

博士論文
(要旨)

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

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、深刻化する少子高齢化と家族形態の変化を背景に、公的年金の制度整備は社会保障制度の健全化において大きな効果を発揮すると考えられる。中国における「制度的皆年金」が実現されたのは2011年のことあるが、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と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¹、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。

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。

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

¹ 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。

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、より公平的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。