

中国の年金制度

一分岐点を迎えた改革の行方

調査部 環太平洋戦略研究センター
主任研究員 三浦 有史

要 旨

1. 都市の年金制度は基本的に賦課方式によって運営されており、急速に進む少子高齢化によって財政収支の悪化が避けられない。中国では中長期的には成長の牽引役が外需から内需へシフトすることで外貨準備が減少する一方で、資本取引の自由化に伴い外国との間の短期資本の動きが活発化する方向に向かうと考えられ、財政の持続可能性を高めるためにさらなる年金制度改革が必要となる。
2. 農村の年金制度は積立方式である。農村の就業者に占める保険料納付者の割合は11%に過ぎず、普及の勢いも弱い。また、仮に年金受給者であっても、「低負担低給付」を特徴としているため、耕作による食料の確保や家族による支援がなければ、生活していけない状況にある。少子化や核家族化の進行に伴い家族の扶養機能が低下することは必至であり、年金制度改革を通じて老齢保障における家族、政府、地域の三者の役割分担を再構築する必要性が高まっている。
3. 省毎の年金制度の普及率や給付水準を整理すると、年金制度によって高齢者の所得格差は、都市間および沿海部の限られた農村内では縮小するものの、地域間、都市農村間、都市内、農村間では拡大する。現行の年金制度は既存の所得格差を増幅する作用がある。
4. 都市の年金制度の運用面に焦点をあてると、多様な年金制度によって制度に対する信頼性が著しく損なわれていることがわかる。具体的には、①高い賃金代替率を維持する一方で、多額の補助金を受ける、あるいは保険料率が低い地域が少なくないこと、②公務員や幹部に対する優遇措置によって年金制度改革の正当性が失われていること、③保険料の徴収効率が低下傾向にあることが指摘出来る。
5. 改革によって年金制度に対する信頼性を高めることが不可欠である。財政の持続可能性の問題が重要であることは論を待たないが、仮に持続可能性が高まって、受給者間の公平性を高める措置がとられなければ、制度に対する信頼性が高まるとは限らない。中央政府は地方政府の自助努力を促すために、制度設計と運用における自主性を尊重する姿勢をとってきたものの、運用の実態を十分に把握出来なかったため、かえって地方政府の補助金依存を高める結果になった。この構造を改めない限り、地方政府が改革に取り組むインセンティブは生まれにくい。
6. 農村における年金制度の普及が遅れている理由は、家族の扶養機能の強化を強調するばかりで、自らが認める問題点にどう対応するかについて明確な方針を示してこなかった政府の姿勢にある。現行制度への加入を任意から強制に転換し、政府が給付に対して最終責任を負うという姿勢を明らかにする必要がある。新たな年金制度としては、地方毎に財政事情や所得水準を指標化し、その指標に基づいて保険料の一部を政府が負担する仕組みが考えられる。
7. 医療保険の枠外にある貧困世帯は、いわゆる「1-2-4問題」によって教育支出の削減を余儀なくされる。これは短期的には世帯の厚生水準を平準化するための合理的な行動であるが、長期的には人的資本の形成を損ない、国としては望ましくない。年金制度改革は世帯、とりわけ貧困世帯における資源配分に与える影響を考慮して進める必要がある。
8. 年金資金は金融市場の発展を促す要因にもなれば、かく乱する要因にもなる。その一方、規制によって守られた金融市場では高い収益率が確保出来ないため、金融セクター改革の遅れは結果的に年金制度に対する信頼性を損なう要因となる。年金制度改革と金融セクター改革は並行して進める必要がある。

目次

はじめに

I. 中国の年金制度の概要

1. 都市の年金制度
2. 農村の年金制度
3. 世銀ガイドラインによる評価

II. 年金の十分性と公平性—「未富先老」の社会不安は解消出来るか

1. 崩れる家族、地域、政府のバランス
2. 年金による所得格差の拡大
3. 問われる制度の信頼性

III. 課題と展望

1. 改革の方向性とシークエンシング
2. 年金制度と教育
3. 年金制度と金融市場

おわりに

はじめに

2006年末、国務院は「中国高齢者事業の発展」と題する白書を発表した。白書は高齢者事業の成果と問題点を明らかにし、政府のこの問題に対する真剣さをアピールしたものと見える。折しも同じ時期に、広東省で71歳のホームレスの男性が刑務所に入りたいがために放火するという事件が発生し、高齢者の生活保障の問題が決して将来の問題ではないことを印象づけることとなった。

家族による扶養機能が低下するなかで、公的年金の果たす役割は必然的に大きくなる。高齢者に対して十分な生活保障を提供しながら、いかに財政の持続可能性を維持するかが年金制度改革の焦点であり、世界銀行を中心に年金債務の規模や保険料の水準などについて様々な予測が行われている。世界経済における中国の位置づけを考えれば、この問題に無関心であることは出来ない。

中国の年金制度の課題を指摘した文献は少なくない。しかし、日本語で書かれたものの多くは制度の解説や少子高齢化に伴い顕在化する財政赤字の問題を指摘したものであり、改革の処方箋を示したものは少ない。一方、欧米では改革の処方箋を提示することを志向しながらも、その多くが年金数理に基づくシミュレーションを通じてなされるため、提言は財政の持続可能性を高めるための望ましい保険料率や給付水準に焦点が絞り込まれる傾

向がある。

先進国で行われているシミュレーションを中国に応用することの意義は少なくない。しかし、中国が開発途上国であることを忘れてはならない。年金制度の対象者は高齢者の一握りに過ぎないのであり、現行制度の財政の持続可能性が高まったとしても、それは必ずしも全ての高齢者に十分かつ公平な生活保障がなされることを意味しない。

本稿の目的は、農村における年金や都市農村それぞれの制度の運用面に焦点を当て、開発途上国としての中国がめざすべき年金制度のあり方を示すことにある。以下では、まず、都市および農村における年金制度の仕組みを整理するとともに年金制度改革の焦点とされている都市年金の財政の持続可能性について検証する（Ⅰ）。次に、年金制度改革を進めるに当たっては、財政の持続可能性に拘泥しない視点が必要であることを指摘する。充分性、公平性、信頼性をキーワードに現行制度の抱える問題点を検討する（Ⅱ）。最後に、前章で指摘した問題点を受け、改革においては政策のシーケンシング（優先順位）が存在すること、さらには、他の政策課題との関連性を踏まえた改革が必要であることを指摘する。

I. 中国の年金制度の概要

中国の年金制度はどのようなものであろう

か。以下では、まず都市および農村の年金制度の仕組みを整理する。そして、年金制度改革の焦点とされている都市年金の財政の持続可能性がどの程度深刻な問題であるかを検証する。

1. 都市の年金制度

中国は、建国からわずか2年後の1951年に、旧ソ連をモデルとした社会保障制度を取り入れており、都市の年金制度にはおよそ50年の歴史がある。現在の制度は1997年に示された改革によってその骨格が形成された。まず、既存研究をもとに（Piggott and Bei [2007]、Hu [2006]、財団法人自治体国際化協会 [2003、2006]）、都市年金制度改革の歴史を振り返るとともにその仕組みを把握する。

1990年代半までの年金制度改革には次の三つの特徴があった。第1は、政府が公的年金において就業者個人に負担を求めるとともに、公的年金は老後の所得保障の一部に過ぎないことを強調したことである。都市年金制度が導入された時点では、一部の国有企業の就業者に限られていたため年金受給者が相対的に少なかったこと、また、平均寿命が短かったことにより、改革はもっぱら給付対象の拡大と給付水準の引き上げを目的とするものであった。しかし、1980年代半になると、財政負担の問題が顕在化し、政府は保険料の個人負担を求めると同時に、企業と就業者が任意で行う補充年金および商業ベースの個人年金

を奨励するようになった。

第2は、年金行政における主導的役割を中央から地方に移転したことである。政府は1991年に年金制度を、企業が個別に資金をプールし、運営と給付を行う「企業保険」から地方政府がそれを担当する「社会保険」へと転換した。地方政府はそれぞれの実情に応じて保険料および給付水準を設計し、年金基金の管理・運営も独立して行うこととされた。これは、地方財政請負制（豊かな地域の財政収入を引き上げるために、収入の一部を中央政府に上納すれば残りは地方政府が自由に使えるという制度）のもとで、中央政府に年金行政を担うに足る財政基盤がなかったためである。

第3は、現役世代が負担した保険料をプールして、引退世代に給付するという賦課方式（Pay As You Go: PAYG）に部分的な積立方式を導入したことである。これによって年金基金は社会プールと個人口座の二つに分けられることとなった。保険料の一部を個人口座に積立てる方式は、1990年代にスウェーデンで開発・導入され、東欧を含む欧州各国に広がった「みなし掛金建て（Notional Defined Contribution: NDC）年金」の相似形といえるもので、中国は1995年にこれを導入した。個人口座に記帳された掛金と運用益は名目的なものにすぎないものの、負担と受益の関係がわかりやすいというメリットがあり、労働力の流動性が高まるなかで保険料支払のインセ

ンティブを高める効果があった。

しかし、保険料と給付水準、さらには、個人口座と社会プールの配分比率を市・県がそれぞれの事情に合わせて独自に設計すべきとしたことによって、年金制度は少なからぬ問題を抱えることになった。その一つは、制度の多様化が促されたことである。賦課方式のもとで、各地域が独立して年金基金を管理・運営する場合、保険料率と給付水準はそれぞれの地域の現役世代と引退世代の比率によって決まる。引退世代の規模は国有企業の比重によって左右されるが、これは地域によってかなりの差があるため、結果的に保険料率と給付水準にかなりの地域差が生じることとなった。もう一つは、賦課方式を維持するための社会プールの財源が不足するようになったことである。多くの地域で個人口座への積立を優先する制度が採用されたため、社会プールが赤字に陥る年金基金が現れるようになった。多様化した年金制度は老齢保障の地域格差を拡大するとともに、制度に対する信頼を損なう結果となった。

こうした状況に終止符を打つため、政府は1997年に年金制度の統一（國務院26号文件）に動き出した。個人と企業の保険料、個人口座と社会プールへの配分比率、給付の仕組みの三つについて大枠を示し、制度の標準化と地域間格差の縮小を試みた。保険料は賃金の28%が目安とされた。企業の負担は賃金総額の20%以下、個人の負担は本人賃金の4%と

し、二年毎に1%引き上げて、最終的に8%とすることとなった。

保険料の個人口座への配分には本人賃金の11%という上限が設けられた。この場合、個人負担の8%を上回る3%については企業の保険料を個人口座に繰り入れる必要がある。社会プールには企業の負担した17%の保険料が充当されることとなり、政府はこれによって社会プールの資金不足は解消出来ると見込んだ。給付は、社会プールと個人口座の双方から行われ、前者は基礎的年金として地域の前年度平均賃金の20%に相当する額を給付し、これに個人口座の積立金の120分の1に相当する額が加わり（注1）、最終的に地域の前年度平均賃金の58%を維持すること（賃金代替率58%）が目安とされた（図表1）。

また、1997年の改革では、①給付を受けるために必要な加入期間を15年とする（15年に満たない場合は個人口座の残高を返金）、②代替率を算出する根拠となる賃金は地域の平均賃金とする、③定年は男性60歳、女性50歳（幹部については55歳）とする、④個人の保険料の上限は地域の平均賃金の300%、下限

は同60%とする、ことも定められた。さらに、1996年を基準に受給者を三つのグループに分類し、それぞれが受け取ることが出来る年金額が明らかにされた。同年末時点で既に年金を給付されている人は「老人」とされ、過去に約束された年金が支払われる。同年末以降に加入者となった人は「新人」とされ、今回導入された制度の適用を受ける。同年に退職はしていないが、加入実績のある人は「中人」とされる。基本的には「新人」と同じベースで年金の給付を受けるが、旧制度下での加入期間などを考慮して、追加的な年金が給付されることとなった（注2）。

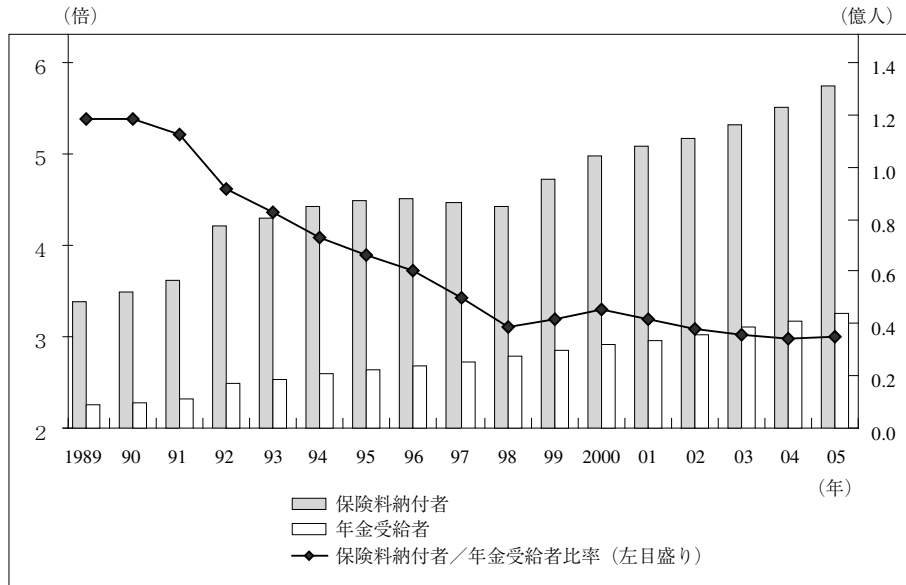
しかし、1997年の改革によっても社会プールの資金不足は解消されず、個人口座の資金が流用される「空口座」の問題が生じた。中央政府は年金制度の信頼性を維持するために、補助金の投入を余儀なくされた。実際には、1998年以降、制度の枠外に置かれてきた私営企業の就業者を積極的に取り込むことで、保険料納付者と年金受給者のバランスは3対1の割合で維持されている（図表2）。それにもかかわらず、「空口座」の問題が生じたのは、「老人」に対する給付が手厚いこと、また、社会プールを地域間で融通する年金基金の調整能力が限られていたことがある。政府は、個人口座を前面に打ち出すことで年金制度を広め、財源を拡大することに成功したものの、社会プールの規模が依然として小さく、それが上位の行政レベルに統合されるこ

図表1 1997年の年金改革

階層	種類	保険料 (%)		賃金代替率 (%)	強制/任意	方式	
		企業	個人				
0	0-1 基礎的年金	17	17	20	強制	賦課	
	0-2 個人口座	11	3	8	38	強制	積立
1	企業補充年金	-	-	-	-	任意	積立
2	個人年金	-	-	-	-	任意	積立

（資料）Hu [2006] より作成

図表2 保険料納付者／年金受給者比率



(資料) 中国統計年鑑2006年より作成

ともなかったため、基金の調整機能が高まらないというジレンマに直面することとなった。

これを受けて政府は2001年から遼寧省で年金制度の試験的改革（国務院42号文件）に着手した。同省が選ばれたのは、国有企業および退職者の割合が相対的に高い同省で持続可能な年金制度を構築出来れば、他の省にもそれを援用出来るという狙いがあったことによる。改革の柱は、①個人の保険料率を5%から8%に引き上げ、これを個人口座に積み立てるとともに、企業からの同口座への繰り入れを中止し、企業が負担する20%の保険料はそのまま社会プールに納付すること、②空口座の問題をなくすため、社会プールと個人口

座の管理を分けること（社会プールは市・県レベルで、個人口座は省レベルで管理するなど）、③加入期間が15年を超えた場合、社会プールから給付される基礎的な年金（賃金代替率20%）に一年毎に省の平均賃金の0.6%に相当する額を加算して支給すること（加入期間が20年の場合3%が加算され代替率は23%となる）の三つである。

この経験は新しい年金制度に取り入れられ、2006年から全国レベルで実施されることとなった（国務院38号文件）。骨子は次の三つである。

第1に、個人と企業の保険料、ならびに、社会プールと個人口座の配分については、遼

寧省における取り組みがそのまま採用された。

第2に、社会プールを財源とする基礎的年金の給付の仕組みを変えた。従来、加入期間が15年を超えれば地域の平均賃金の20%を最低の保障ラインとし、加入年数が伸びる毎に給付水準を引き上げるようになっていた。しかし、2006年からは賃金代替率を計算する際に基準となる賃金を地域の平均賃金と本人の加入期間の平均賃金の平均とし、しかも、加入年数を100で除した割合を給付することとした。地域の平均賃金よりも低い現役時の平均賃金が基準賃金に加えられたこと、15年の加入期間の掛け率が20%でなく15%に引き下げられたことから、給付水準は必然的に低下することになった。

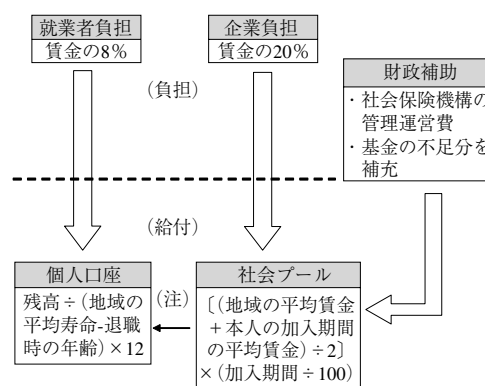
第3に、個人口座からの給付を平均寿命の延びにあわせて分散化し、一給付当たりの給付額を縮小する仕組みを導入した。従来、10年間（120カ月）で個人口座の残高を償却し、それ以降の給付は社会プールから行っていたが、これでは平均寿命が延びるのに伴い社会プールの収支が悪化するため、本人の退職年齢と地域の平均寿命との差に12を掛けた数値で残高を分割し、毎月の給付に充てることとした。個人口座から給付される額は退職年齢と平均寿命の差が10年の場合は以前とかわらないが、20年の場合は半分になる。

2006年から始まった年金制度の仕組みは図表3のようにまとめることが出来る。基金から個人口座への繰り入れを廃止したため、

結果的に制度が簡素化され、給付の抑制を通じて社会プールの調整能力が高まった。その一方、賃金代替率の算定に現役時の賃金を加えることで基礎的年金に報酬比例の要素を持ち込むとともに、加入期間15年未満の人を救済することで、加入のインセンティブを高める工夫も施した。

2005年末時点で、保険料納付者は1億3,120万人、年金受給者は4,368万人に達した。2006年3月に国会（全人代）で採択された第11次国民経済・社会発展5カ年計画には、制度改革に含みを残しながらも、制度のさらなる普及を図ること、社会プールの省レベルでの統合をはかり、その調整能力を強化することが盛り込まれた。前者については、2010年までに加入者を2億2,300万人に増やすという数値目標が明記された。

図表3 中国の年金制度



(注) 個人口座の残高がなくなった場合、同様の額が基金から給付される。
 (資料) 財団法人自治体国際化協会Web (http://www.clair.org.cn/act_cont_3_3_2006.htm) より作成

2006年の改革がどれだけ財政の持続性を高める効果があったかは現段階では明らかではない。都市就業者における保険料納付者の割合は5割に満たないが、「職工」（国有企業および集団所有制企業を中心に形成されるフォーマル・セクターの就業者）ベースでは2001年に100%を超えた（図表4）。都市年金制度の課題はインフォーマル・セクターをいかに制度に取り込むか、そして、社会プールの規模をいかに拡大するかに絞込まれたように見える。

その一方、政府は老齢保障における公的年金の役割が限定的であり、企業と就業者が任意で行う補充年金および商業ベースの個人年金を奨励することも忘れなかった。この方針は1991年に打ち出されていたが、2004年には補充年金についてのガイドライン（注3）を発表し、個人や企業が自助努力で複数階建ての老齢保障を構築するよう促した。都市では

高齢者の老齢保障制度の形とそこにおける公的年金の役割はほぼかたまりつつある。

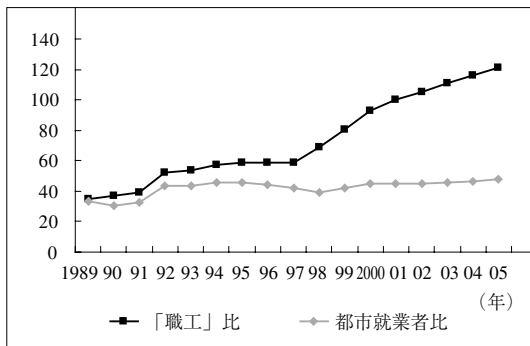
2. 農村の年金制度

農村における年金制度、より厳密にいえば農村戸籍を有する者に対する年金制度は都市に比べかなり遅れて導入された。この背景には、農村では土地が生活を保障する最終的な手段と考えられていること、家族が高齢者の生活を支えるという伝統的な考え方が根強く残っていること、さらには、農業の行政および生産の単位である人民公社が「五保」制度によって高齢者に対する福祉を負担していたことがある。「五保」とは、1950年代の農業集団化の過程で導入された貧困救済制度で、身寄りのない老人、病弱者、孤児などの収入のない貧困者に対して、食・燃料、衣、住、医療・介護、埋葬・教育の五つを保障する制度である。

しかし、改革開放政策の進展とそれに伴う経済発展によって、政府は農村における高齢者の所得保障の問題に介入せざるをえなくなった。人民公社が1982年に解体され、その機能が低下したこと、また、一人っ子政策（1979年）および農村から都市への労働力の移動によって、家族の扶養機能が弱体化したこと、そして、郷鎮企業的发展を受けて農村戸籍者でも定年により所得がなくなる人の割合が増えたことが背景にある。

以下では、上と同様に既存研究をもとに

図表4 都市の年金における保険料納付者比率 (%)



(資料) 中国統計年鑑2006年より作成

(Guo〔2006〕、田多〔2004〕、Leiseringほか〔2002〕、財団法人自治体国際化協会〔2003〕)、同制度の変遷とその枠組みを概観する。

農村における年金制度は、1980年代半には一部の地域で導入されていた。それは「社区」とよばれる郷、鎮、村を単位として、財政に余裕のある地域で都市のそれを模倣するかたちで自発的に始められたものである(注4)。これを受けて、政府は1986年の第7次5ヵ年計画(1986～90年)で農村における年金制度の導入を図る方針を示した。担当となった民生部は上海近郊および江蘇省南部の豊かな農村において、郷鎮企業が保険料を負担し、退職者に年金を給付するという年金制度を試験的に導入した。

しかし、「社区」という限られた範囲を単位としてそれぞれの自助努力で制度を構築することが推奨されたこと、また、個人負担を求めずにスタートしたこともあり、農村における年金制度は多様かつ不安定で、信頼性に欠けるなどの問題を露呈することとなった。民生部は、これを踏まえ、1991年に山東省などの一部の地域において、新しい制度の試験的運用を行い、翌1992年にはこれをモデルとした新しい年金制度を全国に普及することを試みた。

新しい年金制度の枠組みは、①保険料は個人が主に納付し、郷鎮企業および郷鎮政府がこれを補助し、中央政府は郷鎮企業の保険料を免税扱いとすることで支援する、②個人、

郷鎮企業、郷鎮政府の保険料の負担(月額)は、2～20元まで2元刻みに10ランクあり、個人の事情に合わせて選択し、60歳を超えた段階で個人口座に積み立てた残額の120分の1を毎月受け取る(注5)、③制度の安定性および信頼性を高めるため基金の管理は県レベルで行うというもので、今日の農村における年金制度の基礎となった。

しかし、これで農村の年金制度が完成したわけではない。むしろ、以下に述べるように同制度の抱える問題点が明らかになり、その存続さえ危ぶまれることとなった。1997年に行われた農村年金制度に対する評価は惨憺たるものであった(Leiseringほか〔2002〕)。①制度が普及可能な豊かな地域では商業保険が選好されている、②想定されている年金基金の収益率が高く、将来の給付に支障をきたす可能性がある、③保険は加入者および郷鎮政府の自己責任によるものであるにもかかわらず、政府が保証する制度として加入が勧められている、④加入しなければ婚姻届けを受理しないなどの違法な措置がとられているなどの問題があり、制度の見直しが必要とされた。

1999年には上の評価が国务院の公式文書(国务院14号文件)に反映され、翌2000年には、朱容基首相(当時)が、農村は年金制度を適用出来るほど成熟していないとして、同制度の廃止と商業保険への転換を示唆した。農村の年金制度が転換点を迎えたことが明らかであったが、農村における年金行政が1997年に

民生部から労働社会保障部へ移管されたこともあり、制度の刷新は遅々として進まなかった。労働社会保障部は、1999年に豊かな地域を対象に現行制度の普及を図り、貧しい地域では徴収した保険料を返還し、商業保険の普及を進める案を、また、2000年には同部が選んだ保険会社に民生部の機能と業務を委託する案を作成したものの、いずれも政府内のコンセンサスを得るには至らなかった。

農村を対象とした年金制度は、今日まで明確な方向性を打ち出すには至らず、凍結されているというのが実情である。郷鎮企業の就業者数は1998年を底に増加に転じたにもかかわらず、農村就業者に占める保険料納付者の割合は低下傾向にある（図表5）。2005年の保険料納付者は5,442万人、年金受給者は302万人とされる。第11次国民経済・社会発展5

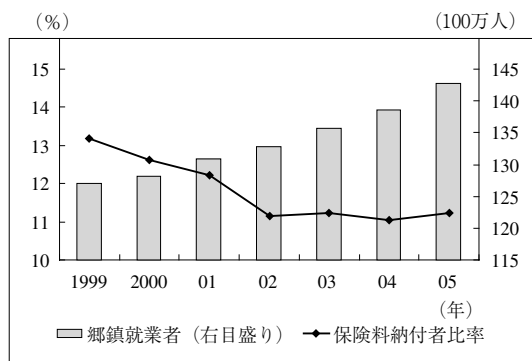
カ年計画では、農村の年金制度について「農村の経済水準に適合した、多段階の制度を模索する」と控え目な表現にとどまり、制度の普及を図るための数値目標も示されなかった。

都市と農村の年金制度がたどってきた歴史を振り返ると、中国における年金制度改革の焦点は都市に当てられてきたことがわかる。都市では、国有企業改革を進めるために年金制度の整備が必要になったこと、そして、年金債務が顕在化することによって、政府に強いインセンティブが与えられた。一方、農村は、都市にくらべ家族の扶養機能が強く、少子高齢化の進展が遅れていることもあり、改革に対するインセンティブが与えられなかった。現行制度の問題を認識しているにもかかわらず、政府が見直しを躊躇っているのは、安易な介入が財政負担の拡大につながることを承知しているからにほかならない。しかし、問題を放置すればいずれ農村における高齢者の貧困が顕在化することになる。政府は容易に解けない問題を前に立ちすくんでいるかのようにみえる。

3. 世銀ガイドラインによる評価

開発途上国の年金制度改革への支援を行ってきた世界銀行は、2005年に『*Old Age Income Support in the 21st Century - International perspective on Pension System and Reform*』というレポートを発表し、年金制度改革のあり方を示した（Holzmann and Hinz

図表5 農村の年金における保険料納付者比率および郷鎮企業の就業者



(注) 保険料納付者比率は農村就業者数に占める保険料納付者の割合。

(資料) Hu [2006] および中国労働社会保障年鑑2005年より作成

[2005])。焦点の一つは強制加入の年金保険のあり方に当てられている。こうした保険には、給付水準が妥当 (adequate) であること、財源が負担可能 (affordable) であること、財政が持続可能 (sustainable) であること、そして、人口変動などのリスクに対して頑健 (robust) であることの四つが不可欠であり、あらゆる年金制度改革はこれらを達成するために行われる必要があるとしている。

要約すれば、高齢化に伴い貧困に陥らないことはもちろん、それまでの生活水準を落とさない給付水準を維持する必要がある、強制保険による賃金代替率は40%程度が望ましいという目安を示している。しかし、重すぎる保険料負担は消費に悪影響を与えるだけでなく、加入意欲を削ぐことになるため、中所得国以上の国で20%弱、開発途上国の場合は10%程度が望ましいとしている。その上で政府は、年金給付によって財政赤字が拡大し、マクロ経済の安定性が損なわれる、あるいは、財政の健全性を維持するために給付水準の引き下げや保険料の引き上げが頻繁に行われ、制度の信頼性が低下するような事態を避けなければならないとしている。

これらは年金制度改革の目標であると同時に年金制度の評価基準でもある。最初の二点について中国における強制保険である都市の年金制度をあてはめると、「高負担高給付」という特徴を有していることがわかる。2005年の1人当たり保険料は3,882元 (年額、

以下同じ) で、「職工」の平均賃金 (18,364元) の21.1%に相当する。一方、1人当たりの平均給付額は9,250元で、同年の可処分所得 (10,493元) でみた賃金代替率は88.1%となり、衣食住からなる消費支出 (7,942元) の116.5%に相当する。

後の2点、つまり、財政の持続可能性とリスクに対する頑健性については、厳しい局面にあるといわざるを得ない。都市の年金制度は積立方式を導入しながらも、基本的には賦課方式によって運営されており、急速に進む少子高齢化によって社会プールの収支悪化が避けられないからである。財政の持続可能性を高めると同時に制度の頻繁な変更によって制度に対する信頼性が低下することを回避するには、どのような制度が望ましいか。中国の年金制度改革の論点はこの一点に絞られているといっても過言ではない。

賦課方式による年金制度の仕組みは次のような恒等式で表すことが出来る。 Nw は就業者数、 I_r は年金保険加入率であり、両者の積は保険料納付者数となる。 W は納付者の平均賃金、 C_r は保険料率であり、左式は賦課方式を支える収入に相当する。一方、右式は年金支出を表し、 R は年金受給者数、 Sw は給付水準を決定するために Rr で表される賃金代替率を乗じる基準賃金である。収入の側の Nw と支出の側の R に将来の人口見通しに基づく数値を投入すれば、加入率、保険料率、賃金代替率の三つがどのように変化するかを見るこ

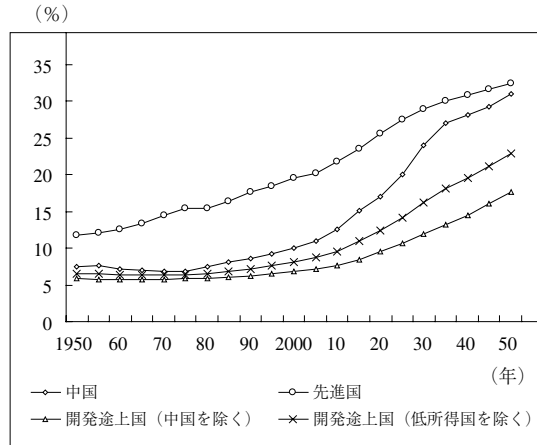
とが出来る。

$$Nw \cdot Ir \cdot W \cdot Cr = R \cdot Sw \cdot Rr$$

賦課方式のもとでは、少子高齢化によって多くの引退世代をわずかな現役世代で支える仕組みの問題点、つまり、給付水準の引き下げか保険料率の引き上げを行わない限り赤字が拡大するという事態に陥る。中国の場合、一人っ子政策によってもたらされた人口構造の歪みが強い為、極めて短い期間でこの問題が顕在化する。国連の推計によれば、先進国では60歳以上（注6）の人が総人口に占める割合は1950年から2050年にかけて11.7%から32.4%に上昇する。先進国は約20ポイントの上昇に100年を要することになるが、中国はこのプロセスを2000年からの50年で体験する（図表6）。中国の保険料率は世界的に見ても高く、これをさらに引き上げる余地は少ないと考えれば、財政赤字の拡大を防ぐ選択肢は次の二つに絞られる。一つは、賃金代替率を引き下げることで年金給付額を抑制するシナリオ（シナリオI）であり、もう一つは、年金保険加入率を引き上げ、保険料納付額を増大させるシナリオ（シナリオII）である。

ドイツ銀行の調査（Lanzeni [2006]）は、中国政府の人口推計および1997年の制度（社会プールに企業が負担する17%の保険料が積立てられる）に基づいて、社会プールの50年後の姿を示した。仮に、年金保険加入率と保

図表6 人口高齢化（60歳以上）比率



（注）中位推計値。各グループに含まれる国については資料を参照。

（資料）UN, World Population Prospects: The 2004 Revision Population Database

険料率が現在の水準と変わらなければ、プールの収支は2025年に赤字となり、2050年の赤字額は4兆元に達するとしている。これは基礎的年金の賃金代替率を2003年の44%（実測値）から2006年に政府が示したガイドラインの20%に引き下げを前提としていること、また、年金基金の収支は既に赤字となっていることからかなり楽観的な予測といえるが、それでも年金基金への補助金は2004年の571億元（GDPの0.3%）から70倍に膨らむこととなり、財政の持続可能性に少なからぬ問題が生じることを示唆している。

また、同調査では、シナリオIの賃金代替率が示されている。上と同じ前提のもとで高齢化が急速に進む2036年までの基金の収支をゼロに維持しようとすれば、基礎的年金の賃

金代替率は2028年に20%を下回る。個人口座を合わせても賃金代替率は5割前後まで落ち込むことになり、このような給付水準の大幅な低下が社会的に容認されうるかという問題が生じることがわかる。シナリオⅡは50%に満たない加入率を2050年までに73%に引き上げると仮定したものである。この場合、保険料率が現在の水準と変わらなければ、基金の収支は2036年に黒字となり、2050年でも基礎的年金で39%の賃金代替率を維持することが可能であるとされている。一見有望な選択肢に見えるが、都市の就業者の46.2%が「農民工」であるという現実（三浦〔2006〕）を踏まえれば、実現は容易でない。

中国の年金債務は、将来、マクロ経済の安定性を脅かす原因になるのであろうか。世界銀行は、2075年までの支払い義務を考慮した給付債務額と債務支払いの原資となる資産との差額（債務超過額）をいくつかの条件（注7）のもとで試算している（Sin〔2005〕）。前提となっている制度の枠組みは遼寧省における試験的改革（国務院42号文件）に基づくもので、最新のものではないものの、2075年までの年金債務の累計額は2001年のGDPの110～132%の規模に達すると見込まれる。

世界で採用されている強制加入の公的年金の49%が賦課方式によるもので、中国の都市年金のように賦課方式でありながら一部に積立方式を取り入れたものが33%、残り18%が積立型拠出年金とされている（Palacios

〔2000〕）。賦課方式と積立方式が混在する制度においては、個人口座の積立金が社会プールに流用される危険性があるので、実際には世界の8割の国が少子高齢化に伴う財政の持続可能性の問題に直面しているといえる。

中国の年金債務を他の開発途上国と比較すると、必ずしも際立って高いとはいえない（図表7）。しかし、こうした試算は、賃金上昇率、物価上昇率、割引率をどのように設定するかによって結果に大きな差異が生じる。事実、世銀が2000年に行った年金債務の推計値は1998年のGDPの95%で、2005年のそれより遥かに少なかった。また、年金債務がマクロ経済に及ぼす影響は、国有企業が抱える債務や資本自由化の進展度合いなどその他の条件によって大きく異なる。中国の場合、中長期的には成長の牽引役が外需から内需へシフトすることで外貨準備が減少する一方で、資本取引の自由化に伴い外国との間の短期資本の動きが活発化する方向に向かうと予想され、財政の持続可能性を高めるためにさらなる改革が必要になるものと考えられる。

（注1）これは10年間の給付を前提としたものである。10年を超える場合には同様の金額が社会プールから支払われる。

（注2）詳細はPiggott and Bei〔2007〕を参照。

（注3）業績が良好な企業に限り、企業が6%、個人が6%を上限として補助的年金を設けることができる。しかし、資金の運用においては株式への投資を全体の20%以下にとどめ、残りは国債や定期預金によって運用する。

（注4）1984年時点で、全体の2.4%に当たる郷政府、同じく0.9%に当たる鎮政府で年金制度が導入され、66万人が給付を受けていたとされる（Leiseringほか〔2002〕）。

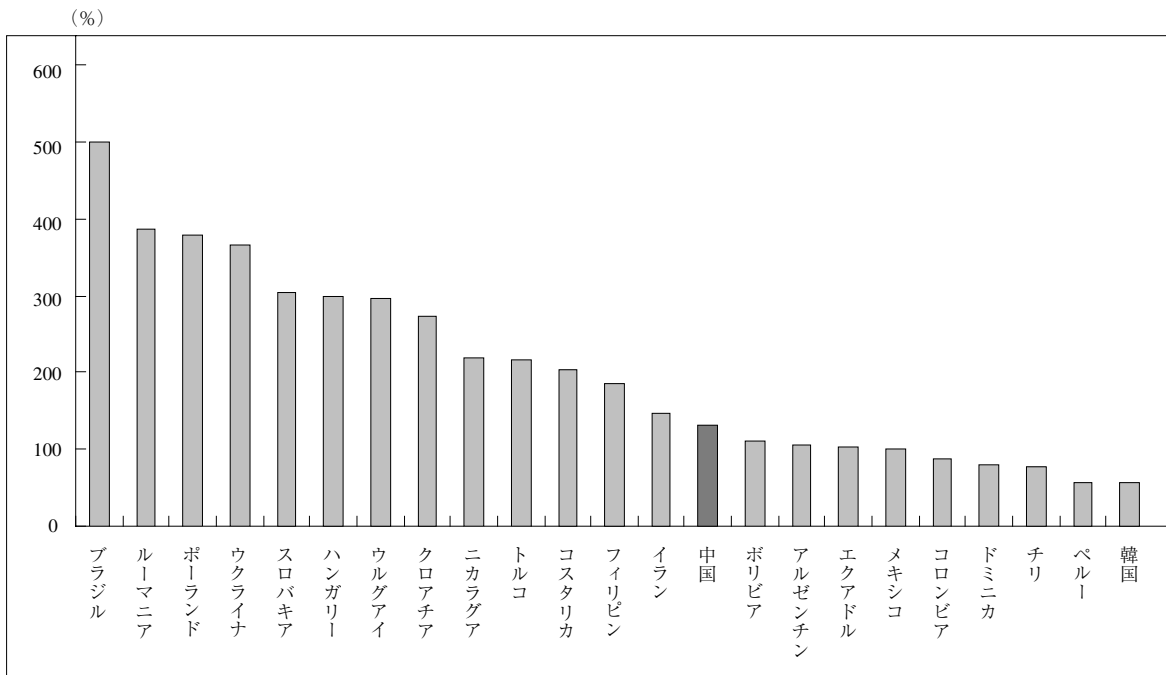
（注5）運用益を含めた残高が支払いの対象となる。予定利率は1991年では8.8%に設定されていたが、1994年まで

- に10%に引き上げられた (Leisering ほか [2002])。
- (注6) 中国の定年退職年齢は一般的に男性60歳、女性50歳となっているため、60歳を目安とした。
- (注7) 具体的には八つのシナリオ (①経済成長率が高い、②経済成長率が低い、③基金の収益率が低い、④個人口座の流用は行わない、⑤個人口座の平均余命に応じた支給期間の延長、⑥65歳への定年延長、⑦2026年から100%物価スライド制へ移行、⑧保険料率の段階的引き下げ) に基づく推計がなされている。

Ⅱ. 年金の十分性と公平性— 「未富先老」の社会不安は 解消出来るか

中国の年金制度を巡る議論は財政の持続性に焦点を当てて保険料や給付額のあるべき水準を論じたものが多い。人口予測に基づき財政の持続可能性を検証することが重要であることは論を待たない。しかし、開発途上国における高齢者の所得保障の全体像を眺めれ

図表7 年金債務の比較 (GDP比)



(注) 表示した国は、Holzmannほか [2004] より一部を抜粋したもので、国別の順位を示すものではない。2075年までの年金債務を1990年代末～2001年のGDP比と比較したもの。中国はSin [2005] のシナリオ5 (国務院42号文件の制度的枠組みのもので高成長が続くことを想定したもの) を引用した。割引率は中国を除く国は2%、中国は期間によって異なるが3%を下回る。

(資料) Holzmannほか [2004] およびSin [2005] より作成

ば、年金制度は取り組むべき課題の一部を構成するに過ぎないことがわかる。また、現在の年金制度のもとで保険料を納付している人の割合は都市と農村を合わせても就業人口の23.8%（2005年）に過ぎないこと、さらには、戸籍や地域によって年金制度が異なることを考慮すれば、仮に都市における年金財政の持続可能性が高まっても、それによって全ての高齢者に十分かつ公平な生活保障がなされることにはならない点に留意する必要がある。

中国では高齢者の6割が農村に居住する。新聞等で取り上げられる「未富先老（豊かにならないうちに老いる）」という言葉は、貧困を抱えたままで少子高齢化社会へ突入する社会の不安を表現したものと見える。老齢保障の十分性の観点からは、都市よりも農村の年金制度に目を向ける必要がある。また、公平性の観点からは、多様な制度が高齢者の所得にどのような影響を与えるかを慎重に精査しなければならない。

以下では、まず、農村における年金を含む公式あるいは非公式の生活保障の枠組みがどのように機能しているかを整理し、十分な老齢保障がなされ得るかについて検討する。次に、都市と農村における年金制度の省別の普及率や給付水準に着目し、年金が高齢者間の所得格差にどのような影響を与えているかを検証する。最後に都市の年金制度の運用面に焦点を当て、多様な制度が制度の信頼性を損なう危険性について指摘する。

1. 崩れる家族、地域、政府のバランス

農村における高齢者の生活をどのように保障していくかは、いずれの開発途上国においても悩ましい問題である。年金制度そのものはほとんどの開発途上国に導入されているが、1人当たりGDPと就業者に占める年金加入者の割合には正の相関関係があることから（Palaciosほか〔2002〕）、多くの開発途上国では制度が存在しても、農民はその枠外に置かれているといえる。

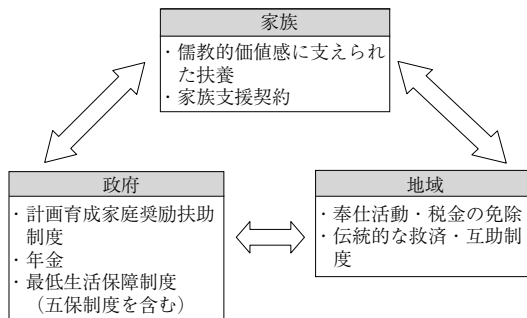
中国も例外ではない。農村の就業者に占める保険料納付者の割合は1割に過ぎない。政府自身が制度の欠陥を認識していることもあり、普及の勢いも弱い。また、仮に年金受給者であっても、農村年金は「低負担低給付」を特徴としているため（注8）、耕作による食料の確保や家族による支援がなければ、生活していけない状況にある。2005年の1人当たりの平均給付額（年額）は707元とされている。これは同年の農民の1人当たり純所得（3,255元）の21.7%、生活消費支出（2,134元）の33.1%でしかない。

こうした状況にもかかわらず、農村における高齢者の生活保障の問題が喫緊の課題とならないのは、家族の扶養機能が強く、年金に対する期待が都市ほど高くないためである。農村における高齢者の生活保障の枠組みを示したものが図表8である。家族による扶養は、儒教にもとづく道徳観によって支えられ、こ

これを地域と政府が側面から支援するという体制がとられてきた。地域による支援は、主として大きな財政支出を伴わない自主的な取り組みによるもので、奉仕活動や人頭税に相当する各種費用の免除、コミュニティーによる伝統的な救済・互助などである。

政府による支援は中央政府が示した制度的な枠組みにしたがって地方政府が提供するものである。計画育成家庭奨励扶助制度とは、計画出産を遵守した中西部の60歳以上の農民に対して一定の補助金（約50元）を支給するもので、2004年から始まった（厚生労働省〔2006〕）。最低生活保障制度は、1990年代中央から内陸部を中心に導入され、地方政府が定めた規準を下回る貧困者（高齢者とは限らない）に対して地方政府の財源をもとに現金および現物の給付を行うものである。先に紹介した五保制度は身寄りのない人に対する最低生活保障制度の一形態と位置づけられる。

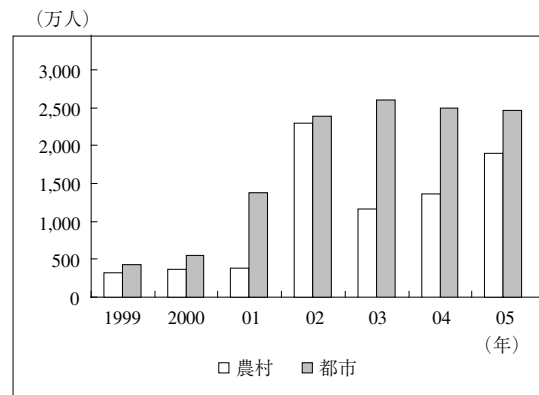
図表8 農村における生活保障の枠組み



(資料) 各種資料より日本総合研究所作成

家族、政府、地域の3者の役割分担のバランスは今後も適切に維持されるであろうか。農村においても少子高齢化が進むこと、また、働き盛りの世代が出稼ぎに出ることによって、家族の扶養機能が低下することはあっても高まることはなかろう。こうした現実を直視すれば、この問いに対する楽観的な答えを引き出すことは出来ない。図表9は都市と農村における最低生活保障制度と慈善事業の対象者の推移をみたものである。都市農村いずれにおいてもここ数年で対象者が急増している。これは家族の扶養機能が低下し、それを政府や地域が代替せざるを得なくなっていることを表すものといえよう。対象者の数は農村よりも都市の方が多い（注9）が、農村の最低生活保障制度のカバー率は低いとされており、農村の対象者が少ないことは、財源不

図表9 最低生活保障制度および慈善事業の対象者



(注) 生活保障と一時的な慈善事業の対象となった人。
(資料) 中国統計年鑑各年版より作成

足によって対象者が絞り込まれた結果とみるべきであろう。

図には五保制度の対象者も含まれるが、この制度は「身寄りのない人」が対象であるため、全体を押し上げる要因にはならない。問題は身寄りはあるが貧困に陥り、最低生活保障制度の対象となる人が増えていることである。家族の扶養機能を年金が補完しえない状況下では、最低生活保障やコミュニティによる伝統的な救済・互助の負担が増えるのは当然といえる。

生活保障にかかわる費用は財政で負担しなければならない。しかし、政府としてはこの費用が膨張する事態は避けたいところである。そこで政府は家族扶養を道徳ではなく法律によって強制する方針を打ち出している。扶養の義務は憲法（1982年）によって明記され、老人権益保護法（1994年）では「扶養の義務があるにもかかわらず扶養を拒否した場合、情状が重く犯罪を構成するものについては法に基づき刑事責任を追及する」とされている（若林〔2005〕）。これを背景に政府は農村における「家族支援契約」の締結を積極的に奨励している。この契約は地域の人民委員会の監視下で親子の扶養義務を明文化するもので、私的扶養の義務化により財政負担を削減しようという試みにほかならない。

しかし、法律の制定によって家族の扶養機能が回復する見込みは少ない。2005年末で1,300万の契約がなされたとされているが、

図表 10 世代構成の変化

	センサス			2000年	
	1982年	1990年	2000年	農村	都市
1 世代のみ	13.9	13.5	22.3	20.3	26.5
2 世代同居	66.6	67.5	56.8	57.5	57.6
3 世代同居	19.5	19.0	20.9	22.2	15.9

(注) 2世代の2000年値と2000年の都市・農村の値は整合的でない。

(資料) Yi and Zhenglian [2003] より作成

これは農村世帯の7%（注10）にすぎない。中国では、複数の世代が同居する割合が7割を超えることから、家族の扶養機能が急速に低下するとは考えにくいものの、その割合は徐々に低下しており（図表10）、核家族化の進展に伴い家族の扶養機能が低下するのは必至である。影響は年金制度が整っていない農村の方が深刻であり、年金制度改革を通じて家族、政府、地域の三者の役割分担を再構築する必要性が高まっている。

2. 年金による所得格差の拡大

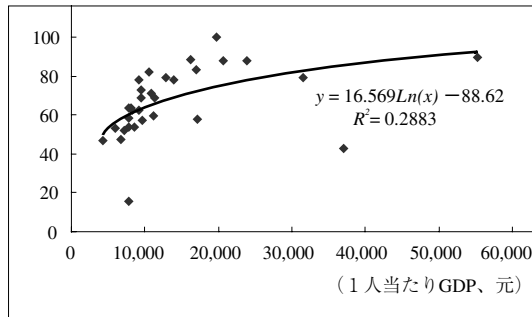
年金は異時点間で個人消費の平準化を図る制度ともいえる。現役時代と変わらない老後が保障されることで、高齢化に伴う貧困を避けることが出来る。これは年金受給者個人にとって望ましい姿であるが、中国ではこうした見通しを持てる人は都市のフォーマル・セクターの就業者に限られるため、必然的に高齢者間の所得格差が大きくなる。以下では、省毎の年金制度の普及率や給付水準を整理して、同制度が地域間、都市農村間、都市内お

よび都市間、農村内および農村間の高齢者の所得にどのような影響を与えているかをみていく。

省別にみた年金納付者の割合は都市農村ともに1人当たりGDPと正の相関関係がある(図表11、12)。都市と農村では決定係数に開きがあるものの、基本的には豊かな省ほど年

図表11 都市年金保険の普及率(2004年)

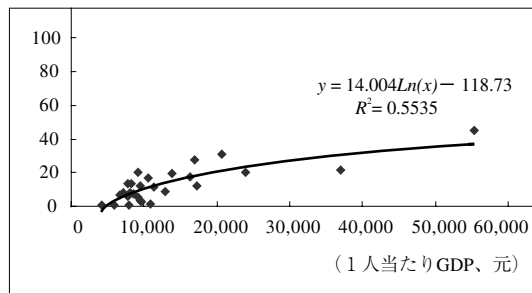
(年金保険料納付者/都市就業者、%)



(注) 決定係数を下げる要因は北京(1人当たりGDP37,058元、普及率43.0%)とチベット自治区(同7,779元、15.8%)にある。両者を除くと係数は0.5957になる。
(資料) 中国統計年鑑2005年および中国労働統計年鑑2005年より作成

図表12 農村年金保険の普及率(2004年)

(年金保険料納付者/農村就業者、%)



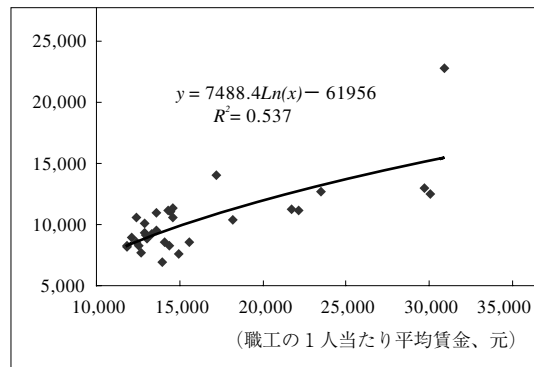
(注) データがないため北京、広東、新疆ウイグルは除く。
(資料) 中国統計年鑑2005年および中国労働統計年鑑2005年より作成

金制度が普及していることがわかる。このため、高齢者の地域間所得格差は必然的に1人当たりGDPなどの地域の平均を基準にしたものよりも大きくなる。都市農村間の所得格差に与える影響はさらに甚大である。都市では4割以上の方が年金を受け取れるのに対し、農村では1割に満たない。実際、1989年から2000年までの4時点の家計調査をもとに都市と農村の年齢階層別の所得変動をみると、60歳を超えてからの所得の落ち込みは、都市よりも農村の方が大きく、しかも、その落ち込み幅は調査時点が改まるごとに大きくなっている(Benjaminほか[2005])。

一方、省別の1人当たりの給付額は「職工」の平均賃金と正の相関関係がある(図表13)。豊かな省ほど給付額が高いといえる。しかし、賃金代替率については省によってかなりの違いがある。賃金水準が1万3,000~1万4,000元台の豊かとはいえない地域の代替率をみ

図表13 都市の賃金と給付額(2004年)

(退職者1人当たりの給付額、元)



(資料) 中国労働統計年鑑2005年より作成

ると、安徽省や山東省が70%強の水準にあるのに対し、遼寧省や湖南省は50%をわずかに上回る水準でしかない。北京と上海のそれは45%と最低水準にあり、賃金水準が高いほど代替率が低くなる傾向がある（図表14）。これによって年金受給者に限ってみれば都市間の所得格差は現役時よりも縮小する。

しかし、繰り返し述べているように、都市の年金受給者は高齢者全体のほんの一部を構成するにすぎない。貧しい地域では都市就業者の5割弱が依然として制度の枠外にあること、また、1.2億人とされる出稼ぎ労働者の都市年金制度への加入率は15%程度とされていることから（三浦〔2006〕）、年金制度が都市内の所得格差の拡大を助長する存在であることは間違いない。

農村については1人当たりの給付額を示すデータが得られないものの、新聞報道によれば、沿海の一部地域では高水準の給付がなさ

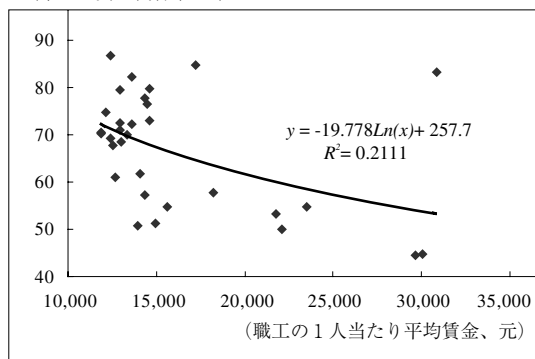
れている。広東省の東莞市では、2000年末から中国で初めてとなる農民に対する年金の給付を開始されたとされる（注11）。給付額（年額）は1人当たり1,800円で、2005年の全国平均の給付額707元を遥かに上回る。受給者の負担がどの程度であったかは明らかではないが、こうした高給付は外資の流入によって目覚ましい経済発展を遂げた同市の財政負担によって可能になったとみるべきであり、内陸の農村で同様のことが出来るとは到底思えない。年金制度の普及に伴い特定地域の農村内格差は縮小することになるだろうが、沿海と内陸でみた農村間格差は拡大することになるだろう。

こうした年金による高齢者間の所得格差の拡大は既に社会問題化している所得格差にどのような影響を与えるのであろうか。中国の所得格差は、沿海と内陸あるいは都市と農村といった地理的ないし戸籍上の要因によって発生のメカニズムを説明できる（三浦〔2005〕）。近年、急速に拡大している都市内の所得格差も増加する出稼ぎ労働者が都市の社会保障制度の枠外に置かれていることと無関係ではない。現在の年金制度は、戸籍によって設計が、そして、地理的要因によって普及率が異なることから、既存の所得格差を増幅する作用がある。

3. 問われる制度の信頼性

制度として定まらず、普及途上にある年金制度に所得格差是正の役割を期待するのは

図表14 都市の賃金と賃金代替率（2004年）
（年金の賃金代替率、%）



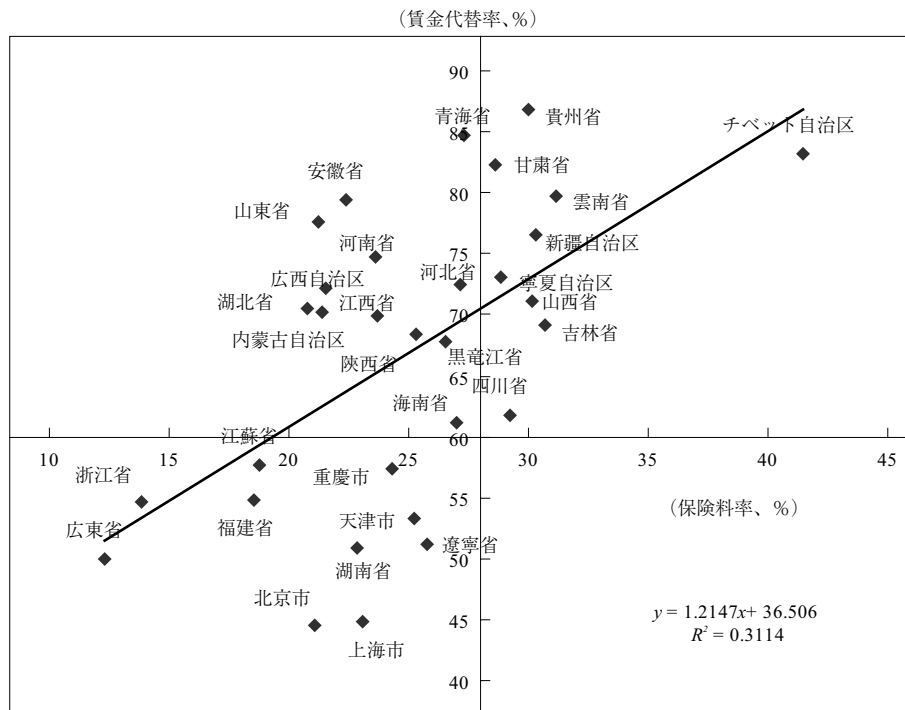
（資料）中国労働統計年鑑2005年より作成

酷といえよう。しかし、年金制度によって公平性が損なわれることのデメリットは所得格差の問題だけに限られない。以下では、都市の年金制度の運用面に焦点をあてて、多様な年金制度によって制度に対する信頼性が著しく損なわれている可能性を指摘する。年金制度に対する信頼性は財政の持続可能性だけでなく、「誰のための年金か」という制度に内在する思想や制度運用の公平性や効率性によっても左右されると考える必要がある。

(1) 誰を支える補助金か

まず、省別の都市年金の保険料率と賃金代替率をみてみよう（図表15）。保険料率は、養老保険基金の収入を保険料納付者で除して求めた。ただし、基金の収入には補助金が含まれるため、図表15の保険料率は実際の値より高いと考える必要がある。この補助金には、年金基金への補助だけではなく、最低生活保障制度の対象者に対する補助も含まれるが、統計の制約上、省ベースではそれらを分けることが出来ないため、ここでは補助金の全てを

図表15 保険料率と賃金代替率（2004年）



(資料) 中国労働統計年鑑2005年より作成

年金基金に対する補助と見なしている（注12）。

一方、賃金代替率は、1人当たり年金給付額（幹部への年金に相当する「離休金」、非幹部への年金に相当する「退休金」、レイオフ対象者への期限付きの生活保障である「退職生活費」の合計値）を1人当たり都市就業者平均賃金で除して求めた。データは2004年のものであるため、1997年に示された年金制度の枠組みが反映されていると考えることが出来る。

図表15からは保険料率が高ければ、賃金代替率も高いという関係が成立していることがわかる。1997年の制度では、保険料は企業が賃金の20%、個人が8%を負担し、地域の前年度平均賃金の58%を給付することになっている（前出の図表1参照）。図のX軸とY軸の交点は全国平均を表し、保険料率は22%、賃金代替率は61%で、この水準にほぼ合致する。この点から制度の枠組みに沿って保険料の徴収と年金の給付を行っている（交点に近い）地域は、海南省、四川省などの一部に限られることがわかる。

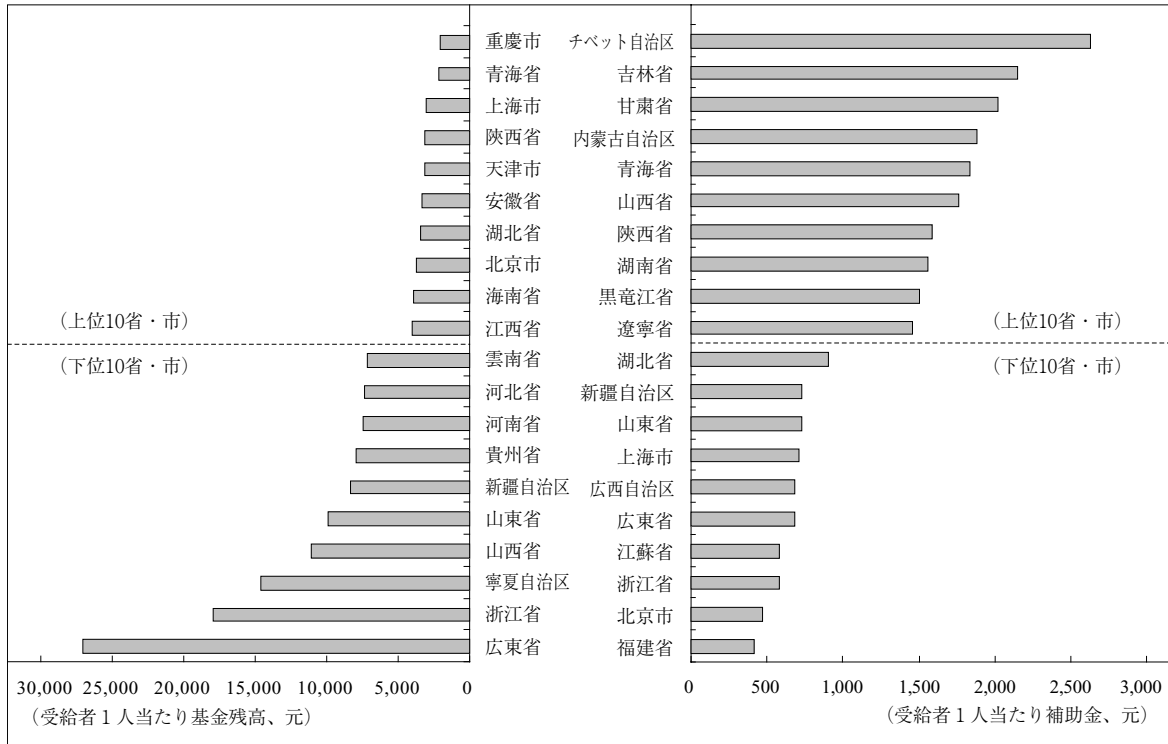
賃金代替率が高くてもそれに応じた高い保険料率が適用されていれば問題はないようにも見える。しかし、賃金代替率の高い地域の年金給付は、補助金によって支えられている可能性が高い。図表16（右）は年金受給者1人当たりの補助金の多い上位10省・市と少ない下位10省・市の補助金額を表したものである。図表15で高い賃金代替率を維持している

チベット自治区、甘粛省、青海省の年金給付は実は補助金によって支えられていることがわかる。補助金の年金の給付額に占める割合は、それぞれ15%、23%、18%である。

保険料率と賃金代替率のいずれもが低い北京や上海に補助金を投入することには一定の合理性がある。なかでも、遼寧省は補助金の額では上位にランクされるが、保険料率は全国平均に近い水準にある一方で、代替率は低く抑えられており、補助金投入の理由が理解しやすい。しかし、安徽省、山東省、貴州省、河北省、広西自治区、湖北省などは保険料率が低いにもかかわらず高い賃金代替率を維持している。これらの地域では、補助金と投入するより前に、賃金代替率を引き下げることがある。

このほか、広東省や浙江省は、制度の枠組みの範囲内で保険料の徴収と年金の給付を行っているものの、保険料率が極端に低い一方で、受給者1人当たりの残高が多い（図表16（左））。これらの地域では国有企業の就業者の割合が低いため、財源にはかなりの余裕がある。低い保険料率は省としては合理的であるが、制度の安定性や信頼性を高めるといって全体の利益を考慮した行動とはいえない。政府が示した水準にまで保険料率を引き上げれば、これらの地域の社会プールは拡大する。この社会プールを全国レベルで統合出来れば、遼寧省など財政の厳しい地域への移転を通じて制度全体の安定性を高めることが出来る。

図表16 2004年の都市年金受給者1人当たりに対する補助金（右）と基金残高（左）



(注) 上位下位の10省・市のみ。1人当たり残高は、基金の残高を年金受給者数で除したもの。
 (資料) 中国労働統計年鑑2005年より作成

(注) 上位下位の10省・市のみ。1人当たり補助金は、省別の社会保障補助金（ただし、年金だけではなく、国有企業の失業者に対する生活保障、都市の最低生活保障制度の対象者に対する補助金を含む）を年金受給者数で除して求めた。
 (資料) 中国財政統計年鑑2005年および中国労働統計年鑑2005年より作成

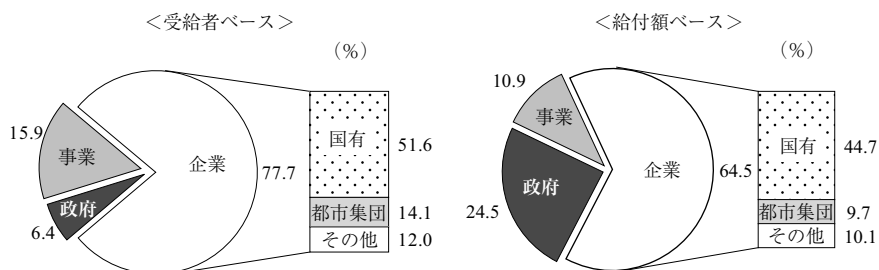
(2) 誰が優遇されているか

都市の年金制度は主に企業の就業者向けのものであるが、前述したように政府および「事業」単位とよばれる組織の就業者向けのものも存在する。図表17は都市の年金における受給者と給付額のシェアをみたものである。受給者と給付額のシェアに少なからぬ差異が

あることがわかる。企業年金は受給者ベースで77.7%、給付額ベースで64.5%を占めるのに対し、受給者ベースでわずか6.4%を占めるに過ぎない政府年金が給付額ベースでは24.5%を占める。都市における年金はどの組織に属するかによって受給額にかなりの差があることになる。

政府や事業部門の退職者に対する給付額が

図表17 都市年金のセクター別構成 (2004年)

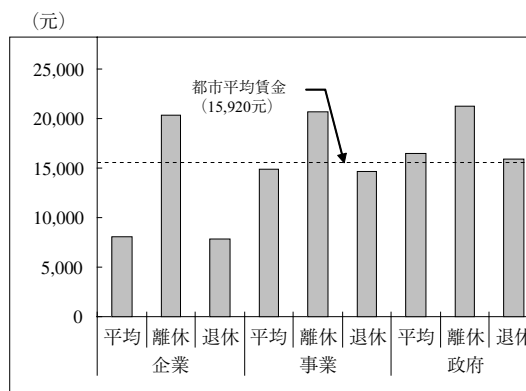


(資料) 中国労働統計年鑑2005年より作成

高い背景には、公務員や幹部を対象にした年金制度に様々な優遇措置が盛り込まれていることがある。労働統計年鑑では、都市の年金を「離休金」、「退休金」、「退職生活費」の三つに分類しているが、幹部に対する年金（離休金）には在職中の個人負担を求めないものがある一方で、1人当たりの給付額は一般の就業者に比べるとかなり高い水準に設定されている（図表18）。これは離休金が地域の平均賃金ではなく本人の賃金を基準に（賃金代替率は60～100%で、勤務年数によって変動する）物価や賃金の上昇を加味して給付されることになっている（注13）ためである。

2004年の退休金支出は46億元と年金支出全体の93.2%を占め、離休金と退職生活費はそれぞれ6.0%と0.8%を占めるにすぎない。財政負担の観点からは対象者の多い退休金をいかに抑制するかが焦点であり、その他の費用は仮に抑制してもその効果は限定的である。しかし、年金制度改革の正当性という観点か

図表18 1人当たり平均給付額水準 (2004年)



(資料) 中国労働統計年鑑2005年より作成

らみれば、公務員や幹部に対する優遇は無視出来ない重要な問題を提起している。現行制度のもとで優遇されている側の人が、高齢化に伴う年金財政の逼迫を理由に、企業の就業者には給付水準の引き下げを、そして、農民には自立的な老齢保障を求めることにどれだけの説得力があるであろうか。制度改革を円滑に進め、ひいては、制度に対する信頼性を高めるためにも、まずは優遇措置の見直しに踏み込む必要がある。

(3) 保険料徴収効率の低下

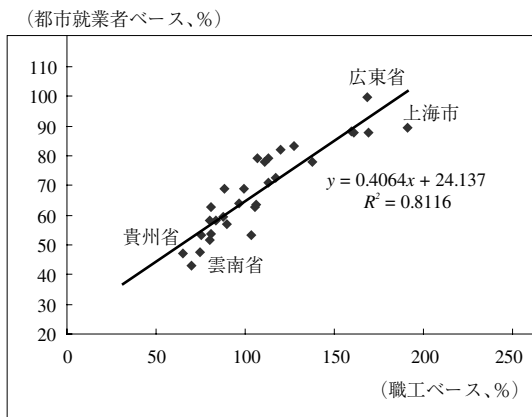
都市の年金制度の主たる財源は企業および個人が収める保険料である。財政の持続可能性を高めるためには、「職工」以外のインフォーマル・セクターの取り込みが不可欠である。省別の状況を見ると経済発展が進んだ地域では都市就業者のほとんどが既に年金制度に加入していることがわかる。上海と広東省の「職工」ベースでみた保険料納付者比率は191%と169%であり、都市就業者ベースでは90%と100%に達する。一方、貴州省や雲南省のそれは、「職工」ベースで65%、75%、都市就業者ベースではいずれも47%と制度の普及が遅れている（図表19）。

都市の年金制度は、給付水準の引き下げなど制度の微修正はあるにしても、都市の就業

者全体をカバーし、それによって財政の持続可能性を高めることが出来るというのが政府の当面のシナリオといえる。しかし、このシナリオどおりに年金制度改革は進むのであろうか。実はそうともいえない事態が水面下で生じている。図表20は都市年金の保険料納付者比率と保険料の徴収効率の推移をみたものである。納付者比率は保険料納付者を「職工」数で除したものあり、保険料徴収率は、「職工」賃金総額に保険料率（28%に設定）と保険料納付者比率を乗じて求めた本来あるべき保険料の総額（理論値）と、実際に徴収された保険料の総額（政府の補助金を除く）の比率によって求めた。

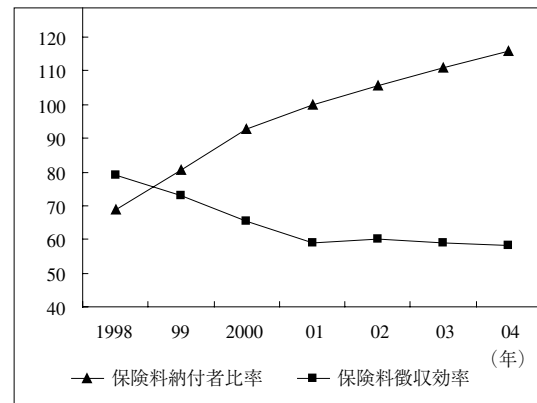
保険料の納付者が増えているにもかかわらず、徴収率は低下傾向にある。2001年に徴収された保険料は、あるべき保険料の6割に

図表19 都市年金保険の保険料納付者比率 (2004年)



(注) 中国労働統計年鑑2005年より作成

図表20 保険料納付者比率と保険料徴収効率 (%)



(資料) 中国財政年鑑2004年および中国統計年鑑2005年より作成

まで低下し、その後も低迷が続いている。これは、新規に加入したインフォーマル・セクターの就業者の賃金が先行加入者に比べ相対的に低く、それが見かけ上の徴収効率の低下を招いたとも推測出来る（注14）。しかし、保険料を支払えない、あるいは、抑制している企業が存在する可能性も排除出来ない。温家宝首相は2004年の政府活動報告で「法に照らして社会保険のカバーするエリアを拡大し、各種の保険加入企業の社会保険料納入を強化する。各クラス政府は法律執行検査に全力を上げて取り組む」（注15）とした。個人所得税をみると、賃金から各種の手当を控除した金額を課税対象とすることで納税額がかなり低く抑えられている。保険料においても同様のことが起こっている可能性がある。

支払う保険料が低ければ、それは最終的に本人の受給額に反映されることになり、問題はないようにみえる。しかし、繰り返し述べるように、都市の年金制度は既に補助金なしでは立ち行かない状況にあり、今後も状況

が悪化することはあっても好転することはない。保険料の不払いや抑制が横行しているとすれば、それは制度の基盤が崩れ始めたことを示唆しているといえよう。

都市住民の意識を見る限り、公的年金に対する信頼は依然として厚く、かつ、年金は政府によって提供されるべきものという考え方が広く浸透していることがわかる（図表21）。しかし、これが少子高齢化社会を前提に負担と給付のバランスを考慮したものか否かは定かではない。給付額の抑制につながる退職年齢の引き上げには反対する一方で、制度の信頼性は高いという意識をどう評価すべきであろうか。誰が誰のために年金制度を支えるのかという現実的な議論が欠落したままで、政府による「高福祉」を期待する意識が高まっていることは年金制度改革の足枷となる。

（注8） Leiseringほか（2002）では、1997年時点の1人当たりの保険料水準は最低ランクに近い3元であることが示されている。また、財団法人自治体国際化センター（2003）でも、最低ランクの保険料が選択されることが多いとしている。

図表 21 上海における年金に対する意識

(%)

		政府は退職年齢を段階的に引き上げるべきである	年金の受給は市民の基本的な権利である	年金の給付は政府が責任を負うべきである	年金制度の信頼性は高い
退職者		14.0	93.7	81.8	75.5
所有形態	国有企業	19.7	94.8	77.0	72.8
	非国有企業	20.6	95.1	85.5	69.6
年齢別	40歳以上	16.5	94.6	79.1	73.0
	40歳以下	21.7	95.3	79.8	66.7
全体		17.8	94.3	79.3	71.5

（注）調査は2004～2005年に実施されたもの。数値は各項目に5段階評価のなかから肯定的な評価をした人（「そう思う」と「ある程度そう思う」の合計）の割合を示す。

（資料）Frazier [2006] より作成

- (注9) 都市において最低生活保障制度の対象者が増加した背景には、少子高齢化の進展、出稼ぎ労働者の増加、国有企業改革による失業者の増加などがあるものと考えられる。
- (注10) 中国統計年鑑2005年によれば、農村人口は7億4,471万人、農村の世帯平均人数は4.08人とされており、農村世帯を1億8,253万世帯と推定した。
- (注11) 2000年12月27日人民日報英語版 "Villagers benefit from China's First Rural Pension Insurance System" (http://english.peopledaily.com.cn/english/200012/27/eng20001217_58887.html)
- (注12) 中国全体では2004年で社会保障関係の補助金は1,525億元とされる。このうち年金基金への補助金は571億元であり、全体の37.4%が年金に向けられていることがわかる。
- (注13) 財団法人自治体国際化協会(2003)より。
- (注14) 「職工」ベースの平均賃金は2004年時点で「国有企業」が16,729元、「集団所有制企業」が9,814元、「その他(1)」が16,259元である。「その他(1)」の内訳をみると、「外資」が高い反面、私営企業が含まれる「その他(2)」は10,102元とかなり低い、しかし、平均賃金は賃金総額を「職工」数で除したものであるため、「その他(1)」が制度に加入することによって保険料が低下することはない。しかし、新規の加入者が「職工」以外の就業者であるとすれば、その平均賃金は「その他(2)」をさらに下回るものと思われることから、見かけ上、保険料の徴収効率が低下することとなる。
- (注15) 2004年3月17日人民日報日本語版Web「温家宝総理の政府活動報告(二):2004年度の主要な任務」(http://j.peopledaily.com.cn/2004/03/17/jp20040317_37649.html)。

Ⅲ. 課題と展望

年金制度改革の目的は、現在の制度を維持することではなく、誰もが安心して老後を迎えることが出来る信頼性の高い制度を構築することにある。開発途上国においてこれは容易ならざる政策課題である。財政の持続可能性の問題が重要であることは論を待たないが、それは年金制度改革における問題の一部に過ぎないと考えられる必要がある。制度の運

用面にも目を向けた上で政策課題を抽出し、取り組むべき政策の優先順位(シーケンシング)を意識して改革に取り組まなければ、期待した成果が得られない可能性がある。

同時に、年金制度改革そのものが持続的な経済発展を遂げるための多様な政策課題のひとつに過ぎないことも指摘しておきたい。中国に限らず、開発途上国では一つの政策課題が他の政策課題と密接に関係し、相互に影響を及ぼす。少子高齢化が進むなかで年金制度は人々の行動をどのように規定するのか。あるいは、拡大する年金資金は経済発展を促す起爆剤になるのか。こうした点に視野を広げることで、年金制度改革の向かうべき方向性や前提条件が見えてくる。

以下では、まず、前章で指摘した問題を受けて、都市と農村の年金制度改革をどのように進めるべきかについて検討する。公平性と信頼性に焦点を当てることで、政策のシーケンシングが鮮明に浮かび上がる。次に、年金制度改革と教育、さらには金融市場との関係に焦点をあてる。年金制度改革を財政の持続可能性のみから見る「閉じた」議論を脱することで年金制度改革と他の政策課題との関連性が見えてくる。

1. 改革の方向性とシーケンシング

年金制度に対する信頼性を高めるにはどのような改革に取り組むべきか。以下では、年金制度改革の向かうべき方向と政策のシーク

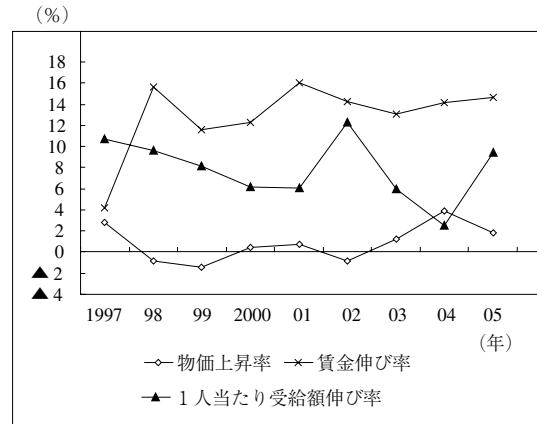
エンシングを検討する。

(1) 都市の年金制度－公平性の視点から

都市の年金制度については、財政の持続可能性の観点から様々な改革の選択肢が示されている。世界銀行の年金専門家(James〔2001〕)の提言は、少子高齢化を前提に給付額をいかに抑制するかを考えれば、①退職年齢の段階的引き上げ、②賃金スライド制から物価スライド制への移行、③平均寿命に応じた個人口座の分散給付の三つが当面の選択肢として浮上するとし、これらを実施するだけで現行の保険料率を半分に引き下げることが可能になるとしている。このうち個人口座の分散給付については2006年から施行される新制度に実際に取り込まれた。

退職年齢の引き上げに対する反発は大きく、それが若年者の就業機会に与える影響も少なくないと想定されるため、20～30年かけて段階的に行うことが望ましいとされている(Sin〔2005〕)。物価スライド制への移行は年金受給者に有利な賃金スライド制の見直しを意味する。現在、1人当たりの給付額の伸び率は名目賃金の伸び率の影響を受けやすい構造になっている(James〔2001〕)(注16)。事実、1人当たり給付額の伸び率は名目賃金伸び率を下回るものの、物価上昇率を上回っている(図表22)。物価水準が低位で安定している限り、物価スライド制への移行によって現役世代にかかる負担は軽減される。

図表22 物価上昇率および年金と賃金の前年比伸び率



(資料) 中国統計年鑑2006年より作成

このほか、財政の持続可能性を高めるために、より抜本的な制度改革に取り組むべきであるとする意見もある。確定拠出型企業年金(401k)をはじめとする年金制度改革の推進者でもあるフェルドスタイン(Feldstein and Liebman〔2006〕)は、いわゆる「老人」に代表される現在の年金制度で保険料を支払ってこなかった人に対する給付は年金基金から切り離し、財政で行うべきであるとしている。これは賦課方式から積立方式への移行を意味する。政府は国有企業、土地、外貨などの膨大な資産を抱えており、移行を実現する条件に恵まれている。また、国債の償還期間を長期化することで、負担は将来世代にも分配され、移行期の現役世代がすでに退職している世代と自世代の年金財源を同時に負担しなければならないという「二重の負担」も解消出

来るとしている。

しかし、賦課方式から積立方式への移行によって、全ての世代の収支がプラスに転じるわけではない。近い将来退職する現役世代の負担は依然として大きく、この世代にとっては現在の枠組みを維持して保険料率の段階的な引き上げを通じて財源を確保するというのが合理的であり、制度の移行は容易には実現しないという指摘もある(小塩[1998])。また、90年代に移行を積極的に提唱した国際金融機関も、近年は慎重な姿勢をとっている。予想以上の費用がかかる、積立資金の運用リスクが大きい、さらには、取引費用も割高になるなどのデメリットがあり、移行によって必ずしも問題の全てが解決されるわけではないからである(Barr [2000]、Holzmann and Hinz [2005])。

それでは都市の年金制度改革はどのような方向に進むのか。その行方を見極めることは容易ではない。改革によって年金制度に対する信頼性を高めることは不可欠であるが、それは財政の持続可能性を高めることだけで保障されるものではない。制度に対する信頼性を左右するもうひとつの要素は公平性である。受給者間の公平性を高める措置がとられなければ、仮に財政の持続可能性が高まっても、制度に対する信頼性が高まるとは限らないことに留意する必要がある。

その一例として賃金代替率の引き下げ問題をあげることが出来る。これは現行制度の

もとの給付額を抑制する最終的な手段といえる。年金専門家(James [2001])は、中国の所得代替率が約70%と他の国の40~50%に比べて著しく高いこと、その一方で貯蓄率が高いことから、代替率の引き下げが可能としている。しかし、2004年時点で企業の「退休金」(非幹部向けの年金)の賃金代替率は地域の平均賃金の49.2%にまで低下している(前述の図表18参照)。一部のエリートに対する代替率を引き下げずに、一般人の賃金代替率の引き下げに踏み切れば、年金加入へのインセンティブが失われ、制度が足元から崩壊するきっかけになりかねない。

また、地方政府の補助金依存体質の問題も深刻である。中央政府は地方政府の自助努力を促すために、制度設計と運用における自主性を尊重する姿勢をとってきたものの、運用の実態を十分に把握出来なかったため、かえって地方政府の補助金依存を高める結果になった。前述の図表15および16で確認したように、給付水準の高い地域は、補助金によって「低負担高給付」を実現しようとするモラルハザードに陥っている可能性がある。この構造を改めない限り、①保険料徴収効率の引き上げ、②インフォーマル・セクターの取り込み、③社会プールの拡大など、財源の安定化を図るために必要な諸改革に地方政府が取り組むインセンティブは生まれない。また、加入のインセンティブを高めるために保険料率を引き下げること無意味である。

(2) 農村の年金制度－信頼性の視点から

農村の年金制度は全く方向性が定まらない状況にある。政府が欠陥を認識しているにもかかわらず、制度の普及を図ろうとすることは明らかに矛盾した態度であり、加入者が増えない要因もそこにある。問題は家族、地域、年金のそれぞれがどのような扶養機能を果たすかについての明確なビジョンが欠如していることにある。少子高齢化や都市への人口流出が加速することを前提として、三者の役割を再定義する必要がある。法律によって家族の扶養機能を高めることには限界があり、問題を放置すれば最低生活保障制度の対象者が増加し、それに伴って財政負担が拡大することは目に見えている。

農村の年金制度改革が放置されてきた背景には、家族の扶養機能が高いという農村特有の事情のほかに年金制度が政府の介入を前提としない設計となっていることがある。その一つは、積立方式で運営される農村の年金には年金債務が発生する可能性が少ないことである。遅配や給付水準の引き下げの事例がないわけではないが、それが社会問題に発展するようなケースは発生していない。もう一つは任意加入とされていることである。仮に十分な運用益があがらず、当初の支給見込み額を下回った場合でも、受益者が限定されているため、郷鎮政府はもとより上位レベルの政府が救済に乗り出す必然性は低い。

しかし、政府が今後も農村の年金に不介入の立場を貫くことが出来るかについては不透明である。積み立てられた資金が銀行預金や国債の購入といった法律で定められた範囲を超えて株式などリスクの高い市場で運用される、あるいはその他の目的に流用される可能性がないわけではない。また、農村では個人口座の導入・維持にかかる行政費用を徴収した保険料で負担しており、その額は実に保険料の27.9%に達するとされている（Leiseringほか〔2002〕）（注17）。普及率が高い地域において給付水準が加入者の期待を裏切るようなケースが多発すれば、制度の信頼性を維持するために上位の政府が介入せざるを得なくなるのではなかろうか。

政府は早急に農村の年金制度改革に取り組まなければならない。しかし、貧困に喘ぐ開発途上国の農村にどのような年金制度が望ましいかを示したマニュアルは存在しない。世界銀行は先に述べた報告書（Holzmann and Hinz〔2005〕）のなかで、開発途上国では、5階建ての所得保障制度を構築し、貧困者に対しては財政による基礎的年金の一律給付（0階）と家族による支援あるいは持ち家などの非金融資産の役割（4階）が重要であるという制度モデルを示した（図表23）。

農村における最低生活保障制度が資格審査付きの年金に相当し、0階の役割を果たしていると考えれば、中国では農村年金制度は必要ないようにもみえる。しかし、最低生活保

図表 23 世界銀行が提唱する 5 階建て保障制度

階層	ターゲット・グループ			制度の特徴	参加形態	資金
	常時 貧困者	インフォーマル・セクター	フォーマル・セクター			
0	◎	○	△	最小限の社会的支援となる基礎的年金（一律給付ないし資格審査付き）	一律給付	財政
1			◎	公的年金（確定拠出型ないし確定給付型）	強制	保険料
2			◎	職業的あるいは個人的な年金（完全積立方式による確定拠出型ないし確定給付型）	強制	金融資産
3	△	◎	◎	職業的あるいは個人的な年金（部分的ないし完全積立方式による確定拠出型ないし確定給付型）	任意	金融資産
4	◎	◎	○	インフォーマルな支援（家族）、その他のフォーマル・プログラム（ヘルスケア）、その他個人の金融あるいは非金融資産（持ち家）	任意	金融および非金融資産

（注）◎、○、△はそれぞれの階層における制度の重要度の順位を表す。
（資料）Holzmann and Hinz [2005] より作成

障制度は受益者負担を前提としない制度である。医療保険制度が十分に整っていない状況で、13億の人口の6割が居住する農村における高齢者の生活を財政だけで支えることには慎重であるべきであろう。受益者が保険料を負担する年金制度の意義は大きく、なんらかの年金制度を導入・普及することの意義は十分にある。

では、どのような制度が相応しいといえるであろうか。中国に限らず、農業人口の多い開発途上国で農民を対象に賦課方式の年金制度を導入することは実質的に不可能であり、現行の積立方式を維持することが合理的である。しかも、農村における年金は、家族や地域の扶養機能を補完する役割を担うと位置づけられれば、給付水準は最低生活保障制度の対象とならない程度の所得保障を目指すべきで、「高負担高給付」を志向する必要はない。こ

のように考えれば、農村における年金制度の課題は現行制度への加入を任意から強制に転換出来るか否かにあるといえる。

農村における貧困の程度や制度の普及率をみれば、この転換は容易ではないようにみえる。韓国が強制加入の年金制度を農村に広げたのは1995年である。当時の農業の就業人口は全体の12%、一人当たりGDPは9,159ドルであった。中国は2005年時点でもそれぞれ45%、1,712ドルである。とりわけ、内陸部の農村は、沿海部に比べると、賃金所得を得る機会が少なく、自然条件の変化によって収入が左右されることから、一定の保険料を継続的に支払うことが難しい。現在の制度は、この点に配慮し、保険料の設定はもちろん、納付方法についても毎月納付と年1回納付が選択出来るようにするとともに、過去40年に遡っての保険料の納付や3年分の繰上げ納付

を認めている。それにもかかわらず、制度が普及していないことは、農村が年金保険を導入する段階に達していないことを示唆していると考えられる。

しかし、いかに貧しいとはいえ、最低限の保険料である月当たり2元さえ負担が出来ない世帯は少ない。2005年の農村家計の現金支出は第5五分位が6,997円で、仮に月当たり10元の保険料を支払ったとしても、現金支出に占める割合はわずか1.7%に過ぎない。最も貧しい第1五分位でも5.7%である(図表24)。その一方で、農村における保険料納付者の就業人口に占める割合は2005年でも11.5%にすぎない。この矛盾する現実をどう解釈すべきであろうか。

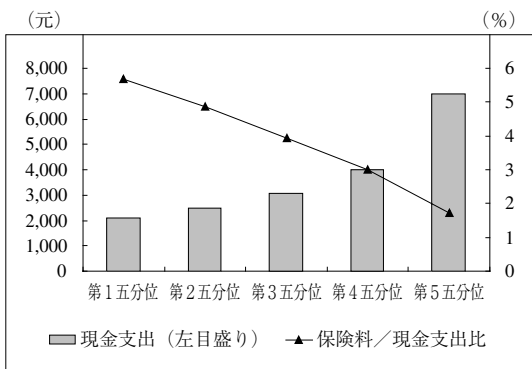
農村において年金制度が普及しない理由を所得の低さに求めることには明らかに無理がある。その本当の理由は制度に対する信頼性

の欠如にあると考えるべきであろう。政府は家族の扶養機能の強化を強調するばかりで、自らが認める問題点にどう対応するかについて明確な方針を示してこなかった。制度に対する信頼性の欠如は、制度の欠陥というよりも、そうした政府の姿勢に起因するものと考えられるべきであろう。

政府は、強制加入へ切り替えた場合、どのような年金制度であれば、給付水準の妥当性、財源の負担可能性、財政の持続可能性、そして、リスクに対する頑健性が維持出来るかについて検討を始め、改革のロードマップを示す必要がある(注18)。強制加入であるため、中央政府が管理・運営を行い、給付に対して最終責任を負うという姿勢を明らかにすることも重要である。

ロードマップの作成にあたっては、農民がどのようなリスクに直面しているか、そして、それらのリスクに対応するために家族、地域、政府がどのように機能しているかについての事前評価が欠かせない。高齢化は世帯の脆弱性を高めるリスクの一つにすぎず、しかも、年金の果たす役割は限定的である。農村では農産物の収穫量の変動に対する保険の整備あるいは予防医療の拡充などがより効果的な場合もある。また、家族や地域による支援が効果的に機能している地域に、その機能を弱体化させるような政府のプログラムを導入する必要はない。こうした評価によってはじめて新たな年金制度の枠組みが浮き彫りに

図表24 所得階層別にみた保険料の負担度合い



(注) 個人の保険料負担を月当たり10元(年間120元)と想定したもの。

(資料) 中国統計年鑑2006年より作成

なる。結論を先取りすれば、新たな年金制度としては、地方毎に財政事情や所得水準を指標化し、その指標に基づいて保険料の一部を政府が負担する仕組みが考えられる。

2. 年金制度と教育

中国では少子高齢化の問題が「1-2-4問題」と表現されることがある。これは世代別の構成人数を表すもので、都市部を中心に子供1人、両親2人、そして、祖父母が4人という家族構成が一般的になり、同居の有無は別にしても、高齢者をいかに支えるかが現役世代の重い負担になるであろうことを象徴するものである。これは1979年から実施された一人っ子政策によってもたらされた中国特有の現象といえる。同年に生まれた世代は2007年で28歳になる。1-2-4問題が深刻化するのはいずれであり、それは都市から農村へと波及すると同時に、やがて「2-4-8問題」へと発展することになる。

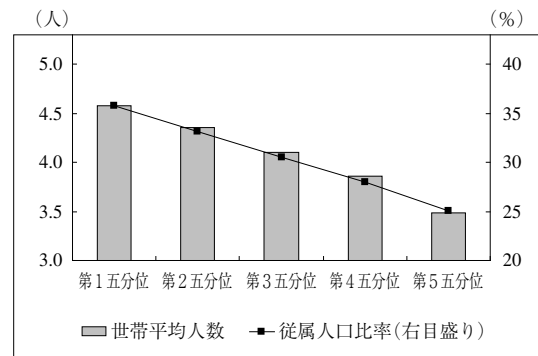
1-2-4問題は世帯にどのような影響を与えるであろうか。都市では貧しい世帯ほど従属人口が増える傾向にある。しかし、年金に加入さえしていれば、高水準の給付がなされることから、仮に介護すべき高齢者が増えなくても、現役世代の所得に与える影響は少なく、むしろ、同居あるいは世帯の会計を統合することによって所得が上昇し、世帯としての厚生水準が高まる可能性がある(三浦〔2005〕)。年金が存在することで、都市では現役世代が

高齢者を扶養するインセンティブが備わり、核家族化の進行や高齢者の増加は必ずしも家族の扶養機能の低下や現役世代の負担増を意味しない。

農村はどうであろうか。農村でも貧しい世帯ほど従属人口が増加する傾向がある(図表25)。しかし、年金が家族の扶養機能を高める触媒とはならないため、1-2-4問題の影響は所得の低い世帯ほど深刻となる。高齢者の割合が高く、しかも、介護の必要性が高まれば、医療費などの支出の増加、そして、働き手の減少による所得の減少をもたらす、家計を圧迫するのは必至である。

これを世帯の厚生水準を下げることなく調整出来るかが大きな問題となる。近年、農村世帯における現金支出のなかで最も伸び率の高いものは文教・娯楽費である(図表26)。その内訳は明らかではないが、第1五分位で

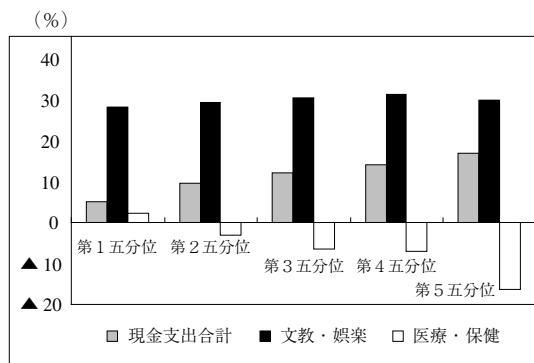
図表25 農村の所得階層別みた世帯の構成人数と従属人口比率



(注) 従属人口には、高齢者と子供(就労者を除く)が含まれる。

(資料) 中国統計年鑑2006年より作成

図表26 農村の所得階層別にみた現金支出
伸び率（2002～2005年）



(注) 伸び率は年平均値。
(資料) 中国統計年鑑2002年および2005年より作成

も著しい伸びを示していることから、その大半は子女教育にかかわる費用であると見なすことが出来よう。実際、教育現場にも市場原理が持ち込まれ、高騰する教育費はいずれの世帯でも大きな問題になっている。

一方、医療・保健費は最も伸び率が低く、しかも、裕福な世帯ほど削減幅が大きい。これが医療保険の普及に伴う現金支出の抑制に起因するとすれば、医療保険の枠外にある貧困世帯では、1-2-4問題によって医療・保険費用が増大し、それはやがて文教・娯楽費の削減をもたらすであろうことは想像に難くない。教育費の削減は短期的には世帯の厚生水準を平準化する合理的な行動であるが、長期的には人的資本の形成を損なうこととなり、国としては望ましくない。年金制度改革は世帯、とりわけ貧困世帯における資源配分に与える影響を考慮して進める必要がある。

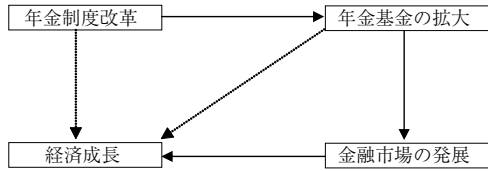
政府は2006年に1,000億元に相当する農業税の全面廃止（注19）に踏み切り、さらに、同年から2010年まで2,182億元を負担して農村における義務教育の無料化（注20）に着手した。世帯の負担軽減効果は大きいものの、少子高齢化に伴い拡大する世帯の負担をその他の費用の減免で相殺する方法には限界があり、それらの措置によって年金制度に対する信頼が高まるわけでもない。必要とされるのは受益者の視点に立った総合的な政策によって、将来に対する不安を軽減することである。世帯の厚生水準の観点からは年金と教育は切り離せない関係にあり、政府は貧困世帯でも教育と介護が両立し得ることを政策目標に掲げる必要がある。

3. 年金制度と金融市場

本稿では、ここまで年金制度改革の入り口に相当する部分に焦点を当ててきたが、最後に出口の部分の問題にも触れておきたい。それは、年金資金と金融市場の問題である。一般的に年金資金は長期の運用を前提に株式市場や債券市場に投入され、金融市場の発展を支える原動力になるとされている（図表27）。とりわけ、資本の希少性が高い開発途上国においては、年金資金が果たす役割は大きいといえる。

中国における年金資金は、主として都市と農村の年金から発生する資金、そして、国家社会保障基金（National Social Security Fund:

図表27 年金制度改革と金融市場
および経済発展のつながり



(資料) Hu [2006] より作成

NSSF) から構成される。国家社会保障基金は年金制度の安定化を図るために国家レベルでの財源を確保することを目的として2000年に設立された。具体的には、中央政府の財政、国有企業株売却収入、宝くじ、投資収益の四つを原資として、都市年金の支払いが困難になった地方に対する補助を行う。都市の年金は2004年で2,975億元の残高があり、農村のそれは2003年時点で260億元、国家社会保障基金も2004年で1,708億ドルに達したとされる。

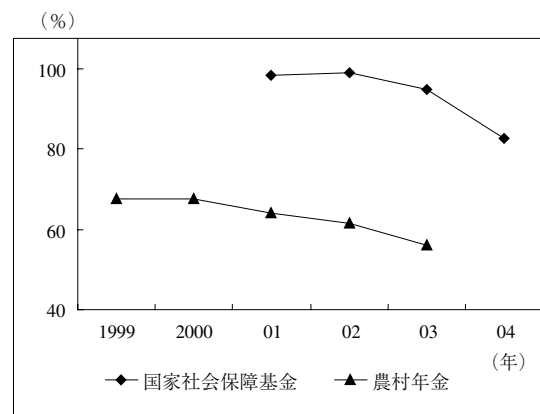
膨大な資金需要を踏まえれば、年金資金は国内で運用されることが望ましい。都市と農村の年金資金および国家社会保障基金の残高を合計すると2004年のGDPの3.1%に相当し、この比率は今後さらに高まるものと見込まれる。しかし、未発達な市場に大量の資金が流れ込めば市場をかく乱する要因になりかねない。年金資金が経済発展に活かされるためには、まず資金を管理する年金基金の透明性と効率性を高めること、そして、健全な金融市場を育成することが不可欠である。年金基金の資金を流用したとして共産党の政治局員で

もある上海市長が解任されたこと、また、鉄鋼に見るように過剰投資体質が容易に改まらないことなどから、中国ではいずれの条件も十分に整っていないことがわかる。

出口にかかわるもうひとつの問題として年金資金の収益率の問題がある。年金資金は将来の給付に供えて安全性を確保しながらより高い収益率で運用しなければならない。中国の場合、資金の運用先は政府によって規制されており、リスクの低い預金と国債を主とし、リスクの高い株式市場で運用する資金の割合は低く抑えられている(図表28)。このため収益率は極めて低い。預金と国債の実質的な収益率は、1999年以降はいずれも5%を下回り、証券についても2001年以降マイナスとなっている(図表29)。

その一方で、都市の年金は名目賃金の伸び

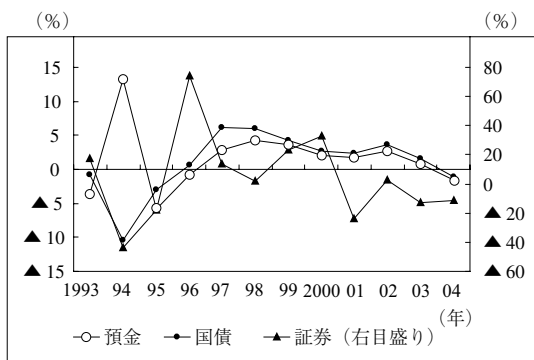
図表28 預金および国債の占める割合



(注) 都市の年金資金については国家社会補償基金に倣うとされている。

(資料) Hu [2006] より作成

図表29 実質収益率



(資料) 図表28に同じ

率を反映する構造にあり（前出の図表22参照）、2005年までの10年間の実質伸び率は約7%である。農村年金については、地域によって異なるものの、加入のインセンティブを高めるために予定利率は国債の利回りを上回る水準に設定されている。現在の運用を続ける限り、年金基金の収支は悪化する一方である。国家社会保障基金は収益率の高い外国の証券市場への投資を始めたものの、元高によって為替差損が発生する可能性が高まっており、運用先の多角化が収益率の改善に結びつくとは限らない。

年金資金は金融市場の発展を促す要因にもなれば、かく乱する要因にもなりうる。拡大する年金資金が株式市場に流れ込めば、市場はさらに不安定化することとなる。その一方で、規制によって守られた金融市場では高い収益率が確保出来ない。金融セクター改革の遅れは結果的に年金制度に対する信頼性を

損なう要因となる。両者は相互に影響を与える存在であり、同時並行的に改革を進めなければ年金制度改革が経済発展を支えるという好循環は生まれない。

(注16) 前掲の図表3では、基礎年金からの給付額には地域の名目賃金の伸び率が反映されることがわかる。一方、個人口座からの給付額の伸び率には主な運用対象である国債や定期預金の利率が反映される構造になっている。両者をあわせた1人当たり給付額全体の伸び率は、前年給付額の40～60%の額に名目賃金の伸び率を掛けたものに等しくなる。例えば、前年給付額が100円で名目賃金伸び率が10%である場合、今年の給付額は104～106円となる。名目賃金の伸び率をインフレ率と生産性の上昇による実質賃金の伸び率に分解すると、図表22でみるように給付は実質賃金の伸び率を反映した伸びを示しており、年金受給者が恵まれていることがわかる。

(注17) 農村と比較出来るデータを入手することは出来なかったものの、都市の年金においても個人口座の導入により行政費用の負担は増大したと思われる。しかし、都市ではこの費用を地方の労働社会保障部局が負担し、保険料の徴収・支給においても税務署や銀行の果たす役割が大きい。労働社会保障局の人員の給与を税金で負担していると考えれば、絶対的な負担額に都市と農村で大きな差はないともいえるが、それらの負担が年金資本の減価につながらない点で都市の年金は農村に比べて有利である。

(注18) 国際協力機構（JICA）は中国政府の要請を受けて2006年より農村における社会保障制度に係わる開発調査に着手した。

(注19) 「農村の税制改革に1千億元投入 中央政府」 人民日報日本語版2006年2月23日 (http://j.peopledaily.com.cn/2006/02/23/jp20060223_57696.html)

(注20) 「『新農村』建設の財政支援について 朱財政副部長」 人民日報日本語版2006年3月9日 (http://j.peopledaily.com.cn/2006/03/09/jp20060309_58071.html)

おわりに

年金制度改革はいずれの国においても痛みを伴う大改革である。東欧諸国の多くは、市場経済化によって増大した失業者の所得保障

を年金に担わせた。ポーランドでは、早期退職などによって支出圧力が高まり、1990年にGDP比8.7%であった年金支出は96年に13.9%に拡大した。その一方で、保険料の滞納などによって収入が減少したため、1990年代末には賦課方式による制度を維持することが出来なくなり、積立方式への移行を余儀なくされた。東欧諸国の多くでは移行が国民のコンセンサスのもとに行われたのではなく、むしろ、福祉の充実か財政規律の維持かの二元論が収束しなかったことによってもたらされた。中国が教訓とすべき点である。

年金制度は経路依存性 (path dependency) を有しており、最初にどのような制度が導入されたかによってその後の改革の方向性が規定される。また、開発途上国では、制度の対象が往々にして公務員や国有企業の就業者であるため、財政負担を軽くするために新しい制度を導入することは容易でない。改革は常に微修正であり、制度の破綻が目前に迫らない限り抜本的な改革は行われぬ。こうした「後回し行動」は多くの国に共通する問題といえる。中国の年金制度改革が「後回し行動」に陥っているか否かの判断は難しいが、少なくともその分岐点に差し掛かっていること確かである。

少子高齢化の進展と経済発展によって中国社会は激しく変容することになる。年金制度改革の目的は、そうした社会においても高齢者が貧困に陥らない、あるいは、高齢者

を抱えることで世帯の厚生水準が低下しない制度を構築することにある。信頼性と公正性を高めるには、財政の持続可能性を超えた包括的なアプローチが不可欠である。受益者のニーズを把握し、それに合致した行政サービスを提供するのは地方政府の役割であるが、モラルハザードが起きている状況ではいかなる制度も機能しない。中央政府の強力な指導力なしに年金制度改革を成し遂げることは不可能である。

参考文献

1. 厚生労働省 (2006) 『世界の厚生労働2006』
2. 小塩隆 (1998) 『社会保障の経済学』日本評論社
3. 財団法人自治体国際化協会 (2003) 「中国の年金制度改革」
4. 財団法人自治体国際化協会 (2006) 「北京市だよりNews 2006/12 157号」
5. 田多英範 (2004) 『現代中国の社会保障制度』流通経済大学出版社
6. 三浦有史 (2005) 「中国の所得格差—所得階層の固定化がもたらす社会不安の高まり—」日本総合研究所『RIM』Vol.5 No.19
7. 三浦有史 (2006) 「中国の社会不安定化リスクをどう読むか—都市化と高齢化によって高まる貧困層の脆弱性」日本総合研究所『RIM』Vol.6 No.23
8. 林毅夫・蔡昉・李周 (1999) 『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』関志雄監訳 李粹蓉訳 日本評論社
9. 若林敬子 (2005) 『中国の人口問題と社会的現実』ミネルヴァ書房
10. Barr, Nicholas (2000), *Reforming Pensions: Myths, Truths, and policy Choice*, IMF Working Paper WP 00/139
11. Benjamin, Dwayne, Loren Brandt, John Giles, Sangui Wang (2005), *Income Inequality During China's Economic Transition*, University of Toronto
12. Cangiano, Marco, Carlo Cottarelli, and Luis Cubeddu (1998), *Pension Development and Reform in Transition Economies*, IMF Working Paper WP/98/151
13. Feldstein, Martin and Jeffrey Liebman (2006), *Realizing the Potential of China's Social Security Pension System*, "China Economic Times", February 24, 2006
14. Frazier, W. Mark (2006), "Pensions, Public Opinion, and Graying of China", *Asia Policy*, January 2006

-
15. Gao, Qin (2006), *Social Benefit in Urban China Determinations and Impact in Income Inequality in 1998 and 2002*, Research Paper No.2006/117, United Nations University
 16. Guo, Zhao Dian (2006), *The Experiment and Progress of Rural Pension Insurance System in China*, World Bank
 17. Holzmann, Robert (2004), *Social Protection for the Rural Population: The need to think outside box*, World Bank
 18. Holzmann, Robert and Richard Hinz (2005), *Old Age Income Support in the 21st Century - International perspective on Pension System and Reform*, World Bank
 19. Hu, Yu-Wei (2006), *Pension Reform in China - a case study*, Brunel University
 20. James, Estelle (2001), *How Can China Solve its Old Age security Problem? The Interaction Between Pension, SOE and Financial Market Reform*, Harvard University
 21. Leisering, Lutz, Gong Sen, Athar Hussain (2002), *Old-Age Pensions for the Rural Areas: From Land Reform to Globalization*, Asian Development Bank
 22. Lanzeni, L Maria (2006), *China's pension system*, Deutsche Bank Research
 23. Palacios, Robert, Montserrat Pallares-Miralles (2002), *International Patterns of Pension Provision*, Social Protection Discussion Paper Series No.0009, World Bank
 24. Piggott, John and Lu Bei (2007), *Pension Reform and the Development of Pension System: An Evaluation of World Bank Assistance*, Independent Evaluation Group World Bank
 25. Sin, Yvonne (2005), *Pension Liabilities and Reform Option for Old Age Insurance*, Working Paper Series on China, World Bank
 26. Social Security Administration (2005), *Social Security Program Throughout the World*