

中国の社会保障制度における年金制度の現状と課題

Current Status and Challenges of Pension System in China's Social Security System

呉 紅敏

Hongmin WU

大阪経済法科大学

目 次

- I. はじめに
- II. 中国の年金制度のあゆみ
- III. 現行の多層的な年金制度
- IV. 年金保険制度改革の意義と課題
- V. おわりに

キーワード 社会保障制度、二元構造、年金制度

I はじめに

1949年に建国された中国は、社会的および経済的に都市と農村の二重構造に基づく二元的国家である。それゆえ、旧ソ連の社会福祉計画に基づく社会保障制度をモデルとして50年代に創設された中国の社会保障体系にも、このような二元構造の特徴が現れており、都市部と農村部では、それぞれまったく異なるシステムでできている。

都市部における企業職員労働者基本年金保険制度（以下、基本年金保険という）は、未熟ながら中央政府によって画一的に制定され、強制加入原則のもと、国家財政の拠出も可能な公的保険制度となっている。しかし、農村部における社会年金制度は、自主性、互助、任意加入を原則とし、自己責任のもと、国家財政の拠出が皆無ないし僅少な地方任せの制度である。

本稿では、こうした状況を踏まえながら、中国の社会保障制度における年金制度の現状と課題を概観するとともに、その改革の必要性和方向性を考察したい。

Ⅱ. 中国の年金制度のあゆみ¹

1 都市部における年金制度の設立と展開

(1) 年金制度の創設時期 (1949～1966年)

新中国の成立初期から、政府は都市部の年金制度の創設に着手した。1950年10月、政務院の指令に基づき、中国人民政治協商会議は、「1948年東北労働保険条例」を原本に、労働部と全国労働組合総連合会が立案した「中華人民共和国労働保険条例」(草案)を公表した。1951年2月26日、政務院は「中華人民共和国労働保険条例」を正式に発布した。この条例は、中国で初めて全国的に統一的に適用された社会保険法規である。これによって企業職員労働者に年金、医療および工傷(労災)、生育(出産育児)などを保険事故とする社会保険制度が創設された。

この条例には、国営企業職員労働者の年金などの社会保険制度について比較的詳細な規定が定められている。企業は、毎月職員労働者賃金総額の3%に相当する金額を保険料として徴収、そのうち30%は全国労働組合総連合会(全国総工会)に上納し、労働保険総基金を作り、残りの70%は各企業の労働組合(工会)に預けた。当時の年金は、職員労働者の賃金の50%～70%程度であった。1955年、国務院は国家機関、事業部門の職員の年金保険方法を発布した。1958年には、企業、事業部門、国家機関職員労働者の年金保険制度を統一した。このように、中国の都市部における職員労働者の年金保険制度が全国的範囲で統一的に創設された²。

当時の年金保険を含む社会保障制度は、初めから旧ソ連の「国家保障」の形式に照らし設立され、計画経済体制のもとにおける配給制をとっていたため、また労働保険に関する経験も不足していたために多くの問題も抱えたことも事実である。

(2) 破壊と停滞期 (1966～1976年)

1966年に始まり10年も継続した「文化大革命」は、中国の政治、経済、文化などに重大な被害を与え、社会保険についても「資本主義」「修正主義」とみなした。その結果、保養施設の破壊、社会保険管理機構の解体など、各種社会保険制度が廃止され、社会保障制度は大きな打撃を受けた。年金制度についても大きく破壊された。年金管理機構が解体され、労働組合(工会)活動も停止させられたため、年金保険事業は崩壊状態であった。また、退職費用の社会プール制度が廃止され、企業の通常支出でなく、営業外支出とし、費用のすべてを企業の自己負担とした。社会保険は實際上「企業保険」にかわった³、それによって労働保険の社会性は大きく弱められ、企業の負担が増大した。

1 本稿は、拙稿『週間社会保障』第2348(2005年9月12日)号掲載の「中国社会保障白書からみたい社会保障制度の現状」と大阪府立大学博士論文「中国医療保障制度の課題と展望」—日本法との比較を中心として—を参照している。

2 張左己編『領導(指導)幹部の社会保障知識読本』中国労働社会保障出版社、2002年、p.80

3 張左己編、前掲書(注2) p.80

(3) 回復時期 (1976～1984年)

1976年、10年におよぶ「文化大革命」が終わり、中国は新たな発展時期を迎えることになった。文化大革命の期間「資本主義」「修正主義」とみなされ、破壊され、停滞していた社会保障制度および福祉制度は、回復と再建の時期を迎えることになり、新たな発展期に入ることになった。

1978年5月、第5回全国人民代表大会常務委員会第2次会議において「国務院の老弱廃疾幹部の配置に関する暫定方法」と「国務院の労働者の退休、退職に関する暫定方法」を發布された。さらに、国務院は同年6月、「1978」104号文書を發布し、上述の二つの「暫定方法」を施行した。この文書は国有企業職員労働者と機関、事業部門の職員の退職条件、待遇基準などについて統一的に規定を定めた。主な内容は以下のとおりである、(1) 法定退職年齢を男性は満60歳、女性幹部は満55歳、女性労働者は満50歳にした。特殊な職種、部門の退職年齢は5年繰り上げることができる。(2) 10年以上勤務した場合、年金待遇を受けることができる。(3) 待遇の基準を在職年数に連結させる。在職年数が10～15年の場合、年金額は退職時本人の標準賃金の60%、在職年数15～20年場合は70%、在職年数が20年以上の場合は75%を支給する。また、特別に貢献がある者には、それぞれ異なる優遇処置を行う。(4) 年金は企業のコストから支出し、企業が退職者に支払う。退職者の管理サービス事業も企業が行う。

(4) 改革期

1982年に公布された憲法において、「個人経営経済」を社会主義的公有制経済の補完物(11条)であると規定したことにより、改革の波は、農村部から都市部へと徐々に波及していった。1984年10月に開かれた中国共産党12期3中全会会議で「経済体制改革に関する決定」が採択され、これによって改革の重点は農村部から都市部に移り、とくに都市部の国家所有制の企業に重点がおかれ、本格的な改革が行われ始めた。経済体制の構造の変化にともない、大きな社会問題を抱え始めた政府は、この困難を乗り切ろうと、社会の発展に適応しなくなりつつある社会保障制度、特に年金保険、失業保険および医療保険に重点をおいた改革に着手した。

特に、すべてを企業が負担する「企業保険」になった年金保険は、企業の改革と経済発展に適応しなくなっていった。1984年4月6日に開かれた中央財經(財政と経済)指導グループの会議で、都市部集体所有制企業の年金保険法定化を実施することが決定され、1年後に「都市集体所有制企業、事業機関の職員と労働者の年金保険暫定規定」が發布された。その主な内容は「都市集体所有制は経済条件および実状に応じて一定の社会保険料を徴収し基金を設立し、それによって、順次社会保険制度を確立し、職員と労働者の退職後、または労働能力喪失後の問題を解決する」というものである。この規定の發布は、中国社会保険事業の重要な改革を意味するとともに、都市集体(集団)経済事業の安定と発展にも大きな役割を果たした。1986年7月12日に国務院が發布した「国营企業の労働契約制を実施する暫定規定」には、企業ならびに

職員および労働者は適時に退職年金の保険料を支払うべきであり、労働行政機関により設立された専門機構が徴収した保険料を管理するものと規定されている。

1991年、国務院は「企業の職員と労働者の年金保険制度改革に関する国務院の決定」を發布した。これによって、保険料を国家、企業、個人の3者が負担するという方法で、社会保障制度の本格的な改革が開始された。これは、従来の国営企業ごとの老齢年金に依存した年金制度を改めて、企業からの保険料を年金基金が集めて管理し、この基金が国営企業を引退した者へ年金として支給する社会保険としての年金制度に転換することをはかったものである⁴。この段階において、政府は社会保障制度の全体的改革および政策設計を強化するために、一連の改革について決定を下した。国務院は、この決定の中で中国の社会保障制度改革の目標と方向性、そしてその方法を明確にした。1995年には「企業職員と労働者の年金保険制度改革を促進することに関する通知」を發布し、企業職員労働者年金保険制度についても全面的かつ体系的な改革を実施し始めた。97年7月には「企業の職員と労働者の統一的な基本養老保険制度を確立することに関する決定」が国務院によって發布され、国家の強制的な基本養老保険のほか、企業独自の補充養老保険および個人の商業保険への任意加入を奨励する全国的に統一された制度の確立が図られ、規範的な法的枠組ができあがった。

1999年1月、国務院は「社会保険料徴収暫定条例」を發布し、社会保険適用範囲を拡大させると同時に、社会保険料徴収範囲を明確にし、規範化した。同条例の3条では、基本年金保険の徴収範囲を、国有企業、城鎮集団企業、外資系企業、都市部私営企業、その他の都市部企業およびその職員と労働者、そして企業化管理を実施している事業部門およびその職員と労働者まで拡大すると定めている。都市部の個人自営業者を基本年金保険の適用範囲に含めるかについては、各省、自治区、直轄市が当該地の状況に基づいて、決めるとした。

2005年12月末、国務院は「企業職員労働者基本年金保険制度改革に関する決定」を発表し、都市部における個人経営者と自由業者を保険に加入させることを決定した。保険料の負担基準は当該地域の在職者の前年度平均賃金と連動させ、収める比率は20%とした。2006年から個人口座への保険料は、給料の11%から8%に調整して、全部個人で収めるようにした。都市部における個人経営者と自由職業者の定年後は、企業職員基本年金の給付方法により行う⁵。

2 農村部における年金制度創設の模索

中国の農村人口は全国人口の大多数を占めているが、経済発展のレベルは低い。農村では土地は生産手段であると同時に生活手段でもある。土地は集団所有であり、家庭の生産請負責任制という制度が実施されている。歴史と伝統文化の影響もあって農村では家庭の扶養、自我保

4 広井良典、駒村康平編『アジアの社会保障』東京大学出版社、2003年、p.343

5 楊剛「中国年金制度改革の現状と課題」袖井孝子・陳立行編著『転換期中国における社会保障と社会福祉』明石書店、2008年、p.154

障（自分で自分を守る）、家族内での互助といった伝統的な慣習が根強く残っている。農村における経済社会発展の特徴を考慮して、政府は農村部において都市部と異なる社会保障方法を実施している。

農村部における年金保険制度は、政府が農村高齢者の基本生活を保障する社会保障事業として行うことにしており、中国の社会保障制度の重要な構成部分としている。親孝行する伝統的儒教思想の影響もあって、長い間中国の農村では家族による伝統的扶養方式が広く維持されてきた。しかし、都市部への出稼ぎ、一人っ子政策による出生率の低下に伴う農村家族の核家族化、人口の高齢化とともに、農村地域における高齢者扶養問題は次第に深刻になってきた。このため、1980年代の初めごろ、比較的経済が発展している上海、浙江省、江蘇省などの一部の農村地域および比較的安定されている郷鎮（農村）企業において、都市部職員労働者年金保険をモデルにした年金保険方法の整備が行われ、試行されはじめた。その後、政府の「中華人民共和国国民経済および社会発展第7次5ヵ年計画要領」の中の「農村社会保険制度の整備について研究し、各地の経済発展状況に応じて、試行し、実行に移る」という提案に基づいて、国務院は、1986年から政府の主導で農村年金保険制度に対する試みを始めた。

1992年1月、民政部により「県級農村社会老齡年金保険基本法案」（試行）が發布され、現在もこの基本法案に沿って試行が進められている。この基本法案は、老後の基本生活を保障することを目的とし、資金は個人の積立を主とし、集団が補助し、国家が援助する任意加入の仕組みをとっている。1995年10月、国務院は「民政部の農村養老保険事業をさらに強化することに関する通知」の中で、「農村住民の衣食住などの問題を基本的に解決し、基礎組織が比較的に完備されている地域で、次第に農村社会養老保険制度を設立するのは、農村社会保障体系を整備する重要な措置である」と強調し、農村地域における養老保険制度の整備を促した。しかし、未だに人口の60%近くを占める農村部については、基本的に公的年金制度は整備されていない。各地域の経済発展に程度差があること、および公費補填や財政調達確保などが困難であることなどから、全国統一的な養老年金制度の整備に至っていない⁶。

最近、日本の国際協力事業団（JLCA）が中国の労働社会保障部と協力して、新しい政策を実施するために、中国のいくつかの地域で調査分析を行っているようである。政府は農村養老保険を制度化し、改善することに努力している、それは個人の納付、集団（あるいは職員を雇う職場）による補助、政府による補助という三者が一緒に資金を調達して、主に個人口座を主体として、適切なレベルを保障し、柔軟な納付方法と、年金口座が個人とともに移転できる年金保険制度である。加えて、郷鎮、村が各種類の年金補助制度の設立を提唱し、持続性のある発展ができるような年金保険制度が形成されつつある⁷。

6 張左己編、前掲書（注2）p.229

7 袖井孝子・陳立行編著前掲書（注5）pp.167-168

Ⅲ 現行の多層的な年金制度

現行の公的年金制度には、基本年金保険制度、公務員年金制度、農村社会基本年金があり、基本年金保険の制度の補完として企業年金がある。

都市部では、強制加入となっているものの、実際の加入者は多くない。都市部住民の50%、農村部住民の80%が公的年金に加入していない⁸

1 企業職員労働者基本年金保険制度

1997年、中国政府は、都市部における基本年金保険制度を統一して、社会統一基金（社会プール）と個人口座とを結合させた。企業の職員労働者は法定退職年齢（男性職員労働者は満60才、女性労働者は満50才、ただ、女性幹部は満55才）に達すると、それまでに満15年間保険料を納付済みの者は、退職後毎月基本年金を受給することができる。

基本年金は、基礎年金と個人口座年金で構成され、基礎年金として当該地の前年度職員労働者平均賃金の20%相当の年金、個人口座年金として個人口座残額の120分の1が支給される。政府は都市住民生活費用価格指数と職員労働者の賃金増額状況に基づいて、基本年金保険金の水準調整を行っている。因みに、2003年度における全国の退職職員労働者の基本年金は全国平均で621元であった。

基本年金保険制度の適用範囲は拡大されてきている。基本年金保険制度の創設された当初には、国有企業と都市における集団所有制企業に勤務する職員労働者だけを適用対象としていたが、1999年にはその適用対象は大手外資系企業、都市部の私営企業と集団企業の職員労働者にまで拡大された。また各省、自治区、直轄市は、当該地の実状に応じて、都市部の個人経営者も適用範囲に入れることができるものとされた。そして2002年には、政府は基本年金保険制度の適用範囲を都市部の自営業者にまで拡大させた（表1を参照）。

保険料は企業と職員労働者が共同で納付するものとされている。企業の負担分は賃金総額の20%を超えないこととされており、具体的な負担比率は各省、自治区、直轄市政府が決める。職員労働者は本人賃金の8%を納付する。これに対し、都市部の個人経営者および自営業者は、基本年金保険加入する場合は、当該地の平均賃金の18%を納付しなければならない。ちなみに、2008年における企業基本年金保険料の全国での収入は9740億元であり、前年度より24.3%増加している。このうち、保険料収入は3585億元であり、前年に比し23.4%増加している。

2008年末の基本年金保険加入者は全国で2億1891万人に達しており、2007年末より1754万人増加している。このうち職員労働者の数は1億6587万人で、離退職者は5304万人であり、2007

8 厚生労働省編『世界の厚生労働2007』TKC出版、2007年、p.261

表1 1980年代～2000年代までの中国都市部年金改革モデルの比較

	1980年代	1990年代	1990年代中後期	2000年代以降試行の新たな制度
適用対象	国有企業職員	都市部企（事）業部門の職員	都市部企（事）業部門職員など	各種類の就職者
財政方式	賦課方式（企業内で）	地域社会プール（企業間で直接転移して支払）	社会プール＋個人口座	社会プール＋個人口座＋過渡期資金
統一管理レベル	企業管理	市、県レベルでの統一、社会管理の開始	市、県レベルでの両資金の統一管理（98年以降省レベルで統一）	省レベルあるいは中央レベルでの統一、両資金を別々に管理
政府と企業の関係	政府と企業を統一する	政府は企業間の調節を指導する（差額の調節）	理論上、政府と企業の分離（実際に差額を調節する）	専門管理機構—行政機能； 専門基金機構—基金運営
受給資格	勤める年数と給料		15年間の連続納入	納める年限、個人口座の納入状況、過渡期など
分配理念	低賃金、高福祉、高代替率			財政予算、分配が合理的、持続可能、適切な傾向
基礎年金給付基準	個人給料の80～90%		P基礎＝W平均賃金×20%	P基礎＝（W平均賃金＋W指数）÷2×N%

（出所）楊剛「中国年金制度改革の現状と課題」袖井孝子・陳立行編著『転換期中国における社会保障と社会福祉』明石書店、2008年、p.165

年末に比してそれぞれ1404万人、350万人増加している⁹。

2 企業保険

1991年に国務院が発布した「国務院の企業の職員労働者の年金保険制度改革に関する決定」の中で、国家は企業の企業保険の創設を提唱すると同時に、基本年金保険に加入している企業のうち経営状態がよく運営能力のある企業に対し、企業年金の創設を奨励すると明確に提起した。また、1994年に公布した「労働法」でも、「国家は雇用企業は企業の実情に応じて、労働者のために企業保険を創設することを奨励する」と規定した。1995年の「国務院の企業職員労働者の年金保険制度改革を強化することに関する通知」と1997年の「国務院の統一された企業

9 以下のデータは、主に「2008年度人力資源と社会保障事業発展統計公報」を参照している。（中華人民共和国人力資源と社会保障部）（<http://www.mohrss.gov.cn/index.html?aspxerrorpath=/mohrss/Desktop.aspx>）

職員労働者基本年金保険制度を設立することに関する決定」でも、企業が企業保険を創設することを明確に求めた¹⁰。

企業の人材確保や労働意欲の向上を目的とした企業年金は、完全積立方式で、保険料は企業と職員労働者の共同負担で、個人口座に記帳され管理される。

企業年金は、基本年金制度への加入が前提とされ、財政の安定と運営能力が加入条件とされるため、経営状態の良し悪しによって加入できない企業も多くある。また、資本市場整備の遅れ、資金運用人材の不足、職員労働者の高い貯蓄志向などから、増加傾向ではあるが、公的年金に比べると加入者数は少なく、加入数拡大も遅い¹¹。

2008年末の時点で、3.3万社の企業が企業年金を創設しており、1038万人の職員労働者が企業年金に加入している。企業年金基金総額は1911億元に達している。

そのほか、政府は職員労働者の個人積立型年金保険（民間保険）への加入も奨励している。

3 農村社会年金保険制度創設の模索

経済発展に地域差があることおよび公費補填や財政調整が困難であることなどから、全国統一的な年金制度の整備に至っておらず、人口の57%を占める農村部住民に対しては公的年金制度が充分カバーされていない。都市部年金制度の農村部への適用拡大について政府は否定的である¹²。

農村社会年金保険制度は、90年代後半、経済水準が比較的高く、条件が整った一部の地域において、当該地の社会経済発展の実状に基づいて「個人の積み立てを主とし、集団が補助し、政府が政策的に支持する」という原則に則って、完全積立方式（個人口座）の養老保険を創設した。

その主な内容としては、①適用対象は、すべての農村住民であり、保険加入は任意とする。保険加入年齢は20～60歳、年金受給の開始年齢は60歳以上とする。

②保険基金の調達 は原則として個人納付を主とし、集団補助を従として、政府が政策支援をするものである。個人納付は一定の割合を占め、集団補助は主に郷鎮企業の利潤と集団累積の中から割り当て、政府の政策支援は、主に郷鎮企業が課税前に集団補助としての保険料を納付するという方式をとる。

③保険料は毎月2、4、6、8、10、12、14、16、18、20元（1元＝15円程度）の10ランクを設け、加入者はそのうちから自由に選択することができる。

④年金月額 は個人口座の貯金残高÷120とする。年金の受給には10年（60～69歳）の保障期間がつく。

10 張左己編、前掲書（注2）p.96

11 厚生労働省編、前掲書（注8）p.262

12 厚生労働省編、前掲書（注8）p.262

⑤保険基金は県単位で統一管理が行われる。基金の価値保障と価値増加は主に国債購入と銀行預金によって図られるが、直接投資は禁止される。

農村社会年金保険の管理についてであるが、民政部から村までの管理ネットワークが形成され、その基本的な管理方法には「村弁村管」（村単位の保険は村が管理する）、「郷弁郷管」（郷単位の保険は郷が管理すること）、「県弁県管」（県単位の保険は県が管理すること）があるが、最も多いのは「郷弁郷管」である¹³。

また、2004年、政府は農村地域において、計画生育をしている家庭に対し奨励扶助を行う制度を試験的に実行している。一人っ子或いは二人の女の子を持つ農村家庭での夫婦には、満60歳になった年から毎年600元相当の奨励補助金を当事者が亡くなるまで給付する。奨励扶助金の財源は中央と地方政府の共同負担で賄われる。

2008年末の全国の農村の年金保険加入者は5595万人で、前年度末より424万人増加した。年間で512万人の農民が年金を受け取っており、前の年より120万増加した。年間で支給された年金は合計56.8億円で、前年比42%増加。年末の農村年金保険基金の累計残高は499億元であった。2008年末の時点で、27の省のお1201の市・県で土地を徴用された農民の社会保障給付が実施され、1324万人の農民が基本的な生活保障あるいは年金保障制度の支給対象となった。

Ⅳ 年金保険制度改革の意義と課題

これまで概観してきたように、中国の社会保障制度は、90年代後半から本格的に改革と整備が推進され、未熟で初歩的なものではあるが、都市部および農村部を包含した基本的な社会保障体系を確立された。とくに、本稿で取り上げたように年金制度において、国家と企業（農村部は集団経済から拠出金）財政で負担されていた福祉色の濃かった社会保障から、保険料の個人負担の導入により国家恩恵から自己責任の強調させた「社会保険」へと転換したこと、全国的に統一された新たな年金制度として基本年金保険制度が実施されていること、また農村部においても社会・経済の発展レベルに見合った農村部の年金制度の創設を試みていることなどは、大きな成果として評価できるものである。

ただし、年金保険改革は、まだ試行錯誤段階であり、数多くの問題点や課題を抱えているのも事実である。その課題を下記ように集約することができる。

1 企業職員労働者基本年金保険制度の課題

（1）社会保障法の未整備

中国では、社会保障法に関する系統적かつ成熟した国家法が制定されていない。具体的な法

13 王文亮「中国の社会保障」大沢真理編著『アジア諸国の福祉戦略』ミネルヴァ書房、2004年、pp.164－165

的根拠となる基本的法律がないため、個別の分散した行政法規・規則、地方法規・地方政府の行政規則などによって制度が構成されている。

そもそも社会保障法という法領域が明確に登場したのは、社会保障制度の抜本的改革の必要が痛感され始めた1980年代半ば以降のことにすぎない。現在でも、法律としては、1994年発布の労働法の第9章（社会保険および福祉）において、7か条の簡単な規定をおくだけで、その具体的内容の実施は、国務院によって策定される規則や条例などによって個別に行われているのが現状である。最近、社会保険法を制定する動きもあるが、しかしまだ正式には公布されていない¹⁴。

そのため、社会保険制度には規範性や統一性がなく、その実施・管理・監督も統一されておらず、多くの部門で異なる政策が立てられるため、その管理に混乱が生じていた。

このように社会保険立法が法律化されていないため、一部の地域においては、保険料負担能力のある企業が年金保険加入しなかったり、加入していても賃金総額を偽ったり、納付額を削減したりする現象も現れている。このような行為に対して、企業に懲罰を与える法律上の根拠がない。各地方・各部門が定めている規則は相互に矛盾し、対立しており、統一された法規による対応と規制の実行が不可能となっている¹⁵。

社会矛盾を緩和させ、社会問題を解決するとともに、経済の発展を促進し、さらなる社会の安定・発展をもたらすためには、政治的にも経済的にも、社会保険および社会福祉を含む社会保障制度の法的整備を急がなければならない。

（2）年金保険制度の未統一

中国では異なる対象者に対して、違った年金制度を実施している。企業および事業所は他の異なった社会团体と違うことはもちろんのこと、企業内部においても、年金制度が人により異なるなど、必ずしも公平かつ統一した制度ではない。年金保険に加入していない集団所有制の企業では、定年になった人に対して、最低生活保障の基準によって生活費を給付するが、それは、年金と比べものにならないほど低い。一方、公務員の年金制度の改革はまだ行われていないため、中央政府により支出された公務員の定年後の経費は1998年から2004年かけて、財政支出金額は合計4,490.96億元で、財政総支出の3.46%を占めている。

統一されていない年金制度と地域間、企業間、職業間の不公平によって、新たな問題がもたらされ、さらに多くの制度上の難題が発生している¹⁶。

14 中国政府は、2006年から『社会保険法』の制定に着手し始め、2007年12月に『社会保険法』草案が全国人民代表大会常務委員会に提出された。2009年3月に開かれた第11期全国人民代表大会で、常務委員会の呉邦国委員長が行った常務委員会活動報告の中で、年金や医療、失業保険などについて定めた『社会保険法』を年内に制定する方針を表明した。

15 中国研究所編『中国は大丈夫か？社会保障制度のゆくえ』創士社、2001年、p.62

16 袖井孝子・陳立行編著前掲書（注5）p.171

（３）適用範囲の問題と保険加入率の低さ

基本年金制度では、都市部のすべての雇用部門とそこに属する職員労働者まで適用範囲を拡大するという「広範囲」の原則を提示している。しかし、郷鎮企業の職員労働者と自営業者については、地方政府の判断に委ねるとしており、多くの地方では郷鎮企業の職員と労働者は適用範囲から除外されている。このため、2億以上とも言われている農村部からの出稼ぎ労働者は適用範囲から排除され、身分（戸籍）によって区別してきた従来の年金保険制度と変わりのない結果となっている。さらに、都市部における非就業者と被保険者の被扶養者（家族）も、適用範囲から除外されている。

2009年5月19日、中国人力資源と社会保障部、中国国家统计局が発表した「2008年度人力資源と社会保障事業発展の統計公報」によると、2008年末時点の中国全土の就業者数は7億7480万人、（うち都市部の就業者数3億210万人）、都市部の年金保険の加入者数は、2億1891万人（現役雇用労働者の加入者数が1億6587万人、離退職者の加入者数が5304万人）で、単純計算から見ても、1億4千万近くの都市部の現役雇用労働者が何らかの事情で保険に加入していないことがわかる。とくに、農民労働者の2億2542万人うち、基本年金保険に加入しているのは2418万人のみで、加入率が10分の1以下と、非常に低いことがわかった。

（４）「名義口座」による債務問題

現在、職員労働者のために設立した個人口座制は帳簿記録の手段であり、保険料の納付額、政府が決めたレートの下で得るべき利息額を記録する。しかし、この口座には実際には保険料は積み立てられておらず、単に「名義」的なものであるかあるいは「空口座」である。企業と現役職員労働者が納付する個人口座の積立資金の大部分は既に現役定年退職者の年金給付に使われている。

現行制度の中における社会プールと個人口座の結合パターンに従い、既に定年退職した者とこの制度が作られる前から就労していた現役職員労働者には個人口座が作られていなかったために、自分のために年金基金の積立をしていない。したがって年金の「谷間」あるいは「潜在的な債務」が形成された。それもまた、「退職者」と「現役」に対する国家の負債だともいえる。現在、この負債は企業が高比率の保険料で償還している。企業が納付した保険料のほとんどは定年退職者の年金支払いに使われている。企業はいわば「二重支払い」をしていることになる。一方、企業は現役職員労働者の賃金総額に応じて保険料を納付し、その一部が個人口座に記入され、現役職員労働者の年金として積立でている。他方では、企業は既に定年退職した者のために年金も支払わなければならない、このような不合理な債務償還方式が企業の過重な保険料負担を招いた要因のひとつである。こうした企業に対する高い保険料率は、企業の労働コストを高くし、企業の市場における競争力をさらに弱めることになった。このように、企業にとって年金保険料の負担が重い、保険料の滞納が多くなり、年金保険制度の正常な運営に

支障を与える可能性もある。とくに、国営企業の経営不振、赤字経営による経済力不足は、年金保険料の滞納・不納の主な原因となっていると言われている。これは、年金保険だけではなく、社会保険制度全体における社会保険料の徴収難の主な原因にもなっている。

また、現役職員労働者たちが納付した保険料の大部分はほとんど定年退職者あるいは近々定年退職する職員労働者の年金給付に使われる可能性もある。このように、将来の年金支払いのための積立金が多に少なく、ひいては完全な空口座の状況の下では、積立累積ができず、賦課方式も維持し難い可能性もある¹⁷。

2 農村社会基本年金保険制度の課題

(1) 都市部と農村部の社会保障上の不公平な格差

都市部においては、未熟ながら初歩的な社会保障制度が整備されつつあるが、人民公社が崩壊した今日、農村の社会保障は、基本的に各地の県レベル以下の行政組織の取組みに任されている状況である。

とくに、都市部における年金保険制度は中央政府によって画一的に制定され、企業と国家補助により優遇された統一的な公的保険制度である。これに対し、農村部では基本的には統一された公的年金保険制度は整備されておらず、農村年金保険制度は、自主性、互助、任意加入を原則とし、農村の行政組織の出資または農村の行政組織と農民個人の出資、あるいは完全に農民個人の積立という形態で運営される制度であり、国家財政の拠出が皆無あるいは僅少である地方任せの地域保険である。そして現在、各地において様々な手法が試行されている段階にすぎない。

農村年金制度を構築することの必要性を指摘する政府の通達は出されたものの、政府の強い指導力が発揮されることはなかった。また、農村年金保険制度においては、その具体的な実施にあたって各地でことなる政策を立てられるため、規範性や統一性がなく、その実施・管理・監督も統一されていない。さらに、農村社会に対する社会の関心も低く、政策的支持にもかけており、このような社会的環境は、農村年金保険制度の構築にあたって大きな障害となっている。

都市部と農村部との間で格差があるばかりでなく、経済力のある沿岸部と経済力のない内陸部における農村部の社会保障カバー率の格差もだんだん大きくなっている。政府は、最も重要な当事者であるにもかかわらず、政策上において支持するだけで、農村部年金制度に対する財政的支援が欠けている。このように両制度間には財源面における不公平が大きく存在している。

こうした格差を是正するためには、農村部の年金保険制度においても、都市部の基本年金保

17 陳紅「年金保険制度の改革」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、2004年、pp.142-143

険制度と同様に、政府主導による統一的な法的根拠となるガイドラインの提示が必要である。

（２）農村社会基本保険制度保険者の規模の問題

現在、全国各地で実行されている農村社会保険制度のほとんどは、行政の末端組織である小規模な郷と村を中心に営まれている。財政基盤が安定しておらず、リスク分散能力も弱く、保険料収入より支出が多くなる可能性が大きい。このような郷と村を保険者とした小規模単位の農村社会基本保険制度は、極端に低い年金給付水準に留まり、基本的な年金給付も提供できない弱点を有している。それゆえ、農村社会保険制度の保険者規模拡大と適正規模が問題となる。

中国においては、沿岸部と内陸部の地域によって大きな社会的・経済的格差があり、貧富の差も大きく、農村部における年金保険制度の整備にあたって保険者の規模を検討するためには、地域の特性を考慮する必要がある。豊かな経済力に支えられている沿岸部の農村地域においては、集団経済も進んでおり、保険者の規模は大きな問題ならないかも知れないが、経済発展が進んでおらず、集団経済もほとんど機能していない経済力の弱い内陸部の農村部においては、保険者の規模のあり方はもっとも重要な課題となっている。

農村社会年金制度の場合、安定的な財源確保と遅れている地域に対する財政調整のためにも、全国単位で実施されるのが望ましいが、あまりにも国土が広く、また地域による社会的・経済的格差が大きいため、現状では全国的に統一された制度を構築することは期待できない。しかし、少なくとも、省を保険者単位として実施すべきある。保険者の単位が大きいほど、年金制度に加入する被保険者が多くなり、リスク分散の能力は高まり、財政赤字になる可能性も小さくなるからである。

（３）農村社会年金保険制度の財源と財政支出の問題

財政の弱体問題は、農村部の社会年金保険制度においても、都市部の職員労働者基本年金制度改革における同様に、大きな課題である。農村社会基本年金保険事業を整備・発展させるためには、安定的かつ確実な財源の確保が必要である。農村社会基本年金制度において、最も大きな課題である財源の不足問題の解決方法として、国家・集団・個人の三者負担のシステムを取り入れられているが、しかし、問題は、この三者のなかで最も重要な当事者である国家の農村社会年金制度に対する財政的支援が欠けていることである。

農村社会年金保険制度は、社会保障制度体系の重要な構成部分であり、国家は経済的に支援を行う責任と義務がある。しかし、現在のところ各地方政府のほとんどは、農村社会年金制度に対して財政投入することは少なく、甚だしきに至っては皆無の地方もある。

農村社会年金保険制度への対応策として、政府は政策的支援を強調するが、それだけでは不十分であり、一定の中央・地方政府の財政投入は不可欠であると思われる。そのためには、高度経済成長によって高所得を享受している層を中心とした財政調整によって、福祉基金の充実

を図られなければならない¹⁸。

農村部では、都市部に比べて社会的・経済的格差が大きいため、農村部の社会年金保険制度においては、都市部の基本年金制度よりも多くの財政投入が必要であると思われる。農村社会年金保険制度の財源確保のためにも、租税システムの充実を図り、徴税効率を向上させるとともに、税収による中央政府と地方政府の財政投入を増加させることが不可欠であると思われる。

V おわりに

このように、中国の農村部における社会保障制度は、都市部における社会保障制度と比べて、その財源調達範囲が狭く、その給付水準も極めて低いものであり、厳しく言えば、格段にレベルの低い社会保障しか与えられていないのが現実である。

年金制度においても、都市部では未熟ながら統一された基本年金保険制度が創設されており、基本的な年金保険概念が確立され、政府が基準となるガイドラインも提示している。これに対し、農村部においては、農村社会年金保険制度の課題の中でも指摘したように、政府の強い指導力が発揮されることがなかったため、実施にあたって各地で異なる政策が立てられ、規範性や統一性がなく、その実施・管理・監督も統一されてなく、各地において様々な手法が試行されている段階にすぎず、全国的な政策や法規も出されていないなど、都市と農村という深刻な格差がある不平等な二元構造に横わたる深い断層を埋めていくには、今後さらにかかりの歳月がかかるのではないと思われる。

そして、こうした国家政策と人為的な差別によって生じた社会的、経済的不公平な現状、そして、法の下での平等、公民の平等権といった憲法上の規定と現実が乖離している不平等な現状を、いち早く是正すべきであり、そのためにも政府の一層かつ持続的な努力とさらなる改革が不可欠であると言えよう。

18 中国研究所編前掲書（注15）p.163