

## 中国における高齢者に対する 社会保障制度改革と発展について

林 義

### はじめに

中国では、市場経済をはじめとする経済体制に適應するために、1984年以降の経済改革は、社会保障分野に対しても重要な変更を求めた。そこで、本稿では、社会保障制度の中でも高齢者に対する制度の改革とその業績、問題点、従来の発展をとりあげて検討する。

### I. 中国における高齢者に対する社会保障制度改革の課題

中国の伝統的な社会保障制度は1951年に「労働保障条例」を基礎として創立された。その主な目的は、都市部では国有の企業、事業団体、一部分の集団制の企業において、労働者に老齢年金を支給することである。老齢年金の支給開始年齢は男60歳、女55歳で、勤続年数が20年以上の者に対して、従前の給料の75～85%の年金を支給する。この保障制度は、中国の経済発展と社会安全に大きく貢献したといえる。しかし1980年の経済体制改革以来、中国の社会保障制度は多くの点で都市の経済改革の妨げとなっている。

#### 1. 企業定年退職金の支給額は企業間格差が大きく、企業改革の妨げとなっている

中国の主な都市経済改革の1つに、競争的な市場システムの導入がある。市場競争に加わる企業は平等な競争条件を持つが、社会保障制度の導入によって、1969年から企業は全額企業負担で、全ての年金受給者に支給しなければならなくなった。新興企業と古い企業の年金の給付水準には大きな格差があり、非常に不平等な状況となっている。このことは、経済改革、特に企業改革の進行の妨げの原因となるもので、社会保障制度改革を必要とする重要な原因の1つとなっている。

#### 2. 保険の対象者の範囲が狭く、多くの経営形態を持つ企業に適應しきれなくなっている

従来の老齢者保障制度は、国家または公共団体もしくは一部分の集団が所有する企業の労働者、職員等を対象としている。従って全国では保険の普及率は非常に低く、労働者の約30%を占めるにすぎない。改革開放以降、中国では多くの非国家所有の経済集団が設立され、それらは中国経済の発展を促進し大きな効果を發揮してきた。従来の、単一の老齢者保険制度では、多様な経営形態の企業に対し、著しい不都合を生じさせている。

### 3. 老齢保障待遇（年金水準）に関して調整が必要である

伝統的な老齢保障制度における年金の計算方法では、被用者の老齢保障年額は定年前年の年収の70～80%となるが、労働者の所得は経済状況によって大きく変化するため（例えば1993年の標準的な賃金は収入の50%だけを占めている）、この支給方法では労働者に基本的な生活保障を十分には行えない。さらに、近年のインフレーションで実質年金額が低くなっている。高齢者に対する最低の年金水準と基本的な暮らしを保障するために、国家はさまざまな臨時支給を行っているが、まだ有効的調節メカニズムはできていない。

### 4. 老齢保障費用の増大

中国においても、老齢人口の割合が急速に増し、定年による退職人口も増大している。定年による退職者には国家から各種補完が与えられるシステムになっている。

そして、インフレと早期退職者が増加したことによって、老齢年金の給付は急速に増大した（表1参照）。これは企業ならびに国家により大きな負担を与えることになった。

表1 中国における老齢年金給付の推移

年	老齢年金給付金額 (億元)	増加率 (%)
1989	320	15
1990	472	45
1991	562	19
1992	685	22
1993	901.7	31

注：1 「中国労働工資統計年報1989～1992年」

2 「1993年中国労働事業発展公報」による。

表2 1992～2050年の中国城市在職人口と定年による退職者数の予測（単位：百万人）

年	在職人数	定年退職 人数	定年退職と 在職人数比
1992	147.3	25.7	17.4%
1995	160.1	29.6	18.5
2000	179.0	36.5	19.9
2010	196.0	51.5	26.3
2020	210.0	70.7	33.7
2030	218.8	91.3	41.7
2040	222.1	102.5	46.4
2050	222.1	105.0	46.4

注：国際労働組織「中国の失業と老齢保障の改革」1992年による。

### 5. 中国人口の高齢化は社会保障制度に大きな影響を与える

中国人口の高齢化は、確実に中国経済に重大な影響を与えている。高齢化の進展によって、老齢人口が1982年の7,664万人から、2040年に33,804万人へと絶対的に増大するだけでなく、老齢人口比率が全国人口総数に比して1990年の8.6%から、2040年には21.8%に上昇し、労働生産人口は定年退職者に比して1990年の6.0倍から2030年に2.47倍に低下すると予測されている。中国政府の労働部は集団定年による退職人口と公有制定年による退職人口に関して、初めて厳しい高齢化の予測を示している。

従って、経済改革にとって重要であり、人口の高齢化が厳しい局面であることから、中国の老齢社会保障制度は全面的な改革の必要に迫られている。

## II. 中国老齡社会保障制度の基本的な評価

### 1. 老齡社会保障制度改革の主な業績

#### (1) 全社会に老齡年金支給の参画

老齡年金保障の分野において重大な改革を実行している中国では、1984年から徐々に企業の職員、労働者に対して老齡年金の全面的な支給を行っている。この改革は企業の負担が重すぎたり、老齡年金支給額の格差が大きいことを解決して、都市の経済体制の改革を順調に進めていた。老齡年金支給の全社会参画とは社会から特に要請された機構で、その費用を統一して集め、管理し、統一して支給する老齡年金給付の制度を示す。その基本的な内容はまず、社会保障機構の規定による計算基数と取出しの比率で、企業に老齡年金拠出を統一して徴収する。それらは県、市ごとに基金として構成されている。そして、実際の年金給付の必要に応じて、企業に、規定の範囲で老齡年金を支給する。企業はこの費用を平均的に負担するというものである。1993年末までに、中国ではすでに59万の各種企業の7,336万人の在職者と1,628万人の定年による退職者がこの社会参画に加入した。なお、1992年の初めから、この費用の管理が県市から省へ移管された。現在、13部省に老齡年金支給の参画機構が設けられた。国有企業は全国の県、市において参画を実行するほか、他の1,927の県、市では、集団企業から老齡年金支給が統一的な参画で行われた<sup>2)</sup>。老齡年金の社会参画は中国社会保障の分野において、1つの重大な改革である。この改革は大きな成果を挙げ、今後の改革の基礎が作られた。

#### (2) 老齡年金給付額の算出方法についての改革

中国の社会保障制度はこれまで、全面的な老齡年金支給を保障することができなかった。さらに、労働力社会保障給付の標準では個人と企業の負担について、効率的な精算方法ができない。ある程度、効率的なメカニズムを導入するために、中国では、1992年の初めから老齡社会保障給付額の算出方法の改革が実施された。単一の算出方法による老齡社会保障制度から2つの算出方法へ移行した。すなわち、社会保障給付の算出方法は2つの部分から構成されている。その一部分は各省社会の平均賃金(月額)の一定比率として算出し(25%ごと)、労働者の最低生活を保障する。もう一部分は各労働者の指数によって、月平均所得を納め、一定比率で算出し支給する。もし、基本的な老齡年金料を納めれば、1年で1.5%になって、30年では45%になる。改革後の老齡年金制度の給付水準は定年時退職前収入の60~70%になる。支給金額は毎年7月1日に物価指数で調整する。1993年末までに、中国では、618の県、市で新しい老齡年金給付額の算出方法を実行するようになり、国営企業の労働者の2,500万人に適用されている<sup>2)</sup>。

#### (3) 個人定年退職の貯金通帳の実施

中国では、深圳特区、海南省に別々に1992年8月と1994年1月に改めて定年退職者に貯金通帳制度と社会共済基金を結び付けた老齡社会保障制度を実施する。規定により企業から年金総額の11%、労働者個人が5%納入する労働力個人貯金通帳を設定した。これとともに企業はまた5%の老齡社会保障共済基金を納入しなければならなくなった。老齡社会保障の給付は定年退職前の本人の貯金と資金投入の収益で決められる。

#### (4) 企業老齢社会保障補充と個人貯金保険の設定

多種類の社会保障制度にするために中国では1991年から、まず企業は老齢社会保障を補充し、個人貯金保険の企画を設定した。国家は基本的な老齢保障制度をととのえた。1993年末では、すでに3,000あまりの企業が“補充養老保険計制”を設けた。約6,000の企業も個人の老齢貯金保険を設けた<sup>3)</sup>。

## 2. 老齢社会保障制度についての問題

近年、中国の老齢社会保障制度は、大きな発展をとげたが、やはり多くの問題が残されている。

### (1) 老齢社会保障制度改革の遅れは完全な労働力市場に対して主要な障壁になる

老齢保障制度のカバー範囲が狭いため、なお、一部分の市・町の各企業では実施されていない。また、各地方の保障金支給についても格差がある。このことは、労働力が地域、企業の間を自由に移動することをおある程度制限することになり、労働力市場を完全に形成させるのを妨げ、市場経済体制の確立に不利になっている。

### (2) 問題が多い老齢保障基金の管理

中国老齢保障基金の管理には、主に以下の問題がある。a. その管理体制が非常に不完全で、運営の役割も欠いている。b. 老齢保障金を随意に濫用することは専用をきびしく脅かす。c. 給付水準の維持と資金増殖に問題がある。支給能力はインフレに、大きな影響を受ける。1993年、中国では納入された老齢保障基金は440億元であったが、支出は408億元であった。その年に32億元が残り、累計余剰金は245億元であった<sup>4)</sup>。老齢保障基金は規定により銀行に預金されることになっているが、銀行の利子率がインフレ率

より低い時には、基金の支給能力は大きな損害を受ける。

### (3) 老齢社会保障年金支給機構の不合理性

中国では、現在行っている老齢年金支給機構と収入配分制度の改革に適さないようにした。ある程度は定年退職者の実際収入は低くなる。また、なお老齢保障金支給の動的な調節メカニズムは、完成されていない。インフレは、老齢保障金目標を実現することにある程度の影響を及ぼすようになった。

### (4) 定年退職政策との不適応

中国において50年代に制定された定年退職の政策は、全面的に改革を実施することも期待されている。中国労働力の定年退職年齢は国際的な平均レベルに比べて大変低くなっている。高齢化の進展も老齢保障の水準に大きな圧力を与えている。また、定年退職の収入とその年齢は関連性がない。その原因は、政策指導等により一部分で定年退職に達しない年齢で退職を選択することができるからである。これは近年、老齢社会保障金の支出が急速に増加した要因として注目しなければならない。

### (5) 社会保障立法のたち遅れにより、各種の改革を順調に実施できなかったこと

中国の「社会保険法」はいまなお完成していない。従来からの規定も実際の改革には妥当しない。老齢社会保障金の納入、基金の管理、支給の標準等は厳しい問題を抱えている。立法がたち遅れているため、その管理制度も順調に行われていなかった。この問題は老齢社会保障制度改革の“ネック”になって、制約の要因にもなっていることである。

### III. 中国老齡社会保障制度改革の展望

中国社会保障制度改革は、経済体制の転換期における主な制約要因になった。経済改革と人口老齡化に着眼すると、これは政策の決定部門として特に注目されるようになってきている。最近、中国社会保障制度改革をめぐる問題は、次のようないくつかの面をもっている。

#### 1. 多種類の老齡社会保障体制を設ける

中国老齡社会保障制度改革の基本的な目的は社会から統一資金を調達することと、個人の預金通帳を結びつける方法をつくることである。都市では国家の老齡保障制度を手始めとして、企業から老齡保障金を補充し、個人貯金保障を補助して、多種の方法で老齡社会保障制度を設けたのである。しだいに老齡社会保障範囲は拡大している。それに条件がある地域で統一的な老齡保障制度を制定する。費用の比率および、管理を統一する。中国の農村老齡保障制度は農民自身の保障を基礎として、国家、集団から政策的に援助しているが、レベルの低い老齡保障制度といわれている。このように、小区域、社団、また家庭老齡保障企画によって、多種類の方法と多くの形式を取り入れている。9億の中国農民のために、より基礎的な老齡経済保障制度を創設している。

#### 2. 老齡社会保障に関する財務メカニズムの転換を実施する

中国老齡人口も高齡化を背景として、21世紀の初めには、社会保障に納める費用の比率は企業賃金総額の5%を超えることになる。したがって、社会保障制度を支えることがかなりむず

かしくなることが予測できる。また、部分基金制度は中国老齡社会保障に基本的な選択をすることになった。すぐに解決しなければならない問題は、第1に、おだやかに進んでいる部分基金制を実行することである。現在実行している体制のもとに、定年退職金の収支バランスを維持することである。経済転換時期に国家、企業と個人の経済は力を考え、より低いレベルで3%の累積率を実現することになる。条件がよくなった時を期待して次第に段階式で基金累積レベルを高くする。将来、老齡保障金の納入レベルは平均的な受給範囲を抑制することになるだろう。第2に、次第に現在の老齡保障金はその統一参画基数に留め、多種多様な局面から基本統一的な納入のメカニズムへ移行することにする。部分の基金制が運用できる条件を整備する。第3は政府が負う責任を強調し目前の経済体制転換も結びつけて、部分国有の企業資産を社会保障基金に転化することである。企業が部分基金を実行する上での負担が重すぎるために新旧の方式を転換する。これは、二重の負担問題を解決することになる。必要な時に国家から部分の公債を発行して、新旧方式転換期での圧力を変化、吸収させる。老齡社会保障財務メカニズムを転換する上での条件を整備するのである。

#### 3. 老齡社会保障基金管理と投資運転を強調する

部分の基金制は中国老齡保障制度における基本的な選択の1つになった。また、老齡保障の発展も考えた。ますます増大する保障基金に対していかに有効的な管理を実施して、水準を維持、上げるかということは、最近の改革の中でも重要であった。老齡保障基金管理上改革と改善の政策はつぎのような問題を持っている。①

基本管理メカニズムを有効的に運営する。例えば、社会保障制度を設けて、老齢保障の基金管理を実施する。それらの問題に関する法律、政策の指導のもとに、老齢保障金の投資範囲を確立する。投資方式と投資の限定。②老齢保障基金の財務管理と投資規則を強化する。③優れた投資機構をつくる、基金の利子レベルを高める。④金融市場を発展させ、改善し、優れた基金投資環境をつくる。

#### 4. 老齢年金支給方法改革の現在継続推進

中国老齢保障制度改革における重要な内容の1つは、急速に老齢年金支給方法を改革することによって経済体制転換期を背景に収入と配分の格差が大きくなることである。インフレの影響がやはり大きい状況では、保障年金支給方法の改革を強化するのは定年退職者に対する経済

保障をより手厚くすることになる。1つの面では所得と配分制度改革を結びつけることである。社会平均所得と個人賃金納入を結びつけて、二重の老齢保障金支給方法をつくる。老齢保障金と物価レベルと所得増長に適應する調節メカニズムを作っている。都市、町の高齢労働力に基本保障を実現する。もう1つの面では、老齢保障補充計画を通じて次第に数多くの経済補償メカニズムを実現するのである。

#### 注

- 1) 「1993年中国労働事業発展公報」(『中国労働報』1994年4月26日号)による
- 2) 同 上
- 3) 同 上
- 4) 同 上

(Lin Yi 中国西南財経大学教授)