

## 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年前後で基本的に実現する」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<sup>1)</sup>。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

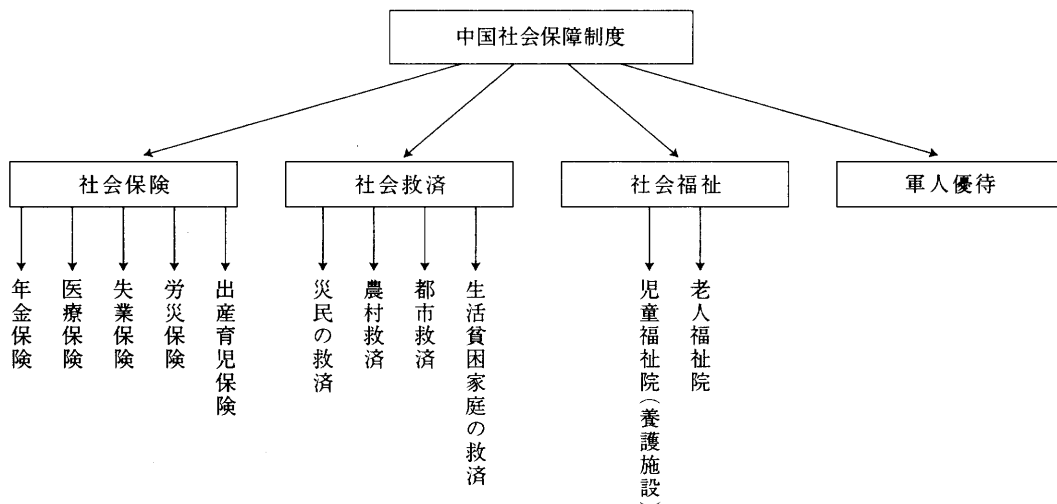
中国の社会保険制度は、社会保障制度の一種であり、社会保障制度には、社会保険制度以外に、貧弱者・障害者・被災者の社会救済、社会福祉なども含まれている。

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。

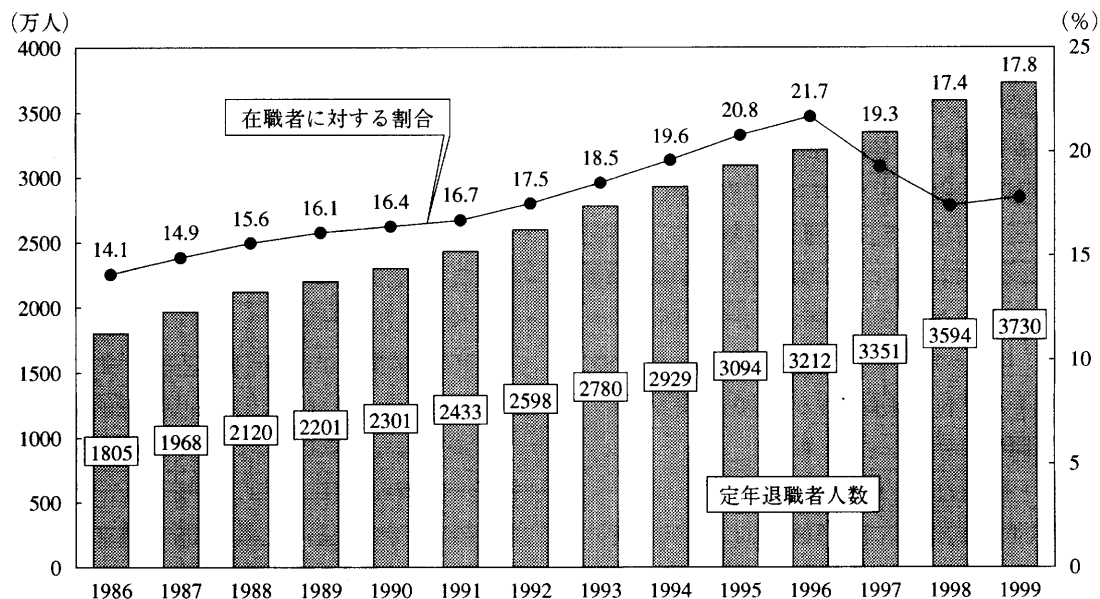
1966年に始まった文化大革命により社会保険を管理していた中華全国総工会の管理機能が麻痺したため、社会保険は各企業で自己管理する保険制度に変化し、企業は中華全国総工会に納付するはずの保険掛け金を納付せず、自社で運営することになった。この現象は、「企業保険」といわれ、職員・労働者に支払うべき各種の年金や保険金などは、すべて企業が負担するという特徴を持っていた。

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

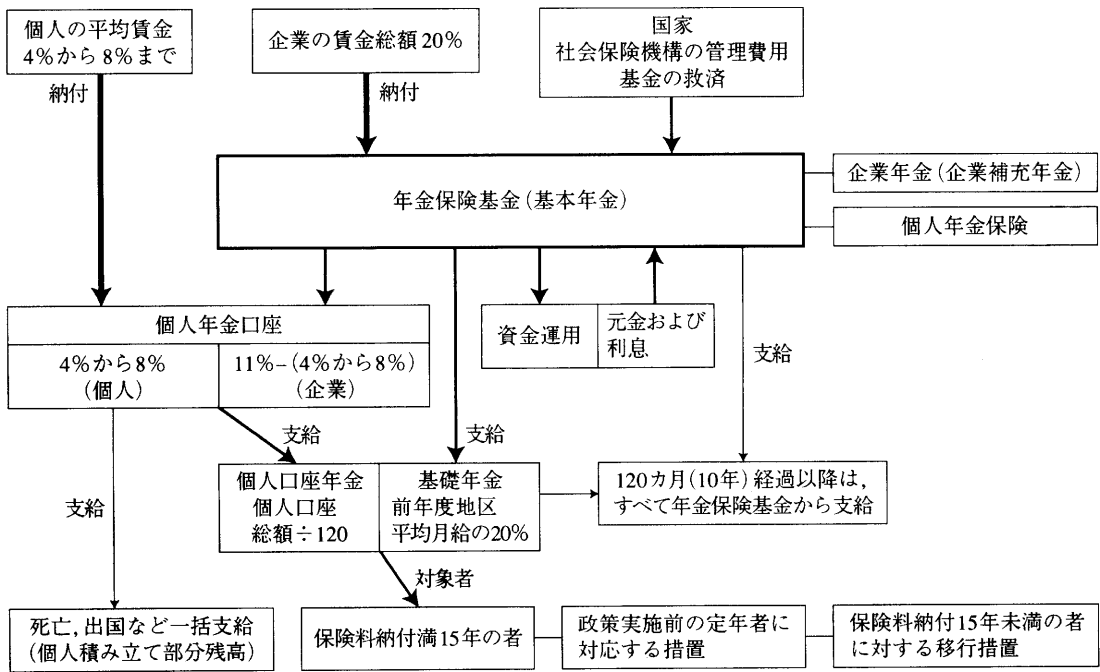
トずつ引き上げ、最終的には、8パーセントまで引き上げる計画となっている。個人負担の割合が上がるにつれて、企業の繰り入れる部分はそれに対応して1ポイントずつ引き下げ、最終的には3パーセントまで引き下げる。

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<sup>2)</sup>。

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

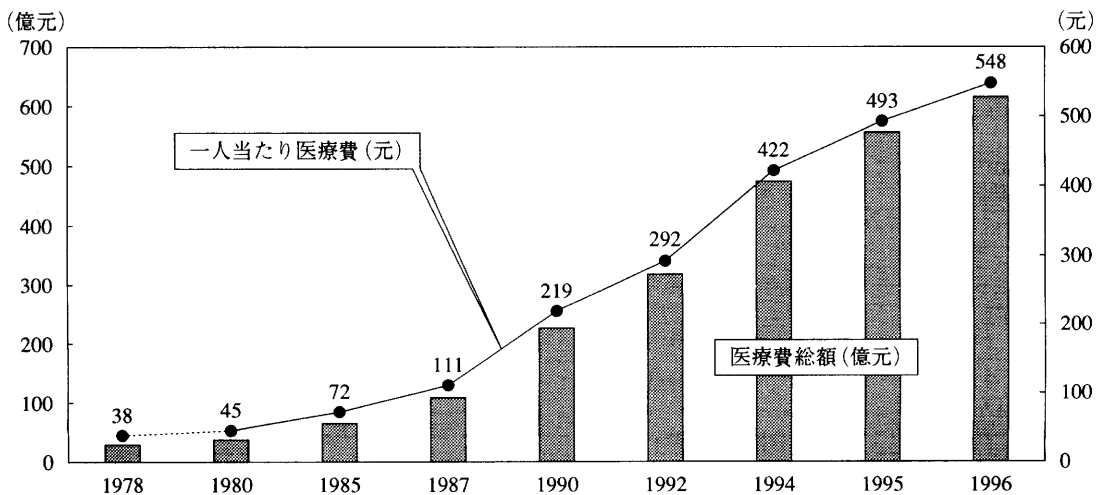
旧医療保険制度は、「公費医療制度」「労働保険

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。

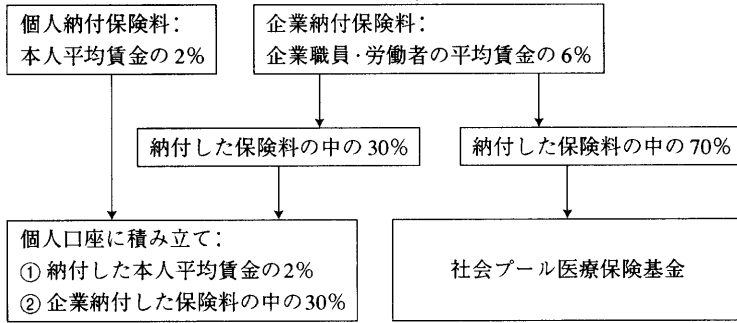
こうした状態で、90年代から、医療保険制度の抜本的な改革が始まった。そして、98年に全国統一医療保険制度が公布され、その時点でようやく新しい制度が整備された。

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

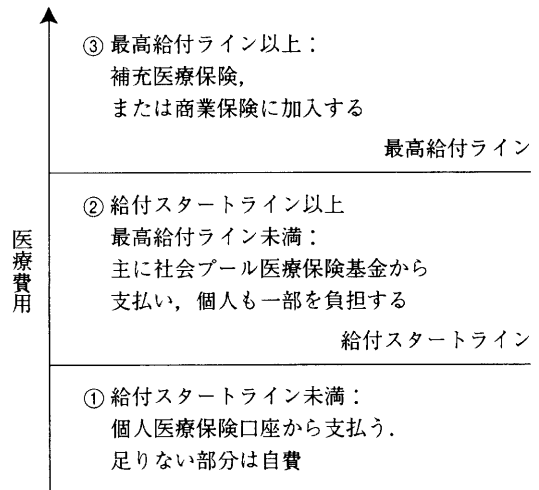
図5 基本医療保険の略図

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、社会安定を求めめるため、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、國務院の関係法令に従って、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、その代わりに、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、國務院の関係法令に従って、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<sup>3)</sup>。

## 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<sup>4)</sup>、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<sup>5)</sup>。

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<sup>6)</sup>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」<sup>7)</sup>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<sup>8)</sup>。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<sup>9)</sup>。

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<sup>10)</sup>。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<sup>11)</sup>。社会保険料の滞納・不納現象はかなり深刻な問題である<sup>12)</sup>。

### (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<sup>13)</sup>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<sup>14)</sup>。

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。

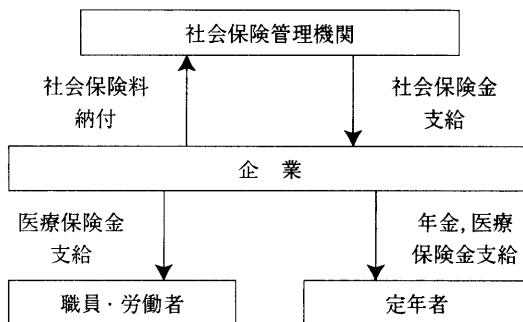
### (4) 保険料徴収方式の不合理

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。

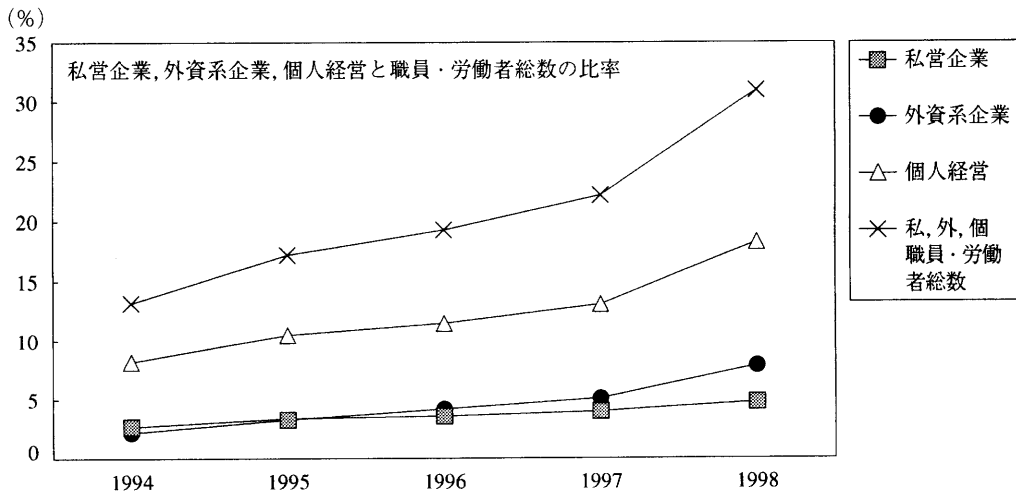
### 3. 社会保険の加入をめぐる問題

#### (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<sup>15)</sup>。

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<sup>16)</sup>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<sup>17)</sup>。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<sup>18)</sup>。

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と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)