

中国における農民年金改革 [2]

— 少子高齢化と経済不況への挑戦 —



社会研究部門 米澤 慶一

kay@nli-research.co.jp

1—はじめに

日本国政府が中華人民共和国政府からの要請を受け、2006年1月に独立行政法人国際協力機構（JICA）の開発調査プロジェクトとして開始された「中華人民共和国農村社会養老保険制度整備調査」（株式会社ニッセイ基礎研究所と財団法人国際開発センター（IDCJ）による共同企業体受託。団長：長田 守 ニッセイ基礎研究所 社会研究部門 研究理事）^(注1)が、足掛け4年、丸3年の月日を経て本年1月に無事終了の運びとなった。

本稿は、当該プロジェクトの3年間を振り返り、調査団が作成したJICA最終報告書^(注2)の内容紹介を中心に、本プロジェクトの実施経過並びに成果と意義、そして今後の中国における年金制度整備の課題等について、簡略に展望することを目的とする^(注3)。

なお、調査団により作成された最終報告書からの参照事項を除く以下の内容、特に中国の現代政治・経済・社会に関する分析的記述については、日中両国政府やJICAはもとより、ニッセイ基礎研究所並びにIDCJにより構成される調査団の見解を反映したものではなく、あくまで筆者個人の考えに基づくものである点、御了解賜

りたい。

2—中国年金制度を取り巻く環境

1 | 三農問題と少子高齢化

農業・農民・農村問題を併せて三農問題という。農業における低生産性と豊作貧乏、農民の貧困と発展する都市に較べた所得格差の拡大、そして農村部におけるインフラの未整備は中国にとって最優先に取り組むべき開発課題として長く位置付けられてきた^(注4)。とりわけ2000年以降の中国経済の急発展は、内陸部農村の過剰な労働力が沿岸部を中心とした成長地域の産業に雇用される構造に支えられており、いわゆる「農民工」問題が表面化した。貧富格差の拡大に加え、その労働条件・労働環境の劣悪さが問題となっており、これらの状況が政府批判の火種となりやすい点は政府当局も危機意識をもって受け止めている。

また、1979年以降採用された「一人っ子政策」の結果、人口抑制には成功したものの、1990年代前半には合計特殊出生率が2.0を割り込み、高度経済成長下での急速な少子高齢化の進展という、世界でも稀な社会現象を現出することとなった^(注5)。そのため、大家族（潤沢な生産人口を伴う）によって高齢者の生活を丸抱えするという農村に伝統的な扶養システムにも支障を来たし、農村の窮乏化を一層推し進める要因となりつつある。

2 | 年金における「都市と農村」

年金制度においても都市と農村の格差は存在する。都市部においては自営業者を除く原則全ての労働者が、養老年金を含む社会保障制度の恩恵に浴しているのに対し、農村部では医療保険、最低生活保障（生活保護）、養老年金のいずれも現在立ち上げ直後もしくは試行実験段階に

[図表-1] 中華人民共和国「農村社会養老保険制度整備調査」協力対象地区



あり、普及並びに組織・制度の整備が立ち遅れている状況にある。

こうした背景の下、試行錯誤を続ける農民年金制度の改善と加入率・持続性向上を目指し、中国政府から日本政府に本件調査の正式要請がなされたという次第である。

3—本プロジェクトの枠組概要

1 | 調査対象地区

本件調査を開始するに当たり、日中双方の合議により、モデル地区となる2先進地区（農民年金制度の導入・整備が既に進行中の地区）および6試行地区（これから年金制度を立ち上げる基礎条件が整っている地区）が選定された。

【調査対象地区】

先進地区

- 1) 北京市大興区
- 2) 山東省煙海市招遠市

試行地区

- 1) 安徽省六安市霍邱県
- 2) 山西省呂梁市柳林県
- 3) 山東省荷澤市牡丹区
- 4) 福建省南平市延平区
- 5) 四川省巴中市通江県
- 6) 雲南省楚雄自治州南華県

2 | 調査の目的

中国側協力窓口機関となる人力資源・社会保障部と協力し、①各調査対象地区の事情に応じ

た農民年金制度の改善案の策定を行ない、②モデル的活動として、制度の実施に必要な人材育成、普及啓発及び年金基金管理システムの構築を行なうと共に、③後に全国的な規模を見越した普及のための制度整備に係る提言を行なうことを目的とする。

具体的には、(a)各地区における社会経済状況、年金関連法等の整備状況、組織・人的資源配備の体制、加入率、加入対象人口及び変動、加入者の所得状況、年金情報管理システム環境、関連人材育成の現況、普及啓発事業内容等の現状調査を行ない、(b)課題を明確にした上で、(c)持続可能な制度整備提言を可能性ある選択肢にまとめて提示するという手順に基づいて調査が進められた。

4—中国農民年金制度の現状と課題

1 | 現状

(1) 年金制度

中国における農民年金制度は、正確には「農村社会養老保険制度」と呼ばれる（以下、「農保制度」と略称）。

〔図表-2〕 国際比較から見た中国農保の位置付け

参加方式		強制加入（全員加入）	任意加入
確定給付型（給付建て） 制度	賦課方式	ドイツ、英国、フランス、スペイン、スウェーデン* 中国都市部年金*	（該当ナシ）
	修正賦課方式／ 修正積立方式	米国、カナダ、韓国、日本	（該当ナシ）
	積立方式	（該当ナシ）	（該当ナシ）
確定拠出方式（積立／個人積立方式）		シンガポール、チリ	中国農保

*スウェーデン、中国都市部年金は一部積立方式を含む。
 (資料) (株) ニッセイ基礎研究所・(財) 国際開発センター『中華人民共和国 農村社会養老保険制度整備調査 最終報告書』（独立行政法人 国際協力機構 (JICA)、平成21年1月)

その成立は意外に早く、1991年の民政部所管時代の「基本方案」（実施計画）に定められた枠組に則って運営が続けられてきた。

しかし、中国における農保制度は、確定給付型制度を採らず、掛金の支払能力と加入意欲のある者だけが参加する任意加入制を採っており、そのことが加入率の停滞を招く一因ともなり^(注6)、さらに世界的に見ても公的年金として特異な性格をもたらしている（図表-2参照）。

(2) 情報管理システム

本案件が開始された当初、多くの地区では電算処理が導入されておらず、古くからの書式に基づいた台帳管理に頼っていた。また、システム化が果たされているケースでも、スタンドアローンPC上でのデータ管理にとどまり、州・県レベルはもとより事務所内でのオンライン化は未達成の状況にあった。

2 | 課題

(1) 年金制度

世界各国の事情によって個別に適切な方法が模索されているものの、「あるべき公的年金の姿」として共通の要素は以下の様にまとめられる。

- **確定給付型**：加入者が高齢期を迎え、年金を頼りに生活を営んでいく際に、その時の社会の生活水準に見合った給付（現役勤労者の所得に対する一定の割合）が実現されるような仕組み。
- **実質価値の維持**：賃金・物価水準の変動に応じて給付金額も調整し、生活原資としての実質価値を損なわないこと。
- **所得再分配機能**：保険料拠出と給付を通じ、貧富格差を埋める一定の機能。
- **相互扶助機能**：拠出可能な人口／世代が困窮している（その可能性がある）人々を支援する

る。年金基金を広く社会から集め、量の経済を志向する理由はここにある。

- **強制加入（国民皆保険）**：年金制度による保障を対象者全員に及ぼすため、法律等の規定により制度への加入を強制する。
- **障害者年金・遺族年金**：年金制度が国民の生活リスクの削減を目的とする以上、この機能は不可欠。
- **終身支給**：長生きのリスクに対応することは年金制度の重要な役割である。

現行の中国農保制度は、終身保険であることを除き、いずれの条件も満たしているとは言い難い。確かに経済上の地域間格差が激しく、遠隔地では貨幣経済からも殆ど切り離されている様な農民が居る状況を考えた場合、支払能力のある人口だけでも何とか高齢期の生活安全保障を実現しようという試みは非常に現実的なアプローチであるとは言える。しかし、各個人の保険口座にプールされた資金とその利回りのみが還元される現行方式^(注7)においては、賦課方式のような現役世代が高齢世代を支える世代間助け合いの性格は有せず、民間保険会社の提供する保険商品が備える「相互扶助」機能すら持たず、単なる個人貯蓄にとどまると言っても過言ではない。

個人の納付実績に応じた給付金額の多寡は生じて然るべきであるが、それはあくまで公的年金が備えるべき条件を具有した基礎年金の部分があって、その上の二階部分として構築されるべき性質のものである。

(2) 情報管理システム

前述の通り、いまだ紙の台帳に手作業でデータを記入する管理を続けている地区も多く、PCが導入されていてもネットを介した他の端末やホストコンピュータとの情報交換を想定してい

ない所が大半である。ゆえに①台帳情報管理の電算化、②各地とのオンライン化を始めとする、将来的な機能拡張が可能である柔軟な基本システムの導入が最優先の課題として位置付けられた。

5—日本からの技術協力と提言

1 | システム構築

調査団からの年金制度改善提案を踏まえた上で、それに適合したシステムを開発・導入するのが本来の手順であるが、新規の方向性が固まるまで手作業の台帳整理が継続されることになり、また、政策提言の採用は中国政府の決定に委ねられる状況下で、技術協力期間の枠を越えた時差が生じる可能性が高いため、いかなる場合でも絶対に必要である農保台帳データの電算管理を主目標に据え、将来的なネットワーク化にも対応可能なシステム構築が初年度より開始された。

具体的には、今回の対象地区農保が基本的に県レベルで展開されているため^(注8)、県単位での機材（サーバ、PC及び周辺機器）を導入し、郷鎮レベルにも一地区4箇所を上限に、PC及びプリンタ等の周辺機器を供与した。

ソフトウェアの開発については、現地内製化の支援方針に則り、武漢市在の天諭社を競争入札によって選定し、業務実施を委託した。

2007年1月～3月に機器導入・調整が開始され、同年8月にはシステムが稼働開始。現在は対象地区向けアンケートにおいても、農保業務の効率化が達成されたとの評価が寄せられている。

今後の課題は、予算と人員が不足する中でのシステム・メンテナンス要員の確保と強化であり、残念ながら、導入後の無償保証期間（1年）終了後の現在も、天諭の無料サポート^(注9)に大いに依存している状況である。また、各地区独自のカスタマイズも進行している。一般に情報

【図表-3】 農保制度改善メニューの特徴比較と評価

農保制度改善メニュー	特 徴	加入方式 (受益者範囲)	社会的 公平性	高齢者 所得の中 核性	制度の 持続可能 性	現在高 齢者の救 済	自助自 立意識の 醸成	総合評 価(検討 優先度)
1. 現行農保制度を全国に拡大する。	任意加入制に基づく私的年金の性格の強い現行農保の拡大であり、公的年金の機能を持たず、避けるべき選択肢。	△	×	×	○	×	△	5
2. 現行農保制度を維持、基礎年金(高齢者手当)を付加する。	現行農保はそのままとし、別に60歳以上の者に中央財政から基礎年金(高齢者手当)を支給する。給付金額は農保加入の有無により差を付ける。	△	△	△	○	△	△	4
3. 現行農保制度を全員加入制に変更し、公費負担による無拠出基礎年金(高齢者手当)を付加する。	現行農保を全員加入に変更する。中央政府からの財政投入を加入者に公平に分配する。既存加入者は保険料を拠出し続けることで、より高い年金を受給できる。しかし、財政補助の一人当たり金額は僅少であり、積立口座制故に実質価値の維持が難しい。加入者への財政補助と基礎年金給付との関連性について理論的裏付けに欠ける。	○	○	△	○	△	△	4
4. 基礎年金制度(農村部、税方式)を創設し、現行農保制度はその上乗せ年金とする。	農民を対象とした税方式による年金制度を創設。60歳以上の高齢者に一定額を支給。給付財源は中央政府財政から投入。障害・遺族年金も可能。給付水準はそれほど高いものとはならない。	○	○	△	○	○	×	3
5. 基礎年金制度(農村部、社会保険方式)を創設し、現行農保制度はその上乗せ年金とする。	農民を対象とした社会保険方式による年金制度を創設。給付建て・修正賦課方式の制度。障害・遺族年金も含む。全員加入とするが、拠出能力のない者は保険料免除とする(中央政府負担分は給付に反映)。既高齢者への4.による給付を包含することが可能である。	○	○	○	△	○	○	1
6. 基礎年金制度(農村部・都市部共通、社会保険方式)を創設し、現行農保制度はその上乗せ年金とする。	農村部・都市部共通の社会保険方式による年金制度を創設。給付建て・修正賦課方式の制度。障害・遺族年金も含む。全員加入とするが、拠出能力のない者は保険料免除とする(中央政府負担分は給付に反映)。即実施は困難であるが、長期的には達成すべき最も望ましい制度。	○	○	○	△	○	○	2

(注1) 各項の充足度：○=十分、△=部分的充足、×=不十分

(注2) 総合評価(検討優先度)は現在の中国の状況を踏まえ、望ましさを5段階評価した。優先度は1(高)→5(低)。

(注3) 高齢者所得の中核性とは、その年金給付額が高齢期の生計の中核となり得るかどうかの程度を指す。

(注4) 自助自立意識醸成は、各制度が老後の自立した所得保障のために、各個人が現役時より多様な準備をしておこうとする自立意識に適合あるいはそれを助長するものかどうかを示す。

(資料) (株)ニッセイ基礎研究所・(財)国際開発センター『中華人民共和国 農村社会養老保険制度整備調査 最終報告書』(独立行政法人 国際協力機構(JICA)、平成21年1月)

システムは開発費の一定割合に相当する保守費を必要とするものであり、この点を関係者が良く理解し、安定運用の確保に向けて適正な保守契約が締結されることが求められる。

2 | 農保制度への提言

中国農保制度の現状と課題を踏まえ、具体的な選択肢を検討する場合、以下の政策オプションが考案される。

①基礎年金を創設するか否か。

②基礎年金を創設した場合の拠出方式

(a) 税方式、(b) 社会保険方式

③基礎年金の加入対象者

(a) 農村戸籍者のみ、

(b) 都市戸籍の自営業者・無職者も含む

④現行農保制度の扱い

(a) 現行制度の維持と全国展開、

(b) 加入対象者全員の口座を作り(100%加入)、中央政府及び地方政府からの補助金を分割して各口座に投入。個人保険料は各々の口座にプールされる。

(c) 民間に移管。

以上のオプションの組合せを一覧にまとめ、公的年金としての本来的機能を果たし得るかどうかの評価と共に、理想と現実を秤にかけながら優先順位を付した詳細説明が上掲図表-3である。

いずれの政策を採るかは全て中国政府の決断次第であるが、税による財源を求めると、掛金

[写真-1] 農村社会養老保険制度整備調査最終セミナー（2009年1月10日、於北京）



の自己負担が明確に生じない分、責任意識に欠けた国民を増殖させる可能性があり、さらに高齢者を優遇した財政投入に限りがあるため、老後生活の最低保障に及ばない金額しか支給し得なくなる恐れがある。

基礎年金は本来全国共通の制度として、中央政府によって一元管理されることが望ましい。しかし、中国の場合は地域毎の社会経済条件の相違が甚だしく、加入者の老後の生活条件も大きく異なるため、給付水準も全国一律とはなり得ない。

従って、基礎年金は中央政府の管理下に置き、地方政府が各地域の実情に応じて責任を負うべき部分（地方基礎年金）を設けた二階建ての制度を構築することが現実的であると思われる。特に現行の制度を活用する手段を考えた場合、基礎年金制度（社会保険方式、農村部対象）に現行農保制度を上乗せする、上記5番の方法が現時点では一番の推奨となる。

3 | 本調査の意義

プロジェクトに直接携わった者として、本件の質的内容を評価することは控えたい。但し、当初は既存の農保制度の拡充に固執していた中国側担当部局も、最終的には基礎年金制度の重要性を認め、本年1月の現地最終セミナー^(注10)では、日本側提言が好評と謝意をもって迎えられたこと、そして既存インフラの整備・新規建設（いわゆる「ハコ物」援助）や機材供与を伴う特定科学技術の移転に終始しない、一国の政策決定に資する提言を行なう、いわゆる知的支援が中国の社会保障分野において初めて実施されたことは、事実として書き留めておきたい。

6—当面の課題～むすびに代えて

著しい経済発展の中、貧富格差を削減する方途を探る本件の試みは、非常に時宜を得たものであったと言える。しかし、残念ながら米国金融市場に端を発する世界同時不況が、中国経済にも暗い影を投げ掛けている。

都会で職を失い、春節（旧正月）に際して帰郷した農民工のうち二千万人が就職難に喘ぎ、政府も対策に苦慮している^(注11)。

さらに悪いことに、北部と内陸部の諸省で「百年に一度」と言われる旱魃が深刻化し、作付小麦の44%にまで被害が拡大する勢いを見せている^(注12)。

いずれも農村の窮乏化を招きかねない非常事態であり、暴動の勃発に備えた軍の移動配備すら噂されている。

また、前回の中間報告においても触れた問題であるが^(注13)、中国における公共事業最大のリスクは公務員の腐敗にあり、そのことによる国民からの不信が、この国の行政効率を損なう大きな要因となっている。農保加入率が伸び悩んでいるのも、既存の年金が金融商品としての魅力に欠ける一本来、公共の相互扶助制度であるため、「金融商品」という捉え方をされること自体に問題があるのだが一だけでなく、「官」に対してカネを預けることに根本的な不信感があるからに他ならない。

その点は政府もきちんと諒解しており、2007年の共産党第17次全国代表大会において公務員の綱紀粛正が謳われて以来、党中央規律検査委員会が続けてきた実態調査結果が本年一月に発表され、今後厳格な取り締りを展開していくことが強調されている^(注14)。

いずれにせよ、社会改革を実行するには困難な時期であることは明らかだが、中国農村及び社会保障を巡る問題の本質は不変であり、今回

の調査成果が将来的に時の利を得て活用されることを期待したい。

(注1) 本プロジェクトの組織体制、人員構成および担当業務は以下の通り。

[業務委託元担当原課]：JICA中国事務所

[カウンターパート（相手国担当当局）]：

人力資源・社会保障部 農村社会保険司（本プロジェクト発足当初は「労働・社会保障部」。2008年3月31日に改組・名称変更）

[調査団]：

(ニッセイ基礎研究所)

長田 守 【総括】

沙 銀華 【年金制度整備（第1年次）、【年金制度整備（2）】（第2～第3年次）】

石川 英雄 【年金制度整備（第3～第4年次）】

宮脇 章郎 【基金管理システム（1）】（原所属先：ニッセイ情報テクノロジー(株)）

服部 達也 【基金管理システム（2）】（第2～第3年次）

(原所属先：ニッセイ情報テクノロジー(株)）

佐藤 嘉晃 【基金管理システム（2）】（第1年次）、【年金制度整備（1）】（第2年次）（原所属先：(有)ピーシービー）

劉 曉梅 【年金行政・人材育成（1）】（原所属先：東北財経大学（中国））

永井 泉 【年金制度関連技術】（第1～第3年次）

米澤 慶一 【農村調査・普及啓発（1）】（第1～第3年次）

片山 ゆき 【業務調整】

(IDC)

石井 幸造 【副総括】（第1～第2年次）

西野 俊浩 【農村調査・普及啓発（2）】（第1～第2年次）、【副総括】（第3～第4年次）

長谷川祐輔 【基金運用】（第1～第3年次）

小松原庸子 【年金行政・人材育成（2）】（第1～第3年次）

(注2) 本件調査最終報告書は近日中にJICA図書館において閲覧、およびHP上においてPDFダウンロードの形で公開予定であり、3年間にわたる対象地区の現状調査や農保の制度設計を巡る詳細な議論等については、そちらを宜しく参照されたい。

(注3) 開始当初より2007年4月までの本プロジェクトの経緯概略、そして中国における社会保障制度の歴史の変遷といった基礎考察については、本稿に先立つ中間報告（『ニッセイ基礎研REPORT』2007年6月号 pp.10～15、「中国における農民年金改革—国際技術協力の現状と課題—」）を参照されたい。

(注4) 国家的最重要課題として毎年公表される「1号文件」において、三農問題が用語として定着する以前の1982～86年にかけて農業・農村経済問題が主題に据えられ、直近では2004年から本年まで6年連続で取り上げられている事実が、そのことを物語っている。

(注5) 2008年における合計特殊出生率は1.77（推計。CIA, The World Factbook）。2007年の高齢化率は7.69%（2005年時の1%サンプル抽出による中間国勢調査結果に基づく推計値。中国政府国家統計局）。

(注6) 本件調査開始直前の2005年末における各調査対象地区の農保加入率は平均10.1%（下は安徽省六安市霍邱県の1.9%を筆頭に、試行地区全体平均は7.3%。上は山東省煙台市招遠市の26.9%）、その後の2007年末時点でも平均12.7%（下は霍邱県の2.3%、上は招遠市の32.4%）と、本プロジェクト開始時に中国政府が掲げた上位目標である「2010年時に加入率30%」には程遠い状況にある（各地区におけるモニタリング調査等より）。

- (注7) 地方政府や集団による補助は存在するものの、全農保において具備されているものではなく、国庫からの財政支援の仕組みなどについては現時点で全く存在しない状況であり、公的年金制度として非常に脆弱な財務体質と言わざるを得ない。
- (注8) 安徽省のみ今回のシステム導入に呼応して、省レベルの農保システムを自前で開発するという意向を示したため、省のシステムの一部を担う構成とした。
- (注9) 天喻としては、将来的に(1) 県から省レベルへのシステム拡充、(2) 他地区での展開の際のビジネスチャンスを掴むための投資として無料サポートを位置付けている。しかし、今後同社の経営環境の変化などによって、そうした無償サポートが続けられなくなる可能性もあり、それが受けられる前提で、自前の予算措置なしにシステム拡張やメンテナンスを繰り返すことは当然ながら危険である。
- (注10) 北京において2009年1月10日に開催。中国側から胡曉義 人力資源・社会保障部副部長、日本側からは片山和之 在中国日本国大使館公使を筆頭に政府要人も招かれ、本件調査の最終提言が報告された。
- (注11) 人民網日本版 (2009年2月6日)
- (注12) 河南省や安徽省では6割を超える小麦が枯死していると伝えられる (SINA新聞中心 新浪網、2009年2月5日付。日経ネット「中国、干ばつ深刻化 小麦産地直撃、供給不足も」、2009年2月6日付)。
- (注13) 前掲『ニッセイ基礎研REPORT』(2007年6月号) 原稿。
- (注14) Record China「公務員汚職の実態調査、縁故採用や海外出張、公費濫用の取り締まり強化」(2009年1月22日付)。