

<論文概要>

高齢化に伴って、世界の国々には公的年金制度の財政破綻などの問題に直面し、年金制度改革を迫られてきた。この中、計画経済から市場経済への経済体制の移行過程にある中国は深刻な高齢化問題を抱え、1990年代後半に抜本改革も実施された。しかし、改革は順調に進まず、今日でも年金財政危機、地域分散管理、加入率が低いなどの問題を抱えている。中国の年金問題の実態は広く知られているが、その背後にある要因について研究はまだ少ない。

中国の年金制度とその改革について、多数の研究が蓄積されてきたが、年金制度と社会全体的な変化との関連と中央政府と地方政府との政府間関係の分析視点が欠如している。多くの先行研究では、年金制度自体の収支均衡のみ注目して年金財政を論じており、その経済体制移行ということと、政府と国有企業間関係や労働市場の変化との関連などが無視されている。また、中国は計画経済時代には、年金財政と企業財政を国家予算に一本化していた。改革開放時代には、年金財政を企業と国家財政から分離したことによって、必然的に年金制度改革の方向性や年金財政・運営状況に大きく影響を与える。従って、年金制度改革と国有企業改革の関連、社会全体の変化との関連を解明することも、中国の年金問題を考えるために不可欠な課題となる。

一方で、社会保障分野の改革は、政治、経済などの要素によって制限される。この中、中央と地方政府間関係は社会保障制度改革を制限する重要な要素の一つである。年金制度は社会保障の核心部分として、その改革も必ず中央と地方政府間関係によって制限される。

年金制度の財政は基本的に、どの国においても、国家・企業・個人という三者分担によって成り立っている。政府の責任は年金制度の中で財政責任として現れる。従って、中央政府と地方政府の財政関係は必然に年金制度の政府財政責任の在り方に影響する。一方で、中央政府と地方政府の関係は政治関係でもある。この関係は2つの面からとらえられる。①、国家権力は中央政府と地方政府の間の分配のことである。②、制度改革過程において、中央と地方政府との相互作用関係である。年金制度において、制度の管理・監督・運営など権力分配は①によって、制約されるが、年金制度改革過程は②の影響をうける。

本論文は以上の問題意識に沿って、2つの視点から分析を行った。1つは、中国の公的年金制度の歴史的な過程を整理しながら、計画経済期と市場経済期の2時期にわけて、その制度の設立、内容及び特徴に注目し、それぞれの時期に年金制度が財政制度など他の制度とどのように関連しているのか、どのような変化されてきたかを整理することを試みた。そして、制度的な仕組みの転換を明らかにするとともに、そのことが年金制度におよぼす影響を明らかにしたうえで、年金制度の構造的な問題を分析した。

2つは、まず、従来の中国における中央と地方政府との政府間関係はどのような特徴を持つのか、政府が年金制度改革を行う目的と原因は何かについて分析した。そして、年

金改革法案の形成過程において、政府間関係の特徴及び改革実施後の政府間関係の特徴と変化と年金制度におよぼす影響を検討した。最後に、年金制度を安定的に運営するために、政府間関係はどのような変化が必要なのかについて将来の方向性について提示した。

本論文は以上の二つの視点に沿って、中国の年金制度を以下のように分析した。

はじめにでは、本論文の問題意識を提示した。

序章では、本論文の研究対象と年金制度の現状及び問題点を整理したうえで、本論文の分析視点を提示した。

第1章では、中国年金制度の先行研究を関連視点と中央と地方政府間関係という二つの視点から整理した。今までの研究の特徴は、年金制度自体に注目して年金財政と問題点を分析したことにあるが、年金制度の内部要素と外部環境についての分析が極めて少ないということに注目し、年金制度の構成要素と政府間関係についての研究視点を提示した。

第2章では、計画経済期の年金制度の設立、展開、内容を検討した上で、その特徴及び旧経済体制との適合性を明らかにした。

第3章では、改革開放後の年金制度改革の社会的背景及び目的を整理するとともに、経済体制の移行によって財政・労働制度改革が年金制度に与えた影響を明らかにした。そして、市場経済体制への移行と平行して年金改革の過程を詳述することによって、年金制度の財源構造、財政方式、資金の運用などの特徴を分析し、制度的な仕組みの転換によって年金制度と関連諸制度との補完性の崩壊を明らかにした。その中で、新制度の現状と問題点を把握した。

第4章では、中国における地方分権の特徴を整理したうえで、中央と地方の財政制度と政治体制の変化を明らかにするとともに、年金制度で現れている「空口座」問題を取り上げて、分権体制が年金制度におよぼす影響を分析した。

第5章では、政策制定過程の視点から、年金制度改革過程を問題形成、政策制定、政策実施という三段階に分けて、年金改革過程において政策制定する主体としての中央と地方政府を行動基準、情報交流、年金制度における権力分配の三つの角度から分析を行った。その分析を踏まえて、中国年金制度における政府間関係に求められる一般規律を明らかにした。

終章では、これまでの分析を踏まえて中国の年金構造的な問題点と財政危機を発生させたメカニズムを明らかにするとともに、年金制度改革の今後の方向性を提起した。

目次

| | |
|--|----|
| はじめに | 5 |
| 序章 本論文の研究対象と年金の現状及び分析視点 | 9 |
| 第1節 本論文の研究対象 | 9 |
| 第2節 年金の現状 | 10 |
| 1 年金制度の仕組み | 10 |
| 2 年金制度の現状 | 10 |
| (1) 年金制度の仕組み | 10 |
| (2) 年金制度の現状 | 12 |
| (3) 年金制度の問題点 | 15 |
| 第3節 本論文の分析視点と構成 | 20 |
| 第1章 先行研究の総括と本論文の分析手法 | 23 |
| 第1節 関連諸制度の視点から見た従来の年金制度の分析枠組み | 23 |
| 1 分析視点の提示 | 23 |
| 2 関連諸制度の視点から見た先行研究の総括 | 27 |
| 第2節 中央政府と地方政府との政府間関係の視点から先行研究の総括 | 28 |
| 1 政府間関係の概念規定 | 29 |
| 2 政府間関係の類型と理論の解釈 | 30 |
| 3 専門別の政府間関係研究の総括と分析手法 | 31 |
| (1) 政治学の視点からの政府間関係のとらえ方 | 31 |
| (2) 経済学の視点から政府間関係を分析する方法 | 32 |
| (3) 政府間関係の視点からの年金制度に関する研究 | 33 |
| 第2章 計画経済期における中国年金制度の形成と変容 | 35 |
| 第1節 年金制度の設立 | 36 |
| 第2節 年金制度の再建 | 39 |
| 第3節 年金制度と関連諸制度の補完性関係 | 40 |
| 1 所有制度と適用対象 | 40 |
| 2 年金制度と財政制度との関連—負担と給付の構造と「統収統支」制度— | 41 |
| 3 年金制度と労働制度との関連性 —保険料なしと「統包統配」制度 | 43 |
| 第4節 小括 | 43 |
| 第3章 改革開放期における中国年金制度改革 | 46 |
| 第1節 年金制度改革の客観要因と改革過程 | 46 |
| 1 年金統一管理への実験 (1984～91年) | 47 |
| 2 養老年金保険改革の研究と制定 (1992—1995年) | 49 |
| 3 1997年の「全国統一養老年金保険制度」の骨格 (1997～2004年) | 53 |
| 4 2005年12月の年金制度の修正 (2005年～) | 56 |
| 第2節 年金制度と関連諸制度の補完性関係の崩壊 | 57 |
| 1 所有制の変化と年金の関係 | 58 |
| 2 財政制度における「統収統支」構造の崩壊 | 59 |

| | | |
|-------|----------------------------------|-----|
| 3 | 労働制度の変化 | 61 |
| (1) | 賃金制度の変化 | 62 |
| (2) | 労働制度の変化 | 62 |
| 第3節 | 関連諸制度の崩壊と年金制度に加入するインセイティブの変化 | 63 |
| 第4節 | 小括　—新年金制度で現れてきた問題点の関連性— | 67 |
| 第4章 | 分権体制と年金制度改革 | 71 |
| 第1節 | 中央・地方政府の分権原則 | 72 |
| 第2節 | 年金改革の背景　—経済転換と行政分権— | 73 |
| 1 | 経済転換が年金制度に対する影響 | 73 |
| 2 | 政治体制の分権が央地関係と年金制度に対する影響 | 74 |
| 第3節 | 政府間関係の内部変化と特徴 | 75 |
| 1 | 中央と地方の財政関係の変化 | 75 |
| 2 | 中央と地方の行政関係の変化 | 81 |
| 第4節 | 年金制度における「空口座」の問題 | 83 |
| 第5章 | 政策制定過程の角度から年金制度改革の分析 | 86 |
| 第1節 | 政策制定過程理論の概括と本論文分析視点 | 87 |
| 1 | 政策制定過程理論の概括 | 87 |
| 2 | 本論文の分析視点 | 88 |
| 第2節 | 政策制定過程からの年金制度改革の分析 | 91 |
| 1 | 問題形成段階の中央政府と地方政府の行為（1997~1999年） | 91 |
| 2 | 政策制定段階での中央政府と地方政府の行為（2000~2004年） | 92 |
| 3 | 制度実施段階の中央と地方政府の行為（2005年~） | 95 |
| 第3節 | 年金制度における政府間関係の一般規律 | 96 |
| 終章 | 年金制度における関連諸制度と政府間関係の再構築 | 99 |
| 第1節 | 中国の年金保険制度の構造的問題 | 99 |
| 第2節 | 今後の年金制度の改革方向 | 102 |
| 1 | 年金制度における財政制度の再建 | 102 |
| 2 | 年金制度における政府間関係の再構築 | 104 |
| おわりに | | 108 |
| 参考資料1 | | 110 |
| 参考資料2 | | 112 |
| 参考資料3 | | 114 |
| 参考文献 | | 117 |

はじめに

高齢化に伴って、世界の国々には公的年金制度の財政破綻などの問題に直面し、年金制度改革を迫られてきた。この中、計画経済から市場経済への経済体制の移行過程にある中国は深刻な高齢化問題を抱え、1990年代後半に抜本改革も実施された。しかし、改革は順調に進まず、今日でも年金財政危機、地域分散管理、加入率が低いなどの問題を抱えている。

中国の経済体制の転換について、多くの文献では中国の経済体制を計画経済と市場経済を二時期に分けている。計画経済期では国家がほとんどすべての権限を握り、土地その他の資産を国有化し、私的所有制度を廃止した。社会を存続させるため資源や労働の分配も国家が行っていた。整備投資計画等も国家が決め、決められた計画を単位・企業¹が実施するといった形を取っていた。単位・企業は、国家の計画に基づいて具体的な生産活動を行うが、労働者に対して賃金を提供すると同時に、資本主義社会では国家が多く担っている生活保障制度・福祉の提供をも行っていた²。その生活保障制度は「中華人民共和国憲法」と「中華人民共和国労働保険制度」に基づいて、労働能力を何らかの形で失った場合の事故に対する保障制度がほとんど含まれていた。当初その対象者は大規模な国有企業³の労働者のみであったがすぐに拡大され、都市の労働者をほとんど包括する制度となった。年金制度もその保障制度の一環として、公有制という所有制度と計画という資源配分制度のもとで、経済全体の資源配分システムに内包され、企業単位で運営されていた。

1978年以降、「経済改革・開放政策」（以下「改革開放」と略す）を導入し、従来の社会主義計画経済に市場メカニズムを導入してきた。市場経済化が進められ、かつての計画経済期のあり方が大幅に改革された⁴。この過程において、それまで国有企業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きた⁵とともに、国有企業の合併、破産も認められるようになった。しかし、これまで、社会保障制度の適用は国家行政機関、国有企業従業員の狭い範囲に限定されていたが、国有企業以外の企業に就職した職工にとっては、利用できる社会保障制度は全く存在しないため、全国的な社会のセーフティネットの構築も当面の課題となった。また、当時の国の歳入の6割を占めていた国有企業の多くが大半経営不良に陥ったため、構造調整を行わなければならない状況にあった。国有企業改革の大構造調整によって必ず多くの失業⁶者が生まれる。国有企業の従業員は企業単位から離れる

¹ 中国では職場のことを単位と呼ばれている。企業内に、工会(労組)と共青团(青年組織)等を組織し、党の下部組織の性格を付与した。それによって、企業は、単に職場だけではなく、政治活動への参加の場でもある。

² 田多英範(2004)「生活保障制度から社会保障へ」田多英範編『現代中国の社会保障制度』、流通経済大学出版社、9-10頁。

³ 計画経済期の当該企業は正確には国営企業とすべきである。現在は、市場経済化に伴って国有企業といわれるようになっている。ここで、煩雑を避け国有企業で統一した。国有企業には、経営活動のみならず、社会政策(雇用の確保、膨大な余剰人員の抱え込み、)福利厚生(従業員の住宅や学校、病院などの経営)社会保障(年金や医療費の支給)など、本来行政が担うべき社会政策の機能も課せられていた。

⁴ 1978年12月に鄧小平は改革開放政策への転換点となった重要報告の中で、当時の中国経済システムの問題とその改革の任務について、「目下、わが国の経済管理システムは、権限が非常に集中しているので、大胆かつ計画的にその権限を委譲すべきである。そうでないと、国家、地方、企業と労働者個人の積極性の発揮に不利となり、近代的な経済管理の実施と労働生産性の向上にも不利になる。地方と企業及び生産隊にもっと多くの管理自由権を持たせるべきである」と述べた。

⁵ 国有企業は78年には、工業総生産及び就業者数で78%を占め、圧倒的な比重を持っていたが、98年には、工業総生産では28%、就業者数でも53%に低下した。逆に、非国有経済就業者は郷鎮企業が3000万から1億3000万へ、私営企業はゼロから1000万へ、外資系企業もゼロから600万へと拡大した。

⁶ 経済改革以前は「待業」と称してきたが、近年は「失業」も併用していて、1994年から「失業」という言葉

と、住宅の保障や社会保険、その他の社会福利の適用をうけることができなくなる。そのため、国有企業の改革・整理が進まない。そのため、国有企業のリストラの受け皿として、国有企業を含む都市全体の領域で社会保障制度を拡大することが必要である⁷。中国における年金制度を含めた社会保障制度の改革と拡充は、こうした二重の要因によるものである。

年金制度を取り巻く以上のような外部条件の変化は、年金制度に大きな影響を与えた。例えば、計画経済時代では、年金制度の適用対象を「全人民所有制」労働者に限定したが、国有が唯一の経済所有経済であるため、都市部の住民のすべては年金制度の適用対象となるが、市場経済体制への移行に伴い、非国有制企業に就業する人が急増し、年金制度に適用できない人が増えてきた。雇用制度に関しては、従来の「統包統配」⁸が廃止され、雇用の市場化と企業内部分配制度の合理化が進展してきた。それに伴い、労働力の地域間、職種間、国有一民間への移動が発生するが、企業別に運営してきた年金制度がそれに対応できず、労働市場の形成を阻害するようになる。財政制度に関しては、年金財政を含んだ企業財務が国家予算と一体化した従来の財政制度は、地域間、企業間の格差を是正するとともに、年金財政運営を企業別に行うことも可能にさせたが、経済改革以降の一連の財政改革によって、中央政府の財政調達能力が低下して、地域・企業間の年金給付格差を是正できなくなった。さらに、従来の年金制度の負担は形式的には企業が負担しているとみられるが、実質的には国家財政が負担していた。市場経済の用語を使えば、計画経済期の年金制度は実際的に全額国家負担である。90年代以降、中央—地方政府間の財政改革によって、国家の財政負担を廃止し、形式的に企業が負担している年金負担はそのまま企業負担になった。

さらに、中国では今後、急速に少子高齢化が進展することが予想されている。中国では1979年から、一連の人口抑制政策を通じ、出産率と自然増加率が急減してきた。この結果、まだ発展途上国にもかかわらず、既に65歳以上の高齢者の人口に占める割合が7%を超え、高齢化社会に突入した。2008年末の高齢者は総人口の8.3%、日本の総人口に匹敵する1億956万人となった⁹。現在のところ世界で高齢者人口が最も多い国である。2020年には、14%と高齢社会の段階に突入することが予測されている。今後も高齢人口の毎年の増加が800万人に達するとされている¹⁰。高齢者が急増したことによって直面するのは、年金費用問題である。年金費用の増加速度は労働部の予測をはるかに上回っている¹¹。

このように、経済が急成長すると同時に世界で例がない高齢者を抱える中国では、どの

が正式に使用されるようになった。1995年以後中国では失業について新しい概念が採用された。中国研究所編『中国年鑑』1996年版、新評論、152頁によると、中国における失業の現行の定義は、「都市に在住する非農業戸籍の者で、就業年齢(男16-50歳、女16-45歳)内にあつて、労働能力を有し、職がないが職を求めて、当該地域の労働部門所属の労働服务公司にすでに失業登録を済ませている者」であるが、中国国内でもこの定義は失業を極めて狭く捉えたものであり、実態を反映できていないと言う批判がある。

⁷ 中国研究所編(2001)『中国は大丈夫か?—社会保障制度のゆくえ』、創土社、8頁。

⁸ 「統包統配」とは、労働力と認定される年齢(16歳)に達したものは、新規労働者として個々の居住地の労働部門に登録され、当該年度の雇用計画に参入される。政府は各地域、各職場に対し、毎年の労働力定員を確定する。決定された定員は指令性指標となり、企業側はこの雇用指標に従って労働者の採用をしなければならない。また、特別な事情がなければ、企業はこのようなシステムの下に配属された労働者を必要であろうがなかろうが定年まで解雇できない。即ち一種の終身雇用である。「統包統配」制度は詳しく第2章で説明する。

⁹ 中国国家統計局編『中国統計年鑑』2009年版、北京：中国統計出版社、27頁。

¹⁰ 王逸飛(2013)「高齢化社会における中国公的年金制度の課題」、金沢大学人間社会環境研究科紀要25号を参考させたい。

¹¹ 労働部の「1992年から2050年全国都市従業員養老保険と定年退職者の予測」によれば、2000年には、都市従業員数は1億7901万人、退職者は3654万人、年金総額は2099億元、1人当たり年金額は5745元に達すると予測される。しかし、98年の年金総額がすでに2000年の予想額を超えた。

ような方法で年金問題を解決するか、国内外の研究者たちの関心を惹いている。しかし、中国の年金制度に関する関心は、年金制度が現在直面している年金財政問題と年金制度のデザインや運営方法をどうするべきかという問題に集中しており、年金制度自体の構造と中国の独自の政治・経済体制が年金制度に与えた影響に関する研究はまだない。一方、研究者の脚光を浴びた年金財政問題についても、多くの先行研究では、年金財政が長期的に維持不可能との結論であった。

年金給付に耐えない状況の中で、中国は1990年代以降、伝統的な保障方式を改めて、政府の負担を軽減することを年金制度設計の主要な方針とした。それは、年金制度改革の世界的潮流とも合致している。しかし、年金保険制度改革は、決して成功したとはいえない¹²。

2012年12月17日、中国社会科学院世界社会保障研究センターが、『中国養老金発展報告書2012』を発表した。この報告書によれば、中国の年金保険制度は、2011年度では、政府の財政補填を除いて、財政赤字の地域（省）は31省のうち17か所から14か所へ、2010年より減少しているが、財政赤字規模は767億元に達し、2010年度より増加している。

具体的にみると、遼寧省と黒龍江省の赤字は100億元を超えている。天津市と吉林省の赤字は50-100億元、河南省、山西省、江西省、湖南省、広西省、海南省、上海市と重慶市の赤字はそれぞれおおよそ10-50億元で、河北省は1.62億元である。年金保険料を積立しているのは18地域だが、そのうち広東省の積立金は519億元で、浙江省と江蘇省、山東省、北京市はおおよそ200-300億元の積立金をもっている¹³。

また、同報告書では、以下の問題を指摘している。

1. 2011年の社会プールの積立金は実際にはない。2012年版の『中国統計年鑑』によれば、2011年度の基本養老保険基金の総収入は16895億元で、総支出は12765億元で、当期余剰金は4130億元である。しかし、この4130億元は、政府財政補填の部分が2272億で、いままで滞納した保険料の繰り上げ納付金が1968億元を占めている。すなわち、政府財政補填と繰上納付した保険料を除くと、当期の余剰金はゼロになる。

2. 地域格差が激しい。全国31の地域（省）では、保険料の収支状況はかなり異なる。余剰金が500億元以上の地域と赤字地域が併存している。しかも、給付水準も大きな差がある。

3. 個人口座積立金の流用問題（空口座）が深刻である。2011年末まで、個人口座積立金から流用された金額は2万億元を超えている。本来は個人口座積立金の累計は2.5万億元であるはずであるが、実際に個人口座の積立金は2703億元である。流用された金額は2.22万億元を超えている¹⁴。

以上のように、『中国養老金発展報告書2012』が指摘している問題点はすでに多くの先行研究が指摘している。しかし、なぜこのような問題が生じているか根本的な要因は明らかにされていない。さらに、同報告書では、今後において中国の高齢化のトレンドを前提にして、年金制度の問題を解決する唯一の選択が定年退職年齢を引き上げるしかない結論づけた。

このような論調のなかで、中国の年金制度が抱えている問題の殆どが高齢者の増加によるものとされているが、本論文では中国の年金制度の問題点をもう一回確認したうえで、

¹² 中国の年金制度の問題点などについて、多くの研究がなされている。例えば、張（2001）、劉（2002）、日本労働研究機構（1998）などを参考させたい。

¹³ 中国社会科学院世界社会保障研究センター（2013）『中国養老金発展報告書2012』より計算した。

¹⁴ 中国社会科学院世界社会保障研究センター（2013）『中国養老金発展報告書2012』より計算した。

今日現れている年金制度の問題は高齢化社会の自然的な現象なのか、あるいはほかの原因があるのかを明らかにしたい。

本論文は、以上の問題意識に沿って、2つの視点から分析を行う。

第1は、今まで指摘されてきた中国の年金制度の問題点について、年金制度における財政危機と他の問題（高い保険料制定と低加入率、低給付問題）の関連性を明らかにする。すなわち、どのような初期条件のもとで、このような問題を発生しているのかについて、年金制度自体の機能はどのような変化してきたのか、そして現行制度における財政危機と他の問題の関連性を明かにするによって、年金制度自体の構造問題を分析する。

第2は、中国の中央と地方政府間関係の視点から、まず、なぜ年金改革は年金制度の分散化を促進してきたか、そして、中央政府が年金制度改革を行った目的は何かを明らかにするとともに、中央政府と地方政府が年金制度における行動基準、利益構造の差異を分析する。そのうえで、分権体制を進められてきた中国における中央と地方政府間関係の構造が年金制度に及ぼす影響を含めて検討する。

序章 本論文の研究対象と年金の現状及び分析視点

第1節 本論文の研究対象

現在の中国における公的年金制度は大別すれば4つある。1つは、都市部の行政機関と事業単位（公共セクター）職員を対象とした「機関事業単位養老保険制度」である。2つは、都市部の企業従業員を主な対象とした「企業職工基本養老保険制度」であり、都市部のフリーターと自営業者もこの制度の適用対象となる。3つは、都市部の高齢者、無職者の人々を対象とした「都市居民基本養老保険制度」であり、4つは「新型農村社会養老保険制度」である（表序—1）。この4つの制度によって、形式的には国民「皆年金」体制が成り立っているが、日本の年金制度と比較して考える場合、日本の国民年金に相当する制度がまだ創設されていないことに留意する必要がある。

表 序—1 中国の各公的年金制度仕組み

| | ①機関事業単位養老保険制度 | ②城鎮企業職工基本養老保険制度 | ③城鎮居民社会養老保険制度 | ④新型農村社会養老保険制度 |
|-------|---------------|--------------------------------------|------------------------------------|---|
| 対象者 | 機関・事業単位職員 | 都市部企業従業員・自営業者・臨時的労働者 | 都市部戸籍をもつ16歳以上②に加入できない住民(在学生を除く) | 農村戸籍をもつ16歳以上②に加入できない住民 |
| 財源 | 政府負担・単位統包 | 企業・個人納付、政府適量扶助 | 個人納付を主として、中央・地方政府扶助 | 個人納付、集体補助、政府補助 |
| 加入形態 | 強制加入 | 強制加入 | 任意加入 | 任意加入 |
| 負担率 | 本人なし | 被用者：企業20% 個人8% 個人：地域前年平均収入の20% | 納付基準は10ランクを設け、自由選択、100-1000元、10ランク | 納付基準は5ランクを設け、100-500元、自由選択(地域によって納付基準が違い、基本は前年当地域農民平均年収の4-8%) |
| 財政方式 | 国庫負担 | 賦課方式+積立方式 | 積立方式 | 積立方式 |
| 所得代替率 | 60-100% | 30-60% | 最低基礎給付額55元+本人積立金 | 最低基礎給付額55元+本人積立金 |
| 実施時間 | 1951年 | 1951年 | 2009年 | 1992年 |

出所：筆者作成

都市部の「機関事業単位養老保険制度」と「企業職工基本養老保険制度」は計画経済期に創設され、両制度が統合されたり分離されたりと変化を遂げてきたが、現在は別々に運営されている。経済改革以降、1986年から「企業職工基本養老保険制度」の改革が始まった。それに対し、農村部においては、1992年から初めて完全積立方式の「農村社会養老保険制度」が発足し、2009年に加入率を高めるため、完全積立方式を修正し、積立+財政扶助という混合方式の「新型農村社会養老保険制度」を創設した。その制度は仕組みが都市部のそれとかなり異なり、自己負担を主としており、保障水準も低い。2010年に中国国家統計局が発表した『中国統計年鑑』の公表数字によれば、農村部の養老保険制度に加入する人は7277万人、農村人口の10%に止まっている。もう1つ「都市居民基本養老保険制度」は2009年に創設され、仕組みは農村部の養老保険制度とほぼ同じである。この制度の実施状況は2011年の中央政府の統計によれば、80%以上の県をカバーしている。

以上のような制度の相違を考慮して、本論文では農村部の年金制度と「都市居民基本養老保険制度」は分析の対象外とする。そして、計画経済期の年金制度と比べ大きな改正がされた「城鎮企業職工基本養老保険制度」の分析に重点を置く¹⁵。政府機関・事業単位を対象とした年金制度は基本的に計画経済期の制度を踏襲しているため、比較する際には付

¹⁵ 特別な説明がないかぎり、本論文でいう年金制度や年金問題は城鎮企業職工基本養老保険制度のことをさす。

随的に言及するにとどまる。人口の半分以上を占める農村部の年金制度を分析外としたことの不十分さは免れないが、それは今後の課題としたい。

一方、中国の総人口に占める都市部人口の割合は 46%で、国連の推計によれば、都市化が進めば、中国の都市部人口は 2030 年 60.3%、2050 年に 72.9%となり、総人口の半数以上を超えていく。このような人口構造変動からみれば、今後において、都市部の年金制度はますます重要な役割を担うと考えられる。

第 2 節 年金制度の現状

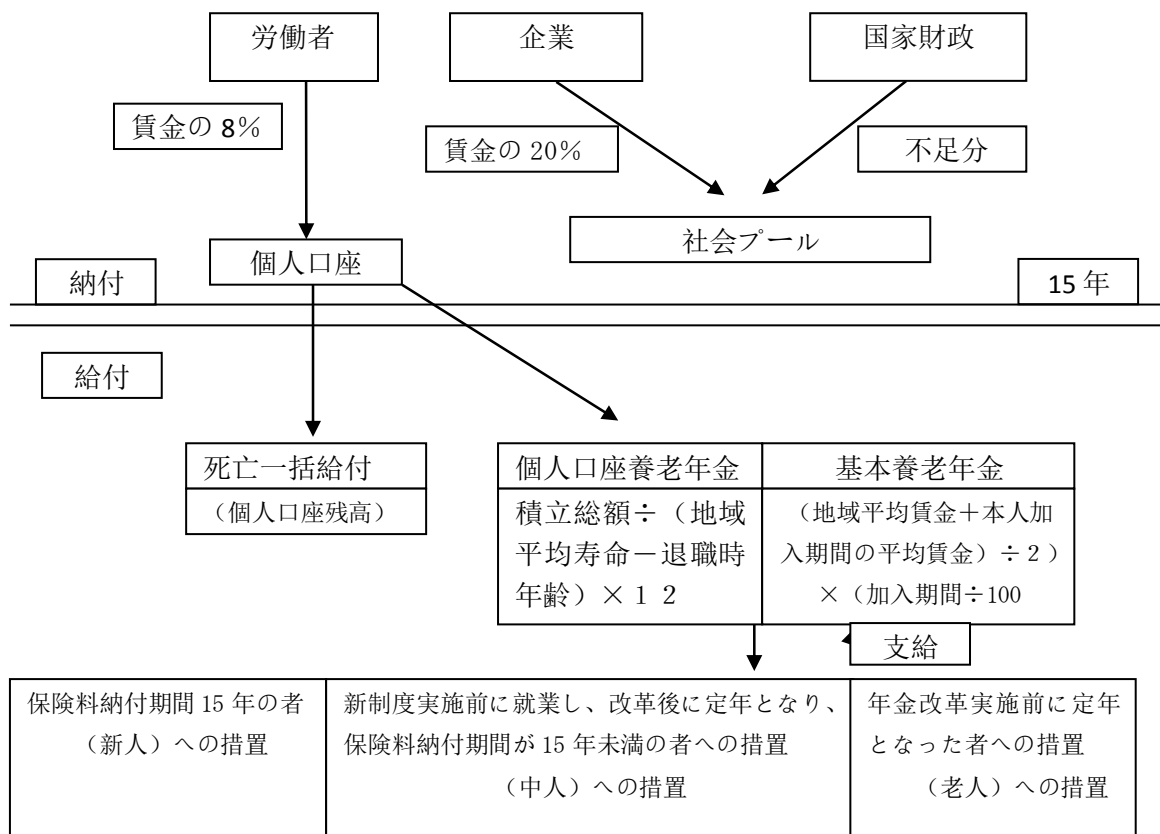
中国の年金制度が伝統的な計画経済体制のもとで作られた「退休金」制度をを継続したものである。その制度と中国の経済・労働システムと密接に関連している。中国の経済体制の移行に伴いそれらの制度の変化は年金制度を取り巻く外部条件の変化を意味する。多くの先進国では、年金制度は賦課方式を運営されている¹⁶。そのため、高齢化と経済成長率の低下によって、賦課方式の年金財政が厳しくなったことが年金改革の主因であるが、中国の年金制度改革は経済体制の移行によって、経済・労働システムなど関連諸制度が大きく変容したことを根本的な理由としている。さらに、高齢者の急増に伴い、年金支給が年々増加し、年金制度は改革を余儀なくされた。

1991 年、1995 年、1997 年、2005 年の四回の年金改革によって、財源調達方式は国家財政から社会化へ、従来の完全賦課方式から部分積立方式に移行により、それに伴い年金制度における負担・給付構造も大きく変化したとともに中央政府と地方政府との政府間関係もかなり複雑に変化してきた。年金制度改革このような複雑の背景のなか、年金制度自体の設計問題と外部環境の影響などたくさんの問題を抱えている。以下、中国年金制度の仕組みと現状及び問題点を整理する。

1 年金制度の仕組み

2005 年に公布された「企業従業員の基本養老保険制度の改善に関する国务院の決定」によって導入された新しい年金制度の概要は以下のとおりである（図序—1 参照）

¹⁶ ドイツ、オランダ、スイス、イギリス、フランスでは、年金制度の財源はすべて社会保険料によって調達される。日本とカナダは社会保険料以外に、一般税収からの財源もある。嵩さやか（2006）『年金制度と国家の役割—英仏の比較法的研究』、東京大学出版社、28—43 頁を参考した。



図序—1 2005年国務院の決定における年金制度の仕組み

出所：2005年「規定」より筆者作成

(1) 財源

国家、企業、個人の三者がともに年金保険の財源を負担する。国家の負担部分は、保険料の減免、統一管理費用及び保険基金が困難に遭った時の救済に充てられる。企業が納入する基本年金保険料の割合は、一律的に企業の給与総額の20%を超えない範囲で、具体的な割合は省、市、自治区の人民政府によって決定する。若干の省、市、自治区で定年退職者の数が多く、年金保険の負担が過重となり、企業の給与総額の20%を超過することが明らかな場合は、各級政府の労働部に報告するとともに、財政部の審査を受けねばならない。個人で納入する基本年金保険料の割合は8%にする。

(2) 社会プールと個人口座の結合による年金方式

社会プールと個人口座との結合方式による年金保険制度においては、国の法令を根拠として、労働者・職員と彼らの働く企業とが負担すべき保険料を、強制的に徴収する。企業納付した保険料は、社会プールによる再配分の機能をもたせる。個人納付した部分は個人口座に記入して、個人の年金基金の給付に当てられる。個人口座の残高に対しては毎年、銀行の同期預金利率を参考にして利息を計算する。個人口座の預金は、本人の老後の生活保障にのみ使用し、事前に引出すことはできない。労働者・職員が転職する時には個人口座は全額移管される。労働者・職員の死亡時には、個人口座のうち個人納入分は相続人が承継する。

(3) 年金の支給

給付水準は、社会プール基礎年金と個人の積立基金とを合わせて支給する。個人の納入期間の累計が15年を超える者には退職後に基本年金を支給する。

個人の納入した期間の累計が15年に満たない者は退職後に基礎年金の受給資格がなく、その個人口座の残高が一括して本人に支払われる。

新制度の実施前に、既に退職した者には、国の従来の規定に従って年金を支給し、また、年金支給額の物価調整を行う。新制度の実施前に就職、実施後に定年退職し、かつ個人納入分およびそれに相当する納入年数の累計が15年を満たすと見なされる者は、新旧方法の円滑な移行や処遇レベルの均衡をはかるために、基礎年金と個人口座保険年金に加えて過渡的な年金を付加する。この過渡的な年金は保険基金の中から支出される。具体的実施方法については、各級政府の労働部が掛部門と共同で制定し、実施を指導する。

(4) 年金の適用範囲

年金保険のカバーする範囲を企業従業員(国営・集団・民営企業)に加え、個人事業者を含むすべての都市部就業者を、強制的に年金制度に加入させる。

(5) 基金の管理と運用

基本養老年金保険基金の徴収と支給を別々の機関に実施させ(収支2本線)、基金全額を労働者・職員年金に使うことを明記し、目的外に流用したり浪費したりすることを厳しく禁じる。基金から年金支給分を引出し、残った額は、2カ月の支給費用に相当する額を預金に回し、さらに残りは、国債の購入と預入専用口座(国家が発行する社会保険基金向け特殊債券。これは、銀行預金に比べ高金利である)の購入に充てられる。それ以外に、ほかの金融業者や企業に基金を投資・運用することは厳禁される。

基本養老保険基金の統一レベルの向上とマクロ規制の強化のため、市・県レベルでの社会プールから省もしくは省が権限を与えた地区での社会プールに逐次移行していかなければならない。全国で省のレベルの社会プールが実現した後は、従来国務院の認可を経て関連部門や職場組織で社会プールを実施していた企業は、所在地区の社会プールに逐次切替えていく。社会保険の管理サービスの社会化水準を向上させ、できるだけ早く現在の企業が年金を支給している制度を社会が支給するように改変し、定年退職者の管理サービス事業を逐次企業から社会へと移行させる条件を積極的に作りだし、企業の社会的負担を軽減させる。国務院がこの決定を発表した後、制度の一本化実施作業は社会保険部門の活動の重点となった。

2 年金制度の現状

(1) 高齢者の扶養形態と年金制度への依存率

中国における伝統的な高齢者の扶養は、基本的に以下の3種に大別することができる。第1は、高齢者人口の約7割をしめる農村老人で、多くは子女に扶養され、若干本人の労働や配偶者に頼る。第2は、都市部での職員・労働者の定年後の老人で、「退休金」をうけ経済的に自立するが、生活の面倒は家庭内扶養が中心になっている。第3は、寄る辺のない老人で、親戚や友人及び政府によって社会的救済される。主に福利院や敬老院に施設収容される場合と「五保戸」のように在宅扶養される。

中国社会科学人口研究所は、1987年に全国(チベットを除く)29省市自治区で合計36755人の60歳以上の老人を対象に調査を行った。その調査結果は表序-2の通りである。

表序-2 全国60歳以上の老人の都市・農村別の扶養状況（1987年）（単位：％）

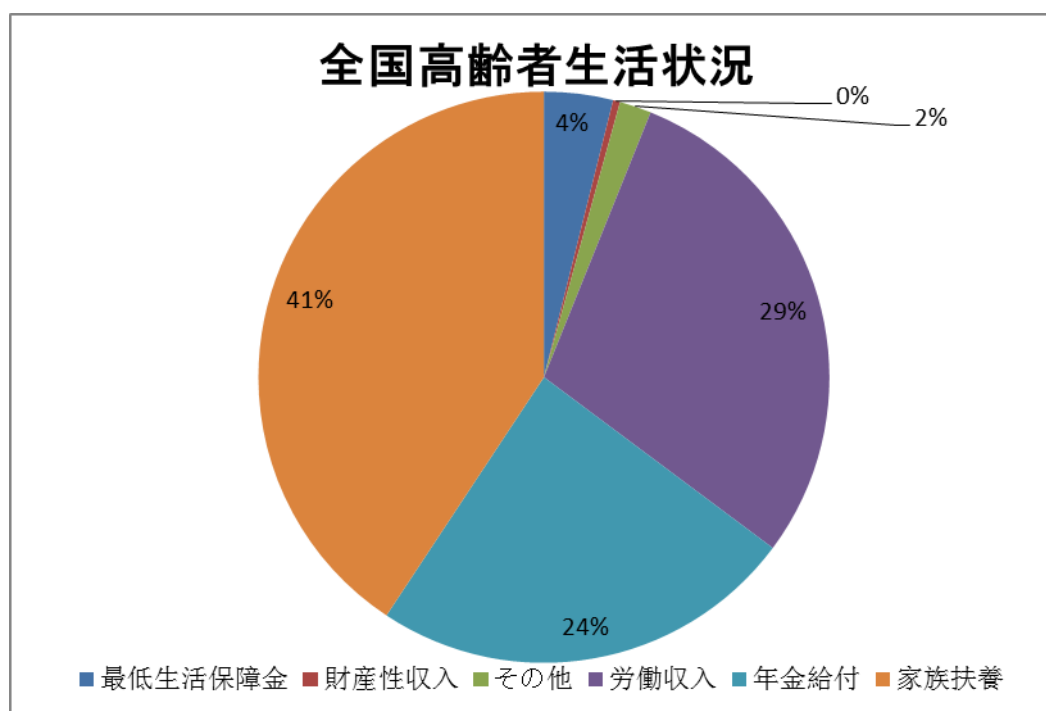
| | 都市（市） | 鎮 | 農村（県） | 都市 | | 農村 | |
|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | | | | 男 | 女 | 男 | 女 |
| 「退休金」 | 56.1 | 47.5 | — | 74.1 | 49.0 | 7.1 | 1.2 |
| 本人の労働収入 | 6.8 | 7.1 | 26.2 | 18.9 | 8.5 | 62.9 | 32.5 |
| 子女の扶養 | 22.4 | 27.8 | 67.5 | 4.9 | 33.6 | 24.6 | 58.1 |
| 配偶者の扶養 | 13.0 | 14.3 | 5.0 | — | — | — | — |
| 社会救济 | 1.7 | 3.3 | 1.3 | 2.1 | 8.9 | 5.4 | 8.2 |
| 合計 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

出所：中国社会科学院人口研究所（1988）編「中国1987年60歳以上老年人口抽樣調査資料」 16頁

都市と鎮では、国家と企業による「退休金」が主であり、農村では家庭子女からの家庭扶養によることが分かる。都市と農村では、これほど大きな違いがある。また、性別には、男子が本人の労働収入でなお働いている（とりわけ農村）のに対し、女子は都市農村ともに子女に扶養される率が高いことがわかる。

20年後に、どの程度の高齢者が年金制度に依存している状況を確認すると、中国人民大学老年学研究所の第8回社会政策の報告によれば、2010年には、60歳以上の高齢者のうち、約5374万人が働き、約4分の1の高齢者が年金給付だけで生活をしている。また、2000年以降、年金制度に依存する比例が上昇すると指摘した。

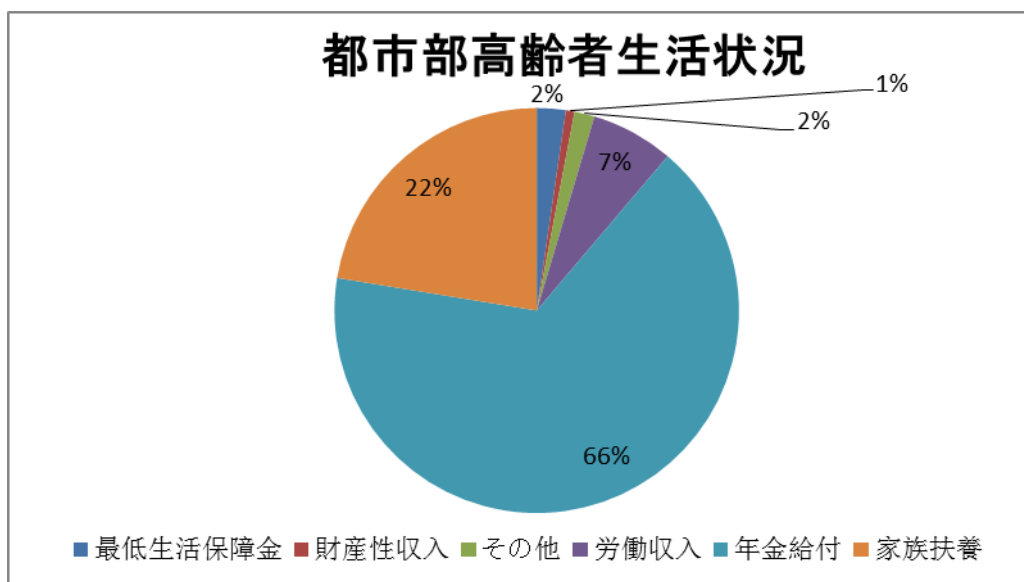
具体的にみれば、都市と農村を問わず、60歳以上の高齢者のうち、5374万人が就労しており、高齢者全体の30%を占めている。この数値は十年前と比較して2.8%減になったが、人数が1083万人へ増加した。すなわち、高齢者の就業人数は増加しているが、就業率が減少していることが分かる。高齢就業者を性別に分けると、男性が61%、女性が39%で、男性の方が多い。さらに、65歳以上の高齢者が約2500万人である。ただし、都市と農村を区別すると、農村部の比率が圧倒的に多い。



出所：中国人民大学老年学研究所第八届社会政策報告資料より筆者作成

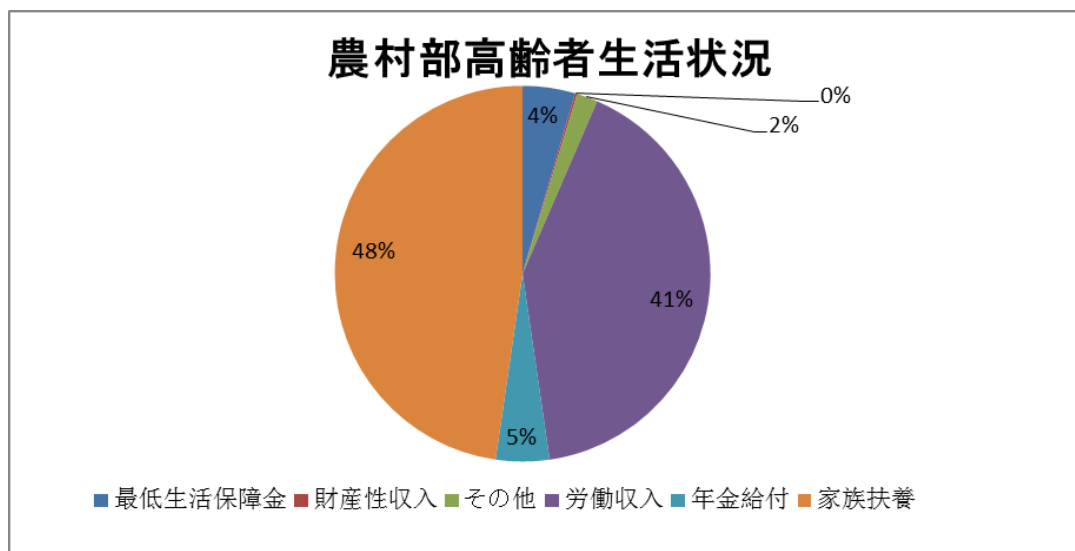
図序一 2 全国高齢者主要収入源

図序一 2 のように、2010 年で、自らの就労によって生活をしている高齢者の数は全高齢者数の 29%，年金給付だけで生活している高齢者が全高齢者総数の 24%，家庭扶養が全高齢者総数の 40.7% に占めており、中国の高齢者が基本的にこの 3 つの方法で生活していることが分かる。しかし、都市と農村別でみると、かなり大きな差がある。



出所：中国人民大学老年学研究所第八届社会政策報告資料より筆者作成

図序一 3 都市部高齢者主要収入源



出所：中国人民大学老年学研究所第八届社会政策の報告資料より筆者作成

図序一 4 農村部高齢者主要収入源

都市部は 66.3% の高齢者が年金給付は主要な生活源で、家族扶養はわずか 22% しか占めていない。しかし、農村部の状況は従来と変わりがなく、依然として老後生活が 47.7% も

家族扶養に依存している。2番目は自分の就労によって生計を維持している比例が40.7%で、年金制度に依存している人はわずか4.6%である。

ただし、前述したように、国連の推計によれば、都市化が進めば、中国の都市部人口は総人口の半数以上を超えていく。このような人口構造変動からみれば、今後において、都市部の年金制度はますます重要な役割を担うことは間違いない。

3 現行年金制度の問題点

先行研究で指摘されている年金制度の主な問題点を整理すれば、以下のとおりである。

(1) 負担と給付の水準

中国の年金保険料の企業納付分は現行の規定でも賃金の20%に及ぶ、その他に、医療保険の6%、失業保険の3%、出産育児保険の0.8%を負担しなければならず、合計で29.8%になる。実際には多くの省ですでに30%を超えている¹⁷。

表序—3 年金制度給付国際比較

| | 中国 | 日本 (厚生年金) | アメリカ (OASDI) | ドイツ (職員年金) | フランス (一般制度) |
|------------------|---|---------------------|-----------------|-----------------|--------------------|
| 支給開始年齢 | 60歳 (男性) | 65歳 | 65-67歳① | 65-67歳① | 56-60歳② |
| 平均年金額 | 賃金の30-60% | 約16万円 | 約10万円 | 約8.6万円 | 約5.5万円 |
| 保険料率 60歳 (男性) | 被用者：本人8% 事業主20% 個人：地域前年平均 収入の20% | 15.704% ③ (労使折半) | 15.3% (労使折半) | 19.5% (労使折半) | 本人6.55% 事業主8.2% |

注：保険料率は月収も対する比例（日本2009年9月、他は2008年）

① アメリカのOASDIの支給年齢は従来65歳であったが、2000年以降徐々に引き上げ、2022年には67歳になると予定されている。

② フランスは2003年に行われた年金改革により、17歳以前から働き始めた人について受給年齢が56歳に引き下げられた。

③ 日本の厚生年金保険料は、2004年9月までは年収（総報酬）の13.58%（労使折半）であるが、2004年10月から毎年0.354%（労使折半）ずつ引き上げ、2017年度には年収の18.30%（労使折半）まで引き上げられ13年間で段階的に4.72%引き上げられることになる。

出所：小塩隆士（1998）『社会保障の経済学』70頁と嵩さやか（2006）『年金制度と国家の役割』28-41頁を参考に筆者作成

表序—3のように、国際的に比較すれば、中国の年金制度の保険料率は日本、アメリカ、ドイツ、フランスなど先進諸国よりはるかに高い。しかし給付率については、年金の所得代替率も在職期賃金の30-45%前後にとどまり、先進諸国の水準と比較すると、かなり低い。

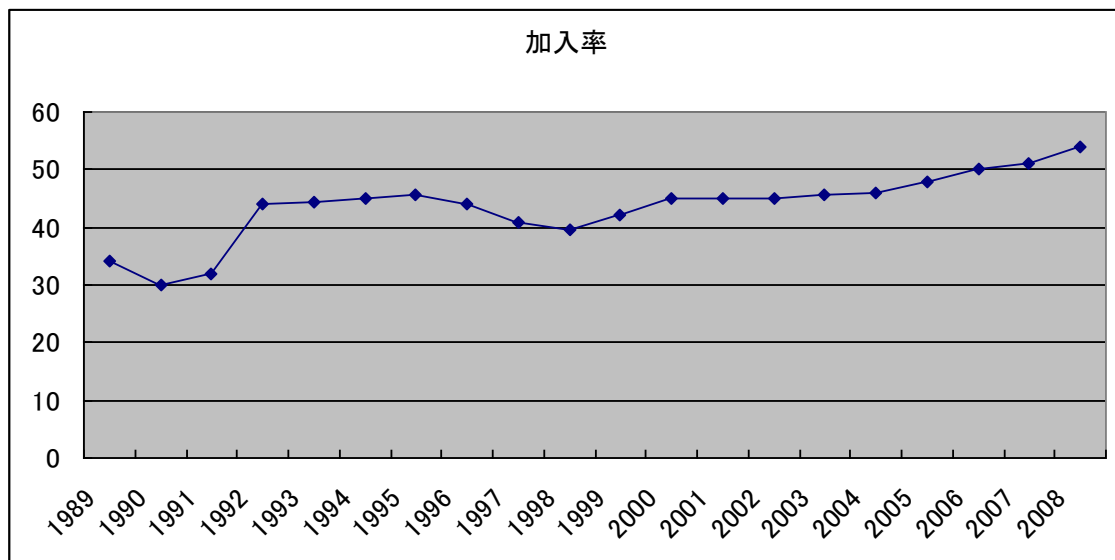
さらに、自営業者と小規模企業従業員に対する2005年の「決定」は、地域の前年度在職従業員平均賃金の20%を基準に保険料を徴収するため、賃金水準の低い職類の従業員

¹⁷ 劉小梅（2002）『中国の改革開放と社会保障』、汐文社、231頁。

にとっては、決して負担できるものではない。例えば、2008年の北京市在職従業員平均賃金月額額は2849元であるので、年金保険料率はその20%の570元となる¹⁸。公表データから自営業者、私営企業などの平均賃金が入手できないが、相対的に賃金の低いホテル・飲食業とその他サービス業の平均賃金を参考すると、それぞれ1660元、1513元であった¹⁹。570元という年金保険料負担は賃金水準の低い労働者にとっては軽くないことが分かる。さらに、医療保険と失業保険など他の社会保障関係の費用を含めて考えると、中国の社会保険負担は賃金水準の低い労働者にとって大きな負担になる。

(2) 加入率の低下

「改革開放」後、国有企業や集団所有性企業の減少をうけ、年金制度の加入者は、非国有企業の労働者などにも拡大された。しかし、年金制度に加入すると企業は負担が増えるから、さらに、1989年の条例が国務院発令ではなく一般的な条例であり、罰則も厳格ではないため、年金制度に加入する企業と従業員は極めて少ない。



出所：中国国家统计局編『中国統計年鑑』2009版より計算

図序—5 年金加入率の推移

年金制度が創設された1991年以降、年金加入率は上昇しているが、まだ50%程度である(図序—5)。

2011年末における都市部企業労働者基本年金保険の加入者数は2億1565万人、企業年金を設立した企業は4.5万社、企業年金加入者数は1000万前後となっている²⁰。割合で見ればまったく不十分であることがわかる。というのは、2億1565万人の基本年金加入者は2012年都市部人口の31%、都市部就業人口の60%しか占めていないからである。これは、2012年時点で都市部にして、人口の約半数が年金制度による老後所得保障を受けられないことを意味している。

一方、中国の家庭規模が縮小し、家庭扶養機能が低下していることが確認されている。

¹⁸ 中国ニュースネット：<http://www.XINHUANET.com> 2010年8月11日アクセス。

¹⁹ 労働・社会保障部国家统计局編「中国統計年鑑」2009年版より計算 中国統計出版社。

²⁰ 中国国家统计局編『中国統計年鑑』2013年版より計算した。

李（2008）によれば、高齢者夫婦世帯の年収にしめる年金給付額の割合も示されている。その割合は都市部においては1988年の26.78%から2002年の68.28%に、農村部においては1988年の4.62%から2002年の7.3%へと上昇した²¹。このように高齢夫婦世帯の割合が増える中、年金制度による老後の所得保障はとくに都市部の高齢者にとっては重要であることがわかる。

加入率が低い原因は、以下の幾つかがあると考えられる。

第1は、前述したように企業負担重いことである。保険料の企業納付分は現行の規定でも賃金の20%に及び、その他に、医療保険の6%、失業保険の3%、出産育児保険の0.8%を負担しなければならず、合計で29.8%になる。実際には多くの省はすでに30%を超えている。そのため、企業が社会保険に加入することを回避している。

さらに、赤字国有企業の労働者やレイオフ者の年金保険料の納入は、企業の不景気、倒産などにより、中断され、納入年数の継続ができない。

第2は、新制度に対して、労働者は不信を抱えていることである。1998年まで、各地域において、退職者が年金を受給することができない、あるいは遅れて受給する現象が多く見られたため、自分が退職後に定額の年金をもらえるかどうか疑念が生じている。その年金への不信と不安は直接、年金保険の加入率に影響を与えている。

その他、自営、私営、三資企業の労働者は自己保護意識が薄い。近年、失業者増えつつある状況の下で、年金保険の有無などを問わずに求職するような雇用状況になっている。その結果として、企業側も出来る限り、年金やその他の福利厚生水準を下げ、労働者も解雇を恐れて、何も言えなくなる状況になっている。

これらの要因が年金の加入率の低下につながっていると考えられる。

（3）年金支給の地域格差

中国の年金制度は1991年「規定」（33号）により、基礎年金制度の運営・給付は、各省が地方ごとの事情を踏まえてそれぞれの実情に合わせた規定を設け、個別の運営がなされるようになった。そのうえ、地域により産業構造や国有企業の配置などの違いがあり、退職者・加入者のバランス等にかなりの格差が出てきた。それに伴い、扶養率や年金給付額に相当な地域差が生じている。例えば、国有企業の比率が多い遼寧省（2.2）や天津市（1.9）では扶養率は低い。一方、輸出関連の民営企業が発展している広東省では、扶養率は7.9と極めて高い²²。

2005年の「規定」によって、省レベルでの社会プールの統合が行なわれている。中央政府は最終的には、都市部の基礎年金制度を統一、つまり全国的なレベルで社会プールの機能を統合することを目標としている。しかし、年金財政が豊かな省が財政が逼迫している他の省の分まで負担することを嫌うため、統合の合意を得ることは難航している。

その年金保険運営・管理の統一化が遅れていることが社会保険の支給額においても地域格差をもたらした。地域格差が存在しているために、退職や転勤などによって住所や勤務地を変更した場合、不利益を被るような事態も起きている。

例えば、石原（2003）は、中国沿海部の都市から内陸支援する人材派遣制度を取り上げて、年金制度格差の問題を指摘した。中国では沿海部の都市から内陸支援のために人材を派遣する制度を長い間続けてきた。この制度のもとで内陸部に派遣された人員のうち、定年退職やリストラによって内陸部の企業を辞め、再び上海に戻ってきた人が7万4000人にのぼる。その派遣時の年代別にわけると、1950年代2万人、60年代3万8000人、70

²¹ 李実（2008）「中国居民収入分配研究Ⅲ」、中国人民大学出版社、147頁。

²² 中国国家統計局編『中国統計年鑑』2010年版より計算した。

年代1万1000人,80年代169人,その他4000人であった。年齢構成は60歳以下は40%,61~70歳34.9%,71~80歳は20.8%。81歳以上は4.6%からなる。

これらの支援退職者の月収は企業が支給する年金と上海市が支給する50元の生活保護費からなる。実際の月収は300元未満が7%,300~400元未満が22.3%,400~500元未満が30.8%,500~600元未満が19.5%,600元以上が17.2%,不明が3.1%であった。上海市の退職者の最低生活保障より低い者が3分の1を占め,退職者の最低年金より低い人は3分の2に達した²³。

表序一4は,地域別年金保険の概況である。年金給付金額にかなり格差が存在することがわかる。

内陸支援退職者は年金ばかりでなく,医療費保障の面でも不利になっている。というのは,内陸部の企業から支払われるべき医療費が滞っている人が大量に存在しているからである。

内陸支援退職者の直面している困難が生じた根本的な原因は,沿海と内陸との間に所得と社会保障の面で大きな格差が存在していることである。上海市の場合には,これらの退職者に対して,生活保護手当の増額,医療費補助などの措置があるが,これは財政的に余裕がある上海市だからできることであって,他の地域はほとんどこういった補助制度がない²⁴。

2008年の当期納付基金残高は2351億元であるが,この半分以上の残高基金は東部7省に集中している。年金制度の運営,管理が全国的に統一されない状況において,基金に残高があってもこれを利用することができず,基金に不足がある地域は財政で必ず補助しなければならなくなる。

表序一4 2008年 地域別年金保険の概況

| 地 区 | 2008 年末 基礎年金 参加した 職員人数 (万人) | 在職職員 (万人) | 離 退 休 人 員 (万人) | 扶養率(在 職者÷退 職者) | 年金基金収支状況 | | |
|-------|---|--------------|-------------------|----------------------|------------|------------|--------------------|
| | | | | | 収入(億 元) | 支出(億 元) | 平均年 金給付 額(元) |
| 全 国 | 21891.1 | 16587.5 | 5303.6 | 3.1 | 9740.2 | 7389.6 | 13933 |
| 北 京 | 757.2 | 577 | 180.1 | 3.2 | 441.4 | 355.6 | 19744 |
| 天 津 | 376.5 | 247.2 | 129.3 | 1.9 | 239 | 195.3 | 15104 |
| 河 北 | 862.5 | 639.8 | 222.7 | 2.8 | 403.7 | 336.7 | 15118 |
| 山 西 | 539.4 | 411.4 | 128 | 3.2 | 288.2 | 189.1 | 14773 |
| 内 蒙 古 | 389.5 | 286.5 | 102.9 | 2.8 | 189.4 | 145.4 | 14130 |
| 辽 宁 | 1406.2 | 976.4 | 429.9 | 2.2 | 661.6 | 526.7 | 12251 |
| 吉 林 | 525.3 | 369.9 | 155.4 | 2.4 | 225.4 | 175.3 | 11280 |
| 黑 龙 江 | 857.8 | 581.8 | 276 | 2.1 | 377 | 307.8 | 11152 |
| 上 海 | 967.7 | 609.9 | 357.8 | 1.7 | 675.1 | 639.2 | 17864 |

²³ 石原享一(2003)「中国の社会保障制度改革と社会統一市場化と地方主義の狭間で一」,「アジア経済」第44巻5・6月号 83頁。

²⁴ 石原享一(2003)「中国の社会保障制度改革と社会統一市場化と地方主義の狭間で一」 「アジア経済」第44巻5・6月号 84頁。

| | | | | | | | |
|------|--------|--------|-------|-----|-------|-------|-------|
| 江 苏 | 1751.6 | 1373.1 | 378.6 | 3.6 | 776.7 | 549.8 | 14521 |
| 浙 江 | 1386.9 | 1192.1 | 194.8 | 6.1 | 496.8 | 319.3 | 16391 |
| 安 徽 | 578.4 | 420.3 | 158.1 | 2.7 | 263.5 | 196.2 | 12409 |
| 福 建 | 557.2 | 454.6 | 102.6 | 4.4 | 172.5 | 143.8 | 14015 |
| 江 西 | 550.3 | 421.9 | 128.5 | 3.2 | 161.6 | 130.4 | 10147 |
| 山 东 | 1565.9 | 1260.8 | 305 | 4.1 | 686.9 | 529.9 | 17373 |
| 河 南 | 972 | 732.9 | 239.1 | 3 | 353.9 | 296.9 | 12417 |
| 湖 北 | 932.3 | 680.4 | 252 | 2.7 | 379.4 | 294.9 | 11702 |
| 湖 南 | 829.1 | 593.7 | 235.3 | 2.5 | 339.5 | 263.6 | 11202 |
| 广 东 | 2444.3 | 2171.2 | 273 | 7.9 | 787.1 | 448.6 | 16432 |
| 广 西 | 368.1 | 273.1 | 95 | 2.8 | 180.9 | 111.1 | 11694 |
| 海 南 | 156.2 | 114.2 | 42 | 2.7 | 63.8 | 50.4 | 12000 |
| 重 庆 | 406.1 | 275.4 | 130.7 | 2.1 | 204.8 | 157.4 | 12042 |
| 四 川 | 1017.9 | 711.1 | 306.7 | 2.3 | 515.1 | 372.4 | 12142 |
| 贵 州 | 215.9 | 156.6 | 59.3 | 2.6 | 100.1 | 75 | 12647 |
| 云 南 | 293.7 | 204.4 | 89.3 | 2.2 | 143.6 | 112.8 | 12631 |
| 西 藏 | 8.5 | 5.5 | 3.1 | 1.8 | 7.4 | 6.8 | 21935 |
| 陕 西 | 433.4 | 309 | 124.4 | 2.4 | 203.4 | 170.8 | 13729 |
| 甘 肃 | 221 | 157 | 64 | 2.5 | 114.8 | 90.5 | 14140 |
| 青 海 | 68.3 | 49.7 | 18.6 | 2.7 | 39.8 | 31.4 | 16881 |
| 宁 夏 | 82.6 | 63.7 | 18.8 | 3.3 | 47.5 | 33.4 | 17765 |
| 新 疆 | 346.3 | 248.7 | 97.6 | 2.5 | 197.7 | 131.4 | 13463 |
| 不分地区 | 23.1 | 18.2 | 4.9 | 3.7 | 2.5 | 1.6 | 3265 |

出所：労働・社会保障部国家統計局編 「中国統計年鑑」2009版より筆者計算

(4) 歴史債務

年金改革過程において、新制度創設以前の労働者は保険料を納付していないため、従来の制度の下で定年退職者に支給する債務が生じる。中国の年金財政問題に関する先行研究では、この年金給付債務に関して、「隠性債務」(隠れ債務)や「転換成本」(移行コスト)などの表現がしばしば用いられている。しかし、これらの用語にはどのような内容が含まれているのか、お互いにどの関係にあるのかなどについて、必ずしも共通の認識が得られていない。とくに、「隠性債務」や「転換成本」に関して、2つの用語には多様な内容が賦与されているので、明確に整理する必要がある。

一般的に年金制度における「隠性債務」は以下の部分をいう。

- ① 新制度実施前に退職した人員の年金。
- ② 新制度実施前後退職した累積保険料納入15年未満の退職者に支払われる過渡性養老年金および個人口座の扶助金。
- ③ 企業から個人口座に繰り入れる部分。(～2005年)
- ④ 何らかの原因で発生した年金補助金支出。

「隠性債務」や「転換成本」に関して、中国では次のように議論されている。国務院発展研究中心課題組(2001)は「隠性債務」は賦課方式の年金制度の下ですべての加入者が累計してきた年金の受給権益のことを指す。賦課方式の制度が維持可能であれば、前の世代が累積してきた受給権益は、次の世帯の保険料で履行されることができる。そして

代々続けていく。従ってわざとこの債務を処理する必要がない。しかし、年金制度はある種の積立方式の年金制度に移行する場合、一部あるいは全部の「隠性債務」は顕在化してくる。その時償還する方策を制定しなければならない。「転換コスト」はこのような特定の移行目標にあわせて解決しなければならない顕在化された部分の隠れ債務のことであり」と論じている²⁵。即ち、「転換コスト」は年金債務の一部に過ぎない。さらに、賦課方式の制度維持可能であれば、わざわざこの「隠性債務」を処理する必要もないと理解されている。

その債務総額について、国内外で行われている多くの研究には大きな違いが見られる。2001年世界銀行のある計算結果では6兆8500億元の不足であり（1998年基準）、2000年の国務院体制改革弁公室の計算では6兆7000億元～8兆4000億元の不足があると推計していた（2000年基準）。それぞれ1998年GDPの94%と2000年GDPの75%となっている。世界銀行2005年の推計では、この年金債務はさらに9兆1500億元に達し、2001年GDPの95%に相当すると推計されている²⁶。この計算結果は2005年時点の数字であり、2005年以降、国有企業と集団所有制企業における退職者が大量に増加し、在職者が減ってきた。従って、この債務がさらに拡大している。

以上の問題点は、すでに多くの研究で明らかにされている。しかし、これらの問題の背後にある要因について、深く考察した研究はまだ少ない。とりわけどのような構造の初期条件のもとで、現在の問題が生じたのかという視点からの原因究明がなされていない。また、その多くの問題がお互いに関連しているのかどうかについては、殆ど分析されていない。

第3節 本論文の分析視点と構成

公的年金制度に関する研究はさまざまなアプローチから取り組まれてきた。大まかに分類すれば、新古典派経済理論に依拠する視点と福祉政策論の立場からアプローチに分類することができる²⁷。年金制度に関して、新古典派理論に依拠する経済学者は、特に年金財政の維持可能性、制度運営、財源調達方式及び年金制度の経済効率、所得分配などに与える影響を分析してきた。他方、福祉政策論の立場からは、国民の生存権と国家責任原理の視点から年金制度の役割やあり方を論じてきた。本論は主として中国年金制度の変遷と経済体制移行との関連を分析し、今後の年金制度が目指すべき方向を提示するものである。したがって、基本的には前者のアプローチに近いが、中国年金制度改革を制限している原因について、今まで議論されていない中央政府と地方政府との政府間関係の視点から分析する。具体的には、地方分権体制が進められてきた中国において、年金制度における中央政府と地方政府の関係がどのような問題点をもつのか、そして、本来ならばどのような責任と義務があるのかについて分析を行う。その点では福祉政策論の立場からのアプローチも採用している。

中国の年金制度とその改革について、既に多数の研究が蓄積されてきたが、中兼(2000)が強調しているように、中国の社会保障制度がもつ質的に特有な性格に迫るための、年金制度と経済制度との関連、年金制度と経済制度の全体的な変化との関連を解明する分析視点が欠如している。世界銀行レポート(2005)は年金制度にあたって制度設計の選択肢な

²⁵ 国務院発展研究中心課題組(2001)「中国養老保障制度改革」, 中国發展出版社, 45頁

²⁶ 何立新(2008)『中国の公的年金制度改革—体制移行期の制度的・実証的分析』, 東京大学出版社, 107頁。

²⁷ 何立新(2008)『中国の公的年金制度改革—体制移行期の制度的・実証的分析』, 東京大学出版社, 9頁。

どを強調したが、中国は現在計画経済から市場経済に移行する過程にあるので、年金問題を考える場合、その経済体制移行期という大前提を無視できない²⁸。本論文は、特にこの点を重視している。中国の年金制度に関する関心は、年金制度が現在直面している年金財政問題と年金制度のデザインや運営方法をどうするべきかという問題に集中しており、年金制度自体の設計や変化の過程に関する研究はまだ少ない。一方、研究者の脚光を浴びた年金財政問題についても、多くの先行研究では、年金制度自体の収支均衡のみに注目して年金財政を論じている。例えば、王(2000)や何ほか(2002)では、政策規定と公表したマクロデータに基づいて推計し、年金財政は長期的には維持不可能との結論を出している。そして、現行制度の財政を維持するために、保険料の引き上げを提起したり(孫(2001))、代替案として完全な積立方式へ移行を主張する学者もいる(趙・徐(2001))。しかし、いずれにして、その年金財政危機を発生させたメカニズムについての分析が欠如している。しかし、その点こそ極めて重要である。

1991年で国务院が「企業労働者・職員養老保険制度に関する決定」(国発(1991)33号)を公布し、国有企業のすべての労働者に対し、年金費用の社会プールと保険料の個人負担制度の導入を要求したことによって、従来の企業別の年金財政と個人負担なしという特徴を持った負担と給付の構造が全面崩壊し始めた。しかも、その「規定」では、従来保険料を納付していない労働者の給付に関して、その財源調達方法別に区分を設けていないため、結果として、以前国家が行っていた年金支給義務を民間企業に転嫁し、実質的に現役の労働者と民間企業の高い保険料で賄う形となった。その結果、個人の年金制度への加入意欲に影響を与え、制度自体の存続にも悪影響を与えている。この点について、先行研究ではほとんど議論がなされていない。

さらに、中国では、年金制度の管理・運営などは各地方政府が管理しており、各地域の年金財政状況もかなり異なっている。また、年金制度は顕著な所得再分配機能を持つため、先進諸国は基本的に中央政府が統一管理しているが、中国の場合では、経済改革と同時に、中央政府から地方政府へ財政、社会管理、資源分配、市場調整など多方面で権限移譲されるなど政治分権体制が進められている。その結果、年金制度は長期的に地域分散管理されることになり、制度自体の公平性(過度な保険料、地域格差などをさす)を失っている。年金制度の統合について、地方利益団体の利益構造にマイナスの影響が出るため、地域利益団体の強い反発を惹起している。その原因は、1つは、年金制度は客観的に労働コストを増加させることである。短期利益を重視する地方政府は年金制度を強制加入すれば、企業が当地から撤退する可能性がある。2つは、年金制度の個人口座が大量の基金を積立していることである。この資金は明確な管理方法がないために、地域政府の利益へ転化してしまった。全国的にみれば、地域格差が激しく、地方政府の間が年金制度改革に対する期待あるいは行動も大きく変わってくる。

このように、中国における経済転換、中央と地方政府間の関係が年金制度に直接に影響している。しかし、この視点から、経済転換、中央と地方政府間の関係が年金制度にどのような影響を及ぼしているのか、その影響は年金制度に対しプラスの面を持つのか、マイナスの面を持つのかについての分析は今まで行われてこなかった。

本論文はこの問題意識に沿って、経済・労働システムといった年金制度と関連している諸制度と中央と地方政府間の関係の視点から、中国年金制度を分析し、そこから、中国年

²⁸ 例えば、計画経済期、年金制度は賦課方式であっても、必ずしも市場経済下の賦課方式と同じではない。企業内年金制度を運営しても、一般的に考えられる企業保険とは同じものではない。さらに、先進国の年金制度改革の理由は、高齢化と経済成長の低下による年金財政問題を解決するのは普遍であるが、中国の場合には年金改革が実施された理由は必ず同じとは限らない。

金制度の構造的な問題と外部的の環境を明らかにしたうえで、適切な対策を検討する。

第1章 先行研究の総括と本論文の分析手法

中国において社会保障問題に関する本格的な研究は1993年以降のことである。その背景には、国有企業改革の進展と市場経済政策の提唱がある²⁹。国有企業改革の進展は社会保障制度の改革を進める要因となり、社会保障制度の各分野において改革が本格的に行われるようになった。それをきっかけで、社会保障制度に関する研究も大きな進展をみせている。それは、欧米社会保障理論の導入とそのことによる理論上の突破である³⁰。従来の中国の社会保障制度の研究は計画経済期の社会保障理論的枠組に止まり、国家と社会の境界だけではなく、労働保険と社会保険の境界も曖昧であった。市場経済の導入によって、労働保険制度を企業から分離し、企業の社会負担の軽減が必要となった。しかし、古い労働保険制度が存在したまま、改革を進めれば企業の社会負担が逆に大幅に増えてしまう³¹。このような問題を解決するため、外国の社会保険制度、社会保障理論は数多く中国に紹介され、社会保障制度の研究が理論化、体系化されるようになってきた³²。他方、この時期から、西欧福祉国家の研究機関、研究学者も中国の社会保障問題に関心を寄せ、最新の社会保障理論をもって中国社会保障問題を研究しはじめた。世界銀行は1997年、1998年2回にわたって中国の年金と、医療保険制度に関する分析を行い、いくつかの政策提言を行った³³。2005年以降、中国の年金制度に関する研究は大幅に増えているとみられるが、従来の枠組を乗り越えていない。

日本における中国の社会保障制度の研究は、中国の社会保険制度を中心におかれ、年金制度、失業保険、医療保険制度の3つ制度が研究の大半を占めている³⁴。ただし、統計制度の不完備や情報提示の遅れなどによって、これまで、公表された中国の年金制度に関する研究の大半は、制度の解説や記述的な分析に止まっている。

以下は先行研究を本論文で提示した2つの視点からそれぞれについて分析し、その特徴と欠点を明らかにする。

第1節 関連諸制度の視点から見た従来の年金制度の分析枠組み

1 分析視点の提示

年金制度の設計と改革の選択肢はその国の固有の考え方や既存の年金制度及び関連する他の制度に依存するという年金制度における経路依存性 (path dependence) が存在する³⁵。本論文は「比較制度分析」で提示された経路依存性³⁶と制度の補完性³⁷という視点を

²⁹ 張 紀濤『現代中国社会保障論』, 創成社, 2001, pp, 39。

³⁰ 周 (1998), 王・唐 (1998) 李 (1998), 宋 (1999) などあげられる。

³¹ 木崎緑「中国の社会保険導入の企業経営への影響」国立社会保障・人口問題研究所『海外社会保障研究』2000年 NO. 132, pp, 49-50。

³² 張 紀濤『現代中国社会保障論』, 創成社, 2001, pp, 44。

³³ 年金制度について, 世界銀行 (1997) などの論文を参考されたい。

³⁴ 日本労働研究機関 (1998), 沙 (2000), 劉 (2001), 大塚・日本センター (2002), 金子・何 (2003), 張 (2001) などをあげられる。

³⁵ 世界銀行 (2005) を参考させたい。

³⁶ 経路依存性は比較制度分析学派が制度変化の連続性や変化経路の多様性を説明する際に使われる概念である。岩崎 (2004) では、「経路依存性は、歴史的初期条件や将来の制度進化の方向性に及ぶ影響力の強さを強調するものである」ととられている。岩崎 (2004, P13)

³⁷ 青木・奥野 (1996) は制度依存性について「現実の経済に存在する複数の制度の間には、一方の制度の存在・機能によって他方の制度がより強固なるものになっているという関係が往々にして見られる。このように1つの経済の中で一方の制度の存在が他方の制度の存在事由となっているような場合、両者は制度的補完の関係にあると呼ぶ」と解釈されている。

取り入れて、移行期経済における制度構築のアプローチを用いて、年金制度と他の制度との相互依存関係を明らかにする。ようするに、中国の年金制度の変化や特徴が既存した年金制度および関連する他の制度に依存すると考える。

具体的には、この年金依存性を2つの面からとらえる。1つは、年金改革開始時に年金財政に大きな影響を与える年金制度の適用対象と給付水準がどのような状態にあったのかという制度の初期条件である。すなわち、従来の年金制度はどのような給付対象にどのような給付水準で約束していたのかという初期条件である。そのことが年金改革後の年金制度の在り方や年金財政に影響を与えられとされる。

もう1つの面は、従来の年金制度がどのような仕組みを通じてほかの制度に関連していたのかという構造的初期条件からとらえる。構造的初期条件は、改革された年金制度に大きな影響を及ぼし、現行年金制度がかかえているさまざまな問題点に深くかかわっているとされる。

中国の年金制度に関していえば、何(2008)が指摘したように、年金制度は、所有制度、財政制度、労働制度などの制度の存在に大きな影響されている。これらの制度の機能によって運営されていると理解すれば、制度の依存性ということも理解できる。たとえば、所有制度は年金制度の適用対象を規定する大きな要因となり、財政制度は、年金制度の負担と給付の構造と財源調達方式の在り方を左右するだけでなく、年金のインセンティブ構造にも影響する。労働制度は計画経済期における年金制度の負担・給付構造の特徴を規定したが、市場経済にその規定は年金制度に逆影響もする。このように、年金制度と国の経済体制の主な構成要素である所有制度・労働制度・財政制度の間に依存関係が存在する。本論文では以上の分析したように経済体制に内包されている所有制度、財政制度及び労働制度を年金制度と密接関連していることを認識し、それらの制度を総じて経済・労働システムという言葉を使え換える。

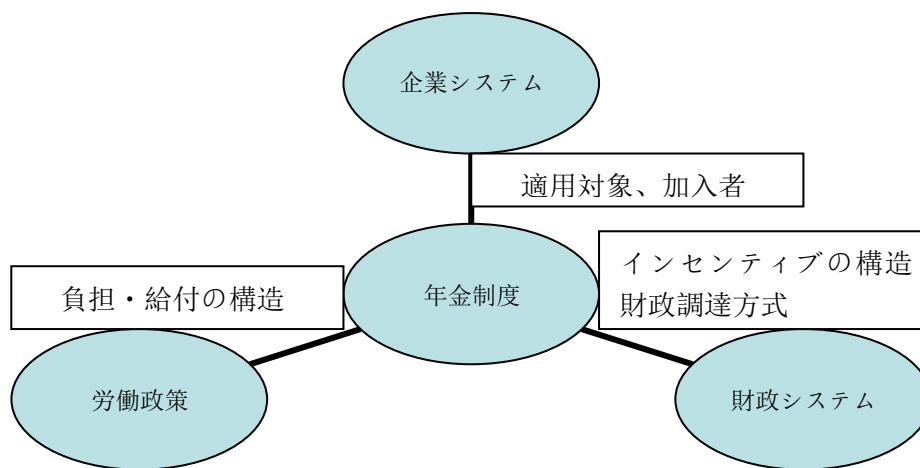


図1-1 年金制度と関連諸制度の概念図
出所：筆者作成

また、中国経済は現在、計画経済から市場経済への経済体制への移行過程にあるため、中国の年金制度を分析する時、計画経済と市場経済のなかで、年金制度の位置づけと機能がかなり異なっていることを理解することが必要である。市場経済では、私的所有制を基

本に私的資本が重要な役割を果たしている。資源分配も基本的に市場のニーズに応じて行い、市場が資源分配の主役となる。このように、私的所有制と市場経済のもとで、企業と家計(労働者とその家族を含む)は労働・生産・資本という3つの市場によって結ばれて、雇用や賃金なども市場のメカニズムを通じて行い、企業と家計と市場の相互作用関係が成り立つ。多くの経済活動を担われている民間の企業は、独立した経済組織として利益追求を目的とし、生産・投資を行い、財、サービスを提供する機能も持っている。政府は、「市場の失敗」を防ぐため、適切な公共財の導入と社会保険を提供するとともに、所得再分配や景気安定政策を通じて、資源分配、社会と経済の安定化、貧富格差を修正するといった機能を持っている³⁸。市場経済の下で、年金制度はあくまで行政が提供する社会保険制度の一種であり、税金あるいは保険料(両者を混合する場合もある)を通じて、家計、企業、政府ともかかわっている。制度の財源はどの方式で賄うかによって、それぞれのメリットとリスクが存在する³⁹。

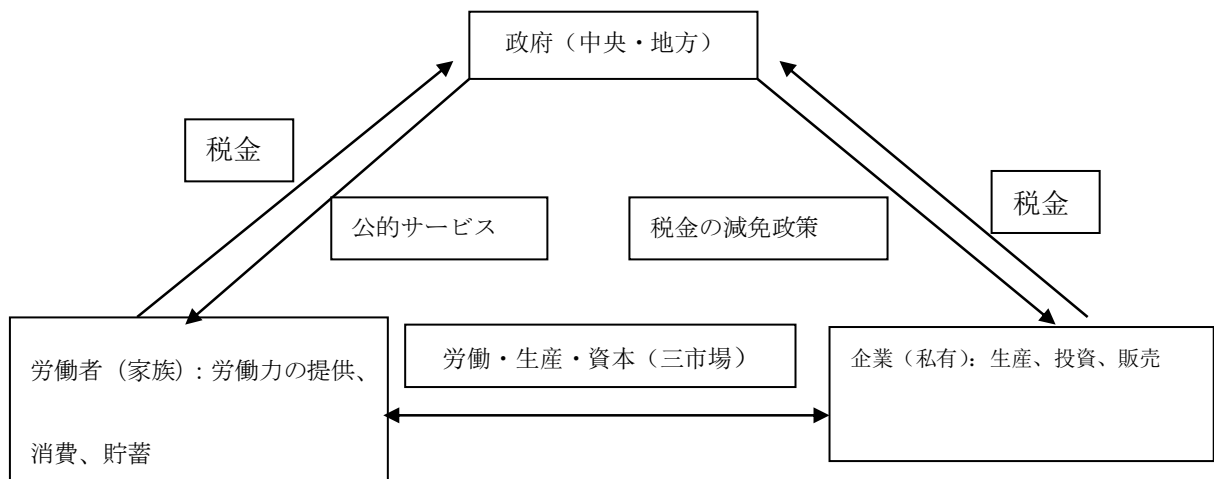


図1-2 市場経済期における政府・企業・労働者三者関係
出所：筆者作成

一方で計画経済期には、公的資本が重要な役割を果たしていた。計画という資源分配体制の下で、家計、企業(公有)、政府の3者関係は、市場経済下の関係とかなり異なり、労働供給、生産、投資などは、企業と家計の相互作用によって決定するのではなく、独自の制度によって制定されていた。そのうち、「統収統支」という財政制度、「統包統配」という雇用制度は、資源分配において中心的な役割を果たしていた。

³⁸ 何(2008)『中国の公的年金制度改革—体制移行期の制度的・実証的分析』, 東京大学出版社, 20頁。

³⁹ 例えば、制度の財源は税で賄うと、政府の裁量権が拡大する恐れがある。企業と個人の保険料で賄う場合、実質的に、政府財政負担の軽減になり、公的責任の後退につながる可能性がある。また、年金制度の役割でいえば、保険料方式で財源を賄う場合、長生リスクに対する保険機能と、強制貯蓄機能を通じて生涯所得再分配(個人の)があるに対し、税金で財源を賄う場合、広範囲で所得再分配機能を備えている。

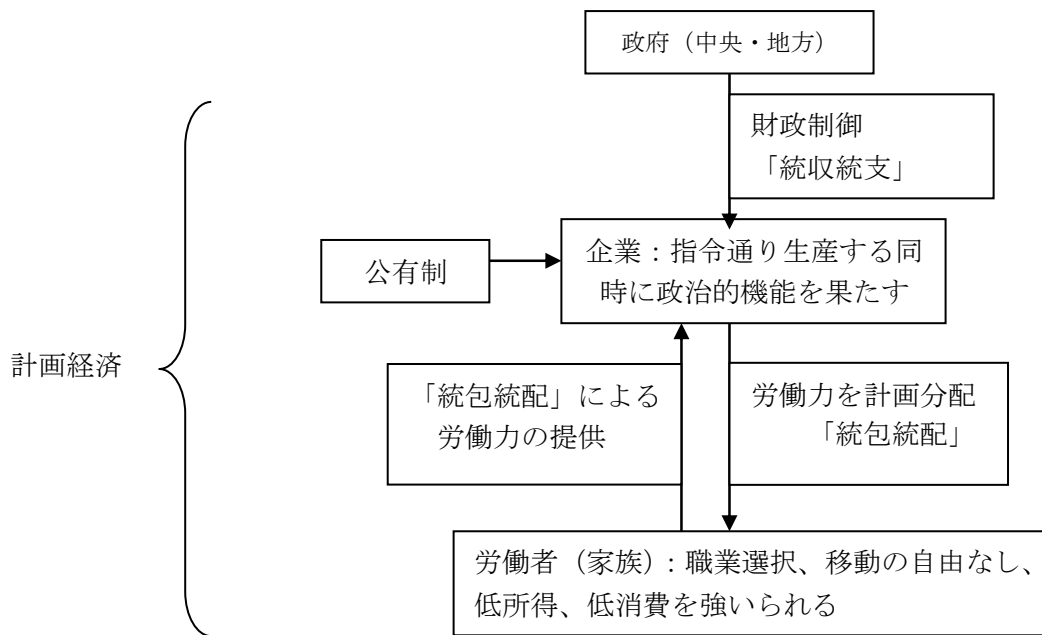


図1-3 計画経済期（1949～1978）のシステムにおける国家・企業・労働者の三者関係
出所：筆者作成

図1-3のように、その制度の下で、個人は職業選択する自由がなく、行政が決められたところで働くしかない。企業は生産・投資などの決定権を持たず、政府の指令とおりで生産活動を行い、国家の労働者定員指令に従って労働者を採用し、定められた賃金や労働保険制度などを提供していた。配属された労働者は必要であろうがなかろうが、定年まで解雇できない。このように、政府と企業、家計の関係は縦の支配関係である。市場経済期における政府機能は市場の失敗が生じる場合など特別の場合にのみ介入するのに対し、計画経済期においては政府の資源分配機能は経済全体に及ぼす。

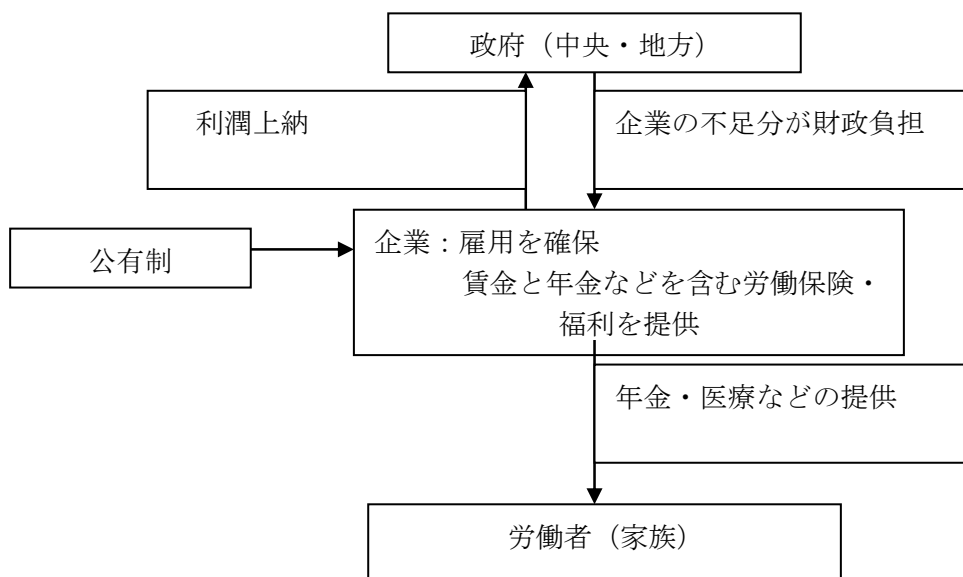


図1-4 計画経済期における年金制度財源に関する三者関係
出所：筆者作成

このシステムの下で、図1-4のように、年金制度そのものも、市場経済での保険機能と所得再分配機能をもつと異なり、計画経済期の中国において経済全体の資源分配システムの一環として機能していた。さらに、計画経済期での経済全体の資源分配システムに内包されていた年金保険は、公共部門によって提供されるのではなく、企業を通じて提供されていたため、市場経済期でいう公的保険の強制貯蓄及び所得再分配機能が実質的に持っていなかった。この点は、留意する必要がある。

2 関連諸制度の視点からみた先行研究の総括

従来中国の年金制度と年金改革に関する先行研究を①年金制度の成立・変化過程に関する研究、②年金財政の予測と理論的な分析、考察、③新制度の問題点に関する分析という3つの方向から整理できる。

①に関する文献はたくさんある。たとえば、関根(2006)、金子・何(2003)、沙(2000)、財団法人自治体国際協会編(2003)、石原(2003)、大塚・日本経済研究センター(2002)、沢田(2004)、中国研究所編(2001)、張(2001)、陳(2004)、陳(2005)、鄭(2007)、日本労働研究機構(1998)、王(2004)、劉(2002)、董・王(2000)、何(2001)、余(1998)などがある。これらの先行研究は中国の年金制度ないし社会保障制度の変遷に詳しく全面的に記述している。張(2001)は中国社会保障の全分野を対象として分析を行い、その展開を考察した。王(2004)は、中国農村部の社会保障制度の成立、過程、現状を詳細に記述している。

②に関して、1990年代以降の年金財政の設計に関する最初先行研究は、労働部課題組の「養老保険費用に関する予測報告」である。ただし、この報告は学術的な研究ではなく、政府の政策選択のために行われた。この報告は、3つの改革案を提案し、生活保障、制度の維持可能性、公平性と社会負担性について、検討した。1995年年金改革以降、年金制度の財政予測について、行政機関、研究者、国際機関の注目が集った。たとえば、金子・何(2000)、崔(2002)、桂(2000)、国务院発展研究中心課題組(2001)、何(2001)、世界銀行(1997)(2005)、王・管(2001)、王(2000)、などがある。王(2000)は、現行制度の政策規定と政府公表したデータに基づいて、現行年金制度の年金財政を推計し、現行制度の年金財政が長期的に維持できないとした。労働保障部(2001)は企業従業員、政府機関、非営利団体、私営・自営業者の4つのグループに分け、私営・自営業者を除いて、年金の加入率は最低75%、最高100%と仮定し、5つの都市を対象として年金制度別に2001年から2050年までの年金財政を予測した。いずれも、2020年以降で、年金財政赤字が消えると結論した。ただし、この試算モデルは年金の加入率は現状よりはるかに高く設定していることから批判されている。世界銀行(2001)は、3つの都市について、1998年—2075年の年金財政を予測した。結果は、現行の制度のままでは、財政的に維持できないが、受給者の年齢や給付方式を改正して、かつ年金制度外から年金給付の資金を投資すれば、年金財政が維持可能とした。そのほか、何(2001)、桂(2000)、いずれも年金財政維持不可能に陥る可能性が大きいとしている。

③に関しては、趙・徐(2001)は、現行年金制度の保険料率が高い、再分配比例が高いなどの問題を指摘したうえで、代替案として、現行制度を修正して完全な積立方式への移行と主張している。しかし、孫(2001)、王・管(2001)、空口座の形成した要因と賦課方式と積立方式について理論的に分析した上で、現在の貯蓄率など経済の状況からみれば、部分的積立方式への移行はまだ早いと指摘している。そのほか、王(2001)は、現行制度設計が積立方式に偏りすぎと指摘している。李(1998)(2002)は、現在年金制度問題の原

因は、年金の機能混乱にあると指摘し、再分配機能と貯蓄機能を分離する制度改革が必要と提案している。

以上、中国の年金制度に関する先行研究を大まかに整理した。これらを通じて2つのことがわかる。1つは、先行研究は年金制度自体の収支均衡のみに注目して年金財政と現行制度の問題に対する関心が大きいことである。2つは、年金制度における財政危機と他の問題（低加入率、地域分散管理）の関連性を明らかにしていないことである。すなわち、どのような初期条件のもとで、このような問題を発生しているのかについての分析はほとんどされていない。

本論文は、経済体制の移行という背景を注目し、年金制度の構成要素（内部要素）の変化と経済体制との関連諸制度（外部要素）の変化を取り上げ、年金制度の内部要素としての加入者（適用対象）、負担・給付構造、財政調達方式、加入のインセンティブ構造とそれと直接関連する所有制度と労働制度、財政制度を取り上げて、以下のような枠組みの中で分析する。

第1に、年金制度の構成要素を年金財政との関連をつけて、加入者（適用対象）、負担・給付構造、財政調達方式、加入のインセンティブ構造の4つの側面からとらえる。

第2に、年金制度の構成要素とほかの関連諸制度の補完性を分析する。そして市場経済への移行過程における年金制度の改革は、市場経済へ適応するために、どのように変換したのかについても分析する。

本論文の第2章、第3章では、以上の問題意識に沿って、具体的に年金制度を計画経済期と市場経済期に分けて、年金制度の制定過程、仕組み、特徴を分析したうえで、年金制度が依存する外部環境の変化を把握し、そして、そのことが年金制度にどのような影響を与え、最終的にどのような問題をもたらしたのかについて分析する。

第2節 中央政府と地方政府との政府間関係の視点から先行研究の総括

どの国でも、社会保障制度を制定する時は必ずその国の政治的、経済的な要素によって制限される。その中、中央政府と地方政府関係は社会保障制度改革を制限する重要な要素の一つである。年金制度は社会保障の核心部分として、その改革も必ず政府間関係によって制限される。

政府間関係は複雑な関係によって成り立っているが、その本質は中央政府と地方政府の間の利益関係である。その利益関係は財政と政治と2つの関係からなる。財政関係からみれば、政府間関係は経済関係としてとらえることができる。すなわち財政収支権力を中央と地方にいかにか分配するかはその問題の核心である。年金制度の財政は基本的に、いずれの国においても、国家・企業・個人という三者分担によって成り立っている。政府の責任は年金制度の中で財政責任として現れる。従って、政府間関係の財政関係は必然に年金制度の政府財政責任の在り方に影響を与える。一方で、政府間関係は政治関係でもある。この関係は2つの面からとらえる。1. 国家権力は政府間関係の間の分配のことである。2. 制度改革過程において、中央と地方政府はどのように相互作用関係である。年金制度において、制度の管理・監督・運営など権力分配は1によって制約されるが、年金制度改革過程は2の影響をうける。

中央政府と地方政府の関係について、政治学、経済学などの分野で注目されているが、年金制度と関連して分析する研究は殆どない。とくに、中国の年金制度改革が20年にわたって進められてきた。その過程において、中央政府と地方政府は政策制定する時と政策実施する時どのように行動したか、そしてそのことが年金にどのような影響を与えたのかについて

ての分析がなかった。

従って、本論文はまず、政府間関係の概念、類型、特徴、専門別に政府間関係についての研究を整理するとともに本論文の視点を提示する。そして、第4章、第5章で具体的に政府間関係の視点から地方分権体制が年金制度にどのような影響を与えているかについて分析する。

1 政府間関係の概念規定

広義の政府間関係は中央と各級地方の様々な主体の間関係をさすが、中国における政府間関係は国家の核心的な関係として、国家権力と政府内部機能の区分など内容を含まれていると考えられる。したがって、本論の政府間関係の主体は、中央と地方政府の行政主体のことをさす。

中国の行政構造によれば、政府間関係は1、中央と省の関係、2、中央と市（地区）の関係、3、中央と県（県級市、区）の関係、4、中央と郷・鎮（街道）の関係に分ける⁴⁰。現実的に、中央政府と省以下の各級政府との連絡は基本的に省級政府を通じているため、本論文の「地方」は省レベルの層級をさす。また、年金制度の社会プールは基本的に省レベルを達成しているため、省級政府は年金制度の重要な責任主体にもなる。従って、省級政府と中央政府の関係は年金制度における重要な関係である。

一方で、中央と地方の主体の多様性より、地方が省レベルの主体をさす場合、中国における中央と地方との関係は6つの縦関係が存在する。1、全国人民代表大会と省（直轄市・自治区）人民代表大会との関係、2、中国共産党中央委員会と中央共産党省（直轄市・自治区）委員会との関係、3、国務院と省（直轄市・自治区）政府との関係、4、最高人民法院と高級人民法院との関係、5、最高人民検察院と高級人民検察院との関係、6、中央軍事委員会と大軍区、省軍区との関係からなる⁴¹。

ここでは、アメリカの「連邦、州政府諸関係」（Intergovernmental Relations）の概念を引用する。「連邦、州政府諸関係」はW・Andersonによれば、「連邦制度の中、各級と各級政府単位機構の一連活動、およびその間の相互作用」と定義されている⁴²。その関係は具体的にいえば、垂直関係と水平関係を含まれる。垂直関係は連邦政府（部門）と州政府（部門）との関係及び地方の隷属関係ある政府（部門）との関係をさす。水平関係は同級州（地方）政府間関係と各級地方政府の無隷属関係の政府部門との関係をさす。

比較すれば、「連邦、州政府諸関係」の概念は中国の政府間関係の概念より狭義であり、政府間関係のみをさすが、実質的に、各級の政府間関係と同級政府間関係を含まれるため、内容上でいえば、かなり広範囲である。本論では、中央と地方との関係の概念の範囲について、中国の政府間関係の概念と連邦、「州政府諸関係」の概念と重なっているところのみをさす。

⁴⁰董補鈞（1996）『集权与分权-中央与地方关系的构建』，经济科学出版社，12-16頁。

⁴¹董補鈞（1996）『集权与分权-中央与地方关系的构建』，经济科学出版社，38-46頁。

⁴² William Anderson「美」著邓正来译（1988）『府际关系评论』，中国政法大学出版社，3頁。

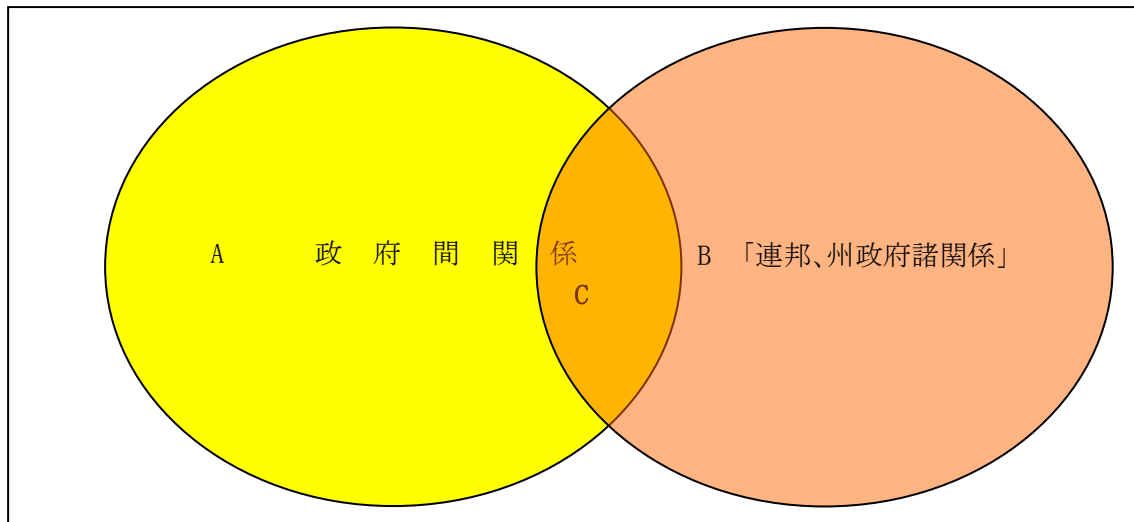


図 1 - 5 政府間関係の概念図

出所：筆者作成

本論文の政府間関係は図 1 - 5 の C の部分である。階層は中央と省の関係のみ、主体は政府間の関係のみ、すなわち、中央政府と省（自治区、直轄市）政府間の関係である。この関係にしたがって、政府間関係の内容は法律関係、権利義務関係、行政関係、財政関係、人事関係など多様を含まれている。権利義務関係であろうが、行政関係であろうが、基本的に法律で定められた範囲の中央政府と地方政府の間の行政権力であり、それも政府間関係の核心と基礎である。中央政府と地方政府の財政関係は行政権力と相互作用すると考える。

2 政府間関係の類型と理論の解釈

単一制と連邦制は政府間関係の分類によく使われる概念である。ただし、単一制と連邦制は一種の概念であり、国によって、単一制の要素と連邦制の要素を同時に持つ場合もありうる。邵（2004）は政府間関係の理論は地方政府権力の視点から 2 類に分けられる。第 1 類は、地方権力は中央から直接に受け取る場合、その理論基礎は人民主権論である。第 2 類は、地方権力は地方から生まれた場合、その理論基礎は地方自治である。

政治学者である辛（1995）は地方権力の強さによって、弱から強まで、政府間関係を行政権委譲、行政性分権、政治制分権の 3 類型に分けている。銭（2004）は、同じ基準を使って、政府間関係を行政代理、権力分散化の連邦制と完全分権化とに区分している。劉（2004）は政府間関係を相互独立、相互依存、単方依存という 3 つの類型にわけた。そのほか、政府間関係を合作型と代理型の関係としてとらえる研究もある⁴³。

理想的な政府間関係は適度集権と適度分権の過程で、均衡という状態を追求する。どのような状態が均衡といえるか論争がある。静態定位を主張する学者は、中央と地方の権力限界を明確し、具体化した上で、均衡の状態ができてから、必ず、法律、制度という型で、出来る限りこの均衡的状況に対し、任意的、人為的な破壊を制限する。そこから、政府間関係の静態均衡を維持できるとする。その均衡的な状態は責任合理分担、財政分権、制度相容という 3 つの特徴がある⁴⁴。一方で、政府間関係の動態均衡を追求する学者は、政府

⁴³ 例えば、王（1997）、楊（2002）、楊（2006）など取り上げる。

⁴⁴ 楊春堂・崔向宁（1989）、『论我国中央与地方关系的改革』、政治学研究第 5 期、北京出版社、89-97

間関係の均衡点は、時間につれて、経済、政治、社会の変化に伴い、その均衡という状態も必ず変化するとする⁴⁵。したがって、そのときの新しい均衡状態を探すのが、自然的な過程だと指摘している。

3 専門別の政府間関係研究の総括と分析手法

学問分野によって政府間関係についてとらえ方違う。ここでは政治学と経済学及び社会保障分野で政府間関係の視点を持つ先行研究を整理しなから、本論文の研究視角を提示する。

(1) 政治学の視点からの政府間関係のとらえ方

政治学は政府間関係の権力関係を注目し、特に政治権力分配の合理性と方法を分析している。政府間関係の本質について、おおよそ経済関係説、権力関係説、権利義務関係説、利益説の4類に分けられる。

劉(1995)は、中央と地方関係問題は基本的に財政、金融と資源分配など問題からなる、従って、政府間関係は本質でいえば、経済関係問題としてとらえられる。

李(1996)は、政府間関係の本質は権力関係であるとして、中国の歴史を踏まえて中央と地方関係を比較しながら、中央と地方との関係は国家権力をいかに中央政府と地方政府の間に分配するかの問題の核心があると指摘した。同じ観点をもっている邵(2004)は、中央と地方関係は利益を基礎として、その上に権力分配関係とし、単純化にすれば、政府間関係は中央権力機構と地方権力機構との関係であると指摘した。張(2006)は、政府間関係の実質は権力分配関係であるととらえた同時に、中央と地方の権力分配は必ず静止ではなく、絶えず相互増権の理念のもとで、中央と地方政府の権力は増加する傾向がある⁴⁶と指摘した。

楊・崔(1989)は、政府間関係について各種隷属関係がある行政主体が国家の最高権力と地方権力を行使するとき、各自で法律に定めた権利と義務を享受する関係であるととらえる。劉(1995)は、政府間関係は隷属関係があるあるいは指導・監督関係がある中央と地方の国家機関主体が、国家権力を行使する時、法律に従って、形成された権利と義務の関係であると指摘した。

薄(1991)は、政府間関係は実質的に国家利益と地方利益の関係であると指摘した。辛(1995)は、政府間関係は実際的に、国家全体利益、社会普遍利益と国家の部分利益と地方の特殊利益の関係であると述べた。楊(2002)は、政府間関係は国家権力行使権を国家機構体系内に分配関係であり、実質的に、社会で、法定の社会公共利益の分配関係であると指摘した。

筆者は利益関係説の観点到賛成する。まず、権力分配の目的と結果はいずれにしても利益の分配である。権力分配が利益の増進につながるだけでなく、権力の再分配も潜在利益の分配である。権力分配の結果も利益分配の結果を制限する。従って、権力分配の過程は本質的に利益の再分配の過程である。権利義務関係説は政府間関係の抽象的な表現にす

頁。

⁴⁵ 許正中(2002)『財政分権-理论基础与实践』, 社会科学文艺出版社, 22頁。

⁴⁶ 彼は、政府の利権は2類に分けている。1類は専制力(despotic power), 政府は他者の合意を得ずに、自らもつ意志を実施する能力。2類は建制力(infrastructural power), 政府は必ず他者の合意あるいは妥協をしながら、自分の意志あるいは主張を実現する能力。張閏龍(2006)『財政分権与省以下政府间关系变迁的演变』, 社会科学文艺出版社, 59頁。

ぎない。権利義務関係は法律の関係でもある。連邦制国家であろうと、単一制国家であろうと、政府間関係とその内容は法律の形で定められているため、この角度から、政府間関係は権利義務の関係として成り立つ。しかし、権利義務関係は政府間関係ではなく、ただ、中央と地方の権力機構が国家権力を行使する過程において、相互作用、相互制約の関係を表すだけで、政府間関係の最終的な結果を表明できない。

(2) 経済学の視点から政府間関係を分析する方法

経済学は政府間関係の研究について、中央財政と地方財政関係に集中している。この角度から多級の政府が存在する理由、経済活動分配の規則、各級政府の収支源、支出範囲、財政権限転換の効率及び政府間の収支転換の作用と行政機構中の最適状態を分析している。

G. Stigler (1957) は、情報集計の優勢と国民が公共サービスの種類と量を選択する権利から地方政府の存在する必要性を説明した。この情報集計と国民の選択権利の確保は財政分権理論の基本視点でもある。

R. W. Trech (1981) は、情報集計の角度から、情報の不完全性と不確定性から、中央政府は公共サービスを提供する過程で、過失的な行為を行う可能性があるとして指摘し、地方政府は公共サービスを提供する優位性を提示した。F. A. Hayek (1945) も、分権の本質は地方政府が相対的に情報集計の優勢をもち、中央政府より適切な決策を出しやすいと述べた。

W. E. Oater (1972) は、公民選択権の視点から、公共サービスの提供原価はどのレベルの政府により提供しても変化しないため、地方政府の提供はもっと効率性をもつと指摘した。楊・趙 (2004) は、R. A. Musgrave (1959) の研究を引用して、公共商品の特性から、各種公共商品の受益範囲の違いによって、違う公共商品は各層の政府から提供すべきだと指摘し、同時に、中央政府の必要性 (全国的に公共商品の提供及び分配、価額の安定性) にも言及した。

J. M. Buchanan (2000) は、財政分権の必要性について分析をおこなった。彼は、財政分権の原因は権力制約につながると考える。財政権力を競争することは市場経済競争と同様の効率性の問題ではなく、ある程度は政府間の有効競争である。政府間の有効競争を通じて、中央政府の権力を有効的に制約できる。したがって、分権が成功かどうかは政治権力のコントロールの力によるものである。分権は政府間関係の中で、効率性を持たないとしても、有効に中央政府の権力を制限できるならば、権力を地方政府に移譲する意味があると指摘している。

以上から、R. W. Trech は供給の角度から、各層政府は公共サービスを提供する過程で、情報集計が充足されているかどうかによって、地方政府の公共サービスを提供する必要性を論じてきた。W. E. Oater は需給の角度から、民衆の選択権と自由性にもとづく、地方政府の存在性を分析した。R. A. Musgrave は公共サービスそれ自身から、公共サービスの提供者と需求者を結びつけた。J. M. Buchanan はもっと高い視点で財政分権の効果・機能から考察した。

以上より、財政分権の必要性と効果性について経済発展と権力制限という2つの角度から考察できる。たくさんの実証研究の結果から、財政分権は地方の積極性の向上につながることが確認できる。各種の地方政府は相互的に相手の政策と政策収益を評価しながら、本地の政策を制定できる。そのことは行政自体の積極性を作り出すだけではなく、経済的な発展も促進する。林 (2000) の実証研究によれば、中国では、80年代以来の財政分権制は、経済市場の効率性と経済成長を大幅に増加した結果になる。しかし、財政分権は地方の経済発展と公共サービスの供給を制限したマイナスな影響も認識しなければなら

らない。楊・趙（2004）は、次のように指摘する。発展途上国家の財政分権が経済増加にマイナスの影響をもつ。さらに、財政分権を背景に、地方政府間の悪性競争は必ず公共支出構造に逆作用すると同時に、各地域政府は外資投資を吸入するため、地方規則の緩和あるいは自身の利益が犠牲になるなどの事態がよく起きる。このような競争は「低層へ落ちる競争」(race to bottom) と呼ばれる。閔（2004）は、地方の公共サービスの支出は必ず直接あるいは間接に税金収入で確保すべきで、地方の悪性競争のもとでは、地方政府は十分な公共サービスを提供する能力を持っていないと指摘した。

同時に財政分権の権力制限効果についても、中央政府の絶対的権力を財政分権によって地方政府によって制限できる側面をもつが、その分権は地方政府の行為を拘束できなくなる傾向がある。張（2006）は、財政分権の体制の下で、地方政府は中央政府の代理者として、政府の腐敗行為と地域利益団体と合流して国家利益を損害する可能性も出てくると指摘している。

また、財政分権の理論によって、各層政府の機能が政府の財政支出の範囲を決められる。楊（2005）は、中央政府の機能は主としてマクロ的なコントロールと収入の再分配で、地方政府の機能は資源の配置であると述べ、そこから、中央政府の支出範囲は、全国性的な商品（公共性の商品を含む）及び全国性的な独占産業の生産にあり、地方政府の支出範囲は、地域受益の地方性商品及び地域性的な独占産業の生産にあるとしている。

しかし、社会保障政策の核心機能の一つである所得再分配機能は中央政府に属するか地方政府に属するかについて議論は明確ではない。このような中央政府と地方政府の機能分配の不確定性により、多くの学者が新しい央地政府間の機能区分原則を提示した。楊（2005）は、C.F.Bastable が提示した受益原則、行動原則、技術原則を引用して、全国居民受益の公共サービスと全国範囲内統一の行動が必要な項目、及び高い技術が必要な商品はすべて中央政府により負担すべきだと指摘した。

（3） 政府間関係の視点からの年金制度に関する研究

社会保障制度⁴⁷の政府責任は近代社会の国家責任から生まれた重要な理念である。中国の年金制度改革の主体は、中央政府から地方政府に移ったが、最近では地方政府から中央政府になりつつある。政府は制度改革過程において、責任を回避、あるいは逃れる現象が現れた。そのことが年金制度の不安定に直接つながっている。しかし、中央政府と地方政府のどちらが年金制度の主要責任を担うのかをめぐって論争はまだ明確ではない。市場経済の下で、各級政府が社会保障制度の財政に対し共同分担する必要があるが、また、多くの学者は中央政府が主要責任を担うべきだと考えている。

鄭（1997）は現在の社会保障制度は基本的に計画経済期のものを修正した制度で、中央政府は直接責任主体であり、その財政責任は中央財政で賄わなければならないと指摘した。王・胡（1993）はつぎのように指摘する。高齢化社会になりつつあるが、年金制度はまた全国範囲で強制実施されず、年金財源も国民経済と社会発展計画に取り込んでいない。また、年金制度の管理体制が混乱、各地域の規則も異なる。したがって、中央政府が統一な基準を決め、年金財源も国民経済と社会発展計画に取り込んで確保すべきだとした。郭（2006）は、先進国の社会保障制度における責任区分を分析したうえで、年金制度は顕著な所得再分配機能を持つ場合、各国は基本的に中央政府が統一管理していると指摘した。同時に、政府間の収支制度を修正して、公共制度（サービス）供給の均等化を実現すべきだと主張している。

⁴⁷ 中国の多くの学者は社会保障制度を言っているが、実質に年金制度のことをさしている。

一方で、地方政府が社会保障制度の主要責任を担うべきだと主張している学者も数少なくない。蔡（2004）は、社会保障制度の管理、運営の面からみれば、地方政府の積極的な参入が必要であり、地方政府の負担能力があれば、公共サービスと管理事務をすべて地方政府に任せるべきだと指摘した。中央政府の役割については、地方政府が負担できないあるいは負担しにくい公共サービスのみ責任を担うべきだと主張した。

楊（2003）は、中央政府と地方政府は社会保障制度に関する責任を取る幾つの原則（効率、経済公益、共同負担、立法）を提示した。黄・周（2004）は、以上の原則から具体案を提示し、中央政府と地方政府は社会保障政策の設計過程において、中央政府は基本原則、制度構造、責任と管理主体、運営規則などに責任を持ち、地方政府は全国社会保障法律に基づき、本地域の状況に相応しい地方性社会保障政策を制定すべきだと述べた。同時に、社会保障の財源について、中央政府と地方政府の財政投入の責任分担機構を構築すべきだと主張した。年金制度についても、中央政府が主要な財政責任と実施責任を担うべきだと指摘した。

中央と地方政府が年金制度における財政責任について、林（2006）は、中央政府と地方政府の年金財政責任を分けるため、新旧制度を分断し、歴史債務を固定する必要があると指摘した。鄭（2004）は立法の形で、地方政府の年金制度の責任を明確すべきだと指摘した。楊（2006）は、年金制度の歴史債務について、中央政府が負担すべきだが、社会保険の運営費用に関しては、地方政府も負担すべきだと指摘している。林（2004）も、新体制の下で、年金財政について地方政府が負担すべきだと述べた。また、多くの学者は、年金制度は所得再分配機能を強化するため、中央政府が年金財政を負担すべきだと主張している。

以上のように、政府間関係について様々な分野から研究が行われてきた。各分野における研究は深められてはいるが、他分野との関連性があまりみられない。特に政府間関係の視点から年金制度改革の研究が殆どなかった。政府間関係は政治的にいえば、国家の構造である。経済の面からいえば、各級政府の財政関係を示すものである。政府間関係は、国家の経済成長だけではなく、この国の政策形成過程にも必ず影響する。

したがって、本論は、以上の問題意識にそって、以下の枠組みの中で、中央政府と地方政府との関係がどのように年金制度に影響するのかについて分析する。

- 1, 中国の地方分権はどの原則で進められたか、どの特徴を持つのか。
- 2, 地方分権体制進められてきた背景で政府が年金制度改革を行う目的と原因は何か。
- 3, 年金改革方案形成過程において、政府間関係が年金制度に何の影響を与えたか。

最後に、年金制度を安定的に運営するために、政府間関係はどのような変化を必要なのかを分析する。

第2章 計画経済期における中国年金制度の形成と変容

中国の年金制度は、1951年の「中華人民共和国労働保険条例」（以下「劳保条例」と略す）によって創設され、経済改革前の計画経済体制から今日に市場経済を中心とした体制に至るまで、いくつかの段階を経て、年金制度の仕組みと内容も大きく変わってきた。

建国の2年後、中国共産党は「劳保条例」を制定し、社会保険制度を発足させた。この制度は老齢年金、疾病、労働災害および出産からなるが、そのうち、老齢年金は最も重要な部分である⁴⁸。もう一つ留意しなければならないことは、この「劳保条例」は都市部の労働者に限定したものであり、農村部の人を除外されていたことである。

都市部老齢年金は、「改革開放」前と「改革開放」後で根本的に異なる。「改革開放」前の年金制度は「退休金」制度といい、「改革開放」後の年金制度は「養老年金保険制度」とよばれる。ただし、新・旧制度の移行段階には、両制度がともに使われている。中国の年金制度の変遷は、多くの文献で紹介されている。たとえば、財団法人自治体国際協会編（2003）、石原（2003）、大塚・日本経済研究センター（2002）、沢田（2004）、中国研究所編（2001）、張（2001）、陳（2004）、陳（2005）、鄭（2007）、日本労働研究機構（1998）などが参考になる。ここでは、それらの文献を踏まえて、1951年から2012年までの推移を整理し、以下の表2-1に示す。

表2-1 中国年金制度の推移

| | | |
|-----------------------------|--|---|
| 第1段階 (1951 ～1968) | 適用対象 | 1951「労働保険条例」：100人以上の規模の企業従業員、国家機関、事業単位の職員 1958年「規定」： 100人以上の規模の企業従業員工場、鉱山、及び交通事業の基本建設部門及び国有部門正規従業員（官公庁部門職員を含む）に限定され |
| | 負担 | 個人は負担しない理念に基づく、企業と国家が負担し、個人は拠出しない |
| | 財源調達 | 賦課方式 企業部門につき使用者のみ賃金総額の3%を保険基金として拠出、組合で運営する。基金の30%は全国プールのため、上級組合に納付、残り70%は基礎組合に管理運営 |
| | 給付 | 確定給付 退職時標準賃金のx% (50-70%) |
| 第2段階 (1969 ～1983) | 適用対象 | 国有部門従業員（官公庁部門職員を含む） |
| | 負担 | 企業の保険料拠出は中止、個人拠出もなかった |
| | 財源調達 | 賦課方式 企業ごとに年金会計を行った、年金支出は企業の営業外支出として経営コストから差し引かれるので、実質上の地方・国家財政負担になった |
| 給付 | 確定給付 企業と官公庁部門職員制度を分離され、異なる年金受給資格と給付額が適用された。勤続年金によって退職時賃金の60-90% | |
| 第3段階 (1984 ～1991) | 適用対象 | 国有部門従業員（官公庁部門職員を含む）1991年以降私営、外資、合併企業の労働者に対し、逐次に養老保険制度を設立した |
| | 負担 | 新規契約労働者に対し、企業と労働者から保険料を拠出、年金の自己負担として給与の3%を保険料として徴収する。企業は負担能力にもとづき、各地域政府によって定める。 |
| | 財源調達 | 「固定工」は第2段階と同じである。新規契約労働者に対して年金会計の地域プール制度を導入した。1991年以降、賦課方式の基本養老制度を設立し、市県レベルから省レベルで運営してい |

⁴⁸ 「労働保険条例」について、日本労働研究機構（1998）、劉小梅（2002）などを参考させたい。

| | | る。 | | | | | | | |
|-----------------------------|-------------------|---|----|------|----|----|----|-------------------|----|
| | 給付 | 第2段階と同じ | | | | | | | |
| 第4段階 (1992 ～2004) | 適用対象 | 混合式養老保険方式をとって、都市部における企業（国有・集団企業を含む）労働者すべて適用する。 | | | | | | | |
| | 負担 | 企業の給与総額の20%，個人の収入の8%で保険料を納付する。そのうち、11%を個人の保険口座に記入し、残り17%は年金保険プールに記入する。保険料率は地域によって異なる。 | | | | | | | |
| | 財源調達 | 1995年改革と1997年改革により、賦課方式と積立方式を混合した制度へ移転した。省レベル内で年金財源を調達している。 | | | | | | | |
| | 給付 | 老人：新制度が実施する前に退職した労働者は第2段階と同じである。 中人：新制度が実施する前に就職し、実施後退職、加入する期間満15年の加入者は新人と同じ、移行期給付も支給する。 新人：加入年数15年以上の労働者は、地域平均賃金20%+個人年金口座の1/120を支給する | | | | | | | |
| 第5段階 2005～2 012 | 適用対象 | 都市部における企業（国有・集団企業を含む）加え、個人事業者を含むすべての都市部就業者 | | | | | | | |
| | 負担 | 企業の給与総額の20%，個人の収入の8%で保険料を納付する。個人の分は個人口座に記入し、企業の方は年金保険プールに記入する。 個人事業者の場合、前年度地域平均賃金の20%を拠出する | | | | | | | |
| | 財源調達 | 第4段階とほぼ同じである。 | | | | | | | |
| | 給付 | $\left\{ \left(\text{地域平均賃金} + \text{本人の加入期間の平均賃金} \right) \div 2 \right\} * \left(\text{加入期間} \div 100 \right) + \text{個人口座積立総額} \div \left\{ \left(\text{地域の平均寿命} - \text{退職時の年齢} \right) * 12 \right\}$ <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <thead> <tr> <th>対象</th> <th>給付水準</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>新人</td> <td>上記</td> </tr> <tr> <td>中人</td> <td>上記と旧制度から移行に伴い付加給付</td> </tr> <tr> <td>老人</td> <td>旧制度と同じ給付、スライド制適用</td> </tr> </tbody> </table> | 対象 | 給付水準 | 新人 | 上記 | 中人 | 上記と旧制度から移行に伴い付加給付 | 老人 |
| 対象 | 給付水準 | | | | | | | | |
| 新人 | 上記 | | | | | | | | |
| 中人 | 上記と旧制度から移行に伴い付加給付 | | | | | | | | |
| 老人 | 旧制度と同じ給付、スライド制適用 | | | | | | | | |

出所：筆者作成

計画経済期の年金制度は基本的に企業を通じて賦課方式で運営されてきたが、経済改革以降、年金制度改革が展開され、1990年代から2013年現在に至るまで、全国レベルの制度改革が1991年、1995年、1997年、2005年の4回がある⁴⁹。2012年現時点の制度の大枠を決めたのは、1997年の改革である。1995年の改革は97年改革の予備案で、1997年に日本の厚生年金制度に相当する「企業職工基本養老保険制度」が正式に創立された。表2-1は各時期の制度の内容と年金受給要件と給付水準を簡単にまとめたものである。

表2-1のように、年金制度の内容の変化によって、5段階にわけているが、年金制度と他の制度の関連性をあきらかにする場合、1951年—1978までの計画経済期の年金制度と、1979年から現在までの経済体制移行期の年金制度を分けて年金制度の変遷を整理するとともに、年金制度の特質と他の制度との関連性を分析する。

第1節 年金制度の設立

計画経済体制下の年金制度の特徴としてはほとんどの先行研究は三つのことを取り上げた。第1は、年金制度の財源調達方式は賦課方式であること、第2は、年金制度の実施は企業を通じて行われること、第3は、保険料負担は企業のみ、労働者個人負担がないこ

⁴⁹ もっと詳しい内容を参考資料1，2，3を参考させたい。

とである⁵⁰。さらに、年金の拠出面では、実質的に企業と国家財政が全額を負担することである。

計画経済期の中国では、前述したように公有制を主とし、国有資金が重要な役割を果たしていた。労働者・企業・国家の3者関係は市場経済のそれとは異っており、労働力の供給、資金及び生産・投資などは、資本主義下で企業と労働者の相互作用による決定ではなく、いくつかの制度によって決められていた。

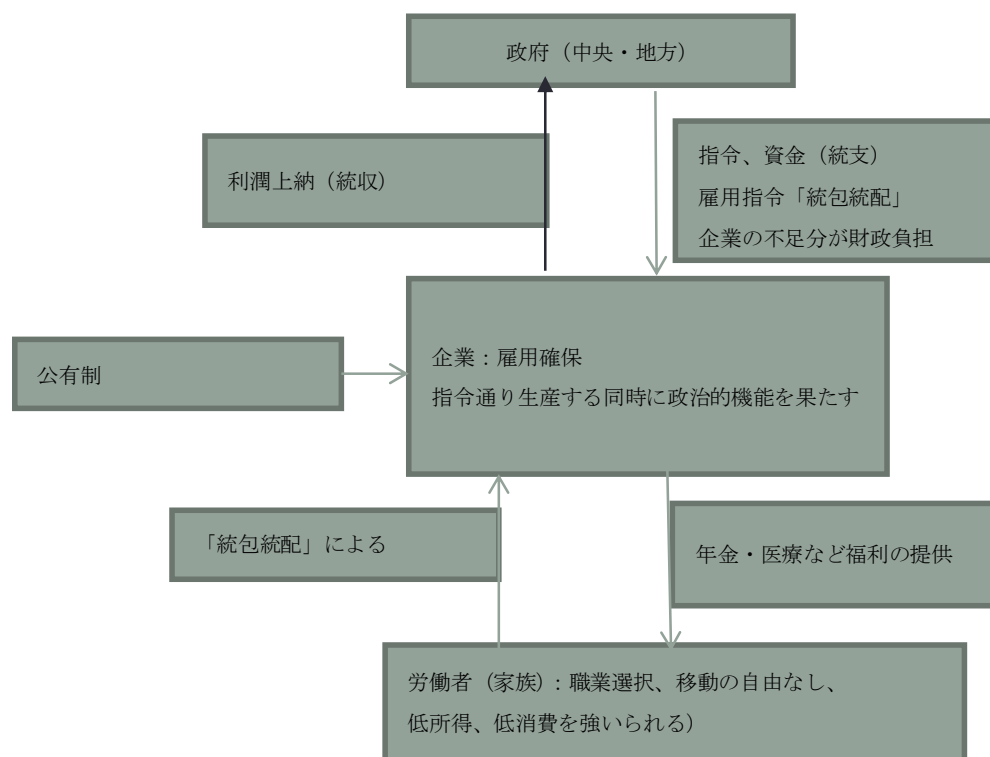


図2-1 計画経済期における政府・企業・労働者三者関係図
出所：筆者作成

その中心は「統包統配」という雇用制度、「統収統支」という財政制度であり、全民所有制・集団所有制いわゆる国有性企業システムが社会主義資源分配において重要な役割を担っていた。それら制度の下では、政府・企業・労働者の関係は、縦の支配関係であり、労働者は職業選択の自由がなく、決められた場所で働く。企業は生産・投資などの決定権をもたず、政府の指令どおりに生産活動を行い、決められた規定により労働者に賃金や労働保険を提供する。政府は資源分配を計画し、コントロールするので、資源分配機能を経済全体に対して持っていた。この体制のもとで、年金制度は市場経済でいう保険機能と異なって、経済全体の資源分配の一環として機能していた。そのため、計画経済期の年金制度は、強制貯蓄と所得再分配の機能をもっていなかった。また、この時期の企業は形式上で、企業側は保険料が負担しているが、その保険料負担は企業と政府の「統収統支」という財政関係に内包されているから、実質的に国家財政によって負担していた(図2-1)。

「統収統支」とは、神野(1999)によれば、すべて中央政府に集中させてから、地方政

⁵⁰ 劉(2002)、鄭(2007)、孫・董(2000)、董・王(2000)、余(1998)、潘(1999)、焦(1999)などをあげられる。

府に配分するというシステムである。その財政システムは、中央と地方の政府間「統収統支」関係と、政府と国有企業の政府—企業間「統収統支」関係という2つの財政関係から構成されている⁵¹。

政府間の「統収統支」関係は、①一切の収支項目、支出方法と支出指標をすべて中央政府が統一的に制定する。②財政収支は地方付加、都市建設付加収入および学校の経費を除いて、すべて国家予算に組み込まれ、収入は全部中央に上納され、支出は中央政府から支給され、年度末の余剰金をすべて中央に上納する。③財政の権限は中央に集中される。このように、収入はすべて中央に上納する代わりに、その支出を中央が保障するという仕組みがそのシステムの特徴である⁵²。

政府と企業間の「統収統支」関係は、政府が国を代表して企業を所有し、企業の収入を吸い上げてさらに、市場の変わりに分配するという仕組みである⁵³。もっと分かりやすくいえば、企業の所有者として国は、企業の生産活動を管理し、企業の会計基準を設けて分配をきめ、企業の収入を吸い上げる一方で、別途で財政支出を通じて企業の設備投資資金および流動資金を無償で提供するという構造であった。

中国はこのような仕組みを通じて公有制経済を実現した。「統収統支」という財政システムの下で、企業の財務会計が国家財政に組み込まれ、公共財政と企業財政一体化という特徴が作り上げられた。この特徴は「社会主義国家財政は生産手段の公有制を基にしているのであり、全国経済は国家によって統一的に指導されているので、財政は生産分野外の分配関係のみならず、生産分野内の分配関係も含めており、国家予算、銀行与信と企業財政を内包した社会主義財政体系である」⁵⁴。

「統収統支」の財政制度のもとでは、年金制度の保険料は市場経済下の保険料の意味合いとはかなり異なり、一種の受給権利として国家や企業から労働者に提供すべきものだという価値規範が形成された。ただし、それは「普遍的」な制度ではなく、特定の階層にしか適用できない「特異」的な制度である。年金制度は国有企業・事業体の労働者・職員と公務員のみに適用し、非国有セクターと農民は対象から除外されていた。年金保険の保険料も単独の年金保険料として徴収されるわけではなく、「劳保条例」にもとづき、従業員賃金総額の3%を労働保険料として一括に徴収された。その保険料総額の70%を年金給付を含む各種の保険事業の給付金として企業の労働組合組織が保管し、残りの30%を中華全国総工会に上納し、全国範囲での保険給付金の調整基金として運用された。それでも不足の場合、企業の費用として直接支出する。なお、中華全国総工会に管理される労働保険総基金は、基本的に療養所・養老院・孤児保育院・障害院などの集団労働保険事業に用いられるが、省・市労働組合または産業労働組合全国委員会の調整金が足りない場合、この総基金からの調整も行い、全国統一的に徴収・支給する社会保険制度が形成された。

ただし、この時期では、企業の財務会計が国家財政に組み込まれ、企業における労働者への給与、年金、医療及びその他の福祉サービス費用はすべて利潤上納前に控除された。労働保険基金の調整は省・市レベルから全国範囲まで及び、かつ市場経済下の保険基金の調整とはかなり違う。表面的は、企業間・地域間の保険基金の調整と見られるが、「統収統支」という財政関係からみると、最終的に各級政府間および政府と企業間の財政調整となる。

⁵¹ 新野直彦（1999）「中国の「分税制」改革」総合研究開発機構編『中国市場経済の成長と課題』、NTT出版、84頁。

⁵² 余健明（1998）『中国社会保障全書』、北京：中国計画出版社、55頁。

⁵³ 吳敬漣（2004）『当代中国経済改革』、上海遠東出版社、97頁。

⁵⁴ 吳敬漣（2004）『当代中国経済改革』、上海遠東出版社、24頁。

年金受給の前提要件は、国家の指令により就業することである。一旦就職すると、死ぬまで年金を受給することができる。年金給付水準は、経済発展にしたがってアップする。

この年金システムは1969年までに続いた。文化大革命による社会的混乱の中で、労働保険の管理・運営機構である各級労働組合は正常の業務展開ができず、保険基金の調達・運営を担当していた全国と省・市レベルの労働組合は活動停止になり、社会全体の社会保険制度は機能しなくなった。1969年2月に中国財政部は「国营企業財務活動におけるいくつかの制度に関する改革意見（草案）」を打ち出し、「国营企業の労働保険基金からの引き出しを一律に中止する」、「企業の一般退職者と中途退職者の年金と他の社会保険金をすべて、企業の営業外費用⁵⁵として支給する」と規定した。この規定によって、労働保険支出に関する財源の企業間、地域間の調整が出来なくなり、社会保険事業は各企業に移管され、全国にわたって統一的な年金保険は、統一的に計画管理する社会プールの機能を失い、企業が制度負担主体と実施主体になった。このことから、多くの先行研究では、中国の年金制度はこの時期に「企業保険」に変質したと主張している⁵⁶。また、年金の拠出面では、企業と国家財政が全額を負担することになって、企業別の年金財政と個人負担なしという特徴をもつようになった⁵⁷。

年金制度の全面停滞、後退の状況は文化大革命の終結する1976年まで続いた。この時期、企業の定年退職者が増えてくると、新旧企業間に養老金支給格差が生じ始めた。経営状況の良い企業では、年金の支給に支障がないだけでなく、従業員福利も充実していたが、定年退職者が多く、経営状況の悪い企業では、年金の支給が常に遅れがちになり、従業員の福利もほとんどない状況に陥ったのである。さらに、文化大革命期間には、すでに定年になった人への年金の支給手続きが適切に処理されず、年金支給が一時中断された⁵⁸。

第2節 年金制度の再建

1978年10月、文化大革命の終結と同時に、年金保険制度は再建期に入った。1978年5月24日、国務院は、「老弱・病気・障害をもつ幹部の生活保障に関する国務院の暫定規定」（国務院關於安置老弱病殘幹部的暫行弁法）と「企業労働者・職員の一般退職、中途退職に関する国務院の暫定方法の規定」（国務院關於工人退休・退職的暫行弁法）を公布した⁵⁹。この二つの規定は、現在もなお、老幹部などに年金を給付するうえでの法的根拠となっている。

この二つの公文書によって、企業の年金保険と国家機関の年金保険が再び分離された。定年退職制度を改正し、年金の最低給付ラインを初めて定め、かつ年金のレベルを大幅に引き上げた。企業従業員の年金費用は、その所属する企業が営業外支出として自費負担する。国家機関・事業部門の年金費用は、その機関・部門の経費支出として国家財政で賄われる。

この二つの法規によって、「一般退職」、「幹部退職」及び「中途退職」を含む中国特有

⁵⁵ 営業外費用とは、企業の生産経営活動と直接的な関係がない各項費用である。例えば、製品コストや販売費用に算入できない費用、損失であり、年金、学校経費なども含める。ここでは、年金は企業の営業外の費用により支給されるが、営業外の費用は企業の利潤の一部であるから、年金は実は企業の利潤から支給されるのである。

⁵⁶ 鄭功成（2007）「中国社会保障制度変遷与評価」広井良典・瀋潔編『中国の社会保障改革と日本—アジア福祉ネットワークの構築に向けて』、ミネルヴァ書房、35頁を参考した。

⁵⁷ 企業は国有企業であることみれば、年金拠出は実質に全額が国家負担となっている。

⁵⁸ 文化大革命の影響によって、企業労働者・職員が200万人余り、国家機関などの人員が60万人余り退職できなかった。董克用・王燕編（2000）、『養老保険』、北京：中国人民大学出版社、132頁。

⁵⁹ 余健明（1998）、『中国社会保障全書』、北京：中国計画出版社、147-154頁。

「退休金」制度が形成された。この時期の制度は58年の制度と比較して、以下のような特徴を持っている。

① 老幹部と労働者・職員を優遇し、さらに老幹部を名誉職につけさせるという趣旨のもとで、すべての人を幹部か普通労働者・職員かに分け、異なる制度で対処しようとした。

② 「一般退職」と「中途退職」に対して、それぞれの年金給付の下限が設けられた。その目的は、退職者の最低生活を保障するためではなく、低賃金労働者・職員の年金水準をある程度引き上げるためであった。

③ 一般退職の給付基準をアップした。1958年の改定によって、勤務年数に応じ、定年退職時の基本給(基本賃金は、職務賃金、技能賃金、年功賃金、特別賃金より構成される)の50-70%へと統一されたが、1978年の改定によって、さらに60-90%に引き上げられた。

④ 「中途退職」の給付水準が改善された。従来、労働能力を失った中途退職者には、退職補助金という一時金だけ支給されていたが、1978年の改革は退職補助金の支給を廃止し、そのかわりに退職者の賃金の40%に相当する退職生活費を毎月支給するようになった。

⑤ 退職者が移住するときの転居補助金を給付する項目が新設された。

以上のように、計画経済期の年金の拠出面では、企業と国家財政が全額を負担する。1951年の「劳保条例」から1978年の二つの法規にかけて、何回も修正されたにもかかわらず、年金拠出の変化はなかった。この点は、旧ソ連と同じ理念である。資本主義諸国では、社会保障の財源は、少なくともその一部は、労働者・職員が負担している。しかし、旧ソ連と中国では、労働者・職員は無償で、年金を受給できる。それは資本主義に対する社会主義の優位性を示すものとされてきた。

年金制度は、負担義務がない確定給付である。国家が一方的に年金を労働者・職員に支給する義務があるが、労働者・職員は負担義務がない。年金受給の前提要件は就業である。一旦就職すると、死ぬまで年金を受給することができる。年金給付水準は、経済発展にしたがってアップする。1978年の時点で、給付される年金は、従前の賃金60-90%にも達した。

しかし、この制度は「普遍的」な制度ではなく、特定の階層にしか適用できない「特異」な制度である。年金制度は企業・事業体の労働者・職員と公務員のみに適用し、非国有セクターと農民は対象から除外されていた。また、年金構造においては単一の年金であるが、年金管理は、労働部、人事部、全国总工会、民政部、財政部などの複数の部門により管理されていた。

この年金制度は、「改革・開放」前の計画経済体制に対応するものであった。1978年以降、経済体制改革によって、転換されていくことになる。

第3節 年金制度と関連諸制度の補完性関係

計画経済期の年金制度の変遷であるが、その過程は成立→調整→中断→再整備という曲折の発展段階であった。それも、中国の政治、経済の変動と密接に繋がっていた。この制度は市場経済に移行する前に、ほかの制度と強く補完関係をもっており、計画経済期の経済システムに対応するものであった。

1 所有制度と適用対象

1951年で制定された年金制度を内包した「劳保条例」は、従業員100人以上の国営・公私共同経営・私営・合作社経営の工場・鉱山およびその附属企業、そして、国営建設企業、鉄道・航運・郵便電信業の企業およびその附属企業が実施対象とされた。基本的には

それらに所属する正規従業員を保険制度の適用対象とした。労働保険条例の適用外の企業については、該当企業または所属する産業や業種の行政部門または資本金側と工会（労働組合）組織が、「劳保条例」の原則および該当企業あるいは該当業種の実状にもとづき、協議し 集団契約を締結すると規定されている⁶⁰。すなわち、年金制度の設立の当初では、適用対象は企業の所有形態によるのではなく、日本の厚生年金と同じように企業従業員数によって選別されていた。

「劳保条例」に含まれていない行政機関および非営利事業団体（例えば、学校、研究機構、医療機構など事業単位を含む）の職員に対して、1950年から1955年末の間に公布された7つの単行条例が適用され、養老・労災・医療等に関する保険制度は、別途に創設された。ただし、1958年に政府は「劳保条例」を改正し、「労働者・職員における退職措置に関する暫定規定（以下1958年「規定」と略称する）を公布した。これによって、企業と行政・事業単位などの老齢年金制度が統合された。その時、適用対象に関する制限は、元の企業規模（従業員100人以上）から、企業の所有形態（全人民所有制）に変わった。その原因は、中国では1953年から公有化を強力に進め、民間企業の「国有化」へ乗り出し、その社会改造の進展に伴い、国有形態経済と集団所有経済が中国経済の絶対的なものとなった。1956年末まで、全国では8.8万社の私営企業のうち、98.7%が国有企業化され、私有権が認められる企業形態はほぼ消えてしまった⁶¹。

この背景のなか、1958年「規定」の適用対象は国有企業従業員、官公庁職員を含む「全人民所有制」職工に限定されるようになった。集団所有制企業に勤めている労働者については、「劳保条例」が適用されず、代わりに「劳保条例」の原則や該当企業あるいは該当業種の実際の状況にもとづき、協議し 集団契約を締結するという集団契約の形で対応してきた。

このように、中国の年金制度の適用対象は1990年後半の改革までに国有部門の従業員に限定されてきたが、経済全体に占める国有経済のウエイトが高かった計画経済時代では、年金制度のカバー率にマイナスの影響を与えることがなかった。

2 年金制度と財政制度との関連 —負担と給付の構造と「統収統支」制度—

「劳保条例」と1958年の「規定」にもとづき、1969年まで中国の年金制度は、労働者負担なしの保険方式が採用され、賦課方式により財源が調達されており、また企業単位で実施されていた。さらに、積立金が保有され、その積立金は省・市レベルないし全国レベルでプールされ、省・市範囲ないし全国範囲の調整を行っていた。

ここでは、注目すべきところは、企業負担のみ労働者負担なしの保険方式というところである。この時期の企業と政府の関係からみれば、企業側負担の保険料が、企業と政府の「統収統支」という財政関係に内包されているから、実質的に国家財政によって負担していた（図2-2）。

企業財政-と公共財政一体化のもとで、企業は利潤を追求する動力もないし、企業の負担する保険料も一種の公共財政支出になってしまう。そうすれば、形式的にこの時期の年金保険制度は保険料方式を採っているとみえるが、実質的に税方式であった。また、この時期の労働保険基金の調整は省・市レベルから全国範囲で、市場経済下の保険基金の調整とかなり違う。表面的に、企業間・地域間の保険基金の調整と見られるが、「統収統支」と

⁶⁰ 余健明（1998）『中国社会保障全書』、北京：中国計画出版社、96頁。

⁶¹ 何立新（2008）『中国の公的年金制度改革—体制移行期の制度的・実証的分析』、東京大学出版社、31-32頁。

いう財政関係からみると、最終的に各級政府間および政府と企業間の財政調整となる。
この点をもっと明確化するため、以下の図をみてみましょう。

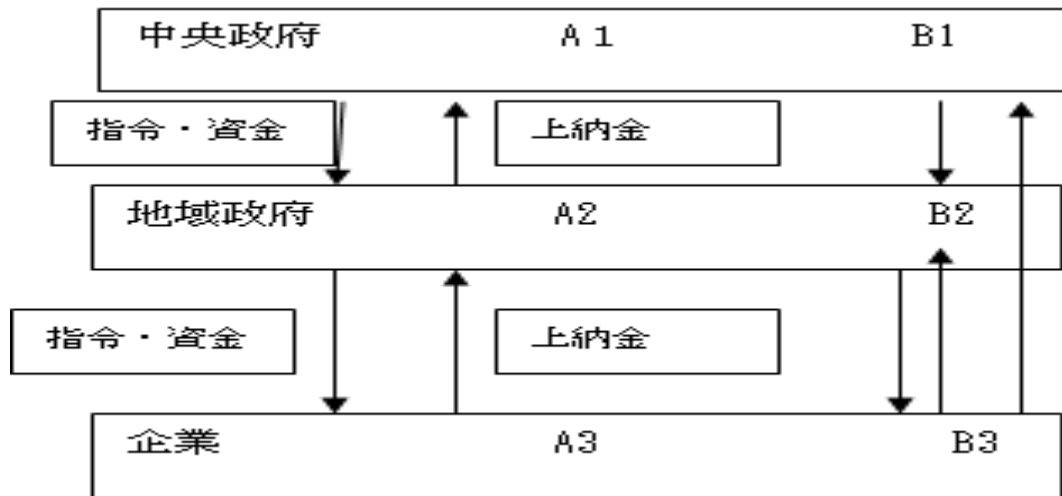


図2-2 政府間および政府—企業間の「統収統支」関係図
出所：筆者作成

これは、単純化した政府間および政府—企業間の資金の流れ、図2-2の中のAは、労働保険費用以外の財政収支を表す、Bは労働保険費用基金の収支を表す。

Bにおける資金の流れは次のようになる。①、企業は労働者賃金総額の3%を労働保険料として捻出し、その中30%を中央の労働組合組織に上納し、全国レベルの労働保険基金B1を形成。②、残りの労働保険料から本企業の年金、医療などの労働保険に関する費用を支出し、余剰金があれば、上位労働組合の口座に預け入れ、省・市レベルの労働保険基金B2を形成。保険料が支出に足りない場合、B2からB3への補助があり、B2でも足りない場合、B1からB2への補助がある。

Aにおいては、①企業は、政府がきめられた企業会計の会計基準に基づいて計算した後に生まれてきた利潤をA2に算入、同じように、地域政府も中央政府が定めた収支項目に基づき算定し、余剰金をA1に算入する。②中央政府は、地方政府が実施すべき事業などに関する指令と必要な資金をA2に提供する。③地方政府は、企業の生産、投資などに関する指令と必要な資金をA3に提供する。というような政府間および政府—企業間の財政関係がある。

この時期には、企業の財務会計が国家財政に組み込まれ、企業における労働者への給与、年金、医療及びその他の福祉サービス費用はすべて利潤上納前に控除されたので、企業の労働保険料拠出はA3からA2へとA2からA1への特別上納とみなすことができる。一方で、B1からB2への補助はA1からA2への特別資金提供とみなすことができるし、B2からB3への補助も特別資金提供とみなすことができる。従って、計画経済期における中国の保険方式の保険基金の財源調達は、実質的に市場経済の用語を使えば目的税によって行われてきたといえる。

ただし、このことは、計画経済期の「統収統支」財政システムの下で、企業財務は国家財政内包という形で存在していたので、年金保険は収入の面で税収に計上されていなかっただけでなく、支出面においても、財政予算に独自に反映されていなかった。

3 年金制度と労働制度との関連性 —保険料なしと「統包統配」制度

第1節にも言及したが、計画経済体系下の年金制度には、一つ大きな特徴は労働者の保険料負担しないことである。これは何を意味するか、そして、それは年金制度にどのような影響を与えるのかについて分析する。

市場経済では、一般的に年金制度は強制加入な制度で、制度を維持するため、主な財源は税と保険料によって調達されている。保険料あるいは税は賃金の比例にして徴収され、労使間に一定的の割合で負担されるのが普通である。市場経済において、雇用や賃金は市場メカニズムを通じて民間の企業と家計の相互作用によって決定されるので、保険料は使用者負担されても、それを雇用コストとして労働者に転嫁することができる（使用者負担という形で、雇用の保険料を負担する費用を雇用の賃金から差し引くことが可能）。すなわち、市場経済のもとでは、年金保険料は使用者が負担しても、最終的に労働者に帰結することができる。そうすると、年金制度に加入する時、給付と負担の構造が個人の加入意欲に影響を与える。例えば、年金制度からえられる純利益（保険給付＞保険料負担）の場合と逆の場合では、適用対象に年金制度に加入するインセンティブに直接に影響する。

しかし、計画経済期における「統包統配」という特別な雇用制度によって、年金制度を回避するインセンティブを完全に与えなかった。「統包統配」は具体的に次のような形によって実施された。労働力と認定される年齢（16歳）に達したものは、新規労働力として個々人の居住地の労働部門に登録され、当該年度の雇用計画に算入される。政府は各地域、各職場に対し、毎年の労働力定員を確定する。決定された定員は指令性指標となり、企業側はこの雇用指標に従って労働者の採用をしなければならない。また、特別な事情がなければ、企業はこのようなシステムの下に配属された労働者を解雇できない。それと同時に、賃金決定についても、企業に決定されるのではなく、国家によって「工人」には技術等級賃金制、「幹部」には職務等級賃金制が適用される。賃金率の決定権や昇級対象などは、すべて国家が掌握している。

このように、企業は国家の労働力定員指令に従って労働者を採用し、国家が規定した標準にもとづいて労働者の賃金や昇進等を決定しており、経営自主権がまったく与えられていない状態にあるので、企業側が負担する保険料についても、前述したように、企業と政府の「統収統支」という財政関係に内包されていた。

従って、「統収統支」のもとでは、中国の社会保険制度における保険料は、市場経済下での保険料の意味と違って、一種の税金にすぎないことになる。また、国家がすべての資源を配分する社会主義計画経済のもとでは、労働者側も企業側も、この保険料を一種の負担とみなさず、逃避するインセンティブがまったくないのである。一方、「統包統配」の雇用制度、「等級賃金制」の賃金制度および1957年から実施された「合理的低賃金制」政策は、年金・医療等の労働保険の保険料を労働者負担なしで企業のみ負担してもらうことを可能にただけではなく、年金・医療給付等の保障を一種の受給権利として国家や企業から労働者へ提供すべきものだという価値規範が形成された。ただし、すでに見たように、その範囲はあくまでも国有部門に限定されていたため、個人にはできるだけ年金受給権利が与えられた国有部門に勤めるインセンティブが一層に強まった。

第4節 小括

これまでの分析から計画経済体制下の中国の年金制度は、日本の賦課方式の年金制度と質的に異なるものであることがわかった。すなわち、中国における年金制度は1951年に

設立してから 1990 年代の改革までは、実質上保険料方式の形を取りながら、実質的に国家財政で運営されてきた。ただし、1969 年までは年金財政収支が国家財政に反映されず、実施部門も政府部門ではなく、企業部門であった。別の言い方では、年金制度において財源と実施が分離される構造となっていた。1969 年以後は年金制度の財源に関する専用ルートが断ち切れ、年金財政運営が企業別に行われるようになった。ただし、実質的な負担主体は政府であることが変わらず、形式上の企業負担と実質上の国庫負担という構造となった。このような構造は、計画経済時代において年金制度の運営に何の支障も与えなかった。

それは市場経済に移行する前に、中国の年金制度と他の経済制度とが相互に強く結び合い、補完的な関係をもっていたからである。

表 2-1 年金制度の内部要素と関連諸制度の補完性

| 1950-1978 | 企業システム | 財政システム | 雇用システム |
|-----------|--------------------|--|--------------------------------------|
| 外部要素 | 全人民所有制・集団所有制が絶対的優位 | 企業財務と銀行を含んだ中央集権的財政システム 統収統支 中央政府—地方政府 政府—国有企業 | 人事を管掌する行政部門が都市部住民の就職統一的に手配する 統包統配 |
| 内部要素 | 適用対象, 加入者 | 財政保証 | 負担・給付の構造 |

出所：筆者作成

表 2-1 のように、所有制度と年金制度の適用対象およびインセンティブ構造の間、財政・労働制度と年金制度の負担・給付構造およびインセンティブ構造の間には強い補完関係が存在した。言い換えれば、以下のような各種の制度の存在によって年金制度の運営が可能にされてきたと考えられる。

① 国有を唯一の経済所有形態にする社会主義経済制度の目標は、年金制度の適用対象を「全人民所有制」職工に限定するように特徴付けられた。そして、そのような所有制度のもとでは、人民が年金・医療給付等の保障を一種の受給権利として国家や企業から労働者に提供すべきものだという価値規範が形成された。個人は年金制度の適用を拒否する意欲がなく、かえってできるだけ年金制度が適用される部門に就職するインセンティブがあった。

② 市場経済の公共財政、企業財務および銀行与信を内包した「統収統支」の財政制度は、年金制度の財源調達方式に、1969 年までの保険料方式にしても、その後の企業営業外支出の方式にしても、実質上税金で賄うという性質をもたせたのである。また、「統包統配」の雇用制度、「等級賃金制」の賃金制度は、保険料を労働者負担なしで企業のみ負担してもらう負担構造に整合的であった。

③ 政府-企業間の「統収統支」財政関係のもとで、企業は保険料の負担や年金給付支出を負担してみなさず、個人と同じように年金制度の適用を回避するインセンティブをもっていなかった。

以上のように、経済改革前に公有制という所有制度と計画という資源配分制度のもとで

は、年金保険が経済全体の資源配分システムに内包され、企業単位で運営されていた。また、改革前の中国の年金制度は、多くの市場経済国が取った保険料方式の賦課方式ではなく、国家負担であった。そして、年金制度には市場経済下の年金制度が備える保険、強制貯蓄および所得再分配などの機能ももっていなかった。

ただし、旧年金制度の義務と責任は、国家と企業に高度に集中しており、個人が直接コストを負担することはなかったことにより、労働者・職員にとって大きな利益となっていたが、つぎのような欠陥もあった。

①労働者・職員個人が自ら保険を掛けていないということは、ともすれば給付が国からのサービス、あるいは恩恵と受け取られやすい。

②人口高齢化にともなう定年退職者数が増加するにしたがって、年金にかかるコストも急速に膨張し、国や企業による負担が困難になる⁶²。

⁶² 余健明（1998）『中国社会保障全書』，北京：中国計画出版社，101頁。

第3章 改革開放期における中国年金制度改革

本章は、中国が計画経済から市場経済へ移行する中で、年金制度の構造変化が、所有制度、財政制度および賃金、雇用制度の制度変化とどのように関連して進んできたのかを明らかにするものである。

経済体制の移行は、体制を構成する個々の制度が本論の視点からいえば、政府・企業・個人間の垂直的な支配関係を水平的な補完関係へ転換することである。具体的には、資源配分において重要な役割を果たしてきた「統収統支」の財政制度と「統包統配」の労働制度、「等級賃金制」の賃金制度などが変容し、年金制度を成り立たせる外部条件が崩れ始めた。それに伴い計画経済に適合した年金制度の構造が大きく変容し、年金制度も企業から分離し、市場経済に適合する新たな年金仕組みに移行する過程である。

具体的には1991年と95年、97年の3回の年金改革を経て、社会保険式であり、かつ個人勘定のもつ部分積立方式の年金制度の確立を目指そうとしている。1997年の改革の主な目標は2つある。1つは個人・企業を含むすべての都市部企業従業員を新しい年金制度に加入させるという制度のカバー率を拡大すること、もう1つは年金制度の財政運営方式を過去の賦課方式から、賦課方式と個人勘定をもつ積立方式を併せもつ、すなわち複合型財政方式へ移行することである。しかし、2013年現在までは、新制度に加入する従業員数は2億1565万人であり、カバー率は60%という低い水準に留まっている。一方で、年金財政のほうは、1997年改革当初から新制度の賦課方式部分の年金基金収支が赤字を示してきた。それを補填するため、個人勘定に積み立てるべき年金基金は流用されてきた。

このように当初の目標が達成されていないことが明らかである。こうした年金問題に対し、これまでの先行研究は、主に賦課方式と積立方式の比較や年金財源調達案など、もっぱら視点を年金制度自体に限定し分析を行ってきた。しかし、中国経済全体は計画経済から市場経済への移行過程にあるので、年金問題を考える際、経済体制全体の移行との関連性を明らかにした上で年金制度の再構築を考える視点が重要である。そこで、本章では、年金制度改革の客観的な要因と年金改革過程を整理するとともに、年金制度を取り巻く外部条件の変化を明らかにしながら、その変化がいかに年金制度と関連して年金制度の構造を変えてきたのかを分析する。

第1節 年金制度改革の客観要因と改革過程

計画経済期において、従来の国有企業は計画を策定した政府部門から管理され、上級部門から渡された計画に沿って生産に従事していた。しかし、「改革開放」後は従来許されなかった民営企業や外資企業が参入することによって、それら企業と競争できるような改革が重要な課題となっていた。

このような背景の下に中国の年金制度改革は取り組まれた。この要因は以下のように整理できる。

第1は、「単位」の破綻などにもなう年金未受給者の増大である。旧来の国家—企業保障制度は、国営企業は破産しないというのが前提だったが、80年代の経済改革の進展とともに国有企業の倒産、合併、生産停止が相次ぎ「単位」から放り出され、年金など社会保険の給付を受けられない退職者が続出した。

第2は、退職給付圧力の増大である。1978年の時点で314万人だった退職者数が1997年には3316万人に上り、退職年金の当年度収支の赤字は拡大しつづけた。退職積立金のない企業が、年間数千億元以上の退職年金を負担できない。

第3は、国有企業の競争力の回復である。旧制度では企業が労働者に対する年金支給、医療などの義務を負うことになっていたため、創業年数が長く退職労働者を多く抱えている国有企業は、現役労働者が多数を占める新興企業、とくに外資系や民営企業との公平な競争が事実上不可能な状態になった。

第4は、労働市場の整備である。80年代末から始まった経済の「改革開放」により労働市場の整備が求められたが、「単位」による保障制度がネックになり労働者は一つの職場に縛りつけられ、優秀な人材は年金制度の不備を理由に民間部門への移動を極力避けた。そのため社会の各分野間、企業間における人材の流動は妨げられていた。

第5は、人口の急速な高齢化である。前述したように、70年代の一人っ子政策の実施に伴い、中国の高齢者扶養率は空前のスピードで進み、都市における退職者の現役に対する比率は、1978年の1:30から97年には1:1.44になった。他方、家族規模の縮小と核家族化により伝統的な家族扶養制度も期待できなくなり、全国民をカバーする年金制度の整備が社会のコンセンサスとなった⁶³。

年金制度を取り巻く以上のような外部条件の変化は、年金制度に大きな影響を与え、さまざまな問題を引き起こした。計画経済時代では、年金制度の適用対象は「全人民所有制」労働者に限定したが、国有を唯一の経済所有経済であるため、都市部の住民のすべては年金制度の適用対象となる。しかし、市場経済体制への移行に伴い、非国有企業に就業する人が急増し、年金制度に適用できない人が増えてきた。すなわち、年金制度と所有制度との補完関係が喪失することになる。雇用制度に関しては、従来の「統包統配」が廃止され、雇用の市場化と企業内部分配制度の合理化が進展してきた。それに伴い、労働力の地域間、職種間、国有一民間への移動が発生するが、企業別に運営してきた年金制度がそれに対応できず、労働市場の形成を阻害するようになる。財政制度に関しては、年金財政を含んだ企業財務は国家予算と一体化した従来の財政制度は、年金財政運営は企業別に行うことを可能にさせたが、経済改革移行一連の財政改革によって、中央政府の財政調達能力が低下して、地域・企業間の年金給付格差を是正できなくなった。さらに、従来の年金制度の負担は形式的企業が負担しているとみられるが、実質的に国家財政が負担していた。90年代以降、中央—地方政府間の財政改革によって、国家の財政負担を廃止し、形式的に企業が負担している年金負担はそのまま企業負担になってしまうことになる。国家の財政による格差を是正が期待できない背景で1980年代から、一部の地域が年金改革の試みをはじめた。

1984年から始まる年金制度の改革は、今日の養老年金保険制度の創設に至るまで、幾つの段階に分けることができる。

1 年金統一管理への実験（1984～91年）

この段階では、中央政府は、1986年7月の国务院の「国有企業に労働契約制を実施する暫定規定」（国有企業労働者・職員契約制実施暫定規定）のなかで、労働契約制改革に適應するために、「契約労働者・職員」に対しては、正規労働者・職員である「固定労働者・職員」に先駆けて、年金の自己負担として給与の3%を保険料として徴収することになり、また、企業ごとの保険に代って、地域（市・県レベル）ごとに共通基金をつくり、そこから保険金を支給するシステムをつくり出した。

それ以上には、具体的な改革法案を提出せず、各地の実験モデルの実験結果をみて、1991年に市・県レベルでの年金保険基金の社会プールが全国に広がった時に、やっと年金改革の方向と原則が明文化され、最初の法規「国务院の企業労働者・職員養老年金保険制度の

⁶³ 財団法人自治体国際協会（2003）「中国の年金制度改革」『CLATR REPORT』N0249, 11-12頁。

改革に関する決定(「關於企業職工養老保險制度改革決定」(国発〔1991〕33号)が規定された。

従来の年金制度は、市場経済下での労働力自由移動の阻害要因となり、国有企業の改革を難航させる問題点を解決するため、企業間に共通の保険基金を設立する案が考え出された。この共通基金の管理は、個別企業の手から、個別企業が属する地方政府へと委譲するものとした。地方政府が年金管理の責務を担うことで、経営不振の国有企業の年金負担を軽減し、労働市場を活性化することが期待された⁶⁴。

1986年、国有企業において労働契約制度を実施すると同時に、契約労働者・職員を対象とする積立式の養老年金保険制度が設けられた。契約制が適用されるのは国有企業の新規採用労働者・職員に限定されていたため、この規定が実施される前に国有企業に国家によって割当された労働者・職員は「固定労働者・職員」とよばれ、新規雇用されたものは「契約労働者・職員」(合同制工人)と呼ばれた。当時、契約労働者・職員と固定労働者・職員は並存状態にあったが、年金制度は異なった。固定労働者・職員の年金については、市・県レベルの共通基金を通して統一管理するが、財源は企業による負担とした。しかし、契約労働者・職員の場合には、年金管理は市・県レベルで統一するが、財源は企業負担のほかに個人負担制度を導入した。個人負担制度は中国の年金制度において初めてである。

その規定によると、契約労働者・職員の年金は企業と個人が共に負担する。企業は労働者・職員の貸金総額の15%、本人は本人貸金の3%(3%を超えない)を保険料として負担する。これに参加する契約労働者・職員数は1200万人に達している⁶⁵。

各地での実験を実施し、改革の積み重ねを経て、国務院は1991年6月26日にその実験を総括して、「国務院の企業労働者・職員養老年金保険制度改革に関する決定」(「關於企業職工養老保險制度改革決定」(国発〔1991〕33号)を發布し、養老年金保険制度の今後の方針を定めた。その内容は次の通りである。

① 年金制度を国、企業、個人の3者によって支え、労働者・職員全体に保険料の個人負担を求める制度の導入を盛り込んだ改革法案が提示された。1986年に、契約労働者・職員だけに個人負担制度を導入したが、1991年の規定には、すべての労働者・職員に個人負担制度を導入することになった。

年金財政の支出総額に基づいて保険料率を決め、多少の余剰をもたせるような原則が立てられた。即ち、従来の完全確定給付の賦課方式を修正して、それを基本としながら、部分的な確定拠出の積立方式を導入した。ただし、保険料率と積立率は、省級人民政府が実際の状況を勘案して設定し、国務院に報告することとされた。

② 年金制度の複合化、すなわち老後保障方式を三本立て(基礎年金〔基本養老保険〕、補完型企業年金〔企業補充養老保険〕、貯蓄型個人年金〔個人貯蓄性養老保険〕)とする(図)。企業年金は、経営状態の良好な企業は、個別に補完型企業年金の実験に取り組むようになった。財源は、企業が自ら保有するボーナスもしくは福利基金の中から引出す。

③ 基礎年金は養老年金保険制度の中心であり、省レベルでの統一の方針を打ち出した。1991年決定によれば、「基礎年金保険基金の省レベルでの社会プールを実施していない地区は、すみやかに条件整備を行った後、逐次現在の市・県レベルから省レベルに年金基金を移行する」。また、「固定労働者・職員と契約労働者・職員の年金基金は、その保険率の統一をはかった後合併する。中央官庁に属する企業も、国が別に規定を設けたもの以外は、すべてその所在地方の統一管理の下に入らなくてはならない」と指示した。

⁶⁴ 沢田ゆかり(2004)「地域政府と年金制度改革」天児慧『現代中国の構造変動 4 政治—中央と地方の構図』、東京大学出版、171-172頁。

⁶⁵ 余健明(1998)『中国社会保障全書』、北京：中国計画出版社、331頁。

企業が社会保険機関に納める基本年金保険料は、当該企業の賃金総額に対し、各地政府が定める保険率に基づいて定めるものとし、課税しない。個人保険金については、当初は標準賃金の3%を超えない割合で、企業がそれぞれの賃金から控除し、社会保険機関に納付する。年金保険基金の管理と指導をするために、各級地方政府は年金保険基金委員会を設置する。

④ 「労働者・職員養老保険手帳」（職工養老保険手冊）をつくって、企業と個人の納入状況を記入する。しかし、基礎年金の支給は、依然として賃金の一定の割合を基準として支給する。

⑤ 都市集団所有制企業はこの規定を参考とすること、及び外資企業の中国側労働者・職員や私営企業や個人経営の労働者・職員にも年金制度を整備することを指示した。その具体的な方法は、各省、自治区、直轄市の人民政府が別途制定する⁶⁶。

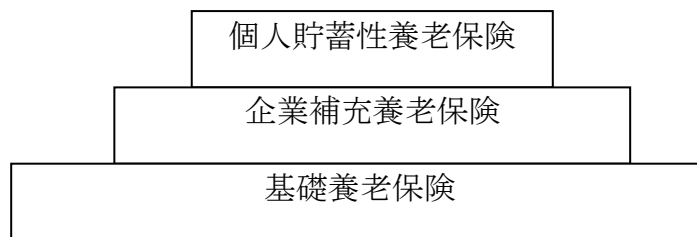


図 3-1 年金制度三本立て

出所：1991年（33号）「決定」参考して筆者作成

制度の面だけでみれば、年金保険制度は企業から切り離されて社会化され、労働者・職員に対しては個々の企業での勤続年数ではなく、総合的な勤続年数を満たすことだけが求められることにより、企業間の労働力流動の障害となっていた基本的な要因が消滅できたと考えられる。

しかし、同時に、社員の年齢層が低く、退職者が少ないため、年金負担が少ない新興企業と、年齢層が高く退職者のための年金負担が多い伝統的な国有企業の間での不均衡の是正は進展しなかった。

さらに、従来、年金負担の無かった新興企業に対する負担推奨のインセンティブが欠けていたことに加えて、本来別々に行われるべき保険料納付と年金給付を企業会計の中で相殺してしまう「差額納付」、「全額納付」⁶⁷の方法を採用したため、外見上、新興企業から伝統的な国有企業への資金移動がみられた。そのため、新興企業の保険料納付意欲を著しく減退させ、滞納したり、基準賃金を他の手当に振り替えて低く抑えたり、納付対象でない臨時社員を多用するなどして、保険料納付を逃れるケースが多発するようになった。

一方、80年代半ばから、国有企業の就業率が低くなって、定年退職者の比率が高くなった。国有企業全体にとって、年金負担が増加しつつある状態にある。保険料率上限の国際標準は20%であるが、1996年には広東省をのぞく、すべての省がこの水準を上回った⁶⁸。

2 養老年金保険改革の研究と制定（1992—1995年）

⁶⁶ 参考資料1を参考させたい

⁶⁷ 「差額納付」とは、企業が保険料を支払う時に、社会保険局に納付する前に、自社内の定年退職者の年金給付に使う。「全額納付」とは、企業が所定の保険料を、全額に社会保険局に支払う。

⁶⁸ 劉小梅（2002）『中国の改革開放と社会保障』，汐文社，120-126頁。

1992年10月の第14回党大会で提起された「社会主義市場経済システム樹立」へ向けた改革は、翌1993年11月の党第14期三中全会で具体化された。新たな体制改革のプログラムである「社会主義市場経済体制を築くための若干の問題についての決定」（関于建立社会主義市場経済体制若干問題的決定）が行われ、年金改革の原則が次のように規定された。

① 多元的な社会保障体系を設立する。13億人の人口をもつ中国では、高レベルの社会保障を政府により実施することは不可能で、政府の機能は最低限の生活保障に限定させる政策が妥当であるとされた。現在の国力では、政府は低い水準の基本的な生活の保障に特化せざるを得ず、「商業保険を発展させ、社会保険の補充とする」こと、「社会互助の精神を提唱すべきである」ことを推進すべきであるとされた。

これは、社会保障改革の方向性として極めて重要な原則で、今後は公的保障で欠如する部分を補うため、私的保障の部分を拡大させていく政策が必要であると明確にしたものである。

② 都市部の労働者・職員の養老・医療保険は企業と個人の共同負担とし、社会プール基金と個人口座資金を結合させる。

これは、社会保障制度改革の根幹である。従来の社会保障制度の財源が全て国家による負担であったのに対して、新制度では個人負担を導入した。

財政方式においても、従来の賦課方式に変えて、社会プール基金と個人口座の結合の方式で、積立方式を採用した。これも年金制度改革の重要なポイントである。

③ 統一的な社会保障管理機関を設立する。社会保障の行政管理機関と社会保障基金の運営機関を分ける必要がある。社会保障管理部門は行政管理機能のみを果たす⁶⁹。

さらに、1994年5月初め、國務院の国家体制改革委員会の主催により、12部門からなる社会保障体制改革専門課題調査研究グループ（国家体制改革委員会、労働部、財政部、人事部、国家統計局、国家計画委員会、中国人民銀行、中国人民保険公司など構成される）が設立された。

1994年6月、グループは、中国人民保険公司に依頼し、労働者・職員の養老保険に関する指標を推計し、9月に推計グループ（国家体制改革委員会、労働部、財政部、人事部、国家統計局、国家計画委員会、中国人民銀行、中国人民保険公司で構成される）をつくり、推計をおこなった結果として、「都市・鎮労働者・職員基本養老保険総体試案予測報告」を完成させた。その報告によれば、中国がこれまでとおり給付確定賦課方式（現収現付方式）を続けるとすれば、企業にとって年金基金の負担は大きくなり、2033年に定年退職者数がピーク期を迎えると、年金保険料率は、39.27%に上昇することになり、国家と企業は、その負担に耐えることが不可能であると予測される。一方で支給危機にも迫られ、社会の安定に影響を与える恐れがある。

逆に、もし完全に積立方式を実行したならば、二重の困難に突き当たる。一つは、すでに定年退職した退職者に対応しなければならない。二つは、在職者のためにも、年金保険基金を準備していかなければならない。2000年の養老保険年金保険料率は34%、2004年から2031年までは、37%の水準であり続けると予測される⁷⁰。

この年金保険料率の急増に、年金を負担する諸機関が耐えきれない。このため、中国國務院は両者の中間方式である部分積立方式が、中国の国情に適応する年金保険方式であると結論づけた。

1994年12月に、國務院は都市、鎮における国有企業の労働者・職員養老年金保険制度

⁶⁹ 1993年11月の中国中央共産党第14期三中全会「社会主義市場経済体制を築くための若干の問題についての決定」公文書を参考させたい。

⁷⁰ 劉小梅（2002）『中国の改革開放と社会保障』，汐文社，128頁。

改革案を試行するための会議を開催した。そして、1995年3月には「企業労働者・職員の養老年金保険改革の深化に関する通知」（国務院關於深化企業職工養老保險制度改革的通知）を公布して、社会保障制度改革のうち、年金制度改革について全国的規模で推進しようとした。

1995年3月1日に発布した「国務院の企業労働者・職員養老年金保険制度改革の進化に関する通知」（国務院關於深化企業職工養老保險制度改革的通知）及び「企業労働者・職員の基本養老保険社会統一プールと個人口座の相互溶合実施方法 1」と「企業労働者・職員基本養老保険社会統一プールと個人口座の相互溶合実施方法 2」により、年金制度の社会プールと個人口座の相互結合の原則が確定された。

年金制度の社会プールと個人口座の相互結合に関して、二つの方法を提示している。

「方法 1」は、国家経済体制改革委員会が、1992 年以後の改革のなかで、深圳・上海・寧波での経験をもとに立案した方法であり、個人口座の強化を軸にした確定拠出型である。この方法のもとでは、新たに基礎年金に加入する労働者・職員は、あくまで個人口座に積立てた保険料を中心に年金を受給する。そして社会プールの方は、①旧制度下で就労した労働者・職員に対する年金支給と、②個人口座の間の調整だけに使用される。①の対象になるのは、すでに退職してしまった労働者・職員か、または現在すでに就労中で今後の個人口座の積立だけでは年金に不足する労働者・職員である。

「方法 2」は、労働部が広東省での経験をもとに立案した方法であり、社会プール基金に重点を置いた確定給付型である。この方法はさらに修正版があり、原案は「方法 2 の A」、修正版は「方法 2 の B」と称される。両者の区別は、基礎年金の受給を①地元平均賃金の 25%の社会プール基金、②個人口座の積立金(120 で割る)の二つに限定した点である。B の構造は、A への過度期終了時の形態を先取りしたものであるが、過去に遡って積立金不足を補うという調整機能を兼ね備えている。

いずれにしても、多様な世帯労働者をひとつの年金制度に統合する方法を提示し、個人口座に報酬比例の性格を持たせて、保険料負担の不公平感を是正し、過度期の 2 重負担を社会プール基金で緩和を目指した。

表 3-1 1995 年規定による年金実施状況

| 地域 | 実施時間 | 採用方法 | 個人負担率 | 個人口座積立金 |
|-------|--------------|--------|-------|---------|
| 北 京 | 1996. 04. 01 | 方法 2 A | 5% | 5% |
| 天 津 | 1995. 10. 01 | 方法 2 A | 4% | 4% |
| 河 北 | 1996. 01. 01 | 方法 2 B | 3% | 11% |
| 山 西 | 1995. 07. 01 | 方法 2 B | 4% | 10% |
| 内モンゴル | 1995. 09. 20 | 方法 2 B | 3% | 12% |
| 辽 宁 | 1996. 01. 01 | 方法 2 B | 3% | 12% |
| 吉 林 | 1995. 07. 01 | 方法 1 | 2% | 16% |
| 黑龙江 | 1995. 09. 14 | 方法 1 | 3% | 16% |
| 上 海 | 1994. 06. 01 | 方法 1 | 3% | 16% |
| 江 苏 | 1996. 01. 01 | 方法 2 B | 4% | 12% |
| 浙 江 | 1996. 01. 01 | 方法 2 A | 4% | 4% |
| 安 徽 | 1996. 01. 01 | 方法 2 B | 3% | 10% |
| 福 建 | 1996. 01. 01 | 方法 2 B | 4% | 8% |
| 江 西 | 1995. 10. 01 | 方法 1 | 3% | 17% |
| 山 东 | 1995. 10. 01 | 方法 2 B | 2% | 11% |

| | | | | |
|-----|--------------|--------|----|-----|
| 河 南 | 1995. 08. 23 | 方法 1 | 3% | 17% |
| 湖 北 | 1996. 01. 01 | 方法 2 B | 3% | 12% |
| 湖 南 | 1995. 06. 23 | 方法 1 | 3% | 16% |
| 广 东 | 1993. 08. 01 | 方法 2 A | 2% | 3% |
| 广 西 | 1996. 07. 01 | 方法 2 B | 3% | 10% |
| 海 南 | 1996. 07. 01 | 方法 2 B | 3% | 12% |
| 重 庆 | 1996. 01. 01 | 方法 2 B | 3% | 11% |
| 四 川 | 1996. 01. 01 | 方法 2 B | 3% | 11% |
| 贵 州 | 1996. 07. 01 | 方法 2 B | 3% | 10% |
| 云 南 | 1995. 10. 01 | 方法 1 | 3% | 11% |
| 陕 西 | 1996. 01. 01 | 方法 2 B | 2% | 11% |
| 甘 肃 | 1996. 07. 01 | 方法 2 B | 3% | 12% |
| 青 海 | 1996. 01. 01 | 方法 1 | 3% | 16% |
| 宁 夏 | 1996. 01. 01 | 方法 2 B | 3% | 12% |
| 新 疆 | 1996. 01. 01 | 方法 2 B | 3% | 14% |

注：各地域独自に制定

出所：劉小梅（2002）『中国の「改革・開放」と社会保障』 132 頁

1995年3月1日に発布した「国務院通知」の第3条は、「各地方の異なる状況に適応するため、社会プールと個人口座の結合に関しては2種類の案を提示する。各地域、市政府（県レベル市は含まない）は、選択の意見を省または自治区に報告し、承認をうける。直轄市については、市人民政府が選択し、労働部に案を報告する。」「各地方は、現地の実情に合わせて、2種類の案に修正改善を加えることができる」と明示した。

その後、各地域はこれらをモデルとし、それぞれの状況・条件に鑑みて、修正・調整を行った（表3-1）。支給額については当面、地域ごとに毎年7月1日に、前年度の平均賃金上昇率の40-80%の範囲で調整することが可能となった。ただし、社会プールと個人口座の結合の原則は変更しないという点が大前提となっている。

しかし、1995年の改革案の実施とともに、その制度の欠陥も次第に明らかになってきた。

第1は、年金制度の分散化である。年金制度の選択を地方政府に任せた結果、市・県レベルでの年金分散化という現状を促進した。各市・県政府は独自の年金基金の管理権を手放さず、他地方との統合を避けるために、意図的に年金制度を他市と差別化するよう修正した。中央政府が提示した方法1、方法2A、方法2B以外に、地方政府はその折衷型を編み出していった。この結果、1995年改革案が普及すると共に、何百もの異なる改革方法が林立することになった⁷¹。

第2は、保険料負担の漸増である。年金の分散化の結果、各地方の間で年金給の競争が行われた。高いレベルの給付を維持するために、保険料率を高めることを余儀なくされた。また、定年退職者の多い企業の保険料率は当然高いので、国有企業が集中する地方では、保険料率がさらに割高になった。その結果は、企業が年金保険への加入に抵抗し、保険料納付率は低くなった。世界銀行の調査では、中国における保険料の支払を遵守する企業の比率は、1990年代初頭は90%だったものが、地方によっては94年から95年上半期にかけ

⁷¹ 余健明（1998）『中国社会保障全書』，北京：中国計画出版社，355頁。

て、70%～80%に低下した⁷²。

第3は、制度の不安定性である。基本政策が時々変化し、また、絶えず異なる社会プール方法を実験した結果、保険料率と保険金額の不確定をもたらしたことである。個人にとって、将来定年になったら、年金をどの方法で計算するか、または、幾ら給付されるのか、はっきりわからない事態が生まれた。企業にとっても、保険料率が不安定なため、企業の計画が困難となった⁷³。

3 1997年の「全国統一養老年金保険制度」の骨格（1997～2004年）

以上の事態に対処するため、1997年7月16日、国務院は、ここ数年改革試行モデルケースでの経験を総括したうえで、「企業労働者・職員統一的な基本養老年金保険制度の確立に関する決定」（「国務院關於建立統一的企業職工基本養老保險制度的決定」）を公布した。この決定の主な内容は、次のとおりである。

- ① 雇用部門と労働者・職員はそれぞれ毎月一定の割合（企業：企業の給与総額の20%、個人：本人の収入の8%）で保険料を納付する。
- ② 社会保険機構は労働者・職員各人の年金保険個人口座をつくる。
- ③ 労働者・職員各個人が納めた額は、すべて個人の保険口座に記入し、企業の納入部分は一定の割合（原則3%）でそこに参入し、両者を合算して、労働者・職員の月収の11%とする。
- ④ 労働者・職員が退職後に受ける年金は二つの部分で構成される。一つは、基礎年金として退職時の当該地域の平均的月収の20%、もう一つは個人口座に記載された累計貯蓄額の120分の1が支給される。制度改革前で口座のない労働者・職員には、継続年数に応じて、過渡的な年金を支給する⁷⁴。

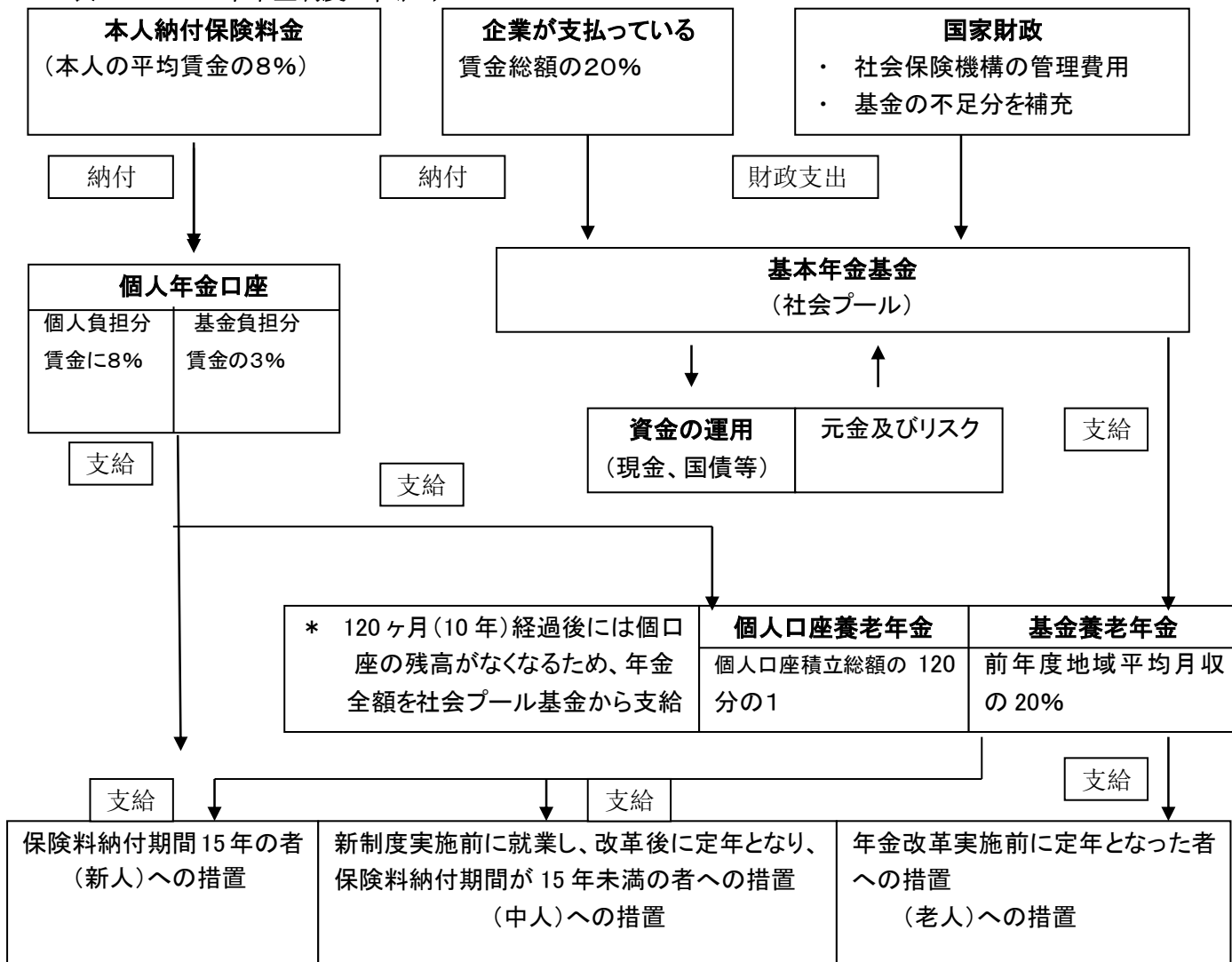
さらに、管理部門の対立を解消するため、1998年3月、国務院に全国的な労働と社会保障を担当する「労働・社会保障部」が新設され、社会保障制度の総合的管理が始まった。こうして、中国の国情を踏まえた養老保険年金体制が作り上げられた。表は、その仕組みを示したものである。

⁷² 世界銀行（1997）『老年保障—中国的養老年金体制改革』、北京：中国財政經濟出版社、70頁。

⁷³ 董克用・王燕編（2000）『養老保險』、北京：中国人民大学出版社、234頁。

⁷⁴ 参考資料2を参考させたい

表 3-2 1997 年年金制度の仕組み



出所：筆者作成

給付原資を社会プール分だけで確保できない状況になっていた。

年金保険制度の受給者の現役加入者に対する割合は1992年に21.6%であったが、98年には32.3%に上昇した。その後、99年に政府が全国的に実施した社会保険の普及活動の効果で加入職員・労働者数が増加したため、この割合は多少低下したものの、2000年末で依然30.3%という低い水準になった。特に96年から98年の変化が大きく、加入職員・労働者数は8758万人から8476万人に減少した一方、受給者は2258万人から2727万人に増加しており、加入者に対する割合は25.8%から32.2%に急激に上昇した(表3-3)。

表3-3 年金保険への加入者数と退職者 (単位：万人)

| | 1992 | 1994 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 加入職員、労働者数 (A) | 7775 | 8494 | 8758 | 8671 | 8476 | 9502 | 10447 |
| うち国有企業 | 6540 | 7006 | 7045 | 6888 | 6647 | 7097 | 7444 |
| 受給者数 (B) | 1681 | 2079 | 2258 | 2533 | 2727 | 2983 | 3170 |
| うち国有企業 | 1339 | 1667 | 1757 | 1984 | 5144 | 2316 | 2438 |
| 受給者/加入者 (B/A) | 21.6% | 24.5% | 25.8% | 29.2% | 32.2% | 31.4% | 30.3% |
| うち国有企業 | 20.5% | 23.8% | 24.9% | 28.8% | 32.3% | 32.6% | 32.7% |

出所：中国労働・社会保障部・国家統計局編 『中国労働統計年鑑』2001 版より筆者作成

年金保険導入前の旧来の退職制度のもとで保障されてきた高い年金の支給水準を、新たに導入した年金保険の保険料で賄う仕組みになっているため、基金の大部分を年金支給に使い切ってしまう、個人口座の積立てができない状態となった。特に1998年は、支給した年金1512億元が徴収した保険料1459億元を上回っており、年末の基金残高は97年末の683億元から588億元に、約100億元減少した。1999年以降、加入職員・労働者数の増加もあり全体の収支はやや改善されたが、特に収支状態の悪い集団所有制企業では、1995年に基金残高が赤字転落しその後も赤字が拡大し続けている⁷⁵ (表3-4)。

表3-4 年金保険基金所有形態別の収支 (単位：億元)

| | 1992 | 1994 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---------|------|------|------|------|------|------|------|
| 徴収した保険料 | 366 | 707 | 1172 | 1338 | 1459 | 1965 | 2278 |
| 国有 | 312 | 599 | 969 | 1131 | 1214 | 1660 | 1888 |
| 集団所用 | 51 | 91 | 139 | 136 | 150 | 180 | 200 |
| その他 | 3 | 18 | 64 | 71 | 95 | 125 | 190 |
| 支給した養老金 | 322 | 661 | 1032 | 1252 | 1512 | 1925 | 2115 |
| 国有 | 272 | 551 | 862 | 1059 | 1289 | 1653 | 1792 |
| 集団所有制 | 49 | 102 | 151 | 168 | 193 | 236 | 265 |
| その他 | 1 | 7 | 19 | 25 | 30 | 36 | 58 |
| 年末基金残高 | 221 | 305 | 579 | 683 | 588 | 734 | 947 |
| 国有 | 201 | 284 | 507 | 599 | 481 | 583 | 728 |
| 集団所有制 | 15 | 2 | -16 | -49 | -92 | -126 | -189 |
| その他 | 5 | 18 | 88 | 133 | 198 | 278 | 408 |

出所：中国労働・社会保障部・国家統計局編 『中国労働統計年鑑』2001 版より筆者作成

以上みたとおり、1998年は、年金基金残高は赤字になっていた。1999年の場合は、全国平均支出は赤字ではないが、各省、地域では状況をさらに悪化させている。財政が悪化した地域において、賦課方式による給付原資を社会プール分だけで確保できず、個人口座からの資金の流用による個人口座の実質残高が消える事件(空口座問題)が頻発してい

⁷⁵ 大塚正修・李粹蓉(2002)「社会の安定と社会保障」大塚正修・日本経済研究センター編『中国社会保障改革の衝撃』, 勁草書房, 150-152頁。

た⁷⁶。

このために、中国政府は、2000年に「試行法案」を制定し、2001年から遼寧省地域をモデルケースとして実験を行った。遼寧省がモデルとして選考された理由は、歴史的に多くの国有重工業企業が存在しており、当時退職者や失業者を多く抱えていたことから、この遼寧省での実験が成功すれば、他の地域でも援用が出来るとの考えがあったからである。その「試行法案」の概要は以下通りである。

① 労働者が負担する保険料率は8%とし、これを個人口座に積み立てるとともに、企業から個人口座への繰り入れは止め、企業が負担する20%の保険料は全てを社会プールに納付する。

② 社会プール資金は市・県、個人口座は省で管理し、分別管理を徹底する。

③ 加入期間が15年を超えた場合、15年超1年ごとに省の平均賃金の0.6%に相当する額を加算する⁷⁷。

その後で、この試行制度は吉林省などの地域で実験され、拡大された。

4 2005年12月の年金制度の修正（2005年～）

遼寧省等での試行結果、および2005年の世界銀行から示された年金制度改革のアドバイスを受け、2005年「企業従業員の基本養老保険制度の改善に関する国務院の決定（38号）」が公布され、政府は、保険料、配分比率、給付水準等を再調整した。その仕組みを示したのが表4-5である。変更点は以下のとおりである。

第1に、労働者・企業の保険料 企業による個人口座への拠出はなくなった。一方企業の社会プールへの拠出は17%から20%となった。

第2に、個人口座と社会プールの配分比率は個人口座は個人が拠出する8%、社会プールは企業が拠出する20%となった。

第3に、給付内容は社会プールを財源とする基本養老金について、加入年数を100で除した割合を給付することとしたため、年金加入年数が満15年の加入者の給付は、従来の20%から15%に引き下げられた。さらに1997年では、地域の平均賃金を基に算出していたが、2005年では地域の平均賃金とそれよりも低い加入期間の平均賃金との平均を基準の賃金とされ、その結果賃金インフレ分だけ支給が減額されることとなった。また個人口座を財源とする給付について、平均寿命の延びに合わせて分散化させ、一回あたりの給付額を縮小した。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を掛けた数値で残高を分割し毎月の給付額とした。このため、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は変わらないが、早期退職等により、その差が20年の場合は半額になる。この改訂によって、構成員の長生きリスクはコントロールされ、国からの財政補填も抑制されることになる。

第4に、適用範囲が拡大されたことである。適用範囲の拡大は年金の加入者は増加しているものの、人口構成の高齢化により、受給者も増えたため、保険料率・給付水準の調整だけでなく、保険料の納付者をより増やす必要性があった。このため、先の1989年には、「私営企業の労働管理に関する暫定条例」が制定され、国有企業を参考にしながら、非国有企業の従業員も年金等の対象となった。2005年号ではこの暫定条例をさらに拡大させて企業従業員（国営・集団・民営企業）に加え、個人事業者を含むすべての都市部就業者を、強

⁷⁶ 劉燕生（2002）「現行制度の問題点と研究」大塚正修・日本経済研究センター編『中国社会保障改革の衝撃—自己責任の拡大と社会安定の行方』、徑草書房、65頁。

⁷⁷ 例えば、加入期間は20年とすれば、6%の加算は、数式にすると、 $20 + (20 - 15) \times 0.6 = 23$ となる。

制的に新しい年金制度に加入させることとした。従来所得捕捉の難しい個人事業者などの保険率を地域の前年度在職労働者平均賃金の20%に統一した⁷⁸。

表 3-5 年金制度改革前後の比較

| | 改革前 | 改革後 | | | | | | | | | | | | | | | | |
|------|--|-----------------|-----------------|------|---|----|--------------|----|------|---|----|------|----|----|----|-------------------|----|---------------------|
| 適用範囲 | 国有企業の労働者・職員 | 各種労働者・職員及び個人経営者 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 財源 | 企業全額負担 | 個人・企業・国家三者負担 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 給付水準 | 基本賃金の60～100% <table border="1" style="width: 100%;"> <thead> <tr> <th>対象</th> <th>給付 (勤続年数を基準)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>一般退休</td> <td>60～90% 20年以上 75% 15～19年 70% 10～14年 60%</td> </tr> <tr> <td>退職</td> <td>10年以上 80～90%</td> </tr> <tr> <td>幹部</td> <td>100%</td> </tr> </tbody> </table> | 対象 | 給付 (勤続年数を基準) | 一般退休 | 60～90% 20年以上 75% 15～19年 70% 10～14年 60% | 退職 | 10年以上 80～90% | 幹部 | 100% | $\{ (\text{地域平均賃金} + \text{本人の加入期間の平均賃金}) \div 2 \} * (\text{加入期間} \div 100) + \text{個人人口座積立総額} \div \{ (\text{地域の平均寿命} - \text{退職時の年齢}) * 12 \}$ <table border="1" style="width: 100%;"> <thead> <tr> <th>対象</th> <th>給付水準</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>新人</td> <td>上記</td> </tr> <tr> <td>中人</td> <td>上記と旧制度から移行に伴い付加給付</td> </tr> <tr> <td>老人</td> <td>旧制度と同じ給付 スライド制適用</td> </tr> </tbody> </table> | 対象 | 給付水準 | 新人 | 上記 | 中人 | 上記と旧制度から移行に伴い付加給付 | 老人 | 旧制度と同じ給付 スライド制適用 |
| 対象 | 給付 (勤続年数を基準) | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 一般退休 | 60～90% 20年以上 75% 15～19年 70% 10～14年 60% | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 退職 | 10年以上 80～90% | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 幹部 | 100% | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 対象 | 給付水準 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 新人 | 上記 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 中人 | 上記と旧制度から移行に伴い付加給付 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 老人 | 旧制度と同じ給付 スライド制適用 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 財政方式 | 確定給付賦課方式(現収現付方式) | 部分積立方式+賦課方式 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 管理方式 | 企業内 | 社会プール | | | | | | | | | | | | | | | | |

出所：筆者作成

しかし、2005年の年金改革も決して年金財政を安定化させたではなく、前述したが、加入率が低さと年金給付格差、地方分散管理などの深刻な問題を抱えている。

第2節 年金制度と関連諸制度の補完性関係の崩壊

以上、先行研究を踏まえて年金改革過程を大まかに整理したが、本論文の視点から言えば、年金制度と中国の所有制度、財政制度と労働制度と密接に関連しているため、中国の経済体制の移行に伴いそれらの制度の変化も年金制度を取り巻く外部条件の変化を意味する。

経済体制の移行は、本論の視点からいえば、第1章で述べたように、政府・企業・個人間の垂直的な支配関係を水平的な補完関係へ転換することである。具体的には、資源配分において重要な役割を果たしてきた「統収統支」の財政制度と「統包統配」の労働制度などが変容し、年金制度を成り立たせる外部条件が崩壊した。それに伴い計画経済に適合した年金制度の構造が大きく変容し、年金制度も企業から分離させ、市場経済に適合する新たな年金仕組みに移行する過程である。

前節みたように、1991年と95年、97年、2005年の4回の年金改革を経て、社会保険式であり、かつ個人勘定のもつ部分積立方式の年金制度の確立を目指そうとしている。1997年の改革の主な目標は2つある。1つは個人企業を含むすべての都市部企業従業員を新しい年金制度に加入させるという制度のカバー率を拡大すること、もう1つは年金制

⁷⁸ 参考資料3を参考させたい。

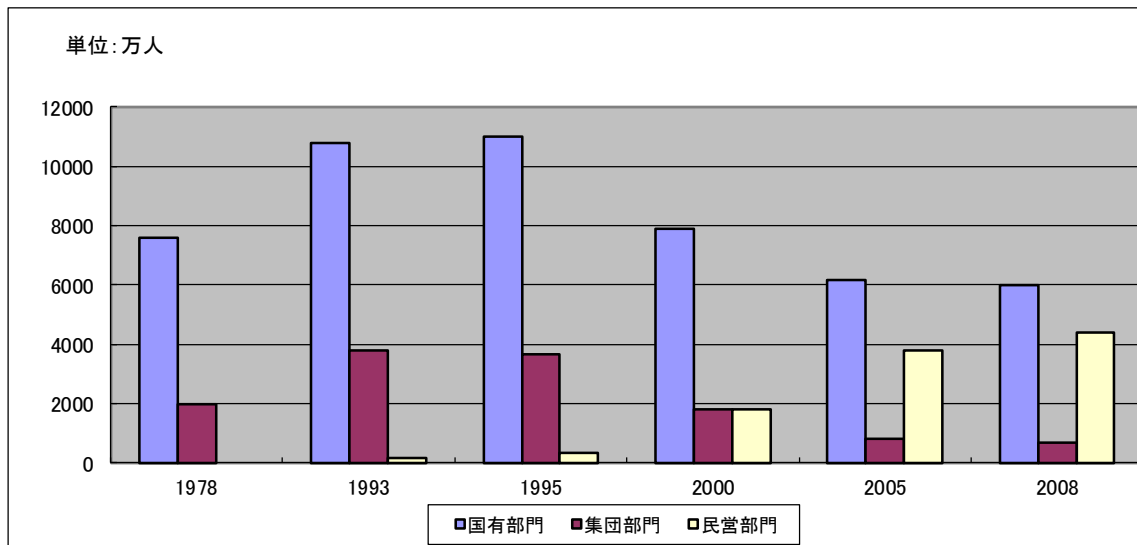
度の財政運営方式を過去の賦課方式から、賦課方式と個人勘定をもつ積立方式を併せもつ、すなわち複合型財政方式へ移行することである。

しかし、2013年現在までは、新制度に加入する従業員数は2億1565万人であり、カバー率は60%という低い水準に留まっている。一方で、年金財政のほうは、1997年改革当初から新制度の賦課方式部分の年金基金収支が赤字を示してきた。それを補填するため、個人勘定に積み立てるべき年金基金は流用されてきた(空口座問題は第4章で紹介する)。

このように当初の目標が達成されていないことは明らかである。こうした年金問題に対し、これまでの先行研究は、主に賦課方式と積立方式の比較や年金財源調達案など、年金制度自体に限定し分析を行ってきた。しかし、中国経済全体は計画経済から市場経済への移行過程にあるので、年金問題を考える際、経済体制全体の移行との関連性を明らかにした上で年金制度の問題を考えること重要である。そこで、本節では、年金制度の改革過程を整理するとともに、年金制度を取り巻く外部条件の変化を明らかにしながら、その変化がいかに年金制度と関連して年金制度の構造を変えてきたのかを分析する。

1 所有制の変化と年金の関係

1978年「改革開放」路線に踏み切る前に、中国における経済の所有形態は「全人民所有制」と「集団所有制」、いわゆる公有制を主とした。1979年入ってから、市場メカニズムの導入や対外開放の進展につれ、私有制企業、合弁・合資企業、外資企業などの非国有制経済が現れ、成長してきた。一方、雇用創出の面においても、非国有経済、特に私営、個人とその他の経済は、ますます重要な役割を果たしてきた⁷⁹。



出所：日本労働研究機構（1998）『中国の労働・社会保障システムの基礎的研究（1）』 7
6頁と中国国家统计局編『中国労働統計年鑑』2009版より筆者作成

図3-2 企業形態別労働者数の推移 (万人)

企業形態別労働者数の推移をみれば分かるが、従来の年金制度の適用対象であった国有企業従業員数は1995年以降徐々に減少し、1993年の1億1千万人から2008年には6000

⁷⁹ 何立新（2008）『中国の公的年金制度改革—体制移行期の制度的・実証的分析』、東京大学出版社、49頁。

万人に減少した。一方で民間部門の労働者数は 1978 年のゼロから 2008 年までに約 4400 万人に増加した（図 3-2）。

このような変化は年金制度へ 2 つの面から影響を与えた。

第 1 は、年金制度の適用対象に与える影響である。従来の年金制度の適用対象は、都市部従業員の絶対多数を占める国有経済部門の従業員に限定されていた。非国有形態に企業の成長によって、従来の規定で年金制度カバーできていない労働者の増加をもたらすだけでなく、国有企業と非国有企業間の労働力流動にも障害をもたらした。そうした背景の中、経済の変化に適合しようとして、集団所有制企業に対し 1980 年 2 月に「都市集団所有制企業の賃金福祉標準と抛出問題に関する通知」と 1984 年の国務院「都市集団所有制経済の若干政策問題に関する規定」、外資、外資合併企業に対し 1980 年 7 月に「中外合資経営企業労働管理規定」、私営企業に対し 1989 年に「私営企業の労働管理に関する暫定条例」が制定され、国有企業を参考にして従業員に年金等の労働保険を提供することが要求された。ただし、実際に労働保険制度を導入した企業の割合をみると、集団所有制企業は 1984 年末までに 63% に達したが、他の所有制企業は、正式な立法ではないなどの理由で規定どおりに実行した企業が少なかった⁸⁰。

その原因は以下のように考えられる。1980 年代の年金制度は、形態別に分けてみると、国有企業は依然として年金を含めた労働保険制度は、保険財政が依然として企業別の独立採算という形を取っているため、市場経済での各企業から保険料を集めて保険基金を形成する真の社会保険ではない。さらに、この時期の企業財政はまた相当な部分は政府と企業間の「統収統支」制度から賄われているため、国有企業は年金制度に回避する意欲がない。一方で、財政から資金援助のまったくない外資企業や私営企業にとっては、従業員に年金などの労働保険を提供することは単なるコスト増となり、さまざまな手法で逃げようとするインセンティブが生じてしまう。集団所有制企業においては経営赤字の時、国有企業ほどではないが、所属している地方政府や行政部門からある程度の補助が得られるので、年金制度を導入する意欲があったが、給付水準は国有企業が適用されている水準より低く制定せざるをえない。

以上の点からみれば、1980 年代に打ち出された年金に関する改革政策は、従来の年金制度の加入者を拡大する効果がなく、また、それらの改革政策は従来の年金制度を代替できるものでもなかった。したがって、1990 年代に入ってから、従来の年金制度を代替する年金改革が実施され、年金制度加入者の拡大を図る政策を打ち出させた。

第 2 は、年金制度の扶養率に与える影響である。図 3-2 のように、都市部就業者に占める国有部門就業者の割合は、90 年代に入ってから減少していることがわかる。こうした就業構造の急変化は国有部門の従業員を対象とした年金制度の加入基盤すなわち現役労働者の減少をもたらすので、年金制度の扶養率は本来の人口構造の変化より速く低くなり、年金の財政問題が引き起こす可能性が高まった。

2 財政制度における「統収統支」構造の崩壊

中国の財政システムは、中央と地方の政府間「統収統支」関係と、政府と国有企業の政府一企業間「統収統支」関係という 2 つの財政関係から構成されている⁸¹。中央と地方の財政

⁸⁰ 何平（1997）『国有企業改革中的社会保険』、北京：経済科学出版社、43 頁。

⁸¹ 統収統支とは、財政について、収入、支出のすべてを地方政府を經由して中央政府に集中させ、地方政府や国有企業には留保しないこと。新野直彦（1999）「中国の「分税制」改革」総合研究開発機構編『中国市場経済の成長と課題』、NTT 出版社、84 頁。

関係の改革は、1970年代後半の中央と地方間のさまざまな財政請負制の試行によって発足した⁸²。

財政請負制は1980年から1994年の「分税制」改革までに採用されてきた。神野(1999)、何(2008)が指摘したように、この財政請負制は減収メカニズムを内包しているため、財政収入の大部分が地方に留まり、従来の「統収統支」財政構造の上納と分配という資金循環が中断され、「統収統支」財政制度は事実上機能しなくなった。財源の配分だけでなく、財政改革と関連して投資規制の緩和等の地方分権化改革も行われた。これらの改革によって、固定資産投資の審査・許可の権限のかなりの部分が中央政府から地方政府に下され、大部分の国有企業の管轄権限も中央政府から地方政府に移管された。このように財政請負制の実施は、40年近く続いた財源と権限の中央政府への高度集中構造を根本的に改め、「統収統支」財政体制の解体と地方独自の利益主体の形成を促進した⁸³。

一方、政府と国有企業の政府-企業間「統収統支」関係は、1983-1984年の間に展開されてきた「利改税」改革によって大きく変容した。「利改税」改革は従来の国有企業から中央政府への利潤上納を廃止し、その代わりに企業所得税を導入する改革であった。企業所得税については、大・中型の国有企業に対し55%の企業所得税を課し、小型国有企業に対し7-55%までの8段階の累進課税を実施した。また、集団所有制と私営企業に対し、10-55%までの8段階の累進税率で工商所得税を課し、外資企業に33%の企業所得税を課した。ただし、経済特別区では外資企業に課す33%の税率は15%に減税し、かつ「2(年)免(除)3(年)減(半額)」の優遇措置が取られた。企業は納税後の利潤を基本的に留保でき、自主的に使用することができる。「利改税」の実施と同じ時期に、従来の政府財政から国有企業への無償の資金供与が有償の銀行融資に切り替えられるという財政から金融を分離する、いわゆる「抜改貸」という制度改革も行われた⁸⁴。こうして、企業の流動資金や投資資金は基本的に留保利潤か銀行融資による調達されるようになり、長い間続いた国有企業の財務会計と政府財政の一体化が崩れ始めた⁸⁵。

財政請負制から始まった1980年代の一連の改革は、地方政府に大幅な権限を与え、政府間財政関係と政府-企業間財政関係に以下のような大きな影響を与えた。

第1に、中央政府における財政力と財政調整能力の低下をもたらした。「統収統支」構造が機能した1960-1970年代では、地方から中央への財源移転すなわち上納が存在していたため、中央政府は10-30%以下の低水準の収入で、40-60%の高水準の支出が実現し、かつ地域間の財政調整を行うことができた。しかし、財政請負制の実施によって「統収統支」の財政システムが機能しなくなり、国家予算に占める中央政府のウエイトは、歳入と歳出の両面においてかなり低い水準に低下した。中央政府による地域間の財政調整も困難となった。

第2に、地方政府と企業の癒着および地域格差の拡大をもたらした。財政改革から始まった一連の地方分権化の措置により、地方政府の財政上の権限と財源が大幅に強化され、地方政府に資源を支配する権限と強い経済的インセンティブが与えられるようになった。

⁸² 「財政請負制」とは、中央政府と地方政府が租税等の収入について請負契約を結び、請負をした租税収入を中央政府に上納しさえすれば、地方政府が残りの収入を自主財源として支出することができるという制度である。また、財政制度改革については、神野(1999)「中国の「分税制」改革」、呉(2004)『当代中国经济改革』を参考させたい。また、財政分権と地方利益団体の関係について、第4章に参考させたい。

⁸³ 呉敬漣(2004)『当代中国经济改革』、上海：上海遠東出版社、53頁。

⁸⁴ これは、1983年に企業に対し実施された「抜改貸」改革のことを指す。「抜」とは、それまでの企業の固定資産投資等に対する政府の無償の資金供与「貸」とは、銀行による貸出のことを指す。

⁸⁵ 何立新(2008)『中国の公的年金制度改革—体制移行期の制度的・実証的分析』、東京大学出版社、53頁。

地方政府は地方独自の利益をもつ経済主体となり、自らの財源を確保しようとするインセンティブをもつようになった。また、財源の確保を実現するために、地方政府は企業を自らのコントロールのもとに置き、国有企業への人事任命権や減免税権限の使用ないし乱用などを通じて、所管企業に対する干渉あるいは保護活動を強める誘因となった。

この2つの事情を変えようとする改革は、1993年末に制定され1994年1月に実施された「分税制」改革である。この改革は、「中央・地方を通じて抜本的租税改革であり」、より具体的にすれば、「租税制度と執行体制を全国で基本的に同一の体制とし、地方の裁量の余地を少なくし、かつ中央政府の財政力を大幅に拡大しようとしたものであった」⁸⁶。ただし、新野（1999）指摘したように、この改革は、財政支出の地域間の格差は是正されていない。分税制改革のなか、「税収返還」という制度があり、中央政府が増加した財政は貧困地方政府に再分配するよりも、税を徴収した地方政府に返還している。すなわち、「税収返還」制度の結果からみれば、豊かな地方への資金移転が多くを占めており、地方間の格差の是正するものではない。すなわち、「分税制」改革によって、中央政府の財政調達能力は改善したが、地域間の格差は是正されていない。

以上のように、1980年代の財政制度改革によって、政府間および政府—企業間における「統収統支」の財政関係が消え、中央政府の財政力と財政調整力が大幅に低下し、「統収統支」の財政制度下の地方財政調整の手段も失われた。1994年「分税制」改革によって、中央政府の財政力が改善されたが、市場経済に適合する地域格差を是正するための地方財政調整制度はいまだに構築されていない。

第3に、年金保険制度と財政制度の制度的補完関係が存在しえなくなった。計画経済の「統収統支」の財政システムのもとでは、企業は政府の下部機関にすぎず、主管部局からの指示に従い、雇用・生産・販売・投資等の活動を行い、利潤が発生した場合は全額財政に上納し、企業は損失が生じた場合は全額補填してもらったため、形式上企業が年金や医療費等を負担するようにみえるが、その分財政への上納分が減るだけのことであり、実質的には労働保険制度の費用を政府が負担したのである。したがって、政府—企業間の「統収統支」財政関係があったからこそ、年金制度などの労働保険が企業ごとに運営でき、労働保険財政は企業レベルで独立採算ができたのである。それによって企業は生産活動などの経済的機能を果たすと同時に、市場経済では政府や市場が提供する医療・年金・住宅などの社会的機能も提供できたのである。企業におけるこの社会的機能は「統収統支」の財政構造のもとでは、政府の資源配分機能に内包されていたため、経済的機能とは矛盾が生じなかった。しかし、「利改税」と財政から企業財務を分離する改革によって、企業の経営自主権と納税後の資金留保が認められ、企業は市場経済下の企業に近づき、より利益を追求するようになった。その際、それまで支障なしで果たしてきた社会的機能は、企業の利益追求という経済的目標に反し、企業の重荷となってきた。それに伴って、年金・医療等の労働保険の負担・給付における企業間格差が浮上してきた。そして、財政制度と労働保険制度の補完的関係の喪失は、労働保険負担のある国有企業とそのような負担のない私営・外資等の企業の間、市場参入の条件の違いをも生じさせたのである⁸⁷。

3 労働制度の変化

1978年改革前には、労働制度において国家が都市住民の就業を統一的に手配し管理す

⁸⁶ 大西靖（2004）中国『財政・税制の現状と展望』大蔵財政協会，15頁。

⁸⁷ 何立新（2008）『中国の公的年金制度改革—体制移行期の制度的・実証的分析』，東京大学出版社，55-58頁。

る「統包統配」という雇用制度と全国で統一的な「等級賃金制」が実施されていた。それらの制度のもとでは、企業は雇用・賃金に関する意思決定権がまったく与えられていない状態にあった。改革後、雇用、賃金などをめぐる一連の改革が実施され、労働制度も大きく変化してきた。労働制度に関しては、雇用と賃金制度の改革によって、従来の「統包統配」の雇用制度と「等級賃金制」の賃金制度が廃止され、雇用の市場化と企業内部分配制度の正規化が進展されてきた。それに伴い、労働力の地域間・職種間・所有形態間等の流動が発生するが、企業別に運営される従来の年金制度はこうした変化に対応できず、市場経済に適合する労働市場の形成を阻害するようになった。

(1) 賃金制度の変化

賃金制度⁸⁸の変化は次の点にまとめられる。

第1は、1979年には、国務院「国営企業の利潤留保に関する規定」が公布され、企業が利潤を全額上納ではなく一部留保する制度が実施されたことである。それによって、企業は留保利潤を原資にして従業員に奨励金を配分したり、昇級を行うことができるようになった。

第2は、企業の請負経営責任制の推進に合わせて、従業員の賃金とその職務・責任と勤務成績に関連して変動できるような「浮動賃金」制度と、1985年に企業の賃金総額の増加を何らかの経営業績の指標に比例して認める制定も導入されたことである。さらに多様な賃金制度が登場した。例えば、各労働者の生産量、品質、材料の消耗などによって賃金を変動させる出来高払い給、企業内の各持ち場・職務ごとの労働強度を測定して定められる職務給（「崗位工資」）、そして労働者の能力を測定して定められる職能給（「技能工資」）、基本給+年功給+各種手当+効率給（奨励金）という4つの部分から構成される構造賃金制（「結構工資制」）などが、等級賃金制を補完する形で各地の企業によって採用された。1990年代に入った後、元の等級賃金制⁸⁹に代えて職務職能賃金制（「崗位技能工資制」）を採用する動きが広まった⁹⁰。

第3は、賃金総額と経済効率のリンク制度も1992年の「国有企業経営メカニズム転換条例」の「2つの原則」によって整備された。2つの原則は、賃金総額の増加率を経営効率（利潤・税金額）の伸び率以内に、従業員平均賃金の実質伸び率を労働生産性の成長率以内に抑えるという原則である。従来のリンク制度のもとでは、毎年企業と政府との間でリンクする。比率を決めたが、新しいリンク制は規制の客観性とインセンティブとの両立を図った⁹¹。

こうした一連の賃金制度に関する改革によって、企業の自主的決定権が徐々に拡大されつつある。

(2) 雇用制度の変化

雇用制度の改革は従来の「固定工」制度の打破から始まった。計画経済時代には雇用に関して「統包統配」制度が実施されたため、企業に雇用や解雇の自主権がなく、労働者に職業選択の自由もなく、企業がいったん配属された労働者を必要があろうがなかろうが定年まで解雇できないという「固定工」制度は広まった。固定工制度のもとでは、労働需要が減った分野・職種に余剰人員が滞留する一方、労働需要が増えている分野・職種への供給が不足

⁸⁸ 伊藤（1998）『現代中国の労働市場』第9章を参考させたい。

⁸⁹ 等級賃金制について、伊藤正一（1998）210-213頁を参考させたい。

⁹⁰ 伊藤正一（1998）216-219頁を参考した。

⁹¹ 何立新（2008）、『中国の公的年金制度改革—体制移行期の制度的・実証的分析』、東京大学出版社、59頁。

するという問題等が生じた。

固定工制度を打破する改革は1970年代後半から始まり、労働契約制の導入などを含めた4つの規定によって本格化し、さらに、1994年の「労働法」の公布によって、新規雇用・既存雇用の区別なく、全従業員に労働契約制が適用されるようになった。労働者の職業選択に対しても配属する方式を変え、1990年代後半から労働市場による自由選択ができるようになった。こうして従来の「統包統配」制度が撤廃され、労働力の配分が政府の指令によるのではなく、企業と個人の自由な選択によって行われるようになり、雇用制度の市場化が進められてきた⁹²。

年金制度を取り巻く以上のような外部条件の変化は、年金制度に大きな影響を与え、さまざまな問題を引き起こした。

こうした非国有企業に勤務する労働者には、年金制度に適用されない。労働制度に関しては、雇用と賃金制度の改革によって、従来の「統包統配」の雇用制度と「等級賃金制」の賃金制度が廃止され、雇用の市場化と企業内部分配制度の正規化が進展されてきた。それに伴い、賃金総額の構成が変化し、各種手当など賃金総額に占める比例が急増した⁹³。従来の年金給付は退職時の基本賃金を元に計算されているので、こうした変化に対応できなくなった。労働力の流動もこうした変化に対応できず、市場経済に適合する労働市場の形成を阻害するようになった。財政制度に関しても、市場経済下の公共財政、企業財務および銀行与信を内包した従来の財政制度は、年金財政運営を企業別に行うことを可能にしたが、経済改革政策以来の一連の財政改革によって、財政制度と年金制度の制度間の補完関係が消え、従来の年金制度が成り立たなくなった⁹⁴。

第3節 関連諸制度の崩壊と年金制度に加入するインセイティブの変化

第2節でみたように、所有制度、財政制度、労働制度の変化から年金制度への影響を予想した。表3-6のように、市場経済体制への移行政策の実施によって、年金制度と、企業システムと「統包統配」、「統収統支」といった制度との補完性を失った同時に年金制度と財政制度との制度間の補完関係も打ち切った。

⁹² 丸川知勇（2000）「中国の企業における雇用と分配—改革の効果」、『海外社会保障研究』第132号、57-68頁を参考した。

⁹³ 各種手当の割合は1978年の6.5%から1991年まで22.1%に上昇した。中国国家統計局編『中国統計年鑑』1992版、中国統計出版社、125頁。

⁹⁴ 何立新（2008）、『中国の公的年金制度改革—体制移行期の制度的・実証的分析』、東京大学出版社、68頁。

表 3-6 計画経済期の関連諸制度の変化

| | 企業システム | 財政システム | 雇用システム |
|--------|---|---|---|
| 1980年代 | 郷鎮、私営、外資企業など非国有制企業の出現、成長 | 地方政府 財政 請負制 国有企業 「利改 税」改革実施 企業所得税 | 労働契約制の導入、 非国有企業を巡る 自由労働市場の形 成 |
| 90年代以降 | 国有・集団所有制 経済の縮小、私営 ・自営経済など非 国有制経済拡大 | 分税制財政管理体 制の実施 | 「統包統配」の廃 止、全国レベルで 労働契約制の導入 と普及、自由労働 市場の拡大 |

出所：筆者作成

このように、年金制度が依存する外部環境が変化して、年金制度の根幹を崩れ、年金制度における負担・給付構造とインセンティブに直接に影響する。

とくに、適用対象と給付水準は、年金制度の構成する重要な要素で、制定の内容は年金制度の財政状況に直接に影響する。給付水準を高く制定すると、年金給付債務が増え、年金財政持続性を損なう可能性がある。一方で、給付水準を低く制定すると、老後の所得水準が保障されず貧困に落ちる人々が増える。

先行研究では、中国の年金適用と給付水準について、共通的に以下の2つの部分に注目している。1つは、従来の年金制度の適用対象は国有制部門に限定したため、制度自体のカバー率が高くないため、カバー率が拡大すれば年金財政改善できる⁹⁵。2つは、従来の年金制度における所得代替率が高いため、給付水準を引き下げれば、年金財政状況も改善できる⁹⁶。政府もこの2つのことを認識して、1990年代から展開されてきた年金制度改革には、適用対象を都市部すべての企業従業員まで拡大する目標と、新たに年金制度に加入する「新人」に対し、年金給付水準を所得の60%以下に切り下げる改革案が組み込まれている。

適用対象と給付水準に絞って中国年金制度を論じる先行文献は数少ないが、年金制度の所得代替率は、計算方法が国際間で比較可能であるものの、地域間、男女間、職種間に格差があるため、それを無視して所得代替率を一律に60%までに切り下げることは適切ではないということを共通に指摘している。特に、何（2008）は、1995年家計調査データと2002年中国都市住戸調査データを使って、就業構造、賃金関数、世帯間所得移転の比率、高齢世帯の年金依存率の面から実証研究を行い、年金改革によって、高齢者における年金給付水準や所得水準の分布には大きな格差があり、新制度の下で、若い世帯は負担がはる

⁹⁵ 趙・徐（2001）は、東欧の旧社会主義国は年金制度はすでにカバー率が高いため、カバー率の拡大によって年金財政状況を改善することができないが、中国の年金制度のカバー率は高くないので、カバーされていない人々を年金制度に加入させるによって年金給付の支給義務が分担され、財政状況を改善する選択肢があると分析している。

⁹⁶ 年金制度の所得代替率について、国務院発展研究センター課題組（2001）は、「中国における年金の所得代替率は常に80%以上であり、多くの国の40-60%を大きく上回っている。それが年金財政を悪化させる要因である」と指摘した。宋（2001）も「1990年代初頭になっても中国の年金所得代替率は85%という高い水準であり、世界の公的年金制度の中で一番高い」と指摘した。

かに重いということを明らかにした。

すなわち、現行制度における負担と給付の構造は、個人の年金制度への加入意欲に悪影響を与えている可能性が十分あると思われる。例えば、合理的な個人の立場から、年金給付水準は保険料率より高い場合、年金制度への加入は強制でなくても加入意欲を持つ。逆に年金給付水準は保険料率より低い場合、年金制度への加入や保険料負担の回避行動をとることも考えられる。その根本の原因は財政改革によって、個人の加入意欲のほかに、企業の加入意欲、中央と地方政府間の財政関係に影響したと考えられる。その点について、以下具体的に見て行く。

財政制度の一連の改革は、中央政府の財政力と財政調整能力の低下、労働保険制度と財政制度との補完的関係の消失をもたらしたことはすでに述べた。財政からのサポートがある場合、すなわち年金費用が実質上国家財政によって負担される計画経済体制下の年金制度の場合、制度が企業ごとに運営され、年金財政が企業別に独立採算であっても、企業間における年金制度の負担・給付格差が財政から埋められるので、問題にならなかった。

しかし、財政改革によって政府-企業間の「統収統支」財政関係が崩壊し、政府-企業間の調整ができなくなり、年金制度における企業間格差が埋められなくなった。例えば、同じ規模の企業でも、従業員の年齢構造と経営業績などの差異によって、企業間で年金給付と負担の格差が生じてしまう。

もし、中央財政の財源が充実であれば、財政補填などの手段を通じて、企業間格差を是正することも可能である。しかし、第4章で詳しく分析するが、財政請負制の実施によって、財政請負制の実施によって中央政府の財政力が大幅に低下した。国家財政は1979年から2003年までの25年間で、名目上1981年と1985年を除けばすべて赤字であり、債務収入を考慮した場合、すべての年は赤字運営となる。

1984年以降は年金制度の給付費用の社会プール制度は全国範囲まで広がって、さらに、1986年では、新規契約労働者に対し保険料の拠出という個人負担制度の実施が明確に規定された。これらの改革は、計画経済時代の個人負担なしの年金制度の構造が崩壊している。

特に、1991年、95年、97年、2005年の4回年金改革によって、中国の年金制度は従来の国庫負担とした形式的な賦課方式制度から社会保険方式の賦課方式と個人口座をもつ部分積立方式の社会保険の年金制度へ移行するようになった。4回の改革が年金制度に与えた影響は以下の3点からまとめられる。

第1は、従来の制度と比べ、新制度は、制度設計上において国庫負担なしで、すべて保険料で給付財源を賄うように制度化されている。すなわち新制度のもとでは、政府-企業間の資金の流れが消え、制度設計上税金からの財源がなくなり、年金給付のすべては新制度に加入する企業と個人の年金保険料で賄うようになった。

第2に、過去の給付債務は新制度が引き受けることになる以上、新制度に加入する企業と個人は、新制度下で生じる年金給付債務のために保険料を拠出するだけでなく、旧方式下の給付債務の支払い分まで、保険料を拠出することになる。すなわち、現実では過去の年金給付債務と新制度の財源をすべて制度に加入する企業と個人から徴収する保険料で賄うことにより、年金債務を民間部門に負担してもらう制度設計となっているため、新制度に加入する人は二重の負担を強いられているのである。

第3に、2005年の給付算定方式の変更により、従来に比べ新たに制度に加入する人給付は削減されることになった。このような給付削減は、年金制度から得る給付を引き下げる効果をもっているため、個人においては年金制度における負担と給付の世代間格差が生じる可能性が出てくる。

市場経済下では、年金制度に加入する意欲は、個人については主に制度の持続性と年金制度による負担と給付の構造に影響される。年金制度の運営状況や、年金制度の負担・給付構造が不合理の場合、年金制度は強制加入であっても、個人は年金制度への加入や保険料負担を回避しようとする。企業も、保険料の制定が企業の経営を圧迫した場合、企業からの抵抗が生じ、年金保険料の負担を回避する選択も出てくる。年金制度への加入は企業と個人に対し政策上強制的であるが、法律的な拘束力が弱い。従って、企業と個人の自らの加入意欲の確保はますます重要である。さらに、年金制度改革の進められた同時に、地方政府の財政に影響を及ぼすようになり、地方政府の抵抗するインセンティブももたらした。以下では、それぞれについて考察する。

まず、個人について、年金改革の初期、年金制度への個人からの抵抗は市場経済下の要因よりも社会主義イデオロギーのもとで形成した価値規範によるものが大きかった。政府が老後の面倒を見てくれるべきだと思っている人は2000年以後になっても少なくない。さらに、1997年改革後には、前述したとおり、新制度のもとでは、給付算定方式の改定によって「新人」の給付が引き下げられることになった。そこで、「新人」にとっては年金制度から得た生涯の純便益がマイナスになる可能性が生じる。合理的個人として年金制度への加入を逃避するインセンティブをもつようになる。

つぎ、企業について、国有企業と民間企業を分けて考える必要がある。

国有企業について、すでにみていたように「統収統支」の政府-企業間財政関係が解体した後、年金・医療等の費用負担は形式上ではなく企業の真の負担となった。そのため、外資、民営企業と比べ、年金等の費用は国有企業に対する特別課税と同じようなものとなり、企業の経営を圧迫するようになってきた。そして、1980年代の一連の労働制度改革を通じて、企業が利潤を留保することができるようになり、賃金を経済効率とリンクするなどの企業内分配制度が正規化され、それらの制度変化のため、利潤額と経営者・従業員への給付が結び付けられるようになり、年金などの負担によって留保利潤が減ると経営者や従業員への配分が減る可能性が出てきた。したがって、すべての国有有企業にとっては、これまで提供してきた医療・年金等の社会的機能を社会や政府に返還する要請が自然に出てきた。

しかし、中国の年金改革では、表面上従来の国有企業ごとに運営された年金制度を改めて、企業と個人からの保険料を年金基金が集めて管理し、この基金が国有企業から引退した者へ年金給付を支給する社会保険としての年金制度に転換することを図ったものであるが、実質的な効果としては、政府の負担を企業と個人すなわち私的部門に置き換えるように制度化したものである。国有企業にもその負担の一部分を担われ、従来の計画経済期の企業財政と国家財政を一体化した時期と比べるとはるか増加している。

一方で、民間企業では、従業員年齢構造からみれば、国有企業より若い。企業が納付した保険料率が高いだけでなく、実質的にも国有企業から引退したものに支給するようになれる。さらに、年金制度への加入は政策的に強制であるが、法律上の規定がないため、社会保険が企業経営活動を障碍した場合、年金保険料の負担を回避する意欲が出てくる。

このように、国有企業と民間企業がいずれにしても、年金制度への加入について抵抗が生じ、年金保険料の負担を回避するインセンティブが出てくる。

最後は、地方政府が年金制度に対する抵抗についてである。詳しくは次章で分析するが、中央集権的な計画経済時代では、地方政府は独立した経済主体として機能していなかったため、年金制度に対する影響があまり見られなかった。しかし、財政改革から始まった一連の地方分権化の措置と1990年代の数回の年金改革により、年金制度は地方政府の財政に影響を及ぼすようになり、年金改革の推進において無視できない存在となった。

とくに、1980年代以後、政府間財政関係の「統収統支」構造の崩壊に伴い、地方政府は独自の利益をもつ経済主体となった。また、1991年の年金改革は、地方政府に年金保険基金を管理・監督する義務と権力を与えたため、年金保険基金への加入は地方政府に有利、不利をもたらすことになった。社会保険制度の原理からみれば、保険基金の範囲が大きければ大きいほど、リスクと負担率の分散が期待され、社会プールの範囲は、市・県レベルから省へ、最終的に全国レベルまで統合していくことが望ましいが、地方政府の視点からみれば、省から全国レベルへの移転は、年金基金への管理権限の喪失を意味している。従って、年金財政が黒字である地域が年金基金の全国一元化に抵抗する。年金財政が赤字の地域でも、年金制度の支出が中央財政に依存できれば、既存の年金基金管理権限も渡したくない。

以上のように、個人、企業、地方政府は新年金制度の導入にいずれも消極的である。陳（2005）によれば、実質的に高い保険料負担に耐えず、社会プールから脱退する企業や保険料の納付を拒否する企業が現れた⁹⁷。

第4節 小括 一新年金制度で現れてきた問題点の関連性一

中国の都市部年金制度はみたように、経済体制の市場経済への移行によって、年金制度と所有制度、財政制度など、他の経済制度との補完的關係が打ち切れ、年金制度における負担・給付格差問題が生じた。さらに、高齢者の急増に伴い、年金支給が年々増加し、年金制度は改革を余儀なくされた。1991年、1995年、1997年、2005年の四回の改革によって、財源調達方式は国家財政から社会化へ、従来の完全賦課方式から部分積立方式に移行により、それに伴い年金制度における負担・給付構造も大きく変化した。以下、そうした変化過程を総括に整理しながら、中国年金改革の問題点をみよう。

1978年「改革開放」以降、所有制度の変化に伴い、徐々に市場メカニズムの分配制度が取り入れられることで財政制度における「統収統支」構造、労働市場における「統包統配」構造などが崩れ、必然的に官民の役割分担の再構築が進められてきた⁹⁸。こうした背景の中で、公共部門に肩代わりに企業が果たした年金・医療などの提供という社会的な機能を政府や社会への要請が強まってきた。これは1980年代中ばの社会プールの試行とその後の一連の改革の要因である。鄭功成によれば、年金改革は「下から上へ」推し進めた改革である⁹⁹。

先進国の年金改革では、年金財政危機を避けるために中央政府が主導的に取組んだが、中国の年金改革は、全体の年金財政問題を解決するより、年金の負担・給付における企業間と地域間の格差問題に着手した。この相違は、中国では改革前の年金制度自体の性質が大きく異なっていたためである。

多くの先進国では、年金制度は賦課方式を運営されている¹⁰⁰。そのため、高齢化と経済成長率の低下によって、賦課方式の年金財政が厳しくなったことが年金改革の主因である。

⁹⁷ 陳（2005）は、全国の保険料納付率は1992年の94%から1993年の86%に、一部の地域は80%以下に低下したと指摘した。世界銀行（2001）は、財政部から提供したデータを採用して、実質の保険料納付率は70%を基準に将来の年金財政を予測した。いずれにしても、年金保険料の納付率は高くないということを示している。

⁹⁸ 何立新（2008）、『中国の公的年金制度改革—体制移行期の制度的・実証的分析』、東京大学出版社、76頁。

⁹⁹ 鄭功成（2002）『中国社会保障制度変遷と評価』、北京：中国人民大学出版社、89頁。

¹⁰⁰ ドイツ、オランダ、スイス、イギリス、フランスでは、年金制度の財源はすべて社会保険料によって調達される。日本とカナダは社会保険料以外に、一般税収からの財源もある。嵩さやか（2006）『年金制度と国家の役割—英仏の比較法的研究』、東京大学出版社、28—43頁を参考した。

しかし、中国の年金制度改革は経済体制の移行によって、財政制度や労働制度などが大きく変容したことを根本的な理由としている。

従って、中国にとっては、年金財政問題を考える前に、まず、従来の国家保障の給付債務はいくらあるか、その財源をどう調達するのか、改革後の年金制度の設計はどうすれば市場経済体制への移行に適合できるかを考えなければならなかった。特に、年金制度の財源を制度に加入する企業や個人を中心に保険料で調達するか、あるいは、国民全体から徴収する税金によって賄うかを考える必要があった。

1991年、国務院が従来の年金制度を代替する年金改革案を打ち出し、年金改革を始めた。91年「決定」は年金給付の財源を企業と個人が納付する年金保険料から調達することを制度化し、保険料率の決定と保険基金の管理・運営を地方政府に委ねることを決めた。その後、95、97、05年の年金改革によって、年金の個人口座を創設し、年金財源を保険料で調達する積立方式と賦課方式の2つの部分で賄うことが具体化されていった。つまり、中国の現行年金制度の財源調達は、制度設計上において一般税収からの拠出がなく、すべて保険料で給付財源を賄うように制度化された。しかし、従来の年金制度から新制度への移行過程に生じる給付債務（年金純債務）の財源調達については、独立した施策が講じられていない。そのため、改革後の制度に過去の給付債務を引受させる形になっている。つまり、新制度の下で、新制度に加入する企業と個人は、旧制度下の給付債務の返済道具としての役割を担わされている。

このように、本来ならば、国家財政が負担しなければならない給付債務がすべて民間企業と個人に押し付けられている。このような過重負担構造は、企業にも、個人にも、保険料の納付を回避するインセンティブをもたせた。そのため、保険料の未納、滞納や出費賃金（保険料を算出する際用いる賃金）を低めに申告するなどの現象が現れ、1990年代後半には、年金財政支出は赤字に陥り、高齢者への年金支給不能や支給延滞などの事態が生じた。

1990年代後半の年金危機をきっかけに、移行期における年金債務、即ち、移行コストの存在とそれを償還するための財源の重要性が認識され、年金財源をめぐる研究が行われた。例えば、孫（2001）は賃金を正直に申告し、それに基づいて保険料を徴収できれば、1990年代後半の年金財政赤字は起きなかったはずであるが、移行コストの財源が解決されていないため年金財政赤字を引き起こしたと判断し、国債が福利宝くじでその財源を賄うべきであると主張した¹⁰¹。王ほか（2001）は、一般均衡モデルを用いて現行年金制度といくつかの修正ケースの下で、移行コストをそれぞれ所得税、付加価値税、法人税等で賄う場合の年金財政と経済効果を分析した¹⁰²。その他、給付削減や社会保障税といった案を提示している。これらの先行研究は、移行期の年金債務を償還するための財源の重要性や調達方法などを提示したが、労働者と企業の年金制度への加入意欲への影響を考慮していない。

一般的に積立方式への移行過程に顕在化される年金債務は、確定した給付額と積立てられた保険料の差額（積立不足分）だけである。中国の場合は、移行前は積立金がまったくゼロであるから、移行前の賦課方式のもとで確定した年金給付はそのまま全部年金債務になる。一方で、人口の高齢化が進んでいる中で、積立方式へ移行することが先進国中でもよく議論されてきたが、実際にはその移行に踏み切った国はない。その一番大きな理由は移

¹⁰¹ 孫祁祥（2001）、「空帳と転軌成本—中国養老保険体制改革の効応分析」、『経済研究』第5期，20-27頁。

¹⁰² 王小卓・管化（2001）、『通過税収途経解決養老保険隠性債務』，企業管理出版社，54-60頁。

行期における年金債務の負担案が見出されにくいためと考えられる¹⁰³。

中国では年金改革前には、第2章でみたように、改革前の年金制度は形式上企業別に運営されていたが、実質的に年金給付は最終的に全額国家負担となっていた。しかし、年金改革と財政改革に伴い、新年金制度の財源収支は原則として国家財政から切り離された。そのため、移行期の年金債務は必然的に現役世帯かつ新規加入者が高い保険料で賄われるような形となった。その結果は、個人の年金制度への加入意欲に影響を与え、制度自体の存続にも悪影響を与えている。この点こそ、極めて重要であり、現行年金制度の財政危機を発生させた主要な要因である。

多くの研究においては、年金制度でカバーされていなかった国有・集団所有部門以外の人々を年金に加入させることによって、年金財政負担を緩和するべきと議論されている。そのことは間違っていないと思われるが、旧制度下で約束した年金支給債務が消えないまま、保険料率を高く設定せざるをえないため、負担能力に乏しい低所得層は、年金制度に加入したくても加入できない事態をもたらすことになり、そのままでは、問題は解決できない¹⁰⁴。

新制度と旧制度の違いについて、多くの先行研究は国家・企業・個人の三者負担、積立方式の導入、年金制度の社会化と述べ、それは世界銀行が唱える「多くの支柱」の年金保障体系と一致している。しかし、「多くの支柱」体系の確立は基金の供給源と調達方式の内容を含んでいるが、中国においては、年金制度の設計において、政府の責任を軽減することを強調して、企業と個人の責任だけを重くして、従来国家財政が負担した給付債務をすべて民間企業に押し付けることになった。また、1997、2005の給付算定方式の改正により、年金制度の受給率がさらに低くなる可能性が生じ、個人も新制度への加入を回避しようという動機を与えられるだけではなく、中央政府と地域政府の責任分担も明確化されておらず、結果的に年金制度の分散化を促進してしまった。

さらに、各地域政府は国家から年金支給義務を引き続け、旧制度下で約束した年金支給するために、保険料率を高く設定せざるをえないため、個人から企業まで、新制度の適用から逃避するインセンティブが生じ、加入率の低下、年金財政危機という新しい問題を引き起こしている。

一方で、中国では、年金制度の管理・運営などは各地方政府が管理しており、各地域の年金財政状況もかなり異なっている。また、年金制度は顕著な所得再分配機能を持つため、先進諸国は基本的に中央政府が統一管理しているが、中国の場合では、経済改革と同時に、中央政府から地方政府に財政、社会管理、資源分配、市場調整など多方面で政治分権体制を進められている。政治体制の変化は年金制度への影響は、年金制度は長期的に地域分散管理によって、制度自体の公平性（過度な保険料、地域格差などをさす）も失っている。社会保険制度の原理からみれば、年金保険基金の範囲が大きければ大きいほど、リスクと負担率の分散が期待され、社会プールの範囲は、省から全国レベルまで統合していくことが望ましいが、地方政府の視点からみれば、省から全国レベルへの移転は、年金基金への管理権限の喪失を意味している。年金制度の統合について、地方政府の利益構造にマイナスな影響が出るため、地方から強い反発を惹起している。さらに、年金制度は客観的に労働コストを増加するため、短期利益を重視する地方政府は年金制度を強制加入すれば、企

¹⁰³ 何立新 (2008), 『中国の公的年金制度改革—体制移行期の制度的・実証的分析』, 東京大学出版社, 107-108 頁

¹⁰⁴ 何立新によれば、2005年改革案は、若い世帯の生涯純移転率を引き上げることによって、若い世帯の加入意欲を促進する効果が期待できる一方で、年金純債務を拡大する効果もある。もし増加した移行期の年金純債務の財源を保険料で賄うと、28%の保険料率さらに引き上げる必要があると指摘した。何立新 (2008), 前掲書, 151 頁。

業が当地から撤退する可能性がある。また、年金制度の個人口座が大量の基金を積立っている。この資金は明確的な管理方法が出ない場合、地域政府の利益へ転化してしまった。全国的にみれば、地域格差が激しく、異なる地方政府が年金制度改革に対する期待あるいは行動も大きく変わってくる。詳しくは第4章で、その点を分析する。

第4章 分権体制と年金制度改革

どの国でも、社会保障制度を制定する時、必ずその国の政治、経済など要素に影響される。中国も例外ではない。特に、中国において、民衆がある程度政策制定への参加が制限されているので、中央政府と地方政府の関係が特に社会保障制度改革を制限する重要な要素になっている。

第1章でみたように中央政府と地方政府の関係について、政治学、経済学などの分野での研究が行われてきたが、年金制度と関連して分析する研究は殆どない。しかし、中国の年金制度改革が20年間にわたって進められてきたので、その過程において、中央政府と地方政府は政策制定する時と政策実施するときの行動が必ず年金制度に影響する。

専門別でみれば、政治学は政府間関係の権力関係を注目し、特に政治権力分配の合理性と方法を分析しているに対し、経済学の分析視点が中央財政と地方財政関係に集中している特徴がある。ただし、分権体制が地方の積極性の向上につながる一方で地方政府の行為を拘束できなくなる側面があり、さらに、地方政府間の悪性競争は必ず公共支出構造に逆作用することも共通な認識にもなる。

中国の場合では、中央集権的な計画経済時代において、地方政府は独立した経済主体として機能していなかったため、年金制度に対する影響があまり見られなかったが、「改革開放」以降、財政改革から始まった一連の地方分権化の措置と1990年代の数回の年金改革により、年金制度は地方政府の財政に影響を及ぼすようになり、年金改革の推進において無視できない存在となった。しかし、中国の分権体制が進められ、中央と地方政府の関係の変化をもたらし、そのことが年金制度の制定、制度実施過程に影響すると考えられる。例えば、政府間関係は政治的にいえば、国家の構造である。経済の面からいえば、各級政府の財政関係を示すものである。政府間関係は、国家の経済成長にだけではなく、この国の政策制定と実施過程にも必ず影響する。

それを踏まえて中国の実情から考えると、「改革開放」以降、中国の経済体制は、市場化へ、政治体制では党を中核としながら多元的機能分散型権力への移行する¹⁰⁵ことによって、中国の年金制度管理の主体は、従来の中央政府から地方政府になりつつある。その過程において、年金制度における中央政府と地方政府の責任分担が不明確であるため、政府は制度改革過程において、財政責任を回避、あるいは逃れる現象が現れ、年金制度における地域分散管理、空口座問題など新たな問題をもたらしている。それは、年金制度運営の安定性に直接つながっている。

しかし、中央政府と地方政府がどちらが年金制度の主要責任を担うのかをめぐる論争はまだ明確ではない。政府は年金制度における責任は直接に現れるのは財政責任であり、年金制度の制定、運営についての責任も政府の管理権限にかかわる。いずれにも政府間の関係に関連する。

第1章で分析したように、本論文は、中央政府と地方政府という政府間関係は利益関係としてとらえている。従って、中央政府か地方政府かいずれにしても、自身の利益構造が存在する。また、中央政府と地方政府との利益構造は、決して同じではない。中央政府は長期的に政策外部の社会と経済状況を重視しているのに対し、地方政府は政策内部の権力と責任の構造と管轄地方の経済状況のみを重視する。この利益構造の差異は経済体制の転換と財政体制によって決定されたものであると考えられる。

従って、本章では、まず、「改革開放」以降の中国では、中国の地方分権はどの原則で決められたのか、そして、年金改革の背景と政府間関係における財政関係と行政関係の変

¹⁰⁵ 董補鈞 (1996) 『集权与分权-中央与地方关系的构建』, 经济科学出版社, 65頁。

化を取り上げ分析する。最後に、年金制度自体はどのように変化してきたか、その両者はどのような関連があるのかについて明らかにするとともに、中国年金制度における「空口座」の問題を取り上げて、その問題と政府間関係との関連性を分析する。第5章では、政策制定過程の分析手法を用いて、中国の年金制度改革過程を整理するとともに、政府間関係がどのように年金制度に影響を与えたのかについて検討しながら、年金制度における政府間関係の一般規律を明らかにする。

第1節 中央・地方政府の分権原則

中国における国務院、すなわち中央政府は、国家最高権力機関の執行機関であり、国の最高行政機関である。国務院は全国の地方各級国家行政機関の活動を統一的に指導し、中央と省、自治区、直轄市の国家行政機関の職権に関する具体的区分を規定する。

憲法及び「中華人民共和国地方各級人民代表大会と地方各級人民政府組織法」（1979年制定、1982年・1986年・1995年・2004年修正。以下、地方組織法とする）の規定によると、中国の地方組織は、地方の立法機関である地方人民代表大会及び常務委員会、地方の行政機関である地方人民政府及びその他の関連部門によって構成されている。その他、行政管理上の必要に応じて、地方組織には複数の出先機関（中国語では派出機関）と出先機構（中国語では派出機構）が設置される¹⁰⁶。

中央政府と地方政府の職権の区分によって、憲法及び中央の統一した指導の下、地方の自主性と積極性を十分に発揮させる原則を遵守する。すなわち、地方行政制度は「中央による統一した指導の下での分級管理制」と「中央政府の有効的なマクロコントロールの実施を保証することを基礎に、中央政府と地方政府の積極性を発揮させる。」という特徴を持ち、地方政府の権限が中央政府によって制限される制度であることを示している¹⁰⁷。

地方は憲法と地方組織法等の規定を根拠に、一定の職権を有するのである。しかし、中央の統一した指導を受けるという原則によって、それらの職権は中央政府の委譲によるものにすぎないという側面もある。

ただし、中央がどのような基準を持って中央と地方の分権を行っているのか、その現状は明らかではない。現行憲法は、地方自治を制度として明文化していない。また地方自治という用語も見当たらない。中国建国後、実質的に地方自治の観念がなく、中央の統一的な指導の下で行わなければならない。言い換えれば、地方が中央に従い、下級が上級に従うとされるものである。中央・地方の関係は、地方組織法は県以上の地方各級人民政府の職権について、その55条2項において「全国地方各級人民政府は全て国務院の統一指導の下にある国家行政機関であり、全て国務院に従わなければならない」として、地方と中央関係を明らかにした。その上で59条が具体的に「当級の人民代表大会及び常務委員会の決議、及び上級国家行政機関の決定と命令の執行、行政措置の規定、規定と命令の発布」、そして、「上級国家行政機関から委譲した各種事項を行う」と規定している。また、最下部である郷、民族郷、鎮の人民政府の職権も、同じく「当級人民代表大会の決議と上級国家行政機関の決定と命令を執行し、決定と命令を発布する」という内容と、「上級人民政府から委譲した各種事項を行う」という内容が職権として規定されている¹⁰⁸。

上述の規定からも見て取れるが、中国の地方政府と国務院中央政府の職権の区分は、ま

¹⁰⁶ 薄貴麗（1991）『中央与地方关系研究』、吉林大学出版社、34頁。

¹⁰⁷ 董補鈞（1996）『集权与分权-中央与地方关系的构建』、经济科学出版社、11頁

¹⁰⁸ 黄继忠・周宗顺（2004）『中央政府与地方政府在社会保障中的职责划分』、经济体制改革2004年第3期、24頁。

ず、中央政府の地方政府に対するコントロールには十分な法律の根拠を有するものであるということ、次に、地方政府が有する職権の大部分は中央に由来するものであるという二点の特徴を有することが分かる。

ただし、地方組織法による中国の地方分権の問題点としては、以下の二点からみられる。第一に、地方各級人民政府が、中央政府に従うことが先行し、一方で地方各級人民政府の職権に関する法律の規定は、具体性に欠けているという点である。それによって、あらゆる面で中央の指導を受けなければならないという傾向にある。また、第二点として、上級、下級の地方政府間の上下関係に関して具体的な規定は見当たらない。これは、下級の地方政府が上級の地方政府において責任を負わざるをえないことを意味する¹⁰⁹。このような状況では、中央が容易に地方の職権を侵蝕し、過度に地方の権力を中央に集中させ、また、下部の政府は、上級政府からの干渉を受け、その地方の内部の積極性にダメージを与える可能性がある¹¹⁰。

第2節 年金改革の背景 —経済転換と行政分権—

「改革開放」以降、中国では、社会構造変動が生じた。その特徴は、経済体制では、市場化へ、政治体制では党を中核としながら多元的機能分散型権力への移行に象徴的にあらわれている¹¹¹。経済体制の転換と政治体制の変化は社会全体及び年金制度に影響を与えたとともにその2つの変化も相互に影響する。

1 経済転換が年金制度におよぼす影響

市場と政府の分権は第一次分権と呼ばれ、中央政府と地方政府の分権は第二次分権と呼ばれている。第一次分権は第二次分権の前提として強調されてきた¹¹²。しかし、中国では、第一次分権は第二次分権が明確ではないときから行っていただけではなく、経済発展の最優先政策の下で、社会全面的に「過市場化」の傾向にある。地方政府も経済生産のみ積極的に参入し、資源の分配方式を調整するとともに、利益の最大化を目標とし、社会管理や公共サービスの有効供給が軽視されている¹¹³。

もうひとつは、第3章で述べた年金改革を進められてきた試点方式¹¹⁴も政府間関係に大きな影響を与えている。中国の試点方式の権力の来源は中央政府から直接に受け取り、試点地方も中央政府から直接に決定する。しかし、この試点方法は従来の地方政府と中央政府の関係を変質されるだけではなく、その試点モデルの下で、試点地域は他の地域より大きな自由権をもち、各地域政府と中央政府との関係を複雑させ、地域ごとに経済発展の不均衡という現象もよくみられる¹¹⁵。計画経済期の時期では、地方政府は必ず中央の指令に従って行動しなければならないが、市場経済期においては、地方政府が政策制定や政策から政治と経済的な利益を享受する立場になり、地方政府自身の積極性がますます増加する同時に、地方政府がはじめに自身の利益をもつ。さらに、制度制定の時、現時点よりもつ

¹⁰⁹黄继忠・周宗顺(2004)『中央政府与地方政府在社会保障中的职责划分』, 经济体制改革 2004 年第3期, 26頁。

¹¹⁰郭雪剑(2006)『发达国家政府间社会保障管理责任的划分』, 经济社会体制比较 2006 年第5期, 89頁。

¹¹¹董補鋤(1996)『集权与分权-中央与地方关系的构建』, 经济科学出版社, 65頁。

¹¹²董補鋤(1996)『集权与分权-中央与地方关系的构建』, 经济科学出版社, 12頁。

¹¹³胡东书(2001)『经济发展中的中央与地方关系-中国财政制度变迁研究』, 上海三联书店, 57頁。

¹¹⁴試点方式とは、制度を改革する前に、いくつかの地域を選択して、決められた方案を実施し、その結果を確かめてから、全国に推進していくやり方で、中国でよく使われている。

¹¹⁵董補鋤(1996)『集权与分权-中央与地方关系的构建』, 经济科学出版社, 44頁。

と大きな利益を求めている。このように、従来の中央政府が絶対的に主導地位に立つ政府間関係が、地方政府自身の利益をもつになるに伴い、政府間関係が中央政府と地方政との相互制約する関係になりつつある¹¹⁶。

つぎに、経済転換が年金制度に及ぼす影響についてみよう。計画経済から市場経済の転換は国有企業の「長生不死」時代を終わらせた。どの形態の企業でも、倒産する可能性がある。このことが、単位によって支えられてきた伝統の年金制度が安定した経済基礎を失ったことを意味している。また、旧体制の下では、労働者と企業との関係が長期的に安定した関係であったが、市場経済体制では、労働市場が形成され、労働力の流動性をもたらしたし、都市と農村との間、異なる企業形態の間の人員移動が必要となった。年金制度がこのような変化に対応できる体制を構築していかなければならない。

しかし、市場経済へ急速に転換する背景で、制度自体の「効率性」が重視され、旧制度の運営の不効率性を指摘されることになり、本来であれば、「公平性」を基本原理とするべき年金制度改革が市場化をうたわれて効率優先理念だけを提唱され、個人と企業の責任が過度に強調される一方で、国家と政府は年金制度に対し財政責任を回避する（責任缺位）という現象をもたらした。

2 政治体制の分権が政府間関係と年金制度におよぼす影響

中国の政治体制分権には以下の幾つかの特徴がみられる。

第1は、高度集権から適度分権体制への転換である。旧体制では、中央政府はすべての政策制定は地方政府を含めほかの政策主体の意見を聞かないまま実施する。地方政府の唯一の機能は中央政府の決定を徹底的に実施するだけである¹¹⁷。薄（1991）は、次のように指摘している。建国初期において、地方政府が完全に中央の派遣機構と行政代理者であり、政策制定過程に参加する権利がなかった。経済体制転換以降では、中央政府が行政権を分散するとともに、地方政府自身が独立な利益を形成され、政治利益の再分配をもとめるようになった。この時期から中国は高度集権の単一制国家から適度分権の単一制国家へ変化している¹¹⁸。

第2は、行政代理から行政分権への変化である。行政代理は地方政府の権力は中央政府から直接に委譲あるいは委託のことである。その権力は最終的に中央政府が管掌し、権力の下放あるいは回収が単方的なもので、中央政府がいつでもその権力を回収することができ、地方政府の権力の保障がない。行政分権は、地方政府の権力を法律で定め、合理的に中央政府と地方政府の行政機能を区分した分権方式である。この分権体制では、中央政府と地方政府が相対的に平等な立場にあり、中央政府が地方政府の権力を回収することができない。建国初期から改革開放まで、中国の分権は行政代理であったが、1979年の「地方組織法」と94年以降の「分税制」改革によって地方政府の権力が法律で保障され、実質的に行政分権へ転換してきた¹¹⁹。

第3は、財政分権から経済領域への全面分権である。改革開放以前の分権は基本的に中央が主導した財政を中心に行った分権であって、資源の分配方について中央政府が決定する。改革開放以降は、中央政府から地方政府への分権は、財政、社会管理、資源分配、市場調整など多方面の内容を含めるだけではなく、地方政府の権力が法律で保護されている

¹¹⁶ 薄貴麗（1991）『中央与地方关系研究』，吉林大学出版社，31—32頁

¹¹⁷ 薄貴麗（1991）『中央与地方关系研究』，吉林大学出版社，19頁。

¹¹⁸ 薄貴麗（1991）『中央与地方关系研究』，吉林大学出版社，23—26頁。

¹¹⁹ 董補鈞（1996）『集权与分权-中央与地方关系的构建』，经济科学出版社，74頁。

政治体制の分権化がもたらした結果は、地方政府が行政代理者から自身利益をもつ政策団体に変質したことである。中央集権体制の下で、行政代理は全国範囲での事務が中央政府だけでは管理できないため、地方政府にその権限の一部を委託しただけで、その行政代理者の権力は、長期性と安定性を持たない。特に、その時の財政の分権も、中央政府は地方政府が指令とおりに働けるだけの支援で、あるいは、ある時期では、財政分権の目的は中央財政収入を増やすだけである¹²¹。地方政府の唯一の目標は指令とおりに指標を完成するほか、自分の利益がない。行政代理から行政分権への転換は地方政府の権力を法律の形で確保し、分権範囲が多様化して、地方政府が社会管理、経済管理、地域内の資源分配など重要な権力を持つようになった。

このような政治体制の分権は政府間関係に影響するとともに、行政体制と政策制定、実施にも作用する。各利益団体は自分の政治資源を利用して絶えずに自身の利益拡大化することを目的としている。もちろん、この利益団体のなか、政治資源と組織資源を有する地方政府はトップの存在である。

政治体制の変化は年金制度にも影響する。中国の年金制度は長期的に地域分散管理によって、制度自体の公平性も失っている。年金制度の統合について、地方利益団体の利益構造にマイナスの影響が出るため、地域利益団体の強い反発が惹起している。その原因は、1つ、年金制度は客観的に労働コストを増加する。短期利益を重視する地方政府は年金制度を強制加入すれば、企業が当地から撤退する可能性がある。2つ、年金制度の個人口座が大量の基金を積立している。この資金は明確的な管理方法が出ない場合、地域政府の利益へ異化してしまった。全国的にみれば、地域格差が激しく、異なる地方政府が年金制度改革に対する期待あるいは行動も大きく変わってくる。

第3節 政府間関係の内部変化と特徴

政府間関係の内容からみれば、中央と地方の関係は財政関係と行政関係からなるため、以下はこの2つの側面から分析する。

1 中央と地方の財政関係の変化

中国では、政府間財政関係の改革は、基本的に、中央集権から分権化に向かうという全体的な方向に沿って進められてきた。しかし過度の分権は中央政府が必要な職能を果たす能力を弱めることにもつながるため、適度な集権と分権の合理的体制を模索することが1994年以來、中国における政府間財政関係の変革と整備を継続する上での主な動因であった。

前述したように建国初期には、「統収統支」という財政システムが創立され、全ての政府収入は中央政府に帰属する。地方政府の予算も中央が重点支出の指令のもとでおこななければならない。歳入の実際の徴収は地方政府の任務であったため、実際の財政納付、支出の流れは中央・地方政府間の移転支出を挟んで決まった。たとえば、上海のように豊かな地方は徴収した収入から中央の認可した支出予算額を差し引いた残りを上納し(おおよそ収入の約8割)、貴州省のように貧しい地方は徴収した収入が認可を受けた支出予算に

¹²⁰ 杨述明 (2005) 『论政府间财政关系』, 武汉大学出版社, 59 頁。

¹²¹ 杨述明 (2005), 『论政府间财政关系』, 武汉大学出版社, 26 頁。

満たない不足額(おおよそ支出の 2/3 以上)を中央からの移転支出として受け取った¹²²。

中央政府と地方政府の権限分掌は、国防、経済発展、産業政策及び司法管理などの国家機関は中央政府が担当し、教育、医療保険、社会保障、住宅など住民の日常生活にかかわる社会サービスや公共管理は地方政府が担当したが、後者に関しても政策はすべて中央が定め、賃金、年金など社会福利、教育や医療の標準など全て中央の定めるところに従った。この意味で、この時代の地方政府は中央政府の代理機構に過ぎなかった。

このシステムは「大躍進」時期と「文化大革命」時期において 2 回分権化され、1976 年までには、中央政府の財政に対するコントロール力は実質的に低下していた。さらに、1978 年に改革開放が始まったことにより、非国有企業が出現して競争が導入され、歳入の中心を占めていた国有企業の利潤も急減し、政府の予算が GDP に占める割合は 1978 年に 35%あったものが 90 年代半ばには 12%にまで低下した¹²³。

深刻な財政難に直面したこの時期、中国は 1980 年、85 年、88 年の三次にわたって地方財政請負制が試行的に発足し¹²⁴、1994 年の「分税制」改革までに採用されてきた。財政請負制は減収メカニズムを内包しているため、財政収入の大部分が地方に留まり、従来の「統収統支」財政構造の上納と分配という資金循環が中断され、「統収統支」財政制度は事実上機能しなくなった。財源の配分だけでなく、財政改革と関連して投資規制の緩和等の地方分権化改革も行われた。これらの改革によって、固定資産投資の審査・許可の権限のかなりの部分が中央政府から地方政府に下され、大部分の国有企業の管轄権限も中央政府から地方政府に移管された。

地方財政請負制の中身については省によっても異なるが、共通する特徴があった。

第 1 は「財政請負制」の導入である。地方の「上納」急減に直面した中央財政が、地方政府にインセンティブを与えて「上納」意欲を高めようとした仕組みである。同時期に国有企業でも採用された「請負制」と同根の発想に出たものであり、地方政府も国有企業と同様、中央政府から「請け負った」目標収入を超える歳入は手許に留保できるようになった。中央と地方のおおよその取り分は、主たる財源を提供する国有企業毎にその「隷属関係」(中央直轄企業か地方所轄企業か)を勘案、全体を合算して決められた。

第 2 の特徴は権限の移譲である。財政負担に耐えなかった中央政府は事務・権限も地方政府に下放している。いままで、経済政策において地方政府に「分権」してきたが、財政制度において地方にその権限を下放することは中国では初めてのものである。中央収入の急減は地方向け移転支出をも急減したことになり、地方政府の全支出について中央が財源の責任を負った従来の「統収統支」の制度は実質的に崩壊した。さらに、中央政府からの移転支出機能の弱体化によって貧しい地方にとって大きな打撃を与え、中国の地域格差の拡大に拍車をかけた同時に(特に豊かな地方にとって)歳入面における財政自主権も拡大している¹²⁵。

¹²² 杨述明 (2005) 『论政府间财政关系』, 武汉大学出版社, 56 頁。

¹²³ 杨述明 (2005) 『论政府间财政关系』, 武汉大学出版社, 60 頁。

¹²⁴ 「財政請負制」とは、中央政府と地方政府が租税等の収入について請負契約を結び、請負をした租税収入を中央政府に上納しさえすれば、地方政府が残りの収入を自主財源として支出することができるという制度である。また、財政制度改革については、本論文の第三章参考させたい。』

¹²⁵ 林尚立 (1998) 『国内政府间关系』, 浙江人民出版社, 69 頁。

表4-1 国家予算に占める中央・地方政府の歳入・歳出の比例（100%）

| 年次 | 歳入 | | 歳出 | |
|------|------|------|------|------|
| | 中央 | 地方 | 中央 | 地方 |
| 1961 | 21.5 | 78.5 | 45 | 55 |
| 1965 | 33 | 67 | 61.8 | 38.2 |
| 1971 | 16 | 84 | 59.5 | 40.5 |
| 1975 | 11.8 | 88.2 | 49.9 | 50.1 |
| 1980 | 24.5 | 75.5 | 54.3 | 45.7 |
| 1981 | 26.5 | 73.5 | 55 | 45 |
| 1982 | 28.6 | 71.4 | 53 | 47 |
| 1983 | 35.8 | 64.2 | 53.9 | 46.1 |
| 1984 | 40.5 | 59.5 | 52.5 | 47.5 |
| 1985 | 38.4 | 61.6 | 39.7 | 60.3 |
| 1986 | 36.7 | 63.3 | 37.9 | 62.1 |
| 1987 | 33.5 | 66.5 | 37.4 | 62.6 |
| 1988 | 32.9 | 67.1 | 33.9 | 66.1 |
| 1989 | 30.9 | 69.1 | 31.5 | 68.5 |
| 1990 | 33.8 | 66.2 | 32.6 | 67.4 |
| 1991 | 29.8 | 70.2 | 32.2 | 67.8 |
| 1992 | 28.1 | 71.9 | 31.3 | 68.7 |
| 1993 | 22 | 78 | 28.3 | 71.7 |
| 1994 | 55.7 | 44.3 | 30.3 | 69.7 |
| 1995 | 52.2 | 47.8 | 29.2 | 70.8 |
| 1996 | 49.4 | 50.6 | 27.1 | 72.9 |
| 1997 | 48.9 | 51.1 | 27.4 | 72.6 |
| 1998 | 49.5 | 50.5 | 28.9 | 71.1 |
| 1999 | 51.1 | 48.9 | 31.5 | 68.5 |
| 2000 | 52.2 | 47.8 | 34.7 | 65.3 |
| 2001 | 52.4 | 47.6 | 30.5 | 69.5 |
| 2002 | 55 | 45 | 30.7 | 69.3 |
| 2003 | 54.6 | 45.4 | 30.1 | 69.9 |
| 2004 | 54.9 | 45.1 | 27.7 | 72.3 |
| 2005 | 52.3 | 47.7 | 25.9 | 74.1 |

注：中央の歳入は地方からの上納，地方の歳出は中央から地方への資金移転が含まれていない。

出所：中国国家统计局編『中国統計年鑑』各年版より計算

この結果，財政請負制の実施によって，図の示したように中国の政府総支出に占める地方支出の割合は 1980 年の 45%から 90 年代半ばには 70%程度にまで高まった同時に，40 年近く続いた財源と権限の中央政府への高度集中構造を根本的に改め，「統収統支」財政体制の解体と地方独自の利益主体の形成を促進し¹²⁶，地方ごとに異なる「諸侯経済」¹²⁷

¹²⁶ 吳敬漣（2004）『当代中国経済改革』，上海遠東出版社，53 頁。

¹²⁷ 諸侯経済は中国の経済学者趙夕芳の論文「当代「諸侯経済」憂思録」の中で初めて使った言葉であ

という深刻な問題をもたらしている。

財政請負制について、Qian 及び Weingast らは「市場保全型の財政連邦主義」（財政上の（増収）インセンティブ）を重視するの立場から、財政請負制は地方政府に強い増収インセンティブを与えることにより、中国各地方の経済発展と改革開放の進展に大きな役割を果たしたとして、肯定的な評価を与えた。しかし、当時においても、地方政府に大きな権限を与えた結果、地方保護主義による割拠経済を助長してしまい、かえって中央政府のマクロコントロール権能を弱めたといった批判もある。

さらに、「地方政府が情報の非対称性を利用して中央政府を「騙し」続け、請負金額の過少申告に励んだ結果、中央財政をいっそう困窮させた」と「中国の地方格差を拡大させた」という現象もこの時期から現れている¹²⁸。

財政請負制によって、中央政府の極度の財政難を招いたのみならず、地方経済格差と中央政府のマクロ経済を調整する機能も失った。従って、地域格差が大きい中国の統一を維持するためには中央政府にとって中央と地方間の所得移転を行う財力が必要である。

この事態を抜本的に打開したのは、中国政府は 1993 年末、中央・地方政府の収入区分方法を根本的に改める重大な改革、分税制の導入である。すなわち、従前のように中央政府が税を地方政府に徴収させ、一定割合を中央に上納させるやり方を改め、諸外国の先例に倣って税収を種別毎に、中央政府に帰属する税、中央と地方が共同で享受する税、地方政府に帰属する税に区分し、かつ、中央政府に帰属する税及び中央・地方共同享有の税を徴収するために、国家税務局の新システムを創設したのである（表 4-2）。

しかし、分税制改革が財政請負制の発展してきた現状を急激に変更することは、地方政府からの抵抗が強すぎて実施困難である。このため分税ルールは「現有の地方既得権益の構造を保持し、徐々に改革の目標に到達するため」、発足時に「税収返還」制度という重大な修正を設けた。

表 4-2 中央と地方の税収区分

| |
|---|
| 中央政府固定収入 関税、税関が代理に徴収する消費税と付加価値税、消費税、中央企業所得税、地方銀行・外資系銀行・非銀行など金融企業所得税、鉄道部門・各銀行本店・各保険会社本店などが一括して納付する収入（営業税、所得税、利潤及び都市維持建設税を含む）、中央企業上納の利潤。 |
| 地方政府固定収入 営業税（鉄道部門、各銀行本店、各保険会社本店が一括して納付する営業税を含まず）、地方企業所得税（上記地方銀行、外資系銀行及び非銀行などの金融企業の所得税を含まず）、地方企業上納利潤、個人所得税、都市の土地使用税、固定資産投資調節税、都市維持建設税（鉄道部門、各銀行本店、各保険会社本店が一括して納付する部分を含まず）、不動産税、自動車・船舶使用税、印紙税、屠殺税、農・論義税、農業特産税、耕地占用税、契約税、遺産・贈与税、土地付加価値税、国有地有償使用収入。 |
| 中央と地方の共有収入 ①付加価値税（中央 75%、地方 25%）。 |

る。彼が諸侯経済の特徴は「各地域がお互いに市場を閉鎖し、資源を奪い合う」ことを指している。すなわち、中国において地方政府による経済割拠のことである。そのほか、地方政府について「地方政府は準国家的機能現象」、「経済の行政化現象」、「権力経済」、「職権経済」などの指摘もある。

¹²⁸ 刘小兵 (1995) 『中央与地方关系的法律思考』 中国法学第 3 期, 17 頁。

②資源税（資源の品種により区分。海洋石油資源税は中央収入でその他の大部分は地方収入）。

③証券取引税（中央 50%，地方 50%）。

出所：『國務院關於實行分稅制財政管理體制的証定』（1993年12月15日）より作成

分税制導入の最大の目的は中央・地方の取り分の変更，すなわち中央財政収入が全財政収入に占める割合を高めることである。さらに，中央政府財力復活により，中央から地方への移転支出も回復することも狙っている。

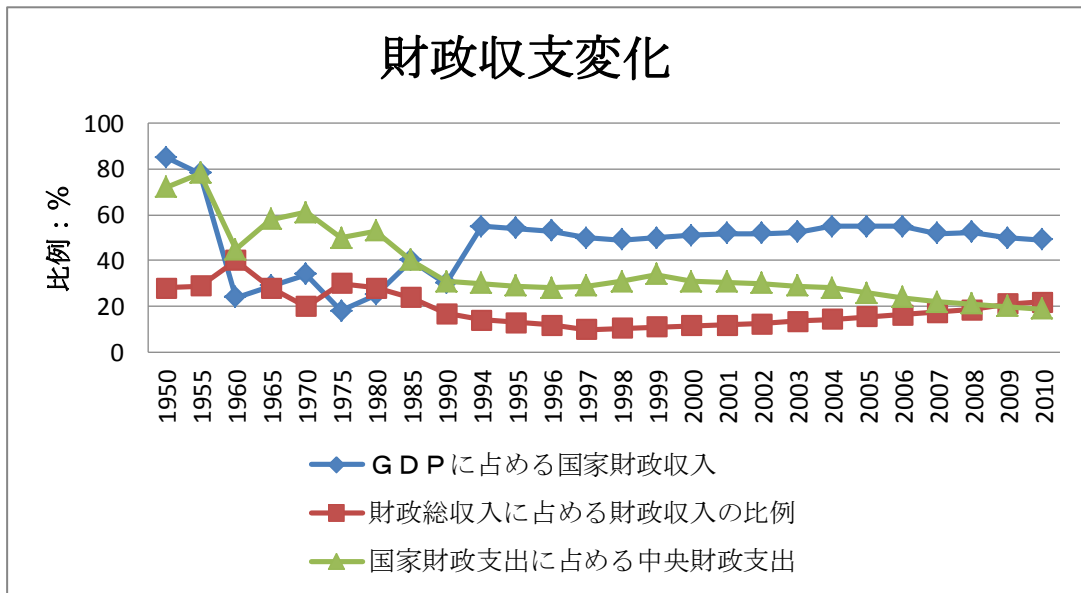


図4-1 中国財政収入の変化と中央財政支出の比例

出所：中国統計年鑑各版より作成

財政収支をみれば，財政収入はGDPに占める比率は分税制改革以前には相対的に減少傾向にあったが，分税制以降は増加している。中央財政収入と財政総収入の比例は大きな変化がある。1959年以前，中央財政は財政総収入の75%以上を占めた。1961年から1965年まで，中央財政収入は大幅に減少して30%に急減した。1966年から1977年まで文化大改革は，その比例はさらに15%前後に減少した。1978年から1984年まで，中央財政収入は40%に増加した。1984年以降は，中央財政収入はまた減少傾向があるが，1994年の分税制改革により，その減少傾向を是正した。1995年以降，中央財政収入は財政総収入の50%以上を占めている。

財政支出について，中央財政支出の国家財政総支出に占める比率は減少している。改革開放以前には中央財政支出は国家財政総支出の50%以上を占めていたが，1978年以降，40%程に減少した。1994年の分税制改革以降，その比率さらに30%へと減少した。

財政収支の状況を考慮すれば，中央財政と地方財政の状況について，建国以降に4つの時期を分けることができる。第1期は，1959年以前で，中央財政は余剰で，地方財政は不足である。第2期は，1959年から1985年までで，中央財政は不足で，地方財政は余剰である。第3期は，1985年から1994年までで，中央財政と地方財政は全部不足な状況にある。第4期は，1994年分税制改革以降で，中央財政は余剰な状況で，その余剰はますます増大している。地方財政は赤字であるが，その赤字規模は一定の水準に抑制されてい

る。

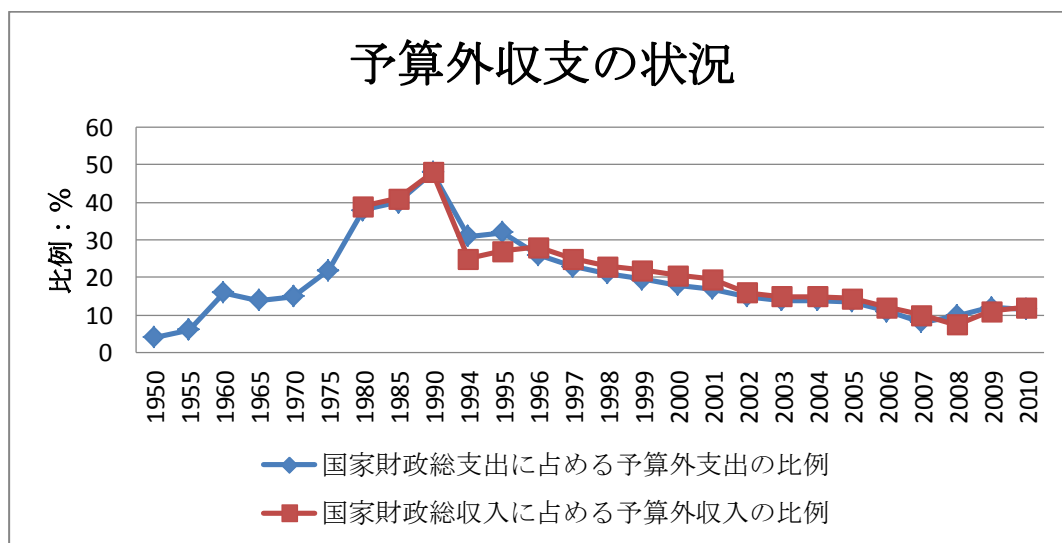


図4-2 中国予算外資金の収支状況
出所：中国統計年鑑各版より作成

さらに、注目したいのは、中国では、各地域の年金不足分について殆ど中央政府の予算外支出資金移転によって支給されていることである。図4-2は予算外支出資金は中央財政と地方財政の収支状況を示したものである。1993年以前、予算外収入と支出の規模は全体的に増加している。予算外収支は財政総収入（予算外収入と財政収入）と財政総支出（予算外支出と財政支出）の比例は増加している。1992年、予算外収入は総収入の50%を占めている。1993年以降は、その比例は大幅に減少している。

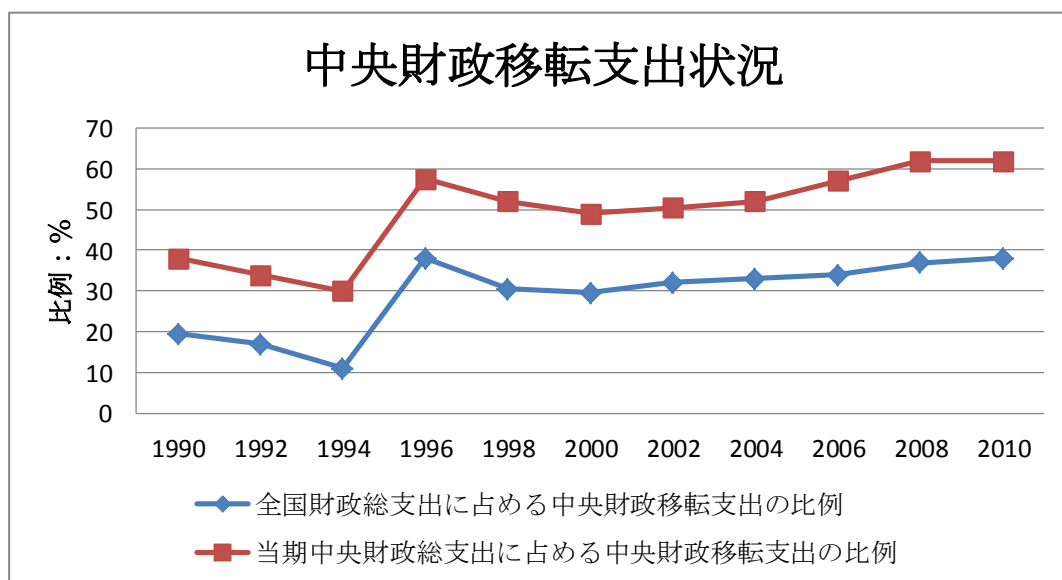


図4-3 中国中央政府財政移転支出状況
出所：中国統計年鑑各版より作成

中央と地方政府の財政を調整する財政移転支出の状況について、1994年分税制改革以降、中央移転支出は顕著的に増大している。中央移転支出は当期の全国財政総支出に占め

る比率は30%以上、中央財政総支出の50%以上を占めている。財政移転支出方法は中央政府と地方政府との間で財政関係を調整手段として、中央と地方政府との財政関係に大きな影響を与え、地方政府は中央財政への依存を強めた。

以上から、中央と地方財政の関係について、分税制改革以降において、3つのことが分析できる。

①、中央財政と地方財政の収支状況が安定化した。図4-1のように、94年以前、中央と地方財政状況は大きく変化しているが、分税制改革によって、その財政収入範囲を固定化して、将来において、中央と地方財政状況は相対的に収支相対均衡な状況になる。

②、予算外収支式の規模と構造について、予算外資金収入は1992年以降、下降傾向を継続している。このことは予算外資金規模が縮小し、地方の財政管理範囲が拡大していることを意味している。

③、年金への財政支援は2010年まで、相当な部分は予算外資金によって給付されてきた。予算外資金規模を縮小することによって、年金財政支援は中央政府と地方政府との間の財政移転支出に依存している。1994年分税制改革以降、中央から地方への財政移転支出は中央財政総支出の50%以上を占めていることから、地方の財政能力の不足と管理事務が多いという財権と管理権の不均衡がわかる。2009年で、中央政府の社会保障と就業への本級支出は434.4億元であるのに対し、地方への財政移転支出は2842.3億元に達す。従って、年金制度における央地財政関係は中央財政移転支出制度に依頼している。ただし、中央財政移転支給額は必ず地方の財政能力によるのではなく、相当な部分が政治的な目的で行われてきたため、中央財政移転支出比率の確定は、年金制度における央地財政関係を調整する極めて重要なポイントになる。

特に問題なのは、分税制導入以降、後で述べるが、上級機関からは逆に財源委譲を伴わない事務の下放（行政分権）が行われたせいで財政が日増しに困窮していることである。地方政府は全政府支出の約7割、文教・衛生面では9割、社会保障では7割を支出している。

多くの国では社会保障分野を地方政府に委ねるとしても、中央政府が主要又は相当な財源を提供しているが、中国では、地方財政の負担に委ねてきたことは中国財政の著しい特徴である。分税制及び省級以下の地方分税制により財源配分が大きく変更されたにも関わらず、歳出責任については、対応する調整が行われなかった。その背景にはもちろん経済の未発達、経済体制の移行に伴う深刻な財政収入の減少により、年金制度を含む社会保障制度全体への支出も削減している。

2 中央と地方の行政関係の変化

政府間の行政関係は国家事務を処理する時に行使する権力（行事権）の分配関係である。中国の歴史からみれば、建国初期では単一制国家構造を構築し、中央政府は国家の高度集中システムの中核として確立され、地方政府はただ中央政府の派遣機構と中央指令の執行者であった。行政管理において、中央政府が幹部人事管理制度を通じて地方政府の行政管理を拘束・監督していた。经济管理においても、中央政府は、計画、基本建設、財政税収、物価、労働賃金、資源分配などに関して管理権限をもち、行政関係のなかで、絶対的優位である。

改革開放以降、中央政府自ら体制変革を推進してきた。1978年の「地域組織法」と1982年改正された「憲法」によって、中央政府と地方政府との権限と機能が法律の形で定められた。この2つ法律の内容を比較すると、地方政府の権限は政府行政、社会管理、民族事

務、行政リーダーシップ、人事任命、監督に限定され、中央政府はそれに加え外交、国防、区域区分などの専有権限をもつ。市場経済において、中央政府と地方政府との共通の行政機能は経済調整、市場管理、社会管理、公共サービスの提供であるが、法律では、中央政府と地方政府の機能区分は行政管理、リーダーシップだけに集中して、社会管理と公共サービスの提供の責任について、実際は曖昧されている。それに伴って、中央財政は国家安全、外交、中央国家機構の運営費用、国民経済調整、貧困地域の援助および中央直接管理の事業発展に集中している。具体的には、国防費、武警経費、外交、援助外国、中央行政管理費、中央管掌する事業への投資、中央直轄する企業の技術改新費用、支農費用、国内外債務への支出、中央級公検法支出、と文化、教育、衛生、科学などの事業費になっている。地方財政は、本地域の行政機関運営費用と本地域経済、事業発展する費用を負担している。具体的にいえば、地方行政管理費用、地方級公検法支出、部分武警経費、民兵支出、地方内基本建設費用、地方企業の技術改新費、支農支出、地方文化、教育、衛生などの費用である。

表 4-3 2010 年政府主要支出項目

| 主要科目 | 総計 | 中央財政本級支出 | 地方財政支出 | 中央財政支出比例 | 地方財政支出比例 |
|---------------|----------|----------|----------|----------|----------|
| 一般公共サービス | 9337.16 | 837.42 | 8499.74 | 11.15 | 88.85 |
| 外交 | 269.22 | 268.05 | 1.17 | 99.56 | 0.44 |
| 国防 | 5333.37 | 5176.35 | 157.02 | 97.05 | 2.94 |
| 公共安全 | 5517.70 | 875.20 | 4642.50 | 15.86 | 84.14 |
| 武警経費 | 933.84 | 699.30 | 234.54 | 74.88 | 25.12 |
| 教育 | 12550.02 | 720.96 | 11829.06 | 5.74 | 94.26 |
| 科学技術 | 3250.18 | 1661.30 | 1588.88 | 51.11 | 48.89 |
| 文化教育と傳媒 | 1542.70 | 150.13 | 1392.57 | 9.73 | 90.27 |
| 社会保障と就業 | 9130.62 | 450.30 | 8680.32 | 4.93 | 95.07 |
| 医療衛生 | 4804.18 | 73.56 | 4730.62 | 1.53 | 98.47 |
| 環境保護 | 2441.98 | 69.48 | 2372.50 | 2.85 | 97.15 |
| 城郷社会事務 | 5987.38 | 10.09 | 5977.29 | 0.16 | 99.83 |
| 農林水事務 | 8129.58 | 387.89 | 7741.69 | 4.77 | 95.23 |
| 交通 | 5488.47 | 1489.58 | 3998.89 | 27.14 | 72.86 |
| 金融管理支出 | 637.04 | 488.16 | 148.88 | 76.63 | 23.37 |
| 資源電力情報など事務 | 3485.03 | 488.38 | 2996.65 | 14.01 | 85.99 |
| 商業・サービス業などの事務 | 1413.14 | 139.79 | 1273.35 | 9.89 | 90.11 |
| 震災重建設支援 | 1273.35 | 37.90 | 1094.64 | 2.98 | 85.92 |
| 国土気象等事務 | 1330.39 | 176.39 | 1154.00 | 13.26 | 86.74 |
| 住宅保障支出 | 2376.88 | 386.48 | 1990.40 | 16.26 | 83.74 |
| 糧油物資貯備管理等事務 | 1171.96 | 495.12 | 676.84 | 42.25 | 57.75 |
| 国債利子支出 | 1844.24 | 1508.88 | 335.36 | 88.82 | 18.18 |
| その他 | 2700.38 | 98.32 | 2602.06 | 3.64 | 96.36 |
| 総計 | 89874.16 | 15989.73 | 73884.43 | 17.79 | 82.21 |

出所：中国統計年鑑 2011 版より筆者作成

表4-3は2010年政府の主要支出項目を示したものである。表によれば、国防と外交及び金融以外、その他の項目はすべて地方政府が主要な責任を担っており、支出比例も大きいということが分かる。ただし、留意しておきないのは、地方政府の支出は地方本級の財政支出のこともあるし、中央財政轉換支出の場合もある。例えば、社会保障と就業の支出でいえば、中央政府が本級の450億元を支出した以外、地域政府に2842.3億元を財政支援した。地方財政が社会保障と就業の総支出の40%を占めた。

従って、以上から、現段階において、中国の政府間関係は、2つの特徴をもつ。

1、法律では、中央政府と地方政府との行政責任は明確ではなく、重複な領域が多い。

2、財政支出の面でいえば、行政責任を不明確のまま、地方政府が実質的に絶対的に大半以上の支出責任を担っている。中央財政支出がいくつの項目に集中しているに対し、地方政府が地方事務と行政事務が比較的に多いため、支出項目が多い。そのため、法律上で明確にされた地方政府の責任を担うべきないところ（年金の歴史債務）を、中央財政の移転支出で賄う傾向がある。

全体的にいえば、政治分権からみれば、中国はまだ政治集権体制を維持している。行政内部構成では、地方政府は依然として中央政府の行政代理機構であり、中央政府の行政指令に従わなければならない。しかし、改革開放以来、財政分権化改革は地方政府自身が独立した利益をもつ財政主体となることも促進した同時に、地方財政収入を減少している。財政主体であれば、必ず自身が年金改革過程において利益最大化していくことを求める。地方政府の利益最大化は、財政責任の最小化と管理権力の最大化の2つの部分がある。地方政府はより大きな管理権限を求めつつ、責任の分担はなるべく回避したい。特に財政支出責任のである。

一方で、地方政府は中央政府に年金財政移転支出を要求することができるが、最終的な決定権は中央政府が握っている。中央政府の支援は地方政府の実質的な財政能力を考慮したものではなく、地方政府の交渉能力によって給付していた。どのくらいで支援するのかの最終決定権は中央政府にあるため、地方政府は求めた結果を得られない場合には、年金制度における財政責任を回避する現象も出てきた。それを表れているのは、年金制度の「空口座」問題である。

第4節 年金制度における「空口座」の問題

中国年金制度の「単位保障制度」から社会保険へという轉換は、責任主体の轉換を意味している。旧制度のもとで、企業が最終的な責任主体（実質的に政府）である。新制度の下では、政府は社会保険の運営・管理と担保人という役割に轉換し、制度と直接的な関連が従来と比較すると、実質的に弱化している。

制度轉換初期では、経済体制改革で提唱した「市場化」の影響をうけ、年金制度改革の領域でも効率性優先を謳われ、社会保障制度の核心理念と矛盾している。このことによつて、制度設計する時、過度な個人責任が強調されすぎて、政府の「責任缺位」という現象をもたらした。

政府の「責任缺位」の象徴的な表現として政府の財政責任がある。1997年の年金改革が個人と企業の保険料、個人口座と社会プールへの配分比率、給付の仕組み等について大枠を示し、制度の標準化と地域格差の縮小を試みた改革である。保険料は賃金の28%が目安とされ、企業の負担が賃金総額の20%以下、個人の負担は本人賃金の4%とし、2年毎に1%引き上げ、最終的に8%とすることであった。1997年改革の仕組みは、保険料の個人口座への繰り入れは本人賃金の11%と上限が設けられ、個人負担の8%を回る3%は企業

の保険料から繰り入れる。社会プールには企業負担の17%が充てられる。給付は社会プールと個人口座から行われ、前者は基礎的年金として地域の前年度平均賃金の20%に相当する額が、個人口座部分は積立金の1/120に相当する部分加わる。さらに、1996年を基準に受給者を3つのグループに分け、同年度末時点で既に年金を受給されている人は「老人」とされ、過去に約束された年金が支払われる。同年末以降に加入者となった人は「新人」とされ、1997年改革が適用される。同年に退職はしていないが、加入実績のある人は「中人」とされ、基本的には「新人」と同じベースで給付を受けるが、旧制度下での加入期間等を考慮して追加的な年金が支給される。

しかし、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は保険料を納付していないため、あるい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地方政府が個人口座の積立金を流用する現象が多くあらわれてきた。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「空口座」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。

表4-4 個人口座から流用した年金額

| 年 | 1997年 | 1998年 | 1999年 | 2004年 | 2005年 | 2010年 |
|----|-------|-------|--------|--------|-------|----------|
| 金額 | 140億元 | 450億元 | 1000億元 | 6000億元 | 1兆元 | 1兆3000億元 |

出所：1997年、1998年、1999年の数字：孫祁祥（2001）「空帳与軌軌成本—中国養老保険体制改革の効応分析」、189頁より、2004年、2005年の数字：中国経済研究和諮詢項目組（2006）「中国社会保障体制改革：問題と建議」、45頁より、2010年の数字：中国社科院世界社保研究中心主任鄧秉文氏公表した数字、中国労働網 <http://www.clssn.com/>より、10月29日アクセス

孫（2001）の計算によると、地方政府が流用した金額は1997年には140億元であり、1998年には450億元、1999年には1000億元に達した。中国経済研究和諮詢項目組（2006）は2004年、2005年には流用した資金は6000億元から1兆元に増加したと発表した。さらに、中国社科院世界社保研究中心は2012年には流用した資金が2兆元を超えたと発表した。地方政府における空口座から流用した資金が著しく増加している。特に、流用された地域は一部だけではなく、殆どの地域が同じ行為を行ったことは注目に値する。

中国年金制度が確立した時点で、個人口座の積立金は口座所有者の将来的の給付のみ支給すると限定したため、当然ながら、「空口座」のような流用ができないはずである。しかし、制度が実際に運営された時、制度の決策者と責任主体としての中央政府は明確な解決案を提示せず、実質的に年金債務支給責任を地方政府へ移転した。

各地方政府は積立金がないため、高い保険料を制定しないと定年退職者に年金支給できない。そして、各地方政府が制定した保険料率が企業と労働者に対して負担できないものであり、そのため、企業と労働者が年金保険の加入を回避することが通常化している。さらに、年金基金の収入からみると、同時に、全国のいくつもの地域で収入が追いつかない状況が出現しており、投資と管理方法が欠陥している個人口座の積立金はあたりまえように、同期の年金支給で使われることになった。

「空口座」問題は、中央政府と地方政府が年金制度における責任分担の不明確から生まれた問題である。具体的な問題は以下の3つからなる。

①、行政機能分担の不明確さである。1991年の「33号決定」から2004年の「19号決定」まで、年金制度と関連している重要な政策規定において、中央政府と地方政府が年金制度においてどのような責任をもつか、その責任はどのような風に分割するのか明確に決めていない。

②、財政負担の不明確さである。中央から地方への年金財政支援は財政予算に含まれていないことを前提にして、支出責任主体も明確にされていない。さらに、「隠性債務」の財政負担責任主体もどのレベルの政府が負担すべきだののかについても、いまでも、明確にしていない。

③、管理と財政の不合理さである。現在では、年金制度は基本的に省レベルで運営しているため、管理主体は地方政府である。管理と財政制度の統一性から考えれば、地方財政は年金制度の主要な財政責任に担うべきである。しかし、現時点では、年金保険財政からみれば、財政危機が発生している地域への支援は、中央財政が大部分を負担している。一方で、年齢構造からみれば、高齢化が進んでいる地域あるいは当期年金支給圧力が大きな地域が十分な財政支援を得ていないという現象が生じている。

以上のように、年金制度における中央と地方との管理と財政責任の分配が極めて不合理である。本来ならば、どのレベルの政府でも同じく、管理権があれば、その財政扶助の責任も担わなければならないはずである。しかし、中国では財政と行政分権のもとで、中央政府と地方政府の責任と分担の分配は適切ではない。地方政府は年金制度の管理権をもつが、財政責任は中央政府よりはるかに少ない。これは制度の公平性を損なう。ただし、地方政府の財政責任を要求する前提として、まず、各級政府は歴史債務について分担する割合を明確しなければならない。計画経済期では、中国は統収統支という資源分配方式の下で、企業は全部の利潤を国家に上納した。この中には、労働者が老後生活を確保するための費用も当然に含まれるはずである。従って、中央政府がその債務を全額負担すべきだと考える。さらに、1994年以降の「分税制」改革より、中央政府財政収入が増加する一方で、大半の地方政府財政は中央政府財政移転に依存している。同時に地方政府に管理権限を下放している。この管理範囲と財政負担構造が歪めた状況のなか、地方政府に歴史債務の負担を求めるのも現実ではない。

今までみたように、中央政府と地方政府との権力と責任の分配について、具体的な規定はなく、中央政府と地方政府は行政権力と行政責任の分配は曖昧である。憲法は中央政府と地方政府との行政内容について規定は、国务院の行政権力と機能を定めたが、どの行政権力と責任は中央政府の専有なのか抽象すぎてわかりにくい。地域組織法においても、地方政府の行政権力はほぼ中央政府と同じ、具体的にどれか地方政府の専有権力と責任が、どれが中央政府の専有権力と責任かを明確に規定していない。法律で中央政府と地方政府の行政権力と機能に明確しないままでは、政府の責任缺位、行政権力越権、行政権力を争うなどの問題が生じる。

権力と責任を不明確の下で、中央政府と地方政府は権力分配を通じて自身の利益の最大化を求める。中央政府は自身の上級行政の優勢を利用して、両者の関係を調整することを常に行い、財政分権の背景では、絶えず責任を下級政府に移転し、地方政府は中央政府への信頼感を損害する。地方政府も自身の情報集計の優勢と政策実施主体の地位を利用して、中央政府の指令について、さまざまな理由をつけ、年金改革実施する時を必ず自身の利益構造に符合するように調整し、制度改革の効果を変質させる動機を持つ。

第5章 政策制定過程の角度から年金制度改革の分析

政策あるいは制度がどのような背景で制定されたかという制定過程についての分析が政策科学分野においてよく使われている。政策制定過程において、各級政府、各種利益団体、研究者、マスコミ、社会団体は、違う形で、政策の全部の過程あるいは部分の過程に参加し、そのことも必ず政策決定あるいは実施後の結果に影響する。先進諸国では政策制定過程を分析する場合、基本的に政策決定する主体は政府、社会、民衆の三つの部分を注目している。しかし、中国においては、政治民主化がある程度制限され、民衆は政策制定過程に有効に参入することができず、政策制定は基本的に政府が主導したもので、他国とかなり異なっているにも認識しなければならない。

例えば、中国では、政策制定において先進諸国が実行している二院制と違って、一院制を実行している。憲法は、全国人民代表大会は最高国家権力機関であると規定している。人民代表大会の職権は主に立法、監督、人事任免、重要事項決定の四つである。全国人民代表大会と地方の各クラス人民代表大会はいずれも選挙によって選出され、国民に対し責任を負い、国民の監督を受ける。ただし、中国の県、郷2クラスの人民代表大会の代表は有権者によって直接選出されている。それで、実際的に先進国のような純粋な選挙制ではない。

県以上の各クラス人民代表大会代表は間接選挙によって選出されている。すなわち一級下の人民代表大会が一級上の人民代表大会代表を選出する。有権者と選挙部門は法的手続きに従ってその選出した代表を罷免するか更迭する権限もある。そのほか、国の行政機関、裁判機関、検察機関はいずれも人民代表大会によって選出され、人民代表大会に対し責任を負い、その監督を受ける。国の重要な事項は人民代表大会によって決定される。行政機関は責任をもって人民代表大会の可決した法律、決議、決定を実行する。法院(裁判所)、検察院は法によってそれぞれ独立して裁判権、検察権を行使し、行政機関、社会団体、個人の干渉を受けない。

以上のように、中国の人民代表制度が形式的に先進国と同じように国民が政治参加できる制度であるが、実際的に、県、郷2クラスの人民代表大会の代表は有権者によって直接選出されているため、国民の意見、要望をどのぐらいを反映できるのかという疑問が当然に残されている。村田の「構成員からみた中国の人民代表制度の現状と課題」の指摘したように、人民代表なかで共産党員が圧倒的な比例を占めており、しかも都市と農村部において代表選出の比例は農村は都市部の4分の1になっているため、中国の人民代表制度が国民の声を反映できないと言うしかない。

以上のように、中国の政策制定において、実際的に国民の参入が事実上にできず、基本的に政府が主導したものである。それで、先進国でよく使われている政策制定過程の分析手法を使って中国の年金制度を分析することが適切かどうかという疑問を出てくるが、本論文で注目しているのは、年金制度制定と年金改革を実施する過程において、政策制定と実施するの決定する主体がどのような影響をもたらすことである。先進国のように、政府、社会、民衆が相互作用しながら、最終的に政策制定方法に与えた影響を分析する目的ではない。先進国では民衆が政策制定における大きな政治力を持つことが間違いないが、中国の現実的な状況を考慮すると、本論文の政策決定する主体は中央政府と地方政府を取り上げて分析する。

中国の中央と地方政府間関係の本質について、先行研究では、さまざまな角度から分析してきた。筆者が中央政府と地方政府の関係は利益関係としてとらえている。その原因は、まず、権力分配の目的と結果はいずれにしても利益の分配である。権力分配が利益の増進

につながるだけでなく、権力の再分配の動機も潜在利益の分配である。権力分配の結果も利益分配の結果を制限する。従って、権力分配の過程は本質的に利益の再分配の過程である。つぎは、権利義務関係説は政府間関係の抽象的な表現にすぎない。権利義務関係は法律の関係でもある。連邦制国家であろうと、単一制国家であろうと、政府間関係とその内容は法律の形で定められているため、この角度から、政府間関係は権利義務の関係として成り立つ。しかし、権利義務関係は政府間関係ではなく、ただ、中央と地方の権力機構が国家権力を行使する過程において、相互作用、相互制約の関係を表すだけで、政府間関係の最終的な結果を表明できない。

さらに、中国の中央政府と地方政府の関係のなか、地方政府は二重的な身分を持つため、政策制定の過程においても重要な主体になる。1つは、中央政府の行政代理者である。地方政府は国家行政管理システムの重要な基礎である。中央政府の下の一級政府として、十分な政治力をもつ存在であり、この政策制定、実施する過程において、参入あるいはその結果を作用することができる。もう1つは、分権化の背景で、地方政府は従来の行政代理者から自ら利益をもつ財政主体に転換してきた。自らの利益を確保あるいはその利益の最大化を求めるため、政策制定を積極的に参入する動機を持つ。

第1節 政策制定過程理論の概括と本論文分析視点

1 政策制定過程理論の概括

1950年、アメリカの政治学者 H. D. Lasswell は初めて「政策科学」の概念を提示した。それから、政策科学は総合応用社会学科として発展してきた¹²⁹。本論文では、政策科学の一つ重要な理論「政策過程理論」を引用する。政策過程理論は政策をいくつかの段階を分けて、それぞれの段階の影響要素を分析する方法である。政策過程は政策問題の提案、政策選択の形成、政策決定、政策実施内容、政策評価、政策効果の再確認、政策修正などの総称である¹³⁰。政策過程を何段階で分けることが政策学者の論争の焦点である。

アメリカ学者 J. Anderson は政策活動を5段階、問題の形成、政策計画、政策採用、政策実行、政策評価を分けた。中国の学者張（1992）は、政策活動を問題確認、政策提案、政策立法、政策実施、政策評価を分けている。王（2004）は、政策過程は政策制定、政策実施、政策評価、政策調整という4つの段階からなるとしている。P. A. Sabatier は、政策過程を問題概定と提案、政策制定、及び政策実施と評価と3段階を分けた。筆者は政策過程を問題形成と政策制定、政策実施と3つの段階に分けて考える。

この3つの段階がお互いに独立存在ではなく、連続的、相互的に影響する過程である（図1-1参考）。政策制定は第一段階の形成された問題に対し、明確な方案を示したもので、同時に、この段階において、政策と関連する主体の利益を分配する過程でもある。政策実施は制定された政策の実施する過程である。この過程において、政策の新たな問題を発見し、政策方案を修正する過程である同時に、政策執行過程中に利益再分配の結果は次回の問題形成の原因になる。

¹²⁹ Paul A. Sabatier 「美」著彭宗超译（2000）『政策过程理论』，三联出版社，21頁。

¹³⁰ Charles E. Lindblom 「美」著朱国斌译（1988）『政策制定过程』，华夏出版社，19頁。

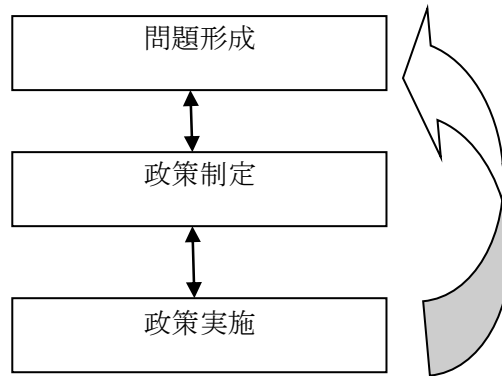


図 5 - 1 政策過程における各段階の関係図

出所：筆者作成

政策過程において、各級政府、各種利益団体、研究者、マスコミ、社会団体は、違う形で、政策の全部の過程あるいは部分の過程に関与し、そのことも必ず政策決定あるいは実施後の結果に影響する。この角度から、政策制定過程は各級政府、各種団体など自らもつ政治資源を運用し、政策制定過程に影響を与えることに加え、談判、交渉、対立、妥協などの段階をへて、政策決定者は各種社会主体の利益要求に対し、適切な判断で均衡を調整する過程である。

本論文は政府間関係が政策制定過程においてどのように相互作用するかを中心に注目している。地方政府は集権制の国においても、分権制の国においても、制度の実施と監督の主体である。この視点を持つ研究が数少ないが、以下のようなことを指摘している。中国政府と地方政府の間の権力区分は規範性がない。地方政府は中央政府の政策に対し、理解不足と認識が違う。地方権力は法律上の保護がない。政策方案が不明確で、中央政府と地方政府の利益矛盾があるなど問題を抱えている。いずれにしても、地方政府が政策執行過程において政策効果を異化する可能性が大きい。

中国の政策制定方式が根本的に変化したのは、改革開放以降の権力の分散化と分離化にある。権力の分散化は権力を中央政府から地方政府への移転したことであり、権力の分離化は権力を中央政府から中央各部委への移転したことである。その分散化と分離化が官僚体系を複雑化させ、行政内部機能の混乱をもたらし、部委と地方政府が同時に政策決定する権力をもつだけでなく、中央、部委、地方の官員がお互いに違う利益団体を代表し、相互に制約している。この複雑な背景で、政策の制定はその利益団体の妥協をえなければならない。楊（2003）は、中央の権力下放によって、利益の多元化をもたらし、中央と地方は自身利益の最大化を最終目的とするようになり、このことより、地方政府が部分利益を追求するため制定した政策と中央がマクロの視点から制定した政策と矛盾が生じると指摘した。ただし、周（2001）は、地方政府には政策実施過程において相対的に自由権があるが、良い結果を得た場合に、必ず中央政府から合法性を追認する動機をもつことから、中央政府が政策過程における重要な存在であると指摘した。

2 本論文の分析視点

政策制定過程を分析する場合、政策決定する主体は政府、社会、民衆の三つの部分からなる。本論文では政策制定過程において政策決定する主体はどのような役割あるいはどの

ように相互作用するかによって、どのような結果をもたらされたのかに注目している。ただし、中国においては、政治民主化がある程度制限され、民衆は政策制定過程に有効に参入することができず、政策制定は基本的に政府が主導したもので、他国とかなり異なっている。従って、本論文の政策決定する主体は中央政府と地方政府を取り上げて分析する。

中国の政府間関係の中、地方政府は二重的な身分を持つため、政策制定の過程において重要な主体になる。1つは、中央政府の行政代理者である。地方政府は国家行政管理システムの重要な基礎である。中央政府の下の一級政府として、十分な政治力をもつ存在であり、この政策制定、実施する過程において、参入あるいはその結果を作用することができる。もう1つは、分権化の背景で、地方政府は従来の行政代理者から自ら利益をもつ財政主体に転換してきた。自らの利益を確保あるいはその利益の最大化を求めめるため、政策制定を積極的に参入する動機を持つ。

このように政府間関係の変化に伴い、政策制定過程は従来の中央政府の絶対的主導、支配的な関係から、権力と利益を基礎に、中央政府が主導し地域政府が積極的に参与する過程になりつつある。中央政府か地方政府かいずれにしても、旧制度における自身の利益構造によって、どちらから最初に政策改革を推進する積極性をもつかどうかを決め、自身の利益構造によって、政策制定過程において自身に有利な結果を求めている。政策実施後も、地域政府は自身の利益構造により政策を実施する。中央政府も、自ら利益構造から制度がどのように実施するのかを監督する。

先行研究では、中央政府と地方政府との分析について、3つの分析視点を提示した。1、行政主体の行動標準、2、情報交流、3、権力分配。

1は、行政主体はどの基準で自分の行為を決定するのか、どのような行動でその目標を実施するのかである。筆者は、次のように考えている。政策制定過程のどの段階でも、中央政府と地方政府は自らの利益を唯一の行動基準としている。問題形成段階で、中央政府と地方政府はそれぞれが旧制度における利益構造が各自の政策制定に対し積極性を持つかどうかを決定する。政策制定段階では、中央政府と地方政府は新制度で自らの利益を最大化することを目指して行動する。政策実施後も、中央政府と地方政府はそれぞれで相手の行動を判断しながら自らの行動を決める過程である。その行動基準は合作、制定された政策とおり行うなど行為もあり得るし、対抗あるいは違反でもありうる。中央政府と地方政府の行動基準は以下の要素による制限される。①、官僚行政構造。地方政府は中央政府の下級政府として、中央政府が地方政府の人事任命権をもつ。一方で、地方政府が中央政府からみれば、制度の唯一の実施者でもあり、地方政府の意見あるいは政策に対して求める利益要求をまったく無視することができない。②、政策改革の性質。中央政府と地方政府の旧制度における利益構造が変化した場合、不確実性がでる。例えば、地方政府は旧制度の利益獲得者から新制度の利益損失者になった場合、地方政府は対抗あるいは違反する選択を打ち出す可能性がある。③、新制度案の明確性。新制度の案が明確するとき、中央政府が監督しやすい、地方政府が一般的に指令に従わざるをえない。新制度の案を明確でなく地方政府の既得利益を損失した場合、地方政府は自分の利益構造により政策に対して明確で示していないところに自主決裁あるいは自主解釈するから抵抗する可能性がある。

2は、情報交流である。中央政府と地方政府との間での情報交流は、先行研究指摘したとおりで、地方政府が絶対的な優勢をもつ。しかし、政策制定過程の分析手法を使って、必ずしも、どの段階において地方政府が有利ではなく、各段階ではこの優勢が変わってくる。問題形成段階と政策実施段階では、地方政府が情報集計は有利で、政策制定段階では、中央政府自らの利益構造を調整することも含めているため、中央政府は必ず他の方面から

情報を集計し、地方政府の情報優勢が相対的に弱めてくる。一方で、地方政府は情報集計における有利な立場にあるため、政策制定過程の段階におけるその資源を活用し、自らの利益構造により中央政府に選択的に情報を提示することができる。例えば、問題形成段階では、地方政府は旧制度の利益獲得者であれば、中央政府に旧制度の良いところだけを報告し、制度の欠陥を隠し、旧制度を現状のままに維持しようという可能性が十分にある。逆に、地方政府は制度の利益損失者になった場合、政策の欠点を提示し、政策のいいところを隠し、制度の変革を推進する主体になる。

3は、権力分配は政策制定過程におけるどちらか主導権を持つことである。現状からみれば、中国は依然として、中央政府が政策制定権を持ち、どの段階でも主導的な立場である。しかし、中央行政機構内部からみれば、国務院は27の部、委、行、署、16の直轄機構、4の事務機構、1の特設機構、1の弁公室からなるが、直接に政策実施と関連している行政機関がない。前述したように、地方政府は唯一の政策実施主体として、ある程度、中央政府も地方政府の意見を考慮しなければならない。

政策制定過程の各段階で、政府間関係は相互作用する。問題を形成するとき、中央政府と地方政府は旧制度での利益構造が違うため、政策制定に対し積極性も大きな差がでる。そのことはどのような結果をもたらすのか、この状況を4類型にわけて予測する。

表5-2 類型別の政策方案が政策実施過程についての影響

| | 提案者 | 内容 | 中央政府行為 | 地方政府行為 | 決定方案 | 実施結果 | 実施後中央政府行為 | 実施後地方政府行為 |
|------|-----|------------|----------|---------------------|-------------------|-------------|-----------|-------------------|
| 第1類型 | 中央 | 内容明確, 双方受益 | 主動, 積極推進 | 受動, 積極推進 | 合意しやすい, 方案明確 | 予期結果を達成しやすい | 監督有力 | 指令とおり実施, 監督有力 |
| 第2類型 | 中央 | 内容明確, 地方受損 | 主動, 積極推進 | 受動, 抵抗 選択的情報提供 | 合意しにくい, 方案内容不確定 | 不確定 | 監督しにくい | 実施方法が不確定, 消極 |
| 第3類型 | 地方 | 内容明確, 双方受益 | 受動, 積極推進 | 主動, 積極推進 | 合意しやすい, 方案明確 | 予期結果を達成しやすい | 監督有力 | 実施, 監督有力 |
| 第4類型 | 地方 | 内容明確, 中央受損 | 受動, 消極 | 主動, 積極推進 選択的情報提供 | 政策再確認, 再検討することが多い | 異化効果がでる | 監督乏力 | 実施方法が不確定, 積極から消極へ |

出所：筆者作成

第1類型は、中央政府が主導で、地方政府の支持を得た政策提案である。第2類型は、中央政府が提案した政策提案であるが、地方政府が支持しない政策である。第3類型は、

地方政府が提案し、中央政府が支持した政策である。第4類型は、地方政府が主導したが、中央政府から支持を得られず、地方政府の強力推進で実施された政策である。この4類型の政策において、中央政府と地方政府は政策制定段階の行為とそれによって、最終的な政策方案と実施結果は異なってくる。

本章では、政策制定過程の研究手法を用いて、行動標準と情報交流と権力分配という3つの視角から、中国では、各政策制定過程における中央政府と地方政府の関係と相互に影響する要素を分析する。最後に年金制度における中央政府と地方政府間関係の一般規律を明らかにする。

第2節 政策制定過程からの年金制度改革の分析

中国の年金制度の大枠を決めたのは1997年の改革で、1997年以前の年金制度は基本的に県の単位という低いレベルで運営していた。1997年の年金改革によって、省レベルで年金制度を運営するようになった。従って、本論文では、政策制定過程の分析手法で1997年から2005年までの年金制度改革を取り上げ、中央政府と地方政府がこの過程においてどのような行為を行ったか分析し、そのことが年金制度にどのような影響を与えたかについて検討する。

1 問題形成段階の中央政府と地方政府の行為（1997～1999年）

まず、その時の背景を確認する。1997年では一部定年退職者が多い地域は財政悪化し、賦課方式による給付原資を社会プール分だけで確保できない状況になっていた。1998年は、年金基金残高は赤字になっていた。1999年の場合は、全国の平均支出は赤字ではないが、各省、地域では状況をさらに悪化させている。財政が悪化した地域において、賦課方式による給付原資を社会プール分だけでは確保できず、個人口座からの資金の流用による個人口座の実質残高が消える事件（空口座問題）と定年退職者に年金給付の延滞事件が頻発していた¹³¹。

中央政府と地方政府は旧制度の権力と責任の分配がそれぞれの利益構造になる。年金制度の権力は管理権力のことであり、責任は財政責任になる。中央政府と地方政府が問題形成段階で、どちら年金制度改革を推進していくのか、あるいは推進する意欲があるのか、自らの利益構造によって決定する。

1997年の改革案では、年金制度の社会プールが基本的に省レベルで運営するため、地方政府は実質的に管理権を有する。しかし、財政支出においては、中央政府は主要な支出を負担する。言い換えれば、地方政府は管理権を享有し、財政責任を負担しない、政策の利益の純獲得者になる。一方で、中央政府は管理権がないのに、年金の財政を負担しなければならない、政策の利益損失者になる。このような管理と財政責任は明らかに不合理な体制で、中央政府はかならず年金制度改革を推進していく意欲をもつことになる。同時に、この時期には、多くの地域では時期とおり年金を支給できない事態が頻発し、社会の安定を損なった。このような背景は、中央政府は地方政府より年金制度改革を推進する動機がある。

地方政府は1997年の改革案では、利益獲得者であるが、年金制度の現収現付（社会プールの部分）の仕組みでは、制度の運営においては、地方政府に資金支給する圧力が増大

¹³¹ 劉燕生「現行制度の問題点と研究」大塚正修・日本経済研究センター編『中国社会保障改革の衝撃—自己責任の拡大と社会安定の行方』、徑草書房、2002、pp. 65。

している。また、1994年の分税制は地方企業所得税と利益上納制度（国有企業）は地域財政の主要な収入になる。1997年の改革案は実際的に国有企業負担の緩和という目的を軽減していないため、間接的に地方政府の財政収入に影響した¹³²。

さらに、年金給付の延滞することも地方政府の利益にマイナスに影響する。中央政府が地方政府を評価する時、確かに、地方の発展状況よりGDPの成長を重視しているが、管轄した地方での安定が経済発展の前提としているため、本地域の社会安定が問題になった場合、地方政府にもその責任を担わせる。さらに、年金給付を時期とおりもらえない退職者は中央政府よりも、地方政府にその問題を報告し、解決方法を求める。そうすると、中央政府より、実際的に地方政府は非難される場合が多い。

このように、1997年の改革案では、地方政府は形式的に利益の獲得者になるが、年金制度の実際に運営する時と外部問題が発生した場合は、経済的マイナス影響だけではなく、社会、政治の圧力を受ける場合が多い。このことが年金制度から得られた利益と比較すれば、地方政府も政策の損失者になる。さらに、いままでの中央財政による支援は年金制度改革が新しい潜在利益をもたらすものと認識し、中央政府による年金制度改革の推進の当初、地方政府は支持した。

年金制度改革の新しい利益を獲得するため、地方政府の行為は2つの面からとらえることができる。1つは、1997年の改革案では、制度の運営において生じた問題を中央政府に詳しく正直に報告することである¹³³。一方では、自らの利益のために、現行制度の管理と責任の構造を維持することと、中央政府の財政支援の不足のみ強調し、制度改革後により有利な立場になることを目指す¹³⁴。

以上のように、問題形成の段階では中央政府が年金制度改革を推進する主体である。地方政府は制度の改革を支持するだけではなく、自らの利益のために、選択制情報を提供し、制度の変化によって、新しい利益を獲得することも狙っている。総体的に言えば、問題形成の段階では、年金制度改革は中央政府と地方政府との双方の利益構造の調整に有利であるため、本論文の分析する第1類型になる。

2 政策制定段階での中央政府と地方政府の行為（2000～2004年）

この時期の背景を確認しておく。中国政府は、2000年に「試行法案」を制定し、2001年から遼寧省地域をモデルケースとして実験を行った。遼寧省がモデルとして選考された理由は、歴史的に多くの国有重工業企業が存在しており、当時退職者や失業者を多く抱えていたことから、この遼寧省での実験が成功すれば、他の地域でも援用が出来るとの考えがあったからである。同時に、各省は中央政府の監督をうけ、本地域の実情を考慮したうえで、具体的な方案を修正、補完することができる。

2000年の「試行法案」制定は地方政府が直接に関与せず、中央政府が主導した法案である。この方案において、中央政府は年金制度の長期目標に立ちながら、地方政府の積極性を作り出し、制度の財政負担を分担することを目的とした。このなかのひとつの課題は、各級政府による年金財政の分担比例の問題である。

年金財政の分担比例は、直接に各級政府が年金制度においてどのような責任を持つのかと関連する。地方政府は改革を通じて自分管轄地域住民の年金給付水準の増加を期待する一方で、年金危機の主要原因は歴史債務の問題であり、中央政府が全部の財政責任を担う

¹³² 張閏龍（2006）『財政分権与省以下政府间关系变迁的演变』，社会科学文艺出版社，31-33頁。

¹³³ 王国红（2004）『政策执行中的政策规避研究』，中国人民大学出版社，63頁。

¹³⁴ 项怀城（1999）『中国财政50年』，北京财政经济出版社，42頁。

ことを要求する。しかし、中央政府は地方政府もその債務を共同分担すべきだと強調し、50:50の比例で年金不足分を負担することを要求した。5割負担について、多くの地方政府は財政能力が不足しているため、80:20という案を提出する同時に、中央政府の財政支援を確保できない場合、2000年の「試行法案」の内容を全部実施できるかどうか保障できないと反発した。最終的には、中央政府が財政扶助分担比例を75:25に決めた¹³⁵。

中央政府は2000年の「試行案」によって、年金制度の管理と責任の不合理な側面を是正することを目的のひとつとしている。そこで、全国範囲の「試行案」では、地方財政に年金不足分の25%を担わせ、地方財政の年金制度に対する責任を増加させると同時に、省政府が省レベルの社会プールの統一管理と個人口座の資金の価値確保などに対しても責任をさらに明確にした。言い換えれば、地方政府は制度の管理権を享有するが、それに応じて責任も担わなければならない。このことは地方政府が期待した新しい利益が得られないだけでなく、現有利益構造も損失するため、地方政府の不満が高まっていた。さらに、年金財政分担比例は表面的に各地域に平等であるが、実質的に全国範囲では、退職職工比例と地方財政能力の差があるため、実質的な「不公平」をもたらした。例えば、A地域とB地域では、退職職工比例が同じであるが、A地域よりB地域の財政収入が低いいため、地方財政が確保できない場合は、AよりBへ財政支出が増大するべきである。しかし、現実的に、AとBに同じような財政支援をしているため、制度の給付の地域格差だけでなく、財政支援の地域格差ももたらした。

政策実施案の明確規定された内容については、中央政府は相対的に監督しやすく、地方政府も忠実に実行する。しかし、案では、明確に規定されていない部分あるいは未規定な内容があり、地方政府が自分の利益のため、その部分を再概定し、自分の利益を維持して実施する。

例えば、個人口座の積立金と財政支援金について、2つの理解が存在する。第1の理解は、個人拠出はすべて個人口座に計上し、各級の財政補助金は社会プールの足りない部分を援助する。この理解では、社会プールの資金源は3つある。つまり、①、企業拠出(20%)、②、中央財政負担の3.75(75%)、③、地方財政負担分1.25(25%)からなる。この理解は妥当な理解だと考える。第2の理解は、中央財政と地方財政の支援分が個人口座を支援する。個人口座の積立金(8%)を社会プールの不足分へ補填する。この理解では、社会プールの資金源は2つある。つまり、①、企業拠出(20%)、②、個人拠出(8%)からなる。比較すれば、第1の案では、社会プールの不足分について、中央財政が3.75を負担し、残り分を全部地方政府が負担しなければならない。第2の案では、社会プールの不足分が個人の8%の保険料金も負担することになるため、地方財政の圧力は小さくなる。

¹³⁵ 黄继忠・周宗顺(2004)『中央政府与地方政府在社会保障中的职责划分』, 经济体制改革 2004年第3期, 25-27页。

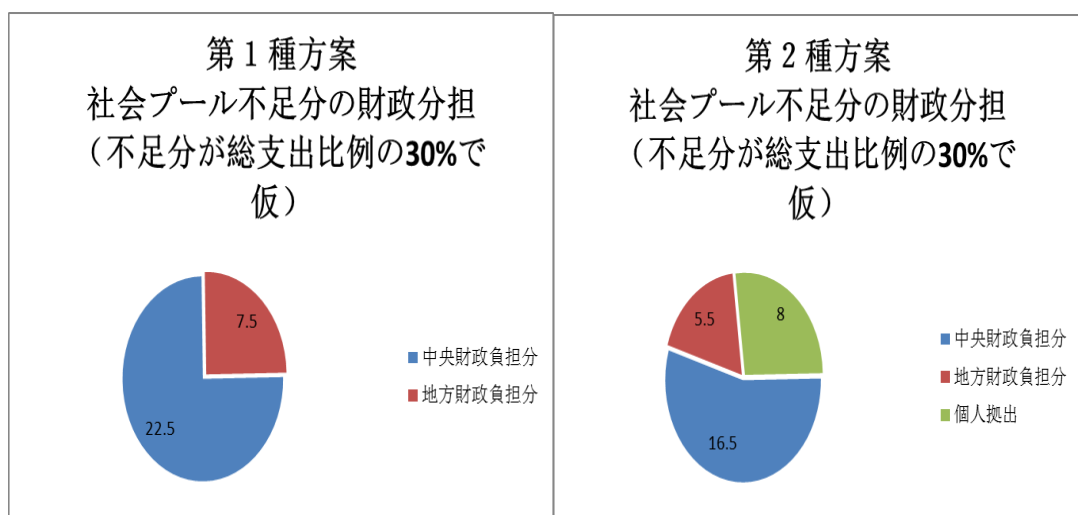


図5-1 地方政府による財政支援方案の選択概念図

出所：筆者作成

図5-1のように、仮に年金の社会プールの不足分が当期総支出の30%とする。第1の方案では、各級財政支援分は社会プールを補填し、財政負担について、75:25の比例で、中央政府は22.5%、地方政府は7.5%を分担する。第2の方案では、個人口座が社会プールの不足分の8%を負担したため、残りの22%は、中央と地方が75:25の比例で、中央財政は16.5%、地方財政は5.5%を分担する（個人口座の分も含める）。地方政府にとっては、当然に第2の方案を選択する。実際には、ほぼすべての地域が第2の方案を選択した¹³⁶。したがって、政策の規定が不明確な内容について、地方政府は自身の利益構造により政策を実施した。

以上のように、政策制定過程では、中央政府は年金制度財政の長期安定性を目標とし、地方政府の積極性を作り出し、年金財政責任を分担することを狙っていた。決定権についても、中央政府は最終的な決定権を有する。具体的には、①、中央政府は年金改革の内容と方向性を確定した。②、中央政府と地方政府と分岐がある場合、中央政府は自身の利益構造により最終的に決定する。

地方政府は自らの利益構造によって政策制定に影響を及ぼす。地域政府と中央政府の利害が一致する場合、中央政府の意見を守りながら、自らの利益構造により制度を修正し、実施する。この修正した制度も総体的に内容明確な方案である。地方政府と中央政府の利害関係に矛盾が生じた場合、中央政府は最終的な政策制定者であるが、地方政府は自分の利益を要求すると同時に、選択的に情報を提供し、政策方案を曖昧化する。とくに、年金制度において、地方政府は制度の改革を通じて管轄した地域住民の生活水準を保障していく意欲をもつ一方で、地方財政能力に制約され、年金給付の増加を抑制しながら、自らの財政圧力を軽減することも求めている。

総体的に言えば、政策制定段階では、中央政府と地方政府との利益が一致する場合、明確な改革案を形成し、本論文の分析視点の第1類に属する。利益一致でない場合、制度実施後の結果が異化する可能性が高い。例えば、財政支援の対象について異なった認識など問題が基本的に、本論文分析の第2類型に近い。

¹³⁶ 杨方方（2006）『从缺位到归位-中国转型期社会保险中的政府责任』，商务印书馆，116-118頁。

3 制度実施段階の中央政府と地方政府の行為 (2005年～)

2005年の年金改革の主要な内容は、以下とおりである。

①、調整保険料比例。企業による個人口座への拠出はなくなり、社会プールへの拠出は17%から20%となり、全額プール化した社会保険基金に計上する。個人口座の規模を縮小した。本人が賃金の8%を拠出し、すべて個人口座に計上する。

②、個人口座と社会プールとの分別管理。社会プールへの個人口座の積立金の流用を禁止する。個人口座の積立金は省級社会保険機構によって統一管理する。

③、適用範囲の拡大。企業従業員(国営・集団・民営企業)に加え、個人事業者を含むすべての都市部就業者を、強制的に新しい年金制度に加入させることとした。従来所得捕捉の難しい個人事業者などの保険率を地域の前年度在職労働者平均賃金の20%に統一した。

④、企業年金の創立を奨励する。

問題形成段階と政策制定段階においての受動的な立場と違って、政策実施段階では、地方政府は実施の主体である。改革方案が各項で明確にした内容について、地方政府は忠実に執行し、その進展について、中央政府に報告した。例えば、改革後、各地方では個人の保険料比例を8%に統一し、さらに、企業の拠出についても、地域別で調整した。

中央政府も制度実施段階で、地方政府を全面的に監督した。まず、地方政府は中央政府の要求に従って、各省の主要な責任者は年金制度改革小組の組長を担任した。つぎは、中央政府は監督システムを完備し、定期的に年金改革実情について会議を行い、年金改革の進展、改革中で出てきた問題についても検討した。最後に、中央政府は監督機構の要求に従って、全国範囲で頻繁に視察し、年金改革の情報を確認した¹³⁷。しかし、結果的にみれば、政策制定段階に形成された地方政府の政策再決策などの行為に対し、制約できず、政策の異化が存在している。

全体的として、制度実施段階での中央と地方の関係は、行動基準でいえば、中央政府は政策の方案実施状況などから、地方政府の行為を監督する。地方政府は政策の明確規定された内容について忠実に実施するが、政策方案の規定が不明確な部分について、自分の利益構造により、政策を再修正して実施する。とくに、地方政府は自らの利益構造により、政策を選択し、実施する。情報交流の角度からみれば、中央政府は頻繁な実地調査により、改革の事態を把握しようという意欲があり、現地調査ででてきた問題について、定期的な会議を行い、制度問題点について検討し、そのことは次回の改革の原動力になる。しかし、権力分配からみれば、問題形成と政策制定段階と異なって、政策実施段階では、地方政府は実施主体であり、最終的な実施権を有する。それも政策変質の主因である。

2005年年金改革は結果的にみれば必ずしも成功したとはいえない。主要な問題点として現れたのは、年金制度の政策制定過程において、政策の制定は安定な機構の下で、合理的に中央政府と地方政府の利益構造を調整し、最終的に理性的な方案を形成するというプロセスではなく、不確定な機構のもとで、地方政府が中央政府と対抗、談判など過程をへて、最終的に妥協したことである¹³⁸。例えば、財政分担についても、基本的に地方政府の提案に近い。このことがもたらした影響は、地方政府は政策制定について談判する余地があると認識し、かつ新政策体系のなかで、ますます自身の利益を拡大するようになったことである。どの地方政府でも、政策制定過程において、ほかの地方政府より、中央政府から優遇的な支援を求めるといふ地方政府内部間の競争が形成され、この競争が逆に政策制定するための安定的なプロセスの形成に逆作用する。財政支援においても、表面的に各地

¹³⁷ 楊方方(2006)『从缺位到归位-中国转型期社会保险中的政府责任』, 商务印书馆, 132頁。

¹³⁸ 刘小兵(1995)『中央与地方关系的法律思考』中国法学第3期, 17頁。

域に平等であるが、実際的に地方財政能力を考慮せず、必要な地方に支援していない。

ただし、この改革ははじめて中央政府と地方政府との年金保険制度における固有の財政分担を変わった。05年以降、地方政府の年金制度への補助支出ははるかに増加している。さらに、年金制度の管理において、中央政府は中央財政を支援する前に、必ず必要なデータをチェックし、地方政府に年金への補助を要求する¹³⁹。このようなシステムは有効に地方政府の行為を拘束し、それによって、地方政府の行為を監督、指導でき、地方政府の「道徳の風険」を防いだ。

第3節 年金制度における政府間関係の一般規律

中央政府と地方政府の行動基準は自身の利益構造によって決定する。中央政府であろうか地方政府であろうか、政策における利益構造は2つの部分からなる。第1の部分は、政策内部の権力と責任の分配問題である。政府は政策内での権力>責任であれば、政府は政策の純収益者となる。逆の場合、政策の純損失者となる。第2の部分は、政策外部の社会、経済の状況である。中央政府にとっては、全国範囲での社会、経済の運営状況である。地方政府にとっては、管轄地域内の社会、経済の運営状況である。

第1の部分において、中央政府と地方政府はいずれにしても、権力>責任の場合、政策の利益獲得者と考えられるが、第2部分の社会、経済の運営状況は中央政府と地方政府にとって影響が異なってくる。

地方政府は管轄地域内の社会状況より経済状況のほうを重視している。これは、改革開放以来、経済成長を地方政府を評価する重要な基準としているためである。各地方政府が外資を吸収するため、賃金を抑制し、企業に社会保険を強制加入しないなどがその典型的な表現である。また、地方政府は独立した利益主体として、とくに自身の権力と責任についてどのように分配するのかに注目している。

中央政府は全国範囲の社会、経済状況両方を重視するが、かりに、政策が短期的に膨大な経済的利益をもらえとしても、長期的にみれば社会状況に大きな影響を与える場合、中央政府は政策内の純収益者であっても、積極的に政策の改革を推進する。

すなわち、中央政府と地方政府との利益構造の差異は、中央政府は長期的に政策外部の社会と経済状況を重視しているのに対し、地方政府は政策内部の権力と責任の構造と管轄地方の経済状況のみを重視する。この利益構造の差異は経済体制の転換と財政体制によって決定されたものである。この利益構造の差異も中央と地方の政策改革の推進する積極性に影響する。

年金制度は最大限に労働者の退職後の生活水準を維持する制度であるため、年金制度の完備、制度の安定運営、合理的な給付水準はいずれにしても、社会安定につながっている。しかし、改革前の年金制度は、長期的に年金給付の滞付、年金給付の格差が存在しているため、制度の公平性と社会安定に悪影響を与えた。このようなことは中央政府の利益構造と一致しない。中央政府は必ず年金制度改革を推進していく。

中央政府の年金改革案の根本的な目的は、社会安定を維持しつつ、年金制度の従来の財政責任（全額国家負担＝中央政府負担）を再分割することによって、人口高齢化に伴う年金給付圧力を軽減することである。一方で、年金制度は短期的にみれば、地方財政資源を占有するが、長期的にみれば、老後生活の不安を解消するとともに、消費水準を維持でき、生産、経済活動にプラス効果がある。このことも中央政府の利益追求と一致する。しかし、地方政府は短期利益を重視し、地方財政をなるべく経済収益が産生しやすい領域へ投入す

¹³⁹ 杨方方（2006）『从缺位到归位-中国转型期社会保险中的政府责任』，商务印书馆，145頁。

る傾向がある¹⁴⁰。

年金制度内部の権力と責任の分配について、中央政府は主要な財政責任を負担したのに、それに応じた管理権がなかった。地方政府は逆に管理運営に関して決定権をもつが、財政責任がない。ただし、地域間において、産業構造と人口年齢構造に大きな差異があるため、同じ省においても、年金基金余剰金がある地区と年金支給できない地区が同時に存在している。さらに、年金制度の分離管理により、地域を超えて財政を調達することができなくなったため、社会問題を惹起して地方政府に圧力をかけた。

さらに、年金制度の分散管理は地方政府の利益構造を固定化した。年金基金余剰金がある地区は当然に年金改革を推進し、自身の獲得した利益を損失することには意欲がない。基金赤字の地域は上級政府の財政支援に依存すれば赤字が解消できると思えば、年金改革について自ら推進する動機をもたない。

地方政府は積極的に年金制度を推進する意欲がないと当然ながら年金改革によって利益構造を変更したくない。ただし、旧制度の体系では、地方政府でも、利益損失者になる場合もある。さらに、新制度のもとで、潜在的な利益を得られる可能性があるため、中央政府が年金改革を推進することについて地方政府は制度の改革を支持したわけである¹⁴¹。

以上から、政府間関係からみれば、年金制度改革を推進していく主体は中央政府にはほかならない。さらに、年金制度内部構造からみれば、制度の改革は必ず制度モデルをどう設計するのか、社会プールについてどのレベルで運営するのか、財政責任はどうするのかなど課題が出てくる。どれも中央政府と地方政府との関係に関連する。たとえば、制度の設計について、従来の制度を維持するのであれば、中央政府は最終的に財政負担者になる。社会プールと個人口座という混合方式の採用であれば、個人口座の積立金について、地方政府は管理と運営の責任を担わなければならない。個人口座の規模が大きければ大きくほど、地方政府の権力と責任もそれに応じて増加する。財政責任についても、年金制度は社会保険方式でやっているため、年金給付が不足する場合、各級政府間、それぞれどの割合で分担するかという財政問題に関連している。

一方で、年金制度の外部環境も年金制度の改革を制限している。その外部的な環境は地方分権という大きな背景である。地方分権は経済分権と政治分権からなるが、相互的に矛盾している。

改革開放以来、財政分権化改革は地方政府自身が独立した利益をもつ財政主体となることを促進した。財政主体であれば、必ず自身が年金改革過程において利益最大化していくことを求める。地方政府の利益最大化は、財政責任の最小化と管理権力の最大化の2つの部分がある。地方政府はより大きな管理権限を求めつつ、責任の分担はなるべく回避したい。特に財政支出責任なのである。年金制度は短期にみれば、財政負担は増加するが、長期的には、労働者の福利水準と労働生産性を向上させ、退職後でも、従来の生活水準と消費水準を維持でき、経済の長期的な発展と社会安定にプラスの効果をもつ。しかし、地方政府の利益構造の特殊性によって、短期的な経済利益を重視するが、長期的な目で見ない。独立の財政主体として、年金制度改革を通じて自身の利益を拡大することと潜在的な利益を得ることを狙っている。

一方で、政治分権からみれば、中国はまだ政治集権体制を維持している。行政内部構成では、地方政府は依然として中央政府の行政代理機構であり、中央政府の行政指令に従わ

¹⁴⁰ 黄继忠・周宗顺 (2004) 『中央政府与地方政府在社会保障中的职责划分』, 经济体制改革 2004 年第 3 期, 19 頁。

¹⁴¹ 黄继忠・周宗顺 (2004) 『中央政府与地方政府在社会保障中的职责划分』, 经济体制改革 2004 年第 3 期, 21 頁。

なければならない。地方政府は中央政府に自身の利益を要求することができるが、最終的な決定権は中央政府が握っている。中央政府は政策決定する過程において地方政府の意見を考慮するが、合理的に中央政府と地方政府の利益構造を調整するシステムあるいは機構と法制度はまだ形成されていない。このシステムの不備によって、中央政府の支援は地方政府の実質的な財政能力を考慮したものではなく、地方政府の交渉能力によって給付していた。しかし、地方政府の交渉能力は同じではなく、さらに、政府間の交渉結果に影響する要素が複雑である。地方政府の交渉能力はその地域の経済状況、人口構造など客観的な要素だけではなく、当地域政府のトップの中央政府への忠実度、中央政府との人事関係など多様な要素が含まれる。王（2002）も、中央政府財政支援の相当な部分は政治的な目的で行っていたと指摘している。どのくらいで支援するのかの最終決定権は中央政府にあるため、地方政府は求めた結果を得られない場合には、制度を変質させる可能性が高い。

従って、制度制定過程では、年金制度における2つ重要な責任主体、中央政府と地方政府はいずれにしても、旧制度の下で、政策の利益損失者である。そして、自分の利益構造を基準にして改革の過程で利益の増進をめざして行動する。しかし、経済分権と政治分権の矛盾によって、行政内部では、中央政府と地方政府の利益構造を合理的に調整する仕組みが形成されていないため、さらに、地方政府の交渉能力の差異によって、年金制度改革は変質しただけではなく、制度は再び分離状況に陥る可能性が潜在する。

終章 年金制度における関連諸制度と政府間関係の再構築

第1節 中国の年金保険制度の構造的問題

中国の年金制度改革は中国の都市部年金制度はすでにみたように、経済体制の市場経済への移行によって、年金制度と所有制度、財政制度など、他の経済制度との補完的關係が打ち切れ、年金制度における負担・給付格差問題が生じた。さらに、高齢者の急増に伴い、年金支給が年々増加し、年金制度は改革を余儀なくされた。1991年、1995年、1997年、2005年の四回の改革によって、財源調達方式は国家財政から社会化へ、従来の完全賦課方式から部分積立方式に移行により、それに伴い年金制度における負担・給付構造も大きく変化した。以下は年金制度の関連諸制度の変容をまとめるとともに、年金制度の問題を確認しよう。

1978年「改革・開放」以降、所有制度の変化に伴い、徐々に市場メカニズムの分配制度が取り入れられることで財政制度における「統収統支」構造、労働市場における「統包統配」構造などが崩れ、必然的に官民の役割分担の再構築が進められてきた¹⁴²。こうした背景の中で、公共部門に肩代わりに企業が果たした年金・医療などの提供という社会的な機能を政府や社会への要請が強まってきた。これは1980年代中ばの社会プールの試行とその後の一連の改革の要因である。鄭功成によれば、年金改革は「下から上へ」推し進めた改革である¹⁴³。

先進国の年金改革では、年金財政危機を避けるために中央政府が主導的に取組んだが、中国の年金改革は、全体の年金財政問題を解決するより、年金の負担・給付における企業間と地域間の格差問題に着手した。この相違は、中国では改革前の年金制度自体の性質が大きく異なっていたためである。

多くの先進国では、年金制度は賦課方式を運営されている¹⁴⁴。そのため、高齢化と経済成長率の低下によって、賦課方式の年金財政が厳しくなったことが年金改革の主因である。しかし、中国の年金制度改革は経済体制の移行によって、財政制度や労働制度などが大きく変容したことを根本的な理由としている。

従って、中国にとっては、年金財政問題を考える時、従来の国家保障の給付債務はいくらあるか、その財源をどう調達するのか、改革後の年金制度の設計はどうすれば市場経済体制への移行に適合できるかを考えなければならなかった。

1991年、国務院が従来の年金制度を代替する年金改革案を打ち出し、年金改革を始めた。91年「決定」は年金給付の財源を企業と個人が納付する年金保険料から調達することを制度化し、保険料率の決定と保険基金の管理・運営を地方政府に委ねることを決めた。その後、95、97、05年の年金改革によって、年金の個人口座を創設し、年金財源を保険料で調達する積立方式と賦課方式の2つの部分で賄うことが具体化されていった。つまり、中国の現行年金制度の財源調達は、制度設計上において一般税収からの拠出ではなく、すべて保険料で給付財源を賄うように制度化された。しかし、従来の年金制度から新制度への移行過程に生じる給付債務（年金純債務）の財源調達については、独立した施策が講じられていない。そのため、改革後の制度に過去の給付債務を引受させる形になって

¹⁴² 何立新（2008）、『中国の公的年金制度改革—体制移行期の制度的・実証的分析』、東京大学出版社、76頁。

¹⁴³ 鄭功成（2002）『中国社会保障制度変遷と評価』、北京：中国人民大学出版社、89頁。

¹⁴⁴ ドイツ、オランダ、スイス、イギリス、フランスでは、年金制度の財源はすべて社会保険料によって調達される。日本とカナダは社会保険料以外に、一般税収からの財源もある。嵩さやか（2006）『年金制度と国家の役割—英仏の比較法的研究』、東京大学出版社、28—43頁を参考した。

いる。つまり、新制度の下で、新制度に加入する企業と個人は、旧制度下の給付債務の返済道具としての役割を担わされている。

このように、本来ならば、国家財政が負担しなければならない給付債務がすべて民間企業と個人に押し付けられている。このような過重負担構造は、企業にも、個人にも、保険料の納付を回避するインセンティブをもたせた。そのため、保険料の未納、滞納や出費賃金（保険料を算出する際用いる賃金）を低めに申告するなどの現象が現れ、1990年代後半には、年金財政支出は赤字に陥り、高齢者への年金支給不能や支給延滞などの事態が生じた。

1990年代後半の年金危機をきっかけに、移行期における年金債務、即ち、移行コストの存在とそれを償還するための財源の重要性が認識され、年金財源をめぐる研究が行われた。例えば、孫（2001）は賃金を正直に申告し、それに基づいて保険料を徴収できれば、1990年代後半の年金財政赤字は起きなかったはずであるが、移行コストの財源が解決されていないため年金財政赤字を引き起こしたと判断し、国債が福利宝くじでその財源を賄うべきであると主張した¹⁴⁵。王ほか（2001）は、一般均衡モデルを用いて現行年金制度といくつかの修正ケースの下で、移行コストをそれぞれ所得税、付加価値税、法人税等で賄う場合の年金財政と経済効果を分析した¹⁴⁶。その他、給付削減や社会保障税といった案を提示している。これらの先行研究は、移行期の年金債務を償還するための財源の重要性や調達方法などを提示したが、労働者と企業の年金制度への加入意欲への影響を考慮していない。

第2章でみたように、改革前の年金制度は形式上企業別に運営されていたが、実質的に年金給付は最終的に全額国家負担となっていた。しかし、年金改革と財政改革に伴い、新年金制度の財源収支は原則として国家財政から切り離された（第3章）。そのため、移行期の年金債務は必然的に現役世帯かつ新規加入者が高い保険料で賄われるような形となった。その結果は、個人の年金制度への加入意欲に影響を与え、制度自体の存続にも悪影響を与えている。この点こそ、極めて重要であり、現行年金制度の財政危機を発生させた主要な要因である。

多くの研究においては、年金制度でカバーされていなかった国有・集団所有部門以外の人々を年金に加入させることによって、年金財政負担を緩和すべきと議論されている。そのことは間違っていないと思われるが、旧制度下で約束した年金支給債務が消えないまま、保険料率を高く設定せざるをえないため、負担能力に乏し低所得層は、年金制度に加入したくても加入できない事態をもたらすことになり、そのままでは、問題は解決できない¹⁴⁷。

もうひとつは、中国の年金改革が地方分権という大きな背景で進められてきたことが無視できない。従来中国では中央政府は国家の高度集中システムの中核として確立され、地方政府はただ中央政府の派遣機構と中央指令の執行者であったが、改革開放以降、中央政府自ら財政、行政変革を推進してきた。過度の分権により中央政府が必要な職能を果たす能力を弱めた同時に地方政府自身が独立した利益をもつ財政主体となることを促進した。特に、社会管理と公共サービスの提供の責任について、中央政府と地方政府がどちら担うのかも実際は曖昧されている。

¹⁴⁵ 孫祁祥（2001），前掲論文，20-27頁。

¹⁴⁶ 王小卓・管化（2001），『通過稅收途徑解決養老保險隱性債務』，企業管理出版社，54-60頁。

¹⁴⁷ 何立新によれば，2005年改革案は，若い世帯の生涯純移転率を引き上げることによって，若い世帯の加入意欲を促進する効果が期待できる一方で，年金純債務を拡大する効果もある。もし増加した移行期の年金純債務の財源を保険料で賄うと，28%の保険料率さらに引き上げる必要があると指摘した。何立新（2008），前掲書，151頁。

地方政府が財政主体であれば、必ず自身が年金改革過程において利益最大化していくことを求める。地方政府の利益最大化は、財政責任の最小化と管理権力の最大化の2つの部分がある。地方政府はより大きな管理権限を求めつつ、責任の分担はなるべく回避したい。特に財政支出責任のである。経済発展の最優先政策の下で、社会全面的に「過市場化」の背景で、地方政府も経済生産のみ積極的に参入し、資源の分配方式を調整するとともに、利益の最大化を目標とし、社会管理や公共サービスの有効供給が軽視されている。

多くの国では社会保障分野を地方政府に委ねるとしても、中央政府が主要又は相当な財源を提供しているが、中国では、年金制度の財政負担を地方財政の負担に委ねてきたことは中国の著しい特徴である。さらに、分税制により中央と地方の財源配分が大きく変更されたにも関わらず、管理・財政などの責任については、対応する調整が行われなかった。その背景にはもちろん経済の未発達、経済体制の移行に伴う深刻な財政収入の減少により、地方政府の年金財政責任を回避するあるいは「空口座」問題という形で現れている。

中央政府の年金改革を推進したの根本的な目的は、社会安定を維持しつつ、年金制度の従来の財政責任（全額国家負担＝中央政府負担→中央・地方・民間の分担）を再分割することによって、人口高齢化に伴う年金給付圧力を軽減することである。一方で、年金制度は短期的にみれば、地方財政資源を占用するが、長期的にみれば、老後生活の不安を解消するとともに、消費水準を維持でき、生産、経済活動にプラス効果がある。このことも中央政府の利益追求と一致する。しかし、地方政府は自分の利益構造より、短期利益を重視し、地方財政をなるべく経済収益が産生しやすい領域へ投入する傾向がある¹⁴⁸。

今までの年金制度内部の権力と責任の分配について、中央政府は主要な財政責任を負担したのに、それに応じて管理権がなかった。地方政府は逆に管理運営に関して決定権をもつが、財政責任がない。ただし、地域間において、産業構造と人口年齢構造に大きな差異があるため、同じ省においても、年金基金余剰金がある地区と年金支給できない地区が同時が存在している。本来ならば、年金制度が顕著な所得再分配機能をもつため、他国は殆ど中央政府が管理しているが、中国では、年金制度管理の統合について、地方政府からの抵抗が極めて強い。

その原因は、年金制度の分散管理は地方政府の利益構造を固定化した。年金基金余剰金がある地区は当然に年金改革を推進し、自身の獲得した利益を損失することには意欲がない。基金赤字の地域は上級政府の財政支援に依存すれば赤字が解消できると思えば、年金改革について自ら推進する動機をもたない。

さらに、年金制度改革過程において、政策の制定、実施は安定な機構の下で、合理的に中央政府と地方政府の利益構造を調整し、最終的に理性的な方案を形成するというプロセスではなく、不確定な機構のもとで、地方政府が中央政府と対抗、談判など過程をへて、実施した。このことがもたらした影響は、地方政府は政策制定について談判する余地があると認識し、かつ新政策体系のなかで、ますます自身の利益を拡大するようになったことである。どの地方政府でも、政策制定過程において、ほかの地方政府より、中央政府から優遇的な支援を求めるといふ地方政府内部間の競争が形成され、この競争が逆に政策制定するための安定的なプロセスの形成に逆作用する。財政支援においても、表面的に各地域に平等であるが、実際的に地方財政能力を考慮せず、必要な地方に支援していない。地方政府が求めた利益を得られない場合、年金制度の実施にも影響する。

従って、年金制度における2つ重要な責任主体、中央政府と地方政府はいずれにしても、年金制度における主要な財政負担者になりたくない。これは中国年金制度の最大な問題で

¹⁴⁸黄继忠・周宗顺(2004)『中央政府与地方政府在社会保障中的职责划分』, 经济体制改革 2004年第3期, 19頁。

ある。

現行年金制度は外形的には世界銀行が唱える「多くの支柱」の年金保障体系とみられるが、根本の違いがある。「多くの支柱」体系の確立は、基金の供給源と調達方式の内容を含んでいる。この体系は、目的は老人の生活の保障と経済の発展促進の原則から出発して、国の再分配の責任、企業保険の責任と個人の自己保障の責任によって共同で支える年金制度を確立することによって、効果的で老年生活リスク保障方式を確立することができる。

しかし、中国の年金制度の設計においては、政府の責任を減輕することを重視されたために、企業と個人の責任だけを重くし、従来国家財政が負担した給付債務をすべて民間企業に押し付けることになった。そして、企業の負担が重くなったことから、企業の納付逃れ、納付回避の傾向が強まり、「広くカバーする」という目標とは逆の結果をもたらしている。これが中国において多階層の年金制度体系がうまくいっていない主因である。

このような施策は、中国の社会保障の全体に及んでいる。1978 年以来、社会主義市場経済体制を確立し、国の現代化の実現を目指し社会改革を行ってきた。この過程で、高度に集中した計画経済の時代に形成された伝統的な保障制度は社会主義構造の変更によって解体され、90 年代から「国家・企業・個人」三者負担の方向へ転換された。いまや政府の負担を減輕することは中国の社会保障制度設計の主な目的となっている。それは、現在の社会保障改革の世界潮流とも合致している。しかし、こうした改革では憲法に定められた公民の生存権利において国家が担うべき責任を果たすことにはならない。しかも、政府は極力「低水準」と個人的責任を特徴とした長期目標を強調したため、改革に対する国民は政府に対する信頼度の低下をもたらし、早期繰上げ退職¹⁴⁹といった深刻の問題を誘発するとともに、消費を手控え、貯蓄を増やして不測の事態を防ごうとする心理が一層強まって、制度の運営を揺れ動かしている¹⁵⁰。

従って、中国の年金問題を解決する要点は、年金制度における官民の役割分担、そして中央政府と地方政府の役割分担を明確することによって、現行制度の明らかに歪められた負担と給付の構造を調整することである。さらに、地域格差を是正するための財政調整制度を構築し、財政制度と年金制度の新たな補完的關係を立ち上げなければならない。

第2節 今後の年金制度の改革方向

以上、中国の年金制度に存在する構造的な問題点を分析した。最後に年金制度の今後の改革方向を提起したい。

1 年金制度における財政制度の再建

従来の年金制度において、年金制度と財政制度の補完的關係を持っていることは第 2、3 章で述べた。財政からのサポートがある場合、年金費用が実質上に国家財政によって負担されるを意味する。国家財政で年金負担した場合、年金制度が企業ごとに運営され、年金財政が企業別に独自に採算しても、企業間における年金制度の負担・給付格差が国家財政によって埋められるので、計画経済期においては問題にならなかった。

¹⁴⁹ 90 年代中期、経営難に苦しむ国有企業の負担を軽減するため、一部の地域や業界で従業員の定年を繰り上げて正規退職者とすることを認めた。繰り上げ退職をさせれば、年金保険基金から年金支給され企業の人件費を節約できるため、多くの企業がこの措置を利用した。しかし、なかには 20 歳台の退職者がでるといふ悪用が各地でみられ、98 年から繰り上げ定年退職を禁止した。

¹⁵⁰ 藤田桂子 (2002) 「企業経営からみた中国社会保障改革」大塚正修・日本経済研究センター編 「中国社会保障改革の衝撃—自己責任の拡大と社会安定の行方」, 勁草書房, 149 頁。

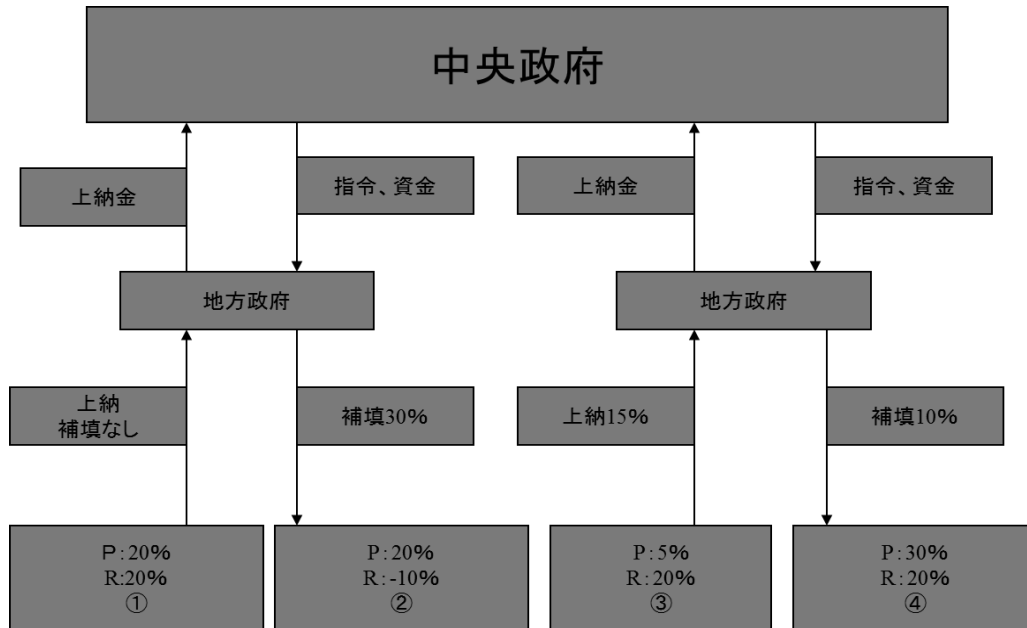


図6-1 計画経済期における年金制度における格差是正仕組み
出所：筆者作成

例えば、図6-1のように、Pは企業賃金総額に占める企業年金給付額の比率、Rは企業賃金総額に占める企業利潤の比率を表す。①と②は同じ地域にある2社の国有企業で、③と④は同じ地域にある2社の国有企業である。企業①と②において年金負担は同じ20%であるが、経営業績は異なる。企業①は黒字企業であり、企業②は赤字企業である。すると、政府-企業間の財政関係が「統収統支」である場合、企業①にとっては利潤額がちょうど年金費用に当たるので、上納金も補助金も発生しない、一方企業②は地方政府か中央政府から25%の補助金をもらう。企業③と④においては、経営業績は同じであるが、年金負担は異なる。企業③は年金費用を差し引いた後でもまだ利潤が残るので、上納する、企業④は利潤があっても年金給付の支払いに足りないので、政府から補填してもらう。このように政府は経営業績のいい企業や年金負担の軽い企業の利潤を吸い上げ、国家財政に計上してから、全国範囲の再分配によって年金における企業間格差を是正した。地域間の格差もほぼ同じような仕組みで是正したのである

しかし、財政改革によって政府-企業間の「統収統支」財政関係が崩壊し、政府-企業間の調整ができなくなり、年金制度における企業間格差が埋められなくなった。例えば、市場経済期において、年金制度の企業負担を図で用いて言えば、企業①と企業②においては、従業員の年齢構成による年金負担が同じであるが、経営業績による負担能力が異なるので、結局面企業間で年金給付の格差が生じてしまうことになる。企業③と企業④は負担能力が同じであるが、従業員の年齢構成の違いによって、年金負担の格差が生まれることになる。とくに問題なるのは、地方間の格差を是正する機能も「統収統支」財政関係が崩壊したことによって失っている。

計画経済期と市場経済期における年金財政調達方法は一見して両者が同じように見えるが、実質のところ再分配のための財源と範囲が異なっている。すなわち、すなわち企業財務会計と国家財政を一体化する計画経済のもとでは、年金給付の財源調整は、図で示しているように政府-企業間における縦の資金の流れを通じて行われ、再分配は市場経済下の目的税と同じような財源によって、省ないし全国範囲内で行われてきた。しかし 1991

年改革後、再分配のための財源調達も再分配の範囲も、あくまで社会プールの範囲内、すなわち、同じ省にある企業間における横の資金の流れを通じて行うようになったのである。図でいえば、改革後の財源調整は、あくまでも地域内の企業①と企業②、あるいは地域内の企業③と企業④の再分配に止まっている。すると、年金の負担・給付に関する格差は、地域間の格差も顕在化してくる。

従って、中国の年金問題を解決する要点は、地域格差を是正するための中央財政調整制度を構築し、財政制度と年金制度の新たな補完的關係を立ち上げることは第一歩である。

2 年金制度における政府間關係の再構築

地方分権という背景で、年金制度改革過程では、中央政府と地方政府との間には合理的に利益構造を調整する機構の不備と、実施状況を監督する機構が機能しないため、改革案の明確されていない部分は、関連主体の自身の利益のために、制度を実施するため、改革結果は部分に変質するだけでなく、再びに分離する可能性が潜在する。このような利益主体が年金制度に対する影響は最小限に抑制する必要がある。

年金制度における中央政府と地方政府との最適な關係は、政府間の合理的な行政権力と財政責任の明確、さらに、中央政府と地方政府との積極性を作り出せる利益構造を理性的に調整できる仕組を創設して、制度改革を順調に推進でき、制度を維持できるような外部環境が必要である。この新たな政府間關係の構築は年金制度の目的を防げてはいけない。

政府の責任と負担を合理的な分配することは、制度が順調に発展する前提である。従って、中央政府と地方政府は政策制定の全段階において、行政権力と責任は合理かつ明確に分配しなければならない。それは、年金制度を運営するための外部環境である。

年金制度の内部構造からみれば、制度の維持、発展するため、中央政府と地方政府は管理責任と財政責任を明確にする必要がある。管理責任は年金制度の加入状況、保険料の徴収、保険料率の調整、保険基金についての定期調査、管理、資金の投資・運営、給付水準の調整、及びほかの高齢者向けの公共サービスの提供など多方面における権力と責任を含む。年金制度における中央政府と地方政府との關係は権力と責任の明確化、財政責任の明確化、かつ制度の安定性を損害しないような体制が不可欠である。そのため、いくつかの条件を揃えなければならない。

(1) 法制化

現行の「社会保険法」と年金制度と関連する条例の内容からみれば、中央政府と地方政府との権力と責任の分配について、具体的な規定はなく、中央政府と地方政府は行政権力と行政責任の分配は曖昧である。憲法は中央政府と地方政府との行政内容について規定は、国务院の行政権力と機能を定めたが、どの行政権力と責任は国务院の専有なのか抽象すぎてわかりにくい。地域組織法においても、地方政府の行政権力はほぼ中央政府と同じ、具体的にどれか地方政府の専有権力と責任が、どれが中央政府の専有権力と責任かを明確に規定していない。法律で中央政府と地方政府の行政権力と機能に明確しないままでは、政府の責任缺位、行政権力越権、行政権力を争うなどの問題が生じる。

権力と責任を不明確の下で、中央政府と地方政府は権力分配を通じて自身利益の最大化を求める。中央政府は自身の上級行政の優勢を利用して、両者の關係を調整することを常に行い、財政分権の背景では、絶えず責任を下級政府に移転し、地方政府は中央政府への信頼感を損害する。地方政府も自身の情報集計の優勢と政策実施主体の地位を利用して、中央政府の指令について、さまざまな理由をづけ、政策制定への参入と、改革の内容を必ず自身の利益構造に符合するように調整し、制度改革の効果を変質させる。

本来であれば、改革を通じて統一できる改革が、順調に進められない。さらに政府権力と責任の不明確性により、各級政府は制度の管理権力を争いながら、制度運営に対する責任をなるべく避ける。中央政府と地方政府はいずれにしても、権力と責任を固定化する動機がない。これが、地方分権の下で、政府利益の短期性と年金制度の長期性との矛盾がもたらした結果である。

中国の年金保険制度の変化は基本的に政策調整を通じて完成したもので、この政策調整が不確実性をもつため、制度分離の要因だけではなく、地方政府も中央政府の意図をよく理解できていない。また、中央政府が主導した政策改革案は、基本的に自分の利益構造から出発するため、地方政府の既得利益を損失させた場合、地方政府の政策実施に対する積極性に影響する。不確実な政策調整より、法律でその双方の利益構造を確保することのほうが、地方政府にとっては、望ましい。

さらに、法律の形で、中央政府と地方政府は年金制度において責任を明確することは、行政権力の分配を合理化するだけではなく、行政権力を制約することも可能にする。法律形成過程では、関連利益主体が参入でき、行政権力を合理的に中央と地方に分配できる。その上で、相互制約、権力と義務との関係が成り立つ。中央政府と地方政府の利益構造の矛盾が生じた場合、いままでのように中央政府が主導した行政方式での解決ではなく、司法機構を通じて解決すべきである。

このように、年金制度における中央政府と地方政府の権力と責任について、従来の中央政府が主導的に、上から下までの行政管理的な発想から第三者（司法）機構を通じて合理的に中央政府と地方政府との利益構造を調整しつつ、年金制度における政府間関係の安定性を維持できる。

（2）公平性

年金制度における中央政府と地方政府との権力と責任を合理的に分配することも年金制度の公平性を促進する。公平性は年金制度の核心理念である。賦課方式の制度は世帯間の公平分配を確保できる。積立方式は個人の消費を生涯に公平に分配できる。労使双方の保険料負担は制度を維持するだけではなく、労使間での資源の再分配も行うことによって使用者と労働者との公平性を確保できる。中央財政支援は地方間の公平性を確保できる。従って、年金制度の管理と責任の分配問題も必ず公平性原則に従わなければならない。しかし、年金制度が全国範囲で統合できないままでは、いままでのような、地方間の不公平が労働力の移動によって年金制度が適用できないなどの問題を防ぐことはできない。

また、年金制度の公平性は中央と地方との管理と責任の分配の公平性と関連する。年金制度の権力は年金保険事業への業務管理権と保険基金収支の管理権との2つ部分がある。責任は財政責任である。本来ならば、どのレベルの政府でも同じく、管理権があれば、その財政扶助の責任も担わなければならないはずである。しかし、財政分権のもとで、中央政府と地方政府の責任と分担の分配は適切ではない。地方政府は年金制度の管理権をもつが、財政責任は中央政府よりはるかに少ない。これは制度の公平性を損なう。ただし、地方政府の財政責任を要求する前提として、まず、各級政府は歴史債務について分担する割合を明確しなければならない。計画経済期では、中国は統収統支という資源分配方式の下で、企業は全部の利潤を国家に上納した。この中には、労働者が老後生活を確保するための費用も当然に含まれるはずである。従って、中央政府がその債務を全額負担すべきだと考える。さらに、1994年以降の「分税制」改革より、中央政府財政収入が増加する一方で、大半の地方政府財政は中央政府財政移転に依存している。この状況のなか、地方政府に歴史債務の負担を求めるのも現実的ではない。ただし、年金制度改革の最終目的は制度を国家レベルで運営することである。その目標を実現した場合では、管理権と財政責任を

当然に中央政府に移転すべきである。

最後に、年金制度における権力と責任の分配問題は地方政府間の権力分配の公平性にも関連する。前述したように、中国では、また合理的に中央政府と地方政府の利益構造を調整するシステムは形成されていない。中央政府の支援は実質的な財政能力を考慮したものではなく、地方政府の交渉能力によって給付していた。しかし、地方政府の交渉能力は同じではなく、さらに、政府間の交渉結果に影響する要素が複雑である。それによって、各地方政府間でも、制度の権力と責任の分配体系が異なってくる。

(3) 情報交換システム

下から上への情報提供は現在の情報集計の基本方法である。この中で、地方政府は政策の唯一実施主体として、情報集計において絶対的な優勢をもつ。もし、下から上への情報提供内容が全面かつ正確であれば、中央政府は理性的な政策判断ができ、さらに、政策の実施を有効に監督して政策の予想した目標を実現できることは間違いない。しかし、地方政府が独立利益団体として、自身が政策利益を追求する動機がある場合、下から上への情報は必ずしも全面かつ客観的な内容ではなく、自分の利益構造に応じて選択的な情報を提供する可能性が大きい。

情報を全面かつ正確に把握するために、今までの下から上への情報集計方法にだけでなく、上から下への情報交流システムの構築も必要である。その情報交流システムは2つの内容からなる。

1. 中央政府は地方政府に政策の内容と政治意図を正確に伝える義務がある。それによって、地方政府は政策と関連情報の理解を深まる。

2. 中央政府は各級政府との情報交流できるような体系を構築する。今までの省政府の情報提供に依存しない。

(4) 監督権力と責任の分担

監督機能の強化によって、年金制度の実施過程における政策効果の変質を予防する。監督機能は、各級政府間には実施主体と監督主体を分離させ、監督主体の独立性を確立し、ほかの政策利益団体に制約させないことが不可欠である。地方政府は内部の特殊利益を追求する動機があるため、監督主体になれない。前述したように、財政分権の下で、地方政府は短期的な経済利益を重視し、長期的な社会公益を軽視する傾向がある。この利益構造は年金制度と矛盾している。現段階では、地方社会保険経弁機構は年金制度の管理権と制度の実施権をもつ。地方の人力資源・社会保障行政機構が業務指導と監督の権限をもつが、地方政府に制限されたり、さらに、地方政府行政の管理体制のもとで、地方の人力資源・社会保障行政機構と地方社会保険経弁機構との間にも、密接な関係が存在するため、有効な監督ができない。

そのため、各利益団体（企業と労働者を含め）の代表によって独立性をもつ、中央政府が直轄する監督機構を構築していく必要がある。その監督内容は、行政監督、財政監督、人事監督など多方面から、年金保険内容が適切に実行されているかどうか、年金財政運営状況と管理状況などを把握することが必要である。

以上のように、年金制度における中央政府と地方政府との関係は、法律によって政府間の行政権力と責任を明確することによって、年金制度を安定的に運営する外部環境作り出す。そのうえで、中央政府と地方政府との積極性を作り出せる利益構造を理性的に調整できる仕組みを創設し、行政内部利益化と部門化が年金制度への影響を最小限に抑制する。独立性をもつ監督機構の創設するによって、年金制度の運営と管理を正確かつ客観的に把握し、制度の実施過程で形成された問題を整理し、関連行政主体に報告する。そのことによって、中央政府は多方面から集計した情報を分析したうえで、第3者機構を通じて、関連

利益主体と連携して，理性的に政策を打ち出すことができる。

おわりに

中国は1978年以降「改革開放」政策に踏み切って、社会主義市場経済体制を確立し、国の現代化の実現を目指し社会改革を行ってきた。この過程で、計画経済時代に形成された伝統的な社会保障制度が解体され、90年代から「国家・企業・個人」三者負担への社会保障体系の確立に向けて積極的に推し進められ、年金の分野においても、大きく改革が行われた。

中国では、1991年年金制度改革が実施され、都市部企業従業員を対象とした年金制度を全国統一の個人口座をもつ部分積立方式の年金制度に移行している。しかし、改革は順調に進まず、今日でも、分散管理、加入率が低い、空口座など問題を抱えている。さらに、急速に進む高齢化により、過去の年金債務問題の取り扱いや新規に発生する多額の年金債務が顕在化しており、脆弱な年金保険基金は巨大な圧力をうけ財政危機に陥った。

本論文では、その年金財政危機をもたらした要因とメカニズムについて、中国の年金改革と経済体制の変化を全体的に関連づけて、年金制度における構造の特徴、経済体制との関連を計画経済期と「改革開放」期の2段階に分けて、関連諸制度と中央と地方政府間の関係という2つの視点から考察した。そして、そのことが年金制度の構成要素への影響を分析した。

これまでの研究は主に賦課方式と積立方式という財政方式の選択や財政調達案など視点から年金制度自体に限定し分析を行ってきたが、それだけでは、中国の年金制度問題を把握することができない。

本論文で分析したように、関連諸制度の視点でいえば、従来の年金制度は、年金制度と国の経済体制の主な構成要素である所有制度・労働制度・財政制度の間に依存関係が存在する(第2章)。しかし、1978年「改革開放」以降、所有制度の変化に伴い、徐々に市場メカニズムの分配制度が取り入れられることで財政制度における「統収統支」構造、労働市場における「統包統配」構造などが崩れ、年金制度が存在する基礎がなくなり、必然的に新たな役割分担の再構築が進められてきた。しかし、中国の年金改革の目的は、従来の国家財政が負担した財政責任(全額国家負担=中央政府負担)を民間企業に押し付け、新制度の加入者に集中して過去の年金債務を負担させ、人口高齢化に伴う年金給付圧力を軽減することであった。そのため、今までの国家負担を切り離れ、さらに、以前国家が行っていた年金支給義務を民間企業に転嫁し、実質的に現役の労働者と民間企業の高い保険料で賄われる形となった。その結果、年金保険料率が高く制定して個人の年金制度への加入意欲に影響を与え、制度自体の存続にも悪影響を与えている(第3章)。

さらに、地方分権を進められてきた過程において、中央政府が自ら財政、行政変革を推進してきた。過度の分権により中央政府が必要な職能を果たす能力を弱めた同時に地方政府自身が独立した利益をもつ財政主体となることを促進し、地方政府がそれぞれ独自の利益構造が形成された。

年金制度に対する財政責任と管理権力の分割は第4章でみたように中央と地方と政府間関係のなかでかなり曖昧されている。権力と責任を不明確の下で、中央政府と地方政府は権力分配を通じて自身利益の最大化を求める。中央政府は自身の上級行政の優勢を利用して、両者の関係を調整することを常に行い、財政分権の背景では、絶えず責任を下級政府に移転し、地方政府は中央政府への信頼感を損害する。地方政府も自身の情報集計の優勢と政策実施主体の地位を利用して、今までなかった管理権益も求めるようになった(第5章)。特に、年金制度は短期的にみれば、地方財政資源を占有するため、政策制定と政策実施する際、地方政府が自身の利益構造より実施している。その結果は年金制度の地方

ごと分散管理、給付格差と「空口座」問題が出ている。

財政改革によって、中央政府が全国の地域格差に対し、国家財政による格差是正システムを持っていないため、年金基金の省単位から全国規模の一元化ができない。一方で、年金制度の統合について、中国の年金改革は、地方政府に年金保険基金を管理・監督する義務と権力を与えたため、年金保険基金への加入は地方政府に有利、不利をもたらすことになった。社会保険制度の原理からみれば、保険基金の範囲が大きければ大きいほど、リスクと負担率の分散が期待され、社会プールの範囲は、省から全国レベルまで統合していくことが望ましいが、地方政府の視点からみれば、省から全国レベルへの移転は、年金基金への管理権限の喪失を意味している。従って、年金財政が黒字である地域が年金基金の全国一元化に抵抗する。年金財政が赤字の地域でも、年金制度の支出が中央財政に依存できれば、既存の年金基金管理権限も渡したくない。さらに、年金制度は客観的に労働コストを増加するため、短期利益を重視する地方政府は年金制度を強制加入すれば、企業が当地から撤退する可能性がある。また、年金制度の個人口座が大量な基金を積立している。この資金は明確な管理方法が出ない場合、地域政府の利益へ異化してしまった。

以上のように、年金制度をめぐる制度自体の設計の問題、外部環境の影響など複雑な要素を抱えているため、その結果、個人から企業まで、新制度の適用から逃避するインセンティブが生じ、序章で指摘したような加入率と給付率の低下、地方間年金制度の管理と給付の格差および「空口座」などの問題を引き起こしている。従って、年金制度の問題について、年金制度自体に限っていえば、年金財政危機の根本的な原因は、年金制度をめぐる負担と給付構造という仕組みが合理ではないことにある。外部要素でいえば、年金制度における中央と地方と政府間の責任と管理という行政権力の分配が不合理である。

従って、中国の年金問題を解決する要点は、地域格差を是正するための中央財政調整制度を構築し、財政制度と年金制度の新たな補完的關係を立ち上げることは第一歩である（第6章）。その上で、年金制度における中央政府と地方政府との関係は権力と責任の明確化、財政責任の明確化、かつ制度の安定性を損害しないような体制が不可欠である。

一方で、今後の中国においては高齢化が深刻になることが予想されるが、それに対応できる高齢者の生活保障に関する制度を構築しなければならない。そのままでは、現行の年金制度の役割、機能、負担構造について改めて考える必要があり、長期的には、都市と農村を統合した最低年金制度を構築する必要がある。

本論文は、都市部の企業従業員を主な対象とした「企業職工基本養老保険制度」と農村部の人々を対象とした「農村社会養老保険制度」を中心に分析したが、都市部の行政機関と公共セクターを対象とした「機関事業単位養老保険制度」は分析の対象外としている。この制度は近年改革の動きがみられるが、全国統一的改革案が今でも打ち出されておらず、基本的に従来の制度を踏襲しているので、今後の動向に注目していきたい。

日本の年金は、比較的整備された多階層の保障体系を確立している。1人の企業被雇用者は一般的に国民基礎年金、厚生年金、企業年金で構成される3つの階層の保障を得ることができる。1人の被保険者は国民基礎年金に加入する以外に、国民年金基金にも自発的に加入でき、社会年金を推進する同時に、各種の商業生命保険があつて人々は選択することができる。多階層の年金体系が異なった階層、異なった経済状況の保険加入者の養老ニーズを柔軟に満たしている。国の立法を基礎とし、年金のみならず社会保障制度全体の法制度を整備しや農村人口の社会保障問題を解決した日本の歴史的経験は、中国にとって学習、参考に供することのできる点を多く含んでいる。中国と日本の社会保障制度の方式と発展水準には大きな差があるが、共通する問題や課題も少なくない¹⁵¹。それらの因果関

¹⁵¹ 例えば、人口高齢化、失業率の増加、年金基金運営のリスク、及び社会保障の「保険料」と「税」

係，構造及び現行制度に対する影響について分析することは極めて重要である。これらは今後の研究課題としたい。

参考資料 1

企業従業員養老保険制度の改革に関する国務院の決定

国務院発布(1991) 33号 1991年6月26日

わが国の企業従業員養老保険制度は 1950 年代初期に確立され、それ以降、1958 年と 1978 年に 2 回にわたって修正された。近年来、各地域は経済体制改革の必用に応じて、年金給付費用の社会プール化を主な内容とした改革を実施し、一定の効果を収めてきた。国民経済と社会発展の 10 年計画および第 8 次 5 カ年計画骨子にもとづき、各地域の経験を踏まえ、国務院は企業従業員養老保険制度の改革に対して以下の決定を下す。

1. わが国の生産力発展レベルと、人口が多く高齢化が急速に進む状況に鑑みて、企業従業員養老保険制度の改革は、国家利益・集団利益と個人利益の関係、短期利益と長期利益の関係、全体利益と部分利益の関係をうまく処理した上で、現行制度に対し主に調整と整備の形で進めていくことにする。各地域と企業の状況が異なることを考慮し、各省、自治区、直轄市の人民政府は国家の統一政策にもとづき、従業員の養老保険に対して具体的規定を作ることができる。ある程度の地域間・企業間における差異が許される。

2. 経済の発展に伴い、基本養老保険に企業補充養老保険、従業員の個人貯蓄型養老保険を組み合わせた制度が徐々に確立される。養老保険は国家・企業による全額負担という方法を変え、国家・企業・個人による共同負担を実現する。従業員個人も一定の費用を収めなければならない。

3. 基本養老保険基金は、給付支払の実際の需要と企業、従業員の負担能力にもとづき、支出を一定収入を定め、やや余剰金を残し、部分的に積立金をもつという原則に従い、政府によって統一的に調達する。異体的な徴収比率と積立比率は各省、自治区、直轄市の人民政府によって実際に推計したうえで確定され、国務院に報告され、記録に載せられる。

4. 企業と従業員本人が納付した基本養老保険費は、別々に「従業員養老保険手帳」に記入する。

企業の納付する基本養老保険費は、企業従業員の賃金総額と当該地方政府が定めた比率にもとづいて税引き前に捻出され、企業の銀行口座から毎月自動振替される。企業は期限が過ぎても納めない場合、規定により滞納金を追加納付しなければならない。滞納金は基本養老保険基金に納入する。

従業員本人が納付する基本養老保険費は賃金調整のうえで徐々に実行する。保険料率は最初に本人の標準賃金の 3%以下に抑えてよく、その後経済成長と従業員の賃金上昇に従い、徐々に上げていく。従業員本人が納付する基本養老保険費は、企業が賃金を払う時に企業によって徴収される。

5. 企業と従業員個人が納付した基本養老保険費については、社会保険管理機構が開設した「養老保険基金専用口座」に振り込み、特定目的のために貯蓄し、特定用途にのみ使用するものとし、いかなる企業と個人でも勝手に使用してはならない。銀行は規定によって「納めるべきまたは未納利息」を引き出す。銀行に預けられた基金については、預金期間に従って人民銀行が定めた同期間の住民預金金利にもとづき利息を計上し、その利息は基金に計上する。積立金の一部分は国債を購入することができる。

各級地方政府は養老保険基金委員会を設立し、養老保険基金管理の指導と監督を実施しなければならない。委員会は政府の主管者が主任となり、労働、財政、計画、監査、銀行、工会(労働組合)等の部門の責任者が参加する。事務室は労働部門に設立する。

6. 従業員の定年退職後の基本養老年金の算定方法は現在変更しない。今後賃金制度の改革に連繋して、賃金総額に占める標準賃金の比率を高めることによって年金給付額を

徐々に引き上げる。

国は都市部住民の物価指数の上昇状況によって、在職従業員の賃金成長率を参照して基本養老年金給付を適当に調整する。必要な費用は基本養老保険基金の中から支出する。

7. 基本養老保険基金の省レベルの一元化管理をまだ実現していない地域は、積極的に条件を作って現在の市・県レベルから徐々に省レベルの一元化管理に移行する。省レベルの一元化が実現されてから、元の正規従業員と契約従業員の養老保険基金は、統一の保険料率によって徴収し、そして両者を合算して使用する。具体的な方法は各省、自治区、直轄市の人民政府によって制定される。

中央各部の直属企業は、国家に特別に規定された企業以外は所属する地域の社会プールに参加しなければならない。

8. 企業補充養老保険は、企業が企業自身の経済能力により、本企业従業員のために設立する。必要な費用は企業の留保資金の奨励・福利基金から捻出する。個人貯蓄型養老保険は従業員が自分自身の収入状況により、任意的に参加する。国家は企業の補充養老保険の実施と従業員の個人貯蓄型養老保険の参加を提唱し、奨励する。そして、政策の上で指導する。それと同時に、個人貯蓄型養老を企業補充養老保険にリンクさせる方法の試みが許される。補充養老保険基金は、社会保険管理機構によって国家技術監督局が發布した社会保障番号(国家標準 GB1643—89)にもとづき従業員の個人口座に記入される。

9. 労働部および地方の各級労働部門は、都市部企業(都市部に所在しない全人民所有制企業を含む)従業員の養老保険事業を管理・運営する。

労働部門に所属する社会保険管理機構は、非営利の事業単位で、基本養老保険と企業補充養老保険の具体的事務を取り扱い、養老保険基金委員会の委託を受け、養老保険基金を管理する。現在人民保険会社によって運営されている養老保険業務は現状維持にする。個人貯蓄型養老保険は、従業員個人が運営機構を自由に選択することにする。

10. 社会保険管理機構は、養老保険基金から一定の管理手数料を捻出することができる。具体的な捻出比率は実際の仕事の需要と節約の原則にもとづき、該当地方労働部門より提出し、同級の財政部門の審査を経て、養老保険基金委員会に報告し、許可を求める。管理手数料は主に必要とする行政と業務などの費用の支出に用いる。養老保険基金および管理手数料は、税金を徴収しない。

11. 本決定は全人民所有制企業に適用する。都市部集団所有制企業は本決定に参照して実行することができる。外資企業の中国側従業員、都市部私営企業従業員と自営業者に対しても、養老保険制度を徐々に設立しなければならない。具体的な方法は各省、自治区、直轄市人民政府によって制定される。

12. 国家機関、事業単位と農村(郷鎮企業を含む)の養老保険制度の改革は、それぞれ人事部、民政部が責任をもち、別途に具体的な方法を制定する。

企業従業員養老保険制度の改革は、定年退職従業員の生活を保障し、社会安定を維持するための重要な措置であり、国家と企業の負担の減少、経済体制改革の促進、消費への合理的な誘導に重要な役割を果たすものである。この事業は、政策性が強く、かかわる面が広い。各級政府は確実に指導力を増強させ、本決定の精神にもとづき、実際の事情と結びつき、具体的な実施方案をより早く制定し、企業従業員養老保険制度の改革を積極的かつ穏当に推進する。

参考資料 2

統一した企業従業員基本養老保険制度の確立に関する国務院の決定 国務院発布(1997) 26 号 1997 年 7 月 16 日

近年来、各地域と関係部門は「企業従業員の養老保険制度改革の深化に関する国務院の通知」(国務院発布(1995) 6号)の要求に基づいて、社会プールと個人勘定を組み合わせた養老保険制度改革案を作成し、従業員の基本養老保険個人勘定を設立した。これは、養老保険新制度の形成を促し、定年退職者の基本的な生活を保障し、企業従業員の養老保険制度改革は新たな進展を遂げた。しかし、この改革は依然として実験の段階に置かれているゆえに、現段階において基本養老保険制度が統一されていない、企業の負担が重い、プールのレベルが低い、管理制度が健全でないなどの課題が残されている。党中央、国務院が確立した目標と原則にもとづき、さらに改革の歩幅を進め、統一した企業従業員基本養老保険制度を確立し、経済と社会の健全な発展を促進するべきである。そのために、国務院はここ数年来の経験を総括したうえで、以下の決定を下す。

1. 本世紀末までに、都市部の各種企業従業員とフリー就業者に適用するような、多経路な資金源、多次元な次元な保障スタイル、社会プールと個人勘定が相互に組み合わせ、権利と義務が対応する、管理サービス社会化の社会主義市場経済体制の要求に適応する養老保険体系を基本的に確立する。企業従業員養老保険は、社会共済と自我保障が結合し、公平と効率が結合し、行政と基金の管理が分離するなどの原則を貫徹し、保障レベルはわが国の社会生産力の発展レベルおよび各方面での許容能力に適応させる。

2. 各レベルの政府は社会保険事業を当該地域の国民経済と社会発展計画に取り入れ、基本養老保険は定年退職者の基本生活のみを保障するという原則を貫徹する。企業従業員養老保険制度改革と多次元的な社会保障システムの設立を緊密に結合し、定年退職者の基本養老金と失業者の失業救済金の支給を確保し、都市部住民の最低生活保障制度を積極的に進める。定年退職者の生活が経済と社会発展に相応する改善をし、労働による分配原則と地域発展レベルおよび企業の経済利益の差異を反映するために、各地域と関連部門は国家政策指導下の企業補充養老保険大々的に発展させると同時に、商業保険の補充作用も発揮する。

3. 企業が支払う基本養老保険費(以下、企業拠出と略称)の比率は、一般的に企業賃金総額の 20% (個人勘定に計上する部分を含む)を越えてはならず、具体的な比率は省、自治区、直轄市人民政府が規定する。一部の省、自治区、直轄市は定年退職者が多いため、養老保険の負担が非常に重く、企業賃金総額の 20%を超過することになるだろうが、その場合は労働部、財政部に報告し、審査を受ける。個人納付基本養老保険費(以下本人拠出と略称)の比率は、1997 年の出費賃金の 4%より低くはならず、1998 年以降には 2 年ごとに 1 ポイントずつ引き上げ、最終的には本人賃金の 8%に達するようにする。条件が具備されている地域と賃金の成長が比較的速い年度においては、本人拠出の比率を適切に引き上げる。

4. 本人出費賃金の 11%に相当する基本養老保険個人勘定を従業員のために開設し、本人拠出はすべて個人勘定に計上し、残りの部分は企業拠出から繰り入れる。個人拠出率の向上につれて、企業からの繰り入れる部分は 3%程度に漸次引き下げられる。個人勘定の残高は毎年銀行の同期預金金利を参考にして、利息を計算する。個人勘定の残高は従業員の年金支給以外に使用してはならず、予定より早く下ろすことはできない。従業員の転職の際には、個人勘定もすべて移動する。従業員あるいは定年退職者が死亡した場合、個人

勘定のなかの個人納付部分は相続できる。

5. 本決定実施後に就職し、加入期間が累計 15 年以上である者に対し、退職後に毎月基本養老年金を支給する。基本養老年金は基礎年金と個人勘定年金から構成される。退職時の基礎年金の月標準額は、省、自治区、直轄市あるいは地(市)の前年度従業員平均月賃金の 20%で、個人勘定年金の月標準額は個人勘定残高を 120 で割った金額である。加入期間が累計 15 年未満の者は、退職後基礎養老年金を受給することができなく、個人勘定の残高を本人に一括で支払う。

本決定実施前にすでに退職した者に対し、依然従来の規定にもとづいて年金を支給すると同時に、年金調整方法を執行する。各地域と関係部門はわが国の規定にしたがって、基本養老年金における正常化したスライド制をさらに整備し。その実践に真剣に取り組むべきである。

本決定実施前に就職し、実施後に退職かつ加入年数とみなし加入年数が累計満 15 年の者に対し、新旧方法が平穩に移行し、給付水準がほぼ前後一致ようになるなどの原則に従い、基礎年金と個人勘定年金を支給するうえで移行期年金を確定・支給する。移行期年金の財源は養老保険基金より賄う。具体的な方法は、労働部と関連部門が制定、指導、実施する。

6. 年金保険の適用範囲をさらに拡大し、基本養老保険制度を逐次に都市部にあるすべての企業およびその従業員に拡大する。都市部自営業者にも漸次基本養老保険制度を実施する。その保険料比率と給付水準は省、自治区、直轄市人民政府が本決定の趣旨を参照しながら、規定する。

7. 企業従業員養老保険基金管理条例の制定を急ぎ、養老保険基金の管理を強化する。基本養老保険基金は収支を別ルートで管理し、その全額を従業員の養老保険に使用し、特定資金を特定用途にのみ使用することを保証しなければならない。基金の流用や無駄遣いを厳禁する。

基金の残高については、2 カ月分相当の支払い額を残す以外、国債を購入するか専用口座に預金し、その他の金融・経営性事業に転用することを厳禁する。健全な社会保険基金の監督機構を設立し、財政、審査部門は法律にもとづいて、監督を強化し、基金の安全を確保することにする。

8. 基本養老保険基金のプールレベルを向上し、マクロ調節を強化するため、漸次県レベルのプールから省、あるいは省から委託された地区レベルのプールへと移行する。全国的に省レベルのプールが基本的な実現されてから、従来国務院の許可を経てプール基金を立てた部門と業界に属する企業は所在地域のプールに参加する。

9. 社会保険管理サービスの社会化レベルを向上し、早急に現在企業から支給している年金を社会化支給に変更し、積極的に定年退職者の管理サービスを企業から社会へと移行する条件を形成し、企業の負担を減らす。各レベルの社会保険機構は基礎建設を強化し、サービスと管理を改善し、効率とサービスの質を絶えず向上し、養老保険制度の改革を促進する。

10. 企業化管理を実施する事業単位は、原則的に企業養老保険制度にもとづいて執行する。統一した企業従業員基本養老保険制度を確立することは社会保険制度の改革を深化する重要な一歩であり、改革、発展と安定した全局面にかかわる。各地域と関係部門は真剣に取り組み、指導を強化し、細心の実施を組織するべきである。労働部は国家体制改革委員会など関連部門と合同して指導、監察を強化すると同時に、実施中出現した問題を即時に研究、解決することで、本決定の貫徹、執行を確保する。

参考資料 3

企業従業員基本養老保険制度の整備に関する国務院の決定

国務院発布(2005) 38号 2005年12月3日

近年来、各地域と関係部門は企業従業員基本養老保険制度の確立と整備に関する中央・国務院の要求にもとづいて、定年退職した企業従業員の基本養老年金のタイムリーな満額支給を確保することを中心に、基本養老保険の適用範囲の拡大に努め、基本養老保険基金の徴収を確実に強化し、定年退職した企業従業員の社会化管理サービスを積極的に推進し、顕著な成果をあげ、改革・発展の促進および社会安定の維持のため、重要な役割を發揮した。しかし、人口の高齢化、就業スタイルの多様化と都市化につれて、現在の企業従業員基本養老保険制度は、個人勘定が確実なものとなっていない(口座にはお金がないこと)、給付の算定方法が合理的でない、適用範囲が広範でないなどの問題が存在し、改革・改善を必要としている。そのため、国務院は十分な調査研究と東北3省での社会保障体系の実験経験を総括したうえで、企業従業員基本養老保険制度を整備することについて、以下の決定を下す。

1. 企業従業員基本養老保険制度の指導思想と主要任務を明確にする。鄧小平理論と「三個代表」重要思想の指導下、党の第16回大会と第16期3回、4回、5回総会の精神を真剣に貫徹し、科学発展観と調和のとれた社会主義社会の構築の要求にしたがい、現在と将来を総合的に考慮し、広範な適用範囲、適切な給付レベル、合理的な構造、収支バランスのとれた基金という原則を堅持し、政策を完備し、システムを健全化し、管理を強化してわが国の国情に適合した持続的な発展を可能とする基本養老保険制度を確立する。

主要任務は:基本養老年金のタイムリーな全額支給を確保し、定年退職者の基本生活を保障すること、個人勘定を漸次確実なものにすること、社会プールと個人勘定を組み合わせた基本制度を完備すること、都市部の自営業者とフリー就業者の保険加入と保険料拠出政策を統一すること、適用範囲を拡大すること、基本養老年金の算定方法を改定すること、加入インセンティブをもつ仕組みを作ること、経済発展レベルと各方面の受容能力にもとづいて基本養老年金の給付水準を合理的に確定すること、多次元なる養老保険システムを確立すること、中央と地方、政府と企業および個人の責任を明らかにすること、基本養老保険基金の徴収、納付、監督、管理を強化して多方面による資金調達ルートを整備すること、定年退職者の社会化管理作業をよくしてサービスレベルを向上すること。

2. 基本養老年金のタイムリーな全額支給を確保する。引き続き定年退職者の基本養老年金のタイムリーな全額支給の確保を主要任務とし、各種の政策とシステムをさらに改善し、定年退職者の基本養老年金の支給を確保し、新たな基本養老年金の支給延滞・未払いを防止し、定年退職者の合法的な權益を確実に保障する。過去に延滞・未払いした基本養老年金については、「遅延・未払い基本養老年金の支給と企業賃金調整をより良く行うことに関する中共中央弁公庁、国務院弁公庁の通知」にもとづいて、真剣に解決する。

3. 基本養老保険の適用範囲を拡大する。都市部の各種企業の従業員、自営業者およびフリー就業者は、共に企業従業員基本養老保険に加入すべきである。目前および今後の一定期間において、非公有制企業、都市部自営業者、フリー就業者の保険加入を中心に、基本養老保険の適用範囲を拡大する。わが国の社会保険補助関連政策をさらに踏み込んで実施し、就業困難者の保険加入と保険料の納付を援助する。都市部自営業者とフリー就業者については、該当地域の在職従業員の平均賃金を基本養老保険料のベースとし、保険料率はそのなかの8%は個人勘定に計上し、退職後に企業従業員の基本養給方法にもとづいて、年金を算出・支給する。

4. 個人勘定を徐々に確実なものにする。個人勘定を確実なものにして基本養老保険基金を積み立てることは、人口高齢化に対応する重要な措置であり、企業従業員基本養老保険制度の持続的な発展を実現するための重要な保障である。東北3省における個人勘定の実験を引き続き推進し、その他地域への拡大の具体的な方策の研究・制定を急いで、国务院の批准を得てから実施すべきである。国家が個人勘定基金管理と投資運営方法を制定し、基金の実質価値の保持・増殖を実現する。

5. 基本養老保険基金の徴収、納付、監視、管理を強化する。「社会保険費の徴収・納付に関する暫定的な条例」の各種規定を全面的に実施し、社会保険の登記と納付申告制度を厳格に執行し、社会保険と労働保障の監察法律の執行を強化して、納付率の向上に努める。企業従業員基本養老保険に加入する事業所と個人は、決められた期限内に基本養老保険費を全額納付すべきである。基本養老保険費の納付を拒む、あるいは決められた金額より少なく納付する者は、法律に依拠して処分し、基本養老保険費を全額納付していない者に対しては、各種の施策を取って、徴収の力度を高め、基本養老保険基金の徴収を確保する。各地域は公共財政の要求に沿って、財政支出構造を積極的に調整し、社会保障への資金投入を拡大する。

基本養老保険基金は財政専門口座に納入し、収支両面から管理し、流用を厳禁する。社会保険基金の監督、管理に関する法律と法規を制定・整備し、法律によって監督する。各省、自治区、直轄市人民政府は作業システムを完備し、基金の監督・管理制度の順調な執行を保障する。会計監査および社会・輿論による監督の役割を引き続き果たさせ、基金の安全を共同で保護する。

6. 基本養老年金の算出方法を改革する・個人勘定を確実なものにすることと連携を保つために、2006年1月1日から、個人勘定の規模は一律に本人出費賃金の11%から8%に調整し、すべて本人拠出で賄い、企業拠出は個人勘定に充当しない。それと同時に、従業員の保険加入インセンティブ・メカニズム整備し、基本養老年金の算出方法を調整する。

「統一した企業従業員基本老保険制度の確立に関する国务院の決定」(国务院発布「1997」26号)実施後に就職し、加入年数(みなし加入年数を含む、以下同様)が累計満15年の者は、退職後毎月基本養老年金を支給する。基本養老年金は基礎年金と個人勘定年金によって構成される。退職時の基礎年金の標準月額は当地の前年度の在職従業員の平均賃金と本人の指数化した平均出費賃金の平均値をベースにし、納付年数が満1年ごと1%を支給する。個人勘定年金の標準月額は個人勘定残高を支給月数で割り算して得るが、支給月数は従業員の退職時の都市部人口の平均余命と、本人の退職年齢、利息などの要素によって確定する。

国务院発布[1997]26号文件の実施前に就職し、本決定実施後退職し、かつ加入年数が累計満15年の従業員は、基礎年金と個人勘定勾金を支給したうえで、移行期年金を支給する。各省、自治区、直轄市人民政府は給付水準の合理的な接続を考慮し、新旧政策が平穏に移行する原則にもとづき、真剣に計算したうえで、異体的な移行方法を制定し、そして労働保障部、財政部に報告し、記録に載せる。

本決定実施後に退職年齢に達したが、加入年数が累積で15年未満の者は、基礎養老年金を支給しないで、個人勘定残高は一括的に本人に支払い、基本養老保険関係を終了させる。本決定実施前にすでに定年退職した者は、国家従来の規定にもとづいて、基本養老年金を支給する同時に、基本養老年金調整方法を執行する。

7. 基本養老年金の正常化したスライド制を設立する。従業員賃金と物価変動状況などによって、国务院は企業退職者の基本養老年金レベルを適宜に調整する。調整幅は省、自治区、直轄市の当地企業の在職従業員の平均賃金年間成長率の一定比率とする。各地域は

当地の実際状況に依拠し、具体的な調整方案を提出し、労働保障部・財政部に報告し、審査・許可を得てから実施する。

8. 社会プールのレベルアップを実現する。省レベルの基金予算管理を強化し、省、市、県各レベルの政府の責任を明確にし、省レベルの基金調整制度を設立・健全化し、基金の調整度合いを強化する。市レベルの一元化が実現されたうえで、プールのレベルアップのスピードを上げ、省レベルの一元化を実現し、全国統一した労働力市場の構築と人員の合理的な流動のための条件を整える。

9. 企業年金を発展する。多次元からなる養老保険体系を設立し、企業の人力を強化し、企業従業員の退職後の生活を保障するために、条件がある従業員のため企業年金をつくることできる。企業年金基金は完全積立市場化方式で管理・運営する。規範的な運営を実現し、企業と従業員の実に保護するように、企業年金基金に対する監察を確実に行う。

10. 退職者の社会化管理サービスを改良する。企業・事業体から独立した社会保障システムを確立する要求にもとづいて、継続して企業退職者の社会化管理を行う。街道、社区における労働保障事業の基礎建設を強化し、高齢者向けサービスのネットワークの構築を強化する。条件がある地域は、退職者により多くよりよいサービスを提供し、退職者の生活の質をたえず改善するよう、高齢介護サービスを展開し、老人ホームを建設してよい。

11. 社会保険管理サービスのレベルを向上させることに努める。社会保険運営能力を高度に重視し、社会保障情報サービスのネットワークの建設を急ぎ、効率よい運営・管理サービスシステムを設立し、社会保険政策を着実に推進する。各レベルの社会保険運営機構は管理制度を整備し、技術標準を制定し、業務プロセスの規範化情報化専門化管理を実現する。それと同時に、専門教育を強化し、政治と専門知識を向上し、効率とサービスの質を絶えず改善する。企業従業員の養老保険制度の完備は社会主義協調社会を構築するための重要内容で、改革、発展、安定の大局にかかわることである。各地域と関係部門は真剣に取り組み、指導を強化し、細心に組織、実施し、異体的な実施意見と方法を研究、制定し、労働保障部に報告して、記録に載せる。労働保障部は関係部門と一っしょに指導、監察、検察を強化し、即時に問題を研究、解決し、本決定の貫徹、実施を確保する。

本決定は発布の日より実施し、本決定と一致しない既存規定は、本決定にもとづいて実施する。

<参考文献>

日本語文献

- アジア開発銀行（1998）『アジア：変革への挑戦』，東洋経済新報社
- チェン・イ（1991）「中国の人口政策—新たな挑戦と方策」国際家族法学会第6回世界会議国内委員会編「高齢化社会—その苦悩と政策への挑戦」，日本加除出版株式会社
- ピーター・ラスレット（1991）「人口学的背景—ひとつの概観」国際家族法学会第6回世界会議国内委員会編『高齢化社会—その苦悩と政策への挑戦』，日本加除出版株式会社
- 伊藤正一（1998）『現代中国の労働市場』，有斐閣
- 王文亮 「中国農村年金制度の誕生・衰退と再建」社会政策学会編『社会政策学会会誌第9号』『雇用関係の変貌』，法律文化社 2003年
- 王文亮（2001）『21世紀に向かう中国の社会保障』，日本僑報社
- 王文亮（2004）『九億農民の福祉』，中国書店
- 王文亮編（2008）『現代中国の社会と福祉』，ミネルヴァ書房
- 大西靖（2004）中国『財政・税制の現状と展望』，大蔵財政協会
- 何立新（2008）『中国の公的年金制度改革—体制移行期の制度的・実証的分析』，東京大学出版社
- 関根栄一（2006）「自助努力を促す中国の年金制度改革」資本市場クォーターリー，野村資本市場研究所
- 丸川知勇（2000）「中国の企業における雇用と分配—改革の効果」，『海外社会保障研究』第132号
- 金子能宏・何立新（2000）「中国国有企業における退職行動と年金制度改革」，『海外社会保障研究』第132号
- 金子能宏・何立新（2003）「中華人民共和国の社会保障」広井良典・駒村康平編『アジアの社会保障』，東京大学出版社
- 古川考順・松原一郎・社本修編（1995）『社会福祉概論』，有斐閣
- 顧宝林（2006）「中国出産の改革」若林敬子編『中国人口問題のいま』，ミネルヴァ書房
- 佐藤宏（2003）『所得格差と貧困』，名古屋大学出版社
- 佐藤進（1999）『世界の高齢者福祉政策』，信山社
- 沙銀華（2000）「中国社会保障制度の現状と問題」，『海外社会保障研究』第132号
- 財団法人自治体国際協会編（2003）「中国の年金制度改革」『CLATR REPORT』NO249
- 柴田嘉彦（1996）『世界の社会保障』，新日本出版社
- 若林敬子（1996）『現代中国の人口問題と社会変動』，新曜社
- 朱炎（2000）「中国の社会保障制度と企業負担の変化」，『海外社会保障研究』第132号
- 小島麗逸（1991）『中国の雇用制度』石原享一編『中国経済の多重構造』，アジア経済研究所 研究双書 NO.407
- 松本淳（2005）「セーフティネットとしての最低保障年金」駒村康平編『年金改革—安心・信頼のできる年金制度改革』，（財）社会経済生産性本部生産性労働情報センター
- 駒村康平（2003）「アジアの経済発展と社会保障」広井良典・駒村康平編『アジアの社会保障』，東京大学出版社
- 焦培欣（1999）「中国における社会保障制度の史的展開過程（1942-82）」，『中央大学経済研究所年報』第30号
- 新野直彦（1999）「中国の「分税制」改革」総合研究開発機構編『中国市場経済の成長

と課題』, NTT 出版

嵩さやか (2006) 『年金制度と国家の役割—英仏の比較法的研究』, 東京大学出版社

正村公宏 (2000) 『福祉国家から福祉社会へ—福祉の思想と保障原理—』, 筑摩書房

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』第 44 巻 5・6 月号

石里宏 (2007) 「中国農村部における養老保険」 広井良典・瀋潔編 (2007) 『中国の社会
保障改革と日本—アジア福祉ネットワークの構築に向けて』, ミネルヴァ書房

大塚正修・李粹蓉 (2002) 「社会の安定と社会保障」 大塚正修・日本経済研究センター
(2002) 編 『中国社会保障改革の衝撃』, 勁草書房

大塚正修・李粹蓉 (2002) 「中国の社会保障制度の特徴」 大塚正修・日本経済研究セン
ター (2002) 編 『中国社会保障改革の衝撃』, 勁草書房

沢田ゆかり (2004) 「地域政府と年金制度改革」 天児慧 『現代中国の構造変動 4 政治
—中央と地方の構図』, 東京大学出版

中兼和津次 (1999) 「中国における地域格差の構造とメカニズム」 総合研究開発機構編
『中国経済改革の新展開』, NTT 出版社

中兼和津次 (2000) 「中国社会保障制度の課題と焦点」, 『海外社会保障研究』第 132 号

中兼和津次 (2002) 『経済発展と体制移行』, 名古屋大学出版社

中国研究所編 (2001) 『中国は大丈夫か?—社会保障制度のゆくえ』, 創土社

張紀濤 (2001) 『中国の社会保障論』, 創成社

陳紅 (2004) 「年金保険制度の改革」 田多英範編 『現代中国の社会保障制度』, 流通経済
大学出版会

陳紅 (2005) 「中国における新型養老保険制度の構築」, 流通経済大学経済学研究科博士
学位申請論文

鄭功成 (2007) 「中国社会保障制度変遷と評価」 広井良典・瀋潔編 (2007) 『中国の社会
保障改革と日本—アジア福祉ネットワークの構築に向けて』, ミネルヴァ書房

田多英範 (2004) 「生活保障制度から社会保障へ」 田多英範編 『現代中国の社会保障制
度』, 流通経済大学出版会,

田辺義明 (1984) 「労働保険—現代中国の社会保障制度」, 『海外社会保障情報』69 号

渡辺利夫 (1996) 『開発経済学—経済学と現代アジア』, 日本評論社

藤田桂子 (2002) 「企業経営からみた中国社会保障改革」 大塚正修・日本経済研究セン
ター編 「中国社会保障改革の衝撃—自己責任の拡大と社会安定の行方」, 勁草書房

日本労働研究機構 (1998) 『中国の労働・社会保障システムの基礎的研究(1)』 日本労
働研究機構発行資料シリーズ NO.79

福武直・青井和夫編 (1985) 『21 世紀高齢社会への対応 第 1 巻 高齢社会の構造と課
題』, 東京大学出版社

李蓮花 (2004) 「医療保険改革—体制移行からみたその背景, 特徴と限界」 田多英範編
『現代中国の社会保障制度』, 流通経済大学出版会,

劉燕生 (2002) 「現行制度の問題点と研究」 大塚正修・日本経済研究センター編 『中国
社会保障改革の衝撃—自己責任の拡大と社会安定の行方』, 勁草書房, 65 頁。

劉小梅 (2002) 『中国の改革開放と社会保障』, 汐文社

劉徳強 (2001) 「国有企業改革は失敗したか?」 南亮進・牧野文夫編 『中国経済入門』,
日本評論社

崔少敏 (2002) 「基金とその財務状況」 大塚正修・日本経済研究センター編 『中国社会
保障改革の衝撃—自己責任の拡大と社会安定の行方』, 勁草書房

柯瓊芳・小川哲生（2003）「人口の高齡化と中国の社会保障改革」 広井良典・駒村康平編『アジアの社会保障』，東京大学出版社

中国語文献

- 薄貴麗（1991）『中央与地方关系研究』，吉林大学出版社
- 「外来農民工」課題組（1995）「珠江三角洲外来農民工狀況」，『中国社会研究』第4期
- 蔡社文（2004）『政府间社会保障事权和支出责任划分的理论和国际经验』，税务研究 2004年第8期
- 陳冬紅・王敏（1996）『社会保障学』，西南财经大学出版社
- 陳勝利（1996）『1982～1992 中国人口狀況的變化』，北京：中国人口出版社
- 陈振民（2003）『公共政策分析导论』，中国人民大学出版社
- 董補鈞（1996）『集权与分权-中央与地方关系的构建』，经济科学出版社
- 董克用・王燕編（2000）『養老保險』，北京：中国人民大学出版社
- 杜鵬（1994）『中国人口老齡化過程的研究』，北京：中国人民大学出版社
- 郭雪劍（2006）『发达国家政府间社会保障管理责权的划分』，经济社会体制比较 2006年第5期
- 桂世勳（2000）『老齡化的新挑戰与搞好老年保障』，上海文化出版社
- 國務院發展研究中心課題組（2001）『中国養老保險制度改革』，北京：中国發展出版社
- 何平（1997）『国有企業改革中的社会保險』，北京：經濟科学出版社
- 何平（2001）「中国養老保險基金測算報告」，『社会保障制度』第3期
- 胡东书（2001）『经济发展中的中央与地方关系-中国财政制度变迁研究』，上海三联书店
- 黄继忠・周宗順（2004）『中央政府与地方政府在社会保障中的职责划分』，经济体制改革 2004年第3期
- 雷潔涼（1999）『中国社会保障体系的建構』，太原山西出版社
- 李路路（1994）「中国的单位現象与体制改革」，『中国社会科学季刊 1994 年第 1 卷』
- 李培林（1996）「流動民工社会網絡和社会地位」，『社会学研究』第4期
- 李志安（1996）『唐宋元明清中央与地方关系研究』，南开大学出版社
- 李奕（2008）『中国居民收入分配研究Ⅲ』，北京：中国人民大学出版社
- 刘光学（1995）『中央与地方政府关系问题研究综述』，湖湘论坛出版社
- 刘云龙（2001）『民主机制与民主财政-政府间财政分工及分工方式』，中国城市出版社
- 刘小兵（1995）『中央与地方关系的法律思考』 中国法学第3期
- 路風（1993）「中国单位体制の起源と形成」，『中国社会科学季刊 1993 年第 1 卷』
- 林尚立（1998）『国内政府间关系』，浙江人民出版社
- 林治芬（2006）『中央与地方养老保险责任划分模式设计』，财贸经济 2006 年第 6 期
- 陆学艺（2002）『当代中国社会阶层研究报告』，社会科学文艺出版社
- 彭希哲・宋韜（2002）「農村社会養老保險研究總述」，『人口学刊』第5期
- 邵明阳（2006）『中国中央与地方权力划分问题研究』，西北大学出版社
- 余健明（1998）『中国社会保障全書』，北京：中国計画出版社
- 潘才彬（1999）『中国經濟讀本』，垂紀書店
- 世界銀行（1997）『老年保障—中国的養老年金体制改革』，北京：中国財政經濟出版社
- 世界銀行（2005）『中国社会保障改革的戰略選择方案』，北京：中国發展出版社
- 钱颖一（2003）『当代经济学与中国改革』，中国人民大学出版社
- 孫光德・董克用（2000）『社会保障概論』，北京：中国人民大学出版社

- 孫立平 (1992) 『国家与社会的結構分化』, 中国社会科学季刊第 1 卷
- 孫立平 (1994) 「改革前後中国大陸国家, 民間統治精英及民衆間互動關係的演變」, 『中国社会科学季刊』第 1 卷
- 孫祁祥 (2001) 「空帳与軌軌成本—中国養老保險体制改革的効応分析」, 『經濟研究』第 5 期
- 田雪原 (2000) 「跨世紀人口与發展」(『田雪原文集』三), 北京: 中国經濟出版社
- 王思斌(1997)「略論当前我国社会保障体系的建構」, 『華中師範大学学報(哲社版)』1997 年第 6 期
- 王国红 (2004) 『政策执行中的政策规避研究』, 中国人民大学出版社
- 王绍光 (1997) 『分权的底线』, 中国计划出版社
- 王浦劬 (2005) 『政治学基础』, 北京大学出版社
- 王绍光, 胡鞍钢 (1993) 『关于国家能力的研究报告』, 辽宁人民出版社
- 王小卓·管化 (2001) 『通過稅收途徑解決養老保險隱性債務』, 企業管理出版社
- 王晓軍 (2000) 『中国養老年金制度及精算評估』, 北京: 企業管理出版社
- 吳敬漣 (2004) 『当代中国經濟改革』, 上海遠東出版社
- 阎威 (2004) 『地方公共供給的理論研究』, 华中科技大学出版社
- 辛向阳 (1995) 『大国诸侯-中国中央与地方关系之結』, 中国社会出版社
- 杨方方 (2006) 『从缺位到归位-中国转型期社会保險中的政府責任』, 商务印书馆
- 杨小云 (2002) 『近期中国中央与地方关系研究的若干理論的路径选择』, 西北大学出版社
- 杨述明 (2005) 『論政府間財政关系』, 武汉大学出版社
- 杨灿明·赵福軍 (2004) 『关于財政分权理論及其發展述評』 中国財經政法大學出版社
- 杨春堂·崔向宁 (1989), 『論我国中央与地方关系的改革』, 政治学研究第 5 期, 北京出版社
- 许正中 (2002) 『財政分权-理論基础与实践』, 社会科学文艺出版社
- 張閏龍 (2006) 『財政分权与省以下政府間关系變遷的演變』, 社会科学文艺出版社
- 張嵩 (2007) 『美国府际关系及其演進—一种联邦主义解說』, 社会主义研究 2007 年第 3 期 中国政法大学出版社
- 张金马 (1992) 『政策科学导論』, 中国人民大学出版社
- 項怀城 (1999) 『中国財政 50 年』, 北京財政經濟出版社
- 趙躍輝·徐建国 (2001) 「我国城鎮養老保險体制改革中的激勵機制問題」, 『經濟學季刊』第 1 卷第 1 期
- 鄭功成 (2002) 『中国社会保障制度變遷与評估』, 北京: 中国人民大学出版社
- 鄭功成 (1997) 『論中国特色的社会保障道路』, 武汉大学出版社
- 鄭功成 (2011) 『中国社会保障改革与发展战略』 人民出版社
- 中国国家统计局編 (2005) 『2005 中国發展報告』, 中国統計出版社
- 中国國務院發展研究センター·中央社会科学院編 (1994 年) 『中国經濟 (上) (下)』, 北京: 中国計画出版社
- 中国經濟研究和諮詢項目組 (2006) 『中国社会保障体制改革的問題と建議』, 北京: 中国計画出版社
- 中国社会科学院人口研究所編 (1988) 『中国 1987 年 60 歲以上老年人口抽樣調查資料』, 北京: 中国人口出版社
- 中国社会科学院世界社会保障研究センター編 (2012) 『中国養老金發展報告 2012』, 中国統計出版社

中文訳本

Charles E. Lindblom 「美」著朱国斌译（1988）『政策制定过程』，华夏出版社

James M. Buchanan 「美」金东日译（1988）『自由，市场与国家』，中国政法大学出版社

R.A. Musgrave 「美」著沈宗灵译（1973）『财政理论与实践』，中国财政经济出版社

R.W. Trech 「美」著类承耀译（1981）『公共财政学』，中国财政经济出版社

Paul A. Sabatier 「美」著彭宗超译（2000）『政策过程理论』，三联出版社

William Anderson 「美」著邓正来译（1988）『府际关系评论』，中国政法大学出版社

W.E. Oater 「美」著赵根成译（1972），『财政联邦主义』，中国财政经济出版社

中国語参考 HP・新聞

中華人民共和国人民政府ホームページ <http://www.gov.cn/>

人力資源・社会保障部ホームページ：<http://www.mohrss.gov.cn/>

中華人民共和国国家统计局ホームページ <http://www.stats.gov.cn/>

政府白書総覧ホームページ http://www.gov.cn/zwgk/2005-06/02/content_3618.htm

中国統計局編 『統計年鑑』2009 <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsjs/2009/indexch.htm>

中国労働保障新聞網：<http://www.clsn.com/>

「三方籌資—中国今年推新型農村社会養老保險制度」

中国ニュースネット：<http://www.XINHUANET.com> 2010年8月11日アクセス

保險網：<http://www.cniss.com/MolssLaw/index.html>

梅志罡「我が国農村社会の社会福祉發展史における理論と現実の境遇を論ず」，中国農村研究ネット <http://www.ccrs.org.cn/> 2009年12月14日アクセス

「經濟日報」：「国企:究竟怎幺看」，1997年6月2日付

「北京週報」，1993年11月23日付

「中国労働保障報」，1999年6月17日付

「中国人民大学老年学研究所第八届社会政策報告資料」：

<https://webauth.kanazawa-u.ac.jp:1003/keepalive?0b0c020c090e1337/index.html> 2013年11月27日アクセス

政府公文書・白書

『中華人民共和国憲法』

国務院，『中華人民共和国労働保險条例』

国務院，『国務院關於完善企業職工基本養老保險制度的決定』（2005年）

国務院，『国務院關於建立統一的企業職工基本養老保險制度的決定』（1997年）

国務院，『關於深化企業職工養老保險制度改革的通知』（1995年）

国務院，『国務院關於企業職工基本養老保險制度改革的決定』（1991年）

国務院，国務院研究室『中国農民工調研報告』（2006年）

国務院，『中国第6期全国人民大会第4回會議主要文献—第7次5年計画（1986-1990年）』

中国民政部『県級農村社会養老保險の基本方案（試行）』（1991年）

『關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定』（1993年）

統計年鑑

中國國家統計局編『中國統計年鑑』各年版，北京：中國統計出版社

中國國家統計局・勞働・社會保障部編『中國勞働統計年鑑』各年版，北京：中國統計出版社