

中国農村の社会老齡年金保険制度の導入

鍾 仁耀

I はじめに

中国政府が管掌する「農村社会養老保険制度」と呼ばれている農村社会老齡年金保険制度は、長い間、中国では存在せず、家族による老人扶養、いわゆる家族扶養が農村における最も重要な養老方式であった。しかし、1978年からの農村経済改革の進行にともない、1986年に農村では社会老齡年金保険制度が導入され始めた。

その導入の背景やその制度の概要および実施状況などを紹介する。なお、以下では、社会老齡年金保険制度を年金制度と略称する。

II 導入の背景と目的

1. 背景

導入の背景には、農民所得の急増と老人家族扶養の崩壊という2つの要因がある。1978年以降、農村における生産請負制の進展につれて、初めて一部の農民は衣食住の基本的な生活の保障がなされ、保険料を納付する余裕ができるようになった。これが年金制度導入を可能にさせた。他方、農村経済改革後、青・中年農民の老人扶養に対する意識が低下しつつあり、集団経済の弱化とともに集団が家族扶養へ関与しなくなった。また、「1人っ子政策」の実施と寿命の伸びにともない農村では人口高齢化が到来しつつあり、老人の家族扶養が

続けば家庭の負担が重くて耐えられなくなる事態が出てきた。その結果、老人の家族扶養が崩壊し始め、年金制度導入が必要になってきた。

2. 目的

この制度は農民の老後生活を保障することが主な目的であるが、農村の高い出生率抑制も1つの目的となっている。農村の出生率が一貫して都市部を上回っており、それが抑制できなかった主な原因は、「老後のために子供をうむ」という意識が根強いことにあった。こうした意識を変える根本的な道は農民を対象とする年金制度の導入であると考えられた。

III 試行状況

中国政府は第七次五カ年計画(1986～1990年)で新たな社会保障制度の導入を決定した。この方針の下、1986年10月に民政部は江蘇省沙洲県で「全国農村基層社会保障工作座談会」を開催した¹⁾。この座談会では、経済が発達した農村で「社区」(郷、鎮、村)を単位とする年金制度の試行を決定した。江蘇省などの地区ではその時点から農民全体を対象とする年金制度の導入を始めた。しかし、年金保険の原資が集団提供の資金を主としたことなどの問題があったため、「社区」型の年金制度は順調に進まなかった。

1991年1月、国務院は経済が発達した農村での県級年金制度導入の試行を決定し、民政部は「県級農村社会老齡年金保険基本方案」を制定、公布した。この方案に基づいて山東省牟平など5つの県(市)が導入の試行を行った。同年10月に山東省牟平で民政部が開催した「全国農村社会老齡年金保険試行工作会議」で、山東省の経験を全国に押し広めることを決定した²⁾。それ以降年金制度は沿海から内陸へ急速に発展していった。

1992年7月に武漢市で民政部によって開催された「全国農村社会老齡年金保険工作經驗交流會議」では、「武漢に学び、山東に追いつき、農村年金保険を新段階に上げさせよう」という目標を決定した³⁾。この會議以降、江蘇、福建、河北、黒竜江、四川、上海など20余りの省、自治区、直轄市が年金制度導入を行った。同年12月、民政部は江蘇省張家港市で「全国農村社会老齡年金保険工作會議」を開催し、2年間にわたる全国の導入状況を回顧した⁴⁾。この會議では全国での試行段階の試みを総括した。1993年から年金制度の正式の導入段階に入り、本格的に実施が始まった。

表1に示されているように、民政部は多くの規定

を公布し、その導入に力を注いだ。以上のように、農村の年金制度は、民政部指導の下で導入され展開されてきた。

IV 制度の概要

1. 主な内容

1993年以後、各地域は1992年1月の方案に基づいてその試行を行っているが、年金制度は地域によって異なっている。しかし、以下のような共通点がある。

まず、年金保険の適用対象はすべての農民であり、保険加入は任意とする。保険加入と年金受給の開始年齢はそれぞれ20歳、60歳である。保険の財政方式は積立方式を採用し、保険原資調達原則は個人納付を主とし、集団補助を従として、政府が政策支援をするものである⁵⁾。

次に、保険料はいくつかの等級が設定され、農民がそのうちから自由に選択することができ、保険料は月ごと、季節ごと、半年ごと、1年ごとのどれを選択して納付してもよい。また所得水準に応じて保険料の等級を変更することができ、保険料納

表1 中央政府公布の規定

公布年月	公布部門	規定名称
1986年12月	民政部	農村基層社会保障制度制定の調査に関する報告
1991年4月	国家体改委, 民政部, 労働部	都市部と農村の社会老齡年金保険の分担に関する通達
1992年1月	民政部	県級農村社会老齡年金保険基本方案(試行)
1992年2月	民政部	農村社会老齡年金保険管理費の負担と使用方法(試行)
1992年3月	民政部	農村社会老齡年金保険資金による国債購入の件に関する通達
1992年12月	農業部	郷鎮企業従業員老齡年金保険規則
1993年4月	民政部	農村社会老齡年金保険会計制度(試行)
1993年5月	民政部, 総参謀部, 総政治部	農村戸籍義務兵等優撫対象の農村社会老齡年金保険加入に関する通達
1994年7月	民政部	農村社会老齡年金保険年金の算定方法(試行)
1994年9月	民政部	農村社会老齡年金保険基金管理の強化に関する通達

出所: 侯海濤・李波主編 1997『最新社会保険工作実務全書』企業管理出版社, pp. 1090 ~ 1126, 『中華人民共和国社会保険法規選編』中国法制出版社(1995年), pp. 51 ~ 55より作成。

付を中断することもできる。さらに保険加入に遅れた人は保険料をさかのぼり納付することができるが、その期間は過去40年まで認められている。一方、事前の納付は3年を超えることができない。

最後に、年金月額は個人口座の積立金÷120であり、保証期間10年間(60～69歳)に、本人が死亡した場合、その個人口座の個人が納付した残りの部分を相続人に与えられる。基金の運用は、国債の購入と銀行への預託であり、その利子は付け加えられる。

2. 管理体制

1997年9月まで30の省・自治区・直轄市が農村年金制度を導入し、うち27の省・自治区・直轄市の政府はこれに関する規定を制定、公布した。民政部から村までの管理ネットワークが形成され、その基本的な管理方法には「村弁村管」、「郷弁郷管」、「県弁県管」⁶⁾があるが、最も多いのは「郷弁郷管」である。そして同年まで年金業務の従事者数をみると、専任者は3万4,000人、兼任者は10万人である⁷⁾。

図1は保険料納付と年金給付の仕組みを示したものである。個人経営者は個人口座へ保険料を納付する一方、社会的統合基金⁸⁾へも納付する。

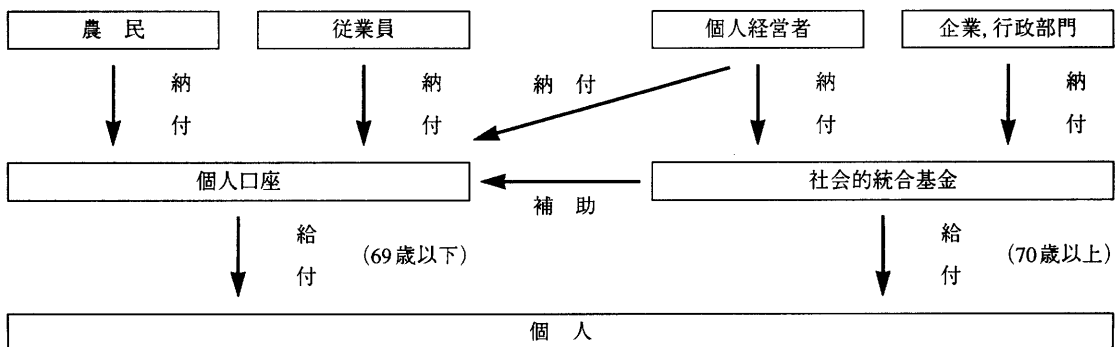
それ以外の人は個人口座のみへ保険料を納める。企業・行政部門は社会的統合基金へ納付する。加入者には、社会的統合基金から補助金が支出される。69歳までは個人口座から給付され、70歳より社会的統合基金から終身給付される。

1997年末までは民政部が農村年金制度の管理機関であることが明確にされていたが、1992年12月に農業部が公布した「郷鎮企業従業員老齡年金保険規則」に基づき、一部の郷鎮企業では農村年金制度が導入され、実際には農村年金制度の管理が混乱していた。しかし、1998年初めの行政機構改革にともない、労働・社会保障部が設けられ、この労働・社会保障部が農村年金保険を含むすべての社会保障の管理機関であることが明確にされた。それにともない、管轄に関して民政部と農業部の間の争いも終結した。

V 実施状況および農民の反応

1. 実施状況

表2で示すように、1997年9月まで2,000県がその導入を行っている。1996年の全国の県数は2,142であるから、そのカバー率は93%に達して



注：農民は農業に従事する者。従業員は郷、鎮、村の企業、行政部門に勤める者。
個人経営者は工商局から営業許可書を得て工業、商業などに従事する者。

図1 農村老齡年金制度における納付と給付の仕組み

いるが、同年の保険加入率は14.5%にしか達していない⁹⁾。経済が発達している地域ほど保険加入率が高くなっている。例えば、1996年、上海市では郷鎮の保険実施率は100%、保険加入率は81%、積立金は7.2億元で、一人当たりの保険料納付額は全国で第1位となった¹⁰⁾。これに対し、1997年7月まで甘肅省で加入者数は20万人、加入率は1.4%、積立金2347万元となっていた¹¹⁾。この加入者数と積立金は、沿海地区のわずか1つの県の水準に相当するものでしかない。

また、各地域の集団補助の実施状況をみれば、その保険料に占める割合は一般に10~30%であり¹²⁾、その割合は、沿海地区の方が内陸より高くなっている。

2. 農民の反応

「煙草1箱吸うのを少なくすると、老後の面倒をみてくれる。ビール1本飲むのを少なくすると、よい息子(年金)ができる」といわれるように、建国以来、土地改革、生産請負制の実施、および年金制度の導入は農民が喜んで受け入れた3つの改革である。その年金制度の導入を最も喜んでいるのは、基本的に生活に困らない中間層である。富裕層は、高い貯蓄があり、年金に頼る必要性はない。

逆に貧困層は、基本的な生活が先決で将来のための保障どころではないといった状態である。

他方、一部の農民は年金保険に不信感を持っている。第1に、衣食住の基本的な生活を解決したばかりでその年金制度の実施は早すぎるのではないか。第2に、郷鎮村へ納付する分担金と同様に年金保険料も返してもらえないのではないか。第3に、人民元の価値が下がるのではないか。第4に、年金保険をかける期間が長く、政策の変更により60歳になっても年金がもらえないのではないか、というような考え方を一部の農民は持っているのである。保険加入には問題がなく経済力がある農民の多くが加入していない理由といえよう。

VI むすび

農村年金制度導入は、十数年にわたり大きな成果を上げてきた。政府がこの成果達成に大きな役割を果たし、農民が自由に加入できる政府管掌の年金制度が作り上げられた。これは農民にとって画期的な出来事であったが、加入率の低さなど問題がまだ山積している。その原因はさまざまであるが、今、政府は過去の政策を改めて検討してみる必要があるといえよう。

表2 農村における老齢年金保険の実施状況

	導入の県数(個)	加入者数(万人)	積立金(億元)	給付額(億元)
1992年	170	3,500	10	不詳
1993年	1,000	4,500	14	不詳
1995年	1,600	6,000	67	不詳
1996年	1,980	7,200	不詳	1.82
1997年9月	2,000	8,200	120	不詳

注：1997年9月まで年金受給者数は40万人に達している。

出所：1992年と1993年の数字は多吉才讓 1995『新時代の中国社会保障体制改革の理論と実践』中央党校出版社、pp. 83~84。1995年の数字は『中国県鎮年鑑1996年版』中国県鎮年鑑社、p. 110。1996年の数字は薛興利・張曉云・劉桂艶 1998「農村社会保障体系建設の重点および幾つかの関係」『中国農村経済』第3号、p. 52。1997年の数字は「農村老齢社会保険制度に関するシンポジウムが北京で開催」『人口と経済』第1号(1998年)、p. 62より作成。

〔付記〕 本稿は、現代中国学会関西部会(1998年7月4日、大阪市立大学文化センター)で発表した内容の一部を、加筆修正したものである。また、本稿の作成に当たっては、大阪市立大学大学院中国経済論ゼミの佐々木信彰教授と社会政策論ゼミの玉井金五教授からの御指導を受け、また同ゼミの院生の御支援を受けた。ここに、心より感謝致します。

注

- 1) 多吉才讓 1995『新時代の中国社会保障体制改革の理論と実践』中央党校出版社, p.73.
- 2) 注1), p.82.
- 3) 注1), p.83.
- 4) 注1), p.83.
- 5) 政府の政策支援とは保険料を課税前に納付するというものである。
- 6) 1992年に県級農村年金制度の実施が提起されたにもかかわらず、村や郷または県を単位として独自の年金制度が導入されている。「村弁村管」「郷弁郷管」「県弁県管」とは村の社会保険機関や郷の社会保険機関、または県の社会保険機関が年金制度を制定すると同時に管理するというものである。
- 7) 「農村老齡社会保険制度に関するシンポジウムが北京で開催」『人口と経済』第1号(1998年), p.62.
- 8) 社会的統合とは村などの社会保険機関が保険料徴収や年金給付などを担当することをいい、社会的統合基金はこの社会的統合に基づいて導入された基金である。

- 9) 薛興利・張曉云・劉桂艷 1998「農村社会保障体系建設の重点および幾つかの関係」『中国農村経済』第3号, p.52.
- 10) 『上海経済年鑑1997年版』上海社会科学院「上海経済年鑑」社, p.515.
- 11) 注7), p.62.
- 12) 日本労働研究機構 1998『中国の労働・社会保障システムの基礎的研究(1)』資料シリーズNo.79, p.35.

参考文献

- 中江章浩 1998『21世紀の社会保障』第一書房
『上海経済年鑑1997年版』上海社会科学院「上海経済年鑑」社
日本労働研究機構 1998『中国の労働・社会保障システムの基礎的研究(1)』資料シリーズNo.79
多吉才讓 1995『新時代の中国社会保障体制改革の理論と実践』中央党校出版社
『中国県鎮年鑑1996年版』中国県鎮年鑑社
侯海濤・李波主編 1997『最新社会保険工作実務全書』企業管理出版社
『中華人民共和国社会保険法規選編』中国法制出版社(1995)
「農村家族扶養はいつまで続けられるか」『人口研究』第6号(1997)
薛興利・張曉云・劉桂艷 1998「農村社会保障体系建設の重点および幾つかの関係」『中国農村経済』第3号
「農村老齡社会保険制度に関するシンポジウムが北京で開催」『人口と経済』第1号(1998)
(Zhong Renyao 大阪市立大学大学院)