

中国の社会保障基金の空洞化傾向と対応策

沙 銀 華

(ニッセイ基礎研究所)

はじめに

1978年に改革開放の幕が本格的に開き、経済改革が急速に進むと、中国政府は企業保険制度から社会保険制度に移行する改革、とくに養老保険（以下、「年金保険」と呼ぶ）制度と医療保険制度の改革に、本腰を入れて着手することになった。それから数年にわたって、年金については全国的に統一化された年金保険システムを本格的に導入し、医療保険についても各地方の事情に沿ったシステムを、あいついで導入する方針を表明している。新制度が導入されたいまも、一部の社会保険システムはまだ改革のさなかにある。

ところで、新しく構築された社会保険制度はさまざまな問題に直面している。たとえば、経済発展にともなう産業構造の変化、経済発展の不均衡がもたらす社会保障へのインパクト、高齢化や人口増加などの人口問題、国有企業の改革にともなう失業者の増加による年金基金や医療基金における資金不足の発生とそれにともなう空洞化のおそれ、非サラリーマン・グループ（第一次産業に従事する者、自営業者）に対する新たな社会保障システムの設計の必要性、などの問題が存在するからである¹⁾。これらの問題のなかで、社会保障基金の空洞化傾向がもっとも注目されている。本稿では、社会保障基金の資金不足によりシステムそのものが空洞化する傾向と、それを改善するための政府の対応策を取り上げ、それらの分析・検証をふまえて今後の課題を指摘することを試みる。

I 社会保険の財源と給付制度の概要

(1) 基本年金保険

年金保険の財源は、国家、企業、個人の3者がともに負担する。

まず、国が負担する部分は主につぎの2つである。ひとつは、社会保険管理機構の
人件費を含む管理費用である。もうひとつは、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。つぎに企業が負担する部分
は、職員・労働者の基本年金保険の掛け金部分である。全国統一規定によると、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
金額の割合は、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%に相当するものとされている。

最後に、個人が負担する基本年金の保険掛け金の割合は、1995年時点で労働者本
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、2004年
までに8%に引き上げる計画となっている。一方、個人負担の割合が上がるにともな
って、企業の繰り入れ部分は2年ごとに1ポイントずつ下がり、最終的には11%の
うち3%を企業が負担する。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
を負担する規定には変わりはない。15年以上保険掛け金を納入した被保険者には、
定年退職したのち、基本年金が給付される。

各職員・労働者の基本年金は、「基礎年金部分」と「年金口座から出る部分」の2
つから構成される。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、当該地の前年度の職員・労働者の平均月給の20%である。「年金口座から出る
部分」については、本人の年金口座内にある積立金を120ヵ月（10年間）に分割し
て毎月均等に支給する。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
本年金を支給することになる²⁾。

(2) 基本医療保険

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
が自分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%を職員・労働者ごとに設置した「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、実際に要した医療費用と給付スタートライン、最高給付ラインとの差額によって決まる。給付スタートラインは、地方政府を単位とする職員・労働者1人あたりの各地での年平均賃金の10%前後であり、最高給付ラインはその4倍前後に設定される。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、「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、雇用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補助を行なう可能性も存在する³⁾。

(3) 失業保険

1978年以降、国有企業の労働制度改革が始まり、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から失業者が出はじめた。その結果、1980年代後半から90年代にかけて、失業者や、一時帰休者の数が徐々に増加してきた。これに対して、政府は社会の安定を図るために、国有企業に対して一時帰休者の内部救済を強制するとともに、失業保険制度の整備を急いだ。1999年、国務院が「失業保険条例」を公布し、各地方政府はこの条例に従って、失業者に対して社会的な救済を行なうこととなった。この新たに導入された失業保険制度のもとでは、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。失業救済金の給付基準について、各地方政府は「当該地における最低賃金以下、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。ただし、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⁴⁾。

II 社会保障基金の空洞化傾向とその原因

(1) 政府の参与不足と企業の過重負担

社会保障の機能について、多くの研究者は「効率性」と「公平性」を強調してきた⁵⁾。このなかで、「所得移転機能」と「リスク分散機能」は社会保障の主な機能であると指摘されてきた。所得移転機能については、政府が所得の移転を通じて、一定以上の生活をすべての国民に保障する。つまり、政府が一般財源（税）を投入して、公的扶助、年金の基礎的部分、老人医療福祉等を負担するという説である。また、リスク分散機能については、起こりうる保険のリスクに共同で備えるという方式を指し、こうした想定のもとで、加入を強制する社会保険制度を構築し、平均的な拠出（保険

掛け金)を被保険者に要求し、一部の保障は民間保険に譲り、その加入は被保険者の任意の選択に任せ、保険掛け金もリスクに応じて計算するという方法である。

さて、社会保障システムの設計は政府の行政行為であるが、ここで議論したいのは、したがって政府がどこまで参与するのか、その参与をどこまで認めるのかという点にある。

国家(政府)にはさまざまな機能があるが、一般的には基本機能、中間機能、介入的機能の3つに分けることができる。そのなかで、社会保障と関連する「基本機能」は、貧困層の保護、災害に対する救済などであり、「中間機能」は社会保障の提供、再分配的年金(年金の基礎部分)や、失業保険の給付等であり、また、「介入的機能」は資産の再分配である[世界銀行 1997]。政府が一定の条件のもとで社会保障に参与していることは、各国に共通している。もちろん、政府の参与度を最低限に抑え民間保険に頼るような「アメリカモデル」も存在するが、中国における社会保障システムをみると、「所得再分配」機能は十分果たせず、政府の機能としては、基本機能と中間機能の一部を果たしているだけである。そこで、より深く社会保障に占める政府の役割分担について検証してみよう。

ところで、社会保障の役割分担については「二元論」が有力である。それは、「市場(個人) - 政府」という二元的な枠組みが社会保障を担うという説である。それに対して、「三元論」を唱える説もある[広井 1999: 116; 沙 2000a]。三元論とは、「市場(個人) - 共同体(コミュニティ) - 政府」というモデルを提唱し、とりわけ共同体(コミュニティ)の役割を重視する説である。中国には50年以上の社会主義体制の歴史があるため、社会保障のモデルも、必ずしも欧米諸国や日本と一致するわけではない。そもそも、国の歴史や人文地理などの要素が社会保障システムの構築と展開を左右する重要なポイントになるため、ここで中国特有の事情を考察してみよう。

中国特有の事情を上記の「三元論」からみると、社会保障における政府と個人の役割機能は、先進国と大同小異である。違うのは「共同体」の位置づけである。中国ではほとんどの国営企業(現在国有企業)自体が小さな社会のような存在であり、企業内は、職員・労働者の「生老病死」すべての施設を備えている。このことを指して「麻雀雖小、五臟具全」(すずめは小さくても、内臓はきちんと揃っている)という。改革開放前には、サラリーマン・グループに属する職員・労働者は、企業から離れると、就職がまず問題になり、安定した収入も得られず、生活上の問題を解決できない状態になった。企業から離れると、社会保障の対象からも除外されることになる。中国では企業は「単位」と呼ばれており、人々は「単位」を中心として暮らしを営んできた。職員・労働者が会社(単位)に依存する傾向は、いまでも大きくは変わっていない。

表1 上海市における企業負担と個人負担の比較

(単位：%)

項 目	企業負担分	個人負担分
年金保険料（掛金）	23	平均 6
失業保険料	2	1
医療保険料	12	2
労災保険料	1	0
出産・育児保険料	1	0
住宅積立金	7	7
福利基金	14	0
教育基金	1.5	0
組合運営基金	2	0
合 計	63	16

出所：新聞記事，行政法令より作成。数字は給与総額に対する比率。

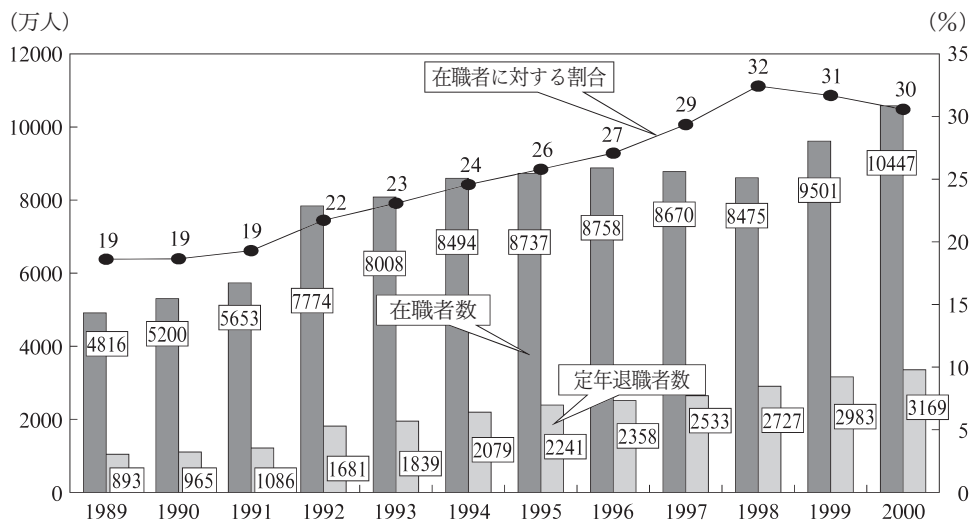
また，社会保障の役割分担のなかで，「単位」は個人より負担がはるかに重く，たとえば，保険掛け金の負担は，個人が拠出する金額より多めに支払っている。表1は上海市を例としてデータをまとめたものである。このデータによれば，企業負担は個人負担の3倍である。他の都市についても，上海市とほぼ同じ水準である〔沙1995a〕。

つぎに「中国特有の事情」とは，社会保障システムのなかで企業が自分の役割を果たせないと，年金保険，医療保険などの社会保険制度が成り立たなくなることである。現行の社会保険制度のなかでは，年金保険や医療保険などに占める政府の役割分担ははっきりとみえてこないが，むしろ，重要な役割分担者は企業である。換言すれば，企業は，社会保険の保険掛け金の最大の負担者である。もちろん政府は，社会保険システムの構築やその運営システムの維持などについて役割をもっている。しかし，社会保障の公的組織の維持費用を負担する以外に，政府が日本の基礎年金部分のように，税方式で資金を投入することはない。つまり，社会保障基金に対する公的資金の投入はなく，中国の政府は「所得再分配」機能（中間機能）をほとんど果たしていないのである。

（2）社会保障基金の資金不足

高齢化が急速に進むなか，定年退職者人口も急増している（図1参照）。また，国有企業の改革は，リストラによる都市部の失業者（一時帰休者を含む。以下同じ）の増加につながっている。1998年の失業者数は約1934万人であり，99年には，その数が2394万人を超えると予測されている。さらに，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が約3億人になるという予測もある⁹⁾。

図1 基本年金保険加入者に占める定年退職者の増加状況



出所：『中国労働と社会保障年鑑 2001』より作成。

2001年8月に、労働・社会保障部は基本養老保険金（以下、「基本年金」と称す）の給付状況に関するレポートを公開し、同年7月の全国の基本年金給付予定金額が173億5700万元、一方、実際の給付済み金額が173億元であることを明らかにした。7月末の統計によると、2000年度に未払いとなっている基本年金総額は4億5112万元である。また、1999年度までの基本年金の未払分累計額は125億24万元にものぼった。

実際、黒龍江省など4つの省において基本年金の収支悪化が深刻になっている。黒龍江省では5327万元、湖北省では242万元、海南省では133万元、湖南省では15万元が未払いであった。湖北省に属する3つの県の場合には、基本年金の残高がすでにゼロになっており、毎月保険料を徴収した後、その徴収分の範囲内でのみ給付している状態である。また、湖南省に属する益陽市大通湖区も、基本年金の残高がゼロと報告されている。

留意すべき問題は、近年、社会保障基金の収支自体はほぼバランスしているものの（表2参照）、職員・労働者が自分のために積み立てた資金をすべて保険金として支払ってしまっている事実である。毎年、不足資金は約2000億元であり、今後10年ないし20年の間に、不足額は約2～3兆元になるという予測さえある〔向2000〕。そのため、地方の個人年金口座のなかには、すでに残高がゼロになっているところもあり、この現象は「空帳」と呼ばれている。

このように、社会保障基金は財源が限られており、いわゆる「僧多粥少」（ものが少ないのに、分配を願う人が多い）の局面を迎えている。一方、高齢化社会が進むな

表2 社会保障基金の収支状況

(単位：億元)

年	収入	支出	残高
1995	971	858	113
1996	1252	1082	170
1997	1458	1339	119
1998	1623	1637	-14
1999	2212	2108	104
2000	2645	2386	259

出所：『中国労働統計年鑑 2001』より作成。

か、個人と企業が拠出した保険料を社会保障の財源とする現行のシステムは存続が難しいといえる。社会保障の財源を「開源節流」（財源を開拓し、支出を節約する）することが、今後の重要な課題として残っているのである。

現時点で考えられる「開源」の方法は、新しい財源を確保するため、国有企業が保有する「国株」の一部を現金化し、その資金を国が固定財源として社会保障基金に投入することである。他方、「節流」については、日本と同じように社会保障システムを変更し、年金の受給開始年齢を65歳まで延長し、現役の在職者からこれまで以上に保険料を徴収することが考えられる。

(3) 社会保険料の徴収難

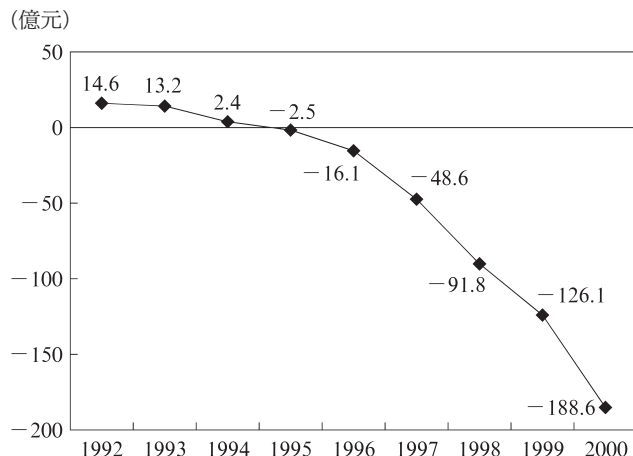
社会保険料の徴収難は、社会保障システム改革の大きな障害になっている。近年、社会保険料を納付しない企業や滞納する企業が増えており、社会保障基金の財政に影響が出ている。たとえば、1997年には、江蘇省東台市で172社が社会保険料を滞納し、その総額は3706万元（約5億5000万円相当）に達した。また湖南省株洲市でも、社会保険料の徴収率が1997年度の88.0%から98年度には78.2%にまで低下した[周 1999]。中国の統計資料によると、1997年度と98年度の徴収率は平均80%前後である。また海南省の場合には、2000年1～4月までの統計によると、社会保険料を滞納している企業は2,760社もあり、滞納金額は2億9442万人民元（約46億円）にのぼっている⁷⁾。社会保険料の滞納・未納問題はかなり深刻なのである⁸⁾。

こうした滞納・未納の原因は、整理すると下記の4つである⁹⁾。

①法制度の未整備

社会保険を規制する法律が未整備のため、社会保険に適用されているのは、国務院および行政機関の行政命令や通達のみである。全国統一的な「社会保障法」は、まだ公布されていない。そのため、上記のように社会保険料の徴収がうまくいかなかった場合でも、企業に対する法的拘束力が弱い。社会保険料の納付義務を有しているにも

図2 都市部集団企業の基本年金残高の推移



出所：『中国労働統計年鑑 2001』より作成。

かかわらず、未納付または滞納した企業に対し、社会保険管理部門は、法的な根拠を明らかにできないため、制裁することができないのである¹⁰⁾。

②企業の経営不振

企業の経営不振や赤字経営にもとづく経済力不足も、社会保険料の滞納・未納の主な原因になっている。改革開放以来、一部の国有企業は民営化（株式化）し、一部の企業は従来の国有企業の形態を保ちながら、社会保険改革に乗り出した。問題になるのは後者の企業である。というのも、それらの企業は旧国有企業時代の生産方式と経営方針を変えようとしなかったことから、急速に変化する市場のニーズとの間にズレが生じるようになり、売上高の低迷、運転資金の不足、「三角債問題」（国有企業間における商業信用債権の延滞の連鎖的な拡大）の発生などにより、多大な債務を負うことになったからである。その結果、銀行からの信用も低下し、社会保険料はおろか、職員・労働者の賃金、定年退職者の年金すらも給付できない状況に陥っている（図2参照）。

③社会保険管理機関の不健全

社会保険の行政管理機関の不健全さも原因のひとつであろう。とりわけ社会保険の管理体制が混乱していること、社会保険の管理機構が重複していること、第一線での業務人員が少ないことの3つをあげることができる。

④保険料徴収方式の不合理

社会保険料の徴収については、社会保険管理機関が銀行に委託し、銀行が企業から社会保険料を徴収するという仕組みになっている。ただし、この徴収方式にはつぎに掲げるような問題がある。第一に、銀行は社会保険管理機関の代理として保険料を徴

収するが、強制的な措置を講じることができない。換言すれば、企業側が納付を拒否した場合、銀行には手の施しようがないのである。第二に、一部の社会保険管理機関が「差額納付」¹¹⁾という方法を採用しているため、納付額が受領額より高い場合には、滞納や未納が生じやすい。こうした問題を解決するため、上海市は1999年後半から社会保険管理機関が強制的に徴収する措置を講じ、同時に市に統一窓口を設置して、年金などの社会保険給付金を直接被保険者に支給する方法をとりはじめた。いわゆる「社会發放」である。北京市も、2000年6月1日から上海市と同様の措置を実施している。しかし、中小都市や県レベルの町で上記のような措置を実施することは容易ではなく、この問題は長期化するものと思われる。

III 社会保障基金の財源拡大措置と制度改革

財政部（財務省）の予測では、2001年から2006年までに、社会保障基金は約4552億人民元（約7兆2000億円）の収入不足に直面することになっている。こうした状況のもとで、どのような施策をとれば社会保障の財政的空洞化に歯止めをかけることができるか、さまざまな議論がなされた。たとえば、社会保障基金の債券を発行し資金を直接調達する方法、彩票（宝くじ）事業の収益を充当する方法、一部の国有資産を売り出し、そこで得た資金を社会保障基金に投入する方法などがあげられた。そのなかでもっとも有力な方法とみなされたのは「国有株保有減策」である。「国有株保有減策」とは、国が保有している株式を放出し、社会保障基金に投入する方策をいう。もうひとつは、社会保障基金が証券市場において安全かつ有効な資産運用を行ない、得た利益を社会保障基金に補充する方法である。実際、中国政府は社会保障基金の財源拡大のために、「国有株保有減策」と証券市場に投資する際の制限を緩和する措置をとった。一方、経済学者たちの推測は、政府よりもっと厳しいものである。たとえば、社会保障基金の実際の不足額は約5兆元（約80兆円）にものぼり、かりに国有企業の新株発行額のうち10%ずつを社会保障基金に補充したとしても、その不足分を完全に埋めるまでには200年もかかってしまうという推計さえある¹²⁾。

(1) 「国有株保有減策」の導入とその中止

2001年6月12日、国務院は「国有株保有減により社会保障資金を調達する暫定管理方法」（以下、「管理方法」と略す）を公表し、社会保障資金を確保するための新たな施策に乗り出した。この管理方法でもっとも注目すべき点は第5条の規定であり、「国が株式を保有している株式会社が、はじめて株式を発行するか、または増資目的

で新株を発行する場合には、発行総額の10%を第三者に放出しなければならない」としている。そして、国有株を放出して得た資金は「社会保障基金」に組み入れると規定している。

しかし、この「管理方法」は条文が少ないため、詳細な手続きや方法はほとんどわからない。そのうえ、現在にいたるまで実施細則が公布されないままになっている。とはいえ、上場した国有企業の一部は「国有株保有減策」を取り込み、株を放出して得た資金を社会保障基金理事会が所管する基金に入金した。たとえば、貴州茅台酒公司は新株発行に際し、大株主である7つの国有企業のうち6つが「管理方法」に従い、持ち分を放出している¹³⁾。

ところが、2001年10月23日に、中国证券监督管理委员会は突然、上記の管理規定を一時中止すると発表した。中止の理由については公表していないが、専門家の推測によると「国有株保有減策」が実施されたあと、A株市場の株価が急落し、その後も株安の長期化を懸念する声が強かったというものである。また、新株を発行する際に政府側が設定した募集価格が高すぎたため、市場の信認が得られなかったという側面もあったようである。「管理方法」の一時停止直後、上海と深圳の各証券取引所では株価が急上昇し、95%の銘柄が値幅制限にかかったため、取引がストップした¹⁴⁾。そして、中止が発表された翌日より、証券监督管理委员会は専門家に意見を求めることを公表し、2001年12月3日までに約4,100件の提案が集まったといわれる。

また、2002年6月、国務院は国内企業が海外に上場する場合を除き、国内証券市場では「国有株保有減策」の実施を凍結する旨の通知を行なった。この通知では、今後国有企業が保有している株式については、放出するのではなく、全国社会保障基金にその帰属権のみを与える案を検討中であることを明らかにした。いずれにせよ、政府は国有資産の一部を社会保障基金に回す施策そのものは変えておらず、実施方法を明確にしたうえで、あらためて実行に移すものと考えられる。

前述したように、社会保障基金は空洞化という問題を抱え、単一の施策で資金不足を解決することは難しい。今後は、日本と同様に消費税から得られる税収入で社会保障基金を充当することも考えなければならないだろう。また、「彩票」の利益を充当することなども、今後の財源拡大の手段として必要になるだろう。

(2) 社会保障基金の投資手法の拡大をめぐる動き

現在、社会保障基金の運用先は限定されており、銀行に預金するか、国債を購入するか、国務院が認める金融債券を購入するか、3つの運用方法しかない。つまり、証券市場において直接的に株式に投資することができないのである。社会保障基金財政の強化と改革を進めるためには、証券市場での資金運用を検討する必要がある。これ

は、2001年の夏に、マスコミで大いに議論を呼んだ話題であった。

①全国社会保障基金の運用先の緩和

2000年9月、政府は社会保障基金の管理を目的とした組織、「全国社会保障基金理事会」（以下、「理事会」と略称とする）を設立した。理事会は、国有株を放出して得た資金、中央財政（財政予算）から割り当てられる資金、そして国務院が許可する債券を発行して得た資金すべてを管理する団体である。地方政府の社会保障基金とは関係がなく、中央政府に集まった社会保障基金のみを管理する。2001年末、財政部と労働・社会保障部は連名で、「全国社会保障基金の投資管理暫定方法」¹⁵⁾（以下、「投資管理方法」と略す）を公布した。その「投資管理方法」のなかで、全国社会保障基金は株式などへ直接的に投資ができると定めた。また安全かつ有効に資金を運用するため、投資範囲を「投資管理方法」が定めている。その範囲としては、従来の国債や国務院が認める金融債券のほか、証券投資基金、信用性の高い株式、企業債券なども含まれる。

基金の証券市場に対する投資にはさまざまな制限が設けられている。それらは投資範囲と資産運用手法に関する制限であり、以下のような例があげられる。

(A) 銀行預金と国債購入の合計が、社会保障基金の総額の50%を下回ってはならない。また、銀行預金の割合は総額の10%を下回ってはならない。

(B) 企業債券、金融債券への投資の合計が総額の10%を上回ってはならない。

(C) 証券投資基金、株式への投資の合計が総額の40%を上回ってはならない。

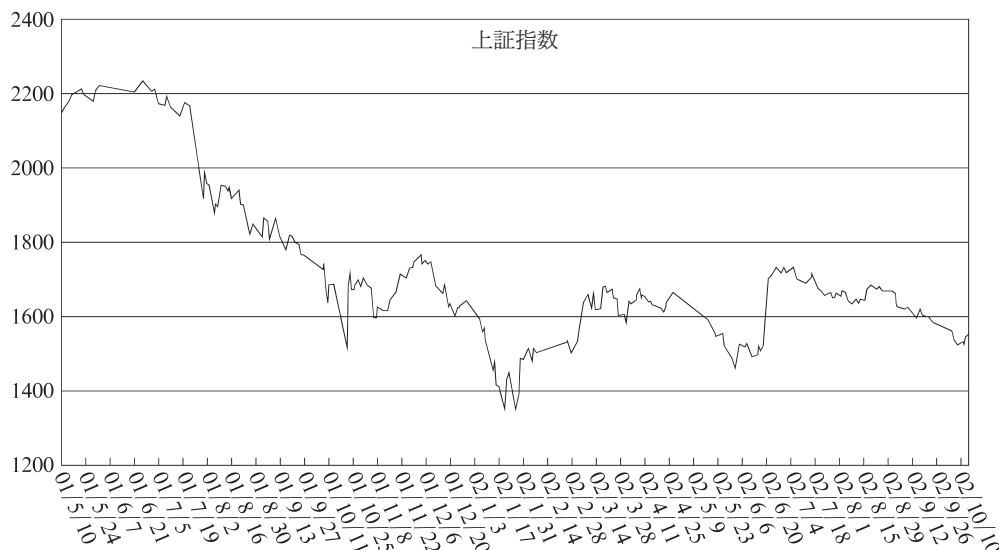
一方、地方政府が管轄する社会保障基金の運用方法について、中央政府の全国社会保障基金と同様に緩和されるかどうかについては、まだ不明である。

②懸念

政府は「投資管理方法」を公表する前の2001年8月に、社会保障基金を証券市場で運用するテストを行なった。そのテストで基金は中国石油化学公司の新株を購入したが、同公司の株価は、ちょうど株式市場低落（図3を参照）の時期と重なったため、上場数日後には額面割れが生じてしまい、社会保障基金の帳簿上の含み損は6600万人民币元にもなった¹⁶⁾。

「投資管理方法」によると、保守的な資金運用、つまり、銀行預金や国債購入が社会保障基金の半分を占めており、安全性の面では問題はないが、それでは収益性の要求を充足させることができないといわれてきた。今回の措置はこうした要求を満たすための措置である。しかし、各地方政府も全国社会保障基金と同様、社会保障基金の半分を直接または間接的¹⁷⁾に証券市場に投資した場合、中国の証券市場の未整備を考えると、その投資リスクはたいへん高いといわざるをえない。中央および地方政府が所管する社会保障基金の運用安全性を考えた場合、投資環境の改善は、中国政府にと

図3 上証指数（上海証券取引市場）の推移（2001年5月10日～2002年10月10日）



出所：http://www.stockstar.com/home.htm より作成。

って焦眉の課題であると考えられる。

(3) 社会保険料の徴収方式の変容

最後に、現行の年金保険、医療保険システムと改革前の定年養老、医療保険制度（じつは「企業保険」である）を比べてみよう。もっとも大きく変化したのは財源の調達方式である。すなわち、社会保障改革前の「企業保険」では、最初は国营企業が保険掛け金分を労働保険管理・運営機構に上納する方式をとり、その後、企業が自分で年金保険、医療保険等の資金を調達する方式に変えた（その方式を「賦課方式」¹⁸⁾と捉える説もある）。そして、改革途中にあたる現在は、「積立方式」への転換をめざしている。

改革前の「企業保険」の財源調達方式についてやや詳細に説明すると、国营企業（現在「国有企業」）自身が、職員・労働者の定年（中国語は「退休」）後の養老金を全額負担するという方式をとっていた。企業が負担できない場合には、政府が、当該企業から徴収した利益¹⁹⁾の一部を払い戻すという方式で対応した。また、行政機構、公共・公益事業団体の国家幹部（現在「公務員」）の社会保障に関わる費用は、すべて国の財政から支給していた。

しかし、「企業保険」から「社会保険」へと移行するにともなって、財源の調達方法も大きく変化した。「企業保険」の時代には、財源のほとんどを企業が負担していたが、新制度のもとでは、個人、企業、国の三者が負担する方法に切り換えられたか

らである。このなかでもっとも注目されるのは、「個人負担制」の導入である。とくに年金保険の場合には、個人と企業の二者が保険料を負担する方式をとっている。すなわち、個人負担部分は個人の年金口座に積み立て、企業が負担する保険料は個人年金口座に払い込む。保険加入者は本人が支払った部分と合わせて、定年退職したあと、個人口座から基本年金を受けるという方式である。ただし、個人口座に積み立てた基本年金は10年分しかないため、10年分を超えると、社会プールから支給するという方式に移行する。社会プールの年金基金は、企業が払った保険料の一部を積み立てる方式で支えられている。

これに対して、政府の社会保障管理機関は、個人口座と社会プールを併用する方式によって、社会保険加入者に年金や医療給付金などを給付する。全国社会保障基金理事会を設置する以前、政府は、社会保険機構の維持費以外には社会保障基金に対してほとんど支出しておらず、社会保障の「所得再分配」機能（中間機能）を果たしていなかった。今後、中央政府が行なう財政予算の割当方針や国有資産を社会保障基金に回すような改善策がどのように展開していくのか、注視すべきところである。

おわりに

中国の社会保障は短期間のうちに急速に整備されてきた。今後の目標は全国民をカバーするセイフティネットの構築におかれているが、そのような制度が完成するまでには解決すべき課題が山積みだということも事実である。

第一に、中国において実施されている国有企業、金融、行政の三大改革のなかでも、もっとも重要なのは国有企業改革（民営化）である。国有企業改革が成功すれば、他の改革も順調に進めることができる。一方、国有企業改革を成功させるカギは、社会保障システムを確実に構築することである。つまり、国有企業改革を成功させ、社会の安定を維持するためには、国有企業からリストラされた余剰人員を再就職させるだけでなく、失業保険、医療保険、年金保険などの手厚いセイフティネットを構築することが不可欠である。社会保険制度と国有企業改革は、互いに制約しまた促進しあう関係になっている。健全な社会保険制度が改革をバックアップするとともに、社会保険制度そのものが被保険者を雇っている企業、とくに国有企業による支えを前提条件としているからである。

第二に、社会保障のあり方をどのように位置づけるかという難しい問題がある。日本の場合には、「困窮に対する最低限度の生活保障」（以下、「貧困救済型」と呼ぶ）を中心に展開してきたが、1990年代には、「健やかで安心できる生活の保障」（以下、

「福祉型」と呼ぶ)へと転換した。中国の場合には、貧富の格差や、地域間の経済格差が日本以上に大きいという事情がある。中西部の一部地域は非常に貧困であり、沿海地方は大きく発展するという地域間格差が経済社会を不均衡にしている。そのため、社会保障の軸をどこに据えるのか。「生存権の確保」を重視すれば、公的扶助によって最低生活を保障する方針をとることになるだろう。

ところが、現在の中国では、「貧困救済型」の生活保障、とくに最低生活補助はすでに実施されている。むしろ、日本の1990年代の「福祉型」のような制度が必要となってきたことに注目すべきであろう。いいかえれば、中国社会保障の軸は生存権の確保を重視する「貧困救済型」をとるか、豊かな生活の保障を重視する「福祉型」をとるか、それとも第三の選択として両方とも採択するかについて、明確にしなければならない。しかし、ひとつの社会保障システムのなかで「貧困救済型」と「福祉型」の両方を同時に追求することは困難であろう。被保険者の間の経済格差がまだ大きいもとで、社会保障システムの公平性と平等性を達成することは容易ではないからである。

第三に、社会保障システムは、社会安定のためのセイフティネットでもある。社会安定は政権の安定につながるという考え方が中国では強く、とくに農民の暴動を繰り返し経験してきた中国において、これは非常に重要なことである。したがって、セイフティネットとしての社会保障を構築することは、政府、執政党にとって重要な任務である。改革開放後の中国は、市場経済の軌道に乗っているため、失業率の引き下げや農民の社会保障システムの構築などを完備することが、ますます重要な課題となっている。一方、セイフティネットを完備する前提条件として、十分な財政資金を確保しなければならないし、同システムの健全性を保つためにも十分な財源を確保する必要がある。社会保障システムの健全性をより確実なものにするため、中国政府が今後どのような対策を打ち出すのかが問われている。

【注】

- 1) それらの問題に関する紹介と分析の詳細は、沙銀華 [1995, 1996, 1997, 1999, 2000a, 2000b] を参照。
- 2) 年金保険に関する詳細内容は、沙 [2000b] を参照。
- 3) 医療保険に関する詳細内容は、沙 [2000b] を参照。
- 4) 失業保険に関する詳細内容は、沙 [1999] を参照。
- 5) 堀 [1998], 一圓 [2001], 川村 [2001], 田畑 [2000], 広井 [1999] を参照。
- 6) 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、このデータは国家計画委員会の報告による。
- 7) 同年度の比較するデータがないため、1996 年度と 1998 年度のデータをみても、98 年に海南省の企業数は、1 万 9888 社であるが、本文で述べたように、2000 年度第 1 四半期に、社会保険料を

滞納する企業が2,760社であれば、14%になる。また滞納金額について、1996年度の海南省の納付すべき社会保険料、9億806万人民元を参照の基準とすると、2000年度第1四半期には、社会保険料の滞納金額2億9442万人民元は、32%を占める。

- 8) 『特区時報』2000年5月31日記事を参照。
- 9) 4つの原因に関する詳細な分析は、沙[1995a]を参照。
- 10) 彭樹生氏は、「企業改制中的社会保険債務問題」（『上海労働保障』上海労働保障編集部，1998年5月号）で、「社会保険法」を早期に制定すべきであると強調した。
- 11) 「差額納付」とは、企業が毎年社会保険管理機関に納付する保険料が受領する保険給付金より金額が高い場合、その差額のみを納付することをいう。逆に、低い場合、納付する必要がなく、受領のみになる。
- 12) 樊綱「国有股減持，做比不做好」（『金融早報』2001年7月16日）。
- 13) 「多個国家股股權怎麼減？」（『中国証券報』2001年7月27日）。
- 14) 「政策再次主導大盤走勢」（『北京青年報』2001年10月24日）参照。
- 15) 社会保険基金の管理と資産運用については、2つの方法に分かれる。第一に、社会保険基金の管理は基金委託管理者に委託する。理事会は入札の方法で選定した商業銀行と委託・管理契約（保管契約）を結ぶ、社会保険基金の管理はそれらの銀行に委託する。第二に、社会保険基金の証券市場などへの投資は、理事会が別の投資管理者に委託する。投資管理者になれる条件は、A）中国で登記し、証券監督管理委員会が認める基金資産運用・管理業務に従事する資格を有し、B）資本金は5000万人民元以上で、C）中国国内に2年以上の証券取引業務に従事した経験があること、などである。理事会は入札の方法により、投資管理者を選択し、基金の運用を委託する。投資管理者は、基金委託管理者より資金を預かり、証券市場に投資し、資産運用の経費と手数料を控除したあと、得た利益を基金委託管理者に帰属する。
- 16) 「新股跌破招股價風險増」（『香港經濟日報』2001年8月30日）を参照。
- 17) 間接投資とは、社会保障基金の投資管理者が、証券投資基金を購入し、証券投資基金が預かった資金を直接証券市場に投資し、得た利益を、投資管理者に帰属する方法をいう。証券投資基金を仲介とする投資手法は、民間保険会社でも使われている。
- 18) 改革以前の方式は、欧米、日本のような賦課方式とは完全に違う方式である。この特殊な方式にどのような名称を与えるのか、中国でもまだ決着がついていない。
- 19) 国営企業は、企業の再生産をするために国の許可を得てその枠組みを決め、経営で得た利益の中から一部を企業自身で使用するができる。残りの部分は、すべて国に上納する。その上納した部分は、資本主義国の税金と同じ性質を有している。

【参考文献】

- 小西國友[2001]『社会保険法』有斐閣。
- 一圓光彌[2001]『社会保険論[第4版]』（第4版）誠信書房。
- 川村匡由[2001]『社会保険論[第3版]』ミネルヴァ書房。
- 菊池馨実[2001]『社会保障の法理念』有斐閣。
- 清正寛ほか著[2000]『論点・社会保険法[第2版]』中央経済社。
- 沙銀華[1995a]「中国社会保障システムの改革について」『ニッセイ基礎研究所調査月報』。
- [1995b]「中外合弁会社の設立・経営をめぐる法的リスクおよびその対策」『国際商事法務』第23巻第9号。
- [1996]「中国高齢化，年金に難題」『日本経済新聞』（経済教室）3月16日号。
- [1997]「中国における中間所得層の保障意識」『インフォメーションファイル5』。

参考文献

- [1999]「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』第126号。
- [2000a]「中国社会保障制度の改革：国有企業改革の『お守り』」『ニッセイ基礎研 REPORT』。
- [2000b]「中国社会保障制度の現状と問題」『海外社会保障研究』No. 132。
- 世界銀行 [1997]『世界開発報告：開発における国家の役割』東洋経済新報社。
- 田畑洋一 [2000]『社会保障各論：所得保障・その仕組みと課題』学文社。
- 日本社会保障法学会 [2000]『社会保障法15』法律文化社。
- 窪田隼人 [2000]『新・現代社会保障法入門』法律文化社。
- 広井良典 [1999]『日本の社会保障』岩波新書。
- 堀 勝洋 [1998]『現代社会保障・社会福祉の基本問題』ミネルヴァ書房。
- 李耀 [2000]『養老保険基金』中国金融出版社。
- 蔣月 [1999]『社会保障法概論』法律出版社。
- 史柏年 [1999]『中国養老保険制度研究』经济管理出版社。
- 王東進 [1998]『中国社会保障システム』企業管理出版社。
- 候海濤・李波編著 [1997]『最新社会保障工作実務全書』企業管理出版社。
- 国家体改委分配和社会保障司ほか編著 [1996]『職工医療保障制度改革』改革出版社。
- 朱家甄・張塞編著 [1995]『中国社会保障工作全書』中国統計出版社。
- 中国社会保障システム総覧編集委員会編著 [1995]『中国社会保障システム総覧』中国民主法制出版社。
- 為興華等編著 [1994]『中国社会保障システム研究』中国人民大学出版社。
- 李樹廷編著 [1994]『中国社会保障問題と対策研究』北京航空航天大学出版社。
- 陳向東編著 [1991]『中国社会保障システム改革』经济管理出版社。
- 向威達 [2000]「社会保障基金如何入市」『股易視点』12月1日。
- 周光耀 [1999]「千難万難保収微」『中国社会保障』5月号。
- 彭樹生 [1998]「企業改制中的社会保障債務問題」上海労働保障編集部『上海労働保障』5月号。
- 『中国労働統計年鑑 2001』[2001] 中国統計出版社。
- 『中国労働と社会保障年鑑 2001』[2001] 中国労働社会保障出版社。