

# 中国都市部の公的養老保険<sup>1)</sup>基金の管理・ 運営の現状と問題点

崔 永 順

## 目 次

|                                                         |                                 |
|---------------------------------------------------------|---------------------------------|
| はじめに                                                    | 2. 保険料徴収・納付の不統一性と過<br>少納付・滞納の存在 |
| I 新養老保険制度の仕組みと収支状況                                      | 3. 社会保険管理機関の体制未整備               |
| 1. 新養老保険制度の仕組み                                          | III 基金運用の不効率性                   |
| 2. 新養老保険制度の収支状況<br>——個人口座の空洞化——                         | 終わりにかえて                         |
| II 加入、徴収管理上の現状と問題点                                      |                                 |
| 1. 就業構造の変化と保険加入率<br>——非正規部門の加入率の低さと制<br>度から排除されている農民工—— |                                 |

## は じ め に

中国の旧養老保険制度は1951年、旧ソ連の国家保険の強い影響を受けた「労働保険」<sup>2)</sup>制度の一環として施行された。その主な特徴は、① 国有企業の「単位保障」<sup>3)</sup>システム、② 保険料の企業ないし国家による全額負担、③ 年金給付水準の高さ（退職時賃金の60～75%）、④ 賦課方式の採用であった。

しかし、1978年からの改革・開放政策の実施は、いやおうなく国有企業の抜本的改革を迫るとともに、養老保険料負担が国有企業の経営状況に直接影響を与えることになった。また、改革開放政策を推進するうえで、① 企業間の競争条件の公平化、② スムーズな労働移動を可能にする労働市場の整備、③ 社会的セーフティネットの確立が不可欠な課題となった。そのために、国有企業「単位保障」から社会化された養老保険制度への転換が急務となり、養老保険改革は、改

1) 国際的には「年金」が共通語であるが、中国では養老保険という用語を使用している。そのため、本稿では中国式の養老保険という用語を使用する。

2) 1951年2月26日に公布・施行された「労働保険条例」は、都市部の企業に限定された制度とはいえ、中国史上初の全国統一的な制度の創設を意味する。「労働保険条例」は、養老保険のみならず、疾病、死亡、出産などに伴う生活困難に対する生活保障をも定めた総合的社会保険の性格を持っていたことに大きな特徴をもつ。

3) 「単位保障」システムに関しては拙稿「中国都市部の公的養老保険制度改革（2）」『龍谷大学経済学論集』第43巻第2号、43～45頁を参照されたい。

革開放政策を成功させるための重要な課題の一つとして位置づけられた<sup>4)</sup>。

1980年代から始まった中国の養老保険制度改革は、紆余曲折を経ながら、1997年7月、国務院の「統一的な企業従業員基本養老保険制度の確立に関する国務院決定」の公布に基づき都市部の従業員を中心にする新養老保険制度が設立されたことによって、都市部の被雇用者においては新しい段階に到達した（農村部にも農村養老保険制度が設立されているが、ほとんど普及せず、総人口の7割を占める農村部の老後保障はいまだに家族扶養に依存している。本稿の考察が都市部企業従業員の養老保険制度に限定しているのは、そのためである）。

新養老保険制度は、① 個人拠出を導入したこと、② 「個人口座」（積立方式）と「社会的統合基金」（賦課方式）の複合財政方式を採用したことに特徴がある。急速に到来する高齢社会をも見据えて、制度の安定性と公平性を考慮した社会保険制度だといわれている。しかし、現実の保険基金の管理・運営状態を見れば、積立部分（「個人口座」）の保険基金の空洞化は深刻であり、制度の信頼性が疑問視されている。本稿では、養老保険基金の運営・管理状態を明らかにした上で、その問題点を探ることを目的とする。

## I 新養老保険制度の仕組みと収支状況

### 1. 新養老保険制度の仕組み

新養老保険制度の仕組みの詳細については、既に拙稿「中国都市部の公的養老保険制度改革（2）」で明らかにした。ここでは、本稿の展開において最低必要な点に限定して新制度の仕組みを紹介する。

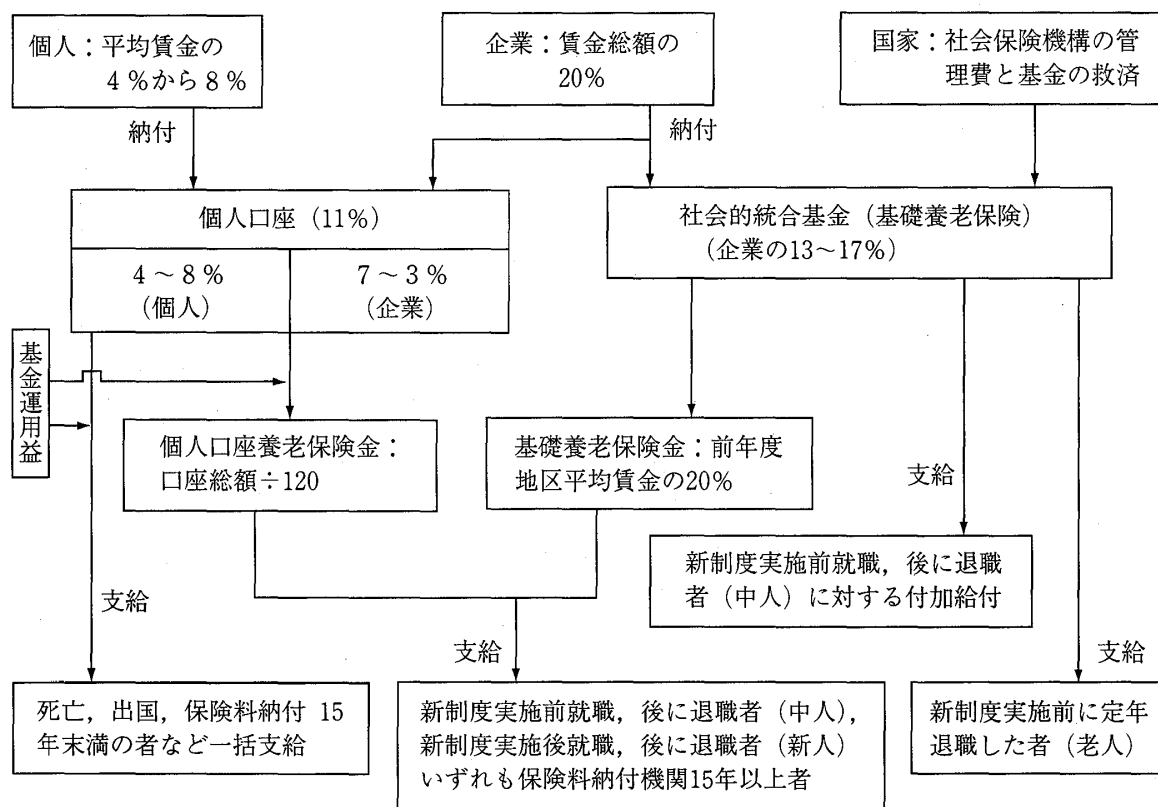
養老保険料は、図1にみるように、企業と個人から徴収し、個人納付は「個人口座」に全額納付され、企業が納付した保険料は「個人口座」と「社会的統合基金」とに分けて納付される。企業が負担する保険料の上限は、当該企業の支払い賃金総額の20%である。この企業納付分は、1997年時点では「社会的統合基金」に13%、「個人口座」に7%が納付されるが、「個人口座」への納付は、1998年から2年ごとに1%ずつ引き下げられ、最終的には3%となる。その引き下げられた分は「社会的統合基金」に移転納付される。なお、企業負担の上限20%は、国務院が定めた規定であり、具体的な保険料率は各省、自治区、直轄市によって決定される。退職者が多く、財政上困難な地域に関しては、認可を得て20%を超えることもできる。

他方、従業員個人負担は、1997年時点では当該地域企業従業員の前年度月平均賃金の4%であり、1998年からは2年ごとに1%ずつ負担率が引き上げられ、最終的には8%となる。「個人口座」に納付される保険料は、企業および個人負担の総計11%に固定される。この「個人口座」に納付された基金は本人退職時まで積み立てられ、資金運用される。

また、社会保険機構の人件費を含む管理費用は国の負担となる。養老保険基金の収支状況が悪

4) 改革開放政策、国有企業改革と養老保険改革の関連性については拙稿「中国都市部の公的養老保険制度の改革（2）」『龍谷大学経済学論集』第43巻第2号、43～51頁を参照されたい。

図1 新養老保険制度の仕組み



出所：拙稿「中国都市部の公的養老保険制度の改革（2）」『龍谷大学経済学論集』第43巻第2号，65頁より修正。

注：中国では養老保険制度改革により、「老人」、「中人」、「新人」という新しい概念ができ、一般的に使用されている。

「老人」とは、新養老保険制度実施前に定年退職した者を指す。「新人」とは、新養老保険制度実施後に就職し、その後に定年退職する者を指す。「中人」とは、新養老保険制度実施前に就職し、その後に定年退職する者を指す（李建国・曹木易『最新社会保険実用問答』中国经济出版社，2002年，55～56頁）。

化した場合には、国家財政から赤字を補填する救済金を提供することが規定されている。

## 2. 新養老保険制度の収支状況——個人口座の空洞化——

中国の養老保険基金は全国一括管理ではなく、省レベルの社会保険業務機関が管理・運営している。全国的統一の管理が容易でないのは、周知のように、中国に地域間に大きな経済格差が存在するからである。また、中国においては「地域主義」が根強いことも障害となり、養老保険基金が地域を超えてプールすることに大きな抵抗がある。

養老保険の収支状況を表1に掲げた。1997年は前年に比較して収入・支出ともに減少している。これは、各地域でバラバラであった企業の保険料負担が新養老保険制度の統一化によって上限20%となった結果、企業負担を減らした地域が少なからず存在したからである。1999年以降は加入対象の拡大（表1の注2を参照）を反映して、収入は急増傾向を見せている。個人納付も、次第に個人負担の導入が普及したこともあって順調に収入は伸びている。総収入に占める個人納付の比率も上昇している。

しかし、収支状況は健全とはいえない。表1の積立金総額は個人口座の残高総額を表している。つまり、企業納付の中の個人口座への納付（1997年は7%，1998年から2年毎に1%ずつ減少）

表1 養老保険基金の収支状況

(単位: 億元)

| 年    | 基 金 収 入  |          |          |        |                |                | 基金支出     | 積 立 金<br>総 額 |
|------|----------|----------|----------|--------|----------------|----------------|----------|--------------|
|      | 合 計      | 企 業 納 付  |          |        | 個人納付<br>(個人口座) | 運 用 益<br>そ の 他 |          |              |
|      |          | 合 計      | 社会統合     | 個人口座   |                |                |          |              |
| 1996 | 1,171.76 | 942.70   | —        | —      | 134.01         | 95.05          | 1,031.87 | 578.56       |
| 1997 | 981.46   | 775.30   | 503.94   | 271.36 | 120.74         | 85.42          | 944.98   | 528.29       |
| 1998 | 1,125.13 | 826.22   | 578.35   | 247.87 | 157.22         | 141.68         | 1,139.52 | 587.41       |
| 1999 | 1,965.12 | 998.31   | 698.82   | 299.49 | 283.93         | 682.88         | 1,924.85 | 733.54       |
| 2000 | 2,278.47 | 1,337.16 | 1,002.87 | 334.29 | 359.40         | 581.91         | 2,115.48 | 947.12       |
| 2001 | 2,488.96 | 1,477.95 | 1,108.46 | 369.49 | 453.99         | 557.02         | 2,321.26 | 1,054.08     |
| 2002 | 3,171.50 | —        | —        | —      | —              | 620.10         | 2,842.90 | 1,608.00     |

出所: 労働和社会保障部社会保険事業管理中心『中国社会保険年鑑』(内部資料) 2000年, 2001年, 2002年, 中華人民共和国国家統計局『中国統計年鑑2003』中国統計出版社, より作成。

注: 1. 運用益その他の中には, 中央政府からの財政補助と地方政府からの財政補助が含まれている。

2. 1999年からは, 中央11の業務主管部門(煤炭部, 電力部, 中国有色金属総公司, 郵電部, 交通部, 中国民航総局, 鉄道部, 中国建築総公司, 中国石油天然気総公司, 水利部, 金融)傘下の企業の養老保険基金, 事業・機関連部門の養老保険基金が入っている。

と個人納付の総額(運用益含む)であり, その総額は運用益を除いたとしても1996~2001年の5年間の個人口座納付額総計3,031.25億元あるべきだが, 2001年の実際の積立金は1,054.08億元にすぎず, 少なくとも2,000億元以上不足している。これは, 個人口座に積み立てられるべき保険料が既退職者への年金給付に大量に流用されたことを示している。

また, 養老保険基金の収支状況が悪化していることによって, 中央政府と各地域政府から養老保険基金への補助金が上昇している。中国政府は中西部地域と旧工業地域の社会保障に対しての, 特に養老保険基金の赤字に対しての, 国家財政からの救済金が1998年以降上昇していると発表した。2001年に, 中央財政から社会保障に支出した金額は928億元であり, 1998年の5.18倍となった。そのうち養老保険基金への補助金は349億元である<sup>5)</sup>。また, 2002年の中央財政からの養老保険基金への補助金は408.2億元<sup>6)</sup>, 2003年には, 中央財政から養老保険基金への補助金が474.3億元, 地方財政から養老保険基金への補助金も55.7億元<sup>7)</sup>に達した。

表2は2001年における各地域の養老保険基金の収支状況である。国有企業の不振が深刻な旧工業地域である遼寧省, 吉林省, 黒龍江省, 重慶などの地域では, 企業の保険料率が全国の平均保険料率の20.1%を超えてそれぞれ23.5%, 24.1%, 24.0%, 22.3%となっている。また, 基金支出が収入を上回っている地域も, 上海, 江西, 河南, 湖南, 重慶, 雲南の6地域に達している。

上海のような経済状況が好調な地域においても, 収支状況が悪化していることは事態の深刻さ

5) アジア総合開発株式会社・中国ビジネス開発センター『中国経済白書——中国の経済情勢と展望(2001~2002年)』2002年日本語版, 中国発展出版社, 平成14年, 180頁。

6) 労働和社会保障部「2002年度労働和社会保障事業発展統計」国家統計局。http://www.molss.gov.cn。

7) 労働和社会保障部「2003年度労働和社会保障事業発展統計」国家統計局。http://www.molss.gov.cn。

表2 2001年各地域の養老保険基金の収支状況

(単位: 億元)

| 地 域   | 基 金 収 入  |          |          |            | 基 金 支 出  |           |           | 積立金      | 保険料率 |     |
|-------|----------|----------|----------|------------|----------|-----------|-----------|----------|------|-----|
|       | 合 計      | 企業<br>納付 | 個人<br>納付 | 運用益<br>その他 | 合 計      | 保険金<br>給付 | 管理費<br>など |          | 企 業  | 個 人 |
| 全 国   | 2,488.96 | 1,477.94 | 453.98   | 557.04     | 2,321.26 | 2,266.46  | 54.80     | 1,054.08 | 20.1 | 6.0 |
| 北 京   | 116.61   | 65.41    | 23.10    | 28.1       | 110.54   | 103.88    | 6.66      | 22.13    | 18.6 | 6.6 |
| 天 津   | 55.74    | 36.91    | 10.48    | 8.35       | 54.52    | 54.56     | -0.04     | 10.92    | 21.9 | 6.3 |
| 河 北   | 105.73   | 66.57    | 17.71    | 21.45      | 97.23    | 102.75    | -5.52     | 51.76    | 20.6 | 5.7 |
| 山 西   | 57.91    | 29.10    | 9.19     | 19.62      | 51.13    | 49.67     | 1.46      | 24.39    | 21.0 | 6.5 |
| 内 蒙 古 | 43.37    | 22.58    | 6.75     | 14.04      | 42.09    | 40.40     | 1.69      | 16.39    | 22.1 | 5.8 |
| 遼 寧   | 191.80   | 95.79    | 26.75    | 69.26      | 179.26   | 175.02    | 4.24      | 41.15    | 23.5 | 6.3 |
| 吉 林   | 69.25    | 37.80    | 9.27     | 22.18      | 68.45    | 64.40     | 4.05      | 7.94     | 24.1 | 6.1 |
| 黒 竜 江 | 125.37   | 62.15    | 16.10    | 47.12      | 109.76   | 102.84    | 6.92      | 39.34    | 24.0 | 6.2 |
| 上 海   | 216.66   | 157.90   | 43.48    | 15.28      | 236.25   | 235.99    | 0.26      | 93.12    | 22.5 | 6.2 |
| 江 蘇   | 148.37   | 99.08    | 34.28    | 15.01      | 145.63   | 144.36    | 1.27      | 56.99    | 20.2 | 6.9 |
| 浙 江   | 135.64   | 71.23    | 31.26    | 33.15      | 109.81   | 104.69    | 5.12      | 96.04    | 21.0 | 7.4 |
| 安 徽   | 59.71    | 32.81    | 9.00     | 17.9       | 56.85    | 55.44     | 1.41      | 15.17    | 21.8 | 5.9 |
| 福 建   | 52.67    | 25.34    | 9.68     | 17.65      | 50.52    | 34.10     | 16.42     | 32.44    | 17.8 | 6.6 |
| 江 西   | 40.52    | 23.11    | 5.77     | 11.64      | 40.60    | 39.76     | 0.84      | 15.55    | 20.2 | 5.4 |
| 山 東   | 183.43   | 128.42   | 31.89    | 23.12      | 169.57   | 159.49    | 10.08     | 104.27   | 20.8 | 5.2 |
| 河 南   | 82.55    | 48.94    | 13.00    | 20.61      | 88.00    | 86.75     | 1.25      | 21.12    | 21.0 | 5.1 |
| 湖 北   | 83.43    | 47.99    | 13.22    | 22.22      | 82.27    | 80.68     | 1.59      | 15.38    | 19.8 | 5.5 |
| 湖 南   | 67.90    | 57.37    | 12.66    | -2.13      | 70.04    | 85.00     | -14.96    | 23.31    | 21.9 | 5.2 |
| 広 東   | 203.54   | 127.89   | 59.33    | 16.32      | 134.43   | 124.42    | 10.01     | 206.29   | 13.3 | 5.8 |
| 広 西   | 37.31    | 20.71    | 6.55     | 10.05      | 33.99    | 32.87     | 1.12      | 25.12    | 20.6 | 6.3 |
| 海 南   | 16.48    | 8.80     | 2.22     | 5.46       | 14.83    | 15.56     | -0.73     | 6.87     | 19.8 | 4.9 |
| 重 慶   | 37.85    | 20.22    | 5.63     | 12.00      | 38.98    | 37.13     | 1.85      | 7.18     | 22.3 | 6.0 |
| 四 川   | 94.61    | 50.10    | 17.55    | 26.96      | 89.24    | 90.07     | -0.83     | 41.05    | 21.2 | 6.7 |
| 貴 州   | 30.03    | 15.01    | 4.69     | 10.33      | 26.52    | 25.28     | 1.24      | 20.28    | 19.1 | 5.9 |
| 雲 南   | 50.76    | 28.61    | 7.16     | 14.99      | 53.18    | 50.35     | 2.83      | 11.76    | 23.8 | 5.6 |
| 西 蔵   | 3.36     | 1.37     | 0.31     | 1.68       | 3.36     | 2.77      | 0.59      | 0.008    | 23.3 | 5.3 |
| 峡 西   | 54.77    | 28.26    | 7.58     | 28.93      | 50.63    | 49.71     | 0.92      | 8.30     | 19.1 | 6.1 |
| 甘 肅   | 37.27    | 21.10    | 6.27     | 9.9        | 36.84    | 36.02     | 0.82      | 8.32     | 19.7 | 5.7 |
| 青 海   | 12.51    | 6.25     | 1.61     | 4.65       | 12.50    | 12.29     | 0.21      | 0.74     | 20.6 | 5.8 |
| 寧 夏   | 11.30    | 5.90     | 1.45     | 3.95       | 9.78     | 9.71      | 0.07      | 7.48     | 19.7 | 5.0 |
| 新 疆   | 38.73    | 21.32    | 5.98     | 11.43      | 31.31    | 29.62     | 1.69      | 15.91    | 19.0 | 5.5 |

出所: 労働和社会保障部社会保険事業管理中心『中国社会保険年鑑』(内部資料), 2002年より作成。

を表している。表3に見るように、上海の養老保険基金は、企業の保険料率が22.5%と国務院の規定である20%を超えているにもかかわらず、1999年からは養老保険の支出額が収入額を上回り、積立金も2000年からは減少しつつあり、収支バランスが悪化している。このような状況の中、上海市政府は一般財政から養老保険基金の収支不均衡部分を補填している（経済状況が好調な地域は中央政府の救済金を求めることができない。上海市政府は、基金支出が足りない分は最終的には一般財政から補助すると条款で規定している<sup>8)</sup>）が、対処療法の域を出ていなく、根本的解決

8) 上海市政府令「上海市都市部従業員養老保険弁法」(1994年4月27日上海市人民政府第63号令), 『上海市都市部養老保険資料集』上海市労働と社会保障局弁公室, 2001年, 22頁。

表3 上海市の養老保険基金の収支状況

(単位: 億元)

| 年    | 基金収入   |          |          |            | 基金支出   |           |           | 積立金<br>総額 | 保険料率 |     |
|------|--------|----------|----------|------------|--------|-----------|-----------|-----------|------|-----|
|      | 合計     | 企業<br>納付 | 個人<br>納付 | 運用益<br>その他 | 合計     | 保険金<br>給付 | 管理費<br>など |           | 企業   | 個人  |
| 1997 | 105.98 | 83.10    | 18.25    | 4.63       | 71.31  | 70.25     | 1.06      | 22.78     | —    | —   |
| 1998 | 115.50 | 93.18    | 19.85    | 2.48       | 118.33 | 115.33    | 3.00      | 37.27     | —    | —   |
| 1999 | 175.89 | 79.03    | 32.96    | 63.90      | 179.46 | 179.34    | 0.12      | 124.74    | 24.1 | 6.0 |
| 2000 | 198.99 | 153.37   | 38.28    | 7.34       | 211.02 | 227.46    | -16.44    | 112.71    | 24.8 | 6.0 |
| 2001 | 216.66 | 157.89   | 43.48    | 15.29      | 236.25 | 235.99    | 0.26      | 93.12     | 22.5 | 6.2 |
| 2002 | 241.54 | —        | —        | —          | 264.95 | —         | —         | 69.71     | —    | —   |

出所: 労働和社会保障部社会保険事業管理中心『中国社会保険年鑑』(内部資料) 2000年, 2001年, 2002年, 中華人民共和国国家統計局『中国統計年鑑2003』中国統計出版社, より作成。

方法を見出せない状況にある。

このような基金の収支状況の厳しさを背景に積立てられるべき「個人口座」基金の「社会的統合基金」への流用(既退職者への年金給付)が常態化しており、「個人口座」の空洞化が進行している。この基金流用が安易になされている直接的原因として、新制度においては「個人口座」と「社会的統合基金」を統一して管理する方式を採用していることが指摘されねばならない。このため、両基金の管理を分離し、別々の機関で管理すべきだという主張が中国の研究者のなかで主流になりつつある。

例えば、李珍氏と孫永勇氏は、「個人口座基金」と「社会的統合基金」の相違点として、① 社会的統合基金は社会集団所有であり、個人口座基金は被保険者の個人所有であること、② 社会的統合基金の財政方式は賦課方式であり、個人口座基金の財政方式は積立方式であること、③ 社会的統合基金は、世代間の移転によりリスクを世代間で分散することができるが、個人口座基金は、主に投資分散化に依存してリスクを分散するしかないこと、④ 社会的統合基金は、短期的な資金であり、個人口座基金は、長期的な資金であることから収益が高い投資を行なうべきであるとの4点を指摘し、両基金の分離的管理を強く主張している<sup>9)</sup>。「個人口座」と「社会的統合基金」が創設された当時(1994年)、既に周小川氏と王林氏は個人口座基金と、社会的統合基金との管理運営を分離させるべきだとの提案を行っていた<sup>10)</sup>。しかし、当時の国家体制改革委員会は両氏の提案を採用しなかった。

また、世界銀行も中国の養老保険のありかたに関する報告書(「Old Age Security: Pension Reform in China」1997年)において、積立方式である「個人口座」と賦課方式である「社会的統合基金」とは分離して管理すべきであり、「個人口座」の積立金を「社会的統合基金」に流用することを禁止し、「個人口座」と「社会的統合基金」の間には、明確な貸借関係を設立すべき

9) 李珍・孫永勇「多元化—養老保険基金管理の合理選択」『経済評論』2001年第4期。(武汉大学社会保障研究中心 <http://csss.whu.edu.cn>)

10) 周小川・王林「社会保障: 経済分析と体制建議」呉敬璉・周小川等『建設市場経済的総体構想と方案设计』中国編訳出版社, 1996年, 223~241頁。

であると提案している<sup>11)</sup>。

上述のような議論の高まりに押される形で、国務院は、2001年4月に、中央政府の第10回5ヶ年計画の基本方向に基づいて、「都市の社会保障体系の整備に関する試点方案」を提出した。この方案は、企業が負担する保険料は全額「社会的統合基金」へ納付し（但し、保険料率は20%のまま）、個人が負担する保険料は全額「個人口座」に納付し、「社会的統合基金」と「個人口座」の基金は分離して管理することで、個人が納付した保険料の全額分が確実に「個人口座」に積み立てられる条件を整備しようとしたものである。この養老保険制度調整を、2001年5月から遼寧省の全地域と、他の省・自治区・直轄市では各地域内1つの都市で試行することを決定した。この方案は、企業の「個人口座」納付部分も「社会的統合基金」に納付されるという新たな問題点を含みつつも、基金の分離管理を実施しようとする点において一定の前進と評価できよう。

基金流用の根本的背景には、いうまでもなく養老保険収支状況の悪化が存在する。その原因として、① 養老保険制度への加入率の低さ、② 保険料納付管理上の問題点、③ 保険基金運用の不効率性、④ 給付資格の甘さや給付水準の高さ、⑤ 制度の移行措置のための原資確保の不透明性などが指摘しうる。本稿は、基金管理・運営上の問題点である①、②、③について詳しく検討することを目的としている。なお制度（設計）上の問題である④と⑤については稿を改めて分析する予定である。

## II 加入、徴収管理上の現状と問題点

### 1. 就業構造の変化と保険加入率——非正規部門の加入率の低さと制度から排除されている農民工——

1997年7月に国務院が公布した「統一的な企業従業員基本養老保険制度の確立に関する国務院決定」（国発〔1997〕26号）は、新養老保険制度の加入対象を都市部のあらゆる企業および従業員まで拡大させること、都市部個人経営者にも徐々に養老保険制度を実行するが、保険料の納付率と受給条件については各省・自治区・直轄市が決めることを規定した。また、1999年1月に国務院が公布した「社会保険料徴収暫定条例」（中華人民共和国国務院令第259号）の第3条には、養老保険料の徴収範囲について、国有企業、都市部集体企業、外資企業、都市部私営企業とその他都市部企業およびそれらに所属する従業員、企業化管理を実施した事業単位およびそれらに所属する従業員であり、都市部の個人経営者については各省・自治区・直轄市の状況によって養老保険に加入させることを明記している。つまり、現時点では都市部の個人経営者の養老保険への加入は強制的でない。また、現在、都市部に大量に流入している「農民工」（出稼ぎ農民）の養老保険への加入についても言及していない。

しかし、最近の中国都市部の就業構造の変化の特徴は、伝統正規部門（国有企業・集体企業）就業者の大幅減少と、新興正規部門（外資企業等）と非正規部門（私営企業・個人経営）の就業

11) 老年保障：中国の養老基金体制改革編写組『老年保障：2020年の中国的養老金体制改革／世界銀行』中国財政経済出版社、1998年、57頁。

表4 都市部各所有制企業の就業者数と割合

(単位:万人, %)

| 年    | 都市部就業者<br>総数 | 伝統正規部門<br>(正規就業者) |             | 新興正規部門<br>(正規就業者) | 非正規部門      |             | その他                |
|------|--------------|-------------------|-------------|-------------------|------------|-------------|--------------------|
|      |              | 国有企業              | 集体企業        | その他<br>所有制企業      | 私営企業       | 個人経営者       | 公務員・現役軍<br>人・農民工など |
| 1978 | 9,514        | 7,451(78.3)       | 2,048(21.5) | —(—)              | —(—)       | 15(0.2)     | —(—)               |
| 1980 | 10,525       | 8,019(76.2)       | 2,425(23.0) | —(—)              | —(—)       | 81(0.8)     | —(—)               |
| 1985 | 12,808       | 8,990(70.2)       | 3,324(26.0) | 44(0.3)           | —(—)       | 450(3.5)    | —(—)               |
| 1990 | 17,041       | 10,346(60.7)      | 3,549(20.8) | 162(1.0)          | 57(0.3)    | 614(3.6)    | 2,313(13.6)        |
| 1991 | 17,465       | 10,664(61.1)      | 3,628(20.8) | 214(1.2)          | 68(0.4)    | 692(4.0)    | 2,199(12.6)        |
| 1992 | 17,861       | 10,889(61.0)      | 3,621(20.3) | 277(1.6)          | 98(5.5)    | 740(4.1)    | 2,236(12.5)        |
| 1993 | 18,262       | 10,920(59.8)      | 3,393(18.6) | 518(2.8)          | 186(1.0)   | 930(5.1)    | 2,315(12.7)        |
| 1994 | 18,653       | 11,214(60.1)      | 3,285(17.6) | 750(4.0)          | 332(1.8)   | 1,225(6.6)  | 1,847(9.9)         |
| 1995 | 19,040       | 11,261(59.1)      | 3,147(16.5) | 883(4.6)          | 485(2.5)   | 1,560(8.2)  | 1,704(8.9)         |
| 1996 | 19,922       | 11,244(56.4)      | 3,016(15.1) | 952(4.8)          | 620(3.1)   | 1,709(8.6)  | 2,381(12.0)        |
| 1997 | 20,781       | 11,044(53.1)      | 2,883(13.9) | 1,092(5.3)        | 750(3.6)   | 1,919(9.2)  | 3,093(14.9)        |
| 1998 | 21,616       | 9,058(42.0)       | 1,963(9.1)  | 1,665(7.7)        | 973(4.5)   | 2,259(10.5) | 5,698(26.4)        |
| 1999 | 22,412       | 8,572(38.2)       | 1,712(7.6)  | 1,825(8.1)        | 1,053(4.7) | 2,414(10.8) | 6,836(30.5)        |
| 2000 | 23,151       | 8,102(35.0)       | 1,499(6.5)  | 1,983(8.6)        | 1,268(5.5) | 2,136(9.2)  | 8,163(35.3)        |
| 2001 | 23,940       | 7,640(31.9)       | 1,291(5.4)  | 2,193(9.2)        | 1,527(6.4) | 2,131(8.9)  | 9,158(38.3)        |
| 2002 | 24,780       | 7,163(28.9)       | 1,122(4.5)  | 2,585(10.4)       | 1,999(8.1) | 2,269(9.2)  | 9,642(38.9)        |

出所: 中華人民共和国国家統計局『中国統計年鑑2003』, 中国統計出版社, 2003年, 126~127頁より作成。

注: 1. その他所有制企業の中には, 株式合作企業, 聯営企業, 有限責任会社, 株式有限会社, 香港・マカオ・台湾投資企業, 外資企業などが含まれている。

2. 1992年までのその他所有制企業の統計数字は, 聯営企業, 香港・マカオ・台湾投資企業外資企業の統計数字しか入っていない, また, 株式合作企業と有限責任会社の統計数字は, 1998年から入っている。

3. 都市就業者とは, 一定の社会労働に従事し, 労働報酬あるいは経営収入を得た者であり, 農村で社会労働に携わる農民は含まれていない。その中には, 在職従業員, 再就職離・退休者, 私営業主, 個人経営者, その他就業者(臨時教師, 宗教従業者, 現役軍人など)が含まれている。

4. 各企業の就業者とは, 各級国家机关, 政党機関, 社会团体および企業, 事業で仕事し, 賃金を獲得あるいはその他の形式で労働報酬を得る全ての者を指す。それは, 在職の従業員, 再就職の離・退職者, 臨時教師及び各企業で仕事をしている外国人と香港・マカオ・台湾の者, 兼職者, 第2職業に従事する者などが含まれている。なお, 元の職場を離れているが雇用関係は保留している者は含まれていない。

5. 都市私営就業員とは, 工商管理部門に登録し, その経営住所が県鎮以上の都市にある私営企業就業者; 私営企業投資者と被雇用者を含む。都市個人経営就業者とは, 工商管理部門に登録し, また, 都市の戸籍であり, あるいは都市で長期的に居住, 許可を得て個人経営に従事する就業者を指す。個人経営者と個人経営者に雇われた者, 手伝い者が含まれている。

6. 中国の私営企業のほとんどは規模が小さいことから私営企業は非正規部門に分類されている。

(以上の注の解釈は『中国統計年鑑2003』の179頁より翻訳。)

者の急増に特徴づけられる。また, 市場経済の導入や非公有制企業の急増, 就職難を背景に, 臨時雇用労働者が急増している。この臨時雇用労働者のほとんどは, 「農民工」が流入したものであると推測される。この就業構造の変化の特徴を表4に基づいて詳しくみてみよう。

- ① 伝統正規部門(国有企業と集体企業)への就業の大幅低下……1978年において伝統正規部門の就業者比率は99.8%だったが, 1985年に96.2%, 1992年には81.3%, 2002年には33.4%まで大幅低下し, これからも低下する見通しである。就業者数も1995年までは増加していたが, その後1995~2002年のわずか7年間で4,100万人の就業者減少を生じている。

- ② 新興正規部門（その他所有制企業）への就業の増加……1985年における新興正規部門の就業者比率は0.3%だったが、1992年には1.6%、2002年には10.4%に急上昇した。外資企業や株式合作企業の増加は今後も加速すると推測されている。
- ③ 非正規部門の就業者も依然として増加傾向……私営企業が設立され始めたのは90年代からであるが、2002年現在、全就業者の8.1%を占める。特に最近では零細規模の個人経営者の就業者数の増加が顕著である。市場経済の進展によって私営企業・個人経営者の増加は今後も加速すると推測される。
- ④ 膨大な「農民工」の流入……表の「その他」が1996年以降急増しているが、その増加の圧倒的部分は「農民工」だと推測される。中国社会科学院「人口と労働研究所」所長である蔡昉氏が主編した報告書によれば、1997～2000年の4年間に於いて、中国全国の農村労働力の移動人数は8,315万人から1億1,340万人に増加しているという<sup>12)</sup>。また、2004年5月の中国国家統計局の発表によると、2003年に於いて都市部で働いている「農民工」は1億1,390万人であり、それは農村総労働力の23.2%を占めているという。また6,910万人の「農民工」は地区（市）以上の中大都市で働いているという。「農民工」は主に青壮年であり、40歳以下の青壮年が総「農民工」の85.9%を占め、25歳以下の青壮年が47.3%を占めている<sup>13)</sup>。「農民工」は、いまだ農村戸籍であり、養老保険をはじめとする社会保険から排除されている。

このような就業構造の著しい変化は当然にも養老保険制度の加入対象範囲の拡大を不可欠に要請する。しかし、中央政府は、先に見た国務院決定（1997年7月）以降、新たな加入対象者拡大の方策を打ち出していない。この結果、表5に見るごとく、都市部各所有制企業の在職従業員の養老保険への加入率は増加傾向にあるとはいえ、2002年までに、養老保険制度に全員加入している部門は国有・集体企業部門のみであり、外資系企業などの「その他所有制企業」では加入率71.2%、私営企業・個人経営部門の加入率は19.7%の低率にすぎない。加入従業員総数は1億1,129万人、加入率は、「農民工」を含む都市就業者総数の45.1%にすぎない状況である。

外資企業を始めその他所有制企業と私営企業には、新しい企業が多く、定年退職者も少ないため、高率の養老保険料を支払うことは損であるとの考えが強く、経営コストを抑えるためにも養老保険を含めた社会保険加入に消極的である。また、その他所有制企業と私営企業には労働組合がほとんど存在していなく、社会保険加入に関する交渉も困難な状況にある。労働者も就職難のなかで、企業に強く要求できる立場にないのが現状である。特に、私営企業・個人経営部門の場合は、① 最近まで養老保険制度の対象外にされてきたこと、② 新制度発足後も個人経営部門に対しては強制加入対象から除外されていること、③ 私営企業・個人経営部門の就業者の流動性が高い、などの問題があることが指摘されねばならない。なお、養老保険未加入に対する罰則規定は「社会保険徴収暫定条例」によって規定されているが、企業責任者等に対する低額の罰金規

12) 蔡昉『2002年：中国人口与労働問題報告—城郷就業問題与对策（人口与労働緑皮書）』社会科学文献出版社、2002年、75頁。

13) 「中国統計局発布：2003年有1億1,390万農民労働力流向城鎮」<http://www.sina.com.cn/1/2004・5・14>。

表5 都市部各所有制企業の在職従業員と養老保険に加入している従業員の割合 (単位: 万人, %)

| 年    | 従業員・就業者総数 |                 | 国有・集体企業従業員 |                 | その他所有制企業従業員 |                 | 私営企業・個人経営<br>就業者＝従業員 |                 |
|------|-----------|-----------------|------------|-----------------|-------------|-----------------|----------------------|-----------------|
|      | 在職者       | 養老保険<br>へ加入者(%) | 在職者        | 養老保険<br>へ加入者(%) | 在職者         | 養老保険<br>へ加入者(%) | 就業者                  | 養老保険<br>へ加入者(%) |
| 1997 | 17,337    | 8,671 (50.1)    | 13,583     | 8,325 (61.3)    | 1,086       | 345 (31.8)      | 2,669                | — (—)           |
| 1998 | 15,568    | 8,476 (54.4)    | 10,709     | 8,017 (74.9)    | 1,628       | 458 (28.1)      | 3,231                | — (—)           |
| 1999 | 15,240    | 9,502 (62.3)    | 9,988      | 8,576 (85.9)    | 1,785       | 722 (40.4)      | 3,467                | 204 (5.9)       |
| 2000 | 14,663    | 10,448 (71.3)   | 9,325      | 8,915 (95.6)    | 1,935       | 1,188 (61.4)    | 3,404                | 346 (10.2)      |
| 2001 | 14,450    | 10,802 (74.8)   | 8,650      | 8,741 (101.0)*  | 2,142       | 1,525 (71.2)    | 3,658                | 535 (14.6)      |
| 2002 | 14,826    | 11,129 (75.1)   | 7,995      | —               | 2,563       | —               | 4,268                | 839 (19.7)      |

出所: 中華人民共和国国家統計局『中国統計年鑑2003』中国統計出版社, 2003年, 123~138頁, 844頁. 労働和社会保障部社会保険事業管理中心『中国社会保険年鑑』(内部資料)2000年, 2001年, 2002年, 25頁, 60頁, 25頁, より作成。

注: 従業員とは, 国有企業, 集体企業, 株式制企業, 外国企業, 香港・マカオ・台湾投資企業, その他の経済組織とそれらに付属している機関で働き, 賃金を受け取っている者を指す。都市部の個人経営者, 退職した人, 再就職した退職者, 臨時教師, 生産手段が国家所有に属する各種の企業で働く外国人, 香港・マカオ・台湾人は含まれていない。

また, 1998年以降の数値は在籍している従業員で, 「一時帰休」者は含まれていない。

\* 国有・集体企業従業員の養老保険への加入率は101%であるが, これは, 中国統計年鑑の統計である従業員数と養老保険へ加入者数に基づいて計算した数値で, 中国統計年鑑では, 在職従業員数が養老保険の加入者数より少ないことについての説明はない。これは, 在職従業員数の調査時期と養老保険へ加入者数の調査時期が違うか, 養老保険へ加入者数に早期退職者, 「一時帰休」(レイオフ) 者がカウントされていると推測される。早期退職者は在職従業員としては認めてないが, 法定定年までの社会保険料は元の勤務先が支払っているし, 「一時帰休」者の最初の3年間の社会保険料は元の勤務先, 政府補助と失業保険基金がそれぞれ3分の1ずつ負担するようになっている。「一時帰休」者についての詳しい説明は拙稿「中国都市部の公的養老保険制度の改革(2)」『龍谷大学経済学論集』第43巻第2号, 48頁を参照されたい。

定のみであり, 有効に機能していない。

こうした状況を克服するために, 上海や北京では, 非正規部門の就業者ないし「農民工」の養老保険加入を促進するための試みが行われている。例えば上海市は, 1995年1月に「上海市都市個人経営者および被雇用者の養老保険方法」(沪府発[1995] 5号)を公布し, 個人経営者は, 本人と従業員のために納税前の所得の10%の保険料を納付すること(社会的統合口座への納付), また, 自分の養老保険個人口座に納税後の所得の8%を納付すること, 従業員も養老保険個人口座に納税後の所得の8%を納付すべきであると規定し, 個人経営部門の保険強制加入を進めている。ただしその対象は, 都市戸籍を有する就業者に限定され, 農村戸籍を持つ「農民工」は対象外である。

北京市は, 2001年8月, どのような所有形態の企業であれ, 企業と雇用関係を持つ「農民工」も養老保険へ加入すべきであると規定した「北京市農民工養老保険暫定方法」(京勞社養発[2001] 125号)と題する通知を出した。この通知によれば, 企業の負担保険料率は, 北京市の従業員の前年度最低賃金の19%, 「農民工」の負担保険料率は, 同最低賃金の7%である。また, 「農民工」が企業と雇用関係を解除した場合でも, 本人が希望すれば養老保険制度に留まることも出来るし, 脱退して一括給付を受けることも出来ると規定している。

このように低率加入部門や「農民工」の加入促進を試みている地方も一部に存在するが, これら部門に対する中央政府の明確な方針が打ち出されていない現在, 多くの地方政府は個人経営お

よび「農民工」対策に消極的であり、保険料負担を嫌う企業姿勢とあいまってこの問題の解決の見通しは依然として不透明な状況にあると言わざるをえない。

## 2. 保険料徴収・納付の不統一性と過少納付・滞納の存在

新養老保険は全国統一制度であると標榜しているが、国有企業や私営企業の従業員が加入する企業養老保険と国家機関・事業部門の職員が加入する職員・従業員養老保険とに分立したままであり、前者は労働・社会保障部が管理し、後者は人事部が管理している。それだけではなく、徴収・給付業務に関しては地方政府に委ねられていて、その保険料徴収レベルは大きく2つのタイプに分かれている。一つは、省レベルの社会統合が進んだ地域で、省レベルでの統一徴収が行われている。北京、上海、吉林省などの13の省・自治区・直轄市がこのタイプに属する。残りの地域は、未だ地区（市）、県（市）レベルの徴収に止まっている。

さらに、地域によって企業が負担する保険料の納付基準も統一されておらず、① 新制度の規定に準じて、当該企業の支払い賃金総額を納付基準としている地域、② 当該企業ではなく、当該地域の企業従業員の前年度月平均賃金を合計した、従業員賃金総額を企業納付基準とする地域、③ 企業賃金総額に退職者へ給付する保険料を引いた賃金総額を納付基準とする地域（これは、新制度設立後にも、退職者への給付を社会保険管理機関に移管せず企業が直接給付している地域が残存していることを示す。後に、詳しく説明する）がいまだ並存している。このような全国的な統一徴収制の未完成を背景に過少納付・滞納といった実態が発生している。

しかし、中国の社会保険関連統計は極めて不備であり、過少納付・滞納に関する直接的データは存在しない（公表されていない）。それゆえ、公表されているデータである被保険者数、従業員の平均賃金、保険料率、保険収入等からその規模を推定する以外にはない。以下の表6～10は、入手可能なデータに基づいて筆者が計算した過少納付・滞納額の規模である。

納付すべき保険料総額を説明する前に、まず企業の納付基準を説明しておきたい。新制度の規定によれば、企業が負担する保険料の上限は、企業賃金総額の20%であると規定されている。企業賃金総額とは、企業が一定の期間に従業員に直接支払った労働報酬である。それには、① 基本給（時間給、出来高給、職務給などが含まれている）、② 仕事手当（勤続手当、特殊労働手当、技能手当などが含まれている。特殊労働手当とは、炭鉱、高温・低温、海・島での作業、深夜の仕事などに支給する特殊手当である）、③ 生活手当・補助金（食事手当、物価補助金などが含まれている。しかし、日本のような住宅手当、扶養家族手当などはない）、④ 時間外および休日出勤手当、⑤ 一時金（獎金つまりボーナス）、などが含まれることになっている<sup>14)</sup>。

企業が納付すべき保険料総額は、賃金総額（被保険従業員数×従業員平均賃金）×企業保険料率となる。この計算で得られた総額と実際の保険収入（企業負担分のみ）がほぼ一致すれば問題はない。しかし、表6にみるように、被保険従業員数と従業員平均賃金、保険料率によって計算

14) 李建国・曹樹易『最新社会保険実用問答』中国経済出版社、2002年、82～84頁。

表6 企業が100%保険料納付の場合の保険収入と企業からの実際保険収入との差額

| 年    | 被保険従業員数**<br>(万人)<br>(1) | 従業員の平均賃金*<br>(元)<br>(2) | 被保険者の賃金総額(億元)<br>(1)×(2)<br>(3) | 企業の保険料率★(% )<br>(4) | 企業が100%納付時の保険収入<br>(3)×(4)(億元)<br>(5) | 実際保険収入★(億元)<br>(6) | 不足額<br>(億元)<br>(5)－(6)<br>(7) |
|------|--------------------------|-------------------------|---------------------------------|---------------------|---------------------------------------|--------------------|-------------------------------|
| 1997 | 8,671.0                  | 6,470                   | 5,610.14                        | —                   | —                                     | 775.30             | —                             |
| 1998 | 8,475.8                  | 7,479                   | 6,339.05                        | —                   | —                                     | 826.22             | —                             |
| 1999 | 9,501.8                  | 8,346                   | 7,930.20                        | 21.56               | 1,709.75                              | 998.31             | 711.44                        |
| 2000 | 10,447.5                 | 9,371                   | 9,790.35                        | 20.90               | 2,046.18                              | 1,337.16           | 709.02                        |
| 2001 | 10,801.9                 | 10,870                  | 11,741.67                       | 20.12               | 2,362.42                              | 1,477.95           | 884.47                        |
| 2002 | 11,128.8                 | 12,422                  | 13,824.20                       | 20.00               | 2,764.84                              | 2,041.12           | 723.72                        |

出所：中華人民共和国国家統計局『中国統計年鑑2003』中国統計出版社，151頁，844～845頁，労働和社会保障部社会保険事業管理中心『中国社会保険年鑑』（内部資料）2000年，2001年，2002年，37頁，46頁，71頁，36頁，35頁，より作成。

注：①2002年の企業の保険料率は明らかにされてないので，新制度の規定である20%の保険料率で計算した。

\*は『中国統計年鑑』のデータである。

★は『中国社会保険年鑑』のデータである。

また，従業員の平均賃金のデータについては，『中国統計年鑑2003』，『中国社会保障年鑑2003』，『中国金融年鑑2003』，『中国城市年鑑2003』とも合致しているので，正確性が強いと思われる。

して得た企業が納付すべき保険料（表6の(5)）と，実際保険料収入（表6の(6)）の間にはかなりの差額（表6の(7)）が存在している。その差額（不足額）は，1999～2002年の累計で3,028.65億元もの巨額に達している。この膨大な不足額は企業の保険料の過少納付・滞納によって生じていると考えられる。

表7は，「中国社会保険年鑑」が公表している「保険料の納付基準とした賃金総額」のデータを加えることによって過少納付の規模を推定した結果である。本来なら被保険者の賃金総額（表7の(3)）と「保険料の納付基準とした賃金総額」（表7の(4)）は一致するはずであるが，表7に見るごとく，実際に「保険料の納付基準とした賃金総額」は被保険者の賃金総額の6～7（表7の(4)/(3)）割水準にすぎない。この結果，各年の企業平均保険料率をかけて計算した保険料の過少納付額は，1999～2001年の3年間で累計1,709億元にのぼる。それは表6で明らかになった保険料不足額の大半を占める。

それは，少なからぬ企業が，企業の保険料負担を軽減するために，社会保険機関に被保険者の賃金総額を過少申告していることに主に起因する。その多くは，獎金（年間一時金）や各種手当を賃金総額から除外して申告する方法が行われているという<sup>15)</sup>。このような故意による過少申告だけでなく，納付基準となる賃金項目について周知徹底されていないことから獎金や各種手当を除外して申告するケースも少なからず存在するといわれている。周知のように中国においては獎金や各種手当が賃金総額に占めるウェイトは相当大きい。

15) 例えば，淄博市博山電力器材が，1人の従業員の養老保険料を1995～2000年，6年間に渡り納付基準になる賃金の累計55,626元（主に獎金の部分である）を隠蔽報告した結果，この従業員が2001年3月に退職してから，年金を月255元も少なく支給されたとの記事が報道された。また，近年このような保険料の隠蔽報告に関する損害賠償の訴訟事件が全国各地で増加していると報道されている。（中国社会保障雑誌社『中国社会保障』2001・7，20～21頁）

表7 企業の被保険従業員の賃金総額と納付基準とした賃金総額の差額からみる養老保険基金の未納付額

| 年    | 被保険従業員数**<br>(万人)<br>(1) | 従業員の平均賃金*<br>(元)<br>(2) | 被保険従業員の賃金総額(億元)<br>(1)×(2)(3) | 納付基準とした賃金総額*<br>(億元)(4) | (3)-(4)<br>(億元)<br>(5) | (4)/(3)<br>(%)<br>(6) | 企業保険料率*<br>(%)<br>(6) | 過少申告による過少納付(億元)<br>(5)×(6) |
|------|--------------------------|-------------------------|-------------------------------|-------------------------|------------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------------|
| 1997 | 8,671.0                  | 6,470                   | 5,610.14                      | 3,802.27                | 1,807.87               | 67.77                 | —                     | —                          |
| 1998 | 8,475.8                  | 7,479                   | 6,339.05                      | 4,029.18                | 2,309.87               | 63.56                 | —                     | —                          |
| 1999 | 9,501.8                  | 8,346                   | 7,930.20                      | 6,206.79                | 1,723.41               | 78.27                 | 21.56                 | 371.57                     |
| 2000 | 10,447.5                 | 9,371                   | 9,790.35                      | 7,024.86                | 2,765.49               | 71.75                 | 20.90                 | 577.99                     |
| 2001 | 10,801.9                 | 10,870                  | 11,741.67                     | 7,966.25                | 3,775.42               | 67.85                 | 20.12                 | 759.61                     |
| 2002 | 11,128.8                 | 12,422                  | 13,824.20                     | —                       | —                      | —                     | —                     | —                          |

出所：中華人民共和国国家統計局『中国統計年鑑2003』中国統計出版社，151頁，844頁，労働和社会保障部社会保険事業管理中心『中国社会保険年鑑』（内部資料）2000年，2001年，2002年，37頁，46頁，71頁，36頁，35頁，より作成。

注：2002年の納付基準とした賃金総額のデータがないため，未納付額の計算が出来なかった。

\*は『中国統計年鑑』のデータである。

★は『中国社会保険年鑑』のデータである。

また，従業員の平均賃金のデータについては，『中国統計年鑑2003』，『中国社会保険年鑑2003』，『中国金融年鑑2003』，『中国城市年鑑2003』とも合致しているので，正確性が強いと思われる。

このような隠蔽・錯誤による過少申告が無視できない規模で存在していることは，それを防ぐための情報収集，審査，チェックなどの管理・監督・指導力を各地の社会保険管理機関が持っていないことを示しているといえよう。

このような「納付基準の賃金総額」を「実際の支払い賃金総額」よりも過少申告することによる過少納付以外に滞納も看過できない規模に達している。表8は，「納付基準とした賃金総額」にもとづいて企業が100%納付したと仮定した場合の保険料収入と実際の保険料収入の差額を計算することによって滞納額を求めたものである。1999～2001年の3年間における滞納額の累計は599.77億元にのぼる。なお，政府関係者の発表によれば，1999年末までの滞納保険料は累計390.12億元<sup>16)</sup>，路・馬氏ら研究者の試算によれば1998年末までの滞納保険料累計は約359億元<sup>17)</sup>である。したがって，新養老保険制度発足後の保険金滞納額累計は1千億元に近い巨額に達すると推定される。

この巨額の滞納が発生している主な背景は次の3点に集約されと考えられる。

第一に，国有企業改革の過程で経営状況が悪化し，保険料を滞納のまま倒産した国有企業が少なからず存在することである。また，株式化への転換に際して，元の企業が滞納していた保険料を新会社が納付する責任が不明確であるために未納付状態が継続しているケースも存在している。

第二に，国務院「社会保険料徴収暫行条例」は，養老保険に加入している企業に対して毎月必ず，納付すべき保険料額を社会保険機関に申告することを義務付けているが，企業によっては納

16) 特集「養老保険：基礎を固め制度を整備する」労働部社会保険事業管理局『中国社会保障』中国社会保障雑誌社，2001・5，13頁（当時の労働保障部社会保険事業管理中心副主任韓鳳が記者への答え）。

17) 路婷・馬杰「欠けるだけでいいのか—養老保険滞納現象の追究」労働部社会保険事業管理局『中国社会保障』中国社会保障雑誌社，2000・7，12～13頁。

表8 企業の養老保険基金の滞納状況

| 年    | 納付基準とした<br>賃金総額(億元)<br>(1) | 企業の保険<br>料率(%)<br>(2) | 企業が100%納付時の保<br>険収入(1)×(2)(億元)<br>(3) | 実際保険収<br>入(億元)<br>(4) | 滞納額(億元)<br>(3)-(4) |
|------|----------------------------|-----------------------|---------------------------------------|-----------------------|--------------------|
| 1997 | —                          | —                     | —                                     | 775.30                | —                  |
| 1998 | 4,029.18                   | —                     | —                                     | 826.22                | —                  |
| 1999 | 6,206.79                   | 21.56                 | 1,338.18                              | 998.31                | 339.87             |
| 2000 | 7,024.86                   | 20.90                 | 1,468.20                              | 1,337.16              | 131.04             |
| 2001 | 7,966.25                   | 20.12                 | 1,602.81                              | 1,477.95              | 124.86             |
| 2002 | —                          | —                     | —                                     | —                     | —                  |

出所：労働和社会保障部社会保険事業管理中心『中国社会保険年鑑』（内部資料）2000年，2001年，2002年，37頁，46頁，71頁，36頁，35頁，より作成。

注：2002年の各項目については，データがなかったため計算ができなかったのである。

付すべき保険料を申告したうえで，経営状況の厳しさを理由に保険料の一部のみを納付するケースが少なからず存在する。

第三に，一部の地域において，保険料を当該企業の退職者へ給付する年金額を差し引いて納付する「差額納付」という旧来からの方法を実施していることから生じる滞納である。新養老保険制度においては，企業は毎月社会保険管理機関に養老保険料を全額納付する義務がある。そして，社会保険管理機関は，毎月企業に養老保険給付金を支給し，企業はそれを定年退職者に養老保険金として支給する仕組みとなっている。企業を経由した給付システムである。他方，「差額納付」とは，旧制度において採用されていた方式で，企業が毎月社会保険管理機関に納付すべき保険料が，受領する保険給付額より金額が多い場合，その差額のみを納付すればよいという方式である。この方式を採用すると，納付すべき保険料が受領できる保険給付額より多い場合には，企業はその差額を納付することに消極的になりやすいのである。

このような滞納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保険料を全額徴収する措置を実施し，養老保険金の給付に関しても，市に統一窓口を設置して，企業を経由せずに直接定年退職者に支給する社会化管理方法に切り替えた。また，2000年11月，上海市は「上海市都市従業員社会保険料徴収若干規定」（上海市人民代表大会常務委員会公告第42号発布）を公布し，企業の経営状況の悪化を理由として保険料の滞納を申請する場合は，企業の財務報告表とその他証明材料を提出することを義務付け，審査の結果，労働・社会保障庁により認められた時のみ，滞納期間を最長1年まで伸ばすことができることにした。しかし，1年を過ぎても納付しない場合は，法に準じて強制徴収することになった。北京市においても，2000年6月から社会保険管理機関が保険料を全額徴収する措置を実施し，養老保険金の給付に関しても，市に統一窓口を設置して，企業を経由せずに直接定年退職者に支給する社会化管理方法を実施した。また，広東省では，2001年から税務機関に委託して社会保険料を徴収する手段をとっている。しかし，行政機関の対応力が弱い地方の中小都市では，このような改革をすることは困難であり，社会化管理方法を実施している地域は2002年9月末時点で34.6%にすぎない状態であり<sup>18)</sup>，滞納

18) 「企業退職者の社会化管理を全面的に推進する—労働和社会保障部副部長劉永富へのインタビュー」

表9 2001年各地域の企業の養老保険基金の納付状況

|       | 納付基準とした<br>賃金総額(元)<br>(1) | 企業の保険料<br>率(%)<br>(2) | 企業が100%納付時の<br>保険収入(1)×(2)<br>(億元)(3) | 実際保険収<br>入(億元)<br>(4) | 滞納額(億元)<br>(3)-(4) |
|-------|---------------------------|-----------------------|---------------------------------------|-----------------------|--------------------|
| 合 計   | 7,966.25                  | 20.12                 | 1,602.81                              | 1,477.95              | 124.86             |
| 北 京   | 353.96                    | 18.63                 | 65.94                                 | 65.41                 | 0.53               |
| 天 津   | 175.96                    | 21.92                 | 38.57                                 | 36.91                 | 1.66               |
| 河 北   | 343.41                    | 20.56                 | 70.61                                 | 66.57                 | 4.04               |
| 山 西   | 150.44                    | 20.99                 | 31.58                                 | 29.10                 | 2.48               |
| 内 蒙 古 | 115.80                    | 22.12                 | 25.61                                 | 22.58                 | 3.03               |
| 遼 寧   | 454.96                    | 23.49                 | 106.87                                | 95.79                 | 11.08              |
| 吉 林   | 177.65                    | 24.09                 | 42.80                                 | 37.80                 | 5.00               |
| 黒 龍 江 | 288.80                    | 23.99                 | 69.28                                 | 62.15                 | 7.13               |
| 上 海   | 702.67                    | 22.49                 | 158.03                                | 157.90                | 0.13               |
| 江 蘇   | 519.95                    | 20.22                 | 105.13                                | 99.08                 | 6.05               |
| 浙 江   | 444.11                    | 21.02                 | 93.35                                 | 71.23                 | 22.12              |
| 安 徽   | 168.03                    | 21.83                 | 36.68                                 | 32.81                 | 3.87               |
| 福 建   | 150.74                    | 17.82                 | 26.86                                 | 25.34                 | 1.52               |
| 江 西   | 121.93                    | 20.21                 | 24.64                                 | 23.11                 | 1.53               |
| 山 東   | 639.33                    | 20.84                 | 133.24                                | 128.42                | 4.82               |
| 河 南   | 260.12                    | 20.97                 | 54.55                                 | 48.94                 | 5.61               |
| 湖 北   | 269.60                    | 19.81                 | 53.41                                 | 47.99                 | 5.42               |
| 湖 南   | 279.50                    | 21.93                 | 61.29                                 | 57.37                 | 3.92               |
| 広 東   | 1,031.89                  | 13.34                 | 137.65                                | 127.89                | 9.76               |
| 広 西   | 111.76                    | 20.55                 | 22.97                                 | 20.71                 | 2.26               |
| 海 南   | 50.10                     | 19.81                 | 9.92                                  | 8.80                  | 1.12               |
| 重 慶   | 107.45                    | 22.26                 | 23.91                                 | 20.22                 | 3.70               |
| 四 川   | 282.00                    | 21.20                 | 59.78                                 | 50.10                 | 9.68               |
| 貴 州   | 84.60                     | 19.13                 | 16.18                                 | 15.01                 | 1.17               |
| 雲 南   | 134.65                    | 23.77                 | 32.01                                 | 28.61                 | 3.40               |
| 西 蔵   | 6.35                      | 23.29                 | 1.48                                  | 1.37                  | 0.11               |
| 峡 西   | 156.59                    | 19.09                 | 29.89                                 | 28.26                 | 1.63               |
| 甘 肅   | 113.19                    | 19.72                 | 22.32                                 | 21.10                 | 1.22               |
| 青 海   | 33.01                     | 20.61                 | 6.80                                  | 6.25                  | 0.55               |
| 寧 夏   | 32.92                     | 19.65                 | 6.47                                  | 5.90                  | 0.57               |
| 新 疆   | 118.91                    | 18.98                 | 22.57                                 | 21.32                 | 1.26               |

出所：労働和社会保障部社会保険事業管理中心『中国社会保険年鑑』（内部資料）2002年，36頁，より作成。

の防止策は未だ不十分なままである。

表9は，2001年における各地域の保険料の滞納額（企業負担分のみ）の推定である。上海や北京など社会化管理方法を実施している地域の滞納はほとんど見られないが，社会化管理方法未実施地域，国有企業が不振な旧工業地域においては滞納比率が高い。なお，政府発表によると，養老保険料の徴収率は，1997年には90.07%と前年を少し下回り，1998年は，全国平均で82.69%と大幅に低下し，特に，青海省と新疆省では51%にまで低下したという。しかし，その後，改善傾向

労働部社会保険事業管理局『中国社会保障』中国社会保障雑誌社，2002・12，4頁。

表10 個人が100%保険金納付の場合の保険収入と実際保険収入との差額

| 年    | 被保険従業員数★★<br>(万人) (1) | 平均賃金*<br>(元) (2) | 個人保険<br>料率★(%)<br>(3) | 個人が100%納入時の<br>保険収入(1)×(2)×(3)<br>(億元) (4) | 実際保険<br>収入★(億元)<br>(5) | 過少申告による<br>過少納付(億元)<br>(4)-(5) |
|------|-----------------------|------------------|-----------------------|--------------------------------------------|------------------------|--------------------------------|
| 1997 | 8,671.0               | 6,470            | —                     | —                                          | —                      | —                              |
| 1998 | 8,475.8               | 7,479            | —                     | —                                          | —                      | —                              |
| 1999 | 9,501.8               | 8,346            | 5.00                  | 396.51                                     | 283.93                 | 112.58                         |
| 2000 | 10,447.5              | 9,371            | 5.41                  | 529.66                                     | 359.40                 | 170.26                         |
| 2001 | 10,801.9              | 10,870           | 6.02                  | 706.85                                     | 453.99                 | 252.86                         |

出所：中華人民共和国国家統計局『中国統計年鑑2003』中国統計出版社，151頁，844～845頁，労働和社会保障部社会保険事業管理中心『中国社会保険年鑑』（内部資料）2000年，2001年，2002年，37頁，46頁，71頁，36頁，35頁，より作成。

注：\*は『中国統計年鑑』のデータである。

★は『中国社会保険年鑑』のデータである。

また，従業員の平均賃金のデータについては，『中国統計年鑑2003』，『中国社会保険年鑑2003』，『中国金融年鑑2003』，『中国城市年鑑2003』とも合致しているので，正確性が強いと思われる。

に転じて，2000年には徴収率94%に達している<sup>19)</sup>。

以上，企業負担分の過少納付・滞納状況を分析してきたが，個人負担分の保険料の過少納付・滞納の推定を試みたのが表10である。個人が100%保険料納付した場合の保険収入と，『中国社会保険年鑑』が公表している個人からの実際保険料収入との差額について計算した結果であるが，個人保険料の過少納付額は，1999～2001年の3年間で累計535.70億元に達していることがわかる。その過少納付の多くは，既に述べたよう実際の賃金よりも「保険料の納付基準とした従業員平均賃金」を低く社会保険機関に申告していることから生じていると思われる。企業の不誠実な姿勢と社会保険機関の管理監督の不備が厳しく問われなければならない。

以上のような，企業による保険料の過少納付・滞納が常態化している原因として見逃せないのは，社会保険料の企業負担率の高さである。企業が負担を義務付けられている社会保険料率は，養老保険が20%，失業保険が2%，労災保険が1%，医療と出産育児保険が7%であり，合計すれば総賃金の30%にも達する。経営不振にあえぐ国有企業のみならず，経営体力が未だ十分でない中国の各企業にとって，この社会保険料負担は重荷になっていると言わざるをえない。

このことを重大視する研究者の間では，社会保険料方式から社会保障税への転換を主張する意見が高まっている<sup>20)</sup>。社会保障税の導入論者は，税金を財源にすることによって制度的に安定した収入が確保でき，巨大な保険資金不足を解消できること，年金給付が社会全体の責任であることを明確できること，などのメリットを掲げている。しかし，税方式への転換論者においても，全国統一の社会保障税を創設するのか，養老保険，医療，失業三大保険項目別に創設するのか，中央税（国税）にするのか，地方税にするのかなど，意見は分かれている。

他方，社会保障税に対して疑問を持っている研究者も少なくない。例えば，北京大学の賈俊玲氏は，保険料と保険税の徴収はともに法に基づいて実施する点で大きな違いはなく，その成否は

19) 労働和社会保障部「労働和社会保障法規政策専刊」中国労働保障報社，2001・3，10頁。

20) 「社会保険問題の検討会」『中国社会保障』中国社会保障雜誌社，2000・8，15～17頁。

法の整備、法的拘束力の強化と当地域の経済発展状況に左右されるという。そして現在の保険料の徴収難の核心的な要因は国有企業の経営状況が悪いことであり、この核心的な問題を解決しない以上、保険税に移行しても徴収難は以前と同様であると主張している<sup>21)</sup>。

保険方式か、税方式か、は先進諸国でも常に議論がなされている重要な争点ではあるが、中国の新養老保険制度は都市の従業員に限定された制度であり、制度の対象外の人々も負担することになる税方式は公平性の観点から考えても無理があると言わざるをえない。税方式の導入は国民皆保険制度の確立と一体のものであることを忘れてはならない。

### 3. 社会保険管理機関の体制未整備

既に述べたように、新養老保険制度は、全国統一養老保険制度ではあるが、全国的な統一徴収・給付システムが未だに確立されていない。また、全国的な大枠な納付基準は定められているが、詳細な実施規定は地域別に、さらに、地域内の地区（市）、県（市）レベルにゆだねられている。それゆえ、各地域の社会保険管理機関の体制整備のありようが納付率向上や不正防止力を左右する状況にある。

国務院「社会保険料徴収暫定条例」（1999年1月）は、都市部の個人経営者についても各省・自治区・直轄市の状況によって養老保険に加入させることを掲げ、新しく設立した企業については、「営業許可証」を取得した日から一カ月以内に、社会保険管理機関に養老保険への加入の登記を提出しなければならないと明記した。

しかし、社会保険料の企業負担の高さから養老保険への加入や完全納付に消極的な企業が多いなかで、加入を促進したり、過少納付や滞納をチェックする役割を期待されている各地域の社会保険機関は、職員数および専門的能力において不十分であることが指摘されている。特に、省レベルまでの統合が進んでいなく、地区（市）、県（市）レベルの社会保険管理機関にゆだねられている地域では、その体制整備が立ち遅れ、納付基準をきちんと守るように監督する能力が不足しており、過少納付・滞納といった事態が頻発している状況にある。

各地域の社会保険管理機関の力量不足の原因として職員の学歴の低さと、専門資格を持つ職員の少なさが指摘されている<sup>22)</sup>。表11は、地方社会保険管理機構の職員の学歴構成と専門的資格構成を示したものである。1999～2001年の3年間に於いて、大卒者は55.39%、60.32%、65.17%と増加している。しかし、中国では、各種専門技術員資格試験制度が実施され、専門知識、外国語の筆記試験に専門職の経験を加えて高級・中級・初級技術員資格の認定が行なわれているが、社会保険管理機関の職員の中で高級・中級・初級専門技術員資格をもつ人は約半分にすぎず、特に高級技術員資格をもつ職員は、2001年に於いてわずか2.33%にすぎない。専門的スタッフの不足は明らかである。

21) 「社会保険問題の検討会」『中国社会保障』中国社会保障雑誌社、2000・7、17頁。

22) 王輝「養老保険の納付基準を隠蔽報告、漏れ審査の現象を透視」労働部社会保険事業管理局『中国社会保障』中国社会保障雑誌社、2001・7、21～22頁。

表11 社会保険管理機関の職員の学歴構成と資格構成

(単位:人, %)

| 年    | 総人数<br>(人) | 職員の学歴と構成比           |                     |                   | 各級資格者と構成比         |                     |                     |                     |
|------|------------|---------------------|---------------------|-------------------|-------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
|      |            | 大学以上                | 高 校                 | 中学以下              | 高 級               | 中 級                 | 初 級                 | そ の 他               |
| 1999 | 63,229     | 35,023人<br>(55.39%) | 23,967人<br>(37.91%) | 4,239人<br>(6.70%) | 1,121人<br>(1.77%) | 11,664人<br>(18.45%) | 18,288人<br>(28.92%) | 32,156人<br>(50.86%) |
| 2000 | 74,945     | 45,208<br>(60.32)   | 25,785<br>(34.40)   | 3,952<br>(5.27)   | 1,662<br>(2.22)   | 15,497<br>(20.68)   | 21,574<br>(28.79)   | 36,212<br>(48.32)   |
| 2001 | 85,056     | 55,435<br>(65.17)   | 26,441<br>(31.09)   | 3,180<br>(3.73)   | 1,982<br>(2.33)   | 16,972<br>(19.95)   | 23,633<br>(27.79)   | 42,469<br>(49.93)   |

出所:労働和社会保障部社会保険事業管理中心『中国社会保険年鑑』(内部資料)2000年,2001年,2002年,289~290頁,73~75頁,64~65頁,より作成。

表12 社会保険管理機関の各職務部門別職員の構成

(単位:人, %)

| 年    | 全国の機<br>関数(所) | 総人数<br>(人) | 管理職                | 審査員             | 会計員               | 統計員             | コンピュ<br>ータ管理員   | 業務員               | その他              |
|------|---------------|------------|--------------------|-----------------|-------------------|-----------------|-----------------|-------------------|------------------|
| 1999 | 3,567         | 63,229     | 9,746人<br>(15.41%) | 1,786<br>(2.82) | 10,368<br>(16.40) | 2,969<br>(4.70) | 4,502<br>(7.12) | 26,845<br>(42.46) | 7,013<br>(11.09) |
| 2000 | 4,784         | 74,945     | 12,370<br>(16.51)  | 2,957<br>(3.95) | 11,750<br>(15.68) | 4,457<br>(5.95) | 5,383<br>(7.18) | 30,069<br>(40.12) | 7,959<br>(10.62) |
| 2001 | 5,135         | 85,056     | 14,001<br>(16.46)  | 2,807<br>(3.30) | 13,552<br>(15.93) | 4,063<br>(4.78) | 6,258<br>(7.36) | 36,082<br>(42.42) | 8,293<br>(9.75)  |

出所:労働和社会保障部社会保険事業管理中心『中国社会保険年鑑』(内部資料)2000年,2001年,2002年,289頁,73頁,63頁,より作成。

また、この専門的スタッフの不足を反映して、審査、会計、統計、コンピュータ管理などの部門に配置されている職員が非常に少ない状況にある。表12は、社会保険管理機関の各部門職員の構成状況であるが、2001年時点において、審査部門の職員は2,807人で全職員の3.30%にすぎない。全国5,135所の社会保険管理機関数よりも審査部門の職員数が少ない(各社会保険管理機関に平均一人の審査担当者もいない)状況では、過少納付・滞納のチェックはおぼつかないことは明らかである。また、審査スタッフの決定的不足のみならず、統計部門のスタッフも不足しており、社会保険機関は膨大な加入者管理・数値管理が必要とされることを考慮するとコンピュータ管理要員も明らかに不足していると言わざるをえない。このように、社会保険管理機関の体制未整備が、未加入企業の存在のみならず、過少納付・滞納といった事態をもたらしている一因といえよう。

このような状況を改善するため、労働・社会保障部は、2001年12月に、「社会保険管理機関の職務員の業務素質を考察についての通知」を公布し、特に、省レベル未満の社会保険管理機関の職務員採用・配置の基準を提示した。その具体的内容は、以下のとおりである。

- ① 地区(市), 県(市)レベルの社会保険管理機関の責任者(管理職)と社会保険管理機関内部の各部門の責任者は、年齢は40歳以下で大学以上の学歴を有する職員を配置すること、各部門の窓口の受付員は高校あるいは短期大学の学歴を有する職員を配置すること。また、財務部

門・審査部門・統計部門とコンピュータ管理部門の新規採用の職員については、会計、審査、財政、統計、コンピュータなどの専門大学およびそれ以上の学歴を求め、総合部門の新規採用の職員については、経済、社会保障、法律、社会学、人口学、統計、コンピュータ、情報応用などの専門大学の学歴を求めた。

- ② 各部門の責任者が持つべき資格については、財務部門の責任者は、会計技術資格を持つことと会計あるいは審査の中級技術資格を持つ職員を配置すること、副責任者は、会計あるいは審査の初級技術資格を持つ職員を配置すること、また、統計・コンピュータ部門の責任者は、統計専門中級あるいは上級資格を持つこと、副責任者は、初級技術資格あるいはコンピュータ2級資格を求めた。審査部門の責任者についても、審査・会計専門あるいは経済系の中級技術資格を持つこと、副責任者は、審査・会計専門あるいは経済系の初級技術資格を持つことを求めた。総合部門の責任者は、社会保険管理機関が規定した専門中級技術資格を持つこと、副責任者は、社会保険管理機関が規定した専門初級技術資格を持つことを求めた。また、職員が持つべき資格についても、財務部門の職員は、会計員資格証書を持つこと、コンピュータ管理員はコンピュータ1級証書を持つこと、審査員は審査・会計初級技術資格を持つこと、などを求めた。

このような社会保険管理機関の職員の資質向上策に各地域の社会保険管理機関が早急に着手できるのかが今、問われている。

### Ⅲ 基金運用の不効率性

新養老保険制度の最大の特徴は、従来の賦課方式から積立方式と賦課方式の複合財政方式に転換したことである。積立方式は、その積立基金の運用が重要な問題となる。物価上昇よりも低い運用利率であれば、積立基金は価値低下（実質的目減り）し、予定している給付水準を確保できなくなる。積立方式のリスクはこの点にあり、養老保険制度の長期的安定のためには、安全な資金運用と同時に効率的な資金運用が必要となる。

まず、個人口座＝積立方式導入後の中国の養老保険基金の管理・運用に関する方針について触れていきたい。1994年11月、財政部と労働部は「企業従業員の養老保険基金の投資管理を強化に関する暫行規定」（〔1994〕財社字第59号）を公布し、企業および従業員個人から納付された基本養老保険料を社会保険管理機関が銀行に開設した「養老保険基金専用口座」に入れることを規定した。さらに、養老保険基金の積立金部分については、年金給付の2ヵ月分を「口座」に残したうえで、それ以外の基金の80%を特定の債券への投資することを許可した（残り基金の20%はその他の国家債券へ投資）が、国外への投資は許可しなかった。1995年3月、国務院は「企業従業員の養老保険制度の促進についての国務院の通知」（国発〔1995〕6号）を公布し、1994年の規定を強調した上で、養老保険基金（の運用益）については、課税しないことを規定した。1997年7月、国務院は「統一的な企業従業員基本養老保険制度の確立に関する国務院決定」（国発

[1997] 26号)を公布し、養老保険基金の収入と支出の管理を分離すること、養老保険基金の退職者への給付以外の流用の禁止を明記した。また、年金として支出した後の養老保険基金については、2ヵ月の支給額分を残し、それ以外の基金は国債の購入ないし「養老保険基金専用口座」に預金しなければならないと規定した。つまり、新養老保険制度においては、地方政府が保険基金の管理運用責任を負うことになっているが、中央政府は国債の購入と銀行預金の2つの保険基金の運用方法しか認めていない状況である。

近年中国の銀行定期金利と国債金利の推移を見たのが表13である。1993～1996年においては、保険基金運用利率は消費者物価上昇率を下回った。1997年からは、物価の安定化及びデフレ基調のなかで国債金利、銀行金利ともに消費者物価上昇率を上回った。1999～2002年の4年間の銀行預金運営益率が平均2.95%、国債運用益率は平均3.10%であった。しかし、中国の経済成長率の高さを考慮すれば、世界銀行は、中国の社会資本の収益率は最低5%以上に達しなければならないと指摘し、保険基金の運用の不効率を批判している<sup>23)</sup>。

積立方式を組み入れた新養老保険制度は、一つには強力な貯蓄促進の手段となり、他方では、その基金の活用によって金融・資本市場の発展を促すという効果をもたらす。それは、国有企業の活性化や民営化の有力な手段となり、金融・経済発展全体にも大きく寄与することになる。

このような認識から、中国の多くの研究者は、養老保険基金の資本市場での積極的運用を主張している。これは、現在、中国国内で最も盛んな議論である。基金運用益が低い状況から脱却するためには、金融市場や証券市場への保険基金の積極的運用は不可欠であり、その運用益によって個人口座の空洞化問題を解決することができ、また、その基金の活用によって金融・資本市場が発展するという効果があるとの主張が高まっている。

具体的な投資方法については、チリ、シンガポール、アメリカなどの国の経験を生かして、また中国の金融市場と証券市場の現状をよく分析した上で行なうべきだと指摘している。例えば、李曜博士は『養老保険基金—形成機制、管理模式、投資運営』<sup>24)</sup>の中で、中国の商業保険基金の運営状況を分析した上で、養老保険基金の国債、金融、証券市場への投資戦略と基金運用益の予測を行なった。李氏は、銀行金利も国債金利も低下していることから、養老保険基金の金融と証券市場への投入は不可欠であると指摘したうえで、全国統一的な社会保障銀行と社会保険基金管理公司を設立し基金の運用を任せるべきであるとの主張を展開している。

このような、中国国内の保険基金の金融市場・資本市場での積極的運用論議を促したのは、世界銀行の報告書「Old Age Security: Pension Reform in China」である。世界銀行は、同報告のなかで、養老保険基金の安全かつ効率的運用を実現するために投資規定の明確化とリスク分散投資を提案した。世界銀行は、マレーシア、シンガポール、特にチリの基金投資のあり方を発展途上国のモデルとして高く評価しつつ、中国においても分散投資を進めることを提案している<sup>25)</sup>。

上述のような国内外の議論を受けて、2000年11月に国務院は、国務院直属の「中国全国社会保

23) 前出注11) 54頁。

24) 李曜『養老保険基金—形成機制、管理模式、投資運営』中国金融出版社、2000年。

表13 住民消費物価指数と銀行定期金利と国債金利の推移

(単位：%)

| 年    | 住民消費<br>物価指数 | 銀 行 定 期 金 利 |       |       | 国 債 金 利    |            |            |
|------|--------------|-------------|-------|-------|------------|------------|------------|
|      |              | 1 年         | 3 年   | 5 年   | 3 年        | 5 年        | 10年        |
| 1993 | 14.7         | 9.18        | 10.80 | 12.06 | 13.96 (2期) | 15.86 (1期) | —          |
| 1994 | 24.1         | 10.98       | 12.24 | 13.86 | 13.96 (3期) | 15.86      | —          |
| 1995 | 17.1         | 10.98       | 12.24 | 13.86 | 14.00      | 15.86      | —          |
| 1996 | 8.3          | 9.18        | 10.8  | 12.06 | 14.50 (1期) | 13.06      | 11.83 (5期) |
| 1997 | 2.8          | 5.67        | 6.21  | 6.66  | 9.18 (1期)  | 10.17 (1期) | 9.78 (2期)  |
| 1998 | -0.8         | 3.78        | 4.41  | 4.50  | 7.11       | 7.86       | 5.50       |
| 1999 | -1.4         | 2.25        | 2.70  | 2.88  | 2.78 (3期)  | 2.97 (3期)  | 3.30 (8期)  |
| 2000 | 0.4          | 2.25        | 2.70  | 2.88  | 2.89 (1期)  | 3.14 (1期)  | 2.87 (4期)  |
| 2001 | 0.7          | 2.25        | 2.70  | 2.88  | 2.89 (1期)  | 3.14 (1期)  | 2.95 (10期) |
| 2002 | -0.8         | 1.98        | 2.25  | 2.79  | 2.42 (1期)  | 2.74 (1期)  | 2.70 (9期)  |

出所：中華人民共和国国家統計局「中国統計年鑑2003」中国統計出版社，145頁，299頁，317頁，664頁，中国金融学会『中国金融年鑑1998』，『中国金融年鑑2000』，『中国金融年鑑2003』中国金融年鑑編集部，515頁，408頁，469頁，495頁，より作成。

注：1. 1996年は，同年8月23日時点，1997年は，同年10月23日時点，1998年は，同年12月7日時点，1999～2001年までは，1999年6月10日時点，2002年は，2002年2月21日に調整した金利である。

2. 1998年の国債金利は7月3日から，3年期の利率は5.85%に調整し，5年期の利率は6.42%に調整してある。

3. 2002年2月8日，中国の中央銀行である中国人民銀行は（2002）40号文を公布し，商業銀行法人と全国社会保障基金理事会の間に5億元（5億元を含む）以上および5年以上（5年を含まない）の社会保障基金の貯金について，利率水準，貯金期間，利率の決算・支払い方法，契約を違反した時の処罰などは，双方の協議によって確定することになった。

障基金理事会」を設立し，「社会保障基金」（中国では，「社保基金」と簡略している）を管理・運営することを任せた。この組織の職能部門には，投資部，法規及び監管部，行政事務部，財務會計部が含まれている。しかし，「中国全国社会保障基金理事会」が管理・運用する「社会保障基金」は徴収した保険基金ではなく，主には財政部から支出された資金，「国有株式持分減少」<sup>26)</sup>により調達した資金と国務院の許可を得て集めたその他の資金で構成した社会保障基金にすぎない。また，2001年12月に，国務院は「全国社会保障基金投資管理暫行方法」（財政部令第12号）を公布し，「社会保障基金」の投資運用について，① 銀行預金と国債への投資の下限を総資産の50%に定め，その中，銀行への預金が10%以上であること，一銀行への預金の上限を銀行総預金の50%以下にすること，② 社債と金融債券への投資比例は，総資産の10%以下にする，③ 証券と株式への投資の上限を総資産の40%にすることなどを定めた。

25) 前出注11) 54～57頁。

26) 2001年6月，国務院は「国有株式持分減少により調達した社会保障資金の管理暫定規定」を公布し，およそ国が株式を所有する株式有限公司（国外上場会社も含む）が一般投資者に最初に株式を発行または増発する際，放出する国有株の10%に相当する額を上納し，上場企業の未流通国有株式の売却収入は，全額全国社会保障基金に上納すると規定した。しかし，中国の証券市場は2001年6月以降，大きく値を下げっており，このため同年10月に証券取引監視委員会は国有株の放出についての規定の第5条（国内企業の株式発行・増資ときについての10%上納ルール）執行を停止した。さらに，2002年6月には，海外上場企業の上納規定を除き，その他全ての国有株放出規定の執行を停止させた（大塚正修・日本経済研究センター『中国社会保障改革の衝撃—自己責任の拡大と社会安定の行方』勁草書房，2002年，82～84頁）。

なお、2002年末時点において、全国社会保障基金の総資産は1,241.86億元、累計収益は30.84億元にすぎない。社会保障基金資産のうち、銀行預金が938.79億元と75.60%を占め、国債が273.93億元、22.06%を占め、金融債、企業債、株式などの証券資産が18.66億元、1.50%を占めている<sup>27)</sup>。また、2003年6月には、南方、博時、華夏、鵬華、長盛、嘉実の六の基金管理会社に社会保障基金の管理を委託した。初めて委託した資金は140億元にすぎないが、「社会保障基金」の証券市場への進出の開始を意味するといえよう。なお、中国の株式相場は現在低空飛行を続け、上海と深圳の総合株価指数は過去最高値より4割前後低い水準で推移している<sup>28)</sup>。また、中国ではいまだ養老保険基金を効率的で安全に運用できるような金融市場・証券市場が未成熟であると指摘している学者も少なくない<sup>29)</sup>。それゆえ、中国においては未成熟な金融・証券市場がもたらす運用の不確実性を踏まえた保険基金の運用が図られる必要があるだろう。ちなみに、ILOが編集出版した「Social Security Pensions: Development and Reform<sup>30)</sup>」は、「政府に投資運用に関する責任を認める場合には、『年金資金投資運用に関する政治化』を防止するための対策が必要不可欠である。『政府による劣悪な投資運用』の実例は世界中に非常に多数存在する」、また「誰が年金資金の投資運用を担当するにせよ、資本市場における年金資金は『資本市場の適切な規制』を必要不可欠とする。しかし、この基準は、世界の多くの資本市場に置いて達成されてはおらず、『年金資産価値に関する透明性』が欠如している」と指摘している。

### 終わりにかえて

以上、中国都市部の新養老保険基金の管理・運営の現状と問題点について整理し、考察してきた。中国の養老保険制度はまだ改革の途上にあり、問題は山積している。特に、個人口座の空洞化問題は深刻である。「個人口座」は、急速な少子高齢化の到来が予測されるなかで従来の賦課方式では養老保険財政が維持できないとの判断から、積立方式として導入したものである。さらに、個人負担の導入に対する従業員の抵抗感を緩和させるための有力な手段でもあった。まさに「個人口座」は新養老保険制度に対する信頼感を確立するうえで最も重要な仕組みであった。それゆえ、「個人口座」が流用され、空洞化していることは極めて深刻な事態である。

個人口座の空洞化問題は、本稿で分析したように、養老保険制度への加入率の低さ、現行の保険料徴収管理・監督の不十分さ、基金運用の不効率性などから生じた問題であると同時に、新制度の設計上の問題点でもある。設計上の問題とは、第一に、制度の移行措置のための原資確保問題である「隠れ債務」の問題であり、隠れ債務の財源確保をいかなる方法で解決するのか、が問

27) 武漢大学社会保障研究中心2003年5月12日。http://csss.whu.edu.cn

28) 「日本経済新聞」2003年9月13日。

29) 「中外專家把脈中国發展論壇」労働部社会保険事業管理局『中国社会保障』中国社会保障雜誌社、2000・9、5頁。

30) C. ギリオン (ILO 前社会保障局長) 他編・渡部記安訳『社会保障年金制度——發展と改革 (上)』法研、平成13年、86頁。

われている。第二に、給付資格が得られる必要な最低保険料納付期間の短さ（15年）や年金給付水準の高さ、なども指摘されねばならない。これら制度設計上の問題については稿を改めて論じる予定である。

### 参 考 文 献

〈日本語文献〉

- アジア総合開発株式会社・中国ビジネス開発センター『中国経済白書——中国の経済情勢と展望（2001年～2002年）』2002年日本語版，中国発展出版社，平成14年。
- ILO 編・塩谷九十九他訳『ILO・社会保障への途』東大出版社，1972年。
- 牛丸 聡『公的年金制度の財政方式』東洋経済，1996年。
- OECD 編『各国の年金制度と高齢者社会対策』至誠堂，1980年。
- 大塚 正修・日本経済研究センター『中国社会保障改革の衝撃——自己責任の拡大と社会安定の行方』勁草書房，2002年。
- 王 文亮『21世紀に向けた中国の社会保障』日本僑報社，2001年。
- 海外社会保障動向研究会『海外社会保障動向』ぎょうせい，1998年。
- 金 山権『現代中国企業の経営管理』同有館，2000年。
- 経済企画庁研究所『新たな基礎年金制度構築に向けて』大蔵省印刷局，1999年。
- 厚生年金基金連合会『海外の年金制度——日本との比較検証』東洋経済，1999年。
- 厚生省年金局監修『21世紀の年金を「選択する」』社会保険研究所（平成10年度版），1998年。
- 沙 銀華「中国国有企業における退職行動と年金制度改革」『海外社会保障研究』国立社会保障・人口問題研究所，2000年，NO. 132。
- 崔 永順「中国都市部の公的養老保険制度の改革（1）」龍谷大学『経済学論集』第42巻3・4号2002年12月。
- 崔 永順「中国都市部の公的養老保険制度の改革（2）」龍谷大学『経済学論集』第43巻2号2003年8月。
- C. ギリオン（ILO 前社会保障局長）他編・渡部記安訳『社会保障年金制度——発展と改革（上）』法研，平成13年。
- 島田 とみ子『年金入門』（新版）岩波新書，1995年。
- 柴田 嘉彦『ソ連社会保障の研究』校倉書房，1989年。
- 朱 建栄『朱鎔基の中国改革』PHP 新書1998年。
- 鍾 仁耀「中国の年金の収支・運用・管理の実態」『経済学雑誌』大阪市立大学，第101巻第1号，2001年。
- 『世界年鑑2003』共同通信社，2003年。
- 曾根 康『江沢民の中国経済』日本経済新聞社，1996年。
- 武川 正吾・塩野谷 祐一『先進諸国の社会保障——イギリス』東京大学出版社，1999年。
- 中国研究所『中国は大丈夫か？——社会保障制度のゆくえ』創土社，2001年。
- 中国研究所「中国年鑑2001」創土社，2001年。
- 中国研究所「中国年鑑2002」創土社，2002年。
- 張 紀中『現代中国社会保障論』創成社，2001年。
- 中江 章浩『21世紀の社会保障』第一書房，1998年。
- 中兼 和津次「中国社会保障研究の課題と焦点」『海外社会保障研究』国立社会保障・人口問題研究所，2000年，NO. 132。
- 日本労働研究機構「中国の労働・社会保障システムの基礎的研究（1）」日本労働研究機構資料 NO・

79・1998。

広井 良典『日本の社会保障』岩波新書, 1999年。

藤田 伍一・塩野谷 祐一『先進諸国の社会保障——アメリカ』東京大学出版社, 1999年。

古瀬 徹・塩野谷 祐一『先進諸国の社会保障——ドイツ』東京大学出版社, 1999年。

藤井 良治・塩野谷 祐一『先進諸国の社会保障——フランス』東京大学出版社, 1999年。

堀 勝洋『年金制度の再構築』東洋経済新報社, 1997年。

〈中国語文献〉

国務院法制弁公室『中華人民共和国社会保険法規選編』中国法制出版社, 1995年。

呉 敬璉・周 小川等『建設市場経済的総体構想与方案設計』中央編訳出版社, 1996年。

候 海濤・李 波『最新社会保険工作実務全書』企業管理出版社, 1997年。

韓 良誠・焦 凱平『企業老齡年金保険制度の統一和实施』中国人民出版社, 1997年。

老年保障：中国の養老基金体制改革編写組『老年保障：2020年の中国的養老金体制改革／世界銀行』中国財政経済出版社, 1998年。

郭 士征・葛 寿昌『中国社会保険の改革与探索』上海財經大学出版社, 1998年。

宋 曉梧・張 中俊・鄭 定銓『中国社会保障制度建設20年』中州古籍出版社, 1998年。

国務院法制弁公室『社会保険政策法規選編』中国法制出版社, 1999。

史 柏年『中国社会養老保險制度研究』经济管理出版社, 1999年。

蒋 月『社会保障概論』法律出版社, 1999年。

張 健・陳 一筠『家庭与社会保障』社会科学文献出版社, 2000年。

李 連友『社会保険基金論』西南財經大学出版社, 2000年。

李 曜『養老保險基金——形成機制, 管理模式, 投資運用』中国金融出版社, 2000年。

王 夢奎『中国社会保障体制改革』中国發展出版社, 2001年。

陳 佳貴主編・呂 政・王 延中副主編『中国社会保障發展報告 (1997~2001)』社会科学文献出版社, 2001年。

胡 曉義・施 明才『社会保険基金管理与監督』中国労働社会保障出版社, 2001年。

任 澤民『労働和社会保障法制』中国労働社会保障出版社, 2001年。

張 国・林 善浪など『中国發展問題報告』中国社会科学出版社, 2001年。

『上海市都市養老保險資料汇集』上海市労働和社会保障局弁公室, 2001年。

李 建国・曹 樹易『最新社会保険实用問答』中国经济出版社, 2002年,

程 連昇『中国反失業政策研究(1950~2000)』社会科学文献出版社, 2002年。

蔡 昉『2002年：中国人口与労働問題報告——城郷就業問題与对策 (人口与労働緑皮書)』社会科学文献出版社, 2002年。

張 厚義など『中国私営企業發展報告 NO. 4 (2002)』社会科学文献出版社, 2003年。

李 郁芳『体制軸時期的政府微觀規制行為』経済科学出版社, 2003年。

中国労働保障報社『労働政策法規專刊』中国労働保障報社出版, 1998・12。

中国労働保障報社『労働和社会保障法規政策專刊』中国労働保障報社, 2001・3。

胡 安鋼「非正規就業：未来就業の發展趨勢」, 労働和社会保障部社会保険事業管理中心『中国社会保障』中国社会保障雜誌社, 2001・6。

鄭 功成「社保改革難在哪?」『中国经济信息』2001・1期。

労働部社会保険事業管理局『中国社会保険』中国社会保険雜誌社, 1997・1。

『人民中国』「特集：高齡化社会を迎えて——中国人の老後は」人民中国雜誌出版社, 2003・2。

『政府活動報告』—2003年3月5日, 第十期全国人民代表大会第一回會議にて國務院總理 朱鎔基, 「人民中国」人民中国雜誌出版社, 2003年5月号 付録。

李 珍・孫 永勇「多元化——養老保險基金管理的合理選択」『經濟評論』2001年第4期。(武漢大学社会保障研究中心 <http://csss.whu.edu.cn>)

労働和社会保障部・国家統計局「2000年労働和社会保障事業發展年度統計公報」<http://www.molss.gov.cn/tongji/gb/>。

労働和社会保障部・国家統計局「2001年労働和社会保障事業發展年度統計公報」<http://www.molss.gov.cn/tongji/gb/>。

労働和社会保障部・国家統計局「2002年労働和社会保障事業發展年度統計公報」<http://www.molss.gov.cn/tongji/gb/>。

労働和社会保障部・国家統計局「2003年労働和社会保障事業發展年度統計公報」<http://www.molss.gov.cn/tongji/gb/>。

労働和社会保障部社会保険事業管理中心『中国社会保険年鑑』(内部資料) 2000年。

労働和社会保障部社会保険事業管理中心『中国社会保険年鑑』(内部資料) 2001年。

労働和社会保障部社会保険事業管理中心『中国社会保険年鑑』(内部資料) 2002年。

国家統計局『中国労働統計年鑑2002』中国統計出版社, 2002年。

中華人民共和国国家統計局『中国統計年鑑2003』中国統計出版社, 2003年。

中国金融学会『中国金融年鑑1998』中国金融年鑑編集部, 1998年。

中国金融学会『中国金融年鑑2000』中国金融年鑑編集部, 2000年。

中国金融学会『中国金融年鑑2003』中国金融年鑑編集部, 2003年。

中国都市發展研究会『中国都市年鑑2003』中国都市年鑑社出版, 2003年。

中国經濟年鑑編集委員会『中国經濟年鑑2003』中国經濟年鑑出版社, 2003年。

(受付 2004年7月14日)