

中国都市部における年金制度改革の評価と今後の課題
— 5-Pillar System への展望と上海市を事例とした社区の役割から —

鈴木 宏司

研究の目的と方法

鄧小平の「先富論」に基づく改革・開放政策の実施以降、約 30 年に亘り高度成長を続けてきた中国経済が、今後も持続的な発展を遂げるためには、社会保障の充実と教育負担の軽減によって貯蓄率の低下・消費性向の上昇を図り、消費主導の内需型経済に転換させることが重要である。しかしながら、社会保障の充実を目的とする制度改革には、①「少子高齢化」によって急速に増大する「従属年齢人口」を、急速に減少する「生産年齢人口」がどのように養っていくのか、②現制度の下で年々膨張する財政負担をどのように解決するのか、③国有企業、民営企業(個人・集団)、外資系企業等の間で著しく異なる企業負担と受益水準の格差をどのように解決し、市場経済化・グローバル化の下での公平な競争条件や社会公正を確保するのか、④市場経済化に伴う社会的格差の拡大に対し、社会的セーフティネットをどのように構築して所得の再分配を図るのか、といった難問が存在する。

中国の社会保障制度改革の核心は、最低生活保障や医療保障などの社会的セーフティネットの充実と年金制度改革にある。中国では、人口抑制の観点から強権的に発動された「一人っ子」政策により、上海市など都市部は世界的水準から見ても「進捗した少子高齢社会」の状態にあり、都市部の年金制度改革が社会保障制度改革の中でも最優先課題の一つとなっている。中国においては、都市部と農村部の諸制度の違いや人口の多さに加え、財政負担等の問題から、短期間での全国一律の年金制度改革が困難な状況にあるが、中国政府は社会保障制度改革の分野においても、沿海都市部から全国への波及を狙う「トリックル・ダウン効果」を期待する政策を採用していると考えられる。

こうした中で、中国経済の中心地である上海市は、中国の社会保障制度改革を実行していく上でもモデル都市の位置付けにあり、世界銀行の 1994 年報告書に基づいた「3-Pillar System」(1. 強制社会保障年金、2. 企業年金、3. 個人年金保険)による年金制度の確立や、「社区」と呼ばれる地域コミュニティによる最低生活保障、雇用対策、高齢化対策などの社会福祉サービス提供の面で、中国国内では最先端の政策を実施してきている。

かかる状況を踏まえ、本研究においては、中国の社会保障制度改革の中でも最も注目すべき「都市部の年金制度改革」の現状を、世界銀行の年金制度改革に関する主要報告書や各国制度との対比を通じて評価し、世界銀行が 2005 年報告書にて提言した「5-Pillar System」(0. 最低保障、1. 強制社会保障年金、2. 強制企業・個人年金、3. 任意企業・個人年金、4. 家庭・社会プログラム等)を参照しつつ、中国都市部の現状に沿った年金制度改革に関わる政策提言を行うことを目的とした。研究の枠組みとしては、①年金制度改革をめぐる世界の潮流と各国の試みについて文献調査を行った上で、②中国における社会保障体系の沿革・概要や都市部年金制度改革の変遷に関わる文献調査を行い、上述①のグローバルな観点から中国都市部の年金制度改革施策に関する評価を行った。さらに現地事例研究として、③上海市の年金制度改革の現状と課題、④上海市における「社区」(地域コミュニティ)の役割について、文献調査ならびに現地事例調査を通じて分析を行った。

論文の構成

はじめに	P. 1
第1章 年金制度改革をめぐる世界の潮流と各国の試み	P. 5
第1節 1994年世銀報告書の提言内容とそれを巡る論争	
第2節 各国の年金制度の変遷とその類型	
第3節 2005年世銀報告書の概要	
第2章 中国における年金改革の現状とその必要性	P. 23
第1節 高度経済成長に伴う諸問題と第11次5カ年計画	
第2節 中国における社会保障制度の概要ならびにその沿革	
第3節 中国社会保障制度における固有の問題	
第4節 中国都市部の年金制度改革の変遷とその評価	
第3章 上海市の年金制度改革の変遷と今後の課題	P. 43
第1節 上海市年金制度改革の沿革	
第2節 上海市年金制度改革の特徴	
第3節 企業年金制度の導入と今後の課題	
第4章 上海市における「社区」サービスの現状	P. 54
第1節 「社区」制度の沿革と特徴	
第2節 「社区サービス」の現状—上海市社区の事例	
第3節 「社区」と期待される社会保障諸機能	
第5章 結論	P. 73
おわりに	P. 76
参考文献	P. 78

論文の概要

中国経済は、1979年から実施された改革・開放政策により高度成長を継続している。特に、2001年12月のWTO加盟後は、多額の外資直接投資を吸引しながら経済成長を続け、2007年までの直近5年間でも毎年10%を超える経済成長を達成している。

この間、中国政府の経済政策は、一貫して鄧小平の「先富論」を理論的基盤としてきた。言い換えれば、中国は沿海都市部の発展が都市部貧困層や内陸農村部へも波及する「トリックル・ダウン効果」を期待してきたと言える。しかしながら、都市部階層間格差や都市・農村の地域間格差はむしろ拡大してきており、社会問題化している。

一方、現在の中国経済は、家計部門の高い貯蓄率を背景に、社会基本建設投資や外資直接投資などの投資部門が高度経済成長を牽引している構造にある。従って、今後の持続的発展のためには、省エネを含むエネルギー資源の確保・環境問題の克服に加え、社会的格差（地域間所得格差、都市階層間所得格差）を是正し、内需主導型経済へ移行していくことが急務となっている。内需主導型経済への転換という観点から見た場合、焦点となる家計の高貯蓄率は、社会保障制度の未整備がその主たる原因の一つと考えられる。

高度経済成長を続ける中国が、今後も持続的発展を続けるためには、所得の再分配を強化して社会的結合力を保つことが必要である。中国においては、「一人っ子政策」によって

急速な勢いで高齢化が進んでいることもあり、社会保障制度改革が今後の社会の安定性を占う上で大きな試金石となる。

中国では、都市・農村間や都市階層間で様々な異なる社会保障制度が乱立している。そうした状況の中で、都市部年金制度改革は、相対的に早くから実施されてきており、相応の成果も挙げてきている。中国の今後の持続的発展の必要条件を論考する際、社会保障制度改革の先頭に立つ都市部年金制度改革の成否が鍵を握ることになる。

世界銀行が「1994年報告書」で勧告した「3-Pillar System」を目指す中国都市部の年金制度は、財政上極めて厳しい状態に陥っている。特に中国都市部の年金制度改革においては、本来「積立方式」であるはずの個人口座部分が、事実上「空口座」となって資金的に空洞化してしまっている点が大きな問題である。これに対し中国政府は、第11次五カ年計画の主要テーマである「和諧社会」の構築を目指して懸命に財政出動を行い、「空口座」を解消しようと努力している。

このように、中国都市部の年金制度改革の現状を俯瞰すれば、究極的には年金財政問題に突きあたる。これについては、①税制優遇等の施策や国際的に見て割高な保険料率の引下げ、さらには「民工」と呼ばれる出稼ぎ労働者の年金制度への参入等により制度加入率をアップさせる、②現在50歳または55歳に規定されている女性の年金受給開始年齢を、男性と同じ60歳にまで引上げたり、保険料率同様、国際水準からみて割高な所得代替率（年金給付水準）を引下げたりして年金財政収支を好転させる、③年金給付財源として「社会保障税」または「年金税」等の目的税を導入する等々、未だ施策の余地は大きい。

また、中国が都市部年金制度改革において、スウェーデン方式（みなし積立方式）を検討することも選択肢としてあり得る。財政的には年金支給を弱青年層が老齢層を扶養する形の「賦課方式」を否定せず、各個人にとってはあたかも積立方式のように自己の拠出分が個人口座に記帳される所得比例型「みなし積立型年金」と「最低保障年金」の導入である。

ここで重要なことは、スウェーデンの人口構成や経済が安定的であるのに対し、中国は他国に例を見ない速度で経済成長を遂げる発展途上国である一方、急速に人口の高齢化が進んでいく社会となっている点である。中国の場合には、スウェーデン方式の年金制度を導入しても、最低保障対象者の多さから新たに多額の財政負担が強いられよう。

世界銀行の「2005年報告書」は、世界的な高齢化社会の到来という環境下、「1994年報告書」で強調した市場主義・民間活用型の「3-Pillar System」の年金制度を見直している。「1994年報告書」以来の年金制度改革を巡る世界的な論争を経て、もはや「3-Pillar System」でも問題の解決にはならないとの結論に至ったのである。2005年報告書では、各国の年金制度改革について「全てのケースに有効な単一の解決策はない」との認識の下、従来の「3-Pillar System」に「Pillar-0」としての「最低生活保障」、「Pillar-4」としての「家庭などのインフォーマル支援や社会的支援プログラム（医療・住宅など）」を加えて「5-Pillar System」に拡大、その組み合わせによって解決していくことを提言している。

中国都市部には「社区」と呼ばれる福祉・公益事業を行う組織が地域ごとに存在する。「社区」は、各地方政府や中国共産党の末端組織でもあり、地域コミュニティとしての性格も有する半官半民の組織である。上海市をはじめ中国都市部においては、「一人っ子」政策の浸透により高齢化や核家族化現象が著しく、発展途上国に通常存在する伝統的な「家族による高齢者扶養」の考え方が崩壊しつつある。家族関係が希薄になる都市部の社会環境

の中で、高齢化対策・失業対策などに対して、きめ細かい施策・サービスを行っているのが「社区」組織であり、地域に密着した「社区」の社会保障・社会福祉事業における役割には大きな期待がもてる。地域内の老人・弱者を地域で支える「社区」活動は、年金をはじめとする社会保障制度改革が困難な道を歩んでいく中で、世界銀行の「2005 年報告書」で提言されている「Pillar-0」と「Pillar-4」の貴重な担い手に相当すると考えられる。

「社区」は、既に上海市等において、高齢者や失業者、社会的弱者の生存権保障のため、ひいては社会的安定のためのセーフティネット構築に大きな役割を担っている。それは単に経済面、物質面での保障のみではなく、地域コミュニティとしての「社区」の存在とその活動が、これらの人々の精神的な糧になっているからである。

中国都市部の年金制度改革は、その財政的問題点から考えた制度持続性を政策の中心としなければならない。また「社区」は、高齢者や失業者など、社会的弱者を救済する身近な地域コミュニティとして年金制度改革を補完していくものとなる。中国は、今後の持続的経済発展を実現するために、都市部年金制度をはじめとする社会保障制度改革の中で、地域コミュニティたる「社区」の機能をより一層活用していかなければならないものとする。

なお、本研究の特色は、世界銀行の 2005 年報告書の内容から中国都市部の年金制度改革を展望し、「社区」サービスを都市部年金制度改革の中の重要な要素と位置付け、その方向性が世銀 2005 年報告書において論考された年金制度改革の新たな潮流にも合致していることを主張した点にある。

以 上