



IV 海外だより

中国の社会保険制度の現状

日本生命北京事務所 榮福 研一

昨年11月に、中国共産党第14期中央委員会第三回全体会議（三中全会）が開かれ、「社会主義市場経済体制の確立の若干の問題に関する決定」が採択された。中国の市場経済体制への移行を一層推進する旨の宣言を行ったこの「決定」において、「社会保障制度改革」が、改革の1つの大きな柱として挙げられている。中国の市場体制への移行においては、国有企業の活性化・労働力の流動化が重要な課題となるが、このためには社会保障制度改革が不可欠であると判断したためである。

「決定」における社会保障制度改革の内容は、社会保険、社会救済、社会福祉等、多岐に渡るとしているが、その中心は年金制度改革であり、失業保険制度改革である。

そこで、本レポートでは、中国のこれら社会保険制度の現状について、弊事務所の日常活動から得られた資料等をもとに紹介したい。

1. 社会保険関係法規の歴史

中国の社会保険制度は、1951年の労働保険条例の施行とともに始まり、国有企業従業員、国家機関職員の保障を中心として徐々に整備されていった。しかし、文化大革命（1966年～1976年）が始まり、制度は一時後退した。その後、1979年以降

の改革・開放の流れとともに、社会保険制度は、再びより社会化された制度へと整備が続けられるようになった。法制（規定）の面からこの流れを見ると次の通りである。

1951年 — 「中華人民共和国労働保険条例」を暫定的に施行。

1953年 — 上記条例が、一部修正を経て正式に発布される。これにより、労働者の老後保障、労働災害保障、医療保障等の生活保障が法的に保証された。

1955年 — 「国家機関工作人員退休处理暫行弁法」「国家機関工作人員退職处理暫行弁法」が発布され、国家機関職員の年金制度が制定された。

1985年 — 「国务院関于工人、職員退休处理的暫行規定」が発布され、企業・事業体・国家機関の職員の退職制度が統一された。

これら法規の整備により、国有企業・国家機関の社会保険は整備されたと言える。また、集団所有制企業は、「労働保険条例」を参照して社会保険制度を実施することとなった。この社会保険の費用は、すべて国家或いは企業が負担する形式であった。当時は、費用を全国総工会の労働保険部

門に納付し、同部門が基金の管理、支給を行っていた。

1969年（文化大革命中）

— 「关于国营企业财务工作中几项制度的改革意见」（草案）が財政部から発布され、国营企業は労働保険基金を積み立てることを禁止された。国营企業は、やむを得ず経常支出の中の一項目として年金・医療費用等を支払うようになった。後に、この草案は修正を経て、「国务院关于工人退休、退職的暂行办法」「国务院关于安置老弱病残干部的暂行规定」となり、この2つの規定が現在まで有効に施行されている。

1986年（開放・改革政策の決定後）

— 「国营企业实行劳动合同制暂行规定」が発布され、契約労働者の開始とともに契約労働者の社会保険が整備された。また、年金保険費用の一部を、契約制労働者自身が負担することになり、労働者の個人負担が開始された。

— 「国营企业职工待业保险暂行规定」が企業破産法とともに発布され、国营企業の従業員が、企業の破産等によって職を失った場合に保障されるようになった。

1993年 — 「国有企业职工待业保险暂行规定」が発布され、失業保険の支給範囲が拡大された。これに伴い、「国营企业职工待业保险暂行规定」は廃止された。

2. 年金保険制度の改革

年金保険制度は、1953年の「労働保険条例」が基礎となっているが、企業の負担の増大（表1）、対象企業が限定的である等の問題が顕著になり、年金保険制度の改革が是非とも必要となった。そこで、1985年頃より、各地方で実験という形で改革が始まった。また、1991年には、「国务院关于企业职工养老年金保险制度改革的决定」が出され、今後の年金制度の改革において、対象を全種類の企業とし、個人の一部負担を導入していくこと等、年金制度改革の方向付けがなされた。（但し、この「決定」はあくまで指針であり、実施に当たっては、各省・市が、地域の実情に合わせ独自にプランを設計する。改革のすべての項目を全国一斉に行うという「法規」の類ではない）。各地で行っている改革の主な内容は、以下の通りである（地域によっては、一部改革のみを行っている）。

表-1 退職者保険福利費用総額の推移

（単位：億元）

年	費用総額	国有制	都市集団所有制	その他の所有制
1988	320.6	256.4	62.5	1.7
1989	382.6	309.7	71.1	1.8
1990	472.4	382.4	87.8	2.2
1991	554.4	459.7	99.4	2.9
1992	695.2	572.8	118.1	4.3

（資料）中国統計年鑑1993より

(1) 年金費用のプール化

1969年より、従業員の年金費用は企業がすべて負担しなければならないこととなっている。即ち、定年退職者の年金費用はその企業自身で賄わなければならない。従って歴史のある企業は、新しい企業に比べて定年退職者が当然多く、年金費用もかかることになり、企業間の公平性が失われていた。そこで政府は、年金費用のプール化を1986年より各地において推進するようになった。即ち、各企業は、給与総額の一定割合を、年金費用とし

て市・県レベルの年金基金管理組織に集中させ、年金の支給はそこが管理しようと言うものである。開始当初、新しい企業から負担増につながるとして理解を得られず、うまく機能しなかったようであるが、現在は比較的順調に改革が進んでいるようで、国有企業間において県レベルでのプール化が全国で基本的に完成しており、省レベルにまで発展しているものが11地域（省・自治区・直轄市）になっている。集団所有制企業においても、全国1,700余の市・県でプール化が実施されている（中国労働報'93.6.15）。^(注1)

(注1) 中国の行政区画は、省（或いは自治区・直轄市）一市一県の順であり、1992年末現在で30省・自治区・直轄市（台湾省を除く）、191市、2,171県がある。

(2) 対象範囲の拡大

「労働保険条例」は国有企業を主な対象としているため、対象とならない企業（集団所有制企業の一部、私営企業、外資系企業等）もある。そこで、上述の資金のプール化にあわせ、市・県単位で、当該地域に登録する企業の全てを対象とする年金制度を確立しようとする動きが、遼寧省大連市等、一部ではあるが既に起こってきている。広西壮族自治区では、個人営業者の年金保険も実施しているようである（中国労働報'93.8.26）。

(3) 年金費用の個人負担化

年金費用の一部個人負担化は、契約労働制の導入により始まった。その後、個人負担は、年金費用のプール化の推進とともに対象者・企業が拡大され、現在では22の省・自治区・直轄市で個人負担制度が実施されている。個人負担割合は、従業員給与総額の2%としている地域が多い（企業は13~18%程度を負担する）。

(4) 年金制度の多重化

1991年の「國務院關於企業職工養老年金保險制度改革の決定」において、年金保険制度を、基本年金、補充年金、個人貯蓄型年金の三つの層で構

成する方向へ改革を進めることが決定され、現在、福建・山西・四川等、7つの省・自治区において、60万人の企業従業員が企業補充年金保険及び個人貯蓄型年金保険を実施している。企業補充年金の保険料は全額企業負担であり、また個人貯蓄型年金は全額個人負担となる。尚、基本年金の保険料負担割合は、(3)で述べた通りである。

(5) 支給額の計算方法

従前の年金制度においては、退職前の基本給与を基準として、その50~120%を支給額としていた。しかし、中国の都市勤労者の賃金における基本給の比率が低下しており、国有企業においては1992年では45%に過ぎず、残りは奨励金（ボーナス）、諸手当等となっている（表2）。従って、勤労者の定年退職後の収入は、退職前に比べ半分以下となってしまう。また、一旦支給額が決定されると、物価スライド制になっていないため、退職後の生活レベルが維持され得なくなる。

表-2 国有企業従業員の給与構成

(単位: %)

	基本給	出来高給	奨励金	各種手当	残業給	その他	計
1980年	69.8	3.2	9.1	14.1	1.6	2.2	100
1985年	57.2	9.5	12.4	18.5	1.6	0.8	100
1990年	48.9	8.9	16.9	21.8	1.6	1.8	100
1992年	45.0	8.9	20.0	23.8	1.6	0.8	100

(資料) 中国統計年鑑1993より

そこで政府は、1979年、1985年、1988年、1991年に、副食品価格の補助を行ったり、給与制度改革に合わせて年金額を臨時的に増額するなどしている。

一方、年金支給額の計算方法そのものを改革する動きが出てきている。これは、保険料の本人負担化と合わせて行われているが、新しい計算方法では、年金を2つの部分に分け、第一部分を当地の社会平均給与月額の一割とし、第二部分を本人が保険料を支払った期間に応じて、指数化された本人の平均給与月額の一割を支払うよう

になっている。また、社会平均給与の伸び率に応じて、伸び率の一定割合で年金額を毎年1回調整する。現在、全国で110市・県でこの改革を実施している。

(6) 保険機関からの直接支給

年金費用のプール化が推進されている地域でも、年金の支給方式は、プールされた資金を社会保険機関が企業へ支払い、企業が本人に再支給するという形式が多い。このような地域の一部では、年金を代理受領した企業が別の用途に流用したり、ピンはねをするような現象が見られ、また退職後も本人が企業へ出向かなければならない等、弊害が残っている。そこで、年金の個人への支払いを、企業ではなく社会保険機関が直接行うようにする改革も行われている。

海南省では、昨年より直接支給制度を実施している。その主な方法は、次の通りである。①社会保険機関窓口での直接支給、②銀行との連合支給、③銀行や財政部門への支給委託、④郵便為替による支給、⑤家庭訪問による支給。

3. 失業保険制度

国有企業職員に対しては、1993年の規定により(前述)、保障の整備がなされてきている。一方、非国有企業職員に対する保障も、多くの地域で始まっている。現在、全国43万企業、7,200万人の従業員が失業保険の対象になっている。うち、山東、湖北、福建、安徽、海南、上海、天津等では、国有・非国有を問わない失業保険制度が確立され、河南、河北、四川、雲南、北京等でも範囲の拡大を検討している。労働部の高官は、企業の形態を問わない失業保険システムを2年以内に(即ち1995年までに)完成させる予定であると語っている(中国労働報'93.8.26及び9.30)。

失業保険料の徴収も県・市レベル、更には省レベルでのプール化が推進されている。また、徴収

基準も従来の基本給与から賃金総額へと変更されるようになってきている。

調達された基金は、国家からの補助を合わせて、失業保険金(失業中の医療関係費用を含む)の支給、職業紹介所・職業訓練所の運営に用いられており、内訳は、約50%が保険金の支給、残りの50%が職業訓練、紹介その他の管理費用である。93年上期現在、全国に2,190の失業保険機関、9,760の職員紹介所、2,200の就業訓練センターがあると言う。

失業保険制度の具体例では、天津市の場合、企業形態を問わない制度が確立しており、保険料は、国有企業及び集団所有制企業の場合は給与総額の1%、外資系企業の場合は実質給与の2%である。広東省広州市の場合は、7%の保険料となっている。福建省福州市の場合、外資系企業に対する保険料が1.5%で、うち0.5%部分を従業員本人が自己負担する。

また、福建省寧波市では、家庭に2人以上の失業者がいる場合、或いは重病にかかっている家族がいる場合等、家計が非常に切迫している失業者に対して、通常の保険金90元に加えて、25元の追加給付を行っている。

4. その他の社会保険の現状

(1) 医療保険

医療保険制度は、労働保険条例において、国有企業従業員を中心に公費医療制度が確立している。しかし、従業員数及び定年退職者数の増大とともに、医療費支出が急増した。それは、管理システム、また制度自身の欠陥によるものが大きい。

93.5.29 中国財經報によると、公費医療の対象者は1949年に400万人に過ぎなかったのが、1991年末には1.63億人にも達している。全国の公費医療支出も急増し、1978年には24億元に過ぎなかったのが、1991年末に300億元に達している。特に、1986年～1991年の医療費の支出は年平均23.3%の

割合で伸びている。一方、同期間の財政収入の伸びは年平均10%である。

80年代より、各地労働保険部門は医療制度改革を開始し、現在全国の80%以上の企業を対象として様々な改革が実施されている。それは、93.10.28 中国労働報によると、主に次の4つのいずれかの方法で進められている。

①基本医療を保証した上での管理強化及び費用の一部個人負担化

基本医療の保証とは、一定額を診察費用として先払いし、その額を超えた分については個人負担、或いは個人の一部負担とするものである。

河北省無極県では、医療鑑定委員会を設置し、医療費用支出の監督・審査を行っている。河南省平頂市では、指定する病院と医療契約を結び、医療費の増大を抑制している。

②大病医療費用の地域的プール化

大病にかかる費用を企業から徴収し、地域でプールし、統一管理するものである。大部分の地域は保険料の個人負担を行っていないが、一部の地域では、従業員に対する意識付けのために、0.5～1元を個人から徴収しているところもある。1993年9月現在、19の省・自治区・直轄市の110の市・県で大病医療費用のプール化が実施されており、対象となる従業員は150万人である。

③退職者の医療費用のプール化

退職後の医療費用を地域的にプールし、かかる医療費用を企業毎ではなく、地域で統一管理しようとするものである。現在、全国の100の市・県で定年退職者に対する医療費用のプール化が行われている。対象となる退職者は40万人である。

④医療保険の社会化

社会医療保険基金及び個人専用口座を設定して管理する方法である。基金の年間収支が若干のプラスになるよう保険料率を定めて企業及び個人から保険料を徴収し、基金を設定する。従業員も保険料を負担する。この基金を従業員一人毎に割当て、個人専用基金とし、従業員及び扶養家族の一

般的な傷病にかかる費用の一定割合を、この個人専用基金から支払う（残りは個人負担）。慢性病或いは大病の場合、一般傷病と同じ割合で個人専用基金から支払った後、残りの部分の一部を、調整金として当地の社会保険機関が支払う。幹部退職者、身寄りのない退職者の場合は、個人負担部分も企業が補充する。

広東省東莞市では、給与総額の1.5%、4.5%をそれぞれ従業員個人、企業が支払って医療基金とし、基金の30%を大病医療費用のプール化に用い、70%を個人専用の基金として管理している。

(2) 労働災害保険

全国19省の390の市・県で労働災害保険制度改革の実験が行われており、うち51市が保険費用のプール化を実施している。制度改革に参加している企業は7万企業で、職員数は900万人余である。

(3) 生育保険

1993年9月末現在、山東省、江蘇省等13の省の100市・県で女子従業員生育保険基金を設立している。

山東省蓬萊市では、205の企業で女子従業員生育保険基金のプールを行っており、93年9月末現在、65万元が積み立てられ、35万元が437名の女子職員に産産補償金として支払われている。また江西省吉安地区では、プール化の実施により、産休時の給与及び産産費用として、1,153名の職員に計60万元余が支払われた。

5. 改革上の問題点と対策

・保障格差

上述の制度改革は、労働部が所管し、主に都市の各企業労働者を対象とするものであり、全国労働者の大部分を占める農村労働者は対象に入っていない。1992年末現在の全国労働者数は5.9億人で、うち各種労働保険制度を享受しているのは1.5億人、占率にして25%にすぎない（北京日報'93.

6.22及び表3)。

表-3 所有制別就業者の構成(1992年)

(単位:万人)

就業者 総数	都市 勤労者	都市個人 経営者	農村 労働者
59,432	14,792	838	43,802

(資料)中国統計年鑑1993より

これに対し、1991年より民政部が所管して農村の年金保険制度を徐々に推進している。この方法は、個人が70%、集団が30%の割合で年金基金を負担し、国家が税制の面で優遇するもので、沿海地区から試験的に行っている。1992年11月現在、全国680の市・県、2,700万人が参加している。但し、一部では、保険料を支払わない農民に対して、他の優遇措置を取消したり、保険料を作物の買い付け代金から勝手に控除する等して農民の反感をかっている地域もあり、強制実施への対策に問題があるようである。

・年金基金の運用

年金保険基金は、その大部分が銀行預金という形でしか運用されていない。銀行預金利息は、1年定期で10.98%であるが、92年のインフレは14%、従業員生活費用価格総指数は20.5%も上昇した。十分な運用ができていない理由として、投資市場の未発達、保険基金の取扱機関の制度上の問題(法的な地位が確立していない、投資自主権がない)、投資管理レベルの低さ等が挙げられる。

内蒙古自治区では、国務院及び自治区政府の関連規定に違反して、基金を勝手に企業に貸し付けていたとして、一部地方に対し処分を行っている(中国労働報'93.9.28)。

・年金保険料の計算方法

保険基金のプールを行う際の保険料の計算方法は、契約制従業員に対しては積立式、固定制従業員に対しては賦課式をとっている。従業員の割合から見て、全体の大部分を賦課式が占めるわけで

あるが、これは現在は企業・国家にとっては負担が軽くてすむので良いが、退職者の増加に伴って、基金では費用を賄えなくなってしまう恐れがある。実際に、瀋陽市では、国有企業固定制従業員の保険基金の残高が、1987年の2,531万元から1988年の1,612万元に、1991年には980万元の不足となった。集団所有制企業従業員保険基金も、1987年は988万元の残高であったのが、1992年には1,553万元の不足となった(保険研究1993年2月号)。積立方式においても、何を基準として2%としているのか、不明である。因みに1993年時点では、中国には国際的に認められたアクチュアリーは1名もいない。

これに対し、一部の地域では、「改善された」とする徴収方法を採用している。例えば、広東省の24市・県では部分的積立方式を採用している。固定制、契約制、臨時工等全ての従業員の給与総額を基準値として、予測期間内における支出額に、若干の蓄積部分を残すよう徴収割合を定める方式である。河南省焦作市では、契約制従業員と固定制従業員の基金徴収率を一律とし、国有企業・事業単位では給与総額の18%プラス退職費用の30%、集団所有制企業では給与総額の17.6%プラス退職費用の30%としており、これに加え個人が給与総収入の3%を負担する。遼寧省錦西市も同様の方式で、企業は16.5%、従業員は2%の割合で徴収する。一方、浙江省温州市では、給与総額ではなく、企業の売上高を基準として徴収している。給与が、企業の営利能力、物価水準、地域格差等の影響を受けるので給与基準は相応しくないとしているためである。

・年金保険基金の徴収難

保険基金のプールを行っている地域において、徴収率が依然として100%に達していないようである。河南省では、93年の第1四半期の徴収率は前年同期比で7%低下し、第2四半期に至っては15.9%も低下した。その理由として、'93.10.14中

国労働報は、次の5つを挙げている。

- ①業績が悪く、生産停止、半停止状態の企業は、保険料を納付する力がない。
- ②明確な法規がなく、基金の徴収を行政手段にのみ頼っているため、企業の納付意識が低い。
- ③税制の優遇がなく、基金納付の積極性がそがれている。
- ④定年退職者が急増し、年金額も増額されたため、納付すべき保険料も増大し、企業の負担が増している。
- ⑤社会保険に関する宣伝が不足している。

河南省平頂市では、社会保険事業局の職員を担当企業制として徴収率と担当職員のボーナスをリンクさせる、或いは法的手段に訴える等して徴収率を向上させ、93年8月末で93%（国有企業）、90.06%（集団所有制企業）を達成させたという。

・商業保険、他の政府部門との関係

現行では、社会保険制度において、多数の政府関係部門及び商業保険会社（中国人民保険公司：PICC）が関与している形となっている。即ち、国有企業の社会保険は労働部が、集団所有制企業の社会保険はPICC、農民の社会年金保険はPICC及び政府の民政部が、社会保険化を進めている形となっている。しかし、この形式は市場競争の結果として生じたもので、事前に担当分野を分割したわけではなく、各部門・会社間には、自己の勢力範囲をのばそうとする激しい競争が存在しているようである。例えば、浙江省紹興県においては、民政部、労働部、衛生部、及びPICC、太平洋保険会社がそれぞれ保険を（分野が異なるが）行っている（当代保険1993年9月号）。政府各部門は、社会保険は強制的な保険であり、社会福祉的なものであるから、商業保険会社が行うべきではないとし、PICCの関与を批判している（広西壮族自治区では、社会保険を労働部門以外に勝手に移管してはならないとの通達を93年9月に発布）。PICC

は逆に、現在社会保険を強制的に行うには一般大衆の経済的条件が整っていないので、自由意志を原則とした商業的保険を当面は推進すべきである、且つ商業的なものは政府が行うべきではないとしている。PICCはまた、現在既に政策的な業務も一部引き受けており、且つ全国的な組織を有するので、仮に社会保険を行うにしても、PICCが委託を受けて行う方が現実的であるとしている（保険研究1993年5月号）。但し、将来的には統一した管理機関を設けるべきであるという点では、両者とも一致しているようである。

社会保障、特に社会保険の問題は、第7次5カ年計画（1986—1990年）に初めて年金制度整備の必要性が盛り込まれて以来、党・政府の重要な方針決定の度に、その充実が内容として盛り込まれてきた。それに伴い、各地で様々な改革が行われ、一定の成果をみせている。しかし、これらは地方によって改革方法、改革の進度が異なっている。今後は、政府がこれら各地での経験を総括し、一定の改革モデルを作成し、徐々に全国規模に統一して行くであろう。その過程の中で、上記のような問題、即ち保障の地域格差、基金の運用、保障関係法規の制定、統一管理機関の設置等が論議され、解決されて行くであろう。