

Osaka University of Economics, Graduate School of Economics Working Paper
Series
No.2010-02

中国の年金保険制度改革とその方向性

大阪経済大学大学院 経済学研究科 博士後期課程
黄 声遠
2010年6月

目 次

- I はじめに

- II 社会保障制度に対する基本的視点
 - (1) ベヴァリッジの社会保障理論
 - (2) 社会保険と保険理論の関連

- III 中国における現行年金保険制度の改革
 - (1) 年金保険改革と財源問題
 - ①1997 年年金改革
 - ②1997 年都市部年金保険制度の修正の動き—遼寧省モデル
 - ③2005 年の年金改革
 - (2) 加入率の問題
 - (3) 今後の課題

- IV おわりに—結論に代えて

キーワード：年金保険制度改革、格差問題、ベヴァリッジ理論

I はじめに

本論文では、2005 年の中国年金保険制度の改正とその制度が抱える問題点、そして今後のあるべき制度を取り上げ、制度の方向性を示唆する。

中国は 1978 年の改革・開放政策を導入して以来 30 年間で、年平均実質 9.8% の成長率を実現し、高経済成長を持続的に達成することが出来、その結果、世界経済への影響力をますます強めている。2007 年の名目 GDP¹ で米・日・独に次ぐ世界四位の経済大国に飛躍した²。2008 年に入ってから、世界経済の低迷で、GDP の減速が目立ったものの、今現在第 2 四半期には V 字型の回復の兆しがみえ始め、今年 2010 年末には日本を超え、国内総生産はアメリカに次いで第二位になると予測されている。

ところが、このように驚異的な経済発展を成し遂げた一方、他方で経済改革が急速に進む中で、市場経済システム導入の深化に伴う経済システムの不具合が露呈し、急速な高度

¹ ある年の GDP を算出する際にその年の貨幣価値で計算したもの。中国統計局の統計によると中国の GDP は 1978 年の約 3,600 億元から、2007 年の約 23 兆元までに増加し、30 年間で約 60 倍の増加を実現した。

² 金子能宏・何立新「中華人民共和国の社会保障」『アジアの社会保障』（広井良典・駒村康平編）東京大学出版社、2003 年、334～335 頁。

経済成長の下で社会の公平を実現することができなかった。この結果、各地域の経済発展の不均衡がもたらす格差や環境汚染など構造的な問題も深刻化している。

これらの問題は、中国が経済の高成長を実現し、従来の多くの社会問題を解決したにもかかわらず、発展の過程において新たな問題に直面していることに、例えば、市場経済改革は経済を急速に成長させ、国富を増大させたが、同時に貧富の格差を拡大したことに現れている。

1978年以前の中国の経済は、社会的公正と共に豊かになることを社会の理想として国家建設が行われ、その下で貧しくはあれ、都市を中心に平等主義的な分配原理に基づく一定の収入と生活の安定が保障されていた。そのため、国民の所得格差は相対的に小さかったということができる。しかし、その保障された生活水準は非常に低く、国民生活は決して豊かとはいえなかった。

1978年以降中国は目覚ましい経済発展の過程で社会主義計画経済から社会主義市場経済へ移行して、経済システムと経済構造を大きく変化させた。自由な経済活動を認めた市場主義いわゆる市場競争を導入し、促進した結果、経済が発展し国民生活水準が高まったが、同時に格差も広がってきた。競争があつてこそ、経済活動にインセンティブを与え、社会も発展するのである。言い換えれば競争システムの導入が経済に発展をもたらしたのである。ところが、競争の下では必ず勝ち組と負け組が現れ、激しい競争の中で、所得分配の不平等は避けられない。必然的に格差が競争社会では出現する。したがって、我々は格差を問題にするがそれを全面的に否定する立場ではない。しかし、地域間の格差や所得間の格差が拡大しつづければ、地域間の対立や階層間の対立を招き社会の安定性を脅かす恐れがあるので、ある限度を超えた格差の拡大は社会システム破綻に導く程度の不安定さと混乱を生む可能性が高い。これは、経済政策の中で当然是正されなければならない。

我々は、中国の格差是正の一環として社会保障制度を研究する必要性を指摘したが、本論文では、年金保険制度を重点的に取り上げている。その理由の第一は、市場経済の導入が国有企業と非国有企業の競争を激化させ、そのために生き残りを図る国有企業にとって従来企業単独で負担してきた年金が大きな費用として競争力の足かせとなり、その結果年金保険制度が競争力低下の要因となってきたからである。そこで国有企業改革—社会主義市場経済への適応—にとって企業年金改革が中心課題の一つとして登場したのである。その方策として統一的社会的年金保険制度が着手されたが、なお多くの困難と解決課題が残されている。第二は、「一人っ子政策」³の影響で少子高齢化⁴が急速に進み、従来の世代間扶養体制が崩れている中で、老後の生活が貧困状況に陥り今後も格差拡大の重要な要因とな

³ 「一人っ子政策」とは、「一組の夫婦に子どもは一人」という人口規制政策で、1979年から実施されるようになった。つまり、夫婦二人は一人の子どもしか産めないということである。政策の例外として、漢族に次いで人口が多いチワン族以外の少数民族には適用されない。中国人（厳密には漢民族）同士の夫婦のみに適用されるため、夫もしくは妻のいずれかが外国人もしくは少数民族の場合、この政策は適用されない。また、同じ中国国内でも、香港やマカオは適用対象外地域である。

⁴ 2006年12月の高齢化白書（「中国高齢事業の発展」）と、60歳以上の高齢者数は1.44億人で、全人口のおよそ11%を占める。2006年の65歳以上の人口高齢化率は7.9%である。

り続けると予測されているからである。

かくして本論文は、以上の問題意識を踏まえながら、中国の年金保険制度改革を社会主義市場経済改革や社会保障政策の重要な一部分として捉え、その年金保険制度のあり方と新しく導入された年金保険制度の本質を解明し、格差是正とバランスが取れた社会建設の一助となることを目標としている。

この究明へのアプローチは次のような視角から行う。第一は歴史的視角である。中国の年金保険制度の本質を明らかにするためには、歴史的変遷・仕組みの内容を分析することが不可欠だという認識に立っており、まず中華人民共和国が成立して以来の年金保険制度の経緯を系統的に探ることから始める必要がある。言い換えれば、歴史的視角において初めて現行年金保険制度を計画経済下のそれと比較可能となり、現行制度の本質・特質を明確にすることができるからである。

第二の視角は、年金保険制度の仕組みの内容を検討する上でベヴァリッジの社会保障理論を基準に据えることである。これによって体系的な社会保障理論と現行制度との乖離が明確となり、現行の年金保険制度が抱える根本的な問題点が浮き彫りになるばかりではなく、その仕組みを多面的な視点から検討することが可能となる。なぜなら、年金保険制度の根本的な問題はその仕組みと密接に関連しており、年金保険制度の問題だけを切り離して議論することができないこと、また、これまでの年金保険制度が次に新しく出現した制度の中で、改正された点が真の改正となっているかどうか判定ができ、現行制度の意義と限界が明らかになっているからである。

本論文では年金保険の仕組みを明らかにする中で現れてきた主要な二つの問題点、①制度適用対象の狭さと年金保険低加入率、②財源の隠れ債務問題を取り上げる。これらの諸問題をイギリスの「ベヴァリッジ報告」の社会保障理論及び保険理論に照らし合わせ、これらの理論を基に制度が抱える両問題点をきめ細かく洗い出し、掘り下げていく。これによって、この制度が抱える低加入率と財源問題点を指摘すると同時に、この問題の解決方向性を、「ベヴァリッジ報告」の理論的立脚点の一つである自由社会と自助努力⁵を前提にした上で社会保障理論を確立させなければならないと主張する。これは、社会保障制度の実施による最低生活水準の所得保障を全国民を対象に実施し、垂直的及び水平的・時間的所得再分配⁶を実現し、所得格差是正の実現を目指していることを意味する。さらに、現存の中国年金保険制度の仕組みの中で明らかになってきた隠れ債務や低加入率などの問題を解決するには、「ベヴァリッジ」理論と保険理論の三原則を踏まえる必要があることを理論的に指摘する。

⁵ Beveridge, W., (1942) *Social Insurance and Allied Service*, Macmillan p.6-7.

⁶ Beveridge, *op. cit*, pp.104-109.

Ⅱ 社会保障制度に対する基本的視点

(1) ベヴァリッジの社会保障理論

本項では、市場経済化で社会保障理論を体系化したベヴァリッジ理論の骨子⁷を説明する。そこでは、社会保障が市場経済で必然的に生み出す所得格差に対する社会的意義を明らかにする。

中国の年金保険制度改革の特徴の第一は、市場原理の導入と社会主義市場経済の発展の中で、国有企業改革の一環として提唱されてきた点である。政府による競争の条件の整備と推進は、一方で経済発展へのインセンティブを与え、生活水準を高め、大きな経済的成果を生むことになったが、他方で国有企業と非国有企業の競争を激化させ、生き残りを図るために国有企業にとって負担してきた年金が大きな費用となってきた。これは、年金保険制度が国有企業の競争力低下の要因の一つとなったことを意味するので、競争の拡大は必然的に国有企業改革を行わざるを得なくなる状況をもたらした。さらに、多くの企業改革の中で年金保険制度改革が最も重要であるが、同時に最も困難なものの一つであると指摘されているように、社会主義市場経済の普及の中で企業年金改革は中心課題として位置づけられる。

計画経済時代の社会保障は事実上、企業保障制度であり、それは労働分配と福祉分配の混合物であった。社会保障改革の特徴の第二は国有企業改革の一環として位置づけられたので、計画経済時代の公平至上主義の理念を是正する際、社会保障のあるべき制度の理念を確立できなくなり、中国の社会保障改革は最初から受動的経済改革、とりわけ国有企業改革の歩調に合わせて実施された点である。国有企業改革が全体の改革事業の中心となった時、社会保障改革は自然に、単なる国有企業改革のための従属的措置となり、国有企業改革のための社会保障改革という偏った理念が形成された。その結果、社会保障改革は、国有企業のための社会化された社会保障制度の構築が中心となり、社会保険の適用範囲が国有企業従業員という狭くならざるを得なくなり、それに対して非国有企業及びその他部門の従業員、固定の雇用主を持たない労働者などが長い間、社会保険体系の中に包摂されず放置されたままであった。

これは、制度実施に伴う不公平性が企業の人件費の格差をもたらし、国有企業にとって市場経済に必要な公平な競争環境を損なう結果となった。つまり、競争におかれた企業は費用の負担増加となる社会保障制度への参加には消極的態度をとる。従業員全体の年齢が比較的若く、経営効率がよい企業で、保険料支払い能力を持つ企業でも、雇用主がコストを下げ、更に多くの利益を稼ごうとして年金保険に加入していない企業は多く存在する⁸。むしろ業績の好い企業ほど制度への参加に消極的となる。つまり、国有企業改革にあわせた社会保障改革の第二の特徴は、社会保障の対象範囲が国有企業の雇用者に狭く限定され、

⁷ Beveridge, *op. cit.*, pp. 120-122.

⁸ 鄭功成「中国社会保障制度の変遷と発展—国家・単位保障制から国家・社会保障制度へ」『中国の社会保障改革と日本』（広井良典・沈潔編著）、ミネルヴァ書房、2007年、55頁。

企業が制度に積極的に参加できないという難点をもたらした⁹。

国有企業改革のための年金改革という理念は、社会保障を独立した独自の課題と課題を持つ一つの体系であるとみなさず、制度特有の発展法則も認識できないという欠点を持っている。したがって、その改革の特徴の第三は、社会保障制度改革を単なる国有企業改革のための従属的な改革理念に位置づけられていることである。国有企業改革の一部としてではなく、社会保障制度それ自体の発展法則を尊重した上で、社会保障制度を相対的に独立した体系及び市場経済に不可欠な一部とみなしている我々の見解からすると、改革実践の中でベヴァリッジ理論が持つ社会性、開放性そして体系性を強調することが、このような歪められた社会保障改革を是正するための有力な手段となりうる。

我々は、このような競争から生まれる国有企業改革に付随する社会保障制度改革ではなく、以下で指摘するベヴァリッジ理論が提唱する社会保障体系を基準に中国社会保障改革を論じる。保険理論—とりわけ社会保険—に中軸とするベヴァリッジの年金理論は、より広い範囲で「事故」リスクの分散・調整が図られ、社会保険制度への強制による企業や国民全体の対象範囲への拡大を説得的に展開され、国民の最低生活水準の保障という到達目標が明瞭化されている。国有企業による年金改革が上でみた二つの難点をベヴァリッジの年金保険の原理的な理念は打開している。

また、この国有企業改革は所得格差の拡大、貧富の拡大を生まざるを得なかった。国有企業が、計画経済下では「単位」として地域の生活維持システムを支えていた。この国有企業が、完全雇用の下で多くの余剰人員を抱え、退職者の生活を支えていた。この企業が改革を通じてコミュニティにおける生活を支える役割を後退させ、極端な場合は破綻させてきた。これは、職の不安定さの増大と貧困層の増加へと導いた。いわば、中国の年金保険改革は、既存の生活保障を低下させ、貧富の拡大と所得の格差拡大を生む結果さえもたらした。

我々は、企業改革から社会保障を導入するのではなく、この所得格差の是正として位置づけられる資本主義における社会保障制度の導入を提唱する。資本主義における社会保障は、競争のシステムから必然的に生まれてきた。競争が必ず勝ち組と負け組みが生まれ、負け組みの人々は、失業者や労働市場からの退出を迫られる。これらの人々や労働力としての能力を加齢のために喪失した人々もまた稼得力を喪失している。貧困に陥らざるを得ない。社会保障制度は、市場競争に基づかれ、予測される貧困を防ぐ（防貧）制度と、また貧困に陥った場合には救済する（救貧）制度から有機的に構成されている。従って、ベヴァリッジ理論が示すように社会保障制度の充実は貧富の格差、所得格差の拡大を防ぐ有力な手段の一つである。中国の社会主義市場経済が浸透するにつれて、そこでは競争が激化し、資本主義と同様の競争原理が働き、ここから社会保障制度が必要となってきた。

中国政府も同様の視点から、近年、持続的な発展と格差問題・社会対立が併存していることを直視し、経済の持続的発展と格差縮小・社会安定を実現するために社会保障制度の

⁹沈奇志『改革開放中国の光と「陰」』文眞堂、2003年、166頁。

導入に積極的に取り組んでいる。この現れは、2004年3月に公布された憲法は、第14条に「経済の発展水準に対応する社会保障制度を建立し、健全にする」と書き加え、第33条に「国家は、人権を尊重し保障する」と社会保障に関する政府の役割を明記した。さらに、2004年に北京で開催された「国際社会保障協会第28回大会」において、中国国務院新聞（報道）弁公室は、「中国社会保障状況と政策白皮」（中国の社会保障状況と政策に関する白書）という社会保障に関する白書を初めて発表した。そして現在は、都市と農村の所得格差拡大を市場化の「負の側面」として捉え、全国民を対象とする社会保障制度を通じて所得再配分の機能の働きが所得格差是正の議論の焦点になっている¹⁰。我々は、このような社会保障理論を基準にして中国の年金保険制度を吟味する。

資本主義において最初に社会保障理論を体系的に展開したのはベヴァリッジ理論である。そこでのベヴァリッジ原則は、以下の①社会保障を所得保障に限定、②経済生活での個人と国家の協力、③経済生活維持における自助努力の優先、④国家による最低生活保障、⑤社会保障で公的扶助よりも社会保険の優先、⑥社会保険における収支相等の原則—保険理論の重視—、⑦均一給付・均一拠出の原則からなる¹¹。それらの原則から明らかにされる制度は、国家と個人とが協力して(②)、社会保険(防貧)と公的扶助(救貧)からなる全国民を対象にした制度である、その核心部分は防貧を重視する点から全国民を対象とする社会保険が制度の中軸(⑤)となり、それを補足するものとして公的扶助制度からなっている点ある。また、制度成立の背景にある重要な点は、貧困を退治するという目標とはいえ国家が個人生活に介入すべきでないとする資本主義の原理からすると、介入の程度は最低限に留めておく必要がある。いわば、これは、社会保障制度によって自由社会の基本原則である経済生活の個人責任主義の原則が否定されてはならないことを意味している。それは、個人の自助努力の優先(③)や保障水準が最低生活水準である(④)という点に体现されている。全国民を対象に社会保険を重視し、最低生活水準の保障である制度の運用は、均一給付・均一拠出(⑦)で収支相等(⑥)の下で行われなければならない。

次に問題となるのは、このような制度の下で所得格差がどのように是正されてくるかという点である。ベヴァリッジが想定している社会保障制度では、所得再配分メカニズムを媒介にして所得格差の是正が行われる¹²。

所得再配分は、形成された価値が所有権に基づいて利潤と賃金に分配される。その次元の所得は第一次配分された所得と呼ばれる。次にその所得が社会保障制度や税制などの多様なルートを通じて再度配分され、所得格差の是正が推進される。このような所得再配分には、周知のように二つの代表的なケースが考えられている。その一つは垂直的・構造的な所得再配分である。ここでは、社会保障制度を媒介にして利潤の一部(富者)が、低所得者・無所得者(貧者)に再配分されてくる。社会保障の一つの柱である公的扶助制度は、最

¹⁰大泉啓一郎『老いてゆくアジア』中央公論新社、2007年、145頁。

¹¹土井乙平「自由社会と社会保障」『週刊社会保障』No. 2094、2000年7月10日、26～29頁。

¹² Beveridge, *op. cit.*, p. 109.

低生活水準を満たさない所得者や無所得者に対して、資力調査を条件に租税から最低生活水準を維持する資金を提供される制度である。この制度では、分配された利潤の一部が租税システムを通じて貧者に給付として分配されている。また、社会保険制の下では、拠出資金は企業・国家・被保険者の三者によって負担が原則的に行われている。企業が社会保険料として支払う部分は利潤の一部であり、国家が管理費用として負担する部分は、租税の一部である。したがって、利潤の一部が、社会保険制度を通じて被保険者の給付として配分されている。このように垂直的所得再配分が利潤(富者)からその一部が給付所得として再配分される。

もう一つの所得再配分は、水平的・時間的所得再配分である。資本主義社会では、労働者が基本的に労働の対価である賃金(稼働所得)で生活を維持している。それゆえ何らかの理由で労働力の販売が不可能な場合(時期)や賃金が大きく下落する場合(時期)、最低生活水準の生活が困難となり、貧困に陥る可能性が高い。非常に高い確率で多くの人々の生涯生活では、最低水準生活を維持する所得がある時とそうでない時に分かれる場合(高齢による退職など)や、事故によって特別の支出が強いられる場合(重い疾病など)とそうでない場合がある。前者の時期の所得を后者の時期に移動させることや事故にあっている人の所得に同時期のそうでない人の所得を移動させることによって貧困に陥る可能性が高い人々がそれに陥ることを防ぐことができる。これが、水平的・時間的所得再配分による最低生活水準を維持する所得保障制度である。

ベヴァリッジ社会保障は、上で指摘したように垂直的・構造的所得再配分を利用しているのみならず、この水平的・時間的所得再配分メカニズムも取り入れて国民全体に最低保障生活保障を行おうとする¹³。例えば、社会保険である年金保険制度は次のように時間的所得再配分が行われている。退職後人は稼働所得がなく、通常貧困に陥るので、稼働所得を持つ就労時期に社会保険に強制的に加入させられ、所得から保険料を拠出することによって、退職後に権利として年金給付を入手し、貧困に陥ることを免れる。また、失業保険の場合には、就労者の時に保険制度に加入し保険料を支払い、万一失業者となる時権利として失業給付を手に入れる。これによって貧困に陥るのを防いでいる点は基本的に年金保険制度と同様であるが、失業という事故に遭遇する人の確率は、労働者に生まれる階層間によって大きな相違があり、それらの階層間で失業リスクの大きさが大きく異なっている。この場合、労働者間で、失業リスクが高い階層の失業者に、低い階層が拠出した基金が支払われる可能性が高い。この場合、労働者間で水平的な所得再配分が行われている。

このようにベヴァリッジが主張する社会保険では、国家・企業・雇用者の三者の構成で確立されるので、それは垂直的構造的所得再配分と水平的・時間的所得再配分の両方の機能を備え、それによって最低生活水準を保障する制度(防貧制度)である¹⁴。

¹³ Beveridge, *op. cit.*, p. 7, 109.

¹⁴ Beveridge, *op. cit.*, p. 109.

(2) 社会保険と保険理論の関連

上で社会保障が社会保険を中軸に行われる必要があることを指摘した。そこで、ここでは、社会保険が保険として成立するための基本的要点を指摘することにする。我々は、この要点が中国の社会保険においてどの程度遵守されているかを検討し、現行の中国社会保障制度の到達点を提示する。

社会保険が、保険として機能するためには保険が成立し、円滑に運営されるための必要な条件・原理が存在する。つまり、年金保険制度も保険である以上、保険原理を尊重しなければならない。ある事故に対して保険が現実に適用され、成立するためには、危険率の頻度が高い確率で予測され、しかもその事故によって被る損害が、個人で賄いきれない大きな額であることが前提となる。というのは、一定の確率で定期的に生まれると予測され、多くの人々に大きな損害を与える事故は、その事故による損害を個人に引き受けさせるリスクを任すことができないので、このようなケースでは、個人が大きな負担を負うリスクを避けるために事故に遭う可能性を持つ多くの人々が、そのリスクを保険という形態で引き受けることになる。そこで、保険は、危険分散が可能であること、また、危険分散が必要であること、という二つの条件が満たさなければならない。

二つの条件が存在し、保険が適用されたとしても、保険が長期的に運用されるには次のような三原則が必要である。それらは、保険成立の三つの基本的原理と呼ばれる①「危険率の把握」、②「保険基金の形成」、③「収支相等の原則」が満たさなければならない¹⁵。

第一の「危険率の把握」は事故が発生する程度の把握を意味する。この事故の発生は「大数の法則」¹⁶に基づいて事故発生率の確率を測定する。つまり、保険は危険発生率の確率を過去の経験から把握して、危険を合理的に分散させるための理論である。したがって、まず危険率の把握が可能であり、さらには危険分散が必要であり、加えて危険分散が現実的に有効であることが、保険制度の出発点である。

まず、危険率の把握を正確に行うことが必要である。ことが、その場合には、事故発生率の原因及び背景・状況に過去と比較して大きな変化がなく、また、長期間にわたっての事故発生率が資料として存在していることが必要前提条件である。

例えば、年金保険制度を保険として実施するためには、「老齢」の発生率、すなわち老齢人口及び高齢化率を、過去のそれらの数値の推移からできる限り正確に推測する必要がある。さらには、積立方式をとる場合には年齢別人口構成の推移を正確に把握しなければならない。

保険理論を活用して「老齢」という生活事故を国民全階層に危険分散させる強制的社会制度が年金保険制度である。年金保険制度は、人間の一般的かつ事前的過程である老化を社会的に認識して行う生活保障策であり、個人の自助努力の限界を社会的に確認して老齢

¹⁵佐口卓・土田武史『社会福祉選書4 社会保障概説（第四版）』光生館、2003年、18頁。

¹⁶個々の場合には全く偶然にみえる事柄も、長期にわたって大量に観察すると、その発生について一定の確率を把握できるという法則があり、これを「大数の法則」と呼ぶ。

者に年金を支給するものである。

この制度が保険制度として運営されることになれば、社会保険は、任意保険とはいえ、保険原理を拒否あるいは無視し、保険から大きく逸脱することは許されないだろう。年金保険は人にかかわる保険であり、「老齢」を事故とする生存保険である。すなわち、それは生命保険のように死亡を事故とするのではなく、老化により自立困難状態に至った高齢者が生存し生活し続ける時に給付を行う保険であり、老齢における生存を事故とする。したがって高齢者の生存期間が保険における危険率測定に際して主要要因となる。

「大数の法則」による危険率の把握は、保険対象となる集団が一定規模以上の大集団であり、その集団についてかなり長期に及ぶ過去の事故発生資料が存在し、資料の基盤となっている社会と現社会との社会的・文化的・経済的環境に質的大変化が生じていないことによつて、可能となる。逆に、対象となる集団が小規模であるとか、あるいは長期間に及ぶ資料が存在しないというのであれば、事故発生率の把握が正確に出来なくなり、保険とは無縁の「勘と推測」に頼る不確実な危険分散となる。また、保険集団を形成する人々の生活基盤や生活環境に質的大変化が生じた場合にも、生活の質に断絶が生じて、過去の資料が将来の事故発生率把握のための高精度な資料とはならないだろう。

危険率の把握が不可能な未発生事故への事前的対応には保険は対応できない。したがって、医療保障において予防重視が基本との医療の立場と、保険は、いわば相互排他的関係にあるといえる。例えば保険制度による医療保障では、治療のみが対象となるのは、保険の基本的性質による。それは、保険制度未発達によるものではない。

危険率の把握が可能であっても、危険分散の必要性がない場合には、保険は成立しない。すなわち事故発生が個人の経済生活に実質的影響を及ぼして危険分散が必要となれば、保険は成立する。しかし、事故による損害が小さく、危険分散の必要性が少ない場合には保険は理論的にも現実的にも成立しにくいと考えられる。例えばそこで医療保険において、生活への実質的影響が少ない少額治療費は、果たして保険の対象とすべきか否かを、保険と所得政策の両面から検討する必要があるだろう。

また、危険分散の現実的有効性が小さい場合にも、保険は成立しない。だから事故発生による損害があまりにも高額であり、危険分散を実施しても、一人当たりの負担額が大きすぎて保険料負担に耐えられない場合にも、保険は成立しない。

保険は、個人が負担可能な比較的少額の保険料拠出と引き換えに、事故発生時に予想される生活破壊的打撃を回避しようとするものであつて、保険料が生活圧迫的・生活破壊的高額拠出となる場合には、理論的にも現実的にも保険成立の根拠はない。例えば、医療保険において、あまりにも高額な医療は、保険適用外として公費負担などの方向での対応を考えることになる。

次に、保険成立の第二の基本原則は、「保険基金の形成」である。年金保険制度のように保険料の拠出期間を経過した後で保険給付(年金支給)が長期に実施される一ベヴァリッジの場合当初 20 年の保険料の支払い後に受給資格が与えられ得ることになっていた一場

合、給付資金が始まる以前に基金として積み立てられるので、給付は円滑に行われ、制度運営は順調に進む¹⁷。この場合、第二の「基金成立」の条件は満たされる。しかし、このような年金保険制度は各種保険の中で特殊なケースである。一般的には、保険料が拠出され、保険が成立した時点で直ちに事故が発生する可能性は存在しているので、保険が発足する時点で給付に必要な資金が一定準備されなければならない。つまり、年度ごとの拠出総額と給付支出総額で収支が相等し、バランスが取れていたとしても、年度当初には拠出額を支出額が上回る事態が生まれることがある。この場合、保険金給付が順調に行われるように、それを賄う保険基金が事前に必要となり、保険成立時で保険基金の形成が行わなければならない。いわば、保険成立には、共同準備財産の形成が要件となる¹⁸。その保険集団に属する人々が一定の金銭（拠出、掛け金、保険料）を持ち寄って共同で危険に備える財産を作ることが条件である。その条件が満たされて初めて、事故が発生した時に、損害を被った人々に、その財産からあらかじめ約束してある保険金またはサービスなどの給付が行われることが出来る。以上の理由から基金形成が保険成立の第二の原則に上げられる。この原則は、国庫負担・国庫補助が期待できない私保険では、特に重要であることはいうまでもないが、社会保険でも国民的規模での強制保険であるために、私保険とは異なる意味で重要である¹⁹。

最後に、第三の収支相等の原則について述べる²⁰。保険者にとっての収入である保険料総額と支出である保険金総額が等しくなった時(事務経費や利潤を捨象する)、合理的に危険を分散させる保険基盤が成立する。いわば、収支相等の原則が守られて初めて保険の現実的条件が整い、危険分散機能が発揮されてくる。このような意味で収支相当の原則は、保険運営の理論的かつ現実的基盤である。総保険料は一人当たりの保険料と被保険者総数の二要因で決まるのに対して、総保険金は一件当たりの保険金と事故件数の二要因で決まる。それらの四つの要因のうちで、事故件数は、「危険率の測定」により確定でき、被保険者数は定数と考えられるので、変数は保険料と保険金の額である。この二つの変数をどの水準に設定するかが、保険者と被保険者の両者にとって最大の関心事となる。私保険・商業保険の場合、利潤を一定上げることが前提で、保険料と給付水準が決定される。したがって、そこでは収支相等の原則が厳格に適用され、保険の基本原則として理解されている。

それでは、同様に社会保険においても当てはまるのか。上で指摘したようにそもそも保険成立には保険者にとって総収入と総支出が相等しくなることが基本的要件である。正確

¹⁷年金保険制度が積立方式を採用する場合には、「積立」の名が示すように徴収した保険料を保険基金として積み立てられる。日本のように支給開始が40年以上も先のことであるならば、基金の形成を怠って保険料のほかの目的への転用の誘惑に駆られる。しかしこれは、保険を根本的に否定する態度で糾弾されなければならない。

¹⁸佐口・土田、前掲書、18頁。

¹⁹この点はⅢで指摘する。

²⁰なお、収支相等原則と表裏関係にある給付反対給付均等の原則も、保険の一般原則であるとする説がある。それは間違いで、給付反対給付均等の原則は、個人の保険料加入選択・判断の基準となるので、強制保険である社会保険に適用されず、私保険の原理である。

な危険率把握を基にして給付額と拠出額が決定されれば、収支相等原則の遵守によって保険は成立する。収支相等原則を保険の基本原則とする点では諸見解に決定的な差異があるわけではないが、この原則を社会保険に適用すべきか否かについては、見解が分かれるのである。社会保険も保険であり、保険成立の基本的要件であるとする見解は明らかに少数であり、敢えて過激に表現すれば異端の見解さえある。この見解を貫けば、第一に、社会保険が保険の一種であるとする限り、保険成立の一般的基本的要件を無視するのは間違いである。第二に、保険成立の基本的要件に拘束されない「社会保険」は保険とは異質の制度となり、例え現実に「保険料」を取り「保険給付」が行われていたとしても、保険であると考えべきではない。第三に、社会保険は保険であるが収支相等原則には拘束されないと考えるのであれば、収支相等原則は保険成立の基本要件と考えるべきでないとなる。

しかしながらこのような見解は、あまりにも理論と現実を厳格に捉えすぎるようである。収支相当の原則は長期視点からみて当然保険の原則として考えられなければならない要件で、短期的にみても出来るだけ守らなければならない原則である。しかし「危険率の把握」がある種の保険の場合、非常に困難である²¹。例えば、年金保険制度では、「老齢」という危険の発生確率が、過去の資料に基づいて「大数の法則」によつて的確に把握することはできない。すなわち、平均寿命（0歳児における平均余命）の推移に関して、過去の長期に及ぶ資料をどんなに綿密に検討したとしても、今後の60～70年後までの平均寿命の推移を正確に把握することは困難であるといえる。ただし、60年～70年後までの推定は難しいが、修正は可能である。理論的には毎年既裁定年金を見直したら高齢化測定の危険率は把握できるが、実際にはこれを実施するのは不可能であろう。つまり、現実問題として年金保険における「老齢」という危険発生確率を正確に把握することは至難であり、その意味では、年金保険制度を保険制度として成立させることは、非常に困難である。それにもかかわらず、年金保険制度を保険制度として運用していこうとするとならば、高齢化社会の進行状況を最悪の急激な進行状況をも想定しながら、保険基金の形成を毎年続けていかなければならない。しかし、これは、現状の各国では実施不可能であろう。

我々が収支相等の原則に基づいて行わなければならないことは、もし「危険率の把握」が外れたならば中・長期的の視点で修正し、それに応じて収支相等が実現できるように収支を変更することである。「危険率の把握」が外れた場合に、収支相等の原則を厳格に短期的にも貫いていくなれば、大きな混乱を生む可能性がある。年金保険制度のような生活保障の基本的な部分を支える制度では、出来るだけ短期的であれ混乱を生むことを避けるべきである。「予測」が外れた場合は、短期的には、収支相等の原則を実行できない場合も容認されるであろう。社会保障制度改革の議論は、現体制の容認を出発点として、保険理論と政策的立場とを峻別する必要がある。理論的には保険理論にまで常に立ち返りながら、現実に直面する諸問題を十分に考慮して柔軟に対応する必要がある。例えば、年金の場合、中長期と短期の視点を区別して収支相等の原則の貫徹を考えることが妥当である。したが

²¹ ほぼどの国でも、高齢化予測は困難で、予測は外れるケースがほとんどである。

って、中国の年金保険制度改革で保険理論の三原則を中・長期の視点で尊重しながら、社会保険としての国民全体の生活保障制度の構築を短期的には目指す必要がある。

Ⅲ 中国における現行年金保険制度の改革

(1) 年金保険改革と財源問題

① 1997 年年金改革

1997 年の年金保険制度改革は、都市部労働者年金保険制度として賦課方式の社会プール口座と貯蓄型の個人口座を持ち合わせた修正積立方式の公的年金保険制度を採用したが、実施の段階で様々な問題点を抱えることになった。その最大の一つは財源問題である。新しい年金保険制度の下では積立基金が退職者の当年支払いに充てられたことである。従来は賦課方式が採用されていたので退職者に支払われる年金は基金として蓄積されていない。そこで財源不足というとりわけ重要な問題点が発生した。

新制度への移行が始まる前に定年退職した労働者、及びその直後の定年退職した労働者は、個人口座がなかったり、または積立が非常に不十分であったりするため、彼らに支払われる年金は基本的に社会プールにある基金から年金を提供するしかない。そうすると、社会プール部分の財源に不足が生じてしまい、それを補填するためには個人口座の積立金を流用せざる得なくなった。多くの地域では、個人口座の積立金はその額が記帳されているだけで、実際には基金が積み立てられていないから「空帳簿」になっている。こうした基金全体に生じた空洞化は、年金保険制度を揺るがす状況にまで発展している²²。

個人口座の導入を推進する新年金保険システムを運営する上で最大の難関は、1997 年制度前に退職した従業員と 1997 年制度実施前就職、実施後退職した従業員（彼らは中国ではそれぞれ「老人」「中人」と呼ばれ、1997 年以後就職した従業員は「新人」と呼ばれる）のために、どのように年金保険の支払資金を準備するのかである。これまで実行された賦課方式は、これら古い従業員のための個人口座の開設と年金保険基金の積み立てが行われていないので、年金保険改革後に開設された古い従業員の個人口座は、基本的に「空口座」である。政府が掌握する年金保険の預金残高は少なく、しかも預金残高の構成がアンバランスで、多くの旧工業基地では古くからの従業員が占める割合が高いため、相対的に積み立てる基金が少なく年金保険の収支がすでにバランスが取れなくなる状況に陥っていた²³。あたかも賦課方式の年金保険制度をとっているかの状況を呈している²⁴。

中国の個人口座の年金基金が増加しているにもかかわらず、退職者の数が急激に増加しているため彼らに支払われる年金額がそれを上回って増加している。その結果ますます「空帳簿」問題は大きくなっている。孫祁祥氏の計算²⁵によると、年金保険の預金の残高は 1997 年には 140 億元の赤字となり、1998 年には 450 億元、1999 年には 1,000 億元に達している。

²² 王文亮『格差で読み解く現代中国』ミネルヴァ書房、2006 年、178～179 頁。

²³ 吳敬璉（著）青木昌彦（監訳）日野正子（訳）『現代中国の経済改革』NTT 出版、2007 年、327 頁。

²⁴ 高橋満「はじめに」『中国は大丈夫か？社会保障のゆくえ』（中国研究所編）創土社、2001 年、28 頁。

²⁵ 董克用主編『中国经济改革 30 年』重庆大学出版社、2008 年、37 頁。

2000年には2,000億元で、2004年には累計で7,400億元である。2005年度末までに年金基金の個人口座の「カラ帳簿」規模がすでに8,000億元を超えている。その後また、毎年1,000億元の単位で赤字幅が増加している。もし個人口座の「空帳簿」問題を解決しないならば30年後には6兆2,000億元の赤字に達すると予測されている。

また、現在、年金財政の収入は支出を下回る。その収支の赤字部分（推計では、毎年約400～500億元を中央政府が負担している）及び個人口座の運用によって赤字（個人口座からは毎年約1,000億元以上のプール基金が転用される）を補うために、中央政府や地方政府は巨大な財政負担に直面している²⁶。

1997年の年金改革で中国の改正年金保険制度は修正積立方式を採用したが、それは賦課方式から新しい方式への転換に伴う巨大なコストが十分に考慮されなかったため、実体的に「賦課方式」に戻ってしまっているのである。年金保険制度の新たな設立は、保険の第二の原則である「基金の形成」で記述したように、保険の特殊なケースとして年金支払いは数十年後であり、当面は給付支払いの基金を蓄積する必要がないと述べた。しかし、中国の場合、修正積み立て方式に移行する時点で年金受給者が存在し、しかもそれに支払われる基金が積み立てられていないのであるから、一般的な保険設立のケースと同じように新制度発足時点で政府は財源を供出して基金を形成しておくべきであった。現行モデルは初期高齢化社会においては運用できるが、高齢者人口の増加に伴い、実際の養老ニーズを満足させることは難しく、破綻が危惧される。

多くの地域では、年金の支出金は拠出金と個人口座の貯蓄額の合計額を超え、赤字運用を余儀なくされ、財政問題を深刻にさせている。それは、(1)1997年の制度設計では、企業の負担能力と年金保険料を支払う個人の意欲を考慮しなかっただけでなく、(2)将来の高齢化社会を十分に予測できなかった。(3)それに加えて制度転換に伴う保険の第二の原則を無視し、財源基金を負担する適切な主体を確認しなかったため、財政負担が増すという苦境に陥ったわけである。以上から、現行の制度設計が修正されなければ、この赤字が継続することは明らかである。したがって、制度改革の視点から見れば、まずは政府が責任をとって基金の財源を負担し、保険の第三の原則である収支相等の原則の立場から如何に財政赤字を解消するのかを検討すべきである²⁷。

② 1997年都市部年金保険制度の修正の動き—遼寧省モデル

財源問題の問題は、どこも給付総額が拠出総額を上回り、各地の年金基金は赤字に陥った。そこで、個人口座に積立てられた基金の多くが退職者への年金給付に充てられたので、個人口座には数千億元という巨額の赤字が積み上がる結果となっていた。もしこのような状況を放置し続ければ、年金基金の財務運営の持続可能性が脅かされることは明らかであ

²⁶楊剛「中国の年金制度改革の現状と課題」『転換期中国における社会保障と社会福祉』（袖井孝子・陳立行編著）明石書店、2008年、159頁。

²⁷楊、前掲書、159頁。

る。つまり、「1997年決定」以降も、社会プールの慢性的赤字と個人口座からの流用が後を絶たなかったため、その積立基金の流用問題とその結果生まれる「空口座」問題（財源問題）は、依然として年金保険制度が持続する上で主要な論点となっていた。

2000年12月25日に国务院は「都市社会保障システム整備に関するモデルケース案通達」²⁸（国発「2000」42号）を出し、この問題を解決するために政府は東北地区遼寧省で正式のモデルケースを2001年7月からスタートさせた。遼寧省は、歴史的に国有企業を中心とした多数の重工業企業を抱えており、当時、多数の退職者や失業者を抱えていたことからモデルケース地域に選定された。モデルケースが狙う是正点は、上で指摘した財源問題や給付の算定方法の不合理的な問題点などを改善することであり、そのために2001年より遼寧省に積立方式の部分を縮小するなどの案が組み込まれた改革が実験的に導入された。

個人口座が空になっていることからくる財務リスクを克服するため、モデルケースが提案した具体的な内容は次のとおりである。

第一は、拠出された年金基金の管理方式を変更することである。個人口座基金と社会プール基金は、従来社会統一徴収基金として一括管理されていたが、制度改革では、個人口座基金と社会プール基金に分割管理し、社会統一徴収基金は社会プール基金のみの管理に限られ、個人口座基金を含むことは出来なくなった。もし従来のような両者を社会統一徴収基金で管理をするならば、年金支出額が社会プール基金で賄えない場合には個人口座基金から流用されることとなり、結果として上で述べた「空口座」・財源問題を生み出すこととなった。したがって、基金の分割管理という制度改革の目標は、「空口座」の防止にある。

個人の年金拠出額は賃金の11%相当から8%に低下させ、個人口座の積立額はすべて個人が納付した保険料からなり、したがって、個人口座への拠出は賃金の11%から8%に調整される。個人口座に拠出された基金の管理は省級社会保障事務管理機関が統一して行い、積立てられた基金は国の規定にしたがって銀行に預け入れ、すべての国債の購入に用いられた。その基金の運営収益率は銀行の同期の預金利率を上回るため、基金価値の保持・増加を実現することが出来る方法が取られた。その結果、個人口座の累積額は、個人の拠出額と個人口座の積立資金運用益によって決まるとともに、このような管理方法によって個人口座の残高と記帳額を一致させることが可能になる。また、社会保障事務管理機関によってその累積額は、定期的に公表される。

他方、企業が納める保険料の割合は賃金総額の20%前後のままですべての企業負担金は社会プール基金に入れられる。つまり費用納付比率と管理方式については、企業が法にしたがって基本年金費用を納付し、納付比率は一般に企業の賃金総額の20%前後とし、企業納付部分から個人口座に繰り入れることはせず、全部社会プールに組み入れられる。

第二は、年金の計算・給付方法が調整、整備される。社会プール口座から支払う基礎年金の月額を省あるいは市における前年度の労働者の平均賃金月額の20%相当額で維持するとともに、労働者が15年以上保険料を納める場合には、1年間保険料を納めるごとに一定割

²⁸国発「2000」42号、「关于完善城镇社会保障体系的试点方案」。

合で基礎年金が追加され、ただし、上限は30%前後で抑えられている。

つまり職員・労働者（農民契約労働者を含む）が法定退職年齢に達し、個人が納付した期間が15年を経過している者は、基礎年金の月間基準を職員・労働者が退職した時に所在した市（地区）の前年度職員・労働者月額平均賃金の20%である。その納付期限を超える者は、1年を超過するごとに所在する市（地区）の前年度職員・労働者月平均賃金の0.6%を追加支給する。ただし、追加支給によって増加した基礎年金は先の月額平均賃金の30%を上回らないように統制される。

すでに退職している者は、以前の規定にしたがって年金が支給される。個人口座が確立される前に仕事に就いていた者は、退職後に基礎年金と個人口座年金の支給の他に過渡的な年金が支給される。この過渡的な年金の計算支給方法は従来と同じであるが、ほかにここでの係数は1.2%に統一・調整される。

第三は、年金保険制度の適用範囲と受給資格についてである。適用対象に関して、国有・非国有企業に関わりなく、すべての都市従業員と自営業者・自由職業者を加入者に含むべきとされている。ただし、生産経営能力がないために年金費用を拠出する力がないと現地政府によって認定された都市集団所有企業は、改めて年金保険料納付の範囲に組み入れることはしない。受給資格では、個人の保険料納付期間が15年に満たないことから、基本年金受給条件を備えていない者は基礎年金を受け取ることができない。この場合、積み立てた分は退職時に一括して払い戻される。また年金保険制度に加入したことがない無受給資格者や、年金基金を拠出する力がないと認定された都市集団所有企業を退職している職員・労働者本人も無受給資格者であるから、彼らの生活保障費用として現地政府の民政部门から企業所在地の都市住民の最低生活保障基準にしたがって生活費が毎月支給される。

第四は、基本年金の水準である。この水準調整問題は、省政府が国务院の規定にしたがって実施する。水準を決定する年金の支給項目は、国の要求にしたがって規範化されている。国が規範を統一するまでは、現在の退職者が月ごとに享受する生活物価補填手当、もともと定められている項目・基準・支給方法は変わらない。今後は補填手当の形式で退職者への待遇を増やすことはしないとされている。

第五は、この制度によって公的年金保険制度の充実を図るとともに企業年金保険制度の発展を促進した。企業は企業年金（これまでの企業補充年金と同じ）を設立するよう促され、条件を備えた企業は職員・労働者のために企業年金保険制度を設置するとともに、その企業年金基金を管理し、市場で運営することが可能となった。企業年金は基金完全積立方式とし、企業が納める保険料の財務上の処理は賃金総額の4%以内では費用として計上することが許されている²⁹。

第六に、赤字となっている財源に対しては、年金の赤字の解消のために、賃金総額の5%

²⁹ 崔少敏「社会保障制度の問題点と改革の方向—基金とその財務状況」『中国の社会保障改革の衝撃—自己責任の拡大と社会安定の行方』（大塚正修・日本経済研究センター編）勁草書房、2002年、69～74頁。

に相当する額のうち、中央政府の財政から 3.75%を補助し、残りは省が負担して、政府が「空口座」を解消するために努力を行う。

以上が制度改革の中心点であるが、その成果を表す一端として二例を上げておく。2005 年末までに遼寧省では年金の個人口座の資金として 201 億元を保有し、その年金基金は省レベルの社会保険受託機関が一括管理し、すべてを国債購入に充てることにより目減りを防ぎ、増額を実現した。2004 年からモデルケースは東北の吉林省、黒龍江省へと拡大し、現在のこの二省でも基礎年金の個人口座の基金はそれぞれ 27.3 億元と 37.4 億元となっている。以上のように、改革実験を通じて財源問題は口座管理・運営の徹底、加入者の拡大、そして政府の財源支援などにより大きく改善された。

③2005 年の年金改革

東北三省の社会保障システムを改善する試みを踏まえ、2005 年 12 月 3 日、国務院は「国務院の企業職員基本年金保険制度の改善に関する決定」（国務院「2005」38 号）³⁰を正式に公布し、年金保険制度整備の新たな決定として今後数年で年金の個人口座方式を全面的に展開する方針を打ち出した。この「決定」は 2006 年 1 月 1 日から実施され、これによって中国都市部における企業従業員の基本年金保険制度の改善が図られた。続いて 2006 年には基礎年金の個人口座充実が天津市、上海市、山西省、山東省、河南省、湖北省、湖南省、新疆ウイグル自治区など 8 省（自治区、市）にモデルケースとして拡大された³¹。

1997 年 7 月の「企業従業員統一基本養老保険制度の確立に関する国務院の決定」³²と比べ、改定された主な点は以下のとおりである。

第一、年金の個人勘定口座の空勘定状態を改善し、確実に積立金を貯蓄するために、個人勘定口座に積み立てる割合を本人賃金の 11%から 8%に引き下げ、すべて個人の保険料から拠出する。個人口座は完全に自己負担となる。企業が従業員賃金の 20%に相当する額を負担し社会プール年金保険基金に拠出し、すべて社会統一徴収基金にする。

第二、適用対象には都市部の企業である国有企業、外資企業、私営企業、自営業者などが含まれる。所得捕捉の難しい自営業者などの保険料率については、地域の前年の在職従業員の平均賃金の 20%に匹敵する額に統一し、そのうちの 8%は個人口座勘定に計上する。年金の計算と支給方法については従来と同様である。

第三、退職者の年金給付の受給資格は、保険料拠出年数（見なし年数を含む）は合計で 15 年を必要としている。年金給付は基礎年金と個人勘定年金からなる。退職時の基礎年金は、 $(\text{地域の平均賃金} + \text{本人の加入期間の平均賃金}) \div 2 \times (\text{保険料納付年数} \div 100)$ で算出された数値をベースに納付年数に応じて 1 年ごとに 1%を引き上げた額である。

その結果、以前は 15 年の受給資格期間を満たせば、例え 15 年以上保険料を拠出しても

³⁰国務院「2005」38 号、「关于完善企业职工基本养老保险制度的决定」。

³¹左学金「社会保障制度の改革」『中国人口問題のいま』（若林敬子編著筒井紀美訳）ミネルヴァ書房、2006 年、300 頁。

³²国務院「1997」26 号、「关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定」。

基礎給付金が変わらなかったのに対して、改正された制度では納付期間に応じた給付の増額が認められ、多く拠出すれば多く受給できることになった。これは、年金における保険料の支払い期間と拠出額を年金支給額に反映させることによって、納付期間と給付額の関連を明確にし、加入率を高めることを目標としたものである。いわばこれは、年金加入に対するインセンティブの向上と個人の保険料納付の促進が狙いとなっている³³。

個人勘定からの受給年金額は個人勘定口座残高を支給月数で除すことによって決定されてくるので、支給月数(これは個人の退職時の都市人口の平均余命から算出される)によって、また月当たり給付額と本人の退職年齢や利息などの要素によっても変動する。個人口座から給付は寿命の伸びを考慮して、一回あたりの給付額が引き下げられた。

つまり、本人の退職時の年齢と地域の平均寿命との差に12を掛けた数値で個人口座残高を除し、その額を毎月の給付額とした。このような算定方式に従うと、退職時の年齢と地域の平均寿命との差が、10年のケースは従来と給付額が変わらないが、早期退職などにより、その差が20年の場合は半額になる。例えば、地域の平均寿命70歳、退職時の年齢50歳の場合は、退職時の個人積立残高÷[(70-50)×12]となり、積立総額の1/240が毎月受給額となる。したがって、この改正によって、基本年金の給付額の計算と給付方法の改革は中国の平均余命の事情によりふさわしい状態に近づけられたのみならず、構成員の寿命が伸びることによる財源のリスクがコントロールされ、国からの財政補填も抑制されることにもなる³⁴。

1997年以後退職する従業員「中人」に対し、従業員本人が15年以上に相当する保険料を納付したとみなされる場合は、基礎年金及び個人口座分を基礎として、従来の規定による過度的年金も併せて年金保険基金から支給される。具体的方法については、各地域が制定し、実施する。ただ、今までの支給額より下回らないのが原則である。退職時点に合計保険料拠出年数が15年未満の人は、基礎年金を受給できないが、個人勘定口座残高を1回払いで本人に支給する。

1997年以前退職した「老人」に対しては「1997年決定」とほとんど同じで、国の従来の規定にしたがって年金を支給し、同時に年金調整にしたがって、補助を行う。

第四、資金の調達では、個人口座の空部分をなくすために、中央政府と地方政府により、補填部分の75%と25%をそれぞれ負担することになる。

第五、市・県レベルのプールを調整した上で、年金基金のプール範囲をできるだけ早く省レベルまでに拡大していくこと、保険料徴収を強化、保険料納付率の向上に努めること、企業年金を促進することが、「2005年決定」に組み込まれている³⁵。

以上から、1997年からの改革の大きな流れは、年金保険制度の改革開放前の社会主義的福祉国家(国家保障)から、社会保険を中心とする社会保障へと根本的に転換されたこと

³³楊、前掲書、159～165頁。

³⁴卯月勝『中国年金制度改革の軌跡と課題』中央三井トラスト・ホールディングス調査レポート2009/春 No.65、39頁。

³⁵何立新『中国の公的年金制度改革』東京大学出版会、2008年、137頁。

を示している。特に 1997 年に個人口座と社会プールの結合による部分的な（修正）積立方式を確立したことは、「自助努力」を促す一つの現れであり、資本主義の社会保障を支える思想と共通点を多く持つものである。その後、2005 年の新年金保険制度は社会保険を中心とする職域・所得比例型の年金保険制度へ転換した³⁶。新たな年金計算方式によって、従業員の納入額、納入期間に応じて年金額が変動することとなり、支給される年金額は 1997 年の年金計算方法より高くなった。改正された都市部年金保険制度の財源、管理方法（表 3-1）、給付（表 3-2）は以下の通りである。

表 3-1 「2005 年決定」新年金保険制度の財源、管理方法

財 源（三者負担）			管 理 方 法	
国	企業	個人	個人口座	社会プール
管理費など	賃金の 20%	賃金の 8%	8%（個人負担分の全額）	20%（企負負担分の全額）

出所：朴光駿「中国における高齢者年金改革の動向と課題」『佛教大学社会学部論集』第 38 号（2004 年 3 月）、108 頁に基づいて筆者が作成。

表 3-2 「2005 年決定」新年金保険制度の給付

個人口座	$\text{退職時の個人積立残高} \div [(\text{地域の平均寿命} - \text{退職時の年齢}) \times 12]$
社会プール	$[(\text{地域の平均賃金} + \text{本人の加入期間の平均賃金}) \div 2] \times (\text{保険料納付年数} \div 100)$

※（保険料納付年数÷100）の意味は納付年数に応じて 1 年ごとに 1%を引き上げるということである。これによって保険料納付への積み立て意欲を刺激する。

出所：財団法人自治体国際化協会（北京事務所）「中国の社会保障制度」～社会保険を中心として～ CLAIR REPORT NUMBER 320（FEB 22, 2008） 15 頁より一部修正して作成。

以上の制度改正を通じて、主要な三つの特徴が挙げられる。第一は、年金保険をカバーする対象者の範囲を拡大したことである。個人経営者と自由職業者の社会保険の参加を義務付けたことにより、対象者の適用範囲が都市部に限られているとはいえ、ほぼ全員を対象とみる姿勢がみられ、制度改革が階級保険制度に向かって一層前進した。第二は、以前は 15 年の納付期間で、例えその期間を超えて納付しても基礎給付金の額は変わらなかった。それに対して、改正された制度では、多く収めれば、多く受け取ることになった。そのために年金における納付期間と給付額の関連がより明確になったという長所はある。だが、年金保険制度が本来想定していた最低賃金水準の均一給付というベヴァリッジの視点は破棄されることになる。しかし同時に各地ごとの給付水準が異なるという現状を変え、出来

³⁶劉曉梅「中国の社会保障改革と日中比較」『中国の社会保障改革と日本』（広井良典・沈潔編著）、ミネルヴァ書房、2007 年、110 頁。

るだけ均一で最低生活水準を保障するという視点は、基本年金保険制度の枠組みを全国的に統一している点という限りにおいては残されている。第三は、基本年金の給付額と給付方法の改革は中国人の平均余命の実情によりふさわしい状態に近づけられた。また、個人口座の規模（賃金の 11%から 8%に調整）が縮小し、年金保険において個人の責任が小さくなり、国家の責任が大きくなったと指摘する人もいる。だが、国家が優遇政策を設けて、都市部における個人経営者と自由職業者が保険に参加しやすくするため、よりよい条件を整備することに努めていることがうかがえる。つまり、都市部の年金保険制度の改革は企業保険から社会保険へ転換しつつある。企業だけであった年金保障モデルから政府（国）、企業、個人の三者が負担するモデルへ転換した³⁷。

財源問題から 1997 年制度改革に対する 2005 年改革を捉えるなら、第一、「基金の形成」が行われずに、制度移行が行われたために生まれた「空帳簿」は、中央と地方政府によってそれぞれの資金が提供され、改善される方向で動いている。第二、個人が負担する拠出金は、個人管理として他の拠出金と厳格に区別され管理され、流用が出来ないようなシステムに改善されている。第三、国有企業改革の一環としての社会保障からより開かれた社会保障制度に向かっている。例えば、年金保険制度への参加企業を拡大し、三者負担方式を徹底させ、また被用者に対しては、給付システムの明瞭化や所得比例の給付制度の導入によって加入へのインセンティブが働く制度へとより工夫されている。

(2) 加入率の問題

社会保障が持つ最低生活保障—所得再分配機能—による格差是正は、制度への加入者や参加企業が多ければ多いほど、その効果は大きくなる。そこで、低加入率は大きな問題となる。

都市部での年金保険制度は改革の進展に伴って急速に普及されつつある。2008 年(表 3-3)までに、都市部労働者の年金保険加入者数は 1.66 億人で、1990 年の 0.52 億人より 1 億人近くまで増加した。カバー率は 1990 年の 30.5%から 2008 年の 54.9%まで上昇した。しかし新制度の適用範囲が改正を通じて国有・集団企業から外資企業、私営企業、自営業者などを含むこととなり、大いに改善をみたが、加入率は依然として 54.9% (2008 年) という水準にとどまっているわけであり、全国民を対象にするという視点からみると年金保険加入率が不十分である。

我々は、社会保険がリスクの分散と強制加入原則に基づき、最低生活水準を保障していくことが所得格差是正に役に立つことを指摘した。この観点に立つと皆保険を目指して加入率を上昇させることが安定的、持続的に制度を運用するために不可欠である。そこで、現行の都市労働者年金保険制度が都市部の幾つかの特殊な集団をカバーできていない現状を踏まえると、この層をどのように制度に加入させるかが重要な課題として浮かび上がってくる。そのうちの一つの重要な集団は都市で働く 1 億人余りの農村労働力、つまり農民工

³⁷楊、前載書、160～166 頁。

である。彼らは都市部で就業しているが、通常流入地で正式に戸籍を取得することができない。つまり都市部の非戸籍人口、流動人口になっている。沿海部の都市では、流動人口の戸籍人口に対する割合が4分の1（上海市など）から2分の1（広東省の南海市、順徳市など）に達し流動人口の数が戸籍人口の数を大幅に上回っている都市（広東省の深圳市など）さえある。

表 3-3 都市部労働者の年金保険に参加した加入者数と加入率

	都市部就業者 総数（万人）	現役加入 労働者数(万人)	加入率（%）
1990年	17,052	5,201	30.5
1995年	19,093	8,738	45.9
1996年	19,815	8,758	44.1
1997年	20,207	8,671	42.9
1998年	20,678	8,476	41.0
1999年	21,014	9,502	45.2
2000年	23,151	10,448	45.1
2001年	23,940	10,802	45.1
2002年	24,780	11,129	44.9
2003年	25,639	11,647	45.4
2004年	26,476	12,250	46.3
2005年	27,331	13,120	48.0
2006年	28,310	14,131	49.9
2007年	29,350	15,183	51.7
2008年	30,210	16,588	54.9

注1)：年金保険加入者には離退職者分は含めていない。加入率は現役労働者年金保険加入者を都市部就業者総数に割った数値である。

2)：現役加入労働者は1998年までは、企業の労働者であるが1999年からは自営業者も含んでいる。すなわち、都市部現役加入労働者には国有企業、集団企業、外資企業、私営企業、自営業者などの従業員が含まれている。

出所：「中国統計年鑑」各年度版より作成。

2003年10月に「中国共産党第16期第3回中央委員会全体会議で「社会主義市場経済体制の整備にあたっての若干の問題に関する中国共産党中央の決定」を可決し、農民の都市部での就業を制限する規定を取り消し、都市で安定した職業と住所を有する農業人口が地域の規定にしたがって、就業地あるいは居住地で戸籍登録を行うことを許可するとともに、

法に基づき地域住民と同じ権利を享有し、果たすべき義務を負うことを明確に打ち出した。

これらの人々に一定の社会保障を提供するため、一部の都市（北京市、上海市、深圳市など）ではもっぱら流動人口を対象にした社会保障が次々に登場している。しかし都市部の従業員の社会保障制度に比べると、流動人口のための社会保障制度は保険料の納付レベルや保障のレベルが都市部のそれらよりも大幅に低くなっている。いわば、流動人口がこれらの社会保障制度に加入してもその保険料に対する給付水準が低い³⁸ため、その制度の下で彼らの年金加入への積極的なインセンティブが働いているとはいえない。

つまり、理論的には、農民工が特定の企業に就職しているならば、当該企業の都市戸籍の従業員と同様の年金保険制度が適用されるはずである。しかし、現実には年金受給資格である15年間の継続積立期間という加入条件の達成が困難であること、低賃金であるために社会保険に加入する余裕がないこと、企業側もコスト削減などの理由から消極的であることなど、多くの要因が加入を阻んでいる。全国における農民工の都市部企業年金保険への加入率に関する正式な統計は発表されていないが、労働・社会保障部によるとその推定加入率は約10%で³⁹、農民工の都市部企業年金保険への実際の加入率は極めて低い。

都市労働者年金に加入していないもう一つの集団は、工業化や都市化の過程で土地を失った農民である。現在その数は3,000万人余りに上るものと推定されている。都市化の過程で、彼らの土地が徴用され、土地を失ったことに対する一種の補償として、彼らは農業戸籍から非農業戸籍に変わり、政府は彼らに相応の社会保障を与えた。だが、土地収用農民の社会保障制度における年金給付水準は都市部労働者のそれよりも遥かに低い。その上、土地収用農民は年金拠出額を継続的に支払う資金や貯蓄が十分でないために、こうした保険は財務上持続が危ぶまれるという問題点を抱えている。

各都市の政府が年金体制の中に農民工や土地収用農民を直接受け入れない基本的な理由としては、現在、各都市の年金基金が赤字に陥っており財務上苦しいため、属地の地方政府の財政補助金が必要となっていることがあげられる。したがって、現在の都市部労働者年金保険制度を改革することなく、加入だけを拡大すれば、地方政府にとって一層の赤字をもたらすことは間違いないと考えられる。

年金保険制度の分割によって年金基金の管理コストが上がり、年金基金の投資回収率リスク回避能力が低下しており、都市部労働者年金保険制度そのものに打撃を与えている。都市部の高齢化は農村地域よりずっと早く、また急速にやってくるため、主として若年層からなる農民工を都市労働者年金体制から排除する方法は、都市部労働者の年金保険制度加入者たちを日増しに高齢化させる結果となる。こうした状況は、今後における都市労働者年金の受給者とそれを支える人口との比率の上昇と財政危機の深刻化を内包してい

³⁸例えば各地で流動人口のために設計された年金は、通常、流動人口が現在の就業地を離れる時には、個人が納入した部分しか受け取ることができず、社会プール分は全額残すことになっている。

³⁹石里広「中国農村部における養老保険」『中国の社会保障改革と日本』（広井良典・沈潔編著）、ミネルヴァ書房、2007年、252～259頁。

る⁴⁰。

財政悪化や空帳簿事件等からくる信用問題も加入率を低迷させる要因である。現在の基礎年金保険制度では、すでに退職した人に対する年金給付は依然として「社会プール」と現役労働者の「個人口座」から支払われているので、財源調達の問題ははまだ解決されていない。このため、この制度が施行されると同時に、収支バランスは急速に悪化してきた。年金基金の積み立ての不足から、政府財政による企業の基礎年金基金の補填は1998年の22億元から、2007年には600億元を突破しており、そのうち545億元が中央財政の負担となっている。今後、年平均6%の退職者の増加が予測されている中で、一層の財政悪化がもたらされる可能性が高い⁴¹。

以上のように加入率上昇を妨げている多くの要因を抱えているが、高齢化が進行し、保険料拠出者に対する給付受給者の比率が増大していくことを考慮すると、年金保険制度が国民から強い信頼を得て早急に加入率の向上を図り、社会保険の原点である皆保険の下でのリスク分散を実現し、最低生活保障の実現に向かうことが必要である⁴²。言い換えれば、社会保険における社会的性格の一つとしてみなされる、公的年金保険の特質は、加入と脱退が任意（自由）である自主共済や私保険（営利保険）とは異なって、加入と拠出が国家によって義務付けられる国家強制保険である点に存在する。この国家強制という社会保険がもつ社会性の特質を最大に駆使して最低生活水準保障と防貧を実現しなければならない。この社会性は、自主共済の持つ保険技術的限界（対象の共隘性）と保障機能の不安定性を克服するための、つまり、加入者と全国規模でプーリングすることによってリスク負担の分散・平均化機能の強化のための力となることを改めて認識することが制度改革を行う上で重要である⁴³。

(3) 今後の課題

ここでは今後の課題を指摘する。

第一に、新しい年金保険制度システムは一定の成果を上げたものの、財源問題や低加入率という二つの主要な課題だけでも、財源問題がまだ十分に解決されず、また加入率でも皆保険という全国対象水準まで到底及ばない低水準である。それゆえ、対象から漏れてセーフティネット⁴⁴から外れる落とし穴が多く存在するのみならず、財源不足から保障水準がまだ満足いくものとはなっていない。したがって、現状ではセーフティネットが十分に

⁴⁰唐成「社会保障問題」『改訂版5分から読み解く現代中国 歴史・政治・経済・社会・外交』（家近亮子・唐亮・松田康博編著）晃洋書房、229頁。

⁴¹卯月、前掲書、42頁。

⁴²朴光駿「中国における高齢者年金改革の動向と課題」『佛教大学社会学部論集』第38号（2004年3月）、102頁。

⁴³工藤恒夫『資本主義社会保障の一般理論』新日本出版社、2007年、52～57頁。

⁴⁴「セーフティネット」の語源はサーカスの空中ブランコで、万が一落下した場合に備えて張り巡らされている「網（ネット）」のことである。つまり国際機関の構造調整プログラム（規制緩和を中心とする経済改革）が実施される過程で発生する失業者などに、対処する一時的な所得保障や医療支援を指し、経済面での規制緩和策の遂行を補完する「社会政策」と位置づけられたのである。

張られているとはいえない。社会主義市場経済を推進している中国は、自立困難な階層の存在を社会的に確認しながら、社会主義国家のセーフティネットとしての社会政策機能をどのよう十分に果たせるかが依然として重要な課題となっている。言い換えれば、社会政策が抱える目標が一時的なリスクに対応するソーシャル・セーフティネットから、より恒久的な福祉政策支援—全国民の最低生活水準を保障する年金保険政策—へと政策目標を移行させられることが必要とされる⁴⁵。

第二に、ベヴァリッジの社会保障では社会保険が主軸で、公的扶助がその補完であると位置づけられている。しかも、その理論では、社会保険がもつ防貧の観点から「自助努力」を基盤にしてそれが果たす貧困・所得格差是正が展開されていた。そこで、もし中国の社会保障・年金保険制度が国有企業改革からの社会保障ではなく、ベヴァリッジと同様のものであるならば、市場原理を導入した中国において、個人の自助努力を最大限に尊重しながら、垂直的及び水平的・時間的所得再分配を実施することによって、過度な所得格差を是正しながら、同時に経済活動にインセンティブを与え、経済社会を活力あるものとして推進していくことができる。同時に自由社会の個人努力の限界を勘案しながらも、セーフティネットとしての最低生活を保障することによって、激しい競争の中でも個人の最低限の生活が守られることが可能となる。

しかし他方で、それを補完する救貧制度も無視されるべきではない。とりわけ、セーフティネットでカバーできない人々が多く存在する現状がある限り、それらの人々に対しては、自助努力の限界を社会的に確認して限界を補完するものとしての公的扶助制度の導入が行われるべきである。しかも、公的扶助制度は貧富の差・所得格差の是正を推進する上でも不可欠である。現在の中国における格差は多面的に表れるので、それを是正する手段も多様なものを提供する必要がある。社会保障による所得再配分が行われ、その結果所得格差を縮小させ、社会対立を解消させ、国民の生活に対する不安を解消させるという機能を持つ社会保障制度は他の制度は、取って替えることができない独自のものである。社会保障制度を充実させることは現在の中国の格差是正問題を取り組む上でますます重要となってきている。ただ、自立原則を一般原則としてすべての階層に適用させながら、貧困に対する防貧・救貧とどのようにバランスを取るかが、課題となっている。

第三に、中国高齢化社会における高齢化に対する対応である。

高齢化社会⁴⁶の進行速度とそれが提示する課題は密接に関連している。高齢化社会が進行しても、緩慢に進行するのであれば、世代間扶養に大きな影響はないのである。例えば高齢化率が7%から2倍の14%に上昇するのに120年以上（つまり4世代以上）かかる場合には、特定の世代への影響は比較的小さいので世代間扶養に深刻な影響を及ぼす可能性は小さい。だが、高齢化率が7%から14%へと上昇するのに要する期間が30~40年という一

⁴⁵大泉啓一郎『老いてゆくアジア』中央公論新社、2007年、147頁。

⁴⁶一般に、人口高齢化という言葉は、65歳以上の人口の総人口に占める割合（高齢者人口比率）が高くなっていくことを意味する。国連の基準によると人口に占める高齢人口の割合が7%であれば高齢化社会というのである。

世代余りという短期間であれば、人口構成の高齢化の影響が特定の世代に集中し、世代間扶養における不平等が耐えがたくなるほど大きくなるケースが想定される。

中国統計局の推計によれば、中国の65歳以上の老年人口数は2000年0.87億人から、2005年の1.01億人、2008年の1.10億人、2010年の1.17億人、2020年の1.76億人、2030年の2.38億人、2050年の3.23億人へと増加し、2000年に比べの各年の老齢人口のそれぞれ増加は33.3%増、2倍、2.7倍、3.7倍となり、伸び幅は非常に大きい。総人口に占める老年人口の割合は2000年の7.00%から、2005年の7.86%、2010年の8.59%、2020年の12.04%へと上昇し、2050年のピーク時には23.07%に達すると予測されている⁴⁷。2000年～2030年の老年人口の年増加率は3.41%に達するが、同期間の総人口の年増加率はわずかに0.51%であるため、老年人口の方が2.9ポイント高いことになる。さらに、2030年～2050年の老年人口の年増加率は1.54%に対し、総人口は-0.21%と減少に向かうため、老年人口の方が1.75ポイント高く高齢化が急激に進行することになる。以上のように、中国も少子高齢化が急速に進行している。中国統計局の統計によると合計特殊出生率⁴⁸は1.21%（2007年）である。人口高齢化率は8.30%（2008年）である⁴⁹。したがって、少子高齢化は当然人口構造にも世代間扶養にも変化をもたらし、年金保険制度の財政にも悪影響を及ぼす可能性が高い。

社会保障の先進諸国において高齢化の速度に関して正確な予測ができなかったように、中国においても、今後の高齢化社会の進行を的確に予測できる資料を入手するのは困難である⁵⁰。つまり、年金保険における「老齡」という危険発生確率を正確に把握することは非常に困難であり、その意味では、年金保険制度を保険制度として長期に成立させることは至難の業である。そこで、年金保険制度の長期運用には多くの点を考慮に入れなければならないが、何よりも重要なのは保険の三つの原則の重視である。第一に、高齢化社会への対応措置として、長期の人口動態調査と並んで5～6年毎の中期の人口予測を充実し（第一の「危険率の把握」）、第二に、それに基づいて年金保険の拠出・給付額を調整する柔軟な保険の運用態度である。そこで貫かれるべき原則は、第三の収支相等の原則である。さらに、同時に予測が外れた場合を想定して一定の保険基金を形成することが必要である（第二の原則）。

ここで、中国の年金保険制度、特に低加入率問題を考えるには「ベヴァリッジ報告」が提示した社会保障を再認識する必要がある。中国の年金保険制度改革を問題に取り上げる時、それが皆保険の実現という視点から検討され、全国民を対象に強制力のある年金保険制度として設定されているかどうかである。さらに付け加えれば想定される皆保険制度が、

⁴⁷田雪原「中国人口問題の現状と将来」『中国人口問題のいま』（若林敬子編著筒井紀美訳）ミネルヴァ書房、2006年、29頁。

⁴⁸女子の年齢別の出生率を合計したもの。女性一人当たりの平均子供数を表す。

⁴⁹陳琨「中国の社会保障」『改訂現代社会保障論』（田畑洋一編著）学文社、2009年、332頁。

⁵⁰平均寿命（0歳児における平均余命）の推移に関して、過去の長期に及ぶ資料をどんなに綿密に検討したとしても、今後の60～70年後までの平均寿命の推移を正確に把握することは困難である。

個人の自助努力を尊重しながら最低生活水準を保障する年金保険制度として具体化されているかどうかである。中国のさまざまな年金問題の中で、年金保険の加入率が低い問題点を中心に挙げた理由もここにある。中国には最低生活水準を守るために、全国民に対して最低所得保障が維持でき、個人の自助努力を基本とする年金保険制度が必要である。

IV おわりに—結論に代えて

本論文の課題は、中国の経済が計画経済から市場経済に移行する中で、両経済下における年金保険制度を比較しながら、現在の年金保険制度改革の到達点と問題点を指摘し、現行の年金保険制度の意義と限界を明らかにすることである。この課題を遂行するために、次の二つの視点から検討してきた。第一は、中国年金制度を保険理論に基づいて検討する視角である。そこでの結論は、中国の年金保険制度が賦課方式から修正積立方式へ移行することによって出現してきた隠れ債務問題—財源問題—を、保険理論の三原則という理論的な面から検討を行い、とりわけ保険理論の「基金の形成」の原則と「収支相等の原則」から解決する大きな方向を明示した。そして第二は、中国の年金保険制度が抱える問題—低加入率—をイギリスの「ベヴァリッジ報告」理論から検証する視角である。ベヴァリッジ報告は、社会保険としての年金保険制度を提示し、それによって全国民に最低生活を保障し、第二次所得の再配分を媒介にした所得格差の是正を提案している。ベヴァリッジ理論の年金制度に基づくことは、中国の年金保険制度改革を検討する上でベヴァリッジ理論は不可欠の視角となる。中国における所得格差の是正という重要課題において、中国年金保険制度の低加入率問題を解決することは、①全国民を対象にした最低生活の保障による中国社会の安定化、②自由社会の自助努力を前提にした競争社会に適合的な年金制度を構築する上できわめて重要な意義を持っている。そこで、このような分析から得られた結論を以下にまとめておこう。

第一は、「文化大革命」により「労働保険」制度が「企業保険」制度にその姿を変え、社会保障事業の全体の主要内容としての労働保険は、企業または単位の保障制度となり、国家—単位保障制の責任の重心は、以前の国家から、企業・単位に移行した。都市部の企業、事業単位が社会福祉の事務を一手に引き受ける現象が拡大し、社会保障は自己完結的な単位化に進んだ。

その後、従来の国有企業ごとの年金保険に依存した年金保険制度は新しい経済状況の中で国有企業の財務上の負担、非国有企業との不平等競争、年金保険適用範囲を拡大する必要性という問題に直面し、改革せざるをえない局面に至った。このような背景の下で、年金保険制度は保険料を国・企業・個人の三者による負担とし、社会プールと個人口座を結びつけた新制度を導入した。これは従業員個人の基本権利と義務を結合させることを原則として、個人拠出なしの福祉型の年金保障制度ではなく、拠出型の年金保険制度を柱とした。新年金保険制度は国・企業・個人が保険料をそれぞれに負担する「社会保険」へと転

換したことにより、個人の保険料納入への積極性を刺激し、制度の持続可能性に有利な条件を確保した。

しかし、年金保険制度改革は、都市部労働者年金保険制度として賦課方式の社会プール口座と貯蓄型の個人口座を持ち合わせた修正積立方式の公的年金保険制度を採用したが、実施の段階で様々な問題点を抱えることになった。その最大のものは財源問題である。新しい年金保険制度の下では積立基金が退職者の当年支払いに充てられたことである。従来は賦課方式が採用されていたので退職者に支払われる年金は基金として蓄積されていない。そこで財源不足というとりわけ重要な問題点が発生した。

いわゆる隠れ債務問題であり、保険理論の三原則の一つ保険基金の形成を順守していなかったために発生した問題である。1990年代の年金改革で中国の改正年金保険制度は修正積立方式を採用したが、その際に賦課方式から新しい方式への転換に伴う巨大なコストを十分に考慮していなかったため、実体的に「賦課方式」に戻ってしまったのである。年金保険制度の新たな設立には、保険の第二の原則である「基金の形成」で記述したように、保険の特殊なケースとして年金支払いは数十年後であり、当面は給付支払いの基金を蓄積する必要がないと述べた。しかし、中国の場合、修正積み立て方式に移行する時点ですでに年金受給者が存在し、しかもそれに支払われる基金が積み立てられていないのであるから、一般的な保険設立のケースと同じように新制度発足時点で政府は財源を拠出して基金とすべきであった。現行モデルは初期高齢化社会においては運用できるが、高齢者人口の増加につれて実際の養老ニーズを満足させることが次第に困難となり破綻が危惧される。

この問題の根本なところを分析するには保険理論の三原則を尊重する必要があると考えられる。我々の立場は、中国の年金保険制度を考える際に保険理論の原則を重視すべきである。社会保障の主要部分である年金保険の考察については、社会保険制度も保険制度である以上、保険原理に拘束されるとの立場に立つ。そこで保険成立の基本的要件である「危険率の測定」、「保険基金の形成」、「収支相等原則」の遵守が社会保険において持つ意味を詳細に分析し考察しなければならない。

ただし、社会保障制度改革の議論は、現体制の容認を出発点として、保険理論と政策的立場とを峻別する必要がある。理論的には保険理論にまで常に立ち返りながら、現実に直面する諸問題を十分に考慮して柔軟に対応する必要がある。例えば、年金の場合、中長期と短期の視点を区別して収支相等の原則の貫徹を考えることが妥当である。したがって、中国の年金保険制度改革で保険理論の三原則を中・長期の視点で尊重しながら、社会保険としての国民全体の生活保障制度の構築を短期的には目指す必要がある。

そして第二は、現在中国の年金保険制度は全国民をカバーしていない—制度適用範囲の狭さと低加入率問題—状況におかれている。しかし、貧困に対する社会保障制度は、第一に保障水準があくまで基本的に最低生活水準に限られ、救貧よりも防貧に重点を置き、社会保険制度を主軸に、公的扶助制度はその補完的制度に留めるべきである、という視点から考えれば、中国の社会保障制度の基盤とその展開される具体的内容は、市場経済社会を

存立させる自由社会の生活保障の土台たる生活の個人責任主義を否定せず、各人の自助努力を前提としながらも、貧困に陥らないように最低生活水準を維持しうる所得の保障を行う点にある。いわば、個々の人は最低生活水準を超える領域では自助努力で自由に生活を設計し、個人の裁量で生活を享受するのに対して、最低生活水準を下回る人々を対象に生活保障をする。

20世紀は社会保障生誕の世紀であり、1940年代に登場した「ベヴァリッジ報告」は社会保障の理論と政策の起点である。「ベヴァリッジ報告」において展開される社会保障計画は、自由社会を基盤とし自由社会の基本原則である自由と自立の原則を前提とした私有財産制を容認した上で、稼得力の中断や喪失あるいは特別支出の発生による最低生活維持の困難に対して国が全国民に所得保障を行うものである。社会保障は、社会保障制度を中心にした所得再分配によって国民的規模での所得保障を行い、国民の経済生活の安定化を図るが、生活の安定化とは生涯にわたっての最低限生活の確保という意味であり生活の富裕化を意味するのではない。個人が自由に活動する余地を最大限に残しておけるように配慮すべきであって、社会保障の実施にあたっては、個人が生活の質を自由に選択する余地をできる限り残すべきである。

現在の中国は人口高齢化が急激に進行し、合計特殊出生率（2007年に1.21%である）が「一人っ子政策」で傾向的に低下したため、本格的高齢・少子化時代を迎えている。また家族の形態と機能も大きく変化し、核家族化と出稼ぎ労働者の増加により家族機能が低下して家族の危機の時代の到来が叫ばれているが、家族扶養機能低下への対応の基本方向さえ見出せずにいる。このような状況下で社会保障の緊急課題は山積しており個々の課題への取り組みに衆知が集められ検討が進められているが、基本視点の確認を軽視すべきではないだろう。自由社会の生活保障を指向していたベヴァリッジ構想を研究すると、その基本視点から多くの貴重な示唆を学び取れるであろう。

個人の自助努力を基本としながら、垂直的及び水平的・時間的所得再分配を実施することによって、格差を是正しながら、セーフティネットとしての最低生活水準を維持できる全国民を対象とする社会保障制度を整備する。そして少なくとも最低生活が保障できる全国民を対象とする年金保険制度が創られたならば、老後の不安が抑えられ、国民も過剰な貯蓄ではなく、消費性向を適度に高めることができ、経済もさらに発展しうるのである。

胡錦涛政権も同様な視点から、調和が取れた社会を目指し、その具体策を講じつつある。2008年初めからの労働契約法の実施による労働市場の整備、セーフティネットとしての社会保障制度を構築するための政府努力などがその現れである。また、社会保険法（草案）を創って法律の枠組みで社会保険を管理監督しようとする動きは中国の社会保障の発展に有利になると考えられる。そして、2008年末に景気対策の内需拡大政策のもう一つの柱である生活水準・社会保障制度の充実として、國務院は農民の年金保険の加入を10%の県で試験的に実施することになった。かつては、このような保険はなく、家庭内で子供が年取った両親の面倒をみるという形を取っていた。この新しい制度では、農民は16歳から保険

金を支払い、60歳になれば月55元の保険金給付を受けることになる。この年金保険は三つのルートから、すなわち個人（個人掛け金）・集団（集団からの補助）・国家（国からの補助）から構成される。国務院は2020年度までに全農民が年金保険に加入することを目指しているし、現在の給付金月55元を今後引き上げることが計画している。このように中国は国民の民生を重視し、都市部と農村部の格差を縮小しようと努めている。

現在中国の年金保険制度は三つに大きく分けることができる。つまり都市部年金保険制度、行政部門・事業部門の年金保険制度及び農村部年金保険制度である。この三種類の年金保険制度が独立していることなどから、各年金保険間の移動が困難となっている。しかし、労働力自由移動の面からのみても、国民間の公平性という視点からみても、自助努力を前提に国民の基本生活を保障する社会保障制度という観点からしても、中国の社会保障の立法と制度の整備を加速し、全国統一年金保険制度の樹立が必要となってくる。

ただし、中国は国土が広く、人口が多く、各省・自治区・直轄市の経済水準、社会状況が異なるから地域間の格差が深刻になっている。したがって、中国の国情を尊重する上で、国民全体をカバーする全国統一年金保険制度の確立には長期的・継続的な努力が必要である。

参 考 文 献

<日本語文献>

- 石里広「中国農村部における養老保険」『中国の社会保障改革と日本』（広井良典・沈潔編著）、ミネルヴァ書房、2007年。
- 卯月勝『中国年金制度改革の軌跡と課題』中央三井トラスト・ホールディングス調査レポート 2009/春 No. 65。
- 大泉啓一郎『老いてゆくアジア』中央公論新社、2007年。
- 王文亮『格差で読み解く現代中国』ミネルヴァ書房、2006年。
- 何立新『中国の公的年金制度改革』東京大学出版会、2008年。
- 工藤恒夫『資本主義社会保障の一般理論』新日本出版社、2007年。
- 呉敬璉（著）青木昌彦（監訳）日野正子（訳）『現代中国の経済改革』NTT出版、2007年。
- 崔少敏「社会保障制度の問題点と改革の方向—基金とその財務状況」『中国の社会保障改革の衝撃 — 自己責任の拡大と社会安定の行方』（大塚正修・日本経済研究センター編）勁草書房、2002年。
- 左学金「社会保障制度の改革」『中国人口問題のいま』（若林敬子編著筒井紀美訳）ミネルヴァ書房、2006年。
- 佐口卓・土田武史『社会福祉選書4 社会保障概説（第四版）』光生館、2003年。
- 鐘仁耀『中国の公的年金改革』法律文化社、2005年。
- 沈奇志『改革開放中国の光と「陰」』文眞堂、2003年。
- 田雪原「中国人口問題の現状と将来」『中国人口問題のいま』（若林敬子編著筒井紀美訳）ミネルヴァ書房、2006年。
- 高橋満「はじめに」『中国は大丈夫か？社会保障のゆくえ』（中国研究所編）創土社、2001年。
- 陳琨「中国の社会保障」『改訂現代社会保障論』（田畑洋一編著）学文社、2009年。
- 鄭功成「中国社会保障制度の変遷と発展—国家 - 単位保障制から国家 - 社会保障制度へ」『中国の社会保障改革と日本』（広井良典・沈潔編著）、ミネルヴァ書房、2007年。
- 唐成「社会保障問題」『改訂版5分から読み解く現代中国 歴史・政治・経済・社会・外交』（家近亮子・唐亮・松田康博編著）晃洋書房。
- 朴光駿「中国における高齢者年金改革の動向と課題」『佛教大学社会学部論集』第38号（2004年3月）。
- 劉曉梅「中国の社会保障改革と日中比較」『中国の社会保障改革と日本』（広井良典・沈潔編著）、ミネルヴァ書房、2007年。
- 楊剛「中国の年金制度改革の現状と課題」『転換期中国における社会保障と社会福祉』（袖井孝子・陳立行編著）明石書店、2008年。
- 山本恒人「現代中国社会における客体的存在としての労働者」『現代中国研究』第25号、中国現代史研究会、2009年。

< 中国語文献 >

- 贝弗里奇著 劳动和社会保障部社会保险研究所组织翻译『社会保险和相关服务 贝弗利奇报告』中国劳动社会保障出版社 2008 年
- 蔡昉主编『中国劳动与社会保障体制改革 30 年研究』经济管理出版社 2008 年
- 丛春霞·刘晓梅主编『社会保障概论』东北财经大学出版社 2008 年
- 董克用主编『中国经济改革 30 年』重庆大学出版社 2008 年
- 高仲文·高丹主编『社会保障学』东北财经大学出版社 2009 年
- 国家统计局编『中国劳动统计年鉴 (各年版)』中国统计出版社
- 何平编『社会保障概论』中国劳动社会保障出版社 2001 年
- 胡晓义等『当代中国社会保障制度』中国劳动社会保障出版社 2009 年
- 侯文若『社会保障来理论和实践』中国劳动出版社 1991 年
- 李珍主编『社会保障理论 (第二版)』中国劳动社会保障出版社 2007 年
- 刘翠霄『天大的事 中国农民社会保障制度的研究』法律出版社 2006 年
- 刘荅玲『中国社会保障制度城乡衔接理论与政策研究』经济科学出版社 2008 年
- 马洪·王梦奎主编『中国发展研究中心』中国发展出版社 2004 年
- 马凯编『2007 年中国国民经济和社会发展报告』中国计划出版社出版 2007 年
- 穆怀中等『发展中国家社会保障制度的建立和完善』人民出版社 2008 年
- 内维尔·哈里斯等著 李西霞 李凌译『社会保障法』北京大学出版社 2006 年
- 史柏年『中国社会养老保险制度研究』经济管理出版社 1999 年
- 石宏伟『中国城乡二元化社会保障制度的改革和创新』中国社会科学出版社 2008 年
- 社会保障研究中心主编『社会保障知识读本』中国致公出版社 2008 年
- 孙光德·董克用主编『社会保障概论 (第三版)』中国人民大学出版社 2008 年
- 孙祺祥等『中国保险市场热点问题评析 (2007-2008)』北京大学出版社 2008 年
- 虞国柱·王国军·朱俊生等『制度建设与政府责任-中国农村社会保障问题研究』首都经济贸易大学出版社 2009 年
- 王石泉『中国老年社会保障制度与服务体系的重建』上海社会科学院出版社 2008 年
- 文魁·杨宜勇·杨河清主编『中国人力资源和社会保障发展研究报告 (2009)』中国劳动社会保障出版社 2009 年
- 吴敬琏『当代中国经济改革』上海远东出版社 2003 年
- 信长星主编『中国劳动社会保障年鉴 (2007)』中国社会保障出版社 2008 年
- 杨良初『中国社会保障制度分析』经济科学出版社 2003 年
- 杨宜勇·吕学静等『当代中国社会保障』中国劳动社会保障出版社 2005 年
- 杨宜勇·杨河清·张琪『回顾与展望 中国劳动人事社会保障 30 年』中国劳动社会保障出版社 2008 年
- 张欣·郭士征·钟仁耀·俞卫·李华编著『中国社会保障体系 改革与和谐发展』上海财经大学出版社 2007 年

郑秉文等『社会保障体制改革攻坚』中国水利水电出版社 2004 年
郑大松·刘昌平等编著『2007 年 ~2008 年中国社会保障改革与发展报告』人民出版社
2008 年
郑功成主编『社会保障学』中国劳动社会保障出版社 2005 年
郑功成『中国社会保障 30 年』人民出版社 2008 年
郑功成主笔『中国社会保障改革与发展战略-理念, 目标与行动方案』人民出版社 2008 年
朱青『中国养老保险制度改革: 理论与实践』中国财政经济出版社 2004 年

< 英語文献 >

A. B. Atkinson, *Poverty Britain and the Reform Social Security*, Cambridge University,
1965
B. Able-Smith and P. Townsend, *The Poor and the Poorest*, G. Bell and Sons, 1965
Beveridge, W., *Social Insurance and Allied Service*, Macmillan, 1942
M. Hill, *The Welfare State in Britain: A Political History since 1945*, Edward
Elger, 1993
M. Roche, *Rethinking Citizenship*, Polity Press, 1992
P. Alcock, *Poverty and State Support*, Longman, 1987
R. Lowe, *The Welfare State in Britain since 1945*, Macmillan, 1993
T. H. Marshall, *Social Policy in the Twentieth Century*, Hutchinson, 4th edition, 1975