

# 暗黙契約と中国社会保障制度の再構築

——年金制度改革の事例研究——

羅  
岑  
歡  
鍾  
瓊

## 1. はじめに

社会保障制度の改革と再構築は、中国経済改革の重要な側面であると同時に、国有企業改革、中国経済の持続的成長及び社会的、政治的安定の重要な前提でもある。1980年代半ば以来、国有企業改革とともに多くの制度的イノベーションを通じて社会保障制度は改革されてきた。社会主義市場経済の建設とその確立に伴って、社会保障制度は市場経済および人口高齢化に適応できるような仕組みになりつつある。

中国の社会保障制度は社会保険、社会福利、社会優待（主に退役・現役軍人およびその家族を対象とする救済補助制度）、社会救助および住宅保障などによって構成される。その中で年金保険をはじめとする社会保険が中核をなしている。社会保障制度改革はそれらの諸制度全般をカバーしているが、年金制度改革、失業保険制度、医療保険制度改革は最も重要な改革である。本文は、年金制度改革を考察の対象とする。なぜならば、ほかの社会保障制度と比べて、年金制度改革はカバーする対象が最も多いだけでなく、年金保険料の徴収と年金給付が経済制度の基本にかかわるためにその改革が最も困難であるからである。現実に、中国の年金制度改革は多くの問題を抱え、これからどのような改革モデルを目指すべきかについては、学者や政府関係者の間で意見が大きく異なっている。この意味では、年金制度改革は中国社会保障制度改革の典型と縮図である。年金制度改革を分析することによって中国社会保障制度改革の全体図及びそのロジックをよりよく理解することが可能になると思われる。

中国の年金制度改革に対してはすでに多くの研究がなされている。それらの研究は、年金制度の選択に関する理論的検討（たとえば、王・他（2001）、袁（2001）、鄭・孫（2003））および年金制度改革のプロセスと現状の紹介（たとえば、王（2002）、大塚・日本経済研究センター（2002）、楊・史・路（2003）、田多（2004）、王・楊（2004））に分けられる。それらの研究は中国社会保障制度改革及び現状に対する多くの洞察を提供してきたものの、肝心な改革のロジック及びその原因を究明したとはいえない。本文は、著者らが提起した国有企業

## 暗黙契約と中国社会保障制度の再構築

の暗黙契約仮説に基づいて、1980年代半ば以降、特に90年代後半からの年金制度改革を従来の企業保障（単位保障）から社会保障への転換と、純粹な賦課方式から賦課方式と積立方式を結合する混合方式（部分積立方式）への転換という二つの側面に分けて考察し、その到達点及び問題点を検討し、これから年の年金制度改革の方向性を探りたい。

以下の論文は次のように構成する。第2節は、改革対象とされる伝統的年金制度の成立および特徴を説明する。第3節は1990年代以来の年金制度改革およびその仕組みを紹介した上で、その問題点を指摘する。第4節は、国有企業（単位）にある暗黙契約を説明し、年金制度改革失敗の原因を検討する。第5節は、年金制度改革の方向性を説明し、本文の結論をまとめる。

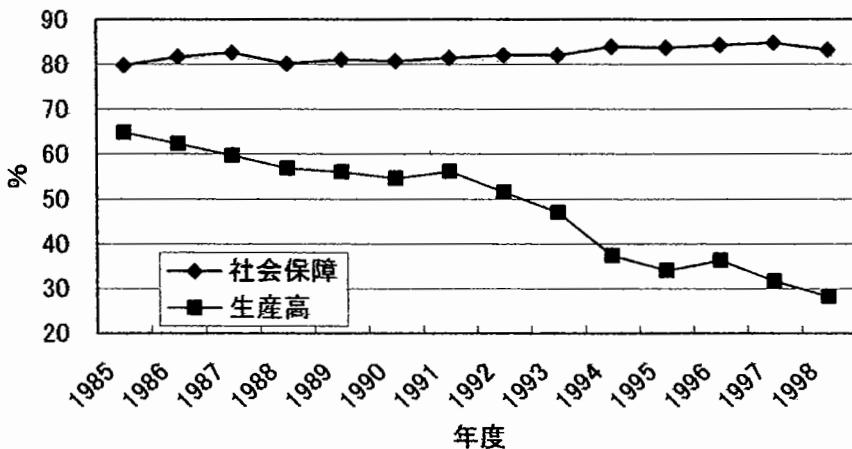
### 2. 伝統的年金制度の特徴

年金制度をはじめとする新中国の社会保障制度の成立は1950年代にさかのぼる。51年に公布された「中華人民共和国労働保険条例」は年金だけでなく、労災・疾病・死亡・出産生育のすべてをカバーし、国有企業のほか公私合営など一部の非国有企業の従業員を保障の対象としていた。職員・労働者は保険料の納付義務がなく、企業が賃金総額の3%を保険料として納付した。全国労働組合（全国总工会）は社会保険事務管理機関として集めた保険料を全国範囲で調整し保障対象に年金給付等を行っていた<sup>1)</sup>。1955年に公布された「国家機關工作人員退休処理暫定弁法」は、政府が定年退職した政府機関・事業単位の職員年金を負担するという年金制度を定めていた。

1958年に國務院は「労働者、職員退休処理に関する暫定規定（草案）」を公布し、定年退職の条件を緩め、年金給付をアップした上、上述した二つの制度を統一した。66年に始まった文化大革命は、全国労働組合を解散することで50年代に確立した全国統一年金制度を崩壊させた。しかし、国有企業の従業員の社会福祉や保障問題が存在する限り、何らかの保障制度が必要であった。69年に全国統一的社会保障制度の代わりに、企業福祉、企業保障制度が導入された。各企業は自らの従業員に教育等の福祉及び医療、年金等の保険を提供する主体になっていた。これがいわゆる企業保障（単位保障）である。文化大革命時代の企業保障制度は、文化大革命終結後も継承された。

1960年代末に成立した企業保障制度は就業と社会保障の一体化を特徴とする「単位保障制度」である。その内容は以下のようなものであった。<sup>①</sup>就業と保険が一体化したために、従業員の年金や医療保険などはすべて企業（単位）に依存していた。従業員は一旦企業を離れると、すべての社会保障も同時に失ってしまう。このような単位保障制度は、従業員の労働移動や労働市場の形成を妨げた。<sup>②</sup>年金や医療保険はすべて企業が負担するという形をとったが、国営企業はすべての利益を政府に上納したので、結果的に政府が従業員の社会保

図1 国有企業の社会保障負担



出所：『2003中国労働統計年鑑』512頁。

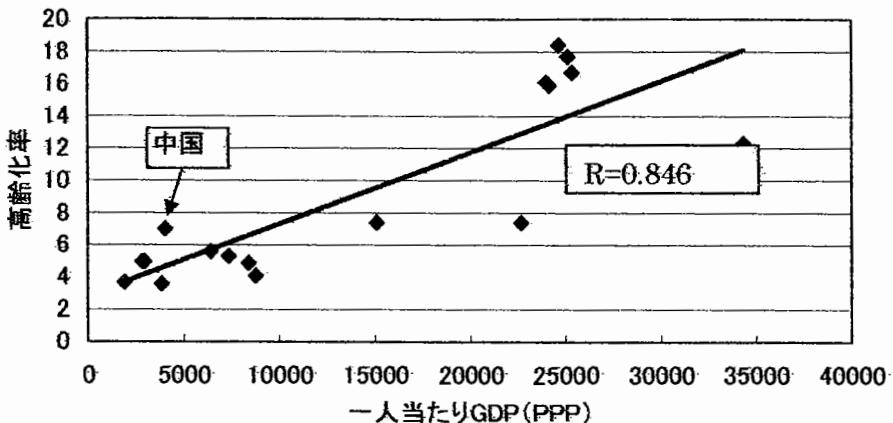
障費を負担することと同じであった。従業員は社会保障の費用を自己負担しておらず、その受給額も勤務成績とは無関係に決められていたから、従業員の社会保障に関する意識や関心は非常に低かった<sup>2)</sup>。③企業（単位）は、現役の従業員から社会保障費用に相当する金額を徴収し、定年退職した従業員に支出していた<sup>3)</sup>。これが典型的な賦課方式の社会保障制度のやり方である。④企業間の社会保障負担の格差が大きい。歴史が長くて、従業員の平均年齢が高い企業は、歴史が短く、従業員の平均年齢が若い企業より社会保障の負担が重い。しかし、高度に集権的な計画経済においては、政府が各企業の収支をすべてコントロールするために、企業間の社会保障負担の格差は現実の格差として現れなかった。

上述した就業と保障が同一化した単位保障制度は、市場経済への移行に伴う企業改革、労働市場の形成および人口高齢化によって崩壊し、現在では市場経済に適応できるような新しい社会保障制度の構築が迫られている。

まず、私営企業や外資系企業と比べて、国有企業の社会保障負担は明らかに重過ぎる。ほかの条件が同じであっても、国有企業は同じ土俵で非国有企業と対等に競争できない。たとえば、1998年に全工業生産額に占める国有企業の割合はすでに28.2%に低下していたが、定年退職者への支払いの割合は依然として80%以上を占めていた（図1）。このような不公平を是正する必要がある。

そして、一人っ子政策や近代化などによる急速な高齢化は、従来の家庭に依存した保障の仕組みがすでに限界に達し、社会全体で対応できるような制度の構築を迫っている。図2は、世界17カ国における1人当たりGDP（購買力平価、2001年）と高齢化比率（65歳以上人口の割合、2001年）との関係を描いたものである。これによると両者の間には有意な相関があり（相関係数は0.846）、1人当たりGDPが高ければ高齢化率も高いということが

図2 各国の高齢率比較



出所：UNDP『2004人間開発報告』のデータに基づいて計算。

わかる。ところで中国の1人当たりGDPは4,020ドルであるが、高齢化率はすでに7.0%に達している。そのため中国の位置は図に描かれた回帰線を上回っており、経済発展の程度に比して高齢化が進行している。その比率は日本（17.7%）やアメリカ（12.3%）など先進国の水準に達していないが、タイ（5.6%）、マレーシア（4.1%）、インド（5.0%）、ブラジル（5.3%）を大きく上回り、韓国（7.4%）、シンガポール（7.4）などの中進国の水準と同等のレベルに達している。

重要なことは、中国の高齢化の進展が先進諸国より速いことである。たとえば、高齢化率が7%から17%までにかかる時間は、先進国では約80年であったが、中国では40年足らずであると推計されている。1990年に中国の高齢者は6,299万人であったが、2000年に8,811万に増加してきた。2040年の高齢化率は20%を超えると予測されている。そのためには、高齢者をどのようにして養っていくかが大きな問題となっている。現在、中国ではこの問題を「四二一総合症」（四人の祖父母、二人の両親、一人の子）と名付けられ、様々な議論が行なわれている。

以上の理由で、1980年代半ばから中国政府は徐々に年金制度を改革し、新たな年金制度を創設することに取り組むようになった。

### 3. 年金制度改革とその問題

1980年代の年金制度改革は、企業保障から社会保障へ、そして純粋な賦課方式から賦課方式と積立方式とを結合する混合方式（部分的積立方式）への転換に分けられる。

企業保障から社会保障への転換は、①年金保険料の徴収は、企業レベルを超えて、県（市）レベルあるいは省レベルで統一徴収すること、②国有企业従業員だけに対する徴収か

ら国有企业、集団企業、私営企業、外資系企業及びその他の企業の従業員に対する徵収へ、そして、③年金給付の支給は、定年退職した従業員の元の勤務先だった企業での支給から、銀行や郵便局あるいは社会保険事務所、社区（コミュニティ）での支給への転換、という三つの側面がある。企業保障から社会保障への転換が最初に試みられたのは、1984年の改革である。84年に、廣東、江蘇、遼寧、四川などのいくつかの県・市が定年退職費用の統一徵収を実験的に開始した。その後、統一徵収の範囲が徐々に拡大された。一方、86年から93年にかけて、水利部、電力部、鉄道部、郵便電信部、中国建築工程総公司、交通部、中國人民工銀行、民用航空總局、石油天然ガス総公司、有色金属總公司など11の業種の傘下企業で年金保険料の統一徵収が実施された。

基本年金のカバー範囲も徐々に拡大された。基本年金は最初は国有企业と集団企業の従業員しかカバーしていなかったが、1999年には、その範囲が外商投資企業、都市私営企業とその他の都市企業の従業員まで拡大した。また、一部の省市自治区は都市個体戸をカバーするようにした。2002年になると、基本年金保険は都市部での臨時工など「靈活的」就業人口<sup>4)</sup>まで拡大した。2003年には基本年金保険参加者は1億5000万人に達し、その中で職工は約1億2000万人であった。それと同時に、年金給付の支給は、従来の企業から銀行、郵便局、社会保険事務所及び社区などでの支給となり、その範囲は徐々に拡大された。

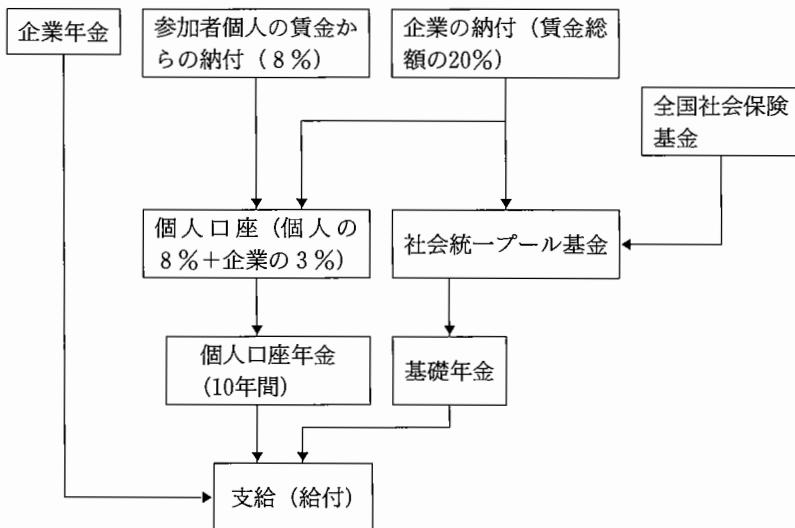
年金制度改革のもう一つの内容は従来の純粹な賦課方式から賦課方式と積立方式とを結合する混合方式へ移行することである。1986年労働契約制度の導入をきっかけに、契約労働者の年金制度が確立され、契約労働者は本人の基準賃金の3%を納付するようになった。これが、中国の社会保険制度における最初の個人費用納付制度となった。91年6月に、国务院は「企業職員・労働者の年金制度改革に関する決定」を公布し、年金の統一徵収が実施された。費用は国・企業・従業員の三者が負担し、従業員個人が本人賃金の3%を年金保険料として納付することで、年金基金の一部を個人の積立とした。そして、国家基本年金、企業補充年金（企業年金）と個人の貯蓄的年金を結合する多元的な年金制度の確立に取り組み始めたのである。

1995年3月に、国务院は「企業職員・労働者の年金制度の改革を深化させることに関する通達」を公布し、「社会統一徵収と個人口座の結合」が中国の都市従業員・労働者の基本的な年金制度改革の方向であることを明確にした。97年7月16日に国务院は「企業職員・労働者の統一した基本年金制度を確立することに関する決定」を公布し、中国式の年金制度を制度として確立した。

1997年以降の年金制度は企業の年金保険料によって形成した社会プール年金基金、個人の年金保険料によって形成した個人年金口座を中心とし、企業年金および社会保険基金を補助とする多元的な年金制度である（図3）。

2000年に、中国政府は全国社会保障基金を設立した。全国社会保障基金の原資は、国有

図3 中国年金制度の仕組み



出所：大塚（2002）7ページの図を参考に著者作成。

株売却による資金及び国有株の資産、中央財政、国務院が批准したその他の方法で調達した資金及び投資収益である。全国社会保障基金は全国社会保障基金理事会が、「全国社会保障基金投資管理暫定弁法」に従って、資本市場で運営する。2003年末時点で、全国社会保障基金は1,300億元あまりの資金を蓄積し、年金保険をはじめとする各種の社会保障制度の重要な備蓄となっている。そのほかに、一部の企業では企業年金が設立されている。企業年金は企業と従業員がともに出資し、完全な積立方式をとり、個人口座方式で管理されている。企業年金は資本市場を通じて運用される。2003年現在約700万人が企業年金に参加している。

1997年に確立された年金制度下で、企業の従業員が法定定年年齢（男性従業員60歳、女性従業員50歳、女性幹部55歳）に達し、しかも従業員個人が年金保険料を15年間納付したならば、定年後、月ごとに基本年金を受領することができる。基本年金は基礎年金と個人口座年金によって構成される。基礎年金は退職時の当該地域前年度従業員平均月賃金の20%に相当するが、個人口座年金は個人口座累計額の120分の1に相当する（120というのは定年した従業員の平均余命月数を120ヶ月と想定されたため）。政府は、都市住民の生活費指数と従業員の賃金変動をかんがみ基本年金の給付水準を調整することができる。2003年の企業退職者の平均年金給付額が621元/月である。また企業年金に加入した従業員は、そこからも給付を受け取ることができる。

上述した年金改革及び賦課方式と積立方式を結合した混合方式は、日本でも高く評価されている<sup>5)</sup>。というのは、社会プール基金による賦課方式は年金の公平性、互助性を保証する

表1 各地域年金社会的支給率  
(2002年末現在)

	支給率 (%)		支給率 (%)
全国	99.4		
海南	67.3	北京	100
チベット	86.6	天津	100
寧夏	94.9	河北	100
吉林	97.3	山西	100
広西	98.1	内蒙古	100
雲南	98.5	遼寧	100
新疆	98.5	上海	100
黒龍江	99.4	安徽	100
四川	99.5	福建	100
江蘇	99.8	山東	100
江西	99.8	河南	100
広東	99.8	湖北	100
浙江	99.9	湖南	100
		重慶	100
		貴州	100
		陝西	100
		甘肅	100
		青海	100
		新疆建設生産兵団	100

出所：『2003中国労働と社会保障年鑑』605ページ。

と同時に、個人口座による積立方式は個人の年金保険制度に参加させるインセンティブを高める効率性を保証したからである。

それでは、1997年から数えるとすでに7年間が経過した年金制度改革の上述した二つの転換はどこまで達成できたのかを見てみたい。

最も達成率が高かったのは、社会的支給率である。表1が示しているように、2002年末にチベットと海南省を除けば、大多数の省市自治区はすでに100%あるいはそれに近い水準の社会支給率を達成し、2003年は年金給付の支給はすべて統一的に行われるようになっている。社会的支給の実現によって、企業は定年退職した元従業員との関係を絶ち、年金支給やその他の雑務負担の多くが軽減された。そして、定年退職した人は同一省市自治区内であれば、どこでも年金給付を受けることができる。それはまた、定年退職者を中心とする中高年者の労働市場の活性化に貢献できると思われる。

社会的支給の達成に対して、社会的統一徵収及び賦課方式から賦課方式と積立方式を結合する混合方式への移行は基本的に失敗している。まず、1990年代以来、中国政府は、年金給付を保証するために、様々な措置で年金加入者の拡大に努めてきた<sup>9)</sup>。しかし、基本年金加入者は、1990年代はじめの約9,000万人から2003年の約1.1億人への増加にとどまって

表2 都市従業員の年金加入率  
(単位:万人, %)

年 度	都市従業員	年金加入者	年金加入率
1992	17861	8500	47.6
1993	18262	7336	40.2
1994	18653	8494	45.5
1995	19040	8738	45.9
1996	19922	8800	44.2
1997	20781	8671	41.7
1998	21616	8476	39.2
1999	22412	9502	42.4
2000	23151	10448	45.1
2001	23940	10802	45.1
2002	24780	11129	44.9
2003	25639	11646	45.4

出所: 都市従業員は「2004中国統計摘要」42ページ。  
1992-1996年の年金加入者数は各年の『労働事業発展年度公報』による。1998年以降の年金加入者(職工)は、「2004中国統計摘要」187ページ。

いる(表2)。増えつづけている都市労働者に比べて、年金加入率は48%から45%までに下落している。2003年、2.5億人の都市労働者に対して、加入者は約1.2億人に過ぎず、半分以上の都市労働者は基本年金保険に加入していないのである。企業保障から社会保障への転換は、年金保険がすべての従業員をカバーするという意味で失敗していると言わざるを得ない。

上述したように、年金制度改革の重要な内容は従来の賦課方式から賦課と積立を結合する混合方式への転換である。企業が納付した年金保険料は社会プール基金となり、個人が納付した年金保険料は個人口座に入り、定年後その口座から一部の年金給付を受け取る。これが制度上の設計である。しかし現実に、社会プール基金と個人年金口座はそれぞれ分けて管理されたわけではなく、社会保障基金管理当局などが統一的に管理している。そのために、社会プール基金の年金保険料が当期の年金給付より少なければ、将来を備えているはずの個人年金口座の年金基金が流用されてしまう。それが、いわゆる個人年金口座の空口座化問題である。

表3は、1992年以来全国年金基金収支をまとめている。それによると、年金保険料収入は92年の316.8億元から2003年の3,680億元に増加し、年金給付額は278億元から3,122億元まで増加した。収入と支出を比べると、1998年を除けばすべて黒字になっている(差額1)。問題は、表3の年金保険料収入は中央政府及び地方財政の財政、そして個人年金口座の積立金を含む総合的収入である。年金保険料と財政的補助を区別できる1998年からのデータを計算すると、毎年の保険料収入は支出を下回り、最大300億元以上の赤字が出てい

表3 全国の年金基金収支

(単位：億元)

年 度	収 入	中：保険料収入	中：中央財政補助	支 出	差額1	差額2
	A	B	C	D	A-D	B-D
1992	316.8			277.9	38.9	
1993	440.0			408.0	32.0	
1994	707.0			661.0	46.0	
1995	970.7			847.3	123.4	
1996	1200.0			1080.0	120.0	
1997	1337.9			1251.3	86.6	
1998	1459.0	1353.0		1511.6	-52.6	-158.6
1999	1965.0	1595.0		1925.0	40.0	-330.0
2000	2278.0	1869.0		2115.0	163.0	-246.0
2001	2489.0	2091.8		2321.0	168.0	-229.2
2002	3171.5	2551.4	408.2	2842.9	328.6	-291.5
2003	3680.0	3044.0	474.3	3122.0	558.0	-78.0

出所：労働・社会保障部・国家統計局『労働・社会保障事業発展統計公報』(暦年)による整理。1998年以降の保険料収入は『2003中国労働・社会保障年鑑』602ページ。

る（差額2）。しかも、この保険料収入は前述した個人年金口座の積立金を含むものである。実際に、毎年支給した年金給付は、個人口座の積立金だけでなく、政府財政からの巨額な補助金で維持できたのである。個人の年金口座の積立金も金額流用されている。どれぐらいの積立金が流用されたのかについては、定かなデータがないが、すでに約2,000億元になっているといわれている。

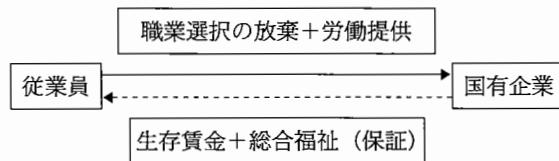
7年間の年金改革は皮肉的なことをもたらしている。将来のために個人年金口座を設立する混合方式年金制度は、現実には空口座の形で賦課方式に戻ってしまっている。制度上は混合方式であるが、現実は従来の賦課方式とまったく同様である。このことから、今までの年金制度改革は大失敗であるといわざるを得ない<sup>7)</sup>。

#### 4. 暗黙契約と年金改革

なぜ、20数年の年金制度改革は一部が成功したものの、基本的に失敗したのだろうか。それは中国政府が、従来の国有企業における暗黙契約を認識していなかった、あるいは認識しても制度設計においては認めなかつたことに由来することが多いからではないかと思われる。

羅（2003）、岑（2004）が指摘したように、伝統的国有企業（政府機関も同様）従業員にとっては、国有企業は生活単位であり、住宅、医療、年金などの社会保障的な単位もある。国有企業が従業員の生活・社会保障の単位になったのは、伝統的国有企業とその従業員

図4 伝統的国有企业における従業員との暗黙契約



出所：著者作成。

との間に一つの暗黙契約が存在しているからである。この暗黙契約は次のように表現できる(図4)。

図4に示されるように、伝統的国有企业とその従業員の間に、一つの契約が存在していると考える。つまり、その契約は、日本の大手企業に存在するとされる長期雇用慣習と同様に、明文化はされていないが、伝統的国有企业とその従業員は暗黙的に互いに認めている。そのため、この契約を暗黙契約と呼ぶ。この暗黙契約は、普通の契約と同様に、企業と従業員はそれぞれ権利と義務がある。まず、従業員はいつ、どこで、どのような職業に就職するかという権利を放棄し、政府の指示に従って、どこかの企業に就職する義務がある。そして、就職先の幹部（工場長）の指示に従って勤務する義務を負う。その見返りとしての権利は、生存レベルの賃金をもらう権利がある。それだけでなく、長い人生を送るために必要不可欠な医療、住宅、教育、娯楽サービス及び定年後の年金をもらう権利もある。従業員にとっては、この契約は「権利の放棄+働き・生存賃金+総合福祉」という交換契約である。ただ、従業員にとっては、総合福祉というものは、すぐに取り返すものではなく、働きながら徐々に取り戻したり、最後に定年してから享受したりするものである。この意味では、従業員の福祉享受の権利は企業に預ける一種の貯金であると理解できよう。

一方、伝統的国有企业にとって、この暗黙契約は、従業員の労働力を自由に支配する権利を持つかわりに終身雇用及び総合福祉を提供するということを意味する。従業員が企業に預けた総合福祉は、企業にとっては一種の負債である。伝統的国有企业は、従業員在職中あるいは退職後この負債を返済しなければならない。従業員側の理由でなく、企業の都合で従業員を解雇する場合、企業はこの負債を返還する義務がある。従来の計画経済システム下では、国有企业はすべての利益を政府に上納するため、この契約の当事者としての国有企业は、事実上政府に切り替えることができる。すなわち、いったん国有企业が存続できなくなると、政府は企業の肩代わりに本来企業が行うはずだった権利と義務を履行していく。ここでの政府は、企業の管轄権によって中央政府と地方政府に別れる。従業員は、国有企业との間に暗黙契約を結ぶよりは、中央政府あるいは地方政府との間に契約を結んだのである<sup>8)</sup>。

従来の賦課方式から新しい混合方式の年金制度改革は、上述した暗黙契約と深くかかわる。というのは、従来の賦課方式年金制度の下では、従業員は定年してからも安心して現役

世代のときに企業あるいは政府に預けた貯金を徐々に取り出して享受できるが、積立方式年金制度に転換すると、個人年金口座の部分がなくなってしまうからである。具体的には、賦課方式から混合方式への移行は三種類の対象従業員に影響を及ぼす。まず第1は移行する時点（たとえば1997年）すでに定年退職している人である。これを「老人」という。

第2は移行する時点でまだ現役であるが、定年までの年数は15年未満となっている人である。彼らは「中人」といわれる。そして第3は移行時点にちょうど仕事を開始した人である。彼らは「新人」という。賦課方式から積立方式へ移行する年金制度改革にとっていかにして老人及び中人の一部の年金基金キャップを埋めるかは重要な課題である。というのは、老人はすでに定年しているために、積立方式に要求される個人年金口座を作ることができない。また、中人は個人年金口座を作ることができるが、15年間の積立期間が足りず、一部不足となるのである。

完全な積立方式の場合、老人の個人年金口座の積立金及び中人の個人年金口座の一部の積立金は政府の隠れ債務となる。混合方式（部分的積立方式）の場合、制度上設計された老人と中人の個人口座の相応する積立金は政府の隠れ債務となる<sup>9)</sup>。隠れ債務の金額は、老人中の平均寿命、平均賃金、部分的積立方式における個人口座の割合、割引因子など諸要因によって影響される<sup>10)</sup>。この隠れ債務を返済する主体は、当然国有資産を所有・管理・運営する機関である。具体的には、中国の財政部や国有資産管理局などはその隠れ債務を清算する責任があると思われる。

暗黙契約に基づいた隠れ債務清算は政府が国有資産の換金や処分によって行うべきであるが、政府は実質上その処理方法をとらなかった<sup>11)</sup>。現実に政府が取った対策は、上述したように新人の個人年金口座の積立金の流用（その結果、空口座化）と大規模な財政補助である。それが、人口高齢化に伴って年金改革失敗をもたらしたのである。まず、新人の個人年金口座の積立金の流用は、将来の膨大な積立金不足を作り出した。1999年末現在、個人口座からの引き出しはすでに1,990億元に達していた。2000年になると、政府は、社会プール基金と個人口座基金を分けて管理するようにしたが、賦課方式の社会プール資金不足はますます深刻になっている。1999年の不足は187億元、2000年は357億元であった。労働と社会保障部の社会保障研究所所長によると、今後25年社会プール基金の不足は1.8兆元、年間717億元に達するという。また、世界銀行の研究によると、1994年中国の年金不足額はGDPの46-49%に達する（絶対額に換算すると、21,509～22,912億元）。中国国家体制改革委員会と海外の保険会社との共同研究によると、近年中国の年金不足額は37,000億元になるという<sup>12)</sup>。

そもそも政府は国有財産の処分で老人及び中人の年金を支払わなければならないのに、現役の年金保険料を当てることで政府は補償責任を逃れている。それが年金不信を深刻化させている。それによって、現役世代の年金保険への参加率の低下をもたらしているのである。

## 暗黙契約と中国社会保障制度の再構築

多くの調査によると、年金に参加していない企業及び従業員は、経営悪化で年金保険料を支払えないものばかりではなく、外資系企業、私営企業をはじめとする新しい優良企業も多いのである<sup>13)</sup>。

国有資産処理による隠れ債務を清算する手段でなく、現役世代の個人積立金の流用や財政補助の形で清算しようとする政府の行動は、結果として年金制度改革の失敗をもたらしているのである。

### 5. むすび

計画経済から市場経済への移行に伴う暗黙契約の解消、一人っ子政策や近代化による人口高齢化は、年金制度をはじめとする中国の社会保障制度に重大な挑戦をもたらしている。両者は結果として従来の賦課方式年金制度から積立方式年金方式への転換とともに要求するかもしれないが、その前提は基本的に異なる。

暗黙契約の解消に伴う老人、中人の個人積立金の補充は、政府の隠れ債務の清算であり、国有資産の処分や換金以外は方法がない。2001年前後の国有株放出の試みは失敗したもの、国有株の放出を含む国有資産の処分によって老人、中人の積立金を補充すべきであろう。これが、暗黙契約解消に伴う年金改革の方向性であろう。幸い、中国はまだ膨大な国有資産を有している。『新中国50年財政統計』によると、中国の国有資産は1978年の6,894億元から99年の90,964億元まで増大してきている。それらの国有資産はすべて処分できるわけではないが、その中のたとえば10%を処分すれば約1兆元が換金できる。それが、老人、中人の個人積立金不足を補充する物的基礎となるだろう。そこで問題になるのは、政府がきちんと暗黙契約を認め、隠れ債務清算の責任を認めた上での政治的な決断である。

最後に、今までの分析をまとめる。本文は、伝統的年金制度の特徴を就業と保険の同一性にあると指摘し、市場経済化に伴う国有企业改革を実現するために、また人口高齢化を備えるために、従来の賦課方式の企業保障を改革する必要性を指摘した<sup>14)</sup>。

中国政府は改革目標モデルを賦課方式と積立方式を混合する部分的積立方式としている。それは、企業（単位）保障から社会保障への転換と、賦課方式から混合方式への転換という二つの転換に分けられる。20数年の改革で年金の社会的支給が実現したものの、社会的徵収及び混合方式への転換はすべて失敗している。その原因は政府が従来の国有企业（単位）に存在した暗黙契約を認めなかったからである。

国有企业（単位）に存在した暗黙契約によると、政府は年金制度を改革するに当たって、国有資産を用いて老人と中人の年金負債を補償しなければならない。しかし、現実の改革では、政府は国有資産の処分をせずにもっぱら従来の賦課方式と同様に、現役世代の年金保険料を用いて老人中人の年金給付を維持しようとしている。これが混合方式を賦課方式へ退化

させた原因である。

中国資本市場が成熟していないことは事実であるが、賦課方式から混合方式の移行は必然的な趨勢である限り、国有資産の処分による老人、中人の年金負債を償却することが今後の年金改革の第一歩であろう。

## 注——

- 1) 大塚（2002）4ページを参照。
  - 2) 羅（2005）を参照。
  - 3) 企業会計においては、年金などの社会保障費用は、生産コストの一部として計上されていた。
  - 4) 靈活就業人口とは、臨時工、パート、アルバイトなど短期的な就業人口を指す中国語表現である。
  - 5) たとえば、藤田・鈴木（2002）は日本の賦課方式より進んでいると評価している。
  - 6) これらの努力は、『中国労働和社会保障年鑑』（中国労働社会保障出版社）の各年版に多く記述され、労働社会保障部と国家統計局の公表した「労働和社会保障事業発展統計公報」（各年度）で多いに強調されている。
  - 7) 2001年に中国政府は、遼寧省で年金制度を含む社会保障制度の改革実験を実施した。遼寧省での実験は多くの内容があるが、年金制度改革に限っていと、次のとおりである。空口座化された個人口座を徐々に充実し、部分的な積立方式を導入する。一方、従業員の年金保険料支払いのインセンティブを引き出すために、基礎年金給付額と従業員の保険料納付年限とをより密接にリンクさせる。すなわち、年金保険料納付年限は15年を超えた年数に応じて一定比例の基礎年金を加える。しかし、遼寧経験に対する懐疑的見方がある。というのは、遼寧省の空口座は、中央政府からの財政援助で充実できたとしても、全国の空口座を中国政府の財政援助で充実することが現実的には不可能であるからである。岳（2002）、王（2002）、大塚・他（2003）及び鄭（2003）を参照されたい。
  - 8) 一般的に理解されている契約は契約双方の自主性や自由に基づき、ある事項について合意を達成し、しかも双方がともこの合意に拘束されることを指す。日本の雇用慣行は一種の契約みなされるのは、明文化しないものの、契約の特徴にあっているからである。それに対して、国有企業と国有企業の従業員との暗黙契約の場合、企業と従業員は自主権を持たず、両者ともに政府に従属している。
  - 9) その場合、賦課方式が依然として実施されているために、中人及び新人は実際自分の個人年金口座の積立金だけでなく、老人及び中人の個人年金口座の積立金を負担しなければならないという二重負担問題が発生する。
  - 10) 劉（2004）は完全積立方式下の簡略化した計算式を出しているが、具体的に計算されていない。
  - 11) 2001年前後、政府は保有していた国有株を放出・換金し、社会保障基金を充実しようとした。しかし、中国資本市場の発達の遅れ、国有企業株に対する不信感及び外国投資家進出の実質上の制限などの理由で、国有株放出の検討だけで中国の株価の暴落や低迷をもたらした。政府は、結局すべての国有株放出規定の執行を停止せざるを得なかった。
  - 12) 劉・趙（2002）23-24ページ。実際の不足額については、多くの説がある。たとえば、労働部社

## 暗黙契約と中国社会保障制度の再構築

会保障研究所の推計は2.8兆元、国家体制改革委員会の推計は4-12兆元、財政部と武漢大学社会保障研究中心の推計は1兆元などとなっている。

- 13) たとえば、鄭(2003)によると、経営がよい企業は年金保険に加入することが損になり、故意に年金保険料を納付しないようにしているという。1992年の年金納付率は96.3%であったのに対して、1993年、1994年の納付率はそれぞれ93.3%、92.4%にとどまる。また、企業は基準賃金水準を過小報告することによって年金保険料の納付は過小にしようとしている。
- 14) 人口高齢化による年金制度改革は、中国だけでなく、日本を始め先進国でも大きな問題となっている。この問題に関しては、すでに多くの議論が行われてきたために、本文では特に言及していない。

## 参考文献

- 袁志剛(2001)「中国養老保險体系選択の経済学分析」『経済研究』2001年第5期。
- 王燕・徐滇慶・王直・翟凡(2001)「中国養老金隱性債務、転軌成本、改革方式及其影響：可計算一般均衡分析」『経済研究』2001年第5期。
- 王発運(2002)「社会保障体制改革的新進展」汝信・陸学芸・李培林『2002年中国社会形勢分析与予測』北京、社会科学文献出版社。
- 王発運・楊建敏(2004)「2003年社会保障体系発展与展望」汝信・陸学芸・李培林『2004年中国社会形勢分析与予測』北京、社会科学文献出版社。
- 大塚正修・日本経済研究センター(2002)『中国社会保障改革の衝撃』勁草書房。
- 岳頌東(2002)「進一步完善城鎮社会保障体系：遼寧省試点工作調査報告」『管理世界』2002年第4期。
- 岑鍾瓊(2004)『移行経済における中国国有企業の再編と成長』一橋大学大学院商学研究科博士号請求論文。
- 世界銀行(2004)『中国国家経済備忘録：推動公平的経済成長』北京、清華大学出版社。原文はWorld Bank *China Country Economic Memorandum: Promoting Growth with Equity*, 2003.
- 田多英範(2004)『現代中国の社会保障制度』流通経済大学出版会。
- 中国企業連合会・中国企業家協会(2004)『中国企業発展報告(2004)』北京、企業管理出版社。
- 鄭偉・孫祁祥(2003)「中国養老保險制度変遷の経済効応」『経済研究』2003年第10期。
- 鄭婉儀・陳秉正(2003)「企業年金对我国退休職工養老保險収入替代率影響の実証分析」『管理世界』2003年第11期。
- 鄭秉文(2003)「名義帳戸制：我国養老保障制度的1個理性選択」『管理世界』2003年第8期。
- 藤田桂子・鈴木亘(2002)「社会保障で中国との交流を」『日本経済新聞』2002年1月21日「経済教室」。
- 楊建敏・史寒冰・路婷(2003)「中国社会保障事業発展報告」汝信・陸学芸・李培林『2003年中国社会形勢分析与予測』北京、社会科学文献出版社。
- 羅欽鎮(2003)「移行期中国における国有企業の退出」『東京経学会誌』233号。
- 羅欽鎮(2005)「失業率は本当に低いのか：人口変動と労働市場の形成」南亮進・牧野文夫『中国経済入門』(第2版)日本評論社。
- 劉海濤(2004)「中国社会保障養老基金的隱性債務問題」<http://www.caijingren.com/corshow.asp?ArticleID=2217>

劉尚希・趙全厚 (2002) 「政府債務：風險狀況的初步分析」『管理世界』2002 年第 5 期。