

何立新著 『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、2008年10月)

沙 銀華

I はじめに

本書は、改革開放後の中国の年金制度の改革を中心とする研究書であり、その研究の重点は、計画経済から社会主義の市場経済への体制移行期における公的年金制度に対する制度的、実証分析的な研究である。

1970年代後半の中国の改革開放政策実施以降、中国は計画経済から市場経済に移行し、経済が急成長した。それによって国民の生活水準が大幅に引き上げられ、より安定した国家体制になりつつある。その中で、国民にとって最も関心が高いのは、生活を保障する安全網（セーフティネット）である。

1978年、中国社会で歴史的な変動が起き、10年間にわたって続いた「文化大革命」に終止符が打たれた。「文化大革命」の過程で一旦解体状態となった社会保障制度は復旧されることになったものの、改革開放の幕が本格的に開かれ、経済改革の発展が急速に進むと、労働保険制度が抱える問題が顕在化するに至った。たとえば、数十年の歴史を持つ古い国有企業では、定年退職者が多いために、年金の支給が巨額の負担となる一方、新しく設立された国有企業では、職員・労働者の年齢構成が若く定年退職者が少ないために、年金負担が軽い。しかも、一般的にこのような企業は財政状況も良いところが多いため、職員・労働者の福

祉・賃金の水準が高いという、いわゆる「貧富不均」の矛盾が表面化してきた。このため、経済改革を進めるには、労働保険制度の改革も行わなければならないと、中国政府は、労働保険制度から社会保障制度に移行する改革、特に養老保険（年金保険）制度の改革に本腰を入れることになった。

1980年代には中国政府は都市部職員・労働者（全員）の社会保障制度の改革をスタートさせ、1990年代には年金制度が整備され、2008年から、農村部の年金制度の整備もスタートした。

中国の公的年金制度はどのような仕組みで運営され、どのような変遷を辿ってきたのか、どのような特徴をもっているか、現行の年金制度の運営は何か問題があるか、更なる改革が必要とされるか、および年金改革がマクロ経済にどのようなインパクトを与えるかについて、本書は、計画経済体制から市場経済体制に移行する時期にいたる公的年金制度の変革について、ほかの経済制度との関連を重視しながら考察した上で、中国国家計のミクロデータ（micro data）を用いた実証分析を行うことによって、年金制度改革の所得再分配効果や構造的な問題点を析出し、今後の年金制度の改革方向に関する視点を提供している。

II 本書の構成と概要

1. 本書の構成

本書は全8章、すなわち、序章、本文の6章と終章より構成され、その構成は次の通りである。

序章

第1章 移行経済における年金制度の分析視座

第2章 計画経済体制下の年金制度の形成と変容（1951-1978年）－税方式の年金制度と他の経済制度の補完関係－

第3章 経済体制の移行による年金制度の構造（1979年－）－部分積立方式の社会保険年金制度への移行－

第4章 ミクロデータからみた年金制度改革の初期条件

第5章 公的年金制度の所得再分配効果－「2002年中国城市住戸調査」データにもとづいた実証分析－

第6章 2005年最新の改革案と中国年金財政
終章 結論と今後の改革方向

2. 各章の概要

序章では、まず本書の執筆の目的を述べている。本書は、中国の公的年金制度の改革について、ほかの経済制度との関連性を重視しながら考察し、また、中国家計のミクロデータに基づいて実証分析を行い、年金制度改革の所得再分配効果と構造上の問題を指摘し、今後の公的年金制度の改革方向を示すものである。

また、序章では、本書の特徴および研究対象と構成についても述べている。

第1章では、本書の基本命題が示されている。この章は、本書の総論にあたり、公的年金制度に関する先行研究を踏まえて、移行経済における年金制度の分析視点と枠組みが提示されている。

この章は、まず、中国の計画経済から市場経済への移行経済に着目し、3つの視点、すなわち、一

つ目は、公的年金制度を構築する視点、2つ目はミクロ視点、および3つ目は世代政策の視点より分析を行っている。

また、分析の枠組みに研究の視点を加え、全体の枠組み、すなわち異なる経済体制における公的年金制度の位置付けと機能について、日中比較しながら、その枠組みを提示し、また、年金制度の構造的特質とその変化の分析に用いられる枠組みの中で議論を展開するとしている。

第2章では、計画経済体制下の年金制度の形成と変容（1951-1978年）の紹介と解説を中心として、特に、税方式の年金制度とほかの経済制度の補完関係に着目し、詳細に分析している。

まず、この章は、中国において、計画経済体制の下に、年金制度の形成とその変容、改革開放後の制度に関する再整備について、その沿革を回顧し、その過程を他の経済制度と関連付けることによって、改革前の年金制度と財政制度、労働制度（賃金・雇用制度を含む）の間にどのような制度的補完の関係が存在しているかを解明している。

また、この章は、中国年金制度分野の先行研究について、逐次紹介し分析している。これまでの先行研究では、改革前の年金制度は、企業ベースの賦課方式の年金制度であることが通説になっているが、本書では、その通説は、計画経済体制下の年金制度の構造的な特質を反映できないと反論し、改革前の年金制度は、むしろ「税方式の賦課方式」であると説き、本書の研究において先行研究の相違点を明確にし、先行研究の不足点を指摘した上で、本書の研究視点を強調している。

第3章では、経済体制の移行による年金制度の構造（1979年－）が考察されており、改革前の年金制度である部分積立方式の社会保険年金制度への移行について解説すると同時に、移行期の問題点も検討している。

この章は、年金制度の構造に関するメカニズムを通して、経済体制の移行にどのように影響され

るか、その変化をとらえ、分析を掛けている。分析に際しては、所有制度、財政制度、労働制度など、年金制度を取り巻く外部条件が経済体制移行政策の実施によりいかに変化したのかを描き、そうした外部条件の変化が年金制度との補完的関係を打ち消し、年金制度の改革を余儀なくさせたことを論じた。

また、この章は、年金制度における負担・給付構造とインセンティブ構造の変化を明らかにし、それらの構造変化の解明によって、今後の年金制度財政問題を解決するための手掛かりを提示している。

第4章では、ミクロデータに基づく実証分析から、年金制度改革の初期条件を検証している。

この章では、先行研究のような年金制度の解説や改革の流れの追跡という手法を採用せず、1995年の中国都市部家計調査の個人調査表のデータを用いて、年金改革の初期条件を考察し、実証分析している。

また、年金制度の初期段階のカバー率や所得代替率をミクロ的な視点から数量的に詳しく検証し、特に、給付水準における格差の性別・勤務先の所有形態別・地域別・職種別の推計などを行い、先行研究を補完することができるようにしている。

この章の分析は第2章と第3章で得た一部の定性的な結論を統計的な側面から証明しようとしている。

第5章では、年金制度に対する改革後の公的年金制度の所得再分配効果について検討され、「2002年中国城市住戸調査」データを用いて実証分析を行い、その分析の結果によって公的年金制度の問題点を深く掘り出し、検討している。

この章は、2002年の中国城市住戸調査の個人調査表の集計データに基づいて、現行年金制度の負担構造を解明した上で、どのような所得移転が引き起こされているかを実証分析し、賃金を年齢、学齢、勤続年数などの個人属性に回帰させて賃金

関数を推計し、その推計で得られた結果から個々人の生涯にわたる賃金流列を推計している。上記の推計に基づいて、年金制度によって引き起こされる所得移転の実態を分析し、中国の年金純債務の解決と年金制度の持続可能性を考える際の新しい視点および方向性を提示している。

また、同章は、年金制度による所得移転の実態を調べ、その結果から年金制度の負担・給付構造において、世代間と世代内にどのような格差が生じているかを明確にし、第3章に提出した示唆を検証することを目的としている。

第6章は、中国政府の2005年の最新改革案と中国年金財政との関係を深く検討している。

まず、この章では2005年の最新改革案と中国年金財政との関係に関する先行研究について紹介している。これまでの先行研究は、年金制度自体の収支均衡のみを用いて年金財政を論じているが、公的年金制度では費用と便益は個人の生涯の異なる時期に発生し、そして世代にわたり機能することから、著者は、世代政策の視点から年金の財政問題を考えることも必要であると提示している。

また、この章では、世代政策の視点から「年金維持税」という概念を新たに導入したうえで、更なる議論を展開し、年金改革の方向性を提示している。

終章では、著者の研究結論を取りまとめ、研究成果を述べたうえで、中国公的年金制度の今後の改革方向性を展望し、残された課題も指摘している。

III 本書の特徴

これまでも先進国の公的年金制度についての研究書は数多く刊行されているが、途上国、特に経済体制移行期の国々の公的年金制度を対象とする研究書は少ない。それらの国についての研究書では、制度の解説または課題の提示に止まり、研究分析に必要なデータが公開されておらず、また

入手が非常に難しいため、実証分析に欠けている。本書は、制度的・実証的な分析を行い、マイクロデータから中国公的年金制度改革の分析を通して、経済学の視点から考察しており、次に掲げる特徴がある。

第一に、中国公的年金制度の特徴と変遷について、著者が提示した分析および枠組みを通じ、経済体制移行と関連付けさせた上で明確に示したことである。

中国は1978年の改革開放政策後の、93年から社会主義の市場経済体制への移行がスタートした。経済体制の移行に伴い、財政制度、雇用制度、企業福祉制度などに多大な影響を及ぼし、大きな社会変化をもたらした。こうした中で、国有企業が民営化され、企業が職員・労働者の年金、医療などの保障ができなくなり、年金制度改革が大きな経済システムの変動の中で起こった。

したがって、中国の年金制度改革を深く理解するには、経済体制の移行という背景の中で年金制度改革の問題を捉える必要があり、そのため、本書は先進国の年金問題にも用いられる分析視点に立って分析を行うと同時に、経済体制の移行期との関連性を重視する視点から分析を行っている。

また、本書は、分析の枠組みを構成する際、資源分配システムと年金制度の構成要素を軸にすることにより、ほかの途上国にも適用可能な、経済体制の移行期の年金制度分析のための方法論的な示唆を提示している。

第二に、年金制度をめぐる所得格差の解明と分析を重視している。

中国は、高い成長率と激しい都市化が進む中で、貧富格差の拡大などの社会問題が浮き彫りにされ、それらの問題に直面する中で、中国の公的年金制度では給付水準に格差が存在するかどうか、また、公的年金制度を通してどのような所得移転が行われ、どのように所得格差に影響を与えるかなどの問題を解明することが、社会政策の重要課

題である。このような問題意識を持って、本書は公的年金制度において、被保険者の所得およびそれらの保険料の負担構造の格差に焦点を当て、制度面のみならず、実証面からの問題の解明にも努力した。それには、1995年と2002年の中国都市部家計調査の個人アンケート調査票のデータを用いて、年金改革前と改革後の格差を給付水準と負担構造の面から定量的に明確化した。

第三に、ミクロ的視点からの解明と分析を重視している。

中国公的年金の財政状況は、大変困難な局面に直面している。2005年世界銀行(world bank)が提供した推計結果によれば、現行の公的年金制度のもとで、年金給付の財源が補てんされていない部分の金額は、2001年から2075年の間に9.15兆元(約128兆円)に達し、2001年の中国GDPとほぼ同額である。

ところが、中国年金財政に関する今までの先行研究の多くは、年金財政および財源調達について、問題点を指摘し、定性的な議論やマイクロデータ(macro data)をもとにしたシミュレーション分析が展開されてきたが、マイクロデータ(micro data)に基づいた分析が欠けている。社会政策の選択にはミクロ的な視点からの研究の蓄積が重要であり、また、マイクロデータに基づいた研究、考察、知見が年金財政問題を解決するのに重要な役割を果たしている。そのため、本書は、中国の統計データの制限があるにも関わらず、中国家計調査のデータを用いてこれまでの中国年金分析にない詳細な実証分析を行い、特に、2005年に行われた最新の改革への影響について、分析を行った。

第四に、年金制度改革に関する著者の研究成果を提示し、今後の課題、改革の方向性を提起した。

まず、本書の研究成果として、2つのインプリケーションが提示された。

①学術的インプリケーションについて

本書の研究成果は、ほかの発展途上国にも適用

可能な移行経済制度の分析のための方法論的な示唆である。特に、年金維持税の活用について、詳細に紹介し、研究分析の根拠を示した。

②政策的インプリケーションについて

本書の研究成果として、負担構造の改革の必要性和「ドミノ倒し」戦略の有効性を示唆している。

その一、負担構造の歪みの是正改革について、著者は、世代政策の視点を用いた負担構造の改革は、年金制度自体を超えて中国経済全体の成長経路に合わせて、各世代の間に合理的な租税負担差を見出すように、これからの年金改革の方向を決める可能性を与える、と指摘した。

その二、「ドミノ倒し」戦略の有効性について、著者は、中国において、年金制度の補完構造の中で中心的な役割を果たしてきた財政制度のさらなる改革によって、プラスの「ドミノ倒し」効果を作ることができ、現在の年金制度が抱えている分散管理(制度の分離)、年金財政の地域格差問題を解決するには、年金制度のための専用財政調整ルートを再構築することが必要であると提案した。よって、年金基金の省レベルないし全国レベルの一元化に対する地方政府の抵抗が弱まり、全国统一の年金制度が確立され、移行経済体制に不可欠な全国统一市場の形成にも寄与すると予測していた。

また、著者は本書において中国の年金制度に存在する構造的な問題点を指摘し、その構造的な問題点を改善する視点と方向性を示した。それらの問題点を改善する具体案については提起されなかったが、本書では、今後の中国の公的年金制度の改革について、3つの課題を提起した。

その一、中国の公的年金制度とほかの経済に関する制度との補完性を考える場合、金融関連制度との補完性を考察することが今後の課題である。

著者は、中国公的年金制度は従来の税方式から保険料方式、そして部分積み立て方式に変更し、そうした背景の中で、公的年金の積み立て資産運用と投資の仕組みや資本市場などとの関係が、密接になることを予想しており、したがって、いかに年金制度と金融関連制度との補完関係を構築するかが、今後の重要な課題になると指摘した。

その二、年金制度における地域格差と地方財政との関係や、年金の格差是正システムと政府間財政システムの補完的関係の構築などにより具体的に分析すること、世代政策の視点に立った負担構造の改革をすることは、今後の課題になると指摘した。

その三、家計の消費・貯蓄行動、労働供給、資本市場の形成などは、年金制度の改革への影響が今後の課題である。

IV むすび

本稿では詳しく紹介することが必ずしもできなかったが、本書は中国の公的年金制度の改革の全貌について、その歴史から現状まで分かりやすく整理しており、専門外の評者にも理解しやすかった。中国の社会保障制度の改革への関心を高めるためにも、幅広い分野の方々に一読を薦めたい書である。

(さ・ぎんか、ニッセイ基礎研究所主任研究員)