

保険・年金 フォーカス

中国保険市場の最新動向(7)

公務員の年金が会社員の2倍とは…。 — 中国の年金制度改革3つのポイント —

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

中国では3月の全国人民代表大会(日本の「国会」に相当)で、年金制度の改正に関する本年の目標を3つ掲げている。それは、「年金の統合」、「切替(種別変更)手続きの整備」、「公務員の年金制度改革」である。3ヶ月が経過した現時点までで、「年金の統合」および「種別変更手続き」については早くも動きが見られた。

1 | 年金の統合—制度導入時から予定されていた統合

中国の公的年金制度は、これまで①都市の就労者、②都市の非就労者、③農村住民、④公務員を対象とした制度で構成されていた。今般、統合が発表されたのは、保険料の設定や財政方式が同様の②都市の非就労者と③農村住民を対象とした年金制度である(図表-1)。

図表-1 都市の就労者と都市・農村住民を対象とした年金制度(概要)

	都市職工基本養老保険 (1997年)	都市・農村住民基本養老保険 (2014年)	
		〔旧〕都市住民社会 養老保険(2011年)	〔旧〕新型農村社会 養老保険(2009年)
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 (16歳以上)	農村住民 (16歳以上)
加入形態	強制加入	任意加入	
加入者数	3億2212万人	2399万人	4億7351万人
保険料	企業:賃金総額×20%(年金保険基金に拠出)、 従業員:賃金×8%(個人口座に拠出)	設定された複数の保険料から選択 (個人口座に拠出)	
給付	1階部分(基本年金): $[(M+S)/2] \times T \times 1\%$ 2階部分(個人口座):個人口座残高/年金現価率	1階部分(基礎年金):国庫55元+地方政府負担 2階部分(個人口座):個人口座残高/139	
支給 開始年齢	男性60歳、 女性(一般職50歳、専門職55歳)	男女とも60歳	
財政方式	1階部分:賦課方式、 2階部分:積立方式	1階部分:国庫負担、 2階部分:積立方式	

(注)M:退職時の地域の前年平均賃金、S:加入期間の賃金、T:納付期間

新たな都市農村住民基本養老保険の保険料(制度モデル)は年額100元から100元毎に1000元までと1500元、2000元を加えて12ランクを設定。但し、実際の保険料は制度を運営する地域によって異なる。

(出所)人力資源和社会保障部 2013年第四季度新聞发布会, 人社部貫徹城鄉居民基本養老保險制度意見答問より作成

中国の年金制度において、都市の非就労者、農村住民を対象とした制度は、都市の就労者を対象とした制度とは異なり、最近になって整備が進んだ。

まず、農村住民を対象とした年金制度(新型農村社会養老保険)では 2009 年に国庫負担による「基礎年金」が新たに導入され、全国的な普及が進んだ。加入年齢は 16 歳以上で、公的年金制度でありながら任意加入となっている。保険料は予め複数設定された中から選択して納付し、それを個人口座に積み立てる拠出建てとなっている。年金は、男女とも 60 歳から、国庫に地方政府の補助を加えた「基礎年金」と、個人勘定(個人口座)の積立額を年金現価率(139)で除した額が支給される。

一方、2011 年になってようやく導入されたのが、都市の非就労者を対象とした年金制度(都市住民社会養老保険)である。この制度は導入当初から、加入開始年齢(16 歳)、加入形式(任意加入)、保険料(定額で複数設定、但し農村住民の制度より設定数が多い)、財政方式(積立方式)、給付の構造(基礎年金及び個人口座残高)、給付開始年齢(60 歳)とも農村住民を対象とした保険と同様で、将来的な制度の統合を見据えた上での導入であったことが窺える。また、この制度はそもそも加入者数が少なく、2013 年末時点でも 2399 万人に過ぎない。農村住民を対象とした制度の加入者数 4 億 7351 万人と比較するとその規模は小さく、制度の持続性や保険料を積み立てた基金の運用といった面からも制度統合の必要性は早くから指摘されていた。今後 2020 年までに各地域で順次統合が進められていくことになる。

2 | 切替(種別変更)手続きの整備—背景には「人の移動」

中国は年金制度の運営が各地域で分立しており、保険料の徴収から給付に至るまで各地域で行われている。また、独特の戸籍制度の下、1970 年代後半までは人と地域や職業との結びつきが強く、他地域への移動には制限があった。このような歴史的な背景は年金制度にも影響を及ぼしており、加入者本人が地域を移動した場合や他の年金に切り替える場合の手続きについては、整備が遅れている状態だ。改革開放以降、経済の発展とともに、農村から都市等他の地域に移動する労働者が大幅に増加しており、直近の 2013 年ではおよそ 1 億 6610 万人に達しているⁱⁱ。

都市の就労者を対象とした都市職工基本養老保険では、同じ制度間の移管手続きは 2009 年以降可能となった。その際、個人口座の積立分(賃金×8%)は全額、保険料の企業拠出分(賃金総額×20%)を積み立てた年金保険基金については、6 割にあたる 12%の移動が可能となっている。つまり、残りは移動前の地域に積み立てておくことになり、都市職工基本養老保険においても全額が移動できるわけではない。

今般、発表されたのは、都市職工基本養老保険と都市・農村住民基本養老保険における切替手続きについてであるⁱⁱⁱ。この背景には、都市部の労働者不足を補うべく、農村出身の若年労働者が安心して都市部で生活できるようにするための整備もあるが、1980 年代以降、都市に流入した当時の若年労働者が老後の生活を見越して農村に帰る現象が起きており、年金受け取りの問題が顕在化している点も挙げられる。都市職工基本養老保険に加入している農村戸籍の労働者は 2013 年時点で 4895 万人とされる。これは切替手続きが必要な他地域からの出稼労働者のおよそ 29.5%にあたり、放置できない規模になっている。

保険の切替については、そもそも保険料や財政方式が大きく異なることや、年金は保険毎ではなく最終的に切り替えた保険に基づいて算出されることから、切替に一定の条件を設ける必要があるとされていた。4 月に発表された切替方法を見ると、保険料が低く、受給額も少ない「都市・農村住民基本養老保険」から保険料

が高く、受給額も多い「都市職工基本養老保険」に切替える場合、それまでの保険料納付期間は受給資格として通算されない。また、基本年金の給付を受けるには保険料を新たに 15 年間納付する必要があるなど条件は厳しい(図表-2)。

一方、「都市職工基本養老保険」から「都市・農村住民基本養老保険」に切り替えた場合、それまでの納付期間は受給資格として通算されるが、年金保険基金部分については移管されず、最終的な受給額は切替前よりも大幅に減ってしまう。他より先行して 2009 年に都市の非就労者と農村住民の制度を統合した北京市を例にみると、2013 年の都市職工基本養老保険の平均受給額は 2773 元(約 45000 円^{iv})、都市・農村住民基本養老保険の平均受給額は 390 元(約 6400 円)とおよそ 7 倍のひらきがある^v。「都市職工基本養老保険」から「都市・農村住民基本養老保険」に切り替えた場合、都市で働いた際に積み立てた個人口座残高が移管されるため、切替を伴わない都市・農村住民基本養老保険の受給者と比較すると、その受給額は一定程度多いと考えられる。しかし、都市化の進んだ北京市では都市・農村住民基本養老保険の年金のみで老後の生活を維持するのは難しいであろう。

図表-2 保険の切替手続きの条件

切替前	切替後	
都市・農村住民 基本養老保険	都市職工基本養老保険	
	個人口座	口座残高は全額移管が可能。 支給は個人口座残高/年金現価率
	基本年金	都市職工基本養老保険の基本年金の給付方法に基づいて支給。 但し新たに15年間の保険料納付が必要。
	納付期間	受給資格としての納付期間は通算しない。
	給付開始 時期	男性60歳、女性50歳/55歳到達後
都市職工 基本養老保険	都市・農村住民基本養老保険	
	個人口座	口座残高は全額移管が可能。 支給は個人口座残高/139
	基礎年金	切替前の保険からの基金の移管なし。 都市・農村住民基本養老保険の給付方法に基づいて支給。
	納付期間	受給資格としての納付期間は通算する。
	給付開始 時期	男性60歳、女性50歳/55歳到達後

(注)受給資格期間(15年間)に満たない場合は、個人口座の積立金を脱退一時金として支給する。

(出所)城郷養老保険制度銜接暫行弁法、人力資源和社会保障部発表「実現制度銜接保障個人權益」より作成

3 | 待たれる公務員の年金制度改革—官民の受給格差は2倍以上

公務員の年金制度改革において、焦点になっているのは官民の受給格差の是正である。公務員は現役時代の給与水準が高い上、年金についても保険料の自己負担がなく、全額税金負担とされている。政府系シンクタンクである社会科学院が実施した調査(2012年)では、定年退職した公務員のうち92%が月額

4000 元(約 65000 円)以上の年金を受給しており、支給基準は前年の平均賃金の 80~90%とされている^{vi}。同年の都市職工基本養老保険の平均受給額(全国)が 1721 元(約 28000 円)で、前年の平均賃金の 48.7%であることを考えると、受け取る実額は 2 倍以上のひらきがあり、前年の平均賃金に対する支給基準の差も大きい。このような受給格差を少しでも是正し、また、物価上昇に対して一定の消費レベルを保てるよう、地方政府は都市職工基本養老保険の年金支給に際して、年齢や保険料納付年数に応じた加算をしている。しかし、その差は依然として大きいままである。

公務員の年金制度は今後、都市職工基本養老保険との一元化が検討されており、公務員の年金を都市職工基本養老保険に合わせる方向で進められている。1 階部分を都市職工基本養老保険の基本年金と一元化し、2 階部分として、勤務年数に応じた年金を所属先が上乘せして支給することで、従前の支給レベルを一定程度保つというものである。肝心なのは、年金制度の公平性や安定性を確保し、国民の年金制度に対する信頼をどう高めるかである。2008 年以降、政府は公務員の年金制度改革をこれまで 3 回提唱しているが、いずれも具体的な改革には至っていない。受給格差の是正等、改革の行方は注目度が高いだけに、策を誤れば公務員側の混乱と国民からの更なる不満の両方を招きかねない。本年後半の改革の動向が注目される。

ⁱ 保険研究所『インシュアランス生保版』2014 年 5 月 15 日発行「中国の年金制度、一部統合へ」

ⁱⁱ 2013 年全国農民工監測調査報告

ⁱⁱⁱ 切替手続きの方法については 2012 年 11 月にパブリックコメントが募集されている。

^{iv} 1 元=16.36 円で換算(2014 年 5 月 15 日)

^v 北京市の場合は都市・農村住民基本養老保険の支給基準が高く、両制度の受給格差が 7 倍にとどまるが、全国平均でみると、2013 年の都市職工基本養老保険の平均受給額は 1893 元、都市・農村住民基本養老保険の平均受給額は 81 元とされ、受給格差は 23 倍となる。しかし、地域によって制度運営が異なるため、受給額は地域内の制度間格差のみならず地域間格差も大きい点に留意が必要である。

^{vi} 独立行政法人 労働政策研究・研修機構「依然として大きい年金の官民格差」。