

基礎研 レポート

中国 13 億人の老後は誰が 支えるのか。

—岐路に立つ中国の公的年金制度—

保険研究部門 研究員 片山 ゆき
(03)3512-1784 katayama@nli-research.co.jp

1—はじめに

昨年に急浮上した中国の年金問題。これまで経済の高度成長に隠れてあまりクローズアップされてこなかったが、ここに至ってこれまで燻っていた国民の年金不安は一気に高まっている。その発端は昨年 6 月の「2013 年時点での年金原資の不足額は 18 兆 3000 億元に達する」¹⁾とするショッキングな報道だ。これはあくまで報道ベースの数値であるが、中国ではかねてより年金財政の悪化が問題とされていたこともあって、報道による具体的な数値やその規模から国民の関心が一気に高まる事態となった。というのも、この不足額は同年の中国の財政収入²⁾のおよそ 1.6 年分に相当するからである。本年 3 月、習近平体制が正式にスタートし、政治的な機運が高まる時期に政府系の人民ネットが実施したアンケートでもこの問題は尾を引いており、「国民が最も注目している話題」は腐敗問題や所得の再分配ではなく、「社会保障」となった³⁾。

本稿では、中国における公的年金制度を概説しながら、中国が現在抱えている年金の諸課題について考察する。

2—受給格差は最大4倍？、制度によってひろがる受給格差

中国の公的年金制度は加入者本人の戸籍(都市戸籍／農村戸籍)や就業の有無によって大きく3つに分類されている。それは、都市の就労者を対象とした「都市職工基本養老保険」、都市の非就労者を対象とした「都市住民社会養老保険」、農村住民を対象とした「新型農村社会養老保険」である(図表-1)。

都市の就労者を対象とした制度は強制加入となっており、その対象は一般の民間企業、国有企業の従業員や自営業者で、都市で働く農村戸籍の従業員も加入が可能となっている。財政方式は残りの2制度とは異なり、賦課方式の基本年金(1階部分)と積立方式の個人勘定(2階部分)を組み合わせた制度となっている。基本年金は地域毎に金額が定まる定額部分と、現役時代の所得に応じて受給額が決まる報酬比例部分で構成されている。

法律で定められた定年退職年齢は現行で男性 60 歳、専門職女性 55 歳、一般女性 50 歳となっており、中

国では定年退職年齢が即ち年金の支給開始年齢となっている。年金の給付水準は1階、2階部分を合わせて、加入地域の前年の平均賃金の4～5割程度になっている。給付は終身で、年金の支給要件には前述の年齢に加えて、15年以上の保険料の納付が必要とされている。なお、15年に満たない場合、個人勘定(個人口座)に積み立てた金額を一括で受け取ることができる。ただし、日本のような遺族年金は設けていない。

保険料は原則的に企業が賃金総額の20%、従業員が賃金の8%を拠出し、企業拠出分は基本年金の原資として年金保険基金で管理・運用され、従業員が拠出した保険料は基本年金の上乗せとして専用の個人口座で積み立てられる。年金制度のモデル設計は主務官庁(人力資源・社会保障部)が行うが、保険料の徴収や年金保険基金の管理、年金給付といった実質的な制度運営は各地域に設置された社会保険管理機構が行っている。よって、保険料は地域単位で設定・調整されることもあり、企業の保険料負担率が当該地域の高齢化の進展や財政状況によって異なることもある^{iv}。

図表－1 中国における公的年金制度モデル

	都 市		農 村
体系			
制度 (導入時期)	都市職工基本養老保険 (1997年)	都市住民社会養老保険 (2011年)	新型農村社会養老保険 (2009年)
主務官庁	人力資源・社会保障部	人力資源・社会保障部	人力資源・社会保障部
加入対象者	都市で働く企業就労者(都市戸籍・農村戸籍)・自営業者	都市戸籍の非就労者	農村住民
加入形態	強制加入	任意加入	任意加入
加入者数	3億427万人 (2012年)	539万人 (2011年)	3億2643万人 (2011年)
保険料	企業：賃金総額×20%、従業員：賃金×8% (料率は地域で異なる)	設定された複数の保険料から選択納付 (保険料は地域で異なる)	設定された複数の保険料から選択納付 (保険料は地域で異なる)
財政方式	1階部分：賦課方式 2階部分：積立方式	積立方式	積立方式
給付	1階部分： $[(M+S)/2] \times T \times 1\%$ 2階部分：個人勘定残高/年金現価率	1階部分：国庫55元+地方政府負担 2階部分：個人勘定残高/年金現価率	1階部分：国庫55元+地方政府負担 2階部分：個人勘定残高/年金現価率
受給資格期間	15年間	15年間	15年間
給付額 (上海市)	2,200元 (月額)	481元 (月額)	497元 (月額)

(注) M：退職時における地域の前年平均賃金、S：加入期間の平均賃金、T：納付期間
 加入者死亡の場合は、法定相続人または指定受取人に個人勘定部分が支給される。
 都市化が進んだ地域では、都市の非就労者と農村住民を対象とした制度の統合が進んでいる。
 上掲の表では公務員を対象とした年金制度は除いている。

(出所) 保険関連規定、人力資源社会保障事業発展統計公報より作成

一方、都市戸籍の非就労者を対象とした制度と農村住民を対象とした制度は、比較的新しく導入された制度である。都市戸籍の非就労者(16歳以上)を対象とした制度は2011年、農村住民を対象(16歳以上)とした制度は旧制度を引き次いで2009年から順次導入されている。両制度とも公的年金制度という佇まいながら任意加入となっており、2011年時点での両制度の加入者数を合計すると、中国の公的年金制度の加入者のおよそ半分は任意加入ということになる。保険料は賃金に関係なく設定されており、制度モデルとしては都市の非就労者が年間100元から100元毎に1000元まで10ランク、農村住民を対象とした制度が100元から100元毎に5ランクとされているが、実際の運営においては保険料の設定額は地域によって異なる(図表-2)。

図表-2 上海における都市住民社会養老保険・新型農村社会養老保険の保険料

	〔上海〕都市住民社会養老保険 (都市非就労者)	〔上海〕新型農村社会養老保険 (農村住民)
保険料 (年額)	500元、700元、900元、1100元、1300元、1500元、 1700元、1900元、2100元、2300元の10ランク	500元、700元、900元、1100元、1300元の5ランク
区・県補助金 (年額)	保険料500元の場合200元を補助。以降、保険料の増額 とともに、補助額も増加(最大525元)。	保険料500元の場合200元を補助。以降、保険料の増額 とともに、補助額も増加(最大400元)。
給付 (月額)	1階部分：基礎年金400元(国庫55元+区・県政府345元) 2階部分：個人口座残高/139	1階部分：基礎年金200元または370元 2階部分：個人口座残高/139

(出所) 上海市人力資源社会保障局

加入者は自身の経済状況に応じた保険料を選択して支払うといった制度となっている。納付された保険料は地方政府からの補助金とともに、全額が専用の個人口座に積み立てられる。加入インセンティブを高める方法として、より上位ランクの保険料を納めた場合、地方政府による補助金や基礎年金額の増額といった措置もとられている。給付される年金は2階建てとなっており、中央政府が国庫から定額で給付する部分(月額55元)に地方政府の上乗せ給付を加えた基礎年金部分と、積み立てた保険料を支給開始年齢(60歳)に基づいて分割支給する個人勘定部分から構成されている。基礎年金部分については、当地の経済規模に応じて増額される。

上海市を例にとると、非就労者及び農村住民を対象とする制度では平均受給月額が500元未満と少額となっているのに対して、都市の就労者を対象とした年金制度では2200元となっており、その格差には4倍のひらきがある(図表-1)。当然のことながら保険料の多寡や財政方式の違いもあるが、都市化の進んだ上海市では後者2つの制度の年金のみで老後の生活を維持するのは難しいのが現状である。

3—地域毎の制度運営から発生する構造的課題

1 | 制度運営—受給者1人を1.6人で支える地域

このように年金制度の枠組みは近年整えられてきたものの、急速な少子高齢化や寿命の伸び、国民の経済状況の変化に、制度の改正や見直しが追いついていないといった課題がでてきている。以下では早くから制度が導入されていた、都市の就労者を対象とした制度について、年金制度の運営、原資の運用、更に制度内容についてその課題を見つめる。

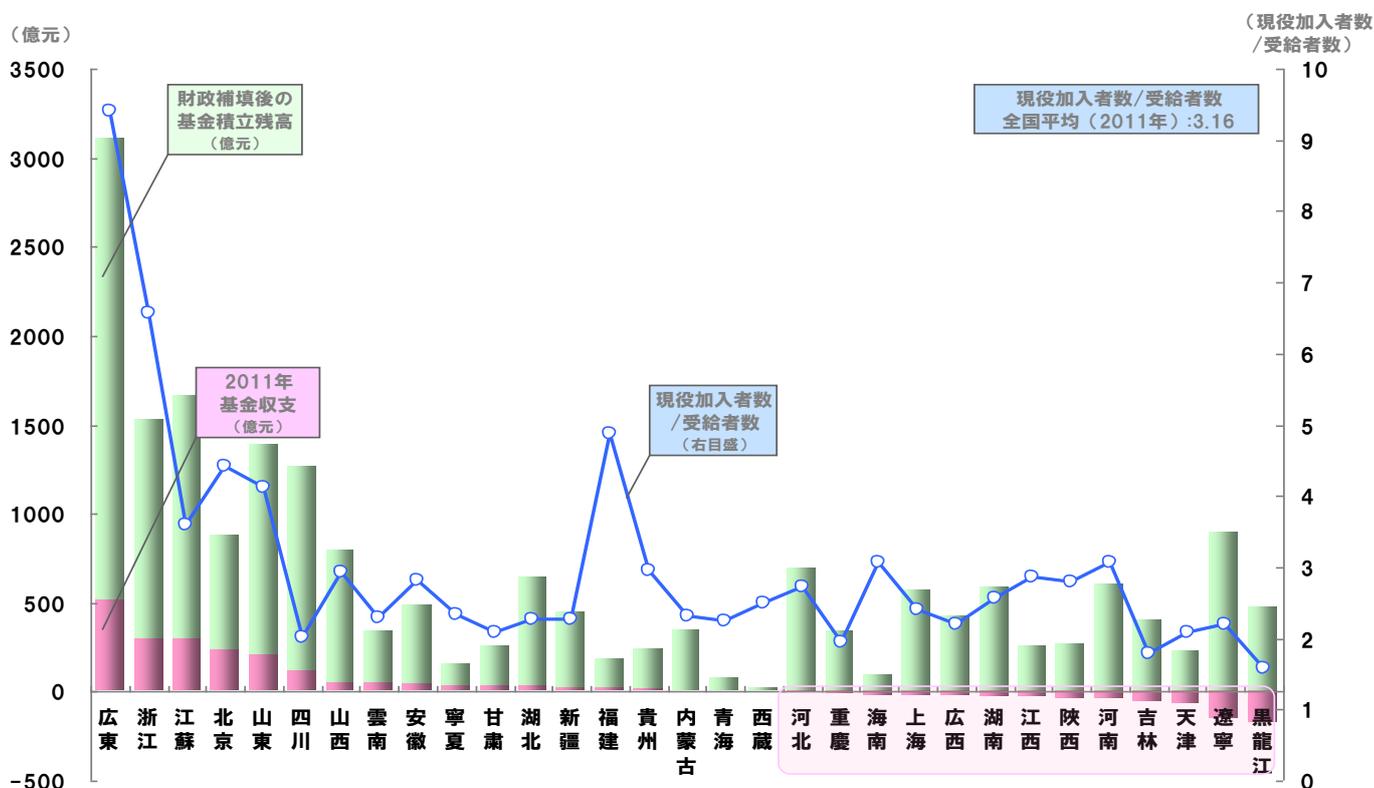
制度運営についての課題はまず、制度が「地域単位」(市・区)で運営されている点が挙げられる。つまり、保険料の設定や徴収、年金保険基金の運用、年金の支給にいたるまで、各地域がそれぞれ実施しているのだ。中国では一人っ子政策などにより日本よりも少子高齢化の進展が速く、地域間の高齢化の度合いも異なるため、年金保険基金の収入と支出のバランスが崩れやすい環境にある。また、保険料は本人の賃金をベースに決められるが、受給する年金(基本年金部分)については地域の賃金水準に応じて年金基準が異なるため、受給額の地域間格差が拡大してしまう。

制度運営が地域によって分断されているため、加入者の地域間の移動にも制限がかけられることになる。現行では加入者が地域間を移動する場合、保険料の企業拠出分(年金保険基金)である20%のうち6割にあたる12%までは移動できるが、残りは移動前の地域に積み立てておくことになっている。

また、制度に加えて年金保険基金が各地域で分散して管理・運用され、全国で統一されていないことから地域間の所得移転機能がはたらかない構造となっている。例えば、広東省など若年の出稼労働者を受け入れ、若年人口の流動が激しい地域では、前述の移動の問題もあり、年金保険基金の積立金残高が地域と比較して突出して多くなっている(図表-3)。

その一方、少子高齢化の進んだ上海等の他地域や、古くから重点工業地域として国有企業を抱え、早期退職者等年金受給者の割合が多い東北地区等の13地域では、年金財政が赤字となっており、赤字部分は毎年中央政府によって補填されている。特に、赤字額の多い東北地区では受給者1人を支える現役加入者数についても、吉林省で1.79人、黒龍江省で1.58人と少なく、状況は更に深刻である。

図表-3 各地域の年金保険基金の収支状況(2011年)



(注) 桃色を付した地域は2011年の基金収支がマイナスとなった地域である。

受給者1人を支える現役加入者数(全国平均): 3.16

(出所) 各地域による統計公報、中国労働統計年鑑より作成

2 | 年金原資の運用・管理一尾を引く歴史的な「つけ」

前述のとおり、中国では年金原資をプールする年金保険基金が各地に分散し、運用・管理がされている。この運用をめぐる、保有する積立金の運用利回りの改善、更に 2 階部分の個人勘定をめぐる流用問題を含め、年金財政の立て直しに向けた対策が急がれている。

年金保険基金が保有する積立金の運用については、現行制度下では実質的に銀行預金及び国債の運用に限定されており、運用利回りはこの 10 年間で年平均 2%以下、インフレ率もカバーできていない状況にあるとされている。各地域に分散した年金保険基金の積立額を合計すると、2 兆 4000 億元(2012 年、およそ 38 兆 4000 億円)にのぼるが、これまでおよそ半分にあたる 1 兆元以上が国庫によって補填されている。加えて、2012 年の各地方政府による基金への財政補助は合計 2648 億元と増加しており、基金の運用や収益面の改善が大きな課題となっている。

また、2 階部分の個人勘定(個人口座)については、予てより個人口座の空洞化をしめす「空(カラ)口座」問題がある。この問題の原因は、国有企業の制度改革を経て現行制度が導入される際に、年金の制度運営が各地域に委ねられ、各地域の財政難もあって、当座の年金支給に国庫ではなく個人勘定の積立金を流用した点にある。2011 年末時点では、本来 2 兆 4700 億元あるべきところが、実質的な残高合計は 2700 億元とされており、不足額 2 兆 2000 億元の規模は前述の 1 階部分の年金保険基金積立額に相当する。この個人勘定部分については、13 の地域で補填専用の基金を設けて積立てられているが、不足額には遠く及ばない状態にある。特に、黒龍江省、遼寧省、天津市等およそ半数の 7 地域については、1 階部分の年金保険基金の収支も赤字となっており、当該地域の財政の更なる悪化が懸念されている(図表-3)。

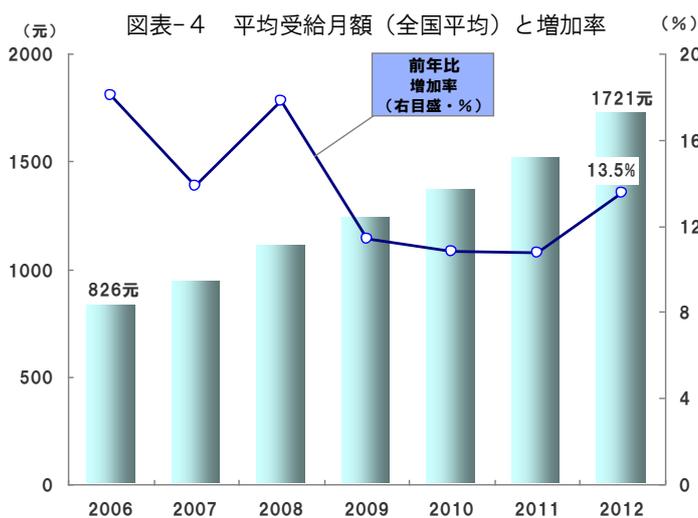
3 | 制度の改正—進まぬ制度改革

年金財政が苦しいのに加えて、中国の少子高齢化は着実に進んでいる。中国は現時点ではおよそ 7 人で 1 人の高齢者(60 歳以上人口)を支えているが^{iv}、2050 年には 4 人で 1 人を支える社会になると予測されている。こうした状況を前に、年金制度を維持していくためには、保険料の引上げや年金給付の抑制、支給開始年齢の引上げ等の制度改革が検討されることになるが、現行下での前者 2 つの導入は難しい状況にある。

まず、保険料の引上げについては、前述のとおり、都市部の就労者を対象とした制度における保険料は企業負担が 20%(個人負担は 8%)と重い上に、その他医療、失業等の 5 つの社会保険料、更に住宅関連の積立金を合計すると賃金のおよそ 4 割に達することになる。国内外の競争が激化する中で、企業にこれ以上の負担を求めるのは難しいのが現実だ。

年金給付については、1997 年の制度導入以降、2006 年に基本年金部分及び個人勘定部分の算出方法が改正され、給付の抑制がはかられている(導入時期は各地域で異なる)。旧制度では、基本年金は地域の平均賃金の 20%をベースに、受給資格期間 15 年以上の場合はその加入年数に応じて受給額が増額されていた。2006 年以降は地域の平均賃金と加入期間の本人の平均賃金の平均をベースに、加入期間を反映させる算出方法をとっている。加えて、2 階部分の個人勘定の給付については、それまで年金現価率を 120(10 年間)に固定していたが、寿命の伸びを勘案し、定年退職年齢に応じて設定することとした。これによって、制度モデルにおいて給付額は引き下げられた。

しかし、実際には年金給付に際して、新旧算出方法の移行にともなう受給格差の是正や物価の上昇等を鑑み、受給額が一定の消費レベルを保てるよう毎年各地域が一定額を加算¹⁾している。また、国として内需(消費)の更なる拡大を目指しており、受給に際して一定の所得代替率を維持する上でも、受給額は毎年10%以上増加している状況で、それに逆行する年金給付抑制に着手するのは難しい(図表-4)。加えて個人口座部分については2006年に年金現価率が改正されたものの、その後の平均寿命の伸びに対して据え置かれたままとなっている(退職年齢60歳で139、退職年齢50歳で195)。特に、上海市など高齢化が進み、平均寿命が長い地域における年金財政への影響は、全国と比較しても更に深刻であるが、こちらも改正は難しい状況にある(図表-5)。



(注) 2012年の受給額は在職職員平均給与の48.7%
 (出所) 人力資源和社会保障事業発展統計公報他より作成

図表-5 中国における平均寿命

	全 国			上海 (2010年)
	1990年	2000年	2010年	
平均寿命	68.55歳	71.40歳	74.83歳	82.13歳
男性	66.84歳	69.63歳	72.38歳	79.82歳
女性	70.47歳	73.33歳	77.37歳	84.44歳

(出所) 中国国勢調査、中国統計年鑑より作成

4——年金財政改善に向けた動き

1 | 基金の統合はまず「省」単位から

このような状況の下、政府としてはどのような対策や検討がされているのであろうか。積年の課題は多いものの、直近では年金保険基金の収益改善に向けた外部組織との連携や、支給開始年齢の引上げといった制度改正も視野に入れたアプローチがされている。

制度の運営については各地域で行われているが、大きな枠組みとして、まず年金保険基金の全国統合がある。基金の全国統合については、2010年に公布された中国社会保険法(統合の期限は明記なし)に加えて、第12次5ヵ年計画(2011~2015年)においては期間中での統合を目指すとしている。つまり、基金の全国統合までの目安は2015年である。実際のところ、統合に向けては年金保険基金で資金に比較的余裕のある地域が当該資金を手放すことや若い生産年齢人口(出稼労働者)が多くを占める地域で保険料率の引上げ等に難色を示す等、遅々として進んでいない。

統合への第一歩として、広東省等、一部の地域ではこれまでの「市・県」単位で管理していた年金保険基金をその上の「省」で統合し、省内での積立金の移動を可能にするなどの取組みが実施されている。しかし、

全国統合の目標である 2015 年まで残された時間は 3 年と短く、統合が遅れるほど各地域に向けた赤字補填のための政府補助が増えることを考えると、早急な対応が必要である。

2 | 基金の収益改善に向けた取組み

年金保険基金の収益改善に向けた取組みとしては、基金の資金に余裕のある広東省が資金の一部を「全国社会保障基金」に委託運用し、地域単位毎の収益改善をはかるための実験が行われている点が挙げられる。「全国社会保障基金」とは、各地域に分散している年金保険基金とは異なり、中央政府が人口構造の変化による年金基金の財政収支が赤字になった場合の補填や巨大自然災害への備えを目的として積み立てている基金である。

その全国社会保障基金を管轄するのは同理事会であるが、2011 年は運用資産のおよそ 6 割の 5000 億元を理事会が直接運用し、残りのおよそ 3700 億元を外部の委託先が運用している。資金は国内外で運用が可能で、国内では銀行預金に加えて債券、株式、証券ファンド等、年金保険基金の運用先（銀行預金、国債）と比較しても規制が大幅に緩和されている。2000 年から 2011 年までの平均利回りは 8.4%、同期のインフレ率 2.43%を差し引いてもおよそ 6%の利回りを確保している。

このような背景から、資金に余裕のある広東省は昨年、基金から 1000 億元を拠出し、全国社会保障基金理事会と 2 年間の投資委託契約を交わした。2012 年末時点までの半年間の運用で、インフレ率を差し引いた運用利回りは 3.4%、年間に換算すると 6.72%とされ、これは 2012 年の広東省の年金保険基金の運用利回り 3.94%を上回っている。しかし、現段階では、広東省に次ぐ新たな地域による投資委託はなく、いずれも慎重な態度を示している。目下、基金の全国での統合が進まず、多くの地域で小さな単位、少人数で直接運用をしている状態で、運用規制の緩和はリスクが高いといえよう。この 2 年間の実験結果によっては、全国社会保障基金との連携が選択肢の 1 つとして、例えば年金財政が健全な他地域で展開し、資産価値の維持に活用されるといったことも考えられる。

2 階部分の個人勘定における「空(カラ)口座」問題については、各地域ではこれまで 13 年間をかけて、補填専用口座で 3396 億元を積み立ててきたが、2012 年時点でもその積立額は不足額のわずか 15%程度となっている。前述の全国社会保障基金理事会のトップから 2020 年までの補填完了を目指して、特別国債の発行や中央政府が管轄する大手国有企業の収益による補填といった、国による補填も提案されている。また、少子高齢化が進展する中で、積立方式への移行も一案として提案されている。

3 | 検討が進む支給開始年齢の引上げ

上述のように、年金原資の収益改善や国による補填に加えて、現在検討されているのが、支給開始年齢の引上げである。中国では原則として、支給開始年齢と定年退職年齢とが同じになっている。現在検討されているのは、定年退職年齢を 2016 年から 2 年に 1 歳のペースで引上げ、2045 年までには男女とも 65 歳まで引き上げる計画である。しかし、支給開始年齢の引上げについては昨年、政府系の人民ネットでの調査で回答者の 9 割が「反対」としている。前述の本年 3 月の調査では「給付年齢の弾力化」として、「例えば、政府が

定年退職年齢を58歳から65歳までと定めた上で、自身の状況に応じて退職手続きをとることができ、受給することができる場合」と条件を付けたところ、およそ8割が「支持する」と回答するに至った。しかし、実施に際しては加入者の公平性の確保や事前の周知をはかる必要もあり、加入者の抵抗も大きい。新卒者や若年層の就職難の問題もあり、雇用を取り巻く環境の整備も必要となってくる。

また、地域間の積立金移動もさることながら、加入している保険の種別変更(切替)についても新たな検討がなされている。例えば、現行では、都市の就労者を対象とした都市職工基本養老保険に加入していた出稼労働者が、帰郷して新型農村社会養老保険に切替える場合、引き続き納付を希望するとしても一旦脱退手続きを行う必要がある。中国の場合、都市の就労者を対象とした保険と農村や都市の非就労者を対象とした保険では保険料や財政方式が大きく異なること、年金は保険毎ではなく最終的に切り替えた制度に基づいて算出されることから、切替にも一定の条件を設ける必要があるとされている。

新たに提案された方法としては、「都市職工基本養老保険」と「都市住民社会養老保険/新型農村社会養老保険」間の切替に重点が置かれている。保険料が低く、受給額も少ない「都市住民社会養老保険/新型農村社会養老保険」から平均受給額の多い「都市職工基本養老保険」に切り替えるのは受給資格期間である15年間以上の保険料納付を条件とした(図表-6)。また、切替前の保険(「都市住民社会養老保険/新型農村社会養老保険」)の納付期間は切替後の保険において、受給資格としての納付期間は通算しないとする条件も設けた。

図表-6 保険切替基準(意見募集稿)

切替前		切替後	
都市住民社会養老保険/新型農村社会養老保険		都市職工基本養老保険	
切替条件	給付は都市職工基本養老保険の定年退職年齢到達後で、保険料納付期間が15年以上	<ul style="list-style-type: none"> ・個人残高の移管が可能 ・受給資格としての納付期間は通算しない。 	
都市職工基本養老保険		都市住民社会養老保険/新型農村社会養老保険	
切替条件	保険料納付期間15年未満でも切替が可能	<ul style="list-style-type: none"> ・個人勘定残高の移管が可能 ・受給資格としての納付期間は通算する。 	
都市住民社会養老保険/新型農村社会養老保険		新型農村社会養老保険/都市住民社会養老保険	
切替条件	—	<ul style="list-style-type: none"> ・個人口座残高の移管が可能 ・受給資格としての納付期間は通算する。 	

(注) 城郷養老保険制度銜接暫行弁法(征求意見稿)より作成

一方、「都市職工基本養老保険」から「都市住民社会養老保険/新型農村社会養老保険」に切り替える場合は納付期間が15年未満でも可能で、納付期間も通算するとした。しかし、切替において個人勘定部分の積立の移管は可能としているが、肝心の基本年金部分をどう扱うかは定めておらず、具体法の規定が待たれている。

5—おわりに

中国の公的年金制度は、地域毎の制度運営といった構造的な問題や、年金保険基金の積立金の運用規制、個人勘定分の流用に見られるように歴史的な負の遺産を抱えている上に、近年の平均寿命の伸びや物価の上昇など急速な情勢の変化が加わり、制度の改正がそれに追いついていない状況にある。冒頭の報道にもあるように、年金については国民からこれまで以上に厳しい目が向けられており、制度を維持していく上でもこれ以上問題の先送りは許されない。

支給開始年齢の引上げ等の策もあるが、国勢調査^{viii}によると、都市の60歳以上の人口のおよそ7割が年金(退職金を含む)を家計の主要な収入源としており、就労による収入にたよるのはわずか7%に過ぎないとされている。国民の多くが老後の生活の支えを年金に依存したまま、少子高齢化や年金財政の悪化は加速度的に進んでいる。国による財政面の補填もさることながら、制度の抜本的な改革に着手しなければ、将来、国が国民の老後の生活を支えることは難しくなるであろう。新たな政権で向かう10年間にその責務が重くのしかかっている。

ⁱ 人民銀行と復旦大学を主とする研究チームによる報告書「国家資産における負債の中長期的リスクの解消」に基づき、現行の制度が続いた場合、2013年時点での年金基金の赤字額(不足額)は18.3兆元、仮にGDP成長を6%とした場合、20年後の2033年の赤字額は68.2兆元に達し、これは同年のGDPの38.7%に相当すると報道された。実際、当該内容は報告書に記載されていたものではないため、この分析については専門家間でも意見が分かれている。

ⁱⁱ 2012年の全国財政収入(中央政府及び地方政府の合計)は11兆7210億元。

ⁱⁱⁱ 保険・年金フォーカス 中国保険市場の最新動向(1)求められる医療・年金改革の実感

<http://www.nli-research.co.jp/report/focus/2013/focus130521.pdf>

^{iv} 少子高齢化が進んだ上海市における企業負担割合は22%と高く、例えば年齢の若い生産年齢人口が集中する深セン市では11%と低く設定されている。

^v 中国社会科学院「中国養老金発展報告」(2012年)、全国社会保障基金理事会による報告他

^{vi} 2012年末時点で60歳以上の人口は1億9400万人、全人口に占める割合は14.3%

^{vii} 保険料の納付年数、定年退職前の職業(専門技術職)、年齢等に応じて加算される。

^{viii} 「中国2010年人口普查資料」