

## 中国における養老（年金）保険の構想と現実

### China's Endowment Insurance Models and the Reality

沈 奇 志  
Qizhi SHEN

#### Abstract

In the Reform Era after 1978, it has become one of the crucial difficulties for Chinese government (for both the central government and also local governments) to give supports to aged retired persons.

In Chinese system in this era, “danwei” (production and service units) are supposed to provide retired people with relatively high level pension payments and support their lives.

However, this puts heavy burdens on “danwei”s which are now exerting all efforts to grow into business enterprises in competitive markets. In addition to this difficulties, this supporting system is now far short of affording retired people cosy and comfortable lives. Therefore, it is now of vital importance to establish social insurance system which could successfully support retired people.

In this paper, the author tried to analyze the social insurance plans to support retired people, and the difficulties those plans are faced with.

#### 目 次

- I 中国における年金問題の性格と養老保険の緊急性
- II 構想された養老保険制度の内容
- III 養老保険普及の実態
  - 1 都市における養老保険制度の普及
  - 2 農村人口のための社会養老保険制度
  - 3 農村社会養老保険の弱点
  - 4 農民の意識へのインパクト
- IV 養老保険の改革目標

- 1 改革の目標
- 2 改革の内容
- V 市場経済の中で社会養老保険が直面する主な問題
- VI 養老保険制度の危機
  - 1 保険料の滞納
  - 2 事態の深刻さ
- VII まとめ —— 改革の重要性と改革の困難

## I 中国における年金問題の性格と養老保険の緊急性

1 改革開放後の中国では、年金問題は独特の重要性を帯び始めている。すなわちそれは、一方、中国の経営改革を進めるうえで、緊急に改革を要する問題となっている。その理由は、

- ①これまで中国の生産単位が、福祉単位としての性格をも併せ持ち、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、そのため、福祉のための費用は、格別生産単位の負担とはなっていなかったこと、
- ②しかし、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り、こうして、企業は自己の存立についての責任を負わされるようになり、これまでのような政府による手厚い保護は期待できなくなったこと、
- ③にもかかわらず、年金支払いの責任を持つこれら国有企業が、相変わらず累積した膨大な数の年金生活者を抱えており、しかも、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が、国有企業改革の大きな足かせとなっていることなどを挙げることができる<sup>(1)</sup>。

2 また、年金問題は、人民の福祉にとっても、重要な意味を持ち始めている。すなわち、企業改革と市場経済化の中で、年金は、次第に定年退職者の生活を維持するに足るものではなくなりつつあり、何らかの形で社会保険制度が求め始められている。その理由は、

- ①これまで、社会主義的な「低給与・高福祉」政策のもとで、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、
- ②しかし、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、
- ③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

えた高齢年金生活者たちの生活を脅かし始めていること、

④他方、社会的な年金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。

⑤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無くなっている<sup>(2)</sup>。

このように、市場競争に直面した中国企業にとって、現在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も、深刻な影を投げ掛けるものとなっている。社会保険によって高齢者の生活を支えることは、今日中国社会にとっては焦眉の急であるといつてよい。

そこで中国政府は、企業改革を進めるために、その障害となっていたこれまでの年金制度の欠陥を認め、1991年6月、新しい養老保険制度を発足させ<sup>(3)</sup>、さらに1995年発表の「通知」によって、新しい養老保険制度の改革を一層推し進めようと努めている<sup>(4)</sup>。

このようにして、養老保険の構想が現れ普及しつつあるが、その抱える問題もまた少なくない。以下、中国における養老保険制度の構想、その問題点について検討する。

## II 構想された養老保険制度の内容

新しい養老保険制度の特徴としては、次の点を挙げることができる。

1 まず、多様な養老保険を組み合わせる事によって、企業・労働者個人の置かれた多様な状況に適合しようとしている点である。

新しく作られた養老保険には、「基本養老保険」、「企業補充養老保険」、「個人貯蓄養老保険」という三種類の保険がある。

①まず、「基本養老保険」というのは、国家の統一政策のもとすべての国有企業に強制的に適用される保険である。これは、定年退職者の生活を最小限守る事を目的としている。このため、この保険の保険金額は低く抑えられている。保険料負担を出来るだけ軽くしつつ、最低限の生活を守るためである。

この「基本養老保険」の保険料は、国家、企業、職工（中国では職員と工員の両者を指す）の三者で負担する事になっている。

政府は、企業・職工の負担能力を考慮しつつも、やや高めに保険料を設定することによって、年金の支払いにかかる実際の出費をカバーするだけでなく、さらに将来に予想される高齢者の増大に備えて、世代間の調整を図り、さらに将来の養老保険の質的改善を図るために、原資の一部を少しずつ累積的に積み上げ、その増大を図ることを企図している。

国家の負担する部分は、主に個人と企業の納める保険料部分の免税と、保険金の給付が困難な時、保険を管理する行政主体（現在は市や県がこれに当たる）の財政から、一部財政資金を「基本養老保険」に繰り入れる形で行われる。企業と個人の養老保険料への免税分は、保険料のほぼ

30%を負担したことになると考えられている。

企業が納入すべき保険料は、企業の支払う給与総額に地方政府が決めた一定比率を掛けて決定される。

養老保険料は、必要なコストを見込んで、税納付前に必要な保険料を引き落とす事になっている。これは今までの企業年金が、認められた営業外の支出（副業や不要備品の売却などで得た資金の支出）からのみ拠出を許されてきたのとは大きく異なる<sup>(5)</sup>。

職工個人が負担する部分は、本人の基本給の3%を最小額の出発点とし、給与の上昇につれて保険料も徐々に累進的に上がる仕組みになっている。

②「企業補充養老保険」というのは、職員の基本養老年金に上乗せして、企業がそれぞれの経営実績に応じて、かける養老保険である。これは、「基本養老保険」のような強制加入の保険ではなく、企業が自由に加入する保険であり、いわば企業の福利厚生としての意味を持つものと言ってよい。改革開放以後、企業の収益力に大きな差が現れはじめており、将来個々人が受け取る年金に、かなりの格差を生み出すものと考えられる。

③「個人貯蓄養老保険」は、個人が自由に加入する養老保険である。これは個人の収入と老後に対する考え方によって、自由に判断される部分で、改革開放経済下、個人の収入の多様化によって、将来その加入額にも大きな差が生まれるものと予想される。

新しい養老保険制度は、このような三種類の養老保険の組み合わせによって、企業や個人のおかれた状況にあわせて、出来るだけ無理のない養老保険制度を構築しようとするものである。一定金額の年金を企業が100%支払うことになっていたこれまでの年金制度では、自由競争時代の今日、企業はその負担に耐えかねる状態となりつつあり、こうした企業の負担を社会的な保険制度によって軽減しつつ、あわせて退職者の老後の生活を守ろうとするものである。

旧年金制度の下では、個々人の受け取る年金の差は小さく、平等主義的な色彩がつよかった。これに対して、新しい養老保険制度は、「基本養老保険」にあっては平等主義を旨としつつも、「企業補充養老保険」と「個人養老保険」とによって、効率主義を反映させようとしている。この制度は、企業の効率や個人の経済力に大きく依存しているので、こうした条件の差によって、個人が将来受け取る年金の額には、大きな差がつくことは避けられない。このことは、これまでの社会主義的平均主義一辺倒がもはや通じなくなっていることを示している。

2 その他の特徴として挙げられるのは、

①個人も保険料を納めるようになったことである。

旧年金制度にあっては、個人が掛け金を負担することはなく、定年後、国家や企業が、財政や営業外の支出によってまかなう事になっていた。

しかし、新しい養老保険制度では、個人の負担する部分が明確に決められ、個人の負担する保険料とその加入年数によって年金の額も異なる仕組みとなっている。

②年金額を決めるための基礎となる給与の範囲を徐々に拡大する方針がとられていることであ

る。

旧年金制度では、給与と物価が安定していたために、年金が何十年も据え置かれてきたが、新しい養老保険制度では、将来徐々に年金を決める基準給与の基数を拡大する方針である。基本給に対する付加給の比率が増大するにつれて、基数を決定する給与の範囲を拡大する必要が生じているためである。

③保険料収入の一部を将来のために蓄積する保険料システムが採用されていることである。すなわち、企業が支払った保険料の一部をもって社会養老保険調整基金を作り、新しい養老保険制度が始まる前に定年退職した職工の年金支払いに備えることとした。

旧年金制度では、年金は基本的には財政資金から支出された。新しい保険制度では、これまでの定年職工とこれから増大する膨大な定年職工の人数を配慮して、保険料収入の一部を将来のために蓄積することになっている。

④基本養老保険金には、物価や給与水準によって保険金を調整する「保值制度」が採用されていることである。

旧年金制度は、物価の上昇に関わらず、年金が変化しないシステムであった。しかし、新しい養老保険制度では、消費者物価指数と現役職工の給与上昇の状況に応じて保険金を調整し、これに必要な費用は基本養老保険基金から拠出することになっている。

⑤年金の地域別管理の範囲の拡大が企図されていることである。

旧年金制度では、年金の管理や使用は、完全にそれぞれの単位に任されていた。これに対して、新たな方針では、具体的な保険制度の運用を、まず市、県の範囲へ、さらには省の範囲にまで拡大し、その統一的な運営を図ろうとしている。

養老保険は、全国的に統一することが理想である。しかし、中国の地域の広がりや地域間の経済格差、企業間の効率格差が余りにも大きいため、当初から保険制度を全国的に統一する事は、様々なトラブルを生み出すことが予測される。このため、過渡的な措置として、まず、市や県の範囲で統一することになっている。しかし、これではやはり、統一の範囲が小さ過ぎるために、保険料収入が一定の規模に達しなかったり、保険基金の運営に困難を生じている地域が多数見られる。

また、災害や経済改革による企業格差などのために、保険料の収集が困難で、保険としての機能を果たすことができないケースも多く現れており、今後は、徐々に市や県の範囲から省の範囲にまで拡大する方針である。

⑥養老保険適用者の範囲の拡大が企図されている。これまで、国有企業を中心に運営されてきた年金制度は、新しい制度のもとでは、市場経済制度の実状に鑑み、合併企業や外資企業、個人営業の労働者や自由業の人々をも包摂するように構想されている。

### Ⅲ 養老保険普及の実態

#### 1 都市における養老保険制度の普及

1994年9月に国家体制改革委員会が提供した資料によれば、

- ①「基本養老保険」に加入した企業は58.8万、職工数は7300万人、定年職工は1600万人以上に達している。
- ②また、4000以上の企業は、60万人以上の職工のために、「企業補充養老保険」に加入している。
- ③この他18省、自治区、直轄市の4000万人以上の職工に対して、個人が保険料を納付する制度が実施された<sup>(6)</sup>。

以上のような動きとは別に、1993年10月から、国家公務員制度の実施によって、国家機関（官庁組織）で働く国家公務員のための養老保険制度の改革も始まったが、これも基本的には国有企業に適用される養老保険と大差はない。旧定年制度では、国家公務員の年金は、行政費か事業費から支出されていた。しかし、新しい国家公務員の養老保険制度では、保険料は国家と官庁組織と個人の三者で分担するように改められた<sup>(7)</sup>。

#### 2 農村人口のための社会養老保険制度

##### ①農村社会養老保険の始まり

1991年国務院の決定によって、民政部の指導の下に、農村人口の社会養老保険制度改革の実験が始まり、それは豊かな農村地域から次第に全国に拡大され、本格的に実施された。

1994年末までに1100の県、市、区が養老保険制度を実施し、各クラスの管理機構も作られ、22億人民元の養老保険料を集めた。

##### ②農村社会養老保険の基本原則

農村養老保険制度改革の指導的な文書、『県級農村社会養老保険基本方案（試行）』（1992年1月に民生部が発表）の主な内容は次のようになっている。

農村養老保険の基本的な考え方と原則は、自助を中心とし、次いで互助がこれを支えること、社会的な養老と家庭的な養老を結び付けることである。

##### ③保険料は自己負担を中心とする

このため、中国農村の実情に鑑み、老人の老後の基本的な生活を守ることを目的として、保険料は自己負担を中心として、村や郷鎮の行政機構がこれを補助し、政府が政策で援助する。ここで村や郷鎮の行政機構は農民の養老保険料に何らかの援助をするといっても、それは、その村や郷鎮の企業の経済力に大きく依存している。政府は郷鎮企業が農村戸籍の人口に支払った養老保険料分に課税しない（すなわち利益からの控除を認める）ことで政策的に援助する。

##### ④農村戸籍の養老保険料は完全な貯蓄累積方式である。



農村の養老保険を民政部門が管理し、県範囲で保険料の収集、管理、使用を統一する養老保険システムである。

⑤個人基金口座と多クラスの保険料方式による個人貯蓄型保険システムである。

個人が支払った保険料に加え、郷鎮企業が支払った保険料の頭割り金額をそれぞれの個人の保険料基金口座に振り込む。農村の経済水準の差がまだまだ激しく、まだ貧困層に属する人口が相当数いるので、保険料は多様なクラスを設け、また、個人の都合で保険料を変更できる<sup>(8)</sup>。

1993年現在実施されている農村養老保険料は、月々2人民元、4人民元、6人民元～20人民元迄の10クラスに分けられている。これはできるだけ多くの農村人口が養老保険に加入できるようにするための配慮である。

⑥農村での養老保険の普及

1995年末迄に5000万人の農村人口が養老保険に加入し、30億人民元以上の保険料が集まった<sup>(9)</sup>。

### 3 農村社会養老保険の弱点

①保険といってもその実体は、強制的な個人貯蓄である。世帯と世帯の間の調整も加入者間の調整も全くない。

②保険料は非常に低く、また殆ど個人貯蓄方式なので、一定の保険料を蓄積するには長い年月がかかる。例えば、山東省平陰県山鎮では1993年に39人の農民が年金をもらうようになった。その中の34人の月々の年金は0.2人民元、3人は0.4人民元、1人は1.1人民元、1人は10人民元である。

月々の養老保険料が2人民元の場合、10年払い続ければ、月々の年金額は4.7人民元、15年加入すれば、月々の年金は9.9人民元となる。月々の保険料4人民元の場合、10年加入すれば、年金月額9.4人民元、15年加入すれば、20人民元となる。これは、老後の生活を支えるのにはきわめて不十分な額であるが、実際には、養老保険に加入した農民の殆どが安い保険料を選択している。

また管理費の増加や銀行利息の低下などの原因で実際手取りの年金は以上の計算より少ないこともある<sup>(10)</sup>。

③当面の必要には答えにくい

以上の計算で明らかなように、少なくとも20年以上の加入期間がないと年金だけでは生活できない。これでは、当面、農村老人の最低生活を守る役割を果たす事はできない。農村の養老保険は主に遠い将来の年寄りの老後生活を守るために役立つにすぎない。

④物価上昇に対応出来ない

保険料の貯蓄方式では、インフレの影響に対して、蓄積された保険料の価値を守る事がきわめて難しい。ここに都市と農村の養老保険制度の大きな違いが認められる。すなわち、都市の企業職工の養老保険料は世帯間の調整が効くものに対して、農村戸籍の養老保険が強制的な個人貯蓄方

式であるために、それができない。

もう一つは都市企業の職員の年金は、その時その時の給与や物価などによって調整されることになっているのに対して、農村戸籍の年金は個人の受け取る年金の総額がそれまで納めた保険料の総額を超えてはいけない事になっている。この点都市の養老保険に比べて不利な取り扱いになっている<sup>(11)</sup>。

#### 4 農民の意識へのインパクト

農村社会養老保険は、以上のような欠陥を持ち、その金額も少ないため、養老保険としての機能はきわめて限定されたものであるが、農民たちの意識に対して、ある重要なインパクトを与えたことは、注目される。

中国の農村戸籍の人口は、全人口の8割以上に達するが、この農村戸籍人口に対して設けられた養老保険制度は、豊かになった農民の消費意識や価値観に大きな影響を与えた。また、「養児防老」などと子供を作るのが“老後のため”といった伝統的な考えを捨てさせるのに一定の役割を果たしている。

### IV 養老保険の改革目標

#### 1 改革の目標

中国における養老保険の現状は以上のとおりであるが、1995年3月に至って、養老保険の今世紀末までの改革目標が明確にされた<sup>(12)</sup>。

企業の養老保険制度改革の目標としては、

- ①今世紀末までに、社会主義市場経済体制に適合し、都市の企業のすべての職工と個人労働者をカバーすることのできる養老保険制度をつくること、
- ②また多様な資金ルートを持ち、保障方式が多様・多クラスで、
- ③社会的互助と保険料の個人口座制とを結び付け、
- ④権利と義務を対応させ、管理とサービスが社会化された養老保険システムを目指す。
- ⑤基本養老保険は、すべての企業と労働者に対して、次第に制度・標準・管理・調整を統一化する方針である。

企業の養老保険制度改革の原則は、保障水準が中国の社会的生産力と各方面の負担能力に適合し、社会的互助と自己保障とを、また公平と効率とを結び付けること、政策を統一し、管理を法律化し、行政管理と保険基金の管理を切り離すこと、に置かれている。

#### 2 改革の内容

今世紀末までの都市養老保険制度改革の目標と原則に基づいて作られた養老保険改革案の主な内容は次の通りである。



①実施の範囲 この統一的な養老保険改革案は、都市のすべての企業のすべての職工、自営業者とその臨時労働者、自由職業者に適用される。

②基本養老保険料について

a 職工が負担する保険料は、本人の給料を基準として決定される。ただし地元の職工の平均給与の300%を超える部分については、個人の給与の基数とは見なさないし、基本養老年金を計算する基数とも見ていない。つまり保険料の累進制は、平均給与の300%までとされる。給与が地元の職工の最低給料より低い場合には、最低給料を養老保険料計算の基数と見なす。個人の保険料は給料の上昇とともに次第に増額されていき、一般に2年ごとに1%増額される。職工の昇給の速い地域や年度には、これより少し多めに増額してもよいことになっている。最終的な目標は、養老保険料を基準給与の8%にまで引き上げることにおかれている。

b 企業は、職工の給与総額の一定比率の保険料を納めるが、具体的な比率は、地元の人民政府が決める。

c 都市の自営業者、私営企業主、自由職業者等、給与所得者以外の者の場合には、保険料の平均月収に対する比率は、地元企業及び職工の保険料の、給与に対するそれぞれの比率の合計以下とされる。

③基本養老保険の個人口座

a 社会的な調整と個人の口座を結び付けるという原則のもとで、社会保険機構は、国家技術監督局の作った社会保障ナンバーに基づいて基本養老保険の加入者の一人一人に永久使用の個人口座を作ることとした。

b 「基本養老保険」の個人口座には、職工個人の保険料を算定する基準となる給与の基数の11%に相当する額を記入する。都市の自営業者等非サラリーマンの場合は、地元職工の平均給与の11%に当たる額を記入する。

職工個人が支払った保険料は、すべて個人の口座に記入されるが、企業が支払った保険料は一定の割合で個人の口座に記入される。個人の支払った保険料の割合が引き上げられるにつれて、企業の支払った保険料を個人口座に割り当てる割合は3%に達するまで、次第に引き下げられる。

c 基本養老保険の個人口座に蓄積された金額に対しては、年利計算によって利息を支払う。その利率は、個人貯蓄にたいする中国人民銀行の同時期の利率を上回るものとし、また給与の上昇率を参考にして決定される。

d 職工が地域を越えて転勤、転職する場合には、基本養老保険の個人口座は、その移転先地域の保険機構に移ることになる。

e 職工の基本養老保険の個人口座に入った金額は、本人の定年後の年金として以外受け取ることができず、また時期を繰り上げて受け取ることもできない。

f 社会保険機構は、養老保険の個人口座の貯蓄金額を、年一回決算し、少なくとも本人と通帳の確認をしなければならない。

職工と定年職工は、その金額を照合し不審を質す権利がある。これに対して社会保険機構は、無料でサービスを提供しなければならない。

#### ④基本養老年金（基本年金）の計算方法

- a 法定の定年年齢に達して定年手続きを済ませた職工は、保険料の支払いが15年に達していれば、月々基本養老年金（基本年金）をもらうことができる。基本養老年金は、「基礎養老金」と個人の保険料口座に基づく「養老金」からなる。

「基礎養老金」は、前年度における職工の平均給与を基準として、これに養老保険料の支払年数によって決められた比率（最高25%まで）を乗じて算出される。この部分は、企業の支払った保険料のうちから支払われる。

「養老金」は、個人が支払い、個人の口座に蓄積された金額÷120によって算出される。定年時平均余命は10年として計算される。

この養老金の計算と支払いの方法が実施される前に定年退職した職工は、従来通りの年金をもらうが、この場合には、基本養老年金のこれまでの調整方法に基づいて調整される。この方法が実施される前に就職し、実施後に定年退職した職工の養老金は、改革前の定年制度で支給される年金に加えて、新制度の調整養老年金すなわち、個人の養老保険口座の積立額に一定の比率を乗じた金額を支給される。

- b 養老保険料を支払った年数が15年未満で法定年齢に達して定年退職した職工の養老金は、支払った年数満1年に対して、地元職工の平均給与の2ヶ月分に相当する養老金を一括払いにされる。それまで個人が支払った養老保険料は利息とともに個人に一括払いされ、基本養老保険が解除される。
- c 職工或いは定年職工が死亡した場合、本人の保険口座に残った金額は遺族金として支払われる。逆に、本人が生存中に個人口座に蓄積された金額が0になった場合にも、本人が死亡するまで、社会養老調整保険基金から引き続き規定通りの基本養老金が支払われる。

このように、個人の支払った保険料部分は、基本的には、個人またはその遺族に支払われることになっており、この部分に関する限り、社会的調整の意味はほとんどない。

#### ⑤基本養老年金の調整方法

定年職工の基本養老金は給与の上昇とともに調整されていくが、原則として、前年度における地元職工の平均給料の上昇率の一定の割合によって調整される。地元職工の給与上昇率がマイナスの場合には、調整を行わない<sup>(13)</sup>。

#### ⑥実行に当たっての問題点

1990年には、中国の65歳以上人口は総人口の5.57%に達した。1994年に行われた、全国人口変動状況調査は、60歳以上の老人の主な収入源についての調査を行った。それによれば、「親族から」が57.09%、「労働収入」が24.83%、「年金」が15.82%、「社会保険と社会救済」とは最低で1.22%にとどまっていた。中国における現在の所得水準から見て、老人を養うのはかなりの負担と見られるが、なおかつ親族に頼らざるを得ないという深刻な現実

が、浮き彫りとなっている<sup>(14)</sup>。

また、民政部による『県級農村社会養老保険基本方案』には次のような原則が採用されている。

- 1) 農村の社会養老保健制度は低い保障水準を守ること、
- 2) 養老保険金は主に個人が負担し、集団が補助金を出し、政府が政策で応援すること、
- 3) 農村の社会養老保険制度は、農村におけるすべての職業の者に適用すること。このように、人口の80%以上を占める農村における保証が、この水準に止まっていることは、中国の養老保険の未熟さをよく示している。

## V 市場経済の中で社会養老保険が直面する主な問題

- 1 社会的養老保険がカバーする範囲が狭く、社会化の程度がまだ低いこと。

今日、養老保険の加入者は、依然として都市の在職職工を中心に、殆ど公有制企業と事業単位の職工に限定されている。個人営業者はもとより、外資企業や、私営企業、郷鎮企業の職工の場合には、まだ養老保険制度は実行されていない。

1 例を挙げれば、広州市の在職職工は186万人であるが、このうち養老保険に加入している職工は32万人、全職員数の17%に過ぎない。また広州市に出稼ぎに来たパート労働者は殆ど養老保険に加入していない。

2 養老保険に加入していない企業のなかには、経営効率がよく、全体として職工の年齢が若い企業が多い。このため、保険料支払い能力を持つこれらの企業は、養老保険への加入に消極的である。こうした事情は、年金制度適用者の社会的範囲を拡大し、より広い範囲でのリスクの調整・分担、互助といった養老保険制度の理念に、大きな制約を課している。

- 3 企業に支払わせる社会保険料が高く、企業の負担が相変わらず重いことである。

関係資料によれば、広州市がすでに実施している社会保険とこれから実行しようとする社会保険のうち、企業が払う保険料の給与総額に対する割合は、それぞれ次の通りである。

養老保険料 24%

定年退職保険料 24%

失業保険料 0.7%

労働災害保険料 0.5～1.5%

医療保険料 12%

生育保険料 0.7%

住宅積立金 2%

その合計は、職工の給与総額の63.9～64.9%である。これに対して、職工の給与から直接徴収される養老保険料と医療保険料は、給与の6%に過ぎない。

このような比率で積み立てをすれば、積立金中で企業の負担する部分は91.4～91.5%にも上る

のに対して、個人の負担する部分は僅か8.5～8.6%である。企業の負担は重く、個人の負担は軽い。これでは、自由競争に向けて企業の負担を軽くしようとする年金制度改革の趣旨が貫徹しないことになる。

低給与で格差の少ない時代には適していると思われるこのようなシステムも、中国企業が、厳しい企業競争、さらには国際競争に乗り出しつつある今日、企業の業績や、個人の給与格差が拡大しつつあり、何らかの調整が必要になるものと思われる。

#### 4 所有制の違いによって単位の保険福祉待遇に大きな差あること。

広州市では、国有単位の職工の受ける保険福祉待遇は、金銭換算で、他の集団所有制単位や外資、合併、私営企業などの場合に比べ2倍以上となっている。ちなみに、外資や合併などにおける保険福祉待遇は、一般に集団所有制単位より少し高くなっている。

#### 5 養老保険金の基準が低く、社会保険の保障機能を十分には果たしていないこと。

1993年広州市の養老保険による年金の金額は、市立企業の定年職工の場合、月一人当たり230人民元（1995年には360人民元に引き上げられている）、区立、町立の集団所有制企業の場合、月一人当たり170人民元である。同年全市の在職職工の平均給与522人民元と比較すれば、市立企業の定年職工の年金は僅かその44%、区立、町立集団所有制企業の定年職工の年金は僅かその33%でしかない。

給与水準の比較的高い資本主義国、例えば日本の場合、現職の受け取る給与と比較して、年金の金額がかなりの程度低くなるのは、普通の現象と考えられている。しかし、これは、在職中の蓄えと年金によって何とか老後の生活を支えることができるように仕組まれていることを意味する。

しかし中国の場合、これまで「低給与、高福祉」政策のもとで、現役職工の受け取る給与と年金との間にそれほどの差はなく、また低給与と政策のもとでは、それくらいの年金を支給されないと、生活が困難であったことから、年金額が相対的に高く設定されてきた。反面、低給与と政策のもとで、庶民は自力による応分の蓄えをすることは、きわめて困難な状況に置かれてきた。比較的高い年金が頼りだったわけである。しかし、広州市の養老保険金の水準にも見られるように、中国社会の経済発展及び生活の向上に比較して、高齢者の受け取る年金額は依然として低く、しかもまた、これまでの経緯から、老後の生活を支える個人の蓄えも殆どないことから、社会保険が勤労者の基本的な生活を守る役割を有効に果たしていないことの深刻さが、浮き彫りになってくる。

#### 6 社会保険管理体制がまだ完備されていないこと。

これは主に二つの面に現れている。その一つは、管理部門の数が多く、政策が各々相互の連絡を欠いたまま、それぞれの機関によって勝手に決定されることである。現在、広州市では、労働部門が企業の、人事部門が官庁組織の、そして民政部門が農村の社会保険を管理している。それに省と市の保険管理システムと政策の違いが加わって、社会保険の管理は非常に複雑なものとなっている。

もう一つは、単位の隷属関係による社会保険縦割り管理システムである。例えば、鉄道、郵政と通信、水利など 11 産業の保険は、それぞれの産業の内部で、自己管理をしている。中央に属する単位や省立の単位、及び広州駐在の部隊の保険は、省社会保険局に管理されている。

このような保険管理部門の分散と縦割り管理に基づく政策上の差異など、一連の保険管理システムの欠陥は、社会保険の改革の進展とひいては市場経済の発展を妨げる原因の一つになっている。

7 社会保険料の調達ルートが単一で、積立金の金額がまだ不足していることである。このため、例えば広州市では、社会養老保険は、実際には主として単位が負担している。他の多くの市の場合にも、その事情は大差ないものと考えられる。

個人はまた、養老保険料と医療保険料は負担しているものの、これ以外の、失業保険料や労働災害保険料、生育保険料などは負担していない。また政府の負担部分は、主に政策上の免税措置と国有資産が増殖された部分から若干の資金を割り当てることに限られており、財政資金の拠出によってこれを支援することはほとんどない。

8 保険料の滞納も日増しに深刻になってきており、年々集まる保険料が不十分なことである。

統計によれば、1996 年現在、広州市が積み立てた各種の社会保険料は、1 億人民元前後で、これは全市の一ヶ月の年金に相当する額でしかない。これでは、アッという間に、年金の原資が底をつくことは目に見えている<sup>(15)</sup>。

## VI 養老保険制度の危機

### 1 保険料の滞納

1985 年から養老保険制度の改革が始まった。四川省のある市の調査では、この市で養老保険に加入した企業は 134、在職職工は 21,650 人、定年職工は 5668 人、在職職工の 26.2% に達している。

1993 年の 7 月以後、企業の保険料の滞納は日増しに深刻になってきている。1996 年 5 月末には、滞納企業は 85、保険加入企業の 63.4% に達している。滞納保険料は 635.3 万人民元、省立、地区の保険機構への滞納保険料は 187 万人民元である。それでもまだ、この市の保険料納付状況はいいほうであるという。

その主な原因としては、次のような幾つかの事情を挙げることができる。

①効率がよく保険料の負担能力のある企業は、一般に定年退職した職工の数が比較的少なく、職工の年齢が全体的に若い。このため養老保険料の支払は損と考えている経営者が多い。

また、保険会社に保険料を支払うのを惜しんで、直接職工に支払う企業もある。

さらにまた、今養老保険料を支払わなくても、今後定年退職する職工の年金は企業の責任ではなく、保険会社が支払うことになっていると考えて法律を守らない経営者もいる。

②赤字経営で保険料を納付する余裕もない企業が続出している。また、融資などで現金があっ



ても、真っ先に給与や原料の購入などに回されてしまうこともある。

- ③企業が保険料の納入を忌避して、企業の口座を他の銀行に移すことを恐れ、保険料の振込業務を断行できない銀行が多くなっている。例えば、四川省のある市の工商銀行は、社会保険局に対して企業と協定を結ぶようにと要求し、社会保険局が協定を結ばない場合、銀行は保険料の取り扱い業務をしないと宣言している。この工商銀行を利用している企業は84もあり、この84の企業の月々の養老保険料は96.53万人民币元、市の養老保険料の78.6%を占めている。しかし、これらの企業はすべて社会保険局と協定を結んでいないので、銀行はその振込業務を拒否しており、養老保険料の徴収が非常に困難になっている。
- ④養老保険料が高く、職工の平均給与総額の22.5%といわれている。政府は、その実行に当たって社会保険部門の意見を容れ、定年退職の職工の人数によって保険料率を12段階に分け、その最高率を職工の給与総額の29%としている。このように保険料の負担がかなり重く、このことが企業の保険料支払いに悪い影響を与えている<sup>(16)</sup>。

## 2 事態の深刻さ

遼寧省の国有企業の職工は534.4万人、定年退職した職工は156.8万人、定年職工は職工総数の29.3%である。平均して三人の現役職工に対して定年職工が一人いることになり、全国の国有企業の場合の5.3:1より高く、この高い比率は上海市に次ぐ。なかでも遼寧省の沈陽市の場合は、国有企業の定年職工と現役職工の割合が2.5:1で、全国でも最も高い<sup>(17)</sup>。

中国の人口の高齢化の速度は益々早くなってきている。今世紀末、60歳以上の人口は総人口の11.3%、65歳以上の人口は8.6%に達すると予測されている。これは中国が高齢化社会に入ることの意味する。中国の定年職工の数がピークに達するのは、2030年前後であると推定されており、この時、在職職工と定年職工との割合は1.8:1となると推計されている。

人口の高齢化が急速に進むにつれて、定年職工の人数と年金の支出は急激に上昇している。1952年には全国の定年職工が2万人、年金は1000万人民币元であった。しかし、1989年には定年職工が2200万人以上に達し、その年金の支出は375億人民币元となっている。この37年間、定年職工数と年金の支出の年平均増加率は、それぞれ21%と24%である。

今世紀末、定年職工は4000万人を超え、年金の支出は1500億人民币元を超える。さらに2020年になると、定年職工は7000万人を超え、年金の支出は8000億人民币元も超えると予測される。2000年以後、定年職工は年間平均300万人のスピードで増加する<sup>(18)</sup>。

2000年には、中国の老年人口は1.3億人、全国の定年者と在職労働者の割合は24:100であるが、2030年にはこの割合は56:100にまで達すると予測されている。つまり二人の在職労働者が一人の定年者を支えるという計算になる<sup>(19)</sup>。



## VII まとめ ― 改革の重要性と改革の困難

中国の企業が、厳しい企業競争の中で、福祉単位からの脱皮を遂げ、企業としての競争力を身につけるためには、余剰人員の解消だけでなく、年金問題の解決をはからなければならない。国有企業が退職者の年金を支払う責任を持つということは、いわば、働かない余剰人員を抱えているのに等しい。

こうして、中国の政府、企業にとっては、年金問題の解決は避けて通れない問題である。

その解決策として登場してきたのが、本稿で検討した養老保険制度である。しかし、深刻化する高齢化の動きの中で、保険料の滞納が蔓延するなど、この養老保険制度そのものが、危機に瀕している。生産単位からの福祉機能の切り離し、その社会化が行われないと、企業は競争、ことに国際競争上、大きなハンディキャップを背負うことになる。

しかし、養老保険は、先に見たように、様々の工夫にもかかわらず、なかなか普及せず、あまつさえ、危機的な状況に陥っている。この養老保険の構想の弱点は、中央ないし地方の政府が、僅かに企業が支払う保険料部分の税金を免除するのみで、保険料支払いの大きな負担が、相変わらず企業にかかっていること、しかし、格別に利益を挙げている超優良企業はさておき、国有企業の3分の1が赤字で、さらに3分の1が、表面には表れていないが事実上赤字であると言われる現実のもとでは、その保険料負担能力は乏しいと考えなければならないこと、こうした事態を解消するためには、企業の競争力をつけ経済発展を図ることで、政府の財政力を強め、併せて企業や個人の保険料負担能力を強化する以外にない。しかし、そのためには、余剰人員の解消と、年金問題の解決が必要であるというように、中国の当面する困難は、いわばインターロックされており、それをどのようにブレイクスルーするかは、中国にとっては、誠に重要な問題であり、また中国の研究者にとってもそれはこの上なく興味深い問題であるといえることができる。

また、中国が、このような諸困難の突破に成功するならば、そのことはまた、中国の「単位」システムの機能を大きく変え、よりすっきりした形で企業としての自立性を支えることになるものと考えられる。それは単なる経済改革にとどまらない。同時にそれは、きわめて重要な意味を持つ社会改革をもたらすものと考えられる。

しかし今日の状況はあまりにも深刻であり、旧システムを懐かしむ人たちも少なくない。事態を改善する道は、革命時代に苦労した人たちの相も変わらぬ我慢の幾10年と、将来の事態改善を夢見ての、急速な経済発展の努力以外ないのかもしれない。中国経済・経営の今後の発展は、この意味からも誠に興味深いものがあるといえよう。

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状況になっている
- (2) 岩田龍子「中国における年金制度の変遷と高齢者の福祉 ——」『日本福祉大学 経済論集』1998年8月
- (3) 『关于企業職工養老保険制度改革の決定』による。
- (4) 『关于深化城鎮企業職工養老保険制度改革的通知』による
- (5) 営業外の支出というのは、たとえば、単位の所有する廃品などを売却して得られた収入などを指す。普通その金額はわずかで、とても年金を賄うことはできず、現実には営業内の支出（つまり利益からの控除を認められている支出）である福祉費やなお足りない場合には、医療費などで穴埋めするのが普通である。それでもなお足りない場合には、借金に頼ることもある。
- (6) 張力之「中国社会保証研究述評」『社会学研究』1997年2期55頁
- (7) 最近の中国では、官庁組織なども、独自の経営を行って、原資の蓄積につとめている
- (8) 文武『中国社会保障制度問答』企業管理出版社1996年10月102～104頁
- (9) 劉書鶴「我对“農村社会養老保險”的看法及建議」『社会学研究』1997年4期62頁 また、この制度は、事実上、強制貯蓄であり、保険とは言えないとして、保険と名付けることに反対する識者もすくなくない。
- (10) 劉書鶴「我对“農村社会養老保險”的看法及建議」『社会学研究』1997年4期62頁
- (11) 劉貴平「養老保險的理論与模式」復印報刊資料『社会保障制度』1997年1月45～44頁
- (12) 「关于深化城鎮企業職工養老保險制度改革的通知」
- (13) 烏傑「关于我国鎮企的社会保障制度」『社会保障制度』1997年2月。
- (14) 劉貴平「養老保險的理論与模式（人口与經濟制約因素分析）復印報刊資料 『社会保障制度』1997年1期44頁
- (15) 以上は林道善等「広州市養老保險基本模式的探討」復印報刊資料『社会保障制度』1997年2期53～54頁
- (16) 李静「試析企業養老金収激的困難与对策」復印報刊資料『社会保障制度』1997年2期60～61頁、
- (17) 王鷗、姜曉秋「略論發展与完善社会保証体系的重要作用」『管理世界』1997年第3期190頁
- (18) 王鷗、姜曉秋「略論發展与完善社会保証体系的重要作用」『管理世界』1997年第3期191頁  
この計算では、定年職工の年金額が、平均一人約1万1千500人民元となり、年金の現状からみて相当に高い数値となっているが、一つには、現在現物やサービスで支給されている部分の現金化や、生活水準の向上など2020年における生活状況の予測も含まれていると思われる。
- (19) 李紹光、黄振輝「中国的養老保障制度」『中国国情国力』1996年8期19頁