

博士論文

中国における公的年金制度の展開と課題 — 三つの格差問題を中心に —

2019年 1月

滋賀大学大学院経済学研究科
経済経営リスク専攻

氏 名 全 明

指導教員 北村 裕明

指導教員 松田 有加

指導教員 佐野 洋史

目次

序章 本論文の課題と構成	1
第1節 研究背景と課題.....	1
第2節 研究状況と本論文の特徴	10
2.1 設立当初から制度整備まで	10
2.2 新しい分野への拡張	12
第3節 論文構成	14
第1章 中国における公的年金制度の展開	17
第1節 はじめに	17
第2節 計画経済期における年金制度	17
2.1 計画経済期の社会経済環境	18
2.2 都市部における年金制度の創設と停滞.....	21
2.3 農村部における人民公社	23
第3節 体制移行期における環境変容と年金改革.....	25
3.1 都市部における環境変容と年金改革	25
3.2 農村年金制度の導入と改革	28
第4節 小括	34

第2章 都市部における就業者年金制度の形成.....	35
第1節 はじめに	35
第2節 改革をめぐる論争	36
2.1 第一段階（1980年代から2000年前後まで）	36
2.2 第二段階（2000年前後から現在まで）	39
第3節 基本的な枠組みの確立と課題	41
3.1 部分的積立方式の導入.....	41
3.2 公的年金制度の個人口座における空洞化	44
第4節 実体化試行と現状	48
4.1 遼寧省と黒竜江省の事例	48
4.2 試行錯誤の限界	53
4.3 実体化改革以降の2005年改革	57
第5節 年金財政における新たな潮流	58
5.1 NDC方式の定義と特徴.....	58
5.2 スウェーデン方式との比較	62
第6節 小括	63
第3章 年金改革と都市と農村間格差の展開：農民工の年金加入問題 を中心に.....	66
第1節 はじめに	66
第2節 先行研究の検討.....	67
2.1 年金制度の接続問題.....	68
2.2 年金加入の要因分析	69

第3節	農民工の概念と現状	71
第4節	農民工をめぐる公的年金制度の展開.....	73
4.1	空白期：就業者年金制度の確立（90年代前後）	74
4.2	農民工年金の試行錯誤期（2000年前後）	75
4.3	農民年金加入期：新型農村年金の設立（国務院、2009年32号文）	79
4.4	都市間接続可能期：都市間移転接続方法の公表（国務院弁工庁、2009年 66号文）	80
4.5	被用者以外の住民年金統合期：都市住民年金の導入と農村年金との統合 （国務院、2011年18号文～国務院、2014年8号文）	81
4.6	都市と農村間接続可能期（人力資源と社会保障部、2014年14号文） .	82
第5節	年金加入状況と特徴	83
5.1	農民工の年金加入状況.....	84
5.2	属性別に細分化した年金加入実態.....	85
5.3	典型的な農民工流入地の考察.....	90
第6節	小括	93
第4章	公的年金制度における官民格差と2015年改革	95
第1節	はじめに	95
第2節	先行研究の検討.....	96
第3節	OECD諸国の動向と中国への示唆	97
3.1	OECD諸国の動向.....	97
3.2	共通点と課題.....	99
第4節	中国における一元化の取り組み.....	100

4.1	背景と加入対象	101
4.2	二回にわたる機関事業単位年金の改革試行.....	103
4.3	2015年の一元化改革	104
第5節	改革の効果と残された課題.....	107
5.1	2015年改革による所得代替率の変化.....	108
5.2	一元化改革後に残された課題	116
第6節	小括	118
第5章	公的年金制度の地域別断片化と省間格差.....	120
第1節	はじめに	120
第2節	先行研究の検討.....	122
2.1	社会保障全般から地域間格差を研究する文献	122
2.2	公的年金等の社会保険制度からみた地域間格差.....	122
第3節	地域別断片化の背景	124
3.1	経済体制移行による社会環境の変化	124
3.2	財政における中央政府と地方政府間関係	125
第4節	公的就業者年金制度の地域間格差	129
4.1	4大ブロックと経済格差.....	129
4.2	各指標から見た地域間格差	131
4.3	具体地域の考察	136
第5節	最新の取り組み.....	142
5.1	全国レベルによる統合目標	142
5.2	中央調節金の導入.....	144

第6節 小括	146
終章 中国における公的年金改革の展開と課題	148
謝辞	156
参考文献	157

序章 本論文の課題と構成

第1節 研究背景と課題

公的年金制度は、社会保障制度の重要な構成内容であり、その制度整備も社会保障制度の健全化において大きな効果が期待される¹。中国において「制度的皆年金」を実現したのは2011年のことであるが、戸籍制度や地域別展開によって公的年金制度から外れた層をみると、依然として限界も存在することを認識せざるを得ない。

本論文では、長年にわたる公的年金制度の改革史を、新中国建国当初の計画経済期から最新の「制度的皆年金制度」まで包括的に取り扱いながら、公的年金制度における三つの格差課題、すなわち、①都市と農村間、②官民間と、③地域間格差の形成と是正試行について中心的に分析する。換言すれば、改革開放以降、中国における公的年金制度が1997年に本格的に設立されて以来、前述のような格差問題を認識しながら度重なる試行錯誤を繰り返したことを議論する。例えば、2014年における都市住民と農村住民の年金制度の統合や、2017年から提唱された「基本公共サービスの均等化（基本公共服务均等化）」の政策目標²、2018年に初めて年金制度に限定した地域間の水平的財政調整要素を含んだ本格的な財政調整制度³が生まれたこと等は、近年における代表的な格差是正策であるが、同時に、現在、格差問題へ取り組まなければならない重要な局面にあることを意味する。確かに、中国では公的年金制度における格差問題について改善の過程にあるといえるが、現段階では依然として十分ではないことを三つの格差問題に分けて議論していきたい。本格的な議論に入る前に、序章において本論文の課題形成と論文の全体的な構成について触れておきたい。

公的年金制度を検討するにあたり、人口構造の変化が常に取り上げられるが、その中で深刻化する高齢化問題が公的年金制度に対して最も大きな影響を与えると思われる⁴。とい

¹ 趙 (2013) 15 頁。

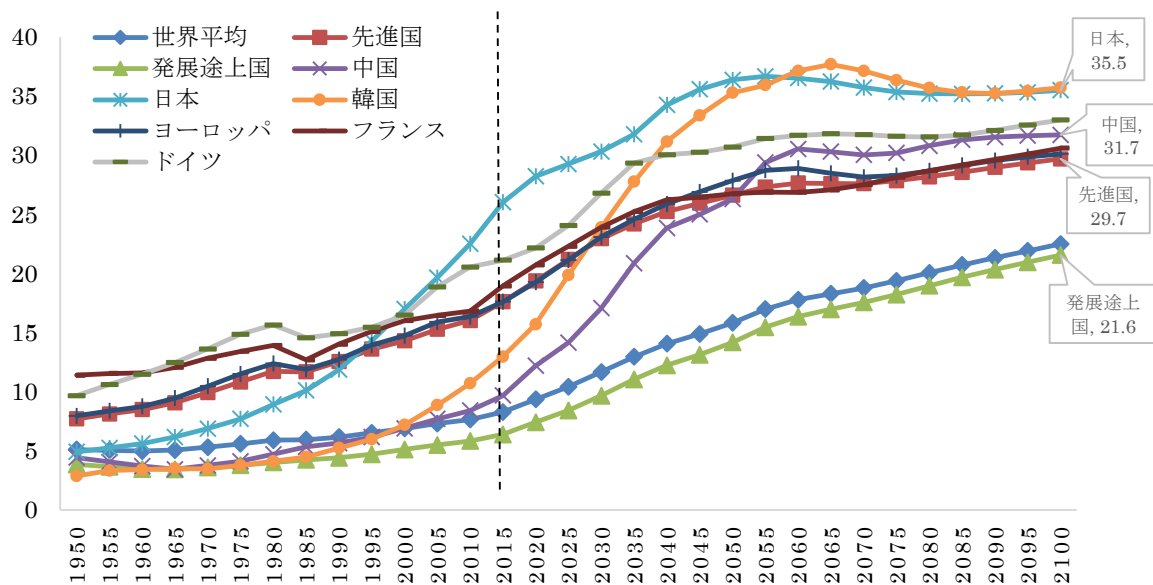
² 2017 年の「国務院による『第十三次五か年計画』において基本公共サービスの均等化計画を推進する通知（国務院关于印发“十三五”推进基本公共服务均等化规划的通知、9号）」において明記された。

³ 中国の財政調整制度における新たな取り組みは、本論文の第5章第4節で議論を展開している。

⁴ Clements, Eich & Gupta (2014).

うのも、高齢化の進展は世界各国における共通課題となりつつあり、それによって公的年金支出が増加し、年金財政が社会全体から懸念されているからである。2001年を境目として高齢化社会（aging society）へ突入した中国は、膨大な高齢者数を抱えていると同時に、多くの先進諸国よりも早いスピードで高齢化が進展している。国連の *World Population Prospects: The 2017 Revision* によると、2015年の時点で、世界における65歳以上の人口は6億1190万人を記録しているが、中国はその全体の22.1%を占める1億3518万人の高齢者を抱えている⁵。中国の高齢化率は2017年に10.8%となり、超高齢国である日本(27.7%)やヨーロッパ諸国とはまだいくぶん差がみられるが、図0-1に示されているように2000年代から高齢化が急速に進んでおり、今後、多くの先進諸国を上回ることが予測される。

図0-1 世界における高齢化の進展 (%)



(注) 2015年以降は中位推計である。

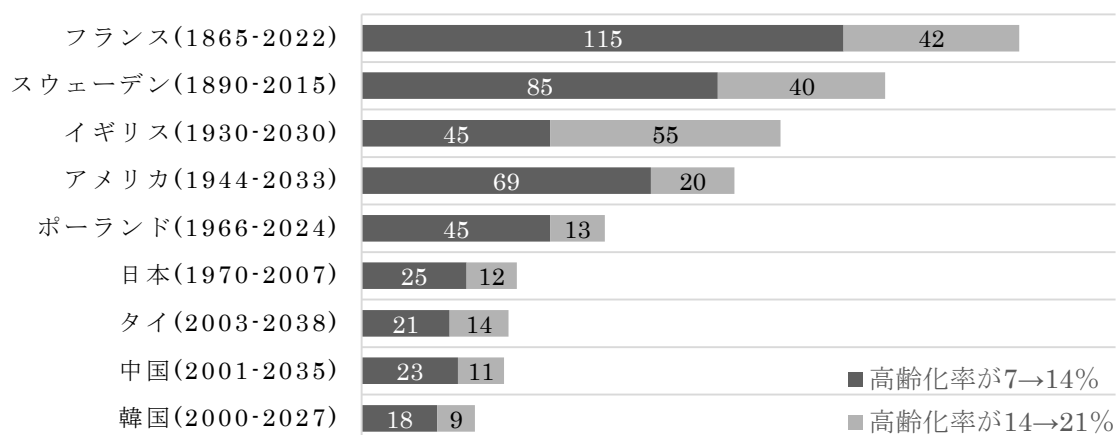
(資料) United Nations (2017) より作成

その高齢化の進行スピードに注目すると、これまで先進諸国の中で最も速いと言われてきた日本よりも更に早いテンポで進んでいくと予想される。その関連数値に関しては、図0-2でまとめられたとおりであるが、中国における高齢化率が7%から14%となった、言い

⁵ ここでは、中国香港、中国マカオと中国台湾の数値が含まれていない。

換えれば、高齢化社会（aging）から高齢社会（aged）まで費やした期間は四半世紀も足らぬ 23 年であり、フランスやスウェーデンよりスタートは遅くなっているものの、高齢化社会から高齢社会までの期間は大幅に縮小されていることが分かる。さらに、高齢化率が 14% から 21% という超高齢化社会（hyper-aged）までかかる期間が 11 年と予測され、韓国に続く世界第 2 位になる見込みである。

図 0-2 高齢化の進展スピード（年）



(注) ここでは高齢化率が 7%から 14%、14%から 21%までかかる年数を示している。また、括弧内は、高齢化率が 7%に達した年と高齢化率が 21%を記録した年を表す。

(資料) He, Goodkind, and Kowal (2016) p.12 より

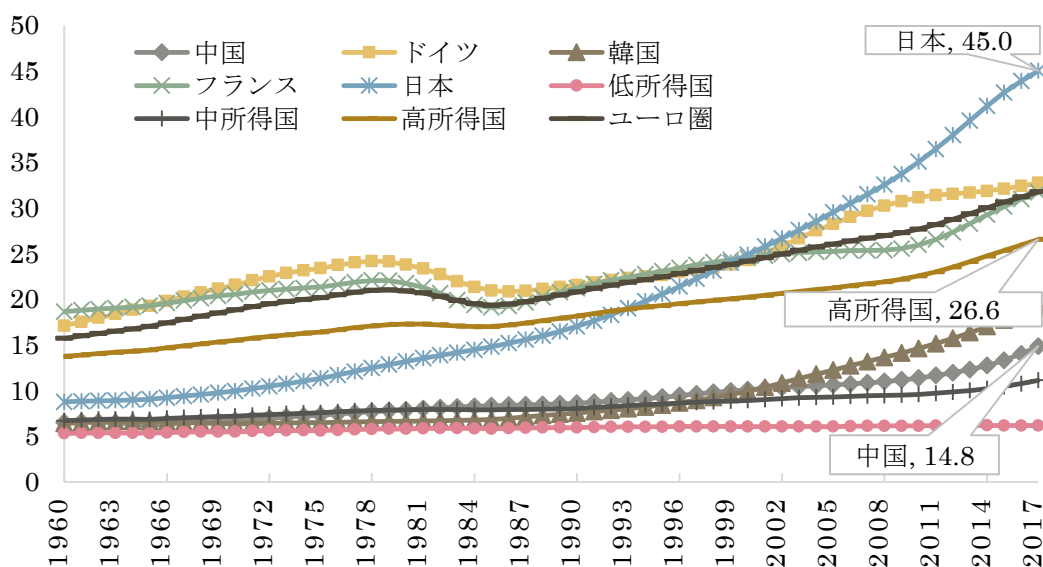
しかしながら、中国の現状を見ると、このような急速な変化に対応できるような経済基盤が整備されておらず、一人当たり GDP が依然として低い状況において深刻な高齢者保障問題に直面せざるを得ない特徴がある。例えば、高齢化社会へ突入した年、すなわち 1970 年における日本の一人当たり GDP は 2,016 ドルで、2000 年の韓国は 11,852 ドル、2003 年のタイは 2,359 ドルであったのに対して、中国における高齢化率が 7%に達した 2001 年の一人当たり GDP は僅か 1,041 ドルである⁶。これは、「未富先老（豊かになる前に高齢化社

⁶ 一人当たり GDP は National Accounts Main Aggregates Database より転載。加えて、2001 年を基準に消費者物価指数を用いてインフレを加味した一人当たり GDP を *Historical Statistics of the United States* より計算した場合、日本が 9,072 ドル、韓国が 12,042 ドルで、タイが 2,261 ドルであり、いずれも中国の 1,042 ドルをはるかに上回る。

会になる)」と呼ばれる現象であり、現役世代や政府に大きな負担をもたらすことになると考えられる。

さらに、現役世代と高齢世代の割合を表す高齢者扶養比率（old-age dependency ratio、ODR）を用いて考察することもできるが、これは65歳以上の高齢者数を15歳から64歳までの生産年齢人口数で割ったものである。図0-3では、主要国の高齢者扶養比率を年度別に表しているが、2017年における中国の高齢者扶養比率は決して高いとはいえない。しかしながら、The Economist economic and financial indicatorsで指摘されたように、2050年になると世界平均（20%強）を大幅に上回る40%弱を記録し、フランスよりやや低い水準になる見込みである。

図0-3 主要国の高齢者扶養比率（%）



(資料) The World Bank online database より

他方、家族形態の変化も挙げられるが、「421社会」と呼ばれる家族構成に定着しつつある中国では、4人の老人と2人の親を1人の子供が支える仕組みが近年大きく懸念されている。2015年に行われた「一人っ子政策」の廃止を受け、2016年における中国の合計特殊出生率（total fertility rate、TFR）は1.624と2015年より0.007上昇し、EU平均の1.571より0.053高いが、OECD平均である1.726に比べると低水準であり、少子化問題への対

応も必要とされている⁷。さらに、世帯構造において全体に占める単独世帯（独居世帯）の割合が1982年の7.97%から2000年には8.57%、2010年には14.53%に増加し、中でも60歳以上の高齢者が単独世帯に占める割合は31.24%となっている⁸。

中国における高齢化問題は、これからの2035年から2060年の間に最も深刻な段階に入ると見込まれているが、特に1970年代末の一人っ子政策の強化により、2040年に高齢化のピークを迎えると懸念されている。したがって、高齢者に対するセーフティネットとして重要な役割を果たす公的年金制度の在り方について、より厳密な議論が必要とされる。

他方、1951年の「中華人民共和国労働保険条例（中华人民共和国劳动保险条例、政務院、134号）」より始まった中国の年金制度は、新中国建国当初の計画経済期から改革開放を経験し、市場経済要素を導入する体制移行期に伴って、従来の「国有単位内保障」から「社会化保障」へと抜本的な改革を余儀なくされた。言い換えると、中国における公的年金制度は、体制移行という外生的ショック（*exogenous shock*）を契機に制度的変化が生じた。その後、パラメトリック改革⁹を繰り返してきたものの、経路依存性（*path dependence*）¹⁰により既存の枠組みを維持したまま、現在の制度に定着した。長年の制度改正により、制度的に全国民をカバーする国民皆年金システムが整備されるに至った。

現段階における公的年金制度の枠組みについて概観すると、図0-4で示しているように、①一般被用者を除いた農村及び都市住民を対象とする都市と農村住民年金（城乡居民养老保险、以下、住民年金制度と略す）、②都市部の一般被用者（出稼ぎ労働者や自営業者を含む）をカバーする都市就業者年金制度（城镇企业职工养老保险、以下、就業者年金制度と略す）と③公共部門の被用者が加入する機関事業単位年金制度（机关事业单位养老保险）とい

⁷ world development indicators より。

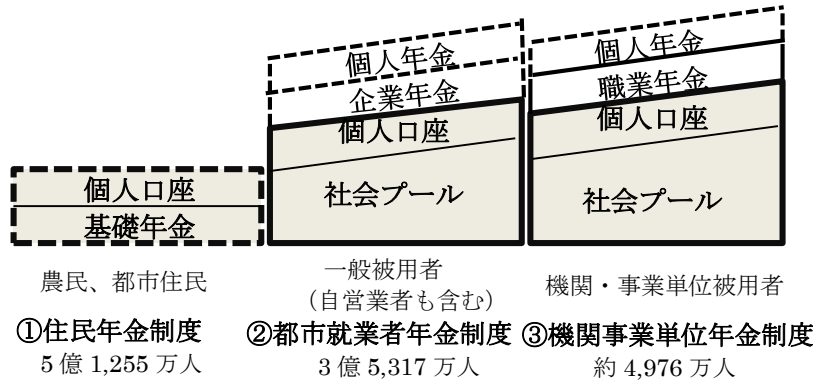
⁸ 中国2010年人口センサス（人口普查）データより。

⁹ パラメトリック改革（*parametric reform*）とは、既存年金制度の枠内において支給スライドや個人口座の繰り入れ規模等の変数パラメータを調整することによって年金改革を進行することであり、駒村（2014）で指摘されたように、おおむね、①保険料の引き上げ、②給付の引き下げ、③適用拡大による加入者数の増加と④経済成長による賃金の引き上げ等が挙げられる。相対的な概念として、ドラスティック改革（*drastic reform*、抜本的改革とも言われる）も挙げられる。

¹⁰ 世界各国の年金制度改革においては、その国々の固有の思考方式や既存の年金制度及び関連するその他諸制度に依存する傾向があると言われている（新川・ボノーリ、2004）。中国も例外なく、古代から儒教の社会規範に基づいた「大同（公共社会の共有化により、資源配分の原則を通じて構成員の生活を保障するもの）」等の伝統的な慈善救済事業の展開は現在まで影響を与えている（沈、2014、32-89 ページ）。

う加入対象別に分けられた公的年金制度が構築された。

図 0-4 中国における年金制度 (2015 年以降)



(注) 点線によって囲まれる部分は任意加入制度であり、実線は制度上強制加入を意味するが、太線の部分は公的基本年金制度を表し、おおむね「積立方式の個人口座+賦課方式社会プール (统账结合)」によって構成される。そのうち、農民と都市住民を対象とする年金制度は定額負担であるのに対して、一般被用者と機関事業単位における被用者は報酬比例的な年金制度に加入する。

(資料) 『2017 年度人力資源と社会保障事業発展統計広報 (2017 年度人力资源和社会保障事业发展公报)』をもとに筆者作成

各制度の特徴を概観すると、まず、住民年金制度は基本的に一般被用者を除いた都市と農村住民 (rural and non-working urban residents) を対象とする制度であり、定額負担の任意加入制度として、個人負担による積立方式の個人口座 (fully funded individual account)¹¹と財政負担による基礎年金制度 (base pension) によって構成されるが、当該制度は従来の新型農村年金制度と都市住民年金制度を 2014 年に一本化したものであり、2017 年における加入者数は 5 億 1,255 万人を記録した。

それに対して、被用者年金制度は、①公的年金制度の上に、②職域加算年金 (企業年金と職域年金、enterprise annuity and occupational annuity) と③個人年金 (任意加入の私的

¹¹ 積立方式 (fully funded) は、現役時に積み立てられた保険料とその運用益を高齢時の年金給付財源にする仕組みであるのに対して、賦課方式 (pay-as-you-go) は各時点で年金収支が均衡するように現役世代の保険料を用いて退職世代への年金支給を賄うレジームであり、前者は「自己扶養」の特性が強い反面、後者は「世代間扶養」の制度であると考えられる。

年金、personal savings pension) という 3 本柱によって構成される。公的年金制度において、就業者年金制度は強制加入制度として、「積立方式の個人口座 (investment-based defined contribution individual account) + 賦課方式の社会プール (defined benefit pay-as-you-go social pooling)」という部分的積立方式 (部分积累制) を特徴とする (Feldstein、1998)。加えて、2015 年において機関事業単位年金改革が行われ、公共部門の被用者に対してはおおむね就業者年金制度と類似する新制度が適用されたが、職域加算年金制度である「職業年金」が強制加入制度として新たに導入された。

このような背景を踏まえた上で、本論文では、世代内格差に注目し、それぞれ三つに分けて具体的に検討していきたい。その理由は、日本の場合は賦課方式のもとで、急激な少子高齢化を経験したため、比較的世代間格差に議論が集中しているが、中国は加入対象別に制度が分立し、なおかつ地域レベルの管理運営によって分断化されているため、世代内格差がより注目を浴びているからである。中国における公的年金制度は、前述のように、①加入対象別 (民間一般被用者・公共部門被用者・被用者以外の住民) に分立するため多様化しており、②属地原則に基づいて、地域別断片化現象 (fragmentation、碎片化) が顕著であり、基本的に省 (市・県) 等の地方政府が管理運営するシステムになっている¹²。これによって、地域間再分配が行われず、加えて年金受給権の携帯可能性 (ポータビリティ)¹³が低下し、年金加入を中断する現象もしばしばみられる。また、経済的に裕福な地域、言い換えると人口流入地域である東部地域ほど年金給付負担が減少するため、保険料率の引き下げを恣意的に引き起こす可能性も高い。最後に、③都市と農村間の二元制度 (urban-rural dualism) を背景にしているため、中国独特の戸籍制度¹⁴によって、都市と農村間における分断化とい

¹² 中国における社会保障制度の管理運営は、原則的に地方政府が担っているが、厳密にいうと、31 省・直轄市・自治区のうち、北京、上海、天津、重慶と陝西等の 7 地域のみが本格的な省レベルへの統合を達成している (鄭、2015、3 頁)。言い換えれば、ほとんどが、省レベルで年金収支を一括管理するのではなく、年金基金 (年金財政規模) に比例した一部だけ省政府に統合 (上納) することを意味し、依然として、市・県レベルによって統合されているといえる。したがって、保険料率が異なることもしばしばみられるが、例えば、遼寧省の瀋陽市における公的就業者年金制度の企業負担率は 20% であるのに対して、同じく遼寧省に属する大連市は 18% である。

¹³ 地域間に移動する際に、それまで積み立てた年金受給権を持ち運ぶことを意味する。

¹⁴ 中国は、1951 年から戸籍制度を導入したが、当初は単なる人口記録手段に過ぎなかった。ところが、都市住民の食料供給と社会保障等を充実するために、1958 年から「農村」と「非農村」という二元の戸籍に分かれるようになり、それに伴う権益、保障と待遇も異なるように展開し、人々の自由な移動を阻害する制度として定着した。具体的には、鎌田 (2010) を参照。

う特徴を有する。したがって、高度成長を経験してきたにもかかわらず、公的年金制度において、①異なる制度間、②地域間及び③都市と農村間格差が顕著であり、近年大きな社会問題として注目を浴びている（田多・李、2014）。

近年における政策展開も、表 0-1 でまとめられているように、鄧小平政権時代の「成長優先的な経済政策」から、胡錦濤時代から「和諧社会（調和のとれた社会）」を経験し、社会基盤の持続可能性や格差是正等、成長の歪みを是正する社会政策へと方向転換が行われつつある。加えて、社会保障制度の設立も、実質的には、「都市部が優先され、農村部はその後を追い、都市部が重視され、農村部はクローズアップされない（先郷鎮、後農村、重郷鎮、軽農村）」スタンスを採用してきたが¹⁵、「社会公共サービスの均等化」が近年の政策目標として挙げられて以来、公的年金制度における格差是正に対する取り組みも繰り返し行われてきた。

表 0-1 政権交代における政策展開

	主要政策	評価
毛沢東時代 1949-1976	マルクス主義の中国化、全身全意で人民のために服務	社会主義制度に対応した絶対平等主義保障制度を設立したが、文化大革命により崩壊
鄧小平時代 1978-1989	改革開放、部分的優先発展論（結果的に共同裕福）、「小康社会（ややゆとりのある社会）」	市場メカニズムの導入と経済政策への偏り
江沢民時代 1989-2002	「三つの代表」 ¹ 、小康社会の全面的建設	生産性の拡大に注目し、被用者を対象とする社会保障制度を確立した
胡錦濤時代 2002-2012	科学的発展観（第一要意は発展）、調和のとれた社会	依然として発展戦略を重要視するが、「適度普惠型」社会福祉プランによる普遍的な社会保障制度を目指すことを提示した
習近平時代 2012-現在	中国夢 ² 、一带一路、習近平民生思想	所得再分配および格差是正に対する見直しに踏み込む

（注 1）先進的生産力・先進的文化・最も広範な人民の利益を代表すること。

（注 2）中国夢は結局のところ人民の夢であり、国民と共に実現し、国民に幸せをもたらすものである。

（資料）各時期の行政法令に基づいて筆者作成

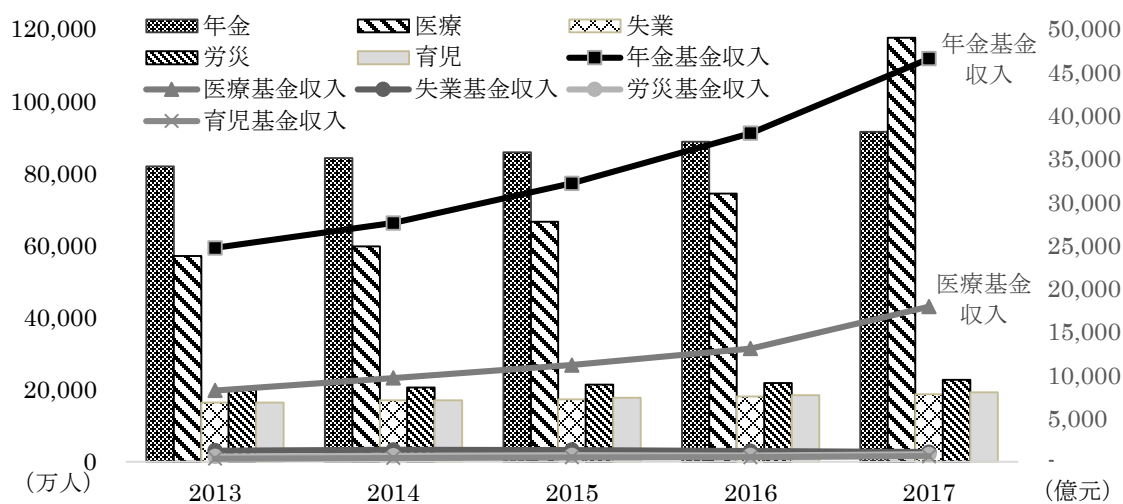
本論文は、中国における公的年金制度の課題を前述 3 つの格差問題にしぼった上で、各々が形成されたプロセスを経路依存性の視点から概観する一方、諸外国及び国内における異

¹⁵ 柯（2017）25 頁。

なる地域間の展開と現時点での状況を比較しつつ、中国の公的年金制度の現状と課題を明らかにすることを目的としている。公的年金制度を取り扱う理由は、それが社会保障制度の中核的な存在として最も優先的に整備され、その他社会保障制度の見本として展開されてきたからである。

図0-5では、近年における社会保険制度の加入者数と基金収入（年金財政収入）をまとめている。まず、加入者数から見ると、2017年に農村部医療保険の導入により医療保険の加入者数が年金制度加入者を追い付いたものの、公的医療保険制度の基本的な枠組みは公的年金制度を参照して1998年に導入してきたため、年金制度は依然として重要な役割を果たしている。

図0-5 近年における社会保険制度の加入者数と年金財政収入の推移



(注) 中国における社会保険制度は、年金、医療、失業、労災（工傷）と育児（生育）の「五險」によって構成されているが、各々の保険料率をみると、年金の場合は個人8%+企業20%、医療保険は個人2%+企業10%、失業保険は個人0.2%+企業1%、労災保険は個人0%+企業0.3%となっており、生育保険は個人0%+企業0.8%である。それ以外にも、住宅積立金制度があり、個人と企業がそれぞれ12%負担し、「一金」として呼ばれる。

(資料) 『2017年度人力資源と社会保障事業発展公報』より筆者作成

さらに、公的年金制度の基金規模（年金財政収支規模）はその他社会保険制度を大幅に上回っており、基金収入の規模からみた場合、公的年金制度のほうが医療保険より2倍強高

いことになる。それと同時に、政府の社会保障関係支出が財政支出において占める割合は、1998年の5.55%から2015年には10.81%と急増していく中で、社会保険基金に対する補助割合が最も大きく、全体の34.7%占めるようになったと推計されているが¹⁶、その中でも公的年金制度の占めるウェイトが91.2%と極めて高い。

加えて、改革開放以降に深刻化した所得格差¹⁷の是正に対しても、社会保障移転給付（社会保障转移支付）が再分配政策の中で最も重要であり、なおかつ最も直接的な影響を与えるものであると指摘されているが（李・劉、2003）、保険項目別でみた場合、公的年金制度によるジニ係数の改善度（5.88%）が最も高く、中でも就業者年金制度の効果（5.30%）が目立っている（王他、2016）。したがって、公的年金制度の課題解決を社会保障制度の健全化の鍵として位置づけ、それについてより包括的な議論を推し進めることが要請される。

第2節 研究状況と本論文の特徴

中国における年金制度の考察はこれまで数多く行われてきた。以下では、年金制度の課題に関する全体的な動向を示しながら、既存の研究状況を整理しておきたい¹⁸。

2.1 設立当初から制度整備まで

改革開放以降、中国における公的年金制度の導入当初から年金財政方式をめぐる論争が絶えずに行われてきたが、これは国際的な理論展開に大いに影響された現れでもあると指摘しておきたい。当時、国際的にはWorld Bank（1994）やFeldstein（1998）等が民営化した確定拠出型の積立方式を提唱したのに対して、Beattie & McGillivray（1995）、Orszag & Stiglitz（1999）やHolzman & Hinz（2005）等国际労働機関（以下ILO）や国際社会保障協会（以下ISSA）のみならず、世界銀行内部からも反対意見を示し、従来の確定給付型賦課方式を維持すべきであると議論した。同時に、体制移行を経験した中国国内に

¹⁶ 中国は、社会保障関連支出に対する明確な設定を行っていないため、財政予算内における社会保障関連費の考察においては、社会保険基金に対する補助以外にも以下の五項目があり、2015年における割合は、行政事業単位退職費が22.9%、就業補助が4.6%、都市住民最低生活保障が4.0%、自然災害生活救助が1.0%で、農村最低生活保障が4.8%を占めている（柯、2017）。

¹⁷ 加藤（2016、187ページ）やPiketty（2014）で指摘されたように、所得格差の拡大は、中国のみならず、新興経済国に共通する課題である。

¹⁸ より詳細な議論は各章で改めて検討することにしなす。

においても組織間の論争が行われ、世界銀行に大きく影響された国家体制改革委員会の劉（1995）や宋（1997）は積立方式の導入を積極的に主張していたが、反対に労働局の王（1995）や南開大学の沈（1999）は移行コスト（transition cost）等の視点から積立方式の導入について批判を行っていた。このような論争の中で、中国型の部分的積立方式が形成され、現在にまで継続されている¹⁹。

一方、年金財政方式の枠組みが形成されるにつれて、中国国内における歴史的な事情を踏まえた上で、経済体制移行国である中国の特殊性に注目し、制度変遷を考察した研究が多くみられる。例えば、鍾（2005）は年金制度の歴史とその特徴を分析することによって、年金改革の具体的な動向を示した研究である。何（2008）も、経済体制移行前後の詳細を包括的に比較した研究で、所得再分配効果に対する実証分析と財政の持続可能性を考察し、中国の公的年金研究者に対して大きな影響を与えた。

その後、年金財政問題が顕在化するにつれて、年金財政方式の見直しに関する議論がさかんになったが、その背景には、世界銀行によって新たに提言されたNDC方式(non-financial defined contribution、みなし拠出型)への移行が挙げられる(Holzman & Hinz, 2005; Holzmann & Palmer, 2006; Barr & Diamond, 2008; Holzmann, Palmer & Robalino, 2012)。中国国内においても、賦課方式から部分的積立方式へ移行する際に生じる「移行コスト」問題が注目され、①従来の部分的積立方式を維持しようとする議論もあれば、②NDC方式へ移行すべきであると述べる先行研究も数多く見られた。前者の代表的な主張者は遼寧大学の陳・穆（2005）や中国人民大学の鄭（2008）、李・黄（2016）をはじめ、陽（2005）、褚（2010）、陳（2012）等が挙げられる。それに対して、中国社会科学院の鄭秉文（2003）や、中国経済改革研究基金会・中国経済体制改革研究会（2006）、王・米（2013）、王・王（2013）、中国社会科学院経済研究所社会保障課題組（2013）はNDC改革への移行を提言しているが、実施段階へ向かうような公式的な取り組みは依然として行われていないのが現状である。

それと同時に、長期的な年金財政問題を年金負担と給付における制度設計の問題点から議論する研究も見られる。例えば、李（2013）の定量分析では、年金給付水準が低下する制度的な限界について分析を行い、低い保険料水準の設定（加入要件の引き下げ）が財政支出の増加に繋がるため、制度的な持続可能性が低いと評価している。他方、吉田（2014）

¹⁹ 具体的な議論は、本論文の第2章における検討に委ねたい。

は、定性的分析から中国における年金制度の形成過程を概観した上で、年金財政の持続可能性問題に関して議論しているが、被用者年金制度範囲内で議論するのに留まっている。

このような先行研究では、中国国内における歴史的な事情を踏まえて、経済体制移行国である中国の特殊性にのみ注目していることが多く、なおかつ年金制度が整備段階にあるため、就業者年金制度と農村年金制度に限定した分析が一般的である。一方、本論文では、国内外の議論や現象をまとめることによって、制度設立当初から国際的な理論展開をフォローしてきたことを明らかにする。さらに、公的年金制度が長年整備されてきたため、最新動向を踏まえた上で、より包括的な分析を行っていることが特徴である。

2.2 新しい分野への拡張

年金制度の財政方式が定着し、被用者年金制度が整備されるにつれて、年金制度の適用拡大を図ることが政策課題としてあげられ、次第に水平的公平性、言い換えると世代内格差の是正に視野を広げることになりつつある。例えば、復旦大学の研究チームが発表した袁・封・葛・陳（2016）は、公的年金制度における経済学的な理論展開を研究内容全般において貫かれており、中国における公的年金制度の設立と改革を時代順に分析しながら、年金制度における格差問題を議論している。そこでは、地域間及び都市と農村間の格差問題について言及しているが、公共部門の機関事業単位年金制度に関する議論はやや不十分である。

年金制度における格差問題のうち、最も議論されていたのは都市と農村間の年金格差問題であり、流動性の高い農民工²⁰が年金制度から除外されるという制度設計の視点から分析することが多かった（鄭秉文、2008；鄭飛北、2007；呂・趙、2011）。ところが、近年におけるサンプル調査の充実に伴って、年金加入率の低い理由に関する回帰分析が主流となっている（孫、2015；韓、2017）。一方、巨視的な視点から共同体型の社会保障モデルの導入可能性について分析し、中国と日本の社会保障制度の課題を検討した広井・沈編著（2007）では、農民工のみならず、都市と農村部の格差について議論を展開している。しかし、地域別で展開する年金制度に対して十分に配慮しておらず、具体的な属性別と地域別の農民工年金状況については、管見の限り明らかにされていない。本論文では、第3章において、代表地域における農民工の年金加入課題を通じて、戸籍制度による都市と農村間の年金格差について議論を深めていきたい。

²⁰ 農民工（农民工）とは、戸籍は農村にあるが、その地域の非農業に従事する、あるいは6月以上戸籍地以外で就労する労働者のことである。

続いて、恩給制度を維持する公共部門被用者の年金問題が世間から大きな批判を呼び、公的年金制度における官民格差の是正についても議論が広まるようになった。その中で、世界的にも官民格差の是正に取り組む動向が見られ、共通した改革内容が見え隠れするということが指摘されている (Palacios & Whitehouse, 2006 ; OECD, 2016)。これに伴って、中国国内においても、賈・劉 (2016)、鄭 (2003)、張・李 (2016) 等で改革の必然性を議論しているが、あくまでも中国国内の取り組みに限定された分析である。その後、中国における官民格差の是正措置が実施された 2015 年以降は、所得代替率を用いて改革効果を検証しているが (侯・鐘、2017 ; 楊・余、2017 ; 馬他、2017 ; 余、2015)、その概念については必ずしも十分に検討されていない。官民格差に関する具体的な議論は、本論文の第 4 章で展開しているが、近年 OECD 諸国における被用者年金制度の一元化傾向に注目しながら、同じような方向へ進んでいる中国の取り組みと制度的に比較するだけでなく、所得代替率の概念を明確にした上で、中国の改革効果を評価するにあたって両者を関連付けている。

最後に、公的年金制度が地域別に断片化されている中で、異なる地域を移動する際に、年金制度の携帯性が欠如することが公的年金制度のさらなる普及を阻害すると考えられるが、地方政府間の年金財政調達が基本的に行われなことを念頭において分析することが一般的である。そこでは、公的年金等の社会保険制度からみた地域間格差を議論する彭・高 (2009) や周・王 (2017) のみならず、社会保障全般から地域間格差を議論する研究も少なくない (欧・丁、2011 ; 呂・白、2016 ; 趙・廖・李、2016)。加えて、年金制度における中央と地方政府間の責任と管理における行政権力の分配における問題点を指摘した王 (2014) でも、年金財政における政府機能の分担について議論を展開したが、近年における地域間格差の傾向や具体地域における検討はほとんど行われていない。本論文では、ブロック間とブロック内における地域間格差の時系列変化を示した上で、具体地域を挙げながら年金制度における地域間財政負担の相違を検討した。さらに、最新動向に踏まえて、地域間の年金財政格差を見直す目的から、2018 年に導入された新たな財政調整制度についても議論を深める。

言い換えれば、本論文の特徴は、以下の点に見られる。まず、国内外の議論や現象をまとめることによって、制度設立当初から国際的な理論展開をフォローしてきたという主張を明らかにする。すなわち、国内外の研究史の変化を制度別・課題別にまとめた上で、中国国内における議論の中心が、世界的な年金改革動向を意識しながら変化しつつあることを明示することを試みる。

次に、世代内格差として指摘してきた 3 つの格差問題はお互いに関連し、複雑に絡み合

う概念であるため、本論文では包括的な視点から分析を行っている。例えば、前述したように、公的年金制度は制度間（就業者年金・機関事業単位年金・住民年金）と地域間（省間・都市と農村間）に分立しているが、その中で、農民工問題を議論する際は、都市と農村間の格差分析のみならず、地域間の格差も検討しなければならない。先行研究では、一部のみ議論することが多く、中国における公的年金制度の課題の全体像に対する考察が見落とされているため、問題解決に直結する具体的対策の打ちだしとは程遠いものである。それに対して、本論文では、最新の動向に踏まえた上で、公的年金制度が直面する課題を包括的に分析しながら、具体地域における到達点を考察することによって、制度展開の多様性を検証し、複雑な年金システムの課題を解明する鍵となるものはいかなる問題であるかについて検討を試みたい。中でも、具体的な事例分析を通じて、異なる地域における課題別の現状を整理し、公的年金制度の格差是正の過程についてより詳細な議論を重ねる。

第3節 論文構成

本論文は、以下に示す全5章で構成されており、各章の概要は次の通りである²¹。

まず第1章では、中国における公的年金制度の仕組みを経路依存性のアプローチから分析し、計画経済期から体制移行を経験する前後の環境変容と年金制度の位置づけを整理した上で、公的年金制度の基本的な枠組みが定着するまでの背景、具体的な経緯と課題を考察する。ここでは、主に何（2008）の議論をベースにしているが、計画経済期における年金制度の初期条件と当時の所有制度、財政制度や労働雇用制度等は基本的に相互補完的關係にあり、ある意味では定年退職後（退休）の所得確保に機能していたと考えられる。しかしながら、体制移行による社会経済システムの変容に伴い、公的年金制度も従来の国有部門の従業員に限定した「単位保障制度」からより広範囲に適用する制度へと見直され、そこから新たな課題に立ち向かわなければならないということを指摘する。他方、農村部についても

²¹ 本論文の作成に当たって、筆者は以下の学会報告と論文公表を行ったが、具体的な学会報告と各章の関係は下記の通りである。まず、国際公共経済学会第32回研究大会（2017年12月、於立教大学）において「中国における公的年金改革の展開—被用者年金制度の一元化を中心に—」をテーマに報告した内容が全（2018a）として公表され、それを加筆修正したものが本論文の第4章である。また、日本地方財政学会第26回大会（2018年6月、於甲南大学）で「中国における公的就業者年金制度の地域間格差」について報告したが、同内容は第5章に反映されている。公表論文に関しては、全（2017）及び全（2018b）を加筆修正しており、それぞれをベースに第1章と第2章及び第3章を作成した。

体制移行前後に分けて分析を試みているが、経済体制移行に伴う農村部改革が全体的に遅れているため、基本的に地縁・血縁による保障が維持されたことを考慮に入れる。この内容は、本論文の第 3 章で取り扱う都市と農村間の格差を分析するにあたって、基本背景を提示することになる。

第 2 章では、改革開放以降に注目し、都市部における就業者年金制度の形成について具体的な分析を行うこととする。ここでは、前述した世界銀行を含む諸外国の制度展開を眺めた上で、中国における近代公的年金制度の形成に対し、諸外国の理論展開が大きく影響してきたことを再確認する。これは、本論文の第一の特徴であるが、国内要素のみに着目した制度論が一般的である先行研究に比べ、より広い視点から制度設立の背景を分析し、部分的積立方式（賦課方式の社会プール+積立方式の個人口座）に至った理由を突き止めていくことを目標として掲げておきたい。それに加えて、基本的な枠組みが形成してから生じた積立金の空洞化問題に対して、中国国内で行われた制度改正に注目し、世界銀行による新たな提案として NDC 方式についても考察を試みたい。このような議論によって、今後の改革方向においても、世界的な潮流と密接に関連していく可能性が高いということを指摘する。

第 3 章では、上記の三つの課題のうち、二元制度による都市と農村間の格差問題を検討するが、ここでは主に農村戸籍でありながら都市部で就労する「農民工」に注目している。なぜならば、農民工は近年その規模が拡大されつつあると同時に、既存の公的年金制度の問題点を最も端的に表しているからである。本章では、最近 20 年に繰り返された試行錯誤を概観することによって、農民工を「制度的に排除する」従来の公的年金制度から、「制度的に内包する」制度へ転換を成り遂げた現在までの経緯を振り返る。それから、制度的な制限が緩和されたにもかかわらず、農民工の就業者年金制度の加入率が依然として低い理由を、最新の流動人口調査データを用いて分析を行う。さらに、代表的な地域における現状を用いてより詳しい分析を試み、農民工の年金加入問題の地域差を明らかにする。

第 4 章は、主に制度間格差、とりわけ民間部門の一般被用者を対象とする就業者年金制度と公共部門被用者をカバーする機関事業単位年金制度間の格差に焦点を当てる。まず、民間被用者と公共部門の公的年金制度が分立していることは、決して中国独自の展開ではなく、先進諸国でも多く見られている現象であることをあらかじめ断って置く必要があると思われる。その上で、近年における世界的な一元化改革傾向と中国国内の 2015 年の取り組みを比較することによって、官民格差が完全に解消されていないということに触れておきたい。ここでも、中国国内の試行錯誤のみならず、諸外国におけるそれらとの展開と比較す

ることによって、既得権益層（ここでは、機関事業単位被用者）の負担増に配慮しながら、より公平な年金制度を構築するにあたって多くの経験が積み重ねられてきたことを指摘する。三つの格差のうち、官民格差は世界的に共通する課題であるが故に、世界的な取り組みにより注目することが必要とされる。同時に、2015年改革の効果を検証するために、所得代替率を用いて改革前後の比較及び残された課題を指摘する。

最後に第5章は、残された課題である就業者年金制度の地域間格差問題を取り扱うが、具体的には4つの指標を用いて近年における地域間格差の時系列変化をまとめている。さらに、31地域（22省・4直轄市・5自治区を含む、以下省と略す）を4つのブロック（東部・東北部・中部と西部）に分け、それぞれの傾向を考察することによって、地域間格差がますます拡大されている現状を明らかにし、その要因を検討することに力を入れている。なお、断片化した公的年金制度は、中国独自の展開であると考えられるが、それは1994年に行われた分税制改革に起因することについても触れておきたい。このようにますます拡大する地域間格差を是正するために、2018年7月から新たな財政調整制度が導入されたが、この制度は、深刻化する年金制度の地域間格差に対して本格的に再考する取り組みであり、最終的に全国レベルにおける統合を実現するための第一歩であると評価した上で、今後の課題についても言及しておきたい。

第1章 中国における公的年金制度の展開

第1節 はじめに

本章では、中国における公的年金制度の形成過程を課題に、それを取り巻く社会経済環境を①計画経済期と、②体制移行期という二つの段階に分けて比較し、中国の現代的な公的年金制度が導入された背景を分析する。その理由として、中国の年金制度改革は、日本等のような先進諸国と異なり、経済体制移行という特別な環境変容の中で起きたからである²²。その過程で、財政制度、企業制度や雇用制度等における構造的変化に対応するために数回にわたる年金改革が行われてきた。ここでは、全体的な環境変容とその中の制度展開を主として議論するが、具体的な都市部における就業者年金制度の形成と課題については、それが公的年金制度を議論するにあたって中核的な役割を担うことを念頭に置きながら、続く第2章で具体的な議論を深める。

さらに、各段階においては都市部と農村部を区別して分析するが、中国独特な「都市と農村間の二元的社会構造（城乡二元结构）」²³が制度設立当初から存在していたことを検証しておきたい。したがって、本章では都市と農村間の格差形成について、あくまでも制度的展開を比較するアプローチで述べているが、本論文における課題の一つである都市と農村間の格差現状については、第3章において典型事例である「農民工」の現状を挙げながら詳しく探求することにした。

第2節 計画経済期における年金制度

年金改革における制度設計の選択肢では、その国固有の思考方式や既存の年金制度及び

²² 何（2008、77ページ）で主張されたように、先進国の年金改革は賦課方式によって運営された年金制度の財政問題から起因することが多いのに対して、中国の根本的な改革理由は、計画経済から社会主義市場経へという経済体制移行の中で生じた外部環境変容に対応するためである。

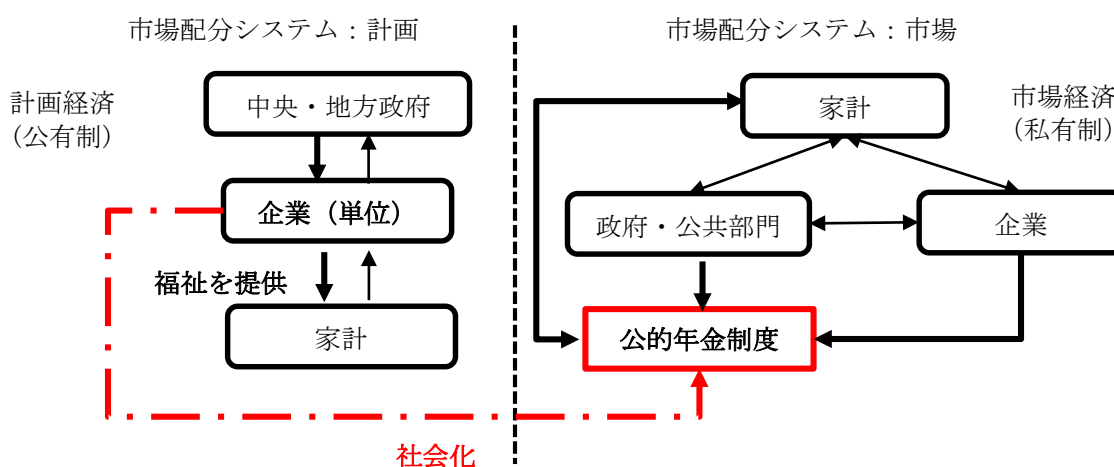
²³ 巖（2002）や小林（2008）等で「都市と農村の二重構造」という表現も使用されているが、本論文では「二元的社会構造」で統一する。

関連するその他諸制度に依存するという「経路依存性」が存在する²⁴。したがって、中国における年金制度改正を理解するに当たって、体制移行前の旧ソ連型を参考にした「国家—単位」制度、言い換えると、導入当時の初期段階から検討することが必要不可欠である。本節では、主に計画経済期における年金制度の初期条件及びその他社会構造に関して議論を展開するが、理解を深めるために、何（2008）による論点をベースに具体的な分析を加える。

2.1 計画経済期の社会経済環境

全体像からすると、計画経済期における中国では計画に基づいた全民所有制を特徴とするため、日本のように先進諸国における市場経済と全く異なっており、年金制度の位置づけと機能も当然ながら異なってくる。

図 1-1 計画経済から市場経済への移転における諸システムの変化



（注）計画経済における社会保障制度は、雇用等に関わる労働政策の一部であり、独立したシステムとして形成されなかった。

（資料）何（2008）31 ページをもとに筆者作成

図 1-1 は計画経済と市場経済における政府・企業・家計の三者関係を図形化したものである。ここから、日本のように①私有制の所有制度と、②市場を通じた資源配分制度を特徴とする市場経済体制では、家計・企業・政府三部門がお互い影響しあう水平的循環（補完）

²⁴ Holzmann & Hinz (2005) .

関係にある。周知の通り、家計と企業部門は労働・生産・資本の三つによって結ばれるが、市場メカニズムの中で民間の企業と家計の相互作用によって雇用や賃金構造が決定される。それに対して政府は、市場の失敗を補う役割として公共財や社会保険等を提供し、資源配分、所得再分配と経済安定化の三機能を発揮することが一般的である。こういった中で、公的年金制度は公共部門が提供する社会保険の一つとして、税金もしくは保険料を財源とする。

それに対して、中国の計画経済体制においては、①生産要素の国有制及び、②計画という資源配分メカニズムの下で、家計・企業・政府部門が完全なる垂直的な支配関係にあり、言い換えるとすべてが絶対的権限を持つ中央政府に従属するように展開されてきた。この時、家計には職業を選択する権限がなく、強制的に決められた職場で働くことになる。企業は、生産や投資に関する意思決定を行う自主権を有せず、政府指令通りに生産し、事前に定められた規定に基づいて従業員に賃金や労働保険を提供した。そして、当時の公的年金制度は、市場経済における保険や所得再分配よりも、経済全体の資源配分システムの一環として機能し、政府機能（資源分配）に内包されていた²⁵。ここで一つ留意すべきことは、老後保障は政府によって直接に提供されたのではなく、企業によって各自提供されていたため、当時の企業は、単なる経済的機能のみならず社会的機能と政治的機能を兼備した社会組織として位置づけられる²⁶。

以下では、計画経済期における社会経済構造を年金制度と関連付けながら分析していきたい。当時の産業構造においては、いうまでもなく労働集約型の一次産業が主体であった。というのは、農村人口は都市人口を大幅に上回り、安価豊富の農村労働人口が大量に存在した²⁷。加えて、第一次産業における労働者数も 1952 年の 1 億 7317 億人から文化大革命前の 1965 年には 2 億 3396 万人まで増加し、全体の 81.6%を占めるほど第一次産業に集中していた²⁸。ところが、農村部では年金制度を設けず、「人民公社」という組織単位で家族扶養と土地扶養に依存することが一般的であった²⁹。言い換えると、当時の年金制度は都市部から発足し、あくまでも都市部で働く少数を対象としたため、賦課方式による運営が可能で

²⁵ 何 (2008)。

²⁶ 丸川 (2000)。

²⁷ 1951 年における農村人口は 4 億 9,668 万人で都市人口 (6,632 万人) の 7.5 倍に達し、こういった人口構造は 2010 年になってから逆転した。

²⁸ 『中国統計年鑑 2017』より。

²⁹ 農村部における沿革は、本章第 3 節で具体的にまとめている。

あった。

それに対して、当時の雇用制度は政府による「統包統配（都市住民の就労を統一的に手配し、yする）」と、賃金制度では「等級賃金制（等級によって賃金が決定される制度）」が採用されていた。すなわち、政府の計画に従って人的資源が配分され、定年まで解雇できない終身雇用制を導入する一方で、賃金に関する交渉が不可能であり、当然ながら自由な転職も制限されることを意味する。言い換えると、政府による計画的な一元管理・分配によって労働市場が閉鎖的であるが、その代わりに失業対策が必要でない時代である。したがって、社会保障制度は「企業単位」を通じて提供されることが可能であり、社会の安定や経済の発展にある程度積極的な役割を果たしたと評価することもできる³⁰。

企業制度では、1953年の社会主義建設の一環として公有化改革³¹が行われ、国有経済が主導的な地位を占めるように改造された。都市部に存在した外国企業や個人企業はすべて国が所有するように改革され、国の計画に基づいて生産活動を行うようになった。農村部でも、個人に分配された農地は「合作社（農業労働組合）」に組織化され、国の計画に合わせて農作物の生産活動を集団で行い、組織内で分配するように展開した。中央集権的な計画経済のもとで、共同体が重要な役割を果たし、都市部では「単位化」、農村部では「人民公社化」にグループ化され、両者間の横断的な繋がり是非常に薄く、中央政府の垂直的管理に分立された³²。

一方、建国当初のインフレ抑制と社会安定のために、財政制度では「統収統支（すべて中央政府に集中されてから、地方政府に配分する）」を採用し、原則的に財源について中央政府への一極集中が行われた。この政策は、①中央と地方政府間の関係のみならず、②政府と企業間においても収入をすべて中央に上納すると定められたが、同時に年金給付を含むすべての支出も中央が統一に保証する仕組みとなる。

すなわち、地方政府は中央政府による垂直的な管理のもとで自主権を保有せず、加えて、「政府と企業を区分せず、統一徴収統一分配（政企不分、統収統支）」によって公共財政が

³⁰ 鍾（2005）60 ページ。

³¹ 公有化改革とは、生産手段の占有形式を公（国）有とするものである（斉、1998、1頁）。公有制は計画経済とともに社会主義経済体制の根幹にあるため、改革開放前の中国には、民営企業が認められておらず、基本的に公有制を維持した。ところが、1970年代後半より市場メカニズムを導入することにより、公有制を部分的に維持しながら、市場メカニズムを採用する社会主義市場経済に移行したが、これは、東欧諸国や旧ソ連における社会主義経済体制の崩壊とは異なるものであり、中国の経済体制移行国としての特殊性を表す。

³² 沈（2014）112-114 ページ。

企業財務とも一体化されていた。したがって、企業が政府の末端組織として評価される中で、形式的に企業が負担する年金給付は保険料方式とはいえ、結果的に政府財政支出によって賄われることになる³³。このようなことから、何（2008）では、計画経済期における社会保障制度は実質上「暗黙の税方式」によって運営されたと評価しているが、厳密に言えば財政負担によって賄われた制度であった。

2.2 都市部における年金制度の創設と停滞

前述した計画経済期における社会経済環境の議論を踏まえて、これからは当時における都市部の年金制度について検討していきたい。

表 1-1 計画経済期における国有企業年金制度の変遷（歳、年）

	1951年	1953年改正	1958年改正	1978年改正
保険料率	単位：3%	単位：3%	単位：3%	単位：3%
定年退職年齢	男性：60 女性：55	男性：60 女性：55	男性：60 女性：55	男性：60 女性：55
最低就労年数	男性：25 女性：20	男性：25 女性：20	男性：20 女性：15	男性：10 女性：10
退職単位の最低就労年数	男性：10 女性：10	男性：5 女性：5	男性：5 女性：5	
所得代替率 ¹	35～60%	5～15年：50% 10～15年：60% 15年以上：70%	5～15年：50% 10～15年：60% 15年以上：70%	15年未満：60% 15～20年：70% 20年以上：75% ²

（注1）標準賃金に対する年金給付金の割合を表す。

（注2）1937～1945年の間に就労したものは90%、1945～1949年の部分は80%である。

（資料）Song & Chu（1997）

中国における最初の労働保険関連規定は、1951年の「中華人民共和国労働保険条例」までに遡るが、そこで初めて国有企業被用者の退職年齢や年金受給条件、給付額の算定等が制定された³⁴。表1-1で示されるように、制度設立当初から、①男女別の退職年齢制度を導入し、②年金財政方式では、基本的に個人負担を伴わない確定給付型の賦課方式を採用した。企業は報酬月額額の3%を拠出し、それぞれ末端労働組合の基層委員会（70%）と中華全

³³ 計画経済期における企業は、毎月被用者賃金総額の3%を基準に保険料を負担したが、具体的には次項において展開する。

³⁴ 年金のみならず、労災、医療、障害、出産と死亡等も取り入れられている。

国総組合（30％）に分けて管理された³⁵。前者は、年金保険をはじめ各種保険給付の財源になり、後者は療養施設等の建設や運営と、全国範囲での財政調整資金に充てられた。③具体的な給付算定においては、標準賃金³⁶の 35～60％を給付することが定められていたが、これは、前述した企業と財政を区分しない財政方式のもとで実質的に財政によって賄われることを意味する。その結果、1952 年まで「労働保険条例」を実施した企業数は 3,861 社で、対象者である被用者（302 万人）とその家族を含んで約 1,000 万人をカバーし、労働保険給付額は 1.7 億元を計上した³⁷。

その後、3 回にわたって修正が行われたが、おおむね最低就労期間の引き下げと所得代替率の引き上げ等労働者及びその家族の厚生福利を拡充することがメインであった。すなわち、計画経済期における年金制度は、①国有経済が主導する中³⁸で、企業単位が年金制度の実施部門であり、②中央集権的な財政制度のもとで比較的の高い給付が行われていた。

前述した社会経済環境の議論と総合して評価すると、建国当初から改革開放前（1966 年から 10 年間の文化大革命期を除く）の計画経済期において、中国の退職保障制とその他社会経済システムには制度的補完性が存在した。すなわち、年金制度の在り方は、当時の所有制度、財政制度、労働雇用制度等、他の経済制度から大きく影響されたと同時に、諸経済制度のもとでそれなりに機能しており、ある意味では老後の所得保障に有利であったと考えられる。言い換えると、政府による垂直的管理の下で、都市部の国有企業被用者に対しては就労から死亡まで保障される仕組みであった。

したがって、計画経済期の「低賃金、高補助、高福祉」を代表とする国有企業保障には個人負担を設ける必要性がなく、労働者側と企業側はこの保険制度を「実質負担」と考えず、回避するインセンティブもなかった³⁹。なぜなら、李（2015）で指摘されたように、計画経済期の国家・企業（事業所）・個人（被用者）は「就業—福利—保障」という「三位一体的な」関係にあったからである。国家は賃金水準を低く抑えることによって、より多くの資本を統一配分に使用することができると同時に、企業単位を通じて被用者に各種の福祉を提

³⁵ 李（2015）42-49 頁。

³⁶ 標準賃金とは、基本給（基本工資）＋職務手当（崗位津貼）＋年功賃金（工齡工資）の合計額を表す。

³⁷ 巖（1987）305 頁。

³⁸ 中国は 1953 年から公有化を強力に進め、非国有部門の「社会主義化改革」が行われ、国有形態経済と集団所有が絶対的なものとなり、1956 年末まで 8.8 万社の私営企業の売り 98.7％が国有化された（董、1999、20 頁）。

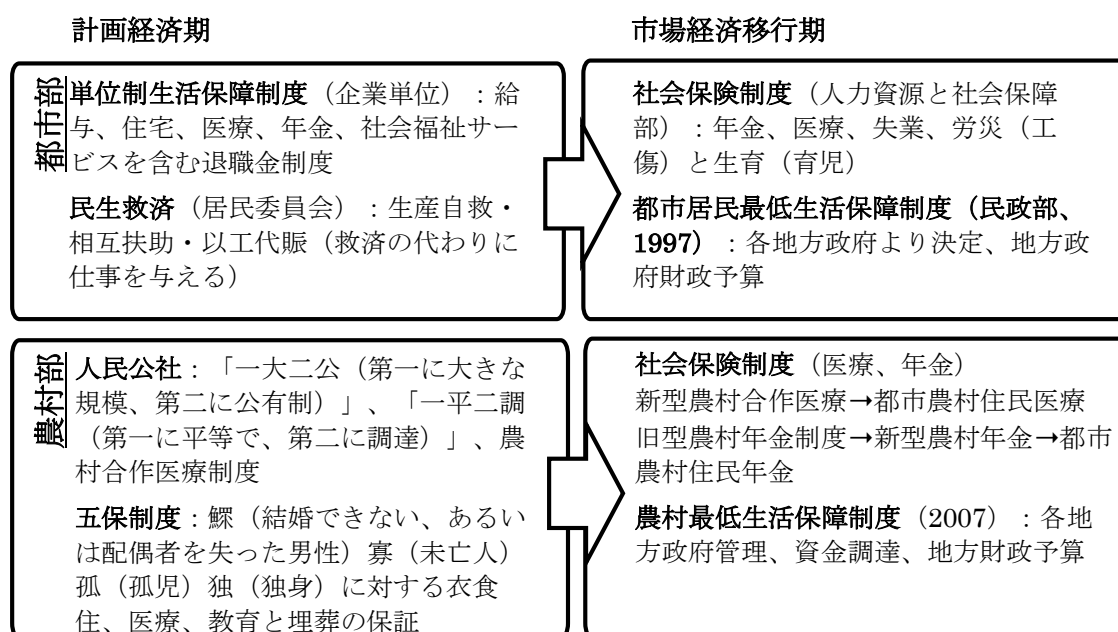
³⁹ 何（2008）39 ページ。

供するための財源を確保する。一方、個人の低い賃金水準は、すでに国有あるいは集団資産にその一部が転化した結果であると思なされるため、保険料負担を伴わない年金受給権を獲得することになる。企業は、労働組合が管理運営する中で年金財政給付を賄うが、前述した「政府と企業を区分せず、統一徴収統一分配」を行う計画経済期においては、政府の末端として機能するため、事実上政府負担によって成立する。その結果、国家が主導的な役割を果たすのに対して、企業は執行と実施を担当し、個人は保険料の拠出責任を持たない。ここから、計画経済期の年金制度は、政治的な要素に大いに影響されることを示唆する。

2.3 農村部における人民公社

計画経済期における都市部の被用者年金制度は、就職先である「国有企業単位」ごとに再編され、雇用のみならず、その生活資源の分配や社会福祉サービス等被用者に対して包括的なサービスを提供することが一般的であった。それと同時に、農村部においても図 1-2 でまとめたような集団化現象が現れ、土地利用権と血縁に基づいた「人民公社」制度が展開された。

図 1-2 中国における都市部と農村部別社会保障制度の展開



(資料) 沈 (2014) を参考に筆者作成

人民公社の前身は「高級農業合作社（協同組合）」と呼ばれるものであるが、これは、土地を農民個人所有制から集団所有制へ統合し、労働に応じて分配することを特徴とする。したがって、組織改造された人民公社は、「一大二公（第一に大きな規模で、第二に公有制）」と「一平二調（第一に平等で、第二に調節）」という基本理念の下で、社会主義計画経済特有の農村政策として展開した。

言い換えると、人民公社は、都市部の「単位」と類似した社会的機能、経済的機能と政治的機能を有する組織であった⁴⁰。本組織は、当時の土地制度と密接に関連しているが、新中国建国当初に個人所有となった土地を国家・集団所有とした上で、農民に耕作権を与え、人民公社（土地の集団所有）における「共同耕作」と「平等分配」を通じて基本的な生活を保障することを目的とする。

しかしながら、人民公社制度では都市部のような労働者保険制度を取り入れず、農民の老後生活は基本的に土地と家庭に依頼するように展開した。その他社会保障分野では、1950年に農村合作社医療制度が実施され、1956年から労災や疾病保障の拡充と、（心身状況による）就労不可の者に対しては「五保制度」という民生救済制度も補完的に導入され、貧困農民等を考慮に入れた社会福祉政策に取り組んでいた。しかしながら、これらはあくまでも低水準の保障にすぎないため、全体的には、都市部の福祉を最重要視するスタンスを維持してきた。

加えて、1958年には「中華人民共和国戸籍登録条例（中华人民共和国户口登记条例）」によって戸籍制度が導入され、農民が許可なく都市部に移住することを制限するようになった⁴¹。そこから、中国における都市と農村からなる二元化構造が明確化され、現在まで伝わった。戸籍管理制度を導入した1950年代初期は⁴²、単なる人員流動状況を記録する手段に過ぎなかったが、次第に都市と農村を分離することが定着され、農業を以て都市部の工業を支援する政策の一部として利用された。例えば、政府介入を通じて農産物価格を人為的に抑制することで、都市部の経済成長を促進し、都市住民の生活補助を行う等が挙げられる。したがって、従来の社会構造において、農民が常に不利な立場に置かれていることは研究者の

⁴⁰ 沈（2014）113 ページ。

⁴¹ 張・蘇（2011）23 頁。

⁴² 1951年に定められた「都市戸籍管理暫定条例（城市户口管理暂行条例）」と1955年の「通常の戸籍登記制度の樹立に関する指示（关于建立经常户口登记制度的指示）」が代表的である。戸籍制度の変遷に関しては鎌田（2010）が詳しい。

中で共通の認識である⁴³。

このような「城郷分治（都市と農村における分立した統治政策）」を採用したため、都市と農村間における所得格差が拡大し、農民と都市労働者の間に越えられない階級制が定着したと考えられる。すなわち、中国における伝統的な社会保障制度は、「被用者保障（就業保障）」の特徴が顕著であり、被用者以外の住民、言い換えると就労経験のない都市住民と農村住民に対しては社会保障制度の整備を行っていなかった⁴⁴。

第3節 体制移行期における環境変容と年金改革

3.1 都市部における環境変容と年金改革

1978年に改革開放を初め、1993年に社会主義市場経済体制政策が正式に打ち出され、資源配分メカニズムが計画から市場へ大きく変容するようになった。市場原理の導入と相まって、従来の年金制度を成り立たせた諸外部条件が崩れ始め、市場経済に適応するような年金構造改革も余儀なくされた。言い換えると、前述図1-1の都市部国有企業の労働者に限定した「国有単位福祉」から全労働者を対象とする「社会福祉」へ移行する社会化改革が必要となり、普遍主義的な福祉が社会的に求められるようになった。すなわち、市場経済の導入やグローバル化と相まって、旧ソ連型の労働保険制度を参考にした従来の福祉制度の枠組みから踏み出し、より広い視野から構造的な見直しを行うことが必要とされた。

諸外部条件のうち人口構造から見ると、1982年から「一人っ子政策」が正式に基本国策として憲法に書き込まれるようになったが、それに伴う年少人口と生産年齢人口の減少が大きく懸念されるようになった。前述した急速な人口高齢化を念頭に置くと、近いうちに人口ボーナス期の終焉を向かうことになると考えられるが、膨大かつ貧困な高齢者が急増すると予測される中、年金制度をはじめとする社会保障制度の整備が極めて重要になる。さらに、戸籍制度の緩和を背景に人口の地域分布に歪みが生じ、特に「沿海地域を優先する戦略」によって東部地域への人口集中が深刻化したが、年金制度の展開においても同様な地域から先行的に取り組みをスタートした。

一方、産業構造においては、工業化の進展につれて、都市部では製造業を優先する戦略にシフトし、中国型の高度成長期を迎えることが実現された。しかしながら、国有企業を主と

⁴³ 例えば、沈（2014）114ページと柯（2014）173ページ等で議論されている。

⁴⁴ 朱（2009）198頁。

していた非効率的な生産方式は、労働力、土地や資源に対する過剰な依存によってエネルギーの浪費や環境問題をもたらし、国有企業の効率性を向上させることが重要課題として提起された。その中で、サービス業等の三次産業の台頭もみられ、年平均 10%を超える勢いで増加し、二次産業を上回る主役になりつつある状況に直面した。

市場メカニズムの導入に対応するため、「統収統支」の財政制度も改革に迫られるようになった。地方政府と国有企業に経済的インセンティブを与える目的から 1970 年代に「財政請負制」を導入したが、中央政府により請け負った税収上納額を上回る部分に対して、地方政府が自主財源として取り扱うことが認められたと同時に、関連する投資規制の緩和等の地方分権化改革が行われた。これは、中央政府への財源と権限の高度集中構造が根本的に改革されたことを意味し、地方政府が独自の利益主体として形成されるのに対して大きく寄与した。相対的に、中央政府の財政力と財政調達能力が低下し、地域間競争が拡大される中で、地域間の分断化を促すことにつながった⁴⁵。

同時に、国有企業に対して行われていた「統収統支」も、1983 年に「利改税（利潤上納を廃止し、企業所得税を導入する）」制度へ見直された。これによって、納税後の利潤留保が認められるようになり、経営自主権の確保と、国有企業の活性化を図った⁴⁶。中央財政から国有企業に対する無償の資金提供も、「抜改貸」といわれる有償の銀行融資に変更され、国有企業の財務会計と政府財政の一体化という計画経済期の財政構造が崩壊し始めた。政府と企業の財務関係が解体し、企業会計と公共財政が分離すると、従来の年金制度は「形式上の企業負担」から「実質上の企業負担」になり⁴⁷、国有企業間における年金保険料負担もそれぞれ異なるようになった。加えて、企業所得税の導入は、政府財政から企業財政を分離することを意味するが、競争市場の中で企業は自ら利益を追求するようになり、これまで担ってきた社会的機能はこの目標と矛盾する関係にある。ゆえに、年金保険料負担における国有企業間格差のみならず、保険制度が適用されない私営・外資企業との間でも市場参入条件の違いが生じ、国有企業の更なる非効率化や競争力の低下を招来した⁴⁸。

賃金制度においても、1979 年から一連の賃金制度改革により企業の自主決定権が徐々に

⁴⁵ このような局面を見直すために、1994 年において分税制改革を行ったが、具体的な取り組みについては本論文の第 5 章で考察を行っている。

⁴⁶ 張（2000）。

⁴⁷ 林（2000）。

⁴⁸ 何（2008）45-76 ページ。

拡大され、企業内分配制度が正規化された⁴⁹。内部留保が認められるようになった企業は、賃金設定において業績と関連する「浮動賃金」制度を導入し、生産性と比例して決定することが可能となった。同時に、雇用制度に関しても、1986年から労働契約制度を導入し、硬直した従来の終身雇用制度を見直した。企業側に解雇権が与えられた一方で、個人の職業選択に関する自由度も高まり、併せて、補完制度として失業保険制度等のセーフティーネットを整備する工夫も加えられた⁵⁰。国有企業における財務制度改革と前述した労働制度改革は1984年から開始した国有企業改革の重要な構成内容として公的年金改革と密接に関連すると考えられる⁵¹。これらの改革を通じて、中央による「統包統配」制度が本格的に打破され、労働力の配分において市場化が進められた。

他方、企業・就業構造では、私営企業や外資企業の合法化と、競争市場原理を導入して以来、国民経済における非国有企業のシェアが大きくなった⁵²。それにより、従来における「年金制度の適用対象と公的所有制度の間に存在した補完的關係」が喪失するだけでなく、従来の国有部門に限定されていた年金制度にカバーしきれない労働者が増加し、所有形態間における不平等な取り扱いが社会的に問題視された。加えて、「抓大放小」と言われる「国有企業（大規模で中核的な国有企業以外）の民営化」も大きく進行されたため、結果として企業の所有形態が多様化するようになった。中小企業が大量に増加し、比較的解放された雇用環境のもとで、従来の国有企業における終身雇用制度が崩壊しはじめ、農村部からの出稼ぎ労働者等を代表とする非正規雇用の拡大に条件を与えた。

全体的にまとめると、体制移行を経験する中で、都市部の年金制度を取り巻く環境が表1-2のような変容を遂げてきた。市場経済へ移行することによって社会経済環境が変化し、そこで従来の単位保障制度が機能できなくなったと考えられる。したがって、比較的柔軟な労働市場が形成される中で、社会経済システムの変化に対応するような年金制度、言い換えると、①非国有部門まで適用するような、②社会化した保険制度を求める声が高まった。そのため、1984年の「中外合弁経営企業の労働管理規定実施方法（中外合资经营企业劳动

⁴⁹ 同上 59 ページ。

⁵⁰ 丸川（2002）26 ページ。

⁵¹ 鍾仁耀（2005）59-60 ページ。

⁵² 例えば、固定資産投資額を所有形態別で見ると、1980年における非国有経済の割合は18.1%であったが、1981年には30.5%へ上昇し、その後1997年には47.5%まで高まった。また、都市部における非国有部門の被用者割合も改革開放以降に徐々に増加したが、1975年の21.8%から1985年は29.8%、1998年には56.2%と総人口の半分を超えるようになった。

管理規定実施办法)」や1988年の「中華人民共和國私營企業暫定方法（中華人民共和國私營企業暫行條例）」によって合弁企業や私營企業等多様な所有形態をカバーするようになり、その後1991年には「國務院による企業就業者年金制度改革の決定（國務院關於企业职工養老保險制度改革決定、33号）」において個人・企業・国家という三者負担の枠組みを明示した。さらに、各地域における試行錯誤を経て、1997年には「部分的積立方式」による社会化した就業者制度に抜本的に改革され、2005年において一部見直しを行った。繰り返しになるが、都市部の被用者を対象とする就業者年金制度は、公的年金制度の中で中核的な役割を果たすため、本論文の第2章で改めて詳しく考察することにしたい。

表1-2 改革開放前後の社会経済環境

社会経済環境	計画経済期	改革開放
人口状況	農民が大半を占める（1960年代80%強、1970年代70%強）、人口ボーナス期	東部沿海地域への人口集中、一人っ子政策
産業構造	第一次、第二次産業を中心に	第二次、第三次産業へシフト
財政方式	統一徴収、統一分配	財政請負制
企業形態	国有化改革	国有企業の民営化（抓大放小）、多様化した非国有経済の出現と成長
企業財政	政府財政と一体化	利改税、抜改貸
雇用・賃金制度	統包統配、終身雇用制、等級賃金制	労働契約制、浮動賃金制

（資料）各時期の行政法令に基づいて筆者作成

一方で、都市部における公共部門である「機関事業単位」では、恩給制度としての「退職金制度」を長年継続したが、官民格差に対する社会的反発から2015年において抜本的改正が行われた。本論文における課題の一つである「被用者年金制度における官民格差」については第4章で具体的に展開する。

3.2 農村年金制度の導入と改革

3.2.1 旧型農村年金（1986-1999年）

改革開放以降、農村部において「生産責任制（家庭联产承包责任制）」が導入されたが、これは、生産・分配において従来のように集団で行うのではなく、各農家に自主権を与えることを通じて、生産に対するインセンティブを高める緩和政策である。ここでは、①労働に応じて収入を分配し、②副業による市場取引を認めると同時に、③買付価格の引き上げや農業生産に使用される工業製品価格の引き下げ等が可能であった。換言すれば、従来の人民公

社における「生産隊」の包括管理から「各農家」に分散されるようになり、これによって地縁と血縁による老後保障に依存する傾向が強まった。

その後、1986年「七五計画（第七次五カ年計画）」において「中国の農村社会保障制度の雛形を創立する（建立农村社会保障制度的雏形）」という任務を打ち出し、いくつかのモデル地域（试点）より模索を開始した。この政策は、農村部の救済政策を担当してきた「民政部」のもとで展開されたが、1992年に「県級農村社会養老保険基本方案（县级农村社会养老基本方案、試行）」が公開され、1998年までに全国の2,100県（日本の県より郡に近似する）で合計8,200万人の農民をカバーするように拡大した⁵³。

具体的には、20～60歳の農村労働力が任意で加入する制度として、年金受給開始年齢が60歳と定められた。個人拠出と集団補助（村・社区コミュニティ等の集団経済組織による補助）によって構成される旧制度は、基本的に積立方式によって運営されるが、その中で政府は政策的な支援のみ提供していた。保険料水準は、2元から～20元まで2元刻みに10ランク設けられ、定期的に拠出することが可能であれば、一括負担も認められ、比較的柔軟な制度設計がなされた。それに対して、給付する際は、個人口座積立金の1/120に相当する金額を毎月支給するような仕組みを構築した。

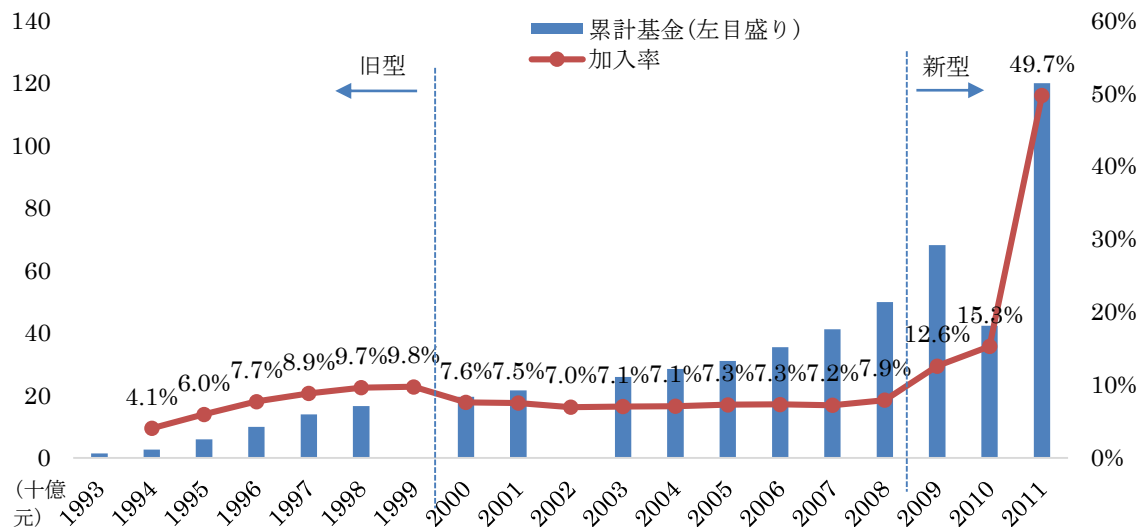
しかしながら、以下のような限界に直面するため、国務院（日本の内閣に相当する）の「国務院による保険工作グループの『保険業の整頓と改革法案』に対して支持を添えて転送する通知（国務院批转整顿保险工作小组“保险业整顿与改革方案”的通知、1999年、14号）」は、公式的に「農村部はなお社会保険を実施する条件を揃えておらず、民政部によって展開された県レベルの農村養老保険を整理し、新たな業務を停止するが、条件の整う地域では私的保障へ漸進的に移転することができる」と指摘し、同制度の廃止と私的保障への転換を提起した。

まず、旧制度は個人負担を主としながら、低水準の保険料を積み立てる制度であるため、年金給付は限定的な役割しか果たさず、加入インセンティブを高めるような取り組みが要請される。例えば、1993年の農民一人当たり可処分所得が710元であるのに対して、年金保険料はその0.28%から2.82%を占めており、全体的に低いと評価されている。図1-3では、1993年から2011年までにおける農村年金制度の加入率と年金積立金（养老保险累计基金）の推移をまとめている。ここから、旧型農村年金制度における加入率と積立金規模が

⁵³ 何・Lee (2011) 1頁。

1999年まで増加傾向にあるとはいえ、農村人口の10%弱までしか普及しておらず、積立金規模も極めて限定されていたと考えられる。

図 1-3 農村年金制度の展開



(注) 2012年より都市と農村住民年金の試行が行われたため、単に農村年金から見たデータは2011年までであるが、うち、1999年と2002年の積立金規模は欠測値である。

(資料) 1997年までは『労働事業発展年度公報』、その後2007年までは『労働と社会保障事業発展統計公報』から抜粋し、2008年からは『人力資源と社会保障事業発展統計公報』に基づいて筆者作成

加えて、年金制度の管理運営においても基本的には県レベルで統合されるため、言い換えると、全国的に約2,000個所の運営主体に分散され、独自に運営されている。これによって、管理運営のコストが上昇するだけでなく、運営収益の獲得にも効率的でないと批判されている。というのは、積立方式を採用する年金制度では、積立金の投資収益率が年金財政の健全性を維持する決定要因となる。しかし、運営規模が小さいことによって、インフレの抑制政策や銀行利子率の変動に一層敏感に対応せざるを得ず、投資運営に対しても県ごとに異なる結果を引き起こすことになる。

3.2.2 新型農村年金（2009－2014年）

旧型農村年金制度が失敗してから、農村における年金行政は、1997年に民生部から労働社会保障部へ移管され、制度の見直しが遅々として進まなかった⁵⁴。とはいえ、制度が全く空白となっていたわけではなく、宝鶏、東海、北京、上海と東莞等個別地域において、「地方新型農村年金制度」への試行が行われた。ここでは、それぞれ異なるモデルが採用されたにもかかわらず、基本的には政府補助を何等かの形で取り入れたことを特徴とする⁵⁵。こういった経験を踏まえて、2009年に「国務院による新型農村社会養老保険試行を展開する指導意見（国務院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见、以下、2009年32号文）」を公布したが、2009年までに全国10%の県で展開し、2020年までに全ての農民をカバーすることを目標とした。

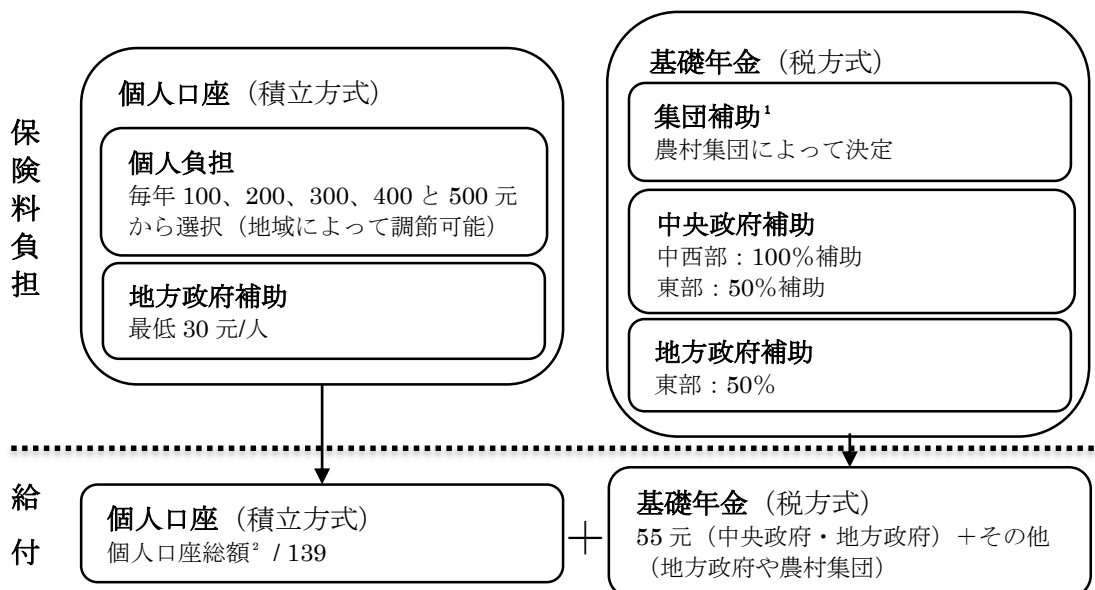
新型農村年金制度は、「基本を保ちながら、幅広くカバーし、柔軟で、持続可能な（保基本、広覆盖、有弹性、可持續）」基本原則のもとで設定された。すなわち、①保険料を低く設定することによって、農村高齢者の基本生活を保障し、②政府主導と農民の任意加入を組み合わせることを通じて、広くカバーすることを達成する。さらに、③農村と農民の特徴に合わせて、柔軟な保険料と拠出方法を採用すると同時に、④政府の財政負担を持続可能な範囲に収めた上で、農民の負担可能な範囲内で制度展開を行い、持続可能な年金制度を構築することをスタンスとしている。

新型農村年金制度の詳細を図1-4でまとめているが、基本的に「個人口座（積立方式）＋基礎年金（税方式）」の二つによって構成される。これは、都市部の就業者年金制度と類似する形式をとっており、基礎年金部分が税方式であることが特徴である。すなわち、中央と地方政府の責任を明確化することによって、農民の加入インセンティブを高めると同時に、再分配機能を発揮することが狙いであった。これによって、①当該地域の農村戸籍を持つ②16歳以上で就業者年金制度に加入していないものが、③15年以上加入すると④60歳から終身年金として年金給付を毎月受け取ることができる。

⁵⁴ 三浦（2007）。

⁵⁵ この時期にはおおむね二つの案があり、北京では、保険料負担を伴わない「最低保障年金」を採用し、毎月200元を給付するのに対して、鄭州市では、60歳以上で規定された保険料基数（2008年の場合は10,143元）の6%（9,128.7元）を一括拠出した場合、翌月から毎月103.7元給付されるが、85%（129,323元）を一括拠出すると、毎月968元が給付されると定めた。鄭州市における年金給付額のうち、38元は政府補助に当てはまる（朱、2009、197頁）。

図 1-4 2009 年新型農村年金改革概要



(注 1) 集団補助というのは、条件が整っている農村集団が「村民委員会組織法」に基づいて補助額を設定するここであるが、具体的には各村民会議に委ねると定められている。

(注 2) 個人口座は、中国人民銀行が毎年公表する金融機関における人民元の一年利子を基準に積み立てられる。

(資料) 2009 年 32 号文より筆者作成

まず、基礎年金部分においては基本的に毎月 55 元と定められているが、地方政府によって自主的に引き上げることも可能であった。中央と地方政府の負担割合は、地域によって異なっており、比較的裕福な東部地域に対しては 1:1 であるのに対して、中西部は全額中央政府によって賄われる。加えて、農村集団による補助も言及されているが、強制的な取り組みではないため、実質的な展開は限定的であると考えられる。

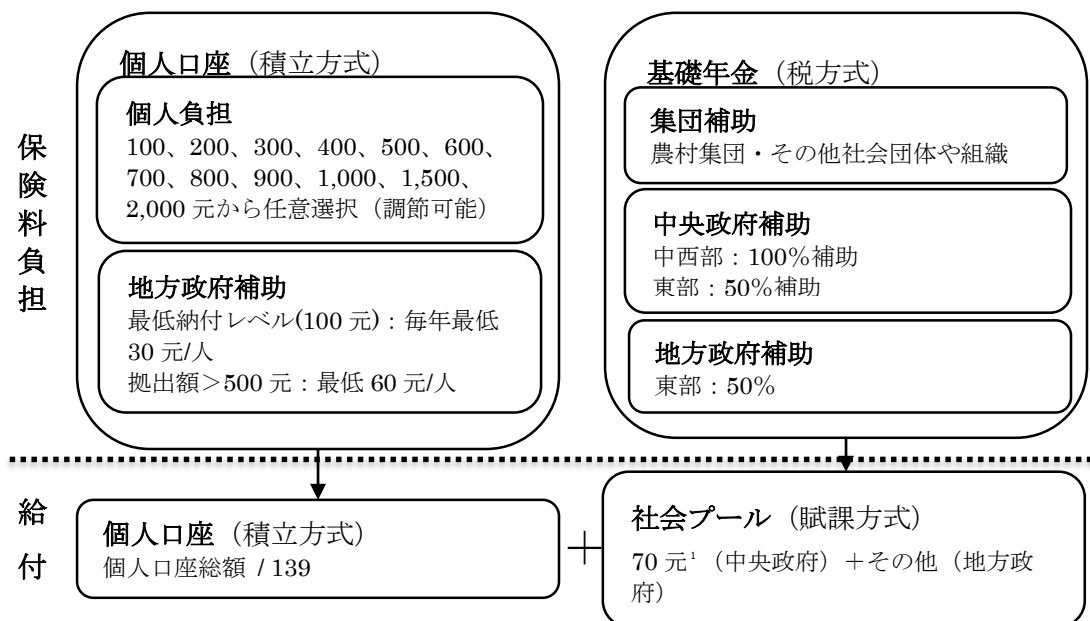
一方、個人口座部分は、「個人負担+地方政府補助」という二つによって構成されるのに対して、中央政府の責任分担がないことに注意すべきである。具体的な保険料は、地方政府の裁量権によって調整されるが、基本的には 100 元から 500 元までの 5 つのランクから選択することになり、定額負担の積立方式で運営されるため、高いランクを選択するほど年金給付が大きくなる仕組みである。

2011 年に、年金制度から取り残された都市部の住民に対して「都市住民年金制度（城镇居民基本养老保险）」が新設されたが、設立当初から農村年金制度と統合することを念頭に

置いたため、基本的には新型農村年金制度と類似した内容で展開された。すなわち、任意加入制度として、定額負担による「個人口座＋基礎年金」を採用しており、個人拠出における上限額を都市部の経済状況に合わせて引き上げたことのみ異なっていた⁵⁶。当該制度においても、いくつかの地域で先行的に試行錯誤が行われ、2011年末には27省・自治区、1,900の県と4つの直轄市で導入されるようになった⁵⁷。

その後、2014年において、最終的に新型農村年金制度と都市住民年金制度と統一した「都市農村住民年金制度（城乡居民养老保险）」が新たに設立された。図1-5でまとめているように、おおむね従来の財政方式を採用しているが、変更点としては、①個人拠出における選択範囲が更に拡大されたと同時に、②基礎年金額が経済や物価の発展に応じて引き上げられた。加えて、③個人口座における地方財政補助額に関しても、保険料ランクの引き上げに伴って補助額が増加し、より高い保険料の選択を促進する機能が組み込まれた。

図 1-5 2014 年における都市と農村住民年金の概要



(注1) 2014年当時は毎月70元と設定したが、2018年より88元に引き上げた。

(資料) 2014年8号文より筆者作成

⁵⁶ 「国务院による都市住民社会保険試行を展開する指導意見（国务院关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见、2011年、18号）」によって、100元から1,000元まで100元刻みで10ランクに改正された。

⁵⁷ 吉田（2014）80ページ。

第3節の分析を通じて、農村部における年金制度の整備が比較的遅れているが、確実に改善されつつあることを確認してきた。しかしながら、①定額負担である任意加入制度の住民年金と所得比例型の就業者年金制度において給付水準が大きく異なり、加えて、②都市と農村別の戸籍制度という社会固有の問題と③地域別管理運営と経済状況に起因して、異なる統合レベルで分立した制度展開等を考慮すると、都市と農村間の年金制度問題が完全に解消されたわけではない。繰り返しになるが、この問題については本論文の第3章において詳しく議論していきたい。

第4節 小括

本章では、中国における社会保障制度のうち、公的年金制度を取り巻く環境変容について焦点を当てて考察を行った。すなわち、中国における公的年金制度の仕組みを経路依存性のアプローチから分析し、計画経済期から改革開放を経験する中で発生した社会経済システムの変化を整理した上で、公的年金制度における抜本的改革の必要性を分析した。

まず、計画経済期における年金制度の初期条件と当時の所有制度、財政制度や労働雇用制度等の間には基本的に制度的補完性が存在しており、それなりに老後の所得保障に対して機能していたと考えられる。一方、体制移行による社会経済システムの変容に伴って、公的年金制度も従来の国有部門被用者に限定した「国有企業単位保障制度」からより広範囲に普及した社会保障制度へ改革せざるを得なかった。

それに対して、農村部の社会保障の展開は全体的に遅れているため、基本的に地縁・血縁による保障が維持された。これは、本論文で取り扱う都市と農村間の格差を分析するにあたって、基本的な背景を提示することになると同時に、その中における政府責任の役割を確認することができる。すなわち、全国民をカバーする普遍制度へと展開する中で、農村部の低所得者に対するセーフティネットの構築には、国庫負担による基礎年金の役割が大きいと評価される。

中国は典型的な体制移行国であり、今現在でも依然として移行期に当てはまるが、所有制度の変化に伴う社会保障制度の需要が拡大されるにつれて、公的年金制度の更なる整備と公平性の確保について社会的要請が高まってきた。以下では、都市部の被用者を対象とする年金制度の変遷を概観する上で、基本的な年金財政の枠組みが形成されたプロセスを具体的に議論していきたい。

第2章 都市部における就業者年金制度の形成

第1節 はじめに

これまでは、経済体制移行という大きな環境変容から年金制度全般が変化せざるを得ない外部状況をまとめてきた。本章では、そのうち最も先行的に導入された都市部における就業者年金制度の設立に絞って、導入当時にどのような要素に影響され、その結果現在どのような課題に直面し、新たに議論されている解決策はどのようなものであるのかについて議論していきたい。なぜなら、就業者年金制度において初めて導入された「部分的積立方式」は、中国における公的年金制度の基本的な年金財政方式として年金制度の最も顕著な特徴であり、現在に至るまで継続されているからである。

このような年金財政方式の検討は、就業者年金のみならず、これから議論する予定である三つの格差を形成した一因としても考えられるため、前提条件として徹底的に分析することが必要不可欠である。さらに、就業者年金制度の部分的積立方式で直面する課題は、第4章で議論する公共部門の機関事業単位年金制度改革とも関連するため、これらの議論に先立って具体的に取り扱いしていきたい。

本章では、まず就業者年金制度の改革過程を二つの段階に分けて、各段階における国内外の議論をまとめながら、改革開放以降、中国における就業者年金制度の設立背景を概観する。ここで、国内外における議論展開をまとめることによって、制度設立当初から世界的な年金改革動向を意識していたことを指摘しておきたい。また、公的年金制度に関する論争の結果、従来賦課方式から「部分的積立方式」に移行し、その中で、賦課方式の社会プールと積立方式の個人口座を組み合わせる独特な年金財政方式が定着したが、そこから生じる年金財政問題が新たに懸念されるようになったことを第3節で議論する。続く第4節からは、年金財政問題が認識され、それを是正するために異なる地域で行われた部分的試行錯誤に注目し、その執行内容と問題点を考察する。「個人口座の実体化改革（个人账户的实体化改革）」と呼ばれる当該改革に関する議論は既存の先行研究においてやや不十分であるため、遼寧省と黒竜江省における試行内容について具体的な議論を試みる。最後に、第5節では年金財政問題に対して新たな提案が検討されている中、中国における問題解決にどのような効果が期待されるのかについて分析する。

第2節 改革をめぐる論争

都市部における就業者年金の部分的積立方式に焦点をしばって議論する際は、おおむね①1980年代から2000年前後までの制度導入段階と、②そこから現在までの制度改善を図る再検討段階に大別する⁵⁸。

第一段階では、主に中国における積立方式の個人口座を導入する根拠や個人口座規模に関する制度設計が主として行われた。一方、個人口座を導入した部分的積立方式が確定され、積立方式の個人口座と賦課方式の社会プールを組み合わせる枠組みが形成されたが、賦課方式から部分的積立方式へ移行する際に必ず移行コストを伴うため、言い換えれば、賦課方式のもとですでに約束した年金給付に対して追加的な負担が求められ、移行世代に対して「二重の負担(the double burden on the transition generation)」問題として広く認識されるようになった⁵⁹。中国の場合は、新たに導入された個人口座の積立金を用いて顕在化した年金債務の償還を行っていたが、そこから個人口座の空洞化問題⁶⁰が浮上し、年金財政方式に関して再検討するようになった。

2.1 第一段階（1980年代から2000年前後まで）

まず、年金財政方式に対する国際的な議論において、World Bank（1994）による *Averting the Old Age Crisis*（以下、世銀レポート）における確定拠出型積立方式の提案とそれに対する批判が挙げられる。Atkinson（2015）によれば、第一次大戦前のグローバル化時代から現代の社会保障制度が起源されているが、その導入当時は経済目標の実現を補うものと位置づけられた。特に、第二次世界大戦後に出版された「ベヴァリッジ報告（beveridge report）」の影響を受けて、世界的に「ゆりかごから墓場まで」といわれる福祉国家への建

⁵⁸ 第1章で述べたように、建国当初の計画経済期から80年代までの都市部における年金制度は実質上財政負担によって運営されたが、そこでは個人負担がなく、それに伴う積立方式の個人口座（積立金）も存在しなかった、あるいは存在する必要がなかった。

⁵⁹ 賦課方式から積立方式への移行に関しては八田・小口（1999）と大塩（2013）が詳しく、中国における移行コストについては何（2008）で具体的に議論されている。

⁶⁰ 「空口座問題（空帳問題）」と呼ばれる現象は、個人口座の積立金を、従来の実質上財政負担から部分的積立方式へ移行する際に生じた移行コストの償還に流用したため、個人口座の積立金が空洞化していることである。吉田（2014）では、個人口座として計上されている資産の残高に対して、実際には不十分な積立金しか積み立てられていないことであると指摘した。

設が広まった⁶¹。すなわち、1940年代から70年代までが世界的な福祉国家の成長期で、うち、50年代、60年代において「福祉国家の黄金時代」を経験したが、80年代のポスト工業化時代に入ってから調整と抑制の時期に入った⁶²。1980年代後半から従来の支配的な見方が変化し、賦課方式が貯蓄率を引き下げ、経済的パフォーマンスを阻害するという批判的な見解が展開された。当時、世界主要国における経済の低迷と人口高齢化が進展する中で、イギリスを代表とする新自由主義に基づいた民営化（privatization）が盛んになり、同時に既存賦課方式による年金制度に対する批判も行われるようになった。

その中、1980年代からチリをはじめとするラテンアメリカで行われた社会試行を踏まえ、基本的に新古典派経済学に基づいた1994年の世銀レポートが発表され⁶³、世界的に大きな反響を呼ぶようになった。そこでは、貯蓄、再分配及び保険の三つから分析し、「三つの柱（three-multi pillar）」に分散化した年金制度を提唱した。すなわち、①貧困克服あるいは所得再分配を目的とする確定給付型の賦課方式（第1柱）、②民間に委ねる強制加入の確定拠出型積立方式（第2柱）及び、③私的年金としての個人貯蓄（第3柱）からなる改革が有効であると主張した⁶⁴。ここでは、公的年金制度の役割を最低限の生活保障に限定するのに対して、それを超える部分に対しては民間に委ねた上で、積立方式を採用すべきであると強く提案したところが特徴である。しかし、これは各国の国内事情を配慮せず、あらゆる国に対して一つの制度を当てはめようとするものであったことから「危険な戦略（a high-risk strategy）」と批判され⁶⁵、その強引で単一的なやり方に対して、ILO や ISSA 等の国際機

61 ベヴァリッジ報告は、戦後のイギリスのみならず、日本を含む世界各国の福祉政策の形成に絶大な影響力があり、福祉世界におけるバイブルと呼ばれるほど価値の高い報告書であると評価される（橋本、2018、123ページ）。

62 岩田・武川・神野（2006）117ページ。

63 新古典派経済学に基づいた社会保障制度の分析として有名なのは、①ライフサイクル仮説に基づいた Feldstein（1974）で述べられた貯蓄率に対する社会保障制度の負の作用や、② Gruber & Wise（1999）において検証された労働市場に対する歪み、③世代間公平問題を念頭において、世代重複モデルの社会保障分野への応用に寄与した Auerbach & Kotlikoff（1987）と世代会計概念を導入した Kotlikoff（1992）等が挙げられる（山本、2001、24-25ページ）。

64 「年金給付と保険料の拠出の結びつき方に着目すると『確定給付型（defined benefit、DB）』と『確定拠出型（defined contribution、DC）』という二つに分けられるが、そのうち確定給付とは賃金報酬や加入期間等の基準に従って給付額をあらかじめ決定し、その給付額に合わせて収支が均衡するように現役世代の保険料を調整する方法である。一方で、確定拠出型とは、最初に保険料の水準を確定し、その運用実績に基づいて給付額を決める方法である」（大塩、2013、98ページ）。

65 Beattie & McGillivray（1995）。

関をはじめ、世界銀行内部からも激しく批判する声が現れた。

それまで年金制度の設計や運営を主導してきた ILO や ISSA は、積立方式への移行は、言い換えれば、老後所得を投資リスクにさらし、不確実な給付を導くことになることと指摘した。さらに、強制貯蓄年金を導入するからといって、それが必ずしも貯蓄率の増加に寄与するとはいえず、発展途上国においては国内資本市場の整備がより重要であると述べた。また、移行による「二重負担」の問題やハンドリング費用の発生、人口変動に対する中立性の検証等政治的リスクを考慮に入れながら、慎重に扱うべきであると議論を加えた⁶⁶。また、一つのモデルがあらゆる国に当てはまることは不可能であり、それに対する慎重な思考が必要であるとの意見もみられる。例えば、Orszag & Stiglitz (1999) は世銀レポートの理論根拠を「10の神話 (ten myths)」と表現した上で、立論方法に問題があると指摘し、より詳しい分類を必要とするだけでなく、移行コストの過小評価も懸念すべきであると注意を与えた。

中国国内でも、こうした国際レベルで展開された年金制度に関する議論の流れに影響され、二つの選択枝が現れた (張・郭、2016)。体制改革の設計者である国家経済体制改革委員会 (以下、体改委) は積極的な改革派として、世界銀行の影響から積立方式の個人口座の導入を強く主張した⁶⁷。それに対して、社会保障の管理部門である労働部 (日本の厚生労働省に相当する) は ILO 及び ISSA が主張する確定給付型の賦課方式を維持しようとした⁶⁸。後者は、長い歴史を持つ伝統的な「世代間扶養方式」によって、あくまでも高齢者の基礎生活と社会公平を維持することを目標にしていた。一方で、賦課方式は高齢化のような人口変動に対応できないと批判した前者は、経済成長を第一目標にしていたため、両者の政策対立は避けて通れないといっても過言ではない。

その結果、1995年からは「確定給付型賦課方式の社会プール」に「確定拠出型積立方式の個人口座」を組み合わせる混合方式 (ハイブリット型) の検討、言い換えれば「部分的積立方式」に切り替える試行錯誤がパイロット地域で展開され、公的年金制度における基本的な枠組みとして今日まで維持され、その後公的医療保険制度へ適用されるようになった。

本論文では、上記のような国内外における理論展開を踏まえて、中国における公的年金制度が整備された政策プロセスに注目する。中でも、世界銀行によって提唱された改革案が採

⁶⁶ 横山(2015)50-55 ページ。

⁶⁷ 劉 (1995) や宋 (1997)。

⁶⁸ 王 (1995)、沈 (1999)。

用され、さらに、現在に至るまで影響を与えていることを検証する。

2.2 第二段階（2000年前後から現在まで）

2000年に入ってから、年金制度に関する国際的なレベルでの議論では、世界銀行における1994年レポートに対する反省をもとに、新たな年金方針がHolzman & Hinz（2005）及びHolzmann & Palmer（2006）によって提起された。そこでは、全体的に幅広い可能性を提示した点が1994年の強引な提案に比べて大きな意味を持つ。すなわち、年金改革においては経路依存性が存在するため、各国独自の歴史に合わせるべきであると述べた。また、リスクの分散を多方面になおかつ確実に対処するため、正規雇用者のみ注目した既存の3本柱に限らず、非正規雇用者や貧困者等も考慮に入れ、拠出を伴わない普遍的な「第0柱」と家族サービス等の非経済的要素の「第4柱」を取り入れた「5本柱」の年金制度改革を提唱した。

さらに、新たな年金財政方式として確定拠出型積立方式の形式をとる賦課方式、換言すれば、「みなし確定拠出方式（nontional-defined contribution、以下NDC方式）」⁶⁹が最良の年金財政方法になる可能性が高いと積極的に評価した。ここでは、スウェーデンが1999年に新たに導入した公的年金制度を参考に、高齢期の所得保障という公的年金制度の役割を再確認したことが特徴である。しかし、データ等の技術的要素や政治的な理由によって実行が容易でない点や、実行されて10年も経たない短い期間も考慮すれば、単独に改革するのではなく、あくまで多柱型改革の一部として組み入れるべきであることも認めた。

その後、China Economic Research and Advisory Programme（CERAP）の一環としてAsher, Barr, Diamond, Lim& Mirrlees（2005）やBarr & Diamond（2008、2010）等で中国における「積立方式の個人口座を実体化する（做实个人账户）」⁷⁰矛盾を明らかにし、

⁶⁹ 新たに議論されているNDC方式は、簡単に言うと、年金の財源調達では、その時々々の年金給付に必要とされる金額だけを保険料の拠出で賄うという賦課方式を採用するが、給付する際は、あらかじめ決められた保険料とその運用実績に基づいて給付を「事後に」定める確定拠出型で運営する。すなわち、既存の年金財政方式に対する新たな組み合わせとして、DC+DBの混合型であるが、実際に拠出金が積み立てられていないため、あくまでも拠出を「みなす」制度である。NDC方式については本章の第4節でより具体的に議論したい。

⁷⁰ 個人口座の実体化は、個人口座における積立金が移行コストの支払いに流用され、空洞化している現状を見直すことを目的とし、①社会プールと個人口座を分立して管理することと、②個人口座部分において事実上の積立方式で運営されるように財政負担を明確化することを特徴とする（韓、2015）。さらに③全国一律ではなく、一部地域において試行錯誤を行っているが、具体的には本章の第3節で議論を展開している。

それが現役世代の負担増につながることを指摘した上で、積極的に NDC 方式を導入すべきであると再度提案を行った。世界銀行の新しい報告書 Holzmann, Palmer & Robalino (2012) でも、世界各国における NDC 方式の実行状況をまとめた上で、先進諸国のみならず、中低所得国においても実現可能であり、引き続き NDC 方式の採用を推奨している。

一方、中国国内では 1990 年代に取り入れた部分的積立方式における移行コスト問題の対策を設けなかったため、地方政府による管理運営の中で個人口座の積立金が退職世代の年金給付に流用され、その結果、個人口座における空洞化が顕著になり、大きな社会問題として注目を浴びた。加えて、個人口座の実体化試行が難航する中、代替案として NDC 方式の議論が浮上した。なぜなら、NDC 方式のもとでは実質的な積立金を必要とせず、「みなし運用利回り」を用いて計上するからである。中国社会科学院の鄭秉文教授は比較的早い時期から NDC 方式の取り入れを主張した⁷¹。既存の研究では、部分的積立方式の枠組みで検討することが多く、個人口座の「実体化」に対する肯定論が主流であり、陽 (2005)、陳・穆 (2005)、鄭 (2008)、褚 (2010) と陳 (2012) 等が挙げられる。実際、中央政府による政策展開においても当初制度を維持したまま、個人口座の実体化をスローガンに挙げていた。また、2011 年より実施された「社会保険法」においても、依然として個人口座と社会プールによる年金制度を法律的に再確認した。

しかしながら、個人口座における膨大な空洞化規模により、2013 年の十八届三中全会（中国共産党第十八届中央委員会第三次全体会議）において公的年金制度の目標を「個人口座の実体化（做实）」から「個人口座の改善（完善）」へと変更されて以来、NDC 方式への検討が一気に進展したが、未だに賛否両論であり、幅広い範囲で議論されている。

例えば、陽 (2005) は中国の部分的積立方式を新たな「第 3 の道」とであると主張している。そこで、NDC 方式は年金債務を潜在化させると同時に、個人口座の流用を法律的に認めることを意味するため、個人の年金権益を損なうことになる」と指摘し、中国の現状から考えると実体化のほうがより望ましいと述べた。また、李・黄 (2016) も構造的改革を行わない限り、「みなし拋出型化」は根本的な問題解決につながらないと主張した。なぜなら、世代間の連帯責任を強調する社会プールは典型的な社会保険部分といえるが、個人貯蓄をメインとする個人口座には私的要素が多く、これらの公共財と私的財の混合状態こそ問題の根底であると指摘した。また、NDC 方式に反対する根拠として、それが年金債務を次世

⁷¹ 鄭 (2003a) や鄭 (2003b) 等。

代へ引き延ばしたことに過ぎないとの議論や、NDC方式における「大規模な個人口座」は社会保険の社会連帯原則に違反するとの批判も挙げられる。

他方、NDC方式の擁護者である鄭（2003）によると、中国の現状では、膨大な移行コストを賄うための財源を確保することが難しく、積立金を運用するための成熟した資本市場も整えていないため、NDC方式のほうがより優れていると述べた。中国経済改革研究基金会・中国経済体制改革研究会（2006）も確定拠出型の純収益率が必ずしも確定給付型より高いわけではなく、移行コストの取り扱いが困難であるため、NDC方式を採用すべきであると主張した。さらに、モンテカルロ法等シミュレーションを用いてNDC方式の優位性を述べた研究もみられる（王・米、2013）。他には、王・王（2012）や中国社会科学院経済研究所社会保障課題組（2013）等の研究において、公的年金制度のうち個人口座を完全に分離させるという主張も少なくない。

第3節 基本的な枠組みの確立と課題

前節では、公的年金制度の財政方式に関する国内外の研究史をまとめた。本節ではこのような理論展開を踏まえて、中国における就業者年金制度の財政方式が確定した過程について考察する。

3.1 部分的積立方式の導入

前述のように、1978年から改革開放政策が打ち出され、国有企業の民営化や地方政府の自主権の拡大等、急激に変容する環境下に、公的年金制度も社会福祉へ移行せざるを得なかった。それに、グローバリゼーションが進む中、国際競争力をより早期に身に着けるため、「効率を優先し、合わせて公平を考える（効率優先，兼顧公平）」分配制度のもとで、効率性を最重要視する方針が打ち出された。

このような背景から、都市部における年金制度においても改革が求められるようになった。すでに論じたように、世界銀行を初めとする外部要因の影響を含め、個人口座の導入に対して激しい論争が展開された。世界銀行は、中国における年金改革に対して積極的な理論援助のみならず、実行段階における介入も少なからず存在したが⁷²、その影響を受けて国内

⁷² 例えば、その後1999年における広東省や黒竜江省の改革において、資金援助のみならず、年金財政試算や具体的な政策設計にも関わっていると考えられる（Piggott& Bei、2007）。

における体制改革委員会と労働部の意見対立が形成され、公的年金制度に対する議論が広まった。その後、個人口座の規模に関しても意見が統一されず、中央政府も明確な政策を定めなかったため、1995年の「国務院による企業就業者年金制度改革を深化する通知（国務院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知、第6号、以下1995年6号文と略す）」には二つの実施案が挙げられた。すなわち、①積立方式を主張する体改委によって提起された「大きな個人口座、小さな社会プール」と、②労働部による「大きな社会プールと小さな個人口座」に分かれ、具体的な選択は各省に委ねることになった。

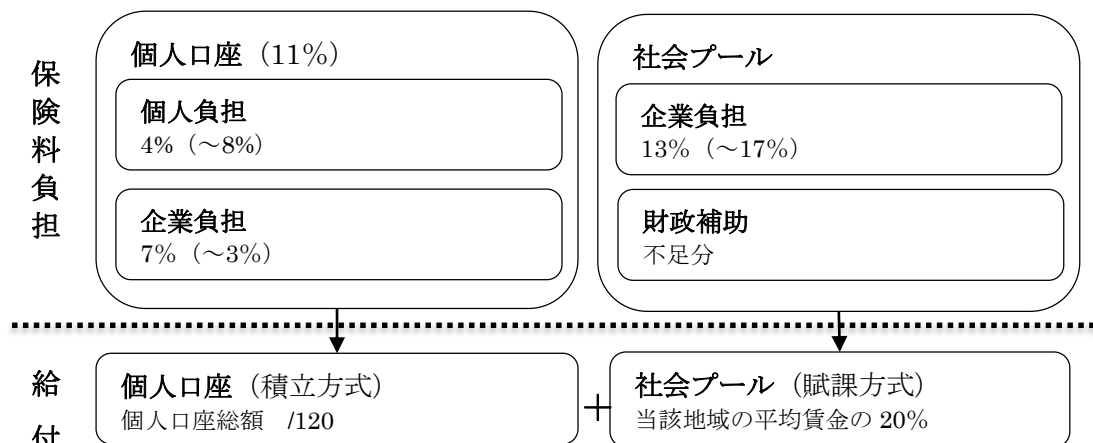
当初は、自助努力を強調する「大きな個人口座」を選択した省が多かった（李・黄、2016）。例えば、全国で初めて個人口座を導入した深セン特区はシンガポールの中央積立基金（central provident fund）を参考とし、個人口座における繰入額を標準報酬月額⁷³の16%とし、社会プールは5%に定めた。逆に、北京のような地域では小さな個人口座を試み、個人口座の規模を報酬月額に対して3%に控えた。したがって、中国における現代化された公的年金制度の導入当初から、地域ごとに異なる年金制度が設けられた。言い換えると、1995年改革は、地域別の自主設計による試行錯誤であるため、省間、ひいては省と当該省に所属する市の保険料率が異なる結果を導き、地域間の移転も困難であった。

このような不合理な制度を見直すために、中央政府による統一した就業者年金制度を構築する必要性が浮上した。結果として、1997年に発表された「国務院による統一した企業就業者基本年金制度を設立する決定（国務院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定、26号、以下1997年26号文と略す）」により、図2-1のような、賦課方式の社会プール（標準報酬月額の13%）に積立方式の個人口座（個人負担4%+企業負担7%=11%）をのせるような「折衷案」が確定された⁷⁴。

⁷³ 標準報酬月額は年金の保険料を計算する際の基数になるが、それに保険料率をかけると保険料負担額になる。標準報酬月額には、当該地域の社会平均賃金の60%~300%の上限と下限が設定され、前年度の給与所得と当該地域平均賃金水準を加重平均した数値によって決定される。日本においても、各種手当を含めた税引き前の給与を、一定の幅で区分した報酬月額に当てはめて決定したものになるが、全国一律で上限と下限が設定され、現在1等級（88,000円）から31等級（620,000円）に分かれている。

⁷⁴ 中国における社会保障制度の法制化が遅れているため、一般的には「決定」、「暫行規定」、「試行弁法」や「調整」という形で規定を發布する。さらに、管理機関も分散化されており、国務院（日本の内閣に相当）、人力資源と社会保障部（日本の厚生労働省に相当）あるいは財政部（日本の財務省に相当）によって公開されることが多く、実施段階において完全に徹底されることは少ない（趙、2015）。また、2010年の「中華人民共和国社会保険法」も原則的な規定に過ぎず、具体的な責任分担については触れていない。

図 2-1 1997 年における年金改革案概要



(注) 1997 年改革当時では報酬月額に対する個人負担が 4%から始まり、個人口座の財源規模を報酬月額に対する内訳として合計 11%と定めたため、設立当初は企業負担として保険料率の 20%のうち保険料率の 7%が繰り入れられた。その後、1998 年からは個人負担を 2 年ごとに 1%ポイントを引き上げ、最終的に標準報酬月額の 8%まで拡大すると設計したため、個人負担の拡大に応じて、個人口座に繰り入れられる企業負担が少なくなり、最終的に個人口座は個人負担として 8%+企業負担として 3%によって構成される。それに対して、社会プールの財源においては、従来の標準報酬月額の 13% (20%−7%) から 17% (20%−3%) にまで引きあがることになる。

(資料) 1997 年 26 号文より筆者作成

これをもって、部分的積立方式が中国の公的年金制度の特徴として定着した。すなわち、一部地域における試行錯誤の経験を踏まえて、1997 年改革より全国的に個人口座の導入が完全に確立されたのである。当初の目的は、保険料の拠出実績と給付を直接にリンクし、年金加入に対するインセンティブを促進すると同時に、人口変動に中立的でありながら、人口高齢化リスクへの対応を図ることであった。言い換えれば、賦課方式と積立方式の両方の長所をいかせるような取り組みとして期待されたのである。

しかし、3 年も経たないうちに、労働部が懸念した「個人口座の空洞化問題」が発生し、なおかつ年々増加する傾向にあった。したがって、個人口座を実質的に積み立てる実現可能性と政府による再分配機能の考慮から、1995 年では標準報酬月額に対する内訳で個人口座に拠出された部分が最高 16%であったものが、その後順次に縮小され、最新の 2005 年「国

務院による企業就業者年金制度を完備する決定（国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的決定、38号、以下では2005年38号文と略す）では保険料率の内訳が8%へと見直された（表2-1）。

表 2-1 個人口座関連指標の変遷

	被用者負担率	企業負担率	個人口座規模 ¹	社会プール規模	給付除数 ²
1995年	最低 3%	20%	最高 16%	7%前後	120
1997年	4%（～8%）	20%	11%	13%（～17%）	120
2005年	8%	20%	8%	20%	56-233

（注1）個人口座規模は地域によって設定が異なるものの、ここでは、標準報酬月額（上限が設けられている）に対する保険料率の内訳で個人口座に拠出される部分を示している。例えば、1997年の保険料率は約24%であるが、その内訳として標準報酬月額に対する11%（被用者負担である4%+企業負担である7%）が個人口座に拠出され、残りの企業負担分として13%が社会プールを構成することになる。

（注2）給付除数（計発月数）は、個人口座部分の給付時における算定指標であり、年金受給開始時の積立金総額を給付除数で割った額が個人口座からの毎月年金受給額となる。2005年からは、退職年齢によって異なる給付序数が適用されるようになった。

（資料）1995年6号文、1997年26号文及び2005年38号文より作成

3.2 公的年金制度の個人口座における空洞化

前述したように、部分的積立方式を採用する中で新たな課題として「個人口座の空洞化問題」が顕著になった。これからは、公的年金制度における個人口座の空洞化を引き起こした要因について検討したい。

第一に、空洞化を引き起こす最も根本的な要因として移行コストへの流用が考えられる。

第1章で分析したように、計画経済期における労働者負担を伴わない賦課方式の「国有単位保障」から、経済体制移行という大きな環境変容に見合う市場化改革のために「社会保険」へ移行したが、その中では、基本的に賦課方式の社会プールと積立方式の個人口座の混合形態が確立された。

しかし、賦課方式から部分的積立方式へのシフトする際には、①すでに退職しているが、個人負担がなかった国有企業労働者等の「老人」世代に対する従来型の年金給付と②年金政策の改革時にすでに就労していた「中人」と呼ばれる移行世代に対する移行措置として「移

行コスト」が必ず発生する⁷⁵。言い換えると、賦課方式のもとで約束した給付額を賄いつつ、「新人」の個人口座分の年金額を積み立てなければならない。この移行コストに対する一般的な対処は、議会によって国有企業私有化や直接的な財政移転等、具体的な資金調達方法を定め、法律化した手段を用いて、一定期間内で相殺するように設計することが多い⁷⁶。しかし、90年代の政府財政と国有企業は移行期のショックと大幅な国有企業改革によって機能できず、次第に移行コストの責任主体もあいまいになっていたことが指摘される。

当時の労働部幹部によると、保険料率の設計においてアメリカの12.4%を参照し16%に設定する予定であったが、顕在化された移行コストの考慮から20%へ引き上げられた⁷⁷。にもかかわらず、膨大な移行コストの償還に対して賦課方式の社会プールのみでは賄えなかったため、地方政府は個人口座積立金を年金給付に充てるようになった。加えて、個人口座と社会プールは「社会保障専用口座（社会保障専用账户）」に入るが、両者における「分別管理」が義務付けられておらず、運営主体も地方政府に委ねられたため、世界銀行の推計によると、1998年まで全国における隠れ債務（implicit debt）規模はGDPの94%に達すると指摘された⁷⁸。推計の方法やデータの取り扱いによって空口座規模に関する具体的な数値が異なるが、最低1兆500億元という膨大な赤字を抱える中で、適切な対策が求められている⁷⁹。

第二に、個人口座の不均衡なバランスシートが挙げられる。

個人口座のバランスシートを保つには、原則的には、①個人口座の給付除数が都市人口の実際の平均余命を反映し、②給付増加率は口座運営利回りと等しく、③遺族に対する個人口座の残高支給を行わないという三つの条件を満たさなければならない⁸⁰。

しかし、現制度の年金支給面において、個人口座は人口構造変化や経済環境の変容に連動されないまま硬直な給付除数によって計算される。人的推計によると、女性の平均寿命は現

⁷⁵ ここで各世代を切り分ける時間基準は制度が確立された1997年であり、1997年にすでに退職した世代は「老人」、1997年に新たに就労市場へ参入した世代は「新人」で、その間の移行世代は「中人」と呼ばれる。さらに、中国における年金制度では漸進的な改革を行うことが多いため、「老人老办法、新人新办法」という原則に基づいて、退職世代に対しては既存改革前の制度が適用される。

⁷⁶ 鄭（2016）8頁。

⁷⁷ 張霞・郭悦（2016）。

⁷⁸ Dorfman & Sin（2000）。

⁷⁹ 楊（2005）。

⁸⁰ 楊（2016）92頁。

在 77 歳まで伸びてきたが、法律上の退職年齢は 1978 年制度導入当時の設定から見直されておらず依然として男性は 60 歳で、女性幹部は 55 歳（女性就業者は 50 歳）と定められており⁸¹、国際的に最も低い国の一つであると考えられる。さらに、被用者が死亡した場合、個人口座残高は遺族によって継承されることが「社会保険法」によって法的に認められている。逆に、長生きしても死亡するまで給付される終身年金制度であるため、社会プールから繰り入れを行わなければならない、これも間接的には政府補助に依存することになる。したがって、バランスシートにおける個人口座の赤字は、制度設計による給付段階の欠陥が少なからず作用すると思われる。

表 2-2 個人口座の積立金残高に対する分析（万人、億元、%）

	加入者数	名目積立金額	積立金残高	空口座規模	預金金利
2006	18,766.3	9,994	—	—	2.52
2007	20,136.9	11,743	786	10,957	4.14
2008	21,891.1	13,837	1,100	12,737	2.25
2009	23,549.9	16,557	1,569	14,988	2.25
2010	25,707.3	19,596	2,039	17,557	2.75
2011	28,391.3	24,859	2,703	22,156	3.50
2012	30,426.8	29,543	3,495	26,048	3.00
2013	32,218.4	35,109	4,154	30,955	3.00
2014	34,124.4	40,974	5,001	35,973	2.75

（注）ここで、名目積立金は本来あるべき規模を表すが、積立金残高は実際に確認できる積立金規模である。また、預金金利は一年の定期預金金利を採用する。

（資料）定期預金金利は中国人民銀行貨幣政策司より、加入者数は『中国統計年鑑 2015』、その他は『中国養老金発展報告 2015』より

一方、収入面から、表 2-2 でまとめられたように 2006 年から加入者数が年々増加するにもかかわらず、個人口座の空口座規模は年々増加し、2014 年には 3 兆 5,973 億元まで拡大した。確かに、現役世代の増加に比べて退職世代が急速に増え続けていることによる部分

⁸¹ 「機関事業単位における県处级女性幹部（県处级は国家機関単位の職務等級の一つであり、その上には庁局級、省部級と国家級が設けられている）や高級職階の女性専門技術者に関する退職年齢の通知（关于机关事业单位县处级女干部和具有高级职称的女性专业技术人员退休年龄的通知、2015 年、14 号）」によれば、機関事業単位に勤める県处级の女性幹部と専門職における女性の高級技術者は 60 歳に定年退職することが可能であると認められている。それ以外にも中国社会科学院（国务院直屬の事業単位）をはじめ退職年齢の引き上げを主張する声が高まっているが、法律上では依然として見直されていないのが現状である。

もあるが（支給面の圧力）、それ以外に現役加入者の未納・滞納の可能性も十分に考えられる。

人力資源と社会保障部（日本の厚生労働省に相当）の統計によると、2015年に年金加入を中断した被用者は3,887万人に達する。というのは、年金を含む社会保障負担率が労使合計で40%を超えている現状で、高負担率を理由に、中低層および中小企業に敬遠されることが少なからず存在する。さらに、制度設計において最低加入年数を15年と定められているが、長期加入のインセンティブが機能せず、15年で年金受給資格を満たしてから拠出を中断することも一現象としてマスコミで報道された⁸²。同時に、省別管理によって省境を超える年金制度の携帯性が乏しいため、人口流動に対応できない点も年金未納・滞納を加速し、個人口座部分における収入源の確保が困難になる。

第三に、個人積立金の運用収益率が極めて低いことである。

すでに言及したように、中国における公的年金制度の大きな特徴として、地域別に分散された管理運営が挙げられるが、個人口座の積立金も地方政府によって管理されるのが一般的である。実際には、1991年から「省レベルによる統合（省级统筹）」をスローガンに挙げてきたが、厳密にいうと、現在4省・直轄市しか目標を達成していないと考えられる。したがって、省内においても「郷」や「市」ごとに異なる年金制度となっていることもしばしばみられる。また、限られた年金規模の安全性を確保するために、その大半を決められた銀行預金（全体の99%）あるいは国債購入（全体の1%）で運営することが「社会保障基金財政専用口座管理に暫定方法（社会保障基金財政专户管理暂行办法、1999年、117号）」の第十四条によって義務づけられている。

しかし、近年における銀行預金の運用利回りが3%にすぎないことが問題視されている。サミュエルソン＝アロンパラドックスによれば、積立方式が有効であると思われるのは利回りが賃金上昇率と人口増加率の和より大きい場合であるが⁸³、高度成長期を経験している中国において、3%未満の運用利回りは極めて低い水準であるといえる。さらに、2011年の物価上昇率が5.4%であったことを加味すると、個人口座の積立金の実質価値は、むしろ減少傾向にあるといっても過言ではない⁸⁴。したがって、財政補助金の充実化を通じて個人

⁸² さらに、『中国企業社会保障白書 2015（中国企业社保白皮书 2015）』では、50%以上の被用者が離職する際に保険料の拠出を中断すると指摘した。

⁸³ 高山(2004) 179-180 ページ。

⁸⁴ 鄭 (2008)。

口座を一部実体化したにもかかわらず、個人口座における積立金の運用自体の問題点により個人口座の空洞化は依然として解消されるには至らない。

第4節 実体化試行と現状

4.1 遼寧省と黒竜江省の事例

第3節における考察で明らかにしたように、個人口座が実質上ほぼ賦課方式によって運営される中、メディアでも空口座問題を頻繁に扱い、国民の中で年金不信が拡大された。空洞化の更なる拡大を防止するため、省ごとに異なる取り組みが行われた。例えば、2001年に遼寧省から個人口座を「小さく、実体化する（做小、做实）」試行が導入され、2004年には黒竜江省と吉林省、その後最終的に13省⁸⁵まで繰り広げた。ここで言う実体化というのは、流用されていた都市就業者年金の個人口座部分を「現実に積立金を有する積立方式」へ取り戻すことであり、主として試行開始後から積み立てられる個人口座部分に対応する。ここでは、個人口座の流用を是正することが目的で、加入者の年金受給権を明確にすることが期待される。

本節では、最初の試行都市である遼寧省と黒竜江省モデルを主として扱うことによって、個人口座実体化の取り組みと効果を検証する。ここで前述した両省を取り扱う理由は、まず、それぞれ第一次及び第二次モデル地域として、比較的早期で代表的な地域であると考えられる。また、同じく厳しい年金財政問題に直面しているとはいえ、地域別に異なる制度展開が導入されたため、本章では両省の試行内容について焦点を当てて分析を深める。

両省に関する基本情報から簡単にまとめると、図2-2の地図で示されているように、遼寧省と黒竜江省は、ともに中国の東北地方に位置する旧工業基地で、新中国建国当初の国家建設において大きく機能した地域として「共和国長子」と呼ばれた。有利な地理条件と豊かな自然資源により、両地域とも計画経済期で活躍した省であるが、そのため大量の国有企業及びその退職者（早期退職者も含む）を抱えている。次第に、両省における年金財政の赤字は他省よりもいち早く顕著になってきたのである。

⁸⁵ それぞれ、天津市、上海市、山西省、山東省、河南省、湖北省、湖南省、河南省、新疆ウイグル自治区、浙江省等の試行都市である。

図 2-2 遼寧省と黒竜江省の地理情報



(資料) 筆者作成

遼寧省を例にすると、新中国建国以来、遼寧省には大中型国有企業が集中しているため、国有資産の割合が高く、1950年代末には全国工業固定資産総額の27.5%を所有し、さらに、銑鉄、鋼等の生産は全国生産量の51~90%を抱えていた⁸⁶。したがって、国有企業改革における一連の措置は遼寧省大中型国有企業に適用するようになったが、それ故に2000年まで遼寧省の国有企業からレイオフされた被用者は79.2万人に達する⁸⁷。

加えて、2001年において全国定年退職者数のうち8.5%に及ぶ定年退職者（退休人员、以下、退職者）を抱えており、高齢化水準が全国4位を記録しているため、同年における「空口座」規模はすでに200億元に達していた。一方で、現役労働者が少なく、表2-3で示すように、2014年における現役者対退職者の比率（制度扶養比率）は1.94:1と、全国平均の2.97%より1%ポイント低く、人口集中地域である広東・北京よりは大幅に低い水準に留まっている。したがって、年金財政収支が他地域より不均衡であり、年金保険料徴収額が年金支給額をはるかに下回っている中で、政府移転に依存しなければならない省の一つとし

⁸⁶ 李 (2003)。

⁸⁷ 国有企業におけるレイオフ者（離岗职工）は、国有企業改革の中で職場から離脱し、通常の賃金が受給されないが、企業との雇用関係が依然として残されているものを指す。

て挙げられる。さらに、当該年度の年金財政収入総額に対する財政収支残高の割合である「当期残高率（当期結余率）」においても、3.67%にとどまっており、言い換えると年金財政の積立度合いが東部地域に比べて大幅に低いといえる。

表 2-3 2014 年のバランスシートからみる就業者年金の財政状況（億元、%）

省 (市)	制度扶養 比率 ¹	基金収入 ²	保険料徴 収収入	年金支給	当期残高 ³	当期残高率 ⁴
広東	9.79	2,059.40	1,923.39	1,289.14	770.26(-2.81)	37.40
北京	5.08	1,331.26	1,281.40	841.71	489.56(9.65)	36.77
上海	2.22	1,688.53	1,584.08	1,505.53	183.00(-28.37)	10.84
遼寧	1.94	1,534.19	1,029.17	1,477.88	56.31(-67.09)	3.67
黒竜江	1.46	922.16	619.00	1,028.31	-106.15(-)	-11.51
全国	2.97	25,309.67	20,433.56	21,754.65	3,555.02(-15.56)	14.05

(注 1) 制度扶養比率は、現役者数を退職者数で割ったもので計算される。

(注 2) 基金収入とは、年金財政収入総額のことであり、保険料徴収収入、政府補助額と積立金の運営収益等の合計額を表す。

(注 3) 当期残高は単年度における年金基金収入から基金支出を引いた残高を表し、括弧内は前年比増加率を表しているが、黒竜江省は二年連続当期残高がマイナスであるため、記録がない。

(注 4) 当期残高率（当期結余率）とは、当該年度の年金財政収入総額に対する財政収支残高の割合であり、年金財政の積立度合いを表す指標である。2014 年における全国平均は 14.05%であるが、前年度より 4.52%低下したため、全国における年金財政が悪化していることを意味する。

(資料) 『中国養老金発展報告 2015』より作成

一方、石油産業に対して依存度の高い黒竜江省も似たような状況に直面しているが、2001 年時点で全国退職者数の 5.3%を占める 178.5 万人の老後費用を賄わなければならないが、当時の制度扶養比率は遼寧省の 2.1%を少し上回る水準 (2.5%) にとどまっていた。その後、退職者数の増加と現役人口の流出⁸⁸が同時に進んでいるため、表 2-3 で示したように 2014 年における制度扶養比率が 1.46%と一層低下し、全国で最も低い。さらに、全国において唯一単年度における年金基金収入が年金給付額を下回り、当期残高がマイナス値を記録し、年金財政の積み立て

⁸⁸ 人口流出規模が減少しつつあるものの、2000 年から 2010 年の十年間で年平均 12.6 万人が流出し、人口純流出地域である (于、2017、15 頁)。

度合いを表す当期残高率も当然ながらマイナスである。

個人口座を実体化する改革の当初目標は、「部分的積立方式」における積立効果を十分に発揮させ、人口高齢化に対応するような年金制度を構築することであった⁸⁹。その中では、財政補助負担を明確に提示することで隠れ債務を漸進的に償還し、個人口座における確実な積立金とそこからの収益性を確保することが特徴である⁹⁰。さらに、保険料の拠出と負担のリンクを明確にさせることによって、保険料に対する「貸金税」としての抵抗を弱める効果が期待され、保険料がある意味では貯蓄であると認識させる狙いもあった。これによって加入意欲の促進のみならず、制度に対する不信感を抑制するのに効果的であると考えられた。

4.1.1 共通内容

とりわけ、両地域における実体化試行においてどのような共通点があったのだろうか。

第一に、年金基金資産における管理方式が「一括管理」から「個別管理」へ見直された。具体的には、積立方式の個人口座基金資産と賦課方式の社会プール分が「社会統一徴収積立基金」として一括管理されたのが従来の方式であるが、そのあいまいな管理方式によって空口座問題が発生したとみなされた。したがって、社会プール年金基金資産と個人口座年金基金資産の「分帳管理」と呼ばれる個別管理制度を徹底化することによって、さらなる個人口座の空洞化を防止することができる。分離された個人口座の基金資産は省レベルの社会保険事務管理機関によって管理され、投資運営においては中央政府によって指定された国有銀行に預けられる。すなわち、実体化改革では、個人口座年金基金資産と社会プール年金基金資産を二つに分離したことが特徴である。

第二に、個人口座規模の縮小が明記された。表 2-4 でまとめているように、1997 年における就業者年金制度では、個人口座規模が報酬月額に対して合計 11%になるように企業負担分（報酬月額に対する保険料負担が合計 20%）から個人口座へ繰り入れを行っていた。ところが、新制度では、このような年金財政基金間の流動が中断されたため、企業負担分は全額社会プール基金資産に入り、当該年度の退職世代の年金給付財源となる。それに対し

⁸⁹ これは、1997 年の制度設計当初の目標に対応するが、現実では 2001 年の遼寧省試行において個人口座部分全額（報酬月額に対する保険料率からすると 8%）から、2004 年の黒竜江省では 5%、2006 年の改革には 3%まで低下した。

⁹⁰ 関（2015）。

て、個人口座基金は引き上げられた被用者負担のみで構成され、結果的には個人口座の規模を1997年の標準報酬月額に対する保険料率の11%から2000年には8%へと縮小することになる。なぜなら、個人口座規模を縮小させた上で実体化改革を実施したほうが、より容易に展開すると判断されたからである。さらに、縮小された分が社会プールの拡大に充てられたため（13%から20%）、年金給付に対する財政負担も緩和された。

表 2-4 1997年改革と2000年改革における比較

		1997年改革	2000年改革
保険料負担	企業負担(a)	基本的に20% ¹	基本的に20%
	被用者負担(b)	≥4% ²	基本的に8%
年金基金資産	個人口座(c)	11%=b+(aの一部) ³	8%
	社会プール(d)	13%	20%

(注1) 具体的には各地方政府が地域の実際状況に基づいて決定し、一部離職・退職者が多く年金負担が重い地域は、労働部と財政部による許可を取得した上で保険料率を20%以上に設定することも認められた。

(注2) 1998年から2年ごとに1%を引き上げ、最終的に8%へ達するように設定するが、賃金上昇率が比較的に高い年度や、実施可能な地域はより早く推進することが推奨される。

(注3) 被用者負担の引き上げにつれ、最終的に、企業負担(a)からの繰り入れは3%に低下する。

(資料) 1997年26号文と2000年42号文により作成

4.1.2 実施内容の比較

しかし、具体的な展開においては、各省の財政状況により異なる取り組みが行われたため、各省における実施内容を比較しながら問題点を整理していきたい。

第一に、中央政府の補助規模と方法が統一されていない。

遼寧省は空口座規模が極めて深刻化する最初の実体化改革都市として、被用者負担である保険料率8%全額を基準にし、2001年の中央補助金が7.2億元で、その後毎年14.4億元という定額補助を行っていた。具体的には、8%のうち、3.75%（5%部分の75%）は中央によって補助され、1.25%（5%部分の25%）は地方政府、すなわち遼寧省政府が負担し、残りの3%は基金の徴収によって賄われると定められた。

ところが、2004年から始まった黒竜江省の実体化対象は従来の被用者負担である保険料率の8%から5%へと基準を引き下げたが、そのうち3.75%は中央政府によって賄われ、残

りの1.25%は地方政府が負担することになる⁹¹。財政補助額の調整においては、毎年の経済指標で再評価し、比例的に増加するのが一般的であるが、実際では初年度（2004年）規模のみを基準に定額でしか補助されておらず、間接的には地方政府の財政負担が拡大することを導く。

第二に、補助金の管理では異なった選択肢が与えられた。遼寧省の政府補助額は「国務院による遼寧省の都市部社会保障システム試行実施法案を同意する回答（国务院关于同意辽宁省完善城镇社会保障体系试点实施方案的批复、2001年、79号）」により、省レベルの社会保障機構が統一して管理し、事前に決められた国有銀行に預金あるいは国債購入の方法で運営され、伝統的な「集中した一本化管理方法」を採用した。具体的には、83億元に達する積立金のうち、43億元を国債購入で運営し、残りの40億元は銀行の5年間「協議預金（协议存款）」に基づいて計上した⁹²。

しかし、2004年の「国務院官房による吉林と黒竜江において都市部社会保障システムの改善試行作業を行う通知（国务院办公厅关于在吉林和黑龙江进行完善城镇社会保障体系试点工作的通知、19号）」では、黒竜江省における中央補助部分（3.75%）を全国社会保障基金理事会⁹³に委託する方法で運営すると定めた。その代わりに、地方補助分は地方の社会保障特別会計へ繰り入れ、社会保険事務管理機関によって銀行預金へ投資される。黒竜江省では、中央と地方補助分において分立した方法を採用し、多様化した投資運営を行った。

4.2 試行錯誤の限界

前述したように、個人口座における膨大な空洞化問題を是正する目的から、遼寧省を始め、その後黒竜江省等においても個人口座の実体化試行に取り組み、年金財政の持続可能性について改善する方向へ向かおうとした。しかしながら、下記のように依然として限界が見られるため、更なる検討が必要とされる。

第一に、個人口座において再空洞化現象が起きた。

⁹¹ 中央政府による補助の詳細に関しては、当該省の資金状況を総合的に考慮した上で設定される。例えば、湖南、湖北、山西、河南、新疆等においては、1%を実体化するたびに中央から0.75%（最高3.75%）、地方から0.25%を負担する仕組みで、上海市に対しては中央補助金がない。

⁹² 劉（2017）59頁。

⁹³ 全国社会保障基金理事会是、国務院直属の事業単位であり、将来高齢化による年金支給を備える準備金である「全国社会保障基金」を管理する独立法人であるが、投資運営がより柔軟化していることが特徴である。

というのは、個人口座が段階的に積み立てられるどころか、逆に目標に達せず減少する傾向がみられる。まず、高度成長期と相まって、2000年代における都市就業者の賃金上昇率は二桁で素早く引き上げられた。遼寧省を例にすると、2000年の都市被用者平均賃金が毎月733元であったが、2007年は1,934元、2014年には4,361元へ急増した⁹⁴。それと同時に、社会保険の普及率も拡大されたため、個人口座に計上される年金基金規模は毎年6%以上のスピードで動学的に増加している。

しかし、「動態的実体化と半動態的補助原則（动态做实、半动态补助）」に従って、個人口座の実体化規模は毎年の賃金上昇率と相まって動的に変動するのに対して、既存中央補助部分（ストック）は定額（定額包幹制）のままで、賃金上昇率の変化によって調整しなかったため、硬直的な財政補助政策が問題視された。例えば、遼寧省の場合は2002年から毎年14.4億元、黒竜江省は2004年を基準に10.5億元の定額で行われたため、実際の実体化率は年々減少する傾向にあり、関（2015）の現地調査によると、黒竜江省における2013年一年の実質積立率は4.73%に留まっており、フローの累計積立金基金に対して計算すると2.46%に過ぎないと指摘した。すなわち、現実では、当初5%の実体化改革から徐々に8%までへ引き上げるという目標から大きく離れていることになる。

また、遼寧省社会保険事業管理局によると、2007年から国務院の許可のもとで、個人口座基金の8分の3を超えない範囲で社会プールへの借り入れが認められるようになった。すなわち、当該年度の年金給付を賄うために再び個人口座から借り入れを実施するようになってきているが、2010年においてすでに63.5億元に達し、なおかつ年々増加する傾向にある。しかし、借入部分に関して、いつ、どのように返還するのか等について明確に規定されておらず、個人口座の実体化が実質上失敗したと評価される。したがって、黒竜江省においても、遼寧省においても個人口座の実体化改革は進んでいないと言わざるを得ない。

第二に、積立金の投資運営の欠陥により積立方式の効率性が問われる。

確定拠出型の積立方式を採用しようとする以上、制度の内部収益率（internal rate of return）⁹⁵の問題が提起されるが、そこで積立金の投資運営が中核的な役割を果たすことになる。年金の管理運営における地域別断片化と、安定的な金融市場の整備が遅れている現状で、省別に分散化された個人口座の積立基金は限られた保守的な投資先にしか運用されて

⁹⁴ 中華人民共和国国家統計局（2016）『中国統計年鑑2016』より。

⁹⁵ 将来に得られる（年金給付の）現在価値と（年金）保険料負担総額の現在価値が等しくなる変数のことである。

いない。

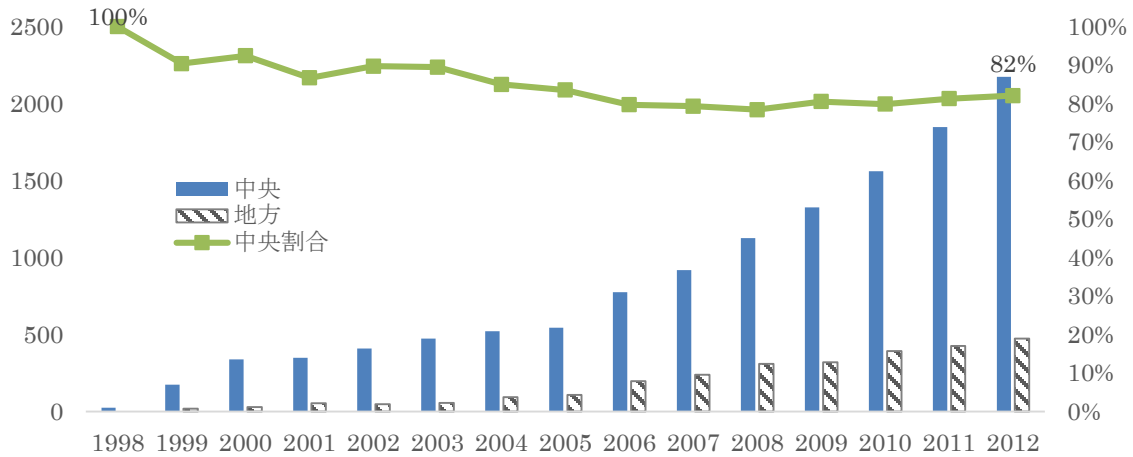
また、政府補助の投資先に関しても、主体別で中央政府補助と地方政府補助の2つに分けて分析することができるが、遼寧ケースでは、中央と地方の全補助額を国有銀行に預けるのに対して、黒竜江ケースでは地方補助のみ銀行を通じて国債に投資される。ここでは、積立金の安全性を第一にする保守的な選択によって、年率3%未満の収益率しか達成されず、1995年から2012年の平均賃金上昇率の13.5%と人口増加率の和である14.8%を上回ることとは極めて困難である。なお、インフレ率を加味すると安定化した最低老後保障を賄えない可能性も考えられる。実際、遼寧省における1999年から2003年までの賃金上昇率は9.2%であったが、実体化された個人口座積立金(76.2億元)の運用利回りは2.5%に留まっていた(鄭、2003)。

一方、黒竜江ケースでは中央政府による補助額を全国社会保障基金理事会に委託する形で、複数で柔軟な投資先により実質9%前後の比較的に高い投資収益率をあげたと報告された。しかし、個人口座に記録される利回りは銀行預金という最低限の収益率とほぼ変わらず、運用収益が反映されない設計となっている。そのため、個人口座による長期加入インセンティブも機能しなくなるおそれがある。すなわち、内部収益率の概念から賃金上昇率や人口増加率等を念頭に置きながら、インフレ率や株価の変動リスク、資本市場や銀行制度の整備等、積立金の効率的な投資運営は決して容易ではない。

最後に、地方政府及び企業負担が大きく、持続的に機能しないと思われる。

もっとも、2000年前半の年金改革におけるポイントは移行コストへの対応になるが、2001から3年にわたる世界銀行と中国財務部の共同研究のシミュレーション結果から、基本的なシナリオに想定した場合、中国の潜在的な年金債務対GDPは141%であり(Sin、2005)、このような膨大な年金債務に対する一部の政府責任は明記されたものの、具体的な政府間役割分担および財源確保は不明瞭であった。例えば、中央政府による補助額には上限が定められているため、地方政府の財政負担が大幅に拡大すると思われる。すでに述べたように、旧国有企業を多く抱える東北地方では、近年その被用者の退職ピークを迎え、現役者対退職者比率が全国平均より甚だ低い水準に留まる。年金財政に関しても、両省においては収支バランスがとれていなく、年々拡大する年金給付に対して地方政府の負担力に限界が見られる。そのため、もともと余裕のない地方財政から新たに個人口座実体化のために財源を確保しなければならず、地方政府側の積極性が低下しつつあることが懸念される。

図 2-3 政府移転額の年度別推移 (億元)



(資料) 『中国財政年鑑 2014』 及び 『中国養老金発展報告 2015』 より筆者作成

図 2-3 は、全国レベルの就業者年金給付に対する中央政府と地方政府の移転額及びその合計に占める中央移転額の割合を表したものであるが、中央政府は地方政府とともに金額的には急速な増加傾向にある。中央対地方比は、5.6 : 1 と中央政府負担が依然として多いが、中央政府が 90%前後から 80%前後まで全体的に引き下げられた半面、地方負担が徐々に引き上げられていることが近年の傾向である。

一方、「入口 (徴収側)」から年金財源を拡充するため、各省では適用対象の拡大に積極的に取り組んできており、その対象として主に非正規労働者や中小企業が当てはまる。しかしながら、制度的に高く設計された企業と被用者保険料率に加え、標準報酬月額の設定も当該地域の平均賃金に左右されるため⁹⁶、加入意欲を抑制するおそれがある。

実際、2008 年以来、実体化へ参加しようとする省は現れなくなり、一時的なブームであったとしかいえないだろう。東北地方に対して、2010 年まで中央財政補助額が 101.2 億元、地方財政から 47.9 億元が導入されたにもかかわらず、2013 年まで個人口座からの「借入金」が 700 億元超を記録した⁹⁷。13 省の実体化合計額は予定された名目積立金の 21.22%に過ぎず、漸進的に 100%まで引き上げる目標とはるかに離れた結果となり、実体化の実現可能性に対して再検討が行われるようになった。人力資源と社会保障部の唐霽松氏も 2014 年

⁹⁶ 標準報酬月額の算定においては、原則的に本人賃金と当該地域における平均賃金の平均値によって計算されるが、実施段階では低めに抑える現象もみられる。

⁹⁷ 李 (2014)。

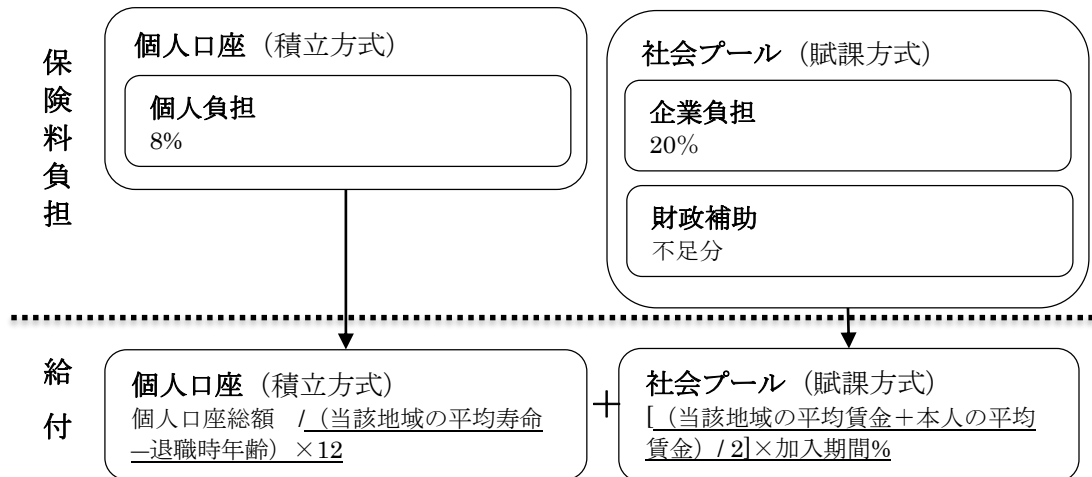
12月28日の社会科学院報告発表会で、個人口座を実体化させる最適時期は1997年であったと思われるが、現在として、すでにその時期を過ぎてしまったと認めた（馮、2015）。

以上を踏まえて、個人口座の実体化を実施するにあたり、移行コストの財源確保はどうしても避けられない課題となる。すなわち、年金改革においてその財源調達に関する厳密な取り組みが求められる。しかし、実体化試行では、移行コストの規模に対する曖昧な見積もりと不明確な予算編成等、具体的な目標や実施段階を示さなかったため、地方政府の負担増へ繋がり、再空洞化の発生が回避できなかった。

4.3 実体化改革以降の2005年改革

前述遼寧省等の試行経験、および2005年における世界銀行による提言⁹⁸を踏まえて、2005年の「国務院による企業就業者年金制度を完備する決定（国務院关于完善企业职工基本养老保险制度的決定、2005年38号文）」により、全国的な保険料率や給付水準に関する調整が行われた。

図 2-4 2005年改革による公的年金制度の仕組み



（注）1997年改革と異なる部分は、下線によって表す。

（資料）2005年38号文より筆者作成

図 2-4 で示しているように、2005年の改革は、企業負担分である20%の一部を個人口

⁹⁸ 詳しくは、Sin (2005)を参照。

座へ配分する従来の内容と異なり、企業負担を全額社会プールへ繰り入れると定めたところがポイントである。これは、個人口座実体化改革において一部地域ですでに導入されたが、個人口座規模を縮小させることによって、全国における実体化改革に便益を与えること、さらに、社会プールの規模を拡大することによって、膨大な移行コストの財源を拡大することが目的である。

加えて、給付方式においても見直しが行われたが、これは 2005 年に報告された中国財務部と世界銀行の共同研究から得られた結果を一部反映していた⁹⁹。具体的には、①個人口座の給付除数を地域の平均余命に連動させること、②加入期間に比例した社会プールの給付によって、早期退職を抑制することが挙げられるが、それ以外にも、③社会プールの給付額算出において加入者の平均賃金を加味することによって加入者間の再分配を図ることがある。

第 5 節 年金財政における新たな潮流

5.1 NDC 方式の定義と特徴

年金改革の原動力は、①人口高齢化からの短期的及び長期的な財政圧力、②平均寿命の増加や女性の社会進出等の社会経済環境の変容と③グローバル化する中、労働供給に対する歪みであると考えられる¹⁰⁰。

年金問題に対する世界銀行の提言が大きな影響を及ぼす中、スウェーデン改革の経験を踏まえて、2005 年に世界銀行によって推奨された NDC 方式が近年脚光を浴びている。1994 年の提言に比べると、多柱型 (multi-pillar) に異なる機能を発揮させることは類似しているが¹⁰¹、2005 年レポートでは、国々の既存状況を念頭に置きながら実際に財政的に実行可能な手段を柔軟且つ多様に提言することが一番目立つ特徴で、慎重で共に改革を考えていくことこそ各国を助けることになると主張した¹⁰²。ここでは、世界銀行のかつて「押し付け

⁹⁹ 1990 年代から 2000 年前半における中国の年金改革に対する世界銀行の寄与に関しては、Piggott & Bei (2007) が詳しい。

¹⁰⁰ Holzmann & Palmer (2006) pp.2-4.

¹⁰¹ 類似しているといっても、ここでは新たに最低限の生活を保障する普遍的な第 0 柱と家庭内あるいは世代間の現金・現物給付を表す第 4 柱が加わり、合計 5 本柱の年金制度を提言した。

¹⁰² 横山 (2015)。

る」姿勢が大きく転換したことが示されているといえよう。

それに伴い、中国国内でも NDC 方式への検討がますます盛んになった。特に、社会科学院社会保障センターの主任である鄭秉文教授を代表とする研究チームは、NDC 方式（保険料負担の 24%ひいては 28%全額）へ移行すべきであると積極的に主張している。本節では、その新たな理論展開をまとめた上で、その特徴と中国現行制度を比較しながら分析を試みる。

年金の財政方式に関する考察の中では、積立方式と賦課方式の議論が多いが、年金の給付と保険料の拠出との結びつき方からすると確定拠出と確定給付の二つに分類することができる。そのうち、確定給付型とは、言葉どおり賃金報酬や加入期間等の基準によって給付額をまず決定し、その給付額に合わせるように収支を均衡させることであるが、主に現役世代の保険料を調節する方法で展開される。この場合は、一般的に賦課方式と結びつけられることが多く（表 2-5 における NDB）、Diamond（1965）や Samuelson（1975）等でその有効性が論じられてきた。確定拠出型の賦課方式は世代間における再分配を前提にするため、人口高齢化の影響から給付額を維持する手段として保険料を引き上げる場合がある¹⁰³。また、賃金上昇率の低下によって年金財政の持続可能性が問われる可能性もある。

表 2-5 年金制度の財政方式

	financial	Non-financial
確定拠出型 (DC)	FDC	NDC
確定給付型 (DB)	FDB	NDB

（資料）Góra & Palmer（2004）を参考に筆者作成

これに対して、確定拠出型とは最初に保険料の水準を決め、その運用実績によって積み立てられた元利合計に基づいて給付額を決定する方法である。故に、一般的には積立方式と結びつけられるが（表 2-5 における FDC）、その運用利回りは投資計画によって変動する。確定拠出型の積立方式は、若年時代の保険料負担によって積み立てられた年金額を高齢時の年金給付財源とする「自助努力」を強調する仕組みであり、人口高齢化の影響を受けないメリットがある反面、インフレに弱いという特徴がある¹⁰⁴。

¹⁰³ 小塩（2013）98 ページ。

¹⁰⁴ 賦課方式との比較については、Kotlikoff（1996）や Feldstein & Samwick（1996）が詳しい。

言い換えると、NDB は人口構造と賃金上昇率の変化に敏感に反応するが、FDC では積立金の投資運営に注意を払わなければならない、それぞれ異なる課題に直面している¹⁰⁵。

他方、新たに議論されている NDC 方式は、既存の年金財政における財源調達と給付のセット（すなわち、FDC と NDB）を取り崩し、新たな組み合わせ（DC+DB）を通じて成り立つ方法である。すなわち、財源調達においては、その時々々の年金給付に必要とされる金額を現役世代の保険料拠出で賄うことから、基本的には賦課方式のような仕組みであるが、給付する際における給付額の算定は、あらかじめ決められた一定の保険料とその運用実績（みなし運用利回り）に基づいて給付を事後に定めるため、確定拠出型の特徴も兼備する。

2000 年代における金融危機と経済後退の影響を受け、一時主流であった FDC に対する評価が低下しつつある中で、高齢化が目立つ先進諸国のみならず、中低所得国に対しても NDC 方式が機能すると考えられる¹⁰⁶。世界銀行による 2012 年報告書で述べられているように、OECD 諸国における確定給付型年金制度の年金給付算定においても、事実上 NDC 型の枠組みに近づく工夫がなされている¹⁰⁷。なぜなら、NDC 方式には、制度における透明性の向上や労働供給に対する中立性、加入者に対するインセンティブと移行コストの回避等の長所があげられ、世界的な共通課題に対して処方箋になる可能性が高いからである。

まず、NDC 方式では確定拠出型の性質を有するため、保険料の拠出実績と給付がリンクし、結果的に年金加入に対するインセンティブを高める効果がある。ゆえに、長期加入への促進も図られ、早期退職問題等の労働市場に対する歪みが緩和される。さらに、制度の透明度が改善されることが挙げられるが、調整メカニズムを事前に確定するため、各被保険者は自身の年金情報や将来の年金額に対して認識が高まり、それに伴って年金制度に対する国民の信頼が回復すると考えられる。というのは、従来の確定給付型では、一時的なリスク拡大の対応策として臨時措置に依存することが多く、年金給付算定のスライド方式を人為的に操作しなければならなかったため抵抗されがちであった。それに対して、NDC 方式は保険料負担に応じて年金給付が確定されるため、国民からの理解が得やすく、政治的な関与も少なくなり、公平であると評価される。

最も、NDC 方式は確定拠出型の操作に近似するため、人口高齢化に起因する年金財政の

¹⁰⁵ Barr (2002).

¹⁰⁶ Holzmann & Palmer (2012).

¹⁰⁷ Holzmann, Palmer & Robalino eds. (2012) で具体的に述べられており、中でも、第 6 章と第 7 章では、中国における NDC 改革の優位性を検討している。

持続可能性問題に対して有利に働く¹⁰⁸。なぜなら、NDC方式の年金給付額の算定には退職時における同コーホートの「平均余命 (life expectancy)」によって調整されるため、原則的には年金財政問題を回避することができる。また、高額な公的債務に直面する現状で、従来のような年金制度改革を用いて移行コストに対応することがますます困難になる見通しであるが、財政の健全性を考慮に入れると NDC方式の採用は必要不可欠であると考えられる¹⁰⁹。

加えて、NDC方式を採用することによって、中国独特の年金制度の断片化¹¹⁰によるポータビリティ（携帯性）問題も緩和され、1991年から図ってきた年金管理の全国レベルによる統合が可能になると期待されている¹¹¹。確かに、年金給付額が省別に異なる問題は依然として残されるが、保険料負担額に対応した年金給付が得られる観点からすると、労働力の流動に対して中立的であると考えられる。そこから、非正規部門への適用拡大効果も議論されており、特に農民工の対応策として高く評価される。

一方、実際では賦課方式で運用されるため、金融市場における投資リスクを伴わないことも指摘しなければならない。NDC方式では、あくまでもみなし運用利回りを用いて年金債務をスライド化し、平均余命要素を導入することによって初期の年金給付を決定することが一般的である。すなわち、FDCの収益率 (interest rate) は積立資産の実質的な収益であるため、比較的成熟した金融市場が求められるのに対して、NDCの収益率は賃金上昇率等の指標に関連することが多く、中国のような金融市場の整備過程にある国々に対して有利に機能する。

最後に、NDC方式では賦課方式でみられる再分配効果が期待される。FDCといえば、年金を積み立てることによって消費水準を一定に保つ消費平準化機能 (consumption smoothing) を発揮し、貯蓄によって所得の不確実性を克服する制度であることから、NDC方式でも FDCと同様に再分配機能がないと誤解されがちである。しかし、実際には、「非拠出権利」として育児期間を年金納付にみなすことが多く、さらに、女性の平均余命が長い

¹⁰⁸ Oksanen (2012).

¹⁰⁹ Palmer (2012).

¹¹⁰ すでに述べたように、中国の年金制度は省（市）レベルの政府によって管理されるが、その上、労働者とその他の都市住民や農村住民及び公務員の年金制度が異なっているため、労働力の移動を伴う地域間の接続や職域間の接続が困難であり、「断片化」問題が深刻化している。

¹¹¹ Zheng (2012) や Oksanen (2012)。

ことから男性から女性への再分配が行われていることを指摘しなければならない。また、制度の補足として「最低保証年金制度」¹¹²を導入することが一般的であり、年金低額者に対する配慮も行われている。

5.2 スウェーデン方式との比較

中国における部分的積立方式の個人口座と NDC 方式は、「形式上」では確定拠出型として同様であるとみなされる¹¹³。というのは、形式上では①加入者の負担額が個人口座に記録され、②記録された口座の積立金（名目も含めて）が加入者の年金権益を表しているため、③退職時の年金給付額は、個人口座の積立金と運用利回りの合計額と平均余命等を反映する年金除数によって決定される。

一方、両者の違いは、部分的積立方式の個人口座は財政方式として積立方式であるのに対して、NDC 方式は賦課方式を採用することである。言い換えると、積立方式では法的に保障される「実質的な金融資産」によって年金給付を行うのに対して、後者は実際には存在しないが、積み上げられた「無形的な年金公約」を根拠に給付額を決定する。

中国における年金制度は、すでに述べたように、賦課方式の社会プールと積立方式の個人口座の二つによって構成されている。しかし、個人口座の流用により、実質上個人口座はただの「概念上の記録手段」にすぎず、地域によって積立金がまったくない場合も少なからず存在する。これによって、スウェーデンの NDC 方式と類似するように思われがちであるが、詳しく見ると両者は異なる概念であることに注意すべきである¹¹⁴。

まず、運用利回りの設定において完全に異なる。前述のように中国の場合、運用利回りは銀行の定期預金の金利（3%前後）に設定され、経済成長や賃金上昇等に連動されていない。それに対してスウェーデンでは、経済的要因である生産性の成長率（productivity growth rate）、人口要因である労働力の成長率（labor force growth）及び、それ以外の要因を念頭に置いた当該時点における拠出と給付の状態を示す変数（factors linked with contribution and benefit payment streams）の三つが考慮され、より合理的で柔軟な組み合わせが特徴である。

¹¹² そこでは、①ユニバーサルな定額の年金制度、②ミーンズテストに従って NDC 年金制度の給付水準と関連する制度と、③所得と関連しない制度が挙げられる。

¹¹³ 吉田（2014）。

¹¹⁴ 王・米（2013）166-167 頁。

さらに、給付の算定でも、中国の場合は退職年齢を基準とした硬直した年金除数によって毎月の年金給付額が決定される。それは、最高 233（40 歳）から最低 55（70 歳）までの間で設定され、退職年齢が高いほど、除数が小さく、毎月の年金額も高くなる。一方、スウェーデンの NDC 方式は仮想的な積立金の運用総額を年金数理に基づき、退職時点におけるコーホートの平均余命（男女共通で 5 年ごと生命表により算出）を加味した計算が行われている。また、死亡した被保険者の口座残高は、同じコーホートの生存する被保険者に配分されるが、中国は遺族に支給されることが大きく異なる。

もっとも、スウェーデン方式の特徴として挙げられるのが 2001 年から適用された自動均衡機能（automatic balance mechanism）であるが、これは就業人口の増減に対して、年金資産と債務のバランスを保つために導入されたものである¹¹⁵。言い換えると、自動均衡機能が発動されれば、公的年金の所得代替率は低下するが、年金制度の状況が改善して均衡指数が増加すれば、より高い代替率が達成できる。しかし、中国においてはこのような調整メカニズムが欠如しているため、個人口座の空洞化が顕著になる一方である。

以上を踏まえて、中国の個人口座は拠出期間における単なる記録手段にすぎず、実質的な機能は果たしていない。加えて、運用利回りは、制度の内部収益率と直接にリンクしておらず、年金額の引き上げや長生きリスクはもっぱら社会プールによって対応していることを示唆する。

第 6 節 小括

第 1 章で議論したように、新中国の建国から計画経済期において、年金、医療、住宅等を含む包括的な保障制度が設立されたが、それは「国有企業内保障」を特徴とするもので、当時の財政、雇用等諸システムと相互補完的であり、欧米諸国と同じく経済目標を実現する一環として機能した。しかしながら、企業別で運営された計画経済期の年金制度は、体制移行を経験する中で、労働力の地域間、業種間、所有形態間の流動を著しく阻害するようになり、なお、赤字運営に直面した一部地域において年金給付費用の社会プール化が試行され、

¹¹⁵ 小野（2016）でまとめられたように、スウェーデンにおける貸借比率（資産/債務）が 2008 年に 1 を下回った結果、2010 年から自動均衡機能が発動し、その結果年金額の調整が始まり、2016 年まで継続している。それに伴う給付水準の低下を補うために、2010 年から年金受給者に向けて基礎控除の増額を通じて減税措置が行われた。

その後 1986 年から国家レベルで年金改革に取り組むようになった。

その中で、国際的な年金改革動向、特に世界銀行の影響を強く受け、中国国内における年金財政方式の議論も盛んになったが、結果として「賦課方式の社会プール+積立方式の個人口座」という折衷案が 1997 年に採用されるようになった。地方政府が管理運営を担う状況の下で、部分的積立方式へ移行する中で生じた移行コストは「個人口座の空洞化」という姿で世間の注目を集めるようになり、その対応として取り組まれたのが 2001 年から導入された個人口座の実体化試行であった。ところが、財源調達に関する不十分な設定と積立金の運営不足により、結果として失敗するにいたったと考えられる。

以上を踏まえて、中国における就業者年金制度において前進はあったものの、依然として課題が残されているといえる。

まず、膨大な移行コストに対して具体的な対処が必要不可欠である。もっとも、個人口座を移行コストへ流用したことが「空口座問題」をもたらした根本的な原因であり、それを補う財源をいかに確保するかによって公的年金制度全般の動向にも方向性を示すことになる。

さらに、人口高齢化が急速に進んでいる中、持続可能な年金財政を構築していくことも必要不可欠である。人力資源と社会保障部の尹蔚民部長が報告したように、現在中国の年金制度扶養率が 2.88 : 1 と年々低下する傾向にある中で、年金の給付額増加率 (18.6%) が年金基金の徴収額増加率 (15.5%) を上回っており、年金給付負担が今後とも増加していくと予想され、年金財政の持続可能性に対して大きく懸念されている。すなわち、安易に現役世代の負担を高めるような従来の改革方法¹¹⁶だけでは立ち行かなくなるため、パラメータ調整のみならず、より抜本的な改革が求められる。

上記課題に対して問題解決の鍵になると思われるのが、近年話題になっている NDC 方式である。なお、中国において部分的積立方式ではなく、完全なる NDC 方式を採用すべきであるとの主張もみられるが、具体的な制度の組み合わせについてはさらなる議論が求められる。すなわち、単に NDC 方式に移行することによって、すべての課題が解決する「万能薬」は存在しなく、例えば、みなし運用利回りの適切な設定や平均余命等の不確定性を把握する技術、短期的な経済ショックや人口圧力に対応するような予備金の設立、基礎データの収集や充実化における行政管理能力の強化等、解決すべき課題が数多く残されている。しかし、規模はともあれ、年金の持続可能性を維持する視点から、NDC 方式への移行を積極的

¹¹⁶ 改革開放後、就業者年金制度の設計当初における高保険料率の導入を指す。

に検討すべきであるのではないかと筆者は考える。

第 3 章 年金改革と都市と農村間格差の展開：農民工 の年金加入問題を中心に

第 1 節 はじめに

第 1 章では、都市部に比べて農村部の公的年金制度が常に遅れている現実を確認し、続く第 2 章では都市部における就業者年金制度の変遷について概観してきたが、本章からは本格的な公的年金制度における格差問題の議論に入っていきたい。

これまでの分析から分かるように、確かに、近年の改正として農村部における最低限度の老後生活を保障するような新型農村年金制度が 2009 年に導入され、2014 年に都市部の住民年金と統合を図ったが、それによって都市と農村間における公的年金制度の格差が完全に解消されたとは言い難い。なぜなら、「戸籍」から起因する農民工問題が残されており、前述した加入対象別に分立し、地域別断片化及び都市と農村間格差を特徴とする中で、農民工の年金加入問題だけでなく、都市と農村間、ひいては制度間と地域間における公的年金制度の接続問題も解決しなければならないからである。すなわち、農民工の年金問題は、都市と農村間の格差のみならず、地域間と制度間格差も総合的に示しており、より柔軟な年金制度の構築に対して大きな意義を有するといえよう。

具体的には、農民工数の急速な増加と高齢化が同時に進展する中で、農民工は、既存の公的年金制度の問題点を端的に表しているグループとして、次のような課題に直面している。まず、①「非農非工（農業に従事する典型的な農民でなく、典型的な工人・都市労働者でもない）」の特徴を持つ農民工は、厳密には、農民（住民）・都市戸籍の一般被用者・公共部門被用者という三つの加入対象別に分類される既存制度に適用されない。特に、農民を対象とする住民年金制度に適用されるとしても、それが就業者年金制度に比べて導入時期が遅く、同時に給付水準も低いことを考慮すると、戸籍制度によって分立される年金制度において農民工の適切な年金受給権利が守られていないことになる。また、②中国独自の地域別管理運営、及び都市と農村別の年金制度設計により、地域間を移動する際に年金既得権益の接続が制限されている。言い換えると、従来の公的年金制度は農民工の年金加入を前提として考慮しておらず、さらに、地域別に断片化している特徴を有するため、最も複合的に公的年金

制度の問題点を示している「農民工の年金加入問題」を中心的に分析する必要性が高まる。

したがって、本章では、三つの格差問題のうち最も広く議論されてきた都市と農村間の格差問題を考察するが、中でも、都市と農村間格差の典型的な表れである農民工の年金加入問題について議論を深めていきたい。すなわち、ここではあくまでも戸籍制度という「身分」の制限によって形成した都市と農村間における公的年金制度の格差を議論している。以下では、まず第2節で先行研究を概観した上で、第3節で農民工の概念と現状を明確にし、第4節で農民工に適用する年金制度の沿革を簡単に振りかえることにしたい。ここでは、最近20年間で繰り返された試行錯誤を概観することによって、農民工に対して「制度的に排除する」従来の公的年金制度から、「制度的に内包する」現在までの経緯を整理する。それから第5節では、制度的な制限が原則的に緩和されたにもかかわらず、農民工の就業者年金制度の加入率が依然として低い理由を明らかにするために、最新の流動人口データを用いて具体的な影響要素を検討する。加えて、地域間を移動する特徴があるため、三大人口流入地域の農民工実態を分析することを通じて、省別特徴が存在する中で地域別の農民工状況も異なることを確認する。

第2節 先行研究の検討

中国では、1970年代の改革開放を契機に都市部の優先発展論が主流となったが、それによって、市場経済メカニズムの導入のみならず、農村部の安価な労働力や農産物を利用して都市部の高度成長を実現する結果となり、都市と農村における二元構造のもとで格差が大幅に拡大したと考えられる¹¹⁷。

このような膨大な都市と農村間格差を受けて、政府側が「三農（農村・農業・農民）問題」¹¹⁸への対応を打ち出したのはようやく2004年のことであり、そこから本格的に格差問題の

¹¹⁷ 都市住民の食料供給と社会保障等を充実するために、1958年から「農村」と「非農村」という二元の戸籍に分かれるようになったが、それに伴う権益、保障と待遇も異なるように展開した。すなわち、「農村」戸籍は、土地（責任地や宅基地）に対する権益が存在するのに対して、非農村戸籍には教育、医療、社会保険、住宅のような社会福祉の受給が整備された。

¹¹⁸ 中国農業大学の柯炳生教授によると、三農問題は広範で複雑な概念であるが、主に6つの視点から説明できる。まず、農業問題は、農産品の供給数量と農産品の品質に関する問題であり、農村問題は農村の社会公共サービス（インフラと社会事業）と生態環境保護問題である。一方、農民問題は、農民の利益に直接関連する問題で、農民の経済収入や社会権利に関する問題を指す（柯、2008）。

是正に取り組むようになった。中でも、農民問題として、農民の身分であるが実際には農業に従事していない特別な流動人口である「都市への出稼ぎ労働者」、すなわち、農民工をめぐる不平等な取り扱いが社会的問題として挙げられた。同時に、社会保険制度の相違によって都市と農村間の経済格差が逆に拡大することが検証されており¹¹⁹、矛盾している従来の社会保険制度、特に、比較的早期に整備され、なおかつ中核的な公的年金制度に対する再検討や整備も求められた。なお、農民工問題が注目された背景には、農民工数の急増も挙げられるが、1985年に総人口の6.3%を占めていたものが、2000年に入って11.8%と約2倍までに増加し（盧、2012）、大規模な農民工をいかに公的年金制度へ取り入れるかについて大幅に議論されるようになった。

公的年金制度の整備と「三農問題」が注目されるにつれ、農民工の公的年金制度に関する議論・研究も行われてきたが、おおむね①制度間接続に対する提案と、②年金加入を阻害する要因に対する回帰分析が主流である。そこで、本節ではこれらについて考察を行っていきたい。

2.1 年金制度の接続問題

鄭（2008）では、農民工に対する公的年金の制度展開をまとめた上で、農民工の年金加入率が低い理由は制度間における接続移転政策の不備であると指摘し、主として統合レベルの低さ¹²⁰によって招いた結果であると述べた。中国における公的年金制度は、省レベルによって分断化されているだけでなく、都市と農村間においても異なる年金制度が適用されるため、両者に該当する農民工の年金制度はグレーゾーンとしてあいまいな取り扱いが多く、その年金権益も①都市と都市間及び②都市と農村間に移動することによって損なわれる。すなわち、地域間を移動する際に、一つの地域に15年以上加入しないケースでは、企業負担（報酬月額の20%）による賦課方式の社会プール部分が他地域によって認められなくなり、結果的に個人口座（被用者負担の8%部分、積立方式）のみ退職時に一括給付されることになる。

同じく年金制度の接続に関して、鄭（2007）はポータビリティ（portability、携帯性）の視点から分析を行っているが、ポータビリティの欠如により、①年金加入者の年金受給資格

¹¹⁹ 星野（2012）。

¹²⁰ 中国における公的年金制度は、省レベルによって統合される特徴があるため、社会保障に対する省政府の裁量権が大きく、省ごとに実施状況が異なることもしばしば見られる。

が毀損されるため、公平性に欠けており、②年金加入者の適用拡大にも影響を与え、未加入率や未納率の上昇を引き起こすおそれがある。さらに、③農民工の老後生活保障に対する選択に歪みをもたらし、「老齢期における貧困を防ぐための最低生活を支える（ナショナル・ミニマムの保障）」という制度目標からかい離することになる。それにとどまらず、農民工は老後収入が極めて少ないため、貧困高齢者として生活保護制度に依存する傾向が高まると考えられる。それによって、農民工自身の公民権が侵害されるだけでなく、財政にも大きな負担を与えるに違いないと主張した。

また、呂・趙（2011）では EU の経験を積極的に取り入れるべきであると指摘し、中でも、労働力の自由移動を阻害しないような「社会保障法令」が必要不可欠であると議論した。すなわち、「分断計算」のルールに従って、移動地域すべてが当該農民工の年金給付に責任を持ち、合計した年金額を最終給付額とすることが望ましいと提案した。

以上のように、制度間の接続問題に関する議論はあくまでも制度的な変遷に注目し、年金制度の都市と農村間における携帯性改善の過程とそれに対する提案を行うことが共通している。しかしながら、制度改正による制度的な壁が解消されつつある中で、農民工の年金加入が依然として低迷している現状を十分に説明するには至らず、より広範囲な検討が必要とされる。

2.2 年金加入の要因分析

年金加入の要因分析に関する先行研究のうち、本論文と関連の深いものとして孫（2015）と韓（2017）が挙げられる。

まず、孫（2015）は、農民工の個人特徴（年齢、教育、性別と業種）のみならず、実証分析で見落としてきた概念である「農民工の市民化（農民工の都市住民化）」¹²¹を取り入れ、代理変数として「就労地での居住時間」と「就労地における老後生活意識」項目を選択した。その結果、市民化傾向と年金加入率における正の相関関係が明らかになった。さらに、「農民工戸籍地県庁所在地から現就労地までの距離」を「制度統合の難易度指標」として考え、社会保険の統合が困難であるほど、年金加入に対する抵抗も大きいと指摘した。すなわち、農民工に対する教育の強化だけでなく、制度接続の柔軟化及びセーフティネットの構築

¹²¹ 農民工の市民化(civilianizing the rural migrants)とは、農民工が都市へ流入し、第1次産業以外に従事することによって、その身分地位、就労方法、生活スタイルと価値観等が都市部の市民へ近づいていく過程のことである（劉、2005）。

が重要課題であると結論付けた。

韓（2017）では、湖北省における農民工の就業者年金加入状況と「都市融合程度」¹²²の関係から計量分析を行い、就業者年金制度の加入によって都市への融合度が高まったことを指摘した。さらに、教育程度、就業形態、業種、及び労働契約の有無が、農民工の就業者年金加入へ有意な影響を与えると述べた。

全体的にまとめると、従来では、流動性の高い農民工が年金制度から除外されるという制度設計の視点から分析することが多かったが、近年におけるサンプル調査の充実に伴って、年金加入率の低い理由に関する回帰分析が主流となっている。すなわち、公的年金制度、とりわけ就業者年金制度の加入率が分析の中心になりつつあり、①制度設計の阻害要素のみならず、②農民工個人の特徴や③雇用主の性質等に関する実証分析によって、今後の改革方向を提案することが一般的である。なぜなら、都市部で就労する農民工は基本的に就業者年金制度へ加入すべきであると考えられるが、普及率の拡大のみならず、年金負担に対応する給付によって農民工の老後生活を保障することが望ましいからである。しかし、後述するように、現状を確認したところ農民工の年金加入状況は属性別及び地域別に異なっているため、先行研究のような制度展開の評価に向けて包括的に議論することは現状分析からかい離したものにほかならない。

本章の特徴は、農民工をめぐる制度的展開のみならず、農民工の特徴と就労地における年金加入における関係を具体的に議論することである。言い換えると、既存研究においては、年金加入率が低い要因を検討する中でおおむね類似する結論が得られているのに対して、本章では要素別に細分化した年金加入率の現状分析を通じて、農民工の年金加入における課題を分かりやすくまとめることに力を入れる。さらに、人口流入の代表地域を選択することによって、農民工の年金加入における地域別の特徴分析を試みることも本章の特徴である。なぜなら、同じく人口流入都市であっても、実際には、地域別における農民工状況が異なるからである。したがって、より多くの農民工を年金制度へ適用するためには、地域別の具体的な考察を通じて、地域ごとの特徴に合わせた制度展開に取り組むことが求められる。

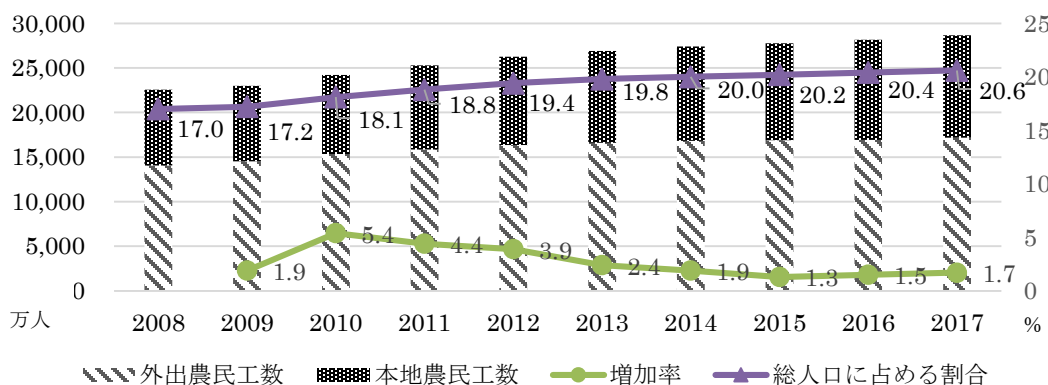
¹²² 「都市融合程度」に対する定義は統一されていないが、おおむね、農民工が農村から都市部へ移動してから、所得水準、文化、戸籍、心理的認識等において都市部の市民と融合する度合いを表し、客観的な指標（農民工の生活状況を表す社会保障等）と主観的な指標（都市への移転志望等）によって分析することができる（黄・嘎、2010）。

第3節 農民工の概念と現状

議論を始める前に、農民工の概念を明確に指摘しなければならないが、ここでは主に中国国家统计局の定義に基づいて分析を行う。すなわち、「農民工」とは、戸籍が農村（郷・鎮・村）にあるが、その地域の非農業に従事し、あるいは6か月以上戸籍地以外で就労する労働者のことである。その中では、「本地農民工」と「外出農民工」に区分され、前者は戸籍所在地域内で非農業部門に就労する農民工を指し、後者は戸籍所在地以外で就労する農民工を意味する。さらに、外出農民工の中では、省を超えているかを基準に、「省内流動」と「省外流動」に分類される。

ここでは、基本的に農民工全体を取り扱うことになるが、その理由として、外出農民工のみならず、非農業に従事する本地農民工にも原則的に就業者年金制度が適用されると考えるからである。一例を挙げると、1992年に農業部によって公開された「郷鎮企業就業者就業者養老方法（郷鎮企业职工养老保险办法、20号）」の第六条において、郷鎮企業¹²³の被用者も国家・企業・個人の共同負担原則に従うと定めており、具体的な保険料率等に関しては地方政府によって決定されるものの、基本的に就業者年金制度と類似する仕組みになる。

図 3-1 近年における農民工数の推移



(注) 農民工数に関する公式データは2008年より本格的に公表された。

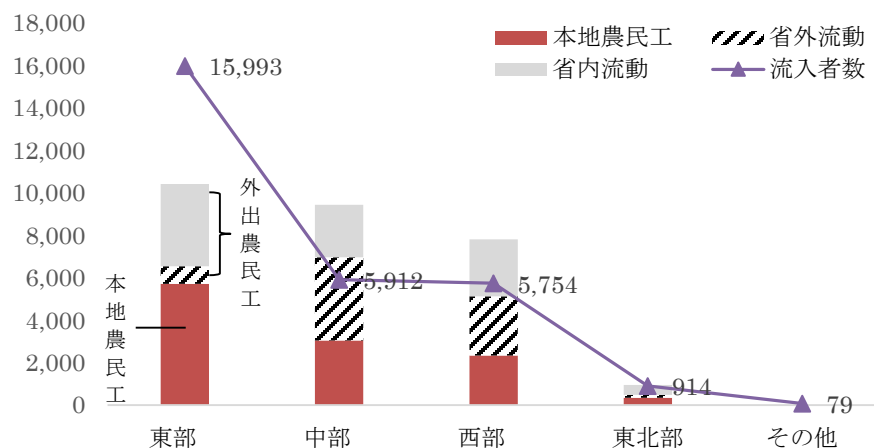
(出所) 『農民工監測調査報告（農民工监测调查报告）』（各年版）及び『中国統計年鑑』（各年版）より作成

¹²³ 「中華人民共和國郷鎮企業法」の第二条によると、郷鎮企業とは、農村部における集団経済組織、あるいは農民が主として投資し、郷鎮（所轄村）の農業支援義務を負う企業を指す。

図 3-1 では、近年における農民工合計数の推移を表している。総人口に占める農民工数の割合が拡大している中で、2017 年における農民工数は合計 2 億 8,652 万人を記録した。このうち、外出農民工は 1 億 7,185 万人で、本地農民工は 1 億 1,467 万人となっているが、総人口占める割合からすると各々 12.4%と 8.2%であり、2010 年から本地農民工の伸び率が大きくなるにつれて「本地農民工」も「外出農民工」に匹敵するほど多くなった。また、2010 年に比べると、近年における農民工の増加率は 2%未満と鈍化傾向にあるが、農民工数の絶対値は依然として増加しつつあり、2008 年から 2017 年までの間で 6,110 万人が増えた。

一方、最新の 2017 年における東部・中部・西部・東北部という地域別農民工数の構成及び流出入状況は図 3-2 にまとめられている。2017 年に、東部地域へ流入する農民工総数が 1 億 5,993 万人と農民工全体の 55.8%を占めているが、東部地域を流出ベースから見ると東部地域の流出農民工数は 1 億 430 万人で、純流入地域として挙げられる。言い換えると、東部地域における農民工数が他地域を大幅に上回っているが、その中では本地農民工及び省内流動者が多い。

図 3-2 地域別流出と流入農民工数（2017 年、万人）



(注) 流入者数は流入地域ベースで見たもので、棒グラフは流出地域ベースで流出農民工数を示している。また、その他地域は中国香港、中国マカオ、中国台湾及びその他を表す。

(資料) 『2017 農民工監測調査報告』より筆者作成

他方、東部地域を除くその他地域は純流出地域であり、中部、西部と東北部の順で純流出人口が少なくなる。すなわち、依然として、経済的に発展している東部へ大規模な出稼ぎ労

働者が集まっているが、これは、地域別における特徴が異なっている現状で、具体的な地域別に分けて考察する必要があることを示唆する¹²⁴。

次に、年齢構成の推移から見ると、表 3-1 から分かるように、農民工グループ内で高齢化が進行中であり、高齢農民工に対する公的年金制度の整備が喫緊の課題として社会的に注目を浴びた背景を示している。すなわち、全体の 20%強を占める高齢農民工に対して、年金負担に対応した年金給付が行われているのか、また、就業者年金制度にカバーされているかという問題に対してより厳密な分析が必要とされる。さらに、『2017 年農民工監測調査報告』によると、1980 年以降に生まれた「新世代農民工（新生代农民工）」は 2017 年において農民工総数の 50.5%を占めており、初めて全体の半分以上を上回ることになったが、旧世代に比べて出身地への U ターン傾向が低いと考えられる中で、都市部における年金制度の適用拡大を図る対象者として主として考慮すべきであることを指摘しておきたい。

表 3-1 農民工の年齢構成 (%)

	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年
16-20 歳	4.7	3.5	3.7	3.3	2.6
21-30 歳	30.8	30.2	29.2	28.6	27.3
31-40 歳	22.9	22.8	22.3	22.0	22.5
41-50 歳	26.4	26.4	26.9	27.0	26.3
50 歳以上	15.2	17.1	17.9	19.1	21.3

(資料)『2017 農民工監測調査報告』より

第 4 節 農民工をめぐる公的年金制度の展開

1970 年代の改革開放後、中国における社会経済の発展において最も目立った変化は都市化の進展であると考えられる。その理由は、生産要素に対する移動制限の緩和によって資本と労働が空間的に再分配され、人口流動の増加が経済社会の発展を推し進めたからである。例えば、1984 年に打ち出された「国務院による農民の集鎮進出における戸籍問題に関する

¹²⁴ 例えば、「農民工の市民化」には、社会保障等の整備に伴うコストが生じることになるが、社会科学院による「中国農業移転人口市民化進展報告（中国农业转移人口市民化进程报告）」の推計では、農業移転人口の市民化に必要な一人当たり公共費支出が 13 万元に達すると予測した。その中で、地域別のコストが異なっており、東部が一人当たり 17.6 万元で最も高く、西部が 10.6 万元、中部が 10.4 万元になるが、人口流入が多い東部地域の都市建設により大きな財源が必要であると指摘した。

通知（国务院关于农民进入集镇落户问题的通知、141号）」によって、農村人口に対する中小都市への就労移動制限が大幅に緩和されたことが挙げられる。

一方、農民工の高齢化に伴って、農民工の社会保障における不平等な取扱いが認識されるようになったが、これはあくまでも2000年代に入ってからのことである。以下では、農民工に関連する年金制度の展開を時系列で分析することにより、中国における年金制度の格差是正の取り組みを把握していきたい。

4.1 空白期：就業者年金制度の確立（90年代前後）

中国は、1953年の国民経済発展第一次五カ年計画から工業化を推進するようになったが、当時は重化学工業を中心に展開し、加えて、前述の戸籍制度もこの時期に登場したため、結果として都市と農村間格差¹²⁵が拡大されることになった。その後、1979年の改革開放政策の一環として東部沿海地域の部分的優先発展戦略が導入され、都市と農村間格差に加え、省間格差も顕著になりつつあった。また、1983年より農村の産業構造改善として、「郷鎮企業」の設立による農民の非農化と農村の都市化という農村改革が行われ、90年代初期から大規模な農村余剰労働力の出稼ぎブームが形成されたが、それに対応するような公的年金制度は整備されなかった。

なぜなら、第2章で分析したように中国における都市部被用者を対象とする公的年金制度は1991年において見直されたが¹²⁶、その後1997年において抜本的な改革を試みた。言い換えると、経済体制を社会主義市場経済へ移行する中で、公的年金制度の中で最も典型的な「都市戸籍の正規就労者」に対する制度整備が比較的遅れていたため、農民工等の非正規労働者を就業者年金へ取り入れるまでに至らず、農民工の移動に大きな注意を払わなかった空白期を経験せざるを得なかった。

¹²⁵ 中国における都市と農村の政策による二分化は、所得分配の不平等による所得格差のみならず、インフラ設備や公共サービスの受給等においても大きな格差をもたらした。森編（2001）において、中国の都市と農村部の具体事例を用いて、多方面にわたる事例分析を行っている。

¹²⁶ 1991年の「企業就業者年金制度改革に関する決定（关于企业职工养老保险制度改革的决定、33号）」により、初めて国家・企業・個人による三方負担構造を確立したが、従来では「国家－単位」負担で支えられた。

4.2 農民工年金の試行錯誤期（2000年前後）

ところが、2000年に入ってから、流動人口の急増によって人口流入都市から先行的に農民工の社会保障問題に注目し始めた。その背景には、各モデル地域において農民工を含む被用者年金制度の適用拡大を図ることで共通しており、年金加入率を高める手段の一つとして農民工の年金制度を取り入れた。ところが、全国的に統一された政策や管理機関が設置されなかったため、各地域において独自なアプローチがなされた。すなわち、農民工をめぐる年金制度の変遷の中で、2000年前後は地域別の試行錯誤期として位置づけられる。

表 3-2 既存農民工年金モデルの比較

	独立型	総合型	併入型
代表都市	北京市 (南京、天津、夏門)	上海市 (成都)	深セン市 (南寧)
開始時間	2001年	2002年	1998年
特徴	農民工年金だけを対象とした専用の制	都市就業者とは別に、年金と医療、工傷を総合した制度	就業者年金として扱う
報酬月額 の確定	前年度北京市最低平均賃金	前年度上海市現役世代平均賃金の60%	実質賃金
保険料率	企業負担：19% 農民工負担：8% (2001年当時は7%) →個人口座 11%	企業負担：総合保険料率 12.5% (うち、年金7%) 農民工負担：なし	業負担：20% (国営企業) 12% (私営企業) 農民工負担：8% →個人口座 11%
給付方式	一括給付	一括給付	毎月給付
メリット	①特定化した管理による基金確保 ②低負担による加入インセンティブの拡大 ③準市民待遇の実現	①企業と本人負担の軽減 ②民間保険機構による管理	①就業者と同じ待遇で公平 ②都市と農村年金の一本化に有利 ③制度設計におけるコストの軽減
デメリット	①所得の比較的高い農民工の年金権益を阻害 ②制度設計における高額なコスト	①基金規模が小さく、リスクに対応しにくい ②部分的積立方式ではないため、企業・農村年金との接続に不利	①高い保険料率により農民工の加入率が低い ②農民工の低コストというメリットがなくなり、就職が困難

(資料)「北京市農民工養老保険暫定方法 (北京市农民工养老保险暂行办法、125号)」、「上海市外来就労人員総合保険の暫定方法 (上海市外来从业人员综合保险暂行办法、123号)」及び「広東省社会養老保険施行細則 (广东省社会养老保险实施细则、57号)」に基づいて筆者作成

ここでは、主に三つのモデルに分類することができるが、表 3-2 で示しているように、①北京を代表とする独立型の年金制度、②農民工の医療と工傷 (労災) 等の包括的な社会保

障を採用する上海モデルと、③就業者年金として取り扱う広東モデルが挙げられる。以下では、各モデルの具体的な取り組みを比較しながら、農民工年金制度に対する効果を分析していきたい。

4.2.1 独立型（「低報酬月額、低保険料率、低受給年金」の北京モデル）

このモデルは、就業者年金制度に類似するものの、農民工だけを対象とする専用の法律や制度を策定しており、北京と青島が代表地域として挙げられる。原則的には、農民工の実際の保険料支払い能力を考慮した上で、就業者年金制度より低い報酬月額と保険料率を改めて設定し、それに応じて給付額も就業者年金に比べて低くなるのが特徴である。

具体的には、北京の取り組みを見ながら分析していきたい。まず、就業者年金と同じ構造として、企業と農民工の両者負担によって構成されるが、保険料率の設定が異なっている。すなわち、企業と農民工がそれぞれ前年度現役世代の最低賃金の19%と7%（その後8%へ引き上げ）を負担し、合計15年間加入すると、60歳（女性は50歳）から農民工年金給付が受給されると定められている¹²⁷。

この制度も、部分的積立方式であるため、給付部分は個人口座（当時は11%）と社会プールに分けられるが、個人口座の給付方式においては就業者年金制度と異なり、一括給付の形式を採用している。一方、社会プールは就業者年金と同じく拠出期間に比例して計算されるが、具体的な算定方法については、合計で1年拠出した場合、その拠出年度における現役世代の最低平均賃金が給付され、合計拠出年数が一年増加するたびに、それを基準に0.1か月分の平均値が増加する¹²⁸。

さらに、北京モデルにおいて、初めて都市と農村間の公的年金接続（养老保险转移接续）に関する方針が言及されたが、農村へ帰郷する間には既存年金関係を保留し、北京市に再び就職した際に継続して計上することが認められた。他方、他省（市）の農村年金へ移転する場合は個人口座部分のみを認めるようになったが、現実における権益の実現は極めて困難

¹²⁷ 2001年9月1日の北京市労働と社会保障事業発展統計公報局による「北京市農民工養老保険暫定方法（北京市農民工養老保険暂行办法、125号）に明確された。

¹²⁸ すなわち、 $\sum a_n \times (1 \div x) \times \sum b_x$ で計算されるが、そのうち $a_1 = 1$, $a_2 = 1.1$, $a_3 = 1.2$ …… $a_n = 1 + (n-1) \times 0.1$ で、 $\sum a_n = n \times (a_1 + a_n) \div 2$ になり、退職前年度において一年未満であれば、その年の北京市現役世代最低賃金の平均数 $\div 12 \times$ 納付月数となる。ここで、 n は合計拠出年数を表し、 a_n は第 n 年の給付額計算係数、 $\sum a_n$ は第1年から第 n 年までの合計給付額計算係数の和であり、 b_x は第 x 年の北京市現役世代最低賃金を表し、 $\sum b_x$ は拠出開始年度から第 x 年まで全市現役世代最低賃金の合計を指す。

であった¹²⁹。また、都市間の就業者年金制度の接続に関しても基本的に認められないため、流動性の高い農民工に対して適切な制度であるとは言いがたい。

4.2.2 総合型（「農民工専用社会保障」の上海モデル）

それに対して、総合型モデルは、将来退職後の所得保障である公的年金制度にとどまらず、現役段階で必要とされる医療や工傷（労災）等のその他の社会保障まで広範囲にわたる「総合的な社会保障制度」であり、上海の取り組みとして知られている。

具体的には、2002年に打ち出された「上海市外来就労人員総合保険の暫定方法（上海市外来从业人员综合保险暂行办法、123号）」によって、本人負担を伴わないと同時に、医療、工傷（労災）及び「老年補助（年金に類似）」を一つの制度にまとめた上で、外来従業員に対する企業負担を明確にした。このような総合的な社会保障制度は、前年度の現役世代平均賃金の60%を報酬月額に設定し、保険料負担は企業負担（合計12.5%）のみで構成されているため、低負担による制度設計から多くの企業及び農民工のコンセンサスを獲得しやすかった。したがって、公的年金制度の普及率が大幅に向上したと同時に¹³⁰、財政上の持続可能性からも高く評価された（鄭、2007）。

しかし、当該制度も他省の就業者年金等との接続が不可能であるため、人口の移動を制約し、全国的に統一した年金制度の構築に適切ではないと考えられる。なぜなら、「老年補助」は部分的積立方式を採用しておらず、報酬月額の設定や保険料率、給付条件等も既存就業者年金と全く異なるからである。また、「老年補助」の財源には農民工個人の負担がなく、企業負担によって賄われる総合保険料率（12.5%）に内包された部分として報酬月額の7%のみである。それによって、就業者年金制度に比べて年金財政収支規模が極めて小さく、定年退職時には就業者年金のわずか1/4から1/6の年金額が一括で支給されるため、老後の貧困を防ぐには限定的な役割しか働かないといえよう（桂、2004）。

4.2.3 併入型（「就業者年金」の広東モデル）

一方、広東、南寧等の地域においては、専用の制度を構築せずに、本来の就業者年金制度の一つとして農民工年金を取り入れ、公平性と均等性を重視した公的年金制度を試みた。実

¹²⁹ 社会プール部分の移転に関しては依然として検討されなかった。

¹³⁰ 2003年まで77万人が加入していた当該制度は、2005年に247.7万人をカバーする大規模な社会保障制度として発展した（胡、2006）。

際、人力資源と社会保障部が 2009 年に策定した「農民工の基本養老保険に参加する方法の意見請求稿（農民工参加基本養老保険办法意見征求稿）」においても、基本的に就業者年金制度の枠組みで農民工年金制度を設計し、企業負担（12%）と個人負担（4%～8%）が就業者年金制度より低いものの、給付算定方法においては年金保険料負担額に対応した就業者年金制度とおおむね一致する原則が採用された。

具体的に、広東省は 1998 年の「広東省社会保険条例（广东省社会养老保险条例、23 号）」と 2000 年の「広東省社会養老保険施行細則（广东省社会养老保险实施细则、57 号）」において労働契約を結んだ労働者に対して強制的に就業者年金へ加入する方針を打ち出し、その中で農民工も含まれると明記した。個人負担は就業者年金の仕組みをそのまま導入しており、前年度の本人毎月平均賃金の 8%を個人口座に積み立てると定めた。それに対して企業負担においては企業形態によって異なり、国営企業は 20%を、私営企業は 12%を全額社会プールへ繰り入れるべきであるとした。

このモデルにおける最大のメリットは、政策展開コストを必要としないことである。農民工を直接に就業者年金範囲に取り入れる方法は、前述「農民工市民化」の流れと整合的であり、社会保障に対する均等な加入機会と給付条件の確保として、都市就業者との格差を是正する効果が期待できる。しかし、本制度は農民工の実態（3D¹³¹事業への従事）を無視した政策として、高い報酬月額の設定が農民工の経済力とかい離するという懸念も同時に指摘された。したがって、接続問題の簡素化には役立つが、高い保険料率によって年金制度への加入率が低く、加入していない農民工の老後保障の充実には繋がらないことになる。

すなわち、2000 年前後において、初めて農民工の社会保障権益を確保する取り組みが各地域で独自に展開された。しかし、地域間の移動を念頭においた政策ではなく、地域ごとで当該地域の特徴に合わせた政策設計であるため、各々異なる制度が導入された。したがって、当時における就業者年金・農村年金・農民工年金という三者間の移転において、従来よりも複雑に絡み合う結果になり、制度の断片化が強化されたことを受け、移動時に社会保障を中断することが一般的であった。結論として、農民工に対する人口流入都市による年金改革は一定の意義を持つが、期間労働者として流動性の高い農民工の利益を確保するには至らず、重要な欠陥が残されている。

¹³¹ 3D とは不潔（dirty）且つ、過酷（demanding）で、危険（dangerous）な仕事に従事する農民工の現状を表現する際によく使われる。

4.3 農民年金加入期：新型農村年金の設立（國務院、2009年32号文）

農村戸籍を有する農民工には、1992年の民政部による「県級の農村社会養老保険基本法案（县级农村社会养老保险基本方案、2号）」を代表とする旧型農村年金制度へ加入する選択肢もあった。それまでの農村部には、1949年建国後の土地改革により、「人民公社」による土地の集団所有制をもとにした均等的な集団的社会保障が存在したが、1978年中国共産党第十一次中央委員会第三次全体会議において「家庭生産請負責任制」¹³²を導入することを境に、家庭による保障へと後退した¹³³。

旧型農村年金制度が導入された背景には、①市場經濟の導入や②都市化の加速、③土地と家庭による従来型保障が農村における産業構造の改革によって限界を迎える等が挙げられる。しかし、旧型では主に個人負担による定額の積立方式を採用するため、年金加入のインセンティブが働かず、さらに、アジア金融危機による金利の低下に伴って、個人口座の実質給付額が大幅に減少し、加入者の年金離れ現象が頻繁に報道された¹³⁴。それゆえに、國務院は1999年に農村年金の取り消しを公表し、実質的に失敗した制度として歴史舞台から姿を消した。

他方、都市部就労者の年金制度が定着するにつれて、相対的な概念として農村部の老後生活を確保する必要性が高まり、農村年金における政府責任を明確に定めた上で、「基本を保障しながら、広く普及し、弾力的で、持続可能な」年金制度が必要不可欠であった。その結果、「低負担・低給付」を特徴とする任意加入の新型農村制度が2009年に導入された。

新型農村年金では、毎年100元から500元まで100元刻みで5つ定額保険料から自分の現状に合わせた負担額を選択し、一括で拠出する形式を採用した。さらに、一番大きな特徴は、今後就業者年金との融合を視野に入れて、個人口座に加え、政府負担による基礎年金給付も導入したことであり、総人口の53.4%を占める農村人口の老後生活を保障する役割が与えられた。新型農村年金の設立は、農村戸籍を有する農民工にとって、高い保険料率を負担しなければならない都市部の年金制度以外に、最低生活を保障する公的年金制度部門における選択肢を拡大した。すなわち、流動性にかかわらず、戸籍地において定額保険料を拠

¹³² 生産・分配において集団的に行うのではなく、各農家に自主権を与えることを通じて、生産に対するインセンティブを高める緩和政策であり、労働に応じて収入を分配し、副業による市場取引を認め、買付価格の引き上げや農業生産に使用される工業製品価格の引き下げを認める改革であった。

¹³³ 何（2008）。

¹³⁴ 穆・沈（2015）。

出すことで、より豊かな老後生活を確保することに積極的な意義がある。

しかし、所得比例型の就業者年金との給付差が大きく¹³⁵、なおかつ二重加入によって就業者年金部分の既得権益が実質的に損なわれることになるため、中高位所得の農民工にとっては望ましくない制度である。

4.4 都市間接続可能期：都市間移転接続方法の公表（国務院弁工庁、2009年66号文）

農民工は、その高い流動性が特徴であり、移動範囲が広いだけでなく、移動回数も多いのが一般的な認識である。王（2013）のアンケート調査によると、5つ以上の都市において移動する農民工は全体のうち50.4%で、半分以上が常に異なる地域間で移動することになる。なぜなら、①多くの農民工は建設業や製造業、サービス業等の労働集約型産業に従事するが、それを必要とするのは中小企業が多く、有期契約あるいは無契約になることが多い。②また、非専門的な労働を提供するにあたって、就業先の移転コストが非常に低いことも考えられる。したがって、労働市場における情報の非対称性のもとでより高い所得を目指し、需要に合った就職先を探し続けると考えられる。そのため、都市間の移動に伴って年金権益の移転も必要とされるが、省別に断片化されている現状では、個人口座部分における移転のみ認められる。また、地域別における年金加入年数を合計することも不可能であった。

このような課題を念頭において、2009年に都市部就業者年金制度間の移転政策が制定された¹³⁶。具体的には、地域間を移動する際に、①個人口座部分の利息を含む全額に加え、②社会プールの年金額として報酬月額12%（おおむね企業負担額の60%）を移転すべきであると示した。残りの8%は、従来の流出都市の社会プールに残り、当該地域の年金給付に使われることになるため、地域間の利益におけるバランスを保つ目的から、最終的に全国統合へ向かう第一歩として位置づけられる。

それまでの農民工に対する年金制度は地域によって異なっており、主に①就業者年金に

¹³⁵ 2009年に25歳から35年間公的年金制度に加入したケースを仮定すると、新型農村年金制度のうち最低保険料である100元を選択した場合、就業者年金の給付額は約その15倍であり、新型農村年金制度の保険料のうち最高の500元であっても約7倍に達すると計算される。

¹³⁶ 「人力資源と社会保障部・財政部による都市就業者年金制度の関係を接続する暫定方法を印刷する国務院官房の通知（国务院办公厅关于转发人力资源社会保障部财政部城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法的通知、66号、以下、都市就業者年金接続方法）」が公布された。

加入する「併入型」、②農村年金に加入する「農村型」、及び③農民工独自の年金制度に加入する「総合型」や「独立型」と三つに分けられるが、2009年の都市就業者年金接続方法の公表により「本方法は就業者年金に参加する全員（農民工も含めて）に当該する」と明確に定められたため、全国的に就業者年金として扱うべきであると解釈される。また、農民工の途中で年金を中断する行為を禁止すると同時に、就業者年金への加入期間が合計15年未満のケースでUターンする（農業に従事する）場合は農村年金との接続を図り、個人口座と納付期間を持ち越すことによって、農民工の利益を確保すると定めた。しかし、最も重要である就業者年金と農村年金の接続に関する説明はあいまいであり、その後2014年に公表された「都市と農村年金制度の接続暫定方法（城乡养老保险制度衔接暂行办法、17号、以下、都市農村接続方法）」によって補完された。

4.5 被用者以外の住民年金統合期：都市住民年金の導入と農村年金との統合（国務院、2011年18号文～国務院、2014年8号文）

2011年に、唯一公的年金制度によってカバーされていなかった「都市部における被用者以外の住民」を対象にした「都市住民年金制度（城镇居民社会养老保险）」が新たに導入された¹³⁷。第2章ですでに述べたように、本制度は、設立当初から農村年金との統合を念頭においたため、全体的に新型農村年金と類似した「個人口座＋基礎年金」の形式を採用した。唯一異なる点は、都市の消費水準に合わせて新型農村年金より幅広い保険料選択が可能で、毎年100元から1000元まで100刻みの10ランクから任意に選択することが可能であった。同制度の設立によって、加入対象において戸籍や就業状態による年金加入への制限がなくなり、政策上で全国民がなんらかの年金制度に加入することができるようになった。しかし、新型農村年金と同じく対象者の支払い能力の考慮から強制加入を義務付けていないため、「皆年金」までに至っていないと考えられる（吉田、2014）。

それ以降、2014年2月の「国務院による都市と農村の統一した住民年金制度の設立に関する意見（国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见、8号）」によって都市住民年金と新型農村年金を正式に統合する旨を明らかにし、被用者以外の住民全体を対象とする住民年金が構築されたが、これをもって、現在の三種類によって形成される公的年金

¹³⁷ 「国務院による都市住民社会保険試行を展開する指導意見（国务院关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见、2011年、18号）」により、7月1日から試行を実施した。

制度が定着した¹³⁸。ところが、地方政府の裁量によって給付額の調整が可能であるため、現実における地域別の年金給付額は異なっている。

さらに、より高い保険料ランクを追加することによって、都市と農村間を移動する農民工が、就業者年金に加入できなくても、住民年金の比較的高いランクを選択することによって以前より高い年金給付額が受給され、都市と農村を統合する流れから大きな意味を持つ改革であるといえよう。加えて、年金拠出と給付の両方において、具体的な政府補助金額を累進的に設定したため、都市と農村住民の年金加入を促進するためのインセンティブが働き、より高い保険料への選択を奨励したことになる。

しかし、地域別の取り組みにおいて、保険料ランクの設定から政府補助金の金額まで多様化したシステムが構築され、拠出（入口）と給付（出口）両方における制度設計に自主性が働き、豊かな地域ほど補助額が大きい傾向が見られた。それに、省レベルでの統合も実質的に達成されていない現状で、地方政府による制度設計はさらなる断片化をもたらすおそれがある。すなわち、ここでは、被用者以外の都市と農村住民に対して統一した年金制度を構築すると同時に、保険料の選択幅を拡大することによって、住民年金への加入を促進しようとする取り組みについては評価すべきであるが、前述の就業者年金と住民年金の接続問題はなお残されたままである¹³⁹。

4.6 都市と農村間接続可能期（人力資源と社会保障部、2014年14号文）

最後に、制度間における移転接続問題に関して、2014年によく都市と農村における年金制度の移転接続を念頭においた「都市と農村年金制度の接続暫定方法（城乡养老保险制度衔接暂行办法、17号、以下、都市農村接続方法）」が制定された。本制度は、都市と農村

¹³⁸ 新たな住民年金制度の保険料範囲は、都市住民年金制度の10ランクの上に、1,500元と2,000元を追加し、合計12ランクから選択することが可能である。

¹³⁹ 前述のように、住民年金制度は就業者年金制度と異なる仕組みで運営されており、基本的に保険料の負担と年金給付が低いと考えられる。例えば、住民年金制度における保険料範囲の中で上限である2,000元を選択した場合、毎月おおよそ166元の保険料を負担することになるが、2017年における都市部の平均賃金から計算した就業者年金制度の個人負担分の保険料は住民年金保険料の約3倍（約495元）である。したがって、原則的に積立方式によって運営される個人口座の給付額において就業者年金制度のほうが高くなる。さらに、就業者年金制度における社会プールの給付額を加味すると両者間の差は一層高くなると考えられる。なぜなら、住民年金制度における基礎年金給付は2019年現在毎月88元であるのに対して、就業者年金制度の社会プールにおける年金給付額は本人の賃金水準と当該地域の平均賃金、加入年数に比例するため、原則的には個人口座給付額よりも高いからである。

の二元構造による中国独特の格差是正において、確実な一步を踏み出したと評価できる（余、2014）。

「都市農村接続方法」は新型農村年金と都市住民年金の統合を認めた上で、煩雑な三制度間移転の代わりに、住民年金と就業者年金間に一定の条件を満たした上で接続移転が可能であると定めたため、移転内容と操作手続きが簡素化された。すなわち、①法定退職年齢（60歳）を満たし、なおかつ、②就業者年金における加入年数が合計15年という最低拠出期間を超えた場合、住民年金から就業者年金に移転し、より高い年金額を受給することができることとされた。特に、地域別に分散した就労年数は各地域別で各自記録されるが、年金給付額は最終的な合計額によって判断されるため、移動する度に地域間で行われた手続きが簡素化されたと同時に、管理コストを軽減するメリットも挙げられる。他方、就業者年金制度の加入年数が15年未満である場合に二つの選択肢が与えられた。①15年まで一括で延長拠出をすることによって就業者年金給付を受給するか、あるいは②就業者年金加入期間を住民年金加入期間へ合算することによって、政府補助金を内包する住民年金給付を受給することが可能であった。しかしながら、就業者年金制度における社会プールは接続されず、それに対応して、住民年金制度の基礎年金が給付される。

以上のように、近年において、「制度的に排除されていた」農民工の年金問題を見直すために、公的年金制度が整備されつつあり、農民工の公的年金加入における選択肢が拡大された。同時に、都市間及び都市と農村間における接続の仕組みに関する制度的格差がほとんど解消され、既得権益の確保に対して根拠を与えることに積極的な意味がある。ところが、地方政府の裁量権が大きいという中国独自の特徴及び複雑な移転手続きによって、年金合算において現実には暗黙のルールが存在し、「地域間の壁」が完全に解消されたとは言い難い¹⁴⁰。また、農民工個人及び企業側と地方政府側の恣意的な回避により農民工の年金加入問題は依然として大きな課題として考えられる。

第5節 年金加入状況と特徴

前述のように、農民工に対する年金政策の展開は複雑であり、なおかつ地域別に異なるこ

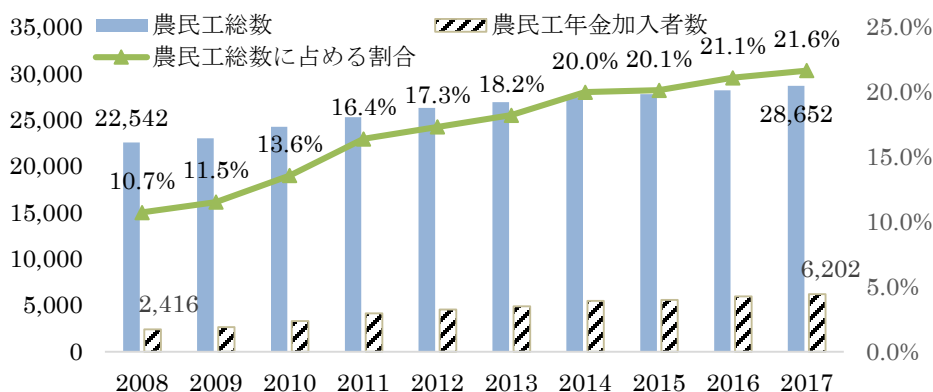
¹⁴⁰ 例えば、いくつかの大都市においては、地方の既得権益の考慮から、非戸籍人口が靈活就業（非正規就労）として当該地域における年金制度に加入することを制限し、高齢流入人口の年金関係の転入を拒否することもしばしばみられる（李、2014）。

とが一般的であった。さらに、現在では、基本的に就業者年金制度の一部として見なされ、比較的低い負担率で運営されていることを述べた。本節からは、このような改革を重ねてきた農民工の就業者年金加入現状を概観する上で、戸籍制度に起因する都市と農村間の格差を是正するにあたって、今後の年金加入の促進につながる政策提言を行いたい。

5.1 農民工の年金加入状況

図 3-3 は、近年における農民工の就業者年金加入状況をまとめたものになる。2008 年から 2017 年までの農民工数が年平均 2.7% で増加している中で、2017 年における就業者年金の農民工加入者数は 2008 年の 2.6 倍である 6,202 万人を記録し、年平均 11.0% で急速に増加している。したがって、就業者年金制度への加入率は、2008 年の 10.7% から 2017 年現在の 21.6% と徐々に改善されているが、依然として 20% 台に留まっていることが問題視されている¹⁴¹。換言すれば、5 人のうち 4 人が就業者年金制度に加入していないことになり、被用者としての権益が阻害されていると解釈できる。

図 3-3 農民工の都市就業者年金加入状況（万人）



(資料) 『人力資源と社会保障事業統計公報』(各年版) より作成

したがって、第 2 節で述べたように、農民工の年金加入率が低い問題に関する要因分析が近年の研究主流になりつつあり、その結果、先行研究で共通的に①就労する業種、②年齢、③所得及び④就労形態によって大きく左右されると指摘された。さらに、⑤労働契約の

¹⁴¹ 同年における都市就労者全体の年金加入率は 76.5% である。

有無、⑥制度的な整備や⑦定期的な監査等、企業と政府責任の強化を念頭において分析することも必要とされ、農民工個人のみならず、企業及び政府側という三方の役割強化を図るべきであると考えられる。

最新の農民工の公的年金加入状況を把握するために、2016年「中国流動人口動態監測調査データ(中国流动人口动态监测调查数据、China Migrants Dynamic Survey、以下 CMDS)」を用いて具体的な実体分析を行っていきたいが、これは、中国国家衛生と計画生育委員会が主導し、31省(区、市)と新疆生産建設兵団を含む全国で行われた調査である。同調査は、流入地において一か月以上居住し、非本区(県、市)戸籍の15歳以上の流動人口を調査対象としている。中では、①家族構成の基本状況、②移動傾向や居留願望、③就業特徴、④基本公共衛生サービスの利用、⑤結婚状況と計画出産サービスの管理及び⑥健康素養に関する多方面にわたる流動人口情報がまとめられているため、農民工の移動特徴を把握するに当たって有意な役割を果たす。

2016年におけるCMDSのサンプル(169,000)のうち、農村戸籍の農民工は流動人口全体の82.2%を占めており、その中で、公的年金加入率は51.5%に達している。ただし、これは住民年金を含む公的年金全般の加入率であり、ほとんどが戸籍地における年金加入を選択する中で、就労地における加入率はわずか17.1%に過ぎない。言い換えると、前述の人力資源と社会保障部水準よりは低いものの¹⁴²、農民工が就労都市の年金制度から排除されていることは変わらない。

5.2 属性別に細分化した年金加入実態

ここからは、前述したサンプルデータを用いて、属性別年金加入状況の詳細について検討を試みる。具体的には、表3-3を用いて分析を深めるが、その中で、まず農民工個人の基本特徴(性別、教育水準と年齢)からみていきたい。

性別構成から見ると、男性は72,626人で全体の52.3%を占めており、男女比率において比較的均衡しているといえる。以前は、男性比率が明らかに高く、従来世代の外出農民工における男性の割合が73.1%を達すると報告されたこともある(新生代農民工基本状況研究課題チーム、2011)。言い換えると、新世代から女性の出稼ぎが大幅に拡大されたことになるが、それは、産業構造における第3次産業へのシフトや家族単位の移動拡大、農業労

¹⁴² ここでは国家衛生計生委員会のCMDSサンプル調査から得られる数値であり、前述の人力資源と社会保障部や統計局数値と必ずしも一致するとは限らない。

働や家事からの解放等多方面にわたる理由が考えられる。なお、先行研究では、年金加入を含む社会保障分野において男女間格差が存在し、女性農民工が比較的に不利であるという指摘もしばしばみられる（陳・張、2016）。しかし、2016年のサンプル調査で分析した限り、男性の加入率は17.8%で女性の16.4%より1.4%ポイント高いが、男女別の就労地における年金加入率には大差がない。また、戸籍地等を含む合計加入率における両者の差は3.7%と拡大したことから、男性は戸籍地における農村（現在の住民）年金へより依存している特徴があるといえる。

表 3-3 具体的な分類からみた農民工の就労本地年金加入率（2016年、人、%）

区分		加入率 ¹	区分	加入率	
性別	男(72,626)	17.8(53.3)	教育	小学(20,307) 7.5(48.9)	
	女(66,222)	16.4(49.6)	中学(72,244)	12.7(49.2)	
			高校(29,557)	22.2(52.9)	
			専門学校以上(13,843)	46.0(65.0)	
年齢別	新世代 ² (80,396)	20.0(48.9)	業種別	公共管理、社会組織等(551)	59.7(77.7)
	旧世代(58,451)	13.2(55.1)		製造業(20,521)	39.6(61.3)
	21~30歳(44,647)	21.6(49.5)		サービス業(18,292)	12.2(49.1)
	31~40歳(42,304)	19.1(53.3)		小売、卸売り(28,316)	9.8(51.2)
	41~50歳(31,945)	13.5(55.5)		建設業(9,768)	9.3(49.3)
	51歳以上(11,405)	6.4(54.9)		宿泊、飲食店(17,602)	9.1(48.2)
所得別 ³	≤1500元(11,826)	8.5(46.4)	企業形態別	外資企業(1,294)	79.8(89.4)
	1501-2500(26,055)	15.0(49.9)		香港・マカオ・台湾企業(1,520)	76.6(86.1)
	2501-3500(32,069)	20.9(53.7)		国有及び国有控股企業 ⁴ (4,291)	54.5(73.8)
	3501-4500(17,873)	24.7(57.6)		私営企業(31,770)	29.6(57.0)
	4501-5500(12,709)	22.1(56.7)		個人事業主(50,786)	6.2(47.8)
	>5500(16,018)	22.2(56.3)		単位無し(13,351)	2.8(43.4)

(注1) ここでいう年金加入率は、就労地本地における公的年金制度の加入率であり、括弧内では戸籍地における年金加入を含む合計加入率を示す。また、ここではデータの制約により本地農民工と外出農民工を区別しない。

(注2) 新世代農民工は前述のように1980年以降生まれたものを指す。ここでは、2016年調査当時の年齢を用いて分類された。

(注3) 所得は、調査対象の前月あるいは、前回就労時の純所得を表す。

(注4) 国有控股企業は、政府が大株主の企業であり、国有企業の分類に入る企業組織である。

(資料) CMDSより筆者作成

一方、教育水準に関して、1986年の「義務教育法」より日本の義務教育と基本的に同様

な9年義務教育が実施されたが、その結果、農村地域においても中学校までの教育普及が実現され、農民工全体の83%が中学校を卒業したことになる。ところが、全体の半分(52%)が義務教育に留まり、その後出稼ぎ生活を始めざるを得ないことになっている。それに、教育と公的年金制度の加入率とは正の相関がみられるが、教育水準が高くなるにつれて、年金加入率も増加し、専門学校以上の就労地における年金加入率は小学校、中学と高校に比べ、それぞれの6.1倍、3.6倍と2.1倍に達する。これは、既存の先行文献における議論とも一致しているが、理由として教育を受けるにつれ、個人の権益に対する重視度が高まり、自分にとって有利な年金制度へ加入すると考えられる。したがって、農村地域における教育制度の強化を通じて、農民工の年金加入に対するインセンティブを引き上げることが対策の一つとして考えられる。

もう一つ留意すべきことは、戸籍地における年金加入を加味した場合、教育水準別格差が減少することである。すなわち、全体的に老後生活に対する意識が高まりつつあり、戸籍地である農村の年金制度に依存することが多く、小学校までの教育を受けた農民工グループでさえ半分近く(48.9%)が何等かの年金制度に加入していることである。これは、農村地域における従来の「家庭扶養モデル」が実質上崩壊しつつあることを意味し、年金制度を普及する必然性を表す。

続いて、年齢別においては新世代と旧世代別に分けることができるが、構造的からすると、新世代農民工が急速に増加し、調査対象において全体の57.9%を占めるようになった。他方、新世代農民工の就労地における加入率は20.0%と旧世代(13.2%)より加入状況が改善されていることが明らかである。新世代農民工は、教育の強化や自己権益の実現を重視することが多いため、比較的年金加入を選好すると考えられる(胡、2018)。それに対して、戸籍地を含む合計加入率は旧世代のほうが高いが、それは、戸籍地へUターンし農村において老後生活を送ることを前提に、戸籍地の年金制度に選択するのではないかと解釈できる。また、十歳ごとに細かく分けた場合、年齢が高まるにつれて就労地における年金加入率は低下する傾向が見られる。特に51歳以上の加入者率は6.4%と、農民工の全国平均年金加入率である17.1%より10.7%ポイント下回ることになる。前述のように、高齢農民工の割合が増加することを背景に、今後いかに都市部年金制度から除外されている51歳以上の高齢農民工の老後生活を保障していくのかが大きく懸念される。

これまでは農民工個人の特徴を概観したが、次は就労状況について具体的に検討していきたい。まず、業種別から分析すると、公共管理、社会保障と社会組織に従事する農民工の

就労地における年金加入率が 59.7%と最も高いことが表 3-3 で示している。ところが、こういった業種に努める農民工はあくまでも少数にとどまり、現実では、サービス業や第 2 次産業に努めることが一般的である。国家統計局の 2016 年報告によると、農民工は依然として労働集約型の第 2 次産業へ集中しており、製造業が全体の 30.5%で、2 番目の建設業が 19.7%を占めている。ところが、近年において第三次産業への移転が大幅に増加され（葛・叶、2014）、CMDS の調査データにおいても、小売、卸売りやサービス業、宿泊や飲食店に従事する農民工数が圧倒的に多いことが観察される。

第二次産業の中、製造業に従事する農民工の就労地における年金加入率が 39.6%と最も高いが、依然として 50%未満の低水準にとどまっている。それに対して、サービス業が 12.2%で、続いて小売業と卸売りからは 10%を切り、建設業が 9.3%、それに宿泊や飲食店で働く農民工の年金加入率が 9.1%と極めて低い。すなわち、農民工全体の平均加入率は低いが、中でも特に、多くの建設業と宿泊や飲食店で就労する農民工が就業者年金制度から除外されることを示している。その理由として考えられるのは、建設業と宿泊や飲食店の特徴である「比較的簡単な勤務内容と短期間で、流動性が高い」ことが挙げられる。したがって、就労地の公的年金制度の加入率が低いグループは比較的戸籍地の年金制度に多く依存することになるため、第三次産業へ従事する農民工への適用拡大を考慮しながら制度展開を行うことが必要とされる。

他方、ここでいう所得というのは、2016 年 4 月或は、直近の就労（経営）所得であり、具体的に、賃金、ボーナス、残業代と手当の合計額を表すが、雇用単位によって提供される食事と住宅は換算されない。2016 年における外出農民工の平均所得は 3,275 元であるが、表 3-3 においても、2,501 元から 3,500 元範囲に最も多く分布される。予測通りに、所得の増加に伴って、年金加入率もおおむね高まっているが、所得が 5,001 元を超える高所得農民工の年金加入率が逆に低下することになる。この理由として、行動経済学における不確実性下の意思決定が関連すると思われるが、すなわち、富が蓄積されるにつれて、一定の基準点に達すると、従来のリスク回避型からリスク選好型へ変化し、リスク選好と社会保険のニーズの間に逆 U 字型の関係があると考えられる¹⁴³。それに対して、低所得層に関しては、所得の制限によって年金加入を放棄することも十分に考えられ、年金加入を阻害する大き

¹⁴³ 孟（2011）によると、逆 U 字型は一般論として挙げられているが、武漢のみにおける調査データに基づいた当該分析ではその現象が見当たらず、都市への主観的融合度の拡大と所得の拡大により、年金加入志向が強化されると指摘した。

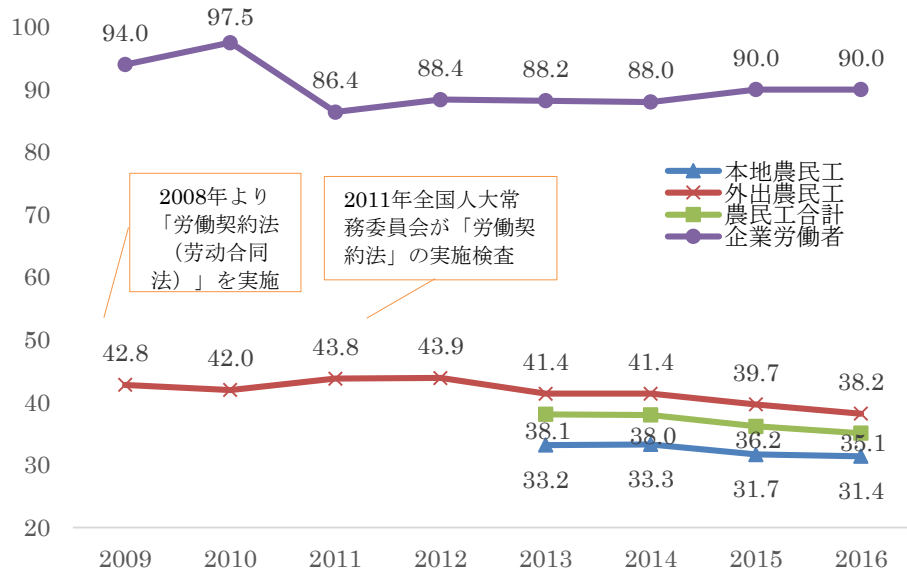
な要因であるといえよう。ここからは、低所得農民工に対する年金制度をいかに適用していくかについて十分に検討しなければならない。

さらに、企業形態別における考察も必要とされるが、その他属性に比べて明確な特徴がみられる。というのは、絶対数は少ないものの、欧米企業や国有企業等に就労する農民工の年金加入率が70%以上を記録している反面、私営企業は29.6%でその半分にとどまり、残りの自営業者や雇用単位がないその他「靈活就業者¹⁴⁴」の就労地における年金加入率は極めて低い。それに対して、現状では、就業形態において依然として自営業者や私営企業に集中しているため、このグループにおける年金制度の普及が最も喫緊の課題であると評価できよう。

加えて、労働契約の有無及び法律の整備や監督も大きな要因として考えられる。図3-4で示しているように、近年における企業部門の労働契約率が90%台を達しているに対して、農民工の労働契約率は低下傾向にあり、2016年においては35.1%を記録した。CMDSの調査においても、無期契約の「無固定期限」農民工数は有効回答のうち14.5%と極めて少数にとどまり、固定期間を設定する有期契約の「有固定期限」農民工が44.4%、労働契約を結ばない「無契約」状態が36.0%と大半を占めている。故に、農民工に対して労働契約法制を充実することが今後の大きな課題である。図3-4からわかるように、ここ十年間、労働契約率に対して、制度整備が大きな影響を与える。言い換えると、2010年前半における労働契約率のピークは、事実上、2008年における「労働契約法（劳动合同法）」の整備及び2011年における監査の強化によって達成されたものであるため、年金制度の設計のみならず、その普及に関する評価も適時行うことが求められる。

¹⁴⁴ 「靈活就業人口」は、二元制度を有する中国独特の概念であり、国際的に近似する概念として「非正規労働（informal employment）」が挙げられる（高・高、2015）。「非正規労働者」は、フルタイム労働者と相対的な概念であり、いわゆる、期間・時間を定めた臨時工、契約社員、派遣労働者、パートタイム等を指す。それに対して、人力資源と社会保障部による「靈活就業（灵活就业）」の定義は、当該地域最低賃金水準より高い労働報酬、あるいは経営収入を有する非正規就業方式を指し、固定の雇用主がない、あるいは営業許可証がない自主創業者（起業家）等を含むとする。言い換えると、非正規労働者に自営業を加えたものが、「靈活就業者」に近い概念になる。

図 3-4 労働契約率の推移 (%)



(注 1) 2008 年より統計局から農民工のデータが公開されたが、2012 年までは外出農民工のみを扱っており、その後 2013 年より本地農民工も加味されるようになった。

(注 2) 企業労働契約率における統計ツールも 2011 年により見直され、最新の 2016 年は「90% 以上」と指摘された。

(資料) 『農民工監測調査報告』及び『人力資源と社会保障事業発展統計公報』より作成

5.3 典型的な農民工流入地の考察

今回は、表 3-4 を用いて、前節で言及した農民工年金制度における 3 モデルの代表地域である北京、上海、広東、言い換えると典型的な農民工流入地域における①就労状況、②移動状況、③社会保障状況と④市民化意向の考察を試みたい。こうすることによって、それぞれの地域における農民工の特徴を把握することができ、それぞれの地域特徴に対応した改善策の考案につながると考えられる。

北京は、中国の首都として「政治中心」と呼ばれ、1978 年まで重化学工業を中心に発展してきたが、その後、第 3 次産業を大幅に強化し、中国のシリコンバレーである「中関村」において IT 産業等の高付加価値産業を重視するようになった。一方、長江三角洲に所属する上海は中国の「経済、金融、貿易と運航中心」であり、第 1 期の沿海開放地域として有名である。

表 3-4 三省別農民工特徴 (%)

			北京	上海	広東
就労状況	所得 ¹	下位	4.7	8.6	8.1
		中下位	86.3	82.8	81.8
		中高位	6.9	6.5	8.2
		高位	2.1	2.0	2.0
	時間	~40	51.4	49.0	23.6
		41~80	44.4	46.0	66.7
81~		4.2	5.0	9.7	
企業形態	1	個人事業主(36.5)	私営企業(44.5)	私営企業(33.7)	
	2	私営企業(33.7)	個人事業主(19.4)	個人事業主(32.0)	
	3	株式、聯営企業 ² (6.4)	無単位(9.1)	香・澳・台独資企業(9.2)	
	4	無単位(5.6)	国有及び国有控股企業(5.4)	無単位(7.8)	
	12	香・澳・台独資企業(0.0)	社会团体(0.4)	社会团体(0.6)	
業種	1	サービス等(24.2)	製造業(33.4)	製造業(42.8)	
	2	小売・卸売り(20.7)	小売・卸売り(15.3)	小売・卸売り(19.3)	
	3	宿泊・飲食(16.2)	サービス等(12.2)	サービス等(9.7)	
	20	国際組織(0.0)	採鉱(0.0)	採鉱(0.0)	
労働契約	有期	56.2	71.3	63.6	
	無期	14.7	8.9	11.1	
	無契約	23.5	16.4	22.1	
移動状況	移動回数	1	91.1	78.5	67.2
		2~5	8.7	21.0	31.4
		6~10	0.2	0.6	1.1
		11~	0.0	0.0	0.2
	外出就労時間	合計1年未満	8.5	4.8	11.4
		1~2	19.8	10.3	17.5
3~4		17.9	12.4	17.6	
	5~9	26.1	28.3	26.6	
	10~14	14.7	22.4	13.9	
社会保障	年金	就労地	33.2	44.8	40.2
		戸籍地	34.2	15.0	15.4
		非加入	31.0	38.6	41.6
医療	就業者	就労地住民	23.5	30.8	23.7
		就労地住民	1.0	1.7	1.0
		戸籍地住民	0.4	0.4	0.5
市民化意向	戸籍を就労地へ	変更する	81.4	76.5	37.0
		変更しない	5.6	9.2	29.8
	長期居住	5年以上	57.7	65.1	51.3
		帰省	8.4	8.5	6.2
移動		4.4	2.7	4.3	
	未定	29.5	23.7	38.3	

(注1) 中国においては所得分布に関する規定が明確されていないため、ここでは、最低所得までを下位水準とし、最低賃金から当該地域の都市部平均賃金水準までを中下位水準、平均賃金からその2倍までを中高位水準、平均賃金の2倍より大きい場合を高位水準とする。

(注2)「聯営企業」とは、複数の企業が民法に従って聯営契約を締結し、新たな業務を行う経済連合組織である。

(資料) CMDS より筆者作成

他方、比較的南端にある広東は、珠江三角洲に立地し、シルクロード時代から重要な港と利用され、「千年商都(広州)」とも呼ばれているが、うち、深セン市は改革開放における初の経済特区である。すなわち、三つの地域は、中国における最も優れている地域であり、大量な流動人口の流入先となっている。

まず、就労状況に関しては、①所得、②就労時間、③企業形態、④職種及び⑤労働契約別に議論を深める(表3-4)。所得分布において、当該地域の最低賃金額までを下位水準とし、最低賃金から当該地域の都市部平均賃金水準までを中下位水準、平均賃金からその2倍までを中高位水準、平均賃金の2倍より大きいのを高位水準とする場合、三省とも中下位水準に集中されていることになるが、北京の割合が86.3%と比較的に大きい。それに対して、北京における最低賃金水準以下の農民工は全体の4.7%と上海と広東に比べて低くになっている。すなわち、北京における農民工の所得水準は平均賃金より低いものの、農民工間の格差が比較的少ないと考えられる。労働時間に関しては、北京のほうが比較的合理的であり、労働法によって定められた週40時間以内で就労する農民工が半数以上を占める。それに対して、広東における労働時間は比較的長く、特に、週81時間以上の長期間労働が9.7%と極めて多いことに注目されたい。言い換えると、広東において労働時間が比較的長いものに対して、所得は中下位水準にとどまる。

一方、就労状況における企業形態は、全国状況で確認されたように、個人事業主と私営企業に集中されているが、上海においては私営企業割合が比較的高いことになる。また、前述年金加入率が比較的に高い香港・澳門(マカオ)・台湾独資企業に関しては、地理的な有利性から広東がその他2地域より比較的に高い。

さらに、業種別からはサービス業や製造業、小売り・卸売業に従事することが主流であるが、北京における産業構造の変容により、製造業の割合が比較的に低いことになっている。労働契約においても、有期雇用が一般的であるが、上海において際立って大きい。それに対して、北京と広東において無契約の農民工率が極めて高い。

次に、農民工の移動状況において、移動回数が少なく、外出就労期間においては5年から9年という中長期就労が三地域で共通している。これは、既存研究で述べられた観点と

異なっており、農民工グループにおける流動性が近年大幅に減少されたことを意味する。さらに、上海における長期就労率も比較的に高いため、上海における農民工の流動率が最も低いと評価できる。

他方、社会保障分野において、公的年金制度に対する各地域の特徴が顕著であり、北京は戸籍地、上海は就労地が多く、広東省は年金非加入が最も多い。公的医療と比べた場合、公的年金制度の加入率（60%前後）は公的医療（25%前後）より高く、公的年金制度が依然として中核的な社会保障制度であるといえる。また、公的就業者年金制度の加入率が高い地域ほど、就労地における就労者医療保険加入率も高いが、最も高い上海でも30.8%に過ぎない。三地域を比較した場合、上海において都市部の社会保障制度が比較的に普及されていることになる。

最後に、①もし条件を満たした場合、就労地の戸籍へ変更するか、また、②就労地において長期居住する予定があるかという二つの問題に対する回答から、それぞれの市民化意向を考察する。まず、戸籍を変更するかに対する有効回答のうち、北京と上海における変更意欲が75%以上と非常に高いのに対して、広東はわずか37%を記録し、変更しないと答えたものは29.8%と比較的に高いことになる。これは、就業者年金制度の加入率とも整合的であり、無契約者が多く、なおかつ10年以上の長期居住者が比較的に少ないことからある程度考えられる結果である。また、長期居住意向に関しては全体の半分以上が5年以上を選択しているが、ここでも、広東省は長期居住の割合が比較的に小さく、未定率が高いことが特徴である。

第6節 小括

前述のように、中国における公的年金制度は2014年において制度的に全国民をカバーするようになったが、依然として、加入対象者別の三つの公的年金制度、すなわち、①就業者年金制度、②機関事業単位年金制度と③都市住民年金制度によって構成される。そのため、①就労者と被用者以外の住民間、および②被用者内における民間部門と公共部門間において異なる制度が適用される。さらに、中国の公的年金制度は地域別に断片化されているため、各省の裁量権の下で異なる制度展開と既得権益が形成された。繰り返しになるが、農民工の年金加入問題は、都市と農村間の格差を端的に表している典型例として、地域間及び制度間格差にも強く関連している。本章では、このような複雑な課題に同時に直面している農

民工の公的年金制度加入を主として取り扱い、その政策展開の傾向や現状分析に焦点を当てて議論してきた。

まず、農民工に対する公的年金制度は、従来の制度空白期から、地域別の試行期を経験し、それから新型農村年金の適用期、都市間の接続可能期、被用者以外の農村と都市の住民年金加入期と最後の都市と農村年金接続可能期という「広範かつ複雑な制度展開」により制度的に改善されつつあることを認めざるを得ない。

しかし、戸籍制度による都市と農村間格差が完全に是正されるには至らず、依然として農民工問題が残されていると指摘した。特に、現段階における農民工の就業者年金制度に対する加入率が依然として 21.6%という低い水準にとどまっていることが挙げられるが、その理由を明らかにするために、教育、年齢、業種、所得、企業形態と労働契約状況等の属性に分けて分析を試みた。このような属性別の実態分析を通じて、教育の強化、高齢農民工への制度普及、サービス業や建設業に対するインセンティブの拡大、低所得者、個人事業者や無単位農民工への配慮と労働契約の実施に対する監督指導から対策を考案すべきであると議論した。さらに、典型的な人口流入地域である北京、上海と広東における詳細を分析することによって、同じく農民工流入地域として共通点を多く抱えている地域でも、依然として省別特徴が存在し、地域別の農民工特徴に合わせて制度改正の力点を置かなければならないと示した。

中国における農民工数の増加と、戸籍制度に対する見直しが行われている中で、農民工の都市融合を阻害しない社会保障制度の設立は近年大きな注目を浴びている。特に、その流動性と就労特徴に合わせた年金制度の選択、及び柔軟な移転接続が可能である制度が望ましいが、農民工の実態から見た限り、更なる工夫が必要とされている。

第4章 公的年金制度における官民格差と2015年改革

第1節 はじめに

前章では、三つの格差問題のうち都市と農村間における制度展開と近年における試行錯誤を「農民工の年金加入問題」に絞って検討した。本章では、格差問題の中で近年社会的に大きな反発を受けた「公的年金制度における官民格差（双軌制）」について考察していきたい。すなわち、本章では就業者年金制度と機関事業単位年金制度における官民格差問題を主として扱い、その形成過程と是正策の展開について具体的に議論することを目的とする。

改革開放によって中国における年金制度の官民格差が拡大されたが、公的年金制度の負担と給付の仕組みのみならず、年金給付額の調整においても異なっていた。従来の機関事業単位年金制度では、①保険料負担を伴わない完全なる税方式と、②比較的高い所得代替率を特徴としていた。加えて、③給付額の調整制度においても賃金上昇率を上回る水準で引き上げられた¹⁴⁵。異なる「身分」によって形成された官民格差問題を認識し、是正過程において試行錯誤を重ねた結果、2015年に就業者年金制度と機関事業単位年金制度における一元化改革（双軌制改革、并軌改革）が実施された。公的年金制度における官民格差は世界的に多くみられる現象であるが、近年における年金財政問題と公平性の重視から、OECD 諸国においても被用者年金制度の一元化改革がこの20数年来行われてきた。しかし、OECD 諸国の多くで試みられた実質上の統一（別々であった制度が一つになること）に比べると、中国の2015年改革はあくまでも形式的に制度設計を近似させるに留まっており、年金財政収支の運営や制度名称等は依然として分立していることに留意しなければならない。

労働力の流動化が活発となり、制度間移転に対して中立的で、なおかつ効率的な年金制度が世界的に求められている。確かに、年金制度には職業関連性が求められるため、必ずしも年金制度を一律化することが公平であるとは限らないが（申、2013）、国際的な傾向からわかるように、被用者年金制度の一元化は現在主流になりつつある。その中で、本章では、第3節で世界的な被用者年金制度の一元化改革の潮流を述べた上で、第4節で同じ方向が窺

¹⁴⁵ 鄒（2004）で指摘されたように、1990年から2002年まで機関事業単位の退職費用に対する財政投入額は平均25%増加しているに対して、同期間における賃金上昇率は18%と比較的低く、民間部門の給付調整は平均賃金上昇率の40~60%程度に過ぎない。

える中国の事例に力点を置きながら、一元化に至るまでの経緯について詳しい検討を試みたい。加えて、OECD 諸国の経験を踏まえて、第 5 節では、2015 年改革による格差是正効果を所得代替率指標で検証し、依然として官民格差が存在することを明らかにする。

第 2 節 先行研究の検討

中国における公的年金制度の官民格差を議論する際は、一般的に中国国内で行われた一元化改革の過程に注目し、その制度展開をめぐる定性的な分析が多い。例えば、鄭 (2015) や楊 (2015)、劉・羅 (2017) では、中国における官民格差の形成について国内要素に限定した分析を展開しており、歴史的な推移と官民格差の是正に取り組む必要性に重点を置いている。しかし、世界的においても官民格差の是正が近年多く見られており (Palacios & Whitehouse, 2006 ; OECD, 2016)、国際的な取り組みと関連付けて分析することが必要であると考えられる。本章では、国内における官民格差の形成過程や是正に対する取り組みのみならず、OECD 諸国における一元化改革の潮流を踏まえて、国際的な試行錯誤の経験をまとめた上で、同じ方向へ向かっている中国の 2015 年改革を考察していきたい。

他方、2015 年改革前後の所得代替率を比較することによって、改革の効果を実証することも近年多くみられる。なお、2015 年における一元化改革によって、①機関事業単位の年金給付水準は引き下げられるが、②職域加算年金部分から新たな不公平が生じているという分析が共通している。

例えば、侯・鐘 (2017) は被用者年金制度の一元化改革効果を検証するに当たって、教師 (国有単位の教育分類) という特定グループに絞って、異なる賃金水準、加入年数と退職年齢が異なる教育段階 (初等教育、中等教育と高等教育) と地域に与える影響を比較し、地域要素よりは教育段階の差異によって給付額の格差が大きいと指摘した。また、加入年数と退職年齢が大きくなるにつれて、地域間と教育段階間の差異 (絶対値) が大きくなることを定量的に分析しているが、計算の便益上、個人所得税を取り入れておらず、さらに教師グループに特定しているため、全体的な機関事業単位の被用者を代表する結果とは言いがたい。

楊・余 (2017) もシミュレーション分析を通じて、2015 年の一元化改革後によって所得代替率 (目標代替率と相対代替率) が低下したことを検証したが、おおむね制度の目標水準に達していると評価している。男女別でみた場合、女性の退職年齢が低いため、代替率の減少もより激しいことを説明した上で、企業と機関事業単位の格差が拡大する影響要素とし

て、拠出年数と積立金の運営収益の引き上げ及び賃金上昇率の低下が挙げられると示した。さらに、企業年金（民間部門における任意加入の職域加算年金制度）の欠如により民間被用者の年金給付額が比較的到低く、それを補完するために4%の保険料率で企業年金制度を強化することが合理的であると述べた。

馬他（2017）では、社会保障の充分性を視野に入れながら、「新人」と「中人」に分けて機関事業単位年金内における世代別の最終賃金水準を用いて、改革前後の所得代替率の変化を比較した。そこで、「新人」の代替率は50%から80%の間であるが、「中人」は定年に近いほど拠出年数が短いため、代替率が著しく低減すると指摘し、中人に対する新たに「調節金」を設けることによって、十分な水準を確保すべきであると結論付けた。

それに対して、余（2015）は四つの所得代替率指標を用いて一元化改革前後の給付水準を新たに導入された課税制度も考慮しながら比較を行った。その結果、一元化により機関事業単位の所得階層別代替率は低下するものの、基本的に退職前の生活水準を維持することができる。その上、職業年金部分を加算する場合、官民格差は依然として解消されず、所得水準が高いほど官民格差が拡大することが検証された。

ところが、所得代替率に関して世界的に統一された定義がなく、分子と分母の取り方によって異なった結果が得られるため、取り扱いに注意が必要とされる¹⁴⁶。先行研究のシミュレーションでは、所得代替率の概念について混用することが多く、それに伴う所得代替率の比較にも十分な配慮が行われていない。本章では、第5節で最新の改革によって変化した所得代替率を比較するが、その中で、具体的な所得代替率の定義について考察を深める。

第3節 OECD 諸国の動向と中国への示唆

3.1 OECD 諸国の動向

従来の公務員年金制度は、公的年金制度の中でも独立的な制度として発足したものが多くと同時に、優遇されていることが一般的である。言い換えれば、公務員年金制度と民間部門の被用者年金制度が分立することは決して中国独特な現象ではない。

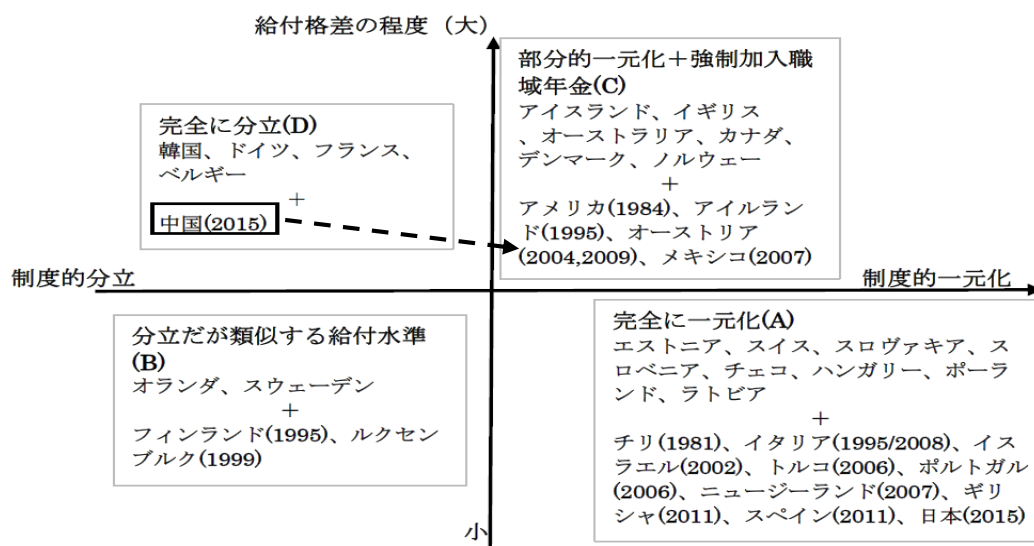
むしろ、一般被用者と公共部門の被用者年金制度は、その目的の違いから異なる制度として形成された。前者は、①最低限の老後生活を保障し、②高齢貧困者を削減するために設立

¹⁴⁶ 駒村（2014）。

された制度である。それに対して後者は、①職業の独立性を守った上で、②公的セクターの魅力を維持し、③報酬に関わるコストを将来へシフトすることが目的である¹⁴⁷。

したがって、中国と同じく、世界各国における従来の公的年金改革では公務員年金制度が除外されており、改革の対象に含まれなかった。ところが近年、特に20年前から一元化改革への方向性が明確になりつつあり¹⁴⁸、その背景に、①少子高齢化による年金財政の持続可能性に対する懸念や、②膨大な官民格差に対する不満等が挙げられる。

図 4-1 OECD 諸国及び中国における公務員年金と被用者年金の関係



(注) 括弧内は、従来の分立した年金制度から部分的、また全体的に一元化改革を行った年度を表す。中国の場合は、2015年に機関事業単位に対する公的年金制度の年金財政方式、負担主体、保険料率、加入年数と給付算定方式を民間部門の就業者年金制度と一致するように改革し、その上に強制加入の職域加算年金制度を上乗せる点で形式的にはグループCに近似する。ただし、厳密に言えば、基金の管理運営と制度名称が依然として分立しているため、実質的にはグループDに属するとしたい。

(資料) OECD (2016) に基づいて筆者作成

図 4-1 は、OECD 諸国及び中国における公務員年金と被用者年金の関係から年金制度

¹⁴⁷ Palacios & Whitehouse (2006) p.7.

¹⁴⁸ OECD (2016) p.156.

を四つに分類したものである¹⁴⁹。そこで、公共部門と民間部門の被用者年金制度が制度的に一元化されているか否かによって、部分的、または完全に一元化されている国々（グループ A とグループ C）と完全に分立している国（グループ B とグループ D）に大別される。近年における公共部門の被用者年金制度において、一般被用者年金へ部分的（グループ C）、または完全に一元化される（グループ A）傾向が顕著であると同時に¹⁵⁰、給付水準における格差を見直す改革も行われており、OECD35 各国において、現在ベルギー、フランス、韓国、ドイツの 4 各国（グループ D）のみ完全に分立し、かつ給付水準が異なっている。

以下では、OECD 諸国における一元化改革の共通点をまとめながら、残された課題について概観し、後ほど議論する中国の改革内容と比較する前提を提示しておきたい。

3.2 共通点と課題

各々異なる年金制度を有するにもかかわらず、OECD 諸国の一元化改革において次のような共通した特徴が存在しており、課題も残されている。

第 1 に、移行期を伴うことである。OECD 諸国において一元化に向けて改革される中、一定期間をもって、段階的に移行することが多く、言い換えると、依然として多くの公務員（中国語でいう「老人」と「中人」¹⁵¹）は旧制度によって給付される。例えば、日本における共済年金と厚生年金の一元化改革では、異なっていた保険料率を見直し、共済年金の負担率を 18.3%へ段階的に引き上げることを明示した¹⁵²。ここでは、年金数理に基づき明確にした改革スケジュールの設定及び国民のコンセンサスの拡大が必要とされる。

第 2 に、年金支給開始年齢の引き上げが挙げられる。これは、OECD のみならず世界的に共通している取り組みであるが、一般的に公共部門における早期退職が認められていた国々においても、退職年齢において民間部門と一致するように段階的に引き上げられてい

¹⁴⁹ 中国は、2015 年改革によって、機関事業単位の公的年金部分における年金財政方式、負担主体、保険料率、加入年数と給付算定方式を民間部門と一致するように改革し、その上に強制加入の職域加算年金制度を上乗せる点で形式的にはグループ C に近似する。したがって、これからの分析では形式的に近似するグループ C と比較することが多い。しかし、厳密に言えば、OECD 諸国のように完全に一つの制度として一元化したのではなく、基金の管理運営や制度名称が依然として分立しているため、分類ではグループ D に属することにしたい。

¹⁵⁰ 具体的には図 4-1 の中で国名に改革年度が追加された 14 各国が挙げられる

¹⁵¹ 「老人」は、改革前にすでに退職した世代であり、「中人」は現役移行世代である。それに対して、改革後年金制度に加入する世代は「新人」と呼ばれる。

¹⁵² 公務員共済と私学共済は、従来の保険料率が異なるため、その進行スピードも異なっていることに注目されたい。

る。具体的には、カナダ、ドイツ、日本や韓国等が実践しているが、改革前の世代が存在するため、依然として一般被用者より5年以上早く退職することが認められる。

第3に、結果として、職域別制度における官民格差が大きいことである。表4-1から分かるように、職域別に分立された年金制度、すなわち、上記図4-1のグループCとDにおいて、おおむね大きな官民格差が存在することが確認される。まず、グループDの公共部門における所得代替率は60%を上回っており、民間部門被用者より4か国平均で22.8%高い。さらに、公務員に対して強制加入の職域部分を加えた国々（グループC）における格差はより顕著であり、10か国平均で26.8%に達する。具体的に、カナダ、アメリカとイギリスにおける官民格差はそれぞれ31.5%、51.7%と84.4%を記録しており、確かにそこで民間部門における任意加入の職域年金を加味するとその格差は減少されるが、アメリカとイギリスは依然として大きい（19.1%と54.6%）ことに注目する必要がある。

表 4-1 所得代替率から見る官民格差 (%)

グループ	国名	民間部門	+民間部門職域加算年金	公共部門	官民格差
D	ベルギー	48.1	59.9	75.0	26.9 (15.1)
	フランス	55.4		63.4	8.0
	韓国	39.3		61.2	21.9
	ドイツ	37.5	50.0	71.8	34.3 (21.8)
C	カナダ	36.7	66.0	68.2	31.5 (2.2)
	アメリカ	35.2	67.8	86.9	51.7 (19.1)
	イギリス	21.6	51.4	106.0	84.4 (54.6)

(注) ここでは、2014年に20歳から制度に加入し、各部門の平均所得者を仮定した総所得代替率を表す。括弧内は民間部門の職域年金を加味した官民格差である。グループCでは民間部門の職域加算年金制度が機能する国々の事例を挙げている。

(資料) OECD (2016) より筆者作成

第4節 中国における一元化の取り組み

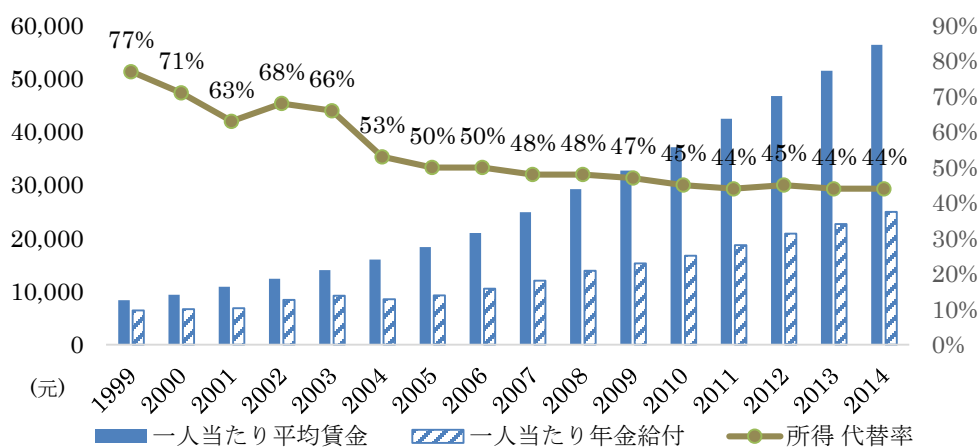
第3節ではOECD諸国の動向と特徴を簡単に考察したが、本節からは、中国における一元化改革の沿革と最新の取り組みについて検討していきたい。

4.1 背景と加入対象

前述のように、中国では、計画経済期から導入された機関事業単位年金制度を 2015 年まで維持してきた。

従来の機関事業単位年金制度においては被用者の保険料負担がなく、おおむね一般財政によって賄われるため、高度成長の失速による財政余裕が減少する中で深刻な問題として懸念された¹⁵³。さらに、機関事業単位年金の給付額は①最終賃金と、②就労年数別（工齢）で異なる所得代替率によって決定されるが、2006 年から 2010 年までにおける機関事業単位年金制度の所得代替率は平均して 80%と比較的高い。それに対して、一般被用者は保険料を負担しているにもかかわらず、図 4-2 のように平均 46%に過ぎない所得代替率で運営されてきた¹⁵⁴。篠塚・永瀬（2008）の現地調査によると、2006 年における北京の男性機関事業単位被用者の年金給付額は 1,885 元と、一般正規被用者より 577 元高く、女性に限定した場合は 445 元上回る。

図 4-2 就業者年金制度の所得代替率の推移



（資料）『中国養老金発展報告 2015』、『中国統計年鑑 2015』と『中国労働年鑑 2015』より作成

したがって、このような機関事業単位被用者に対する負担と給付における手厚い恩給制

¹⁵³ 「全国公共財政支出決算表」で明記されたように、機関事業単位に対する財政支出は年々増加しており、2010 年の 2,353.55 億元（GDP の 0.7%）から 2017 年には 7,578.95 億元（GDP の 0.9%）に上昇した。

¹⁵⁴ これは世界的にみても低い水準であるが、近年さらに低下する傾向にあり、2014 年は 44%に留まっている（賈・劉、2016、29 頁）。

度が、公的年金制度における「官民格差」として指摘されるようになり、社会的に大きな話題となった。さらに、労働力の流動化が拡大し、先進諸国でより明白になった被用者年金制度の一元化ブームの影響を受け、国内においても官民格差の是正を検討する姿勢へ転換した。2020年まで「全面的にゆとりのとれた社会」を構築する全体目標と整合的に、「全国民をカバーし、基本を保証した、多層的で、持続可能な社会保険制度」を構築する一環として、官民格差の是正に向けた被用者年金制度の一元化改革が推進された。

一方、中国の公共部門を理解するにあたって、「編制（組織定員規定）¹⁵⁵」という概念が極めて重要である。国務院の「地方各レベル人民政府機構設置と編制管理条例（地方各级人民政府机构设置和编制管理条例、2007年、486号）」によると、「編制」とは、機構編制管理機関が制定した行政機構と事業単位の人員数やリーダー職数であり、組織の再編成や人員配置等の確定作業である。

そして、編制が与えられた編制内部の人員のみ、機関事業単位年金制度の加入対象になるが、これは大きく①行政編制と②事業編制に分類される。行政編制は、中国共産党政機関が使用する人員編制で、基本的に財政によって全額賄われるのに対して、事業編制は事業単位が使用する人員編制であるが、その内容は複雑で具体的な議論が必要とされる。

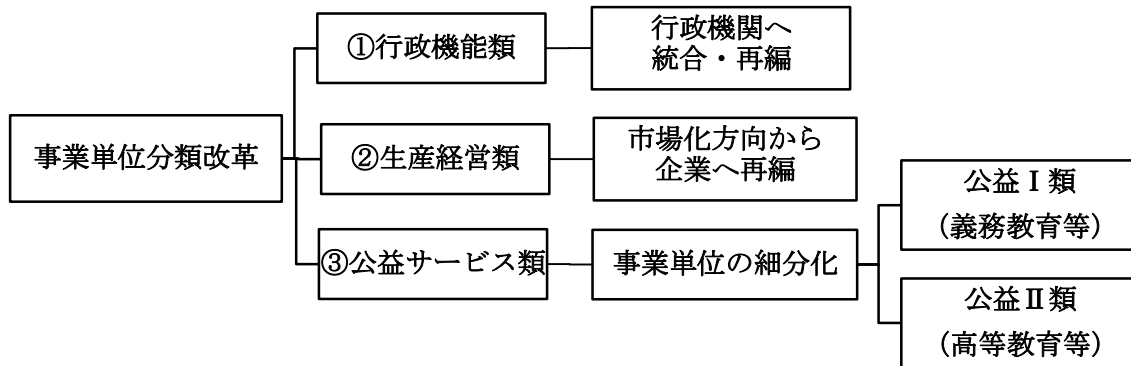
事業単位は中国独特な組織であるが、①社会公益を目的にし、②国家機関、またはその他組織が国有資産を利用して設立した③衛生等限定された範囲内の公的サービスを従事することを特徴とする¹⁵⁶。すなわち、一般的には何らかの形式で行政機能を一部分担していると考えられる。近年においては、事業単位における法人化改革に伴って、分類改革（図4-3）が行われているが、2011年の「分類して事業単位改革を推進する指導意見（关于分类推进事业单位改革的指导意见、5号）」では2020年までおおむね三つに細分化し、事業単位の公益性を強化する方針を示した。しかし、その曖昧な定義及び多様な公共サービス内容により、事業単位を明確に三つに分類することが困難で、うち、切り離された行政類と公益類事業単位の一部は公務員法を参照して¹⁵⁷人事管理を行っているため、分類改革がスムーズに進行されているとはいいがたい。

¹⁵⁵ 毛・白（2013）によると、編制は「3つの確定（3定）」を行うことで、すなわち、定員編成（定員数や等級別定数等）、組織（職位構成と体系）及び職能（所掌事務と権限体系）を確定することである。

¹⁵⁶ 1998年の「事業単位登記管理条例（事业单位登记管理条例）」で明記された。

¹⁵⁷ 参照管理の事業単位は、公共事務管理機能を有し、事業単位編制として国家財政によって負担される組織であり、2006年以降順次に公表されるが、その全体像は未だに不明である。

図 4-3 事業単位分類改革の詳細



(注) まず、①行政機能や②市場化特徴のある単位を事業単位から切り離し、前者を行政機関へ統合・再編し、後者を企業へ再編する。さらに、残された部分である③社会に公益サービスを提供する事業単位を二つに細分し、義務教育、基礎的な科学研究、医療衛生等の基礎的な公共サービス組織を「公益Ⅰ類」とし、全額国家財政によって賄われる。一方、市場による資源配分を部分的に取り入れることが可能な事業単位（高等教育、非営利組織等）は「公益Ⅱ類」として財政と事業単位が共同的に負担することが定められた。

(資料) 「事業単位改革を分類して推進する指導意見（关于分类推进事业单位改革的指导意见、5号）」より筆者作成

他方、公務員の採用において、資格任用制が2006年の「公務員法」によって導入されたが、人事制度改革を経て聘任制（短期採用、任期制）の採用形態も取り入れた。ゆえに、公共部門の人事制度が多様化するにつれ、最終的に年金制度の適用範囲も変化しつつあり、加入対象を明白に特定することは極めて困難である。

4.2 二回にわたる機関事業単位年金の改革試行

新中国建国後、1955年に機関事業単位年金制度が独自に発足したが、就業者年金制度と「合併—分離」¹⁵⁸の過程を経て現代の機関事業単位年金制度が定着し、次のような一元化に向けての試行改革が行われた。

まず、1992年に初めて年金制度における官民格差の是正を目的とする改革が進められた。1992年「人事部による機関、事業単位養老保険制度改革の関連問題に関する通知（人事部

¹⁵⁸ 新中国建国当時の分離制度から、計画経済体制の確立につれて1958年～1985年の合併を経験し、その後改革開放に伴って1986年から再度分離されたことを指す。

关于机关、事业单位养老保险制度改革有关问题的通知、2号、以下1992年通知)」では、従来の全額国庫負担による財政方式から、国家・集団・個人による負担構造へ見直すことを提案し、社会化した年金制度の構築を図った¹⁵⁹。

しかし、中国における政策決定過程の特徴として、地方レベルで試行錯誤を行う方法が一般的であるため、地域ごとの試行内容が異なり、全国的に統一した実施案の策定まで成功できなかった。また、保険料の負担方式（入口）のみ考慮し、年金給付額の算定方法や財源調達等の給付方式（出口）は1978年のまま調整されなかったため、実質上変化はなかった（鄭、2015）。

その後、同じく部分的な試みである第2次改革が2008年3月の「事業単位工作人員養老保険制度改革試行方案（事業単位工作人員養老保険制度改革試点方案、10号、以下2008年方案）」より始まり、山西省、上海市、浙江省、広東省、重慶市において各自行われた。これは、前述の事業単位分類改革とも整合的であるが、三分類のうち「公益サービスに従事する事業単位」のみ対象としており、機関単位被用者は改革から除外された。

しかし、ここでも実質的な効果を挙げるができなかった。まず、改革において最も影響力のある「中人（移行世代）」に対する補償制度、すなわち職業年金や移行期年金の設定が欠如したことがその要因として挙げられる。さらに、その他人事制度改革や賃金制度改革を同時に配慮せず、事業単位分類改革等も進行中であるため、単独に改革を遂行するには限界があった。ほかにも、機関単位を除いて事業単位のみ検討しているため、機関事業単位内で新たな不公平をもたらすおそれがある。加えて、国家レベルの統一した設計計画（顶层设计）が完備されていないことも一因として考えられる。

言い換えると、2回にわたる改革が行われたにもかかわらず、基本的な枠組みは変化しなかった。中でも、移行世代に対する国家レベルの配慮が不十分であったこと、及び部分的な地域のみに展開されたことが失敗した最大要因であると言えよう。

4.3 2015年の一元化改革

上記の失敗の経験を踏まえて、2015年に「国务院による機関事業単位工作人員の年金制度を改革する決定（国务院關於机关事業單位工作人員養老保險制度改革決定、2号、以下、2015年決定）」が打ち出され、本格的な機関事業単位年金制度の改革へとかじを切った。そ

¹⁵⁹ 1994年から雲南省、江蘇省と福建省等で試行が行われ、1997年まで28省の1700市県における1,000万人（機関事業単位の3分の1）が加入するようになった。

ここでは「一つの統一、五つの同時（一个统一、五个同步）」というスローガンを徹底するよう明記した上で、早期退職を防ぐために制度公表より早い2014年10月から実施すると定めた。

「一つの統一」とは、機関事業単位年金制度を就業者年金制度と制度的に統合することであり、「五つの同時」はその中の具体的な実施内容を表す。すなわち、①機関単位と事業単位を同時に扱い、②職業年金（第2柱）と公的年金（第1柱）を同時に建設し、③年金改革と賃金改革を同時に行いながら、④給付調整と算定方法（出口）を同時に見直した上で、⑤全国範囲で実施することである。このうち、④は1992年通知から見直されたもので、その他は2008年法案の教訓から修正した部分に当てはまる。この改革は、双軌制と呼ばれる官民格差の是正に確実な成果を上げたと同時に、国際的な流れとも一致し、経済体制移行と整合的な取り組みであると考えられる。

つづいて、表4-2を用いて2015年改革によって見直された内容を議論していきたい。

表 4-2 中国における被用者年金比較

	機関事業単位年金		都市就業者年金
	旧制度	新制度（2015年以降）	
財政方式	国庫負担	部分的積立方式	部分的積立方式
負担主体	国家	個人・単位・国家	個人・企業・国家
保険料率	なし	個人8%、単位20%	個人8%、企業20%
最低加入年数	10年	15年	15年
給付算定方式	機関単位：職務賃金と級別賃金の一定比率 事業単位：職務賃金（技術等級）とボーナス（単位自主分配部分）の一定比率 35年以上：90% 30年以上35年未満：85% 20年以上30年未満：80%	①基礎年金＝（当該地域前年度就業者平均賃金月額＋本人の指数化賃金月額）/2×加入年数% ②個人口座＝個人口座積立金/給付序数 ③過渡的年金 ¹	①基礎年金＝（当該地域前年度就業者平均賃金月額＋本人の指数化賃金月額）/2×加入年数% ②個人口座＝個人口座積立金/給付序数 ③過渡的年金
職域年金 加入状況 保険料率 給付算定		職業年金 強制加入 個人4%、企業8% 給付額＝個人口座積立金/給付除数－個人所得税	企業年金 任意加入 企業≦8%、合計≦12% 給付額＝個人口座積立金/給付除数－個人所得税

（注）移行措置における過渡的年金は、利子率、または賃金上昇率と連動する二つの方法がある。

（資料）「2015年決定」及び「企業年金方法（企业年金办法、36号）」に基づいて筆者作成

まず、最も大きな特徴として、2015年改革によって機関事業単位年金制度がおおむね就業者年金制度と形式的に一致するようになったことが挙げられる。特に、年金財政方式において徹底的に再考し、旧制度の給付算定において基準となる①退職前の最終賃金と、②就業年数によって大雑把に分けられた代替率（80%から90%）を廃止し、第1柱である公的年金部分において企業就業者と同じ算定方法が適用された。加えて、保険料負担がない旧制度を抜本的に改革し、個人と「単位」がそれぞれ8%と20%の保険料率を負担することによって、就業者年金制度と同じような「個人・単位・国家」という三方負担の枠組みを形成した。さらに、「同レベル（同級）」機関事業単位現役者の賃金上昇率（賃金スライド）によって決定される部分が見直され、当該地域における企業就業者の年金調整と連動するようになった。しかし、ライフサイクルにおける負担増と給付削減によって改革に対する抵抗が高まることを軽減するために、緩和策として賃上げも並行して導入された。

表 4-3 新人、中人と老人の分け方及び給付構成

新人	2014年10月1日以降に就業	基礎年金+個人口座+職業年金
中人	2014年10月1日以前に就職し、その後退職	納付年数（みなし部分も含む）が15年以上：基礎年金+個人口座+過渡的年金+職業年金
		15年未満（特殊ケース）：「中華人民共和国社会保険法実施の若干規定」に従って執行する
老人	2014年10月1日以前に退職	旧制度の適用、基本年金の調整方法 ¹ の執行

(注) 2016年から企業と機関事業単位の退職者年金給付額の調整幅は6.5%程度である。

(資料) 2015年決定より筆者作成

また、OECDの改革と類似して移行期間を設定し、表4-3の「中人」という移行世代を念頭において異なる制度設計を行った。例えば、移行措置として、「退職時当該地域前年度平均賃金×本人のみなし納付指数×みなし納付期間×過渡係数（退休时当地上年度在岗职工月平均工资×本人视同缴费指数×视同缴费年限×过渡系数）」によって計算された「過渡的年金（过渡性养老金）」が追加された。さらに、10年の移行期を設定し、「保低限高」といわれる移行期措置が取られ、旧制度より低い年金給付額は補償される反面、旧制度より高い部分は退職年度によって超過部分の獲得比率が異なり、それに対応した給付額の制限も行われた。言い換えると、新制度による給付額（職業年金給付を含む）が旧方法の給付額より低い場合は、旧方法の年金額を受給する「保低原則」である一方で、新制度による給付額が高い場合は、初年度退職した者（2014年10月1日～2015年12月31日）は超過部分の10%、

2年目に退職した者（2016年1月1日～2016年12月31日）は超過部分の20%と順次引き上げられ、最終的な移行期末に退職する者（2024年1月1日～2024年9月30日）は超過部分の100%を取得すると定めた。

さらに、同年「国務院官房による機関事業単位職業年金方法の公布に関する通知（国務院办公厅关于印发机关事业单位职业年金办法的通知、18号）」によって、職域部門の加算年金制度である「職業年金（職業年金）」部分の追加説明が行われた。

具体的には、被用者と企業負担としてそれぞれ標準報酬月額額の4%と8%を強制的に適用し、徴収された保険料は全額職業年金の個人口座部分で計上すると定めた。給付額の算定方法については、前述表4-2で示したように、従来の個人口座における積立金の取り扱いと同じく、積立総額を給付除数で割った金額になる。また、職域年金制度の給付額に対しては、「賃金所得（工資、薪金所得）」項目の税率に従って個人所得税¹⁶⁰を徴収することが新たに規定された。このような強制加入の職域部分まで加味すると、形式的にはOECD諸国の事例で紹介したグループCと類似する傾向が見られ、民間部門より比較的有利な位置に立っている事実は変わらないと言えよう¹⁶¹。

第5節 改革の効果と残された課題

2015年の改革によって、OECD諸国の展開と類似した「形式上一元化」が達成され、長年にわたる制度的格差が一部縮小されたと考えられる。例えば、張・李（2016）の公的年金制度における公平性概念、すなわち、起点における参加権の公平、過程における制度規定の平等及び結果における合理的な給付水準と調整という視点からすると、2015年の一元化改革は、起点、過程および結果の公平性改善に寄与した改革であると考えられる。では、所得代替率の変化から見た場合、2015年改革はどのように評価できるだろうか。

¹⁶⁰ 中国における個人所得税は、課税所得額により3%～45%の課税率となる超過累進課税方式が採られており、2018年8月31日『中華人民共和國個人所得稅』の改正に関する決定（关于修改〈中華人民共和國個人所得稅法〉的決定、48号）より所得控除における基礎控除額が3,500元から5,000元に引き上げられた。

¹⁶¹ 前述のように、年金財政運営と名称が異なることから厳密にはグループDに属するが、形式的にはグループCに近似する。

5.1 2015年改革による所得代替率の変化

5.1.1 所得代替率の取り扱い

すでに第2節の先行研究の考察で述べたように、所得代替率の変化を用いて年金改革効果を検証することが一般的であるが、その取扱いについて慎重に取り組むことが求められる。

なぜなら、表4-4でまとめているように、その分子と分母において①「いつ」の賃金なのか、②世帯単位なのか、それとも個人単位なのか、及び③税・社会保険料を考慮するかによって多様な展開が行われているからである。例えば、所得階層別代替率と、マクロ所得代替率に区別した場合、前者は、ライフサイクルの視点に立った通時的な見方から、各人の現役時代の賃金に対して計算されるのに対して、後者は共時的な見方で、同じ時期の現役世代と高齢世代の分配率を表す。また、中国で一般的に使用される指標として、分母において退職前年度の最終賃金水準を基準とする目標代替率（objective replacement rate）と退職前年度における社会平均賃金を取り入れる相対代替率（relative replacement rate）も挙げられる。さらに、税及び社会保険料の考慮によって総所得代替率と純所得代替率に分類され、後者は税及び社会保険料を差し引いた可処分所得で算出される。これ以外にも、シミュレーションにおける加入開始年齢の設定や加入年数等によって異なる結果が得られる。

表4-4 所得代替率の分類

分類		分子	分母
所得階層別代替率 (各人の現役時代の賃金に対する年金額の受給程度)	総所得階層別代替率	税引き前の年金額	税・社会保険料控除前の生涯平均賃金(本人)
	純所得階層別代替率	税引き後の年金額	税・社会保険料控除後の生涯平均賃金(本人)
マクロ所得代替率 (同じ時期の現役世代と高齢世代の分配率)	総マクロ所得代替率	税引き前の一人当たり年金額	税・社会保険料控除前の現役世代社会平均賃金
	純マクロ所得代替率	税引き後の一人当たり年金額	税・社会保険料控除後の現役世代社会平均賃金
目標代替率 (各人の現役時代最終賃金に対する年金額の受給程度)	総目標代替率	税引き前の年金額	税・社会保険料控除前の最終賃金(本人)
	純目標代替率	税引き後の年金額	税・社会保険料控除後の最終賃金(本人)
相対代替率 (現役世代に対する年金給付の充分性)	総相対代替率	税引き前の年金額	退職前年度の税・社会保険料控除前の社会平均賃金
	純相対代替率	税引き後の年金額	退職前年度の税・社会保険料控除後の社会平均賃金

(資料) 駒村(2014)と余(2015)を参考に筆者作成

OECD による *OECD Pensions at a Glance* というレポートでは基本的に総所得階層別代替率を用いて計算することが多く、分子は、20 歳から働く男性（基本的には配偶者を加えない平均的労働者）が、標準的な就労期間として 45 年を満了した場合の年金額（税引き前）であり、分母は税・社会保険引き前の生涯平均賃金である。すなわち、①単身（男性）モデルで、②おおむね 20 歳から 64 歳まで被用者年金に加入し続けることと、③分子と分母がともに税・社会保険料控除前であることが特徴である。

中国国内の場合は、現在、地域間格差と地域別管理を念頭に置いて、相対代替率を用いて計算することが一般的であるが、制度設計における年金給付算定方式や男女別退職年齢により、加入年数や社会平均賃金の取り扱いが基本的に国際基準と異なっている。例えば、2005 年の「企業就業者年金制度を完備する宣伝大綱の公布に関する通知（关于印发完善企业职工基本养老保险制度宣传提纲的通知、32 号）」では、公的年金制度の役割を「基本生活を保障することである」と明記した上で、目標とする所得代替率を 59.2%（基礎年金 35%、個人口座 24.2%）¹⁶²と定めているが、ここでは 35 年間加入した標準ケースで、当該地域の前年度社会平均賃金に対して計算された相対代替率の概念に近い。建国当初の計画経済期に比べると、本人の最終賃金の 90%であった「目標代替率」が、年金制度の改革を繰り返すことによって社会平均賃金の 60%弱という「相対代替率」へと下方修正されたが、このような 60%前後の所得代替率はおおむね適切であると評価されている¹⁶³。

一方、世界銀行によると、所得代替率が 70~80%の場合は退職前の生活を基本的に維持することを意味し、60%は老後における基本的な生活を保障する程度に過ぎない¹⁶⁴。他方、ILO の 1952 年「社会保障（最低基準）条約（第 102 号）」においては 40%の所得代替率を最低水準として提案し、その後の勧告では 55%に引き上げられたが、それは配偶者を有する標準男性が 30 年間拠出した場合に、従前所得に対して計算したケースである¹⁶⁵。

¹⁶² 当該地域社会平均賃金の 100%を基準に、35 年間拠出し続けると基礎年金部分の 35%を達成することができるが、一方で、個人口座部分は①社会平均賃金の 100%を基準に 40 年間加入し、②個人口座の収益率が賃金上昇率と同じだけでなく、③退職年齢が 60 歳で、給付序数が 139 である場合によりやく達成できる（李・王、2013、53 頁）。

¹⁶³ 国務院発展研究中心社会保障課題組（2000）や李（1995）、李・王（2013）等が挙げられる。

¹⁶⁴ 李・王（2013）。

¹⁶⁵ ところが、筆者の調べた限り、両指標における具体的な分子と分母の在り方に関する説明が不足しているため、単純に比較することに注意しなければならないが、本論文では、あくまでも一つの基準として検討に入れている。

5.1.2 改革前後の比較

ここからは、先行研究の中で代表例である余（2015）及び侯・鐘（2017）の方法を参考しながら、所得代替率の計算における OECD 基準（20 歳から就労するケース）により近似するケースを仮定した上で、2015 年改革前後の変化と改革後における就業者年金制度と機関事業単位年金制度の格差について考察していきたい。

まず、2015 年改革前（旧制度）における機関事業単位の所得代替率を算出する。機関単位の賃金構造は、一般的な①職務賃金のみならず、②級別賃金、③各種手当、④補助金（補貼）と⑤ボーナス（獎金）が含まれる¹⁶⁶。それに対して、事業単位は①崗位賃金（崗位工資）と②薪級賃金（薪級工資）、③各種手当、④補助金（補貼）と⑤ボーナス（獎金）によって構成される。すなわち、同じく公共部門であっても、賃金水準の設定が異なっており、基本的に機関単位が事業単位より賃金水準が高いと思われる。

旧制度の年金給付は、前述したように就労年数によって代替率が異なり、就労年数（工齡） n が $20 \leq n < 30$ の場合、代替率 a は 80% であり、 $30 \leq n < 35$ では $a=85\%$ 、 $n \geq 35$ の際には $a=90\%$ ¹⁶⁷であるため、旧制度における年金給付額 \hat{P} は以下の通りであり、所得代替率は近似的に a になる。

$$\begin{aligned}\hat{P}_{\text{事業}} &= (W_{\text{崗位}} + W_{\text{薪級}}) \times a \\ \hat{P}_{\text{機関}} &= (W_{\text{職務}} + W_{\text{級別}}) \times a\end{aligned}$$

一方で、新たな年金制度における年金給付（ P ）は、①賦課方式の基礎年金（ P_1 ）、②個人口座（ P_2 ）と③職業年金（ P_3 ）という三つによって構成される¹⁶⁸。

$$P = P_1 + P_2 + P_3$$

基礎年金の給付額 P_1 は、①退職前年度の社会平均賃金と②本人の指数化毎月賃金（指数化月平均工資）の平均値を基準に、③拠出年数の一年ごとに 1%給付するため、 n 年拠出した場合は $n\%$ になる。指数化毎月賃金は、現役時代における被用者の賃金水準を表す指標として、毎年の賃金水準が社会平均賃金に占める割合を合計し、拠出年数で割ったもので計算さ

¹⁶⁶ 柴・葉（2018）71 頁。

¹⁶⁷ 2006 年「機関事業単位離退職人員の退職費支給等に関する問題の実施方法（关于机关事业单位离退休人员计发离退休费等问题的实施办法、60 号）」より。

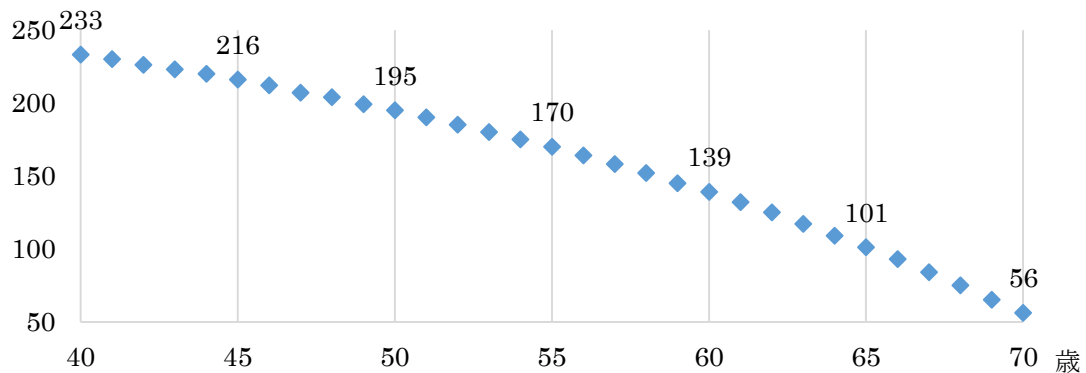
¹⁶⁸ ここでは計算の簡素化を図るために、制度改正後に年金制度へ加入する「新人」世代のみを想定しており、移行措置である「過渡的年金」等は含まれていない。

れる。ここでは、便益上毎年の標準報酬月額 (W_i) が社会平均賃金 (\bar{W}_i) に対して一定の割合 θ であると仮定し、モデル世帯の賃金上昇率と社会平均賃金の上昇率が同じく g であると想定するため、以下のような公式で基礎年金給付が計算される。

$$P_1 = (1 + \theta) \div 2 \times \bar{W}_i \times (1 + g)^{n-1} \times n\%$$

一方、個人口座 P_2 は、①被用者の標準報酬月額 W_i の 8% を基準に、② n 年積み立てられた元利合計を、③ 図 4-4 で示す退職年齢によって決められた給付序数 m (計発月数) で割って計算される。

図 4-4 退職年齢別給付序数



(注) 給付序数は、退職時の平均推計寿命、本人の退職年齢及び利息等によって決定されるが、現在の給付序数は 2005 年 38 号文より確定されたものを採用する。それ以前は、1997 年 26 号文で一律 120 と定められていた。

(資料) 2005 年 38 号文より筆者作成

したがって、個人口座給付額 P_2 は次のように表される。

$$P_2 = 12 \times W_i \times 8\% \times [(1 + r)^{n-1} + (1 + g)(1 + r)^{n-2} + (1 + g)^2(1 + r)^{n-3} \dots (1 + g)^{n-1}] \div m$$

$$= 12 \times W_i \times 8\% \times \frac{[(1 + r)^n - (1 + g)^n]}{r - g} \div m \quad (r \neq g)$$

また、2015 年決定により、新たに機関事業単位被用者の標準報酬月額の合計 12% (雇用主 8%、被用者 4%) を「職業年金口座」に積み立てることになるが、給付する際には、個

口座給付方法と類似しており、そこから個人所得税 T を引くことが特徴である。そのため、職域加算年金 P_3 は次のように表される。

$$P_3 = 12 \times W_i \times 12\% \times \frac{[(1+r)^n - (1+g)^n]}{r-g} \div m - T \quad (r \neq g)$$

よって、以下のように代替率を計算することができる。

$$\text{目標代替率ORR} = P \div [W_i \times (1+g)^{n-1}]$$

$$\text{相対代替率RRR} = P \div [\bar{W}_i \times (1+g)^{n-1}]$$

ここでは、先行研究を参考にしながら、賃金上昇率 $g=7\%$ で、積立金の収益率 $r=3\%$ と仮定し¹⁶⁹、2014年に20歳で労働市場へ参入した者が、 n 年間年金制度に加入したケースを想定している。中で、個人所得税 T は2014年における教職員の毎月平均賃金 4,747.8 元¹⁷⁰ を基準に計算する。

その結果、図4-5から分かるように、機関事業単位年金制度において、機関事業単位被用者の退職前年度における本人最終賃金に対する目標代替率は2015年改革前の恩給制度よりおおむね低下するため、2015年改革前に比べると官民格差が緩和されたと考えられる。さらに、加入年数が同等の場合、賃金水準が低いほど、所得代替率が高く、同時に、加入年数が長いほど低所得者の所得代替率における増加幅が大きい。これは、2015年改革によって、機関事業単位年金制度に所得再分配要素が取り入れられたことを示している。しかし、低所得者層に対する所得代替率が中高所得者層より高いことで、必ずしもそれに伴う年金給付水準が十分であるとは限らない。例えば、加入年数が20年であると所得代替率はわずか30%前後であり、最低限度の生活を維持することが極めて難しいと考えられる。それに対して、35年以上加入すると目標代替率はおおむね55%を上回っており¹⁷¹、退職前の基本生活を維持することができる。言い換えると、加入年数を延長するにつれて、所得代替率が

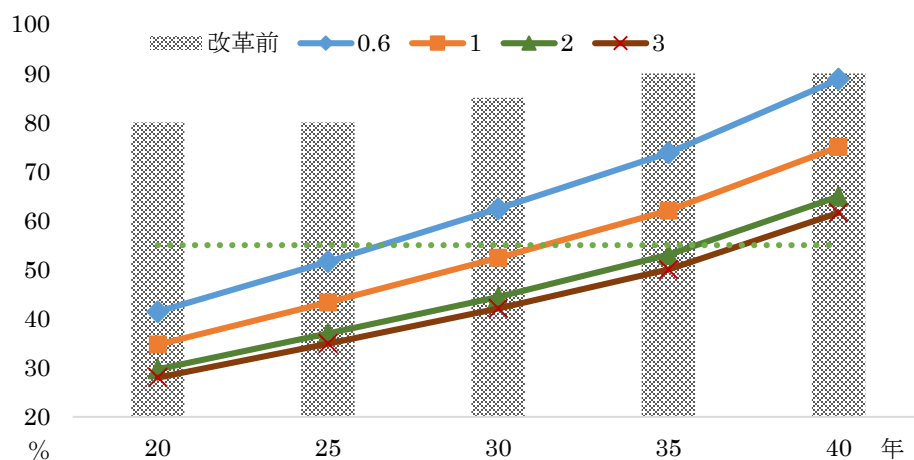
¹⁶⁹ 1998年から2015年における平均賃金上昇率は14%であるが、経済成長が鈍化している中で2015年における上昇率が6.9%であるため、ここでは7%と仮定した。さらに、積立金は銀行の一年定期金利で積み立てられることが多いため、平均3%とすることが一般的である。

¹⁷⁰ 王(2014)で指摘されたように、中国における公務員の賃金水準は比較的到低いがゆえに、比較的の高い退職金制度で補償されている。したがって、賃金だけでなく福利厚生やその他非金銭的報酬等を含む「トータル・リワード (total rewards)」や生涯収入を用いて評価することが合理的であるが、ここでは、おおむね把握しやすい教職員の賃金水準をもって推計を行う。

¹⁷¹ 前述したILOの最低基準である。

上昇するため、基幹事業単位被用者にとって長期加入のインセンティブが働く仕組みであると言えよう。

図 4-5 2015 年改革前後の目標代替率比較



(注) 報酬月額額の確定において上限 (社会平均賃金の 300%) と下限 (社会平均賃金の 60%) が設けられているため、ここでは、社会平均賃金に対するモデル世帯の賃金水準の比率を 0.6、1、2 と 3 の四つに分けており、そのうち、1 は社会平均賃金と等しい水準であることを表す。

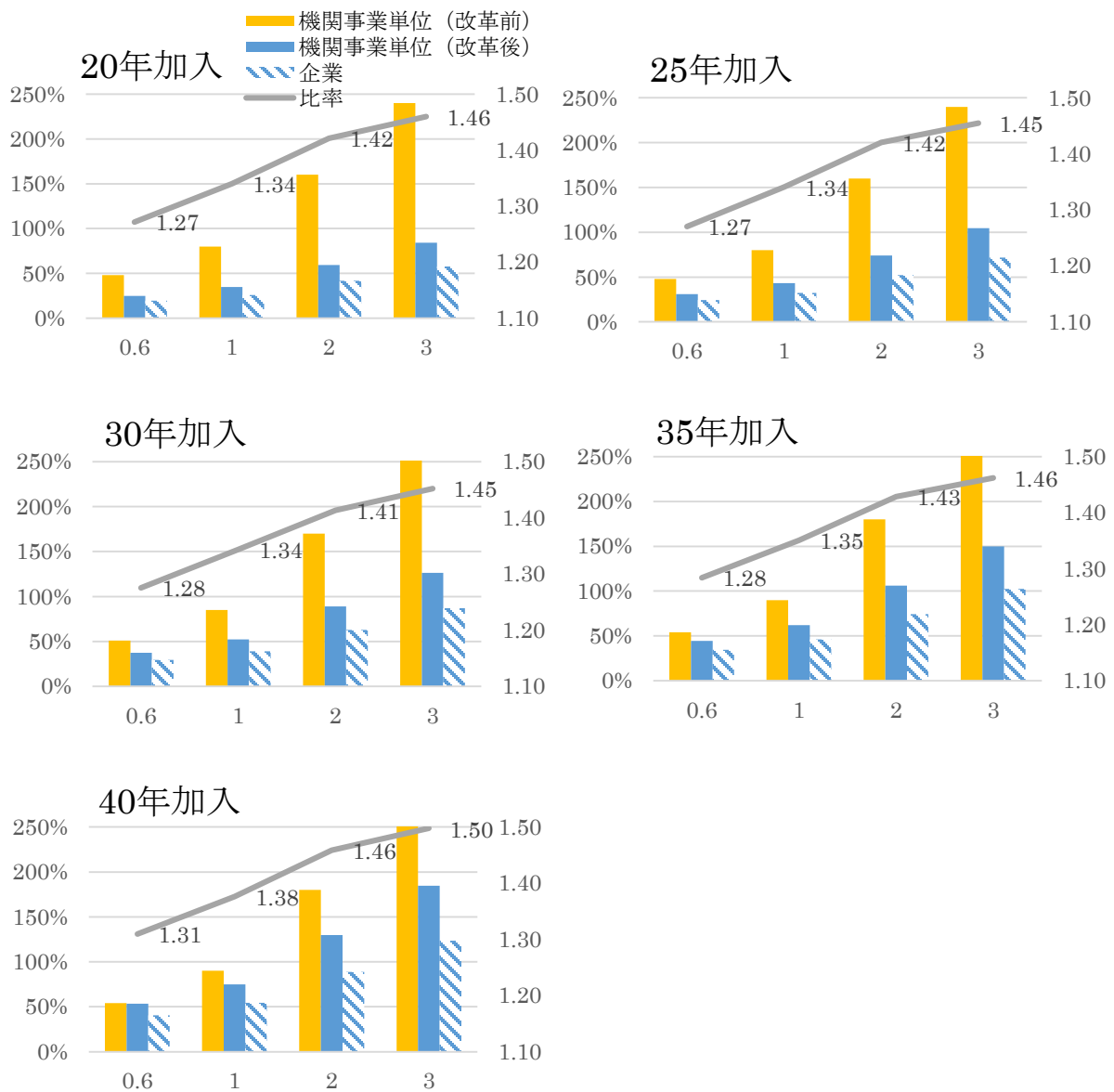
(資料) 2015 年決定に基づいて筆者作成

一方、2015 年の一元化改革後における企業と機関事業単位の比較については、算定方式において社会平均賃金水準を用いて計算することが多く、年金給付制度の充分性を評価することが可能である理由から、退職前年度の社会平均賃金水準を用いた相対代替率が一般的であるが¹⁷²、具体的な加入年数別の結果は図 4-6 の通りである¹⁷³。

¹⁷² 張・李 (2016) や李・王 (2013) 等が挙げられる。

¹⁷³ 社会平均賃金に対する相対代替率から分析すると、2015 年改革前後における機関事業単位年金制度の所得代替率は、加入年数が等しい場合、賃金水準が高いほど減少幅が大きい。同時に、賃金水準が同様のケースでは加入年数が高まるにつれて減少幅が小さくなる。しかし、2015 年改革前まで独特な年金給付算定方式を採用した機関事業単位年金制度では、機関事業単位被用者個人の最終賃金を基準にするため、全体的に社会平均賃金水準とは関連性が低い。また、本論文では、あくまでも 2015 年改革後における官民格差の程度に焦点を当てているため、改革前後における相対的代替率の詳細な分析は省略することにしたい。

図 4-6 2015 年改革前後の機関事業単位と企業の相対代替率の比較



(注) 横軸である 0.6、1、2 と 3 は、社会平均賃金に対するモデル世帯の所得階層別状況を表す。比率とは、同じ加入年数と賃金水準における機関事業単位 (改革後) と企業単位被用者の所得代替率の比率である。

(資料) 2015 年決定に基づいて筆者作成

まず、前述のように、機関事業単位年金制度の公的年金部分を、就業者年金制度で採用さ

れる負担と給付の算定方法とおおむね一致するように修正したため、両者における社会平均賃金に対する所得代替率の結果ではいくつかの共通点が見られる。例えば、①賃金水準と②加入年数に比例した年金給付が得られることから、同じ状況に置かれた場合、賃金水準が高いほど社会平均賃金に対する所得代替率が上昇し、加入年数が長いほど所得代替率が高くなる。同時に、両制度における低所得者層 ($\theta=0.6$) の所得代替率が極めて低く、中でも20年間加入した場合の機関事業単位年金と就業者年金制度は各々24.8%と19.5%に留まり、35年間加入する標準ケースでも50%を下回っていることが分かる。

それに対して、改革後の機関事業単位年金制度と就業者年金制度の相対代替率を比較した場合、機関事業単位年金制度に新たな職域加算年金である「職業年金（報酬月額合計12%）」が強制的に導入されたため、同じ条件の下で機関事業単位年金制度の代替率が比較的高いことになる。すなわち、新たな官民格差は強制加入制度である「職業年金」に起因する。

両者間における所得代替率の絶対値の差は5.3%ポイント ($\theta=0.6$, $n=20$) から61.4%ポイント ($\theta=3$, $n=40$) まで幅広く、相対水準としての「比率」指標においても1.27から1.50と、賃金水準が高いほど差がおおむね大きくなる傾向がみられる¹⁷⁴。特に、同じく年金制度に40年間加入する高所得層（平均賃金の3倍）の間で、機関事業単位年金制度における所得代替率が184.8%であるのに対して、民間部門の就業者年金制度は123.4%にすぎず、これは、機関事業単位被用者に比べると民間部門の高所得者が公的年金制度に対して不公平感を抱く可能性がより高いことを示唆する。

すなわち、2015年改革により、相対代替率における官民格差が大幅に緩和されたが、新たな職業年金制度によって官民格差が依然として残されており、その格差は加入年数と賃金水準の上昇に伴って拡大傾向にある。

¹⁷⁴ OECD 諸国における所得代替率の計算方法に近似させ、20歳から労働市場へ加入し、45年間納付する標準ケースを用いて計算すると、機関事業単位年金制度と就業者年金制度の所得代替率の差は27.6%ポイントであり、両者の比率が1.42になる。前述のように、年金制度における退職年齢の設計や所得代替率における分子と分母の詳細において異なる部分もあるため、厳密に言えば、当該数値と本章第3節のOECD諸国における官民格差と直接比較することができないが、おおむね形式的に一致するグループCにおける所得代替率の差の平均値（26.8%ポイント）と類似していることを指摘しておきたい。

5.2 一元化改革後に残された課題

これまでの 5.1 では、所得代替率を用いて機関事業単位年金制度の改革前後と改革後における官民格差を比較し、2015 年改革が行われたにもかかわらず依然として官民格差が残されていることを述べた。これからは、具体的に 2015 年改革後に残された課題を指摘し、今後の改革方向について提言を行っていききたい。

5.2.1 不十分な企業年金（第 2 柱）

2015 年における被用者年金制度の一元化改革で最も目立つ取り組みは、機関事業単位年金制度において新たな職域加算年金制度である「職業年金」を導入したことである。

OECD 諸国において、欧州債務危機の影響が深刻な国々（ギリシャ等）を除くと、ほとんど多柱型年金制度を構築し、職域加算年金や個人年金の役割を強化した。一方で、中国における民間部門は依然として第 1 柱である公的年金制度のみに依存することが一般的で、一般被用者の職域年金部分（企業年金）は極めて遅れている。それに対して、一元化改革後、公共部門の被用者に強制的な職域年金が新たに導入されたため、新たな官民格差をもたらした。本章の 5.1 のシミュレーション結果から分かるように、職域加算年金による新たな官民格差は加入年数の増加と賃金水準の上昇に伴って拡大することになる。しかし、年金制度における長期加入と報酬月額を把握することが年金財政の持続可能性に貢献すると考えられる中で、官民格差の是正と長期加入の促進が矛盾しており、民間被用者のうち高所得者による報酬月額の恣意的な引き下げ等が懸念される。

民間部門における「企業年金」の具体的な実施状況について、『2017 年度人力資源と社会保障事業発展統計公報』の公表データを用いて説明すると、2004 年の「企業年金試行方法（企業年金試行办法、20 号）」が打ち出されてから 13 年間展開された「企業年金（一般被用者の職域加算年金）」は制度的に任意加入であるため、十分に普及されておらず、2017 年までの加入企業数は 8.04 万社（全国企業法人数の 10%未満）で、加入者数は就業者年金制度加入者全体の 5.8%に過ぎない¹⁷⁵。中でも、北京、広東、河南では加入企業数の減少さえも観察されている。さらに、2017 年までの累計積立金（累計結余）は 1 兆 2,880 億元で、公的年金財政収支（基本养老保险基金累计收入）の 29.3%に留まっており、運用利回りも全国平均 3.03%で、十分な収益性が確保されていない。

¹⁷⁵ 鍾（2005）で指摘されたように、企業形態別や地域別の進展具合が異なっている。2018 年現在、民営企業、特に中小企業の加入率が極めて限定的であるといえよう。

すなわち、中国における企業年金は、加入状況や積立金規模、地域間格差及び投資収益において限定的な役割しか果たしていない。そのため、OECD 諸国のような税制優遇策を始めとする諸対策を用いて¹⁷⁶、民間部門の加入インセンティブを促進すると同時に、積立金の投資運営に関してより多様化した選択肢を与えることが望ましいと考えられる。

5.2.2 移行コストの対処

賦課方式から積立方式への移行には必ず「移行コスト問題」が発生する。OECD ではチリの事例が典型的であるが、中国における就業者年金制度の改革当時も、個人口座（積立方式）の導入により膨大な移行コストが発生し、それによる個人口座の空洞化から年金制度に対する不信感が増大した。

同様に、2015年における機関事業単位年金改革でも「老人」と「中人」の改革前の個人負担及び雇用主負担分に関して移行コスト問題が生じることが予測される。その対処に関しては、現状を反映した試算に基づいてスケジュールを明確に定め、国レベルの具体的な対策を講じるべきであり、特に負担主体を明確にしなければならない。

聶（2014）の推計によれば、事業単位の中人に対する移行コストは3兆7千億元で、機関単位の中人に対しては4兆5千億元必要とされる。このような膨大な移行コストの財源確保に関して、目前の政策では詳しく言及しておらず、今後の課題として挙げられているが、第2章で述べられたNDC方式の議論と包括的に議論していくことが必要不可欠である。

5.2.3 退職年齢の引き上げ

制度的な被用者年金の一元化改革後、公的年金制度全般における年金財政の持続可能性問題を避けて通れない。前述した移行コスト問題に加え、被用者年金制度全般における退職年齢の引き上げも、年金財政の健全化において先進諸国で多く取り込まれる手段である。

日本を含むOECD 諸国では、比較的早い段階から退職年齢の引き上げに関して具体的かつ漸進的な改革案を打ち出し、現在の平均退職年齢は男性が65.5歳、女性が65.4歳になる。しかし、前述したように、中国は依然として建国当初の退職年齢を維持しており、男性が60歳、女性が50歳（幹部は55歳）である。篠塚・永瀬（2008）のパネル調査から、諸

¹⁷⁶ 鄭（2017）では、アメリカとイギリスにおける租税優遇措置を議論しながら、中国における企業年金制度の普及拡大に対して提案を行っている。

外国と異なり、中国では女性が男性より平均 5～10 年も早く定年を迎えるため、また再就職が難しいことから中高齢女性の専業主婦化現象が見られると指摘されている。退職年齢の引き上げと被用者年金一元化を総合的に考慮した于他（2017）の研究でも、年金財政の持続可能性に対して退職年齢の引き上げが大きな役割を果たすと検証し、特に機関事業単位における効果が大きいと議論した。

十八届三中全会において「漸進的に退職年齢を延長する（漸進式延迟退休年龄）」全体的な方向性を示したが、引き上げに関する詳しい実施案は未だに検討中であり¹⁷⁷、目標として少なくとも 2021 年から実行段階に入る予定であると公表された。ここでも、先進諸国で主として採用された「平均余命と連動する漸進的な改革」が望ましいという意見が多く、段階に分けて実施する可能性が高い。

第 6 節 小括

近年における人口高齢化の進展及び年金財政の悪化により、世界各国では公的年金制度の所得代替率を引き下げると同時に、自助努力による企業年金や私的年金制度のウェイトを拡充する試行錯誤を展開してきた（有森、2011）。その一環として、公的年金制度における被用者年金制度間の格差を是正することによって、国民の信頼を獲得するだけでなく、年金財政の健全化に対しても積極的に機能すると見込まれる公務員年金改革が広範囲で行われてきた。

本章では、三つの格差問題のうち、官民格差問題に関して述べており、世界的な年金改革を意識しながら公的年金改革を遂行してきた中国の取り組みとして、2015 年の「被用者年金制度の一元化改革」に焦点を当てて分析を行ってきた。その中で、近年における OECD 諸国の一元化改革経験も念頭に置きながら、世界的な年金改革潮流と一致することを示した。すでに述べたように、分立した年金制度は中国独特な問題ではないため、早い段階から改革に取り組んだ先進諸国の経験を部分的に取り入れてきた。

¹⁷⁷ 例えば、中国社会科学院人口と労働経済研究所及び社会科学文献出版社が 2015 年に共同で発布した『人口と労働緑書（政策提案書）—中国の人口と労働問題に関する報告書 No.16（人口与劳动绿皮书：中国人口与劳动问题报告 No.16）』では、被用者年金制度における女性幹部と女性工人間の退職年齢を 2017 年まで 55 歳に統一した上で、2018 年から女性の退職年齢を 3 年ごとに 1 歳、男性は 6 年ごとに 1 歳引き上げ、最終的に 2045 年には男女ともに 65 歳まで延長することを提案した。

2015年改革は、制度設計を形式的に近似させることによって、公的年金制度における公平性の向上に対して確実に機能したため、改革後の機関事業単位年金制度と就業者年金制度の間に共通点が多数みられることを検証した。しかし、強制加入の職域加算部分（標準報酬月額の12%）を加味すると必ずしも官民格差を完全に解消したとは言い切れず、OECD諸国におけるグループCに形式的に近似することになる。特に、機関事業単位年金制度と就業者年金制度間の所得代替率の差が加入年数と賃金水準に比例して拡大するため、就業者年金制度に加入する長期加入者や高所得者がより高い不公平感を抱えると考えられる。

職域や地域を超えた柔軟な社会保障制度に対する需要がますます拡大される中、先進諸国の経験を取り入れながら、今後は年金制度全般からより具体的な政策設計を整備していくことが期待される。

第5章 公的年金制度の地域別断片化と省間格差

第1節 はじめに

これまで議論してきた格差問題を概観すると、第3章において都市と農村間格差、とりわけ最も典型的な表れである農民工の年金問題を中心に検討した上で、地域別の実態に合わせた提案を試みた。その後、第4章では被用者年金制度における官民格差に関する試行錯誤が2015年に入ってから本格的に取り組み、一定の成果を挙げながらも依然として不十分であることを明らかにした。本章からは、論文の課題である三つの格差問題のうち、近年本格的な改正に向けて着手し始めた地域間断片化現象（断片化）を、就業者年金制度に限定して述べていきたい。

地域別の経済状況が異なるため、所得比例型の年金制度のもとで、それに伴う年金給付水準も異なり、定額給付である住民年金においても地域ごとで異なってくる¹⁷⁸。本章では、主として、社会保障制度のうち比較的成熟している就業者年金制度¹⁷⁹における地域間格差問題に焦点をおき、その原因を検討すると同時に、現状と傾向を明らかにすることを目的とする。就業者年金制度に注目した理由は、それが最大の年金財政規模を保有していると同時に、社会安定化に対して最も中核的な役割を果たすからである。

岳（2010）で指摘されたように、社会保障の普及と都市化の進展により、公的年金制度は「地域別（福祉）」に展開され、省別運営のもとで地方利益の最大化を図る制度として定着した。しかし、このような制度は、地域間再分配機能の発揮や省間における自由な人口移動を制限し、なおかつ年金制度の安定的な財源確保や負担の公平性を阻害すると懸念されている。特に、拡大する地域別年金財政負担の格差を是正することが喫緊の課題として挙げられている中で、2018年において、初めて就業者年金制度に限定した「水平的財政調整要素を含んだ財政調整制度改革」が行われた。

本章では、省別において異なる年金実態の時系列分析を特徴とするが、その際、省間のみ

¹⁷⁸ 例えば、2017年における西部地域の一人当たり住民年金給付は月120円で、最も低い貴州のそれは70元であるが、それに対して上海のそれは850元、北京のそれは560元である（李他、2018）。

¹⁷⁹ 原則的に雇用主と被用者がそれぞれ報酬月額額の20%（賦課方式）と8%（積立方式）を負担するが、現実では地方ごとに保険料率が異なっている。

ならず各ブロック別の事情を把握しつつ、具体的な地域別の年金財政負担の相違に注目していきたい。具体的な個別事例を取り扱う理由は、ブロック単位による政策展開が現段階における中国の実情を必ずしも十分に反映できるとはいえないからである。従来の公的年金制度における政府補助金の確定には、ブロックごとに異なる政策が導入されていた。例えば、住民年金制度における中央補助金に関してもブロックに分けて、おおむね経済的に発展している地域に対しては財政補助が少ない仕組みを採用していた。ところが、後述するように、ブロック内格差が拡大されるにつれて、従来のようなブロックを単位とする政策の有効性が低下しつつあると考えられる。

以下では、まず第3節で、地方政府による運営方式が形成された歴史的過程を概観する。その中で、体制移行における社会保障制度の変容に留まらず、政府間関係の観点からその典型的な表れである「分税制の導入」を取り入れ、中央政府と地方政府の役割再定義から生じた問題点を考察する。同時に、中央と地方政府間における垂直的な財政調整制度¹⁸⁰が本格的に整備され始めたにもかかわらず、就業者年金制度の地域間格差を是正するには依然として不十分であることを明らかにする。

次に、第4節では年金財政の収支データを用いて、全国31地域における省間格差の全体像を概観した上で、2005年から2015年までブロック間とブロック内における経済成長度合い、人口構成と負担給付構造の時系列変化を考察する。加えて、具体的な事例を抜粋することによって、2015年における地域別特徴の詳細を検討していきたい。

続いて、第5節では、地域別の年金財政負担のアンバランス問題が無視できないほど拡大したことを背景に、2018年に本格的に取り入れられた財政調整制度として、就業者年金制度に限定し、水平的財政調整要素を含んだ「中央調節金制度」の分析を通じて、残された課題について議論を深める¹⁸¹。

¹⁸⁰ 中国における財政調整制度（財政转移支付制度）は、主に①税収返還（税収返还、分税制前の税収の一部を保障する目的）、②一般性転移支出（一般性转移支付、日本の地方交付金に相当）と③専項移転支出（专项转移支付、日本の国庫支出金に相当）によって構成される

（許、2015）。2016年における転移支付総額は5兆9,401億元であり、うち、一般性転移支出が53.6%と最も多く、専項性移転支出は34.9%を占めている。

¹⁸¹ 本来であれば、省間格差を是正する中央政府による財政調整制度の仕組みについて詳しく議論する必要があるが、就業者年金制度に対する財政補助金における中央と地方政府の地域別統計データが公開されていないため、公的年金制度における財政調整制度についてより深めた議論に至っていない。

第2節 先行研究の検討

本節では、地域間格差に関する先行研究を、社会保障制度全般と社会保険制度に分けて述べたい。このように分ける理由は、実際本章の課題である公的就業者年金制度の省間格差を具体的に議論する研究が限られており、データの制約から社会保障制度を包括的に取り扱うことが一般的だからである。

2.1 社会保障全般から地域間格差を研究する文献

まず、李他（2018）は主成分分析と地理空間加重回帰分析を用いて、社会保障水準（社会保障普及率、社会保険基金残高、社会救助と社会福利）の2002年から2015年までの時系列変化と空間関連性、地域集積性を分析した結果、経済が発展している地域であるほど、社会保障水準の上昇が速いことを検証した。加えて、一人当たりGDP、農村住民一人当たり純収入、都市化率、教育水準と財政移転支給が社会保障水準に対して大きな影響を与えており、社会保障水準の地域別特徴が顕著であると結論つけた。

欧・丁（2011）は、省間における経済的不均衡によって社会保障等の公共サービスの省間格差が生じたが、公共サービスの省間格差によって省間の経済格差が更に拡大されると主張した。ここで、中央政府の財政調整によってブロック間の格差が緩和されるものの、ブロック内の格差が拡大され、特に東部内格差が最も目立つと指摘した。

一方、呂・白（2016）では、各ブロック間及びブロック内における社会保障関連費支出の格差に注目し、近年、社会保障制度により地域間における貧富の格差が拡大されたと強調した。中でも、2001年から2006年まで再分配後のジニ係数が減少されたが、その後拡大傾向にあり、東部と中部間の格差が最も大きいと述べた。

他方、趙他（2016）の研究では、地域間社会保障財政負担の公平性と要因分析に力点を置いたが、現在、地域間の財政負担が不公平であり、中西部のほうが割高で、一人当たり社会保障財政負担（人口状況を考慮した財政総支出に占める社会保障財政支出の割合）がより高い現象を強調した。

2.2 公的年金等の社会保険制度からみた地域間格差

年金加入地と年金給付額の関係から分析した彭・馮（2009）では、加入者個人の事例から省間格差を考察したが、内部収益率と所得代替率という二つの指標を用いて、公的就業者

年金制度の社会プール部分のみを考察した。結果、同じ条件の個人であっても、加入する地域によって異なる年金給付が得られるが、具体的には、賃金上昇率が高い地域ほど内部収益率と所得代替率が高く、平均負担率（一人当たり年金負担額を平均賃金で割ったもの）は内部収益率に負の影響を与えると議論した。

他方、周・王（2017）は人口構成を①自然構成（高齢者扶養比率等）、②社会構成（家庭規模、教育程度、既婚率等）と③地域構成（都市人口比率）に細分し、それぞれ年金制度と医療制度の省間格差に与える影響を考察した。単に年金制度を見た場合、高齢者扶養比率や家庭規模、教育程度と正の相関があり、逆に既婚人口比率や都市人口比率とは負の相関関係があると実証した。

李・陳（2018）は、テラー指数を用いて年金基金支出における地域間格差を検証しているが、地域間では減少傾向にあるものの、各地域の支給能力において①経済的に遅れる地域で、②退職人口は多く、③制度扶養比率が低い地域であるほど深刻な年金財政収支問題に直面するとした。加えて、空間的自己相関分析によって、年金積立金規模の空間分布差異が顕著で、なおかつ固定化している傾向を指摘した。

以上のように、中国における社会保障制度の地域間格差問題については、これまでも活発な議論が行われたものの、そのほとんどは人口構造や経済状況との関連性を述べたものである。ところが、省別断片化状態に陥った根本的な原因は、改革開放後の財政システムの変容にあると考えられるため、政府間関係からのアプローチも必要不可欠となる。以下では、建国当初の計画経済期から現在に至るまでの中央と地方政府の役割再定義に関して、具体的な政府財政収支の変化を挙げながら分析を進める。中でも、財政請負制による地域分断化、及び分税制改革から地方政府における役割・責任の強化等、地方財政の不均衡が顕在化したことを強調する。また、最新の改革動向に踏まえて、新たに導入された財政調整制度について概観し、「中央調節金」の役割を検討していきたい。

さらに、社会保険制度分野の地域間格差を分析する先行研究も少なくないが、特定の一年のみ観察し、社会保険制度のうち中核的な公的就業者年金制度における省間格差の現状や方向性について、限られた情報しか提供できない。それに対して、本章では全国 31 省を 4 つのブロックに細分し、省間及び各ブロック別における格差推移の時系列変化と特徴をまとめることに重きを置く。加えて、新たな工夫として具体的な個別地域を抜粋し、より詳しい考察を深めていきたい。

第3節 地域間断片化の背景

そもそも、一般的には国家レベルで管理運営される公的年金制度¹⁸²が、なぜ中国では省別に分断化されたのかを検討する必要がある。本節では、その歴史的な変遷を確認しながら、地方政府の事務配分が拡大された背景を検討し、その上で社会保障関係費における従来の財政調整制度について概観する。

3.1 経済体制移行による社会環境の変化

第1章で述べたように、新中国建国当初の計画経済期に遡ると、1950年からすでに国有企業を単位とした年金制度が設立されたが、「政府と企業を区別せず、統一徴収統一支給（政企不分、統収統支）」の財政特徴から、実質上中央政府によって退職者の年金を含むすべての社会保障サービスを包括的に提供していた。実施段階では、各企業の労働組合が徴収・管理し、うち一部を全国労働組合に統合した上で、全国範囲で統合することが一般的であった。ところが、1966年の文化大革命によって保障システムが崩壊し、企業単位の「内部事業」と放任される中、次第に責任主体も政府から企業へ変化するようになった¹⁸³。

その後、改革開放を始め、市場メカニズムを導入する体制移転を経験する中で、従来の国有企業に限定された年金制度も「社会化した」抜本改革を余儀なくされた。なぜなら、国有企業改革による膨大なレイオフ者と大量の非国有企業の台頭に対応する制度設計が、社会的安定化に対して大きく機能すると考えられるからである。その過程で、「漸進的改革と先行的試行（渐进改革、试点先行）」¹⁸⁴戦略が採用されたが、このような一部地域や企業から「ボトムアップ型」の試行錯誤を積み重ねた結果、最終的に国レベルで全国的な展開へ広がった。ところが、先行地域における年金制度が多様化しており、なおかつ全国展開の際に地方政府の裁量が認められたため、現実には地方ごとに年金制度が異なる事態を招いた。

公的年金制度における地域別制度展開のみならず、その背景にある社会環境においても

¹⁸² Wingender (2018) で指摘されたように、社会保障関連支出の責任分担を分析する際に、①制度設計、②資金調達、③管理、④実施、⑤監督と⑥評価のような多方面からの考察が必要であるが、そのうち中央政府が①、②、⑤と⑥を担うことが一般的であるのに対して、中国の場合は①制度設計（一部）及び②資金調達を地方政府が担うため、世界的に見ても極めて異例である。

¹⁸³ 責任主体の変化については、李（2015）が詳しい。

¹⁸⁴ 実験を行いながら慎重に改革を進める方法であり、実験主義（experimentalism）あるいは実用主義（pragmatism）とも呼ばれる（中兼、1999）。

大きな変化が起きた。改革開放自体も部分的地域の優先発展を促す政策であるため、沿海地域と内陸間、都市と農村間における経済的格差の拡大に伴い、地域別分断化現象が顕著になった。というのは、行政上の成績評価において経済指標や社会指標が内包されることから、各地方政府は地域における公共投資の規模拡大に積極的に取り組んでいた。地方政府間競争と役人の昇進が直接に関連したことから、経済条件が優れている東部地域であるほど、地域の経済成長と産業構造の調整に対して力を入れ、より早く成長したと考えられる。

加えて、人口移動の柔軟化と都市化による人口構造の変化等地域別の社会環境が大きく異なった結果、年金基金の財政状況においても大きな格差が生じることになった。こうした中で、年金財政が地方利益として硬直化し、労働力の地域間移動を阻害する要因の一つとして定着するようになった¹⁸⁵。

3.2 財政における中央政府と地方政府間関係

本格的な議論に入る前に、中国における中央政府と地方政府の役割分担がどのように規定されているのかについて述べておきたい。中華人民共和国の憲法第三条では、「中央と地方の国家機関における責任分担は、中央の統一の統率（领导）の下で、地方の主導性・積極性を十分に発揮させる原則に従う」と定めており、言い換えると、中央は法律、政策、制度制定や公布を行う政策決定責任（決策責任）を有するのに対して、地方政府は日常管理を含む政策実行（执行）を行う。

項目別でみると、年金制度や最低生活保障制度等の賦課方式の給付責任において、中央政府は確定された責任を負うのに対して、年金財政の均衡に対する責任、言い換えると最終的な年金財政均衡責任は地方政府にある。反対に、社会救済や被災救援は地方政府が均衡責任を負うが、結果的に中央政府の財政補助に依存することが多い。すなわち、中国における公的年金制度は中央補助を伴っているが、基本的には地方政府が管理運営する仕組みとなる。しかし、従来における中央と地方政府の責任分担は交渉や行政指示の形式によって地域別に異なるため、具体的な詳細まで把握することが困難であり、法律的に明確化した分担構造が必要不可欠である¹⁸⁶。

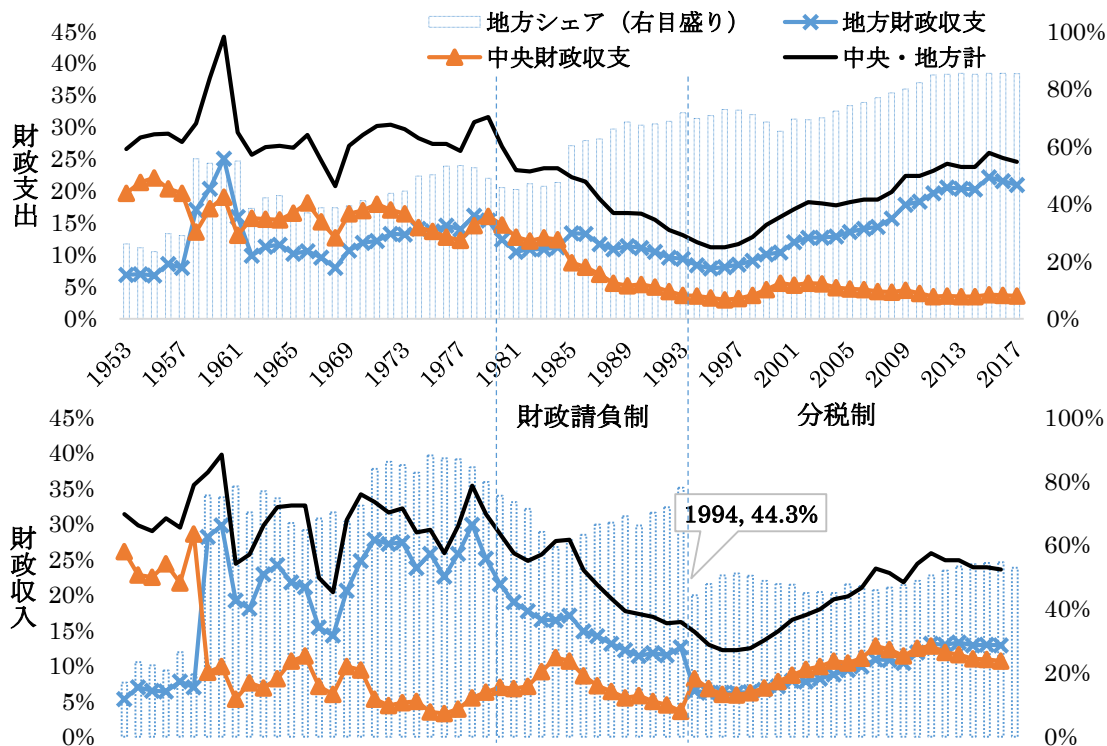
一方、前述した中央と地方政府間における財政関係変化の背景には、「分税制」による中央と地方政府における役割分担の変化が挙げられるが、ここから図 5-1 を用いてこれまで

¹⁸⁵ 具体的には、本章第 4 節で地域別データを用いて説明を加える。

¹⁸⁶ 鄧・汪（2018）10 頁。

の経緯について分析を加える。

図 5-1 中国における地方と中央財政規模対 GDP 比及び地方シェア



(注) 1978 年までは計画経済期（うち 1958~1962 年は大躍進期で、1966~1976 年は文化大革命期）であり、その後改革開放を経験する中で、1980~1993 年は財政請負期で、1994 年から現在は分税制期と分類される。

(資料) 『中国財政年鑑』(各年版) より作成

図 5-1 は、1953 年から 2017 年までの中央財政収支対 GDP 比、地方財政収支対 GDP 比及び中央・地方合計財政収支対 GDP 比と地方収支シェアを表したものである。まず、1979 年改革開放前の計画経済期では、1958 年の大躍進期時代（工業生産の過度な増産活動）から地方財政収入が急増した点が特徴である。それは、「体制下放」として全体の 88% の国有企業が中央から所在の地方政府に移管され、その企業収入や各種税収が地方の財政収入となったことから起因する。ところが、ここで一つ明確にしなければならないのは、計画経済期における地方政府の財政収入は「制約」が極めて多いものであり、原則的には中央政府へ財源が集中されるため、地方政府は中央に従属する立場（中央政府の派遣組織）に

過ぎない。また、谷口（2007）でも強調されたように、当時両者における歳出・歳入の責任区分が明確でなく、中央政府へ上納金（地方から中央）や支出超過地方への補助金（中央から地方）を実施したため、統計上では地方政府の歳出増加であるが、その裏では地方政府から中央政府への巨額の純移転が行われていた。

その後、改革開放以降の1980年から1994年までは財政請負制（分級包幹制）を採用したが、ここから各省がそれぞれ徴税機関を有して徴税を行うようになった。地方政府が中央政府から請負を行い、一部の上納金以外は自由に使用することができたため¹⁸⁷、制度導入における地方政府のコンセンサスが容易であった。これによって地方政府のインセンティブを引き出し、改革開放における地方政府の主導的な役割を明らかにするのに効果的であり、地方歳入割合も徐々に拡大した。ところが、その便益が及ぶ範囲のみを重視する「地方主義」から省間の分断を招き、省間格差が拡大されたり、更に中央への上納金を恣意的に抑えたりする現象が頻繁に確認された。これによって、資源の効率的な配分に歪みをもたらし、GDPに対する国家財政の割合も年々低下するようになった。言い換えると、改革開放を通じて経済全体に占める財政活動の比重が縮小し、「小さな政府」へ切り替えたことになる¹⁸⁸。

上記の局面を見直す目的から「分税制改革」が行われたが、これは徴税管理の規範化と中央政府による再分配機能の強化（中央政府の歳入拡大）を図ろうとするものであった。言い換えると、形式的には地方政府の権限が拡大されたように思われがちであるが、実際には財源が中央政府に集中されたため、集権を強化する改革であった。具体的には、それまで100%地方税収として認められていた最重要税目（国内増値税¹⁸⁹）を中央75%、地方25%の共有税にし、将来的に税収増加の多くを中央財政に計上した。さらに、2002年からは大幅な増収が予測される企業所得税と個人所得税をそれまで原則地方税であったものから共有税に見直した¹⁹⁰。一連の税制改革により中央財政力が急増したが、それに対して地方政府の財

¹⁸⁷ 中央への上納金とその比率に関して明確された規定が設定されておらず、具体的な地域の経済状況や交渉によって個別に決定されたため、地域によって大きなばらつきがあったと思われる（許、2015）。

¹⁸⁸ 梶谷（2011）36-37 ページ。

¹⁸⁹ 増値税（value-added tax、VAT）は、日本の消費税に対応するが、3段階（16%、10%と6%）で税負担を転嫁するインボイス方式の付加価値税である。2017年における国内増値税は5兆6,378億元で全国一般公共歳入の32.7%を占めており、依然として最主要税目である。

¹⁹⁰ 一部国有鉄道や郵政、銀行等は中央税であり、その他は共有税にされたが、分配率が2002年の50：50から、2003年より中央が60%へと引き上げられた。

政収入シェアは大幅に減少した。

他方、中央政府と地方政府の役割分担も整理され、安全保障、外交、国家機構の運営費等を中央支出とし、それ以外は地方政府支出と定められた。その結果、図 5-1 で示したように、政府全体における地方政府の支出割合が引き上げられたのに対して、その財源シェアは縮小され、地方政府の事務配分と税源配分におけるアンバランス問題が浮上した。

これを緩和するため、中央と地方政府間における財政移転のフレームワークも本格的に整備され始めたが、地方政府の既得権益を保障する「税込返還（税込返還）¹⁹¹」を主としたため（1994 年当時は財政移転総額の 75.4%）、地域間財政格差の均等化に対して十分に機能できなかった¹⁹²。また、二つの地方主義¹⁹³による地方政府の債務拡大に加え、都市化と少子高齢化の進展を背景に、地方財政負担はますます拡大されたと考えられる。

確かに、社会保障政策の整備により、地方財政調整制度のうち用途が指定されていない「一般性財政移転」と用途が指定される「専項財政移転」両方における社会保障関連費の支出項目が拡大され¹⁹⁴、中央政府の責任が強化されてきた。例えば、2016 年における中央政府の財政調整を加味した場合、一般公共予算支出における社会保障関係費の支出割合は、中央が 33.6%であるのに対して地方が 66.4%を占めている¹⁹⁵。しかし、分税制以降の地方分権化により、社会保障関連支出含む地方政府の財政支出負担が拡大されたと同時に、地域間格差も高まりつつある中で、地方財源を確保する地方税制度の整備、なおかつ財政力格差を考慮した新たな財政調整制度が求められるようになった。言い換えると、教育部門の専項補

¹⁹¹ 税込返還制度は、中央財政力を確保する分税制改革をスムーズに進行させるために、減収した地方政府に対して制度導入前の財政収入を保証する制度であり、地域間の財政調整機能がないと考えられる。

¹⁹² 地域間の財政格差の是正及び公共サービスの均等化機能が弱いことは曹（2016）でも確認できる。

¹⁹³ 二つの地方主義は、内藤（2015）で述べられたもので、財政請負制による地方主義の拡大と分税制後の土地財政による地方主義の再拡大で、地方財政における土地依存の拡大及び固定資産投資等による地方債務の急増が大きな課題として指摘された。

¹⁹⁴ 例えば、社会保障制度の整備に伴って、2011 年より一般性財政移転項目に新型農村養老保険や都市住民社会養老保険補助を追加し、専項性財政移転項目に都市と農村困難群衆（貧困者）への一時生活補助を加えた。

¹⁹⁵ 社会保障関係費に関する統計基準は国際機関によって異なり、具体的な範囲や項目の内訳が統一されていない。加えて、中国における統計年鑑では社会保障関係費を独立した「類（項目）」として集計されておらず、データの収集と統計も分散している特徴があるため（研究課題研究チーム、2017）、ここでは、おおむね「社会保障と就業」、「医療衛生と計画生育」及び「住宅保障」項目の合計額をとる。

助金に比べ、膨大な公的就業者年金制度等が内包される一般性移転支出制度の強化に取り組むことが必要不可欠である。

以下では、まず近年における公的年金制度の地域間格差、とりわけ地域別の財政負担格差を時系列で考察したうえで、新たな財政調整改革の内容を検討していきたい。

第4節 公的就業者年金制度の地域間格差

4.1 4大ブロックと経済格差

地域間格差を検証する前に、まず中国におけるブロック区分を確認する必要がある。この区分は、1986年の「第七次五年計画（1986~1990）」に起源するが、当初は立地条件によりおおむね3つに分類された¹⁹⁶。

図5-2 中国における地域ブロック区分（4大経済区域）



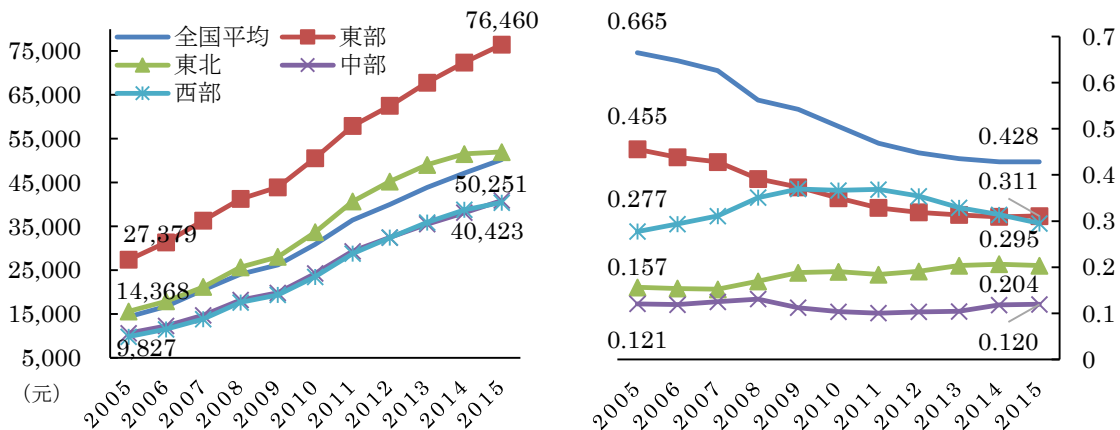
(資料) 筆者作成

¹⁹⁶ そのうち、広西はもともと東部地域、内蒙古（内モンゴル）は中部地域と定められたが、それぞれの一人当たり GDP が西部の平均水準に類似していたため、2000年「西部大開発」政策により西部へと編入された。

本章では、2010年より統計年鑑等に明記された4大ブロック分類法を採用する。具体的には図5-2で示すように、北京、天津、上海と広東等、沿海部として改革開放初期から著しい経済成長を達成した地域が東部地域である。それに対して、東北地域は遼寧、吉林と黒竜江であり、旧工業基地として重化学工業により過去繁栄したものの、その後産業構造改革が推進され、典型的な衰退地域として位置づけられる。他方、中部は山西、安徽、江西等の6省のみで、残りは西部地域として定義する。

なお、先行研究で多く指摘されたように、公的年金状況は省間の経済格差によって大いに影響されるため（欧・丁、2011）、まず一人当たりGDPの変化を用いて、省間における経済格差の傾向を概観していきたい。

図5-3 一人当たりGDPの推移（左）及び格差変化（右）



（資料）『中国統計年鑑』（各年版）より筆者作成

図5-3では、全国平均一人当たりGDP及びブロック別の状況を示しているが、左部分は全国及びブロック別平均値の推移を表し、右部分は全国及びブロック別の変動係数¹⁹⁷を用いて格差を示す。まず、全体の推移から見た場合（図5-3-左）、一人当たりGDPの全国平均は14,368元（2005年）から2015年に50,251元まで引き上げられ、年平均13.3%という高度成長を達成した¹⁹⁸。ブロック別でみると、東部地域における一人当たりGDPが最も高く、2015年には全国一人当たりGDPの1.5倍を記録したが、増加率からは、西部

¹⁹⁷ 標準偏差を平均値で割ったもので、相対的なばらつきを表す。

¹⁹⁸ しかし、依然として高中所得国（upper-middle-income economies）に当該し、先進国水準には及ばない。

が年平均 15.2%と最も著しい発展を遂げており、中部地域（14.4%）も全国平均より高い伸び率で展開してきた。基本的に、経済的に劣る地域のほうが高い伸び率を実現し、近年の「中部躍進戦略」や「西部大開発」政策が一定の効果を発揮しているといえよう。

一方、一人当たり GDP のばらつき（図 5-3-右）については、全体的に、2005 年の 0.665 から 0.428 へと省間格差が大幅に縮小したものの、それは東部地域内の格差減少によるものと考えられる。また、ここ十年間、東部内格差が大いに減少されたとはいえ、依然として格差が最も大きい。他方、変動係数は比較的低いものの、東北地域内の格差が近年拡大されていることに注目されたい。西部も、経済状況は最も劣るのに対して、ブロック内格差は東部地域に続いて 2 番目に高く、民族地域や自然環境により発展度合が異なっている。

4.2 各指標から見た地域間格差

李・陳（2017）によると、年金制度における地域間の財政規模格差の決定要因として、①国民所得や一人当たり GDP 等の経済要素、②年金加入者数や普及率等の制度要素、③高齢化率や退職者数等の人口構造要素と④財政収入規模、社会保障給付構造等の財政要素が挙げられる¹⁹⁹。

したがって、本節では、①普及率指標（カバー率）を用いて制度要素を概観し、②制度扶養比率によって人口構造要素を表す。また、③制度における給付水準（所得代替率）と負担水準（平均保険料負担率）から財政要素を検討し、省間及びブロック内格差の時系列推移を見ていきたい。年金加入状況及び財政収支状況については国家統計局による『中国統計年鑑』に記載された数値を採用し、その他データについては『中国労働年鑑』を参照しながら、推計を行っている。

4.2.1 カバー率

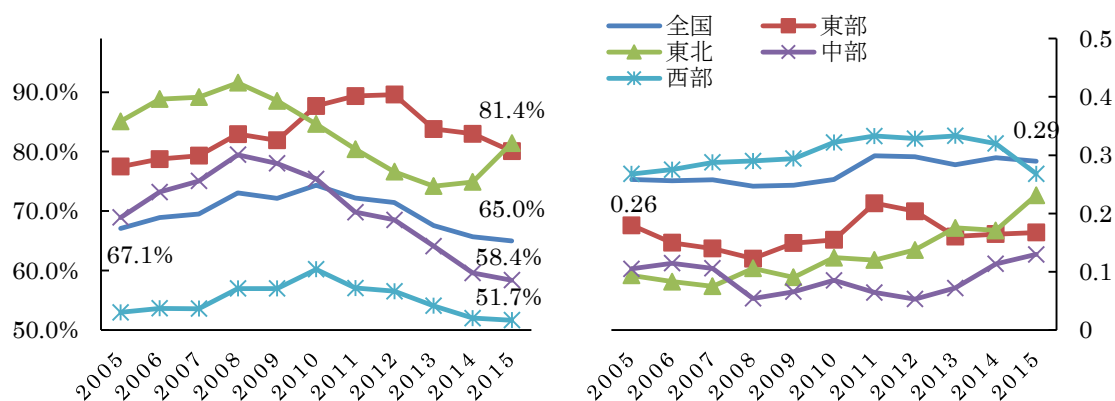
第一に、就業者年金制度の普及程度を概観することによって、制度的な成熟度を判断する。本節のカバー率は、都市部の現役年金加入者数を都市部就業者数で割ったものであるが、分母では都市部で働くすべてのもの（自営業者や非正規労働者等も含む）を採用しているため、人力資源と社会保障部による統計データよりやや低い数値になる。

図 5-4 から分かるように、全国における平均カバー率はおおむね 2010 年まで増加し、

¹⁹⁹ 李・陳（2017）56 頁。

その後減少しつつあり、最新の 2015 年には全国平均 65%を記録した。そのうち、東北が平均 81.4%と最も高く、次に東部が 80.1%である。一方、中部と西部ではいずれも 60%以下であり、言い換えると労働者 5 人のうち 2 人が年金制度から除外されることになる。全体的に言うと、経済発展水準が高い東部及び旧工業基地として国有企業が多い東北地方はカバー率が比較的に高く、年金制度が広く普及されている。ここから、中西部における年金制度の普及率が依然として低く、今後カバー率の拡大に力点を置くべきであると考えられる。

図 5-4 カバー率の平均値 (左) と変動係数 (右) の推移



(資料) 『中国統計年鑑』(各年版) 及び 『中国労働年鑑』(各年版) により筆者計算

他方、全国的な格差は近年やや増加傾向にあり、2015年に0.29となった。ブロック別では、西部内格差が最も大きく、2014年まで全国水準を上回っていた。一方、前述した平均カバー率は高いものの、東北内における格差拡大が目立っている。それは、東北三省のうち、遼寧省と黒竜江省におけるカバー率が近年増加傾向にあるのに対して、吉林省の場合、分母(都市就業者数)の増加幅が分子(年金納付者数)の増加幅を大いに上回っているため、カバー率が全体的に減少傾向にあることに起因する。他方、中部はここ十年間やや拡大されたのに対して、東部地域はおおむね横ばいしている。

すなわち、近年、全国における都市流入労働者の増加により分母が拡大されたため、全体的にカバー率が低下し、なおかつ変動係数から見ると省間格差が増加している。中でも、東部は全体的に制度が成熟しているため、カバー率が高く、地域内の格差も小さい。それに対して、東北も高いカバー率を維持しているが、地域内の格差がますます拡大されている。また、西部のカバー率は比較的に低い水準に留まっているが、地域内の格差が極めて大きいこ

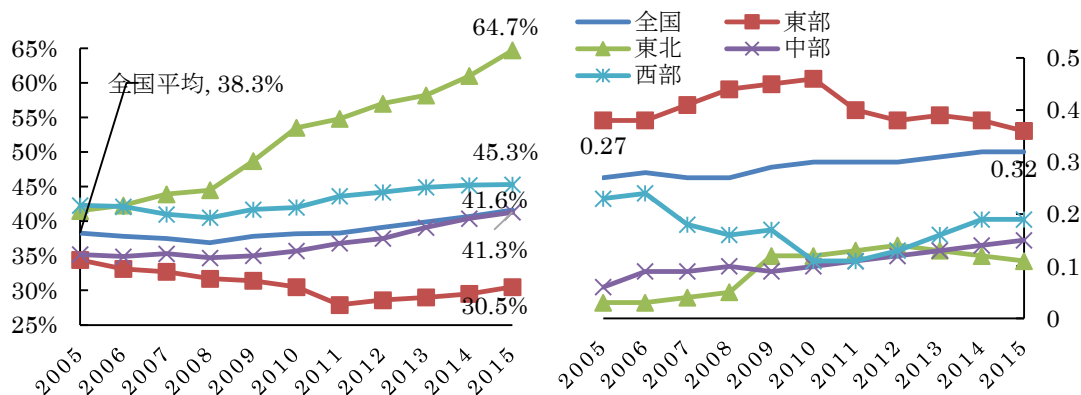
とが特徴である。

4.2.2 制度扶養比率

第二に、年金受給者数対年金納付者数で計算された制度扶養比率を用いて制度内における人口年齢構成の特徴を検討する。

図5-5でまとめられた各ブロック別の平均値を用いて近年の動向を概観すると、東北における制度扶養比率が急速に上昇しており、極めて厳しい状況に直面している。例えば、2015年における東北の平均制度扶養比率は64.7%であり、言い換えると一人の年金受給者を1.78人の現役世代が支えることになる。それに対して、東部地域の制度扶養比率は30.5%と東北地域の半分以下であり、なおかつ全体的に低下傾向にあるため、今後の地域間の格差がより拡大すると予想される。

図5-5 制度扶養比率の平均値（左）と変動係数（右）の推移



(資料)『中国統計年鑑』(各年版)及び『中国労働年鑑』(各年版)により筆者計算

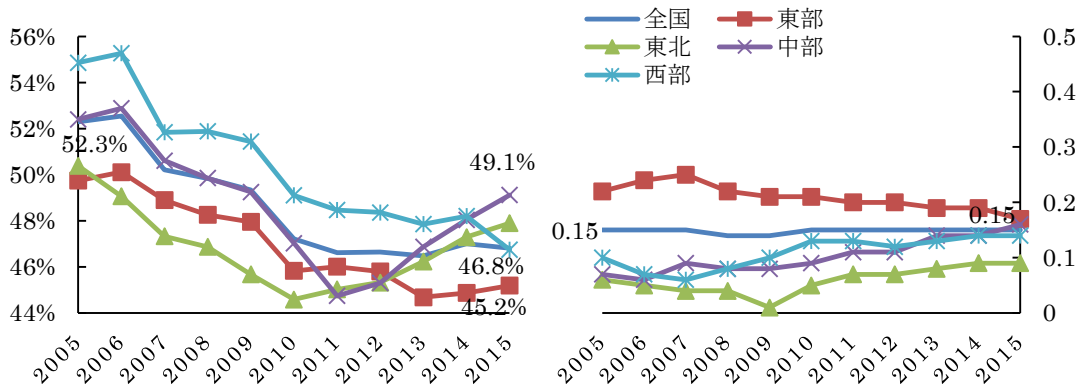
加えて、省間格差を表す変動係数から考察すると、全国における省間格差が2005年の0.27から2015年には0.32へと増加し、4指標のうち最も高い変動係数を記録した。東部は、制度内の人口構造が最も若年化しているものの、東部内における格差は全国水準を上回る。一方、西部は現役加入者数が少ないのに対して、地域内における格差が比較的大きい。4ブロックの中でも、東北内の格差が最も小さいが、これは、東北三省とも深刻な制度内の人口構成問題を直面していることを示す。

4.2.3 所得代替率

第三に、一人当たり平均年金給付（年金支給額/退職者数）を当該地域現役世代の平均賃金²⁰⁰で割った所得代替率を計算したが、これは世代間の視点から年金給付水準を評価する一般的な指標である。

なお、中国における就業者年金制度では賦課方式部分が含まれるため、図 5-6 で示されているように、高齢化の進行に伴って平均水準も当然ながら引き下がっており、特に西部における変動幅が最も大きい。ところが、全体的に 45%~49%の間で、比較的低い水準にとどまっている²⁰¹。

図 5-6 所得代替率の平均値（左）と変動係数（右）の推移



(資料) 『中国統計年鑑』(各年版) 及び 『中国労働年鑑』(各年版) により筆者計算

一方、省間及びブロック内の格差を表す変動係数は、全国水準でほぼ横ばいすることになる。ブロック内でみた場合、東部は平均代替率が最も低い(45.2%)ものの、ブロック内における格差は全国平均より高い数値を記録した。東北は、比較的の高い所得代替率を維持しているが、域内格差が小さく、三省とも年金給付水準が比較的高いことになる。とはいえ、ほとんどの変動係数が 0.15 以下であり、ほかの指標に比べると、省間、及びブロック内格差が少ないことになる。すなわち、年金給付水準は、全国において 47%前後の代替率で確

²⁰⁰ 年金制度の加入者はおおむね正規雇用者であるため、現役世代の平均賃金は都市部の「在岗職工賃金(在岗职工平均工资)」データを採用しているが、これは都市部就業者全体の平均水準より割高である。

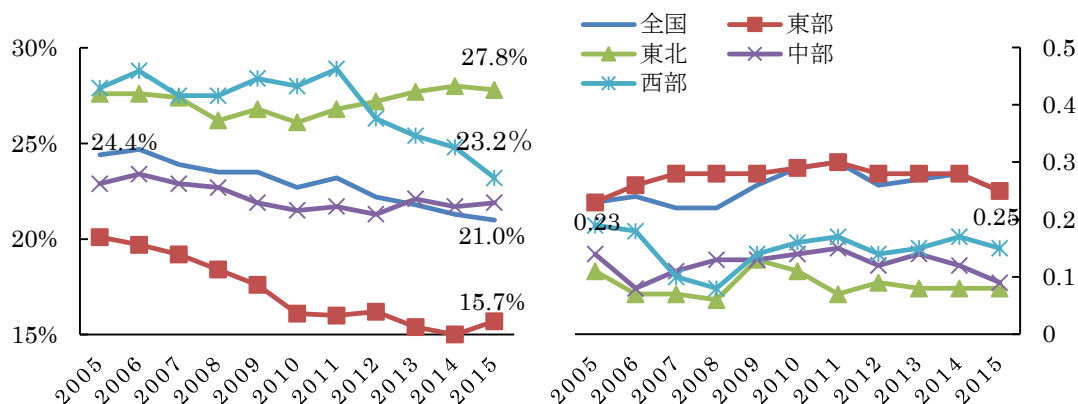
²⁰¹ 前述したように、所得代替率の分子と分母の取り方によって結果が異なるため、厳密には制度の目標とする代替率(59.2%)と比較することができない。

保されている。その理由として、①年金の徴収段階における標準報酬月額に上下限が設けられていると同時に、一定の年金給付公式に基づいて計算された年金給付は拠出分に対応する仕組みであるため、分母である平均年金給付額は収れんすると考えられる。また、②年金給付負担が大きい地域でも給付責任を賄うために財政補助金を投入していると理解することができる。

4.2.4 平均保険料負担率

第四に、一人当たり平均保険料負担率を利用して省別の現役者負担を考察するが、ここでは近似的に、一人当たり平均年金基金収入（年金基金収入総額/年金納付者）が各省の都市現役就業者の平均賃金に占める割合で計算される²⁰²。

図 5-7 平均負担率の平均値（左）と変動係数（右）の推移



(資料) 『中国統計年鑑』(各年版) 及び 『中国労働年鑑』(各年版) により筆者計算

図 5-7 は、平均負担率の変化を表している。全体的に、制度上の保険料負担率（合計 28%）より低く、なおかつ近年において低下しているが、実際には中央と地方政府による補助金が拡大された部分も含まれているため、必ずしも被用者と企業負担が低下したとは言いきれない。地域別では、2015 年における平均負担率の中で、東北が最も高い 27.8% を記録したのに対して、東部は 15.7% と極めて低い。現実でも、東部における年金財政が安定

²⁰² 省別年金徴収額のデータは 2011 年以降しか入手できないため、本節では、近似的に財政補助金を含む基金収入総額で計算したが、単に年金徴収額のみ見た場合でも 2015 年における東部平均保険料負担率が最も小さく（12.9%）、中部平均が 15.7% で、西部平均が 16.7%、東北平均が 18.0% と最も高い。

しており、保険料率を引き下げる地域もしばしばみられる（福建や浙江等）。

要するに、カバー率が高く、制度内において年齢構成が高齢化している東北において、年金給付がその他地域とほぼ変わらない水準を維持していることは、現役世代と政府の高い負担によって実現されていることが考えられる。他方、沿海東部地域における現役者は比較的低い負担をしながら、老後においては比較的高い年金給付が得られることになる。

さらに、ここでも東北内は格差が小さく、三省とも現役世代と財政負担が大きい特徴が明らかである。他方、西部は比較的高い負担率に加え、域内格差も高いため、西部内の均衡した制度展開が必要であることを示唆する。

全体的にまとめると、東部は制度が広く普及されており、なおかつ流入人口により制度内人口構造が若年化する傾向がみられると同時に、現役世代の一人当たり負担も少ない。さらに、このような有利な立場は今後ともますます強化される見込みである。ただし、近年減少されているものの、東部内における格差が依然として大きいことが課題として考えられる。

逆に、東北も国有企業を大量に抱える歴史的な要因から制度展開が広範囲にわたっているが、その後の経済衰退と人口高齢化の進展により人口構造が極めて高齢化し、その上、所得代替率も比較的に高いため、現役世代と財政負担が最も高いブロックになる。域内の格差についてはおおむね最も小さい水準であり、すなわち、東北三省ともこのような厳しい状況に直面していることになる。

一方、西部は依然としてカバー率が低く、併せて人口構成も比較的高齢化しているため、現役負担が比較的高い。それゆえに、西部地域における普及拡大を図ることによって、年金財政の持続可能性を確保することが求められる。さらに、全体的に域内格差が大きいため、バランスの取れた制度展開が必要とされる。

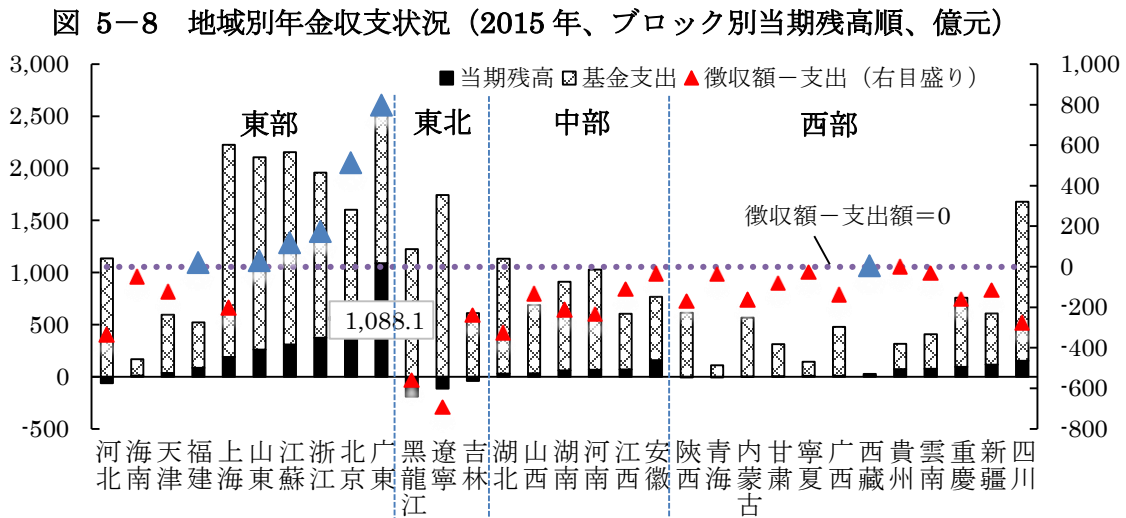
4.3 具体地域の考察

これまではブロック別における格差の変化を時系列で考察したが、これからは具体地域を挙げながら2015年における状況を詳しく検討する。

まず、2015年における年金財政収支状況の全体像を把握するために、図5-8では31省別の年金財政収支状況をブロック別の当期残高²⁰³順で示している。政府による財政補助が含まれる「当期残高」と「基金支出」の合計額は、当該年度における「年金基金総収入」を

²⁰³ 単年度の政府補助金を含む年金基金総収入から年金給付等の支出を差し引いたものである。

表し、地域の年金財政規模を分析するにあたって必要な指標となる。また、当該年の保険料徴収額のみから年金基金支出額を差し引いたもの、すなわち、政府補助金を含まない残高は、当該地域における年金財政の健全化を表す指標であり、換言すると、そこから財政補助金に対する依存度が伺える。



(注) 当期残高とは、当該年度における年金基金収入 (保険料徴収額+政府補助金+利息収入+その他) から基金支出 (年金給付額) を差し引いたものである。このうち、保険料徴収額が基金支出額を上回る地域は大三角形で表す。

(資料) 『中国養老金発展報告 2016』より筆者作成

ここで、政府補助金を除いた保険料徴収額で年金給付支出を賄える地域は、31 省のうち東部 6 省 (福建、山東、江蘇、浙江、北京と広東) と西部 1 省 (西藏) のみであり、東部を除くほとんどの地域では各レベルの財政に多少なりとも依存している²⁰⁴。一方、政府補助金等を加味する「当期残高」から見ると年金収支状況は大幅に緩和され、政府財政移転制度がそれなりに機能していることがわかる。しかしながら、ここにおける財政調整制度は、あ

²⁰⁴ 「社会保険基金財務制度 (2017 年 114 号)」第五章第十三条によると、年金基金における当該年度の収支赤字が発生した場合、①繰越金、②調節金 (財政調整金制度) を導入している地域では上級政府によって調節し、③年金基金の投資商品を譲渡する、あるいは事前に現金にする、④同級の財政部門による補助と⑤国务院による関連規定に承認された範囲内で保険料率や給付政策を変更するという順番に採用することが認められている。林 (2002) で指摘されたように、地方政府は中央政府による移転給付のみならず、各地方レベルの財政力の増加や予算外支出によって年金給付の不足分を賄っており、明確した社会保障支出への財源がない。

くまでも中央政府から各地方政府へという垂直的な財政移転であり、地域間の水平的な財政調整は行われていない。にもかかわらず、河北（東部）、東北 3 省と陝西（西部）、青海（西部）において収支赤字を記録した。いずれにせよ、その他地域に比べて東北 3 省における年金財政状況が厳しいことは一目瞭然である。

これは、就業者年金制度改革当初、賦課方式から部分的積立方式への移行に伴う「移行コスト」から起因するもので、国有企業改革のレイオフ者への退職給付や移行期世代のみなし積立分に対する補助金等が膨大であったためである²⁰⁵。それに対して、東部は財政規模のみならず、財政状況も比較的健全化しており、特に広東省の当期残高は 1,088.1 億元と、全国当期残高合計額の 31%に達する。

さらに、ブロック別や全国単位では把握できない状況をより詳しく分析するために、これから天津市、北京市、上海市、江蘇省、遼寧省、湖北省と内蒙古の 7 省（直轄市）別事例について表 5-1 と表 5-2 を用いて説明を加えていきたい。

これらの地域を選択した基準として、まずブロック別に一人当たり GDP の最も高い 4 省を選択した。その理由は、経済的に有利な代表地域をブロック別で考察することによって地域別特徴を最大化するためである。2015 年を基準にすると、東部は天津市（107,960 元、全国 1 位）、東北では遼寧省（65,354 元、全国 9 位）、中部は湖北省（50,654 元、全国 13 位）で、西部では内蒙古（71,101 元、全国 6 位）という 4 地域が対象となる。さらに、類似したケースも念頭に置くために、一人当たり GDP の上位である東部ブロック内 3 省も挙げている。すなわち、北京市（106,497 元、全国 2 位）、上海市（103,796 元、全国 3 位）、江蘇省（87,995 元、全国 4 位）である²⁰⁶。

まず、2015 年における単年度の年金財政収支のうち、単に保険料収入と基金支出の関係からみると（表 5-1）、北京と江蘇における保険料収入は当該年度の基礎年金支出を上回っており、財政補助金がなくとも年金給付を賄うことが可能である。ところが、その他ほとんどの地域、及び全国水準において、当該年度の保険料収入のみでは年金給付を賄えず、最も深刻な遼寧（東北）は、基金収入の 4 割弱が中央と地方補助金や累積積立金（累計结余）等

²⁰⁵ 退職世代（「老人」）及び移行期世代（「中人」）に対する移行コストについては、何（2008）が詳しく述べている。

²⁰⁶ 各省における人口状況に関しては、高齢者扶養比率において、天津 12.9%、遼寧 16.8%、湖北 15.3%、内蒙古 12.4%、北京 13.5%、上海 16.5%と江蘇 17.2%であり、制度扶養比率はそれぞれ 47.1%、56.2%、50.4%、56.1%、19.9%、45.3%と 32.5%である。

に依存することになる²⁰⁷。それに対して、北京と江蘇の場合は制度扶養比率が 19.9%と 32.5%で極めて低い等の理由から、年金財政における保険料収入の割合が 90%強と比較的に高い。すなわち、前述したように、年金財政状況は、経済水準のみならず、人口構成や制度普及程度等総合的に勘案して決定される。

表 5-1 7 地域における年金財政状況（億元）

2015	基金収入 ¹			基金支出	
	合計(A)	保険料収入(B)	B/A	合計	一人当たり
天津(東)	594.3	435.0	73.2%	559.5	30,924 元
北京(東)	1,601.2	1,478.8	92.4%	965.5	40,781 元
上海(東)	2,226.1	1,831.5	82.3%	2,035.2	43,732 元
江蘇(東)	2,153.9	1,962.4	91.1%	1,844.7	27,084 元
遼寧(東北)	1,630.2	1,050.3	64.4%	1,743.2	27,219 元
湖北(中)	1,132.4	778.8	68.8%	1,103.6	25,047 元
内モンゴ(西)	567.6	402.5	70.9%	565.0	27,150 元
全国	29,340.9	23,361.2	79.6%	25,812.7	28,236 元

(注 1) 基金収入は、保険料徴収収入+中央と地方政府財政補助+利子収入+その他によって構成される。うち、政府財政補助における中央と地方政府の負担割合は地域別に異なっており、具体的な数値は統計上明らかではない。

(資料) 『中国養老金発展報告 2016』より作成

一方、基金収入総額から分析すると、天津を含む東部地域における単年度の基金収入総額は基金支出を大幅に上回っており、すでに述べた東部の有利条件とも整合的である。言い換えると、経済基盤が優れている東部発展地域は、若年流入人口を大いに吸収し、なおかつ比較的早期に年金制度を導入したため、保険料収入の割合が大きく（4 地域平均で 84.8%）、さらに一人当たり給付額も割高である。それに対して、遼寧は国有企業改革当時からレイオフ者を最も多く抱えており、その基本生活保障と退職年金等に対する基金支出負担が 1,743.2 億元で比較的高い。加えて、年金財政収支額のギャップが 113 億元でもっとも大きく、年金制度の持続可能性に対して大いに懸念されている。また、西部地域である内蒙古の特徴として、国有単位被用者の割合が高く、国有企業のみならず年金制度が普及されていること

²⁰⁷ 部分的積立方式を採用することから、各地域別で管理運営する個人負担による積立金も年金給付（原則的には個人口座部分の給付）の財源となるため、基金支出から保険料収入を差し引いた金額が全額財政補助によって賄われるとはいいたい。

が挙げられる。したがって、中部と東部に比べて内蒙古の保険料収入割合が比較的高いが、同時に、年金給付水準も比較的高いため、給付圧力が大きいと考えられる。さらに、積立方式の個人口座分は事実上積み立てられていないことになる（空口座）ため、言い換えると、年金財政赤字はこれ以上に深刻なものであると考えられる。

他方、前述のように、中国における社会保障関係費の内訳は諸外国の慣行と異なり、中国国内においても統一された定義が見当たらない。なぜなら、予算内と予算外（税収を基本的な財源としなく、国の一般会計に計上されない）の区別に加え、項目別に混在しているため、適切な推計が困難である。日本でも、国の一般会計に登場する社会保障関係費の水準は、経済全体における社会保障給付の規模からみて限定的であるが、それは、保険料収入やそれを財源とする社会保険給付が、国や地方自治体の特別会計等に計上されるためである²⁰⁸。さらに、中国は、地方政府別の特別会計における情報提供が限定されているだけでなく、「年金」項目や「社会保障項目」を設定していないため、本章では近似的に「社会保障と就業」及び「医療衛生と計画生育」等を考慮した社会保障関係費総額を用いて分析するが、このような予算内のみで見た場合は、社会保障全体の問題を過小評価する可能性が高いことを指摘したい²⁰⁹。

社会保障の給付水準は、経済発展状況、文明の程度、都市化度合いと政権の特徴によって決定されると考えられる²¹⁰。中国における研究でも、一人当たり GDP、農村住民純収入、都市化率、教育水準と財政移転給付の違いによって地域間の社会保障水準の相対格差が拡大したと検証されている²¹¹。

表 5-2 で示している 2015 年における社会保障関係費支出総額の対 GDP 比から分かるように、EU 平均の 15.2% に比べると中国はわずか 5.4% で、社会経済資源が当該国（地域）の社会保障サービスに充てられた割合が依然として低い水準に留まっている。中でも、東部地域に比べ、東北、中部と西部における「社会保障と就業」及び社会保障関係費支出総額の対 GDP 比が比較的高い。

²⁰⁸ 小塩（2013）27 ページ

²⁰⁹ 穆（1997、50 頁）によると、社会保障給付費対 GDP 比によって社会保障水準を評価することができるが、国際比較する際には、①住宅投資と価格補助（价格补贴）を含まない指標、②住宅投資を含む指標と③住宅投資と価格補助を含む指標があるが、本論文ではその中で①に当該する。

²¹⁰ Cutright P. (1965).

²¹¹ 李他（2018）。

表 5-2 7 地域における政府財政状況（億元）

2015	社会保障関係費支出 ¹		A/B	財政支出 (C)	B/C
	社会保障と就業(A)	支出合計(B)			
天津 (東)	314.8 (1.9%)	556.6 (3.4%)	56.6%	3,232.4 (21,099 元)	17.2%
北京 (東)	700.5 (3.0%)	1,175.7 (5.1%)	59.6%	5,737.7 (26,548 元)	20.5%
上海 (東)	543.2 (2.2%)	970.0 (3.9%)	56.0%	6,191.6 (25,578 元)	15.7%
江蘇 (東)	838.1 (1.2%)	1,734.6 (2.5%)	48.3%	9,687.6 (12,158 元)	17.9%
遼寧 (東北)	995.1 (3.5%)	1,414.0 (4.9%)	70.4%	4,481.6 (10,216 元)	31.6%
湖北 (中)	858.7 (2.9%)	1,578.7 (5.3%)	54.4%	6,132.8 (10,513 元)	25.7%
内モンゴ (西)	605.3 (3.4%)	1,052.8 (5.9%)	57.5%	4,253.0 (16,957 元)	24.8%
全国	2.8%	5.4%	51.7%	175,877.8	20.9%

(注 1) 本論文では「社会保障と就業」、「医療衛生と計画生育」及び「住宅保証」項目の合計額をとる。括弧内は支出額の対 GDP 比（国、地域別）を示す。

(注 2) 全国の財政支出総額は中央と地方財政の合計額であるが、うち、地方政府歳出は全体の 96.7%を占めている。また、括弧内は一人当たり財政支出額を表す。

(資料) 『中国財政年鑑 2016』より作成

加えて、社会保障支出額は必ずしも当該地域の経済状況に比例するわけではなく、各々政策的な重みや人口構造によって地方財政支出額も異なる²¹²。例えば、遼寧省は前述のような旧工業基地として人口構造や産業構造によって社会保障関係費のうち 70.4%を「社会保障と就業」項目へ支出しており、地方一般財政支出における社会保障関係費の割合も 31.6%まで上昇した。それに対して、天津はわずか 17.2%であり、同じく東部地域である北京市は 20.5%、上海市は 15.7%を記録し、地方政府間における政府財政状況が多様化していることを示唆する。

²¹² 林（2002）でも、経済成長の地域間格差のみによって社会保障支出の地域間格差が決定されるわけではなく、人口構造や産業構造等とも関連すると述べている。

第5節 最新の取り組み

これまでの議論から分かるように、中国における省別に断片化している年金制度により、省間における現役者負担が異なるだけでなく、年金財政収支における負担構造にも相違が見られる。しかしながら、公的年金制度における地域間財政負担のアンバランスを緩和するような適切な水平的財政調整制度が整備されていないため、人口流出地域における年金財政問題がますます深刻化し、中央政府による垂直的な財政補助金に依存せざるを得ない地域も同時に増加することになる。すなわち、地域間における年金財政負担の格差を是正するためには、透明でなおかつ規定化された取り組みが必要とされる。

5.1 全国レベルによる統合目標

中国における公的年金制度の統合レベルに関しては、政策展開のみならず、先行研究においても、最終的に基礎年金部分を全国レベルによって統合すべきである（全国统筹）と認識されている²¹³。

制度設計段階における 1991 年の「国務院による企業就業者年金制度改革に関する決定（国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定、33号）」で既に「基本養老保険基金の省レベルによる統合を実行していない地域は、積極的に条件を創出し、目前の市、県レベルの統合を徐々に省レベルの統合へと移行すべきである」と明記した。同時に、2010年における第十一次全国人民代表大会常務委員会第十七次会議によって通過した「中華人民共和国社会保険法」の第六十四条からも、「基本養老保険基金を徐々に全国へ統合し、その他社会保険基金も順次省レベルの統合へ引き上げる」と公的年金制度の全国レベルによる統合に関する目標を再確認することができる。このような法律上に明示された「全国統合」を踏まえて、多くの先行研究でもその必要性を論じている。

人力資源と社会保障部財政部によって 2017 年に公布した「企業就業者年金制度の省レベル統合を一層完備することに関する通知（关于进一步完善企业职工基本养老保险省级统筹制度的通知、72号）」では、公的年金基金の①徴収、②管理と③使用における中央政府の一括管理のことを「全国統合」の定義として言及した。すなわち、全国における年金基金の収支均衡を用いて評価するが、不足分が生じた際は、統合レベルである中央財政によって補填

²¹³ 鄧・汪（2018）や楊・黄（2018）、董（2018）等が挙げられる。

する仕組みであるとした²¹⁴。ここで、中核的な問題は資金の管理支配権にあるが²¹⁵、政策の統一や標準となる規定は外部の十分条件であるため、基金の収支と保険料率、給付算定と管理機構におけるより広範囲にわたる統一として理解することが多い²¹⁶。

なお、2007年に打ち出された旧労働部と財政部による「企業就業者年金制度の省級レベル統合に関する問題の通知(关于推进企业职工基本养老保险省级统筹有关问题的通知,3号)」における省レベルの統合概念を参考すると、「六つの統一」として、①制度と政策、②保険料率と標準報酬月額(缴费比例和缴费基数)、③年金給付方法(待遇计发办法)、④徴収と支給(统收统支)、⑤予算編成(统一编制和实施预算)と⑥業務規程における省レベルの統合を基準に評価している²¹⁷。

全国レベルによる統合を達成することは、以下のようなメリットが挙げられる²¹⁸。①全国的に統一された労働市場の形成によって、労働力の自由な移動を促進し、②全国範囲における水平的な財源調達と年金基金の積み立てリスクを分散することによって、年金財政の持続可能性を強化すると同時に地域間の財政負担格差を縮小することが期待できる。加えて、③年金基金の包括的な管理運営が可能となり、年金基金の管理運営やストックの把握が便利になる。最後に、④社会的公平の実現に寄与し、民生問題である社会福祉に対する中央政府の責任強化と地方財政の持続可能性の促進に機能すると考えられる。

しかし、①地域間の経済成長における不均衡、②中央政府と地方政府における利益衝突と③都市と農村間における戸籍制度等、年金制度の問題だけではなく社会そのものの問題を背景にするため、短期間で統合が実現できるとは考えられない。確かに、年金制度の携帯性と年金財政健全化を考慮すると全国レベルによる統合が必要不可欠になるが、1991年から指摘されたこの概念は未だに実現されておらず、代わりに、その移行措置として新たな年金財政調整制度が導入された。

²¹⁴ 欧陽・游(2008) 23-24頁。

²¹⁵ 胡(2004) 18-21頁。

²¹⁶ 魏(2018)。

²¹⁷ この基準に従って行われた「全国社会保障資金審査結果(全国社会保障資金审计结果)」では、2011年における統合レベルによって全国31地域を三つに分類し、①北京、天津、上海、重慶、陝西、青海等における「完全なる省レベルの統合」、②安徽、山東等の「市レベルの統合」と③残りの多くの地域における「県レベルの統合」別に検討を行った。

²¹⁸ 李(2015) 15頁と鄧・汪(2018) 7頁。

5.2 中央調節金の導入

地域間における年金財政の再分配を念頭におきながら、就業者年金制度に限定し、地域間の水平的財政調整要素を含む「中央調節金制度（中央调剂金制度）」が2018年3月5日に打ち出され、同年6月13日の「通知（18号文）」により7月1日から実施された。

これは、地方と中央政府間の「上解（上納金）」と「下撥（交付金）」により、地域間の水平的な年金基金負担の均衡化を図ることを目的とする。原則的には、経済発展水準、財政状況と扶養比率が類似する省においておおむね類似した「貢献」と「受給」を行うことで合意した。換言すれば、①累計積立金が多い省と②中央財政によって基金プールを構成し、年金財政収支赤字が多い省に対して補充するシステムであり、地域間のリスクシェアリングを通じて、年金基金における地域間再分配を行う措置として²¹⁹、基金管理のみにおける部分的統合であると評価できる。すなわち、年金基金の部分的管理権と部分的剰余を中央政府にまとめた上で、一定の原則に基づいて年金支給が困難な地域へ再分配される制度である。

具体的に、「上解」の算定には、以下のような3要素が挙げられる。すなわち、①標準報酬月額として、各省の被用者平均賃金（职工平均工资）の90%を、②現役の年金加入対象者（在职应参保人数）の人数にかけ、最後に③上納率として3%をかけた部分を地方から中央へ上納すると定められている。

標準報酬月額の把握において各省の平均賃金水準を採用したのは、それが実際の経済発展水準を反映するからである。加入者の多様性から、私営単位と非私営単位被用者を加重平均した「被用者平均賃金」指標を基準にするが、全体加入者の約4分の1を占める自営業者を考慮して、被用者平均賃金の90%と確定した。詳しくは、自営業者の標準報酬月額が一般的な被用者のおよそ60%と比較的に低いことと、保険料率も20%（企業被用者は8%、雇用主は20%）で一般被用者より低いため、加重平均した数値として90%（ $0.25 \times 0.6 + 0.75$ ）を採用した。

さらに、人数の確定では、加入者数における流動人口の二重加入（実際に当該地域で納付していないケース）等が考えられるため、企業就業者数と年金加入者数の平均値によって計算されるが、制度が整備されるにつれて、常住人口項目まで細分化した「皆保険計画（全民参加保険）」のデータベースを構築することが求められる。

一方、「下撥」においては、公平統一の原則に従って、当該年度に「上解」された資金を

²¹⁹ 魏（2018）108頁。

全額地方へ「下撥」するが、上解金に中央からの財政補助金を加えた当該年度の財政調整金総額を全国における退職人数で割った上で、各地域の退職人数を基準に全国各省へ再分配する。すなわち、「 $\frac{\text{当該年度の調整金総額}}{\text{全国退職人数}} \times \text{各地域の退職人数}$ 」として、基本的には退職人数を再分配基準としていると理解できる。

新たな財政調整制度のもとでは、平均賃金水準が高く、年金加入者と就業者数が多い省は上納金が高くなる一方で、離退職人数が多い省は財政調整金を多く受給されるようになる。換言すれば、就業者年金制度において東部から東北部への水平的な財政移転が達成されると考えられる。

加えて、新制度では、中央と地方政府の役割分担について、年金給付の「適時性と十分性（按時足額）」及び年金基金の赤字に対する省レベル政府の主体的責任を明確にした。すなわち、①従来の中央政府による財政補助金²²⁰と②規定化された新たな中央調整基金の交付がある中で、依然として生じる年金基金赤字に対しては地方政府が責任を担うことになり、年金給付における財源をすべて保障するわけではない。したがって、地方政府レベルにおいて、省・市・県レベルの基金赤字分担メカニズムを構築し、ストックの有効活用や国有資産の売却、財政予算編成等を通じて財源を調達し、年金基金の赤字問題に対処すべきである。さらに、地方政府のインセンティブを引き出すために、適用拡大、徴収政策の整備、年金給付実績、基金管理の厳密化や中央調整金制度の実施等を総合的に評価する奨励制度も設けられた。

ところが、年金徴収と給付における地方政府責任を維持したままで中央調節金を導入することには依然として課題が残されている。例えば、①地方政府によって恣意的に年金積立金を長期金融商品への投資に「消費」することや②当該地域の年金財政緩和に対する地方政府の努力が低下する等が考えられ、地方政府のモラル・ハザード問題が提起されている。特に、従来であれば、カバー率の拡大や年金徴収の確保、年金基金の管理運営の効率化等の工夫は地方政府によって行われてきたが、中央政府の責任拡大によって地方政府の依存性が高まるおそれがある。

同時に、中央と地方政府間における財政調整制度の法整備も必要不可欠であり、特に、財政移転における具体的な割合の設計が求められる。中でも、移行コストに対する専攻財政移

²²⁰ その過程で、地方政府への財政補助政策は変化しないとしたため、地方政府側の合意が得られた。

転を設立することを通じて、従来の随意的な財政移転給付に関するルールを明確化することが必要とされる²²¹。加えて、年金財政検証制度の導入も考慮しなければならないが、地方行政の評価指標として公的年金制度の実施状況を評価する際に取り入れるべきであるといえよう。

確かに、中央調節金制度は、年金制度においてはじめて導入された水平的財政調整要素を含む財政調整制度として、地域間における年金財政負担の格差是正に対して寄与すると考えられるが、根本的な年金徴収と負担における地域間の制度的格差に対しては限定的であり、前述のような全国レベルの統合とは程遠いといっても過言ではない。

第6節 小括

就業者年金制度が導入されて以来、制度設計のみならず年金財政負担における地域間格差が大きい中で、具体的な地域間格差の現状を議論することは、社会的公平や国民の安心感、社会保険財政の持続可能性に対して重要な意義があると考えられる²²²。

改革開放は現代中国において大きな転換点として挙げられるが、それは、地方政府に大幅な権限を与えることを通じて、地方の活躍から高度経済成長を達成したもので²²³、その中で、地方政府の役割も同時に拡大された。本章では、分税制改革により地方政府の支出責任が拡大された反面、地方政府の財源徴収シェアが減少され、地方財政における「収支ギャップ現象」を確認した。同時に、地方政府に対して財政自主権が認めるようになったため、次第に地方が独自に政策を展開するようになり、省間分立、ひいては省間格差が深刻化し、年金制度においても地域別断片化現象が定着した。

さらに、本論文の課題である公的年金制度の省間格差と近年の動向を明確にするため、①制度の普及程度、②制度内の人口構成、③年金給付水準と④現役負担水準の全国とブロック別の具体的な推移を考察した。複雑に変化する中で、東部は年金制度を早期に整備し、経済状況も優れているため、人口構造が若年化し、年金財政においても比較的有利な立場にある。逆に、東北三省とも制度が広範囲に普及されたが、人口構成においては高齢者の割合が高いため、ほかの地域と類似した水準の年金給付が行われている現状では、現役世代負担と

²²¹ 鄧・汪 (2018)。

²²² 李・陳 (2018) 332 頁。

²²³ 大西 (2004)。

財政補助額により多く依存することを指摘した。さらに、このような二極化は近年拡大する傾向にあり、東北における今後の財政持続可能性が大いに懸念されることを明確にした。中部に関しては全体的に遅れているが、域内格差が比較的に小さいのに対して、西部は域内格差が顕著であるため、経済成長だけでなく年金制度の均等な実現にも注意を払うべきであろう。また、具体的な地域別財政状況を概観することによって、社会保障関連費支出が単に経済水準によって影響されるのではなく、地域別によって異なることを確認した。

最後に、経済状況や人口構成等によって地域別の年金給付負担が大きく異なっている現状と、年金財政赤字に直面する地域がますます増加することを受けて、2018年において新たな水平的財政調整要素を含んだ中央調節金制度が導入された。これは年金財政の地域間格差を緩和するために行われた初めての試みであり、人口要素と経済要素を総合的に考慮したことで高く評価されているが、負担と給付における制度的格差等に対しては依然として限定的であるといえるだろう。

終章 中国における公的年金改革の展開と課題

本論文では、中国における公的年金制度の展開過程を検討することによって、被用者間・都市と農村間・地域間の格差が形成された歴史的な原因を解明し、是正の経緯を時系列に分析しながら、現段階において残された課題の考察を試みてきた。

2010年に公布された「中華人民共和国社会保険法」の第三条では、社会保険制度の基本方針として「広くカバーした上で、基本を保ち、多層的で、持続可能である（広覆盖、保基本、多层次、可持續的方針）」というような目標が明記されている。こういった政策目標を念頭に置きながら、今日に至るまで度重なる改正を繰り返してきた結果として、現段階における公的年金制度をどのように評価すべきであろうか。

まず、普及程度からすると、在学学生を除いた公的年金制度の加入対象者数が約10億人と見込まれる中で、2017年における人力資源と社会保障部のデータではすでに9.15億人が何等かの基本年金制度に加入しており、単純計算で91.5%という比較的に高いカバー率となっている²²⁴。しかしながら、制度間および地域間の柔軟な接続が行われていない中で、二重加入による重複計算や途中から脱退することも十分に考えられる。また単に就業者年金制度のカバー率からすると、2016年まで依然として67.2%に留まり²²⁵、制度から除外されやすい中小企業被用者や個人自営業者、農民工等を積極的に取り入れることが今後のポイントとなる。これに対して、本論文で議論してきた被用者年金制度間の格差是正や都市と農村間の格差を見直すことを通じて、加入インセンティブの引き上げやリスクの分かち合いが可能になると考えられる。

また、公的年金制度は原則的に保険料負担を中心にしており、一部では公費負担²²⁶を導入しているものの、あくまでも生活の最低限度としてナショナル・ミニマムを保障する性質が大きく、保険原理を貫く姿勢を現在に至るまで継承している。換言すれば、保険料拠出が

²²⁴ 『人力資源と社会保障事業発展公報 2017』より。

²²⁵ 2016年における個人自営業者を含む都市就労者数は41,428万人であるが、就労者年金制度の加入者27,826.3万人から計算すると加入率はわずかに67.2%にとどまり、2000年の45.1%より確実に普及されたとはいえ、依然として約3人のうち1人が加入していないということになる。

²²⁶ 住民年金においては、負担時の個人口座へ繰り入れる政府補助金と給付時における定額の基礎年金部分を指し、就業者年金制度と行政機関事業単位年金制度では、給付時における社会プールの不足分を表す。

多いものが、原則的に、比較的が多い年金給付を受給することになり、社会保険制度の公平性原則からいえば全く問題がないといえよう。老後の最低基本生活を賄う視点から考えても、従来の年金制度より排除されていた都市部非就労者と農民を取り入れた住民年金制度を導入することによって保険制度は大幅に改善され、それと同時に本論文で議論されてきた農民工問題の是正にも一定の効果が期待される。他方、社会保障制度にはリスクの分散や軽減機能以外にも、高所得者から低所得者への所得再分配機能を果たすべきである²²⁷。しかしながら、本論文の議論から分かるように、官民間・地域間・都市と農村間において格差が改善されつつあるが依然として不十分である。したがって、政府に求められているのは、格差の拡大を見直し、弱者も安心して暮らすためのセーフティーネットを整備することであるが、本論文ではそれぞれの是正史を議論する中で、中国独特なものと、世界的に共通するものに分けて議論を行ってきた。

他方、老後の基本生活が確保された上で、より充実した生活レベルを目指すためには公的年金制度のみならず、第2柱である職域部分の職域年金と第3柱の個人年金のウェイトを拡大することが望ましいが、中国における就業者年金の高い保険料率によって第2と第3柱のシェアの拡大が制限されていると考えられる²²⁸。3本柱制は、世界銀行によって提案されたスキームであるが、税制と三つの柱をバランスよく組み合わせていくことが世界的な潮流であると認識される。にもかかわらず、中国は依然として第1柱である公的年金制度に依存する傾向が大きく、そのため任意制度である第2柱へ自主的に加入することが極めて限られている。これによって、本論文で議論されてきた官民格差が解消されず、さらに、企業負担の有無によって農民工の都市と農村間格差も拡大されていると考えられる。

すでに述べたように、改革開放によって体制移行を経験した中国は、1990年代から公的年金制度において抜本的な改革が行われたが、都市部の正規雇用者を中心とした従来の制度展開から、近年においては適用範囲を大幅に拡大するように整備されてきた。しかしながら、その中でいくつかの格差問題が現れ、2017年から格差是正の政策的目標として「基本公共サービスの均等化（基本公共服务均等化）」が大いに提唱された。本論文では①戸籍制度による都市と農村間格差、中でも特に農民工というグレーゾーンの保障問題、②公共部門と民間部門被用者間における制度的格差と、③省別運営における地域間年金財政支出負担の格差に分類し、それぞれの現状に注目しつつ検討を行った。

²²⁷ Diamond (1977).

²²⁸ 李 (2013)。

繰り返しになるが、こういった格差問題はお互いに絡み合い、深く関連している。例えば、異なる制度運営が行われている公共部門と民間部門の被用者年金制度を議論する中で、それは就労先による「体制内」と「体制外」の身分によって異なる制度に当てはまるが、これによって職域間および地域間の柔軟な移動が制限されるようになる。同じく、「都市戸籍」と「農村戸籍」という身分によって、就業者年金制度から排除されていた農民工問題も、都市と農村の差のみならず、地域間の移動問題にかかわり、省別に運営される年金権益をいかに接続するのかという問題に関連する。なお、終身雇用制度が崩壊しつつある現状下において、職種によって異なる年金制度に関する妥当性が疑問されており、実際問題として、三つの制度における加入期間の違いにより老後の年金額が大きく異なることも指摘しなければならない。また、こういった格差是正は、公平性改善による社会安定化の機能だけでなく、加入率の拡大や年金財政の持続可能性問題にも積極的な意味があり、中国におけるより成熟した年金制度の整備につながる。

したがって、本論文では、現段階の公的年金制度における問題点を、①都市と農村間（第3章）、②公共部門と一般被用者間（第4章）及び③地域間（第5章）という三つに分けて議論を行い、それぞれ共通した前提として計画経済期から体制移行を経験した年金制度の展開（第1章）とその後改革開放を経験した後の都市部就業者年金制度に絞って問題点（第2章）を述べてきた。本論文の検討で明らかになった結論と課題は、以下のようにまとめることができる。

第1に、中国における年金制度の議論では、「経済体制移行」という大きな転換点を取り扱わざるを得ないため、体制移行前後の比較が極めて重要であり、現段階の年金制度を理解するにあたって必要不可欠である。本稿では、経路依存性により現代的な年金制度の特徴を継続しながらも、その一方で、改革開放による急激な環境変容と少子高齢化に対応するために整備された公的年金制度の経緯を整理したが、それは、相互補完的であった制度が市場経済を取り入れることによって従来のように機能できなくなったことが取り上げられる。

市場経済要素の導入は、財政制度の変更のみならず、雇用制度や企業制度、政治体制において分散化²²⁹をもたらしたが、その中でも、政府と企業を切り離し、自主経営権の拡大と市場競争原理の導入等の特徴とする国有企業改革が推し進められてきた。これにより、企業を

²²⁹ 政治においては機能分散型権力へ移行したと評価される（董、1996、65頁）。

通じて達成した「国家一国有単位」の年金制度が実質「企業負担」へと変容し、従来では相互補完的にあった制度が崩壊するに至った。言い換えると、改革開放によって変容した社会経済環境に適応するために公的年金制度改革が行われたが、それはあくまでも都市部の国有被用者を対象としたものであったがために、制度導入当初から、官民間・都市と農村間・地域間において異なる制度展開が行われた。改革開放当初という時代背景を考えると、認めざるを得ない格差はあるが、こういった政策を継続することによって格差が硬直化し、なおかつ拡大されたのである。

第 2 に、中国における公的年金制度は、1990 年代後半から最近 20 年にわたる試行錯誤の中で整備されたが、1997 年の年金改革は、中国の公的年金制度に大きな変革をもたらし、社会保障制度形成史の中で重要な意義を与えることになっている。その背景には、前述した経済体制移行のみならず、世界銀行等諸外国における年金改革の影響も極めて大きいといえる。

というのは、中国における現代化した年金制度の導入を検討するにあたって、国際的な環境では、第 2 次大戦後から始まった手厚い福祉政策の見直しと民営化の推進等による「小さな政府」へ切り替えるブームが広まったからである。これを踏まえた上で、世界銀行の主導下で、民営化した積立方式へ移行したチリ改革が行われ、中国国内の政策立案者に大きな影響を与えた。その結果、従来の賦課方式によって運営された年金制度に、新たに積立方式の個人口座を組み合わせる混合型年金制度が設立され、現在まで維持されてきたが、このような年金財政方式は医療等その他の保険制度にも適用されるようになった。なお、この時期から、官民間格差が確立したことも指摘しなければならない。

さらに、部分的積立方式へ移行する中で、必ず発生する移行コストへの配慮から就業者年金制度の保険料率を合計 28% と高く設定したにもかかわらず、個人口座における空洞化問題が発生した。年金財政方式に関する議論が高まる中で、再度世界銀行から NDC 方式の提案が行われ、国内外の論争が浮上したが、単なる財政方式の変更によってすべての問題を解決ということは困難であるように受け止められる。

第 3 に、加入対象別から見た場合、計画経済期における年金制度は、「都市部の被用者」に限られた制度であり、国有企業単位ごとに実施されたため、当初から分断化の特徴を有したと考えられる。そして、国有企業と行政機関単位、言い換えると「体制」別に異なる制度が当てはまり、当初から官と民は分立する制度を導入している。しかしながら、両者とも被用者負担を伴わなく、市場経済期に比べて低水準である一方で、比較的平等であったた

め、公平性問題は提起されなかった。

それに対して、都市と農村間の格差は従来から大きく、宋（2009）によれば、社会保障支出において、全国 25%を占める都市部人口は社会保障財政支出の 95%以上占めており²³⁰、計画経済期から政策重心が都市部に集中していた。中央集権的な計画経済体制の一部として構築された建国当初の年金制度は、先進諸国と異なり、国家統治の手段として中国における国家経済体制と経済発展における必要性から導入されたものである²³¹。その後、90年代の年金制度改革も都市部の機関事業単位と正規部門被用者に限定していたため、社会保障制度から除外されるグループ（農村人口と非正規部門の被用者）が出現し、不平等を制度化する結果に至った²³²。

それを解消するために、近年において農民工への制度適用のみならず、制度間の移転政策も導入されたが、依然として加入率が低く、その理由を解明するために本論文では最新の農民工データを用いて分析を行った。中でも、属性別実態を具体的に分析することによって、教育、年齢、業種、所得、企業形態と労働契約状況等が年金加入率に大きな影響を与えることを明らかにし、今後の改革方向に関わるいくつかの提案に触れている。さらに、典型的な人口流入地域であると同時に、農民工年金試行の代表地域である北京、上海と広東における①就労状況、②移動状況、③社会保障状況と④市民化意向詳細を分析することによって、同じ人口流入地域であっても、依然として省別特徴が存在するため、制度間の柔軟な接続（既得権益の継承）に加え、地域別特徴に配慮した年金制度が必要であると指摘した。すなわち本論文では、所得による給付格差、就業者年金制度と住民年金制度間における雇用者負担の有無による給付額の格差を問題視するのではなく、「農村戸籍」という身分によって就業者年金制度から排除される現状を格差とみなし、更に地域間の分断化による流動性の制限によって格差が拡大したと考える。

第 4 に、制度導入当初、及び農民工年金改革等からわかるように、中国における年金改革の多くは、一部地域で先行的に実施され、その状況を確認しながら全国的に展開する方法である「漸進的改革、試点先行」が採用されてきたが、その過程でモデル地域は他地域より比較的多くの裁量権を持つようになる。それに加えて、財政制度の見直しとして 1994 年に分税制改革が行われたが、形式的には、地方政府に対して一定の自主権を与える地方分権改

²³⁰ 宋（2009）56－65 頁。

²³¹ 王（2009）39－42 頁。

²³² Saich・周（2012）25 頁。

革であるように見えるが、本質的には中央政府のマクロコントロール力を引き上げる目的であったため、結果的に、地方政府の支出責任の拡大と財源の縮小をもたらした。

こうした二つの特徴から中央と地方政府間の関係が複雑になり、経済力の不均衡現象が現れたが²³³、それによって、年金制度等の社会保障制度においても地域別の展開が一般的であり、こうした年金制度によって地域間移動が困難であるだけでなく、地方政府間における財政力の格差と社会保障支出負担の格差も生じ、なおかつ近年その傾向がますます拡大したということを確認した。

このように、格差が無視できないほど拡大されたため、地域間における就業者年金制度の接続法案が打ち出され制度的な阻害要因を解消しようと試みられたが、依然として省単位で年金積立金を運用するため、地方利益の考慮から年金関係の転入における「壁」は依然として残されている。

また、地域間の年金財政負担における格差是正と政府負担の透明化を図る目的から、2018年から新たに水平的な財政調整要素を含んだ財政調整制度が導入されたことにも言及した。それは、就業者年金制度において初めて明示的で、なおかつ本格的な財政調整制度が導入されたことを意味する。差異のあるものを同等に扱うことは画一化であり、平等化ではない²³⁴ことであり、神野（2010）はこういった概念を用いて、地域間の個性を認めつつ、財政力の弱い地方政府への財政調整制度は有効であると議論している。本論文でも、基本的には人口構成や経済基盤の差異が存在する中で、中国における各地方政府の財政支出負担が大いに異なっている現状を確認した。したがって、中央政府による財政調整制度は、地域住民のニーズと一致する公共サービスを提供するのに対して必要であり、特に、国有企業改革のよって多くの早期退職者問題を抱える東北地方に対して、法制化した財政調整制度は極めて大きな役割を果たすと予測した。しかしながら、データの制限からその結果の検証を行うことは難しく、残された課題である。

最後に、国際的に官民格差を是正する方向が確認されている中で、中国も2015年において従来の機関事業単位年金制度を民間の就業者年金制度へ近づける改革を行った。官民格差として最も問題視されていたのは、①被用者負担の有無と②高い所得代替率であったが、2015年改革により、一般被用者と同じ保険料率に制定し、年金給付額の算定においても同じようなルールが適用されることによって、一見格差が解消されたと思われる。

²³³ 董（1996）44頁。

²³⁴ 神野（2010）51ページ。

しかしながら、①保険料負担の計算における標準報酬月額引き上げと、②新たな職域加算年金制度である強制加入の「職業年金制度」を導入することにより、改革に対する既得権益層の反発を最小限に抑える工夫を行った。確かに、第2柱である強制加入の職業年金制度においては、従来では不要であった保険料負担（被用者負担である4%と機関事業単位負担の8%）が発生するため、格差是正に機能した改革として評価できるが、新たな問題として民間部門における企業年金制度の不十分な展開が問題視されている。したがって、欧米諸国において私的年金制度の導入がますます一般化される中で、中国における民間部門の第2柱の検討が必要とされる。

以上のように、本論文では、中国における公的年金制度の課題を三つの格差として議論を展開したが、こういった格差問題はお互いに絡み合っているため、より包括的な視点から分析することが必要である。社会保険的な特徴から、積み立てられた年金額や退職年齢等によって生じた差異はやむをえず、加入者別に相違があること自体は当然なことであるが、だからといってそれを同等に扱うことが正当であるとはいえない。言い換えると、公的年金制度に対して、過大な所得再分配機能が求められないが、大塩（2013）でも指摘されたように、所得再分配機能とリスク分散機能との間には必ずしも明確な違いが存在するわけではなく、重なり合って共存することが多い²³⁵。そのため、完全なる確定拠出型の積立方式を採用する国々以外には多少なりとも所得再分配機能が期待されるが、中国における公的年金制度の場合には格差是正に対して十分に機能していると言い切れない。さらに、制度展開の中では、中国独特な展開もあれば、国際的に共通する課題も直面しており、世界的な年金制度の動向を常にフォローしてきた特徴を継続しながら今後の改革方向を考えていくことが必要不可欠である。

本論文の議論で明らかになったように、中国における公的年金制度の展開は経済体制移行を経験する中で大きな改革を経験し、そこから生じた問題の中で①都市と農村間、②地域間と③官民間の格差問題が顕在化したが、地域別の試行錯誤を経て格差是正を行いながら整備されてきた。しかし、各章の分析から分かるように、公的年金制度は戸籍制度や地域別経済状況等の社会固有の問題とも関連しているため、現段階では、格差問題を完全に解消したと言い切れない。このような格差是正の過程を考察することは、年金財政問題の緩和のみ

²³⁵ 大塩（2013）5ページ。

ならず、今後における社会保障制度の健全化に対しても大きく寄与すると考えられる。ところが、統計データや情報の入手が困難であるがゆえに、第 3 章における農民工年金状況の時系列変化や第 4 章で議論した被用者年金制度の一元化改革における国際比較、さらに第 5 章の社会保障給付に関する地域別移転給付の詳細と新たな中央調節金制度の効果等について十分な検討が行われていない。これらを補完するようなデータを入手し、中国における公平かつ持続可能な年金制度の構築に向けてより具体的に検証していくことが今後の課題である。

謝辞

本論文は、滋賀大学経済学研究科における研究成果を博士論文としてまとめたものである。

本研究を進めるにあたり、6年間終始親切且つ丁寧なご指導とご鞭撻を賜りました恩師、本学経済学研究科・北村裕明教授に心より感謝を申し上げます。入学以来、知識に対する探究心と慎重な姿勢を身につけるよう、常に御忠告下さいましたことに深謝申し上げます。これは、研究者を目指している筆者にとって、今後とも研究の指針となるに違いありません。

また、本論文の作成にあたり、詳細な御助言と御指導を賜りました本学経済学研究科・松田有加教授に深く感謝申し上げます。松田先生からは、貴重なお時間を割いて問題発見・解決における倫理的思考法から論文の細部の訂正にまでご指導を頂き、筆者にとって貴重な啓示と学習の機会となりました。同時に、研究を進める上で、社会保障制度に対する経済的な思考方式をはじめ、多様な御教示と御助言を賜りました本学経済学研究科・佐野洋史准教授に心から感謝致します。

外部評価において、立命館大学 BKC 社系研究機構・内山昭教授をはじめ、同大学経済学研究科・曹瑞林教授より貴重なご助言を頂き厚くお礼申し上げます。加えて、本論文における第4章の内容は『国際公共経済研究』第29号の投稿論文を加筆修正したものであるが、投稿に当たって匿名査読者の先生方からも大変貴重なご指導を頂戴いたしました。

さらに、本論文の執筆にあたって、瀋陽航空航天大学外国語学科・全昌煥教授、東北财经大学公共管理学科・劉曉梅教授、同大学国際商務外語学科の方愛郷教授、並びに CEPAP 株式会社の泉田真里氏からも多岐にわたる御指摘、御助言を頂き深く感謝いたします。

最後に、これまで故郷で見守り続け、励ましを下された両親及びその他親戚一同、三年間苦楽を共に味わってきた北村ゼミの森一葉氏、滋賀大学院生会の皆様及び 211 研究室同期の皆様に感謝いたします。以上をもって謝辞とさせていただきます。

参考文献

英語文献

- Asher, M., Barr, N., Diamond, P., Lim, E. & Mirrlees, J. (2005), *Social Security Reform in China: Issues and Options*, China Economic Research and Advisory Programme(CERAP).
- Atkinson, A. B. (2015), *Inequality: What Can Be Done?*, Harvard University Press
(邦訳) 山形浩生・森本正史 (2015) 『21世紀の不平等』東洋経済新報社.
- Auerbach, A. J. & Kotlikoff, L. J. (1987), *Dynamic Fiscal Policy*, Cambridge University Press.
- Barr, N. (2002), “Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices”, *International Social Security Review*, Vol55, Issue2, 3-36.
- Barr, N. & Diamond, P. (2008), *Reforming Pensions: Principles, Analytical Errors and Policy Directions*, New York and Oxford: Oxford University Press.
- (2010), “Pension Reform in China: Issues, Options and Recommendations”, *MIT Economics*, USA.
- Beattie, R. & McGillivray, W. (1995), “A Risky Strategy: Reflections on The World Bank Report Averting the Old Age Crisis”, *International Social Security Review*, Vol. 48, Issue 3-4.
- Cutright P. (1965), “Political Structure, Economic Development and Nation Social Security Programs”, *American Journal of Sociology*, Vol.70, No.5, pp537-550.
- Dorfman, M. & Sin, Y. (2000), “China: Social Security Reform/ Technical Analysis of Strategic Options”, *Human Development Network*, Washington DC: World Bank.
- Feldstein, M. (1974), “Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation”, *Journal of Political Economy*, Vol. 82, No. 5, pp. 905-926.
- (1998), “Social Security Pension Reform in China”, *NBER Working Paper*, No.6794.
- Feldstein, M. & Samwick, A. (1996), “The Transition Path in Privatizing Social Security”, *NBER Working Paper* No. 5761.
- Góra, M. & Palmer, E. (2004), “Shifting Perspectives in Pensions”, *IZA Discussion Paper*,

No.1369.

- Gruber, J. & Wise D., eds. (1999), *Social Security and Retirement around the World*, NBER, The University of Chicago Press.
- Holzmann, R. & Hinz, R. eds. (2005), *Old Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*, Washington DC: World Bank.
- Holzmann, R. & Palmer, E. eds. (2006), *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, Washington DC: World Bank.
- Holzmann, R., Palmer, E. & Robalino, D. eds. (2012), *Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World: Vol.1: Progress, Lessons, and Implementation*, Washington DC: World Bank.
- Kotlikoff, L. J. (1992), *Generational Accounting: Knowing Who Pays, and When, for What We Spend*, New York: Free Press.
- Kowal, P., Goodkind, D. and He, W. (2016), “An Aging World: 2015”, *International Population Reports.*, U.S. Government Printing Office, Washington DC.
- Kotlikoff, L., J. (1995) “Privatization of Social Security: How it Works and Why it Matters”, *NBER Working Paper*, No.5330, 1-32.
- OECD (2016), “Civil Service Pensions: Toward a Unified System with the Private Sector”, *OECD Pensions Outlook 2016*, OECD Publishing, Paris, 155–181.
- (2017), *Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris.
- Oksanen, H. (2012), “China: Pension Reform for an Aging Economy”, in Holzmann, R., Palmer, & Robalino, D. eds., *Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World*, vol.1, Washington DC: World Bank.
- Orszag, P. R. & Stiglitz, J. E. (1999), *Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems*, Washington DC: World Bank.
- Palmer, E. (2012), “Generic NDC: Equilibrium, Valuation, and Risk Sharing with and without NDC Bonds.” in Holzmann, R., Palmer, & Robalino, D. eds., *Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World*, vol.2, Washington DC: World Bank.

- Palacios R. & Whitehouse E. (2006), “Civil-service Pension Schemes around the World”, *SP Discussion Paper*, NO.0602, Washington DC: World Bank.
- Piggott, J., and Bei, L. (2007), “Pension Reform and the Development of Pension Systems: An Evaluation of World Bank Assistance”, *Background Paper*, China Country Study, Independent Evaluation Group, Washington DC: World Bank.
- Piketty, T. (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press
 (邦訳) 山形浩生・守岡桜・森本正史 (2015) 『21世紀の資本』みすず書房.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017), *World Population Prospects: The 2017 Revision*, Volume1: Comprehensive Tables (ST/ESA/SER.A/399).
- World Bank (1994), *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Washington DC: World Bank.
- (1996), “China -Pension System Reform”, *World Development Sources*, WDS1996. Washington DC: World Bank.
- Wingender, P. (2018), “Intergovernmental Fiscal Reform in China”, *IMF Working Paper 18/88*, Washington DC: International Monetary Fund.
- Sin, Y. (2005), “China: Pension Liabilities and Reform Options for Old Age Insurance”, *Working Paper Series*, No. 2005-1, Washington DC: World Bank.
- Zheng, B. (2012), “China: An Innovative Hybrid Pension Design Proposal”, in Holzmann, R., Palmer, & Robalino, D. eds., *Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World vol. 1*, Washington DC: World Bank.

日本語文献

- 青木昌文・奥野正寛 (1996) 『経済システムの比較制度分析』東京大学出版社。
- 有森美木著 (2011) 『世界の年金改革』第一法規株式会社。
- 井上彰 (2017) 『正義・平等・責任—平等主義的正義論の新たなる展開』岩波書店。
- 岩田正美・武川正吾・神野直彦 (2006) 「いまなぜ、社会保障の再構築が必要か」神野直彦・宮本太郎編著『脱「格差社会」への戦略』岩波書店。
- 于洋 (2005) 「体制移行期における中国の財政制度」馬場義久『マクロ経済学と経済制度』早稲田大学出版社。

- 大泉啓一郎 (2011)「中国の人口ボーナスはいつまで続くかー持続的経済成長の課題」『RIM：環太平洋ビジネス情報』No.40。
- 小塩隆士 (2013)『社会保障の経済学[第4版]』日本評論社。
- 大西靖 (2004)『中国財政・税制の現状と展望ー「全面的な小康社会実現」に向けた改革』大蔵財務協会。
- 小野正昭 (2016)「スウェーデンの年金制度」『年金と経済』第34巻第1号,175-179ページ。
- 梶谷懐 (2011)『現代中国の財政金融システムーグローバル化と中央ー地方関係の経済学ー』名古屋大学出版社。
- 加藤弘之 (2016)『中国経済入門』名古屋大学出版会。
- 鎌田文彦 (2010)「中国における戸籍制度改革の動向ー農民労働者の待遇改善に向けてー」『レファレンス』3月号 49-65ページ。
- 何立新 (2008)『中国の公的年金制度改革ー体制移行期の制度的・実証的分析』東京大学出版社。
- 柯隆 (2014)「中国の社会保障制度と格差に関する考察」『フィナンシャル・レビュー』第3号。
- 北村裕明 (2009)「少子高齢社会リスクと財政システム」小田野純丸・北村裕明編著『経済経営リスクの日中比較』滋賀大学経済学部附属リスク研究センター。
- 毛桂栄・白智立 (2013)「中国の公務員制度」武藤博己・申龍徹編著『東アジアの公務員制度』法政大学現代法研究所叢書 36 法政大学出版局。
- 巖善平 (2002)『農民国家の課題』名古屋大学出版会。
- 駒村康平 (2014)『日本の年金』岩波書店。
- 小林熙直 (2008)「中国の二重構造社会に関する一考察」『アジア研究所紀要』第35号 133-164ページ。
- 篠塚英子・永瀬伸子 (2008)『少子化とエコノミー：パネル調査で描く東アジア』作品社。
- 新川敏光・ジュリアーノ・ボノーリ (2004)『年金改革の比較政治学ー経路依存性と非難回避』ガヴァナンス叢書。
- 沈潔 (2014)『中国の社会福祉改革は何を目指そうとしているのか』ミネルヴァ書房。
- 鍾仁耀 (2005)『中国の公的年金改革』法律文化社。
- 全明 (2017)「中国における公的就業者年金制度の持続可能性ー個人口座制度の沿革を中心

- にー」『びわ湖経済論集』第22号,41-62ページ。
- (2018a) 「中国における公的年金改革の展開—被用者年金制度の一元化を中心に—」『国際公共経済研究』第29号,106-116ページ。
- (2018b) 「中国における農民工の公的年金制度の展開と課題—都市就業者年金制度の加入率を中心に—」『びわ湖経済論集』第24号,37-56ページ。
- 曹瑞林 (2016) 「中国における2段階地方財政調整の研究—省級地方政府による地方財政調整を中心に」『立命館経済学』第64巻第6号,130-148ページ。
- 袖井孝子 (2008) 「中国は新しい福祉モデルを提示できるか」袖井孝子・陳立行編著『転換期中国における社会保障と社会福祉』明石書店。
- 高山憲之 (2004) 『信頼と安心の年金改革』東洋経済新報社。
- 田多英範・李蓮花 (2014) 「福祉国家に向かう経済大国：中国」持田信樹・今井勝人編『ソブリン危機と福祉国家財政』239-257ページ,東京大学出版社。
- 橘木俊詔 (2018) 『福祉と格差の思想史』ミネルヴァ書房。
- 谷口洋志 (2007) 「中国における政府間財政関係」片桐正俊・横山彰・御船洋編『分権化財政の新展開』257-296ページ,中央大学出版社。
- 陳茗 (2010) 「人口高齢化、農民工問題と中国年金制度改革の行方」『経済研究所年報』第41号。
- 張舒英 (2000) 「中国の国有企業改革と直面している課題」『産業学会研究年報』第16号,17-30ページ。
- 内藤二郎 (2015) 「中国財政の構造問題と課題—高まる財政圧力のもとで」『JRI レビュー』第4巻第23号,7-30ページ。
- 中兼和津次 (1999) 「中国における漸進主義的移行政策再考—旧社会主義国との比較から—」『経済研究』第50巻第4号。
- (2010) 『体制移行の政治経済学—なぜ社会主義国は資本主義に向かって脱走するのか—』名古屋大学出版社。
- 丸川知雄 (2000) 「中国の企業における雇用と分配—改革の結果」『海外社会保障研究』第132号。
- 森時彦編 (2001) 『中国近代の都市と農村』京都大学人文科学研究所。
- 星野真 (2012) 「都市農村間所得格差の拡大」『アジア研ワールド・トレンド』第197号。
- 八田達夫・小口登良 (1999) 『年金改革論—積立方式に移行せよ』日本経済新聞社。

山本克也（2001）「世界銀行の年金政策—超グローバルズムへの課題—」『海外社会保障研究』第137号,22-35 ページ。

横山寛和（2015）『公的年金の持続可能性分析—年金数理とバランスシートによる接近』日本評論社。

吉田健三（2014）「中国の年金システム—形成過程と持続可能性」『松山大学論集』第26巻第2号。

李向平（2003）曹瑞林訳「中国国有企業改革の現状と課題—遼寧省大中型国有工業企業の財産権改革—」『社会システム研究』第6号,115-132 ページ。

中国語文献

蔡昉・張車偉主編（2015）『人口与劳动绿皮书:中国人口与劳动问题报告 No.16』社会科学文献出版社。

財政部財政科学研究所課題組（2012）「我国事业单位养老保险制度改革研究」『经济研究参考』第52期。

陳媛・張壘（2016）「女性农民工压力现状及其主要压力源探究」『农村经济与科技』第11期。

陳雲・穆懷中（2005）「穆懷中：“只考虑现在,试点也得‘整’”」『中国社会保障』第10期。

陳曉静（2012）「戴相龙：争取最晚2020年做实养老金个人账户」『东方早报』2012年12月18日。

柴茂昌・葉源輝（2018）「养老保险并轨背景下公务员工资改革探析」『公共管理与政策评论』第1期70-75頁。

鄧悦・汪佳童（2018）「城镇职工基础养老金全国统筹中的央地关系研究——基于博弈论的分析视角」『社会保障研究』第4期3-11頁。

董登新（2018）「尽快实现养老保险全国统筹」『中国社会保障』第1期42-44頁。

馮禹丁（2015）「统账，欠账，混账——翻翻养老金20年旧账」『南方周末』2015年1月23日。

高培勇（2001）「社会保障体系建设专家谈」『社会保障制度』第1期。

高文書・高梅（2015）「城镇灵活就业农民工社会保险问题研究」『华中师范大学学报』第54卷第3期。

閔博（2015）「做实养老保险个人账户可持续吗——基于黑龙江省的典型调研」『宏观经济研究』第2期10-49頁。

- 葛曉巍·叶俊濤 (2014)「刘易斯拐点下农民工就业结构及产业结构变化——基于苏、浙、粤的调查」『经济学家』第 2 期。
- 桂世勛 (2004)「我国城镇外来从业人员养老保险模式研究」『市场与人口分析』第 4 期。
- 郭林 (2016)『公共养老金个人账户制度嬗变研究』社会科学文献出版社。
- 郭慶旺·陳志剛·温新新·呂冰洋 (2016)「中国政府转移性支出的收入再分配效应」『世界经济』第 8 期。
- 國務院發展研究中心課題組 (2011)『农民工市民化：制度创新与顶层政策设计』中国人口出版社。
- 國務院發展研究中心社会保障課題組 (2000)「分离体制转轨成本，建立可持续发展制度——世纪之交的中国养老保险制度改革研究报告」『管理世界』第 6 期 9-10 頁。
- 韓俊強 (2017)「农民工养老保险参保行为与城市融合」『中国人口·资源与环境』第 27 卷第 2 期。
- 韓克慶 (2015)「名义账户制：养老保险制度改革的倒退」『探索与争鸣』第 5 期 57-62 頁。
- 何平·Hyungju Lee 編 (2011)『中国农村养老保险制度改革与发展报告——可持续性分析』中国经济出版社。
- 侯冰·鐘仁耀 (2017)「制度“并轨”对公办教师养老金水平的影响效应研究」『教育与经济』第 33 卷第 2 期 75-83 頁。
- 黄匡時·嘎日達 (2010)「“农民工城市融合度”评价指标体系研究——对欧盟社会融合指标和移民整合指数的借鉴」『西部论坛』第 20 卷第 5 期。
- 胡杰成 (2018)「农民工养老保险现状、问题与对策」『中国经贸导刊』一月下。
- 胡務 (2006)『外来工(农民工)综合社会保险透析』四川大学出版社。
- 胡曉義 (2004)「关于逐步提高养老保险统筹层次——十六届三中全会《决定》学习札记之二」『中国社会保障』第 1 期。
- 賈占標·劉進財 (2016)「中国社会养老保险的财政负担与可持续性研究」『未来与发展』第 12 期。
- 蒋雲贊 (2013)「我国农民工养老保险方案的再研究——基于财政负担视角的代际核算模拟」『财经研究』第 39 卷第 10 期。
- 柯炳生 (2008)「我国的三农问题」『广西农学报』第 3 期。
- 柯卉兵 (2017)「中国社会保障支出水平与结构：1998 年-2015 年」『地方财政研究』第 11 期 19-37 頁。

- 雷根強·蘇曉春 (2010)「中国养老保险制度变迁的原因分析」『厦门大学学报(哲学社会科学版)』第 1 期 55-61 頁。
- 李丹 (2014)「楼继伟: 社保改革不能再等、做实个人账户已无法持续」『第一财经日报』2014 年 12 月 29 日。
- 李連芬 (2015)『我国基本养老保险全国统筹问题研究: 基于制度变迁的研究视角』經濟日報出版社。
- 李瓊·周宇·田宇·吳雄周·張藍瀾 (2018)「2002-2015 年中国社会保障水平时空分异及驱动机制」『地理研究』第 37 卷第 9 期。
- 李瓊·陳婷 (2017)「我国社会保障水平区域差异及协调发展的路径选择——基于主成分分析的实证研究」『河南师范大学学报 (哲学社会科学版)』第 44 卷第 3 期 56-62 頁。
—— (2018)「中国城镇基本养老保险基金区域差异及影响机理」『第十四届社会保障国际论坛论文集』332-351 頁。
- 李鉄映 (1995)「建立具有中国特色的社会保障制度」『求是杂志』第 19 期 2-4 頁。
- 李珍·黄万丁 (2016)「城镇职工基本养老保险个人账户向何处去」『国家行政学院学报』第 5 期 49-54 頁。
- 李珍·劉志英 (2003)「再分配领域的政府干预与“全面小康”的社会目标」『开放导报』第 3 期。
- 李珍·孫永勇·張昭華 (2005)『中国社会养老保险基金管理体制选择——以国际比较为基础』北京人民出版社。
- 李珍·王海東 (2013)「养老金替代水平下降的制度因素分析及对策」『中国软科学』第 4 期 50-59 頁。
- 李珍·王林昌 (2014)「农民工社会养老保险研究述评」『经济研究导刊』第 3 期。
- 李志明 (2015)『中国城镇企业职工养老保险制度的历时性研究』知識產權出版社。
- 林宝 (2015)「中国农民工养老保险: 历史路径与前景展望」『劳动经济研究』第 3 期。
- 林治芬 (2002)「中国社会保障的地区差异及其转移支付」『财经研究』第 28 卷第 5 期 37-43 頁。
- 劉克固 (2017)「辽宁省完善城镇社会保障体系试点工作的回顾与思考」『中国人力资源社会保障』第 12 期。
- 劉義 (2005)「农民工市民化的冲突与调适」『农民日报』2005 年 5 月 14 日。
- 劉曉梅·陳曉敏 (2016)「瑞典的名义账户制度对中国的启示」『长春大学学报』第 26 卷第 1

号 1-5 頁。

劉曉梅·邵文娟 (2015) 『社会保障学』 清華大学出版社。

劉央央·鍾仁耀 (2017) 「基于博弈论视角的支出型贫困救助政策扩散研究」 『社会保障研究』 第 5 期。

盧鋒 (2011) 「中国农民工工资定量估测 (1979-2010)」 『北京大学中国经济研究中心讨论稿系列』 2011 年 11 月 28 日。

盧於·楊翠迎 (2018) 「趋同还是趋异：时空视域下的中国社会保障水平」 『江西财经大学学报』 第 4 期 60-71 頁。

呂承超·白春玲 (2016) 「中国社会保障发展空间差距及随机收敛研究」 『财政研究』 第 4 期 47-59 頁。

呂惠娟·趙肖萌 (2011) 「我国养老保险关系转移接续机制研究——基于欧盟的经验和启示」 『特区经济』 第 10 期。

馬偉·劉洋·楊瀟·王立劍 (2017) 「机关事业单位养老保险替代率问题探讨」 『统计与决策』 第 14 期。

穆懷中 (1997) 「中国社会保障水平研究」 『人口研究』 第 21 卷第 1 期 48-57 頁。

穆懷中·沈潔 (2015) 『中国农村养老保险体系框架与适度水平』 社会科学文献出版社。

聶日明 (2014) 「事业单位养老转轨的窟窿有多大」 『华夏时报』 2014 年 8 月 7 日。

歐陽覓劍·游克香 (2008) 「养老保险统筹之道」 『南风窗』 第 22 期。

歐陽瓊·丁日佳 (2011) 「中国社会保障地区差异研究」 『首都经济贸易大学学报』 第 5 期 28-34 頁。

彭浩然·禹玉紅 (2009) 「我国基本养老保险的地区差距研究」 『经济管理』 第 8 期。

社会支出統計指標及可行性研究課題組 (2017) 「我国与欧盟社会保障支出对比分析」 『调研世界』 第 9 期。

申曙光·魏珍 (2013) 「老龄化背景下的中国养老保险制度与体系：挑战与决策」 『教学与研究』 第 8 期 5-12 頁。

蘇紅鍵·魏後凱 (2018) 「改革开放 40 年中国城镇化历程、启示与展望」 『改革』 第 11 期 71-81 頁。

孫婧芳 (2015) 「农民工参加社会保险比例偏低的原因——农民工市民化及制度统筹的视角」 『社会发展研究』 第 2 期。

孫文 (1985) 『孙文选集第五卷』 社会思想社。

- 王成（2015）「中国养老金缺口的成因、风险及对策研究」『财经理论研究』第 2 期。
- 王海東（2014）「以终生收入为视角统筹推进公务员工资和养老金制度改革」『第一资源』第 1 期 44-54 頁。
- 王延中·龍玉其·江翠萍·徐強（2016）「中国社会保障收入再分配效应研究——以社会保险为例」『经济研究』第 2 期。
- 王延中·王俊霞（2012）「中国养老保险制度建设中的个人账户问题」『社会保障研究』第 1 期 86-91 頁。
- 王晓軍（2002）「对我国城镇职工基本养老保险制度收入替代率的定量模拟分析」『统计研究』第 3 期。
- 王晓軍·米海傑（2013）「对我国社会养老保险个人账户模式选择的实证分析」『经济管理』第 6 期 164-174 頁。
- 汪行福（2003）『分配正义与社会保障』上海財經大学出版社。
- 湯兆雲（2014）「我国社会养老保险制度的改革——基于世界银行“五支柱”模式」『江苏社会科学』第 2 期。
- 温鉄軍（1996）「制约“三农问题”的两个基本矛盾」『经济研究参考』第 5 期。
- 魏朝永（2018）「我国养老保险中央调剂金制度实施的困境与对策研究」『吉林广播电视大学学报』第 4 期 107-109 頁。
- 魏吉漳（2014）「现行统账结合模式下隐形债务预测与测算」鄭秉文編『中国养老金发展报告 2014——向名义账户制转型』经济管理出版社。
- 肖巖華（2011）「21 世纪中国人口老龄化与养老保险个人账户改革——兼谈“十二五”实现基础养老金全国统筹的政策选择」『上海经济研究』第 12 期 88-100 頁。
- 新生代農民工基本情況研究課題組（2011）「新生代农民工的数量、结构和特点」『数据』第 4 期。
- 許夢博編著（2015）『地方财政学』清華大学出版社。
- 褚福靈（2010）「做实基本养老保险个人账户的理论与实践」『新视野』第 5 期 28-31 頁。
- 巖忠勤（1987）『当代中国的职工工资福利和社会保险』中国社会科学出版社。
- 楊超·余桔雲（2017）「养老金并轨后不同群体养老金水平，差距与调适」『企业经济』第 8 期 179-186 頁。
- 楊方方（2005）「中国社会保障中的政府责任研究述评」『社会保障制度』第 1 期 71-75 頁。
- 陽燕綏（2005）「做实个人账户是积极选择」『中国劳动保障』第 3 期 51 頁。

- 陽燕綏·黃成鳳 (2018) 「从中央调剂到全国统筹的质变与路径」『中国人力资源社会保障』第 3 期 13-15 頁。
- 楊俊 (2016) 「精算平衡的个人账户制度与内部债务机制研究」『社会保障研究(北京)』第 2 卷 pp.91-100。
- 余桔雲 (2015) 「并轨前后养老保险制度的替代率和公平性评估」『改革』第 7 期。
- 于賀 (2017) 「黑龙江省城镇职工养老保险问题研究」『边疆经济与文化』第 6 期 14-17 頁。
- 于文広·王琦·黃玉娟·崔超然·田立芳 (2017) 「延迟退休与养老金并轨对养老保险基金收支平衡的影响:以山东省为例」『中国软科学』第 7 期。
- 岳經綸 (2010) 「建构“社会中国”:中国社会政策的发展与挑战」『探索与争鸣』第 10 期。
- 張霞·郭悦 (2016) 「新一轮养老金改革改什么——个人账户存与废」『南方周末』2016 年 02 月 01 日。
- 張彦·李春根 (2016) 「企事业单位养老保险制度并轨后的公平性研究」『财政研究』第 12 期 50-63 頁。
- 張正軍·蘇永春 (2011) 「中国农村社会养老保险制度变迁与政策评价」『社会保障研究』第 6 期 21-26 頁。
- 趙建国·廖藏宜·李佳 (2016) 「我国社会保障财政负担区域公平性及影响因素研究」『财政研究』第 10 期。
- 趙福昌 (2015) 「中央与地方政府在社会保障事权分配与支出责任划分」『中国欧盟社会保障改革项目』第 2 部 1-33 頁。
- 趙志剛 (2013) 『基于社会公正理论的中国公共养老保险制度研究』黑龍江教育出版社。
- 鄭飛北 (2007) 「“便携性损失”与农民工养老保险的制度创新」『武汉大学社会保障研究中心会议论文集(和谐社会构建与社会保障国际论坛)』人民出版社。
- 鄭功成 (2008) 『中国社会保障改革与发展战略:理念、目标与行动方案』人民出版社。
——(2015) 「从地区分割到全国统筹——中国职工基本养老保险制度深化改革的必由之路」『中国人民大学学报』第 3 期。
- 鄭功成·黃黎若蓮編著 (2007) 『中国农民工问题与社会保护』人民出版社。
- 鄭秉文 (2003a) 「“名义账户”制:我国养老保障制度的一个理性选择」『管理世界』第 8 期 33-45 頁。
——(2003b) 「欧亚六国社会保障“名义账户”制利弊分析及其对中国的启示」『世界经济与政治』第 5 期。

- (2008)「改革开放 30 年中国流动人口社会保障的发展与挑战」『中国人口科学』第 5 期。
- (2015)「机关事业单位养老金并轨改革:从“碎片化”到“大一统”」『中国人口科学』第 1 期。
- 主編 (2016)『中国养老金发展报告 2016——“第二支柱”年金制度全面深化改革』经济管理出版社。
- 主編 (2017)「扩大参与率:企业年金改革的抉择」『中国人口科学』第 1 期。
- 中国国家统计局人口と就業統計司・人力资源と社会保障部規画財務司編『中国劳动统计年鉴』(各年版)中国統計出版社。
- 中国衛生と計画生育委員会 (2017)『中国流动人口动态监测数据』内部資料。
- 中国經濟改革研究基金会・中国經濟体制改革研究会 (2006)『中国社会养老保险体制改革』上海遠東出版社。
- 中国社会科学院經濟研究所社会保障課題組 (2013)「多轨制社会养老保障体系的转型路径」『经济研究』第 12 期 4-16 頁。
- 中華人民共和国財政部主管『中国财政年鉴』(各年版)中国財政雜誌社。
- 中華人民共和国国家统计局編著『农民工监测调查报告』(各年版)中国統計出版社。
- 『中国统计年鉴』(各年版)中国統計出版社。
- 中華人民共和国人力资源と社会保障部『人力资源和社会保障事业发展统计公报』(各年版)中国統計出版社。
- 周依群・王国軍 (2017)「人口结构、地区差异与社会保险支出——基于我国省际面板数据的实证研究」『现代经济探讨』第 11 期 23—32 頁。
- 鄒午 (2004)「解决退休待遇差距问题的理性选择」『中国社会保障』第 10 期。