

中国都市部の公的養老保険制度の改革（2）

崔 永 順

目 次

はじめに	1. 国有企業改革と社会保障制度改革 ——「単位保障」から社会保障へ——
I 旧養老保険制度——その仕組みと特徴、 問題点	2. 労働市場の整備と社会保障制度改革
II 新養老保険制度——改革過程とその仕組 み (以上42巻3・4号掲載, 以下本稿掲載)	3. 急速な人口高齢化と社会保障制度改革
III 新養老保険制度設立の背景とその意義	IV 新養老保険制度の特質 1. 各年金方式の検討 2. 新養老保険制度の特質

III 新養老保険制度設立の背景とその意義

1. 国有企業改革と社会保障制度改革——「単位保障」から社会保障へ——

1949年、新中国が誕生した時、中国は深刻な資金不足という資源制約の下で、ソ連の計画経済に強い影響を受けて重工業優先の発展戦略を推進した。そのため、工業化推進の資金原資を農村の農業余剰から獲得するとともに、資金、物資、労働力などのさまざまな資源の効率的活用を目的として高度に集権的な計画配分を確立した。この「動員型経済」を機能させていくためには、国家が社会全体をコントロールするための中間組織を必要とした。このために創設されたのが、農村部の「人民公社」であり、都市部の「国有企業」であった。

特に都市部では、1953年から国家が都市住民の就業を統一的に手配し管理する「統包統配」制度が確立された。都市住民は基本的に「幹部」（職員）と「工人」（従業員）に区分され、それに基づいた人事管理制度、労働管理制度が形成された。このために個人の履歴、業績、賞罰などの記載を管理する「档案制度」（身上調査書）がつくられ、当人が「単位」を移転するときには、移転先に送付された²⁵⁾。こうした諸制度によって個人は行政の計画の下で国有企業や国家機関・事業部門などの「単位（Work Unit）」に配属され、「単位」や地域を越えた労働力の移動は極力抑制された。

このように都市住民を国家の計画によって各「単位」に配置し、生産を通じて「単位」に所属させるためには、当然にも、それ相応の生活保障制度が不可欠となる。このことが中国独特の「社会保障制度」＝「単位保障」を生み出すことになったのである。第1章に考察した「労働保険条例」（1951年）は、その法的根拠を与え、都市住民の養老、医療、労災、出産育児など生活

25) 山本恒人『現代中国の労働経済1949～2000』創土社、2000年、373頁。

保障制度を「単位」を通じて実施することになった。社会主義＝「労働者が主人公の国家」というイデオロギーの下で、労働者の自己負担なしに企業と国家が全面的に生活保障を負担する制度が形成された。企業＝「単位」における勤続年数によって保険金給付額が決定される養老保険制度によって、労働者の移動の自由は一層制限されることになった。

養老保険を含む労働保険の基金は、当初は、中華全国総工会（労働組合の全国組織）と各級の工会（労働組合）に委託・運営され、実質はともかく、形式上は不十分ながらも「社会的」システムの形をとっていたが、1960年代末の文化大革命の過程で工会などの機能が停止し、生活保障システムは完全に企業＝「単位」内で実施されるようになった。無料に近い住宅提供と医療保障、亡くなるまでの養老保険金支給のみならず、託児所、娯楽施設など生涯を通じて所得と福祉を提供する生活保障は「単位保障」と呼ばれる状況をつくりだした。例えば、国有企業の人件費コストに占める割合は、「低賃金・高福祉」制度と言われるように賃金56％、住宅費21％、養老保険費13％、医療費9％、教育費1％となっていた²⁶⁾。なお、何らかの原因でこれらの支出を「単位」が負担できなくなった場合は、国家がその義務を引き受けた。

「企業が社会の役割を代行する」といわれる「単位保障」²⁷⁾の下では、企業は単なる生産組織ではなく、一つの生活共同体でもあった。「単位」から離脱することは、基本的な生活保障の喪失を意味する。労働者の移動は、この面からも大きく制約されることになった。

このような「単位保障」システムは、例えば退職者の多い国有企業に大きな負担がかかるなど、「単位」間に大きな負担格差を生み出した。しかし、当時の政府と企業との関係は、その負担格差を生み出すことを回避する仕組みをもっていた。

計画経済の下では、各企業は所有権と経営権が分離され、政府と企業との関係は、既に述べたように²⁸⁾企業委託—代理関係であり、財務面でも統一収入・統一支出を実施していた。国有企業は、純利益のうち、一部の留保金を除いてすべて政府に上納し、政府は企業が必要とする資金を提供する関係にあった。養老保険費などの「労働保険」費用や企業福利費用は、事前に営利外支出として差し引かれた。このような利益上納制と国家による企業への資金提供システムの下では、「労働保険」費用の多寡は企業経営に影響を与えることなかったのである。

しかし、1978年からスタートした改革・開放政策の実施は、状況を大きく変えることになった。政府は、国有企業の非効率な経営を根本的に改革するため権限委譲を行うとともに経営責任の確立を迫った。1978年末の中国共産党11期第3回中央委員会総会の決定に基づいて、「放権讓利」（企業に対して自主経営権を賦与し、利益を委譲する）、「利潤請負制」（上納利潤額を事前に設定し、企業がそれを請け負う）などが実施された。例えば、各企業は、生産計画、製品販売、中級幹部の任免などに関して自主権をもつようになった。また、企業が請け負った上納額を上回る利

26) 金山権『現代中国企業の経営管理』同有館、2000年、71頁。

27) 中国の伝統的な社会保障制度を国家保障制度、企業保障制度と定式化したのは、鄭功成氏であると言われている。（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、22頁。）

28) 拙稿『中国都市部の公的養老保険制度の改革（1）』龍谷大学経済論集第42巻第3・4号、29頁。

潤を生み出した場合、その超過部分は企業が留保するか、政府と企業で一定比率で配分することになった。

1984年には、利潤上納制を法人税制へ転化する「利改税」や企業の基本投資を政府の財政支出から銀行貸し出しに移行する「抜改貸」などが実施され、企業の自主権は大きく拡大し、企業は所得税や産品税（一種の取引税）など11種の税を納めた後の残りの利潤のすべて留保し、自主使用できるようになった。さらに、1987年には、「全民所有制工業企業法」と「企業破産法」が公布・試行され、国有企業での経営請負責任制が実施されることになった。経営請負責任制とは、所有権と経営権の分離という原則を維持した上で、企業が経営契約を国家と結ぶという形で、国家と企業との責任・権限・利益を規定し、損益は企業が責任を持つ制度である²⁹⁾。これらの制度によって、賃金費用や、「労働保険」費用の多寡が企業の経営に決定的な影響を与えることになったのである。

その後も、1992年には、「全民所有制工業企業の経営メカニズム転化条例」によって、企業に対する政府の介入が縮小され、企業の投資権、雇用権などの14項目の自主権を付与することが規定された³⁰⁾。1994年以降も、「抓大放小」（大をつかみ、小を放す）によって企業グループの設立や破産、合併、株式制の実施による資産権の明確化などが推進され、国有企業の経営の健全化と生産力強化に向けて諸改革・開放政策が打ち出された。

このように中国経済の発展にとっての最大の課題は非効率な国有企業の改革と活性化であった。そのために、経営の自主性と責任体制の確立を図ってきたが、それは同時に従来の「単位保障」システムを根本から揺さぶり、社会化されていない生活保障システムの欠陥が急速に露呈することになった。そのため、「単位保障」に代わる新たな保障制度が必要となった。「単位保障」に代わる新たなセーフティネットを確立しない限り、深刻な社会不安を招来させることになるからである。市場経済への移行に適応した社会保障制度を確立することが、中国の改革・開放政策の成否を左右する重要な鍵の一つとなったのである。その理由は、以下の2点に要約できる。

第1に、市場経済において不可欠な企業間の公平な競争条件の確立にとって、従来の「単位保障」システムが大きな障害になったことがあげられる。企業単位ごとに養老、医療、労災、育児、教育、娯楽などを「丸抱え」で保障するシステムは、国有企業間および国有企業と非公有制企業間に大きな負担格差を生み出した。経営請負責任制などの企業の自主決定権および自己責任体制の確立を迫った改革は、「労働保険」などの重荷に耐えられない企業を生み出した。なぜなら、古くから設立されていた国有企業（老単位）ほど、従業員の年齢構成も高く、多くの退職者も抱えているため、比較的新しく設立された国有企業（新単位）に比べて重い負担を負うことになり、それらの国有企業の市場競争力を著しく低下させることになったからである。経営請負責任制が導入された1980年代半ば以降には、多くの企業で長期にわたって赤字経営が続き、定年退職者へ

29) 前出注26), 19頁。

30) 林毅夫・蔡昉・李周『中国の国有企業改革——市場原理によるコーポレート・ガバナンスの構築』日本評論社、1999年、49頁。

の養老保険給付も困難な状況になり、国有企業の中には賃金の支給ができなくなったり、退職者への養老保険金支給を停止したケースも出てきた。また、企業内で在職者と退職者との間で軋轢が生じ、広東省では、養老保険費用の過重負担によって賃金支払いに影響が出たため、現役の従業員がストライキを起こした。天津市でも労働者が未払い賃金を要求する抗議行動や退職者の生活保障を求める抗議行動が行われた³¹⁾。医療保険においても、一部の国有企業では、従業員や退職者が立て替えた医療費の請求に対して、企業が経営難を理由に、その請求を拒否する事態が発生した。

さらに、このように過重負担を強いる「単位保障」は、国有企業と集団所有制企業にのみ課せられ、改革・開放後に急速に増加した私営企業や外資企業をはじめその他所有制企業には適用されなかったため、国有企業とさまざまな非公有制企業との間の競争条件を著しく不平等なものにした。外資企業をはじめ、非公有制企業は表12-a、12-bにみるように急増し、その比率を高めていた。

「単位保障」を社会保障に切り替え、国有企業のみならず各種の非公有制企業のすべてを社会保障制度に加入させることは、保障水準を下げないかぎり、全体としての負担を軽減することにはならないが、それまで相対的に負担の大きかった国有企業にとっては、負担軽減を意味し、経営を好転させるインパクトとして働くと同時に、各種企業の公平な競争条件の一つを作り出すことになる。

第2に、国有企業改革に関しては、経営効率を高めるため、余剰人員を整理する必要があるが、余剰人員を削減しても、それが社会的混乱や社会不安を招かないような社会的セーフティネットを用意する必要があったからである。国有企業改革の困難さの最大の原因は、国有企業が抱えている膨大な余剰人員を整理することが難しいことにある。なぜかといえば、社会保障制度が十分に確立されていない段階で大量解雇を実施すれば、中国社会に深刻な不安と混乱をもたらすからにはかならない。既に述べたように「単位保障」システムの下では、企業から離職（転職）することは基本的な生活保障の喪失を意味した。急増していた私営企業や「三資企業」³²⁾には、国有企業のような生活保障がないため、民間企業へ転職することを嫌ったのである。

新たな社会保障制度を確立することによって、国有企業＝「単位」が担ってきた生活保障機能を外部化・社会化し、企業を生産単位として純化し、効率的な生産組織に作り替えることが必要となった。また、市場経済の導入と普及は、各企業・産業の盛衰や景気変動をもたらす、労働者の生活を不安定化させる。このような市場経済の欠陥がもたらす社会の不安定化を軽減する社会的セーフティネットとしての社会保障制度が必要となった。

以上のように、中国における新たな社会保障制度の確立は、労働者の基本的生存権を保障するという本来的目的だけでなく、政府が強力に進めてきた改革・開放政策による国有企業改革と経

31) 労働部社会保険事業管理局『中国社会保険』中国社会保険雑誌社、1997・1、32頁。

32) 三資企業とは、香港・マカオ・台湾投資企業と外資企業の略称である。（中華人民共和国国家統計局『中国統計年鑑2002』中国統計出版社、2002年、481頁。）

表12- a 国有企業の工業総生産額に対する割合（1999年まで）（単位：億元）

年	工業総生産額 (a)	国有及び国有 持株企業工業 生産額(b)	集 体 企 業 工 業 生 産 額	個 人 企 業 工 業 生 産 額	その他所有制企業 工 業 生 産 額	(b)/(a)% 国有企業比率
1985	9,716	6,302	3,117	180	758	64.9
1990	23,924	13,064	8,523	1,290	1,047	54.6
1991	26,625	14,955	8,783	1,287	1,600	56.2
1992	34,599	17,824	12,135	2,006	2,634	51.5
1993	48,402	22,725	16,464	3,861	5,352	47.0
1994	70,176	26,201	26,472	7,082	10,421	37.3
1995	91,894	31,220	33,623	11,821	15,231	34.0
1996	99,595	36,173	39,232	15,420	16,582	36.3
1997	113,733	35,968	43,347	20,376	20,982	31.6
1998	119,048	33,621	45,730	20,372	27,270	28.2
1999	126,111	35,571	44,607	22,928	32,962	28.2

出所：中華人民共和国国家統計局『中国統計年鑑2000年』中国統計出版社，より作成。http://www.stats.gov.cn/

注：1. 工業総生産額は当年の価額により計算したものである。

2. 1995年及びその以前の年の国有企業と国有持株企業は国有工業企業に一括されていた。

3. 本表は、売上高500万元未満の非国有企業が含まれている。

4. 1996年から、各所有制企業の工業生産額の合計額と工業総生産額との金額が合わないが、この点について出典においても説明がない。

表12- b 国有企業の工業総生産額に対する割合（2000年と2001年）（単位：億元）

年	工業総生産額 (a)	国有及び国 有持株企業 工業生産額 (b)	集体企業工 業生産額	個人企業工 業生産額	株式有限会社 工業生産額	外商・香港・ マカオ・台 湾投資企業 工業生産額	(b)/(a)% 国有企業比率
2000	85,673	40,554	11,908	—	10,090	23,464	47.3
2001	95,449	42,408	10,052	—	12,698	27,220	44.4

出所：中華人民共和国国家統計局『中国統計年鑑2002』中国統計出版社，423～426頁より作成。

注：1. 工業総生産額は当年の価額により計算したものである。

2. 本表の非国有企業とは、売上高500万元以上の非国有の大規模企業のことである。

済発展をスムーズに実現するためという大きな意義をもっているのである。だからこそ、社会保障制度改革は、経済改革の推進にとっての重要な課題として考えられ、進められてきた。養老保険制度改革の経緯については、既に述べたので、ここでは、ほかの主な社会保障制度改革について簡単に述べておく。

まず、失業保険制度改革について触れる。中国では、長い間、失業という用語は使われず、「待業」³³⁾と呼ばれた。1978年以降、国有企業の労働制度改革が始まり、失業者が現れ始めた。1986年7月に労働契約制の導入と「企業破産法」が実施されたのを契機に、「国有企業従業員待業保険暫定規定」が制定され、初めて失業保険制度が設立された。この「暫定規定」は各地での

33) 都市部の仕事を分配されてない若い労働者を中国政府は「待業者」と呼んでいた。(沈奇志『改革開放中国の光と「陰」』文眞堂，2003年，80頁。)

施行を経て、1993年4月に「国有企業待業保険規定」として整備され、全国各地に普及した。1999年には、各地で異なる制度を統一するために、國務院は「失業保険条例」を公布し、その結果、各地方政府は、この条例に基づいて社会的な救済を行うことになり、失業保険制度は正式に確立した。公式の統計によれば、2002年末の失業保険加入状況は、加入人数は10,182万人で、従業員全体（都市企業従業員総数10,985万人）の92.7%に達している³⁴⁾。

この失業保険では、企業は賃金総額の2%、従業員は標準賃金の1%に相当する失業保険料を納付し、政府も失業保険基金に補助金を拠出する。失業保険基金は、失業者に対する失業救済金の支払いと再就職センターの費用の3分の1の支払いに使われる。失業救済金は、保険料納付期間によって12～24カ月間支払われ、その給付水準は各省、自治区、直轄市の民政庁が決めることで、社会救済額の120～150%である（注35）参照）。

しかし、この失業保険の適用を受けるのは、政府主導のレイオフ計画（中国では「下崗」³⁵⁾と呼ばれる）によって失業した者だけである。国有企業の余剰人員整理は、当該企業の自主判断と政府主導の2つの方法で実施されている。企業の自主判断に基づく人員整理は、①早期退職制度（定年年齢に満たない従業員を退職させ、法定定年年齢に達するまで企業財源から養老保険金を支払う）、②一時帰休（企業内の新職場に再就業するまで企業財源から生活補助金を支払う）、③「分流」（企業がサービス業など新規事業を開始して余剰人員や一時帰休者を吸収する）の3つの方法で実施されている。これらは、余剰人員の生活保障をしながら、企業負担の軽減する効果を目的としたものである。他方、政府主導のレイオフ計画によって「下崗」された者は、再就職センターで職業訓練と再就職の斡施を受ける。同センターは、3年間に渡って失業者に生活補助金を支払い、社会保障の費用も代わって支払う（その費用は、元の勤務先企業、政府補助、失業保険基金がそれぞれ3分の1ずつ負担する）。再就職センターが「下崗」者の基本的な生活確保と再就職支援を担うのである。3年間を経ても再就職できなかった「下崗」者は失業者となり、上記の失業救済金が支払われる。さらに、失業救済金の支給期間が切れた失業者には、地方政府から都市最低生活補助金が支払われる。このように余剰人員の整理に関しては、多様な方法と多層的な保障制度をつくることによって、企業の負担軽減と失業者の生活保障を両立させようとしている。この結果、国有企業の余剰人員は大幅に減少し、1995年からは国有企業の従業員数は大幅な減少に転じた。

34) 「2002年度労働和社会保障事業発展統計公報」により計算。<http://www.molss.gov.cn>

35) 「下崗」人員はさしあたって職場から切り離されるが、当該企業との「労働関係」を三年間は保持している存在を指す。最初の三年間は「下崗」で文字通りの失業ではないから、失業保険給付の対象ではなく、生活基本給が支給される。三年が経過し、再就職できないと失業となり、失業保険に加入していれば、24ヶ月失業手当が給付される。その給付水準は、下崗者に対し三年間、生活基本給270～320元を保障し、失業手当も二年間、最低生活保障費の120～150%が支給される。この二つの制度に該当しない場合に最低生活保障制度が適用されるのである。保障額も概ね三段階となっている。下崗の基本生活給は制度としての社会保障ではなく、「国有企業改革」に伴う過渡的な改革コストとしての財政措置である。この三つの措置を「3本の保障線」といっている。（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、27頁。）

なお、中国の公式的な失業率（「都市登録失業率」）³⁶⁾ は1998年、1999年、2000年ともに3.1%³⁷⁾ に、2002年は4.0%³⁸⁾ に過ぎないが、この数字は実態を正確に示しているとはいえず、「下崗」者を含めれば、その倍以上の失業者が存在するといわれている³⁹⁾。農村部にも膨大な過剰労働力があり、それが都市部における労働供給圧力となって、失業率の改善は思うようには進んでいない状況にある。

医療保険制度改革も重要な課題であった。旧来の医療保険制度は、「公費医療制度」と「労働保険医療制度」から構成され、その費用は企業が全額負担し、従業員および退職者は無料で医療サービスを受けることができた。無料医療は、膨大な医療費の無駄遣いを発生させた。医療機関は高額な医薬品の投薬や過剰検査、過剰医療を行い、その結果、医療費は急増し、企業の負担を増大させてきた。

こうした状況を解決するため、医療保険制度の抜本的改革がスタートし、1992年に入院費用を対象に「重病保険」⁴⁰⁾ が実施され、1998年に国务院の「都市部従業員の基本医療制度の確立に関する決定」の公布により全国統一医療保険制度が実行された。新医療保険制度は、従業員の負担を導入し、個人は標準賃金の2%を納付し、「個人口座」に積み立てられる。企業は賃金支払総額の6%を納付し、そのうちの7割は医療保険基金にプールされ、残りの3割は「個人口座」に繰り入れられる。医療費の支給については、給付ライン（当該地域の年平均賃金の10%）未満の場合は、「個人口座」から支払われるか、自己負担となる。給付ライン以上、最高ライン（当該

36) 中国の「都市登録失業者」についての定義は、「中国労働統計年鑑」によれば、労働年齢内で労働能力があり、現時点は仕事がないが、仕事を探している人を指す。その中には、職を失った者と就職できなかった新卒労働力が含まれる。ただし、都市戸籍者で再就職センターに登録している男性16～50歳まで、女性16～45歳までの失業者に限定されている。また、2003年6月に、上海労働部門は失業者の定義について、法定労働年齢内で、労働能力があり、無職で就業を要求しているが就業できなかった者；一定の社会労働に参加しているが、その労働報酬が上海都市住民の最低生活水準である290元より低い場合には失業とされると明確した。なお、法定労働年齢内（男性は16～60歳、女性は16～55歳）で一定の社会经济活動に参加し、合法的な報酬あるいは経営収入を得た者で、その報酬が、上海の最低賃金水準（上海市の2003年6月の最低水準賃金は535元である）以上を充分な就業と定義し、労働時間が法定労働時間より少なく、また、労働報酬が上海の最低賃金水準より低く、上海都市住民の最低生活保障水準である毎月290元より高く、本人はもっと労働したい意思を持っている場合は不十分な就業だと定義している。（武漢大学社会保障研究中心、2003年6月19日。<http://csss.whu.edu.cn>）

37) 国家统计局人口和社会科技统计司・労働和社会保障部规划司『中国労働統計年鑑2002』中国統計出版社。

38) 『世界年鑑2003』共同通信社、2003年、178頁。

39) 中国の失業率については国内外の議論を呼んでいる。中国国内の専門家と学者の失業率調査によれば、2001年の失業率は7%に達しており、今後もしばらくはまだ上がる趨勢であるという。（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、33頁）、共同通信社の『世界年鑑 2003』も、2002年の中国の国有企業などの一時解雇者を合わせた失業者は1400万人近くに上り、実質失業率は約7%であると指摘した。（『世界年鑑2003』共同通信社、2003年、178頁。）

40) 重病のみを対象とした保険である。保険の加入主体は、主に国有企業及び県クラス以上の都市集体所有制企業の職員・従業員と退職者であり、社会統一徴収による保険基金が作られた。（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、205頁。）

図3 中国社会保障体系の仕組み



出所：許海珠『中国国有企業改革の戦略的転換』晃洋書房，1999年，87頁，張紀中『現代中国社会保障論』創成社，2001年，171頁，より加工作成。

注：五保戸制度とは，労働能力がなく，身寄りのない人に対して衣，食，住，医療，葬儀の五つを保障する制度をいう。この制度は1956年に設けられ，今日まで引き続き実施されている。

地域の年平均賃金の4倍）未満の場合は，医療保険基金から支払い，一部が自己負担となる。最高ラインを超えた場合，超過分は全額自己負担か，もしくは企業あるいは商業的保険が補助する。新医療保険制度の加入は思わしくなく，2002年末の在職者の加入人数は約6,926万人であり，加入率は65.6%に過ぎない⁴¹⁾。

なお，現在の中国の社会保障制度の体系は，図3の通りである。社会保険は，「法律に基づいて，労働者，労働者の所属する企業・団体・機関，あるいは地域社会，および政府といった多方面から資を集め，労働災害，死亡，病気，老衰・育児といった難問に直面している労働者およびその親族あるいは遺族を，収入の中断，減少，喪失といった事態から救い出し，その基本的な生活需要を保障する制度」であると定義されている。ただし，社会保険制度は，都市住民を主な対象としている。社会救济は，なんらかの原因によって生活が困窮した者その親族・遺族に対する救济を目的とし，「公民が必ず享受する権利」と定義されている。先進諸国における社会扶助

41) 労働と社会保障部・国家統計局「2002年労働と社会保障事業発展年度統計公報」より計算。<http://www.molss.gov.cn/tongji/gb/>

（生活保護）に相当する。社会福利は、「国家あるいは社会が法律と政策の範囲内で、住民の住宅、公共衛生、環境保護、基礎教育の分野で、公民全体に普遍的に提供される資金援助と有償サービスなど社会的な制度」であり、日本の社会福祉より範囲は大きく社会サービスに相当する。なお、中国独特の制度として、社会優待制度（軍人優待）がある。社会優待は、「国家と社会が規定に従って、退役軍人およびその家族、戦死者の家族などのように特に慰問を受ける対象者に対し、彼らの一定の生活水準を保障するために提供された資金的な援助とサービスであり、称揚、特別待遇、救済などの性質を帯びた特殊な制度」である⁴²⁾。

2. 労働市場の整備と社会保障制度改革

改革・開放政策の目的は、「計画による資源配置から、市場による資源配置へ」の移行である。市場経済への移行は、産業構造の変化や個々の企業の盛衰を招き、それに伴って当然にも労働力の移動と再配置は避けられない。労働市場が機能し、労働者にとっては自由な職業選択と転職が可能となり、企業にとっては経営状況に対応した労働力の調整が可能となるシステムが形成されなければならない。中国の従来の社会保障である「単位保障」は、その両方を実現する上で最大の障害となっていた。既に述べたように、国有企業改革以前の都市住民は「統包統配」（都市住民の就業を統一的に手配・管理する就業制度）の制度の下で国有企業や国家機関・事業部門などの「単位（Work Unit）」に配属され、「単位」や地域を越えた労働力の移動は極めて困難であった。

国有部門企業から非国有制企業への労働移動は主に三つの方式があった。それは、辞職、「停薪留職」、兼職である。辞職とは、企業との「労働関係」⁴³⁾を解除することであり、辞職者は、賃金、養老保険、医療保険、住宅などの「単位保障」のすべてを失うことを意味する。その面からも、国有企業を辞職して非国有制企業へ就職するケースは90年代中ばまでは少なかった。「停薪留職」は、「単位」に籍を保留したまま企業の外での自由な活動を認める方式である。この方式は、契約によって給与を停止し（停薪）籍だけを留保（留職）したまま、外部に職を求めたり、別の活動に従事することを認める方式である⁴⁴⁾。職場を一時的に離れるだけであり、企業との「労働関係」を保持し、離れる期間中の賃金だけが停止される。また元の職場に戻るできるので、「単位保障」は確保される。兼職は、本職以外に他の職を重ねることで、賃金を含めてすべての「単位保障」を享受することができる。特に、知識や技術を持った人材は、本職以外に他の職を持つことが多い。「停薪留職」と兼職の両制度は国有部門企業を不利な位置に置くことになった。なぜなら、この二つの方式で民間企業に移動した労働者の社会保障を国有企業がすべ

42) 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, 15頁。

43) 「労働関係」とは、日本でいわれる雇用関係を意味する。なお、1980年代後半から「全員労働契約制」の試みが開始された。新規採用者を契約制労働者として採用するだけでなく、企業への終身帰属を前提としていた既存の常用労働者を労働契約制に包摂する制度であり、本質的には終身帰属型「労働関係」を解体し、全労働者との間に労働期間をはじめとする労働諸条件を労働規約として締結する新しい労働制度である。（山本恒人『現代中国の労働経済』創成社、2000年、22頁。）

44) 沈奇志『改革開放中国の光と「陰」』文眞堂、2003年、107頁。

て負担し、逆に、民間企業の雇主は自分が雇った従業員のために必要な社会保険、福祉などを一切提供しなくても済むことになるからである。「停薪留職」制度は80年代中ばから始まって、90年代には盛んにおこなわれた。特に、青壮年を中心に国有企業からその他所有制企業、私営企業・個人経営への仮の転職が増大した。しかし、それも社会保障制度改革と1997年の国有企業改革の進展により現在はほとんど姿を消した。

また、市場経済体制への改革の深化により、非国有制企業の発展も目指しく、就業構造に大きな変化をもたらした。『中国年鑑2002』によれば、中国都市部での外資企業を含む非公有制企業での就業者数は、都市就業者の4人に1人の割合に達した⁴⁵⁾。中国政府はこのような状況に対応して1999年の全国人民代表大会で憲法を改正し、私営企業や個人経営を「社会主義市場経済の重要な構成部分」として認定した⁴⁶⁾。

このように、国有企業＝「単位保障」から脱却し、社会保障制度を確立したことの最大のメリットは、計画経済体制下のような強力的な人身拘束関係がなくなり、労働力が自由に流動するようになったことである。また、中国は2001年にWTOへの加入を決定した。WTOは競争の公平性を強く求める国際機関である。過去のように国有企業の従業員だけが参加し、非国有企業の従業員が排除された社会保障＝「単位保障」は、不公平な制度としてWTOの規則とも衝突的であり、国際世論からの批判を引き起こすに間違いない。

社会保障の適用範囲を国有企業以外の非公有制企業までに拡大することは、国有企業改革の側面からのみならず、労働者が社会保障権を公平に享受することを実現するうえでも不可欠であったことでもある。また、自由な労働移動、効率的な労働力配置を実現するためにも、全国の各種形態の企業に共通する社会保障制度を確立することが不可欠であった。特に、民間企業にも強制力がある養老保険制度の整備は国有企業に公平な競争力を持たせるにも不可欠であった。

なお、中国の非正規就業の増加状況をみてみよう。中国における非正規就業者とは、非正規部門（私営企業・個人経営）の全就業者と正規部門（国有企業、集団企業、三資企業などその他所有制企業）で、伝統の就業（正式工人・職員として就職）と異なる形式で就業している者を指す⁴⁷⁾。すなわち、中国の非正規就業には、非正規部門の中の各種就業形態と正規部門のなかでの短期臨時的な就業、非全日制就業（パート就業）、労務派遣、生産あるいはサービス項目の外部従業員（「工人」と「農民工」（出稼ぎ農民）などがふくまれている⁴⁸⁾。

中国は現在、歴史上の大規模な就業構造調整を経験しつつある。まず、伝統正規部門（国有企業と集体企業）への就業比率が大幅に低下している。1992年において伝統正規部門の就業者比率は81.2%だったが、2001年には37.3%まで大幅低下した。表13に見るように、特に、1998年における国有企業と集体企業の就業者は急減した。それは、1997年に行なわれた「3年前後の時間を

45) 中国研究所『中国年鑑 2002』創土社、2002年、333頁。

46) 同上注45)、333頁。

47) 胡安鋼「非正規就業：未来就業の発展趨勢」、労働和社会保障部社会保険事業管理中心『中国社会保障』中国社会保障雑誌社、2001・6、12頁。

48) 前出注47)、14頁。ただし、中国では、各種就業形態について統一的な定義はまだ存在しない。

表13 都市部各所有制企業の就業者数

(単位：万人)

年	都市部就業者 総数	伝統正規部門 (正規就業者)		新興正規部門 (正規就業者)	非正規部門 (非正規就業者)	そ の 他
		国 有 企 業	集 体 企 業	その他所有制 企業	私営企業・個 人経営	公務員・現役 軍人・農民工 (非正規就業者) など
1978	9,514	7,451	2,048	—	15	—
1980	10,525	8,019	2,425	—	81	—
1985	12,808	8,990	3,324	44	450	—
1990	17,041	10,346	3,549	162	671	233
1991	17,465	10,664	3,628	214	760	2,199
1992	17,861	10,889	3,621	277	838	2,236
1993	18,262	10,920	3,393	518	1,116	2,315
1994	18,653	11,214	3,285	750	1,557	1,847
1995	19,040	11,261	3,147	883	2,045	1,704
1996	19,922	11,244	3,016	952	2,329	2,381
1997	20,781	11,044	2,883	1,092	2,669	3,093
1998	21,616	9,058	1,963	1,665	3,232	5,698
1999	22,412	8,572	1,712	1,825	3,467	6,836
2000	23,151	8,102	1,499	1,983	3,404	8,163
2001	23,940	7,640	1,291	2,193	3,658	9,158

出所：中華人民共和国国家統計局『中国統計年鑑2002』中国統計出版社，2002年，120～121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，聯營企業，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，聯營企業，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. 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を指す。その中には，在職従業員，再就職離・退職者，私営業主，個人経営者，その他就業者（臨時教師，宗教従業者，權益軍人など）が含まれている。

4. 各企業の就業者とは，各級国家機関，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，第二職業に従事する者などが含まれている。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. 都市私営と個人経営就業者とは，都市私営従業員は，工商管理部門で登録し，その経営住所の設立は県鎮以上の都市であり，そこでの私営企業就業者；私営企業投資者と被雇用者を含む。都市個人経営就業者は，工商管理部門で登録し，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を非正規部門に入れている。

(以上の注の解釈は『中国統計年鑑 2002』の170頁より翻訳。)

かけて，改革，改組，改造と管理強化を通して，大多数の国有大中型赤字企業を苦境から脱却させ，本世紀末までに，大多数の国有大中型核企業で初歩的に現代企業制度を確立する」という，『国有企業の改革と苦境脱却 3 年目標』⁴⁹⁾ から，国有企業と集体企業の従業員「下崗」が急増

49) 中国研究所「中国年鑑 2001」創土社，135頁。

したと強い関係があると思われる。第二に、新興正規部門（その他所有制企業）への就業が増加しつつある。1992年における新興正規部門の就業者比率は1.6%だったが、2001年には9.2%に増加した。伝統正規部門への就業率はまだ下がると予測されているが新興正規部門への就業の比重は上昇すると予測されている。第三に、非正規部門（私営企業・個人経営）への就業も依然として上昇傾向にある。改革・開放を始めた1978年の非正規部門の就業者数はわずか15万人で、都市就業者数の0.2%しか占めていなかったが、2001年現在は15.3%まで上昇している。また、表13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」（出稼ぎ農民）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、中国全国の農村労働力の移動人数は8,315万人から11,340万人に増加している⁵⁰⁾。また、『中国年鑑 2001』の分析によれば、1999年に私営経済領域に雇用されている従業員の65%は「農民工」であるという。それから推算すると、私営経済領域の1999年公式統計数値は「都市労働者」1,213万人と「農民工」2,254万人に分類できる。加えて、これとは区別される「農民工」1,913万人が私営経済領域に就業していると同書は指摘している。私営経済領域の雇用では、私営企業・個人経営の経営者と「都市労働者」との雇用関係（1999年、1,213万人規模）の他に、私営企業・個人経営の経営者と「農民工」との雇用関係（1999年、2,254+1,913=4,167万人規模）という2層の雇用関係が存在すると推測している。すなわち、① 経営者、② 都市出身の技術者・管理職や血縁地縁で結ばれた都市労働者群、③「農民工」という3層構造が私営経済領域には存在する⁵¹⁾。

なお、2003年3月の第10期全国人民代表大会での『政府活動報告』によれば、中国政府も農村における余剰労働力が非農業分野及び都市・町に移動することは、工業化と現代化に向かううえでの必然的な趨勢であることを認識し、農民が就労や就業のために都市部への流入することをサポートし、農民就労者に対する差別政策とむやみやたらな料金徴収を整理、是正し、農民就労者の合法的権益を保護すると同時にそれに対する誘導と管理を強める方向を打ち出した⁵²⁾。こうしたことから、非正規部門への就業者数は今後も増加の趨勢をたどると推測される。

また、中国科学院国情研究中心主任である胡安鋼氏は、「非正規就業：未来就業の発展趨勢」と題する論文⁵³⁾のなかで、1999年の「下崗」（レイオフ）従業員（1999年度の「労働と社会保障事業発展統計公報」によれば、1999年の「下崗」従業員は937万人である）の再就職先の48.7%は私営企業への就業と個人経営主であり、非正規就業は中国の「下崗」失業者の主な再就職のルートであると分析した。

これらの分析から、中国都市部の非正規就業分野はかなりの雇用吸収力を持っていることが分

50) 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。

51) 前出注49)、136頁。

52) 『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総理 朱鎔基、「人民中国」人民中国雑誌出版社、2003年5月号 付録、10頁。

53) 前出注47)、14頁。

表14 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・割合

年	伝統正規部門従業員 (国有・集体企業)		新興正規部門従業員 (その他所有制企業)		非正規部門従業員＝就業員 (私営企業・個人経営)	
	在職者 (万人)	養老保険へ加入者 (万人) (%)	在職者 (万人)	養老保険へ加入者 (万人) (%)	在職者 (万人)	養老保険へ加入者 (万人) (%)
1997	13,583	8,325 (61.3)	1,086	345 (31.8)	2,669	— (—)
1998	10,709	8,017 (74.9)	1,628	458 (28.1)	3,231	— (—)
1999	9,988	7,933 (79.4)	1,785	722 (40.4)	3,467	204 (5.9)
2000	9,325	7,937 (85.1)	1,935	1,188 (61.4)	3,404	346 (10.2)
2001	8,650	7,673 (88.7)	2,142	1,525 (71.2)	3,658	535 (14.6)

出所：中華人民共和国国家統計局『中国統計年鑑 2002』中国統計出版社，2002年，128～132頁，141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：1. 国有企業従業員とは，国有経済企業及びその付属機構で仕事をし，そこから賃金を支払われる様々な人員を指す。
 2. 集体企業従業員とは，都市集体経済企業及びその管理部門で仕事をし，そこから賃金を支払われる様々な人員を指す。
 3. その他所有制企業従業員とは，聯営経済，株式制経済，外商投資経済，香港・マカオ・台湾投資経済企業で仕事をし，そこから賃金を支払われる様々な人員を指す。
 （以上の注の解釈は『中国統計年鑑 2002』の170頁により翻訳）

かる。しかし，「2001年度労働と社会保障事業発展公報」の統計をみれば，23,940万人の都市就業員の中で養老保険に加入している従業員は10,802万人で，全就業者の45.1%にすぎない。表14に見るのように，2001年の養老保険に加入している従業員のうち，正規部門の従業員が9,198万人占め，その加入比率は同部門の全就業者の85.2%である。すなわち，非正規部門の従業員が養老保険に加入している人数はわずかの535万人，同部門の全就業者の14.6%にすぎない。それは，非正規部門は最近までずっと養老保険制度の対象外にされてきたことが原因であり，新制度発足後も非正規部門に対する養老保険制度の強制力のなさにも問題があることが指摘されねばならない。社会保障制度の整備は，労働力の流動化に伴う経済的デメリットを軽減し，労働力の望ましい流動と再配分を促すうえで大きな役割を果たしうるが，中国の現状は未だに不十分といわざるをえない状況に止まっている。

なお，労働・社会保障部は2001年12月に，私営企業と個人経営の養老保険への参加に関して，その保険費，受給条件，受給年齢などが定めた「都市従業員の基本養老保険政策の完善に関する通知」（〔2001〕20号）を各省・自治区・直轄市の労働・社会保障庁に通知した。それによれば，養老保険料は省級政府が規定した徴収基数と比例によって，毎月，あるいは三ヶ月ごと，半年，年度に合わせて納付することができ，その納付時間は累計して換算することができる⁵⁴⁾。養老保険料の累計納付期間が15年以上であれば，男性は60歳から，女性は55歳から規定により養老保険を受給することができる。男子60歳，女性55歳に達した者で，養老保険料の累計納付が15年未満

54) 保険料は，当該地域企業従業員の前年度平均賃金の20%を納付し，16%分は「個人口座」に，4%分は「社会的統合基金」に納付されると決められた。しかし，保険料率に対する規定は地方政府に委託したことから，保険料率は，各地域によって異なっている。

の者は、個人口座に積立られた保険料を一括的に本人に支給するとなっている⁵⁵⁾。

3. 急速な人口高齢化と社会保障制度改革

中国における養老保険制度改革を不可欠にさせた、もう一つの背景は、発展途上国としては例外的ともいえる人口高齢化（総人口に占める65歳以上の高齢化の割合の上昇）の急速な進展と養老保険制度の成熟化（現役労働者＝保険料納付者に対する退職者＝保険金給付者の割合の上昇）である。

まず、中国における人口高齢化の現状と将来予測をみていこう。表15は、中国の1982～2002年までの総人口および高齢者比率（60歳および65歳以上の人口とその比率）の推移である。中国の65歳以上の高齢者人口は、1953年の第1回全国人口調査の時点では、2,569万人で高齢化率4.4%、1964年の第2回全国人口調査の時点では、2,460万人、高齢化率3.6%と数・率とも低下したが、1982年の第3回全国人口調査においては、4,983万人と急増し、高齢化率も4.9%と上昇に転換した⁵⁶⁾。この1982年の調査結果は、当時ウィーンで開催された高齢者問題の世界会議で注目された。中国の高齢化問題が、国内的にも国際的にも注目されたことは最初であった。

その後、1990年の第4回全国人口調査では、高齢者人口は6,400万人、高齢化率は5.6%に上昇し、また、2000年の第5回の人口調査では、高齢者人口は8,811万人になり、高齢化率も6.96%に上昇した。2002年には、「高齢化社会」の国際的基準である高齢化率7%（または、60歳以上の人口比率10%）を超え⁵⁷⁾、7.3%に達している。中国は、発展途上国でありながら「高齢化社会」に突入することになった。

中国国家計画生育委員会及び国連が推定した今後の総人口と高齢化率の予測（表1, 2）⁵⁸⁾には若干の差があるが、いずれも中国の急速な高齢化の進行を予測している。例えば、高齢化率が、7%から14%へと倍になるのに要する年数は、アメリカ70年、イギリス45年、スウェーデン85年に対し、中国は予測26年であり、そのスピードは、世界最速の日本（26年）に匹敵する⁵⁹⁾。また、その高齢者人口規模も桁外れに大きく、現在でも約9千万人に達し、2050年には3億人を超えることが予測されている。

人口の高齢化は、一つには、経済発展、生活水準の向上、医療技術の発達などを背景とした長寿化によってもたらされる。もう一つの要因は少子化である。先進諸国における人口高齢化は、この長寿化と少子化の進行の相乗作用によってもたらされていることは周知のとおりである。高齢化の進行は年金問題だけではなく、介護問題など様々な社会問題を顕在化し、先進諸国にとっ

55) 労働和社会保障部「关于完善城镇职工基本养老保险政策有关问题的通知」劳社部发〔2001〕20号。
<http://www.molss.gov.cn>

56) 閻坤「人口老龄化与中国养老保险制度改革」『中国社会保障体制改革——'98中国社会保障国际研讨会论文集』中国经济科学出版社，1999年，648頁。

57) 国連は高齢化率7～14%未満を「高齢化社会」、同14%以上を「高齢社会」と定義している。（郭士征，葛寿昌『中国社会保险的改革与探索』上海财经大学出版社，1998年，61頁。）

58) 拙稿，前出論文24頁参照。

59) 前出注56)，649頁。

表15 高齢者人口と高齢化率の推移

年	総人口 (億人)	60歳以上人口（総人口との比率） (万人) (%)	65歳以上人口（総人口との比率） (万人) (%)
1982	10.17	7,729 (7.6)	4,983 (4.9)
1990	11.43	9,830 (8.6)	6,400 (5.6)
1995	12.11	11,262 (9.2)	7,508 (6.2)
1998	12.48	12,230 (9.8)	8,237 (6.6)
1999	12.59	12,338 (9.8)	8,435 (6.7)
2000	12.95	13,163 (10.3)	8,811 (6.96)
2001	12.76	—	9,062 (7.1)
2002	12.84	—	9,377 (7.3)

出所：国家統計局編『中国統計摘要 2000』中国統計出版社，2001年，33頁，中華人民共和国国家統計局『中国統計年鑑 2000』中国統計出版社，「2002年国民経済和社会發展統計公報」中華人民共和国国家統計局より作成。<http://www.stats.gov.cn/>

て共通の深刻な課題となっている。しかし、多くの先進諸国は、ゆるやかな高齢化の進行のなかで長い期間をかけて、その経済力と法的社会的整備によって、問題解決の社会的基盤づくりをおこなってきた。それに対して、依然として数千万人の絶対貧困者を抱えているといわれる発展途上国の中国が、まれにみるスピードで進む高齢化と膨大な数の高齢者の発生に対して、どのような社会的整備をおこない、どう扶養・介護していくのか、極めて困難な課題に直面しているといえる。

中国が発展途上国でありながら、高齢化が進行し、さらに今後それが加速化する原因として、次の２点が指摘できる。

第一に、現在までの高齢化の進行の最大の原因は、発展途上国としては例外的に長寿であるからである。例えば1990年時点で中国の平均寿命は70歳を超え、長寿国の仲間入りをした。1993年の国際データによれば、高齢化率が6%であった国々の一人当たりのGNPは、2,000ドルを超えていたが、同水準の高齢化率（5.9%）に達していた中国の一人当たりのGNPはわずか370ドルであった⁶⁰⁾。なお、一人当たりのGNP 370ドルの国の平均寿命の経済学の理論値は54歳であるという⁶¹⁾。中国の、この例外的な長寿化は、既にみたような「単位保障」システムのもとでの無料に近い住宅の提供、無料の医療、養老保険の支給などに代表される平等主義的な福祉や安定的低物価政策などが大きく寄与したとの指摘がある⁶²⁾。

第二に、今後の急速な高齢化の進行の最大の原因は1979年から実施された人口抑制を目的とした「一人っ子政策」である。「一人っ子政策」は、改革・開放政策とともに開始され、1980年代には賞罰制度をつくり、本格的な「一人っ子政策」が推進された。1982年には、「一人っ子政策」に関する憲法が制定され、国家は計画出産を推進し、人口増加と経済・社会発展計画を調和させ

60) 前出注56), 649頁。

61) 陳佳貴・呂正・王延中『中国社会保障發展報告（1997～2001）』社会科学文献出版社，2001年。

62) 松戸庸子「住宅改革にみる平等主義の構図」，1995年度奈良大学社会学部プロジェクト研究報告書『社会主義市場経済め深化と社会意識の変貌』。

ること、また、夫婦は、ともに計画出産の義務を負うことが規定された。「一人っ子政策」は、「晩婚晩育」（遅い結婚と遅い出産）と「少生優育」（少なく生んで、丈夫に育てる）の2つに要約することができる。1980年に制定された新婚姻法では、結婚可能最低年齢を男子22歳、女子20歳と規定したが、実際には、それを最低3年遅らせて結婚するよう奨励された。この「一人っ子政策」が20年にわたって実施されてきたことによって、出産数の激減、年少者の激減を招き、高齢化を加速させ、また今後一層高齢化を加速させることになるのである。少子高齢化は、程度の差はあるが、先進諸国に共通する現象である。しかし、中国の場合は、社会主義の理念に基づく平等的待遇によって発展途上国でありながら長寿化が進み、「一人っ子政策」によって少子化が進んだ。いわば、政策的人為的な原因によって、先進国並の「少子高齢化」がもたらされたのである。少子高齢化の急速な進展は、労働人口に対する高齢者人口＝養老保険受給者の比率を飛躍的に高め、養老保険財政の悪化を招くことになる。中国独特の人口動向は、それに大きな影響を受ける養老保険（公的年金）の制度改革を不可欠な課題とさせたのである。

さらに「一人っ子政策」は、世帯の縮小や核家族化の進行をもたらしした。一世帯あたりの平均家族数は1987年の4.29人から2000年の3.44人へ急減している（2000年第5回人口調査）。その結果、中国社会の伝統的な大家族主義による家庭内扶養の機能は大きく低下しつつある。また、一人っ子政策は、多くの「4・2・1家庭」（4人の祖父母、2人の父母、1人の子供）⁶³⁾を生み出している。しかし、1人の子が6人を扶養することは現実的にはとても困難であり、家庭内扶養の機能の後退に伴う問題を解決するにも養老保険の「社会化」が必要である。

養老保険（年金）制度とは、「産業社会以前」の時代には家族内（あるいは地域共同体内）でおこなわれていた「高齢者の経済的扶養」が、工業化・都市化によって後退・希薄化したため、それにかわって高齢者の経済的扶養を外部化・社会化するものとして歴史的に登場してきたものである。この面からも中国は、その工業化や経済的發展水準がまだ低いにもかかわらず、先進諸国並に高齢者の経済的扶養を社会的に完備する必要に迫られているのである。

中国の養老保険制度改革を促した背景は、こうした少子高齢化の進行や家族の扶養機能の後退だけではない。中国は、定年年齢＝養老保険受給開始年齢が、すでにみたように、男子60歳、女子従業員50歳（女子職員は55歳）と低年齢のため、高齢化のスピード以上に養老保険制度の成熟度（養老保険受給者÷養老保険料納付者）が急速に高まっている。表16は、定年退職者数と養老保険の成熟度の推移および養老保険の給付額の推移である。データの正確さについては、一定の留保が必要であるが、改革・開放後の定年退職者数の急増と養老保険金給付額の急増は驚くほどである。これは、高齢化の進行の影響であるとともに、既にみた国有企業の大量の余剰人員整理の影響の現れである。また、1980年代初期は、文化大革命時代に農村に「下放」⁶⁴⁾されていた

63) 『人民中国』「特集：高齢化社会を迎えて——中国人の老後は」人民中国雑誌出版社、2003・2、16頁。

64) 1960年初期に、中国政府は都市の余剰労働力を解決する政策として、1,900万の従業員を農村へ派遣し、農業生産に参加させた。また、「文化大革命」の期間中に1,700万人の知識青年を農村と辺境（中国語では「上山下郷」という）に派遣し、農業生産に参加させた。（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、250頁。）

表16 中国の離休・退休・退職者（国有・集体・その他所有制企業）数と費用の推移

年	離休・退休・退職者数		離休・退休・退職費用	
	総数（万人）	従業員総数に対する割合（％）・[国有・集体・その他所有制企業の従業員総数（万人）]	総費用（億元）	平均離休・退休・退職費（元）
1978	278	2.9% [9,499]	17	551
1980	816	7.8% [10,444]	50.4	714
1985	1,637	13.2% [12,358]	145.6	935
1990	2,301	16.4% [14,057]	396.2	1,760
1993	2,780	18.7% [14,849]	759.3	2,824
1995	3,094	20.8% [14,908]	1,305.6	4,335
1996	3,212	21.6% [14,845]	1,552.2	4,923
1997	3,351	22.8% [14,669]	1,790.8	5,458
1998	3,594	29.1% [12,337]	2,073.7	5,972
1999	3,727	31.7% [11,773]	2,420.9	6,614
2000	3,876	34.4% [11,259]	2,733.0	7,190
2001	4,018	37.2% [10,792]	3,072.0	7,784

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）2000，2001，2002年版。従業員総数は，国家統計局人口和社会科技統計司・労働和社会保障部规划司『中国労働統計年鑑 1999』中国統計出版社と中華人民共和国国家統計局『中国統計年鑑 2002』中国統計出版社，より作成。

注：1. 離休・退休・退職者の中には，民政部門と総後勤部事業企業（軍隊に必要な生活物資を供給する企業などを指す）から支給されている離休・退休・退職者も含まれている。
2. 離職・退休・退職者の区別については，拙稿注10），28頁参照。

青年達が大量に都市に帰還し，彼らを就業させる条件として，その親たちが早期退職⁶⁵⁾したケースが多かったことなども退職者の急増をもたらした。

後にも述べるが，老後の所得保障を考えると，労働からの引退年齢と養老保険受給開始年齢は基本的に一致しなければならない。養老保険受給開始年齢を何歳に設定するかは，一方で，養老保険の財政に決定的な影響を与え，他方で，労働からの引退年齢を規定することになる。それゆえ，養老保険受給開始年齢を何歳に設定するかは，養老保険政策だけでなくその国全体の労働政策にとっても重要な問題である。現在，先進国の多くは，公的年金支給開始年齢を65歳に設定している。長年，男子60歳，女子55歳に固定されてきた日本においても，段階的に65歳支給開始へと繰り上げられることが決定されている。先進諸国の平均寿命に近い水準に達している中国においては，養老保険支給開始年齢の引き上げについては，中国国内の研究者の間では議論されているが，その実行はいつになるかはまた未知である。それは，労働力過剰の状態のなかで定年退職年齢を引き上げることは，一層の雇用状況の悪化を招くとの判断があるからであろう。また，定年延長は，国有企業の余剰人員整理を遅らせ，その改革を困難にさせるとの判断があるからだろう。しかし，その結果，ますます養老保険の財政支出は急増し，国有企業および国家の保険料負

65) 定年退職の年齢になってないが，子女を替わりに就職させるために，繰り上げて退職することをいう（中国語では「接班」という）。

担をさらに重くさせることは確実となるであろう。

さらに旧養老保険制度において問題であったことは、養老保険給付額が従業員の場合、勤続年数10～15年末満で退職時の本人標準賃金の60%、同15～20年で同70%、同20年以上で同75%という高水準の給付であったことである（国家機関・事業部部門に勤務する事務職員は、従業員よりも優遇）⁶⁶⁾。中国の旧養老保険制度は、先進諸国の被雇用者年金に比べて受給資格は就労年数が短く、かつ所得代替率（年金÷賃金）が高いことが特徴の一つであった。この高すぎる給付条件は、早期退職を一層促すことになり、養老保険財政を悪化させ、企業負担をますます増加させ、経済成長にもマイナスの影響を与えることになる。しかし、養老保険給付水準を急激に削減すれば、定年退職者の既得利益を奪うことになり、大きな不満と深刻な社会不安を起すことになる。また、養老保険制度への不信感を高めることにもなる。このため、国有企業改革を支えるとともに経済成長と調和し、また、社会不安を回避しながら、負担と給付における世代間の公平性も確保できるような長期的視野に立った安定的な養老保険制度の確立が必要とされたのである。

IV 新養老保険制度の特質

1. 各年金方式の検討

以上のような困難を解決することをめざして養老保険制度の改革が実施されたのであり、その主な柱が、個人拠出の導入であり、積立型の「個人口座」と賦課方式の「社会的統合基金」の複合財政方式であった。ここでは、この複合財政方式の特質も含めて、中国の新養老保険制度全体の特質を各国比較をしながら考察していく。

まず、中国の社会保障制度は、被雇用者（労働者）を対象とした社会保険制度として設立され、農村部も含めた全住民（国民）対象の社会保障制度としてはまだ確立されていないという点が第一の特徴である。世界各国の社会保障制度は、広井良典氏によれば⁶⁷⁾、

- ① 普遍主義モデル…全住民を対象とし、租税を主な財源とし、平等志向の強いシステム。このモデルにはイギリスやスウェーデンなどの北欧諸国があてはまる。
- ② 社会保険モデル…職域（被雇用者）をベースとし、社会保険中心で、所得比例的な給付をおこなうシステム。このモデルにはドイツ、フランスがあてはまる。
- ③ 市場重視モデル…自助努力を基本とし、国家の介入は最低限に止め、民間保険が中心であるモデル。このモデルにはアメリカがあてはまる。

の3つのモデルに分類される。

日本は、当初は、被雇用者を対象とした社会保険モデルだったが、高度経済成長期の1960年代において国民皆保険制度を確立し、国家の財政負担を導入したことから、社会保険モデルではあ

66) 拙稿、前出論文、第Iの1を参照。

67) 広井良典『日本の社会保障』岩波新書、1999年、18頁。

るが普遍主義モデルの要素を取り入れる形で改革が進められたといえる。また、イギリスは、長い間普遍主義モデルで社会保障制度を運営してきたが、サッチャー政権の市場原理重視政策の下で、社会保障制度においてもアメリカのような市場重視モデルに接近しつつあるといえる。

中国は、既に述べてきたように、被雇用者（国有企業、国家機関・事業部門の職員・従業員）に限定された制度として出発し、長い間、社会保障制度の対象から農民や自営業者などを排除してきた。ようやく1980年代に農民にも農村養老保険制度が設立され、その普及が図られているが、農民の関心の低さや負担の高さなどが原因となってほとんど普及せず、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きたのは、そのためである。この差別に近い社会保障制度における都市と農村の格差は、中国における経済発展水準、生活水準の大きな地域間格差と密接な関係がある。

また、都市部の養老保険制度も、統一されておらず企業養老保険、国家機関・事業部門の職員・従業員養老保険が分立している状況である。企業養老保険は、労働・社会保障部が管理しているし、国家機関・事業部門の職員・従業員の養老保険は民政部が管理している。

第二の特徴は、養老保険の財政方式として積立方式と賦課方式の複合財政方式を採用したことである。この複合財政方式は、少子高齢化が急速に進むことが予測されるなかで、養老保険財政の長期的な健全化を図るために導入された。この導入に際して、世界銀行（The World Bank）のアドバイスと国内研究者の提案を一部採択したといわれている。

世界銀行は、1994年10月にレポート『高齢化の危機を避けるために』を発表した。これは、高齢による貧困から高齢者を救済するための方策を過去の各国の失敗例を検証しながら検討をおこなったレポートであり、特に発展途上国における社会保障政策に大きな影響を与えた。南米や旧ソ連、東欧の各国は、IMF（国際通貨基金）の援助を受けながら、この世界銀行レポートに沿った年金改革に取り組んでいる。

世界銀行は、このレポートにおいて、「公的年金は、往々にして管理が悪く、高齢化の急速な進展によって賃金への課税掛金が高率となり、早期引退が増えてくるために拠出逃れが発生して、労働市場が空洞化」するとともに「資本蓄積が抑えられ、経済成長を一層低下させている」との問題点を指摘した。そして、「老齢保障プログラムは社会的なセーフティネットであると同時に経済成長の手段でなければならない」と勧告した。そして「老齢保障プログラムの立案にあたって重要なことは、貯蓄、再分配、保険の3機能の相対的な重要度をどのように勘案するかということである」。「ほとんどの国では、3機能を一本の公的支柱にまとめた報酬比例給付の給付建て（確定給付）方式を採用し、それを賦課方式の課税掛金が賄っているが、システムが成熟してくると給付建て方式では拠出率が上がり、拠出逃れが発生する。また、賦課方式では、資本市場の発展機会を逃す。反対に積立方式では、資本が蓄積されるため、資本不足の国にとっては経済発展のための重要な礎になる。また、公営の積立年金は運用利回りが低く、民間の参入を阻んでいるため、経済成長を妨げている。企業年金制度でも、未熟練労働者や離職率の高い勤労者をカバーすることはできず、企業の倒産のリスクにもさらされている」。「以上のような問題を避ける

ため、本レポートは、貯蓄機能と再分配機能を分離し、それらを税方式の公的年金と充足積立方式の私的年金に分けるように勧告する。さらに資金が必要ならば、任意の年金で補えばよい」として、① 老後の最低保障年金として賦課方式の公的年金、② 充足積立方式の拠出建て（確定拠出）の私的年金（企業年金ないし個人年金）、③ 任意の個人貯蓄による追加的な保障、という3つの柱からなる年金制度を提示した⁶⁸⁾。

世界銀行は、さらに1997年に、中国の養老保険制度の改革のありかたに関する報告書『“Old Age Security” China 2020 Series』を発表した。そのなかで、世界銀行は、養老保険料の将来推計をおこない、将来、養老保険料が急上昇することに注意を喚起して、高い保険料を回避するために、賦課方式年金は老後の最低所得保障に限定し、これを上回る年金給付は個人年金勘定または完全積立方式の公的年金によって行うという年金制度設計をアドバイスした。この世界銀行の提案は、養老保険制度に高齢者の所得保障という本来的役割だけでなく、経済発展への寄与（資金提供）という役割を強く期待したもので、特に資本不足に悩む発展途上国においては、後者の役割を重視すべきとの立場であり、チリの民営の積立基金制度を高く評価した。しかし、絶賛されたチリの民営積立基金制度は1990年代後半の経済危機によって積立金の運用成績が悪化し、基金に参加する企業も激減し、運用リスクの高さが問題となった。

社会保障制度改革の進行に伴い中国の経済学者たちは欧州各国の年金制度やシンガポールの中央積立基金、チリの年金制度などを主に研究考察した上で、中国の養老保険制度改革の理論的テーゼを提出した。この理論的テーゼは主に周小川氏と王林氏が執筆した『企業社会保障制度職能の独立化』と『社会保障：経済分析と体制建議』の2篇の研究報告のなかに現れている⁶⁹⁾。第一の報告書では、社会保障機能を企業から独立させることは、経済体制改革と企業体制改革の必然的な要求であると指摘した。これは、一部の国有資産は、過去の養老保険基金と医療保険基金の積立基金で形成されたとの認識からである。社会保障制度改革は、国有企業の株式化への改革の進行と段階的に新しい企業所有権システムを確立する過程の中で、企業から分離させなければならないと主張した。養老保険金は基金方式を採択し、個人口座を設立すべきこと、また、その養老保険基金を資本市場で投資運用することで、社会保障制度に貯蓄機能と資金供給機能を持たせるべきだと主張した。

第二の報告書では、中国社会保障制度改革の構想を明確に述べた。まず、中国は発展途上国であり、一人当たりのGDPの水準はまだ低く、経済発展は始まったばかりであることから、社会の主な追求目標はいち早く経済成長を発展させることであると指摘した。このような基本的な前提から、中国の当時の社会保障制度改革には基本的に三つの選択の方向があると指摘した。一つは、個人労働を励ますことができるインセンティブシステムの有効性に重点を置くこと、二

68) 厚生年金基金連合会編『海外の年金制度——日本との比較検証——』巻末資料「世界銀行レポート」東洋経済、1999年、611～618頁。

69) 中国の経済学者李紹光氏の指摘である。（李紹光『養老金制度と資本市場』中国発展出版社、1998年、232頁。）

つ目は、高い積立率を保持することを強調すること、三つ目は、他の社会経済改革と相互的に配分的に作用することを重視すべきである。したがって、現段階において重視すべき改革は、過去の賦課方式から新しい納付基準の基金制への移行を実現することであると強調した。また、新社会保障制度は、基金管理体系上では分散化管理原則を実行すべきであり、基金の投資の市場に関しては、競争関係に立つ経営性投資機構（国有投資機構と民営投資機構を含む）⁷⁰⁾をいくつか設立すべきであると強調した。養老保険基金は投資管理を行い、情報管理と投資管理を分離させることで、有効に基金を運用し、投資の安全を保証する前提で、できるだけ投資収益を獲得しなければならないと主張した⁷¹⁾。しかし、新制度を設立する当時、周氏と王氏の個人口座基金の設立の提案だけが採用され、基金の運営管理についての提案は注視されていなかったため、個人口座の完全的な積立運営ができず、養老保険基金に現存する個人口座の空洞化問題がより深刻になったと李紹光氏は指摘している⁷²⁾。

このような国際的背景と国内研究者の提言を受けて中国の養老保険制度改革が検討され、既にみた「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」が1997年7月に公布され、積立方式の「個人口座」と賦課方式の「社会的統合基金」という複合財政方式が採用された。

年金財政方式には、賦課方式と積立方式とがあり、さらに積立方式には、確定給付方式と確定拠出方式とがある。賦課方式とは、一時点において必要とされる養老保険金費用を、その時点での被保険者集団が負担する考え方である。高齢者の扶養を世代間の所得移転＝世代間連帯によっておこなおうとするものである。この方式によれば、現実を支給される養老保険金費用額以上を徴収する必要はなく、したがって積立金は発生しないため、巨額の資金の運用問題や物価上昇による積立金の価値低下の危険性を回避することができる。また、養老保険金の物価スライドや賃金スライドの採用も容易であり、高齢者の安定的な所得保障にとってプラス面が多い。そのため、日本を除くすべての先進諸国の年金制度では賦課方式が採用されてきた。しかし、少子高齢化の進行によって、労働人口（保険料負担者）に対する高齢者（保険金受給者）の比率が上昇（制度の成熟化）すると、保険料負担がきわめて高くなり、世代間の不公平感が高まり、制度の維持が

70) 両氏が提議した当時には経営性投資機構がなく、社会保険基金の投資運営は銀行への委託と国債の購入にしか認めていない。2002年末まで、全国社会保障基金（中国では、「社保基金」と簡略している）の総資産は1,241.86億元で、累計収益は30.84億元を実現した。社保基金資産のうち、銀行預金が938.79億元で、75.60%を占め；国債が273.93億元で、22.06%を占め、金融債、企業債、株式などの証券資産が18.66億元で、1.50%を占めていた。しかし、2003年6月9日、全国社保基金理事会（社保基金を管理するために2000年11月に作られた国務院直属の部クラスの組織であり、職能部門には、投資部、法規及び監管部、行政事務部、財務会計部がある）は、南方、博時、華夏、鵬華、長盛、嘉実の六の基金管理会社に社保基金の管理を委託した。初めて委託した資金は140億元で、社保基金の証券市場への進出の開始を意味する。（武汉大学社会保障研究中心2003年5月12日。<http://csss.whu.edu.cn>）

71) 周小川・王林「社会保障：経済分析与体制建議」『中国社会保障体制改革——'98中国社会保障国際研論文論文選』中国経済科学出版社、1999年、50～58頁、李紹光『養老金制度与資本市場』中国發展出版社、1998年、232頁。

72) 李紹光『養老金制度与資本市場』中国發展出版社、1998年、234頁。

困難になる可能性が高い。

他方、確定給付型の積立方式は、将来の年金支給額を確定し、それに必要な費用を被保険者期間に平均的にならした割合で拠出する方式である。給付費用は、拠出された保険料と積立金の利子収入で賄われる。この積立方式の場合は、人口構成の変化の影響を受けることはなく、高齢化の進行が急速に進むことが予測される時には、賦課方式より安定的であるといわれる。しかし、巨額な積立金を安定的に運用する（予定利率を確保する）ことに失敗すると、その補填を保険料の増額や保険者（国家ないし企業）の財政支出でおこなわれなければならない。また、物価の上昇によって積立金の価値が低下するというリスクが伴う。

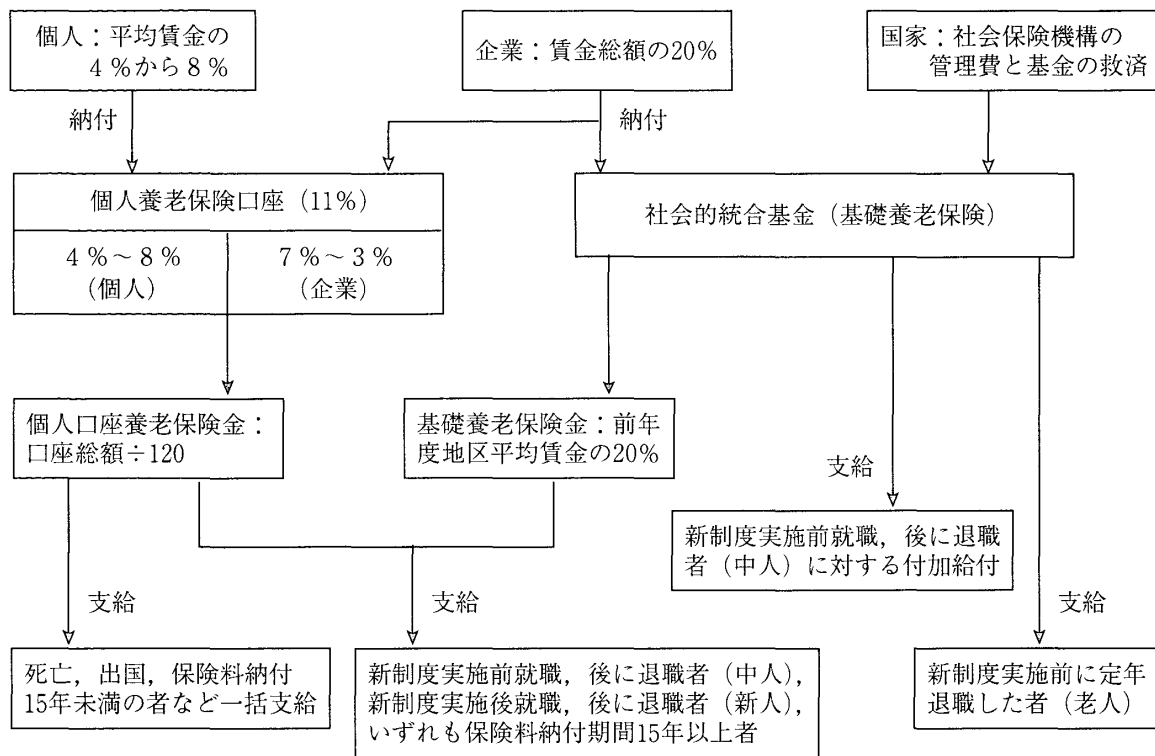
確定拠出型の積立方式とは、アメリカの 401K 企業年金（日本でも2001年10月に導入することが決定した）に代表される方式で、積立金の運用の責任は被保険者個人が負い、運用のための金融商品を選択する。確定給付型の積立方式の場合は、将来の給付額が確定され、積立金の運用予定利率も確定され、それから逆算して保険料の拠出額が決定される。給付額が確定されているので被保険者にとっては安定的な制度であるが、高い運用利回りは期待できない。それに対して確定拠出型の積立方式は、個人の資金運用力次第で給付額は高くなったり、低くなったりする。安定性にかけるが、個人が積極的に資金運用をおこなうので株式や投資信託などの直接金融に資金がシフトし、資金市場の効率化と活性化に寄与する効果がある。

2. 新養老保険制度の特質

このように各財政方式は、それぞれ一長一短がある。養老保険制度は、財政上の長期的な均衡と健全性のみならず、個人負担と企業負担、国家負担との間の長期的均衡や、世代間および同世代内の負担と受益における公平性を確保することが不可欠となる。こうした観点からみると、中国の新養老保険制度は、どのような特質をもっているのだろうか。

まず、保険料負担についてみると、個人負担制度が導入され、その個人負担が本人賃金の4%から8%に引き上げられる。他方、企業負担は賃金総額の20%を上限とする。個人と企業との負担割合は、多くの先進諸国では労使折半であり、それと比較すると企業負担割合が大きくなっている。その理由としては、従来は全額企業負担であり、急激な個人負担増は合意が得られないこと、さらには「労働者は国家の主人公」という社会主義理念の影響によるものと考えられる。ただし、日本の個人負担率は、本人月例賃金の8.675%（保険料率17.35%労使折半）を原則としており、中国の個人負担が近い将来、本人賃金の8%になることを考えると必ずしも個人負担が少ないとはいえない。企業負担が非常に高いのは、既に述べたように新制度実施以前に定年退職した者への養老保険給付を負担しているからである。賦課方式から積立方式に移行する場合、このような2重負担問題は避けることができないが、中国の新制度では、移行措置のための原資を企業が全額負担していることに特徴がある。国家の負担は、社会保険制度の管理・運営に関する事務経費と保険基金が困難に遭った時の救済と限定され、給付に対する国家負担はないとされている。しかし、移行措置のための原資、つまり、旧養老保険制度は賦課方式であったため、新制度

図４ 新養老保険制度の仕組み



出所：沙銀華「中国社会保障制度の現状と課題」『海外社会保障研究』国立社会保障・人口問題研究所，2000，No. 132，17頁，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，7頁，より加工作成。

注：1. 従業員個人負担は，1997年時点では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。企業保険料は，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。

2. 個人口座の残高がなくなった時からは，社会的統合基金の基礎養老保険金のみ支給する。

3. 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『最新社会保障実用問答』中国经济出版社，2002年，55～56頁。）しかし，「中人」の定義については議論がある。例えば，張紀中氏は，「中人」は1991年から1995年までの間に在職し，個人口座制度を導入してから3年以内に退職した者を指すと，定義している。（張紀中『現代中国社会保障論』創成社，2001年，283頁。）

が設立する前に退職した者と新制度が設立する前に就職しこれから退職する者は積立基金がないため，これらの退職者に支払うべき退職金は「隠れ財務」⁷³⁾ となったため政府が負担すべきであると中国国内の多くの研究者は主張している。これに対し，中国政府も国家財政から養老保険基金の赤字を補填する救済金を支出することになっており⁷⁴⁾，後にまた述べるように，養老保険財

73) 隠れ財務の一般的概念は，賦課制度における確定給付型年金計画の職員・労働者と退職者の年金待遇に対する約束との乖離を指しているが，中国の隠れ財務はもっぱら賦課制度から資金積立の個人口座に移行する過程において，制度の正常な運営を維持するのに必要な転換費用を指す。（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，79頁。）

74) 『中国経済白書』によれば，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の補助金として349億元支出したという。（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，180頁。）

政が危機的状況にあることを考えると国家財政からの支出は避けられないと思われる。

拠出された保険料は、既に述べたように、個人拠出は全額「個人口座」に、企業拠出（賃金総額の20%）のうち、7%（将来は3%に低減）は「個人口座」に、13%（将来は17%に増加）は「社会的統合基金」に組み入れられる（図4参照）。「個人口座」は個人負担・企業負担の合計である本人前年度平均賃金の11%が毎月積み立てられ、長期に運用される。「社会的統合基金」は賦課方式のため、既に退職している者の養老保険金給付の支払いにあてられる。しかし、「社会的統合基金」は省級または市レベルの統一徴収を実行しているが14地方に過ぎず、その他の統一徴収単位は地区・市または県レベルであることから、基金調整能力が劣ると指摘されている⁷⁵⁾。

給付については、既にみたように移行措置が採られ、新制度実施前に退職した者は、従来通り、勤続年数に応じて退職時の賃金の60～75%を社会的統合基金から支払われる。新制度実施以前に就業し、実施後に退職する者については、「個人口座」の残高÷120に、「社会的統合基金」から基礎養老保険金（当該地域従業員の月平均賃金の20%）と付加給付とが支給される。新制度実施後に就業した者については、「個人口座」の残高÷120に相当する給付と「社会的統合基金」からの基礎養老保険金（当該地域従業員の月平均賃金の20%）が支給され、長生きし「個人口座」残高が無くなった場合は、「社会的統合基金」からのみの支給となる。

既に退職している者については、既得利益を尊重した改革であり、移行措置についても穏健な内容となっている。社会保障制度は、一度保障した水準を簡単には引き下げられないという「鋼性の法則」（下方硬直性）をもつ。従来の手厚い制度を廃止し、労働者および高齢者の既得利益を奪うことになれば、社会保障制度そのものに対する不信感が高まるだけでなく、大きな不満を呼び、深刻な社会不安を起ししかねないからである。

また、「個人口座」からの給付額は、各個人の保険料拠出総額（毎月の所得比例拠出額×保険料納付期間）に比例するため、各個人の負担と給付がリンクすると同時に貯蓄性をもった制度といえる。他方、「社会的統合基金」は、拠出額の多寡にかかわらず、したがって在職期の所得の多寡に関係なく、一律に当該企業従業員の月平均賃金の20%が給付される制度であり、所得再分配機能の性格を強くもった制度である。貯蓄性の高い積立方式の所得比例給付部分と所得再分配機能の強い賦課方式の一律給付部分との複合が中国の新養老保険制度の最大の特徴であるといえる。

以上述べたように、個人口座と社会的統合基金は異なる財政方式（積立方式と賦課方式）であることから、それらの保険基金の管理も分離して、別々の機関で管理すべきだという説が中国の研究者のなかで盛んである。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

75) 中国の新養老保険基金の管理方式は大きく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、省レベルで管理が行われている。13の省・自治区・直轄市がこのタイプに属する。特に、北京、上海、吉林省では、基金の使用・管理権限は省または直轄市の社会保険業務機関に集中されていて、下級社会保険業務機関は、保険料の徴収や給付の業務しか担当していない。残りの地域は、地区（市）、県（市）レベルの管理に止まっている。（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、77頁。）

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、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、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解散するしかない、④ 社会統合基金は、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ことを求めるの4点を指摘し、両基金の分離的管理を主張している⁷⁶⁾。

なお、日本でも年金改革によって被雇用者の年金は、基礎年金部分と報酬比例部分とに分かれているが、両者の財政は混然としており、両者を含めて修正積立方式で運営されていて、ともに保険料の拠出期間によって支給額が異なる。イギリスやスウェーデンなどでは、農民や自営業者も含めた強制加入の均一給付均一拠出の基礎年金があり、被雇用者は、この基礎年金の他に拠出・給付ともに所得比例の付加年金制度が存在する。いずれも中国の制度とは異なるものである。

なお、中国の「個人口座」制度は、シンガポールの中央積立基金口座(CPF口座)を参考にして設計されたが、シンガポールのCPF口座は、完全に積立型個人口座に依存して自己の老後保障をおこなう制度であるに対し、中国の「個人口座」は不完全な「個人口座」であることに注意しなければならない。中国においては、労働者本人が在職中に死亡したり、途中で外国に出国した場合、あるいは定年退職してすぐに養老保険金を給付されることなく死亡した場合には、「個人口座」の残高のすべてが支払われるのではなく、「個人口座」残高のうちの本人拠出分(とその利子)のみが本人または家族に給付されるに過ぎない。「個人口座」残高の企業拠出分は、個人の所有ではなく、退職後の給付権利にすぎない。

また、日本では年金は、世帯単位で考えられ、拠出においては被雇用者世帯の専業主婦は第3号被保険者として保険料拠出が免除され、給付に関しても配偶者や子供があれば加給年金が給付され、共稼ぎ世帯との不平等問題や女性の年金権問題が議論されているが、中国の場合、個人単位の制度であり、保険金受給開始年齢(男子60歳、女子職員55歳、女子従業員50歳)を除けば男女平等の制度である。

また、中国の養老保険制度の特徴として地域間格差の大きさがある。中国の賃金所得水準の地域格差が大きいことは周知のとおりである。例えば、2001年において、都市住民の平均年収が最高であったのは上海の21,781円で、最低は安徽省の7,908元であった。その差は2.75倍もあった。また、同じ地域内でも所属企業や職業によって大きな格差がある。2001年の上海の国有企業従業員の年平均賃金は21,961元、集団企業従業員の年平均賃金は13,693元、外資企業および民間企業従業員のそれは23,277元であった⁷⁷⁾。こうした賃金格差は全国統一的な養老保険制度の設計をするうえで大きな障害となった。そのため、所得比例型の「個人口座」を導入するとともに、所得再分配機能をもつ「社会的統合基金」からの基礎養老保険金については、全国統一ではなく、当

76) 李珍・孫永勇「多元化——養老保険基金管理的合理選択」『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>)

77) 中華人民共和国国家統計局『中国統計年鑑2002』中国統計出版社、2002年、145頁。

該地域の従業員の平均賃金の20%とした。このことによって、負担感の公平性と地域事情を考慮した制度設計が実現したのである。

なお、中国の社会保障改革は、最初から国有企業改革の中心的一環として位置づけられ、また、国有企業改革とセットとして推進されたことで、社会保障改革にマイナスの結果をもたらしたと指摘する研究者もいる。例えば、鄭功成氏は、社会保障（主に養老保険）改革の中で、国有企業改革をめぐって進行する理念は、明確な誤りがあるという。それは、社会保障を独立体系の一体としてみなしていなかったこと、社会保障制度の設立過程で制度自身特有の発展規律を持つことを認識できなかったことであるとし、そのため社会保障改革に、① 社会保険がカバーする範囲が狭く、非国有制企業および私営企業・個人経営の従業員がなかなか社会保険体系に入ることができない、② 国有企業は依然として過重な保険料負担に苦しみ、社会保険は未だに基金負担を軽減させる別の有効なルートを見つけていない、③ 結合的な形態の養老保険制度は、国有企業改革および経済効果と利益が不均衡のことで現実中で変形してしまった。したがって、各種所有制企業間での従業員の正常な流動を妨害し、統一的な労働市場への育成および労働力資源の合理的な配置へも深刻な負の影響をもたらした、などのマイナスの結果をもたらしたと指摘している⁷⁸⁾。

また、李紹光氏は、養老保険制度の設立にあたって、養老保険の理論的問題を徹底的に明らかにしてなかったことと、具体的な担当部門間で改革上での対立点があったため、最終的に養老保険改革が最初の改革理念から離れることになったと指摘している⁷⁹⁾。中国の有名な経済学者呉敬璉氏も、中国の養老保険改革は、1994年に開催された中国共産党第14期中央委員会第3回全体会議において養老保険を含めての社会保障体制改革のために提出した原則構想の実践には届かず、さらに、いくつかの大きな問題では構想を離れてしまったと指摘している⁸⁰⁾。

以上紹介した批判に見られるように、10年余りの養老保険改革過程を経て新設された中国の新養老保険制度はまだ未成熟で不十分な制度だといわざるをえないし、より本格的な改革は今後の課題だといえるだろう。これからの改革の中で解決すべき問題点についてはこの論稿の中でも若干触れたが、個人口座の空洞化問題の深刻さをはじめ、隠れ財務などの解決すべき問題点と直面している課題については稿を改めて分析する予定である。

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。

岩波ブックレット No. 213『中国の一人っ子政策——現状と将来』岩波書店、1991年。

牛丸 聡『公的年金制度の財政方式』東洋経済、1996年。

78) 鄭功成「社保改革難在哪?」『中国経済信息』2001・1期、60～61頁。

79) 前出注72) 235頁。

80) 前出注72) 序言。

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。

王 文亮「中国の養老保険制度改革の現状」『中国研究月報』，1999年，第6号。

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。

金子能宏・何 立新「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。

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『ねんきん必携』厚生出版社，1996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。

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 炎「中国の社会保障制度と企業負担の変化」『海外社会保障研究』国立社会保障・人口問題研究所，2000年，No. 13。

朱 建栄『朱鎔基の中国改革』PHP 新書1998年。

鍾仁耀「中国都市部の企業における公的高齢年金制度の発展と改革」『経済学雑誌』大阪市立大学，第100巻第3号，2000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。

中兼和津次東京大学教授が主任研究者「社会保障政策が企業行動とアジア人口・労働問題に及ぼす影響に関する研究」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。

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。

萬 成博・丘 海雄『現代中国国有企業Ⅰ』白桃書房，1997年。

萬 成博・丘 海雄『現代中国国有企業Ⅱ』白桃書房，1997年。

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。

松戸庸子「住宅改革にみる平等主義の構図」『社会主義市場経済め深化と社会意識の変貌』1995年度奈良大学社会学部プロジェクト研究報告書。

山本恒人『現代中国の労働経済1949～2000』創土社，2000年。

林 毅夫・蔡昉・李周『中国の国有企業改革——市場原理によるコーポレート・ガバナンスの構築』日本評論家，1999年。

〈中国語文献〉

国务院法制办公室『中華人民共和国社会保険法規選編』中国法制出版社，1995年。

国务院法制办公室『社会保険政策法規選編』中国法制出版社，1999年。

史 柏年『中国社会養老保險制度研究』经济管理出版社，1999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。

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

蔣 月『社会保障概論』法律出版社，1999年。

候 海涛・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『企業老齡年金保險制度的統一和实施』人民出版社，1997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。

趙 子祥『遼寧省經濟社会形勢分析与予測——1999～2000年・上』遼寧人民出版社2000年。

趙 子祥『遼寧省經濟社会形勢分析与予測——1999～2000年・下』遼寧人民出版社2000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。

周 小川・王 林「社会保障：經濟分析与体制建議」『中国社会保障体制改革——'98中国社会保障國際檢討會論文選』中国經濟科学出版社，1999年。

閻 坤「人口老齡化与中国養老保障制度改革」『中国社会保障体制改革——'98中国社会保障國際檢討會論文選』中国經濟科学出版社，1999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——城鄉就業問題与对策（人口与労働緑皮書）』社会科学文献出版社，2002年。

岳 頌東「国有經濟調整中的労働力重組与社会保障对策」『管理世界』国务院發展研究中心，1997年2月。

楊 雲彦「改革以来中国人口「非正式遷移」の状況——基于普查資料的分析」『中国社会科学』中国社会科学研究所，1996年第6期。

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？」『中国經濟信息』2001・1期。

労働部社会保険事業管理局『中国社会保險』中国社会保險雜誌社，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會第一回會議にて国务院總理 朱鎔基，「人

民中国」人民中国雑誌出版社，2003年5月号 付録。

李 珍・孫 永勇「多元化——養老保険基金管理の合理選択」『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>）

労働部「中国労働報」『1997年上半年労働工作形成分析』1997年8月9日。

労働和社会保障部「關於完善城鎮職工基本養老保險政策有關問題的通知」勞社部發〔2001〕20号。

<http://www.molss.gov.cn>

労働・社会保障部「1993年労働和社会保障事業發展年度統計公報」

<http://www.molss.gov.cn>

労働・社会保障部「1997年労働和社会保障事業發展年度統計公報」

<http://www.molss.gov.cn>

労働和社会保障部・国家統計局「1998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「1999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「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年上半年労働和社会保障情況統計報告」

<http://www.molss.gov.cn/tongji/gb/>

中華人民共和国国家統計局『中国統計年鑑2000』中国統計出版社，2000年。

<http://www.stats.gov.cn/sjjw/ndsj/zgnj/2000/M03c.htm>

中華人民共和国国家統計局『中国統計年鑑2002』中国統計出版社，2002年。

労働部社会保険事業管理局『中国社会保険年鑑』（1997年版）中国人民出版社，1998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）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』（1999年版）中国統計出版社，2000年。

国家統計局『中国統計摘要』（2000年版）中国統計出版社，2001年。

〈英語文献〉

The World Bank, 1997, "Old Age Security : Pension Reform in China" China 2020 Series No. 6.

（受付 2003年7月23日）