

第4章 高齢者の労働力率と年金制度：豪日比較

ヘイゼル・ベイトマン

ジョン・ピゴット

1. はじめに

人口統計の観点からみると、オーストラリアと日本はアジア・太平洋地域の中で人口高齢化の面では対極にある。オーストラリアは先進諸国の中でも国民の平均年齢が最も若い国の1つであり、日本は最も平均年齢が高い国に属する。オーストラリアの人口は2050年までに、現在の2,100万人から2,800万人に増加すると予測されている。増加要因とされるのは1.8という合計特殊出生率と、毎年20万人以上の割合で増えている移民に対する積極的政策である。反対に、日本の人口は2006年に減少し始め、労働力は既に1990年代から縮小を始めている。こうした違いは労働市場に直接的な影響を及ぼす。労働力の不足と柔軟性、高年齢労働者の労働市場への参加が深く関与している。

両国の第2の対照的な点は退職後の所得保障に関する政策である。日本は第2次世界大戦後、標準的な「賦課方式」(pay as you go: PAYG)の社会保障制度を確立した。その後、幾度か改定がなされたものの、基本的な構造は当初のままである。標準的な退職年齢および被扶養配偶者への手厚い扶助という方針を中心に構成されている。オーストラリアには政府が提供する退職後の援助は老齢年金(age pension)しかない。これは一般財源で賄われ、所得・資産調査を要件とする定額給付(flat-rate transfer)で、65歳から支給される¹。要するに、オーストラリアには公的資金による退職後の所得保障というニーズに基づく制度があり、日本には労働者と政府の間に暗黙の保険契約が存在しているといえる。

したがって、オーストラリアは日本に比べると民間の制度に頼っている割合ははるかに高い。オーストラリアでは、使用者に対し民間の老齢退職年金基金の個人勘定に賃金の最低9%を拠出することを義務付けている。この大部分は「確定拠出」(defined contribution: DC)型で、退職時には、各種年金(pension or annuity)の形よりも、ほとんどの場合、一時金として一括給付される。とはいえ、今でも「確定給付」(defined benefit: DB)資産を持つ者(とくに高齢者コーホート)は多い。これに対して日本の個人年金は2000年まではほぼ例外なくDB型であったが、2000年に法律が改正されDCプランの利用が可能となった。それ以降はDCに乗り換えている者もいるが、民間による退職資金積立は依然としてDBが主流となっている。

ある意味では、退職の決定は単純に、「労働か余暇か」という、労働ミクロ経済学者が一般的に使用するありふれた選択パラダイムの延長と考えることができる。しかし実際には、高年齢になって労働市場から離脱するかどうかの決定は、退職年金制度の数々の複雑な制度的特性に左右される。したがって、高齢者の労働市場への参加について検討する際には、社

¹ 従来、女性の受給資格年齢は60歳と定められていたが、段階的に引き上げられており、2014年には65歳となる。

会保障と市場で運営されている民間の個人年金を考慮に入れる必要がある。

本章のねらいは、高齢者の労働力率と両国で実施されている退職に関連する財政的な政策の側面からみた類似点と相違点について検討し、この比較から多少なりと教訓を引き出すことである。まず、両国の人口動態の推移を比較することから始める。3節でオーストラリアと日本の退職後の所得保障に関する制度について概説し、4節でこれらの制度が退職に関する意思決定に影響を及ぼしそうな設計上の特徴を見極める。5節では早期退職に対する対応策として導入されている最近の政策について検討し、6節でこれらの政策を高年齢労働者の労働市場の動向と関連付ける。7節では以上をとりまとめる。

2. 人口動態統計の比較

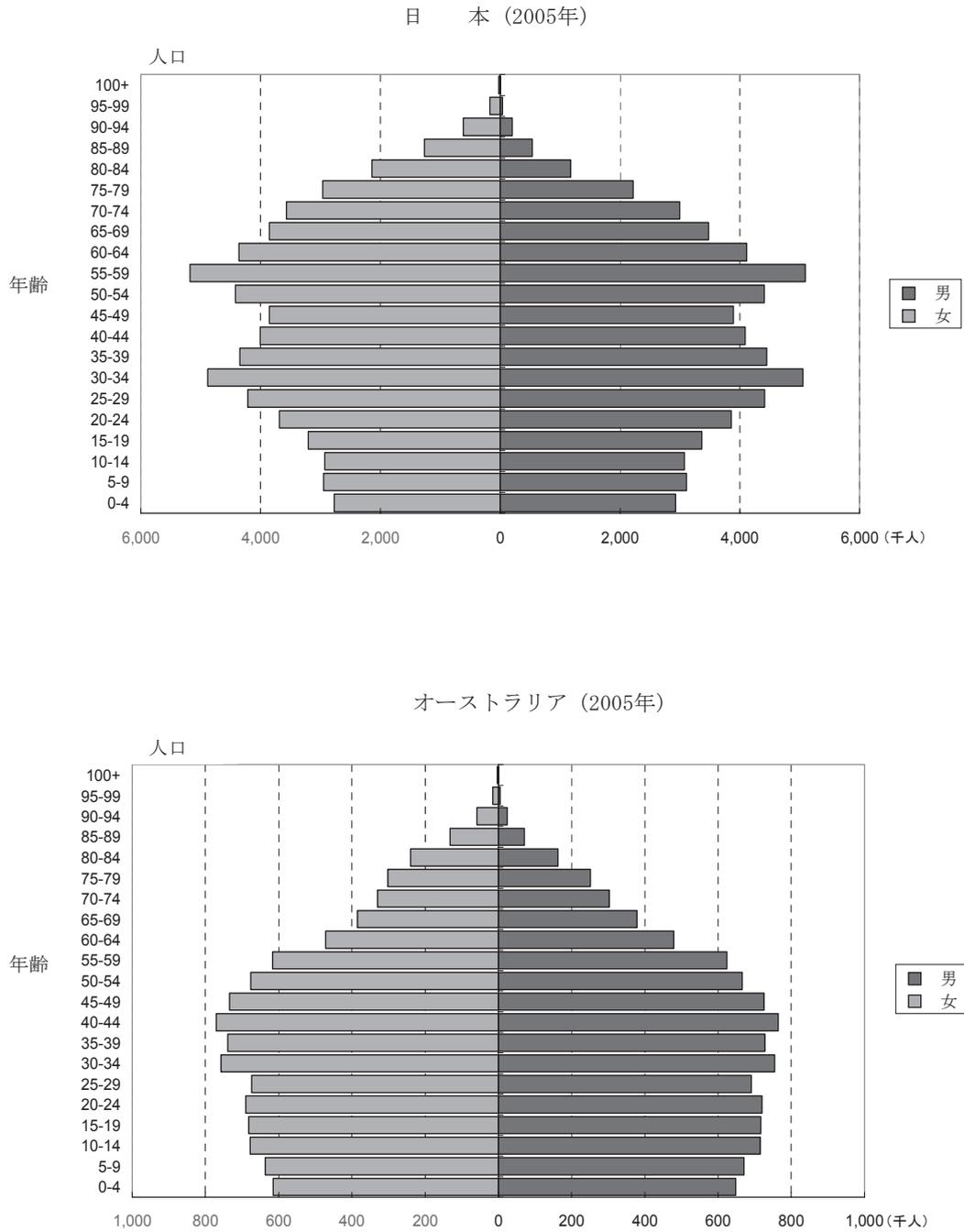
日本もオーストラリアも、65歳以上人口の割合は、1985年に10%に達した。とはいえ、類似点はこれだけである。日本の65歳以上の高齢人口は現在約20%で、今後数十年の間に急速に増加する。一方、オーストラリアでは65歳以上人口の割合は現在13%強であり、今後かなり緩やかに増加していく。

比較人口動態統計は3つの重要な側面に焦点を当てている。すなわち、寿命、出生率、老年人口指数である。これらは一見するよりも複雑な概念である。しかし、ここでは寿命は出生時平均余命によって、出生率は「合計特殊出生率」（1人の女性が一生の間に生む子どもの数の指標）によって、老年人口指数は60歳超の人口を15～60歳人口で除した率によって算出した数値にそれぞれ限定する。

人口動態の各側面は、人口プロファイル（人口統計データ）に図式化されて整然と捉えられる。これにより、ある時点の年齢コーホート別、男女別の人口を知ることができる。異なる2つの年を比較すれば、人口転換の進行状況が分かる。図4.1、4.2は2005年と2050年の日本とオーストラリアの人口プロファイルを示している。

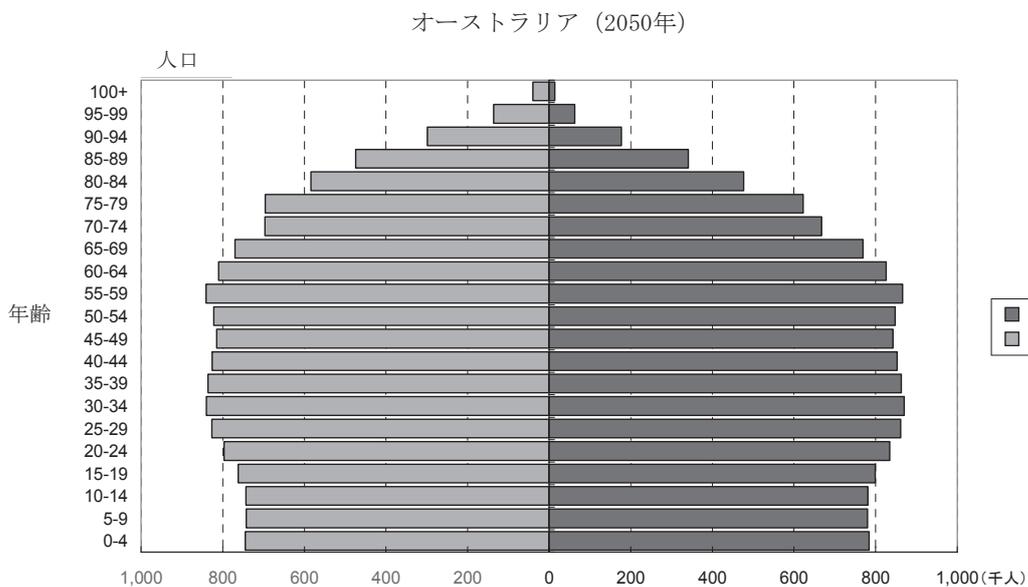
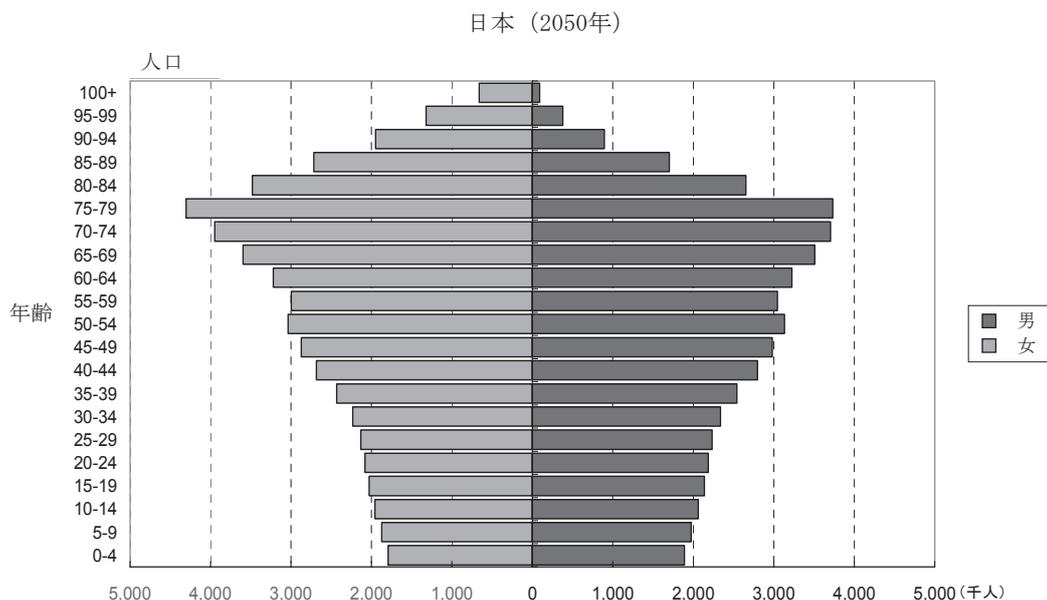
両国の人口プロファイルはかなり異なっている。オーストラリアのプロファイルは、伝統的な「ピラミッド型から棺型」（pyramid to coffin）へ変化するシナリオを明らかにしている。一方、日本のプロファイルは35年ほど前にピラミッド型から棺型に変化し始め、2050年までには逆ピラミッドの形になると予測される。この相違は、第2次世界大戦後に起こったベビーブームの時期とその長さの差異に起因している。日本のベビーブームは1945年以降に起こったが、50年を過ぎると一気に縮小した。これに対して、オーストラリアのベビーブームは60年代初頭まで長期にわたって続いた。その後も積極的な移民プログラムによって人口増加が支えられている。

図 4.1 日本とオーストラリアの人口分布（2005年）



出所： United Nations (2007)

図 4.2 日本とオーストラリアの 2050 年の人口予測



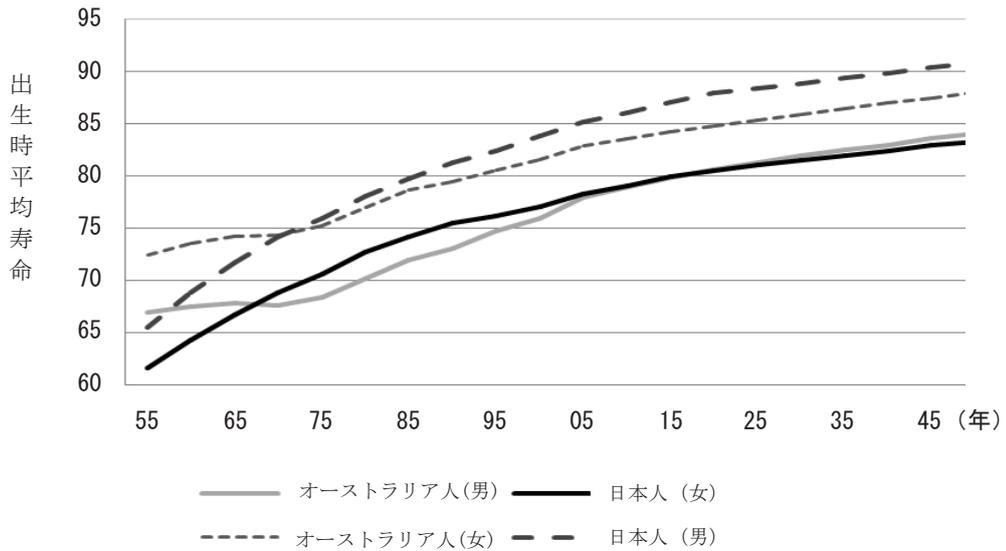
出所：United Nations (2007)

人口高齢化に作用する要因

65歳の男性と女性の平均余命は、いずれもオーストラリアより日本の方が長い。ところが、今後50年のうちには、日本の男性よりオーストラリアの男性のほうが長生きし始めると予測されている。両国とも女性は配偶者より長生きし、その後は1人で暮らすか家族と一緒に暮らすことが多い。出生率は両国とも減少傾向にある。オーストラリアの合計特殊出生率は

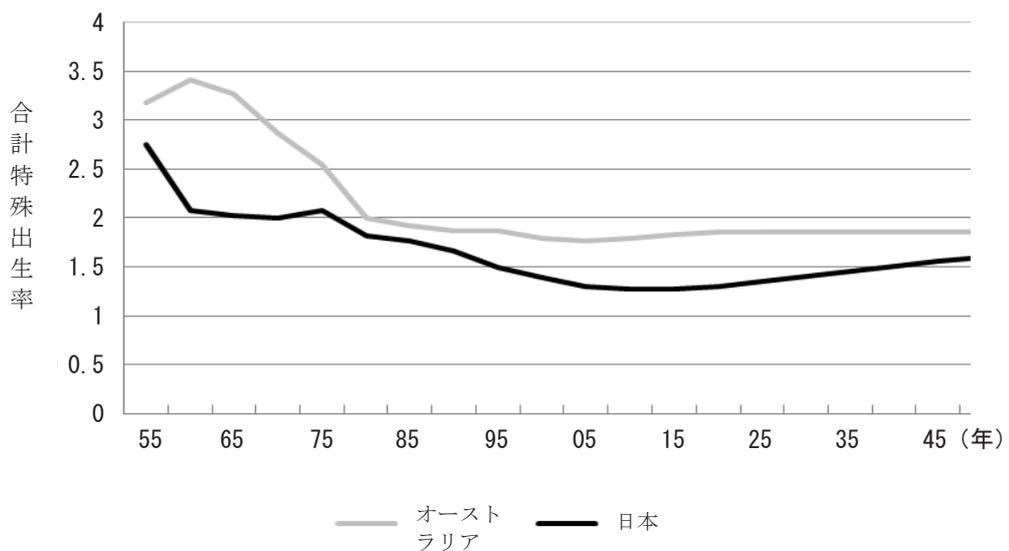
1.8で、人口置換水準の2.1を下回っているが、現在の見通しでは、オーストラリアの人口は移民の増加によって増え続けることになる。一方、日本の出生率は世界でも最低水準（1.3）にあり、移民の流入が殆どがないものの、より長期的には合計特殊出生率は1.5前後で安定すると見込まれている。この動向を、図4.3と4.4にまとめた。

図4.3 平均寿命：日本とオーストラリアの比較



出所：United Nations (2007)

図4.4 合計特殊出生率：日本とオーストラリアの比較



出所：United Nations (2007)

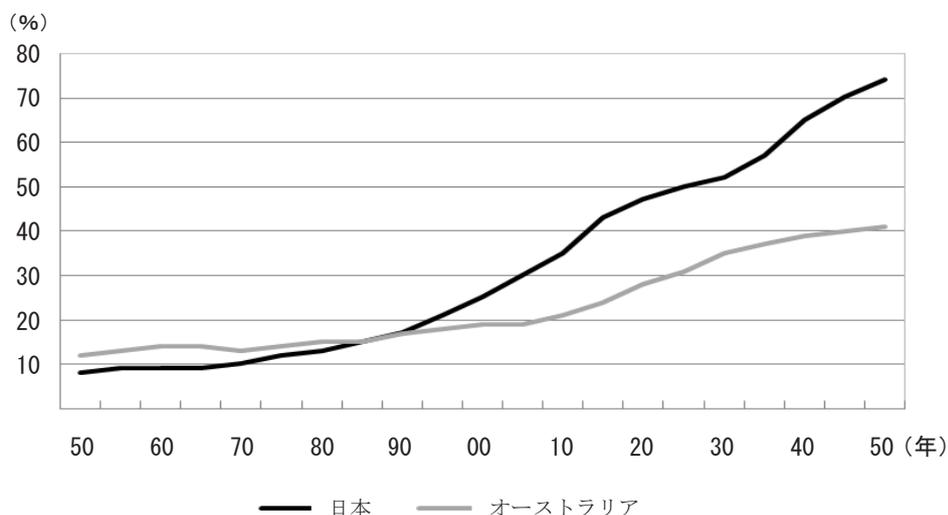
老年人口指数

年金の専門家や人口統計学者、高齢化の経済学に関心のある者は、人口転換の影響を検討する際に老年人口指数に注目する。というのも、それが人口の高齢化が経済全体、とくに労働力に及ぼす影響を正確に伝える指数であるからである。これには上述したさまざまな人口動態の傾向が相互に影響し合っている。

オーストラリアと日本の老年人口指数の推移を図 4.5 に示す。日本はこの先 40 年の間に老年人口指数が 75 % に倍増し、紛れもなく、高齢化の危機に直面すると思われる。2050 年までには、退職者に対する労働者の比率がわずかに 1.3 になると推定されている。退職後の所得援助を賦課方式の社会保障に大きく依存している国では、労働力率に影響を及ぼす非常に高い社会保険料や高率の労働に関連する課税を意味することになる。オーストラリアの場合、この指数の上昇はもっと控えめで、2050 年までに倍増して 40 % となる。高齢者 1 人につき労働者 2.5 人の割合である。

しかし、これらの人口統計ローデータ上の推移は事実の半分しか伝えていない。決定的に重要なのは、人口統計学的変動と退職後の所得保障政策の間の相互作用である。以下ではそれについてみていく。

図 4.5 老年人口指数：日本とオーストラリア



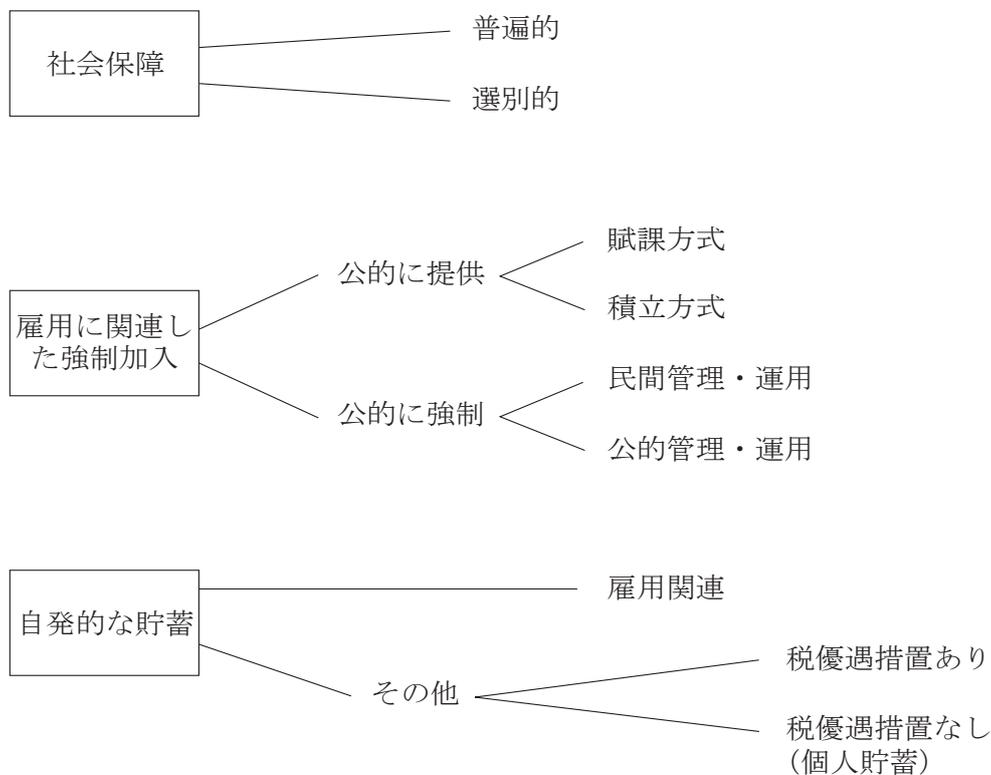
出所：United Nations (2007)

3. 退職後の所得保障

政府による退職後の所得保障制度は、1つもしくは2つ以上の「3階建て」の要素から構成されている。一般的には、1階部分は社会保障 (safety net) で、これにより受給者は最低水準の生活を維持できる。日本のように、労働者に対し一定年数の拠出を条件とする「最低社会保障年金」という形を取ることもある。あるいはまた、オーストラリアのように、就業期間に関係なく受給できる制度もある。2階部分は、賃金に応じた、雇用に関連する、労働

者のための強制加入の部分である。これは、日本を始めとするほとんどの OECD 加盟国では公的に用意されていることが多く、積立方式である必要はない。そのほかにも、オーストラリアのように民間企業が設けている貯蓄制度、あるいはシンガポールのように政府の積立基金を通じて公的に設けられた強制的な貯蓄制度がある²。3階部分は自発的な貯蓄からなる。この部分は、例えばアメリカの 401k プランのように雇用と結び付いていることもあり、また、場合によっては税制上の優遇措置が受けられる。図 4.6 はこれらの3階層を図示したもので、各構成要素の政策的選択肢を簡単に書き加えた。

図 4.6 退職後の所得保障の構成要素



出所：Bateman, Kingston and Piggott (2001) から作成

オーストラリアにおける退職後の所得保障

図 4.6 で図解している分類法を用いれば、オーストラリアの3階建ての退職後の所得保障は、公的な老齢年金（1階部分）、老齢退職年金保障法に基づく強制的な老齢退職年金（2階部分）、そして任意の年金、資産や株、マネージド・ファンドなどによる長期貯蓄（3階部分）から構成される。この数十年の制度改革は、退職後の所得保障を向上させること、高齢化と高齢者の労働力率に関する対策に取り組むことに重点を置いている。2007年には、オース

² これは、2階部分の積立方式を要件とする世界銀行の分類方法とは異なる。

トラリアの労働者の9割以上が、強制／任意の老齢退職年金によってカバーされていた。オーストラリアの退職後の所得保障に関連する制度の特徴を表4.1に要約した³。

表 4.1 オーストラリアにおける退職後の所得

	老齢年金	退職年金保障	自発的な退職貯蓄
創設	1909年	1992年	任意の個人年金でつぎの優遇措置が受けられる ①税金の軽減 ②政府の共同拠出：所得が58,000豪ドル未満の雇用者、自営業者 持ち家：退職者の約85%が自宅を所有
拠出	無拠出	賃金の9%（使用者負担）	
対象者	65歳以上の男性、63.5歳以上の女性（2014年までに65歳に引き上げ）、所得・資産審査あり	月額賃金が450豪ドル以上の18～70歳の労働者	
財源	一般歳入	民間で運用される退職年金基金の個人勘定	
給付水準	男性の平均賃金の25%（単身者）、同20%（既婚者）。CPIと平均賃金の上昇率のいずれか高い方にスライド調整	55歳まで（今後60歳に引き上げ）に積み立てた確定拠出額に基づく。早期引き出し不可、一括給付か年金かの選択あり	
課税	年金受給者税額控除により非課税	運用時課税、給付時非課税（taxed taxed exempt: TTE）（2007年7月より）	
適用状況	年金受給資格年齢の約75%が老齢年金の一部を受給。受給者のうち、満額の老齢年金を受給しているのは60%	強制的／自発的退職年金：フルタイム労働者96%、パートタイム労働者79%、臨時雇用者72%、自営業者73%	

出所：執筆者作成

老齢年金制度

老齢年金は1909年に創設された制度で、財源が一般歳入で賄われる退職者のための社会保障給付である。適格年齢にある全ての居住者に受給資格がある点では普遍的なものではあるが、所得と資産について審査が課される点において選別的である。20世紀の最後の10年間に強制的な貯蓄制度が導入されるまで、老齢年金はオーストラリアにおいては退職に関する中心的な政策であった。

老齢年金は、女性は63.5歳から（2014年までに65歳に引き上げられる）、男性は65歳から支給される。年金支給額は、既婚夫婦1人当たりの額よりも単身者の額の方が多い。年金水準は、単身退職者の場合にはフルタイム男性労働者の平均賃金の25%、既婚夫婦の場合には、1人当たり同平均賃金の約20%に設定されている。老齢年金は所得税が免除されており⁴、支給額は消費者物価指数の上昇率と男性の平均賃金上昇率のいずれか高い方にスライド調整される。これによって老齢金額は、賃金に対する相対性が確保されている。

老齢年金には所得と資産に関する審査がある。この審査に基づき、年金が支給される。所得審査では、所得のフリーエリア（満額支給上限所得）である週66豪ドル（夫婦で受給している場合は週116豪ドル）を超える個人所得1豪ドルにつき40セントの老齢年金が減額

³ オーストラリアの退職後の所得保障制度に関する解説は、Bateman, Kingston and Piggott (2001)、Bateman (2007)の研究からの引用である。

⁴ 老齢年金の受給資格には、医薬品補助手当（pharmaceuticals allowance）、年金受給者割引カード（pension concession card）、家賃補助給付（rent assistance）、僻地手当（remote area allowance）、電話補助手当（telephone allowance）、公共料金等の割引などの他の給付・手当を受ける権利が付随する。

される。資産審査では、法定基準額を超える資産 1,000 豪ドルにつき、年金が週 0.75 豪ドル減額される。法定基準額は自宅所有者より住居賃貸者の方が高く、また配偶者の有無によっても異なる⁵。

強制的な退職に備えた貯蓄：老齢退職年金保障

92年に創設された老齢退職年金保障制度では、労働者に代わって、使用者に賃金の最低9%を老齢退職年金基金への拠出を義務づけている。月額賃金が450豪ドルを超える労働者が適用対象となっている⁶。強制拠出金は民間企業が管理する退職年金基金の主にDCタイプの基金に預けられ、現在のところ55歳（2024年までに60歳に引き上げられる）と定められている法定受給開始年齢（statutory preservation age）から給付金を受給できる⁷。

注意しなければならないのは、積立方式の退職後所得保障システムの進展に頼るといふことは、開始から満期までにほぼ一世代もの時間の隔たりがあることである。老齢退職年金保障制度の前身は80年代の終盤に設けられ、保障そのものが法制化されて、92年に（段階的に）実施に移された。その後2002年に、拠出率が過去最高の9%に設定された。しかし、退職者コーホートが就業中に積み立てた拠出金全額を活用できるのは25年先のことである。

退職年金貯蓄には複雑な税制度が適用されている。これによって、使用者による拠出金は税額控除が認められているが、基金で運用されている間は所得として課税される⁸。また、退職年金基金所得は課税されるものの、所得の種類によって税率が異なっている。60歳を過ぎてから引き出した退職年金給付は、2007年7月からは非課税となっている⁹。

自発的な貯蓄

自発的な退職後に備えた貯蓄には、任意の職業年金、個人年金、財産や株、管理投資（managed investments）、持家、各種形態の長期貯蓄がある。任意拠出金には、退職年金貯蓄の税金軽減措置や、低・中所得層の労働者／自営業者の拠出金の1.5倍を政府が負担する政府共同拠出制度というインセンティブが設けられている¹⁰。任意拠出金の総額は賃金・給与の約7%を占めている（Connolly 2007）。持家はほとんどのオーストラリア人にとって最も重要な年金以外の資産となっている。2003年、住宅は世帯資産の65%を占め、約85%の退職者が自宅を持っている。

退職すると、オーストラリアの高齢者は公的老年年金の有資格者となり、法定受給開始年齢に達すると、退職年金保障制度もしくは任意の退職年金制度のもとで積み立ててきた何ら

⁵ 退職者自身の持家は資産審査の対象とはならない。

⁶ この額の決定は主として、小額の勘定口座にかかる高い維持管理費を根拠としている。

⁷ 自営業者は強制的な制度の適用対象とはなっていないが、任意の拠出金に対しては税制上の優遇措置が受けられ、また、政府との共同拠出制度に加入できる。

⁸ 労働者の拠出金は税額控除の対象とはならないが、税制上の優遇措置もしくは政府共同拠出が受けられる場合がある。自営業者による拠出金は税額控除対象であり、2006年7月以降は政府共同拠出の資格がある。

⁹ これは、退職年金が「課税される」基金で積み立てられている場合である。同様に、退職年金も法定の最低引き出し額が適用されている場合には非課税である。60歳になる前に引き出した給付金は引き続き課税される。

¹⁰ 政府共同拠出制度は、年間所得が58,000豪ドルに達すると利用できなくなる。本制度の年間最高拠出限度額は1,000豪ドルで、その場合の政府の共同拠出額は年間1,500豪ドルである。

かの年金を受け取ることができる。所得のひとつとして退職年金積立金の一部を引き出すのに何ら要件はなく、長寿保険の加入に対しては、(最近になって廃止されたが) 税制上の優遇措置や老齢年金の優遇措置があるにもかかわらず、一般的には一時金として受け取ったり、勘定口座ベース (account-based) の年金などを徐々に引き出したりしている者が多い¹¹。

2007年には、受給開始年齢の退職者の75%がある程度の額の老齢年金を受給しており、そのうち60%の受給者が満額の年金を受け取っていた (Department of Families, Community Services and Indigenous Affairs 2007)。当然のことながら、退職時の平均的な退職年金額は現在のところかなり少ない。Kelly (2006) によれば、2004年まで、ベビーブーマー (45～64歳) の退職年金基金残高の中央値は、男性の場合が30,700豪ドル、女性が8,000豪ドルとなっていた¹²。2007年には、退職給付金の60%が一時金として受け取られ (Australian Prudential Regulation Authority 2008)、残りの94%が勘定口座ベースの年金購入に充てられていた (Plan for Life Research 2008)。

政府の予測によると、労働市場から離れる退職者の退職年金基金の加入年数が増加するにつれて、老齢年金への依存は今後、減少の一途をたどる (Bingham 2003; Senate Select Committee on Superannuation 2002)。にもかかわらず、人口の高齢化により、老齢年金支出は2006/2007年度のGDPの2.5%から2046/2047年度には同4.4%に増加すると政府はみている (Treasury 2007)。

日本における退職後の所得保障¹³

日本の退職後の所得保障制度は、公的年金の2つの大きな柱を土台としている。すなわち、大部分が一般財源で賄われる基礎年金 (1階部分)、および、退職時の賃金の最高で3分の2以上の額を物価にスライドさせて給付される所得代替部分 (2階部分) である。これら2つのプログラムに関連する支出は現在GDPの約8%となっており、この割合はこの先数十年の間に劇的に上昇すると予測されている。3階部分は日本ではほとんど重視されておらず、任意の企業年金に加入している労働者はごくわずかである。

日本に公的年金が導入されたのは1890年代で、賦課方式 (PAYG) の確定給付 (DB) 型の年金が日本軍のために創設されたのが始まりである。その後、行政機関の職員にも適用が拡大された。現在、日本で最も重要な2つの退職年金制度は、25年間保険料を納付した全ての者が受給できる国民年金 (いくつかの無拠出のカテゴリーもある) と、ほとんどの民間企業の労働者が加入する、PAYGのDBプランである厚生年金である。公務員は同じような内容の「共済組合」に加入する。

¹¹ 勘定口座ベースの年金は、つぎの最低基準を満たす退職後の収入源である。少なくとも年に1回は最低額の引き出しができ、資本の残存価値がなく、死亡したときのみ移転できる。最低引き出し支払い額は、口座残高に対する割合によって規定されており、つぎのように年齢によって異なる。55～64歳4%、65～74歳5%、75～84歳6%、85～94歳10%、95歳以上14%。

¹² 平均値はこれよりも高く、男性が87,100豪ドル、女性は35,000豪ドルとなっている。Kelly (2006)、Kelly and Harding (2007) を参照のこと。政策議論により適しているのは中央値である。

¹³ この節は大部分を Lu, Mitchell and Piggott (2008) の研究に基づいている。

4. 労働力率への影響

公的・私的な退職後の所得保障制度の設計は、退職のタイミングに、ひいては高齢者の労働力率に影響を及ぼす可能性がある。本節では、オーストラリアと日本の退職後の所得保障制度に関連する構造面の特徴を検討する。退職の有力な誘因に対処するために実施されている具体的な政策については、本章の最後に検討する。

表 4.2 に、退職後の所得保障制度が退職を促す要因となっているかもしれない点について要約した。

表 4.2 主な退職後の所得保障

退職後の所得の特徴	オーストラリア	日 本
退職給付の種類 (DB型もしくはDC型)	退職年金保障制度とほとんどの任意の退職年金 - DC型 従来一般的だった企業退職年金、DB型	国民年金、厚生年金保険。いずれもDB型
公的年金給付の受給資格年齢 (特例あり)	男性：65歳 女性：63.5歳、2014年までに65歳に引き上げ	国民年金：60歳、男性は2017年までに、女性は2018年までに65歳に引き上げ 厚生年金保険：65歳
私的年金給付の受給資格年齢 (特例あり)	退職年金給付の受給資格年齢：55歳、2025年までに60歳に引き上げ	65歳
公的年金のタイプ-普遍的/ 資産による制限、所得再分配の規模	所得・資産審査のある老齢年金	国民年金：一定のグループに対する国民年金保険料の軽減/免除により所得再分配的

出所：執筆者作成

表 4.2 に示しているように、労働市場からの引退のタイミングに影響を与えそうな退職後の所得保障制度の構造的な特徴にはつぎのようなものがある。

- ・退職後の所得保障制度が DB 型か、あるいは DC 型か
- ・公的/私的退職年金給付の法定受給資格年齢
- ・社会保障年金制度の設計：普遍的に提供されるのか/選別的なのか、所得再分配の規模など

退職給付の種類 (DB 型か、DC 型か)

2 種類の退職給付制度 (DB 型あるいは DC 型) が退職の動機に与える影響は全く異なる。DB 制度は、ある特定の退職年齢が年金給付額算定式に織り込まれている場合、退職のタイミングの決定に影響を及ぼす可能性がある。このため、退職は平均的な退職年齢に極度に集中しがちである。反対に、代替率ではなく拠出率が設定されている DC 制度では、退職積立資金が目標額に達することが退職のきっかけとなり得る¹⁴。これは拠出金額や拠出期間、原資産の運用成績によって左右されることになる。この場合は退職年齢がかなり分散すると予測される。

¹⁴ 退職決定に関する文献は数多くあるが、ここでは概要を述べるにとどめる。

オーストラリアでは、退職年金制度は DC 型¹⁵で、新入社員／職員（公務員・民間企業の双方）のための任意の退職年金制度もほとんどが DC 型である。最新のデータによると、2007 年 6 月の時点で、DC 積立が加入者勘定口座の 60 %（および退職年金資産の 60 %）を占めており、一方、DB 積立の割合は同勘定口座の 2 %（同資産の 6 %）、DC / DB ハイブリッド型の積立が同勘定口座の 38 %（同資産の 34 %）であったことから、このような傾向は明白である（APRA 2008）¹⁶。とはいえ、DB 制度も過去においては広く普及しており、高齢者の相当割合が DB プランに加入している。

企業年金の分野では、公的・私的にかかわらず、日本では依然として DB プランの占有状態となっている。DC プランは 2000 年代初期に成立した法律によって一般的に利用できるようになり、ある程度浸透している。DC 型は、従来の退職金の形を変えることに利用されており、場合によっては、企業が DB プランから DC プランへの転換を選択しているのは、明らかに将来の年金債務を抑制できる可能性があるからである。

退職給付を引き出せる受給開始年齢

オーストラリアでは、公的に提供される老齢年金は、男性の場合は 65 歳、女性の場合は現在のところ 63.5 歳から受給できる。女性の受給開始年齢は、以前は 60 歳であったが、段階的に引き上げられており、2014 年には 65 歳になる。退職年金の受給開始年齢は、1960 年より前に生まれた者は 55 歳となっているが、1964 年以降に生まれた者については 60 歳まで段階的に引き上げられている。将来的には全ての退職者は 60 歳になるまで待たないと退職年金給付は受給できず、65 歳にならないと公的な老齢年金は受け取れなくなる。現在の低い退職年金受給開始年齢と DC 制度が結び付いて、今後は退職年齢がややばらついてくると思われる。

日本では、基礎年金の受給開始年齢は現在 60 歳となっているが、徐々に引き上げられ、男性は 2017 年に、女性は 2018 年に 65 歳になる。2 階部分の民間・公的部門の労働者／職員を対象とする報酬比例年金は 65 歳から受給できる。

公的年金のタイプ：普遍的か／資産による制限があるか、所得再分配の規模

オーストラリアの公的老齢年金は、年齢と居住要件を満たす全てのオーストラリア人が受給できる点では普遍的なものであるが、所得・資産審査を受けなければならない点では選別的である。よく問題視されることだが、所得・資産審査（この結果、公的給付が削減され、また多くの場合、個人所得が増えて所得税が課される）によって実効限界税率が高くなり、労働力率の阻害要因となる¹⁷。

日本の国民年金（基礎年金）は普遍的でありながら、保険料を納めていない者（とりわけ無職の配偶者）にも給付金が提供される点で所得再分配的である。配偶者へ給付金を提供す

¹⁵ とはいえ、特定の状況では DB 制度も適格と認められる。

¹⁶ このデータは、従業員 5 人以上の退職年金加入企業を対象としたものである。

¹⁷ しかし、実効限界税率に対処するための政策自体が、歪みをもたらす税の導入を促しているといえそうである。

ることは日本の社会保障制度の原則となっており、この特徴は批判を受けることなく受け入れられている。実質的に、独身の就業者と共働きの夫婦が、「標準夫婦 (benchmark couples) (配偶者の片方がフルタイム就業者で、もう片方が無職の夫婦)」に資金援助をしていることになる。このことが、既婚女性（大半が無職の配偶者）が労働市場に参加する意欲を削ぐ原因となっている。

5. 新たな政策的取り組み

労働力率、とりわけ高年齢労働者の労働市場への参加を促進することが、オーストラリア政府の近年の具体的目標となっている。この目的のために、公的・私的な退職後の所得保障制度を改革し、労働市場からの早期離脱を阻止しようとしている。

一方、全般に DB 制度への、中でも PAYG の公的年金への依存度が極めて高く、また人口高齢化が深刻度を増している日本では、将来の年金財源問題に取り組まなければならない。このため、近年の改革は財政の持続可能性を中心課題に据えている。1980年代の改革に続いて、財政債務を抑制するために社会保障負担を軽減する措置が、最近では1993～94年に、その後再び2000年に取られた。この影響が、退職年齢の段階的引き上げ、国民年金給付のスライド率の低減、給付乗率 (benefit factor) の1年当たり0.75%から0.7125%への引き下げとなって現れている。2000年の改革においても、一般税収入を国民年金に投入する（国庫負担率の引き上げ）必要性が公式に確認された (Fukawa and Yamamoto 2003)。これらの改革は、2025年までに年金給付総額を2割削減することを目指している (Takayama 1999)。基礎となる条件が一層悪化したことにより、さらなる改革が2004年に実施された¹⁸。

オーストラリアと日本の早期退職要因を除去する具体的な政策の要旨を表4.3にまとめた。これらの政策は以下のように分類できる。

- ・ 公的年金における阻害要因の軽減
- ・ 受給開始年齢の引き上げ
- ・ 退職年齢を遅らせることに対する金銭的インセンティブ
- ・ 段階的（漸次的）退職の奨励

公的年金における阻害要因の軽減

オーストラリアにおける老齢年金に関する政策は、高い実効限界税率を最小限に抑えるために、老齢年金の要件である所得・資産審査の設計および関係する税制上の政策に焦点を当てている。老齢年金の基本的な考え方は、所得・資産審査に基づき、法定基準額を超える所得・資産分について、1豪ドルにつき1豪ドル未満の率を適用して年金を減額するものである。近年の改革で所得審査に基づく減額率が緩められ（1豪ドルにつき50セントから40セントへ引き下げ）、所得・資産審査のフリーエリアが引き上げられ、公的年金に対する所得税が撤廃され（年金受給者税額控除）、60歳以上の者に対する退職年金給付金への課税

¹⁸ 日本の年金改革に関する詳細な考察については、Takayama (2002, 2003) を参照のこと。

表 4.3 退職を遅らせるための主な政策

オーストラリア	日 本
社会保障・年金における早期退職を促している要因の除去	
高い実効限界税率を極小化する税／転移給付制度の設計	若年者に対する配偶者給付を制限
退職年齢の柔軟化（退職を遅らせるための金銭的インセンティブを含む）	
公的年金の繰り延べ受給に対する金銭的ボーナス	国民年金の受給権発生を70歳まで繰り下げ、あるいは国民年金を満額受給するための最長40年の保険料納付期間
老齢年金の受給資格年齢の引き上げ（女性について、60歳から65歳に）	国民年金（基礎年金）の支給開始年齢を60歳から2017-18年度までに65歳に引き上げ
退職年金受給資格取得年齢を55歳から60歳に引き上げ	報酬比例年金の支給開始年齢を65歳に引き上げ済み
繰り延べ退職に対する税制上の優遇措置の提供。60歳を過ぎてから退職年金を受給する場合には、同給付金は非課税	給付上限額を超えない限り、給付金を削減されずに追加的所得を得られるようにして、繰り延べ退職を奨励
	公的年金の拠出金と給付金の関係の密接化
段階的（漸次的）退職の奨励	
労働力からの部分的な脱退を奨励する施策 ・55歳から受給できる退職年金への移行 ・退職後の継続的退職年金拠出を認可（労働能力テスト work test 要件を満たすことが条件）	70歳を過ぎても就業している場合には、厚生年金保険への拠出は不要

出所：著者による編集

が免除された。この結果、公的年金給付金は、個人所得が増加しても減額されず、また民間の給付金は給付時には非課税となった。

日本の近年の改革は、（基礎年金の）無拠出者（主として被扶養配偶者）への所得再分配に関連する阻害要因を軽減しようとしている。これによって、全年齢層の女性の労働力率の向上を促すことを目的としている。

受給開始年齢の引き上げ

DB 制度より DC 制度に大きく依存しているオーストラリアではすでに、日本に比べると柔軟に退職年齢を延長できるようになっている。それでも、近年の政策によって公的・民間の年金給付の法定受給開始年齢が引き上げられ、さらに、両年金給付の受給繰り延べに対するインセンティブが設けられた。

2014 年までに、老齢年金の受給開始年齢は男女とも 65 歳になる。退職給付金の受給開始年齢も同時に、現在の 55 歳から段階的に 60 歳に引き上げられている。厳密にいうと、1960 年より前に生まれた者の受給開始年齢は 55 歳であるが、その後は毎年引き上げられ、1964 年以降に生まれた者の受給開始年齢は 60 歳になる。

退職年齢（すなわち、受給開始年齢）は日本でも引き上げられている。国民年金（基礎年金）の受給開始年齢は現在の 60 歳から 2018 年までに 65 歳になる。一方、報酬比例年金（厚生年金保険）の受給開始年齢はすでに以前の改革で引き上げられている。

退職年齢を遅らせることに対する金銭的インセンティブ

公的・民間の年金給付の受給を遅らせるためのオーストラリアの奨励策には、金銭的ボーナスと税制上の優遇措置がある。1998 年に導入された「年金ボーナス制度」（Pension Bonus

Scheme) に基づき、年金支給開始年齢の65歳以上の者で、老齢年金の受給申請を最低1年から最高5年間繰り延べている者は非課税の一括給付ボーナスを受給できる。最終的に老齢年金の受給申請を行った時には、ボーナスと老齢年金の両方が支給される¹⁹。2007年6月の時点で、まだ就業している老齢年金支給開始年齢にあるオーストラリア人の2割が年金ボーナス制度の登録申請手続きを行っていた。

2006年5月の政府予算で、オーストラリア政府は「簡易退職年金」(Simplified Superannuation) と称される一連の政策を発表した。同政策の目的は、退職年金の弾力性を高め、退職年金の拠出額を増やし、退職年金を充実させ、高年齢労働者の労働力率を上昇させることである。退職誘因を軽減する政策という観点からすると、最も注目値する政策は60歳以上の者に支給された退職年金給付金を全て非課税にすることであった²⁰。政府の試算では、これにより退職後所得がおおよそ17%増加することになる (Treasury 2006a)。この政策により、受給開始年齢の60歳までの段階的引き上げ適用の対象とならない者の退職を遅らせる動機となるはずである。

オーストラリアの退職後の所得保障制度の金銭面でのインセンティブの効果について Warren and Oguzoglu (2007) が HILDA データセット²¹ の最初の5回分を分析して、退職後の所得保障制度がどの程度、退職を促す動機づけとなっているかを検討している。それによると、退職年齢を遅らせることによって得られる金銭的インセンティブは、60～64歳層の男性にとって重視すべきものとなっている。

2004年に初めて、労働力人口の減少が日本の社会保障制度の負担を増幅させている要因であると公式に認められた。これは、DB型PAYG公的年金の財源確保において老年人口指数が重要な意味を持つことについての直接的な言及であった。この結果、新たな改革が相次いで実施され、個人レベルでも制度全体でも、拠出金と給付金がより密接に結び付けられた。給付金が67歳まで「保険数理的に公平」であるとされたため、この改革によって、世帯主(primary workers)にとっては長く働くことが価値あるものとなった。この改革にはさらに、男女の退職(受給開始)年齢の段階的引き上げも盛り込まれていたが、厚生年金保険では、減額条件付で早期退職(60～64歳での退職)は引き続き可能である。

これらの給付削減に加えて、2004年度の改革には段階的な所得税の引き上げも含まれていた。これは、予算の裏付けのない社会保障に関する公約が、退職決定を通じて労働力供給に影響を及ぼすという点だけでなく、税率改定を通じて労働力供給にも影響を及ぼすひとつの具体例とみることができる。具体的には、厚生年金保険の保険料率は、ベース水準の13.58%から、2017年に18.3%に固定されるまで毎年0.354%ずつ引き上げられる (Ministry

¹⁹ 年金ボーナス制度の受給資格には、週20時間の労働が要件として含まれている。ボーナス支給額が各年の老齢年金年額の9.4%相当になったら、老齢年金額は引き下げられる。

²⁰ Treasury (2006a, 2006b) を参照されたい。

²¹ 「世帯・所得・労働力動態調査」(HILDA) は、2001年に開始された世帯を対象とする年次の時系列データセットである。

of Health, Labour and Welfare 〈Japan〉 2005)。国民年金の保険料も、2005年から2017年まで毎月280円引き上げられ、13,300円から最終的に16,900円となる(Lu, Mitchell and Piggott 2008)。簡潔に言えば、2004年度の包括的な改革は将来の公的年金給付額を減らし、勤続年数と保険料を増やしたのである(Fukao and Kaneko 2005)。

段階的(漸次的)退職

2005年7月以降、オーストラリアの55歳以上の労働者は、フルタイムかパートタイムで継続して働いている場合、退職年金の一部を受給できる(「退職年金への移行」と称される)。以前は、65歳未満の者は退職するか離職しなければ、退職年金を受給できなかった。この制度が、退職年金を受給できることを理由に労働者に早期退職を決断させていた可能性がある。また、この制度は年齢を重ねるにしたがって労働時間を短縮できる弾力的な勤務態勢の必要性について十分に伝えていなかった。2005年の新政策は、高齢労働者の労働力率を引き上げることが狙いであった(Treasury 2004a, 2004b)。

オーストラリアにおける段階的、すなわち漸次的退職の傾向は、HILDAデータセットを用いた退職動向に関する最近の研究で確認されている。HILDAの1~4回目までのデータを使用して柔軟な退職パターンを分析した研究(Mavromaras, Theodossiou, Tseng and Warren 2007)は、50歳以上のオーストラリア人の約3割が部分的に退職している(統計上は労働力となっているが退職年金を受給している)か、あるいは退職してはいないものの労働力となっておらず、退職後所得も得ていないことを明らかにしている。

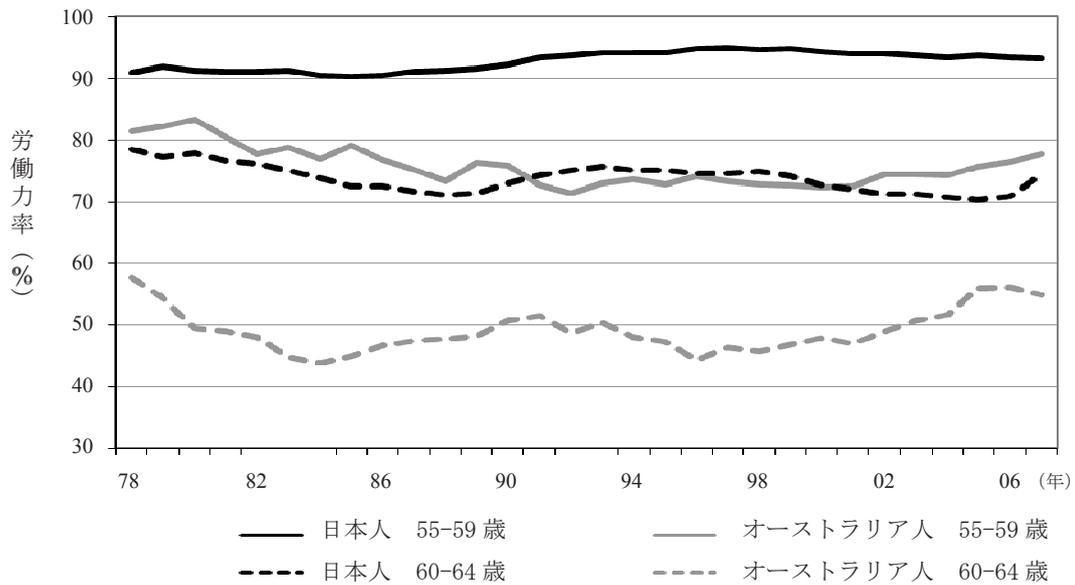
段階的退職は日本ではまだ積極的には奨励されていない。2004年の年金改革を受けて、高齢者は現在では、65歳を過ぎても減額という不利な条件なしに報酬比例年金に引き続き拠出できる(Sakamoto 2005)。

6. 労働市場と退職

これまで人口動態、年金制度、退職年齢の引き上げを推進するために実施されている政策について述べてきたが、以下では、日本とオーストラリアにおける高齢労働者の労働力率の動向に目を向ける。図4.7に示したのは、1978年からの30年間のオーストラリアと日本の男性高齢者の労働力率である。図4.8は女性についての同様のデータである。

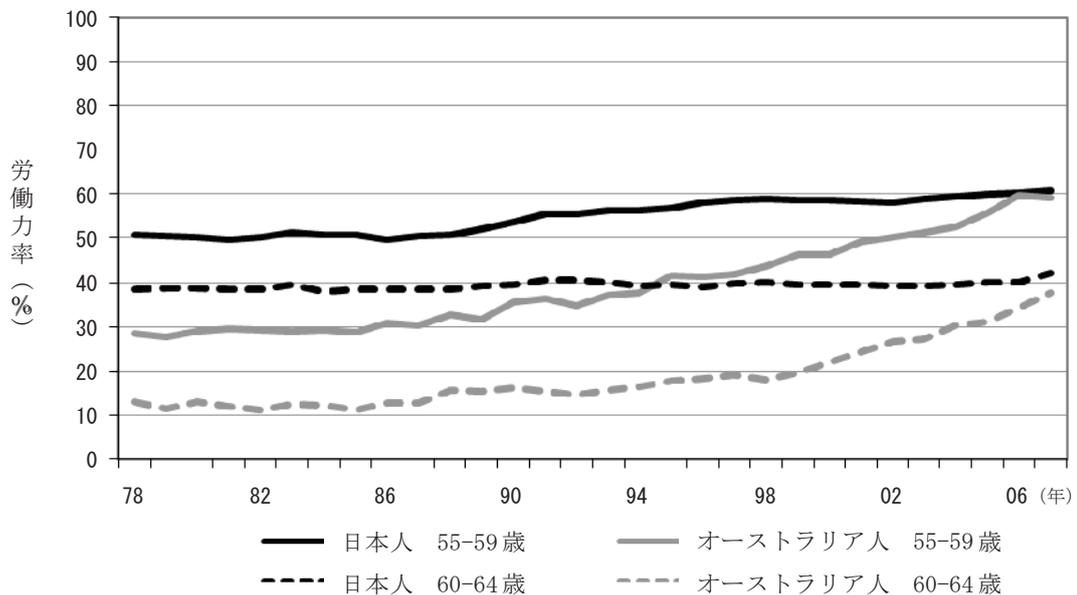
総じてオーストラリアでも日本でも、男性高齢者の労働力率の減少傾向が微増へと転換している。日本では、オーストラリアより10~15年早く1980年代に転換が始まっている。1980年代半ば以降、日本の男性労働力率は、55~59歳で90%から93%へ、60~64歳で70%から75%へと上昇している。同じくオーストラリアでも、60~64歳の男性労働力率は1998年以降50%から60%へ、55~59歳の男性では2002年以降70%から80%へと上昇している。オーストラリアのデータの内訳をみると、労働力率の伸びはフルタイム就業者だけでなくパートタイム就業者にも当てはまる。最大の伸びをみせているのは60~64歳の男性で、フルタイム就業者の労働力率が1998年以来、35%から45%に上昇している。

図 4.7 高齢男性の労働力率：日本とオーストラリア



出所：ABS（2008a）、総務省統計局

図 4.8 高齢女性の労働力率：日本とオーストラリア



出所：ABS（2008a）、総務省統計局

一方、女性高齢者の労働力率の動向は全く異なる様相を呈している。オーストラリアでは、女性高齢者の労働力率は30年前から徐々に上昇している。ところが、日本の女性高齢者の労働力率はほとんど変わっていない。60～64歳の女性では、わずかしこ伸びておらず、55～59歳の女性で50%から60%へと上昇している程度である。

オーストラリアのこの動向は統計局（ABS）の「退職・退職意向に関する最新の労働力調査」で明らかとなっている。しかし、近年の退職者（すなわち調査の5年前までに退職していた者）の退職時平均年齢は60.3歳で、男女別では男性61.5歳、女性58.3歳となっていた（ABS 2008b）。ちなみに、2006/07年度の45歳以上の退職者の退職時平均年齢は男性が58歳、女性が47歳である。

全体的にみると、この動向は男性高齢者の労働力率の減少傾向の反転と近年の退職に関連する政策の間には、間違いなく関連性があることを示している。

7. まとめ

本章では、オーストラリアと日本における退職に関連する政策について両国で観察された労働力率の状況と関連付けて検討した。オーストラリアと日本は類似点も多いが相違点も多い。どちらの国も高齢化社会になっているとはいえ、高齢化は日本の方が進んでいる。また、両国にはいずれも複数階建ての退職後の所得保障制度があるが、重点を置いている構成要素は異なっている。日本の制度はPAYG式のDB型公的年金に大きく依存しており、退職年齢はほとんど画一的で、無職の女性に対する所得再分配の割合が高い。これが、既婚女性と女性高齢者の労働力率に大きな影響を及ぼしている。オーストラリアでは、逆に、私的なDC制度への依存度が極めて高く、退職年齢の分散化につながっている。

こうした違いがあるとはいえ、両国における近年の退職後の所得に関する制度改革では課題を共有している。日本とオーストラリアはそれぞれの退職関連の政策により社会保障・年金の制度設計に内在する就業に対する阻害要因を軽減し、退職給付の受給開始年齢を引き上げ、退職年齢の引き上げに対する金銭的なインセンティブを導入し、段階的退職というコンセプトを採用している。これにより最近の労働市場では男性高齢者の労働力率が上昇している。

政策の意図がこうした傾向の要因として作用しているのかどうか、あるいは単に基礎となる社会的道徳観もしくは供給サイドの要因を反映しているだけなのか、との疑問にはまだ答えが出ていない。

参考文献

Australian Bureau of Statistics (ABS) (2008a) *Labour Force, Australia*, Cat. no. 6291.0.55.001, April 2008, available: <<http://www.abs.gov.au/>>.

— (2008b) *Retirement and Retirement Intentions, Australia*, Cat no. 6238.0, January 2008, available: <<http://www.abs.gov.au/>>.

Australian Prudential Regulation Authority (APRA) (2008) *Annual Superannuation Bulletin*, June 2007 (issued 26 March 2008), available: <<http://www.apra.gov.au/Statistics/Annual-Superannuation-Publication.cfm>>.

Bateman, H. (2007) 'Old age income protection in Australia', in Suk-Myung Yun (ed.), *Ageing*

- Populations and Pension Reform*, Seoul: Korea Institute for Health and Social Affairs.
- Kingston, G. and Piggott, J. (2001) *Forced Saving: Mandating Private Retirement Incomes*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bingham, C., (2003) 'Impact of private saving and longer careers on retirement incomes', presented to *the Eleventh Annual Colloquium of Superannuation Researchers*, Sydney: University of New South Wales, 7-8 July.
- Connolly, E. (2007) 'The effect of the Australian Superannuation Guarantee on household saving behaviour', *Research Discussion Paper (Reserve Bank of Australia)*, Sydney: RBA, available: <<http://www.rba.gov.au/rdp/RDP2007-08.pdf>>.
- Department of Families, Community Services and Indigenous Affairs (FaCSIA) (2007) *Annual Report 2006-2007*, Canberra: FaCSIA, available: <<http://www.facsia.gov.au/annualreport/2007/default.htm>>.
- Fukao, M and Kaneko, Y. (2005) 'Establishing principles for a more sustainable pension system in Japan, and identifying challenges.' Presentation to the *Research Institute of Economy, Trade and Industry (RIETI) Policy Symposium: Japan's Pension System Evaluating the 2004 Reform and Establishing Clear Principles for Further Reforms*, Tokyo: RIETI, December 15-16.
- Fukawa, T., and Yamamoto, K. (2003) 'Japanese employees' pension insurance: issues for reform', *The Japanese Journal of Social Security Policy*, 2 (1) : 6-13.
- Kelly, S. (2006) 'Mapping the behavioural trends of the baby boomers', online presentation to the Committee for Economic Development of Australia (CEDA) '*Demographic Destiny*' Conference, Sydney, 23 October, available: <<http://www.canberra.edu.au/centres/natsem/publications>>.
- and Harding, A. (2007) 'Baby Boomers - doing it for themselves', *AMP.NATSEM Income and Wealth Report*, Issue 16, March, available: <<http://www.amp.com.au/vgn-ext-templating/v/index.jsp?vgnextoid=bdb250665a6cc110VgnVCM1000002930410aRCRD>>.
- Kennedy, S. and Da Costa, A. (2007) 'Older men bounce back: the re-emergence of older male workers', *Economic Roundup*, Spring: 31-44, available: <http://www.treasury.gov.au/documents/1190/html/docshell.asp?URL=04_men.asp>.
- Lu, B., Mitchell, O. and Piggott, J. (2008) 'Notional defined contribution pensions with public reserve funds in aging economies: an application to Japan', *International Social Security Review*, 61 (4): 1-23.
- Mavromaras, K., Theodossiou, I., Tseng, Y. and Warren, D. (2007) 'Patterns of flexible retirement in Australia', Paper presented to the *36th Conference of Economists*, Hobart, 24-26 September.
- Ministry of Internal Affairs and Communications [Japan], *Labour Market Survey*, Tokyo: Japan Statistics Bureau, available: <<http://www.stat.go.jp/English/>>.
- Ministry of Health, Labour and Welfare [Japan] (2005). *AV2004, Outline of 2004 Actuarial Valuation on Employees' Pension Insurance and National Pension in Japan*, Tokyo: Actuarial Affairs division, Pension Bureau, MHLW, March.
- Plan for Life Research (2008) *The Pension and Annuity Market Research Report*, March Quarter 2008.
- Sakamoto, J. (2005) 'Japan's Pension Reform.', *Social Protection Discussion Paper 0541*, Washington DC: The World Bank, available: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN024379.pdf>>.
- Senate Select Committee on Superannuation (2002) *Superannuation and Standards of Living in Retirement*, Report on the Adequacy of the Tax Arrangements for Superannuation and Related Policy, Canberra, December.

- Takayama, N. (1999) 'Pension provision for specific risk groups: the Japanese case', *International Social Security Review*, 52 (3) : 57-67.
- (2002) 'Japan's never-ending social security reforms', *International Social Security Review*, 55 (4) : 11-22.
- (ed.) (2003) *Taste of Pie; Searching for Better Pension Provisions in Developed Countries*, Tokyo: Maruzen.
- (2006) 'Reforming social security pensions in Japan: is NDC the answer?' In R. Holzmann and E. Palmer, (eds) *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, Washington, D.C.: World Bank.
- Treasury (2004a) *Australia's Demographic Challenges*, The Australian Treasury, Canberra, February.
- Treasury (2004b) *A More Flexible and Adaptable Retirement Income System*, The Australian Treasury, Canberra, February.
- Treasury (2006a) *A Plan to Simplify and Streamline Superannuation*, The Australian Treasury, Canberra, May.
- Treasury (2006b) *A Plan to Simplify and Streamline Superannuation: The Outcomes of Consultation*, The Australian Treasury, Canberra, September.
- Treasury (2007) *Second Intergenerational Report*, May 2007. The Australian Treasury, Canberra, May.
- Warren, D. and Oguzoglu, U. (2007) Retirement in Australia: a closer look at the financial incentives, *Working Paper No 24/07*, Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research.
- United Nations (UN) (2007) *World Population Prospects: the 2006 Revision Population Database*, New York: UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division, available: <<http://esa.un.org/unpp/index.asp?panel=2>>.