

中国年金改革の期待と現実

李 為民

〔キーワード〕

年金改革, 隠れ債務, 空口座, 積立方式, 年金税

1. はじめに

既に良く知られているように、中国では1997年に年金制度の抜本改革が行われ、自営業者を含む都市部すべての所有形態の従業員・職員（以下は従業員）を対象とする公的年金制度が導入された。まず改革の主な内容を旧制度と比較しながら以下のようにまとめる（表1）¹⁾。

（1）保険対象者の拡大：国有セクター従業員及び一部の集団企業従業員から、すべての都市部企業従業員に、さらに自営業者にまで保険の対象が拡大されている。

（2）部分積立方式への移行：財政方式は、従来の賦課方式に代わって、社会プール基金による賦課方式と個人口座による積立方式が同時に導入されている。中国では、このような複合的な財政方式が部分積立方式と呼ばれている。

（3）個人口座の導入：在職時に、個人名義の年金口座に個人負担の全額及び企業負担の一部が月ごとに積立てられ、退職後に、自分の年金口座から毎月一定の金額が支給される。月々の積立は、企業と個人の保険料を合わせて加入者の前年度平均月収の11%に相当する。

（4）保険料の徴収：給付の財源については、旧制度では個人負担がなく国有企業（国庫）が

丸抱えであったが²⁾、新制度では企業と個人が一定の割合で保険料を負担している。具体的には、事業主は支払う総賃金の20%、被保険者は標準報酬の4%～8%³⁾を保険料として払う。国の負担は年金基金への救済などとなっている。

（5）代替率の削減：代替率は旧制度の60～100%から58.5%へと低減され、その内訳は基礎年金から20%と個人口座から38.5%（35年拠出）⁴⁾となっている。

（6）2階建て給付への転換：旧制度では、被保険者本人の所得に比例した給付がなされたが、新制度では給付は確定給付型の基礎年金（地域の前年度平均賃金×20%）と確定拠出型の個人口座年金（個人口座積立総額÷120）⁵⁾とに分かれている。個人口座からの給付は10年

2) 国有企業に独立採算制度が導入されるまでは実質上の国庫負担であった。

3) 個人負担は1996年の4%よりスタートし、2年ごとに1%ポイントのペースで最高8%まで徐々に引き上げられる。

4) 個人口座による代替率（38.5%）は、11%（毎月の労使積立合計）×12（月）×35（年）÷120として計算した。

5) 給付総額は基礎年金（社会プール基金より）と個人口座年金（個人口座より）の合計となる。そのうち、基礎年金として、在住地区の前年度月平均賃金の20%が支給され、個人口座年金として、退職時の個人口座積立残高の120分の1が毎月に支給される。

1) 表1第4列の「改正試行案」は後述（第3節）。

表1 年金制度の比較

		旧制度（1997 年以前）	新制度（1997 年以後）	改正試行案（2001 年より遼寧省）
制度対象者		国有企業・一部の 集団企業従業員	都市部すべての企業の従 業員（自営業者含む）	— ¹⁾
制度体系		所得比例年金	基礎年金＋個人口座年金	—
財政	財政方式	賦課方式	賦課方式＋積立方式	—
	財 源	企業の営業外支出	労使による定率保険料 ²⁾	—
給 付	方 式	確定給付	確定給付＋確定拠出	—
	代 替 率	60～100% ³⁾	58.5%	58%（↓） ⁴⁾
	給 付 額	本人標準月収 × 代替率	（地域の前年度平均月収 ×20%）＋（個人口座÷ 120）	（地域の前年度平均月収× 30%）＋（個人口座÷120） （↓）
	支給開始年齢	勤続年数 10 年以上 で、男 60 歳、女 55 歳（50 歳） ⁵⁾	15 年以上の拠出で、男 60 歳、女 55 歳（50 歳）	—
拠 出	被用者拠出率	0 %	4 %→8 % ⁶⁾	8 %（↑）
	事業主拠出率	実費負担	20%	—
	拠出金の配分		社会プール：事業主拠出 分の 13%→17% 個人口座：事業主拠出分 の 7 %→3 %＋被用者拠 出分の 4 %→8 %（個人 口座規模は労使合計で 11%）	社会プール：事業主拠出分 の 20%（↑） 個人口座：被用者拠出分の 8 %（↓） （個人口座規模は被用者拠出分の 8 %）

(注) 1) 「—」は変更なし（以下同様）。

2) ただし、保険料の減免、管理费用及び保険基金への救済などは国庫により負担される。

3) 勤続年数が10～14年の退職者（幹部を含む）は60%，15～19年は70%，20年以上は75%，新中国建国（1949年10月1日）の前に就職した退職者は100%支給される。

4) 「↓」は改正後「新制度より引き下げられている」，「↑」は「新制度より引き上げられている」をさす。

5) 女55歳と50歳はそれぞれ幹部待遇者と女工の退職年齢をさす。

6) 2年ごとに1%ずつ引き上げられ、最終的に8%に固定される。

(資料)「旧制度」：「國務院関与安置老弱病残幹部の暫行辦法」及び「國務院関与工人退休，退職の暫行辦法」（1978），「國務院関与老幹部離職休養の暫行規定」（1980年），「労働人事部関与建国前参加工作的老工人退休待遇の通知」（1983年）。「新制度」：「國務院関与建立統一的企業職工基本養老保險制度的決定」（1997年）。「改正試行案」：「國務院関与同意遼寧省完善城鎮社會保障體系實施方案的批復」及び付記の「遼寧省完善城鎮社會保障體系試點實施方案」（2001年）。

で終了するという計算となるが、それ以後は個人口座の部分も基礎年金と一緒に社会プール基金から給付される。

(7) 支給開始年齢の設定：「勤続年数10年」という旧制度の下限が「加入年数15年以上」へ変更され、給付条件がより厳しくなっている。

(8) 拠出金の流れ：新制度元年には、事業主は被保険者総所得合計の20%相当分を拠出するが、そのうち所得合計の13%相当分は社会プール基金へ、残りの7%相当分は個人口座へ納付される。一方、被保険者が拠出する総所得の4%はすべて個人口座に納付される。新制度実施から、2年ごとに被保険者の拠出分は1%ポイントずつ引き上げられ、最終的には総所得の8%になる。それと同時に個人口座への事業主拠出分(7%)は1%ポイントずつ引き下げられ、最終的には所得合計の3%にまで下がり、その分社会プール基金への拠出割合が増やされる。

こうした改革が行われた背景には、もちろん、ほかのアジア諸国同様、急速に進む高齢化への脅威があるが、それ以外にも、(i) 国有企業の経営悪化による企業内福利厚生 の崩壊⁶⁾、(ii) 非国有セクターの拡大に伴う社会保障の空白⁷⁾ 等が挙げられる。

新年金制度に従来の公務員年金制度を加えると、都市部すべての就業者が公的年金制度でカバーされることとなり、制度改革前より保険の対象者が拡大した。また、従来の賦課方式から

部分積み立て方式への転換は、高齢化対応の年金改革という世界的な潮流に合致するものである。新制度は、制度設計にあたって、世界各国の年金制度改革の動向を研究し、世界銀行などからコンサルティングを得て立案されている。現時点では、先行研究を含め、世界各国から高い評価を得ており、特に世界銀行は、中国の年金改革を「チリ年金改革以来の成功案」とまで位置付けている。

しかしながら、現状は、制度設計時の理想から大きく乖離していると言わざるを得ない。たとえば、改革前の制度から引き継がれた「隠れ債務」の処理は遅々として進まず、「空口座」と言われる個人口座から社会プール基金への資金流用が起きている。また、保険加入率の低迷や地方政府による基金資金の流用という予想外の事態も発生している。さらに、制度設計時の甘い財政見通しによる年金の財政難も既に明らかとなっている。

日本でもこの年金改革に関する数多くの研究が蓄積されており、とくに2000年以降は関連論文や著作の刊行が盛んに行われている。これら研究を大きく分けると3つに分類できる。第1は、中国社会保障制度の発展の沿革、理論的な枠組み、新制度の解説を中心とするものである⁸⁾。第2は、高齢化、年金基金、年金財政、社会保障と企業行動との関係、日中比較など特定の分野に特化したものである⁹⁾。第3は、数が最も少ないが、調査や実証研究などを通じて制

6) 中国では、退職者の年金、医療費の捻出、住宅など福利の継続的提供などにかかる費用はすべて企業によってまかなわれているが、市場経済の導入後、多くの国有企業が破綻や不振に陥り、年金の給付停止に追い込まれる企業が続出し、大きな社会問題となった。

7) 非国有セクターの就業者数が全体に占める比率は1978年の21.7%から年金改革が行われた97年には45.3% (『中国統計年鑑』電子版1998年版 <http://www.stats.gov.cn/ndsj/information/zh1/d041a> および2000年版 <http://www.stats.gov.cn/ndsj/zgnj/2000/E01c.htm>) まで大幅に上昇したにもかかわらず、従来の社会保障制度に組み込まれていなかった。

8) たとえば、張紀澤 (2001)、中国研究所 (2001)、劉 (2001, 2002)、劉・仇 (2001)、王文亮 (2001a)、沙 (2000a) などが挙げられる。

9) たとえば、高齢化に焦点をあてた王文亮 (2000, 2001b)、年金基金・年金財政を中心に引き上げている崔 (2002)、鐘 (2000, 2002) などがある。社会保障と企業行動の関係については朱 (2000a, 2000b)、藤田 (2002) などがあるが、大塚・日経センター (2002) では、社会保障を中国経済成長のアキレス腱としてとらえ、改革に関する重要なポイントをおさえながら、今まで取り上げられていない企業年金や日中比較にも力を入れている。

度の問題点や将来のあり方について検証するものである¹⁰⁾。しかし、改革後の実態分析に関するものが少ないため、政策提言が遅れている。

本稿は、日本にはほとんど紹介されていないこうした改革後の中国年金制度の実態を総括・整理し、諸問題への政策対応を評価する¹¹⁾。また、これらの諸問題に関して、中国国内の年金学者や政策担当者等の議論についても、詳細にサーベイを行い、今後の年金改正への提言及び国際比較研究につなげたい。

2. 新年金制度の諸問題

(1) 隠れ債務と空口座

積立年金制度を創設するにあたって、その時の退職者などの「みなし受給権」を認めるべきかどうかについては意見が分かれている。政治的には、退職者などの受給権を認めざるを得ない面があるが、財政的には、みなし受給権を認めれば自動的に年金純債務を抱え込むことになり、賦課方式へ逆戻りするインセンティブが生じる。中国の新年金制度では、改革時点における退職者及び既存被用者に対し、個人口座の残高がゼロにもかかわらず、就業年数に応じて受給権を与えるという寛大な措置がとられた。このようなみなし受給者に対する年金基金の支払いの合計、つまり年金純債務（一般的には「隠れ債務 implicit pension debt」と呼ばれている）額は高位推計が10.8兆元、中位推計が8.8兆元、

低位推計が6.7兆元であり¹²⁾、GDPの82～132%に相当する¹³⁾。このような隠れ債務はバランスシート上、必然的に発生するものであるが、制度設計当初にはかなり楽観的な見通し¹⁴⁾がなされており、財源に対する根本的な対処策が講じられて来なかった。そのため、みなし受給者の年金は社会プール基金から支払われ、そしてその財源補填のために他人の個人口座の積立金が流用されるという、いわゆる「空口座」¹⁵⁾問題が発生した。空口座の規模は、1997年末の140億元から2001年には2,000億元まで膨らんでおり、今後も拡大する見通しである¹⁶⁾。

(2) 加入率の低迷

新年金制度は、都市部統一の強制的な社会保険であるにもかかわらず、加入率は44.4%¹⁷⁾

10) 国立社会保障・人口問題研究所(2000)では、企業調査を通じ、社会保障改革と企業行動との関係について詳しく分析されている。藤田(2001)では中国各地におけるヒアリング調査によって、改革の実態が明らかにされている。日本労働研究機構(2001)では企業調査を通じて、経済改革以降に国有企業が担っていた社会保障機能がいかに変わっているかを分析している。しかしながら、国立社会保障・人口問題研究所(2000)以外では、経済学的な分析が見られない。

11) 年金改革の実態を取り上げた数少ない論文として、中兼(2000)、沙(2000b)、金子・何(2000)、藤田(2001)などが挙げられる。

12) 推計にあたっては、退職年齢は法定退職年齢(男性が60歳、女性幹部が55歳、女工が50歳)に基づいており、基金の運用利回り率は4%とされている(張明々 2001, 230-235頁)。高位、中位、低位推計の保険料率はそれぞれ16%、20%、24%である。張明々のほかに、王曉軍(2000, 126-167頁)の3.6兆元と、World Bank(1997, p.52)の1.92兆元などの試算もあるが、本稿で挙げているものがもっとも実態に近いものとされている。

13) これは試算時点(1999年年末)における隠れ債務のGDPに占める割合である。この比率は2001年末には70～113%まで低下しているように、隠れ債務は経済成長とともに相対規模が縮小する傾向がある。

14) 世界銀行は、国有資産が年金・失業保険の合計純債務(1.92兆元)を上回るため、国有資産による返済が可能であることを示唆している、World Bank(1997, p.34)を参照されたい。

15) 新たに導入された個人口座の中身が空となり、名目口座に過ぎなくなるという意味でこのように呼ばれている。

16) 詳しくは中国社科院社会学所課題組(2002, 17-26頁)を参照されたい。

17) 都市部在職者の加入率である。これは2002年2月28日中国国家统计局が発表した「中国2001年国民経済和社会发展統計公報」の年金加入者数(在職者)を就業者数で除して計算したものである。

(2001年)という低い水準に留まっている。また、法人種別の加入率を見ると、国有企業と集団所有制企業では、それぞれ85%と89.5%であるのに対し、新たに年金制度に組み込まれた郷鎮企業や外資系企業では加入率は40.4%に過ぎない¹⁸⁾。さらに、地方別にみても、これまで独自に年金制度を設立していた上海、浙江、江蘇等沿海地域の加入率が70~99%であるのに対して、貴州、チベット、陝西等の内陸地域では加入率は50~70%にとどまっている¹⁹⁾。これは、新年金制度の設計時には予期されなかった点であり、財政の予想外の悪化要因となっている。

こうした低加入率の背景としては、次の4つの要因が指摘されている。

① 義務意識の欠如：保険料負担のない旧制度への慣れから、全般的に年金に対する義務意識が低い。たとえば、企業では、従業員数や基準賃金を過少申告して保険料負担を回避するケースが後を絶たない。個人でいえば、失業保険や「下崗手当て」²⁰⁾をもらいながらインフォーマルセクターへの「隠れ就職」をすることが

日常的に行われている²¹⁾。また、保険料の徴収員が企業に門前払いにされたりすることも頻繁に起きている。さらに、外資系企業の多い地域では、その流出を防ぐために地方政府自体が、未加入状態を放任する傾向がある²²⁾。

② 国有企業の経営悪化：年金基金の保険料収入の約8割(1999年)は国有企業に依存しているが、市場化の進展・国有企業改革によって国有企業の倒産が相次いでおり、2001年からは第10次5カ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」が打ち出されており、今後年金財政にも多大な影響があるとみられている。

③ 失業者の増加：②と表裏一体の問題であるが、失業者の増加は保険料負担者の減少につながる。政府は2003年の失業率を4.5%を目標としているが、「下崗」という失業予備軍などを考慮すれば、実質的な失業率はそれを大きく上回ると予想され、さらに国有企業改革にともなう失業者の増加は今後も続くとみられている。

④ 高い保険料率：2003年の企業の平均負担率は20%であり、個人負担分の7%と合わせると保険料率は27%にも達しており、先進国の平均水準(16.6%)²³⁾を上回っている。この高い保険料率も加入回避や保険料徴収率の低下につながっていると言える。

(3) 基金管理体制の欠陥と資金流用

基金の管理・運用は各地の地方政府に委ねられているが、税収難・財政難に直面している地

18)『中国労働統計年鑑』(2001年版、474頁)より計算。

19) 地域間における加入率と経済水準の格差は必ずしも対応しない。たとえば、1人当たりのGDPがほぼ同レベルの浙江と広東の加入率はそれぞれ98.5%と62.7%であり、また江蘇と福建では89.4%と57.9%というように、加入率には30%以上の開きが生じている。一方、青海や寧夏等一部の内陸地域では、1人当たりのGDPが広東の3%に過ぎないにもかかわらず、加入率は逆に相対的に高い水準(約75%)にある(GDPは『中国統計年鑑』(2000年版、60頁)、加入率は『中国労働統計年鑑』(2000年版、477頁)。経済水準と比例しないこの地域格差は「中央依存」と「中央離反」の格差から生じたものと考えている。

20)「下崗」は一般的にレイオフと訳されることが多いが、実際には「レイオフ」や「一時帰休」と異なり、企業の経営が好転しても職場復帰することはほとんど望めない。下崗手当ての金額は企業によって異なるが、たいてい失業保険以上となっている。なお、2003年より「下崗」という定義が廃止され、所得が最低生活保障以下の者はすべて失業者とみなされる。

21) 東京海上フォーラムのパネルディスカッションにおける李石の発言による、東京海上研究所(2001、41ページ)。

22) 東京海上フォーラムのパネルディスカッションの沢田ゆかりの発言による、東京海上研究所(2001、36ページ)。

23) 日本、アメリカ、イギリス、カナダ、オランダ、フランス、ドイツ、スウェーデン、イタリアとスイスの10カ国それぞれの労使拠出率合計より計算した平均値である、厚生年金基金連合会(1999、12-13ページ)。

方政府が、年金保険料をはかの公共事業や営利目的の投資などのために流用するという、日本では想像できない事態が生じている。その金額は92.2億元²⁴⁾にも上るとみられている。政府は、1997年に資金運用規制及び人事面における社会保険機構の管理強化を図り、資金の回収にも努めているが、資金流用は後を絶たない²⁵⁾。

(4) 甘い財政見直し

制度転換に伴う急激な負担増を緩和するために、将来負担に対して甘い見通しがなされている。また、中国はOECD諸国やチリなど南米諸国より制度転換コストが少ないのみならず、高い成長率の持続が期待できるという世銀案の予測も、甘い財政見通しを誘発する要因となった。実態と比べれば、当初の財政見通しが殆ど外れていることが明らかになる。まず、見直しでは²⁶⁾、2030年まで財政黒字が続き、その規模は最初の5年間では年平均が約1000億元となっていた。しかし、実際には新制度が実施された翌1998年は53億元の赤字、99年は40.2億元の黒字、2000年は357億元の赤字となっている²⁷⁾。さらに2001～2025年の25年間の間に、年平均の赤字額は717億元、累積で1.8兆元に達すると予測されている²⁸⁾。

また加入率に対する見直しも甘かった。当初

の年金財政試算は加入率を85%と設定したが、1998～2001年の実績はそれぞれ40.99%、45.22%、49.11%、44.40%となっており²⁹⁾、見直しをはるかに下回った。そして試算では、年金基金の運用収益率は5%とされている上に賃金上昇率を上回ると設定されているが、実際の収益率は5.38% (1998年)、2.25% (1999年)であって³⁰⁾、常に賃金上昇率³¹⁾を下回った。このように当初の財政見通しがほとんど外れており、結局、そのツケを後の世代に回すこととなる。ここでは、個人口座の支給期間設定と早期退職を具体例として、さらに財政見通しの誤りを検証したい。

① 個人口座の支給期間設定の誤算

前述のように、現在、個人口座の積立金額は、10年の支給期間を想定して設計されている。支給開始後10年が経つと、個人口座相当分が賦課方式より給付される。これは退職後平均8.3年の余命しかない男性に対しては合理的な設定ではあるものの、女性の退職後の平均余命は、個人口座による支給期間を1.5～6.5年間も上回る。代替率を維持するには、社会プール基金による個人口座相当分の追加支給が必要となる。このような結果をもたらしたのは、社会プール基金の財政見直し、及び支給期間設定の前提である平均余命に対する政府の予測が甘かったからである。

② 早期退職による年金財政への圧迫

一部の都市や業界では、失業対策ならびに企業の経費削減のため、早期退職の条件が緩和され、早期退職者が急激に増えた。この影響によ

24) 失業保険基金からの流用資金が含まれる。この数字は財政部が1996年に行われた財務調査による(編委会2001, 133頁)。

25) 回収に関して毎年虚しく連発される政府通達の実態の深刻さを如実に語っている。たとえば、「労働和社会保障部関与抓紧回收挤占挪用社会保险基金的通知」(劳社部发[1999]4号1999年2月23日)や「労働和社会保障部、財政部関与四川省職工社会保险事業管理局和遼寧省鞍山市社会保险総公司挤占挪用社会保险基金問題的通報」(劳社部发[1999]5号 1999年2月23日)などが挙げられる、労働保障報社(2003)。

26) 年金財政の見通しが公表されていないため、ここでは、年金制度の見本となった世銀のレポートに基づいて比較する(以下も同じ)、World Bank (1997)を参照。

27) 『中国労働統計年鑑』(2001年版, 475頁)。

28) 何(2001, 4頁)。

29) 中国国家統計局の「中国国民経済・社会発展統計広報」電子版各年版(<http://www.stats.gov.cn/tjgb/>)により計算。

30) 65.8%銀行預金と16.5%国債購入という運用割合(1996年)にそれぞれの金利を乗じて計算したものである。

31) 1998, 1999年の実質賃金上昇率はそれぞれ7.2%, 13.1%であった(『中国統計年鑑』2000年電子版, <http://www.stats.gov.cn/ndsj/zgnj/2000/E20c.htm>)。

って、年金の成熟度（年金受給者対加入者³²⁾の割合）が年々上昇し（1992年21.6%, 96年25.8%, 97年29.2%）, 98年には32.2%に達した。拠出期間の短縮, 加入者の減少などは直接に年金基金の収入減少につながっている。このような弊害を認識し, 1999年になると政府は早期退職を制限する通達を公布したが³³⁾, すでに早期退職をした受給者は引き続き年金財政を圧迫する原因となっている。

(5) 「民工」の問題

農村から都市への出稼ぎ労働者（民工あるいは農民工）は、制度改革のときには年金の対象になっていなかったが、2001年から始められた戸籍制度改革の影響を受けて、民工の年金加入を認める都市が増えている。理論的には、民工の年金加入には、加入率を向上させ財政状況を改善する効果が期待できる。しかし、実際には次の問題が横たわっている。(i) 強制力の欠如。加入に関しては企業の自主判断に委ねられているため、経営状況がよくないことを理由に民工の年金負担を拒否する企業が多い。それ故に、加入を認めている都市でも、民工の加入率は予想外に低い。(ii) 管理体制の未整備。企業の掛け金が実際に民工の年金口座に払い込まれていないことが多く、保険料の徴収を妨げている。(iii) 管理コスト。転職傾向が高いため、民工に対する管理コストが高く、地方政府が制度導入に積極的に取り組まない要因となっている。

民工の年金加入問題は、全体的な加入率向上による財政状況の改善が図られるほか、都市部における長期的な社会保障の健全化にも大きな影響を与える。この二十数年の間、都市部に流入した農村人口は約1億人にのぼり、北京、上海、広州、武漢等大都市では、数百万人の民工

が仕事や生活をしている。年金貯蓄のない民工が都市部に残れば、老後は都市の生活保護対象になる可能性が大きく、将来、社会保障支出の重荷となりかねない³⁴⁾。

3. 解決策と残された課題

(1) 隠れ債務の処方箋と空口座の補填

① 隠れ債務

隠れ債務に対する最も有効な対応策として注目されたのは、2001年7月に初めて実施された国有株放出である。それ以外に、世界銀行を中心に、国有資産売却も提案されている³⁵⁾。

多くの中国研究者は上記の2つの方法に賛同しているが³⁶⁾, その他に財政補填を考えている研究者も少なくない。たとえば、社会保障支出引き上げの馬 (2001) 案や、年金への財政支出を3~5%とする宋・黄 (2001) と何 (2001) の固定案等が代表例である。

しかし、上記の3つの方法はそれぞれ問題がある。まず、国有株放出案は現実性に乏しい。その第1号となった石油化学大手「中国石油化学」の株が放出後すぐに大暴落したため、期待されていた収入は実現しなかった。そのため、国有株放出の再開も現在実質上に無期延期となっている。次に、国有資産による補填は限定的である。2001年の国有資産は10.9兆元に上っており³⁷⁾, 計算上では国有資産を売却すれば債務が返済できる。しかし、未発達な資本市場による制約、すべての国有資産を売却するという非

32) 加入者は1996年の8,758万人から98年の8,476万人へ低下した、『中国労働統計年鑑』(2000年版, 474頁)。

33) 「労働和社会保障部関与制止和糾正違反国家规定辦理企業職工提前退休有關問題的通知」(編委會 (2001, 363頁) を参照)。

34) 出稼ぎ労働者問題にかかわる経済学的分析は南・牧野 (1999) を参照されたい。

35) 河南省などでは、国有資産の売却資金を隠れ債務の補填にあてた。これは国有企業を解散しないまま隠れ債務の処理ができる点にメリットがあるからである、徐 (2001, 44-45頁)。

36) たとえば、宋・黄 (2001, 29-33頁), 徐 (2001, 44-45頁), 馬 (2001, 40頁), 黄 (2001, 43頁), 香 (2000, 64-68頁) が挙げられる。

37) 『中華工商時報』電子版2002年6月19日 (<http://www.cbt.com.cn/cbtnews/frontend/news.asp?ID=27288>)。

現実的な想定、国有資産の真の価値と額面との格差³⁸⁾などを考慮に入れると、国有資産のみに依存するのは困難とみられる。また、財政補填は単なる先送り策に過ぎず、ツケを後に回すこととなる。しかも、財政により一時的な補填ができて、年金の不足分は依然として存続する。

実は、隠れ債務に対してははるかに実効性の高い対策が、あまり気づかれないままですで行っている。それは、現役世代³⁹⁾への二重負担による解決方法である。給付と負担の世代間格差に関する金子・何の推定から計算すると⁴⁰⁾、現役世代の生涯純受給率は-10.6%に達しており⁴¹⁾、大幅な支払い超過になっている。現役世代の生涯拠出額のうちの42.39%が退職世代に移転している。つまり、現役世代の二重負担によって過去の年金債務の一部が返済されているのである。

二重負担に関しては、規範論的な立場からその不公平性を指摘することも可能であるが⁴²⁾、ここでは、経済学的側面に限定したい。先行諸国の改革において、移行期にみられている二重負担調整方法に関してはすでに数多くの研究が行われている。その中では特に八田・小口やFeldsteinの国有株の放出や国有資産の売却と国債発行のペアで財源を調達する案、及び小塩や

Kotlikofが提案している段階的な積立による民営化案が大いに参考となる⁴³⁾。中国にも、呉の「認可債券案」と、黄の「社会保障公債案」などの「国債発行案」により、長期的に負担を分散させる案が提示されている⁴⁴⁾。いずれにせよ、数兆元に上る隠れ債務を、長期的な計画を立てて現役世代のみならず将来数世代の加入者に分散して徐々に返済させていくのが妥当であろう⁴⁵⁾。

② 空口座

空口座という新しい年金制度の構造的欠陥を克服すべく、2001年7月6日に「遼寧省都市社会保障システムの改善の施行実施案」が承認され、政府は新たな制度改革に乗り出した。その中の年金改正では、(i) 個人口座規模の縮小、(ii) 個人口座基金の管理強化、(iii) 個人口座年金の減少分を補うための基礎年金支給額の引き上げ、という3点によって調整を行っている(表1)。基本的に現行の部分積立制度を維持しながら、個人口座積立の実現を目指している⁴⁶⁾。モデル地域の遼寧省で成功すれば、改正が全国範囲に広がるため、年金制度の将来像として注目されている。しかし、改正が空口座の増加を食い止める対症療法に過ぎず、既存の空口座への補填方法や財源などについて何も示されていない。また、代替率を維持するために賦課方式の部分を拡大せざるを得ないというマイナス要素が生じている。さらに、遼寧省における改正案は、毎年80億元の中央財政による補填のもとで施行されているため、現改正案のままでは、本格的な全国展開が難しい。

中国の研究者の間には、補填のための財源確保が難しいとみて、個人口座の中止を主張する

38) たとえば、4大商銀は帳簿上の不良債権比率が23% (2002年6月末) であるが、国際基準で評価すると30%以上、金額では2兆元を超えているとみられている。(『日本経済新聞』2002年2月8日13面)。

39) 新年金制度実施後に就職し、加入年数15年以上を現役世代として、新制度実施前に退職した者を退職世代と呼ぶ。現制度において、現役世代は、自己の将来のために積立をすると同時に、退職世代に支給される賦課方式の保険料部分も負担しており、二重の負担を負わされている。

40) 金子・何 (2000, 80ページ)。

41) $\text{生涯純受給率} = (\text{生涯受給額} - \text{生涯拠出額}) \div \text{生涯賃金} \times 100$ 。

42) 世界銀行の提案に基づいて導入された1997年金制度に対して、ILOや国際社会保障協会も二重負担の問題を指摘している。

43) 八田・小口(1999), Feldstein (1995, 1996), 小塩(1998), Kotlikof (1995, 1996)。

44) 呉 (2000), 黄 (2001)。

45) 返済負担の分散は、部分的にせよ、退職世代にも広げなければならない。たとえば、控除額以上の年金に対する所得税を課するなどが考えられる。

46) 遼寧省のほか、全国13の省もそれぞれ試行都市として、制度の改正を試みている。

動きもあらわれている⁴⁷⁾。つまり、賦課方式と部分積立方式を折衷した現行の年金制度を賦課方式に戻し、個人口座を単なる権利記載書にすれば、隠れ債務の問題も空口座の問題もなくなるという考えである。しかし、これが本末転倒の議論であることは言うまでもない。

(2) 加入率向上への政策提言

中国政府は1999年に「社会保険費徴収暫行条例」、2003年に「社会保険稽核辦法」やいくつかの通達⁴⁸⁾を公布し、徴収率の引き上げ政策を打ち出しているものの、加入率については毎年の達成目標を各地方政府に通達しているだけであり、実行性に乏しい。

対策が遅れている政府に比べ、研究者の間では活発な議論が行われている。その中で、年金目的税（以下は年金税と略）案および民工案の2つを実効性の高い政策提言として取り上げる。

① 年金税による加入率の引き上げ

まず、導入賛成論は、以下の2つに分かれている。1つは、年金税を導入すれば、安定的な資金源が供給され、保険料の徴収コストも削減できるうえ、加入率が高められ、国民皆保険の実現にもつながるという⁴⁹⁾。もう1つは、地域間格差、企業形態（国有と非国有）間の格差、収入格差による社会保険負担の不公平が是正できるとする⁵⁰⁾。

それに対し、鄭や賈などの学者は以下の3つの理由をもって、年金税案に反対している⁵¹⁾。第1に、社会保険料徴収法が制定されれば、保

険料にも同様な強制効果が期待できる。第2に、国が一括に制度運営と税徴収を行うと、賦課方式に逆戻りする恐れがある。第3に、国家財政と年金財政の区別が曖昧になり、将来、年金支出の膨張に対するコントロールが効かなくなる。

筆者はこのような年金税導入反対論にあまり賛成できない。まず、保険料徴収法による加入率上昇への期待は非現実的である。法律の整備を急いでも、社会保険管理体制（特に徴収・調査に必要な人員）の整備はすぐには追いつかず、罰則は結局有名無実となる。次に、財政支出の不透明化と賦課方式への逆戻りの危険は、地方政府会計において特別会計を実施し、かつ個人口座の管理を強化すれば回避できる。

もっとも、年金目的税の導入の実現は容易ではなかろう。たとえば、日本では年金改革について常に権利意識⁵²⁾あるいは背後のセクショナリズム⁵³⁾などが生じている。中国でも同様な障害が予想できる。しかし年金税が導入されれば、それは加入率の低迷に対する処方箋になるのであろう。

② 「民工」の年金加入

中国の社会保障研究の中には民工に焦点を当てる論文は非常に少ない。ここでは、李迎生の政策提言を紹介しながら、問題解決の手掛かりを探りたい⁵⁴⁾。

李は民工を下記のように分類したうえ、それぞれの加入方法を提案した。民工は主に (i) 長期雇用工（契約社員、パートを含む）、(ii) 都市部での居住歴の長い自営業者あるいはアルバイト、(iii) 衛星都市や小規模都市の在住者、(iv) 農村から出たばかりで、都市部における居住期

47) 高（2000，12頁）。

48) たとえば、「労働和社会保障部、国家経貿委、財政部関与清理收回企業欠繳社会保険費有關問題的通知」や「労働和社会保障部辦公厅関与貫徹兩個条例擴大社会保険覆盖範圍加強基金征繳工作的通知」などがある、編委会（2001，98，106頁）を参照。

49) 馬（2001，40頁）、鄧（2000，81-87，221-240頁）。

50) 曾（2001，108-111頁）。

51) 鄭（2001，38頁）および賈（2000）。

52) 高山（1992）。

53) 保険料は厚生労働省の管轄下にあるが、年金税になると財務省の管轄となる。厚生労働省は省益を譲りたくないの、結局年金税の導入は足踏み状態にある。

54) 李迎生（2001，6-12頁）。

間がまだ短い者の4種類がある。

(i)と(ii)の民工は都市部での居住歴が長く、収入源も安定している。請負った農村部の土地を譲渡し、かつ長期間に都市で生活する意思をもつことを条件に、年金への加入は一般の都市部従業員と同様に扱うべきである。また、労働力の流動化を図るため、転職に応じて国内での個人口座の持ち運びを可能にする。(iii)の民工の数も少なくないが、大都市への一極集中を抑制するために、居住している各衛星都市の社会保険に加入する。(iv)の人数は少なく、一定期間後農村へUターンするケースもあり、状況判断により加入地域を決める。

民工の年齢構造は若く、支給開始までの加入期間が長いため、民工を加入対象へ拡大すると基金に新たな財源をもたらし、基金財政の建て直しにも大きな役割を果たし、民工が老後に都市生活保護の対象に陥る危険性を減殺し、社会保障制度における都市戸籍と農村戸籍間の不公平を部分的に是正する機能も期待できる。

(3) 地方政府による流用資金の返済

流用資金に対して、政府が回収する方向で動いているが、回収不能金に対してはまだ何も政策を打ち出していない。また、学者や研究者の間においても、あまり議論が交わされていない。

しかし、流用資金は地方政府によって返済されるべきである。なぜならば、地方政府によって流用された資金は、地方政府の「私的」目的に使われ、また利益を受けたのも地方政府である。地方政府自らが流用先より資金を回収し、さらにそれを地方年金基金へ返済する。回収できない部分は地方の一般会計(地方税)より補填し、財源がなければ、返済用地方債の発行によって賄う。中央財政が肩代わりに補填をすれば、それは今後も流用を助長することとなる。

(4) 年金財政の改善策

政府は、平均寿命の伸び率に対して個人口座の支給期間が短いと認識しているが、個人口座

への積立金額を引き上げるか代替率を引き下げるかのどちらかを選択しない限り、個人口座の支給期間が延長できないため、当分の間現状を維持する方針である。政府が支給期間の見直しに踏み込めないのは、年金の財政難に大きな原因がある。年金財政の改善については、様々な角度から論議できるが、ここにおいては、支給開始年齢の引き上げ及び基金運営の合理化による改善策を紹介する。

① 支給開始年齢の引き上げ

平均寿命(1996年)が1949年の建国時より38.2歳も延びているにもかかわらず、新年金制度の支給開始年齢はすでに述べたように依然として1950年代の退職規定に従って設定されている。支給開始年齢の低さが今後の財政逼迫要因となることが指摘できる。

フランスのように支給開始年齢を引き下げる国もあるが、スウェーデン、ドイツ、イギリスなどの先進国のように高齢化及び年金財政難の両方が深刻化しているため、支給開始年齢を引き上げる国の方がはるかに多い⁵⁵⁾。

中国では、支給開始年齢の男女格差は最大10歳もあり、女性の開始年齢を引き上げる可能性は十分に存在する。労働力供給の増加、及び上昇が続いている失業率を考えると、現段階では、大幅な引き上げは難しい。しかし、段階的に女性の支給開始年齢を引き上げ(たとえば、徐々に女性を55歳に統一させる)、最終的に男女格差をなくし、男女統一的な支給開始年齢にするのが妥当である⁵⁶⁾。

55) 厚生年金基金連合会(1999, 14ページ)。詳しくは同書所収の関連各章を参照されたい。

56) 史(2001, 75頁)。このほかに、支給開始年齢は退職年齢と切り離して考える方法もある。具体的には、支給開始年齢は一定として(たとえば60歳とする)、それより以前でも以降でも個人の意思によって受給が開始できるが、生涯受給総額は減額支給或いは加算支給の調整によって、受給開始年齢を問わず一律にするような方法である。この点について詳しくは小塩(1998, 120-126ページ)を参照されたい。

② 基金運用の合理化

資金流用を防ぐために、基金の8割が銀行預金と国債によって運用されているが、これではせっかくの高い経済成長率の果実を十分に得ることができない。

これに対し、李曜と李文浩は、預金を中心とする運用方法を、国債50%、金融債30%と優良社債20%の投資組み合わせへの変更を提案し、さらに、年金保険基金と失業保険基金を対象に発行されている特殊国債の償還期間が短く（5年）、市場での流通性が低いことに関連して、20-30年への期間延長と運用規制の撤廃などを促している⁵⁷⁾。

楊、宋・黄、馬、陳等は、基金の安全面に固執せず、収益率の高い国内・外国株式や債券や不動産などへの取り組みによって、運用の効率化を図るべきとしている⁵⁸⁾。この案は、明らかに行き過ぎであるが、ある程度運用方法の規制緩和をすべきと考えられる。

4. おわりに

中国では日本に匹敵する急速な高齢化が進行しており、高齢化のピークが到来する前に賦課方式から部分積立方式に転換することは、改革の方向性としては基本的に評価できる。しかし、新しい年金制度の目玉である積立方式の仕組みで導入された個人口座も、実態としてはかなり将来世代に負担を先送りする構造となってお

り、高齢化が本格化する中国の年金制度は、依然として大きな問題を抱えている。このほかに、本稿が指摘した主な問題は次のとおりである。

①義務意識の欠如、国有企業の経営悪化や、失業者の増加などの原因によって加入率が伸び悩んでいる。②地方政府による管理体制のもとに、基金資金の流用問題が生じている。③制度設定当初の甘い財政見通しによって、支給開始年齢が低く設定され、年金財政が圧迫されている。そして、雇用形態間・地域間の格差がなお存在していることも無視できない⁵⁹⁾。また、今回の改革があくまで都市部に限定されているため、9億人の農村部を含む普遍的な公的年金制度の設立が今後年金改革の大きな焦点になる。

本稿は、中国の年金制度が抱えている主要な問題の整理を通じて、年金改革の理想像と乖離している実態を明らかにした上、問題解決に向けた政府の政策及び先行研究の限界性、有効性を分析し、実効性の高い政策提言を紹介した。今回の改革によって政府の責任はすでに縮小されているが、個人口座の公的年金からの分離及び企業年金の拡充に向けた動きがさらにその傾向に拍車をかける。しかし、年金制度ひいては社会保障の将来像が明確でない限り、このような改革は国民の不安を募らせるであろう。今後、本稿を基礎に諸外国の経験と教訓を参考しながら中国年金制度のあり方について追求していくことが、筆者の研究課題である。

* 本稿の作成に際して、大阪大学の鈴木亘助教授、東京学芸大学の牧野文夫教授からご指導をいただき、また、レフェリーからも大変有益なコメントをいただいた。記して感謝の意を表したい。なお、あり得べき誤謬はすべて筆者の責任に帰する。

引用文献

【日本語文献】

- 張紀濤（2001）『現代中国社会保障論』創成社。
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。
藤田桂子（2001）「中国の社会保障制度：改革の現状と課題」（東京海上研究所（2001）所収）。

57) 李曜（2000，133-168頁），李文浩（2000，56-62頁）

58) 楊（2001，23-28頁），宋・黄（2001，32頁），馬（2001，40頁），陳（2001，171-186頁）

59) 2003年から被用者の拠出率が8%へ引き上げられたのに対して、公務員がなお国家丸抱えの賦課方式に依存している。そのうえ、地方型基金であるため、拠出率・給付率などの地域格差も大きい。たとえば、事業主拠出率について、上海市が25.5%、武漢市が24%、重慶市が20%～28%、珠海市が10%、深圳市が8%であるように、国有企業が多く、年金成熟度の高い都市と新興都市との格差は十数ポイントもある。

- (2002)「企業経営から見た中国社会保障改革」(大塚・日本経済研究センター (2002) 所収)。
- 八田達夫・小口登良 (1999)『年金改革論：積立方式へ移行せよ』日本経済新聞社。
- 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」『海外社会保障研究』No.132, 秋号。
- 国立社会保障・人口問題研究所 (2000)「中国の社会保障改革と企業行動」『海外社会保障研究』No.132, 秋号。
- 厚生年金基金連合会編 (1999)『海外の年金制度：日本との比較検証』東洋経済新報社。
- 南亮進・牧野文夫編 (1999)『流れゆく大河：中国農村労働の移動』日本評論社。
- 村瀬伸二 (2002)「中国の社会保障制度に関する研究：年金保険制度を中心に現状の課題並びに今後の方向性を探る」『中国と東アジア』No.47, 1月。
- 中兼和津次 (2000)「中国の社会保障制度研究の課題と焦点」『海外社会保障研究』No.132, 秋号。
- 日本労働研究機構編 (2001)『中国国有企業改革のゆくえ：労働・社会保障システムの変容と企業組織』日本労働研究機構。
- 劉曉梅 (2001)「中国年金制度の課題と展望」『中国経済』ジェトロ。
- (2002)『中国の改革開放と社会保障』汐文社。
- ・仇雨臨 (2001)「中国の新年金制度：その仕組みと特徴」『賃金と社会保障』No.1312, 12月下旬号。
- 王文亮 (2000)「中国の高齢期社会保障の特異性について (上)：社会福祉の特殊な分配構造/古参幹部の離職休養・定年退職制度を中心に」『賃金と社会保障』No.1283, 10月上旬号。
- (2001a)『21世紀に向けた中国の社会保障』日本僑報社。
- (2001b)『中国の高齢者社会保障——制度と文化の行方』白帝社。
- 小塩隆士 (1998)『年金民営化への構想』日本経済新聞社。
- 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。
- 沙銀華 (2000a)「中国社会保障制度の改革：国有企業改革の『お守り』」『基礎研レポート』3月号。
- (2000b)「中国社会保障制度の現状と問題」『海外社会保障研究』No.132, 秋号。
- 崔少敏 (2002)「基金とその財務状況」(大塚・日本経済研究センター (2002) 所収)。
- 鐘仁耀 (2000)「中国の年金基金の収支・運用・管理の実態」『経済学雑誌』第101巻第1号, 6月。
- (2002)「中国の公的年金保険制度の財政方式に対する検証：都市部の賦課方式から部分的積立方式への移行を中心に」『海外社会保障研究』No.138, 春号。
- 蔣小青・坂口正之 (2001)「最近の中国における公的年金制度の再編成の行方：社会統括基金と個人口座を中心に」『生活経済学研究』第16号, 3月。
- 朱炎 (2000a)「中国の社会保障制度の整備と国有企業改革」『FRI研究レポート』No.86, 7月号。
- (2000b)「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』No.132, 秋号。
- 高山憲之 (1992)『年金改革の構想』日本経済新聞社。
- 東京海上研究所 (2001)『中国における社会保障制度』(東京海上フォーラム, Vol.15) 同所。
- 遊川和郎 (1998)「中国の社会保障改革：その現状と課題」『日中経協ジャーナル』No.57, 7-8月号。
- [中国語文献]
- 編委会 (2001)『現行社会保障政策法规全书』北京, 中国審計出版社。
- 陳佳貴等編 (2001)『中国社会保障発展報告』北京, 社会科学文献出版社。
- 耿志民 (2000)『養老保険基金与資本市場』北京, 北京经济管理出版社。
- 鄧大松 (2000)『中国社会保障若干重大問題研究』深圳, 海天出版社。
- 高尚全 (2000)「中国養老保険向基金制轉軌的問題与前景」『理論前沿』第23号, 12月。
- 何平 (2001)「中国養老保険基金測算報告」『復印報刊資料：社会保障制度』3月号。
- 黃范章 (2001)「社会保障基金応由中央統一持有」『中国改革』第1号, 1月。
- 賈俊玲 (2000)『労働保障通説』(10月23日)。
- 労働保障報社 (2003)『労働和社会保障法規政策專刊』(CD-ROM版) 北京, 中国労働保障報社通聯發行部。
- 李文浩 (2000)「調整機構：提高我国養老保険基金投資收益率的前提」『人口和經濟』(首都經濟貿易大学) 第5号, 9月。
- 李曜 (2000)『養老基金：形成機制, 管理模式, 投資運用』北京, 中国金融出版社。
- 呂学静 (2001)「必須建立綜合的養老保険制度」『人口与經濟』(首都經濟貿易大学) 第1号, 1月。
- 馬藍翠 (2001)「完善社会保障体系的建議」『經濟学文摘』第23号, 3月。

- 史柏年 (2001) 「退休年龄与养老金支付」『人口与经济』第2号, 3月。
- 宋立根·黄朝文 (2001) 「养老保险体制改革中的问题和政建议」『经济学文摘』第32号, 4月。
- 王晓军 (2000) 『中国养老金制度及其精算评估』北京, 经济科学出版社。
- 魏加宁 (2002) 『养老保险与金融市场』北京, 中国金融出版社。
- 吴敬璠 (2000) 『劳动保障通讯』(10月5日)。
- 香伶 (2000) 「养老社会保障關係中政府的作用分析」『财贸经济』12月号。
- 徐公偉 (2001) 「社会保障思路有待调整」『中国改革』第1号, 1月。
- 楊良初 (2001) 「完善社会保障体系的若干建议」『经济学文摘』第32号, 4月。
- 曾礼 (2001) 「试论社会保障资金筹集和运营机制的完善」『社会科学研究』(四川省社会科学院) 第3号, 5月。
- 張明々 (2001) 「中国养老保险隐性債務規模及精算说明」(宋晓梧編『中国社会保障体制改革与發展報告』北京, 中国人民大学出版社, 所収)。
- 鄭功成 (2001) 「社会保障中的费改税及养老保险問題」『经济学文摘』第31号, 4月。
- (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。
- 中国社科院社会額課題組 (2002) 「社会發展步入全

新的開放段階——2001-2002: 中国社会形勢分析與預測總報告」『管理世界』第1号, 1月。

[英語文献]

- Feldstein, M. (1995) *Would Privatizing Social Security Raise Economic Welfare?* NBER Working Paper, No. 5281, Sep.
- and A. Samwick (1996) *The Transition Path in Privatizing Social Security*, NBER Working Paper, No. 5761, Sep.
- (1998) *Social Security Reform in China*, NBER Working Paper, No. w6794, Nov.
- Kotlikof, L. J. (1995) *Privatization of Social Security: How It Works and Why It Matters*, NBER Working Paper, No. 5330, Oct.
- (1996) "Privatization Social Security at Home and Abroad," *American Economic Review*, Vol. 86 No.2, May.
- World Bank (1997) *Old Age Security: Pension Reform in China*, Washington, D.C., World Bank.
- (1999) *China Pension Reform Project*, No.19301-CHA.

[り う え い み ん]

China Pension Reform —Expectations and Shortfalls—

Weimin LI

This paper conducts an inquiry into institutional and operational shortfalls and possible remedies in the new Chinese pension system after the reform of 1997.

The reform in 1997 could be considered of as the big ban in Chinese pension system. It detached pension system from the declining state-owned enterprises, accomplished inclusion of the rapidly increasing private sector employees and converted the old pay-as-you-go financing plan into partial reserve financing plan. Thereby it institutionally responds precisely to the tremendous challenges prompted by continuing changes in economic structure since starting an open economy and prospective changes in an aging society. In fact, the World Bank praises the reform as the greatest success since the pension reform in Chile.

However, the present situation is marked by severe operational shortfalls caused by failures in the system design. The main problems the system now faces can be summarized as

- 1) the existence of mere nominal accounts in the reserve financing plan rooted in a lack of consideration for the resolution of invisible obligations inherited from the pay-as-you-go financing plan,
- 2) diversion and misappropriation of funds made possible by defects in the administrative structure,
- 3) financial stringency resulting out of an overly optimistic outlook in financing scheme,
- 4) low participation rate effected by several environmental and organizational factors, and
- 5) entire insensibility to the influx of rural population, which urgently demands for an acute resolution.

After a thorough analysis of these shortfalls and remedies this paper closes with some prospects and suggestions for future developments and pension policy.