

年金への公的資金による財政移転

—日本は国で、中国は地方—

宋 宇

帝京大学経済学部准教授

はじめに

年金制度は国によって異なるが、その財源保障は、どの国にとっても重要課題である。特に少子高齢化が進む国では、年金の持続可能性が大きな課題である。合計特殊出生率は少子化を示す1つの指標であり、この値は2.07を下回れば、少子化の問題に直面すると言われている。一方で、国連は65歳以上の高齢者人口が7%を超えた社会を高齢化社会、14%を超えた場合を高齢社会、21%を超えた社会のことを超高齢社会と定義づけている。日本の場合、2022年の合計特殊出生率が1.26であり¹、2023年の高齢化率が29.1%の超高齢社会²である。それに対し、同じく2022年の中国の合計特殊出生率は1.09と日本より低く、

そう う

横浜国立大学大学院国際社会科学研究科グローバル経済専攻博士課程後期修了。学位：博士（経済学）。専門分野は財政学、財政政策、地方財政。横浜国立大学成長戦略センター産官連携研究員、帝京大学経済学部専任講師、立教大学コミュニティー福祉学部兼任講師などを経て、2024年より現職。

著書に『何のための財政再建だったのか—戦後日本の財政再建政策を通して』（青山社、2023年）、『「地域」の学び方 経済・社会を身近に考えよう』（帝京大学地域経済学科編集委員会編、2022年）、『日本財政の現代史Ⅰ：土建国家の時代 1960年～85年』（井手英策編、有斐閣、2014年）など。

2023年の高齢化比率は15.4%となる高齢社会である。少子高齢化の背景に違いはあるものの、日本も中国もその問題の深刻化に直面している。

そのため、日中の社会保障制度を比較し、アジア諸国全体に資する解決策を模索する必要がある。

このような問題意識から、本稿では、日本と中国の公的年金制度の相違を確認し、政府間財政関係から見た年金の財源保障について検討する。

日本と中国の公的年金制度

（1）日本の公的年金制度

日本は1961年に「皆保険・皆年金」制度を設立した。「皆」とは、日本に居住しているすべての人を対象に強制的に加入させることを意味する。

自営業者や勤め先がない学生、さらに一部の非正規労働者³は第1号被保険者となっている。勤め先がある第2号被保険者は、図1に示すように、1階の基礎年金と2階の厚生年金の両方に加入する仕組みである。そして、第2号被保険者の配偶者は、第3号被保険者と位置づけられている。この仕組みにより、すべての人が年金に加入できる制度となっている。

保険料について、国民年金として知られる第1号被保険者は定額となっており、2023年では16,520円である。厚生年金等として知られる第2号被保険者の保険料は労使折半とし、2023年では自己負担率が9.15%⁴となっている。報酬比例

図1 日本の公的年金制度の概観

3階	確定拠出年金（個人型）【任意】 確定拠出年金（企業型）【任意】 確定給付企業年金【任意】等		
2階	国民年金基金 【任意】 (33万人)	厚生年金 【強制】 (加入者数 4,672万人)	
基礎年金			
1階	第1号被保険者 【強制】 (加入者数 1,387万人)	第2号被保険者 【強制】 (加入者数 4,672万人)	第3号被保険者 【強制】 (加入者数 686万人)

(注)網掛けは図2同様、強制加入を示している。

(出典)厚生労働省年金局「令和5年度の国民年金の加入・保険料納付状況」より筆者作成。

のため、月収の9.15%を年金の保険料として給与から天引きされるので、人によって年金保険料が異なる。第3号被保険者（第2号被保険者の配偶者）は、保険料の負担なしで基礎年金の受給権が与えられる。近年、「年収の壁」が議論の的となり、この第3号被保険者制度の見直しや廃止をめぐって議論がなされている⁵。

（2）中国の「3本柱」年金体系と基礎年金

中国の年金体系は「3本柱」で構成され、各柱に異なる年金制度が設けられている（図2）。中国語で第1柱のことを「基本養老金」と呼び、第2と第3柱は「年金」と異なる表現が用いられている。

第1柱は、都市農村住民基礎年金と都市農村職員基礎年金があり、加入できる保険は勤め先の有無によって異なる。勤め先がない18歳以上的人は都市農村住民基礎年金に加入できるが、加入は任意である。勤め先がある16歳以上の労働者は、都市農村職員基礎年金への加入が義務づけられている。加入やその加入手続きについては、雇用者の責任と定められている。自営業者の場合、都市農村住民基礎年金に加入するか、都市農村職員基礎年金に加入するかは、自らの選択に委ねられている。

都市農村住民基礎年金と都市農村職員基礎年

金では保険料が異なる。都市農村住民基礎年金では、年間100元から2,000元の100元刻みで10段階と、1,500元、2,000元、計12段階の保険料設定があり、加入者が年金保険料の支払額を選択できる仕組みとなっている（楊2023：8）。支払った保険料は個人口座に入金され、年金受給の開始年齢の60歳まで（男女問わず）引き出すことはできない。15年間の支払いが条件となり、個人口座に積み立てられた保険料の拠出額と、社会保障としての財政補填による年金給付額を合わせたものが基礎年金の給付額となる。財政補填額について、省級政府によって異なるし、選択された保険料の段階によっても異なる。最低補填額（一番低い保険料100元の場合）は、年間1人当たり30元とされている。この財政補填額も個人口座に入る。

都市農村職員基礎年金の場合、保険料のうち、雇用者が賃金の16%を支払い、被雇用者は賃金の8%を納めることになっている。都市農村住民基礎年金と同様に、被雇用者の保険料は個人口座に積み立てられ、将来の年金給付に充てられる。一方、雇用者の負担分は、政府が指定の機関が管理し、社会統合口座にプールされる。都市農村職員基礎年金の財源は、個人口座による積立金と保険料のプール金でカバーされているが、不足した場合は都市農村住民基礎年金と同様に財政補填に

図2 中国の「3本柱」養老金・年金制度

第3柱	個人貯蓄型年金【任意】 商業年金【任意】等	
第2柱	勤め先による補充年金 企業年金 【任意】 (加入者数 0.3 億人)	公務員年金 【強制】 (加入者数 0.6 億人)
第1柱	基礎年金 都市農村住民基礎年金 【任意】 (加入者数 5.5 億人)	都市農村職員基礎年金 企業 【強制】 (加入者数 4.6 億人)
	公務員等 【強制】 (加入者数 0.6 億人)	

(出典)『中国人力资源和社会保障事业发展统计公报』2023年より筆者作成。

よって賄われる。その補填は社会統合口座に入金される。

都市農村職員基礎年金は、民間企業の従業員と公務員等⁶が加入しているが、両者で拠出期間と年金の支給開始年齢が異なる。民間企業の場合、年金を受給するためには、都市農村住民基礎年金と同様に15年間以上の拠出期間が必要である。年金受給の開始年齢は、男性が60歳、女性が50歳とされている。公務員等の場合、原則20年間の勤務による拠出期間が必要であり、年金受給の開始年齢は男性が60歳、女性は55歳または60歳である。現在、中国では年金の受給年齢を引き上げようとする方針が検討されている。

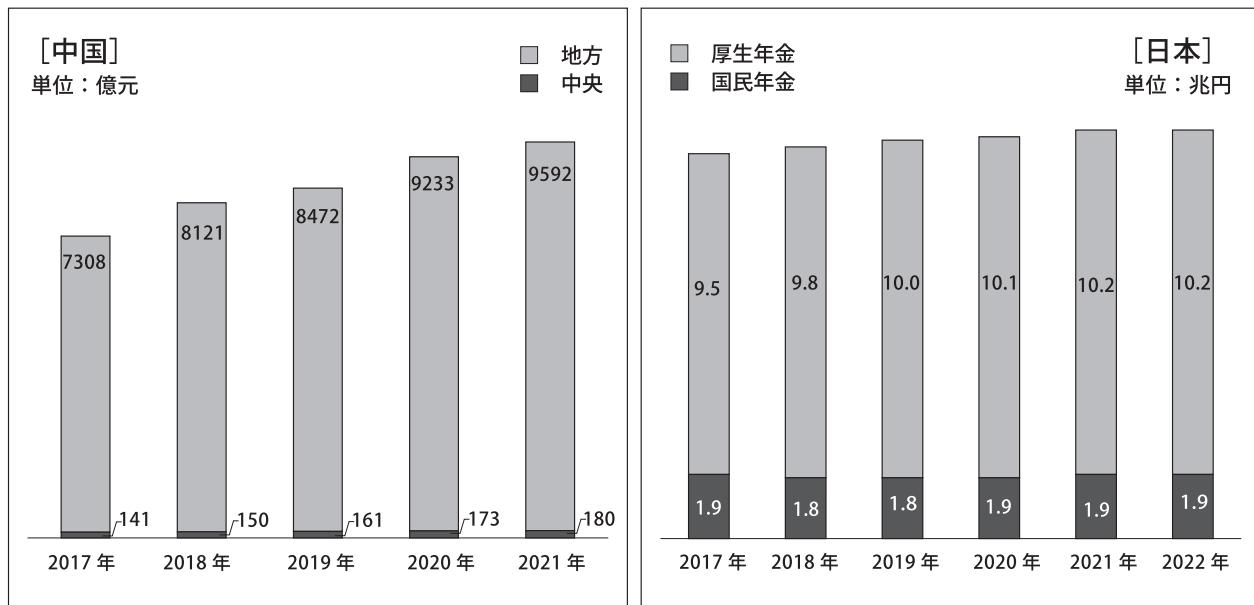
ここで留意してほしいのは、述べた第1柱に関する内容は、あくまでも国家レベルの制度設計のことである。実際に、年金保険料や財政補填等は、省級政府によって異なる場合がある。例えば、都市農村住民基礎年金の保険料は12段階があると述べたが、この12段階は国が定めた基準に過ぎず、この基準を超える場合、省級政府は自分の地域の現状に合わせて段階の数を決めることができ、さらにより高い保険料の設定が可能となっている。

次に、個人口座と社会統合口座について、詳しく説明する。個人口座の原資金は個人が納めた年金

保険料の積立金であるが、年金の加入率を上げるために、現在この個人口座に対し、政府から一定額の財源保障がある。個人が納めた年金保険料と給付される年金の両方に対して補填額があり、これらも個人口座に入ることは前述した通りである。個人口座は貯蓄口座ではあるが、日本の年金手帳のように年金を記録することが主な目的である。これに対し、社会統合口座は年金における社会的な統合のために、政府が管理する口座で、なかには雇用者が支払った保険料と財政補填額が原資金となっている。つまり、個人口座の所有権は個人にあり、相続することも可能だが、社会統合口座の場合は年金支給のために運用される口座である。

両口座について、上記の財源の違い以外に、資金管理や機能も大きく異なる。個人口座は個人で管理し、資金を用いて商業年金や国債等といった相対的にリスクが低い投資に運用することができ、利息を受けることもできる。ただし、リスクが高い投資には使ってはいけないルールとなっている。社会統合口座は、社会全体の年金保険給付や運営を管理する基金となっており、口座資金が直接個人と連携せず、その時点で集められた年金納付額が、その時点で必要な年金支給額に充てられ、不足が生じた場合、財源補填が行われる。

図3 中国と日本における一般会計から年金の特別会計への財政移転



(出典)『中国財政年鑑』の各年版決算データ、日本厚生労働省の年金特別会計の各年度決算データより作成。

では、中国の基礎年金について、加入率の側面から見てみよう。2012年から2022年までに、中国の第1柱の都市農村民基礎年金の加入者数は、4.8億人から5.5億人へと14%増加した。第1柱の都市農村職員基礎年金の加入者数は3.0億人から5.0億人に増加し、増加率は65%である。総計で2022年現在の第1柱の加入者数は、10.5億人に達し、加入率は2012年の84.3%から2022年には98.0%に上昇した。

図2には中国における2023年の年金の加入者数を示している。都市農村民基礎年金の加入者数は、2022年と比較してあまり大きな変化はないが、都市農村職員基礎年金の加入者数は0.2億人増加して5.2億人となっている。

このように、第1柱の基礎年金は一部任意加入があるとはいえ、制度がすべての国民をカバーしており、加入率も高いことから「中国版皆年金制度」と位置づけられることがある。確かに一般的には、強制性の有無が皆年金であるかどうかと評価される基準となる。しかし、強制性がなくても98%という高い加入率を考慮すると、中国の第1柱の基礎年金は皆年金と見なしてもよいという（沈・澤田2016）。

基礎年金の財源保障における政府間財政関係

(1) 基礎年金の制度づくりにおける日中比較

これまで述べてきた日本と中国の年金制度について比較検討する。まず日本の場合、1階の部分が基礎年金であり、中国の場合は、第1柱が基礎年金に当たると理解することができる。

日本の場合、国で統一された制度で「皆年金」制度として、すべての人に強制的に加入させることが特徴である。一方で、中国の場合、国としての制度の枠組みがあるが、具体的な制度づくりは省級政府に任せられている。そのため、都市農村民基礎年金の保険料は、定額ではなく、いくつかの段階が定められ、省級政府の実情に合わせて独自の保険料を設定することができる。

他方で、日本の年金は強制的な社会保険ではあるが、2023年では第1号被保険者は79万人が未納となっており、全額免除や猶予者が596万人となっている。つまり、第1号被保険者に該当する1,387万人（図1）のうち、納付者は712万人である。中国の場合、日本の第1号被保険者に相当す

表1 社会保険基金における基礎年金の内訳(2021年決算、億元)

	保険料収入		財政移転収入		収入合計	基礎年金給付		給付合計
	中央	地方	中央	地方		中央	地方	
都市農村住民基礎年金	1	1,562	1	3,310	4,874	1	3,167	3,168
企業職員基礎年金	162	34,918	179	6,434	41,693	341	38,444	38,784
公務員等基礎年金	518	8,578	359	5,791	15,246	874	14,537	15,411
合計	681	45,059	539	15,535	61,813	1,215	56,148	57,363

(出典)『中国財政年鑑』(2022)の社会保障基金の決算から筆者作成。

る都市農村住民基礎年金は加入任意だが、5.5億人が加入しており、年々増加する傾向がある。

被雇用者を対象とする日本の厚生年金と中国の都市農村職員基礎年金は、制度づくりから保険料設定まで大きく異なる。日本の場合、厚生年金は1階の基礎年金に加算される2階に相当するが、中国の場合、基礎年金は任意加入と強制加入による1つの柱として単独した制度となっている。報酬比例が採用されていることは同じだが、中国の場合は労使折半ではなく、雇用者のほうが個人の2倍ほど多く支払わなければならない。

さらに、給付方法も異なり、中国の場合は社会統合口座と個人口座の2つの口座に分けられる。社会統合口座は年金を給付する際に用いられる口座で、個人口座は個人が積み立てた年金保険料が一部の年金給付額になるものである。受け取る年齢に達しなければ、社会統合口座から年金が支給されないし、個人口座から引き落とすこともできない設定となっている。日本では、年金受給年齢に達すると、給付額がその時の年金収入として支給される。

次節では、この節で簡潔にまとめた日本と中国の年金制度の違いから生じる政府間財政関係の違いに着目し、年金の財源保障に向けた財政移転を検討し、両国の特徴を明らかにしたい。

(2) 公的年金への財政移転

年金は社会保険として位置づけられているため、日本も中国も年金における主な財源は、年金保険

料である。基礎年金に関しては、公的資金による財政補填が行われる。

日本の場合、年金特別会計を用いて年金積立金を管理しているが、この会計は①基礎年金勘定、②国民年金勘定、③厚生年金勘定、④健康勘定、⑤子ども・子育て支援勘定、⑥業務勘定に分かれている。図3の右側は、近年の日本における一般会計から年金特別会計の国民年金勘定と厚生年金勘定に財政移転(一般会計より受入)が行われた推移を示している。図3の日本では、財政移転額は2017年から2022年まで横ばいとなっている傾向ではあるが、この財政移転は基礎年金の国庫負担が1/2の規定に従い、毎年十数兆円の金額が年金の財源保障として資金が投入されている。

他方で、中国では年金規定は省級政府によって異なるため、国庫負担はあるものの、地方政府の財政移転と比べわずかであることが図3から読み取れる。しかしながら、国庫負担でも地方政府負担でも緩やかに上昇していることが同時に確認できる。この年金の特別会計は前述した社会統合口座と紐づけられているので、その時の年金拠出額がその時の年金給付に賄われるなら、財政補填が行われないわけである。しかし、結果として図3左のように毎年財源補填があり、しかも年々上昇していることから、年金保険料を中心とした財源保障の設計が圧迫されていると窺える。

中国の年金特別会計の内訳について、さらに検討して見よう。中国では、一種の特別会計として位置づけている社会保険基金の会計があり、なかに

は基礎年金基金、基礎医療保険基金、失業保険基金、労災保険基金、及び生育保険基金の5大分類によって組み立てられている。表1は社会保険基金の決算から基礎年金基金の部分だけを抽出し、一般会計から基礎年金への財政移転を示している。

基礎年金に関する財政移転は主に地方政府の一般会計から行われている（表1）。2021年決算の場合、都市農村住民基礎年金の中央政府からの財政移転は、極めて少額に留まっている。ところが、企業職員基礎年金への財政移転は179億元、公務員等基礎年金へは359億元とやや多い。

都市農村職員基礎年金（企業職員と公務員等）に関しては、地方政府によって財源が保障されている。地方政府の一般会計からの財政移転総額である1兆5,535億元のうち、公務員等基礎年金への財政移転は38%に当たる5,791億元となっており、企業職員基礎年金への財政移転は6,434億元で全体の41%を占めている。公務員等基礎年金の加入者数が少ない（図2から0.6億人）を考えると、相対的に多くの財政移転が行われていることがわかる。

中国の場合、年金の財源保障は主に地方政府によって賄われており、国庫負担は1%（681億元/6兆1,813億元）程度しかなく、そのうち、特に公務員等基礎年金に財政移転がなされている。

つまり、中国の年金保険は全国統一の体系があるものの、それはあくまで基準の統一に過ぎず、保険料や年金給付に関しては、国が定めた枠内であれば、省級政府に大きな裁量権を与えていることにより、年金の公共サービスは地方政府の責任であると理解できよう。

おわりに

本稿は日本と中国の年金制度を比較できる形で整理し、年金の財源保障に対し、制度づくりの違いから両国における政府間の役割分担の違いにつながることを明らかにした。

年金が全国の統一制度として、国の財源保障

責任を1/2と定めているのが日本の財源保障方式である。一方で、中国は年金体系の統一があるものの、詳細な制度づくりは各地方政府、とりわけ省級政府に委ねられている。その背景としては地域によって発展レベルが異なり、所得の差をはじめとする財政力の差といったあらゆる地域格差の存在により、自然に必要とされる年金給付水準が異なるので、年金保険料や給付額の統一が難しいと考えられる。

このように、日本と中国はともに单一性国家でありながら、年金制度の違いが政府間財政関係と財源保障のあり方に影響を及ぼしている。社会進歩や経済発展が進むなか、年金の持続可能性はどの国でもいずれ避けて通れない課題と述べたが、それを論じる際に、制度設計や政府間財政関係が密接に関連する点を意識する必要がある。■

《注》

- 1 2022年の中国の合計特殊出生率も同じく、次から引用している。朝日新聞デジタル（2024年1月17日）「中国、止まらない少子化 子育てにお金の不安、婚姻数も10年で半分」。
- 2 総務省統計局の人口推計結果によると、65歳以上の人口は3,623万人である。
- 3 パート勤めやフリーターで労働時間が通常の就労者の3/4未満の人には原則として、厚生年金制度は適用されない。
- 4 保険料は月収の18.3%としている。私立学校教職員の場合、月収の16.035%のため、本人負担が8.0175%だが、2027年以降は18.3%に固定する。
- 5 NHKニュース（2024年12月2日）「経済同友会「第3号被保険者制度」廃止提言“賃金格差の要因”」（<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20241202/k10014656171000.html>）
- 6 図2と同様に「公務員等」と表現したのは、公務員だけではなく、公務員相当職員も公務員扱いとされているからである。中国語では「事業单位職員」と呼ばれる者は、公務員の枠ではないものの、公務員と似たような体制で働き、福利厚生もほぼ同じ業種を指す。例えば、特殊法人、国有企业や国立大学の教職員等がある。

《参考文献》

- 沈潔・澤田ゆかり〔編著〕（2016）『ポスト改革期の中国社会保障はどうなるのか—選別主義から普遍主義への転換の中で』ミネルヴァ書房
楊長漢（2023）「我国養老金の結構問題与結構改革」『地方財政研究』第6期、pp.4-14