

高齢者の経済的安定の維持－退職後所得政策の課題

Maintaining the Economic Well-Being of Older People - Challenges for Retirement Income Policies

はじめに

人口高齢化に対しどのような政策が必要かは、OECD の長年の優先課題であり、依然として OECD 諸国の主要な関心事になっています。

OECD は最近、OECD 加盟 9 ケ国（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、英国、米国）の退職後所得政策の調査を完了しました。これらの国にはすべて、生産年齢の人々が老後に備えるための公的あるいは私的の正式の退職後所得制度があります。しかしながら、その中身を見ると、公的年金、企業年金、個人年金、租税を財源とする給付金、勤労所得などの組み合わせ方は極めて多様です。

これら 9 ケ国では、出生率の低下、寿命の伸び、退職年齢の低下によって、とりわけ大規模なベビーブーム世代の退職が近づくにつれ、退職後所得制度への圧力が強まっています。これは、退職後所得制度がこれまでどれほどうまくいってきたとしても、また人々がその変革にどれほど消極的だとしても、変革は必須であるということを意味しています。問題は、どうすれば所得の安定を損なわずに、退職後所得制度を今後も持続可能なものにすることができるかなのです。

本調査によると、各国は改革を進めていますが、改革をさらに強化し「活力ある高齢化」を実現するためには更なる取り組みが必要です。老後に十分な所得を確保するという基本的目標を実現するには、高齢労働者の就労期間の延長を促すとともに、様々な収入源のバランスを改善する一層の改革が必要とされています。

本政策フォーカスは、退職後所得政策に関する OECD レポート「高齢化と所得－OECD 加盟 9 ケ国における財源と退職」の主な結論をまとめたものです。

高齢者の経済的安定度は

これら9ヶ国では、退職後所得制度は多様であるにもかかわらず、年金受給者の可処分所得は平均で比較可能なグループの就労期後半における可処分所得の約80%である。これは、大半の国では退職後も人々の生活水準は就労期後半に比べほとんどあるいはわずかに低下しないということを意味する。実際、高齢夫婦の消費が若年夫婦の消費と同じか、それ以上に達している国もある。さらに、利用されている制度や政策へのアプローチは多様で、おそらくさらに多様になっているにもかかわらず、高齢者の物質面の生活水準は実質的に各国とも極めて似かよっている。

高齢者が経済的にどれほど裕福かは、公的年金の水準だけでは説明できない。いくつかの国では、私的年金と企業年金の伸びに伴い、資本所得は長期的に増えている。しかし、所得が比較的低い高齢者の場合、公的移転による収入が大部分である。個人の拠出金に関係なく居住に基づく定額年金制度や、公的年金制度による最低年金額の保証、租税を財源とする社会扶助給

付、家計調査に基づくその他の最低所得保証の組み合わせなどを通じて、高齢者が低所得状態に陥るのが回避されている。

本調査で新たに開発されたデータは、高齢者の経済的安定度について正確な状況を把握するには、生活の状況や多世代世帯であるかどうかを考慮しなければならないことを示している。特にイタリアと日本についてはそうである。不動産等の資産についても、所得に転換される可能性があるほか、持ち家住宅の帰属家賃の点もあるので、考慮しなければならない。さらに、さほど年をとっていない高齢者の場合は、離職後の所得の安定を確保する上で、老齢年金のほか、障害手当や失業給付も重要な役割を果たしている。

今後の政策の主要課題については、本書は、就労期間と退職後の期間のアンバランスが拡大しており、このアンバランスは高齢化の結果さらに悪化するというOECDのこれまでの調査結果を確認するものとなっている。9ヶ国では、近年は改革が大いに進められている。新たなデータによれば、一部では解決の方向への動きも

65才以上の所得レベル別可処分所得

(18才～64才との比較)
%、1990年代中旬

| | Canada | Finland | Germany | Italy | Japan | Netherlands | Sweden | United Kingdom | United States |
|-----------------------|--------|---------|---------|-------|-------|-------------|--------|----------------|---------------|
| Decile 1 ^b | 148 | 101 | 102 | 128 | 72 | 83 | 89 | 76 | 80 |
| Decile 2 | 107 | 83 | 90 | 92 | 73 | 77 | 84 | 69 | 78 |
| Decile 3 | 94 | 78 | 84 | 86 | 75 | 74 | 81 | 66 | 77 |
| Decile 4 | 87 | 75 | 82 | 81 | 77 | 72 | 80 | 64 | 78 |
| Decile 5 | 85 | 73 | 80 | 78 | 77 | 74 | 79 | 64 | 78 |
| Decile 6 | 86 | 72 | 79 | 76 | 78 | 77 | 79 | 65 | 81 |
| Decile 7 | 86 | 72 | 78 | 76 | 81 | 80 | 79 | 67 | 83 |
| Decile 8 | 86 | 72 | 79 | 77 | 84 | 82 | 83 | 72 | 94 |
| Decile 9 | 87 | 73 | 81 | 77 | 87 | 80 | 79 | 67 | 83 |
| Decile 10 | 96 | 75 | 79 | 75 | 94 | 82 | 83 | 72 | 94 |

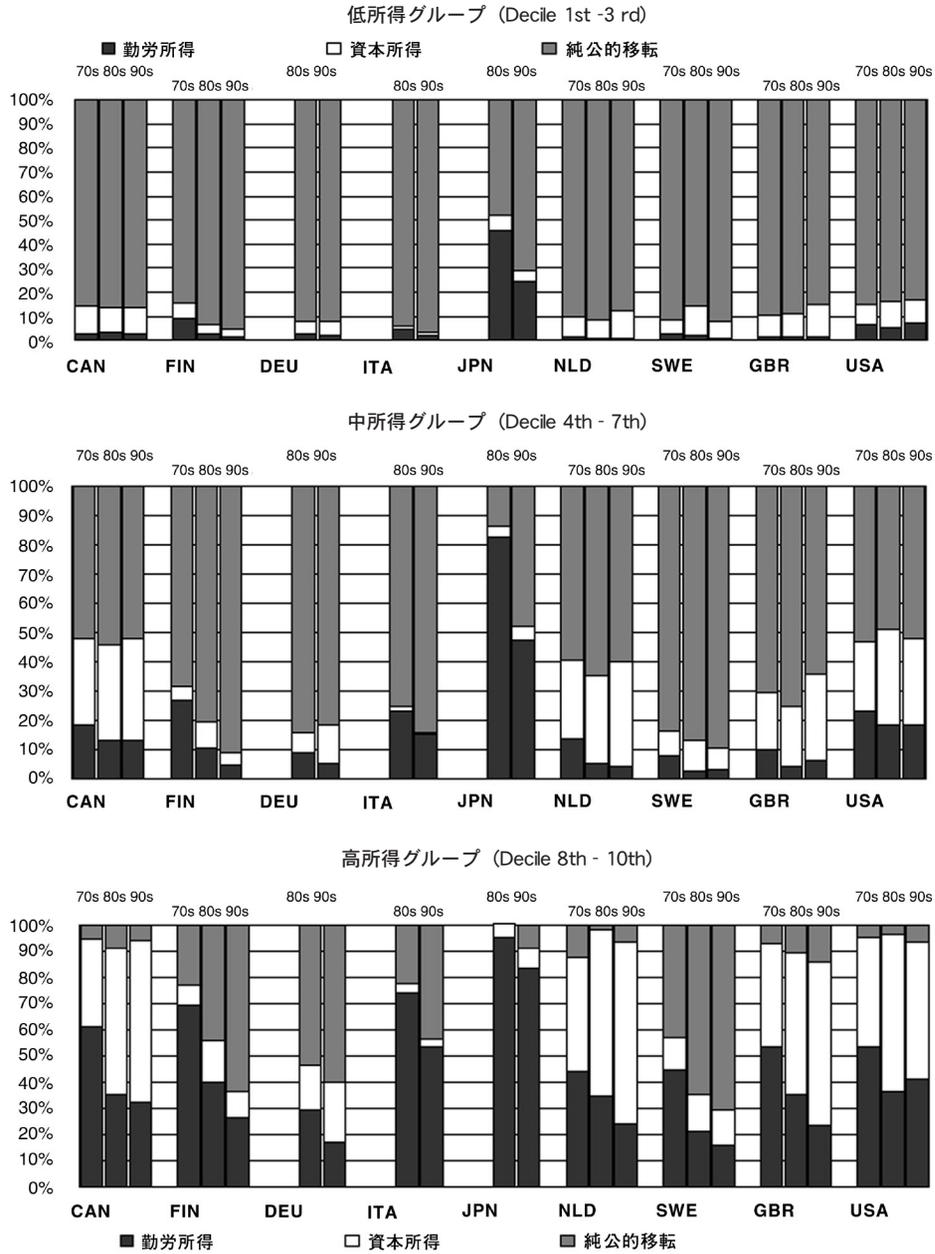
a) Disposable income of the retirement-age population in decile x divided by the disposable income of the working-age population in decile x.

b) Decile is based on each population income.

Source: Calculations from the OECD questionnaire on distribution of household incomes (1999).

65 才以上の所得レベル別収入源のトレンド

(可処分所得に占める割合、1970 年代中旬、1980 年代中旬、1990 年代中旬)



Source: Calculations from the OECD questionnaire on distribution of household incomes (1999).

見られ、長年続いてきた退職年齢の低下傾向がここにきて横ばいあるいは、わずかに反転しているところもある。

しかし、年金その他の所得支援プログラムの中にある、依然として大きい効果を持つ早期退

職奨励策への取り組みなどにおいて政策措置は今でも必要とされており、そうした措置には大きな成果が期待できる。また、高齢者に適した仕事を支援する政策も重要であり、これは広く国民に支持される改革パッケージの重要な柱になるかもしれない。OECD は幾つかの加盟国に

においてこれらの問題の集中的な調査を始めたところである。

本政策フォーカスでは、退職後所得制度の主な課題である次の三点に焦点が当てられている。(i) 就労期間と退職後の期間のアンバランス拡大、(ii) 様々な形態の退職後所得の組み合わせの変化、(iii) 改革による弱者への意図せぬ負担増を回避しつつ、十分な代替所得を維持し、老後の低所得問題に取り組む必要性。

就労期間と退職後の期間のバランスをいかに回復するか

退職後所得制度への財政面の圧力は、退職年齢の低下傾向を逆転させれば軽減できる。しかし、それだけでは将来的に退職後給付の水準を維持していくことはできない。退職後所得制度を今後もずっと維持できるようにする最も簡単な方法は、公的および私的年金の支給開始年齢を現行の実効退職年齢より遅らせることである。シミュレーションによれば、退職年齢をわずかに引き上げるだけでも大きな効果がある。

この9ヶ国では、実効退職年齢引き上げのメリットは広く認識されているが、まだ実行はされていない。企業などは今でも高齢の社員を退職させ、政府も高齢の公務員を退職させている。人々はしばしば退職後も働きたがっているが、実際にそうする人はほとんどいない。その理由としては、公的年金、私的年金の違いを問わず、高額な早期退職給付金が容易に受け取れる、障害年金や失業年金などの他の給付金が得られる、高齢者に適した雇用機会がない、高齢労働者間に技能格差がある、健康面への配慮、一部の国では総じて早期退職の文化がある等が挙げられる。

多くの国では、年金の算出方法も高齢者の労働意欲を失わせている。予測「年金受け取り額」は通常、一定年齢を過ぎても働き続けると減少するのである。ただ、これは「保険計理上の中立性」に移行すれば是正できる。そうすれば、予測年金額は退職時期に関係なく一定で、給付水準は掛け金拠出期間と年金受給期間を考慮して完全に調整される。しかし、これで問題がすべて解決するわけではない。基本的な最低限の生活水準を提供する年金の場合には保険計理上

の中立性を確保することはほぼ不可能であり、事業主と従業員の双方から抵抗される可能性もある。

しかし、年金制度改革を行う上では、退職の決意に影響する年金以外の要因についても考慮する必要がある。早期退職の問題に関しては万能薬は存在しないのである。実際、就労期間の長期化促進など、単一の目標に向けた改革は、弱者向けの基礎的所得支援などの別の目標に悪影響を及ぼす恐れがある。改革パッケージ策定においては、高齢者が依存する多くの収入源の複雑なバランスと相互作用を考慮に入れるよう、細心の注意を払う必要がある。

解決策は、問題の色々な側面に対応するとともに各国の状況に適合した様々な政策措置のパッケージという形になるだろう。このパッケージの構成要素には以下が含まれる。

- *年金給付計算方式の保険計理中立性を高める一方、最低限の所得を確保し、長く働きたい人には給付引上げにより就労長期化を実現させるという退職後所得制度の要素を維持する。
- *早期退職を助長している最も明確な制度の歪曲を撤廃する。例えば、年齢に関係なく年功のみに基づいている退職制度や、失業した高齢者を早期退職へとほぼ自動的に追いやる制度など。
- *年金支給開始年齢を引き上げるとともに、長期的には標準的な退職年齢も引き上げる。
- *早期退職のコストが退職後所得制度に反映されるよう、計算方式を調整する。
- *税制上優遇されている企業年金や個人年金については、退職年齢を規制する。
- *退職後所得制度と、一部の国では早期退職を資金面で支える制度へと変質してしまっているあらゆる年齢層に適用されるその他の社会保障制度（障害者プログラム、失業給付制度など）との区別をより明確にする。高齢者はこうしたプログラムへのアクセスを必要としているが、その理由は高齢のためだけではない。

*技能の向上、訓練、生涯学習などを通じて、高齢労働者の雇用機会を促進する。

*退職決定要因、退職後所得制度の多くの要素間の相互作用、様々な政策手段の実効性に関するデータ収集、応用研究、情報普及に投資することで、現時点で政策立案とコンセンサス形成を妨げている大きな情報格差を埋める。

9ヶ国はこれらの措置の一部または全部を実施している。しかし、シミュレーションによれば、これまでの改革は総じて、年金受給資格を持つ高齢者増加の影響を相殺できるほど十分に徹底していないようである。

要するに、幾つかの政策分野で協調した行動をとり、引き続き経済が健全であれば、就労と退職のバランスは大幅に改善されるはずである。少しでも改善されれば、財政面では確実に、また経済面ではより広範囲に、大きな利益がもたらされるだろう。就労-退職プロセスが柔軟になり、個人が労働と余暇の配分で選択の幅が広がれば、社会としても大きなメリットが得られるだろう。

様々な退職後所得の構成をいかに変えるか

公的年金制度、特に退職と同時に支払われる方式の公的年金制度は、年金受給者1人当たり加入者数の減少に直面しており、今後も現行の給付水準を保証しようとするれば、拠出率を大幅に引き上げざるを得なくなる⁽¹⁾。多くの国では、退職後所得の構成、特に退職後所得制度における公的年金と私的年金のバランスや確定給付型制度と確定拠出型制度のバランスを変えることによって、こうした高齢化および財政的の圧力の増大に対処している。財政への圧力を軽減するとともに、企業年金や個人年金への掛け金を増やす余地を広げるために、公的年金制度の規模は縮小されつつある。

退職後所得制度の構成要素と財源（賦課方式と積立方式との組み合わせ）を多様にすれば、リスクのバランスを改善できるようになる。またそれによって、異なる世代間の責任分担が容易になり、労働者個人が柔軟に退職を判断でき

ようになる他、経済情勢や人口構成の変化に制度がより柔軟に適応できるようになる。賦課方式には、先行き不透明な人口構成や労働市場の動向に伴うリスクがある。各集団が自身の退職後に備えて積み立てる完全な積立方式は、人口構成上の変化からはあまり影響を受けないが、必然的に投資および収益率のリスクにさらされる。高齢化の圧力によって将来の給付支出が増加するのは必至の状況だけに、事前積立方式の年金を増やすことによって、将来の拠出率引き上げを封じ込めようとしている国はますます増えている。いくつかの国では公的年金の積立方式化も進めてはいるが、政策として最も重視しているのは積立方式の私的年金（企業年金と個人年金）の奨励である。

大半の国では、企業年金（事業主が提供する年金）の加入者数は個人年金の加入者数よりはるかに多いものの、一般に、企業年金の加入者は労働者全体の半数以下にとどまっている。例外は、大多数の労働者と団体契約を結ぶことによって、企業年金の支給を法定ないし半ば義務付けている国々である。これらの国では、企業年金は退職後所得の重要な要素となっており、その給付金は一般に公的年金の給付金と統合されている（年金政策の焦点は、専ら公的年金と企業年金とを組み合わせる比率になる）。大半の国では、企業年金は確定給付型（給付額は、しばしば最終的な給与水準に連動して、予め決められる）が主流であるが、新規に設立される企業年金は確定拠出型（給付額は拠出額によって決められる）のことが多い。

個人向けの確定拠出型年金は主に個人が任意で退職後所得を補完しようとするものである。9ヶ国中のいくつかの国のデータによれば、個人年金の運営管理コストは非常に高く、そのために拠出金残高の正味リターンが大幅に低下してしまう場合がある。確定拠出型年金の残高を年金契約によって終身月払い年金保証に転換すると、さらにコストがかかる。

9ヶ国の経験によれば、確定拠出型年金を中央レベルか企業レベルで共同で管理、年金化すれば、その運営コストの削減の一助になる。これは、確定拠出型の企業年金と義務的個人年金にとって重要な発見であり⁽²⁾、任意の個人年金

(1) OECD (2001a) 参照。

(2) カナダの登録退職貯蓄プラン (RRSP) や米国の 401K などこれが示している。

企業年金の加入者 労働者全体に占める割合

| | 年 | % |
|----------------|------|---|
| Canada | 1997 | 33 |
| Finland | 1998 | 100 (statutory plans) 15 (voluntary plans) |
| Germany | 1990 | 46 |
| Italy | 1998 | 5 |
| Japan | 2000 | 50 |
| Netherlands | 1996 | 91 |
| Sweden | 1997 | 90 |
| United Kingdom | 1995 | 46 |
| United States | 1995 | 45 |

Source : OECD Secretariat.

であっても共同で管理することは可能である。

従って、退職後所得制度の多様化は望ましいが、民間部門を取り込むことによって高齢化と年金支給のコストを大幅に削減できるかどうかは明らかでない。私的年金を増やすことは、政府の年金への関与が減ることを意味しない。それどころか、公的部門は年金支給面での直接的な役割が減る代わりに、私的年金の規制・監督といった追加的な任務を負うことになるので、要求と責任が強まるのである。調査した一部の国の経験によれば、この分野には政策上多大の関心を払うことが要求される。さらに、私的年金の奨励は政府にとってコストもかかる。いくつかの国の経験によれば、私的年金を促進するには税制面のインセンティブが必要とされるからである。

効果的な政策立案のための重要な前提条件は、信頼性の高い包括的なデータが存在することである。9ヶ国の調査によれば、企業年金と個人年金に関するデータを体系的に収集している国はごく一部に過ぎない。入手可能な情報は主に労働者に対するアンケート調査に基づくもので

あり、一部分については明らかにするものの、私的年金の加入者数や給付水準その他の重要な特徴をあまねく示すものではない。公的年金の役割を減らし、その代わりに私的年金の役割を高めようというのであれば、早急にデータ収集努力を強化しなければならない。また、個人の生涯を通じて、退職貯蓄、消費、資産がどのような役割を果たしているかや、家族への遺贈や贈与がどのような役割を果たしているかなどに関して実証的な把握もほとんど行われていない。

いかに経済的安定を維持し、弱者を保護するか

退職後の経済的安定を確保するための政策はこれまでうまくいってきたが、今後もうまくいくかどうかは依然として難しい課題である。9ヶ国中ほとんどの国では、将来の世代は個人として受け取る年金の大部分を確定拠出型年金から受け取るようになるだろう。それは、公的年金と企業年金の一部が個人年金に入れ替わる、あるいは、現行の確定給付型企業年金が確定拠出型に変更される結果によるところが大きい。また、現在の改革がうまくいけば、実効退職年

齢引き上げの結果、勤労所得が高齢者の所得に占める割合も高まる。将来の退職後の経済的安定はこうしたトレンドからどのような影響を受けるのだろうか。

公的年金では、早期退職へのインセンティブを減らすため、給付金と拠出金とを密接に連動させることが望ましい。確定拠出型年金では、もともと給付額と拠出金は連動している。しかし、確定拠出型年金への依存度が高まると、拠出を途中でやめてしまった労働者、長期失業者、(公的年金の規則によっては)自営業に転じた人や自営業から転じた人など、一部の人々にとって、退職後の所得が不十分になるリスクも高まる。労働へのインセンティブ向上と低所得解消のためのプログラムをいかに両立させるかという問題も出てくる。確定拠出型年金のシェアが高まれば、この問題はさらに深刻なものになりかねない。確定拠出型年金は、何らかの救済措置がとられなければ、所得分配を歪め、新たな弱者を生み出してしまう可能性が高いのである。

問題は新たな弱者をどうするかということだけではない。退職者の中には、以前からの弱者もいる。例えば、生涯を通じて就労経験が皆無か非常

に乏しい1人暮らしの高齢女性である。中でも貧しい可能性が最も大きいのは独身の高齢女性である。未亡人は通常、遺族年金によってある程度保護されているのが、未亡人でも、死亡した夫の所得が低く、専業主婦として子育てに追われてきた場合には、年金は極めて少ない。

大半の国は、この問題は過去の遺産であり、構造改革無しでも貧困層を対象とした低所得者向け給付によって解決できると考えている。女性は今やますます多くの時間を就労に充てるようになっており、自らの年金受給権を獲得している。未婚女性の場合は特にそうである。より大きな重点が置かれるようになっているのは、女性が一時的に就労をやめた場合でも就労した経験がない場合でも、育児期間を年金加入期間に算入し、年金受給権獲得につなげるようにする措置である。

詳細情報

本政策フォーカスに関する詳細については、モニカ・ケイサー (Eメール: monika.queisser@oecd.org 電話: 33-1-4524-9634) まで照会願いたい。

【関連図書】

- ❖ **Society at a Glance**
ISBN: 92-64-18674-3 1900 pp.152

- ❖ **Health at a Glance**
ISBN: 92-64-18713-8 1900 pp.106

- ❖ **Reforms for an Ageing Society**
ISBN: 92-64-17687-X 3900 pp.220

- ❖ **Maintaining Prosperity in an Ageing Society**
ISBN: 92-64-16093-0 2550 pp.144

- ❖ **Ageing in OECD Countries - A critical Policy Challenge**
ISBN: 92-64-15318-7 2200 pp.112

- ❖ **Benefits Systems and Work Incentives,**
ISBN: 9264160736 2000 pp.60

- ❖ **OECD Social Expenditure Database (CD-Rom)**
ISBN: 92-64-09850-X 8150

- ❖ **A Caring World: The New Social Policy Agenda**
ISBN: 9264170073 2750 pp.160

- ❖ **Ageing and Income - Financial Resources and Retirement in 9 OECD Countries**
ISBN: 92-64-19542-4 3750 pp.197

この冊子の全体、または一部の複製使用や翻訳をご希望の場合は、
「©OECD. Reproduced by permission of the OECD」と出典を明記することを条件に、無料で許可されることとなります。

本資料は、OECD パリ本部情報局広報課が、事務総長の責任下で作成した『OECD Policy Brief』の邦文仮訳です。
英語版は OECD パリ本部のウェブサイト (<http://www.oecd.org/>) でご覧いただけます。

OECD 東京センター 〒 100-0011 東京都千代田区内幸町 2-2-1 日本プレスセンタービル 3F
Tel 03-5532-0021 Fax 03-5532-0035
E-mail: center@oecd-tokyo.org URL <http://www.oecd-tokyo.org>
最寄駅：地下鉄千代田線・日比谷線「霞ヶ関」C-4 番出口