

中国社会保险制度改革 - 国有企業改革の「お守り」 -

保険研究部門 沙銀華

1. はじめに

1998年3月の全国人民代表大会で国有企業、金融、行政の3大改革が採択され、朱鎔基首相は、記者会見で「国有企業改革、金融改革、行政改革を3年前後で基本的に実現する」と公約した。しかし、国有企業改革（民営化）の幕が開いたのを機に、終身雇用制度が崩壊し、失業者、一時帰休者（レイオフ）が急増してきた（注1）。国有企業改革を成功させるカギの一つはこの失業問題の解決につながる新しい社会保険制度を確立することであると考えられるため、この点が国内外の注目を浴びている。

中国政府は社会保険制度改革に全力を尽くすことを明言しており、都市部の労働者の年金保険、医療保険制度を整備するとともに、失業保険を整備し、失業者の再就職・雇用を促進している。

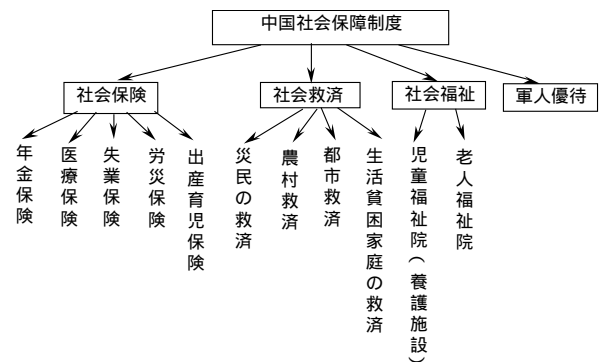
当レポートは、中国都市部において社会保険制度が整備されてきた背景とその実態を解明、検証するとともに、それを踏まえて、今後の課題を指摘することを試みる。

2. なぜ社会保険制度改革するか

中国の社会保険制度は、社会保障制度の一種であり、社会保障制度は、社会保険制度以外に、

貧弱者・障害者・被災者の社会救済、社会福祉なども含まれている。

図表-1 社会保障制度の構図



（資料）新聞記事、行政法令より作成

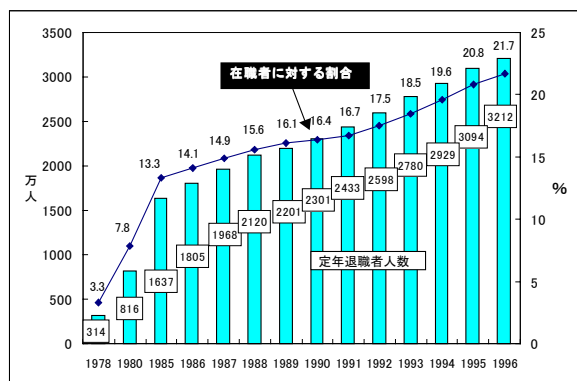
社会保険制度は、1951年の「労働保険条例」により始まった。この条例に基づく社会保険制度の内容は、年金保険、医療保険（日本の健康保険に相当）、死亡保険、出産・生育保険、労災保険、および家族保険などから構成されていた。当時、社会保険は、中華全国総工会（労働組合連合）が全国統一的な管理機構として、各企業から保険掛け金を徴収し、被保険者に保険金を給付していた。こうした社会保険は、すべての国民を対象とする制度ではなく、都市部の一定の条件を満たした企業の職員・労働者、国家公務員を対象とし、総人口の7割以上を占める農民は、対象から除外されていた。

66年に始まった文化大革命により社会保険

を管理していた中華全国総工会の管理機能が麻痺したため、各企業ごとに自己管理する保険制度に変化し、各企業は中華全国総工会に納付するはずの保険掛け金を納付せず、自社で運営することになった。この現象は、「企業保険」と言われ、職員・労働者に支払うべき各種の年金や保険金などは、すべて企業が負担するという特徴を持っていた。

しかし、70年代後半以降、定年退職者の急増により老朽化した国有企業が「企業保険」の重荷を負担できなくなってきた。数多くの定年退職者を抱えていた老朽国有企業の中には、在職者の数と定年退職者の数がほぼ同じ数、または在職者2人に対して一人の定年退職者がいる状態になり、そのため、在職者が定年退職者の年金や医療保険等社会保険の諸費用を捻出しなければならないところも見られるようになった（図表-2）。例えば、84年当時、上海市では、定年退職者への年金支払額（医療保険費用を含む）が、在職者の賃金総額の28.6%にも相当する金額となった。

図表-2 定年退職者数と在職者に対する割合



（資料）「中国統計年鑑」、「中国労働統計年鑑」各年度号より作成

80年代後半、中国で産業の基幹を担う国有企業の多くは、長期にわたって赤字経営が続き、また、定年退職者の年金支払額のすべてを企業で負担したために、定年退職者が増加するにつ

れて、年金の支給も困難な状態となった。国有企業の中には、職員・労働者に対して給料の支給ができなくなると同時に、定年退職者への年金支給を停止したケースも少なくない。

医療保険も同様な事態に陥っていた。一部の国有企業では、老朽化によって、医療保険制度が形骸化してきた。職員・労働者および定年退職者が立て替えた医療費の請求に対し、会社が経営困難を理由に、その支払いを拒否し、医療保険による医療費用支払義務を果たせない状態が続いた。

さらに78年の改革開放以降進められた国有企業の改革に際しては、企業の効率をアップさせるために、リストラにより余剰人員を整理することが求められた。国有企業の改革を成功させ、社会の安定を維持するためには、リストラされた余剰人員に対して、再就職を促進すると同時に、失業保険、医療保険、年金保険など手厚い社会保険の安全網を機能させ、「後顧の憂」を除かねばならないのである。しかし、前述したように旧社会保険制度は国有企業の改革をサポートすることができない状態になっていた。つまり旧制度を改革し、新しい社会保険制度を確立しなければならない状況に迫られていたのである。

そして、90年代から始まった社会保険制度改革は、保険掛け金の個人負担を導入することによって、社会保険の財源を、企業、個人、国の三者負担に変更し、各地区レベルで異なる制度から全国統一的制度へ確立する方向を指すものであった。

3. 「企業保険」から社会保険への移行と新制度の特徴

92年からの社会保険の改革は、各企業、特に、国有企業の負担額を軽減するために、「企業保

険」から「社会保険」への「回復」作業をしているといえる。この「回復」は、単純に50年代の「社会保険」に戻るのではなく、むしろ新しい社会保険制度への「移行」に当たる。現在、社会保険制度の中でメインになっている年金保険、医療保険、失業保険がそれぞれほぼ整備され、労災保険と出産・育児保険制度が整備途上にある。

新しい制度の根幹は「基本保険」であり、これはナショナルミニマムを保障するためのものである。

以下、このレポートでは、基本保険について論述するが、新しい制度では、年金保険と医療保険について、基本保険を補完する「企業補充保険」と「個人貯蓄式保険」の制度が設けられている。

「企業補充保険」は日本の企業保険に、「個人貯蓄式保険」は日本の個人保険にそれぞれ類似するものであり、先進工業国のいわゆる三重構造を目指そうとするものであるが、地方政府の社会保険管理機構が管理する社会保険制度の一種である、という点に特徴がある（この他に保険会社が提供する民間保険がある）。

しかしながら、これらは今のところあまり普及していない。

さて、新たな基本保険の特徴は、以下の3点である。

(1) 社会保険料の個人負担制の導入

「企業保険」から「社会保険」に移行するとともに、社会保険料の個人負担制が導入された。「企業保険」が実施されていた時代には、財源はほとんど企業が負担していたが、新制度では、財源を個人、企業、国の三者が負担することに切り換えた。この中で最も注目されるのは、個人負担制の導入である。これは、新制度の根本的な特徴であり、社会保険制度改革の重点でも

ある。

(2) 個人口座の導入

社会保険制度改革の第二の特徴は、個人の年金口座、医療保険口座の導入である。

個人の年金口座には、職員・労働者の個人負担保険料、および雇主である企業側が負担する法定保険料を月ごとに積み立て方式で払込んで利殖し、職員・労働者が定年退職するとき、自分の年金口座の積立金から毎月一定の金額を受給する。

医療保険も同様である。医療費用が医療保険制度で定める基準に満たない場合は、個人の医療保険口座から支払う。個人口座の積立金が足りない場合は、完全に個人負担になる。

(3) 社会保険基金制度の導入

社会保険制度をスムーズに運営するには、社会保険基金制度の導入を避けて通ることはできない。社会保険基金制度は、地方政府が被保険者を雇用する企業から徴収した保険料を社会保険基金のプールに蓄え、その基金を運営し、被保険者への年金、または医療補助金の支払を確保するために導入された制度である。従来「企業保険」では各企業毎に閉じていたプーリング機能を地域全体に拡大することにより、負担の平準化が図られた。

4. 主な基本保険制度の概要

(1) 老後生活を支える基本年金保険

基本年金保険の財源

すでに述べたように、年金保険の財源は国家、企業、個人の三者がともに負担するが、ではいったいその三者は、どのような形で分担するのだろうか。

まず、国が負担する部分は、主に次の二つである。一つは、社会保険管理機構の人件費を含む管理費用である。もう一つは、年金保険基金

の収支状況が悪化し、赤字が出た場合、財政からその赤字を補填する救済金である。

次に、企業が負担する部分は、職員・労働者の基本年金保険掛け金である。全国统一規定によると、企業が負担する保険掛け金は、職員・労働者の賃金総額の20%を超えないこととされている。その中の一部は、個人年金口座に繰り入れられる。

個人年金口座に積み立てられる金額は、企業と個人が払った分を合わせて、職員・労働者本人の平均賃金の11%に相当する金額である。個人が支払った分（この点について、次の個人負担分で説明する）を除く残り部分は企業納入分の中から繰り入れることになる。口座の積立金残高は、一定の預金利率で運用される。

最後に、個人が負担する基本年金の保険掛け金の割合は、95年で労働者本人の平均賃金の4%であり、98年より2年ごとに1ポイントずつ引き上げ、最終的には、8%まで引き上げる計画となっている。個人負担の割合が上がるにつれて、企業の繰り入れる部分はそれに対応し

て1ポイントずつ引き上げ、最終的には3%まで引き下げる。

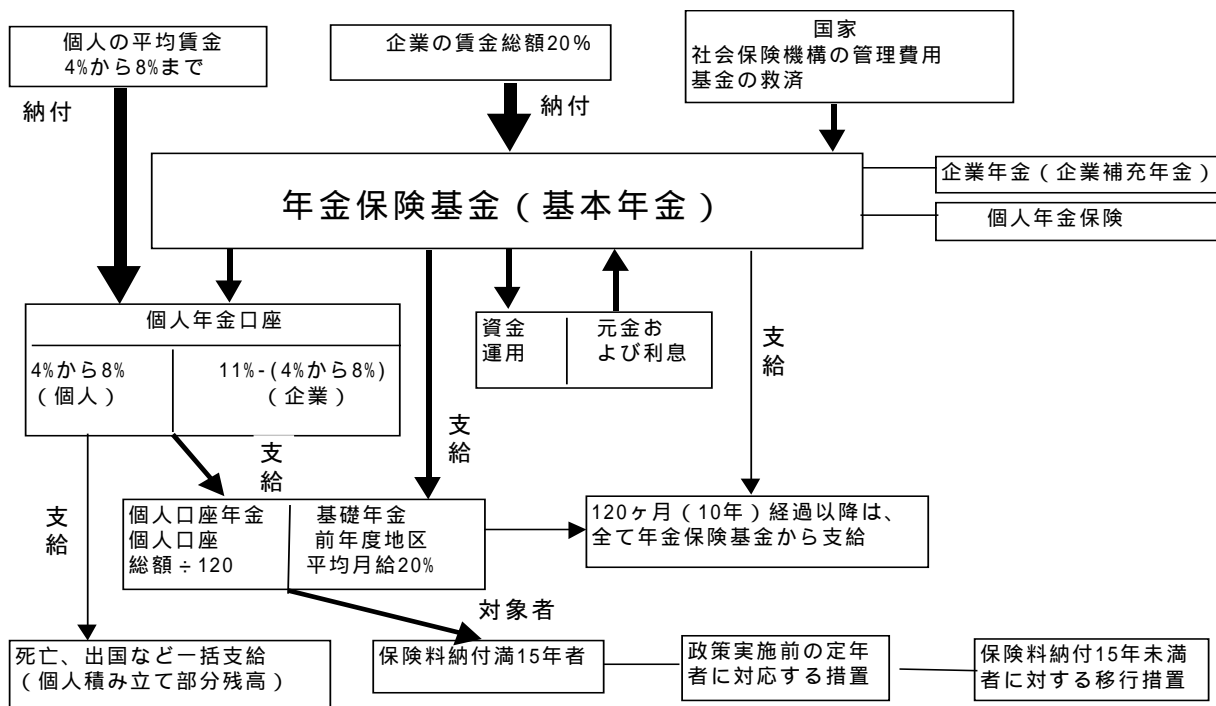
ただし、企業が納入した保険料から職員・労働者の年金口座に繰り入れる部分が引き下げられても、企業側が賃金総額の20%の保険掛け金を負担することは変わらない。

基本年金の給付

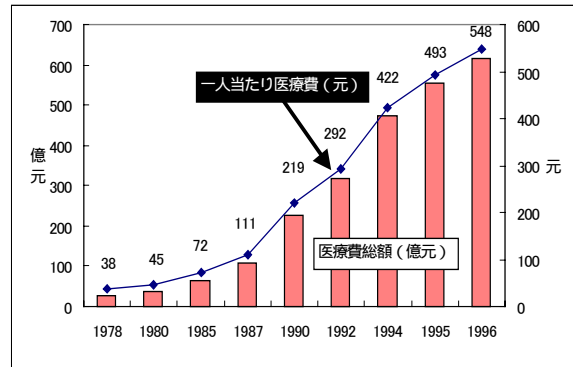
全国统一規定によると、15年以上保険掛け金を納入した被保険者には定年退職した後、基本年金が給付される（注2）。

基本年金は「基礎年金部分」と「年金口座からでる部分」により構成される。「基礎年金部分」は、年金保険基金から給付するものであり、その基準は、現地の前年度の職員・労働者の平均月給の20%である。「年金口座からでる部分」は、本人の年金口座内にある積立金の120分の1を120ヶ月（10年間）にわたって毎月支給する。口座内の積立金残高がなくなった後は、年金保険基金から基本年金全額を受給することになる。

図表 - 3 基本年金保険のイメージ図



図表 - 4 国有企業の医療費用総額と一人当たり医療費の推移



(資料)『中国社会保険』1998年10月号より作成

年金口座の積立金は、本人が定年退職した後の生活を保障するために使用するものであり、定年退職前に引き出すことはできない。職員・労働者が転職する場合、年金口座およびその口座内にある積立金は転職先に移す。職員・労働者が死亡または国外に移住する場合、すでに定年退職しているかどうかに関わらず、口座にある積立金または残額をすべて返還することはしない。雇主(企業)側が口座に積み立てた部分を除いた本人の積み立て分のみを、遺族(法定相続人に限り)または出国する被保険者に返還するのである。

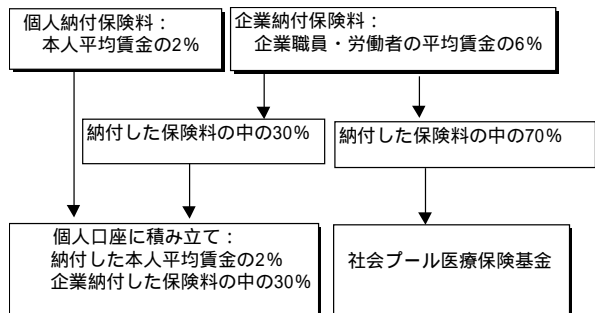
こうした状態で、90年代から、医療保険制度の抜本的な改革が始まった。そして、98年に全国統一医療保険制度が公布され、その時点でようやく新しい制度が整備された。

(2) 健康をサポートする基本医療保険

全国統一基本医療保険の掛け金負担の概要は、次の図のとおりである。

旧医療保険制度は、「公費医療制度」、「労働保険医療制度」から構成され、両方の対象者とも無料で医療サービスを受けることができた。ところが、経済改革開放後、計画経済体制に慣れた国有企業では企業経営状況の悪化が進み、医療費の負担に耐えられない企業が急増した。

図表 5 基本医療保険の略図



また、「無料医療」を特徴とする旧医療保険制度は、医療費の需給バランスによる調整機能がうまく働かないため、医療費、医療サービスの無駄使いが頻繁に発生していた。すなわち、医療機関は、利益を追求するため、高額な医薬品や治療と関係ない栄養補助食品などを医療保険の対象である患者に投入する、過剰な検査を強要する、患者の入院期間を勝手に延ばすといった事態がしばしば見られた。一方、患者側は自己負担をしないため、上記のような過剰サービスを自ら求める現象も少なくなかった。

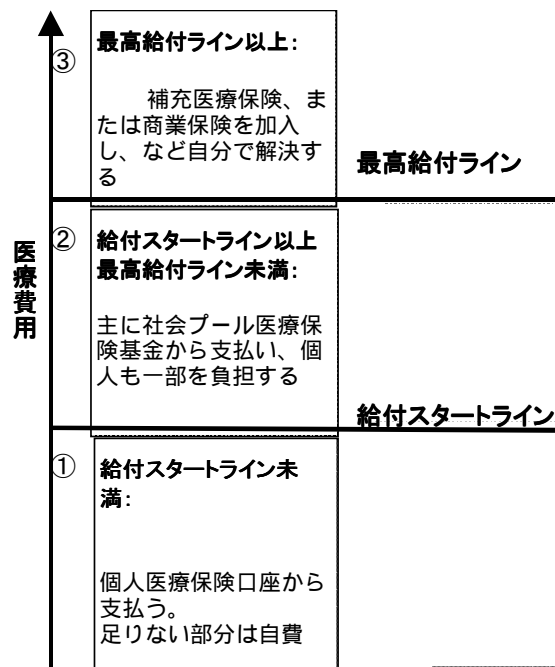
医療保険掛け金は、年金保険と同様に、個人と企業それぞれが負担する。個人が負担する保険掛け金は、本人の平均賃金(ボーナスを含む)の2%であり、これは、本人の医療保険口座に積み立てる。企業は、会社全体の平均賃金の6%を医療保険掛け金として負担する。その保険掛け金の70%は医療保険基金に納入し、残りの30%は、職員・労働者の医療保険口座に繰り入れなければならない。

医療保険金の給付は、図表 6 のとおり、実際に要した医療費用と給付スタートライン、最高給付ラインのと大小関係によって決まる。給付スタートラインは、地方政府(日本の都道府

県に相当する)を単位とする現地の職員・労働者一人当たりの年平均賃金の10%前後にあり、最高給付ラインは、現地の職員・労働者一人当たりの年平均賃金の4倍前後にある。その具体的な金額は、各地方政府が制定する。

医療費用が、給付スタートラインに達しない場合は医療保険基金からの給付はない。個人の医療保険口座から支払うか、または自費で支払うかである。口座の残高がなくなった場合、患者の自己負担となる。

図表 6 給付スタートラインと最高給付ライン



給付スタートライン:

職員・労働者の一人当たりの年平均賃金の10%前後

最高給付ライン:

職員・労働者の一人当たりの年平均賃金の4倍前後

医療費用が給付スタートライン以上で最高給付ライン未満の場合には、医療保険基金からほぼ補填されるが、本人も一部を負担しなければならない。

最高給付ラインを超えた医療費用は、全額自己負担となる。こうしたリスクに備える手段としては、前述の「企業補充保険」「個人貯蓄式保険」や民間保険への加入がある。もちろん、

雇主の経営状況が良ければ、企業側が高額の医療費用に対して若干の補助を行う可能性は残っている。

年金保険と同じく、社会プール(医療保険基金)と個人医療保険口座を結合させることにより、従前と比べ根本的な改革がなされている。

(3) 雇用をバックアップする失業保険

国有企業改革に伴って発生しているのが、失業および「一時帰休」者の急増である。「一時帰休」は中国式レイオフ制を意味するが、本当のレイオフではなく、一旦一時帰休されると再び企業に復帰することはほとんどできず、再就職先を探さなければならない。

改革前の労働制度は、旧ソビエトのそれをモデルとして、形成されたものであり、「クビ」や辞職は極めて少ないため、当時の中国では、失業は社会問題とはならなかった。勿論、失業保険制度の整備も社会的なニーズがなかった。

しかし、78年以降、国有企業の労働制度の改革が始まり、終身雇用制の崩壊、職業選択自由制度の導入および企業破産などの原因によって失業者が出始めた。80年代後半から90年代にかけて、失業、一時帰休の人数は、だんだん増えてきた。

政府は、社会安定を求めるため、国有企業に一時帰休者の内部救済を強制するとともに、重要な役割を持つ失業保険制度を急いで整備することになった。99年、国務院が「失業保険条例」を公布し、各地方政府は、当該条例に従って、失業者に対して社会的な救済を行うこととなり、これによって失業保険制度は正式に確立された。

失業保険では、企業が賃金総額の2%の保険掛け金を負担し、本人も自分の平均賃金の1%を負担しなければならない。

失業救済金の給付標準について、各地方政府は、「現地最低賃金以下、最低生活水準以上」

の間で救済金額を定めることができる。救済金を受給できる期間は、失業する前に保険掛け金を納付した累計年数によって異なる。

納付の累計年数	救済金の受給
1年以上、5年未満	最長 12 カ月
5年以上、10年未満	最長 18 カ月
10年以上	最長 24 カ月

「対象の範囲を広くカバーする」、「低い保障水準にする」という原則に従い、社会保険制度を改革する方針があり、失業保険にもそれらの原則が反映されている。したがって、失業保険の対象者は、限定された国有企業の従業員から都市部のその他の労働者まで拡大し、保障の水準は相対的に低い「現地最低賃金以下、最低生活水準以上」の間を維持する。失業保険基金の残高が少なく、失業人数が大変多い状況では、これは最も有効な方法といえる。

5. 社会保険制度の難題と展望

(1) 社会保険基金の財政危機

高齢化が急速に進む中、年金保険制度は、定年退職者人口の急増に直面している(注3)。このような状況で、財源の限られた年金保険基金は、「僧多粥少」(ものが少ないのに、分配を願う人が多い)の局面にあり、改善の見通しは立っていない。

まだ改革中の医療保険制度は、高額な医療費の無駄使い、過剰医療サービスの横行などが改善されず、すでに困難な局面を迎え、赤字に転落する恐れがある。

国有企業の改革は、リストラによって都市部の失業者(一時帰休者を含む、以下同)の増加につながる。98年の失業者の人数は、約1,934万人であり、99年は、2,394万人を超えると予測され(注4)、2020年前後に、都市部の失業者および農村部の余剰労働力の総計は、約3億人になるという予測もある(注5)。失業保険基金の財政も楽観的ではない。

上記の各種事情をうけて、さらに、社会保険掛け金の徴収難などの事情によって、社会保険基金の収支バランスが崩れ始めている。各地方の社会保険基金が赤字に転落する恐れが表面化するなど、社会保険基金の財政は大変苦しい局面を迎えている。

(2) 国有企業改革と社会保険制度安定の相互関係

社会保険制度と国有企業の改革とは、互いに制約しあい、互いに促進しあう性質を有している。社会保険制度は、国有企業の改革を成功させる「お守り」であり、健全な社会保険制度が改革をバックアップすることができる。逆に、社会保険制度そのものは、全ての被保険者および被保険者を雇っている国有企業を含む企業の支えがなければ、制度自身を存在させることは難しい。

ところで、90年代からの国有企業の改革は、その目的が完全に達成されるまであと何年もかかるが、その間、社会保険の機能をうまく果たせるかどうかについて、懸念が残る。

99年8月、厚生省社会保障・人口問題研究所は、中国における沿海部の江蘇省、内陸部の四川省の大、中、小型の国有企業、各3分の1ずつ、合計100社(注6)に社会保険制度に関するアンケート調査を行った。調査結果によると、調査対象の中で、社会保険料を納入していないまたは被保険者に年金、医療費を支払っていないことが「ある」(注7)と答えた国有企業は、49社であり、その未払い金額は、6,482万人民元(約9億7千万円)に達する。この金額はそれらの会社の年間払うべき社会保険料総額の48.0%を占め、全調査対象である100社の18.7%を占める。

未払い金額が「ない」と答えた企業は、3社である。

回答せず、空欄のままにする会社は、48社あ

り、それらの会社は、ほとんど未払いが「ある」と考えられる。

また、未払い保険料または保険金を分類すると、その中で、年金と関係がある分が62.2%、医療費関連のものが8.0%、失業保険の掛け金が7.1%、とそれぞれなっている。

上記の調査結果によれば、社会保険制度の改革を実施してから今までの数年間、ほとんどの国有企業や民営化された元国有企業は、様々な原因で、改革以前と変わらず、一部の社会保険掛け金、または年金、医療費を払っていない。企業が社会保険掛け金を払わないと、社会保険基金の運営に悪い影響を与える。社会保険基金が財政難になると、国有企業の改革をサポートする機能が弱くなり、「お守り」という役割を果たせなくなってしまう。

また、ある意味で、国有企業体質の改善、国有企業改革の成否は、社会保険制度の安定に直接大きな影響力を持っている。その二つの関係を均衡するためには、まだ様々な課題が残っている。

今後、社会保険制度の健全性を確実なものにするため、中国政府がどのような対策を打ち出すのか、注目すべきところである。

ータは国家計画委員会の報告による。

(注5)(注1)のp.130を参照。

(注6) 調査対象である100社の中で、国有企業は、60社、国有企業から民営化された会社は、23社、中外合弁会社、中外合作会社は、2社、残り15社は、その他の形式の会社である。

(注7) 中国において、年金、医療保険補助金の給付制度は、日本と違って、政府の社会保障機関が被保険者に直接支払うのではなく、政府の社会保障機関が被保険者の所属する企業に支払い、そして、それらの企業が被保険者に給付する制度である。

(注1) 失業および一時帰休について、拙稿の「中国の失業問題とその展望 - 都市部貧困層の拡大と高失業率の長期化 - 」(海外社会保障研究、Spring 1999, No126)の124頁を参照。

(注2) 保険掛け金を納入した年数が15年未満の被保険者は、定年退職した後、別の規定に従うことになる。

(注3) 中国の高齢化問題について、拙稿の「中国社会保障制度の改革について - 養老保険(年金)制度の改革を中心に - 」(ニッセイ基礎研究所 調査月報、1995年11月)3頁 - 24頁を参照。

(注4) このデータは、「明年逾2300万人失業」香港経済日報、1998年11月25日より。記事によると、このデ

- ・ 本レポート記載のデータは各種の情報源から入手、加工したのですがその正確性と完全性を保障するものではありません。
- ・ 本レポート内容について、将来見解を変更することもありえます。
- ・ 本レポートは情報提供が目的であり、記載の意見や予測は、契約の締結や解約を勧誘するものではありません。なお、ニッセイ基礎研究所に対する書面による同意なしに本レポートを複写、引用、配布することを禁じます。