

神戸市外国語大学 学術情報リポジトリ

China's long march to universal public pension

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2013-03-01 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 中嶋, 圭介, Nakashima, Keisuke メールアドレス: 所属:
URL	https://kobe-cufs.repo.nii.ac.jp/records/1510

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 International License.



中国の公的年金の現状と課題——皆年金への長征

中嶋 圭介

1. はじめに

2007年10月、中国共産党第17回全国代表大会において「2020年までに国民皆年金を達成すること」が国家目標として掲げられて以来、中国政府は、公的年金制度の拡充を急ピッチで進めてきた。そこで本論は、公的年金制度への加入率拡大の動きに焦点を当て、制度の現状、改革の動向、残された課題について考察することを目的とする。以下、第2節では制度拡充が急がれる背景要因、第3節では現行制度の概要、第4節では制度加入率の現状と近年の改革動向、第5節では残された制度課題について考察する。結論として、近年の改革の成果を高く評価しつつも、今後さらに加入率を改善するためには、加入インセンティブについて実証的に検証しつつ、制度規定に効果的に盛り込むことの重要性について強調する。

2. 背景

2.1 急速な人口高齢化

中国の高齢化の第一の特徴は、そのスピードである。一般的に高齢者率（65歳以上の高齢者が総人口に占める割合）が7%、14%、21%に達した社会を、それぞれ「高齢化社会」「高齢社会」「超高齢社会」と呼ぶ¹。これらの社会への移行に欧米諸国が1世代～1世紀以上を費やしてきたのに対し、中国は、「高齢化社会」から「高齢社会」への移行に25年を要した後、「高齢社会」から「超高齢社会」への移行期間が11年に著しく短縮している。つまり、この期間に高齢化進行が加速すると考えられる。（表1）

第二の特徴は、その規模である。高齢者率の比較では、2050年時点においても日本が中国を上回る。しかし、絶対数で見れば、今日約1億人の高齢者数は、今世紀半ばまでに3.3億人（現在、中国、インドに続く世界第3位の人口大国である米国の総人口に匹敵）に達するとみられる（United Nations 2011）。

1 高齢者率20%が「超高齢社会」の定義とされる場合もある。

(表 1) 高齢者率が7%、14%、21%に到達する年と移行期間(年)

	高齢化社会 (7%)	高齢社会 (14%)	超高齢社会 (21%)	7→14%	14→21%
韓国	1999	2017	2027	18	10
中国	2000	2025	2036	25	11
日本	1970	1994	2007	24	13
ドイツ	1932	1971	2013	39	42
米国	1942	2013	2048	71	35
フランス	1864	1979	2023	115	44

(出所) Kim (2006), UN (2011) のデータを基に作成

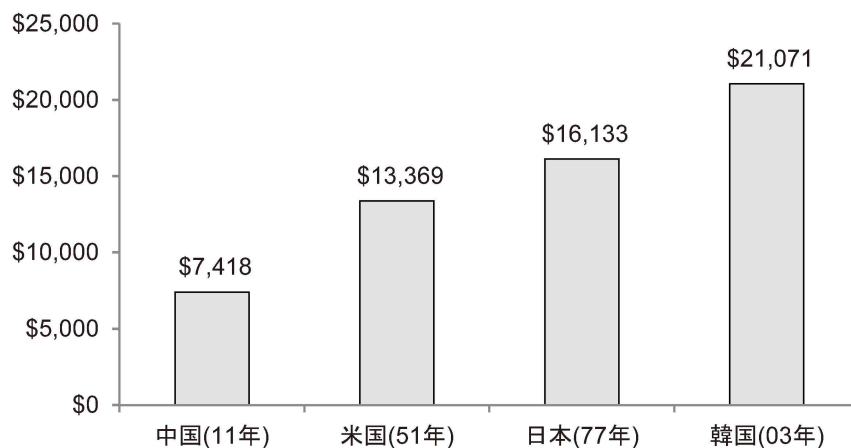
第三の特徴は、「早期老化」² である。中国は、1979年に導入された積極的人口増加抑制政策(「一人っ子政策」)の下、人為的に出生率を低下させることによって、約30年間、子どもの養育に要するリソースを経済成長に最大限活用できる「人口ボーナス」を実現した(Bloom and Williamson 1998; Bloom, Canning, and Malaney 1999; Williamson 2001)。しかし、同時に高齢化が加速し始める時期も早めてしまった。このことは、通常であれば、豊かになった経済社会が高齢社会へ歩みを進めていくところを、「豊かになる前に高齢化の波が押し寄せる」可能性を意味し、経済成長の鈍化や高齢者扶養負担の増大など大きな課題をもたらすと考えられる(Jackson, Howe, and Nakashima 2009)。

この症状を示す指標として、米国、日本、韓国が今日の中国の高齢化進行度(高齢者率8.4%)と同じだった年の1人当たり個人所得(購買力平価ドルベース)を比較したのが図1である。改革・開放以来の中国のGDP成長率は目を見張るものがあったが、それでも2011年時点で、1人当たりGDPは7,418ドルにすぎない。これに対し米国、日本、韓国それぞれの高齢者率が中国と同じであった1951年、1977年、2003年に遡ると、既に今日の中国の約2~3倍の個人所得水準を有していたことがわかる。

第四の特徴は、そのタイミングである。中国では、拡大家族の崩壊、所得・地域発展の格差、環境悪化など急速な工業化、都市化、近代化がもたらした「矛盾や歪み」が表面化し始めている。中国の高齢化は、このようなストレスで経済社会(そして政治的にも)がバランスを失い始めた最悪のタイミングで、追い打ちをかけるように到来する。このことが、高齢化の影響や問題をより複雑化、深刻化させると考えられる(Jackson, Howe, Nakashima 2009)。

2 「早期老化」(または「早老症」とは、本来遺伝子の異常によって若くして老化が急速に進む人体の疾病名である。本論では、人口統計や経済社会の発展度からしてまだ若い中国において高齢化が異常に加速することを例えている。

(図1) 中国の2011年時点の高齢者率に等しかった年の他国の1人当たりGDP (2005年購買力平価ドルベース)



(出所) UN (2011), World Bank (2012), Maddison (2010) のデータを基に作成

2.2 家族形態の変化と同居率の低下

中国における伝統的な老後生活保障は、拡大家族内における世代間支援に依存してきた。しかし、ここ数十年間の経済社会的変化の中で、都市・農村部ともに家族形態が大きく転換しようとしている。例えば、1982年に86%あった拡大家族の割合は、2005年までに71%に低下している(中国国家統計局2006)。また、住居形態別に高齢者人口の割合をみると、同期間に同居率は73%から57%に低下している。(表2) 地域・性別では、都市部の同居率がより低く、特に80歳以上の女性の独居率の高さが顕著である(Giles and Wang 2007)。今後の見通しとして、都市・農村部人口に占める非同居高齢者の割合は、2010年現在、両地域とも約3%であるが、2050年までに都市部で11%、農村部で14%にまで上昇すると推計されている³(Yi et al. 2008, 23)。

2.3 高齢者の収入源

中国の高齢者の収入源は、地域によって大きく異なる。農村部では、そもそも「退職」という概念自体が普及しているとは言えず、体力の続く限り農作業

3 このような非同居高齢者の人口割合の急速な上昇について Yi et al. は、同居率自体の低下は緩やかだが、出生率低下の影響による高齢化進行と成人子供数の減少が主因であると説明している。Yi et al. は、2000年1.9の合計特殊出生率が2050年までに2.0に若干回復すると仮定しているが、これは、United Nations (2011) がその長期人口推計で使用する仮定(2010年1.6、2010~15年に1.5で底打ちし、2050年までに1.8まで回復)に比べてかなり高い。つまり、非同居高齢者の割合は、Yi et al. の推計値以上に高まる可能性がある。

等に従事するのが一般的である (Pang and Rozelle 2004; Benjamin, Brandt, and Fan 2003; Shi 2008)。2005年の国勢調査によれば、農村の高齢者の労働参加率は、60～64歳で65.9%、65歳以上で27.6%と非常に高い。(表3) 一方の都市部では、旧国有企業従業員や公務員を中心に退職・年金制度が普及している。公的年金制度は、受給開始年齢を男性60歳、女性55歳 (ブルーカラー職の女性は50歳) と定めており、企業の退職年齢もこれとリンクして設定されている。都市部の労働参加率は、50～54歳で59.3%、55-59歳で43.1%と50歳代で大半が退職する。このため、前出の国勢調査によれば、農村と都市の平均退職年齢の間には、約10歳の差がある (Herd, Hu, and Koen 2010, 11)。

(表2) 住居形態別・65歳以上の高齢者の人口割合 (2005年, %)

	子供世代との同居			独居・高齢夫婦のみ		
	男	女	合計	男	女	合計
1982	71.6	74.2	73.1	26.8	24.6	25.6
1990	69.5	75.0	72.5	29.8	24.4	26.9
2000	61.6	69.6	65.8	37.4	29.9	33.4
2005	53.9	59.5	56.7	44.1	38.9	41.5

(出所) Guo (2008)

(表3) 年齢・国地域別・労働参加率* (%)

	50-54	55-59	60-64	65歳以上
中国全国	75.9	65.1	49.1	19.7
農村部	88.7	81.1	65.9	27.6
都市部	59.3	43.1	25.3	8.9
韓国	76.4	68.9	56.9	29.5
日本	83.9	78.0	60.4	19.7
アメリカ	79.2	72.8	54.5	17.9
スウェーデン	91.0	86.0	66.6	12.0
イギリス	83.6	73.5	46.3	9.0
ドイツ	86.5	78.9	47.3	4.6
フランス	85.7	68.7	19.8	2.0

*中国は2005年、その他の国は2011年時点のデータ。

(出所) 2005年全国1%人口抽出調査データと OECD Labor Force Statistics を基に作成

老後の所得保障における農村・都市部の差は、収入源でも歴然としている。2005年の国勢調査によれば、若い高齢者ほど主要収入源として労働所得の割合

が高く、より高齢になるほど家族の援助の割合が高くなるパターンは、農村・都市の間で類似が見られる。しかし、農村部では、労働所得と家族の支援が約9割を占めており、公的年金が普及していないため、公的給付は貧困層への生活扶助や土地収用に対する所得保障などに限られている。一方の都市部では、公的給付の中でも公的年金の役割が大半を占め、残りを家族の援助で補う所得構造になっている。(表4)

(表4) 地域別・60歳以上の高齢者の主要収入源(2005年, %)

	60歳以上	60-64	65-69	70-74	75-79	80歳以上
【都市部】						
労働所得	9.0	17.3	9.6	4.7	2.3	0.7
公的給付	59.7	58.8	63.8	62.8	58.4	47.0
財産所得	0.6	0.7	0.5	0.5	0.5	0.5
家族の援助	29.5	22.1	25.0	30.7	37.4	50.2
その他	1.2	1.1	1.2	1.2	1.4	1.7
【農村部】						
労働所得	34.1	58.1	40.2	21.7	10.7	3.1
公的給付	10.7	10.5	11.6	11.1	10.6	8.5
財産所得	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
家族の援助	53.2	29.9	46.2	64.8	76.2	85.8
その他	1.9	1.3	1.7	2.2	2.3	2.4

(出所) 2005年全国1%人口抽出調査データを基に作成

2.3 高齢者の経済生活

中国の家計所得調査は必ずしも発達しているとは言えず、既存の生データへのアクセスも限られている。また、低下傾向とは言え拡大家族が大半を占め、その中には雇用や居住の流動的な出稼ぎ家族も多く含まれるため、家計内での高齢者と非高齢者の所得移転の詳細や高齢者の経済生活を厳密に統計的に分析することは困難である。そこで一般的なものは、貧困水準を下回る家計に含まれる高齢者の数や割合を測る手法である。しかし、この際、絶対的・相対的どちらの貧困指標を使うかによって、見え方が異なる。

例えば、世界銀行の1日1.25ドル(購買力平価)を貧困基準にすると、中国の高齢者家計⁴と非高齢者家計との間に貧困率の差は認められない(World Bank 2009, 63 and 73)。しかし、相対的貧困基準として一般的な中位家計所得の50%では、2002年現在、25%の高齢者家計⁵が貧困状態にある。また、税引き後の中位家計所得で比較すると、高齢者家計の水準は非高齢者家計の4

4 家族構成員として65歳以上の高齢者を一人でも含む家計。

5 家長の年齢が60歳以上の家計を「高齢者家計」、それ以下の家計を「非高齢者家計」と定義。

割程度に過ぎず、すなわち、高齢者家計は非高齢者家計の半分以下の生活水準となっている (Jackson, Howe, and Nakashima 2010, 34 and 37)。さらに、高齢者家計の中でも居住形態によって、例えば、女性高齢者の独居世帯の貧困率は、高齢者家計全体の約2倍にも達する (Saunders and Sun 2006, 144)。

2.4 公的年金制度の役割の高まり

上述のように、中国の老後の生活保障において、拡大家族の支援に大きく依存している実態がある。しかし、今後も高齢化や都市化が一層進むと予想される中で、拡大家族が崩壊し、その保障機能がさらに弱まると考えられる。これによって、現時点で既に相対的に生活水準の低い高齢者世帯の中からより多くの貧困が生まれることが懸念される。従って、中国国民が今、政府が老後の生活保障において役割を拡大することを期待し (Jackson, Howe, and Peter 2011, 15)、それに応えて政府が「2020年までに皆年金を実現する」という国家目標を掲げたことは、妥当と言える。

3. 公的年金制度の概要

中国の公的年金制度は、加入者の（農村・都市）戸籍と職域の違いによって都市従業員年金、公務員年金、新型都市住民年金、新型農村年金の4つに大別できる。以下、それぞれの制度概要について述べる。

3.1 都市従業員年金制度⁶

都市従業員年金（中国語正式名称「都市基本養老保険」）の歴史は、1951年制定の労働保険条例で創設された都市部の政府機関・国有企業等の従業員を対象とする年金制度にまで遡ることができる。当初は、中央政府が所管する全国統一的な制度として段階的に構築されたが、文化大革命期の制度運営の混乱や改革開放後の国有セクターの衰退などによって、1980年代前半頃までに、各生産単位の責任で提供される福利厚生プログラムに変質し、その多くは存続の危機に陥っていた。

この状況を改善するために中央政府は、1986年国務院暫定規定⁷を皮切りに、段階的に制度再構築に取り組んできた。1990年代半ば以降の改革によって制度運営の責任を各生産単位から地方政府に移し、世界銀行が提唱してきた「重層的な退職保障制度」⁸を導入した。「社会プール基金」と呼ばれる賦課方式・報酬比例制度と積立方式・個人口座制度の二階層から成る。（表5）

6 中嶋圭介（未出版）「中国の年金制度の現状と課題」リコー経済社会研究所より一部抜粋。

7 同暫定規定によって初めて従業員本人の保険料負担（標準賃金の3%）が導入された。

(表5) 都市従業員年金制度の概要

	社会プール基金	個人口座
加入対象	都市部の民間企業(国有・集団企業を含む)従業員は、強制加入。従業員8人以下の零細企業従業員、自営業者、農民工なども任意で加入できる。	
財政方式	賦課方式	積立方式
保険料	賃金の20%(雇用者負担)	賃金の8%(労働者負担)
給付要件	保険料納入歴15年以上、退職年齢(男性60歳、女性55歳、ブルー・カラー職の女性50歳)に達した者。加入者が退職前に死亡した際は、個人口座の積立残高が遺族に一括返還される。	
給付水準	地域の平均賃金、本人の加入期間の平均賃金、加入期間から毎月給付額を決定。	積立残高を地域の平均寿命と退職時の年齢から算出した係数(139)で除して毎月給付額を決定。

3.2 公務員年金⁹

公務員年金制度の歴史は、1950年に制定された革命死傷者の褒賞や遺族保障制度にまで遡ることができる。公務員年金制度は、厳密に言えば社会保障制度の枠組に含まれていない。現行制度は、2006年1月より施行された公務員法に基づいて設置・運営されている。(表6)

(表6) 公務員年金制度の概要

加入対象	政府機関、共産党、公共サービス施設(学校・病院・政府系メディアなどの)職員。強制加入。
財源・保険料	各級政府より財政支出。本人負担なし。
給付要件	勤務年数10年以上、退職年齢(男性60歳、女性55歳)に達した者。
給付水準	本人の退職直前の最終賃金と勤続年数によって毎月受給額(所得代替率にして50~90%)を決定。

3.3 新型都市住民年金制度

新型都市住民年金(中国語正式名称「新型都市住民社会養老保険」)は、2011年7月より試行されている最も新しい公的年金制度である。(表7)従来

8 税方式の最低生活保障制度(0段目)を基礎として、財政方式としては賦課方式・積立方式、給付方式としては均一給付・報酬比例方式を組み合わせ採用し(1・2段目)、さらに、公的制度外でも企業・私的年金(3・4段目)を整備する「ハイブリッド制度モデル」。

9 厳密には、政府官僚・共産党職員が加入する制度、学校・病院など公共サービス機関の従業員が加入する制度、現役・退役軍人が加入する制度に分かれている。ここでは、公務員と公共サービス機関職員の制度概要を示している。詳細は、Leckie(2011)、自治体国際化協会(2003)を参照。

の都市年金が就業者のみを対象としていたのに対して、新型制度は、非正規雇用者や主婦などにも加入対象を広げることを目的としている。制度デザインは、後述の新型農村年金を基にしているが、相違点として、農村部に比べて所得水準が高い都市部の実態に合わせて、個人口座への拠出最高額を農村の二倍（月1,000元）に設定していることと、個人口座への拠出金に政府のマッチングが無いことが挙げられる。

(表7) 新型都市住民年金の概要

	基礎年金	個人口座
加入対象	16歳以上の都市戸籍所有者(学生を除く)で、都市従業員年金制度の加入条件を満たさない者。任意加入。	
財政方式	賦課方式	積立方式
保険料	内陸地域は中央政府が100%負担、東部・沿岸地域は中央・地方政府が共同負担。	本人負担(年間100~1000元まで100元刻みの水準から選ぶ)。
給付要件	保険料納入歴15年以上で、退職年齢(男女とも60歳)に達した者。加入者が退職前に死亡した際は、個人口座の積立残高が遺族に一括返還される。制度開始時に退職年齢に達している高齢者は、現役世代の子供が制度に加入しており、保険料支払いに怠りがないことを条件に、基礎年金の受給権利(毎月55元以上)を得る。	
給付水準	毎月55元以上の定額給付。	積立残高/139(60歳の年金現価率)

3.4 新型農村年金制度¹⁰

新型農村年金(中国語正式名称「新型農村社会養老保険」)は、2000年代前半に各地で実施された試行プロジェクトを経て、2009年より全国の農村部で導入が始まった制度である。

新制度の特徴は、中央・地方政府の財政負担で社会プール基金から毎月55元の定額給付が行われること、加入者本人の年間100~500元の個人積立口座への拠出金に対して、年間30元以上の政府によるマッチングが行われることである。すなわち、従来の制度には無かった積立・給付の両期間における財政支援によって、新制度の所得保障機能を強化するとともに、制度加入のインセンティブも高めている。(表8)

10 農村部では、1991年より整備が始まった旧農村年金制度、2009年より試行が始まった新型農村年金制度、さらに社会保障制度の枠組外でも、開発のために農地を没収された農民への所得補償制度などが、併存しているのが実態である。中国当局が発表する農村年金制度の全国統計は、これらの新旧制度を含んでいるが、後に見るように、2009年以降の加入者増化は、ほぼ全て新制度のものと考えられる。今のところ、旧制度の今後の扱いについて政府は明確な方針を示していないが、段階的に新制度に統合されるものと考えられる。

(表 8) 新型農村年金制度の概要

	基礎年金	個人口座
加入対象	16歳以上の農村戸籍所有者(学生や出稼ぎ等で都市部の他の年金制度に既に加入している者を除く)。任意加入。	
財政方式	賦課方式	積立方式
保険料	内陸地域は中央政府が100%負担、東部・沿岸地域は中央・地方政府が共同負担。	本人負担(年間100~500元まで100元刻みの水準から選ぶ)。政府が年間30元以上のマッチング。
給付要件	保険料納入歴15年以上で、退職年齢(男女とも60歳)に達した者。加入者が退職前に死亡した際は、個人口座の積立残高が遺族に一括返還される。制度開始時に退職年齢に達している高齢者は、現役世代の子供が制度に加入しており、保険料支払いに怠りがないことを条件に、基礎年金の受給権利(毎月55元以上)を得る。	
給付水準	毎月55元以上の定額給付。	積立残高/139(60歳の年金現価率)

4. 公的年金制度加入率拡大に向けた動き

4.1 加入率の現状と推移

中国当局は、各年金制度下の加入対象者数について統計を持っていない、または公表しないために、正確に加入率を把握することは困難である。そこで、就業者や年齢別人口の割合から加入率の達成状況を測ることとする。

2011年末現在、中国全国で何らかの公的年金制度に加入している現役人口は4.8億人(都市部2.4億人、農村部2.4億人)、受給者は1.7億人(都市部0.8億人、農村部0.9億人)である。(表9)同年末、全就業者に占める割合で見ると、都市部で31.4%、農村部で31.6%が加入しており、残りの37%が未加入となっている。(図2)一方、労働人口に占める現役加入者、退職者人口に占める受給者の割合を推定したところ、どちらも約6割であった¹¹。従って、現役・退職世代とも、約3人に2人が制度加入しているのが現状と言える。

11 ここでは、「労働人口」を16~52歳、「退職者人口」を53歳以上と定義している。その理由は第一に、新型農村年金、新型都市住民年金の導入によって(学生を除く)16歳以上人口が加入対象になったこと。第二に、受給開始年齢は、都市部の制度で性別・職域によってルールが異なる上、国有セクター改革で早期退職を認めている地域もあるため、正確な把握が困難である。当局の年金制度統計にも含まれていない。従って、世界銀行が行ったサンプル調査(Sin 2005, 10-11)で得られた53歳を、実質退職年齢として使用した。

(表9) 制度別・公的年金制度の加入者(2011年末現在)

(万人)

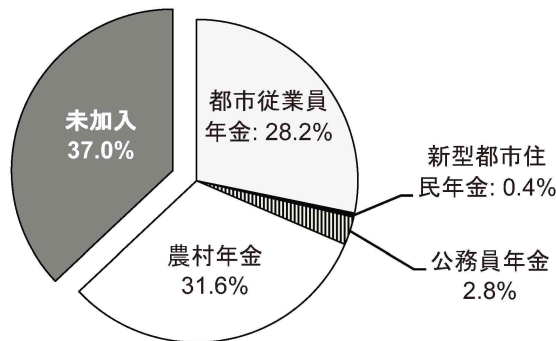
	現役加入者	受給者	加入者合計
全国	48,144	16,669	64,813
都市部	24,026	8,144	32,170
都市従業員年金	21,565	6,826	28,391
新型都市住民年金	304	235	539
公務員年金*	2,157	1,083	3,240
農村部	24,118	8,525	32,643
農村年金†	24,118	8,525	32,643

*2007年末現在の政府・党・公共サービス機関の雇用データと2010年末現在の都市従業員年金に加入している公務員の数を差し引いて算出。軍人年金の加入者を含む。

†新旧の農村年金制度を含む。

(出所) 中国人力資源和社会保障部(2012), IISS(2012), Leckie(2011), 自治体国際化協会(2003), 王(1998)のデータを基に作成

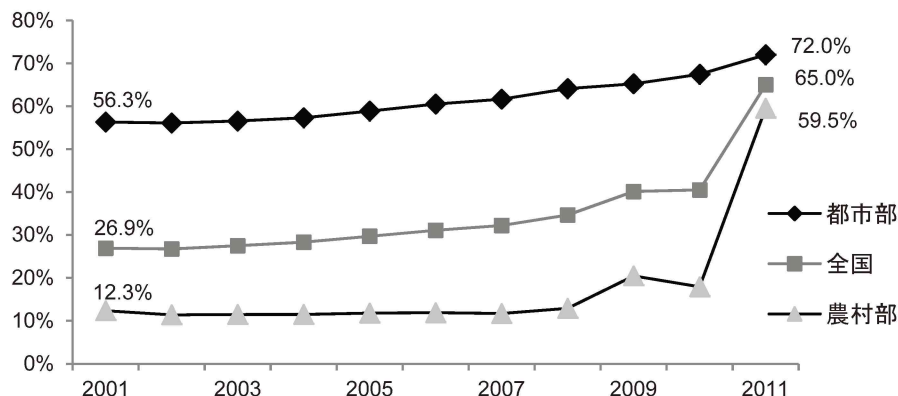
(図2) 公的年金制度別・全就業者に占める加入者率(2011年末現在)



(出所) 中国人力資源和社会保障部(2012), IISS(2012), Leckie(2011), 自治体国際化協会(2003), 王(1998)のデータを基に作成

次に、都市・農村別の加入率の推移をみると、2001～2011年の間に、都市では56%から72%に緩やかな上昇傾向が続いている。農村では10%台ほぼ一定で推移した後、2009年以降急速に上昇し、2011年には実に60%に達している。(図3) 農村部の近年の著しい上昇傾向は、2009年に段階的全国導入が始まった新型農村年金制度のためである。新たな加入者は、2011年末までに、現役世代1億8500万人、退職世代8000万人にも上る。これによって新旧制度の加入者合計は、2008年末6100万人から2011年末3億2600万人にも拡大した。

(図3) 地域別・就業者の加入率の推移 (2001~2011年)



(出所) 中国人力資源和社会保障部 (2012), IISS (2012), Leckie (2011), 自治体国際化協会 (2003), 王 (1998) のデータを基に作成。

4.2 都市部の加入増加に向けた改革動向

近年の改革動向として注目すべきは、第一に、非正規雇用者への加入対象の拡大である。従来、都市従業員年金制度は、企業の正規雇用者のみを加入対象としており、社員8人以下の零細企業の従業員、自営業者、農民工などが外れていた。2005年の「国务院決定」によって非正規雇用者の加入率改善が、中央政府の方針として明確にされ、各地方でイニシアティブが開始された¹²。通常、従業員8%、雇用者20%、計28%の保険料率を20%まで引き下げ、自営業者、農民工の加入へのハードルを下げようというものである。

しかし、一般的に正規雇用者より賃金の低い自営業者や農民工に20%の負担はなお重い。また、居住や雇用が流動的な農民工が、移転先で加入を継続するための加入記録や積立残高のポータビリティが低いために、毎年年末に故郷へ帰省する際に解約し、積立残高の返還を受け、社会プール金への支払い分を掛け捨てすることが、農民工の間で常習となってしまった¹³。

このような問題を解決するために、2009年2月当局は、「農民工年金加入法」「都市従業員年金移転継続暫定法」について意見聴取を行っている。この中で、農民工に特別な年金制度を創設することが提案されている。具体案としては、

12 農民工加入者は、2006年末の1400万人（現役加入者1.4億人の10%）から、2011年末には4100万人（現役加入者2.2億人の19%）に達している。しかし、1億6300万人と推定される農民工の4人に1人に過ぎない。

13 “Social Insurance Policy Has Become Worthless: A Wave of Migrant Workers Resign and Cash-in Their Pension” [in Chinese], *People’s Daily*, January 8, 2008; and “Another Wave of Pension Cash-ins Emerges: Non-Transferable Pensions Have Become ‘Local Food Coupons’?” [in Chinese], *South Yangtze Times*, February 27, 2008.

農民工の保険料負担を4～8%、雇用者負担を12%とし、その全保険料を個人口座に積み立てる。農民工が他の地域へ移った際は、年金記録と積立残高は旧住所地に残り、退職年齢に達した際に合算される。その時点で農村年金に加入している場合には、合算した記録と残高を移転して年金支給が始まる。農村年金に加入していない場合は、合算した残高を一括給付で支給する。同案は、今のところ正式な条例や規定としては導入されていない。

改革動向の第二のポイントは、非就業者への加入拡大である。2011年7月、新型都市住民年金制度が導入された。制度設計やルールは、その約2年前に農村部で導入された新型農村年金制度とほぼ同じである。既存の制度が就業者を対象にしていたのに対して、都市部で初めての非就労者を加入対象とする退職生活保障制度である。2011年末現在で、既に現役世代300万人、退職世代240万人が加入している。

4.3 農村部の加入増加に向けた改革動向

農村地域では、経済発展の格差、新たな財政支出に消極的な政府、耕作や拡大家族依存の老後生活保障の考えが根強いことなどから、年金制度の整備は遅れている。旧農村年金制度は、1991年より、比較的生活水準の高い農村部の郷鎮・私営企業従業員らを対象に整備された任意加入の退職積立口座制度を基にしている。財政補助や税制面のインセンティブなどが与えられず、長らく加入率は低迷してきた。また、積立・受給額が僅かに過ぎず、退職所得保障の機能も極めて限定的であった¹⁴。

2000年代に入って当局は、ようやく重い腰を上げる。経済格差、都市化、高齢化などの更なる進行によって、近い将来、公的支援無くして農村部における老後の生活保障は立ち行かなくなるとの認識を強めたからである。各地で農村年金制度の試験プロジェクトを実施した後、2009年より、新型農村年金が導入された。2011年末現在、60%の行政区で制度整備が進み、2012年末までには、全行政府で新制度の導入を完了する予定である。

新型制度の下では、現役加入者に政府から掛金補助が与えられるうえ、導入時点で60歳以上に達している高齢者についても、身内の成人子供が加入していれば、定額の最低保障年金を受け取れるようになった。これにより、2008年末～2011年末の期間に、農村の現役加入者数は5600万人から2.4億人に、受給者も500万人から8500万人に増加した。

14 2010年の平均年金受給額は月74元。これは、同年、農村家計一人当たり所得（月677元）の約11%に相当し、最低生活保障金の給付基準（月62元）をわずかに上回る程度の水準である。

5 残された課題

5.1 都市制度の課題

都市部で最も大きな課題は、農民工の加入率をいかに引き上げるかであろう。2011年末現在、1億6300万人の農民工の中で加入者は4100万人、4人に1人に過ぎない（中国国家统计局 2012；中国人力資源・社会保障部 2012）。今後も都市化は進行し、2010年総人口の49%を占める都市人口は、2020年に61%、2050年には77%に達するとみられる（United Nations 2012）。当局も、農民工とその家族を含めた流動人口が、今日の2億2000万人から2020年までにさらに1億人増加すると推計している。

農民工の加入率アップの障害になっている一つの要因は、保険料率の高さであると考えられる。前述のように、近年農民工の保険料を一部引き下げる地域も出てきているが、それでも労使負担の合計は賃金の約20%である。医療その他の社会保険制度にも同時加入すると、保険料は賃金の30%以上にも達する（厚生労働省2012, 230）。

加えて、保険料対象賃金の問題がある。保険料額を算出する際、その対象賃金は、各地域の平均賃金の60~300%と定められている。この規定は、自らの賃金が平均の60%を下回る場合であっても、60%賃金に相当する保険料を支払わなければならないという意味である。2011年、農民工の月平均賃金2,049元は、都市従業員の月平均賃金3,538元の約58%に当たる。つまり、農民工の大半は、保険料対象賃金の最低水準を下回っており、実質保険料率は20%より高くなっている。このような高保険料率の「二重苦」は、農工民、雇用者双方にとって加入を敬遠する大きな要因と考えられる。

二つ目に、地域別に管理・運営され、モザイク化した年金制度の弊害があると考えられる。都市従業員年金の個人口座基金の管理は、2000年代半ば以降、大半が省級政府まで引き上げられてきた。しかし、社会プール基金は、2008年現在、38%が省級、28%が地級、34%が県・郷級政府で管理されており、約1,000もの年金制度が併存している（Herd, Hu, and Koen 2010, 25）。前述した制度概要は中央政府が示したガイドラインに過ぎず、実際には、各地方制度間で保険料や給付等の規定が異なる。このため、個人口座基金の積立金の移行は原則可能になってきているが、社会プール基金の加入歴の移転ができずに掛け捨てになるケースが後を絶たない。

前述の2009年2月「都市従業員年金移転継続暫定法」は、農民工が、年金を解約して積立金を引き出すことを禁止しつつ、確実に全額を移転できるように、また、社会プール基金部分についても一程度の割合は移転できるように、ルールや体制の確立を提案している。しかし、この暫定法が全国的に導入されたと

しても、社会プール基金部分の大半はなお掛け捨てになり、移転先の給付水準が不利に働く可能性、15年以上の加入歴を積んで受給権を得られるのか、得られたとして故郷の農村部でも受給できるのかなど、移転手続きの煩わしさや不確実性が、農民工の加入インセンティブを下げていると考えられる。

もう一点、2011年7月に導入された新型都市住民年金は、都市部の非就業者が初めて加入対象とされた画期的な制度である。その制度設計や掛金・給付等の規定は、新型農村年金をモデルとしているが、都市制度には、農村制度のような個人口座基金の掛金に対する政府のマッチング規定が無い。さらに、基礎年金の給付水準が新型農村年金と同額の月55元となっており、これは、2010年の都市最低生活保障の受給資格（貧困水準）月251元の5分の1に過ぎない。このような規定が妥当かどうか、今後の加入率の推移を観察しつつ検証する必要がある。

5.2 農村制度の課題

2009年の新型農村年金の導入以降、農村部の加入者は劇的に増加している。2011年末現在、現役加入者2億4000万人、受給者8500万人は、それぞれ農村部の労働人口（16~59歳）の約4人に1人、高齢者人口（60歳以上）の約2人に1人に相当する。しかし、「退職」という概念の普及すらままならない農村部において、残りの膨大な未加入者に任意制度への加入メリットを実感させるには、制度設計や規定にそのインセンティブが効果的に盛り込まれていることが重要となると考えられる。

この点、新制度には、旧制度に無かったインセンティブとして、政府財政支出で賄う定額基礎年金（月55元）と全加入者の個人口座に政府の積立マッチング（年間30元）がある。さらに、家族内の成人子供も制度加入し、怠りなく保険料を支払っていることを条件に、制度開始時に60歳以上に達している高齢者も、定額基礎年金を受給できる。これらは、重要な進展と言える。

しかし、基礎年金給付・積立マッチングの水準については、今後、加入インセンティブとして適切かどうか、実証的な検証を要する。例えば、加入者の個人積立口座への年間保険料は、100元毎に5段階に分かれ、100~500元の間で本人が選ぶことになっているが、政府のマッチングは、年間一律30元と定められている。この水準は、インドなど他の新興国の低所得者向け年金積立で1対1のマッチングが一般的であることを考えると（World Bank 2012, 100）、低すぎる可能性もある。また、加入者の掛金水準に関わらずマッチング額が一律であるために、100元以上掛金を支払うインセンティブを奪う可能性もある。

基礎年金・マッチングの水準を異なる角度から見ると、政府は、今日の高齢

者の基礎年金受給に一人当たり年間660元、現役加入者のマッチングに一人当たり年間30元の財政援助を提供している。この財政配分は当局が、農村部の高齢者における貧困解消を、現役世代の加入インセンティブ拡大に優先していると言えるかもしれない。現役加入者の多くは、将来農民工として都市部へ移る可能性があり、都市部の年金制度に加入した場合、今後加入歴の移転ルールが整うにつれ、農村から都市制度へ積立口座残高の移転も可能になるだろう。つまり、現役加入者としては、マッチングへの財政配分が高いほど加入インセンティブは高まると言える。

しかし、ここでもう一つの問題がある。仮に基礎年金からマッチングに財政配分をシフトすると、基礎年金を減額せざるを得なくなる。これによって、基礎年金が、最低生活保障の給付水準を下回る可能性があり、加入インセンティブ低下と最低生活保障への依存をもたらすことも懸念される。このような問題の対策として、基礎年金を受給者全てに定額給付するのではなく、年金所得に応じて基礎年金を減額するか、最低生活保障水準を下回らないよう、地方政府が基礎年金に上乘せするという方法も考えられる（World Bank 2012, 100-101）。

6 おわりに

本論では、公的年金制度への加入率拡大の動きに焦点を当て、制度の現状、改革の動向、残された課題について考察してきた。近年の新型農村年金の導入や都市部における農民工への制度アクセスの拡大などによって、全体の加入率は、飛躍的に改善されてきている。しかし、2020年の目標目指してさらに加入率を改善するためには、各制度の加入インセンティブについて実証的に検証しつつ、制度規定に効果的に盛り込むことが重要であろう。本論では、残された制度課題について整理・考察に留めたが、現行制度が抱える他の問題の改革との整合性を図りつつ、コスト試算も含めた具体的改革案の提示を今後の課題としたい。

参考文献

- 王思斌 主編（1998）『中国社会福利』香港中華書局有限公司
厚生労働省（2012）『2010～2011年海外情勢報告』
自治体国際化協会（北京事務所）（2003）「中国の年金制度改革」『CLAIR REPORT』250号
中国国家統計局（2006），2005年全国1%人口抽出調査データ <http://www.stats.gov.cn/tjsj/nds/renkou/2005/renkou.htm>
——（2011）『中国統計年鑑2011』中国統計出版社

- 中国人力資源・社会保障部 (2012) 「2011年度人力資源和社会保障事業發展統計公報」
- Benjamin, Dwayne, Loren Brandt, and Jia-Zhueng Fang (2003), “Ceaseless Toil? Health and Labor Supply of the Elderly in Rural China”, *William Davidson Institute Working Papers* no. 579.
- Bloom, David E., and Jeffrey Williamson (1998), “Demographic Transitions and Economic Miracles in Emerging Asia,” *World Bank Economic Review* 12, no. 3.
- Bloom, David E., David Canning, and Pia N. Malaney (1999), “Demographic Change and Economic Growth in Asia,” CID Working Paper no. 015. Cambridge, MA: Center for International Development at Harvard University.
- Giles, John and Dewen Wang (2007), “The Family and Social Support for the Elderly in China.” Presentation to the International Conference on Health and Retirement in China, Beijing, March 2-3.
- Guo, Zhigang (2008), “Changing Family Households in China.” Presentation to the CASS-ESRC Joint Workshop on Aging, Beijing, October 22-23.
- Herd, Richard, Hu-Wei Hu, and Vincent Koen (2010), “Providing Greater Old-Age Security in China,” OECD Economics Department Working Papers no. 750. Paris: OECD.
- International Institute for Strategic Studies (2012), *The Military Balance* 2012. London: Routledge.
- Jackson, Richard, Neil Howe, and Keisuke Nakashima (2010), *The Global Aging Preparedness Index*. Washington, DC: Center for Strategic and International Studies.
- (2009), *China’s Long March to Retirement Reform*. Washington, DC: Center for Strategic and International Studies.
- Jackson, Richard, Neil Howe, and Tobias Peter (2012), *Balancing Tradition and Modernity: The Future of Retirement in East Asia*. Washington, DC: Center for Strategic and International Studies.
- Kim, Taihun (2006), “Population Size and Structure” (in Korean), *Statistics*. Seoul: Korean Statistical Association.
- Leckie, Stuart H. (2011), “Civil Service and Military Service Pensions in China.” Paper presented at the Workshop on Civil Service and Military Pension Arrangements in Selected Countries in Asia-Pacific, Tokyo, January 20-21.
- Maddison, Angus (2010), *Historical Statistics of the World Economy: 1-2008*

- A.D., Groningen Growth and Development Center, <http://www.ggdgc.net/maddison/>.
- Pang, Lihua, Alan de Brauw, and Scott Rozelle (2004), “Working until You Drop: The Elderly of Rural China”, *China Journal* 52: 73-94.
- Saunders, Peter, and Sun Lujun (2006), “Poverty and Hardship among the Aged in Urban China,” *Social Policy and Administration* 40, no. 2: 138-157.
- Shi, Shihjiunn (2008), “The Emergence of the Notion of Retirement in Rural China: The Case of Rural Districts of Shanghai,” *Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie* 41, no. 5: 334-344.
- Sin, Yvonne (2005), “Pension Liabilities and Reform Options for Old Age Insurance,” Working Paper no. 2005-1. Washington, DC: World Bank.
- United Nations (2011), *World Population Prospects: The 2010 Revision*. New York.
- (2012), *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision*. New York.
- Williamson, Jeffrey (2001), “Demographic Change, Economic Growth, and Inequality,” in *Population Matters: Demographic Change, Economic Growth, and Poverty in the Developing World*, eds. Nancy Birdsall, Allen C. Kelley, and Steven Sinding. New York: Oxford University Press.
- World Bank (2009), *From Poor Areas to Poor People: China’s Evolving Poverty Reduction Agenda*. Washington, DC.
- (2012), World Development Indicators, <http://data.worldbank.org/>.
- Yi, Zeng, Zhenglian Wang, Leiwen Jiang, and Danan Gu (2008), “Future Trend of Family Households and Elderly Living Arrangement in China,” *Genus* 64, no. 1-2: 9-36.