

# 中国都市部における公的年金制度の問題

人間社会環境研究科 人間社会環境学専攻

王 逸 飛

## 要旨

中国都市部における年金制度の経緯について、多くの文献が紹介されている。計画経済体制下の年金制度は基本的に企業を通じて運営されていたが、経済改革以降、1980なかばから年金制度改革が始った。そして、1991, 95, 97, 2005年に年金改革が行われたが、2012年現時点の制度の大枠を決めたのは、1997年の改革である。1995年の改革は97年改革の予備案で、1997年に日本の厚生年金制度に相当する「企業職工基本養老保険制度」が正式に創立された。しかし、その改革は順調に進まず、今日でも、年金財政危機、分散管理、加入率低下などの問題を抱えている。

本稿では、中国の年金制度の歴史的な過程を整理しながら、計画経済期と市場経済期の2時期にわけて、その制度の設立、内容及び特徴を注目し、それぞれの時期にどのような変化されてきたかをその背景も含めて整理することを試みる。そして、制度的な仕組みの転換を明らかにするとともに、そのことが年金制度にどのような影響を与えたのか、年金制度の構造的な問題と財政危機を発生メカニズムを関連づけて検討する。

## キーワード

公的年金制度, 年金改革, 構造問題

## Problem of the Public Pension System in urban China

WANG Yifei

## Abstract

This paper presents historical literature regarding the pension system in urban China. The pension reform began in the 1980s, and since then, under the planned economy system, pensions have been managed by companies. However, this reform has not proceeded smoothly. Even today, the financial crisis situation has been causing management distribution, and other pension problems.

In this paper, the history of Chinas pension system has been divided periodically into economic plans and market economy. The transformations of the contents of the system and its characteristics, as well as its background have been investigated. These changes have been analyzed to determine their effect, on the impact of the financial crisis on the pension system.

## Keywords

public pension system, pension reform, structural issue

## 本稿の研究対象と構成

現在の中国における公的年金制度は大別にすれば4つがある。1つは、都市部の行政機関と事業単位（公共セクター）職員を対象とした「機関事業単位養老保険制度」である。2つは、都市部の企業従業員を主な対象とした「企業職工基本養老保険制度」であり、都市部のフリーターと自営業者もこの制度の適用対象となる。3つは、都市部の高齢者、無職者の人々を対象とした「都市居民基本養老保険制度」であり、4つは「新型農村社会養老保険制度」である（表1）。この4つの制度によって、形式的には国民「皆年金」体制を成り立っているが、日本の年金制度と比較して考える場合、日本の国民年金に相当する制度がまだ創設されていないことに留意していきたい。

都市部の「機関事業単位養老保険制度」と「企業職工基本養老保険制度」は計画経済期に創設され、両制度が統合されたり分離されたりと変化を遂げてきたが、現在は別々に運営されている。経済改革以降、1986年から「企業職工基本養老保険制度」の改革が始まった。それに対し、農村部においては、1992年から初めて完全積立方式の「農村社会養老保険制度」を発足し、2009年に加入率

を高めるため、完全積立方式を修正し、積立+財政扶助という混合方式の「新型農村社会養老保険制度」を創設した。その制度は制度の仕組みが都市部のそれとかなり異なり、自己負担を主としており、保障水準も低い。2010年に中国国家统计局が発表した『中国統計年鑑』の公表数字によれば、農村部の養老保険制度に加入する人は7277万人、農村人口の10%に止まっている。もう1つ「都市居民基本養老保険制度」は2009年に創設され、仕組みは農村部の養老保険制度とほぼ同じである。この制度の実施状況は2011年の中央政府の統計によれば、80%以上の県をカバーしている。

以上のような制度の相違を考慮して、本稿では農村部の年金制度と「都市居民基本養老保険制度」は分析の対象外とする。そして、計画経済期の年金制度と比べ大きな改正がされた「城鎮企業職工基本養老保険制度」の分析に重点を置く<sup>1</sup>。政府機関・事業単位を対象とした公的年金制度は基本的に計画経済期の制度を踏襲しているため、比較する際には付随的に言及するにとどまる。人口の半分以上を占める農村部の年金制度を分析外としたことの不十分さは免れないが、それは今後の課題としたい。

一方、中国の総人口に占める都市部人口の割合

表1 中国の各公的年金制度仕組み

	①機関事業単位養老保険制度	②城鎮企業職工基本養老保険制度	③城鎮居民社会養老保険制度	④新型農村社会養老保険制度
対象者	機関・事業単位職員	都市部企業従業員・自営業者・臨時的労働者	都市部戸籍をもつ16歳以上②に加入できない住民(在学学生を除く)	農村戸籍をもつ16歳以上②に加入できない住民
財源	政府負担・単位統包	企業・個人納付、政府適量扶助	個人納付を主として、中央・地方政府扶助	個人納付、集体補助、政府补贴
加入形態	強制加入	強制加入	任意加入	任意加入
負担率	本人なし	被用者:企業20% 個人:8% 個人:地域前年平均収入の20%	納付基準は10ランクを設け、自由選択。100-1000元、10ランク	納付基準は5ランクを設け、100-500元、自由選択(地域によって納付基準が違い、基本は前年当地域農民平均年収の4-8%)
財政方式	国庫負担	賦課方式+積立方式	積立方式	積立方式
所得代替率	60~100%	30~60%	最低基礎給付額55元+本人積立金	最低基礎給付額55元+本人積立金
実施時間	1951年	1951年	2009年	1992年

出所:筆者作成

は46%で、国連の推計によれば、都市化が進めば、中国の都市部人口は2030年60.3%、2050年に72.9%となるように、総人口の半数以上を超えていく。このような人口構造変動からみれば、今後において、都市部の公的年金制度はますます重要な役割を担うと考えられる。

本稿は、以下のように構成される。第1章では、中国の公的年金制度に関する先行研究を分析し、それを踏まえて本稿の分析の視点を提示する。第2章では、計画経済期の年金制度の形成、再整備の歴史の変容を整理しながら、ほかの経済制度と関連づけて、それらの制度の補完関係を明らかにする。第3章では、現行年金制度の改革の背景、経緯、そして、経済体制の移行によって、年金制度の外部的要素がいかに変化してきたのかを分析し、そのことが年金制度にどのような影響を与えているのかを明らかにする。第4章に、各章の分析から得られた結論を取りまとめ、現行の都市部公的年金制度の諸問題をもたらし原因と解決するための要点を提示する。

## 第1章 先行研究の総括

中国において社会保障問題に関する本格的な研究は1993年以降のことである。その背景には、国有企業改革の進展と市場経済政策の提唱がある<sup>2</sup>。国有企業改革の進展は社会保障制度の改革を進める要因となり、社会保障制度の各分野において改革が本格的に行われるようになった。それをきっかけで、社会保障制度に関する研究も大きな進展をみせている。それは、欧米社会保障理論の導入とそのことによる理論上の突破である<sup>3</sup>。従来の中国の社会保障制度の研究は計画経済期の社会保障理論の枠組に止まり、国家と社会の境界だけではなく、労働保険と社会保険の境界も曖昧であった。市場経済の導入によって、労働保険制度を企業から分離し、企業の社会負担の軽減が必要となった。しかし、古い労働保険制度が存在したまま、改革を進めれば企業の社会負担が逆に大幅に増えてしまう<sup>4</sup>。このような問題を解決するため、

外国の社会保険制度、社会保障理論は数多く中国に紹介され、社会保障制度の研究が理論化、体系化されるようになってきた<sup>5</sup>。他方、この時期から、西欧福祉国家の研究機関、研究学者も中国の社会保障問題に関心を寄せ、最新の社会保障理論をもって中国社会保障問題を研究しはじめた。世界銀行は1997年、1998年2回にわたって中国の年金と、医療保険制度に関する分析を行い、いくつかの政策提言を行った<sup>6</sup>。2005以降、中国の年金制度に関する研究は大幅に増えているとみられるが、従来の枠組を乗り越えていない。

日本における中国の社会保障制度の研究は、中国の社会保険制度を中心におかれ、年金制度、失業保険、医療保険制度の3つ制度が研究の大半を占めている<sup>7</sup>。ただし、統計制度の不完備や情報提示の遅れなどによって、これまで、公表された中国の年金制度に関わり研究の大半は、制度の解説や記述的な分析に止まっている。

ここでは、中国の年金制度と年金改革に関する先行研究を①年金制度の成立・変化過程に関する研究、②年金財政の予測と理論的な分析、考察、③新制度の問題点に関する分析という3つの方向から中国の年金制度の先行研究を整理する。

①関する文献はたくさんある。たとえば、関根(2006)、金子・何(2003)、沙(2000)、財団法人自治体国際協会編(2003)、石原(2003)、大塚・日本経済研究センター(2002)、沢田(2004)、中国研究所編(2001)、張(2001)、陳(2004)、陳(2005)、鄭(2007)、日本労働研究機構(1998)、王(2004)、劉(2002)、董・王(2000)、何(2001)、余(1998)などがある。これらの先行研究は中国の年金制度ないし社会保障制度の変遷に詳しく全面的に記述している。張(2001)は中国社会保障の全分野を対象として分析を行い、その展開を考察した。王(2004)は、中国農村部の社会保障制度の成立、過程、現状を詳細に記述している。

②に関して、1990年代以降の年金財政の設計に関する最初先行研究は、労働部課題組の「養老保険費用に関する予測報告」である。ただし、この報告は学術的な研究ではなく、政府の政策選択の

ために行われた。この報告は、3つの改革案を提案し、生活保障性、制度の維持可能性、公平性と社会負担性について、検討した。1995年年金改革以降、年金制度の財政予測について、行政機関、研究者、国際機構の注目が集った。たとえば、金子・何(2000)、崔(2002)、桂(2000)、国務院発展研究中心課題組(2001)、何(2001)、世界銀行(1997)(2005)、王・管(2001)、王(2000)、などがある。王(2000)は、現行制度の政策規定と政府公表したデータに基づいて、現行年金制度の年金財政を推計し、現行制度の年金財政が長期的に維持できないとした。労働保障部(2001)は企業従業員、政府機関、非営利団体、私営・自営業者の4つのグループに分け、私営・自営業者を除いて、年金の加入率は最低75%、最高100%と仮定し、5つの都市を対象として年金制度別に2001年から2050年までの年金財政を予測した。いずれも、2020年以降で、年金財政赤字が消えると結論した。ただし、この試算モデルは年金の加入率は現状よりはるかに高く設定していることから批判されている。世界銀行(2001)は、3つの都市について、1998年-2075年の年金財政を予測した。結果は、現行の制度のままで、財政的に維持できないが、受給者の年齢や給付方式を改正して、かつ年金制度外から年金給付の資金を投資すれば、年金財政が維持可能とした。そのほか、何(2001)、桂(2000)、いずれも年金財政維持不可能に陥る可能性が大きいとしている。

③に関しては、趙・徐(2001)は、現行年金制度の保険料率が高い、再分配比例が高いなどの問題を指摘したうえで、代替案として、現行制度を修正して完全な積立方式への移行を主張している。しかし、孫(2001)、王・管(2001)、空口座の形成した要因と賦課方式と積立方式について理論的に分析した上で、現在の貯蓄率など経済の状況からみれば、部分的積立方式への移行はまだ早いと指摘している。そのほか、王(2001)は、現行制度設計が積立方式に偏りすぎと指摘している。李(1998)(2002)は、現在年金制度問題の原因は、年金の機能混乱にあると指摘し、再分配機

能と貯蓄機能を分離する制度改革が必要と提案している。

以上、中国の年金制度と改革に関する先行研究を大まかに整理した。これらを通じて2つのことがわかる。1つは、先行研究は年金制度自体の収支均衡のみに注目して年金財政と現行制度の問題に対する関心が大きいことである。2つは、年金制度における財政危機と他の問題(低加入率、地域分散管理)の関連性を明らかにしていないことである。すなわち、どのような初期条件のもとで、このような問題を発生しているのかについての分析はほとんどされていない。

本稿は年金制度を計画経済期と市場経済期を2時期分けて、制度自体の機能・位置はどのような変化してきたのか、そして現行制度における財政危機と他の問題の関連性を明らかにする。

## 第2章 計画経済期における年金制度の特徴

中国都市部の公的年金制度は1951年の「労働保険条例」によって創設された。計画経済期は「退休金」といい、市場経済期は「養老保険制度」とよばれた。ただし、新、旧制度の移行段階には、両制度がともに使われている。中国の年金制度の変遷は、多くの文献で紹介されている。たとえば、財団法人自治体国際協会編(2003)、石原(2003)、大塚・日本経済研究センター(2002)、沢田(2004)、中国研究所編(2001)、張(2001)、陳(2004)、陳(2005)、鄭(2007)、日本労働研究機構(1998)などが参考になる。ここでは、それらの文献を踏まえて、1951年から2012年までの推移を整理し、次頁の表2に示す。

計画経済体制下の年金制度の特徴としてはほとんどの先行研究は3つのことを取り上げた。第1は、年金制度の財源調達方式は賦課方式であること、第2は、年金制度の実施は企業を通じて行われること、第3は、保険料負担は企業のみ、労働者個人負担がないことである<sup>8</sup>。さらに、年金の拠出面では、実質的に企業と国家財政が全額を負担することである。

計画経済期の中国では、公有制を主とし、国有資金が重要な役割を果たしていた。労働者・企業・国家の三者関係は市場経済のそれとは異なっており、労働力の供給、資金及び生産・投資などは、

資本主義下で企業と労働者の相互作用による決定ではなく、いくつかの制度によって決められていた。

その中心は「統包統配」という雇用制度、「統収

表2 中国年金制度の推移

第1段階 (1951~1968)	適用対象	1951「労働保険条例」：100人以上の規模の企業従業員，国家機関，事業単位の職員 1958年「規定」： 100人以上の規模の企業従業員工場，鉱山，及び交通事業の基本建設部門及び国有部門正規従業員（官公庁部門職員を含む）に限定され							
	負担	個人は負担しない理念に基づく，企業と国家が負担し，個人は拠出しない							
	財源調達	賦課方式 企業部門につき使用者のみ賃金総額の3%を保険基金として拠出，組合で運営する。基金の30%は全国プールのため，上級組合に納付，残り70%は基礎組合に管理運営							
	給付	確定給付 退職時標準賃金の % (50-70%)							
第2段階 (1969~1983)	適用対象	国有部門従業員（官公庁部門職員を含む）							
	負担	企業の保険料拠出は中止，個人拠出もなかった							
	財源調達	賦課方式 企業ごとに年金会計を行った，年金支出は企業の営業外支出として経営コストから差し引かれるので，実質上の地方・国家財政負担になった							
	給付	確定給付 企業と官公庁部門職員制度を分離され，異なる年金受給資格と給付額が適用された。勤続年金によって退職時賃金の60-90%							
第3段階 (1984~1991)	適用対象	国有部門従業員（官公庁部門職員を含む）1991年以降私営，外資，合併企業の労働者に対し，逐次に養老保険制度を設立した							
	負担	新規契約労働者に対し，企業と労働者から保険料を拠出，年金の自己負担として給与の3%を保険料として徴収する。企業は負担能力にもとづき，各地域政府によって定める。							
	財源調達	「固定工」は第2段階と同じである。新規契約労働者に対して年金会計の地域プール制度を導入した。1991年以降，賦課方式の基本養老制度を設立し，市県レベルから省レベルで運営している。							
	給付	第2段階と同じ							
第4段階 (1992~2004)	適用対象	混合式養老保険方式をとって，都市部における企業（国有・集団企業を含む）労働者すべて適用する。							
	負担	企業の給与総額の20%、個人の収入の8%で保険料を納付する。そのうち，11%を個人の保険口座に記入し，残り17%は年金保険プールに記入する。保険料率は地域によって異なる。							
	財源調達	1995年改革と1997年改革により，賦課方式と積立方式を混合した制度へ移転した。省レベル内で年金財源を調達している。							
	給付	老人：新制度が実施する前に退職した労働者は第2段階と同じである。 中人：新制度が実施する前に就職し，実施後退職，加入する期間満15年の加入者は新人と同じ，移行期給付も支給する。 新人：加入年数15年以上の労働者は，地域平均賃金20%+個人年金口座の1/120を支給する							
第5段階 (2005~2012)	適用対象	都市部における企業（国有・集団企業を含む）に加え，個人事業者を含むすべての都市部就業者							
	負担	企業の給与総額の20%、個人の収入の8%で保険料を納付する。個人の分は個人口座に記入し，企業の分は年金保険プールに記入する。 個人事業者の場合，前年度地域平均賃金の20%を拠出する							
	財源調達	第4段階とほぼ同じである。							
	給付	$\left\{ \frac{\text{地域平均賃金} + \text{本人の加入期間の平均賃金}}{2} \right\} \times (\text{加入期間} \div 100) + \text{個人口座積立総額} \div \left\{ \frac{\text{地域の平均寿命} - \text{退職時の年齢}}{12} \right\}$ <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <thead> <tr> <th>対象</th> <th>給付水準</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>新人</td> <td>上記</td> </tr> <tr> <td>中人</td> <td>上記と旧制度から移行に伴い付加給付</td> </tr> <tr> <td>老人</td> <td>旧制度と同じ給付、スライド制適用</td> </tr> </tbody> </table>	対象	給付水準	新人	上記	中人	上記と旧制度から移行に伴い付加給付	老人
対象	給付水準								
新人	上記								
中人	上記と旧制度から移行に伴い付加給付								
老人	旧制度と同じ給付、スライド制適用								

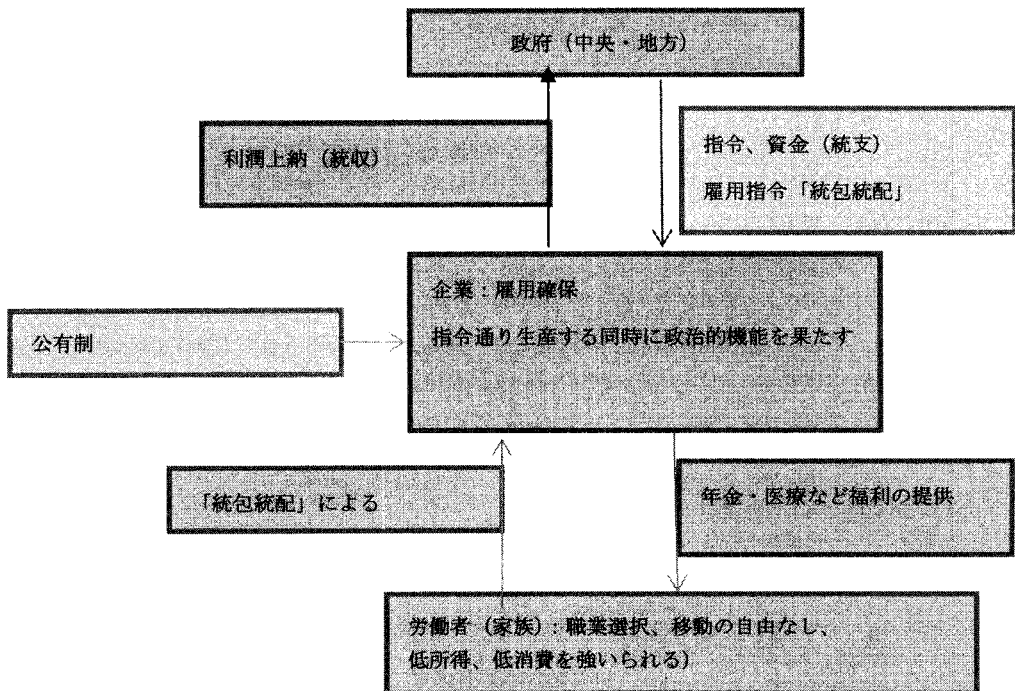
出所：筆者作成

統支」という財政制度であり、全民所有制・集団所有制いわゆる国有性企業システムが社会主義資源分配において重要な役割を担っていた。それら制度の下では、政府・企業・労働者の関係は、縦の支配関係であり、労働者は職業選択の自由がなく、決められた場所で働く。企業は生産・投資などの決定権をもたず、政府の指令どおりに生産活動を行い、決められた規定により労働者に賃金や労働保険を提供する。政府は資源分配を計画し、コントロールするので、資源分配機能を経済全体に対して持っていた。この体制のもとで、年金制度は市場経済でいう保険機能と異なって、経済全体の資源分配の一環として機能していた。そのため、計画経済期の年金制度は、強制貯蓄と所得再分配の機能をもっていなかった。また、この時期の企業は形式上で、企業側は保険料が負担しているが、その保険料負担は企業と政府の「統収統支」という財政関係に内包されているから、実質的に国家財政によって負担していた（図1）。

「統収統支」とは、神野（1999）によれば、すべて中央政府に集中させてから、地方政府に配分するというシステムである。その財政システムは、中央と地方の政府間「統収統支」関係と、政府と国有企業の政府一企業間「統収統支」関係という2つの財政関係から構成されている<sup>9</sup>。

政府間の「統収統支」関係は、①一切の収支項目、支出方法と支出指標をすべて中央政府が統一的に制定する。②財政収支は地方付加、都市建設付加収入および学校の経費を除いて、すべて国家予算に組み込まれ、収入は全部中央に上納され、支出は中央政府から支給され、年度末の余剰金をすべて中央に上納する。③財政の権限は中央に集中される。このように、収入はすべて中央に上納する代わりに、その支出を中央が保障するという仕組みがそのシステムの特徴である。

政府と企業間の「統収統支」関係は、政府が国を代表して企業を所有し、企業の収入を吸い上げてさらに、市場の変わりに分配するという仕組み



出所：筆者作成

図1 計画経済期における政府・企業・労働者三者関係図

である<sup>10</sup>。もっと分かりやすくいえば、企業の所有者として国は、企業の生産活動を管理し、企業の会計基準を設けて分配をきめ、企業の収入を吸い上げる一方で、別途で財政支出を通じて企業の設備投資資金および流動資金を無償で提供するという構造であった。

中国はこのような仕組みを通じて公有制経済を実現した。「統収統支」という財政システムの下で、企業の財務会計が国家財政に組み込まれ、公共財政と企業財政一体化という特徴が作り上げられた。この特徴は「社会主義国家財政は生産手段の公有制を基にしているものであり、全国経済は国家によって統一的に指導されているのであるので、財政は生産分野外の分配関係のみならず、生産分野内の分配関係も含めており、国家予算、銀行と信託と企業財政を内包した社会主義財政体系である」<sup>11</sup>。

「統収統支」の財政制度のもとでは、年金制度の保険料は市場経済下の保険料の意味合いとはかなり異なり、一種の受給権として国家や企業から労働者に提供すべきものだという価値規範が形成された。ただし、それは「普遍的」な制度ではなく、特定の階層にしか適用できない「特異」的な制度である。年金制度は国有企業・事業体の労働者・職員と公務員のみに適用し、非国有セクターと農民は対象から除外されていた。年金保険の保険料も単独の年金保険料として徴収されるわけではなく、「劳保条例」にもとづき、従業員賃金総額の3%を労働保険料として一括に徴収された。その保険料総額の70%を年金給付を含む各種の保険事業の給付金として企業の労働組合組織が保管し、残りの30%を中華全国総工会に上納し、全国範囲での保険給付金の調整基金として運用された。それでも不足の場合、企業の費用として直接支出する。なお、中華全国総工会に管理される労働保険総基金は、基本的に療養所・養老院・孤児保育院・障害院などの集団労働保険事業に用いられるが、省・市労働組合または産業労働組合全国委員会の調整金が足りない場合、この総基金からの調整も行い、全国統一的に徴収・支給する社会保険

制度が形成された。

ただし、この時期では、企業の財務会計が国家財政に組み込まれ、企業における労働者への給与、年金、医療及びその他の福祉サービス費用はすべて利潤上納前に控除された。労働保険基金の調整は省・市レベルから全国範囲まで及び、かつ市場経済下の保険基金の調整とはかなり違う。表面的は、企業間・地域間の保険基金の調整と見られるが、「統収統支」という財政関係からみると、最終的に各級政府間および政府と企業間の財政調整となる。

年金受給の前提要件は、国家の指令により就業することである。一旦就職すると、死ぬまで年金を受給することができる。年金給付水準は、経済発展にしたがってアップする。

この年金システムは1969年までに続いた。文化大革命による社会的混乱の中で、労働保険の管理・運営機構である各級労働組合は正常の業務展開ができず、保険基金の調達・運営を担当していた全国と省・市レベルの労働組合は活動停止になり、社会全体の社会保険制度は機能しなくなった。1969年2月に中国財政部は「国营企業財務活動におけるいくつかの制度に関する改革意見（草案）」を打ち出し、「国营企業の労働保険基金からの引き出しを一律に中止する」、「企業の一般退職者と中途退職者の年金と他の社会保険金をすべて、企業の営業外費用<sup>12</sup>として支給する」と規定した。この規定によって、労働保険支出に関する財源の企業間、地域間の調整が出来なくなり、社会保険事業は各企業に移管され、全国にわたって統一的な年金保険は、統一的に計画管理する社会プールの機能を失い、企業が制度負担主体と実施主体になった。このことから、多くの先行研究では、中国の年金制度はこの時期に「企業保険」に変質したと主張している<sup>13</sup>。また、年金の拠出面では、企業と国家財政が全額を負担することになって、企業別の年金財政と個人負担なしという特徴もつようになった<sup>14</sup>。

年金制度の全面停滞、後退の状況は文化大革命の終結する1976年まで続いた。この時期、企業の

定年退職者が増えてくると、新旧企業間に養老金支給格差が生じ始めた。経営状況の良い企業では、年金の支給に支障がないだけでなく、従業員福利も充実していたが、定年退職者が多く、経営状況の悪い企業では、年金の支給が常に遅れがちになり、従業員の福利もほとんどない状況に陥ったのである。さらに、文化大革命期間には、すでに定年になった人への年金の支給手続きが適切に処理されず、年金支給が一時中断された<sup>15</sup>。

1978年10月、文化大革命の終結と同時に、年金保険制度は再建期に入った。1978年5月24日、国務院は、「老弱・病氣・障害をもつ幹部の生活保障に関する国務院の暫定規定」(国務院関于安置老弱病残幹部の暫行弁法)と「企業労働者・職員の一般退職、中途退職に関する国務院の暫定方法の規定」(国務院関于工人退休・退職的暫行弁法)を公布した<sup>16</sup>。この二つの規定は、現在もなお、老幹部などに年金を給付するうえでの法的根拠となっている。

この二つの公文書によって、企業の年金保険と国家機関の年金保険が再び分離された。定年退職制度を改正し、年金の最低給付ラインを初めて定め、かつ年金のレベルを大幅に引き上げた。企業従業員の年金費用は、その所属する企業が営業外支出として自費負担する。国家機関・事業部門の年金費用は、その機関・部門の経費支出として国家財政で賄われる。

以上は計画経済期の年金制度の変遷であるが、その過程は成立→調整→中断→再整備という曲折の発展段階であった。それも、中国の政治、経済の変動と密接に繋がっていた。この制度は市場経済に移行する前に、ほかの制度と強く補完関係をもっており、計画経済期の企業システムに対応するものであった。

まず、計画経済期において年金の適用対象を「全人民所有制」の労働者に限定している。このような企業システムのもとで、市場経済下の企業とかなり異なって、国家機関のような特別な機能を持たされた。企業は生産機能だけでなく、生活共同体としての生活機能、党の政策や方針を貫くた

めの支配機能を備えた社会組織でもあった<sup>17</sup>。企業内に、工会(労組)と共青团(青年組織)等を組織し、党の下部組織の性格を付与した。企業は国家の「統包統配」の雇用制度に従って労働者を採用し、国家が規定された「等級賃金性」に基づいて労働者の賃金などを決定しており、経営自由権を企業側に与えることなく、すべて国家が掌握していた。

つぎに、年金財源調達方法は、1969年までの賦課方式にしても、その後の企業経営外支出にしても、公共財政、企業財務、銀行与信を内包した「統収統支」の財政システムが存在していたため、年金負担は実質的に国家が負担していた。さらに、このシステムの下では、地域間・企業間における年金制度の負担・給付格差が国家財政から埋められるので、計画経済時代において、年金制度の運営に何の支障も与えなかった。

ただし、旧年金制度の義務と責任は、国家と企業に高度に集中しており、個人が直接コストを負担することはなかった。このことは労働者・職員にとって大きな利益となっていたが、つぎのような欠陥もあった。①労働者・職員個人が自ら保険を掛けていないということは、ともすれば給付が国からのサービス、あるいは恩恵と受け取られやすい。同時に、それは権利意識の覚醒を妨げる。②人口高齢化にともなう定年退職者数が増加するにしたがって、年金にかかるコストも急速に膨張し、国や企業による負担が困難になる<sup>18</sup>。

### 第3章 市場経済期における年金制度の変化

先行研究は、中国の年金改革の背景は国有企業改革と結びつけて、分析してきた。しかし、国有企業改革が本格的に進められるのは1994年以降のことで、中国の年金改革が始まったのは1984年である。従って、年金改革の要因は国有企業改革と直接的な関連性が薄く、ほかの制度の変動と関連していると考えられる。

まず、所有制の変化と年金の関係である。1978年「改革・開放」路線に踏み切る前に、中国にお



ける企業システムは「全人民所有制」と「集団所有制」、いわゆる公有制を主とした。1979年入ってから、市場メカニズムの導入や対外開放の進展につれ、私有制企業、合弁・合資企業、外資企業などの非国有制経済が現れ、成長してきた。一方、雇用創出の面においても、非国有経済、特に私営、個人とその他の経済が、ますます重要な役割を果たすようになった。

このような変化は年金制度へ2つの面から影響を与えた。

第1は、年金制度の適用対象に与える影響である。従来の年金制度の適用対象は、都市部従業員の絶対多数を占める国有企業部門の労働者・職員に限定されていた。非国有経済部門の成長によって、従来の規定は年金制度にカバーされていない労働者の増加をもたらすだけでなく、国有部門と非国有経済部門の労働力の移動にも障害をもたらした。

第2は、年金制度の扶養率に与える影響である。就業構造の急変化は国有部門の従業員を対象とした年金制度の加入基盤すなわち現役労働者の減少をもたらすので、年金制度の扶養率は本来の人口構造の変化より速く低くなり、年金の財政問題が引き起こす可能性が高まった<sup>19</sup>。

つぎは、財政制度における「統収統支」構造が崩壊したことである。前述したが、中国の財政システムは、中央と地方の政府間「統収統支」関係と、政府と国有企業の政府-企業間「統収統支」関係という2つの財政関係から構成されている。中央と地方の財政関係の改革は、1970年代後半の中央と地方間のさまざまな財政請負制の試行によって発足した<sup>20</sup>。

財政請負制は1980年から1994年の「分税制」改革までに採用されてきた。財政請負制は減収メカニズムを内包しているため、財政収入の大部分が地方に留まり、従来の「統収統支」財政構造の上納と分配という資金循環が中断され、「統収統支」財政制度は事実上機能しなくなった。財源の配分だけでなく、財政改革と関連して投資規制の緩和等の地方分権化改革も行われた。これらの改革に

よって、固定資産投資の審査・許可の権限のかなりの部分が中央政府から地方政府に下され、大部分の国有企業の管轄権限も中央政府から地方政府に移管された。このように財政請負制の実施は、40年近く続いた財源と権限の中央政府への高度集中構造を根本的に改め、「統収統支」財政体制の解体と地方独自の利益主体の形成を促進した<sup>21</sup>。

一方、政府と国有企業の政府-企業間「統収統支」関係は、1983-1984年の間に展開されてきた「利改税」改革によって大きく変容した。「利改税」改革は従来の国有企業から中央政府への利潤上納を廃止し、その代わりに企業所得税を導入する改革であった。企業所得税については、大・中型の国有企業に対し55%の企業所得税を課し、小型国有企業に対し7-55%までの8段階の累進課税を実施した。また、集団所有制と私営企業に対し、10-55%までの8段階の累進税率で工商所得税を課し、外資企業に33%の企業所得税を課した。ただし、経済特別区では外資企業に課す33%の税率は15%に減税し、かつ「2(年)免(除)3(年)減(半額)」の優遇措置が取られた。企業は納税後の利潤を基本的に留保でき、自主的に使用することができる。「利改税」の実施と同じ時期に、従来の政府財政から国有企業への無償の資金供与が有償の銀行融資に切り替えられるという財政から金融を分離する、いわゆる「抜改貸」という制度改革も行われた<sup>22</sup>。こうして、企業の流動資金や投資資金は基本的に留保利潤か銀行融資による調達されるようになり、長い間続いた国有企業の財務会計と政府財政の一体化が崩れ始めた<sup>23</sup>。

財政請負制から始まった1980年代の一連の改革は、地方政府に大幅な権限を与え、政府間財政関係と政府-企業間財政関係に大きな影響を与えただけでなく、年金制度と財政制度の制度的補完関係が存在しえなくなった。計画経済の「統収統支」の財政システムのもとでは、企業は政府の下部機関にすぎず、主管部局からの指示に従い、雇用・生産・販売・投資等の活動を行い、利潤が発生した場合は全額財政に上納し、企業は損失が生じた場合は全額補填してもらったため、形式上企

業が年金や医療費等を負担するように見えるが、その分財政への納税分が減るだけのことであり、実質的には労働保険制度の費用を政府が負担したのである。したがって、政府—企業間の「統収統支」財政関係があったからこそ、年金制度などの労働保険が企業ごとに運営でき、労働保険財政は企業レベルで独立採算ができたのである。それによって企業は生産活動などの経済的機能を果たすと同時に、市場経済では政府や市場が提供する医療・年金・住宅などの社会的機能も提供できたのである。企業におけるこの社会的機能は「統収統支」の財政構造のもとでは、政府の資源配分機能に内包されていたため、経済的機能とは矛盾が生じなかった。しかし、「利改税」と財政から企業財務を分離する改革によって、企業の経営自主権と納税後の資金留保が認められ、企業は市場経済下の企業に近づき、より利益を追求するようになった。その際、それまで支障なしで果たしてきた社会的機能は、企業の利益追求という経済的目標に反し、企業の重荷となってきた。それに伴って、年金・医療等の労働保険の負担・給付における企業間格差が浮上してきた。そして、財政制度と労働保険制度の補完的関係の喪失は、労働保険負担のある国有企業とそのような負担のない私营・外資等の企業の間、市場参入の条件の違いをも生じさせたのである<sup>24</sup>。

最後は労働制度の変化である。1978年改革前には、労働制度において国家が都市住民の就業を統一的に手配し管理する「統包統配」という雇用制度と全国で統一的な「等級賃金制」が実施されていた。それらの制度のもとでは、企業は雇用・賃金に関する意思決定権がまったく与えられていない状態にあった。改革後、雇用、賃金などをめぐる一連の改革が実施され、労働制度も大きく変化してきた。労働制度に関しては、雇用と賃金制度の改革によって、従来の「統包統配」の雇用制度と「等級賃金制」の賃金制度が廃止され、雇用の市場化と企業内部分配制度の正規化が進展されてきた。それに伴い、労働力の地域間・職種間・所有形態間等の流動が発生するが、企業別に運営され

る従来の年金制度はこうした変化に対応できず、市場経済に適合する労働市場の形成を阻害するようになった。

年金制度を取り巻く以上のような外部条件の変化は、年金制度に大きな影響を与え、さまざまな問題を引き起こした。計画経済時代では、年金制度の適用対象は「全人民所有制」労働者に限定したが、国有を唯一の経済所有経済であるため、都市部の住民のすべては年金制度の適用対象となる。しかし、市場経済体制への移行に伴い、非国有製企業に就業する人が急増し、年金制度に適用できない人が増えてきた。すなわち、年金制度と所有制度との補完関係が喪失することになる。雇用制度に関しては、従来の「統包統配」が廃止され、雇用の市場化と企業内部分配制度の合理化が進展してきた。それに伴い、労働力の地域間、職種間、国有—民間への移動が発生するが、企業別に運営してきた年金制度がそれに対応できず、労働市場の形成を阻害するようになる。財政制度に関しては、年金財政を含んだ企業財務は国家予算と一体化した従来の財政制度は、年金財政運営は企業別に行うことが可能にさせたが、経済改革移行一連の財政改革によって、中央政府の財政調達能力が低下して、地域・企業間の年金給付格差を是正できなくなった。さらに、従来の年金制度の負担は形式的企業が負担しているとみられるが、実質的に国家財政が負担していた。市場経済の用語を使えば、計画経済期の年金制度は実際的に全額国家負担である。90年代以降、中央—地方政府間の財政改革によって、国家の財政負担を廃止し、形式的に企業が負担している年金負担はそのまま企業負担になってしまうことになる。国家の財政による格差を是正が期待できない背景で1980年代から、一部の地域が年金改革の試みをはじめた。

1984年から始まる年金制度の改革は、今日の養老年金保険制度の創設に至るまで、幾つの段階に分けることができる。

### (1) 年金統一管理への実験 (1984~91年)

1986年、国有企業において労働契約制度を実施すると同時に、契約労働者・職員を対象とする積立式の養老年金保険制度が設けられた。契約制が適用されるのは国有企業の新規採用労働者・職員に限定されていた。当時、契約労働者・職員と固定労働者・職員は並存状態にあったが、年金制度は異なった。固定労働者・職員の年金については、市・県レベルの共通基金を通して統一管理するが、財源は企業による負担とした。しかし、契約労働者・職員の場合には、年金管理は市・県レベルで統一するが、財源は企業負担のほかに個人負担制度を導入し、年金の自己負担として給与の3%を保険料として徴収することになり、また、企業ごとの保険に代って、地域(市・県レベル)ごとに共通基金をつくり、そこから保険金を支給するシステムをつくり出した。

それ以上には、具体的な改革法案を提出せず、各地の実験モデルの実験結果をみて、1991年に市・県レベルでの年金保険基金の社会プールが全国に広がった時に、やっと年金改革の方向と原則が明文化され、最初の法規「国務院の企業労働者・職員養老年金保険制度の改革に関する決定(「関于企業職工養老保険制度改革の決定」(国発〔1991〕33号)が規定された。

従来の年金制度は、市場経済下での労働力自由移動の阻害要因となり、国有企業の改革を難航させる問題点を解決するため、企業間に共通の保険基金を設立する案が考え出された。この共通基金の管理は、個別企業の手から、個別企業が属する地方政府へと委譲するものとした。地方政府が年金管理の責務を担うことで、経営不振の国有企業の年金負担を軽減し、労働市場を活性化することが期待された<sup>25</sup>。

制度の面だけでみれば、年金保険制度は企業から切り離されて社会化され、労働者・職員に対しては個々の企業での勤続年数ではなく、総合的な勤続年数を満たすことだけが求められることにより、企業間の労働力流動の障害となっていた基本的な要因が消滅できたと考えられる。

しかし、同時に、労働者の年齢層が低く、退職者が少ないため、年金負担が少ない新興企業と、年齢層が高く退職者のための年金負担が多い伝統的な国有企業の間での不均衡の是正は進展しなかった。

### (2) 養老年金保険年金制度改革の研究と制定 (1992-1995年)

1995年3月1日に発布した「国務院の企業労働者・職員養老年金保険制度改革の進化に関する通知」(国務院関于深化企業職工養老保険制度改革の通知)及び「企業労働者・職員の基本養老保険社会統一プールと個人口座の相互溶合実施方法1」と「企業労働者・職員基本養老保険社会統一プールと個人口座の相互溶合実施方法2」により、年金制度の社会プールと個人口座の相互結合の原則が確定された<sup>26</sup>。この二つの方法によって、保険料負担の不公平感を是正し、過度期の2重負担を社会プール基金で緩和を目指した。

しかし、1995年の改革案の実施とともに、その制度の欠陥も次第に明らかになってきた。

第1は、年金制度の分散化である。年金制度の選択を地方政府に任せられた結果、市・県レベルでの年金分散化という現状を促進した。各市・県政府は独自の年金基金の管理権を手放さず、他地方との統合を避けるために、意図的に年金制度を他市と差別化するよう修正した。中央政府が提示した方法1、方法2以外に、地方政府はその折衷型を編み出していった。この結果、1995年改革案が普及すると共に、何百もの異なる改革方法が林立することになった<sup>27</sup>。

第2は、保険料負担の漸増である。年金の分散化の結果、各地方の間で年金給の競争が行われた。高いレベルの給付を維持するために、保険料率を高めることを余儀なくされた。また、定年退職者の多い企業の保険料率は当然高いので、国有企業が集中する地方では、保険料率がさらに割高になった。その結果は、企業が年金保険への加入に抵抗し、保険料納付の遵守率は低くなった。世界銀行の調査では、中国における保険料の支払を

遵守する企業の比率は、1990年代初頭は90%だったものが、地方によっては94年から95年上半期にかけて、70%~80%に低下した<sup>28</sup>。

### (3) 1997年の「全国統一養老年金保険制度」の骨格 (1997~2004年)

以上の事態に対処するため、1997年7月16日、国務院は、ここ数年改革試行モデルケースでの経験を総括したうえで、「企業労働者・職員統一的な基本養老年金保険制度の確立に関する決定」（「国務院關於建立統一的企業職工基本養老保險制度的決定」）を公布した。

さらに、管理部門の対立を解消するため、1998年3月、国務院に全国的な労働と社会保障を担当する「労働・社会保障部」が新設され、社会保障制度の総合的管理が始まった。こうして、養老保険年金体制が作り上げられた。

しかし、この制度を実施後、一部定年退職者が多い地域は財政悪化し、賦課方式による給付原資を社会プール分だけで確保できない状況になっていた。1998年は、年金基金残高は赤字になっていた。1999年の場合は、全国の平均支出は赤字ではないが、各省、地域では状況をさらに悪化させている。財政が悪化した地域において、賦課方式による給付原資を社会プール分だけで確保できず、個人口座からの資金の流用による個人口座の実質残高が消える事件（空口座問題）が頻発していた<sup>29</sup>。

このために、中国政府は、2000年に「試行法案」を制定し、2001年から遼寧省地域をモデルケースとして実験を行った。遼寧省がモデルとして選考された理由は、歴史的に多くの国有重工業企業が存在しており、当時退職者や失業者を多く抱えていたことから、この遼寧省での実験が成功すれば、他の地域でも採用が出来るとの考えがあったからである。

### (4) 2005年12月の年金制度の修正 (2005年~)

遼寧省等での試行結果、および2005年の世界銀行から示された年金制度改革のアドバイスを受

け、2005年「企業従業員の基本養老保険制度の改善に関する国務院の決定（38号）」が公布され、政府は、保険料、配分比率、給付水準等を再調整した。

第1に、労働者・企業の保険料 企業による個人口座への拠出はなくなった。一方企業の社会プールへの拠出は17%から20%となった。

第2に、個人口座と社会プールの配分比率は個人口座は個人が拠出する8%、社会プールは企業が拠出する20%となった。

第3に、給付内容は社会プールを財源とする基本養老金について、加入年数を100で除した割合を給付することにしたため、年金加入年数が満15年の加入者の給付は、従来の20%から15%に引き下げられた。さらに1997年では、地域の平均賃金を基に算出していたが、2005年では地域の平均賃金とそれよりも低い加入期間の平均賃金との平均を基準の賃金とされ、その結果賃金インフレ分だけ支給が減額されることとなった。また個人口座を財源とする給付について、平均寿命の延びに合わせて分散化させ、一回あたりの給付額を縮小した。つまり、本人の退職時の年齢と地域の平均寿命との差に12を掛けた数値で残高を分割し毎月の給付額とした。このため、退職時の年齢と地域の平均寿命との差が、10年のケースは従来と給付額は変わらないが、早期退職等により、その差が20年の場合は半額になる。この改訂によって、構成員の長生きリスクはコントロールされ、国からの財政補填も抑制されることになる。

第4に、適用範囲が拡大されたことである。適用範囲の拡大は年金の加入者は増加しているものの、人口構成の高齢化により、受給者も増えたため、保険料率・給付水準の調整だけではなく、保険料の納付者をより増やす必要性があった。このため、先の1989年には、「私営企業の労働管理に関する暫定条例」が制定され、国有企業を参考にしながら、非国有企業の従業員も年金等の対象となった。2005年号ではこの暫定条例をさらに拡大させて企業従業員（国営・集団・民営企業）に加え、個人事業者を含むすべての都市部就業者を、

強制的に新しい年金制度に加入させることとした。従来所得捕捉の難しい個人事業者などの保険率を地域の前年度在職労働者平均賃金の20%に統一した。

以上、市場経済期の年金制度の変遷を概括した。中国は1991年から抜本的な年金制度改革を実施し、都市部企業従業員を対象とした年金制度を全国統一の個人口座をもつ部分積立方式に移行することをめざした。しかし、改革は順調に進まず、今日においても、加入率の低さ、年金分散管理、人口高齢化によって、年金基金の収入が支出に追いつかない状況をもたらしており、賦課方式の年金制度を苦境に向かわせている。これらの問題は中国国内の研究者だけではなく、海外の研究者にも認識されている。その状況は高齢者の増加に伴い、解決しにくい問題はますます表面化し、深刻になっている。

#### 第4章 新年金制度の特徴

新制度と旧制度の違いについて、多くの先行研究は国家・企業・個人の三者負担、積立方式の導入、年金制度の社会化と述べ、それは世界銀行が唱える「多くの支柱」の年金保障体系と一致している。しかし、「多くの支柱」体系の確立は基金の

供給源と調達方式の内容を含んでいるが、中国においては、年金制度の設計において、政府の責任を軽減することを強調して、企業と個人の責任だけを重くして、従来国家財政が負担した給付債務をすべて民間企業に押し付けることになった。その結果は加入率の低さ、年金分散管理、年金基金の収入が支出に追いつかない状況をもたらしており、賦課方式の年金制度を苦境に向かわせている。先行研究は新制度の諸問題をそれぞれ整理し、議論してきたが、筆者はこれらの問題が密接な関連があると考えられる。

1978年以降、企業所有制の変化に伴い、財政制度における「統収統支」構造と雇用制度の「統包統配」構造が崩壊した。そのことが、必然的に新しく官民分担の役割をもたらした。最初に変化したのは、企業と政府間の財政関係であった。企業財務が国家財政から分離されたことによって、年金制度における従来の財源と実施の分離構造（財源は国家、実施は企業）は、財源も実施も企業になる構造になってしまった。そのような構造は、地域間、企業間の年金制度における負担・給付格差を引き起こした。中央財政は従来は、その格差を是正する能力をもっていたが、財政改革によって財政収入が著しく減少しただけでなく、地域を越えた財源調達も困難となった。このような背景

表3 年金制度改革前後の比較

	改革前	改革後																	
適用範囲	国有企業の労働者・職員	各種労働者・職員及び個人経営者																	
財源	企業全額負担	個人・企業・国家三者負担																	
給付水準	基本賃金の60~100% <table border="1" data-bbox="356 1439 740 1671"> <thead> <tr> <th>対象</th> <th>給付 (勤続年数を基準)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="3">一般退休</td> <td>60~90%</td> </tr> <tr> <td>20年以上 75%</td> </tr> <tr> <td>15~19年 70%</td> </tr> <tr> <td>10~14年 60%</td> </tr> <tr> <td>退職</td> <td>10年以上 80~90%</td> </tr> </tbody> </table>	対象	給付 (勤続年数を基準)	一般退休	60~90%	20年以上 75%	15~19年 70%	10~14年 60%	退職	10年以上 80~90%	$\{(\text{地域平均賃金} + \text{本人の加入期間の平均賃金}) \div 2\} \times (\text{加入期間} \div 100) + \text{個人口座積立総額} \div \{(\text{地域の平均寿命} - \text{退職時の年齢}) \times 12\}$ <table border="1" data-bbox="782 1516 1166 1690"> <thead> <tr> <th>対象</th> <th>給付水準</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>新人</td> <td>上記</td> </tr> <tr> <td>中人</td> <td>上記と旧制度から移行に伴い付加給付</td> </tr> <tr> <td>老人</td> <td>旧制度と同じ給付スライド制適用</td> </tr> </tbody> </table>	対象	給付水準	新人	上記	中人	上記と旧制度から移行に伴い付加給付	老人	旧制度と同じ給付スライド制適用
対象	給付 (勤続年数を基準)																		
一般退休	60~90%																		
	20年以上 75%																		
	15~19年 70%																		
10~14年 60%																			
退職	10年以上 80~90%																		
対象	給付水準																		
新人	上記																		
中人	上記と旧制度から移行に伴い付加給付																		
老人	旧制度と同じ給付スライド制適用																		
財政方式	確定給付賦課方式（現収現付方式）	部分積立方式+賦課方式																	
管理方式	企業内	社会プール																	

出所：筆者作成

から、公共部門のかわりに企業が提供する年金に社会的な機能を担わせる要請が強まった。それが、1986年以降社会プールの試行とその後一連の改革の原動力となった。

1986, 91, 95, 97, 2005年の5回の年金改革によって、中国の年金制度は企業内運営してきた賦課方式から、社会保険方式の賦課方式年金制度プラス個人口座をもつ部分的積立方式へ移行するようになった。この5回の改革が年金制度に与える影響は以下の3点にまとめることができる。

①、旧制度と比べ、新制度は制度設計上において国庫負担なしで、すべて保険料で給付財源を賄うように制度化されている。

②、旧制度に加入した労働者の給付責任は新制度が引く受けることになる。そうすると、新制度に加入する企業と個人は、新制度下の年金保険料を拠出だけではなく、旧制度に加入した人に支払い分まで、保険料を拠出しなければならないという二重負担になっている。

③、1997年と2005年の給付算定方式の変更により、従来に比べ新制度に加入する人の給付はさらに削減されることになる。

こうした改革によって、計画経済期では実質的に国家財政が負担していた給付債務をすべて民間部門に押し付けることになる。このような構造負担は明らかに国有企業と民間企業の矛盾を育成しており、非国有制企業からの抵抗が予想される。また、1997, 2005の給付算定方式の改正により、年金制度の受給率がさらに低くなる可能性が生じ、個人も新制度への加入を回避しようという動機を与えられる。

多くの先進国では、年金制度は賦課方式で運営されているため、高齢化と経済成長率の低下によって、賦課方式の年金財政が厳しくなることが改革の根本的な理由であるが、中国の場合は高齢化を対応する賦課方式の年金制度財政問題を考える前に、従来の制度のもとでの給付債務がどのくらいあるか、そしてその財源はどうするかを考えなければならぬ。しかし、中央政府は経済移行期に当たり大きな政府から小さな政府になりたい

という政治姿勢と年金制度の設計にたいする理論的な認識不足のため、従来の賦課方式から完全的な保険料方式への移行を急速に進め、従来の国庫負担を廃止し、計画経済期では実質国家財政負担した給付債務をすべて民間企業に押し付け、年金制度における政府の役割分担は、年金財政赤字地域への補填にとどめた。そして、中央政府と地域政府の責任分担も明確化されておらず、結果的に年金制度の分散化を促進してしまった。

各地域政府は国家から年金支給義務を引き続け、旧制度下で約束した年金支給するために、保険料率を高く設定せざるをえないため、新制度は税方式下の給付債務の返済道具ともなり、個人から企業まで、新制度の適用から逃避するインセンティブが生じ、加入率の低下、年金財政危機という新しい問題を引き起こしている。

## おわりに

1991年は国務院が「国務院の企業労働者・職員養老年金保険制度の改革に関する決定」（「關於企業職工養老保險制度改革決定」（国発〔1991〕33号）を公布し、国有企業のすべての労働者に対し、年金費用の社会プールと保険料の個人負担制度の導入を要求した。そして、条件を備え積極的に社会プールの規模を市・県レベルから省レベルないし全国レベルへと拡大することも要求した。地域政府は年金保険基金委員会を成立し、年金保険基金の管理と監督の責務を担うも定められていた。これによって年金制度における企業別の年金財政と個人負担なしという特徴をもった従来の負担、給付構造は全面的に崩壊し始めた。代わりに、企業と個人が年金費用を負担し、年金基金ごとに採算するような負担、給付構造が制度化された。その後、1997「決定」年と2005年「決定」において、年金の負担率、給付水準などが変わってきたが、その根本的なものは変わっていない。

1991年の制度改定では、従来保険料を納付していない労働者の給付に関して、その財源について調達方法を別途設けることが考慮されていないの

で、結果として、1991年以降年金制度に加入する企業と個人にその給付債務を負担させる形となっている。言い換えれば、1991年改革の意図は、明らかに以前の国家が行っていた年金支給義務を民間企業に転嫁していくことである。

そして、国家が年金支給義務を地方政府に積立金なしで移行させたことによって、国有企業は従来負担していた退職者に対する年金支給義務を免れ、まだ定年退職を生み出していない新興の民間企業と労働コストの面で同様の競争位置に立ったが、この支給を引き受けた地方政府は資産がないままに支給義務のみを引き受け、この重い負担を賄うために高い保険料を制定せざるを得なくなった。そのことが年金制度の加入率に悪影響を及ぼす結果になっている。

さらに、各地方政府が制定した保険料率が企業と労働者に対して負担できないものであり、そのため、企業と労働者が年金保険に加入することを回避している。それに加えて、多くの出稼ぎ労働者が都市部年金制度から除外されている。このことが年金財政悪化の根本の原因である。しかし、多くの研究は、制度の分析や制度運営のあり方に集中しており、この重要な原因を無視している。

現行年金制度は外形的には世界銀行が唱える「多くの支柱」の年金保障体系とみられるが、他国とは根本的な違いがある。「多くの支柱」体系の確立は基金の供給源と調達方式の内容を含んでいるが、老人の生活の保障と経済の発展促進の原則から出発して、国の再分配の責任、企業保険の責任と個人の自己保障の責任によって共同で支える年金制度の構造を確立し、比較的効果的に安全な老年生活リスク保障方式を確立することができる。

しかし、中国においては、年金制度の設計において、政府の責任を軽減することが強調され、企業と個人の責任だけを重くして、従来国家財政が負担した給付債務をすべて民間企業に押し付けることになった。そして、企業の負担が重くなったことから、保険資金の徴収に影響し、企業の納付逃れ、納付回避の傾向をもたらし、「広くカバーす

る」という目標に反し、企業の企業年金保険確立にも大きく影響を与えた。これが多階層の年金制度体系がうまくいかない主因である。

したがって中国の年金問題を解決する要点は、年金制度における官民の役割分担、そして中央政府と地域政府の役割分担を明確することによって、現行制度の明らかに歪められた負担と給付の構造を調整することである。さらに、地域格差を是正するための財政調整制度を構築し、財政制度と年金制度の新たな補完的関係を立ち上げなければならない。

## 注

- 1 以下、特別な説明ないかぎり、この制度を都市部年金制度をいう。
- 2 張紀濤『現代中国社会保障論』、創成社、2001、39頁。
- 3 周(1998)、王・唐(1998)李(1998)、宋(1999)などあげられる。
- 4 木崎緑「中国の社会保険導入の企業経営への影響」国立社会保障・人口問題研究所『海外社会保障研究』2000年NO.132、49-50頁。
- 5 張紀濤『現代中国社会保障論』、創成社、2001、44頁。
- 6 年金制度について、世界銀行(1997)などの論文を参考されたい。
- 7 日本労働研究機関(1998)、沙(2000)、劉(2001)、大塚・日本センター(2002)、金子・何(2003)、張(2001)などをあげられる。
- 8 劉(2002)、鄭(2007)、孫・董(2000)、董・王(2000)、余(1998)、潘(1999)、焦(1999)などをあげられる。
- 9 神野直彦「中国の「分税制」改革」総合研究開発機構編『中国市場経済の成長と課題』、NTT出版、1999、84頁。
- 10 吳敬漣『当代中国経済改革』、上海遠東出版社、2004、97頁。
- 11 吳敬漣(2004)、前掲書、24頁。
- 12 営業外費用とは、企業の生産経営活動と直接的な関係がない各項費用である。例えば、製品コストや販売費用に算入できない費用、損失であり、年金、学校経費なども含める。ここでは、年金は企業

- の営業外の費用により支給されるが、営業外の費用は企業の利潤の一部であるから、年金は実は企業の利潤から支給されるのである。
- 3 鄭功成「中国社会保障制度変遷と評価」広井良典・潘潔編『中国の社会保障改革と日本—アジア福祉ネットワークの構築に向けて』、ミネルヴァ書房、2007、35頁を参考した。
- 14 企業は国有企業であることみれば、年金拠出は実質に全額が国家負担となっている。
- 15 文化大革命の影響によって、企業労働者・職員が200万人余り、国家機関などの人員が60万人余り退職できなかった。董克用・王燕編『養老保険』、北京：中国人民大学出版社、2000、132頁。
- 16 余健明『中国社会保障全書』、北京：中国計画出版社、1998、347-351頁。
- 17 日本労働研究機構『中国の労働・社会保障システムの基礎的研究(1)』日本労働研究機構発行資料シリーズNO.79、1998、59頁。
- 18 余健明(1998)、前掲書、101頁。
- 19 中国研究所編(2001)『中国は大丈夫か?—社会保障制度のゆくえ』、創土社、2001、42頁。
- 20 「財政請負制」とは、中央政府と地方政府が租税等の収入について請負契約を結び、請負をした租税収入を中央政府に上納しさえすれば、地方政府が残りの収入を自主財源として支出することができるという制度である。また、財政制度改革については、神野(1999)『中国の「分税制」改革』、呉(2004)『当代中国経済改革』を参考させたい。
- 21 吳敬漣(2004)、前掲書、53頁。
- 22 これは、1983年に企業に対し実施された「抜改貸」改革のことを指す。「抜」とは、それまでの企業の固定資産投資等に対する政府の無償の資金供与「貸」とは、銀行による貸出のことを指す。
- 23 何立新『中国の公的年金制度改革—体制移行期の制度的・実証的分析』、東京大学出版社、2008、53頁。
- 24 何立新(2008)、前掲書、55-58頁。
- 25 沢田ゆかり「地域政府と年金制度改革」天児慧『現代中国の構造変動 4 政治—中央と地方の構図』、東京大学出版、2004、171-172頁。
- 26 詳しくは中国研究所編(2001)、大塚・日本経済研究センター(2002)、劉(2002)など参考されたい。
- 27 余健明(1998)、前掲書、355頁。
- 28 世界銀行『老年保障—中国的養老年金体制改革』、北京：中国財政経済出版社、1997、70頁。
- 29 劉燕生「現行制度の問題点と研究」大塚正修・日

本経済研究センター編『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』、徑草書房、2002、65頁。

## 参考文献

### <日本語>

- 伊藤正一(1998)『現代中国の労働市場』、有斐閣
- 王文亮「中国農村年金制度の誕生・衰退と再建」社会政策学会編『社会政策学会会誌第9号』『雇用関係の変貌』、法律文化社 2003年
- 王文亮(2001)『21世紀に向かう中国の社会保障』、日本僑報社
- 王文亮(2004)『九億農民の福祉』、中国書店
- 王文亮編(2008)『現代中国の社会と福祉』、ミネルヴァ書房
- 何立新(2008)『中国の公的年金制度改革—体制移行期の制度的・実証的分析』、東京大学出版社
- 関根栄一(2006)「自助努力を促す中国の年金制度改革」資本市場クォーターリー、野村資本市場研究所
- 丸川知勇(2000)「中国の企業における雇用と分配—改革の効果」、国立社会保障・人口問題研究所『海外社会保障研究』第132号
- 金子能宏・何立新(2000)「中国国有企業における退職行動と年金制度改革」、国立社会保障・人口問題研究所『海外社会保障研究』第132号
- 金子能宏・何立新(2003)「中華人民共和国の社会保障」広井良典・駒村康平編『アジアの社会保障』、東京大学出版社
- 木崎緑(2000)「中国の社会保険導入の企業経営への影響」国立社会保障・人口問題研究所『海外社会保障研究』NO.132
- 沙銀華(2000)「中国社会保障制度の現状と問題」、国立社会保障・人口問題研究所『海外社会保障研究』第132号
- 財団法人自治体国際協会編(2003)「中国の年金制度改革」『CLATR REPORT』NO249
- 柴田嘉彦(1996)『世界の社会保障』、新日本出版社
- 若林敬子(1996)『現代中国の人口問題と社会変動』、新曜社
- 朱炎(2000)「中国の社会保障制度と企業負担の変化」、国立社会保障・人口問題研究所『海外社会保障研究』第132号



- 小島麗逸 (1991) 『中国の雇用制度』石原享一編『中国経済の多重構造』, アジア経済研究所 研究双書NO.407
- 松本淳 (2005) 「セーフティネットとしての最低保障年金」駒村康平編『年金改革—安心・信頼のできる年金制度改革』, (財)社会経済生産性本部生産性労働情報センター
- 駒村康平 (2003) 「アジアの経済発展と社会保障」広井良典・駒村康平編『アジアの社会保障』, 東京大学出版社
- 焦培欣 (1999) 「中国における社会保険制度の史的展開過程 (1942-82)」, 『中央大学経済研究所年報』第30号
- 新野直彦 (1999) 「中国の「分税制」改革」総合研究開発機構編『中国市場経済の成長と課題』, NTT出版
- 大塚正修・李粹蓉 (2002) 「社会の安定と社会保障」大塚正修・日本経済研究センター (2002) 編『中国社会保障改革の衝撃』, 勁草書房
- 大塚正修・李粹蓉 (2002) 「中国の社会保障制度の特徴」大塚正修・日本経済研究センター (2002) 編『中国社会保障改革の衝撃』, 勁草書房
- 沢田ゆかり (2004) 「地域政府と年金制度改革」天兒慧『現代中国の構造変動 4 政治—中央と地方の構図』, 東京大学出版
- 中兼和津次 (1999) 「中国における地域格差の構造とメカニズム」総合研究開発機構編『中国経済改革の新展開』, NTT出版社
- 中兼和津次 (2000) 「中国社会保障制度の課題と焦点」, 『海外社会保障研究』第132号
- 中兼和津次 (2002) 『経済発展と体制移行』, 名古屋大学出版
- 中国研究所編 (2001) 『中国は大丈夫か? — 社会保障制度のゆくえ』, 創土社
- 張紀潯 (2001) 『中国の社会保障論』, 創成社
- 陳紅 (2004) 「年金保険制度改革」田多英範編『現代中国の社会保障制度』, 流通経済大学出版社
- 陳紅 (2005) 「中国における新型養老保険制度の構築」, 流通経済大学経済学研究科博士学位申請論文
- 鄭功成 (2007) 「中国社会保障制度変遷と評価」広井良典・潘潔編 (2007) 『中国の社会保障改革と日本—アジア福祉ネットワークの構築に向けて』, ミネルヴァ書房
- 田多英範 (2004) 「生活保障制度から社会保障へ」田多英範編『現代中国の社会保障制度』, 流通経済大学出版社
- 学出版会,
- 田辺義明 (1984) 「労働保険—現代中国の社会保障制度」, 『海外社会保障情報』69号
- 渡辺利夫 (1996) 『開発経済学—経済学と現代アジア』, 日本評論社
- 藤田桂子 (2002) 「企業経営からみた中国社会保障改革」大塚正修・日本経済研究センター編『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
- 日本労働研究機構 (1998) 『中国の労働・社会保障システムの基礎的研究(1)』 日本労働研究機構発行資料シリーズNO.79
- 劉燕生 (2002) 「現行制度の問題点と研究」大塚正修・日本経済研究センター編『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
- 劉小梅 (2002) 『中国の改革開放と社会保障』, 汐文社
- 劉德強 (2001) 「国有企業改革は失敗したか?」南亮進・牧野文夫編『中国経済入門』, 日本評論社
- 崔少敏 (2002) 「基金とその財務状況」大塚正修・日本経済研究センター編『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

### <中国語>

- 「外来農民工」課題組 (1995) 「珠江三角洲外来農民工状況」, 『中国社会研究』第4期
- 陳冬紅・王敏 (1996) 『社会保障学』, 西南财经大学出版社
- 陳勝利 (1996) 『1982~1992中国人口状況的变化』, 北京: 中国人口出版社
- 董克用・王燕編 (2000) 『養老保険』, 北京: 中国人民大学出版社
- 杜鵬 (1994) 『中国人口老齡化過程の研究』, 北京: 中国人民大学出版社
- 桂世勳 (2000) 『老齡化的新挑戰与搞好老年保障』, 上海文化出版社
- 國務院發展研究中心課題組 (2001) 『中国養老保險制度改革』, 北京: 中国發展出版社
- 何平 (1997) 『国有企業改革中的社会保險』, 北京: 經濟科学出版社
- 何平 (2001) 「中国養老保險基金測算報告」, 『社会保障制度』第3期
- 雷潔涼 (1999) 『中国社会保障体系的建構』, 太原山西出版社

- 李路路 (1994) 「中国的单位現象与体制改革」, 『中国社会科学季刊1994年第1卷』
- 李培林 (1996) 「流動民工社会網絡和社会地位」, 『社会学研究』第4期
- 李实 (2008) 『中国居民收入分配研究Ⅲ』, 北京: 中国人民大学出版社
- 路風 (1993) 「中国单位体制の起源と形成」, 『中国社会科学季刊1993年第1卷』
- 彭希哲·宋韜 (2002) 「農村社会養老保險研究綜述」, 『人口学刊』第5期
- 余健明 (1998) 『中国社会保障全書』, 北京: 中国計画出版社
- 潘才彬 (1999) 『中国經濟讀本』, 亜紀書店
- 世界銀行 (1997) 『老年保障—中国的養老年金体制改革』, 北京: 中国財政經濟出版社
- 世界銀行 (2005) 『中国社会保障改革的戰略選擇方案』, 北京: 中国發展出版社
- 孫光德·董克用 (2000) 『社会保障概論』, 北京: 中国人民大学出版社
- 孫立平 (1992) 『国家与社会的結構分化』, 中国社会科学季刊第1卷
- 孫立平 (1994) 「改革前後中国大陸国家, 民間統治精英及民衆間互動關係的演变」, 『中国社会科学季刊』第1卷
- 孫祁祥 (2001) 「空帳与軌成本—中国養老保險体制改革的効应分析」, 『經濟研究』第5期
- 田雪原 (2000) 「跨世紀人口与發展」(『田雪原文集』三), 北京: 中国經濟出版社
- 王思斌 (1997) 「略論当前我国社会保障体系的建構」, 『華中師範大學學報(哲社版)』1997年第6期
- 王小卓·管化 (2001) 『通過稅收途徑解決養老保險隱性債務』, 企業管理出版社
- 王晓軍 (2000) 『中国養老年金制度及精算評估』, 北京: 企業管理出版社
- 吳敬漣 (2004) 『当代中国經濟改革』, 上海遠東出版社
- 趙躍輝·徐建国 (2001) 「我国城鎮養老保險体制改革中的激勵機制問題」, 『經濟學季刊』第1卷第1期
- 鄭功成 (2002) 『中国社会保障制度變遷与評估』, 北京: 中国人民大学出版社
- 中国国家统计局編 (2005) 『2005中国發展報告』, 中国統計出版社
- 中国國務院發展研究センター·中央社会科学院編 (1994年) 『中国經濟(上)(下)』, 北京: 中国計画出版社
- 中国勞動部課題組 (1992) 『中国養老保險預測報告』, 北京: 中国計画出版社
- 中国經濟研究和諮詢項目組 (2006) 『中国社会保障体制改革: 問題と建議』, 北京: 中国計画出版社