

日中両国の公的年金制度についての  
研究レポート（仮訳）

日本財務省  
中国財政部

2018年8月

# 目次

<b>I. イントロダクション</b> .....	<b>2</b>
<b>II. 日中両国の公的年金制度の概要</b> .....	<b>3</b>
1. 中国の公的年金制度.....	<b>3</b>
1) 中国における公的年金制度の概要と発展.....	3
I) 都市従業員基本養老保険.....	4
II) 都市・農村住民基本養老保険.....	5
III) 公務員等養老保険の改革.....	6
2) 中国公的年金制度における成果と今後の課題.....	7
I) 中国公的年金制度におけるこれまでの成果.....	7
II) 中国公的年金制度の今後の課題.....	7
2. 日本の公的年金制度.....	<b>10</b>
1) 日本の公的年金制度の概要.....	10
2) 日本における年金制度改革.....	11
I) 年金制度対象者の拡大（「国民皆年金」の実現）.....	11
II) 年金財政の長期見直しの定期的な作成.....	13
III) 給付水準の調整.....	13
IV) 公的年金制度間格差への対応.....	14
V) 少子高齢化への対応（持続可能な年金制度の構築に向けた措置）.....	15
<b>III. 日本の経験の整理</b> .....	<b>20</b>
<b>IV. 中国における今後の政策立案の方向性</b> .....	<b>21</b>
<b>別添：共同研究会の議題・参加者</b> .....	<b>23</b>

## I. イントロダクション

日本財務省と中国財政部は、2017年5月6日の第6回日中財務対話における麻生太郎副総理兼財務大臣と肖捷・前財政部長間の合意に基づき、日中両国の公的年金制度についての共同研究を実施した。

日中両国とも高齢化が進み年金財政の規模の拡大が予想される中、両国は高齢期の安心できる所得保障と年金財政の長期的な持続可能性という二つの課題をバランス良く実現することの重要性を共有した。

上記の問題認識に基づき、北京（2017年12月）、東京（2018年2月）において共同研究会を開催した。

本レポートは、上記の共同研究会での議論、および高齢化が進む中での年金制度に関わる今後の政策立案に向けた示唆を要約したものである。本レポートは2018年8月31日、麻生太郎副総理兼財務大臣および劉昆・財政部長に提出された。

## II. 日中両国の公的年金制度の概要

### 1. 中国の公的年金制度

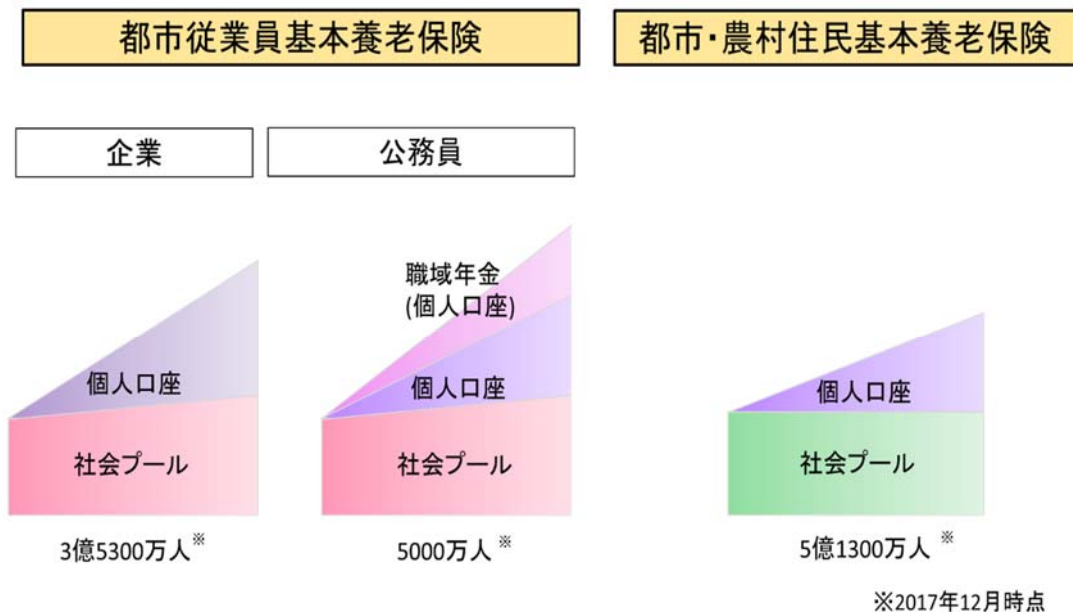
#### 1) 中国における公的年金制度の概要と発展

1980年代半ばに始まり、継続的な調整と改善を経て、社会プールと個人口座勘定からなる、企業就労者向け年金制度の「都市従業員基本養老保険」が形成された。その基本的な枠組みは2005年に発表された国務院の「企業従業員の基本養老保険制度の改善に関する決定」に示されている。

また、農村住民や都市部の非就労者に対する老後保障の観点から、政府は2009年に「新型農村社会養老保険」、2011年には「都市住民社会養老保険」を設定した。2012年には、全国民がこれら2つの年金制度の対象者となった。そして2014年にはこれら2つの制度が統合され、「都市・農村住民基本養老保険」が設定された。

同年、中国政府は公務員・公的機関職員における年金制度について、「都市従業員基本養老保険」に準ずる形で改正を実施し、新たな「公務員養老保険」を設定した。また、政府は公的年金を補完する制度として、企業年金を導入した。

(中国における公的年金制度の概要)



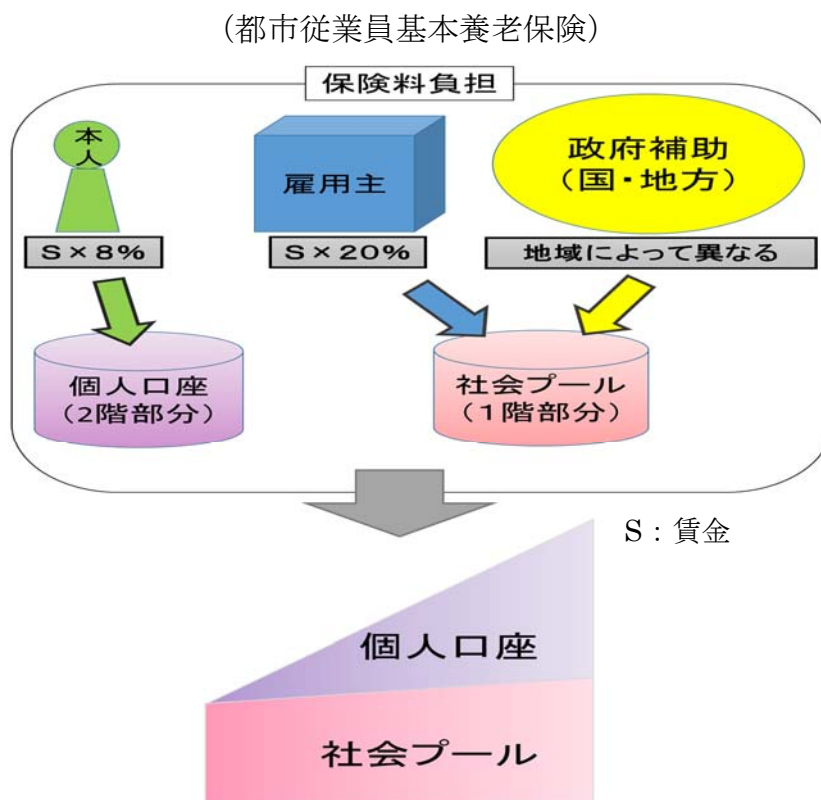
(出所) 人力資源・社会保障部

## i) 都市従業員基本養老保険

都市従業員基本養老保険は、社会プールと個人口座の二層構造からなるものである。保険料は原則として、企業が、従業員の賃金総額の 20%を超えない部分を社会プールに対して負担し、従業員は、賃金総額の 8%を個人口座勘定に対して負担する。都市部の個人事業主や自営業者については、現地における前年度の正規従業員の平均賃金の 20%が保険料として徴収され、そのうち 8%が個人口座勘定に繰り入れられる。

都市従業員基本養老保険における年金給付は、社会プールから拠出される基本養老金と、個人口座から拠出される個人口座養老金からなる。基本養老金は、現役時代の本人の平均賃金および加入期間を加味して算定され、個人口座養老金は、本人の個人口座勘定の残高をベースに、平均寿命や退職時の年齢などを加味して算定される。基本養老保険に加えて、企業は任意で企業年金に加入することができる。

現状、都市従業員基本養老保険は各省レベルで個別に運営されている。負担と給付を一元管理している省がある一方、省内の各市との間で財政移転を行っている省もある。2016 年末時点において、都市従業員基本養老保険の加入者は約 3.4 億人となっている。また、9,000 万人の退職者に対して養老金給付を行っており、給付の平均額は月額 2,300 元を超えている。



## ii) 都市・農村住民基本養老保険

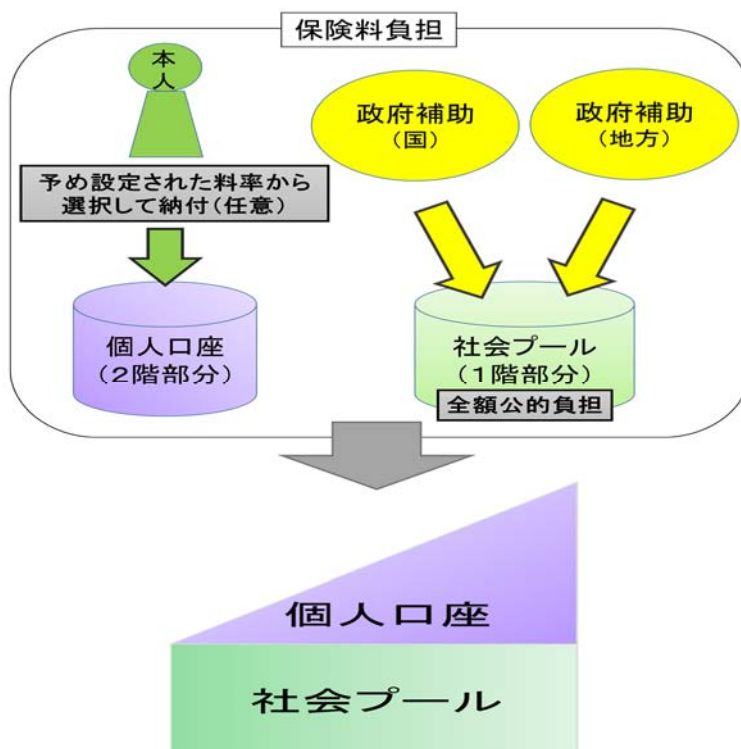
都市・農村住民基本養老保険は、都市従業員基本養老保険のスキームと同じく、社会プールと個人口座勘定の二層構造からなる。給付に関しては、中央政府が定めた最低給付基準に従うこととなっており、中部・西部地域の受給者については、その満額を国庫から拠出し、東部地域の受給者についてはその 50% を国庫から拠出している。

中央政府が定めた 2018 年の最低給付基準は月額 88 元であるが、これは経済情勢や物価変動に伴って適宜調整されることとなっている。これに基づき、地方政府は、当該地方の経済情勢を勘案し、給付水準を調整することができる。

本人による保険料負担は、100 元～2000 元の間で設定された 12 段階の保険料の中から選択して納める形となっている。また、地方政府は、保険料負担者一人あたり年間で最低 30 元の補助を行っているほか、年間 500 元以上の保険料を支払った人に対しては、年間で最低 60 元を補助している。重度障がい者、特別困窮者については、政府が保険料の一部または全部を支払っている。

都市・農村住民基本養老保険の 2016 年における加入者は約 5.1 億人であり、60 歳以下は約 3.5 億人、同制度から養老金給付を受ける 60 歳以上の受給者は約 1.5 億人となっている。

(都市・農村住民基本養老保険)

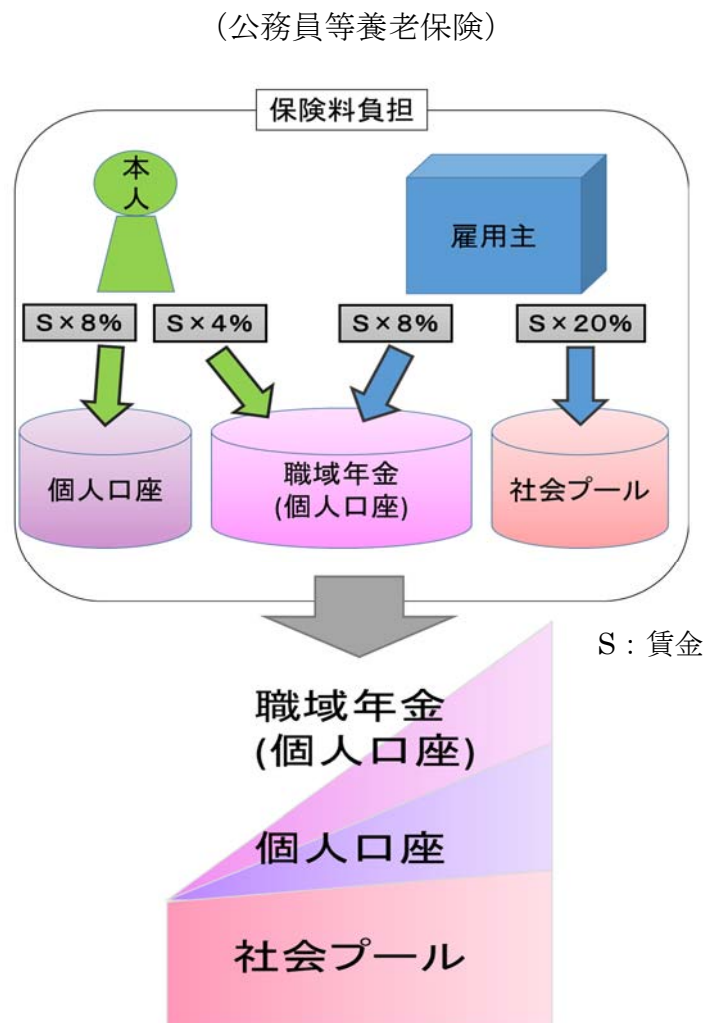


### iii) 公務員等養老保険の改革

中国は、公務員・公的機関職員における年金制度について、「都市従業員基本養老保険」に準ずる形での改革を実施し、2014年10月1日、新たな「公務員養老保険」を設定した。政府機関および政府関係機関の職員は、この「公務員養老保険」に加入することになっている。

保険料については、雇用者が職員の賃金総額の20%を負担し、職員は賃金総額の8%を負担する。加えて、全職員を対象とした、補完的な職域年金が設定されており、これには雇用者が職員の賃金総額の8%、職員が4%を拠出している。

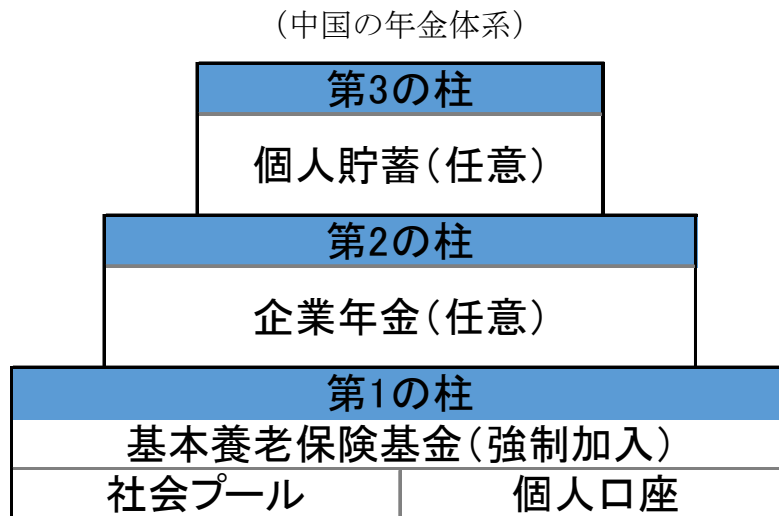
本制度に関する支払いの方法は、都市従業員基本養老保険のスキームと同様のものとなっている。



## 2) 中国公的年金制度における成果と今後の課題

### i) 中国公的年金制度におけるこれまでの成果

中国公的年金制度におけるこれまでの成果としては、第一に、年金制度の完全なフレームワークが出来上がったことである。これは三本の柱に例えることができる。すなわち、“第一の柱”として「都市従業員基本養老保険」と「都市・農村住民基本養老保険」、「第二の柱」として企業年金、そして“第三の柱”が個人貯蓄年金と見ることができる。



第二に、年金制度の対象者を急速に広げていることが挙げられる。「都市従業員基本養老保険」と「都市・農村住民基本養老保険」で構成される、統一的な年金システムは、全体で約9億人をカバーしている。これは、公的年金制度としては世界最大級のものである。

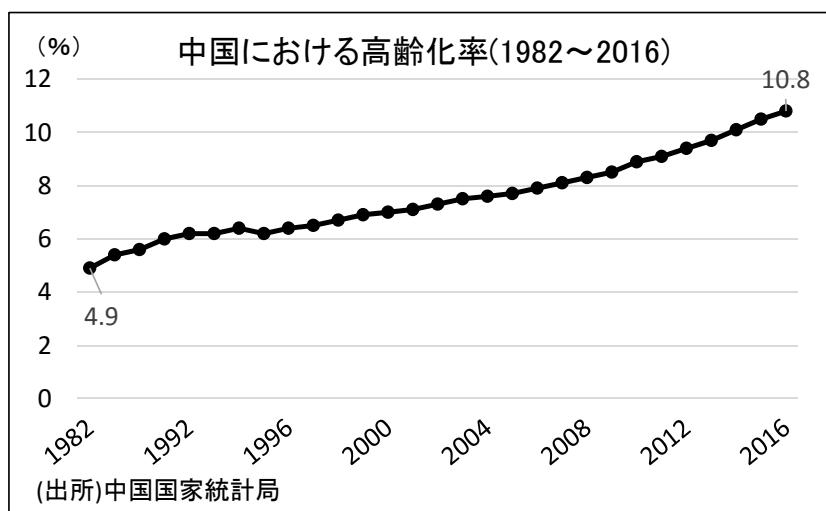
第三に、年金制度における給付水準が着実に改善していることである。都市従業員基本養老保険の給付水準は12年連続で上昇している。2005年には約700元だった平均給付月額も、2016年には2,300元以上になっている。都市・農村住民基本養老保険に関しても、給付の調整メカニズムの設定が進んでおり、給付額は着実に増加している。

### ii) 中国年金制度の今後の課題

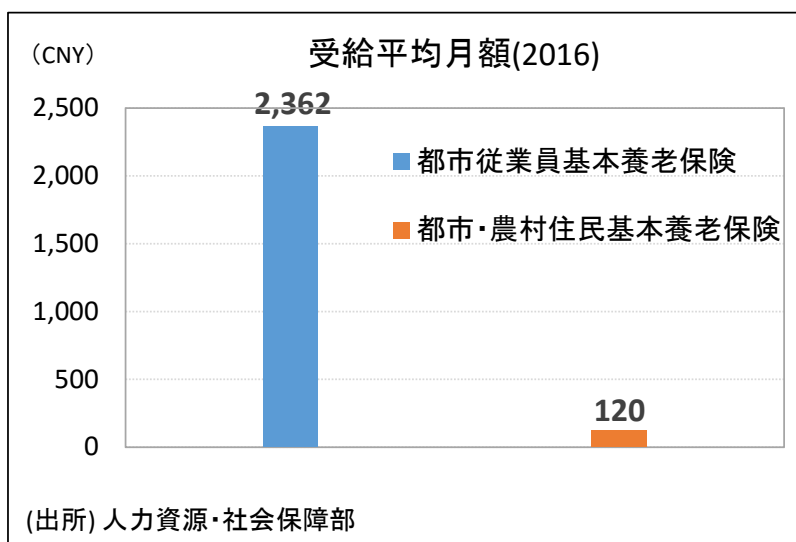
第一に、人口の高齢化が大きな問題となっている。2016年末時点において、60歳以上の人口は2億3,000万人まで増加し、中国の総人口の16.7%を占めるに至っている。今や中国は、60歳以上の人口が2億人を超える、世界でただ一つの国



になっている。60歳以上の人口の中でも、1億5,000万人が65歳以上となっており、これは中国の総人口の10.8%を占める。人口高齢化は、年金扶養率を緩やかに低下させ、各省の年金財政を悪化させることになる。



第二に、農村部の住民や都市部の非就労者に対する保障が低いことも課題である。現状では、これらの人々を保障する制度である都市・農村住民基本養老保険は、被保険者からの低額の保険料負担と国庫負担から成り立ち、国庫負担額も省によって異なっている状況であり、全体としての保障も高いものとはいえない。



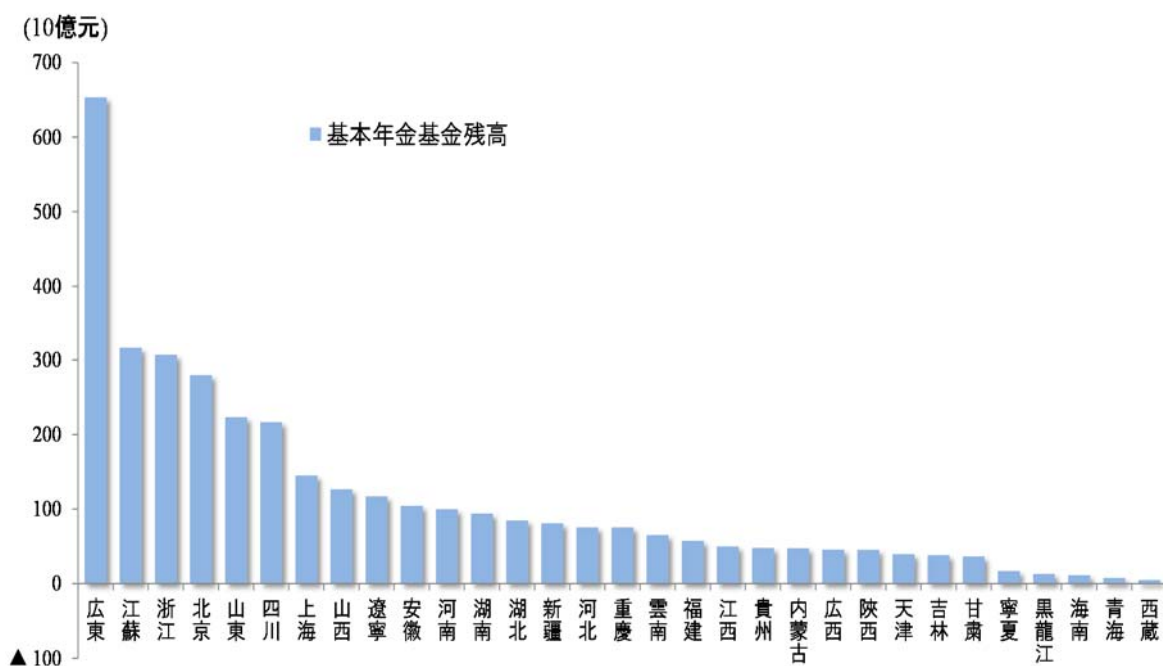
第三に、年金制度の持続可能性を高める必要がある。現状、都市従業員基本養老保険の年金財政は黒字ではあるが、今後人口高齢化が進展することを考慮すると、年金給付水準は増加していくことが予想されるため、年金制度の持続可能性をしっかりと確保していく必要がある。

第 19 回共産党大会において、中国政府は年金制度の改革を更に進めていくとの方針を打ち出した。すなわち、「我々は、必要な政策を、必要としている人たちのために実施する。きめ細やかなセーフティーネットを構築するために必要な機関を設立する。我々は、明確に定義された権利と責任の下で、都市部・農村部に住む全ての住民をカバーする、持続的かつ多層的な社会保障システムを発展させるための必要なサポートを行う。我々は、全員が社会保障へのアクセスを持つことができるようにする。我々は都市従業員基本養老保険及び都市・農村住民基本養老保険を改善し、中央一括管理スキームへ速やかに移行する」。この方針に基づき、中国政府は、年金制度改革を更に進めていく。年金制度の中央一括管理への移行を速やかに進めるほか、国有企業株式の一部の社会保障基金への移行、年金支給開始年齢の引き上げ、給付と負担の仕組みを拡充する。

中国政府は、国務院が 2018 年 6 月、都市従業員基本養老保険基金に対して中央調整スキームの導入を決定したため、都市従業員基本養老保険基金に対する中央調整制度に着手し、中央一括管理の一步を踏み出した。

中央調整スキームによって、中国政府は、一部の地方政府で年金支払の財源が不足するというリスクを解決するために、健全なバランスが取れた地方政府の年金基金の余剰金を、赤字の地方政府へ移転する。その一方で、中国政府は、年金の中央一括管理を達成するために、できるだけ早急に、あらゆる政策手段を用いて、基礎年金の掛け金率の統一、年金システムにおける給付と負担の仕組みの確立の積極的な促進、社会保障の情報管理の強化、中央政府と地方政府の間の権限と支出責任の明確化を含んだ政策を検討している。

(地域毎の基本年金基金残高 (2015 年末時点))



## 2. 日本の公的年金制度

### 1) 日本の公的年金制度の概要

日本における公的高齢年金制度は、高齢期における収入の減少に備え、就労期にあらかじめ保険料を納付することを国民に義務付け、高齢時の生活保障として、国民が納付期間に応じた給付を受けることができる所得保障の制度である。

日本は 1961 年に国民皆年金制度を導入した。日本の公的年金制度は、賦課方式・確定給付型の仕組みを採っており、年金資産の大部分は公的年金基金（年金積立金管理運用独立行政法人（GPIF））により運営されている。

日本の公的年金制度は、3階建ての方式を取っており、被保険者グループも3つに分けられる。

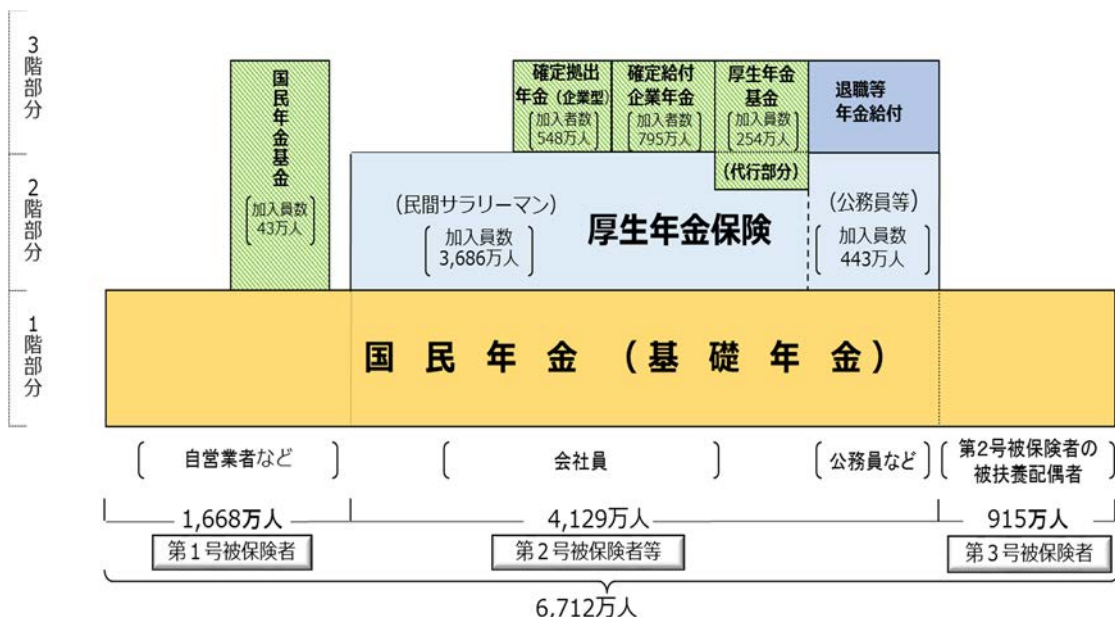
まず、サラリーマン等の被用者は、厚生年金保険に加入し、所得に比例した保険料負担を行い、基礎年金部分（1階部分）および厚生年金部分（2階部分）から、過去の保険料負担期間・金額に応じた給付が行われる。

第二に、こうした被用者の被扶養配偶者については、国民年金による保障の対象ではあるが、保険料支払いは免除されており、基礎年金（1階部分）を受け取る権利を有する。

第三に、上記2つのグループに含まれない者（自営業者およびその配偶者、無業者等）については、国民年金に加入し、定額の保険料を支払い、基礎年金から給付を受ける。

最後に、公的年金制度の3階部分の仕組みとして、雇用者、保険会社や公的団体を通じて、任意加入の年金制度に加入できていることになっている。

（日本の公的年金制度の仕組み）



- (第1号被保険者) 国民年金保険における自営業者等 (約 1,668 万人)
  - (第2号被保険者) 厚生年金保険における被用者 (公務員を含む)  
(約 4,219 万人)
  - (第3号被保険者) 第2号被保険者の被扶養配偶者 (約 915 万人)
- ※被保険者数は2016年3月末時点。

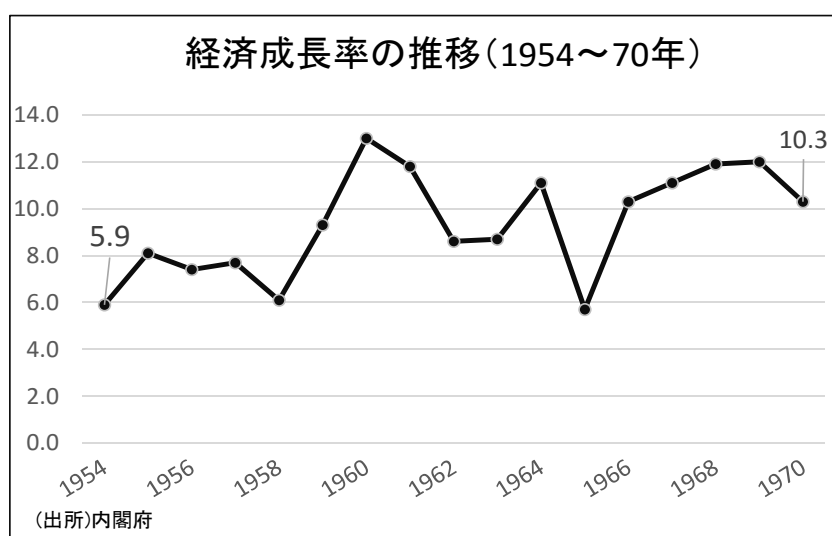
日本は、全居住者をカバーするよう、公的年金制度対象者の拡大に取り組む一方、経済社会の変化に応じて給付と負担を調整しつつ、公的年金制度の目的に照らした機能・公平性・持続可能性を高める制度改革の努力を継続してきた。

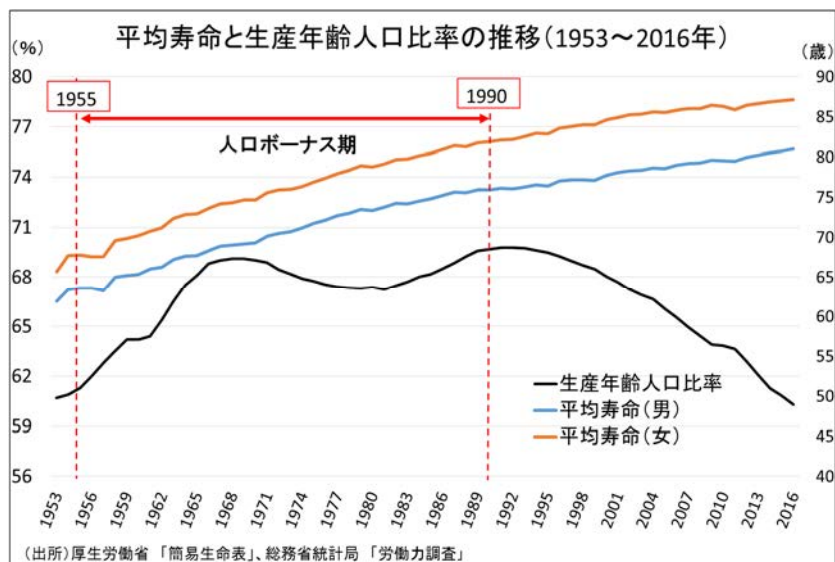
以下のセクションにおいては、日本における公的年金制度改革の取組を、i) 公的年金制度対象者の拡大(「国民皆年金」の実現)、ii) 公的年金財政の長期見通しの定期的な作成、iii) 給付水準の調整、iv) 公的年金制度間格差への対応、v) 少子高齢化への対応(持続可能な年金制度にするための措置)、の順で整理している。

## 2) 日本における年金制度改革

### i) 公的年金制度対象者の拡大(「国民皆年金」の実現)

日本の公的年金制度は、その発足後、経済成長と長寿化が将来的に予想された中、「国民の老後保障をより広い層に提供し、『国民皆年金』とするべき」との考えから、数十年かけて、職域ごとの年金制度を増やす形で、徐々に年金制度対象者の拡大を図ってきた。





(注) 人口ボーナス期とは主に、生産年齢（15歳～64歳）人口の増加率が、総人口の増加率よりも高い状態を指す。日本においては、1955年～1990年ごろまでが人口ボーナス期と考えられている。

被用者を対象とする年金制度は、1942年、工場・炭鉱労働者を対象とする労働者年金保険に始まり、1944年には、より広い層の被用者を対象とした「厚生年金保険」が設立された。また1950年代には、公務員や教職員を対象とする「共済年金」が設立された。

その後、自営業者や農林漁業従事者、無業者を対象とする「国民年金」が1961年に創設され、これをもって「国民皆年金」が実現した。

厚生年金保険については、所得再分配の観点から「報酬比例部分」に加えて「定額部分」が創設され、これを前提として支給額の算定が行われた。「国民皆年金」発足時、被用者を対象とした厚生年金保険の支給開始年齢は、定年制との関係を踏まえて60歳（男性の場合。女性は55歳）とされた。受給資格獲得に必要な負担期間は25年とされ、加入年齢の制限は設けられていなかった。

国民年金保険は、被保険者の殆どが定年のない自営業者であるという考え方のもと、支給開始年齢は65歳とされた。また、国民年金保険については、対象者の職業や収入が様々であり、公平で正確な所得の把握が難しいため、所得再分配のない、負担期間に応じた定額支給の仕組みが採られた。

また、給付水準の改善・保険料負担の軽減などを目的として、政府は年金財政に対し国庫負担を導入している。厚生年金保険の場合、創設当初から給付費用の10～15%を負担することとした。国民年金保険については、厚生年金保険に比べて保険料負担能力の乏しい低所得の被保険者が多いことを踏まえ、厚生年金より高い国庫負担額を設定した。なお、1985年、「基礎年金」が創設された際に、国庫負担については、国民年金保険および厚生年金保険の定額部分の給付の3分の1とされた。

## ii) 公的年金財政の長期見直しの定期的な作成

公的年金制度創設後の課題の一つは、人口動態や賃金・物価等の経済社会情勢の変化に対応して、長期間にわたる年金財政の持続可能性を確保しながら、高齢期の安心できる所得保障水準を実現することである。日本では、定期的に（5年ごと）、人口、労働力、所得・賃金、物価の長期推計を見直し、これらに基づき年金財政の長期見直しを作成するフレームワークを1954年に制度化した（財政検証）。そして、この長期見直しに基づき、必要となる制度改正や、給付と負担の水準の調整を実施している。

## iii) 給付水準の調整

### iii)-1 「スライド制」の導入

公的年金制度が、高齢期の生活保障として機能するためには、賃金や物価の変動に関わらず、実質的な年金の給付水準が確保されることが求められる。このため、賃金や物価の変動に応じて自動的に名目年金額を調整する「スライド制」が1973年に導入された。これにより、年金額の実質的な給付水準を将来的にも確保できる仕組みとなっている。

### iii)-2 厚生年金保険における給付水準の目安の提示 （「モデル世帯」の所得代替率）

典型的な生活単位（家族）における給付水準を示すことは、公的年金制度への国民理解を醸成するための方策の一つである。具体的には、専業主婦世帯（＝「モデル世帯<sup>1</sup>」）において、現役世代の収入と比較してどの程度の年金額が支給されるかを示した比率（「所得代替率」）が用いられている。所得代替率は、年金額の実質的な価値と政策目的という観点から、公的年金制度の概要を伝えるという役割を果たしている。年金受給時には子育ても終了し、現役時代よりも出費も減っているため、現役世代と同額の収入を保障する必要はないとの考えから、1970～80年代は60%かそれを上回るレベルを目途としていた。経済構造の変化および少子高齢化の進行に伴い、現在では50%を最終的な下限とし、これを下回ることが見込まれた場合には、政府は各種必要な措置を講ずることとしている。

---

<sup>1</sup> モデル世帯とは、「サラリーマンの夫、専業主婦の妻、子2人」の家族構成で、夫は40年間厚生年金に加入し、その間の収入は平均的な収入と仮定、妻は40年間専業主婦であると仮定した世帯をいう。

なお、2014年の財政検証時における所得代替率は62.7%であるが、長期推計の結果、日本経済が一定程度成長を続けるという前提に立てば、将来においても所得代替率50%を維持できるとしている。

(表) 所得代替率<sup>2</sup>の推移 (1973年～2014年)

1973	1976	1980	1984	1989	1994	1999	2004	2009	2014
62%	64%	68%	69%	69%	68%	59%	59%	62.3%	62.7%

(出所) 厚生労働省

#### iv) 公的年金制度間の格差への対応

##### iv) -1 基礎年金の導入

「国民皆年金」の実現が国民に好意的に受けとめられたため、政府は、国民年金、厚生年金、共済年金などの制度間における財政格差を解消することにより、年金受給者間の公平性を向上させるための次の一步に踏み出した。

国民年金、厚生年金、共済年金等の公的年金制度の間では、もともと、年金の支給開始年齢、保険料負担率や給付水準は、各制度の対象者や経緯の違いを反映して、相違があった。加えて、被用者の相対的な増加などを含む経済社会の構造変化に伴い、各年金制度における加入者と受給者のバランスが変化した結果、年金扶養率(=被保険者数/年金受給権者数)に見られるように、年金財政の格差が目立つようになった。

(参考) 1985年度末当時の各年金制度の被保険者数と老齢年金受給権者数

	①被保険者数	②老齢年金受給権者数 (老齢・退年相当)	①/② (年金扶養率)
国民年金	2,509万人	685万人	3.7
厚生年金	2,723万人	334万人	8.1
共済年金	591万人	177万人	3.3

(出所) 厚生労働省

1985年に、国民年金の給付・負担の水準と、厚生年金および共済年金の定額部分の給付・負担水準の平準化を行うための基金を創設(「基礎年金」)する制度改正を実施した。具体的には、国民年金と厚生年金・共済年金は別々に保険料を徴収する一方、基礎年金の給付に要する費用の負担は、基礎年金の当該年における給付額を、旧国民年金加入者グループの被保険者数、および厚生年金・共済年金加入者グループの被保険者数で頭割りして行った。これにより、年金

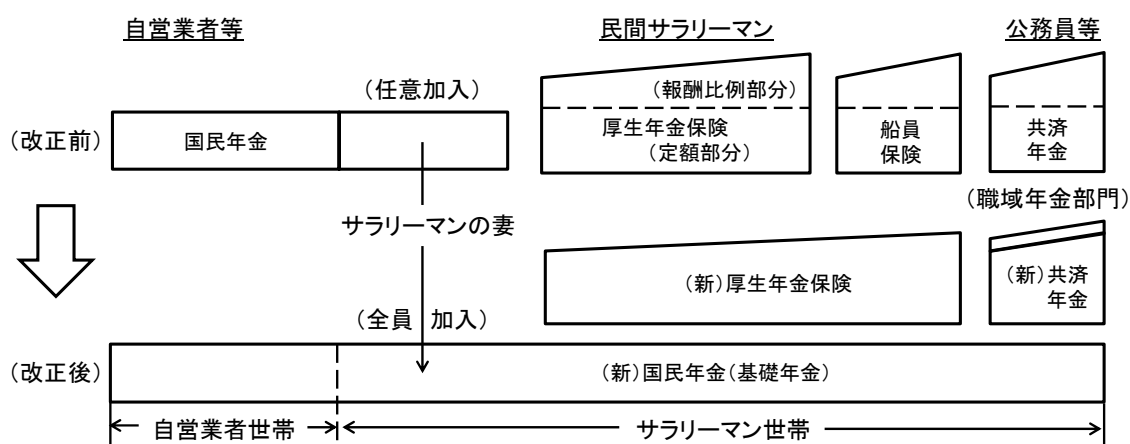
<sup>2</sup> モデル世帯における所得代替率 =  $\frac{\text{厚生年金保険から支払われる年金額}}{\text{現役世代の男子の平均手取り収入額}}$

制度間の被保険者と年金受給者のバランスの違いの調整を図った。

また、それまでに年金制度間でばらつきがあった国家財政から年金財政への財政支援（国庫負担）についても、新たに創設された基礎年金に対して統一して行うこととした。

なお同じタイミングで、それまで国民年金における任意加入対象であった被用者の被扶養配偶者が、基礎年金の強制加入対象に変更されている。それ以前は、被用者の被扶養配偶者は、被用者の年金でカバーできるという考え方であったが、被用者との離婚後の所得保障の必要性も踏まえ改革が行われた。

(年金制度改正の概要 (1985年))



iv) - 2 被用者年金の統合

基礎年金の導入後も別個に存続した、厚生年金と共済年金の報酬比例部分についても、それぞれの加入者および受給者のバランスが変化し、制度間財政の格差が拡大した。公務員・民間被用者の別なく同じ被用者として平等に扱われるべきという世論に応える形で、徐々に統合されていき、最終的には2015年に完全に統合された。

v) 少子高齢化への対応 (持続可能な年金制度の構築に向けた措置)

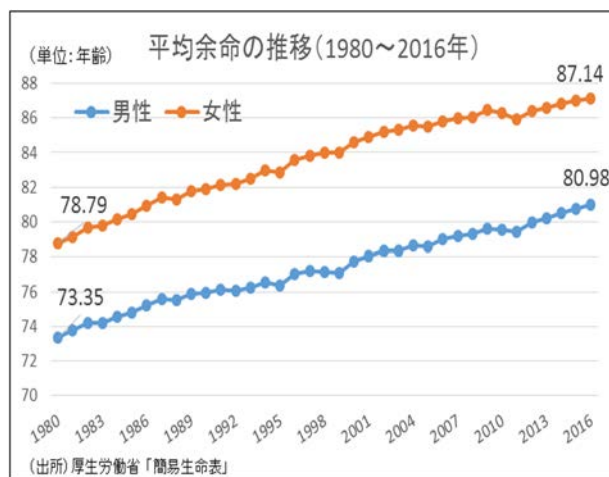
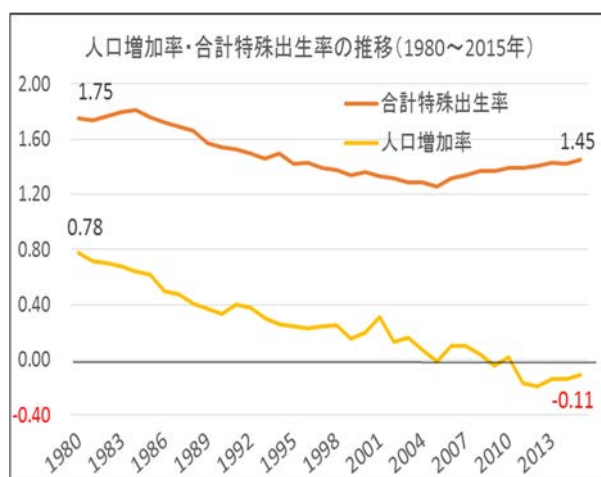
1980年代以降に少子高齢化が進んだことにより、政府は年金制度の持続可能性に関し、増え続ける課題を解決することを求められた。特に、特に、2004年改正の際には、長期的な年金財政の見通しにあたって、保険料支払者たる現役世代、年金受給者たる高齢者世代、および年金制度を支える国家財政のそれぞれが負担を分け合う形で、年金制度を将来100年にわたって持続可能なものにするための



抜本的な措置を講じた。以下、2004年に行われた主な改革を説明する。

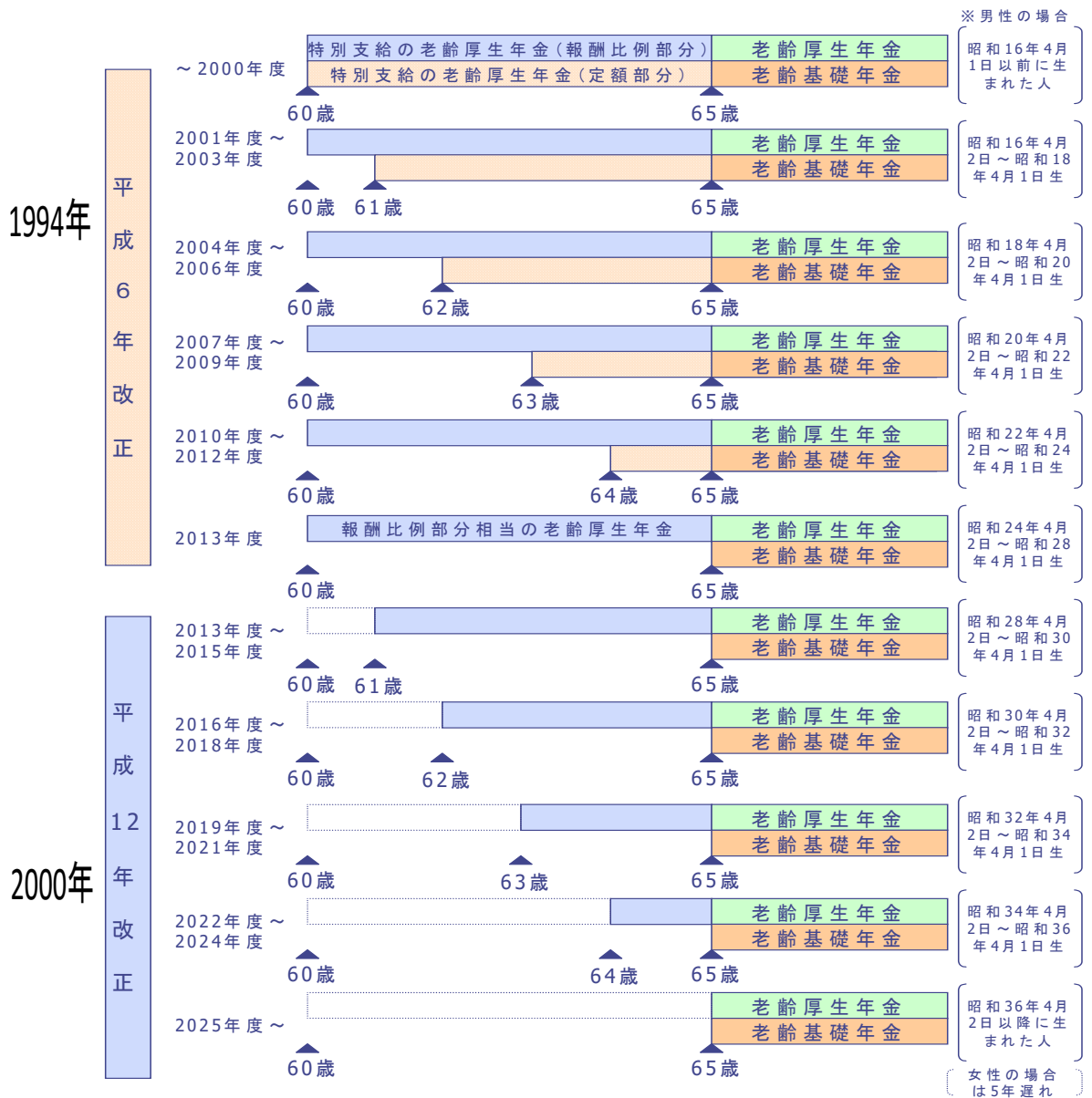
#### v) -1 支給開始年齢の引き上げ

長寿化・少子高齢化が進行する中、年金給付総額を抑制し、給付と負担のバランスを保つため、日本では支給開始年齢の引き上げを実施した。被用者年金の場合、年金受給開始年齢の引き上げは、定年のタイミングと密接にかかわる問題であるため、引き上げは労働市場へのインパクトを考慮し、十数年にわたって段階的、かつ男女別に行うなど工夫した。



政府の継続的な取組みと国民理解の高まりの結果は、1994年に、厚生年金の定額部分（基礎年金部分）にかかる支給開始年齢の60歳から65歳へ引き上げるといって実を結んだ（男性の場合、2001年～2013年まで13年をかけて引き上げ）。2000年には、厚生年金（報酬比例部分）にかかる支給開始年齢の引き上げも実施した（男性の場合、2013年～2025年にかけて13年をかけて引き上げ）。女性の引き上げスケジュールはそれぞれ男性の5年遅れとされた。上記の結果、男女とも年金支給開始年齢が65歳になるのは2030年度からとなった。

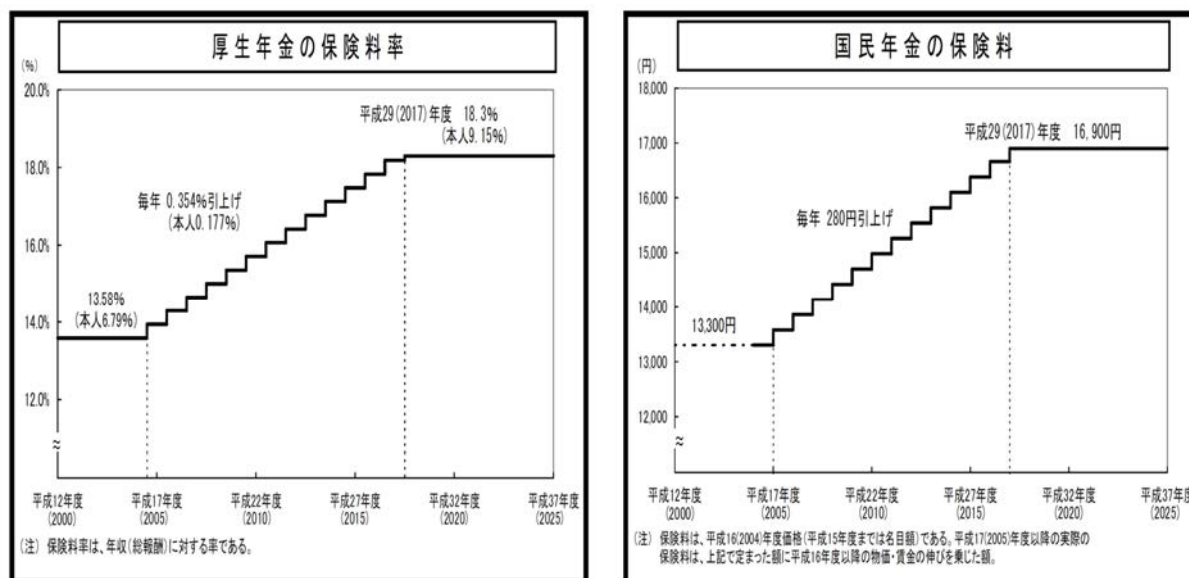
(支給開始年齢引上げのスケジュール)



(出所) 厚生労働省

v) - 2 保険料水準の最終的な固定化 (現役世代の負担)

2004年改革以前は、増加する受給者と減少する現役世代を背景に、給付に要する費用を賄う観点から、保険料負担の引き上げが断続的に行われてきた。2004年改革においては、現役世代の際限のない負担増を回避するため、一定の保険料率の引き上げを行いつつも、最終的な保険料水準を固定化し、将来の際限のない上昇に歯止めをかけた。



(出所) 厚生労働省

### v) -3 「自動調整メカニズム」の導入 (現役世代・受給者世代の負担)

2004年改革においては、給付水準を効率的に、かつ穏やかに調整する自動調整メカニズム (マクロ経済スライド) も導入された。この枠組みの下では、給付額は、労働力や寿命などの人口動態の変化に応じて自動的に調整される。

マクロ経済スライドにより、年金給付水準の伸びを賃金や物価の上昇よりも抑制することで、年金給付額を実質的に減らすことが意図されており、それによって年金の持続可能性を確保しようとするものである。調整の程度は、①平均寿命の変化、②被保険者数、を反映して決定される。

このスキームの目的は、人口動態や労働市場の動向に応じて給付水準の調整を徐々に行うことにより、年金財政の長期的な持続可能性を確保することである。この仕組みによって、年金制度が所得代替率 50% という最低水準を維持していくために必要な調整を穏やかに完成させることが期待されている<sup>4</sup>。

なお、所得代替率が 50% を下回ると見込まれる場合、追加的な改革が行われる。

<sup>3</sup> 具体的には、2004年10月から段階的に引き上げを開始し、2017年度の水準で固定した。国民年金については、2004年度時の水準 13,300円から、翌年度より毎年 280円ずつ引き上げ、2017年度以降は 16,900円 (2004年価格) で固定した。厚生年金については、2004年度時の水準である給与等の 13.58% (本人 6.79%、事業主 6.79%) より毎年 0.354% (本人負担 0.177%、事業主負担 0.177%) 引き上げ、2017年度以降 18.3% (本人 9.15%、事業主 9.15%) で固定するとされた。

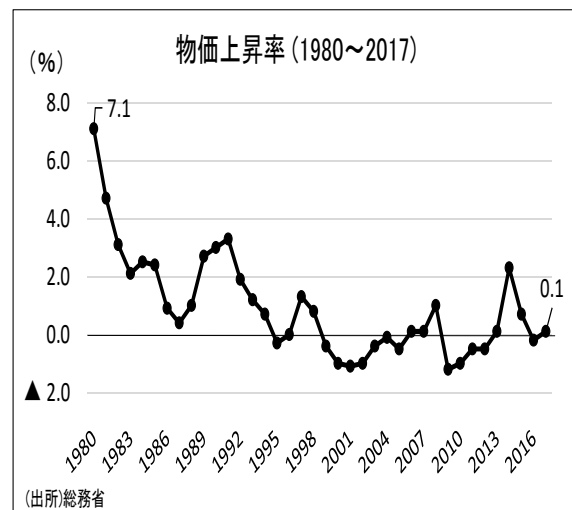
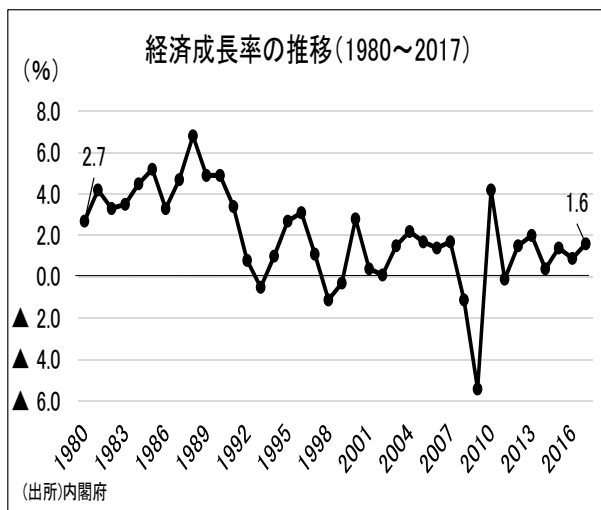
<sup>4</sup> マクロ経済スライドは、賃金や物価の変動率がプラスの場合に適用されることとしているため、デフレ経済が続く日本においては、これまでのところ 2015年に1度適用されたのみとなっている。

#### v) -4 国庫負担の増加（国による支援）

現役世代の負担抑制、受給者世代の負担増に加えて、目標の年金水準を維持するため、国庫負担割合も引き上げることとした。

具体的には、基礎年金給付費の国庫負担を3分の1から2分の1に段階的に引き上げ、その財源は消費税の増税等により賅うこととした。

少子高齢化の下での改革は、現役世代と受給者への負担に加えて、国庫負担引き上げの財源となる納税者負担が主要なテーマであったため、改革の成功には、年金当局（厚生労働省）と財政当局（財務省）の連携が鍵であった。両省それぞれに設置された有識者会合での度重なる議論と草案作成を通じて、世論喚起と国民理解の醸成、国民が納得しうる改革案の策定に努めた。



#### v) -5 年金制度の透明性を高めるための取り組み

2004年改革後においては、年金の持続可能性に対する国民の信頼を維持・向上させるため、年金の透明性を高める措置もとられた。具体的には、被保険者1人1人に対し、保険料納付実績や年金見込み額といった年金に関する個人情報等を定期的に書面で通知する仕組み（ねんきん定期便）を導入した。

### Ⅲ. 日本の経験の整理

十分な年金給付水準を確保しつつ、長期的に持続可能な年金制度を構築しようという、これまでの日本の一連の経験は、何点かに整理できる。

- 年金制度に対する国民の理解は、改革実行の上で非常に重要である。政府による明確かつ粘り強いコミュニケーションのみならず、財政当局および年金当局の連携も不可欠である。
- 制度改革は、年金財政の長期推計による検証に基づいて行われるべきであり、人口、寿命、労働力、経済など、検証に用いられる各種指標は信頼できるものである必要がある。
- 政策オプションとしては、以下が考えられる。
  - ①保険料負担水準の調整、
  - ②国庫負担水準の調整、
  - ③年金支給開始年齢の調整、
  - ④年金給付水準（算定式およびスライド制を含む）の調整。なお、調整をスムーズに行う観点から「自動調整メカニズム」の導入は有益と考えられる。
- 各年金制度の財政を一元化する仕組みの導入など、制度間の財政格差是正のための調整メカニズムを構築することは、制度間財政の不均衡の解消、および公平性の確保に有益と考えられる。

## IV. 中国における今後の政策立案の方向性

中国政府は、年金制度の改革をさらに深化させるとしており、この点において日本の経験は、中国にとって以下のとおり、重要な政策上の意味を担っている。

- 年金制度の構築と運営のために必要な項目

中国における年金制度フレームワークを持続的なものとするため、原則として中央一括管理の考え方に基づくべき。年金財政のモデルは、年金制度の持続可能性、社会的要因、経済情勢や人口構成その他の経済指標を十分に考慮しながら構築されるべきである。

また、年金制度の長期的な持続可能性を包括的に検証するために、年金財政状況の検証を数年おきに行うとともに、その結果に基づき、必要に応じて持続可能性確保のための措置を執るべきである。特に、経済状況の変化に応じて、自動的に年金額を調整するメカニズムも導入に向け力を注ぐべき。

加えて、年金給付額の際限ない増加を防ぎ、年金財政を効率的に運営するために、年金財政における国庫負担の役割を明確にする必要がある。公的年金財政による負担は、アドホックに調整されるべきではない。

年金財政の調整の方法と道筋は、適切に構築されるべきである。年金政策の調整過程において、政策の焦点と実行は、国民感情を考慮・尊重したものである一方、科学的に選択されたものであるべきである。仕組みの構築にあたっては、長期的な年金財政の持続可能性、国民感情に配慮する必要があるほか、十分な年金水準を維持できるようにするべきである。

国有資本の一部を社会保障基金へ移転するなどの確立された政策措置や、基礎年金基金への中央調整制度の導入は、年金制度の中央一括管理を達成し、公平かつ持続可能な年金制度を確立するため、積極的かつ着実に進展させるべきである。

- 年金制度の持続可能性担保のための積極的な改革

年金制度の持続可能性の確保はシステムチックかつ長期的な対応を必要とする課題である。危機が実際に起こってから改革を実行するのは決して適切とは言えない。年金財政の検証を行い、持続可能性に懸念が生じるような結果が生じた場合には、具体的な政策のオプションが速やかに検討されるべきである。受動的な対処のみでは、改革のタイミングを逃してしまい、結果として余分な社会的・経済的コストがかかることになる。

- 国民理解の醸成および政府によるコミュニケーションの重要性

年金制度に対する国民の理解は、持続可能性を確保するための改革を行う上で非常に重要である。政府機関は、連携して、年金制度が抱える現状の問題点について国民に共有し、世論を形成していくべきである。

第一に、政府は、世代間の公平と将来世代の厚生を適切に適切に尊重しようとする国民の意識にも訴えかけ、現役の被保険者からの理解と支援を得、改革の必要性について幅広いコンセンサスを得る必要がある。

第二に、政府による説明は、国民の様々な層に配慮し、専門的な意思決定に基づきしっかりと行われるべきである。特に、政策決定により、国民一人一人が受ける直接的な影響については、十分に説明し理解を得る必要がある。

## 別添：共同研究会の議題・参加者

### 第1回共同研究会（於：北京）

#### (日時)

2017年12月7日(木) 13:30-17:30

#### (参加者)

日本	中国
✓ 財務省 ✓ 在中国日本大使館 ✓ 外部有識者	✓ 中国財政部 ✓ 江蘇省財政庁 ✓ 陝西省財政庁 ✓ 全国社会保障基金理事会 ✓ 平安養老保險股份有限公司

#### (議題)

- 中国の公的年金制度と今後の改革
- 日中間の経済分野での協力における展望
- 江蘇省における社会保障システムの運営状況
- 陝西省における社会保障システムの運営状況
- 全国社会保障基金の概要
- 中国商業養老保険の発展状況及び動向

### 第2回共同研究会（於：東京）

#### (日時)

2018年2月1日(木) 13:30-17:00

#### (参加者)

日本	中国
✓ 財務省 ✓ 厚生労働省 ✓ 外部有識者	✓ 中国財政部

#### (議題)

- 持続可能な年金制度の構築に向けて
- 日本の公的年金の財政検証について
- 今後の政策立案に向けた示唆