

高齢化、マクロ税負担および公的財政の持続可能性¹

汪徳華

中国社会科学院財経戦略研究院

要旨：本稿では、人口の高齢化が財政の持続可能性に及ぼす影響に着目し、中国が将来直面することになる課題を分析し、幾つかの方策を提案する。EUの経験からすると、人口の高齢化による財政の持続可能性への主な脅威は、年金、医療、及び長期介護などの高齢化に関連する福祉支出の急増である。財政支出のこのような予想される増加に対応するためには、政府が、マクロで見た望ましい税負担と債務収入の組合せを選ぶことで財政の持続可能性を高めるべきである。人口の急速な高齢化に伴い、年金及び医療（長期介護を含む）分野、特に年金への支出も将来的に急増することになるため、巨額の補助金を一般会計から充当する必要が生ずる。既存の制度が改革されなければ、2055年以降に行う必要とされる補助金額が長期的にはGDPのおよそ10%で推移することになる。中国はこうした課題に対処するため、市場志向を強め、構造改革により質の高い経済発展を促進し、年金や医療などの給付を経済発展に適応させることができるよう社会保障給付の支給制度に関係する改革を加速させ、年金を国有資産により補完する制度的仕組みを確立することに取り組むべきである。公的財政の持続可能性を高めるため、財政支出のさまざまな形での過剰な伸びを戦略的に管理し、マクロで見た税負担と政府債務とのバランスをとるために財政政策委員会を設置することが望ましい。本稿では、従業員年金保険掛金の一部を「社会保障付加価値税（VAT）」に置き換え、国家年金制度及び帳簿上でのみ区別される個人口座勘定（book-entry individual account）を設定するために2制度の改革を提案する。本稿の分析によれば、租税構造のこうした改革により、年金制度の将来的な資金不足を効果的に緩和し、それにより直接的及び間接的な経路を通じて財政の持続可能性を改善できる。

¹ 2019年3月に行われた「人口動態変動によるマクロ経済的效果と財政の持続可能性に関する国際会議」の参加者によるフィードバックと提案にたいへん感謝している。本論文を改訂する際に中国人民大学の博士論文提出志願者である CHEN Xiao 氏から貴重な支援を受けた。

高齢化、マクロ税負担および公的財政の持続可能性

中国は高齢化社会を迎えており、日本や韓国などの東アジア諸国と同様に高齢化が将来急速に進む。人口の高齢化により中国が抱える経済社会開発上の課題が、学者や意思決定部門にとっての大きな懸念材料になっている。本稿では、人口の高齢化が財政の持続可能性に及ぼす影響に焦点を当て、中国が今後直面することになる課題を分析し、幾つかの方策を示し、提案を行う。本論文の第 I 章では、人口の高齢化が財政の持続可能性に及ぼす影響を分析するための分析枠組を提案する。人口の高齢化は、一般にその国の経済成長、経済構造、さらには税基盤に影響を及ぼし、また財政支出にも影響を及ぼす可能性がある。それにより、収入と支出の両分野における財政の持続可能性に影響を及ぼす。マクロで見た税負担及び税制は一国の選択し得る政策変数であるため、本稿では、高齢化に関連する社会福祉支出が財政の持続可能性に影響を及ぼす主要な側面であることを論ずる。したがって、第 II 章では、中国と米国との比較をもとに、人口の高齢化による年金及び医療への支出により将来的に生ずる資金不足を分析し、それが財政の持続可能性に及ぼす影響について考察する。第 III 章では、人口の高齢化による財政への影響に対処するための方策を示し、提案を行う。

I. 人口の高齢化による財政の持続可能性に対する課題：分析枠組

1. 財政の持続可能性の理論的定義と操作的定義

財政の持続不可能性が時にその国の経済的及び社会的危機につながるケースが歴史上存在する。現代の国々では、財政の持続可能性への懸念は、主に拡大財政政策の広範な実施と人口の高齢化による社会福祉支出の容認できない増加によるものである。一方で、マクロ経済の低迷に対処し又は特定の財政的義務を果たすために、政府は通常、財政支出を拡大し、また、税負担を増やさずにマクロ経済を短期間で安定させるために政府借入による拡大財政政策を実施する。しかしながら、借り入れた債務を期限内に消化できず、累積により債務比率が大きく上昇した場合には、国家債務危機に陥るリスクにさらされる。また、2008 年の世界的な金融危機以来、各国は一般に拡大財政政策を強化してきた。これは、GDP に対する政府債務の急増という悪影響ももたらし、ギリシャなど欧州の一部の国々は政府債務危機さえ経験した。他方で、EU の以下の経験から明白なように、人口の高齢化によるこれらの国々の社会福祉への財政支出は将来急速に増え、財政の持続可能性に大きな課題をもたらすことになる。経済のグローバリゼーションとの関連では、一国の政府債務危機は世界市

場にとって打撃になる場合が多い。したがって、財政の持続可能性は世界的な関心事となっている。

財政の持続可能性は極めて重要である。しかしながら、研究者は一般に財政の持続可能性を評価するための基準が存在しないと考えている (Agnes et al, 2015 年)。IMF (2002 年) は、財政の持続可能性を予算制約に基づいて判断することを提案している。すなわち、大きな修正を施すことなく所与の資金手当コストで見た場合に支給能力の枠内にある債務が持続可能だとする考え方である。IMF (2002 年) における持続可能性に関するこの定義には、支払能力と流動性の両方が含まれる。また、中国の学者の中には、財政が持続可能であるとは、政府が所定の財政上の義務を随時果たすことができ、特に中長期債務の支払能力を失っていない状態を意味すると示唆する学者も存在する。政府が財政上の義務を果たせない場合、財政危機、さらには、より広範な経済的及び社会的危機をもたらしかねず、これは財政の持続不可能な状態に含まれるという²。この定義により、財政の持続可能性という概念が、さまざまな財政上の義務を果たせるというレベルに具体化されたと見ることもできる。

財政の持続可能性に関する上記の理論的な定義では、債務の支払能力、流動性、及び財政上の義務の履行可能性などの側面が強調されている。しかしながら、これらの側面を定量化するには具体的な指標が必要になる。実務では通常、政府債務比率、すなわち GDP に対する政府債務の比率をその国の財政の持続可能性を測る目安として利用している。政府債務比率はストックの概念であるのに対して、対応する赤字比率は年ごとの増分概念である。一部の国々は、精密な財政運営のため、財政の持続可能性の典型的な操作的定義として政府債務比率のしきい値を設定している。例えば、欧州のマーストリヒト条約 (1991 年) と安定・成長協定 (1997 年) では、一国の財政赤字比率と債務比率に一定の上限を設けており、この上限を超える債務比率は持続不可能であるとみなされることになる。若干恣意的ではあるものの、債務上限を設けることは現在、欧州において広く使われている方法である。中国政府は一般に財政の持続可能性を測る目安として赤字比率と債務比率を利用している。例えば、中華人民共和国国民経済及び社会発展の第 13 次 5 年計画の概要は、「財政の持続可能性を確保するために財政赤字と政府債務を負担可能な範囲に管理するべきである」と述べている。

財政の持続可能性の中核的指標として政府の債務比率を使い、現在の傾向を

²Wang Yongjun: How to ensure fiscal sustainability during the 13th Five-Year Plan period?
http://theory.people.com.cn/n1/2016/0401/c4_0531-28243767.html

もとに将来に向けて推計又は予測し、金利、赤字比率及び経済成長率の相互関係などの決定要因を分析し、運用分析をさらに精緻にすることができる。公的債務を国民の所得との相対で常に増やすことができるわけではない。その理由は、これに伴って政府が増税を行い、財及びサービスに対する支出を減らす必要が生ずることになるからである。政府債務の実際の利率が GDP の実際の成長率を上回った場合（調整後の実質金利がプラスの値をとる場合）、政府の基礎的財政収支（税収を含む政府収入と借入に対する利払いを除いた歳出との差額）の黒字が十分な額に達していない限り、債務比率が上昇することになる。したがって、公的債務比率の傾向の変化により、財政の持続可能性を間接的に測ることができる。

GDP を分母とする政府債務比率と赤字比率が財政の持続可能性を測るための中心的な指標であるがゆえに、我々は総じて将来的な財政支出に関する以下の推計においても GDP を分母とする金利に関する広範な分析を行う。

2. 財政の持続可能性に対する人口の高齢化による課題：EU の経験

欧州諸国における財政支出の拡大傾向は、財政の持続可能性に対する人口の高齢化による課題が反映されている好例である。20 世紀の終わりから、大半の欧州諸国の人口構造が急速に高齢化し始めた。しかしながら、高消費と高福祉というパターンを変えることに国民が消極的であったために、民主主義制度のもとで社会福祉制度に対応する改革を実施できず、それにより当然のことながら財政的負担の増大が生ずる。EU の推計（2009 年）によれば、欧州諸国における高齢化に関連した年金及び医療への財政支出の割合は既に高く、時間の経過に伴ってますます深刻になる可能性がある。表 1 に示すように、2009 年以降に国家債務危機に陥った 5 か国のうち、イタリアとポルトガルの高齢化関連支出の割合が極めて高く、2007 年にはおよそ 25% に達した。他の 3 か国の水準はまだそう高くはないものの、将来的に、すなわち 2060 年までに急増が見込まれる。このため、ギリシャでは高齢化に関連する財政支出の GDP に占める割合が 16 パーセントポイント増え、スペインとアイルランドでは 9 パーセントポイント増えることになる。金融市場における信頼の喪失につながっているのは、まさにこれらの国々の財政に占める社会福祉支出の割合のこのような大きさ又は決して明るくはない見通しなのである。人口の高齢化傾向と社会福祉制度との不整合は、欧州の先進国において政府債務の割合が上昇している重要な理由である。また、欧州の 5 か国における債務危機も、社会福祉支出に見られるこのような容認し得ない増加が財政の持続可能性にとって極めて危険であることを示している。

EU（2015 年）では、EU 諸国における高齢化に伴う社会福祉支出に関する推

計データをアップデートした。新しい推計は、将来的な社会福祉支出の増大傾向が大半の国々において緩和されており、一部の国々では減少にさえ向かっていることを示している。しかしながら、構造的に分解した結果は、従属人口比率を目安にした高齢化の進行度合いが、これらの国々の年金及び医療分野における将来的な社会福祉支出を依然として加速させていることを示している。これらの国々における社会福祉支出の将来的な増大傾向が緩和された主な理由は、主要な改革、特に年金分野における改革に近年着手したためである。また、このことは、主要な構造改革を推進することにより人口の高齢化が財政の持続可能性に及ぼす危険性に対処できるはずであることを示している。

表 1：2007 年から 2060 年にかけての一部 EU 諸国の GDP に高齢化関連支出が占める割合 (%)

	年金		医療		高齢者介護		合計	
	2007	2007 年から 2060 年までの伸び率	2007	2007 年から 2060 年までの伸び率	2007	2007 年から 2060 年までの伸び率	2007	2007 年から 2060 年までの伸び率
ドイツ	10.4	2.3	7.4	1.8	0.9	1.4	23.6	4.8
フランス	13	1	8.1	1.2	1.4	0.8	28.4	2.7
英国	6.6	2.7	7.5	1.9	0.8	0.5	18.9	5.1
アイルランド	5.2	6.1	5.8	1.8	0.8	1.3	17.2	8.9
ギリシャ	11.7	12.4	5	1.4	1.4	2.2	22.1	15.9
スペイン	8.4	6.7	5.5	1.6	0.5	0.9	19.3	9
イタリア	14	-0.4	5.9	1.1	1.7	1.3	26	1.6
ポルトガル	11.4	2.1	7.2	1.9	0.1	0.1	24.5	3.4
EU27 か国	10.2	2.4	6.7	1.5	1.2	1.1	23.1	4.7
EU15 か国	10.2	2.4	6.9	1.5	1.3	1.2	23.5	4.8

出典：The 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060),

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2009/ee3_en.htm

3. 人口の高齢化、マクロで見た税負担及び財政の持続可能性の分析枠組

財政の持続可能性に関する上記の定義と EU 諸国の経験に基づき、我々は、人口の高齢化、マクロで見た税負担、財政の持続可能性を分析するための図 1 に示すような簡単な理論的枠組を構築する。

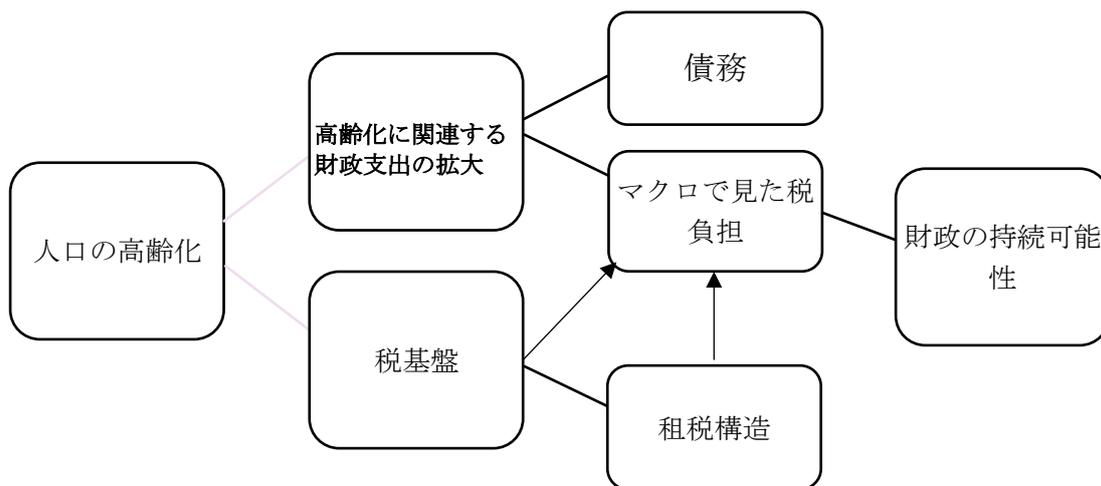


図1：人口の高齢化と財政の持続可能性

第一に、人口の高齢化は、高齢化に関連する社会福祉支出の予測される増加をもたらすことになる。EUの報告書に述べられているように、人口の高齢化は年金、医療、老人介護などの分野における支出を増加させることになる一方、教育や子育てへの支出が減少する可能性がある。全体として見た場合、財政支出の総額は急速に伸び続けることになる。一部の国々では年金及び医療分野の資金手当方法として社会保障のための掛金の積立方式を採用しているものの、公的財政による財政補助に引き続き責任を負わなければならない点に注意すべきである。現代の国々の政府が財政支出の予測される増加から生ずるニーズに応えるためには、マクロで見た税負担を増やすか、さもなければ債務収入を増やすことになる。政府の債務比率の増加は財政の持続可能性が失われるリスクを増大させることになり、マクロで見た税負担の増加は経済活動の歪みを増大させることになる。政府は、財政の持続可能性を高めるために望ましいマクロで見た税負担と債務収入との組合せを選ぶべきである。

第二に、人口の高齢化は労働力の供給、貯蓄と消費の組合せ、さらには経済成長と経済構造に影響を及ぼす。経済成長と経済構造の変化は税基盤に影響を及ぼすことになる。租税構造に税基盤との整合性を持たせるべきであり、租税構造が異なれば、財政収入を増やす能力や経済運営に対するわい曲的影響も異なる。税基盤の変化との関連で国債収入とマクロで見た税負担の望ましい組合せを考えた場合、各国政府は適切な租税構造を選択し、必要な財政収入を引上げ、マクロで見た税負担による経済的歪みを最小限に抑えるべきである。

つまり、人口の高齢化は経済成長や経済構造に影響を及ぼし、さらに税基盤にも影響を与え、その一方で、高齢化に関連する社会福祉支出を増やすことに

なる。そのような課題に直面して各国政府は、一方で、社会福祉制度を改革し、その過度の拡大を抑制するべきである。他方で、財政の持続可能性の必要性を十分に考慮し、債務を介して手当てされる収入の割合を管理し、必要な税収を得るための適切な租税構造を確立するべきである。

II. 人口の高齢化による中国の財政持続可能性に対する課題

上記の枠組みに従い、我々はまず、人口の高齢化による中国の財政持続可能性に対する課題を分析するために人口の高齢化が中国の財政支出に及ぼす効果を検討しなければならない。本章では、この問題を中米比較の視点から考察する。EU 諸国の経験（EU, 2009 年）から、財政の持続可能性にとって最大の課題となるのは人口の高齢化によりもたらされる年金や医療などの社会福祉分野における資金不足である。一方で、人口の高齢化は高齢者保障支出の急増を引き起こすことになる。他方で、老人の医療費は他の年齢層よりも著しく高いため、医療支出の急激な増加ももたらすことになる。高齢化に伴い、教育や失業保護など、社会福祉支出の他の分野は相対的に減少することになる。この目的上、本章では主に公的年金支出と公的医療支出（老人介護を含む）を含む二つの分野に限定して分析を加える。

また、米国の議会予算局（CBO）と会計検査院（GAO）の最新の推計結果、並びに高齢者保障と医療への中国の将来的な支出推計に基づき、本章では主に中国と米国との高齢者保障と医療への財政支出の将来的な拡大傾向の比較分析を行う。米国の議会予算局（CBO）と会計検査院（GAO）は、米国の連邦、州、地方自治体の財政収入及び支出の推計を長年にわたって熱心に行っており、その一環として高齢者保障と医療分野における財政支出の予測も行ってきた。中国には高齢者保障及び医療支出の推計結果を公式に発表している機関が存在しない。この目的上、国連により提供されている中国の人口推計データに基づき、我々は高齢者保障と医療に対する中国の将来的な支出の仮の推計を行う。

1. 高齢者保障分野における中国と米国の将来的な財政責任

高齢者保障への財政支出とは、公的年金の収支及び資金不足を指す。中国と米国とでは、高齢者保障制度に違いが存在する。社会保障とも呼ばれる米国の高齢者保障制度は、1935 年に制定された米国社会保障法に基づいて発展してきた。連邦政府は高齢者・遺族・障害者保険（OASDI）制度を運営している。OASDI 制度は主に特別社会保障税を原資としており、従業員と使用者がそれぞれ賃金の 6.2%を負担し、全額保障が実現されている。CBO（2016 年）では予測分析を行う際に既存の制度設計が維持されると仮定しており、同局の射程 10 年のベースライン予算推計と整合する将来人口や経済成長などのパラメータを用いる。

中国の老齢者保障制度には、主に従業員年金保険と住民年金保険が含まれる。従業員年金保険の法定の負担率は現在、使用者が支払う賃金の 19%に、従業員が自ら納付する掛金である賃金の 8%を加えた率である。しかしながら、さまざまな要因により、同じ年の社会的平均賃金を分母として計算した実際の負担率はおよそ 14%にすぎない。長期的な改革の観点からは、従業員年金保険掛金の徴収範囲を徐々に広げ、労働年齢人口を徐々にカバーする必要がある。しかしながら、中国の老齢者保障制度により現在カバーされている国民は比較的少ない。したがって、既存の老齢者保障制度の将来的な資金不足を検討する際には、制度の将来的な変化について合理的な見通しを立てる必要がある。

表 2：既存の従業員年金保険制度に関するデータの内容及びソース

指標	データの内容	データソース
人口統計データ	生データは 5 年ごとに取得し、年次データの値を得るために平滑化法により計算を行っている。	人口推計データは国連のウェブサイト（2015 年版）から得た
都市化の度合い	都市化の進展に関する予測によれば、2100 年までに都市化の度合いが 90%に達すると予測される。	2016-2100 年のデータは国連の世界都市化予測（2015 年版）からのものである。
GDP の伸び率	2016 年から 2020 年までの年間成長率が 6.5%であり、2021 年から 2100 年までに 10 年ごとに 0.5%低下し、2100 年には 2.5%になり、また、成長率が基本的には米国など一部の先進国の成長率と同じになると仮定している。	現在の実績データに基づき将来的なデータを設定する。
負担者の数と実際の負担率	2015 年のデータは実際の負担率であり、保険加入率が 92%に達するまで毎年、それまでの数年間の実際の成長率に近い 0.5 パーセンテージポイント上昇すると仮定している。法定の負担率は 28%であるものの、2015 年の（平均社会賃金を分母とする）実際の負担率はおよそ 14.15%に保たれている。実際の負担率が将来的にも維持されると仮定している。	初期データは実データであり、その後の数年間のデータは仮定に基づき推計している。
年金受給者数	2028 年までのデータを 2015 年の実データに基づいて滑らかに増やし、2028 年以降のデータは国連のデータ（25-59 歳の国民と 60 歳以上の国民の割合）に従って計算した。	初期パラメータ及び将来のパラメータは、実データと人口データを計算し、設定することにより得た。
年金保険の平均支給額と平均掛	2015 年の実データに基づき、GDP の成長率と同じ増加率を設定することで、年間支給額と掛金額を計算で	2015 年のデータは、2015 年の人的資源・社

指標	データの内容	データソース
金額	きる。	会保障事業統計公報からのものである。

出典：筆者。

本稿で使われている人口データは、2100年までの中国に関する国連の人口推計からのものである。それに加えて、都市化の進展に伴い、従業員年金保険の労働年齢人口加入率が92%まで徐々に増えていくと仮定している。本論文では、対象人口の段階的な拡大に加え、従業員年金保険のさまざまな給付方法も将来的に変わらないと仮定している。例えば、定年が変わらず、徴収及び管理のための取組も同じだとしている。推計に用いたデータソースと特定のパラメータの条件を表2に示した。本稿では既存の制度のもとで発生する資金不足を計算する際に、中国の年金保険加入人口と年金受給者の数字を控えめに推計しており、またモデルの内生性を減らすために実データを初期パラメータとして使うよう努めている点に注意したい。

表3は、2015-90年の高齢者保障に関連した中国と米国における財政支出の結果を示している。米国の結果はCBO（2016年）の推計からのものであり、中国の結果は筆者の推計からのものである。表から分かるように、2015年から2090年にかけて、中国の従業員年金保険掛金収入と米国における社会保障税収入のいずれにもほとんど変化が見られない。比較すると、中国の公的年金保険特別所得会計収入では同じ年の対GDP比がわずかに上昇している一方、米国の同じ指標はわずかに下降している。その理由は、両国における人口の高齢化が2015年から2090年にかけて徐々に進み、負担者又は納税者の割合が減少するからである。しかしながら、中国の従業員年金保険の加入率が徐々に上昇するため、GDPに占める総収入の割合がわずかに増える。GDPに占める年金支出という点において、中国の増加は急速であり、2040年までに10%、2090年までに14.46%を超える。その一方で、米国における増加のペースはこれよりもかなり遅く、2015年の5%から2090年に6.35%に達するにすぎない。その背景にある理由は、中国と米国とで高齢化率が異なり、年金保険制度の設計に違いがあるためである。

表3：中国と米国とで高齢者保障基金に発生する資金不足の比較分析（単位：%）

年	中国			米国		
	年金保険掛金	年金支出の割合	補填が必要とされる資金不足の額	社会保障税収入	OASDI 支出	補填が必要とされる資金不足の額
2015	3.40	3.81	-0.41	4.6	5	-0.39

2020	3.93	4.89	-0.96	4.52	5.3	-0.78
2025	4.19	5.76	-1.56	4.46	5.82	-1.37
2030	4.27	7.10	-2.82	4.43	6.2	-1.77
2035	4.37	8.85	-4.47	4.43	6.37	-1.94
2040	4.63	10.03	-5.40	4.43	6.37	-1.95
2045	4.82	11.28	-6.46	4.41	6.28	-1.87
2050	4.66	13.13	-8.47	4.4	6.15	-1.75
2055	4.53	14.24	-9.71	4.39	6.08	-1.69
2060	4.57	14.37	-9.80	4.37	6.07	-1.7
2065	4.86	15.15	-10.29	4.36	6.12	-1.76
2070	4.79	15.01	-10.21	4.35	6.21	-1.86
2075	4.66	15.11	-10.45	4.34	6.29	-1.95
2080	4.53	15.03	-10.50	4.32	6.31	-1.99
2085	4.46	14.80	-10.34	4.31	6.38	-2.08
2090	4.43	14.46	-10.02	4.29	6.35	-2.05

出典：中国のデータは筆者の推計によるものであり、米国のデータは CBO（2016 年）によるものである。

特別会計の年金保険収入と年金支出との差額は、一般会計収入により補助する必要がある。表 3 の 3 列目と 6 列目の推計結果によれば、中国は既存の年金保険制度のもとでも既に資金不足に陥っている。2040 年には GDP の 5.4% を超える額の財政資金を補助する必要がある。2065 年以降、この割合が 10% 超に増えることになる。米国も現在、資金不足に陥っているものの、その増加するテンポは中国よりも遅い。2030 年以降、GDP のおよそ 2% に相当する財政資金を手当する必要がある。両国の年金保険制度のいずれも収支バランスを維持できないことは明らかであり、したがって、一般会計収入により補助する必要があるため、それが両国財政の持続可能性に影響を及ぼす。ただし、その影響は中国の方がより深刻である。

2. 医療分野における中国と米国の将来的な財政責任

中国政府と米国政府とでは、医療への責任の負い方が異なる。中国では全国民を対象とする公的健康保険制度が確立されている。公的財政が、公的医療保険への一定額の補助に加え、医療機関及び医学教育機関を補助するための支出も負担する。表 3 は、Ma Jun et al.（2012 年）の推計による中国の 2015 年から 2050 年までの医療支出（中国では総医療支出と呼ばれる）と一般会計により補助する責任の生ずる額の動向を示している。医療分野における政府の責任は中国の方が多様であるため、Ma Jun et al.（2012 年）はまず、長期介護支出を含む社会全体の一般的な総医療支出の推計を行った上で、各国の経験に基づい

て一般化された比率である医療支出の 30%を一般会計によりカバーするべきだと指摘し、それに従ってその年の一般会計から補助される必要のある医療への財政支出額が GDP に占める割合を計算している。表 3 に示すように、Ma Jun et al. (2012 年) による計算及び予測によれば、一般会計によりカバーされる医療支出が現在対 GDP 比およそ 1.8%から 2040 年以降は 3%にまで増えるという。医療支出が中国財政の持続可能性に及ぼす影響は高齢者保障分野ほど大きくはない。

表 4：中国の一般化された総医療支出と財政補助が GDP に占める割合 (%) の予測 (単位：%)

	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2050
一般化された総医療支出	6.4	7.5	8.4	9.1	9.6	9.9	10.1
そのうちで狭義の総医療支出が占める割合	5.8	6.8	7.6	8.1	8.4	8.6	8.4
長期介護支出	0.6	0.7	0.8	1	1.2	1.3	1.7
一般会計からの補填額	1.8	2.2	2.5	2.7	2.9	3	3

出典：Ma Jun, et al., A Study of China National Balance Sheet, Social Science Academic Press (China), 2012, p281-283.

また、米国政府による医療への財政支出にもさまざまな形態のものがある。連邦政府の医療支出は、主に三つの制度で構成される。一つ目が老人に適用されるメディケア制度であり、二つ目が貧困者に適用されるメディケイド制度と児童向けの CHIP 制度であり、三つ目が医療費負担適正化法 (Affordable Care Act) に基づき医療保険を購入するための補助金である。また、主に州及び地方政府が負担すべきメディケイド制度支出の一部として、州及び地方政府も医療支出を抱えている。米国議会予算局 (CBO、2017 年) により発行された予算推計報告書には、連邦政府の医療支出に関する長期推計が含まれている。米国会計検査院 (GAO、2016 年) は近年、州及び地方政府の財政動向の予測を幾度も発表している。報告書では、医療支出と非医療支出とを分けて予測している。表 5 は、CBO (2017 年) と GAO (2016 年) の予測をまとめたものであり、米国の 2017 年から 2047 年までの連邦、州、地方政府の財政支出を示している。表 5 から分かるように、現在の連邦、州、地方政府の医療支出は既に高水準にあり、その年の GDP の 9.7%を占めている。この割合が 2017 年までにさらに 14.9%に上昇し、米国財政の持続可能性に大きな影響を及ぼすことは明らかである。財政支出に占める医療の割合が極めて高く、これは、主に米国における先進医療技術と単位あたりの医療費の高さによるものである。内部構造を分析すれば、医療における政府支出の将来的な伸びの主因がメディケア制度で

あり、それが 2017 年の対 GDP 比 3.1%から 2047 年に 6.1%に増えることが分かる。その理由は、当然のことながら米国の高齢化が進行するためである。

表 5：米国の連邦、州、地方政府の医療支出の対 GDP 比（単位：%）

会計年度	州及び地方の医療支出	メディケアに対する連邦の純支出	メディケイドなどに対する連邦政府の支出	合計
2017	4.2	3.1	2.4	9.7
2020	4.4	3.3	2.5	10.2
2030	4.8	4.5	2.8	12.1
2040	5.3	5.5	3.0	13.8
2045	5.5	5.9	3.1	14.5
2047	5.6	6.1	3.2	14.9

出典：州及び地方のデータは GAO（2016 年）からのものであり、連邦データは CBO（2017 年）からのものである。2047 年のデータは、CBO（2017 年）による連邦政府の医療支出の 2047 年に対する推計のみに基づいたものである。

3. 総合的な判断

年金と医療への財政支出が GDP に占める割合を総合的に調べると、2020 年には、この割合が中国で 3.16%、米国で 10.98%になることが分かる。米国の数字は中国のものよりもかなり高く、これもまた米国の債務が中国のそれよりも著しく高い重要な理由になっている。しかしながら、2045 年までに、中国の割合が 9.46%に急上昇し、米国の割合がさらに 16.37%へと増えることになる。米国と中国とで高齢者保障と医療への支出が占める割合が相対的に近づく。両国において急増する福祉支出の構造を分析し、2090 年まで見ると、中国における高齢者保障への支出の割合が急上昇し、医療支出も高齢化の影響を受けるため、主に中国で高齢者保障への支出が急増することが分かる。米国の場合には主に医療支出の増加するペースが速すぎる。米国の医療支出の急増も、やはり主に老人に適用されるメディケア制度によるものである。

中国と米国に関する上記の推計は、既存の制度が変わらないという前提に基づいたものである点に注意すべきである。上記の分析は、両国が将来的な財政の持続可能性をめぐる深刻な課題に直面することを示している。より重要な点として、これは、両国が高齢者保障と医療の分野における改革のペースを加速させる必要があることを意味する。ただし、どちらかといえば、中国の場合には高齢者保障制度の改革を加速させる必要がある一方、米国の場合には医療制度改革を加速させる必要がある。中国の第 13 次 5 年計画では、この点に関して「定年制度の変更による定年年齢の段階的引上げ」、「基本年金保険給付額を合理的に調整するためのメカニズムの確立」、及び「社会保険料率の適

切な引下げ」などの一連の改革措置を提案している³。これらの改革を進めることで、上記で推計した将来的な資金不足が効果的に緩和されれば、中国の老齢者保障制度の財政的持続可能性を高め、このため中国の財政全体の持続可能性の改善に効果があることは明らかである。

III. 中国財政の持続可能性を改善するための措置:マクロで見た税負担と税制改革の展望

上記の分析は、人口の高齢化が主に年金や医療を含む中国の社会福祉支出を急増させ、このため巨額の補助を行うための公的資金が必要とされ、それが財政の持続可能性を脅かすことを示している。中国も他の国々と同様、経済成長の促進やそれに対応するための社会福祉制度の改革などの包括的な措置を講ずる必要がある。本章では中国の置かれている状況に照らしてこれらの政策提言を行う一方で、財政の持続可能性をめぐる課題に応えるための租税構造の調整に特別な注意を払うことを提案する。

1. 中国財政の持続可能性を改善するための一般的提言

長期的に見た中国財政の持続可能性に対する最大の脅威は、社会福祉支出の急増である。経済成長の質を向上させることでパイ全体を拡大すること、社会福祉給付に対するコントロールを強化すること、及び支出の過度な伸びを抑制するためのインセンティブを強化することのいずれもこうした脅威に対処するための効果的な手段となる。中国では、大規模な国有資産という同国独自の要因が存在する。歴史的に生じた老齢者保障制度の債務を埋めるために国有資産の振替を推進する必要がある。

構造改革により市場志向を強め、質の高い経済発展を促進する。質の高い経済発展を促進し、パイ全体を大きくすることが、財政の持続可能性を根底から支えることになる。高齢化は労働力の供給に影響を及ぼし、従属人口比率の変化は資本蓄積にも影響を及ぼし、それが経済発展に悪影響を及ぼす。そのためには、教育や研修を拡大し、労働力の質を向上させ、技術革新を促進するための取組の強化など、全要素生産性の向上を中核とする質の高い経済発展を促進するための多様な対策が必要である。中国は40年以上にもわたって急速な経済成長を実現してきた。しかしながら、計画経済、独占、利益団体などの影響により、経済制度における資源配分効率の低下につながる制度的要因がまだ数多く存在する。市場志向を強め、構造改革を強化することにより、資源配分の効率を高め、経済発展の可能性をより良く解放することができ、ひいては、公的財政の持続可能な発展のための強固な基盤を築くことができる。

年金や医療などの福祉支出が経済発展と両立するよう社会保障給付の支給

³ http://www.gov.cn/xinwen/2016-03/17/content_5054992.htm

制度改革を加速させる。社会保険支出の伸びが速すぎ、それが財政の持続可能性の喪失やさらには財政危機にさえ至る場合、実質的には政府が過去に約束した給付の水準が高すぎることを意味する。多くの国々の経験から、資金不足から財政にかかる圧力を軽減するためには、主な考え方として、政府が過去に約束した給付の水準を引下げるためにさまざまなパラメトリックな改革措置を実行することになる。年金分野における対策としては、退職年齢の引上げ、拠出基盤の拡大、拠出年齢の引下げ及び負担率の引上げ、並びに退職後の給付の引下げが考えられる。これらの改革は幅広い国民の重大な利益に関わるものであり、極めて大きな社会的圧力を受け、社会的対立につながりかねないケースも多い。中国では、法定退職年齢の低さと深刻な早期退職といった問題の解決に焦点を絞るべきである。例えば、実際の退職年齢と年金支給水準との相関性をさらに高め、退職を積極的に延期するよう労働者に奨励し、柔軟な退職制度を確立し、複数の退職年齢を設け、早期に退職する被保険者への年金支給の代替率を引き下げ、そして退職を遅らせた被保険者への年金支給の代替率を適切に引き上げる。中でも、柔軟な退職制度は、退職年齢を間接的に引き上げる方法として利用できる。医療分野では、医療支出の急増をどう緩和するかが世界的な問題になっている。一般に、従来は医療費の還付率を引き下げ、価格を管理する等が慣例になっている。しかしながら、これらの対策の有効性はそれほど高くはない。近年、多くの国々が医療サービス機関や医療従事者へのインセンティブ・メカニズムを改善することにより、サービスの品質向上と料金管理の統一を実現するための支給制度改革を採用している。中国は、各国の経験と教訓を吸収することに注意を払い、中国の置かれている状況に適した支給制度改革を積極的に模索するべきである。さらに、医療支出の測定、監視及び分析を強化し、情報の非対称性を緩和するために現代の情報技術を十分に活用するべきである。第三者の情報プラットフォーム、インテリジェント・モニタリング・プラットフォームなどの助けを借り、またビッグデータ分析を利用することで、医療支出の動向を正確に監視し、時間の経過に伴う異常な変化を察知し、処理することが可能になる。長期介護の分野では、民間資本の参入を奨励し、安全性、品質、コストのバランスをとるための合理的な規制を設け、コスト削減のために市場競争を最大限活用するべきである。それと同時に、インセンティブの過度の濫用を避けられるような合理的な長期介護保険制度を設計するべきである。

国有資産により高齢者保障を補完するための制度的取決めを確立する努力を強化する。高齢者保障に生ずる将来的な資金不足は中国財政の持続可能性に対する重大な脅威となる。どのようなパラメトリックな改革を採用しようとも、

急速な高齢化によりもたらされる支出圧力に対処するのは困難である。中国の老齢者保障制度に巨額の資金不足が生ずる理由の一部は歴史的な問題である。すなわち、国有企業から移転した退職者の数が多いわりにはこの数年の間にもたらされた資金の額が少ないためである。中国の現在の国有資産の規模は極めて大きいため、老齢者保障準備金を国有資産で充実させる必要性は避けられない。関連する規制を国家が策定したものの、その推進に対する抵抗が依然として存在し、全体的な計画が十分に明確ではない。資金の将来的な不足額の計算を戦略的準備金の額とリンクさせるべきであり、資金不足が生じた際に戦略的準備金を振り替える方法を明確にするための長期計画を策定するべきである。国有資産の移転を強化し、振り替える額を戦略的準備金の額に合わせて調整する。戦略的準備金を運用する際、過大な運用資金額が資本市場の機能に影響を及ぼしかねないため、将来的に多くなりすぎた場合には資金を二つ又は三つの運用機関に分けて担当させることが考えられる。それと同時に、例えば戦略的準備金をインフラの構築にリンクさせるなど、そうした準備金を投資し、これに付加価値を付ける手段を拡大する。

2. 財政政策委員会を設置し、マクロで見た税負担と政府債務のバランスをとり、財政の持続可能性を改善する。

現代の国々では、支出ニーズを満たすために国債を発行することが資金を手当するための通常的手段になっている。現代の財政制度のもとでは政府債務を適切に利用するための方法が重要課題である。租税構造のゆがみによる財政収支の不均衡の幅は大きく、国債により財政収支のバランスをとることができる。国債の利用は、その国の経済的及び社会的な発展に役立つ。しかしながら、コントロールの不足は財政の持続可能性の喪失に直結しかねない。

2008年の経済危機以降、世界の全ての国、特に先進国の政府債務規模が拡大している。欧州諸国の債務問題は広範な懸念を引き起こしている。財政赤字と政府債務の継続的な拡大は、一定の財政政策、特に拡張的財政政策によりもたらされかねない財政赤字の副作用について再考するよう一部の国々に促した。厳格な財政規則の制定と財政政策委員会の設置は、いずれも、財政赤字と政府債務に対処するために各国が講じた制度上の変更である。現在、さまざまな国で39の財政政策委員会が設置されており、そのうちの25が2008年以降に設置されている (Li Qiong, Wang Dehua, 2016)。財政政策委員会は、厳格な財政規則とは異なり、独立した機関であり、その機能には、政府債務問題に直接注意を払い、政府の長期債務規模を予測し、財政規則の実施を監視することだけでなく、財政上のパフォーマンスを評価し (28か国の財政政策委員会がこの機能を担っている)、政策予測の合理性を評価する (27か国の財政政策委

員会がこの機能を担っている) ことも含まれ、このため政府債務のコントロールを間接的に支えている。

また、財政収支状況を分析し、長期的かつ専門的見地から財政支出の実績を評価し、政府債務とマクロで見た税負担とのバランスを戦略的にとり、財政赤字と政府債務全体をコントロールするため、中国でも独立した権威ある財政政策委員会を積極的に設置すべきである。これには、中国共産党第 18 期中央委員会第 3 回全体会議において採択された「未来志向かつ的を絞った協調的なマクロ経済のコントロールの強化」及び「マクロ経済政策の国際的な調整に参加するためのメカニズムの開発」に関する決定の要件に実効性を持たせる目的がある。

国際的な経験に照らして、中国の財政政策委員会のあり方として二つのものが考えられる。すなわち全国人民代表大会の下に置く方法と国務院の下に置く方法である。中国の財政収入と財政支出とのギャップが主に不正確な情報予測、情報の不透明性、及び管轄部門間の「コモنزの悲劇」から派生している事実を考慮すると、情報の収集及び移転のための正式な経路並びに強力な部門間調整能力を確保することが重要である。それゆえに、方策としては、財政政策委員会を国務院の下に置いた方が中国の国策に沿い、実現可能性も高い。国際的な経験と中国の置かれている状況に照らして、中国の財政政策委員会は主に以下の機能を担うべきである。マクロ経済と財政収支を予測し、それにより年間予算と中長期予算のためのより正確な指針を示すこと、年次財政政策の方向性の合理性を評価し、助言を行うこと、財政の長期的な持続可能性とそれが直面している主要課題について評価し、助言を行うこと、主要な政府支出の費用便益分析を実施すること、及び財政政策の短期的及び長期的な問題について独立した立場で専門的な助言を行い、国民に公表すること。全体としては財政政策の有効性を高め、中国の財政赤字に対するコントロールを効かせ、政府の信頼性を高めることが目標になる。人事面については、国際的な経験に照らし、また中国の行政構造を考慮すると、独立性と権威を確保するためには、国務院総理が財政政策委員会の長に就任することが望ましい。この委員会は、公的財政及びマクロ経済分野の厳選された専門家及び関連省庁のリーダーにより構成される。それと同時に、専門的な分析の質と国民への影響力を高めるために一定数の専任職員を備えなければならない。

3. 社会保障 VAT による制度改革に着手し、租税構造調整を通じて財政の持続可能性を促進する

財政支出に対するニーズが同じであっても、税制が異なれば資金を手当する能力も異なり、経済運営への影響や歪曲効果さえも異なる。要するに、社会保

険掛金も、賃金所得の額をベースにした一種の課税である。しかしながら、高齢化社会における従属人口比率の変化により、賃金所得の額に応じて年金収入の額を引き上げた場合、税率が高すぎることによる歪曲効果を必然的に強めることになる。このため、一部の先進国では、現在の社会保険掛金（又は社会保険税）をそれよりも税基盤の広い付加価値税に置き換えること、すなわち社会保険 VAT による制度改革が議論されている。社会保険 VAT 制度の場合、社会保険のためのそれまでの掛金（保険料）の一部を部分付加価値税などの間接税に置き換え、増えた税収を社会保障制度に利用することが基本原則となる。

Wang Dehua and Meng Hong（2017 年）は、こうした制度に関する国際的な経験を要約し、中国が類似の改革を実施すべきだと指摘した。図 2 に示したように、筆者は、中国の社会保険 VAT による制度改革を次の方法で設計することを具体的に提案する。

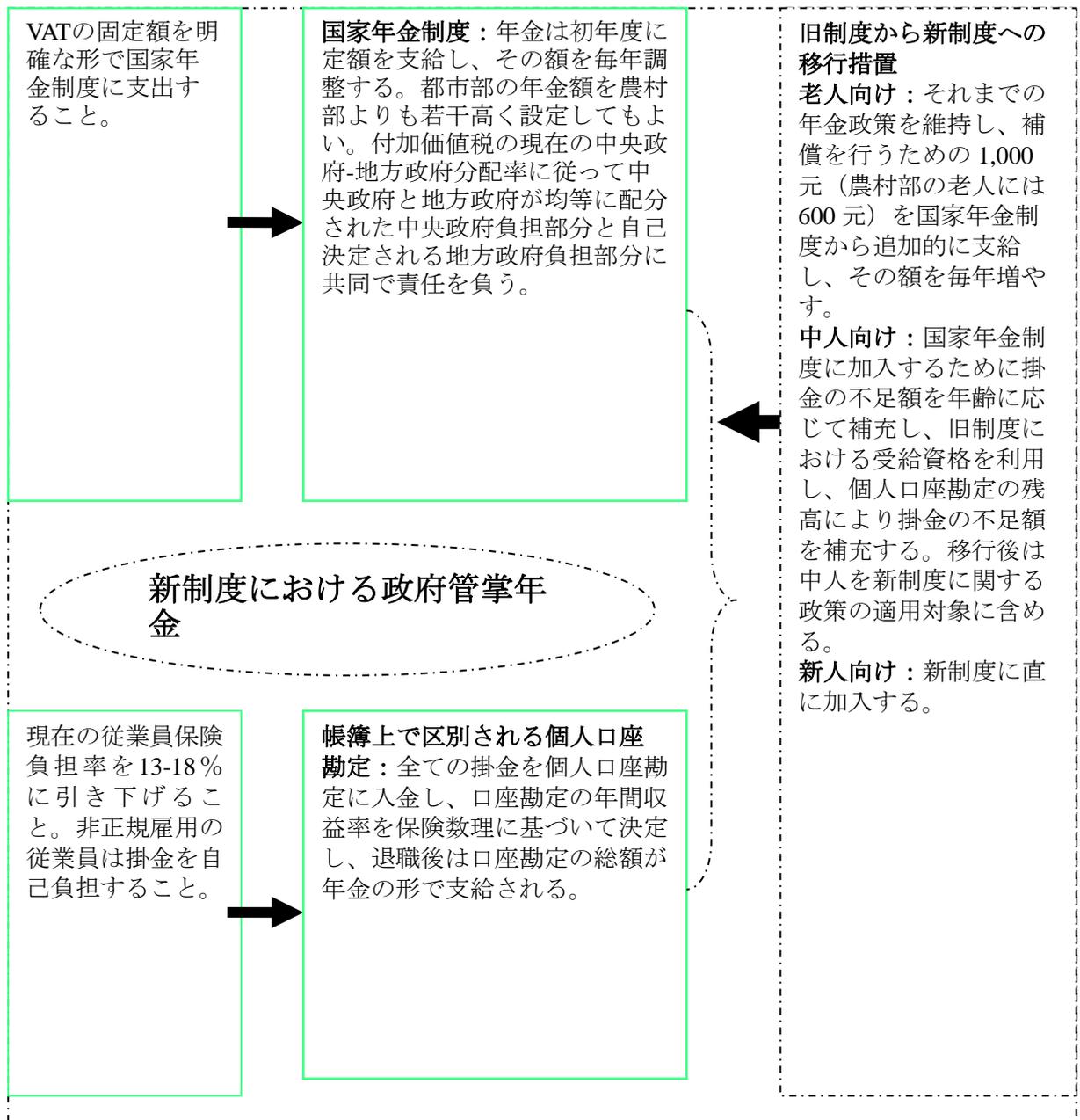


図2：社会保障 VAT による制度改革計画の枠組み

まず、国民全体をカバーする国家年金制度を確立するために VAT などの間接税により資金を集める。国家年金制度を確立するために法律その他の措置を講じて既存の付加価値税の一定割合を特別に振り替える方法(すなわち社会保障付加価値税)が考えられる。この種の方法により年金基金を手当することには三つの利点がある。第一に、こうした方法であれば国家年金制度のための安定した資金源を確保できる点。第二に、資金を手当するためのコストが低く、経済への影響が中立的である点。第三に、年金の影響が及ぶ経済分野を限定でき、ポピュリズムの圧力による無制限な拡大を回避できる点。国家的な統合のもとで、国家年金制度を利用し、都市部と農村部の 60 歳以上の全住民に国家年金を支給する。2018 年の GDP に基づけば、60 歳以上の全ての都市住民に支

給される国家年金額は、1人当たり1万元（農村住民は1人当たり6,000元）になる。その後、一定の計算式（GDPの伸び率など）に従い、この基準を毎年引き上げる。世代間の不公平が生ずるのを防ぐため、米国の経験に学び、国家年金制度の収支が保険数理ベースで75年以内（又は50年以内）に均衡するよう修正賦課方式を期限内に導入してもよい。

第二に、既存の従業員年金保険の負担率を引き下げ、個人口座勘定の確立に掛金の全額を利用する。従業員と使用者の社会保障費負担が全体として軽減され、雇用を確実に増やすために年金保険の負担率を適切に引き下げるべきである。既存の従業員年金保険の負担率の合計を13%から18%（従業員がそのうちの8%を負担し、使用者が残りの部分を負担する）まで減らし、使用者と従業員の負担率として複数のものを用意し、掛金を自己負担する非正規雇用の従業員にも同様に複数の率を用意することが考えられる。全ての掛金を個人口座勘定に入金し、帳簿上で区別される口座勘定を利用する。つまり、取扱機関は各被保険者の口座勘定を記録し、年間収益率を保険数理ベースで決定する。被保険者は退職後、口座勘定の残高の総額を年金の形で受け取る。その結果、新制度は国家年金と、帳簿上で区別される個人口座勘定とを加えた2層構造となり、両者は分けて計上されるものの、資金を使う際にそれを意識する必要はない。

最後に、制度の円滑な移行を実現するために合理的な制度移行措置と引継方法を設計する。制度改革を進めるにあたっては公平性と効率性のバランスをとらなければならない。また、それぞれの社会集団に応じて制度移行及び引継のための方法を個別に設計するべきである。一般論として、老人には引き続き旧方式を適用し、新方式は中人と新人に適用するべきである。集団間の公平性と世代間の公平性を確保することが制度の移行と引継ぎを行う際の基本原則になる。付加価値税などの間接税は、見かけ上は企業が負担するものの、本質的に（少なくともその大部分を）消費者が負担する。世代間の公正性の原則にのっとり、中人も、国家年金制度の恩恵を享受するためには、新人に適用される政策に従って自らの生涯消費額に応じた社会保障 VAT に等しい額の資金を納付するべきである。退職金に関しても新人に対するものと同じ政策が中人の人々にも適用される。両者の違いは、中人が、それまで課税されていなかった出生から2017年までの消費額に対応する資金を追加して国家年金制度に納付しなければならない点である。既存の政策に従って老人が受け取る年金の額は、長年にわたる掛金に基づいて決定される。新制度が実施されると、老人も税率の上昇という形で国家年金のために課税される。したがって、その分を補償する必要がある。表6に示すように、都市住民と農村住民とでは扱いが異なる。

都市部と農村部では消費水準が異なり、その結果として都市部と農村部とでは納付される付加価値率や消費税額も異なることを考えると、国家年金のパラメータの設定や補償すべき水準も都市部と農村部とで変える必要がある。

表 6：国家年金制度における各集団向けの措置

分類	原則	制度的条件
都市部と農村部に居住する老人	年金制度をそれまでの政策に従って適用するものの、間接税率の上昇分を追加的に補償する必要がある。	補償として1,000元（都市部）又は600元（農村部）を追加し、GDPの伸び率に応じて年次調整を加える。
都市部と農村部に居住する中人	加入する際に生ずる不足額を納付し、新制度に参加する	不足額の補充は、老人の年次補償基準である80%と納付が必要とされる年数に基づいて計算した。必要な納付期間に達した後、国家年金と個人口座勘定に基づく年金を毎月受け取ることができる。基本年金の基準は、当初1年あたり1万元（都市部）又は6,000元（農村部）であり、GDPの伸び率に応じて年次調整する。
都市部及び農村部に居住する新人	新制度に直に加入する。	必要な納付期間に達した後、国家年金と個人口座勘定に基づく年金を毎月受け取ることができる。基本年金の基準は、当初1年あたり1万元（都市部）又は6,000元（農村部）であり、GDPの伸び率に応じて年次調整する。

二つの点についてさらに詳しく説明する必要がある。第一に、一定の割合の付加価値税を国家年金制度に配分するという案が一般会計の通常の運用に影響を及ぼすことは間違いなく、追加的かつ合理的な資金手当計画により一般会計の収支を合わせる必要が生ずる。中国は「減税と手数料の減額」を目的とするより徹底した改革に着手する。VAT標準税率が16%から13%に引き下げられ、その他の税率も直接又は控除額を引き上げることにより間接的に引き下げられた。従業員年金保険については、企業の負担率を16%に引き下げ、個人掛金を加算した後の負担率の合計を24%にすることが考えられる。現在進めている減税及び手数料減額制度は反循環的な調整であり、それだけではなく制度改革としての性格も備える。VATの標準税率を将来的には現在の13%から17%に調整し戻し、他の税率も同じ割合で引き上げ、標準税率を適用すべきVAT所得（すなわちVAT所得の23.5%）の増えた4ポイント分を国家年金に充当する。それと同時に、従業員年金保険の企業負担率をさらに引き下げ、現在の合計24%から13-18%に引き下げることが考えられる。一方で、国家年金

制度が確立されても、それに現在の一般会計の資金が奪われるおそれはない。他方で、年金保険の企業負担率の下方修正（6-11 ポイントを予想）により法人税の引上げによる企業の税負担をヘッジする。

第二に、2018 年国家年金制度について都市部と農村住民を対象に設定された上記の年金基準と負担率の 13-18%への引下げが外生的な条件である点に注意すべきである。原則として改革により年金給付の初期水準が引下げられることはない。すなわち新制度における（負担率を 10%に引き下げた）国家年金と（18%の負担率が維持された）個人口座勘定年金により既存制度とほぼ同じ年金給付水準に到達する。2015 年の人的資源・社会保障事業統計公報によれば、従業員年金保険の対象となる年金受給者の一人当たりの年金額は 2 万 8,200 元である。従業員年金保険の対象となる新規年金受給者の年金額の額は 2 万 8,200 元より低い水準に設定すべきである。したがって、都市住民を対象とする 2018 年の国家年金支給額の初期水準を 1 万元に設定する。これは、既存の従業員年金保険制度のもとの 10%の負担率と実質的には同水準であり、多様な種類の住民を対象とする年金保険の支給額よりもはるかに高い水準である。企業や個人の選択できる負担率に 13%から 18%までの幅を設けることで、ある程度の柔軟性を認めることになり、企業や個人がそれぞれの状況に応じて最適な負担水準を選択することが可能になる。個人口座勘定は掛金と完全に連動しているため、こうした負担率の柔軟性は政府の年金保険補助責任に影響を及ぼさない。一般に、資金を手当するための上記の新しい方法の外因的パラメータを設定する際は、原則として改革による円滑な移行を確実にし、世代間及び集団間の合理性と公平性を実現する必要がある。これらのパラメータは必要に応じて調整できる。調整は当然、年金財政の持続可能性に影響を及ぼす。

4. 社会保障 VAT による制度改革が財政の持続可能性に及ぼす影響とそのメカニズムの分析

年金保険への掛金の一部を社会保障 VAT に置き換えるためには、課税対象の変更及びインセンティブ・メカニズムの変更、このため財政の持続可能性の向上が必要とされる。前章で提案した改革スキームに基づいてまずは 2100 年の高齢者保障制度に生ずる資金不足を推計し、その結果と旧制度を改革しなかった場合におけるこれまでの推計結果とを比較し、社会保障 VAT による制度改革が財政の持続可能性に及ぼす影響を分析する。第二に、社会保障 VAT による制度改革の利点について論じる。その結果から、こうした制度改革が財政の持続可能性を促進する内部メカニズムについて学ぶことができる。

(1) 社会保障 VAT による制度改革が財政の持続可能性に及ぼす影響

改革後の新制度は、国家年金に帳簿上で区別される個人口座勘定を加えた 2

層構造となる。この二つは帳簿上区別されるものの、資金を使う際にそれを意識する必要はない。表7は、前章で提案したスキームに従って測定するために必要な指標とデータソースを示している。本章では、「社会保障 VAT」による資金の手当方法のもとで、新制度が上述のスキーム及びパラメータに従って運営され、しかも、国家年金制度により旧制度のあらゆる支給責任と新制度のもとでの国家年金の支給責任を完全に負うと仮定する。つまり、資金不足を測定した際、新制度の「個人口座勘定」に対応する掛金の資金額は口座勘定の実際の貯蓄額に等しく、資金不足を埋め合わせるために手当てされているものではない。前章で説明した制度設計に従えば、新制度の「個人口座勘定」は帳簿上でのみ区別される口座勘定である。したがって、実際に運用する際に、新制度における資金不足を「個人口座勘定」に貯蓄された資金で補うことができるため、新制度の初期段階では必ずしも財政に対する圧力とはならない。この観点から、本章では新制度の資金不足を極めて慎重に測定しており、これを補完するために政府が現在の公的財政資金により手当することを必要としない。

表7：社会保障 VAT 制度のもとでのデータの内容とデータソース

指標	データの内容	データソース
税収の増加による所得	標準税率に応じて増えた4ポイント分の VAT 所得と消費税収入を国家年金制度に支出する。	2016年の VAT 及び消費税の税収データは2016年の財政収支状況からのものであり、年間所得の伸び率が GDP の伸び率と同じだと仮定している。
老人への補償	年金補償額の初期基準は1,000元（農村部は600元）であり、これを GDP の伸び率に応じて年次調整する。	老人人口に関する設定：「老人」の人口が毎年555万人減少すると仮定している。この減少率によれば、2052年までに全員が死亡する。中でも、被保険退職者の場合：それまでの十数年間（2001-2015年）に追加された退職者数の実際の増加傾向に基づいて2016年のデータを計算し、次に類似の取扱方法を老人にも適用し、人口が毎年平均して295万人減少すると仮定した。他のデータはこれらの数字と GDP の伸び率に基づいて計算した。
中人による不足額の補充	老人の年間補償基準である80%と納付が必要とされる年数に基づいて計算した。	設定したデータに基づいて計算した。
新制度のもとでの国家年金制度	基本年金は当初、年間1万元（農村部では6,000元）という基準に基づいて支給され、その額を GDP の伸び率に応じて年次調整する。	設定したデータに基づいて計算した。

図3は、二つの制度のもとでの年金保険基金の現時点における不足額とその対GDP比を示している。いずれも新制度が既存制度のそれまでの債務を全面的に引き受け、移行計画を実施した場合である。新しい資金手当方法のもとの方が初期の資金不足額が大きくなるものの、伸びは遅くなる。図3に示すように、新しい資金手当方法のもとでの資金不足額は2018年、2020年、2050年、2080年及び2100年にそれぞれ1.08、1.11、14.21、51.67と77.59兆元に達する。旧制度を維持した場合、資金不足は2018年、2020年、2050年、2080年及び2100年にそれぞれ0.60、0.89、39.11、157.33及び248.96兆元に達する。計算結果によれば、旧制度のもとでの資金の不足額が2023年に新制度のもとでの不足額を上回ることが予想される。その以降、旧制度のもとでは資金不足が急速に拡大を続け、2045年以降は新しい資金手当制度のもとでの現時点における資金不足額のおよそ3倍に達する。

既存の制度を維持した場合、資金不足が2028年にGDPの2%を超え、その後2065年にはGDPのおよそ10%に急増し、そのまま長期にわたって変化しない。つまり、2065年以降、政府は、高齢者保障制度のその時点における資金不足を埋めるためにその年の対GDP比およそ10%の資金を用意しなければならない。それとは対照的に、新しい資金手当方法のもとでの資金不足は2023年まではその年の対GDP比で旧制度よりも大きく、1.35%に達するものの、その後は旧制度よりも小さくなり、せいぜい4%にとどまる。新しい資金手当方法のもとでの資金不足は2050年にその年のGDPの3%を超え、2055年に3.62%のピークに達した後ゆるやかに減少し、2100年には3%に戻る。すなわち、「社会保障VAT」制度改革の実施後も高齢者保障制度の資金不足は避けられないものの、国家の経済力のコントロール下に全面的に収まる。上記で計算された年金制度の資金不足は他の財源により補充する必要がある。新制度の資金不足は、短期的には帳簿上で区別される個人口座勘定からの資金、さらに中長期的には他の財源からの資金を振り替えることにより補充することができる。新しい資金手当方法のもとでの高齢者保障制度が中長期的な財政の持続可能性の点で旧制度よりも有利であることは明白である。短期的には不足額が拡大するものの、その場合でも財政にかかる圧力は実際にはそれほど大きくはない。

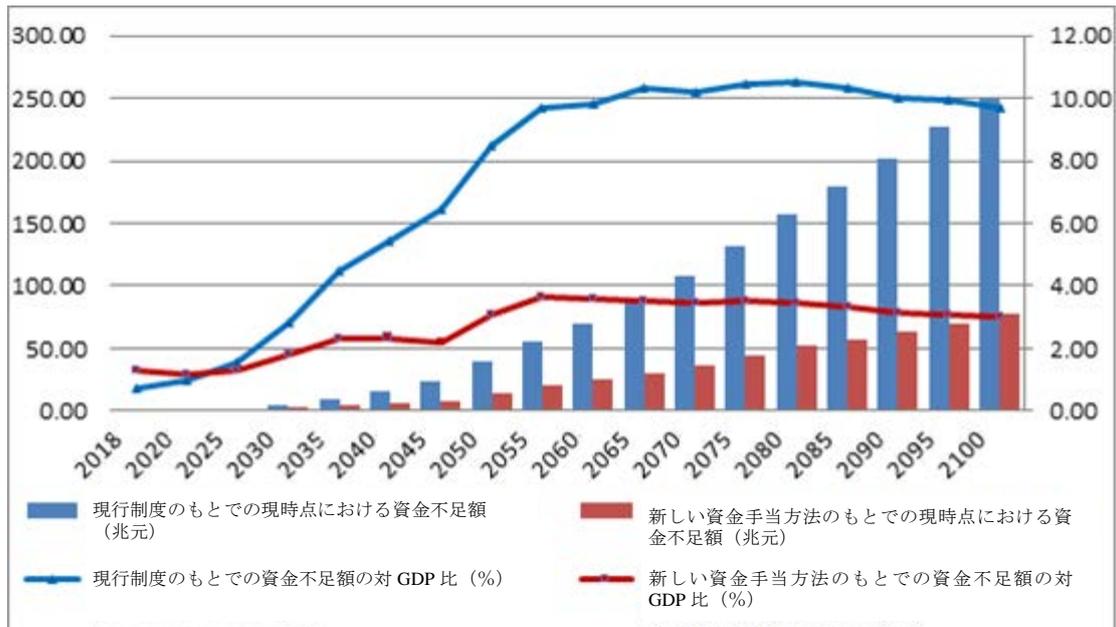


図3：二つの資金手当方法間における資金不足の比較

出典：筆者の計算に基づく。

(2) 社会保障 VAT による制度改革の利点

上記の計算結果は、「国家年金制度」の制度改革の実施により生ずる現時点における資金不足が国家の経済力の限界内であることを示している。さらに制度改革後は、財政の持続可能性がいっそう保証される。理論上、既存の制度のもとでの年金保険掛金は従業員の賃金収入に基づいて決まる一方、社会保障 VAT はあらゆる消費に課税される。社会保障 VAT の税基盤の広がり、主に次の二つの側面に反映される。まず、社会的 VAT が労働者と非労働者の両方に課税されること。第二に、社会保障 VAT が労働所得と非労働所得（財産、事業、移転その他による収入など）の両方に課税されること。幅広い税基盤という社会保障 VAT の特性により、財政収入を編成する際に潤沢な社会保障基金の安定供給が保証される。これは、大半の国々において社会保障 VAT を導入する主目的ともなっている。関連分野の学者（Orsini K. et al, 2014 年）が述べたように、「財政赤字を削減し、その国の財政状況を改善し、税の楔 (tax wedge) を削減することが改革の主なねらいになっている」。高齢化社会では社会保障 VAT 制度のもとの方が旧制度よりも高齢者保障制度の財政的持続可能性を保證でき、年金保険制度の資金不足が旧制度ほど財政的持続可能性を脅かさないのはまさにこの理由による。

さらに、社会保障 VAT による制度改革には、次の三つの利点が存在する。この三つの利点は、高齢者保障制度の既存の改革方針が直面している抵抗を克服する上でも、税調整を通じて経済成長の質を改善する上でも、財政の持続可能性が改善される強力な保証となる。

第一に、老齡者保障制度の既存の改革方針が直面している大きな抵抗を克服することができる。第 13 次 5 ヶ年計画において概略が説明されている老齡者保障制度の改革方針を実践しようとするれば多くの障害に直面する可能性がある。老齡者保障制度のための資金手当に社会保障 VAT を利用し、改革を進めればこの問題を回避又は軽減できる。

まず、こうした改革方針により被保険者との直接的な対立を回避することができ、国民にも比較的受け入れやすい。例えば、第 13 次 5 ヶ年計画は、退職年齢の段階的な引上げを提案しているものの、これは、その設計方法にかかわらず被保険者の待遇を直接引き下げることになる。国際的な経験と一部の国内調査の結果から、被保険者の反対の声が極めて大きい。国家年金制度に個人口座勘定を加えた新制度のもとでは、賃金ベースの支給額が全て個人口座勘定に含まれるため、退職年齢の選択が全面的に私的な問題になる。国家年金制度のための資金の全額が社会保障 VAT からのものであり、退職年齢に対する個人の選択による影響を受けないため、退職年齢の選択が政府の財政責任に影響を及ぼさず、政府が退職年齢の引上げを強行する必要がない。高齢化の加速度的な進展に対応するため、国家年金制度の年金額を将来的に引き上げていくためのメカニズムを開発する際に、受給者の年齢を徐々に 65 歳以上に引き上げる仕組みにできる。このようにして、ストックを変えることなくフローで調整する方法で国家年金財政にかかる圧力を徐々に軽減することができる。さらに、年金の支給という観点で、上記の設計は被保険者の現在の年金を減額しないという原則にも基づいている。税負担の観点から、減税及び手数料の減額という背景の下、VAT 税率を 4 パーセントポイント引き上げる。これは社会保障のための掛金の 6-11 パーセントポイントの引下げに相当する。したがって、大半の企業にとって法人税による税負担が軽減される。以上のさまざまな観点から、老齡者保障制度を再建するための社会保障 VAT による資金手当方法の改革であれば、国民にも比較的受け入れやすく、被保険者の利益との直接的な対立を回避できる。

第二に、基本年金保険をできる限り早期に全国的に統合するための方法が、中国の老齡者保障制度の改革を進める上での大きな課題になっている。既存の改革方針によれば、これは行政命令によるしかない。しかしながら、被保険者の受給資格や年金保険掛金の徴収など、基本年金保険の具体的な管理は地方政府に大きく依存している。全国的な統合後の資金不足は中央政府が直接負担することになるため、行政命令による国家的な統合の推進は必然的に困難な問題に直面する。では、地方政府をどのように効果的に動機付け、統制すればよいのか。どうすれば地方政府に全体の利益という観点から基本年金保険を管理さ

せることができるのか。既存の枠組みのもとでこの問題の解決策を見出すことは困難である。社会保障 VAT を利用して高齢者保障制度の資金手当方法を再建するという改革方針により中央政府と地方政府とで責任と権限が明確に分配される。例えば、その消費と連動した特性のため、VAT の徴収は自動的に行われ、地方政府はこの問題に介入できない。国家年金は全国民に支給され、被保険者の受給者資格は年齢のみに基づいて認定される。国家年金制度における年金の支給責任が VAT の分配率に応じて中央政府と地方政府とに明確に分配される。個人口座勘定の年金額は個人の負担率に応じて決まる。したがって、社会保障 VAT による改革方針では、年金保険の収入と支出の両方について、中央政府と地方政府の責任と権限を明確に分けることができる。また、制度により地方政府へのインセンティブと統制が自動的に加えられる。新しい改革方針であれば基本年金保険の管理における中央政府と地方政府との衝突を効果的に回避できることは明らかである。

第二に、新しい改革方針は国際競争力を高め、雇用を刺激する助けになる。

WTO の枠組みのもとでは、輸出税還付政策目的で国際貿易に付加価値税を課税することが可能であり、社会保障のための掛金又は社会保障税を生産コストに含めなければならない。したがって、この改革は、中国の輸出税還付政策の運用余地を大幅に拡大し、中国製品の国際競争力を強化することになる。また、一部の学者（Bernard A. L. and Vielle M, 2006 年）は、社会保障 VAT により、巨額の財政赤字を削減し、公的債務を削減できる点に加え、企業の人件費を削減することで経済的な競争力を向上させることも可能だと考えている。さらに、中国が付加価値税率を 20%まで引き上げたとしても、国際的に見れば他の国々よりも著しく高いわけではない。

企業にとって、VAT は、社会保障目的の掛金とは異なり、事業の（労働と資本により生み出される）あらゆる付加価値に課税され、生産に従事する労働と資本の選択という点で中立的であり、雇用拡大に有利である。一般論として、社会保障制度のもとで負担する場合、企業は誰かを雇っている限り、その一部を負担しなければならない。ところが、VAT に置き換えられれば、企業は売上が生じた場合に、その後で売上の一部を納付すればよくなる。したがって、VAT 制度改革は雇用拡大に役立つ。労働者の視点では、労働者の社会保障費負担を減らすことでその名目賃金を引き上げることになる。しかしながら、VAT 税率の引上げは、労働者にとっての消費者物価の上昇と賃金の実際の購買力の低下を招く。しかしながら、VAT の税基盤は社会保障のための掛金の徴収基盤よりも広くなる。したがって、賃金の価値の減少幅は賃金の増加幅よりも小さい。税基盤の変化は、レジャーに対する労働の価値を高めるため、労働者による労

働力供給を増やす傾向にある。

外国の多くの学者が社会保障 VAT による制度改革が雇用に及ぼす影響に関する実証分析を行っている。具体的な理論上及びパラメトリックな仮定に基づいた場合、経験的結果の大半は良好である。例えば、Thomas and Picos-Sánchez (2012 年) は、社会保障 VAT による制度改革が低所得層に及ぼす影響を調べるためにドイツ、スペイン、フィンランド、フランスなど 13 か国についてシミュレーションを行った。その結果は、雇用参加率や労働時間とは無関係に、こうした改革が低所得層の雇用プラスの効果をもたらすことを示している。改革が雇用に及ぼす効果について Bach et al (2006 年) がシミュレーションを行った結果、「労働参加時間の増加分の 3 分の 2 が、改革前に労働に参加していなかった人々によるものである。社会保障 VAT の導入により、労働力供給を改善し、失業率を引き下げることができ、それが失業の危険にさらされている未熟練労働者にとって極めて有益である」ことが判明した。Gauthier (2007 年) は、その研究成果において、「VAT による資金手当により社会保障税率を 0.5% 引き下げた場合、10 年間で 15 万人から 20 万人の雇用が増える可能性がある」と述べた。

第三に、社会保障 VAT の導入は国民の所得分配のパターンを調整し、経済の再編を促す助けになる。

社会保障 VAT による制度改革は国民の所得分配のパターンと住民の所得分配を調整する役に立ち、それにより最終的に中国経済の構造改革に役立つ。一方で、企業の視点において、VAT は労働と資本に同時に課税することを意味する。したがって、年金保険の掛金の一部を「社会保障 VAT」に置き換える改革は、本質的には資本に課税し、労働者を補助することになる。また、それにより中国の国民所得に占める労働所得の割合の継続的な減少パターンを調整することができる。他方で、付加価値税などの間接税の課税対象になるのは最終的には個人消費である。社会保障 VAT による資金手当方法の変更は賃金ベースの（一定限度内の）年金掛金よりも中低所得層の助けになり、このため中国における所得格差の拡大を緩和する助けになる。

参考文献

Rong Mei. Influencing Factors of Sovereign Debt Sustainability - Analysis Based on Characteristic Facts. World Economic and Political Forum, No. 4 of 2015.

Ma Jun, Li Zhiguo, Zhang Xiaorong. A Study of China National Balance Sheet. Social Sciences Academic Press (China), p281-283, 2012.

Wang Dehua, Meng Hong. Social VAT: Reconstruction of China's Pension Insurance System Financing Mode. Comparative Studies, No. 3 series of 2017 (total No. 90 series), August 2017.

Wang Dehua, Meng Hong. Is the Social VAT Applicable for China? - Analysis based on international experience. International Taxation, No. 9 of 2017.

Bach S., Haan P., Hoffmeister O. & Steiner V., "Increasing the Value-Added Tax to Re-Finance a Reduction of Social Security Contributions?- A Behavioral Micro-simulation Analysis for Germany". Working Papers(2006).

Bernard A. L. & Vielle M., "A New Framework for Assessing Macroeconomic and Sectoral Policies Within the European Monetary Union Application to German and Italian Fiscal Policies," Computational Management Science (2006).

CBO (2016), "CBO's 2016 Long-Term Projections for Social Security: Additional Information", <https://www.cbo.gov/publication/52298>.

CBO (2017), "The 2017 Long-Term Budget Outlook", <https://www.cbo.gov/publication/52480>.

Carré M., Carton B. & Gauthier S., "Financing Social Welfare: The Attraction of Broad Bases," La Letter Du, No. 269(2007).

ECB (2012): "Analyzing Government Debt Sustainability in the Euro Area", ECB Monthly Bulletin April.

EU(2009), The 2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the 27 EU Member States (2010-2060), http://ec.europ.eu/economy_finance/publications/publication_summary13784_en.htm.

GAO(2016), State and Local Governments' Fiscal Outlook:2016 Update, <http://www.gao.gov/products/GAO-17-213SP>.

Orsini K., Burgert M., Grevesmühl O. & Suardi M., "Assessing the Impact of a Revenue-neutral Tax Shift Away from Labor Income in Spain," Ecfm Country Focus, Vol. 11(2014).

Thomas.A. & Picos-Sánchez F., "Shifting from Social Security Contributions to Consumption Taxes: the Impact on Low-Income Earner Work Incentives," OECD Taxation Working Papers, No.11 (2012).