

中国基本養老保険制度の現状と課題

陳 怡 旻

I はじめに

中国では、いろいろな歴史的な制約があるため、全国民に適用される公的年金制度¹⁾は存在しない。本稿は、都市部基本養老保険制度（公務員養老保険制度を除く）を分析対象とする。基本養老保険制度は経済改革を推進し、経済成長を支える政策手段、また少子高齢化の対応策として期待され、1990年代改革を通じて積立方式が導入され、賦課方式と積立方式とが並存する、いわゆる複合財政方式をもつ独自の制度が確立された。

しかし、改革後も制度の加入率が伸びておらず、実施過程において多くの問題点が現れた。特に、積立方式に基づく個人口座の導入は改革の最大成果と言われているが、その口座の積立金が流用され、事実上機能していないことが注目されている。

問題解決について、多くの経済学者は現行制度の維持・存続を前提にして対処策を提案し、将来的には完全積立方式への移行を主張し、中国政府もこのような主流意見をもとに、現行制度を維持しながら、いくつかの改正を行った。一方、積立方式に過大に期待することが適切ではないと主張する一部の経済学者は、現行養老保険制度の「賦課＋積立」という複合財政方式のうち、積立の

1) 中国公的養老保険制度は、企業従業員および自営業者などを対象とする都市部基本養老保険制度、行政・事業機関の職員を対象とする養老保険制度、農村部基本養老保険制度という三つの制度から成り立つ。本稿では、中国の年金制度を問題にし、議論する場合には、中国の呼び名に従って「養老保険制度」と呼び、理論や諸外国を問題にする場合には、「年金制度」と呼ぶことにする。

部分を縮小すべきであると反論している。

しかし、これらの論争からは問題点に対する根本的な解決法が見つからず、制度の持続可能性が疑問視されざるを得ない。そこで、本稿ではその問題点の形成原因について、制度設計にあたって社会保険の理念や財政方式の採択といった面から探り出し、中国において養老保険制度を構築する際、社会保険の「公平性」により注目すべきであると主張する。さらに、今後の改革方向として賦課方式制度を土台にする公的制度の構築を提案する。

I 中国養老保険制度の構築理念と沿革

年金制度を含む社会保障政策の評価基準には「所得分配の公平性」と「資源配分の効率性」とが挙げられる。分配の公平という評価基準は、多義的であり内容を一義的に規定することは困難であるが、主に「垂直的公平性」、「水平的公平性」と特に年金制度において近年注目されている「世代間の公平性」とがある。一方、効率性の評価基準に従い、社会保障制度は経済発展の誘因として重視され、経済成長を支える機能が強調される。

中国の養老保険制度は、1951年の「労働保険条例」によりその原型が造られ、以下に述べるような四つの段階²⁾を経て、1990年代後半の改革により、新しい制度が確立されるようになった。その改革の歩みを考察してみると、中国の養老保険制度の構築理念はもっぱら「効率性」に重点を置いてあることが分かる。

1 建国初期～1966年 養老保険制度の形成期

1949年建国後、中国政府は経済的基礎が極めて脆弱で資本が不足する状況のもとで、重工業優先発展戦略を推進するため、資源の高度集権的計画配分制度が必要となり、政府が生産剰余のコントロールもしなければならない。こうした要請に応じて国有企業が生まれ、従業員は都市部の統一的な低賃金制度が適用された一方、養老・医療・生育保険、住宅などの福利厚生は低水準ではある

2) 四段階という分け方は、主に金子・何立新 [2000] を参考に整理した。

ものの、全面的に提供されていた。

1951年に公布された「中華人民共和国労働保険条例」と1953年同条例の改定により、一定規模の国有企業と公私合営企業³⁾を対象とした養老保険制度が確立された。この制度は給付建て賦課方式に基づき、拠出において、企業が従業員賃金総額の3%を労働保険基金として全額負担し⁴⁾、従業員個人は拠出を免除され、給付においては、退職者の養老金⁵⁾は本人退職前賃金の50%~70%の水準で支給された。

2 1966年~1978年 企業養老保険への変質期

1966年に始まる「文化大革命」は、中国の政治・経済・文化など、あらゆる領域に深刻な打撃を与え、社会保険制度の面においてもその例外ではなかった。社会保険を管理していた中華全国総工会が廃止され、各級の工会組織も解散されたため、社会保険基金の徴収、管理、支給、運営などの活動停止は余儀なくされた。

1969年2月、財政部は企業から労働保険基金の引当の中止を定めたため、基金の積立が停止し、社会プールとしての共済の役割を失った。養老金の支給・管理がすべて企業により行われ、この時期の養老保険制度は「企業保険」と変質した。その結果、企業間の養老金の給付水準に大きな格差が現れ、非常に不平等な状況となった。

3) 1951年の「労働保険条例」のもとで労働保険に適用されたのは、従業員の数が100人以上の国営、公私共同経営、私営及び協同組合経営の工場、鉱山及びその付属職場、鉄道、海運、郵便3産業の各企業及びその付属職場であった。1953年の改定によって、実施範囲はすべての工場、鉱山及び交通部門の基本建設会社、国営建築会社にまで拡大した。56年には更に商業、対外貿易、食料、購買販売、金融など13の産業と部門にまで拡大した。

4) 3%の保険料のうち、70%を当該企業で使用し、残る30%を中華全国総工会に集中して労働保険総基金とし、療養所や休養所などの集団的事業に使用するとともに、各地方の労働保険基金の過不足調整財源にあてられる。

5) 従来の養老保険制度のもとでは、従業員が退職後に元の勤務先から支給される年金は「退休工資」といい、90年代改革の進展につれて、養老保険制度が市場化されつつ、社会化給付なども推進され、「退休工資」は「養老金」と呼ぶことが多い。本稿では、中国の退職者が受給する日本語の「年金」に相当するものを「養老金」とする。

3 1978年～1991年 回復及び改革の開始期

1978年末に改革開放政策が実施され、中国は全面的な経済体制改革期に入り、養老保険制度も、経済改革・成長を支える政策手段として期待され、改革に踏み切った。その背景を二つの側面から捉えることができる。

1) 改革の最も直接のきっかけとなったのは、国有企業改革の推進である。改革開放以来、市場経済原理が導入され、国有企業改革において近代的企業制度の構築を目標とし、独立採算や損益自己負担システムが定着した。従来「企業保険」方式に立つ養老保険制度は、特に操業年数の長い大中型国有企業にとって耐えがたい負担となっていた。国有企業の負担を軽減し、他の企業と競争できる条件を整えることが改革の目的であった。

また、「企業保険」は、地域・業種・企業間に養老保険負担の不均衡化をもたらした。例えば、1985年養老金支出の賃金総額に占める割合は、沿海地区の旧工業都市上海では19.3%であったが、内陸部にある甘粛省はわずか6.8%にすぎなかった。また上海でも古い企業である第21棉紡織工場の養老金支出が79.2%を占めたのに対し、新設の宝山製鉄所ではわずか0.4%であった。このように、「企業保険」は企業間の公平競争を大きく阻害しているのみならず、個人の生活と福祉、就労意欲、労働力の移動などにも悪影響を及ぼしている。

一方、1986年から労働契約制の導入により、契約労働者が増えるとともに、非国有経営形態の企業従業員や個人経営の商工業者も急増してきた。経済改革や社会安定のため、養老保険制度の適用範囲の拡大などの整備は必要であった。

2) 少子高齢化の進行により、養老保険基金が財政危機に面したことであった。中国では1979年から「一人っ子政策」が国策として位置づけ、強力に推進された。平均寿命の伸長と相まって、人口構造が大きく変化し、世帯規模の縮小と核家族化が進んでいる。そのため家族養老機能が低下し、公的養老保険制度の確立は強く求められている。

また、退職者及びそれが在職者に占める割合は、1978年の314万人・3.3%から、83年に1292万人・11.2%、さらに1990年末には、2301万人・16.39%へと

絶対数と比率共に上昇している。それに伴い、養老金などの退職者費用とそれが在職者の賃金総額に対する比率も1978年の17.3億元・3.04%から、83年に87.3億元・9.33%、1990年末には396.2億元・13.43%まで急増した⁶⁾、養老保険基金の財政をより一層悪化した。

このような社会状況を背景に、1978年6月に「労働者の定年退職・早期退職に関する暫定弁法」が公布され⁷⁾、養老保険制度の改革が行われた。企業従業員の保険料は、所属する企業が営業外支出として実費負担し、また、1986年から契約労働者も養老保険制度の適用対象となり、標準賃金の3%を保険料として拠出するようになった。

4 1991年～現在まで 新制度の確立期

90年代に入り市場経済化が進み、中国国民経済の構造が大きく変化した。養老保険制度の改革・整備も新たな展開を迎え、その改革の背景には、以下の三点がある。

1) 外資系企業、私営企業、個人企業など非国有経営形態の企業が急増してきた。

1989年から97年末までに、私営企業は9万581社から96万726社へ、その従業員数は164万人から1349万人へと、それぞれ34.3%、30.1%の年平均伸び率で増加した。一方、外資系企業の中国進出に伴い、外資系企業で働く中国人従業員も急激に増えている。1970年代末から98年7月までに、31万4533社の外資系企業が設立され、従業員数は1800万人に達した。第1表から、国有・集団所有企業以外の経済形態企業では、退職者数が1984年の4万人から1998年の204.4万人と、50倍以上も増加してきたことがわかる。これまで国有・集団所有企業などにしか適用されなかった養老保険制度は、適用範囲の拡大が要請されるようになった。

6) 『中国労働と社会保障年鑑』2000年版、564、565ページ、柏杰 [2000] 106ページより計算。

7) 本稿では1978年の「暫定弁法」に準じた養老保険制度を「旧制度」と呼ぶ。

第1表 離休・定年退職・早期退職者数と養老保険金費用の推移

(千人・億元)

年	国有企業		集団所有制企業		その他の企業	
	人数	費用	人数	費用	人数	費用
1982	8,650 (77.7)	62.1 (85)	2,480 (22.3)	11.0 (15)		
1984	10,620 (71.9)	84.6 (79.7)	4,120 (27.9)	21.2 (20)	40 (0.2)	0.3 (0.3)
1986	13,030 (72.2)	140.6 (81.7)	4,670 (28.5)	31.0 (18)	60 (0.3)	0.6 (0.3)
1988	15,440 (72.8)	220.5 (80.2)	5,680 (26.8)	53.2 (19.3)	80 (0.4)	1.4 (0.5)
1990	17,240 (74.9)	319.7 (80.7)	5,660 (224.6)	74.7 (18.9)	110 (0.5)	1.8 (0.4)
1992	19,720 (75.9)	474.3 (82)	6,090 (23.4)	100.8 (17.4)	170 (0.7)	3.4 (0.6)
1994	22,490 (76.8)	875.9 (83.9)	6,200 (21.2)	146.2 (14)	600 (2.0)	21.5 (2.1)
1996	25,153 (78.3)	1,308.2 (84.3)	6,155 (19.2)	204.0 (13.1)	808 (2.5)	40.0 (2.6)
1998	27,827 (77.5)	1,726.0 (83.2)	6,042 (16.8)	229.0 (11)	2,044 (5.7)	114.8 (5.5)

出所：『中国労働統計年鑑』2000年版，中国統計出版社，513ページ，525ページより作成。

注1)：「人数」欄の括弧中の数字は，当該経済形態企業の離休・定年退職・早期退職者が全国離休・定年退職・早期退職者に占める比率(%)。

2)：「費用」欄の括弧中の数字は，当該経済形態企業の養老保険金費用が全国養老保険金費用に占める比率(%)。

2) 国有企業改革が停滞し，生産効率は悪化しつつ⁸⁾，養老保険の負担を抱えていることは，国有企業改革の進展を阻害する一因であると考えられる。数多くの退職者を擁する国有企業では，近年の経営不振と相まって養老金給付は困難な状態となり⁹⁾，他の企業と比べて不利な競争条件に置かれた（第1表参照）。国有企業の余剰人員を自由に社会に放出し，養老金給付や退職者管理を社会管理機関に移すことは必要であり，養老保険制度を「企業保険」から「社会保険」に移行させることは，従業員の不안을解消することにより国有企業の労働雇用制度を見直し，もって内部管理システムを改革する必要条件の一つである。

8) 1978年に比較した1998年の国有工業企業では，赤字額が21倍に増えたが，利潤額は20年前の20%にも及ばなかった。(王紅領 [2000] 96ページ。)

9) 例えば，1994年末に遼寧省瀋陽市など13の都市に対して行った調査によれば，養老金の運配や，減額された定年退職者は，同省の定年退職者の10%以上にのぼり，その金額は平均1人当たり5ヶ月半分に相当する。(沈奇志 [2003] 148ページ。)

3) 90年代に入り、中国の人口高齢化は他では例を見ない速いスピードで進行している。中国における65歳以上の人口が7%に達するのは2000年であり¹⁰⁾、この比率が14%に倍増するのに要する期間は、戦後急速に出生率の低下によりわずか24年で14%に達した日本よりも短いと推定されている¹¹⁾。

また、「準高齢者」も急速に増加している。中国の法定退職年齢は50年代に定められ、男性60歳、女性50～55歳となっているが、平均寿命が当時の男性40歳、女性42.3歳から、2000年にそれぞれ69.63歳、73.33歳¹²⁾に伸長してきたため、養老金の受給年数が大幅に延長している。一方、国有企業改革が進むにつれ、従業員の早期退職が多発し、多くの法定退職年齢に達していない労働者も養老金受給者となった¹³⁾。

従業員の年齢構成が変化し、退職者の現役従業員に占める比率は年と共に大幅に上昇し、養老金給付の激増を誘発した。1978年全国の保険・福祉費用総額は78.1億元であったが、1995年は2361.3億元に大きく膨れ上がり、平均増加年率は22.2%という驚異的な数字である。離休・定年退職者の保険・福祉費用も第2表で示されたように大幅に増加した。

上述したような社会経済状況を背景に、1991年6月に「企業従業員養老保険制度改革に関する国務院の決定」が公布され、養老保険制度を「企業保険」から「社会保険」に転換することが図られた。1995年に修正案として「企業従業員養老保険制度改革の深化に関する国務院の通知」が公布され、個人養老保険

10) 60歳以上の人口が総人口の10%に達し、または65歳以上の人口が総人口の7%を占めるようになれば、高齢化社会が到来するといわれる。中国は1980年代以来、60歳以上の高齢者は平均3.2%の年率で増え、1999年に総人口の10%に達し、高齢化社会に突入した。

11) その他例えば、フランスは実に128年(1864～1992年)もかかった。スウェーデンは85年、アメリカは70年、イギリスは47年、ドイツは40年とそれぞれ推定される。(若林 [1997] 207ページ。)

12) 2000年に行われた中国第五次人口センサスの統計データより。

13) 国有企業改革が推進される過程に、従業員の早期退職行動が発生した原因はいろいろ考えられるが、主に以下の三つが挙げられる。①企業が余剰人員を削減する際、退職年齢に近づいた労働者を退職させる。よって、企業の養老保険への拠出が減少し、早期退職者の養老金の支給も社会保険機構に移されるため、企業のコストが抑えられる。②中国の養老金の所得代替率が高いため、労働者一特にレイオフされた労働者や、経営不良の企業に所属する労働者一が自発的に早期退職を選択する。③退職に対する審査が厳格に行われているとはいえない。

第2表 離休・定年退職・早期退職の人数と費用の推移

年	離休・退職者数 (万人)	従業員に占める 割合 (%)	離休・退職者 費用 (億元)	一人当たりの 費用 (元)
1978	314	3.30	17	551
1980	816	7.81	50	714
1984	1,478	12.50	106.1	766
1988	2,120	15.62	275.1	1,346
1992	2,598	17.54	578.5	2,300
1995	3,094	20.83	1,305.6	4,335
1997	3,351	22.73	1,790.8	5,458
1998	3,594	25.00	2,073.7	5,972
1999	3,727	27.03	2,420.9	6,614

出所：『中国労働社会保障年鑑』1999年版，中国労働社会保障出版社，561ページ，565ページ。

『中国労働統計年鑑』2000年版，中国統計出版社，513ページ，525ページより作成。

口座の創設や，財政方式の改定などの施策が打ち出され，従来一律の賦課方式を改め積立方式個人養老保険口座と賦課方式社会プール基金を組み合わせる複合財政方式が採用された。個人口座と社会プール基金にそれぞれ重点を置く二つの具体案が提示され，各地方政府がいずれかの方式を選択することが認められた。その結果，地域間の保険料徴収や給付水準に格差が広がり，企業と個人の負担の不平等をもたらし，労働力の自由移動にも影響を及ぼした。

その後，1997年7月に「統一した企業従業員の基本養老保険制度の確立に関する國務院の決定」の公布により，企業及び従業員個人の養老保険拠出率の統一，個人口座規模の統一，基本養老金給付方法の統一ということが定められた。このように，1995年と97年の改革を通じて新しい公的養老保険制度が確立された。

II 現行養老保険制度に対する評価

新基本養老保険制度の財政方式，負担と給付の構造は，旧制度と比べて大きく変わった。

旧制度は賦課方式に基づき，保険料は国家と企業が全額負担するのに対し，

第3表 新制度における養老金の給付

分類	定 義		給 付
新人	新制度実施後就職,	拠出15年以上	基礎養老金 (社会プールから)+個人口座養老金 =(地域前年度平均月収の20%)+(個人口座残高÷120)
		拠出15年未満	個人口座残高のみを一括給付
中人	新制度実施前就職, 実施後退職, 加入年数 (見なしを含む) 15年以上の者		「新人」と同じ給付+「移行期養老金」を付加給付
老人	新制度実施前に退職した者		旧制度通り算定, 賃金スライド制適用

出所: 金子・何建新 [2000] により一部修正。

新制度の下では, 個人養老保険口座が設立され, 本人前年度の平均月収の11%が口座に記帳される。個人拠出率は, 1997年に4%とし, 98年から2年ごとに1%ずつ8%まで引き上げられ, 全額個人口座へ納入する。企業拠出率は企業賃金総額の20%を超えてはならないと定め, うち個人口座への拠出は1997年に7%であり, 1998年以降個人拠出率の上昇につれて2年ごとに1%ずつ3%まで引き下げ, 残りは社会プールへ納める。

また, 給付については, 旧制度の下で, 定年退職後勤続年数により給与の60%~80%が定額で給付されるが, 新制度は, 退職後社会プールからの基礎養老金と個人口座養老金の二部分が支給されると定め, また, 移行期において受給者は三つのグループに分けられ (第3表参照), 養老金の算定法もそれぞれ異なる。

現行制度の狙い及び期待される効果は以下のようにまとめられる。

1 「企業保険」から「社会保険」への転換

中国の養老保険制度は, 国有企業改革の推進手段として改革が始まり, 現在, 賦課方式社会プールと積立方式個人口座からなる複合財政方式を採用している。これにより従来職場ごとの労働保険制度が改善され, 国有企業の負担軽減が図られた。一方, 保険料の個人負担制の導入により労働者の自己保障意識を高め,

老後生活を国と企業に依存する従来の状況を改めることができる。個人口座養老金の給付が保険料拠出年数と直接リンクされ、保険加入・保険料拠出のインセンティブを与え、就労意欲を向上させる効果も期待される。また、個人口座のポータビリティは、労働力の企業・業種・地域間の自由移動、ひいては全国統一的な労働力市場の育成に資するといえよう。

2 適用範囲の拡大

1990年代の改革で都市部企業従業員を対象とする公的年金制度の統一が図られた。1999年1月に「社会保険料徴収の暫定条例」が公布され、国有企業の他、都市部集団所有制、外資系、私営企業の従業員、企業化管理を実施している事業体の従業員を養老保険料の徴収対象と定められた。また、地方政府が各地の現状に応じて都市部個人商工業者を養老保険の範囲内に入れることも認められている。これによって、制度移行コストによる養老基金の財政危機の緩和や、全国統一的な労働市場の形成を促すことが図られた。

III 現行基本養老保険制度における主な問題点

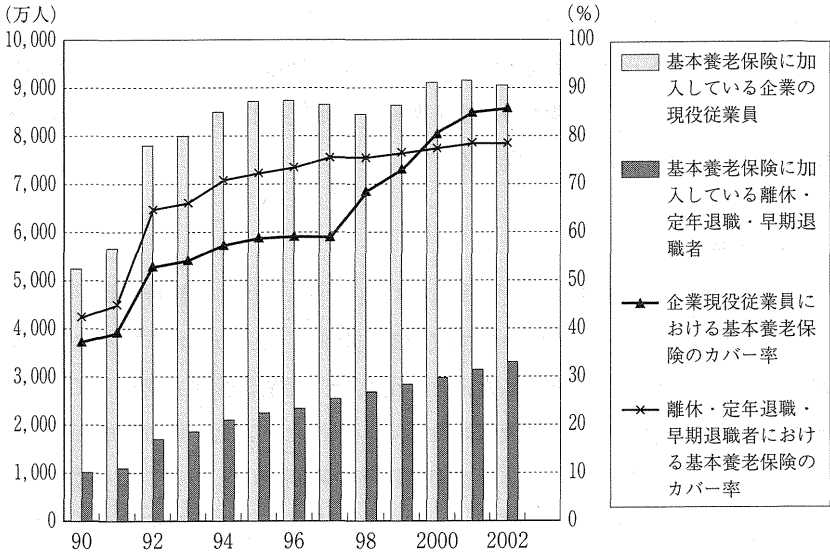
このように、養老保険制度の改革は一定の成果を収めた一方、新制度の実施過程において様々な問題点が現れ、制度の持続性が疑われるようになった。

1 保険加入率の低迷

新制度の適用範囲は改革を通じて確かに大きく拡大されたとはいえ、保険加入率は依然として低い水準に止まっている。(第1図参照)

2002年末まで、基本養老保険現役加入者数は9090万人と、加入すべき在職者数の86.1%を占めるが、離休・定年退職・早期退職者の加入者は3333万人であり、カバー率は78.92%にすぎない。また、地域間の格差が広がり、2000年に江蘇省・浙江省では加入率が93%以上に上ったのに対し、加入率が最も低いチベット(27.16%)を除いても、貴州省や福建省では、加入率が52%に止まっ

第1図 基本養老保険のカバー率



出所：『中国労働統計年鑑』2001年版、『中国労働和社会保障年鑑』2000年版，及び中国人口情報ネットのデータにより作成。

ている。企業別で見れば、2000年末で、国有企業の在職者加入率は82.1%であるが、他の企業は61.4%であった。また、97年以降在職者加入率が上昇してきた背後には、在職者数が年々減少していることがある。

加入率の低迷は養老金財源の確保を困難にし、基金財政の悪化を招いた。

2 高い保険料拠出率と隠れ債務

新制度の下で、拠出率は27%（うち企業20%、個人7%）に達し、先進国の平均水準の16.6%を大きく上回っている。企業拠出率が高いことは特に目立つが、それは制度移行期に発生する隠れ債務が企業によって負担するように設計されたからであろう。

通例、年金制度が積立方式へ移行する際、退職世代の年金給付額がその保険料拠出額を超過するので、政府は年金債務、いわば「隠れ債務」の問題に直面

せざるを得ない。中国においては、隠れ債務に対して根本的な財源対処策が講じられておらず、「老人」の養老金および「中人」の付加給付される制度移行期養老金をすべて社会プール基金から支給するように設計されている。その結果、企業の負担が増加し¹⁴⁾、加入回避や拠出逃れの多発を誘発した。労働と社会保障部が2003年7月に公布したデータによると、2002年末まで、保険料滞納の企業が30万戸を超え、滞納額は439.9億円に上る。また、2002年第一、二、三四半期における保険料拠出者数が従業員加入者に占める割合はそれぞれ88.45%、88%、88.21%であり、前年度よりそれぞれ0.71%、1.16%、0.95%低下している¹⁵⁾。

現在、国有企業改革が進められ、2001年からは第10次5ヵ年計画の一環として、「2900社の大中型国有企業の倒産・整理計画」が打ち出されている。このことはさらに保険料収入の約8割が国有企業の依存する基本養老保険基金に多大な影響を与えると思われる。

3 個人養老保険口座の「空洞化」

現行制度の大きな特徴は、個人養老保険口座の導入による複合財政方式（賦課＋積立）を採用したことであるが、前述したように、移行期の隠れ債務に対し政府が社会プール基金から支払う政策を採ったため、企業負担が増加し、保険加入の回避や保険料滞納が多発している。保険基金財政のアンバランスが目立ち、赤字の額は1998年に53億元、2000年には357億元、2002年には291.5億元となっている。その財源補填のために、中央や地方からの財政補助で賄われる一方、個人口座の積立金が流用され、「口座の空洞化」問題が発生した。その流用金額は1997年の140億元から1999年に1000億元余に増え、2002年に4800億

14) 朱炎 [2000] が国有企業100社を対象に、新制度が実施された後の企業負担についてアンケート調査した結果は、基本養老保険に加入後の企業負担が、以前に比べて、増加したと答えた企業が77社、減少したと答えた企業が21社であり、基本養老保険制度の実施は企業にとって現在負担の増加をもたらしたといえる。また、同アンケートのデータから、企業が新制度の実施により、隠れ債務を負うようになったことが分かる。

15) 『中国社会保障』雑誌社常務副社長楊建敏、中国社会科学院史寒氷の調査による。

元、さらに2004年に7400億元、2005年に8000億元という驚異的なスピードで拡大している。これもまた基金の積立不足をますます深刻化し、将来の30年間で累計して2兆8千億元に達すると予測される。

前述した隠れ債務の財源策、および政府による社会プール基金との統一的な管理・運営は、個人口座が空洞化した原因であり、空洞化した個人口座への資金補填と超高齢者の養老金支払いは、また政府の責任リスクを大きくしている。

一方、仮に個人口座の年金資金が確実に積み立てられたとしても、その運営について国債購入や銀行預金などの投資手段に制限されている。銀行預金利率や国債収益率は常に賃金伸び率を下回っており¹⁶⁾、このような状況はこれから10年ないし20年内は存在すると予測されているため、個人口座による所得代替率（賃金所得に対する養老金の割合）は安定性に欠けており、退職後の所得リスクを大きくしている。

IV 改革の方向と残された課題

1 隠れ債務問題

隠れ債務について、サンプル抽出、パラメータ選定等様々な違いがあるため、国内外で行われている多くの研究には大きな違いが見られる。例えば、世界銀行の試算結果では隠れ債務の額は1.92兆元であり、2000年の国务院体制改革办公室の試算では6.7兆元であるが、労働社会保障部の最近の研究によれば、社会統一徴収基金の総積立不足は2.2兆元となっている。試算結果の違いにより資金調達政策と措置は異なってくるが、いずれにしても政府が隠れ債務を負担しなければならない。

債務返済の財源を賄うには、1)政府の一般財源、2)国有資産売却・国有株放出、3)特種国債や宝くじの発行、といった手段があるが、うち第3)の手段は最も実行可能性が大きいと思われる。

16) 1990～99年の10年間、銀行の利率、国債の収益および職員・労働者の平均賃金伸び率はそれぞれ8.16%、10.16%および16.32%であった。(大塚・日本経済研究センター [2002] 78ページ。)

中国の財政状況を考察すれば、第1)の手段は取りえない。1978年改革開放以来、中国の財政収支は1985年を除き、すべての年には赤字であり、90年代に入り、赤字の規模は146億元余から、99年に1744億元、2001年に2517億元に拡大し、さらに2002年では3098億元まで上った。したがって、政府収支構造を大きく改造し、行政支出やインフラ整備の支出を抑えない限り、一般財源から隠れ債務の返済財源を賄うことは困難であろう。また、社会保障税を導入するという提案もあるが、現在企業の租税負担が重く、脱税などの発生も少なくない状況の中、新税を導入する余地は非常に限られている。税の強制効果を求めるならば、保険料の徴収を税務機関によって行えば、同様な効果が期待される。

また、第2)の提案を具体的にいえば、国有企業の株式化改革の過程に、社会保障機関に株主として株を持たせることや、中小企業や国有土地などの国有資産の売却・賃貸による収入を養老保険基金に充てることといった手段がある。実際、2001年6月、国務院は「国有株式持分減少により調達した社会保障資金の管理暫定規定」を公布し、放出する国有株の10%に相当する額を上納し、上場企業の未流通国有株式の売却収入は、全額全国社会保障基金に上納すると規定した。しかし、中国の証券市場は2001年6月以降、値が大きく低下し、期待されていた収入は実現されなかった。そのため同年10月に証券取引監視委員会は国有株放出の10%を上納するという規定の執行を停止し、2002年6月には海外上場企業の上納規定を除き、その他すべての国有株放出規定の執行を停止せざるを得なくなった。

一方、特種国債の発行可能性について、西先進国の国債負担率が50%以上に達しているのに対し中国は20%未満である。また、中国の国内貯蓄額は年々増加し、2002年にはすでに9.44万億元を超えたが、株式市場投資のリスクが高く、銀行預金利子が低いという投資ルートが限られる環境の中、国債は近い将来には、依然として国民の主な投資手段であろう。また、近年福利宝くじの発行状況から見ると1994年～99年、中国の福利宝くじの収入は18億元から104億元に増え、増加率は477%である。したがって、宝くじの発行を通じて養老保険基

金を調達することは一つの有効な手段といえよう。

2 個人口座の設定および養老金計算支給方法を調整する

個人口座の空洞化問題を解決すべく、2001年に遼寧省において養老保険制度改革の試行案が実施された。改正の主な内容は、①個人口座規模を本人前年度の平均月収の11%から8%へ縮小し、すべて被用者拠出とし、20%の企業拠出は全額社会プールに繰り入れ、基礎養老金の財源となる、②個人口座基金は社会プール基金と分別管理し、省レベルの社会保険事務管理機関が管理する、③社会プール基金の5%を財源とする省レベルの調整基金が設けられ、各市の養老保険基金の過不足の調整に用いられる、というものである。

しかし、実際、個人口座資金が実体資産として積み立てられるため、中央・地方政府が毎年財政補助金を投入せざるをえず¹⁷⁾、試行案の全国的な展開は中央・地方財に大きな負担をかけることとなろう。

また、安全性が優先に考慮され、個人口座積立金の投資ルートは主に低リスクの銀行協議預金と国債購入に制限されたが、1996年～2003年の全国総賃金上昇率は平均して8.25%であった（一人当たり賃金の伸び率は平均して11.36%）のに対し、両者の利子率はともに2.5%に至らなかった。このように積立金の増殖が困難であり、現役世代の保険加入にインセンティブを与えることや、退職後の所得を保障することも難しいであろう。そこで、2001年6月9日に「社会保障制度と養老保険基金管理国際検討会」が開かれ、養老保険基金の増殖問題をめぐり基金の株式市場への投資可能性は議論の中心となった。政府は、国有株式の放出や社会保障基金の資産運用などにより基金不足問題を解決しようとしたが、上述したように、2002年6月には海外上場分を除き、その執行が停止せざるを得なくなった。

このように、個人口座の空洞化問題について根本的な解決手段が提示されて

17) 2000～03年の間、中央財政から毎年14.4億元が投入され、2004年に試行案が吉林省・黒龍江省に拡大されるにつれ、2003～05年の間、中央財政からの補助金は東北三省全体で105.8億元にのぼった。

おらず、積立金の運用状況により基金の価値保持・増加も保障できないため、中国の部分的積立方式に基づく養老保険制度は設立当時の期待通り確実に役割を果たすことが困難であろう。

3 加入率を引き上げ、基本養老保険基金の財政状況を改善する

養老金給付を賄うため、個人口座の積立金が流用されているにもかかわらず、2002年には、養老保険基金には291.5億元の赤字が出た。少子高齢化が急速に進行している中、今後の養老保険支出の更なる増加や、「個人口座の空洞化」がもたらす保険基金のアンバランスといった問題が見込まれており、基本養老保険制度は財政危機に直面している。

このような財政危機は、基本養老保険制度における低加入率、高拠出率、保険料の拠出逃れからなる悪循環がもたらした結果であるといえよう。すなわち、高く設計された企業拠出率は企業の保険料不納・滞納を引起すと同時に、他の企業の加入を妨げる。その結果、養老保険基金の財源が保障できなくなり、それがまた拠出率の引き上げにつながり、更に拠出逃れを進めると同時に、制度のカバー率の拡大を一層難しくした。

このような局面を打開するには、企業拠出率を引き下げなければならず、基本的な対策は、政府が隠れ債務の返済を負担することであろう。よって、上述のような悪循環を打ち破り、養老保険基金の財政状況を大きく改善すると同時に、労働市場の歪みや生産性の低下など高い拠出率のもとで発生しやすい事態を避けることもできよう。

また、前述したように、中国の養老金支給開始年齢は依然として1950年代の退職規定に従っているが、平均余命が伸長し養老金は退職後の生活保障には不十分である。少子高齢化及び年金財政難の両方が深刻化している中、支給開始年齢の引き上げや、高齢者雇用の促進などの対策により、高齢者扶養率の改善や保険基金収入の増加という二重の意味で養老保険財政を改善する効果がある。しかし、経済の市場化が進むにつれ、中国の労働雇用関係が変動し、労働力の

供給過剰が継続する状況の下では、その実現は難しいと見られる。一方、女性の退職年齢が非常に低いため、段階的に女性の退職＝養老金受給開始年齢を引き上げることが可能であろう。

4 賦課方式に基づく養老保険制度の構築についての提案

社会保障の理念は、政府が社会的な相互扶助の基本原則に基づき、政策手段により社会成員のすべてが陥る可能性のある社会的リスクを除去することである。しかし、中国においては計画経済時代から経済政策への奉仕に重点を置く労働保険制度が実施され、幹部と非幹部、国有企業と私営企業、また都市と農村との間に大きな格差が形成された。90年代の養老保険制度改革も国有企業改革の一環として始まり、経済発展を推進する役割が大いに注目された。こうして都市部企業従業員には全国統一の公的年金制度が確立し、国有企業間、また他の経営形態の企業との間、福利厚生費用において公平な制度環境が与えられ、労働力自由移動のシステム形成に貢献したと評価できる。しかし、中国の養老保険制度において一貫して「公平性」が軽視され、現在に至っても、都市部と農村部の養老保険制度の統一はいうまでもなく、都市部においても企業従業員と公務員との間に依然として異なる制度が実施されている。

また、企業従業員を対象とする基本養老保険制度は全国統一の制度とはいえ、隠れ債務の負担に関する不合理な制度設計は、国有企業の保険拠出率を高くし、保険料滞納や加入率の低下、また個人口座の空洞化といった問題をもたらした。国有企業は依然として重い負担を抱えており、他の企業と公平な競争条件を持つようになったとはいえない。また、経済の急成長に伴い、中国国内では都市と農村との間、地域間、業種間で所得格差が拡大し続け、国際的な警戒水準を超えている¹⁸⁾。それと関連して養老保険の拠出と給付水準においても、大きな

18) 所得の不平等度をあらわすのによく使われる指標はジニ係数である。国際的には通常、ジニ係数が0.3以下の場合には社会が公平な状態にあることを示し、0.3～0.4の場合には社会の公平度が基本的に合理的で、0.4を超すと所得格差が過大な警戒状態で、これが0.6に達すると社会的動乱が発生しやすい危険状態になる。中国の都市農村合計のジニ係数は1994年に0.434と、0.4の警戒

格差がある。

これらの問題に対し、様々な研究が行われ、その中現行制度を維持し、さらに将来完全積立方式への移行を前提とするものが主流となり、賦課方式の採用はほとんど議論されていない。その主な理由として、賦課方式年金制度は人口成長率の低下というリスクに直面しているため、少子高齢化が急進している中国にとっては不適切であるという指摘がある。

しかし、理論的にいえば、積立方式であれ賦課方式であれ、人口高齢化が現役世代の生活水準に与える影響に違いは生じない。平均寿命の伸長及び出生率の低下は人口高齢化を引起す二つの要因であるが、前者は、個人が現役時代により多くの積立金を貯蓄して初めて老後生活が維持できることを意味し、積立方式の下では現役世代の負担増をもたらさう。年金受給年齢の引き上げにより個人負担の軽減が図られるが、賦課方式の下でも同じ手段が採択さう。後者は労働力の減少をもたらし、退職者個人口座に積み立てられた金融資産の購買力を持つ人口の減少を意味する。このような需給関係の変化による金融資産の価格低下は年金の価値低下をもたらすのであろう。また、高齢者人口の増加による消費の増加は、物価上昇か、国民所得の増加で賄うしか方法がないが、いずれもその増加する支出に見合うだけの物的生産を現役世代が生産しなければならず、それを彼らが利用できないという点で、負担増となる。

また、積立方式の下で資金の投資運営は老後所得を保障するうえで非常に大きなポイントとなるが、金融市場運用の場合、市場運用利回りの変動スピードが速くリスクが高い。それに対し、賦課方式の関連する人口成長率というリスクは、変動が緩やかでかつ政策次第で緩和することさえできると思われる。中国の場合は、少子高齢化は一種の政策結果でもあり、「計画生育」という人口政策の緩和により¹⁹⁾、人口の年齢構成を改め賦課方式年金制度を支持すること

ラインを超え、その後も格差が拡大し続けている。

19) 2002年9月1日から「中華人民共和国人口及び計画生育法」が施行され、これに基づく上海・北京をはじめ、各省市では第二子の出産に対する例外条項が改定され、この動きを産児制限緩和の予兆と受け止めたマスコミも出現した。

ができよう。さらに、賦課方式では、人口成長率が低下する場合、保険料率の調整により年金給付水準を維持することは可能であるのに対し、積立方式の下では、運用利回りが予測値より低くなった場合、保険料率の調整がタイミング的に調整不可能であるため、年金給付水準の引き下げを行わなければならない。

実際、中国では養老保険基金側の要求に応えられるような能力を持っている民間基金管理・運営機関が少なく、また、その機関の能力や選択可能な投資プログラムの収益性について、情報の非対称性が存在するため、個人にとって投資運営機関を選ぶことが困難である。それゆえ、積立金の投資は依然として国債購入や銀行預金などに限られているが、1996年～2002年に、中国の銀行利率が連続8回にわたり大幅に引き下げられる一方、国債利率はやや高いとはいえ、1997年から2003年まで年々引き下げられ、3年期・5年期国債の利率は1997年の9.18%・10.17%から2003年にそれぞれ2.32%・2.63%までと低下した。たとえ個人口座の積立金が流用されることなくても、その増殖は難しいであろう。

また、積立方式には私保険原理が適用されているため、所得再分配により社会全体的な公平の実現という役目を果たすには欠けている。それに対し、賦課方式は相互扶助・社会連帯という公的年金の構築理念に立脚し、再分配機能を通じて所得格差の縮小や、国の最も貧しい高齢者に生活保障を与えることができる。ゆえに、現在絶対貧困ラインを満たさない人口が6千万以上と推定され、かつ所得格差が広がりつつある中国においては、資本市場の未発達や、管理システムの不健全などを踏まえるならば、公的養老保険制度を再構築する際、賦課方式制度はより合理的な選択肢となろう。

結びにかえて

1990年代の改革を通して、中国において都市部企業従業員を対象とする基本養老保険制度が確立された。新制度には積立方式の個人口座が導入され、養老金は賦課方式の社会プールと積立方式の個人口座の二部分から支給される。こ

の新制度は、国有企業改革の推進策としてスタートし、中国の急進する少子高齢化がもたらす老後生活の保障に対する不安を払拭しようとする対応策である。しかし、制度移行期における隠れ債務の返済財源を、社会プールから賄うように設計されているため、企業の保険料拠出率が高く、保険料の不納・滞納が多発するほか、個人口座積立金の流用などの問題点が現れた。これらの問題点を解決し制度の持続可能性を向上させるため、本稿では、公的養老保険制度を再構築するにあたって、賦課方式の採用を提案する。

しかし、その賦課方式年金制度のあり方について更なる研究が必要である。1990年代、スウェーデンをはじめ欧亜六ヶ国の年金改革において「拠出建て賦課方式」という新しい年金モデルが導入され²⁰⁾、年金制度の発展史において画期的な一歩を踏み出した。この新制度は、高福祉国家であるスウェーデンにおいて国民の不満・不安を払拭しながら年金給付を引き下げること的成功し、年金制度の移行を目指す国々では隠れ債務の返済について良い解決策を提示したと評価され、国際的に注目を浴びている。

六ヶ国の改革の背景及び改革後の制度実施状況を中国の現状と比較分析し、「拠出建て賦課方式」の中国における実行可能性について研究することは有意義であろう。その際、都市部企業従業員を対象とする基本養老保険制度の財政危機の解決のみならず、今後公務員養老保険制度と、将来的には都市部と農村部の養老保険制度との統合に適用できるかについての更なる研究は、これからの課題である。

主要参考文献

【日本語文献】

- 王 紅領 [2000] 「中国社会保障体系の確立と国有企業の改革」『海外社会保障研究』Autumn, No. 132。

20) 六ヶ国とは、スウェーデン、イタリア、ポーランド、ラトビア、モンゴル、キルギスタンである。拠出建て賦課方式は、NDC (Notional Defined-Contribution System) ともいい、その特徴は、みなし運用利回りを用いながら、拠出建て年金を賦課方式で運営しているところにある。

- 王 文亮 [2001] 『中国の高齢者社会保障——制度と文化の行方』 白帝社。
- 大塚正修・日本経済研究センター編 [2002] 『中国社会保障改革の衝撃——自己責任の拡大と社会安定の行方』 勁草書房, 2002年11月。
- 金子能宏・何 立新 [2000] 「中国国有企业における退職行動と年金制度改革」『海外社会保障研究』 Autumn, No. 132。
- 権丈善一 [2004] 『年金改革と積極的社会保障政策——再分配政策の政治経済学』 慶応義塾大学出版会, 2004年3月。
- 厚生年金連合会 [1999] 『海外の年金制度——日本との比較検証』 東洋経済新報社。
- 朱 炎 [2000] 「中国の社会保障制度と企業負担の変化」『海外社会保障研究』 Autumn, No. 132。
- 沈 奇志 [2003] 『改革開放中国の光と「陰」——積み残された福祉』 文眞堂。
- 单 天倫 [1996] 「中国社会保障体制の現状・問題点及び改革モデルについての考え」『海外社会保障情報』, No. 117, 1996年11月。
- 張 紀滯 [1998] 「中国における社会保障システムと社会保険制度の大改革」『海外社会保障情報』 Summer, No. 123。
- [2001] 『現代中国社会保障論』 創成社。
- 日中経済専門家共同編集 [1982] 『現代中国経済事典』 東洋経済新報社。
- 八田達夫・小口登良 [1999] 『年金改革論——積立方式に移行せよ』 日本経済新聞社。
- 李 为民 [2003] 「中国年金改革の期待と現実」『中国経済研究』 第1巻第1号。
- 林 毅夫・蔡 昉・李 周 [1999] 『中国国有企业改革——市場原理によるコーポレート・ガバナンスの構築』 日本評論社。
- 若林敬子 [1997] 『現代中国の人口問題と社会変動』 新曜社。
- 「『アジアと社会保障』 ディスカッション (第2部分)」『海外社会保障研究』 Summer 2001, No. 135。

【中国語文献】

- 柏 杰 [2000] 「中国社会保障理論探討与制度変遷」(成思危主編『中国社会保障体系的改革与完善』 民主与建設出版社)。
- 邸 東輝 [2001] 「中国養老保険改革取向」『中国改革』 2001年第7期。
- 董 克用 [2000] 「中国養老保険制度改革中有關問題的探討」『經濟理論与經濟管理』 2000年2期。
- 董 克用・王 燕 [2000] 『養老保険』 中国人民大学出版社。
- 韓 立森 [2001] 「オーストラリア, チリの養老保険模式から見る国家責任」『中国改革』, 2001年第5期。
- 胡 曉義 [1998] 『走向21世紀的中国社会保険』 中国労働出版社。

- 李 珍 [2000] 「養老社会保険の平衡問題分析」(成思危主編『中国社会保障体系的改革与完善』民主与建設出版社)。
- 孫 祁祥 [2001] 「空帳与軌成本——中国養老保險体制改革的効応分析」『經濟研究』2001年第5期。
- 王 燕·徐 濱声·王 直·翟 凡 [2001] 「中国養老金隱性債務, 軌成本, 改革方式及其影響——可計算一般均衡分析」『經濟研究』2001年第5期。
- 王 延中 [2001] 「中国社会保障基金方式的偏差与矯正」『經濟研究』2001年第2期。
- 吳 敬璉 [1999] 『当代中国經濟改革——戰略与实施』中国上海遠東出版社。
- 員 玉玲 [2000] 「国外社会保障理論総述与制度評価」(成思危主編『中国社会保障体系的改革与完善』民主与建設出版社)。
- 『中国財政年鑑』中国財政部, 1999年。
- 『中国労働と社会保障年鑑』2000年版, 中国労働と社会保障部。