

# 中国の年金制度改革

財団法人自治体国際化協会  
(北京事務所)

〈 目 次 〉

はじめに

概 要	i
第1章 中国における年金制度成立の経緯	1
第1節 中国の年金保険制度の変遷	1
1 1951年～65年：文化大革命前の国家保障制度	1
(1) 対象企業	1
(2) 受給条件	1
(3) 財源と基金管理	2
(4) 公務員の年金制度	2
(5) 都市部年金制度の統合	3
2 1966年～76年：文化大革命期の企業保険制度	4
3 1977年～現在：社会保障制度の確立	4
第2節 都市部企業年金保険制度の改革	5
1 自営業者、私営企業経営者の年金加入	6
2 基金統一管理制度の試行	6
3 個人による年金保険料負担の開始	6
4 社会保障的年金制度の確立	6
第2章 中国の年金制度の現状	8
第1節 中国の社会保障制度と年金制度改革	8
1 中国の社会保障制度	8
2 中国の年金制度改革	9
(1) 改革前の高齢者に対する生活保障制度の概要	9
(2) 改革の要因	11
(3) 改革の注目点	12
第2節 中国の養老保険制度の概要	13
1 中国の養老保険制度の種類	13
2 都市労働者の年金制度	14
(1) 改革の経緯	14
(2) 基本養老保険	15
(3) 企業補充養老保険と労働者個人貯蓄型養老保険	17
3 幹部への年金制度	18
4 農村における年金制度	20
(1) 農村における社会保障	20
(2) 農村社会養老保険制度のシステム	21

第3章 中国の年金制度の改革ケーススタディ	23
第1節 長沙市における事例	23
1 長沙市に関する基礎統計	23
2 年金制度関係機関	23
3 年金事務	24
4 問題点・今後の課題	25
5 その他	27
第2節 深圳市における事例	27
1 深圳市に関する基礎統計	27
2 年金制度関係機関	27
3 年金事務	28
4 その他の年金	30
第3節 遼寧省及び瀋陽市における事例	30
1 遼寧省及び瀋陽市に関する基礎統計	30
2 遼寧省及び瀋陽市の社会保障関係機関とその業務内容	31
3 遼寧省における年金改革モデル	32
(1) 年金保険制度改革の背景	33
(2) 年金制度の整備	33
(3) 遼寧省モデル年金制度改革	34
(4) 遼寧省における付加的年金制度の現状	38
(5) 不正受給の防止	38
4 瀋陽市の年金保険制度	38
(1) 瀋陽市年金保険の概況	38
(2) 瀋陽市の年金保険制度	39
5 国有企業（東北医薬工場）でのヒアリング調査	40
(1) 保険料負担	40
(2) 年金制度改革による企業負担	41
6 遼寧省モデル年金制度改革の成果	41
7 遼寧省モデル改革と今後の課題	43
(1) 遼寧省モデル改革の課題	43
(2) 遼寧省モデル改革の普遍性	44
第4章 中国の年金制度改革の展望	46
第1節 職工養老保険制度の問題点及び課題	46
1 人口高齢化による高齢者の増加	46
2 法体系の未整備	46
3 社会保障基金の積立不足	47
4 個人年金口座からの流用	47
5 社会プール基金の運用	48

6	平均余命との関係	49
7	地域間格差の是正	49
第2節	幹部養老保険制度の問題点	49
第3節	農村社会年金制度の問題点	50
参考文献		52

あとがき

はじめに

近年の中国の経済発展はまことに目覚ましい。GDPで見ると、1978年の3,624億元が2001年には95,933億元と、23年で実に26倍という早さである。今や北京や上海のような大都市では、高層ビルが急速に林立して街の様相を変え、懸命な道路整備が車の増加に追いつかない状況にある。

このように急速な経済発展は、「社会主義市場経済」の名の下で、その担い手を次のように移行させることで初めて可能になった。すなわち、計画経済下の国営企業から改革された国営企業や私営企業などに経済発展の主な担い手が移行しているのである。

このような担い手の変化は、従来、国営企業などの「単位」にそのほとんどを負担させていた都市の社会保障のあり方にも大きな変化を与えた。

このレポートは、変革期にある中国の社会保障制度のうち、まず中国の年金制度の最近の動向について紹介しようとするものである。

執筆に当たっては、文献資料による調査を行うとともに、中国の年金制度立案者の一人でもある鄭功成人民大学教授にヒアリングし、さらに湖南省長沙市、広東省深圳市、遼寧省瀋陽市において実地調査を実施した。

静態的な制度のみならず、できるだけ運用の実態を明らかにするよう努めたが、資料的、時間的制約もあり、意に満たない点も多少あることを予めお断りしておきたい。

なお、本レポートには次のような制約がある。利用者は十分留意願いたい。

- ①制度そのものが未だ流動的であり、地域による差も比較的大きいことから、紹介している制度、実態もあくまで調査時点における一例にすぎないことが多いこと。
- ②都市労働者を対象とする年金制度が中心で、「幹部」及び農民を対象とする制度にはほとんど触れることができなかったこと。

中国の改革の方向、具体的な事務執行の方法等について、日本の関係者の一助になれば望外の幸いである。

(財) 自治体国際化協会 北京事務所長

## < 概要 >

### (中国の年金制度の経緯)

- 中国の年金制度は、大きく①建国時の限定的・福利厚生的制度、②文化大革命時の「企業保険」、③文化大革命後の社会保障としての年金制度の3段階を経てきた。

### (現行の企業養老保険)

- 現行の企業養老保険は原則として次のように設計されている。まず、個人が給与の8%（最高）、企業が給与の20%を負担し、保険者である市政府に払い込む。次に、これを保険者が個人別の個人口座（個人負担8%+企業負担の一部3%）と社会プール（企業負担の残り17%）に分けて積み立てる。定年後、社会プールから基本年金（前年度当該地区月収の20%）、個人口座から上乘せ分（当該口座積立総額の1/120）を給付するというものである。しかし、地域ごとにその年金加入者数、退職者数が異なるため、その保険料率、給付率については地域が実情に合わせて決定することとなっており、地域ごとにその基準も異なる。
- 現行の年金制度が本格的にスタートしたのが1996年頃であるため、それ以前に国有企業から退職した者などへの過渡期的な措置が必要となった。現在はこれを全て社会プールの積立から拠出しているため、財政バランスの地域間格差が非常に大きく、また多くの地域で巨額の資金不足が発生し、中央及び省、市財政からの補填に頼る事態となっている。
- 地域間の格差をなくすため、国家レベルでの社会プールの実現を目標としているが、現在は未だ省レベルのプールすらほとんど実現していない。
- 今回、湖南省長沙市、広東省深圳市及び遼寧省を調査したが、これは年金の給付と負担のバランスが平均的な都市、新興企業が多く現在のところ給付が少ない都市及び退職者が多く、給付の負担に苦しんでいる地域を選定した結果である。

### (その他の制度)

- 一般の被用者に対しては、基本年金を補完する制度として企業補充年金及び個人貯蓄型年金が準備されているが、現状ではいずれも限定的である。
- この他、国家財政による幹部養老保険制度、農村部における試行的な年金制度が実施されている。

## 第1章 中国における年金制度成立の経緯

### 第1節 中国の年金保険制度の変遷

中国における年金制度は中華人民共和国建国当初の1951年に始まり、その制度的な変遷は大きく以下の3つに分けることができる。

- ①1951年～65年：国家保障制度
- ②1966年～76年：企業保険制度
- ③1977年～現在：社会保障制度

ここでは、中国においてこれまでどのような年金制度が実施されてきたのか、その歴史的背景及び年金制度の内容の変遷について見ていきたい。

#### 1 1951年～65年：文化大革命前の国家保障制度

1951年2月に当時の政務院(国務院の前身)より中国で最初の社会保障法規である「中華人民共和国労働保険条例」が公布され、生命保険、労災保険、死亡保険などと共に中国初の年金保険制度である「養老保険」制度が発足した。

この条例では企業従業員の定年退職年齢、勤続年数、年金の給付水準、保険料徴収、年金給付などが明確に規定された。

##### (1) 対象企業

年金保険加入の対象となったのは、都市部にある従業員数が100人以上の①国営、公私共同経営、②私営及び共同組合経営の工場、③鉱山及びその付属機関、④鉄道・海運・郵便産業の各企業およびその付属機関といった一部の限られた企業・機関であった。1953年にはインフラ建設会社、国営建設企業が対象企業として追加され、その後さらに商業、貿易、小売業、金融などを含む13の産業・部門にまで拡大された。このように範囲が限定的であったのは、①建国間もない中国にはまだ全ての国民をカバーする財政力がなかったこと、②これまでの経験や蓄積がなかったため、一部を対象とした制度を試験的に実施し、修正などを加えた後全国へと拡大した方が効果的であることなどが考えられる。

##### (2) 受給条件

年金受給のための条件は、一般の企業労働者・職員の場合、定年退職年齢(男性60歳、女性50歳)に達し、一定の勤続年数(男性25年、女性20年)を経て、かつ最終就職企業で10年以上働いた場合に、その在職期間に応じて支給される。ただし、炭坑や高所、高温な場所で勤務する労働者及び化学工場・軍需工場勤務の労働者の場合には、健康に与える影響を考慮して、その勤続年数1年をそれぞれ1.3か月、1.6ヶ月として計算されるため、一般職員よりも早く定年退職となり年金を受給することができる。

給付額は本人の退職時賃金の35%～60%となっており、死亡するまで年金の受給が保障されていた。また、企業側からの要請で本人が定年退職年齢以降も働く場合には、

給与以外にも「在職養老年金」（退職時賃金の10%～20%）が支給される制度もあった。なお、算定の基礎となる賃金は基本給のほか、賞与、手当を含むものである。（その後、1954年に基本給のみを年金給付の算定基準とした。）

1953年の改正では給付額が退職時賃金の50%～70%に引き上げられ、また最終就職企業での勤務年数も5年以上に引き下げられた。具体的には、勤務年数満5年～10年未満は本人賃金の50%、10年～15年未満は60%、15年以上は70%と勤務年数に応じた給付水準となっている。

### （3）財源と基金管理

この年金制度の財源は加入する企業からの保険料（総賃金の7%）であり、全国統一運営により積み立てられていた。しかし、1953～56年に中国を農業国から先進工業国へと転じさせようといわれた企業の社会主義的改造により私有企業の99%が国有企業化されたため、年金の財源は実質的に国家が負担することとなった。

基金管理については中華全国総工会（労働組合連合）が各地域の労働保険事業主体である産業別労働組合、各企業労働組合を総括し、保険金給付業務の全国統一運営を行っていたため、各県、市、省間での基金調整が行われるなど社会性を持ったものとなっていた。具体的には、企業から納付のあった保険料の70%は年金給付に、残りの30%は総工会の管理する労働保険総基金で運用する仕組みとなっていた。中華全国総工会によると1952年当時この年金制度に参加していた企業数は3,861社、労働者・職員は302万人であった。

この制度は、基金による保険料管理を行うなどある程度社会性を持つという意味で、社会保障制度といえることができるが、現在の制度とは異なり従業員には保険料の納付義務がなく、保険金は全て各国有企業から支出されていたことから、社会保障制度というよりもむしろ国が義務的な福利厚生費を支出する制度と言える。これは当時、同じ社会主義体制を採っていた旧ソ連の社会保障制度をモデルとして作られたため、旧ソ連でも労働者・職員に対して保険料の負担は求めていなかった。

### （4）公務員の年金制度

一方、国家機関、事業部門の幹部、いわゆる公務員には「労働保険条例」が適用されず、公費医療制度、離職・退職に関する単独の法規、条例を公布し、国家機関、事業部門の幹部を対象とする制度を整備した。

公務員の年金制度に関する規定は、1952年の「各級人民政府の人員の退職に関する暫定規定」及び1955年の「公務員の定年退職措置の暫定方法（国家機関幹部退休処理暫定弁法）」が挙げられるが、1952年の「各級人民政府の人員の退職に関する暫定規定」では公務員の退職一時金支給は規定しているものの、企業労働者のような年金制度は規定されていなかったため、企業労働者との制度的バランスを保つため、「公務員の定年退職措置の暫定方法（国家機関幹部退休処理暫定弁法）」（1955年）を制定した。



その内容としては国家機関、事業部門の幹部の定年退職条件を企業労働者・職員とほぼ同様とする反面、年金給付は退職時の本人標準賃金の50%～80%と企業労働者・職員よりやや高い水準となっていた。

### (5) 都市部年金制度の統合

公務員年金制度が上述のように整備された結果、今度は企業労働者、職員が公務員の年金待遇が自分たちに比べ手厚いことに不満を抱いたため、この不満を解消すべく、政府は1958年に「労働者・職員の定年退職の処理に関する暫定規定」を制定し、国家機関、事業部門の幹部と企業労働者の定年退職制度を統合するとともに、53年の「労働保険条例」の年金の給付・算定基準・適用対象も以下のとおり改正した。

- ①勤続期間をこれまでの25年から20年に引き下げた。
- ②心身衰弱者も年齢、勤続年数等一定の条件を見たとし、医療機関の証明または労働鑑定委員会の退職認定があれば、年金受給ができる。
- ③労災により勤務が不可能となった場合にも、要介護者は基本給の75%、介護不要者は60%の年金を受給することができる。
- ④適用対象を労働者・職員100人未満の企業・事業単位・国家機関・人民団体などに拡大した。

これにより、都市部労働者を対象とした統一的年金保険制度が確立され、1958年には病気などのために中途退職した職員の退職一時金についても規定されるなど、中国の年金保険制度体系は着々と整備されていったが、この後に迎える文化大革命(1966～77年)により、各種社会保障制度は徹底的に破壊されてしまう。

(図表 1-1) 1951年～65年にかけての年金制度の変遷

条例・規定・措置	年金給付の条件	年金の給付基準	適用対象																									
1951年 「中華人民共和国労働保険条例」	・定年退職年齢 男性：60歳、女性：50歳 ・勤務総年数 男性：25年、女性：20年 ・最終企業での勤続年数： 10年以上	○年金は退職時賃金の35～60%	従業員の数が100人以上の企業(国営、公私共同経営、私営及び共同組合経営の工場、鉱山及びその附属機関、鉄道・海運・郵便産業の各企業及びその附属機関)																									
1953年 「中華人民共和国労働保険条例に関する若干の修正に関する決定」	・定年退職年齢 男性：60歳、女性：50歳 ・勤務総年数 男性：25年、女性：20年 ・最終企業での勤続年数： 5年以上	○年金は退職時賃金の50～70% <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <thead> <tr> <th>勤続年数</th> <th>給付基準</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>5～10年未満</td> <td>50%</td> </tr> <tr> <td>10～15年未満</td> <td>60%</td> </tr> <tr> <td>15年以上</td> <td>70%</td> </tr> </tbody> </table>	勤続年数	給付基準	5～10年未満	50%	10～15年未満	60%	15年以上	70%	上記に工場、鉱山、交通のインフラ建設会社、国営建設会社を追加																	
勤続年数	給付基準																											
5～10年未満	50%																											
10～15年未満	60%																											
15年以上	70%																											
1958年 「労働者・職員の定年退職の処理に関する暫定規定」	・定年退職年齢 男性：60歳 女性：55歳(幹部) 50歳(労働者) ・勤務総年数 男性：20年、女性：15年 ・最終企業での勤続年数： 5年以上	○年金は退職時基本給の50～75% <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <thead> <tr> <th rowspan="2">勤続年数</th> <th colspan="4">給付基準</th> </tr> <tr> <th>一般</th> <th>身体衰弱</th> <th colspan="2">労災による退職</th> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <th>要介護</th> <th>護不要</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>5～10年未満</td> <td>50%</td> <td>40%</td> <td rowspan="3">75%</td> <td rowspan="3">60%</td> </tr> <tr> <td>10～15年未満</td> <td>60%</td> <td>50%</td> </tr> <tr> <td>15年以上</td> <td>70%</td> <td>60%</td> </tr> </tbody> </table>	勤続年数	給付基準				一般	身体衰弱	労災による退職					要介護	護不要	5～10年未満	50%	40%	75%	60%	10～15年未満	60%	50%	15年以上	70%	60%	企業、人民団体の労働者及び国家機関・事業単位の幹部・職員
勤続年数	給付基準																											
	一般	身体衰弱	労災による退職																									
			要介護	護不要																								
5～10年未満	50%	40%	75%	60%																								
10～15年未満	60%	50%																										
15年以上	70%	60%																										

(出典：「21世紀に向けた中国の社会保障」 王文亮 著 日本僑報社を一部修正)

## 2 1966年～76年：文化大革命期の企業保険制度

1966年に始まった文化大革命により、社会保障制度は不遇の時代を迎えた。文化大革命とは毛沢東が理想とする社会像に基づき、すでに確立された各種の規則・制度を「資本主義的性格を持ち、マルクス・レーニン主義を修正するもの」と批判し、これを破壊しようというものであり、社会・政治・経済・全ての領域において破壊や停滞を引き起こし、党・国・人民に損害をもたらした。それは、年金保険を含めた社会保障制度も例外ではなく、各種保険は労働者を墮落させる賄賂として批判され、これまでの制度は完全に破壊された。

まず、1969年に労働部、内務部、労働組合の全国組織である中華全国総工会といった労働関係機関が廃止されたため、社会保険機能が崩壊し、社会保険金の徴収・納付などは一切行われず、数百万人という老人、病人、心身障害者の退職・給付手続きができないう事態に陥った。当時の財政部はこの状況を打開するため、1969年に「国営企業財務活動の制度改革に関する意見書」を出して、国営企業に対して社会保険金の国庫からの引き出しを中止させ、国営企業自身が営業外経費として企業会計から年金保険金を始めとした各種社会保険金を支出するよう改正を行った。

これにより社会保障制度は国家保障としながらも実施主体は各企業となったため、全国統一基準による管理が不可能となり、年金運営も実質的に各企業に分散化した「企業保険」化し、社会プールなどの積立がない完全賦課制となった。これにより年金も社会保障制度としての機能を失い、企業間で年金負担の不均衡を引き起こした。また、この間の年金保険料は社会プールされていなかったため、現在の年金保険の膨大な財源不足の遠因となっている。

## 3 1977年～現在：社会保障制度の確立

1976年に文化大革命が終結したことにより、年金保険制度も本来の社会保障制度へと変貌を遂げていく。政府はまず企業の年金保険と国家機関の年金保険を再び分離することから着手し、1978年には「労働者の定年退職・早期退職に関する暫定措置」を公布した。その適用対象や各部門の労働者・職員、幹部の定年退職条件、年金の給付水準などに関する主な内容は図表1-2のとおりである。また、1949年中華人民共和国建国の際に功績のあった老幹部に対する特別措置として1983年に「国務院の上級専門家の離職休養、定年退職に関する若干の問題に関する暫定規定」を制定し、従前の役職・革命活動参加への有無により特別幹部及び一般幹部に分けて手厚い待遇を保障した。

このような手厚い保障をすることができたのは、当時の中国は人口構成がまだ比較的若いため年金受給者が少なく、その給付対象も都市部の国有企業、大型集団企業、政府機関といった非常に限られた部門と労働者、幹部のみであったからである。

(図表 1-2) 「労働者の定年退職・早期退職に関する暫定措置」及び「国務院の上級専門家の離職休養、定年退職に関する若干の問題に関する暫定規定」

措置	年金給付の条件	年金の給付基準		所管部門	適用対象
1978年 「労働者の定年退職・早期退職に関する国務院の暫定措置」	・定年退職年齢 男性：60歳 女性：55歳(幹部) 50歳(労働者) ・勤務総年数 ：10年以上	建 国 前 の 就 職 者	(1937. 7. 7～1945. 9. 2 就職者) 定年退職時基本給の 90% (1945. 9. 3～1949. 9. 30 就職者) 定年退職時基本給の 80%	労働部	企業、事業体 及び機関団 体の幹部と 労働者
		建 国 後 の 就 職 者	(中途退職=勤務年数 10 年未満) 定年退職時基本給の 40% ※最低保証額:月額 20 元 (勤務年数 10～15 年) 定年退職時基本給の 60% (勤務年数 15～20 年) 定年退職時基本給の 70% (勤務年数 20 年以上) 定年退職時基本給の 75% ※最低保証額:月額 25 元		
1983年 「国務院の上級専門家の離職休養、定年退職に関する若干の問題に関する暫定規定」	—	建 国 時 (1949 年) の 幹 部 職 員	(離職休養者=特別幹部職員) 定年退職時基本給の 100% +手当	人事部	建 国 (1949 年) 時 の 幹 部 職 員
			(非離職休養=一般幹部職員) 定年退職時基本給の 80%		

(出典：「21 世紀に向けた中国の社会保障」 王文亮 著 日本僑報社を一部修正)

この年金保険制度は労働能力喪失後の労働者の基本生活を保障し、労働者の負担を軽減する上で大きな役割を果たしたが、この保障制度の対象外の都市部住民も多く、依然として老後生活を自己貯蓄や家族扶養に頼らざるを得ない状況が続いた。

また、1978年の「改革開放」政策による市場経済化の流れのなかで、これまでの経済体制も次第に崩れ、私営企業、外資企業との競争のなかで、国有企業改革が避けて通れないものとなった。経営合理化のための人員削減による失業者の増加など社会構造が変化し始めたため、年金制度を含めたこれまでの社会保障制度の負担も増加し、国・企業の財政及び経営を圧迫することとなった。特に年金の場合、年金制度改革が進んだとは言っても、この段階では依然として企業のみが保険料を支出する制度であったため、特に国有企業などは経営不振と重い年金負担に苦しめられた。

## 第2節 都市部企業年金保険制度の改革

改革開放による様々な社会・経済の変化に対処するために1980年代以降に公布された年金制度改革に関する法規、規定等のうち、1991年6月公布の「企業従業員の養老保険制度改革に関する国務院の決定」は、国・企業・全ての労働者による年金制度の構築を規定しており、ここで社会的相互扶助機能を持つ年金制度を確立することとなったが、ここでは1980年代～1991年までの都市部年金保険制度改革の動きについて見ていきたい。

## 1 自営業者、私営企業経営者の年金加入

1981年国務院公布の「都市部非農業個人経済に関する若干の政策的規定」により、自営業者、私営企業の経営者を年金保険の適用範囲に含めるとともに、社会保険料の納付を含め労働保険と定年退職制度を確立しなければならないと定めた。

## 2 基金統一管理制度の試行

1984年～1985年にかけては、広東省の73市・県、遼寧省鞍山市、錦州市、江蘇省蘇州市、四川省自貢市といった市・県レベルの政府で年金の統一管理制度、いわゆる社会プール化が試行された。これは依然として企業のみが年金保険料を支出するものではあったが、その資金を地方政府が地域レベルで統一管理する画期的なものであった。各国有企業はそれぞれ独立した年金基金を管理するが、その一部を一定割合（従業員数に比例）で基金に拠出するものである。基金ではその拠出金を元に、必要年金給付額に足りない企業に対して補助を行うというものであり、経営不振の国有企業の年金負担を軽減することを目的としていた。

## 3 個人による年金保険料負担の開始

1986年には「国营企業労働契約制実施の暫定規定」を公布し、国有企業が新たに従業員を採用する際には、労働契約制を実施するよう規定するとともに、契約労働者（これに対し従来からの職員を固定労働者という。）の年金保険制度加入のために企業、個人双方にそれぞれ労働契約制従業員の賃金総額の15%前後、本人標準賃金の3%以下の年金保険料を納めるよう定めた。

これは、国有企業の契約労働者に限定されたものだが、中国年金史上初めて個人が年金保険料を支払った画期的な規定であり、この制度に参加した契約労働者は1,200万人にのぼった。

## 4 社会保障的年金制度の確立

全国各地での試行などを踏まえて、政府は1988年の「中華人民共和国私営企業の暫定条例」により私営企業労働者の社会保険加入について規定するとともに、1991年には「企業従業員の養老保険制度改革に関する国務院の決定」を公布し、都市部企業の従業員と個人経営者に適用する年金保険制度確立にかかる具体的な方法については省級政府が地域の実情に併せて定めることとした。その具体的な内容は、次のとおりである。

### ①国、企業、個人3者負担による年金制度の確立

1986年に国有企業の契約労働者による年金保険料の個人負担が規定されたが、これが拡大され、全ての労働者・職員による個人負担制度が導入されることとなった。保険料率は当面、標準賃金の3%以下とし、企業が賃金から控除して納付する。

### ②年金給付必要額に基づく保険料率の算定

保険料率については年金支出総額を推計し定めるが、その際に積立分の余剰を持たせることで、これまでの給付額＝徴収額という完全確定給付の賦課方式を改め、

部分的に積立制度を導入する。なお、積立率及び保険料率については省級政府が定めることとする。

### ③年金制度の複合化

基礎年金保険（社会プール）、企業補充年金（任意）、貯蓄型個人年金（任意）の3本立ての制度をつくり、重層的な老後保障制度を構築する。

### ④社会プールの拡大

年金制度の中心である基礎年金保険の省レベルでの社会プールを早期に構築することを規定した。

### ⑤都市部集団企業にもこの決定を準用するとともに、外資系企業（対象は中国人労働者）、私営企業及び個人企業の年金制度については各省で整備するよう規定した。

ここまでは中国建国当初の「中華人民共和国労働保険条例」（1951年）から「企業従業員の養老保険制度改革に関する国務院の決定」（1991年）までの都市部年金制度の適用対象、年齢、給付基準、個人保険料納付、社会プール制導入の変遷について見てきた。1993年にはこれまでの年金改革の成果を受けて、「社会主義市場経済体制を築くための若干の問題についての決定（關於建立社会主義市場經濟体制若干問題的決定）」が発表されたが、この中で今後の年金改革の原則が以下のとおり規定された。

#### ①多元的な社会保障体制の確立

13億という膨大な人口を抱える中国において、政府が高レベルの社会保障を提供するのは不可能であり、政府は必要最低限の社会補償を行うに止め、その不足する部分の補償は、私的補償である商業保険で補完すべきである。

#### ②都市部労働者年金制度の確立

都市部労働者年金制度は、企業と個人の共同負担により財源を確保し、社会プール積立に個人口座積立を結合させる新たな制度の導入が必要である。

#### ③全国統一の社会保障管理機関の設立

社会保障機関として社会保障管理機関と各種基金運営機関を設ける必要があるが、それぞれは独立性を維持し、社会保障管理機関は行政管理機能のみを有することとする。

これにより都市部年金保険制度改革の基本的な枠組みと方向性はほぼ確立し、以後は社会情勢の変化、地域の実情に合わせたより具体的な改革を実施していくこととなる。しかし一方で、農村部ではごく一部の身寄りのない高齢者に対する扶助など必要最小限の保障以外の社会保障制度は依然として確立されていなかった。新中国が誕生してから数十年にわたり農村住民の老後は全く保障されないまま、自己扶養、家族扶養にのみ依存し、ここまでは全く年金制度改革の中から取り残されてしまっているのが実態である。

次章では、1995年以降の都市部年金保険制度改革を中心に、農村部年金制度を始めとし、  
たその他年金制度を含めた現行の年金保険制度について見ていきたい。

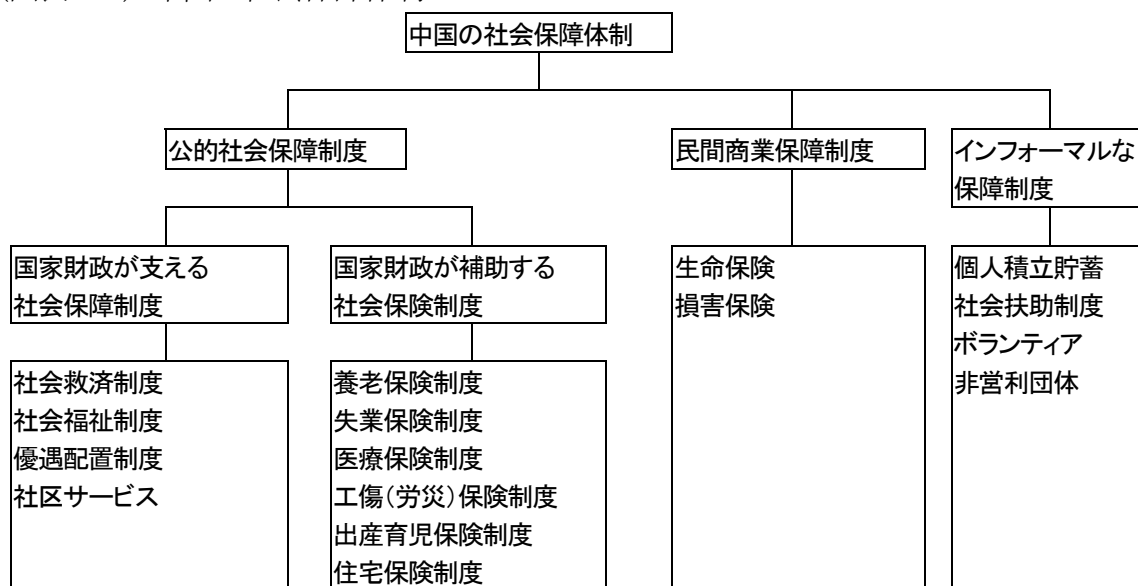
## 第2章 中国の年金制度の現状

### 第1節 中国の社会保障制度と年金制度改革

#### 1 中国の社会保障制度

社会保障制度については、国によりその定義と範囲が異なっている。中国における社会保障制度については、2003年3月現在、①社会保険制度、②社会救济制度、③社会福祉制度（社会福祉と企業福祉）、④優遇配置制度（現役軍人等特殊な被保障者を対象とする公的扶助制度）、⑤社会扶助（互助）制度、⑥個人積立貯蓄方式保険制度（生命保険）という六大制度によって構成されている。この六大制度は適用対象者、資金源及び制度設立の目的に応じて、図表2-1のとおり分類できる。

(図表 2-1) 中国の社会保障体制



(張 紀濤 著「現代中国社会保障ロン」中の図表を一部修正のうえ使用)

「国家財政が支える社会保障制度」には、①社会救济制度、②社会福祉制度、③優遇配置制度、④社区サービスの4つがある。これらはいずれも国家（中央及び地方）財政により運営されている制度で、都市住民のみならず全国民を対象とし、それぞれ①社会救济制度—農村の身寄りの無い高齢者等に対する生活扶助、貧困者への資金援助、被災者への食糧・物資の供給等、②社会福祉制度—身体障害者・児童・老人福祉、③優遇配置制度—軍人、退役軍人及びその遺族を対象とした公的扶助、④社区サービス—地域コミュニティ居住者を対象とする地域福祉サービスという内容をもっている。

次に、「国家財政が補助する社会保険制度」であるが、これは、法令に基づき地方政府を保険者として強制的に実施されている保険制度であり、①養老保険、②失業保険、③医療保険、④工傷（労災）保険、⑤出産育児保険、⑥住宅保険制度の6つがある。本レポートでは、①養老保険について詳述する。②失業保険、③医療保険、④工傷（労災）保険、⑤出産育児保険等については、いずれも日本で施行されている保険制度と類似した制度である。また、⑥住宅保険制度は、従来「単位」がほぼ無料で提供してきた社宅

制度が廃止されたことに伴い導入されたもので、一種の住宅資金積み立て制度である。これらの各保険は、いずれも主として都市部の職員、労働者を対象としており、図表 2-2 のとおり加入者数も総人口や労働人口と比べると限定的ではあるが、現在では都市住民の生活を支える基礎となっている。

(図表 2-2) 社会保険加入者数

保険名	加入者数	備 考
養老保険制度	1 億 4,721 万人	2002 年末の加入者数
失業保険制度	1 億 408 万人	2000 年末の加入者数
医療保険制度	7,920 万人	2002 年 6 月末の加入者数
工傷(労災)保険制度	4,345 万人	2001 年末の加入者数
出産育児保険制度	3,455 万人	2001 年末の加入者数
住宅保険制度	不 明	

(大塚正修 編 「中国社会保障改革の衝撃」により作成。ただし、養老保険の加入者については、中国人民大学労働人事学院鄭功成教授から示された数字)

なお、「民間商業保障制度」は、民間企業である保険会社が提供する各種保険、「インフォーマルな保障制度」は、家族、近隣、ボランティア等による互助である。

## 2 中国の年金制度改革

### (1) 改革前の高齢者に対する生活保障制度の概要

近年中国においては、都市労働者に対する社会保障制度全般に大改革が加えられた。その一環として、高齢者に対する公的年金制度が創設されたが、まず改革前の高齢者に対する生活保障制度を概観しておこう。

1978 年に始まる中国の改革開放政策実施以前、退職高齢者に対する生活保障は対象者別に図表 2-3 のようになっていた。

(図表 2-3) 改革開放以前の退職高齢者に対する生活保障

対 象		生活保障
都 市	幹部	国家が住宅・医療・娯楽を現物給付するとともに年金給付
	その他の労働者等の都市住民	「単位」が住宅・医療・娯楽を現物給付するとともに年金給付
農 村		人民公社による社会救済制度、家族による扶養

ここで「単位」とは、農村を除くあらゆる企業・機関・学校・軍・各種団体で各人が所属する組織のことを指す。中国のあらゆる企業、機関、団体に党組織が置かれ、その末端となる各党支部が管理する範囲が「単位」と呼ばれる。単位では党活動などの政治的機能のほか、経済的、社会的機能を担っていた。配属されると、そこで生涯雇用され、結婚・出生の許可、住宅支給など生活の一切について単位に依存し、その

関係は退職後も引き継がれるのが原則であった。

一方、農村における生活保障は、国家より与えられた土地を耕作することで食糧を得ることが基本とされ、公的な社会救済制度はきわめて低い水準に止まるかあるいは全く機能しないというのが実体であった（後述第2節4参照）。

従来の年金制度については、次の5点を特色として挙げることができる。

- ①都市住民に有利であること。
- ②政府又は単位が責任を持つこと。従って、加入者個人の保険料負担はないこと。
- ③財政が単位毎であり、閉鎖的な運営がなされていたこと。
- ④対象者によって異なる制度が設けられる多元的な制度であったこと。
- ⑤③とも関連するが、効率が非常に低いものとならざるをえなかったこと。

#### [都市と農村]

中国においては、1958年以降に始まった「戸籍制度」により国民は都市戸籍を持つ都市住民と農村戸籍を持つ農村住民に分けられている。都市住民は都市で食糧の配給、住宅の配分を受けられ、教育や就職も都市でできるのに対して、農村住民は農業以外の仕事に就いても、「農民」であり、農村から都市へ移転する場合には、厳格な審査と煩雑な手続きが必要とされた。こうした厳格な戸籍制度は、1984年以降、経済発展を続ける都市部が安価な労働力を大量に必要とするようになったことなどから、一部の地域において、都市への出稼ぎが認められるようになり、また、農村住民の中でも高額納税者は都市戸籍の取得が認められるようになるなど、次第に緩和が進められている。しかし、依然として農村住民は都市に自由に移住できるわけではなく、中国社会は都市と農村に二元化されている。

中国の農村人口は図表2-4のとおり推移し、総人口に占める割合は低下傾向があるとはいえ、約8億人とその絶対数は極めて多い。また、農村部の収入は都市に比べて大きな格差がある。この収入格差については、改革開放政策によって農業改革が進められた結果、1984年頃には一時的に格差の縮小が見られたが、1990年代後半になると、都市経済が高度成長する一方で、食糧の生産過剰と価格低落により農業収入の伸びが鈍化したため、近年は、格差が拡大している。

(図表2-4) 農村と都市の人口及び収入の推移

年	総人口(万人)	農村人口		農村住民の年平均純収入(元)	都市住民の年平均可処分所得(元)
		人口数(万人)	総人口に占める割合(%)		
1955年	61,456	52,130	84.82		
1965年	73,538	60,416	82.16		
1975年	92,420	78,142	84.55		
1985年	104,532	83,478	79.86	397.6	739.1
1995年	118,468	90,225	76.16	1,577.7	4,283.0
2000年	126,743	80,837	63.78	2,253.4	6,280.0
2001年	127,627	79,563	62.34	2,366.4	6,859.6

(王 文亮 著「中国の高齢者社会保障」中の図表を一部修正し、農村住民の年平均純収入欄及び都市住民の年平均可処分所得欄の数字、2000年及び2001年の数字を中華人民共和国国家統計局 編「中国統計年鑑2002」から追加して作成)



## (2) 改革の要因

中国の改革開放は、広く外国にも資本・技術を求めつつ、市場機能を働かせることによって、従来の契約経済体制下に生じた需要と供給における質量両面のギャップを埋め、中国経済を離陸させようとするものであった。その際、従来の国営企業は、計画を策定した政府部門から管理され、市場とは向き合うことなく生産に従事していたと評され、改革開放後の「社会主義市場経済」の下では、従来許されなかった私営企業・外資企業が参入した中で、それらと競争できるようその改革が重要課題となったのである。

このような背景の下に中国の年金制度改革は取り組まれた。鄭功成教授によれば、従来の年金制度を改革しなければならなかった要因は、次のように整理できる。

### ①「単位」の破綻などともなう年金未受給者の増大

旧来の国家—企業保障制度は、国営企業は破産しないというのが前提だったが、80年代の経済改革の進展とともに国有企業の倒産、合併、生産停止が相次ぎ、「単位」から放り出され、年金など社会保険の給付を受けられない退職者が続出した。

都市の国有・集団企業では、95年から99年にかけて3,135万人の従業員の減少が記録され、99年の大リストラではさらに1,174万人のレイオフ失業者が出現。そのため年金制度をはじめとする社会保障制度の整備が急務となった。

### ②退職給付圧力の増大

1978年の時点で314万人だった退職者数が1997年には3,316万人に上り、退職年金の当年度収支の赤字は拡大しつづけた。退職積立金のない企業が、年間数千億元以上の退職年金を負担するのはもはや不可能になった。退職者の増加による旧制度の破局は、改革開放以前から明白であった。

### ③国有企業の競争力の回復

旧制度では企業が労働者に対する年金支給、医療などの義務を負うことになっていたため、創業年数が長く退職労働者を多く抱えている国営企業は、現役労働者が多数を占める新興企業、とくに外資系や民営企業との公平な競争が事実上不可能な状態だった。

### ④労働市場の整備

80年代末から始まった経済の改革開放により労働市場の整備が求められたが、「単位」による保障制度がネックになり労働者は一つの職場に縛りつけられ、優秀な人材は年金制度の不備を理由に民間部門への移動を極力避けた。そのため社会の各分野間、企業間における人材の流動は妨げられていた。

### ⑤人口の急速な高齢化

70年代の一人っ子政策の実施に伴い、中国の高齢者扶養率は空前のスピードで進み、都市における退職者の現役に対する比率は、1978年の1:30.3から97年には1:1.44になった。他方、家族規模の縮小と核家族化により伝統的な家族扶養制度も期待できなくなり、全国民をカバーする公的年金制度の整備が社会のコ

ンセンサスとなった。

[ 中国の高齢化 ]

中国では、人口に占める60歳以上の人口の比率が総人口の10%を超えた社会を高齢化社会としているが、ある専門家は、1999年にこの比率に達したとしている。日本では、65歳以上人口が7%を超える社会を高齢化社会と呼び、14%を超えると高齢社会としているが、中国人民大学労働人事学院 鄭功成教授によれば、中国においては、2002年に65歳以上人口が7%を超え、この日本の概念を用いた場合でも高齢化社会となった。なお、日本においては、すでに1970年に7%を超えて高齢化社会となり、1994年には14%を超えて高齢社会となっている。

中国においては人口を抑制するため1979年に始まった一人っ子政策もあり、高齢化の進展が急速に進んでおり、「21世紀に向けた中国の社会保障」（著者：王文亮）によると、2030年には2億2,586万人（高齢化率15.3%）、2050年には2億9,240万人（高齢化率20.6%）になるとの予測がなされている。また、こうした高齢化の傾向は一人っ子政策を徹底しやすく、かつ文化大革命の時期等に多数の若者を農村部に送り出した北京市、天津市、上海市等の都市部において顕著であった。上海市を例にとると、1979年の段階で、60歳以上の高齢者が115万4,800人と、上海市総人口の10.2%を占めることとなっている。

(3) 改革の注目点

今回の改革に当たって、次の2点が特に注目される。

- ①国営企業が負っていた退職者に対する年金支給義務を地方政府に積立金なしで移行させたこと。

この結果、国営企業は従来負担していた退職者に対する年金支給義務を免れ、まだ定年退職を生み出していない新興の民間企業と労働コストの面で同様の競争位置に立ったのであるが、一方でこの支給を引き受けた地方政府においては、資産なしに支給義務のみを引き継いだ格好となり、この重い負担を賄うために高い保険料率を設定せざるを得なかったり(注1)、地方政府の一般会計財政から繰り入れたり(注2)せざるを得ず、そのこと自体が地域の競争力に悪影響を及ぼす結果になっている。

(注1)後述のとおり、保険料率は将来的には全国的に統一される予定であるが、保険財政単位が各省の地級単位であり、省単位やさらに全国単位に統合されていないため、依然として地域格差が大きい。旧来型の国営企業が多い瀋陽では保険料率が規定の上限を超えており、新規加入者の獲得が難航しているのに対し、退職者をほとんど出していない新興企業の街深圳で低い保険料率が実現しているのは、このような事情にある。

(注2)このような一般会計財政からの繰り入れに対し、中央政府も国営企業を抱える地方の政府に補助をしているが、全額を手当てしているものとはなっていない。

②伝統的な賦課方式、世代間互助制度を基本としながら、一部に個人口座積立制度を導入したこと。

従来の方式は、事実上、国営企業の現役世代が当該企業の退役世代を扶養するものであった。改革では、こういった企業単位の世代間互助をやめ、地域を基本とした世代間互助方式に転換するとともに、新たに「個人年金口座」制度を設けることとし、個人積立制度を導入したのである。

賦課方式・世代間互助に対しては、人口年齢構造の衝撃を受けやすく、高齢化が進行している状況においては、政府又は企業の財政負担が耐えられなくなること、及び当該制度の受益者（＝現役世代では負担者）が政府・企業に完全に依存し、モラル・ハザードが深刻なものになることの2点が欠陥として指摘されている。世界にも類を見ない急速な高齢化が進行する状況に置いて、個人積立制度への円滑な移行は不可避の選択であったとも言える。

## 第2節 中国の養老保険制度の概要

### 1 中国の養老保険制度の種類

中国における年金制度の基礎となっているのは、養老保険制度である(注)。2003年3月現在、養老保険制度は図表2-5の表のとおり構成されている。

(図表2-5) 養老保険制度の種類

名 称	対 象
企業職工養老保険	都市における国有企業、私営企業等に勤務する労働者・職員（幹部養老保険対象者を除く）
幹部養老保険	行政、司法、立法等の司法国家機関、共産党、国有企業、医療機関、教育機関等に勤務し、国家から俸給を受けている職員
①幹部退休制度	上述の職員中、一般職員
②幹部離休制度	上述の職員中、高級職員
農村養老保険	農村住民
①農村年金制度	農村住民（②郷鎮企業年金を除く）
②郷鎮企業年金	農村に立地し、末端の行政組織である郷、鎮又は農民が所有、経営する企業の労働者

図表2-5のとおり、中国の養老保険は、対象者毎に独立して存在している。また、そうした制度を管理する中央政府の行政部門も、かつては、企業職工養老保険は労働部、幹部養老保険は人事部、農村養老保険は民政部とそれぞれ分かれていた。しかし、1998年の行政改革を経て、従来の労働部に人事部、民政部、衛生部などの一部業務が移管されるとともに、労働部が所管してきた業務中企業等の安全生産管理等を他に移管され、新たに社会保険制度・機関を管理する中央政府部門として労働・社会保障部が発足し、全ての養老保険を統括することとなった。

(注) 中国において年金給付を実施する制度としては、他に優遇配置制度、商業保険、生命保険、個人積立制度が存在しているが、いずれも対象が限定的であったり、加入者・受給者が少数にとどまったりしている状態である。

## 2 都市労働者の年金制度

本項では、前項で紹介した養老保険制度のうち、企業職工養老保険を紹介する。

### (1) 改革の経緯

企業職工養老保険は、1995年3月に国務院が公布した「国務院關於深化企業職工養老保險制度改革的通知」（企業職工養老保險制度の改革を深化する事に関する通知）に基づいて実施が始まったものであるが、この通知前においては、各地で年金制度の試行が積み重ねられていた。試行地域においては、図表2-6のように労働者の属する企業の種類毎に保険制度が並立して設けられていたが、この通知により統一される方向となった。

(図表 2-6) 試行期における各種労働者年金制度

名 称	対 象
国有企業養老保險	国有企業等に勤務する労働者・職員
①固定工年金制度	正規労働者・職員
②契約工年金制度	①以外の非正規（短期契約、臨時契約）労働者・職員
都市集団企業養老保險	勤労大衆の集団組織が所有する企業の労働者
私営企業養老保險	私的所有の資産を投資して經營される企業で従業員数8人以上の企業の労働者
三資企業養老保險	外資企業及び外資との合弁企業の労働者
自營業養老保險	私的所有の資産を投資して經營される企業で従業員数8人未満の企業の労働者

前述の通知により示された方向性に従い、1997年1月には、国務院は、「關於建立統一的企業職工基本養老保險制度的通知」（統一的な企業従業員基本年金制度の設立に関する決定）を公布し、以下のように決定した。

- ①年金制度加入対象企業の範囲を外資系企業を含む全ての企業と従業員に広げた。
- ②企業の保険料負担率を2000年までに賃金総額の20%以内に押さえ、企業負担の軽減を図った。
- ③個人の基本年金保険料率を前年度の平均月収と比較し、1997年には4%、以下2年ごとに1%引き上げ、最終的に8%にするとの数値目標を打ち出した。
- ④基本年金に加入する個人は、個人年金口座を開設し、毎月、賃金の11%相当額を積み立てるが、最終的には、前項のとおり個人負担を8%とし、企業の負担を3%とする旨決定した。
- ⑤この通知施行後に就職した労働者は、個人の基本年金保険を15年以上積み立てた場合、当該地域における前年度労働者の平均月収の20%を年金として給付されるほ

か、個人・企業により積み立てた年金個人口座の120分の1が保険金として毎月支給される。

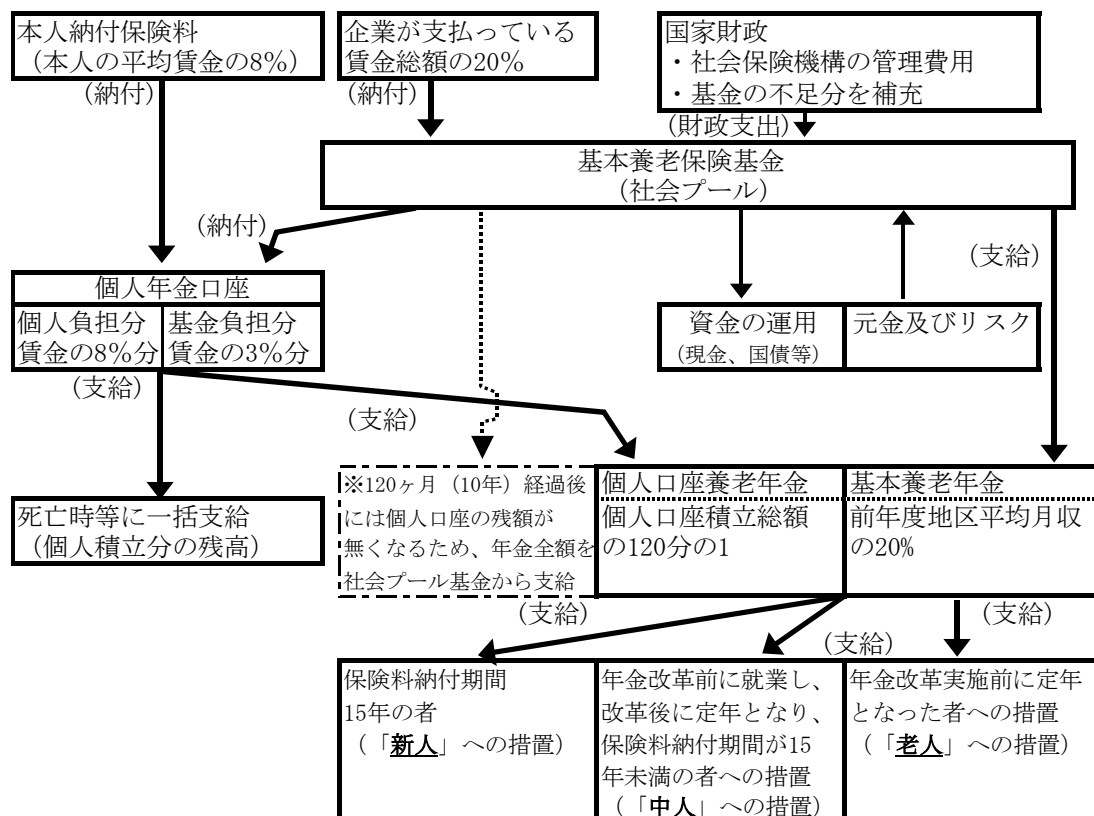
さらに1999年1月には、「社会保険料徴収の暫定条例」が交付され、国有企業以外に、都市集団企業、三資企業、都市部私営企業等の従業員についても年金保険料の徴収対象としたほか、各省が地域の実状に応じ、都市部の自営業等についても養老保険の範囲とすることができるとした。

2003年3月現在、職工養老保険は、①基本養老保険、②企業補充養老保険、③労働者個人貯蓄型養老保険の3階建て保険から構築されている。なお、都市労働者については年金制度が統一されたが、実際に加入する労働者は、依然として国有企業の労働者が主であり、2000年の段階で、労働者の加入率は、国有企業100%、集団所有制企業59%、三資企業等25%、私営企業及び自営業等18%となっている。

## (2) 基本養老保険

職工養老保険の基盤とも言える基本養老保険は、基本的に図表2-7のとおりとなっている。

(図表2-7) 現行基本養老保険の概略



この図表2-7に基づき説明すると、まず、企業労働者として勤務している各人は、毎月、賃金の8%が保険料として天引きされ、自分名義の個人年金口座に振り込まれる。ただし、各人の賃金が勤務する企業の所在地の市又は県が基準とする賃金よりも

各段に高い場合には、一定の割合を超えた部分については保険料を徴収しない地域があるほか、通常、当地の平均賃金の60%を下回る賃金であれば、平均賃金の60%を基準として計算された保険料を納付することとなる。深圳経済特区の深圳経済特区企業従業員社会養老保険条例（以下、「深圳養老保険条例」という。）の記述を例に挙げると、深圳養老保険条例第8条に、「従業員の月給与総額が本市昨年度城鎮職員の月平均給与の300%を超えた場合、超過部分は養老保険費を徴収しない。従業員の月給与総額が本市昨年度城鎮職員月平均給与の60%を下回った場合、本市昨年度城鎮職員の月平均給与60%に基づき養老保険費を徴収する。」とある。

また各人を雇用している企業は、労働者に支払っている賃金総額の20%を保険料として、その企業が所在する市、県等の行政単位が運用している社会プール基金に納付する。

その地区の「社会プール」を管理している社会保険機関は社会プール基金に納付された保険料のうち、各人の賃金の3%分を各人の個人年金口座に振り込み、残額を基金として管理・運用する。この場合の資金の運用はリスクを避けるため、銀行預金、国債等に限定されている。この他、試験的な試みとして現在遼寧省で実施されている「協議預金制度」があるが、これは一定の金額を預ける条件で各銀行と協議を行い最も利率の良かった銀行に資金を預けるというものである。

しかし実際には、企業への直接投資も行なわれている可能性がある。1995年末の時点でのそれらの比率は、銀行預金（主に1年定期預金）65.12%、国債21.06%、企業への直接投資13.82%との資料がある。

中国の年金社会プール制度は現在のところ市級政府レベルに止まっており、最終的に政府が目指している国家レベルはおろか省級での社会プールが実現できていない。しかし、取材のために訪問した長沙市、深圳市及び瀋陽市がそれぞれ所属する湖南省、広東省、遼寧省では各都市間の社会プール財政の不均衡を緩和すべく「社会プール調整制度」が整備されていた。これは省級社会プールに似た再配分機能を持つ制度であり、各省とも各市社会プール基金の一定割合を省政府の調整制度へ拠出している。その割合は湖南省では一律0.5%、広東省3%~5%、遼寧省では一律5%となっている。

こうして集められた資金を支給する際には、中国では、支給対象者を大きく3つに分類して呼んでいる。①「新人」、②「中人」、③「老人」の3つである。

まず、「新人」であるが、これは、現在実施されている年金改革後に就職し、累計で15年間以上保険料を納付した後、退職した者である。この「新人」に対しては、個人年金口座に積み立てた額の120分の1を個人口座養老年金として各人に毎月支給する。それとともに、社会プール基金からは、退職時の前年度におけるその地区の平均月収の20%を基本養老年金として、各人に毎月支給する。個人年金口座に積み立てた金額は、120分の1ずつ支払われて行く以上、120ヶ月即ち10年で無くなるが、その後も個人口座年金と同額が社会プール基金から終身支給される。なお、前述の「年金改革後の時期」というのは、各地域によって微妙に異なっているようである。参照した「都市の少子高齢化と高齢化社会対策 シリーズ1」による上海市に関する記述

や2003年2月の長沙市、深圳市及び3月の瀋陽市への訪問等で確認したところ、上海市、長沙市及び瀋陽市は1996年をその時期としている。深圳市では1992年8月1日である。中国では全国的に新たな政策に基づく改革をおこなう前に、いくつかのテスト地域でそれぞれ異なる改革案を行ってみて、その中で得た経験を本格的制度設計に生かすということを行っており、深圳市でこれらの制度を早期に実施できたのはこうした事情があるためだと思われる。

次に「中人」であるが、これは、年金改革の時期前に就職し、改革後に定年退職した者を指す。改革後には、その賃金から、個人年金口座に資金を積み立てているものの、その時期が15年間に達する前に定年退職となるため、支給する年金額に一定額を加算する救済措置がとられている。深圳養老保険条例によると、1992年7月31日以前に就職し、1999年1月1日以降に退職した者には、「新人」と異なり、基本養老年金と個人口座養老年金以外に、過渡的養老年金と基本調節金を加算される。過渡的養老年金は、本市1997年度城鎮職員の月平均給与の10%に基づき計算し、基本調節金は市政府が別途規定する旨が規定されている。また、2003年2月の長沙市への訪問で確認したところ、一定の計算式に基づき、新たな年金制度に見合う額に再計算しなおしたとの回答が得られたが、具体的な計算法方等については、対外的な公表をしていないとのことであった。

最後に「老人」であるが、これは、年金改革の時期前に定年退職した者を指す。従来の方式では所属していた単位の経営状態によって左右されていたものの、個人の積立が全く無いまま、単位が退職者に年金を払っていた。しかし年金の社会化に伴い、そうした退職者にも社会プールから年金が支給されることとなり、企業間での年金支給額の格差をある程度平準化する必要が出てきた。そのため従来の改革以前の制度により計算された年金額に加えて、調整金を支給することとしている。

2001年末にはこの養老保険への加入者の内、勤務している者が1億802万人、退職して年金を受給している者3,381万人となっている。また、その退職者への月平均支給額は576元となっている。

この他、年金保険加入へのインセンティブとして遼寧省では試験的に「基本年金付加金制度」を導入していた。これは、年金受給資格である年金納付期間15年を基準に以後1年納付期間が伸びる毎に省社会平均給与の0.6%を毎月の基本年金に上乗せして支給する制度で、年金保険への加入を促進すると同時に年金財政の積立額増加をねらったものである。

また保険料徴収及び年金給付については、各省とも銀行・郵便局による口座振込やその他機関を通じて行う「社会化」を推進しており、徴収率の向上、給付の適正化を図ると共に企業の事務的な負担を軽減する意味で成果を上げている。

### (3) 企業補充養老保険と労働者個人貯蓄型養老保険

企業補充養老保険は、各企業が企業自身の経済力に基づき、従業員のために行う一種の補助的年金保険である。制度としては、強制的なものではなく、企業が保険料を

全額負担する型、従業員との共同負担を行う型の2種類ある。この年金制度の管理は社会保険機関が行っているものの、実際に資金を管理している機関は、社会保険機関以外にも、生命保険会社、その企業自身、企業の業種協会など様々である。

そして、企業は、以下の4条件を満たせば、従業員の福祉のためこの制度を利用できる。

- ①既に基本養老保険の社会プール基金に加入し、定められた保険料を期日どおりに満額納付していること。
- ②企業に、企業補充養老保険を行う経済力があること。
- ③企業が法定の納税義務を果たしていること。
- ④企業内部において、管理者と従業員の関係が良好で民主的管理基盤が整っていること。

一部の収益の良い企業は、1990年代当初からこうした制度を行っていたが、現行制度の下では、基本養老保険の水準以上の給付は行えない制約がある。

2002年12月に、天津市労働・社会保障局養老保険処の李振山処長から話をうかがった際には、企業補充養老年金として当市で行なわれている方法は、各企業が個別に社員個人の積立金に資金を加える形で資金を積み立て、退職後に支給する制度である。個人と企業の積立資金の比率は各企業で自由に決定できる。企業にとっては、社員の福利厚生が充実することで社員募集が容易になるほか、税額の面でも支給する賃金の4%相当額までは経費とみなし、控除できる優遇措置がある。また経費の運用は、天津市では信頼性が高いと思われる生保や信託投資会社など、非銀行金融機関を選定し行わせているとの例が紹介された。

この企業補充養老保険への参加者であるが、1996年末までに266万人の労働者が参加している。また、企業補充養老保険基金の累計は18億元である。

最後に、労働者個人貯蓄型養老保険である。これは、従業員が自分の意思で加入し、取り扱い機関も特に限定されていない等、一般的な積立貯金と大差ない。社会保険機関を取扱機関に選んだ場合、同機関の設けた口座に給与の一部を積み立てて、定年退職の際、一定の利子をつけて本人に全額給付されるというものである。

この労働者個人貯蓄型養老保険への参加者は、1996年末までに255万人の労働者が参加している。また、積立金額の累計は6.7億元である。

### 3 幹部への年金制度

中国においては、「幹部」といった場合、狭義では、国家から俸給を受け、人事部又は共産党の審査を経て公職に就く国家職員を指す。ただし、この項で言う幹部は、国家機関の国家公務員、国家財政による拠出を主要な収入源とする事業部門（医療、衛生、教育、文化、科学技術等）の職員、共産党機関等の各党派、総工会（中国全土の労働組合を統括する組織）等の社会団体の職員を指す。

こうした「幹部」は、中国国家機構から見ると、中国共産党及び中国政府の政策執行の鍵を握る存在であり、その年金制度も一般の企業、労働者に比べ優遇されている。



幹部への年金制度については、その財源を各旧政府の財政拠出に頼っている。

ただし、事業部門の場合は、その部門の業務内容などに応じて、①所属する政府財政による全額負担、②基本的に事業部門負担だが、不足する場合には所属する政府も財政負担する、③事業部門による全額負担の3つに分かれている。

給付を受ける幹部については、一般幹部と、国家に特別な貢献をした幹部（高級幹部、大学教授などを含む）の2種類に分けられる

一般幹部の年金受給の条件は次のとおりである。

定年退職は、男性労働者（幹部を含む）で満60歳、女性幹部の場合は満55歳となっている（女性労働者の場合は満50歳）。ただし、坑内、高所等での過酷な肉体労働、健康に悪影響がある作業等に従事する者は定年退職年齢が男性満55歳、女性満45歳となり、トンネル工事などで患った重いじん肺症の労働者の場合は男性満50歳、女性満45歳となるなどの短縮規定もある。ただし、いずれの場合も勤続年数が満10年に達している必要がある。

こうした条件を満たした一般幹部は、勤務を開始した時期により図表2-8のとおり年金を支給される。なお、中国においては、給料のうち基本給の占める割合は50%程度と思われ、残りは各種の手当てである。

(図表 2-8) 勤務開始時期別年金算定基準

勤務開始の時期	年金算定基準 (本人基本給の%)
1949年以前に勤務を開始した者	100%
1949年以前に勤務を開始したが、定年退職の条件を満たさず退職した者	80%
1949年以後勤務を開始し、勤務年数満20年	75%
1949年以後勤務を開始し、勤務年数満15年以上20年未満の者	70%
1949年以後勤務を開始し、勤務年数満10年以上15年未満の者	60%

(張 紀濤 著 「現代中国社会保障論」中の図表を一部修正し使用)

これらの年金額は終身支給であり、物価、賃金水準に応じて自動的に改定される完全物価スライド、賃金変動再評価制となっている。

次に、国家に特別な貢献をした幹部は、幹部離休制度と呼ばれる規定が適用される。勤務開始した時期に応じて、基本給を一定程度増額して支給されるほか、退職前に就いていた地位に応じて、在職者よりも優先して住宅が支給される。

こうした幹部養老保険制度により年金支給を受けている職員は、1994年時点で既に880万人いたが、2000年には1,000万人になると予測されていた。実際の数字については不明なままだが、1998年には行政改革が行なわれ、省庁の再編、人員の削減も進んだことから、相当数の退職者、離職者が出て、支給対象者が増加したと思われる。こうし

た支給対象者の増加によって、経営状態の思わしくない単位、財政難の単位に所属していた幹部への年金支給が滞っているため、中央政府は国家財政によりそうした不足を補っている。

こうした幹部養老保険制度は、もともと人民解放軍の内部において形成されたものであり、軍が卓越した軍功を建てた軍人の生活を保障するためのものであった。人民解放軍の物資補給、後方支援を実施する総後勤部が担当している。制度の概要は共通する部分も多いが、軍隊内部での生活から離れて生活する場合に定住補助金が支給され、また、軍服の支給停止に代わる軍服価格相当分の服装費支給、功勳栄誉章の獲得者には等級により支給額の増額措置が行われるなど、給付水準は幹部養老保険制度に比べて更に高い。この制度による受給者数は、2001年の時点で10万人程度と言われている。

なお、一般の軍人が退役する場合や軍が経営する企業労働者が退職する場合にも、それぞれ当該地域の養老保険支給額と同等額の退役軍人年金または軍企業従業員年金が支給される。軍役中の保険料は免除されている。受給者数は両者の合計で33,779人（2001年末）と幹部受給者数に比べ各段に少ないが、その理由は退役後に軍関係ではない職に就いた場合、その就職先における制度に移行したものとしてカウントしているためと思われる。

#### 4 農村における年金制度

##### (1) 農村における社会保障

中国の2001年末の人口は12億7,627万人にのぼり、そのうちの7億9,563万人が農村部に居住している。中国における戸籍制度では、都市で正規に就業し、生活するためには都市戸籍を持つ必要があった。農村部に生まれた者は、大学卒業者、軍人等の例外的なケースを除き、原則として一生農村で暮らすこととなっていた。つまり、農民とは農村戸籍を持った者であり、農村に居住してはいるが、必ずしも農業に従事しているわけではない。特に近年は郷鎮企業が発展し、工業化された農村が多いため非農業従事者が増加している。また、農村戸籍を持つ者は農業に従事するための土地配分を受けられるが、そこから得られる収益が低いため、都市部に出稼ぎに来る風潮も一般的となった。しかし、農村戸籍を持つ者が、都市部に居住したとしても都市住民を対象とした社会保障システムに組み込まれない状況は続いている。

こうして1つの国の中で都市と農村という2つの社会が並立した結果、社会保障システムもそれぞれの社会で異なるものとなってしまった。

農村部における社会保障は、与えられた土地を耕作することで食糧を得る事ができること以外には、子供等、家族に扶養してもらおう形の保障が中心であった。

社会保障としては、労働能力を失った高齢者、病人、孤児、寡婦、身体障害者等のうち、扶養してもらおう家族がいない者に対して①衣、②食、③住、④医療、⑤葬儀（若年者の場合には教育）の5つ（中国語では「五保」という。）を保障する「五保戸」扶養制度と呼ばれる社会救済制度と低額の医療補助等があるのみであった。しかし、こうした制度は、いずれも人民公社と呼ばれる農業の集団化を推し進めるための農村

部の社会組織が主体となっていて行われていたことから、1982年の人民公社制度の廃止決定とともに、各農家による生産請負制が導入されて行く中で弱体化した。

人民公社から再び郷村制度に戻った農村では、こうした社会保障制度をある程度維持しているものの、特に十分な経済力が無い貧困農村では、労働能力のない者に対して自分自身で食糧を生産させるための「責任田」を与えることしかできなかった。その結果、自分で耕作できない者もあり、その生活水準は低下した。

また、一人っ子政策などの理由で農村の世帯規模は縮小傾向にあり、家族の扶養機能が低下していること、生活環境や医療衛生条件の改善等により平均寿命が延び、高齢者の割合が農村でも増加していること、中国における市場経済の進展に伴い、農民の中でも農業生産ではなく、商品生産や流通等に従事するものが増え、収入は増加しても、ビジネスの失敗によるリスクも抱えることとなったことなどの社会背景がある。

このような状況は、中国政府も知悉するところであり、1991年1月国務院は、農村に新たな社会保障制度を確立するため、民生部が農村年金制度を試行することを決定した。また1992年には、全国数十の県、市で農村年金制度を試行するため「県級農村社会養老保険基本法案（試行）」を民政部の下部機構である各地の民政庁及び民政局に通達した。

この通達の結果、全国では29の省、自治区、直轄市にある県、市、区等の内800余りが農村年金制度の準備を進め、その中で暫定措置の公布、関連機関の設置、保険料徴収まで開始した地方政府は300余りとなった。

## (2) 農村社会養老保険制度のシステム

発足した農村年金制度は「農村社会養老保険」と呼ばれている。現在試行中であることもあり、詳細については各地域で異なるが、次の点は共通している。

- ①保険は任意加入であり、対象は農村住民
- ②保険加入年齢は20歳から60歳まで、年金受給開始年齢は60歳。
- ③保険料は個人が納付し、個人年金口座積み立てる。補完制度として、農村にある郷鎮企業の利潤、農民集団の蓄積等による「集団補助」があり、各加入者の個人年金口座に振り込む。これに対して政府は、郷鎮企業が集団補助として利潤を納付する際に、その利潤には課税しない形で支援を行う。
- ④保険料の額は、月額2元から20元までの10段階（2元毎）があり、加入者が自由に選択できる。保険料納付については、毎月納付と1年毎の納付を自由に選択でき、保険料額の中途変更及び納付取り止めも可能である。
- ⑤過去40年間に遡り保険料を納付でき、繰上げ納付も3年分までは可能。
- ⑥年金月額、個人年金口座の貯金残高の120分の1。60歳から69歳までの10年間受給できる。加入者本人がその期間中に死亡した場合、残額の受給(権)は親族、相続人が継承可能。
- ⑦保険基金は県級の地方政府が統一して管理し、運用は国債購入と銀行預金のみとする。また、こうした基金は年金支給以外の目的に流用してはいけない。

この結果、1997年9月までに全国2142の県（当時）のうち2000の県が制度を導入し、加入者数が8200万人、積立金も120億元に達した。

ただし、1998年の行政改革を経て農村社会保険の所管が民政部から労働・社会保障部に移行した後、1999年に国務院の朱鎔基総理（当時）が、こうした農村年金制度を低く評価したことから、約2000万人がこの制度から脱退した。朱鎔基総理の真意は、沿海部農村の経済発展状況を考えると、発展した農村地域では公的制度より商業保険を拡大した方が良いというものであったようだが、制度の先行きに不安を感じた農村部の労働者が脱退した。その結果、2000年末においては加入者6172万人へと減少したものの、積み立てられた基金総額は200億元近くまで増加している。