

中国年金制度改革の行方

—制度内の問題点をめぐって—

李 森

■ 要約

20 世紀 70 年代末から実施された中国の「改革・開放」政策と経済体制改革の進展とともに、年金制度改革の重要性が強く認識されるようになった。中国政府は、1990 年代に入って年金制度改革を急速に進めたが、その背景には、従来の国有企業の「社会負担」を如何に解消するか、という問題があった。年金制度の運営の過程で年金財政危機が生じ、さらに、中国の人口高齢化の急速の進行が、年金制度の抜本的な改革を必要とする。年金制度改革は、社会保障年金制度の理念に基づいて行うべきであろう。

本論では、中国の年金制度改革の変遷を辿りながら、制度内部の問題点を分析し、国民皆年金制度樹立の必要性を説く。

■ キーワード

年金財政方式 社会プール化 個人帳簿積立金 財政補填額

I はじめに

1990 年代の末から、中国の年金制度に関する研究が活発に行なわれた。それは、当時、中国経済改革の過程で生じる諸問題（例えば、国有企業の改革に伴って生じる年金、医療、失業などの問題）との関連で、中国経済が抱

える課題をより広い視野から分析し、解決するには、なによりも十全に機能する年金制度の確立が必要不可欠であるということが、中国政府および中国問題研究者の間で、共通の認識となってきたからである。

年金制度改革の重要性が強く認識されるようになったのは、中国の経済成長と発展の背景にある経済システムの変更と経済構造の大きな変化が、計画経済体制の「労働保障制度」の下では対応できなくなり、また市場経済化の進展とともに新たな経済分野の出現および高齢化社会の急速な進行が、そのような社会・経済状況の変化に対応する年金制度の樹立を求めようになったからである。

周知のとおり中国の1970年代末の「改革・開放」政策では、経済発展を至上命題として、外国資本の積極的誘致と私営企業、個人企業および郷鎮企業等非国有部門の企業を積極的に育成する経済発展戦略がとられ、1990年代末までの20年の間、年平均GDPの名目成長率が9.6%の高水準を維持した。しかし、その成長の過程において、国有企業部門の工業生産額は、改革当初の1978年には3,289.18億元で、当年工業総生産額4,681.3億元の77.6%を占めていたが、20年後の1999年には、国有企業工業生産額は35,571億元で、当年工業総生産額126,111億元の28.2%しか占めていない。すなわち、工業総生産額に占める国有部門の比重が、改革当初のほぼ8割から3割まで低下した。それは、いいかえれば非国有部門（私営企業、個人企業、郷鎮企業および外資企業）の急速な成長を意味する。同時に、このような経済構造の変化は、労働就業構造の変化にも反映される。1978年の就業者総数は40,152万人で、その内、農村就業者数は30,638万人、そして都市就業者数は9,514万人であった。ところが、2000年には就業者総数は70,586万人で、その内、農村の就業者数は49,572万人、そして都市部の就業者数は21,014万人にもなっていた。このことは、この20年間に11,500万人もの労働力が農村部から都市部へ流入、或いは都市人口の増大という形で再生産されていることを

意味する。そして、都市部就業者比率をみると国有企業の割合が40%台まで低下している¹。

しかし、従来の中国の労働保険制度は、国有企業、集団企業と政府部門、事業単位等きわめて狭い範囲に限定されており、圧倒的な多数を占める農村人口と非国有部門の人口は、老後の生活保障が確保されていなかった。

また、1998年から中国政府は国有企業改革、行政改革、金融改革の三つの改革を徹底的に実行することを宣言し、特に、国有企業の改革は、近代企業制度の確立を目指した。すなわち、国有企業の改革により、企業は従来の政府の保護から市場競争に完全に晒されることになる。それによって、非効率的な国有企業の倒産、或いは効率向上のために行なわれる資源再配分の結果として、必然的に失業者等の現象が大量に発生しかねない。同時に、高齢化の急速な進展に伴う国有企業退職者の急増が、計画経済体制のいわば「企業保障」の下では、退職者への年金給付が企業にとって過重な負担となり、企業経営を圧迫する要因となっていた。したがって、非国有企業（従業員の年齢構造が若く、退職者年金給付の負担が少ない）との市場競争で不利な立場にあり、このような不平等要素をなくして、自由な市場競争ができるようにするためには、「企業保障制度」の社会化改革が必要不可欠であった。

このような状況を踏まえて、国有企業の改革の過程で、「企業が従来担っていた従業員の保険福利に関する負担や役割を社会に移そうとする目的²」の下で、中国政府は年金制度の抜本的な改革に着手した。

さらに、1980年代の初めから実施した人口政策により、子供の出生率が厳しく制限され、その上、経済の進歩、医療技術の発展など諸要因により平

¹ ここでは、まず、1997年の中国年金制度の基本構造が確立するまでの経済・社会の背景を説明するため、1990年代末の関連データを取り上げる。関連分析は、日本労働研究機構編『2000』『中国国有企業改革の行方』（資料シリーズNo.120）11～12頁を参照。

² 師継承・劉燕生・崔少敏・大塚正修・藤田桂子・鈴木亘「中国社会保障制度改革の課題と展望—一日中比較の視点から」『J CER』、日本経済研究センター会報、2002年4月1日、22～33頁。

均寿命が伸びたため、中国の人口高齢化は急速に進んでいる。

このような社会・経済状況の変化からみると、年金制度改革が中国の経済改革、発展、社会の安定と国民生活にとってきわめて重要な問題であるにもかかわらず、制度の理念、運営管理、財政問題および国民負担と給付に関する分析は著しく立ち遅れていた。

本論では、中国年金制度改革の歴史的変遷を辿りながら、主に、1997年に樹立された年金制度の問題点を取り上げる。その上、2005年の年金制度改革の内容を概観し、さらに、年金制度の持続性の視点で、筆者の年金制度改革の基本考え方を述べる。

本章の第2部分では、先行研究のサーベイを行い、第3部分では、中国の年金制度改革の過程を概観し、1997年の年金制度の内容と問題点について実証分析を行う。そして、第4部分では、2005年の改革の内容を分析し、さらに、その問題点を取り上げ、最後に年金制度改革への提案を示し、結びとする。

Ⅱ 先行研究のサーベイ

1990年代に入って年金制度が順次改善し確立するに伴って、中国の社会保障問題に関する研究書、論文などが量的にも増え、質的にも高まっていたが、他分野での研究に比べれば必ずしも活発とはいえなかった。

まず、社会保障問題に関する中国国内での研究動向と成果を見てみよう。

1990年代の年金制度改革の進展と同時にして、鄭功成(1991)(1994)(1997)(2000)は、年金制度の展開、特徴、問題点を押さえるとともに、理論化・体系化を試み、国際比較をも行いながら積極的に「中国的特色のある」社会保障制度の構築に向けて提言を行った。

董克用・王燕(2000)³は、年金制度の基本理論と制度の形成、中国の年

金制度改革の必要性和改革の基本的考え、および重層型年金制度の特徴と運営管理、世界各国の年金制度改革の最新動向等を詳しく解説した。

徐填慶・尹尊声・鄭玉歆（1999）⁴は、1990年代の社会保障制度改革の成果と問題点、新たな改革の方向性などについてさまざまな見解を提起した。たとえば、現行の年金制度を賦課方式の年金制度に改めた場合の年金制度運営の可能性について分析し、中国では当分の間は（2030年ごろまでは）賦課方式運営が可能であるという観点、また現部分積立方式を整理し、社会プールの基金管理と個人帳簿積立金をそれぞれの勘定で別々に管理・運営すべきである、という観点である。その中で、呉敬璉（1999）によれば、1995年から実施した年金制度改革によって、政府はすでに退職した高齢者およびまもなく退職期を迎える就業員に対する隠れ債務（Unfounded liabilities）の問題に直面し、「1997年統一決定」を公布し、年金制度における「1995年通知」の欠陥を克服することを狙いとしたが、上述の隠れ債務の政府補償と責任については言及していないため、問題の解決にはならないと指摘した。

宋曉梧（2001）⁵は、中国の社会保障制度の現状と改革の厳しい状況を分析し、政策提言をした。

以上は、中国における社会保障研究の主な研究と成果であるが、一方、日

³ 中国人民大学の研究グループが20世紀の社会保障系列教材として、『社会保障論』、『養老保険』、『失業保険』、『医療保険』、『工傷（傷害）保険』、『社会保険法』、『女性の社会保障』、『社会保障精算原理』等8つの本を中国人民大学出版社により、2000年6月に同時出版した。そのうちの『養老保険』を指す。

⁴ 1999年に出版された『98中国社会保障国際研討会論文—中国社会保障体制改革』の論文集である。世界銀行、アジア開発銀行の援助を受け、國務院發展センター、北京大学等が中国留米経済学会（中国在アメリカ経済学会）と協力し、北京で国際コンファレンスを行い、そこに約300名もの中国人専門家、アメリカの学者が参加し、発表した論文から最新の研究成果を選んでまとめた研究書である。この論文集は、報告、発表の論文を大きく六編に分類し、第1篇「社会保障体制の選択と中国経済改革」で、中国の呉敬璉、鄭功成やアメリカのMartin FeldsteinおよびHenry Aaronなどの報告を掲載している。第2篇「社会保障基金の調達と管理」、第3篇「社会保障体制の国際比較」、第4篇「中国の社会保障体制改革と人口問題」、第5篇「中国農村社会保障問題」、第6篇「社会保障法」等の分野別に研究成果を載せている。

本においても中国における社会保障問題に関する関心は高まっていた。ここでは、代表的な書物と論文を取り上げてみる。

まず、張紀潯（2001）⁶は、中国における社会保障の全分野を視野に入れ、各制度の形成、概要、制度の枠組および運営組織等について精緻に分析を行い、王文亮（2001）は、中国社会保障制度に関して解説した。

そして、日本労働研究機構により出版された『中国の労働・社会システムの基礎的研究（Ⅰ）』（資料シリーズ No.79）、『中国国有企業改革調査資料—中国労働・社会保障システムの基礎研究（Ⅱ）』（資料シリーズ No.90）、『中国国有企業改革の行方』（資料シリーズ No.120）など計3冊の研究プロジェクトの報告書がある。これは、笠原清志ら社会学者が、日本労働研究機構に研究会を作り、中国の4つの地域で国有企業実態調査を行い、研究成果をまとめた価値ある書籍で、中国研究に貴重な基礎資料を提供した。

最後に取り上げたいのは、国立社会保障・人口問題研究所出版の『海外社会保障』Autumn2000 No.132に収録されていたいくつかの論文である。この出版物は中兼和津次らの研究グループが経済学的分析の視点で、新しく導入した社会保障制度による国有企業に対する負担と労働供給における影響などの問題を分析している。特に、中兼和津次（2000）は、中国社会保障研究の意義について、国有企業改革との関連、社会的・政治的安定の側面、国家、社会関係の再構築、高齢化問題、および経済発展等広い視野で分析し、中国の人口問題、高齢化問題を、その独自の手法でとらえていた。中兼和津次は、

⁵ 2001年に出版された『中国社会保障体制改革と発展報告』書である。この報告書の執筆陣は、國務院経済体制改革办公室、元国家経済体制改革委員会、民政部（日本の厚生省に準ずる）政策研究センター、国家労働と社会保障部、中国人寿保険公司などに勤めている上級研究員、教授、上級エコノミストおよび行政責任者、実務担当者等のメンバーで構成され、数年間の調査・研究結果をまとめた論文集である。

⁶ 張紀潯は、長年中国における労働問題を系統的に追跡し、また社会保障制度と社会保障政策の研究においても多数の論文を発表し、そして多年來の研究蓄積をまとめ上げ、2001年9月に『現代中国社会保障論』を出版した。

中国の人口規模の問題は社会保障において質的な問題というよりもむしろ量的な問題であると指摘し、中国の社会保障問題の重要性はあくまで、中国が経済発展、体制移行、それに近代化過程にあることから派生していると、独特な展開を行った。

その中で、木崎翠（2000）は、中国社会保障制度改革における、保険の社会化が企業負担の平準化、安定化や労働力の流動化等改革当初の理念を達成しているかどうかを分析し、社会保険制度とその運営は、長期にわたり中国政府にとっての最重要政策課題の1つでありつづけることになる、と指摘していた。

沙銀華（2000）は、中国政府が社会保障制度の改革を、改革開放政策の重点課題としているのには2つの目的がある、と指摘する。その1つが、国民生活の安定を図るためである。すなわち、近年、地域経済発展のアンバランスによる沿海部と内陸部との収入格差の拡大によって国民生活が非常に不安定になっており、このような状況の下で高齢化の急速な進展は、企業に過重な負担をもたらすと同時に、赤字経営に陥っている国有企業では定年退職者へ年金支給がストップしている企業も現れている。高齢者の生活不安を解消するため、社会保障制度の改革を急がなければならなくなった。もう1つは、赤字経営に陥っている国有企業の改革を全面的に支援するためである。国有企業は社会保障費用の重圧にあえいでおり、社会保障制度を整備・改革しなければ、国有企業の負担を軽減し、過剰人員を整理することができず、国有企業の改革を順調に進めることができないからであると分析した。

朱炎（2000）は、中国の社会保障制度の導入は国有企業改革の一環であり、企業余剰人員削減は、企業の自助努力と政府が推進するレイオフ計画によって行われ、失業保険等多種のセーフティー・ネットがスムーズな人員削減、人件費の節約に大きく貢献するとしている。すなわち、企業の社会負担の解消と経営改善の立場で、社会保障制度を分析した。

以上は、中国の社会保障分野での主要な先行研究の文献資料をサーベイし、その内の代表的なものを紹介した。もちろんここで取り上げているのは中国社会保障（年金）について行なわれている研究のほんの一部であり、これ以外にも、数多くの著書や論文がみられる。

Ⅲ 中国年金制度改革の歩みと 1997 年改革の年金制度の問題点

1. 年金制度改革の歩み

中国政府は、経済改革の過程で生じる諸問題を解決し、安定のなかで経済発展の軟着陸を実現するために、社会保障制度その中でも特に年金制度改革には、わりに早い段階で力をいれ、制度の整備を行った。中国国務院は、1991年6月26日に、「企業従業員年金制度改革に関する決定」（以下は「1991年決定」と称する）を公布し、さらに1993年の憲法改正により⁷、社会主義市場経済体制を打ち出してからは、市場経済化改革の一環として年金制度の抜本的な改革を行った。また、1995年3月17日に、中国国務院より「企業従業員年金制度改革を深化することに関する通知」（以下は「1995年通知」と称する）、そして1997年7月16日に、「統一した企業従業員基本年金制度をつくることに関する決定」（以下「1997年統一決定」と称する）等の規定が相次いで出され、年金制度の基本的な方向性と枠組を確立し、執行に移した。

改革の基本方向としては、重層型年金制度の確立、社会プールによる基礎年金資金調達方式と個人帳簿積立方式の結合の制度が定められた。

(表 1)

⁷ 中国人民共和国憲法 1982 年、1988 年、1993 年に 3 回の改正が行われている。1993 年に改正・採択された憲法第 15 条で「国家は社会主義市場経済を実施すると」と規定した。

表 1 中国年金制度改革の年表

時間	法的根拠（関連文献）	主な内容
1951年 ～1980年末 (労働保障制度)	『中華人民共和国 労働保険条例』	都市部の従業員と職員は、就業先（単位）からの傷害保障、医療保障、老齢保障、出産育児保障、遺族保障等、失業保険を除く充実した「社会保障」待遇を受けており、文字通り「揺りかごからお墓まで」生活保障が確保されていた。
1991年 ～1993年 (部分積立方式 への改革の 模索)	「企業従業員年金制度改革に関する決定」 (1991年) 「社会主義市場経済体制を樹立することに関する若干問題の決定」 (1993年)	年金の社会プール化の実験が一定の成果を挙げたと評価すると同時に、中国の養老保険制度改革の方向性であると決めつける。 重層型社会保障体系の確立と社会プールと個人帳簿の結合方式を実行する。
1995年3月 (執行の実験 段階)	「企業従業員年金制度改革を深化することに関する通知」(1995年)	社会プールと個人帳簿結合の年金制度を全国範囲で実施することを決め、具体的な運営方法については2つの案を出し、各地方の選択に委ねる。
1997年7月 (制度確立)	「統一した企業従業員基本年金制度をつくることに関する決定」(1997年)	都市部の従業員年金制度を統一し、各地方で実施した2つの案を新しい社会プールと個人帳簿結合の案に統一した。

出所：関連文献により、筆者作成。

2. 1997年改革による年金制度

そもそも中国政府が「1995年通知」で、「個人口座」による積立方式運営と「社会プール」による賦課方式運営という混合財政方式を打ち出したのは、中国の経済システムの変化による国有企業の役割の変化と民間企業（多様な経営形態）の活躍および中国の高齢化社会の進展など、中国国内諸事情の変化を考慮した結果であろう。例えば、仮に中国で賦課方式の年金運営を実施した場合、高齢化の進展によって勤労世代の負担が過重になり、将来、年金財政の維持ができなくなる恐れがある。また、仮に完全積立方式を実施した場合、国有企業の改革に伴う年金給付の社会化により、改革の時点ですでに存在していた2,000万人以上の退職者達の年金給付に対応できない、という問題も存在した。さらに、年金保険に対する加入者側の自己負担の意識が薄いことと、年金保険の支給額が受給者の貢献度と乖離しているといった問題も考え、年金制度における所得再分配の機能と世代間の互助を図りつつ、個人の自己負担意識を高める措置として、混合方式の年金制度が最適な制度であると判断しただろう。

ここでは、まず「1997年決定」の主な内容を概略してみよう。

(1) 年金制度の適用範囲

適用対象者を都市部のすべての企業と就業者とする。

(2) 基本年金保険料

基本年金保険料負担について、企業負担分と個人負担分については明確に規定しているが、政府の国庫負担分についての規定はなく、最終的責任を負うとした。

企業の基本年金保険料負担は、企業の賃金総額の20%を超えない範囲とするが（具体的な比率は各省・自治区・直轄市政府が決定する）、退職者が多く企業保険料率が20%以上に設定する必要がある地域では（省・自治区・直轄市）、労働部と財政部に申請し、審査・認可を得た上で実施することができる、

と規定した。

個人の基本年金保険料負担は、1997年度に個人賃金（前年度の平均月収、以下同様）の4%とし、1998年から2年ごとに1%引き上げ、最終的には8%とする。

(3) 個人積立金口座

基本年金制度に加入した個人は、生涯にわたる個人年金口座を開設し、個人負担の基本年金保険料全額と企業負担の基本年金保険料の一部を合わせて、毎月個人賃金の11%相当の額を同口座に積立てるが、個人保険料の増加につれて個人帳簿積立金の企業負担分が軽減し、最終的には個人が8%、企業が3%負担となる。

(4) 給付

「1997年統一決定」の実施後に仕事を開始した被用者は、個人の基本年金保険料納付期間が15年を満了した場合、退職後に月毎の基本年金を受け取ることができる。

基本年金は基礎年金と個人口座積立金の合計額からなり、基礎年金給付額（月毎）は当該地域（省、自治区、直轄市等）の前年度就業者平均月収の20%と、個人口座積立金は、積立残高の120分の1として給付する。

すなわち、基本年金の毎月支給額＝基礎年金＋個人口座積立金＝（地域の前年度平均月収×20%）＋（個人口座積立金残高÷120）

「1997年決定」の実施前に退職者した者（老人）については、従来制度の規定により年金を給付すると同時、在職就業員の賃金変動に応じて調整をする。

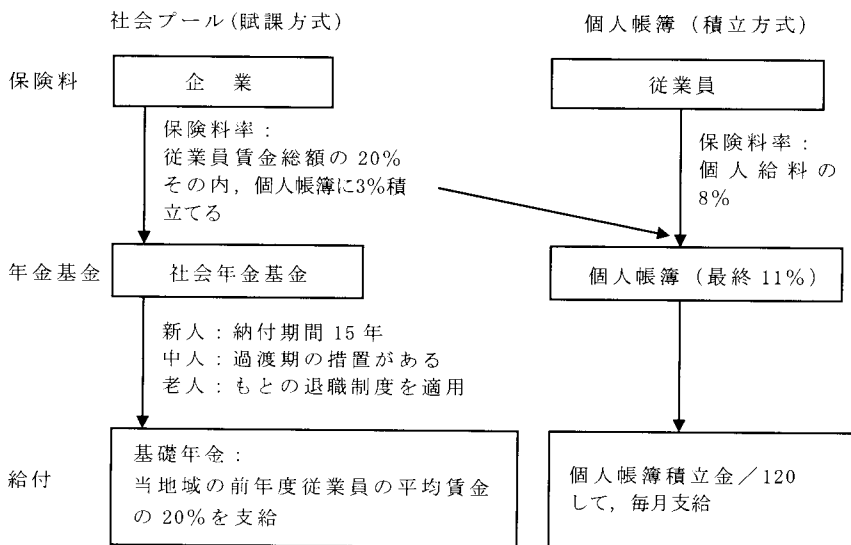
「1997年決定」実施前に仕事を始め、そして1997年以後に退職する者（中人）に対しては、円滑な移行と給付水準の公平性を図るために、基礎年金と個人帳簿積立金給付に加えて、年金保険基金から過渡性の年金を支給する。

(5) 年金基金の管理

企業従業員の年金基金管理条例を早急に制定し、年金基金管理の強化をはかる。年金基金は2ヶ月給付分に足りる金額を準備金として財政部設置の年金基金専用口座に預け入れ、残りの部分は全て国債購入に充てる。年金基金をほかの分野へ投資することは禁止する、と規定した。また年金基金は県レベルでのプール化から省レベルのプール化に逐次移行し、全国的に省レベルのプール化の実現を目指す。

以上は、政府の年金制度における統一規定の内容であるが、このような政府のガイドライン規定の下で、各地方では当地方の独自の政策をつくり、運営していた。(図1)

図1 中国年金制度の基本構造(1997年)



出所：筆者作成。

3. 1997 年年金制度改革後の実際状況

1997 年年金制度が確立してから、その実際運営状況を表 2 の「2000 年度の各地域の年金財政収支状況」で分析してみると、各地域の年金財政状況がかなり異なっていることがわかる。表 2 の各地域の基本年金収入と企業・事業年金支出、および年金収支残高のデータを用いて図で現したのが図 2 であるが、図 2 でみられるように、全国の 31 省のうち、23 省が年金財政赤字を計上しており、広東省、山東省、上海市、遼寧省、浙江省等、沿海の経済発達地域で黒字を計上している。また、表 2 の年金財政収支の全体状況でみると、2000 年度の基本年金収入が 22,781,285 万円で、企業と事業部門の年金支出が 24,419,402 万元であり、年金収支の赤字が 1,638,117 万元となっている。これに各機関の年金給付額 2,516,249 万元を合わせると全国で年金赤字額は 410 億元強になる。これは中央政府の 2000 年度の赤字補填額の数字と合っているが、各機関の年金給付はもとより政府予算支出で賄われてきたことから考えると、この部分の支出額は年金制度内の赤字を計算する際に考慮すべき項目ではない。

ここでは年金支出を企業部分と事業部分とを合わせて計算しているが、これは 1997 年の統一決定で「企業化管理をする事業単位は原則的に企業年金制度により執行する」という規定に基づくものである。ただ、企業化管理を実行する事業の退職者年金給付が、どれぐらいあるのかについてはデータがないため、すべての事業年金を企業年金制度の範疇に入れて年金収支の赤字を計算した。

しかし、これだけでは赤字補填に関して中央政府と地方政府のどちらが責任をとっているか、という責任分担の問題を明らかにすることができない。この問題を解明するために、2001 の『中国統計年鑑』の地方財政統計で、地方財政支出内訳の行政事業単位の年金支出総額をみると、4,352,977 万元になっている。したがって、2000 年の年金（企業、事業、機関を含む）

給付総額 26,935,651 万元から地方の行政事業単位の年金支出額を差引いた 22,582,674 億元が、企業と企業化管理を執行する事業の退職年金給付総額に相当すると考えられる。そして、基本年金収入からこの総額を差引いた 198,611 万元が地方分担の分で、残りの 1,439,506 万元が中央政府の負担分であろう。ここで中国の年金赤字は主に中央政府から補填されていることがわかる。

これは、年金収支をトータルでみた場合の話であり、実際の年金制度の社会プール化は地方レベルで行われている。したがって、ある地方の年金収支の余剰金を他の地域の赤字に移転支出することはできない。すなわち、各地方で生じる赤字額は、直接中央財政の負担となることを意味し、その金額が 1,949,209 万元になっている。

中国年金制度改革の行方一制度内の問題点をめぐって一

表2 2000年中国各地域の基本年金基金収支状況

単位：万元

地域	基本年金 収入	企業・事業 年金支出	年金収支 残高	地方財政 支出	年金総額	年金総額－ 地方政府支出	年金収支 残高
	①	②	③=①－②	④	⑤	⑥=⑤－④	⑦=①－⑥
全国	22,781,285	24,419,402	1,638,117	4,352,977	26,935,651	22,582,674	198,611
北京	966,789	1,554,903	-588,114	181,622	1,703,658	1,522,036	(555,247)
天津	603,069	617,628	-14,559	7,425	645,764	942,031	(338,962)
河北	1,054,173	1,008,192	45,981	204,414	1,146,445	942,031	112,142
山西	537,173	580,274	-43,101	140,649	641,694	501,045	36,128
内モンゴル	449,616	447,020	2,596	152,047	508,248	356,201	93,415
遼寧	1,812,822	1,656,371	156,451	226,971	1,753,840	1,526,869	285,953
吉林	635,915	726,153	-90,238	177,174	768,755	591,581	44,334
黒龍江	1,044,716	1,101,532	-56,816	47,216	1,194,202	1,146,986	(102,270)
上海	1,989,908	1,728,965	260,943	59,543	1,796,378	1,736,835	253,073
江蘇	1,421,736	1,640,438	-218,702	205,180	1,800,159	1,594,979	(173,243)
浙江	1,024,344	950,618	73,726	35,101	1,044,573	1,009,472	14,872
安徽	552,302	698,870	-146,568	181,575	792,219	610,644	(58,342)
福建	370,715	399,976	-29,261	158,782	475,287	316,505	54,210
江西	405,267	399,245	6,022	83,767	450,021	366,254	39,013
山東	1,611,926	1,305,761	306,165	248,829	1,474,287	1,225,458	386,468
河南	821,803	987,035	-165,232	259,003	1,107,341	848,338	(26,535)
湖北	730,168	1,043,045	-312,877	132,295	1,141,636	1,009,341	(279,173)
湖南	709,712	845,073	-135,361	200,466	942,715	742,249	(32,537)
広東	1,693,841	1,285,615	408,226	429,525	1,441,413	1,011,888	681,953
広西	327,855	425,104	-97,249	95,354	476,762	381,408	(53,553)
海南	141,623	120,859	20,764	32,042	136,867	104,825	36,798
重慶	375,753	465,692	-89,939	200,030	513,716	313,686	62,067
四川	916,420	1,094,303	-177,883	123,270	1,232,087	1,108,817	(192,397)
貴州	308,158	366,339	-58,181	12,892	435,986	423,094	(114,936)
雲南	537,233	680,796	-143,563	263,218	779,340	516,122	21,111
チベット	25,664	40,851	-15,187	11,320	56,404	45,084	(19,420)
陝西	501,552	587,535	-85,983	104,432	638,299	533,867	(32,315)
甘肅	360,964	441,642	-80,678	95,170	483,145	387,975	(27,011)
青海	117,910	122,963	-5,053	78,829	166,811	87,982	29,928
寧夏	99,721	108,110	-8,389	25,108	121,109	96,001	3,720
新疆	325,539	714,993	-389,454	179,728	787,497	607,769	(282,230)

注：⑦の括弧内の数字はマイナスである。

出所：①は、國家統計局人口と社会科学技术統計司・労働と社会保障部企画司編『中国労働統計年鑑』2001年、中国統計出版社、441頁。

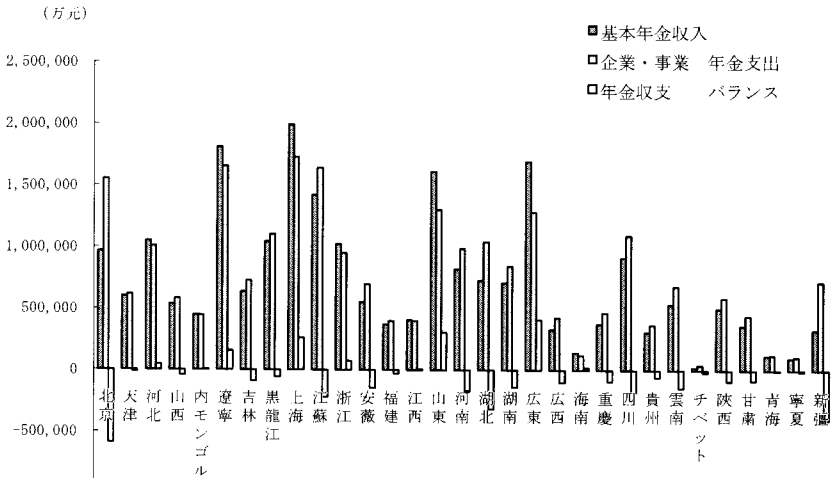
②は、國家統計局人口と社会科学技术統計司・労働と社会保障部企画司編『中国労働統計年鑑』2001年、中国統計出版社、487～488頁より計算。

④は、中華人民共和國統計局編『中国統計年鑑』2001年、中国統計出版社、268頁。

⑤は、國家統計局人口と社会科学技术統計司・労働と社会保障部企画司編『中国労働統計年鑑』2001年、中国統計出版社、487頁。

出所：中華人民共和國統計局編『中国統計年鑑』中国統計出版社、2001年から筆者作成。

図2 2000年中国各地の基本年金収支状況



出所：表2より、筆者作成。

Ⅲ 2005年年金制度改革の意図と評価

以上の分析から、1997年の年金制度改革は、実際運営してから4年も経たないうちに、多くの地域で年金財政が維持不可能であったことがわかる。また、年金財政への政府の補填額が、2000年の400億元から2004年度には614億元と、4年間で214億元も増え、政府の年金財政負担が急上昇しはじめた。さらに、地域ごとの年金制度の運営は、賦課方式の財源不足（社会プール金）を、個人帳簿の積立金の流用で穴埋めしたため、積立方式の将来年金財源（個人帳簿積立金）が空洞化し、新しい隠れ債務を生じさせた。年金財源不足の問題および個人帳簿積立金の空洞化（空帳簿）の問題を解決し、年金財政の健全化をはからために、中国政府は2005年に「従業員基本年金

制度を充実することに関する国務院の決定」を公布し、年金制度改革に乗り出した。

1. 2005 年年金制度改革の主な内容

2005 年年金制度改革の主な内容は次のとおりである。

(1) 企業保険料のうち（保険料率は従業員賃金総額の 20%）、個人帳簿への算入部分を改め、全額を社会プール資金とする。

(2) 個人帳簿積立率を従来の 11%から 8%と改め、保険料全額を個人が負担する。同時に、完全積立て、流用は認めない。

(3) 加入範囲を自由業者にまで拡大し、自由業者の総合保険料率は 20%とする。そのうち、個人帳簿は保険料 8%で完全積立て、残りの 12%を社会プール資金とする。

(4) 基礎年金給付の支払方法の調整

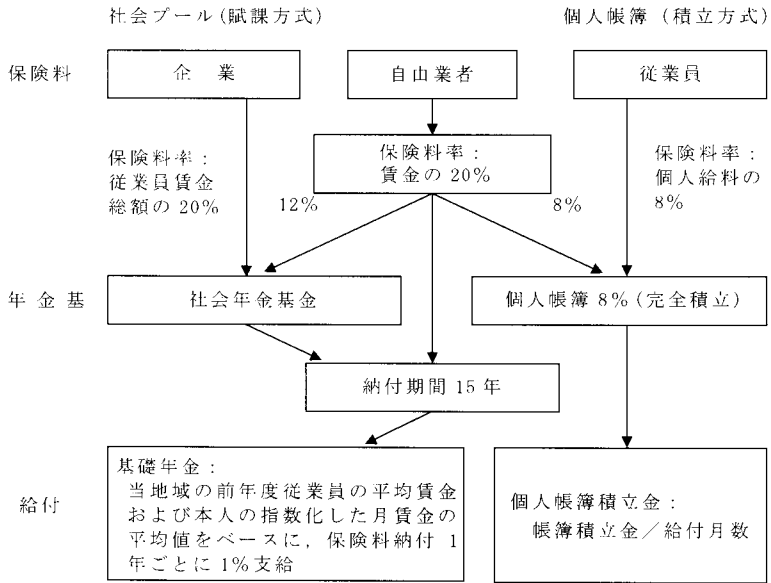
退職時の基礎年金の支給標準に関しては、退職時の前年度当地域の平均賃金の 20%を基礎年金として給付する方法を改めて、年金支給額を退職時の前年度当地域の平均賃金と本人の指数化された月平均賃金をベースに、保険料の納付期間 1 年ごとに 1%を支給することとした。

(5) 個人帳簿積立金の支給方法の調整

個人帳簿積立金の給付に関しては、前回の年金制度改革では、個人帳簿積立金額を 120 で割って毎月支給することになっていたが、2005 年の改革では、当地域の人口の平均寿命、本人の退職年齢および利息等とリンクさせて、支給することとなった。(図 3)

これで見ると、2005 年の年金制度改革は、部分積立方式を維持しながら、年金制度の適用範囲を拡大し、一定の条件を満たす者は年金制度への加入ができるようにした。

図3 中国年金制度の基本構造(2005年)



出所：筆者作成。

2. 2005 年年金制度改革の意図

政府の年金制度改革の意図は、明らかに年金財源の確保にある。

第1に、図3でみられるように、自由業者が納める保険料20%のうち、8%を個人帳簿に積立てたあと、残りの12%は社会プール帳簿に入れるが、これは前回の年金制度改革と比べてみると(図1)、社会プールの財源が新しく増えていることがわかる。

第2に、企業が納めた年金保険料の全額を社会プール資金とすることにより、年金財源が増えることとなる。前回の年金制度改革では、企業の保険料の一部を個人帳簿へ積立していたが、2005年改革では、それをなくしたため、

その分だけ社会プール資金が増える。

第3に、個人帳簿の完全積立の改革は、将来の個人帳簿積立金の年金支給により、長期的にみて年金財政の均衡を保つうえで、有利に働く。

第4に、基礎年金給付の支払方法の調整は、年金制度の保険料納付義務と将来の受給権利を関連させ、年金制度への加入と保険料納付における効率性を高めることとなる。

第5に、個人帳簿積立金の支給方法の調整は、公平性がより図られ、さらにインセンティブ機能が働くことが期待される。

3. 2005年年金制度改革の評価

では、2005年の年金制度改革をどう評価すべきか？これをみるために、ここでは、2009年度の全国各省別の基本年金収支状況の分析を通じて、年金財政の実際状況を把握し、その上、2005年年金制度改革の欠陥と成果をみることにする。

(1) 地域別社会プール化（賦課方式）運営の欠陥

まず、表3の「2009年度全国各地域基本年金収支状況」でみると、全国31省のうち、半分以上の18省で年金財政赤字が生じている。その中でも、黒龍省の年金財政赤字は130.28億元に達し、当地域の当年の年金収入総額の32.15%を占めている。それとは対照的に、広東省、浙江省、北京市、江蘇省等4省では巨額の黒字を計上している。広東省だけの黒字額（1,050.95億元）を取ってみても、全国各省の赤字総額（678.8億元）をはるかに上回る。しかし、2005年の年金制度改革では、社会プール化の全国化が実現されておらず、相変わらず省範囲に限られていた。したがって、各省の年金財政赤字の資金不足を他の省から流用することができず、その赤字額の補填は政府の責任として、予算内資金で賄うことになる。仮に、全国の社会プール化が実現すれば、2009年度の年金残高は1,477.8億元にのぼり、年金財政は健全

であるといえる。このことは、省レベルの社会プール化の限界を端的にあらわし、年金制度の全国プール化の改革を行う上で、有力な根拠を示している。

表3 2009年度全国各地域の基本年金収支状況

地域	従業員 加入者数 (万人)	前年度従業員 平均賃金 (元)	賃金総額 (万元)	年金収入 (億元)	年金支出 (億元)	年金収支 バランス (億元)
	①	②	③=①×②	④=③×20%	⑤	⑥=④-⑤
全国	17743	29229	51861.01	10372.2	8894.4	1477.8
北京	638.4	56328	3595.98	719.2	415.7	303.5
天津	265	41748	1106.32	221.26	230.1	-8.84
河北	681.6	24756	1687.37	337.47	390	-52.53
山西	427.2	25828	1103.37	220.67	219.2	1.47
内モンゴル	298	26114	778.2	155.64	171.9	-16.26
遼寧	1008	27729	2795.08	559.02	644.1	-85.08
吉林	383.2	23486	899.98	180	205.1	-25.1
黒龍江	586.7	23046	1352.11	270.42	400.7	-130.28
上海	625.1	56565	3535.88	707.18	739.7	-32.52
江蘇	1467.7	31667	4647.77	929.55	645.9	283.65
浙江	1317.8	34146	4499.76	899.95	369.7	530.25
安徽	458.7	26363	1209.27	241.85	232.2	9.65
福建	477.8	25702	1228.04	245.61	171.5	74.11
江西	446	21000	936.6	187.32	160.1	27.22
山東	1335	26404	3524.93	704.99	621.7	83.29
河南	764.6	24816	1897.43	379.49	363.6	15.89
湖北	708.4	22739	1610.83	322.17	350.6	-28.43
湖南	632.9	24870	1574.02	314.8	307.9	6.9
広東	2422.3	33110	8020.24	1604.05	553.1	1050.95
広西	293.4	25660	752.86	150.57	147.2	3.37
海南	124.9	21864	273.08	54.62	57.8	-3.18
重慶	316.3	26985	853.54	170.71	240.5	-69.79
四川	782.7	25038	1959.72	391.94	490.5	-98.56
貴州	172.1	24602	423.4	84.68	89.9	-5.22
雲南	216.3	24030	519.77	103.95	126.8	-22.85
チベット	6.1	47280	28.84	5.77	8.5	-2.73
陝西	327.9	25942	850.64	170.13	201.2	-31.07
甘肅	163.4	24017	392.44	78.49	106.6	-28.11
青海	52	30983	161.11	32.22	36.9	-4.68
寧夏	69.4	30719	213.19	42.64	38.1	4.54
新疆	256.3	24687	632.73	126.55	155.9	-29.35

出所：①と⑤は、『中国統計年鑑2010』表22-46「各地域の都市部基本年金状況(2009年)」による。

②は、『中国統計年鑑2009』表4-22「従業員平均賃金および指数(2008)」による。

(2) 政府の年金財政負担の増加傾向の未解消

2005年年金制度改革の目的の1つには、急増する政府の年金財政負担を解消することがあった。しかし、年金財政への政府補填額の実際値をみると、2000年度に400億元で当年の財政収入の2.99%を占めていたが、2005年度には1,437億元で、当年の財政収入の4.54%を占めている。2005年の年金制度改革後、2006年の財政補填額が971億元（当年の財政収入の2.47%）で、前年度に比べてやや下がってはいるが、2007年から再び上昇しはじめている。2007年から2009年の補填額をみると、それぞれ1,157億元、1,437億元、1,646億元で、毎年財政収入の約2.3%を占めている。これをみると年金財政への政府負担の増加傾向が解消されておらず、政府予算編成と執行およびマクロ経済政策の運営に影響しかねない。

2005年年金制度改革は、上述の欠陥があるが、個人帳簿の完全積立により「空帳簿」の新しい年金債務を防ぐことには、一定の成果があった。

IV 結び

いままでの中国の年金制度改革は、社会プール化と個人帳簿の年金方式の下で、制度内の問題を解決するために行われてきた。年金制度改革において、まず、理論的な分析に基づいて、年金制度の理念を明確にし、年金制度議論の原点に戻って、制度のあり方を考え直す必要がある。そこで、国民皆年金制度の樹立が必要となってくる。その理由は以下のとおりである。

第1は、年金制度の理念を引退後の所得減少による老後生活のリスクを、社会保障年金制度によりカバーしなくてはならないという、基本的な考えに立つ必要がある。それは、多くの人が高齢引退による所得減少のリスクは避けられないことから、社会保障年金制度は国民全体を適用範囲とする皆年金制度の樹立が望ましいと考えているからである。

第2は、中国の急速な人口高齢化の進展状況からみると、現行の年金制度の下では、人口高齢化による年金財政危機を乗り越えることが困難である。また、人口の8割を占める農村住民が年金制度から除外され、さらに、1980年代の1人っ子政策の実施による家族構成の変化からみると、将来、家庭内扶養による高齢生活保護には限界があり、これから20～30年後の高齢者の生活問題は、単なる経済問題だけではなく、社会の安定を脅かす、かなりの危険を含む社会問題に発展しかねない。このような社会問題を事前に防止するためにも、年金制度は国民全体を対象とする皆年金制度でなければならないと考える。

第3は、いままでの中国人の養老方法をみると、人々の生まれ時の身分によってかなり異なっており、都市部と農村部の格差が大きい。農村部では家庭内扶養が中心となっており、都市部では企業性質（所有制）と行政部門・事業単位によって異なる退職制度が実施されていたが、非常に不公平な制度であった。このような古い身分制度を打破し、拠出義務を果たすものは平等な受給権利が獲得できるような年金制度を樹立する必要がある。そのために、国民皆年金制度の樹立が必要であり、年金制度の運営方式の再検討により、将来、安定的に維持可能な年金制度を構築すべきである。これには、部分積立方式の個人帳簿の比率を高め、自助努力を主にし、世代間共助の精神を反映する社会プールの賦課方式の全国範囲での実施および政府負担の明確化の改革が急務となってくる。

国民皆年金制度および積立方式を実行することに関する中国の一般の見解は（或いは批判）、農村部と内陸部における経済の立ち遅れと、低所得者層の積立金拠出能力の不足、という理由から否定的である。現実的にみると確かに農村部、内陸部だけではなく、都市部でも保険料拠出が困難な階層がかなり存在する。しかし、保険料の拠出力が十分あるが、制度設計上の欠陥により適用範囲から除外されている階層もかなり存在する。したがって、中国の

年金制度改革は、国有企業改革に伴う従来制度内の問題解決と、同時に新しい経済状況の変化に伴って生じる問題との解決を一緒に考えなければならない。そのために、年金制度の設計上所詮考えなければならないのは、まず適用範囲の拡大であり、その次に制度運営の問題を考えるべきであろう。

日本語文献

- 1) 井堀利弘 1999『高齢化社会と年金のあり方』統計研究会
- 2) 上村敏之 2001『財政負担の経済分析—税制改革と年金政策の評価—』関西学院大学出版社
- 3) 小塩隆士 2001『社会保障の経済学』日本評論社
- 4) 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
- 5) 木崎翠 2000「中国社会保障制度の現状と課題」『海外社会保障研究』国立社会保障・人口問題研究所、No. 132、pp.13-30
- 6) 候文若 1998「中国の年金保険事業」『海外社会保障研究』国立社会保障・人口問題研究所、No. 122、pp.66-73
- 7) C.ギリオン・J.ダーナー・C.ベイリー・D.ラテュリッペ 渡辺記安訳 平成13年『社会保障年金制度—発展と改革（上）』法研
- 8) 朱炎 2000「中国社会保障制度と企業負担」『海外社会保障研究』国立社会保障・人口問題研究所、No. 132、pp.31-45
- 9) 高山憲之 1977「積立方式と賦課方式」『季刊社会保障研究』社会保障研究所編、第12巻第4号、pp.11-18
- 10) 張紀濤 2001『現代中国社会保障論』創成社
- 11) 村上雅子 1999『社会保障の経済学』東洋経済新報社
- 12) 八田達夫・小口登良 1999『年金改革—積立方式へ移行せよ—』日本経済新聞社

中国語文献

- 13) 程永宏 2005「現收現付制と人口高齢化関係」『经济研究』第3期 pp.57-68
- 14) 陈佳贵・王延中 2010『中国社会保障发展报告』社会科学文献出版社
- 15) 何立新・封进・佐藤宏 2008「养老保险改革对家庭储蓄率的影响：中国的经验证据」『经济研究』第10期 pp.117-129
- 16) 王燕・徐滇庆・王直・翟凡 2001「中国养老金隐性债务、转轨成本、改革方式及其影响—可计算一般均衡分析」『经济研究』第5期 pp.3-12
- 17) 王延中 2009「中国社会保障制度改革发展的几个重大问题—对〈中国的社会保障报告〉的评论与建议」『中国工业经济』8月 pp.17-25
- 18) 于洪・钟和卿 2009「中国基本养老保险制度可持续运行能力分析—来自三种

模拟条件的测算」『财经研究』9月 pp.26-35

- 19) 袁志刚 2001「国养老保险体系选择的经济学分析」『经济研究』第5期 pp.13-19
- 20) 郑功成 著,《中国社会保障30年》,人民出版社,2008年。

英語文献

- 21) Aaron, Henry, 1966, "The Social Insurance Paradox", *Canadian Journal of Economics and Political Science* 32, pp.371-374.
- 22) Auerbach, Alan J., and Kotlikoff, Laurence J, 1987, *Dynamic Fiscal Policy*, Cambridge University Press.
- 23) Barro, Robert J. 1974, "Are Government Bonds Net Wealth?" *Journal of Political Economy* 82, pp1095-1117.
- 24) Diamond, Peter A., 1965, "National Debt in a Neoclassical Growth Model", *American Economic Review* 55, Issue 5, pp1126-1150.
- 25) Feldstein, Martin, 1998, "Introduction", In *Privatizing Social Security*, edited by Martin Feldstein, The University of Chicago.
- 26) Kotlikoff, Laurence J, 1998a, "The A-K Model-Its Past, Present and Future", NBER Working Paper 6684.
- 27) Kotlikoff, Laurence J, 1998b, "Simulating the Privatization of Social Security in General Equilibrium", In *Privatizing Social Security*, edited by Martin Feldstein, The University of Chicago Press.
- 28) Samuelson, Paul A., 1958, "An Exact Consumption-Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money", *Journal of Political Economy* 66, pp.467-482.

对外经济贸易大学 国际经济贸易学院
中央大学客員研究員
福山大学客員教員

Summary:

China's Social Pension System Reform -Around the System in the Existing Problems-

As China since end of the 1970 s beginning the reform and opening policy way, and as the reform of economic system to speed up, the progress of China's Social pension system, the necessity of the reform of the also pay more and more attention to. The Chinese government since the 1990 s, the Social pension system Reform to speed up the pace of change, there are behind the how to solve the problem of state-owned enterprise social burden.

In the Social pension system operation process, cause financial crisis, also China's aging population to speed up, the need to Social pension system of the fundamental reform.

Social pension system reform should follow the system of social endowment insurance, and the idea of.

This paper, in reviews the pension system reform of course system, analysis and internal problems, and put forward the idea of a national pension system.