

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フリンジベネフィット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