

カナダの OAS 制度とその持続可能性について

坂本 純一

(公財) 年金シニアプラン総合研究機構 特別招聘研究員

【 記 事 情 報 】

掲載誌：年金研究 No.18 pp. 31-49 ISSN 2189-969X

オンライン掲載日：2022 年 3 月 10 日

掲載ホームページ：<https://www.nensoken.or.jp/publication/nenkinkenkyu>

論文受理日：2022 年 2 月 7 日 論文採択日：2022 年 2 月 28 日

DOI：http://doi.org/10.20739/nenkinkenkyu.18.0_31

要旨

カナダの公的年金保険制度は、定額給付の OAS(Old Age Security)制度と、報酬比例給付を行うカナダペンションプラン(Canada Pension Plan; CPP) / ケベックペンションプラン(Quebec Pension Plan; QPP)から構成されている。このうち 1952 年に導入された OAS 制度は、憲法による連邦政府の権限の制約やミーンズテストの不評等の歴史的経緯から税財源によるミーンズテストなしの給付を行っているが、現在のその水準はわが国の基礎年金と比較するとかなりの高い水準となっている。1966 年に CPP/QPP が導入されたときに、その恩恵に浴することができない国民に対し、OAS 制度に所得補償補足年金 (GIS) 給付を設けたことにより給付水準が引上げられたからである。そもそも CPP/QPP が導入されたのは、当初の OAS 給付だけでは水準が低過ぎ、現役時の収入との乖離が大きく、現役時の収入をある程度反映する所得比例給付を導入すべきであるという国民の要望に応えたことによるもので、しかしながら CPP/QPP 制度からあまり給付を受けられないという者も存在することから、それらの者に対する十分な所得補償を行う目的で OAS 制度の中に GIS 年金が設けられた。

OAS 年金は国民の約 96%をカバーしており、GIS 年金を合わせると給付水準はわが国の基礎年金に比べてかなり高いといえる。一方で、この水準は将来においても維持できるかどうかは大きなテーマであろう。当稿においては、この OAS 制度の持続可能性について、カナダの政党や有識者はどのように見ているかの現状を調べた。カナダの人口の高齢化率はわが国に比べてまだまだ低いですが、今後現在のわが国程度までは高齢化が進むことが見込まれている。したがって OAS 給付の規模も今後膨らむことが見通される。それは将来にわたって問題なく給付を続けていくことができるのか、あるいは、どこかで大きな制度改革をしなければならないのか、という課題に直面している。この点について、カナダ保守党とカナダ自由党の見解は分かれている。保守党はこのままでは持続可能ではないと

考えており、自由党は持続可能であると考えている。それは 2012 年～2015 年の OAS 制度の支給開始年齢の引上げを巡る攻防となって表れた。これらの論戦をまとめておく。

OAS 給付は基本的に消費者物価指数に応じてスライドされることになっている。賃金スライドではないので、これが OAS 制度の持続可能性にゆとりをもたらしている面はあるが、その分徐々に給付水準が下落することになり、放置すれば給付の充分性が失われる事態を招くであろう。カナダの今後の動きに注目したい。

1. はじめに

カナダの老齢保障制度(Old Age Security) (以下「OAS 制度」)¹は、カナダに 18 歳以降 10 年以上居住している者に対し、OAS 年金、所得補償補足年金(Guaranteed Income Supplement; GIS 年金)、老齢つなぎ年金(Allowance)、遺族つなぎ年金(Allowance for survivor)を支給する制度である。いずれも定額給付であり、カナダ在住期間にのみ依存し、過去の収入は関係しない。ここでは事例を単純化し、①カナダに 18 歳以降 40 年以上居住している 70 歳の単身者を引用し、かつ、この者は 2021 年には他の収入はないとする、②カナダに 18 歳以降 40 年以上居住している夫婦で、ともに 70 歳である者を引用し、かつ、この者は 2021 年には他の収入はないとする、というふたつのケースを考察し、OAS 制度の給付水準のイメージ作りを行う²。老齢つなぎ年金、遺族つなぎ年金は 60 歳以上 65 歳未満が支給期間であり、ここでは考察の対象としない。

まず①のケースであるが、OAS 年金給付は 2021 年第 4 四半期で月額 CAD635.26 であり、GIS 年金給付は月額で CAD948.82 となる。すなわちこの者は月額 CAD 1584.08 の OAS 給付を受け取ることになる。これを日本円に換算すると月額 141,538 円の給付となる³。これは満額の老齢基礎年金 65,075 円に比べて倍以上の極めて大きな金額である。

年金の水準を平均賃金との比較で見ると、次のような結果が得られる。すなわち、まずカナダの場合、2020 年の平均賃金は CAD74,214 と推計され⁴、一方で当該単身者の OAS 給付の年額は CAD19,009 であるので、前年の平均賃金に対する割合は約 26%と推計された。一方、わが国の場合、2020 年の平均賃金は JPY4,112,439 と推計され⁵、2021 年度のわが国の満額の老齢基礎年金 JPY780,900 の前年の平均賃金に対する割合は約 19%と推計

¹ 制度内容については坂本（2021）参照。

² 居住期間が 40 年未満になると、主に移民が認められた者が対象となるために、様々な手当が施されており、複雑になるために、ここではイメージ作りに役に立たないことから、考察しないことにした。しかし、ここで考察するふたつのケースで十分 OAS 給付の水準のイメージが把握できると考えられる。

³ 為替レートは 2021 年 10 月 1 日の CAD1=JPY89.35 を用いた。これは三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングの「TTS 外国為替相場」による。

⁴ OECD 統計を用いている。まず、2020 年の平均賃金 USD55,342 をやはり OECD 統計により 2020 年の為替レート USD1=CAD1.341 を用いて CAD74,214 と推計された。

⁵ 脚注 4 と同様に、OECD の統計を用いている。わが国の 2020 年の平均賃金は USD38,515 とされており、OECD による 2020 年の USD/JPY 為替レートは USD 1 = JPY106.775 であったので、わが国の 2020 年の平均賃金を JPY 4,112,439 と推計した。

された。対前年平均賃金比でもカナダの OAS 制度の給付と、わが国の満額の老齢基礎年金給付の間にはかなりの開きがあることが分かる。

次に②のケースを見てみよう。まず夫の給付額であるが、OAS 年金が月額 CAD635.26 (2021 年第 4 四半期) であり、GIS 年金は月額 CAD571.15 (2021 年第 4 四半期) であるので、OAS 給付の年額は CAD14,477 となる。妻も同額の OAS 給付を受給できるので、夫婦で年額 CAD28,954 の OAS 給付を受給することになる。これは、前年の平均賃金の約 39% に相当する。一方、わが国の場合は夫婦の満額の基礎年金の年額は JPY1,561,800 となるから、前年の平均賃金の約 38% の水準に相当している。以上の計算を図表 1 にまとめた。

図表 1 OAS 制度の給付の円換算と対平均賃金比

家族形態	世帯の年金額 (OAS年金+ GIS年金)		(参考) わが国の 基礎年金(円) (2021年度分)	対平均賃金比	
	CAD (2021年第4四半期)	JPY換算		OAS+GIS (%)	(参考)わが国の 基礎年金(%)
【単身者】 ・18歳以降40年カナダ在住 ・他の収入やCPP/QPPからの給付なし	1,584.08	141,379	65,075	26	19
【夫婦】 ・夫婦ともに18歳以降40年カナダ在住 ・夫婦ともに他の収入やCPP/Qppからの給付なし	2,412.82	215,344	130,150	39	38

(注1) OAS年金及びGIS年金の金額は2021年第4四半期のもの。

(注2) 日本円への換算は2021年10月1日のTTSレートによる。(CAD1=JPY89.25)

(注3) 2020年の平均賃金(年額)はOECD統計に基づき、カナダ、日本がそれぞれUSD55,342、USD38,515であるとした。そして同じOECD統計の為替レートを参照すると、2020年はUSD1=CAD1.341=JPY106.775となっていたので、カナダ、日本の平均賃金(年額)はそれぞれCAD74,214、JPY4,112,439とした。

夫婦の受給水準になると、カナダの OAS 給付とわが国の満額の老齢基礎年金では大きな違いは無いともいえる⁶。違いは、カナダの場合は 18 歳以降のカナダでの居住が 40 年以上あれば前年の平均賃金の 39% 相当の OAS 給付を受け取ることができるが、わが国の

⁶ 単身者の受給水準の 2 倍と夫婦の水準はかなり差があるように見え、偽装離婚が起こり得ないのかという疑問がわく。これに関する記述を探したが見当たらなかったため、その実態は不明である。しかしながら、所得分布の議論をする際にしばしば用いられる「等価所得」の考え方をを使うと、夫婦世帯の場合一人の所得は $\sqrt{2}$ で割ることになるので CAD1,706 となり、単身者の年金額よりも少し高くなる。つまり、離婚する形をとっても一人当たりの生活費は高くつくので、この程度の差であれば偽装離婚を選択する人はいないという結果を生んでいるとも推定できる。

場合は保険料拠出期間が 40 年あれば前年の平均賃金の 38%相当の基礎年金給付を受けることができるということである。

カナダの場合には憲法により連邦政府に老齢給付を行う権限が与えられていなかったために、州政府が行う税方式の年金に連邦政府が補助金を出す形で制度がはじめられたが、わが国の場合には自助自立を基本的な考え方としたため、社会保険方式の年金となった。わが国の場合 2020（令和 2）年度に基礎年金の新規裁定者となった者の平均加入期間は 420 月（35 年）となっている⁷。このため、多くの夫婦が前年の平均賃金比 38%に近い給付を受け取っている可能性はある。また、基礎年金の保険料拠出期間が 40 年に満たなくても、20 歳～60 歳の期間のうち 2～3 年は学生で未加入になっていたが、60 歳以降も就業して厚生年金被保険者になっていたのでこの 2～3 年分に相当する給付は厚生年金勘定から支給されている可能性もある。

単身者の場合①で調べたように、カナダの OAS 給付はわが国の基礎年金給付に比べてかなり高い水準の給付が支給されている。当稿は、このように充実した給付を行っている OAS 制度の持続可能性についての議論を調べることを目的としている。

なお、カナダ社会開発省は”Old Age Security Program Phase II Evaluation (November 2019)”において「OAS 制度は高齢者の貧困率を 19%ポイント下げる効果を有している」と述べている。カナダ政府は、OAS 制度が貧困率の引き下げにも大きく貢献していると見ていると言える。

2. OAS 制度の財政見通し

OAS 制度の財政検証は 3 年に一度実施されることになっている。もうすぐ 2021 年の報告書が公表される時期であるが、まだ公表されていないので、ここでは 2020 年 6 月 23 日に連邦議会に提出され、公表された 2018 年 12 月を計算基準日とする OAS 制度財政検証報告書を見ていくこととする。この報告書はカナダ金融監督庁首席アクチュアリー室（Office of the Chief Actuary, Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada）による OAS 制度財政検証報告書（16th Actuarial Report on the Old Age Security Program as at 31 December 2018; 以下「2018 年報告書」）であり、これに基づいて OAS 制度の持続可能性についてみていくこととする⁸。

2018 年報告書によれば、2018 年の OAS 年金と GIS 年金の総給付額が GDP に占める割合は 2.43%であった⁹。わが国の基礎年金給付費¹⁰の GDP¹¹に占める割合は、2018 年

⁷ 厚生労働省社会保障審議会年金数理部会（第 90 回）資料 2。

⁸ 公表時期が 2020 年 6 月 23 日であったために、新型コロナウイルス COVID-19 の影響を一部取り入れている。

⁹ つなぎ年金を含めると 2.46%となる。

¹⁰ 2018 年度の基礎年金給付費は 238,644 億円であった（年金数理部会（第 90 回）資料）。

¹¹ 2018 年度の GDP は 5,568,279 億円であった（国立社会保障・人口問題研究所「社会保障給付統計（令和元年度）」）。

度¹²で 4.29%であったので、対 GDP 比ではわが国の方が負担は大きい¹³。OAS 年金と GIS 給付を合わせた給付は 1. で見たように、わが国の基礎年金よりは高い水準の給付と考えられるが、にもかかわらず対 GDP 比ではわが国よりも低い水準になっている。これはカナダの人口高齢化率¹⁴が、わが国よりは大幅低いことが一因であろう。実際、2020 年におけるカナダとわが国の人口高齢化率は、それぞれ 18.1%、28.4%であり、わが国の方が著しく高齢化している¹⁵。また、国際通貨基金 (IMF) による 2020 年の一人当たり GDP はカナダ、わが国がそれぞれ USD47,569、USD41,637 であるので、カナダの方が一人当たり GDP は高く、OAS 年金と GIS 給付の総額の対 GDP 比はわが国よりも低く出ると考えられる。

OAS 制度の財政の現在の状況は以上のようにになっているが、カナダではこれからどのように推移していくと考えているのかを理解するために、今後の見通しを 2018 年財政検証に従って概観しよう。特に OAS 制度の給付は物価スライドが原則であり、時々 ad hoc な改訂が行われて所得水準から乖離しないように配慮されている点に注目したい。原則物価スライドとすることにより財政の持続可能性を図り、時々 ad hoc な改訂をすることにより給付の十分性を担保する運営方法となっている。

2018 年財政検証は 2019 年～2060 年の期間について推計を行っており、前提については人口前提、経済前提双方について中位、高位、低位のケースの推計を行っているが、ここでは中位推計に着目し、必要な場合について他のケースの結果に触れることとする。また、高位推計、低位推計の主な前提は巻末の参考資料にまとめてある。なお、高位推計、低位推計については GDP 推計が公表されておらず、OAS 給付の対 GDP 比の将来見通しは、特定年を除き示されていない。

2.1 人口に関する前提

人口の中位推計については、2018 年 7 月 1 日人口を初期値として次のような前提を置いて推計を行っている。この推計はカナダ統計局 (Statistics Canada) が公表しているものである。

2.1.1 出生率

2017 年の合計特殊出生率の実績は 1.55 であったが、これが 2027 年まで徐々に上昇し、2027 年に 1.62 に到達した後、この水準の出生率が維持されるという前提を置いている。

わが国と比較すると、わが国の直近の人口推計は、国立社会保障・人口問題研究所が

¹² カナダのデータは暦年、わが国は年度での比較となるがここでは無視するとする。ただし、カナダの会計年度はわが国同様 4 月～3 月である。

¹³ ここでは高齢者への生活保護費は含まれていない。

¹⁴ ひとつの集団の人口高齢化率とは、その集団の 65 歳以上人口がその集団の全人口の中で占める割合を意味する。

¹⁵ UN Population Division による World Population Prospects (Revision 2019) に基づく。

2017（平成29）年に公表した将来推計人口に基づいているが、合計特殊出生率は2015年の1.45から出発して2024年の1.42まで低下し、その後僅かであるが上昇に転じ2035年の1.43を経て2065年以降は1.44となる前提となっている。カナダも少子化に悩んでいるが、わが国よりは少し高い水準の出生率を維持する見通しとなっている。

2.1.2 死亡率

死亡率については2014年～16年の実績をもとに、まず、2019年の65歳における平均余命が男子19.3年、女子22.1年になるとし¹⁶、以降2035年までの20年間に死亡率の改善があると仮定している。その改善は男女とも同じ率で、90歳未満は年率で0.8%の改善があるととしている¹⁷。つまり、20年間で死亡率が16%改善すると仮定している。90歳以上95歳未満は年率で0.5%の改善があるととしている。20年間で10%の改善である。95歳以上の死亡率は年率で0.2%改善すると仮定している。20年間で4%改善になる。

（参考図表） わが国の将来推計人口における死亡率の改善度

(%)

年齢	2015→2035 の改善度		2015→2065 の改善度	
	男子	女子	男子	女子
20	12	0	33	18
30	13	19	26	34
40	19	18	35	34
50	17	11	34	29
60	16	22	33	37
70	21	21	35	38
80	20	25	37	44
90	19	26	33	44
100	11	15	21	28

（資料）国立社会保障・人口問題研究所「2017年将来推計人口」に基き筆者作成

カナダの将来推計人口には、将来の平均余命の見通しが示されていないので、わが国の2017（平成29）年将来推計人口の将来生命表（死亡中位）における死亡率の改善率と比較することにする。2015年から2035年の20年間では、男子の改善率は年齢によって異なるが、90歳未満は12%～20%、90歳は19%、100歳は11%の改善率となっている。女子では、90歳未満は0%～25%の改善率、90歳は26%、100歳は15%となっている。

¹⁶ 0歳における平均寿命は男子86.9年、女子89.9年としている。

¹⁷ この率は改善率であって、パーセントポイント改善するという意味ではない。例えば死亡率がある年のある年齢で1%であったとすると翌年にはその年齢の死亡率が0.992%になっているという意味である。

これから男子の 90 歳未満は、20 年間に於いてカナダと同じくらいの改善率と思われるが、それ以外はわが国の方がより改善する前提を置いていると思われる。さらに、わが国の場合には 2035 年以降も改善が続くと仮定しているため、2065 年までの 50 年間では、わが国の方がかなり長生きになる。

2.1.3 国際人口移動

カナダは積極的に移民を受け入れている国である。このためネットの国際人口移動¹⁸はわが国に比べてかなり高い前提を置いている。実際、2018 年～2021 年の 4 年間の国際人口移動による増加率は 1.11%、0.86%、0.73%、0.62%と仮定している。2021 年以降は 2021 年と同じ率で推移すると仮定している。これに対しわが国の場合は約 0.06%の率を仮定している。

2.2 経済に関する前提

経済に関する前提としては、物価上昇率、賃金上昇率のほかに労働力に関する前提、受給者に関する前提がある¹⁹。労働力に関する前提には労働力率と、雇用者数の増加率、失業率がある。また受給者に関する前提とは、実際に OAS 給付を受給している者の人口に対する比率である。したがって 65 歳に到達しているが OAS 年金の繰下げ受給を計画している人は含まれないし、65 歳に到達したが事務手続きの遅れから受給開始が遅れている人も含まれない。また、18 歳以降のカナダ在住期間が 65 歳時点では 40 年に満たず、これを 40 年にして満額の OAS 年金を受給しようとしている人も受給者には含まれない。

2.2.1 労働力に関する前提

労働力率については、15 歳以上の人口に対し、2019 年の 65.2%から 2035 年の 63.0%に減少するという前提を置いている。高齢者世代が増加するからである。一方で、15 歳以上 69 歳以下の人口における労働力率をみると、より長く働く傾向を反映して 2019 年の 76.9%から 2035 年の 79.2%に増加するという前提を置いている。人手不足の状況や高学歴化という傾向もこの増加に寄与している。これを男女別にみると、男子は 2019 年の 79.8%から 82.8%に増加すると設定し、女子は 2019 年の 72.1%から 2035 年の 75.6%に増加すると設定している。

雇用者数の増加率については、2019 年には 1.1%²⁰、2020 年には-4.1%、2021 年～2024 年には年平均 1.9%、2025 年～2030 年には年平均 0.6%、2031 年～2034 年には年平均 0.7%、2035 年以降は年平均 0.5%という前提を置いている。ここで 2020 年にマイ

¹⁸ ネットの国際人口移動とは、国籍を取得した者、永住権を取得した者から他国へ移動した者を除き、永住権を持たない新規長期滞在者を加えた人数である。

¹⁹ 労働力に関する前提は、わが国の場合、経済前提とは別にどちらかというところ、人口前提に近い方に分類されるが、カナダやアメリカでは経済前提のひとつとして分類されている。

²⁰ 参考までに 1976 年から 2018 年までの雇用者数の増加率は年率で 1.6%であった。

ナスになっているのは新型コロナウイルスの影響を考慮したためである。2021年にプラスに戻っているのは当時としては新型コロナウイルスの拡大が始まった時期であり、多くの情報がなかったためである。

失業率については、2018年、2019年、2020年はそれぞれ5.8%、5.9%、10.5%という前提を置いている。2020年が急激に増加しているのは新型コロナウイルス COVID-19の影響である。この高い失業率は2024年までに6.0%に減少し、次いで2030年の6.2%に上昇し、2030年以降は6.2%という前提を置いている。

図表 2 経済前提まとめ (受給者に関する前提を除く)

(%)

	実質賃金上昇率	物価上昇率	労働力に関する前提		
			労働力率 (15歳以上)	雇用増加率	失業率
2019	0.3	2.0	65.2	1.1	5.9
2020	0.5	1.0	65.1	-4.1	10.5
2021	0.6	2.0	64.9	3.5	8.0
2022	0.7	2.0	64.7	1.8	7.0
2023	0.8	2.0	64.5	1.2	6.5
2024	0.9	2.0	64.3	1.2	6.0
2025	1.0	2.0	64.1	0.6	6.1
2030	1.0	2.0	63.2	0.6	6.2
2035	1.0	2.0	63.0	0.7	6.2
2040	1.0	2.0	62.5	0.6	6.2
2045	1.0	2.0	62.2	0.5	6.2
2050	1.0	2.0	61.9	0.4	6.2
2055	1.0	2.0	61.5	0.3	6.2
2060	1.0	2.0	61.0	0.3	6.2

(資料) 16th Actuarial Report on the Old Age Security Program as at 31 December 2018

2.2.2 物価上昇率

物価上昇率については、カナダ銀行（中央銀行）と連邦政府がインフレターゲットを

2.0%としており、多くのエコノミストも2019年～2040年の物価上昇率を2.0%と予測していることもあり、物価上昇率は全期間を通して2.0%と置いている。ただし、2020年のみ新型コロナウイルス COVID-19の影響を考慮して1.0%と置いている。

わが国の令和元年財政検証の際の長期の物価上昇率の前提には6つのケースが設定されており、具体的にはケースⅠ、Ⅱ、Ⅲ、Ⅳ、Ⅴ、Ⅵそれぞれが2.0%、1.6%、1.2%、1.1%、0.8%、0.5%と置かれているので、カナダの中位推計の方が高く設定されていると言える。

図表2 経済前提まとめ（受給者に関する前提を除く）

(%)

	実質賃金上昇率	物価上昇率	労働力に関する前提		
			労働力率 (15歳以上)	雇用増加率	失業率
2019	0.3	2.0	65.2	1.1	5.9
2020	0.5	1.0	65.1	-4.1	10.5
2021	0.6	2.0	64.9	3.5	8.0
2022	0.7	2.0	64.7	1.8	7.0
2023	0.8	2.0	64.5	1.2	6.5
2024	0.9	2.0	64.3	1.2	6.0
2025	1.0	2.0	64.1	0.6	6.1
2030	1.0	2.0	63.2	0.6	6.2
2035	1.0	2.0	63.0	0.7	6.2
2040	1.0	2.0	62.5	0.6	6.2
2045	1.0	2.0	62.2	0.5	6.2
2050	1.0	2.0	61.9	0.4	6.2
2055	1.0	2.0	61.5	0.3	6.2
2060	1.0	2.0	61.0	0.3	6.2

(資料) 16th Actuarial Report on the Old Age Security Program as at 31 December 2018

物価上昇率については、カナダ銀行（中央銀行）と連邦政府がインフレターゲットを 2.0%としており、多くのエコノミストも 2019 年～2040 年の物価上昇率を 2.0%と予測していることもあり、物価上昇率は全期間を通して 2.0%と置いている。ただし、2020 年のみ新型コロナウイルス COVID-19 の影響を考慮して 1.0%と置いている。

わが国の令和元年財政検証の際の長期の物価上昇率の前提には 6 つのケースが設定されており、具体的にはケース I、II、III、IV、V、VIそれぞれが 2.0%、1.6%、1.2%、1.1%、0.8%、0.5%と置かれているので、カナダの中位推計の方が高く設定されていると言える。

2.2.3 実質賃金上昇率

実質賃金上昇率は 2019 年の 0.3%から少しずつ増加し、2025 年の 1.0%に到達するという前提が置かれている。この前提は、生産性の向上、労働分配率、労働報酬の構造変化、労働時間、物価上昇の賃金への反映率等を考慮し、過去データを分析して決めたとされている²¹。

わが国の令和元年財政検証では、長期の実質賃金上昇率はケース I からケースVIまでの 6 つのケースそれぞれについて、1.6%、1.4%、1.2%、1.1%、0.8%、0.5%と設定しているので、カナダの中位推計よりもケース I からケースIVまでは高く、ケースVとケースVIは低く設定していることが分かる。²²

以上の受給者に関する前提を除く経済前提をまとめたのが図表 2 である。

2.2.4 受給者に関する前提

受給者に関する前提は、OAS 制度の給付の種類ごとにその給付の受給者が対応する人口に占める割合についての前提である。ここで対応する人口とは、OAS 年金及び所得補償補足年金（GIS）については 65 歳以上人口であり、つなぎ年金は 60 歳以上 65 歳未満の人口である。これを受給率と呼ぼう。受給率に関する前提は図表 3 にまとめた。

これによると OAS 年金の受給率は男女ともに少し増加する見通しとなっている。これは今後カナダ国外で老後生活を送る者が増加することによる増である。これらの者は受給率の分母になるカナダに居住する人口には含まれない²³。いずれにせよカナダ国民のほとんどすべてが OAS 年金を受給することになる。

²¹ 当稿のテーマには直接絡まないが、この前提から、生産年齢人口の伸び 0.5%と合わせて実質雇用者報酬が最終的に 1.5%になることや、カナダペンションプランの報酬上限（YMPE）が 3.0%で上昇することが言える。

²² カナダの高位推計では 1.7%、低位推計では 0.3%と設定しており、わが国の設定範囲と類似の設定となっている。

²³ カナダ国外に居住する受給者が大きく増加すると受給率が 100%を超える可能性もある。

図表3 受給者に関する前提

	(%)					
	男子			女子		
	2019	2030	2060	2019	2030	2060
OAS年金	95.5	96.4	97.0	97.1	97.5	98.0
GIS-単身者	11.8	12.8	10.6	24.2	24.9	21.6
GIS-配偶者がOAS年金受給者である者	11.1	12.4	8.6	9.5	10.9	7.6
GIS-配偶者がOAS年金受給者ではない者	2.5	2.6	1.7	0.8	0.8	0.6
GIS-配偶者がつなぎ年金の受給者である者	2.5	1.7	1.3	0.2	0.3	0.2
GIS-合計	26.9	29.4	22.2	34.6	36.9	30.0
つなぎ年金-合計	0.7	1.3	0.9	4.9	7.1	5.3

(資料) 16th Actuarial Report on the Old Age Security Program
(注) OAS年金、GIS給付は対65歳以上人口比、つなぎ年金は対60-64歳人口比。

GIS 給付とつなぎ年金の受給率については、2030年までは増加するが2060年に向けては減少する前提となっている。この変動の主な要因は、GIS 給付やつなぎ給付を受給するための他の所得²⁴の限度額が物価連動で定められているので、将来は基本的に受給率が減少する方向である。一方で、これまでの実績値もあるので、この傾向との接続で2030年ころまでは増加する前提になっている。

2.3 OAS 制度の財政の将来見通し（中位推計（best estimate case））

2.3.1 OAS 制度の給付費の対 GDP 比の見通し

2.1 及び 2.2 で見て来た基礎率をもとに、足下の基礎数から出発して、OAS 制度の給付の種類ごとの将来の給付総額の対 GDP 比を見通したものが図表 4 である。

これによれば、OAS 制度の給付総額の対 GDP 比は 2018 年の 2.46%から 2030 年の 3.12%に増大する見通しとなっている。しかし 2060 年に向けては減少していき、2060 年に 2.63%となる見通しである。OAS 制度の給付の大宗を占める OAS 年金の給付費も同様の動きであり、2018 年の 1.88%からスタートして、2030 年には 2.37%に達し、その後 2030 年代後半に減少に転じ、2060 年の 2.11%にまで減少する。

当初この対 GDP 比が増加するのは、戦後のベビーブーマー²⁵が高齢者になっていくか

²⁴ カナダペンションプランやケベックペンションプランからの給付や就労所得、私的年金給付などが含まれる。

²⁵ カナダのベビーブーマーは 1946 年～1965 年生まれの世代を意味する。わが国よりも多くのコホートが入っている。

らであり、そのあと減少していくのは OAS 制度の給付が物価スライドであるからである。すなわち、もしカナダの人口が定常状態であるならば、この物価スライド制であるために OAS 制度の給付総額の対 GDP 比は一貫して減少する見通しとなっているものであり、そこにベビーブーマーが高齢者になるという要因が重なったために、途中までは増加する見通しとなったものである。なお、2020 年の対 GDP 比が急激に上昇しているのは、新型コロナウイルスの影響を加味して GDP が低くなったからである。

図表4 OAS 制度の将来の給付費の対 GDP 比の見通し

年	GDP (10億カナダドル)	対GDP比(%)				
		OAS年金	GIS給付	つなぎ年金 (老齢・遺族)	事務費	合計
2018	2,224	1.88	0.55	0.03	0.01	2.46
2019	2,304	1.91	0.56	0.02	0.01	2.50
2020	2,193	2.11	0.62	0.03	0.01	2.77
2030	3,312	2.37	0.71	0.03	0.01	3.12
2040	4,700	2.33	0.67	0.02	0.01	3.03
2050	6,667	2.17	0.57	0.02	0.01	2.71
2060	9,255	2.11	0.49	0.01	0.01	2.63

(資料) 16th Actuarial Report on the Old Age Security Program as at 31 December 2018

2.4 OAS 制度で給付改善を行った場合の対 GDP 比の見通し

OAS 制度の財政は、図表 4 を見る限り、2060 年には対 GDP 比で現在と同じくらいの負担になることが見通されているから、持続可能性を十分保っているように見える。わが国の現在の基礎年金給付費の対 GDP 比 4.29% よりも低い。しかしながら繰り返し述べているように、OAS 給付は物価スライド制であり、長期間にわたり物価スライドのみを適用した場合、賃金水準に対し非常に低い水準となる可能性がある²⁶。そしていつしか給付の十分性が失われ、結局のところ制度は持続可能ではなくなる。このような事態を避ける

²⁶ 1990 年代にわが国において、それまで年金制度をあまり扱ったことのないエコノミストが実質賃金上昇率 2% という前提のもとに「物価スライドのみをしていけば制度は十分持続可能である」という論陣を張ったことがある。この議論はいつしか給付の十分性が失われていくことになる点が見逃されていた。給付の十分性が失われたならば制度の持続可能性も失われる。

ために、適宜 ad hoc な随時の給付改定を行うことになる。

カナダの首席アクチュアリーもその点は十分意識しており、2018 年報告書において、物価上昇率に実質賃金上昇率の 6 割の率を加えた率でスライドを行った場合の対 GDP 比の見通しを示している。それによると、2030 年における対 GDP 比は図表 4 の 3.12% から 3.32% に、2060 年における対 GDP 比は図表 4 の 2.63% から 3.42% に上昇することが示されている。

しかしながらこの見通しでも毎年賃金水準よりは低下し、これが 2060 年までの 40 年間続くとすると、OAS 制度の給付は賃金水準よりは大幅低くなることになる。粗く計算すると、 $(1.006/1.01)^{40} \div 0.85$ であるから²⁷、賃金スライドの場合よりも 2060 年には 15% 程度低い給付水準となる。したがってずっと賃金スライドを行った場合には対 GDP 比で 4% を超える²⁸と推測できる。それでもわが国の基礎年金給付費の現在の対 GDP 比 4.29% よりも低いことに注目すべきであろう。わが国の感覚からすれば、十分持続可能な水準であると推察できるが、カナダ国内では議論が分かれている。現在政権党であるカナダ自由党は十分持続可能であるという認識であるのに対し²⁹、現在野党であるカナダ保守党は持続可能でないという認識の下に年金制度改革を進めようとしている。次節ではこの論争を見ていくことにする。

3. OAS 制度の持続可能性を巡る論争

2012 年、当時の政権与党であったカナダ保守党³⁰は OAS 制度の給付の支給開始年齢を 67 歳に引き上げる提案を行った。この背景にはカナダ保守党が主張している①高齢者が就労やボランティアを通じてできるだけ長く社会参加をする枠組みを整える、および②OAS 制度の持続可能性を維持するという政策³¹があった³²。

²⁷ 中位推計の場合、実質賃金上昇率は 2025 年以降 1.0% であった。(図表 2) 参照。

²⁸ $3.42 \div 0.85 \div 4.02$

²⁹ 2021 年には連邦議会下院の総選挙が実施されたが、その際、トルドー首相は OAS 年金の給付改善を約束し、今年の 7 月から 75 歳以上の OAS 年金は 10% 給付増額が行われることになっている。

³⁰ 最近のカナダの政権与党は、2006 年 2 月 6 日～2015 年 11 月 4 日がカナダ保守党ハーパー政権、2015 年 11 月 4 日～現在 (2022 年 1 月 24 日) がカナダ自由党トルドー政権である。

³¹ Government of Canada---Action for Seniors report (fall 2014)

³² わが国において社会保障制度改革国民会議が創設されたのが 2012 年であり、翌 2013 年に国民会議の報告書が公表され「…今後、支給開始年齢の問題は、年金財政上の観点 というよりは、平均寿命が延び、個々人の人生が長期化する中で、ミクロ的には一人一人の人生における就労期間と引退期間のバランスをどう考えるか、マクロ 的には社会全体が高齢化する中で就労人口と非就労人口のバランスをどう考えるかという問題として検討されるべきものである。…」という文章にも示されているように、「長く働く」ということが人口高齢化対策の柱のひとつであることが提示された。EU においても同じ時期に work longer の方向性が示されているので「長く働くこと」は高齢化国共通の政策であるといえるであろう。

図表 5 カナダの将来推計人口

暦年	総人口 (千人)	65歳以上人口 (千人)	高齢化率 (%)	生産年齢人口の 対老年人口比 (倍率)	(参考)わが国 の場合	
					高齢化率 (%)	生産年齢人口の 対老年人口比(倍率)
2019	37,499	6,604	17.6	3.4	28.6	1.92
2020	37,899	6,862	18.1	3.3	28.9	1.89
2021	38,259	7,122	18.6	3.2	29.1	1.87
2025	39,717	8,215	20.7	2.8	30.0	1.80
2030	41,502	9,528	23.0	2.4	31.2	1.71
2040	44,512	10,836	24.3	2.3	35.3	1.41
2050	46,948	11,727	25.0	2.2	37.7	1.27
2060	49,362	12,988	26.3	2.0	38.1	1.25

(資料)カナダについては16th Actuarial Report on the Old Age Security Program as at 31 December 2018 (中位推計)

わが国については国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成29年推計)報告書」(出生中位、死亡中位)

(注)高齢化率は65歳以上人口が全人口に占める割合を意味する。また、老年人口とは65歳以上人口を意味し、生産年齢人口は20歳以上65歳未満の人口を意味する。

政策②については、図表 5 に示されているように³³、人口高齢化の進展が見込まれるため、制度の持続可能性を維持するために OAS 年金及び GIS 給付の支給開始年齢を引き上げることにしたのである。これは政策①とも方向性が一致し、2023 年 4 月から実施されることとされた。具体的には 1958 年 3 月以前生まれの者の支給開始年齢は 65 歳のままとし、1958 年 4 月及び 5 月生まれの者は 65 歳と 1 か月を支給開始年齢とする³⁴。以下 2 か月ずつのコホートにまとめて、1 か月ずつ支給開始年齢を引き上げていく³⁵。そして 1962 年 2 月以降に生まれた者の支給開始年齢は 67 歳とする³⁶。このようなスケジュールの支給開始年齢の引上げを提案し、2012 年に法案は成立したのである。

すなわちカナダ保守党のハーパー政権は、将来の人口の高齢化に伴う OAS 給付費用の対 GDP 比の増大や、生産年齢人口の老年人口に対する倍率が減少することを考慮して、このまま OAS 制度を放置すれば、やがて給付の支給が困難になるリスクが高いと判断したのである。やがてギリシャが歩んだ道をカナダも歩むことになるかもしれない、とカナ

³³ 2014 年の Government of Canada---Action for Seniors report では、少し古い OAS 制度等の財政検証報告書が使用されているが、傾向は図表 5 と同じである。

³⁴ 実際にこれらの者が 65 歳と 1 か月に到達するのは 2023 年 5 月及び 6 月である。

³⁵ 例えば、次の 1958 年 6 月及び 7 月生まれの者は 2023 年 8 月及び 9 月に支給開始年齢に到達する。

³⁶ したがって支給開始年齢の引上げは 2029 年 2 月に完成する。

ダ保守党の議員³⁷は危機感を示した。このため **work longer** を推奨し、支給開始年齢の引上げを実行したのである。

同時に、ハーパー政権は長く働けば年金額も増える仕組み、すなわち繰下げ増額支給の制度も導入した。支給開始年齢よりも 5 年遅くまで受給開始を繰下げることができ、その分年金額は増加する仕組みも導入したのである。これは **work longer** 政策を下支えする制度改正であった。

このような制度改正はハーパー首相が 2012 年のダボス会議で表明したものであったが、その後の議論の過程では論拠が明確ではないとの批判も出ていた。しかし一応改正法案は成立したのである。

しかしながら、2015 年 11 月の政権交代でカナダ自由党が政権を取ると、OAS 制度は制度改正をしなくても十分持続可能であるという認識のもとに、支給開始年齢の引上げ措置を廃止したのである。このため現行法の下では支給開始年齢は 65 歳である。ただし、**work longer** 政策は踏襲し、繰下げ増額の制度は残した。

カナダ自由党のように、OAS 制度は深刻な財政問題に直面はしていないという認識を示す意見は随所にみられる。例えば次のような意見である³⁸：

- OECD の社会支出統計によれば、老齢分野ではイタリアは GDP の 10% 台半ばの支出となっているのに対し、カナダは 4% くらいである³⁹。将来の見通しもイタリアに比べれば微増と言えるものである。むしろ医療費の増加に対処しなければならない。(ブリティッシュコロンビア大学准教授 Kevin Milligan)
 - OECD の 2011 年の経済審査委員会⁴⁰報告書でも「カナダの人口構造の将来展望は、欧州の多くの国よりも明るく、公的年金制度の財政の持続可能性は大きな課題に直面していない」という評価を受けており、国際比較の面からもカナダの OAS 制度の財政はそれほど深刻な状況に直面していない。(CBC ニュース)
 - OAS 制度の財政問題は気をつけておかなければならない問題である。しかしながら問題の誇張にも気を付けなければならない。ギリシャのようになると発言していた連邦議会議員がいたが、これは単なる誇張に過ぎない。(Milligan 准教授)
 - OAS 制度の取り扱いは比較的容易であり、問題は医療と介護である。OAS 制度で財政破綻をきたすことはない。(カールトン大学経済学部教授 Frances Wooley)
- その他次のような中立的なコメントもあった⁴¹：
- 移民を増やせばよいという意見を時々聞くが、これが OAS 制度の財政問題を解決するためには非現実的なまでに移民の数を増やさなければならない。(C.D. ハウ研究所)

³⁷ Mr. Van Loan, MP

³⁸ CBC news February 4, 2012 による。

³⁹ 2019 年の OECD の Expenditures for social purposes によれば、老齢部門の支出の対 GDP 比はイタリアが 13.2%、カナダが 4.5% となっている。これは報酬比例年金を含んだ給付費である。

⁴⁰ Economic Development Review Committee(EDRC)

⁴¹ CBC news February 4, 2012 による。

- カナダ自由党はカナダ保守党の提案に対し反対しているが、その場合、カナダ自由党は増加する OAS 制度の財源をどう手当てするのか示す必要がある。(Milligan 准教授)
- カナダ保守党の提案は、人口の高齢化の進行がもたらすプレッシャーに対処しているにすぎず、支給開始年齢の引上げは自然な発想である。(Rotman 国際年金マネジメントセンター所長 Keith Ambachsheer⁴²)
- 経済の現況を見ると「長く働く人生」を考えなければならないときに来ている。(Keith Ambachsheer 所長)
- clawback⁴³が開始される所得の下限額をもう少し下げてもいいのではないか。(Keith Ambachsheer 所長)

なお、議会予算局 (Office of the Parliamentary Budget Officer) は、2020 年 11 月 6 日の「財政の持続可能性報告書 (2020 年改訂版) (Fiscal Sustainability Report 2020: update)」において、直接 OAS 制度の財政に触れているわけではないが、「今後 60 年間の連邦予算は GDP の 0.8% (2020 年では約 CAD190 億) 程度余裕があり⁴⁴、減税なり歳出規模の拡大を行うことができる」旨報告している。連邦予算局の報告書は政権与党の立場と独立的・中立的とは言えない面があるが、このような判定を行っている⁴⁵。

4. おわりに

以上見て来たように、カナダの OAS 制度はカナダの高齢者の生活基盤を支えるのに大きな役割を果たしていると推定される。1. で見たように、為替レート換算でも平均給与に対する割合でも、OAS 制度が行う給付はわが国の基礎年金の給付水準を上回っているからである。

一方で、OAS 年金や GIS 給付は物価スライド制であり、少しずつ平均給与に対しては減価することになっている。この点は、一方では OAS 制度の給付の財源確保を容易にする役割を果たしているが、他方では時間の経過とともに OAS 制度の給付水準が平均給与水準に比べて減少することになり、高齢者の生活水準が現役就業者の生活水準をかなり下回る可能性もあることが考えられる。時々 ad hoc な随時改定を行い、給与水準から見た給付水準の維持を図る必要があるだろう。

実際トルドー首相率いるカナダ自由党は、2021 年 8 月の下院解散後の 9 月の連邦議会下院総選挙の際に、OAS 給付の引上げを公約として掲げ、第一党を維持したために、この公約を実施することとしている。2022 年 7 月から 75 歳以上の OAS 受給者の年金額は

⁴² Keith Ambachsheer はオランダ人であるが、カナダでもコンサルティング活動を行っている。

⁴³ clawback については、坂本 (2021 年 1 月) 3 ページ参照。

⁴⁴ 2020 年 2 月の報告書では GDP の 1.8% 程度の余裕があるとされていたが、新型コロナウイルスの蔓延で下方に引下げられた。

⁴⁵ 同報告書では、カナダペンションプラン (CPP) について少しではあるが、収支均衡が達成できていないと書いている。一方でケベックペンションプラン (QPP) については収支均衡が達成できているとしている。

従前の水準の 10%増とされている。これは月額が CAD60 台の半ばくらいの引上げになると考えられる。

この 75 歳以上の受給者の OAS 年金の増額改定は、選挙期間が始まる前には、トルドー首相は 50%増額を口にしていた。このことから選挙対策とみられる措置であるが、一方で OAS 年金が物価スライド制であることを補う ad hoc な改定とみられることもできる。

こうした姿勢に対しカナダ保守党は OAS 制度の財政上の持続可能性について厳しい見解を持っている。一方でカナダ自由党の楽観的な見解に対し、Milligan 准教授のような有識者の一部からは財源のことを意識する必要があることが指摘されている。

わが国の現状から見れば、カナダの OAS 制度の財政はまだまだ余裕のある状態に見えるが、いずれカナダにも現在のわが国程度には高齢化する時期が来ることを考えると、これからもこの OAS 制度の財政上の持続可能性についての議論は続いていくことと考えられる。OAS の財源は連邦政府の一般税収であるので、いずれどのように財源を確保すべきかの議論が浮上するであろう。この議論はわが国の社会保障・税一体改革の議論と共通する側面があるであろう。

また、この財政問題の中で、移民の数を増やしてもそれほど影響が出ないという指摘のあることは、大変興味深い。スウェーデンの概念上の拠出建て制度では移民が一部貢献しているという指摘もあるが、人口規模がカナダくらいになると効果は異なるのかもしれない。

カナダが高齢化し、OAS 制度のための予算が厳しくなり、高齢者の生活水準が厳しい状態に置かれる見通しとなったときに、カナダがどのような対策を打ち出すのか注目していきたい。

参考資料

カナダの財政検証では、人口前提、経済前提がセットで3通り設定されており、その内容は付表の通りである。

付表 財政検証の前提

事項	高位推計 (lower-cost)	中位推計 (best-estimate)	低位推計 (higher-cost)
合計特殊出生率	1.92	1.62	1.32
65歳の平均余命 (2050年)	男子:21.0 女子:23.4	男子:23.3 女子:25.6	男子:25.8 女子:28.0
国際人口移動 (純入国超過割合)	0.68%	0.62%	0.57%
物価上昇率	2.6%	2.0%	1.5%
賃金上昇率	1.7%	1.0%	0.3%
OAS制度受給者割合 (2050年;OAS年金を除く)	GIS:24.7% つなぎ年金:2.5%	GIS:30.0% つなぎ年金:3.1%	GIS:35.3% つなぎ年金:3.7%
スライド方法	CPI-1%	CPI	CPI+実質賃金上昇率の60%

(資料) 16th Actuarial Report on the Old Age Security Program as at 31 December 2018

参考文献

Office of Chief Actuary, Office of the Superintendent of financial institutions, Government of Canada “16th Actuarial Report on the Old Age Security Program as at 31 December 2018”

[Actuarial Report \(16th\) on the Old Age Security Program \(osfi-bsif.gc.ca\)](https://osfi-bsif.gc.ca)

Government of Canada, Benefits, Public pensions, Old Age Security payment amounts (date modified: 2021-10-01)

Government of Canada, Ensuring a sustainable Old Age Security program (OAS): What it means for you (2012)

Government of Canada---Action for Seniors report (fall 2014)

Government of Canada, Employment and Social Development Canada “Evaluation of the Old Age Security program: Phase 2” (July 3, 2021)

CBC “Is Old Age Security truly unsustainable?” (February 4, 2012)

Canadian Press “OAS eligibility to go back to 65. What this means for clients” (March 14, 2016)

Government of Canada, Employment and Social Development Canada “Old Age Security Program, phase II evaluation” (November 2019)

Office of Parliamentary Budget Officer “Fiscal Sustainability Report 2020: update” (November 06, 2020)

OECD Statistics

- average wages [Earnings and wages - Average wages - OECD Data](#)
- exchange rate [Conversion rates - Exchange rates - OECD Data](#)

社会保障制度改革国民会議報告書（2013年8月）

厚生労働省年金局数理課「2019（令和元）年財政検証結果レポート」

厚生労働省社会保障審議会年金数理部会第90回資料2

国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成29年推計）」

国立社会保障・人口問題研究所「令和元年度社会保障費用統計」

坂本純一「カナダの年金制度の歴史」（2021年1月）（公財）年金シニアプラン総合研究機構「Web Journal 年金研究 No.14」[NKEN14_01.pdf \(nensoken.or.jp\)](#)

三菱UFJリサーチ&コンサルティング「外国為替相場」

[三菱UFJリサーチ&コンサルティング | 外国為替相場 | 1990年以降の為替相場 \(murc-kawasesouba.jp\)](#)