

海外社会保障研究

AUTUMN 2000

No. 132

特集：中国の社会保障改革と企業行動

中国社会保障制度研究の課題と焦点	中兼 和津次	2
中国社会保険制度の現状と問題	沙 銀華	13
中国の社会保障制度と企業負担の変化	朱 炎	31
中国の社会保険導入の企業経営への影響	木崎 翠	46
中国の企業における雇用と分配——改革の効果	丸川 知雄	57
中国国有企業における退職行動と年金制度改革	金子 能宏・何 立新	69
中国住宅制度改革の現状と課題	今井 健一	85
中国社会保障体系の確立と国有企業の改革	王 紅領	96
厚生科学研究費補助金研究事業(中兼班)報告書の概要	増淵 勝彦	109

書評

Gøsta Esping-Andersen, <i>Social Foundation of Postindustrial Economies</i>	三重野 卓	115
Amartya Sen, <i>Reason before Identity: The Romans Lecture for 1998</i>	後藤 玲子	119

中国社会保障制度研究の課題と焦点

中兼 和津次

■ 要約

中国にとって社会保障およびその制度がますます重要性を持つてくるようになったが、それがなぜ重要なのか、国有企業改革や失業問題など中国の抱える当面の課題との関連ばかりではなく、より広い視野から整理する。そうすることにより中国の社会保障制度がどのような特色を持っているのか、またこの問題をどう捉えるべきなのか、われわれ自身の見方を提示することが可能になってくる。本論文では、まず、中国の社会保障制度を研究する意味についていろいろな角度から整理し、次に従来中国の社会保障制度に関する中国内外の研究について簡単なサーベイを行い、これまでの研究の限界を指摘する。そのうえで社会保障構造という視角から中国の社会保障制度の変化を要約し、中国における社会保障制度改革がなぜ難しいのか、その理由をまとめておくことにする。

■ キーワード

中国社会保障制度研究、社会保障構造、中国国有企業改革

はじめに

社会保障とその制度はどの国でもますます重要になってきている。しかし現代中国の場合、その社会、経済、それに政治を考えるうえで、また今後を占うさい、社会保障問題はとりわけ欠くことのできない重要性を持つとともに、他の国にはない特殊性を有している。そこで、社会保障が中国にとってなぜ重要なのか、どのような特色を持っているのか、またこの問題をどう捉えるべきなのか、われわれ自身の見方を提示することにしよう。まず、中国の社会保障制度を研究する意味についていろいろな角度から整理し、次に従来中国の社会保障制度研究の簡単なサーベイを行う。そのうえで中国の社会保障構造とその変化を要約し、中国における社会保障制度改革がなぜ難しいのか、その理由をまとめておきたい。

1. 中国社会保障制度研究の意味

そもそも、中国にとって社会保障制度は今日どのような意味で重要なのだろうか。以下5つの側面から説明しよう。

(1) 国有企業改革

中国経済にとって、目下最大の課題はいかにして国有企業を改革し、活性化させるかである。朱鎔基首相が「3年以内に大中型国有企業の欠損問題を基本的に解決する」と1998年に宣言したとき、国有企業改革は一種の国際公約にもなった。改革はそれ以後進み、経営悪化に歯止めが掛けられたようであるが、抜本的解決にはほど遠い。なぜ国有企業改革が困難かといえば、その原因はさまざまであるが、恐らく最大の原因は国有企業に働く余剰従業員をリストラすることが難しいことにある¹⁾。そしてなぜ彼らをリストラすることが困難かといえ

ば、社会保障制度が十分整わない段階で彼らを解雇しにくいからにほかならない。中国の国有企業は膨大な余剰人員を抱え、彼らを解雇することがままならないとすれば、レイオフないしは一時帰休(中国語でいう「下崗」)によって事実上解雇するという道を選ばざるを得なくなる²⁾。中国における公式的な失業率はわずか3.1%に過ぎないが、この数字は決して実態を表しているとはいえず、またレイオフ(され、かつ再就職できないもの)を含めればその2倍以上はあると思われる³⁾。2000年になり、レイオフ制度(による解雇予定人員の一次的救済政策)を2002年には廃止することが打ち出されたが、そうなれば失業率が急上昇することは確実である。

(2) 社会的、政治的安定

市場経済を導入し、また市場関係を徹底させようとするれば、労働力の流動化と再配置は避けて通ることができない。中国、とくに国有部門において失業・レイオフ問題がとくに重大視されるのは、一つには経済体制の転換過程において国有企業改革を行わなければならない、長年「親方赤旗」意識で安住してきた労働者を大量に整理しなければならないこと、一つには社会主義＝労働者の国家という擬制の上に成り立ってきた体制であるだけに、「主人公である」労働者を国家＝労働者の政権が処分することはイデオロギー的に難しいこと、もう一つは、発展途上国である中国は農村部に膨大な過剰労働力を有し、彼らが都市部における労働供給圧力となっていて、失業・レイオフ者にとっては就職・再就職は容易ではないことである。まして中国経済は以下でも述べるように1997年以降デフレ傾向にあり、失業・レイオフ問題は深刻化する一方である。

本来主人公であるべき国有部門の労働者が、どういう形であれ職を失えば彼らの不満と不安は募ってくる。まして社会保障制度が完備せず、失業手当や医療保険が十分でないとすれば、簡単には民間

部門に行けないであろう。浙江省の一時帰休者710人に対するアンケート調査によると、64.5%は現在の職場との労働関係を解除したくないと考え、24.5%は一時帰休証(下崗証)を受け取れば現在の企業との関係がなくなることを心配し、13.1%はその証明書を受け取りたくないという⁴⁾。レイオフされたものはその企業が設ける「再就職サービスセンター(再就業服務中心)」に入り、その間低額の基本的な生活費を支給されつつ転職などの訓練を受けるわけであるが、3年以内に仕事が見つからなければ失業することになる。そうした彼らでも、多くは民間企業には行きたがらず、都市部における3Kの職場では専ら外来の農民労働者が就くことになる。こうした状況が続き、また拡大していけば社会的、さらには政治的不安を引き起こすことになろう。実際、武漢や瀋陽をはじめとしていくつかの都市では失業者や一時帰休者たちが抗議行動を起こす事態さえ見られた⁵⁾。かくして、社会保障制度の未発達→不十分な国有企業改革→失業やレイオフの急増→労働者や失業者たちの不満の高まり→社会不安の発生→潜在的な政治危機といった連鎖が生まれることになる。こうした事態は、たとえ共産党独裁政権による政治的抑圧体制が続いたとしても、あるいはそうした体制だからこそぜひとも避けなければならない。

(3) 国家、社会関係の再構築

社会保障(social security)とは、個人の生活面での安全(security)、具体的には健康や退職後の生活、それに(仕事や家族がなくとも健康で文化的な)最低生活を社会全体が引き受ける制度のことである。第3節でも説明するが、よくいわれるように中国にも中国なりの「社会保障」制度はこれまでもあった。農村では人民公社という「共同体」があり、農民自身が集団で互助活動を行っていた。都市では「単位(職場)」という、これも一種の共同体があり、そこがメンバーとその家族に全ての保障を

提供してきた。国有企業など国家機関は国家が「単位」であり、職の保障は「全員雇用」という形で国家自身が行ってきた。こうした社会保障制度構造からも明らかなように、従来は第一に個人が全く社会保障に義務も責任も負うことはなかったし、第二に、国家と社会との境界が曖昧で、都市においては国家が全てを引き受けるといって、まさに「親方赤旗」的構造が出来上がっていた。

このような構造は、結局は社会主義＝計画体制＝集権体制、あるいは国家による社会的統合体制という大枠から決められていたといってもいい。したがって、改革開放とともに市場制度が導入されると多くの個人、私営業が生まれ、集団や国家が全ての人の就職を面倒見てくれることがなくなったとき、個人が社会から分かれ、社会も国家と分離し始める。それに対応して新しい社会保障構造が必要になってきた。すなわち、個人、社会(職場)、それに国家(財政)が分担し合う、より近代的な社会保障構造が求められるようになった。逆に、このような構造が出来上がれば、従来の個人、社会、国家関係を大きく変貌させることにもなる。言い換えれば、中国社会が大きく近代化に向かって轉身できるかの鍵の一つは、いかに社会保障制度を改革するかにあるといっても過言ではない。

(4) し の び よ る 高 齢 化 問 題

中国は、一人っ子政策を採用したことで出生率を強力に制限することができたが、反面寿命が延びるにつれて人口の高齢化を引き起こすことになった。2000年に60歳以上の高齢人口は10.15%になり、中国でいうところの「人口高齢化社会」に入ることになる。これは諸外国に比べて急速な高齢化といえ、それだけに社会保障制度が追い付かない危険性が出てくる。たとえば、一部業績のよくない企業では退職者の医療費が十分出せず、老人が医者にかかれない事態も起こっているという。また一部の都市では退職者の年金が基本賃金の

一定比率であること、その基本賃金が縮小していることから年金額が減少する現象さえ見られるともいう⁶⁾。もちろん、体制移行過程で年金が激減してしまったロシアのような悲劇的な老人問題は中国には見られない。しかし、老人人口が急速に増大する中で、どのような年金制度を構築すべきなのか、また老人医療費をどのように抑制するのか、当局にとって頭の痛い問題の一つでもある。同時に、今後社会保障にかんするより一層適切な制度設計が求められている。

(5) 経 済 発 展

中国の経済発展にとっても、今後社会保障制度がますます重要になってくるように思われる。一つは、予想される社会保障負担の増大は実質的な賃金コストの上昇に繋がり、中国の、とくに製造業における国際競争力に若干なりとも関連してくるかも知れない。またこれまでは外資系企業は社会保障制度が十分整わず、それが労働コストの低廉さに結びついてきたが、今後外資企業も都市国有企業と同等の社会保障負担を迫られてくると、海外からの直接投資にも影響を与えてくるであろう⁷⁾。しかし、逆に安い社会保障制度コストでは単純肉体労働者は集められても、今後中国经济発展の中核を担う技能労働者や技術者を企業は引きつけることはできず、産業の高度化などは及びもつかない。

経済発展は貧困問題を解決するとともに新たな貧困問題をも生み出す。中国では農村を対象として貧困緩和政策が採られ、貧困指定地域に対して援助資金を回したり、あるいは「失業対策事業」を興したりして、改革開放開始時に2億5000万人(当時の農村人口の32%)いたといわれる「貧困人口」を1995年には6500万人(同じく7.5%)に、そして最近では5千万人以下に減らしたといわれる。しかし経済発展と市場化の進展は所得格差の拡大をもたらし、とくに失業・レイオフの拡大とともに、都市部における貧困問題が注目を集めるようにな

り、貧困家庭は増大してきている。こうした都市と農村の貧困問題を緩和し、解決するうえで、広い意味での社会保障制度の発達はますます求められてくるであろう。

以上整理した中国社会保障問題の重要性は、中国がわれわれのいう「3つの転換」過程、すなわち経済発展、体制移行、それに近代化過程にあることから派生してきているといえよう⁸⁾。もちろん、中国が世界一の人口大国であるということも中国の社会保障問題の特殊性を生み出す大きな要因である。しかしそうした「規模」の問題は質的な、というよりも量的な問題であろう。また経済発展水準が低いために十分な社会保障基金を用意できないというのは多くの途上国が抱える共通の課題であるが、それ自体は金銭的多寡に関わる量的問題の一つである。しかし中国の直面する社会保障とその制度改革は、質的に中国に特有な性格のものを持っている。

たとえば同様な高齢化問題を抱える日本の社会保障の場合、国有企業の大規模な改革、転換という難題はない。あるいは、都市と農村が分断されているという、経済の低開発性と社会の前近代性に関わる深刻な状況に直面しているわけではない。まして、国家と社会が未分離の、社会主義イデオロギーにも絡む体制的病弊に悩まされることもない。あるいは中国と同じ人口大国のインドの場合、急速な人口成長のおかげで中国のような「人口転換」と高齢化に直面してはいない。中国の高齢化は、中国が強力な「一人っ子政策」を長期にわたり実施してきたために出現したのである。その意味で、中国の社会保障問題は質的に先進資本主義国のものとも、また発展途上国のものとも異なっているのである。それはまた、以下に指摘する中国における社会保障制度とその改革の難しさとも関連している。

2. 従来の中国社会保障制度研究

中国の社会保障制度は国有企業制度をはじめさまざまな方面の改革に密接に関連するだけに、これまで中国内外において大きな関心呼び、1998年にはそのための国際コンファレンスも開かれたほどである⁹⁾。中国国内では数多くの社会保障問題にかんする論文や著作が出版され、国有企業改革ほどではないにせよ、この問題がいかに注目を集めてきたかを示している。そのうち、社会保障問題の「権威」でもある鄭功成はこれまでも何冊かの大部の研究書を著し、制度の展開、特徴、問題点を押さえるとともに、理論化・体系化を試み、国際比較も行いながら積極的に「中国の特色のある」社会保障制度の構築に向けて提言を行っている¹⁰⁾。また、厲以寧らは都市と農村の人口の高齢化に対処した社会福祉モデルを研究している¹¹⁾、労働社会保障部では労働者に対するアンケート調査を実施し、それに基づいて失業やレイオフ(下崗)、それに関わる制度にかんして興味深い結果を導いている¹²⁾。また世界銀行を中心に中国の年金、医療保険にかんする専門的分析が行われ、いくつかの政策提言もなされている¹³⁾。

一方わが国においても最近中国における社会保障問題にかんする関心は高まり、たとえば張紀濤は中国における労働問題を系統的に追いかけてきたが、その一環として社会保障制度と社会保障政策の研究を行っている¹⁴⁾。あるいは北川博一は中国における社会保障制度の詳しい紹介を試み、この制度に内在するいくつかの問題点を摘出している¹⁵⁾。ただし、それらの研究は中国における多くの研究と同様に一般に情報提供的(informative)ではあり、制度や政策の理解には大いに役立つものの、少なくとも経済学的意味では必ずしも分析的であるとはいえない。

国有企業にかんする研究に比べて社会保障制度研究は実態調査に欠けるものがあつたが、笠原清志たち社会学者は、日本労働研究機構に研究会

を作り、中国において実態調査を進めるとともに、専ら社会学的関心から「単位社会」国有企業の社会保障機能と、改革以後の変化の実態を分析してきた¹⁶⁾。しかしそれはあくまでも社会学的な側面での調査、研究であって、たとえば、社会保障制度が企業にとってどれだけ負担になっているのか、どのような企業で社会保障制度が順調に機能しているのか、社会保障制度と労働供給との関係は一体どうなっているのか、といった経済学的分析を伴うものではない。

われわれの見るところ、中国社会保障制度研究はまだまだ助走段階にある。制度や政策の紹介もちろん重要であるが、社会保障制度が影響を与える領域、また逆に社会保障制度を左右する領域との相互の関連にかんする分析は、これまで十分には展開されてこなかったといってもいい。とくに実態調査に裏付けられた経済的分析はこれまでのところ全くなされてこなかった。テーマがきわめて広範囲だけに、制度論や政策論に限らず、実態分析や比較分析を含む、また多くの異なった専門家が共同する調査と研究が展開されていくことが望まれる。われわれが国立社会保障・人口問題研究所において実施した研究プロジェクトは、ささやかながらもそうした方向に向けた一つの実験的試みである。

3. 中国における社会保障構造とその変化

経済体制全体の改革の中で、とくに1992年以降のすさまじい市場経済化に伴って、中国の社会保障体制も大きく変わってきた。中国における社会保障制度の概要とその変化については、詳しくは他の文献に譲るとして¹⁷⁾、ここでは、これまでの社会保障構造と比べて、現在の構造はどうなっているのか、さまざまな角度から大づかみに見ておくことにしよう。

まず、社会保障を広義に捉えたとき、資金とサービスの性質から見た現在の中国の社会保障は次の3つの柱から成り立っているといわれる。一つ

は社会保険で、これは①年金(中国語では養老保険、以下同じ)、②労災保険(工傷保険)、③失業保険、④医療保険、⑤出産育児保険(生育保険)の5種類がある。2番目が社会福祉(社会福利)で、そこには物価手当や障害者に対する福祉サービス、あるいは民間の福祉事業によるサービスなど、弱者に対する金銭的、物的な補助から成り立つ。3番目が社会救済(社会救助)で、貧困家庭に対する扶助や災害援助などが含まれる。ついでに言えば、一時帰休者に対する社会保障制度は、次のような「3本の保障線」から成り立っている。すなわち、第一線は再就職サービスセンターで、ここでは一時帰休者に対して基本的な生活保障を行うことになっている。これは社会福祉に相当する。そこで3年間就職が決まらなければ失業するわけであるが、第二線の失業保険制度が適用され、失業保険によって失業者を救うことになる。失業保険が切れると第三線である都市最低生活保障制度(日本の生活保護)という社会救済制度の出動となる。

これら3種類の社会保障制度のうち、改革開放以後最も大きく変化したのは社会保険の分野で、それまでは「保険」という概念さえなく、国家や集団が丸抱えで個人や家計を「揺りかごから墓場まで」面倒見たのであった。従来は人民公社や職場(単位)が「小社会」であって、人々はその社会に属している限り、就職はもとより最低限の「保障」は受けられた。しかし今日そうした体制は崩れつつあり、より大きな社会が単位となって人々の生活を相互に保障し合うような、そうしたより近代的な社会保障構造になりつつある。

このことを、資金の出し手から見た社会保障構造として捉えると次のように言い換えることができる。すなわち、従来の「伝統的」社会保障体制のもとでは、きわめて単純化して言えば、国家が都市の、集団が農村の社会保障資金をそれぞれ全て負担していたのに対して、改革開放以後、国家、集団、企業、それに個人(家計)がそれぞれ分担し

合う形を取るようになった。都市においては、従来単位と呼ばれる職場や企業が全面的に従業員とその家族の社会保障を請け負っていたが、しかし職場や企業は国家と一体化していたから、資金は全て国家が提供していたといってもいい。それに対して改革開放以後は企業の独立性が高まり、国有企業といえども留保利潤は自分で使えるようになった。そうした状況下での企業社会保障資金は国家よりも企業それ自身が出しているといってもいい。それに対して農村では人民公社が解体した後、豊かな地域では集団、あるいは末端基層レベルの行政単位が社会保障資金を出し、他方貧しい地域では末端の行政単位の社会保障資金が不足するために、国家が社会救済という形で資金を提供することになったのである。

次に、社会保障の対象者から見た社会保障構造を見てみよう。そのために、その背景となる雇用構造を眺めておこう(表1参照)。この表から分かるように、中国の産業構造は改革開放以後次第に多様化し、とくに1993～98年の変化が大きい。そこでは次のような傾向を見て取ることができる。① 国有部門や公有部門が徐々に縮小し、② 反面非国有部門が伸びてきた。③ 農業部門の比重は次第に低下してきたのだが、農村部門全体の割合はそれほど落ちているわけではない。1993年から98年にかけてむしろ上昇している。それは農村内の郷鎮企業といった非農業部門が次第に多くの労働力を吸収するようになったためである。

それに対して公的社会保障の網(社会保険)は現在どこまでカバーしているのだろうか。1996年のデータを見てみよう(表2参照)¹⁸⁾。

この表から明らかなように、農村にかんしては制度化された社会保障はほとんど行き届いておらず、人民公社体制が崩れた今日、農民の社会保障は基本的には各地の県レベル以下の基層レベルにおける取り組みに任されている。その結果、沿海部を中心として郷鎮企業が発達した一部の豊か

表1 中国の雇用構造の変化

(万人)

	1978	1993	1998
就業者総数	40,152	66,373	69,957
都市	9,514	15,965	20,678
うち国有部門	7,451	10,920	9,058
集団部門	2,048	3,393	1,963
私营・個人	15	1,116	3,232
その他	0	536	(6,425)
農村	30,638	44,256	49,279

注：その他は残差として求めたが、株式会社や外資企業など「その他」の企業従業員数を合計しても残差に一致しない。

出所：『中国労働年鑑』中国労働出版社(1997)、および『中国統計年鑑』中国統計出版社(1999)より。

表2 中国における社会保険参加率(1996年)

	総人口 (万人)	社会保険人口 (万人)	参加率 (%)
農村	86,439 (44,667)	1,474	3.3
都市	35,950 (20,857)	18,500	88.7
全国	122,389 (65,524)	19,974	30.5

注：かっこ内の人口は参加率から逆算したもので、就業者数に近い。

出所：社会保険参加率と社会保険人口数は朱慶芳「我国社会保障現状三題」(人民日報 1999年8月8日)より。総人口数は『中国統計年鑑』より。

な農村では、人民公社時代を遙かに上回る、充実した無料の社会福祉が実施されているのに対して、内陸の遅れた農村では貧困に喘ぎ、社会保障どころではない状況に置かれている。とくに重大なのは農村合作医療制度であろう。「経済的問題の大きい貧困地域では農村合作医療普及は全く目途がたっておらず(貴州省では普及率0%といわれている)、また関係調査によれば、こうした貧困地区では有病者の約7割が診療を受けられず、入院治療必要者の約9割が未入院との結果が出されている。」¹⁹⁾

かくして、受益者構造という面から見ると、中国の社会保障はかつては都市と農村という単純な二重構造であったが、現在は前者は公有部門と非公

有部門、後者は豊かな農村と貧しい農村という、2つの二重構造が出来上がるようになった。

ただし、表2の数字についていくつかの補足が必要かも知れない。まず誤解を避けるために指摘しておくが、現在中国において貧しい農村には社会福祉がないわけではなく、民生系統の保護救済対象となっている人口は約1.2億人おり、また民政系統の年金は6千万人ほど参加している。ただその水準はきわめて低く、その額にしても累計100億元でしかなく、現在安全網に加わり、年金を受け取っている農民はわずか32万人にとどまっているという。

次に、都市部においては、私営業従業員620万人、個人業者(个体戸)1700万人、失業者553万人、それに各種保険に参加していない企業の従業員を合わせて約4500万人が全く保険に加わっていない。すなわち、都市部の社会保障構造は二重になっており、いわば制度化された部門と非制度化部門の2つの部門からなっている。都市部における社会保障対象人口のうち、一部の社会保障しか享受していない人口は約3000万人おり、そこには契約工、臨時工、出稼ぎ労働者や、県より下の城鎮レベルの集団企業労働者などが含まれている。一部の職員労働者は社会保険に参加しているものの、企業の赤字、生産停止、半停止などの原因で医療費や退職金(退休金)を受け取っていないものが1000万人以上いるといわれる。

第三に、社会保険への参加率は、保険の種類によって異なる。ごく最近の数字を挙げると、1999年末までに基本養老保険に参加したのが9433万人の従業員と2900万人余りの退職者であり、失業保険には9912万人が参加し、2100万人の従業員と退職者が「大病医療費用保険」と「退職者医療費用保険」に加わっている²⁰⁾。

より重要なことは、社会保障の実物面と金銭面との区別であろう。上記の表はあくまでも金銭的な社会保障の適用範囲を示したものであって、社会福祉に含まれる実物的な保障はそれとは独立

にあり、しかも中国の場合、その部分が相当な規模に達していたことである。改革以前は市場経済が進んでいないこともあって、実物供与による社会保障が主であった。具体的には、企業の従業員に対する無料の、あるいは低廉な医療や福祉の提供である。住宅も原則として「単位」が供与するものであって、個人手持ちの住宅はごく限られていた。しかし改革以後市場化が進むにつれて、社会保障の金銭化への切り替えが進行してきた。とはいえ、現在は改革の過渡期に当たり、依然として目に見えない、実物による社会保障は都市部に相当残っている。たとえば、住宅手当、副食品物価手当といった金銭的手当のほか、職場による実物福祉補助、個人消費向けの社会集団福祉項目を加えると、合計でGDPの3.4%になり、従業員ならびに退職者の社会保険費の約87%にも達するという。

とはいえ、中国の社会保障制度は他の制度、たとえば企業制度や財政、金融制度に比べれば軽視されてきた傾向が強く、社会保障にかんする各種制度の確立と改革はようやく始まったばかりである。上に述べたような新しい社会保障構造が形成されるようになったのも最近のことではない。

4. 中国における社会保障制度改革の難しさ

そうであるがゆえに、中国の社会保障制度はさまざまな問題に直面している。改革はしているのだが、まだ十分ではない。以下、社会保障制度改革が中国においてなぜ難しいのか、重要と思われるいくつかの要素にかんして若干の重複を恐れずに整理しておくことにしよう。

(1) 参加率と企業の保険料負担回避行動

上述したように、比較的進んでいる都市部でさえ社会保険への参加率は100%ではなく、また保険の種類によってばらつきが見られる。しかし重大なのは、法律によって決まっているにもかかわらず企業によっては意識的に参加を忌避していることであ

る。われわれが調査した企業においても、企業が保険料拠出を拒否している例が多々見られた。

逆に、法律上保険料を支出しなくともいい郷鎮企業に対して、むりやり保険料を取り立てる地方も見られる。ある郷鎮企業家は、「郷鎮企業は国有企業や都市集団企業と異なり、国家から1銭のカネも貰っていないし、また従業員の絶対多数は農民で、自ら農村に土地という『保障』を持っているのだから、都市の企業に対するような仕方で社会保険料を徴収されては企業の負担が増えて困る」と率直に苦情を申し立てている²¹⁾。

それとは全く逆に「隠れ就業」という現象が見られる。すなわち、レイオフの要件は「職がない」「収入がない」ことであるが、しかし実際には一時帰休者のうちかなりのものが隠れて就業しているようである。労働保障部が北京、遼寧、湖南など8つの省や市で行った調査では、レイオフ人員のうち約30%が程度は別にして何らかの職と収入を持っていたという²²⁾。こうした隠れ就業が中国にとって望ましくないのは、彼らが収入があるのに社会保険料を支払わず、そのせ企業から宿舍など物的福祉を受け続けているからである。これは従業員の間にも大きな不公平感を与えることになる。

こうした現象は中国における制度化の実態を表しており、社会保障制度に限らないが、新しい制度や規則を作ってもなかなか守られない状況は、中国において改革を推進し、実効あるものにするのがいかに難しいかを示している。

(2) 地域間、制度間格差

中国の社会保険がまだ全国化していないことから、当然地域的なアンバランスが生まれる。また、上で述べたことであるが、所有制のタイプにより社会保険の普及度は異なっている。また、同一企業においても正規工と臨時工との間に大きな格差が見られる。なかでも社会保障面における最大の格差は都市農村格差であろう。こうした格差が大き

いと、全国統一化、公平化という社会保障の原則を貫くことは難しくなる。

中国においては地域格差が大きい、それにあたる程度対応して社会保障の普及度も違ってくる。社会保障の参加率は沿海地区が一般に40～70%であるのに対して、雲南、貴州、チベットは20%以下である。農村における社会保障カバー率の格差はさらに大きく、上海はすでに12.8%に達しているが、西部地区は2%そこそこである²³⁾。最終的には全国統一化された社会保障体制を築く必要があるが、現在のように地域間の格差が大きいとかなかなかそうした構想は実現できない。結局は市レベルから省レベルへ、一步一步範囲を引き上げていくしか方法がないだろう。

ところで、地域間の社会保障格差と所得格差とは決して一対一に対応しているわけではない。朱慶芳は社会保障のカバー率、社会救済、社会福祉ならびにコミュニティの福祉水準、医療衛生水準、退職保障水準、障害者保障水準など合計23の指標でもって社会保障制度の発達度を測ったが²⁴⁾、それと一人当たりGDPで測った経済発展水準と上記の社会保障制度発達度を相関させてみると、図1のような関係にあることが分かった。すなわち、北京や上海といった経済の発展した所では総合的に見ても社会保障は進展しているが、浙江や福建のように、経済的には発展しているものの社会保障制度が遅れている地域もある。逆に寧夏のように一人当たり所得は低いですが社会保障は相対的に進んでいる地域も見られる一ちなみに、両者の順位相関係数(スピアマン)は0.627である。このような社会保障制度発達の地域的「温度差」が一体何に起因するのか、所得以外にどのような原因が考えられるのか、これからの考察課題の一つである。

(3) 官僚的利害調整の困難さ

社会保障制度は多くの部門に関わっており、そこには当然官僚的利害の対立というものが発生し

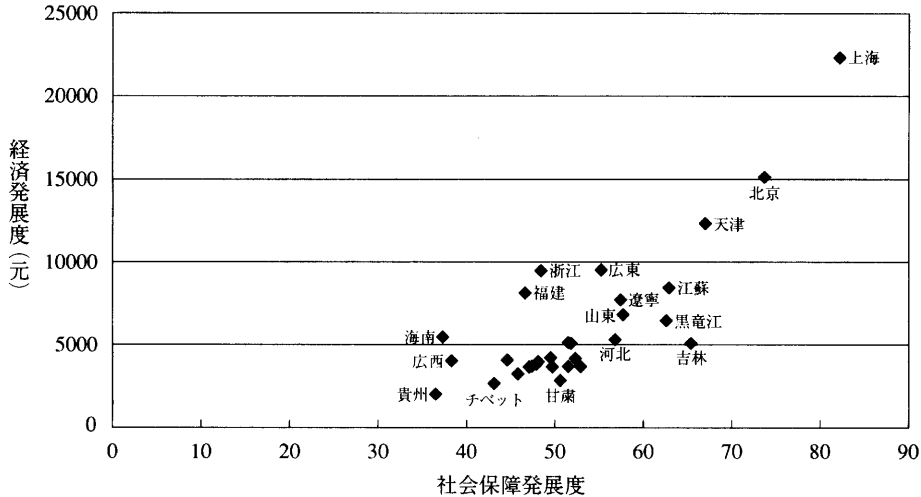


図1 地域別社会保障発展度と経済発展水準

てくる。鄭功成は中国の社会保障制度改革には8つの矛盾があると指摘しているが、そのうち部門と部門、部門と地域との矛盾は社会主義官僚体制下における最も深刻な矛盾なのであろう。たとえば、90年代の初めに全国的な社会保険改革を推進し、かつ適当に一部部門の特殊性を考慮して、中央政府は石炭、電力など11の業種にかんして地域から独立した社会保険統一徴収システムを作ってしまった²⁵⁾。あるいは、企業の年金制度の社会プール化を推進している労働部門と、都市集団企業や個人業者たちの年金を取り扱う人民保険会社との確執は凄まじく、また人民保険会社と民生部とは農村年金制度をめぐって激しく対立しているという²⁶⁾。

(4) 古い意識と旧体制の残存

中国が目下本格的な市場体制へ徐々に転換する過程にあるだけに、どうしても旧体制の残滓は見られるし、また人々の古い観念はなかなか抜けきらない。国有企業の多くの労働者が失業やレイオフを受け入れたくないのも、無理からぬ点がある。退職後はそれまで勤めていた企業が全面的に生活の面倒を見てくれることこそ「社会主義の優

越性」だと信じてきた労働者にとって、一部にしる個人が年金を負担しなければならないのはどうしても納得できないだろう。企業にとっても、社会保険の企業負担分は一種の税金と捉えてしまうから必死になって逃れようとする。さらに中国における「地域主義」は根強く、地域間の所得平準化が進まないのと同様に、保険基金を地域を超えてプールすることはなかなかできない。そのためにはもっと強力な中央集権体制が必要であろう。したがって、計画体制時代の古い意識や経済体制が残存する限り、部門や地域を超えた社会保険の全国化はなかなか進まない。

(5) デフレと企業業績悪化

もし企業全ての業績がよく、成長が早いならば、これまでのような社会保障制度改革でもやっていけるかも知れない。しかし、1990年代後半からのデフレ傾向とそれに伴う失業・レイオフの増大といった状況は、社会保障制度の充実を必要とするばかりではなく、制度改革をやりにくくさせている要因ともなっている。先に述べたかなり多くの企業が保険料を支払わないことも、突き詰めれば企業業績が伸びなかったり、悪化したためだろう。ある

いは、もし中国が十分豊かであったなら、社会保障制度の改革に容易に取り組めたはずである。しかし貧しいために資金が不足し、制度の改革に取り組めない面がある。まして農村まで含めた「国民皆保険」制度が出来上がるのは、遙か遠い将来のことであろう。

(6) 弱体な財政

中国における財政依存度は先進国に比べても低く、財政の中でも中央財政の占める割合は、1994年の分税制改革以後高まったとはいっても、それでも国際的に見て低い。財政基盤が弱いうえに、財政資金はインフラ整備など経済基盤建設に向けられがちであり、社会保障に回せる資金が限られてくる。社会保障制度改革を進めるうえで、政府・財政の力はますます必要になってくるし、そのためにも一層強力な財政基盤を築き上げていかなければならない。同時に、中央財政と地方財政とのさらに密接な協力関係が築き上げられなければならない。

(7) 資金市場の未発達

年金制度改革を進め、年金基金を創設することは、単に年金資金の総額を増やすばかりではなく、有力な貯蓄メカニズムを形成することにもなり、国有企業民営化の有力な手段になろうし、また中国の金融・経済発展全体にとってプラスになることは間違いない。しかしそれには資金・資本市場が発達していなければならない。現在の中国における制限された市場では年金基金を創出することは難しい。このように、社会保障制度の確立と改革に当たって、関連する領域の他の制度を同時に整備する必要がある。国有企業改革と社会保障制度改革の関係にしても「鶏と卵」のような関係にある。国有企業さえうまく改革できるなら、少なくとも都市における社会保障制度の改革ははるかに簡単なものになるのかも知れない。

注

- 1) 中国社会科学院経済研究所の王紅領氏は、2000年2月28日厚生省国立社会保障・人口問題研究所における講演の中で、「中国の国有企業において従業員を解雇することは監獄におち込むよりも難しい」と表現した。なお、本誌における王紅領論文も参照のこと。
- 2) 「下崗」とレイオフとは決して同義ではない。というのは、レイオフ(一時帰休)は景気の変動に対応する「一時的」措置であるのに対して、下崗はほとんど元の職場に戻れない失業予備軍、あるいは半失業者であるからである。しかし便宜上ここでは下崗をレイオフないしは一時帰休と呼ぶことにする。
- 3) 丸川氏の推計では、1997年末に未就業の登録失業が577万人いたのに対して、未就業の一時帰休者は861万人であった。丸川知雄 2000「失業問題の現状と展望」中兼和津次編『現代中国の構造変動第2巻 経済—構造変動と市場化』東大出版会、参照。
- 4) 舍予倫・憑群「下崗再就業群体分析」人民日報 1999年2月27日
- 5) こうした抗議行動を起こす労働者は全てが失業者や一時帰休者ではない。レイオフされていないが、賃金が不払いであるか、長期にわたり遅延されている在職労働者もかなり参加しているようである。
- 6) 趙宝華「人口老齡化不容忽視」人民日報 1999年4月24日
- 7) もっとも、外資企業は社会保障を負担しなかった分だけ賃金を高めに払わざるを得なかったから、全く同等に国内企業と扱われるなら、賃金をむしろ低下させることになるから、実質的に変化はないといえるかも知れない。
- 8) これについては、中兼和津次 2000「中国経済—3つの転換」毛里和子編『現代中国の構造変動第1巻 大中国への視座』東大出版会、参照。
- 9) 徐滇慶ほか編 1999『中国社会保障体制改革—'98中国社会保障国際研討会論文選』経済科学出版社、参照。
- 10) たとえば、鄭功成 1994『中国社会保障論』湖北人民出版社、同 1997『論中国特色的社会保障道路』武漢大学出版社、などを参照。
- 11) 厲以寧主編『中国社会保障福利模型—老年保障制度研究』上海人民出版社、1994年
- 12) 労働和社会保障部労働科学研究所課題組「国有企業下崗職工労働関係処理問題研究」『管理世界』2000年第1期
- 13) 中国の年金制度改革にかんする研究として次のような文献を参照。Feldstein, Martin, 1998, *Social Security Pension Reforms in China*, NBER Working Paper 6794; World Bank, 1997, *China 2020 Pension Reform in China—Old Age Security*, World Bank. また医療保険制度の改革にかんしては World Bank, 1997, *China*

2020 *Issues and Options for China—Financing Health Care*, World Bank.などを参照.

- 14) たとえば以下の文献参照. 張紀濤「中国における社会保障システムと社会保険制度の大改革—養老保険、失業保険制度の改革を中心に」『海外社会保障情報』No. 123 1998年夏, 同「中国年金制度の仕組みと年金改革」『城西大学経済学会誌』2000年.
- 15) 北川博一「中国における社会保障制度—沿革と現状分析」『中国経済』1998年9月号～1999年1月号
- 16) 日本労働研究機構編 1998『中国の労働・社会保障システムの基礎的研究(I, II)』(資料シリーズNo.79, 80). ただし, これらは主に彼らが行った実態調査の資料編であって, 本格的分析は残念ながらまだ公刊されていない.
- 17) たとえば, 上記鄭功成『中国社会保障論』や同『論中国特色的社会保障道路』武漢大学出版社, それに前掲北川博一, 張紀濤論文などを参照.
- 18) 以下の数字は, 主に朱慶芳「我国社会保障現状三題」人民日報 1999年8月8日に負う.
- 19) 北川博一前掲論文, 1999年1月参照.
- 20) 国家統計局「1999年国民経済和社会发展統計公報」(2000年2月28日)より.
- 21) 人民日報 1999年12月18日. この論理は, その企業家が社会保障の原理や精神を理解していないことをよく表しているが, のちに指摘するように, こうした理解が一般的であることを知っておく必要がある.
- 22) 白天亮「隱性就業: 掀起你的蓋頭來」人民日報 1999年5月19日
- 23) これも朱慶芳前掲論文に負う.
- 24) 朱慶芳「一個值得深思的問題—社会保障水平不平衡」『中国社会保障』1996年第5期(鄭功成『論中国特色的社会保障道路』127～128ページより再引用)
- 25) 鄭功成『論中国特色的社会保障道路』102ページ参照.
- 26) 張紀濤「中国における社会保障システムと社会保険制度の大改革」参照.

(なかがね・かつじ 東京大学教授)

中国社会保障制度の現状と問題

沙 銀華

■ 要約

1992年からの中国社会保障の改革は、各企業、特に、国有企業の負担額を軽減するために、「企業保険」から「社会保険」への「回復」作業をしているといえる。この「回復」は、単に50年代の「社会保険」に戻るのではなく、新しい社会保険制度への「移行」に当たる。現在、社会保険制度の中でメインになっている年金保険、医療保険、失業保険はそれぞれほぼ整備され、労災保険と出産・育児保険制度が整備途上にある。

だが、社会保険の法制度の不完備、社会保険料の徴収難、非国有企業の社会保険加入率が低い、社会保険にカバーされない臨時職員・労働者等の社会保険加入問題などは、社会保障制度改革の大きな障害になっている。それらの事情によって、社会保険基金の収支バランスが崩れ始めており、各地方の社会保険基金が赤字に転落する恐れが表面化するなど、社会保険制度の維持は大変苦しい局面を迎えている。

■ キーワード

中国社会保障、年金保険、医療保険、失業保険

I はじめに

中国では、1978年に改革開放の幕が本格的に開いて以来、市場経済が急速に発展し、それと同時に、社会保障制度の改革も急速に進んでいる。中国政府は、社会保障制度の改革を経済改革の重点として取り組みを進めている。社会保障制度の改革を改革開放の重点としているのには、二つの目的がある。その一つは、国民生活の安定を図るためである。近年、地域経済発展のアンバランスによる沿海部と内陸部との収入格差の拡大により、国民生活が非常に不安定になってきた。このような状態の下で、高齢化も急速に進み、定年退職者の年金をすべて企業が負担するという社会保障制度は、企業の重荷となっている。特に赤字経営に陥っている国有企業は、定年退職者への年金

支給が困難となり、年金の支給がストップした企業も少なくない。このような不安を解消するため、中国政府は、社会保障制度の改革を急テンポで行っている。もう一つは、赤字経営に陥っている国有企業の改革を全面的に支援するためである。国有企業は社会保障費用の重圧にあえいでおり、社会保障制度を整備・改革しなければ、国有企業の負担を軽減し、過剰人員を整理することができず、国有企業の改革が順調に進まないからである。

1998年3月の全国人民代表大会で国有企業、金融、行政の3大改革が採択され、朱鎔基首相は、記者会見で「国有企業改革、金融改革、行政改革を3年前後で基本的実現する」と公約した。しかし、国有企業改革（民営化）の幕が開いたのを機に、終身雇用制度が崩壊し、失業者、一時帰休者（レイオフ）が急増している¹⁾。国有企業改革を

成功させるカギの一つはこの失業問題の解決につながる新しい社会保険制度を確立することであると考えられるため、この点で国内外の注目を浴びている。

本稿は、中国都市部において社会保険制度が整備されてきた背景とその実態を解明、検証するとともに、それを踏まえて、今後の課題を指摘することを試みる。

II 社会保険制度改革の経緯

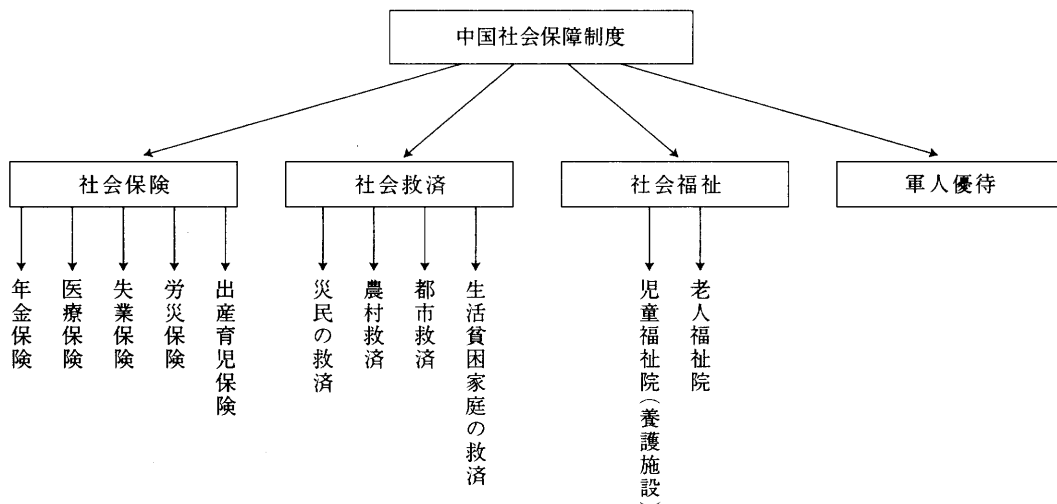
中国の社会保険制度は、社会保障制度の一種であり、社会保障制度には、社会保険制度以外に、貧弱者・障害者・被災者の社会救済、社会福祉なども含まれている。

社会保険制度は、1951年の「労働保険条例」により始まった。この条例に基づく社会保険制度の内容は、年金保険、医療保険(日本の健康保険に相当)、死亡保険、出産・生育保険、労災保険、および家族保険などから構成されていた。当時、社会保険は、中華全国総工会(労働組合連合)を全

国統一的な管理機構として、各企業から保険掛け金を徴収し、被保険者に保険金を給付していた。こうした社会保険は、すべての国民を対象とする制度ではなく、都市部の一定の条件を満たした企業の職員・労働者、国家公務員を対象とし、総人口の7割以上を占める農民は、対象から除外されていた。

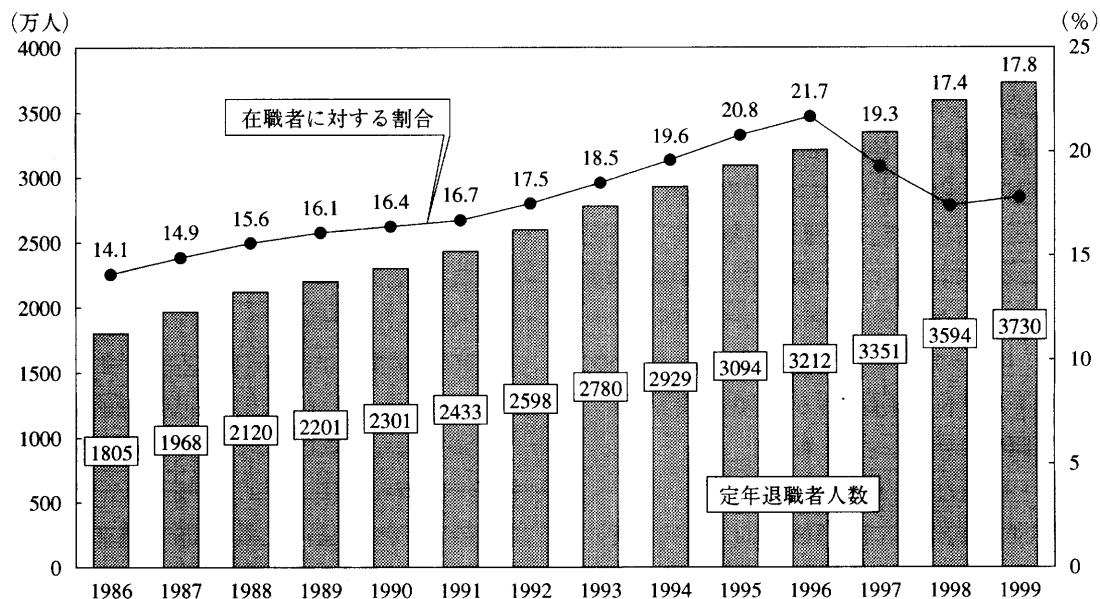
1966年に始まった文化大革命により社会保険を管理していた中華全国総工会の管理機能が麻痺したため、社会保険は各企業で自己管理する保険制度に変化し、企業は中華全国総工会に納付するはずの保険掛け金を納付せず、自社で運営することになった。この現象は、「企業保険」といわれ、職員・労働者に支払うべき各種の年金や保険金などは、すべて企業が負担するという特徴を持っていた。

しかし、70年代後半以降、定年退職者の急増により老朽化した国有企業が「企業保険」の重荷を負担できなくなってしまった。数多くの定年退職者を抱えていた老朽国有企業の中には、在職者の数と定年退職者の数がほぼ同数、または在職者二人に対して一人の定年退職者がいる状態のところも複数あった。そのため、在職者が定年退職者の



出所：新聞記事, 行政法令より作成

図1 社会保障制度の構図



出所：『中国統計年鑑』、『中国労働統計年鑑』各年度号より作成

図2 定年退職者数と在職者に対する割合

年金や医療保険等、社会保険の諸費用を捻出しなければいけないところも見られるようになった(図2)。例えば、1984年当時、上海市では、定年退職者への年金支払額(医療保険費用を含む)が、在職者の賃金総額の28.6パーセントにも相当する金額となっていた。

80年代後半、中国で産業の基幹を担う国有企業の多くは、長期にわたって赤字経営が続き、また、定年退職者の年金支払額のすべてを企業で負担したために、定年退職者が増加するにつれて、年金の支給も困難な状態となった。国有企業の中には、職員・労働者に対して給料の支給ができなくなると同時に、定年退職者への年金支給を停止したケースも少なくない。

医療保険も同様な事態に陥っていた。一部の国有企業では、老朽化によって、医療保険制度が形骸化してきた。職員・労働者および定年退職者が立て替えた医療費の請求に対し、会社が経営困難を理由に、その請求を拒否し、医療保険による医

療費用支払い義務を果たせない状態が続いた。

さらに78年の改革開放以降進められてきた国有企業の改革に際しては、企業の効率をアップさせるために、リストラにより余剰人員を整理することが求められた。国有企業の改革を成功させ、社会の安定を維持するためには、リストラされた余剰人員に対して、再就職を促進すると同時に、失業保険、医療保険、年金保険など手厚い社会保険の安全網を機能させ、「後顧の憂い」を除かねばならないのである。しかし、前述したように旧社会保険制度は国有企業の改革をサポートすることができない状態になっていた。つまり旧制度を改革し、新しい社会保険制度を確立しなければならない状況に迫られていたのである。

そして、1990年代から始まった社会保険制度改革は、保険掛け金の個人負担を導入することによって、社会保険の財源を、企業、個人、国の三者負担に変更し、各地区レベルで異なる制度から全国統一的制度へ確立する方向を目指すものであった。

III 社会保険制度の特徴

1992年からの社会保険の改革は、各企業、特に、国有企業の負担額を軽減するために、「企業保険」から「社会保険」への「回復」作業をしているといえる。この「回復」は、単に50年代の「社会保険」に戻るのではなく、むしろ新しい社会保険制度への「移行」に当たる。現在、社会保険制度の中でメインになっている年金保険、医療保険、失業保険はそれぞれほぼ整備され、労災保険と出産・育児保険制度が整備途上にある。

新しい制度の根幹は基本保険である。

基本年金保険と基本医療保険は、最低水準の年金、医療保険給付金を設定し、社会保険被保険者の最低生活を保障するためのものである。

以下、本稿では、基本保険について論述するが、新しい制度では、年金保険と医療保険について、基本保険を補完する「企業補充保険」と「個人貯蓄式保険」の制度が設けられている。

「企業補充保険」は日本の企業保険に、「個人貯蓄式保険」は日本の個人保険にそれぞれ類似するものであり、先進工業国のいわゆる三重構造を目指そうとするものであるが、地方政府の社会保険管理機構が管理する社会保険制度の一種である、という点に特徴がある（このほかに保険会社が提供する民間保険がある）。

しかしながら、これらは今のところあまり普及していない。

1. 社会保険料の個人負担制の導入

「企業保険」から「社会保険」に移行するとともに、社会保険料の個人負担制が導入された。「企業保険」が実施されていた時代には、財源はほとんど企業が負担していたが、新制度では、財源を個人、企業、国の三者が負担することに切り換えた。この中で最も注目されるのは、個人負担制の導入である。これは、新制度の根本的な特徴であり、社

会保険制度改革の重点でもある。

2. 個人口座の導入

社会保険制度改革の第二の特徴は、個人の年金口座、医療保険口座の導入である。

個人の年金口座には、職員・労働者の個人負担保険料、および雇主である企業側が負担する法定保険料を月ごとに積み立て方式で払い込んで利殖し、職員・労働者が定年退職するとき、自分の年金口座の積立金から毎月一定の金額を受給する。

医療保険も同様である。医療費用が医療保険制度で定める基準に満たない場合は、個人の医療保険口座から支払う。個人口座の積立金が足りない場合は、完全に個人負担になる。

3. 社会保険基金制度の導入

社会保険制度をスムーズに運営するには、社会保険基金制度の導入を避けて通ることはできない。社会保険基金制度は、地方政府が被保険者を雇用する企業から徴収した保険料を社会保険基金のプールに蓄え、その基金を運営し、被保険者への年金、または医療補助金の支払いを確保するための制度である。従来の「企業保険」では企業ごとに閉じていたプーリング機能を地域全体に拡大することにより、負担の平準化が図られた。

IV 主な基本保険制度の概要

1. 老後生活を支える基本年金保険

(1) 基本年金保険の財源

すでに述べたように、年金保険の財源は国家、企業、個人の三者がともに負担するが、ではいったいその三者は、どのような形で分担するのだろうか。

まず、国が負担する部分は、主に次の二つである。一つは、社会保険管理機構の人件費を含む管理費用である。もう一つは、年金保険基金の収支状況が悪化し、赤字が出た場合、財政からその

赤字を補填する救済金である。

次に、企業が負担する部分は、職員・労働者の基本年金保険掛け金である。全国统一規定によると、企業が負担する保険掛け金は、職員・労働者の賃金総額の20パーセントを超えないこととされている。その中の一部は、個人年金口座に繰り入れられる。

個人年金口座に積み立てられる金額は、企業と個人が払った分を合わせて、職員・労働者本人の平均賃金の11パーセントに相当する金額である。個人が支払った分(この点について、次の個人負担分で説明する)を除く残り部分は企業納入分の中から繰り入れることになる。口座の積立金残高は、一定の預金利率で利殖される。

最後に、個人が負担する基本年金の保険掛け金の割合は、1995年で労働者本人の平均賃金の4パーセントであり、1998年より2年ごとに1ポイン

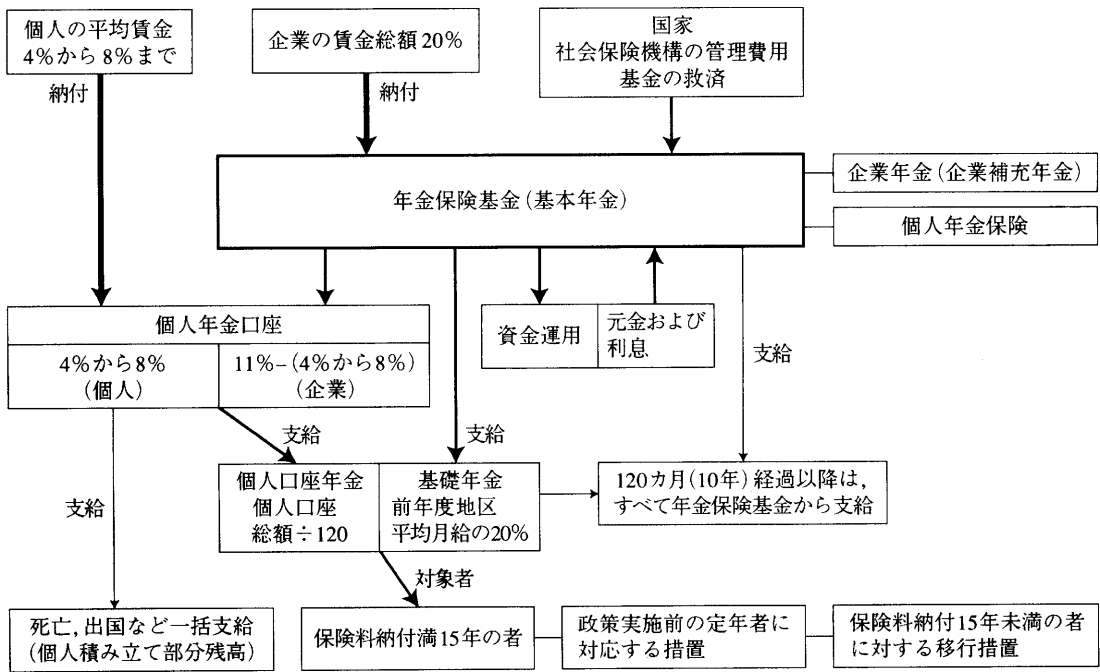
トずつ引き上げ、最終的には、8パーセントまで引き上げる計画となっている。個人負担の割合が上がるにつれて、企業の繰り入れる部分はそれに対応して1ポイントずつ引き下げ、最終的には3パーセントまで引き下げる。

ただし、企業が納入した保険料から職員・労働者の年金口座に繰り入れる部分は引き下げられても、企業側が賃金総額の20パーセントの保険掛け金を負担することは変わらない。

(2) 基本年金の給付

全国统一規定によると、15年以上保険掛け金を納付した被保険者には定年退職した後、基本年金が給付される²⁾。

基本年金は基礎年金部分と「年金口座からでる部分」により構成される。基礎年金部分は、年金保



出所：新聞記事, 行政法令より作成

図3 基本年金保険のイメージ図

険基金から給付するものであり、その基準は、現地の前年度の職員・労働者の平均月給の20パーセントである。「年金口座からでる部分」は、本人の年金口座内にある積立金の120分の1を120カ月(10年間)にわたって毎月支給する。口座内の積立金残高がなくなった後は、年金保険基金から基本年金全額を受給することになる。

年金口座の積立金は、本人が定年退職した後の生活を保障するために使用するものであり、定年退職前に引き出すことはできない。職員・労働者が転職する場合、年金口座およびその口座内にある積立金は転職先に移す。職員・労働者が死亡または国外に移住する場合、すでに定年退職しているかどうかに関わらず、口座にある積立金または残額をすべて返還することはしない。雇主(企業)側が口座に積み立てた部分を除いた本人の積み立て分のみを、遺族(法定相続人に限る)または出国する被保険者に返還するのである。

2. 健康をサポートする基本医療保険

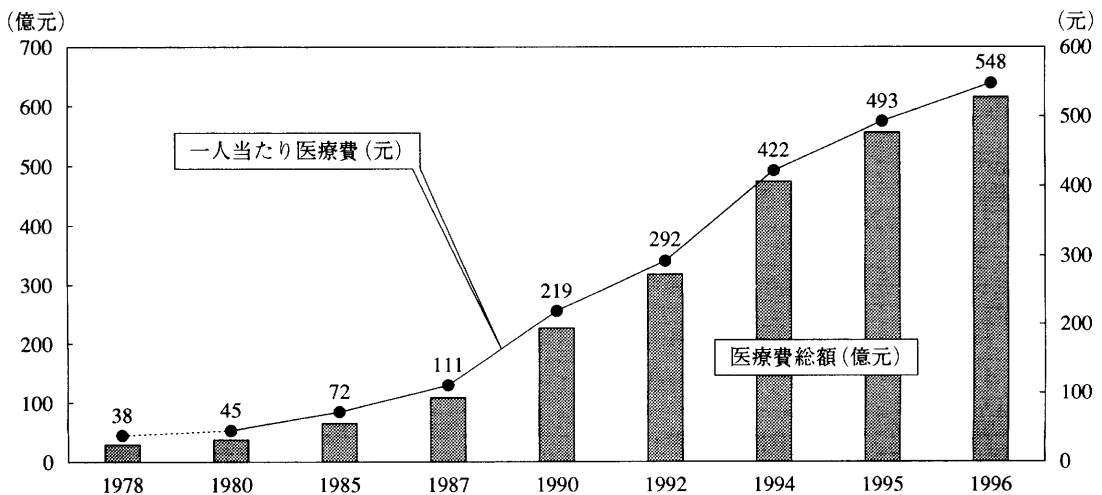
旧医療保険制度は、「公費医療制度」「労働保険

医療制度」から構成され、両方の対象者とも無料で医療サービスを受けることができた。ところが、経済改革開放後、計画経済体制に慣れた国有企業では企業経営状況の悪化が進み、医療費の負担に耐えられない企業が急増した。

また、「無料医療」を特徴とする旧医療保険制度は、医療費の需給バランスによる調整機能がうまく働かないため、医療費、医療サービスの無駄使いが頻繁に発生していた。すなわち、医療機関は、利益を追求するため、高額な医薬品や治療と関係ない栄養補助食品などを医療保険の対象である患者に投入したり、過剰な検査を強要したり、患者の入院期間を勝手に延ばすといった事態がしばしば見られた。一方、患者側は自己負担をしないため、上記のような過剰サービスを自ら求める現象も少なくなかった。

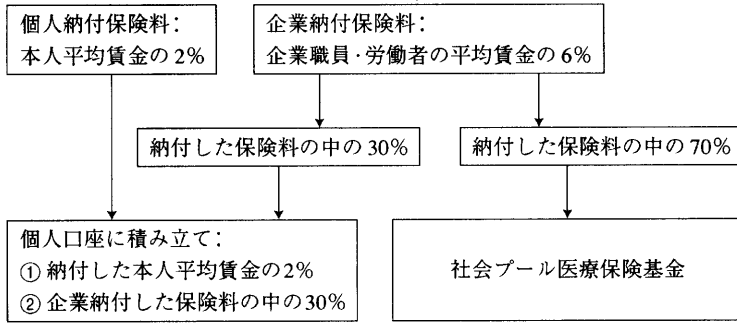
こうした状態で、90年代から、医療保険制度の抜本的な改革が始まった。そして、98年に全国統一医療保険制度が公布され、その時点でようやく新しい制度が整備された。

全国統一基本医療保険の掛け金負担の概要は、



出所：『中国社会保险』1998年10月号より作成

図4 国有企業の医療費用総額と一人当たり医療費の推移



出所：新聞記事, 行政法令より作成

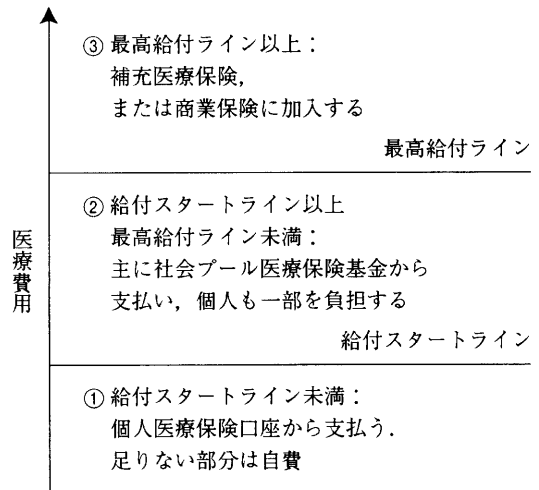
図5 基本医療保険の略図

図5の通りである。

医療保険掛け金は、年金保険と同様に、個人と企業それぞれが負担する。個人が負担する保険掛け金は、本人の平均賃金（ボーナスを含む）の2パーセントであり、これは、本人の医療保険口座に積み立てる。企業は、会社全体の平均賃金の6パーセントを医療保険掛け金として負担する。その保険掛け金の70パーセントは医療保険基金に納付し、残りの30パーセントは、職員・労働者の医療保険口座に繰り入れなければならない。

医療保険金の給付は、図6の通り、実際に要した医療費用と給付スタートライン、最高給付ラインとの大小関係によって決まる。給付スタートラインは、地方政府（日本の都道府県に相当する）を単位とする現地の職員・労働者一人当たりの年平均賃金の10パーセント前後にあり、最高給付ラインは、現地の職員・労働者一人当たりの年平均賃金の4倍前後にある。その具体的な金額は、各地方政府が制定する。

- ① 医療費用が、給付スタートラインに達しない場合は医療保険基金からの給付はない。個人の医療保険口座から支払うか、自費で支払うかである。口座の残高がなくなった場合、患者の自己負担となる。
- ② 医療費用が給付スタートライン以上で最高給



給付スタートライン：
 職員・労働者の一人当たりの年平均賃金の10%前後
 最高給付ライン：
 職員・労働者の一人当たりの年平均賃金の4倍前後

出所：新聞記事, 行政法令より作成

図6 給付スタートラインと最高給付ライン

付ライン未満の場合には、医療保険基金からほぼ補填されるが、本人も一部を負担しなければならない。

- ③ 最高給付ラインを超えた医療費用は、全額自

己負担となる。こうしたリスクに備える手段としては、前述の「企業補充保険」「個人貯蓄式保険」や民間保険への加入がある。もちろん、雇主の経営状況が良ければ、企業側が高額の医療費用に対して若干の補助を行う可能性は残っている。

年金保険と同じく、社会プール(医療保険基金)と個人医療保険口座を結合させることにより、従前と比べ根本的な改革がなされている。

3. 雇用をバックアップする失業保険と

一時帰休救済

(1) 失業保険による救済

国有企業改革に伴って発生しているのが、失業および「一時帰休」者の急増である。「一時帰休」は中国式レイオフ制を意味するが、本当のレイオフではなく、いったん一時帰休にされると再び企業に復帰することはほとんどできず、再就職先を探さなければならない。

改革前の労働制度は、旧ソビエトのそれをモデルとして形成されたものであり、「クビ」や辞職は極めて少ないため、当時の中国では、失業は社会問題とはならなかった。もちろん、失業保険制度の整備も社会的なニーズがなかった。

しかし、1978年以降、国有企業の労働制度の改革が始まり、終身雇用制の崩壊、職業選択自由制度の導入および企業破産などの原因によって失業者が出始めた。80年代後半から90年代にかけて、失業者・一時帰休の人数は、だんだん増えてきた。

政府は、社会安定を求めため、国有企業に一時帰休者の内部救済を強制するとともに、重要な役割を持つ失業保険制度を急いで整備することになった。99年、国務院が「失業保険条例」を公布し、各地方政府は、当該条例に従って、失業者に対して社会的な救済を行うこととなり、これによって失業保険制度は正式に確立した。

失業保険では、企業が賃金総額の2パーセントの保険掛け金を負担し、本人も自分の平均賃金の

表1 失業保険救済金の給付基準

納付の累計年数	救済金の受給
1年以上, 5年未満	最長12カ月
5年以上, 10年未満	最長18カ月
10年以上	最長24カ月

出所：新聞記事，行政法令より作成

1パーセントを負担しなければならない。

失業救済金の給付標準について、各地方政府は、「現地最低賃金以下、最低生活水準以上」の間で救済金額を定めることができる。救済金を受給できる期間は、失業する前に保険掛け金を納付した累計年数によって異なる。

「対象の範囲を広くカバーする」、「低い保障水準にする」という原則に従い、社会保険制度を改革する方針があり、失業保険にもそれらの原則が反映されている。したがって、失業保険の対象者は、限定された国有企業の従業員から都市部のその他の労働者まで拡大し、保障の水準は相対的に低い「現地最低賃金以下、最低生活水準以上」の間を維持する。失業保険基金の残高が少なく、失業人数が大変多い状況では、これは最も有効な方法といえる。

(2) 一時帰休の救済

1998年、国務院は、一時帰休者の基本生活の確保と再就職を促進するため、再就職サービスセンター(以下、「センター」と略す)を作るべきであると、各省、自治区、直轄市に通知を下した。財政部、教育部、国家統計局、中華全国総工会(労働組合)は、国務院の通知に基づいて、センターを作る細則を公布した。

センターは、各業界で作る臨時的なマネジメント部門である。業界で作らない場合、企業内で作ることになる。

① センターの役割

センターは、次に掲げる役割を持っている。

- ・ 再就職の育成訓練
- ・ 再就職の斡旋
- ・ 一時帰休者の生活費の支給
- ・ 一時帰休者の社会保険料の納付

② 一時帰休者の入退会

一時帰休者は、自宅で待機することになって、会社との労働契約関係は解除されていないため、まだ、会社の従業員である。一時帰休になる者は、会社の指示に従って、センターに入会しなければならない。それを拒否すると、國務院の關係法令に従って、会社と現存する労働契約を解除することになる。

入会時、手続きが必要である。入会者は、センターと「基本生活保障と再就職協議書」という契約文書を締結しなければならない。主な内容は、二つに分かれている。一つは、現存している労働契約の中での雇用関係条項を読み替え、その代わり、会社が負うべき責任は、センターが負担するという仕組みになる。その内容は、一時帰休者の基本生活費を支給すること、在職中に支払うべき社会保険料は、センターが本人の代わりに納付すること、である。もう一つは、センターの再就職訓練を受け、再就職活動をしなければならない。再就職ができれば、自動的にこの協議書を解除することになる。契約

の期限は、原則として、3年を超えないことである。

なお、この入会時の「基本生活保障と再就職協議書」は、強制的であり、それを拒否すると、センターに入会しないこととみなし、國務院の關係法令に従って、会社と現存する労働契約を解除することになる。

入会すると、「一時帰休証明書」が発行され、この証明書をもって、基本生活費を受領することができ、その他の福祉待遇も享受することができる。

③ 再就職サービスセンターの運営資金源

センターを運営する資金源は、国、企業、社会の三つのルートから得る。

第一は、国の財政が3分の1の資金を負担し、その窓口は、各地方の財政部門である。

第二は、地方行政管理機関の独自に調達した資金で3分の1を負担する。その資金源は、各地方とも、大同小異であるが、一部は失業保険基金より調達するが、一部は、地方財源より調達することになる。上海市の場合、社会保険・労働管理局が農民工の管理費用から支出することになる。

第三は、企業が3分の1を負担する。

④ 再就職サービスセンターの現状

センターの現状について、下記の表で示したよ

表2 再就職サービスセンターの入会率（1998年末）

	統計時の一時帰休未就職者(A)	入会者(B)	入会率(B/A)%	97年の入会率%
北京	67,487	67,487	100	39.6
上海	162,926	162,926	100	62.0
天津	80,491	80,491	100	0
重慶	123,800	110,800	89.5	6.6
黒龍江	830,800	528,000	63.6	9.8
遼寧	1,035,147	527,000	50.9	15.5
江蘇	411,554	411,554	100	12.7
四川	435,451	352,121	80.9	7.9
河南	417,120	259,495	62.2	4.5
全国	8,769,314	6,827,000	77.9	11.1

出所：『中国労働統計年鑑』1999年号、1998年号、中国統計出版社

うに97年の入会率はあまり高くないが、98年度のデータから見ると、沿海部地方の入会率はほぼ100パーセントであり、内陸部では、まだ低い水準である。これは、政府が想定した効果と距離がある³⁾。

V 社会保険制度をめぐる問題

1. 社会保険基金の財政危機

高齢化が急速に進む中、年金保険制度は、定年退職者人口の急増に直面している。このような状況で、財源の限られた年金保険基金は、「僧多粥少」(ものが少ないのに、分配を願う人が多い)の局面にあり、改善の見通しは立っていない。

まだ改革中の医療保険制度は、高額な医療費の無駄使い、過剰医療サービスの横行などが改善されず、すでに困難な局面を迎え、赤字に転落する恐れがある。

失業保険基金の財政も楽観的ではない。国有企業の改革は、リストラによる都市部の失業者(一時帰休者を含む、以下同)の増加につながる。1998年の失業者の人数は、約1934万人であり、1999年は、2394万人を超えると予測され⁴⁾、2020年前後に、都市部の失業者および農村部の余剰労働力の総計は、約3億人になるという予測もある⁵⁾。

上記の各種事情を受けて、さらに、社会保険掛け金の徴収難などの事情によって、社会保険基金の収支バランスが崩れ始めている。各地方の社会保険基金が赤字に転落する恐れが表面化するなど、社会保険基金の財政は大変苦しい局面を迎えている。

2. 保険料の徴収難

社会保険料の徴収難は、社会保障制度改革の大きな障害になっている。企業側の負担すべき社会保険料を納付しないまたは滞納する企業は、昨今年々増え、年金保険(中国語で、養老保険)の保険料の不納付、滞納はもちろん、社会保障基金や医療保険料にも影響が出ている。それと同時に、医療保険

制度に従って職員・労働者に払うべき医療保険給付金も長期的に滞納することがしばしば生じている。

1999年4月、中兼和津次東京大学教授を主任研究者とする厚生省国立社会保障・人口問題研究所の研究プロジェクトは、中国における沿海部の江蘇省、内陸部の四川省の大・中・小型の国有企業、各3分の1ずつ、合計100社⁶⁾に社会保険制度に関するアンケート調査を行った。調査結果によると、調査対象の中で、社会保険料を納入していないまたは被保険者に年金、医療費を支払っていないことが「ある」⁷⁾と答えた国有企業は、49社あり、その未払い金額は、6,482万人民币元(約9億7千万円)に達する。この金額はそれらの会社の年間に払うべき社会保険料総額の48.0パーセントを占め、全調査対象である100社の18.7パーセントを占める。未払い金額が「ない」と答えた企業は、3社である。回答せず空欄のままの会社は48社あり、それらの会社は、ほとんど未払いが「ある」と考えられる。また、未払い保険料および保険金を分類すると、その内訳は、年金と関係がある分が62.2パーセント、医療費関連のものが8.0パーセント、失業保険の掛け金が7.1パーセント、とそれぞれなっている。

上記の調査結果によれば、社会保険制度の改革を実施してから今までの数年間、ほとんどの国有企業や民営化された元国有企業は、様々な原因で、改革以前と変わらず、一部の社会保険掛け金、または年金、医療費を払っていない。企業が社会保険掛け金を払わないと、社会保険基金の運営に悪い影響を与える。

その滞納と不納付(滞納より明確な納付拒否)の原因を検証してみた。主な原因は下記の五つである。

(1) 法制度の不完備

中国ではいまだ、社会保険を規制する法律が存在せず、社会保険に適用されるのは、國務院および行政機関の行政命令、通達である。全国統一的な「社会保障法」は、いまだに公布されていない。そ

のため、企業が負担する社会保険料について、法的拘束力が弱く、上記のように社会保険料の徴収がうまくいかなかった。それを鑑みにして、各地方政府は、社会保険料の徴収に関する地方条例、暫定規定などを制定し、これに基づいて管轄している企業に対して、社会保険料を要求通りに納付するよう呼びかけている。しかし、効果は薄いようである⁸⁾。一部の企業は確かに経営状況が良くなく、巨額の経営赤字を負い、納付能力をなくしていることによって、社会保険料を滞納・不納している。問題なのは、一部の企業は経営状況が良好で、新しく現代的なオフィスビルを建設し、多数の高級車を購入する余裕があるのに、社会保険料はどうしても払う気がないことである。社会保険料を滞納せざるを得ない企業でも徴収をしようとする社会保険管理機関の徴収員が、経済的に余裕のある企業で門前払いを経験したケースは少なくない。

これは、国の社会保険法の未整備と関連性がある。法的角度から見ると、企業と個人(職員・労働者)は、社会保険料の納付主体であり、社会保険料の納付義務があるため、完全にその義務を履行すべきである。「労働法」では、職員・労働者は法に従って社会保険の納付義務を定めると同時に、法に従って社会保険の待遇も享受する権利があると明らかに定めている。しかし、社会保険の待遇を享受する権利に対する保障に関する法規定が定められていない。社会保険料を徴収できない、または職員・労働者が法に従って享受すべき社会保険の待遇を享受できない場合、社会保険管理部門は、社会保険料の納付義務を有しているにもかかわらず不納付または滞納した企業に対し、法的な根拠が明らかでないため、制裁することができない⁹⁾。

こうした状況により、社会保険料を納付する企業と納付しない企業が全く同じ扱いを受けることになり、結果的に、納付しなかった企業は、行政処罰を受けないため、社会保険料を払わない傾向を助長したともいえる。

いずれにせよ、現行法制度では、社会保険料を政府の規定通りに強制的に払うことは明文化されていない。行政機関の「規定」や「通知」などでの社会保険料納付に関する定めは、法律の強行規定ではなく、あくまで行政指導にすぎないので、その強制力および拘束力は非常に弱い。また、社会保険料を滞納・不納した場合、どのような行政処罰が課されるかについて、全く明記されていない。したがって、社会保険に関する法整備は、大変重要な課題になることは間違いない。

(2) 企業の経営不振

企業の経営不振、赤字経営による経済力不足は社会保険料滞納・不納の主な原因になっている。

改革開放以来、一部の国有企業は国が経営する形態から民営化(株式化)に変身し、一部の企業は従来の国有企業の性質を持ちながら、社会保険改革に乗り出した。問題になる企業は後者である。それらの国有企業という形態を変えず、旧国有企業時代の生産方式と経営方針も変えようとしないために、市場のニーズに合わせて急速に変化する市場経済との間にズレが生じ、製品の売れ筋も悪く、運転資金が欠乏し、「三角債」(中国式不良債権)に巻き込まれ、多大な債務を負って、銀行の信用も失墜し、職員・労働者の賃金、定年退職者の年金を支給できず、社会保険料も納付できない窮境に陥っている。

例えば、1997年、江蘇省東台市の172社が滞納する社会保険料の総額は、3705.75万人民元(約5億5000万円に相当)であった。また、湖南省株州市の、1997年度社会保険料の徴収率は、88.0パーセント、1998年度には、78.2パーセントに下がった¹⁰⁾。中国の統計資料によると、97年度と98年度の徴収率は、平均80パーセント前後である。また、海南省の場合は、2000年1月から4月までの統計によると、全省で、社会保険料を滞納している企業は、2,760社あり、滞納金額は、2億9442万人民

元(約46億円)になる¹¹⁾。社会保険料の滞納・不納現象はかなり深刻な問題である¹²⁾。

(3) 社会保険管理機関の不健全

社会保険の行政管理機関の不健全について、主に次の三つの問題がある。

第一に、社会保険の管理体制が混乱している。

各地方の状況に応じて、いろいろな管理体制を作り上げているのが中国の現状である。各地方の管理体制の名称一つとってみても、社会保険局式、社会保険センター式、委員会式、弁公室式¹³⁾等様々な管理体制があり、関係する部門も労働部門、人事部門、民政(福祉)部門、衛生部門等多岐にわたる。例えば、雲南省の場合、年金保険、労災保険、出産・育児保険は、社会保険事業局が管理し、失業保険(雇用保険)は、就業局が管理し、医療保険は医療保険センターが管理している。上海市の場合、年金保険、失業保険、労災保険、出産・育児保険は、労働・社会保険管理局が管理し、医療保険は医療保険管理局が管理している。

こうした状況の下では、管理の混乱を避けることはできず、例えば、職員・労働者が他の地方に転職する場合に、このような不統一な管理体制で適切な対応措置がとれるかどうか、疑問が残る。

第二に、社会保険の管理機構の多重性である。

上海市を例にとると、具体的な業務の執行者である各区、県の保険事業管理機構の上に、上海市人民政府、上海市社会保険委員会、上海市保険管理・労働局、医療保険局および上海市社会保険事業管理センターといった形で上級管理機関が三重、四重に重なっている。

管理機構が重層化すればするほど、業務効率は低下し、管理費用の割合がますます高くなる。このまま手をこまねいていると、結局、基金の負担者である企業や個人の負担が増える一方となることも懸念される¹⁴⁾。

第三に、第一線での業務人員が少ない。

社会保険管理機関や普通の行政管理機関と同様に、幹部役の者が多く、第一線で具体的な業務に従事する者が少ない。また、第一線で業務に従事する者は、管理職と比べると経験と教育を受けた水準が低く、その格差が大きい。このような状況をまとめると、新卒と年寄りが「多く」、専門家と第一線で仕事をする者が「少ない」といえる。

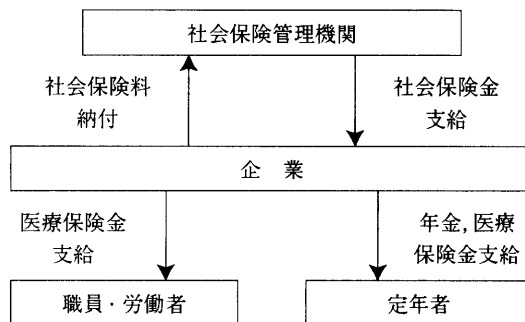
(4) 保険料徴収方式の不合理

社会保険料の徴収について、社会保険管理機関は銀行に委託依頼し、銀行が企業から社会保険料を徴収するという仕組みになっている。この徴収方式は、少なくとも、次に掲げる問題がある。

第一に、銀行は、社会保険管理機関の代わりに企業から保険料を徴収するが、強制的な措置を講ずることができない。換言すれば、企業側が納付を拒否する場合、銀行には手の施しようがないので、無策である。

第二に、一部の社会保険管理機関が、「差額納付」という方法を実施し、企業側の納付額が受領額より高い場合、滞納や不納等が発生しやすい。

まず、社会保険料の納・給付の仕組みを見てみよう(次の図を参照)。企業は、定期的に社会保険管理機関に社会保険料を納付する義務がある。他方、社会保険管理機関は、毎月企業に社会保険



出所：新聞記事, 行政法令より作成

図7 保険料納付と保険給付金支給の仕組み

金を支給し、企業はそれを、定年退職者に年金、在職の職員・労働者に医療保険金として支給することになっている。

「差額納付」とは、企業が毎年社会保険管理機関に納付する保険料が受領する保険給付金より金額が高い場合、その差額のみを納付することをいう。逆に、低い場合、納付する必要がなく、受領のみになる。

問題は、企業側が社会保険管理機関に納付する金額が、受領すべき金額より高い場合、企業側が積極的に納付することがなかなか見られないことである。逆の場合、企業側の滞納や不納の現象は起き難い。

こうした問題を解決するため、上海市は1999年後半から、社会保険管理機関が強制的に徴収する措置を講じ、市の統一窓口を設置し、企業を経由せずに年金等社会保険給付金を直接被保者に支給することを始めた。それは、いわゆる「社会發放」である。北京市は、2000年6月1日から上海市と同様な措置を実施している。

しかし、中小都市、県レベルの町などは、上記のような措置を実施することが容易ではなく、滞納や

不納等が横行している状況の中で、収支アンバランス・赤字経営を覚悟した上での実施を余儀なくされ、社会保険基金の財源を確保しない限り、いつ実施できるかは目処が立っていない。したがって、この問題は、長期化する可能性が残るだろう。

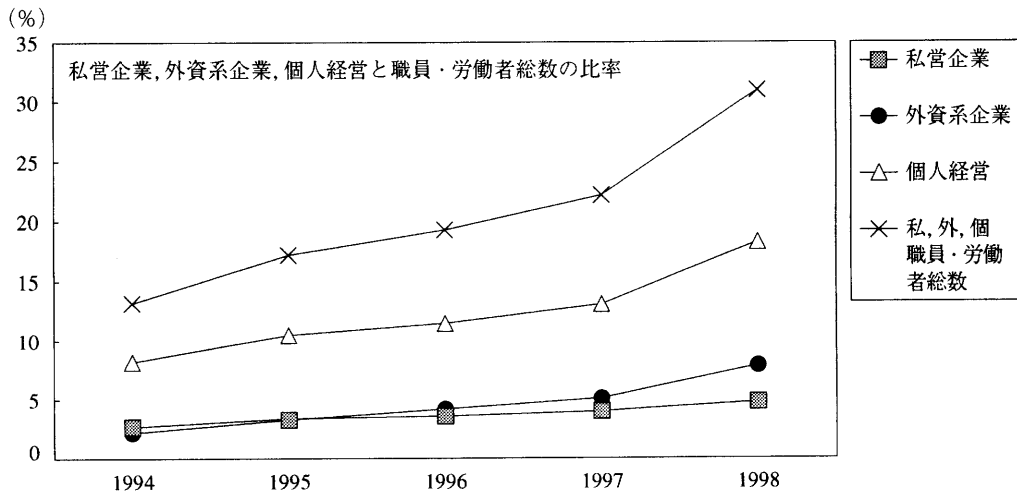
3. 社会保険の加入をめぐる問題

(1) 非国有企業の社会保険加入率が低い

近年、私営企業、個人経営者、外資系企業に就職している職員・労働者の人数は、急増している。1998年の統計データによると、私営、個人経営、外資系企業に就職している人数は、全職員・労働者数の約31パーセントを占めている(次の図8を参照)。しかし、社会保険の加入状況については、国有企業や集団企業と比べると、その加入率は大変低い。次に、私営企業と外資系企業の社会保険加入状況を見てみよう。

① 私営企業

私営企業が職員・労働者を社会保険に加入させない現象は、全国各地で発生しており、深刻な



注：外資系企業の中には台湾、香港、マカオ系企業を含む。

出所：『中国労働年鑑1999』より作成

図8 就業状況図

状態になっている。次に、事情が最も深刻な地域を見てみよう。

寧夏自治区の地理上の位置は内陸の奥地にあり、沿海部地方と比べると経済発展が遅れており、まだ発展途上にある。この地域の私営企業は、社会保険への加入が他の地域と比較して遅れている。2000年3月末現在、個人経営者(个体戸)は45,548軒あり、従業員は79,967人であるが、年金保険の加入者は745人しかいない。その加入率はわずか0.93パーセントである。医療保険の加入者は、ほぼゼロである。また、工商管理機関(日本の法務局に相当する)に登録済みの私営企業は4,180社であり、従業員は52,835人であるが、養老保険(年金)の加入者は1,176人しかいない。医療保険の加入者もほぼゼロである¹⁵⁾。

中国の中部地区にある安徽省も、楽観できる状況ではない。全省では200万人が基本医療保険の加入対象者であるが、2000年3月までの統計によると、わずか36万人しか加入しておらず、加入すべき人数の18パーセントしか占めていない。

その主な原因は、次の4点にある。

第一に、労働力市場の競争が激しく、就職難の中で、職員・労働者は、私営の企業主に社会保険への加入を要求し難い。

私営企業が雇った臨時職員・労働者は、農村からの農民工が多い。私営企業の経営が不安定なため、雇用したり、解雇したり等、人員の流動性が高い。臨時職員・労働者の労働市場では供給が需要より遥かに大きく、雇用される者は、職場を確保するため、社会保険への加入については経営者とはほとんど交渉しない。換言すれば、雇用される時点から社会保険に頼れないことを覚悟している。

第二に、ほとんどの私営企業内に、労働組合や職員代表会などの組織が存在しないため、職員・労働者は、経営側と交渉をほとんどしない状態である。

第三に、一部の私営企業は、就業規則などがほとんど存在せず、経営者が職員・労働者と労働契

約を結ばないため、職員・労働者は、自分の権益を保護する法的手段を全く持っていない。1989年、労働部は「私営企業労働管理暫定規定」の中では、「職員・労働者が病気に罹るまたは労災ではない負傷をした場合、私営企業は勤務年数に基づいて3カ月ないし6カ月の治療休暇を与えなければならない。治療期間中、本人賃金の6割以上の休暇賃金を支給する」と定めている。しかし、私営企業の職員・労働者の年金保険や医療保険などについては、定められていない。

第四に、私営企業主は、経営コストを抑えるため、社会保険に加入しない。

こうした状況を見ると、私営企業の社会保険加入問題は、重大な問題である。強制的な法規制を整備しなければ、上記のような事情を改善することは難しいと考えられる。

② 外資系企業

外資系企業の社会保険の加入状況は、私営企業より状況が良く、特に、日系企業、欧米系企業の医療保険の加入比率は台湾系、香港・マカオ系企業より比較的高いとみられる。

1999年8月、厚生省の国立社会保障・人口問題研究所の研究プロジェクトは、中国に進出した日系企業2,000社にアンケート調査(以下、「日系企業調査」と略す)を実施し、159社の有効回答を得た。「未払いの社会保険料はありますか」との質問に対し、「ある」と答えた会社は、わずか4社である。

回答の結果から見ると、年金保険の加入については加入率100%でほぼ問題がないが、医療保険に加入しているか否かに関する回答結果は、年金保険の加入率と開きがあった。回答データの示すところによると、医療保険に加入している会社は134社であり、加入率は84パーセントである。

また同調査は、日系企業の社会保険に加入する主な理由を求めた。有効回答は127社であった。回答のトップ項目(複数選択)を見ると、(a)「従業員

の不安を取り除くため」を選択した会社は55社であり、(b)「政府からの要請があったため」を選択した会社は114社である。

また、調査結果を分析すると、(a)のみを選択した会社は、12社である。(a)と(b)の両方を選択した会社は、31社である。(b)のみを選択した会社が圧倒的多数であり、それらの企業は、政府の行政命令に従って医療保険に加入した。これが、日系企業が社会保険に加入する本当の理由だろう。

しかし、政府の強い要望の下でも、16パーセントの日系企業は医療保険に加入していない。これが今後、どのように展開するか、注目すべきところである。

(2) 社会保険にカバーされない特殊階層

① 臨時職員の医療保険加入問題

改革開放後、各都市では、臨時職員・労働者が急増している。臨時職員・労働者の主な供給源は、農村部の余剰労働者、いわゆる農民工である。沿海部の大都市では、平均数百万人以上、中小都市でも、平均数十万人以上の臨時職員・労働者が使われている。臨時職員・労働者を雇う職場は、ほとんど3K(きつい、汚い、危険)産業の企業が中心になっている。例えば、建築現場、市政建設、港、鉄

鋼工場、加工業、重工産業の生産ライン等である。ある企業は、87名の正式職員・労働者が在籍しているが、132名の臨時職員・労働者も雇用している。もっと極端な事例としては、ある建築会社は、正式職員・労働者の全員を解雇し、すべて臨時職員・労働者を雇用した。近年、女性の働く場が、病院の清掃、患者の世話、家政婦、ハイテク産業の生産ライン等で増えている。

こうした状況の中で、臨時職員・労働者の社会保険の加入問題は、社会的に注目されている。前記の日系企業調査でも、この問題を調査した。159社の中で、臨時職員・労働者も医療保険に加入させている企業は44社であり、27.7パーセントである。また、臨時職員・労働者を雇用する日系企業の雇用状況と医療保険加入状況の例を、表3にまとめた。

なぜ労働集約的な企業が臨時職員・労働者を多めに雇うのか、その主な原因を見てみよう。雇用または解雇が簡単にできることはその一つであるが、経営コストが大幅に節約できることが主な原因である。この点について、次に掲げる二つの側面を指摘しておく。

第一に、臨時職員・労働者を雇う会社は、臨時職員・労働者との間でほとんど労働契約(雇用契約)を締結していない。臨時職員・労働者の雇用問題

表3 臨時職員・労働者の雇用状況と医療保険加入状況

企業	正規雇用職員・労働者(A)	臨時雇用職員・労働者(B)	比率(B/A)%	医療保険加入数(C)	比率(C/B)%
A	150	130	86.7	0	0
B	245	229	93.5	229	100
C	153	278	181.7	0	0
D	191	449	235.1	0	0
E	795	608	76.5	0	0
F	120	878	731.7	0	0
G	1927	1131	58.7	1131	100
H	1000	1500	150.0	0	0
I	2659	1562	58.7	0	0

出所:「日系企業調査」(国立社会保障・人口問題研究所)資料より作成

について、労働法では明らかに定められていない。雇用主は、政府の最低賃金基準を超えていれば、臨時職員・労働者の賃金を自由に設定できるので、正式職員・労働者の給与より遥かに低く抑えられる。

第二に、都市部で働いている臨時職員・労働者らは、戸籍はまだ農村戸籍であり、都市部の企業向け社会保障制度の対象者になれないため、社会保険の対象から除外されている。そのため、企業(雇用主)は社会保険料を負担しなくても済む。

問題は、都市部の建設に大いに貢献しながら社会保険を享受することができない臨時職員・労働者が病気に罹った場合どのように対応すべきか、また、本人の安い給料では対応できない場合どのように救済すべきかについてであり、当局を悩ませている。

臨時職員・労働者の養老(年金)、医療に関する社会保険について、解決の糸口を探すことは、彼らの労働に依存する各都市にとって避けられない課題だろう。

② 失業者・一時帰休者の医療保険問題

90年代に入り本格的な経済改革が始まった中国では、国内のバブル崩壊の影響を受けて経済環境が厳しくなり、「親方五つ星」といわれてきた国有企業の終身雇用制度が崩壊し、その改革により大規模な失業とレイオフが発生した。失業者・一時帰休者¹⁶⁾に関する医療保険問題は、医療保険の継続と確保が焦点となった。

失業者・一時帰休者が最も心配しているのは、元の職場を離れると年金保険・医療保険が切れることである。一部の企業は、元従業員が失業者・一時帰休者になると、企業が負担すべき部分の社会保険料を社会保険管理部門に不納または滞納するため、失業者・一時帰休者の年金保険、医療保険が切れてしまう。また、それらの者に払うべき医療保険給付金を払わないこともしばしば発生し

ている。これらの結果、失業者・一時帰休者は元の企業・職場を離れると、医療保険を含む社会保険が完全に切れてしまったケースが多発している。

こうした状況下では、失業者・一時帰休者の医療保険については、少なくとも次に掲げる三つの問題がある。

第一に、失業または一時帰休中、医療保険がいったん切れた後に病気に罹った場合、その救済措置はあるか否か。

第二に、私営企業など非国有企業に再就職する場合、再就職先の企業は前職の医療保険を継続してくれるか否か。

第三に、再就職を断念し、自ら自営業(个体戸)を始める場合、その医療保険はどうなるか。

上海市の場合は、上記の問題を改善するため、次のような三つの措置を講じている。

第一に、職業紹介所(政府の労働管理機関に属す機構)は、失業者・一時帰休者に特別な「医療保険証」を配布する。これは、失業または一時帰休中のみ臨時的な医療保険証明書として使い、一般医療保険の待遇と変わらない。使用期間中は、被保険者の保険料の納付が免除される。

第二に、失業者・一時帰休者が、私営企業など非国有企業に再就職する場合、再就職先の企業は責任を持って、再就職した者を医療保険に加入させる。それを政府の医療保険管理機関が監督する。

第三に、失業者・一時帰休者が、自ら個人経営をする場合、普通の企業に就職する職員・労働者と同様に、医療保険に加入することができる。その窓口は、政府の労働管理機構(労働・社会保険管理局)である。当該機関は個人経営者の医療保険を管理し、本人より徴収した保険料を医療保険機関に納付する。

上記は、あくまでもわずか数都市のみの失業者・一時帰休者の医療保険問題を解決するために出された一時的な救済措置で、抜本的な解決方法ではない。日本のような全国民が加入する「国民健

康保険」制度を構築しない限り、これらの問題を解決するのは、なかなか難しいと考えられる。また、多くの地区では、いまだに何も措置を講じていない。今後、どのような措置が講じられるかは、興味深いところである。

VI おわりに

このように中国の社会保障制度は、今まさに改革の途上にあるが、一方では、これと並進する高齢化の進行が長期にわたって新しいうねりを巻き起こしつつある。

21世紀には、中国では人口が引き続き増加する一方で、人口の高齢化が進み、就労人口への圧力が強くなると予測されている¹⁷⁾。すなわち、次世紀の中頃、総人口は15億に達し、就労人口は10億を遥かに超え、高齢者人口は3億を超えるということである。一人っ子政策の影響で、都市部の高齢少子化が急速に進んでいる。その結果、定年退職者(農村の高齢者を除く)も増加の一途を辿り、在職者に対する割合も急速に高まっていくと予測され、ピーク時には、在職者の人数と定年退職者の人数がほぼ2対1の状態になるとも予測されている¹⁸⁾。

そして、高齢者の安定した生活を確保していくため、若い世代の社会保険料の負担を過重にしない範囲で3億を超える高齢者の年金・医療保険などの社会保険費用をどのように捻出するか、また、10億の就労人口が完全に就職できない場合、失業または一時帰休に回される数多くの者を失業保険・社会救済制度がどこまで救済できるか、今からその対策をしっかり練って実行しなければならない。仮そめにもその対応を誤れば、中国にとって21世紀は、「発展」はおろか「生存」も困難な世紀となる。これらの難題をどのように解決するか、目が離せないところである。

注

- 1) 失業および一時帰休について、拙稿の「中国の失業問題とその展望—都市部貧困層の拡大と高失業率の長期化—」(『海外社会保障研究』第126号)のp. 124を参照。
- 2) 保険掛け金を納入した年数が15年未満の被保険者は、定年退職した後、別の規定に従うことになる。
- 3) 注1のp. 130を参照。
- 4) このデータは、「明年逾2300万人失業」(香港経済日報, 1998年11月25日)より。記事によると、このデータは国家計画委員会の報告による。
- 5) 注1のp. 130を参照。
- 6) 調査対象である100社の中で、国有企業は60社、国有企業から民営化された会社は23社、中外合弁会社、中外合作会社は2社、残り15社はその他の形態の会社である。
- 7) 中国における年金・医療保険補助金の給付制度は、日本と違って、政府の社会保障機関が被保険者に直接支払うのではなく、政府の社会保障機関が被保険者の所属する企業に支払い、それらの企業が被保険者に給付する制度である。
- 8) この点について、易佩富氏の論文「車好山路難馳騁」(『中国社会保障』中国社会保障雑誌社, 1999年1月)を参照。
- 9) 彭樹生氏は、「企業改制中的社会保険債務問題」(『上海労働保障』上海労働保障編集部, 1998年5月号)で、「社会保険法」を早期に制定すべきであると強調した。
- 10) 周光耀氏の論文「千難万難保取徹」(『中国社会保障』中国社会保障雑誌社, 1999年5月)を参照。
- 11) 同年度の比較するデータがないため、1996年度と1998年度のデータを見てみよう。1998年、海南省の企業数は、19,888社であるが、本文で述べたように、2000年度第1四半期に、社会保険料を滞納する企業が、2,760社であれば、全体の約13.9パーセントになる。また、滞納金額について、1996年度の海南省の納付すべき社会保険料・9億806万人民币を参照の基準とすると、2000年度第1四半期には、社会保険料を滞納する金額が2億9442万人民币であれば、全体の約32パーセントを占めることになる。これは、2000年度データがないため、参照的な比較である(データは、『中国統計年鑑1999』と『中国社会保障年鑑1997』による)。
- 12) 特区時報, 2000年5月31日付記事を参照。
- 13) 社会保険局は、人民政府の従属の行政機関である。社会保険センターは、行政機関ではなく、単なる公益法人または社団法人である。委員会および弁公室は、人民政府の一つの部門である。委員会は、人民政府の一つの部門であり、弁公室よりレベルが高い。
- 14) 拙稿「中国社会保障制度改革について」(『調査月報』ニッセイ基礎研究所, 1995年11月) p. 21～p. 22

を参照.

- 15) 「我区个体私营企业参与社保率极低」(寧夏日報, 2000年5月29日) 参照.
- 16) 失業者とレイオフ者に関する問題は, 拙稿の「中国の失業問題とその展望—都市部貧困層の拡大と高失業率の長期化—」(『海外社会保障研究』第126号) で詳しく述べている.

- 17) 中国科学院国情分析グループ編著, 胡鞍鋼・王毅執筆『生存と発展』(科学出版社, 1989年10月), p. 20を参照.

- 18) 国務院の国民経済および社会発展総体研究協調チーム「全国城鎮職員・労働者の養老保険費用の予測報告」(1995年).

(Sha YinHua ニッセイ基礎研究所研究員)

中国の社会保障制度と企業負担の変化

朱 炎

■ 要約

中国においては、国有企業改革の一環として、国有企業に社会保障制度を導入した。国有企業の余剰人員の削減は、企業の自助努力と政府が推進するレイオフ計画によって行われ、失業保険など多重のセーフティネットがスムーズな人員削減、人件費の節約に大きく貢献している。基本年金保険と医療保険の実施は、企業経営の安定化に貢献できるが、現段階では多くの企業において保険掛け金の負担が実施前の年金支出と医療費支出より多くなり、むしろ負担が増加した。しかも、実施前の制度による年金支出と医療費支出を完全に社会保障制度に移すことができず、二重負担にもなっている。社会保障制度の導入と整備は、国有企業改革の推進のうえで不可欠であるが、社会保障制度を十分に機能させるためには、さまざまな問題を解決し、改善していかなければならない。

■ キーワード

中国、社会保障、国有企業改革、レイオフ、企業負担、二重負担

中国の企業は90年代以降、失業保険、年金保険と医療保健を中心とする社会保障制度を徐々に導入した。国有企業の余剰人員削減をスムーズに行い、年金、医療などの人件費負担を社会保障に移し、国有企業の負担軽減に寄与させることがその目的である。

本稿は主に企業負担の角度から二つの問題に焦点を合わせて分析する。一つは、社会保障制度の導入により、従来の制度と比べ、企業の負担はどのように変化したか。もう一つは、社会保障の現行制度のもとで、企業の負担は合理的であろうか。

分析にかかわるいくつかの前提を説明しておく。まず、分析の対象となる企業は、主に国有企業¹⁾とするが、その比較として、在中国日系企業にも触れる。第2に、国有企業に関連する社会保障制度のなか、本文の研究は余剰人員削減にかかわるセーフティネット、年金保険と医療保険の三つの

分野に焦点をあてる。第3に、社会保障の制度の内容については本稿の目的ではないため、詳しい紹介と分析を省略する²⁾。また、分析と計測の際に、政府が公表した全国的統計データのほか、二つの社会保障に関する企業調査³⁾のデータを利用する。

1. 社会保障制度導入の背景と実施過程

中国の国有企業改革はすでに20年間にわたって行われてきたが、その経営状況をみる限り、大きな進展がみられなかった。抱える大量の余剰人員、背負っている社会的な負担が大きいことが原因の一つである。社会保障制度の導入と普及は、国有企業の負担の軽減、経営状況の改善に重要な意味を持つものである。

(1) 国有企業の社会的負担

中国の国有企業は長期にわたって、政府の一部

の機能を持ち、雇用などの社会的な責務を担ってきた。企業経営に関連する分野の改革が遅れたなどの原因により、国有企業は依然としてこのような社会的負担から解放されておらず、国有企業のコストは高留まりのままで、他の企業と平等に競争することができない状況である。このような社会的負担は、主に以下の3種類である。

第1に、雇用維持のため、大量の余剰人員を抱えざるを得ない。こうした余剰人員の雇用を維持するための人件費は、企業全体の収益をはるかに上回る。

第2に、社会的責務という負担である。国有企業は長年にわたって、本来政府が担うべきさまざまな社会的責務を担ってきた。企業は、小中学校、幼稚園、医療機関、商業娯楽など生産経営と関係ない施設を所有、経営し、所在地域の治安維持、文化活動、インフラ整備などにも責任を持たされている。

第3に、退職者の負担である。中国では、退職者の年金、医療などの費用をすべて勤めていた企業によって負担するという制度を実施してきた。退職者の人数の急増、物価上昇と医療費用の増加などにより、退職者にかかわる費用は急激に膨らんでいる。

国有企業はこのような重い負担を背負い、改革が進まず、業績の好転も難しい状況に置かれている。しかも、古い国有企業ほどこのような負担が重く、直面する経営困難も大きい。企業の人的費用の急増も一因であり、近年、ますます国有企業の経営状況は悪化している。全国統一の社会保障制度が確立され、十分に機能するまではこの重荷を下ろすことは難しいと考えられる。

(2) 社会保障制度の導入

90年代に入ってから、国有企業の負担を減らし、経営の建て直しに寄与させるため、雇用、年金、医療などの分野で社会保障制度が徐々に導入さ

れ、普及しつつある。国有企業改革においては、社会保障制度の導入は以下の三つの面で企業の経営改善に良い効果をもたらすと期待されている。

まず、余剰人員の削減が、社会的混乱を招かないよう失業保険など受け皿を用意する。次に、企業が従業員を丸抱え、面倒をすべてみることを改め、年金、医療、住宅などの支出を社会保障に移し、負担を軽減させる。第3に、企業が抱えている生産経営と関係ない施設を分離して、独立採算を導入して事業化し、もしくは政府に移譲することで、企業を社会的負担から解放させ、他の企業と平等に競争できる環境を整備する。

国有企業改革に関連する社会保障制度の整備は多方面にわたり、しかも企業と政府レベルで行われていることが異なる。本稿は、企業レベルで行われる失業保険と人員削減、年金保険、医療保険の三つの側面に焦点を絞り、企業負担の変化などの面から、その効果を検討する。

2. 人員削減と失業保険の実施

96年の時点では、国有企業が抱える余剰人員は従業員全体の2~3割を占めると推計された⁴⁾。しかも、近年の中国経済の景気低迷のなか、国有企業の経営不振、稼働率の低下、赤字の拡大などの状況によって、余剰人員がさらに増えている。余剰人員を大幅に削減しない限り、国有企業の経営改善が望めない。しかし、大量の解雇は社会不安を引き起こし、社会的コストが大きい。そのため、国有企業の人員削減と同時に、社会保障制度の整備が行われた。

(1) 人員削減の実施

企業の余剰人員の削減は、企業の自助努力と政府主導のレイオフ計画という二つの方法で行われている<図1>。

企業の自助努力は、主に三つの方法で実施されている。第1に、社内での早期退職である。法定

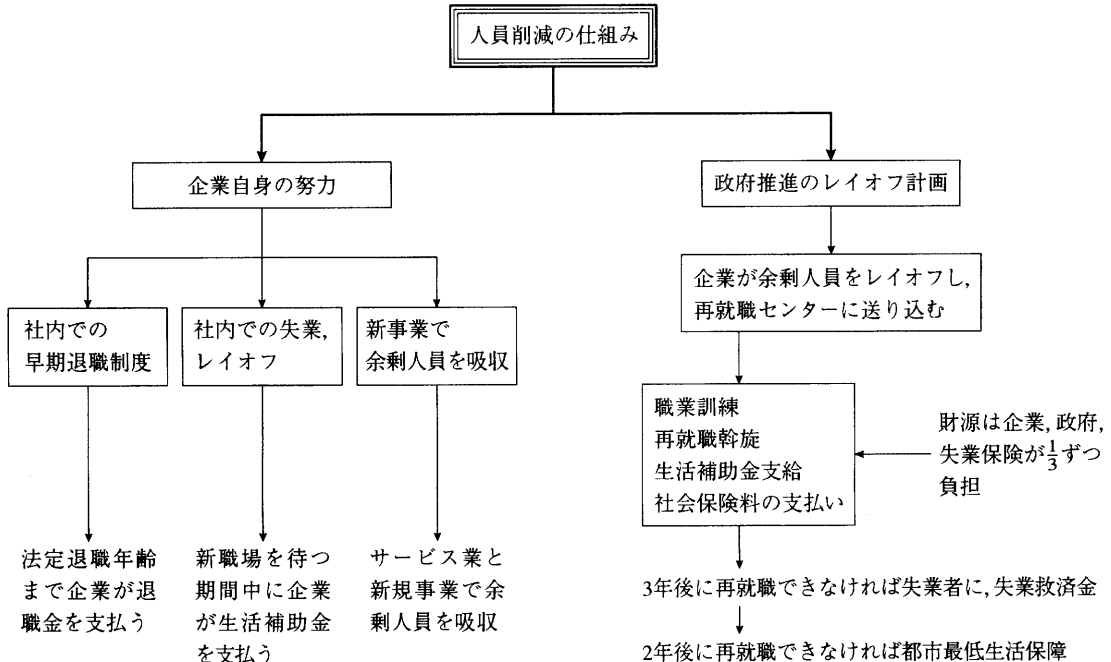


図1 国有企業の人員削減と社会保障の役割

定年退職年齢を満たしていない従業員に対して、企業自らの規定で退職させ、年金を支払う。早期退職者は法定退職年齢を満たした時点から正式に退職し、社会保障に移され、年金基金から年金を支給される。第2は、社内での失業、あるいはレイオフである。すなわち、社内での新職場に就くまでの間に自宅待機させ、企業が生活補助金を支払う。企業にとって、社内の早期退職と社内失業は、仕事を与えて賃金を支払うより、企業の負担が軽減される。第3は、企業はサービス業、あるいは新規事業を興して、余剰人員および待機中の従業員を吸収する。これは「分流」といわれる方法である。

企業の自助努力で余剰人員を減らすことは、業績がまだ悪化せず、余裕のある企業に限られる。これは、失業保険など、社会保障の枠外で行われるものである。

一方、「下崗」といわれる政府主導のレイオフ計画は、社会保障制度をフルに利用した国有企業の

人員削減である。その仕組みとしては、企業は余剰人員を再就職センターに送り込み、企業との雇用契約を解消させる。レイオフされた従業員は再就職センターで職業訓練、再就職の斡旋を受ける。また、再就職センターは、レイオフされた従業員に3年間生活補助金を支払い、社会保障の費用も代わって支払う。再就職センターの費用は、現行規定により、従来の勤務先の企業、政府予算、社会保障すなわち失業保険基金から3分の1ずつ拠出する。

このレイオフの仕組みでは、企業はレイオフされた従業員に生活補助金と再就職費用の3分の1しか支払わず、余剰人員を自ら抱えるより大幅な負担軽減となる。一方、レイオフされた従業員は、失業者ではなく、失業救済金より多い生活補助金が支給され、最低レベルの生活需要が保障され、再就職の斡旋も得られる。

(2) 失業保険と人員削減のセーフティネット

レイオフの実施が可能になったのは、失業保険制度である。失業保険制度は、86年から実施され始めたが、93年に制度改正し、99年には各地で異なる制度が全国的に統一された。現行制度によると、企業は賃金総額の2%、従業員個人は平均賃金の1%に相当する失業保険金を納付し、政府財政も失業保険基金に補助金を拠出する。

失業保険基金の使用は主に失業者への失業救済金の支払いである。失業者への失業救済金は、納付年数に応じて、12～24カ月間支払われる。支払いは地方によって異なるが、当該地域の最低賃金以下、最低生活水準以上を基準とする。

失業保険が持つもう一つの重要な役割は、レイオフ者の受け皿である再就職センターの費用の3分の1を拠出し、政府主導のレイオフ実施を支えることである。これにより、全国的な国有企業の大規模のレイオフが可能になった。

十数年の実施を経て、失業保険はすでに普及した。公式統計によると、98年末に失業保険の加入企業は約60万社、加入人数は7930万人、従業員全体の89.9%をカバーしている。国有企業100社を対象に行ったアンケート調査では、99年4月現在、加入企業は91社、合計加入人数は100社の従業員全体の98.9%に達している。一方、日系企業調査では、159社のうち148社(93.1%)が加入している。

失業保険以外にも、政府は都市住民の最低生活保障という制度を設立した。すなわち、失業救済金の受領期間を満了した失業者は、所在都市の地方政府から最低生活水準を維持できる補助金が支給される。

以上でみたように、国有企業の人員削減については、企業、社会保障と政府によるさまざまな措置によって、多重のセーフティネットが形成された。まず、企業自身の努力により、社内でレイオフされた従業員に生活補助金を支給する。第2に、政府

推進のレイオフ計画によってレイオフされた従業員は、再就職センターで生活補助金を受けるのみならず、職業訓練と再就職の斡旋などの支援を受ける。第3に、再就職センターで3年間面倒をみられ、再就職できなかったレイオフ者は、失業者になり、失業保険基金から失業救済金が支給される。最後に、失業救済金の受領期間を満了した失業者は、地方政府から最低生活補助金を支給され、最低生活水準を維持できる。このように、多重のセーフティネットのもとで、この数年間、数千万人にのぼる大規模な人員削減が行われたが、大きな社会不安は発生しなかった。

ただし、このような制度は問題点もある。まず、企業の人員削減の自助努力は、企業の経営状況に大きく左右され、業績のよい企業に限ってしか実施できない。次に、レイオフの実施は、再就職センターの受け入れ能力、すなわちセンターに費用を拠出する企業の経営状況と地方政府の財政事情に左右される。さらに、都市最低生活保障制度の実施も地方政府の財政事情によって決められる。

(3) 人員削減の進展と企業負担の軽減

このような企業の自助努力と政府主導の大規模なレイオフの実施により、企業の余剰人員は大幅に減少した。統計によると、95年を境に、国有企業従業員の人数は減少に転じた。98年の1年間だけでも、国有セクター全体の従業員は約2000万人、うち国有工業企業の従業員は約1300万人も減少した。

国有企業のレイオフの進展も早い。統計によると、99年まで、国有企業は累計約2000万人以上をレイオフし、そのうち約1700万人は再就職できた。2000年には新たに500万人をレイオフする予定である<表1>。

レイオフ者を預ける再就職センターの運営費のファイナンスは、98年には企業が30.4%、財政が52.2%、社会調達が17.7%(うち失業保険基金は

表1 国有企業のレイオフと再就職の人数

(単位:万人)

	年初の レイオフ者	新規 レイオフ者	再就職
1996	368.4		
1997	542.0	634.4	639.8
1998	691.8	562.2	609.9
1999	594.8	564.0	492.0
2000	650.0	500.0	

注: 98年までは統計, 99, 2000年は政府発表. 2000年の新規レイオフは計画.

出所: 「中国労働統計年鑑」各年版, 政府発表(中国労働・社会保障部のホームページ).

11%)となっている。一方、その支出では、レイオフ者の生活補助金支払いが最も多く、67.7%を占め、レイオフ者の年金、医療などの保険料支払いは31.2%を占めた。

また、国有企業100社の調査のデータによると、99年4月時点で、60社はレイオフをすでに実施し、12社は実施の予定があると答えた。この60社のレイオフされた従業員の累計人数と現在再就職センターに在籍する人数は、在職従業員の10.4%、4%に相当する。社内のレイオフも含めて、レイオフを実施した企業のレイオフ者に支払う生活補助金は、在職者の平均賃金に比べ、平均では66%に相当し、最高では100%(3社)、最低では19.8%である。また、レイオフ者の職業訓練の費用は、回答企業の67.2%は企業負担、9%は個人負担、23.9%は双方負担である。

この数年間、国有企業の大規模な余剰人員削減、レイオフが行われたが、余剰人員の圧力が依然として大きい。今後、国有企業改革の進展により、一部の産業からの国有セクターの戦略的撤退が進めば、または企業業績の好転がなければ、国有企業の合併、閉鎖と休業も増え、余剰人員が新たに現れる可能性も大きい。したがって、国有企業の余剰人員削減とレイオフは、今後も引き続き行わなければならない。

(4) レイオフの決定要因と効果の計測

上述したレイオフは、なぜ行われたか、レイオフは企業の経営改善に実際貢献しているかを国有企業100社調査のデータを利用して計測してみる。

レイオフを実施した企業の場合、累計レイオフ従業員数と現在の従業員数との比率をレイオフ率とすれば、これはどのような要因によって決められるのかは、以下の推計式(1)で考えられる。

$$L = a_0 + a_1H + a_2A + a_3OR + a_4P \quad (1)$$

Lは被説明変数として、レイオフ率(累計レイオフ者数/在職従業員数)である。被説明変数のうち、Hは企業の設立してからの操業年数である。歴史が長ければ、古い企業であれば、過剰人員も多く、レイオフの必要がある。そのため、 $a_1 > 0$ と想定できる。Aは従業員の平均年齢であり、平均年齢が高ければレイオフの必要性も高い。そのため、 $a_2 > 0$ と想定できる。ORは稼働率であり、96~98年の平均値を使う。稼働率が低ければ、過剰人員の整理が必要となり、 $a_3 < 0$ と想定できる。Pはダミー変数であり、企業の利潤の変化を表す。97年と96年を比べ、98年と97年を比べると、黒字から赤字に転落し、赤字額が拡大すれば-2、赤字額が減少すれば-1、変化なしは0、赤字から黒字への転換、黒字額の減少は1、黒字額の拡大は2と、それぞれの企業に値を与える。企業の収益が悪化すれば、人員整理の圧力も大きくなり、 $a_4 < 0$ と想定できる。

<表2>で示した計測の結果からみると、操業年数の係数は予想に反したものであり、平均年齢と稼働率の係数は仮定通りであるが、統計的に支持されない。ただし、ダミー変数の利潤の変化状況はレイオフ率の水準を説明できる。すなわち、企業はどのぐらいの従業員をレイオフするかは、企業が古いか、従業員の平均年齢が高いか、稼働率が低いかと関係なく、専ら利益変動状況によって決められる。収益が悪化すれば、企業のレイオフ者も多い。

次に、レイオフの実施により、企業の負担が減ったのか、収益の向上に貢献したのかを以下の推計式(2)、(3)で検討する。

$$W = a_0 + a_1L \quad (2)$$

$$P = a_0 + a_1L \quad (3)$$

レイオフ率のLを説明変数とし、被説明変数には賃金変化率(W、98年の賃金総額と96年との比較)、上記のダミー変数である利潤の変化(P)を用いる。式(2)の場合、レイオフ率(L)が高ければ、賃金総額が減少し、 $a_1 < 0$ と考えられる。式(3)の場合、レイオフ率(L)が高ければ、収益も好転できると考えられ、 $a_1 > 0$ になろう。<表3>で示す計測の結果をみると、式(2)の結果からは、レイオフは賃金コストの削減に大きく貢献したことがわかる。しかし、式(3)の結果により、レイオフは収益の好転には寄与せず、むしろ予想と正反対の結果となっている。逆の角度から理解すれば、レイオフだけでは、業績を好転させることができない。また、業績が悪いから、より多くの従業員をレイオフする必要があり、式(1)の結論が支持された。

表2 レイオフの決定要因の計測結果

説明変数	係数	t値
切片	0.0967	0.4867
操業年数(H)	-0.0003	-0.3966
平均年齢(A)	0.0032	0.6564
稼働率(OR)	-0.0010	-0.1442
利潤の変化(P)	-0.0381	-3.5440***

注：被説明変数はレイオフ率(L)。サンプル数n=53, 自由度修正済み決定係数 $R^2=0.2106$, ***は1%有意。

表3 レイオフ効果の計測結果

被説明変数	切片	t値	係数	t値	R ²
賃金変化率(W)	1.2141	18.6159***	-1.1010	-3.3507***	0.1499
利潤の変化(P)	2.3726	2.5818**	-11.2123	-2.4228**	0.0697

注：説明変数はレイオフ率(L)、利潤の変化(P)、すなわち式(3)はロジットモデルを用いて推計。

n=59, ***は1%有意, **は5%有意。

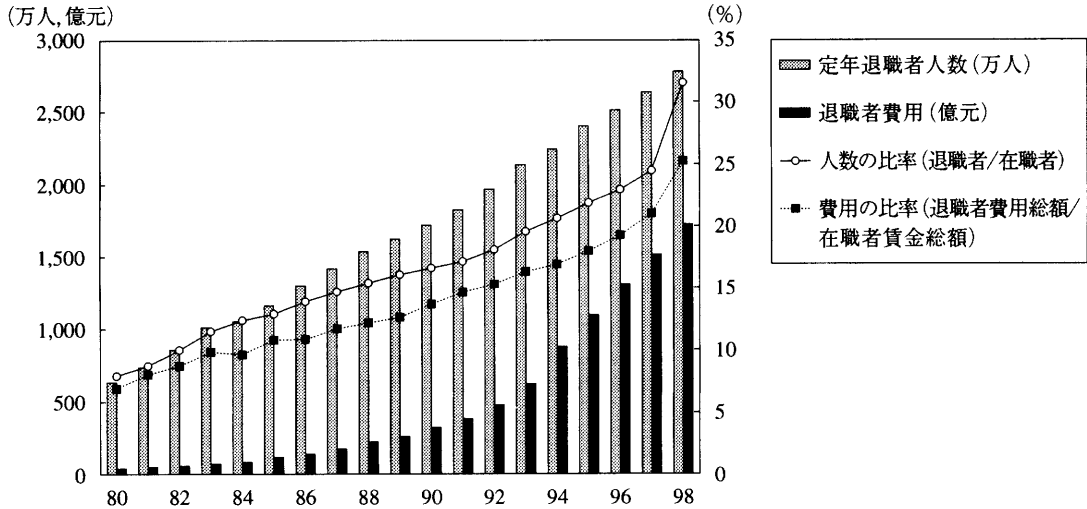
100社の国有企業の状況だけで、国有企業全体の状況を推測することはやや無理があるが、少なくとも、以下のことが証明された。すなわち、業績が悪化した企業ほど、大規模なレイオフを実施した。また、レイオフの実施は、企業の人員削減、賃金コストの軽減に貢献しているが、業績を好転させることがまだできない。

3. 年金保険の実施と負担の変化

(1) 退職者費用の重い負担

従来、国有企業の場合、定年退職の従業員に対して、勤続年数と職種に応じて、6割から全額までの在職中の賃金に相当する年金を存命中に支払うという制度を実施してきた。しかし、退職者人数の増加などにより、企業の負担が重くなり、経営を圧迫するようになった。

国有企業のデータがないため、国有セクター全体の状況をみると、定年退職者人数は80年の638万人から98年の2783万人に増え、在職者人数との比率は8%から31.6%まで上昇した。すなわち、退職者1人を支える在職者の人数は12.5人から3.2人に変化した。一方、年金などの退職者費用は80年の43億元から98年の1,726億元まで急増し、在職者の賃金総額に対する比率は6.9%から25.3%まで上昇した<図2>。しかも、退職者費用のほとんどは退職前の勤め先によって支払われる。高齢者社会に進むなか、このような制度はもはや続かなくなった。



注：国有セクター全体。退職者費用には医療費を含まず、そのほとんどは退職前の勤め先が支払う。

出所：『中国労働統計年鑑』各年版に基づく計算。

図2 退職者費用の重い負担

(2) 年金保険制度の導入

基本年金保険制度は91年から実施し、97年に制度化された。ちなみに、一部の地域と企業は80年代前半から独自の年金保険制度を実施したこともある。

現在の基本年金保険制度は、日本の厚生年金に相当するが、賦課方式と積み立て方式を組み合わせたものである。企業は賃金総額の20%に相当する保険金を年金基金に納付するが、個人も平均賃金の4%（今後徐々に8%まで引き上げる）を納付する。個人の納付額の全部と企業の納付額の一部を合わせて、平均賃金の11%に相当する保険掛け金を従業員の個人口座に繰り入れ、積み立てる。年金の支給は納付15年後から受けられる。定年退職後の最初の10年間には、積み立てた個人口座から年金が支給されるほか、年金基金からも平均月収の20%に相当する年金の支給を受ける。10年後はすべて年金基金から支給される。

ほかにも、一部の企業（ほとんどは収益が良い企業）は、自社の従業員を対象に企業年金を設立し、また一部の企業は従業員に商業的な年金保険

を掛けている。

全国的にみると、国有企業の基本年金保険は、在職者と退職者の大部分をカバーし、基金の運用もほぼ順調である（表4）。また、国有企業100社の調査では、すべて企業の従業員全員が保険に加入している。ほかにも、6社は企業年金を設立し、4社は商業的な年金保険に加入している。一方、日系企業159の調査では、年金保険加入企業は157社であり、企業年金と商業的な年金に加入する企業は7社である。

(3) 年金保険と企業負担の変化

基本年金保険制度が実施された後、企業の負担は、実際、どのように変化したのか。

まず、データの制約により、全国的に企業の年金負担を検討することは比較的難しい。国有企業年金基金の収入額（企業と従業員の納入額合計）を賃金総額と比較すれば、おおむね2割を超える程度である（表4を参照）。

一方、国有企業100社の調査データからみると、企業の負担変化など、さまざまな状況が分かる。

表 4 国有企業基本年金保険の状況

	保険加入者(万人)		年金基金の状況(億元)			収入/賃金 総額(%)
	在職者	退職者	収入	支出	残高	
1992	6,540	1,339				
1993	6,591	1,451	412	380	237	15.2
1994	7,006	1,667	599	552	284	17.0
1995	7,131	1,787	803	716	390	19.0
1996	7,045	1,757	969	862	507	21.1
1997	6,888	1,984	1,131	1,059	599	24.0
1998	6,647	2,144	880	917	457	21.6

注：収入/賃金総額は、年金基金の収入額と国有企業全体の賃金総額との単純比較。

出所：『中国労働統計年鑑』各年版により計算。

- 年金保険加入への企業の態度は、積極的92社、消極的8社
- 加入のメリットは、現在の負担減8社、将来の負担減72社、経営の安定性39社、従業員の要求を満たす23社、政府の要望を満たす39社。一方、加入のデメリットは、現在の負担増加88社、年金給付の減額5社、従業員の不安6社（いずれも複数回答）
- 加入後の企業負担が、以前に比べると、増加77社、減少21社（ちなみに、日系企業調査では、回答した145社のうち、年金保険の加入により人件費が増加した企業は138社を占めた）
- 企業が支払う年金保険年額（回答数97社）は98年の賃金総額と比べると、平均では22.8%、最高で70.7%、最低で1.3%

以上の状況からみれば、企業にとって、基本年金制度の実施は現在負担の増加をもたらしたといえる。しかし、将来の負担減少、経営の安定性などを考えて、年金制度の導入に積極的であり、期待もある。

ちなみに、企業が年金保険に加入しても、それ以前に退職した人への年金を従来の制度通り引き続き支払わなければならない。年金の二重負担の問題は第5節で詳しく述べる。

4. 医療保険の実施と負担の変化

(1) 医療費の重い負担

従来、国有企業は公的医療制度を実施し、企業の従業員および退職者の医療費はすべて企業が負担してきた。しかし、近年、医療費支出が急増し、企業の重荷の一つにもなっている。

国有企業も含む国有セクターの場合、在職者と退職者を合わせると、公的医療の受益者の人数は88年の1億5300万人から97年の1億7800万人に、1.16倍になったが、医療費総額は183億元から797億元へと4.35倍にもなった。1人当たり医療費は120元から447元へと、3.73倍になった<図3>。

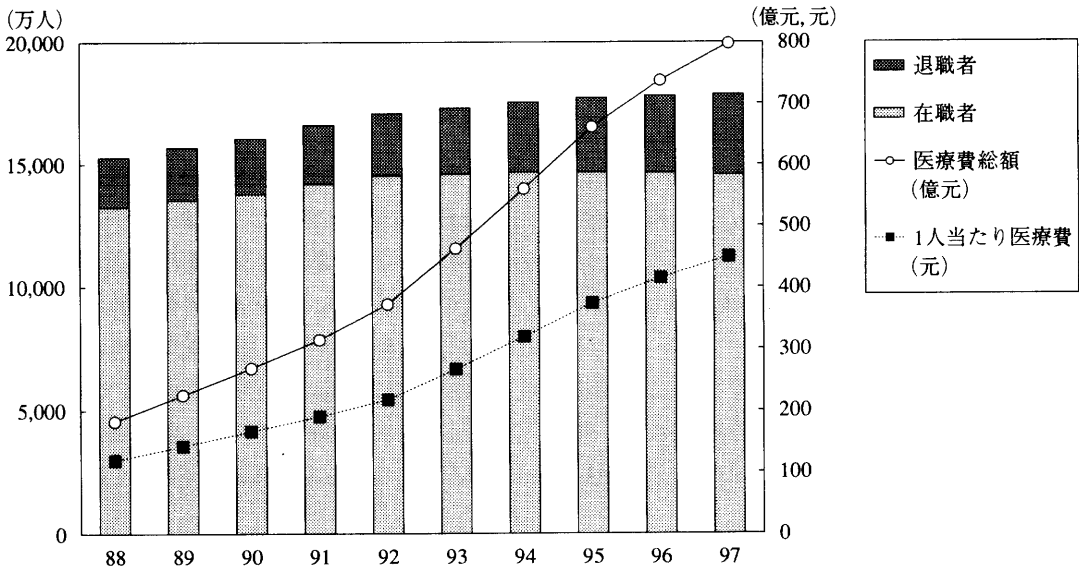
(2) 医療保険制度の実施

企業の医療費負担を軽減するため、92年から、入院費用を対象に、「重病保険」の形で医療保険制度が実施され、その後、98年に医療保険制度が全国的に統一された。

現在の医療保険制度によると、従業員個人は平均賃金の2%を納付し、個人口座に積み立てる。企業は平均賃金の6%を納付し、そのうちの7割は医療保険基金にプールするが、3割は個人口座に繰り入れる。発生した医療費に対する保険金の支給は、給付ライン（原則として所在地域の年平均賃金の10%）未満の場合は個人口座からの支払い、

もしくは自己負担になる。給付ライン以上、最高ライン(原則として所在地域の年平均賃金の4倍)未満の場合は基金から支払い、一部は自己負担となる。最高ラインを超えた場合は全額自己負担、もしくは企業あるいは商業的保険が補填する。そのため、一部の収益力のある企業は従業員に商業的医療保険を掛けている。また、企業は賃金総額の4%を上限に資金を引き当てて、自らの企業医療保険を設立することも認められている。

医療保険制度が実施された後、加入人数が徐々に増えており、基金の運用も順調である<表5>。しかし、医療保険のカバー範囲はまだ狭い。全国状況では、98年末の在職者の加入人数は約1600万人、在職者全体の人数と比べると12.9%しかない。政府の計画によると、2000年以降は医療保険を普及させ、2000年の加入者人数5000万人を目指す。国有企業100社の調査も同じような状況を示した。99年4月現在、医療保険に加入したのは41



注：国有セクターの在職者と退職者の公的医療の受益者人数。医療費は公的医療の費用支出額。
出所：『中国労働統計年鑑』各年版。

図3 公的医療の重い負担

表5 医療保険の状況

	保険加入者(万人)		医療保険基金の状況(億元)		
	在職者	退職者	収入	支出	残高
1993	268	23	1.4	1.3	0.4
1994	375	26	3.2	2.9	0.7
1995	703	43	9.7	7.3	3.1
1996	791	64	19.0	16.2	6.4
1997	1,082	173	29.4	23.4	12.7
1998	1,590	152	60.6	53.3	20.0

注：医療保険全体の状況、国有企業と非国有企業を含む。97年以前は制度統一前の「重病保険」。
出所：『中国労働統計年鑑』各年版により計算。

社、加入した従業員は100社合計の従業員人数と比べると、39%にとどまっている。一方、日系企業調査では、医療保険に加入した企業は全体の81.1%を占めている。

(3) 医療費用負担の変化

医療保険制度の実施が企業の負担軽減に、どのような効果があったかについて、全国的なデータは皆無に近いので、国有企業100社の調査のデータで検討しよう。

- 医療保険加入後の医療費負担については、回答した40社のうち、以前と比べ増加20社(50%)、変化なし9社(22.5%)、減少11社(27.5%)
- 医療保険以外に、企業の他の医療費負担があるかについては、回答した40社のうち、ある21社(52.5%)、ない19社(47.5%)。他の医療費負担が医療保険の掛け金に対する比率は、回答した20社の平均では18.6%、最高では73%、最低では0.5%
- 医療保険に加入している41社のうち、企業自らの医療保険を実施した企業は1社のみだが、今後加入の予定は、ある17社(41.5%)、ない24社(58.5%)
- 比較すれば、日系企業159の調査では、医療保険加入後の医療費負担を回答した116社のうち、増加78社(67.2%)、増加していない28社(24.1%)、減少10社(8.6%)

以上の状況から考えると、医療保険は企業の医療費負担を軽減する効果は全体的に大きくない。実際、負担が増加した企業は負担が軽減した企業より多い。しかも、医療保険に加入しても、企業にとっては保険費以外の医療費用の負担が依然として存在しているといえる。

5. 社会保障制度の効果、問題点と今後の課題

以上、国有企業が実施している社会保障のうち、レイオフと失業保険、年金保険および医療保険の

それぞれの実施状況、実施による企業負担の変化を考察した。ここでは、社会保障全体が企業経営に与える影響と負担水準を、全国的統計データと企業調査のデータを用いて検証し、企業改革に対する効果と経営改善への影響を評価し、存在する問題点と今後の課題を指摘する。

(1) 社会保険と企業負担の変化

社会保障制度の導入により、国有企業の人的費用、特に保険にかかわる福利厚生支出を減らすことができたか。これは、制度導入の目的が達成されたか、国有企業の経営改善に効果があったかを検証する最も重要なポイントである。

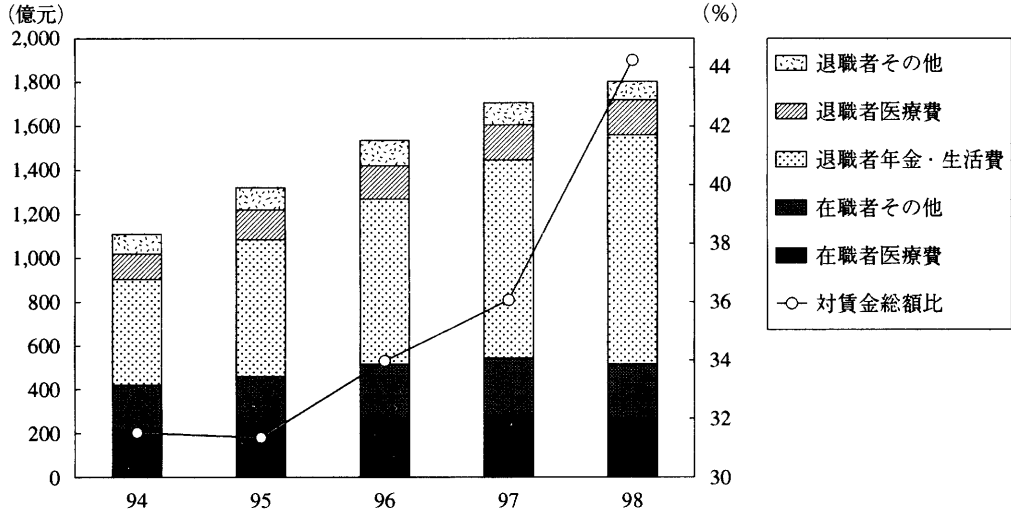
① 国有企業の福利厚生費用負担水準の変化

社会保険費用に関するデータがないため、国有企業の福利厚生費用全体(保険費も含む)の状況で検証する。近年、国有企業の従業員と退職者の保険・福利厚生費用は、社会保障制度が実施された後も増加している。94年に1100億元であったが、98年には1800億元に増えた。賃金総額に対する比率も31.5%から44.3%に上昇した<図4>。

② 社会保障の保険金負担水準および経営状況との関係

社会保障制度の導入に関連した保険費用の負担水準に関しては、企業調査のデータに基づいて検証することができる。98年の年間保険費総額の負担水準は、賃金総額と比べると、国有企業の平均では26.2%であり、日系企業の平均では6%である<図5>。日系企業に比べ、国有企業の負担がはるかに重い。

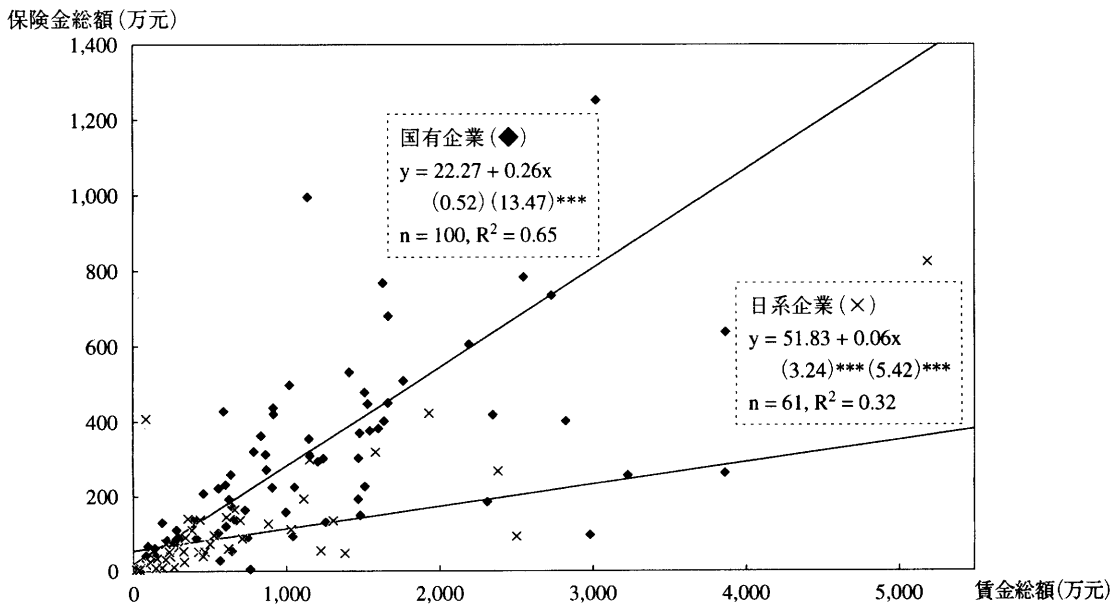
また、企業の経営状況と比較すると、保険金の負担水準と黒字か赤字かとの関係がみられない。すなわち、企業が保険に加入するかどうか、どのくらいの保険金を支払うかは、経営状況に影響されない。実際、国有100社のなかで、98年に赤字



注：国有企業の合計保険福利費用の内訳。対賃金総額比は国有企業の保険福利費用合計と賃金総額の比率。在職者と退職者の医療費には医療保険に参加した企業の保険掛け金も含む。在職者その他には、福利厚生施設の費用、娯楽費、生活補助・救済金などを含む。退職者その他には、交通費補助金、葬儀費と遺族への救済金などを含む。

出所：『中国労働統計年鑑』95～99年版より計算。

図4 国有企業の保険・福利費用



注：賃金総額が5500万元、保険金額が1400万元を超えた国有企業4社、日系企業1社が図に示されていない。括弧内の数字はt値、***は1%有意。

図5 対賃金総額比でみた社会保険費負担水準

を計上した22社のうちの13社は、保険費対賃金総額の比率が平均水準を上回っている。ただし、社会保険費を支払うことで、企業の経営が圧迫されたと結論づけることができない。98年に赤字を計上した22社のうち、保険掛け金額が赤字額を上回るのは4社である。仮に、保険金を払わなければ、黒字転換できるのはわずか4社である。

③ 福祉費用と社会保険の二重負担

注目すべきことは、社会保障制度を実施することによって、国有企業が負担する福利厚生費用をすべて社会保障に移すことができないことである。実際、図4で示した福利厚生費用のなかで、医療保険を実施した企業の医療費の一部だけが、社会保障の保険掛け金として計上されている。すなわち、たとえ社会保障制度がすべての企業に普及し、実施されても、保険金支出に切り替えられるのは、全体の2割強を占める医療費だけである。一方、福利厚生費用全体の5割を超える退職者の年金と生活費支給は、年金保険に移すことができない。現行制度では、年金保険制度が導入される前に定年退職した人(既退職者)の年金は、退職前の勤め先の企業によって支払われている。しかも、年金保険に加入しても、年金受領は納付してから15年後になる。そのため、企業が退職者への年金支払い負担を社会保障に移すことは、遠い将来のことになる⁵⁾。

したがって、社会保障の保険に加入しても、企業の福利厚生支出は減少できないのみならず、現職従業員の将来のため、新たに保険金を支払わなければならない。そのため、現段階では、企業は二重の負担を強いられている。

100社調査のデータからも、年金の費用は二重負担になっていることが確認できる。企業が払う社会保険費のなかで、年金保険の掛け金は最大のウェートを占めている。有効回答の96社の平均では65.2%を占めた。一方、年金保険に加入しな

がらも、既退職者に、従来通りの方法で年金を依然として支払っている⁶⁾。しかも、年金保険の掛け金は従来の年金支払い額よりも多い。この質問に回答した32社は、年金保険金の支払い額の合計は、既退職者に支払っている従来方法の年金より平均では94.3%多く、最高296.1%、最低でも69.5%多い。すなわち、企業が既退職者に従来通りの年金を支払いながらも、在職者の将来のため、倍近い年金保険金を新たに支払っていることになる。

(2) 社会保障の負担能力と合理的負担水準

社会保障制度の導入と普及に伴う負担増加に企業は耐えられるか。これを企業の保険金滞納の状況と負担すべき社会保障の負担水準から検討する。

① 保険金の支払いに滞納が多い

社会保障の各保険に加入した企業は、実際、経営不振や資金難などの原因で、払うべき保険掛け金を十分に払えず、滞納している状況がよくみられる。98年上半期の年金保険の徴収率は82.7%であり、9月末に未納額は366億元にのぼった。国務院(内閣)は、99年1月に「社会保険費徴収暫定条例」を策定し、徴収の強化に乗り出した。その結果、99年には徴収率は90%にまで上昇した⁷⁾。

国有企業100社調査のデータによると、程度の差はあるものの、半数の50社が滞納している。滞納額の合計はこの50社の年間支払った保険金合計の39%、100社が払った年間保険金の合計の19.8%に相当する。保険金の滞納のなか、年金保険金の滞納が最も多く、滞納金全体の61.3%を占めた。一方、日系企業の場合、滞納のある企業は少なく、全体の2.7%にとどまっている。

企業がどのような原因で、どの程度保険金を滞納しているのか。国有企業100社調査のデータに基づいて滞納企業の状況を二つの推計式で検証できる。

表6 保険料の滞納に影響する諸要因

説明変数	滞納の有無 (NP _D)		滞納率 (NP/I)	
	係数	t値	係数	t値
切片	-0.2039	-0.7189	0.6726	3.1594***
保険金/賃金総額 (I/W)	0.0873	0.1191	-0.0039	-0.0064
利潤額/資本金 (P/C)	-0.5693	-1.6689*	-0.1084	-0.4977
負債総額/資本金 (D/C)	0.3959	1.4277	-0.0167	-1.0692
	n=100, R ² =0.0398		n=50, R ² =0.0333	

注：滞納の有無(NP_D)、すなわち式(4)はプロビットモデルを用いて推計。*は10%有意、***は1%有意。

$$NP_D = a_0 + a_1 I/W + a_2 P/C + a_3 D/C \quad (4)$$

$$NP/I = a_0 + a_1 I/W + a_2 P/C + a_3 D/C \quad (5)$$

式(4)の被説明変数のNP_Dはダミー変数であり、滞納がある場合は1、ない場合は0とする。式(5)の被説明変数のNP/Iは保険金の滞納率として、保険金未納額と払うべき保険金との比率である。説明変数のI/Wは保険金の負担水準として、98年の払うべき保険金と賃金総額との比率である。負担が大きければ、滞納が発生し、滞納額も多くなると想定すれば、 $a_1 > 0$ と考えられる。P/Cは経営状況を表す利潤水準で、96～98年平均の利潤額と資本金との比率である。収益が悪ければ、滞納も多くなると考えれば、 $a_2 < 0$ になる。D/Cは企業の負債状況として、96～98年平均の負債額と資本金との比率である。負債が多ければ、企業の資金繰りが悪化し、滞納も多くなると仮定すれば、 $a_3 > 0$ になる。計測の結果はく表6>である。

計測の結果から検討すると、式(4)の場合、企業は滞納するかどうかは、基本的に収益の状況で決められる。収益が悪化すれば、保険金の滞納が発生する。保険金の負担水準と資金繰りの係数は、予想した方向に一致したが、統計的には有意ではない。一方、式(5)の場合、企業がどのくらい滞納するかについては、どの説明変数でも統計的に説明できない。すなわち、滞納の水準を決める要因は特定できない。

② 社会保険と福祉支出の負担が重過ぎる

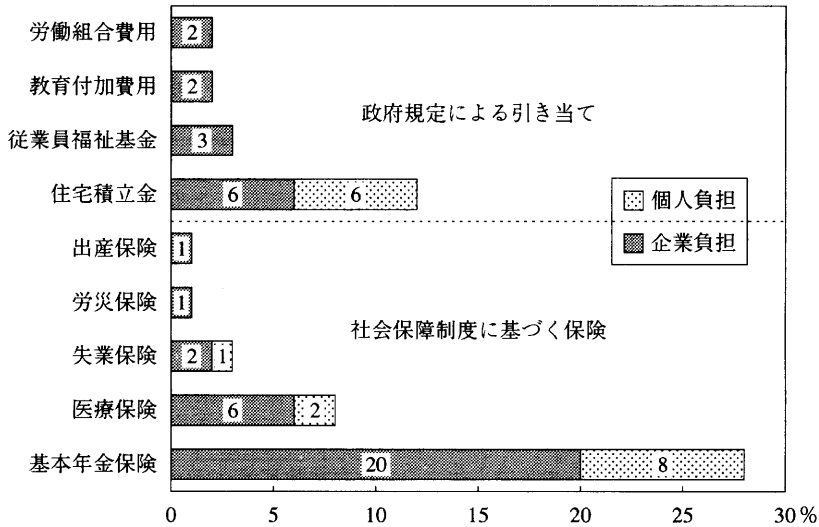
現段階において、社会保障制度はまだすべて普

及していない。それでも多くの企業が保険金を滞納している。仮に、現在の社会保障制度で定められた保険にすべて加入する場合、企業はその負担に耐えられるのか。

現行規定によると、社会保障制度に含まれる保険にすべて加入すれば、基本年金、医療、失業、労災、出産など、企業が負担する保険の掛け金は、合計では賃金総額の30%に達する。一方、従業員負担の年金、医療、失業保険の掛け金は、合計では平均賃金の11%に達する。さらに、規定によって積み立てる住宅基金、教育費、福祉費なども含めば、合計では賃金の60%、うち企業負担分は賃金総額の43%、個人負担分は平均賃金の17%にもものぼる<図6>。日本企業の社会保険負担に比べ、はるかに高い⁸⁾。

各種社会保障の保険金負担のなかでは、基本年金保険の企業負担分は20%と特に高い。これは、年金保険制度が導入される前に定年を迎えた退職者への年金支給も、元の勤め先の企業が負担することから、年金保険に徐々に移していくことに備えるためと考えられる。すなわち、こうした退職者への年金支給の財源調達のため、年金保険の掛け金率を高く設定し、その負担を現在の在職者に被らせることである。

企業負担分のうち、一部はコストに計上され、一部は税引き後利益から引き当てられる。個人負担の分も含めて、価格転嫁できるかどうかに関係なく、企業の負担増加、競争力低下に影響を及ぼ



注：現行規定による国有企業の保険金支払いと福利厚生関連の費用引き当て。
 企業負担分は対賃金総額比, 個人負担分は対平均賃金比。
 出所：各種資料により筆者作成。

図6 国有企業の社会保障・福祉費用の法定負担水準

すであろう。加えて、図4でみた企業の福祉厚生費用の大部分は社会保障に負担を移転できないものである。両者の合計では、おそらく賃金総額と同水準になろう。

問題は、このような社会保障と福祉厚生を、企業が負担できるのか。筆者は懐疑的な見方を持つ。

6. 簡単なまとめ

以上の分析をまとめて、国有企業の社会保障について、以下のことを指摘できる。

第1に、国有企業の失業保険とレイオフの実施は、企業の余剰人員削減と人件費節約に大きく寄与し、企業の負担軽減に貢献した。これは、社会保障制度が導入された最も大きな効果である。

第2に、国有企業の社会保障制度の実施は、経営の安定化、将来の負担軽減に寄与できる。問題点として、企業の社会保険負担は賃金総額の約3割に相当し、個人負担分も合わせると、賃金総額

の4割にも達する。これは、企業経営の大きな負担になる。年金保険と医療保険の実施状況をみると、実施前の年金と医療費支出と比べ、大部分の企業は保険の掛け金支出が増加し、負担がむしろ増えた。しかも、二重負担という問題が存在する。保険金を支払いながらも、保険金以外に医療費の一部、従来通りの退職者への年金を引き続き支払わなければならない。こうした企業にとって、社会保障の保険金の支払いは、新たな負担ともいえる。また、経営状況が芳しくない企業、あるいは赤字企業、資金難に直面する企業は、保険掛け金を全額支払いできず、滞納が多い。このような状況が長引くと、保険基金の運用にも支障が生じかねない。

第3に、社会保障制度の改善と整備は今後の課題となる。そのうち、制度の全国的な統一、保険基金の運用範囲の拡大、合理的負担水準の設定と調整が不可欠である。

第4に、国有企業改革に対して、社会保障制度の効果は人的負担の一部を軽減させることに限定

されていると認識しなければならない。極端に言えば、国有企業の延命措置の一つに過ぎない。しかも、国有企業の経営改善に対する社会保障制度の効果の発揮は、社会保障制度の改善に依存するといえよう。社会保障制度の導入で企業の負担を軽減し、国有企業のすべての問題を解決できるという考え方は間違いである。国有企業の抜本的な改革、経営状況の抜本的な好転は、やはり国有セクターの戦略的構造調整、所有形態の多様化、経営体制の改革、すなわち実質的な民営化に依存する。

注

- 1) 公式統計上の定義によると、国有企業は、国が100%出資の企業であり、国の出資がマジョリティーを占める合弁企業と株式会社も含む。
- 2) 中国の社会保障制度の内容は、本特集の沙銀華論文を参照。
- 3) 一つは中国の国有企業100社（四川省50社、江蘇省50社、大型企業25社、中型企業42社、小型企業33社）を対象に、99年4月に行ったアンケート調査である。調査の内容は社会保障の実施状況と負担水準、福祉厚生の実況、96～98年の経営実績など約300項目に及ぶ。もう一つは、在中国日系企業2000社を対象に99年9月に行ったアンケート調査であり、159社が回答した。調査の内容は国有企業調査とはほぼ同様に、約250項目に及ぶ。
- 4) 外資系企業の労働生産性と比較すれば、国有企業の余剰人員の比率は6割にも達するとの指摘もある。日本経済研究センター「中国研究報告書」、『2020年の中国—大望と限界：共生への試練』（2000年3月）第1章を参照。
- 5) 年金保険の法令、1997年7月に発効した「國務院關於建立統一的企業職工基本養老保險制度的決定」によると、年金保険導入前に定年退職した人への年金は従来の方法で企業が支払い、年金保険給付額との差を年金基金が補填する。年金保険の納付期間未満の退職者には、年金基金から年金を支払うが、年金保険給付額より少ない分に関して、年金基金から過渡的年金を支払うと規定している。また、一部の地域、例えば上海では、年金保険が導入された以前に定年退職した退職者への年金支給も、年金基金から支払われるようになった。しかし、このような制度が他の地域でも普及されるのは数年後になるであろう。
- 6) アンケート調査のデータのなか、企業が支払った年金・保険金は、基本年金保険掛け金額と企業年金掛け金額の合計より多い場合、その差を従来の制度による退職者への年金支払いと見なす。
- 7) 『中国経済年鑑』1999年版、中国労働・社会保障部のホームページによる。
- 8) 日本での企業が負担する社会保険料率は、厚生年金は17.35%（労使折半）、健康保険の組合平均では使用者が4.736%、個人が3.658%、雇用保険は使用者が0.75%、個人が0.4%、労災保険は業種によって使用者が0.6～14.4%、介護保険は0.76%（労使折半）。労災保険を除けば、合計は給与の27.654%、うち使用者負担は14.541%、個人負担が13.113%である（総理府社会保障制度審議会事務局「社会保障制度のあゆみ」）。

参考文献

- 徐滇慶・尹尊声・鄭玉歆主編 1999『中国社会保障体制改革』経済科学出版社
- 沙銀華 2000「中国社会保障制度改革—国有企業改革の『お守り』」『基礎研レポート』2000年3月号
- 北川博一 1998「中国における社会保障制度—沿革と現状分析」『中国経済』1998年9月号～1999年1月号
- 遊川和郎 1998「中国の社会保障制度改革—その現状と課題」『日中経協ジャーナル』1998年7、8月号
- 朱炎 1999「中国の国有企業改革と日本の対中投資」『FRI研究レポート』No.45
(Zhu Yan 富士通総研経済研究所主任研究員)

中国の社会保険導入の企業経営への影響

木崎 翠

■ 要約

本稿では、現在進行中の社会保障制度改革が企業経営にどのような影響を与えているかを明らかにすることを試みる。

保険の社会化は、その理念から企業負担の平準化・安定化や労働力の流動化をもたらす効果が期待される。一方調査の結果からは、企業にとり社会保険の導入は財務負担増をもたらしているケースが過半を占めていること、企業はしかし年金・医療保険の導入に対し短期的な利益よりもむしろ長期的な経営安定効果を強く期待していることなどが明らかになった。また、労働力の流動化は中国においてもわずかずつだが進みつつあり、失業保険の普及は労働力の流動化に貢献していることも明らかになった。

一方中国の社会保険はすでに加入者数減少や財務悪化等の問題に直面しつつある。社会保険の安定性確保は長期にわたり中国政府の最重要課題のひとつであり続けることになるだろう。

■ キーワード

財務、雇用、経営

I 想定された効果

本稿の狙いは、現在進行中の社会保障制度改革が企業経営にどのような影響を与えているかを本調査¹⁾資料に基づき明らかにすることにある。

1. 考察の対象とする効果

保障の社会化が企業経営にもたらす効果は多様なものが想定できる。その中で、本稿では依拠する調査の内容および紙幅の制約から、以下の2点に対象を限定して分析を行う。

(1) 企業の保障負担の平準化と安定化

企業が自社の退職者の年金や医療費を直接負担する体制では、歴史が古く退職者を多く抱える企業や近年に事業を縮小した企業の負担が、そうで

ない企業に比べて大きくなる。そしてこのことがそのような企業の市場競争力そのものを低くすることになる。また、年金負担や医療費負担が企業の予想を超えて変動すれば企業の経営を不安定にする。これに対し、従業員数や賃金額に応じて保険機構に保険料を支払うのみで企業の責務が完結する社会保障への移行には、そのような企業間格差や不安定性を取り除く効果が期待できることになる。

一方、企業保障から社会保障への切り替えは、保障水準を引き下げない限り企業全体にとっての負担の軽減を意味することはない。ただし、それまで相対的に保障負担が大きかった企業にとっては、これは経営を好転させる上での即効性を期待しうる措置であるといえる。また逆に、社会保険への加入が経営圧迫要因となる企業も同様に存在しうることになる。

(2) 労働力の流動の促進

中国の公的所有企業では、過剰人員を抱えていても人員整理は行われにくかった。その理由のひとつは、さまざまな生活保障を企業が供給する体制下では、企業から切り離されることは賃金が支払われなくなるのみならずそれらの生活保障を同時に断たれることを意味するため、政府が解雇という手段の行使を恐れたことにある。また、経営が行き詰まった企業の倒産も、同じ理由から失業者の大量発生を恐れて極力回避されることになった。

さらに、ひとつの企業での長期在籍が前提となる保障制度は、従業員の間企業への転職も妨げる効果を持ったはずである。

これに対し、社会保障への移行が行われれば、まず失業保険の供給で一時的にしる生活費が支給されるほか、企業を移動しても年金や医療の保障は継続されることになる。

社会保障への切り替えは、企業の雇用調整と、労働力の流動による人材の適切な再配置を可能にする効果が期待できることになる。

2. 本稿の分析の手法

(1) 社会保険への加入状況

まずここで、調査対象企業の社会保険への加入状況を見ておこう(表1)。養老保険には調査対象企業のすべてが加入している。医療保険については、中国政府はその普及を2000年の課題としている段階で、本調査の時点ではすでに加入している

表1 サンプル企業の保険加入状況

保険の種類	加入している企業数		
	合計	四川省	江蘇省
養老保険	100	50	50
医療保険	41	19	22
失業保険	91	45	46
その他	59	32	27

出所：本調査結果による。以下すべて同様。

企業は41社であった。また、失業保険については91社がすでに加入している。医療保険・失業保険の加入率については江蘇省と四川省との間に特段の差はない。

(2) 本稿での分析方法

社会保障への加入が企業の経営に如何なる影響を与えたかを明らかにする最も望ましい方法は、社会保障、すなわち公的年金、医療保険などへの加入の前と後との企業の諸状況を直接比較することであろう。

しかし、今回の調査は中国の社会保障制度の現状の把握を主な目的として行われたものであり、企業経営に関して中長期にさかのぼった調査を行うことはしなかった。また企業にとり福利供給の中で最も大きな出費のひとつと考えられる年金供給については、今回の調査対象のすべてがすでに社会保険(養老保険)に加入しており、加入している企業と加入していない企業の比較を行うこともできない。

そこで本節では、調査対象企業群を、退職者負担の大きさや経営状況に応じて分類し、それらの状況と、各企業の社会保険負担や雇用の状況とを対比させる方法をとった。

そして各企業の「経営状況」については、調査により得られた5つの指標に基づき評価を行った。5つの指標とは、各企業の従業員一人あたり利潤額(98年)、利潤額の資本金に対する比率(98年)、負債額の総資産額に対する比率(98年)、資産総額の増加率(98年/96年)、操業率(98年)の各々である。指標をひとつに絞らなかったのは、計算してみると、各指標とも最高および最低の部分に企業経営一般から見れば非常に極端といえる値を示すグループが存在し、ひとつの指標のみで企業の経営の善し悪しを判断することは危険であると考えられたからである。そこで本稿では、上記5つの指標を各企業について算出し、それぞれを1

表2 サンプル企業の経営状況点数別内訳

経営状況点数	合計	所有制					地域		規模		
		国家全額出資	国家資本参加	株式合作制	外資系	その他	四川省	江蘇省	大型	中型	小型
合計	100	60	23	7	2	8	50	50	25	42	33
6～	5	2	2			1	3	2		4	1
5～	13	8	4	1			7	6	5	5	3
4～	29	12	12	2		3	13	16	9	15	5
3～	35	23	4	4	1	3	16	19	7	12	16
2～	16	13	1		1	1	9	7	4	6	6
1～	2	2					2				2

注：空欄は0.以下の表も同様。

点から7点まで(操業率については1点から6.5点まで)の範囲で1点刻みに点数化した上で、各企業について5項目の平均点を出した。本節では以後、調査対象の100社を平均点の1点刻みで6グループに分け、グループ相互の状況の比較を主な手段として考察を進める。なお、点数化の詳細については本調査報告書(注1に言及)を参照されたい。

(3) 各企業グループの属性

まず、点数ごとの企業の分布を見てみよう(表2)。6段階のうち、中央の3点、4点台がピークとなる分布を得ることができた。また、全企業の得点の平均は3.9となった。なお、既述の通り、各項目について両端、すなわち1点ないし7点を得た企業はその項目についてそれぞれ相当に特殊な状態にあるとみられる。したがって5項目を平均した結果が1点台、ないし6点台となった企業は各項目が「相当まんべんなく特殊である」ことになる。そのような企業が、1点台につき2企業、6点台につき5企業得られた。これら7企業については、企業としてある程度特殊な事例である可能性があるということ念頭に置きつつ調査結果を吟味する必要があるかもしれない。

それでは、これらの企業の基本的な属性を見てみよう。

まず所有制別の分布については、調査対象の100企業中60社が国家全額出資企業、23社が国家資本参加企業であり、合計で全体の8割を超える。そして、点数間の分布を見ると、国家全額出資の企業は過半が3点台以下となっている。特に2点台以下のものは大部分が国家全額出資の企業であり、この結果は国家全額出資の企業の経営難がそれ以外の企業よりも深刻であるとの一般的な認識に合致する。ただし、「点数が極端に高い」5社のうちの2社も国家全額出資企業である。なお、外資系企業2社はここでは点数の比較的低いグループに属している。

次に、各グループの企業の地域分布を見てみよう。この調査は四川省と江蘇省でそれぞれ50社を対象に行われた。それぞれの6グループへの分布は基本的には似通っているといえる。ただし四川省の方が点数間のばらつきが大きい。

企業規模ごとの分布はどうだろうか。本調査では、大型企業、中型企業、小型企業がそれぞれ25社、42社、33社対象となっている。点数間の分布を見ると、大規模企業はばらつきが小さく、どちらかといえば得点の高い方に多く分布している。中型企業も得点の高い方へ分布の傾斜が見られる。これに対し、小型企業は得点間のばらつきが大きく、また7割以上が3点台以下に分布している。

II 負担の平準化への効果

1. 負担の増減

(1) 養老保険への加入と負担の増減

まず初めに、企業全体にとり養老保険への加入は財務負担を減らす効果をもたらしているのか、それとも増やす効果をもたらしているのかを概観してみよう。

加入の前と後との財務負担の増減を企業に問うた回答の分布を示した(表3)。それによれば77社が「増えた」としている。おおかたの企業にとり養老保険への加入は負担の増加を意味したことがわかる。

表3 養老保険加入初年には企業の負担は
その前年より増えたか減ったか

	増えた	減った	無回答	合計
合計	77	21	2	100
退職者数/ 従業員数 (%)	0～	14	1	15
	10～	13	1	14
	20～	19	4	23
	30～	11	4	15
	40～	9	3	12
	50～	1	2	3
	60～	3	2	5
	70～		2	2
	80～	1		1
	90～			0
	100～	2	2	4
不明	4		2	6
経営 状況 点数	6～	3	2	5
	5～	11	2	13
	4～	23	5	29
	3～	26	8	35
	2～	12	4	16
	1～	2		2

表4 退職前賃金に対する年金支給額の比率：
保険加入で上がったか下がったか

	上がった	不変	下がった	不明	合計
労働者	26	20	12	42	100
技術者・幹部	26	19	14	41	100

現行の保険は、現時点ですでに退職している層への年金給付をしつつ在職中の層についての積み立ても同時に行う方式で設計されているため、単純に言えば、徴収される保険料全体の規模が、これまで企業が負担してきた年金額よりも積み立ての分だけ大きくなりうることがその理由のひとつになっていると思われる。また保険加入後、企業が年金を直接支払っていた時期よりも年金の給付水準が実質的に引き上げられているケースが多いことももうひとつの原因として考えられる(表4)。

(2) 退職者数との関連

上記のように、多くの企業では養老保険への加入により財務負担は増加している。しかし理念通りに考えれば、前述の通り養老保険への加入は、退職者を多く抱え彼らの年金を直接支給してきた企業については支出を軽減しうはずである。

それでは実際にそのような効果は現れたのだろうか。表3には、各企業が在職従業員数に対して抱えている退職者数の比と、養老保険加入による負担の増減の関係を示した。これによると、各グループの企業中で、保険への加入により「負担が減った」とする企業の比はおおかた退職者の比の上昇に伴い上昇している。その意味で、一応予想に反しない結果が得られたといえる。ただし、退職者/在職従業員数比が得られる94社中でその比率が相当高いといえる(40%以上の)27社のうち、負担が減った、としている企業は11社にとどまっている。

なお、退職者を多く抱えている企業の中で負担がむしろ増えた企業が少なくないことについて、退職者を多く抱えている企業が割り増しの養老保険料を徴収されている可能性が考えられる。そこで、賃金総額に占める養老保険料支払額の比率と、企業が抱える退職者の従業員数に対する比との関係を表に示した(表5)。これによれば、退職者を多く抱えている企業が他に比して特に高い養老保険料を支払っているとはいえない。

表5 退職者数の従業員数に占める比と、養老保険料の賃金総額に占める比

	退職者数/従業員数 (%)												合計
	0～	10～	20～	30～	40～	50～	60～	70～	80～	90～	100～	不明	
合計	15	14	23	15	12	3	5	2	1	0	4	6	100
養老保険料/賃金総額 (%)	0～	5	4	6	5			1				2	23
	10～	2	4	8	3	3		3		1		1	25
	20～	7	2	5	4	6	2	2	1			2	31
	30～		1	2	2	2	1					1	9
	40～				1							1	2
	50～												0
	60～		1										1
	70～	1											1
	80～												0
	90～			1									1
不明		2	1		1							3	7

総じて、養老保険への移行は、多くの企業に対し負担の増加をもたらした。退職者を多く抱えている企業については、その一部に負担軽減の効果もたらされたようだ。

(3) 経営状況への影響

それでは、養老保険には企業状態の悪い企業群を救済する効果はあるのだろうか。他社に比べて過剰な年金負担が経営悪化の無視できない原因であるような企業であれば、養老保険の導入は財務負担軽減の効果を期待できるはずである。

しかし経営状況ごとの実際の負担の増減の分布を見ると(表3)、負担の減った企業は経営の良い企業にも少なからず分布している。養老保険への加入は経営状態の悪い企業を特に救済する効果はあまり持たなかったといえることができる。

(4) 企業の認識

それでは、企業自身は養老保険への加入の経営に対する得失をどのように認識しているのだろうか。

まず、養老保険には積極的に加入したのか否かについての回答を見てみよう(表6)。これによると、大部分の企業から積極的に参加したとの回答が得

表6 養老保険には積極的に加入したか

	積極的	どちらかといえば積極的	どちらともいえない	あまり積極的でなかった	合計	
合計	64	28	3	5	100	
退職者数/従業員数 (%)	0～	11	3		1	15
	10～	6	5	2	1	14
	20～	15	7		1	23
	30～	10	3	1	1	15
	40～	7	5			12
	50～	3				3
	60～	3	2			5
	70～	2				2
	80～	1				1
	90～					0
100～	2	2			4	
不明	4	1		1	6	
経営状況点数	6～	5			5	
	5～	12	1		13	
	4～	15	11	3		29
	3～	21	12		2	35
	2～	10	4		2	16
	1～	1			1	2

られている。そしてこれを各企業が抱えている退職者数との関係で見ると、積極性が若干劣る回答

表7 保険への加入にはどのようなメリット・デメリットがあったか

	メリット							デメリット						
	当面の負担を減らせる	将来の負担を減らせる	企業経営の安定性を高められる	年金支給額を増やせる	従業員の要求を満足させられる	政府の要求を満足させられる	その他	合計	当面の負担が増える	将来の負担が増える	年金が減る	従業員が不安を覚える	その他	合計
合計	8	72	39	8	23	39	1	100	88	1	5	6	7	100
退職者数(従業員数)(%)	0～		13	5	1	2	4		15	13	1	2		15
	10～		9	5	2	5	7		14	14		2		14
	20～	1	18	11	1	5	8		23	21			2	23
	30～		12	6	2	2	9	1	15	14		1	2	15
	40～	2	7	4	1	4	5		12	10	1	1	1	12
	50～	2		1		1			3	2			1	3
	60～	2	4	2		2	2		5	3	1			5
	70～	1	1	1	1		1		2	2			1	2
	80～		1						1	1				1
	90～								0					0
	100～		3	1		1	2		4	4		1		4
不明		4	3		1	1		6	4	1	1		6	

は、やはり保険への加入により当面の支出増が予測される、退職者の少ない企業に多く現れている。ただし、退職者の少ない企業でもやはり多くは積極的、ないしはどちらかといえば積極的に参加したと回答している。

それでは、企業は保険への加入にどのような利点を見いだしているのだろうか。これについて問うた結果を表7に示した。これによれば、選択した企業が最も多かったものは「将来の負担を減らせる」というもので、100社中72社が選択している。これに対し、現時点での負担減を期待した企業は8社に過ぎない。同表から、現時点で退職者を多く抱える企業であっても、現時点の負担減よりも将来の負担減を期待するケースが多いことがわかる。一方、養老保険加入によるデメリットについては(表7)、当面の負担が増えたことが最大にしてほとんど唯一のデメリットであり、88社がこの項を選択している²⁾。企業が養老保険への加入の際に負担増を非常に強く感じていることが確認できる。

また、企業の経営状態と養老保険加入への積極性との関係の分布を見てみると(表6)、加入に消極的であった企業はおおかたが経営状態の悪い企業であったことがわかる。ここでも、企業にとって養老保険への加入はまずは負担増として受け止められたことがわかる。

2. 制度の適用状況

ところで、養老保険への加入は企業にとり負担増となったというが、そもそも養老保険料の徴収は制度が規定している通りに行われているのだろうか。調査の結果に基づきこの点を検討してみよう。

(1) 保険料率

まず、保険料率がどのように適用されているかを見てみよう。

97年に国務院は、「企業は基本年金保険料として、企業の支払う賃金総額の20%を超えない範囲で負担する。具体的な比率は各省、自治区、直轄

市政府が決定する。個人の基本年金保険料については、1997年には個人の基本賃金(前年度の平均月収)の4%以上とし98年から2年ごとに1%引き上げ、最終的には8%とする」と規定している。

それでは、実際に各企業にはこの規定通りの保険料率が適用されているのであろうか。適用されている保険料率を各企業に問うた結果を表8、表9に挙げた。これによると、まず個人負担分については前年の賃金額の4~5%の間に99社中94社が集中している。つまり大部分が上記の規定の通りの保険料率を適用されていることになる。一方、企業負担分は個人負担分に比してばらつきが大きい。ピークは21%となっており、ここに43社が集中している。つまり、最頻値は制度が指定した保険料率を超えているのである。実に、99社中71社が制度の定めた20%を超過した保険料率を適用されている。一方、20%未満の下方へのばらつきもまた大きくなっている。個人負担分とは異なり、企業負担分については保険料率は上下に大きく修正を加えながら設定されていることがわかる。

それでは、各企業が実際に支払っている養老保険料は上記の料率に基づく額と一致しているのだろうか。表9には98年に各社が支払った養老保険料と各社の賃金総額との比率を算出し、各社が示した保険料率と対照させて示した。これによると、各企業が実際に支払った保険料率は各社が示した保険料率よりも遙かに広い分布を示していることがわかる。各社が示した保険料率は最頻値である21%を中心とした5%の幅(18.5%~23.5%未満)の範囲に85社が分布している。しかし実際に支払った保険料から算出した保険料率がこの範囲に分布する企業は22社に過ぎなかった。それ以外について

表8 個人負担分の養老保険料率

保険料率(%)	企業数
3.0	4
4.0	25
4.5	25
5.0	44
12.5	1
不明	1
合計	100

表9 企業負担分の養老保険料率の名目と実際

企業が示した 保険料率(%)	合計	保険料/賃金総額(%)									
		0~	5~	10~	15~	18.5~	23.5~	25~	30~	40~	不明
	100	9	14	8	13	22	3	10	9	5	7
12.5	1		1								
14.2	1				1						
16.0	1	1									
17.0	2			1						1	
18.0	8	1		3	2	1	1				
19.0	3			1		2					
19.8	1									1	
20.0	11	1	1		1	3		1	1	1	2
20.5	4		1	1			1				1
21.0	43	5	8	1	5	11	1	3	5	1	3
21.5	21	1	2	1	4	4		5	3		1
22.5	2					1		1			
25.0	1									1	
不明	1		1								

表 10 実際の養老保険料率と企業の経営状況の分布

経営状況 点数	保険料/賃金総額(%)										
	0～	5～	10～	15～	18.5～	23.5～	25～	30～	40～	不明	合計
6～	4			1							5
5～	3	1		2	4		1			2	13
4～	1	7	5	4	7	1		2	1	1	29
3～	1	4	1	5	5	2	8	4	1	4	35
2～		2	2	1	6		1	2	2		16
1～								1	1		2
合計	9	14	8	13	22	3	10	9	5	7	100

表 11 社会保険料の滞納と経営状況

		合計	滞納額を記入した企業数
合計		100	49
経営状況 点数	6～	5	0
	5～	13	3
	4～	29	12
	3～	35	22
	2～	16	11
	1～	2	1

表 12 医療保険加入により負担は増えたか減ったか

増えた	20
変わらない	9
減った	11
未回答	1
合計	41

ではこの水準を下回るものが多く44社を数えたが、一方この水準を上回った企業も27社あった。

このようにばらつきが大きい理由のうち、実際に支払った額が制度上の保険料率を大きく上回っている企業については、正式の料率に加えて割り増しの保険料を徴収されている可能性が理由として考えられる。しかし退職者の多い企業が特にその対象になっていることはなさそうであることはすでに表5で明らかになった。それでは経営状態のよい企業から規定以上に保険料を徴収しているのだろうか。企業の経営状況と実際に支払った保険料率との関連を調べてみると(表10)、実際には経営の良い企業の方がむしろ実際の保険料率は低いという傾向があることがわかる。実際の保険料率が23.5%を超える27社のうち実に22社が経営状況についての点数が3点台以下の企業であった。

養老保険の導入は、経営状況の悪い企業には相対的に不利に作用しているのが実状のようだ。

なお、この調査では各企業に、社会保険料の滞納額を問うている。問いに応じ滞納額を記入した企業数は実に全体のほぼ半数の49社に上る(表11)³⁾。滞納額を記入した企業の経営状態による分布を見ると、経営状態の悪い方にある程度かたよって分布しているといえそうだ。ただし、保険料の滞納は経営の悪さだけが理由でないこともこの表からわかる。たとえば、経営状態についての点数が5点台で滞納額を記入した企業も3社ある。そしてこの3社は98年にはすべて黒字決算となっている。社会保険にたいする企業側の非協力的な態度を伺わせる内容である。

3. 医療保険の場合

なお、本調査では医療保険加入についても財務負担の増減を企業に問うている(表12)。これによれば、負担が増えたと答えた企業が加入企業のほぼ半数を占めている。ただし、負担が減ったとする企業、変わらないとする企業もそれぞれ加入企業の4分の1ほどを占めており、医療保険は養老保険のような圧倒的な負担増とはなっていない。

また表13に、医療保険への加入状況と経営状況とを示した。これによれば、医療保険への加入・不加入と企業の経営状況との間に強い関係は見いだせない。

III 労働力の流動と社会保険

1. 人員整理

中国の国有企業では、解雇をはじめとする人員整理はなかなか行われないと長い間理解されてきた。それでは、社会保険の導入は、そのような状況に変化をもたらしたのだろうか。

まず調査対象企業で正社員の解雇や辞職は現在どれくらい発生しているかを見よう⁴⁾。表14に98年に各企業で発生した正社員の辞職、解雇の数の同年の正社員の数に対する比を示した。多くの企業では解雇・辞職発生数の正社員全体に占める比は2%に満たない⁵⁾。しかし一方、2%以上の比率で解雇・辞職が発生している企業が26社あり、6%以上の比率で解雇・辞職が発生している企業も3社存在している。

それでは高い比率で従業員の流動が起きている企業はやはり非国有の外資系企業や私有企業などなのだろうか。所有制について個別に調べてみると、この値が4%台である企業は5社あり、そのうち4社が100%国家出資、1社が国家部分出資、5%台である企業は4社あり、そのうち3社は国家100%出資、1社が国家部分出資、6%台である企

業はなく、7%台である企業は3社で、3社とも国家100%出資である。つまり、大幅な解雇・辞職が発生している企業はすべて国有企業やそれに準じる企業であり、外資系企業や私有企業は含まれていないのである。国有企業の正社員には解雇・辞職は少ないというのは、すでに一般化できない概念となっているということがいえる。

それでは、上記のような人員の流動の発生に保険の社会化は貢献しているのだろうか。引き続き表14に基づき、失業保険と医療保険について加入企業と未加入企業の比較により検討してみよう。失業保険については未加入の企業のサンプル数が9と小さいので一般化可能な結論は得にくい⁶⁾が、この9社の中に2%を超えた解雇・辞職があった企業が2社しかないことから、失業保険に加入していない企業やその従業員は解雇・辞職にどちらかという⁷⁾と消極的であるということができるとも思われる。なお、失業保険に入らないのは業績が良いため解雇や辞職の発生を想定していない企業なのでは

表13 医療保険・失業保険への加入と経営状況

	医療保険		失業保険		合計	
	加入	未加入	加入	未加入		
合計	41	59	91	9	100	
経営 状況 点数	6~	3	2	5	0	5
	5~	4	9	12	1	13
	4~	13	16	27	2	29
	3~	14	21	34	1	35
	2~	7	9	11	5	16
	1~	0	2	2	0	2

表14 正社員の解雇・辞職と失業保険・医療保険の加入

	解雇・辞職/正社員(%)						合計
	無記入	0~	1~	2~	4~	6~	
企業全体	27	28	19	14	9	3	100
失業保険未加入企業	4	2	1	1	1	0	9
失業保険加入企業	23	26	18	13	8	3	91
医療保険未加入企業	17	13	11	11	5	2	59
医療保険加入企業	10	15	8	3	4	1	41

表 15 レイオフと経営状況、保険加入状況

		行った	行う予定がない	行っていない	その他	合計
企業全体		60	12	27	1	100
経営 状況 点数	6～	1		4		5
	5～	5	1	7		13
	4～	19	4	6		29
	3～	23	4	8		35
	2～	10	3	2	1	16
	1～	2				2
保険 の 加入	失業保険未加入企業	1	2	6		9
	失業保険加入企業	59	10	21	1	91
	医療保険未加入企業	21	7	12	1	41
	医療保険加入企業	39	5	15		59

ないかという想定は、表13からほぼ否定される。

一方医療保険については、加入している企業の方が未加入の企業よりもどちらかといえばむしろ解雇・辞職は少ない傾向があるようだ。

2. レイオフ

中国政府は、正式の解雇ではなく、被雇用者としての身分は残したまま職場からはずしある程度の生活費を支給する、レイオフという形式を人員整理の一手段として96年ごろから認可し始めた。それではこの方法はどの程度行われているだろうか。表15に、各企業のレイオフ実施状況を示した。これによれば、すでに60社がレイオフを行ったと答えている。行う予定があるとしたところは12社であり、行う考えがある企業はすでに多くがレイオフを行っていることがわかる。そして、レイオフはやはり経営状況の悪い企業ほど行っている企業の比率が高くなる。ただし、経営状況評価が3点台以下の企業53社中10社はレイオフを行う用意はないと答えている。

ところで、レイオフ後の従業員に対しては、一部について失業保険基金から生活費が支給される。さらに、レイオフ期間(3年間)が経過しても再就職できなかった者は失業保険により生活費を支給されることになる(最長2年間)。それならば、失業保険に

加入した企業はレイオフについても未加入の状態に比べ容易に行えるようになったといえるのだろうか。

表15によれば、レイオフについて、失業保険に未加入の企業は著しく消極的であることがわかる。実に9社中1社しかレイオフを実施していない。

失業保険への加入は、企業に対し人員整理へのハードルを低くする効果をもたらしていると結論づけることができそうだ。

なお、医療保険とレイオフの関係については、表15から、解雇・辞職と同様、むしろ加入企業の方がどちらかというレイオフに消極的である傾向があることがわかる。

IV 今後の見通し

保険の社会化はその理念から、企業負担の平準化・安定化と労働力の流動化をもたらす効果が期待される。労働力の流動化はわずかずつだが進みつつあり、失業保険の普及は労働力の流動化に貢献している。企業はまた、年金・医療保険の導入が企業の経営に安定をもたらすことを強く期待している。

ただし、本調査の結果から、社会保険料の徴収状況は規範的といえる状態とはほど遠いことが明

らかになった。各企業の公平な負担は実現しておらず、また、保険料の未払いも非常に多い。

事実、中国全体のレベルでも現在、制度構築段階の医療保険は別として、養老保険、失業保険については加入者減、赤字決算、年金支給の遅滞などの問題が早くも発生している⁶⁾。

養老保険の加入者数は98年末には前年比2.3%の減少となった。雇用調整対象者の増加を反映し、企業がレイオフ対象者や休職者などについて保険加入を取りやめたり、再就職先が再加入を認めなかったり、といったことが多く発生したことが原因となったようだ。

同時に、本調査でも明らかになったように、保険料の未納や納入不足が非常に多く発生している。基本養老保険料の徴収率は97年には90.7%、98年上半期には82.7%となり、この結果養老保険はすでに98年には単年度収支で赤字に陥った。このためとうとう年金の未払いが各地で発生するに到り、政府は99年、保険料の徴収率向上と年金の制度通りの支給実現に腐心することになった。一方政府は政府は社会保険についての新規定(99年1月、3月)で保険への加入と保険料の支払いを雇用者に対し義務化するとともに、社会保険に加入すべき雇用者の範囲を一挙に拡大することで⁷⁾加入者数の拡大を図った。このため99年には加入者数は増加し、また同年の養老保険料徴収率は91.5%となった。未払い分の年金支給もこの年の最重点課題として進められた⁸⁾。

失業保険も養老保険と同様、97、98年と加入者の減少が続いていた。その一方でレイオフ対象者に支給する生活費を失業保険が一部負うこととなり、支出が急速に増加した。これに対し政府は、養老保険と同様失業保険の適用対象を一挙に拡大すると同時に保険料を引き上げることで対応した。

社会保険の安定性が現行制度のままで将来に

わたって保証されるかについては楽観できない。企業が保険の先行きに対する悲観的観測を強めることがあれば企業はより一層保険に非協力的になり、そのことがさらに保険の弱体化を招く。そして、このことは保険の社会化により促進されるはずであった企業の市場化にもブレーキをかけてしまうことになりかねない。そのことは中国政府も強く認識しているはずである。社会保険制度とその運営は、長期にわたり中国政府にとっての最重要課題のひとつであり続けることになろう。

注

- 1) 1999年4月に江蘇・四川両省の100社の中国企業に対して行われたアンケート調査。詳細は、平成10～11年度厚生科学研究費補助金政策科学研究事業報告書「社会保障政策が企業行動とアジアの人口・労働問題に及ぼす影響に関する研究」(主任研究者:中兼和津次 東京大学大学院経済学研究科・経済学部教授)にまとめられている。
- 2) この結果は、前出表3の内容(保険に加入した年の負担が前年より増えたとする企業数が77社)と少々食い違っており、企業が想定した「負担」の範囲が2つの問いで一致していない可能性がある。
- 3) さらに、これは滞納があるかどうかという問いにイエス・ノーで答える問いではないので、滞納額を記入していない企業でも実際には滞納がある可能性もある。その場合は滞納企業数はさらに大きくなる。
- 4) 本調査では企業側の事由による解雇と、従業員側の意思による辞職とを分けずに調査した。
- 5) ここでは解雇・辞職の人数を記入していない場合はそのような事例がなかったものと判断した。しかし実際には解雇・辞職はゼロではないが人数不明のためにこの項に記入していない企業が一部に含まれている可能性は排除できない。
- 6) 以下の既述は木崎翠「労働」(『中国総覧2000年版』霞山会2000年刊所収)に基づく。
- 7) 3月に出された社会保険登記管理暫行辦法で「雇用者」の範囲に、行政機関、「事業単位」、社会团体、外資企業、都市私営企業、民間非営利団体、都市自営業者などを含むことが明記された。
- 8) その一方で年金支給額の一齐引き上げもこの年実施されている。

(きざき・みどり 横浜国立大学助教授)

中国の企業における雇用と分配——改革の効果

丸川 知雄

■ 要約

1990年代後半の中国では、レイオフや多様な賃金制度の採用など、雇用・分配制度改革が国有企業等においても進展している。今回、比較対象として調査した日系企業に比べて国有企業の方が従業員にいっそう強いインセンティブを与える傾向が見られる。ただ、労働市場にはまださまざまな規制が残っており、その機能が十分に発揮されておらず、そのことが企業の経営にも影を落としている。とはいえ、雇用・分配制度改革により、企業の労働分配率は下落しており、中国の国有企業はもはやかつていわれたような過剰分配の状況にはなく、むしろ過少分配の方向に向かっている。また、改革は企業の利潤率の引き上げにもプラスに働いている。中国の国有企業改革は漸進的なものではあるが、1990年代後半に至って雇用・分配制度改革の進展により、国有企業の経営行動は大きく転換している。

■ キーワード

中国、国有企業、雇用、賃金、分配

はじめに

中国の国有企業について、主に1980年代のデータを基にした既存研究は次のような指摘を行っている。

- (1) 改革・開放以降、国有企業の経営者の自主権は拡大しており、経営者は拡大した自主権を労働者へのインセンティブ強化に用いた。その結果、国有企業の生産性は向上している (Groves, et al. [1994])。
- (2) 労働者へのインセンティブ強化はもっぱらボーナスなどの報酬による刺激策のみを用い、反面伝統的な雇用政策、すなわち企業に対する新卒者の割り当てや終身雇用制はそのままであった。報酬による刺激のみでペナルティを用いない結果、労働者への過剰分配が起り、企業の収益悪化を招いた (南・本台 [1999])。命題(1)は国有企業改革がある程度の効果を上

げたことを主張するのに対して、命題(2)は中途半端な改革がむしろ負の結果をもたらしたことを主張する。労働市場が完備していない状況では、各生産要素の限界生産性と、各生産要素への分配との間に乖離が生じる可能性があるとする、命題(1)と命題(2)は両立可能ではある。

それに対して、1980年代に国有企業の実産性は上がっておらず、それゆえに収益も悪化しており、中途半端な改革によって労働者への過剰分配も生じており、結局私有化なき国有企業改革は無駄であるとの説もある (Woo, et al. [1994], Fan and Woo [1996])。

私有化なき国有企業改革は意味がないとする議論は究極的には中国の漸進主義的改革そのものに対する批判につながるものである。その後1990年代に入って中国は国有企業の所有制改革にも取り組むようになった。しかし筆者の見るところ、その

手法は相変わらず漸進主義的であり、例えば、国有企業を株式会社化して資本の過半数は国家所有としながら一部の民間資本を取り入れる、また、外資と国家の合併企業に転換する、あるいは、資本を経営者と従業員全員にほぼ均等に売却して従業員所有企業とするなどの方式が一般的である。私有化論者からすればこれらは「社会主義」の建前にとらわれた煮え切らない改革ということになる。一方、漸進主義を擁護する論者から見れば、所有構造の改革を行った企業ではもちろん、国家が資本を100%所有している企業(国有独資企業)においても生産、雇用、販売、投資などにおける企業の自主権は1990年代に入っていっそう強まっているので、そうした改革が企業の生産性や業績の改善に効果があったかどうか検証してみる必要がある、ということになる。

筆者は後者の立場に立ち、1990年代後半に国有企業や所有制改革を経た旧国有企業(以下両者を併せて国有企業等と呼ぶ)は各種の改革によって、その経営行動や業績が変わってきているのではないかとの仮説を持っている。本稿はそうした観点から1990年代後半の国有企業等の雇用と分配における行動の変化を検討する。国有企業等の変化を浮き彫りにするために対照例として中国に進出している日系の外資系企業のデータも用いている。分析データは1999年4月～6月に行われた国有企業等100社(以下「A調査」と呼ぶ。江蘇省50社、四川省50社。国有独資企業60社、国家資本支配企業20社、国家資本参加企業3社、株式合作制企業7社、外資系企業2社、その他8社)に対するアンケート調査、および同年6月～9月に行われた日系企業158社(以下、「B調査」と呼ぶ。アンケート配布数2000。遼寧省12社、山東省5社、天津市22社、北京市21社、上海市22社、江蘇省31社、浙江省19社、広東省9社、福建省7社、その他10社)に対するアンケート調査に基づく。

1. 雇用・分配制度の改革

1980年代に、国有企業が労働者のインセンティブを高めるために導入できる手段は限られていた。すなわち、賃金総額のうち、企業の業績と連動するボーナスの比率を高めることと、終身雇用をやめて期限付きの労働契約を導入することである。だが、1990年代後半には、国有企業等が利用できる労務管理の手段ははるかに多様になった。まず、働かないことに対する究極のペナルティとして解雇も可能になった。賃金も国家が決めた基本給をベースにボーナスを出すだけでなく、長期的な熟練と昇進に賃金が連動する職務職能給制、逆に短期的な業績と完全に連動する出来高払い制など、さまざまな賃金システムが採用されるようになった。

(1) 解雇とレイオフ

まず国有企業等において解雇がどの程度行われているのか見てみよう。もっとも、解雇といっても、そこには文字通り労働契約を解除する解雇(「辞退」)のほか、企業の仕事から外れるが政府などが運営する再就職センターから期限付きで生活費支給の対象となるケース(「下岗」)、企業内での仕事はなくなるものの、企業自身が生活費を支給し、いずれポストが空いたときには企業内で再び就業することもありうるケース(「内退」)などさまざまである。ここでは「辞退」以外の人員整理を総称して「レイオフ」(原語は「下岗分流」と呼ぶ。国有企業等(A調査)では、人員整理の主な手段はレイオフであり、100社の累計で1万3620人がレイオフされたが、「辞退」は1208人にすぎない。

国有企業等(A調査)ではレイオフが非常に広範に行われており、100社中レイオフを行ったことのある企業が60社、もうすぐ行うとする企業が12社であった。レイオフは1993年に始まり、97、98年に実施した企業が多い。表1に見るように、A調査においては国有独資企業はそれ以外の企業に比べて解雇やレイオフの従業員総数に対する比率がいっそう高い。

表1 辞職・解雇とレイオフの従業員総数に対する割合

	辞職・解雇	辞職・解雇総数に対する割合(%)					レイオフ
		正式工	臨時工	自発退職	解雇	勸奨退職	
A 調査(国有企業等)	2.0	70.6	28.3	35.2	46.3	5.6	10.4
国有独資	2.3	68.2	30.6	30.6	47.4	4.7	11.1
それ以外	1.5	76.7	22.4	47.2	43.5	8.0	9.4
B 調査(日系企業)	6.4	46.0	32.0	37.8	32.5	3.3	0.4

表2 レイオフされた従業員をどのように処遇したか

A 調査(国有企業等)	人員比率(%)
A 自分で職探し	10.4
B 再就業センターに入る	16.1
C 社内待業、研修	12.4
D 企業が別の事業を興す	6.0
E 繰り上げ退職、内部退職	48.3
F その他	6.5

一方、日系企業(B調査)では、表1からもわかるように人員整理の手段はレイオフよりも解雇および退職勧告である。レイオフを実施した企業は158社中17社だったのに対して、解雇と退職勧告のいずれかを実施した企業は59社に上った。

レイオフと辞職・解雇の合計の従業員総数に対する比率を国有企業等と日系企業を比較してみる(表1)と、国有企業等、特に国有独資企業の方が大幅に人員を削減しているように見える。A調査とB調査とでは質問の仕方が異なっているので両者は厳密には比較できないが、B調査の方がA調査よりも利潤率が低い(1998年の平均利潤率:A調査2.6%、B調査-0.4%。赤字企業の割合:A調査23%、B調査30%)のに、辞職・解雇・レイオフの割合はA調査よりも低い。従って、少なくとも国有企業等の方が日系企業に比べて人員削減に消極的だとはいえない。

もともと、レイオフとは言っても、労働者を職務から離れた後、企業内で処遇するケースが多い。A調査で、レイオフの対象となった従業員のうち、社内待業、内部退職、繰り上げ退職、企業が別の事業を興すなど¹⁾、企業内部で解決するケースが全

体の66.7%を占めている(表2)。しかし、再就業センターに入る場合および社内待業の場合、労働者が受け取る生活費は平均賃金の66%であり、また73%の企業では一定期間内(1年以内が多い)に企業内で新たなポストに就くことができなければ労働契約を解除される。レイオフされている期間中、企業の社宅や医療保険などを享受し続けることはできるが、企業外で秘かに就業していることが発覚すれば61%の企業では労働契約を切れ、17%の企業では待遇が下がる。3分の1の企業では、社内待業中の訓練費用はレイオフ者本人も負担しなければならない。以上のようにレイオフというのはいわば執行猶予つきの解雇であり、ペナルティとしての効果は解雇に近いものがあるだろう。

(2) 労働市場の低発達

以上のように、解雇やレイオフなど企業内の余剰人員を整理する手段を国有企業等が与えられたことによって、企業は賃金と労働の限界生産性が一致する水準に雇用を調整できているかという点、まだそこまでには至っていないようである。A調査(国有企業等)で、余剰人員の存在を認めた企業は82%を占めており、52%は今後もレイオフをする必要があると答えている。企業が回答した余剰人員数は合計で1万3451人(余剰人員がないと答えた企業も含めた従業員総数の10%)で、これまでの累計レイオフ者数にはほぼ匹敵する数が余剰人員として企業内に滞留している。企業はそのうち80%をレイオフするつもりだと答えている。企業が余剰人員を抱えている、ということはすなわち外

部労働市場が十分に機能していないということを示している。なお、日系企業(B調査)では余剰人員が存在するとした企業は全体の28%にすぎず、余剰人員が存在するとした企業における余剰比率は平均で6.6%、その総数は余剰人員がないと答えた企業も含めた日系企業の従業員総数の2%にすぎない。日系企業の場合は、一般には過去の遺産としての余剰人員を引き継ぐということがないため、外部労働市場の未発達にもかかわらず余剰人員をそれほど多く抱えていないのであろう。

外部労働市場が低発達なのは、人々の移動に対するさまざまな規制があるために労働市場が地域的に分断されていることも一つの大きな要因になっている。国有企業等の場合には一般労働者を同じ市内から雇うケースが圧倒的に多い(表3)。この1.7という平均点は1990年に筆者が行った江蘇省での調査における国有企業(45社)の平均点と同じであり(丸川[1997])、1990年から98年

の間に一般労働者の労働市場があまり広がらなかったことを示唆している。もっとも、技術者の2.8という平均点は1990年調査の国有企業の平均2.1点に比べると高く、技術者および管理者についてはかなり広範囲の労働市場が形成されはじめていることがここからうかがえよう。日系企業(B調査)の雇用範囲(表4)も国有企業等と平均点が近く、一般労働者と管理者については両者の平均点に有意な差はない(ただし、技術者については国有企業等の方が有意に高い。T値=2.74、1%水準で有意)。技術者の場合を例外とすれば、雇用範囲には企業の所有制に基づく違いはなく、従って企業自身の選好や特性によって雇用範囲が規定されているのではなく、企業外の規制によって雇用範囲が限定されていることがここから推測できる。実際、A調査からは農村出身者(農民工)の雇用に対する何らかの規制が存在するという回答が回答数の76%、B調査では地方政府から地元で雇用せよ、レイオフ者を引き取れなど、何らかの要求があるとの回答が回答数の43%を占めた。

もっとも、かつては非常に厳然としていた都市と農村の間での労働市場の分断も一部で崩れはじめている。A調査で江蘇省だけ集計すると、従業員全体のうち9%が農村出身者で、うち62%は「正式工」として雇われており、企業の側では農村出身者を積極的に雇用しようという傾向もうかがえる。ただ、農村出身者を雇っている企業の場合

表3 従業員を採用する範囲(A調査・国有企業等)

	一般労働者	管理者	技術者
市内(1)	43	13	11
市内が主(2)	40	43	25
省内が主(3)	13	28	33
全国範囲(4)	0	12	27
平均点*	1.7	2.4	2.8

* 「平均点」とは各選択肢をカッコ内の数値でウェイト付けた場合の平均値。

表4 従業員を採用する範囲(B調査・日系企業)

	一般労働者	臨時工	管理者	技術者
主として県内(0.5)	30	30	9	6
市内が主(2)	96	63	91	82
省内が主(3)	15	18	38	37
近隣省(3.5)	5	15	4	8
全国範囲(4)	1	3	3	14
平均点*	1.9	2.0	2.3	2.5
A調査とB調査の平均値の差の検定(T値)	-1.77	—	1.45	2.74**

** 1%水準で有意。

表5 従業員の余剰・不足状況

(A) A調査(国有企業等)

	生産労働者	一般事務員	幹部	技術者	営業職員
余剰	28	56	43	8	7
まあまあ	57	41	52	57	54
不足	12	0	2	32	33
過不足スコア*	0.16	0.58	0.42	-0.25	-0.28
回答数	97	97	97	97	94

(B) B調査(日系企業)

	生産労働者	一般事務員	技術者	営業職員
余剰	17	35	1	1
まあまあ	101	97	86	74
不足	10	1	47	55
過不足スコア*	0.05	0.26	-0.34	-0.42
回答数	128	133	134	130
A調査とB調査の 平均値の差の検定(T値)	1.47	5.03**	1.30	1.83

* 回答が「余剰」の場合1,「まあまあ」の場合0,「不足」の場合-1としたときの平均値。

** 1%水準で有意。

でも、企業内部で都市民と農民の待遇格差を設けている企業が少なくない。A調査全体で、農村出身者の平均賃金は6938円で、従業員全体の平均賃金8401元よりも17%少ない。こうした賃金格差が、両者の身分に基づく差別なのか、それとも両者の能力や労働時間や仕事内容を反映した差なのかは、今回の調査データからだけでは結論できないものの、「農村出身者の賃金待遇は一般の労働者と同じ基準かどうか」という質問に対して「低い」とする回答が61%あり、これは身分差別が存在することの一つの傍証であろう。また、賃金制度においても農村出身者に対しては出来高賃金やその他業績に応じた賃金制度を採用する企業が圧倒的に多く、都市民に対するのとは明らかに構造が異なる。両者の仕事の内容がそれほど変わらないとすれば、賃金水準や賃金制度の格差は社会の身分制が労働市場に反映したものと考えられ、これは労働市場の低発達の一つの現れだろう。

他方、企業の内部労働市場もまだ十分に機能を

表6 専門的従業員の内部養成率*

	技術者	営業職	経理職
国有企業等	68%	79%	78%
日系企業	53%	49%	45%

* 調査票では、各職種につき、「Aみな内部養成」「B内部養成が主、外部採用が補」「C内部養成と外部採用の両方がある」「D外部採用が主、内部養成が補」「E外部養成のみ」の中から一つ選択するようになっている。Aなら内部養成が100%、Bなら内部養成75%、Cなら内部養成50%、Dなら内部養成25%、Eなら内部養成0%とみなして平均を出したものが「内部養成率」である。

果たしているとはいえない。表5は各企業に従業員の職種別の過不足をたずねた結果であるが、国有企業等では「一般事務員」と「幹部」はかなり余剰であるのに対して、技術者と営業職員に至ってはやや不足の傾向が見られる。つまり、企業のなかに過剰と不足が同居する場合がかなりあることを示している。国有企業等の場合、技術者、営業職、経理職を内部養成に頼る傾向は日系企業より強いものの(表6)、余剰の人員を不足している職種に転換

させる内部労働市場の機能がまだ十分ではないことを表5の結果は示している。日系企業は技術者、営業職員を不足と感じているケースが多く、これも内部・外部労働市場の機能不全を示していよう。

(3) 賃金制度

改革以前における中国の国有企業の賃金制度は「等級賃金制」と呼ばれ、政府が制定する等級表に基づいて企業が労働者を格付けしていた。企業が労働者を昇級(昇給)させるときは政府から昇級枠の割り当てを受ける必要がある。この制度自体は、労働者の勤続年数や熟練に応じた昇級を想定したものであるが、現実の運用においては昇級が長年にわたって凍結されたことにより、きわめて平均主義的に賃金が支給された(李[1996])。

改革以後、まず1980年代には等級賃金制のベースのうえに奨励金(ボーナス)の制度が導入された。これは、企業の留保利潤のなかから一定比率をボーナスのファンドとして支出することを認めるものである。1990年代に入ると、企業の賃金に対する政府の規制は、賃金総額の伸び率を生産性の伸び以下にとどめるというより緩やかなものになり、企業はもっと自由に賃金制度を設計できるようになった。1990年代以降は、職務職能賃金制(「崗位技能工資」と出来高賃金制を多くの国有企業が採用している。前者は、企業が職種ごとに賃金表を定め、経験年数と熟練によって昇給していくものである。個々人の努力水準や業績が容易に計量できるような職種は後者を、主観的評価に頼らねばならないような職種では前者を採用することが多い。このほか、構造賃金制(「結構工資制」とは、賃金のなかに固定給的部分と、職種によって決まる部分、ボーナス的部分を含む賃金という意味であり、職務職能賃金制は構造賃金制の一種だとされる(陳[1991] p.1698)。ただ、構造賃金制という場合、一般には職務職能賃金制よりも等級賃金制に近いより固定的な分配制度を指していると考えられる。ま

表7 正式生産労働者の賃金制度

多い組み合わせ(A調査)

採用企業数	21	21	14	9
構造賃金	×	×	×	×
浮動賃金	×	×	×	×
出来高賃金	×	×	○	○
職務職能賃金制	○	×	×	○
等級賃金制	×	○	×	×

多い組み合わせ(B調査)

採用企業数	42	26	24	14	12
構造賃金	○	×	×	×	×
出来高賃金	×	×	×	○	×
職務職能賃金制	×	○	×	×	○
等級賃金制	×	×	○	×	○

た、浮動賃金(「浮動工資」とは、一般には賃金の一部ないし全部を個人の業績とリンクして変動させる制度を指すが、国有企業では、従業員の賃金等級を暫定的に引き上げることを指すことが多い。

表7では、正式工の生産労働者に対して適用されている賃金制度がどのようなものであるかについて、A調査とB調査で多く採用されている組み合わせを示したものである。A調査では職務職能賃金制のみを採用している企業と等級賃金制のみを採用している企業がともに21社(回答企業数の21%)で最も多いのに対し、B調査では、国有企業等ではあまり採用されていない構造賃金制をとる企業が42社(同30%)と最も多い。総じて言えば、企業はそれぞれの状況に合わせて賃金制度を自由に選んだ結果、賃金制度は多様になっており、一様に等級賃金制が実施されていた1980年代までとは異なっている。

1980年代にはボーナスの活用が賃金制度のなかで労働者に対するインセンティブを強める唯一の手段であったが、今や多様な賃金制度を採用することができるようになったため、Grovesら(Groves, et al. [1994])が行ったように単純にボーナスの比率が高いから労働者に対するインセンティブが強いと

みなすことはできなくなった。

国有企業等 (A 調査) の従業員の年間賃金収入に占める基本賃金、ボーナス、各種手当の割合は、平均で基本賃金 60%、ボーナス 24%、各種手当 16% であった。基本賃金の比率を A、ボーナスの比率を B、各種手当の比率を C とすると、各企業の賃金は次の 4 類型に分類できる。

- ① 標準型 ($50\% \leq A \leq 70\%$ 、 $C \leq B \leq 2C$)
- ② 基本賃金偏重型 ($A > 70\%$)
- ③ ボーナス偏重型 ($50\% \leq A \leq 70\%$ かつ $B > 2C$ 、または $A < 50\%$ かつ $B \geq 1.5C$)
- ④ 手当偏重型 ($50\% \leq A \leq 70\%$ かつ $B < C$ 、または $A < 50\%$ かつ $B < 1.5C$)

A 調査で回答した 96 社の内訳は、① が 22 社、② が 23 社、③ が 31 社、④ が 20 社となる。一方、日系企業 (B 調査) では全体の平均は基本賃金 70%、ボーナス 17%、各種手当 14% で、回答した 139 社の内訳は① が 15 社、② が 73 社、③ が 19 社、④ が 32 社となっている。日系企業の方が国有企業等よりも基本賃金偏重の賃金制度をとる比率がかなり高い。出来高賃金を採用する比率を比べても国有企業等が 40% であるのに対して日系企業は 15% であり、短期的な努力水準に対しては国有企業等の方がより強いインセンティブを与える傾向があるといえる。

(4) 社会保障と企業内福利の改革

中国の企業において労働者への過剰分配があるとすれば、その要因としてはボーナスを含めた賃金の過剰分配以外に、企業が従業員の医療や生活福利、老後の保障を提供しているという社会体制も一因と考えられる (木崎 [1988])。こうした社会保障と福利については 1990 年代に改革が大きく進展した。年金保険、医療保険、失業保険など社会保険が導入され、企業の負担が社会化された。企業の持つ住宅は従業員に売却され、福利施設も独立採算を目指して企業から分離されてい

る。改革の進展度合いについて詳述はしないが、次項で改革が分配に及ぼした効果を分析する。

2. 労働分配率の変化

前項で見たように、国有企業等における雇用と賃金に関わる改革はかなり大胆に行われている。こうした改革により企業の余剰人員が減り、またインセンティブ強化によって付加価値が増大するならば、労働分配率を下落させる効果がある。加えて、1990 年代には社会保障制度の改革や住宅制度改革も進められており、企業の養老年金や医療費負担、従業員住宅の建設と維持の負担についても、全体的には削減の方向に向かっているとみられる。企業の労働分配率にはどのような変化が起きているだろうか。

(1) 計測方法

本稿での計測方法は南・本台 (1999) を踏襲しているが、一部改善を行い、また今回のアンケートの特徴を生かして保険や福利厚生負担に関してかなり詳細に調べた。まず、企業が生産活動によって生み出す付加価値を Y_p とする。賃金総額 W は本来の生産活動に従事する労働者に与えられる賃金 W_p と、企業内サービスの生産に従事する労働者に与えられる賃金 W_n に分けられる。生産的労働者の賃金 W_p は三つの部分に分けられ、第一の部分 W_{p1} はいわゆる「賃金総額」で、労働者に直接現金で支給される給与、ボーナス、各種手当等に生産的労働者の割合を乗じたもの。第二の部分 W_{p2} は、企業が労働者のために社会保険部門や商業保険に支払う保険料に生産的労働者の割合を乗じたもの。第三の部分 W_{p3} は、企業内で従業員に提供されるサービスで、企業が所有する住宅やその他の福利厚生施設から生まれるサービス、企業が分離した福利厚生部門の経営を支えるために支出する補助金、そして企業内サービス労働者に支払われる賃金の合計額を生産的労働者の割合に乗じたものである。 W_{p1} と W_{p3} については、ア

アンケート調査のなかで直接質問しているのものでそのデータを用い、 W_{P3} については下式で求めた。

$$W_{P3} = [(d+r)H - R] + L \sum_{i=1}^9 b_i F_i + N + W_n \cdot (L - L_n) / L$$

$(d+r)H - R$ は従業員住宅から生まれる便益から従業員の支払う家賃を引いたもので、 d は減価償却率(2%)、 r は資本の機会費用(4.77%)を示す。 H は企業の持つ住宅の価値、 R は家賃を表す(各数値の根拠は丸川[2000b]参照)。次の項は企業内福利施設から生まれる便益を表している。 F_i ($i=1, \dots, 9$)は幼稚園、小学校、中学校、浴室、理髪店、食堂、病院、娯楽施設、保養施設の保有の有無(保有1、保有せず0)を表し、 b_i はそれぞれの施設から従業員1人あたりに対して供与される便益の純額(便益-従業員が支払う利用料)をさまざまな根拠から推計したもの、 N は分離した福利厚生施設を支えるために企業が支出している補助金の額、 L は従業員総数、 L_n は企業内サービス部門の従業員数。なお、日系企業(B調査)については、付加価値、保険料、および企業内福利に関するデータがすべ

て得られる企業がそれほど多くなかったので、保険や福利に関するデータの得られる企業から従業員1人あたりの額を算出し、そこからデータが欠けている企業の保険・福利の額を推測した。

(2) 計測結果

以上の方法による労働分配率の計測結果は表8の通りである。なお、企業の付加価値額と賃金総額については、1996、97、98年のデータが得られるが、企業の負担する保険料、企業の住宅や福利施設の保有状況などについては「現在」(=調査時点は1999年)の状況と、「改革以前」の状況しかアンケートで聞いていない。国有企業等における社会保障制度の改革による労働分配率の変化を見るために、1990年代後半に改革が行われたものについては一律に1996年を改革前、98年を改革後とみなして計算した。

表8を眺めてまず目につくのは国有企業等における賃金総額の付加価値に対する割合が26.7%から23.5%に低下していることである。「保険」の項

表8 労働分配率の計測結果

区分 年次	国有企業等			日系企業		
	1996/改革以前	1997	1998	1996	1997	1998
賃金総額	0.267	0.257	0.235	0.340	0.352	0.312
養老保険料	→		0.054			0.009
医療保険料・その他医療費	—		0.021			0.003
改革以前の医療費	0.028		—			
失業保険料*1	→		0.003			0.001
保険計	0.085		0.078			0.014
住宅便益-家賃収入	—		0.004			0.0004
改革以前の住宅便益-家賃収入	0.036		—			
住宅積立金*2	—		0.006			0.007
福利施設からの便益	—		0.008			0.001
福利部門からの便益(分離前)	0.010		—			
福利部門補助金*3	—		0.001			0.006
福利部門労働者付加価値	0.014		0.012			0.014
福利計	0.060		0.030			0.029
総計	0.412		0.343			0.354
労働生産弾力性	0.321	0.335	0.496	0.409	0.439	0.348

注1：日系企業の場合は、失業保険+労災保険+出産保険

2：日系企業の場合は、住宅に関する費用

3：日系企業の場合は、食事費+文化娯楽費+その他福利費

4：「→」は1998年の数字をそのまま代入している。「—」は改革によって変化したもの。

目を見ると、この期間における医療保険制度の導入(38%が加入)により、医療費負担を軽減する効果があり、国有企業等の医療費負担が25%減少し、付加価値額全体に対して労働分配率を0.7%引き下げる効果があった。また、住宅制度改革によって、国有企業等が従業員に提供する住宅純便益は付加価値の3.6%から0.4%に下がった。その代わりに、企業は公的住宅積立金を利益から積み立てる必要があるが、その負担を加えても改革以前に比べて負担は大幅に軽減された。また、企業内福利施設の分離が行われているが、分離後の福利施設を支えるための支出を含めると、福利施設の負担は付加価値の1%から0.9%に下がったのみである。

以上を合計して国有企業等では労働分配率が41.2%から34.3%に下落している。下落幅のうち47%は賃金総額の下落により説明される。

日系企業と比べて見ると、日系企業では国有企業等に比べて付加価値全体に対して賃金総額の占める割合が高いが、その分、保険や医療費の負担は日系企業の方がかなり低く、結局労働分配率はさして変わらない。なお、A調査のなかで「国有独資企業」の賃金総額および労働分配率の低下はそれ以外の企業よりも大幅であり、所有制改革が分配率低下を促しているとはいえない。

賃金総額の対付加価値比率の下落は賃金総額

がほとんど増えていないためである。賃金水準は中国全体の国有企業等と同じペースで上昇したと仮定すると、A調査全体で労働者が1996年か98年の間に2万人ほど減少したと推定できる。

(3) 労働生産弾力性との比較

労働分配率下落の結果、過剰分配は改められたのであろうか。これを調べるために企業の生産関数を計測し、それによって得られる労働生産弾力性と労働分配率を比較する。用いる生産関数は企業の稼働率も考慮した一次同次のコブ・ダグラス型生産関数である。

$$\ln(Y_p/L_p) = a_0 + (1 - \alpha) \ln(K/L_p) + a_1 \ln V + \varepsilon$$

L_p は企業の生産的労働者数、 α は労働生産弾力性、 K は企業の総資産、 V は企業の稼働率、 ε は攪乱項を表す。なお、 L_p についてはアンケートで1998年の労働者数しか聞いていないので、1996年、97年については賃金総額から推定した。すなわち、1998年の賃金総額と労働者数のデータから1人あたり賃金を求め、それを各地域での平均的な賃金上昇率でデフレートして、96、97年の1人あたり賃金を推計し、そこから労働者数を推定した。また、日系企業では稼働率の項目を入れていない。推計結果は表9の通りである。ここから得られ

表9 生産関数の推計結果

	国有企業等				日系企業			
	1996~98年	1996年	1997年	1998年	1996~98年	1996年	1997年	1998年
c	-0.844 (-5.202)	-1.087 (-4.433)	-0.864 (-3.503)	-0.387 (-1.552)	1.010 (4.169)	0.846 (1.742)	1.063 (2.830)	0.843 (2.443)
ln(K/L)	0.630*** (12.441)	0.679*** (7.296)	0.665*** (7.655)	0.504*** (6.170)	0.607*** (10.543)	0.591*** (4.504)	0.561*** (5.939)	0.652*** (7.436)
ln(稼働率)	0.829*** (4.602)	0.346 (1.273)	1.001*** (3.090)	1.711*** (4.719)				
1996年ダミー	-0.041 (-0.379)				-0.159 (-0.860)			
1997年ダミー	0.041 (0.386)				-0.086 (-0.490)			
自由度修正 済みR ²	0.406	0.362	0.440	0.442	0.421	0.331	0.427	0.463
観測数	290	96	96	98	151	40	47	64

注：カッコ内はt値。***：1%水準で有意。

表 10 利潤率の決定要因(国有企業等)

	係数	t値	係数	t値	係数	t値
切片	-3.96	-1.00	-3.54	-1.05	-9.22	-1.71
国有資本比率	-4.58*	-1.85	-4.77**	-2.00	-3.97	-1.55
基本賃金偏重	1.61	0.65			4.29	1.31
ボーナス偏重	4.04	1.66	3.20	1.59	1.50	0.47
手当偏重	-3.24	-1.22	-4.09*	-1.74	-1.49	-0.51
農民工比率	15.14**	2.33	15.97***	2.63	—	—
臨時工比率	—	—	—	—	14.77**	2.32
等級賃金だけ	-6.09**	-2.47	-5.80**	-2.59	-7.15***	-2.90
職務職能賃金だけ	-0.47	-0.20			-0.20	-0.08
出来高払いだけ	0.29	0.11			0.34	0.10
ボーナス比率	—	—			0.19	1.52
医療保険	0.31	0.16			-0.18	-0.09
失業保険	5.58*	1.74	5.51*	1.81	5.96*	1.80
未分離施設保有数	1.13**	2.39	0.99**	2.23	1.12**	2.33
住宅カバー率	-2.21	-0.97			-1.85	-0.79
自由度補正済みR ²	0.20		0.23		0.21	
観測数	100		100		95	

注：*は10%水準で有意,**は5%水準で有意,***は1%水準で有意。
被説明変数は1998年の利潤率。

る労働生産弾力性は表8に記入してある。国有企業等については、南・本台(1999)は1980年代後半の天津市で労働生産弾力性が下落する一方、労働分配率がそれを上回って上昇し、過剰分配になっていくさまを観察しているが、ここでは逆に労働生産弾力性が上昇し、労働分配率がそれを下回り、過少分配の方向に向かっている。一方、日系企業では労働生産弾力性は下落傾向にあり、1998年時点では労働分配率とほぼ一致している。

もともと、労働生産弾力性の絶対的水準は資本額の計算の仕方に左右される面がある。本稿の分析では、企業総資産を資本額としているので労働生産弾力性が高く出る傾向があり、分析から国有企業等では過少分配が生じていると単純に結論はできない。しかし、かつては過剰分配の状態であったとしても、1990年代後半には社会保障制度の改革、および雇用・分配制度の改革の影響により、過剰分配から過少分配の方向に向かっているということはいえるであろう。

3. 利潤率への影響

雇用・分配制度の改革と社会保障制度の改革は過剰分配を改めると同時に、企業の付加価値の増大を促す効果を持つことから、企業の利潤率上

表 11 利潤率の決定要因(日系企業)

	係数	t値	係数	t値
切片	22.34	3.10	22.74	3.01
遼寧	-0.23	-0.03	—	—
山東	-6.18	-0.65	—	—
天津	-3.08	-0.40	—	—
北京	4.52	0.66	—	—
上海	1.57	0.24	—	—
江蘇	2.08	0.33	—	—
浙江	-5.48	-0.75	—	—
広東	25.71***	2.86	25.92***	3.29
福建	3.62	0.41	5.39	0.58
外資投資比率	-0.18**	-2.59	-0.17**	-2.26
臨時工比率	-3.43	-0.37	0.88	0.09
辞職率	-10.13	-0.68	-12.72	-0.81
等級給だけ	-16.16**	-2.37	-15.62**	-2.23
職務職能給だけ	-13.67***	-2.78	-14.03***	-2.81
出来高給だけ	-16.28**	-2.68	-18.30**	-2.54
構造給だけ	-11.57**	-2.46	-12.52***	-2.76
基本賃金偏重	—	—	0.39	0.07
ボーナス偏重	—	—	0.73	0.10
手当偏重	—	—	-1.58	-0.26
自由度補正済みR ²	0.30		0.29	
観測数	55		48	

注：*は10%水準で有意,**は5%水準で有意,***は1%水準で有意。
被説明変数は1998年の利潤率。

昇にも貢献するはずである。

そこで改革の諸項目を説明変数として、利潤率や生産性を説明する回帰分析を行ってみた。このうち生産性についてはあまり有意な結果が出なかった(丸川[2000b]参照)、ここでは1998年の利潤率を被説明変数とする分析結果(国有企業等:表10、日系企業:表11)のみを紹介する。

国有企業等(A調査)においては、国有資本比率が低いほど利潤率が高い。本稿では、国有独資企業でも改革によって変わりうるという主張を行ってきたが、それは所有制改革に意味がないということではなく、部分的にはあっても国有以外の資本を入れることで、経営改善を推し進める効果が確かに認められる。ただし、日系企業では外資比率が高まると利潤率がわずかながら下がるという、予想とは逆の結果であった。

賃金制度に関連する説明変数としては、1.(3)で賃金構造を「標準型」「基本賃金偏重」「ボーナス偏重」「手当偏重」の4類型に分類したが、それをダミー変数にした。また、正式工の生産労働者の賃金制度が等級賃金制のみの場合、職務職能賃金の場合、出来高給のみの場合、構造給のみの場合(日系企業)と、それ以外の複合的な賃金制度とに分け、ダミー変数で表した。結果を見ると、まず賃金構造については「手当偏重」の場合に利潤率が下がる傾向があるが、ほかに有意な変数はない。国有企業等では賃金総額に占めるボーナスの比率を説明変数とする分析も行ってみたが有意な影響はない。Groves et al.(1994)ではボーナス比率が高いほど生産性が高いという結果を示しているが、ここではそうした結果は得られない。これは1990年代後半になって、賃金において従業員の労働意欲をかき立てる手段が単純にボーナスを増やす以外にいろいろと出てきたため、ボーナス比率と生産性(利潤率)との間の関係が薄れたものと考えられる。賃金制度に関してははっきりと現れた関係は「等級賃金だけ」しか採用していない企業の利潤率は低い、ということである。等級賃金だけの企業は賃金制度に関して最も保守的な企業とみられ、そうした企業は利潤率が低いのである。

雇用制度に関わる説明変数としては、従業員に占める農民工と臨時工の比率(両者は近い値をとる)、退職率(日系企業のみ)をとった。国有企業等においては、農民工ないし臨時工の比率が高い

ほど利潤率が有意に高く、これは雇用面での改革が企業の業績改善に効果を表しているというわれわれの全体的な仮説と整合的である。

社会保障と福利面での改革に関わる説明変数としては、医療保険、失業保険への加入の有無、企業が現在保有する福利施設数、住宅カバー率(保有住宅戸数/従業員数)をとった。福利施設については、保有施設数が少ないほど、それに関わる企業の負担が少なく、利潤率は高くなると予想していたが、結果は逆であった。むしろ、利潤率が高い企業は利潤を福利厚生の実に注いでいる、ということなのかもしれない。

まとめ

本稿では、レイオフや多様な賃金制度の採用など、雇用・分配制度の改革が国有企業等においても進展していることを確認した。そうした雇用・分配制度の改革と、社会保障制度の改革とが相まって、企業の労働分配率は下落しており、もはやかつていわれたような過剰分配の状況にはないことがわかった。また、こうした改革は企業の利潤率の引き上げにもプラスに働いていることが検証された。中国の国有企業改革は1990年代後半以降も漸進的に続いているが、「煮え切らない」改革ではあっても企業経営の改善に対して効果を挙げている、と結論できる。

注

- 1) 「社内待業」とは、一定の賃金を受け取りながら企業内でポストが空くの待つこと、「繰り上げ退職」とは、一定の企業や一定の職種に特例的に認められる政策で、本来の定年退職年齢より5年程度早めに退職して年金生活に入ることを認めるもの、「内部退職」は特例には入らないような労働者を企業自身の負担により早めに退職させることをいう。

参考文献

- Fan, Gang, and Wing Thye Woo. 1996. "State Enterprise Reform as a Source of Macroeconomic Instability: The

- Case of China.” *Asian Economic Journal* 10 (3).
- Groves, Theodore, Yongmiao Hong, John McMillan, and Barry Naughton. 1994. “Autonomy and Incentives in Chinese State Enterprises.” *Quarterly Journal of Economics* 109 (1).
- 木崎翠 1988 「企業の従業員に対する分配と改革」小島麗逸編『中国の経済改革』頸草書房
- 李捷生 1996 「企業改革」法政大学比較経済研究所・松崎義編『中国の電子・鉄鋼産業—技術革新と企業改革』法政大学出版局
- 丸川知雄 1997 「中国労働市場の構造」『大原社会問題研究所雑誌』第468号
- 丸川知雄 2000a 「失業問題の現状と展望」中兼和津次編『現代中国の構造変動2 経済—構造変動と市場化』東京大学出版会
- 丸川知雄 2000b 「社会保障制度と雇用・分配制度：改革の現状と効果」『社会保障政策が企業行動とアジアの人口・労働問題に及ぼす影響に関する研究報告書』厚生科学研究費補助金総合研究報告書
- 南亮進・本台進「企業改革と分配率の変動」南亮進・牧野文夫編『大国への試練・転換期の中国経済』日本評論社
- Woo, Wing Thye, Wen Hai, Yinbiao Jin, and Gang Fan. 1994. “How Successful Have Chinese Enterprise Reforms Been? Pitfalls in Opposite Biases and Focus.” *Journal of Comparative Economics* 13 (3).
- (まるかわ・ともお
アジア経済研究所地域研究第一部研究員)

中国国有企業における退職行動と年金制度改革

金子 能宏
何 立新

■ 要約

中国では、世界銀行の年金改革に関するアドバイスをを受けて、賦課方式年金と積み立て方式の個人年金勘定を組み合わせた年金制度が1997年に導入された。この年金改革の影響を見るために、本稿では、まず中国国有企業に対するアンケート調査を用いた実証分析を行い、年金給付額が中高年労働者の早期退職を誘発する可能性があることを確かめた。1997年の年金改革では年功賃金制度がある場合には旧制度（1997年改革前）と比べて平均年金額が低下する。したがって、この改革により年金の引退促進効果が小さくなり、年金受給者数の増加が抑えられて年金財政に好ましい影響が現れることが期待される。しかし、世代間の公平性を考慮して個人年金勘定による積立方式を主とする新制度の導入は、旧制度受給者への所得移転を伴う限り、賦課方式から積み立て方式への移行期間の二重負担を避けて通ることができない。本稿では、給付と負担の関係を新制度が適用される世代と旧制度での受給者との間で比較して二重負担問題を検討し、中国の年金改革の特徴を数量的に把握することに努めた。

■ キーワード

年金改革、世界銀行、個人年金勘定、国有企業、退職行動、移行期間、二重負担

1. はじめに

高齢化社会の進行とこれに対応した年金制度改革への取り組みは、先進諸国に限らない世界各国の問題になりつつある。年金制度の財政方式には、現役世代の社会保険料収入を世代間移転を通じてすでに引退した世代の年金給付に充てる賦課方式と、各世代の個人が現役時代に積み立てた年金基金（例えば個人年金勘定）を引退時期に取り崩して年金給付に充てる積立方式がある。マクロ経済的に見ると、経済成長率や利率の水準と比べて相対的に人口成長率が高い場合には賦課方式の方が優れていることが知られているが、高齢化が進行して人口成長率が低くなった場合には世代間の公平性の観点から積立方式が望ましいことが指摘されている（田近英治・金子能宏・林文子

1996、麻生良文 1998、八田達夫 1998、八田達夫・小口伸郎 1999、八代尚弘・小塩隆士・井伊雅子 1997）。そして、積立方式の年金制度には、年金給付を確定給付とする場合と確定拠出にする場合の二つがある。

Feldstein (1998) は、このような年金制度の財政方式と給付形態による年金制度の類型化を行った上で、表1のように人口政策により出生率が低下しつつある中華人民共和国においては、先進諸国が経験した高齢化のスピードに勝るとも劣らない速さで将来高齢化が進むことが予想されていること、改革開放経済の推進により政府の統制下にあった投資が市場経済によって効率的に配分され高い経済成長率が期待されることを勧告すれば、確定拠出年金を活用した積立方式の年金制度が、世代

表1 中国の高齢化率の推移—諸外国との比較—

(%)

国名	1990	2000	2010	2020	2030	2050
中華人民共和国	8.9	10.2	12.0	16.0	21.9	26.1
インド	6.9	7.5	8.3	10.3	13.1	20.4
大韓民国	7.7	10.7	13.9	19.5	25.5	29.8
マレーシア	5.7	6.5	8.0	11.0	14.5	22.1
日本	17.3	22.7	29.0	31.4	33.0	34.4
OECD(単純平均)	18.6	20.0	23.2	26.9	30.8	31.3

出所：The World Bank, 1997, "Old Age Security," China 2020 Series.

間の公平性と中国経済の活力維持の双方の面で好ましいと指摘している。Feldstein (1998)のこのような見解は、根拠となる中国経済の将来予測について留保すべき点があると考えられるが、将来の深刻な高齢化の進展と中国経済の将来性を考えあわせると、一つの有力な見解といえるだろう。こうした見解が導かれる背景には、年金制度改革における積立方式と確定拠出年金の活用が年金制度改革に取り込まれつつあるという世界各国の動向がある。

アメリカでは、ベビーブーム世代が引退する時期には現行の保険料・給付水準では公的年金財政が維持できないことを踏まえて、1996年に三つの案からなる年金改革案が提示された。アメリカでは、わが国の5年に一度の年金財政再計算に相当する公的年金財政収支の長期予測が毎年公表され、現行の給付水準を維持するためにはどれだけ保険料率を引き上げなければならないかが時々刻々と伝えられる。こうした年金財政再計算の仕組みも影響して、アメリカでは、保険料率の引き上げを抑制する代わりに、年金給付水準を抑制する案、または年金給付水準を抑制するとともにこれを補う確定拠出年金を公的年金に組み込む案が、有力な年金改革案となっている。スウェーデンでも確定拠出年金を公的年金に組み入れる動きが始まっており、勤労者の公的年金の保険料の一部を確定拠出年金として積み立てる年金改革案が提

示された(高山憲之 1998)。わが国の1999年年金改革では、世代間の公平性を考慮して、少子高齢化のもとで現役世代の保険料負担が重くなり過ぎないように、厚生年金保険料をピーク時でも雇用者の月収の26%(年収で20%、労使折半)に抑えると同時に、厚生年金財政を長期的に安定化させるため厚生年金の報酬比例部分の支給開始年齢を時間をかけて65歳に引き上げ、年金給付額を現行制度に比べて10%程度抑制することが決められた(2000年3月成立)。また、2000年3月には、厚生・労働・大蔵・通産4省合同の確定拠出企業年金法案が国会に提出された。

さらに、市場経済に移行しつつある旧社会主義諸国(リトアニア、ラトビア、エストニア、トルクメニスタンなど)は、社会主義時代に構築された年金制度が機能しなくなり、代わりに市場経済に対応した雇用者を対象とする公的年金制度の構築を迫られている。これらの国々に対しては、世界銀行(The World Bank)が、社会資本整備のための融資を行うと同時に、賦課方式年金は老後の最低所得保障に限定し、これを上回る年金給付は個人年金勘定または完全積立方式の公的年金によって行うという年金制度設計をアドバイスしている(Gray 1998)。

このように、今日、多くの国々で、老後の最低生活保障を確保するセーフティー・ネットとして社会保険料や税金を財源とする賦課方式年金を位置付

けながら、その上に世代間の公平性を考慮して保険料負担や租税負担が少子高齢化により継続的に引き上げられることがないように世代ごとの積立方式に基づく年金を加えることが、年金改革の理念になりつつある。資産を持って老後を迎える高齢者とそうでない高齢者には、資産所得の差があるため所得格差が生じる。また、稼働能力や就業機会は勤労者世代のほうが高齢者よりも恵まれていることが多い。すなわち、セーフティー・ネットとしての賦課方式年金を公的年金制度の土台に据えることは(牛丸聡 1998、堀勝洋 1998)、世代内や世代間の所得不平等を是正することを意味する。今日、年金改革では、こうした所得再分配政策と、少子高齢社会における給付と負担の世代間の公平性を両立させるといふ二つの政策目標を同時に達成していくことが求められている。ただし、積立方式への移行には、それ以前の年金制度のもとで受給者となった高齢者の年金支給額がその保険料拠出額を超過するので、これをどのように負担するかという問題が生じる。すなわち、年金純債務の問題に直面せざるを得ない。(田近・金子・林 1996、八田・小口 1999、八代・小塩・井伊 1997、牛丸 2000)。Feldstein (1998)の議論は、この問題を過小評価している。

そこで本稿では、年金改革の理念と問題をこのように理解した上で、中国における年金制度改革の動向を国有企業改革と関連させながら整理するとともに、年金改革における世代間の給付と負担の関係を移行期の問題と合わせて考察したい。中国では、従来、国有企業が従業員に福利厚生制度として退職後の所得保障をになってきた。しかし、国有企業改革により、成長性の高い企業とそうでない企業との間で格差が生じ、早期退職制度の利用にも企業間格差が見られるようになった。早期退職者の増加は年金制度の受給者数の増加を意味し、こうした動向が今後も続く高齢化の進展と相まって中国の年金財政に影響を及ぼすようにな

ると考えられる。したがって、本稿では、早期退職者の動向を左右する中国国有企業の就業構造に留意しながら、早期退職者が生じる経済的要因についても考察する。

本稿の構成は次の通りである。第2節では、中国における年金改革の動向を時代を追って跡づけ、世界銀行の中国年金改革に関するアドバイスとその影響を受けた1997年改革の特徴を整理する。第3節では、このような年金改革に直面する中国国有企業の就業構造をアンケート調査に基づいて検証しながら、年金受給者数に影響を及ぼす早期退職者が生じる経済的要因について実証分析する。第4節では、1997年年金改革が世代間の公平性を観点としてどのような効果を持っているのか、シミュレーション分析を行う。第5節では、要約と今後の課題を述べる。

2. 中国における年金改革の動向

中国の公的年金制度は、わが国のように国の法律に基づき全国国民共通に適用されるものがなく、一部分の人に限った年金制度しか構築されていない。1951年の「労働保険条例」により年金制度の原型が造られたが、以下に述べるような段階を経て1995年・1997年の年金改革を迎えることとなった。なお、総人口の7割強を占める農村部の老後保障はいまだに家庭扶養に依存し、統一した公的年金制度が構築されていないため、農村人口の年金問題は本稿の分析対象外として扱い、主に国有企業労働者に関する年金制度改革の動向をまとめる。

(1) 第1段階：1951年～1966年

旧制度の形成期

1951年から1966年に至る時期に、1951年に公布された「中華人民共和国労働保険条例」と同「条例」の改定によって企業正規従業員を対象とした企業に関する年金制度が確立した。すなわち、一定規模の国有企業と公私合営企業は、従業員賃

金総額の3%を労働保険金として全国総工会(日本の労働組合連合に相当)に拠出し、これをもとに退職後の年金保険を支給する労働保険が制度化された。また、1955年12月に「国家機関人員の定年退職に関する暫定弁法」が公布され、国家機関、事業部門に定年退職制度とその後の年金制度が導入された。その後、58年に公布された「労働者、職員の定年退職に関する国務院の暫定規定」は一時的とはいえ、上記二つの年金制度の統合を試みた。しかし、「文化大革命」のため、この規定の実施は中断された。

(2) 第2段階：1966年～1976年

企業年金への変質期

文化大革命による社会的混乱から、総工会も労働保険金の運用などの活動停止を余儀なくされた。この総工会の活動停止を補っていたのがそれぞれの国有企業、公私合営企業である。企業は労働保険条例で定められた保障内容に準じた形で、企業ごとに労働者の生活保障を行っていたのである。その意味で、この時期は一般に公的年金の挫折期と呼ばれているが、実質的に「企業保険」への移行が始まった時期といえるであろう。

(3) 第3段階：1976年～1991年

改革の開始期

1978年に国務院が「労働者退休、退職に関する暫定弁法」と「老、弱病、残幹部に関する暫定弁法」(老人、病人、病弱者、障害者を対象とする)を公布した。この二つの「暫定弁法」によって企業の年金制度と機関の幹部年金制度は再び分離された。退職制度の特殊形態としての「離休」(表4参照)制度に関する規定も、この時期により明確化された。企業従業員の年金費用は、その所属する企業が営業外支出として実費負担する。国家機関、事業部門の年金費用は、その機関・部門の経費支出として国家財政で賄われる。この年金制度は主に国有

企業を適用対象としている。こうした年金制度は、依然として社会化されていない一種の「企業保険」に過ぎない。本稿では1978年の「暫定弁法」に準じた年金制度を「旧制度」と呼んでいる。

一方、1978年に始まった経済体制改革の結果、市場経済化が進むにつれて、社会化されていない旧年金制度の問題点が露出してきた。まず、養老・医療などの保障を抱えている国有企業は、こうした保障を強いられていない他の経済形態企業(例えば、集団企業、外資企業、私営企業など)に比べて不利な競争条件に置かれた。また、高齢化の進行に伴って、従業員の年齢構成が大きく変化し、年金扶養率(企業から年金を受け取る高齢者に対するその企業の現役従業員の比率)が、78年の30.3から83年の8.9へと大幅に低下した。こうした個別企業の従業員年齢構成の変化は企業内の世代間の摩擦を引き起こし、「企業保険」の継続を困難にした。実際、広東の東莞では退職費用の過重負担によって現役労働者の給与支払いが影響を受けたためストライキが起こった。国有企業とその他の企業との格差解消と「企業保険」の不安定化が背景となって、「社会保険」への転換が求められるようになったのである。

(4) 第4段階：1991年～現在まで

新制度の確立期

90年代に入ってから国有企業の正規従業員を対象とした年金制度改革は、新たな展開を迎えることになった。この時期には、世界銀行の年金改革に関するアドバイスなどの影響もあり、諸外国の年金改革の理念と方法を中国に適用する努力が払われるようになったからである。まず、「社会保険」の必要性が広く認識されるようになったことから、「企業職工養老保険制度改革に関する国務院の決定」が1991年に公布された。これは、従来の年金制度を根本的に改め「企業年金」を「公的年金」に転換することを図ったものである。その後、修

表2 世界銀行による中国の年金保険料率の将来推計

	シナリオ1	シナリオ2	シナリオ3	シナリオ4	シナリオ5	シナリオ6	シナリオ7	シナリオ8	シナリオ9
年金財政を維持できる保険料率	45.9	40.8	37.4	28.4	19.7	20.4	23.1	22.9	30.4
年度別 従属比率	1995	26	26	21	21	21	21	21	21
	2000	27	27	19	18	18	18	18	18
	2010	34	34	17	15	15	15	15	15
	2020	49	49	27	18	19	19	19	19
	2030	73	73	57	29	31	31	31	31
	2040	78	78	78	50	53	53	53	53
	2050	76	76	77	47	50	50	50	50

推定のための経済的要素	標準ケース	シナリオの内容
実質賃金インデックスの割合	50	シナリオ1: 実質賃金インデックスがない場合
カバレッジの拡大割合 その他の企業形態	10	シナリオ2: シナリオ1に2010年までに50%に拡大したカバレッジレートを追加した場合
給付の所得代替率		シナリオ3: シナリオ2から老齢年金による所得代替率の60%と障害年金による30%の所得代替率を減らした場合
老齢年金	80	シナリオ4: シナリオ3から男女の退職年齢を2040年までに65歳に引き上げた場合
障害年金	40	シナリオ5: シナリオ4の状況で、労働力率のみ70%に引き下げた場合
遺族年金	100	シナリオ6: シナリオ5の実効支給率を75%に変えた場合
退職年齢		シナリオ7: シナリオ6の賃金上昇率を6%、5% (2011年)、4% (2031年)と変えた場合
女性(歳)	55	シナリオ8: シナリオ7の利率を4%、3% (2011年)、2% (2031年)と変えた場合
男性(歳)	60	シナリオ9: シナリオ7の利率を3%、3% (2011年)、2% (2031年)と変え、実効支給率を60%に減らした場合
労働力率	80	
実効支給率	85	
昇給率(年功昇給を含む)	5 (2000-2010) 4 (2011-2030) 3 (2031-)	
利率	5 (2000-2010) 4 (2011-2030) 3 (2031-)	

注：実質賃金インデックスが50%とは実質賃金率の上昇率の2分の1(50%)だけインデックスとして給付額を引き上げ
ることを意味する。

出所：The World Bank (1994)

正案として1995年に「企業職工養老保険改革の深化に関する通知」が公布され、個人年金勘定の創設や財政方式の改定などの施策が打ち出された。ここで行われた財政方式の改定は、一律の賦課方式を改めて年金財源の主要部分を積立方式で賄い基礎的な給付だけを賦課方式で賄うようにすることであった(複合型財政方式の採用)。これは、世界銀行の1994年年次報告書「Averting Old Crisis」で打ち出された「三つの柱からなる年金制度(Three Tiers Social Security System)」の理念と符合する年金改革である。

世界銀行は、1997年にこの年金制度改革の理念に沿って、中国における年金改革のあり方に関する報告書を取りまとめた(The World Bank, 1997,

“Old Age Security,” China 2020 Series)。この報告書で、世界銀行は、中国の高齢化率(人口に占める65歳以上の割合)の推計値(表1)を示すとともに、賃金上昇率、利率、労働力率などの経済的要素を想定して、上に述べた複合型財政方式(積立方式を主として最低生活保障のための賦課方式年金によりこれを補う財政方式)を維持することのできる保険料率の将来推計を示した。第2節で述べたように、現行の中国の年金制度はすべての国民を対象としていないので、この推計結果には、年金制度の対象者を50%に拡大した場合、所得代替率(賃金所得に対する年金給付の割合)、年金支給開始年齢引き上げの有無などを基準とした九つの推計結果が含まれている(表2)。

世界銀行は、このような年金保険料率の将来推計から、場合によっては中国の高齢化が将来深刻になることを反映して保険料率が二十数パーセントから30パーセントにまで達することに注意を喚起して、こうした高い保険料率を回避するために個人年金勘定の活用を提言した。なぜならば、「三つの柱からなる年金制度」の考え方は、最低生活保障のための基礎的な賦課方式年金とこれを補う積立方式の公的年金に加えて、確定拠出型の企業年金または個人年金を用いて個人の選択に応じた老後の所得保障を実現することだからである。確かに、確定拠出型の個人年金勘定を利用することは、収益が変動するリスクを負うことになるが、世界銀行は、この報告書でアドバイスをするに当たっ

て、こうした個人年金勘定が活用されて中国の資本蓄積が進み経済成長が維持されるならば、そのリスクを負ってもなお労働者個人により多くの便益が生じる可能性があることを指摘している。そして、1997年に、この報告書の理念を部分的に反映させた「統合した企業職工基本養老保険制度の確立に関する国务院の決定」が公布された。本稿では、この95年と97年の改革によって確立された年金制度を「新制度」と呼ぶことにする。

(5) 新制度の年金制度

新旧制度それぞれの財政方式、負担と給付の構造を比較したものが表3である。また、旧制度と新制度の給付基準はそれぞれ表4と表5に示した。

表3 新旧年金制度の比較

項目	財政方式	負担	給付
旧制度	賦課方式	企業が実費拠出、個人拠出なし	定額で勤続年数によって引退時の給与の60%～80%が給付される。
新制度	賦課方式+積立方式	従業員個人負担+企業負担	積み立ての部分に対し実質運用利益に基づく年金個人勘定から給付(残高÷120) 賦課方式の部分に対し保険基金から確定給付(20%)

表4 旧年金制度の給付基準

退職種類	勤続年数	年金給付基準 (本人退職時点の基本給比)
退 休	20年以上	80%
	15～20年	75%
	10～15年	60%
退 職		40% (89年以降、引き上げ)
離 休		100%

表5 新年金制度の給付基準

分類	定義	給付(月額)
第1グループ(G1)	新制度実施後就職 加入年数15年以上	前年度地域平均賃金月額の20% +個人勘定残高/120
第2グループ(G2)	新制度実施前に就職、実施後退職、 加入年数(見なしを含む)15年以上	G1と同じ給付 旧制度からの移行に伴う年金を付加給付
第3グループ(G3)	新制度実施前に退職した者	旧制度の通り スライド制適用

新制度の給付水準を旧制度と比べると、所得代替率が低く設定されていることが分かる。そのため、旧制度から新制度の移行期に当たる年金対象者には経過的な措置が執られている。

負担については、旧制度では国と企業による全額負担だったのに対して、新制度ではこれらの負担に加えて年金加入者本人も一部負担するようになった。具体的には個人年金勘定を設立し、本人出費賃金(出費賃金は年金加入者本人前年度の月平均賃金である)の11%に相当する額を個人年金勘定に計上する。ただし、この11%は全額個人より給付拠出するわけではなく、企業と個人がそれぞれ一定の比率で負担する。現段階では個人は4%で、以後2年ごとに1%ずつ8%まで引き上げ、企業は現段階では7%であるが、以後2年ごとに1%ずつ、3%まで引き下げていく。企業の年金費用には、個人年金勘定に計上されるマッチングの負担に加えて、社会保険基金に計上される部分つまりプール化された拠出がある。企業負担の比率は、従業員賃金総額の20%となっている(この20%の中に個人年金勘定に計上される部分が含まれている)。なお、この20%の比率は国務院が定めた上限で、具体的な比率は各省、自治区、直轄市によって決められる(退職者が多く年金負担が過重の地域は、認可を得て20%を超えることもできる)。

世界銀行のシミュレーション分析には適用対象者の拡大がシナリオに含まれていたが、新制度においても適用対象者の拡大が図られている。すなわち、97年の「決定」は、「基本養老保険制度は、これを徐々に都市にあるすべての企業と従業員まで拡大することとする。都市部自営業者にも徐々にこの基本養老保険制度を実施する。その保険料比率と給付水準については各省、自治区、直轄市が本規定の趣旨を参考にして決定する。企業化管理を実施している事業部門は原則として企業養老保険制度に基づき養老保険を実施する」と定めている。

3. 中国国有企業の就業構造と早期退職の経済的要因

中国の年金制度は、高齢化の進展により「企業保険」から「社会保険」に変わり、しかもその内容が、新制度によって、企業の年金保険料によって賄われる賦課方式部分と企業からのマッチングをあわせた個人の拠出に基づく個人年金勘定とを併せ持つ複合型財政方式になった。高齢化の進展は今後も予想されるため、今後も企業の早期退職者が発生して、現役従業員に対する退職者ひいては年金受給者の比率が高まれば、賦課方式年金を含むために、世代間の公平性が達せられるように個人年金勘定を導入した新制度の対応も十分な効果を発揮できなくなる可能性がある。また、もし年功賃金制度があるならば(嚴善平 1992、第3章ではその事例が示されている)、年金給付に退職前の賃金に比例して決まる部分があることと、個人年金勘定への企業のマッチング拠出が賃金に比例していることから、高齢化に伴う従業員年齢の上昇が企業の年金費用の増加をもたらすことになる。反対に、年功賃金制度が見られなければこの制度が労働者を企業に定着させる効果がないために、年金給付額が労働者の引退行動に及ぼす影響がより一層顕在化する可能性が高くなると考えられる。退職者が増えれば、年金財政を維持するためには保険料の引き上げが避けられなくなり、結果的に企業の年金費用が増加することになる。

ここに述べた問題は、世界銀行の報告書が、長期的な高齢化率の推移やマクロ経済的な観点からの経済的要素を想定して分析しているために、十分考慮していない問題である。しかし、旧制度のみならず新制度の年金制度がそれが意図する通りに普及するならば、年金制度が中国国有企業の労働者の就業・引退行動に及ぼす影響は、年金受給者数を左右する重要な問題になる。また、世界銀行の報告書では、高齢化に伴って労働者の平均年齢が変化していくにもかかわらず、年齢の変化を

表6 中国国有企業調査の就業構造に関する基本統計量

労働者の男女比率(年齢計, %)	
男子	60.7
女子	39.3
在職労働者の年齢構成(%)	男女平均
20～29歳	29.3
30～39歳	31.6
40～49歳	28.1
50～59歳	10.7
	(100.0)
在職労働者に占める正社員の割合(%)	93.7
在職労働者に占める都市従業員割合(%)	96.8
年金加入者に占める正規社員割合(%)	99.4
在職労働者に占める年金加入者割合(%)	94.5
在職者に占める早期退職者の割合(%)	8.7
平均賃金(月額, 元)	男女計
1996年	663.1
1997年	673.8
1998年	691.6
一人あたり年金給付月額(元)	344.5
一人あたり年金保険費年間額(元)	1760.2

出所：中国国有企業の社会保障実態調査(1998年)

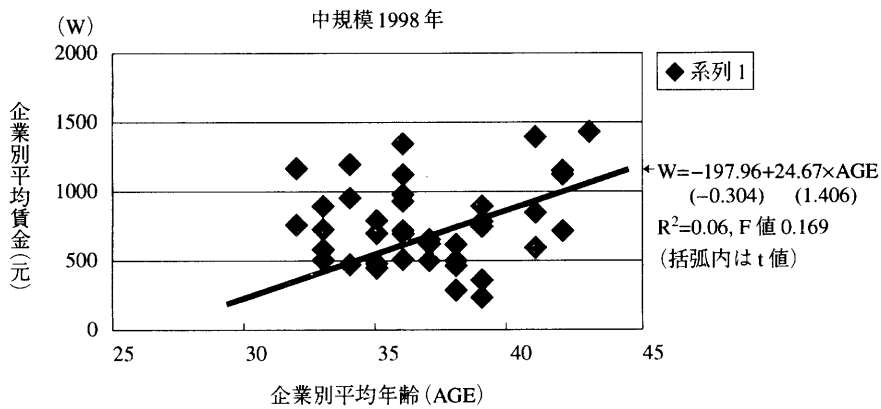
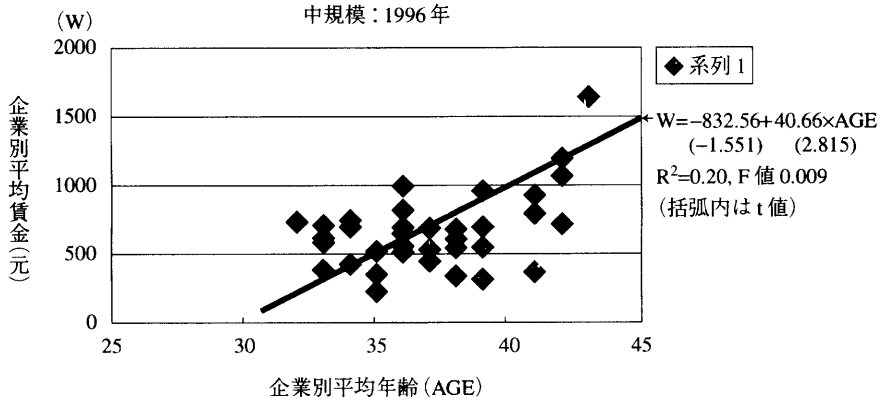
考慮せずに平均賃金の伸びを一定と仮定して推計している。もしも年功賃金制度が見られるならば、平均年齢の上昇は、それが維持される限り平均賃金の上昇をもたらす、マクロ経済学的な観点から想定される伸びとは異なる変化を示す可能性もある。この節では、平成11年度厚生科学補助金調査研究事業「社会保障政策が企業行動とアジアの人口・労働問題に及ぼす影響に関する研究」で実施した中国国有企業へのアンケート調査(四川省・江蘇省において事業展開している100社の国有企業、1998年実施)を利用して、中国国有企業の就業構造、賃金構造を見ながら、年金給付が労働者の就業・引退行動に及ぼす影響について実証分析する。

アンケート調査から得た中国国有企業の就業構造に関する基本統計量は、表6に示した。在職労働者に占める早期退職者の割合が8.7%を占めていることに対応して、労働者の年齢構成に占める

割合は30～39歳層が最も高く、加齢に伴って低下して50～59歳層では10.7%となっている。退職者が受け取る一人あたり年金給付月額が344.5元であり、調査時点(1998年)の平均賃金、691.6元と比べると、所得代替率が約5割であることが分かる。このような年金給付額を決める一つの要素である賃金構造に関する情報は、この調査では詳しく問われていない。そこで、企業の平均年齢と平均賃金額をクロスさせて見ると、中規模企業では年功賃金プロファイルのように年齢と賃金額が正の相関を持っていることが見いだされた。その一例として、1996年のグラフと回帰分析を示したのが図1である。これに対して、他の企業規模ではこのような関係は認められず、企業規模全体では年功賃金制度があるとは言えない結果となった(図2)。

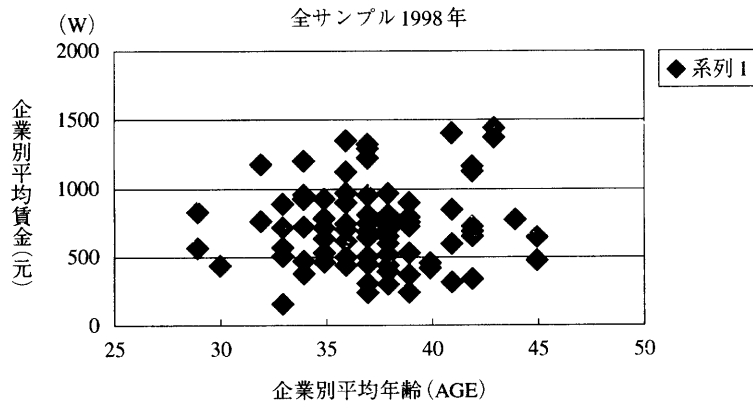
年功賃金制度が従業員定着効果を発揮するのは、そのもとでは継続して働く限界便益が勤続年数が伸びるほど高くなるからである。年功賃金制度がなければこのような従業員定着効果が働かないため、労働者が引退年齢に近づいた場合、年金給付額は就業を続けるか引退するかを決める重要な要因になる。年金給付額が高齢者の就業引退行動に及ぼす実証分析については、Boskin(1977)以後、就業率の時系列データや高年齢者のマイクロ・データを用いた多くの研究がある。わが国でも、マイクロ・データを用いた実証分析が進められ、年金給付額が高齢者の引退を促進することが確かめられている(清家篤 1977、1984、橘木俊詔・下野恵子 1985、高山憲之編著 1984、金子能宏・高橋桂子 1987、小川宏 1988、高山憲之・有田文子 1998、八代尚弘編著 1998、岩本康志 2000、大石亜希子・小塩隆 2000)。

本稿で用いるアンケート調査は、従業員調査ではなく企業調査のためこのような労働者個人の就業・引退に関するマイクロ・データは得られないが、企業ごとの早期退職者数と平均年金給付額、平均



出所：中国国有企業の社会保障実態調査(1998年)による筆者推計

図 1 在職労働者の平均年齢と平均賃金との関係：中規模企業, 1996年, 1998年



出所：中国国有企業の社会保障実態調査(1998年)による筆者推計

図 2 在職労働者の平均年齢と平均賃金との関係：全サンプル

表7 年金給付額が早期退職に及ぼす影響

被説明変数：早期退職者数/(40歳以上の従業員数+早期退職者数)		
定数項	4.285 (1.356)	2.723 (0.788)
一人あたり年金給付額	0.00704 (2.665)	0.00673 (2.534)
一人あたり年金保険費年間額	0.00090 (0.816)	0.00070 (0.624)
企業規模ダミー(大規模)	-1.521 (-0.451)	-2.335 (-0.677)
企業規模ダミー(中規模)	1.394 (0.489)	0.772 (0.266)
企業収益ダミー	-2.364 (-0.828)	-2.329 (-0.817)
設立年次ダミー		3.278 (1.112)
R ²	0.316	0.335

注：企業収益ダミーは、企業が赤字の場合に1、そうでない場合を0とする。

設立年次ダミーは、企業の設立年次が1980年以前の場合に1、そうでない場合を0とする。

括弧内はt値を示す。

出所：中国国有企業の社会保障実態調査(1998年)による筆者推計

賃金額が分かるため、次のような回帰分析によって、年金給付額が早期退職を誘発する効果を持っているかどうかを検討することができる。回帰分析の被説明変数には、「40歳以上の在職労働者数+早期退職者数」に対する早期退職者数の割合を用いた。その理由は、マイクロ・データを用いた実証分析では、引退年齢の高齢者の就業するか引退するかは質的選択を被説明変数とすることを考慮して、このような企業調査を用いた場合でも、引退に関わる年齢層の労働者の限界的な引退決定を示す変数を被説明変数として用いたいからである。説明変数は、一人あたり年金給付額、一人あたり年金保険費年間額、企業規模ダミー、企業収益ダミー(赤字企業かどうかの別)、設立年次ダミーである。マイクロ・データを用いた実証分析では、就業率関数の説明変数に加わる賃金が留保賃金となるように Heckman の2段階推定法を用いて賃金関数を同時推定するが、本稿のアンケート調査ではこのような推定方法を採用することができない。説明変数の年金給付額は、平均賃金から新制度の給付算定方式に基づいて推定した値であるため、留保賃金の代わりに企業ごとの平均賃金を用いると多重共線性の問題が生じるので、推定式の説明変数には賃金を含めなかった。こうした点を考慮した推

定結果は、表7にまとめられている。

この結果は、一人あたり年金給付額の係数がプラスで有意であることを示している。したがって、引退を考慮し始めたり引退時期に近づいている年齢層の在職労働者に対して、年金給付額が高い場合のほうが早期退職者をより多く誘発するという意味において、年金給付額が中高年労働者の引退を促進する要因となっていることが分かる。この結果は、マイクロ・データによって見いだされている年金給付額が高年齢者の就業・引退に及ぼす影響と符合するものとなっている。

4. 新制度の導入による給付と負担の世代間格差

(1) 世代間格差の推定の前提

新制度では、賦課方式と確定拠出型の個人年金勘定が組み合わされた複合型財政方式がとられている。しかし、表5に見られるように、給付制度から移行する際の給付額の急激な変化を避けるための移行措置(付加給付の部分)があるために、新制度の導入と同時に給付と負担の観点から見た世代間の公平性が実現されるわけではない。第1グループの年金は完全に改革後の複合型財政方式で運用される。第2グループの年金は移行期

にあり、基本的に複合型財政方式で運用されるが、賦課方式に相当する年金給付が追加的に支給されている。第3グループの年金は、新制度導入以前の賦課方式年金である。このように、新制度のもとでも生年の違う世代は年金の給付と負担の構造が異なっている。確かに、複合型財政方式は積立方式の個人年金勘定を主たる年金と位置付けているため、すべての年金制度対象者が第1グループになるような将来においては、中国の高齢化が進むほどには世代間の公平性が損なわれないことになる。しかし、すべての対象者が第1グループになるまでの間も、すでに年金受給対象者となった高齢者への所得移転は、年金制度全体を通じて行われている。このことは、旧制度の年金受給者がいる移行期において、新制度の対象者との間に給付と負担の関係において世代間格差が生じていることを示唆している。中国の年金制度改革は、世界銀行の年金改革アドバイスと符合する先駆的な側面を持つと同時に、積立方式への移行過程を経験しなければならないという課題にも直面している。この節では、新制度が適用される世代と旧制度が適用される世代との間に給付と負担の関係において生じている世代間格差に注目しながら、この移行期の問題について検討する。

旧制度の受給者を持ちながら、新制度に移行していく際に、それぞれの制度における給付と負担の世代間格差を推定するために、まず分析対象を二つのグループに分ける。表5に留意して、95年に新制度が実施された後に就職した20歳の第1グループの代表的個人をG1とし、95年に新制度が実施される前に40年勤めて退職した60歳の第3グループの代表的個人をG3と表す。ただし、G1は40年勤務して60歳の時点で退職してその後20年生存し、G3は退職してから20年間生存すると仮定する。新制度の規定によれば、G1の負担は、個人勘定に計上される保険料(T_{f_i})と、社会保険基金に計上されてプールされる保険料(T_{p_i})であ

る。G1の年金給付も二つの部分によって構成されている。その一つは個人年金勘定の積立金からの給付(確定拠出に相当する部分、 B_{f_i})であり、もう一つは社会保険基金からの給付(確定給付に相当する部分、 B_{p_i})である。

G3は勤労時の旧制度の財政方式によって、形式的には拠出していなかった。暗黙の保険料を払っていたといわれることもあるが、過去の国家財政と各企業の財政に絡んでいるためこれについての推定が困難なので、ここでは拠出なしと仮定した。G3の給付は確定給付とスライド給付から構成され、それぞれを B_{li} 、 B_{si} とする。 i は年次を表し、 w_{ij} は各年次の賃金労働者年間平均賃金を表している。『中国労働統計年間1997』によれば、1995年の平均賃金は5500元である。以下の推計ではG3にこれを適用し、G1の賃金を2500にしている。これは、嚴善平(1992)第3章が、中国にも年功賃金制度が見られることを指摘していることに基づいている(それによれば、46歳以上の従業員の基本給は26歳以下の従業員の倍になっている)。このような想定を補完するために、第3節では中規模企業に年功賃金制が見られることを指摘した。新制度の規定によれば、プール化される部分の社会保険料率が13%から17%に段階的に上がっていくため、以下の推計では、その平均値として15%を使用する。こうしてG1とG3における各年の給付額と負担額を数式で示すことができ(付録を参照)、これを用いて以下のシミュレーション分析を行った。

(2) 世代間格差の推定結果

給付と負担の世代間格差を見るための指標には、生涯積立額、生涯拠出額、生涯受給額、生涯賃金、生涯拠出率、生涯受給率、世代間移転率などがあげられる。生涯積立額 F は、20歳から60歳までの各年で個人年金勘定に積み立てられた保険料の割引現在価値の総和である。生涯拠出額 T は、ゼロ歳から60歳までの各年で社会保障

表 8 給付と負担の世代間格差の推定

ケース 1：賃金上昇率と運用利率がそれぞれ 2%、4% の場合

	B：生涯受給額	F：生涯積立額	T：生涯拠出額	W：生涯賃金	D：政府の年金純債務
G1	10314.90	19389.84	17903.97	71615.87	-9074.94
G3	62189.33	0.00		87113.38	62189.33
	Rb：生涯受給率	Rf：生涯積立率	Rt：生涯拠出率	Rj：世代間所得移転率	Bf/B1
G1	14.40	27.07	25.00	-42.39	61.94
G3	71.39	0.00	0.00	0.00	

ケース 2：賃金上昇率と運用利率がそれぞれ 4%、6% の場合

	B：生涯受給額	F：生涯積立額	T：生涯拠出額	W：生涯賃金	D：政府の年金純債務
G1	14266.15	18261.32	21422.22	82393.14	-3995.17
G3	67424.72	0.00		98615.06	67424.72
	Rb：生涯受給率	Rf：生涯積立率	Rt：生涯拠出率	Rj：世代間所得移転率	Bf/B1
G1	16.81	21.52	26.00	-33.40	55.82
G3	68.37		0.00	0.00	

記号 G1：第 1 グループ(新制度実施ご就職して加入年数 15 年以上の労働者)、G3：第 3 グループ(新制度実施前に退職した者)。

注 1：Bf/B1 は G1 の積立金からの給付(すなわち積み立て方式による給付)の生涯受給額に対する比率。Bp/B1 は保険基金からの給付(すなわち賦課方式による給付)の生涯受給額に対する比率。

注 2：G1 と G3 の推定に用いた積立期間、退職時点、受給期間の想定は次の通りである。

	スタート時点	積立期間	退職時点	受給期間
G1	1995	1996-2035	2035	2035-2055
G3	1995	—	1995	1995-2015

出所：何立新(2000)

基金に計上された保険料と個人年金勘定に積み立てられた保険料の割引現在価値の総和である。生涯受給額 B は、退職してから死亡するまでの各年で受ける年金給付の割引現在価値の総和である。生涯賃金 W は、20 歳から 60 歳までの各年で得る賃金の割引現在価値の総和である。生涯積立率 Rf は、生涯積立額の生涯賃金に対する比率である。生涯拠出率 Rt は生涯拠出額の生涯賃金に対する比率である。生涯受給率 Rb は生涯受給額の生涯賃金に対する比率である。そして、世代間移転率 Rj は生涯純受給額 (B-T) の生涯拠出額に対する比率である。世代間の移転率 Rj がプラスであればその世代は後世代から所得移転を受けたことを意味し、反対にマイナスであれば前の世代に所得を移転したことを意味する。これらの

指標を推計するのに当たって、賃金上昇率と運用利率について二つのケースを想定して、比較検討できるようにした。すなわち、賃金上昇率と運用利率がそれぞれ 2%、4% という低めの値をとるケース 1 と、賃金上昇率と運用利率が各々 4%、6% という値をとるケース 2 という、二つの場合を想定した。

以上の前提に基づいて推定した結果が表 8 である。この表から、第一に、新制度開始後の世代 G1 における生涯受給額は旧制度が適用される世代 G3 のそれよりも小さいことが分かる。生涯受給率も G3 の生涯賃金の 70% 前後に対し G1 は 15% 前後と低い。これは、旧制度の年金給付が退職時点の賃金に基づいて決まるのに対して、新制度の年金給付は地域平均賃金に基づいて決まるため、年

功賃金制度があると、新制度の給付が旧制度の賃金よりも低くなるからである。つまり、公的年金による保障水準は、年金の財政方式の切り替えに伴う給付算定方式の変更(表4と表5)によって低下した。第二に、G1の生涯拠出率はいずれのケースでもその生涯受給率より高い。これはG1が受給を上回って保険料を払う「支払い超過」となり、純損失を被ることを意味している。第三に、G3の年金給付は積み立てによる給付がないため、全額次の世代からの所得移転に依存している。これに対して、G1においては世代間移転率は -42.39% と -33.4% となり、いずれのケースもG1が生涯拠出額の3割以上を前の世代に移転していることを示唆している。さらに、G1においては積立方式による給付の生涯受給額に占める割合は 61.94% および 55.82% といずれのケースも 50% 以上なのに対して、賦課方式による給付の生涯受給額に占める割合は 38.06% および 44.18% で 50% 以下にとどまっている。つまり、G1における次の世代からの所得移転に依存する年金給付は給付総額の4割前後しか占めていない。

ここで、各人の生涯拠出額と生涯受給額の差、すなわち生涯支払超過額は年金の純債務と呼ばれる。G3の世代に対する政府の年金純債務は67424億元にのぼっている。何立新(2000)によれば、この額は、1995年価格でみてGDPの約 2% に相当する。G1の世代が生涯を通じて負の給付を受けていることは、生涯支払超過額がプラスであり二重の負担を負っていることを意味する。この二重の負担は、過去の年金債務の減少を促進する役割を持っているが、これは公的年金制度を通じた現役世代から高齢者世代へ強制的に所得移転が行われていることを意味している。一方、このような移転をしている現役世代が老後を迎えると、その次の若い世代から受け取れる所得移転は生涯受給額の4割前後しかない。より若い世代からの移転が少ないことは、その世代の人口変動の

リスクから独立して年金給付を得ることができることを意味している。このことと推定結果を合わせると、新制度が適用される今の若い世代と将来世代(第1グループの人々)は、このようなりスクがなくなる代わりに、現行の年金給付水準を確保するためには個人年金勘定部分を活用した自助努力による老後の生活保障に努めなければならないことが理解される。

5. 結び

本稿では、まず、中国における年金改革の歴史を簡単に振り返った後に世界銀行の中国年金改革に関するアドバイスとその影響を受けた1997年改革の特徴をまとめた。次に、このような年金改革に直面する中国国有企業の就業構造を中国国有企業に対するアンケート調査結果を用いてその特徴を考察しながら、年金受給者数に影響を及ぼす早期退職者が生じる経済的要因について実証分析した。その結果、一人あたり年金給付額は、早期退職者を誘発する可能性があることが確かめられた。給付額の引き上げは早期退職者ひいては年金受給者の増加につながり年金財政を悪化させる可能性を持っているが、新制度の導入が所得代替率を約 50% とし旧制度と比べて平均年金額が低下することは、このような年金給付額の引退促進効果を考慮すると、年金受給者数の増加を抑えて、年金財政に長期的に好ましい影響を及ぼすことが期待される。

しかし、世代間の公平性を考慮して人口変動のリスクを被りやすい賦課方式年金の部分小さくして個人年金勘定による積立方式を主とする新制度の導入は、旧制度の受給者世代への所得移転を伴う限り、移行期間の二重負担問題を避けて通ることができない。この事実は、新制度の対象となる現役世代と旧制度の対象となる世代との間に見られる給付と負担の世代間格差として表れている。世界銀行が示した「三つの柱からなる年金制

度」の影響を受けながら始まった中国の年金制度改革は、二重負担問題による給付と負担の世代間格差に直面しながらも、長期的には世代間の公平性を実現することのできる積立方式中心の年金制度を目指して、先駆的な国家的な実験を行っていると言えるのではなかろうか。旧制度の受給者と新制度の対象者が共存する移行期間は確かに困難を伴う道程かもしれないが、この困難をできる限り小さくしていく工夫を見つけだすためにも、中国国有企業の労働者に年金給付が及ぼす影響や年金費用が企業の労働需要に及ぼす影響などを、マイクロ・データに基づく実証分析によって解明していくことが求められている。このような分析で得られた知見が、年金財政の将来推計の経済的要素の想定に反映されるならば、国際機関によることなく中国が独自に望ましい年金制度改革案を提示できるようになるのではなかろうか。そして、こうした中国の経験は、少子化が進むわが国の年金改革にとっても多くの示唆を与えてくれることだろう。

謝辞：本稿で用いた中国国有企業のアンケート調査は、厚生科学研究費補助金調査研究事業「社会保障政策がアジアの人口・労働政策に及ぼす影響に関する研究」で実施したものです。同研究会主査の中兼和津次先生（東京大学）に記してお礼申し上げます。また同研究会委員の諸先生方と国立社会保障・人口問題研究所の増淵勝彦室長にもお礼申し上げます。なお、アンケート調査のデータ・ベース作成では、富士通総研経済研究所の朱炎主任研究員にお世話になりました。また、本稿における年金給付の世代間格差の推計は、何立新氏が実施したものです。この推計に当たって麻生良文先生を始め一橋大学経済研究所の先生方から有益なコメントを頂きましたことに感謝いたします。なお、本稿における見解は共著者個人のものであり、ありうべき誤りは共著者の責任となりますことを申し添えます。

付録

生涯受給率、生涯積立率、生涯拠出率、世代間所得移転率を求める推計式

G1（第1グループ：1996年以後に就職して加入年数15年以上の労働者）とG3（第3グループ：1995年以前に退職したもの）における給付と負担の条件を整理すれば次のようになる。

グループ	拠出(T)	給付(B)	賃金上昇率(g)	運用利子率(r)
G1	Tfi+Tpi	Bfi+Bpi	ケース1：2%	ケース1：4% ケース2：3%
G3	なし	Bli+Bsi	同上	同上

ただし、Tfi：個人勘定に計上される保険料、Tpi：プール化される保険料、Bli：確定給付（退職時点賃金の一定割合）、Bsi：スライド給付、Bfi：個人勘定からの給付、Bpi：保険基金からの給付、とする。年金改革により想定された保険料率と年金給付の賃金所得代替率などに従って単年度ごとに次のような式が成り立つ。

$$Tfi = w_i \times 0.11 \quad (i=1996, \dots, 2035)$$

$$Tpi = w_i \times 0.15 \quad (i=1996, \dots, 2035)$$

$$Bfi = w_{1995} \times 0.80 \quad (i=1996, \dots, 2015)$$

$$Bpi = w_{1995} \times 0.80 \quad (i=1996, \dots, 2015)$$

なお、0.80は予定されている給付の所得代替率である。2036年以降のBfiは次のように算出される。

$$Bfi = F^2 \times 0.10 \quad (i=2036, \dots, 2045)$$

$$F^2 = \sum_{i=1996}^{2035} w_i \times 1.1 [1+r]^{2035-i}$$

(F²は退職時点の価値で評価したG1の個人勘定にある積立金総額)

さらに、以下のような記号を用いることにより、Rb：生涯受給率、Rf：生涯積立率、Rt：生涯拠出率、Rj：世代間所得移転率を推計することができる。すなわち、

$$R_{fi} = \frac{F_i}{W_i} \quad R_{ri} = \frac{T_i}{W_i} \quad R_{bi} = \frac{B_i}{W_i} \quad R_{b3} = \frac{B_3}{W_3}$$

ただし、

$$F_i = \sum_{j=1996}^{2035} \frac{w_j \times 1.1 [1+r]^{2035-j}}{[1+\rho]^{i-1995}} = \sum_{j=1996}^{2035} \frac{1.1 w_{1995} [1+g]^{j-1995} [1+r]^{2035-j}}{[1+\rho]^{i-1995}}$$

$$T1 = \sum_{i=1996}^{2035} \frac{T_{pi} + T_{fi}}{[1+\rho]^{i-1995}}$$

$$B1 = \sum_{i=2036}^{2045} \frac{B_{fi}}{[1+\rho]^{i-1995}} + \sum_{i=2036}^{2045} \frac{B_{pi}}{[1+\rho]^{i-1995}}$$

$$= \sum_{i=2036}^{2045} \frac{F_2 \times 10}{[1+\rho]^{i-1995}} + \sum_{i=2036}^{2055} \frac{w_{1995} \times 20[1+g]^{i-1995}}{[1+\rho]^{i-1995}}$$

$$B3 = \sum_{i=1996}^{2015} \frac{B_{li}}{[1+\rho]^{i-1995}} + \sum_{i=1996}^{2015} \frac{B_{si}}{[1+\rho]^{i-1995}}$$

$$= \sum_{i=1996}^{2015} \frac{w_{1995} \times 80[1+g]^{i-1995}}{[1+\rho]^{i-1995}}$$

$$W1 = \sum_{i=1996}^{2035} \frac{w_i}{[1+\rho]^{i-1995}} = \sum_{i=1996}^{2035} \frac{w_{1995} [1+g]^{i-1995}}{[1+\rho]^{i-1995}}$$

$$W1 = \sum_{i=1996}^{2035} \frac{w_i}{[1+\rho]^{i-1995}} = \sum_{i=1996}^{2035} \frac{w_{1995} [1+g]^{i-1995}}{[1+\rho]^{i-1995}}$$

である。また、G1、G3の世代間所得移転率Rj1とRj3は次のような式で表される。

$$R_{j1} = \frac{B_1 - T_1}{T_1} \quad R_{j3} = \frac{B_3 - T_3}{T_3}$$

以上の条件のもとで計算した結果は本文の表8に示されている。

参考文献

- Feldstein, Martin. 1998. "Social Security Reform in China." *National Bureau of Economic Research Working Paper Series No. 6989*.
- Gray, Clive. 1998. "Pension System Issues and Their Relation to Economic Growth." Harvard Institute of International Development, Discussion Paper, October 1998.
- Aaron, Henry J. 1966. "The Social Insurance Paradox." *Canadian Journal of Economics and Political Science* 32 (3), 371-4.
- Samuelson, Paul A. 1958. "An Exact Consumption-Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money." *Journal of Political Economy* 66 (6), December, 467-82.
- The World Bank. 1996. "China Pension System Reform." Resident Mission in China, China and Mongolia Department, East Asia and Pacific Region, Government discussion Draft, Report No. 151 21-CHA.
- The World Bank. 1997. "Old Age Security: Pension Reform in China." China 2020 Series No. 6.
- 麻生良文 1998『公共経済学』有斐閣
- 麻生良文 1992「厚生年金制度における所得移転」一橋大学経済研究所編集『経済研究』第43巻第2号 pp. 149-157
- 麻生良文 1998「年金改革：積立方式への移行と経済厚生」『人口問題研究』1998年9月
- 伊藤正一 1997『現代中国の労働市場』有斐閣
- 今野浩一郎主査 1997『中国の労働政策と労働市場』日本労働研究機構
- 岩本康志 2000「在職高齢年金制度と高齢者の就業行動」『季刊社会保障研究』第35巻4号
- 牛丸聡 1996『公的年金の財政方式』東洋経済
- 牛丸聡・吉田充志・伊藤寛・瀬沼雄二・飯山養司・草嶋隆行 2000「公的年金制度の考え方と抜本改革の方向性」『経済分析』第161号
- 王旭東等主編『労働和社会保障全書』下巻 中国城市出版社
- 北野浩一 1999「チリの年金改革と移行財源問題」『海外社会保障研究』第126号 pp. 62-71
- 何立新 2000「中国における年金改革と世代間の所得移転」一橋大学大学院修士論文第三章
- 嚴善平 1992『中国経済の成長と構造』勁草書房
- 孔徑源 1998「基本養老制度的風險防範と前景展望」『中国社会保険』中国社会保険雜誌社 1998年2月 pp. 4-7
- 国家統計局編『中国労働統計年鑑』1996、1997、1998年版 中国統計出版社
- 国家統計局編『中国統計年鑑』1996、1997、1998年版 中国統計出版社
- 国家統計局編『中国人口統計年鑑』1990、1995、1996、1997、1998年版 中国統計出版社
- 国家統計局編『中国1990年人口普查資料』② 中国統計出版社
- 高山憲之 1999a「年金財政の将来予測」『経済研究』第50巻第3号 pp. 249-258
- 高山憲之 1999b「公的年金をめぐる争点」『ビジネス・レビュー』47(1) 1999年7月号
- 高山憲之 1998「年金改革」一橋大学経済研究所編集『経済研究』第49巻第1号 pp. 58-75
- 高山憲之 1998「年金改革の国際的潮流」『経済研究』1998年1月号
- 高山憲之・有田富美子 1995「可処分所得の世代間分配」一橋大学経済研究所編集『経済研究』第46巻第1号 pp. 43-58
- 田近栄治・金子能宏・林文子 1995『年金の経済分析：保険の視点』東洋経済新報社
- 庄啓東主編 1988『労働工資手冊』天津人民出版社
- 中国國務院法制弁公室編 1999『社会保険政策法規編集』中国法制出版社
- 張塞 1995『中国社会保険工作全書』中国統計出版社
- 八田達矢・小口登良 1999「年金改革論」日本経済新聞社
- 跡田直澄 1998「社会保障政策の雇用拡大、貯蓄行動、消費行動などを通じた経済への影響に関する研究」平成9年度報告書 国立社会保障・人口問題研究所
- 井堀利宏編著 1998『季刊社会保障研究』1998年9月号 特集「経済学者から見た年金改革論」

橋木俊詔・鯛天材樹 1998「わが国企業年金の制度改革」
大蔵省財政金融研究所『ファイナンシャルレビュー』
第44号
八田達夫 1998「年金改革」大阪大学教授グループ著
『日本経済のこれから』有斐閣
堀勝洋 1997『年金制度の再構築』東洋経済新報社
八代尚宏・小塩隆士・井伊雅子 1997「高齢化の経済分
析」『経済分析』No. 151
馮蘭瑞 1997『中国社会保障制度重構』経済科学出版社

以寧主編 1994『中国社会福利模型』上海人民出版社
李南・李樹主編 1996『区域人口城鎮化問題研究』
劉貴平 1998「对我国城鎮職工退休保障制度改革的再認
識」『人口研究』第22卷第4期 pp. 42-45
労働部課題組 1994『中国社会保障体系的建立与完善』
中国経済出版社
(かねこ・よしひろ
国立社会保障・人口問題研究所社会保障応用分析研究部)
(He Lixin 一橋大学大学院博士課程院生)

中国住宅制度改革の現状と課題

今井 健一

■ 要約

改革期の中国では、企業・公共機関が所有する従業員・職員住宅の居住者への売却と新たな住宅供給体制の整備を主な内容とする都市住宅制度改革を進めてきた。改革は1990年代に入って大きく進展した。従業員・職員住宅の持ち家化は完了に近づき、高所得者向けに市場ベースで供給される商品住宅、住宅積立金により中所得者対象に供給されるエコノミー住宅、低所得者対象の低賃料公共住宅の三本柱からなる新しい住宅供給体制の整備が進められている。今後の住宅制度改革が直面する最大の課題は、中・低所得者層に対して、いかに低価格の新規住宅供給を確保するかという点である。このため、都市郊外住宅の開発と、それに伴う公共交通・教育・衛生などの都市インフラの広域整備が不可欠になるだろう。

■ キーワード

持ち家化、住宅積立金、エコノミー住宅

はじめに

1970年代末までの計画経済期の中国では、住宅整備に対する著しい投資不足のため、人々は劣悪な住環境の下に置かれていた。79年に経済改革が開始されて以降、都市住宅の整備はもっぱら、国有・公有部門が従業員・職員向けに自前の住宅を建設するという形で進められた。だがこれは企業・機関に著しい負担を課す一方、国有・公有部門に属さない人々の住宅費用を著しく高めるといって、二重の歪みをもたらした。このため中国の住宅改革は、住宅整備機能を企業・機関から切り離して負担軽減と市場活性化を促進しつつ、増加する家計貯蓄を住宅整備のファイナンスに振り向けることで居住水準を引き上げ、都市世帯の厚生水準を改善するという、二重の目的を持つことになったのである。

本稿では、1980年代以来の都市住宅制度改革の進展、現在の住宅制度の枠組みなどを整理したうえで、住宅制度改革の課題を検討する¹⁾。

I 住宅制度改革の進展

1. 住宅問題の概要

改革・開放期以前の中国では、GNPに占める住宅建設の比重はわずか1.5%にすぎなかった。その結果住環境は、人口の増加とともにむしろ悪化し、改革・開放初期には著しく深刻な状況にあった。都市の一人あたり居住面積は1949年当時の4.5m²が、78年までには3.6m²に低下した。

改革・開放期には住宅の改善は経済政策の重点の一つに掲げられ、住宅投資は急速に拡大した。80年代以降、住宅投資が総投資に占める比重は20%強、GDPに占める比重は6~8%と、先進国

並みの水準に達している。投資の拡大とともに年間住宅供給量は、経済成長を上回る伸びを実現した(表1参照)。これによって一人あたり居住面積は、70年代末時点のほぼ3倍に改善された。

しかし、国際的にみれば中国の住宅水準は、いぜんとして低い(表2参照)。都市の一人あたり住宅面積では、中国の都市平均は先進国中最低水準の日本(東京)の6割足らずにとどまっている。

都市住宅供給の絶対量の不足は、未だ解決にはほど遠い。

都市の住宅供給不足の背景にあるのは、住宅制度のゆがみである。改革・開放期に伸長した住宅投資の大部分は、国公有企業・公共機関による従業員・職員住宅の建設という形で行われてきた。都市での個人投資による住宅建設は急速に増加しているが、1990年代半ば頃までは年間新築

表1 住宅の新規建設と一人あたり居住面積

	都市新築住宅面積		農村新築住宅面積 (億m ²)	都市一人あたり 使用面積 (m ²)	一人あたり居住面積	
	(億m ²)	都市個人 (億m ²)			都市 (m ²)	農村 (m ²)
1978	0.38	n.a.	1.00	n.a.	3.6	8.1
1980	0.92	n.a.	5.00	n.a.	3.9	9.4
1985	1.88	0.63	7.22	n.a.	5.2	14.7
1986	1.93	0.72	9.84	8.8	6.0	15.3
1987	1.93	0.83	8.84	9.0	6.1	16.0
1988	2.03	0.94	8.45	9.3	6.3	16.6
1989	1.56	0.78	6.76	9.7	6.6	17.2
1990	1.73	0.65	6.91	9.9	6.7	17.8
1991	1.93	0.68	7.54	10.3	6.9	18.5
1992	2.40	0.86	6.19	10.7	7.1	18.9
1993	3.07	0.98	4.81	11.0	7.5	20.7
1994	3.57	1.23	6.18	11.4	7.8	20.2
1995	3.75	1.33	6.99	11.8	8.1	21.0
1996	3.94	1.46	8.28	12.3	8.5	21.7
1997	4.05	1.53	8.06	13.0	8.8	22.4
1998	4.77	1.82	7.99	13.6	9.3	23.7
1978～98 年平均成長率(%)	13.48	n.a.	10.95	n.a.	4.86	5.51

注：都市は建設部統計、農村は家計サンプル調査による。
出所：『中国統計年鑑(1999)』。

表2 一人あたり住宅面積の国際比較

	日本		米国		イギリス		フランス		中国	
		東京		ワシントン		ロンドン		パリ	農村	都市
一人あたり 面積(m ²)	30.6	15.8	62.6	68.7	40.2	31.9	34.6	32.4	23.7	9.3
調査年	1993年	1990年	1991年	1990年	1991年	1990年	1992年	1990年	1998年	1998年

出所：中国：『中国統計年鑑(1999)』。

その他(全国)：日本銀行国際局『日本経済を中心とする国際比較統計(1996)』。

その他(都市)：田東海編著1998『住房政策－国際経験借鑑と中国現実選択』北京、清華大学出版社。

面積の3割程度にとどまっている。市場ベースで取り引きされるいわゆる商品住宅も急成長を遂げているものの、98年時点でも年間新築面積の1割に満たない。

企業・公共機関が建設または購入した住宅は、公有住宅として従業員・職員世帯に割り当てられ、居住者は著しく低い賃料で半永久的に居住することができた。1990年代はじめの時点で公有住宅の賃料は、家計の消費支出の約0.9%を占めるにすぎなかった²⁾。維持費等を含めた住宅関連支出が都市家計の消費支出に占める比重は上昇してきているが、国際的にはいぜんとして低い水準にある(表3参照)。このため、従業員・職員住宅の建設・維持にかかる費用の支出は、企業・公共機関に過大な負担を強いることになり、住宅供給の最大の制約要因となってきた。

住宅供給不足の根本的な解決のためには、住宅制度の市場経済化と、それに伴う価格・賃料水準の上昇は不可避である。だが、人々の基本的な生活に関わる住宅という財の性格上、市場経済化により資源配分の効率化を目指すと同時に、社会的公正への配慮を欠かすことはできない。具体的には、市場ベースでの住宅購入・賃借が困難な低所得者層に対しても、一定水準の住宅サービスを保障する必要がある。

このような観点から、以下本節では、改革・開放期の住宅制度改革を概観する。さらに次節では、企業調査の結果に基づき、最近年の制度改革の実態を分析する。

表3 家計消費支出に占める住宅関連支出の比重 (%)

	1985	1990	1995	1997	1998
都市世帯	4.8	4.8	7.1	8.6	9.4
農村世帯	35.7	31.9	31.2	14.4	15.1

出所：『中国統計年鑑(1999)』。

2. 住宅制度改革の流れ³⁾

(1) 初期の住宅制度改革

住宅制度の市場経済化の必要性は、改革・開放政策の初期段階で提起された。都市住宅の売却や賃料引き上げの必要性などにふれた1980年4月の鄧小平談話が契機となり、同年6月には、党中央・国務院が住宅商品化政策の実施を正式に宣言した(「商品化」は市場での売買を可能にすることを指す)。

公有住宅売却の試みは1980年代初頭から一部地域で開始されたが、80年代半ば頃まで進捗はきわめて緩慢だった。その最大の原因は、売却価格が所得に比べ高く、賃料が旧来の低い水準に留め置かれたため、住宅の購入が経済的にみて引き合わなかったことである。

1988年にインフレが深刻化すると、対策の一環として住宅改革が重視されるようになり、公有住宅の優遇価格での売却が全国的に推進されるようになった。売却価格は一般に100元～200元/m²程度であり、標準的住宅一戸あたりでは共稼ぎ世帯の年収2～4年分に相当した。

一方、公有住宅の賃料引き上げの実施は、1985年の都市経済体制改革本格化とともにようやく始動した。87年になって住宅補助の支給と組み合わせた賃料引き上げの試行が開始され、翌88年には、国務院が賃料引き上げの方針を正式に確定した。

(2) 1990年代の住宅制度改革――

市場メカニズム導入の本格化

1991年6月に国務院は、「都市住宅制度改革を引き続き積極的かつ漸進的に推進することに関する通知」(以下、「通知」)を發出し、賃料の段階的引き上げ、公有住宅の売却、入居者の出資による住宅建設促進などの基本方針を確定した。「通知」によって中国の住宅改革は、全国範囲で公有住宅の売却と賃料引き上げを並行して実施する段階に入った。また、1991年に上海市が市の住宅制度

改革案で、全国に先駆けて、住宅建設資金の確保を目的に住宅公共積立金制度の導入を決定し、1993年末までに全国131の都市が同様の制度を導入した(住宅公共積立金制度については次小節参照)。

さらに、1993年の社会主義市場経済路線確立を受け、1994年7月に「都市住宅制度改革の深化に関する国務院の決定」(以下、「決定」)が公布された。「決定」は政府、雇用元、個人の三者が費用を分担する住宅建設投資制度の確立の必要性を強調した。供給面では、中・低所得者層を対象とする社会保障的性格を有するエコノミー住宅の供給体制と、高所得者層を対象とする商品住宅の供給体制という二本柱を整えること、住宅金融制度を整備すること、住宅公共積立金制度の普及を進めることなどの方針が打ち出された。所得階層ごとに異なる住宅政策を適用するという考え方を示したのは、「決定」が最初である。

「決定」の公布を契機に、公有住宅の売却は勢いを強めた。1997年末までには、北京・天津を除く全国の売却可能な公有住宅の6割前後が従業員・職員に売却された。これと並行して賃料の引き上げも進み、一部の地域では、共稼ぎ世帯の収入に占める賃料の比率が7~10%に達した。

住宅制度改革の急速な進展を背景に、1998年7月に国務院は、「都市住宅制度改革をさらに深化させ住宅建設を加速することに関する国務院の通知」(以下、「98年通知」)を公布し、福利的住宅分配制度の廃止に踏み切った。住宅割当制度の廃止は、1999年前半にほぼ完了した。公有住宅の売却は一層急速に進んでおり、公有住宅の8割前後は売却が完了したもようである(2000年6月末時点)。政府は売却された公有住宅およびエコノミー住宅の転売規制を撤廃し、住宅紹介所を整備するなど、住宅の流通市場の整備にも努めている。上海など住宅改革の先進地域では、賃貸市場も発展を遂げている。

1990年代に入って住宅制度改革が急速な進展をみた背景には、貯蓄の蓄積によって、売却価格・賃料の上昇に対する家計の受容能力が飛躍的に高まったことが、大きく働いている。加えて、住宅公共積立金やエコノミー住宅など、中・低所得者層向けの住宅供給を確保する枠組みが形作られたことも、住宅制度市場化の環境を整える条件になった。

3. 新たな住宅制度の枠組み

1993年の「決定」は、中・低所得者層と高所得者層のそれぞれを対象に、エコノミー住宅と商品住宅から構成される二本立ての供給体制を整備することをうたった(前節参照)。「98年通知」ではこの二つに加え、エコノミー住宅の購入さえ困難な低所得者層を対象とする、低賃料の公共賃貸住宅の整備を打ち出した。この三本柱からなる制度は、新しい都市住宅供給制度の枠組みとして確定した(図1参照)。

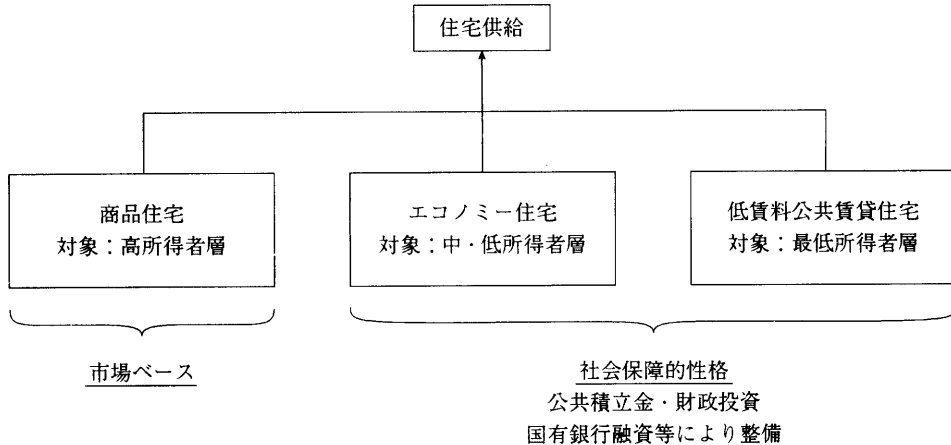
この三本柱のうち、エコノミー住宅と低賃料公共賃貸住宅は、今後の住宅制度政策の重点となるとみられる。特にエコノミー住宅制度は対象範囲がもっとも広く、現行の住宅制度の中核である。エコノミー住宅の供給を資金面で支えるのが、住宅公共積立金制度である。以下では公共積立金制度とエコノミー住宅に焦点をあて、制度の概要を紹介する。

(1) 住宅公共積立金

住宅公共積立金制度は、シンガポールの制度に倣って1991年に上海で導入された。上海での実施の結果が比較的良好だったことから、94年の「決定」で中央の方針として正式に採用され、その後主要都市の大部分に普及している。

① 管理体制

住宅公共積立金の管理は、各市(県)に設置された住宅公共積立金管理機構が執り行う。各企業・



注：所得層の区分は、市・県行政が制定する基準による。

図1 住宅供給の三本柱体制

機関とその従業員・職員の両者はそれぞれ、当該従業員・職員の前年給与の一定比率を住宅公共積立金管理機構に納付する。積立金の所有権は、企業・機関拠出分を含め、あくまで各従業員・職員個人に帰属する。市(県)は市行政関係者、企業・機関の代表、労働者の代表、専門家などからなる住宅委員会を設置し、積立金運営の意思決定を行う。

② 積立金の使用

各従業員・職員個人は、住宅の購入や大規模改修の際、個人口座の積立金を引き出して使用することができる。退職の場合は、用途に関わらず一括して引き出せる。自己の積立金だけでは住宅購入費をまかないきれない場合は、積立金からの借入れを申請することができる。また、住宅公共積立金制度に参加している企業・機関は、一定の条件を満たせば、積立金からの借入れを従業員・職員向け住宅の建設資金に充当できる。さらに、積立金をエコノミー住宅建設向け融資に充てることも認められる。

③ 積立率

積立率は各地方で統一されていないが、「98年

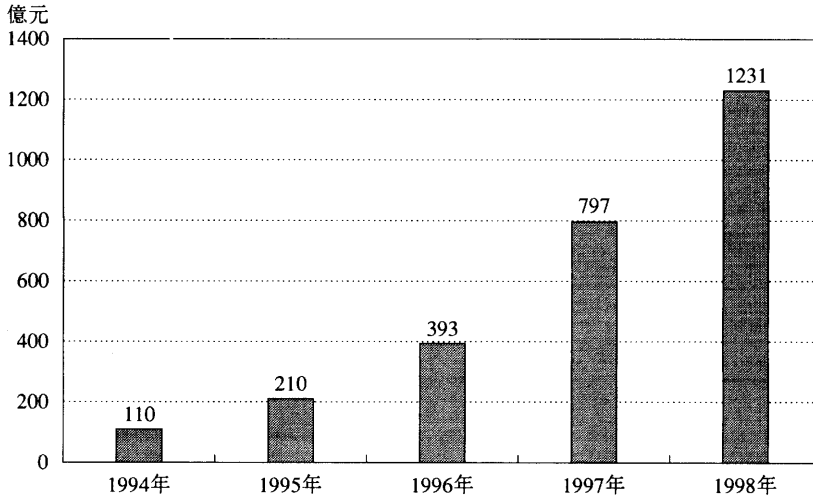
通知」では1999年末までに企業・機関と従業員・職員の積立率を共に5%以上に引き上げるという目標を打ち出した。この目標はおおむね達成されたもようである⁴⁾。上海市、北京市などの大都市では、積立率を6%~8%の水準に引き上げている。

④ 積立金の利率

積立金の利率は、低預金金利・低貸付金利を原則とする。個人口座の金利は銀行の普通預金金利に準ずる。個人が積立金から借り入れる際の年利は、北京市の例では4.59%(1年)~6.21%(25年)であり、商業銀行の住宅ローン年利を2ポイント程度下回る。

⑤ 運営状況

公共積立金制度の普及とともに、積立金の規模は急速に拡大してきている(図2参照)。1998年時点での残高は1231億元に達し、これは同年の商品住宅販売額のほぼ6割に相当する。特に上海の積立規模は133.2億元と突出している(1997年末時点)⁵⁾。1997年9月末までの時点で上海市では、累計141.27億元の公共積立金貸付を実施した。うち、73%は住宅建設向け融資、27%は世帯の住宅購入向け融資に充てられている。



出所：経済日報 1999年5月6日・7日報道による。

図2 住宅公共積立金積み立て状況

(2) エコノミー住宅

エコノミー住宅(原語は「経済適用住房」)は都市世帯総数の8割近くを占める中・低所得者層を対象としており、まさに新しい住宅制度の中核といえる。エコノミー住宅の開発主体である各地方政府は、行政手段により土地を調達し、入札によって開発業者を選定する。

① 建設財源

エコノミー住宅の建設財源は、主として次の二つである。(a)住宅公共積立金からの融資。(b)商業銀行融資。後者は表面的には商業ベースの融資であるが、実際には国有商業銀行に対して中央政府が、行政指導を通じて、毎年一定規模のエコノミー住宅建設向け融資を行うことを促している。

② 販売価格

エコノミー住宅の販売価格は、建設コスト(租税支払いを含む)に3%以下の利潤を加えた水準に制限されている。土地は行政から無償で提供されるため、立ち退き補償費など以外の土地調達費用は価格に含まれていない。このため、商品住

宅と比較して大幅に低い価格設定が可能になる。また、このほかにも政府はエコノミー住宅の建設・販売に対して、各種租税等の減免による優遇措置をとる。

③ 販売対象

エコノミー住宅の販売対象は、各地方政府が定める基準に基づく中・低所得者層に限られる。審査を経て適格と判定された世帯のみが、購入を認められる。なお、販売により建設資金を回収して住宅建設に再投入するという考え方から、エコノミー住宅は分譲のみとし、原則として賃貸は行わない。

④ 運営状況

エコノミー住宅の建設はもともと、1995年に開始した「安住プロジェクト」(原語は「安居工程」)の一環として始まった。安住プロジェクトは都市の中・低所得者層世帯の住宅問題解決を目的に、中央・地方財政からの投融資により、5年程度の期間で1.5億 m^2 の住宅を追加供給しようとする計画である。安住プロジェクトの住宅の分譲価格には利潤が含まれておらず、現行のエコノミー住宅より価格

水準が低かった。だが、安住プロジェクトによる住宅供給は、財政に多大な負担がかかるため、近年は3%の利潤を上乗せするエコノミー住宅に政策の重点が移ってきた。1998年以降、新規の安住プロジェクトは実施されていない模様である。

1998年に政府は、内需拡大政策の一環としてエコノミー住宅の建設規模を二度にわたり上積みし、通年での建設実績は当初計画の4倍の2億1242万 m^2 に達した(同年の都市新規住宅面積の44.5%に相当)。このように、エコノミー住宅の供給は増加しているが、価格が公有住宅に比べて高いため、分譲は必ずしも順調でない⁶⁾。

II 調査対象企業にみる住宅改革の実施状況

以下では1999年6月に江蘇省、四川省で国有企業100社(各省50社)を対象に実施した社会保障制度改革調査のデータを利用し、国有企業の住宅制度改革の実態を分析する。具体的には、(a)既存の従業員住宅の居住条件と企業の属性(収益性、規模、所在地など)の関係、(b)住宅改革の実施状況(売却価格等)などを分析する。比較のため日系企業を対象に実施した社会保障制度調査(有効サンプル数162社。以下、「日系企業調査」)の一部データも利用する。

1. 従業員住宅の有無

サンプル企業のうち、従業員住宅を所有していない企業は13社にすぎない。これらの企業は在職従業員数でみて比較的小さく(平均517名)、操業開始年は比較的遅い(サンプル平均1966年に対し、13社平均79年)。利潤率(税引き前利潤/総資産)は住宅を有する企業の平均(-0.11%)と比べてむしろ高く(2.77%)、自前の住宅の有無は経営業績の善し悪しとは関係ないと考えられる。地理的な格差はみられない。

2. 従業員住宅整備状況と企業規模・業績の関係

従業員住宅の整備状況と企業の規模・業績には一定の関係があることが予想される。このため、従業員住宅カバー率と一戸あたり面積という二つの指標について、企業規模・業績との関係を分析した。

(1) 従業員住宅カバー率

企業が住宅を有していても、従業員全員に行きわたっているとはかぎらない。このため、従業員住宅戸数/在職・退職従業員数 $\times 100$ によって仮のカバー率(C)を求め⁷⁾、その決定要因を調べた。カバー率を被説明変数として、説明変数には企業規模を示す二つの変数として1998年末時点の在職・退職従業員数(E)と1996~98年平均の資産規模(A)、企業の長期的な収益性の代理変数として1996~98年平均の負債比率(D)⁸⁾、さらに地域ダミー(J:四川=0、江蘇=1)を採用し、回帰分析を行った(表4参照)。

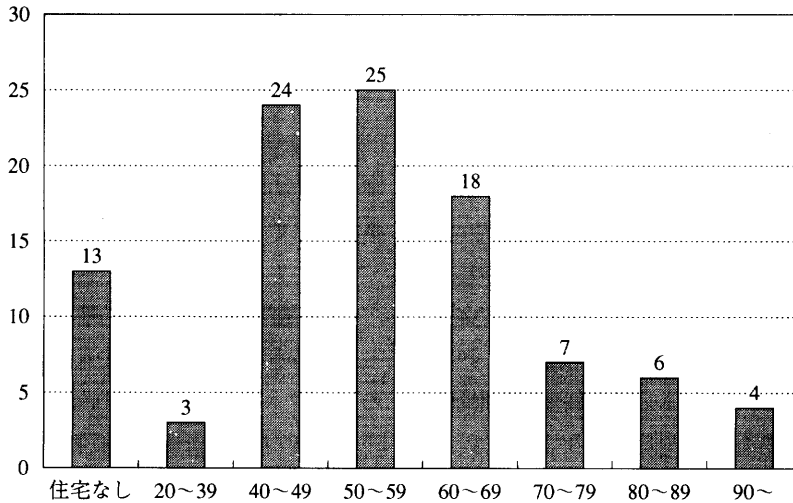
負債比率の係数は有意にマイナスであり、長期的な経営業績が住宅のカバー率に影響していることがうかがわれる。従業員数と総資産の係数は、いずれも有意ではないがそれぞれマイナスとプラスとなっている。

地域ダミーの係数は有意にマイナスである。四川との比較で相対的に市場が発達した江蘇では、外部の商品住宅に住む従業員が多いためカバー率が低くなっている可能性がある。

表4 住宅カバー率の回帰分析結果

	係数	標準誤差	t値
切片	65.2364	12.8463	5.0782*
従業員数	-0.0018	0.0019	-0.9451
総資産	0.0001	0.0001	1.3737
負債比率	-0.2816	0.1684	-1.6722*
地域ダミー	-26.8796	5.9906	-4.4870*

(R^2 : 0.201046 * 5%有意)



注：縦軸は該当企業数（以下図4～6について同様）。

図3 従業員住宅の平均面積 (m²)

(2) 一戸あたり面積

従業員住宅の質的指標としてもっとも重要であるのは、一戸あたり面積である(図3参照)。従業員住宅を有するサンプル企業の平均一戸あたり面積は58.2m² (四川61.1m²、江蘇55.4m²)であるが、ばらつきは比較的大きい(標準偏差16.0)。

一戸あたり面積の格差も、企業の規模や経営業績の格差に影響されると予想される。このため、被説明変数を一戸あたり面積(SH)とし、カバー率の場合と同じ説明変数を用いて回帰分析を行った(表5参照)。

各説明変数の係数はいずれもカバー率の場合と同様である。総資産でみた規模の大きい企業ほど広い住宅を持つ傾向があるが、従業員数の多さ

それ自体は不利に働く。地域ダミーが有意にマイナスであるのは、江蘇省の人口密度が四川省に比べて高いことを考慮すれば理解できる。経営業績の代理指標である負債比率は、係数の符号は予想と一致してマイナスだが、有意ではない。

総じて、既存の従業員住宅の水準は企業の規模・業績と正の関係があると考えられる。だが、決定係数と有意性の低さから、住宅水準の企業間格差は、企業の設立年次など、規模・業績以外の要因の影響によるところが大きいとみられる。

3. 住宅改革の実施状況

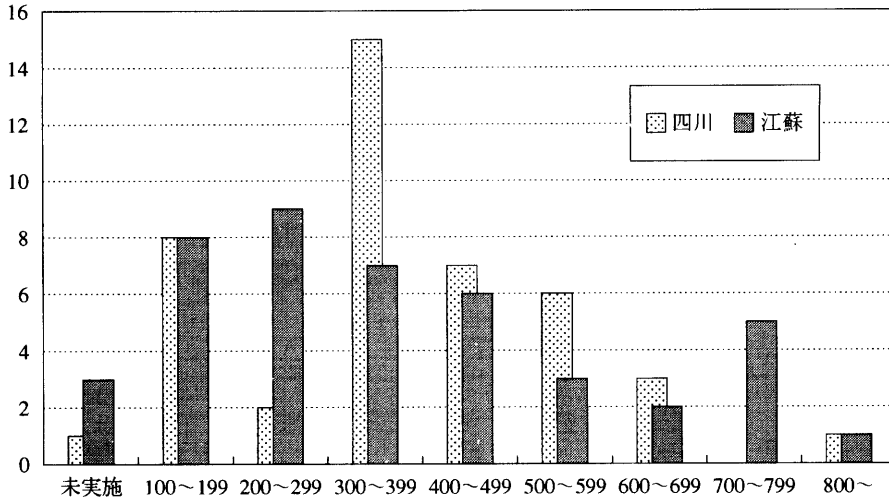
住宅改革(従業員住宅の売却)の開始年は、1992年～94年、95年～97年に二つのピークがみられ、中央レベルでの政策の動きと一致している。調査実施時点で売却を開始していない企業は4社のみであり、いずれもすでに売却を計画中である。

住宅の売却価格(勤続15年の従業員に売却する場合のm²あたり価格)は四川省が376.2元/m²、江蘇省が386.5元/m²と、大きな差はみられない。いずれの省も売却価格のばらつきはかなり大きい(図4参照。標準偏差は四川159.0、江蘇202.8)。

表5 一戸あたり面積の回帰分析

	係数	標準誤差	t値
切片	64.9519	7.1931	9.0297*
従業員数	-0.0024	0.0010	-2.2556*
総資産	0.0001	0.0001	2.0300*
負債比率	-0.0277	0.0943	-0.2943
地域ダミー	-6.5957	3.3544	-1.9663*

(R²: 0.201046 * 5%有意)

図4 従業員住宅の売却価格 (元/m²)

一戸あたりの平均売却価格は四川省2万3,000元、江蘇省2万1,397元であり、それぞれ平均年収の3.33倍、2.16倍である。

住宅の売却価格を決定する要因として、次の二つが考えられる。(a)地元の市場価格。(b)企業ごとの優遇割引率。企業が住宅の売却価格を決定する際に、市場価格をまったく無視することはないと考えられるが、同時に従業員の負担能力、企業の財務面での余力などを勘案して、一定の優遇割引率を行う。各地方の平均売却価格からの乖離率を優遇割引率の代理変数として、利潤率、平均賃金、売却開始年を説明変数とする回帰分析を行ったが、有意な結果は得られなかった。これは、価格の決定要因として、住宅の立地条件・質など、調査データに含まれていない要因が重要であるためと考えられる。

4. 賃料の引き上げ

調査実施時点で住宅の売却を完了した企業はまだ少数である。大部分の企業は一部(平均1割~2割強)の住宅がまだ売却されておらず、従来どおり居住者に賃貸されている。政府は居住者による住

宅購入を促すため、既存の従業員住宅の賃料引き上げを促進している(1節参照)。賃料の平均水準は四川が0.99元/m²・月、江蘇が1.60元/m²・月であり、所得水準の高い江蘇が四川を大きく上回る。賃料の標準偏差は四川0.70、江蘇0.58であり、ばらつきは比較的大きい(図5参照)。

給与・賃料比の平均水準は四川10.33%、江蘇11.84%である。これは1990年代初め頃の水準よりかなり高くなっているが、国際的にみればまだ低い。給与・賃料比は賃料そのものに比べてずっとばらつきが大きい(図6参照)。これは、給与と比較して賃料が硬直的であることによるものと考えられる。なお、給与・賃料比を被説明変数とし、利潤率、地域、住宅改革開始年を説明変数として回帰分析を行ったが、有意な結果は得られなかった。売却価格の場合と同様、住宅の質による差異が大きいためと予想される。

5. 住宅公共積立金制度

住宅公共積立金に参加していない企業は8社のみである。8社のうち3社は赤字であり、公共積立金の支出に耐えられないため参加していない可能

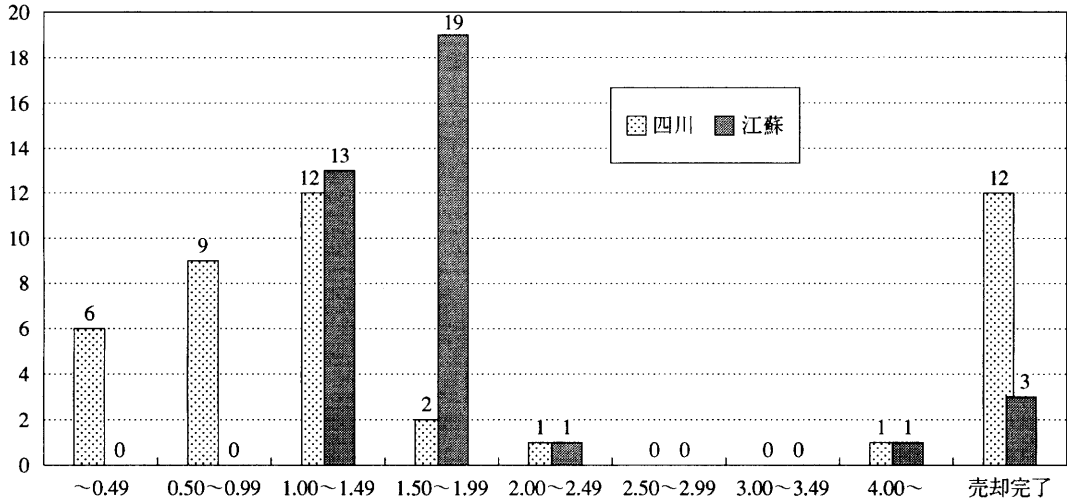


図5 賃料の水準(元/m²)

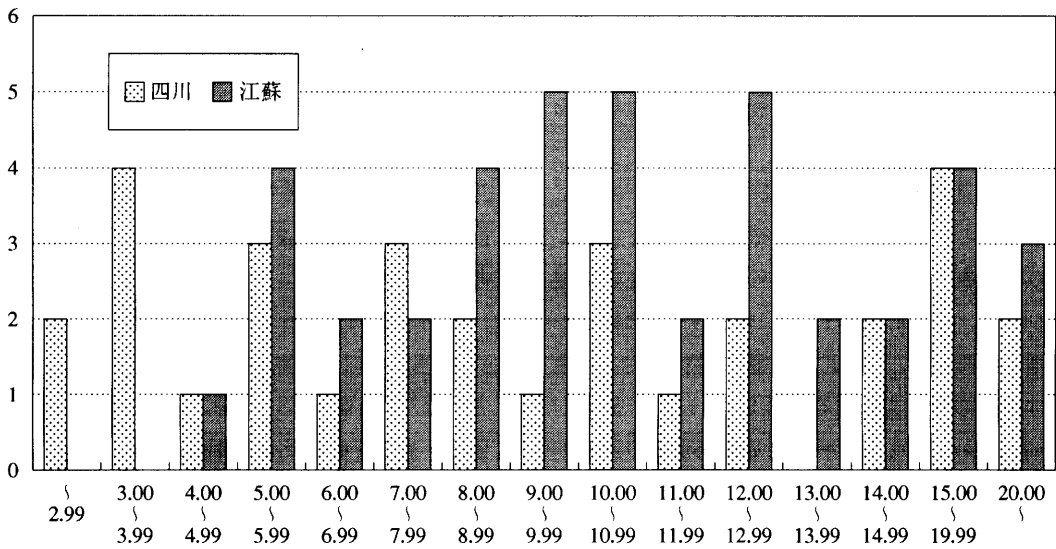


図6 給与・賃料比(%)

性がある。他の5社の利潤率は平均程度であり、不参加の理由はわからない。企業と個人の負担比率は江蘇、四川のいずれの省でもそれぞれ5%であり、「98年通知」の定めた水準に準拠している(1社を除く)。

なお、日系企業調査によれば、回答企業のうち住宅公共積立金に参加している企業は28%にとどまり、72%が未参加だった。制度の原則では外資

系企業の中国籍従業員は住宅公共積立金に参加することになっているが、実際には国内企業と比較して制度の普及が進んでいないようである。

まとめ

都市住宅制度の市場経済化は改革初期に提起されたが、人々の生活空間を構成する住宅という

財の特殊性のため、進展は緩慢であり、家計の貯蓄蓄積が一定水準に達した1990年代に入って、ようやく本格化した。1990年代後半には主として公有住宅の持ち家化を通じて、住宅供給の市場経済化は大きく前進した。

サンプル調査が示すように、公有住宅の売却価格は年収の2～3倍程度ときわめて低く、家計の負担能力からみて問題のない水準に価格が設定されていることがわかる。既存住宅の条件のばらつきを考慮すると、改革の過程である程度不公平が発生することは避けがたい。だが、非市場的な要因に起因する住宅条件不均等の問題は、住宅公共積立金制度の普及に伴って解決が進むと期待される。

都市家計の居住水準引き上げによる厚生水準の改善という観点からみた場合、今後の住宅制度改革が直面する最大の課題は、新規に生じる住宅需要、なかでも中・低所得者層の住宅需要に対して、いかに低価格の住宅供給を確保するかという問題である⁹⁾。エコノミー住宅の分譲価格は商品住宅に比べ低いとはいえ、公有住宅の売却価格の数倍に達する。今後は郊外住宅の開発などにより、低価格の住宅供給の増加を図る必要がある。これに伴って、公共交通・教育・衛生などの都市インフラ整備を、これまでより広い地理的範囲で進めることが不可欠になるだろう。

注

- 1) 都市と農村では住宅問題の性格が大きく異なるため、本稿では都市の住宅制度改革に焦点を絞る。
- 2) 邵秉仁他編 1999『改革知識手冊－住房改革分冊』北京, 改革出版社, p. 11.
- 3) 本節の記述は、主として以下の資料に基づく。邵秉仁

他編 1999『改革知識手冊－住房改革分冊』北京, 改革出版社。王微他編 1999『住房制度改革』北京, 中国人民大学出版社。謝志強編著 1999『突破重圍－中国房改大行動』北京, 社会科学文献出版社。

- 4) 江蘇・四川の調査対象企業は、1999年半ばの調査実施段階で、いずれも5%ずつの積立率となっている(次節参照)。
- 5) 《上海房地產年鑑(1999)》編委会編『上海房地產年鑑(1999)』上海, 中国城市出版社, p. 45. 上海に次いで大きい天津・北京の積立規模は、いずれも10億元台にとどまっている(同じく1997年末時点)。
- 6) 1999年4月に北京の第三回住宅販売会で売り出された200万 m^2 のエコノミー住宅の成約率は、わずか10%にとどまった(経済日報 1999年4月14日報道)。
- 7) このカバー率には二つの問題がある。第一に、1世帯で複数名が当該企業に雇用されているケースがある(カバー率の過小推計要因)。第二に、レイオフ対象者で継続して企業住宅に居住しているケースがある(過大推計要因)。
- 8) 長期的に経営が良好である企業は負債比率が低くなるとみなしている。ただし、業種ごとの負債比率の違いはここでは考慮されていない。
- 9) サンプル調査によれば、一時帰休対象者は例外なく企業の従業員住宅に引き続き居住している。これが暫定的措置にすぎないことは明らかであり、今後は持ち家を持たない低所得者は、政府の提供する低賃料賃貸住宅に居住することになるはずである。

参考文献

- 《上海房地產年鑑(1999)》編委会編 1999『上海房地產年鑑(1999)』上海, 中国城市出版社
- 邵秉仁他編 1999『改革知識手冊－住房改革分冊』北京, 改革出版社
- 田東海編著 1998『住房政策－国際経験借鑑和中国現実選択』北京, 清華大学出版社
- 王微他編 1999『住房制度改革』北京, 中国人民大学出版社
- 謝志強編著 1999『突破重圍－中国房改大行動』北京, 社会科学文献出版社
- (いまい・けんいち
アジア経済研究所研究企画部研究事業開発課研究員)

中国社会保障体系の確立と国有企業の改革

王 紅領

■ 要約

市場化された社会保障体系の確立は、国有企業の改革を成功させる必要条件の一つであるが、十分条件ではない。現在の「下崗」を中心とする国有企業改革と制度化が不十分な社会保障体系をもってしては、国有企業が、「政府と企業の未分離」による汚職や腐敗と、「内部者（経営者と従業員）による支配」による資産の流出を克服することは不可能である。市場化された社会保障体系を確立すると同時に、現在の就業制度と企業統治を抜本的に改革し、国有企業の規模を大幅に縮小する必要がある。その具体的な方法としては、政治的な反発の大きい国有企業の売却ではなしに、国有企業に対して「資金補填を行わない」という政策を採用し、時間をかけて制度転換を図っていくことが望ましい。

■ キーワード

市場化された社会保障体系、国有企業改革、就業権、企業統治

訳 中兼和津次、木崎 翠、何 立新

はじめに

中国における市場経済化改革は20年にわたり行われてきたが、国有企業の効率は高まったどころか、悪化しつつある。1978年に比較した1998年の国有工業企業では、赤字額が21倍に増えたが、利潤額は20年前の20%にも及ばなかった。同時に、数多くの国有企業における稼働率の低下や生産停止・半停止により、長い間、企業内部に潜在していた数千万の余剰人員が表舞台に浮上してきた。これが、90年代半ばから世界的な注目を集めた国有企業労働者の「下崗」問題である。「下崗」の圧力を如何に緩和するかを議論する場合、自然と社会保障制度の改革が想起される。実際に、市場化された（一企業ではなく経済社会全体が負担する）社会保障体系の確立という課題は、国有企業労働者の「下崗」が行われる前に既に盛

んに議論され、話題となり、中国の最高指導層の承認も得られていたのである。

周知のように、国有企業改革の開始時より、その就業制度である終身雇用制のデメリットが次第に露呈してきた。しかし、従来の就業制度の改革を行おうとすれば、企業を中心とした社会保障体系の改革を行うことが不可欠である。いうまでもなく、市場化された社会保障体系の確立は、国有企業がその就業制度を見直し、もって内部管理システムを改革する基本前提である。国有企業の改革が長期にわたって進展していないことを背景に、国有企業低迷の原因は市場化された社会保障体系の整備の立ち遅れにあり、国有企業が苦境から脱却する決め手は、私営企業や郷鎮企業のように余剰人員を自由に社会に放出することにある、という認識が拡がりつつある。こうした見方の正しさについては疑問の余地はないが、国有企業にお

ける制度的な欠陥を抜本的に見直すには、社会保障体系の確立のみに頼っては甚だ不十分である。より一層分析すれば分かるように、国有企業の制度的な基礎にメスを入れない限り、市場化された社会保障体系を設けても、中国全体の改革にとっては決してプラスではなく、かえって状況はもっと悪化するかもしれない。

本稿ではまず、従来の社会保障体系が国有企業における就業制度と統治構造(corporate governance)の改革に及ぼす影響を分析し、その後さらに、この二制度の欠陥に比べれば、現在の国有企業における数千万の余剰人員の存在とその巨大な社会負担による困難は、まだ表面的な問題であることを説明する。就業圧力が軽減され社会的負担が減少すれば、国有企業の状況が現在より実質的に改善されると思ひ込んでしまうと、中国の改革はもっと誤った方向へ導かれてしまうだろう。

I 「就業権」と伝統的な社会保障体系

国有企業の従業員は全人民所有制の「主人」であり、したがって国有企業の「主人」でもある。これは中国経済においては主流の考え方である。しかし、国有企業の従業員が個人としては全人民所有制の資産をほんの一部分さえも支配することができないことは、周知の事実である。また、改革以前だけでなく以後においても、国有企業の従業員は企業の管理に当たって象徴的な役割しか演じていない。そこで、その「主人」としての地位にアイデンティティーを持たせるためには、政治的な説教だけでは不十分である。伝統的体制の下で、従業員に全人民所有制の主人であることを実感させるために肝心なことは、失業の心配のない就業権である。このため中国の伝統的計画経済体制では、都市部住民の基本的な需要を満たすため、「低賃金・高就業」という「充分就業」の政策が採用されていた。

伝統的計画経済体制での社会保障体系においては、「充分就業」政策はその核心とみることがができる。なぜならば、人々は就業することによって初めて「主人」になり、養老保険・医療保険・生育保険・住宅およびその他の福利厚生を享受する前提条件を確保できるからである。人々を受け入れた企業や組織は、彼らに上記の福利厚生を提供する義務を負わされた。もちろん、これらの福利厚生は長期間できる限り低水準に維持されてきた。しかし、人々はいったん就業大家族の一員となると、職を失う心配がない。個人の最終所有者としての身分は、公有財産権のある種の責任履行に表れるのではなく、公有制における就業権を享有するところに凝縮される。彼らは、判決を受けて刑務所に入り、つまり公有制の原則を破り、それゆえ公有制における「主人」としての権利を自ら否定しない限り¹⁾、当該企業が閉鎖されても政府により他の企業に配置され再就職するのは当たり前のことになる²⁾。国有企業(非経済組織を含む)は伝統的社会保障制度を構成する機構であり、従業員に賃金・住宅・医療および退職金などの所得と福祉を提供する義務を負う。何らかの原因でこれらの支出を負担できなくなる企業が出れば、政府がその義務を引き受けた。

多くの国では社会的支出は政府の予算を通じて行われるが、中国の国有企業は従業員に非営利性の社会サービス、例えば、住宅・病院・学校・保育園・仲裁・葬儀サービスなどを提供するため、大規模な非生産的投資をせざるを得なかった。特に、都市部から離れている鉱工業企業は、従業員の生活に必要な施設とサービスのほとんどを無料あるいは生産コストより遙かに低い価格で提供している。このような事情が企業の生産経営活動にとっては重い負担になる。これが、通常いわれている「企業が社会の役割をする」ということである。

国有部門によって建てられた住民住宅は毎年の総建設規模の半分を占め、1985年の1億1600万

平方メートルから1995年の1億7700万平方メートルに増えた。国有企業は90年代半ばには1万8,000あまりの学校の経費を負担している。これらの学校には学生が610万人おり、企業は教育と管理に携わる人を60万人雇い、毎年教育経費として17億元支払っている。1994年には、3万4,000の国有企業において医療衛生機構は3,619カ所あり、企業による医療衛生費支出は20億元であった。

全国の国有企業の社会福利支出は以下の数字から推計できる。すなわち、国有企業の社会福利負担と企業の従業員が得る福利は理論上は一致するはずである。現在、中国国有企業の従業員の福利厚生費は二つの部分からなる。一つは現行の会計制度に基づく企業従業員福利厚生費用の総額であり、医療衛生費、死亡葬儀費、生活補助費、娯楽体育活動経費、集団福祉施設費、交通費、計画出産補助費などの項目が含まれる。もう一つは上記以外の福利厚生費用であり、主な内容は住宅福利、企業が提供する生活サービス、退職保障費と医療保障費となる。当局の推計によれば、上記2種類の支出は従業員賃金総額の50%に達している。

既存の経済学の文献では、伝統的計画経済による国有企業への統制について述べる場合、「人・物・カネ」の三つの面から言及するのが普通である。ここで「人」とは伝統的な雇用制度を指している。「物とカネ」の管理に比べ、各地方政府による「人」の統制は遙かに厳しい。正確に言えば、企業は、正社員として何人、臨時雇用者として何人を受け入れるか、正社員のうち誰を幹部、誰を労働者の身分とするか、どの地域の出身者を受け入れるかなど、すべてを政府の労働部門と人事部門の指令に従わなければならない。それと同時に中央政府は、従業員一人一人に対して細かい賃金基準を定めている。各地方政府が企業の雇用をこれほどに厳しく統制したのは、就業が都市部の社会保障体系の核心であったためである。言い換

えれば、住宅・医療などの支出が就業規模の拡大に比例して成長することを意味していた。1958年の「大躍進」において、中国政府は一時的に国有企業の雇用権への規制を緩和したが、その結果、大量の農民が国有企業に入社し、全人民所有制の「主人」になった。しかし、それによる社会保障負担は政府の受容能力を超えていた。結局、中央政府は、殺到してきた2000万の農民たちを解雇し、里帰りさせる(当時は「簡素化」といった)ように指令せざるを得なくなった。その後、政府は企業の雇用制度への規制を強化するようになった。

II 「下崗」による失業の代替——

伝統的社会保障制度の下での必然的な選択

市場経済の一般的ケースからみれば、市場構造の変化、企業の主力製品のプロダクトサイクルおよびマクロ経済の景気循環などにより、企業成長のある特定の段階に余剰人員が発生することは避けられない。人員削減または操業時間の短縮を通じて企業の労働力規模を調整することは、市場経済下では通常の対応策である。例えば、イギリスのある造船会社は、経営難からの脱却のため従業員を10万人から1.2万人にまで削減して人々を驚かせた。しかし周知の理由から、中国の国有企業ではこのようなことはできない。

中国政府は、国有企業による新社員の雇用を規制するだけでなく、社員の解雇をより厳しく制限している。特に、経営事情による解雇は絶対に禁じられている。中国の20年にわたる市場経済化改革は、多くの分野で著しい進展を見せたが、企業が経営状況に基づき自由に従業員を採用・解雇できるという市場経済で最も肝心な部分では、改革のテンポが極めて遅れている。従来の社会保障制度が抜本的に見直される前に、従業員が企業の経営状況悪化によって仕事を失えば、彼らは賃金所得だけではなく、就業が前提条件である医

療・住宅・年金などの福利厚生も同時に失う。これに対する反発は、現政権の基盤を揺るがすこともあり得る。したがって、政権の安定を保つために、大量の余剰人員が国有企業内部に温存されたとも言える。もっと困ることは、国有企業が今日に至っても依然として新規就業者の主な受け皿となっていることである。ここ数年間の国有企業は新規就業者の約40～50%を吸収した。国有企業の多くは、新規社員受け入れの意思がなくても、行政の指令に従い新規社員を受け入れざるを得ない。1984年の世界銀行による142カ所の中国国有企業調査によれば、自らの必要労働力の量の10%を超える従業員を抱えている企業が60%にのぼるといふ。

1994年時点で、全国の国有工業企業(国家出資企業を含む)は11万社、従業員は4600万人である。調査資料によると、これらの企業の余剰人員比率は約3分の1であったというから実数は1500万人となる。それにもかかわらず、国有企業はその後の人員増加を食い止めることができなかった。1998年第3四半期には、国有工業企業の従業員数は6903.3万人に達している。市場競争が厳しくなるにつれ、国有企業がこれほど多くの余剰人員に雇用機会を提供することはますます難しくなる。こうした状況に直面した中国政府は、歴史的背景と既得権益を考慮して、市場経済諸国で一般に行われている失業メカニズムによる人員整理を受け入れることはせずに、行政命令を通じて余剰従業員を国有企業内部にとどめ、企業内部に「再就業サービスセンター」を設置させた。中国政府は、これが現段階の中国の特色のある社会保障制度であるとみなしている。

「下崗」は90年代後半、中国のホット 이슈の一つとなった。失業に比べて「下崗」は比較的温和で、受け入れやすい。失業は従業員にとって国有企業との労働関係の解除、それ以降の「主人」としての資格の喪失を意味するのに対し、「下崗」はある特定のポジションから一時的に離れ、企業内

部に残留することである。政府の規定により、国有企業は「下崗」従業員のための費用、例えば基本生活費、養老保険料、失業保険料および医療保険料などを支払わなければならないので、失業者と異なり、「下崗」従業員の場合は引き続き一定の身分と待遇を保つことができる。郷鎮企業の従業員には「下崗」という処遇がない。彼らは農民であるため、企業に必要とされなくなると直ちに失業にさらされる。国家労働・社会保障部の定義によれば、労働契約制度実施前に就職した正社員およびその後就職した契約期間未了の従業員のみが、「下崗」の処遇を受ける資格がある。

国有企業従業員の「下崗」は、当初は、企業内部管理システム改革の対応策の一つであった。国が国有企業従業員の解雇を認めないため、企業は、労働規則強化策として仕事を怠ける従業員をポジションから外し、ボーナスを減らし、反省と改善が見られたら再び新しいポジションに移す措置をとったのである。しかし、90年代半ばから多くの国有企業が経営難に陥り、稼働率が低下し、生産停止あるいは半停止状態となった。それに伴って余剰人員が大量に発生した。こうした中で「下崗」は、当初の企業内部の管理手段としての機能を失うとともに、中国の特色のある失業保険制度の代替物となった。

世界銀行の調査によると、中国黒龍江省において1996年末には経営破綻・生産停止・半停止状態の国有企業は1,926社、「下崗」人員は59.6万人に達した。このほか、3,704社の企業が132万の従業員に対し23.7万円の未払い賃金問題を抱えていた。資源関連産業と軍需産業の国有企業はより深刻な苦境に直面している。林業の国有企業における余剰人員は50%に達し、未払い賃金は8.6億元、石炭産業の余剰人員は70%、未払い賃金は10億元、軍需産業の余剰人員は60%、従業員の25.4%は月収50元以下であった。政府に国有企業問題が深刻であることを最も直接的に実感させ

中国企業の下崗従業員状況(1998年9月現在)

項目	人数(万人)	割合(%)
全企業の下崗従業員	1070	
国有企業の下崗従業員	714.4	66.8
うち、工業企業の下崗従業員	465.3	65.1
女性の下崗従業員	289.0	40.5
35歳以上の下崗従業員	341.0	47.7
再就業サービスセンターへの移転人数	701.1	98.1

注：1998年3月に中国政府は下崗従業員について新しい定義を示した。すなわち、下崗従業員とは、在籍企業にポジションがなく、企業内に他の仕事がなく、企業外でもまだ仕事が見つからないが、企業との労働関係は保留している従業員のことであり、「三無」人員と略称する。これは、以前定義された下崗従業員である「二無」人員、すなわち、在籍企業にポジションがなく、企業内に他の仕事がないが、企業との労働関係を保留している従業員とは違うので、表の数字は過去との連続性がない。

出所：中国労働・社会保障部

たのは、国有企業の不振が招いた従業員の不満と反発である。彼らは「われわれは飯を食いたい」とのスローガンを掲げて市政府、省政府、さらには北京(中央政府)にまで陳情・デモを行った。これと同時に各地の治安も著しく悪化し、不穏事件が相次ぎ、社会不安が惹起されている。

1998年6月9日、中央政府と国務院による「国有企業下崗職工(従業員)に対する基本生活保障と再就業工作会議」が北京で開催された。閉会後に公布された「国有企業下崗職工に対する基本生活保障と再就業活動を確実に展開することに関する中共中央・国務院の通達」は以下のように指示した。「各レベルの党委員会、行政と関係部門は国有企業下崗職工に対する基本生活保障と再就業工作を重要な議事日程に組み込むこと。党政最高指導者責任制を実施し、それを成績評価の重要な内容とする」。中央政府は、「下崗従業員がいる国有企業はすべて再就業サービスセンターを設立しなければならない」と規定した。「再就業サービスセンター」の任務は、「当該企業の下崗従業員に基本生活費を支払い、下崗従業員の代わりに、養老・医療・失業などの社会保険料を納め、下崗従業員を職業指導と再就職訓練に参加させ、彼らの再就職を援助する」ことである。下崗従業員の基

本生活費と社会保険料に使われるセンターの資金源は、「三三制」の方式で調達される。すなわち、財政予算からが3分の1、企業の負担が3分の1、社会からの調達(失業保険基金から調達される部分を含む)が3分の1の割合である。

「下崗」で失業を代替し、かつ「再就業サービスセンター」を国有企業内部に設置することは、実質的には、事実上失業した国有企業の従業員を行政手段を通じて企業内部に引き留めることである。1978～97年の間に、国有工業生産のシェアは77.6%から26.5%まで低下してきたが、国有工業就業者のシェアはそれに対応して低下することなく、1997年に37.7%と依然として高い。1978年の国有企業の従業員福利厚生費用は賃金総額の14.3%を占めていたが、現在ではこの支出は2倍あまりに増えている³⁾。余剰人員を企業内に引き留めるという手法は、伝統的就業制度の発想を依然として抜け出していない。多数の余剰人員が国有企業内部に滞留することによる影響は、社会保障支出を含む賃金支出の増加にとどまらず、より深刻な問題は、これによって引き起こされる体制上の障害が国有企業の現代企業への制度的転換を妨げることにある。これはまた、今日においてもなお、国有企業の改革に実質的な進展が見られない

主要な原因の一つでもある。

中央政府が「再就業サービスセンター」を企業内に設置する決定を下したことは、伝統的就業制度を抜本的に見直す前にもう一度「漸進的」改革を試みたものとみることができる。しかし、これによって一時的に伝統的就業制度と市場経済との矛盾は隠蔽できても、結局は問題の先送りにしか過ぎない。現に稼働中の「再就業サービスセンター」の運用は穴だらけの状態である。まずは、制度化が不十分なため、一部の下岗従業員に対する基本生活が保障されていない。「三三制」はセンターの所要資金の出所を明示しているが、下岗従業員が集中する企業のほとんどは生産停止または半停止状態にあるため、社会保険基金の納付、従業員管理委託基金の支払い、従業員基本生活費の提供などについて、その意志があっても支払能力が伴わないのである⁴⁾。次いで、下岗従業員は国有企業との労働関係の解消を恐れ、センターへの配転を拒否することがごく普遍的な現象になった。例えば、黄山市の1998年の下岗従業員総数は1万5,880人であるが、センターに転出したのはわずか1,792人であった。南昌市では1998年に78の国有大中企業がセンターを設立したが、多くの従業員が下岗証明の受け取りを拒否し、センターとの委託管理協議への署名にはさらに二の足を踏んだ。また、「にせ下岗人員」の存在は、「下岗」による失業の肩代わりに限界があることを別の面から示唆している。「三三制」の通達が出された後、一部の企業は今後何年間かの経営状況を悲観して下岗人員数を水増しして3分の1分の資金を自らが拠出して、3分の2分の政府と社会からの資金を手に入れた。例えば、中国では1987年から「全員労働契約制」が大規模に施行されたが、その後契約期限が切れても契約更改をせず、職場から離れている人は多い。しかし、一部の企業は依然これらの人々を下岗従業員リストに含めたままにする。「三三制」の人数を拡大するため、既に他の企業に再就職して

元の勤務先より高い賃金をもらっている人までを下岗従業員として申告しているケースもある。

III 伝統的社会保障体系と国有企業における「内部者による支配」

経済学者の観点からみると、企業統治 (corporate governance) とは、企業と密接な利害関係にある集団、例えば投資者、経営者、従業員など間の関係を調整・支配する一種の制度的構造である。企業統治は、支配権の配置と行使、董事会 (取締役会)・経営者および従業員に対する監督と評価、インセンティブ・メカニズムの立案と実施などの内容からなる。企業統治を良好に行うためにまず保証されるべきことは、所有者の利益最大化を経済組織の主要な目標にすることである。この目標達成のためには、例えば収益の悪化や当事者の怠慢、権利侵害などに対して必要な懲戒を行うことが非常に重要である。市場経済制下の慣行で経営者と従業員に対する最も有効な懲戒は、彼らの就業機会の喪失である。しかし、経営者と従業員に職場喪失の心配がないとなると、どのようなメカニズムによれば彼らに企業所有者の利益最大化を主要な目標とさせ得るのか。どのような手段によれば彼らによる所有者財産の侵食を防ぐことができるのか。現行の就業制度からみれば、国有企業における企業統治構造は不可避の欠陥を持っていることになる。

中国の国有経済における内部者による支配は、市場経済国のそれより遙かに深刻である。ただし、ここで指摘したいのは、市場経済国の企業における内部者による支配と違い、中国の場合は、これによる受益者がトップの経営者だけではないということである。経営者が内部者による支配の過程で重要な役割を演じているのは確かだが、従業員もまた「全人民所有制の主人」の身分であることから、国有資産の權益が内部者による支配によって移転される問題を議論する場合、その役割を見逃

してはならない。

国有企業従業員の行動の貴族化は、就業制度の硬直性がもたらした内部者による支配の具体的な表れとみることができる。多くの調査資料によれば、国有企業に余剰人員が大量に存在している一方で、労働環境の悪い職場には往々にして必要な労働力が集まらないため、代わりに農村から大量の労働力を募集せざるを得ない。この現象は特に労働集約型産業、例えば石炭、紡績、建築および都市補修サービス業において最も顕著である。これらの産業では農村からの労働者が既に従業員全体の約50%を占め、しかも年率9%のスピードで増加している。全国で最大の石炭企業である大同鉱物局を例にとれば、1996年に全局の従業員数は13万3,598人、そのうち間接部門でサービス関係の業務に従事する者が2万2,230人、その他石炭関係以外の業務についている者が2万3,699人、両者合計は4万5,929人で、全体の約34.3%を占める。つまり、この鉱物局では従業員の3分の1が石炭関係以外の仕事をしていることを意味する。また、補助業務についている人員は3万5,618人、石炭採掘に直接当たっている従業員が2万1,379人なので、補助業務の従業員は直接生産部門のその1.66倍の人数となる。全局では農村労働者が1万9,661人おり、総従業員数の14.72%を占める。農村労働者の中で鉱内での採掘に従事しているのは1万8,506人で、鉱内労働者の絶対多数を占めている。この企業の経営者の推計によれば、仮にこの企業が50%の人員削減を行っても現在の生産規模に影響は生じない。

市場経済制下では、社会保障費用は主に雇用主が支払うのが一般的である。中国においても市場化改革の進展につれ、国有企業における社会保障費用の支払い方式が市場経済の下での企業のそれに近づきつつある。市場経済国の経験から、企業に法律で強制的に納付義務を負わせる場合、雇用主はその負担を前方または後方に転嫁する

傾向があることが明らかになっている。前方への転嫁とは製品価格を引き上げ費用の増分を消費者に転嫁することであり、後方への転嫁とは賃金の削減により支出増加分を労働者に転嫁し、さらには資本を労働に代替することである。実際に雇用主がどちらの方向への転嫁を選ぶかは、労働組合の交渉力の強さと市場競争の程度により決定されることになる。

中国では、社会保障の社会化改革の実施後には、国有企業の社会保障費用への支出は賃金総額の46%前後に達する。この支出は決して小さな数字ではない。しかし、市場経済国の企業とは異なり、中国の国有企業がこの費用を後方に転嫁する可能性は非常に小さい。その原因は、労働組合からの干渉などではなく、内部者による支配の結果である。前方への転嫁は皆が歓迎するが、買手市場が形成されてゆく中で、製品価格引き上げによる支出転嫁はそう容易ではなくなるであろう。実際には、社会保障費支出の圧力に直面した場合、内部者による支配の下にある国有企業は、可能であるならば個人の納付義務すら国有資産の所有者に転嫁しようとする傾向がある。実際には、国有資産の財産権が曖昧であるため、そのような可能性はいくらでもある。例えば、賃金による利潤侵食、税金滞納、銀行融資の不返済などがそれである。

党の組織部門を含む政府の主管部門は、国有企業の経営者に関する絶対的な任免権を有する。これらの部門は、実質上、董事会の役割を演じて所有者の権利を行使している。しかし実際には、国有企業の経営者は、これら政府部門とのゲームの過程においては往々にして有利な立場に立っている。このような現象が生じる要因を説明する際、学術界では通常、国有資産財産権の曖昧性と情報の非対称性の二つに注目する。所有権の曖昧性により、政府官吏は本当の所有者のように国有資産の収益最大化を追求し得ない。したがって、役員の職務怠慢、さらには経営者との共謀は、企

業の経営者の交渉力を高めることになる。また、情報の非対称性も経営者の交渉条件を有利にする。しかし、国有企業のトップが政府関係部門との交渉の中で優位を保てるのにはさらに深い原因がある。それは、終身就業を前提とした国有企業従業員の「主人」としての地位である。

国有企業の経営者は、従業員が企業の「主人」であるという交渉材料によって、経営が難航したときには例えば税金の減免のような政府の特別措置を堂々と要請する。市場の原則に基づけばもはや存続理由さえなくなってしまう国有企業でも、「主人」の生存維持のために経営者は政府を通じて銀行に圧力をかけ、「安定団結」融資を受けることができる。当然ながら、国有企業の従業員もただ経営者の駒となっているわけではなく、彼らも内部者による支配がもたらす収益にあずかるため、絶えず経営者に圧力をかける。理屈は簡単であり、現行の就業制度が「主人」の就業機会の選択範囲を制限しているため、国有企業の従業員はおのずと企業内での所得の向上と福利向上の機会を求め、賃金水準の速すぎる上昇により、中国が最も大きな比較優位を持つ人的資源は、完全就業に甚だ遠いところでその低価格という優位を失ってしまった。また、企業の経営目標が内部者の所得最大化によって左右されれば、企業の行動はますます市場化改革の目標から離れてゆくだろう。ここ20年来の経験からすれば、現在の歪んだ「主人」問題を解決しない限り、どんな具体案を取り入れても国有企業の改革は結局古いフレームワークの中での部分的手直しにしかならない。このような旧体制の見直しの時間があとどれくらい残されているというのであろうか。

IV 社会保障制度の整備と国有企業の改革

1980年代後半から中国政府は、国有企業について「年金基金社会共済」の試みを始めた。この

ことは、国家指導層が伝統的社会保障制度に対する改革を試み始めたことを示すものといえる。しかし、率直なところ、この改革の進展は極めて遅かった。90年代後半に入ってからようやく、多くの国有企業従業員の下岗による社会不安の高まりが、改革のテンポを速めることになった。現在、国有企業のすべては政府の規定通りに年金および失業保険料納付の適用対象となっている。一部の企業は医療社会保険にも加入している。しかし言うまでもなく、市場原理に基づく社会保障制度の実現にはまだ遠い。そこでここでは、従来学界と政府指導層が見逃してきた問題を提示してみたい。すなわち、市場化された社会保障制度が確立し、国有企業が余剰人員を随時解雇可能になっても、経営業績が依然として改善せずむしろ悪化するような場合、一般納税者がなお巨額な負担をこの国有企業の余剰人員維持のために強いられる理由はどこにあるのかという問題である。もちろん、この仮定には二つの疑問があるだろう。まずは、市場化された社会保障制度が確立されれば国有企業の外部環境が大きく改善され、国有企業の目下の財務上の苦境からの脱出に資するはずであるほか、企業統治の変革にも重要な意味を持つと思われることである。二つには、社会保障制度が確立された後、たとえ国有企業が苦境から脱出できなくても、こうした保障制度の存在そのものが社会不安を軽減するはずなのだから意義があると認められるというものである。

第一の疑問については、国有企業改革を成功させる上で、市場化された社会保障制度の整備の重要性はいまさら言うまでもないが、それはあくまでも前提条件の一つでしかない。後述の分析から分かるように、今の国有企業改革プログラムのままでは、国有企業が苦境から抜け出せる見通しは定かではなく、むしろ国有企業全体が危機に陥る可能性が早晚出てくるかもしれない。もし余剰人員が削減されても国有企業の経営効率の改善が伴わな

いなら、人々は、余剰人員を国有企業内に引き留め、国有企業に彼らの生計費を負担させることは社会的厚生を高めることになるかと判断するだろう。また第二の疑問について肝心なことは、市場化された社会保障制度が確立された後に国有企業全体に危機が訪れた場合、この保障制度が大量の失業者の救済に十分な力を持っているかどうかということである。もし、答えが「ノー」であるなら、このような保障制度は社会不安を有効に抑制できないことになる。

中国の市場化改革は、「漸進的」であることで世界に有名である。そのメリットは一目瞭然で、「安定がすべてに優先」することである。しかし、この「漸進的」改革の弊害は往々にして無視されてきた。すなわち、マクロ的に言えば、改革目標モデル設定の段階で、社会全体の安定を保つため「タブー」として触れさせない分野を設けることがある。一方、ミクロの側面から言えば、このような「タブー」に触れないように具体的に特定の分野の改革を行う場合、その必要性や実行の程度については、この改革の「タブー」への衝撃の程度によって判断される。換言すれば、ある改革案が「タブー」を脅かす恐れがあるとなれば、この改革が市場化の進展に如何に重要であっても、その施行は間違いなく無期限に「漸進」されることになる。

ここで言うマクロの「タブー」とは主に伝統的政治体制のことを指す。中国の市場化改革は20年来続けられてきたが、その間に政治体制の改革の進展はほとんど見られないことは誰の目にも明らかである。政治体制改革の立ち遅れに比べて、国有企業の改革は「賑やか」であったが、その結果は人々を失望させた。むしろ、21世紀が間近になった今、国有企業の救済が全国で最大の課題となってしまった。現在までのところ、世界の中で中国は、市場経済を標榜し、なおかつ最大規模の国有企業群をも保有し続けていこうとしている唯一の国である。そして、これこそが現行の政治体制を維持

するための基本的な保障であるとみなしている。経験から分かるように、国有企業の今日の行き詰まりには、こうした政治体制改革の遅れと密接な関係があるのである。

「労働者階級は国有企業の主人」「国有企業は社会主義制度の基礎」というスローガンは、中国政府が今日まで堅持してきた基本的国策であった。これらは唯一の目標、すなわち「安定をすべてに優先」させるためである。現行政治体制の維持と、非国有経済の拡大による政治権力の分散の脅威を避けるためには、国有企業は確かに経済活動の中核を占めるべきなのである。「労働者階級は国有企業の主人」であるというのは、あくまでも全人民所有制財産権の維持により現行政治体制を存続させるためのやむを得ない選択にほかならない。

経済活動にしても、政治活動にしても、社会活動に参加する主体が抽象化されると、事実上の支配者の力は決定的となる。経験から明らかのように、抽象化されればされるほど、その結果は抽象化された目標からますますかけ離れる。例えば、本来、全人民所有制理論の定義によれば、このような所有権方式が特定の政治団体や個人の私腹を肥やす道具になるはずはないが、現実には必ずそのような悪い面が現れてしまう。全人民所有制の所有者とは抽象化された存在であるため、その役割を果たすことができない。そこでこの難題解決のため、国家所有制が全人民所有制の唯一の具体的な形式となった。国家は各級の政府により構成され、各級の政府は一人一人の官吏により支配される。その結果、政府の官吏たちは、必然的に国家所有の代表もしくは全人民所有の代表となり、所有者としての権限を行使することになる。まさに全人民所有制という錦の御旗のおかげで、「内部者による支配」による国有資産の流出と官吏の腐敗が日常の現象となったのである。言い換えれば、国有資産の流出と官吏の腐敗が、既得権益や旧政治体制を維持するために支払わなければならぬ対価

となったのである。もちろん、これらの対価に比べて、国有企業従業員の反発の方が、現行政治体制にとってはより直接的な脅威となっている。彼らは、国有資産の蚕食と官吏の腐敗を目の当たりにしており、怨嗟の聲が満ちている。彼らは、既に一触即発状態にある。こんなとき、もし「主人」の身分を唯一証明できる「就業権」まで剥奪されれば、その結果は想像に難くない。これこそは、今日まで伝統的就業制度が存続してきた最大の理由でもある。

「政府と企業の未分離」の弊害は早くから社会に広く知られていたにもかかわらず、国有企業の経営者と政府の官僚の選任メカニズムにおける「政府と企業の未分離」には、いまだに少しの改善も見られない。株式会社の会長と社長は党の組織部門によって審査・任命されなければならないとされている現状は、国有企業が現代企業制度改革を行う上での最大の皮肉となっている。「政府と企業の未分離」「全人民が共同で生産財を保有し、社会全体を一つの大工場とする」という考え方は、政治と経済、政府と企業が高度に混じり合った極致とみなすことができる。共産主義の古典の著者の理論的枠組みではこのような「高度な混合、高度な集権」という考え方は美しい理想主義的な色彩を伴っていたというなら、現実の「政府と企業の未分離」はそのような高尚なものではない。もしも政府と企業の一致の背後で、複雑に絡まった既得権が悪い作用を及ぼしているのだとするなら、国有企業と政府の間を分離すると言い続けていながらいつまでも切ることができずにいることをどのように説明するというのか。国有企業のトップとしての業績は通常、彼らが政府官吏となるための政治的資産となる。現実には、企業のトップが政府官吏に抜擢され、大臣クラスに昇格した例も少なくない。他方、政府官吏から企業の社長に転身する例にも事欠かない（まず政府に入り、係長・課長ないし部長になり、それから企業の社長に天下りするというプロセスは、既に一部の人々の「下海

(ビジネスへの転身)」の3ステップとなっていた)。一部の地域では、企業経営者の選任における腐敗は恐ろしくひどいものであった⁵⁾。こうした腐敗ルートを通じて企業トップになった木食い虫が、就任後に経営者の地位で何をするかはいまさら述べるまでのこともない。労働者階級こそが主人であり、企業の財産は全人民に所属する。これには誰も異議はあるまい。肝心な問題は、「所有より支配こそがすべて」であることである。ある社長の賃金は一般社員の2～3倍しかないかもしれないが、彼は「ビジネスランチ」一食に一般社員1年分の賃金を費やすこともできる。また、職権による消費や手当をよりたくさん享受することができる。例えば、より広くより良い住宅(彼らの住宅からの受益は一般社員の生涯所得をもってしても足元にも及ばないかもしれない)への入居や専用車、公費での娯楽、国内外への旅行等の恩恵などがそれである。

個人、団体あるいは企業に比べ、国家の力の大きさは明白である。しかし、国家の力を過大評価すると、己を知らない個人のようにとんでもないことになる。中国における経済体制の移行過程における国有資産流出の様子をみると、国家は監獄を厳しく管理することはできるが、自分の財産を有効に管理することはできなかったことが分かる。国有資産の流失は、「内部者による支配」の必然的な結果にはかならない。國務院研究室のある研究報告書は、「1982～92年の10年間に全国で5000億元の国有資産の流失があった」と述べている。このような流失の規模に関する正確な統計は今までのところないが、一部の推測によれば国有資産の流失は一日当たり1～3億元、すなわち毎年300～1000億元になるという⁶⁾。

中国の学術界には、国有企業の暗澹たる将来を予測した人もいる。全体的にみれば、財産権の欠陥と「主人」問題の制約の下で、国有企業はあと20年は絶対にもたないだろう。外面的には、非国有経済化の進展につれて、国有企業をめぐる外

部環境はますます厳しくなる一方である。内部的にも、国有資産への「主人」たちによる蚕食は克服不能の難題である⁷⁾。これに対し、もしも政府が納税者の財産を用いて国有企業に資金補填を続けることをやめるなら、国有企業の大多数が徐々に消え去っていくのは時間の問題である。しかし仮に、政府がイデオロギー上の配慮から際限もなくこうした意味のない補填⁸⁾を続けていけば、今度は財政破綻が政府までを潰す日が来るだろう。その結果は、いくら整備された社会保障体系があっても、もはや役に立たないことになる。

現在、国有企業が納付する失業保険料は賃金総額の3%であり、うち企業負担2%、個人負担1%である。1998年における都市従業員は1億7492万人、都市登録失業者は541万人、下崗無職者は1070万人で、実質失業率は8.9%である。1997年の全国都市従業員賃金総額は7720億元で、その3%の比率で失業保険料を徴収すれば216.6億元となる。同年の全国都市従業員の平均賃金は6,470元であるので、平均賃金の50%の失業保険金を支払うとすれば、拠出金は669.6万人分の支払いにしかない。すなわち、維持できる失業率は4%に満たないのである。さらにここには、経営難で全く失業保険料を支払えない企業がたくさんあることを考慮に入れていない。したがって、中国が実際に徴収する失業保険料で負担できる失業率は2%に満たないのである。これも、国有企業の従業員を下崗はさせても失業はさせられない理由の一つである。関係部門の推計によれば、政府が完全に市場化された方法に基づき失業保険金を支給するとしたら、失業率10%の場合、企業が納付しなければならぬ保険料率は賃金総額の3%ではなく、少なくとも14%以上にしなければならないという。明らかに、これほど高い拠出率はその実現の可能性が疑われる。したがって、国有企業を中核とする経済政策を堅持し続けて、もしもいったん国有企業が大規模な経営難に陥ったならば、それに

伴う失業の荒波に対応する能力を中国政府は全く持たないとわれわれは判断するに足る十分な理由がある。こうした場合、政権の安定を維持するため、政府は必ず国有企業に引き続き現在のような社会保障の役割を果たすことを強要するであろう。こうして、国有企業の制度基盤に対する抜本的な変革が行われな限り、「下崗」は彼らにとって永遠に難題であり続けるだろうと断言することができる。

世界銀行の推測によると、90年代半ばの中国の年金基金は300億元で、GDPの0.6%にしかならない。1978年の全国の年金受給者は300万人だったが、1998年には2533.4万人に達している。現在、中国企業の年金基金拠出率は約24%である。この率は多くの途上国よりも高いだけではなく、アメリカ、日本、ドイツなどの先進国と比べてもまだ相当高い(アメリカは12.4%、日本は16.5%、ドイツは18.6%である)。現在の年金基金拠出水準からみても、年金共済基金の徴収の難しさは既に明らかである。1998年、全国各地の共済基金の納付率は77%止まりであった。同年、17の省、自治区、直轄市では基金が赤字となった。1998年末現在、各地の基金残高では5.6カ月分しか支給できない状況にあった。人口の高齢化の急速な進行につれ、年金支給圧力は増大しつつある。世銀は、精密なモデル計算を通じて、2030年に年金収支をバランスさせようとするなら拠出率を46%まで引き上げる必要があると推計している。この推計の正確さはここでは議論しないが、今後数十年間、ますます増大する年金支給圧力に直面せざるを得ないということだけは断言できる。

V 結論

市場化された社会保障体系の確立は、国有企業の改革を成功させる必要条件の一つである。しかし一度この体系が確立されさえすれば国有企業の経営効率が実質的に改善されると考えるなら、

それは中国の改革をさらなる過ちの方向に導くだろう。現在の改革路線を続ければ、国有企業は「政府と企業の未分離」による汚職や腐敗を克服することも、「内部者による支配」による資産の流出を克服することも全く不可能であり、これらの弊害が最終的には国有企業全体の危機を招くことになり得ることが、さまざまな事象から明らかである。いったんこのような危機を目前にすれば、もはや如何なる社会保障制度を備えていても収拾はつけられないだろう。

市場化された社会保障体系を確立すると同時に、現在の国有企業の規模を大幅に縮小する必要がある。全体的な危機が到来する前に現存する国有資本をできる限り効率的な資産所有方式に切り替えることは、危機回避の唯一のルートである。その切り替えには、さまざまな方法がある。もちろん、最も直接的な方法は国有資産の売却である。すなわち、大規模な私有化によって財産権の移転を完成させる。ただし、これは強力な政治的反発を招くことになる。一方、国有企業に対して「資金補填を行わない」という政策を採用すれば、財産権移転が成功する可能性はずっと大きくなるかもしれない。ここで指摘しておきたいのは、「資金補填を行わない」とは、国有企業の改革に社会がコストを支払わずに済むことを意味しているわけではないことである。事実、非国有部門が提供する「余剰所得」が十分にあれば、この所得で旧体制下の「従業員」のすべてを養うことができる。その上で、時間の経過とともに旧体制の改造を実現することができる(樊綱、1999)。ここで肝心なのは「人を養う」ことであって、「制度を養う」ことではない。すなわち、国有企業改革のために社会的コストを支払う際には、企業に補助を与えて企業に生産を続けさせることにより人を養うのではなく、直接「下崗従業員」に補助を与えるようにすべきである。

注

- 1) 伝統的計画経済の下では、公職除名は懲役判決が下されたよりもっと厳しい処罰となる場合がある。懲役判決は場合によって公職が留保される。公職留保ということは社会保障体系による福利厚生を享有できないことを意味している。他方、公職除名された者は、勤続年数の如何に関わらず、賃金・退職金・医療および住宅などにおける「主人」としての処遇から無縁になってしまう。
- 2) 90年代の初め頃、瀋陽市防爆器機工場の倒産が中国企業の倒産の幕開けであった。この工場には従業員が240人いたが、そのうち50あまりの人が企業の倒産前に各種のコネを利用して他の企業や部門に転職し、残りの180あまりがすべて瀋陽市政府によって他の企業に配置された。そのうち4人が新しい職場のボーナスが低いことを理由に市政府の配置を拒否した。結局、政府は彼らに多数の選択機会を提供しなければならなかった。最も多かった者は5回目になって、やっとやむを得ずに新しい配置を受け入れた。
- 3) 政府の規定によれば、国有企業が賃金総額に基づき拠出する費用には、養老保険22%、医療保険11%、住宅積立金7%、失業保険3%、従業員福利3%、労働組合会費2%、教育附加2%、労災保険1%、生育保険1%などがある。しかしこの中には「企業が社会を運営する」ための各種費用は含まれていない。このように国有企業における賃金以外の人件費支出割合は西側世界の福祉国家のそれを既に上回っている。
- 4) 1998年、瀋陽市が「再就業サービスセンター」の設立に必要とした資金は4.5億元であったが、「三三制」の原則での調達のうち、財政による部分はほぼ調達できたものの、企業拠出分の1.2億元は3分の1も集まらず、社会調達分も6000万元の不足であった。
- 5) 信じ難いことであるが、一部の地域では、お金で社長ポストを買うことが既に公然の秘密であることが調査により判明した。ある企業の経営者になろうと思えば10万元を出せば必ずかなう、とある従業員から聞かされた。これはやはり信じ難い話である。その10万元を誰に渡すというのだろうか。これについてわれわれが最後に得た回答は「本気でやるつもりなら、そのお金がどこにいくかを暗示してくれる人が自然に現れてくる」との答えであった。
- 6) 1993年10月5日付 光明日報 参照。また、1995年9月29日 深圳商報の記事によると、1995年4月に四川達県裁判所は同県特殊製鋼廠と鍛造廠の破綻を宣告し、同時に達県国有資産管理局長を組長とする破綻清算組がそれぞれ設立された。にもかかわらず、この期間中に、同県農業銀行職員である王某は、国有資産管理局長の力を借りて5万元という低価格で上記2社を違法に買収した。検察機関がこの案件を取

り調べた際、王某は既に工場の機械設備を重慶と成都に売却、100万円あまりの利益を得ていた。

- 7) 一部の経済学者は、国有資産の流失は必ずしも悪いことではないとみなしている。彼らは、これは中国が計画経済から市場経済へ転換する際の比較的有効で低コストの手法かもしれないと考えている。国有資産を国有制内部にとどめても効率的に利用されないなら、他の所有制の下に移せば資源配分のパレート改善になる。また彼らは、「流失」は資産所有者の富を減らす、社会全体の富の総額を減らすことはないとも主張する。現存の国有資本が平和的な形で本当に他の財産権主体、例えば郷鎮企業、私営企業あるいは合併企業に移転され、生産的資本となるなら、資源配分の視点からみると効率的かもしれない。しかし、移行経済諸国の経験によれば、その際の自発的な私有化は不法性を伴うので「資金洗浄」が不可欠となり、この過程においてこそ、大量の国有資産が賄賂と非生産的浪費に使われることになる。また、国有資産の流失と自発的な私有化、およびそれによる腐敗がもたらした最大の社会問題は、公衆の不満と反発である。このような不満や反発は、安定的で良好に機能している市場経済を破壊するに足る大きさである。
- 8) 国有企業に対する政府の補填は多種多様である。そのうち最も伝統的なやり方は、国家財政から直接、赤字国有企業に対し資金補填することである。しかし、現在この手法の政府収支に占める割合は小さくなりつつある。実際には、90年代以降、国有企業の政府による補填は「銀行不良債権」の形で行われた。非国有部門と個人は銀行に預金し、銀行を通して国有企業

に融資し、国有企業が使用する。返済不能の部分は不良債権になり、結局、銀行が貸し倒れを処分し預金を事実上減少させるか、財政により税金の一部分を拠出し不良債権を清算するか、あるいはインフレによる人々の預金・通貨の減価を通じて国有企業への補填を完了する。ここで、もし銀行が融資に当たって国有企業と非国有企業とを同様に扱うことができるなら、このような手法を国有企業への補填とみなすことはできない。しかし現実には、銀行の融資は国有企業に傾斜し、非国有部門はローンを得にくい。しかしその一方で、非国有部門は国民総生産の70%近くを創出しているのである。このような場合、金融部門は事実上、国有部門への補填のための再分配機能を果たしているのである。

参考文献

- Li, David. 1998. "Changing Incentives of the Chinese Bureaucracy." *American Economic Review* 88 (2): 393-7.
- 樊綱, 2000『論体制軌軌の動態過程：非国有部門の成長と国有部門の改革』,《經濟研究》第1期。
- 思拉恩・埃格特森, 1996:《新制度经济学》, 商务印书馆。
- 尼古拉斯・R. 拉迪, 1999:《中国未完成的经济改革》, 中国发展出版社。
- (Wang Hongling
中国社会科学院經濟研究所マイクロ經濟室副主任
(なかがね・かつじ 東京大学教授)
(きざき・みどり 横浜国立大学助教授)
(He Lixin 一橋大学大学院博士課程院生)

厚生科学研究費補助金研究事業（中兼班）報告書の概要

増淵 勝彦

I はじめに

中兼班報告書¹⁾は、わが国およびわが国の海外直接投資対象国における社会保障政策の動向が、企業負担ひいては企業の対外投資行動にどのような影響を及ぼすのかについて、投資対象国として中国を事例にとって分析を行ったものである。報告書全体の構成と執筆者²⁾は以下に示される。今回の中国社会保障改革と企業行動の特集における各論文は、その標題からも明らかのように、本報告書における研究成果をもとにそれを拡充したものである。

- 第1章 本研究の目的と方法
- 第2章 社会保障制度の動向—わが国の社会保障制度と企業負担の現状及び展望(尾形裕也)
- 第3章 社会保障制度が企業行動に及ぼす影響
 - 第1節 中国の社会保障制度：その現状と課題(荒井 崇)
 - 第2節 社会保障制度と企業負担の変化(朱 炎)
 - 第3節 社会保障制度改革の企業経営への影響(木崎 翠)
 - 第4節 社会保障制度と雇用・分配制度：改革の現状と効果(丸川知雄)
 - 第5節 中国住宅制度改革の現状と課題(今井健一)
 - 第6節 医療・年金制度改革とその問題(増淵勝彦)

第3章総括(中兼和津次)

第4章 まとめと結論(中兼和津次)

(補論1) 中国の失業問題と国有企業改革
(荒井 崇)

(補論2) アンケート調査について(荒井 崇)

II 報告書の概要

以下では、本報告書の中心である第2章および第3章について、その概要を述べてみたい。

まず、第2章(尾形裕也)においては、企業の海外直接投資行動を説明する要因の一つとして、先進各国と日本の社会保障負担が「国民負担率」などの概念により比較検討される。いわゆる国民負担率(=租税+社会保険料負担の国民所得に対する比率)は、日本は36.4%(1996年度)であり、ほぼ米国並みの水準にある。欧州諸国はこれが既に50~60%台の水準となっており、スウェーデンは70%を超えている(表)。年金についても、日本の厚生年金保険料率13.58%に対して、フランス16.35%、ドイツ20.3%などとなっており、少なくとも現時点では特に高い水準ではない。これらを踏まえると、「重い社会保障負担を回避するために海外直接投資に向かう」という企業行動については、少なくとも現時点においては、日本が他の先進諸国に比して突出するような客観的な事実は存在していない。しかし、長期的には社会保障(特に年

表 租税・社会保障負担の国際比較

国名	1996年		
	対国民所得(NI)比 (%)		
	租税負担	社会保障負担	計
日本	23.1	13.3	36.4
アメリカ	26.4	10.1	36.5
イギリス	39.0	10.2	49.2
ドイツ	30.0	26.4	56.4
フランス	35.1	29.0	64.1
スウェーデン	51.0	22.2	73.2

注：日本については年度，その他の各国については暦年である。

資料：財政調査会 1999『平成11年度予算の話』

金)に関する負担が増大し、しかもそのスピードが急速であることから、特に労働集約的な分野で海外直接投資が進む可能性があることは否定できない。その上で、社会保障単独の負担というよりは、直接投資相手国との相対的關係(例えば日本と中国)における賃金およびその他のFRINGE BENEFITを含む労働コスト全体、さらには法人税などの税制を含む企業負担(公租公課)全般についての考察が必要であることが指摘される。その中で、社会保障負担の相対的な重要性も把握することができ、さらには企業行動を視野に入れた社会保障制度の制度設計も可能になってくるものと考えられる。この見解は、第3章総括における「市場としての将来性が最重要」という指摘と合わせて、報告書全体の政策的含意でもある。

第3章1節(荒井 崇)は、中国の社会保障制度の現状と課題が主題である。中国の社会保障制度は、社会保険、社会福祉、社会救済(生活保護制度など)、優撫安置(軍人およびその家族、革命殉死者の遺族への補償・優遇)からなり、その中で社会保険が新しい社会保障制度の中核と位置付けられている。そして社会保険制度は、養老(年金)保険、医療保険、失業保険、労災保険、生育保険(出産・育児)の5項目からなっている。この

節では、社会保険制度のうち、特に養老(年金)保険、医療保険、失業保険に焦点をあて、その現状と課題を展望している。

まず中国において社会保障制度改革が必要とされる背景として次の3点が指摘される。すなわち、①市場経済化の進展により国有企業と新興の郷鎮企業や外資系企業との競争が激化し、従来のように国有企業が広範囲にわたる福利厚生や社会保障を丸抱えすることが困難になってきたこと、②従来の社会保障制度は、私営企業や外資系企業の労働者および農民を対象外としてきたが、彼らのウェイトが一段と高まりをみせていること、③一人っ子政策の実施により家族類型の主流が核家族や親子別居という型に変化しつつあり、将来の高齢化社会に向けて社会的な対応を準備する必要性が高まってきたこと、である。これらを踏まえ、社会保障制度改革が国有企業改革と表裏一体のものとして説明される。年金保険においては、国有企業が丸抱えしていた体制から、個人と企業が負担する基本年金、企業が負担し付加的な給付を行う企業補充型年金、経済的に余裕のある個人向けの個人貯蓄型年金からなる三層構造の体制に移行することが予定されている。医療保険においては、個人の医療保険口座を導入し、軽い疾病の医療費はそこに積み立てた保険料から、重篤な疾病には保険料の一部をプールした社会プール基金から支出するという、医療費節約のインセンティブを意識したかなり先進的な試みが行われている。失業保険においては、まだ大連市や上海市など一部の先進地域に限られるものの、適応対象者の拡大と財源強化が図られ、レイオフされた一時帰休者や失業者に対する失業給付が実施されている。しかしこれら社会保険は、まだ沿岸部を中心とした都市部に限られ、全国的な制度の確立にはほど遠いことも同時に指摘されている。

第3章2節(朱 炎)においては、第1節で説明された社会保障制度改革により、従来の制度下に

比較して企業の負担がどう変化したかが実証的に分析され、その結果をもとに今後の展望が試みられている。分析には、中国政府の公式統計、および本研究が99年4月に江蘇・四川両省の100社の中国企業に対して行ったアンケート調査の結果が用いられた。政府統計および調査結果からは、①失業保険の普及はレイオフによる余剰人員削減を可能にし、国有企業の負担軽減に大きく貢献したこと、しかし②国有企業の年金・医療などの社会保険料負担はその賃金総額の約3割に達し、しかも保険料を支払いながら従来通り退職者への年金・医療費の一部を引き続き支払っているため、大部分の企業ではかつてより負担が増加したこと、③その結果として経営状況が良くない企業では保険料の滞納も多く、このような状況が長引くと保険基金の運用にも支障が生じかねないこと、などが明らかにされた。これらを踏まえて本節では、「社会保障制度の実施は長期的には企業経営の安定に寄与し、将来の負担軽減に不可欠であるが、現状では、人員削減を除き負担軽減の効果は当面期待できない」という結論が導かれている。また調査結果に基づく実証分析では、①レイオフ率(累積レイオフ者数/在職従業員数)は、企業の操業年数、従業員の平均年齢、稼働率などには関係なく、専ら利潤の変動状況に依存すること、②企業の年金保険には二重負担が発生しており、年金保険金の支払い総額(回答した32社計)は、退職者に支払っている従来方法の年金額の194.3%に達していること、③企業が保険料を滞納するかどうかは、基本的に利潤の状況によることなど、興味深い結果が得られている。

第3章3節(木崎 翠)では、社会保障制度改革が企業経営にどのような影響を与えているかに焦点が当てられる。第2節の前半では、改革が企業負担に与えた影響を、主として政府のマクロ統計から検証した。これに対して本節では、企業アンケート調査の結果を最大限に活用し、①各企業の

従業員一人あたり利潤額(98年)、②利潤額の資本金に対する比率(98年)、③負債額の総資産額に対する比率(98年)、④資産総額の増加率(98年/96年)、⑤操業率(98年)という5つの指標で企業の経営状況をランク付けし、このランクと企業の社会保障制度に関するさまざまな指標・属性・回答を対比させることにより、社会保障制度改革が企業経営に及ぼす影響を明らかにしている。

まず分かることは、社会保険の導入は少なくとも当面の企業の財務負担を軽減せず、むしろ増加させたことである。養老保険の場合、加入前後で負担が増えたとする企業は100社中77社に及んだ。社会保険への加入は、最終的には企業経営にプラスの効果をもたらすことが期待されるが、その利点は、企業の現在の収益向上よりは、将来の負担削減や経営の安定、雇用調整が容易になることなどを通じて間接的に発揮されていくものと考えられる。企業自身も、社会保険に対してむしろ長期的な利点を認識し、期待していることが示された。また、雇用調整は確かに多くの企業で進行していることも明らかになった。レイオフを既に実施した企業は100社中60社、実施予定は12社に達している。一方で、市場競争の激化が経営状態に大きな格差を生み出し、業績が低迷している企業群が現れているが、そのような企業の少ない部分が、業績が悪いにもかかわらず従業員の雇用や生活保障を企業内で守り続けようとしていることも明らかになった。また、企業に対して実際に適用されている保険料率が制度の規定を下回っていることや、経営状況の如何を問わず保険料の滞納が多いことも本調査により示された。これらのことを考えに入れると、社会保険の歳入確保の先行きは決して楽観できない。これらを踏まえて本調査からは、社会保険制度を軌道に乗せて維持することの可能性の大小は、中国企業のあり方そのものを長期的に左右する極めて重要な要因であることが明らかになったとの結論が導かれる。また直

接投資との関係では、社会保険への加入により将来の企業負担が減少するという期待が投資促進要因になり得るとしながらも、その可能性を指摘するにとどめている。

第3章4節(丸川知雄)においては、まず雇用・分配制度の改革の現状について企業アンケート調査の結果を確認し、続いて雇用制度改革と社会保障制度・企業内福利制度改革との間に関係があるかどうかを検証している。そしてこれらの改革の結果、労働分配率、企業の生産性および利益水準がどのように変化したかを分析している。

現状については、余剰人員のレイオフ、広い地域からの人材採用、職務職能給や出来高給の採用など、雇用・分配制度の改革が国有企業においても進展していることが確認される。調査対象企業における累計のレイオフ者数は1万3,620人で、全従業員に対する比率は15%に達する。人材採用においては、過去の調査と比較して、一般労働者についてはあまり変化はみられないものの、技術者および管理者では明らかに採用地域が広域化している。職務職能給ないし出来高給という新しい賃金体系を確立した企業は100社中35社あり、さらに45社が改革途上にある。しかし、企業はなお、これまでの累計レイオフ者数に匹敵する多数の余剰人員を抱えており、人員整理はまだ道半ばである。また、多くの企業が農民工を雇用してはいるが、その平均賃金は従業員全体より17%も低く、むしろ企業内に労働市場の分断が持ち込まれていることが分かった。

こうした雇用・分配制度改革に対する社会保障制度改革の影響については、あまり鮮明な結果は得られなかった。しかし、雇用・分配制度改革と社会保障制度改革とが相まって、企業の労働分配率は下落している。社会保障制度改革以前の保険・福利給付を1996年の賃金総額と合計した「1996年/改革以前」の労働分配率と、一定の改革を経た1998年の現状におけるそれとを比較す

ると、全労働者の場合で42.5%から35.1%へ、生産労働者の場合で41.2%から34.3%へと、かなり低下している。一方で、生産関数から計測される労働生産弾力性は上昇しており、労働生産性が向上していることを示している。これらを総合すると、国有企業における所得分配は、もはやかつていわれたような労働への過剰分配の状況にはないことが分かる。また、こうした改革の諸項目のうち、農民工にどれだけ門戸を開いているか、失業保険に入っているか、賃金制度改革を進め等級賃金制を打破しているかどうかが利潤率に影響を与えており、改革が進んでいる企業ほど利潤率が高いことが確認された。

第3章5節(今井健一)においては、中国における住宅制度改革とその実態が分析対象となる。都市住宅制度の市場経済化は改革初期に提起されたが、住宅という財固有の特殊性のため進展は緩慢であり、家計貯蓄の蓄積が一定水準に達した1990年代に入ってようやく本格化した。国務院は1994年に「都市住宅制度改革の深化に関する国務院の決定」を公布したが、これを契機に公有住宅の売却は勢いを強め、公有住宅の持ち家化が急速に進展した。1997年末までには、北京・天津を除く全国の売却可能な公有住宅の6割前後が従業員・職員に売却されている。賃料の水準も引き上げられ、同じく1997年末までに、共稼ぎ世帯の収入に占める賃料の比率が一部の地域では7~10%に達した。

現在までのところ、住宅制度改革は公有住宅の持ち家化を中心に進んできた。四川省および江蘇省における企業アンケート調査が示すように、公有住宅の売却価格は年収の2~3倍程度と極めて低く、家計の負担能力からみて問題のない水準に価格が設定されていることが分かる。今後の住宅制度改革が直面する最大の課題は、新規に生じる住宅需要、中でも都市世帯総数の8割近くを占める中・低所得者層の住宅需要に対して、如何に低価

格の住宅供給を確保するかという問題である。エコミー住宅はこれに対応するための新しい住宅制度の中核であり、各地方政府が定める基準に基づく審査を経て適格と判断された世帯にのみ購入が認められる、社会保障的性格を持つ住宅である。その価格は建設コストに3%以下の利潤を加えて決定され、土地代を含まないために市場価格より大幅に低く、また各種租税の減免など優遇措置も講じられている。しかし、その分譲価格は商品住宅に比べ低いとはいえ、公有住宅の売却価格の数倍に達するため、分譲状況は必ずしも順調でないとも伝えられる。これらを踏まえてこの節では、今後は郊外住宅の開発などによりさらに低価格の住宅の供給増加を図る必要があること、それに伴い公共交通・教育・衛生などの都市インフラ整備を従来より広い地理的範囲で進めることが不可欠になること、などが指摘されている。

第3章6節(増淵勝彦)では、日中両国の医療・年金制度改革について、国際比較の視点から概観している。日本の戦後から現在に至る社会保障の発展過程は、社会経済の変化や社会保障政策の変化などを踏まえると、おおむね次の4期に分けられる。①戦後の緊急援護期と基盤整備(昭和20年代)、②国民皆保険・皆年金と社会保障制度の発展(昭和30年代から第一次石油危機まで)、③制度の見直し期(1970年代後半から80年代)、④少子高齢社会に対応した制度構築期(1990年代)である。①では、生活保護制度を中心に生活困窮者に対する救済施策に力が注がれた一方で、保健所や福祉事務所などの社会保障行政の基盤整備が進められた。②の時期には、「国民健康保険法」(1958年)と「国民年金法」(1959年)により、自営業者や農業従事者など被用者保険に加入していない国民を対象とする医療・年金制度が発足し、国民皆保険体制が確立された。日本経済は高度成長期にあり、社会保障制度も財源の高い伸びを受けて大幅に拡充された。③では、二度の石

油危機を経て日本経済が安定成長に移行したのに伴い、費用の適正化、給付と負担の公平などの観点から制度の全面的な見直しが行われた。具体的には老人保健制度の創設(1982年)や基礎年金制度の導入(1985年)などである。そして現在に続く④では、少子高齢社会への対応として、介護保険法の成立や児童福祉法の改正(いずれも1997年)など、介護・福祉サービスの提供にあたって利用者の選択を尊重した方式への転換が図られている。

他方、中国における社会保障制度の沿革は、第3章1節で詳しくみたとおりであるが、1951年に「労働保険条例」が制定され、国有企業の労働者に対する老齢給付、医療給付が制度化されたことに始まる。その後、公務員や農民に対する制度が逐次整えられた。文革期以降の一時期は、社会保障給付の大部分を国有企業が福祉的に負担していた。しかし80年代以降は現在まで、市や県レベルを保険者とする老齢年金や医療保険の社会保障制度を構築し、国有企業の負担を社会化する改革が進められている。わが国との比較でみれば、現在の中国、特に沿岸の都市部は、包括的な社会保障制度を確立しつつあった高度成長期の日本に対応するのかもしれない。しかし、中国の社会保障制度の対象者は、まだ国有企業などの都市部従業員が中心であり、今後は外資系企業や私営企業など非国有企業の従業員や農民などにおけるカレッジを拡大することが課題となっている。

第3章総括(中兼和津次)においては、今回の研究の中心的課題であった中国の社会保障制度をどう捉えるべきなのか、報告書の考え方を提示している。まず、中国の社会保障制度を研究する意味について、海外からの直接投資との関係で整理がなされる。各種の調査から明らかにされている企業の対中進出動機は、安い労働力と現在および将来における巨大な市場性が最も有力であり、それ以外の要因は比較的弱い。それでは中国の社会保障制度が海外からの直接投資にどのように関係

しているかといえば、一つの考え方としては、中国における社会保障負担が企業にとって比較的小さければ海外の資本は中国に投資しやすいということがある。したがって、社会保障負担が小さければ小さいほど直接投資が増えるかもしれない。しかし、そのことが外資系企業にとってどれだけ積極的な進出要因になっているのかは簡単には論じられず、この面での実態調査が待たれる。他方、もう少し長期的にみると、社会保障が外資系企業の経営にとって持つ意味は、単なる短期的利害勘定ではなく、むしろ企業が安心して経営できるような社会的、あるいは政治的環境がそれにより用意されることである。それ故、長期的にみれば、企業が社会保障費を負担することは一種の公共財を提供することに等しい。このように、内外の社会保障負担が企業行動に及ぼす影響は多様なものが考えられ、多面的な分析が必要であることが確認される。

総括節ではその上で、中国の社会保障構造について、改革以前と以後とを比較しながら、① 国有企業改革、② 社会的・政治的安定性、③ 国家・社会関係の再構築、④ しのびよる高齢化問題、⑤ 景気回復という5つの側面から要約している。例えば①では、社会保障制度が十分に整わない段階で国有企業が従業員を解雇することは極めて困難であり、それが一時帰休(レイオフ)の急増を招

いていることが指摘される。そして、中国における社会保障制度改革がなぜ難しいのかを、① 社会保障網への低い参加率と企業の保険料負担回避行動、② 地域間・制度間格差、③ 隠れ就業、④ 古い意識の残存、⑤ デフレと企業業績悪化、⑥ 弱体な財政、⑦ 資本市場の未発達という考え得る7つの理由について考察している。

注

- 1) 平成10～11年度 厚生科学研究費補助金政策科学研究事業報告書「社会保障政策が企業行動とアジアの人口・労働問題に及ぼす影響に関する研究」(主任研究者:中兼和津次 東京大学大学院経済学研究科・経済学部教授)
- 2) 執筆者を含む中兼班の構成メンバーは次の通り。

中兼和津次	東京大学大学院経済学研究科・経済学部教授
木崎 翠	横浜国立大学経済学部助教授
丸川知雄	アジア経済研究所 地域研究第一部研究員
今井健一	同部研究員
朱 炎	(株)富士通総研経済研究所 主任研究員
荒井 崇	同研究所 研究員
沙 銀華	(株)ニッセイ基礎研究所 研究員 (オブザーバー)
尾形裕也	国立社会保障・人口問題研究所 社会保障応用分析研究部長
金子能宏	同部第三室長
増淵勝彦	同部第一室長
(ますぶち・かつひこ)	国立社会保障・人口問題研究所 社会保障応用分析研究部第一室長)

Gøsta Esping-Andersen
Social Foundation of Postindustrial Economies

(Oxford University Press, 1999)

三重野 卓

I 問題意識

1980年代のはじめ、欧米において財政危機のなかで福祉国家の危機が叫ばれ、わが国においても福祉の見直しが進んだ。そして、近年、一見、福祉国家に関する議論が停滞しているかのように見えた。しかし、アカデミズムの分野では、諸外国において、その時代から国際比較の研究が活発化し、とりわけ、社会政策の再編が叫ばれている今日、それらの成果を取り入れることが期待されるようになってきている。

福祉国家に関する議論には、さまざまな系譜がある。平岡公一¹⁾によると、以下の通りである。(1)福祉国家発展の普遍化的説明を志向する近代化、産業化論によるアプローチ、(2)ケインズ主義の視点から福祉国家を把握するアプローチ、(3)社会民主主義、ネオ・コーポラティズムの関係から福祉国家を把握するアプローチ、(4)福祉国家レジーム論、(5)福祉国家研究のジェンダー・アプローチ。とりわけ、現在では、福祉国家の単線的な発展とか収斂の解明²⁾というより、その類型の客観的な解明に重点が移っている。

本書は、1990年³⁾に出版された著書において、自由主義的福祉国家(アメリカ合衆国が代表)、社会民主主義的福祉国家(スカンジナビア諸国)、保守主義的ないしはコーポラティズム的福祉国家(大陸ヨーロッパ)という福祉国家レジーム論を提

出し、世界的な注目を浴びたエスピン＝アンデルセンの九年ぶりの単著である。前著に対しては、第一に、その類型の妥当性についての批判や、第二に、年金制度にウェイトがある類型であるとの批判がなされた。さらに、第三に、男性の稼ぎ手中心のモデルであるとの批判が、フェミニズムの立場からなされていた。こうした点を踏まえた本書は、上記のアプローチでは、(4)のレジーム論の集大成といえるが、他のアプローチの成果も大幅に取り入れ、編成されたものである。また、同書は、公私の関係、国家と市場の関係、そのミックスを重視した自己の学問的立場や、マルクス、ウェーバー、ポランニーらの伝統に根ざした新しい政治経済学であるという立場を披瀝した著作でもあるといえる。

II 本書の構成

本書は、大きくは、九章から成り立っている。最初の章は、イントロダクションに当たる部分であり、本書の目的について議論し、現在の福祉国家の危機は、第一に、労働市場、家族、福祉国家という福祉レジームの構成要素の相互作用から生起し、第二に、それは外からの変化と制度との乖離のなかにあるとしている。さらに、第三として、リスク構造の変化は、家族、労働市場で展開している革命により生み出されたものであるが、そこでは、とりわけ、女性の経済的意思決定に着目する必要

がある。そして、現在、平等と完全雇用を同時に達成できない点に福祉国家の問題があるということになる。

第一部の「福祉資本主義の多様性」は、四つの章から成り立っている。第二章「民主的階級闘争への再訪問」では、とりわけ、労働組合との関係に焦点をあわせ、民主的階級闘争の多様性について検討している。具体的には、労働協約の適用率、集権化、団体交渉における調整が、如何に賃金の平等化とかかわっているか明らかにしている。さらに、脱農村化から脱工業化という流れのなかで、脱工業化は、新しく生まれる非熟練の経験のない労働者を吸収しきれないということになる。それに対して、第三章「社会的リスクと福祉国家」では、まず、脱工業化は、新しい不平等を生むという認識のもとに、それに対して、福祉レジームが如何に対応するか、という問題意識に基づいて検討している。実際のリスクの例として、階級リスク、ライフコースリスク、世代を超えたリスクについて議論し、さらに、彼の理論の特色を示す脱商品化（個人あるいは家族が市場とは独立に受容できる生活水準を維持しうる能力）について再考察している。例えば、大陸ヨーロッパは、脱商品化的であるとともに、家族主義的（伝統的な家族価値の重視）であるという。それに対して、スカンジナビア諸国は、女性に友好的な福祉国家で、女性を家族のケアの重荷から解放しているという意味で脱家族主義的である。こうした点を考慮に入れ、第四章「家庭経済」では、支払われない家事労働に着目し、市場の代替性を明らかにしている。そして、家族と福祉レジームの関係を検討することによって、結局、家族主義が低出生率の均衡状態をもたらすことを明らかにしている。第五章「比較福祉レジーム論の再検討」では、福祉資本主義のレジーム論は、70年代、80年代を反映していたという事実を踏まえ、現在におけるその有効性を解明するために、それぞれの三つのレジームを再検討し、それ以

外のレジームの設定が可能か議論している。具体的には、オーストラリア、ニュージーランド、および、スペイン、イタリア、ポルトガルなどの地中海諸国、日本、韓国、台湾といった東アジア諸国である。日本は、戦後、近年まで完全雇用を実現しており、調整・規制された労働市場、産業構造、平等主義的な所得配分、そして一党による支配などに特色がある。残余的自由主義と保守主義の両者の混合で、市場と家族が重視されていたのである。詳細な計量分析の結果、第四類型を想定する必要はなく、三つのレジームで十分との結論に達している。

第二部「新しい政治経済学」は、ふたつの章から成り立っている。第六章「脱工業化の雇用の構造的基礎」では、福祉レジームにおける仕事と失業の動向について検討し、その傾向は収斂していないとしている。さらに、グローバル化の影響、技術の発展のなかで取り残される人びとの存在を指摘し、現在のサービス化において、特に女性の低熟練労働者の問題に注目している。いずれにせよ、専門職、技術職中心の脱工業化社会は実現しているとはいえない。それに対して、第七章「多様な雇用ジレンマの管理」では、労働市場の調整・規制フレームについて検討し、社会民主主義的であると賃金は平等で、労働市場はフレキシブルで、個々の労働者に対する社会的な保障をともなっていたとしている。そして、こうした脱家族主義的な社会民主主義的レジームでは、共稼ぎの形態が普遍的であるという。労働市場の硬直性は、失業と排除を生み、労働コストの上昇、負のインセンティブをもたらし、失業者への保護は、失業を長引かせるという問題もある。

第三部「福祉資本主義の再構成」は、二つの章から成り立っている。第八章「古い福祉国家のなかの新しいリスク」では、福祉国家は新しい階級の連帯を築いたが、社会政策は、夫が仕事、妻は家庭という役割を想定していたとしている。しかし、時代は変化し、新しいリスク、新しい不平等が存

在すると指摘する。こういうなかで、スカンジナビア諸国は、失業はより民主的で、ジェンダー・バイアス、年齢バイアスが小さいということになる。こうした点を踏まえて、第九章「脱工業化社会のための福祉レジームを再構成する」では、市場重視の自由主義的人間と、家族が連帯の源という家族主義的人間、そして社会民主主義的人間という理念型を構成している。そして、労働市場で、もし完全雇用を志向すれば、賃金の不平等は不可避であるし、また、理念型としての家族主義は、女性の要求に反し、高い出生率とフレキシブルな労働市場は、家族主義とは相いれないとする。それゆえ、社会民主主義を基礎として、女性も働き、共稼ぎにより、子供が貧困に陥る可能性を回避するとともに、脱家族主義により、出生力の低下を食い止め、サービスの購入による自由主義化も図る必要があると言明している。結局は、不平等は避けられず、教育の重視、社会移動の確保、労働市場の活性化、女性に友好的な政策こそが期待される。

III 本書の評価

エスピン＝アンデルセンの本書の貢献は、さまざまである。第一に、わが国の福祉国家の位置づけ、方向性を考えるうえで、極めて参考になる。現在、福祉国家をめぐる議論がわが国においても、再び、急速に活発化⁴⁾、国際比較に関する計量的な研究⁵⁾もなされるようになってきている。第二に、福祉国家研究においては、経済政策や権利との関係の議論が中心になる場合が多いのに対して、同書が、労働の意味を積極的に検討している点は注目に値する。第三に、日本は、さまざまな国の福祉のあり方から影響を受け、その性格が曖昧という特色がある。例えば、年金はドイツからの影響が強いし、市場という側面からは、アメリカの影響も強いし、公的な福祉に期待するという傾向もある。こうした点を踏まえるなら、そして、家族主義的規

範が急速に崩れ、完全雇用も崩れ、そして、女性の社会的進出が本格化しようとするとき、エスピン＝アンデルセンの探る方向はある種、不可避であるといえる。女性のための各種サービス(例:レストラン、クリーニングなど)を積極的に市場化しようという点も示唆に富んでいる。

しかし、本書にも、幾つかの問題点があろう。第一に、わが国では、福祉国家という場合、急速な高齢化に焦点があるが、本書では、そうした議論は相対的に弱く、サービス化については家事とか保育関係の議論が中心となっている。確かに、エスピン＝アンデルセンの提案により女性の出生力が高まり、高齢化率が抑制されるとしても、合計特殊出生率が2.1まで回復するかは疑問である。また、わが国において、今後、人口減少に対応して、外国人労働者を大幅に受け入れるとの議論があるが、そこでは、階級社会に陥る危険性が大きいし、長期的には、発展途上国でも少子化が進むと予想されている。少子・高齢化のなかで、いよいよ、日本自体のダウンサイジングを考える時が来ているのかもしれない。そういう視点からの社会政策の議論も必要であらう。

第二に、国際化との関連では、発展途上国とのコスト競争などについて検討がなされているが、例えば、EUの統合が如何なる影響を与えるか、また、南北の格差の問題などには、十分な議論がなされていない。より広く、福祉国家から福祉世界へという視点の拡張も必要かもしれない。

さらに、第三に、労働問題については、労働市場という制度との関連で分析がなされているが、現在、人びとの関心が「物質」志向から「脱物質」志向に向かっているという大きな趨勢がある。工業社会から脱工業社会という動向のなかで、こうした点が如何なる影響を及ぼすのか、国際比較が可能な価値意識に関する調査を実施、分析しながら、検討する必要もあろう。

第四に、欧米諸国では、福祉国家に関する議論

が一般的であるが、わが国においては、「福祉国家から福祉社会へ」という議論が盛んである。彼のレジーム論も、国家、家族、市場の相互作用を重視しており、その意味から、福祉国家と銘打っているが、実際には、分析のスコープが広がっている。福祉社会では、公共当局を含めたさまざまな主体の協働により福祉社会が成り立つという視点があるし、さまざまな主体の協働の下支えにより、福祉国家が成り立っているという視点もある。いずれにせよ、そうした主体として、コミュニティーをあげることもできるし、現代的問題としてNPOをあげることもできる。そうした点に、視野を拡大することが必要であろう。

第五として、彼の類型論は、ひとつの理念型であり、年金制度の比重が大きかったという事実があるが、例えば、医療・保健部門や社会的サービスを考慮に入れば、異なる類型が可能かもしれない。また、こうした理念型を踏まえ、もう一度、クラスター分析などを行い、それからの偏差を検証することも必要であろう。さらに、EUをひとつの独立した類型と見なすとか、人口、経済的規模の大きい日本を独立した類型と見なす可能性もある。いずれにせよ、今まで、類型論については、わが国では、「大陸型」、「イギリス・スウェーデン型」というのが有名であったが、ひとつの新たな方向を示しているのは確かである。

この書評を準備中に、本書の翻訳が、渡辺雅男、渡辺景子⁶⁾により、出版された。本書の書評の作成において、参考にさせていただいた。今後の日本の福祉国家について検討する場合、極めて参考になる本書が、このように極めて迅速に翻訳されたことは、大変喜ばしいことと思う。

評者は、社会学研究者である。ポスト・モダンといわれて久しい現在、社会学者の関心は、ミクロへ向かい、また、言説分析や、現実の社会状況への関心を失った社会史研究がはびこっているのは、

エスピン＝アンデルセンが日本語版に寄せた文章に指摘している通りである。しかし、こうした危機の時代にこそ、マクロ社会学、それも抽象的、一般的なものではなく、時代を診断し、見取り図を描く社会学が待望されている。「危機の時代において、制度が如何に人間を処遇するのか」、「如何に人間存在が問われ、個人は如何に振る舞うのか」という問題意識が重要になろう。本書は、そうしたものとして位置づけられ、真のマクロ社会学の復権へのひとつの見本となり得る。いずれにせよ、マクロとミクロを媒介する家族、組織、コミュニティーの位置づけが不可欠になる。この意味からも、本書は、社会政策の研究者のみならず、社会問題、脱工業化社会論、社会変動論、マクロ社会学に関心をもっているわれわれにとって極めて参考になる書である。本書は、政治経済学の著作であるが、広く社会学を専攻するものにとって、必読の書となろう。

注

- 1) この点は、平岡公一 2000「福祉国家研究における社会的アプローチ」三重野卓・平岡公一編『福祉政策の理論と実際—福祉社会学研究入門—』東信堂、を参照されたい。
- 2) こうした立場のものとしては、三重野卓 1987「社会保障給付費の加速化と国際的格差—その要因とパターン構造—」『季刊社会保障研究』第22巻第4号 pp. 404-425.
- 3) 前者は、Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, 1990. なお、その間の編著としては、*Changing Classes: Stratifications and Mobility in Post-industrial Society*, Sage, 1993. *Welfare States in Transition: National Adaptation in Global Economies*, Sage, 1996. がある。
- 4) 社会学徒によるものとして、藤村正之 1999『福祉国家の再編成』東京大学出版会、武川正吾 1999『福祉国家のなかの現代』東京大学出版会、が出版されている。
- 5) 埋橋孝文 1997『現代福祉国家の国際比較—日本モデルの位置づけ—』日本評論社。
- 6) 翻訳は、渡辺雅男・渡辺景子訳 2000『ポスト工業経済の社会的基礎—市場・福祉国家・家族の政治社会学—』桜井書店。

(みえの・たかし 山梨大学教授)

Amartya Sen
Reason before Identity: The Romans Lecture for 1998

(Oxford: Oxford University Press, 1999)

後藤 玲子

1. はじめに

ノーベル経済学賞を受賞した翌年の1999年3月、アマルティア・センは、国立社会保障・人口問題研究所主催の「厚生政策セミナー：福祉国家の経済と倫理」に寄せて、「福祉・自由・権利」に関する対談（塩野谷祐一前所長との間で）を行った。その中で言及された2つのトピックス、社会的価値の視点に基づいた福祉国家論ならびにリベラルな平等をベースとするコミュニタリアン批判は、当時センが執筆していた2冊の本ときわめて関連の深いものだった。1冊は、*Development as Freedom* (Oxford: Oxford University Press, 1999)であり、他の1冊がこれから紹介をする本書である。

センは、これまでに、*Collective Choice and Social Welfare* (San Francisco: Holden-day, 1970)、*On Economic Inequality* (Oxford: Oxford University Press, 1973, 増補版1997)、*Choice Welfare and Measurement* (Oxford: Basil Blackwell, 1982)をはじめとする多くの理論書を執筆してきた。それらに対して、本書は、講義録を下敷きとする32ページという小品であり、内容的にも理論書というよりはエッセイという方が相応しいかもしれない。だが、同様の性格をもつセンの他の書物 (*Commodities and Capabilities*, Amsterdam: North-Holland, 1985, *On Ethics & Economics*, Basil Blackwell, 1987) などと同様に、本書は、現存する代表的な諸理論の難点を正しく捉え、新たな展望を切り開くに相応しい

独創的なアイデアに満ちている。

本書のテーマは、ジョン・ロールズの正義理論に代表されるリベラル派とコミュニタリアン（共同体主義）との対立的状況を踏まえ、双方（主にはコミュニタリアンからリベラル派へ）の発する批判に耳を傾けることを通じて、各々の理論的射程を見極めること、そして基本的にはロールズ的リベラル派の立場に身を置きながら、コミュニタリアンの主張する社会的自我同一性の観念をもとに、ロールズ正義理論の基本的フレームワークを拡張するような見通しを示すことにある。

2. 自我同一性の問い

はじめに本書におけるセンの基本的な問題関心をとらえよう。

通常、経済学においては、他者あるいは社会との同一化という問題は浮上してこなかった。なぜ、パン屋は彼らの産物を売ろうと欲するのか、なぜ消費者はそれらを買おうとするのかなど、交換活動に従事する個々人の行動原理を説明する際に、自己利益の追求以外の動機を想定する必要はないと考えられたのである。だが、このような見解は、交換活動以外の多様な活動を度外視するものであるうえに、実は、交換システムが有効に機能するためには、責任や信用、その他市場経済を容認するような社会的諸規範、あるいは、個々人のよきビジネス行為を支える道徳が前提条件となっている点

を完全に見逃している。

だが、個人の行動原理を純然たる自己利益の追求として説明する見解を退けることは、社会的自我同一化の観念、すなわち、個々人は自己の属する特定の集団あるいはその構成員に自我を完全に同一化しているという見解を全面的に支持することには直結しない。例えば、個人的行動を倫理的に規制する諸規範・諸価値の受容という観点から、個人の行動原理を考察してみよう。はたして、個人における諸規範・諸価値の受容は、どれくらい究極的に他者への関心あるいは自我同一性の観念によって跡づけられるのだろうか。

ここで、個々人の主体的・反省的な選択による受容という説明をとるにしても、あるいは行動様式の進化的淘汰を通じた受容という説明をとるにしても、あるいは両者の間のさまざまな混合形態を想定するとしても、自我同一性の観念が果たす役割の重要性は明白である。われわれが所属する共同体や共同体のメンバーは、いうまでもなくわれわれの行動、知識、認識、そして道徳的判断に重要な影響をもたらすであろう。そしてわれわれの道徳的判断は共同体の価値や規範によって形成されるのみならず、これらの価値や規範によって絶えず倫理的に査定されるという側面をもっている。

だが、問題は、共同体と諸規範、さらには理性的活動という三者の間の関係である。はたして、我々の自我同一性はどのように表出されるのだろうか。理性的活動はどのくらい自我同一性の形成・発展それ自体を促進するのだろうか。

3. 正義とコミュニタリアン批判

コミュニタリアンは正義への関心から正義の基本原則を導出するという正義理論のアプローチ——例えば、原初状態という仮想的装置から正義の二原理を導出するというロールズの枠組み——を批判する。そして、正義への関心以外の規範や道徳的慣習、例えば、同一のコミュニティに属する他者

への思いやり、愛情、忠誠、連帯という共同的価値の重要性を喚起しようとする。だが、そのような価値の重要性を考慮することは正義理論と矛盾するものではないであろう。その理由をセンは次のように説明する。

第一に、愛情や忠誠、連帯などの共同体的価値の感受なくしては正義は存立しえないという議論が存在する。だが、もし、そうだとしたら、すなわち共同体的価値の感受が正義の構成要件の一部であるか、あるいは前提条件の一つであるとしたら、共同体的価値の指摘は正義観念の重要性それ自身を何ら損ねるものではない。第二に、正義は共同体的価値の感受を構成要件あるいは前提条件とするものではない。公共政策・ルール、行動規範は不可避免的に、愛情や仲間意識に緊密に結び付けられていないような人々をも対象とするものであり、むしろ、このような場面において、効力を発揮するのが正義の観念であるからである。正義の重要性は共同体的紐帯の領域を遥かに超えるものでなくてはならない。

4. 自我同一性の描写と選択

社会的自我同一性の観念には描写と認知という2つの役割があると考えられる。描写とは、個々人の自我が同一化されている特定の集団を同定する作業である。それは、社会的選択のフレームワークにおいては、定義域に関する区分け、すなわち社会的な集計に際して、参照すべき当事者を同定する問題として理解されるであろう。ところで、ある集団を特徴づけるものは、その集団によって共有されている何らかの「共通善」にはかならない。したがって、社会的自我の同定作業は、各々の集団に共有されている「共通善」を特定化する作業を不可欠の前提とするであろう。このような点を確認したうえで、センが指摘するのは、第一に、このような「描写」もまた、本質的に、選択と推論の余地を残しているという点である。

通常、一人の個人は複数のグループに属している。ある個人は同時に、イタリア人としての、女性としての、フェミニストとしての、肉食主義者としての、作家としての、保守主義者としての、ジャズファンとしての、そして、ロンドン在住者としての自我同一性をもつ。そうだとしたら、なぜ、ある個人をある特定の集団との関係で同定するのだろうか。なぜ、ある個人をヨーロッパ人として同定し、イタリア人あるいはドイツ人として同定しないのだろうか。なぜ、ある個人をアイルランド人と同定し、アイルランドのカソリックあるいはプロテスタントとして同定しないのだろうか。そもそも、そのようなグループ分けを行う根拠は何であろうか。このような点を考慮するとき、一般に、個人々人を同定する集団に関する異なる地図と異なる手続きの存在することが、したがって、個人々の社会的自我を描写する際には、想定される複数の代替的な地図と手続きの中で、主題の要請する文脈に応じて最も適切な方法が選択されなければならないことが理解されるのである。

ところで、このように、多元的な自我同一性の可能性を考慮するならば、所与の文脈においても、複数の自我同一性が互いに葛藤を引き起こすことが懸念される。ある国、ある文化に生まれたということは、その国あるいは文化に属する大多数の人が有するパースペクティブや忠誠心とは異なるものを採用する可能性を、何ら軽減するものではないというのが、社会的自我同一性の描写に関して、センの指摘する第二の点である。

5. 発見それとも選択？

続いて、社会的自我同一性の認識的機能についてセンは次のように主張する。コミュニタリアン・アプローチは共同体的自我を、選択によって決定するものではなく、存在する対象に従って発見される何ものかであると考えている。同様に、社会組織とは「人々に彼らが彼ら自身や世界に関して

発見しえたものに対して声をあたえ、他者にその価値を説得するためのものである」と主張する。だが、はたして、自我同一性は本当に「発見される」だけなのだろうか。そうではないとセンは考える。個人々は自我の同定にあたって、選択の問題にかならずや直面するであろう。自分がユダヤ人であることを「発見」した個人は、同時に、国籍や階級や政治的信念などと比較して、ユダヤ人であることに、はたしていかなる重要性を賦与すべきであるかという問いに答えようとするであろう。

選択の問題が確かに存在するにもかかわらず、それを認めないとしたら、理性的推論の使用に代わって順応主義的行動が無批判的に容認されることにもなりかねない。典型的には、そのような順応主義は、古い習慣や実践を理性的な批判から防御するという保守的な意味をもつ。実際、女性に対する不平等な扱いに見られるような伝統的な不平等は、女性という自我同一性が問われることなく受容されることによって存続してきた。問われることのない前提とは問うことができないのではなく、単に問われなかっただけなのである。他面で、自我同一性の無批判的な受容は、突如として根源的な変化を自我同一性にもたらすことがある。

例えば、セン自身が体験したことであるが、1月にはインド人あるいはアジア人という自我同一性をもっていた人々が、突如3月には、ヒンズーやムスリムなどの政治的共同体に分かれてしまった。彼らは、理性的な営みの欠如した固い行動のもとで、より分割された自我同一性を「発見した」のであり、反面、それに対して批判的吟味を行うことには、完全に失敗したのである。このように、自我同一性に関して、多元性、選択そして理性的活動を否定することは、暴力、蛮行、抑圧の源泉となるであろう。選択は、個人的行為においても、社会的決定においても重要であることをセンは改めて注記する。

6. 認識と文化

ただし、その際の選択とは、いかなる自我同一性によっても「邪魔されない」位置からの選択を意味するものではない。むしろ、ひとが偶々位置してしまった何らかの拘束的な位置に存在し続けながら行うような選択である。選択とは、どこにも存在しないところからどこかへジャンプするようなものではないのである。われわれの理性的活動は確かに、憶測や傾向性によって影響される。だが、そのことは即、特定の文化的伝統の内、特定の自我同一性のもとでのみ理性的活動が可能であることを意味するものではないとセンは主張する。

影響することは決定することと同じではない。文化的な影響が存在するとしても、そしてそれが重要であるとしても、選択の余地は確かに残されている。いわゆる「文化」は、一意に定義された態度や信念の集合をもつわけではない。「文化」は非常に多くの内的多様性を持ち、異なる態度や信念が同一の幅広く定義された文化のもとに受容されるであろう。そして、一人前のおとなは、自分が教えられたことを問い返すことができる。たとえ環境的にそのような習慣が阻害されたとしても、疑い、問い返す力は一人ひとりの能力のうちに確かに備わっているのである。同じく伝統を尊重するといっても、選択の余地があったにも関わらず、あえてある特定の伝統から離反することを選ばないことと、理性的活動なしにある特定の伝統に帰依することでは、その意味するところは全く異なるものであろう。共同体や自我が有する認識的な役割がいかに重要であろうとも、理性的な選択活動の可能性が否定されることはないであろう。

7. 境界を越えた自我と正義

以上のように、センは社会的自我の多元性に関する認識をベースに、個人の主体的な選択や理性的活動の重要性を強調する。さらに、個別的な集団の境界を越えて、より一般的な社会的諸関係に

適用されるより普遍的な正義理論の意義を認識している。そのような立場は、まさにリベラルな規範理論にはかならない。だが、他方で彼は、共同体主義が提示する社会的自我の実体的な観念それ自身の重要性を理解する。

すなわちセンは、異なる複数の集団——協会、属性、職業、コミュニティなど——に属する個々人が、各々の集団に対応する異なる複数の価値や目的を内的に整合化していくプロセスの中に、より一般的な正義原理に対する規範的合意の可能性を見出すのである。

「原初状態の装置を、(ロールズが提示する)分断された2段階構造としてではなく、異なる協会や集団を含む重複的な構造として再構成する。このような装置は、複数の信念を含む相対立した正義の諸要求を出現させるかもしれない。だが、そうだとしたとしても、正義の理論を、実践的計画の厳密な青写真としてではなく、個人や集団の直面する倫理的要請を明示化するための政治的思考として理解するならば、このような緩やかな定式化こそは、われわれの多様な関心と多様な自我に対して、より強固でありかつ公正であるといえるだろう。」(本書、p. 30)

かくして、彼は、ロールズ正義論における正義の基本原則とそれに対する合意の仕組みに関して、次のようなきわめて独創的な構想を提出するのである。

異なる複数の集団は、価値や目的のみならず、主題とする問題や関心においても互いに異なるものである。そうだとしたら、比喩的に他人の立場に身を置くのではなく、実際に多様な集団・カテゴリーに重複的に属する個々人の、自己を内面的に統合化していく営みこそが、互いの異質性に対する了解と部分的合意をもたらし、相対立する利害や目的を調整しうる一般的・普遍的ルール成立を可能とするのではないか。

8. 結びに代えて

さて、以上のような内容をもつ本書に関して、再度、その意義を確認しよう。基本的に個人を理性

的活動の主体として捉えながらも、そのような活動主体である個人をトータルな自我として眺めるとき、異なる複数の集団に属し、各々の集団で要請される規範や価値を受容しているひとの姿が浮上する。いうまでもなく、各々の集団は異なる目的や価値や規範をもつものであるから、ときに個人は相異なる集団の要請に、自我が分裂しそうな危機に見舞われるだろう。そのとき、彼は、異なる複数の集団間の目的や価値や規範の社会的な対立を、いわば自己の内面において再現することになるのである。社会的自我の観念は、個人の選択は単なる私的関心に基づく自己利益最大化行動ではなく、異なる複数の目的・価値・規範に対する社会的関心を背景とする、絶え間ない分裂的自我の統一化の過程にほかならないことを気付かせてくれるのである。

ここで、次なる問題は、このような複数の社会的・共同体的関心をもとに、自我を統合化していこうとする主体の行動原理の内実を捉えることである。はたして、それは、依然として自己利益最大化動機

に基づく行動原理として、もしくは特定の集団に特化された関心に基づく行動原理として解釈されるのか、あるいは、自己の私的関心からも、いかなる集団的関心からも相対的に距離を置いた、いわば公共的関心に基づく行動原理として理解されるのか。

おそらく主題に応じて、いずれの解釈も有効性をもちうるであろう。だが、本書にてセンが着目するのは後者である。すなわち、正義の基本原則のような公共的ルールを社会的に決定するという問題において、様々な社会関係に身を置きながら、そして複数の個別的視点をもちながら、それらを統合化しようとする個々人の営みを想定するとき、ロールズの正義理論において構想されていた二段階ステージあるいは他段階ステージモデルとは異なった正当化の構図を描くことができるというのが彼の提示した基本的なアイデアであった。繰り返すが、このようなアイデアは、ロールズ正義理論を拡張するうえで画期的な意義をもつものである。

(ごとう・れいこ 国立社会保障・人口問題研究所
総合企画部第二室長)

編集委員長

阿藤 誠 (国立社会保障・人口問題研究所長)

編集委員

一圓 光彌 (関西大学教授)

埋橋 孝文 (大阪産業大学教授)

岡 伸一 (東洋英和女学院大学教授)

岡沢 憲芙 (早稲田大学教授)

菊池 馨実 (大阪大学助教授)

小出 顕生 (厚生省大臣官房国際課課長補佐)

土田 武史 (早稲田大学教授)

萩原 康生 (日本社会事業大学教授)

植村 尚史 (国立社会保障・人口問題研究所副所長)

増田 雅暢 (同研究所・総合企画部長)

小島 宏 (同研究所・国際関係部長)

府川 哲夫 (同研究所・社会保障基礎理論研究部長)

尾形 裕也 (同研究所・社会保障応用分析研究部長)

編集幹事

後藤 玲子 (同研究所・総合企画部第2室長)

阿部 彩 (同研究所・国際関係部第2室長)

増淵 勝彦 (同研究所・社会保障応用分析研究部第1室長)

白波瀬 佐和子 (同研究所・社会保障応用分析研究部第2室長)

山本 克也 (同研究所・社会保障基礎理論研究部研究員)

浅野 仁子 (同研究所・客員研究員)

海外社会保障研究 No. 132

平成12年9月25日発行

ISBN 4-900849-41-3

編集 国立社会保障・人口問題研究所

〒100-0011 東京都千代田区内幸町2丁目2番3号

日比谷国際ビル6階

Tel: 03-3595-2984

homepage: <http://www.ipss.go.jp>

製作 株式会社アーバン・コネクションズ

〒150-0011 東京都渋谷区東2丁目16番10号

東京日産渋谷ビル8階

Tel: 03-5467-4721 Fax: 03-5467-4722

e-mail: books@infoasia.co.jp

homepage: <http://www.infoasia.co.jp>

ISSN 1344-3062