

日中韓の年金制度に関する比較分析¹

佐藤格

国立社会保障・人口問題研究所

1. はじめに

本稿では、日中韓3か国の公的年金制度についての比較を行う。3か国ともに急速な少子高齢化の中にあり、公的年金制度の持続可能性を確保していくために、定期的な制度の健全性の確認や見直しが求められる状況にある。本稿では各国の状況を、歴史・枠組み・給付・負担・財政状況といった観点から確認しつつ、各国が公的年金制度を持続可能なものとして維持していくために将来求められるであろう改善の方向性についても検討した。

2. 公的年金制度の比較

2.1 公的年金制度の歴史

公的年金制度は長い期間をかけて制度が成熟し、安定する。制度導入初期には被保険者に比べて受給者は少ないため収入が支出を上回り、比較的健全な財政状況が保たれるといえる。しかし被保険者が加齢し受給者に変化していけば、支出が増大することになる。各国が直面する少子高齢化という要因も加われば、財政状況が悪化し、制度の見直しにも迫られることになる。そこでまずは、各国の公的年金制度がどのように成立し、発展してきたのかという点について概観しよう。

2.1.1 日本

日本における公的年金制度は、1942年に創設された労働者年金保険制度から始まる²。これは工場等の男子労働者を被保険者とする制度である。さらに労働者年金保険は1944年には厚生年金と改められ、事務職員や女子も被保険者として扱われるようになった。また1954年には私立学校教職員共済、1961年には国民年金と、適用範囲が拡大していく。特に1961年の国民年金の成立は、年金制度の対象を被用者以外にも広げ、「国民皆年金」の成立として扱われる。

さらに1985年には基礎年金制度が導入されることにより、個人の年金権が確立されることになった。基礎年金は全国民に共通する1階部分であり、被用者の場合は基礎年金の上に、厚生年金や共済年金が加算されるということになった。

公的年金制度の枠組みが大きく変わったのは2004年である。この年の制度改正は、次のような点で従来の制度を大きく変更するものであった。

- (1) 保険料水準固定方式の導入
- (2) 基礎年金国庫負担割合の1/2への引き上げ
- (3) 積立金の活用
- (4) マクロ経済スライドの導入

これらの改正は、急速に進行する少子高齢化の中で、将来にわたり制度を持続可能で安心できるものとするためのものである。この改正後も、社会経済の状況に対応してさまざまな改正は行われてい

¹ 本稿の執筆にあたっては、参考文献一覧に記した文献のほか、2022年12月の日中韓科研の際に作成された施策表を参考にした。施策表の作成に携わった先生方に感謝する。もちろん、本稿に残された誤りは、すべて筆者自身の責任によるものである。

² 公務員や軍人に対する恩給はそれ以前から存在するものの、一般国民を対象としたものは労働者年金からとなる。

るが、基本的にはこの改正の枠組みをもとに、給付水準が調整される仕組みが完成したといえる。

給付以外の点では、2015年の被用者年金の一元化が大きな改正として挙げられる。従来国家公務員・地方公務員・私立学校教職員は独自の共済制度により年金の給付・負担を行っていたが、これらが厚生年金に統合されることで、被用者年金の一元化が図られた。

2.1.2 中国

中国においては、1951年に始まった労働保険制度の中に含まれる養老保険制度が公的年金制度の始まりである。その後1950年代には、公務員および公的機関正規職員向けの公的職年金制度が創設された。さらに1997年には都市企業職工基本養老保険制度が成立し、徐々に公務員以外のすべての雇用労働者に拡大した。また、農民を対象とする基本養老保険制度は2009年、都市住民を対象とする基本養老保険制度は2011年に成立したが、これは2012年に普遍的となり、2014年に統合され、都市・農村住民基本養老保険制度となった。さらに2015年には、公務員年金制度が企業職工基本養老保険制度に統合された。

2.1.3 韓国

韓国においては、特殊職域年金として1960年に公務員年金と軍人年金、1975年に私立学校教職員年金が導入された。さらに1988年には10人以上の事業所を対象とした国民年金、2008年には基礎老齢年金が導入された。なお、国民年金は1999年より、無業者や自営業者を含むすべての国民を対象とするように拡大され、国民皆年金が達成された。また2014年に基礎年金が導入されたことに伴い、基礎老齢年金が廃止された。

2.2 年金制度の枠組み

次に、年金制度の枠組みについて見てみることにしよう。拠出や給付が1階建てか2階建てか、働き方と加入する制度にはどのような関係があるのかといったことも、国によって大きく異なる。これらの要素について、各国でどのようになっているのかを概観しよう。

2.2.1 日本

日本の年金制度は、3階建てとなっている。強制加入の公的年金は2階建てであり、全国民に共通の給付を行う基礎年金と、被用者について報酬比例的な給付を行う厚生年金がある。すなわち、被用者以外についても、公的年金の強制加入の対象となっている。

被保険者は働き方や世帯の構造により第1号から第3号までの3種類に分けられる。第2号被保険者は被用者、第3号被保険者は第2号被保険者の配偶者が該当する。第1号被保険者は、第2号、第3号に該当しないすべての者である。非正規雇用者については一定の条件を満たした場合には厚生年金が適用される第2号被保険者となるが、その条件を満たさない場合には第1号被保険者として国民年金に加入することになる。この条件は次第に緩和されつつあり、厚生年金の適用拡大が進んでいる。

2022年度において、1階部分である国民年金の加入者は第1号被保険者1,431万人、第2号被保険者等4,535万人、第3号被保険者763万人の計6,729万人である。2階部分の厚生年金保険は、会社員4,065万人、公務員等471万人である。さらに、企業年金や国民年金基金、厚生年金基金、iDeCoといった任意加入の年金が3階部分として存在する。公的年金の2階建ての構造は、前節においても触れた通り、1985年の年金制度改正により成立したものである。それ以前は定額の国民年金と、報酬比例部

分を含む厚生年金、共済年金という 3 つの制度が並立していたが、1985 年改正により、全国民に共通する国民年金(基礎年金)が創設されるとともに、報酬比例の厚生年金、共済年金が、基礎年金に上乘せられるものとなった。これは制度ごとに異なる支給要件や給付水準、国庫負担を統一するとともに、世帯としての年金水準の適正化や、婦人の年金権の確立といった意味を持つものであった。

2.2.2 中国

中国においては、企業職工基本養老保険と都市・農村住民基本養老保険がそれぞれ 2 階建ての制度をもつほか、企業年金や職域年金、公務員年金が存在する。さらに 3 階として個人年金が存在する。個人年金は政府が統一的なプラットフォームと情報システムを構築し、個人が任意参加し、税制優遇措置をもち、金融機関が事務処理するものと、金融機関の年金商品に分けられる。

企業職工基本養老保険や都市・農村住民基本養老保険は基金と個人口座の 2 階建ての構造を持っており、基金は企業と政府補助による賦課方式、個人口座は積立方式という組み合わせになっている。

正規雇用者ではない専業主婦や非正規労働者、自営業者は、企業職工基本養老保険、あるいは都市・農村住民基本養老保険に加入することができる。また、農業従事者は都市・農村住民基本養老保険に加入することになる。なお、給付と負担は個人単位になっているため、第 3 号被保険者のような制度は存在しない。

また厚生労働省(2021)によれば、中国では年金の第 2 の柱として企業年金、第 3 の柱として個人年金を推進している。

2.2.3 韓国

国民年金・公務員年金・軍人年金・私立学校教職員年金・別定郵便局職員年金といった年金が並立しているほか、65 歳以上の高齢者のうち所得下位 70% の高齢者を対象とした基礎年金制度により、公的な老後所得保障を充実させている。

正規雇用者以外に目を向けると、主婦は国民年金に任意加入することができる。また非正規雇用者は国民年金の事業所加入者、あるいは地域加入者となる。農業従事者や自営業者は、国民年金の地域加入者となる。

2.3 給付

2.3.1 日本

前述の通り、日本において、公的年金制度は 2 階建てとなっている。すなわち、すべての受給者は 1 階部分の給付を受け、現役時代に被用者だった者は、1 階部分に加えて 2 階部分の給付を受けることになる。国民生活基礎調査によれば、2019 年において、65 歳以上の受給者は 65 歳以上人口の 94.3% に上る。さらに高齢者世帯 1 世帯当たりの平均所得金額 312.6 万円に対して、公的年金・恩給は 199 万円と、6 割以上を占めているばかりでなく、公的年金・恩給が総所得に占める割合が 100%、すなわち年金収入だけで生活している高齢者世帯は 48.4% と、約 5 割に上っている。また平均受給額は、2020 年度末において基礎年金が月 5.6 万円、厚生年金が基礎年金を含めて 14.6 万円となっている。なお、給付額については、次のような給付算定式に基づいて計算される。

$$\text{基礎年金} = 64,816 \text{ 円} \times \text{保険料納付月数} / 480$$

$$\text{厚生年金} = \text{平均標準報酬} \times 5.481 / 1000 \times \text{被保険者期間月数} / 12$$

支給開始年齢は、労働者年金保険法が制定された1942年には55歳であった。これが1954年の改正において、女性は55歳に据え置く一方で、男性については1957年から4年に1歳ずつ、16年間かけて60歳に引き上げられることになった。この支給開始年齢は30年以上にわたり維持されていたが、1985年の改正において、男性・女性ともに5歳ずつ、すなわち男性は65歳、女性は60歳に引き上げられることになる。なお、男性については60歳から65歳まで、特別支給の老齢厚生年金が支給されることとなり、女性は3年に1歳ずつ、1987年度から12年かけて60歳に引き上げられることとなった。さらに1994年改正においては老齢厚生年金の定額部分が、男性は2001年度から12年、女性は2006年度から12年かけて65歳に、2000年改正では報酬比例部分についても、男性は2013年度から12年、女性は2018年度から12年かけて、いずれも65歳まで引き上げられることとなった。

2020年度末現在、公的年金の受給権者数は4,051万人であり、年金給付の総額は2022年度予算ベースで56.7兆円に達する。

2.3.2 中国

中国の企業職工基本養老保険においては、給付水準は「老人」「新人」「中人」のいずれに該当するかで異なる。2005年12月31日までに定年退職した者は「老人」に該当し、基本的に旧制度の規定で支給される。一方1998年7月1日以降加入した者は「新人」に該当し、基礎年金と個人口座年金の合計額が支給される。基礎年金と個人口座年金はそれぞれ次のように計算される。

$$\begin{aligned} \text{基礎年金} &= (\text{前年度の当該地域の平均賃金} + \text{個人別指数化平均賃金}) / 2 \times \text{実際の保険料納付期間} \times 1\% \\ \text{個人口座年金} &= \text{個人貯蓄額} / \text{所定の払込月数} \end{aligned}$$

1998年6月30日前に加入し、2006年1月1日以降定年退職した者は「中人」に該当し、基礎年金・個人口座積立・経過年金の3種類の給付を受ける。それぞれの年金額は次のように計算される。

$$\begin{aligned} \text{基礎年金} &= (\text{前年度の当該地域の平均賃金} + \text{個人別指数化平均賃金}) / 2 \\ &\quad \times \text{実際の保険料納付期間} + \text{みなし納付期間} \times 1\% \\ \text{個人口座年金} &= \text{個人貯蓄額} / \text{所定の払込月数} \\ \text{経過年金} &= \text{個人別指数化平均賃金} \times \text{移行係数} \times \text{みなし納付期間}。 \end{aligned}$$

なお、基礎年金の算定に用いられる個人別指数化平均賃金は、(定年退職時)前年度の当該地域の平均賃金に、平均納付指数を乗じることで計算される。また都市・農村住民基本養老保険は基礎年金と個人口座年金により構成される。基礎年金は当該地域の所定金額であり、個人口座年金は個人貯蓄額を所定の払込月数で除算することにより求められる。

支給開始年齢は、企業職工基本養老保険の場合男性60歳、管理職女性55歳、一般女性50歳である。また都市・農村住民基本養老保険の場合は、男女ともに60歳である。65歳への引き上げは現在議論がなされているところではあるが、実施には至っていない。

2021年における給付総額は、企業職工基本養老保険56481億元、都市・農村住民基本養老保険3715億元の、合計60197億元である。

2.3.3 韓国

韓国において、国民年金は「基本年金額」に「扶養家族年金額」が加算され、年金給付額が決定される。より具体的には、国民年金=(基本年金額×加入期間別支給率/12)−月減額金額となる。2021年における国民年金の平均給付月額が557,000ウォン、基礎年金の月額が307,500ウォンである。また2019年における老齢年金の受給者数は4,090,497人であり、支給総額は19兆0693億ウォンである。

支給開始年齢については、2020年現在で62歳である。2013年から5年ごとに1歳ずつ引き上げられ、2033年に65歳になる予定である。

2.4 負担

2.4.1 日本

前述の通り、被保険者は働き方や世帯の構造により第1号から第3号までの3種類に分けられ、負担のあり方もそれぞれ異なる。まず第2号被保険者は賃金に保険料率を乗じた保険料を支払う。現在の保険料率は18.3%であり、これを労使で折半する³。次に第3号被保険者は、保険料の拠出は行わない。最後に第1号被保険者は、毎月定額の保険料を拠出する。金額については、2022年4月以降、国民年金の保険料は月額16,590円である。また基礎年金については、給付の1/2が国庫負担によってまかなわれる。

2.4.2 中国

中国において、企業職工基本養老保険の拠出は、事業主が賃金の16%、従業員が賃金の8%となる。また事業主からの拠出は1階の基礎年金基金の部分、従業員からの拠出は2階の個人口座の部分への拠出となる。個人の支払いベースは本人の賃金であるが、地域の社会的平均賃金の60%から300%の間で決定される。雇用主の支払いベースは、被保険者全員の支払い賃金の総額である。事業主負担は従来は20%であったが、現在では16%に下がっており、今後も下がる可能性がある。なお、2014年の一元化前は保険料負担は存在しなかった。

都市・農村住民基本養老保険においては、被保険者は保険料を支払うが、その額は自由に選択できるため、ほとんどの被保険者は最も低い支払い区分を選択している。支払基準は年間100元、200元、300元、400元、500元、600元、700元、800元、900元、1000元、1500元、2000元の12段階に分かれており、各地域では支払基準等級の増減が調整できる。

2021年において、年金基金の収入は基本養老保険65793億元、企業職工基本養老保険は60455億元、農村住民基本養老保険は5339億元である。

2.4.3 韓国

韓国において、国民年金の保険料率は所得の9%である。また公務員年金と私立学校教職員年金の保険料率は18%、軍人年金保険料の保険料率は14%である。いずれにおいても、労働者と使用者が折半して拠出を行う。また、月額486万ウォンを算定の上限としている。保険料収入の総額は2021年においては53.7兆ウォンである。

³ 厳密には賃金の値そのものではなく、標準報酬と呼ばれる値が使用される。また保険料率は2017年度以降18.3%で固定されている。

2.5 財政状況

前節までで示した給付と負担をもとに、公的年金の財政状況が決定される。もちろん、これに加えて積立金の運用や取り崩しなども存在するが、財政のバランスを考慮する上で最も基本となるのは給付と負担の大きさである。また年金の給付と負担は長期的な観点から財政の健全性を確保しなければならず、そのためには定期的な見直しも必要である。これらの見直しについても、どのように行われているのかの比較を行おう。

2.5.1 日本

日本においては、国民年金と厚生年金の拠出をもとに、基礎年金と厚生年金の給付を行う。基礎年金の財源は国民年金と厚生年金からの拠出に加えて、国庫負担がある。また 2004 年改正による有限均衡方式の導入に伴い、国民年金・厚生年金の積立金の取り崩しもそれぞれ行われている。

財政状況の健全性を確認するために、5 年に 1 回は財政検証を行うことが法律で定められている。これによって約 100 年後までの年金財政の見通しを示すとともに、給付水準の自動調整機能であるマクロ経済スライドの適用期間も決定される。

財政検証はデータおよびプログラムが公開されており、この公開されたプログラムを利用することで、誰でも計算結果を確認することができる。

2.5.2 中国

中国の都市就労者基本年金保険においては、近年支出額の増加が著しい。厚生労働省(2020)および厚生労働省(2021)によれば、基本年金の基金積立金は十分にあるものの、2019 年まで収入が支出を上回っていたものが、2020 年には支出額が収入額をわずかに上回っている状況になっている。単年度の収支だけを見ても支出が超過するような状況においては、長期的な年金財政の持続可能性を示すことの重要性はますます高まることになる。現時点において中国においては、関係者や専門家による予測や分析が行われているが、公開されたルールなどは現在のところ存在しないが、経済変動や人口変動などにさまざまな仮定をおいた形で予測・分析を広く公表することが今後重要になるだろう。

2.5.3 韓国

現時点において韓国の年金財政は収入が支出を超過しており、積立金も 2018 年現在で 634 兆ウォンという水準にある。しかし急速な少子高齢化により、長期的には積立金の枯渇する可能性が財政再計算で指摘されている。韓国では国民年金制度発展委員会が 5 年ごとに財政再計算を行うこととなっている。2018 年に行われた 4 回目の財政再計算では、2018 年に 634 兆ウォンである積立金が、2057 年には枯渇すると計算されている。金(2018)はこの原因として、急速な少子高齢化と低水準で固定された国民年金の保険料率にあるとしている。韓国政府は所得代替率の引き下げによって財政悪化への対応を行っているものの、実際の所得代替率が低く、国民年金の給付のみでは老後の生計費をまかなうことは難しいことも指摘されている。

3. まとめ

各国ともに、少子高齢化にさらされる状況下において、どのように持続可能な年金制度を構築して

いくのかは非常に大きな課題となっているといえるだろう。この3か国で比較を行った場合、制度の枠組みにおいて特徴的なのは中国であるといえるだろう。日本と韓国はいずれも皆年金であり、また賦課方式を採用しているのに対して、中国は全国民が加入しているわけではなく、また2階部分で積立方式となっていることが、他の2か国との大きな違いである。また拠出についても、労働者と使用者の双方が行うことはどの国においても共通であるが、中国は労働者と使用者の拠出割合が1:2になっていることが特徴である。

各国ともに少子高齢化が進む中で、日本はいち早く保険料水準の固定化、マクロ経済スライドによる自動的な調整といった仕組みを取り入れ、安定的で持続可能な制度の構築を果たしている。もちろんすべてが当初の予定通りに進行しているというわけではなく、社会経済の状況が変化したことにより、マクロ経済スライドは当初の予定よりかなり先まで適用される見込みになっている。また非正規雇用者への厚生年金の適用拡大や、国民年金と厚生年金の間でマクロ経済スライド適用期間の差が発生する問題など、新たな課題もあり、さまざまな改善を求められている状況は続いている。

中国では、皆年金ではないことに加えて、被保険者が自由に保険料を選択でき、その額が低い水準にあることが問題となると考えられる。高齢化自体の進展は日本や中国と比べると緩やかであるが、人口規模が非常に大きいため、高齢化は年金財政に非常に大きな影響を与えることが予想される。その中でも拠出額がどの程度の大きさになるのかということも非常に重要である。被保険者1人1人の拠出額が小さければ当然拠出総額も小さくなり、十分な給付を行えない、あるいは年金財政が赤字に陥るといったことにつながる。したがって、所得等に応じて高い拠出水準を強制するような仕組み、あるいは自発的に高い拠出水準を選択するインセンティブを与えるような仕組みを構築することが必要となるだろう。また、支給開始年齢引き上げの検討も急務である。さらには日本の財政検証、あるいは韓国の財政再計算のような仕組みを整えることも非常に重要である。現役世代が将来受給できる年金の額をある程度予測できるようになることは、生涯を通じた消費の決定に非常に重要である。また将来の見通しいかンでは、高い拠出水準を選択するための動機づけになる可能性もあるだろう。

韓国の場合、今後急速に少子高齢化が進み、年金財政が赤字化することが予測されている。赤字化を回避する、あるいはある程度でも抑制するための1つの方法として、保険料率の引き上げが考えられる。公務員年金等の保険料率と比較して、国民年金の保険料率は明らかに低い水準にある。段階的にこれを引き上げることは、将来の年金財政を健全化させるためには不可欠であると考えられる。

公的年金制度は引退後の生活を支える非常に重要な仕組みである。各国ともに経済社会の変化に対応し、さまざまな改革を進めているが、必ずしも十分でないと思われる部分もある。引退後の所得保障を実現するために、公的年金制度を持続可能なものとするよう、さらに検討を進めていくことが必要である。

参考文献

金明中(2018)「韓国、国民年金の第4回財政再計算の結果を発表－財政安定化政策のみならず、雇用安定化政策の同時実施を－」『ニッセイ基礎研レター』2018-08-20.

厚生労働省(2021)「2021年海外情勢報告」

厚生労働省(2020)「2020年海外情勢報告」