の適正な所得水準を保障するという目標達成をしているからこそ、改革に関してデレンマに直面するであろう。年金改革には、異なる所得要素間の複雑なバランスにも留意する必要がある。

さらに「活力ある高齢化」を推進するためには、高齢者を対象とした政策だけでは不十分であり、人々の生活の継続性に注目しつつ、伝統的な教育・就労・引退といった人生の三区区分を見直すことや、「生涯学習」の重要性を鑑み、引退期所得政策は単に高齢者のみにとどまらない広範な視野が必要となってこよう。

特に、日本について言えば、高齢者の高い就労率、特に就労している年金受給者の割合が高いことから示されるように、「活力ある高齢化」を具現している。一方で、低所得者層については、高齢化に伴う社会保障費用の増大について、各国の精緻なモデルを利用して推計した分析²⁵⁾においても、日本は各国と比較してそれほど社会保障費(対GDP比)が上昇するわけではない。したがって、急速に就労所得の比率が落ち込みつつある低所得者層の所得保障についての社会政策的な配慮が十分に行われ、さらに早期引退の傾向を今後とも防ぐことができるのならば、先進諸国と比較して急激な高齢化について悲観する必要性はない。

とはいえ、近年の経済状況下では、日本において私的年金への代替をすすめることは難しい。また、三世代家族の急速な減少や、9カ国中唯一観察される近年の早期引退傾向(それでも他の8カ国と比較して引退年齢は遅いのだが)などを考慮すると、引退期所得水準を維持していく政策は今後とも求められる。

さらに、より精度の高い国際比較用のデータを開発することも重要である。9カ国に共通の問題

として、私的年金・保険についての詳細な項目がある総合的な統計調査はない。あったとしても労働者を対象とした調査に限られている。また、日本について言えば、全国レベルで就労・高齢両世代の人口をカバーするパネル調査がない。こうした統計を新たに整備するには、莫大な給付費総額と比して微々たる費用しか必要でないことを考えれば、そしてそこから得られる政策インプリケーションの豊富さを考えれば、早急な対応が望まれる。さらに、9カ国中、日本においてのみ存在しない、社会保障制度や税制が所得分配に与える長期的な影響を評価する際に必要なマイクロシミュレーションモデルの開発も急務である。

献辞 OECDの最新報告書(OECD, 2000や2001)に所収したデータに関しては、プロジェクト開始時点において国際比較可能な形での日本データが存在しなかった。そのため、旧厚生省の新井信義氏、笹沼浩二氏、国立社会保障・人口問題研究所の小島克久氏、白波瀬佐和子女史、増田雅暢氏にデータ提供に関して多大なるご尽力を頂いた。心より感謝し、ここに記する次第である。

また私がOECD事務局でプロジェクトに携わっている最中に惜しみないご助力を頂いていた日本政府代表部の池田宏司一等書記官がご子息と共にお亡くなりになるという極めて痛ましい事件があった。ご冥福を祈りつつ、拙稿を彼らに捧げたい。

注

- 1) 加盟30カ国は以下の通り。1961年設立当初の原加盟国は20カ国あり、オーストリア、ベルギー、カナダ、デンマーク、フランス、ドイツ、ギリシャ、アイスランド、アイルランド、イタリア、ルクセンブルグ、オランダ、ノルウェー、ポルトガル、スペイン、スウェーデン、スイス、トルコ、イギリス、アメリカ。その後、日本(1964年)、フィンランド(1969年)、オーストラリア(1971年)、ニュージーランド(1973年)、メキシコ(1994年)、チェコ(1995年)、ハンガリー、ポーランド、韓国(1996年)、スロバキア(2000年)が加盟した。
- 2) こうした人員増強は、契約期間が決まっている、いわ

- ゆる「プロジェクト・ポスト」の増設によって行われる。
- 3) 旧制度を直ちに廃止するかどうかは、何も年金の財政状態にのみ依存するわけではない。東欧諸国(移行経済国)において、旧制度を残しつつ新しい制度を導入するのか、あるいは一気に新しい制度を導入するのかについての決定要因を政治経済学的に分析したMÜLLER(2001)によれば、この決定要因には、財政収支状態に依存する財務省の発言権の強さや、さらにチリ型のような急進的な導入を行うと「開発途上国」であるというスティグマを捺されることへの配慮なども含まれている。
 - 4) 各種委員会は、経済政策から情報通信コンピュータ政策まで各分野にわたり、30を超える。
 - 5) OECD事務局の日本人スタッフは60人ほどを数える。その6割強は各省庁出身者である。
 - 6) 各国政府は、OECDに対する大使館として「代表部」を常駐させ、各種委員会に派遣しており、必要があれば本国の省庁から専門家を委員会に送り込み、討議に参加させる。
 - 7) 例えば、OECDが2000年以降刊行している、*Private Pension Series*を参照のこと。
 - 8) 世界銀行が先進諸国に対して推奨する改革の方向性あるいはその選択肢については、World Bank(1994), pp.21-22にまとめられている。ただし、「大きな公的な柱」を持つ経済として、正確には、OECD加盟国以外に、東欧とラテン・アメリカ諸国が含まれている。
 - 9) 厚生白書(昭和61年版), pp.60-61。
 - 10) 例えば、日本においては、1990年は「1.57ショック」の年であり、これを契機に政府は長期的な出生率低下への懸念を強め、その後具体的な政策指針を取りまとめていく時期にあたる(阿藤, 2000, p.195)。
 - 11) OECD(1998), pp.13-14。
 - 12) OECD(1998), pp.18-19。
 - 13) もちろん言うまでもなく、これは国際機関の間でみた特徴であり、OECD独自のアイデアというわけではない。例えば、1990年代に「就労収入」を高齢者の所得の「第4の柱」と位置付けて、精力的に特集を数回組んだ雑誌として、*Geneva Papers on Risk and Insurance*が挙げられるであろう。直近では、第26巻4号(2001年10月)に特集を組んでいる。
 - 14) なお、以下適宜引用しているサミットのコミュニケの内容は以下のサイトから入手可能である：www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit
 - 15) 厚生白書(平成9年版), p.249, II.12-14。
 - 16) 「活力ある高齢化」の概念についてのより詳細な解説については、OECD(2000), pp.126-127を参照されたい。
 - 17) なお、「活力ある高齢化」という語が出てくるまでには、「生産的な高齢化(Productive Ageing)」という

- キーワードも候補に挙がっていたのだが、「高齢者を是が非でも働かせる」という印象を与えかねないことから、最終的にこうした語が採用されることになった。
- 18) 1999年の第25回主要国首脳会議におけるケルン憲章「生涯学習の目的と希望」では、「適切な公的なあるいは雇用者からの支援を受け、家庭のニーズにかなない、また、生涯を通じて技能の再修得の身近な機会を提供する成人にとっての技能の習得。これには、高度な職場での学習制度や自己啓発学習に必要な技能を備えさせることが含まれるべき」ことがうたわれている。
 - 19) G8の雇用・産業担当大臣による神戸雇用会議(1997年)においても「活力ある高齢化」が取り上げられている。
 - 20) OECD(1999), pp.77-79.
 - 21) より詳細な分析については、バックグラウンドペーパー、YAMADA(2001)とYAMADA and CASEY(2001)を参照されたい。
 - 22) 高齢者の労働市場に関するテーマ研究プロジェクトも教育雇用労働社会問題局において、今年から開始された。特に高齢者への労働需要に関する分析が従来の研究と比較して特徴的である。
 - 23) 所得階層ごとに分析しても、ほぼ8割以上の水準に達している。しかしながら国によって、低所得者層の可処分所得の割合が8割を大きく超えるかどうかについては相違がある。また、イギリスにおいては、高齢人口の可処分所得の就労人口の可処分所得に対する割合はやや低く、7割ほどである。
 - 24) 日本では、同居率の高さや高齢者の就労率の高さを反映して、低所得層においても就労収入の可処分所得に占める割合が高い。
 - 25) 老齢年金への支出は2000年現在、GDP比で7.9%であるが、最も支出が大きくなる年でもわずか1.0%しか増大しない。医療・介護支出等を含めた高齢者関連支出についても、13.7%からピーク時に16.7%と、わずか3.0%しか増大しない。より詳細な分析結果や各国共通の仮定のおき方については、DANG, et al.(2001)を参照されたい。

参考文献

- 阿萬哲也 1999 「OECD諸国における年金改革の動向」『海外社会保障研究』第126号: 2-10
- 阿藤誠 2000 『現代人口学: 少子高齢社会の基礎知識』日本評論社
- ANTOLÍN, Pablo, Thai-Thanh DANG, and Howard OXLEY. 1999. "Poverty Dynamics in Four OECD

- Countries." *OECD Economics Department Working Papers*, No.212. Paris.
- DANG, Thai-Thanh, Pablo ANTOLÍN, and Howard OXLEY. 2001. "Fiscal Implications of Ageing: Projections of Age-related Spending." *OECD Economics Department Working Papers*, No.305. Paris.
- FÖRSTER, Michael, and Michele PELLIZZARI. 2000. "Trends and Driving Factors in Income Distribution and Poverty in the OECD Area." *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, No.42. Paris.
- KALISCH, David W., and Tetsuya AMAN. 1998. *Retirement Income Systems: The Reform Process Across OECD Countries*. OECD.
- MÜLLER, Kathalina. 2001. "The Political Economy of Pension Reform in Eastern Europe." *International Social Security Review*, 2-3/2001, Vol. 54: 57-80.
- OECD. 1988a. *Reforming Public Pension*. Paris.
- OECD. 1988b. *Ageing Populations: Social Policy Implications*. Paris.
- OECD. 1995a. *Transition from Work to Retirement*. Paris.
- OECD. 1995b. *Labour Market and Older Workers*. Paris.
- OECD 1998. *Maintaining Prosperity in an Ageing Society*. Paris.
- OECD. 1999. *A Caring World: The New Policy Agenda*. Paris.
- OECD 2000. *Reforms for an Ageing Society*. Paris.
- OECD 2001. *Ageing and Income: Financial Resources and Retirement in 9 OECD Countries*. Paris.
- QUEISSER, Monika. 2000. "Pension Reform and International Organisations: From Conflict to Convergence." *International Social Security Review*, 2/2000, Vol. 53: 31-45.
- WORLD BANK. 1995. *Averting the Old-age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Oxford: Oxford University Press.
- YAMADA, Atsuhiko. 2001. "The Evolving Retirement Income Package: Trends in Adequacy and Equality in 9 OECD Countries." OECD. <<http://www.oecd.org>>. 'Ageing Society'の項目をたどり入手可能 (forthcoming).
- YAMADA, Atsuhiko, and Bernard H. CASEY. 2001. "Getting Older, Getting Poorer?: A Study of the Earnings, Pensions, Assets and Living Arrangements of Older People in 9 Countries." OECD. <<http://www.oecd.org>>. 'Ageing Society'の項目をたどり入手可能 (forthcoming).
- (やまだ・あつひろ
前経済協力開発機構(OECD) 社会政策課エコノミスト)