

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—

野 副 常 治

はじめに

先諸国においては、多くの国でわが国と同様、少子高齢化を迎え社会保障制度における改革の必要を余儀なくされている。年金制度も例外ではなく、少子高齢化に対応すべく様々な施策が実施されている。

この少子高齢化によって大きな問題となるのが財源である。少子高齢化が急速な進行をする以前は、現役世代、つまり現在の労働生産者による年金受給者の給付を支えるというシステムによって、制度を維持してきた。しかし、現役世代の減少と高齢者人口の増加によって、現在のシステムでは制度を維持していくことが不可能な状況にある。

そこで、制度の維持可能性を高めるために、各国では年金の支給開始年齢の引き上げや給付額の削減などを行っている。これは、わが国も同様で、急速な少子高齢化に対応するためには、必要不可欠な施策であるといえる。しかし、老後の所得保障を自助努力とする考えを持つアメリカは、社会保障税という税目を作り、各個人がそれを負担していくことで老後の所得の財源としている。これにより、国家財政からの投入を行うことを必要としないため、財源問題においては解決できる。

一方、社会保障の先進国といわれるスウェーデンにおいては、わが国よりもいち早く少子高齢化を迎えており、年金制度においても様々な改革を行って来た。以前の制度と大きく異なった点としては、二階建ての保障制度を一階建てにして、現役時代の所得に応じた保障制度とした点である。さらに、低所得者

や無年金者に対しては、最低保障年金制度を創設し、すべての国民に対しての老後の所得保障を行うこととした。

また、年金制度において、常に比較されるのが先進国の制度であるが、ここでは、あまり知られてはいない中国の年金制度についても触れている。中国における年金制度は、先進国のそれと単純に比較できない条件も多いが、他国と同じく高齢化の波は確実に押し寄せており、広大な国土と人口規模から、年金制度においても地方格差が生まれている。財政状況も地方の省によって格差があるため、その格差を解消すべく改革の必要性を求められている状況にある。

その他の国においても、年金の支給開始年齢の引き上げをはじめとした様々な改革より、少子高齢化にも対応できる制度づくりを行っている。

本稿では、わが国の少子高齢化に伴う年金制度の維持可能性について、諸外国の年金制度と財政状況を比較し、現在、わが国が抱えている年金制度問題を明らかにすることによって、今後、益々進行する少子高齢化の状況においても対応できる年金制度の構築に必要な施策の方向性を示すものである。

第1章 わが国の年金財源問題

第1節 基礎年金の財源—賦課方式から税方式へ—

(1) 税方式への切り替え

わが国の基礎年金の財源は、その3分の2が加入者からの保険料で賄われている。2014年現在において、自営業者などをはじめとする第1号被保険者は月額15,250円の保険料を支払っており、厚生年金加入者、いわゆる第2号被保険者の保険料も、その一部が基礎年金の財源から回されており、残りの3分の1も財政資金からの投入である。この財政資金からの投入の目的は、保険料の上昇を抑制することにある。

しかし、現在、この方式をやめ、基礎年金の財源をすべて消費税などの税で賄う、いわゆる賦課方式から税方式へ移行することで、安定的な財源確保を図ろうとする考えがある。

確かに、税方式に移行することで、わが国が抱える年金問題のいくつかが解決される。まず、自営業者等から国民年金保険料を徴収する必要がなくなるため、保険料の空洞化問題を解決できることが挙げられる。次に、現在、従業員の年収の16.76%に相当する額を従業員と会社が半分ずつ負担している厚生年金の保険料について、これまで基礎年金に回っていた保険料が不要になるため、保険料の引き下げが可能になる¹。さらに、専業主婦など国民年金の第3号被保険者は、国民年金保険料を払わなくても老後に年金を受け取ることができるとなっているが、税方式への移行により、働く女性との不公平性も無くなる。また、パート等で働く主婦などが、年金制度加入条件である年収130万円を超えないような働き方をする必要もなくなる。そして、保険料の滞納による、いわゆる無年金問題も発生しないのである。

(2) 税方式の欠点

上述したように税方式に移行した場合のメリットは大きい。しかし税方式にも様々な欠点がある。つまり、安定した税財源の確保ができるかどうかという大きな問題がある。このため、厚生労働省は、財源に占める国庫負担の割合を2分の1まで高めた上で、残り半分は現行と同じく保険料で賄う方式を続ける方針を採っている。

税方式に移行した場合、新たに必要となる税財源をどうやって確保するのが問題となる。社会保険方式での財政負担は、年間約5兆5000億円にまで膨らんでいる。税方式に移行した場合、新たに年間約10兆9000億円の税財源が必要になる²。国の年間予算は約81兆2000億円であるため、その約2割がこれに相当することになる。これだけの財源を毎年、安定的に確保するには、景気に左右されにくい消費税増税による財源確保しかないとする見解が多い。

この場合、増税に対して国民の理解を得るために、消費税収の使途を年金財

1 YOMIURI ON-LINE「基礎年金の財源」『変わる年金』<http://www.yomiuri.co.jp/atmoney/special/34/nenkin32.htm>。

2 YOMIURI ON-LINE「基礎年金の財源」『変わる年金』<http://www.yomiuri.co.jp/atmoney/special/34/nenkin32.htm>。

源などに限定した福祉目的税とすることが必要となる。しかし、消費税は1%当たりの税収が年間約2兆5,000億円とされており、基礎年金の財源として消費税を充てるとするならば、現在の5%の消費税率を9%程度まで引き上げる必要があるとされる。税方式への移行によって、保険料については不要となるが、その分、急激な消費税率引き上げが実施されるのであれば、国民への負担も大きくなる。更に、高齢化が進むにつれて必要となる財源の増加は明白である。厚生労働省の試算では、年金制度維持のためには、2025年には消費税率を更に2ポイント上げる必要があるとしている。

(3) 負担のあり方

現行の社会保険料方式にしる、消費税による税方式にしる、国民が負担することにおいては同じである。しかし負担の点において、保険料は現役世代が支払うのに対し、消費税は既に年金を受給している高齢者も含め、国民全体で負担するという違いがある。

この点において、税方式論者の多くは「年金制度に対する若い世代の不公平感が緩和される」と主張しているが、税方式に反対する立場からは「高齢者の負担増は避けるべきだ」という反論もある。また現行制度では、自営業者や無業者など、いわゆる第1号被保険者の国民年金保険料が一律に定められているため、低所得者ほど負担が大きいという逆進性の問題が存在する。しかし税方式に移行することで、この問題は解決することができる。

安定した財源を確保するための消費税率引き上げは、今後の少子高齢化によって増え続ける社会保障費を賄うために必要なことである。しかし、急速な増税は返って国民の負担を増すばかりではなく制度に対する不信感も煽ることにつながる。今後の年金のあり方について7割近くの国民が「方式に移行してもよい。」としている。その理由として「消費税は国民みんなが負担するだけに公平である。」とする点を挙げている。

これに対し、現行制度のままがよいという方を選んだ人の理由としては、「年金制度を改革するよりも、運用を見直すことが先決だ。」という意見が多かつ

た³。

国民の多くが、現行の制度のままでは、今後の少子高齢化を乗り切ることはできないと認識している。まずは将来に渡り持続可能な制度の構築を行い、その上で国民に公平な負担をしてもらうということを明示しなければ、国民の理解とコンセンサスを得ることはできない。

第2節 年金制度の空洞化—現行制度がもたらす不公平性—

(1) 国民年金の空洞化

国民年金の被保険者は、日本に住む20歳から60歳未満の人たちであり、この人たちは国民年金に加入して保険料を納めることとなっている。被保険者には第1号から第3号までの3つの種類があり、第1号被保険者は、収入や年齢に関係なく毎月定額の保険料を源泉徴収ではなく、自ら支払うことになっている。第2号被保険者はいわゆるサラリーマンなどの被雇用者であり、給与から徴収される厚生年金保険料の中に国民年金保険料も含まれている。また、第2号被保険者に扶養されている配偶者、つまり夫あるいは妻は第3号被保険者となり、この中でも年収130万円未満の専業主婦（主夫）においては、国民年金保険料を支払う必要がない上に、夫（妻）が加入している厚生年金や共済年金の加入者全員で保険料を負担することになっている。

空洞化とは、つまり自ら保険料を支払う義務がある第1号被保険者が、保険料の支払いを行わないことで起こる未納問題のことであり、真面目に保険料を支払っている被雇用者に負担が大きくなっている問題のことを指すものである。

2014年現在、約6割程度が保険料を納めていないという状況にあり、これは現行の財源調達方法が、保険料の負担に不公平を生む原因になっているといえる。滞納の問題は、将来受け取る年金額が低くなるという問題だけではなく、保険料の支払いがない専業主婦の保険料の負担分まで、被雇用者の大きな負担

3 YOMIURI ON-LINE「基礎年金の財源」『変わる年金』<http://www.yomiuri.co.jp/atmoney/special/34/nenkin32.htm>。

となってしまうところにある。

つまり、滞納者が増加するにつれて財源不足も大きくなり、さらに保険料の引き上げが必要となり、被雇用者をはじめとする真面目に保険料を支払っている者への負担も大きくなるといった悪循環を引き起こすのである。

(2) 厚生年金の空洞化

「就業形態の多様化によって厚生年金にも同じく空洞化が起きる。自営業主、家族従業者、雇用者の割合、つまり就業構造が時系列的にどのように変化したのかを1940年代から見てみると、一目瞭然、雇用者の割合は30%台から2000年には80%台に急伸した。一方、自営業者は30%台から10%台に減少し、家族従業者は30%台から数パーセント台に激減した⁴。」とある。このことにより、当然、国民年金加入者から厚生年金加入者の増加が考えられるはずであるが、実態はそうはなっていない。

被雇用者と第2号被保険者の数を比較すると、被雇用者の増加数と第2号被保険者の増加数が等しくなっていない。特に、1997年以降、第1号被保険者の増加が著しく、この影響により被雇用者数と第2号被保険者数との差の拡大に繋がっている。「厚生年金の空洞化は、国民年金の空洞化とは少し違い、もともと第2号被保険者グループに入ると予想されていた雇用者の中で、該当しない人たちが増加しているという現象⁵」である。つまり、これが厚生年金の空洞化ということになる。

厚生年金の加入条件としては2つの条件がある。一つは、働いている事業所が厚生年金適用事業所であること、もう一つは、その事業所において常用労働者として雇用されていることである⁶。

厚生年金加入者が被雇用者数よりも減少した要因として考えられることは、第1に厚生年金適用事業所の雇用者が減少、第2に正規雇用関係にない非正規

4 木村陽子「自分を守るための年金知識」pp.144-145 ちくま新書 2003。

5 木村陽子「自分を守るための年金知識」p.146 ちくま新書 2003。

6 木村陽子「自分を守るための年金知識」pp.146-147 ちくま新書 2003。

雇用者の割合の増加、という2つの理由が考えられえる。

つまり、バブル崩壊後のわが国の経済不況によって、会社の倒産など被保険者が減少し、その分、雇用者の保険料の負担が増加、それによって厚生年金に加入する被雇用者が更に減少するという悪循環が要因と考えられる。

(3) 空洞化と未納・未加入問題

年金の空洞化について、厚生労働省幹部は「厚生年金などの加入者を含めた公的年金の全加入者数は約7000万人で、未納・未加入の割合はそのうち5%程度に過ぎない」「未納・未加入の人には、将来その期間分の年金は支給されないのだから、制度へのただ乗りが生じるわけではない。そのせいで年金制度がつぶれるような状況にはない⁷。」と説明している。

しかし、公的年金は賦課方式で運営されている。現役世代の保険料を使って、その時点の高齢者に年金を支払うシステムであり、保険料を支払わない人が増加すると、真面目に保険料を支払っている人が更に大きな負担を負うことになる。そして、更に保険料が引き上げられることになる。このままでは将来、無年金や少額の年金しか受け取れない高齢者が増加することは明白である。十分な年金が受け取れないとなれば、セーフティーネットである生活保護への負担が大きくなり、国民の税負担が増える可能性もある。未納・未加入問題は制度の維持可能性と国家財政に大きな影響を与える問題なのである。

第3節 財源確保のために

(1) 制度への信頼性

年金制度の空洞化問題は、制度全体の維持可能性に大きな影響をもたらす。特に、国民年金をはじめとする厚生年金、共済年金制度の基礎部分である国民年金は、財源不足の部分において、他の制度からの補足という形で支えられて

7 YOMIURI ON-LINE「空洞化対策」<http://www.yomiuri.co.jp/atmoney/special/34/nenkin27.htm>。

いる。分担の割合は加入者数をもとに決められているが、国民年金は未納者を除いて計算されており、厚生年金や共済年金は保険料を給与からの天引きとなっているため、未納者がほとんどいない。そのため自然に厚生年金、共済年金の国民年金に対する負担が大きくなる。

このまま空洞化が進行すれば、サラリーマンなどをはじめとする被雇用者からの年金制度に対する信頼が崩れることは避けられない。

(2) 年金制度の空洞化回避による財源確保

制度の空洞化は、国民の保険料負担を増加させるばかりではなく、制度自体の崩壊にも繋がりがかねない。空洞化に歯止めをかけるためには、高齢者を含めた国民全体で財源を負担することが必要となってくる。そこで消費税による財源確保という考え方が生まれてくるが、消費税は逆進性を伴い、低所得者にとっては大きな負担となる。重要なことは個人の能力に応じた保険料の負担という考え方である。そのまま消費税増税による財源確保を行えば、生活困窮者の増加を招き、生活保護世帯の増加によって国家財政にとって大きな負担となってしまう。

安定した制度とそれに伴う財源確保において、国民の年金制度に対する不満や不信感を解消する制度の構築が必要なのである。

第2章 諸外国の社会保障制度における財政状況

第1節 アメリカの社会保障制度

(1) 制度の特徴

アメリカの社会保障制度は、わが国と同様、社会保険を中心として公的扶助がそれを補うという基本的構造を持っている。しかし、その性格はわが国とは大きく異なり、先進諸国の中でも特徴的なシステムとなっている（図表1）。

(図表 1) アメリカの主な公的社会保障制度の体系

【保障区分】	【制度】	【対象者】	【予算】	【形態】
年金	老齢遺族・障害年金(OASDI)	高齢者	オフ・バジェット	信託基金
医療	病院保険(HI)	高齢者	オン・バジェット	信託基金
	高齢者医療保険制度(メディケア) 補足的医療保険(SMI)	高齢者	オン・バジェット	信託基金
公的扶助	医療扶助制度(メディケイド) 州立児童医療保険(SCHIP)	低所得者 低所得者の児童	オン・バジェット オン・バジェット	一般予算 一般予算
	貧困世帯への一時的扶助(TANF) 補足的保障所得(SSI) フードスタンプ 勤労所得税額控除(EITC) 児童税額控除(CTC) 住宅扶助・光熱費扶助など	主として母子世帯 障害者・高齢者 低所得者 低所得勤労者 有子世帯 低所得者	オン・バジェット オン・バジェット オン・バジェット オン・バジェット オン・バジェット	一般予算 一般予算 一般予算 租税支出 租税支出 一般予算

(出所) 財務省財務総合政策研究所「ファイナンシャル・レビュー」September-2006を参考に筆者が作成。

アメリカの社会保障制度は、民間部門による保障が優先的にあり、公的部門による保障はそれを補う形で存在する。年金制度では、ほとんどの国民をカバーする老齢遺族・障害年金(Old-Age Survivors and Disability Insurance: OASDI、以下公的年金)がある。しかし、医療制度においては高齢者・障害者、低所得者、子供などカテゴリー別となっており、年金制度のようなすべての国民がカバーされている制度というわけではない。この点では、わが国の国民皆保険制度と大きく異なるといえる。

アメリカの場合、民間による保障制度の役割が大きいため、当然、民間の保障制度に加入できない人々が存在する。そこで、公的保障制度が必要となるが、日本の生活保護制度のように所得や医療などの保障を公的に扶助する制度は存在しない。代わりに対象者のカテゴリー別や扶助のタイプ別による保障制度が創設されている。このような先進国の中で特異な性格の制度によって、社会保障制度の財政構造においてもアメリカとわが国では、以下のような異なるいくつかの特徴が挙げられる。

第一に、アメリカの場合、生活保障の多くは民間による保障制度が担っていることによって、これらの保障を得ることができない人々が存在し、そのために公的社会保障制度は民間の保障制度を受けられない人々を補完するという役

割を担っている。また、公的社会保障制度の多くは財源を一般予算からの支出による点も特徴の一つである。これらの制度の資格要件としては、受益に対する拠出を伴わない、いわゆるミーンズテスト（所得調査）をその資格要件としている。

第二に、社会保険の形態をもつ公的年金と高齢者医療保険（メディケア）は、その財源を加入者からの社会保障税（payroll tax）としているが、各々の保険には独自の信託基金が創設され、連邦政府の一般予算とは独立した制度として存在している点である。

第三に、社会保障にかかわる支出の抑制の手法として、一つひとつの社会保障プログラムにかかわる法律の制定を行うのではなく、多くのプログラムを包括的にカバーする法を用いる手法がとられていることである⁸。この手法を使った社会保障制度改革によって、財政面から各々の制度を比較しやすくすることができるため、制度全体の財政削減効果を把握することが可能となる。

（2）財政構造—社会保障制度における財源—

アメリカ連邦政府の財政構造は、一般予算から除外することが定められている「オフ・バジェット（Off Budget）」と、一般予算を表す「オン・バジェット（On Budget）」の二種類に区分されている。公的年金である老齢遺族・障害年金（OASDI）および郵政サービスの信託基金はオフ・バジェット、それ以外の政府支出のすべてがオン・バジェットに含まれている。近年はオン・バジェットの赤字をオフ・バジェットの黒字で一部穴埋めする状況が続いている。

1980年からのオン・バジェットとオフ・バジェットの収支状況において、オフ・バジェットの財政は、1983年の社会保障改革によって大幅な改善を見せ、その結果、単年収支はその後、一貫して黒字となっている⁹。対照的にオン・バジェットの財政収支においては、1990年代後半に一時的に赤字が削減するが、その後再び赤字が増加する。

8 渋谷博史・渡瀬義男・樋口均編(2003)『アメリカの福祉国家システム』東京大学出版会。

9 GPO Access (2005) を参照。

オン・バジェットの財政赤字は1980年代中旬に対GDP比6.0%に達し、財政赤字が一般国民の懸念材料となるまで悪化したため、対応を迫られた政府は、1985年財政均衡法（GRH法）および1987年修正GRH法を成立させた。しかし、財政赤字上限目標額を設けるなどしてもGRH法には抜け穴が多く存在し空文化した¹⁰。1980年代後半の景気の回復により、財政赤字は減少し始めるが、1990年代初めの湾岸戦争や経済不況とともに、再び赤字路線へと膨らみ始める。

こうした状況に対処するため、1990年に予算執行法（Budget Enforcement Act: BEA）が制定された。この予算執行法には、財政支出を裁量的プログラム（discretionary programs）によるものと義務的プログラム（mandatory programs）によるものがあり、それぞれに歳出抑制ルールが設定されている。裁量的支出とは、当該年の法に基づいて歳出額が決定されているもので、これには上限額を設定するキャップ制が適用されている。また、義務的支出とは、法律によって予め社会保障年金や福祉給付の受給資格基準などが決定されており、これらを新たに増加させたり歳入を減少させたりするためには、それに見合う財政措置を確保しなければいけないという「ペイ・アズ・ユー・ゴー（Pay-as-You-Go）原則」が適用されている。しかし、「ペイ・アズ・ユー・ゴー原則」は、義務的支出の自然増には対応できないため、その効果については疑問視する声も多い¹¹。

以上のような財政削減のための政策が実施されたが、実際の削減効果に影響を与えたのは、1990年代の冷戦終結による国防費（裁量的支出）の減少であるという見解もある。また歳入面においても、1990年、1993年の包括予算調整法によって、相次いだ増税が行われ、特に富裕層の負担の増大が図られた¹²ことも影響は大きいと考えられる。

10 渋谷博史・渡瀬義男・樋口均編(2003)『アメリカの福祉国家システム』東京大学出版会。

11 渋谷博史・渡瀬義男・樋口均編(2003)『アメリカの福祉国家システム』東京大学出版会。

12 片桐正俊, 2004. 「アメリカの財政改革と社会保障・メディケア両信託基金」林・加藤・金澤・持田（編）『グローバル化と福祉国家財政の再編』東京大学出版会, pp.77-105。

これらの財政再建政策と景気回復により、1990年代後半にはオン・バジェット
の財政赤字は大幅に減少し、1998年から2001年にかけては総合予算も黒字
に転じている。それにも関わらず、その財源が社会保障財源に充てられなかつ
たことについて、「連邦基金における財源増加分が信託基金における社会保険
に移転されないという分離型の財政構造が維持された上で、政府部門の外側
にある民間ベースの福祉国家のところで市場論理が強化された。そういう形での
福祉国家再編は財政再建にとって基本的に中立的であった」と言及されてい
る¹³。

確かに1990年後半における社会保障改革は、公的負担の削減による民間保
障への加入が推進される時期でもあり、年金分野では、私的・企業年金への加
入が促進され、医療分野では、支出削減のための公的医療制度における民間
の活用、個人医療保険の税制優遇措置などが実施された。また公的扶助部門にお
いても、民間による保障の徹底が推し進められたが、公的扶助の場合、その対
象者を「Deserving Poor (扶助すべき貧困者)」と「Non-deserving Poor (扶
助すべきでない貧困者)」の二つに区別し、後者には給付削減を実施したが、
前者には逆に給付の拡充を行ったため、制度の財政としてはマイナス効果が
大きかった。

その後、ブッシュ政権下における2001年の経済成長・租税負担軽減調整法
を始めとする、いわゆる「ブッシュ減税」の実施によって、2003年の予算は、
オン・バジェットで対GDP比5%、総合予算で3.5%の赤字となった。そして、
2003年にはペイ・アズ・ユー・ゴー原則の制約を受けずに10年間の支出増大
が3,950億ドルと見込まれる2003年のメディケア処方薬剤改善・近代化法が
成立した。

このような状況の中で、2006年2月、ブッシュ大統領は財政赤字削減法 (The
Deficit Reduction Act of 2005: DRA) を成立させた。この財政赤字削減法には、
義務的支出を長期的に削減し、それに伴う各制度の改革を推し進めるとい
う目的があり、2006年から2010年の5年間に約500億ドルの義務的支出の削減を

13 渋谷博史・渡瀬義男・樋口均編(2003)『アメリカの福祉国家システム』東京大学出版会。

目標としていた。その内訳は、奨学金改革（145億ドル）、メディケイド改革（114億ドル）、養育費取り立て強化プログラム（49億ドル）などである。また、これによって貧困家庭への一時的扶助（TANF）の改正と2006年から2010年の予算措置が組み込まれることになり、さらに補足的所得保障（SSI）やフードスタンプなどの公的扶助のプログラムも改正され、よって支出の抑制が促進されることになったのである。

（3）アメリカにおける年金財政の状況

アメリカの年金の財政方式は、1935年の制度発足時は積立方式¹⁴が採用され、また積立金を連邦の一般財源から分離・管理するため、社会保障信託基金が設立された。そのため、一時社会保障税率の引き上げは見送られていたが、1950年の社会保障法の改正以降、再び引き上げられるようになった¹⁵。1970年代、急激な物価上昇等によって基金の積立金が減少したために、これまでの積立方式から完全な賦課方式へと移行することになった。

しかし1982年に、OASI¹⁶の信託基金は枯渇状態となったため、他の信託基金からの資金借入を行うことになった¹⁷。このため、年金財政の健全化を図るために1983年の改正の中で、社会保障税率の引き上げによる積立金の増加と高額所得者の年金課税、及び支給開始年齢の引き上げを導入することになった。

（4）OASDIの財政構造

OASDIの財源収入については、社会保障税、年金への課税収入、そして積立金運用益の3つからなっている。その中でも主要な財源収入となっているも

14 公的年金の財政方式の一つで、予め、給付に必要な財源を給付が発生する前に積み立てておく方式。

15 金子能宏「第5章 年金制度—OASDI—」藤田伍一・塩野谷祐一ほか編『先進諸国の社会保障7 アメリカ』東京大学出版会 2000 p.88。

16 老齢・遺族年金（Old-Age and Survivors Insurance、以下「OASI」）。

17 Social Security Administration, Trust Fund Data, “Trust Fund FAQs.”
〈<http://www.ssa.gov/OACT/ProgData/fundFAQ.html>〉を参照。

のが社会保障税である。2009年度における収支の内訳¹⁸を見ると、OASIの収入は6,973億ドル、そのうち社会保障税が5,712億ドル、年金課税が190億ドル、運用益が1,071億ドルであった。DI¹⁹の収入は1,097億ドル、そのうち社会保障税が970億ドル、年金課税が18億ドル、運用益が109億ドルである。

両制度を合わせたOASDI全体で見ると、収入が8,070億ドル、社会保障税が6,682億ドル、年金課税が208億ドル、運用益が1,180億ドルとなっている。

財源別の割合では、社会保障税が82.8%、年金課税が2.6%、運用益が14.6%となっている。他方、支出においては、OASIの支出は5,515億ドル、そのうち給付費が5,445億ドル、運営費が34億ドル、鉄道退職年金制度への財政移転²⁰が36億ドルであった。DIの支出は1,181億ドル、そのうち給付費が1,151億ドル、運営費が26億ドル、鉄道退職年金制度への財政移転が4億ドルであった。OASDI全体では、支出が6,697億ドル、給付費が6,596億ドル、運営費が60億ドル、鉄道退職年金制度への財政移転が41億ドルである。給付費が98.7%、運営費が0.8%、鉄道退職年金制度への移転が0.5%となっている。

OASDI全体で見ると1,373億ドルの黒字であるが、DIのみでは85億ドルの赤字となっている。2009年度末の積立金は、OASIが2兆2,958億ドル、DIが2,078億ドル、OASDI全体としては年度当初の2兆3,663億ドルから2兆5,036億ドルへ増加した。年度当初の2兆3,663億ドルは、2009年度の総支出の3.5年分に当たる積立金である。

18 Social Security Administration, Trust Fund Data, "Financial Data for a Selected Time Period."

(<http://www.socialsecurity.gov/OACT/ProgData/allOps.html>)を参照。

19 障害年金 (Disability Insurance 以下「DI」)。

20 OASDIとは別制度として運用されてきた鉄道退職年金制度は、産業構造の変化により就業者数が減少し、財政難に陥った。このため、1951年に、鉄道退職年金の適用者にOASDIと同じ給付を支給するものとして、その分の財政調整を両制度の間で行うこととなった。鉄道退職年金制度の方が高い高齢化率のため、事実上、OASDIからの資金の移転となっている。

(5) 社会保障税

OASDIの主要な財源は社会保障税と積立金の運用益および年金給付に対する課税収入からなっており、国庫負担がないことが特徴の一つでもある。社会保障税は、OASDIの収入の大半を占めており、一般の租税と同じく、内国歳入庁（Internal Revenue Service）が徴収することとなっている。

社会保障税の税率は12.4%であるが、そのうちOASI分が10.6%、DI分が1.8%である。社会保障税の負担は、被用者の場合は労使折半であるが、自営業者は全額自己負担となっている。被用者の場合は、事業主が内国歳入庁に労使双方の税額分を納付し、自営業者の場合は、所得税の申告納付と合わせて、同じく内国歳入庁に納付することになっている。

2009年度の社会保障税の総額は6,682億ドルで、OASDIの収入の約83%を占めている²¹。社会保障税の課税対象となる所得には上限があり²²、上限額は毎年改定されるが、2010年は年収10万6800ドルとなっている²³。

(6) 将来の年金財政

将来の財政状況を予測するのに、信託基金積立率（trust fund ratio）²⁴を使用して評価することができる。一般的には、信託基金積立率が100%、つまり1年分の給付を行える量の積立金があれば健全であると判断される。財政状況が悪化した場合でも、社会保障税からの税収と合わせることで、数年間は給付

21 Social Security Administration, Trust Fund Data, “Financial Data for a Selected Time Period.”

〈<http://www.socialsecurity.gov/OACT/ProgData/allOps.html>〉を参照。

22 社会保障税に合わせて、高齢者向けの公的医療保険であるメディケアのための税（Medicare Tax）が徴収されるが、その税率は2.9%である。これらは、連邦保険拠出法（Federal Insurance Contribution Act）に基づいて徴収されるため、FICA税とも呼ばれる。なお、1993年以前はメディケア税にも課税所得の上限があったが、今は撤廃されている。

23 Social Security Administration, Retirement Planner, “Maximum taxable earnings.” 〈<http://www.ssa.gov/retire2/topwages.htm>〉を参照。

24 ある年において予想される年間の支出額に対するその年の初めの積立金の比率のことである。

の継続が可能であると考えられている。

このシステムによれば、2018年までの短期見通しにおける OASDI 全体の財政状況は、黒字であることが分かる(図表2)。しかし DI 信託基金のみを見ると、2008年まではまだ黒字であるが、2009年からは赤字へと転落する(図表3)。また信託基金積立率は、2014年には100%を下回り、2020年には DI 信託基金の積立金が底をつくと見られている(図表4)。

今後の見通しとしては、OASDI 全体でも深刻な状況となっており、2016年には社会保障税・年金課税の支出が収入を超え、2017年には積立金の取り崩しが始まる。そして2037年には基金が底をつくとされている。これ以後は完全な賦課方式となるが、現行の社会保障税率で賄えるのは、給付に必要な額の76%に過ぎないとされている。財源不足の部分については、社会保障税率のアップや給付額の削減、さらに支給開始年齢の切り上げが必要となる。

(図表2) 社会保障信託基金の財政状況および予測

(単位: 億ドル)

年	OASI					DI					OASDI				
	収入	支出	収入	積立金	積立率	収入	支出	収入	積立金	積立率	収入	支出	収入	積立金	積立率
2004	5,663	4,210	1,453	15,006	322	914	806	108	1,862	218	6,577	5,016	1,561	16,868	305
2005	6,043	4,419	1,624	16,630	340	974	880	94	1,956	212	7,018	5,299	1,718	18,587	318
2006	6,422	4,610	1,813	18,443	361	1,026	945	82	2,038	207	7,449	5,554	1,895	20,481	335
2007	6,750	4,957	1,793	20,236	372	1,099	988	111	2,149	206	7,849	5,945	1,904	22,365	345
2008	6,955	5,162	1,793	22,029	392	1,098	1,090	9	2,158	197	8,053	6,251	1,802	24,187	358
2009	7,085	5,618	1,467	23,496	392	1,109	1,207	-98	2,060	179	8,194	6,825	1,369	25,555	354
2010	7,339	5,812	1,527	25,022	404	1,139	1,281	-143	1,917	161	8,477	7,093	1,384	26,939	360
2011	7,718	6,020	1,698	26,721	416	1,182	1,331	-150	1,767	144	8,900	7,351	1,548	28,488	366
2012	8,224	6,339	1,886	28,606	422	1,241	1,386	-145	1,622	128	9,465	7,724	1,741	30,229	369
2013	8,742	6,788	1,953	30,560	421	1,297	1,439	-142	1,481	113	10,038	8,227	1,812	32,040	367
2014	9,247	7,296	1,950	32,510	419	1,350	1,506	-156	1,325	98	10,597	8,802	1,794	33,835	364
2015	9,754	7,834	1,920	34,430	415	1,405	1,578	-174	1,151	84	11,159	9,412	1,746	35,581	359
2016	10,240	8,398	1,841	36,272	410	1,456	1,655	-199	952	70	11,696	10,053	1,643	37,224	354
2017	10,746	9,006	1,740	38,011	403	1,511	1,736	-225	727	55	12,257	10,743	1,514	38,738	347
2018	11,260	9,655	1,605	39,616	394	1,565	1,820	-255	472	40	12,825	11,475	1,350	40,088	338

(注) 1. 2004年から2008年は実績値。

2. 積立率は、各年における支出に対する年初の積立金の割合(%)。

(出所) "The 2009 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age Survivors Insurance and Federal Disability Insurance Trust Funds," 2009. (<http://www.ssa.gov/OACT/TR/2009/tr09.pdf>) を参照。

(図表3) 社会保障税・年金課税収入と支出のバランス

年	OASI			DI			OASDI		
	収入率	支出率	収支差	収入率	支出率	収支差	収入率	支出率	収支差
2009	10.99	10.17	0.83	1.84	2.18	-0.34	12.83	12.35	0.48
2010	11.02	10.24	0.78	1.85	2.26	-0.41	12.87	12.50	0.37
2011	11.02	10.13	0.89	1.85	2.24	-0.40	12.87	12.37	0.50
2012	11.02	10.04	0.98	1.85	2.20	-0.35	12.87	12.24	0.63
2013	11.05	10.21	0.84	1.85	2.17	-0.32	12.90	12.38	0.52
2014	11.07	10.46	0.61	1.85	2.16	-0.31	12.92	12.62	0.30
2015	11.09	10.72	0.37	1.85	2.16	-0.31	12.94	12.88	0.06
2016	11.11	11.01	0.10	1.85	2.17	-0.32	12.96	13.18	-0.22
2017	11.13	11.31	-0.18	1.86	2.18	-0.32	12.98	13.49	-0.51
2018	11.14	11.63	-0.49	1.86	2.19	-0.34	13.00	13.83	-0.83
2020	11.18	12.29	-1.10	1.86	2.21	-0.35	13.04	14.50	-1.46
2030	11.34	14.52	-3.18	1.86	2.24	-0.38	13.20	16.76	-3.56
2040	11.39	14.83	-3.44	1.86	2.16	-0.30	13.25	16.99	-3.74
2050	11.39	14.37	-2.98	1.86	2.24	-0.37	13.25	16.61	-3.36
2060	11.41	14.46	-3.06	1.86	2.26	-0.40	13.27	16.73	-3.45
2070	11.43	14.75	-3.32	1.87	2.30	-0.43	13.30	17.05	-3.75
2080	11.47	15.19	-3.73	1.87	2.33	-0.46	13.33	17.53	-4.00

(注) 収入率・支出率は、社会保障税が適用される所得に対する収入（社会保障税・年金課税）および支出の割合（%）

(出所) “The 2009 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Federal Disability Insurance Trust Funds,” 2009, p.47. <http://www.ssa.gov/OACT/TR/2009/tr09.pdf> を参照。

(図表4) 社会保障給付費（対GDP比%、2007年）

年	OASI	DI	OASDI
2009	392	179	354
2010	404	161	360
2011	416	144	366
2012	422	128	369
2013	421	113	367
2014	419	98	364
2015	415	84	359
2016	410	70	354
2017	403	55	347
2018	394	40	338
2020	370	9	315
2025	298	...	244
2030	204	...	153
2035	98	...	50
2040
2050

積立金消滅の年

2039年	2020年	2037年
-------	-------	-------

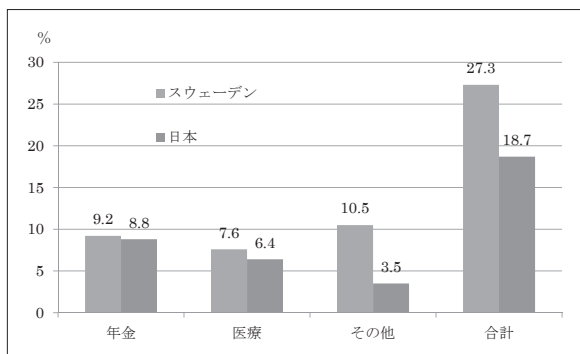
(出所) “The 2009 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Federal Disability Insurance Trust Funds,” 2009, p.56. <http://www.ssa.gov/OACT/TR/2009/tr09.pdf> を参照。

第2節 スウェーデンの社会保障制度

(1) 充実した社会保障給付—高水準と広範囲の保障—

スウェーデンの社会保障給付費は、2007年に対GDP比27.3%まで達しており、わが国の18.7%と比較しても約10%近い差がある。年金支出や医療費支出に関しては、それほど差はないが、その他の社会保障給付費において、スウェーデンは10.5%、わが国は3.5%と3倍の大差となっている（図表5）。この大差の内訳は、家族支援、介護手当、住宅手当、再就職支援などの給付が含まれる。

（図表5）社会保障給付費（対GDP比%、2007年）



（出所）OECD データを参考に筆者が作成。

わが国の社会保障制度においては、保障の中心を年金と医療としているのに対し、スウェーデンの社会保障制度は、わが国のそれよりもさらに広範囲にわたるサービスとなっていることが特徴である。特に、わが国では子育て支援や再就職支援といった保障については、まだ十分な保障制度となっていないのに対し、スウェーデンでは子育て支援や再就職支援にも重点が置かれているため、女性や高齢者を含めたより幅広い年齢層にも保障制度が充実している点は大きな違いといえる。

(2) 福祉国家の転機—1999年の年金改革—

1980年代半ば頃まで、スウェーデンは順調な福祉国家の形成を行ってきた。しかし、その後の経済構造の変化により、大きな転機を迎えることとなった。その背景として、まず、人口の高齢化が徐々に進行し、全人口のうち、65歳以上の高齢者が占める割合が、1950年の10.3%から1990年には17.8%にまで上昇した。これの変化に伴って、経済はこれまでの高成長期から低成長期へと移ることになった。この影響を大きく受けたのが年金制度である。

スウェーデンの年金制度は、当時、確定給付年金である基礎年金と所得比例する付加年金の二階建ての構造となっていた。年金保険料においては、現役世代が支払った保険料がそのまま年金受給者に支払われる、いわゆる賦課方式が採用されていた。

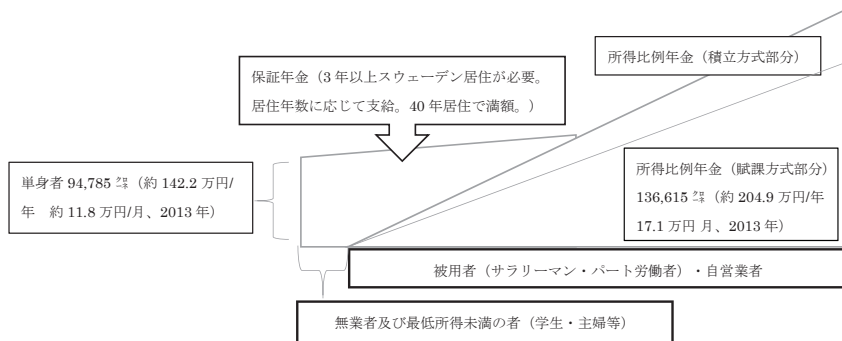
そのため、高齢者の割合が増加する一方で、経済成長率の低下により保険料収入が減少すれば、不足分に関しては国庫からの補填や年金保険料を引き上げなどの対応策が必要となる。しかもスウェーデン経済は、1991年から1993年にかけて3年連続でマイナス成長となっており、その原因は1980年代の株式と不動産の資産バブルの崩壊によって、90年代に複数の大手金融機関が経営破綻に陥ったからであった。

また景気の低迷とともに、合計特殊出生率（15歳から49歳の女性の出生率の合計）が1990年の2.13をピークに急低下し、99年には1.50まで割り込む状況となった²⁵。つまり、人口の少子高齢化が進み、現行の年金制度では、今後の制度の維持可能性について国民に不安が生じることとなった。

この状況に対応するため、政府は危機的状況にある現在の制度に対して、国民への理解を求め、大胆な年金改革を実行した。1999年から施行された年金制度には、基礎年金が廃止され、所得比例年金への一元化が図られた（図表6）。

²⁵ EUROSTAT 参照。

(図表6) スウェーデンの年金



【制度の概要】

所得比例年金は「賦課方式」と「積立方式」の二種類に分かれる。また、低年金者や無年金者に対しては、税を財源とする保証年金を支給する。

- 対象者 (2013 年末) …被用者及び自営業者 ※ 所得比例年金の給付額への反映は、18,900 クロネ (約 28.4 万円) 以上の年間所得がある場合において行われる。
- 保険料率 (2013 年末) …被用者：17.21% (労：7%、使：10.21%) 自営業者：17.21%
※ 被用者の年間所得が 18,900 クロネ未満の場合は、本人分保険料賦課なし。自営業者も同様の取扱い。
- 支給開始年齢 (2013 年末) …所得比例年金：61 歳以降で受給者が自ら選択 保証年金：65 歳
- 最低加入期間…所得比例年金：なし 保証年金：3 年以上スウェーデンに居住していることが必要
- 国庫負担…保証年金部

(出所) Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2012、先進諸国の社会保障 ⑤ スウェーデン (東京大学出版会)、Mutual Information System on Social Protection in the Member States of the European Union、厚生労働省、政府発表資料 他。

基礎年金を廃止することで、経済変動の影響を受ける国庫負担のリスクを大幅に軽減することができる。また、所得水準が低かったり、あるいは所得がなかったために十分な積み立てができなかったりした人を対象に、最低保障年金が設置されたが、この部分については国庫負担で賄われることとしている。

この年金改革によって、スウェーデンでは社会保障制度の在り方を大きく見直すこととなり、国が支える社会保障制度から個人が支える社会保障制度へと転換したのである。

さらに重要な改革点として、これまでの年金保険料率を変動制から固定制へと移行したことである。保険料率を年間所得の 18.5% と定め、その内の 16%

は国の年金基金へ算入され、残りの25%は個人の年金自己勘定へと積み立てられる。この年金自己勘定には、いくつかのファンドが用意されており、個人はその中から選択し運用することができる。そして、個人の支払に応じて年金自己勘定が作成され、将来受け取ることができる年金額が毎年通知される仕組みとなっている。

年金保険料については、改革前と変わらず、現役世代が支払う保険料が現在の年金受給者の給付金となるため、基本的には賦課方式である。しかし、年金保険料率が固定されているため、このスウェーデン方式の年金制度は「みなし確定拠出方式」とも呼ばれている。

(3) 制度の持続可能性

今回の年金改革において最も重要視した点は、年金制度の持続可能性を確保することであった。そのことによって年金制度への将来性の不透明感を払拭し、国民に制度への不信感を与えないことがその大きな目的であるといえる。

その具体策として年金保険料率を18.5%に固定し、そのことにより現役世代の負担増加を抑制した。ただし、この場合、経済状況の変化等により、国の年金基金の収入部分が減少することが考えられるため、収入減に応じて年金支払額を自動的に減額するシステムを組み入れた。これにより、財源不足による国庫負担の増加を行わないことを原則としている。

このようなシステムでは、景気の状況次第で年金支給額が減額されることにもあるが、年金財政の悪化に伴う財源不足を補うために、国家財政からの補填といった事態は避けることができる。つまり、財源不足による国家財政の悪化を防ぐことが可能となる。

この点は、将来の少子高齢化を迎える国々の財政にとって有効な手法といえる。また、他の先進諸国の年金制度と比較して、個人の年金勘定作成をはじめ、将来受け取る年金について毎年個人に通知をするなど、国民への制度の理解と透明性の向上を図っている点も注目すべきである。

(4) 経済成長を阻害しない高福祉・高負担

スウェーデンにおいては、社会保障制度に対する国民の意識と信頼感が強く、例えば、高い税金や社会保障コストであっても、確固とした国民のコンセンサスを政府は得ている。

高負担にも関わらず、国民がその負担を受け入れている最大の理由は、国民一人ひとりが高福祉の恩恵を受けることができるシステムが整っていることを理解し、実感しているためである。そのため、社会保障制度の持続可能性を高めるために、さらなる負担の増加があっても国民のコンセンサスは得やすい。その陰には、政府の継続的な改革とそれに対する国民への説明が十分に行われていることが重要である。

また、このような高福祉が実現できる背景には、企業コストの負担が大きいという点である。わが国の場合と同様、スウェーデンにおいても社会保障制度に対する保険料は、雇用者と被雇用者が負担している。しかし大きく異なる点として、スウェーデンの場合、年金をはじめ、医療、介護、失業などの保険料を、個人では給与所得収入などの7%、企業は給与支払総額の28.6%と雇用者側の負担は大きい²⁶。ただし、その分、スウェーデンの企業では、退職金がないことや福利厚生も充実していない。

(5) 連帯賃金政策と積極的労働市場政策

スウェーデンの企業の特徴として「連帯賃金政策」の原則と「積極的労働市場政策」がある。「連帯賃金政策」とは、同じ内容の仕事をしていれば同一賃金になるという原則で、企業経営の効率化促進には影響はあるが、逆に効率性の低い企業にとっては、雇用コストの負担となる。そのため経営の効率化を図る場合、雇用者のリストラや事業の見直しなどを選択するしかなく、この原則は企業経営のハードルを高くする効果がある一方で、経営力の弱い企業の淘汰に繋がっている。

スウェーデン政府は基本的に経営困難な企業への支援を行わない。その背景

²⁶ 日本では個人と企業の負担はほぼ半々で、それぞれ10%程度。

には、1980年代の造船産業に対する政府の支援が、結局は衰退産業の延命措置にしかならなかったという反省があるためだとされている。この経験を踏まえ、スウェーデン政府は支援対象を企業ではなく失業者にすることで、失業手当の支給や職業訓練の機会を与え、再就職支援を充実させている。

つまり、経営力のない企業を淘汰することで、より強い産業構造の構築を図る一方で、その変化に着いて行ける技能を持った雇用者を輩出する。経済状況の変化にも対応できる産業と労働者の創出を政府が率先して実施しているということである。この点は、わが国の社会保障制度の方針とは大きく異なる点として注目できる。

この再就職支援の体制は「積極的労働市場政策」と呼ばれ、スウェーデンと日本で社会保障給付費に差がついている要因の一つと考えられる。

このように、スウェーデンの「連帯賃金政策」と「積極的労働市場政策」は、経済の効率化向上に貢献してきたと同時に、国民に対して政府と企業の社会保障制度の役割を明確に示したものといえる。

第3節 イギリスの社会保障制度

(1) 国民保険制度の基幹部分としての年金制度

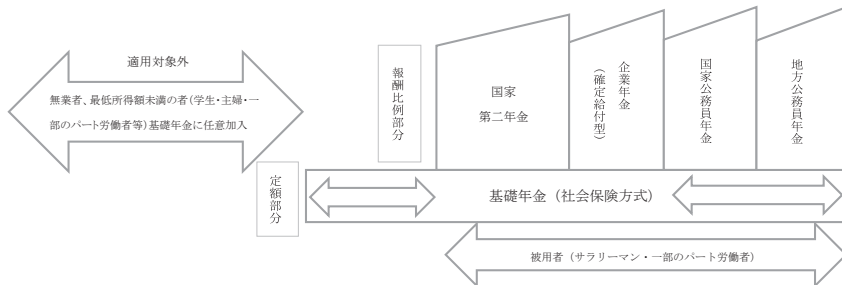
イギリスにおける年金制度は、社会保険制度（国民保険（National Insurance））の一部とされており、全国民を対象として、失業や業務上災害等に係る給付も含め、総合的かつ一元的に保障する制度となっている。

国民保険は、退職年金（基礎年金（Basic State Pension）、国家第二年金（State Second Pension）（旧所得比例年金））、就労不能給付（Incapacity Benefit）、遺族関連給付（遺族一時金、有子遺族手当、遺族手当）、求職者手当（Jobseeker's Allowance）、業務災害障害給付等の給付を行う単一の社会保険制度となっており、総合的な所得保障制度として実施されている。但し、医療保障や公的扶助制度を除かれている。

年金制度の基本的な構造は、二階建ての制度であり、一階部分は全国民を対

象とする基礎年金 (Basic State Pension)、二階部分は被用者のみを対象とする国家第二年金 (State Second Pension) となっており、わが国と同様、二階建ての制度となっている (図表7)。

(図表7) イギリスの年金制度



【制度概要】

- ・被用者・自営業者を通じた低額の基礎年金と被用者のみを対象とした所得比例の国家第二年金(2002年～)の二階建て(社会保険方式)。
 - ・一部の職域年金の加入者は、国家第二年金の適用除外が認められる。2012年4月から個人年金、ステークホルダー年金、確定拠出型の企業。
- (出所) Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2012、先進諸国の社会保障 ①イギリス (東京大学出版会)、英国政府発表資料、厚生労働省を参考に筆者が作成。

就業者(所得がない者や一定額以下の者を除く)は漏れなく退職年金制度に加入する義務があり、通常、基礎年金に加えて国家第二年金に加入する。しかし、一定の基準を満たさず職域年金もしくは個人年金を選択することで、国家第二年金の適用除外(contracting out)となり、私的年金(企業年金又は個人年金)に加入することもできる。

特徴としては、退職の如何を問わず、支給開始年齢(男性65歳、女性60歳)に到達した時には、基礎年金で加入者本人に97.65ポンド/週、被扶養の妻(夫)に58.50ポンドが支給される(2010年度)。

また、年金法の改正により、2010年4月からは年金の最低加入期間(加入期間の25%)が大幅に短縮され、1年以上加入した者は年金を受給することができるようになった。国民保険の保険料率については、被用者の給与の23.8%

(本人 11%、雇用者 12.8%、2010 年度) となっている。

イギリスの公的年金制度は、給付水準が他の先進国と比較しても低いことが特徴の一つであるが、その一方で、公的年金から私的年金への加入をいち早く国民に促進してきたこともあり、年金制度に対する意識は高いものといえる。しかし、少子高齢化を迎えている先進国と同様、低所得者の老後の所得保障や年金制度自体の持続可能性の問題など、多くの問題を抱えている。

(2) 保険料率

国民保険の保険料は、原則として被用者と雇用主が負担する。2010 年度における被用者の保険料は、週当たりの所得が 110 ～ 844 ポンドの間については 11.0%、844 ポンドを超える部分については 1.0% である。雇用主の保険料は、被用者の週当たりの所得が 110 ポンド以上につき 12.8%、自営業者の場合は、年間収入が 5,075 ポンド以上で、週当たり 2.40 ポンドの定額保険料を納めることになっている。また、無業や低所得のために国民保険料納付の義務がない者でも、定額の保険料を支払うことで任意加入することができる。国民保険のために集められた保険料の一部は、国民保健サービス (NHS) 等の費用として拠出される。

(3) 社会保障 (所得保障) の財源

イギリスの 2011、2012 年度の社会保障費予算の歳出状況は合計で 3,580 億ポンド、その内訳は、所得保障を中心に 2,000 億ポンド、社会福祉サービスに 320 億ポンド、保健医療に 1,260 億ポンドとなっている。歳入のうち、国民保険が賄うのは 1,010 億ポンドであり、残りは租税で賄うこととなる。

社会保障に限定されない個人単位での負担について OECD 諸国と比較した場合、平均的な所得の単身者では、税と社会保険料の負担は合計で収入の 25.5%、そのうち社会保険料の拠出は 9.2%、全体の約 3 割程度の割合である。この点において、社会保険料で負担全体の半分以上を占めている日本・フランス・ドイツとは対照的である (図表 8)。

(図表8) 平均的な所得の単身者に対する所得税と社会保険料の負担割合 (2010年)

	所得に占める割合		
	全負担	所得税	社会保険料
日本	20.8	7.7	13.1
フランス	27.8	14.1	13.7
ドイツ	39.2	18.7	20.5
イギリス	25.5	16.3	9.2
スウェーデン	24.7	17.7	7.0

(出所) Taxing Wages: Comparativetables, OECD Tax Statistics (database)
<http://dx.doi.org/10.1787/tax-ssc-table-2011-1-en>

イギリスの所得保障による給付は、社会保険料の拠出に基づく給付（拠出制給付）と税に基づく給付（無拠出制給付）の二つに分けてみるができる。

国民保険は、稼得能力の低下や喪失によるリスク（老齢、障害、疾病、失業、労働災害、出産）を総合的にカバーし、全国民を対象として均一の給付²⁷を受けることができる。この点は、ドイツやフランスの社会保険と大きく異なるものであり、いわゆるベヴァレッジ・モデル²⁸と呼ばれている。

ベヴァレッジ・モデルの特徴は、個人の自助努力を阻害しないことを重視し、国家から無料で与えられる手当よりも、拠出の見返りに給付が受けられる制度を好ましいと考え、私的保険による給付は最低生存費にとどめるとしていた²⁹。また、社会保障（所得保障）を、社会保険・社会的扶助（公的扶助や社会手当）・任意保険の3つから成り立っているもの考え、その中心は社会保険であり、それを補完するものが社会的扶助と任意保険であるとされていた。

しかし、近年において、社会保障における給付構成に変化が起きており、1982年まで全給付の60%を占めていた拠出制給付は年々その割合が縮小し、2009年には約40%にまで低下、その代わりに無拠出制給付が60%を占める状

²⁷ 但し、被用者を対象にした所得比例の国家第二年金（state second pension）もある。

²⁸ ベヴァレッジが提案した国民保険は、国民に均一の保険料を課し、均一の給付を行うものであった。しかし、1950年代後半から所得比例年金制度が導入され、1979年には失業給付や疾病給付の報酬比例部分が廃止された結果、現行では所得に応じた拠出・均一給付という形になり、純粋なベヴァレッジ・モデルからは変化した内容になっている。

²⁹ 嵩さやか「年金制度と国家の役割」東京大学出版会 p.76～91 2006年。

況となっている³⁰。

(4) 高齢者における所得保障

高齢者に対する所得保障は、国民保険から全国民に均一の給付として、基礎国家年金、報酬比例部分としての国家第二年金が支給される。しかし、年金の受給資格が無い者や給付額が一定の額を下回る者には、年金クレジット(Pension Credit)が支給される。但し、この場合、世帯所得が基準額を下回ることが条件となる。

年金クレジットとは、高齢者対象の社会扶助である。2003年に一般的な公的扶助(所得補助: Income Support)から独立した形で創設され、所得補助と比べて資産調査(ミーンズ・テスト)といったことが必要ないために、ステイグマ(羞恥心)を感じることも少ない。その上、社会保険給付への「上乘せ」がしやすいという特徴を持っている。

給付財源としては、基礎国家年金は国民保険の保険料、国家第二年金は保険料と税による国庫負担、年金クレジットは税となっている。わが国との違いの一つに、社会保障給付の受給者は拠出をしなくても被保険者となれるが、その分の国庫負担が導入されているわけではないため、給付財源を被保険者全体で支えることとなる。

一方、国家第二年金は、2007年の年金法成立によって、従前の国家報酬比例年金(SERPS)に代わって設けられたものである。保険料の負担ができない低所得者や社会保険受給者、育児や介護のため休職中の者に対する所得保障も含まれるため、財源に税を投入している。また、所得比例に応じた給付が基本であるが、収入が少ない者でも一定の所得があったものとして取り扱うため、低所得者に対しても手厚い給付が行われる。

その他にも、報酬比例部分は完全な強制加入となっていないため、私的年金

³⁰ A Survey of the UK Benefit System, Institution for Fiscal Studies Briefing Note No.13, 2010, p73,
<http://www.ifs.org.uk/bns/bn13.pdf>.

の積み立てを促進する制度もある。職域年金や適格個人年金、ステークホルダー年金に加入している者は、国家第二年金の適用除外を受けることができるため、報酬比例部分に払い込んだ保険料がある場合は、その分の保険料が払い戻される。また、このような制度に加入できない低所得者向けに、2008年から導入された国家被用者貯蓄基金（National Employment Saving Trust）という個人勘定制度があり、保険料は被用者4%、雇用主3%のほかに、国による拠出が1%となっている。

イギリスの年金制度は、わが国と同様二階建ての構造となっており、一階部分にあたる基礎国家年金は全ての国民を対象とした所得保障となっている。しかし、わが国とは異なり、その財源に税は含まれず、限られた保険料の中で給付を支える仕組みとなっている。

国家財政の立場からすれば、財源の補填等の心配は必要ないが、経済状況の変化による保険料未納者が増加すれば、給付水準を低く設定せざるを得ない。そのため、老後の所得保障が十分でない高齢者が増加する。その不足する部分を国家第二年金や年金クレジットによってカバーするシステムとなっているが、このような構造は、税を財源とする無拠出制給付の割合を増加させ、最終的には国家財政の逼迫につながるシステムといえる。

(5) 社会保障給付・財源の統合化—改革の背景にある給付と財源の問題点

2010年の白書の中で、今後、政府の目指すべき社会保障の内容を「社会で最も立場の弱い人々を支え続けつつ、公平、負担可能性、貧困と福祉の依存を解消する」と述べている。

また、福祉給付については、給付条件を設け、就労可能な年齢の人々を対象にユニバーサル・クレジット（Universal credit）³¹を新設することなどが提案された。

31 社会保障給付とタックスクレジット（給付付き税額控除）のうち、所得要件のついた給付を統合したもの。具体的には、所得補助、無拠出制求職者給付、無拠出制雇用支援給付、住宅手当、児童タックスクレジット、就労タックスクレジットが対象となる。

改革が行われる主な理由として、第一には、現行制度における給付体系が非常に複雑なこと、第二には現行の給付要件が就労への意欲を阻害していること、の二つが挙げられる。

第一の点においては、特定の要件に対応した給付を行うため、基本的な給付だけでも 30 種類程度になる。これに付加給付などが加わり、さらに、個人や世帯をベースとした給付であることで複雑な制度体系となっている。また実施機関も複数存在するため、時間的・事務的コストもかかる（図表 9）。

（図表 9）社会保障給付と機能・実施機関

給付名	機能	財源	実施機関
所得補助 求職者給付 雇用支援手当	所得の代替	税 国民保険(拠出制)/ 税(所得調査付き)	ジョブセンタープラス
住宅手当 カウンシル税給付 (Council Tax benefit)	家賃の補助 カウンシル税の補助	税(国・地方政府)	地方政府
障害者・介護者への給付	付加的ニーズ	税	ジョブセンタープラス 年金・障害者・介護者 サービス
児童手当 児童タックスクレジット	児童のいる親への支援 (+低所得世帯)	税	歳入関税庁
就労タックスクレジット	低賃金労働者への賃金 補助、保育料援助	税	歳入関税庁
基礎国家年金 国家第二年金 年金クレジット	所得の代替	国民保険 国民保険及び税 税	年金サービス

（出所）平部康子「イギリスにおける社会保障給付と財源の統合化」海外社会保障研究 Summer 2012 No.179

第二の給付要件と就労との関係を見ると、一定基準額以下の所得しか得ていない場合だけではなく、就労タックスクレジットの場合でも要件で定められた最低限の時間（16 時間）のみ就労するケースが増加し、就労へのインセンティブが阻害されているとの指摘がある。

この結果、2010 年時点では、稼働年齢人口の 4 人に 1 人が職に就いておらず、そのうち 260 万人は社会保障給付を 5 年以上受けているとの報告がされている³²。また、稼働年齢者を対象とした社会保障給付と就労タックスクレジットの合計は 1996 年度で 520 億ポンド、2009 年度で 740 億ポンドと増大している。

32 DWP, Universal Credit, 2010, p11。

日本においては、世代間における給付と負担のバランスが問題となっているのに対して、イギリスでは、同じ世代である稼働年齢層における給付と負担のバランスが問題となっていることが分かる。

(6) イギリスの社会保障給付と財源の特徴

イギリスの社会保障制度は、保障する内容によって大きく三つに分けることができる。社会保険は、すべての国民を対象として老齢や障害など、社会的リスクのほとんどを対象とした保障、社会扶助は貧困層の最低生活を支えるための保障、そして私的保険は、社会保険のみの保障では不足であると考えられる富裕層が、より良い保障を求めて加入する。

しかし、近年の社会保険支出増加に対して、わが国のような税を投入して財源不足を補うというを行わなかったため、社会保険ではカバーできない部分を社会扶助と私的保険に依存する形となった。このことにより、この二つの保障制度の役割が重要になってきたと考えられる。

わが国を含め、先進諸国においては、社会保険の財源に税を充てている国は多い。しかしイギリスにおいては、社会保険ではなく社会扶助に税を充てている点で大きな違いがある。

以上のように、イギリスでは社会保険を基礎にした給付から、社会扶助・私的保険を中心とした複合型の保障制度が構築されていると考えられる。また、無拠出制給付が増加している現状においては、就労への努力を促すことにも重点を置いており、受給する側よりも負担する側の意識を改革することによって、社会保障（所得保障）財源の確保を目指しているものといえる。

第4節 韓国の社会保障制度

(1) 公的年金制度の特色

韓国の公的年金制度の特色としては、次の4点が挙げられる。まず第1に、国民年金制度においては、公務員、軍人などの特殊職域年金の対象者を除いて、

被用者や自営業者といった区別がなく、ほとんどの職種における勤労者を対象としている。

第2に、国民年金制度は一階建てで構成されており、その中には「均等部分」と「所得比例部分」の二つの要素が含まれている。また、わが国よりも「均等部分」の割合が高く、そのため所得再分配効果が大きい。

第3に、公的年金制度が現在の体系になったのは、1998年末の国民年金法改正からである。そのため制度が未成熟であり、支給開始年齢以上の高齢者(60歳以上)に占める老齢年金受給者の割合は29%程度に過ぎない(2010年現在)。また、公的年金の所得代替率においてもOECD34ヶ国の中で、下から7番目の低水準にある。

このようなことから、OECD30ヶ国の中で、高齢者の貧困率が最も高い国となっており、高齢者の相対的貧困率は45%(2005年中頃)にもなる。

第4に、韓国の高齢化率は2010年において11.1%であり、わが国の半分程度(22.7%、2010年)の低い水準にある。しかし、将来推計によれば、韓国の高齢化率は2020年15.7%(日本28.4%)、2030年23.3%(日本30.3%)、2050年32.8%(日本35.6%)と、急速に高まることが予測されている(統計庁2010a)。このため、制度に対する信頼性や持続可能性の問題が大きくなってきている。

(2) 年金制度の体系

韓国の公的年金制度は、被用者・自営業者などを対象とする「国民年金制度」、公務員を対象とする「公務員年金制度」、軍人を対象とする「軍人年金制度」、私立学校の教職員を対象とする「私立学校教職員年金制度」、郵便局職員を対象とする「別定郵便局職員年金制度」の5つに分かれている³³(図表10)。

この内、加入者数が最も多いのが「国民年金制度」である。加入者数は2010年5月末現在で1,892万人となっている。加入要件は、国内に居住する18～59歳の国民や外国人であり、「事業所加入者」と「地域加入者」の二つ

³³ 特定職業従事者のみを対象とする年金は「特殊職域年金」と呼ばれている。

(図表 10) 韓国の年金体系



(出所) 藤森克彦「韓国の年金制度」みずほ情報総研(株)年金と経済 vol.31 No.1』2012 を参考に筆者が作成。

に大きく分けられる。

「事業所加入者」は、18～59歳の被用者に加入義務があり、2010年5月末の加入者数は約1,016万人、一方「地域加入者」は18～59歳の自営業者と27歳以上の無業者などに加入義務があり、加入者数は867万人となっている。

その他、専業主婦など所得のない既婚者や27歳未満の無業者は、「任意加入」となっている（加入者数は約4万4千人）。また保険料拠出年数不足のため、60歳を超えても保険料を払い続ける「任意継続加入者」もいる（加入者数は4万5千人程度）。

国民年金の受給状況においては、制度成立期間が短いこともあり、受給者数は約267万人（老齢年金:221万人、障害年金:6万9千人、遺族年金:39万人）となっており、保険料収入の大部分は積み立てられている（2010年5月末現在）。また、2008年1月より無年金・低所得高齢者を対象とした「基礎老齢年金」が導入され、税を財源とする無拠出制年金が創設された。一定水準以下の低所得高齢者には、国民年金加入者の平均所得の5%程度が毎月支給される。

老齢年金の支給開始年齢は60歳となっているが、1998年の制度改正によって、支給開始年齢は2013年には61歳、その後5年毎に1歳ずつ引き上げられることになっており、2033年には65歳となる予定である。

60歳に達した者で加入期間が20年以上ある者は、基本年金額について満額の「完全老齢年金」を受給できる。加入期間が20年を超えている場合、超過年数1年ごとに基本年金額の5%が加算され、40年間で平均所得の48%を受給できる（2012年）。他方、加入期間が10年以上20年未満の場合は、「減額

老齢年金」が支給されるが、これは支給率が基本年金額の50%から95%の範囲とされる。減額老齢年金の最低加入期間である10年を満たさない場合は、受給資格がない。

国民年金の老齢年金給付には、「基本年金額」の他に「加給年金額³⁴」が加算される。この基本年金額や加給年金額は物価スライドにより調整され、また年金給付には最高限度額が設定されている。

その他、私的年金として「企業年金」や「個人年金」がある。「企業年金」は、従業員数5人以上の事業所に適用され、退職金制度（一時金）、または退職年金制度を導入することを法律で定めている。2009年現在、5人以上の全従業員の約16%が退職年金制度に加入している。

「個人年金」は、総世帯に占める加入率が25%程度であり、所得代替率も低いため、公的年金の補完としての役割は十分とはいえない。

（3）負担と財源

国民年金の財源は、主として加入者の保険料によって賄われているが、保険料徴収や給付事務処理を行う国民年金サービスの費用の一部と農業・漁業従事者の保険料の一部を税によって補填している。

保険料率については、被用者を対象とする「事業者加入」の保険料率が労使折半で9%であり、自営業者などを対象とする「地域加入者」の保険料率も9%となっている（図表11）。また、専業主婦などが任意に加入する「任意加入者」や「任意継続加入者」の保険料率も9%となっており、「地域加入者」および「任意加入者」についても保険料率は全額本人負担となっている。但し、「任意加入者」は所得額が明確ではないため、「事業所加入者」と「地域加入者」の月額所得の中央値を本人の基本所得とみなしている。また本人の希望によって、中央値よりも高い額を基本所得とすることもできる。

³⁴ 年金受給権取得後に、加入者が配偶者、18歳未満または2級以上の障害がある子供、60歳以上または2級以上の障害のある親をもち扶養している場合には、基本年金額に加えて加給年金が支給される。しかし支給額は少ない。

(図表 11) 国民年金の保険料率

加入者の分類	保険料率
事業所加入者	9.0% (労使折半)
地域加入者	9.0% (全額本人負担)
任意加入者	9.0% (全額本人負担)

(出所) 藤森克彦「韓国の年金制度」みずほ情報総研㈱『年金と経済 vol.31 No.1』2012を参照。

財源については、2008年から完全老齢年金の支給が始まったが、現在の国民年金制度が開始されてから10年程度であるため、年金財政収支は収入超過の状態となっている。つまり、現在のところ、積立金による財源が確保できていることになる。

2010年12月までに積み立てられた国民年金基金の規模は323.5兆ウォン(約22.6兆円、1ウォン=0.07円で換算)となっており、その運用先としては、ほとんどが債券や株式投資など金融部門への投資となっている³⁵。

(4) 「基礎老齢年金」の導入—公的年金対象者の拡大—

「国民皆年金」を基礎とし全ての国民を対象とした国民年金制度ではあるが、その便益を将来受けられない人も多数存在している。例えば、失業期間が長かったために加入期間が不足し、受給資格を喪失してしまう者や制度が実施されたとき、既に高齢であったために、公的年金の適用を受けることができない者などである。

さらに、年金支給開始年齢となっても、現役時代の所得が低かったために十分な年金を受給できない者もいた。この問題については「老齢所得保障の死角地帯」と呼ばれ、貧困生活を送る高齢者の割合が多い原因の一つと指摘されて

³⁵ 国内債券216.5兆ウォン(全体の69.9%)、国内株式55.1兆ウォン(17.0%)、海外株式19.9兆ウォン(6.1%)、海外債券13.3兆ウォン(4.1%)、代替的投資18.4兆ウォン(5.7%)、その他0.4兆ウォン(0.1%)となっている。

いた。

このことから、2008年に無年金・低所得者を対象に、租税を財源とする無拠出制の「基礎老齢年金」が導入された。これは、一定の所得水準に満たない低所得高齢者に対して、加入者の平均所得月額³⁶の5%を年金として支給するもので、これによって、高齢者に占める公的年金による所得の割合が大きく上昇した。具体的には、2006年末の33.3%から2008年には78.2%に上昇し、さらに2030年には98.0%まで上昇することが予測されている。

(5) 年金クレジット—みなし納付期間制度—

出産・育児期間や兵役期間を有する者に、みなし保険料納付期間を認める「年金クレジット」が2007年の年金改革によって導入された。具体的には、2008年以降に第2子を出産した世帯には12ヵ月分、第3子からは18ヵ月分を保険料納付済み期間として認めるもので、この期間の年金額は、全加入者の平均所得月額の全額を算出対象としている。

一方、兵役期間が半年以上ある全ての者に対して、2008年以降、一律6ヵ月分を保険料納付済み期間として認め、年金額は、全加入者の平均月額の半額を算出対象としている。

(6) 年金制度の維持のために—「高福祉・低負担」の崩壊と問題点—

国民年金は、9%の保険料率で所得代替率60%を維持する「高福祉・低負担」の設計となっていたが、急速に進展する少子高齢化のため、国民年金の持続可能性が懸念されていた。

そこで、2007年の国民年金改革法によって2008年から所得代替率を50%に引き下げ、それ以降も順次引き下げをし³⁶、2028年には所得代替率を40%とすることにした。

この結果、国民年金の歳出超過が始まる時期が改正前の2036年から2042年に、積立金が枯渇する時期が改革前の2047年から2058年までに引き延ばされ

³⁶ 2009年から毎年0.5%ずつ引き下げられることになった。

ることになった。この措置に対しては、年金財政はある程度改善するものの、保険料の引き上げがなされていないために効果は一時的であるとも考えられる。

その他、自営業者及び農漁業民加入者への所得把握をめぐる問題もある。国民年金の適用対象者は、被用者のみならず自営業者も含まれており、所得を基準にして保険料負担や給付水準の算定が行われる。しかし自営業者と農漁業民加入者については、所得把握が十分でなく、一部の地域加入者は実際の所得よりも低く申告していると指摘されている。国民年金制度は高所得者から低所得者への所得再分配機能が強いので、給与所得者や適正な申告をした自営業者は、不公平感を高める懸念がある。

(7) 韓国の年金財政の状況—国家財政を悪化させる年金制度—

韓国の財政における負債が、1,000兆ウォン（約97兆4,000億円）を超えた（2013年会計年度国家決算）。将来返さなければならぬ負債まで入れると、国の負債総額は1,117兆ウォンとなる。この内、中央政府と地方政府に返済義務のある負債の合計が482兆6,000ウォンである。GDP（国内総生産）との比率が33.8%と前年より上昇しているが、OECDの平均107.4%と比べると、まだ余裕があるように思われる。しかし、負債の増加が早いことに加え、公企業の負債や年金関連の負債を合わせるとOECDの平均値を超えるため、このまま対策を怠れば財政破綻の可能性も出てくる。

以上のような状況を引き起こした大きな要因の一つが年金関連の負債である。国の負債額の大部分は公務員・軍人・私学年金の増加による負債性引当金³⁷である。

この負債性引当金は、物価上昇率、退職率・死亡率などに大きく影響され、急速な高齢化が進む韓国では、負債性引当金の急速な増加は避けられないとさ

³⁷ 負債性引当金は国の年金支給義務によって将来発生することが予測される負債のことである。2012年末の年金関連の負債性引当金は596兆3,000億ウォンで1年間に159兆ウォン増加した。

れる。また、負債性引当金は、公務員・軍人年金基金が枯渇しているため国庫で賄っている状況にある³⁸。私立学校教職員年金も20年後には赤字に転じることが予測されている。

このように、公務員・軍人年金のために政府支出が悪化している状況が続くと、年金制度全体の継続性に危機をもたらすことはいうまでもない。

韓国では、急速な高齢化を迎えるにあたり、その対策にもスピードが要求される。しかし、社会保障に投入する公的財源を急激に増加させることは困難であり、わが国と同様、今後の高齢化に対する財源をどのようにして確保していくのか、また制度の持続可能性をどう高めて行くのかが今後の焦点となることは間違いない。

第5節 ドイツの社会保障制度

(1) 年金制度の概要

ドイツにおいては、老後の所得保障の考え方として「三本柱理論」と呼ばれるものがある。第一の柱を公的年金制度、第二の柱を企業年金、そして第三の柱を個人年金とするものである。この三つの柱を基礎に老後の所得保障としているが、実際には第一の柱である公的年金制度の比重が非常に大きいものとなっている。しかし、近年では少子高齢化等の影響のため、公的年金の比重を縮小しながら、縮小された部分については企業年金や個人年金で補完するといった自助努力政策の促進を行っており、公的年金制度と私的年金制度とのバランスを再度見直す改革が行われている。

ドイツの公的年金制度（所得保障制度）は、その特徴として職域別に制度があり、通常「公的年金保険制度」といった場合には、「一般年金保険」（被用者全般を対象）と「鉱業従事者年金保険」（鉱業従事者を対象）の2つの制度を指す。また、公的年金保険の保険者は国ではなく、自治を有する公法人（ドイツ年金

³⁸ 2012年、公務員年金の赤字を埋め合わせるために2兆ウォンが国の財政から投入された。

保険組合)³⁹であることも特徴である。

ドイツの公的年金は、基本的には被用者を対象としており、専業主婦のような無業者については制度への加入義務はない。そのため無業者等については、任意加入を認めている。

その他、自営業者については職能別共済組合制度、上級公務員には官吏恩給制度、農業経営者及びその配偶者等には農業経営者老齢保障制度があり、老齢時の所得を保障している。

また、ドイツの公的年金保険の保険料および給付は報酬比例とし、被保険者としての加入期間が通常5年以上を満たせば、老齢年金を受給する資格を得ることができる。

(2) 制度の特徴

通常、被用者は一般年金保険に強制加入となるが、一定の所得（2012年現在、月額400ユーロ）に満たない被用者については、その加入義務が免除されており、加入義務の免除を放棄することで強制的に被保険者となることもできる。また自営業者については、基本的に公的年金保険制度への加入義務はないが、特定の職種、例えば教育や看護及び介護職の者、助産師や芸術家及びジャーナリスト、家内工業従事者や労働者類似の者などは一般年金保険への加入義務がある。他方、稼得収入のない専業主婦等は公的年金保険への加入義務はないが、一般年金保険に任意加入することは可能である。

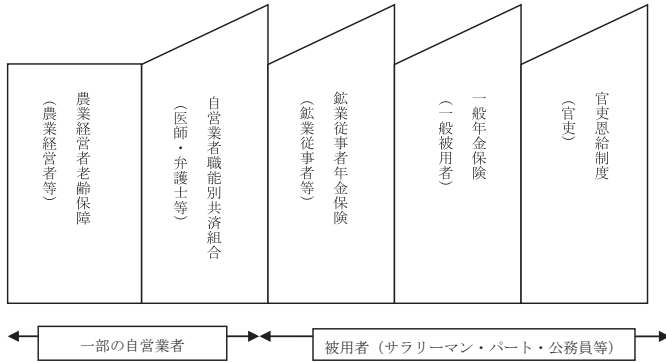
その他、公的年金保険とは別に、一部の自営業者、例えば医師や弁護士等については職能別共済組合制度、上級公務員には官吏恩給制度⁴⁰、農業経営者とその配偶者等には農業経営者老齢保障制度がある（図表12）。

公的年金保険の被保険者数は、2010年で約3,537万人（男性約1,822万人、女性約1,715万人）、その内、被用者が約2,700万人、特定自営業者が約26万人、任意被保険者が約32万人となっている。

³⁹ 連邦保険監督庁の監督下に置かれている。

⁴⁰ この制度については、全額国庫負担（税）で賄われている。

(図表 12) 公的年金の体系



(出所) Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2012、先進諸国の社会保障 ④ドイツ (東京大学出版会)、Mutual Information System on Social Protection in the Member States of the European Union、政府発表資料 他を参照。

(3) 負担と財源

公的年金制度の財源は、基本的に保険料収入 (72.3%) と国庫負担 (27.7%) によって賄われている (2011 年)。保険料は、一般年金保険においては労使折半となっており、保険料率は 2012 年において一般年金保険 19.6%、鉱業従事者年金保険 26.0% となっており、一般年金保険に含まれる自営業者も 19.6% となっている。また、軽減や免除といった制度もあり、月収 400.01 ユーロ以上 800 ユーロまでの者は本人負担の軽減、月収 400 ユーロ以下の者は本人負担の免除が可能である。

保険料の算定に際しては、基礎となる標準報酬月額に上限 (保険料算定基礎上限額) が定められており、2011 年の一般年金保険の保険料算定基礎上限額は、西ドイツ地域で月額 5,500 ユーロまたは年額 66,000 ユーロ、東ドイツ地域で月額 4,800 ユーロまたは年額 57,600 ユーロとなっている。鉱業従事者年金保険については、西ドイツ地域で月額 67,500 ユーロまたは年額 81,000 ユーロ、東ドイツ地域で月額 5,900 ユーロまたは年額 70,800 ユーロとなっている。

保険料率においては、2001年の年金改革において、2020年まで20%以下、2030年まで22%以下を維持することになっており、これらの数値を上回る場合には、政府の介入によって適切な措置が行われる。また、財政方式は完全な賦課方式を採用しているが、持続可能性積立金⁴¹（従来の「変動準備金」）を保有している。

（4）給付水準引き下げと支給開始年齢の引き上げ一度重なる年金改革一

2001年の年金改革によって、給付水準の引き下げ（70%から67%）と保険料率の引き上げの抑制（2020年まで20%以下、2030年の到達水準を22%に制限）が行われた。これによって、公的年金保険の給付水準が引き下げられることになったが、その代わりに補助金等の優遇措置のある企業・個人年金（リースター年金⁴²）といった、給付水準低下による所得保障の不足を補う制度が導入され、企業年金においても改革が進められた。

しかし、その後提出されたリユールupp委員会報告書⁴³において、2020年まで保険料率を20%以下とする目標について、2004年の段階（20.3%）で、既に目標値を超えてしまうとの予測が示され、新たな年金改革が必要となった。

2004年の改革では、持続可能性要素が導入され、年金受給者と保険料納付者との関係を年金給付額に反映させること、また給付水準を確保することを条項に定めた。この条項によって、給付水準を所得代替率で2020年までは46%、2030年までは43%を下回らないこととした。さらに、段階的に拠出時課税から給付時課税に課税方式の変更がなされることとなった。

41 持続可能性積立金は2006年以降増加傾向にあり、2010年には1.09ヶ月（186億ユーロ）を保有し、2014年には1.56ヶ月分（280億ユーロ）に達すると予想されている。

42 2002年に当時のヴァルター・リースター内相の下で導入され、この制度への加入者が支払う保険料に対し、政府による直接的な補助金もしくは所得控除を受けられるというものである。対象はドイツの公的年金加入者とその配偶者。受給時には助成金を含む積み立て元本の全額が戻ってくるというのが最大のメリットである。

43 ダルムシュタット工科大学教授のリユールupp氏を委員長とし、いわゆる「リユールupp委員会」を立ち上げ、年金保険、医療保険、介護保険分野における財政的に持続性のある制度構築のための抜本的改革に向けた検討を行った。

2005年1月からは労働者年金保険と職員保険の保険者組織が統合され、被用者全般を対象とする「一般年金保険」が創設された。その他、主に自営業者を対象とした政府の支援つき個人年金制度、いわゆるリユールップ年金⁴⁴が導入された。

年金支給開始年齢を65歳から67歳に引き上げる年金保険支給開始年齢調整法が2007年に制定され、2012年から2029年にかけて段階的に行われることになった。他方で、45年間以上の被保険者期間がある者について「特別長期被保険者に対する老齢年金」が新たに設けられ、通常は、所定の支給開始年齢前の受給は年金支給額が減額されるが、65歳で満額年金を受給できるようになり、長期間、真面目に保険料を納めてきた者への配慮もなされている。

2008年以降は、賃金上昇の恩恵を高齢者世代にも配分することを目的として、年金額のマイナス改定を行わないことも定められている。

(5) 年金制度の維持・持続性への改革

ドイツも日本と同じく高齢化の進展による公的年金財政の危機を迎えている国の一つである。受給者である65歳以上の高齢者の割合が1960年の12%から2012年には21%、そして2030年には28%と、70年の間に高齢化率が2倍以上になることが予測されている一方で、負担者である生産人口は、高齢者1人あたり3人から2030年には2人になるとされている。公的年金の被保険者数も1962年の年金受給者1人にあたり4人から2008年には1.8人と、半分以下となっている。平均寿命も50年前と比較すると男性5年、女性は6年長くなっており、今後も更に延びる可能性は高い。

平均寿命が延びることは年金受給期間の延長にもつながり、さらなる年金財政の圧迫となる。そのため、ドイツでは上述したような支給開始年齢の段階的

44 リースター年金が主に被雇用者を対象にしているのに対し、その恩恵を受けられない自営業者を対象とした制度。リユールップ年金はリースター年金制度と同様の形態を取っているが、助成金制度はなく、政府による補助は所得控除のみで、拠出額に上限がないのが特徴となっている。リユールップ年金の受け皿商品は、生命保険会社の年金保険である。

な引き上げや給付水準の引き下げが行われている。

ここで注目したいのは、第一に、給付水準の引き下げを行う代わりに給付を補完するシステムを導入している点である。公的年金の給付水準の引き下げと支給開始年齢の引き上げは、国民に公的年金への依存を減少させる効果と、リースター年金（2002年1月以降）やリユールップ年金（2005年1月以降）などの私的年金への加入促進の効果の両方をもたらす。つまり、少子高齢化によって公的年金では保障できない部分を私的年金でカバーすることで、年金財政の増加を抑制し、同時に自助努力による所得保障を促すという2つのメリットを得ることができるのである。

また、私的年金への促進を図りやすいように、リースター年金については、特に低所得者層への普及を目指す観点から補助金（基本補助、児童加算補助等）支給するとともに、高所得者層に向けて所得控除という形での優遇措置を設けた点にも注目される。但し、補助金等の支給対象となるリースター年金として認められるためには、元本保証や終身年金等の要件が課せられている点には注意が必要である⁴⁵。

第二に、支給開始年齢の段階的な引き上げにより高齢者の就労促進が図られている点である。連邦労働社会省によれば、55歳以上の失業者数が2000年の約半数まで減少している一方で、55歳から65歳未満の就労者数は、2005年から2009年までに1万人以上増加している。また、60歳から65歳未満の就労率は2000年のおよそ2倍の40%程度となっており、定年を超えても働きたいと思う高齢者が徐々に増加してきていることが伺える。

（6）公的年金保険の財源—財源確保への政策—

公的年金保険の財源は、国（連邦）からの補助（連邦補助）で賄われている。2010年において、年金保険への「一般的な連邦補助」の額は399億ユーロ、

⁴⁵ 2011年には、リースター年金の契約件数は約1500万件と確実に契約件数を伸ばしている。なお、リースター年金は企業年金の枠内で実施することも可能である。

年金保険の収入総額の16.3%を占めている⁴⁶。この「一般的な連邦補助」の額は、平均グロス労働報酬の伸び率と保険料率の変化に応じて毎年改訂されることが基本となっており、これによって、国（連邦）の負担が被保険者の保険料負担の変化と同調しながら増減する仕組みになっている。

公的年金保険に対しては、この「一般的な連邦補助」に1998年から「追加的な連邦補助」が加わる。その目的は、年金保険料率（当時20.3%）が更に上昇することを回避することにあった。「追加的な連邦補助」の財源は、付加価値税率を15%から16%に引き上げる（1998年4月）ことで得られた連邦財政の増収分を充てており、2000年以降、付加価値税収の変化とともに改定されている。

さらに2000年からは、この「追加的な連邦補助」に税制改正による増収（環境税）が加算されることとなった。この加算額は、2004年以降、被用者一人あたりのグロス賃金の伸びに応じて改定され、加算額を含めた「追加的な連邦補助」は、2010年では191億ユーロとなっており、年金保険の収入総額の7.8%を占めている⁴⁷。

この結果、2010年の公的年金保険に対する連邦補助は全体で590億ユーロとなり、公的年金保険の収入総額の24.1%を占めている（図表13）。

（図表13）公的年金保険に対する国（連邦）補助の推移

単位：10億ユーロ

年	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
収入総額 (a)	224.7	224.2	235.9	231.3	237.4	239.3	244.7
国（連邦） 補助 (b)	54.4	54.8	54.9	55.9	56.4	57.3	59
割合 (%) (b/a)	24.2	24.4	23.3	24.2	23.8	23.9	24.1

（注）鉱業従事者年金を除く。

（出所）年金保険に関してはDRV（ドイツ保険年金2011）

46 DRV（ドイツ年金保険組合2011:228）より。

47 DRV（ドイツ年金保険組合2011:228）より。

この連邦補助に関しては、その使い道が複数であり、その一つが年金保険である。これによって、将来の社会情勢の変化に伴う保険料を含む過度の負担が被保険者にかからないことを目的としている。

社会保障制度の財源不足と給付増大は、少子高齢化が進展する国々においては、必然的な問題である。ドイツにおいても同じ問題を抱えているが、この問題に対応する政策として注目される点は、公的な制度における給付を抑制する代わりに、それを補完する制度を整備し、自助努力を促す一方で、低所得者に対する保障も行っている点である。つまり、制度の目的や保障額について、明確な区分を設けることで、国民への負担増大に対する理解と自助努力を求めることによって、制度に対する透明性を明らかにしているということである。このような考え方は、社会保障制度の持続可能性を高める大きな効果をもたらすものである。

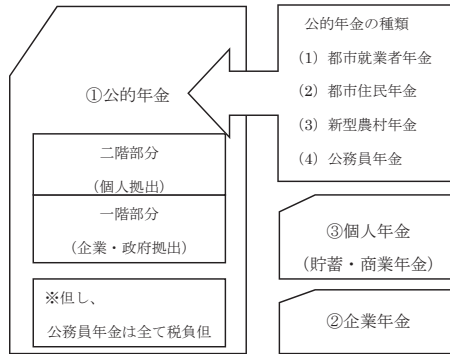
第6節 中国の年金制度

(1) 年金制度の概要

現在の中国の年金制度は、①公的年金、②企業年金、③貯蓄・商業年金（日本における個人年金にあたる）という3つの制度によって構成されている（図表14）。特に、公的年金は、城鎮企業職工基本養老保険（以下、都市就業者年金）、城鎮居民社会養老保険（以下、都市住民年金）、新型農村社会養老保険（以下、新型農村年金）、機関事業単位養老保険（以下、公務員年金）という4種類に分かれている⁴⁸。

48 中国の年金制度に関しては年金制度に関する各種関連法規、以下の参考文献を基に作成。嘉実基金管理有限公司・中国社会科学院世界社保研究中心「中国基本養老保険個人賬戸基金研究報告」（中国鉄道出版社、2012年4月）、孫祁祥、鄭偉等著「中国養老年金市場—發展現狀、國際經驗與未來戰略」（經濟科学出版社、2013年3月）、李珍著「基本養老保險制度分析與評估」（人民出版社、2013年6月）。

(図表 14) 中国の年金制度の概要



(出所) 大和総研資料より作成

公的年金制度の中心的な存在でもあり、主に都市部の企業等に就業する者が強制加入する制度が都市就業者年金である。また、都市住民年金制度や新型農村年金制度は、本来、年金制度の枠外にいた人々に対する保障制度として創設されたが、その目的は国民皆年金を目指すためである。そのため、都市住民年金は都市就業者年金に加入していない都市部の住民、新型農村年金は都市就業者年金に加入していない農村部の住民がそれぞれ任意で加入できる年金制度となっている。また公的機関従事者には公務員年金が適用される（図表 15）。

(図表 15) 公的年金制度の概要

	都市就業者年金	都市住民年金	都市型農村年金	公務員年金
対象者	都市部の企業就業者、個人事業主	満16歳以上（学生は含めない）で、都市就業者年金の加入条件に該当しない都市部の住民	満16歳以上（学生は含めない）で、都市就業者年金の加入条件に該当しない農村部の住民	公務員、政府系事業組織に勤務するもの
保険料	≪一階部分≫（賦課方式） 企業：賃金総額の20% ≪二階部分≫（積立方式） 個人：賃金の8%	≪一階部分≫（政府拠出） ①中西部に関しては、中央政府は一人当たりの給付標準（55元）に対して全額補助、東部に関しては50%の補填 ②地方政府は一人当たり年間30元以上を補填 ≪二階部分≫（積立方式） 個人：年間100元～1000元、100元刻みで選択	≪一階部分≫（政府拠出） ①中西部に関しては、中央政府は一人当たりの給付標準（55元）に対して全額補助、東部に関しては50%の補填 ②地方政府は一人当たり年間30元以上を補填 ≪二階部分≫（積立方式） 個人：年間100元～500元、100元刻みで選択	政府による拠出のみ
年金給付条件	男性就業者：満60歳以上 女性就業者：①幹部：満55歳以上 ②一般就業者：満50歳以上	満60歳以上	満60歳以上	男性就業者：満60歳以上 女性就業者：①幹部：満55歳以上 ②一般就業者：満50歳以上
加入者	3億427万人	4億8,370万人		—
受給者	7,446万人	1億3,075万人		—
一人当たり給付額（7ヶ月市、2011年8月）	1,964元	1,233元		5,669元

(出所) 年金制度に関する各種法規、王延中主編「中国社会保障収入再分配状況調査」（2013年3月）より大和総研作成。

(2) 給付と負担

公的年金の大部分は、二層に分かれており、保険料は企業と政府が資金を負担する一階部分と個人が負担する二階部分となっている。都市就業者年金においては、一階部分を雇用者が就業者の賃金総額の20%（賦課方式）を負担し、二階部分を就業者が賃金の8%（積立方式）を負担する仕組みとなっている。

都市住民年金と新型農村年金に関しては、中央政府・地方政府が拠出する一階部分と個人で積み立てる二階部分⁴⁹に分かれる。公務員年金については、基本的に個人による負担はなく、政府の負担によって運営されている。

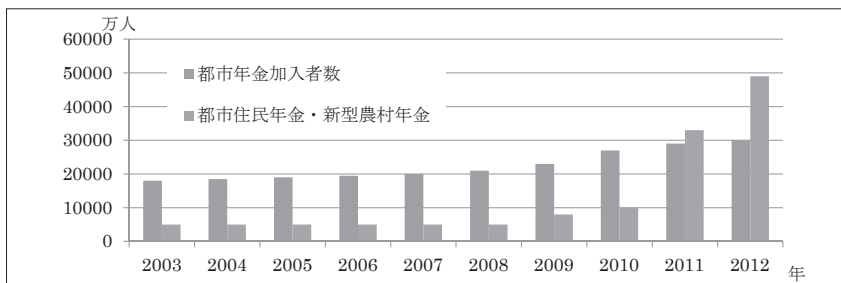
49 積立方式で都市住民年金は100～1,000元、新型農村年金は100元～500元で100元ごとに積立額を選べる。

年金の支給開始年齢は、国の法定退職年齢によって設定されている。そのため、都市就業者年金・公務員年金については男性が満60歳以上、女性は幹部が満55歳以上、一般就業者が満50歳以上となっている。都市住民年金と新型農村年金は男女ともに60歳以上となっているが、年金の給付を受けるためには、15年以上の保険料の納付が必要となっている。

給付額については、都市就業者年金の賦課部分（一階部分）が平均賃金と納付期間をベースに決められ、都市住民年金と新型農村年金は中央政府によって決められている最低給付額（月額55元）と地方政府による上乘せ分との合計が一階部分の給付額となる。二階の積立部分については、いずれの制度も個人の積立残高を年金現価率⁵⁰で割ったものが給付されることになる。

都市住民年金や新型農村年金の創設によって、公的年金の加入者は増加傾向にあり、2012年末時点での各年金の加入者数は、都市就業者年金が3億427万人、都市住民年金と新型農村年金の合計が4億8,370万人となっている。特に、都市住民年金と新型農村年金の加入者合計は、2011年末と比較すると、1年間で1億5,187万人増と急速に普及し、今後も増加していくものと考えられる⁵¹（図表16）。

（図表16）公的年金への加入者数



（注）左図の都市住民年金・新型農村年金に関しては、2009年以前は旧農村年金の加入者数、2010年は新型農村年金の加入者数、2011年以降は都市住民年金・新型農村年金の合計。

（出所）中国統計年鑑より大和総研作成

- 50 政府が平均寿命や退職年齢を考慮して決定した係数。公的年金は終身給付となっており、退職年齢が若ければ若いほど給付期間が長くなることから、係数は大きくなる。
- 51 公務員年金の加入者数に関しては公表されておらず、確認することができない。

(3) 政府の年金制度改革の目的—国民皆保険を目指して—

中国の公的年金制度（公務員年金制度を除く）は、都市就業者年金保険、都市住民年金保険（非就労者を含む）、新型農村年金保険の三つに分類される。2012年3月、政府は年内に公的年金制度の加入率を100%にまで引き上げる方針を示した⁵²。三つ制度のうち、年金制度の中心となるのは都市就業者年金保険である。保険料負担は、企業負担分が当該従業員の月額賃金の20%、個人負担分が8%であり、各省レベルの地方政府が保険料の管理・運用をしている。その内、企業負担分はプールされ、わが国の年金と同様に現役世代が支払った保険料を受給対象者に給付する方式、即ち賦課方式で運用され、一方の個人負担分は積立方式で、個人口座に積み立てられて全額が支払った本人の年金として支給される。

年金を含む社会保険料⁵³の企業負担の割合は、賃金総額の30%以上であり、さらに保険料算出の基数となる賃金の急速な上昇もあり、企業負担はさらに増大している。また社会保険法の施行（2011年7月）に伴い、外国人駐在員にも社会保険料の負担が求められ、企業のコスト上昇に繋がっている。そのため、財源不足に陥る可能性が指摘されており、支給開始年齢の引き上げも考慮されている。

1995年の現行制度導入以前は、年金制度は主に国と企業の負担によって運用され、個人の負担はないとされていた。しかし、旧制度の適用世代の退職者は、現行制度に基づき、賦課部分のみならず未払いの個人負担分も含めて支給を受けており、地域によっては財源が足りず、賦課方式部分に、さらに個人の積み立て部分を流用して年金の支払いに充てている⁵⁴。

52 三制度のうち、「都市住民年金保険」および「新型農村年金保険」は任意加入の制度であり、導入対象地域も国が指定したモデル地域。そのためカバー率100%はモデル地域における目標数字であり、本来対象となるべき全ての住民がカバーされるという意味ではない。

53 年金に加え医療、労災、出産、失業の五つの保険制度がある。

54 「11年の個人口座への積立金（約2兆5,000億元）のうち、足元の年金支払いへの流用金額は前年比5,000億元増の2兆2,500億元に達する」（経済参考報、2012年7月23日付）としている。

また、地方政府ごとに管理する年金基金の運用についても、その非効率性が問題視されている。地方の基金の9割以上は銀行預金で運用され、投資収益率については年率2%にも満たないとされている。一方、「全国社会保障基金理事会」(中国政府直轄)は、中央政府からの補助金などを財源に資産運用を行い、必要に応じて地方の年金基金への補填を行いながら、リスク資産にも積極的な投資を行っている。2011年末の時点での年平均投資収益率は8.4%と地方政府の年金基金のそれとは大きく差が開いていることから、資産運用については理事会による一括運用の必要性も指摘されている。

このようなことに関連して、広東省政府は2012年3月、都市就業者年金保険の資金のうち、1,000億元の運用を理事会に委託する協定を締結した。しかしその他の地方政府は、政府主導の公共投資事業の融資相手である金融機関とは密接な関係にあり、加えて年金資金はこれら金融機関の重要な預金源となっているため、各地方政府は理事会の運用委託について慎重になっている。

その他、中国においても日本と同様、急速に進む高齢化による年金制度の持続可能性について、不安の声があがっている。中国の総人口に占める65歳以上の比率は2000年の7.0%であったのに対し、2011年は9.1%と上昇傾向にある。国連の推計によれば、2035年には20%を超え、その後も更に上昇することが予測されている。年金財政を支えるために、年金支給開始年齢の引き上げ(現在、男性は60歳、女性で幹部は55歳、その他は50歳)が検討されているが、難色を示す声が多い。

そこで、給付に関して、現行の政府は公的年金(一階部分)の所得代替率を4割程度に抑えているが、老後の生活を維持するには乏しい。この不足する部分を補うのが、確定拠出型の企業年金(二階部分)である。しかし、実際の導入については、大手国有企業や一部外資系企業のみにも留まっているのが現状である。また企業年金は税制上の優遇措置が小さい⁵⁵ことも、制度導入の拡大に繋がらない要因となっている。

⁵⁵ 企業負担分のうち賃金総額の5%までは損金への参入が可能だが、個人負担分に対する税制面の優遇は設けられていない。

そこで、三階部分にあたる個人年金の拡大に期待されるが、現状は加入者数においても企業年金よりも少なく、認知度も低いことから、依然として公的年金のみを老後の所得保障とする国民の割合は大きい。そのため高齢化が進展すれば、財政の悪化と制度の持続可能性に大きな影響を与えることは明らかである。

(4) 格差社会が年金制度に与える影響

公的年金制度の拡大に伴い、様々な問題も浮上している。特に格差においては、制度間格差と地域間格差という二つの格差を生んでいる。

まず制度間の格差であるが、給付水準における格差が特に問題視されており、例えば、アモイ市に関する調査によると、2011年8月時点において1ヵ月当たりの全制度の平均給付額は2,615元であった⁵⁶。その内、公務員年金の平均は5,669元、その他軍人等年金の平均は2,900元、都市就業者年金の平均は1,964元、都市住民年金の平均は1,233元となっており、公務員年金の給付額のみが突出して高い。

都市部と農村部で所得水準の違い等から給付水準においても差が出ることは考えられるが、それを考慮しても大きな広がりがあるといえる。さらに、公務員年金は政府の負担によって賄われており、かつ給付水準も高いことから、制度間格差の代表例（中国では「双軌制（ダブルスタンダード）」という）として批判されている。そのため、アモイ市においては2004年に、山西省、上海市、浙江省、広東省、重慶市の5省市においては2008年に、一部の公務員年金を都市就業者年金へと変える試みがなされた。しかし、都市就業者年金をすべて公務員年金に適用することはできず、このような格差は依然として残ったままである。また、都市住民年金や新型農村年金に関しては、制度の一階部分は中央政府・地方政府の拠出によって賄われているため、給付額を引き上げるためには財源の確保が必要となり、国民への負担が増加することにつながる。

⁵⁶ 王延中主編「中国社会保障収入再分配状況調査」（社会科学文献出版社、2013年3月）pp.191-199。

次に地域間の格差については、特に、公的年金制度の中心である都市就業者年金について考察する⁵⁷。先ず注目されるのが加入者率⁵⁸の格差である。2010年の全国平均の加入者率は40.23%であるが、既に経済が発展している都市部地域では、上海市が(74.0%)、広東省が(67.0%)と加入者率が高い。一方、チベット自治区(8.2%)や貴州省(15.7%)のように経済発展が遅れている地域では加入者率が低い。

保険料徴収や年金給付、年金資産についても、各地域の社会保険管理機構がその管理をしており、保険料率や給付額の水準も地域ごとに異なる。例えば、都市就業者年金の地域別所得代替率⁵⁹(2011年)は、最も高い山東省(70.5%)と最も低い重慶市(43.2%)との間に27.3%の格差があった。また、2011年の一人当たりの保険料支払額が平均所得に占める割合についても、最も高い甘粛省が34.5%なのに対し、最も低い広東省では9.3%と25.2%の格差が生じている。

このような加入者率や保険料率の格差は、年金財政の不安定性を招き、制度の維持可能性を損なう要因となる。

上述した状況は、年金収支の格差としても表れている。2011年の年金収支は32地域(新疆生産建設兵団⁶⁰を含む)の内、保険料等による収入から給付額を差し引いた損益が赤字である地域が14あり、赤字地域数は年々減少しているものの、赤字の合計額は増加傾向にある⁶¹。また、赤字化した地域の赤字合計額は、2010年の848億元から2011年には767億元と減少したが、2002年～2008年の赤字額が200億元から400億元で収まっていた頃に比べると小さくなっている。

他方、2011年に収支が黒字となっている地域は18地域あり、その余剰額合計は1,958億元で、黒字額の最も大きい広東省(519億元)と赤字額の最も大

57 Zheng Bingwen, "China Pension Report 2012," Economy & Management Publishing House, 2012.

58 第二次産業・第三次産業の就業者に対する都市就業者年金加入者の比率。

59 都市就業者の収入額(前年)に対する一人当たり年金給付額の割合。

60 中華人民共和国西部新疆ウイグル自治区で開墾と辺境防衛を行う準軍事的政府組織。

61 Zheng Bingwen, "China Pension Report 2012," Economy & Management Publishing House, 2012.

きい黒竜江省（-183億元）との差は702億元にも上った。結果的に、黒字の地域は黒字分がストックとして積み上がるが、赤字の地域は政府補填に頼る状況にある。2011年に政府は2,272億元の過去高額となる補填を行っている。

以上のような地域間の格差が発生している背景には、地域ごとの人口構造（高齢化率等）の違いや経済発展の度合いが考えられる。年金資産や収支を地域ごとに管理するという現行制度の根幹を見直さない限り、更なる地域間の格差の拡大が予測され、格差是正は益々困難なものになる。

全国レベルで収支状況を見た場合、1,191億元の黒字となっており、政府による補填は必要ないということになる。つまり、中央政府による全国的な運営管理⁶²を実施することで地域間格差を是正し、同時に年金財政の安定を図ることができるのである。

しかし、このような全国レベルでの管理には、企業や国民からの反発が考えられる。なぜなら、社会保険管理機構の年金資産の大部分を預かってきた各地域の銀行は、預金源の一つを失いかねない。また収支が黒字である地域や保険料の負担が比較的軽い地域に対して、格差是正のために他の赤字地域の実質的な負担を強いる可能性も出てくるからである。

（5）制度改革による財源不足解消へ

2012年以降、年金財源について、政府負担の増加を懸念する声が上がっている。いわゆる「空口座」問題⁶³である。2011年末時点において本来2兆4,900億元あるべき個人の積立部分が、実際には2,700億元程度しか存在⁶⁴せず、最終的には政府による税金の投入という形で補填することになると考えられる。また、国民皆年金を目指す政府にとって、制度間格差の解消は大きな課題でも

62 中国政府は2008年に制定された社会保険法や第12次五ヵ年計画(2011年～2015年)の中で、2015年を目標に年金資産や収支の管理を全国統合するとの目標を打ち出している。

63 過去に個人の積立部分が企業・政府が拠出する部分の不足額への充当に流用されたため、積立口座に不足が生じていることを指す。

64 Zheng Bingwen, "China Pension Report 2012" Economy & Management Publishing House, 2012

あり、特に政府拠出型中心の都市住民年金や新型農村年金の給付額の引き上げには政府負担の増加は必至である。

現行制度の場合、2012年から2050年の財政負担額は、累積で目下のGDPの75%程度になると推測している⁶⁵。つまり、国家財政に大きな負担が強られる可能性は高く、将来の制度の持続可能性を図るためには、都市住民年金や新型農村年金に対する財源を政府拠出型から個人拠出型中心へ移行していくことが必要なのである。

第3章 日本と世界の年金制度—公的年金制度の維持可能性—

(1) 負担と給付のバランスを求めて

少子高齢化が進行するに連れて、負担と給付のバランスが維持できなくなる。これは、現役世代の年金保険料が高齢者世代の年金給付額を支えるという賦課方式によるためである。

急速な少子高齢化が進むわが国においても、依然としてこの賦課方式が採用されており、年金制度の持続可能性を大きく阻害する要因となっている。賦課方式は労働力人口と高齢者人口のバランスによって、負担と給付が行われている。つまり、人口構造の変化が直接、制度の維持に関わってくる仕組みとなっている。わが国ように急速な少子高齢化が進む社会においては、このシステムでは限界がある。

そこで、これまでの賦課方式から税方式への切り替えが必要ではないかという意見が出ている。負担と給付のバランスを図るには、安定的な財源の確保が必要となるからである。

特に、公的年金における基礎年金（一階部分）に当たる財源には、現在、民間企業等で働く被雇用者と自営業者からの保険料と国庫負担（税金）、そして年金積立金などの運用収入の3つが充てられている。そのうち保険料における国庫負担の割合は、平成21年度から2分の1にまで引き上げられている⁶⁶。

65 馬駿「化解国家資産負債中長期リスク」『財経』（2012年第15期 2012年6月）

66 平成16年度年金制度改正法による。

しかし、少子高齢化がこのまま進めば、保険料収入の減少と国庫負担の増加によって年金財政の破綻は免れない。この事態を回避するための施策の一つとして、賦課方式から税方式への移行が考えられる。

税方式の利点として、第一に、自営業者等から国民年金保険料を徴収する必要がなくなるため、自営業者などの約5割が保険料を払っていない空洞化問題を解決することができる。第二に、厚生年金の保険料は、雇用者と被雇用者が半分ずつ負担している。そして、この一部が基礎年金の財源に回れているが、この分の保険料が不要になるため保険料の引き下げが可能となる。第三に、現行制度ではサラリーマン世帯の専業主婦など国民年金の第3号被保険者は、国民年金保険料を払わなくても老後に年金を受け取れるため、働く女性からの不公平感を生んでいるが、この不公平感も解消される。そしてパートの主婦などが、第3号被保険者の加入条件である年収130万円未満になるように働き方を加減する必要もなくなる。第四に、保険料未払いによる、いわゆる無年金問題も解決できる。

税方式への転換は、年金制度における空洞化と財政問題の両方を解決できる。その点において、税方式は将来の年金制度の安定的な財源確保と制度の持続可能性の維持に大きな効果を持つ。

(2) 諸外国の年金制度改革

これまで、年金制度の安定的な財源確保と制度の持続可能性を高めるために、各国の年金制度を見てきた。どの国においても、少子高齢化による財政問題や負担と給付のアンバランスを改善する改革を行っている。

各国もわが国と同様の問題を抱えており、問題解決のための改革の内容は、国によって様々である。しかし、その改革には注目すべき点も多く存在する。

アメリカの社会保障制度は、わが国と同様、社会保険を柱として公的扶助がそれを補完するという基本的構造でありながら、その性格はわが国と大きく異なり、先進諸国の中でも異質であるといわれる。年金分野では、国民のほぼすべてをカバーする老齢遺族・障害年金（Old Age, Survivors and Disability

Insurance: OASDI、以下公的年金)が存在するが、民間保険の役割が大きい
ため、公的保険の役割は、民間保険に加入できない人々を対象とした公的扶助
の必要性が高い。しかし、わが国の生活保護制度のような困窮の理由や申請者
の属性に関係なく所得保障などを包括的に行う公的扶助制度は存在せず、代わ
りに対象者のカテゴリー別、扶助のタイプ別の制度が並立している。

これと対照的に、すべての国民を総合的な社会保険制度によって、将来の所
得保障を行っている国がある。

イギリスにおける年金制度は、年金、雇用などの給付も含めた社会保険制
度（国民保険（National Insurance））に一元化されており、その中において年
金制度は、全国民を対象として、年金を中心に失業や業務上災害等に係る給付
を総合的かつ一元的に行う制度となっている。年金制度の基本的な構造は、わ
が国と同様、二階建ての制度であり、一階部分は全国民を対象とする基礎年金
（Basic State Pension）、二階部分は被用者のみを対象とする国家第二年金（State
Second Pension）となっている。

イギリスの公的年金制度は、給付水準が相対的に低くすることで公的年金の
役割を縮小する方向を推し進めてきたことが特徴が、一方で男女間の公平性の
確保や低所得者の老後の生活への不安、高齢化社会での制度の持続性が課題と
なっている。

老齢時の所得保障としての年金制度にいくつかの年金の種類（公的年金と私
的年金）を基礎に、それぞれの年金の種類役割を明確に位置付けることで、
将来の年金制度の維持を図ろうとしている国がある。

ドイツにおいて、老齢時の所得保障の考え方として「三本柱理論」と呼ばれ
るものがある。第一の柱は公的年金制度、第二の柱は企業年金、そして第三の
柱は個人年金である。この三つの柱を基礎に老後の所得保障を行っているが、
実際には公的年金制度の比重が非常に大きいものとなっている。また、近年で
は少子高齢化等の影響のため、公的年金の比重を縮小しながら、縮小された部
分については企業年金や個人年金による補完という自助努力を勧める政策が展
開されており、公的年金と私的年金とのバランスを見直す改革が行われている。

また、わが国の公的年金制度と大きく異なる点として、職域別の年金制度が挙げられる。通常、「公的年金保険制度」といった場合には、「一般年金保険」（被用者全般を対象）と「鉱業従事者年金保険」（鉱業従事者を対象）の二つの制度を指す。また、公的年金保険の保険者は国ではなく、自治を有する公法人（ドイツ年金保険組合）⁶⁷であることも特徴である。

一方、同じヨーロッパの国でも、「高福祉国家」として、社会保障制度が充実した国として常に挙げられるのが、スウェーデンである。わが国の年金制度をはじめとする社会保障制度改革に大きな影響を持ち、「モデル国家」としての役割は大きい。

スウェーデンの社会保障給付費は、2007年にGDP比27.3%に達しており、わが国の18.7%と比較して10%ポイント近い差がある。年金支出（スウェーデン9.2%、日本8.8%）と医療費支出（同7.6%、6.4%）に関してほとんど差はないが、その他の社会保障給付費において、スウェーデンは10.5%、わが国は3.5%と3倍もの差がある。

当初、スウェーデンの年金制度は、確定給付年金である基礎年金と所得比例する付加年金の二階建てであった。現役世代が支払った年金保険料が、そのまま年金受給者に支払われる賦課方式が採用されていた。しかし、高齢者の比率が増大する一方で、経済成長率の鈍化による保険料収入の減少と給付の増大により、年金制度の持続可能性に陰りが見え始めていた。

この事態に対して、スウェーデンでは政府と国民が危機意識を共有し、大胆な年金改革を実行した。1999年から施行された新しい年金制度では、基礎年金を廃止し、所得比例年金への一元化が実施された。確定給付年金である基礎年金を廃止することで、経済状況の変化による国庫負担増のリスクを大幅に軽減したのである。但し、所得水準が低い、あるいは所得がなかったために十分な積み立てができなかった者には、最低保障年金が創設され、この部分については国庫負担で賄われるようにした。この年金改革により、国が支える社会保障制度から個人が支える社会保障制度へと転換したのである。この大胆な改革

⁶⁷ 連邦保険監督庁の監督下に置かれている。

が、将来の年金制度の持続可能性を高めることに繋がったと考えられる。

人口構造の変化や経済状況の悪化による保険料収入の伸び悩みの中で、制度自体の持続可能性を重要視し、将来を見据えた改革という点では、わが国の年金制度改革の重要なモデルケースになり得るといえる。

上述した国々の公的年金制度は、わが国と制度構造やコンセプトの面で異なるものであった。しかし、韓国はわが国とよく似た制度を導入しており、近年の国民年金法の改正により、制度が未成熟であるにもかかわらず、当初、「高福祉・低負担」のシステムとなっていた。

韓国の公的年金制度の特色としては、次の4点が指摘される。まず第1に、「国民年金制度」は、公務員、軍人などの特殊職域年金の対象者を除いて、ほとんど全ての職種の勤労者を一つの体系の中に含んでいる。第2に、国民年金は一階建てで構成されており、その中に「均等部分」と「所得比例部分」の二つの異なる要素を入れている。わが国よりも「均等部分」の割合を高く設定しており、そのため所得再分配効果が大きいとされる。第3に、公的年金制度がまだ未成熟であるため、高齢年金受給者の割合は29%に過ぎない⁶⁸（2010年現在）。そのため、高齢者の相対的貧困率は45%（2005年中頃）、OECD 30ヶ国のうち高齢者の貧困率が最も高い国となっていた。第4に、2010年の韓国の高齢化率は11.1%であり、わが国の22.7%（2010年）と比較して低い水準にある。しかし、今後、韓国の高齢化率は2020年15.7%（日本28.4%）、2030年23.3%（日本30.3%）、2050年32.8%（日本35.6%）と、急速に高まることが予測されている⁶⁹。

現在は、わが国ほど高齢化は進んでいないが、将来は日本と肩を並べるまでの急速な高齢化社会となる。また、2008年から低所得者や無年金者にも年金が支給される「基礎老齢年金」の導入によって、高齢者の公的年金の受給率が大幅に上昇したため財源確保が不安定となり、制度の持続可能性にも危機を迎えることとなった。

68 支給開始年齢以上の高齢者（60歳以上）に占める割合。

69 統計庁 2010a 『2010 高齢者統計』。

そこで、所得代替率 60%を維持する「高福祉・低負担」の設計となっていた制度を 2008 年から順次所得代替率の引き下げを行い 2028 年には 40%まで引き下げることで、財政を安定させることとしている。

韓国の公的年金制度の大きな問題点は、9%程度の保険料率で高い所得を保障しようとした「高福祉・低負担」にある。まだ制度が未成熟であり、老齢年金受給者の割合も低いうちは、財政への不安も感じないであろうが、確実に高齢化は訪れるのである。所得代替率の引き下げだけでは、公的年金制度の維持可能性は高められない。

今まで、欧米の先進国や福祉大国、そしてわが国と類似した制度を持つ国々を見てきたが、ここで、資本主義経済とは別の社会システムで、近年、市場経済の導入により経済発展を続けている中国の年金制度を考察していく。

現在の中国の年金制度は、公的年金、企業年金、貯蓄・商業年金（日本における個人年金にあたる）という 3つの制度によって構成されている。特に、公的年金制度には、都市就業者年金や都市住民年金、新型農村年金制度、そして公務員年金制度がある。

公的年金の大部分は、二層に分かれており、保険料は企業・政府が資金を負担する一階部分と個人が負担する二階部分となっている。都市就業者年金においては、一階部分を雇用者が就業者の賃金総額の 20%（賦課方式）を負担し、二階部分を就業者が賃金の 8%（積立方式）を負担する仕組みとなっている。

都市住民年金と新型農村年金に関しては、中央政府・地方政府が拠出する一階部分と個人で積み立てる二階部分⁷⁰に分かれる。公務員年金は基本的には個人による負担はなく、政府の負担によって運営されている。

他の先進国と比べて人口が多く、貧富の格差が激しいとされる中国では、年金制度においても制度間の格差、地域間の格差が生じている。公的年金加入者は、国の国民皆年金政策により急激な加入者数の増加を示している。しかし、一方で負担と給付において、都市就業者年金や都市住民年金、新型農村年金は

⁷⁰ 積立方式で都市住民年金は 100～1,000 元、新型農村年金は 100 元～500 元で 100 元ごとに積立額を選べる。

企業・政府と個人の負担であるのに対し、公務員年金は全額税負担であり、給付額においても他の公的年金の3～4倍近い年金額が支給されている。また、中国の場合、保険料は地方の各省が管理・運営しており、急速な高齢化による人口構造の変化や経済的発展の度合いによって、保険料収入にも格差が生じている。その差は最大で702億元（2011年）であり、政府の赤字地域への補填額も2011年では2,272億元と過去最大となっている。

これまで見てきた欧米先進国の制度と比較してみると、制度間の格差や地域間の格差といった、先進国ではおよそ考えられない格差が、公的年金の制度問題として存在している。わが国を含む先進国と一概に比較できないが、高齢化による財源問題については、先進国同様、制度改革を必要としているといえる。

（3）財源確保と制度維持のための改革—世界の年金制度改革から—

年金制度における問題点は、各国ともに共通なものがある。人口構造の変化による負担と給付のバランスの崩壊、それによる財源不足によって、将来の制度の持続可能性が困難になるという点である。

この問題を解決するために、各国とも様々な年金改革を行っている。欧米諸国においては、最低限の所得保障を維持しつつ、就労者層における「公平性」や「負担可能性」を図ることでバランスを取る国や給付水準の引き下げや支給開始年齢の引き上げによって、公的年金の役割を縮小しつつ、個人年金や企業年金などの私的年金の役割を促進し、公的保障と自助努力の両立を求める国などがある。

しかし、一方では将来の所得保障をはじめとする社会保障全般を市場に任せ、いわゆる個人の自助努力によって、老後の所得保障を確保させようとする国もある。この場合、政府はこの市場からの保障を得ることができない人々に対して税からの保障を行う。また、そのための財源を社会保険加入者からの税、つまり社会保障税（payroll tax）によって賄っている。

社会保障制度の先進国では、制度の持続可能性を重要視し、年金制度への信頼性を保つことによって、将来の年金制度へと繋げる施策を取っている国もあ

る。その施策とは、年金保険料率を固定することで、現役世代の負担増大を抑制し制度への不透明感を払拭したものである。これによって、国民へのコンセンサスを得ることに成功している。

また、支払った分だけ年金の支給を受けられるシステムとなっており、将来、経済状況の変化によって、財源が減少する可能性があるが、その場合でも支給額の減額が自動的に行われる仕組みとなっているため、国庫負担による国家財政の悪化を回避することが可能となっている。

以上のような国々における年金制度とわが国の年金制度を単純に比較することはできない。また、各国の改革をそのままわが国の制度に当てはめることは難しい。例えば、現在の賦課方式を税方式に移行するには、「二重の負担」の問題が起る。社会保険方式での財政負担は年間に約5兆5000億円に上っており、ここで税方式に移行した場合、さらに年間約10兆9000億円の税財源が必要となる。

給付水準の引き下げと支給開始年齢の引き上げは既に実施されており、これ以上の抑制は逆に国民の制度への不信感を煽ることになり、益々年金制度の空洞化が進むことになり兼ねない。さらに、制度への不信感から保険料率の引き上げに関しても、国民のコンセンサスを得ることは難しくなる。

急速な少子高齢化による人口構造の変化による負担と給付のバランスの崩壊、それに伴う財源確保に向けた改革には、安定的な持続可能性を視野に入れた、新たな制度の構築を必要とするのである。

むすび

これまでに見てきた各国の公的年金制度について、ほとんどの先進国で抱えている問題は、少子高齢化に伴い、制度を将来にわたって維持するためにはどうすればよいのか、また安定した財源をどうやって確保していけばよいのか、という点である。そのために、各国では様々な制度改革の実施し、将来の年金制度の維持可能性を高めようとしている。

わが国においては、新たな社会保障費の財源として消費税を増税し、安定した財源を維持しようとしている。しかし、今後、益々進行する少子高齢化時代において、国民の負担が増加する一方で、進展する少子高齢化に対応できる安定的な財源確保のための明確な施策は示されていない。基礎年金においては、賦課方式から税方式への移行が安定財源確保に最善の施策ではないかとの見解もある。

年金の財源を消費税で賄う場合、国民全体で負担をしていこうとする反面、税の逆進性によって、低所得者にとっては大きな負担となり、生活が困難になる国民が生まれる可能性がある。そうなれば、老後の生活保障としての年金が逆に国民にとって負担でしかないものになってしまうのは、何のための保障制度なのかという不満や不信感が生まれる要因となる。

年金制度における問題は、他国の制度改革をわが国にそのまま当てはめることで解決することは困難である。その国に合った条件のもとで、改革を行う必要がある。わが国の場合、他国と比較して、少子高齢化が急速に進んでおり、それに制度が追いついていない状況にある。負担の増加は避けられない。重要なのは、その負担の在り方である。

国民全体が不公平な負担をすることがなく、制度の持続可能性に不信感を持たないような制度づくりが必要である。そのためには、改革を成功させている国々の制度をよく理解し、わが国に合ったものに変革し制度の中に採り込むことで、今後、さらに進展する少子高齢化社会に対応できる制度を構築することが重要である。

【参考文献】

- ・高山憲之『年金の教室』, PHP 新書, 2000.
- ・木村陽子『自分を守るための年金知識』, ちくま新書, 2003.
- ・YOMIURI ON-LINE 「基礎年金の財源」『変わる年金』
<http://www.yomiuri.co.jp/atmoney/special/34/nenkin32.htm>
- ・YOMIURI ON-LINE 「空洞化対策」『変わる年金』
<http://www.yomiuri.co.jp/atmoney/special/34/nenkin27.htm>
- ・阿部彩「EITC (Earned Income Tax Credit) の就労と貧困削減に対する効果: 文献サーベイから」
『海外社会保障研究』 Vol.140. pp.79-85 2002
- ・阿部彩「アメリカの福祉政策の成果と批判」『海外社会保障研究』 第147号, pp.68-76 2004
- ・阿部彩・後藤玲子. 2001. 「アメリカ合衆国」『世界の社会福祉年鑑2001年』旬報社
- ・阿部彩・後藤玲子. 2002. 「アメリカ合衆国」『世界の社会福祉年鑑2002年』旬報社
- ・阿部彩・後藤玲子. 2003. 「アメリカ合衆国」『世界の社会福祉年鑑2003年』旬報社
- ・尾澤恵 2003 「米国における96年福祉改革とその後」『レファレンス』 第635号
- ・片桐正俊「米国の医療福祉をめぐる政府間財政関係」『季刊社会保障研究』 第31巻第3号,
pp.218-230 1995
- ・片桐正俊「アメリカの財政改革と社会保障・メディケア両信託基金」林・加藤・金澤・持田(編)
『グローバル化と福祉国家財政の再編』東京大学出版会, pp.77-105 2004
- ・渋谷博史・渡瀬義男・樋口均編『アメリカの福祉国家システム』東京大学出版会 2003
- ・財務省財務総合政策研究所「ファイナンシャル・レビュー」September-2006
- ・中川秀空「レファレンス」社会労働調査室 2010. 2
- ・藤井威「福祉国家実現へ向けての戦略～高福祉高負担がもたらす明るい未来～」ミネルヴァ書房
2011
- ・高岡望「日本はスウェーデンになるべきか」PHP 新書 2011
- ・北岡孝義「スウェーデンはなぜ強いのか」PHP 新書 2010
- ・先進諸国の社会保障 ⑤スウェーデン(東京大学出版会) OECD (2007)
- ・厚生労働省 年金部局 2013
<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/nenkin/shogaikoku-sweden.html>

- ・ 高きやか「年金制度と国家の役割」東京大学出版会 2006
- ・ 田中総一郎「ワークフェアと所得保障」埋橋孝文編『ワークフェア 排除から包摂へ?』2007
- ・ 平部康子「イギリスの年金改革」河野正輝他編『社会保険改革の法理と将来像』法律文化 2010
- ・ 平部康子「イギリスにおける社会保障給付と財源の統合化」海外社会保障研究 Summer 2012 No.179
- ・ 丸谷浩介「イギリスの公約・私的年金制度改革」海外社会保障研究No.169 p15-28 2009
- ・ 先進諸国の社会保障 ①イギリス (東京大学出版会) 1999
- ・ 英国政府発表資料
- ・ 厚生労働省 年金部局 2013
<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/nenkin/nenkin/pdf/shogaikoku-england.pdf>
- ・ Social Security Programs Throughout the World: Europe 2012
- ・ 株本千鶴「諸外国の社会保障の現状と動向：大韓民国」健康保険組合連合会編『社会保障年鑑 2009 年版』東洋経済新報社 2009
- ・ 株本千鶴「韓国：国家福祉の代替から補完へ」末廣昭編『東アジア福祉システムの展望—7 ヲ国・地域の企業福祉と社会保障制度—』ミネルヴァ書房 2010
- ・ 藤森克彦「韓国の年金制度」みずほ情報総研(株)年金と経済 vol.31 No.1』2012
- ・ 金明中「韓国における年金制度と最近の動向」ニッセイ基礎研究所 2010
- ・ 朝日新聞年金財政グローブ: <https://www.google.co.jp/>
- ・ 松本勝明「ドイツにおける社会保障財源の見直し」海外社会保障研究 Summer No.179 2012
- ・ 松本勝明「ドイツ社会保障論Ⅱ」信山社出版 2004
- ・ 渡邊絹子「ドイツの年金制度」年金と経済 Vol.31 No.1 2012
- ・ 吉川洋「財政と社会保障」内閣府 選択する未来委員会提出資料 2014
- ・ 小瀬徹・塩野谷祐一「先進諸国の社会保障 ④ドイツ」東京大学出版会 1999
- ・ 足立正樹「各国の社会保障〔第3版〕」法律文化社 2003
- ・ 先進諸国の社会保障 ④ドイツ (東京大学出版会) 1999
- ・ 片山ゆき「中国 13 億人の老後は誰がささえるのか—岐路に立つ中国の公的年金制度—」『基礎研レポート』ニッセイ基礎研究所、2013 年 6 月
- ・ 関志雄「高齢化に備えるための年金改革」『季刊中国資本市場研究 2012 年秋号』(公益財団法人野

- 村財団、2012年)
- ・ 神宮健「中国の企業年金制の現状と今後の課題」『季刊中国資本市場研究 2008年春号』（公益財団法人野村財団、2008年）
 - ・ 中井邦尚「年金制度の明と暗」『AREA REPORTS』ジェトロセンサー 2012年11月号
 - ・ 矢作大裕「中国の年金制度・資産の現状と課題」『金融資本市場』 2013年10月
 - ・ GPO Access (2005)
 - ・ Social Security Administration, Trust Fund Data, "Trust Fund FAQs."
<http://www.ssa.gov/OACT/ProgData/fundFAQ.html>
 - ・ Social Security Administration, Trust Fund Data, "Financial Data for a Selected Time Period."
<http://www.socialsecurity.gov/OACT/ProgData/allOps.html>
 - ・ Social Security Administration, Retirement Planner, "Maximum taxable earnings."
<http://www.ssa.gov/retire2/topwages.htm>
 - ・ Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2012
 - ・ Mutual Information System on Social Protection in the Member States of the European Union
 - ・ 統計庁 2010a 「2010 高齢者統計」
 - ・ 韓国経済.com: <http://japanese.joins.com/article/934/183934.html?servcode=100§code=110>
 - ・ Social Security Programs Throughout the World: Europe 2012
 - ・ Mutual Information System on Social Protection in the Member States of the European Union
 - ・ 王延中主編「中国社会保障収入再分配状況調査」社会科学文献出版社 2013年3月
 - ・ 嘉実基金管理有限公司・中国社会科学院世界社保研究中心、「中国基本養老保険個人賬戸基金研究報告」中国鉄道出版社 2012年4月
 - ・ 孫祁祥、鄭偉等著「中国養老年金市場－發展現状、國際經驗與未來戰略」（經濟科学出版社 2013年3月）
 - ・ 李珍著、「基本養老保險制度分析與評估」（人民出版社、2013年6月）
 - ・ Zheng Bingwen, "China Pension Report 2012" Economy & Management Publishing House 2012