

年金制度の変遷と高齢者の福祉

— 中国経営改革のインパクト —

The Changing Process of Chinese Pension System : Its Implications on Management Reforms and Elders Welfare

岩田 龍子
Ryushi IWATA

Abstract

Chinese pension system is one of the most crucial issues in considering both management reforms and people's welfare in Reform Era after 1978.

The Chinese pension system in Reform Era, put heavy burdens on business enterprises and at the same time it is far short for supporting aged generations.

Chinese pension system slowly developed after the establishment of the Socialist government. The situation the government faced at the starting point was miserable, and the pension system was naturally discriminatory. The government exerted efforts to develop the system to cover wider range of people.

However, Cultural Revolution which started in 1966 destroyed the system. In 1969, government adopted a peculiar pension system in which Danwei (enterprise unit) assume full responsibility for supporting retired workers. In Reform Era, this system became a heavy burdens on business enterprises, and at the same time, unreliable supporting system for aged generations.

First of all, "Unit" factories (danwei) have been requested to pay their workers pension money on the one hand, and at the same time, they were expected to make struggles for survival in competitive markets on the other hand, in this way making "factories" new born "business enterprises". Therefore, pension payments are becoming heavy burdens for many of the "business enterprises"

Secondly, in this competitive situation, some of the new born "business enterprises" are not successful in survival contests and, as a result, the payment are oftentimes delayed or even stopped for amazingly long periods.

In this paper, the author described the changing process of Chinese pension system and analyzed its significance on management reforms and the impacts of management reforms on elders welfare.

1. 中国における年金問題の性格
2. 年金制度の変遷
 - 1) 解放後における年金制度の拡充
 - 2) 文化大革命による中断と回復
 - 3) 年金制度の転換——企業が責任を持つ仕組みに
3. 定年及び年金制度の主な内容
 - 1) 定年の条件
 - 2) 定年退職した幹部・労働者の待遇
 - 3) “離休”——老幹部に対する優遇策としての定年制度
 - 4) 年金額の調整
4. 建国後の定年制と定年制度の問題点
 - 1) 国有単位を中心とした不公平な年金制度
 - 2) 国家と企業がすべて抱え込む年金制度
 - 3) 改革開放以後の給与システムと物価上昇に不適合な年金制度
 - (1) 給与の上昇とボーナスシステム
 - (2) 新しい給与制度
 - 4) 労働力の合理的な移動や活性化を妨げる年金制度
5. まとめ——養老保険制度の構想と長期間を要する問題の解決

1. 中国における年金問題の性格

中国における年金制度の在り方は、経営改革について考えるうえでも、また人民の福祉について考えるうえでも、きわめて重要な意味を持つ論点の一つである。

まず、それが経営改革を考えるうえで重要な理由は、

(1) 第一に、中国の生産単位が、これまで福祉単位としての性格をも併せ持っており、年金を初めとして住宅・医療・教育などさまざまな「福祉要素」をその構成員たちに提供してきたこと、そしてその原資は、何らかの形で国が提供してきたこと、

(2) 第二に、社会主義的な「低給与・高福祉」政策（相対的な意味で、給与を低く抑え福祉を高め維持する事を意味し、福祉の内容が高度であるということの意味するものではない）のもとで、給与が低く抑えられてきたため、他の諸国の場合と比較して年金額が相対的に高く、定年制度が、一面で、労をねぎらう優遇策の意味を帯びていたこと、

(3) 第三に、改革開放期に入って、各単位が、市場経済のなかで生き残りを賭ける「企業」へと脱皮を遂げつつあること、にもかかわらず、年金支払いの責任を持つ国有企業が、累積した膨大な数の年金生活者を抱えており、しかも、開放以後の企業に適用されることになった「自己責任の原則」と激しい市場競争のもとで彼等を養わなければならないことなどが、国有企業改革の大きな足かせとなっていることである⁽¹⁾。

反面また、企業改革と市場経済化の中で、高齢者にとっても、年金は、次第に彼らの生活を維持するに足るものではなくなりつつあり、その行方は、高齢者の福祉を考えるうえでも、重要な

意味を持っている。その理由としては、

(1) 改革開放経済のもとで、従業員の勤務状態へのチェックが厳しくなり、基本給の額に比べてボーナスの比重が増大しつつあること、このため、基本給にリンクされた年金額の度々の引上げにもかかわらず、年金生活者の地位が相対的に低下し、脅かされ始めていること、

(2) そして、年金生活者に限らず、現役の労働者にとっても同様であるが、数多ある国有企業や集団所有制企業のなかには、倒産する企業も相当数現れており、さらに倒産には至らないものの、年金や給与が支払えなくなった企業が増えており、この傾向は、とくに労働能力の衰えた高年齢年金生活者たちの生活を脅かし始めていること、

(3) 他方、養老保険制度などの不備によって、これら高齢者の福祉を支える社会的な仕組みが極めて未成熟であること、などを挙げることができる。

(4) そのうえ、低給与政策と一人っ子政策のもとで、中国の伝統的な方法すなわち家族に頼るという方法も現実的ではなくなっている。

このように、市場競争に直面した中国企業にとって、この年金制度は由々しき重荷であると同時に、年金制度の推移は、高齢者の福祉の在り方に、深刻な影を投げ掛けるものとなっている。生き残るために競争力を付けることを至上命令とする中国企業は、この問題をどの様に克服しようとしているのか、また年金に頼るしかない高齢者の将来がどの様になって行くのかは、中国の社会・経済にとって、今や無視できない重要なテーマとなっている。

本稿では、以上の視点を踏まえつつ、中国の年金制度について検討する。

2. 年金制度の変遷

1) 解放後における年金制度の拡充

1949年10月の新中国成立以後、新政府は、社会保障制度を作り上げようとさまざまな努力を行ってきた。しかし、厳しい経済状況と膨大な人口を前にして、社会保障を人民の全体に等しく行き渡らせることは実現不可能な課題であった。こうして作られた社会保障制度は、その後次第に拡充されては行ったものの、差別的な色彩を強くとどめるものとならざるを得なかった。

政府がまず採用した方法は、戸籍制度によって農村人口の都市への移動を制限し、都市戸籍と農村戸籍とによって、それぞれ異なる生活保障制度を作り上げることであった。

1950年3月（新中国成立の6か月後）、政務院（1954年9月以後は國務院）の財政経済委員会は、『関于退休人員处理弁法的通知』を発表した。これは、解放以後最初に発表された定年に関する政策文書である。それによると、解放以前に退職金制度を持っていた企業、例えば、鉄道、税関、郵便局などごく一部の企業に勤務していたものだけにのみ、一括払いの退職金が支払われることになった⁽²⁾。

次いで1951年に発表された『労働保険条例』も、鉄道、郵便局、航運の三つの産業部門の、従業員100名以上の工場、鉱山にのみ適用されたものであるが、この時から定年退職金は、これま

での一括払いから月々に支払われる年金制度へと変化した。

このように、年金は、当初、ごく一部の労働者にのみ支払われるものであった。そのうえ支払われる金額も、当人の給与の35%から60%の間と低く、また給与が低いためこれでは日常生活で自立できない障害者などの場合には、給与の75%までの支給が認められた。

建国後年数が経ち、政府の財政状態も僅かずつではあるが改善を見た。1953年、政務院は『労働保険条例』を修正して、工場・鉱山・運送業・建設業などにその適用範囲を拡大した。この時の修正では、月々支払われる年金額も、給料の50%ないし70%へと僅かながら引き上げられている。

以上は工場労働者の場合であるが、国民経済の一層の発展にともなって、1955年末に、国務院は『关于国家機関工作人員退休处理暫行弁法』を発表して、職員層に月々支払われる年金額を、給与の50%ないし80%へと引き上げたが、この時も年金制度が適用されるのは、税金で支えられていた官庁組織と事業単位(主として公共事業のために作られた非営利組織で、税金によって維持される。日本の現業部門の地位に近い。)の職員に限られていた。

しかし、定年後の待遇を巡って存在する官庁組織及び事業単位と生産に携わる企業との間のような大きな格差は、将来それを巡ってトラブルが発生することを予想させた。そこで1958年2月に至ってようやく、国務院はこうしたトラブルを避けるために、『国務院关于工人、職員退休处理的暫行規定』なる文書を発表して、定年退職制度を官庁組織、事業単位から都市の国有単位と団体職工にまで拡大し、幹部と労働者との格差をなくし、給与の50%ないし70%と、労働者に合わせる形で定年退職制度を統一した⁽³⁾。これによって、解放以後ほぼ10年、大都市の労働者に関する限り年金制度は曲がりなりにも形を整えたことになる。しかし、膨大な数に上る農民や、都市のパート労働者や無職の人達などにとっては、その老後を守ってくれるような制度はまだほとんど存在しなかった。都市と同様、農村にも「敬老院」、「老人之家」などが作られたが、その数は極めて少なく、公立の老人施設に収容されていたのは、高齢者の5%以下と推計されている。

子供のいない年寄りには、農村では生産隊、都市では居民委員会が面倒見ることになっていた。このような年寄りの家庭は“五保戸”と呼ばれていた。これは「日常生活の五つの面(保吃・保穿・保住・保医・保葬——食料・衣類・住宅・医療、葬儀)を行政の末端組織が守ってくれる家庭」の意味である。仕事をもたない“五保戸”の年寄りたちは、それぞれ生産隊か居民委員会から僅かの生活費をもらい、糊口をしのご有様であった。

“五保戸”以外の年寄りには、やはり「子供が老後の面倒を見る」という伝統的な方法に頼る以外に無かった。とくに農村では、この傾向が強かった。このため中国では“養兒防老”(老後のために子供を作る)という言葉が、人々は良く口にしていた。農民の老後を守ってくれる社会保障・社会福祉制度が無いために、中央政府による育児計画なども、農村では激しい抵抗を受けることになる。

2) 文化大革命による中断と回復

1966年、「文化大革命」が始まり、政治・社会・生産の秩序などを全面的に混乱状態に陥れた。これまでに定められた法律の多くは批判・廃止され、組織の日常業務も停止状態に陥った。このため、全国総工会（全国の総労働組合）は通常の運営をすることができず、年金の管理もいつの間にか停止してしまった。

建国以後作られた年金制度では、企業がそれぞれ職工たちの給与総額の3%を上納し、全国総工会が統一管理し、企業間の格差を調整することになっていた。当時は、定年者の数がきわめて少数であったため、このようなシステムによって、十分に運営が可能であったと考えられる。

しかし、文化大革命の混乱のなかで、定年退職・年金を扱う仕事が停止される組織が続出し、積み立てられた保険料も凍結されたり、流用されたりしてしまっただ。職工の給与総額の3%を企業が納める制度もこの時中止されている。当時、企業・官庁組織の定年の停止によって、定年年齢に達した約260万人の職工たちの定年は実現していなかった⁽⁴⁾。

3) 年金制度の転換——企業が責任を持つ仕組みに

「文化大革命」が一段落し、中国の政治・社会・生産活動が徐々に落ち着きを取り戻しつつあった1969年に、新しい年金制度が実施された。この制度では、都市の国有企業と県クラス以上の集団所有制企業の正式職工の年金は、全額企業の「営業外の支出」として給付されることになっている。このため、これまで企業間の格差が調整されてきた「社会保険」は、企業内保険としての性格をもつものとなり、年金に対しては、企業が責任をもつ事になり、その後、定年者の数の増大とともに、企業の生産・経営活動に大きな負担としてのし掛かるようになった⁽⁵⁾。

1978年6月、国務院は『関于安排老弱病残幹部的暫行弁法』と『関于工人退休、退職的暫行弁法』と題する2つの文書をを発表した。この2つの文書も、官庁組織、事業単位の幹部と企業に配置された幹部・労働者の定年及びその後の待遇を別けて扱い、前者の定年後の年金は税金で支えられるのに対して、企業の幹部・職工の定年後の年金は、依然として企業の「営業外の支出」として支払われることになっている。

遥か後になって、1991年には、国務院の文書『関于企業職工養老保険制度改革の決定』によって、新しい養老保険制度が正式に発表された。しかし、この新保険制度はまだ一般に普及していないので、1978年に発表された二つの文書は、労働者の定年退職制度と年金制度を規定する文書として当面その有効性を維持し続ける模様である。

こうして、年金・医療費、福祉施設の利用など、企業を定年退職した職工の生活は、すべて企業が面倒を見ることになっている。その結果1969年以前には企業の間で調整されていた社会保険が「企業による保険」に変わり、企業が職工の生、老、病、死など一生の出来事をすべて面倒を見る仕組みが出来上がった⁽⁶⁾。

丁度この時期、企業は、次第に、市場経済化のもとで「福祉単位」から「企業」に脱皮することを求められ、自らの存立に責任をもつ「自己責任原則」の適用のもとに、競争に生き残りをか

ける存在へと変化を遂げつつあった。こうして、多くの企業にとって、定年者の扶養は大きな負担となつてのし掛かっている。ことに、歴史の古い成熟産業の企業は、長年の間に蓄積された膨大な数の定年者を抱え、しかも企業の成長力と収益力の低下に苦しむ状況となっている。「福祉単位」が企業への脱皮を求められている、まさにその同じ時期に、社会保険が「企業による保険」として再構成されたことは、政策の混乱としか言いようがあるまい。

3. 定年及び年金制度の主な内容

1) 定年の条件

中国では働く人を幹部と労働者の二つの身分に分けている。まず初期には、基本的に革命に参加した時期が区分の基準となっており、革命戦争時代に共産党や人民解放軍に入った時間が早ければ早いほど、建国後、生活待遇や幹部昇進などで有利に扱われている。軍隊に入った時期が遅い軍人は、軍隊でのクラス——排長（小隊長）以上の場合、退役後幹部として地方の単位に配置されている。

また、革命戦争に参加した世代より後の世代の場合には、学歴が区分の主要な基準となっており、専門学校卒業以上の人は幹部と見なされている。

つい近年にいたる迄、幹部と労働者の区別は厳しく守られており、建国後の年金制度はこの二つの身分の区分に基づいて行われている。

國務院は1978年6月2日に『关于安排老弱病残干部的暂行弁法』を発表した。これによれば、官庁組織・事業単位、企業・群衆団体の幹部は次の条件の一つに該当すれば、定年退職できることになっていた。すなわち、

① 男性は満60歳、女性は満55歳で、革命に参加しており、しかも勤続年数が満10年に達していること、

② 男性は満50歳、女性は満45歳で、革命に参加しており、勤続年数が満10年に達しており、働く能力を失ったとする病院の証明があること、

③ 業務の上で負傷し、完全に働く能力を失ったとする病院の証明があること。

また同時に発表された『关于工人退休、退職的暂行弁法』によれば、次のような条件を一つでも満たした官庁組織、事業単位、群衆団体と全人民所有制企業の労働者は、定年で退休できる。すなわち、

① 男性は満60歳、女性は満50歳、勤続年数が満10年に達していること、

② 炭鉱、高空・高温作業など、特別な重労働に従事する者、あるいはその他の健康に有害な仕事をする労働者の場合、男性は満55歳、女性は満45歳で、持続勤務年数が満10年に達していること、

③ 男性が満50歳、女性が満45歳で、持続勤務年数が満10年に達した労働者で、労働力を完全になくしたとする病院の証明と労働鑑定委員会の確認があれば、定年退職できる。

④ 業務のために体が不自由になった場合、完全に労働力を失ったとする病院の証明と労働鑑定委員会の確認があれば、定年退職できる⁽⁷⁾。

後に詳しく見るように、革命戦争に参加した老幹部の場合、定年時の給与の100%が年金として支給されたため、当初この定年制は、労をねぎらう制度としての性格を強く持っていたものと思われる。

ただし、知識人・高級専門家の場合には、特殊な事情があって、これとは別の扱いになっている。すなわち、“文化大革命”の期間中、インテリ層の多くが農村に行かされたり、批判されたりして、大学入試進学制度も廃止された。このため改革開放以後、高級専門家や研究者及び中級の専門家や研究者は非常に不足していた。このため、国務院は[1983年]141号の文書で、高級専門家の定年年齢は延長できることを定めた。この文書で高級専門家とは教授と助教授、主任研究員と副主任研究員、高級技師、高級農学者、主任医師と副主任医師、高級会計士や高級記者などいずれも各職業のトップクラスの専門家や研究者を指している。助教授や副研究員クラスの高級専門家は、主管部門の審査を得てその定年年齢を65歳迄延長できる。教授や研究員クラスの高級専門家は省、直轄市、自治区人民政府あるいは中央、国家機関の部委の審査を受けて70歳迄延長できる。学術上特に造詣が深く、国内外に大きな影響力を持っている傑出した高級専門家の場合は、国務院から許可を得てさらに定年を遅らせることができる。

また、地域と職業によっては、中級専門家や研究者でも、仕事の必要があれば普通の定年年齢を男女それぞれ最大限五年迄延長できる事になっていた。

なお、この定年延長は、個人のための配慮と言うよりは、社会・組織の都合を配慮したものであることに注意したい⁽⁸⁾。

2) 定年退職した幹部・労働者の待遇

定年退職した幹部と労働者の具体的な待遇については、1978年の『关于安置老弱病残干部的暂行弁法』と『寒于工人退休，退職的暂行弁法』で次のように決められている。

(1) 建国以後に就職した幹部・労働者の場合

まず建国以後に就職し、勤務年数が20年に達した幹部と持続勤務年数が20年に達した労働者にたいしては、本人の定年時基本給の75%を支払う。勤務年数が15～20年未満の幹部と持続勤務年数が15～20年未満の労働者に対しては、本人の定年時基本給の70%を支払う。勤務年数が10～15年未満の幹部と持続勤務年数が10～15年未満の労働者に対しては、本人の定年時基本給の60%を支払う⁽⁹⁾。

年金が極端に少ない定年者の生活を守るために、最低年金の金額が決められ、時とともに引き上げられている。例えば、1978年6月から規定に基づいて計算された年金は30人民元以下の場合、30人民元支払うことになっている。最低年金は1989年10月に50人民元に引き上げられた。

公の仕事で完全に労働力を失ったとする医師の証明があれば、日常生活が自立できない定年職工の年金は本人の定年時基本給の90%が支払われる。また実際の状況によって一定金額の看護

費を支払うことができるが、その金額は普通の労働者の基本給を超えてはならないことになっている。日常生活に付添人の必要がない定年職工は、本人の定年時基本給の80%が支払われる。公の仕事で完全に労働力を失った幹部の最低年金は30人民元、労働者は35人民元である。最低年金は物価の上昇などを配慮して何度も調整され、1989年10月から幹部60人民元、労働者は50人民元となった⁽¹⁰⁾。

(2) 建国以前に革命に参加した場合

また、建国（1949年10月）以前に革命に参加した労働者の貢献を大きく評価するために、建国前に革命に参加した労働者は次の条件の一つでも該当する場合、定年時基本給の100%が年金として支払われる。

- ① 中国共産党が率いた革命戦争に参加したこと。
- ② 敵の占領地域で地下の革命工作に参加したこと。
- ③ 革命に参加し、“供給制”のもとで働いたこと⁽¹¹⁾。
- ④ 1948年末迄、地元の人民政府が決めた給与制の待遇を受けたこと⁽¹²⁾。

定年職工が健康上の原因などで死亡した場合、本人の定年直前のクラスと同じクラスの現役職工と同様に扱われる。葬儀手当てのほか、葬儀に必要な費用は全額単位が負担する。日本の社葬である。経済的に困難な遺族は一括払いの遺族金を支給される。死亡した職工以外扶養者のない直系遺族は、法定労働適齢である16歳未満の場合、月々一定の生活手当てを支給される。

現に職工が死亡した場合、単位が党や組織の関心を示すために、熱心に遺族の要求を聞き入れるのが一般である。一方、遺族もこれを個人の力で解決できない困難の解決を組織に求める絶好のそして最後のチャンスと見ている。遺族の要求として最も多く出されるのは、死亡した職工の子孫や近い親戚などの就職、転勤、転職問題などである。改革開放以前は、国家配分によって行政的に職場に配分するという就業制度がとられており、個人の就職は問題にならなかった。しかし、改革開放以後、高校卒以下の若者の就職は殆ど個人の實力と就職活動に任せっきりになったため、都市では、多くの「待業」（就業を待つ）青年が現れている。今日、子供の就職問題は親にとって最も大きな心配と苦悩の種である。

3) “離休” —— 老幹部に対する優遇策としての定年制度

“離休”とはポストを離れて休養することである。“離休”制度は建国以前革命に参加し、新中国の樹立とその後の社会主義建設の事業に大きく貢献した老幹部に対して、老後特別な優遇を与える制度である。

政府は、1958年6月、一部の老幹部に名誉職を与える通知の中で次のように定めている。すなわち、第二次国内革命戦争期ないしそれ以前に革命に参加し、現在県の人民政府の部長以上のクラスの老同志は、年齢による衰弱のため仕事が困難な場合、そのポストを離されることになるが、給与は変わらず、長期的に養われて休養することになる”。これを“長期休養”というが、これが“離休”制度の始まりである⁽¹³⁾。

1965年8月に中央の組織部が発表した文書は、「革命の仕事に参加した年月を問わず、副省長クラス以上の幹部、または1942年末迄に革命に参加した県人民政府の党の副書記、県長以上の幹部または、1937年6月迄に革命に参加した幹部は、年齢あるいは病気で働く能力を失った場合、定年させるか、現在のポストを離れさせて長期的に養われる」ことを規定している。

中央政府のいくつかの部（日本の省に当たる）でこの規定の実験を行ったが、制度として普及する前に“文化大革命”が始まり、このような老幹部への“長期休養”制度は中断されてしまった。

改革開放期に入って、1978年6月に、国務院は次のような規定を作った。すなわち、1949年末迄に革命に参加した地区人民政府の党書記と副書記、行政公署の副専員とこのクラス以上のポストに相当する幹部、1942年末迄に革命に参加した県人民政府の党委員会の書記と副書記、革命委員会の主任と副主任とこのクラスに相当する幹部、1937年7月7日以前に革命に参加して現に労働力を失った幹部は、ポストを離れ今までの給与を得て休養に入ることができる。ここに老幹部の“離休”制度が明確に定められた。

1980年1月、国務院は、老幹部離休暫行規定を発表して離休の待遇を受ける対象を拡大した。これによれば、離休制度を受けられる幹部は第一次国内革命戦争と第二次国内革命戦争の時期に革命に参加した幹部、抗日戦争の時期に革命に参加した副県長およびこのクラスに相当する幹部或いは行政18クラス以上の幹部、建国前に革命に参加した副専員とこのクラスに相当する幹部或いは行政14クラス以上の幹部がその対象となる。

1982年、中央は老幹部の定年制度を作ることになった。これ以後、国務院は老幹部の離休に関する一連の決定を発表した。1983年には、老幹部の離休制度はほぼ出来上がっている⁽¹⁴⁾。

現在、老幹部が離休待遇を受ける条件としては、男性の場合満60歳、女性の場合満55歳に達しており、或いは健康上の原因で仕事を続けられない状態で、

- ① 1949年9月30日以前に中国共産党が率いた革命軍に参加したこと、
- ② 解放区で革命に参加し、生産に携わることなく“供給制”の待遇を受けたこと、
- ③ 敵の占領地域で革命のための秘密工作を行ったこと、
- ④ 1948年末迄に、当時の地元人民政府が決めた“薪金制”（給与制）の待遇を受けたこと、のいずれかに該当する事が求められている。

老幹部の定年年齢は職務で異なる。中央、国家機関の部長（日本の大臣に相当）、副部長、省、直轄市、自治区の党委員会の第一書記、書記、副書記と省人民政府の省長と副省長、直轄市人民政府の市長と副市长、自治区人民政府の主席（知事クラスに相当）と副主席およびこれに相当する幹部は、正の職が満65歳、副の職は満60歳である。中央、国家機関の司局長、副司局長、省の党委員会の部長と副部長、直轄市の党委員会の部長と副部長、自治区の党委員会の部長と副部長と省の人民政府の庁・局長と副庁・局長、直轄市の庁・局長と副庁局長、自治区人民政府の庁局長、副庁局長、地区の党委員会の書記、副書記と行政公署専員、副専員およびこれらのポストの行政クラスに相当する幹部は、満60歳で定年になる。この他の幹部は男性が満60歳、女性が

満55歳で定年になる。

健康が原因で仕事を続けられない場合、早めに定年できる。また職務遂行上の必要があり、本人の健康状態が許すならば、任免機関の審査を得て、定年を遅らせることもできる。

老幹部に対する離休待遇の基本原則は“基本的な政治待遇は変わらないが、生活待遇は現役幹部よりも少し優遇される”というものである。

(1) 年金は定年前の基本給の全額を支給される⁽¹⁵⁾。

(2) 定年になった老幹部の住宅は、所属する行政クラスと同居家族の人数とによって配分が決定する。条件が同一の場合、定年の老幹部は、原則として現役の幹部より優先的に割り当てを受け、住宅の条件も配慮される。

中国では、住宅事情の悪い場合には、部屋をカーテンで仕切るなどして、家族が同じ部屋を共用することが多い。定年老幹部の場合、一人1部屋とまではなかなかゆかないが、娘と息子がそれぞれ別の部屋に分かれて住めるようにするなどの配慮がなされたりする。

老幹部の住宅を決める場合には、まず間取（部屋数）が考慮され、ついで住宅の面積が考慮される。部長（日本の大臣に相当）クラスは5～9DK、150平方メートル以内、副部長クラスは4～6DK、70平方メートル以内とされる。司局クラス（行政14クラスを含む）は4～5DK、70平方メートル以内である。処長クラス以下の離休老幹部は2～4DK、50平方メートル以内である。

(3) 革命に参加した経歴などが長い老幹部は、一部の生活手当を増額されることになっている。たとえば、

① 1937年7月6日以前に革命に参加した老幹部は、毎年、定年前の標準給与（国が統一的に定めた給与標準表に基づく給与）の2ヶ月相当分を生活手当として加増、

② 1937年7月7日～1942年12月31日の間に革命に参加した老幹部は、毎年生活手当として、本人の定年前標準給与の1ヶ月半相当額を加増、

③ 1943年1月1日～1945年9月2日の間に革命に参加した老幹部は、毎年本人の定年前給与の1ヶ月相当額を加増、

⑤ 1945年9月3日～9月30日までに革命に参加した老幹部は、生活手当を増額しないことになっている⁽¹⁶⁾。

4) 年金額の調整

改革開放以後、物価の上昇と給与の増額に対して、年金は常に調整されている。例えば、1989年の給与増額の後、年金の低い老幹部の生活を守るために年金の最低基準額が決められた。国务院の〔1989〕83号の通知によれば、1937年7月6日以前革命に参加した離休老幹部の最低年金は124人民元、1937年7月7日～1945年9月2日迄に革命に参加した離休老幹部の最低年金は78人民元、1945年9月3日～9月30日までに革命に参加した離休の老幹部は70人民元とされた。

1993年、国务院は85号文書で離休の老幹部と普通の定年職工の年金を増額した。離休や定年

前に、専門の技術職務或いは行政職務を持っていた者は、原則的として同じ職務に従事する現役職員の給与増加分の平均額を増額されている。また一般の定年職員の場合には、同じ職務の現役職員の給与増加分の平均額だけ増額される。離休の老幹部と定年職員の年金は地方政府が地元の実情に応じて具体的な方法を定めることになっている⁽¹⁷⁾。

この外に離休の老幹部の場合には、一般の定年職員には与えられない「特需費」を支給される。この「特需費」は、特別の必要に支出されるもので、定年老幹部一人当たり年間150人民元がプールされ、定年した老幹部の特殊な困難のための手当てに使用される。例えば、老幹部が重病になった場合、年金が少ないため、生活が困難になった場合、あるいは一時的に生活が苦しくなった場合などである。この外に、この費用は、祝日やお祭りなどの時、懇親会やパーティの費用に、または公園などの入場料などのような活動の費用にも当てられる。

また、従来定年した老幹部個人に単位が新聞や雑誌を支給していたが、1985年1月1日からこれが廃止された。その代わりに、「特需費」から一人当たり年間20人民元の本代が支給されるようになった。

以上の原則の下に、「特需費」を支給することになっているが、実際には、管理権限を持つ各単位によって、その使用目的、名目が異なっている。

祝日やお祭りの時、国有デパートは老幹部に限って商品の特別割引サービスを行う。汽車や飛行機などの乗り物の切符の購入が困難な大都市では、「老幹部窓口」を設けて老幹部に便宜を提供することもある。

また、地方政府も、地方の政策として、老幹部に対する様々な優遇措置を取っている。例えば、ある市では、「老幹部証」を持っている離休老幹部は、公園などの入場料を免除されることになっている。

離休の老幹部は健康などの原因で死亡した場合、定年直前の行政クラスと同じ扱いを受ける。経済的に困難な遺族は、一括払いの遺族金を支給される。死亡した老幹部以外扶養者のない直系遺族は法定労働適齢である十六歳未満の場合、月々一定の生活手当てを支給される。また、老幹部が死亡した後、老幹部の職務に応じて配分された住宅に遺族がそのまま住み続ける事を許されるケースは多い。

政治がもっとも重視された改革開放前の時代には、革命に参加した履歴の違いは、本人自身の一生だけでなく、その子孫の人生にも大きな影響を与えていた。老幹部と認定されると、個人は様々な優遇を受けられるし、子孫も様々な場合に有利に扱われることが多かった。しかし、改革開放以後、市場経済化の進行によって、人々の金銭志向が強くなり、政治的な名誉や待遇はこれまでほどには評価されなくなりつつある。また、近い将来、全国的な養老保険制度が確立し普及するならば、特別な定年制度である「離休制度」はそれほどの意味を持ち得なくなる可能性がある。しかし、以上によって、定年退職者にたいするきめ細かな配慮が、様々の点で行われていることが分かる。ここで建国以来の中国の定年制と年金制度の問題点について整理しておこう。

4. 建国後の定年制と年金制度の問題点

1) 国有単位を中心とした不公平な年金制度

長期にわたる戦争のため、建国当初、政府の財政は極度に疲弊していた。このため、政府がすべての国民に十分な社会保障を与える事は不可能であった。その後経済の回復につれて政府は、建国前にすでに年金制度が実施されていた職業から始めて、年金制度の適用を受ける人々の範囲を徐々に拡大していった。こうして年金制度の適用を受ける人々の範囲は、都市の国営単位と県クラス以上の集団所有制企業の労働者にまで普及した。

生活水準と医療、衛生条件の向上によって、人口は急激に増え続けた。当時全力で先進工業国実現の夢を追求め、重工業中心の産業化を目指していた政府は、有限の財政で国民全体の老後を守りきることができず、国有単位と県クラス以上の集団職工しか利用できない不公平な年金制度を維持することを余儀なくされた。

改革開放以後、それまで国有単位と集団所有制単位しか存在しなかった時代とは全く異なって、投資の自由や就職の自由が認められ、自営業や私営企業が急速に増えている。しかし、国有企業以外の企業に就職した職工にとっては、利用できる年金制度は全く存在しなかった。このため、これまでの年金制度を見直し、農民や自営業者や私営企業の従業員も利用できる新しい年金システムの構築の問題が浮上してきた。

2) 国家と企業がすべて抱え込む年金制度

建国後の年金制度は、基本的に「高福祉、低工資」（厚い福祉と低い給与）といった原則の下に作られた。このため職工たちは、生活を守る最小限の生活費を給与として与えられ、職工個人の医療や老後の生活などだけでなく、子供の教育、医療などの面倒もすべて国家とそれぞれの企業が負担してきた。改革開放前にあって、企業は経営責任を負わない仕組みになっていたのも、年金などが原因で企業が赤字になった場合にも、企業が破産することはなく、政府が財政からその穴埋めをしてくれることになっていた。

しかし、改革開放期に入って、国有企業に対する政府の対応に大きな変化が起こった。国有企業も経営に対する自己責任を求められるようになったのである。官庁組織の場合、これまで通りに国家財政から割り当てられた資金によって定年職工の年金を支給し続けている。しかし、自己責任を問われる国有企業にとっては、市場経済の改革の進行に連れて、年金が重い負担と感じられるようになってきている。これまで長期にわたって国に貢献し続けてきた歴史の長い国有企業は、その規模が大きければ大きいほど、抱える定年職工の人数が多く、年金の負担も重い。

こうした状況のもとで、彼らは、市場経済のもとでの激しい競争を強いられるようになっていく。これらの企業にとってそれがどのような重荷となっているかは、想像にあまりあるといえよう。

市場競争が激しくなってきた今日、これら古くかつ伝統のある企業と、年金負担皆無の新興私

営企業や合併企業とでは競争にならないことは一目瞭然であるといつてよい。

他方、企業の倒産など珍しくなくなつてきた今日、企業の経営不振や倒産などのために年金の支払いが遅れたり、支払いが停止してしまうことも珍しくなくなつてゐる。

1994年末に遼寧省の沈陽市など13の都市に対して行つた調査によれば、年金が遅延したり、減額されたりした定年職工は、同省の定年職工の10%以上にのぼり、その金額は平均一人当たり5か月半分となつてゐる。51カ月も年金を貰えなかつた定年職工の例もある。年金支払いの遅延と減額支払いのために生活困難となつた定年職工たちが、集団で市役所に押し掛けて抗議するといった事件も増加している。このような事態は遼寧省だけではなく、河北省、黒龍江省、安徽省、貴州省、河南省、湖南省、湖北省、雲南省などでも起つてゐる⁽¹⁸⁾。

このように、経済改革によって年金制度をめぐる一連の新しい問題が現れてきている。

3) 改革開放以後の給与システムと物価上昇に不適合な年金制度

(1) 給与の上昇とボーナスシステム

建国以来、年金の支給水準はおおよそ定年直前の基本給の60~75%であつた。すでにみたように、革命戦争に参加した者の場合には、その100%が支給されている。

しかも、改革開放以前には、長年物価が安定してゐて、基本給も据え置かれていた。弱い生産力と乏しい物産のために、都市職工の給与を上げることがインフレを招き、またそれが、農村人口と都市人口の生活水準の差の拡大につながるなど、トラブル発生の原因になることを懸念してゐた政府は、給与の引き上げを極力避けようとしていたのである。

1952~1985年までの34年間に、中国の工業総生産は24倍に増加した。しかし、この間、国営単位の職工の平均現金収入は僅か157%上昇したに過ぎず、物価上昇を補うために増額された収入を除けば、実際には60%増加したに過ぎない⁽¹⁹⁾。

また、文化大革命中には、かつてのボーナス制度は廃止され、給与に対する手当の比率も非常に少なかつた。年金は定年退職時の基本給にリンクされていたが、このような条件の下で、退職職工たちは、年金で何とか生活を維持する事ができた。

しかし、改革開放後、給与が絶えず上がり、ボーナス、手当てなどの比率が高まり、これらの収入は、職工たちの収入のかなりの部分を占めるようになってきている⁽²⁰⁾。

建国以後、中国にはボーナス制度があつた。この時の制度では、幾つかの項目で政府の決めたノルマ以上の生産を達成した職工だけが、ボーナスを支給されることになつてゐた。しかもその金額はごく僅かであつた。“文化大革命”が始まつて、「現金で職工の労働意欲を刺激しようとするのは資本主義的である」などという批判のもとで、ボーナス制度は廃止された。

改革開放期に入つて、1978年5月7日に、国務院は、『關於実行奨励和計件工資制度的通知』によって公式にボーナス制度を復活し、ボーナス制度の原則を定め、ボーナスの総額などについて明確にしている。これによると、

① ボーナス制度の実験的導入を行う国営企業は、業績のよい企業でなければならない。

- ② 奨励の条件が明確で、その項目が少ないものであること。
- ③ また職工一人に対して一つの項目のボーナスしか与えないこと、
- ④ ボーナスの総額はボーナスを与えられた職工の基本給の10%を越えてはならないこと、ただし、生産の任務が特別に重い小数の企業の場合には、主管部門の審査を経てこれを12%以下とすること、などが定められている。

まず、改革以後、収入の一部を従業員に配分する権限が企業に与えられ、企業による給与制度の改革が行われたため、ボーナスが急激に増加し、職工たちが現実を受け取る給与と国が定めた基本給との間の差が次第に大きくなっていった。

1952年から1978年までの26年間、給与中心の全国の職工の収入は平均して毎年僅か3.1%程度上昇したに過ぎなかった。これに対して1979年から1992年までの13年間に、職工の給与は年平均17.4%の上昇を続けている。

このような給与の上昇に伴う物価上昇も激しい。政府は、定年職工の生活を配慮して、現役の職工の給与を上げる時、年金を増やしたり、これに生活手当を付けるなどの配慮をしてきた。しかし、年金が基本的に定年時の基本給にリンクされているため、こうした配慮にも関わらず、年金生活者の生活条件は、市場経済化の中で急速に悪化し、これまでの年金制度で老後の生活を維持する事はますます困難になってきている。

また、改革前には、計画経済体制の下で、職工の給与は、保険、福祉費などいくつかの必要経費を別とすれば、日々の生活を最低限維持するためのものであった。従って、住宅、医療、教育など、他の国々では、本来個人の消費の重要な部分を占める費用も、すべて国が負担することになっていた。

改革以後、これまで与えられていた様々な福祉を現金化する動きが顕著となり、基本給以外に、様々な手当が支給されるようになった。例えば、住宅手当、通勤手当、物価手当、入浴散髪手当、本代などである。1992年に上海市の職工が受け取った個人所得総額464.8億人民元のうち、単位と国家から支給された各種の福祉手当では、91.96人民元で、総収入の19.8%に達している。

個人の貯蓄、証券購入による利息も個人の収入を増やし、1985年上海市の個人の様々な利息収入は3.78億人民元であったが、1992年にはこれが29.72人民元に跳ね上がった。利息収入は個人の総収入の2.9%から6.4%まで上昇している。

また、給与以外に、単位の内外から支給される様々な現金や現物などの「灰収入」（収入源が不透明な収入）がますます多くなり、その額も無視できないものになっている。ある調査によれば、1991年には、上海市内に住む住民の総収入のうちの35.1%は、給与以外の収入であったという⁽²¹⁾。

以上検討したように、改革開放以後、職工の給与の総額と企業の経営効率とが結び付けられるようになって、基本給中心のこれまでの給与システムの下での給与の構成は一変した。国有企業の職工の場合、給与総額に占める基本給（標準給）の割合は、1978年の85%から1990年の58%

にまで下がっている。代わって、ボーナスや手当での割合は8.8%から38.8%までに上昇している⁽²²⁾。

ここで再び上海市の例を見ることにしよう。国有単位の基本給は1978年の88.1%から1990年の51.9%まで下がっている。他方、獎金（ボーナス）、手当での割合は1978年の5.4%から1990年の44.8%まで急速に上昇している。この例は、こうした傾向が、経済の発展した大都市で、いっそう激しいことを示している。

このような状況の下に、1990年における上海市の定年職工が受け取る一ヶ月の平均年金は100.87人民元、その上に定年職工に与える生活手当で一ヶ月平均19.05人民元を加えると、119.92人民元になる。これに対して、同年における国有企業の現役職工の平均給与は、255.83人民元となっている。

このように、定年職工たちが受け取る年金は、改革以後相対的に低くなり、他方、激しいインフレも加わって、定年職工たちの生活は、一般に苦しくなり、一部の定年職工の場合には、日常生活を支えることも困難な状態となっている。このため、政府は一時的な措置として、年金額の少ない定年職工の場合、定年時基本給への比率を高めたり、生活手当を付加したり、現役職工と同じように物価手当を与えたりして、定年職工の年金生活を助けようとしている。しかし、定年職工の年金の給付基準と方法には、尚実質的な改善が見られない⁽²³⁾。

(2) 新しい給与制度

90年代に入って、政府は、国有企業において実験的に“崗位技能工資制”を採用し、これがその後普及して、新しい給与制度として定着した。“崗位技能工資制”というのは、様々な職場や職務に必要な技能、責任、労働量や労働の条件など、基本的な労働要素を総合的に評価した上で基本給を決める一種の能力主義システムである。年金も“崗位工資”と“技能給料”からなる“基礎工資”に対する一定比率によって決定されることになった。こうした動きは、改革開放期における経営改革の趣旨に沿った改革であるが、現役労働者の中の給与格差を拡大するものであり、従来のような基本給増額の平均値による年金の調整を不適切なものにする可能性がある。

4) 労働力の合理的な移動や活性化を妨げる年金制度

年金制度は、官庁組織・国有企業や一部の集団所有制企業でしか実施されて来なかった。改革以後、国営企業の水膨れ体質を容易には改善できない事情として、国有企業にしかない年金制度がこれと大いに関わっている。養老保険を全国的に普及させ、労働者の老後の基本的な生活を守る事によって、初めて、人材や労働力の合理的でスムーズな移動を実現できるようになるものと思われる。

改革開放以後、経済改革を始めとする全社会の各方面に及ぶ改革によって、中国の古い年金制度は様々な問題が抱え込むようになり、年金制度の機能を十分には果たせなくなってきている。そしてそれは同時にまた、国有企業の経営の発展・振興の足枷手枷となっている。

5. まとめ—— 養老保険制度の構想と長期間を要する問題の解決

こうした状況のなかで、企業改革を進めるために、政府は、これまでの年金制度の欠点をみとめ、1991年6月、『関于企業職工養老保険制度改革の決定』を発表して、新しい養老保険制度を発足させ、さらに1995年『関于深化城鎮企業職工養老保険制度改革の通知』によって、新しい養老保険制度の改革を推し進めようとしている。

この制度には、様々の工夫がみられるが、現在まだ、ほとんどその普及を見ていないこと、財政による支援が僅かで、企業の拠出に頼っており、全体としてその金額が少ないこと、その中から将来の原資をも蓄積しようとしていることなど、制度の仕組み上、遠い将来はともかく、当面はほとんど役に立たないような構造を持っている。このため、企業は、当面、年金問題に苦慮せざるを得ない状況におかれており、また高齢者たちも、ますます不利になる状況に、何とか耐えるしかないのがその現状である。

注

- (1) ことに、歴史が古く成熟した産業の企業にこの傾向が著しく、成長力の弱いこれらの企業が、より重い負担を背負わざるを得ない仕組みになっていることに注意したい。
- (2) 王敏、劉義鵬『最新労働人事管理政策法律実務』国際文化出版社1995年p183.
- (3) 王敏、劉義鵬『最新労働人事管理政策法律実務』国際文化出版社1995年p183.
- (4) 『人口研究』編集部「中国未来養老方式の選擇」復印報刊資料『社会保障制度』1997年2期37頁.
- (5) 王敏、劉義鵬『最新労働人事管理政策法律実務』国際文化出版社1995年p183. ここで「営業外の支出というのは、廃品などを売却して得たわずかの収入を指す。このころ、年金の支払を営業上の支出とする事が認められておらず、しかも「営業外の支出」では年金を支えきれなかったため、実際には、便法として、営業内支出として認められていた福祉費や、それでも足りない場合には、医療費、さらには借金で年金の原資をまかなうありさまであった。
- (6) 王敏、劉義鵬『最新労働人事管理政策法律実務』国際文化出版社1995年p183.
- (7) 文武『中国社会保障制度』企業管理出版社1996年10月106, 107頁
- (8) 杜松岩『労働人事実用手册』ハルビン工業大学出版社1989年1月107, 108, 109頁.
- (9) 杜松岩『労働人事実用手册』ハルビン工業大学出版社1989年1月102頁.
- (10) 王敏、劉義鵬『最新労働人事管理政策法律実務』国際文化出版公司1995年9月184~186頁.
- (11) 供給制の生活とは、次のような生活を指す。すなわち、職工たちが、規定により“小、中、大”と三つのクラスに分けられた食堂で食事をし、衣装や布団などの生活の最低の必需品のみを単位から提供され、月々ごく僅かな手当のみを支給されるといった生活である。また、供給制と給与制の併用で暮らしを立てた生活をも“供給制”と見なす。杜松岩『労働人事実用手册』ハルビン工業大学出版社1989年1月104頁.
- (12) 文武『中国社会保障制度』企業管理出版社1996年10月125頁.
- (13) 第一次国内革命戦争というのは、1924年から1927年に至る戦いで、中国共産党が、孫文の率いる国民党と連携して、帝国主義や軍閥と戦った国内革命戦争、第二次国内革命戦争というのは、1927年から1937年に至る国内革命戦争で、中国共産党と蒋介石の率いる国民党との戦いである。十年内戦とか土地革命戦争とか呼ばれる。さらに、1937年から1945年まで日本軍と戦った民族戦争は、抗日戦争と呼

び区別される。

- (14) 王敏 劉義鵬『最新労働人事管理政策法律実務』国際文化出版社公司 186 頁。
- (15) 文武『中国社会保障制度』企業管理出版社 1996 年 10 月 110~111 頁。
- (16) 文武『中国社会保障制度』企業管理出版社 1996 年 10 月 111 頁。
- (17) 文武『中国社会保障制度問答』企業管理出版社 1996 年 10 月 113 頁。
- (18) 朱紅 涂萍「困難企業離退休人員的基本生活要有保障」復印報刊資料『労働経済与人力资源管理』1995 年 12 期 69 頁。
- (19) 王敏 劉義鵬『最新労働人事管理政策法律実務』国際文化出版公司 1995 年 9 月 77 頁。
- (20) 建国以後、中国にはボーナス制度があった。この時の制度では、幾つかの項目で政府の決めたノルマ以上の生産を達成した職工だけが、ボーナスを支給されることになっていた。しかもその金額はごく僅かであった。“文化大革命”が始まって、「現金で職工の労働意欲を刺激しようとするのは資本主義的である」などという論調のもとで、ボーナス制度は廃止された。
- (21) 蔡旭初「上海最終収入分配格局的分析」復印報刊資料『労働経済与人事管理』1993 年 11 期 p 39.
- (22) 張恵秋「談談軌軌過程中的分配不公問題」『体制改革』1993 年 9 期 65 頁。
- (23) 張広銘「職工養老保健制度改革の思考」復印報刊資料『労働経済与人事管理』1993 年 2 期 44 頁。他方、産業発展に成功した地域では、逆に、高齢者に対して、特別の給付を行っている例もある。深州市宝安县沙井鎮万豊村では、郷鎮企業が成功し、経済的に豊かになった。その結果、毎年 55 歳以上の老人に一人当たり 150 人民元の手当てを支給することになった。郭本金 王尚貴「万豊模式：建設社会主義新農村の有益賞試」『体制改革 1993 年 2 期 141 頁。

(付記)

本稿の執筆上必要な情報の収集については、沈奇志に大きく依存している。ここに付記する。