

REPORT II

中国における農民年金改革

- 国際技術協力の現状と課題 -

社会研究部門 米澤 慶一
kay@nli-research.co.jp

1. はじめに

2004年、中華人民共和国政府の要請に基づき、日本国政府は同国の農村人口を対象とする養老年金制度の整備支援を目的とした技術協力事業の実施を決定した。

それを受け、独立行政法人国際協力機構（JICA）は開発調査業務の実施委託を公示し、2006年1月、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）の共同企業体受託による「中華人民共和国農村社会養老保険制度整備調査」が開始された。

2008年12月まで向こう3年に亘る同調査も開始から1年余を経過し、本稿では同調査の現況をお伝えするとともに、中国農村部の抱える社会保障制度上の問題についても概観することとしたい。

なお、以下の内容、特に分析的見解に係る記述については、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ありません。あくまで筆者個人の考えに基づくものである点、御理解賜りたい。

2. 経緯と背景

（1）中国における社会保障制度の萌芽

2000年余に及ぶ封建体制を打破し、1912年に成立した中華民国であったが、同政府は軍閥、官僚、ロビイスト等の利害による専横が甚だしく、現代国家の要件とも言える一般国民の生存権や基本的人権の制度的保護はなおざりにされていた。

そうした状況に対して、1921年に結党された中国共産党は、労働者の権利保護をいち早く前面に打ち出し、政権党に対し社会保障の制度化を繰り返し要求した。そうして労働保険関連法規の公布に至ったのが、中国における社会保障制度の初源とされている。しかしながら実際は取締面など法の遵守が不徹底で、形骸化を余儀なくされていたというのが大方の評価である。

共産党が政権を奪取し、中華人民共和国が建国された1949年以降は、元来主たる支持基盤であったプロレタリア、すなわち都市労働者層への保障が優先され、労働保険を中心とした社会保障制度の設立が急がれた。反面、農村部においては、土地改革（1950年）により農産受益の増大がもたらす生活水準向上が一定の社会保障機能を果たすとの目論見から、年金等社会保障

制度の整備が立ち遅れていた点は否めない。

また、人口の都市への大規模流入を抑止し、都市圏のスラム化を防ぎ、かつ農業生産の増進を図るべく1950年代末より導入された戸籍管理制度（都市戸籍と農村戸籍の峻別及び移動・居住・職業選択の制限）により、都市 - 農村間の厚生福利面での格差の拡大傾向には一層拍車がかかることとなった。

その結果、中国全土における社会保障制度は国家ないし生産単位による福祉事業の性格（＝受益者負担を伴わない）を強くし、都市部では政府機関や国有企業などによる、職員を対象とした養老金の給付や公費医療補助制度が設立されたのに対して、農村部では人民公社による互助的な生活補助制度が施行されたにとどまった。

（2）文化大革命と改革開放

文化大革命（1966～76）による行政上の停滞の影響を蒙ったという点では、社会保障制度もその例外ではない。しかし、労働部の廃止（1969年）や高級並びに中堅幹部の失脚・追放の最中にあって、国家が実質的に人民の福利厚生に関して財政的責任を負うというあり方が撤回された訳ではなく、福祉事業的性格の社会的セーフティ・ネットは最低限機能していた。文革による負の影響は、後述するようにモラルの低下を招いた等、人々の精神面においてむしろ顕著であった。

1978年に始まった経済改革開放の方が、それよりも多くの直接的な影響を社会保障制度に与えたと言える。

文革の政治的混乱の中で疲弊した国家財政の再建と市場経済導入に際し、農村部では特に生産効率面で持続的運営が不能となっていた人民公社の解体に伴い、公社が担っていた互助的生

活保障機能をいかに社会システムの中で再生させるかが大きな課題として残された。

また、経済特区に代表される沿海都市部では、急速な経済成長を支える勤労者へのより手厚い保障が持続可能な成長のための要件となった。さらに改革開放とほぼ同時に採用された「一人っ子政策」は少子高齢化の急速な進展を招き、こうした社会的現実への対処として、年金保険、医療保険、失業保険^{（注1）}、生活保護を柱とする、総合的な社会保障制度（社会保障と社会救済の両面を具備する）の構築が急務となり、経済成長の進捗を見極めながら、受益者負担を求めつつ裨益対象を拡大する試みが開始された。

（3）「三農問題」

三農問題とは、農業問題（低生産性、豊作貧乏、不安定な食糧生産）、農民問題（僻地農村における絶対的貧困と都市住民と比較した相対的貧困の拡大）、農村問題（農村地域におけるインフラや教育・医療等の公共サービスの不備・不足）から成る、現代中国における複合的な政治的／社会的／経済的課題である。

中国の国家的最重要課題として毎年公表される「1号文件」では、1982～86年の5年間、農業・農村経済問題が取り上げられ、1990年代後半以降に用語が定着して以来、直近では2004年から今年まで4年連続で三農問題が1号文件の主題として位置付けられている。それだけ現中国政府は三農問題を国家の基幹に関わる緊急課題として重要視している訳であり、その主たる背景には改革開放による先進都市部と後進農村部との間の格差拡大が存在する（1980年における都市対農村の所得格差：1.8倍 2003年：3.4倍）。

先に述べた様に、中国では都市戸籍と農村戸籍が峻別され、移動・居住・職業選択に厳格な

制限が課せられてきた。しかし、改革開放の結果として、沿海都市部を中心に労働力補充が必要となり、農民工（出稼ぎ農民）が急増し、さらに農村戸籍から都市戸籍への転換を条件付きで認める政策を採用している。

それでも改革開放による経済成長の恩恵を低賃金労働に就く農民工やその家族が享受できるものではなく、所得格差拡大の中で不公平感が蔓延していることは否定し難い。さらには地方政府当局とその所有企業による土地収用が引き金となった農民暴動が各地で頻発し、中国における社会不安を引き起こす重大な淵源となっている。

加えてそれまで農村の生活補助機能を担ってきた人民公社の解体により、都市と農村の間には社会保障上の受益の懸隔も広がることとなり、農業税の廃止（2006年）や西部大開発（2000年～）等の都市 - 農村間の所得及び公共投資再配分の試みを以てしても、その格差を是正するには不十分な現状が続いている。

（４）都市年金と農村年金

年金分野においても都市と農村の間に格差が存在する。

改革開放前には都市部の社会保障制度（養老年金も含む）は国有企業に適用が限定されていたが、1980年代以降は非国有企業も適用対象とされ、都市部においてはほぼ全ての労働者（自営業者を除く）が社会保障の恩恵に浴するようになり、法の下での平等が都市部の社会保障分野においては名目上達成された。

一方で農村部は、医療保険、最低生活保障（生活保護）、そして養老年金のいずれも現在試行実験段階にあり、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。

以上の社会保障制度における史的展開を背景として、中国における都市 - 農村の格差を僅かでも是正するため、わが国に対し、特にかつて80%を超える納付率の水準を保っていた公的年金制度の運用経験・技術知識の移転を中心に、政府開発援助（ODA）の要請がなされた点は、本稿冒頭に述べた通りである。

3. 「農村社会養老保険制度整備調査」の内容

（１）目的

中国側協力窓口機関となる労働・社会保障部と協力し、下記に示す2つの先進地区、6つの試行地区の計8つの協力対象地区において、各地区の事情に合致した農村社会養老保険制度の改善案の策定を行ない、モデル的活動として、制度の実施に必要な人材育成、普及啓発及び農村社会養老保険情報管理システムの構築を行うと共に、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。

【協力対象地区】

先進地区

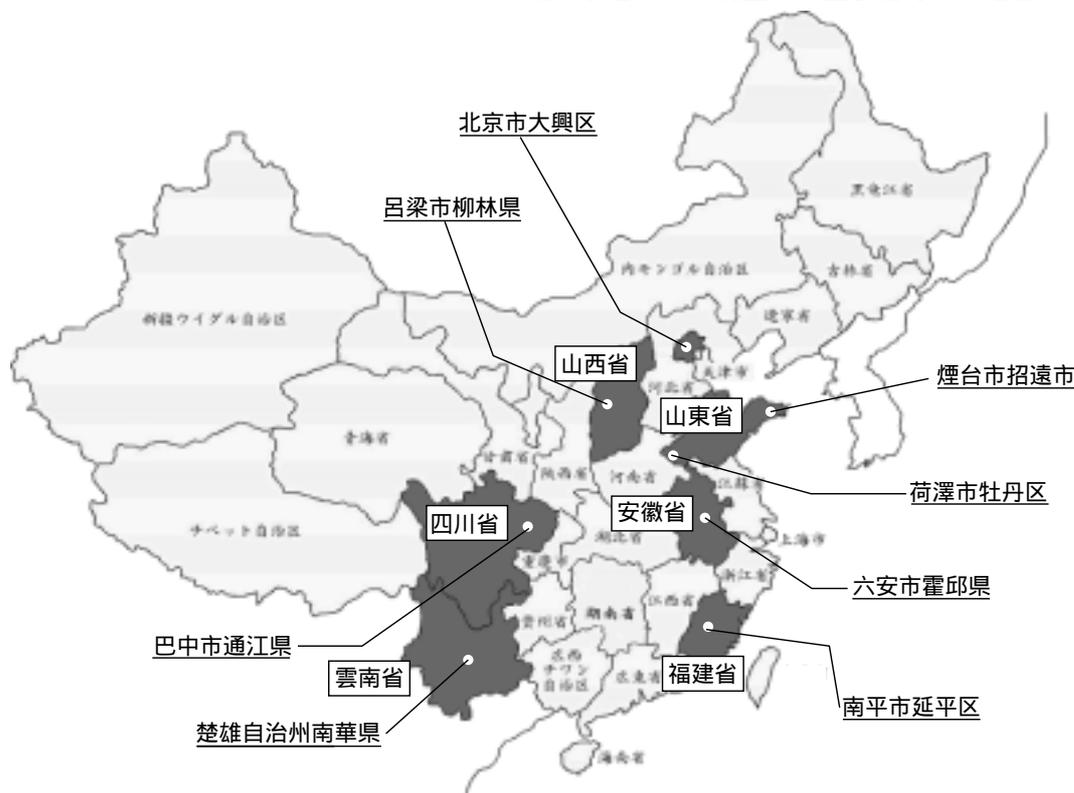
- 1) 北京市大興区
- 2) 山東省煙台市招遠市

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

上記のうち先進地区は、中国国内でも農村養老保険制度の導入・整備が進んでいる地区として選ばれている。この2地区に対して調査団は可能な限りの改善提案を行なうことが求められ

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



ており、これが他6つの試行地区に対する制度整備提言においても貴重な先進モデルとして機能することが期待されている。

具体的な調査の進め方としては、(a) 先ず各地区を対象とした、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を踏む。

なお、上記項目中、情報管理システムについては、今後全国に普及可能なシステムの原型(プロトタイプ)を開発し、現地での稼働を実現する業務を含んでいる。このシステムが全国に普及できれば、地域ごとに個別色も見られた事務手続きの統一が図られることとなる。

また、調査の進行は会計年度毎に区切られ、

各年度末にその時点での進捗状況をまとめた報告書を日中両国政府に提出することが義務付けられている。

さらに各年において、日中関係者並びに有識者を交えた進捗状況の確認と調査方針に係る検討、そして研修を目的として、ワークショップ並びに研修プログラムを開催することにより、日中両国間の意見交換と技術移転をより円滑に行なうことも目的としている。

(2) 経過

調査開始より1年余が経過し、本年3月に第2年度が終了した。現状の把握は概ね完了し、各地区並びに今後の全国展開も見越した制度普及上の課題も明確になりつつある。

冒頭にも述べた通り、現在進行中の調査案件であるため、詳細について本稿で記すことは控えさせて頂くが、以下の現状把握が本調査における共通了解となっている。

農村養老保険加入率は未だ低水準である。本プロジェクトを開始する時点での上位目標として、2010年で30%の加入率達成を設定していたが、2先進地区（特に山東省煙台市招遠市では50%超を既に達成）では問題無いものの、6試行地区では、2%～10%台後半で推移しており、今後の更なる普及推進が求められる状況にある。

都市部に居留する農民工の増加と、都市近郊農村を中心に開発に伴い農地を手放す農民の増加により、かつての大家族に支えられた伝統的養老保障のシステムが崩壊しつつある。

一部地域を除き、賦課方式（現役の勤労・支払世代が老年世代への給付を支える、言わば世代間扶養方式）ではなく積立方式（各個人の年金保険料積立口座残高が各人への給付財源となる方式）の年金制度を採っており、今後も積立方式を中国における年金制度において採用する基本方針である。但し、わが国の経験も踏まえながら、賦課方式の導入可能性や可否について検討を加えることも視野に入れる。

現在の農村養老保険制度では、中国政府は任意加入を原則としている。ただし、公的年金の本来的性格・使命からして、強制加入をも検討の視野に含めた提言とする方向性を探る。

現在は未実現であるが、年金財源に対する国家財政からの負担を確保する道筋を考案する。

かつての改革開放以前の時代でも、都市部と異なり農村部の社会保障は一切国庫からの財政負担を得ていなかった。また、1992年に現在の農村養老保険制度が試行的に立ち上げられてからも同様である。

今後の持続可能性（特に比較的貧困な層の農

民を養老保険に加入させるには国庫負担は重要）を考えた場合、いかに国庫負担を導入させられるかが、農村養老保険の安定的普及・運営の鍵を握る可能性が高い。

本件調査に先立つ事前調査の段階で、必要な調査・作業項目は明確化されていたものの、調査を進める過程で、若干の軌道修正や追加的に盛り込むことが望ましい作業の存在が明らかになり、予算の許す範囲においてより充実した調査のあり方を - 場合によっては本件調査を引き継ぐ形で、さらに協力内容を高度に絞り込んだ協力案件を形成することも含め - 今後も継続的に検討していくことが求められる。

（3）意義と特色

日本のODAは元来「ハコ物」と呼ばれるインフラ等設備建設型の資本投下に傾斜した過去を持つが、近年は知恵や技術を供与する方向性も重視している。

技術・知識の移転が単なる機材・設備の供与や資金の貸付と最も異なる点は、その受容の段階で受入国側が知恵を絞り、彼我の技術・知識レベルの比較を基に、最も効率的な自国における利用法を協力作業の過程で考案することにある。そうして身に付けた知識は、容易に入手した設備やカネとは違い、簡単に損なわれることはなく、さらに先の技術・知識へと鍛え上げるための土台となる。

本年4月に来日した温家宝首相が、それまで頑なに貫いてきた地球温暖化防止への中国側の非協力的態度を改め、京都議定書の適用範囲を超えた2013年以降の地球温暖化防止の枠組構築に向けて、安倍首相と日中共同声明を発した背景には、過去における環境保護及び省エネ技術に関する数多くの日中技術協力事業の歴史があ

った訳であり、その経験の批判的検討を通じて、中国はついに環境保護に対する基本的な国策を軌道修正するに至ったとも言える。

本件調査もまたそうした技術協力事業の一環を成すものであり、特に本件は社会保障分野において初、かつ国家の基幹に関わる政策提言的要素の強い技術協力案件でもあることから、成功裏に終了させねばならない重大な使命を帯びている。

4. 構造的問題

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る。

昨年8月、上海市労働社会保障局長が32億元（約480億円）の社会保障基金の流用疑惑で拘留されたことは記憶に新しい。その金額の殆どは、特定の政商への不正融資に還流したとされている。

中国最大の商業都市である上海において年金行政のトップが資金流用で逮捕されることは勿論問題であるが、さらに深刻なのはこうした事件が中国全土で頻発していると見られることである。

反体制報道によれば最近の社会保障基金の不足額は1兆元に上り^(注2)、政府側の新華社報道においても、1998年以来用途不明のまま整理された流用基金は160億元に達すると伝えられている^(注3)。

現在に至るまで、流用された資金について市当局や中央政府による補償計画が発表されたとの報告はなく、そうしたリスクに対応するためのシステムが創設されたとの話も筆者は寡聞にして知らない。

筆者は本件調査において、「普及啓発」を担当するものであるが、「年金加入率及び納付率

向上のためには、何よりも制度を運営する担当者とその組織が国民の信頼を獲得していなければならない」点を、本プロジェクトにおける研修事業において繰り返し主張してきた。しかしながら、2004年の公費飲食費が3,700億元（約5兆2,000億円）に達し、対前年比18%増、日本を超えたとも伝えられる2007年の国防予算の約3,500億元をも上回っている現状^(注4)にあっては、前途が決して容易ではないことを実感せざるを得ない。

もとより政策関連技術協力における外国人専門家は介添ないしは補助に過ぎず、その提言や移転技術がいかに関与したものであっても、効果的に活用し得るかどうかは受け手次第である。その事を十分に弁えた上で、引き続き本件調査における情報収集と分析作業の正確性を高めていくように努める所存である。

(注1) 従来、改革解放前は「共産主義統治下では失業は存在しない」という建前があった。
(注2) 何清漣「中國養老保險危機 一觸即發」(『Taiwan News 財經文化週刊』2005年5月5日)
(注3) 2006年4月24日付新華社報道(統計上の正確性に問題ありとの但書付)
(注4) 新華社「瞭望」(2006年11月)、国防予算については西日本新聞「ワードBox」等を参照
(<http://www.nishinippon.co.jp/news/wordbox/display/4822/>)
なお、この話題は2007年中国全人代(第10期全国人民代表大会第5回会議)でも取り上げられた。