



ジェロントロジー ジャーナル

EUの持続可能な発展戦略に見る 人口減少・高齢化対応 債務危機に阻まれる戦略の実現

経済調査部門 主任研究員 伊藤 さゆり
e-mail : ito@nli-research.co.jp

1—はじめに—欧州連合(EU)の持続可能な発展戦略(SDS)—

欧州連合(EU)の基本条約には「アムステルダム条約(1997年10月調印、1999年5月発効)」以降、「持続可能な発展の原則」という文言が盛り込まれている。世界的には1992年6月にブラジルのリオ・デ・ジャネイロで開催された「環境と開発に関する国際連合会議(通称地球サミット)」における持続可能な発展のための21世紀に向けた行動計画「アジェンダ21(リオ宣言)」の採択が持続可能な発展への転機と位置づけられるが、EUレベルの取り組みはそれに先立つものである。さらに、「アジェンダ21」後は、EU加盟各国で「持続可能な発展の国家戦略」策定の動きが広がり、EUのレベルでは2001年6月にイエテボリ(スウェーデン)で開催されたEU首脳会議で「持続可能な発展戦略(Sustainable Development Strategy, 以下SDS)」が採択、2006年6月のEU首脳会議での改定を経て現在に至る。

EUのSDSは、「経済発展と環境保護と社会的公正」のための政策を統合し「現代世代と未来世代の双方にとって生活の質と幸福を継続的に改善する」戦略である。EUはSDSの採択に先立つ2000年3月にリスボン(ポルトガル)で開催されたEU首脳会議で、2010年までに「世界で最も競争力があり、かつ力強い知識基盤経済社会(knowledge-based economy and society)を構築する」10カ年計画「リスボン戦略」を採択、2010年にはこれを引き継ぐ「ヨーロッパ2020」を立ち上げている。

「リスボン戦略」は、競争力強化、経済成長と雇用創出に重点を置くもので、先行するSDSとは相互補完的な関係と位置づけられたが、「ヨーロッパ2020」は、知識とイノベーションを基盤とする「賢い成長」と「持続可能な成長」、「包括的成長」の3つを優先分野と位置づけるSDSとの整合性がより強い内容である。数値目標も「ヨーロッパ2020」では就業率、研究開発投資(R&D)投資の対GDP比率という「リスボン戦略」から継承された目標に、新たに環境や社会的公正に関わる目標が加えられ、「環境と成長のトレードオフ克服」と「経済成長に基づいて社会的公正の実現を目指す」性格が強い(図表1)。

2012年はリオの地球サミットから20年、地球サミットから10年後にヨハネスブルグで開催された「持続可能な開発に関する世界サミット」から10年目の節目であり、6月20~22日にはリオ・デ・ジ

ャネイロで「リオ+20の国際連合会議」の開催が予定されている。EUのSDSにとっても節目の年となるが、残念ながら同時不況からの回復の遅れ、ユーロ圏の債務危機が影響し、捗捗しい成果は見られない。

以下では、EUのSDSの概要を整理した上で、これまでの成果、人口減少・高齢化対策としての進捗状況を踏まえ、今後の課題について考察した。

図表1 EUの10カ年計画「ヨーロッパ2020」の目標

3つの優先分野	賢い成長 smart growth イノベーションの促進 教育の充実 デジタル社会促進	持続可能な成長 sustainable growth 気候変動、エネルギー対策 競争力の強化	包括的な成長 inclusive growth 雇用と技能の向上 貧困の削減
5つの数値目標	<ul style="list-style-type: none"> ・ 20歳～64歳人口の就業率の引き上げ(69%→少なくとも75%)【リスボン戦略】から継承】 ・ GDP比3%の研究開発(R&D)投資の目標達成【リスボン戦略】から継承】 ・ 気候変動、エネルギー対策の「3つの20%(*)」の目標達成 ・ 中途退学者の比率の引き下げ(15%→10%)、30～34歳人口の高等教育卒業比率引き上げ(31%→少なくとも40%) ・ 貧困ライン以下の人口を削減、2000万人の貧困からの脱却を図る 		

(注) ①温室効果ガスの排出量を1990年の水準から20%削減、(2) エネルギーの最終消費量に占める再生可能エネルギーの比率を20%に引き上げ、(3) エネルギー利用効率の20%の向上

(資料) 欧州委員会、2010年6月EU首脳会議議長総括

2—EUのSDSの進捗状況

1 | 持続可能な発展指標(SDIs)

EUの行政機構である欧州委員会の統計局(以下、ユーロスタット)は、2005年以降、2年に1度の頻度で「持続可能な発展指標(Sustainable Development Indicators、以下SDIs)」に基づいてSDSの進捗状況を評価する報告書を取りまとめている。

SDIsは、時間の経過による政策の優先順位の変化に対応して、適宜変更されているが、現在のSDIsは130以上にのぼり、社会経済の発展、持続可能な消費と生産様式へのシフト、社会的包摂、人口変化への対応、公衆衛生の促進、気候変動とエネルギー、持続可能な交通システムへのシフト、自然資源の保全、グローバル・パートナーシップというテーマの下に分類されている。それぞれのテーマのヘッドラインとして最も重視されるレベル1指標(Headline Indicator)は11ある。

130を超えるSDIsは、レベル1指標を頂点に、目標実現のための操作目標となるレベル2指標(Operational indicator)、レベル3の戦略の目標達成に向けた進捗状況の説明指標(Explanatory indicator)、さらに戦略目標の背景を理解するために有効な幅広い指標(Contextual indicator)という4層のピラミッドを構成している。

2011年11月に公表された最新の報告書では、「ヨーロッパ2020」で採用されるなど数値目標が明示されているものは期限内の目標達成に向けた軌道上にあるか否か、その他はSDS始動前の2000年以降で統計的に遡及可能な時点からの変化が目標に沿っているかという観点から進捗状況を評価してい

る（図表2）。

図表2 EUの持続可能な発展戦略（SDS）の目標とレベル1の持続可能な発展指標（SDIs）

テーマ	レベル1指標	目標	2011年報告書の評価
社会経済の発展	一人当たりGDP	引き上げ	
持続可能な消費と生産様式へのシフト	資源生産性(GDP/国内資源消費)	引上げ(経済成長と資源消費の「切り離し」)	
社会的包摂	貧困ないし社会的排除のリスクに直面する人口	2020年までに2000万人の貧困からの脱却を図る	
人口変化への対応	高齢者(55-64歳)の就業率	2010年に50%	
公衆衛生の促進	寿命及び健康寿命	健康寿命の長期化	
気候変動とエネルギー	温室効果ガスの排出量	1990年比20%の削減	
	エネルギーの最終消費量に占める再生可能エネルギー消費の割合	2020年に20%	
持続可能な交通システムへのシフト	輸送用エネルギー消費の対GDP比	引下げ(成長と輸送用エネルギー消費の「切り離し」)	
自然資源の保全	一般鳥類の個体数指数(2000=100)	引上げ	
	生物学的許容量を超える漁獲高	引下げ	
グローバルなパートナーシップ	国民総所得に占める政府開発援助(ODA)の割合	2010年0.56%、2015年0.7%	
優れたガバナンス	—	—	—

- (注) 明確な改善ないし目標達成に向けた軌道上にある（『改善』）
 不変または緩やかな改善ないし目標とする軌道に近い（『不変』）
 緩やかな悪化ないし目標とする軌道から乖離している（『悪化』）

(資料) Eurostat, “Sustainable development in the European Union 2011 edition, 2011 monitoring report of the EU sustainable development strategy”, November 2011

11のレベル1指標で戦略全体の進捗状況を確認すると、2011年の報告書で『明確な改善ないし目標達成に向けた軌道上にある』（以下、『改善』）と評価されたのは、社会的包摂（貧困と社会的排除のリスクに直面する人口）と気候変動とエネルギーに関する2つの指標（温室効果ガスの排出量及びエネルギー最終消費量に占める再生可能エネルギー消費の割合）の合計3つである。

これに対し、『不変または緩やかな改善ないし目標とする軌道に近い』と評価されたのは、社会経済の発展（一人あたりGDP）、公衆衛生の促進（寿命及び健康寿命）、自然資源の保全（一般鳥類の個体数指数）の3つである。

その一方、『緩やかな悪化ないし目標とする軌道から乖離している』は、持続可能な消費と生産様式

へのシフト（資源生産性）、人口変化への対応（高齢者＜55歳～64歳＞の就業率）、持続可能な交通システムへのシフト（輸送用エネルギー消費の対GDP比）、自然資源の保全（生物許容量を超える漁獲高）、グローバルなパートナーシップ（国民総所得に占める政府開発援助）の5つあり、数としては最も多い。

2011年の報告書はその他のSDIsの動きも踏まえた上で、「目標達成に向けた軌道上にあると結論付けることはできない」と締め括られている。

2 | SDSの実現を阻む要因

SDSの具体的な成果が明確でない原因の一つは、失敗に終わった「リスボン戦略」同様、政策実行に対する拘束力を欠いてきたことにあるが、最も大きな原因は、2007年半ば以降、EUが、米国発の金融危機を引き金とする世界同時不況、それに続くユーロ圏のソブリン危機に見舞われ、戦略の基盤となる社会経済の発展そのものが揺らいだことがある。

2011年の報告書で『改善』とされた3つの指標のうち2つは気候変動とエネルギーに関するものだが、改善した要因は主として2009年にかけて大幅に景気が後退したことによるとしており、SDSが本来目指している「環境と成長のトレードオフの克服」が実現した訳ではない。社会的包摂の『改善』も、債務問題が深刻な南欧諸国では失業率の急上昇が続いていること、失業率の低下傾向が見られるEU新規加盟国でもバブルが崩壊したバルト3国などの失業の高止まりが続いている国があること、全般に若年者（25歳以下）や長期失業も増加傾向が続いていることから、今後、貧困ないし社会的排除のリスクの増大という結果として表れる可能性は高まっている。

債務危機の拡大、財政—金融—経済の悪循環に歯止めを掛けることは、持続可能な発展経路からの乖離を食い止めるためにも必要である。

3——人口減少・高齢化対策としてのSDSの進捗状況

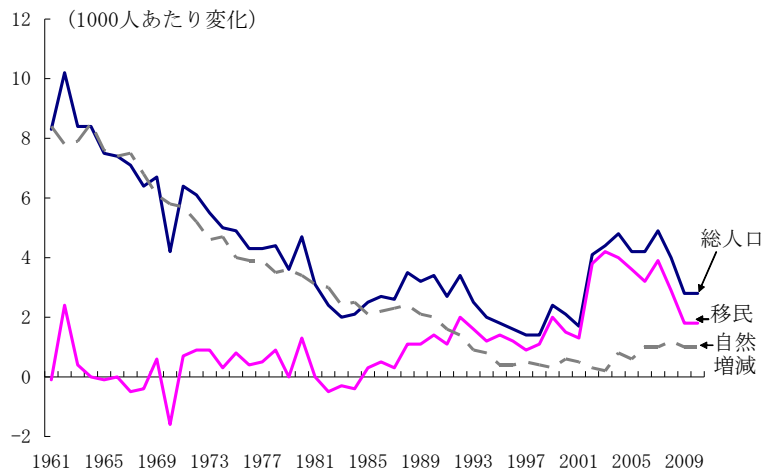
EU27カ国の人口は2011年1月1日現在5億250万人である。1990年代後半まで続いたEUの人口の伸びの鈍化傾向は2000年代に一旦歯止めが掛かるが、内訳を見ると移民増の寄与が大きく、自然増の寄与は限定的である（図表3）。

2000年代に移民増に貢献したのはスペイン、イギリス、アイルランドなど不動産ブームを経験した国々であり、バブル崩壊後はいずれも移民率（年間の移民純増減が平均人口に対する割合）が低下ないしマイナス（＝流出超）に転じており、債務危機は人口動態にも影響を及ぼしている。

ユーロスタットの2010年時点でのEU27カ国の長期人口推計（収れんシナリオ）^{（注1）}によると、EU27カ国の人口は2040年の5億2570万人でピークアウト（図表4実線）し、老齢従属人口指数（生産年齢人口に対する高齢者人口の比率）は2050年に50%を超える（図表5実線）。

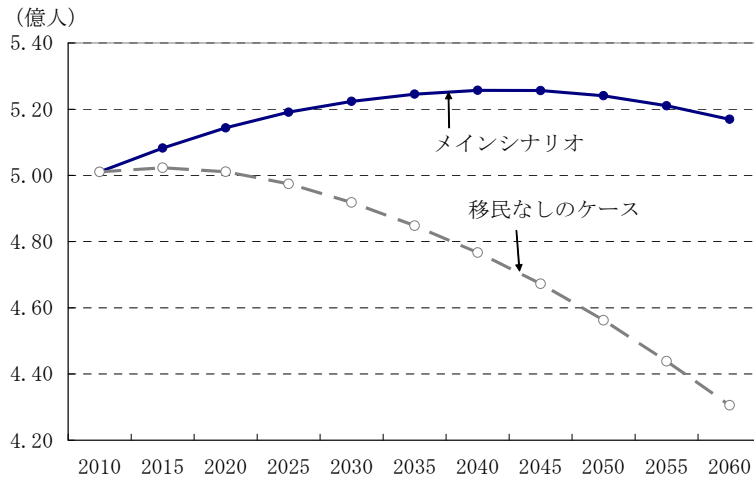
（注1）EU域内の社会・経済・文化的な相違が長期的には消滅するという想定に基づく推計

図表3 EU27カ国の人口増加率



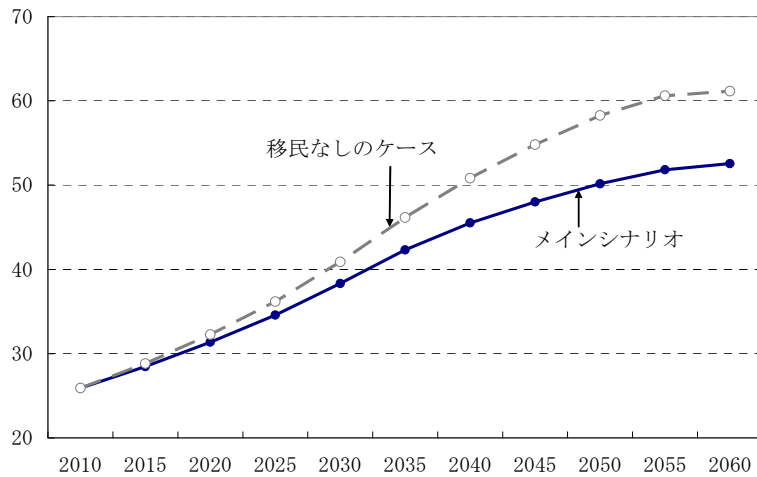
(資料) eurostat

図表4 EU27カ国の人口予測



(資料) eurostat, "EUROPOP2010"

図表5 EU27カ国の高齢従属人口指数の推移



(注) 高齢従属年齢人口指数=65歳以上人口/15歳~64歳人口 (資料) eurostat, "EUROPOP2010"

1 | 高齢化・人口減少対策としてのSDS

人口の減少は、SDSの課題の1つである環境や自然資源への負荷を減らすが、出生率の減少と長寿化で老齢従属年齢指数が高まることで、経済成長とともに年金・医療制度の持続可能性を脅かす。

人口減少・高齢化への対応はEUのSDSの重要課題であり、労働市場と社会保障制度の一体改革で総人口に占める働き手の割合の低下に歯止めをかける政策（高齢者の就業率の引上げ、退職年齢の引上げ等）、積極的な家族政策による出生率の引き上げ、移民の受け入れによる人口減少圧力の緩和の組み合わせである。社会的公正を重視するEUのSDSでは、人口減少・高齢化に対応した年金・医療制度改革を世代間の公平性を確保と高齢者の貧困、社会的排除のリスクに配慮しつつ進めることも重視される。

同じく人口減少・高齢化への取り組みを必要としている日本に比べて移民の活用に重きを置いているように思われるが、税収や労働力としての過度の依存が財政の持続可能性を脅かすことや、社会の構成員の結束を損なうことへの警戒もある。2009年12月のEU首脳会議では採択した「ストックホルム・プログラム」では「良好に管理された移民政策」は長期的な経済発展にとって利益となるという認識を示し、移民の統合や成長戦略との連動性を重視する「進歩的で総合的な移民政策」を展開することで合意している^(注2)。

ユーロスタットの長期人口推計は、移民がない場合の結果も公表しているが、EU全体で人口が減少に転じるタイミングは遥かに早まり、高齢化のスピードも加速する（図表4、5－破線）。但し、この場合も、高齢化のスピードは日本に比べればマイルドである。

（注2）同プログラムでは非合法の移民の取り締まり強化、2012年までに難民に対する「ヨーロッパ共通庇護制度（CEAS）」を確立することでも合意している。

2 | SDIsから見た人口変化への対応状況

人口減少・高齢化に対応したSDSの成果を点検するためのSDIsのレベル1指標は2章で見たとおり「高齢者の就業率の引き上げ」である。この他、レベル2、レベル3の指標として「人口動態」というサブテーマの下で、65歳男女の余命、合計特殊出生率、移民率、老齢従属年齢指数を、「高齢者所得の適切性」のサブテーマで所得代替率（65歳～74歳の年金生活者の所得の50歳～59歳の所得との比較）、65歳以上人口の貧困リスクを、「財政の持続可能性」というサブテーマで、政府債務残高の対GDP比のほか、平均退職年齢、高齢者扶養のための支出、年金・医療制度への影響の将来予測などをモニタリングしている（図表6）。

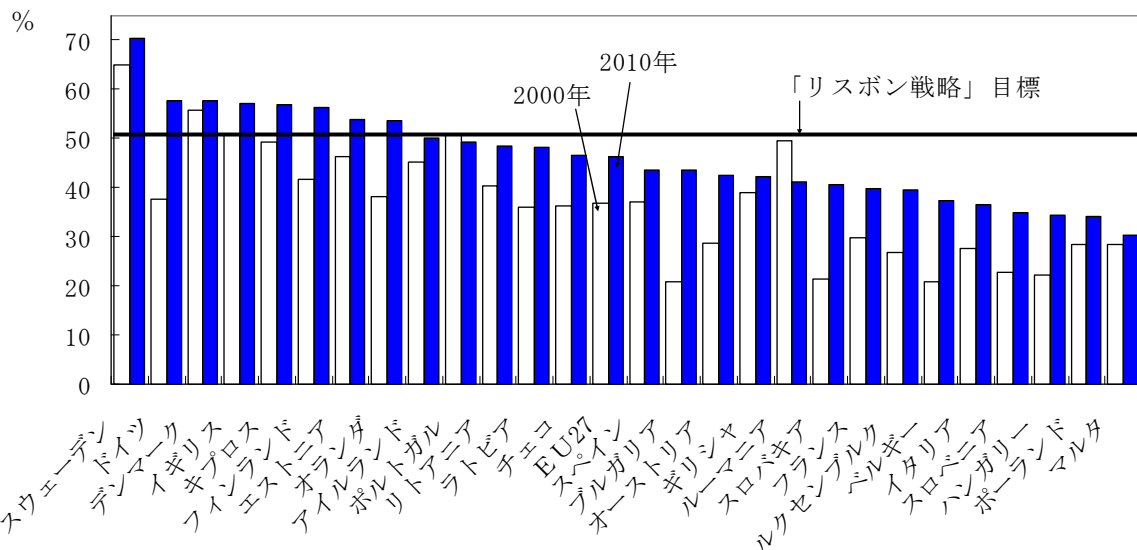
図表6 「人口の変化への対応」に関わるSDIs

レベル1	レベル2	レベル3
高齢者就業率	人口動態	
	65歳男女の余命	合計特殊出生率
		移民率
		老齢従属年齢指数
	高齢者所得の適切性	
	所得代替率	65歳以上人口の貧困のリスク
財政の持続可能性		
政府債務残高の対GDP比	平均退職年齢	高齢者扶養のための支出 年金・医療制度への影響の将来予測

(資料) 図表2と同じ

レベル1指標である高齢者の就業率は、2010年までのEUの10カ年計画「リスボン戦略」の目標指標の1つでもあったが、EU27カ国全体で見ると2000年の36.9%から2010年に46.3%と大幅な引き上げに成功したものの、2010年の50%の目標に届かずに終わった。EU加盟27カ国を一覧すると、高齢者の就業率は地理的に北に位置する国々が押し並べて高く、南に位置する国が低い傾向が強い(図表7)。北のヨーロッパでは高齢化に対応した社会保障制度改革が進展する一方、南のヨーロッパでは、若年者失業対策としての目的もあり早期退職を奨励する年金制度を残してきた国があることも、高齢者就業率の格差や引き上げ幅の相違と関係している。

図表7 EU27カ国の高齢者(55歳~64歳)の就業率(2000年→2010年)

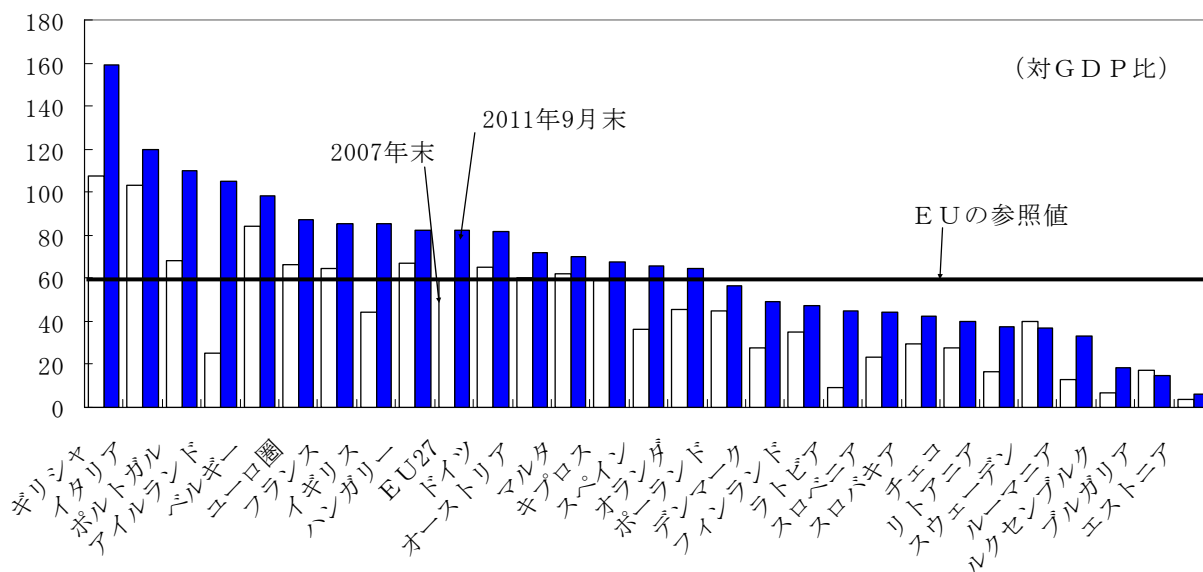


(資料) eurostat, "Sustainable development Indicators"

財政の持続可能性のレベル2指標である政府債務残高のGDP比は、同時不況と債務危機の拡大で

急速に悪化した。EU27カ国全体で2007年まで参照値である60%近辺で推移していたが、直近の2011年9月末時点では82.2%と参照値からの乖離が拡大した（図表8）。支払い能力回復のために債務再編が必要になったギリシャの政府債務残高の水準はとりわけ高いが、イタリア、ポルトガル、アイルランド、ベルギーがユーロ圏の平均を上回る国々である。イタリア、ベルギーは増加幅は比較的小さいが、ポルトガル、アイルランドの増加幅は大きい。スペインは、政府債務残高の水準は参照値に近い水準に維持されているが、増加幅は大きい。非ユーロ圏ではイギリス、ハンガリーの政府債務残高の水準が相対的に高く、かつ、増加幅が大きい。

図表8 EU27カ国の政府債務残高GDP比（2007年末→2011年9月末）



（資料）eurostat, “Quarterly government finance statistics”

人口の年齢構成・変動要因という面では、EU加盟国でも現在の人口の年齢構成や予測される高齢化のスピードには大きなばらつきがある（図表9）。

ドイツは中位数年齢、高齢従属年齢人口の両面でEU27カ国中、最も高齢化が進展しており、今後予想される高齢化のスピードも早い。ユーロ参加国を中心とする「財政条約」の導入を強く働きかけるといった財政規律への厳格な姿勢は、財政の健全性を維持するニーズが取り分け高いこととも関係がある。他方、EU27カ国でアイルランドは人口の年齢構成が最も若く、成長に有利である。アイルランドが不動産・金融バブル崩壊による財政危機に対処するため、EU・IMFへの支援と共に、自国の年金基金の資金の一部を活用できたのは、人口の年齢構成の若さと無関係ではないだろう。

高齢者の就業率が低く、政府債務の規模が大きい南欧諸国の高齢化は、労働市場や財政面で高齢化への対応が進展している北に位置する国々を凌ぐペースで進む可能性がある。足もとの財政危機への対応という観点だけでなく、高齢化への対応という面からも、社会保障制度と労働市場の一体改革を進める必要があるのである。

図表9 EU27カ国と日本の人口の年齢構造と予測

	中位数年齢(歳) Median age	老年従属人口指数(%) Old age dependency ratio		80歳以上人口が占める割合(%) Share of population aged 80 or over	
	2010年	2010年	2050年	2010年	2050年
EU27カ国	40.9	25.9	50.4	4.7	11.0
ドイツ	44.2	31.4	56.4	5.1	14.0
イタリア	43.1	30.8	59.2	5.8	13.1
フィンランド	42.0	25.6	46.6	4.6	10.8
ギリシャ	41.7	28.4	57.0	4.6	11.2
オーストリア	41.7	26.1	48.3	4.8	11.5
スロベニア	41.4	23.8	59.4	3.9	12.0
ブルガリア	41.4	25.4	55.4	3.8	9.6
ベルギー	40.9	26.0	43.9	4.9	10.0
ポルトガル	40.7	26.7	53.0	4.5	10.5
スウェーデン	40.7	27.7	41.9	5.3	9.5
オランダ	40.6	22.8	45.6	3.9	11.1
デンマーク	40.5	24.9	41.3	4.1	9.7
ラトビア	40.0	25.2	51.2	3.9	9.9
スペイン	39.9	24.7	58.7	4.9	11.3
ハンガリー	39.8	24.2	50.8	3.9	9.1
フランス	39.8	25.6	44.7	5.2	10.5
イギリス	39.6	24.9	38.0	4.6	8.9
エストニア	39.5	25.2	47.2	4.1	9.0
チェコ	39.4	21.6	54.8	3.6	9.3
リトアニア	39.2	23.3	51.1	3.6	10.7
マルタ	39.2	21.2	49.8	3.3	9.9
ルクセンブルク	38.9	20.4	37.8	3.6	8.6
ルーマニア	38.3	21.4	54.0	3.1	9.4
ポーランド	37.7	19.0	55.7	3.3	10.1
スロバキア	36.9	16.9	55.5	2.7	9.3
キプロス	36.2	18.6	37.7	2.9	7.3
アイルランド	34.3	16.8	40.4	2.8	7.3
日本	45.1	36.2	76.4	6.5	16.7

(資料) 老年従属人口指数=65歳以上人口/生産年齢人口(15~64歳)

EU加盟国は収れんシナリオ、日本は中位推計

(資料) eurostat, "population change in Europe in 2010: first result"及び"EUROPOP2008"

国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成18年12月推計)」

4—おわりに

EUの統合とその成果である単一通貨ユーロは、高齢化と人口減少という内なる変化と新興国の台頭という外的変化に対応し、ヨーロッパが豊かさや価値観、すなわち法の支配と民主主義、そしてSDSの柱の1つである社会的公正を守る手段として位置づけられる。

2007年半ば以降の世界同時不況とそれに続くユーロ圏の債務危機はSDSのベースである経済発展に大きな影響を及ぼしている。足もとでは、ユーロ圏の債務危機は、欧州中央銀行(ECB)による1兆ユーロを超える3年物資金の供給に支えられる形で、発端となったギリシャの政府債務の大規模な再編という大きな山を乗り越えることに成功しつつあり、ユーロ圏及びユーロ圏と経済・金融面

で強い結びつきを持つユーロ未導入のEU加盟国経済の下振れ懸念は一時期に比べて緩和している。

3月2日のEU首脳会議では均衡財政ルールを原則化する「財政条約」の調印に至るなど、債務危機の原因となった持続不可能な域内の不均衡と競争力格差の再発防止のために、財政や構造改革、金融機関の活動に関する規則や監視体制の改革も進展している。SDSと整合的な10カ年計画「ヨーロッパ2020」の目標達成のための構造改革と財政政策を一体監視する「ヨーロッパ・セメスター」という政策監視のサイクルも2011年から始動、EUレベルでの政策協調体制も強化されている。今年7月に欧州安定メカニズム（ESM）が稼動すれば、ユーロ導入国の政府債務の危機対応の枠組みも常設化され、制度面での大きな欠陥も修正される。2013年6月末まで存続する欧州金融安定ファシリテーター（EFFSF）との合計の支援可能金額の引上げも実現すれば、危機の伝播を防ぐ「防火壁」の機能はかなり強固なものとなる。

ユーロ圏の危機対応と再発防止への取り組みは、市場の要求、あるいは単一通貨圏・単一市場に求められる理想と、内容、スピード、優先順位の面でギャップがあるにせよ、17あるいは27カ国での調整が必要であること、国ごとに議会承認等の手続きを要する事項も多く含まれるという点を踏まえると、異例のスピードで進んだ、と評価することもできる。ユーロとEUが政治的な意思に支えられていることの表れと言えるだろう。

しかしながら、規則や監視の厳格化や、ユーロ圏の危機対応の仕組みの強化は、EU加盟国、特に過剰債務と低い競争力、さらに高齢化対応の遅れという問題を抱える南欧諸国の持続可能な発展軌道への復帰に直接結びつくものではない。むしろ、財政緊縮は短期的には景気下押し要因となり、競争力向上のための労働規制緩和や賃金引下げ策は、景気悪化につながり、名目GDP比で測る債務の持続可能性の低下につながるおそれもある。

こうしたジレンマに直面している南欧が、ユーロ圏に留まりながら持続可能な成長軌道に復帰できるという確信が広がらなければ、ユーロ分裂やユーロ・EUの崩壊への不安は解消せず、EUとユーロ圏が統合のベネフィットを享受することはできないだろう。

この間の取り組みで、ユーロ圏の危機の根本の原因であるギリシャの債務再編、伝播のリスクに対処するための「防火壁」構築、再発防止のための制度改革の形が整いつつある。次の課題は、成長戦略、特に財政事情が厳しく、構造改革の立ち遅れが目立つ国のボトム・アップをいかに支援するかであろう。