

中国公的年金制度における中央政府と地方政府間の関係の考察

| | |
|-------|--|
| メタデータ | 言語: Japanese 出版者: 公開日: 2017-10-03 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 王, 逸飛 メールアドレス: 所属: |
| URL | http://hdl.handle.net/2297/35758 |

中国公的年金制度における中央政府と 地方政府間の関係の考察

人間社会環境研究科 人間社会環境学専攻
博士後期課程2年 王 逸 飛

要旨

中国の年金制度とその改革については、多数の研究が蓄積されてきたが、中央政府と地方政府との関係の視点からの分析する研究は殆どなかった。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。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行政関係は、年金制度の管理・監督・運営および制度改革の方向性に影響する。

本稿は、以上の問題意識にそって、以下分析を行う。1、中国央地関係はどの特徴を持つのか、政府が年金制度の改革を行う目的と原因は何か。2、年金改革方案形成過程において、央地関係の特徴と改革実施後央地関係の特徴はどのように変わったか、そのこと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、央地関係はどのような変化を必要なのかを分析する。

キーワード

公的年金制度, 中央政府, 地方政府

An analysis of the relationship between the central and local governments in China's public pension system

Wang Yifei

Abstract

A lot has been written about the history of the pension system in urban China. Under the new economic system being envisaged, the Pension system will be managed through private companies. This follows economic reforms that began in the 1980s and that have included pension reform in the process. However, that reform has not proceeded smoothly and is still facing many problems today.

In this paper, I have focused on: (1), An analysis of the pension reforms by the Chinese central and local governments, and the relationship between the changes undertaken in their respective pension systems; (2), An analysis of how the relationship between the central and local governments has affected the pension system and (3), Understanding the necessity for changes in the relationship between the central and local governments.

Keywords

Public pension system, Central Government, Local government

はじめに

少子・高齢化に伴って、世界の国々で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いる。この間、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では、1978年以降、「改革・開放」政策に踏み切って、市場経済体制を確立してきたが、計画経済時代に形成された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制の確立を積極的に推し進め、年金制度も、その重要な一環として大きな改革が行われた。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、空口座などの問題を抱えている。

中国の年金制度とその改革については、多数の研究が蓄積されてきたが、中央政府と地方政府との関係(以下「央地関係」と略す)を分析する研究は殆どなかった。央地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の2つの関係からとらえられる。財政関係からみれば、央地関係は経済関係としてとられる。すなわち財政収支権力は中央と地方にいかん分配されるかその問題の核心である。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、央地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する。一方で、央地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、国家権力は央地関係の間の分配ことである。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

の影響を受ける。

本稿は、以下のように構成される。第1章では、央地関係の視点から中国の公的年金制度に関する先行研究を分析し、それを踏まえて本稿の分析の視点を提示する。第2章では、「改革開放」以降、中国の央地関係と年金制度自体はどのように変化してきたか、そしてその両者はどの関連があるのかについて明らかにする。第3章では、中国年金制度における「空口座」の問題を取り上げて、その問題と央地関係との関連性を分析する。第4章では、政策制定過程の分析手法を中国の年金制度改革過程を整理するとともに、央地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する。第5章では、年金制度における央地関係の一般規律を明らかにする。おわりに、各章の分析を踏まえて、年金制度を安定させるために中央政府と地方政府との関係はどのように変化することが必要なのかについて提示する。

第1章 先行研究の総括と本稿の分析視点

1. 央地関係の規定

中国における央地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の内容を含んでいる。広義の央地関係とは中央と各級地方の様々な主体の間の関係をさすが、本稿の央地関係の主体は、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、央地関係は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¹。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、本稿の「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（支配関係）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²。

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³。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）政府間の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」の概念は中国の央地関係の概念より狭くみられるが、実質的に、各級の政府間の関係と同級政府間の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、中国の央地関係の概念と連邦、「州政府諸関係」の概念との重なっているところをさす。

本稿の央地関係は図1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、央地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。筆者は権利義務関係であろうか、行政関係であろ

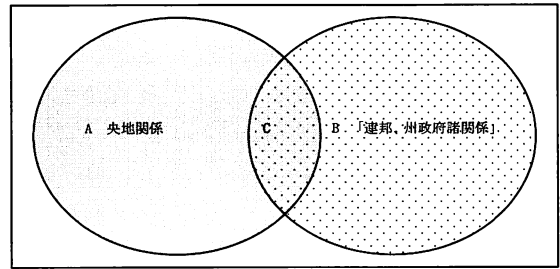


図1-1 央地関係の概念図
出所：筆者作成

うか、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、それも央地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. 先行研究の特徴

① 政治学の視点からの央地関係のとらえ方

政治学は央地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。央地関係の本質について、経済関係説、権力関係説、権利義務関係説、利益説おおまかに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、央地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、央地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間に分配することと指摘した。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である。単純化にすれば、央地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、央地関係の実質は権力分配関係であるとしてとらえた同時に、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⁴と指摘した。

楊・崔（1989）は、央地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される。劉 (1995) は、央地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、央地関係は実質的に国家利益と地方利益の関係と指摘した。辛 (1995) は、央地関係は实际的に、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、央地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に賛成する。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、権力の再分配の動機も潜在利益の分配問題である。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、権利義務関係説は央地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、央地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、央地関係は権利義務の関係として成り立つ。しかし、権利義務関係は央地関係ではなく、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、央地関係の最終的な結果を表明できない。

② 経済学の視点から央地関係を分析する方法

経済学は央地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。

R. W. Trech (1981) は供給の角度から、各層政

府は公共商品を提供する過程で、情報集計が充足されているかどうかによって、地方政府の公共商品を提供する必要性と論じてきた。W. E. Oater (1972) は需求の角度から、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 (1973) は公共商品その自身から、公共商品の提供者と需求者を結びつけた。J. M. Buchanan (1988) はもっと高い視点で権力制約の角度で財政分権の効果・機能から考察した。

そこから、財政分権の必要性和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事が確認できる。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 (1998) 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の影響も認識しなければならない。楊・趙 (2004) は、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、財政分権の背景で、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はよく起きる。このような競争は「低層へ落ちる競争」(race to bottom) と呼ばれる。閻 (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、地方の悪性競争の背景で、地方政府は十分な公共サービスを提供能力ができないと指摘した。

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て、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で、地方政府の支出範囲は、本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分けている。

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が明確ではない。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、多くの学者は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、すなわち、全国民受益の公共サービスと全国範囲内統一な行動が必要な項目、及び高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 央地関係の視点からの年金制度に関する研究

社会保障制度における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、従来、中央政府から地方政府であったが、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がどちらか公的年金制度の主要責任を担うのかをめぐる論争がまた明確ではない。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とから修正した制度で、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。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、公的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。

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加が必要であり、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に責任を担うと主張した。

楊(2002)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た。その中、中央政府と地方政府は社会保障政策設計過程において、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、地方政府は全国性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

(2011)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(2006)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、央地関係について様々な分野から研究が行われてきた。しかし、各分野における研究は深められているが、他の分野との関連性があまりみられない。特に央地関係の視点から年金制度改革過程の研究が殆どなかった。央地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。央地関係は、国家の経済成長にだけではなく、この国の政策形成過程にも必ず影響する。従って、本稿は央地関係と年金制度改革を結びつけ、この視点から、現行制度が混乱している原因とその状況をどうやって是正するのかについて分析していきたい。

3. 分析手法

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。本稿では、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⁵。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。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1-1参照)。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、政策執行過程に利益再分配の結果は次回の問題形成の原因になる。

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⁶。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、決策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⁷。

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。本稿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

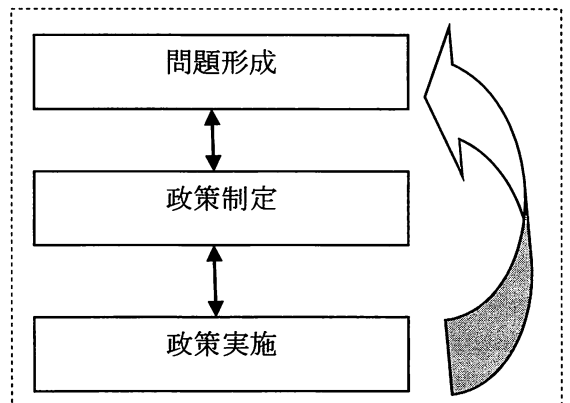


図1-2 政策過程における各段階の関係図
出所：筆者作成

ことによって、どの結果をもたらし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、本稿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。

中国の央地関係のなか、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⁸。自らの利益を確保あるいはその利益の最大化を求めため、政策制定を積極的に参入する動機を持つ。

このように央地関係の変化に伴い、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⁹。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、どちらから政策改革を提案することを決め、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で、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、権力分配である。

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、つぎ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に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、新制度方案の明確性。新制度の方案が明確するとき、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。新制度の方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策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

表 1-1 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 選択制情報 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

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、政策制定過程においてどちらが主導権が握っているかである。現状からみれば、中国は依然として、中央政府は政策制定権を握り、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、國務院は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¹⁰。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、央地関係は相互作用する。ここでは、問題形成するとき、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、ここではこの状

況を4類型にわけて予測する（表1-1参照）。

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が政策制定段階でとる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。

第2章 年金改革の背景

「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¹¹。その社会構造変化が本稿の視点から、2つの側面とらえる。1つは央地関係の変化である。その中には、財政関係と行政関係という2つの内容が含まれる。2つは、年金制度自体の変化である。その変化は基本仕組みと運営目標、政府の責任区分からなる。その2つの変化は相互影響する。

1 経済転型が央地関係および年金制度に対する影響

まず、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¹²。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¹³。

もう1つは、中国ではよく採用されている試点方式¹⁴も央地関係に大きな影響を与えている。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。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、現時点よりもっと大きな利益をもとめている。このように、従来の中央政府が絶対的に主導地位に立つ央地関係が、地方政府自身の利益をもつになるに伴い、央地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¹⁵。

つぎは、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. 政治体制の分権が央地関係と年金制度に対する影響

中国の政治体制分権には以下の幾つの特徴がみられる。

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。薄(1999)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、政策制定過程に参与する権利がなかった。経済体制転換（計画経済から市場経済へ）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¹⁶。

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「地方各級人民代表大会と地方各級人民政府組織法」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¹⁷。

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まるだけでなく、地方政府の権力が法律で保護されている¹⁸。

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¹⁹。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央地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（過度な保険料、地域格差などをさす）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章 年金制度における「隠性債務」と「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転換は、責任主体の転換を意味している。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転換し、制度と直接的な関連が従来と比較すると、実質的に弱体化している。

制度転換初期では、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が謳われ、社会保障制度の核心理念と矛盾している。このことによって、制度設計する時、過度な個人責任が強調されすぎる反面、政府の財政責任を過度軽減する傾向がある。それによって、「隠性債務」問題がもたらされた。すなわち、年金改革過程において、制度創設以前の「老人」は保険料を納付していないため、従来の退職者への年金支給の負担に加え移行措置期の退職者に対して支給する債務が生じた。

中国における「隠性債務」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）²⁰、2000年の国务院体制改革办公室の計算では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）²¹。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²²。賈（2007）は1997年を計画終了時として、老人と中人の「隠性債務」は10.8兆元と推計した。その推計額は実際増加している。その原因は賃金平均増加率、年金所得代替率の変動を試算モデルに考慮するかどうかによって大きな差がでている。この計算結果はいずれにしても、2005年以前の数字であり、2005年以降、国有企业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（表3-1参照）。

制度の決策者と責任主体としての政府は、この「隠性債務」を体制内の「新人」が納付した保険料で賄うことを狙っている。このことが直接に「空口座」問題をもたらし、制度の有効性を侵害した。

「空口座」問題は、中央政府と地方政府が年金制度における行政責任、管理責任と財政責任の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、その責任はどういう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で含まれていないこ

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性である。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。

第4章 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、本稿では、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

表3-1 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）「空帳と軌道成本—中国養老保険体制改革の効用分析」、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.ccssn.com/>より、10月29日アクセス

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）が頻発していた²³。

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、どちらか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、制度の運営する時、地方政府に資金支給する圧力が增大している。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²⁴。

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には、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が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²⁵。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、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²⁶。

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、本稿の分析する第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爲 (2000~2004年)

この時期の背景を確認しよう。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という方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²⁷。

中央政府は2000年の「試行方案」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。それで、全国範囲の「試行方案」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つ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、退職者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、退職者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。

政策実施方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、方案では、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の理解では、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つがある。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つがある。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の方案では、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

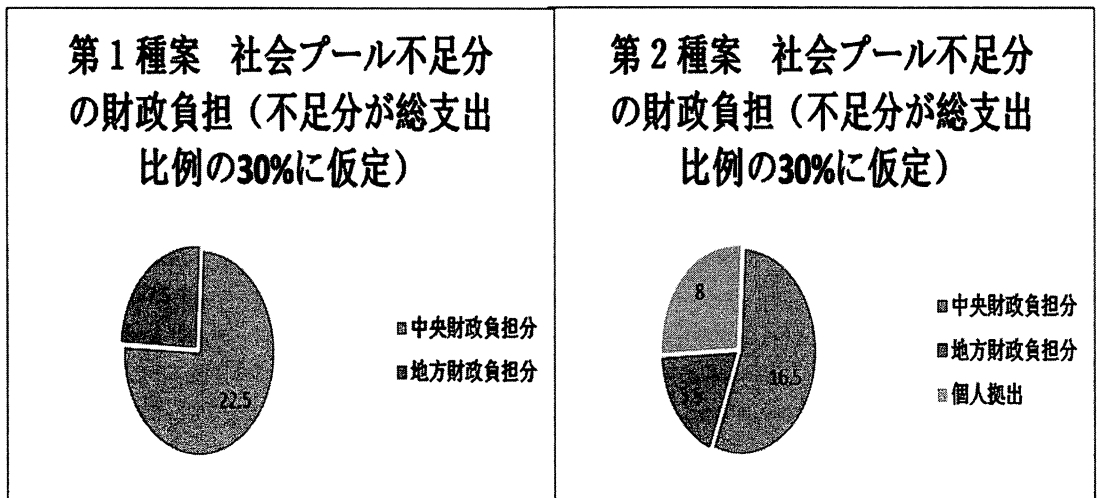


図4-1 地方政府による財政支援方案の選択概念図
出所：筆者作成

方案では、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、地方財政の支出が減少する。

図4-1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²⁸。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符合する選択肢を選んで政策を実施した。

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、本稿の分析視点の第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、本稿分析の第2類型に近い

3. 制度実施段階の中央と地方政府の行為 (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、企業年金の創設の奨励。

問題形成段階と政策制定段階における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²⁹。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³⁰。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った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局面を変えた。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³¹。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「道徳のリスク」を防いだ。

第5章 年金制度における央地関係の一般規律

1. 年金制度における央地関係の一般規律

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な利益をもらえるととしても、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、年金制度の従来への財政責任(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る傾向がある³²。

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。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。

地方政府は自動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³³。

以上から、央地関係からみれば、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、財政責任はどのように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、それぞれの割合で分担するかという財政問題に関連している。

2. 地方分権体制が年金制度に与える影響

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、制度は再びに分離状況に陥る可能性が潜在する。

おわりに

一年金制度における央地関係の再構築—

以上、年金制度改革の過程と央地関係が年金制度にどのような影響を与えたのか分析した。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関係は、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みを創設して、制度改革を順調に推進でき、制度を維持できるように外部環境が必要である。この新たな央地関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。

注

- 1 董補鈞 (1996) 『集権与分権—中央与地方关系的构建』, 经济科学出版社, 12-16頁。
- 2 董補鈞 (1996) 『集権与分権—中央与地方关系的构建』, 经济科学出版社, 38-46頁。
- 3 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。
- 4 彼は、政府の利権は2類で分けている。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。張閔龍 (2006) 『财政分权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
- 5 Charles E. Lindblom「美」著朱国斌译 (1988) 『政策制定过程』, 华夏出版社, 15頁。
- 6 Paul A.Sabatier「美」著彭宗超译 (2000) 『政策过程理论』, 三联出版社, 23-25頁。
- 7 Charles E. Lindblom「美」著朱国斌译 (1988) 『政策制定过程』, 华夏出版社, 28頁。
- 8 王绍光 (1997) 『分权的底线』中国计划出版社, 30-33頁。
- 9 薄贵丽 (1991) 『中央与地方关系研究』吉林大学出版社, 20-21頁。

- 10 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, 17頁。
- 11 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。
- 12 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頁。
- 13 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。
- 14 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。
- 15 薄贵丽 (1991) 『中央与地方关系研究』, 吉林大学出版社, 31—32頁
- 16 薄贵丽 (1991) 『中央与地方关系研究』, 吉林大学出版社, 23—26頁。
- 17 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。
- 18 杨述明 (2005) 『论政府间财政关系』, 武汉大学出版社, 59頁。
- 19 杨述明 (2005), 『论政府间财政关系』, 武汉大学出版社, 26頁。
- 20 何平 (2001) 「中国養老保險基金測算報告」, 『社会保障制度』第3期, 23頁。
- 21 崔少敏 (2002), 前掲論文, 79頁。
- 22 何立新 (2008), 前掲書, 107頁。
- 23 劉燕生「現行制度の問題点と研究」大塚正修・日本經濟研究センター編『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.
- 24 張閏龍 (2006) 『财政分权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。
- 25 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。
- 26 项怀城 (1999) 『中国财政50年』, 北京财政经济出版社, 42頁。
- 27 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頁。
- 28 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。
- 29 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, 132頁。
- 30 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。
- 31 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。
- 32 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。
- 33 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。

参考文献

<日本語>

- 伊藤正一 (1998) 『現代中国の労働市場』, 有斐閣
- 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
- 九川知勇 (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
- 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』NO.249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『中国經濟の多重構造』, アジア經濟研究所 研究双書NO.407
- 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)」, 『中央大学經濟研究所年報』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『中国市場經濟の成長と課題』, 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
- 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
- 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
- 劉小梅 (2002) 『中国の改革開放と社会保障』, 汐文社
- 劉德強 (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
- < 中国語 >
- 薄贵丽 (1991) 『中央与地方关系研究』, 吉林大学出版社
- 陈振民 (2003) 『公共政策分析导论』, 中国人民大学出版社
- 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
- 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
- 郭雪剑 (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
- 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
- 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
- 何平 (2001) 「中国養老保險基金測算報告」, 『社会保障制度』第3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
- 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
- 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
- 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
- 世界銀行 (1997) 『老年保障—中国的養老年金体制改革』, 北京: 中国财政经济出版社
- 世界銀行 (2005) 『中国社会保障改革的戰略選択方案』, 北京: 中国發展出版社
- 钱颖一 (2003) 『当代经济学与中国经济改革』, 中国人民大学出版社
- 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
- 王国红 (2004) 『政策執行中的政策規避研究』, 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
- 王浦荷 (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
- 阎威 (2004) 『地方公共供給の理論研究』, 华中科技大学出版社
- 吳敬漣 (2004) 『当代中国经济改革』, 上海遠東出版社
- 辛向阳 (1995) 『大国诸侯—中国中央与地方关系之结』, 中国社会科学出版社
- 杨春堂・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
- 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
- 杨小云 (2002) 『近期中国中央与地方关系研究的若干理论的路径选择』, 西北大学出版社
- 杨述明 (2005) 『论政府间财政关系』, 武汉大学出版社
- 杨灿明・赵福军 (2004) 『关于财政分权理论及其发展述评』中国财经政法大学出版社
- 许正中 (2002) 『财政分权—理论基础与实践』, 社会科学文艺出版社
- 張閏龍 (2006) 『财政分权与省以下政府间关系变迁的演变』, 社会科学文艺出版社
- 张嵩 (2007) 『美国府际关系及其演进—一种联邦主义解说』, 社会主义研究2007年第3期 中国政法大学出版社
- 张金马 (1992) 『政策科学导论』, 中国人民大学出版社
- 项怀城 (1999) 『中国财政50年』, 北京财政经济出版社
- 郑功成 (1997) 『论中国特色的社会保障道路』, 武汉大学出版社

学出版社

郑功成 (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

中国国务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

<中文译本>

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