

中国都市部の公的養老保険制度の改革（1）

崔 永 順

目 次

はじめに	仕組み
I 旧養老保険制度——その仕組みと特徴、問題点	1. 養老保険制度改革の進展
1. 旧養老保険制度の成立と変遷	2. 新養老保険制度の仕組み
2. 旧養老保険制度の特徴と問題点	(以上本号掲載，以下次号掲載予定。)
II 新養老保険制度——改革過程とその	III 新養老保険制度の意義と特質
	IV 新養老保険制度改革の問題点と課題

I は じ め に

社会保障制度は、基本的に産業化ないし工業化の進展という経済社会システムの構造変化や、それに伴う就業構造や家族構造などの変化に対応するかたちで成立・発展してきた。1949年の新中国の建設以来、国家主導の工業化戦略を推進してきた中華人民共和国においても社会保障制度の確立は重要政策の一つとして展開されてきた。そして、1978年の改革・開放政策への転換以降においては、市場経済への移行に適応した社会保障の改革が曲折を経ながら進められている。

中国の社会保障制度は、人口高齢化に伴う財政的行き詰まりという一般的要因のみならず、他の国にない特殊的要因によって、その改革をいやおうなく迫られている。現在の中国の最大の課題は周知のように国有企業改革である。その改革を成功させるためには、国有企業が抱えている「3つの重荷」¹⁾の解消が不可欠となっている。「3つの重荷」とは、第1に、国有企業が抱えている過剰労働力の存在である。3,000万人に達するといわれている過剰労働者を解雇することは、社会保障制度を伝統的に企業単位で処理してきた結果、社会的セーフティネットが未成熟なままである中国においては深刻な社会の不安定化を招きかねない。第2の重荷は、国有企業が抱えている巨額の債務である。国有企業の累積赤字は、計画経済体制時代からの負の遺産であり、それを解決しない限り、市場経済化の流れのなかで国有企業の競争力は一層低下していくことになる。第3の重荷は、上記2つの重荷とも関連することだが、従来から国有企業が抱えてきた生涯生活保障体としての機能である。「企業が社会の肩代わりをしてきた」といわれる企業の自己完結的な生活保障システムは、国有企業に多大な負担を負わせ、急速に台頭しつつある外資企業や私営企業との競争において圧倒的に不利に作用してきた。

1) 朱建栄『朱鎔基の中国改革』PHP 新書、1998年、137～139頁。

表1 今後50年の高齢化比率（中国国家計画生育委員会推算）

（単位：億人）

年	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2040	2050
総人口	12.73	13.28	13.80	14.30	14.70	15.00	15.21	15.42	15.30
65歳以上人口	0.87	1.00	1.10	1.29	1.61	1.90	2.25	3.10	3.18
65歳以上人口比率(%)	6.8	7.5	8.0	9.0	11.0	12.7	14.8	20.1	20.8

出所：『中国国家計画生育委員会推算（1998）』<http://www.cpirc.org.cn/estl.htm> より作成。

表2 今後50年の高齢化比率（国連の予測）

（単位：億人）

年	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2040	2050
総人口	12.78	13.26	13.73	14.18	14.54	14.80	14.96	15.05	14.78
65歳以上人口	0.78	0.99	1.11	1.31	1.67	1.95	2.35	3.20	3.34
65歳以上人口比率(%)	6.8	7.5	8.1	9.3	11.5	13.2	15.7	21.3	22.6

出所：国連『世界人口予測（1998）』<http://www.cpirc.org.cn/estl.htm> より作成。

このように国有企業改革と社会安定の実現にとって社会保障制度改革は重要な鍵をにぎっており、猶予できない課題となっている。また、1970年代末からの「一人っ子政策」の実施は、近い将来、中国社会の急速な高齢化を確実にもたらすことになる（表1と表2を参照）。中国において現在、市場経済への移行と高齢化社会の進行に対応しうるような社会的セーフティネットとしての社会保障制度の確立がぜひとも求められている。

このような状況のなかで、世界銀行（The World Bank）も、「中国の年金制度は、2つの厳しい問題を抱えている。それは、急速に進む人口高齢化という長期的問題と、国有企業の労働者の年金資金という差し迫った緊急を要する問題の2つである」²⁾として、中国における年金制度改革のあり方に関する報告書をまとめている。

このような認識に基づいて、本稿は、社会保障制度の中核的柱の一つである公的年金（中国では養老保険という。本稿でも養老保険という用語を使用する）³⁾に限定しながら、中国の社会保障制度の歴史と特質、現在抱えている問題点と課題について明らかにすることを目的としている。

中国における養老保険制度は、解放による体制改革に伴う混乱状況の対策として労働保険制度が設立されて以来、幾度かの改革を経ているが、旧養老保険制度と新養老保険制度に大きく区分される。旧養老保険制度とは、解放後の計画経済体制の下で成立・運営されてきた制度であり、

2) The World Bank, 1997, "Old Age Security: Pension Reform in China" China 2020, Series NO. 6, p. 1.

3) 国際的には「年金」が共通語であるが、中国においては「年金」という用語は民間保険の企業年金の意味で使われている。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。

国有企業などの中国独特の「単位」(work unit) 制度を基礎とした老後生活保障制度であり、1951年～1983年の約30年間にわたって機能してきた。他方、新養老保険制度とは、1978年に開始された改革・開放政策によって実施されてきた国有企業改革と高齢化社会の到来に対応するための一連の養老保険制度の抜本的改革を指す。本稿では、現制度が直面している問題点と課題を考察するための前提作業として、まず、新旧の制度のそれぞれの制度内容や改革の要点の考察を通じて、中国の養老保険制度の特質について明らかにする。

なお、中国の公的養老保険制度は1980年代半まで都市部にしか存在しなかった。経済体制改革が始まり、1986年から農村にも公的養老保険制度が設立されたが、加入率が未だに低い状態であり、本稿では、都市部の公的養老保険改革に限定して考察する。

I 旧養老保険制度——その仕組みと特徴、問題点

1. 旧養老保険制度の成立と変遷

1) 労働保険条例の成立——都市部企業での全国統一的制度の創設(1951～1957年)

1949年に成立した新中国は、ソ連の影響を強く受けて、都市部における重工業優先の発展戦略を推進し、その生産拡大の原資を農村余剰から獲得するという発展メカニズムの形成を図った。しかし、当時の都市部は、新体制移行に伴う混乱の中で労働者のおよそ半数にもおよぶ400万人が失業状態にあり、その他にも多くの生活困窮者が存在していた⁴⁾。

このため、1950年末、国務院(日本の内閣に相当)は、「雇用労働者の健康を保護し、その生活上の特殊な困難を軽減する」ことを目的とした「中華人民共和国労働者保険条例」(以下、「労働者保険条例」と略す)を策定し、約3カ月の討論と修正を経て同条例は、1951年2月26日に公布・施行された。

この「労働保険条例」は、新中国成立以前に一部の「革命根拠地」や「解放区」で実践された社会保険立法⁵⁾に類似したものであるが、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点で画期的な意義を持っているといえよう。

同条例の全文は、7章32条から構成され、総原則、労働保険金の徴収と保管、各項労働保険待遇の規定、労働保険金の管理、労働保険事業の執行と監督などの各項が網羅されていた。なお、先進諸国においては各種社会保険がそれぞれ独立した制度として創設されたが、中国の「労働保険条例」は、養老保険(公的年金)のみならず、疾病、死亡、出産などに伴う生活困難に対する

4) 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年、16頁。

5) 1931年11月、「中華ソビエト共和国労働法」が公布され、1932年1月1日から各革命根拠地で施行された。これは12章75条で構成され、第8章は労働保護、第12章は社会保険に関して規定している。社会保険については、被雇用者全員が社会保険待遇を享受する権利があること、社会保険基金には雇用主が被雇用者に支払った賃金総額の10～15%を納付し、被雇用者から徴収することは禁止、また、賃金から差し引くことも禁止するなどの内容であった。(史柏年『中国社会養老保険制度研究』经济管理出版社1999年、35～42頁)

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。この「労働保険条例」は、その後、経済が回復してきたことを背景に修正と補充がなされ、1953年2月26日「中華人民共和国労働保険条例実施細則修正」が公布・施行された。

旧養老保険制度は、基本的にこの2つの条例に基づいて打ち立てられ発展してきたのであり、労働保険の主要な内容を養老保険関連を中心に要約すれば以下の通りである⁶⁾。

第一に、最高監督機関と最高指導機関が定められた。労働部（日本における旧労働省に相当）が労働保険業務の最高監督機関となり、労働保険基金納付状況の監督と保険業務の執行状況の監督を行うとともに労働保険関係の上訴を処理することが義務付けられた。中華全国総工会（労働組合の全国組織に相当）が労働保険事業の最高指導機関となり、全国労働保険事業を全面的に計画すると同時に、各地方に所属している各工会（労働組合の地方組織）、各産業工会（労働組合の産業別組織に相当）を連結して労働保険事業の執行を円滑に進めることが義務付けられた。

第二に、労働保険の適用対象は、鉄道、海運、郵政の各企業およびそれぞれの付属機関の従業員、基本建設部門（工業、鉱業、交通事業）の従業員、国有建設会社の従業員であった。その他の部門については、従業員を100人以上雇用する国有・公私合営・私営企業および共済組合が経営する工場、鉱山および付属機関の従業員に限定された。すなわち、国家建設において重視していた産業部門と他の部門とは適用範囲（従業員規模）は異なっていた。

第三に、労働保険料は、当時のソ連の保険制度を参考にしたため、全額企業負担であった。なお、労働保険の財源については、① 養老保険、出産補助金、労災に起因する廃疾慰労金、障害補助金、扶養直系親族見舞金に充当する「労働保険基金」（従業員に支給する賃金総額の3%相当を企業が拠出）、② 産休期間の手当、病気休暇手当、疾病手当、労災手当、葬儀費・葬儀補助金、扶養直系親族葬儀補助金などに充当する企業の直接支出、③ 企業が所有している従業員寮・食堂・托児所・幼稚園・浴室など集団生活に必要な諸施設の運営費や映画館・図書館など従業員の娯楽活動のための施設の運営費用に充当する「従業員福利基金」（従業員給与総額の11%相当を企業が拠出）という3区分が存在した。

養老保険等の財源である労働保険基金に関しては、従業員の前月給与総額の3%に相当する額を当該企業が毎月納付することが規定された。そのうち70%は養老保険基金およびその他の保険金として当該企業の工会（労働組合）に預託し、残りの30%は中国全国総工会に預託し、各地域の保険基金の不足の場合に補うものとされた。

第四に、養老保険の受給要件は、男子従業員は60歳、勤続年数25年、女子従業員は50歳、勤続年数20年であり、かつ最終勤務企業の勤続年数が男女とも5年とされた。勤続年数と最終勤務企業における勤続年数を区別したのは、新中国が建設されたばかりの当時、建国後の最終勤務企業の勤続年数が短かったことを考慮したためである。なお、特殊環境（坑内や高空、特別の重労働、健康に有害な作業）で働く労働者に対しては、受給要件は男子55歳、女子45歳とされた。また勤続年数も1年を1年3カ月に換算した（健康に有害な仕事に従事する場合は1年6カ月換算）。

6) 国務院法制弁公室『社会保険政策法规選編』中国法制出版社、1999年。

第五に、養老保険の給付額は、退職時点の標準基金（基本給）⁷⁾と最終勤務企業における勤続年数によって決定されることになった。1951年に公布された「労働保険条例」に規定された給付額は、退職時の標準賃金の30～60%であったが、1953年に公布された「労働保険条例実施細則修正」によって同50～70%に引き上げられた。具体的には、最終勤務企業における勤続年数が5～10年未満者は同50%給付、10～15年未満者は同60%給付、15年以上者は同70%給付となった。養老保険金の給付方法は毎月給付する方法が採用（日本の場合、2ヶ月毎）され、退職者本人が死亡するまで支給されるが、中国においては労働災害の場合を除いて労働保険による遺族保障はなく、遺族の生活困難への対応は社会救済（社会扶助）においてなされた。

第六に、養老保険給付は、退職年金であり、退職することが受給要件となっていたが、一部の特定従業員に対しては在職養老補助費の支給がなされた。「労働保険条例」第15条は、退職条件に満たしているが、当該企業の必要（要請）から継続して勤務する従業員に対して標準賃金以外に労働保険基金から勤続年数に応じて毎月在職養老補助費を給付することを定めた。その金額は本人標準賃金の10～20%であった。なお、在職養老補助費を給付された従業員が退職したときには、在職養老保険給付の算定基礎には組み込まず、一般従業員と同様、本人標準賃金と勤続年数によって給付計算された。

第七に、「労働保険条例」第19条において、当該企業に特殊な貢献を果たした「労働模範」または「戦争英雄」に対して優遇労働保険待遇を実施することが規定された。それらの人々の退職養老保険給付額は本人の退職時標準賃金の60～80%と優遇された。在職養老保険補助費も本人賃金20～30%と優遇された。

「労働保険条例」は、前述したように養老保険（公的年金）も含めた包括的社会保険制度の確立を意味するものであった。なお、1956年には、被保険対象範囲を商業、金融、航空、石油、水産、糧食、貿易、地質、国有牧場、造林など13の産業部門にまで拡大した。この結果、労働保険に加入する従業員も年々増加し、1951年には262万人、1953年には450万人、1956年には1,600万人へと急増した。また、社会保険に集団連合で締結した700万人を加えると、社会保険加入総従業員数は同年の都市部の国営、公私連営、自営業者数の実に94%も占めるに至った⁸⁾。

2) 全国都市部の統一的養老保険制度の形成（1958～1965年）

「労働保険条例」の成立と全国的普及によって、企業部門の統一的社會保険制度は確立されたが、国家機関、事業部門（学校など）の養老保険は、「労働保険条例」の対象外であり、同部門の幹部（職員）⁹⁾のそれは法律・規定が存在しないままに、毎年の養老保険給付がその年ごとに

7) 標準賃金は、国家が勤続年数、職務内容、職務等級などによって決定したものであり、それにはボーナスや手当や補助金などが含まれていない。1985年の賃金改革前には基本賃金とも呼ばれた。

8) 1978年改革開放前まで都市部の就業人口のほとんどが国有部門と集団所有制部門で就業し、自営業者はわずかであった。（金山権『現代中国企業の経営管理——国有企業のグローバル戦略を中心に』同友館、2000年、64～66頁）

9) 本稿で「従業員」は企業の従業員を指すことに、また、「職員」は主に国家機関・事業部門の従業員を指すことにする。中国ではまた、国家機関・事業部門の従業員を「幹部」と呼んでいたが、90年代に入って「公務員」制度を設立してからは、「幹部」を「公務員」と呼ぶようになった。

実施されていた。そのため、国務院は、「労働保険条例」の項目簡素化、管理強化、浪費的経費の削減、高すぎる福利待遇の引き下げなどの方針を掲げるとともに、企業の従業員と国家機関・事業部門の職員を包含する統一的な養老保険制度の確立をめざした。

1958年2月に「従業員、職員の定年退職（退休）¹⁰⁾に関する国務院暫定規定」（以下、「定年退職暫定規定」と略称）及び、1958年4月に、その「実施細則」が国務院によって公布・施行された。これらの規定の施行によって都市部において企業と国家機関・事業部門の養老保険制度は統一されることになった。

「定年退職暫定規定」は、まず、養老保険受給要件の勤続年数を男子25年から20年に、女子20年を15年に緩和した（この規定は1977年まで継続）。第二に、身体衰弱ないし労働能力を喪失した者で、医者に労働継続が不可能であることを証明された者には、退職を繰り上げることを可能にし、相応の養老保険給付を受けることができるようにした。第三に、「労働模範」や「戦争英雄」など特別な貢献を果たした者の退職優遇給付の最高額を従来の本人退職時の標準賃金の80%から85%へと引き上げた。第4に、従来給付されていた在職養老補助費を廃止した。

このように「定年退職暫定規定」は、企業の従業員と国家機関・事業部門の職員に共通して適用する養老保険規定であり、退職条件と退職後の待遇を統一することによって異なる職業間の移動に際しての障壁の一つを解消した点で、その意味は大きいものであった。

また、1962年7月には、国務院は「資産階級工商業者の定年退職問題の意見」を公布し、資産階級工商業者の退職条件、退職待遇基準及び費用支出について規定した。さらに、1966年4月には、「軽工業、手工業集団所有制企業従業員定年退職統合暫行方法」と「軽工業、手工業集団所有制従業員定年退職暫行方法」の2つの法規を公布し、集団所有制企業従業員の養老保険制度を制度化した。この2つの法規によって集団所有企業の従業員の養老保険は、市、県が統一的に保険料を徴収し、退職条件を満たす者に対して本人標準賃金の40～50%が毎月給付されることになった。

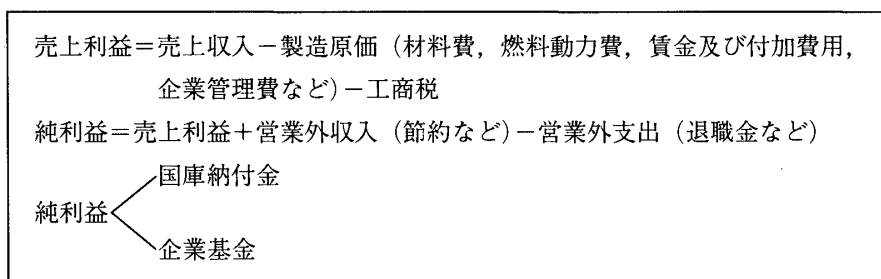
このように1958～1965年の時期は、養老保険の適用範囲が都市部の各種企業の従業員、国家機関・事業部門の職員にまで拡大し、全国都市部における統一的な養老保険制度が形成された時期であった。

3) 養老保険制度の後退期（1966～1977年）

しかし、1966年に文化大革命が始まるとともに「労働保険条例」などの養老保険に関する一連の規定は「修正主義」であるとしてまったく否定されてしまった。養老保険の最高機関である中華全国総工会も各レベルの工会も活動停止に追い込まれ、そのため労働保険基金の徴収・管理・運用・給付の機能も停止した。

10) 「退休」とは定年退職年齢に達して退職することで、これは中国の呼び方である。これ以外にも中国にはまた「退職」と「離休」という制度があり、「退休」とは区別されていた。定年退職年齢に達していない従業員が、完全に労働能力を喪失した場合には、「退職」制度の適用を受ける。1949年9月末以前から革命活動に参加した幹部が、退職した場合には「離休」制度の適用を受ける。

図1 国有企業における利潤（国有企業改革以前）



出所：金山権『現代中国企業の経営管理』同有館，2000年，9頁。

1969年2月，国家財政部（日本の財務省に相当）は，「国家企業財務工作中的の制度改革意見（草案）」を発表した。この方針に基づいて，財政部の軍事管理委員会は，国有企業から労働保険料を徴収することを停止し，国有企業の定年退職者の養老保険給付は当該企業の利益から営業外支出として支出するよう命令を出した。このことによって企業が支払い給与総額に比例して労働保険料を納付する社会保険方式から各企業がそれぞれの利益から直接養老保険金を給付する方式に転換し，制度の統一的性格は大きく後退した。

このときから1984年に養老保険制度改革が開始されるまで，定年退職者の退職給付の財源は当該企業が直接全額負担し，その支払い手続き等の義務も当該企業が直接担当することになった。それゆえ，中日の多くの先行研究においては，この時期の養老保険を「企業保険」とであると定義づけている¹¹⁾。しかし，周知のように改革・開放以前の計画経済体制の下では，国有企業は自立した存在ではなかった。政府と国有企業との関係は企業委託—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。したがって，図1にみるように，国有企業は純利益の中で企業基金だけを保留し，残りのすべての利益を政府に上納していた。また，政府は国有企業の必要とする資金を提供するという構造が存在した。養老保険金をはじめとする社会保険費用や従業員福利基金の資金は当該企業の純利益から控除されるので，実質的には政府からの補助ないし資金提供されていたといえる。この構造は文化大革命以前でも同様であった。その意味では，実質的には，個々の企業が養老保険金給付を直接担当することになったに過ぎないとも言え，先進諸国の普及している「企業年金」とは異質なものであることに注意しなければならない。

4) 養老保険制度の調整期（1978～1983年）

1976年10月に文化大革命が終息し，引き続いて1978年に中国共産党11期第3回中央委員会総会で改革・開放政策が打ち出されたことによって，政府各部門は各種制度の回復と同時にその改革に力を注ぐことになった。養老保険事業も制度の回復を図ると同時に制度改定を目指すことになった。

1978年6月，国務院は，国家機関・事業部門を対象とした「老弱病残幹部安置に関する暫行規定」と国有企業を対象とした「従業員の定年退職，中途退職に関する暫行規定」を公布した。こ

11) 例えば，曾根康『江沢民の中国経済』日本経済新聞社，1996年，183頁，韓良誠・焦凱平『企業老齢年金保険制度の統一と実施』人民出版社，1997年，13頁。

の2つの「規定」が公布されたことによって、文化大革命以前に存在した都市部の統一的養老保険制度は廃止され、再び養老保険制度は、国家機関・事業部門の職員と国有企業などの従業員とに分離されることになった（なお、今日に至るまで企業従業員と国家機関などの職員の養老保険制度は統一されていない）。さらに、1982年1月に「老幹部離休休養に関する暫行規定」が公布され、新中国建設以前から革命活動に参加した老年幹部の特別制度（「離休」）¹²⁾が新たに設立され、企業の従業員と国家機関などの職員との間の養老保険待遇の格差が一層拡大された。新規定の主な内容は以下の通りである。

第一に、退職金の最低支給額を規定した（1978年は月25元、以後毎年引き上げる）。第二に、従業員・職員の定年退職年齢は従来と同様に男子従業員・職員は60歳、女子従業員は50歳、女子職員55歳であったが、高級インテリと高級職員の定年年齢はそれぞれ65歳、70歳に延長された。第三に、養老保険給付額に関しては、従業員の場合、勤続年数10～15年未満者は退職時の本人賃金の60%、同15～20年未満者は同70%、同20年以上者は同75%を給付することになった。職員の場合は、従業員よりも優遇され、同60～80%給付となった。国共内戦に参加した者は同80%、抗日戦争に参加した者は同90%という高水準の退職金が支給されることになった。また、かれらには、毎年一定額の旅行費と福利費も支給されることになった。

以上のように、養老保険制度の回復が図られたが、文化大革命以前のように全国総工会へ労働保険料を納付する規定は盛り込まれず、養老保険の財政負担および関連業務は各企業・機関に任されたままであった。

2. 旧養老保険制度の特徴と問題点

以上、1951年に創設された「労働保険」の主要な柱の一つである旧養老保険制度の仕組み・内容とその変遷を4つの時代区分を行いながら考察してきたが、次にその特徴を改めてその成立背景や問題点とともに考察する。

旧養老保険制度の最大の特徴は、先進諸国の社会保険制度が政府・企業・労働者の3者による財源負担によって運営されているのとは異なり、企業が全額財源負担（前述したように経済体制の下では実質上は国家からの資金提供を意味する）する方式を採用したことにある。または、その財政方式が賦課方式であることと、保険料の給付水準が高い水準にあることも特徴の一つである。

この企業ないし国家の全額負担による社会保障制度を採用したのは、レーニンおよび旧ソ連の「国家保険」という思想に強い影響を受けたからである。レーニンは『労働者保険綱領』（1912年）において、「国家保険」という原則を提起した。それは、労働者が失業したり、労働能力を失った場合には、労働者とその遺家族の所得を保障すること、そしてそのために必要な保険料については国家と企業が全額負担しなければならないという社会主義の下での社会保険原則であっ

12) 注9)、10)の説明を参照。特にことわらない限り、文中で（「——」）のように表記する場合には、中国の用語を表している。

た。新中国もこの思想の影響を強く受け、労働者は国家の主人公であり、企業と国家は労働者のために各種の福利厚生と社会保障を提供する義務があると提唱した。それは資本主義に対する社会主義の優位性を示そうとするものでもあった。

1949年に樹立された新中国は、固定資産総額の7割を占める旧官僚資本企業を接收し、国有企業を中心とする新しい経済システムを確立した。1953年には国家が都市住民の就業を統一的に手配・管理する就業制度＝「統包統配」システムが形成され、個々人は国家の計画に従って各企業に配属され、企業間および地域間の人の流動性は極めて低く抑えられた。都市住民をそれぞれ各企業に配属し、かつその企業に労働生涯を通じて定着させるためには、それにふさわしい保障制度が必要となる。企業は、単なる生産組織ではなく、次第に生活共同体の性格を色濃く持たざるをえない。

この企業の生活共同体的機能の確立によって「労働保険条例」は重要な役割を果たした。都市住民の年金保障、労災保障、出産保障などの各種社会保障のみならず、寮や食堂、託児所や幼稚園などの福利厚生施設の建設・運営、従業員の娯楽活動を支援するための施設運営などの企業負担をも規定した。養老保険の給付額に関しても最終勤務企業の勤続年数に応じて支給されるために、従業員の企業間移動は経済的不利益を伴い、移動の自由を実質上制限する役割を担った。

また、「労働保険条例」は、当初、養老保険と労災保障の分野に限定されていたとはいえ、各企業が支払い賃金総額の3%を納付することを義務付け、それによって養老保険基金をつくり、中華全国総工会とその傘下の各地域・産別・企業の工会を通じて保険金が管理運営され、財政調整もされる社会性を持っていたが、文化大革命後は、各企業が直接各種関連業務を担うように変更された結果、各種社会保障は完全に企業内制度として写るようになった。さらに、住宅の無料に近い提供も普及し、国有企業は、従業員にとって賃金収入を得る場だけでなく一つの自己完結的な生涯保障体系となっていた。企業を離れることは、基本的生活保障の喪失を意味する。これらの制度によって都市住民（従業員とその家族）の企業への緊密かつ全面依存関係が築かれていった。国有企業は、社会統合の手段でもあった。

このような制度は、「供給制」と呼ばれていた「共産党根拠地」の分配制度を受け続いたものであり、「単位（work unit）」に全面的に依拠しているがゆえに「単位保障」と呼ばれてきた。国有企業は、生産組織だけでなく、生活共同体としての機能と共産党の政策や方針を貫徹させるための機能を備えた中国の社会組織の単位そのものであった。計画経済体制の下で設計された「単位保障」的社会保障制度は一種の政治制度の基礎装置であり、社会安定の実現の機関でもある。

この「単位保障」制度は、「低賃金・高福祉」という特徴を持っていた。賃金水準を低く抑さえ、その分、高い福祉を提供した。この「高福祉」制度は、都市部住民に限定され、人口の多数を占める農民は対象外であった。1958年から実施された「戸籍制度」による移動規制によって、住居移転の自由と農民の都市への流入を厳しく制限した結果、都市—農村という二元構造が形成され、大きな格差が生まれ、固定されていった。

このように「労働保険条例」は養老保険制度も含めて企業内制度の性格の強いものであった。それゆえ、その企業負担は、当該企業の経営状況や退職者数（養老保険給付者数）によって大きく異なることになる。しかし、すでに述べたように、計画経済体制の下では、財務面においても統一収入・統一支出が実施されていた。養老保険料ないし、養老保険給付費を含む「社会保障費用」は営業外支出として純利益から控除された。また、社会保障費用が不足した場合には国家から資金提供を受けることができた。したがって、数多くの定年退職者を抱えていた企業や赤字経営に陥っていた企業においても「社会保障費用」の増大に対する負担感を感じることはなかった。退職者が多く存在する古い国有企業と退職者が少ない新しい国有企業との間の負担の不公平も実質上生じず、公平な競争を阻害する要因にならなかった。

なお、養老保険制度における財政方式として積立方式ではなく、賦課方式が採用された。賦課方式とは、ある時点で退職高齢者が必要とする養老保険給付額のすべてを、その時点で拠出・納付された保険料によって賄う方式である。当時の中国の人口年齢構成は若く、高齢者人口も少なかった。また、雇用労働者数の増加率が退職者数の増加数を大幅に上回っていたために、企業の保険料の負担はそれほど多くはなかった。これらの事情こそ、非効率かつ場当りの養老保険制度が30年以上も破綻を見ることなく存続してきた大きな要因であった。

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った。1984年には、従来の利潤上納制を法人税制に転換する税制改革が始まり、1985年からは経営請負責任制が実施された（この制度は1988年には、全国に93%まで普及した¹³⁾）。それに伴い養老保険給付は実質的に政府負担から国有企業負担に変わることになった。養老保険給付の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のである。また、高齢化の進行も指摘されるようになり、定年退職者も増加し、養老保険給付額も急増し始めた（表3、4参照）。例えば、1984年時点において、上海市では定年退職者に対する退職金支払額と医療保険費用が在職者の賃金総額の28.6%にも達する金額となっていた¹⁴⁾。養老・医療など多面的な保障を強いられていた国有企業は、労働保険条例の対象外にあった他の経営形態（外資企業、私営企業など）に比べて不利な競争条件に置かれることになった。また、改革・開放政策に伴う市場経済への転換は労働力の流動化と再配置を必然的なものにした。しかし、閉ざされた自己完結的な「単位保障」の下では、流動化と再配置は困難を伴う。国有企業に働く余剰従業員を解雇することも、また、従業員が民間企業に移動することも、「単位保障」システムの下では、基本的生活保障の不安定、または喪失を意味した。「単位保障」システムは計画経済体制の下で経済効率の犠牲を代価に設計された制度であるため、市場経済体制改革により社会化されていない養老保険制度の問題点が急速に露呈し始めたのである。

このような背景の下で養老保険改革は、改革開放政策を成功させるための重要課題の一つと

13) 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、6頁および46～49頁。

14) 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、27頁。

表3 中国の離休・退休・退職者数の推移

年	1978	1980	1983	1986	1990	1993	1995	1996	1997	1998	1999
離退休退職者数 (万人)	278	816	1,292	1,805	2,301	2,780	3,094	3,212	3,351	3,594	3,699
全従業員に占める 割合(%)	3.3	7.8	11.2	14.1	16.4	18.5	20.8	21.7	22.7	25.0	31.4

出所：国家統計局・社会科技統計司『中国労働統計年鑑』（2000）中国統計出版社2001年より作成。

表4 中国の離休・退休・退職費の推移

年	1978	1980	1983	1986	1990	1993	1995	1996	1997	1998	1999
離退休退職費用総 額(億元)	17	50.4	87.3	172.2	396.2	759.3	1,305.6	1,552.2	1,790.8	2,073.7	2,420.9
離退休退職者一人 当たり平均費用(元)	551	714	726	1,001	1,760	2,824	4,335	4,923	5,458	5,972	6,614

出所：労働・社会保障部『中国統計年鑑2000年版』より作成。

<http://www.stats.gov.cn/sjjw/ndsj/zgnj/2000/U53c.htm>

なってきた。次章において、まず、1984年以降の一連の養老保険制度改革の内容と経緯を考察した後、制度改革を促した主要な背景である国有企業との関連や制度改革の意義とその特質について考えたい。

II 新養老保険制度——改革過程とその仕組み

1. 養老保険制度改革の進展

1) 養老保険制度の社会的統合（1984～1993年）

改革・開放政策の実施によって、国有企業の経営自主権は拡大され、従来の利潤上納制も廃止された。企業は所得税や産品税などの11種の税金を納めた後の残りの利潤を留保し、自主使用できるようになった。損益に関して企業が責任を持つ独立採算的経営方式である経営請負責任制も実施された。養老保険給付の負担も名実と共に各企業の直接負担に移行することになった。

これらの国有企業改革によって、定年退職者を多く抱える古い国有企業と定年退職者をほとんど抱えていない新しい国有企業との間には養老保険負担に大きな格差が発生し、国有企業間で不公平が生じることになった。古い国有企業と新しい国有企業との間の養老保険負担を公平化し、平等な競争条件を確立しなければ国有企業改革は困難に直面することになりかねなかった。

このため政府は、1984年、上海や広州など比較的経済発展が進んでいる地域で、国有企業の養老保険制度を社会的統合する試みを開始した。社会的統合への試みは従来の定年退職者の所属企業が直接養老保険の財政負担と関連業務を担う方式から、各企業が支払い賃金額に対して同一比率で保険料を納付するとともに保険料の徴収および給付などの業務を社会保険管理機関が担当する方式に転換することによって実施された。

さらに、1986年7月、国務院は、「国有企業の労働契約制の実施に関する暫定規定」を公布することによって、「正規工人」に先立ち労働契約工（「合同工人」）¹⁵⁾の養老保険の改革を実施した。その内容は、国有企業が労働契約工の賃金総額の15%を「養老保険基金専用口座」に毎月振り込むことと、労働契約工自身も標準賃金の最高3%を同口座に納付することであった。これは養老保険料の社会プール化であると同時に、中国社会保険史上初めて個人の保険料負担を明記した点で画期的であった（「正規工人」への同制度の適用は1987年）。

また、1991年6月26日、国務院は、「都市従業員養老保険制度改革に関する国務院の決定」（以下、「決定」と略す）を公布した。この「決定」は、都市部の企業従業員を対象とする養老保険制度改革に関して多面的な内容を含むものであった。その主な内容を要約すると以下の通りである。

第一に、都市従業員養老保険制度改革の原則を明記した。中国の生産力発展水準と人口の多さ、および高齢化の進行を踏まえながら、国家利益、企業利益および個人利益との関係、目前利益と将来利益、全体利益と部門利益との関係などをうまく調整処理することが改革原則として掲げられた。

第二に、養老保険制度改革の目標として、基本養老保険、企業補充養老保険、個人貯蓄性養老保険という3階建の養老保険制度の確立が掲げられた。基本養老保険は従来の養老保険であり、いわゆる公的年金を意味する。それは政府が決めた関連法規に基づいて強制的に実施され、保険料の拠出を企業と従業員個人を義務付けるものである。企業補充養老保険は、いわゆる企業年金であり、企業が全額負担する制度である。個人貯蓄性養老保険は、個人年金保険であり、保険料はすべて個人負担となる（この3階建て年金は、多くの先進諸国で普及しているものであるが、中国ではまだ構想段階に止まっている）。

第三に、個人の保険金納付原則を明記した。このことによって従来の国家ないし企業が保険金を全額負担する方式から、国家、企業、個人が共同に負担する方式に正式に移行した。国有企業すべての従業員は、本人標準賃金の最高で3%を拠出し、企業は当該地区政府の規定にしたがって賃金総額の一定比率を納付することになった。また、国家は、養老保険基金が不足した場合に補助金を支出することになった。

第四に、都市従業員養老保険の基本管理方法を明記し、「従業員養老保険手帳」の発行を決めた。

第五に、養老保険の管理体制に関しても、労働部と各級労働局¹⁶⁾が都市従業員の養老保険を管理することを明記した。労働部・局に属している社会保険機構が養老保険の具体的な業務を担当することになった。

15) 改革・開放前中国には「正規工人」（日本の正社員）しかいなかったが、改革・開放後に契約工人（日本の契約社員）の制度が生まれた。契約工人を中国では「合同工人」と呼んでいる。

16) 労働部は中央行政であり、労働局は労働部下級であるが、地方行政一地（市）、県（市）に属している。

表5 国内総生産に占める各所有制形態企業の割合

年	国有企業	集団企業	非公有制企業
1978年	56.0%	43.0%	1.0%
1993年	42.9%	44.8%	12.3%

出所：国家統計局編『中国統計摘要（2000）』中国統計出版社，20頁より加工。

第六に、集団企業、外資企業、合資企業、自営業者など非公有制企業の従業員についても養老保険制度を設立することを指示した。改革・開放政策の実施を背景に都市部を中心に経済体制改革が進められ、企業の所有形態も多様化し、1978年時点で1%に過ぎなかった非公有制企業は1993年には12.3%に達した（表5）。急増しつつある非公有制企業にも養老保険制度を普及させることは、社会安定面でも、公平な企業競争条件を確立する上でも必要不可欠であった。すでに国務院は、1981年に「城鎮非農業个体経済に関する若干の政策的規定」を公布し、自営業者および私営業者は保険会社に社会保険金を納め、労働保険と定年退職制度を樹立しなければならないと定めていた。また、1984年にも151号文件（法規や条例の一種）を公布し、小規模都市集団企業の社会保険も中国人民保険公司に委託して取り扱い、私営企業、自営業者も保険会社の養老保険に加入することができると定めていた。また、農村部についても1986年に農村養老保険制度を創設した。しかし、保険料負担を回避したい経営者の意向が強く、加入は進まなかった。「決定」は、このような状況を改善するために養老保険制度の確立を強く指示したのである。

第七に、このような各類型企業（機関）の養老保険事業を国務院の各部門にそれぞれ担当させることを明記した。都市企業の養老保険事業は労働部が管理し、国家機関・事業部門の養老保険事業は人事部が管理し、農村養老保険事業の試行と推進は民政部が責任をもつことになった。

この「決定」内容に象徴されるように、この時の養老保険制度改革の中心的課題は、養老保険制度の社会化＝社会的統合の推進であった。この時期を通じて、社会的統合は大きな前進を果たし、1992年末の時点で、30の省・自治区・直轄市のうち12の省・自治区・直轄市において省レベルの社会的統合を実現した。また、県（市）レベルでの社会的統合を果たした県（市）は98%にも達した¹⁷⁾。また、社会的統合された養老保険制度の業務を担当する社会保険機構が全国各地域に設立され、その業務を担いうる専門的人材の育成にも力を入れた。労働部の統計によれば、1990年末まで、各級労働部門は3,328箇所の社会保険機構の設立と管理人員2万人を配置したという¹⁸⁾。

なお、この時期には、国有企業の従業員を対象に失業保険の改革と医療保険の改革も着手され、従来の「単位保障」システムから市場経済への転換に対応した社会保障システムへの移行も進んだ。

しかし、この時期の改革は多くの不十分点や問題点をもっていた。例えば、企業の各類型ごと

17) 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，10頁。

18) 史柏年『中国社会養老保険制度研究』经济管理出版社，1999年，56頁。

に別の管理機関が存在することになった。先に述べたように、都市部企業の養老保険は労働部、国家機関・事業部門のそれは人事部、集団所有制企業のそれは中国人民保険公司、農村部のそれは民政部、というように管理部門は分立し、その管理能力の未熟さもあって、養老保険制度の健全な運用が危惧される状況が生まれた。特に問題であったのは、各養老保険制度の担当機関は、政策決定機関であると同時に保険基金の収入・支出・管理・運用の機関でもあり、独立した監督機関が存在しなかったことである。そのために保険基金の大量流用や管理費の肥大化を防ぐ仕組みをもっていなかった。財政部によれば1992～1995年の4年間において流用された保険資金は60億元に達したという¹⁹⁾。また、政府は、全国統一的な徴収の仕組みや保険料を定めず、各地方行政にそれぞれ地域事情を考慮して、保険料や徴収の仕組みを制定することができる権利を与えた。各地域の管理機構は自己利益を優先した政策を打ち出したり、非効率な管理を行ったため、徴収保険料は絶えず引き上げられることになった。徴収保険料の引き上げは、当然にも各企業の負担を増大させ、一部の企業は社会統合から脱退したり、保険料の納付を拒否したりした。その結果、全国平均の養老保険の保険料徴収率は、1992年の94%から1993年には86%へと大きく低下した²⁰⁾。

2) 社会的統合基金と個人口座の結合（1994～1997年上半期）

上記のような問題が全国で顕在化する中で、1993年、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と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。そ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。

1994年に開催された中国共産党第14期中央委員会第3回全体会議は、新たな経済体制改革プログラムである「社会主義市場経済体制を築くための若干問題についての中央決定」（以下、「中央決定」と略す）を採択した。周小川氏と王林氏が研究報告で提出した二つの主要な提案はこの「決定」のなかで確認された。二つの主要な提案とは、すなわち、個人口座の基金制と基金投資の管理と監督の分離である²¹⁾。また、この「中央決定」の中で「重層的な社会保障システムの整備は、企業と事業単位の改革を深化し、社会の安定を維持し、社会主義市場経済体制を順調に築くうえで大きな意義がある」（同26条）と経済改革遂行における社会保障制度の整備の重要性が確認された。この決定を受けて、1994年5月に国家体制改革委員会は、12の政府機関で構成される社会保障制度に関する研究チームを発足させた。研究チームは、全国規模での養老保険制度改革の実態調査を実施した。この調査結果を踏まえて、包括的な社会保障制度改革案が議論された。このような手続きを経たのち、国務院は1995年3月、「企業従業員養老保険制度改革の進化に関

19) 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，50頁。

20) 「1993年 労働と社会保障事業發展年度統計公報」<http://www.molss.gov.cn>。

21) 周小川，王林「企業社会保障制度職能の独立化」『經濟研究』中国社会科学院經濟研究所，1993年，第11期，「社会保障：經濟分析と体制建議」『改革』改革出版社，1994年，第3，4期。（両氏の理論的テーゼと制度改革案については第四章で改めて詳しくふれる。）

する通知」を公布した。この通知は、まず、国有企業と非公有制企業との間の不平等などを解消するため社会的統合の範囲を拡大し養老保険制度の統一化を強力に進めること、その透明性や健全性を実現するために、養老保険の行政管理と基金管理を分離するとともに執行機構と監督機構を分離するとの方針を明確にした。さらに重要なことは、新たに積立型の個人口座を新設することによって、社会的統合基金と個人口座の並立を図る方針を挙げたことであった。具体的には、企業と個人が拠出した保険料を一定比率で社会的統合基金と個人口座に組み入れ、給付に際してもそれぞれから養老保険を給付する方式であった。

個人口座を新設した理由は、第1に、個人と企業が拠出した保険料を明確にさせ、個人と企業に安心感を与えることによって保険料納付の意欲を刺激し、低下しつつあった保険料徴収率を高めるとともに、個人保険料負担の段階的引き上げを容易にするためであった。第2には、近い将来、高齢化の急速な進行が予想される中で、従来の賦課方式では対応が困難になるとの認識から積立方式（個人口座）と賦課方式（社会的統合基金）の並立方式を構想したからである。

この社会的統合基金と個人口座との具体的結合方式として、「中央決定」が2つの方案を推薦したこともあって各地域に急速に普及し始め、1996年末までのわずかな期間にチベット自治区以外の29省・自治区・直轄市で実施された。各地域の結合制度は、保険料給付の仕組みと給付される養老保険の構成によって大きく3つに分けることができる。ここでは、3つの典型的モデルとして上海、深圳、大連のそれぞれの制度について紹介する。

A. 上海モデル

上海市は、1994年4月、「上海市従業員養老保険方法」（上海市人民政府63号令）を公布し、新養老保険の方式を決定した。それによれば、表6にみるように、保険料納付に関しては、① 個人が納付した保険料の全額と、② 企業が個人の前年度月平均賃金の一定比率で納付した保険料（①と②を合わせて個人月平均賃金の11%）が個人口座に入金される。また、③ 企業は当該地域従業員の月平均賃金の5%も納付し、これも個人口座に組み入れられる。①と②は各個人の賃金に比例して納付される部分であるが、③は、各個人の賃金とは関係なく当該地域の従業員の平均賃金を納付のベースとしているので、一定の所得再分配の機能をもっている。さらに、④ 企業は、社会的統合基金にも当該企業の賃金総額の一定比例分を保険料納付する。

養老保険給付に関しては、個人口座の積立金（元利合計）を120で割った金額を毎月給付するとした。積立金額を120で割ったのは、中国の平均寿命が約70歳であり、定年年齢60歳との差が10年間（120カ月）であるためである。当然、定年退職後の積立金にも利息がつくため、個人口座からの実際の保険給付は10年を超える。保険給付は、個人口座の残高がゼロになるまで、個人口座のみから給付され、その後は、社会的統合基金から終身給付される。

なお、給付に関しては新制度が適用されるのは、新制度実施後に就職した者に限定され、新制度実施以前に既に定年退職している者については、従来通り、定年退職時の標準賃金の一定比例が給付され、新制度実施時に既に在職中の者は、経過措置が採られる。

この方式は、前記の「中央決定」が提示した「案1」に基づくものであり、採用した地域は、

表 6 上海モデルの保険料納付構成

	個 人 口 座		社会的統合基金
保険料の負担	個人および企業	企 業	企 業
保険料率	個人前年度月平均賃金11%	当該地域平均賃金の5%	当該企業の賃金総額一定比率

出所：鐘仁耀「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，364頁より。

表 7 深圳モデルの保険料納付の構成

	個 人 口 座		社 会 的 統 合 基 金	
保険料の負担	個 人	企 業	個 人	企 業
保 險 料 率	個人前年度月平均賃金の一定比率			当該企業の賃金総額の一定比率

出所：鐘仁耀「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，364頁より一部修正。

上海，吉林，黒竜江，江西，河南，雲南，青島の7つの省・直轄市である。

B. 深圳モデル

深圳市は，1996年5月に，「深圳市基本養老保険暫行規定」を公布し，「決定」が提示した「案2」に基づく改革を実施した。「案2」を採用したのは，広東，天津，湖南，浙江，北京の5つの省・直轄市である。

その特徴は，表7にみるように，個人も企業もそれぞれ個人口座と社会的統合基金に保険料を納付することにある。個人口座には，個人の前年度月平均賃金の一定比率を個人と企業が納付し，社会的統合基金には，個人は前年度平均賃金の一定比率，企業は支払った賃金総額の一定比率を納付する。ただし，このモデルは，保険料および，個人口座と社会的統合基金との納付配分は各地域によって大きく異なっている。

養老保険給付に関しては，3つの部分から構成される。①「個人口座」からの給付で，その計算方法は，上海モデルと同様に定年時の積立金÷120に相当する金額が毎月給付される。②社会的統合基金から，保険料納付年数に比例（納付年数が1年増加することに本人の平均賃金の1%を加算した金額）が給付される。③社会的統合基金から当該地域の従業員の平均賃金の25%に相当する賃金が給付される。②は，本人の保険料および保険料納付期間にリンクして給付額が決定されるため「保険料納付性養老保険」と呼ばれ，③は，本人の保険料や保険料納付期間に関係なく，当該地域の従業員の平均賃金の25%が一律に給付され，給付における所得再分配および平準化をもたらす機能を持っているので「社会性養老保険」と呼ばれている。給付総額は，①と②と③の合計となるが，個人口座の残高がゼロになった後は，社会的統合基金からの②と③の合計額が終身給付される。

上記の上海モデルと深圳モデルとを比較すると，上海モデルは，保険料納付（負担）と給付（受益）がリンクされる性格が強く，個人の保険料納付意欲を刺激させる効果をもつが，給付に

表8 大連モデルの保険料納付の構成

	個 人 口 座		社会的統合基金
保険料の負担	個 人	企 業	企 業
保 險 料 率	個人前年度月平均賃金の11%	(個人の納付した保険料の不足分の補填)	当該企業の賃金総額一定比率

おける格差が大きくなり、養老保険が本来的に持つ社会的連帯性（所得再分配）が後退した制度といえよう。一方、深圳モデルは、「社会性養老保険」という一律給付の部分がかなりの比重を占めており、保険料および保険料納付期間にリンクする「個人口座」からの給付である「保険料納付性養老保険」とのバランスを配慮した制度といえよう。

C. 大連モデル

1995年5月、大連市が「大連市都市企業従業員養老保険条例」によって設立した新制度は、表8にみるように保険料納付に関しては上海モデルに類似し、給付に関しては深圳モデルに類似した制度である（表8参照）。

「個人口座」には各個人の前年度月平均賃金の11%が納付されることになるが、まず、個人が保険料を全額納付した後、その不足分を企業が補填する方式を採用する。個人の納付を強く促すための仕組みである。また、企業は社会的統合基金にも当該企業が支払った賃金総額の一定比率を納付しなければならない。一方、給付に関しては、「個人口座」からの給付と「社会的統合基金」からの給付で構成される。このモデルを採用した地域は、山西、陝西、山東、四川、安徽、江蘇、遼寧、福建、広西、湖北、甘肅、新疆、内蒙古、河北の15省である。

上記のように、この期間は、各地域でそれぞれ「個人口座」と「社会的統合基金」の結合方式に基づく養老保険制度の抜本的改革がなされ、その普及と省レベルでの統合が図られた。養老保険の「単位保障」から「社会的統合」への移行は大きく前進し、1997年6月末時点において、その対象範囲は全国の都市企業従業員の59.78%、比較的経済発展が進んでいた11の省・直轄市においては80%を超え、中でも北京市と上海市、江蘇省においては集団企業の従業員の90%にその対象範囲が拡大した²²⁾。省・直轄市レベルの「社会的統合」に参加した従業員と退職者はそれぞれ8,770万人と2,420万人に及び、保険料収入は640億元、支出は580億元、積立金も639億元に達した。それは、1994年末に比較して、従業員参加数10.44%増、退職者参加数70.77%増、積立金121.88%増であった²³⁾。なお、この養老保険における個人負担制度の導入と同時に（後に述べるように）医療保険においても個人負担制度が導入され、財政の健全化がめざされた。

3) 全国統一的な新制度の確立（1997年7月～）

1994年以降、養老保険の社会的統合はめざましく前進したが、個人と企業が負担する保険料率や納付のあり方においても、給付制度においても各地域によって異なっていたことに留意する必

22) 労働部発行「1997年上半期労働工作形成分析」『中国労働報』、1997年8月9日掲載記事。

23) 労働・社会保障部「1997年労働と社会保障事業発展年度統計公報」<http://www.molss.gov.cn>。

要がある。まだ、統一的な養老保険改革の理念は未成熟のままであったのである。

この弱点や不十分さを克服するため、国務院は、1997年7月、「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」を公布し、制度の全国的統一に全力を注ぐことになった。

その主な内容は以下の通りである。

第一に、20世紀末までに、都市部のすべての企業従業員と自営業者に適用する全国統一的な養老保険制度を創設する。

第二に、企業が負担する保険料は当該企業が支払った賃金総額の20%を最高限度とし、企業が負担した保険料は「個人口座」と「社会的統合基金」に納付される。個人の保険料負担については、1997年で本人前年月平均賃金の4%を下回ってはならず、その後は1998年から2年ごとに1%ずつ引き上げ、最終的には8%とする。

第三に、「個人口座」には本人の前年度月平均賃金の11%が組み入れられるが、それはまず、個人負担すべき保険料を全額納付した後、企業から不足分が補填される方式を採用する。個人の保険料負担が引き上げられる（4～8%）に伴い、企業が「個人口座」に納付する保険料は7%から3%まで引き下げられる。

第四に、養老保険給付については「個人口座保険金」（積立金÷120）と「社会的統合基金」から給付される基礎養老保険金（当該地域従業員前年度平均賃金の20%）とで構成される。

第五に、受給資格条件は、保険料納付年数15年以上、定年退職年齢男性60歳、女性50歳とする。

この制度設計は上記の大連モデルに近いものといえよう。また、国務院は、養老保険制度の改革目標も提起した。それは、以下の6項目である。

① 「広覆盖」…養老保険制度の適用対象と実施範囲を城鎮（市区町）の各類型企業と自営業者にまで拡大する。

② 「多層次」…基本養老保険、企業補充養老保険、個人貯蓄性養老保険の3階建の制度を確立する。基本養老保険は定年退職者の基本生活需要（最低生活水準）を保障する（これが新養老保険制度に相当する）。企業補充養老保険は企業が全額負担し、労働による分配、地域間格差と企業経済効率の格差を反映する。個人貯蓄性養老保険は個人が任意で加入（個人負担）し、各層の従業員の異なる要求水準を満足させるものである。なお、企業補充養老保険および個人貯蓄性養老保険は、先進諸国で実施されている企業年金、個人年金を意味するものであるが、地方政府の社会保険機関が管理する社会保険制度の一種であることに特徴がある。なお、これらの他に民間保険が提供する養老保険がある。

③ 「四統一」…統一制度、統一標準、統一管理と統一基金を指す。

④ 「両結合」…社会的な相互共済と個人の自助努力を結合して公平性と効率性を結合することである。

⑤ 「二つの対応」…権利と義務の対応、保障水準と経済発展および負担を引き受ける能力とを対応させる。

⑥ 「二つの分け」…行政（事務）管理と基金管理を分離し、執行機構と監督機構を分離するこ

とである。

国務院は、養老保険制度の対象・実施範囲の拡大と「四統一」は、立法と法律を順守させることで実現でき、「二つのわけ」は、行政手段の改革によって実現でき、権利と義務の対応は「個人口座」を開設することで可能となり、保障水準と経済発展および負担を引き受ける能力との対応は、正常な保険金調整の規制をおこなえば実現できるとしたのである。

この1997年7月の「決定」によって、1984年から始まった中国の養老保険制度改革は、13年という長い年月を要してようやく全国統一的な制度の確立へと大きく前進することになった。さらに、国務院は、1998年8月、「企業従業員の基本養老保険の省レベルでの統合基金と業界レベルでの統合基金を地方に移行して管理する通知」を公布し、制度の全国統一を一層強化させた。この新養老保険制度の具体的仕組みについては、節を改めて述べることにする。

2. 新養老保険制度の仕組み

まず、新養老保険制度と旧養老保険制度との大きな相違点をみることにする（表9参照）。

第一に、旧制度が既に述べたように国有企業という「単位保障」制度であったのに対し、新制度は、養老保険（公的年金）が本来持つべき社会的（連帯）性格を有する制度である。

第二に、旧制度が全額企業拠出（実質上は国家負担）であったのに対し、新制度は、個人負担が導入され、国家、企業、個人の3者負担となり、個人の負担と受益の関係が明確にされるとともに、国家と企業の社会的責任も明確にされた。それは効率的制度運営や負担における社会全体の合意形成が可能になる前提条件が生まれたことを意味する。

表9 新旧養老保険制度の比較

項 目	財政方式	負 担	給 付
旧制度	賦課方式	企業が全額実費拠出	勤続年数によって引退時の給与の60～80%が給付される。
新制度	積立方式＋ 賦課方式	従業員個人負担＋ 企業負担	積立方式の部分：実質運用利益に基づく養老保険個人勘定から給付（残高÷120）＋賦課方式の部分：社会的統合基金から確定給付（20%）。

出所：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、74頁より一部修正。

第三に、企業の養老保険料負担の上限が当該企業の賃金総額の20%に設定されたことによって、各企業間（古い国有企業と新しい国有企業との間、国有企業と各種の非公有制企業との間）の負担の公平性が図られるとともに、今後の高齢化の進展に伴い企業負担が急増するとの懸念を一定解消したことである。

第四に、「個人口座」と「社会的統合基金」を結合することによって、負担と受益、社会的連帯（扶養）のバランスに考慮するとともに、積立方式＝「個人口座」と賦課方式＝「社会的統合基金」の複合財政方式を採用することによって、各世代間の負担と受益の公平性と将来の保険料財政の危機を回避しようとしたことにある。

次に、新養老保険制度の具体的仕組みについてみる。

保険料は、表10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、当該企業の賃金総額の20%である。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。なお、企業負担の上限20%は、国務院が定めた規定であり、具体的な納付比率は各省・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。

表10 中国基本養老保険基金比率

個人口座基金		社会的統合基金	
保険料の負担	総基金に占める比率%	保険料の負担	総基金に占める比率%
個人の負担部分（個人前年度月平均賃金の4%から2年ごとに8%まで引き上げ）、企業の負担で個人口座に入れた部分（同7%から2年ごとに3%まで引き下げ）計11%	保険基金総額45.8% （1997年時点）	企業負担部分（賃金総額の13%～17%）	保険基金総額の54.2% （1997年時点）

出所：陳佳貴主編・呂正・王延中副主編『中国社会保障発展報告（1997～2001）』社会科学文献出版社2001年、186頁より加工。

他方、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。「個人口座」に納付される保険料は、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。

自営業者については、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。

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。国はそれ以外に、養老保険基金の収支状況が悪化し、赤字が出た場合に、国家財政から赤字を補填する救済金を提供することになった。

保険料の徴収方法は、各地域によって異なっている。第一の方法は、社会的統合基金保険業務機関が銀行にある各企業の口座から保険料を差し引くことによって徴収する方法である。第二の方法は、社会保険業務機関が提出する保険料徴収明細書に基づき、税務機関が企業から保険料を徴収し、それを社会保険業務機関の銀行口座に繰り入れる方法である。第三の方法は、財政部門が第2の方法と同様に徴収する方法である。その徴収方法の違いは、地域事情に基づくものであり、当面は統一化は困難であるといわれている。なお、養老保険制度の管理業務は、1998年の政府の行政改革により、従来の労働部が労働・社会保障部に機構改革されたことを期に同部が都市

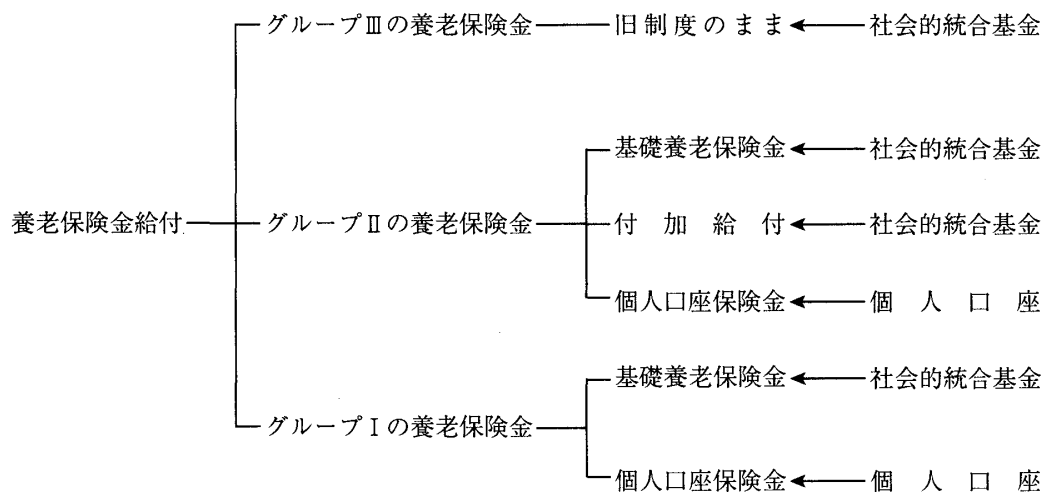
従

表11 新養老保険制度の給付基準

分 類	定 義	給 付（月額）
グループⅠ	新制度実施後就職， 加入年数15年以上。	基礎保険金（前年度地域平均賃金月額の 20%）+個人口座保険金（個人勘定残高 ／120）
グループⅡ	新制度実施前に就職，実施後退職， 加入年数（見なしを含む）15年以上。	グループⅠの人と同じ給付+旧制度からの 移行に伴う養老保険金を付加給付
グループⅢ	新制度実施前に退職した者	旧制度通り，スライド制適用

出所：金子能宏・何立新「中国固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.132，74頁より加工。

図2 中国養老保険基金給付経路



出所：陳佳貴主編・呂正・王延中副主編『中国社会保障発展報告（1997～2001）』社会科学文献出版社2001年，165頁より一部修正。

業員の養老保険を一括管理することになり，懸案であった管理体制上の分離・混乱の状況を克服する方向が打ち出された。

養老保険金の給付の算定に関しては，当然，世代間の不公平が生じないように経過措置が採用され，新制度実施以前に既に退職している層，新制度実施後に就業した層，そして，それらの中間にある新制度実施時に既に在職している層の3つのグループに分類して，それぞれの給付基準が決定されている（表11および図2）。

グループⅠに属する被保険者は，新養老保険制度が実施された後に就職した者で，その受給資格条件は保険料納付期間15年以上，受給開始年齢は男性60歳，女性50歳である。支給される毎月の保険金額は，「社会的統合基金」から支給される基礎養老保険金（当該地域の従業員の月平均賃金の20%）と「個人口座」から支給される個人口座保険金（個人口座勘定残高÷120）とで構成される。「個人口座」の残高がゼロになった時点以後は，「社会的統合基金」からのみの支給となり，大幅に支給額が低下することになる。

グループⅡに属する被保険者は，新制度実施以前に就職し，実施後に退職する者で，その受給

資格条件は、保険料納付年数に新制度実施以前の勤続年数（見なし換算）の合計が15年以上、年齢はグループⅠと同様である。支給される毎月の保険金額は、基礎養老保険金（当該地域従業員の月平均賃金の20%）+個人口座保険金（個人勘定残高÷120）+付加給付から構成される。付加給付は、旧制度から新制度への移行に伴い、給付額の急激な変化を回避するための経過措置である。ただし、付加給付は物価スライド制が適用されない。

グループⅢに属する被保険者は、新制度が実施される以前に定年退職した者で、旧制度が適応され、本人の退職時点の標準賃金の60～80%が「社会的統合基金」から終身支給される。支給額は物価スライド制が適用される。新制度実施以前に既に得ている養老保険受給権をそのまま認めたものである。負担と給付の観点から見ると世代間の公平性は大きく損なうが、受給における既得権を尊重することで養老保険制度への信頼感を高めることを優先したものである。このことによって、「社会的統合基金」からグループⅢへ巨額の保険金が支払われるために、当面、企業の負担は大きく増加することになった。他方、将来の急速な高齢化に備えるためと、個人負担導入の合意を得るために積立方式の「個人口座」制度を創設した。いわば、企業は在職者のための保険料負担（積立方式）と、既に退職している者のための保険料負担（賦課方式）を同時に課せられるという2重負担問題に直面することになったのである。

新養老保険制度は、制度の長期的安定と健全性を実現するために、漸進的改革の視点に立って設計された制度である。しかし、1994年からの制度改革での、養老保険の社会的統合と個人口座の結合の改革の中であるどのモデルでも、すでに退職した者の養老保険金（公的年金）給付の財源を明確にすることなく、ただ、社会的統合で解決することになっている。また、個人口座と社会的統合基金との結合についても明確な説明がないと批判的な声もある。例えば、李紹光氏は、このような制度設計は、① 社会的統合基金と個人口座が運営上の混乱状態に陥いる可能性が高い、② 政府がすでに退職した者に対しての養老保険金給付の責任を回避することができるため、この責任は保険金納付者（企業と個人）に移行され、不平等なことになる。③ さらに、個人口座と社会的統合基金の共同管理は、個人口座の空洞化の引き起こすことになったと指摘した²⁴⁾。

これらの問題を解決するため、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金は全額「社会的統合基金」へ納付し（但し、保険率は20%のまま）、個人が負担する保険金は全額「個人口座」に納付し、「社会的統合基金」と「個人口座」の基金を分離して管理することで、個人が納付した全額分が確実に「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った。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。現実的な方策であるが、当面は「個人口座」の企業負担分が積み立てられないことになり、将来の養老保険給付財源の確保を考えると問題も多い。

新養老保険制度には以上のような個人口座の空洞化の問題以外にも、養老保険収支状況や運営

24) 李紹光『養老金制度与資本市場』中国發展出版社、1998年、232頁。

実態における様々な問題点も抱えている。章を改めて、新養老保険制度の成立背景と制度的特質、さらに新制度が直面する様々な問題点について分析を進めていくことにする。（以下次号）

参 考 文 献

〈日本語文献〉

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。

OECD 編『各国の年金制度と高齢者社会対策』至誠堂，1980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』第100巻 第3号，大阪市立大学，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』第101巻 第1号，大阪市立大学，2001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。

中兼和津次他「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。

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。

- 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。
- 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。
- 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〉

- 國務院法制弁公室『中華人民共和国社会保険法規選編』中国法制出版社, 1995年。
- 國務院法制弁公室『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』經濟管理出版社, 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『最新社会保險工作實務全書』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實施』人民出版社, 1997年。
- 李 紹光『養老金制度与資本市場』中国發展出版社, 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。
- 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『社会保險基金論』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。
- 王 夢奎『中国社会保障体制改革』中国發展出版社, 2001年。
- 李 建国・曹 木易『最新社会保險實用問答』中国經濟出版社, 2002年。
- 朱 青『養老金制度的經濟分析与運作分析』中国人民大学出版社, 2002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中国社会保障國際論文選集』中国經濟科学出版社, 1999年。
- 岳 頌東「国有經濟調整中的勞働力重組与社会保障对策」『管理世界』國務院發展研究中心, 1997年2月。
- 周 小川, 王 林「企業社会保障制度職能の独立化」『經濟研究』中国社会科学院經濟研究所, 1993年, 第11期。
- 周 小川, 王 林「社会保障: 經濟分析与体制建議」『改革』改革出版社, 1994年, 第3, 4期。
- 楊 雲彦「改革以来中国人口「非正式遷移」的状况——基于普查資料的分析」『中国社会科学』中国社会科学研究所以, 1996年第6期。
- 勞働部「中国勞働報」『1997年上半期勞働工作形成分析』1997年8月9日。
- 中国勞働保障報社『勞働和社会保障法規政策雜誌』中国勞働保障部報社出版, 1998年12期。
- 勞働和社会保障部『勞働政策法規雜誌』中国勞働報社, 2001年3期。
- 勞働和社会保障部・社会保險事業管理中心『中国社会保障』中国社会保障雜誌社, 2001年第5期。
- 勞働・社会保障部「1993年勞働和社会保障事業發展年度統計公報」
- <http://www.molss.gov.cn>
- 勞働・社会保障部「1997年勞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・社会保障部『中国統計年鑑（2000年版）』

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

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/>

労働部社会保険事業管理局『中国社会保険年鑑』（1997年版）中国人民主板社 1998年。

労働和社会保障部社会保険事業管理中心編『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編『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編『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 2002年12月9日）