

コンサルティングプロジェクト レポート

中国の年金改革—日本の 経験を参照しながら*

一橋大学

国際・公共政策大学院 公共経済プログラム

趙悦彤 PM18E008

2019年12月

*本稿は、一橋大学国際・公共政策大学院公共経済プログラムにおけるコンサルティング・プロジェクトの最終報告書として、受入機関である上海财经大学公共管理院に提出したものです。本稿の内容は、すべて筆者の個人的見解であり、受入機関の見解を示すものではありません。

要約

第二次世界大戦後、欧米諸国は社会保障制度を順次に確立してきた。社会保障制度は市場経済制度の欠如を是正しながら、社会問題を緩和するために実施される重要な手段の一つである。ほかの先進国より、日本の社会保障制度の確立が遅れているが、1950年代以来急速な経済発展に伴い、日本は福祉社会を目指し、完備される社会保障制度を構築し続けている。社会保障制度の重要な部分としての公的年金(国民年金ともいう)制度もその時発足して、1961年「国民皆年金」制度が実現された。1980年代に入って、日本には少子高齢化問題、経済の不景気、財政運営状況の悪化など問題とともに、社会経済構造も変わりつつある。時代の変化に対応するために、日本の公的年金制度もそれなりの改革が行われ、豊富な経験が積んできた。高齢化に伴って、世界の国々には公的年金制度の財政破綻などの問題に直面し、年金制度改革を迫られてきた。この中、計画経済から市場経済への経済体制の移行過程にある中国は深刻な高齢化問題を抱え、1990年代後半に抜本改革も実施された。しかし、改革は順調に進まず、今は年金財政危機、地域間格差、加入率が低いなどの問題を抱えている。日本の社会保障制度の歴史への研究は今後中国の年金制度改革に参考になれる経験と述べた。

謝辞

本稿は一橋大学国際・公共政策大学院公共経済専攻の講義「コンサルティング・プロジェクト」の一環として作成した論文である。執筆にあたっては、コンサルティング・プロジェクトの受け入れ先である上海财经大学の楊翠迎教授から多大な協力と有益な助言を頂いた。また、担当教員である山重慎二教授にも多くのご助言を頂いた。ここに記して感謝を申し上げます。

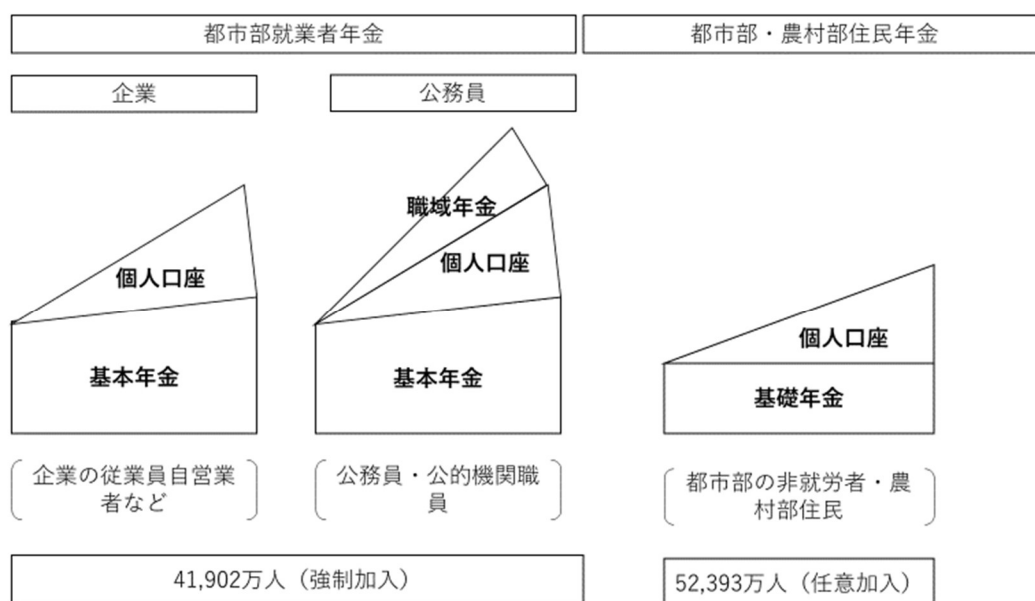
目次

1. 中国現行の公的年金概要.....	3
1.1 都市部就業者年金.....	3
1.2 都市部・農村部住民年金.....	4
2. 中国の公的年金制度の沿革と課題.....	4
2.1 中国の公的年金の沿革.....	4
2.2 中国の公的年金制度改革の課題.....	5
3. 日本の公的年金制度.....	7
3.1 国民年金と厚生年金.....	7
3.2 公的年金の特徴.....	9
4. 日本の公的年金制度改革.....	10
4.1 厚生年金の創成.....	12
4.2 戦後の再建：厚生年金を中心として.....	12
4.3 国民年金の創成.....	13
4.4 高度経済成長したでの年金給付改善.....	15
4.5 高齢化への対応.....	16
4.6 1985年基礎年金の導入.....	17
4.7 産業構造の変化や人口構成の変化に対応した年金改革.....	21
5. 日本の年金改革を参照する経験—中国への提案.....	23
5.1 スウェーデン方式（NDC方式）の導入.....	23
5.2 中国におけるスウェーデンの方式の導入.....	25
5.3 支給開始年齢の引き上げ.....	26
終わりに.....	28
参考文献.....	29

1. 中国現行の公的年金概要

中国の公的年金は、本人の戸籍（都市部戸籍／農村部戸籍）や、就業の有無によって、大きく二つ制度に分けられる。都市部就業者年金は、公務員・公的機関・企業の職員を対象とした制度である。都市部・農村部住民年金は、都市部就業者年金を加入しない、16歳以上の非就労者を対象とした制度である。

都市部就業者年金は強制加入であり、都市部・農村部住民年金は任意加入である。



出典：社会保障部発表内容より作成

図 1：中国の公的年金体系

1.1 都市部就業者年金

都市部就業者年金は 1951 年に国営企業の就業者をために創設され、歴史が一番長い年金制度である。社会保障部（約日本の厚生労働省と同じ役割と果す）の白書について、2018 年まで都市部就業者年金を加入者数は 41,902 万人に達し、受給者は 11,798 万人である¹。

保険料率は、所得賃金に比例する仕組みである。原則的に、企業主が賃金総額の 16%²、従業員本人は賃金の 8%を納める。企業拠出分は社会年金プールに入れ、社会年金基金の原資として管理される。従業員拠出分は専用個人口座で積み立てられる。当初、都市部就業者年金は賦課方式（社会プールの部分）と積立方式（個人口座の部分）を組み合わせで運営するはずだったが、実際には個人口座の積立金が社会年金プールに流用され、実質的な賦課方式に

¹ 2018 年度人力資源と社会保障部事業発展統計公報

http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/201906/t20190611_320429.html

² 2019 前は 20%、社会保障部 35 号「社会保険費率の軽減に対する総合改正案」により

なった。

都市部就業年金の給付は基礎年金、個人口座二つ部分に分けられる。基礎年金は当地の前年度の平均賃金をベースに、現役時代の本人の平均賃金と加入期間を加味して決定される。個人口座は、年金専用の個人口座の残高を定年退職年齢に基づいて定められた年金現価率によって分割して支給される。給付は終身で、15年以上の保険料納付が必要となる。2019年、全国の年金の平均代替率は49.99%、5年前の49.23%と横ばいだった。³支給開始年齢について、男性の場合は60歳であり、女性の場合は50歳また55歳である。

公務員年金制度は1959年公務員と公的機関職員ために創設され、すべての支給は中央財政及び地方財政が負担する。そして、公務員が保険料を納めないが、年金の平均代替率は80%に達した。2015、一元化改正が行われ、公務員年金は都市部就業者年金に統合された。

1.2 都市部・農村部住民年金

新型農村社会年金と都市部住民年金はそれぞれ2009年、2011年に農村部住民と都市部非就労者ために創設された制度である。2014年、その二つ制度が統合され、都市・農村住民年金制度になった。社会保障部の白書より、2018年まで、都市部住民年金の加入者数は52,392万人に達し、受給者は15,898万人である。⁴

都市・農村部住民年金は拠出型保険であり、保険料は賃金に関係なく、複数設定された保険料から、自身の経済状況に応じた保険料を選択して支払う仕組みとなる。支払った保険料は、地方政府からの補助金とともに、全額が専用の個人口座に積み立てられる。

都市・農村部住民年金の給付は基礎年金と個人口座二つ部分に分けられる。納付期間は15年である。制度を導入された当初、他の補助金を受けない場合には、すでに60歳となると、高齢者が納付なしでも基礎年金部分を受給できる。国庫は、このうち、中部・西部地域について満額補填、東部地域については半額の35元を補填している。なお、個人口座の年金については、支給開始年齢が男女とも60歳である。

2. 中国の公的年金制度の沿革と課題

2.1 中国の公的年金の沿革

1951年2月26日、中国国務院は「中華人民共和国労働保険条例」を公表し、中国の労働保険制度が正式に設立された。主な対象者は、公務員及び100人の従業員を超える国営企業（鉄道、通信、海運、鉱業など業界）である。ただし、農家が含まれない。保険料率は賃金の

³ 中国社会科学院の「中国年金精算報告書2019-2050」より

⁴ 2018年度人力資源と社会保障部事業発展統計公報

http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/201906/t20190611_320429.html

3%であり、事業主が全額負担することとなった。その中で、3割の保険料は国財政に納め、残る7割は各業界の組合が運営する。年金の給付水準は働く年数及び収入に比例する仕組みである。5年以上、10年未満の加入者に対して、年金の代替率は本人の賃金の5割である。

1968年に文化大革命が始まり、各業界には、革命や権力を奪うために新しい組合を成立し、文化大革命前の労働組織や制度を破壊した。国営企業内、社会保険を管理する組合が一切活動をやめながら、社会保険業務を担当する部門も撤廃された。その結果、歴史記録が失い、手続きや制度は混乱状態に陥った。(張・周 2015)1969年中国の財政部が「国営企業の財務仕事に関する改革草案」を通過し、国営企業から労働保険積立金を国財政に納めることを停止し、労働保険の負担は企業主へ移行し、都市部就業者保険は公的制度とした再分配機能が失われた。その結果、産業構造の変化や従業員の年齢構成により、各業界間や各企業間の年金給付の格差など様々な問題が生じた。

1978年5月24日、全国人民代表大会常務委員会第二次会議で「国務院には定年者・退職者に対する試行政策」を公表し、公的年金制度を再建された。男性は60歳、女性は50歳になり、働く期間は10年を満たす高齢者は年金を受給できることとなった。また、年金の代替率が大幅に改善され、働く期間により、年金の代替率は60%から90%まで引き上げられた。1986年4月21日、全国人民代表大会は「第七回目国民経済と社会発展に関する五年計画」を通過し、多様な方式で社会保障基金を調達しながら、社会保険制度の改革が行われる必要があると指摘された。企業より政府が公的年金制度の主体であることを明らかにした。これより、中国の社会保険制度は公的社会保険制度に移行し始めた。(鄭 2002)

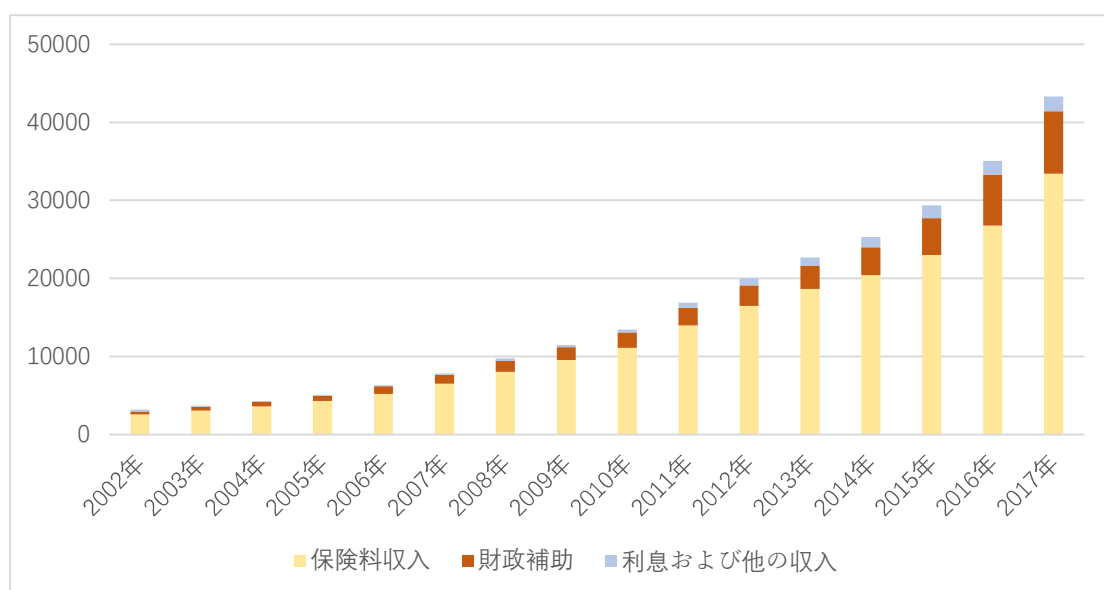
1991年、中国の国務院は「企業従業員年金制度の改革に関する決定」を公表し、三階建ての年金制度を段階的に作ることを提案した。年金保険料は政府、企業および個人が負担することも明確化に提出された。1995年、国務院は「企業従業員年金制度改革の深化に関する通知」を公表し、公的年金制度は賦課方式の社会プールと積み立て方式の個人口座を組み合わせ方式が決定された。1997年から、都市部就業者年金を全国に推進することと共に、二重の負担が発生したことにより、「賦課方式」から「積立方式」に移行するコストを補うために、個人口座に定めるべきである積立金が流用されたこととなった。その結果、「空き口座」という問題が発生した。

2.2 中国の公的年金制度改革の課題

(1) 都市部就業者年金財政の持続性

65歳以上の高齢者が急速に増加しながら、出生率は下がりつつある。中国は高齢化の進展を背景して、年金受給者の増加と共に、社会保障給付費は大きく増加した。一方、社会

保険料収入は給付の伸びほどは増加しない。その結果、給付費と保険料の差が年々拡大しつつあり、将来年金財政状況は悪くなることを見込まれる。都市部就業者年金基金は今まで財政黒字を維持しつつあり、被用者の範囲を拡大することは要因の一つである。一方、中央政府や地方政府は年金基金へ財政補助を年々引き上げ、図 2 とおり財政補助は都市部就業者年金基金の収入に占める割合は年々上がりつつある。2017 年、財政補助の割合は 18.4%である。財政補助金を差し引くと、2015 年から都市部就業者年金基金は財政赤字となり、2017 年その収入と支出の差は 2746 億元になるべきであった。



出典：社会保障部報告書より筆者作成

図 2：都市部就業者年金基金の財源

「中国年金基金精算報告書 2019-2050」から見ると、2019 年全国都市部就業者年金基金の残高は 4.26 万億元であり、これから増加しつつ、2027 はピークの 6.99 万億元になる後は急速に減少し、2030 年までなくなると見込まれる。

(2) 個人口座における空洞化

当初、中国政府は高齢化の進展による年金基金の財政赤字を緩和するために、個人口座の積立金は積立方式で運営することを決めた。個人口座の積立金を市場に投資し、その収益は将来の年金の一部として個人へ支払いはずだったが、二重の負担を十分に予測しなかったため、実際には個人口座の積立金が社会年金プールに流用された。2000 年から空き口座を解決するために、遼寧省で実体化政策を試行したが、年金財政支出の赤字を補填することができない、社会年金への流用を回避できないため、実体化政策が失敗した。また、実体化された積立金の運用利回りは低い、地方政府もその政策を行うインセンティブがないのも失

敗の要因の一つである。中国社会科学院の「中国年金制度精算報告書 2019-2050」により、2019 年個人口座に記録された積立金は 76.5 兆元であり、都市部就業者年金基金の残高の 179.7%を占めた。

(3) 都市部・農村部住民年金の課題

中国政府は、2020 年の年金皆保険を目指している。社会保障部の白書より、2018 年まで、都市部住民年金の加入者数は 52,392 万人に達し、受給者は 15,898 万人になった。しかしながら制度間における受給格差が拡大する傾向を見える。北京を例として、2019 年都市部・農村部住民年金の基礎年金給付額は 800 元（約 1 万 4 千円）であり、都市部就業者年金の平均受給額 4200 元（約 7 万円）である⁵。北京にける都市部就業者の平均受給額は、都市部・農村部住民の 6 倍となっている。地域間格差が考えられると、2018 年吉林省の都市部・農村部住民年金の受給額は 103（約 2 千円）元であり⁶、北京の給付額の 8 分の 1 に及ばない。都市部・農村部住民年金は低い保険料負担、低い給付水準の特徴があり、都市部就業者年金より、都市部・農村部住民年金はまた未熟な制度である。また、戸籍制度で地域を跨る転職の場合、手続きが煩雑や、積み立てた保険料（企業拠出分）が全額継続できないなど、加入を持続するインセンティブを下げる要素もある。自営業者の場合、保険料は企業拠出分と個人負担との合計となるため、保険料負担そのものが重い点や、加入に際しても戸籍の制限などがあるため、多くの若年層の加入機会を逃しているとも考えられる。（2017 片山）

3. 日本の公的年金制度

日本の公的年金制度は発足して以来一連の改革より、現行の年金制度になった。公的年金制度は“国民年金”、“厚生年金”と“共済年金”からなり、年金体制構造は図 3 のとおりである。日本の公的年金制度は二階構造である。

3.1 国民年金と厚生年金

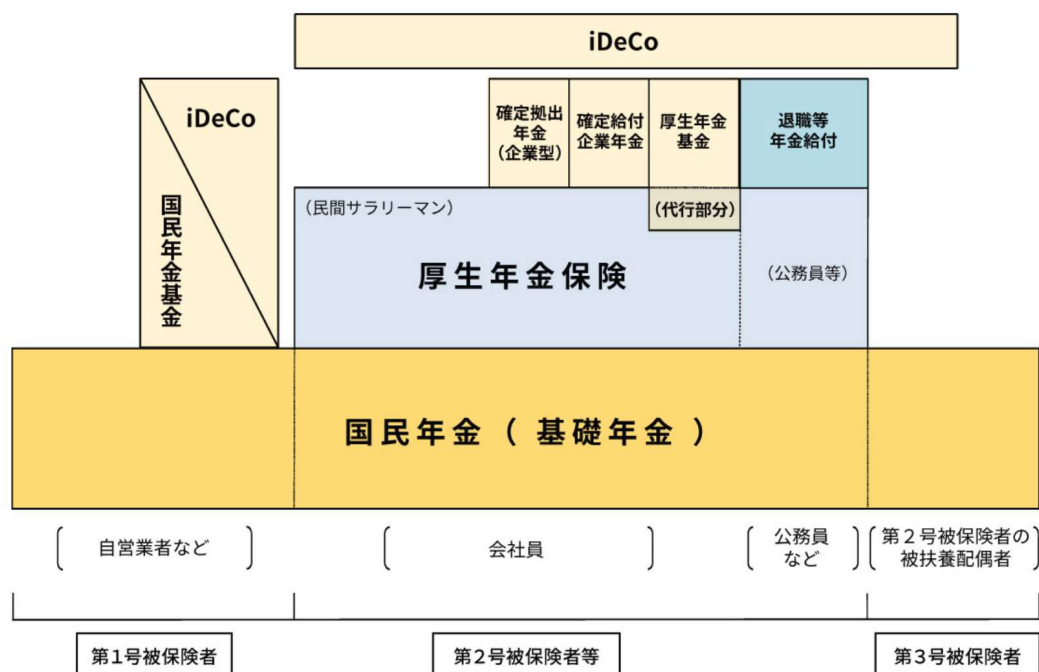
一階は国民年金（基礎年金）である。日本に住んでいる 20 歳から 60 歳未満のすべての人が加入する。国民年金のみに加入する人（第 1 号被保険者）が月々納付する年金保険料は定額（平成 31 年度時点で 16,410 円）ですが、平成 16 年度から保険料が段階的に引き上げられてきたが、平成 29 年度に上限（平成 16 年度価格で 16,900 円）に達し、引き上げが完了した。その上で、平成 31 年 4 月から第 1 号被保険者に対して、産前産後期間の保険料免除

⁵ 「2019 都市部・農村部住民年金給付額の調整にける通知 人社 88 号」 http://www.gov.cn/xinwen/2019-07/03/content_5405744.htm

⁶ 「2018 年吉林省における都市部・農村部住民年金の引き上げ」 http://www.gov.cn/xinwen/2018-10/24/content_5333984.htm

制度が施行されることに伴い、平成 31 年度分より、平成 16 年度価格で、保険料が月額 100 円引き上がった。国民年金（基礎年金）の支給開始年齢は 65 歳で、納付した期間に応じて給付額が決定する。20 歳から 60 歳の 40 年間すべて保険料を納付していれば、月額約 6.5 万（平成 31 年度）の満額を受給することができる。

二階は厚生年金、会社などに勤務している人が加入する年金である。保険料は月ごとの給料に対して定率となっており（平成 30 年度末現在で 18.3%）、実際に納付する額は個人で異なる。また、厚生年金は事業主（勤務先）が保険料の半額を負担しており（労使折半）、実際の納付額は、給与明細などに記載されている保険料の倍額となる。従来 of 支給開始年齢は 60 歳でしたが、段階的に引き上げられ、平成 37 年度（女性は平成 42 年度）には 65 歳になる⁷。



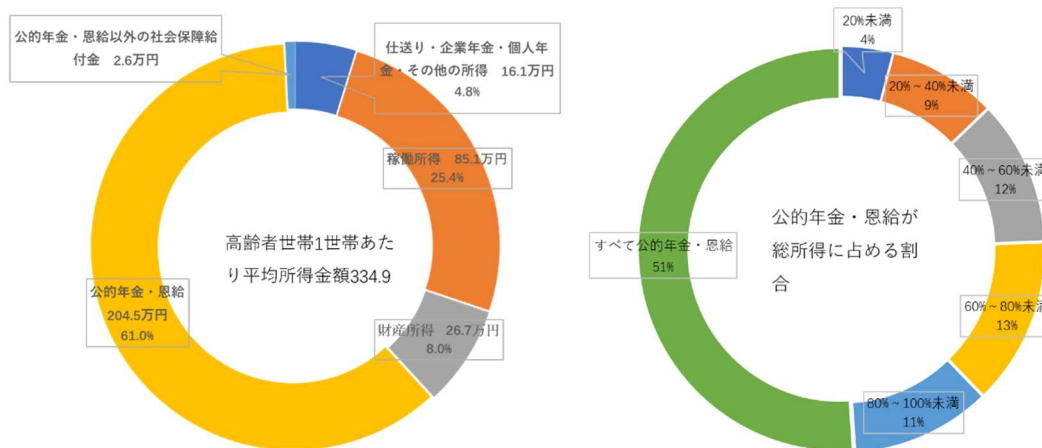
出典：厚生労働省

図 3：日本の年金制度の仕組み

平成 30 年まで、公的年金制度の加入者数は 6,746 万に達した。そのなかで、第一号被保険者は 1,471 万人であり、第 2 号被保険者は 4,428 万人であり、第 3 号被保険者は 47 万人である。2018 年、受給者は 4,067 万になり、1 人当たり老齢基礎年金平均月額は 5.6 万円であり、老齢厚生年金（基礎年金を含む）平均月額は 14.9 万円である。平成 30 年国民生活基

⁷ 厚生労働省：<https://www.mhlw.go.jp/nenkinkenshou/structure/structure03.html#p03>

基礎調査について、高齢者世帯1世代あたり平均所得金額は334.9万円であり、公的年金・恩給の所得(204.5万円)は収入の約6割が占めることになった。5割を超える高齢者世帯が年金収入だけで生活する。

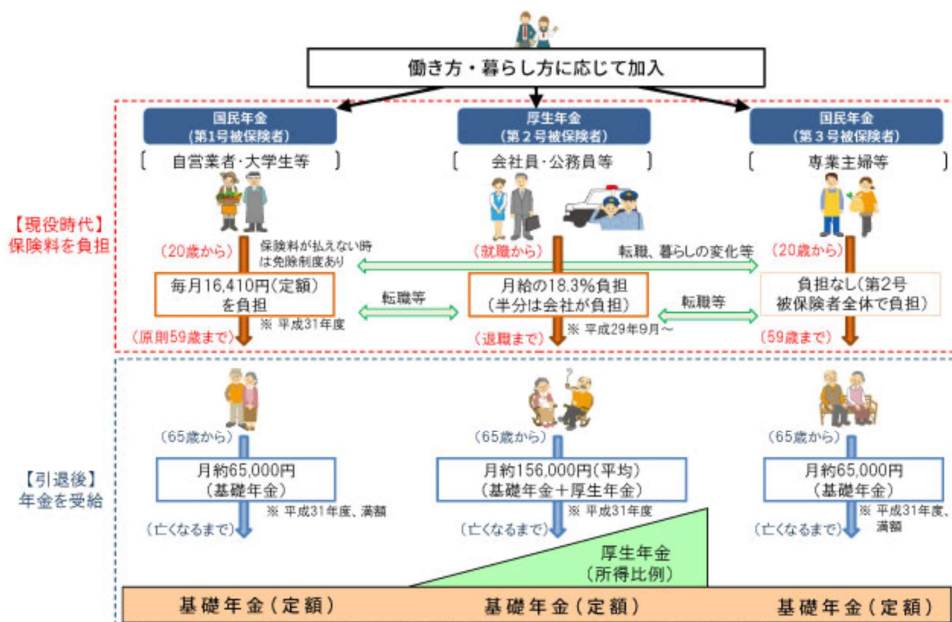


出典：平成30年国民生活基礎調査(厚生労働省)

図4：年金の役割

3.2 公的年金の特徴

日本公的年金制度の加入者は職業や支払い方法より、第1号被保険者、第2号被保険者及び第3号被保険者の三種類に分けられる。



出典：厚生労働省

図5：働き方、暮らし方で変わる年金加入の形

図5のとおり、第1号被保険者は20歳以上60歳未満の自営業者・農業者とその家族、学生、無職の人であり、国民年金の保険料は自分で納める。第2号被保険者は民間会社員や公務員など厚生年金、共済年金の加入者であり、第2号被保険者は厚生年金や共済の加入者であると同時に、国民年金の加入者にもなる。国民年金に拠出金が支払われるので、厚生年金や共済の保険料以外に保険料を負担する必要はない。第3号被保険者は厚生年金、共済組合に加入している第2号被保険者に扶養されている20歳以上60歳未満の配偶者（年収が130万円未満の人）。保険料は、配偶者が加入している厚生年金や共済組合が一括して負担するので、個別に納める必要はない。

日本公的年金制度は性別の色彩が強い。第3号被保険者の存在がその証明である。当初、第3号被保険者の導入は専業主婦の世帯をモデルで制定された。サラリーマンの配偶者である第3号被保険者は社会進出しなくても保険料が納付してくれる。これは女性に対する優遇政策であったが、現代社会で女性が社会進出への意欲が高くなり、女性も男性も同じように職場で活躍することになる。男女社会共同参画計画が日本現代社会の雇用方針の一つである。そのため、専業主婦をモデルにする第3号被保険者の公的年金制度には、女性加入者のライフスタイルの変化などに対応するために改革が迫られている。

日本の公的年金制度は、基本的に賦課方式で運営され、現役世代が納めた保険料は、そのときの年金受給者への支払いにあてられる。公的年金は、皆さんが安心して暮らしていくための保険であり、高齢で働くことが困難になったときなどの生活を支えるという役割も担っている。そのため、年金としての価値が下がる可能性がある積立方式のリスクは、無視することができない。逆に、賦課方式は社会的扶養の仕組みであり、その時の現役世代の保険料を原資とするため、インフレや給与水準の変化に対応しやすいメリットがある。しかし、少子高齢化で生産力が低下した影響はいずれも受けるが、積立方式は運用悪化など市場を通して、賦課方式は保険料収入の減少などを通して受ける。

4. 日本の公的年金制度改革

日本は明治時代のはじめに徴兵制が導入された。西南戦争では実際に旧氏族階層以外のひとびとを中心とする軍隊が編成され、旧氏族との間で激しい戦闘を展開されたことである。こうした流れの中で軍人恩給の制度が1875(明治8年)以降、整備されてきた。公的年金制度は戦争の影を引きずっている制度の1つである。その後、1884(明治17)年に至ると恩給制度は中央政府の文官にも導入された。(高山 2000) また、教職員や警察官等についても、明治中期から後期にかけて恩給制度が設けられた。これらの恩給制度は、1923(大正12)年に「恩給法」に統一された。このほか現業に携わる公務員に対しては、明治末期か

ら共済組合制度が次々に創設された。

表 1：日本の公的年金改革

制度 の創 成	昭和 17(1942)年	労働者年金保険法の発足（昭和 19(1944)年に厚生年金保険法に改称)
	昭和 29(1954)年	厚生年金保険法の全面改正
	昭和 36(1961)年	国民年金法の全面施行（国民皆年金）
制度 の充 実	昭和 40(1965)年	1 万円年金
	昭和 44(1969)年	2 万円年金
	昭和 48(1973)年	5 万円年金、物価スライド制の導入、標準報酬の再評価等
高齢 化へ の対 応	昭和 60(1985)年	基礎年金の導入、給付水準の適正化等
	平成 2(1990)年	被用者年金制度間の費用負担調整事業の開始
	平成 6(1994)年	厚生年金（定額部分）支給開始年齢の引上げ等
	平成 9(1997)年	三共済（J R 共済・J T 共済・N T T 共済）を厚生年金に統合
	平成 12(2000)年	厚生年金（報酬比例部分）の支給開始年齢引き上げ、裁定後の年金額の改定方法の見直し（物価スライドのみ）等
	平成 14(2002)年	農林共済を厚生年金に統合
	平成 16(2004)年	上限を固定した上での保険料率の段階的引上げ、マクロ経済スライドの導入、基礎年金の国庫負担割合の引上げの法定化等
	平成 21(2009)年	臨時的な財源を用いた基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 の実現
	平成 24(2012)年	消費税収を財源とした基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 の恒久化、特例水準の解消、被用者年金制度の一元化、厚生年金の適用拡大、年金の受給資格期間短縮、低所得・低年金高齢者等に対する福祉的な給付等
平成 28(2016)年	マクロ経済スライドの見直し（未調整部分の繰越し）、賃金・物価スライドの見直し（賃金変動に合わせた改定の徹底）等	

出典：平成 30 年厚生労働省年金局「年金制度を巡るこれまでの経緯等について」

その後、戦時体制下になり、国防上の観点で物資の海上輸送を担う船員の確保が急務であったこと等から、船員を対象とする「船員保険制度」が 1939（昭和 14）年に創設された。船員保険制度は、政府を保険者、船員法に定める船員を被保険者とし、療養の給付、傷病手当金、養老年金、廃疾年金、廃疾手当金、脱退手当金等を給付する制度で、年金保険制度のほか医療保険制度等を兼ねた総合保険制度であった。船員保険制度における養老年金及び

廃疾年金は、社会保険方式による日本最初の公的年金制度となった。8なお養老年金は15年以上の被保険者期間を要し、50歳からの支給である。

4.1 厚生年金の創成

船員保険制度の創設を受けて、船員を除く被用者に対する公的年金制度の創設が検討され、1941（昭和16）年に工場で働く男子労働者を対象とした「労働者年金保険法」が公布された。労働者年金保険の内容は、①健康保険法の適用を受けた従業員10人以上の工業、鉱業及び運輸業の事業所で働く男子労働者を被保険者としたほか、②保険は、老齢、廃疾、死亡及び脱退とし、それぞれに対し養老年金（資格期間20年で支給開始55歳）、廃疾年金、廃疾手当金、遺族年金及び脱退手当金の5種類が給付された。

財政方式は一般労働者の平準保険料6.4%（労使合計）、炭鉱労働者8.0%（同）の完全積立方式で、給付は完全な報酬比例制を取り、平均標準報酬月額3カ月分を基本額とした。本格的な支給開始が遅いため積立金は累積するが、その運用は大蔵省預金部管理とされた。（城戸 2014）

その後、労働者年金保険は、戦局悪化に伴う雇用構造の変化に伴い、1944（昭和19）年に女子や事務職員、適用事業所規模も従業員5人以上に適用対象が拡大され、名称も「厚生年金保険」と改められた。

4.2 戦後の再建：厚生年金を中心として

敗戦後、軍人の退職金や軍需工場への損失補償として膨大な臨時軍事費が日銀引き受けの赤字国債で賄われ、通貨供給量が急速に増大した。他方、生産状況は崩壊状態であったため急激なインフレが日本経済を襲った。この結果、年金基金の価値が急速に低下した。すでに支給された障害年金・遺族年金も購買力を失った。国民の労使負担能力が低くなり、年金制度自体が危うくなった。そこで、政府は1948（昭和23）年に厚生年金の保険料を引き下げる。一方、高齢年金給付も低い水準のまま凍結した。各企業が労働組合の要求に応えるために、退職金制度を整備した。（高山 2000）

最も早い炭鉱労働者には1954（昭和29）年に養老年金が生給されることを見込まれ、年金の本格的支給開始が迫っており、厚生年金の全面改正が1952（昭和27年）年頃に検討され始めた。それまで完全報酬比例の給付方式は戦後経済環境の変化に対応できず、給付格差を緩和するために厚生年金は定額部分と報酬比例部分の二階建ての老齢年金とし、男子の

⁸ 厚生労働白書（平成23年版）<https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/11/>

支給開始年齢を 55 歳から 60 歳までに引き上げることとした。加えて、急激な保険料の増加を避けるため、平準保険料率よりも低い保険料率を設定し、その際、保険料率を段階的に引上げる将来の見通しも作成することとした。これらの改正は、現在の厚生年金制度の基本体系となるもので、当時は「新厚生年金制度」といわれた。

次に財政方式は、敗戦後の経済的混乱の中で暫定的に相当低い保険料率を設定した（1948 年）ため、給付額を抑えたとは言え積立不足を生じ完全積立方式を維持出来なくなっていた。今回の改正ではこのような状態から脱却し完全積立への復帰を願った。しかし幾らかの給付改善に伴う保険料率の引き上げは、経済環境が整わないため労使の反対に遭って挫折し、再び暫定的な保険料率を 5 年ごとに 5% ずつ引き上げて行く修正積立方式を採択し、5 年毎の財政計画の見直しが決定された。（城戸 2014）

4.3 国民年金の創成

厚生年金保険法が全面改正された 1954（昭和 29）年当時、厚生年金の給付水準は年に 1,200 円、月にすると 100 円程度でしかなかった。こうした中、政府は厚生年金の適用業種を拡大し、被保険者数の拡大を図ったものの、特定職域を単位とするグループの厚生年金保険から分離・独立（1954 年の私立学校教職員共済組合、1956 年の公共企業体職員等共済組合、1959 年の農林漁業団体職員共済組合）の動きに歯止めをかけることはできなかった。（高山 2000）

表 2：昭和 31 年被用者年金制度の適用人員

	適用人員(単位：千人)
厚生年金保険	8,156
船員保険	164
国家公務員共済組合	1,004
市町村職員共済組合	112
私立学校教職員共済組合	61

出典：厚生白書(昭和 31 年度版)

こうした分立する公的年金制度は、いずれも一定規模以上の事業所や工場で働く被用者、公務員等を対象とする制度であり、農民や自営業者、零細な事業所の被用者などには何の年金制度もなかった。1956（昭和 31）年年金制度適用者の規模は就業者総数の 3 分の 1 に及ばなかった。農業従事者の割合も 4 割近い⁹、この不公平を是正するために、1959 年（昭和 34 年）、第 31 回国会に国民年金法案を提出した「国民年金法」が制定され、適用事務は

⁹ 昭和 31 年厚生白書より、昭和 30 年全国労働者総数は 41,500 千人であり、農林業就業者は 17,250 千人

1960年（昭和35年）10月から、拠出制年金の開始に伴う保険料徴収は1961年（昭和36年）4月から開始された。また国民年金が発足した1961年（昭和36年）の当時に既に高齢等であったことを理由に国民年金を受け取ることができない人々を救済するために老齢福祉年金を全額国庫負担の「無拠出年金制度」として創設した。

国民年金制度の被保険者は日本国内に住所を持つ20歳以上60歳未満の総ての日本国民であり、他の公的年金制度への加入者は適用を除外された。従って農民、商人等の自営業者や中小・零細企業の被用者に対する制度となり、国民皆年金体制が確立された。更に被用者の妻にも任意加入が認められた。被保険者期間は25年以上、支給開始は65歳である。保険料を納付することができない人々に対しては、保険料免除の規定により、保険料を納めることのできない期間は保険料を免除することとした。

しかし、厚生年金保険制度や共済組合制度のように職場を通して被保険者を把握できない国民年金制度にとって、一人一人の被保険者を追求していくには、なによりもまず市町村の努力が必要なのであるが、適用開始時期が農繁期となり、十分な広報活動ができなかつたため、適用実績は当初のうちは著しく低調であることになった。これに加えて、昭和35年夏ごろからの社会党、総評、社会保障推進協議会を中心とする拠出制国民年金の実施に対する反対または実施延期の運動は、給付額が低すぎること、保険料が高すぎること、拠出期間が長きに失することなどを挙げて、適用開始時期を中心に激しい動きを示し、大都市においては、地域住民が地域行政とのつながりをほとんど失っていることと絡み合っ、ことに激しく、制度の実施に暗い影を投げかけた。¹⁰

表3：国民年金に関する理解の状況

	総数	国民年金制度を知っていた	国民年金制度を知らなかった	不明
農林業	100.0	35.5	62.3	2.2
漁業	100.0	29.3	69.2	1.5
商工業	100.0	51.9	45.1	3.0
上記以外の自営業	100.0	55.2	42.5	2.3
被用者	100.0	51.4	45.2	3.4
その他	100.0	40.4	57.6	2.0

出典：「昭和34年度版厚生白書」

また、国民年金に対する国民の理解も十分とはいえなかった。「社会保障に関する世論調査」によると、「国民年金制度という言葉が何かで見たり聞いたりしたことがありますか。」

¹⁰ 厚生白書（昭和36年度版）

https://www.mhlw.go.jp/toukei_hakusho/hakusho/kousei/1961/

という質問に対して、過半数の 53%が「ない」と回答した。さらに、1958（昭和 33）年 8 月に行われた全国社会福祉協議会の調査で国民年金に対する理解度を職業別にみると、国民年金の適用対象となる農林業、漁業を職業とする者では、特に関心が低いことが判明した。

全国民がいずれかの公的年金制度の適用を受けることになったのであるが、いろいろの年金制度が並立している現状では、一つの公的年金制度の適用を受けている者が他の公的年金制度の適用を受ける職場に変わった場合には、厚生年金保険と船員保険の間など二、三の例を除いて加入期間の合算という制度がとられていないため、実際に公的年金制度の恩恵を受けることができないことが少なくなかった。¹¹このため、国民年金制度制定の準備作業に並行して、各制度間の通算方法についての検討が進められた結果、1961 年 11 月、「通算年金通則法」が公布施行され、同年 4 月に遡及適用となった。これにより、多数の公的年金制度相互間で加入期間を「数珠つなぎ」方式で通算する老齢年金（退職年金）に関する通算措置が実施される運びとなった。

4.4 高度経済成長したでの年金給付改善

日本経済は、1955（昭和 30）年頃に始まった「神武景気」により本格的な経済成長過程に入り、以後急速な勢いで成長を遂げ、国民の生活水準も向上していった。しかし、前記のように厚生年金は給付水準の改善と保険料率改定の必要を 1954 以降、5 年ごとで財政計画の見直しに基づいて、保険料率を段階的に引き上げることと決定された。厚生年金の一般加入者の最初の老齢年金受給者発生（1962）年が近い時点で、低水準の給付問題点が提出された。所得倍増計画で高度経済成長の開始によって経済環境が好転する中、給付水準の大幅引き上げが再び議論の中心とされた。（城戸 2014）

表 4 とおり、1965（昭和 40）年から、給付水準を大幅に引き上げる改正が行われた。1 万円年金を実現し（1965 年）、厚生年金基金制度を創成し（1969 年）、2 万年金の実現および在職老齢年金を導入した（1969 年）。1973 年段階的になると標準的な年金給付額は現役男子の平均月収の 60%程度に定めることになり、この水準は 5 万年金と呼ばれるもので、加入期間は 27 年で再評価後の標準報酬月額 8 万 4600 円の者に妻に加給年分を加えて月額 5 万 2000 円を支給した。更に厚生・国民年金へのスライド制を導入し、従来は全国消費者物価指数が 5%を超えて変動した場合に物価スライドを実施することとしていたが、国民年金法による年金たる給付の額につき物価スライドが実施される場合には、農業者年金の年金給付の額に

¹¹ 厚生白書（昭和 36 年度版）

https://www.mhlw.go.jp/toukei_hakusho/hakusho/kousei/1961/

についてもこれに準じて改定することとした。¹²これは大幅な給付増額と併せてその実質価値を維持する画期的な改革であり、この改正の年を福祉元年と呼ぶことになる。(城戸 2014)

表 4：給付水準の推移

改正年	改正の考え方	新規裁定者のモデルの年金	年金額 (A)	直近現役男子の平成標準報酬(B)	所得代替率(A) / (B)
1965年	1万円年金の実現	制度的な加入期間：20年	1万	2.8万	36%
		平均標準報酬月額：2.5万			
1969年	2万円年金の実現	平均加入年数：24年4月	2万	4.5万	45%
		平均標準報酬月額：3.8万			
1973年	直近男子の平均賃金の60% 5万年金の実現	平均加入年数：27年	5.2万	8.5万	62%
		平均標準報酬月額：8.5万			
1976年	直近男子の平均賃金の60%	平均加入年数：28年	9万	14.1万	64%
		平均標準報酬月額：13.6万			
1980年	直近男子の平均賃金の60%	平均加入年数：30年	13.6万	20.1万	68%
		平均標準報酬月額：19.9万			
1985年	直近男子の平均賃金の60%	平均加入年数：40年	17.6万	25.4万	69%
		平均標準報酬月額：25.4万			

出典：厚生労働省

保険料を段階的に引き上げていくという方式を選択した1950年代から厚生年金は賦課方式に移行してきた。1965年改定(1万円年金の実現)によって将来の保険料を36%まで高める必要があることは指摘された。(村上 1969)しかし、その指摘をその当時、真面目から受ける厚生官僚は少ない。厚生官僚がその事実を重みに気づき政策転換に踏み切るまでには、更に10年近い年月が必要であった。(高山 2000)

4.5 高齢化への対応

医療保険、年金制度等の大幅な給付改善が行われ、「福祉元年」と呼ばれた1973(昭和48)年秋に安価な石油に依存してきた経済社会に大きな転換を促す第1次オイルショック(石油危機)が勃発した。石油価格の高騰は「狂乱物価」と呼ばれたインフレをもたらし、企業

¹² 厚生白書(昭和54年版)

https://www.mhlw.go.jp/toukei_hakusho/hakusho/kousei/1979/dl/13.pdf

収益を圧迫した。また年金・医療とも社会保険は様々な制度が分立し、給付の格差と伴い、年金財政の基盤も不安定となると指摘された。表5とおおり、厚生年金と国民年金の給付格差が年々拡大しつつあることになった。

高齢化社会の進行の中でこれに対する適切な対応の必要性が様々な分野でますます高まるにつれて、老後の所得保障の中核として比重を増す年金制度についても種々の論議がなされ、各種審議会においても提言、意見等が出された。多岐にわたっているが、内容を大きく2つに分けることができる。第1は、今後の年金制度について、適正な給付水準をどのように定め、これと負担との均衡をどのように図るかという問題であり、第2は、現在分立している各年金制度を、一元化の方向に向けて改革していくという問題である。¹³

表5：厚生年金と国民年金給付水準

改革年	厚生年金 (円/月)	国民年金 (円/月)	夫婦国民年金 /厚生年金
昭和 34(1959)年	4,759	2000	84.9%
昭和 41(1966)年	12,914	5000	77.4%
昭和 44(1969)年	24,493	8000	65.3%
昭和 48(1973)年	57,952	20,000	69.0%
昭和 51(1976)年	98,859	32,500	65.7%
昭和 55(1980)年	142,633	42,000	58.9%
昭和 60(1985)年	181,131	50,000	55.2%

出典：鎮目(2011)、「国民年金の給付水準の漸減要因に関する新制度論的研究—国民年金創設時点から基礎年金改革まで」

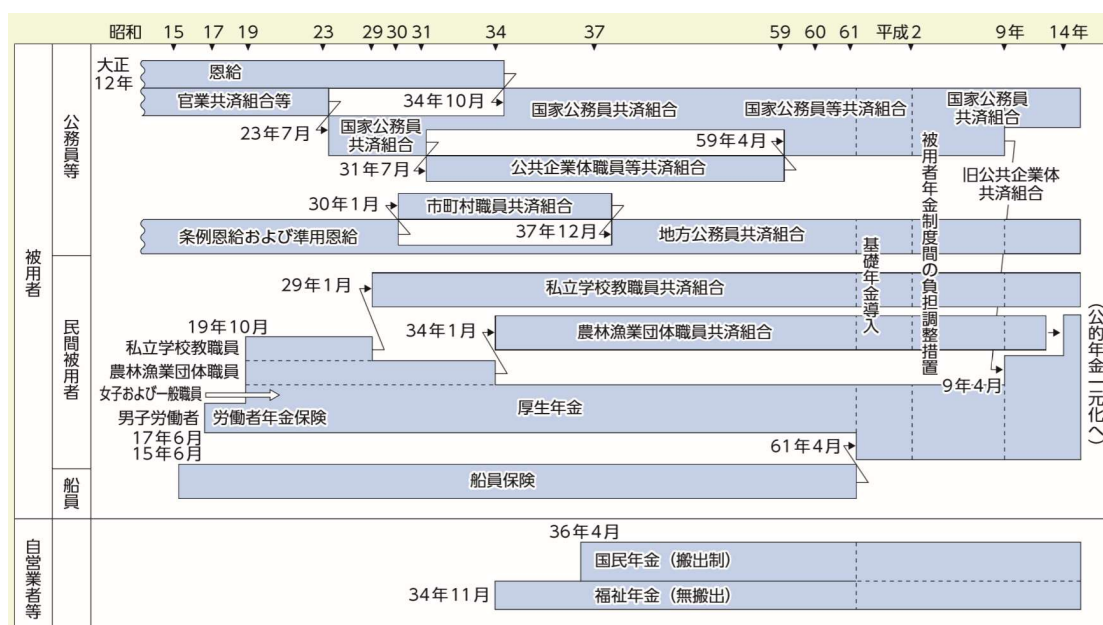
4.6 1985年基礎年金の導入

公的年金制度は、各職域集団は逐次制度が整備されてきたことにより、公務員等(国家公務員等、地方公務員等、私立学校教職員、農林漁業団体職員の4共済組合)、民間被用者(厚生年金保険、船員保険)、自営業者等(国民年金)の別に、3種7制度に分立している。(図6)

年金制度は長期にわたる拠出と給付を内容とするものであり、制度を支える集団が長期的に安定したものであることが何よりも重要であるが、このように職域を中心として制度がタテ割りで構築されているため、産業構造、就業構造の変化をまともに受けて、制度のよって立つ基盤が不安定になるものが生じることは避けられない。例えば、国鉄共済組合や船員保険では年金受給者数が増加する一方で保険料を負担する現役の加入者数は減少しており、制度の安定的運営は極めて困難になっている。

¹³ 厚生白書(昭和54年度版) https://www.mhlw.go.jp/toukei_hakusho/hakusho/kousei/1979/

また、これらの各制度には、それぞれの目的と沿革があり、給付や負担についても各制度は独自の設計を行っている。そのため、各制度間の格差や重複給付・過剰給付が生じるといった問題が出てきた。また、被用者の妻は、国民年金に任意加入という扱いになっており、任意加入しなかった場合には、離婚した障害になった時に無年金になるおそれがあること、妻が任意加入している世帯と任意加入していない世帯とで世帯としての給付水準に大きな違いが生ずることなど婦人の年金保障をめぐる問題も指摘された。



出典：厚生労働白書（平成23年版）

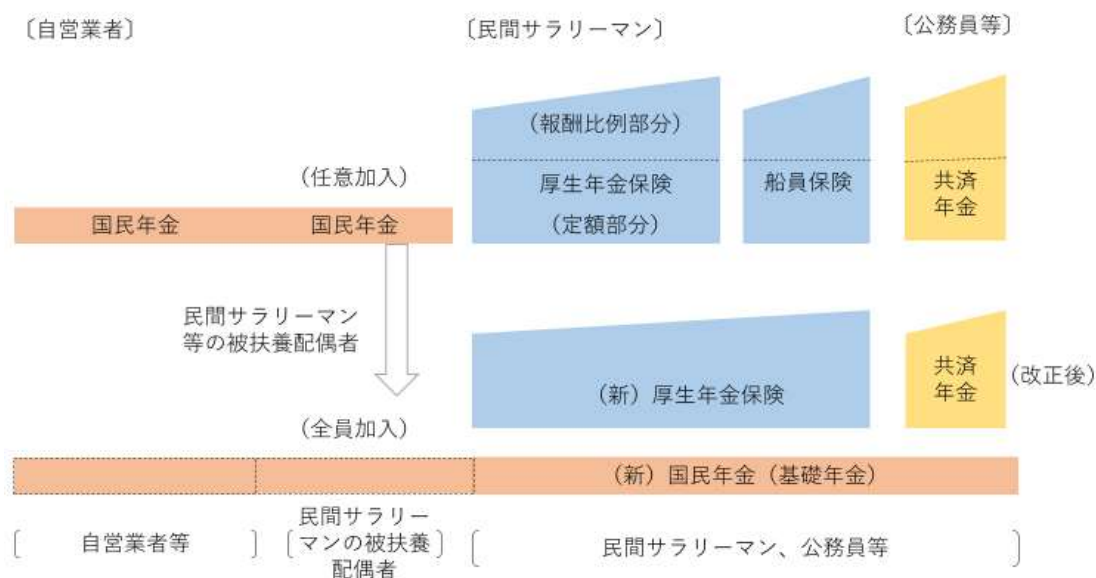
図6 分立する公的年金制度

(1) 基礎年金の導入

そのため、1985（昭和60年）年大幅な改正が行われた。国民年金の適用を、従来の自営業者等から被用者及びその妻にも拡大し、全国民共通の基礎年金を支給する制度として位置づける。その結果、国民一人一人に各々の基礎年金が支給されることになった。また、その財源については、国民全体で公平に負担していくこととした。厚生年金保険は、原則として、被用者に対して報酬比例の年金を支給する「基礎年金の上乗せ」を行う制度として位置づけられる。これにより、年金制度は、全体として、いわゆる二階建ての年金制度に再編成されることになった。（図7）

年金制度が長期にわたり安定して運営されるためには、制度の基盤となる集団が長期的に安定していることが必要だが、職域保険の1つであり船員を対象とした日本唯一の総合保険である船員保険制度については、被保険者の減少や著しい高齢化等により年金財政が悪

化し、船員保険集団のみでは制度の存続が困難な事態に陥った。このため、基礎年金導入を契機として、船員保険の職務外年金部門は厚生年金と完全に統合され、負担の面で若干の違いが残ったものの、船員保険の給付は2階部分まで給付体系、給付水準、支給開始年齢などが厚生年金とほぼ同じとなった。



出典：厚生白書（昭和60年版）

図7：1985年年金改革制度体系再編

(2) 給付と負担の適正化

厚生年金保険の場合、標準的な老齢年金額は、現在、32年加入・夫婦で173,100円である。これは、制度を支える現役男子被保険者の平均標準報酬月額68%程度に当たり、既に相当の水準に達していたといえるが、年金制度の成熟化に伴って平均加入年数も伸長し、やがては40年間程度の加入期間が一般的になるものと予測される。日本の年金制度は加入期間が伸びるにつれて年金額も増大していく仕組みになっているので、従来の制度のままでは、40年加入とすると、年金額は、夫婦で月額211,100円(男子の平均標準報酬の83%)にも達し、仮にその妻が国民年金に加入していたとすると、年金額は夫婦合わせて月額277,000円(男子平均標準報酬の109%)にもなってしまった(年金額は、いずれも59年度価格)。それに伴い、保険料負担も増加し、ピーク時において、厚生年金保険は標準報酬の38.8%と今の4倍近くに、また、国民年金の場合も月額19,500円と今の3倍にもなると予測された(金額はいずれも59年度価格)。

こうした給付水準は、制度を支える現役勤労者の所得水準と比較した場合バランスを取らない、世代間の公平を失うことになった。人口高齢化による年金受給者増に伴う年金給付費の増大をさらに加速させ、制度を支える後代世代に過重な負担を課する結果となった。

今回の改正では、厚生年金保険について、将来の制度の成熟化に伴う平均加入年数の伸長に合わせ、被用者世帯における現在支給されている標準的な年金額の水準(ボーナスを除く男子平均賃金の68%程度)が、ほぼそのまま維持されていくように、将来の年金額を見直すこととした。



出典：厚生白書（昭和60年版）

図8：夫婦世帯への給付水準

また、厚生年金の年金額の算定方法を改め、定額部分の単価を2,400円から1,250円に、報酬比例の乗率を1000分の10から1000分の7.5に徐々に逓減させ、加入期間が40年になっても給付水準がこれまでとほぼ同額の月額17万6,200円、平均標準報酬に対して69%にとどまるようにされた。これによってピーク時の最終保険料率も30%以下の28.9%にとどまることとなった。国民年金の1か月当たりの単価も2,000円から1,250円に徐々に引下げ、ピーク時の保険料の月額が1万9,500円から1万3,000円にとどまることとなった。

(3) 専業主婦の基礎年金

女性の年金権利について、旧制度では国民年金は個人単位、厚生・共済年金は世帯単位で加入し、被用者の妻は独自に国民年金に任意加入できた。被用者世帯では、国民年金に任意加入していない場合、妻は離婚により無年金になる場合があった。しかし、国民年金に任意加入しない妻が離婚し、障害者になった場合には年金を受給できないという問題や任意加入した、しないによって世帯としての年金額の水準に差が生じるという問題があった。一方、共働き世帯の場合、世帯単位の被用者年金が妻と夫で二重に給付される問題があった。そのような無年金と過剰給付とを解消するために、被用者の妻は国民年金(基礎年金)に強制加入になった。また、その保険料負担については専業主婦には通常、独自の所得がないこ

とから、医療保険同様、個別に負担することは求めず、夫の加入する被用者年金制度で負担することとした。

4.7 産業構造の変化や人口構成の変化に対応した年金改革

バブル経済の崩壊で低迷した日本経済は、1990年代の後半には設備投資が大幅に増加し個人消費も堅調な増加を続けたことから、自立的回復軌道に乗ったかと思われた。しかしながら、戦後50年間日本を支えてきた経済社会システムが、かえって日本の活力ある発展を妨げている状況が生じているとして、世界の潮流を先取りする新しい経済社会システムを創造するためには、一体的な改革が必要であるとされた。

1997（平成9）年1月、国立社会保障・人口問題研究所は、1995（平成7）年の国勢調査に基づき「日本の将来推計人口」を公表した。この推計（中位）によると、日本の総人口は2007（平成19）年を境に減少し始め、2050（平成62）年には1億50万人と1997（平成9）年より約2割減となる一方、65歳以上人口の割合は今後も上昇し続け、約半世紀後には約3人に1人が65歳以上という、超高齢社会が到来することが予測されている。¹⁴

このため、1997（平成9）年以降、行政改革、財政構造改革、社会保障構造改革、経済構造改革、金融システム改革及び教育改革の「6つの改革」が推進された。

(1) 被用者年金の厚生年金への統合

被用者年金について、特定の産業や職種のみを対象とした制度が分立した状況下において、産業構造や就業構造の変化に伴い現役世代が減少する制度では、現役世代の保険料負担は過大となって年金制度の維持が困難になるとともに、費用負担の面での制度間における現役世代の不公平が一層拡大していくことにならざるを得なくなった。

特に、旧国鉄職員を対象とする日本鉄道共済組合などにおいては、加入者数の減少により年金保険料を納める現役世代と年金を受給するOB世代とのバランスが崩れ、急速に財政状況が悪化した。また、このほかにも各制度の成熟度の違いを反映して、各制度間の保険料負担に生じた大きな格差が問題となった。

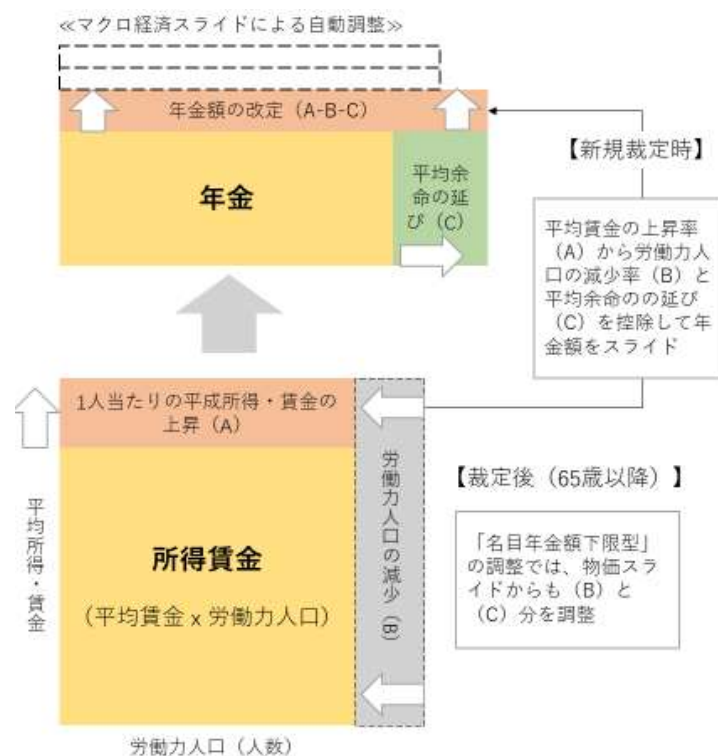
このような状況を踏まえ、被用者年金制度の再編成の第一段階として、1986（昭和61）年の船員保険（職務外年金部門）に続き、1997（平成9）年4月、日本鉄道共済、日本たばこ産業共済、日本電信電話共済の3共済組合が厚生年金保険制度に統合された。また、2002（平成14）年4月には農林漁業団体職員共済組合が厚生年金に統合された。

(2) 2004年保険料水準固定方式とマクロ経済スライドの導入

¹⁴ 厚生白書（平成9年版） https://www.mhlw.go.jp/toukei_hakusho/hakusho/kousei/1997/dl/08.pdf

2004（平成 16）年の改正によって、保険料の上昇を極力抑制し、将来の保険料水準を固定し、保険料水準は 2017（平成 29）年までに厚生年金は 18.3%、国民年金は 16,900 円（2004 年度価格）に段階的に引き上げた上で固定する（厚生年金は毎年 0.354%、国民年金は毎年 280 円（2004 年度価格）の引き上げ）。基礎年金の国庫負担の割合については、2004（平成 16）年の年金制度改正において従来の 3 分の 1 から 2 分の 1 に上げた。

また、年金を支える力と給付のバランスが取れるために、マクロ経済スライドを導入した。（図 9）通常の場合、年金を初めて受給する場合（65 歳時点）には、1 人当たり手取り賃金の伸びを反映して年金額が算定され、受給後は、物価の伸びで改定されるが、固定した保険料負担の範囲内でバランスが取れるようになるまでは、年金額の計算に当たって賃金や物価の伸びをそのまま使うのではなく、年金額の伸びを自動的に調整する仕組みを導入する。この年金額の調整を行う期間においては、年金制度を支える力を表す被保険者数の減少率や平均余命の伸び等を勘案した一定率を年金額の改定に反映させ、改定率を 1 人当たり手取り賃金や物価の伸びよりも抑制する。



出典：厚生労働白書（平成 30 年版）

図 9：マクロ経済スライドの概念図

ただし、1 人当たり手取り賃金や物価の伸びが小さく、調整を行うと現在受給している年金額（名目）を下回ってしまう場合には、名目額を下限として調整を行う。また、1 人当たり手取り賃金や物価の伸びがマイナスの場合には、その下落分は年金額に反映させること

になるが、それ以上の調整は行わない。¹⁵

(3) 女性の年金権利と在職老齢年金

女性の年金権利について、被扶養配偶者（第3号被保険者）を有する第2号被保険者が負担した保険料については、夫婦が共同して負担したものであるという基本的認識の下、第3号被保険者期間については、夫婦が離婚した場合等に、第2号被保険者の標準報酬（保険料納付記録）の2分の1を分割できることとする。離婚した場合については、第3号被保険者期間の分割の対象とならない期間（共働き期間等）も含め、離婚当事者の婚姻期間中の標準報酬を、当事者の協議又は家庭裁判所の審判により分割できることとする。（分割割合は、婚姻期間中の保険料納付記録の合計の半分を限度とする。）

在職老齢年金について、60歳代前半の者の就労を抑制しないようにし、働くことに中立的な仕組みとする観点から、在職中に特別支給の老齢厚生年金を一律2割支給停止する現行の仕組みを廃止した。また、70歳以上の被用者が受給する老齢厚生年金について、60歳代後半の被用者と同様、賃金と老齢厚生年金の合計額が現役男子被保険者の平均的賃金を上回る場合に老齢厚生年金の全部又は一部の支給停止を行う仕組みを導入した。さらに、受給開始年齢について受給者の選択の幅を広げるため、老齢厚生年金について繰下げ制度を導入した。

5. 日本の年金改革を参照する経験—中国への提案

5.1 日本におけるスウェーデン方式（NDC方式）の導入

(1) スウェーデン年金改革

スウェーデンの旧年金制度は2階建ての制度である。1階の部分は国民基礎年金であり、16歳から64歳到までの間に3年以上の国内居住または付加年金制度の加入期間は3年になる対象とした制度である。40年以上の国内居住または30年以上の付加年金制度への加入という要件を満たしていれば満額の年金が支給された。年金給付は定額とされ、単身者の場合は基礎額の96%、夫婦で受給する場合は1人につき基礎額の78.5%とされていた。保険料率は1997年で、被用者の場合5.86%（全額使用者負担）、自営業者の場合6.03%であった。財政方式は完全な賦課方式で運営され、保険料収入が給付費を下回る場合は、不足分を国庫負担により補填していた。

¹⁵ 厚生労働白書（平成23年版）<https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/11/>

2 階は国民付加年金であり、30 年以上の労働市場に参加した 3 年以上付加年金制度を加入者に対して、収入の高かった 15 年間の平均収入の 60%が支払われていた。ただし給付額には上限があり、付加年金も同様に毎年物価インフレに応じてスライドする。1997 年における保険料率は、使用者負担分 13.0%+本人負担分 1.0%であった。付加年金は一定の積立金を有する修正賦課方式で運用された。



出典：内閣官房国家戦略室「スウェーデンの公的年金制度の概要と日本への適用可能性」

図 10：スウェーデン年金制度仕組み

年金支給開始年齢が原則 65 歳からであることから、61 歳以上 65 歳未満の間に、勤労生活から年金生活への円滑な移行を目的として、労働時間の短縮により生じた所得の減少分の一定割合に相当する給付を行う部分年金制度が存在した。

人口の高齢化による年金給付費が増加し、加えて 1990 年代初の急激な国内経済悪化した。また、付加年金制度においては、生涯のも所得の高かった 15 年間で年金計算の基礎とする、いわゆる 15 年ルールというものがあり、生涯に獲得した所得総額が同じ場合でも人によって年金額が大幅に異なるという事態が生じていた。そのため、抜本的な年金改革が議論された。新制度における所得比例年金制度は原則として一元化され、現役時代に納めた保険料総額に応じて老後の年金額が決定される仕組みとされ、旧付加年金制度において生じていた年金額計算上の不公平の問題の解消を図った。また、新制度によって保障する水準については、一定の低保障額が設けられ、所得比例年金の額が低保障額を下回った場合には、その差額分に相当する額を低保障年金として支給することとされた。

所得比例年金の保険料率は、将来にわたり 18.5%で固定することとされた。18.5%のうち 16%の部分については、旧付加年金制度と同様、一定の積立金を保有する賦課方式（修正賦課方式）により財政運営が行われる。残りの 2.5%の部分については、積立方式による財政運営が行われる。この部分の保険料については、個人ごとに実際に保険料が積み立てられ、市場で運営される。（小谷 2006）

(2) 日本におけるスウェーデン方式の導入

NDC方式は概念上の拠出建て制度である。これにより、負担と給付が直接対応し制度の透明性が向上する。また、世代間の不公平も解消される。これによって、年金制度に対する信頼感の向上が期待される。また、保険料率を固定するとともに、自動財政均衡メカニズムを導入したことである。これにより将来にわたり現役世代の負担を増やすことなく、かつ年金財政が安定化することが期待される。そして、国の関与を最小限にするともに、積立部分の導入を通じて自助努力や民間に委ねる部分を大きくしている。同時に、退職年齢を各人の選択に任せるなど、自己選択と自己責任を重視している。

しかしながら、スウェーデンには日本とは異なる事情があることにも注意が必要である。第一はスウェーデンでは年金は個人単位となっている一方、日本では世帯単位で設計されている。第二はスウェーデンでは自営業者も被用者も同一の年金制度に加入するが、日本では異なる制度下にある。第三は国民性の違いも両国で大きく、貯蓄率や女性の就労率や就労形態が違うこと（日本では就労率が低くパートが多い）や、社会保障について高福祉高負担を是認するという差もある。

また、スウェーデン型制度は、年金受給者が低成長や少子高齢化のリスクを背負うことになっている。特に少子化の場合には自動メカニズムが働き、現役世代を含め受給額が一斉に低下するリスクがある。これらのリスク度合いは毎年告知されるため、貯蓄を増やす、あるいは長く働くというような対処を個人が選択する必要がある。¹⁶

5.2 中国におけるスウェーデンの方式の導入

個人口座の「積立不足」を解決するために、NDC方式が注目された。NDC方式は今中国が直面する二重の負担を解消でき、保険適用範囲の拡大とともに、納付率を引き上げることで、公的年金制度改革にとって合理的な選択となると指摘された。（鄭 2003）NDC方式で、個人口座の利息が記録されのみ、現在の未熟な資本市場における社会年金保険基金の減価と支払い危機のリスクを解決することができると指摘された。（万・蔡 2014）その一方、NDC方式は一時的に二重の負担を緩和することしかできない、実質的な賦課方式は人口構造の高齢化で将来世代への支払いストレスを解消できないと指摘された。（申 2014）NDC方式は公的年金制度としての再分配機能が失われ、平均寿命を延長するによる影響を回避できない、NDC方式は不合理な改革と指摘された。（魯 2015）

しかしながら、中国にはスウェーデンや日本とは異なる事情がある。第一、スウェーデンは自営業者も被用者も同じ制度に加入するが、中国は今までも都市部就業者年金と都市部・

¹⁶ 内閣府「欧州にみる主要な年金改革」

農村部住民年金二つ制度が分立する。さらに、二つ制度の加入者の中で、年金給付の格差が大きいだけでなく、同じ制度の中で、地域間格差より年金給付の格差も大きい現状である。こうした中で、自動均衡メカニズムにより、全国に適用する名目運用利回りが定められると、逆に不公平な問題が生じる。第二、改革前日本もスウェーデンも少なくとも二階建ての年金仕組みがある。スウェーデンは完全な所得比例年金以外、国庫負担の最低保証年金制度が存在する。中国は国民年金や最低保証年金のような基礎年金がないため、企業年金も個人型年金も未熟であり、現行の年金制度は所得の再分配役割を担っている。完全な所得比例年金は所得分配の機能が失いととも、NDC方式で給付水準を引き下げると、高齢者の貧困問題が深刻化することを見込まれる。

スウェーデンも日本も財政安定を目指し、自動均衡メカニズムを導入した。ただし、今の中国に対して制度の分立、給付の格差、人口構成の変化は根源的な課題である。個人口座の積立不足を回避するために、単なるNDC方式の名目運用利回りを導入されると、導入には経過措置が必要であり、かえって制度を複雑化させる恐れがある。

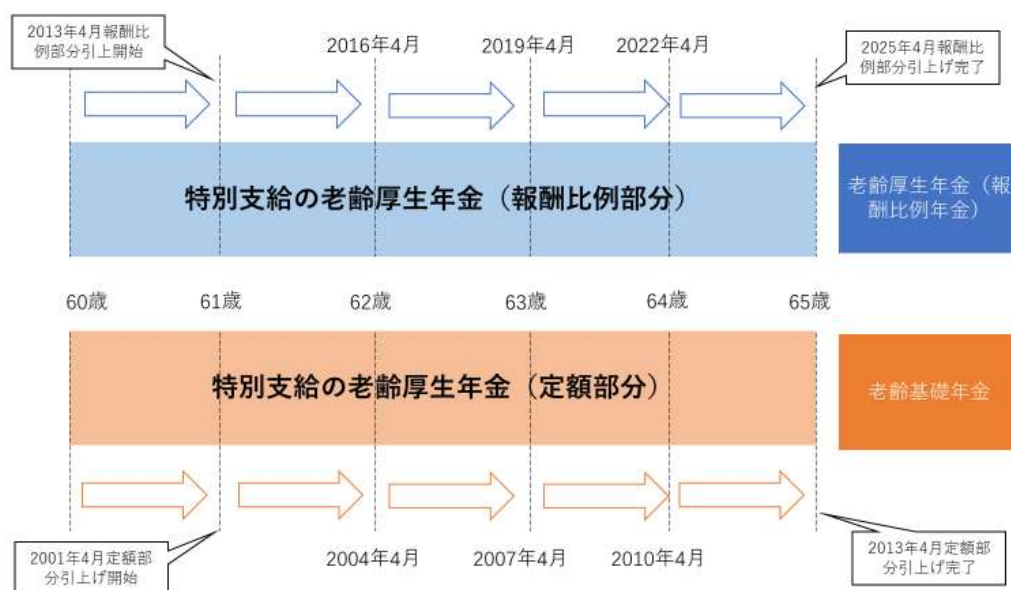
5.3 支給開始年齢の引き上げ

公的年金(厚生年金)の支給開始年齢の引上げにより、平成25年度には、60歳定年以降、継続雇用を希望したとしても、雇用が継続されず、また年金も支給されないことにより無収入となる者が生じる。日本は高齢者が生きがいをもち安心して暮らせる社会を作るために、意欲と能力のある高年齢者が何らかの形で65歳まで働き続けることができるよう取り組んでいる。中国において、都市部就業者年金の支給開始年齢の引き上げを検討しているものの、今までも具体的政策が行われない。日本の経験から見ると、高齢者の生活水準を維持するために、支給開始年齢の段階的に引き上げを加えて、継続雇用制度や再就職への援助・促進策は必要である。

(1) 定年の引上げ、継続雇用制度の導入等による65歳までの雇用の確保

高年齢者雇用安定法においては、事業主が60歳未満の定年を定めることを禁止し、企業内における60歳までの雇用はおおむね確保されている状況にあるが、少なくとも65歳まで働くことができる場を確保する企業は全体の約7割に達するものの、そのうち希望者全員を対象とする企業は、約3割にとどまっている。

また、企業が高年齢者の継続雇用に取り組むに当たっては、賃金・退職金制度の見直し、人事管理制度の見直し、施設・設備の見直し等が問題となり、個別の企業のみで解決することが困難な場合が多いため、高年齢者雇用開発協会において、個別企業における高年齢者等の雇用確保等に関する条件整備を促進するために、解決策の企画、啓発活動や助成金などの業務を行わせている



出典：厚生労働省「高齢者雇用への政府の取り組み」

図 11：厚生年金の支給開始年齢の引上げ

(2) 高年齢者等の再就職の援助・促進

高年齢者雇用安定法において、高年齢者等（45 歳以上 65 歳未満）が、定年、解雇等により離職を余儀なくされ再就職を希望する場合には、事業主は、離職予定者の各人について再就職援助計画を作成・交付し、求人の開拓など再就職援助措置を講ずるよう努めることとしている。具体的には、この制度の下で、事業主が、「再就職援助担当者」を選任し、当該計画に基づいて、離職予定の高年齢者等に対して、在職中に、求職活動のための休暇の付与、求職活動に対する経済的支援の実施、求人の開拓、求人情報の収集・提供、関連会社等への再就職のあっせん等の再就職援助を行うことを求めている

さらに、経営再建のため子会社を活用して事業再構築を行う事業主については、時限の雇用対策として、失業を経ることなく移籍出向により高年齢者等を受け入れ、65 歳までの雇用を確保する子会社の事業主等に対して、移動高年齢者等雇用安定助成金を支給している。

(3) 高齢者の多様な就業・社会参加の促進

シルバー人材センター（以下「センター」という。）は、定年退職後等において臨時的かつ短期的な就業等を希望する 60 歳以上の健康で就業意欲のある高齢者に対して地域社会に根ざした仕事を提供し、もって高年齢者の就業機会の増大を図り、その多様な就業ニーズに対応するとともに、活力ある地域社会づくりに寄与することを目的とする団体である。センターは、当該地域に根ざした仕事の需要を、家庭、民間事業所、官公庁等から有償で引き受

け、これを会員に提供し、仕事の内容と就業の実績に応じて報酬（配分金）を支払う業務を行っている。また、センターでは、無料の職業紹介事業も行っている。¹⁷

終わりに

中国の少子高齢化がさらに進行したことから、新たな対策が求められた。年金財政の安定化を図り、NDC方式は一時的に二重の負担を緩和するが、積立方式も賦課方式も人口構成によるリスクを回避できない。年金改革はほかの分野の改革とつながっているため、社会の全体像を把握する必要がある。そのなかで、年金支給開始年齢の引上げは高齢者の老後生活に大きな影響を与え、老後生活の水準を維持するために、高齢者の再雇用制度などを検討する必要がある。また、国民の不安を解消するために、広報活動を通じて将来の年金改革動向をきちんと説明している。

¹⁷ 厚生労働省白書（平成 15 年版）

https://www.mhlw.go.jp/toukei_hakusho/hakusho/kousei_roudou/2003/dl/10.pdf

参考文献

- 【1】 盧馳文 (2017) . 『中国の社会保険改革研究：ロジック及び傾向』, 上海：上海財形大学出版社, pp. 100-105
- 【2】 張浚, 周泓 (2015). 『国民皆保険の社会に向かう：中国の社会保険制度の変遷』 北京：中国社会科学出版社, pp44-45
- 【3】 鄭功成 (2002). 『中国の社会保険制度の変遷・予測』 北京：中国人民大学出版社
- 【4】 鄭秉文等 (2019) 『中国年金基金精算報告書 2019-2050』 中国社会科学院：中国労働社会保険出版社
- 【5】 鄭秉文 (2003) 「名義の勘定制：中国の社会保険制度改革の理性的な選択」『管理世界』 2003 (08) pp. 33-45
- 【6】 万樹, 蔡霞 (2004) 「基本年金基金：名義の勘定制または個人勘定の実体化」『南京審計報』 2014 (04) pp. 75-82
- 【7】 申曙光, 魏珍 (2013) 「人口高齢化を背景としての中国の社会保険制度：挑戦、選択」『教学と研究』 2013. Vol147.8 pp. 5-12
- 【8】 魯全 (2015) 「中国の年金制度の選択--非合理的な NDC 方式」『中国人民大学学報』 2015.No.3 pp. 19-25
- 【9】 片山 ゆき (2017) 「中国の年金制度について一老いる中国、老後の年金はどうなっているのか」『ニッセイ基礎レポート』 2017. 6.19
- 【10】 高山憲之 (2000) 「日本の年金政策」『経済研究』 Vol. 51.No. 4, pp301-310
- 【11】 城戸喜子 (2014) 「日本の公的年金制度・政策とそれらを巡る研究の生成・発展」『季刊社会保障研究』, Vol. 50(1・2), pp. 30-53
- 【12】 村上 清 (1969) 『退職金と年金制度の将来』 タイヤモンド社
- 【13】 高山憲之 (2004) 『信頼と安心の年金改革』 東洋経済新報社
- 【14】 鎮目真人 (2011) 「国民年金の給付水準の漸減要因に関する新制度論的研究—国民年金創設時点から基礎年金改革まで」『立命館産業社会論集』, Vol. 46, No. 4, pp. 43-57
- 【15】 百瀬優・山田篤裕 (2018) 「1985 年年金改正：制度体系再編へ至る道」『社会保障研究』, vol13.No1, pp69-83

- 【16】 小谷 宗秋 (2006) 「スウェーデンと日本の年金制度比較研究」『経済政策研究』
第2号 pp. 59-83

インターネット資料

2018年度人力資源と社会保障部事業発展統計公報

http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/201906/t20190611_320429.htm
1

「中華人民共和國労働保険条例実施修正草案」

http://www.mohrss.gov.cn/gkml/zcfg/gfxwj/201308/t20130808_109736.html?keywords=%E5%8A%B3%E5%8A%A8%E4%BF%9D%E9%99%A9%E6%9D%A1%E4%BE%8B

2019年「社会保険料率を軽減する総合改正案」

http://www.mohrss.gov.cn/gkml/zcfg/gfxwj/201904/t20190430_316631.html?keywords=%E9%99%8D%E4%BD%8E%E7%A4%BE%E4%BC%9A%E4%BF%9D%E9%99%A9%E8%B4%B9%E7%8E%87%E7%BB%BC%E5%90%88%E6%96%B9%E6%A1%88

1978年「国務院には定年者・退職者に対する試行政策」

http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/07/content_9552.htm

1991年「第七回目国民経済と社会発展に関する五年計画」

http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/06/content_5001763.htm

1991年「企業従業員年金制度改革の深化に関する決定」

<https://baike.baidu.com/item/%E5%9B%BD%E5%8A%A1%E9%99%A2%E5%85%B3%E4%BA%8E%E4%BC%81%E4%B8%9A%E8%81%8C%E5%B7%A5%E5%85%BB%E8%80%81%E4%BF%9D%E9%99%A9%E5%88%B6%E5%BA%A6%E6%94%B9%E9%9D%A9%E7%9A%84%E5%86%B3%E5%AE%9A>

1995年「企業従業員年金制度改革の深化に関する通知」

<http://www.gov.cn/gongbao/shuju/1995/gwyb199505.pdf>

2000年「遼寧省の都市部社会保険制度改革案試行」

http://www.gov.cn/gongbao/content/2001/content_60974.htm

2019年「都市部・農村部住民年金給付額の調整にける通知 人社88号」

http://www.gov.cn/xinwen/2019-07/03/content_5405744.htm

2018年「吉林省における都市部・農村部住民年金の引き上げ」

http://www.gov.cn/xinwen/2018-10/24/content_5333984.htm

「都市部就業者年金の改善に関する決定」

http://www.gov.cn/zwgk/2005-12/14/content_127311.htm

厚生労働省：公的年金の仕組み

<https://www.mhlw.go.jp/nenkinkenshou/structure/structure03.html#p03>

厚生労働白書（平成 23 年版）

<https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/11/>

厚生白書（昭和 31 年版）

https://www.mhlw.go.jp/toukei_hakusho/hakusho/kousei/1956/dl/02.pdf

平成 30 年厚生労働省年金局「年金制度を巡るこれまでの経緯等について」

https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000202219.pdf

厚生白書（昭和 36 年版） https://www.mhlw.go.jp/toukei_hakusho/hakusho/kousei/1961/

厚生白書（昭和 34 年版）

https://www.mhlw.go.jp/toukei_hakusho/hakusho/kousei/1959/dl/03.pdf

厚生白書（昭和 54 年版）

https://www.mhlw.go.jp/toukei_hakusho/hakusho/kousei/1979/

厚生白書（昭和 60 年版）

https://www.mhlw.go.jp/toukei_hakusho/hakusho/kousei/1985/dl/04.pdf

厚生白書（昭和 50 年版）

https://www.mhlw.go.jp/toukei_hakusho/hakusho/kousei/1975/

厚生白書（平成 9 年版）

https://www.mhlw.go.jp/toukei_hakusho/hakusho/kousei/1997/dl/08.pdf

厚生白書（平成 30 年版）

<https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/18/dl/hajime.pdf>

厚生白書（平成 16 年版）

<https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/04/>

内閣府「欧州にみる主要な年金改革」 https://www5.cao.go.jp/j-j/sekai_chouryuu/sa02-02/pdf/sa02-01-02-01.pdf

厚生労働省「高齢者雇用への政府の取り組み」

https://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/koureisha/topics/dl/tp0903-gaiyou.pdf

厚生労働省白書（平成 15 年版）

https://www.mhlw.go.jp/toukei_hakusho/hakusho/kousei_roudou/2003/dl/10.pdf