

# OECD諸国における年金の 支給開始年齢について

尾形 裕也

厚生省大臣官房政策課

## 1. はじめに

公的年金制度の改革をめぐる議論は、日本を含むOECD諸国において、社会保障制度全体の見直しの気運の中でますます盛んになってきている。その中で支給開始年齢は、年金の給付水準の問題とならんで、重要な論点の一つであると思われる<sup>1)</sup>。先頃米国においては25年間(2003年~2027年の間)に支給開始年齢を2歳引き上げる法案が成立したと伝えられる一方で、フランスにおいては、従来の支給開始年齢(65歳でフルペンション)を5歳引き上げる措置が発効している。日本においても周知のように、臨時行政調査会の答申<sup>2)</sup>、社会保障長期展望懇談会の提言等<sup>3)</sup>において、年金の支給開始年齢の問題について言及されてきているところである。

本稿は、OECD諸国における支給開始年齢をめぐる最近の動向について、簡単なスケッチを試みることをその目的としている。本稿は、筆者がOECD事務局勤務中に執筆した英文の報告書を基礎に加筆修正したものであるが、本稿の内容は(事実関係の記述及び意見に関わる部分を含めて)

全く筆者の個人的な責任に属するものであることをはじめに断っておきたい。

注1) 「1960年代以降、OECD加盟諸国は、引退年齢を弾力化する様々な措置をとってきた。そして、いくつかの老齢年金制度は、それによって制度改正が行われてきている。……(最近の専門家会議における)議論は、加盟諸国がこうした問題に関心をもっていること、特に引退年齢に関するより広範な個人の選択の可能性及び勤労生活から非勤労生活(non-working life)への転換の問題について関心をもっていることを示している。」(OECD, Old Age Pension Schemes, Paris, 1977)

注2) 「将来の一元化を展望しながら、給付体系、給付条件等について、制度間の不均衡の解消、各制度ごとの合理化、制度をまたがる併給調整等を進めるとともに、給付水準の適正化、高齢者雇用の動向を勘案した支給開始年齢の引上げと弾力化、保険料の引上げ等により、制度運営の安定化を図る。」(「臨調基本提言—臨時行政調査会第3次答申」p29 昭和57年7月)

注3) 「……支給開始年齢の引上げについては、定年の延長等高齢者雇用の実態に応じて高齢者の生活の不安を招くことのないよう、雇用と年金の有機的連携を確保するとともに、被用者年金制度間の斉合性にも配慮しながら、計画的、段階的に引上げを図っていく方向で検討することが肝要である。」(社会保障長期展望懇談会「社会保障の将来展望について(提言)」昭和57年7月)

## 2 OECD諸国における支給開始年齢の動向

表2-1及び表2-2に、日本及びいくつかのOECD加盟諸国における公的年金の支給開始年齢の過去の動向について示した。これを見ると、次のようないくつかの特色が見られるように思われる。

まず第一に、日本の公的年金制度の支給開始年齢は、一貫して「引上げ基調」にある。制度発足以来支給開始年齢が不変なのは、国民年金及び厚生年金における女子被保険者のケースだけであり、他はいずれも5歳の引上げを経験している。このことは、「引下げ基調」が一般的な他のOECD諸国とは著しい対照を示しているように見える。

第二に、こうした過去の「引上げ基調」にもかかわらず、現在日本の公的年金制度における支給開始年齢は、諸外国に比べて相対的に低い水準に留まっている。表2-3は、OECD諸国における現行の公的

年金制度の支給開始年齢を示したものであるが、これによれば、たとえばわが国の代表的なサラリーマンの年金制度である厚生年金の場合、男子被保険者の支給開始年齢60歳は、他のOECD諸国24か国のうち20か国よりも低いものとなっていることがわかる。3か国(イタリー、ニュージーランド、ユーゴスラヴィア)が同じ60歳であり、わずかにトルコのみがこれより低い支給開始年齢(55歳)となっているにすぎない。女子被保険者(55歳)を例にとれば、同様に21か国がより高い支給開始年齢をもっており、2か国(イタリー、ユーゴスラヴィア)が同等、そしてこれより低いのは、再びトルコ1か国(50歳)にすぎない。

第三に、日本の公的年金制度においては、支給開始年齢引上げへ向う継続的な趨勢が依然として存在するように見える。

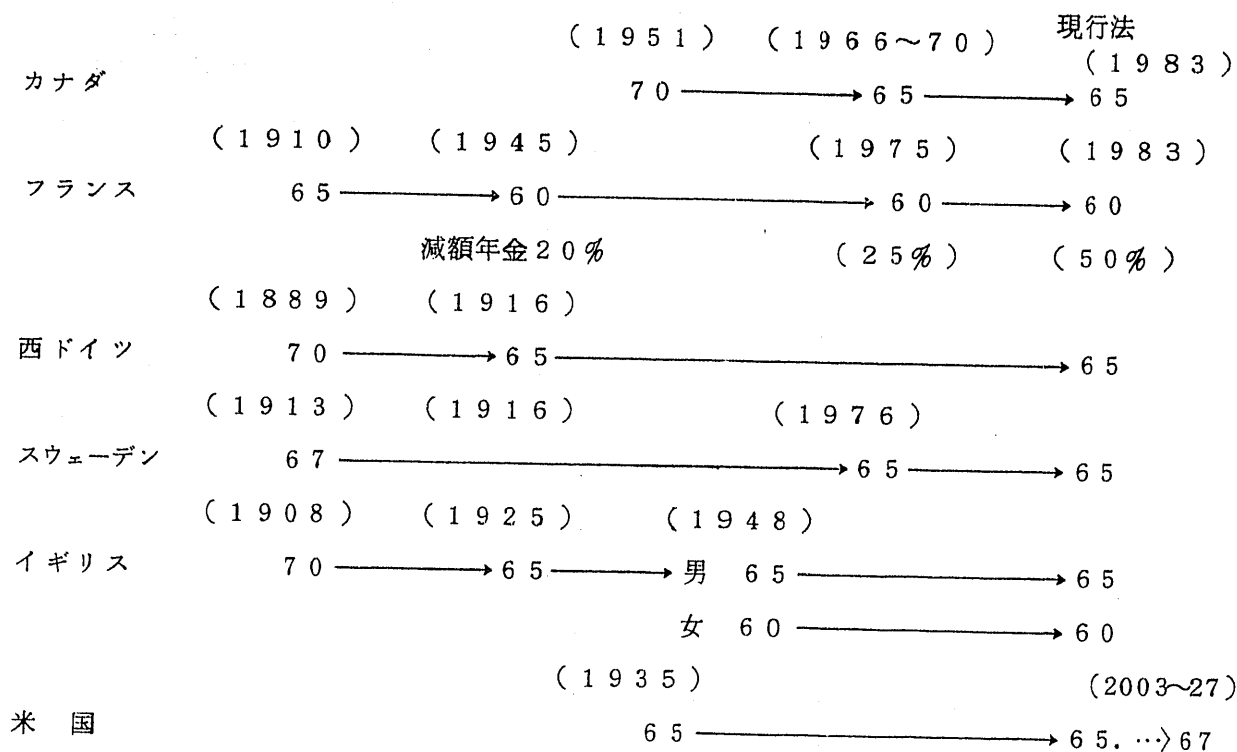
1980年という最近時点において、5つの共済組合の年金の支給開始年齢は、5歳引き上げられて60歳となった。厚生年金

表2-1 日本の公的年金制度における支給開始年齢の動向

	(1941)	(1954)	現行法(1982)
厚生年金	男	55	60
	女	55	55
	坑内夫	50	55
(1961)			
国民年金		65	65
船員保険	(1939)	(1954)	55
	50	55	55
共済組合	(1958)	(1980)	60
	55	60	60

論文

表2-2 いくつかのOECD加盟諸国における支給開始年齢の動向



についても、同じ年に支給開始年齢の引上げ案が発表され、議論を呼んだことは記憶に新しい。同案は、結局時期尚早ということで撤回されたが、日本の人口構造の急速な老齢化、公的年金制度の長期的な財政問題等を背景に、支給開始年齢引上げについて、これを支持する意見は相変わらず有力である<sup>4)</sup>。こうした趨勢は、最近のフランス等を代表とする他のOECD諸国の支給開始年齢引下げの動きと著しい対照をなすものであるように思われる<sup>5)</sup>。

注4) 注2)及び注3)を参照

注5) 公的年金の支給開始年齢におけるこうした日本の一見したところ諸外国の動向と逆に見える動きを説明する要因の一つは、人口構造の彼我の相違に求めることができるかもしれない。図2-1は、水平軸方向に加盟各国の65歳以上人口の対総人口比率を

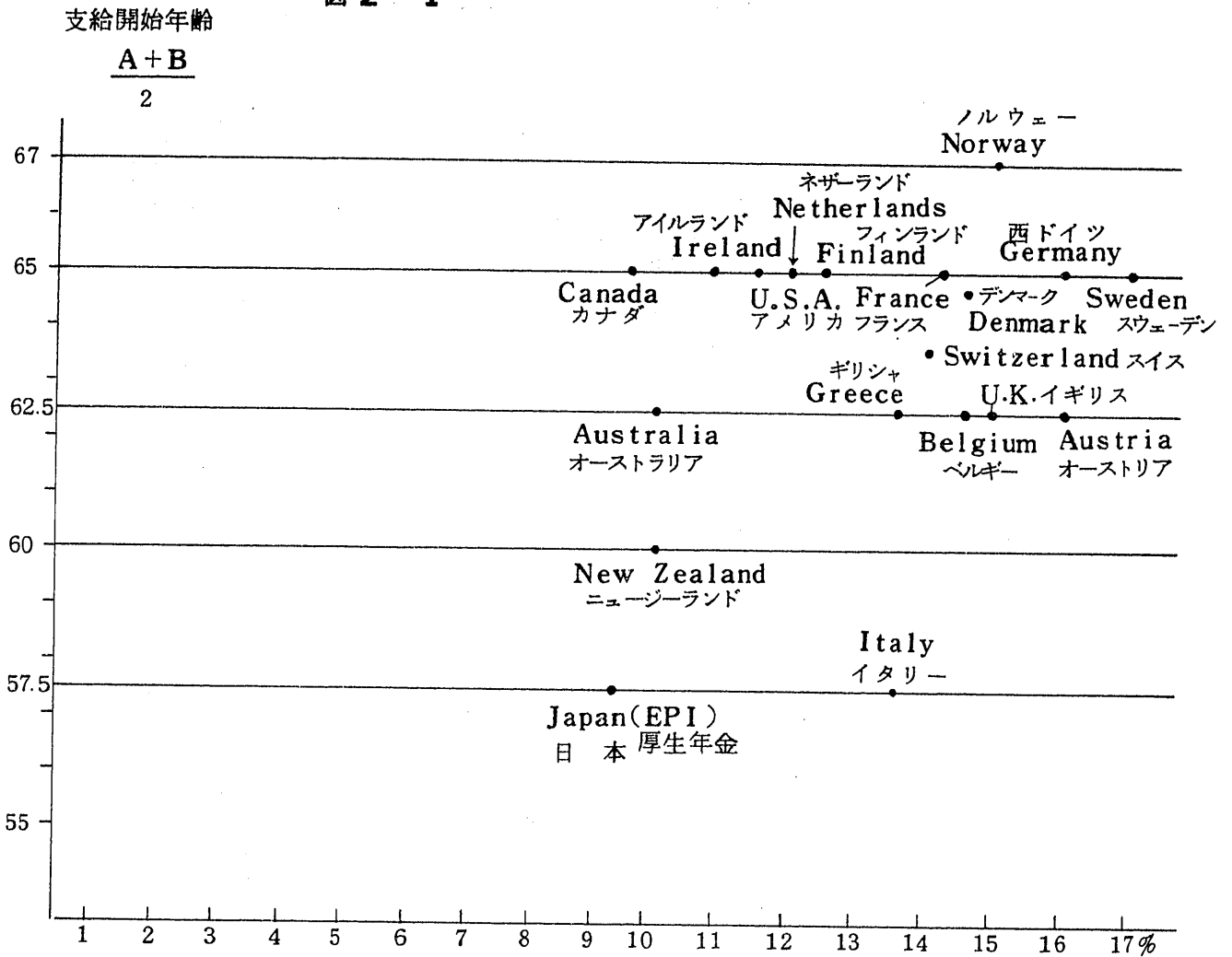
とり、垂直軸方向に公的年金の支給開始年齢(男女の単純平均—表2-3における $\frac{A+B}{2}$ )をとり、各国をプロットしたものである。この図を見ると、これらの2つの要因の間に正の相関関係が存在するように見える。しかし、相関係数を求めてみると、イタリア、カナダ、オーストラリア、アイルランドといった諸国の図中の位置の明らかな逸脱のために、相関係数は実際には0.24にすぎず、人口老齢化と年金の支給開始年齢の間には、統計計算上強い正の相関関係は認められない。しかし、この図をいささか違った角度から眺めてみると、日本の位置は、過渡的なものであると解釈することができるかもしれない。図中で日本の位置は、支給開始年齢、老人人口比率のいずれをとっても、低い水準に留まっている。一方、日本は今後諸外国に例をみない急速な老齢化プロセスを経験し、次の世紀には世界一の高齢国となることが予測されている。もし日本が年金の支給開始年齢を引き上げる方向をとるならば、それは図の右上に位置する諸国のグループ(ギリシア、ベルギー、スイス、デンマーク、西ドイツ、スウェーデン等)に近づいていく過程であると解釈することができるだろう。日本の老齢化のペースは非常に速いため、将来図の左上のグループ(カナダ、アイル

表2-3 OECD諸国における支給開始年齢

	A	B	A+B	早期支給	繰り下げ支給
	男	女	2	制 度	(Postponed retirement)制度
オーストラリア	6 5	6 0	6 2.5		
オーストリア	6 5	6 0	6 2.5	○	○
ベルギー	6 5	6 0	6 2.5	○	○
カナダ	6 5	6 5	6 5		
デンマーク	6 7	6 2	6 4.5	○	○
フィンランド	6 5	6 5	6 5	○	
フランス	6 5	6 5	6 5	○	○
西ドイツ	6 5	6 5	6 5	○	○
ギリシア	6 5	6 0	6 2.5	○	○
アイスランド	6 7	6 7	6 7		○
アイルランド	6 5	6 5	6 5		○
イタリー	6 0	5 5	5 7.5	○	○
ルクセンブルグ	6 5	6 5	6 5	○	
オランダ	6 5	6 5	6 5		
ニュージーランド	6 0	6 0	6 0		
ノルウェー	6 7	6 7	6 7	○	○
ポルトガル	6 5	6 2	6 3.5	○	
スペイン	6 5	6 5	6 5	○	
スウェーデン	6 5	6 5	6 5	○	○
スイス	6 5	6 2	6 3.5		
トルコ	5 5	5 0	5 2.5	○	○
英 国	6 5	6 0	6 2.5		○
米 国	6 5	6 5	6 5	○	○
ユーゴスラヴィア	6 0	5 5	5 7.5	○	

- (注) ○ European Industrial Relations Review No.107 December 1982  
 ○ U.S. Department of Health and Human Services 'Social Security Programs Throughout The World 1981'  
 ○ Nordic Statistical Secretariat 'Social Security in the Nordic Countries', Stockholm 1981  
 ○ OECD, Flexibility of Retirement Age, Paris 1970  
 ○ OECD, Old Age Pension Schemes, Paris 1977  
 ○ その他各国資料にて作成

図 2-1



(注) 65歳以上人口の対総人口比は、OECD事務局の資料による。

65歳以上人口の対総人口比

ランド、米国等)に近づくということは、近い将来に年金の支給開始年齢についての非常にドラスティックな変更がない限り、おこりそうもない。年金の支給開始年齢の変更は、通常経過措置を設けて徐々に引き上げるとするのが普通であるから、そのようなドラスティックな変更はありそうもない。もう一つの可能性としては、日本が現行の支給開始年齢を維持したまま、人口構造の老齢化が進み、図中のイタリアの位置に近づいていくということが考えられる。しかし、そのような場合には、日本は現在のイタリアの位置をはるかにこえて図の右下方に進み、より困難な年金財政問題に直面することとなるだろう。

### 3. OECD諸国における様々な支給開始年齢の弾力化措置

表3-1は、いくつかのOECD諸国における、年金の支給開始年齢に関する弾力化措置をまとめたものである。この表では、年金の早期支給制度をその支給要件に従って、職種、長期勤務、労働不能、失業、その他一般の五つに分けて記述している<sup>6)</sup>。そのそれぞれの要件の詳細については後述する。

表3-1 いくつかのOECD諸国における年金の支給開始年齢に関する弾力化措置

国名	通常支給開始年齢	早期年金支給					繰り下げ支給
		職種	長期勤務	労働不能	失業	一般的早期支給その他	
ベルギー	65(男) 60(女)	64(男) 危険な労働、 重労働ある いは不健康 な労働に直 近の15年 のうち5年 あるいはト ータルで1 2年間従事	64(男) 45年間の 勤務	—	60(男) 55(女) 1年以上の 失業	①男女とも 5歳の限度 で早期支給、 1年繰り上 げにつき年 金額5%減 額 ②男子労働 者であって 30歳未満 の若年失業 者に職を譲 った者には 60歳から フルペンシ ョンを支給 (1983年1 月1日より)	男女とも5 歳の限度で 繰り下げ支 給
フランス <sup>(B)</sup> (1983年4月 1日前) 一般制度	65 (男女とも) ただし、女 子であって 直近の15 年間のうち 5年以上筋 肉労働に従 事、30年 以上の被保 険者期間を 有して、 3人以上の 子どもを育 てあげた者 については、 60 <sup>(A)</sup>	—	①37.5年 以上の被保 険者期間を 有する女子 については 60 <sup>(B)</sup>  ②41年以 上の被保 険者期間を 有し、重労働 に直近の1 5年間のう ち5年以上 従事した労 働者につい ては60 <sup>(C)</sup>	少くとも5 0%以上の 障害(労働 能力喪失) 者につい ては60 <sup>(D)</sup>	—	①5歳の限 度で早期支 給、1年繰 り上げにつ き5%減額 ②「所得補 償制度」 60~64歳 の間従前所 得の70% を失保より 支給 <sup>(E)</sup>	5歳の限度 で繰り下げ につき5% 増額
フランス <sup>(F)</sup> (1983年4月 1日以後) 一般制度	60 (男女とも) <sup>(A)</sup> は残る	—	一般的支給 開始年齢が 65→60歳 に引き下げ られること に伴い、 <sup>(B)</sup> 及び <sup>(C)</sup> は吸 収される。	<sup>(D)</sup> は残る	—	一般的支給 開始年齢の 引下げに伴 い <sup>(E)</sup> は廃止	1983年 4月1日以 降は、繰り 下げ支給は、 必要な資格 期間37.5 年を満たし ていない者 に対しての み認められ る。従来の 繰り下げ増 額制度は廃 止
西ドイツ	65 (男女とも) 女子であ って直近の2 0年間に	—	35年以上 の被保険者 期間を有す る者につい ては63	35年以上 の被保険者 期間を有し 2/3以上の 障害状態に	直近の18 か月のうち 52週以上 の失業者に ついては	—	2歳の限度 で繰り下げ 支給、1月 繰り下げに つき0.6%

論 文

	121 か月以上被保険者期間を有する者については60			ある者については60	60		増額
イタリー	60(男) 55(女)	—	35年以上の被保険者期間を有する者については、何歳からでも年金支給	—	57(男) 52(女) 経済的危機あるいは産業再編成に基づく失業の場合	—	繰り下げ増額年金を65歳まで請求できる。 (被保険者期間頭打ち40年)
日 本	厚生年金 60(男) 55(女)  国民年金 65 (男女とも)	55 (坑内夫)	—	—	—	5歳の限度で繰り上げ支給 支給率 60-58% 61-65% 62-72% 63-80% 64-89%	5歳の限度で繰り下げ支給 支給率 66-112% 67-126% 68-143% 69-164% 70-188%
スウェーデン	65 (男女とも)	—	—	60 職業遂行不可能な者	60 15か月以上失業、就職の見込みのない者	①5歳の限度で繰り上げ支給、1月につき0.5%減額 ②部分年金60~65歳	5歳の限度で繰り下げ支給、1月につき0.6%増額
英 国	65(男) 60(女)	—	—	—	—	公的年金制度には早期支給条項なし  (ジョブリリース制度) 62(男) 59(女) 60(障害者) 早期退職し失業登録されている労働者に職を譲った労働者は特別給付の支給を請求できる	5歳の限度で繰り下げ支給 1週につき0.143%増額
米 国	65 (男女とも)	—	—	—	—	3歳の限度で繰り上げ支給 1月につき5/9%減額	6歳の限度で繰り下げ支給 1月につき1/4%増額

表3-1において、現行の年金の早期支給制度をその支給要件に従って、五つのカテゴリーに分類して示した。以下では、概ねこの分類に沿って、年金の支給開始年齢に関する政策決定に影響を及ぼすと考えられるいくつかの要因について考察を加えることとしたい。

#### (1) 職 種

「職種」は早期年金支給の1つの重要な要件を構成している。表3-1では、ベルギー（危険な労働、重労働あるいは不健康な労働）と日本（厚生年金第三種被保険者—いわゆる坑内夫）が職業あるいは労働の種類を支給事由とする早期年金制度を設けている。また、フランスは、重労働と長期勤務を組み合わせた早期年金支給を行っている。（表3-1では、便宜上「長期勤務」の項に分類してある。）ルクセンブルグ（鉄鋼業労働者、坑内夫、運転手）、トルコ（坑内夫）、ユーゴスラヴィア（骨の折れる、あるいは不健康な労働）も同様の早期年金支給制度をもっている。ここで注意しなければならないのは、このような一般制度内の早期年金支給制度に加えて、特定の職種の労働者に対しては、一般制度の外に独立した（一般制度よりも支給開始年齢の早い）特別制度を設けている例が多数みられるということである。たとえばフランスにはいわゆる「一般制度」（*régime général*）の他に、公務員、国鉄職員、坑内夫、船員等を対象とする様々な「特別制度」（*régimes spéciaux*）があり、一般制度に比べて有利な支給開始年齢（50～60歳）を設定している。日本においても

公務員、船員等については一般制度たる厚生年金、国民年金の外に独立した特別制度が設けられ、一般制度よりも早期の年金が支給されてきているところである。

これらの特定の職種（あるいは労働）に対する支給開始年齢上の優遇措置はどのように解釈しうるであろうか。そこには少くとも次の二つの要因が存在するように思われる。

まず第一に、特定の職種における相対的に早期の労働能力の喪失である。坑内夫、船員、重労働あるいは不健康な労働に従事する労働者たちといった概念がこの場合にあってはまるだろう。坑内で働く鉱山労働者や不健康な労働条件下で重労働に従事する筋肉労働者が、一般的なデスクワークに従事する労働者よりも早期に労働能力を喪失するということは納得的な事実であるように思われる。もちろん何歳で彼らが労働能力を喪失するかを正確に判定することは困難ではあるが。

一方、オフィスワークの多くが急速なコンピューター化に伴って一層単調で個性のないものとなるにつれ、年金の支給開始年齢を考えるうえで、フィジカルな意味よりもむしろメンタルな意味での労働能力が一層重要になっていく可能性があるように思われる。そしてこのようなメンタルな意味での労働能力はフィジカルな意味でのそれに比べて、一層測定することが困難なものである。ある者は働き続けることを選択しようとするだろうが、他の者は単調なオフィスワークに倦んで早期に退職することを希望するかもしれない。そして、このこと



## 論 文

は現行のリジッドな年金制度にもっと弾力性を導入すべきであるという議論に一つの論拠を与えるものである。

職種に応じて支給開始年齢上の優遇措置を与えることについての第二の理由は、広い意味での「産業政策」上の配慮に関連している。坑内夫や船員の早期年金支給制度は、伝統的にはこれらのかつての「基幹産業」を保護育成する、あるいは労働者に有利なFRINGE BENEFITを提供することによってこれらの産業における労働力を確保することをその主な目的の一つとしていた。しかしながら今日では、それはむしろこれらの現在は衰退しつつある産業の労働力を早期退職を促進することによって削減する目的に向けられているように見える。同様のことは、多くの国の国鉄労働者についてもあてはまるだろう。また、公務員については、早期年金支給や相対的に高水準の給付内容といった民間企業の労働者に比べた優遇措置は、歴史的に多くの国において、国家に対する貢献に対しての報償という考えと結びつけられてきた。それは、政府の公務員に有能な人材を確保するのに貢献してきたかもしれないが、もはや今日では時代遅れの考え方である。むしろこれらの特別措置は、今日では、一般的な社会保障年金に付加された企業年金部分であると解釈するのが適当であろう。

### (2) 長期勤務

社会保障年金によってカバーされている産業における長期間の勤務もまた早期年金支給の一つの要件である。表3-1では、ベルギー（45年間の雇用期間のある男子

労働者は正規の支給開始年齢より1歳早い64歳）、フランス（旧制度-37.5年の被保険者期間を有する女子、41年の被保険者期間を有する重労働に従事した男子労働者については正規の支給開始年齢より5歳早い60歳）、西ドイツ（35年の被保険者期間を有する男女労働者は正規の支給開始年齢より2歳早い63歳）、イタリア（35年の被保険者期間を有する男女については何歳からでも支給）が長期勤務を事由とする早期年金支給制度を採用している。また、オーストリアは、直近の3年間のうちの24か月を含む35年の被保険者期間を有する者について、通常の実給開始年齢より5歳早い支給開始年齢（男子60歳、女子55歳）を設定している。ギリシアは、もう一つの興味深い例を提供している。つまり二種類の早期年金支給制度が存在するのである。10,000日の労働日を有する労働者には通常より5歳早い支給開始年齢（男子62歳、女子57歳）が設定されている。そして、10,500日の労働日を有する（男子）労働者の場合には、さらに4歳早い58歳から老齢年金が支給されることとなる。ルクセンブルグはフランス（の旧制度）と類似した早期年金支給制度をもっており、40年の被保険者期間を有する筋肉労働者については、通常の実給開始年齢より5歳早い60歳（男女とも）から老齢年金が支給されている。一方、トルコやユーゴスラヴィアは、一定の勤務期間を有する者については年齢制限を撤廃したイタリアタイプの制度を採用している。

一般的に言って、年金の支給開始年齢を

決定するにあたって勤務期間を考慮する以上のような制度は、少くとも次の三つの異なった考え方を反映しているように思われる。

一つは、公的な社会保障というよりはむしろ私的な保険（あるいは貯蓄）の原理に近い考え方である。あるいは、もっと正確に言えば、「社会保険」という文脈において、形容詞の「社会」より「保険」という名詞に力点を置く考え方である、と言えるかもしれない。この考え方に従えば、人々は一定期間の保険料拠出後は、年金制度から自由に「脱退」でき、早期にあるいは年齢にかかわらず彼らの年金を受けとることができることとなる。人々は自分の「老齢」年金を、自らが老齢であるためではなく、十分な長さの保険料拠出期間を満たしたがゆえに受給できるのである。要するに、人々は自分自身の拠出保険料に基づく年金権を有しており、その年金額は自分たちが過去において「積立てた」拠出保険料（プラス利子）の総額に等しいというわけである。しかしながら、このような考え方は、大部分の国々で公的年金制度が完全な「積立方式」から多かれ少なかれ既に逸脱している現状においては、いささか「眉つば」的な考えであるように思われる。

第二に、このような長期勤務者に早期年金を支給する制度は、十分に長い勤務期間を有する者は既に「老齢」に達しているともみなす考え方を反映している、と考えることもできる。人々が「老いる」のは、単に暦のうえでの歳が60歳あるいは65歳になったためではなく、彼らが（苦痛に満ち

た）35年なり40年なりの長期の勤務期間を経験し、その労働能力を消耗してしまったためであると考えすることは、納得的であるように思われる。そうした意味で、このような早期年金支給制度は、支給開始年齢を固定したリジッドな年金制度に弾力性を与え、その代替ないしは補足的な選択を賦与するものとなりうるだろう。

第三に、このような制度は、特定の年金制度に対する長期の保険料拠出という貢献に対する一種の報償であるかもしれない。もちろん保険料拠出については、保険料拠出期間の長さを年金額計算において反映させるという形で、その貢献に報いるというのが通常のやり方である。長期勤務に基づく早期年金支給は、かなりの人数の人々が早期年金を望ましい選択であると考えている現実を考慮に入れれば、そうした意味での一種のボーナスであるとみなすことができるかもしれない。

### (3) 労働不能

労働不能 (Inability to work) が第三に考察すべき要件である。これは、障害を有する労働者については、老齢年金を支給する要件を緩和しようとするものである。たとえば、フランスの改正前の制度においては、少くとも1/2の（労働能力を喪失せしめる）障害を有する者は、通常の支給開始年齢である65歳より5歳早い60歳から障害年金に代わって、老齢年金を受給することができた。このことは、換言すれば（全面的に労働能力を喪失してはいない）部分的な障害を有する障害年金受給者（障害年金の額は賃金の過去最高10年間の平

均額の30%)は、60歳に到達すれば、フルペンション(同50%—完全に労働能力を喪失した場合の障害年金の額と同額)を受給することができる、ということの意味している。その他、デンマーク(少なくとも2/3以上の障害を有する労働者については、通常の支給開始年齢より7歳早い60歳)、西ドイツ(2/3以上障害、5歳早期支給60歳)、スウェーデン(労働不能者、5歳早期支給60歳)等が類似の制度を有している。

一般的に言って、障害年金における「障害」という保険事故は、労働能力の喪失という観点からは「老齢」の早期の到来に等しいとみなすことができる。(障害年金の額は通常、老齢年金の額にリンクしており、「完全な障害—totally disabled—」の場合、ほとんどの国において、それは老齢年金のフルペンション額に等しい。)こういった観点からは、2つの異なる部分的な保険事故(部分的障害及び部分的老齢)が重なり、労働能力をほとんど完全に喪失せしめているとみなせるような場合に、正規の支給開始年齢よりも早期に「老齢」年金を支給するという事は納得的であるように思われる。

#### (4) 失業

失業は、早期退職制度との関連で、今日的なトピックスの一つであるように思われる。そこには二つの異なった側面がある。一つは年金請求者自身の失業であり、もう一つはそれ以外の人々の失業、とりわけ若年失業者の問題である。後者については、後で(本章(6))触れることとし、ここ

ではもっぱら前者のケースについて述べることにする。

表3-1によれば、ベルギー、西ドイツ、イタリー、スウェーデンが早期年金受給の要件として、「失業」を採用している。ベルギーにおいては、一年以上失業していた場合、男子について60歳、女子について55歳と通常より5歳早い支給開始年齢を設定している。西ドイツは直近の18か月のうち少なくとも52週失業期間を有する者に対しては、支給開始年齢は60歳(通常より5歳早い)である。またイタリーは、経済的危機あるいは産業再編成に基づく失業の場合、男子57歳、女子52歳と、通常より3歳早い支給開始年齢となっている。スウェーデンも少なくとも15か月就業の見込みのないまま失業している者に対しては、60歳(通常より5歳早い)という早期支給開始年齢を設定している。

その他、デンマークは50歳から60歳の間<sup>7)</sup>の失業者について、スウェーデンと同様の早期年金支給制度をもっており、フィンランドは直近60週のうちに少なくとも200日の失業期間を有する者に対して60歳(通常より5歳早い)から年金を支給している。またオーストリアとポルトガルも、同様の失業を事由とする早期年金支給制度を有している。

相当の年齢に達した者の失業は、同じ年齢における障害と同様に、労働能力の実質的な喪失とみなすことができるように思われる。年金制度と失業補償制度の間の役割分担をどう考えるべきかという重要な問題が依然として残るにしても、このことは「

老齢」年金が失業者に支給されることの主要な理由を構成していると考えられる。

#### (5) 引退に対する人々の態度

OECD加盟諸国の多くは、以上のような事由に加えて、一般的な繰り上げ減額年金及び（若しくは）繰り下げ増額年金制度を有している。たとえば、表3-1に示された諸国はすべて、多かれ少なかれ似かよったフレキシブルな支給開始年齢制度をもっている。

ベルギー、フランス、日本（国民年金）、スウェーデン及び米国は、繰り上げ、繰り下げ双方の制度をもっている。一方、西ドイツ、イタリア及び英国は、繰り下げ増額制度だけをもっている。ギリシアやトルコも同様に、繰り上げ、繰り下げ両方の制度をもっており、また、オーストリア、デンマーク、フィンランド、アイスランド、ノルウェー等は繰り下げ年金制度のみを有している。

一方、ルクセンブルクは、幾分異った事例を提供している。そこでは、少なくとも15年間の被保険者期間を有する女性の非筋肉労働者は、55歳から早期減額年金を受給できることとなっている。（60歳で退職した場合は、フルペンションを支給。）一方、繰り下げ増額年金制度も存在するが、年金額の計算にあたっては、正規の支給開始年齢である65歳をこえた年齢での被保険者期間を考慮に入れた増額は行われないうこととなっている。

こうした弾力的な支給開始年齢制度は、引退に対する人々の異った態度にフィットしたものであるように思われる。

表3-2は、日本における望ましい引退年齢についての人々の態度に広いパラメーターが存在することを示したものである。これを見ると、男子回答者の44%が60歳（現行の厚生年金の男子の支給開始年齢）または、これより早期に引退することを望ましいとしているが、最も多かった回答は、「働ける限りずっと（一生）」であった。同様のことは、女子回答者についてもあてはまる。すなわち、女子回答者の29%は55歳（現行の厚生年金の女子の支給開始年齢）または、これより早期に引退することを望んでいるが、「働ける限りずっと（一生）」あるいは、「60歳」という回答は、もっとずっと多数を占めている。

表3-2は、固定した法定の支給開始年齢を設定することを支持するようないかなる根拠も提供しないように見える。むしろ、それとは逆に、こうした支給開始年齢をめぐる人々の意見の分散は、より弾力的な制度の導入を支持しているように思える。

英国のもう一つ別の調査は、やや違ったやり方で、このことを支持するデータを提供している。表3-3は、表3-2における回答と同様に「健康が許す限り」仕事を続けるという選択と、「仕事をやめない」という選択に対する根強い支持を示している。また、表3-4は、完全な引退よりも漸進的な引退の方に一般的な選好が存することを示している。

一般的に言って、弾力的な支給開始年齢の導入は、個人の選択の範囲を拡大することによって、人々の効用を増大すると考えられる。また、労働と余暇の間の選択のよ

論文

表 3 - 2 日本における好ましい引退年齢

質問：何歳くらいまで働きたいか。

	50歳 くらい	55歳 くらい	60歳 くらい	65歳 くらい	70歳 くらい	働ける限り ずっと(一生)	その他	わから ない	計
総数	8%	11%	25%	12%	4%	33%	2%	5%	100%
男	3	10	31	16	5	32	0	3	100
女	16	13	17	5	1	35	5	8	100

資料：内閣総理大臣官房広報室「勤労者の老後の生活設計に関する世論調査 — 職業生活からの引退」  
昭和56年12月

うな伝統的な経済学的な意味における効用だけでなく、医学的あるいは心理学的な意味におけるそれも、弾力的な引退システムの導入によって、増大することが論じられている<sup>8)</sup>

弾力的な支給開始年齢は、年金政策の領域では、コンセンサスが最も容易に得られる問題の一つであるように思われる。しかしながら、そこには、実務的な(理論的でなく)問題点が存在する。表3-5は、日本の国民年金における実際の年金の支給開始年齢を示したものである。これを見ると、明らかに早期年金選択に対する強い選好が見てとれる。男子受給者の60%以上は、国民年金の正規の法定支給開始年齢である65歳よりも早期に減額された早期年金を受給しはじめている。およそ37%ほどが65歳を支給開始年齢として選択し、65歳をこえる支給開始年齢を選択する者の割合は2%以下にすぎない。女子受給者につ

いては、この傾向は、さらに強まっている。

表3-6は、フランス(旧制度)の繰り上げ、繰り下げ年金受給者の年齢別分布を示したものであるが、そこにも基本的に同じ傾向が見てとれる。正規のフルペンション支給開始年齢である65歳より前に年金を受給しはじめる人は、新規裁定者の約54%に達している。65歳から受給しはじめる人は約29%、そして65歳より後から年金を受給しはじめる人は17%に過ぎない。

これらの制度において、早期に引退して年金を受給しはじめる者は、減額された年金額を受けとることになるわけであるが、その水準は、引退後の生活を支えていくのに十分なものではないかもしれない。ある者は、公的年金以外の収入を得て、何とかやっていけるかもしれないが、そうでない者も多いことだろう。

こうしたことは、一面では、受給者自身

表 3 - 3 引退か仕事の継続か

	男（総数）	女（総数）
特定の年齢で仕事をやめる	52%	38%
健康が許す限り働き続ける	32	46
仕事をやめない	10	7
わからない	6	8

資料：スタンレー・パーカー「高齢労働者と引退」（Stanley Parker, Older workers and retirement, An enquiry carried out on behalf of the Department of Employment and the Department of Health and Social Security, London, HMSO, 1980）

表 3 - 4 完全引退あるいは漸進的引退に対する選好（現役勤労者）

	男		女	
	支給開始 年齢以下	支給開始 年齢以上	支給開始 年齢以下	支給開始 年齢以上
完全 (complete)	41%	18%	34%	22%
漸進的 (gradual)	56	79	62	73
知らない	2	3	4	5

資料：同上

注 6) この分類は、OECD 'Flexibility of Retirement Age' (Paris, 1970) にならい、同書の分類を拡張したものである。同書によれば、早期退職の要件を① Long period of insurance ② Unemployment for one year, ③ Tiring or unhealthy employment, ④ Prolonged illness, ⑤ Voluntary choice with reduced pensions の5つに分類している。

なお、ILO (ILO, 'Older Workers: Work and Retirement') の資料もほぼ同様の分類を行っている。

注 7) 暫定的な措置として、1980年に55歳まで引

き下げられ、1985年まで毎年1歳ずつ引き上げて、60歳にすることとされている。

注 8) たとえば、スウェーデンの部分年金制度導入にあたって、医師、心理学者、社会学者等の意見が聴せられたが、「こういった意見に共通していた考えは、勤労生活から完全な引退への突然の転換は多くの労働者にとって、有害なものであり、勤労と年金制度とは、勤労者が完全引退へ備えて準備することが可能となるようなかたちで円滑な関係を形づくっていかねばならない」というものであった。

(OECD, Old Age Pension Schemes, Paris 1977)

論文

表3-5 日本の国民年金における  
新規裁定者の実際の老齢  
年金受給年齢  
(1980年度)

年齢	男	女
60	36.4%	44.2%
61	8.8	10.0
62	5.6	6.0
63	6.8	7.1
64	3.4	2.8
65	37.3	28.8
65超	1.7	1.0

資料：社会保険庁 1980年度事業年報

表3-6 フランスの「一般制度」に  
おける新規裁定者の実際の  
老齢年金受給年齢  
(1980年)

受給開始年齢	受給者数割合
60	32.6%
61	8.4
62	4.2
63	3.5
64	5.2
65	28.9
66	8.0
67	2.0
68	1.4
69	1.0
70	0.9
70+	3.9

資料：Statistiques 1980, Caisse nationale  
d'assurance vieillesse des travail-  
eurs salariés

の引退に関する自由な意思決定の結果であり、その結果年金額が低水準であることについては、自分自身で責任をとるべきであると論ずることもできるかもしれない。こうした考え方は、少なくとも理論的な見地からは、正当なものであるように思われる。すべての人々は選択の自由を有しており、自らの自由な意思に従って、合理的な判断を下し、行動すべきなのだ。

しかしながら、より実際的な見地からすれば、こうした考え方は、いわゆる「合理的な人間行動」の仮説に余りに頼りすぎたものであるように思われる。余りに低い水準の老齢年金は、もはや「社会保障」年金と呼ぶに値しない。そして、その受給している減額された繰り上げ老齢年金の額が低

い水準である老人が、公的扶助の対象者に落ちこむということは、十分考えられる。このことは、最終的には、結局いわゆる社会保障支出のコストを高めることにつながるだろう。こうした老齢年金から公的扶助へのシフトは、現行の社会保障制度の基盤をゆるがすものであり、この分野における過去の発展の文脈から見ると、「退行」的なものであるように思われる。

(6) 雇用

支給開始年齢に関する政府の決定に影響を与えると考えられるもう一つの重要な要因は、雇用状況である。近年のOECD加盟諸国における雇用状況の悪化は、労働政策担当者ばかりでなく年金政策担当者の考えにも影響を及ぼしているようにみえる。

ベルギー、<sup>10)</sup> フランス (Contrats de Solidarité) 及びイギリス (Job Release Scheme)<sup>11)</sup> は、公的年金制度の内部あるいは外部に、現役労働者が他の人々(とりわけ、若い求職者)に職を譲って引退したことに直接リンクした早期年金支給制度を有している。また、デンマークやフランス(旧制度における Garantie de Ressources 制度)<sup>12)</sup> は、請求者が一定の期間失業保険制度の加入者であった場合には特別の早期退職給付を支給するという制度を採用している。こうした制度の多くは、公的年金制度の外部に設けられるのが普通であるように見える。

一方、スウェーデンは、公的年金制度の枠内で、雇用とリンクした最も野心的で弾力的な早期年金支給制度 — いわゆる「部分年金」<sup>13)</sup> 制度 — を採用している。部分年金制度の目的は、60歳から65歳までの者で、フルタイム勤務からパートタイム勤務へ変わった者について、その落ちこんだ所得を補てんすることにある。この制度によれば、従前のフルタイム勤務と、新しいパートタイム勤務との間の所得差の65%が、部分年金として補償される。その結果、パートタイム勤務からの所得と合算すると、税引き後の従前所得水準の約85~90%が保障されることとなる。

本稿の目的は、雇用と年金の間の(甚だ興味ある)関係を詳細に分析することにはない。それは、本稿のカヴァーすべき範囲及び筆者の能力を超えている。ここでは、この問題を考えるにあたって、重要と思われる二、三の論点を指摘するに留めたい。<sup>14)</sup>

まず第一に、労働政策志向型の政策選択と年金政策との間には、基本的な矛盾ないしは衝突が生ずる可能性がある。労働市場の状況に関する相対的に短期的な考慮は、長期的な安定性が第一の優先度をもっていると考えられる年金制度の運営とは、衝突する恐れがある。従って、たとえば、年金制度の外部につくられた弾力化のための暫定的な諸制度や追加的な財政的基礎をもった追加的な弾力的選択制度といったものであれば、長期的な年金制度の安定的運営という観点からみて、危険は少ないと言える。しかしながら、雇用状況のような基本的に(年金制度における時間の長さ比べ)短期的な変動要因に従って、安易に支給開始年齢のように制度の根本に関わる要件をいじることは問題があると言えよう。そうした意味で、フランスにおける今回の改正(基本的に暫定的な制度である Garantie de Ressources を廃止して、年金制度の支給開始年齢を65歳から60歳に引下げ)について、労使双方から強い批判があった<sup>15)</sup>と言われていることには、理由があるものと思われる。

第二に、こうした支給開始年齢の弾力化等の政策のもっている「雇用創出」あるいは「雇用代替」効果について疑問がある。特に、他の人々による雇用代替とリンクしていない制度の場合、老齢者の引退(job release)はあっても、雇用の代替(job replacement)は起こらないかもしれない。

第三に、雇用と引退との関係に関しては、年金支給についての所得制限条項の有無が



引退についての人々の態度を決定するにあたって、重要な役割を果たすであろう。西ドイツ、日本（厚生年金）、英国、米国等の諸国は、こうした所得制限条項をもっているが、フランス（旧制度）やスウェーデンなどはもっていない。厳格な所得制限のあるところでは、人々は労働市場に残ることよりはむしろ早期退職の方を選択することとなるだろう。

(7) 年金財政

最後の、そして実践的な観点からは最も重要な要因は、年金制度の財政状況である。年金政策担当者の実際の関心事項としては、多くの国において、支給開始年齢を決定するに際して、財政的考慮が重要な役割を果たしてきた。少くとも彼らは、たとえ高齢者や失業した若者の福祉といった観点から支給開始年齢を引き下げること考えていたとしても、年金制度への財政的影響を無視することはできないだろう。

たとえば、フランス政府は1982年3月に支給開始年齢を65歳から60歳に引き下げるという野心的なプランを発表したが、そこでも、このプランは追加的費用の急激な増加をもたらすようなことはないという財政予測がつけられていた。<sup>16)</sup> また、たとえば、英国厚生省（DHSS. Department of Health and Social Security）のディスカッション・ドキュメントにおいては、男子の支給開始年齢（現行65歳）を女子の支給開始年齢（現行60歳）と等しくすることが論じられているが、そこでも、そのような制度の変更がもたらすであろう巨額のコストについての考察が行われてい

る<sup>17)</sup>

公的年金の財政状態は、程度の差こそあれ、各国とも、経済不振、高齢化の進行による受給者増等を反映して、厳しい状況に直面している。支給開始年齢の早期化、弾力化等への一般的趨勢に直面している各国年金政策担当者の最大の、そして最も切実な関心は、実はこうした年金財政的考慮に存する、と言っても過言ではない。

注9) 「1970年代において、OECD地域全体としての労働市場の状況は、劇的に悪化した。……1980年までに失業者数は、1970年の水準の2倍となった。そして、1982年の上半期までにそれは3倍にも達するだろう。1982年の終りまでに、失業者数は2,850万人（OECD労働力の8.0%）に達することが予測されている。……」

(OECD, The Challenge of Unemployment, A Report to Labour Ministers, Paris 1982)

「多くの加盟諸国における若者の（雇用促進）のための様々な政策的介入にもかかわらず、過去4年間、OECD地域における若年失業には一般的な改善のきざしは見られなかったということをデータは明らかに示している。……」

(OECD, Youth Unemployment, The Causes and Consequences, Paris 1980)

注10) 企業が国（労働省）と締結する「連帯契約」のこと。国と連帯契約を結んでいる企業に働く労働者が退職した場合又はハーフタイム労働に移行することを選択した場合であって、3か月以内に26歳未満の失業者として登録されている求職者又は母子家庭の母によってその職を代替されたときには、55歳から60歳までの間、その者の従前の所得（直近の1年間の平均給与）の70%（ハーフタイム労働の場合は30%）が支給される。

なお、1982年9月末現在、12,424件の「連帯契約」が結ばれているが、その97%が自発的な早期退職条項を有しており、約17万人の労働者が給付を受けることができるという。

(European Industrial Relations Review, No. 107, December 1982)

注11) 早期退職(男子62歳,女子59歳,障害者60歳)し,失業登録されている労働者によって,その職が代替(replace)された者に対して,特別の給付を支給する制度。支給開始年齢は,正規の法定年齢より最高で5歳早い。給付は,受給者の配偶者の有無によって差がついているが原則的にはフラットな給付である。1982年末現在のその給付水準は,

- 64歳の男子,59歳の女子— 単身43.5ポンド,夫婦55ポンド/週(給付は非課税)
- 62,63歳の男子,60~63歳の障害者— 単身52ポンド,夫婦64ポンド/週(給付は課税される)

なお,いずれの場合も,夫婦の給付水準は,配偶者の所得が一定額(週12ポンド)を超えないことを条件として支給される。

注12) 制度改正前のフランスの「所得補償」制度のこと。被保険者期間10年以上を有する退職者(Salariés démissionnaires)又は被解雇者(Salariés licenciés)であって,60歳から65歳までの間にリタイアした者に対しては,退職前直近3か月の平均給与の70%が支給される。

注13) 部分年金制度については,たとえばOECD, Old Age Pension Schemes 中 Annexe B (The Swedish Partial Pension Scheme) を参照

注14) 雇用と年金の関連の問題については,OECD 事務局内の他の同僚によって分析が行われた。

注15) たとえば, European Industrial Relations Review No. 100, May 1982) を参照

注16) 1982年2月の政府の発表によれば,1985年において,今回の改正の総コストは,(1982年の価格レベルで)175億フランスフランに達する見込みである。しかしながらUNEDIC(工業商業雇用職歴全国連合)は,既にこれまで早期退職給付を支給してきた「所得補償」制度(Garantie de ressources)の廃止(1983年3月末)の結果,150億フランを節約することができる。その結果,1985年におけるネットのコストは25億フランに留まるであろう。

他方,補足制度(Régimes Complémentaires)に関しては,この改革は,既に高い水準にある補足制度の保険料率をさらに押し上げることになるものと思われる。たとえば,AGIRC(Association Générale des Institutions des Retraites des Cadres,幹部職員年金制度)制度の場合,60歳で最終賃金の70%の年金額支給を確保するためには,保険料率を14.5%増加させる必要があることが論じられている。

注17) 「男子の支給開始年齢を現行の65歳から5歳引き下げるとした場合,1年あたり必要な総コストは約25億ポンドに達することが見込まれている。……以上から次のことが明らかである。男子の支給開始年齢の段階的な引き下げでさえ,非常に費用のかかる提案である。そして,60歳を男女共通の支給開始年齢とすることが最終的な目標として残るにしても,他の社会(政策上)のプライオリティーを排除するのではなければ,それを早期に達成することには殆ど見込みがない。」

(Department of Health and Social Security, U.K., A Happier Old Age — A discussion document on elderly people in our society, London, HMSO, 1978)