

厚生労働行政推進調査事業費補助金
(地球規模保健課題解決推進のための行政施策に関する研究事業)
分担研究報告書

日中韓における少子高齢化の実態と対応に関する研究
「東アジア各国と日本の公的年金制度に関する予備的考察」

研究分担者 佐藤格 国立社会保障・人口問題研究所

研究要旨

東アジア各国では高齢化が急速に進んでおり、その中で公的年金制度の重要性が増してきている。特に東アジア各国は、65歳以上人口割合の倍加年数が欧米諸国と比べて非常に短いという特徴を持つ。これは公的年金制度のあり方を検討するには非常に重要なポイントとなる。高齢者が少なければ公的年金制度の果たす役割は比較的小さなものにとどまるのに対して、高齢者が多ければ、公的年金は高齢者の生活を支える非常に重要な役割を果たすことになり、同時に支え手となる現役世代の負担も重いものになってしまう。倍加年数が短ければ、そのわずかの期間の間に公的年金の役割が急激に大きくなるため、制度の早急な整備を行うとともに、給付と負担のバランスにも考慮することが重要となる。

制度が大きく異なるところもあり、比較が十分ではない部分もあるが、高齢化に伴う財政悪化に対応するため、各国ともさまざまな対応を行っている様子が窺える。しかし倍加年数が欧米諸国と比べて非常に短いため、現時点では年金制度が黒字を発生させているような状態でも、今後制度改正が予定されているにもかかわらず、短期間のうちに赤字になることが予測されている韓国のような国もある。このような急速な高齢化に対応するためには、年金財政の長期的な見通しを、いくつかのシナリオを元に計算することと、さらにはその前提となる経済や人口に関する長期的な予測が不可欠であろう。

A. 研究目的

東アジア各国では急速な高齢化が進む中で、公的年金制度の重要性はさらに高まっている。一方で高齢化のスピードが非常に速いため、給付と負担のバランスや制度の持続可能性など、制度の根幹にかかわる問題が数多く存在している。各国の年金制度や人口構造についての比較を行い、このような問題を解決するための分析に資する情報を収集することが目的である。

B. 研究方法

日本・中国・韓国・モンゴルの4か国について、公的年金制度に関するさまざまな情報を収集する。具体的には制度の沿革、給付と負担の要件、給付水準等である。併せて各国の3区分別人口の推移、高齢化率についてもデータ収集を行い、高齢化と公的年金制度のあり方について検討を行う。
(倫理面への配慮)
特になし。

C. 研究結果

日本であれば2004年改正とそれに続く適用拡大等、中国では賦課方式と積立方式を組み合わせた制度のあり方、韓国では急速な少子高齢化の進展を見越した所得代替率の引き下げ、モンゴルでは支給開始年齢の引き上げや保険料率の引き上げ等、各国ともに少子高齢化への対応を積極的に行っている状況が明らかになった。

D. 考察

年金の支え手となる現役世代が相対的に減少し、年金の受け手となる引退世代が相対的に増加している傾向が見られる。高齢化率を見ても、モンゴルを除く3か国では高齢化率が上昇してきており、特に日本と韓国では1990年代から、中国でも2010年代から上昇のスピードが加速している。また、中国は今回分析の対象としている4か国の中でも圧倒的に人口が多く、高齢者の占める割合もさることながら、高齢者の数自体の増加が年金制度や経済において大きな課題になることが予想される。

今後の年金制度の改正を検討することは、高齢化が急速に進む韓国はもちろん、元々の人口規模が非常に大きい中国においても非常に重要であろう。

E. 結論

各国で制度が大きく異なるところもあり、比較が十分ではない部分もあるが、高齢化に伴う財政悪化に対応するため、各国ともさまざまな対応を行っている様子が窺える。

しかし冒頭でも述べたように、アジア各国においては、65歳以上人口割合の倍加年数が欧米諸国と比べて非常に短いことが知られている。そのため、現時点では年金制度が黒字を発生させているような状態でも、

今後制度改正が予定されているにもかかわらず、短期間のうちに赤字になることが予測されている韓国のような国もある。このような急速な高齢化に対応するためには、年金財政の長期的な見通しを、いくつかのシナリオを元に計算することと、さらにはその前提となる経済や人口に関する長期的な予測が不可欠であろう。

G. 研究発表

1. 論文発表

なし。

2. 学会発表

なし。

(発表誌名巻号・頁・発行年等も記入)

H. 知的財産権の出願・登録状況 (予定を含む。)

1. 特許取得

なし。

2. 実用新案登録

なし。

3. その他

なし。

東アジア各国と日本の公的年金制度に関する予備的考察¹

佐藤格²

国立社会保障・人口問題研究所

1. はじめに

東アジア各国では高齢化が急速に進んでおり、その中で公的年金制度の重要性が増してきている。特に東アジア各国は、65歳以上人口割合の倍加年数が欧米諸国と比べて非常に短いという特徴を持つ。これは公的年金制度のあり方を検討するには非常に重要なポイントとなる。高齢者が少なければ公的年金制度の果たす役割は比較的小さなものにとどまるのに対して、高齢者が多ければ、公的年金は高齢者の生活を支える非常に重要な役割を果たすことになり、同時に支え手となる現役世代の負担も重いものになってしまう。倍加年数が短ければ、そのわずかの期間の間に公的年金の役割が急激に大きくなるため、制度の早急な整備を行うとともに、給付と負担のバランスにも考慮することが重要となる。

本稿では日本・中国・韓国・モンゴルの4か国について、公的年金制度の簡単な比較を行うとともに、背景となる人口の推移についても検討を行う。本稿の構成は以下の通りである。次の2節では日本・中国・韓国・モンゴルの4か国の公的年金制度について、制度の特徴や加入の要件等を整理する。3節では上記4か国の年齢3区分別人口の推移と高齢化率を示す。最後の4節では結論と今後の課題を述べる。

2. 公的年金制度の各国比較

2.1 日本における公的年金制度

日本においては、1942年の労働者年金保険によって、本格的な公的年金制度が発足した³。さらに1961年の国民年金導入により自営業者等も年金に加入し、国民皆年金の制度が整っていく。

また日本の公的年金制度は、2階建ての年金制度となっていることも特徴である。すなわち、20歳以上の全ての者が共通して加入する国民年金の上に、会社員や公務員等が加入する厚生年金が存在するという構造である。また、国民年金が拠出・給付ともに定額であるのに対して、厚生年金は報酬比例的なものとなっていることも特徴である。さらに3階部分として、公的年金と別に保険料を納め、公的年金に上乗せして給付を行う企業年金なども存在する。

財政面の特徴としては、賦課方式、保険料固定方式、有限均衡方式といった点が挙げられる。また、

¹ 本稿の執筆に先立つ研究会(2020年12月21日開催)においては、于洋先生(城西大学)、Yun, Suk-Myung先生(韓国保健社会研究院(KIHASA)所得保障政策研究室)をはじめ、さまざまな方から貴重なコメントを頂いた。ここに記して感謝する。もちろん、本稿に残された誤りはすべて筆者自身の責任である。

² 国立社会保障・人口問題研究所 社会保障基礎理論研究部第1室長

³ 労働者年金保険に先立ち、恩給制度は1875年、共済組合は1905年、船員保険は1939年から開始されている。

給付水準の調整としてマクロ経済スライドという方法を取り入れていること、基礎年金の2分の1を国庫負担によりまかなっていること、基礎年金拠出金が存在し、制度間での財政調整が行われていることなども大きな特徴である。

さらに、年金財政の健全性を検証する方法として、財政検証が行われている。これは2009年より5年に1回行われているものであり、今後約100年間にわたる年金財政についての評価を行っている。また年金積立金は年金積立金管理運用独立行政法人(GPIF)が運用を担っている。

年金給付を見てみると、給付は老齢基礎年金の場合、満額×保険料納付済月数/480という算定式に基づいて決定される。2020年現在、満額であれば年間781,000円の給付を受けることになる。また老齢厚生年金の場合、

$$\text{平均標準報酬月額} \times \text{生年月日に応じた率} \times \text{被保険者期間の月数}$$

という算定式が基本となる⁴。支給開始年齢は基礎年金が65歳、厚生年金は段階的に65歳に引き上げ中である。

一方負担であるが、国民年金は月額16,540円(2020年度)の定額の拠出を行う。また厚生年金は、標準報酬月額×18.3%(労使折半)という形で、賃金に比例的な拠出を行う。なお、標準報酬月額は88,000円～650,000円の32等級に分類されている。

日本においては、少子高齢化の進展に伴い、さまざまな制度改正が行われてきた。その中でも特筆するものとして、2004年改正が挙げられる。この2004年改正では、保険料固定方式の導入、マクロ経済スライドの導入といったことが行われた。もちろん、この3点のほかにもさまざまな改正がなされているが、この3点は影響が大きい。

まず保険料固定方式の導入であるが、従来は給付水準を決定し、それに見合う保険料(率)を設定していたのに対して、2004年以降、国民年金は毎年280円、厚生年金は毎年0.354%引き上げ、国民年金は2017年4月に16,900円(2004年度価格)、厚生年金は2017年9月に18.3%で固定するというスケジュールを導入することになった。

次にマクロ経済スライドの導入である。前述の通り保険料固定方式を導入したことにより、収入を増加させる方法の1つが失われた。その中でも給付と負担のバランスを確保することが必要であり、物価や賃金の上昇に連動した給付水準の上昇について、経済社会の状況をもとに一部抑制する方法として、マクロ経済スライドの導入が図られた。

最後に有限均衡方式の導入である。従来約5年分の給付をまかなうだけの額があった年金積立金を、約100年間かけて、約1年分の給付をまかなう水準まで取り崩すということが決定された。ただし、5年に1回行われる財政検証のたびにその後約100年で計算するため、実際に今から100年後に約1年分の給付しか残らないというわけではない。また財政検証においては、パラメータの設定によっては積立金が枯渇するケースも想定している。

また、2004年改正の後も、さまざまな改正が行われている。主なものとしては、被用者年金の一元化、受給資格期間の短縮、短時間労働者に対する適用拡大などがある。被用者年金の一元化では、従来保険

⁴ これは単純化したものであり、詳しくは

<https://www.nenkin.go.jp/service/jukyu/roureinenkin/jukyuyoken/2020030601.html>を参照されたい。

料率や給付内容が厚生年金とは異なっていた公務員及び私学教職員について、民間サラリーマンとの同一化が図られた。受給資格期間の短縮では、老齢基礎年金の受給資格期間が25年から10年に短縮された。短時間労働者に対する適用拡大では、2017年4月からの新規対象者として、従業員数が500人以下の会社で働いていても、労使で合意がなされれば社会保険に加入が可能となった。これらの制度改正の背景として、少子高齢化による支え手の減少と受給者の増加が挙げられる。

2.2 中国における公的年金制度

中国については、片山(2020)をもとに制度を整理してみよう。中国では、都市部就業者・都市部非就業者・農村部住民に分かれた制度が構築されている。都市部の就業者については、1955年に制度が成立している。また1992年には農村住民向け、2011年に都市部非就業者向けの制度が成立している。さらに2009年には国庫負担を伴う基礎年金が成立した。本稿では主に、都市部就業者向けの年金制度について記述する。

都市部就業者については、被用者・自営業者ともに強制加入であり、賦課方式の1階部分と積立方式の2階部分をもつ2階建ての制度となっている。1階部分の給付は

$$[(\text{退職時における地域の前年の平均賃金} + \text{加入期間の平均賃金})/2] \times \text{加入期間} \times 1\%$$

という算定式により決定され⁵、2階部分の給付は

$$\text{個人勘定残高の元利合計} / \text{年金現価率}$$

という算定式により決定される。もちろん、加入期間や就業・退職時期により様々な変動がある。支給開始年齢は男性60歳、専門職の女性55歳、その他の女性50歳である。

負担を見ると、保険料率は企業が16%、従業員が8%となっている。また、企業からの拠出は1階部分、従業員からの拠出は2階部分に該当する。

積立金の運用について見てみると、従来は主に国債と預金により運用されていたが、2015年8月からは規制が緩和され、30%を限度に株式投資を解禁された。さらに海外投資を除く各種債券等への投資や、全国社会保障基金理事会への委託運用も可能になった。

2.3 韓国における公的年金制度

次に韓国の公的年金制度を、金(2010)、藤森(2020)および野副(2015)をもとに整理しよう。韓国の公

⁵ なお、新制度が実施後に就業を開始し、加入年数が15年を超える「新人」、新制度が実施される前に就業を開始し、退職が新制度の実施後であり、加入年数が15年を超える「中人」、新制度実施前に退職した「老人」という分類があり、この算定式は新人に関するものである。

的年金制度は、国民年金と特殊職域年金に大別される。特殊職域年金は、その対象が公務員・軍人・私立学校教職員・郵便局職員などに分かれている一方で、国民年金は特殊職域年金の対象者を除いて、ほとんどの職種における勤労者が対象とされる。また、1階建ての中に均等部分と所得比例部分が含まれていることが特徴である。

韓国の公的年金制度が整備されたのは比較的遅く、1960年に公務員年金が発足したのが最初である。続いて1963年に軍人年金、1975年に私立学校教職員年金、1988年に国民年金の各制度が設立され、また1998年には被用者と自営業者が1つの体系に結合された。このような整備の遅れから高齢者の貧困率が高い状態にあったことを受けて、近年では無年金・低年金への対策が行われている。具体的には2008年に導入された無拠出制の基礎老齢年金がこの問題への対策であり、65歳以上の高齢者のうち、所得と財産が少ない70%の高齢者に対して、定額給付の実施を開始した。2014年には基礎年金制度に改正され、給付水準が引き上げられている。

給付については前述の通り均等部分と所得比例部分で構成されるが、均等部分は全加入者の平均月額所得の平均に、所得比例部分は個々の加入者の全加入期間における基本月額所得の平均に基づいて算定される。給付算定式は以下のようになる。

$$\text{基本年金額} = \sum(x_i A + y_i B) \times \left(1 + \frac{0.005n}{12}\right) \times \left(\frac{P_i}{P}\right)$$

ここで、 x_i は2.4~1.2の定数、 y_i は1.8~1.2の定数(いずれも年により変化)、 A は全被保険者の年金支給開始直前3年間の平均月額所得、 B は当該被保険者本人の全保険加入期間の基本月額所得の平均値、 n は被保険者本人の保険加入期間のうち20年を超えた年数、 P は被保険者本人の全保険加入月数、 P_i は t 年の保険加入月数($i=1$ のときは $t \leq 1998$ 、 $i=2$ のときは $1999 \leq t \leq 2007$ 、…、 $i=23$ のときは $t = 2028$)である。

支給開始年齢は現時点では62歳となっているが、2033年までに65歳に引き上げられる予定である。また支給の要件として、最低10年の加入が必要である。加入期間が10~20年の場合には、減額老齢年金の給付を受けることができる。

負担については、基本は保険料でまかなわれているが、一部を国庫負担で補填している。事業所加入者の保険料率は、現在は9.0%を労使折半することとされている。また地域加入者と任意加入者は、9.0%を全額本人負担する。

財政状況を見ると、現在は収入超過が続いており、所得代替率が60%を超える高福祉・低負担状態にある。ただし、将来の少子高齢化を見越して、2028年には所得代替率が40%まで引き下げられる予定である。しかしそのような引き下げにもかかわらず、少子高齢化の進展が急速であるために2042年に歳出超過に転じ、2058年に積立金が枯渇する見込みとなっている。

2.4 モンゴルにおける公的年金制度

モンゴルの年金制度については、独立行政法人国際協力機構・株式会社コーエイ総合研究所・株式会

社国際開発センター(2015)をもとに整理しよう。モンゴルにおいては賦課方式の公的年金制度のもと、任意と強制の2つの制度が運営されている。雇用者や公務員は強制加入とされる一方、自営業等は任意加入であるというように、働き方によって加入制度が異なる。

また年齢によって制度が異なり、1959年12月31日以前に生まれた者はDB(Defined Benefit、給付建て)であるのに対して、1960年1月1日以降に生まれた者はNDC(Notional Defined Contribution、概念上の拠出建て)である。

財政状況を見ると、近年黒字に転換したものの、それまでは恒常的に赤字であり、国庫負担により補填がなされていた。年金財政の赤字が続いていたことにはいくつかの理由があると考えられる。1つは受給者の年金額の高さである。年金給付額は20年加入の場合所得代替率が45%、40年加入の場合には75%というように、かなり高い水準にあった。また、共産主義体制からの移行の影響も大きな理由である。共産主義体制下では労働者が平等に年金制度に加入し、退職後は一律の年金額が支給される制度であった。しかし資本主義体制へと移行した際の混乱などにより、1990年代の正確な就労記録が欠如していることから、1990年から1994年の5年間を勤務期間とする場合でも、保険料を支払う義務は発生しない、1995年から2000年までの6年間は最低賃金の10%を保険料とし、合計MNT78,120を支払うといった特例措置が実施された。このような措置により、年金給付総額が拠出総額を上回り、赤字が発生するという結果につながったと考えられる。なお、最近では後述するように保険料率の引き上げや支給開始年齢の引き上げが急速に行われており、これが収支の改善に大きな役割を果たしている。

年金の給付においては、年金月額=(個人年金保険料口座残額/年金請求時における平均余命年数)/12か月という算定式が用いられている。また支給開始年齢は男女で異なるが、男性の場合、1957年以前生まれは60歳、1958年生まれは60歳3か月、1959年生まれは60歳6か月、…、1977年生まれは65歳となる。また女性の場合は、1962年以前生まれは55歳、1963年生まれ55歳3か月、1964年生まれは55歳6か月、…、2002年生まれは65歳となる。

一方負担を見ると、保険料率は2019年時点で強制の場合17%(ただし労使折半)、任意の場合11.5%となる。なお、2016年時点では強制14%(労使折半)、任意10%だったものが段階的に引き上げられている状況にある。

3. 各国の人口構成

年金制度、特に賦課方式の年金制度は、現役世代と引退世代の人数、すなわち人口構成が重要な役割を果たすことになる。これを年金財政の均衡式をもとに確認しよう。年金財政の均衡式は以下のように書くことができる。

$$F_{t+1} = (1 + i_t)F_t + C_t - B_t$$

ここで、 t は時間(年)、 F は積立金の残高、 i は利子率、 C は年金拠出額、 B は年金給付額を表す。すなわち、来期の積立金の残高(F_{t+1})は、今期の積立金の元利合計($(1 + i_t)F_t$)と今期の年金拠出額(C_t)の和から、今期の年金給付額(B_t)を引くことで表されることになる。ここで年金積立金が存在しないと仮定す

るならば、年金拠出額と年金給付額を一致させることが年金財政を均衡させるための条件となる。現役世代が行った拠出が引退世代への給付に充てられるため、現役世代の数が多ければ少ない拠出で多くの給付を実現することができる一方、現役世代の数が少なければ、拠出が多い一方で少ない給付しか実現できないことになる。したがって、本節の冒頭で記したように、賦課方式の年金制度においては、人口構成が重要な役割を果たすことになる。

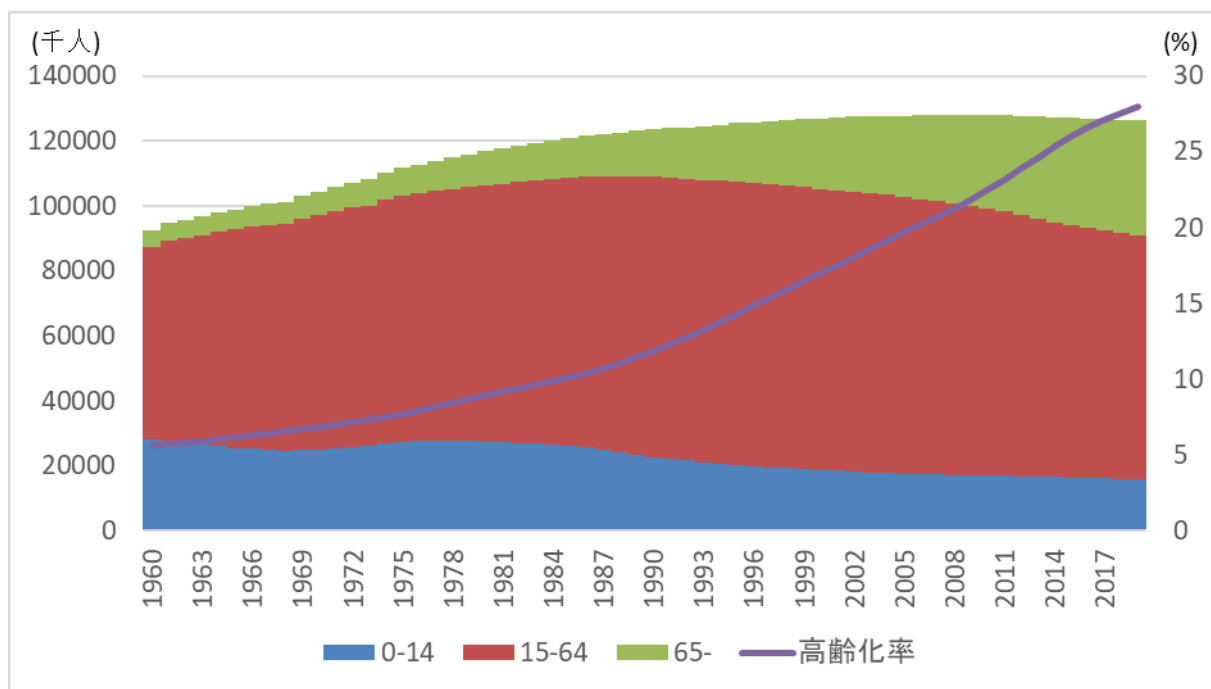


図1 日本の年齢3区分別人口の推移

出典: World Development Indicators. Click on a metadata icon for original source information to be used for citation (<https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=SP.POP.TOTL>)をもとに筆者作成。

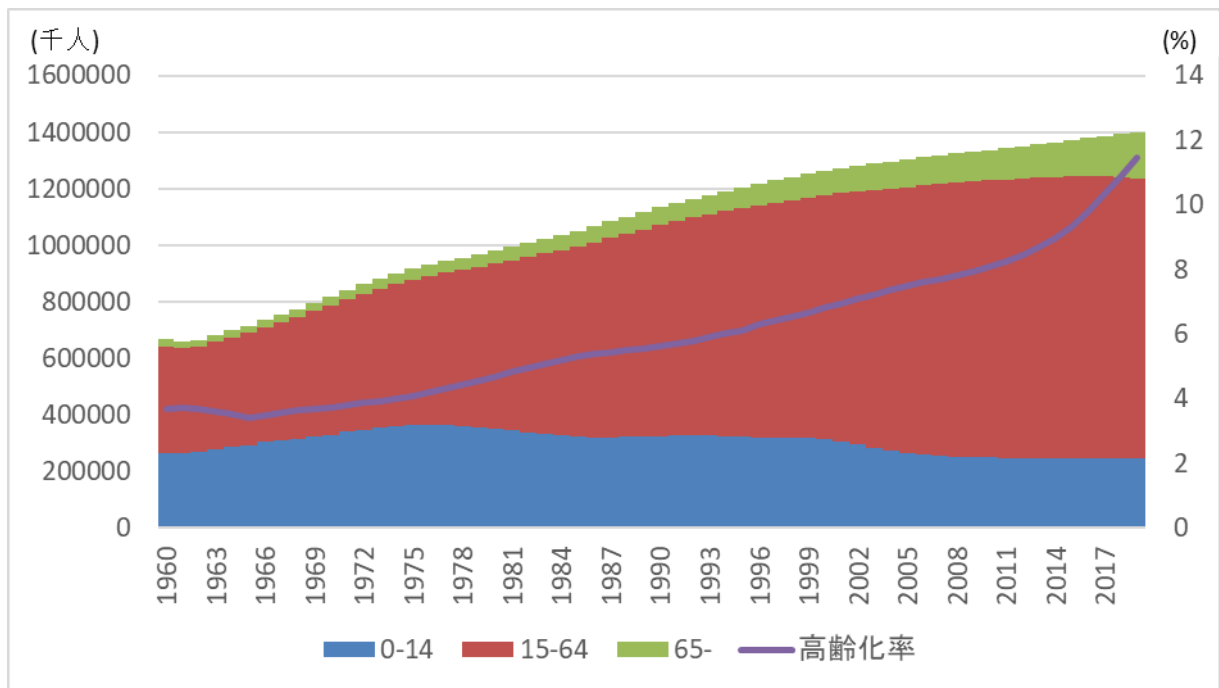


図2 中国の年齢3区分別人口の推移

出典: World Development Indicators. Click on a metadata icon for original source information to be used for citation (<https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=SP.POP.TOTL>)をもとに筆者作成。

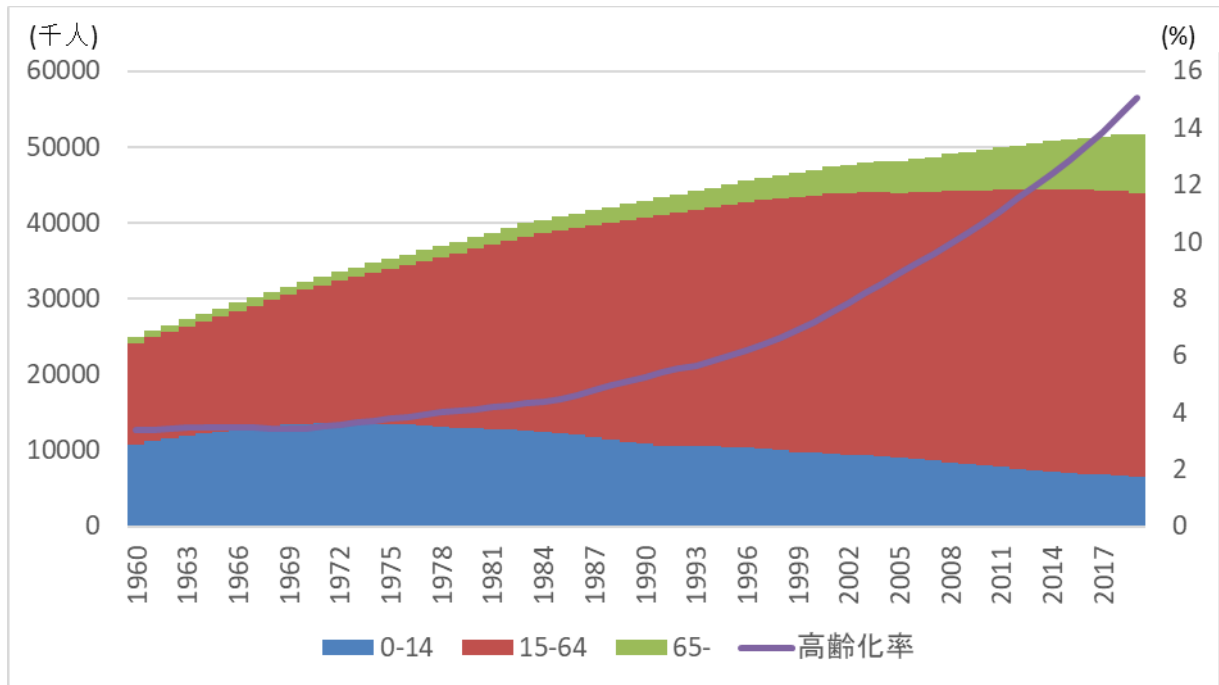


図3 韓国の年齢3区分別人口の推移

出典: World Development Indicators. Click on a metadata icon for original source information to be used for citation (<https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=SP.POP.TOTL>)をもとに筆者作成。

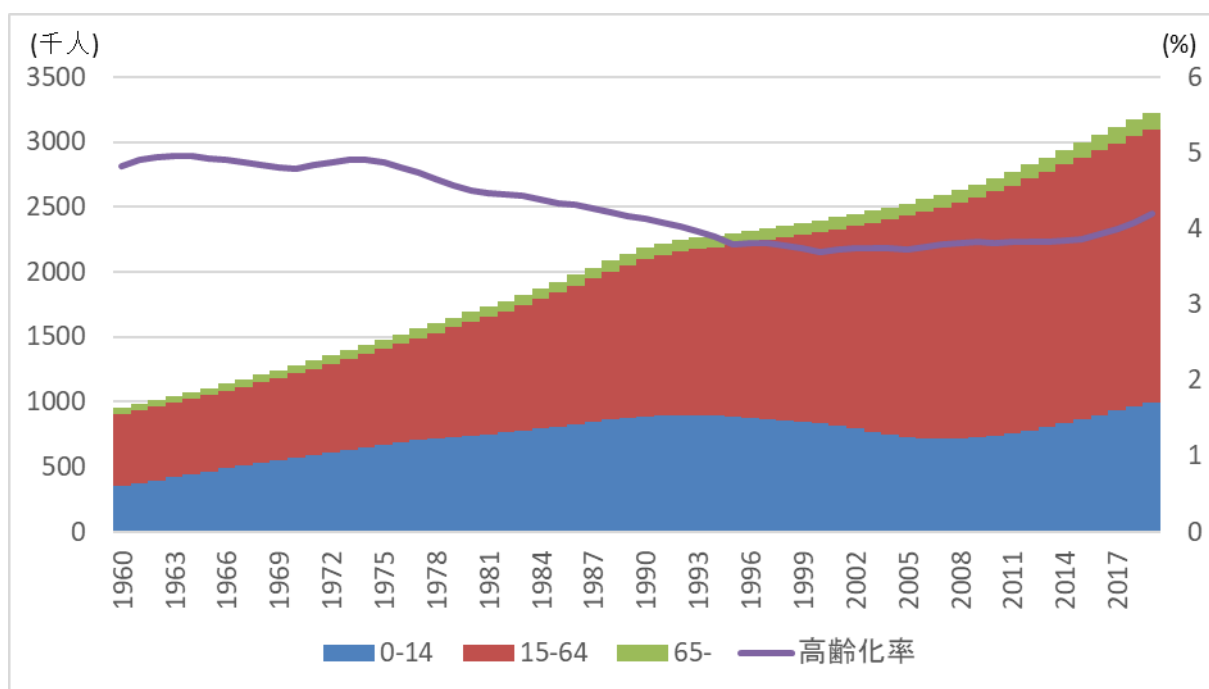


図4 モンゴルの年齢3区分別人口の推移

出典: World Development Indicators. Click on a metadata icon for original source information to be used for citation (<https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=SP.POP.TOTL>)をもとに筆者作成。

図1～図4は、本稿で取り上げた4か国について、1960年から2019年までの年齢3区分別人口の推移を示したものである。左軸は人口(千人)、右軸は高齢化率(%)を示している。モンゴルは15～64歳人口が増加を続け、65歳以上人口が少ないままで推移しているが、日本・中国・韓国の3つの国は、程度や時期の差はあるものの、いずれも15～64歳人口は減少を始める、あるいはピークを迎える状況にあり、65歳以上人口は急速に増加を始めている。すなわち、年金の支え手となる現役世代が相対的に減少し、年金の受け手となる引退世代が相対的に増加している傾向が見られる。高齢化率を見ても、モンゴルを除く3か国では高齢化率が上昇してきており、特に日本と韓国では1990年代から、中国でも2010年代から上昇のスピードが加速している。また、中国は今回分析の対象としている4か国の中でも圧倒的に人口が多く、高齢者の占める割合もさることながら、高齢者の数自体の増加が年金制度や経済において大きな課題になることが予想される。

今後の年金制度の改正を検討することは、高齢化が急速に進む韓国はもちろん、元々の人口規模が非常に大きい中国においても非常に重要であろう。

4. 結論

本稿では日本・中国・韓国・モンゴルの4か国の公的年金制度について概観した。制度が大きく異なるところもあり、比較が十分ではない部分もあるが、高齢化に伴う財政悪化に対応するため、各国ともさまざまな対応を行っている様子が窺える。

しかし冒頭でも述べたように、アジア各国においては、65歳以上人口割合の倍加年数が欧米諸国と比べて非常に短いことが知られている。そのため、現時点では年金制度が黒字を発生させているような状態でも、今後制度改正が予定されているにもかかわらず、短期間のうちに赤字になることが予測されている韓国のような国もある。このような急速な高齢化に対応するためには、年金財政の長期的な見通しを、いくつかのシナリオを元に計算することと、さらにはその前提となる経済や人口に関する長期的な予測が不可欠であろう。

本稿においては、中国の農村部の年金制度など、まだ十分な検討をできていない領域があり、各国比較にはさらなる情報収集が必要である。また保険料負担のあり方や代替率を世帯単位で見ると個人単位で見ると、あるいは報酬比例的な要素がすべての雇用者に適用されるかどうかなど、さまざまな論点が残されている。これらについては今後の課題としたい。

参考文献・資料

片山ゆき(2020)「中国の年金制度」『年金と経済』Vol.39, No.2, pp.45-48.

金明中(2010)「韓国における年金制度と最近の動向」『NLI Research Institute REPORT』November 2010, pp.10-21.

独立行政法人国際協力機構・株式会社コーエイ総合研究所・株式会社国際開発センター(2015)「モンゴル国年金分野に係る情報収集・確認調査ファイナル・レポート」

野副常治(2015)「諸外国の年金制度比較—年金財政から見た制度の維持可能性—」『西南学院大学大学院経済学研究論集』(2), pp.97-160.

藤森克彦(2020)「韓国の年金制度」『年金と経済』Vol.39, No.2, pp.67-71.

厚生労働省『厚生年金保険・国民年金事業年報』各年版

厚生労働省ホームページ「公的年金各制度の財政収支状況」

(<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000128082.html>)

厚生労働省ホームページ「2019年財政検証結果レポート」

(<https://www.mhlw.go.jp/nenkinkenshou/report/index.html>)

NATIONAL PENSION SERVICE (<https://www.nps.or.kr/jsppage/english/main.jsp>)

モンゴル労働社会福祉省ホームページ(<https://mlsp.gov.mn/>)

Mongolian statistical information service (<http://1212.mn/>)