



京都大学大学院経済学研究科
ディスカッションペーパーシリーズ

韓国の年金財政における 自動均衡機能の導入について

— 日本の2004年改革に照らして—

朴 聖福 京都大学大学院経済研究科・後期博士課程
諸富 徹 京都大学大学院経済研究科・教授

No. J-16-003

2017 年 3 月

〒606-8501
京都市左京区吉田本町
京都大学大学院経済学研究科

韓国の年金財政における自動均衡機能の導入について
－日本の2004年改革に照らして－

京都大学大学院 経済研究科 後期博士課程 朴 聖福
京都大学大学院 経済研究科 教授 諸富 徹*

要約

本研究は、日本と韓国の主な経済指標と人口構造、そして制度の類似性及び類似なパターンを明らかにした上で、年金財政検証の結果に基づいて財政均衡方式を比較を行った。そして日本のマクロ経済スライドによる自動均衡機能(Automatic Balance Mechanism)の韓国への適用を試みた。結果的に、給付水準が継続的に引き下げられてきた現在の韓国の状況においては、給付水準の抑制による自動均衡機能の仕組みを採用することは限界があると考えられる。しかしながら、マクロ経済スライドを含む財政均衡基準の設定、保険料固定式、国庫負担の引き上げなど、2004年度に行われた日本の改革は、今後韓国の年金改革の方向づけに一つの有効な選択肢になることは否ない。したがって、今後日本の年金制度について、特にマクロ経済スライドの効用と課題を確認していくことは重要な作業であると考えられる。

キーワード：日韓比較、年金財政検証、マクロ経済スライド、自動均衡機能。

* 責任著者連絡先：〒606-8501 京都市左京区吉田本町京都大学大学院経済学研究科、
TEL：075-753-3510、morotomi@econ.kyoto-u.ac.jp

1. はじめに

韓国の国民年金制度(以下、韓・国民年金)は1988年に施行された以来、現在まで約30年弱の歴史を持っている。日本や欧米諸国の公的年金制度に比べてその歴史は短いものの、その諸国が長い期間にわたって経験してきた制度の形成・拡大・危機・再編の一連の過程が、韓国の場合はこの30年の間に圧縮されている様子である。特に、制度が発足されて10年も過ぎず、財政安定化のための給付水準の引き下げや支給開始年齢の引き上げなど、いわゆるパラメトリックな改革が余儀なくなされた。給付の抑制による財政安定化を図ろうとした1998年と2007年の改革にもかかわらず、今後速いスピードで少子高齢化が進めることや、また2000年度後半から経済の低迷の傾向が顕著であることから、将来の年金財政の状況は厳しくなることが予想されている。

韓・国民年金は2度にわたる改革によってどの程度財政安定化を図ったのか、今後到来する少子高齢化と経済低迷に十分対応できるのか、先進諸国ではすでに1980年代からこいつた年金財政の持続可能性が問題視され、多くの議論がなされていた。たとえば、日本の場合には1985年以降保険料の引き上げや給付水準の抑制などの改革が5年ごとに繰り返していた。2004年度の改革によって一応追加的な改革は行われいないものの、政府のいう「100年安心」年金が予定通り進んでいくという保証はない。そこで、遅れたきた韓国にとっては、過去に諸先進国の年金制度がどのような問題や課題に直面し、どのように対応してきたかは学習するに値する。

本研究の目的は、韓国の公的年金の財政現状とその見通しを日本の経験に照らして検討することである。具体的には、日本と韓国の年金財政検証の結果に基づいて財政均衡方式を比較した上で、日本のマクロ経済スライドによる自動均衡機能(Automatic Balance Mechanism)の韓国への適用を試みる。日本は2004年度財政再計算を行う際、従来の久均衡方式から有限均衡方式に変更するとともに、保険料固定方式、国庫負担の引き上げ、マクロ経済スライドの導入など、経済低迷や少子高齢化に対応するための大胆な改革が行われた。この2004年度の改革の効用と課題を分析することは、当時の日本と同様の状況に直面している現在の韓国において、示唆することが多いと考えられる。

というのは、韓国の年金財政の現状とその見通しにあたって、以下の点で日本の経験は最良の事例であるためである。第1に、制度の類似性が挙げられる。もともと韓国の年金制度は日本モデルを参考にして作られたといえる。韓・国民年金は日本の厚生年金と国民年金制度が一元化されているようなものと考えてよい。第2は、日韓における主な経済指標や人口構造の変化に類似なパターンが見られることである。1990年代からの日本経済を低成長・低物価・低金利と特徴づければ、近年の韓国はますますその傾向を追いかけていると、しばしば言われている。また人口構造に関しても、両国はともに少子高齢化が速いスピードで進展されている。経済状況と人口構造は、年金制度における財政検証を行う際もっとも重要な変数である。第3に、日本は1961年一早く皆年金を確立し、制度の成熟度が高く、制度改革において豊かな経験を有している。それにより、まだ成熟度が低い韓国において日本は先行事例として分析することができる。

本研究の分析より、現行の韓国の財政均衡方式は日本の2004年以前の均衡方式と類似していることを確認した。それから、2004年に導入された日本のマクロ経済スライドによる自動均衡機能は、今後韓国の年金改革に有効な選択肢であるものの、給付抑制による財政均衡を自動的に図るという仕組みには、まだ工夫の余地があると考えられる。

本研究の構成は以下の通りである。まず第2章では年金制度における財政検証のプロセスを紹介する。次に、第3章では日韓の経済指標と人口構造、そして年金制度の比較を試みる。第4章では、両国の公的年金の財政検証の報告書に基づき、財政均衡方式について検討した後、5章で日本のマクロ経済スライドによる自動均衡機能の韓国への適用を試みる。最後にまとめを提示する。

2. 財政検証と財政均衡方式

財政検証は、次の3つのプロセスに従って行われると想定できる。

まず、財政均衡期間を定めることが必要である。財政検証の対象となる期間を無限にするか有限にするかによって「永久」と「有限」に区別できる。現在、アメリカの場合は75年、日本の場合は95年、韓国の場合は70年と、有限の期間にわたる財政検証を行っている¹。

次に、財政均衡基準を明確に設けることである。年金財政における「均衡」の基準は、財政方式によって異なる。ある国の年金制度の財政方式が完全な積立方式で運用されているとすれば、将来に支給されるべき給付費の現値に相当する額が積立金として十分積み立てられている場合、均衡を図っているといえる。一方、完全な賦課方式を採用しているとすれば、現役世代の保険料収入で現在の高齢世代の給付費を賄える場合、均衡であるといえる。しかしながら、現在多くの国は賦課方式でありながら巨額の積立金を保有する、いわば修正積立方式あるいは修正賦課方式によって運営されている。この場合は、「均衡」であるかどうかには絶対的な判断基準はない。その判断基準は、賦課方式と積立方式のどこにウェイトづけているかによって変わることになる。積立方式にウェイトを置けば、積立度合をどの水準にするかが一つの基準として捉えられる。たとえば、アメリカの場合は、財政均衡期間中、常に積立度合が1を上回れば、均衡であると判断し、日本のように最後の検証期間である95年目の積立度合が1になれば、均衡であると判断している。一方、賦課方式にウェイトを置けば、高齢世代の給付費を賄うための現役世代の保険料の負担水準が主な基準となる。いずれにせよ、この場合は「均衡」を判断する絶対的な基準がないため、社会的な合意を通じた明確な基準が設定されなければならない。表1は、以上の内容を整理したものである。要するに、財政検証において、その有限にするか無限にするかが重要でなく、財政が「均衡」であると判断できる「均衡の基準」の方が重要

¹ 財政均衡期間を無限と有限のいずれをとっても、それは情報提供の範囲として理解されるべきであると考えられる。実際アメリカの社会保障年金(Old-Age, Survivors and Disability Insurance, OASDI)の財政検証では、両方の結果を提示している(BOT, 2016, p. 201—204参照)。したがって、ある国において主に有限の期間を設定し、財政検証を行っているとしても、情報提供の観点からみると、両方の結果を提示することが望ましいと思われる。

である。

最後に、財政検証の結果を解釈することである。財政検証は次の2つの機能があると考えられる。一つは、情報提供の機能である。これが財政検証の結果が、今後の改革の方向性や改革案を作る根拠として用いられることを意味する。すなわち、財政均衡基準を満たすようにするために、保険料水準や給付水準などの年金パラメーターが、この財政検証の結果に基づいて見直される。もう一つは、自動均衡機能があげられる。この機能は、財政検証にあたって、自動的に財政均衡基準を満たせるようにする仕組みを取り組むことによって実現できる。たとえば、日本のマクロ経済スライドがその機能をもっているといえる²。

表1. 財政方式による財政検証のあり方

	完全積立方式	完全積立方式	修正賦課(積立)方式
財政均衡期間	無限・有限	無限・有限	無限・有限
財政均衡基準	積立金	賦課方式保険料率	両方の組み合わせ

3. 経済前提と人口構造、制度の日韓比較

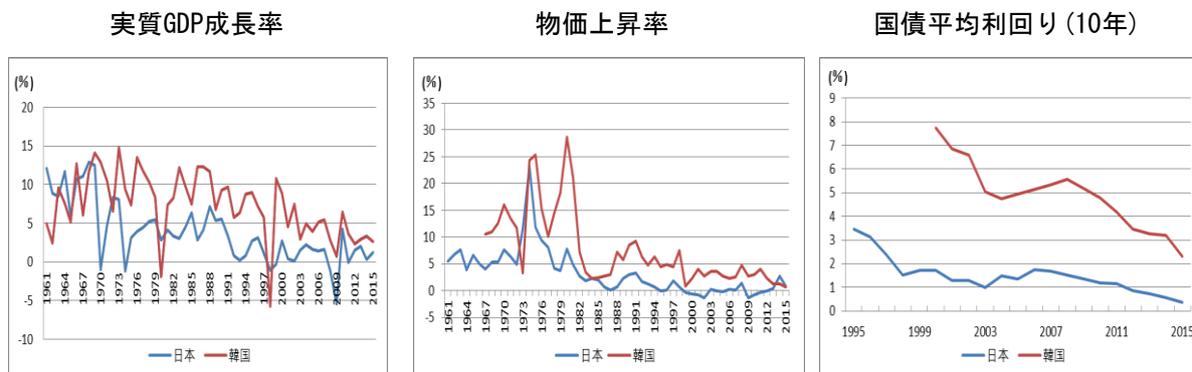
財政検証のためのシミュレーション・モデルには、数多くの仮定や変数が用いられる。なかでも、賃金上昇率や物価上昇率や運用利回りなど経済前提と、被保険者数や受給者数などを見通すための将来人口推計が、2つの柱を成す。本節では、年金財政の見通しにおいて基礎となる指標について概観する。そこで、日本と韓国の経済成長率、物価上昇率、国債利回りと人口構造の推移を検討する。

3.1 経済指標の比較

図1は、日本と韓国の実質GDP成長率、物価上昇率、国債利回りを示したものである。その推移をみると、両国とも時系列的に低成長、低物価、低金利の傾向が明らかであることがわかる。まず、GDP成長率の推移をみると、日本の場合は1950年代からオイルショックの直前までの高度成長期、そして1970年初から1980年後半のバブル崩壊までの調整期をへて、1990年以降からは経済低迷が明らかになっている。それに対し、韓国は1980年を除いて1960年後半から1997年アジア通貨危機の直前まで約30年間高い成長率を示していたが、危機以降の平均成長率は以前の水準より低くなっている。特に、2000年後半からは成長率の鈍化が見始めたといえる。

² この二つの機能によって、財政再計算と財政検証の違いが説明できる。前者は主に情報提供の機能を、後者は自動均衡機能をもっているといえる。労働省(2015), p.24を参照。

図1. 日本と韓国の主要な経済指標の推移



出所：World Development Indicators, 韓国銀行「通貨金融統計」, 財務省「国際金利情報」

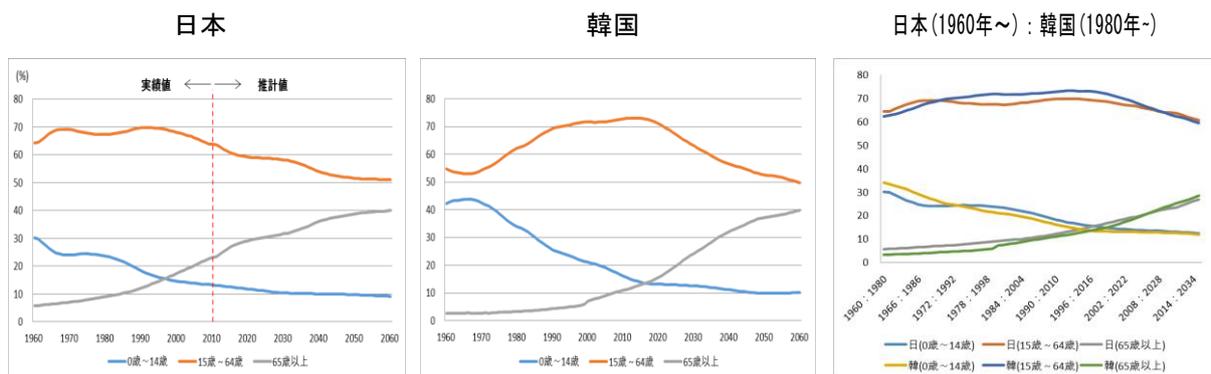
次に、物価上昇率をみれば、両国とも1973年と1978年二次に起こったオイルショックの影響が顕著であった。その後、日本の場合は間もなく安定し低い水準に抑えられていて、2000年に入ってはデフレ経済になっている。韓国の場合は2000年代以降に5%以下の水準となり、近年には日本のようにデフレになる可能性もしばしば言われている。最後に、国債利回りをみれば、上記の2つの指標と同様なパターンが見られる。この国債利回りは、積立金の運用収入にかかる指標で、こういった低金利の傾向は年金財政を厳しくする一つの要因である。

以上、財政検証において一つの柱をなす経済前提の諸指標の推移をみれば、今後韓国の経済が日本のように、ゼロに近い成長率やデフレやゼロ金利の状況になるかどうかは予測できないものの、日本より数十年遅れて、追いかけていることは明らかである。

3.2 人口構造の比較

続いて、人口構造の推移について検討する。図2は日本と韓国の人口構造を3つの年齢区間に分けて、その推移を示したものである。一見すると、日韓の人口構造の変化に類似なパターンが見られることがわかる。まず日韓とも、少子高齢化の傾向が目立つ。2015年現時点で、総人口に占める65歳以上の人口の比率は、韓国は13.9%で日本の26.8%の約半分の水準となっている。韓国の65歳以上の人口が現在日本の水準(26.8%)となる時点は、これから約20年後の2033年(26.7%)であり、また65歳以上の人口が0歳~15歳の人口を上回る時点をみれば、日本の場合は1997年、韓国の場合2017年で、おおむね20年差がある。このように時間差に着目して、韓国の人口推計を20年前に調整して示すとほぼ同じ人口構造の変化が見えてくる(3番目のグラフ)。ただし、これからは韓国の高齢化のスピードが日本より速いため、2060年には日本と同じ水準の40%に近づいくことがわかる。そして、その時間差による人口構造の相違が消えてしつつ、2060年にはほぼ同じ人口構造になると予測できる。

図2. 日本と韓国の人口構造の推移



出所：(韓国)統計庁「将来人口推計」，(日本)総務省統計局「人口推計」及び人国立社会保障・人口問題研究所
注) 韓国の場合は2011年10月，日本の場合は2012年1月の推計値。出生中位・死亡中位の仮定

3.3 年金制度の比較³

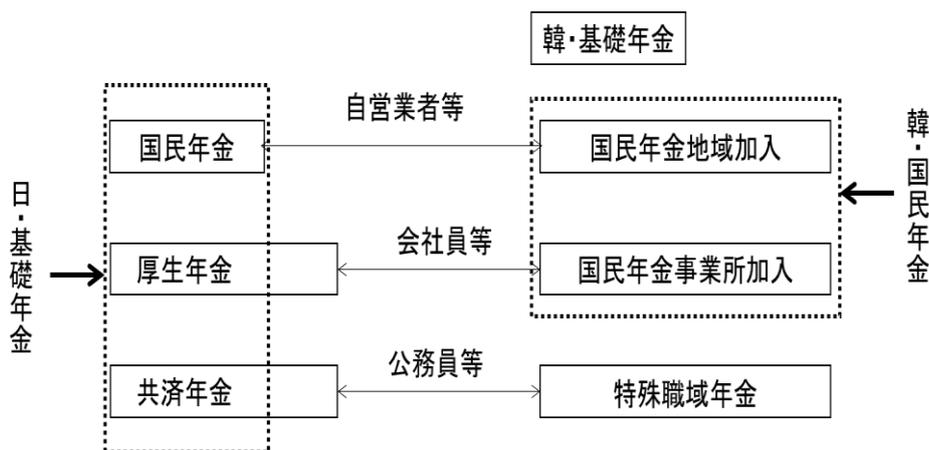
ここでは、OECD (2013) による年金制度の分類基準に沿って、日韓の公的年金制度の体系について概観する。OECD (2013) は各年金制度の機能に応じて、年金制度を大きく3階に分類している。第1階は所得再分配機能を担う部分として、ミーンズテスト付給付 (Resource tested/Targeted)、基礎的給付 (Basic)、最低給付 (Minimum pension) の三つに分類している。そして、2階は保険・貯蓄的機能を有する部分として、公的年金 (Public) と私的年金 (Private) の二つに分類している。この1階と2階は強制加入であり、自発的な加入による3階を私的年金 (Private) と分類している。

図3は日韓の公的年金制度を制度ごとに比較したものである。まずOECDの分類によれば、日本の場合には国民年金と厚生年金の定額部分である基礎年金が、韓国の場合には国民年金の定額部分と基礎年金が、1階部分をなしている。そこで、日本は基礎的給付である基礎年金だけで1階部を形成しているに対し、韓国は基礎的給付の国民年金の定額部分とミーンズテスト付給付の基礎年金が組み合わされているといえる。次に、両国の年金制度を被保険者の職域にもとづいて制度を分類すれば、両制度の類似性が一層明らかになる。つまり、被用者を強制加入の対象とする年金制度として、日本の厚生年金と韓国の国民年金事業所加入が設けられている。また被用者以外の自営業者などを対象とする制度として、日本の国民年金と韓国の国民年金地域加入が、それぞれマッチングできる。

このように、両国の制度は類似しているが、次のような相違点も有している。まず、日本の国民年金と厚生年金はもともと分立されていて、以降定額部分として基礎年金に統合されたのである。したがって、一元化のモデルとはいえない。そして国民年金は定額の保険料と定額の給付であるに対し、厚生年金は所得に応じた定率の保険料を納め、定額給付と所得比例の給付を受けることになっている。それに対し、韓国は国民年金という一つの制度に統一され、職域を問わず、所得に応じた同じ定率の

³ 本節の内容は、朴 (2017, 掲載中) に基づいている。

図3. 日本と韓国の公的年金制度の体系の比較



出所: 朴 (2017、掲載中)

保険料を支払い、定額部分と所得比例部分が支給される。もう一つは、基礎年金の財政調達方式である。日本の場合は基礎年金の給付費を保険料財源と税財源、つまり国庫負担から半分ずつ賄っているのに対し、韓国の基礎年金は全額税で賄い、国民年金には税財源を投入しない純粋な社会保険方式になっている。

一方、制度の体系の比較では現れない、もう一つの重要な相違がある。それは両国の制度の成熟度がかかなり違っている、という点である。日本の厚生年金の前身である労働者年金保険は1942年から、また国民年金は1961年から施行され、現在すでに成熟の段階である。それに対し、韓国の国民年金は1988年にまず事業所加入として施行され、自営業者などに拡大されたのは1998年である。制度が発足してから約30年弱で、まだ満額の年金を受けられる40年加入期間を満たす受給者はいないことから、成熟の段階であるとはいえない。

以上の日韓の経済前提と人口構造の推移、そして年金制度の比較を通じて、次のような結論を得ることができる。日本と類似した年金制度をもっている韓国は、その成熟度の低い段階で、経済低迷と少子高齢化に直面している。このような状況を日本は既に1980年代～1990年代に先駆けて経験したのである。したがって、日本の経験に照らして韓国の年金財政を見通すことは、幾多の政策的な示唆点を得ることができると考えられる。

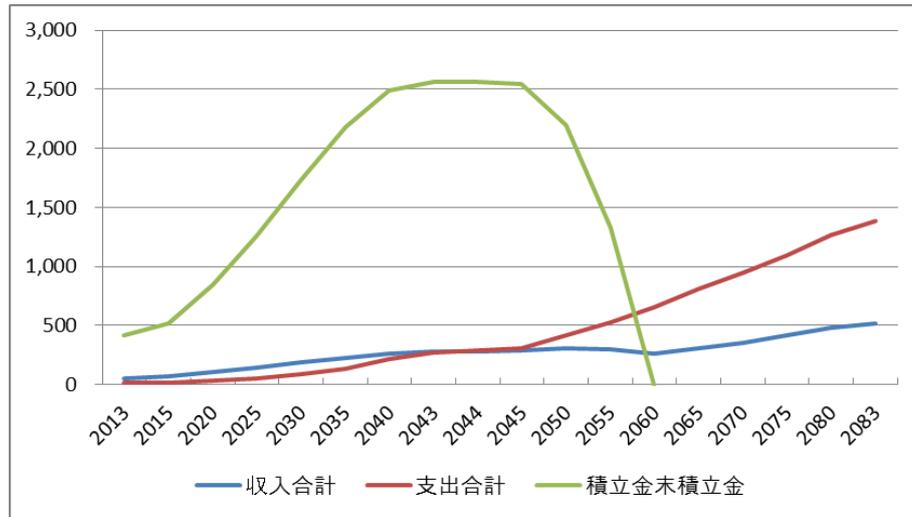
4. 日韓の財政検証における財政均衡方式

日韓とも、年金財政の収支にかかる現況とその見通しを5年ごとに作成し公表している⁴。本章では、

⁴ 最近では、韓国の場合は2013年10月に、「2013国民年金財政計算－国民年金長期財政推計」、日本の場合は2015年9月に、「平成26年財政検証結果レポート－「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通し」(詳細版)－」が公表されている。

図4. 財政検証の結果

(単位：兆ウォン)



出所：国民年金財政推計委員会(2013)、「2013 国民年金財政計算国民年金長期財政推計」

日本の1999年度と韓国の2013年度の財政検証の結果に基づいて、2章で提示した財政検証のプロセスに従って検討する。

4.1 韓国の年金制度の財政均衡方式－2013年度の財政検証に基づいて

図4は、2013年に行った国民年金の財政検証の結果を示すものである。財政均衡期間は70年後の2083年までの計算の結果が表れている。収入合計は保険料と運用収入からなり、支出の大半が年金給付費で構成されている。その収入と支出の収支差引残がそのまま積立金に流入され積み立てていくことになる。既に述べたように、国民年金制度は未成熟の段階で、保険料収入が給付費をはるかに上回って、積立金の水準は今後40年間継続的に増加していくと見込まれる。こういった傾向は2044年から支出合計が収入合計を上回れ、はじめて単年度の収支赤字が生じその分だけ積立金を取り崩すことで埋め合わせることになっている。積立金は2043年をピークにし、その後急速に減少して最終的には2060年にゼロになると推計されている。

このような韓国の財政検証は、現行の保険料や給付水準を維持した場合の、将来収入と支出の将来キャッシュフローを提示している。このことは、財政均衡基準が規定されていないことを意味する。現在日本のように最後の財政均衡期間に次年の1年分の給付費に相当する積立金を残すという基準はない。ただし、2013年の財政検証では複数の基準を提示し、それを達成するための保険料率を提示している。たとえば、積立度合を2倍にするとしたら、保険料率は現行の9%から12.91%に、また5倍にするとしたら13.48%に引き上げることになる。

財政均衡基準が法律で明確に定められないものの、この検証の結果に基づいて、今後の改革の方向づけは示すことが可能である。仮に、積立金の枯渇する2060年まで何らかの改革が行わなければ、

負担はその時点の現役世代と高齢世代に見送られることになる。たとえば、約束された給付を支給するためには、2061年時点で9%から21%まで、そして2083年には23%まで引き上げられなければならない。また保険料率を現行の9%に維持するとすれば、給付水準は2061年時点で本来の水準の40%、2083年には38%となる。こういった極端な例を避けるためには、今後40年の間に保険料の引き上げ、給付水準の引き下げ、あるいは両方の組み合わせ等の何らかの改革が行われなければならない。

要するに、現在韓国の財政検証は、財政均衡基準が設けられていなく、検証の結果が改革の根拠として用いられる情報提供の機能のみを持っており、自動均衡機能は果たされていない。

4.2 日本の年金制度の財政均衡方式－1999年度の財政再計算に基づいて

日本の財政検証における財政均衡方式の基本的な考え方を2004年を前後にわけて検討する。というのは、2004年度の改革には以前の方式とは全く違う新たな発想が取り込まれているからである。まず、2004年度以前の方式について1999年度の財政再計算に基づいて検討する。

2000年7月に公表された「平成11年財政再計算に基づく被用者年金制度の財政検証」（労働省、2000）では、財政均衡方式については説明されていないが、次回の2004年財政検証の報告書には、次のように書かれている。永久均衡方式という財政方式は、「無限の将来まで見通した一定の前提を置いて、将来にわたるすべての期間についての給付と負担を均衡させようとするものであり、現在のように将来の高齢化の見通しが高い状況の下では、運用収入を永続的に活用するために、積立金を将来にわたって相当程度高い水準に維持することとなる」⁵。この定義からすれば、財政均衡期間は無限であることは明らかである。

しかしながら、無限の期間における給付と負担について均衡が図れたという際、どのような基準によって判断されるかは明確でない。仮に、その基準が「積立金を相当程度高い水準に維持すること」にあれば、相当程度はどのように水準であるのか。結果的にいえば、2004年以前には財政均衡を判断する客観的な基準はなかったといえる⁶。

1999年財政再計算には、今後保険料が段階的に引き上げられるという前提の上で、試算の結果を公表している。保険料率の引上げ幅は、厚生年金の場合、将来の現役世代の負担を過重なものとしないうようにするため5年ごとに2.5%としている。2000年4月現在、17.35%から5年ごとに2.5%ずつ引き上げれば、最終保険料は2025年から27.6%になり、2060年の積立比率が3.4になる、という結果を示している⁷。この報告書には当時の保険料と給付水準を維持した場合の試算の結果は示されていない。

⁵ 強調は筆者より、労働者(2005)、p. 251参照。

⁶ 清水(2006)は、2004年再計算は、わが国の公的年金歴史上、法定された保険料拠出計画の下で、「長期的な財政の均衡」が確保される初めての再計算となったと述べている。言い換えれば、2004年は長期的な財政の均衡という考え方はなかったことになる。

⁷ 当時の保険料率は標準報酬ベースに対するもので、2003年から総報酬ベースに変更されたことによって保険料率が変ることになった。

それから、2004年度の財政再計算には、改正前の給付水準と保険料水準を維持した場合の結果を表2の通りに示している。国庫負担が3分の1の場合、積立金が枯渇する年度は、厚生年金は2021年、国民年金は2017年に見通している。この試算によれば、2005年時点で既に支出合計が収入合計を上回って積立金が取り崩していくことになっている。

要するに、積立金の枯渇時点からみると、日本の1999年の年金の財政状況は、2013年の韓国より厳しい状況であったといえる。一方、この時の日本の財政均衡方式は、上記の韓国と同様に、将来財政の見通しとしての情報提供の機能しかもっていなかったのである。

表2. 2004年改正前の給付水準と保険料水準を維持した場合の積立金の枯渇年度

	厚生年金	国民年金
国庫負担割合3分の1	2021年度	2017年度
国庫負担割合2分の1	2024年度	2029年度

出所：労働省(2005), p. 65

注)国庫負担2分の1の場合、2009年度に2分の1完成

5. マクロ経済スライド導入による自動均衡機能

5.1 日本の2004年改革

このような将来の年金財政の危機を、日本はどのように乗り越えようとしたのか。これを調べることは、経済の低迷や少子高齢化が進展に直面している、韓国の年金財政の安定化について貴重な資料になる。本節では、日本の2004年度の改革、特に財政均衡方式について検討する。

2004年度の改革は‘100年安心’というキャッチフレーズをもっておおむね100年の間に財政均衡を図るための改革が行われた。その具体的な仕組みは次のようである。

第1に、従前の永久均衡方式から有限均衡方式に切り替えたことが挙げらる。この変更の核心は、財政均衡期間を無限から有限に変更したことでなく、積立金の運用に関する基本的な考え方が変わったことにある。従来の方式では、将来の保険料の水準を抑えるために、積立金の運用収入を活用し、そのための相当程度高い水準に維持することとなっている。つまり、積立金を取り崩して給付費を賄うという考え方はなかったといえる。2004年の改革にあたって積立金の在り方について議論がなされていた。そこで、早期に年金積立金を取り崩すことによって当面の保険料の引き上げ幅を低くするという意見や、高齢化のピークやその後における保険料の水準を考える必要があり、将来の世代の保険料負担を考えると、一定程度の積立金が必要であるという意見があった。結果的に2100年に積立金を

給付費の1年分まで取り崩すことによって、100年程度の長期の均衡を図る仕組みが採用された⁸。このように、永久均衡方式から有限均衡方式への変更自体が重要なのではなく、長期的に積立金を取り崩していく方針に変更されたことの方が重要である(麻生, 2006)。この有限均衡方式に変更することによって、財政均衡期間を95年とし、財政均衡期間の最後の年度の積立金を給付支出の1年分にするという基準が設けられた。

第2に、固定保険方式を採用したことである。合計出産率の低下や平均余命の伸びにともなう将来財政収入の悪化が見込まれるなか、1999年再計算にも前提しているように、保険料の引き上げは避けられないものであった。そこで、企業や家計の保険料の負担水準は経済全般におおきな影響をもたらすもので、どの水準まで引き上げるかが課題になる。結果として、保険料を段階的に引き上げ、今後一定の水準に固定する仕組みが採用された。

第3は、国庫負担割合の引き上げである。基礎年金の給付費に投入される国庫負担の比重を3分の1から2009年度から2分の1に引き上げることにした。これは、いうまでもなく収入側にプラスになる追加的な財源の確保を意味する。

第4は、2004年改革の核心であるマクロ経済スライドの導入である。このスライドの導入は、単なる給付水準の抑制のためのものでなく、財政検証において自動均衡機能を果たせるものである。まず、給付水準の抑制の仕組みについてみてみよう。年金額は新規裁定者の場合は1人当たり賃金の伸びに、そして既裁定者の場合は物価の伸びに応じて改定することが基本であった。こういった改定率はマクロ経済スライドの導入によって調整され、年金額の伸びを抑えることができる。具体的にいえば、マクロ経済スライドは、賃金や物価スライドから、被保険者の減少と平均余命の伸びを勘案して設定した一定率を差し引かれ、改定率の伸びより低く抑えられる仕組みである。このマクロ経済スライドが行われるのは、年金財政の均衡を図るための一定の期間のみであるが、その期間、所得代替率は下げられていく。そして年金額がスライドの調整により余りにも引き下げられないように、所得代替率が50%を下回らないようにしている。

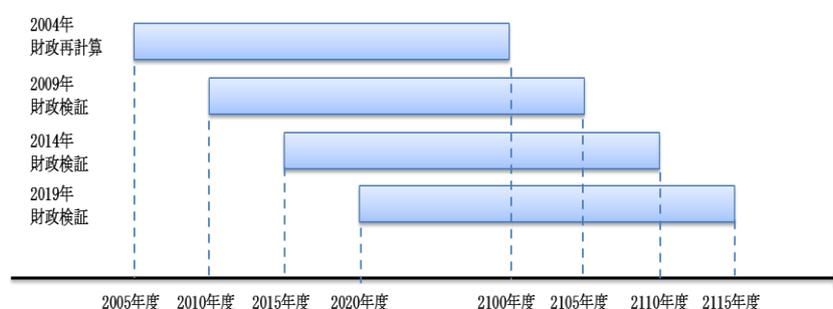
続いて、このようなマクロ経済スライドがどのようなメカニズムで、経済・人口の変化に応じて自動均衡機能を発揮するかについて検討する。2004年の時点での財政検証を想定すれば、まずマクロ経済スライドを行わない場合の給付費などを推計する。それから、2004年度から1年ずつマクロ経済スライドを適用し、その時々々の2100年度の積立度合を算出する。そこでマクロ経済スライド終了時点は次の二つの条件に従って決まれる。それは、マクロ経済スライドが適用されたある年度において、2100年度の積立度合 ≥ 1 であることと、所得代替率が50%を上回る、という条件である。そうなれば、その年度がマクロスライド調整の終了年度になり、そのときの所得代替率が計算される。仮に、ある年度においての2100年度の積立度合が1を下回っていると同時に、所得代替率が50%の以下になれば、

⁸ 社会保障審議会年金部会第26回「平成16年年金改革における給付と負担の見直しについて(坂口試算骨格)」(2003年9月5日)

給付水準の調整は終了される。それから、財政の均衡を保つため給付及び費用負担の在り方について再検討を行い、所要の措置を講じることとされている。

ここまでは、ある時点での長期的な均衡を図るメカニズムに関する説明である。このマクロスライドによる自動均衡機能は、次回の財政検証においてその機能が明らかになると考えられる。仮に、次回の2009年度の財政検証にあたって、以前の財政検証に用いられた経済や人口の状況が予測より悪化した場合を想定してみよう。その場合、2009年度の財政検証では、マクロ経済スライドの調整期間が延びることによって、自動的に財政均衡が図れる。逆に諸前提が予想より好転されたとすれば、その調整期間は短くなる。図5に示しているように、定期的に行う財政検証ごとに、財政均衡期間を移動させ、常に一定の将来までの給付と負担の均衡を図ることができる(労働省, 2005)。

図5. 財政検証における財政均衡期間のイメージ



出所：労働省(2005)

5.2 2004年の改革の効用と課題

マクロ経済スライドは長期的な財政均衡を自動的に図る機能をもっていることを確認した。本節では、2009年度・2014年度の財政検証に基づき、特にマクロ経済スライドに焦点あてて、2004年度の財政均衡方式の効用と課題について検討する。

まず、マクロ経済スライドによる年金額の調整についてである。2004年度の財政検証では翌年からマクロ経済スライドが適用され、厚生年金の場合は2023年に終了することと見込まれた。しかしながら、その後マクロ経済スライドは一度も実施されておらず、2015年に初めて実施されることになった。原則として、直前の名目年金額よりは下回らない名目下限が設定されているため、賃金や物価がある程度上昇した場合のみで実施されることになる。低成長・低物価の経済の下では、調整の効果が限定的であると指摘できる。

一方、マクロ経済スライドが予定の通り作動しなかったとしても、2009年度と2014年度の財政検証の時点では、新たにマクロ経済スライド終了年度が設定されることによって、財政均衡を図ることができる。そこで、マクロ経済スライドの自動均衡機能に関して、より根本的な問題提起がなされている。表3に示しているように、各検証時のマクロ経済スライド終了年度をみると、その年度が後ろへ

シフトして長期化されていることが分かる。星野(2014)は、このようなマクロ経済スライド調整期間の長期化において、有限均衡方式の構造上の問題が結果に影響しているのではないかという問題提起をしている。これに加えて、積立金の取り崩し年度も同様にますます延びていることが見られる。

次回の財政検証には、以前の検証には含まれている直近の5年間(2000年~2004年)は除外させ、新たな5年間(2101年~2105年)が検証期間に含まれることになる。また経済前提と人口の推計も2004年ベースから2009年ベースでのデータを使うことになる。とすると、2019年、2024年等々の財政検証の結果もこのような後ろへシフトするか。それとも、経済や人口の推計が予定通り進めば、マクロ経済スライド終了や積立金の取り崩しが実現されるのか。この問題に答えるには、今後さらなる計量的な実証研究が求められる。

表3. 厚生年金における各財政検証の時点の結果

	2004年財政再計算	2009年財政検証	2014年財政検証
経済前提	基準ケース	中位ケース	ケースE
マクロ経済スライド終了年度	2023年度	2038年	2043年
最終所得代替率	50.2%	50.1%	50.6%
積立金の取り崩し年度	2050年~2060年の間	2060年~2070年の間	2070年~2080年の間

出所：労働省(2005, 2010, 2015)より作成

注) 出生中位・死亡中位の推計値

5.3 韓国への示唆点

韓国の2013年の財政検証の結果によれば、積立金が枯渇する2060年以前に、より早くすれば単年度の収支が赤字になる2044年前には何らかの改革が行わなければならない。また財政検証に用いられる諸前提は必ずしも予定通りにはいかない。直近の実績値に基づいて、その推移が将来にも続けるといふ前提や、むしろ良くなるという楽観的な見通し、あるいは当時には予測できなかった外生的なショックなど、様々な不確実性にさらされる。このことを鑑みれば、韓国の年金財政の安定性はそれほど高くないと考えられる。したがって、マクロ経済スライドの導入による自動均衡機能など、日本の2004年の改革は一つの有効な改革の選択肢になりうる。以下では、現行の韓国の国民年金の状況を考慮しつつ、日本型のマクロスライド導入の必要性や適合性について考察する。

第1に、韓国の財政検証においては年金財政の安定化を判断する財政均衡基準が定まれていることを指摘した。財政検証は単に将来70年間の収入と支出の見通しや積立金の枯渇の視点などが提示さ

れている。積立金をどの水準まで保有するかという財政均衡基準が設けられていない。日本の状況と対照すれば、2004年以前と同様な状況であるといえる。したがって、財政均衡基準を定めるとともに、マクロ経済スライドによる自動均衡機能を持つようにする方向性は効用である。

第2に、かつて一度も引き上げられなかった保険料の引き上げは避けられないと考えられる。実際2007年改革を議論する際、政府案では、保険料を9%から12.9%まで段階的に引き上げる案が提示されたが、改正までは至らなかったのである。保険料固定式を導入する以前、日本は5年ごとの財政再計算の結果に基づいて、必要となる保険料を引き上げる方法を作用していた。保険料の引き上げを継続的に繰り返せば、当然国民の年金制度に対する信頼性は低下する。この際、給付水準や国庫負担と組み合わせて、段階的に引き上げ、ある水準に固定する方式を採用することが望ましいといえる。

第3に、国庫負担の引き上げについて検討する。韓国の場合にはミーンズテスト付きの基礎年金のみ国庫負担で賄われている。したがって、国庫負担の引き上げは、低年金者・無年金者にむけた基礎年金の強化を意味することで、日本のようにすべての国民を対象とす仕組みとは異なるものである。

第4に、マクロ経済スライド導入による給付水準の抑制についてである。韓国の標準加入者の所得代替率は、1997年改正によって、1988年の制度発足当時の70%から60%まで引き下げられた。さらに2007年改正によって、2008年に60%から50%に引き下げられ、その後2028年まで段階的に40%まで低下することになっている。このような文脈からみれば、今後さらなる給付抑制の措置は老後所得保障という公的年金制度の本来の機能が失われる恐れがあり、国民からの納得を得ることは難しい。このように韓国の状況は、給付を抑制することによって自動的に均衡を図る仕組みを取り組むことには限界があると考えられる。

以上、日本の2004年改革から得られる韓国への示唆点を以下のように整理する。

第1に、財政検証における財政均衡基準の設定が求められる。

第2に、保険料の引き上げと給付水準の引き下げという従来のような改革でなく、国庫負担、マクロ経済スライドによる自動均衡機能など、総合的・長期的な改革案が必要である。

第3に、日本型のマクロ経済スライドを導入するとすれば、財政均衡期間が財政検証ごとにシフトしていくことが、給付の調整や積立金の在り方にもたらす影響について十分検討することが求められる。

以上、韓国の将来年金改革において、日本の経験は依然として参考になり、全般的な改革の方向づけに役に立つといえる。

参考文献

Board of Trustees (BOT) (2016), Federal Old-Age and Survivors Insurance and Disability Insurance Trust Fund, Annual Report. Washington, D.C.: Government Printing Office

麻生 良文(2006), “年金財政の現状と問題点(1)”, 法学研究, 78巻6号, pp.155~180

厚生労働省年金局数理課(2005), 「厚生年金・国民年金 平成16年財政再計算結果」

厚生労働省年金局数理課(2010), 「厚生年金・国民年金 平成16年財政再計算結果」

厚生労働省年金局数理課(2015), 「平成26年財政検証結果レポート—「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通し」(詳細版)—」

清水(2006), “公的年金のソルベンシー基準と「最適」な積立水準に関する考察”, リスクと保険, vol. 2, pp.41-64

社会保障制度審議会年金数理部会(2000), 「平成11年財政再計算に基づく被用者年金制度の財政検証」

朴 聖福(2017, 掲載中), “日韓の公的年金制度の体系の比較分析—政策移転の観点から—”

【韓国語】

国民年金財政推計委員会(2013), 「2013 国民年金財政計算国民年金長期財政推計」