

松 山 大 学 論 集  
第 26 卷 第 2 号 抜 刷  
2 0 1 4 年 6 月 発 行

# 中国の年金システム

—— 形成過程と持続可能性 ——

吉 田 健 三

# 中国の年金システム

## —— 形成過程と持続可能性 ——

吉 田 健 三

### 【目 次】

1. はじめに
2. 年金システムの現状
3. 国際的特質とその形成過程
4. 持続可能性と政策課題
5. むすび

## 1. は じ め に

先進工業国において、社会保障制度は 20 世紀における急速な工業経済化とともに発展し、同世紀末のグローバリゼーションや人口の高齢化とともに見直しの対象となった。中国の年金システムをめぐる環境はより複雑である。中国社会では、1977 年の改革開放以降、伝統経済および計画経済から市場経済への「二重の移行」とともに、都市部における工業経済の劇的な発展とグローバリゼーション、急速な高齢化といった変化すべてに同時に直面している<sup>1)</sup>。このような状況のもと、中国の社会保障制度はどのように発展し、どのような課題に直面しているのか。本稿では、社会保障の中核制度の一つである年金制度について、その現状、発展の経緯、課題について検討して行きたい。

中国における年金システムの形成過程の底流は、改革開放に伴う国有企業改革である。それは、計画経済時代に国有企業が担っていた医療、住宅といった

---

1) 「二重の移行」に関しては加藤・上原（2004）を参照。

生活保障機能を分離し、外部化していく変化の一つであった。高い保険料に見合わない低い給付水準、地域および職域間の格差、個人勘定の活用といった今日の中国公的年金の特質は、こういった歴史的文脈から理解することができる。この中国の年金システムの形成過程は現在もお途上にある。第1の課題は、中核となる都市就業者年金でカバーできない都市住民、および農民工や農村住民に対する年金システムの整備であり、第2は都市就業者年金の財政的な持続可能性の確保である。中国年金システムの持続可能性は他の多くの国以上に深刻な問題となっている。そこでは、給付の水準や支給開始年齢、加入率の拡大といった数量調整に加え、省間で分断した制度の調整、適用範囲の拡大、空口座問題への対処や資産運用体制の確立といった構造改革が課題となっている。後者の問題は、単に現行制度の財政的持続可能性の問題に止まらず、中国における制度の透明性やルールの確立、また21世紀の経済社会環境に相応した全体的な退職後所得保障の確立という観点からも重要である。それは、一方で中国政府の統治の在り方にも関わる困難な課題でもある。年金システムは今後も中国の財政的、社会的なリスクの要因であり続けると考えられる。

## 2. 年金システムの現状

### (1) 年金生活の多様性

現代中国社会における最大の特徴の一つは経済格差である<sup>2)</sup>。2011年の中国全体での都市部の一人当たり年間平均可処分所得(城镇居民家庭人均支配收入)は、21,810元(約27.0万円)である。しかし農村部の年間純所得(农村居民家庭人均純收入)はその30%程度の6,977元(約8.7万円)である。経済格差は都市間にも現れている。同年の都市部就業者の年間平均賃金(城镇单位就业人员平均工资指数)を見ると全国では42,452元(約52.6万円)、月平均で3,537元(約4.4万円)であるが、地域別に見るならば北京や上海と黒龍江省や

---

2) 以下の数字は、『中国統計年鑑2012』より。また、円表示は当時のレート1元=12.4円で計算。

江西省などでは2倍以上の開きがある。また、同じ都市部内でも公務員と民間といった部門別、業種別、さらに個人別に大きな所得の違いがある。

年金システムにおいてもまた、都市と農村、あるいは職業間での格差が現れている。2012年6月末に、中国国務院直属の中国外文局が運営するニュースサイトである中国網（チャイナネット）は、多様な年金給付に関わる「中国の年金、それぞれの物語」という一連の特集記事を配信した。そこでは、河北省の事務系公務員を退職し、北京で働きながら月額2,560元の年金を受け取り、「老後に不安はない」とされる58歳の齊おばさん、2002年に民間企業を退職し、現在月額1,600元の年金を受け取るものの、公務員となった「大学の同級生の年金は皆5,000元以上だ」と不平をこぼす元工場長で70歳の李さん、新型農村年金から毎月420元を受け取り、「ないよりはまし」と述べる北京郊外の農民で58歳の張おばさん。一方で、現役の勤労者としては、1995年以降に独立してビジネスをはじめて以降、「高すぎる」「周りの経営者も払っていない」と保険料を払っていない自営業者の呉さん、「今日は北京にいるけど、明日は上海にいるかもしれない」「年金は街の人のもの」と、やはり保険料を支払わない甘肅省出身で24歳の出嫁ぎ労働者である劉さんの例が紹介されている。また、ここには紹介されていないが、すでに退職者となっているが年金を受給できていない人も数多くいる。2011年の時点で、租税を財源とした最低生活保障制度（城乡最低保障制度）の対象者は、高齢者だけで都市と農村あわせ2,280.9万人存在している<sup>3)</sup>。実際には、さらに多くの高齢者がこれら制度の外側で家族に養われて生活していると考えられる<sup>4)</sup>。

年金格差は、単に中国社会における被用者とそれ以外、都市と農村との一般的な経済格差の結果というだけではなく、中国年金システムの構造を通じて現

---

3) 全国老龄工作委员会办公室（2012a）。

4) 1982年に制定された憲法では、「青年の子女は、父母を扶養する義務がある」と明記されている（第49条）。2013年7月には、独居老人問題等を念頭に、これを具体化し、子の帰省などを義務化し、そのための見舞休暇の権利保障などを定めた高齢者權益保障法（老年人權益保障法）が定められた。ただし、その具体的基準や罰則は明確ではない。

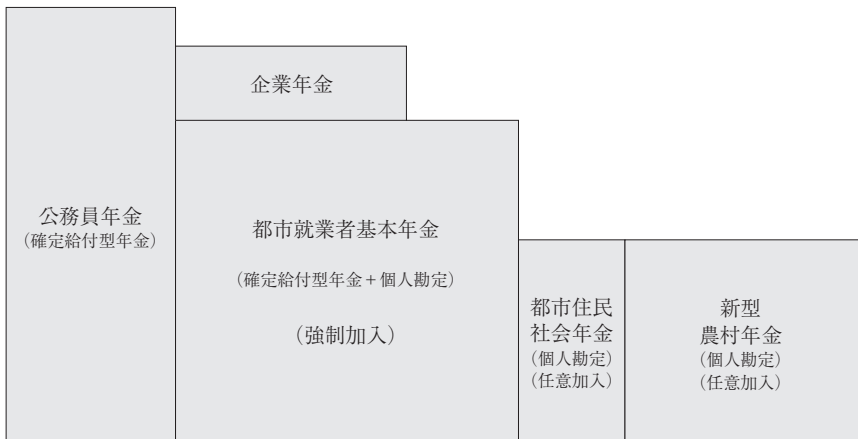
れたものである。図1が示すように、中国の年金システムは、都市部の被用者を対象とした都市就業者基本年金（城镇职工基本养老保险）、また公務員年金（机关事业单位养老保险）など被用者向け制度を中軸に、残された国民に対し、近年新設された都市住民社会年金（城镇居民社会养老保险）や新型農村社会年金（新型农村社会养老保险）などが補完する体系となっている。なお、後二者は、2015年までに都市農村住民年金（城乡居民基本养老保险）として統合されることが予定されている。以下、それぞれの制度の内容と適用範囲の実態を見て行こう。

## (2) 各制度における給付水準

### ① 都市就業者基本年金

中国で最大の年金制度は、都市就業者基本年金である。都市部の被用者および自営業者は原則としてこの制度への加入が義務づけられている<sup>5)</sup>。この都市就

図1 中国の年金システム



※2014年以降、都市住民社会年金と新型農村年金は、都市農村住民基本年金として漸次統合される。

※国务院決定より。実際の制度は各省・直轄市あるいは市・県単位で運営されている。

出所) 各種資料より筆者作成

業者基本年金は、第1階部分の基礎部分（基礎养老金）と、第2階部分の個人勘定部分（个人账户养老金）の二階建て構造となっている。基礎年金の保険料率は賃金総額の20%であり、雇用主企業がその全額を負担する。個人勘定は各個人の賃金の8%であり、被用者個人がその全額を負担する。受給資格は両制度とも、退職年齢到達に加入期間が15年以上あること、男性の場合は60歳以上、女性の場合は職種により50歳あるいは55歳から受給することができる。

基礎部分は、予め定められた一定の給付算定式に基づいて給付を行う確定給付型の年金である<sup>5)</sup>。2006年以降に受給資格を満たして退職者は、原則として次の給付算定式が適用される。それは、地域の前年平均賃金月額と本人の加入期間平均賃金指数（本人指数化月平均缴费工资的平均值为基数）の平均の1%に加入期間を掛けた数字を年金給付月額とするものである。例えば、単純計算すれば退職まで30年間保険料を納付した加入者の場合、平均賃金指数が地域の平均賃金と同じであれば地域の平均賃金の30%、2倍の場合は45%の給付が受け取れる。この算定式の特徴の第1の特徴は、本人の賃金水準と加入期間に応じて年金給付が支払われる、いわば所得比例方式が採用されていることであり、第2の特徴は地域の平均賃金を変数に組み入れることで純粋な所得比例型の制度に比べて地域内での平等性への配慮がなされていること、第3の特徴は、地域の平均賃金および受給時の賃金水準を配慮に入れた本人給付指数を用いることで、賃金スライド方式によるインフレーション調整措置が採用されていることである<sup>7)</sup>。

一方、2006年以前に受給資格を満たして退職しているものは、それ以前の給付算定式がそのまま適用される。1997年以降の退職者の場合、地域の前年の地域の平均賃金の20%相当が基礎部分として支給される。これは本人の加

---

5) 国务院（1997）。

6) 以下、具体的な給付内容は国务院（1997）および国务院（2005）を参照。

7) この指数のより具体的な解説は、日本貿易機構（2012）を参照した。なお、2006年以降は各省（直轄市）が、賃金スライドを物価スライドに変更することが認められた（雍・金子（2010））。

入期間や賃金水準に対してほぼ定額の給付額である。またこの基準から見れば、2006年における給付額の変更は、この算定式の変更は、加入期間が20年以下のものにとって、また平均賃金より低い稼得者にとって、実質的な年金減額となるため、2006年以前からの就業者には移行措置としてこの減額分をある程度補うための過渡性年金が各省、自治区などから上乘せされる<sup>8)</sup>。なお、1997年以前の退職者は、退職時点のより寛容な給付算定式が適用される。

個人勘定制度は、個人別の口座に保険料を積み立て、その元本と利子の総額に応じて退職後の年金額が決定される確定拠出型の年金である。中国の都市就業者基本年金においては、2006年以前の場合、60歳で退職するものは、退職時に各個人の口座に積み立てられた資金の元利合計を年金原価率である120で除した額が毎月支給される。つまり、個人勘定制度は60歳以降の平均余命を10年(120ヶ月)と想定し、その各月分を支払う保険であると考えられる。2006年以降はこの原価率を人口動態に応じて設定することが定められ、例えば2012年時点では139と設定されている<sup>9)</sup>。

基礎年金と個人勘定の二層の制度から成る都市就業者基本年金による年金給付水準は、後述するように、相対的にわが国やアメリカの公的年金と遜色のないものとなっている。年金政策をめぐる議論においては、その給付水準を比較するために、現役時の所得に対する比率、すなわち所得代替率という数字がしばしば用いられる。都市就業者基本年金の場合、二層の制度がもたらす合計の年金給付の所得代替率は、60%を目標としているものの、今後40%から50%程度で推移すると予測されている<sup>10)</sup>。実際の平均賃金に対する年金平均給付額もこれに近い水準となっている。2007年における平均年金受給月額額は、同年現役の職員平均給与の44.5%に相当する925元、2010年には44.0%の1,362元、2011年には42.7%に相当する1,511元、2012年は43.4%の1,721元で

8) 同様の配慮は1997年の年金改革の際にも行われている。

9) 国务院(2005)および片山(2013)を参照。

10) 1997年改革および2005年改革における所得代替率の推計は李(2013)を参照。

あった<sup>11)</sup> 現在のところ、上記に見た賃金上昇を考慮した給付算定式および各省の給付調整により、年金給付額は賃金上昇率と歩調を併せて年間 10%以上の速度で上昇している。

## ② 公務員年金

年金システムにおいて、より有利な扱いを受けているのは公務員である。一般に公務員の年金は民間企業の従業員に比べ低負担で手厚い。仮に給与が同じ場合、公務員は自己負担なしで民間企業の退職者の 2 倍近い所得代替率の年金が支給される。国家公務員暫定条例に基づき、彼らは保険料の支払いは求められず、税金を財源に年金給付は職務手当と職務手当の合計に対して、すなわち最終給与に対する所得代替率として、勤務 35 年以上で 88%，30 年以上 35 年未満で 82%，勤務 20 年から 30 年で 75%支給される。2011 年 8 月に廈門で実施された調査によれば、調査対象の退職者の平均給付月額 は 2,615 元であるが、公務員年金の平均は 5,699 元、その他軍人等年金で 2,900 元、都市就業者基本年金は 1,964 元、都市住民の平均は 1,233 元であった。上記の中国網の特集記事においても、公務員は特に手厚い年金給付を受け取れる存在として描写されている。こうした年金における官民格差は、中国においても「双軌制（ダブルスタンダード）」と呼ばれ、年金政策の主な問題の一つとされている。国務院も 2008 年 3 月に、山西、上海、浙江、広東、重慶の 5 つの都市においてその解消策を試験的に実施しているものの、4 年が経過した現在もその改革はあまり進展していない<sup>12)</sup> 上記の廈門では、国務院通達に先立つ 2004 年から改革に着手されているにも関わらず格差は残り続けている。

---

11) 各年における人力资源和社会保障部「全国社会保険情况」および『中国統計年鑑』より算出。

12) 国務院 (2008)、矢作 (2013)、『中国網 (日本語版)』2012 年、7 月 12 日。アモイのケースについての詳細は王 (2013)、p. 196 を、双軌制に対する論点や政府の取り組みについては鄭 (2012) を参照。



### ③ 都市住民社会年金と新型農村年金

都市住民社会年金と新型農村年金は、都市就業者基本年金の加入者以外を対象に新設された制度である。都市就業者基本年金は、その名前が示すように農村で生活する住民を原則として適用対象としていない。以前から、彼らに対する制度としては農村年金が存在していたが、その普及率も給付水準も著しく低いものであった<sup>13)</sup> また、都市部においても住民の多くは都市就業者基本年金に加入していない。それは原則として、自営業者を含む都市部の就業者すべてを対象とする制度であるが、後述のように実際には小規模企業、自営業者を中心に高い保険料負担を回避する企業や労働者は少なくない。また、農村と都市部で移動する「農民工」と呼ばれる出稼ぎ労働者に社会保険を適用していない企業も多い。さらに就業者以外はそもそも対象とならない。彼らの多くは無年金者として制度から取り残されていた。このような状況から、中国政府は2009年に一部の地域で試験的に行っていた農村向けの新しい個人勘定制度である新型農村社会年金を、2011年には都市住民社会年金をいくつかの地域で試験的に発足させた<sup>14)</sup> 2011年末時点で、27の省および自治区、1,900の県、4つの直轄市と新疆生産建設兵団で導入されていた<sup>15)</sup> 国務院は、2012年に都市住民社会年金が全国の対象層のすべてを、2020年に新型農村年金が農村の現役人口を完全にカバーすることを目標として掲げている<sup>16)</sup> また、2014年には両制度を都市農村住民基本年金（城乡居民基本养老保险）へと統一する方針が国務院より提示された<sup>17)</sup>

都市就業者基本年金と新型農村年金は、いずれも任意加入による個人勘定制

---

13) 関（2013）を参照。

14) 国務院（2009）、国務院（2011a）。

15) 全国老龄工作委员会办公室（2012a）。

16) 国務院（2009）、国務院（2011a）。

17) ここでは第12次五カ年計画終了時までに合併を完成させ、2020年までに全面的、統一的な制度として完成させるとしている（国務院（2014））。また、2010年に公布された社会保険法第22条においても、状況を見て、各市・省がこの二制度を統一することが可能であるとされている。

度である。まず保険料の拠出の面についていえば、加入者は、都市部では年間1,000 元を上限に、農村では500 元を上限に100 元単位で拠出を行う。地方政府は一人当たり最低で毎年年間30 元の補助金を支払うこととされている。地方政府はより高い保険料の納付者により高い補助金を支払うこともできる。地域集団、社会集団がこの拠出への補助を行うことも奨励している。年金給付に関して見れば、15 年以上の加入者は、60 歳に到達すれば残高の139 分の1と、基礎部分として最低で月額55 元を地方政府から受け取ることができる。この基礎部分については中西部地域に関しては全額、東部地域には50%が中央政府から補助される。これらの制度設計は、2014 年に新たに規定された統一制度、都市農村住民基本年金でもほぼ踏襲されている<sup>18)</sup>。

ごく大まかにいえば、都市住民社会年金、新型農村年金、およびそれらの統合制度である都市農村住民基本年金は、都市就業者基本年金の個人勘定部分のみを独立して取り出し、基礎部分として中央政府補助による定額55 元、および各地方政府補助による給付を追加した制度だといえる。また制度発足間もないこともあって、個人勘定部分の給付水準はまだ著しく低い。2011 年時点での新型農村年金の場合、基金から支払われる平均給付月額は54.9 元、両制度を併せれば月額平均54.2 元となる<sup>19)</sup>。基礎年金部分がこの基金からの支払いとは別に支給されていると考えても、平均月額は110 元程度であり、歴史の長い都市就業者基本年金の10 分の1 以下である。こうした都市就業者基本年金と、それ以外のものの年金制度の格差が都市部と農村部の基本的な格差を規定していると考えられる。2010 年に全国老齡工作委员会が20 の省(自治区、直轄市)、

18) 若干の変更点として、拠出の選択肢として1,000 元までの100 元単位、年間1,500 元、2,000 元の12 段階に統一されたこと。500 元以上の拠出者に対する地方政府の最低補助額を60 元と規定されたこと、基礎部分の給付額が経済や物価の発展に応じて調整されると規定されたこと等が挙げられる(国务院(2014))。

19) 新型農村年金については『中国統計年鑑』、両制度については全国老齡工作委员会办公室(2012a)をもとに、基金支出を受給資格年齢に到達した加入者数で除することで算出。なお、基金運営の事務費などを考慮すればこの数値は実際の給付よりわずかに過大となっていると考えられる。実際、都市就業者年金で見た場合、この方法に基づく平均給付額は「全国社会保険情况」で発表される給付月額より数%高い。

160の市県（区）の高齢者約2万人を対象に行った訪問調査によれば、2011年時点の都市部の高齢者の平均年金受給月額が1,527元、農村部においては月額74元であった<sup>20)</sup>。また、こうした格差も地域によって大きな隔たりがあると考えられる。上海市の場合、財政補助によって都市住民社会年金の基礎年金を400元、新型農村年金の基礎部分を200元、または370元に設定しており、都市部就業者基本年金の平均月額は2,200元、都市住民養老社会保険は481元、新型農村年金は497元とその格差は、全国平均に比べて比較的小さい<sup>21)</sup>。

### (3) 各制度の適用範囲

中国の公的年金制度は、都市就業者基本年金が都市部勤労者を、公務員年金が公務員をカバーし、それ以外の住民を都市住民社会年金と新型農村年金がカバーする体系となっている。加入が任意であるという点を除けば、その役割分担には厚生年金、共済、国民年金と分立していた1985年以前のわが国の制度体系との類似性を見いだすことができる。しかし、2014年の現在において、中国は「皆年金」と呼ぶに十分な体系を完成させているとは言い難い。中国の年金システムの適用範囲の狭さは以前から中国の年金システムの重要な問題の一つであった<sup>22)</sup>。2005年11月には、全国社会保障基金理事会理事長は、中国の公的年金システムは総人口の15%しかカバーしておらず、ILO（International Labor Organization）が定める世界的な最低標準である20%を下回っていると警告した<sup>23)</sup>。

おりしも中国は、2004年に胡錦濤国家主席が、中国の格差や不正問題を念頭に各社会階層間で調和を目指す「和谐社会」（社会主义和谐社会）の建設を

---

20) 関（2013）、全国老齡工作委员会办公室（2012b）。

21) 片山（2013）、なお上記脚注19と同様の方法で2011年度の平均給付額を算出した場合、月額323元となっている。

22) 2000年前後の保険料納付率および徴収業務の問題点について論及した研究として、沙（2000）（2003）を参照。

23) 新华网（2005）、「我国公共养老保障体系覆盖面仅占人口总数的15%」，2005年11月9日。  
<http://news.xinhuanet.com/>（Last accessed, April, 8, 2014）。

スローガンとして掲げたところであった。年金をはじめとする社会保険の適用範囲の問題は重要な政策課題の一つとなっていた。2006年に掲げられた第11次五カ年計画（第十編第三十九章第二節）、続く2011年の第12次五カ年計画（第三十三章）では、社会主義和諧社会の建設の一環として、年金をはじめとする社会保障の適用範囲の拡大が課題として挙げられている。これを受けて、国务院は新型農村年金による農村部の「皆年金」（全覆盖）の実現を目標として明記した<sup>24)</sup>。2013年に開かれた中国共産党第18期中央委員会第3回全体会議（18期三中全会）では、より具体的に2015年までに年金加入者8億人を達成し、2020年に真の意味での「皆年金」を達成するという方針が強調されている<sup>25)</sup>。

では、2011年の時点において都市就業者基本年金と住民年金それぞれの内実と動向はようになっていたのだろうか。雇用都市就業者基本年金についていえば、その適用範囲は1997年の制定当初から、自営業者や臨時工を含む公務員以外の就業者全員を対象としていた<sup>26)</sup>。2011年に国务院は、それまでの第11次五カ年計画の成果として「企業の就業者基本年金は皆年金を実現した」と宣言している<sup>27)</sup>。しかし、実際にはこの時点でも都市就業者の皆年金が達成されたとは言い難い。確かに同制度の加入者は、1997年の時点で1億1,204万人（うち現役労働者8,671万人、退職者2,533人）、2006年時点で1億8,766万（うち現役1億4,131万人、退職者4,635人）、2011年時点には約2億8,391万人（うち現役2億1,565万人、退職者6,826万人）と急増している<sup>28)</sup>。他方、2011年時点で自営業者を含む都市就業者は3億5,914万人に達している。これを分母とした場合の加入率は60.0%である。この数字は、1997年の41.7%、2006年の47.4%から見れば相当の増加ではあるが、中国政府が目標とした都市部

---

24) 国务院（2011b）。

25) 「社保全覆盖 重在保基本」、『人民日报』、2012年12月13日。

26) 国务院（1997）および国务院（2005）。

27) 『中国劳动统计年鉴』、全国老龄工作委员会办公室（2012a）。

28) 2011年老龄人口基本信息。

就業者の「皆年金」を達成したとは言い難い。なお、農村も含んだ全勤労者を分母とした場合の加入率は2011年の時点で28.2%となる<sup>29)</sup>

都市住民社会年金と新型農村年金は、これまで取り残されてきた都市部の就業者基本年金非加入者や農村者を中国年金システムに組み込む「皆年金」政策の切り札となっている。両年金の加入者は2009年に国務院が試行して以来、2010年に加入者1.43億人（受給者0.42億人）、2011年に加入者3.58億人（受給者0.89億人）、全省での導入が完了した2012年に4.83億人（受給者1.31億人）と拡大させている。2012年、社会保障部は2015年までに中国の公的年金加入者は、総人口の60%に相当する8.07億人に到達すると推測している<sup>30)</sup> 先に挙げた2010年に全国老齡工作委员会の調査では、都市部高齢者の受給者の割合は84.7%であるのに対し、農村部は34.6%であった<sup>31)</sup>

最後に、中国年金システムの適用範囲に関する論点として、農村からの出稼ぎ労働者、すなわち農民工(农民工)の年金加入問題について触れておきたい。戸籍管理制度のもと、居住移転の自由が制限される中国において、農村から都市への労働力の流入は、農村戸籍を持つ農民の出稼ぎによって支えられている。この農民工の数は、2008年の2.25億人から2012年の2.62億人と増加を続けている。しかし、彼らの多くは年金をはじめとする社会保険が適用されていない。すでに見たように都市就業者年金は非典型雇用を含む就労者すべてを対象とするように定められているが、2012年の時点で農民工のうち、雇用主が保険料を支払っていたものは2008年で9.8%、2012年には14.3%であっ

29) 『中国統計年鑑2012』。

30) China National Committee On Aging, “Pension insurance coverage to double by 2015” (Xinhua news), December 20, 2012. <http://en.cncaprc.gov.cn> (Last accessed: April. 7, 2014)

31) 関 (2013), 全国老齡工作委员会办公室 (2012b)。なお、加入率におけるこのような格差は、今後急速に縮小していくと考えられる。すでに2011年の時点の統計において、都市就業者基本年金の受給者(0.68億人)と都市住民社会年金・新型農村年金の受給者(0.89億人)の合計1.71億人だが、これは中国の60歳以上人口1.85億人の84.8%に相当する(全国老齡工作委员会办公室 (2012a)より算出)。ただし、このような高い数値は、女性の年金支給開始年齢が50歳および55歳であるため、年金受給者には60歳以下の人数も多く占められていることに起因すると考えられる。

た<sup>32)</sup> 彼らの加入率が低い要因としては、第1に期間労働者としての彼らの弱い立場が雇用主による高い保険料の支払の回避を助長していること、第2に年金制度が都市・農村および省間で分断されており、受給権の獲得に15年の勤労を必要とするため、頻繁に地域を移動する農民工本人に雇用主の保険料不払いは必ずしも大きな不利益と考えられていないためだと考えられる<sup>33)</sup> いわば、農民工の年金加入率の低さは、政府の執行力と地域・職域間での制度の分断という年金適用システムの問題を反映したものであった。

農民工の年金加入問題は、中国政府も比較的早い段階から認識していた。その対処方法としては次の二つのアプローチが考えられる。その第1は都市就業者基本年金の適用強化である。2001年に中央政府の労働・社会保障部は都市就業者基本年金の問題の一つに、離職・転職時における農民工の個人勘定分の資金の保持、移転を確保するよう地方政府に通達を出している<sup>34)</sup> 2006年には国务院は「農民工に関する若干の意見」(国务院关于解决问题的若干意见)という通達の中で、農民工の社会保障問題を取り上げ、権利の移転接続や低所得に配慮した負担軽減などの提起をし、特別な制度の設立が必要だとしている<sup>35)</sup> この線に沿って、2009年には保険料を低く設定した雇用主12%、本人4%から8%、新型農村保険と通算、移転可能な「農民工参加基本年金弁法」(农民工参加基本养老保险办法)を提案し、意見聴取を行っている。そこでは、同時に労働者の年金受給権の都市間での移転可能性を高める「都市企業就業者養老基本年金保険のポータビリティに関する暫定弁法」(城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法)も提起された<sup>36)</sup> これは都市間を移動することの多い

---

32) 国家统计局 (2013)。

33) 金投保险网 (2012), 「农民工养老保险现状」(2012年9月17日) ([insurance.cagold.org](http://insurance.cagold.org), Last accessed date: 2014-04-08), 新华网 (2013), 「农民工养老问题凸显 集体产权改革或辟出道路」2013年11月11日。 <http://news.xinhuanet.com>, (Last accessed, April 8, 2014.)。

34) 劳动和社会保障部 (2001)。

35) 国务院 (2006)。第6章 (16) および (19) を参照。

36) 人力资源和社会保障部 (2009)。これらの措置の簡単な解説は、関 (2012), および片山 (2013) を参照。

農民工を念頭に置いた政策であり、後に成立する社会保険法において実現している。しかし、上記のように農民工その後の加入率を見る限りでは、農民工の加入促進政策として、これらの提案や取り組みが大幅な成果を挙げているとは言い難い。

もう一つのアプローチは、都市就業者基本年金ではなく新しい年金制度に農民工を加入させることである。近年における新型農村年金および都市住民社会年金の創設と急速の普及は、農民工の年金問題への対処という側面を強く持っている。人力資源社会保障部副部長の胡晓义によれば、現在進められている両制度の統合で、もっとも利益を受けるのは農民工であると論じている<sup>37)</sup> 今日では、農民工の年金問題については、法令上は対応しているはずの都市就業者年金ではなく、この補完的な制度の活用する方向で対処がなされていると見ることができる。

### 3. 国際的特質とその形成過程

#### (1) 特質

ここでは、国際比較の観点から中国の年金システムの特質を検討して行きたい。本稿の冒頭で見たように、近年の中国経済社会の歴史的経験は明らかに特異なものであり、西欧の工業諸国を基準にした比較や類型論を機械的に適用することには慎重が必要である<sup>38)</sup>。しかし、従来の年金研究の蓄積を活用することは、ある国の年金制度の大まかな外形的特徴を捉えるため、またその特異性に接近するための基礎的作業として、やはり必要であろう。中国の年金システムを従来の年金制度や福祉国家に関するこれまでの類型に照らして見るならば、非常に複雑な性格を浮き彫りにすることができる。それは、数値設定と構造それぞれに特徴を持っている。

37) 中国新闻网(2013)「人社部：农民工是统一城乡养老保险最大收益群体」, 2014年2月26日。<http://www.chinanews.com>, (Last accessed, April 8, 2014)。

38) 福祉国家類型論の旧社会主義国への適用可能性に関する議論の整理は、柳原(2012), p. 221-225を参照。



第1に、給付額や負担額などの数量的な側面から見れば、社会民主主義モデルとされるスウェーデン以上に高い負担と、自由主義モデルとされるアメリカや日本と同じ程度の、負担に見合わない給付水準となっている。表1は、それぞれの保険料と所得代替率を示したものであるが、中国の都市就業者基本年金の保険料水準は、社会民主主義モデルと呼ばれるスウェーデンの18.9%をも大幅に上回る28.0%となっている。特に雇用主負担の観点からいえば、中国はスウェーデンの2倍近くとなっている。一方、給付の所得代替率は40-50%とされており、自由主義あるいは残余的とされるアメリカや現在のわが国、あるいは年金改革後のドイツ、フランスの公的年金と同程度に止まっている。

第2に、中国の公的年金は制度構造においても独自である。各制度の適用範囲、つまり上記の図1における横の分業構造においてはドイツや日本型の体系であり、縦の階層構造では世界銀行モデルにより忠実といえる。まず前者の横の分業構造についていえば、実質的に都市部被用者と農村、それ以外の国民に個別の制度を適用する中国年金制度の分業構造は、被用者向けの厚生年金と農民や自営業者向けの国民年金が完全に分立していた1985年以前の日本の公的年金の体系に類似している。わが国では、1985年に基礎年金が導入されており、この点から見れば職域別に分立する社会保険はやや古い体系だといえる。また年金財政が全国的に統一されておらず省あるいは市・県ごとに分立してい

表1 各国の年金（強制）給付水準と保険料（2008年）

	スウェーデン	日本	アメリカ	中国	フランス	ドイツ
モデル給付の所得代替率（グロス値）（%）	53.8	36.3	42.3	40-50 <sup>*1</sup>	49.1	42.0
保険料（%）	18.9	15.35 <sup>*2</sup>	12.4	28.0	16.7	19.9
（うち雇用主）（%）	11.9	7.675	6.2	20.0	9.9	10.0

※1）OECD（2011）では、82.5%と推計されている。しかし、この数字は、他の研究との整合性が見られないため、ここでは李（2013）の数字を採用した。OECD（2011）では、東欧をはじめとする非OECD諸国の代替率がいずれも高水準となっている。

※2）日本の保険料は2013年時点のもの。

出所）李（2013）、中国の各種資料およびOECD（2011）を参照。



るのも中国の年金システムの特徴といえる。次に後者の縦の階層構造について見れば、最低限の基礎的部分と強制適用の個人勘定制度から成る公的年金の体系は、1990年代に注目を集めた世界銀行の勧告を少なくとも外観上は体现している。公的年金への個人勘定制度導入に関する理論的大家である M. フェルドシュタインも、いくつかの留保を置きながらも、その導入を「注目に値する決定」だと評価している<sup>39)</sup>。個人勘定制度はまた新型農村年金などにも積極的に活用されている。公的年金における個人勘定の導入は、世界銀行が途上国に推奨しているだけではなく、近年先進諸国でも盛んに導入されつつある手法であり、この意味で中国の年金制度は新しい体系であるといえる。

## (2) 中国年金システムと国有企業改革

中国の年金システムの多面的な性格は、複雑な発展経緯を通じて形成されてきたものである。建国直後から社会主義国における労働保険の一つとして発展してきた中国の年金システムは、1970年代末には文化大革命に伴う破壊の結果、各国有企業が実施する「企業保障」へと変質していた。改革開放後は、この国有企業改革の一環として、すなわち年金負担の均等化、拡散、軽減策を主な動機として、年金保険は社会保険としての再編されていった。中国は、いわば公的年金の再整備と、前制度における年金負債への対処という課題に同時に直面した。以下、その歴史的経緯について見て行きたい。

### ① 年金システムの形成史<sup>40)</sup>

中国における年金システムの構築は、1949年10月の建国直後からはじまっている。1951年には「中華人民共和国労働保険条例」法が成立し、公的年金は医療保険、死亡保険、出産・生育保険、家族保険等と並ぶ労働者向けの社会保険の一つとして発足した。当初には適用範囲は工場、鉱山等で被用者100人

39) Feldstein (1998).

40) ここでの記述の多くは、田多(2004)、劉(2002)、何(2008)、鍾(2005)を参照した。

以上の企業に限定されていたが、その後数次の改正を経て、1956年には国营、公私合営、私営企業被用者の94%をカバーするようになったといわれている<sup>41)</sup>。給付の条件は、男性で通算25年以上、退職する企業での5年以上勤務で60歳以上、女性は通算20年以上、退職する企業で5年以上の勤務で50歳以上のものである。その給付水準は、退職時給与と勤務年数で決定される。退職者は最高で退職時給与の70%、最低でも50%を受け取れるとされていた。この給付水準は社会主義国家における労働保険らしく、比較的高い設定であるといえる。この制度の管理運営は企業労働組合によって行われていた。彼らは、企業から総賃金3%を労働保険料として徴収し、そのうち30%を中華全国総工会（全国労働組合）に上納し、全国範囲での財政調整の資金に充てていた。この部分は、今日でいう社会プールとして機能していたといえる。

当時の中国都市労働者の大多数を占める国有企業の被用者および公務員にとっては、改革開放以前にすでに相応の公的年金が整備されていたといえる。その特徴は、年金提供は国家の義務であるという観点から、給付水準は高く、本人拠出を求めない点にあった。他方、1960年代以降に発展した集団所有制企業の被用者については、定年の規定が困難な労働契約制労働者が大半を占めていたため、給付水準が賃金の40%から50%と一般の労働保険の待遇よりやや低い年金制度が提供されていた。また当時全人口の8割を占めていた農村住民には保険制度は提供されていなかった。

中国における年金システムの歴史は、1966年より開始した文化大革命により一時断絶する。そこでは、年金をはじめとする労働保険は、労働者と職員を墮落させる「修正主義の毒」と批判され、担当機関である労働部も廃止され、その管理運営の担い手であった労働組合は形骸化し、年金制度に関わる業務の実施は極めて困難なものとなった。このような状況の中、1969年に財政部は、労働保険基金からの引き出しを中止し、年金費用をそれぞれの企業で賄うよう

---

41) 田多 (2004), p.107。他方、国家公務員は国家財政予算を原資とする特別の年金制度が1955年に成立したが、1958年に統一された (p.110)。

に国有企業に指示を出した。その結果、社会保険としての中国の公的年金は事実上解体し、年金は各企業単位の「企業保険」に変質するようになった<sup>42)</sup>

文化大革命の終結後、1978年には、国務院が「労働者の定年退職・早期退職に関する暫定弁法」を公布し、年金制度の再構築が図られ、それに伴い年金受給に必要な勤務年数は10年に短縮され、年金給付水準は退職時点賃金の60%~90%に引き上げられたが<sup>43)</sup>年金給付が各国有企業の営業外支出によって賄われる「企業保障」という性格は残された。また、この改革により、国家公務員とそれ以外の企業被用者の年金とが分立した。

1977年の改革開放以来、再び社会保険としての中国の年金システムとしての再構築が漸進的に開始した。第1は、企業保障から社会保障への復帰に向けた動きである。1984年には国有企業の範囲内で年金給付や保険料徴収を企業の範囲を超えて行う社会プールとしての終身雇用者年金基金が、はじめに市・県レベルで、次に省レベルで形成されつつあった。第2は、経済構造の変化に対応した適用範囲の再定義である。後述のように、改革開放政策は国有企業を主軸とする従来の経済構造から、外資を含む多様な所有形態の企業活動を認めるものであった。年金制度の適用対象は、これら新たな企業へも順次拡大していった。また1986年には労働者の採用を国家の計画ではなく当事者の契約によるとする労働市場改革に対応し、企業・国家・個人の三者負担による労働契約制労働者向けの年金制度が創設された<sup>44)</sup>

1980年代における各省での実験を踏まえ、1990年代には今日的な年金システムの構築が全国的に進展することになった。1991年には国務院が「企業従業員年金制度改革に関する決定」（国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定）を發布した。それは、年金保険の社会プールを市・県レベルから省レベルへ拡大するよう指示し、個人勘定や企業年金を含めた三層の年金体系を提示し、税

---

42) 沙（2000）。

43) 何（2008）、p. 41。

44) 実験としての社会プールの広がりについては、劉（2002）、p. 111を参照。

方式に基づく年金制度から企業と従業員の負担から成る保険料方式としての年金制度を全国的に明示するものであった<sup>45)</sup>。また国有企業以外の企業にも年金制度を整備することが改めて各省に指示された。その後、1995年改革による調整を経て、1997年には「企業就業者の統一的な基本年金制度の確立に関する決定」(国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的決定)(以下、「1997年決定」)が國務院から公布された。ここでは、保険料の企業負担分が賃金の20%、本人負担分が8%へと移行するように定め、基礎年金と個人勘定制度による二階建ての年金制度が構築された。この時点では、1997年以降に就業した退職者の基礎年金は地域の前年の平均賃金の20%、個人勘定は退職時の資産残高の120分の1とされた。彼らは年金制度において「新人」と呼ばれる。1997年以前に退職していたものは「老人」として従来どおりの給付算定式が適用され、1997年以前から就労していたものは「中人」として移行措置が適用された。1997年決定ではまた、この基本年金を、都市のあらゆる企業の就業者に拡大すること、都市の個人経営者や郷鎮企業の就業者にも順次拡大していくとされた。

前節で検討した今日の中国の年金システムの原型は、この1997年決定によってほぼ確立したといえる。その後は、この枠組みを前提に年金給付額の調整、および新型農民年金および都市住民社会年金などの整備が進められた。

## ② 基本的動機としての「国有企業改革」

改革開放以後、1980年代の実験を経て、1990年代に加速した年金制度の急速な整備のもっとも大きな背景は、国有企業改革である。すでに見たように、文化大革命期には中国の年金システムは国有企業が各単位で実施する「企業保障」となっていた。しかし、改革開放後に進行した国有企業における伝統的な雇用縮小と雇用や生産における非国有企業の比重の増大、国家財政と直結した

---

45) 国务院 (1997), 何 (2008), p. 67, 劉 (2004), p. 123, 138。

国有企業の方式そのものの变化の中で、「企業保障」的な年金システムは、多様化する都市労働者の退職後の保障手段として不十分な存在となるだけではなく、国有企業にとって過重な負担となった。一方で、年金は「鉄の茶碗」といわれた国有企業による中国国民の生活保障システムの重要な一部であり、その急激な解体と再編は大きな社会的な摩擦となる。改革開放期以降に進められた年金システムの改革は、こうした負担対処へのゆるやかな解決を目指す試みとして理解することができる。

国有企業における年金負担の拡大の要因と実態について見て行きたい<sup>46)</sup>。一般に、年金負担の増大の要因となるのは少子高齢化に伴う人口の高齢化である。これは「一人っ子政策」を採ってきた中国においてより深刻な問題である。中国の人口における65歳以上人口が占める割合は、1980年の4.9%から2000年には7.0%、2010年に8.9%となっており、さらに今後2025年には14%を超え2040年には23.3%になると考えられている<sup>47)</sup>。ただし、中国の年金制度にとっての問題は、こうした一般的な人口の高齢化だけではない。改革開放がもたらした社会構造の変化が、制度内における人口構成の高齢化をより一層促し、年金の収支構造を急速に悪化させていた。

第1に、中国産業および雇用における国有企業の比重の低下である。改革解放以前、中国における産業活動のほぼ全ては国有企業あるいは公有企業によって行われていた。そのため、国有企業の年金制度はそのまま中国の都市部労働者向け年金を意味していた。1978年の時点において、工業生産額において国有企業が占める割合は80%、集団所有制企業が20%を占めており、都市部就業者構成においてもほぼ同様であった<sup>48)</sup>。しかし、1979年の改革開放以降、私有制企業、合弁、合作企業、外資系始業等、多様な所有形態に基づく企業活動が認められるようになり、これらの企業が急速に成長していった。1999年に

---

46) 以下、国有企業改革と年金システムの関係については主に何（2008）を参照した。

47) 巖（2013）。

48) 何（2008），p. 48-49。

は、集団所有制企業を含む非国有企業が工業生産総額の75%以上を、都市部就業者の70%を占めるようになった。このような中国経済における所有構造の急速な変化は、従来の年金システムの財政バランスをより悪化させるものであった。それは、これまで国有企業で勤めてきた膨大な退職者の年金給付債務を、ますます相対的に縮小する国有企業とその被用者が支えて行くことを意味するからである。年金受給者と被保険者全体の比率は、1978年には1:30.3、つまり一人の受給者を29名で支えていたが、2000年時点の国有企業においてこの比率は1:2.8となっていた。つまり、従来通りの「企業保障」の体系を採るのであれば一人の受給者を1.8人の現役世代で支えなければならない<sup>49)</sup>。このような現象は、他国においても企業年金や炭坑労働者向け年金等職域別に編成された年金制度においてしばしば見られる。

第2の変化は、国家、省、国有企業をめぐる財政制度の変化である。改革開放以前、国有企業と地方、中央政府との財政は、「統収統支」と呼ばれる一体関係にあり、実質的には未分離であった。中央政府は、計画経済に基づき地方政府を通じて各企業に指令と財政補填を行う一方で、企業の財務会計は国家財政に組み入れられ、そこで発生した余剰金は上納金として中央政府に納められた。このような制度のもとでは、年金給付に関わる費用も実質的には中央政府や地方政府を通じて調整される。すなわち、改革開放期以前の年金制度は、各国有企業が実施する「企業保障」の体裁を取りながらも、その実質は国家財政によって補填される「暗黙の税方式」であった。しかし、「財政請負制」の導入をはじめとする一連の改革によって、このような政府と企業との「統収統支」関係は崩れ、各企業は財務的な自立性を獲得するとともに年金給付の費用に関しても各企業単位で対処しなければならなくなった<sup>50)</sup>。

このような改革の結果、国有企業による財政制度の負担は多様性が生まれる

49) 于 (2002), p. 64, 朱 (2000), p. 36-37。

50) このような変化は、中央政府と地方政府との財政の分離も押し進めるものであり、中央政府の調整力は低下し、地方ごとの多様性が広がるようになった。

ようになった<sup>51)</sup>。紡績、食料など操業年数の長い企業が賃金総額の50%から100%以上もの年金給付費用が生まれていた。1985年のハルビンの年金支給遅延を皮切りに、年金給付の減額が行われるようになった。一方で、年金給付費用をほとんど負わない国営企業もあった<sup>52)</sup>。また、そもそも年金制度の適用対象とならない非国有企業は、こうした負担の対象外であった。

国有企業をめぐる以上の変化を通じて、中国の退職者への年金給付を支える条件は数量的にも構造的にも失われつつあった。計画経済時代に発生した負債にどのように対処するのか、ということが20世紀末に年金分野で中国政府が直面した最大の課題であったといえる。単純な財政バランスの問題として過去の年金債務への対処法は、問題の先送りという選択肢を除けば、主に次の二つの方法が考えられる。一つは退職者の年金給付の削減、もう一つは現役世代の保険料負担の引き上げである。実際の年金政策の論点は、この両者の比重のバランスにある。中国政府の選択は、すでに退職した労働者の年金給付を維持するということであった。1995年および2007年の国務院発令に基づく年金改革は、いずれも年金改革以前の年金給付水準を維持することを前提としていた。彼らには所得代替率60%から70%とされる1978年時の給付算定式が適用される。退職者の年金分野に限ってみれば、経済構造や仕組みの急速な転換に伴う痛みを極力押さえ込む方針が採られていた<sup>53)</sup>。したがって、中国政府が直面していた年金政策の課題は、1995年以前の国有企業の年金負債を、極力放棄することなく支えていける体制を構築することであった。

1980年から1990年代における社会保障としての年金システムの再構築は、この問題に対する取り組みとして理解することができる。第1に、企業単位の保障を、市、県、さらには省単位の制度として再編成することは、企業間で異

51) 他方、労働市場の緩和政策により、労働者間においても多様性が生まれるようになった。このような変化にも対応することが必要となっていた。

52) 何(2008), p. 64。当時の年金負担の多様性については、またWorld Bank(1996)でも紹介されている。

53) 朱(2002)では、他の分野において実施された負担軽減措置についても紹介されている。



なっていた年金費用負担の均等化を意味していた<sup>54)</sup> 第2に、年金適用範囲を従来の国有企業と集団企業から、株式会社ほか非国有企業へと拡大することで、計画経済時代に由来する年金費用を、これらの新しい現役世代と雇用主にも負担を求めるものであった。年金受給者と年金加入者との比率は、国有企業においては1:2.8、集団企業で1:2.5であったが、その他の企業においては1:8.9、機関団体で1:6.4、さらにその他で1:6.5となっている。

1990年代には、これら保険数理上有利な部門の年金システムへの組み入れが進行した。1994年の時点では、基本年金加入者のうち96%が国有企業と集団企業であったが、2000年にはその数字は76%にまで低下している<sup>55)</sup> 第3に、企業および被用者本人の保険料負担も同様に、中央政府および企業に偏っていた年金負担の転嫁を意味するものであった。第4に、退職世代の給付算定式の合理化は、年金債務のさらなる拡大を抑制する為の措置であった。このように中国の年金システムの構築過程は、国有企業部門の年金債務の負担者の拡散と負担累積の抑制の過程として、いわば国有企業改革の摩擦を緩和し、旧来の企業保障の社会保障への軟着陸の過程として進行した<sup>56)</sup>

### (3) 年金形成史から見る中国年金システムの特質

中国年金システムの国際的な特質は、このような歴史的過程の帰結といえる。

第1に、北欧諸国よりも高い保険料水準、とりわけ雇用主負担の高さは、制度形成の出発点である社会主義時代に生まれた寛容な給付水準による多額の負

---

54) 例えば、劉（2002）では、1991年における2,270の市・県における年金の統一管理の実施について「年金の社会化（統一管理）とは、企業の年金保険負担の偏りをならすという意味での『社会化』にすぎず、保険体系そのものは依然として企業別に定められていた」との評価がなされている（劉（2002），p.122）。

55) 于（2002），p.66.

56) 朱炎（2002）では、改革以前の年金債務は依然として企業が負担する必要があったままであるため年金改革は負担軽減にならないとしている。他方于（2002）および何（2008）（p.77-79）では、国有企業の負担の拡散が強調されている。



債の結果である。中国の公的年金形成史をまとめた何（2008）は、このような負担を、積立方式の移行による「二重の負担」とは別の「経済体制の移行」による「二重の負担」だと表現している<sup>57)</sup>。実際、ハンガリーを始めとする旧社会主義国、移行経済国には、しばしば非常に高い水準の年金保険料が設定されている<sup>58)</sup>。雇用主の負担がとりわけ大きいのも、制度構築の出発点において、国有企業が「鉄の茶碗」と呼ばれる生活保障を提供していた時代からの移行の結果であると考えられる。

第2に、負担に見合わない給付水準の低さもまた二重の負担と同様の文脈から理解できる。新しい現役世代とその雇用主は高い保険料負担を背負うにも関わらず、算定式上はアメリカや日本の所得代替率と同様の給付しか保障されないのは、その保険料の多くの部分が旧来の制度の年金給付の支払いに充てられているからだと考えられる。経済体制の移行に伴う二重の負担は、保険料だけではなく新世代への給付抑制によっても支えられている。

第3の、都市と農村および地域別に分断された年金体系も出発点である社会主義時代の制度から引き継がれたものである。すでに見たように、中国の年金制度は建国以来、都市部の国有企業を中心に進められ、農村部門への退職後所得保障は別体系で行われた。このような体系は、都市農村（城乡）二元体制と呼ばれている<sup>59)</sup>。都市部の国有企業改革の一環として進行した年金改革は、自然にこの二元体制を継承することとなった。また、年金制度の地域別の分立については、中国国土の広大さと後述する地域別の多様性という一般的事情に加え、文化大革命期における年金の「企業保障化」という事情を反映しているものと考えられる。国有企業が抱える巨額の年金債務をめぐる企業別、地域別の格差が存在する中、これらの事情の異なる年金財政を全国的に統合することは、年金財政の良好な地域の負担を相対的に高めることを意味していた。実

57) 何（2008），p. 70。

58) ハンガリーの年金制度については、柳原（2011）、特に、保険料の変遷については p. 94 を参照。

59) 邓，刘（2009），第17章を参照。

際、全国統合はおろか、既定の路線である省・直轄市単位での年金財政の統合も難航し、2004年までの時点で省レベルの年金基金統合が果たされたのは4つの直轄市と8つの省のみであり、多くは依然として市・県レベルで年金基金が運営されていた<sup>60)</sup>

最後に、個人勘定の導入による二層構造のシステムも、今後の年金負債の抑制を眼目においた制度設計の帰結といえる。個人勘定は長期的な年金債務の累積に対して有効な政策だと考えられていた。1996年に世界銀行は中国に対して、国有企業における年金制度が短期的な財政危機に陥っているだけではなく、長期的にも持続不能であることを指摘した上で、新しい年金改革の提案を行っている。それは、基礎年金と個人勘定制度の二層から成る全国統一的な年金構想であった。1990年代移行に形成された現在の中国の年金システムは基本的枠組みにおいてこの勧告を踏襲したものだといえる<sup>61)</sup>。ただし、中国の個人勘定は、世界銀行が強く推奨する完全な積立制度ではなく、後述のように「みなし確定拠出型」となっている<sup>62)</sup>。これもまた、逼迫した年金財政事情への対処として生まれた特質だといえる。

#### 4. 持続可能性と政策課題

##### (1) 中国年金システムの持続可能性をめぐる研究

21世紀において、年金政策における最大の論点の一つは財政的な持続可能性である。年金制度は、長期にわたる給付約束制度であるため、その給付を確実に履行できるかどうか、その財源の裏付けが確保されているかどうかは他の社会保障制度と比べても重要な問題となる。計画経済時代からの国有企業改革の一環として、年金制度を整備してきた中国において、財政的持続可能性の確保はより一層厳しい難題であった。ここでは、この財政問題に焦点を当て、中

60) 何 (2008), p. 76。 (『中国労働和社会保障統計年鑑』2005年を参照している。)

61) World Bank (1996)。また、中国の年金改革における世界銀行の活動の貢献に関する考察としては、Piggott and Bei (2007)を参照。

62) Feldstein (1998), Sin (2005) (p. 5) など。

国年金システムが抱えている今後の課題について考察していきたい。

中国の年金システムの財政問題は、その不透明性とも併せて大きな経済的、政治的リスクとして認識され、注目を集めている。2012年6月14日、新華社が発行する『経済参考報』は、中国の年金制度における不足額は2013年までに183兆元に到達するとする予測が紹介された<sup>63)</sup>。これに対し、同月18日付けの『人民日報』は、全国の養老保険の基本保険基金収支は、この10年黒字を維持しており、2011年には累積超過額は1兆9,497億元に達しているとして、この記事を強い調子で批判した。この『人民日報』の反論は一面では正当である。後述のように、そもそも『経済参考報』の引用元となった報告書の馬(2012)は、長期的な国家債務に関する研究であり、年金制度だけで2013年までに200兆元の不足という極端な数字を提示してはいない。しかし他方で、この反論は必ずしも中国の年金制度の安定性を保証するものでもない。年金制度の持続可能性は、現在までの収支超過や累積超過額ではなく、長期的な財政推計に基づいて議論される必要があるからである。中国の年金財政の長期推計に関しては、王燕等(2001)、王(2002)、Sin(2005)、贾康等(2007)ほか多数の研究がある。ここでは、比較的最近の成果である邓、刘(2009)、于・钟(2009)、雍焯・金子(2010)、马(2012)、李(2012)の5つの研究を取り上げ、持続可能性の確保に向けた課題や実際の取り組み、問題点を検討して行きたい。

第1は、邓、刘(2009)、『改革开放30年中国社会保障体制改革回顾评估与展望』である。ここでは、世界銀行の社会保障部の年金予測モデル(the Pension Reform Option Simulation Toolkit (PROST))を用いたSin(2005)の枠組みを踏襲し、2008年から2080年までの72年間について将来給付の現在価値の総和である年金債務(implicit pension debt; 隐性债务)と収支ギャップの現在価

63)『重庆晨报』2012年6月15日に転載。『人民日报』、2012年6月18日。そこでは両者とも後述する空帳簿問題についても触れられている。両者の論争は『日本経済新聞』2012年6月22日、夕刊3面、および片山(2013)でも紹介されている。その翌日には、中国の全国社会保障基金の資産残高は8,688億元と10年前から10倍にも成長しており、現在も着実に収益を上げているとした。

値（financing gap：転制成本）を算出している<sup>64)</sup>。そこでは、賃金上昇率が2010年まで10%，2011年は6%，それ移行は20年ごとに2%低下すること、年金準備金の運用利率は4%であると想定されている。その結果、基本的なケースにおいて、年金債務の名目価値は2006年の対GDP比で98.3%，収支ギャップは40.2%という結果を得ている<sup>65)</sup>。なお、賃金上昇率が1%高いケースでは116.2%と47.5%，運用利率が1%低い場合は、123%と50.3%とさらに悪化する。

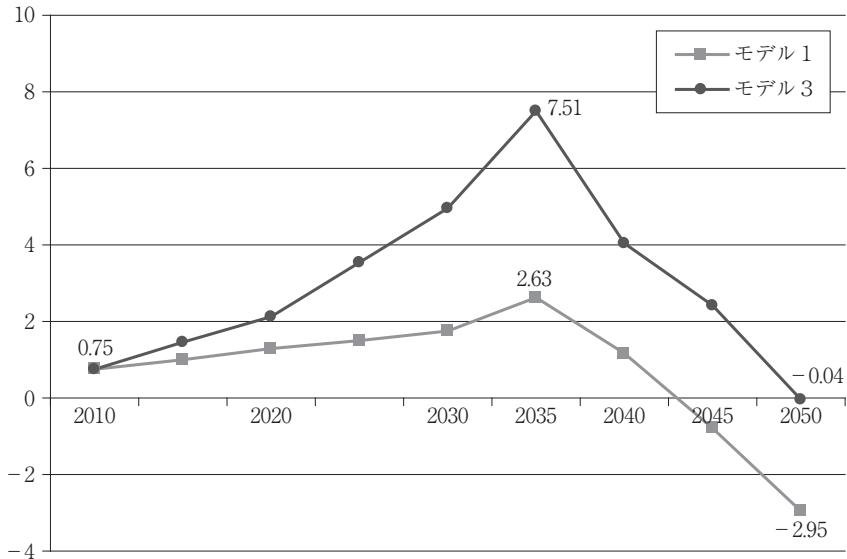
第2は、于・钟（2009）（『中国基本养老保险制度可持续运行能力分析』）である。そこでは、現状の年金財政や支出を元に中国の年金財政の2050年までの期間にわたる年金財政の収支や累積超過額の変動について推計している。そのモデルの前提に置かれているのは、2015年まで年間8%ものGDP成長率が持続すること、その後成長率は5年ごとに0.5%低下し2045年の4.5%で底打ちすること、後述の空口座問題を考慮に入れ、資産運用成績は2%であること等である。その結果の概要は、図2のモデル1に示されている。このモデルのもとでは、中国の基本年金制度は2038年に収入が支出を上回り、2042年に枯渇し、2050年には年金基金の累積赤字は、当該年の給付額の2.95倍になると推計されている。ここではまた、他のシナリオとして、今後中国での再分配が進み、賃金の成長率がGDPのそれを5%上回るケース（モデル2）、さらにそれに加え経済成長が持続し、GDP成長率9%，資産運用成績5%が維持されるケース（モデル3）についても推計がなされている。前者においては、2041年に赤字に陥り、2050年に基金が枯渇し、2050年には累積赤字額は当年給付額の0.54となる。後者においては、2044年まで収支は均衡し、基金の枯渇は

---

64) ここではSin（2005）において、収支ギャップ（financing gap）とされているものが、移行コスト（転制成本）と読み替えられている。完全積立への移行を前提とした場合の、資金の不足分がギャップに相当するとみなされているためだと解釈できる。

65) なお、インフレ率が3%の場合、年金債務の対GDP比59.9%，収支ギャップは24.5%となる。なお、1997年国務院決定の算定式に基づき2001年から2075年までの74年間の期間を分析したSin（2005）では、年金債務と収支ギャップの対GDP比はそれぞれ141%と95%であった。

図2 中国年金財政の基金率\*の将来推計



※基金率とは、当年の初年次基金累積額の年間支出額に対する比率である。

モデル1) 一人当たり GDP 成長率は2015年まで8%, その後5年ごとに0.5%ずつ低下。

賃金成長率はGDPと同じ。基金の収益率は2%。

モデル3) 一人当たり GDP 成長率は2025年まで9%, その後は年間8%を維持。

賃金成長率はGDP成長率より5%高い。基金の収益率は5%。

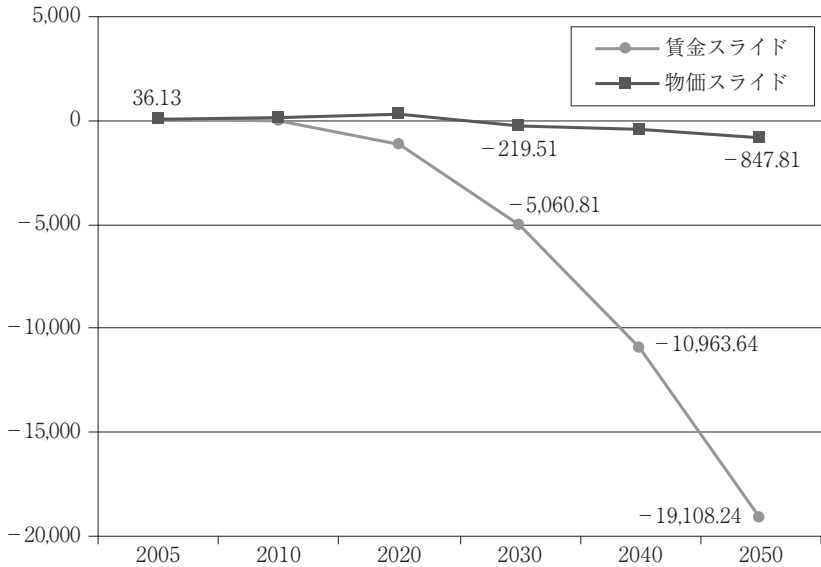
(引用者:ただし、この説明では期間内に賃金がGDPを超える計算となる)

出所) 于・钟(2009)より筆者作成。

2049年、2050年では累積赤字額は給付額の0.04という状態まで改善される。

第3は、雍・金子(2010)〔「中国における公的年金制度の再分配効果と持続可能性との関係：保険数理的な将来推計による分析」〕である。ここでは、EUで用いられている年金の保険数理的な推計を応用し、都市就業型基本年金の主要な省(市)別での年金財政の収支について2050年までの範囲で推計が行われている。各市・省を合算した結果は、図3に示された通りである。ここでは、中国の年金システムが賃金スライド制を維持した場合、11の省・市の年金収支差は、2010年にははやくも166.5億元の赤字に陥り、2050年には19.1兆元

図3 主要11地域\*の年金収支の将来推計（10億元）



※北京、黒竜江省、江蘇省、安徽省、福建省、江西省、山東省、広東省、広西  
 省、海南省、陝西省  
 出所）雍・金子（2010）より筆者作成。

まで拡大する。その数字の規模や変動については、各市・省でやや異なっているが、現時点での黒字が将来的な赤字になる点ではおおむね同じである。この研究では、また2005年年金改革で各省庁に認められた物価スライド制が採用された場合の推計も行っている。そこでは、いずれの市・省においても年金財政の意味通しは大幅に改善される。総額では2020年代まで年金財政の黒字は維持され、赤字額は2030年で219.5億元、2050年時点は8,478.1億元にまで抑えられるという。

第4は、馬（2012）（『化解国家资产负债中长期风险』）である。これは本節冒頭で述べた『経済参考報』で引用され、論争の契機となった研究である。しかし、実際には本論文では2013年に18.3万億元の不足という極端な数字が主張されているわけではない。この論文の焦点は、国家財政の長期的な債務の拡

大であり、年金制度は、不足を国家財政で補填するという前提のもとで、そのリスクの一つとして扱われている。その結果は次の通りである。年金制度に対する制度補助は、2017年以降持続的に上昇し、2050年には財政支出の20%に至ると考えられている。対GDP比においては20年には0.2%、2030年には1.4%、2040年には3.1%、2050年には5.5%と拡大していく。2012年以降のこの38年間の累計として、GDP比で75%の養老金の不足となると考えられている。同研究においてもまた、年金改革提案に基づいて異なるケースについての推計が行われている。第1に、支給開始年齢の引き上げである。2020年以降、現在の60歳から5年ごとに1歳、67歳まで引き上げた場合、年金制度の不足累積額は長期的にも財政支出の9.9%以下に抑制されるという。第2は国有企業株による基金の補填である。ここでは、現在中央政府と地方が持つ国有企業株13.7億万元の80%を社会保障体系に充てるならば、その配当収入によって、今後30年間国家財政は安定すると推計されている。

第5の研究は、李（2012）（「中国年金制度の問題点～年金数理における年金財政の持続性の分析」）である。まず、この研究では全体の財政の分析に先立って、市・省別に分離した年金制度の財政状況の多様性に着目し、制度の分立が、全体として収入超過であるにも関わらず国庫負担を行わざるをえない現状を生み出していることに注意を促している。その次に、1995年以前の退職者「老人」への年金給付は80%、それ以降の退職者へは40%の所得代替率、賃金上昇率は10%、年金加入率は2009年の全国の加入率22.75%という数字を参考に25%、納付期間40年、受給期間20年という想定のもとで基本年金部分の長期的な財政収支について推計を行っている。その結果、年金基金の残高は現行制度のままでは加速度的にマイナスとなり、2040年には20兆元、2050年には50兆元を超える赤字になると予測されている。また、ここでは別ケースとして、支給開始年齢を65歳まで引き上げたケース、年金加入率を現在の25%から100%まで拡大された分析も行われている。前者においては、年金財政の赤字幅は非常に小さいものに止まり、後者のケースでは2050年まで年金

収支の黒字は拡大し続けると考えられる。さらに両方の変更が同時に実現されれば、その黒字は大幅に増大する。年金給付は2025年で3.25%、2050年のピーク時で5.72%の保険料で支えることができるとし、加入率増大のための保険料引き下げの有効性を示唆している。ただし、ここでの年金加入率100%というのは都市就業者のみならず農村戸籍人口も含めた皆年金を意味している。それは、分立した現行の年金制度体系のもとでは不可能な想定であり、あくまで極端な思考実験の一つだといえる。

以上、年金財政の長期的展望について5つの研究の方法と結論を概観してきた。そこでは、年金財政の赤字化の時期や規模についての異同はあるものの、現行の年金システムには財政的持続可能性がなく大幅な支出超過、および資金の枯渇をもたらすという点では共通している。現行の規定のもとでは、馬(2012)が指摘するように、年金債務は最終的には年金システムを補助する国家財政にとっても大きな負担となる。2005年国務院決定による都市就業者年金の給付算定式の改定は、長期的な年金財政の改善に向けた調整の一つであったが、それは必ずしも十分ではなかったことは明らかである。個々の研究の保険数理的な想定や相互の整合性について、さらに精査の余地はあるが、年金財政が依然として長期的には危機的状況にあるということは、おそらく共通の見方といえるだろう。

## (2) 持続可能性の確保に向けた課題

年金の持続可能性をめぐる諸研究は、単純に都市就業者年金を軸とする中国の年金システムの将来を予測しているだけではない。すでに見たように、そこには、年金財政問題の改善に向けた様々な政策的示唆や提案が試みられており、それが実現した場合の将来推計も添えているものも多い。以下、これらの試みを起点として、中国年金システムの持続可能性の確保のために現在議論されている論点およびそれに対する実際の政策や取り組みについて、数量的な論点と年金の構造的な論点とに分けて検討していきたい。



### ① 給付と負担の数量的バランスに関する課題

まず、年金財政に直接関わる負担と給付との数量的バランスに関する論点を見ていこう。

#### (a) 経済成長および再分配

年金の持続可能性の確保における第1の課題は、経済成長率の確保である。于・钟（2009）では、賃金への分配率が向上し、さらに9%もの経済成長率が維持され、資産運用成績も5%が持続するならば、年金基金の枯渇は2050年まで先延ばしされることを示していた。Sin（2005）では、逆に経済成長率が低いケースでは収支ギャップがより拡大すると推計している。翻って見れば、今日までの中国の高い成長率は、国有企業の年金債務をはじめとする現在の年金財政を支えてきた大きな要因の一つとなっていると考えられる。このことから、今後もし経済成長率が悪化するならば、課税ベースとなる賃金成長の鈍化を通じて、年金財政は急速に悪化すると考えられる。ただし、賃金上昇は保険料収入だけではなく年金給付をも膨張をさせ、むしろ年金財政を悪化させる効果もある。邓、刘（2009）のモデルにおいて、賃金上昇率が1%高いケースでは、標準のケースに比べ年金債務や収支ギャップがより拡大している。いずれにせよ、中国経済の成長および賃金分配の在り方は、今後の年金財政の持続可能性を左右する大きな要素の一つとなっている。

#### (b) 支給開始年齢の引き上げ

第2の論点は、支給開始年齢の引き上げである。現在、中国の年金制度の支給開始年齢は、男性で60歳、女性で50歳（専門職の場合55歳）であると設定されている。それを他の先進工業国と同様に65歳、あるいは67歳まで引き上げることで生涯単位での年金給付を引き下げ、年金財政の改善を図るというものである。上記の諸研究では马（2012）や李（2012）が、また以前の研究としてはSin（2005）が支給開始年齢引き上げのケースについても検討しており、

いずれも大幅な財政改善効果があるとしている。支給開始年齢引き上げは、わが国をはじめとして国際的にも採用されてきた年金の数量調整手段である。いまだ男性で 60 歳から年金を支給している中国政府は有力な調整手段を残していると考えられる。ただし、いくつかの世論調査では、回答者の 9 割が支給開始年齢の引き上げに反対だという結果もあり、実行に向けた政治的な摩擦や調整は大きいと考えられる<sup>66)</sup>。

### (c) 物価スライドの導入

第 3 の数量的な論点は賃金スライド制の物価スライド制への転換である。1997 年以降の基本的な年金給付算定式は、地域の賃金水準を基準とすることで、退職後も年金給付と平均賃金水準が連動する事実上の賃金スライド制が採用されている。しかし、雍・金子 (2010) が指摘するように、2005 年の國務省決定によって、各省・市が物価スライドを採用することができるようになった。一般に、経済成長期において物価上昇率は賃金上昇率より低いと考えられるため、物価スライド制の採用は年金給付の抑制と年金財政の改善の有力な手段となると考えられている。実際、すでに見たように雍・金子 (2010) は物価スライド制を採用した場合には、年金財政は劇的な改善がなされると推計している。

なお、年金給付に関するその他の数量調整の手段として、個人勘定の給付額の変更が挙げられる。個人勘定が設定された当初は、その給付月額が男性平均寿命を 70 歳という想定のもと、資産残高の 120 分の 1 であると設定された。その後、平均寿命の伸長に伴い分母は 139 に変更されたが、平均寿命は 2010 年時点でさらに 74.8 歳 (分母換算で約 177) まで伸長しており、上海ではさらに 82 歳以上となっている<sup>67)</sup>。このような実勢に応じた給付算定式の調整も、

66) 片山 (2013), Wei Wu, ロイター (2012), 「ロイター：中国も年金危機、高齢化で『時限爆弾』」, *Breaking News*, 2012 年 7 月 11 日, <http://www.jp.reuters.com> (Last Accessed, April 4, 2014), 北村 (2012) では人民日報の 176 万人を対象とした人民日報の世論調査などが紹介されている。そこでは 94.5% が定年退職年齢の引き上げに反対しているという。

今後の年金財政の持続可能性を確保する上で重要な論点となると思われる。

## ② 制度の構造変化に関する論点

年金財政の持続可能性を左右する政策課題は、全体的な数量的バランスだけではない。そこには、中国の年金システムの構造や仕組みに関する論点も含まれている。

### (a) 年金システムの統合について

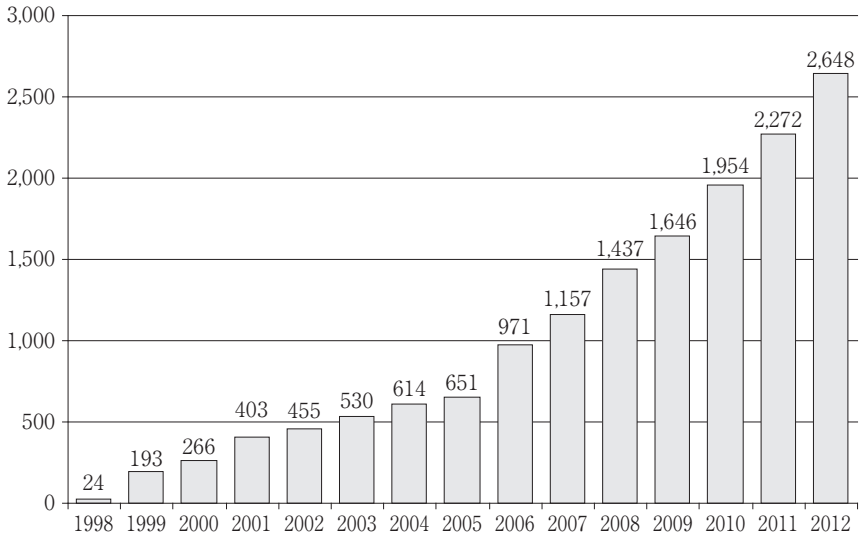
第1の構造的課題は、年金システムの統合である。すでに見たように、現在のところ中国の年金システムは企業保障から始まり、それを各省・市単位で統合を進めるという形で発展してきた。年金制度の基本的な枠組みは中央の国務院より発せられるが、その実際の制度設計や管理、運営は各直轄市・省政府、あるいはより小さな市・県で行われている。このことは、広大な中国において各地域の実情に即した制度運営、また制度改革に先立ち地域単位での部分的な実験を可能にする一方で、上記のように年金受給権の地域間での移管問題を引き起こしていた。

この分断された制度体系は、年金財政の健全性と政府補助とも大きく関わっている。中国の年金システムでは2005年の国務省決定以来、年金財源に不足が発生した場合には、中央政府の国庫補助により補填することが定められている<sup>68)</sup>。人民日報が強調しているように、中国全体としては年金財政収支の黒字が続いており、2011年時点において都市就業者年金の全国の保険料収入の総額は総支出に対して125.6億元も多い。全体を単一の制度として見るならば、赤字補填のための国庫補助は本来不要なはずである。しかし、実際には都市就業者年金に対する国庫負担額は図4のように1998年以来、年々増大し、2012年には2,648億元に達している<sup>69)</sup>。これは各年の財政収入の2.3%、年金基金の

67) 片山 (2013)。

68) 李 (2012), p. 202, 国務院 (2005), 2010 年社会保険法第 13 条, 難波 (2010), p. 7.

図4 基本養老年金への政府補助（億元）



出所) 郑 (2012), p. 133, 「2012 年劳动和社会保障事业发展统计公报」を参照。

収入の14%にも相当している<sup>70)</sup>。全体としては収入超過であるにも関わらず、国庫補助金が増大し続ける理由は、後述の空帳簿問題を別にすれば、制度の地域別分散によるものだと考えられる。表2が示すように、個別の地域では、経済的の基盤が著しく弱い省や受給者比率の高い省などでは、保険料収入を支出が上回っている。現行の分断された制度においては、この財政力の地域間での調整は国庫補助によってのみ行われている。年金制度の地域間統合は年金および国家財政の安定化の観点からも重要な課題であるといえる。

中国政府は、制度の全国的プール（全国统筹）の実現を年金システムにおける大きな課題として挙げている。それは、2010年に制定された社会保険法、2011年の第12次五カ年計画、およびそれを受けた国务院通知などでも繰り返

69) 片山 (2013), 郑 (2012), 「2012 年劳动和社会保障事业发展统计公报」を参照。

70) 李 (2012), p. 203.

表2 各直轄市・省における就業者基本年金の概要 (2011年)

	平均賃金 (元)	平均給付 (元)	加入者数 (万人)	加入率A <sup>※1</sup> (2010年) (%)	加入率B <sup>※2</sup> (2010年) (%)	扶養率 <sup>※3</sup> (%)	保険料収入 (億元)	総支出 (億元)	収支 <sup>※4</sup> (億元)
全 国	41,799	1,558.3	28,391.3	55.9	40.2	24.0	13,902.2	12,651.6	1250.6
北 京	75,482	2,323.1	1,089.4	81.0	62.7	18.5	794.8	560.8	233.9
天 津	55,658	1,764.0	458.7	87.5	64.7	32.4	243.5	315.1	-71.6
河 北	35,309	1,640.7	1,059.8	89.6	31.4	26.9	560.1	561.7	-1.6
山 西	39,230	1,727.7	623.8	78.5	43.2	25.5	380.5	329.3	51.2
内 蒙 古	41,118	1,644.3	452.4	67.0	50.8	30.2	275.4	269.6	5.8
遼 寧	38,154	1,512.8	1,556.6	99.5	66.6	31.3	727.2	883.1	-156.0
吉 林	33,610	1,161.5	617.5	76.3	54.3	35.8	251.2	308.1	-56.9
黒 龍 江	31,302	1,324.3	981.0	78.2	60.8	38.7	421.1	603.9	-182.8
上 海	75,591	2,036.8	1,382.7	89.3	74.0	29.4	968.4	993.5	-25.1
江 蘇	45,487	1,550.5	2,223.9	76.9	41.2	21.7	1192.1	898.8	293.3
浙 江	45,162	1,786.2	1,919.2	90.0	44.1	13.2	837.3	543.2	294.1
安 徽	39,352	1,392.3	729.3	63.9	21.3	26.3	356.2	320.0	36.2
福 建	38,588	1,620.5	695.1	66.5	33.8	17.0	254.1	229.9	24.2
江 西	33,239	1,152.6	653.0	84.8	32.1	25.8	196.6	233.4	-36.7
山 東	37,618	1,981.1	1,907.1	89.7	39.1	19.6	1092.6	886.9	205.7
河 南	33,634	1465.5	1,168.4	71.8	24.3	24.6	461.5	506.3	-44.8
湖 北	36,128	1276.5	1,113.4	76.7	33.6	30.7	550.4	523.4	27.0
湖 南	34,586	1249.3	988.2	76.7	31.5	28.1	384.2	416.6	-32.4
広 東	45,060	1,710.1	3,800.7	122.3	67.0	9.8	1283.1	764.5	518.6
広 西	33,032	1,340.2	483.8	55.8	22.7	31.3	216.7	243.6	-27.0
海 南	36,244	1,660.1	199.9	84.0	60.5	23.9	75.4	95.2	-19.7
重 慶	39,430	1,272.6	647.6	73.6	30.6	34.0	325.3	336.1	-10.8
四 川	37,330	1,268.1	1,494.2	83.7	30.2	33.2	870.3	753.9	116.4
貴 州	36,102	1,489.8	282.1	58.8	15.7	25.3	140.2	127.6	12.6
雲 南	34,004	1,366.3	342.8	34.8	19.7	30.4	218.3	170.8	47.5
西 藏	49,464	2,758.8	11.2	12.6	8.2	28.5	11.6	10.6	1.0
陝 西	38,143	1,759.3	588.6	83.0	36.5	26.4	287.4	328.3	-40.9
甘 肅	32,092	1,507.8	263.0	53.9	24.4	32.4	181.4	154.0	27.5
青 海	41,370	1,776.9	81.5	56.8	31.9	30.9	59.2	53.6	5.6
寧 夏	42,703	1,552.6	121.4	71.6	39.1	30.0	99.5	67.9	31.6
新 疆	38,238	1,723.5	431.5	70.9	65.9	30.6	186.8	162.0	24.8
新疆兵团							50.79	110.87	-60.1

※1) 加入率Aは、都市就業者年金数を都市部就業者数で除したもの。農民工を含むため、全体的に高く、100%を超える直轄市・省もある。

※2) 加入率Bは、第二次、第三次産業に従事している人口を分母とした加入率。

※3) 年金受給者数が年金加入者数全体に占める割合。

※4) 補助金を除く数字。

出所)『中国統計年鑑2012』, 鄭 (2012) より筆者作成。

し目標として掲げられている<sup>71)</sup> 実際にも、すでに2000年には、年金財政の赤字補填など政府による社会保障関連支出に備える為に、「全国社会保障基金」が創設されており、2012年には広東省が自らの年金基金の一部委託運用を開始した<sup>72)</sup> ただし、それはあくまで一部の省の部分的な試みに止まっている。実際には、年金制度の地域を超えた統合は非常に難航しており、おそらく五カ年計画の期間内に実現することは政治的に困難である。なぜなら、年金財政の状況が各地域において多様だからである。表2が示すように、各市・省の年金制度は、給付額、加入率、加入者に占める退職者の割合、および収支において相当な格差がある<sup>73)</sup> 例えば北京や広東省といった人口構成の若い、あるいは経済的に発展している年金財政の黒字地域にとって、黒龍江、天津、河南、遼寧といった年金財政の赤字地域との年金統合は安易には受け入れ難い政策であった<sup>74)</sup> また保険料率の設定についても2011年時点ではいまだ全国で統一されてはいない。そもそも、中国の年金システムは省単位での統合の段階でさえ難航している。すでに見たように、2004年までに省レベルでの基金統合が実現されていたのは4つの直轄市と8つの省のみであった<sup>75)</sup> 2012年時点であっても、就業者基本年金の統合については、全国単位での実現に先立ち、まず省単位での統合の完成がいまだに課題として掲げられている<sup>76)</sup>

---

71) 中华人民共和国社会保険法、中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要、国务院（2011b）。

72) 片山（2013）、矢作（2013）、創設時の議論については沙（2003）、p. 139 など。

73) 2011年時点における各地域の保険料については鄭（2012）、p. 126 を参照。1990年代の時点における保険料の多様性については劉（2002）、p. 125、170、鐘（2005）、p. 74 を参照。

74) 「実際のところ、統合に向けては年金保険基金で資金に比較的余裕のある地域が当該資金を手放すことや若い生産年齢人口（出稼労働者）が多くを占める地域で保険料率の引き上げ等に難色を示す等、遅々として進んでいない」片山（2013）、p. 6。

75) 何（2008）、p. 76（『中国労働和社会保障統計年鑑』2005年を参照している。）、1994年時点における年金の単位についての整理は劉（2002）、p. 114 を参照。

76) 中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要。また国务院（2011b）でも「基本养老保险实现了省级统筹」と規定がなされている。片山（2012）では広東省における統合の試みについて言及されている。

## (b) 空口座問題

第2の課題は、空帳簿（空帳）問題である。すでに見たように、中国の都市就業者年金システムは、基礎年金と個人勘定の二階建ての制度となっている。空帳簿問題とは、後者の個人勘定として計上されている資産の残高に対して、実際には不十分な準備金しか積み立てられていないという問題を指している。『中国养老金发展报告 2011 年』によれば、2兆4,859億元の残高に対して、準備金は10.8%の2,703億元しか積み立てられていないという状況である<sup>77)</sup>

空帳簿問題は、中国の年金システム形成の過程と大きく関わっている。すでに見たように、中国の年金システムは旧来の国有企業における年金債務の対処の過程として形成されてきた。すなわち、所得代替率80%もの高い年金給付を、新しい世代の保険料で支える仕組みの構築である。1997年で構築された個人勘定部分の保険料もまた、そのような財源に流用された。つまり空帳簿の基本的な要因は、個人勘定への拠出金が基礎年金ほか同時期の年金給付にも使われ続けたことである。いわば第2階部分は、個人勘定制度でありながら、積立ではなく賦課方式の原理のもとで運用されてきた。中国の年金は、スウェーデンと同様の「みなし確定拠出型制度」を採用したと見ることもできる。

空帳簿がもたらす問題の一つは、年金の資産運用利回りの低下である。個人勘定制度の特徴の一つは、積立資産の利子あるいは運用利益も個人の勘定に積み立てられるというものである。しかし、実際に資産をもたない、みなし確定拠出型のもとでは、この資産運用利益も観念上の数値を設定するほかない。また部分的に行われた積立資産が生み出す実際の収益は、運用利回りが同じであれば、実際に積立金が生み出せる収益に比べて低くなる。みなし確定拠出制度における運用収益の低下は、年金制度の財政的持続可能性も大きく左右する。年金財政に関する推計の一つである于・钟(2009)では、空帳簿問題を念頭に、年金基金の資産運用成績を2%と低く設定している。しかし、彼は運用利益を

---

77) 郑(2012), p. 2. 難波(2010)では、1990年代における空帳簿の規模についての各種推計が紹介されている。

5 %に設定した場合には財政的持続可能性は大きく高まることを指摘している。

空帳簿がもたらす一つの問題は、政府財政への負担である。すでに2000年頃に空帳簿問題が指摘されて以降、中国政府は個人勘定部分の資産は流用不可の完全積立の制度にすることを目指している。2001年には遼寧省において、政府補填を前提に個人勘定部分の完全積立を目指す改革が試みられた。2004年にはその実験の対処区域は、吉林省、黒竜江省まで拡大し、2005年の国务院決定ではその実験の成果が反映されているとされる<sup>78)</sup>。2000年以降政府による財政補填の増加傾向は、こうした個人勘定の補填を一因としたものとも考えられる。財政補填は、また単に空帳簿部分だけではなく、それが生み出す利息分にも行われる必要がある。例えば利子率を3%とすれば毎年の利息は222億元になるといわれている<sup>79)</sup>。2005年に当初は雇用主と被用者との拠出金を財源とするはずの都市就業者基本年金は、今日では雇用主、被用者、政府補助の3者から成り立つ制度となっている。2005年以降、年金基金の資産の流用は原則として禁止されている<sup>80)</sup>。しかし、空帳簿の規模は、2006年の1兆957億元から2011年の2兆2,156億元へと膨張を続けている<sup>81)</sup>。これまで発生した積立不足分が今後の個人勘定への通常の拠出によって補填されることは理論的には考えにくいため、空帳簿の存在は今後も中国政府の財政への負担となり続けるものと考えられる。

また、中国の年金システムでは、みなし確定拠出型としての制度的な資金流用のほか私的な資産流用という問題も発生している。2006年には、上海労働・社会保障局長の祝均一を主犯に、基本年金基金の32億元分を株式や高速道路

---

78) 難波(2010), p. 7. 邓, 刘(2009)では、2005年国务院決定の最大の特色について、1997年における個人勘定資産の年金給付への転用認可(统账结合, 混账管理, 空账运行)から、個人管理の分離(统账结合, 分账管理, 实账运行)への移行にあるとしている(p. 27)。

79) 邓, 刘(2009), p. 27.

80) 2010年社会保険法, 第8条, 李(2012)。

81) 郑(2012), p. 2。



などの投資に流用するという事件が発生した。その他、社会保障局による役人の流用事件としては、1999年の広東省（10億元）、2003年の山西省（8,609万元）、2009年度の安徽省（1億2,900万元）などが発生しており、年金資産の管理、運営をめぐる規律の確立が重大な課題となっている<sup>82)</sup>。

### （c）資産運用体制の確立

第3の課題は資産運用体制の確立である。すでに見たように年金基金の資産運用成績は、財政的持続可能性を左右する大きな問題である。空帳簿問題への対処は、全体の資産運用収益を引き上げるために不可欠であるが、それとは別に実際に積み立てられてきた資産の運用体制の確立も重要な課題となっている。現行の関連法令のもとでは、年金基金に積み立てられた資産は、銀行預金及び国債への投資に限定されており、直接投資その他の目的への充当はできないとされている<sup>83)</sup>。年金基金の完全積立や個人勘定を主張してきたM. フェルドシュタインも、中国の年金基金が国債と銀行預金のみに投資されていることで実質的にマイナスの利回りしか確保できないと論じている<sup>84)</sup>。実際、年金基金の運用利回りは低く、2004年には実質的にはマイナスになることもあった<sup>85)</sup>。2011年の時点においても、公的年金の年間投資収益率は2%程度と低い水準となっているとされる。

もし、中国の年金基金が、より高い利回りで運用され続けるのであれば、中国の年金財政の持続可能性はより強化されると考えられる。上記の年金財政のシミュレーションの中では、馬（2012）が中国政府の所有する国債の8割を年金基金に拠出することを提案している。そこでは、単に年金基金に資産を補填するだけでなく、国有企業株の生み出す配当収入による財政改善の効果が期待されている。

---

82) これらの事例については北村（2012）を参照した。

83) 井潟ほか（2006）。

84) Feldstein（1998）, p. 6.

85) 三浦（2007）, pp. 67-68 を参照。

近年、中国政府は年金基金の資産運用体制の高度化を試験的に進めている。その試みが行われているのは、上記の全国単位の組織である全国社会保障基金である<sup>86)</sup>。同基金の理事会は2000年に設立された。2001年末に発布された全国社会保障基金投資管理暫定弁法（全国社会保障基金投资管理暂行办法）では、運用資産の50%を国債と銀行預金に、10%を企業や金融債に、残りの40%を証券投資ファンドや株式への投資で運用することが定められている<sup>87)</sup>。同基金は2012年までで1兆1,060億元の資産を持つ機関として成長している。その運用収益は2012年において年間7.01%、基金創設時から見れば平均で8.29%の成績で運用しているという<sup>88)</sup>。それとほぼ同じ時期に全国社会保障基金による海外投資も開始している。2006年に定められた「全国社会保障基金海外投资管理暫定規定」（全国社会保障基金境外投资管理暂行规定）では総資産の20%までを海外に投資できるとされた。同基金は、ステート・ストリートやPIMCOといった運用機関、またシティバンクといったグローバル・カストディアンを通じて海外投資を行っている。ただし、長期的には元高が予想される中での海外投資には、為替差損の危険性も指摘されている<sup>89)</sup>。そもそも、年金資産の株式運用にはリスクも存在している。実際、全国社会保障年金基金が発足した直後、2001年8月に同基金は中国石油化学公司の新株へ試験的に投資を開始したが、上場数日後に額面割れが発生し、6,600万元もの含み損を出すというこ

86) 全国社会保障年金基金の発展もまた国有企業改革と密接に結びついたものであった。

2001年には国務院は、「国有株保有減により社会保障資金を調達する暫定管理方法」（2001年6月1日）を公表し、国有企業が株式発行ないし増資を行う際には、その発行総額の10%を第三者に放出し、その資金を社会保障基金に組み入れることを規定し、実際にそれに従って株式を放出する企業も現れていた。ただし直後の株価下落を受け、同年の10月にはこの管理方法は一時中止、2002年には凍結されることとなった。沙（2003），pp.137-8.

87) 井湧ほか（2006）。なお、この投資割合を定めた「全国社会保障基金投资管理暂行办法」（财政部、劳动和社会保障部（2001））ではさらに、特定の銀行や投資管理会社、株式に投資が集中しないような規定が定められている。

88) こうした実態については矢作（2012）を参照した。より詳細な数字については、社会保障基金のサイトを参照。

89) 井湧ほか（2006）。なおこの規定は2009年に改定されているが海外投資比率は同じである。為替差損については三浦（2007）でも、わずかに指摘がある（p.67）。

ともあった。機関投資家としての全国社会保障年金基金の発展には、投資先の選定やリスク管理体制の整備も大きな課題といえる<sup>90)</sup>

先に見た広東省の年金資産の全国社会保障基金への預託は、地域単位の年金システムの全国化という文脈の他に、年金システム全体としての資産運用の高度化という意義を持つものであった。ただし、その後、こうした試みは行われていない。空口座や資金の流用が起こっている中、各地域に分散した制度単位での資産運用高度化は困難であるため、やはり全国組織である社会保障基金への統合が中国年金資産運用高度化の鍵となると考えられる<sup>91)</sup>

#### (d) 年金加入率の引き上げ

最後に、年金システムの構造に関わる課題として加入率の拡大が挙げられる。一般に、年金加入者の範囲の増大は、単に普遍的な社会保障体系の構築にとって重要な課題というだけではなく、年金財政を改善する手段の一つとしても用いられてきた<sup>92)</sup> それは中長期的には年金の受給権者を増大させ年金財政への負担を増加させるものの、保険料を拠出する現役人口の増大を通じて少なくとも短期的な年金財政の改善には寄与する。そもそも、中国の年金システムは、適用範囲の拡大によって国有企業の年金負担を分散させながら形成された。上記の研究では、邓、刘（2009）が加入率拡大を財政改善のための政策的課題の一つとして挙げているほか<sup>93)</sup> 李（2012）がその財政改善効果について強調している。これによれば、年金加入率を現行の約25%の年金加入率を100%まで引き上げれば、年金財政の長期的な赤字はほとんど解消すると試算

---

90) 沙（2003），p. 139.

91) なお、年金資産の運用体制が問題となるのは就業者基本年金だけではない。新型農村年金の利回りもまた、加入促進のため国債より高く設定している地域も多くあるため、資産運用成績の改善は重要な課題となっている（三浦（2007），p. 67.）。

92) 例えば、アメリカにおける1983年の社会保障年金改革では連邦公務員への適用範囲の拡大を通じた財政改善効果が期待されていた。ただし、加入率拡大による財政問題の短期的解決は将来世代の年金負担の増大を招くことも指摘されている（Sin（2005），p. vii）。

93) 邓，刘（2009），p. 28.

されている。また、そこでむしろ保険料の引き下げによって加入率を改善させる政策にも十分な財政改善効果が期待できるとも論じられている。しかし、すでに述べたように、その想定には大きな問題がある。25%という現在の年金加入率は、都市農村を含む全労働力に対する都市就業者年金の加入者の割合である。したがって、それを100%まで引き上げるということは、同制度を職域に関わらず、都市・農村の就労者すべてを対象とする普遍的な制度に改変するということである。その改革は、現行の年金システムの体系のもとではあまりにも実現性が乏しい。また、仮にそのような統合が可能であったとしても、都市農村の所得の格差への配慮など、このモデルには統計的にかなりの問題が残される。李（2012）の主張は、あくまで極端な想定を通じて年金加入率の増大が年金財政の改善に寄与するという一般論を確認する思考実験といえる。

年金システムの加入率拡大は、「和諧社会」建設の課題として、特に農村部や農民工の年金問題として、すでに中国政府も新型農村年金等の新制度の創設などを以て取り組んできた。しかし、年金財政の基盤としての年金加入率を考える場合、問題となるのは新しい補完的制度の構築ではなく、現行の都市就業者年金の加入者をいかにして増大させるか、ということである。表2でも示されているように、同制度の加入率は、都市戸籍の就労者を分母として55.9%、都市部での第二、第三次産業での従事者を分母とした場合には40.2%であり、さらに地域的なばらつきが大きい。

元来、国務院の決定では都市部での就業者が原則としてすべて都市就業者年金に加入することとなっている。したがって、ここで問題となるのはこの適用範囲の実効性を高めるための制度および機構の整備である。1990年代以来、中国の年金保険料の徴収システムは様々な不備が指摘されてきた<sup>94)</sup>。近年においても、冒頭に挙げた「中国の年金、それぞれの物語」が示すように、自営業者、小規模企業などにとっては事実上の任意加入となっており、その徴収体制

94) 2000年代までの保険料の納付率や徴収体制の実態については、何（2008）、p.74、75、朱炎（2002）、p.42、沙（2000）（2003）を参照。

も不備となっている。なお、年金の適用範囲の問題は、単なる加入率だけではなく、年金加入者に対する保険料徴収体制についても問題があると考えられる。日本では、2013年10月に李克強首相が「社会保険加入者は3億人いるが、今年までに累計3,800万人が支払いを中断している」との事実認識を示したとの報道もなされている<sup>95)</sup>

年金の適用範囲の拡大のため、近年中国政府が取り組んできた取り組みの一つは外国人に対する年金加入の義務化である。2011年に実施された社会保険法では、「外国人も社会保険に加入する」と明記され、その後、北京、成都、青島をはじめとする少なくとも29都市において外国人の保険料徴収が始まった。これは現地に展開する外資系企業にとって大きな負担となる。また、駐在社員の多くが15年もの受給権資格年数を満たす見通しに乏しいため、徴収される年金保険料の多くは実際上掛け捨てになる。この決定に対しては「財源不足を補うため外国人から取っているだけ」という批判の声もある<sup>96)</sup>

## 5. む す び

中国年金システムの形成史は、国有企業の年金債務問題への対処の過程でもあった。高い保険料負担、そこから見れば低水準の年金給付、都市と農村、さらに地域ごとに分断された制度体系、みなし「確定拠出」型の個人勘定制度の導入といった、中国の特質はいずれもこの歴史的事情によってもたらされたものだといえる。2000年以降、中国の年金システムが直面してきた主な課題は次の二つである。第1は、都市就業者年金に加入していない農民工ほか非正規雇用者などの都市住民、また農村部の住民への年金適用であった。2004年に「和谐社会」の建設を掲げて以降、中国政府はこれまで整備してきた都市就業者基本年金の外部を対象とした制度の整備を進めていった。第2は、都市就業

95) 「中国の年金離脱者が3,800万人 李首相も認めた衝撃の数字」、『産経ニュース』(2013年12月4日) <http://sankei.jp.msn.com/> (最終アクセス日2014年4月8日)

96) 近年の外国人からの年金保険料の徴収をめぐる動向については、日本貿易振興機構(2012)(pp.41-48)、『日経新聞』(2013年7月9日、9面)を参照。

者年金における年金財政の持続可能性の確保である。本稿で取り上げた多くの研究が指摘しているように、1990年代以降に進められた年金給付の抑制や個人勘定の導入、保険料の整備や適用対象の拡大にも関わらず、都市就業者基本年金は財政的な持続可能性を確保するには至らなかった。この巨大な年金債務の累積にどう対処するのか、という問題は中国の年金財政だけではなく、政府財政や政治や社会を左右しうる大きな論点といえる。

中国の年金システムの財政的持続可能性の問題は、技術的には必ずしも対処不可能ではない。数量面においては、支給開始年齢の引き上げ、賃金スライドから物価スライドへの調整方式の変更といった対応の余地が残されており、また年金の構造に関わる論点についても、全国的な制度統合、空帳簿問題への対処、資産運用体制の確立、年金加入率の見直しといった対処の余地がまだまだ残されている。問題は、これらの施作を中国の現実政治において実際に実施できるかどうか、という点である。一般的に社会保障諸制度は、既存の制度による既得権の破壊を伴う改革は困難であるとされている。また、地域間の制度統合や空帳簿の解消といった課題は、法にもとづく行政、中央政府と地方との関係、また地方政府の透明性や近代化といった現代中国の統治の在り方とも密接に結びついている。したがって、中国の年金システムの変化は、年金研究としてだけではなく、中国研究としても今後も注視されるべき対象である。

### 参 考 文 献

- 邓大松, 刘昌平 (2009), 『改革开放 30 年—中国社会保障改革回顾, 评估与展望』, 中国社会科学出版社。
- 贾康, 张晓云, 王敏, 段学仲 (2007), 「关于中国养老金隐性债务的研究」, 『财贸经济』, 2007 年第 9 期。
- 国家统计局 (2013), 『全国农民工监测调查报告』。
- 国务院 (1997), 「国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定」(国发〔1997〕26 号)
- 国务院 (2005), 「国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定」(国发〔2005〕38 号)
- 国务院 (2006), 「国务院关于解决农民工问题的若干意见」(国发〔2006〕5 号)

- 国务院 (2008), 「国务院关于印发《事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案》的通知」(国发〔2008〕10号)
- 国务院 (2009), 「国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见」(国发〔2009〕32号)
- 国务院 (2011a), 「国务院关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见」(国发〔2011〕18号)
- 国务院 (2011b), 「国务院关于印发中国老龄事业发展“十二五”规划的通知」(国发〔2011〕28号)
- 国务院 (2014), 「国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见」(国发〔2014〕8号)
- 李珍 (2013), 『基本养老保险制度分析与评估—基于养老金水平的视角』, 人民出版社。
- 人力资源和社会保障部 (2013), 「2012年全国社会保险情况」。
- 王晓军 (2002), 「对我国养老金制度债务水平的估计与预测」, 『预测』, 2002年第1期。
- 王延中主编 (2013), 『中国社会保障收入再分配情况调查』, 社会科学文献出版社。
- 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』, 2001年第5期。
- 人力资源和社会保障部 (2009), 「关于《农民工参加基本养老保险办法》和《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》面向社会公开征求意见的公告」
- 全国老龄工作委员会办公室 (2012), 『2011年全国老年人口基本信息』。
- 全国老龄工作委员会办公室 (2012b), 「2010年我国城乡老年人口状况追踪调查情况」
- 劳动和社会保障部 (2001), 「关于完善城镇职工基本养老保险政策有关问题的通知」(劳社部发〔2001〕20号)
- 财政部, 劳动和社会保障部 (2001), 「全国社会保障基金投资管理暂行办法」, 财政部, 劳动和社会保障部令第12号。
- 郑秉文编著 (2012), 『中国养老金发展报告 2012』, 中国社会科学权威报告, 经济管理出版社。
- 马骏 (2012), 「化解国家资产负债中长期风险」, 『财经』, 2012年第15期。
- 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—来自三种模拟的测算」, 『财经研究』, 第35卷第9期, 2009年9月。
- Martin Feldstein (1998), “Social Security Pension Reform in China”, National Bureau of Economic Research, *NBER Working Paper*, No. 6794.
- Piggott, J., and L. Bei (2007), “Pension Reform and the Development of Pension Systems: An Evaluation of World Bank Assistance”, *Background Paper, China Country Study*, Independent Evaluation Group, World Bank.
- Sin, Y., (2005), “China: Pension Liabilities and Reform Options for Old Age Insurance”, *Working Paper Series*, No. 2005-1, World Bank.
- World Bank (1996), “China - Pension system reform”, World Development Sources, WDS 1996.



- 井渦正彦, 野村亜紀子, 神山哲也, 関根正一 (2006), 「米国・欧州・中国の年金制度と運用の動向」, 国際金融センター (2006), 『最近の資金フローに関する研究会』, 財務省。
- 于洋 (2002), 「中国の年金保険制度における問題」, 『日本年金学会』, 第 22 号。
- 片山ゆき (2013), 「中国 13 億人の老後は誰が支えるのか〜岐路に立つ中国の年金制度」, ニッセイ基礎研, 『基礎研レポート』, 2013-06-14。
- 加藤弘之・上原一慶編 (2004), 『中国経済論』, 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』, 東京大学出版会。
- 巖善平 (2013), 「中国における少子高齢化とその社会経済における影響」, 『JRI レビュー』, Vol. 3, No. 4.
- 黄声遠 (2010), 「中国の年金保険制度改革とその方向性」, 大阪経済大学大学院 Working Paper, No. 2010-02.
- 北村豊 (2012), 「空帳簿の規模は約 23 兆円規模, 中国の年金問題〜定年退職年齢と年金支給開始年齢の引き上げは必須」, 『日経ビジネス Online』, 2012 年 6 月 29 日。
- 沙銀華 (2000), 「中国社会保険制度の現状と問題」, 『海外社会保障研究』, 2000 年秋季号, No. 132。
- 沙銀華 (2003), 「中国の社会保障年金の空洞化傾向と対応策」, 上村泰裕, 末廣昭編 (2003), 『東アジアの福祉システムの構築 (東京大学社会科学研究所研究シリーズ)』, 東京大学社会科学研究所。
- 朱炎 (2000), 「中国の社会保障制度と企業負担の変化」, 『海外社会保障研究』, 2000 年秋季号, No. 132.
- 鍾仁耀 (2005), 『中国の公的年金改革』, 法律文化社。
- 関志雄 (2012), 「中国における年金改革〜高齢化社会の到来に備えて」, 『野村資本市場クォーターリー』, 2012 年秋季号。
- 田多英範 (2004), 『現代中国の社会保障制度』, 流通経済大学出版。
- 難波安彦 (2010), 「中国の年金制度改革」, 『日本年金学会誌』, 第 29 号。
- 日本貿易振興機構 (ジェトロ) (2012), 『中国の社会保険の概要とその最新動向』。
- 三浦有史 (2007), 「中国の年金制度〜分岐点を迎えた改革の行方」, 『環太平洋ビジネス情報 (RIM)』, Vol. 7, No. 25.
- 柳原剛司 (2012), 「EU 新規加盟国の雇用政策の変容〜ハンガリー」, 福原宏幸, 中村健吾編 (2012), 『21 世紀のヨーロッパ福祉レジーム』, 札の森書房。
- 柳原剛司 (2011), 『体制転換と社会保障制度の再編〜ハンガリーの年金制度改革』, 京都大学学術出版会。
- 矢作大祐 (2013), 「中国の年金制度・資産の現状と課題」, 大和総研 (リサーチ, 金融資本市場) 2013 年 10 月 31 日。
- 李森 (2012), 「中国年金制度の問題点〜年金数理における年金財政の持続性の分析」, 日本

財政学会編『社会保障と財政（財政研究第8巻）』，有斐閣。

劉曉梅（2002），『中国の改革開放と社会保障』，汝文社。

雍煒・金子能宏（2010），「中国における公的年金制度の再分配効果と持続可能性との関係：保険数理的な将来推計による分析」，『比較経済研究』第47巻第1号（2010年1月）。