

## 第2章

### 高齢化にともなう韓国の成長率の変化と財政の持続可能性

高安 雄一

**要約：**

韓国では今後高齢化が急速に進み、2060年には日本を抜いてOECD加盟国で最も高齢化比率が高い国となる。また高齢化にともなって潜在成長率も低下する。このようなマクロ経済の環境の下で、現行の負担水準と社会保障水準を維持すれば、2060年を待たずして財政は持続可能ではなくなり、債務危機を引き起こす可能性が高まる。この状況を避けるためには、国民負担の引き上げが現実的である。

**キーワード：**

高齢化、潜在成長率、財政の持続可能性

#### はじめに

韓国は2015年に「人口ボーナス」から「人口オーナス」へ転換したことが指摘されている。小峰・日本経済研究センター（2007：50-51）によれば、「人口ボーナス」とは従属人口が低下する、すなわち人口の中で生産年齢のウェイトが上昇する局面であり、生産年齢の人々の負担が小さいので経済が活性化しやすい。一方、「人口オーナス」とは従属年齢人口が高まる局面であり、生産年齢の人々の負担が増え、経済は重荷を負った状態となる。日韓で生産年齢人口比率が下落に転じた年を見ると、日本は1993年、韓国は2013年と韓国が20年遅れている（図1）。つまり日本は「人口オーナス」へ転換してから20年以上が経過している一方、韓国は「人口オーナス」に転換して2年に過ぎない。

日本が「人口オーナス」へ転換してから、大きく2つの変化があった。一つは経済成長率の低迷、もう一つは財政状況の悪化である。転換年である1993年は、バブル経

済が崩壊し、経済が、不良債権問題、3つの過剰問題（設備、雇用、負債）など構造問題に直面した時期であった。またその後デフレに陥るなど、日本経済は人口構造のみならず、経済構造の大きな変化の影響を受けた。よって、「人口オーナス」に転じて以降の経済成長率の低迷、財政の悪化のすべてを、人口構造の変化の影響により説明できるわけではない。一方、人口構造が与えた影響も少なくないことも事実であり、日本がバブル崩壊後に経済構造問題を抱えなかったとしても、経済成長率の低迷や財政状況の悪化は避けられなかったと見るのが妥当である。

さて現状における韓国の経済成長率、財政の状況（以下では、財政の状況を主に一般政府債務で測ることとする）を日本と比較してみよう。2006～2015年における実質経済成長率の平均値は、韓国は3.6%、日本は0.3%である<sup>1</sup>。また2014年度における国と地方の債務の対GDP比は、韓国が35.9%、日本が204%である。しかし「人口オーナス」に転じた時期に20年の差があることを勘案すれば、現在の両国の経済成長率や財政の健全度を単純に比較することは正しくない。日本の20年前の数値を見ると、1986～1995年における実質経済成長率の平均値は3.2%、1994年度における国と地方の債務の対GDP比は74.8%であった。韓国の直近の数値と20年前の日本の数値を比較しても、韓国の方が日本より良好である。しかし、「人口オーナス」に転じて20年が経過した日本の経済成長率や財政の状況を見れば、急速に悪化したことが確認できる。

2013年に「人口オーナス」に転じた韓国でも、日本と同様、経済成長率が低下するとともに、財政状況も悪化していく可能性がある。2013年に「人口オーナス」に転じた韓国は、今後、欧米諸国は言うに及ばず、日本以上に高齢化が進んだ国となることが予想されている。本稿では、このような韓国において、高齢化が進むとともに韓国のマクロ経済の環境がどのように変化するのか、また、社会保障費などの負担増により財政の状況がどのように変化していくのかにつき検討する。検討に際しては、韓国の研究機関などが行った長期見通しの妥当性を検討したうえで、近年の社会保障に関する議論を踏まえつつ、蓋然性の高い変化を示す。さらに、財政状況の悪化を避ける方法について検討したい。

本稿の構成は以下のとおりである。第1節では、韓国の高齢化が今後どのように進んでいくのか、2011年12月に公表された「将来人口推計」の結果から確認する。第2節では、長期的な潜在成長率を推計した先行研究の結果を分析し、今後の高齢化が経済成長に与える影響について検討する。第3節では、財政の将来予測を行った先行研究の結果を見た上で、高齢化などマクロ経済の環境変化が財政状況に与える影響を明らかにする。第4節では、高齢化の下で韓国が財政の健全性を維持するためにどの

---

<sup>1</sup> 経済成長率は景気の状態によって数値が変動するので10年間の平均値をとった。

ような方策を講じるべきか見当する。そして最後に本稿の結論を示す。

## 第1節 今後の高齢化の推移

韓国における将来人口推計は統計庁が定期的に行っており、現在では2011年12月に公表された「将来人口推計」が最新の推計である。この推計では、2010年の「人口住宅総調査」（日本の「国勢調査」に相当）を基準として、2060年までの年齢別人口推計を行っている。そして将来人口推計の中位推計値が、将来人口を利用した推計作業、例えば、将来の潜在成長率の推計や財政推計などのベースとなっている。

「将来人口推計」によれば、2015年における韓国の高齢化率（65歳以上人口比率）は13.1%であり、日本の1992年の水準と同じである。その間、日本の高齢化は進み、2015年には26.8%に達するなど、韓国よりはるかに高い水準にある。高齢化率の前年差（本稿ではこれを「高齢化のスピード」とする）を見ると、1960年以降、ほぼ一貫して日本が韓国を上回っていた。しかしながら、2018年を境に、韓国の高齢化のスピードが日本を上回るようになり、ピークの2026年には両者の差は0.8%ポイントまで拡大する。その後、差は縮小するものの韓国が日本より高い状況が続き、2060年の高齢化率は日本の39.9%に対し韓国が40.1%と、韓国が日本を上回ることが予測されている（図2）。

日本との比較では、韓国の高齢化率は2015年の段階で13.7%ポイント下回っていたものが、2060年には40%で同水準になる。次にOECD諸国と比較してみる。OECDの“Factbook 2014”によれば、2010年の段階では、韓国はOECDの34カ国のうちで高齢化率が高い順から数えて30位と高齢化が進んでいない国の一つに入っていた。具体的な数値を見ると、韓国の高齢化率が11.0%であるなか、OECD加盟国平均値は14.7%、EUの28カ国平均値が17.5%、アメリカが13.1%であった。2050年になると、全体的に高齢化が進むがそのスピードには大きな差が出ている。韓国の高齢化率は37.4%と2010年より26.4%ポイントも高まった反面、OECD加盟国平均値は25.3%と7.8%ポイントの上昇、EUの28カ国平均値は28.7%と11.2%ポイントの上昇、アメリカは20.9%で7.8%の上昇にとどまっている。そして2050年にはOECD加盟国で2番目に高齢化率が高い国となる。

すなわち、これから40年足らずで、韓国はOECD加盟国のどの国よりも速いスピードで高齢化が進み、水準も最も高い国の一つになることが予測されている。韓国で今後、これほど早いスピードで高齢化が進む要因について、本稿では詳細に分析することはしないが、1961年から1995年まで行われた出生抑制政策についてのみ触れておきたい。高出生率をもたらす人口増加は、子を扶養するための資源需要を拡大し、経済開発に必要な資本形成を妨げる。よって、経済発展にはマイナスであり、国際社

会で人口増加抑制プログラムへの支援が始まった（阿藤[2000:20]）。韓国の人口抑制政策もこの考え方に沿ったものであり、「第1次経済発展5カ年計画」に合わせて導入された。

出生抑制政策は、1981年に策定された「人口増加抑政策」で最も強められた。これは1980年の「第5次経済社会発展5カ年計画」で掲げられた、1988年までに合計特殊出生率（以下、「出生率」とする）を2.1にまで引き下げる目標を実行するための政策パッケージである。この政策は中国ほどドラスティックではないものの、子が多い世帯に税制その他で不利益が生じるようするものである。強力な出生抑制策は1987年まで続いたが、このころになると出生率が急激に低下するようになり、政府も出生抑制政策を弱める方向に転じたが、政策自体は1996年に廃止されるまで残った。出生率の動きを見ると、1971年には4.54であったが、1987年に1.55に達するまで一貫して低下して底を打った（図3）。国民の所得水準が高まるにつれて出生率が低下する関係が見られるため（阿藤[2000:52-53]）、出生抑制政策が講じられなかったとしても出生率は低下したはずであるが、そのスピードを速める効果はあったと考えられる。

出生率は下がり続けるばかりではない。例えばヨーロッパでは、イタリアは1995年に出生率が1.19にまで低下したが、その後は反転し、2011年には1.42に回復した。スペインでは1998年に1.16で底打ちし、2011年には1.36となった。フランスでも出生率が下落傾向で推移していたが、1993年の1.65から上昇に転じ、2011年には2.00と置換水準に近い水準にまで戻している。スウェーデンも同じで、1999年の1.50から2011年の1.94に高まった。このように、一定水準を超えて高度な発展段階に至った社会では逆に出生率が高まることが確認されている<sup>2</sup>。韓国では2005年に1.08まで落ち込んだ後、1.20を挟んだ水準で低迷が続いている。「将来人口推計」の中位推計においては、2010年に1.23であった出生率が、2020年に1.35、2030年に1.41、2040年に1.42と徐々に回復し、それ以降は1.42が続くと仮定されている。しかしながら、韓国では欧米諸国と比較して出生率が低い水準にまで落ち込んだこと、また「将来人口推計」では出生率の反転が仮定されているとはいえ、1.42で頭打ちとなるとされていることから、これから40年も経たないうちに、韓国の高齢化率がOECD加盟国平均値より高い水準となる。

## 第2節 成長率の将来予測

韓国経済はこの半世紀で目覚ましい成長を遂げてきた。この要因としては、輸出主

<sup>2</sup> ヨーロッパ諸国の出生率反転については、金子[2010:3]による。2011年の数値はOECD “Factbook 2014”による。

導による工業化に成功したことが挙げられるが、生産年齢人口の高い伸びや、高い貯蓄率を背景とした高い資本蓄積の伸びも成長を支えた。具体的に成長率の推移を見てみよう。朝鮮戦争が事実上終結した翌年の1954年以降の実質GDP成長率（以下、「経済成長率」とする）の推移を見ると、1954～1959年の経済成長率の平均値<sup>3</sup>は5.8%であったが、1960年代には8.8%に高まり、1970年代には10.5%と二桁成長を記録した。その後、インフレ抑制のため安定化政策を講じたこともあり若干成長率は低下したものの、1980年代は8.8%、1990年代は7.7%と高い成長率が持続した。韓国の高成長は一人当たりGDPも押し上げた。一人当たりGDPは1954年には66ドルに過ぎなかったが、1994年には1万ドル、2006年には2万ドルを超え、2014年には2万7,964ドルで、国連のWorld Economic Outlook Database（2016年1月）で2014年の一人当たりGDPが得られる187カ国のなかで30位に位置するまでになった。しかし韓国の高成長にも近年陰りが見え始めている。2000年代の経済成長率は4.7%と1950年代より低下し、2010～2015年には3.6%にさらに落ち込んだ（図4）。このような経済成長率の下落は潜在成長率が徐々に低下していることによるものであるが、その背景には急速に進む高齢化がある。

韓国より20年早く「人口オーナス」に転じた日本でも、高齢化を背景として潜在成長率が下落した。高齢化は2つの経路で潜在成長率を低下させる。一つ目は、労働投入の伸び率低下を通じた経路である。高齢化により従属人口比率が高まれば労働力人口の伸び率が低下するが、これは潜在成長率に対する労働投入の寄与が低下することを意味する。ひいては、労働力人口は減少に転じることから、労働投入の寄与はマイナスとなり、マイナス寄与の幅が徐々に拡大していく。二つ目は、資本投入の伸び率低下を通じた経路である。高齢化率が高まれば、マクロで見た貯蓄率が低下する。これは貯蓄を取り崩して消費する人の比率が高まることによる現象である。投資の源泉は貯蓄であることから、貯蓄率が低下すれば投資率も低下するが、投資率が低下すれば資本蓄積の伸び率が低下する。このように高齢化は、労働投入の寄与低下あるいはマイナス寄与、資本投入の寄与低下をもたらすことから、潜在成長率が低下する。

「人口オーナス」に転じた後の日本では、高齢化により潜在成長率が低下した。日本の潜在成長率は、1980年代には4.4%であったが、1990年代には1.6%と急落し、2000年代には0.8%とさらに下落した。1980年代から2000年代にかけて、全要素生産性（Total Factor Productivity：以下、「TFP」とする）の寄与が2.0%から0.6%と1.4%ポイント低下しており、これが潜在成長率の低下の約4割を説明している。この部分は、高齢化というよりは様々な経済構造問題を要因とした低下と考えられるが、高齢化の影響を受ける労働投入の寄与や資本投入の寄与も大きく低下している。労働投入

---

<sup>3</sup> 年次の成長率の算術平均値である。

の寄与は、0.6%からマイナス 0.3%と 1%ポイント近く低下しており、資本投入の寄与も 1.8%から 0.5%へ 1.3%ポイントほど低下している<sup>4</sup>。労働投入がマイナス寄与となり、資本投入の寄与が縮小したことから、潜在成長率は 2.2%ポイント低下しており、この部分は高齢化による影響が大きいと考えられる。

2013年に「人口オーナス」に転じた韓国では、日本と同様、経済成長率の低下が本格化する可能性がある。韓国で潜在成長率の長期推計を行った先行研究として、シンソッカほか[2012]、国会予算政策処[2014]などがある。以下ではこれら先行研究による今後の潜在成長率の見通しを見てみよう。

シンソッカほか[2012]は、1981～1990年から2091～2100年までの10年ごとの潜在成長率を、コブ・ダグラス型生産関数を仮定して、成長会計の手法を用いることで推計している。この方法では、潜在成長率は、TFPの伸び率、労働投入量の伸び率に労働分配率を乗じた数値、資本投入量の伸び率に資本分配率(=1-労働分配率)を乗じた数値を加えることで推計される。シンソッカほかの推計では、労働投入量として就業者数、資本投入量として資本ストックを使っている。実績値の期間について、就業者数は「経済活動人口調査」から得ることができるが、資本ストックは公式統計が存在しない。そこで、韓国銀行のGDP統計の総固定資本形成と固定資本減耗の時系列データから、恒久棚卸法によって推計している。さらに労働分配率は、先行研究が示した1979～1995年の平均値である0.654を使用している。

実績値である2001～2010年までは、GDP、就業者数、資本ストック、労働分配率が既知であるので、これを測定する指標がないTFPは逆算して求めている。そして、推計値である2011～2020年以降の数値は、就業者数、資本ストック、TFPのそれぞれの伸び率を一定の仮定を置いて推計することで求めている。

就業者数は、「将来人口推計」の中位推計の数値をもとに、男女別5歳年齢階級別の26のグループ別の推計人口に、各グループの労働力率の推計値を乗じた数値を足し上げる方法で求めている。就業者数を推計すればその伸び率を求めることは容易である。資本ストックは、貯蓄率の推計をもとに推計している。貯蓄率と投資率は相関関係があり、貯蓄率が低下すれば投資率も低下し、ひいては資本ストックの伸び率も低下する。そこで、被扶養人口比率と貯蓄率の負の相関関係を国別のパネルデータから推計し、これを利用して将来の貯蓄率、投資率、資本ストックの伸び率を推計している。TFPについては、2012年における韓国の伸び率が1.6%であるとしたうえで、これが長期的に先進国の水準である1.3%に低下することを仮定している。

シンソッカほか(2012)の推計結果は以下のとおりである。2011～2020年には3.6%である潜在成長率が、2021～2030年には2.7%、2031～2040年には1.9%、2041～2050

---

<sup>4</sup> 潜在成長率に関する数値は、内閣府「経済成長・発展について」(経済財政諮問会議第3回「選択する未来」委員会配布資料：2014年2月24日開催)による。

年には1.4%、2051～2060年には1.0%と、40年間で2.6%ポイント落ち込むことが見通されている。そのうち、高齢化が影響する労働投入の寄与と資本投入の寄与の低下が合計で2.4%ポイントを占める。つまり、韓国の成長率は今後40年ほどで大きく低下するが、この要因の大部分は高齢化によることがわかる。

国会予算政策処(2014)は、2014年から2060年までの実質GDPを推計している。実質GDPの推計といっても、潜在成長率と実際の成長率の乖離は想定していないため、これは潜在成長率の推計と同じである。推計方法の基本は、シンソッカほかと同じであり、コブ・ダグラス型生産関数を仮定して、成長会計の手法を用いることで推計している。推計された潜在成長率は図6のとおりであるが、2021～2030年の10年間の平均値は2.8%、2031～2040年は2.1%、2041～2050年は1.6%、2051～2060年は1.1%となる。なおこの推計では、2014～2020年から2056～2060年の間に潜在成長率は2.8%ポイント低下することが見通されているが、そのうち、高齢化が影響する労働投入の寄与と資本投入寄与の低下の合計で2.4%ポイントを占める。これはシンソッカほかの推計と同様の結果である。つまり、国会予算政策処の推計でも、今後の成長率の低下のほとんどが高齢化で説明できることを示唆している。

なお両推計ともTFPの寄与(=TFPの伸び率)は低下するものの、1.2～1.3%で下げ止まることを仮定している。しかし日本ではTFPの寄与が2001～2010年に0.6%にまで低下しており、もしTFPの寄与が日本並みにまで落ち込めば、2060年の潜在成長率はほとんどゼロに近づいてしまうこととなる。実際問題としてTFPの伸び率がどのように動いていくか予測することは困難であるため、現在の水準を横置きするなど一定の仮定を置くしかない。よってどのような仮定を置くかによって潜在成長率の推計値にも幅が出てくる。しかしながら、労働投入の伸び率や資本投入の伸び率は、「将来人口推計」という信頼度の高い推計結果にもとづいて推計されているので、蓋然性が高い推計が可能である。両推計とも、労働投入の寄与や資本投入の寄与が低下することにより、今後50年足らずで潜在成長率が2%ポイント以上低下することを見通している。つまり、今後、韓国は高齢化を背景として低成長期に入る可能性が高いと言える。

### 第3節 財政の将来予測

財政状況を一般政府債務の対GDP比(以下、「政府債務比率」とする)から見ると、韓国はOECD加盟国のなかで最も良好な国の一つである。2012年におけるOECD加盟国の政府債務比率をOECDの“Factbook 2014”から見ると、最悪は日本の228.0%であり、ギリシャの164.2%、イタリアの141.7%、ポルトガルの127.9%、アイルラ

ンドの 125.8%が続く。日本については、現在のところ財政問題は顕在化していないものの、欧州諸国は 2011 年に債務危機に陥った。

欧州債務危機では具体的には財政の信任低下にともない国債金利が上昇し、財政問題発の金融危機を誘発した。Moody's 社によるギリシャ国債の格付けは、2010 年 3 月には A2 であったものが、2010 年 6 月には投資不適格の Ba1 に引き下げられ、2012 年 3 月には C にまで格下げされた。2 年の間に国債の格付けが 15 ランクも下げられたわけであるが、当然、国債価格は下落し、国債金利は 2012 年 3 月 2 日には 37.10% にまで高まった。アイルランド、ポルトガルもギリシャほどではないにしても、国債の格付けが投資不適格のランクまで引き下げられ、イタリアの国債も 2012 年 7 月に Baa2 と投資不適格に肉薄するランクとなった。

債務危機が発生すると、政府が市場から資金を調達することが難しくなり、最終的には国債の返済ができなくなる状態、すなわちデフォルトに陥る。そのようになる前に国際機関などによる支援が実施されるが、その際には厳しい財政再建策を余儀なくされる。ギリシャの場合は、政府支出の大幅な削減、公務員人件費削減、年金支給額削減、付加価値税の引き上げなどを受け入れることとなり、国民生活は大きな痛手を負うことになった<sup>5</sup>。

一方、韓国の政府債務比率は 37.6%と、数値がとれる OECD 加盟国では 4 番目に低い水準である。さらに韓国の政府債務比率を見る際には、2012 年における政府債務の 50.3%に相当する額が、融資資金などの対応する金融資産がある金融性債務であることに留意が必要である。金融性債務としては、①外国為替市場の安定のための債務（主に外貨平準債）、②低所得者の住居安定のための債務（主に国民住宅債）がある。外貨平準債は、為替介入に必要な資金を調達する目的で発行され、ウォン安を誘導するための介入の際にはウォン建ての債券を発行し、逆の場合はドル建ての債券を発行する。ウォン建ての債券を発行した場合、調達資金でドルを購入するが、これは外貨準備の政府所有分となる。よって債券に相当する額のドル資金がある。また国民住宅債は、低所得無住宅者に住宅購入資金を貸し付ける国民住宅基金の財源調達のため発行されている。よって国民住宅債の裏には、住宅を購入した低所得者などに対する債権がある。よって実質的な韓国の政府債務比率はさらに低く、財政状況は健全であると判断できる。

しかし 2012 年の段階では、韓国は「人口オーナス」に転換していなかったため、財政が健全であるとも考えることもできる。「人口オーナス」への転換後、財政状況が急速に悪化した国として日本を挙げることができる。1990 年度の日本の財政状況は、赤字国債の発行から脱却するなど、比較的良好であった。しかし四半世紀後の 2015 年

---

<sup>5</sup> 欧州債務危機については、財務省「日本の財政関係資料」（平成 27 年 9 月）29～30 ページによる。



末には公債残高が約 630 兆円増加し、財政状況は悪化の一途をたどっている。このうち 197 兆円は景気の悪化や減税などにより税収が減少したことで説明できるが、230 兆円は高齢化の進行に伴う社会保障関係費の増加が原因である。国の社会保障負担は毎年 1 兆円規模で増えてきており、その財源の多くを借金に依存している<sup>6</sup>。日本の財政状況は高齢化とともに悪化しているが、日本以上に早いペースで高齢化が進むことが確実である韓国でも、今後は財政状況が悪化する可能性が否定できない。

そこで今後の韓国の財政状況の長期推計を行った先行研究の結果を見て、韓国の財政状況が今後は日本と同様に悪化していくのか検討する。韓国の財政状況の長期推計を行った先行研究としては、国会予算政策処[2014]がある。以下ではこの先行研究から今後の財政状況の見通しを見てみよう。

国家予算政策処[2014]では、将来の財政状況について、いくつかのシナリオ別に数値を示している。そのなかで基本推計は、現行の歳入構造と歳出に関する法律が 2060 年まで変更されないと仮定した見通しである。人口に関するデータは、2011 年 12 月に公表された「将来人口推計」の中位推計の数値を利用し、マクロ経済変数については、第 2 節で示した方法で推計している。まずは政府債務比率の推計値を見てみよう。2014 年の政府債務比率は 37.0%であるが、2020 年は 37.4%と見通されており、この時期までは財政状況に悪化は見られない。しかし 2020 年頃を境にして財政状況が一貫して悪化していく。2030 年の政府債務比率は 58.0%に高まり、以降、2040 年には 85.1%、2050 年には 121.3%、2060 年には 168.9%となることが見通されている(図 8)。

政府債務比率が高まる要因を収入見通しと支出見通しの両面から見ていこう。まず収入見通しであるが、総収入の対 GDP 比は、2014 年には 26.2%であるが、2060 年には 21.3%に低下する。税収の対 GDP 比は、2014 年の 15.2%から 2060 年も 14.7%と若干の低下にとどまる。しかし 2 つの理由により総収入の対 GDP 比は 4.9%ポイント低下する。

一つ目の理由は、年金保険料収入の対 GDP 比が 2020 年の 2.2%から 2060 年には 1.5%に低下することである。これは国民年金の加入者数が 2018 年から減少し始め、2060 年には 2018 年の 42%に過ぎなくなるためである。

二つ目の理由は利子収入の減少である。一般政府の利子収入の多くは国民年金の積立金の運用収益による。国民年金の財政方式は修正賦課方式である。すなわち、現役世代の年金保険料は年金受給世代の受取りに充てられる。しかし高齢化の影響を緩和するため、高齢化が進む前に資金を積み立て、高齢化が進んだ後は積立金を取り崩していく方式を採用している。

国民年金の積立金は、金融資産で運用することで利子収入を生み出すが、積立金は

---

<sup>6</sup> 財務省「日本の財政関係資料」(平成 27 年 9 月) 9 ページおよび 15 ページによる。

2037年にピークに達する。その後、積立金は減少に転じ、2053年には枯渇する。ちなみに、5年に1度行われている国民年金の長期財政推計によれば（2013年の第3次推計）、2044年に積立金はピークとなり、2060年に枯渇することが見通されている（国民年金財政推計委員会・保健福祉部[2013]）。国会予算政策処と国民年金の長期財政推計で違いが出ている理由としては、国会予算政策処が想定している実質金利が政府年金推計より0.7～0.9%ポイント低いことが挙げられる。実質金利は国民年金の積立金運用益に影響するため、国会予算政策処の積立金がより早く枯渇することとなる。国民年金の積立金が減少するとともに、運用金利の趨勢的に低下することも予測されており、金融資産運用による利子収入の対GDPは2014年の1.8%から2060年には0.1%に下がる。

次に支出面の見通しであるが、総支出の対GDP比は2014年の25.4%から2060年には32.6%に高まる。このうち、社会保障、地方交付税、利払いなど義務支出の対GDP比率は2014年の11.8%から2060年には19.6%に上昇する。一方、裁量支出の対GDP比は2014年の13.6%から2020年には13.1%とむしろ低下することが見込まれている。義務支出の対GDP比が高まる要因は大きく2つある。

一つ目は国民年金支出の増加である。高齢化により65歳以上人口が急速に増えることに加え、年金制度が成熟することが大きい。2014年には65歳以上人口の年金受給率が老齢年金に遺族年金を併せても34.2%に過ぎないものが、2060年には91.0%に高まる<sup>7</sup>。また国民年金は1988年に導入されたものの、国民皆年金は1999年に達成された。国民皆年金によって年金に加入した者が20年の加入期間が必要な完全老齢年金を受給できる年は2019年、完成老齢年金（加入後40年）を受給できる年は2039年である。よって2014年段階では国民年金を受給していたとしても、加入期間が短い高齢者に支給される特例老齢年金あるいは減額老齢年金であり、受給金額が少ない。これが2060年には途中で年金保険料を支払わなかった期間などがない限り完全老齢年金を受け取るようになり、その多くが完成年金を受給する。二つ目は利子支出である。これは政府債務の増加と軌を一にして増加し、対GDP比は2014年の1.13%から2060年には2.28%に高まる。

以上のように、総収入の対GDP比は、2014年の26.2%から、2060年には21.3%に低下する一方、総支出の対GDP比は2014年の25.4%から2060年には32.6%に上昇する。その結果、統合財政収支は、2014年には対GDP比で0.8%の黒字から、2030年には3.1%の赤字に転じ、2060年には赤字幅が11.4%にまで拡大する。そして赤字幅の拡大にともなって、政府債務比率は上昇スピードが高まる。総収入が対GDP比で減少する主要因である年金保険料収入と利子収入の減少は、ともに高齢化が進むこ

<sup>7</sup> 65歳以上人口の年金受給率の見通しは、国民年金財政推計委員会・保健福祉部（2013）17ページによる。

とによるものであり、総支出が増加する主要因である国民年金支出の増加も高齢化による。よって統合財政収支の悪化、ひいては政府債務比率の上昇の主要因は主に高齢化が原因と言える。

なお、国会予算政策処は 2012 年にも財政状況の将来見通しを公表している。その際は、2060 年には政府債務比率が 218.6%になるとしており、2014 年推計より厳しい数値を出していた（図 9）。2014 年推計と 2012 年推計の一番の違いは、国民年金の積立金が枯渇した後における年金収支の赤字の負担方式である。2012 年推計では、国民年金の積立金が枯渇した後は、年金収支の赤字分を政府が負担すると仮定して推計を行った。よって積立金の枯渇後は、毎年、年金収支の赤字分が政府債務に加わるため、政府債務比率がより大きくなる結果となる。一方、2014 年推計では、現行の「国民年金法」には、積立金が枯渇した場合、政府が負担することが定められていないため、2012 年推計の仮定を外して推計を行った。つまり、年金収支の赤字を負担しないことから、2014 年推計の政府債務比率は 2012 年推計より低水準となっている。

さらに 2012 年推計は、金利が上昇した場合（金利上昇シナリオ）における政府債務比率の推計も行っている。2012 年推計も 2014 年推計も基本推計では、国債金利が下落トレンドで推移することを仮定している。しかし、政府債務比率が高まり、財政の持続可能性に疑問が持たれる状況になっても、国債金利が低下すると仮定することには無理がある。そこで金利上昇シナリオでは、財政の持続可能性が失われたと判断された 2034 年から国債金利が上昇することを仮定した。2012 年では、財政の持続可能性は Bohn's テストなど複数の方式で点検しており、これらテストの結果は、2034 年以降、財政は持続可能ではないとの結果で一致した。金利上昇シナリオ下での推計によれば、政府債務比率は 2060 年には 300.0%にまで高まる。

将来の財政状況の見通しは、国会予算政策処の 2014 年推計、2012 年基本推計、2012 年金利上昇シナリオ推計で異なる。そこでどの推計が妥当であるか見当したい。2014 年推計は、2053 年に積立金が枯渇した後、政府が年金収支の赤字を補填しないと仮定し、2012 年推計では政府が補填すると仮定している。政府が年金収支の赤字を補填しない場合、赤字をどのように解消するかが問題となるが、保険加入者の保険料率を高める、あるいは年金支給額を切り下げることが必要になる。政府が年金収支の赤字を補填しない場合、積立金が枯渇してから年金収支の赤字解消策を講じることは考えられず、枯渇以前から徐々に保険料率の引き上げと支給額の切り下げを行うことが予想される。このような年金改革が可能であれば、2014 年推計が妥当であると言える。

しかしながら、年金保険料率の引き上げに根強い反対があり、2007 年の年金制度改革の際には保険料率を 9%に据え置き、所得代替率の大幅な引き下げを行った。すなわち、年金支給水準の切り下げを中心として年金財政の立て直しを図った。ただし、再び年金制度改革を行う場合、すでに 40%にまで引き下げられている年金支給水準をさ

らに切り下げることができるかは不透明である。負担増も給付減もコンセンサスが得られないとすると、年金収支の赤字を政府が補填することで、問題を先送りする可能性も否定できない。この場合は、2012年推計のように政府債務比率がより高くなるが、基本推計のように、財政の持続可能性が失われてもなお国債金利が低下しないという仮定は現実的ではなく、金利上昇シナリオの蓋然性が高くなる。

ただし、一番重要な点は、2012年推計の金利上昇シナリオは言うまでもなく、2014年推計（基本推計）でも2060年の政府債務比率は168.9%にまで高まる。よって、ここまで財政状況が悪化する以前に債務危機を起こしてしまい、国際機関の管理下でドラスティックな財政再建策を講じざるをえない状況になることも想定される。よって、年金制度などの諸制度を現行のまま維持することは現実的ではなく、韓国では今後、現役世代の負担引き上げ、高齢者への更なる給付減を行わざるをえない状況である。

#### 第4節 高齢化時代における財政健全化の方策

韓国は2050年には日本に次いでOECD加盟国で2番目に高齢化率が高い国となり、2060年には日本さえも抜き去る勢いで高齢化が進んでいく。韓国は少子化の流れを変えるための対策を講じている。2006年に第1次低出産高齢社会基本計画、2011年に第2次基本計画が策定され、具体的な施策が実行されているが、少子化の流れは変わっていない。最新の「将来人口推計」では合計特殊出生率が1.40まで回復することを想定しており、ここまで回復しても2060年には高齢化率が40%を超えてしまう。よって韓国経済にとっては、急速な高齢化は所与として考えざるをえない。

高齢化とともに潜在成長率も低下していくことが見通されているが、高齢化の下でも潜在成長率については高めることが可能である。そして、潜在成長率が高まれば政府債務比率の分母であるGDPが増加するスピードが速まり、政府債務比率の上昇に歯止めをかけることが可能になる。高齢化の下でも潜在成長率を高める方法はTFPの伸び率を高めることである。TFPの伸び率は高齢化の影響を受けないため、TFPの伸び率を大きく高めることができれば、労働投入の伸び率の低下や資本投入の伸び率の低下によるマイナスの影響を相殺することができる。ただしTFPの伸び率を高めることはそれほど簡単ではない。シンソッカほか[2012]は、潜在成長率の将来推計のみならず1980年代から2000年代までの潜在成長率と各生産投入要素の寄与も示している。これによれば、1980年代のTFPの寄与は2.5%であったが、1990年代は1.9%、2000年代は1.8%と大きく低下した。OECDの“Factbook 2014”によれば、韓国におけるR&Dへの総国内支出の対GDP比率は4.4%に達しており、OECD加盟国で最高値となっている（2012年または最初のデータ入手年ベース）。それにもかかわらず、R&D

投資の成果、すなわち研究や特許の実用化は期待外れであり、新規事業の立ち上げや、その他の事業開発にかかる指標においても、韓国は優位に立てていない。これは多額の R&D 投資が経済成長に結びついていないことを意味する（世界平和研究所・ソウル国際フォーラム[2015:14]）。そのようななか、韓国で TFP 成長率を引き上げることは簡単ではなく、韓国経済にとって潜在成長率の低下も所与と考えざるをえない。

高齢化と潜在成長率の低下が所与であれば、財政を持続可能とするためには、現役世代の負担引き上げ、高齢者へのさらなる給付減を行わざるをえない。朴槿恵政権は当初、高齢者の社会保障水準の引き上げを試みようとしていた。これは、朴槿恵政権が高齢者の投票によって実現したからと考えられる。2012 年に行われた韓国の大統領選挙では、高齢者および高齢者予備軍の投票行動が結果に大きな影響を与えた。まず投票率であるが、50 歳代の投票率は 89.9%、60 歳以上は 78.8%であり、平均の 75.8%より高い水準であった。次に年齢別の投票行動である。朴槿恵候補の相対得票率は 50 歳代で 62.5%、60 歳以上で 72.3%と高かった。しかし、19 歳および 20 歳代で 33.7%、30 歳代で 33.1%、40 歳代で 44.1%と対立候補に大きく差をつけられた（浅羽[2013:80]）。

このように大統領選では、高齢者の投票行動が選挙に大きな影響を与えたが、高齢者の支持を受け当選した朴槿恵大統領は<sup>8</sup>、就任後にすぐに高齢者を重視した社会保障の拡充策を取りまとめた。しかしながら、財源の問題に直面し、高齢者を重視した社会保障の拡充は実現できなかった。

今後、さらに高齢化が進めば、高齢者の投票行動が大統領の選挙結果に与える影響が高まることが予想され、高齢者の社会保障拡充はできないまでも、現在の社会保障水準を切り下げることが難しい。そうすると、健全財政を維持する方法としては、年金保険料率を高めるとともに、付加価値税率を高めるといった負担増を行うことが現実的である。国会予算政策処の 2012 年推計では、①現行では 9%で固定されている保険料率を 2025 年までに 12.9%まで引き上げる、②現行では 10%である付加価値税率を 2018 年以降に 12%に引き上げる、③現行の国税の減免比率である 14.4%を 2018 年までに段階的に 9%に引き下げるといった負担増に加え、④年金の支給年齢を段階的に引き上げ 2025 年には 67 歳とするといった給付減を行った場合（高齢化準備シナリオ）の政府債務比率を推計している。高齢化準備シナリオの下では、2032 年までは政府債務比率が緩やかに低下する。その後は上昇に転じるものの、2060 年においても政府債務比率は 64.7%にとどまる。

高齢化準備シナリオは、年金の支給年齢の引き上げといった高齢者の社会保障水準の切り下げも含まれているが、主に年金保険料率の引き上げ、付加価値税率の引き上げといった負担増により財政健全化を図るシナリオである。しかし負担増といっても、

---

<sup>8</sup> 浅羽[2013]は、朴槿恵大統領の勝因は高齢者の投票行動であると結論づけている。

欧州諸国と比較すれば、まだ低負担といってよい水準であり、この程度の負担を受け入れれば、財政の健全性を保つことができる。

## 結論

高齢化が急速に進み、これにともなって成長率も低下する韓国においては、現行の年金制度と税制を維持すれば、政府債務比率は持続不可能な水準にまで高まることが予測されている。債務危機を避けるためには、負担増や高齢者の社会保障水準の切り下げを行わざるを得ない。しかし、高齢者の社会保障水準は国民年金の所得代替率が40%にまで引き下げられるなど、さらなる引き下げの余地は小さく、政治的にも切り下げが難しい状況にある。一方、負担増については、欧米諸国の現在の水準よりも低い負担を受け入れることで、高齢化と低成長が進む 2060 年においても財政の健全性を保つことができる。以上を勘案すれば、負担増こそ今後の韓国が行うべき改革であると思われる。

(参考文献)

浅羽祐樹[2013]『したたかな韓国』NHK 出版新書。

阿藤誠[2000]『現代人口学—少子高齢社会の基礎知識』日本評論社。

金子隆一[2010]「わが国近年の出生率反転の要因について—出生率推計モデルを用いた期間効果分析—」(国立社会保障・人口問題研究所『人口問題研究』66号2巻), pp.1-25.

小峰隆夫・日本経済研究センター[2007]『超長期予測 老いるアジア』日本経済新聞出版社。

世界平和研究所・ソウル国際フォーラム[2015]「日韓共同提言 新たなる日韓関係、これからの50年に想いを馳せる」(IIPS-SFIA 共同研究プロジェクト)。

国会予算政策処[2012]『2012~2060년 장기 재정전망 (2012~2060年長期財政見通しおよび分析)』

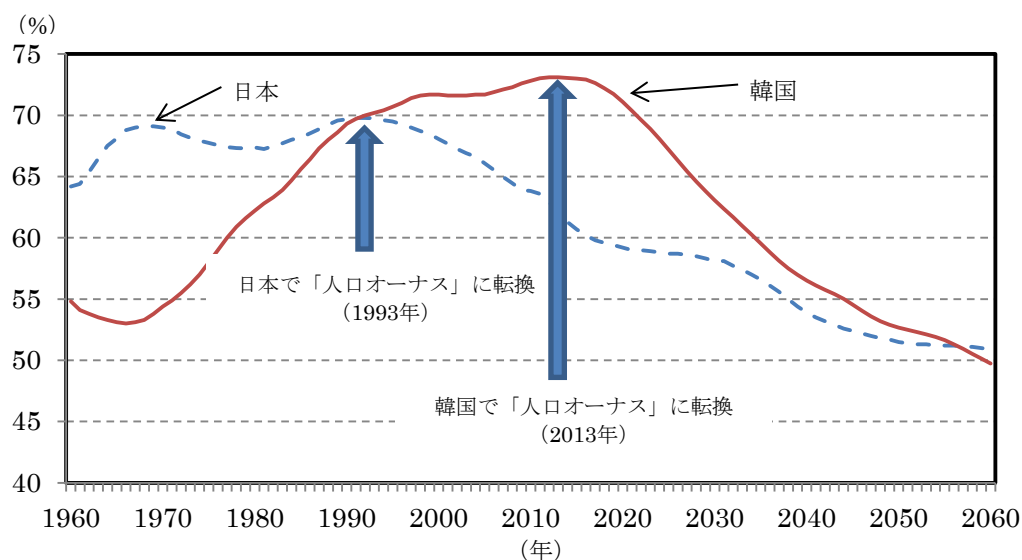
国会予算政策処[2014]『2014~2060년 장기 재정전망 및 분석 (2014~2060年長期財政見通し)』。

国民年金財政推計委員会・保健福祉部 (2013)「제 3 차 국민연금 재정계산 장기재정 전망 결과 (第3次国民年金財政計算 長期財政見通し結果)」。

シンソッカほか(신석하 외) [2012]『한국의 잠재성장률 전망 및 하락 요인 분석 (韓国の潜在成長率の見通しおよび下落要因分析)』韓国開発研究院。

OECD[2014] “OECD Factbook 2014” 。

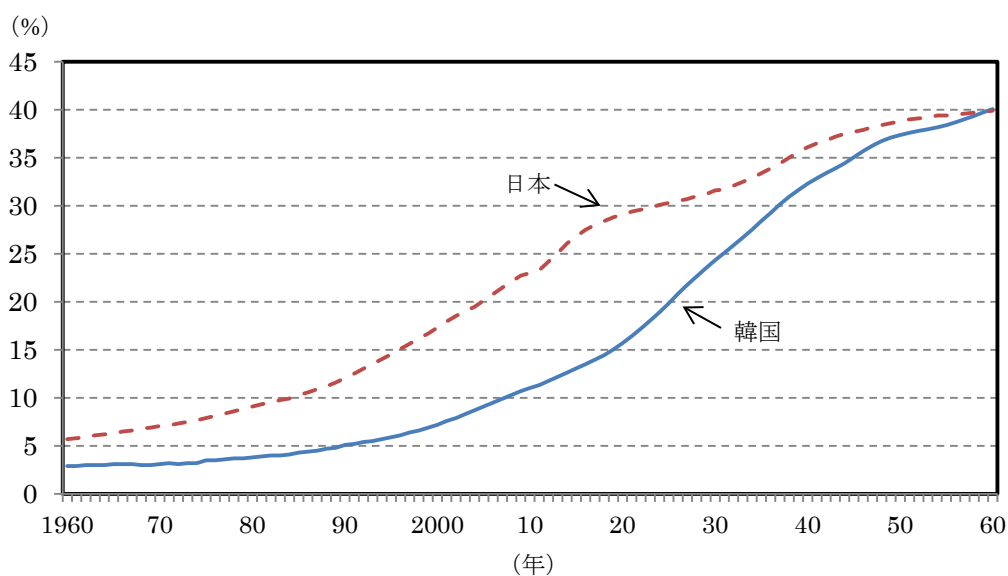
図1 生産年齢人口比率の推移



(注) 生産年齢人口比率（15～64歳人口の全人口に対する比率）が上昇から下落に転じた時点を人口オーナスへの転換期とした。

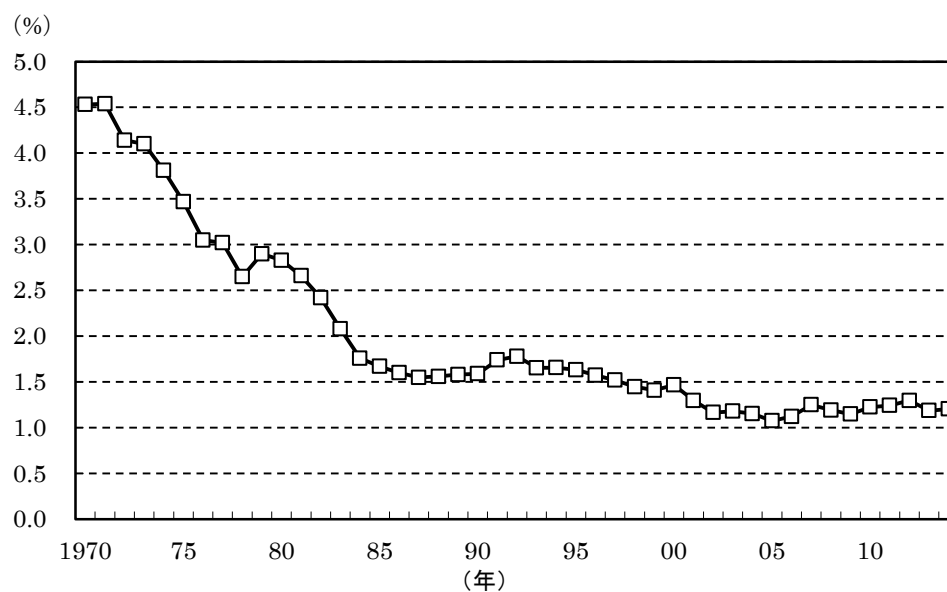
(出所) 統計庁「将来人口推計 2010-2060」、総務省統計局「我が国の推計人口（大正9年～平成12年）」、同「長期時系列データ（平成12年～22年）」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）」。

図2 日韓の高齢化率



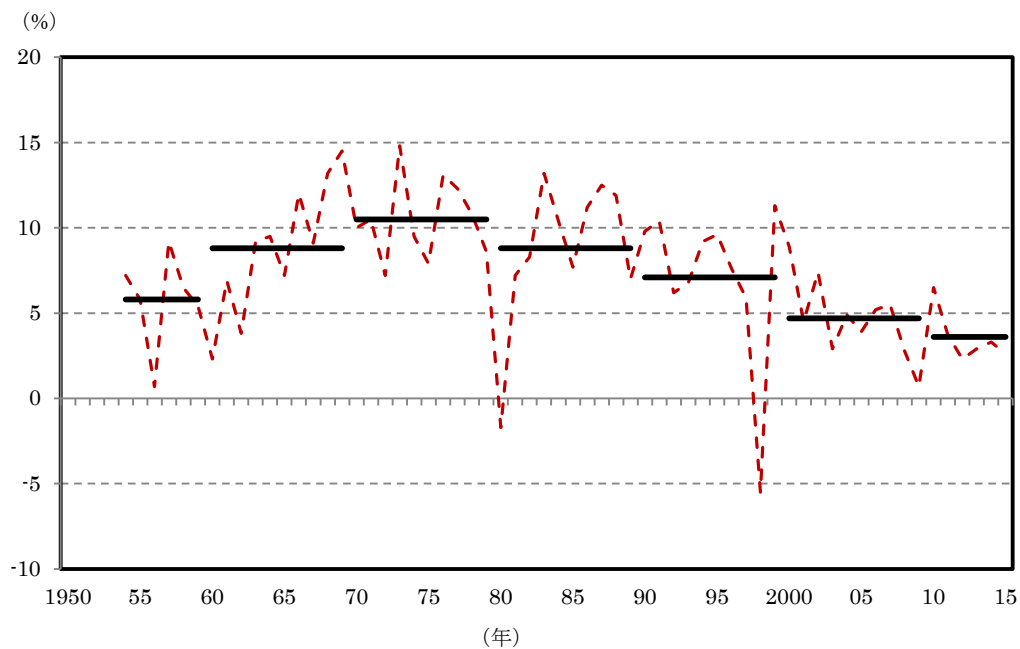
(出所) 韓国については統計庁「将来人口推計」（2011年12月推計）、日本については総務省統計局「人口推計」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」（平成12年1月推計）。

図3 合計特殊出生率



(出所) 統計庁「人口動向調査」.

図4 実質経済成長率の推移

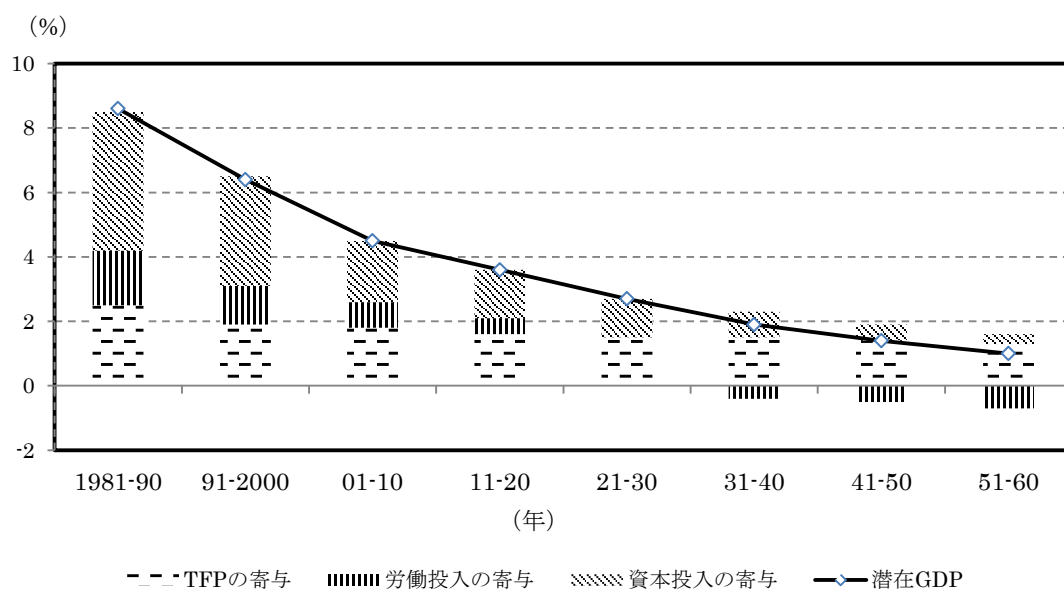


(注) 太線は10年間の実質経済成長率の算術平均値。1950年代は1954~59年、2010年代は2010~2015年の平均値。

(出所) 韓国銀行「国民勘定」.

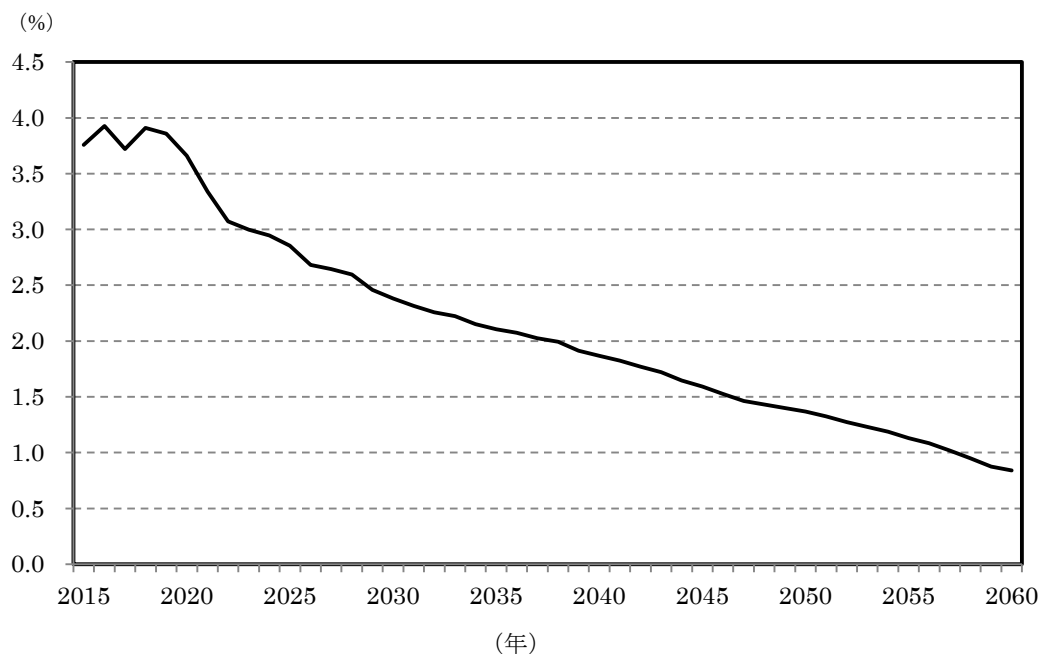


図5 シンソッカほかによる潜在成長率の見通しおよび生産要素の寄与



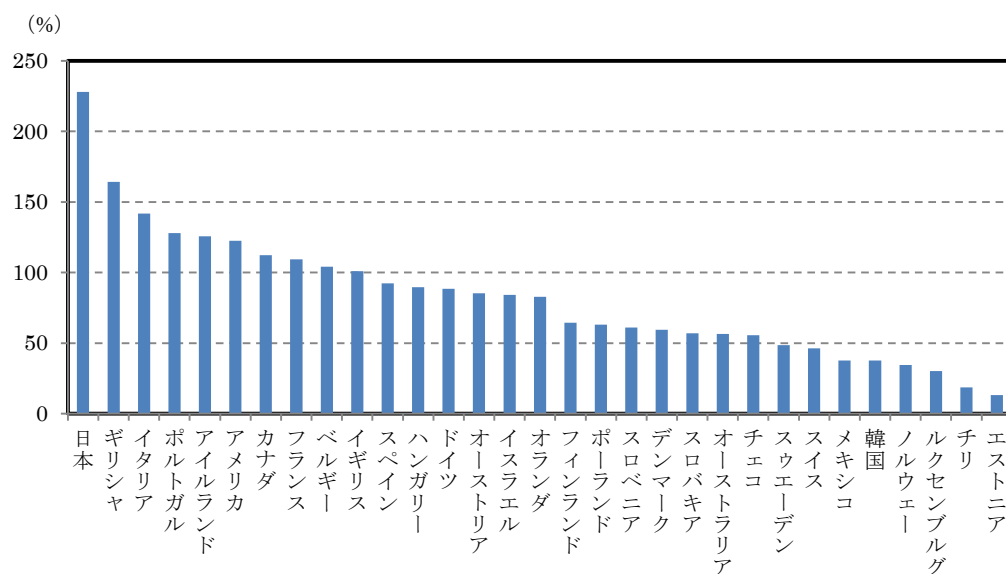
(出所) シンソッカほか[2012:50].

図6 国会予算政策処による潜在成長率の見通し (2014年推計)



(出所) 国会予算政策処[2014:13]の図の2015年以降の推計値を引用。図のバックデータは国会予算政策処経済分析室より提供していただいた。

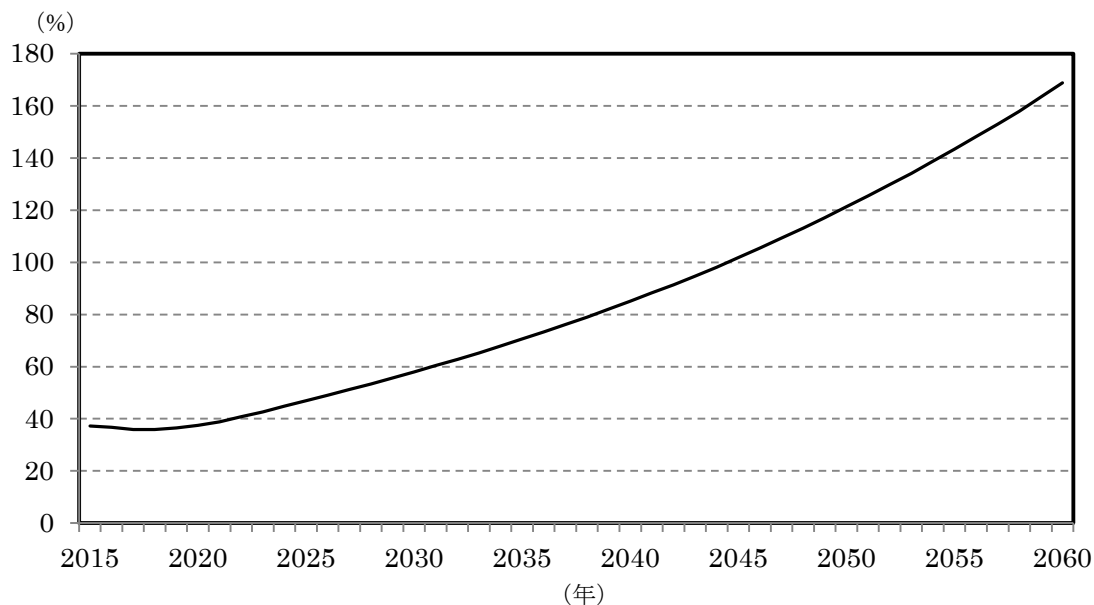
図7 OECD加盟国の一般政府債務の対GDP比率



(注) 2012年の数値。ただしイスラエル、日本、スイスは2011年、メキシコは2009年の数値。

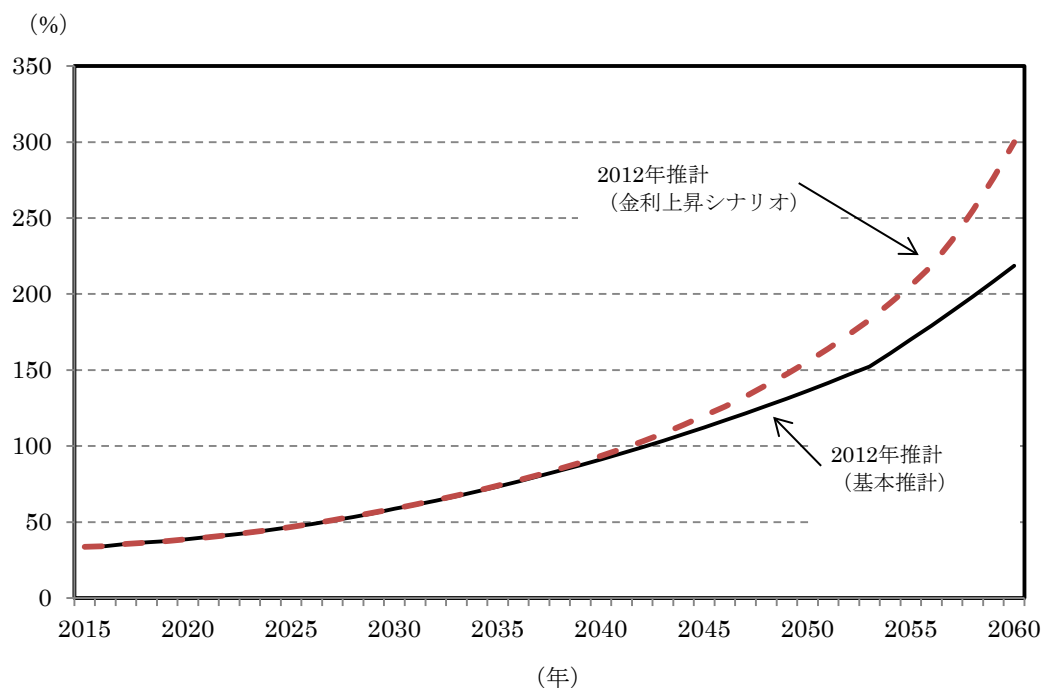
(出所) OECD. *Factbook 2014*.

図8 国会予算政策処の政府債務比率の見通し (2014年推計)



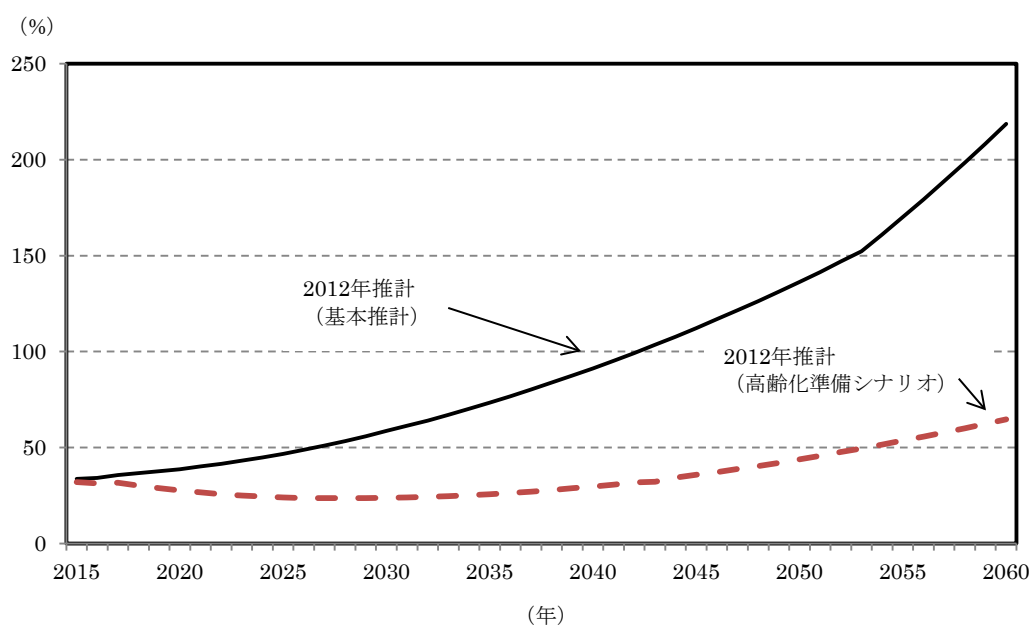
(出所) 国会予算政策処[2014:47]の図のうち2015年以降の推計値を引用。図のバックデータは国会予算政策処経済分析室より提供していただいた。

図9 国会予算政策処の政府債務比率の見通し（2012年推計）



(出所) 国会予算政策処[2012:133,135].

(図10) 高齢化準備シナリオ下の政府債務比率の見通し（2012年推計）



(出所) 国会予算政策処[2012:133,139].