

中国都市部における年金制度改革の評価と今後の課題

—— 5-Pillar System への展望と上海市を事例とした社区の役割から ——

Evaluation of Pension System Reform in Urban Cities of China and Its Challenges Perspectives for 5-Pillar System and Community Role (Take Shanghai as an Example)

鈴木宏司*
Hiroshi SUZUKI

目次

はじめに

年金制度改革をめぐる世界の潮流

- (1) 1994年世銀報告書の概要とそれをめぐる論争
- (2) 2005年世銀報告書の概要

中国都市部における年金改革の現状と課題

- (1) 中国都市部の年金制度改革
- (2) 中国固有の問題と都市部年金制度の課題
- (3) 上海市の年金制度改革の変遷とその評価
- (4) 企業年金制度

上海市における「社区」サービスの現状

- (1) 「社区」制度の沿革と特徴
- (2) 「社区」サービスの現状 上海市の事例
- (3) 「社区」に期待される社会保障諸機能

結びにかえて

キーワード：3-Pillar System, 5-Pillar System, Defined Benefit (DB：確定給付型)・
賦課方式, Defined Contribution (DC：確定拠出型)・積立方式, 空口座,
社区, 街道弁事処, 社区服務, 社区建設

* みずほコーポレート銀行（中国）有限公司 中国業務管理部長
hiroshi.suzuki@mizuho-cb.com ; h.suzuki@wna.jp

はじめに

中国経済は、1979年から実施された改革・開放政策により高度成長を継続している。特に、2001年12月のWTO加盟後は、「世界市場の中で残された最大のフロンティアは中国である」との各国認識の下、多額の外資直接投資を吸引しながら、2003年から2006年までの4年間で毎年10%を超える経済成長を達成してきた。2007年についても、中国経済は過熱気味に推移し、実質GDP成長率が11.9%（2008年4月10日中国国家统计局発表）と、5年連続の二桁成長となった。

この間、中国政府の経済政策は、一貫して鄧小平の「先富論」を理論的基盤としてきた。言い換えれば、中国は沿海都市部の発展が都市部貧困層や内陸部へも波及する「トリックル・ダウン効果」を期待してきたと言える。しかしながら、都市部階層間格差や都市部・内陸農村部の地域間格差は、むしろ拡大してきており、社会問題化している。一方、現在の中国経済は、家計部門の高い貯蓄率を背景に、きわめて旺盛な社会基本建設投資・外資直接投資などの投資部門が高度経済成長を牽引している構造にある。今後の持続的発展のためには、省エネを含むエネルギー資源の確保や環境問題の克服に加え、社会的格差（地域間所得格差、都市階層間所得格差）を是正し、内需主導型経済へ移行していくことが急務となっており、胡錦濤・温家宝政権は政策転換を図っている。内需主導型経済への転換という観点から見た場合、焦点となる家計部門の高貯蓄率は、中国における社会保障制度の未整備がその主たる原因の一つと考えられる。制度改革を通じた社会保障の充実が強く主張される所以である。

中国の社会保障制度改革には、i) 少子高齢化によって急速に増大する「従属年齢人口」を、急速に減少する「生産年齢人口」がどのように養っていくのか、ii) 現有制度の下で年々膨張する財政負担をどのように解決するのか、iii) 国有企業、民営企業、自営業者、外資系企業等の中で著しく異なる企業負担と受益水準の格差をどのように解決して、市場経済化・グローバル化の下での公平な競争条件や社会公正を確保していくのか、iv) 市場経済化に伴う社会的格差の拡大に対し、社会的セーフティネットをどのように構築して所得の再分配を図っていくのか、といった難問が存在する。とりわけ年金制度改革は、世代間で長期にわたる利害調整を行う最も困難な課題の一つである。

小論では、年金制度改革に関する最新の世界銀行報告書（Holzmann et al. [2005]）の内容を踏まえて、中国都市部の年金制度改革を分析し、中国独特の地域コミュニティである「社区」サービスに着目して、両者を結びつける試みを行った。

まず年金制度改革をめぐる世界の潮流として、1994年の世界銀行報告書（World Bank [1994]）で勧告された「3-Pillar System」と、その後の約10年にわたる年金制度改革に関する論争をふり返り、2005年世銀報告書へとつながる潮流の変化をみる。世界銀行は、開発途上国や移行経済諸国等への構造調整融資を実行する際に、保健・医療、環境、労働市場などの分野と

ならんで、各国に対して年金制度改革における政策履行を条件にしてきたために、その影響力がきわめて大きいからである。世銀のバックボーンである新古典派経済学が、社会保障制度と経済発展とをネガティブな相関関係にあると位置づけていることから、最近までの世銀の年金制度改革提言は市場化・民間移行に重点がおかれてきた（毛利 [2005] pp.209-210, 山本 [2001] pp.23-25）。中国は移行国の中では、早くも 1970 年代の終りには「改革・開放」政策による市場経済化を目指したことから、世銀としては親近感をもっており、年金制度改革においても重要な提言を行ってきた。

次に、中国都市部における年金制度改革を 1994 年世銀報告書との比較から鳥瞰した後、中国国内において改革の先陣をきる上海市に焦点をあてつつ、年金制度改革の変遷ならびに現状、今後の課題などを論ずる。最後に「社区」サービス機能について、上海市の事例調査を通じて考察し、それが 2005 年世銀報告書で提言された「5-Pillar System」の Pillar-0（最低保障）と Pillar-4（家庭・社会支援プログラム等）の貴重な担い手と目される点を指摘して結びとした。

年金制度改革をめぐる世界の潮流

(1) 1994 年世銀報告書の概要とそれをめぐる論争

「高齢者危機の回避」(*Averting the Old Age Crisis*) と題する 1994 年世界銀行報告書は、上梓以来、各国年金制度改革に大きな衝撃を与えた。その内容は、「積立方式」と「年金管理の一部民間移行」を核とした 3 本柱の年金制度体系 (3-Pillar System) を勧告したものであり、「積立方式」への移行は年金積立金を投資に充当することを通じて、その国の経済発展に寄与すると主張した。また、1994 年世銀報告書は折からの「グローバリズム」と「市場化」の世界潮流を背景に「積立方式・民間管理への移行」の政策提言を示したものととも考えられる。1994 年世銀報告書の要旨は以下の通りにまとめられよう。

a) 貧困者への所得再分配の必要性：

経済成長の進展は、従来の家族や地域によるインフォーマルな社会扶助の弱体化を招く一方、世界の高齢者の半分以上はこうしたインフォーマルな扶助に依存しており、政府の介入による貧

【図表 1】1994 年世銀報告書「3-Pillar System」の概要

	特徴	目的	形態	財源・財政方式
Pillar-1	強制・公的管理	所得再分配 / 共同保険	最低保障年金 / 定額年金	税方式・保険料
Pillar-2	強制・民間管理	貯蓄 / 共同保険	個人貯蓄 / 企業年金	規制された完全積立方式
Pillar-3	任意・民間管理	貯蓄 / 共同保険	個人貯蓄 / 企業年金	完全積立方式

出所) World Bank [1994] をもとに筆者作成

困者への所得再分配が必要である。しかしながら、逆進的な給付政策を採用しても、富裕者は貧困者よりも長生きであることから、貧困者への実質的な所得再分配が減殺されてしまう面がある (World Bank [1994] pp.49-71)。

b) DB 型賦課方式の問題点と DC 型積立方式の利点：

Defined Benefit (DB：確定給付型)・賦課方式の公的年金は、制度が成熟化すると拠出保険料の上昇・拠出逃れが生じる。Defined Contribution (DC：確定拠出型)・積立方式の導入は、資本不足の開発途上国や市場経済移行国にとって、資本市場の拡大につながり、経済発展の重要なきっかけともなり得る (World Bank [1994] pp.73-100, pp.172-183)。

c) 「3本柱」の年金制度体系(「3-Pillar System」)の提案：

理想的な年金制度は、貯蓄・再分配・保険の3機能を複数の財政手段と管理の仕組みによって提供する「3本柱」の年金制度体系(3-Pillar System)である (World Bank [1994] pp.233-255)。「3本柱」の年金制度体系とは、図表1のように、年金の貯蓄機能と再分配機能を税方式の公的年金と完全積立方式の私的年金とに分離する制度である。実際に参考となりうる年金制度としては、チリ、シンガポール、オーストラリア等の国々が存在する。

このように、1994年世銀報告書では、多くの国で採用されている従来型のDB賦課方式の年金制度が、いずれは拠出保険料の上昇と拠出逃れを生じさせると指摘し、DC積立方式の積極的な導入と、年金資産の市場運用利回りベースに基づく年金支給や、年金管理の民間活用を含む「3-Pillar System」への移行を強調した。これに対し、長年にわたって発展途上国の社会保障分野でのコンサルティングを行ってきたILO(国際労働機関)やISSA(国際社会保障協会)は、1995年から1996年にかけて、この主張をあまりに市場原理的な「危険な戦略」と批判したため、世界銀行との間で約10年間にわたる「年金制度論争」が巻き起った。このほか、同様の趣旨でIMF(国際通貨基金)、OECDなども、世銀報告書の内容について批判論を展開した(高山[2002] p.1)。

その主たる論点は、i) DC制度(拠出確定積立方式)は、相互扶助を基本原理とする賦課方式のDB制度(確定給付方式)に置換できる年金制度として信頼できるか、ii) 年金制度に社会保障制度の役割だけでなく、資本市場の振興による経済発展推進の役割をも担わせることの是非、iii) 資本市場未発達的发展途上国における民間管理移行の現実性、等である(山本[2001] pp.25-35)。ILOやISSAが1994年世銀報告書の提案を「危険な戦略」と断じた事由は、DC制度への置換は、老後所得を市場の激しい金利変動リスクにさらすことになり、年金財政の健全化には一定の効果があるものの、「老後所得の安定」という年金制度の基本的目的が喪失してしまうとの危惧にあった(山端[2001] pp.13-18)。また、ILO・ISSAは、年金財政方式の「賦課方式」から「積立方式」への変更が、制度切り替え時に現役世代の「2重の負担」を生じさせ、膨大な財政負担を強いることを指摘した。制度移行時の現役世代は、従来からの制度である「賦課方式」を通じて前世代の年金給付負担を続けながら、新制度である「積立方式」によって自己の

老後給付の負担も行わなければならないからである。さらに、積立方式が人口変動から中立であるとは言えず、高齢化社会では市場利回りが低下する可能性が高いこと（高山 [2004] pp.181-182）、DC 型年金制度と貯蓄率や経済成長率との相互関係の不透明さ、相対的に高い制度管理運営費用、障害年金・遺族年金への適用の実現性、年金管理の民間移行へのハードルの高さ等々が、1994 年世銀報告書への批判の根拠とされた。しかしながら、年金制度改定を世銀の構造調整融資のコンディショナリティーとされれば、途上国や移行国は、1994 年世銀報告書の趣旨に沿った年金制度改革を立案・実施していくよりほかなかった。

ところが、1994 年世銀報告書は、その後世銀副総裁の Stiglitz から世界銀行内部からも批判されることになる。それは、DC 型積立方式年金制度に対する「10の神話」とともに、「あまり学術的ではない方法、世銀の政策にはこれが最善の策であるという押し付けがましい『はた迷惑さ』がある」と指摘された（Orszag, Peter R. and Joseph E. Stiglitz [1999]）ことから、世銀自身がこの報告書の内容に固執することは困難な状況になった。一方、ISSA の年金制度検討プロジェクトは、世銀対 ILO・ISSA 論争で提起された論点を第三者の立場で再検討し、やがて 1994 年世銀報告書に対する考え方を柔軟化していった。事実、1994 年世銀報告書における世銀案と、これを批判した ILO 案の主たる相違点は、図表 1 の「Pillar-2」における「民営の積立方式・DC 制度」（世銀案）か「国営の賦課方式・DB 制度」（ILO 案）か、という点に限定される（山端 [2001] p.19）。そもそも各国際機関においては、「Multi-Pillar 型の年金制度体系構築の必要性」という点で共通認識を持っていたことに加え、その後の世銀年金部門責任者の交代（Estelle James から Robert Holzmann へ）や「NDC 型年金制度」（Notional Defined Contribution：みなし DC 型年金制度、いわゆるスウェーデン方式）の登場もあり、論争の終焉と新たな報告書による世銀年金政策提示の機運が高まって、2005 年の世銀報告書へとつながっていった。

1994 年世銀報告書は、もともと開発途上国や市場経済移行国を念頭において提案されたものであったが、その提案を活かそうとすれば、年金制度カバー率（加入率）の問題に加え、透明度の高い政府や有能な官僚による公的年金制度の適切な運用・実施が不可欠である。しかし、開発途上国や市場経済移行国においては、そうした基本条件を欠いているケースが多く、信頼の置ける資金決済システムや株式・債券市場など、金融・資本市場の未整備や長期投資に相応しい金融商品や投資物件の不足も目立つ。さらに年金管理を民間に委託するのであれば、各種規定・ガイドライン等のルール作成とそのモニタリング能力を有する高度な専門家が政府内に存在しなければならない。1994 年世銀報告書は、その提案内容に基づく年金改革を実行する際、発展途上国や移行国における「基本条件の欠如」を軽視していたと評価せざるを得ない。

(2) 2005 年世銀報告書の概要

1994 年報告書をめぐる論争を経て、世界銀行は新たに 2005 年報告書、「21 世紀の高齢者所得保障：年金制度と年金改革に関する国際的展望」（*Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*）を公表した

(Holzmann et al. [2005]). その骨子は「5-Pillar System」の年金制度体系であり、1994年世銀報告書が提唱した「3本柱」に2つの柱を追加し、さらに「Multi-Pillar型の年金制度改革」を進化させている。2005年世銀報告書では、実行可能な年金制度改革の選択肢として、以下の5つを掲げている (World Bank [2005] pp.73-74)。

a) 第1のオプション：

給付算定方式、公的機関による運営やDB型賦課方式の性格を維持しつつ、保険料や支給開始年齢等の変更を行う部分的な改革。

b) 第2のオプション：

給付算定方式を変更するが、公的機関による運営や賦課方式の性格を維持するNDC型年金制度、またはその類似型への改革。通常は、i) 最低保障年金 (税収が財源) + ii) 所得比例年金 (保険料が財源) の組み合わせで、個人口座積立方式はとるものの、年金支給における賦課方式は否定しない (すなわち、前述の「2重の負担」は発生しない)。2005年世銀報告書はこれを高く評価している。

c) 第3のオプション：

民間によって運営される完全積立方式による市場ベースのDC型年金制度。1994年世銀報告書が導入を勧告した年金制度改革。

d) 第4のオプション：

公的機関が運営する事前積立方式のDC型年金制度。

e) 第5のオプション：

多様な給付構造、運営主体、積立方式からなるMulti-Pillar型の年金制度改革。

この選択肢を考慮する際に、年金制度改革が「経路依存性」 (Path Dependency) を有すること、つまり各国独自の歴史や文化、制度のオリジナルデザインの考え方などによって大きく結果が異なるものになることをこの報告書では強調している。ここに至って世界銀行は、市場原理的な単一のグローバリズムを脱し、政治の成熟度や行政能力、さらには金融・資本市場の発展段階によっても、年金制度改革の内容が変わって然るべきだとの見解、いわば「改革の多様性への理解」を示したことになる。

また、2005年世銀報告書は、4つの年金制度の目標を示した。すなわち、i) 十分な給付水準を持つ制度 (adequate)、ii) 負担可能な制度 (affordable)、iii) 持続可能な制度 (sustainable)、iv) 頑健な制度 (robust) である (World Bank [2005] pp.55-56)。まず第1に、改革後の年金制度はその給付額が社会的に見て妥当な水準を満たしていることが重要である。老齢期に貧困に陥ることを防ぐだけの給付水準となっているのか、所得代替率は生活水準の継続性や安定性を損なわない水準を確保できているのか、といった視点である。

第2の目標としての「負担可能な制度」は、2005年世銀報告書の新たな着想である。年金保

【図表 2】2005 年世銀報告書「5-Pillar System」の概要

	内 容	適 用	財源・財政方式
Pillar-0	最低保障（ユニバーサル/ミーンズテスト付）	全国民/全住民	税（非拠出制）
Pillar-1	社会保障年金	強制・国営	保険料（一部積立）
Pillar-2	企業・個人年金	強 制	積 立
Pillar-3	企業・個人年金	任 意	積 立
Pillar-4	非公式な支援（家庭）、他の社会プログラム（医療）、他の個人金融資産・住宅など非金融資産	任 意	積立・非積立

出所) World Bank [2005] の内容をもとに筆者作成

保険料があまり高負担になると、マクロ経済的には他の消費や住宅投資などに対してマイナスに作用するはずである。加えて、そのことが各個人や企業の「年金離れ」を誘引し、年金制度加入者の減少を招く。こうしたことから、この報告書では公的年金の保険料負担率を最大でも、開発途上国の場合で 10%程度、先進国のケースで 20%弱に抑えるべきであると指摘している。第 3 は「持続可能な制度」である。この「持続可能性」とは、主として財政面からの視点であり、突然の保険料の引上げや給付水準の引下げ、受給開始年齢の引上げなどがないように、年金財政の健全性を確保しなければならないという意味である。

第 4 の目標は「頑健な制度」である。世界各国において年金問題が類似しているからと言って、同じ処方箋が有効という訳では必ずしもない。制度派経済学で言うところの「経路依存性 (path Dependency)」の考慮が必要である。制度のオリジナルデザインがどうであったか、そもそも当該国はどのような改革・施策を行ってきたのか、という点は、「頑健な制度」か否かを見る際に重要である。2005 年世銀報告書が各国の歴史や文化等に根ざした制度構築や「すべてのケースに有効な単一的手段はない」と強調するのは、これまでこの視点が欠けていたと認識したからであろう (World Bank [2005] pp.84-92)。

このような検討を加えた結果、2005 年世銀報告書は新たに「5-Pillar System」を提起した。「5-Pillar System」とは、1994 年世銀報告書の「3-Pillar」に「非拠出の最低所得保障制度」(Pillar-0) と「医療・住宅サービスとインフォーマルな家族サービス」(Pillar-4) を加え、従来の体系を拡張したものである (図表 2)。

ここで、非拠出の最低保障制度とは、主として生涯にわたる貧困者 (The Lifetime Poor) に対する救済措置であり、社会的なセーフティネットを構築・実施することに他ならない。1994 年報告書にて軽視された感のある、こうした貧困者への救済措置を改めて採り上げるのが妥当と判断したからであろう。またインフォーマル・セクター従事者や勤務期間が短く十分な年金支給要件を満たせない者が、非拠出制の年金制度からの恩恵を受けられるようになる。これは明確な意図をもった社会的所得再分配であり、非拠出制であることから、財源としては従来の「一般税

収」財源による配分か、「目的税」創設による配分ということになる。他方、保険料にて拠出される年金は、基本的にその保険料の範囲内で給付が行われることになる。年金制度を持続可能な制度とするためには、保険料を負担可能な範囲に留める水準にて、年金給付の所得代替率が決められるべきであろう（高山 [2005]）。

年金制度の財政的な持続可能性を維持するためには、保険料積立額のほかに、年金資産総額と年金給付債務総額との「財政収支」が重要である。特に政府分掌の年金管理は、その中身が不透明になりがちであり、この管理ガバナンスのレベルを高めることが喫緊の課題と言える。そのほか、個人年金口座制の運用方式・適用範囲や、年金運用益に対する税制の問題、個人による運用指図の是非、平均余命長期化への対応、年金管理受託者への規制・モニタリングのあり方等々、各国の年金制度は、広範囲かつ詳細にわたって試行錯誤が続いている。

以上、1994年と2005年の2つの世銀報告書に代表される、年金制度改革の世界潮流の変化をみてきた。2005年報告書の特徴としては、i)「すべてのケースに有効な解決策はない」と断定した上で、公的セクター・私的セクターならびに年金と年金以外の社会プログラムを組み合わせた「5-Pillar System」の年金制度を提唱したこと、ii)年金制度の目標を示した上で、これら目標を達成するための制度改革の評価基準を打ち出し、さらに制度改革の過程も重要であると指摘したこと、iii)年金制度改革の具体的な方向性を複数の選択肢およびその組み合わせとして示していること、等が挙げられよう。

中国都市部における年金改革の現状と課題

ここでは、世銀の年金政策の影響を強く受けた中国都市部の年金制度改革がどのように進捗してきたかを論じ、中国全土で最も改革の進んだ上海市の現状と課題をみる。

(1) 中国都市部の年金制度改革

中国都市部の年金制度は、1991年に「国務院による企業従業員の養老保険制度改革に関わる決定」が公布され、現在の社会基本養老保険ならびに企業補充養老保険制度の創設が規定された後、1997年の国務院「統一的な企業従業員基本養老保険制度の設立に関する決定」によって、企業保険料負担率、個人口座、年金支給方法などの制度統一化が図られた。

1997年の制度改革後の年金制度は、基本養老年金（強制）、企業補充養老年金（推奨）、個人貯蓄養老保険（任意、個人保険）の複合型年金制度となり、中国年金制度に関する1997年世銀報告（*Old Age Security: Pension Reform in China*）の内容に基づいたものとなっている（World Bank [1997]）。この世銀報告書は、当時の世銀年金政策責任者で1994年報告書でも主幹を務めたE. Jamesも執筆者に名を連ねており、「3-Pillar System」に基づく個人口座制の創設とモデルを使用した計量分析結果について論じている。

この1997年の中国都市部年金制度改革の特徴について、まず基本養老年金から述べる。これ

は図表 1 の Pillar-1 と Pillar-2 にあたるものである^{注)}。

a) 制度加入対象の拡大：

従前の国有企業・一部集団企業の従業員のみへの制度適用から、すべての都市部企業従業員と自営業者にまで対象を拡大した。

b) 部分積立方式（一部 DC 型）への移行：

年金財政方式を従前の完全賦課方式（DB 型）から、社会プール基金による賦課方式と個人口座による積立方式（DC 型）の併用とし、部分積立方式とした。基本養老年金部分は国・労・使の 3 者負担であるが、国の負担は年金基金への財政補填の形をとる（2004 年度は中央政府 522 億元，地方政府 92 億元，計 614 億元が補填された）。

c) 個人口座の導入：

在職時に個人名義の年金口座に個人負担の全額（標準報酬の 8%）と企業負担（総賃金の 22%）の一部が毎月積み立てられ、両者をあわせて加入者の前年度平均月収の 11%になるようにする。すなわち、企業の各個人口座負担分は 3%である。

d) 所得代替率の引下げ：

従前の 60 ~ 100%の水準から 58.5%へ引下げ、代替率を統一化した。その内訳は、社会プール（年金基金）から 20%分，個人口座から 38.5%分となっている。

e) 給付方式の変換：

1997 年以前の制度では、被用者の所得に比例した給付となっていたが、新制度では DB 型給付として「該当地域の前年度平均賃金月額」の 20%、個人口座 DC 型給付として「本人口座積立総額 ÷ 120」の二つから構成されるようになった。個人口座 DC 型給付は、本来期間 10 年の有期年金となる計算だが、それ以降は基礎年金とともに社会プール（年金基金）から給付される。

f) 支給開始年齢の設定：

従前の「勤続年数 10 年」という下限から、新制度では「勤続年数 15 年」に改定された。要件を満たす受給者は、男性 60 歳，女性幹部 55 歳，女性職工 50 歳が支給開始年齢となる。支給開始年齢の繰上げ，繰下げは制度上，明確には定めていない。

次に、企業補充養老年金・個人年金保険についてである。これは図表 1 の Pillar-3 に相当する。企業補充養老年金は、一般的には個人口座方式をとる。制度自体が「推奨」扱いであって強制ではないこと、企業納付分も従業員納付分もすべて個人口座に記帳されること等が、上記基本養老

注) 中国では「3-Pillar System」と言った場合、Pillar-1：養老基本年金，Pillar-2：企業年金（企業補充養老年金，Pillar-3：個人貯蓄養老保険，とするケースが多い。小論では、P3.図表 1 の分類における「強制・任意」の別を重視し、Pillar-1 & Pillar-2：養老基本年金，Pillar-3：企業年金（中国版 401k）& 個人養老保険，という分類とした。

年金とは異なる。保険料は、企業の全額もしくは半額以上の負担から成り立つので、支給水準が企業の経営状況に左右される面もある。個人貯蓄養老保険は、個人が自由意思で加入し、保険取扱機関を自由に選ぶ個人年金である。本人が自分の意思に基づいて保険料を納め、年金支給時には本人に還元される（李為民 [2003] pp.16-18）。

周知のように、社会プール制は米国、ドイツ、日本など先進国が採用する伝統的な「DB型賦課方式」であり、個人口座制はチリなどが採用する「DC型積立方式」である。中国の制度はその両者を組み合わせたものであり、1997年にこの新年金制度を導入した直後には、1994年報告書の内容に沿った年金制度改革の普及を目指していた世銀から「年金制度改革においてはチリ以来の成功事例」と高く評価された。しかしながら、この1997年の新年金制度にも大きな課題が残った。それは、従前からの問題点が新年金制度でもなかなか解決できないことに加えて、後述の通り、「空口座」など新たな問題も生じてきたからである。

(2) 中国固有の問題と都市部年金制度の課題

中国の社会保障制度上の諸問題を考える際に見逃すことができないのは、「一人っ子」政策と呼ばれる計画出産制度や、「戸籍制度」と称される都市部・農村部の人口移動制限・地域分離政策とそれに伴う各種制度の乱立など、中国固有の諸問題である。

そもそも中国の社会保障制度は、養老年金保険、医療保険、失業保険などから構成される「社会保険」と「住宅積立金」を「四金」（4つの社会保障基金）と称し、主たる骨格としている。さらに、最低生活保障や児童・老人・障害者向け福祉が「社会救済制度」として社会的セーフティネットの機能を担っている。こうした中国の社会保障制度は1990年代半ば頃より急ピッチで改革が進められてきているが、上述のような中国固有の諸問題により、なお多くの課題を残している。

第1に、制度普及率の低さである。中国労働・社会保障部によれば、中国における養老保険加入者（都市部養老保険、幹部養老保険、農村保険の合計）は、2004年末の時点で未だ約1.6353億人で、就業人口に対する加入率は21.9%に過ぎない。また、2004年末の都市部養老保険加入率も、都市部在職者総数の46.3%にしか満たない（中国国家統計局）。2004年末時点の医療保険加入者は、都市部で約1.1億人しかおらず、全国的に見れば未だ11億人以上の人口が本制度の恩恵を受けていないことになる。社会保障制度のカバレッジの低さは、社会的公正や制度維持の観点から大きな問題である。

第2に、少子高齢化に伴う社会保障財政の逼迫である。2002年時点で中国の社会保障債務は既に3兆元（45兆円相当）に及んでいると言われており、同年度GDPの3割を大きく超えている。これを今後40～50年かけて解消していくにしても、政府は毎年600～800億元の負担を強いられることになる。さらに、年金債務に限っても、1984年から2004年までの間に、国家財政補填が累積で約2000億元に及んでおり、年金債務額は今後最大で6兆元に達するとの見通しがある。世界銀行は、2001年から2075年までの年金財政収支の赤字累計額が9.15兆元になると推

計している。

第3に、社会保障の主体者の問題がある。国家・企業・個人負担のバランスがとれた制度構築が理想だが、上述制度普及の問題や中国の政治制度もあり、国家負担に著しく偏っているのが実態である。第4に、農村部社会保障改革の遅れが挙げられる。かつては土地の相続と子供達による扶養が農村部社会保障施策の基礎にあったが、農村部においても急速に少子高齢化が進捗する中、社会安定の観点からも制度改革が急務となっている。

このような状況の下で中国都市部における年金制度は、1997年の大改革後も以下のような課題を抱えている。

a) 個人年金口座における「空口座」問題：

1997年改革においては、その時点の退職者ならびに既存被用者に対して、個人年金口座残高がゼロであったにもかかわらず、就業年数に応じて受給権を認めた。そのことは、一部積立方式を導入した新制度においても、年金財政の逼迫度は解消されないことを意味する。こうした「みなし受給者」への年金給付のため、積み立てられた個人口座から社会プール年金基金への資金流用が行われ、積立記帳はされるものの、個人口座が実際の年金支給の資金源としては空洞化し、いわゆる「空口座」問題を引き起こしている。その額は2001年末には2000億元まで膨らんだと推計される（李為民 [2003]）。

b) 加入率の低迷：

外資系企業や郷鎮企業ならびに内陸部において加入率が低迷している。その理由としては、i) 義務意識の欠如（保険料徴収は税のような強制力がなく、企業側にとっては高いコストとみなされている）、ii) 競争力欠如による国有企業の経営悪化、iii) 国有企業改革等に伴う失業者の急増、iv) 企業側22%、個人8%、計30%という国際的にも高い保険料率、などが挙げられよう。

c) 年金基金管理体制の未整備と積立資金流用：

中国の場合、年金基金の管理・運用は地方政府に委ねられているが、税収不足・財政難に瀕している多くの地方政府は、積み立てられた年金保険料を他の公共投資や営利事業投資に流用するという事態に陥っている。中央政府は、1997年に資金運用規制や社会保険機構の人事改革を断行したが、その後も資金流用の例は枚挙にいとまがない。上海市共産党委員会の最高権力者・陳良宇元書記が、2006年に発生した年金資金の不正流用汚職に連座して更迭・逮捕された件は記憶に新しい。

d) 年金財政の不均衡：

世界銀行の当初予測では、中国の1997年の年金制度改革は、OECD諸国やチリなどに比べて制度転換のコストが少なく、かつ高度経済成長の持続が期待できるため、2030年まで年金財政は黒字が見込まれていた。また、制度加入率や保険料運用収益率についても楽観的であったが、個人口座の「給付期間10年」は、その後の平均寿命、特に女性の平均寿命の伸長と、50歳もし

くは55歳からの受給開始という制度上の矛盾を生み出した。さらに企業コスト削減や若年層の失業対策のために導入した早期退職制度は、ますます年金財政を苦しくする要因となった。

e) 出稼ぎ労働者「民工」の急増：

臨時的な出稼ぎ労働者とされる「民工」に対して、新年金制度は十分に浸透していない。そもそも各企業は、人件費を削減するために「民工」を雇用しているので、養老保険に加入するインセンティブに欠ける嫌いがある。

このように、中国都市部の年金制度は「空口座」を解消して、「DB型賦課方式」の社会プール基金制度と「DC型個人積立口座」制度との併用を名実ともに実現し、制度加入率の向上を通じて年金財政の健全化を図っていく必要がある。同時に、年金資金運用の多様化と年金管理制度の強化を図らなければならない。運用実績などの情報公開を徹底し、年金管理者におけるモラルハザードを防ぐことが重要である。各職場レベルにおいては、「年金委員会」の設立などを通じて、組織的かつ公正に年金を管理することが求められてきていると言えよう（大橋 [2005] pp. 209-214）。

こうした課題は、1994年世銀報告書の勧告内容の欠点に相通ずるものがあり、中国の政治・社会制度や資本市場・金融制度など諸制度をみた場合、1994年報告書の勧告内容が有効に実行されうる「基本条件」が不足していた表れと言える。

(3) 上海市の年金制度改革の変遷とその評価

上海市では全国に先駆けて、1986年に「上海市国有企業の年金統合に関する暫定規定」を公布・施行し、それまで企業ごとに異なっていた国有企業年金制度の統合を実現し、年金の社会保険制度への移行を行い、年金拠出に関する企業間格差の是正を目指した。この制度改革の対象者は、上海市所属の国有企業と、中央所属の上海市所在国有企業の正規従業員と定年退職者であった。具体的には、企業の保険料負担を一律に賃金総額の25.5%とすることが制度改革の骨子となった。また、上海市は同年に「上海市国有企業の労働契約制実施に関する規則」を定め、全契約社員に対しても、個人負担3%、企業負担15%の社会保険料納付を義務づけた。

上海市は、1993年になって「上海市都市部勤労者の老齢年金保険制度改革实施方案」を公布・施行し、再び年金制度の大改革を開始した。これは、全国的には1997年になって実施が始まったものであり、上海はその先駆けとなった。上海市におけるこの時期の一連の改革内容は以下の通りである（鐘 [2005] pp.80-83）。

a) 国・部門（企業）・個人の3者負担原則の徹底：

上海市では1993年改革で、3者負担の原則を行政部門や事業部門を含むすべての国有部門に拡大した。新たに制度を適用した部門についても、保険料の個人負担率を3%、行政・事業部門の負担率を25.5%として国有企業と同じ水準にした。

b) 個人口座制の実施：

従前の「社会プール基金」に加え、個人口座制を導入した。この個人口座には、個人が負担した3%分、個人の前年度平均給与月額8%分、上海市勤労者の前年度平均給与月額5%分が記帳され、使用者側の拠出金の残額は「社会プール基金」に納入された。

c) 旧制度、経過措置、新制度に分割した年金支給額の計算：

上海市では、制度改革以前には標準賃金の60~90%の水準で支給額が算出されていた。1993年改革では、i) 1995年末以前の定年退職者を旧制度対象者として、制度改革以前の方法により算定、ii) 1996年以降定年退職するものについては、経過措置として「個人口座積立総額×乗数÷120」とする、iii) 新制度完全適用対象者は「個人口座積立総額÷120」とする、と年金支給額の算定方法を定めた。

d) 受給開始年齢（定年退職年齢）と加入年数（勤続15年以上）を明確化：

上海市は、1994年に「上海市都市部勤労者の養老年金保険に関する規則」を施行し、再び国有部門の年金制度改革を行った。1993年改革に比して新たに付加した内容は、i) 個人口座記帳の一層の明確化・細分化（企業ならびに経営請負制事業部門は、企業負担分の個人口座記帳が8%、行政部門と財政予算性事業部門が10%、一部財政予算性事業部門が9%と規定された）、ii) 年金給付額の算定につき、旧制度適用者の付加金基準と経過措置対象者の乗率を1.0~1.4に決定、の2点である。

さらに、1995年には「上海市都市部私営企業勤労者の養老年金保険に関する規則」を公布し、民間企業の従業員を対象とする年金制度を創設した。同じく1995年に「上海市都市部自営業者およびその従業員の養老年金保険に関する規則」も公布され、自営業者とその従業員も年金制度の対象に組み入れた。また、2003年10月には「上海市小城镇社会保険暫行弁法」を施行し、郊外在住の勤労者に対する総合的な社会保険制度を定めた。これは、市中心部の企業等労働者対象の社会保険制度を基礎としつつ、地域情勢や農村保険の内容等を加味した「中間型社会保険制度」とも言える全国的にも新しい動きである。上海市の「小城镇社会保険制度」を通常都市部制度と比較すると図表3の通りとなる。

復旦大学の陸銘 (Mr. Ming Lu) 副教授は、「上海市の公的年金制度だけでも、都市住民養老保険制度、流動人口に対する養老保険制度、都市郊外の『小城镇社会保険制度』、上海農村部年金制度（農村保険）などがあって統一性がない。2003年より『小城镇社会保険制度』に農村保険加入者を組み入れていく方式で両者の制度的統一を図るといふ、注目すべき動きはある。」と述べている（2006年7月現地調査）。なお、小城镇社会保険は、「補充社会保険」として前年度本人の平均月給の23.5%（個人11%、企業12.5%）の負担を上限として保険料を上乗せすることもできる（2003年「上海市小城镇社会保険暫行弁法」）。

全国都市部の年金制度改革と比較した場合、上海市の制度改革の特徴について、上海財経大学の鐘仁耀 (Mr. Renyao Zhong) 副教授は以下の4点に要約している。

【図表 3】上海市の「小城镇社会保障制度」の概要

	上海市中心部	上海市郊外（小城镇）
保険料納付基数：	前年度の本人の平均月給 ただし、上限・下限あり	前年度の上海市従業員平均の 60%
3 基金納付料率：	養老：個人 8% 企業 22% 医療：個人 2% 企業 12% 失業：個人 1% 企業 2% その他共計：個人 11% 企業 37%	養老：個人なし 企業 17% 医療：個人なし 企業 5% 失業：個人なし 企業 2% その他共計：個人なし 企業 25%
加入条件：	ア. 上海市に戸籍を有する従業員 イ. 上海の居住証を有する従業員	ア. 上海市郊外の企業で働く者 イ. 上海市農村保険の加入者 ウ. 上海市政府の許可を得た者

出所) 筆者作成 (2006 年 12 月現在)

まず第 1 に、省レベルでの制度統合の早さである。直轄市である上海市は省レベルの行政単位である。前述の通り、上海市では 1986 年に国有企業の制度統合を実現しているが、これは全国で最も早い動きであった。第 2 に、迅速な年金制度対象者の拡大が挙げられる。1993 年から 1995 年にかけての一連の制度改革により、上海市では外資企業を除く都市部勤労者すべてが養老年金保険制度の対象となった。全国的に年金制度における加入者カバレッジが問題になる中、これも最も早い動きと評価できる。第 3 に、個人口座と社会プール基金併用制の試行である。上海市は、全国で初めて保険料率に上限（前年の市平均給与月額額の 200%水準、現在は 300%）と下限（同 60%）を設定したが、とりわけ個人年金口座と社会プール基金併用制の試行は、その後の中国都市部の年金制度改革に大きな影響を及ぼした。また、旧制度と新制度の適用対象者、両制度にまたがる者への経過措置を区分して年金給付額を算定する方式も中国では初めて上海市が実施した。第 4 に、いわゆる「上海モデル」の形成が挙げられる。1995 年 3 月の國務院「企業勤労者の養老保険制度改革の深化に関する通知」は、制度改革案として 2 案（2 モデル）を提唱している。何れも個人口座制を導入する点では同じだが、個人が個人口座のみ、企業が社会プール基金と個人口座の双方に拠出するのが「上海モデル」、個人も企業も個人口座・社会プール基金双方に拠出する形になるのが「北京モデル」である。「上海モデル」はその後、吉林・黒龍江・江西・河南・雲南などの各省で制度改革の基本的考え方として踏襲され、全国の制度改革の基礎となった。個人口座導入の趣旨からすれば、「北京モデル」より「上海モデル」の方が、より社会プール基金から分離されているという意味で、1994 年世銀報告書の趣旨を貫徹したものになっている（鐘 [2005] pp.83-86）。

(4) 企業年金制度

中国では 2004 年に「企業年金施行法」が公布され、1994 年世銀報告書における「Pillar-3」の部分をもより強化する動きが急速に広がっている。従来の企業補充養老保険に替わるものとして、所得比例の積立 DC 型「企業年金」制度（いわゆる中国版 401k）が、上海市など沿海都市の大

企業を中心に導入されてきている。「企業年金」制度は、その正式な発足から未だ3年程度の期間に過ぎないが、従来の企業補充養老年金にとって替わる制度として、確固たる地位を固めつつある。

企業年金制度が正式な制度として認知された2004年には、「企業年金試行弁法」「企業年金基金管理試行弁法」「企業年金管理ガイドライン」「企業年金資産の証券投資に関する問題についての通知」「企業年金資産の証券投資に関する登録・決済業務ガイドライン」等々、企業年金制度の実際の運用に関する実務法規が次々に公布された。続いて2005年にも、「企業年金資産管理機構資格認定暫行弁法」「企業年金資産管理運営フロー」「企業年金資産口座管理情報システム規則」「企業年金資産管理機構資格認定評価審査規則」といった一連の細則が出されている（堀江[2006] pp.5-6）。こうした矢継ぎ早の法整備の背景には、中国政府が都市部年金制度改革において、まずは従来の国家のみに偏らない、1994年世銀報告書の内容に基づいた「3-Pillar System」の確立を急いでいることが窺えよう。

労働・社会保障部によると、2004年3月末時点の中国全土の企業年金の資産規模は492億元（導入社数2.2万社）に達し、2001年から比較すると90%もの増加（導入社数は28%増）をみた。2007年末における同資産規模は1300億元強となる見込みで、2004年3月比約2.7倍の規模になる。一方、2006年末時点の導入社数は2.4万社、企業年金加入者総数は964万人であるが、2004年3月比で各々9%、37%の増加に留まっている。ちなみに、企業年金資産運用収益率は、2006年9~12月が9.6%であったのに対し、2007年1~6月は株式相場の騰勢もあり、24.8%にも達している。また、企業年金制度の導入を地域別に分析すると、上海市・広東省・浙江省・福建省・山東省・北京市の年金資産規模が大きく、経済発展のスピードが速い沿海部主要地域で企業年金制度の導入が進んでいることが分かる。中でも上海市は、2005年末時点の企業年金資産が110億元に達しており、全国の15%前後の規模を占めるものと推計される。

上海の有力な年金コンサルタント会社である「美世諮詢（上海）有限公司（Mercer Human Resource Consulting, Shanghai）」によれば、中国都市部の年金制度改革は、i) 養老年金保険（強制：確定給付（DB）と確定拠出（DC）の混合）、ii) 企業年金（任意・推奨：DC型中国版401k）、iii) 個人年金保険、の充実が当面の重要課題である。少子高齢化の進捗により、従来からの公的年金制度である「基本養老保険」の財政状態や年金支給能力に不安を感じている従業員は多く、特に企業年金制度への期待が大きい。しかしながら、企業年金に関する全国共通制度は、税制メリット等が都市・省ごとに決められていて、上海においても賃金総額の4%までの損金算入が認められるだけで、優遇税制を利用した制度導入インセンティブがまだ弱い。他方、企業年金資金の運用が、株式・株式投信などを上限30%に制限されていることには留意する必要がある。また、企業年金導入時には、労働組合（=工会）側委員が全体委員数の1/3以上が占めることが必須の「年金委員会」を設置することになる。上海市では、企業年金の試行制度としての「企業補充養老（年金）保険」が従来から広く普及しており、この制度による年金積立資金は1500億元（2兆2500億円相当）になるが、「上海社会保険センター」にて集中運用さ

れているものの、運用実績などの情報公開が行われておらず、年金管理ガバナンスの上で大いに改善が必要とされている。新しい企業年金制度では、企業が独自に年金受託人を選定し、その受託人が投資管理人、口座管理人、託管人を選任して年金管理の透明性を高めることになっている。旧来から企業補充年金制度において、これら年金管理機構機能をすべて独占的に委託されている「上海社会保険センター」も、やがては資金運用実績の公開を含め、透明性を高める必要に迫られるであろう（以上、2006年7月 Mercer 上海に対する現地ヒアリング調査結果）。

これまで述べてきたように、上海市をはじめとする中国都市部の年金制度改革は、企業年金制度の普及をもって、まずは1994年世銀報告書の内容に沿った「3-Pillar System」の確立を目指して早いスピードで展開しており、大きな成果も挙げている。しかしながら、その道程は未だ険しいと言わざるを得ない。ここでいま一度、世界銀行の2005年報告書で触れられた「5-Pillar System」への潮流、すなわち「Pillar-0」（最低生活保障）と「Pillar-4」（家庭・社会支援プログラム等）の必要性を想起したい。

上海市における「社区」サービスの現状

ここでは、年金制度そのものではないが、その制度改革を補完する中国独自の地域コミュニティと考えられる「社区」を考察対象とする。それは、この「社区」が世銀2005年報告書の「Pillar-0」と「Pillar-4」の担い手となる可能性が見出せるからである。

(1) 「社区」制度の沿革と特徴

中国においては、1980年代から都市の社会保障体制強化が政策的課題として注目され始めたが、その中で社会基層組織としての「社区」が重視されるようになった。中国国務院の民生部は、都市部における「社区」について、「社区とは、いわゆる一定の地域に居住する人々の生活共同体である。都市部においては、『街道』に所属している『居民委員会』がその基層単位である」と定義している。もともと「社区」は、1930年代の国民党政府（中華民国）の時代に「コミュニティ」を意味する中国語の訳語として使用されていた。しかしながら、陳立行によれば、中国の都市社会では歴史上、地域社会が存在していなかったと言っても過言ではなく、都市市民の間では、地域ごとの共同生活が見られず、居住民は居住地域ではなく、出身地によって「同郷会」を組織していた（陳立行 [2000] p.139）。

ところが、1949年から1970年代末までの都市においては、中国共産党による政治・計画経済システムにより、中国の歴史上初めて、国家中央権力が社会の基層にまで届く体系が構築され、都市の各社会構成員の職場に多様な機能を持たせることによって、各構成員個人の政治思想や生活様式、消費水準を国家が直接コントロールすることが可能になった。同時期の各都市においては、職場は行政・生産、生活など、あらゆる面から従業員を組織することが求められ、企業であれ、政府・教育機関であれ、職場を単位とする「単位社会」が形成された（陳立行 [2000] pp.1

39-140). ちなみに、現在も都市住民が勤務先を企業、政府機関等の別を問わず、「単位」と呼称する傾向があるのは、この時代の名残である。

1978年の改革開放政策の決定は、中国経済を急速に市場化させたが、社会的には個人・家内事業や私企業、郷鎮企業など多様な経済主体を生み出し、従来の「単位」(職場)の範疇には収まらなくなる者も多くなってきた。ここに至り、国家は自己のコントロールを有効にするため、「単位」に替えて、都市社会基層の統制手段として本格的な「地域コミュニティ」の構築を目指すことになった。具体的には、1987年に國務院民政部から「地域性、相互扶助性、サービス性、福祉性、大衆性」を持ち合わせる地域コミュニティとして「社区服務」運動が提唱された(李珊 [2002] p.8)。

「社区服務」は、都市部において改革開放が全面展開の様相を呈してきた1987年に、國務院民政部が打ち出した方針である。「社区」という用語そのものも、この時期から広く一般的に使用されるようになった。その内容は、「都市住民の社会的サービスを充足させ、人々の生活の質を向上させる」というものであり、各都市区政府の重要な職務の一つとしたことから、社区活動は公認されたものとして全国各地で急速に展開された。都市部における「社区服務」が広く急速に展開された社会的背景には、以下のような人口高齢化、核家族化、ニーズの多様化、「単位」制の崩壊、人口流入といった要因が考えられ、特に「社区」における社会保障・福祉機能強化の重要性が強調された。

- a) 都市部での人口高齢化が急速に進む中で、高齢者の身近な生活の場における社区福祉サービスが、高齢化問題に対する大きな解決策として期待されたこと。換言すれば、社会主義市場経済化を急ぐ中央政府・地方政府は、都市部高齢者に対する統一的な施策を実効する余裕がなく、その社会的ニーズは居住区内でしか解決できないとされたこと
- b) 都市部における急速な核家族化と伝統的な大家族機能の喪失によって、人々の地域社会に対する依存度が高まったこと
- c) 高度経済成長により、沿海都市部居住民の生活水準が急速に高まり、社会的ニーズや住民のライフスタイルが多様化して、生活の質を向上させる各種地域サービスが必要とされるようになったこと
- d) 都市部における職場ごとの「単位」制が、国有企業改革や経済市場化の深化によって改革を余儀なくされ、失業問題や地方からの人口流入等で、社会安定維持の観点から従来の「単位」に替わって、地域コミュニティである「社区」による都市部貧困層の救済が喫緊の課題となったこと
- e) 都市化の進展により、居住区内の人間関係が希薄となり、地方からの流動人口(「外地人」)急増によって犯罪も増加したことから、地域コミュニティ機能の強化が急務と判断されたこと

一方、「社区服務」に続く、「社区建設」は1991年から開始された社会運動である。1991年、

民生部は新たに「社区建設」と称する方針を示達した。その内容は、都市経済・政治・文化・環境・教育・衛生など広範囲かつ包括的なものとなった。社区建設の基本概念は、都市社会基層の組織である社区（街道、居民委員会）が政府（原則、各区政府）の指導と協力の下で、社区自身が自己の諸資源を主体的に利用しながら社区事業を発展させ、もって社区の全構成員（地域住民）の生活向上を図ることを目的にしている。このように「社区建設」の特徴は、「社区」に従前にはなかった「自主性」が部分的に与えられたことであり、それまでの「行政出先機関」的機能から、官製的な色彩は完全には拭えないものの、中国都市部における「地域コミュニティ」としての機能を具備していくことになった。

「社区建設」は、全住民を対象として生活向上を目指す生活優先の地域開発であり、いわば「まちおこし」的であるところが「社区服務」とは異なる。また、1993年には、民生部・国家計画委員会、財政部、建設部など国务院14部門の連携により、「社区服務業発展の加速を図るための意見」が公布され、「さらなる社会発展を遂げるために、社区服務事業と中国の第三次産業を融合すべし」という趣旨の政策性方針が示達された。いわゆる「社区の産業性」の強調であり、この時点で「社区」のサービスは地域性・福祉性・公益性に加え、一般大衆性サービスをも包含することになった。ここに至り、地域コミュニティとしての「社区」は、i) 行政の観点からの地域管理 vs. 住民の自主性発揮、ii) 行政福祉事業や公益事業など公共性の高い行政サービス vs. 一般住民への営利性地域サービス、という2つの2面性を機能的に有することになった。

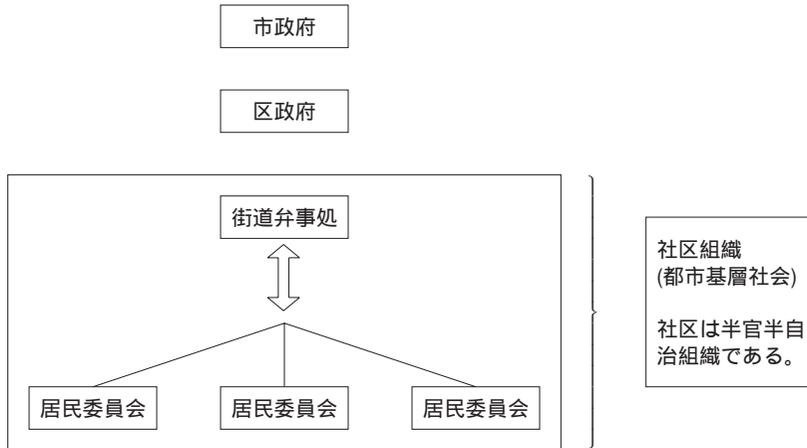
(2) 「社区」サービスの現状 上海市の事例

都市社区活動の先進地域でもある上海市では、全国に先駆けて1984年に「社区建設」運動の検討が本格化し、1986年より実行に移された。1996年には上海市において、当時の市党委員会書記の黄菊が「城区工作会議」にて、社区建設運動と都市管理の強化を訴えた。この会議は全国的に注目・喧伝され、その後の「社区建設」事業の本格化への重要な一歩になった。

さらに、1997年1月には「上海市街道弁事処条例」が公布・施行され、図表4のように「上海市政府 各区政府 街道弁事処 各居民委員会」という4つのレベルの都市管理体制が確立し、「街道弁事処」と「居民委員会」からなる現在の地域コミュニティ組織が正式にオーソライズされるに至った。上海市中心部での「社区」組織は、「街道弁事処」とその傘下にある「居民委員会」の総称であり（ただし、一般的に上海では「社区」を「街道」と呼ぶ）、「社区」の主要幹部は区政府（または共産党委員会）から任命されるものの、下部に都市基層末端の自治組織である「居民委員会」を有するため、通常の行政組織とは一線を画した半行政・半自治組織との位置付けがなされている。

その翌年の1998年には、国务院民政部が「社区建設」を全国的に都市部での正式な施策とした。以降、上海市は「社区建設」においても、常に先進モデル地域と位置付けられている。これまでの「社区服務」に留まらない「社区建設」が必要とされた社会的背景には、社会保障制度改革と住宅制度改革の進展があった。いずれも経済市場化の深化が著しい沿海都市部においては、

【図表 4】上海市の都市基層管理体制



注) 街道辦事處は各居民委員會を指導するものの、居民委員會は自治組織であり、両者の関係は双方向。

出所) 郭定平 [2003] より筆者作成

避けては通れないほど問題が大きくなっており、ますます地域共同体たる「社区」に依存せざるを得ない状況となった。「社区建設」運動により、上海市では「社区」（街道）の主な業務として以下の事業を担うこととなり、現在に至っている。

- a) 民生事業（雇用対策、生活保障、養老年金、失業保険、高齢者生活サポート）
- b) 戸籍管理業務（わが国の例でいえば、住民票台帳管理業務により近い）
- c) 出国・公正証書・大学受験・求職などの各種証明業務
- d) 出産計画（保健、一人っ子政策推進・同証明）
- e) 市外からの流动人口管理（求職、雇用対策、計画出産、教育など）
- f) 地域建設（集会センター、養老院、住宅、緑化、衛生、都市環境整備、各種建設）など。

これら社区事業は、上述のような歴史的変遷をたどりながら、主として為政者である中国共産党の統治手段として、言わば「上からの都合」により形成されてきた側面が強い。しかしながら一方で、近時の「社区建設」運動に見られるように、都市における社会開発の概念の中で形成されてきた側面も見逃せない。現在の社区事業は、かつての「人民公社」、都市部での「単位」（国有企業など）とは明らかに異なる「コミュニティ開発」施策の重要な成果と評価できよう。また、この「社区」機能が、都市部における社会保障体制の再構築の必要性から、その存在意義を再認識されていることは、今後の社会保障施策を考える上でも大いに示唆に富むものと考えられる。

ここで具体的なケースとして、i) 域内に比較的豊かな住民が多く、上海市内でも「先進社区」として定評のある「浦東新区・梅園新村街道」、ii) 比較的歴史があるものの、域内に貧困者の

多い卢湾区・淮海中路街道」をとりあげて、上海市の「社区」サービスの現状を述べてみたい(2006年7月現地調査)。

【上海市浦東新区・梅園新村街道弁事処】

この社区(梅園新村街道)は、浦東新区のビジネス街である陸家嘴地区を含む総面積5.5平方キロ地域と戸籍人口12万、外来人口4万の計16万人を管轄している。梅園新区街道は傘下に31の居民委員会(2006年度中にさらに2居民委員会が増加)を擁しているが、比較的新しく発展した地域であり、総体的に豊かな「新中間層」の居住者が多いのが特徴である。以下は、梅園新村街道弁事処の卢马扣(Mr. Makou Lu)副書記と金虹(Ms. Hong Jin)副主任に聞き取りを行った内容である。

- ・「社区」は、組織的には上海市人民政府 各区人民政府 街道弁事処 居民委員会、という上下関係にある「準政府組織」である。上海市中心部(城市、城区)においては、社区は「街道」と呼ばれており、居民委員会は「小区」と呼ばれている。
- ・梅園新村街道弁事処の主要任務は、i) 老人サービス(デイサービスを含む)、ii) 社会保障(住宅、失業対策などセーフティネット事業)、iii) 障害者サービス、iv) 冠婚葬祭、v) 安全防犯、vi) 衛生保険(人口管理を含む)、vii) 教育・健康促進、viii) 家政、ix) 街づくり、x) その他情報・サービスの仲介、等である。
- ・当街道は近隣の4つの街道が合併したものであり、上海市にある103街道(05年末)のうち4年連続で財政規模が第一位である。その活動は、「全国先進社区」として表彰もされている。
- ・当街道の財政収入は、浦東区人民政府からの給付金約800万元(約1億2000万円)に加え、管轄内地方税収入7.74億元の留保分が年間3億元(約45億円)強ある。街道施設面での大口支出は、2005年の例でいえば、敬老院(老人ホーム)600万元、文化センター2300万元、弁事処オフィス3500万元、企業誘致活動1億元以上、居民委員会改造100万元などである。
- ・医療サービスでは、衛生サービスセンターに1~2名の医者を置き、往診も実施している。重病者の医療費は国家が100%保障、通常医療費の自己負担は老人が10%、一般が70~80%の保障となっている。
- ・失業対策では、40~50歳台の人を就労重点にポスト開発を行っている。最低賃金は上海市政府の規定通り、690元/月+医療保険+3基金(養老・失業・住宅)である。例えば、交通整理要員として延べ1万人以上を紹介し、介護人などのポストも紹介している。能力アップのため、小区(居民委員会)毎に職業訓練所を設置し、要件を満たせば2000元分の教育カードを支給している。
- ・生活保障では、最低生活費として300元/月の支給を行っている。老人・子供・障害者に対しては、さらに家賃の保証も実施している。これは、市政府補助が街道を通じて行われているということである。また、必要に応じて低利子・無利子の貸出も行っている(マイクロファイナ

ンス機能)。精神障害者はすべて100%政府負担、老人の車椅子はすべて全額費用免除（一部修理代は自己負担）となっている。

- ・ 敬老院（老人ホーム）は、管轄内の2.3%の老人が入居している。昼間のみ通院する老人もいる。入居は80歳以上の介護が必要な老人を優先しつつ、抽選を行っている。また、一人暮らしの老人向けにケータリングサービス（敬老院が食事を作り、街道サービスセンターが配送する）も行っており、近時需要が急増している。当然、夏季の衛生には特に注意をし、十分配慮している。さらに、理髪（3ヶ月に1回）やお風呂のサービスも街道が面倒を見ている。2006年度の老人政策の重点は「老年学校」（老人大学）である。
- ・ 「梅園新村敬老園」は総延面積945㎡（3階建て）で、年間12万元（月10.5元/㎡）にて区政府より賃借しており、入居・通いの老人あわせて89名の老人がいる。入居者は一部屋3～4名ですべて70歳以上、100歳以上の「百歳老人」が2名いる（105歳と102歳、どちらも女性）。60歳以上の老人で必要な者には、介護人を派遣している。入居者は、上海戸籍の住民なら可、戸籍がない者は不可で、浦東新区住民が優先される。
- ・ 月間費用は管理費が350元、その他食事代・介護代などで月間計900元程度となっている。身寄りのない一人暮らしの老人は全額政府が費用を負担している。当敬老院は、政府から月間5000元、街道弁事処から同額の月間5,000元の補助を受けている。

（以上、現地調査日：2006年7月4日）

【上海市卢湾区・淮海中路街道弁事処】

この社区（淮海中路街道）は、旧市街地の浦西地域にあり、管轄面積1.4平方^{*}に戸籍人口9.3万人、外来人口1.3万人（90%が地方の出稼者）の計10.6万人が居住する人口過密地域で、上海市の中では貧困者の割合が多い。以下は、淮海中路街道弁事処の龚蓓敏（Ms. Beimin Gong）副主任に聞き取り調査を行った内容である

- ・ この街道の主要任務は、i) 老人サービス、ii) 社会保障（住宅、失業対策などセーフティネット事業、年金支給事務）、iii) 障害者サービス、iv) 冠婚葬祭、v) 安全防犯、vi) 衛生保険（人口管理を含む）、vii) 教育・健康促進、viii) 家政、ix) 街づくり、等である。上海市の「社区」（街道弁事処）の場合、一人暮らしの老人のためのデイサービスも行っており、当街道もデイサービスを実施している。
- ・ 管轄地域の第1の任務は「失業対策」にある。特に若者の失業者には単純作業の職務を24時間以内に紹介するサービスを行っている。自らの起業も支援しており、社区として年間100万元以上を投入しているが、職業斡旋の成功率は20%前後でまだ高いとは言えない状況である。
- ・ 老人就業促進にも力を入れている。また、貧困者の割合が高いため、住宅確保事業や生活保護事業も重要である。生活保護は月300元、街道が住宅を購入・改造し、家のない者に入居させている。大部分は自分で借家を探してきて、それに補助（社区予算約100万元/年間）を行う

方式としている。医療保障の分野では、街道予算から年間 500 万元を費やしている。

- ・管轄地域内では、60 歳以上の老人が 23% あり、管内 82 カ所に老人 5~7 人が集っておしゃべりなどできる拠点（「互助老人活動点」）を設けているのが、当街道の特色である。
- ・老人託所・老人センター（敬老院）では、3 人の介護人が 100 人余りのお年寄りの面倒を看ている。当街道の「老人大学」は既に創設 20 周年を迎えた。
- ・管轄地域内の地方税収は 7.1 億元（約 106.5 億円）であるが、当街道の財政収入は区政府からの地方税収を基にした給付金に大きく依存している。また、財政収入の 5% は各方面からの寄付によって賄われている。
- ・今後の課題としては、家庭 - 地域社会の関係・役割分担構築、財政面における「街道の自助努力」（区政府からの強い要請）、地域社会の安定、貧困層への支援強化、招商引資（企業誘致）活動強化などである。1993 年に国務院が打ち出した「社区」に対する方針は、「福祉性」と「産業としての営利性」の同時追求だが、今も実現できていない。

（以上、現地調査日：2006 年 7 月 11 日）

(3) 「社区」に期待される社会保障諸機能

上海市政府のシンクタンクである「上海市老齡科学センター」によれば、2004 年末時点における上海市の高齡人口は、中国全国平均を大きく凌駕し、60 歳以上の老人が既に人口構成比で 19.28% となっている。特に、静安・卢湾・黄浦・虹口といった市中心部では老人人口の構成比が 20% を超えており、高齡化社会の水準にある（図表 5）。

こうした状況について、上海市老齡科学センターは、上海市における高齡化・老齡化問題に関して、先進的な都市部の地域コミュニティである「社区」（街道）が機能的に重要であると強調している。特に上海市は一人暮らしの老人が多く、地域全体でこうした高齡化問題を具体的に支援していく必要があるとの認識からである。上海市人民政府民政局の王偉局長は、上海市における 60 歳以上の高齡人口は、20 年後に約 400 万人とピークに達し、上海戸籍総人口比は図表 5 の 19.28%（2004 年末）から約 10% 上昇し、3 割程度になるとの見通しを示している（東方早報、2008.1.19 付 3 面）。王局長によれば、全国でも高齡者比率の高い都市である上海市は、同市第 11 次 5 年計画（2006-2010 年）の中で、高齡者介護に関する「90・7・3 計画」（全高齡者の 90% が自活、7% が社区介護サービスの受益者、3% が専門の介護サービス受益者となる体制を築く計画）を策定し、現在の社区における介護受益者 13.5 万人を 2010 年には全高齡者の 7% にあたる 25 万人に増加させたい考えである。

上海市のような中国都市部の社会福祉・社会保障事業では、これまで述べてきたように、社区（街道）の果たす役割は大きいものがある。家族関係が希薄になる一方の都市部において、社区（街道）という地域コミュニティによる支援は貴重かつ重要である。上述の通り、社区（街道）活動は、老人や失業者、社会的弱者の生存権保障のためのセーフティネット構築に大きな役割を担っている。一方、社区の課題としては、i) 「社区」がその生い立ちから必然的に有する 2 つ

【図表 5】上海市の区・県別高齢化の現状

区・県名	60 歳以上人口	市総人口比	80 歳以上人口	/ 比率
静安	71,707人	22.67%	14,671人	20.46%
卢湾	72,081	22.24	14,525	20.15
崇明	133,262	21.06	22,080	16.57
黄浦	126,740	20.74	25,938	20.47
徐匯	184,210	20.71	29,176	15.84
虹口	162,993	20.66	28,846	17.70
嘉定	103,613	19.94	14,581	14.07
閘北	139,817	19.77	22,940	16.41
普陀	167,987	19.71	26,193	15.59
長寧	122,045	19.63	18,199	14.91
楊浦	206,192	19.03	31,127	15.10
閔行	147,764	18.80	20,124	13.62
浦東	337,011	18.63	52,687	15.63
宝山	159,073	18.33	22,977	14.44
青浦	82,726	18.15	10,024	12.12
松江	92,424	17.97	12,213	13.21
奉賢	87,777	17.18	11,570	13.18
金山	89,911	17.10	11,375	12.65
南匯	120,439	17.02	17,762	14.75
全市	2,607,772 人	19.28%	407,008 人	15.61%

出所) 趙曉雷編 [2006] より筆者作成

の2面性, すなわち「地域社会管理機能と住民自主性の2面性」と「福祉・社会保障機能などの公共性と産業性(採算性)の2面性」をどう折り合わせるのか, ii) ますます多様化していく都市住民, すなわち社区構成員の諸ニーズに即したサービス・事業をどのように行っていくのか, iii) 健全な社区財政をどのように構築するか, といった点が挙げられよう。

いずれにしても, 従来から改革を断行してきた中国の社会保障制度は, 養老・失業・医療などの社会保険制度と, 「社区」による貧困者・障害者・高齢者など社会的弱者への社会救済制度が相互補完することで成り立とうとしている。このことは, 「社区」が上海市の年金制度改革の面においても, 世銀の提唱する「5-Pillar System」の観点から「Pillar-0」や「Pillar-4」の担い手として大いに期待できることを示している。

結びにかえて

中国都市部の年金制度改革は, その現状を分析すれば, 究極的には年金財政問題に突きあたる。これについては, 2005年世銀報告書の内容に従えば, i) 税制優遇等の施策や国際的にみて割高な保険料率の引き下げ, さらには「民工」と呼ばれる出稼ぎ労働者の年金制度への参入等により制度加入率をアップさせる, ii) 現在50歳または55歳に規定されている女性の年金受給開始年齢を, 男性と同じ60歳にまで引き上げたり, 保険料率同様, 国際水準からみて割高な所得代

替率（すなわち、年金給付水準）を引き下げたりして年金財政を好転させる、iii）年金給付財源として「社会保障税」または「年金税」等の目的税を導入する、iv）世界銀行が高く評価する「みなしDC型」（スウェーデン方式）年金制度への改革を行っていく等々、未だ施策の余地は大きいものとする。ただし、それだけでは十分ではない。

小論で述べてきたように、中国都市部には「社区」と呼ばれる福祉・公益事業を行う組織が地域ごとに存在する。家族関係が希薄になる都市部の社会環境の中で、高齢化対策・失業対策などに対して、きめ細かい施策・サービスを行っているのが「社区」組織であり、地域に密着した「社区」の社会保障・社会福祉事業における役割には大きな期待がもてる。地域内の老人・弱者を地域で支える「社区」活動は、世界銀行の2005年報告書で提言されている「Pillar-0」と「Pillar-4」の貴重な担い手に相当すると考えられる。「社区」は既に上海市等において、高齢者や失業者、社会的弱者の生存権保障のため、ひいては社会的安定のためのセーフティネット構築に大きな役割を担っている。また、地域コミュニティとしての「社区」の存在とその活動が、単に経済面や物質面での保障のみではなく、これらの人々の精神的な糧になっている面も大きい。

中国都市部の年金制度改革は、その財政的問題点から考えた制度持続性を政策の中心としなければならない。また「社区」は、高齢者や失業者など、社会的弱者を救済する身近な地域コミュニティとして年金制度改革を補完していくものとなる。中国は、今後の持続的経済発展を実現するために、都市部の年金制度をはじめとする社会保障制度改革の中で、地域コミュニティたる「社区」の機能をより一層活用していかなければならないものとする。

参考文献

- Holzmann, Robert, Joseph E. Stiglitz eds. [2001], *New Ideas About Old Age Security*, World Bank
 —, Richard Hinz [2005], *Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*, World Bank
 Orszag, Peter R., Joseph E. Stiglitz [1999], "Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security System", World Bank
 World Bank [1994], *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford University Press
 World Bank [1997], *Old Age Security: Pension Reform in China*, Cambridge University Press
 吳敬琏 [2003] 『当代中国经济改革』上海遠東出版社
 周迎春・張双喜 [2005] 『社会保障收支 予測与平衡』中国经济出版社
 趙曉雷編 [2006] 『2005 上海城市經濟与管理發展報告』上海財經大学出版社
 陳偉東 [2004] 『社区自治』中国社会科学出版社
 石原享一 [2003] 「中国の社会保障制度改革と社会統合 市場化と地方主義の狭間で」『アジア経済』Vol.44, No.5 6, アジア経済研究所
 王文亮 [2006] 『格差で読み解く現代中国』ミネルヴァ書房
 大橋英夫 [2005] 『現代中国经济論』岩波書店
 郭定平 [2003] 「上海市の社区建設と都市基層社会の管理体制改組」『アジア経済』Vol.44, No.9, アジア経済研究所
 倉田和四生・殷秀 [1999] 「中国における都市社区の構造と変動 浙江省杭州市の事例」『社会学部紀要』第83号, 関西学院大学

- 沙銀華 [2003] 「中国の社会保障基金の空洞化傾向と対応策」, 上村泰治・末廣昭編 『東アジアの福祉システム構築』第7章所収, 東京大学社会科学研究所
- 島崎謙治 [2007] 「企業年金の社会保障政策上の位置づけと受給権保護」 『一橋大学経済研究所新着レポート 2007年9月27日付ディスカッションペーパー』,
<http://www.ier.hit-u.ac.jp/Japanese/news/report.html>, 2007.12.06
- 鐘仁耀 [2005] 『中国の公的年金改革』法律文化社
- 高山憲之 [2002] 「最近の年金論争と世界の年金動向」 『経済研究第53巻第3号』一橋大学経済研究所
 —— [2004] 『信頼と安心の年金改革』東洋経済新報社
 —— [2005] 「年金に関する世界銀行の新レポート」 『年金と経済』財団法人年金総合研究センター
- 陳立行 [2000] 「中国都市における地域社会の実像 「単位」社会から「社区」社会への転換」, 菱田雅晴編 『現代中国の構造変動5 社会 国家との共棲関係』第5章所収, 東京大学出版会
- 堀江奈保子 [2006] 「中国の企業年金について」みずほ総合研究所
- 三橋秀彦 [2002] 「「社区」をめぐる最新動向 中国における都市基層社会の再編」 『国際関係紀要』第12巻1号, 亜細亜大学
- 毛利良一 [2001] 『グローバリゼーションとIMF・世界銀行』大月書店
 —— [2005] 「経済のグローバル化と福祉社会開発 3つの国際機関 (IMF・世界銀行・WTO) のパラダイム転換の可能性」, 日本福祉大学 COE 推進委員会編 『福祉社会開発学の構築』ミネルヴァ書房
- 山端浩 [2001] 「ILO (国際労働機関) の年金政策」, 『海外社会保障研究』No.137, 国立社会保障・人口問題研究所
- 山本克也 [2001] 「世界銀行の年金政策 超グローバリズムへの課題 -」, 『海外社会保障研究』No.137, 国立社会保障・人口問題研究所
- 李為民 [2003] 「中国年金改革の期待と現実」 『中国経済研究』第1巻第1号, 中国経済学会
- 李珊 [2002] 「中国大都市における社区の形成についての一考察 中間集団の変容に着目して」九州大学, sandyleepjp@yahoo.co.jp

【追記】小論は、日本福祉大学大学院国際社会開発研究科（通信制）で修士号（開発学）を得た論文を整理したものである。指導教員の毛利良一教授には懇切丁寧なご指導を賜った。また、日本福祉大学の陳立行教授、安宅川佳之教授にも貴重なご意見を頂いた。2006年の上海市における現地調査では、以下の機関・応対者への聞き取り調査の機会を得た。この現地調査では、通常は外国人の訪問が難しいとされる「社区」（街道弁事処）を含め、上海浦莱科人力资源有限公司（PRECC）の戴懿総経理にコーディネート頂いた。記して謝意を表したい。なお、小論の内容は筆者個人の見解に基づくものであり、聞き取り内容を含め、その文責はすべて筆者に帰する。

訪問機関・応対者一覧

- ・上海市浦東新区・梅園新村街道弁事処
 (卢马扣 Mr. Makou Lu 副書記, 金虹 Ms. Hong Jin 副主任)
- ・上海市卢湾区・淮海中路街道弁事処 (龚蓓敏 Ms. Beimin Gong) 街道弁事処副主任
- ・上海财经大学公共経済・管理学院 (鐘仁耀 Mr. Renyao Zhong 副教授)
- ・復旦大学就業・社会保障センター (陸銘 Mr. Ming Lu 副教授)
- ・美世諮詢 (上海) 有限公司 (王軍 Mr. Johnny Wang 員工福利・養老金業務總監)

- ・上海市老齡科学研究センター（孫鵬鏢Mr. Pengbiao Sun 副主任）
- ・中国發展研究院（許諾瑋Mr. Xunuo Wei 研究員）

Abstract

Evaluation of Pension System Reform in Urban Cities
of China and Its Challenges
Perspectives for 5-Pillar System and Community Role
(Take Shanghai as an example)

Hiroshi SUZUKI

This article is to analyze the reform of urban city pension system in China based on the report of the World Bank in 2005 (Holzmann et al. [2005]) and try to associate the pension system reform with the service provided by the "Community" in China.

The first part reviews the world trend of the pension system reform which was carried in each country by looking back to the report of the World Bank in 1994 (World Bank [1994]) and the controversial discussion on pension system reform for consecutive 10 years since then and the change of trend caused by the "5-Pillar System" mentioned in the report of the World Bank in 2005.

In the second part, the analysis is conducted through comparison between the pension system reform in urban cities of China and the report of the World Bank in 1994, especially Shanghai, the pioneer city in the pension system reform. As the World Bank pointed out in its report in 1994, with "3-Pillar System" as its goal, but when we overlook the current situation of pension system reform in urban cities of China, the financial problems of pension are completely unsolved.

The third part sets forth the function of the "Community" through survey of some actual cases in Shanghai, and points out that the "Community" is definitely a valuable player of "Pillar-0" and "Pillar-4" under "5-Pillar System" proposed by the World Bank in its report in 2005. Under the condition that relationships among family members have become less close than it used to be, there is a great expectation for the function of the "Community". In Shanghai, the "Community" is playing an important role in creating a safety net as a survival protection for senior citizens and unemployed people and social vulnerable group to maintain social stability.

The conclusion is that the "Community" will be a supplementary to the pension system reform, as a regional community nearby that relieves the senior citizens, the unemployed and the weak people of the society in urban cities of China.