

## 「適度」と「普惠」の視点からみる中国版皆年金体制のゆくえ<sup>1)</sup>

于洋

### ■ 要約

2007年ごろから、中国において「残余主義」福祉から「適度普惠型」福祉への転換論は活発になっている。社会保障制度に関しては、「適度」と「普惠」とはともに制度への加入状況、財源政策と給付水準を評価する尺度である。

本稿では公的年金制度を例に取り、中国政府が進めている「中国版皆年金」体制に対して、負担と給付の両面から「適度」と「普惠」の尺度を借りて評価してみたい。そのうえ、習近平・李克強新政権のもとで進められている「新型都市化」政策と皆年金体制をめぐる一連の課題を考案し、これからの中国版皆年金体制のゆくえについて、以下のようなシナリオを推測している。

加入者範囲の面から考える「普惠」の目標は到達しており、これからは、国民が平等に年金制度による恩恵を受けられるように、制度間の給付調整が行われるだろう。

次に「適度」に関しては、基本年金保険における保険料の事業主負担分が引き下げられる方向に向かい、基本年金保険も含めて公務員年金保険、新型農村年金保険と都市住民年金保険の個人負担分も引き上げられる方向になるだろう。また、年金給付に関しては、公務員年金の高い給付水準は大幅な引き下げのプロセスに入り、他の年金制度の給付水準も過当にならないように限定させられるだろう。それこそ「適度」の真髄であろう。

### ■ キーワード

適度普惠型福祉、公的年金制度、中国版皆年金体制、新型都市化政策

### はじめに

2006年10月に行われた中国共産党第16期中央委員会第6回全体会議で、「社会主義和諧社会の構築についての若干の重大問題に関する中共中央の決定」が採択された。そのなかで、2020年に向けた社会主義和諧社会構築の目標と主要な任務として、都市・農村をカバーする社会保障体系が基本的に完成するということが明記されている。

2007年ごろから、中国において「残余主義」福祉から「適度普惠型」福祉<sup>2)</sup>への転換については行政レベルと学界の両方において活発な議論（景

(2007)、王(2009)、鄭(2011)など)が展開されてきた。年金保険をはじめとする社会保障制度の場合で考えると、保険料の負担状況と給付水準(所得代替率)などに対しては「適度」で、また加入者の範囲や給付水準の妥当性などに対しては「普惠」で評価することができると考える。つまり、「適度」と「普惠」とはともに社会保障制度の加入状況、財源政策と給付水準を評価する尺度である。

本稿では公的年金制度を例に取り、中国政府が進めている「中国版皆年金」体制に対して、負担と給付の両面から「適度」と「普惠」の尺度を借りて評価してみたい。そのうえ、習近平・李克強新政権のもとで進められている「新型都市化」政

策と皆年金体制をめぐる一連の課題を考察し、これからの中国版皆年金体制のゆくえを推測していきたい。

## I 年金保険制度における「適度」と「普惠」の意味

### 1. 「適度普惠型」社会福祉論の誕生

2002年から発足した胡錦濤・温家宝政権では、2006年に「和諧社会」の構築という政策方針が打ち出されており、その政策のもとで、政府は経済成長を持続させながら、所得保障と權益保障などの公平性重視の政策転換を行ってきた。そのなかで、2007年10月に民政部から出された「適度普惠型社会福祉の構築」という提案は社会保障・社会福祉分野の代表的な施策である。この「適度普惠型」社会福祉とはどのような福祉社会を目指すものであろうか。また、なぜこの時期に打ち出されたのであろうか。

適度普惠型社会福祉とは、胡錦濤・温家宝政権のもとで誕生した中国の特色ある福祉モデルであり、それが経済成長の水準に相応しい社会保障の内容と水準を決め、現段階では国民全員に基本的な生活保障を確保していくという考えだと思われる。

なぜ2007年後半の時点でこのようなスローガンが打ち出されたかという疑問に対しては、おそらく、公的医療保険における「皆保険」の動き<sup>3)</sup>を受け、中央政府がこれからの社会保障・社会福祉制度の普及に対する基本的な考えを出したいからではないかと思われる。

### 2. 年金保険制度における「適度」と「普惠」の意味

ところで、「適度」と「普惠」はどのような意味を持つだろうか。筆者は年金保険をはじめとする社会保険制度の場合は、保険料の負担状況と給付水準（所得代替率）などにおいては「適度」という尺度、また加入者の範囲や給付水準の妥当性などにおいては「普惠」という尺度で評価するこ

とができると考える。つまり、「適度」と「普惠」とともに社会保険制度の加入状況、財源政策と給付水準を評価する尺度である。

中国の公的年金制度は1980年代半ばからの計画経済から市場経済への体制移行の過程において、各種制度の大幅な改革にマッチできるように改革が行われてきた。江沢民・朱鎔基政権のもとで、1998年から公務員を除くすべての企業従業員をカバーする新しい年金保険制度が本格的に施行された。2003年3月以降の胡錦濤・温家宝政権においては、持続的発展の課題に対応しつつ、社会保障制度の充実が図られ、新型農村社会養老保険(2009年)と都市住民社会養老保険(2011年)がそれぞれ創設され、制度面において皆年金体制が確立されたといえよう。中国版皆年金体制の形成プロセスに対して、「適度」と「普惠」の視点からどのように評価することができるのだろうか。

「適度」に関していえば、年金保険の負担においては従来の政府＝企業のみ負担構造から、政府・企業・個人という三者負担の構造に変わったことに対して、「適度」の視点から評価することができるかもしれない。しかし、その内訳を見ると、三者それぞれの負担分が本当に「適度」といえるかどうかはさらなる検討が必要であろう。さらに、年金給付における「個人口座」と「基礎口座」(＝社会プール基金)に関しては、それぞれの口座による給付が「適度」、すなわち、十分に機能しているかどうかに関しても、比較分析によって明らかにする必要があるだろう。

「普惠」に関する考えを少し詳しく説明しておく。中国の場合は、80年代半ば以降の年金改革によって、年金保険の加入者は国有企業からすべての企業へ、都市部から農村部へとどんどん拡大している。このような加入者の拡大は「普惠」の実現といえよう。一方、後に分析するように、農村地域や都市部の無職者に対する年金給付は現役者所得の数%程度に抑えられている。このようなき

わめて低い所得代替率は年金生活者にとって本当に「恩恵を受けている」といえるのだろうか。

## Ⅱ 中国版皆年金制度の確立

### 1. 「二レール制」の職域保険

1980年代半ばから、改革開放政策が都市部で急速に進められ、その結果、国有制中心の所有制度、「統収統支」の財政制度(中央集権型の財政制度)、「統分統配」の雇用制度(政府の計画による雇用分配制度)、「等級制賃金」の賃金制度などが変容し、従来の政府=企業のみ負担で成り立っていた公的年金制度の外部条件が徐々に崩れてしまった。それにともない、公的年金制度に関する改革も次々に実施され、1980年代後半から97年までの複数回にわたる試験的实施を経て、1997年7月に「統一した企業従業員基本年金保険制度の確立に関する国務院の決定」が公布され、それに基づき、新たな都市部企業従業員基本年金保険制度(以下、基本年金保険制度とする)が創設された。

1998年から本格的に実施し始めた基本年金保険制度は以前の労働保険に代わり、都市部のすべての企業およびその従業員を適用対象としているが、都市部の行政機関と公共セクター職員に対しては、計画経済期に整備された従来の「機関事業単位養老金制度」(以下、公務員年金制度とする)で対応している。この2つのレールで構築された職域保険は中国の公的年金制度の中核である。

なお、2005年12月、国務院は「企業従業員基本年金保険制度の改善に関する国務院の決定」を公布し、基本年金保険制度の受給条件および給付基準に関する改正を行った。その後、基本年金の支給額は毎年前年比10%程度の引き上げも行われてきた。

### 2. 統合された地域保険

他方、計画経済期から公的年金制度より排除さ

れてきた農村住民に対して、中国は1992年に完全積立方式の農村養老保険制度を発足させた。しかし、任意加入のため制度の拡大は一部に限られており、2000年以降は加入者の増加は鈍化傾向にあった<sup>4)</sup>。その後、医療保険制度における「皆保険」体制が確立されたことを受けて、「中国版皆年金」体制の構想も打ち出された。2009年9月に国務院は「新型農村社会養老保険試行の展開に関する指導意見」を公布し、同年に全国10%の県・県級市の行政区域で試行し、その後は試行地域を拡大させ、2020年までに加入条件を満たしたすべての農村住民が加入するといった目標を掲げている。

また、2011年6月に国務院は「都市住民社会養老保険制度の試行に関する国務院の指導意見」を公布し、基本年金保険制度の加入条件を満たさない都市部住民を対象とする都市住民年金保険制度を一部の地域で試行させ、2012年末までに実施の対象地域を全国範囲に拡大することを目指している。

この両制度はともに地域保険の類に属しており、制度の仕組み、財源調達の方法や、給付の内容と方法もほぼ同じである。職域保険における2つのレールに地域保険におけるこの2つのレールを加え、中国の公的年金制度が「四レール制」で実施されていた。

ところで、2014年2月7日に行われた国務院常務会議において、新型農村社会養老保険制度と都市住民社会養老保険制度を統合し、全国統一の都市と農村住民養老保険制度を新設することを決定した。これによって、今までの「四レール制」の公的年金制度は「三レール制」に転換することとなった。

### 3. 中国版皆年金制度の概要

前述のように、約30年間の年金改革を経て、中国版の皆年金制度がようやく確立されたと考えられる。表1は現代中国の国民皆年金制度の基本状況を示している。

表1 現代中国における各年金制度の基本内容と加入状況

	都市企業従業員基本年金保険	機関事業団体職員年金制度	新型農村年金保険(注1)	都市住民年金保険(注1)
中国語名	城鎮企業職工基本養老保険制度	機関事業単位退休養老金制度	新型農村社会養老保険制度	城鎮居民社会養老保険制度
略称	基本年金保険	公務員年金	新農保	都市住民年金
適用対象 (加入者範囲)	都市部のすべての企業に勤める者 (国有企業・集団企業・株式企業・外資 企業・私営企業・個人商店等)	行政機関・事業団体に勤める者 (公務員・準公務員等)	16歳以上の農村住民 (在学生、基本年金保険加入者を除く)	16歳以上の都市部非就業者 (在学生、基本年金保険加入者を除く)
加入状態 (強制/任意)	強制	強制	任意	任意
保険料負担	雇用側：賃金総額の20%(注2) 個人側：賃金の8%(注3)	無し	年間100元から500元まで100元刻みの5段 階に設定、加入者選択	年間100元から1000元まで100元刻みの10 段階に設定、加入者選択
財源構成	社会プール基金：雇用側の保険料負担 個人口座：個人側の保険料負担 政府補助：財源不足の場合のみ	財政資金	個人口座：個人側の保険料負担 政府補助：あり	個人口座：個人側の保険料負担 政府補助：あり
受給条件	資格期間：15年以上の保険料納付 受給開始年齢：男60歳、女50歳(注4)	資格期間：原則勤務年数20年以上 受給開始年齢：男60歳、女55歳(注5)	資格期間：15年以上の保険料納付 受給開始年齢：男60歳、女60歳(注6)	資格期間：15年以上の保険料納付 受給開始年齢：男60歳、女60歳(注6)
給付内容	個人口座：積立残高/係数月数(注7) 社会プール基金： $[1+(C_1/W_1+C_2/W_2+\dots+C_n/W_n)/n] \times 2 \times$ 該当地域の平均賃金(注8)	定年退職前の賃金の70-90%	個人口座：積立残高/係数月数(139) 社会プール基金：定額(地域によって異なる)	個人口座：積立残高/係数月数(139) 社会プール基金：定額(地域によって異なる)
被保険者数 (2013年末)	2億4,177万人	—	2億4,118万人	304万人
受給者数 (2013年末)	8,041万人	—	8,525万人	235万人
収入合計額 (2013年)	2兆2,680億元 (保険料収入：1兆8,634億元、財政支出： 3,019億元)	—	1,070億元 (保険料収入：415億元)	40億元 (保険料収入：6億元)
支出合計額 (2013年)	1兆8,470億元	—	588億元	11億元
基金残高 (2013年)	2兆8,269億元	—	1,199億元	32億元

注：(1) 2014年2月7日の國務院常務會議の決定により、新型農村社会養老保険制度と都市住民社会養老保険制度が統合されることになった。なお、この表に示している両制度の被保険者数などの統計資料は2011年末の数値である。2012年から両制度の統計資料は統合されている。2013年末現在両制度の被保険者が3億5,982万人、受給者が1億3,768万人、収入合計額が2,052億元、支出合計額が1,348億元、基金残高が3,006億元である。

(2) 雇用側が負担する保険料率は地域によって若干異なる。

(3) 個人側の保険料負担に関しては、納付のペースが該当地域平均賃金の60-300%と定められている。

(4) 基本年金保険の場合は、受給開始年齢と定年退職年齢が一致している。女性幹部は55歳になる。

(5) 公務員年金の場合も、受給開始年齢と定年退職年齢が一致している。課長級以上の女性幹部は60歳になる。

(6) 経過措置として、満60歳以上の場合は、保険料納付がなく、社会プール基金からの給付を受けられる。45歳から60歳までの場合は、15年に不足する分の保険料を納付すれば、社会プール基金からの給付を受けられる。

(7) 係数月数とは定年退職年齢にかけた係数のことである。50歳定年の場合は195、55歳定年の場合は170、60歳定年の場合は139、65歳定年の場合は101である。

(8)  $C_n$ は第n年に納付した保険料額である。 $W_n$ は第n年の該当地域の平均賃金である。nは保険料の支払年数である。

出所：人力資源・社会保障部各種資料により作成。

2012年以降の公表された統計資料において、農村社会養老保険制度と都市住民社会養老保険制度の数値が統合されたため、各制度のマイクロデータがわからないが、2013年末現在、公的年金制度に適用されている被保険者と受給者（公務員年金を除く）の合計は約8億1,968万人、全人口の約6割である。そのうち主要な制度である基本年金保険制度に関しては、被保険者が2億4,177万人で、受給者が8,041万人である。2兆2,680億元の基金収入には保険料収入が1兆8,634億元（82.1%）で、公費負担による収入が3,019億元（13.3%）である。

2013年に基金からの支出は1兆8,470億元であるが、積立残高が2兆8,269億元となっている。

### Ⅲ 基本年金保険における「適度」と「普恵」

上述したように、2014年2月まで中国においては、基本年金保険、公務員年金、新型農村年金保険と都市住民年金保険という4つの年金制度が存在していたが、同年2月以降は、新型農村年金保険と都市住民年金保険の統合により、「四レール制」の公的年金制度は「三レール制」に転換する

こととなった。「四レール制」であろうが、「三レール制」であろうが、中国の公的年金制度のなかで基本年金保険が一番重要な制度である。以下、基本年金保険制度を中心に、各種の公的年金制度に対して「適度」と「普惠」の考えで評価を試みたい。

### 1. 「普惠」への実現

先にも触れたように、基本年金保険制度の被保険者範囲は従来の労働保険のそれに比べて大幅に拡大された。国有企業、都市部集団企業、その他の企業、都市部私営企業、企業化管理を実施している事業単位およびその従業員が適用対象となっており、個人経営・自営業者の加入に関しては、各省・自治区・直轄市政府に決定権を任せている。都市部の賃金労働者全員（公務員を除き）に対して公的年金が適用されていること自体は「普惠」の第1歩の実現といえよう。

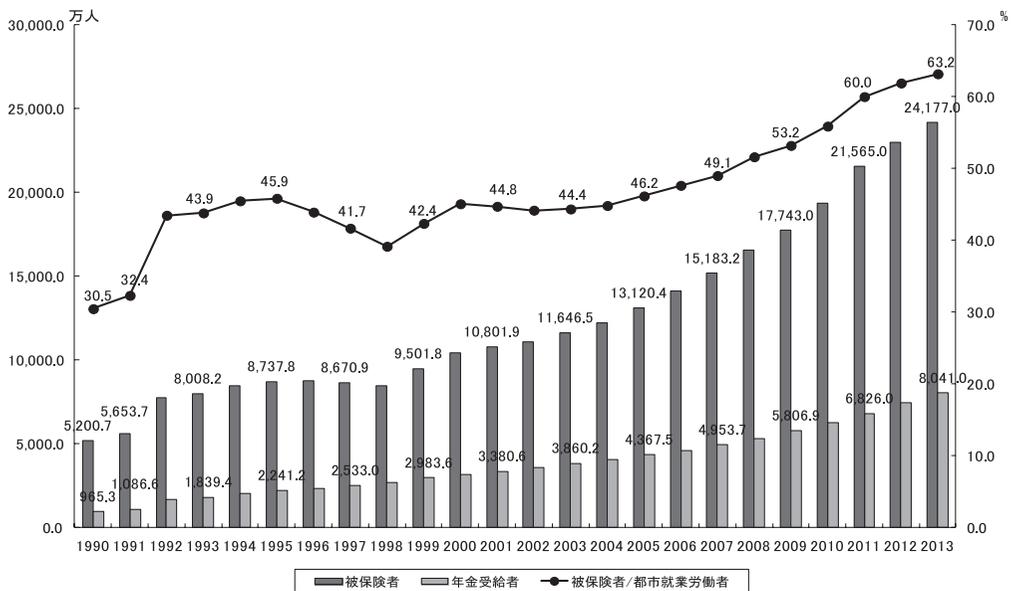
また、図1に示されているように、1998年以降の被保険者数と受給者数が大幅に上昇してきた。

2013年末現在、被保険者数は2億4,177万に増え、受給者数も8,041万人に達した。さらに、都市部就業人口に占める被保険者（公務員を除く）の割合を見てみると、2011年末60%を超え、2013年末現在63.2%に上昇している<sup>5)</sup>。このような事実からも、基本年金保険における「普惠」の方向は否定できないだろう。

### 2. 保険料負担における「適度」の評価

一方、基本年金保険制度における負担と給付の面ではどのような評価ができるだろうか。

基本年金保険制度の財源は政府・企業・従業員の三者負担となっている。政府（国）が負担する部分は社会保険管理機構の件費を含む管理費用と、赤字に対する財政補填である。企業が負担する部分は当該企業従業員賃金総額の20%<sup>6)</sup>に相当する保険料である。個人が負担する部分は本人平均賃金の8%に相当する保険料である。年金保険制度に、社会プールの役割を果たす基礎口座と強



出所：『中国労働統計年鑑』、『中国統計年鑑』各年版により作成。

図1 基本年金保険制度の被保険者数と受給者数の推移

制貯蓄機能を果たす個人口座が設けられている。個人口座と基礎口座への保険料の計上割合と両口座からの給付内容は2005年改正の前後では異なっているが、詳細について図2(a,b)を参照されたい。

このような負担構造から、まず政府の負担分が以前の労働保険と比べて著しく減少したことがわかる。なぜなら、労働保険の場合は保険料とは政府からの生産資金から捻出されていたため実質政府のみの負担となっていたからである。

次に、個人の負担分に関しては、8%という水準自身は日本の厚生年金のそれ<sup>7)</sup> とほぼ同様である。しかし、中国の場合は個人に対する賦課ベースは該当地域の社会平均賃金の60-300%内で調整することができる。つまり、実際の賃金が高くても、社会平均賃金に従うなら保険料の賦課ベ-

スがかかなり小さくなる。このような仕組みによって、個人負担分は相当抑えられることになると思われる。

さらに、企業の負担分を検討してみる。企業に対する賦課ベースである賃金総額とは当該企業に勤めている正規労働者と非正規労働者（派遣・臨時労働者など）を含むすべての労働者の賃金総額である。しかし、非正規労働者の場合は基本年金保険に含まれていないことが一般的である。つまり、基本年金保険の加入者のために、非加入者のほうからも財源をとっていることになる。このような財源調達方法では「適度」とは言い難いのではなかろうか。

また、企業にとって非加入者である非正規労働者も賦課ベースに含まれたため、実質負担が大き

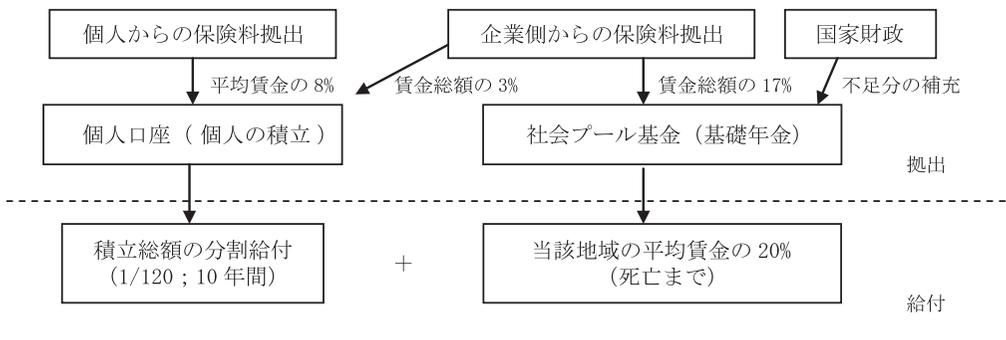
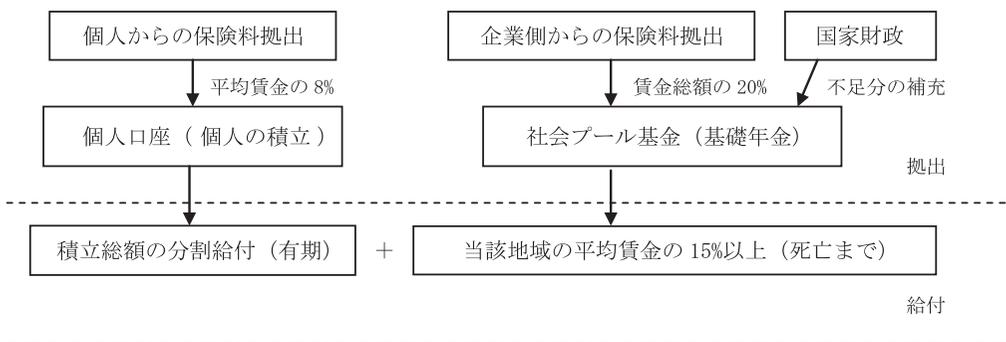


図2 (a) 都市部基本年金保険制度の概要（2005年以前）



出所：拙稿（2013）。

図2 (b) 都市部基本年金保険制度の概要（2006年以降）

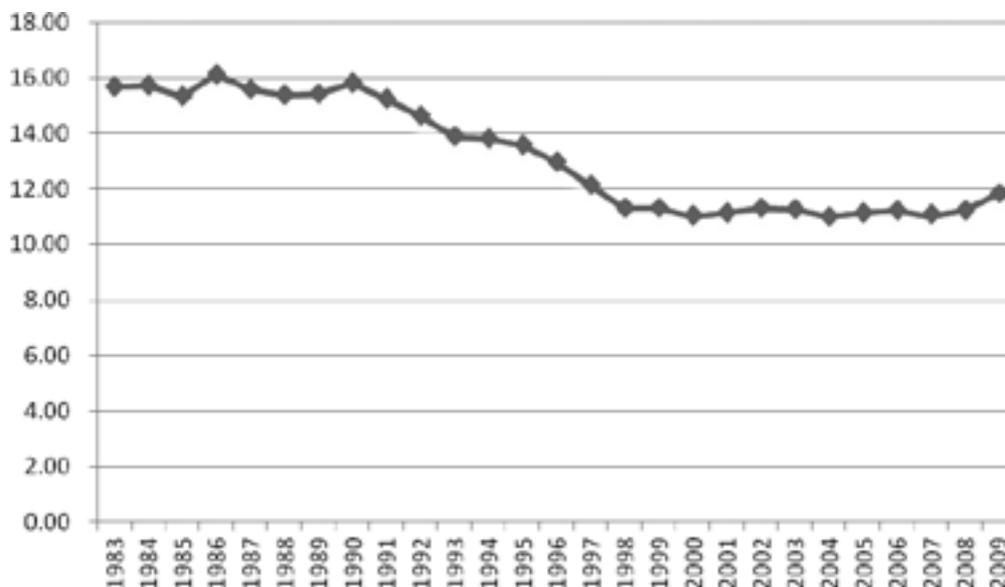
くなると考えられる。それだけでなく、企業が負担する保険料率に注目してほしい。日本の場合は、労使折半方式のもとで雇用側の負担分が8.56%となっている。日本をはじめ諸外国の年金保険料率と比べると、中国の基本年金保険では20%という雇用側の負担割合はきわめて高いといわざるを得ない。しかも、労使負担割合は折半ではなく、約3:1となっている。賦課ベースからみても、保険料率からみても、中国の企業に割り当てられた負担分は「適度」といえないように思われる。

### 3. 高い保険料負担率の背景

先進諸国の保険料負担構造と比べると、中国では企業と従業員の間の負担割合はスウェーデンやフランスのそれに似ている。このような負担構造のもとでは、企業の社会的責任が負荷され、従業員の負担は低く抑えられるようになっている。経済システムがまだ移行過程にある中国では、企業の負担が大きすぎると、企業収益の圧迫をもたらしてしまう恐れがある。

しかし、なぜ中国ではこのような高い保険料率が維持できるのだろうか。高い負担率に対して企業側に不満はなかったのだろうか。高い保険料を設定した理由については、“老人”（1997年時点ですでに定年を迎えている者）の年金給付を確保するために、“中人”（1997年以前に就職し、その後も継続している者）と“新人”（1997年以降に就職し、新年金制度に加入した者）に高い負担が強いと指摘する先行研究が多い<sup>8)</sup>。

他方、高い負担率が維持できたのは、経済成長があったからだとする研究もある。つまり、高度成長の恩恵を受けた企業は営業収益を確保できれば、保険料が少しぐらい高くても気にならないということに加えて、成長を持続するために、企業は賃金よりも設備投資に資金の分配ウェイトを高めたこと（労働分配率の低下）によって、保険料負担が実質的に労働者へ転嫁されたからである、と説明する。上記2つの解釈に関しては、実は筆者が2003年、2004年に実施した現地調査における多数の企業に対するインタビューからも窺い知る



出所：于・青柳（2012）。

図3 中国における労働分配率の推移

ことができた。

また、于・青柳（2012）によれば、中国の労働分配率は改革が加速された90年代初頭から大きく下がり、2000年代では11%台前後で推移していた（図3参照）。年金改革の時期はちょうど労働分配率が下がり続ける時期と重ね合っていた。年金保険料率は労働保険時代の3%（年金、医療などの保険料の合計）から28%に急激な上昇をしたが、保険料率の上昇と労働分配率の低下という相反関係がみられ、保険料の労働者への転嫁が考えられる。

#### 4. 年金給付における「適度」の評価

ここまで、基本年金保険の保険料負担について分析してきたが、続いて給付の面に関しても見てみよう。基本年金保険の給付内容は2005年改正を境にして大きく異なっている。2005年の改正までに、15年以上保険料を納付した被保険者に対しては、定年退職後に基礎口座と個人口座からそれぞれ年金給付が支給される。基礎口座からの給付は当該地域における前年度社会平均賃金の20%と定められている。個人口座からは、積立金の120分の1を120ヶ月（10年間）にわたって支給される。このような給付内容に関しては「適度」といえるだろうか。答えは否である。なぜなら、まず基礎口座の場合は、社会平均賃金は実質賃金との差が大きいので、現役時代に所得の高い者にとって、所得代替率が大変過小になりかねない。また、各地域間の社会平均賃金には大きな格差が存在するため、年金給付の地域格差が生じてしまう。さらに、個人口座の場合は、10年しかない給付期間も総合所得代替率（基礎口座+個人口座）の過小化をもたらしてしまう。

2005年の改正によって、2006年から基本年金保険の給付基準は次のように変更された。①社会平均賃金に対する割合の見直しが行われた。つまり、従来の一律20%という方式から保険料の支払年数とリンクする方式（受給資格期間15年=15%、以

降1年間=1%）に変えた。②給付基準である社会平均賃金の定義を見直し、それを拠出した保険料と連動する方式にした（表1の数式を参照）。③個人口座の給付期間を定年退職年齢のほかに、平均余命や利子率などと連動させ、60歳139ヵ月分、50歳195ヵ月分、70歳56ヵ月分のように再算定した。

2005年の改正によって、加入年数や保険料の支払にインセンティブを与えただけではなく、保険料を多く支払った人が多くの年金を受け取ることができるという公平性ももたらしており、社会プールの役割を果たす基礎口座の役割分担を向上させたという点で評価できるが、個人口座からの給付期間が依然として限られているため、完全に「適度」な改正とはいえないだろう。

#### IV 公務員年金における「適度」と「普惠」

行政機関と事業団体（公的セクター）の職員に対する公務員年金については、詳細な情報が入手できないため、適切な分析をすることが難しい。しかし、その財源は完全に財政資金によって賄われている点から、財源調達「非適度」といえるだろう。また、年金給付は基本的に勤続年数を考慮した上での従前賃金方式<sup>9)</sup>であるため、基本年金保険と比べ、給付水準が「適度」ではなく、「過大」といわざるを得ない。現に、上記の一般賃金労働者が加入している基本年金保険と公務員年金の間においては、給付のレベルでは1:2の開きがあるといわれている<sup>10)</sup>。

#### V 新型農村年金保険と

##### 都市住民年金保険における「適度」と「普惠」

同じ地域保険として後発となった新型農村年金保険（2009年）と都市住民年金保険（2011年）はいずれも学生と基本年金保険や公務員年金制度に加入した者を除く者（16歳以上）を対象としてい

るが、現段階では加入者数に大きな差がある。新型農村年金保険制度は2009年後半に一部の地域で試行を始めてから、急速に加入者を拡大してきた。2011年末現在、同制度はすべての省・自治区・直轄市の1902の県級（全部で2,853、67%）地域で実施されており、被保険者と年金受給者を合わせると3億2,643万人（被保険者対農村労働者の割合も60%程度）に達した。

一方、都市住民年金保険の場合は、施行期間が短いため、2011年末現在の被保険者と年金受給者はそれぞれ304万人と235万人しかないが、2012年末までに実施対象地域を全国範囲に拡大することが決定された。

両制度はいずれも任意加入となっているが、政府の強い決意によって、短期間でさらに加入者数が拡大されるだろう。2013年末現在、両制度の被保険者が3億5,982万人で、受給者が1億3,768万人となっている。加入者の急速な拡大ぶりから考えると、「普恵」の方針が徹底的に執行されているように思われる。

両制度における保険料負担と年金給付に関しては、異なる部分もあるが、基本的に共通の仕組みとなっている。保険料に関して、三者負担の考えを取り入れており、個人、村または居民委員会（任意）、そして政府財政の負担分から構成されている。両保険制度にも個人口座と基礎口座が設けられているが、個人口座に計上する個人が負担する保険料は年間100元より100元刻みで5段階（農村）か10段階（都市）に設定しており、加入者に選択権を与える仕組みになっている。個人口座からの年金給付はそれに見合うような内容となる。このように、多面的財源負担の方式と選択できる負担と給付の仕組みは非賃金労働者の所得と支払い能力に配慮した制度設計だと思われる。

村または居民委員会の負担分および政府財政の負担分は基礎口座に計上される。前者の負担額は任意なので特に決めていないが、後者は基礎口座

からの給付分を全額負担する。両制度ともに、地方財政の負担額は年間30元/人以上と定められているが、中央財政の負担分は、中部・西部地域と東部地域に対してそれぞれ地方財政の100%と50%となっている。

保険料を15年以上納付した満60歳以上の者に年金が支給されるが、個人口座からの給付は積立金（元本と利息）/139（係数月数）の形（11年7ヵ月）となっている。基礎口座からの給付は毎月55元である。

新型農村年金保険の場合は、2011年に1人当たりの年間平均年金額は約690元であった。これは農村住民1人当たり年間純収入（2011年に6977.3元）の1/10でしかなかった。これは給付期間と給付水準（所得代替率）の両面からみて、きわめて低いといわざるを得ない。

## VI 「新型都市化」政策と中国版皆年金体制

これまでの分析からわかるように、現代中国の公的年金制度は、加入者拡大の面に対して「普恵」型の方向でほぼ完成し、中国版皆年金体制が確立されたといえるが、負担と給付の面に対してはいずれも「適度」といい難い。とりわけ、公務員年金を除く他の3つの公的年金制度の給付に関して、極めて制限されたものといわざるを得ない。また、主要制度である基本年金保険に関しては、企業側の負担過大化問題も突出している。これからは、中国版皆年金体制はどのような「適度」と「普恵」の方向に向かうのだろうか。これは中国の国内外から注目される問題である。

### 1. 「新型都市化」政策の策定

ところが、30年以上の高成長を経験してきた中国は、今現在習近平・李克強新政権のもとで、「新型都市化」政策をはじめ、新たな持続発展の施策を模索している。本稿においては、これからの中

国版皆年金体制のゆくえを考えると、この「新型都市化」政策による影響が絶大であると考えられる。本節において、新型都市化政策が公的年金制度をはじめとする中国の社会保障制度に与える影響を考察してみたい。

2012年12月15～16日にかけて北京で行われた中央経済工作会議で、習近平・李克強新政権における今後の経済政策運営方針が発表された。そこで示された6つの方針とは、①不動産に対するマクロコントロールの継続、②耕地面積の保護と農業の基礎の確立、③産業の構造調整の加速と産業全体の質の引き上げ、④秩序ある都市化の推進と都市化の質の向上、⑤国民の生活保障の強化と国民の生活水準の引き上げ、⑥経済体制改革の深化である。その中核的なものは、内需拡大のための新型都市化の推進である。

経済通と呼ばれる李克強総理の看板政策ともいわれている新型都市化政策の目標とは、都市化率を2011年の51.3%から2020年までに60%以上に引き上げ、さらに2030年までに70%程度に引き上げる予定である<sup>11)</sup>。また、今後の10年間に40兆元(約680兆円、1元=17円で換算)を投じ、2億以上の農村人口を都市に移住させる計画もある。さらに、新型都市化を進めるために、高速鉄道でつなげる新たな大都市圏の建設も考案されている。その計画のなかで、珠江デルタ、長江デルタと環渤海地区において、人口規模8000万～1億人の巨大都市圏を作り出そうとしているほか、人口規模5000～7000万人のスーパー都市圏や2000～4000万人の准スーパー都市圏、800万人以上の大型都市圏も新たに企画しているようである。

## 2. 「新型都市化」政策の狙い

周知のように、30年以上年平均成長率が10%を超えた中国の高度成長は、中長期的にみた場合はいつまでも同レベルの成長率を維持することが難しい。また、国連が予測しているように、中国の

生産年齢人口の比率の伸び率は早ければ2015年あたりからマイナスになり、つまり人口ボーナス期の終焉を迎えることになる。人口オーナス期に入ることによって、成長率が弱まっていく。経済成長率が下押し圧力が高まるなかで、中国は新都市化政策を実施し、それによって高度成長期の日本と同じように産業構造の転換などを通して生産性の向上を図り、消費(内需)主導型経済への移行を狙っているかもしれない。また、この新型都市化政策の背後に、大量の若い農村人口の都市移住によって、少子高齢化による社会保障財政の問題を解消しようとしている目的もあるだろう。

## 3. 「新型都市化」政策による影響

ところが、新型都市化政策を進めるために、戸籍制度の改革と農村土地政策の改革が必要だといわれている。戸籍制度は建国当初から今日まで続く根幹制度の1つであり、中国社会の隅々まで浸透している。戸籍制度を改革するために、さまざまな制度にメスを入れなければならない。

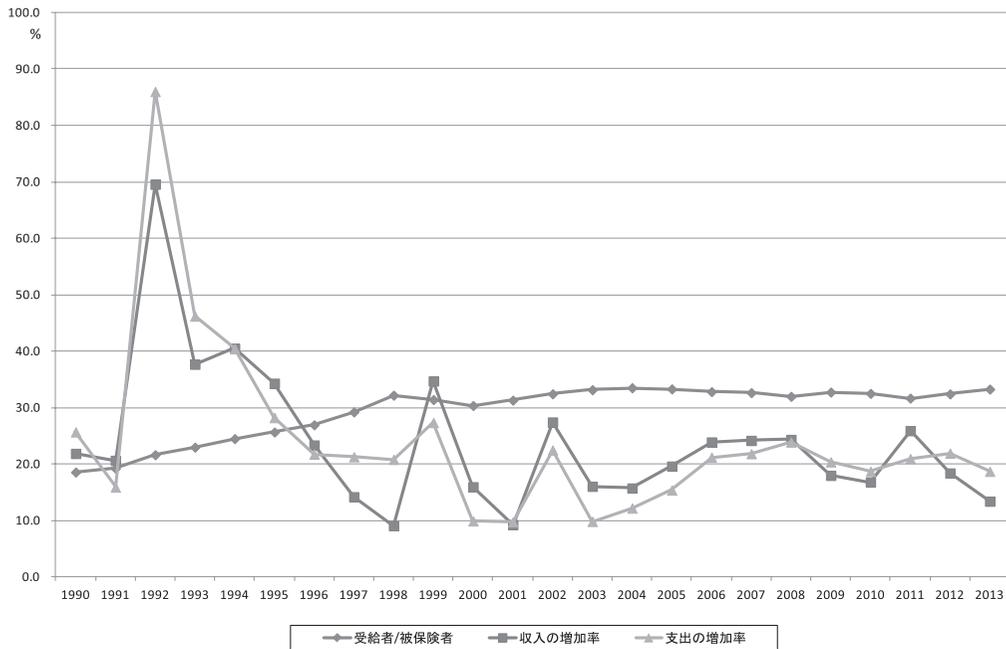
次に、農村土地政策も難問の1つである。農村の土地は建国当時から農民の集団所有となっており、農村戸籍と土地の所有・使用が絡み合っており、農村戸籍がなくなることによって、土地の所有権と使用権はいかに解決するのか大変難しい問題である。現に一部の都市では農村戸籍を持つ都市労働者である農民工に対して、都市戸籍への転換を実験的に行っている。それはほとんど財政力の強い地方である。それらの地域では、都市戸籍に変更した農民工に対して都市住民同様な社会保障制度を与え、高い土地の徴収費用を支払うことにしている。しかし、財政力の弱い地域ではそのようなやり方はできないし、全国範囲で戸籍制度改革を進めば、都市に人口が大量に流れ込み、今も深刻になっている交通渋滞や環境汚染がさらに悪化し、公共事業、特に社会保障への圧力が急上昇する。

特に、これまで分析してきたように、年金制度の場合は、保険料負担と年金給付に関しては、都市部の雇用労働者や一般住民と農民工や農村住民との間に大きな違いがある。新型都市化政策の施行によって、まず農民工に対して、制度的に一番成熟している都市基本年金保険制度へ統合しなければならない。それだけでなく、仕組みがほぼ同様である農村住民の年金制度と都市住民の年金制度も統合していこうといわれていた。現に、2014年2月7日の国务院常务会议の決定により、新型農村社会養老保険制度と都市住民社会養老保険制度が統合されることになっている。それぞれの制度統合になると、農民工、農村住民と都市住民にとって、将来の年金給付水準が引き上げられるかもしれないが、当面の保険料負担の上昇は確実である。農民らの同意は得られるかどうかは不明である。しかし他方では、加入者の急拡大によって、保険料収入が増え、厳しい年金保険財政にと

ってはよい結果である。

政府はこの農村人口の都市移住策が年金財政の財源調達対策の1つと考えているのだろう。しかし、今の年金加入者は将来の年金受給者となり、中長期的にみれば、年金をはじめ、社会保障の給付増となりかねない。この点について、中国政府は理解していないとは考えられない。それでは、将来の給付増はどのように対応するのだろうか。

その答えは、「適度」にある。つまり、保険料負担と年金給付の両面に「適度」の調整が行われるだろう。具体的にいうと、農民工が都市部の基本年金保険制度に統合される場合は、保険料負担の面においては、個人側の負担分が「適度」に引き上げられ、雇用側の負担分が「適度」に引き下げられる方向になろう。一方、年金給付の面においては、今のように限定的にしておくことであろう。統合される農村住民と都市住民の年金制度に関していえば、保険料負担の上昇を抑制したいな



出所：『中国労働統計年鑑』、『中国統計年鑑』各年版により作成。

図4 基本年金保険制度の受給者対被保険者の割合と収支別増加率の推移

らば、当分の間において給付水準を据え置きにするだろう。しかし、将来制度間の格差を解消するために、給付水準の引き上げにともない、保険料負担の上昇も予測される。

### 終わりに

上記の新型都市化政策という新たな外部要因のほかに、実はこれからの社会的・経済的状況を考えると、「適度」と「普恵」という視点からみる中国版皆年金体制の展開を妨げるような課題が多い。

まず、少子高齢化の急進による将来世代の負担増の問題である。中国では2013年末現在、65歳以上人口は1億3,161万人に達し、全人口に占める割合が9.7%まで上昇した。他方、15歳以下人口は2000年を境にして減少し続けており、2011年末現在、2億2,164万人である。それは1953年の2億1,563万人とほぼ変わらない。最近、中国では経済成長における人口ボーナスの貢献が効かなくなるという議論をしばしば聞くが、年金制度において将来世代の負担増という問題はますます深刻になる。図4に示されているように、基本年金保険において、受給者対被保険者の割合は1990年の18.6%から2013年は33.3%に上昇した。1990年に1人の受給者を5人以上の現役被保険者が支えていたのが、今は3人になってしまい、大幅な負担増がすでに現役世代にしわ寄せが及んでいる。そして将来世代に対してさらなる負担増を要求すると予測される。

次に、経済成長の鈍化および労働分配率とインフレ率の上昇という問題である。2008年秋の世界金融危機による影響を受け、長年10%前後の高成長を維持してきた中国経済は鈍化し始めた。2012年以降は7%台となってしまった。経済成長の失速が長期化すると、やがて企業収益と賃金所得にも影響が出る。その結果、財政収入が減少に転じ、年金財政も圧迫されると考えられる。

それにもかかわらず、「和諧社会」政策の展開、最低賃金制度の実施、労働契約法の施行などを背景に、2008年頃から一般労働者の実質賃金が著しく上昇してきた。実質賃金の上昇は労働分配率を上昇させ、企業に保険料をはじめとする生産コストの上昇をもたらす。

さらに、近年のインフレ率上昇（2010年以降3-5%）は中国経済にさまざまな問題をもたらしている。年金制度に関しては、インフレによる個人口座積立金の目減りなど年金の将来価値が過小になる問題がある。今も十分といい難い年金給付がさらに過小化してしまうと、任意加入の地域保険において「脱退」問題の発生が予測される。そのような事態を避けるために、年金給付を引き上げる方法がある。しかし、先に言及した、新型都市化政策、人口の少子高齢化、経済成長の鈍化と労働分配率の上昇といった問題により、年金財政に負担増をもたらしてくるなかで、年金給付を引き上げていく方法は年金財政にさらなる負担増を招くことにもなるので、実行する見通しは低い。

以上のような中国の現状からして、「適度」と「普恵」という視点から中国版皆年金体制のゆくえを推測してみると、次のようなシナリオになるだろう。すなわち、加入者範囲の面から考える「普恵」は到達しており、これからは、国民が平等に年金制度による恩恵を受けられるように、制度間の給付面の調整を行うだろう。次に「適度」に関しては、まずこれまでの分析に基づき、基礎年金保険における保険料の企業（事業主）負担分が引き下げる方向に向かい、基本年金保険も含めて公務員年金保険、新型農村年金保険と都市住民年金保険の個人負担分が引き上げる方向になるだろう。また、年金給付に関しては、公務員年金の高い給付水準は大幅な引き下げという見直しのプロセスに入り、他の年金制度の給付水準も過当にならないように限定させられるだろう。それこそ「適度」の真髄ではないだろうか。

年金財政を強化するために、財政資金、つまり税金の投入が予想される。その方法として、これまでは優遇税制政策を行ってきた自動車や不動産など主要産業に対して、法人課税を強化していくとともに、富裕層などの高所得者層に対する所得課税の強化と、固定資産税・贈与税・相続税の導入が考えられる。それらの施策によって新たな財源を確保することができる。または、これまで多発している虚偽申告（加入者数と所得）を厳しく取り締まること、つまり、財源徴収体制を強化することも考えられる。

#### 注

- 1) 本稿は「『適度普惠型』福祉と『中国版皆年金』体制の構築」（『東亜』2013年6月号、NO.552に収録）に加筆修正を加えたものである。また、本稿は平成25年度科学研究費補助金「公的年金制度の財源調達に関する日中比較研究」（基盤研究（C）、課題番号：23530349）の助成による研究成果の一部である。
- 2) ここでいう「適度普惠型」福祉とはいわゆる「制度主義」社会福祉とはほぼ同じように理解してよいと思われる。
- 3) 「皆保険」の動きとは、1999年に設立した都市部従業員基本医療保険制度に続き、2003年のSARS事件を契機にして、公衆衛生の強化という方針のもとで2004年から新型農村合作医療制度が実施されるようになり、2007年から都市部の企業従業員、行政機関と公共セクター職員以外の都市部住民に対して、都市部住民基本医療保険制度も創設されたことによって、中国版の皆保険体制確立されてきたプロセスである。
- 4) 任意加入による制度の拡大が困難であるため、1999年から農民の年金保険制度は一部の地域で中止された。
- 5) 公務員や大量の農民工が別制度に加入しているため、彼らを除いてカウントすると割合はかなり高いレベルまで上昇していると思われる。
- 6) 2005年の改正前は、企業負担分には個人年金口座に繰り入れる3%の保険料が含まれていたが、2005年の改正により個人年金口座への繰り入れ義務はなくなった。
- 7) 2013年10月以降の厚生年金保険料率は17.120%だ

が、労使折半のもとで雇用側と本人の負担分がそれぞれ8.56%となっている。

- 8) 鄭（2002）や何（2008）などを参照されたい。
- 9) 満20年以上30年未満75%、満30年以上35未満82%、満35年以上88%であるが、事業団体職員の場合はさらに加算される（80%、85%、90%）。また、一部の古参幹部に対して、定年退職前の賃金の100%、あるいはそれ以上の年金を支給するようになっている。
- 10) 浙江大学何文炯教授が2014年3月に同志社大学で開かれた国際シンポジウム：中国の社会保障改革の最前線で示したものである。
- 11) 2011年の都市化率は51.3%であるが、1978年の約18%より約3倍も上昇してきた。都市化率＝都市人口／総人口であるが、ここでいう都市人口は戸籍と関係なく、都市在住6ヶ月以上であれば計上されるという計算である。

#### 引用文献

- 于洋（2013）「『適度普惠型』福祉と『中国版皆年金』体制の構築」『東亜』2013年6月号、NO.552、pp.86-96。
- 于洋・青柳龍司（2012）「公的年金の財源問題に関する日中比較（1）」城西大学『現代政策研究』、pp.3-13。
- 王思斌（2009）「我国適度普惠型社会福利制度的構建」『社会学研究』2009年NO.5。
- 何立新（2008）『中国の公的年金制度改革』東京大学出版会。
- 景天魁（2007）「適度公平就是底線公平」『中国党政幹部論壇』2007年NO.4。
- 佐野淳也（2010）「個人消費の拡大に注力する中国」『アジア・マンスリー』Vol.10、No.113、pp.1-2。
- 鄭功成（2011）「中国社会福利改革与發展戰略：从照顧弱者到普惠全民」『中国人民大学學報』2011年NO.2。
- 鄭功成主編（2011）『中国社会保障改革与發展戰略 総論卷』人民出版社。
- 鄧大松・劉昌平等著（2009）『改革開放30年中国社会保障制度改革回顧、評估与發展』中国社会科学出版社。
- 福本智之・武藤一郎（2011）「中国における經濟成長のリバランスについて」『日銀レビュー』。
- 『中国労働統計年鑑』各年版。
- 『中国統計年鑑』各年版。
- 「人力資源和社会保障事業發展公報」各年版。
- 「労働和社会保障事業發展公報」各年版。

（Yang Yu 城西大学准教授）