

社会保障予算改革についての考え¹

張俊偉

(中国国務院発展研究センター マクロ経済研究部)

要旨：本稿では、基本年金保険制度の変遷から説き起こし、中国の社会保障基金管理の特徴と問題点を分析し、以下の五つの観点から中国の社会保障基金管理を改善することを提案する。第一に、個人口座勘定の「積立不足」を適切に解決すること、第二に、財政資金により社会保障基金を補助しているメカニズムを明確にすること、第三に、社会保障基金の予算管理の透明性を高めること、第四に、社会保障基金の徴収を厳格に実施すること、第五に、社会保障管理の統合の度合いと効率を徐々に高めること。

キーワード：社会保障予算、問題、提案

¹ 2019年3月に行われた「人口動態変動によるマクロ経済的効果と財政の持続可能性に関する国際会議」の参加者によるフィードバックと提案にたいへん感謝している。本論文を改訂する際に北京大学の博士論文提出志願者である XIN Xing 氏から貴重な支援を受けた。

社会保障予算改革についての考え

I. 中国の社会保障制度の変遷（一例として基本年金保険を取上げる）

中国は公共所有、計画経済、そして労働ベースの所得分配を統合した古典的社会主義経済体制を 1950 年代に確立した。その当時、都市労働者に対する高齢者介護、医療、さらには子供たちの教育をも含む全てのサービスが各「単位」により提供されていた。農村部では集団主義経済が実施され、村落共同体が医療や教育などの公共サービスに責任を負い、高齢者の農民は家族により介護され、「五つの保護対象者」は村が集団で介護した。

1978 年 12 月に開催された中国共産党の第 11 期中央委員会第 3 回全体会議では、「党全体の焦点と全国の人民の意識を社会主義近代化国家の建設に向け」、経済管理における「権限の過度の集中」を排除するための措置を講じ、それにより「中央及び地方政府、企業及び個々の労働者の発意、熱意及び創意が十分に発揮され、社会主義経済の全てのセクターが全国的に繁栄できる」ように図るという戦略的決定がなされた。第 11 期中央委員会第 3 回全体会議は中国が「改革・開放」の新時代を迎えたことを示した。それ以来、工業化、都市化、市場化、そして国際化が深く進展を続け、中国の経済的、社会的展望を大きく変化させた。その過程で、中国の社会保障制度もまた深刻な変化を遂げた。中国の基本年金保険制度を例にとると、その改革と発展は以下の三つの段階を経てきた。

1. 「単位による高齢者介護」から「社会による高齢者介護」への移行期

全国人民代表大会常務委員会は、老人、弱者、及び病人の介護に関する暫定方法並びに労働者の退職及び辞職に関する暫定方法を1978年に承認することで、幹部及び労働者の退職及び辞職に対する原則な提供を確認し、さらに定年を男性60歳、女性幹部55歳、女性職員50歳と明確に定めた。1980年代に入った後、市場機構の導入により、年金負担が異なることによる産業間における新企業と旧企業との業績格差が徐々に顕在化してきた。

1984年10月、湖北省の沙市区は、人力資源・社会保障部の指導を受け、第二種軽工業（secondary light-industries）における退職関連支出のプールに関する試行プロジェクトに着手し、それが中国における企業労働者向けの「社会プール」年金の試みに先鞭をつけた。

国務院は「企業従業員養老（年金）制度改革に関する決定」を1991年6月に発表し、その中で「基本養老保険とこれを補完する企業年金保険、そして従業員の個人貯蓄型年金保険を組み合わせた制度を徐々に確立し」、「養老保険を国と企業のみで負担する制度から、国、企業及び個人が共同で負担し、したがって個々の従業員も保険料の一部を納付しなければならない制度に変更する」等を明確に述べた。また、この決定は、従業員基本年金保険、これを補完する年金保険、及び個人貯蓄型年金保険の原則的な提供も明確にした²。また、この決定は、地域間又は企業間で大きな差が存在する点を考慮し、地域ごとの政策に一定の柔軟性を認めている。すなわち、「地域間又は企業間で一定の差が生ずることを認め、省、自治区及び市の人民

² 主な内容は次のとおりである。「政府は、納付に關係する實際のニーズ並びに企業及び従業員の負担能力、また残高と貯蓄額の残額が少ない口座勘定の経費に配慮して受取額を決めるという原則【訳註：英文の解釈が困難なため、推測して訳出しました。】に従い、基本養老保険基金を一律に調達する」。「企業は、自社の従業員向けに、自社の経済的能力に基づいて補完的な企業年金保険を設定し、必要な基金を自社の基金の報酬及び福祉基金から支給する」。「個人貯蓄型年金保険は、従業員が個人所得に応じて任意で加入する」。(筆者注)

政府は、国の統一された政策に従って従業員養老保険に関する特別な規定を定めることができる」とも述べている。

国務院は、社会主義市場経済改革の加速を背景に、企業従業員養老保険制度改革の深化に関する通知を 1995 年 3 月に公布し、企業従業員年金保険制度改革の目標をさらに明確にした。すなわち、「社会主義市場経済体制の要件を満たすことができ、さまざまな種類の都市企業労働者及び個人労働者に適用され、複数の財源、複数の水準の保証、社会プール及び個人口座勘定を組合せ、権利及び義務が相互に対応し、管理及びサービスが社会化された養老保険制度を基本的には今世紀末までに確立するべきである」。また、この通知は、基本年金保険基金の調達及び分配並びに年金保険基金の運用、管理及び監督に関する原則的な提供も定めた。国務院は、「プールと口座勘定を組み合わせた」（すなわち、社会プール口座勘定と個人口座勘定の組合せによる）基本年金保険制度の確立過程に付随する問題に対応し、「統一的な企業従業員の基本養老保険制度を確立する決定」を 1997 年に公布し、企業及び個人の納付基準、年金基金のプール口座勘定と個人口座勘定への配分比率、並びにプール口座勘定の年金基準をさらに明確にした。また、「老人には旧方式」、「新人には新方式」など「制度的なギャップ」の扱いをさらに明確にし、それにより新しい年金保険制度への移行を妨げる障害を取り除いた。

1990 年代後半は、世界経済の大きな変動と国内経済構造の大幅な調整を目の当たりにした。その当時、多くの国有企業と集団所有企業が倒産し、再編成され、多数の従業員が早期退職し、解雇されてから再雇用される場合さえあった。新しい社会保障制度（年金保

険制度を含む)を確立することが社会全体から求められ、急務であった。党の各委員会、中央政府及び地方政府の強力な支援を受け、都市企業の基本年金保険の改革が急速に進展し、「二つの保険」³が実現され、社会の安定を維持する上で重要な役割を果たした。国務院は、遼寧省における社会保障基金の「試験運用(socially dispatch)」結果に基づき、企業従業員基本養老保険制度の改善に関する決定を2005年12月に公布し、基本年金が全額、期限内に支給されるよう確保し、基本年金保険のカバー範囲を拡大し、個人口座勘定を徐々に実働させ、基本年金保険基金の徴収と監督を強化し、基本年金の計算及び分配を改革するという観点から、都市企業年金制度をさらに具体化し、改善した。中国の都市企業年金保険制度は、ほぼ確立されている。

2. 「都市従業員養老保健制度」から「都市と農村の全住民をカバーする養老保健制度」への拡大期

2003年10月に開催された中国共産党第16期中央委員会の第3回全体会議は、「都市開発と農村開発の調整、地域間における開発の調整、経済開発と社会開発の調整、人と自然の調和のとれた開発の調整、そして国内開発と開放との調整という要件に従い、市場が資源配分により重要な役割を果たすことを認め、企業の活力と競争力を強化し、マクロ経済統制を完全に行い、社会管理と政府の公共サービス機能を強化し、「総合的に豊かな社会を建設するための力強い制度的な保証を与えるためにそうすべきであり、「人民志向

³この二つの保険とは、すなわち、国有企業を一時解雇され、再雇用サービスセンターのサービスを受け始めた労働者が遅滞なく基本的な生活費を受け取れ、センターから掛金を社会保険金として支給されるよう確保し、また、年金保険の統合に参加している企業の退職者のための基本養老保険が全額かつ遅滞なく全額支給されるよう確保するためのものである。

の原則を遵守し、包括的で調和のとれた持続可能な発展の概念を確立し、経済、社会、そして人民の総合的發展を促進するべきであると述べた。これは、中国の経済改革が、市場化（市場メカニズムの役割の強化）一辺倒から双方向の強化（市場メカニズムの役割と政府による規制的役割の両方の強化）へと移行したことを示している。これに関連して、都市と農村の全住民を対象とする社会保障制度の確立を加速させることが論理的である。

国務院は、「企業従業員基本養老保険制度の改善に関する決定」を 2005 年に公布し、さまざまなタイプの都市企業の従業員、自営業者、及び不定期労働者を都市企業従業員のための基本年金保険制度に組み入れた。

国務院は、個々の掛金、集団補助及び財政補助を組み合わせた新型の農村社会年金保険（「新型農村保険」と呼ばれる）を総合的に展開するために新型農村社会養老保険の試験運用に関するガイドラインを 2009 年に公布した。ガイドラインによれば、「新型農村保険」は 2009 年までに中国の県級行政区（市、地区、及び旗）の 10% をカバーし、その後徐々に拡大し、2020 年までに適正年齢の全ての農村住民をカバーする。

国務院は、都市住民社会養老保険の試験運用に関するガイドラインを 2011 年 6 月に公布し、「基本保障、広いカバー範囲、柔軟性及び持続可能性」の原則に従い、都市住民年金保険制度を確立するよう要求し、また、2012 年に年金保険制度により全ての都市住民をカバーするよう要求した⁴。

⁴ これにより次の都市住民がカバーされる。（学生を除く）16 歳以上かつ従業員基本養老保険の受給資格のない非雇用の都市住民。

その一方で、第 11 回全国人民代表大会常務委員会は 2010 年 10 月 28 日に中華人民共和国社会保険法を承認した。同法は、「国は、基本養老保険、基本医療保険、労働災害保険、失業保険、出産保険等の社会保険制度を確立し、公民が高齢、罹患、労働災害、失業、出産等の状況において、法により国及び社会から物質的な援助を受け権利を保障する」と規定し、これにより、総合的な社会保険制度を確立する政府の義務をさらに明確にした。中華人民共和国社会保険法はさらに、基本養老保険、基本医療保険、労働災害保険、失業保険、出産保険をカバーする中国の基本的な社会保障制度を明確にし、社会保険料の徴収、社会保険の取扱い、及び社会保険の監督のための基本的な制度を明確にし、このため（基本年金制度を当然含めた）中国の社会保障制度の基本的な枠組みを定めた。

中国は絶ゆまぬ取組の末、2012 年末には都市と農村の全住民をカバーする基本年金保険制度を概ね実現した。統計によれば、中国のさまざまな年金保険に加入する人口は 2012 年末に 7 億 9,000 万人に達した⁵。

3. 基本年金保険制度の簡素化及び合理化の時代

国務院は 2014 年 2 月、「新型農村保険」と都市住民年金保険を組み合わせ、全国の住民のための統一的な基本年金保険制度を確立することに決めた⁶。

2014 年 2 月、中国の人力資源・社会保障部と財務部は都市・農村養老保険の相互接続性に関する暫定措置を共同で公布し、「住民養

⁵Wen Jiabao：政府労働報告書（第 12 期全国人民代表大会の第 1 回会議）

http://www.gov.cn/2013zfbgjjd/content_2363807.htm

⁶都市及び農村住民のための統一基本養老保険制度の確立に関する国務院意見

http://www.gov.cn/zwggk/2014-02/26/content_2621907.htm

老保険に 15 年以上加入している者が申請できる」と明記した。また、住民年金保険から都市従業員年金保険への移転を申請でき、それに対応する給付額が都市従業員年金保険制度に従って計算され、分配されると明確に述べた。都市従業員年金保険に加入していた期間が 15 年未満の従業員は、都市従業員年金保険から住民年金保険への移転を申請できる。こうした者が住民年金保険の規定を満たす場合には、それに対応する、住民年金保険制度に従って計算され、分配される給付を申請できる⁷。

公的機関の公務員は長らく公的財政に支えられた特別な年金保険の適用を受けてきた。都市労働者のための基本年金制度の確立に伴い、公的機関の年金制度の欠陥が徐々に露呈してきた。国務院は、早くも 2008 年に、公務員のための年金保険制度の試験的改革を実施することを決めていたものの、その過程は順調なものではなかった。国務院は、公務員及び公的機関職員の養老保険制度改革に関する決定を 2015 年 1 月に公布し、社会プールと個人口座勘定を組み合わせた基本年金保険制度を 2014 年 10 月から全ての行政機関その他の公的機関に適用することに決めた。新たな基本年金保険制度は、企業社会保険制度と完全に統合されている。各政府は公務員及び公的機関職員の抵抗を排除するため、こうした人々の既得権を保護するための年金制度を確立した⁸。

集団ごとに基本年金保険の支給額に依然として大きな差が存在するものの、中国の基本年金保険制度が今では統一されていること

⁷都市・農村養老保険との接続に関する暫定方法（人力資源・社会保障部[2014]第 17 号）。
http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/shehuibaozhang/zcwj/yanglao/201402/t20140228_125006.html

⁸Baidu Baike：公務員及び公的機関職員養老保険改革に関する国務院決定。

が分かる。また、異なる年金給付間の交換可能性も大幅に改善された。

II. 中国の社会保障基金予算の特徴

基本年金保険制度のこれまでの変遷に中国の社会保障基金予算の基本的な特徴を見てとることができる。

第一に、社会保障基金予算の対象範囲が急速に拡大したため、何千もの世帯にとって極めて重要な利益が関わっている。中国の社会保障制度は上述のように制度移行、拡大、簡素化・合理化の三つの段階を経て発展してきた。また、基本養老保険制度を例にとる。1990年から2017年にかけて、都市従業員基本養老保険に加入している従業員の数は5,200万7,000人から2億9,268万人（この数字は6,202万人の農業労働者を含む）に増え、これは（農業労働者を除けば）4.63倍の増加であり、養老保険を受給する企業退職者の数も、965万3,000人から10.42倍の1億1,026万人に増えた。都市及び農村住民基本養老保険は1990年には存在していなかったものの、2017年に5億1,250万人をカバーし、また受給者数が1億5,998万人に達した。さらに、企業年金制度も存在する。年金基金を設立した企業数は2005年から2017年にかけて全国で2万4,000社から8万400社に増え、保険料を払い込む従業員の数は964万人から2,331万人に増えた。年末時点における企業年金基金の累積残高は910億人民元から1兆2,888億人民元に増えた。

次に、社会保障基金の規模が拡大している。表1に示すように、中国の基本養老（年金）保険基金収入額は1995年から2017年にかけて950億1,000万人民元から48.1倍の4兆6,614億人民元に増

え、基金からの支出額は 847 億 6,000 万人民元から 46.7 倍の 4 兆 424 億人民元に加え、また基金の累積残高は 429 億 8,000 万人民元から 115.8 倍の 5 兆 202 億人民元が増えた。

表 1：中国の基本養老保険基金の収入及び支出（単位：億元）

年	1995	2000	2005	2010	2015	2017
基金収入総額	950.1	2278.1	5093.3	13872.9	32195	46614
内、都市従業員 基本養老保険	950.1	2278.1	5093.3	13419.5	29341	43310
内、都市・農村 住民基本養老保 険				453.4	2855	3304
基金支出総額	847.6	2115.5	4040.3	10755.3	27929	40424
内、都市従業員 基本養老保険	847.6	2115.5	4040.3	10554.9	25813	38052
内、都市・農村 住民基本養老保 険				200.4	2117	2372
累計残高	429.8	947.1	4041	15787.8	39937	50202
内、都市従業員 基本養老保険	429.8	947.1	4041	15365.3	35345	43885
内、都市・農村 住民基本養老保 険				422.5	4592	6318

注意事項：公務員及び公的機関職員の年金収入と年金支出は統計から除されている。

出典：中国の人力資源・社会保障年鑑（2015 年）及び 2015 年と 2017 年の人力資源社

会保障事業発展統計公報に従ってデータをまとめた。

表 2 に示すように失業保険、基本医療保険、労働災害保険、出産保険を含めた場合、1995 年から 2017 年にかけて、社会保障基金の収入総額は 1,006 億人民元から 65.8 倍の 6 兆 7,150 億人民元が増え、社会保障基金の支出総額は 877 億 1,000 万人民元から 64.2 倍の 5 兆 7,145 億人民元が増え、社会保障基金の累積残高は 516 億 8,000 万人民元から 148.1 倍の 7 兆 7,040 億人民元が増えた。

表 2：国家社会保険基金の収入及び支出（単位：億元）

年	1995	2000	2005	2010	2015	2017
基金収入額	1006	2644.9	6975.2	18822.8	46012	67154
内、基本養老 保険	950.1	2278.5	5093.3	13872.9	32195	46614
失業保険	35.3	160.4	340.3	649.8	1368	1113
基本医療保険	9.7	170	1405.3	4308.9	11193	17932
労働災害保険	8.1	24.8	92.5	284.9	754	854
出産保険	2.9	11.2	43.8	159.6	502	642
基金支出額	877.1	2385.6	5400.8	14818.5	38988	57145
内、基本養老 保険	847.6	2115.5	4040.3	10755.3	27929	40424
失業保険	18.9	123.4	206.9	423.3	736	894
基本医療保険	7.3	124.5	1078.7	3538.1	9312	14422
労働災害保険	1.8	13.8	47.5	192.4	599	662
出産保険	1.6	8.3	27.4	109.9	411	744
累積残高	516.8	1327.5	6073.7	22902.7	59323	77041

内、基本養老 保険	429.8	947.1	4041	15787.8	39937	50202
失業保険	68.4	195.9	519	1749.8	5083	5552
基本医療保険	3.1	109.8	1278.1	5047.1	12543	19386
労働災害保険	12.7	57.9	163.5	561.4	1076	1337
出産保険	2.7	16.8	72.1	261.4	684	564

注意事項：1. 2010 年以降、基本養老保険には都市及び農村住民を対象とする社会養老保険が含まれている。

2. 労働災害保険の累積残高には準備金が含まれない。

出典：中国の人力資源・社会保障年鑑（2015 年）及び 2015 年と 2017 年の人力資源社会保障事業発展統計公報に従ってデータをまとめた。

第三に、社会保障に対する政府の財政支出が増えており、社会保障基金と政府の予算との結びつきが強まっている。中国の社会保障制度（特に基本養老保険制度と基本医療保険制度）は社会プールと個人口座勘定の組合せとして設計されており、企業と個人が納付する掛金が、社会保障制度が機能するための基礎を構成している。上記の制度は理論上、持続可能かつ効果的に運用されるために財政的な補助を必要としない。事実、政府は早くも 1990 年代から社会保障制度への財政的支援を行い始めた。統計によれば、社会保障と雇用に関連するあらゆるレベルの政府による財政支出が 2017 年には 2 兆 4,611 億 6,800 万人民元に達し、一般会計予算収入の 14.26% を占めた。その中で、都市従業員基本養老保険に対する政府補助だけでも 8,004 億人民元に達した。社会保障及び雇用に関連する政府支出は 2008 年から 2017 年にかけて平均して年率 15.4% で増え、これは財政収入の平均伸び率（12.3%）を大幅に上回った。特に、中国

経済が 2013 年に「新常态」に入り、中国の経済成長率が緩やかに鈍化したため中国の財政収入伸び率が一桁台数 (8.1%) に戻った一方、社会保障と雇用関連支出が依然として高い伸び (14.4%) を維持した。この現象は社会保障制度と財政制度の持続可能性に関する国民の懸念を増大させた。

社会保障制度に対する財政的補助の持続的かつ急速な増加には、以下のように多くの理由がある。

第一に、基本保険の受給基準が引き上げられ、その結果として財政補助を求める圧力が高まったこと。社会保障制度改革の過程で、中国は「老人には旧方式、新人には新方式」と呼ばれる戦略を採用した。つまり、改革前に退職した従業員は引き続き旧基準に従って社会保障給付を受け、社会保障基金に払い込む必要がなかった。上記集団の場合、年金及び医療に関連する社会プール口座勘定からの支出を「世代間の移転」により解決することができる。しかしながら、個人口座勘定に相当する支出の一部は、これを国家財政により負担しなければならない。社会保障基準が引き上げられるに伴い、政府の負担額を増やす必要が生じた。

第二に、多数の低所得層が社会保障ネットワークに組み込まれたこと。農村住民と都市住民に対して社会保障制度に参加するよう奨励するため、政府は多額の補助を行ってきた。特に、農村の老人は掛金を一切納付することなく基本養老保険と基本医療保険を享受することができ、それが政府の巨額の支出をもたらした。

第三に、制度移行によるコストが徐々に上昇したこと。「老人には旧方式、新人には新方式」という戦略に基づき、(自分たちの権利と利益を確保するために) その時までには一定の職業人生を送って

きた「中人」の基本養老保健と基本医療保険のための個人口座勘定の納付不足を補うためには、これに対応するメカニズムを確立する必要があり、政府も「個人口座勘定」に補充すると繰り返し述べてきた。「中人」集団の「貯蓄不足」の問題は実際にはまだ解決されていない。時がたつにつれて、年長の「中人」が次々と退職し始めた。したがって、政府は、個人口座勘定の「貯蓄不足」により社会保障基金にかかる圧力を軽減するために現在の財政支出を投入する必要がますます生じた。

最後に、社会保障基金収支の不均衡が財政への圧力になったこと。社会保障費の徴収基準は、その時点における平均的な人口分布に基づいて計算される。実際には、大規模な人口移動が生じれば、人口構成に大きな地域差が生ずる。中国の沿岸部や中規模及び大規模の都市の方が、従属人口比率が低く、基本養老保健と基本医療保険の口座勘定の黒字が大きくなっている。しかしながら、中国北東部及び中国中部及び西部の農村部では、人口の高齢化が極めて著しいため、社会保障口座勘定（特に基本養老保険及び基本医療保険のプール口座勘定）の収支を維持するのは困難である。社会保障基金が分権化され、地方政府により管理されているため、上位の政府が「合理化する」ことは困難である。公約を維持するために政府にできるのは、社会保障基金の口座勘定が「支給不能」に陥った分野を財政的に補助することのみである。その結果、社会保障基金は「方や潤沢、方や火の車（half is sea water and half is flame）」という状況を呈している。つまり、一方は社会保障基金（プール）口座勘定に大きな黒字を抱え、他方は社会保障基金への政府の補助額が急増を見せている。

III. 社会保障基金の現在の管理方法をめぐる問題

社会保障と雇用に対する国の財政支出が急増し続けている現在、中国の現在の基金予算管理には一部になお未解決の問題があり、それが以下の側面に集中している。

1. 透明性の低さが社会保障への国民の信頼を脅かし、財政の持続可能性への信頼さえ揺るがしかねないこと。

社会保障基金の財源には、企業、被保険者、及び財政的補助が含まれる、支給する社会保険基金には、社会プール口座勘定と個人口座勘定の両方が存在する。したがって、社会保障基金の管理には複数の利害関係者が関与している。そして社会保障機関も以下のように複数の社会的役割を担っている。社会プール口座勘定の視点から見た社会保障機関の役割は政府機関に類似する。個人口座勘定の視点から見た社会保障機関は基金への投資の代理人兼受託者であり、監督者である。企業年金の視点から見た保障機関は投資信託のイニシエーター、管理者及び監督機関である。利害関係が錯綜する中、社会保障管理機関は、社会保障基金の透明性を高め、全当事者の懸念に効果的に対応することでしか、その役割を果たし、全ての当事者の信頼を勝ち取ることはできない。社会保険予算の現在の透明性は実際にはかなり低い。例えば、基本養老保険及び基本医療の個人口座勘定の「貯蓄不足」が生じている事実は誰もが認識しているものの、その額がどれほどの額に達するのか、その中期的動向はどうか、またその長期的動向についてさえ理解している者はいない。社会保障への財政補助額が急増していることは誰もが認識しているものの、その中長期的な動向は明確に理解されていない。年金基

準の継続的な改善を誰もが歓迎するものの、そのどの程度をプール口座勘定で負担し、どの程度を個人口座勘定収入で負担するべきか等についてはほとんど理解されていない。情報の透明性が限られているため、社会保障基金予算管理の方向性に国民は十分な意識を向けず、そのことが社会保障制度の改革と発展のペースを遅らせているにとどまらず、社会保障基金予算に対する国民の信頼、ひいては公的予算の持続可能性に対する信頼にさえ悪影響を及ぼしている。

2. 社会保障基金の「細分化された管理」は非効率的である。

中国の社会保障制度は当初、地域政府の問題であるとみなされていたため、地域及び地方政府が政策をある程度柔軟に実施する余地が存在した。地元主体の管理枠組みの下で、必然的に社会保障基金のあらゆるレベルの管理が地方政府に委ねられ、「県級行政区ベース」の細分化された管理パターンに陥っている。中央政府は、「省レベルのプール」を実施する必要性（すなわち、社会保障制度の省による統一的な実施）を繰り返し強調してきた。しかしながら、一部の都市を除けば、管理制度や利害に関係する複数の制約により、省レベルの統合は、最終的には「市の単位で省レベルの調整メカニズムを確立すること」で実施された。この「細分化された」管理制度は、社会保障基金予算にも深刻な影響を及ぼした。

第一に、社会保障基金の「自己均衡」により、全ての自治体及び県級行政区の社会保障政策を全面的に統一するのは困難である。特に資金の徴収について見た場合、人口が流入する地域では、その地方政府が法律の執行を緩め、社会保障費の徴収額を引き下げる傾向にある。人口が流出している地域では、年金や医療に関係する基金

の収支に大きな圧力がかかり、地方政府が社会保険料を満額徴収する傾向にある。基金の支出について見た場合、基金の収支への圧力が大きい地域では支出を引き締めるために監査基準を厳格に適用する傾向を強める一方、収支への圧力が小さい地域では被保険者の権利と利益に対する保護が強化するために監査基準の適用を緩める傾向が生じた。

第二に、一部の地域では社会保障費の徴収が地方税務当局に委ねられているのに対し、社会保障機関が社会保障費を独自に徴収する地域も存在する。また、専門的な能力と管理能力の違いにより、社会保障基金の徴収効率にも大きな差が生ずる。中国は少し前に、旧国家税務局を地方税務局と統合し、社会保障基金の徴収を担当する新たな国税局に改組することに決定した。これは強い社会的反応を引き起こし、多くの企業の社会保障負担を著しく増加させた。これは地域間における社会保障基金の徴収に見られる格差の反映でもある。

第三に、社会保障基金予算の使われ方が非効率である。帳簿上の社会保障基金の徴収額、支出額及び残高が大きく、それが専門的な投資機関を導入し、高度な管理及び投資技術を採用するよう求める根拠となっている。ところが、こうした収入及び支出活動を担っているのは実際には何百もの独立した資金管理機関であり、一つの資金管理機関が扱う基金の規模はかなり限定されている。規模の経済性が成立しないため、社会保障機関がプロの投資機関を選定する際にかかなり不利な立場に置かれ、それが社会保障基金の維持とその評価を損なっている。

3. 社会保障機関によるサービスの質が一様ではなく、効率を高

める必要がある。

社会保障機関はあらゆるレベルで地方政府と提携している。これらの事業は、上位の政府部門により指導されているものの、業界で統一されたサービスの基準や業績評価基準が存在しない。社会保障機関の管理能力が地域により異なるため、サービスの質が不均一である。社会保障機関の基金管理効率をさらに改善する必要がある。

IV. 社会保障基金管理を改善する方向性

社会保障基金の管理を今後、次のように改善することが考えられる。

第一に、個人口座勘定の「貯蓄不足」を適切に解決することである。前述したように、個人口座勘定の「貯蓄不足」は、中国の社会保障制度の変化と、歴史的遺産により生じた制度上のギャップである。学者や役人は長年にわたって「個人口座勘定」を充実させる目的で国有資産を配分し、年金を補完することを提唱してきた。しかし、そのような提案はなお実現に至っていない。現実的な道は、政府が現在の財政補助額を増やすことにより社会保障基金の収支均衡を維持することである。中国共産党第 18 期中央委員会の第 3 回全体会議は、「社会保障基金を充実させるために国有資産を一部移転する」こと及び社会保障を改善し、人々の生活を向上させるために公的財政に占める国有資本収入の割合を 2020 年に 30%にまで引き上げることを明確に提案した。また、全体会議は、「仮想的な個人口座勘定を設定し、個人口座勘定の『貯蓄不足』により生ずる収支ギャップのバランスをとるために国有資本運用予算収入と一般会計補助金の継続的なキャッシュフローを利用」という方向性も示

唆した。統計によれば、中央国有資本運用予算収入は2017年に1,244億3,000万人民元であり、そのうちの257億人民元が一般会計予算を補助するために振り替えられた。また、地方国所有資本運用予算収入は1,334億4,000万人民元であり、そのうちの310億6,000万人民元が一般会計予算を補助するために振り替えられた。この総額567億6,000万人民元は、財政補助による社会保障支出総額である1兆2,264億5,000万人民元の4.6%を占める⁹。また、これは、政府が主に一般会計予算収入に依存して社会保障ギャップを補助している現状も示している。今後は、一般会計予算から配分される資金に占める国有資本運用予算の割合をさらに引き上げ、同時に国有資本による秩序ある補給を積極的に計画し、また、一般会計予算への支出圧力を軽減するために一部の国有資本から支給することにより社会保障基金を補完するべきである。

第二に、財政資金により社会保障基金を補助する仕組みを明確にすることである。多額の財政補助は、政府が保証水準を近年継続的に引き上げるための重要な財源となった。集団ごとに異なる保証水準を適用するという前提のもと、基準の低い被保険者集団（農村老人、都市・農村住民など）に対する財政補助を増やせば、住民の生活をより効果的に支援し、包摂的な開発を推進する助けになる。ここで、地方よりも高水準の年金及び医療保障を享受する都市労働者には、理論上、財政補助を行うべきではない。都市労働者の基本養老保険給付を調整する政府の基準と根拠は実際には明確ではない。これは、追加的な財政補助により都市労働者の基本養老保険と基本

⁹ 出典：中華人民共和国財務部

(http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengshuju/201803/t20180323_2847996.htm) 2017年の中央及び地方予算の実施に関する報告書及び2018年の中央及び地方予算案

的医療保険の給付基準を人為的に引き上げている可能性があることも意味する。一般会計から社会保障に補助する政策目的、資格及び範囲をさらに明確にし、財政支出政策の正確さを高め、財政補助額とその伸び率を負担可能な範囲内に抑制するべきである。

第三に、社会保障基金予算管理の透明性を高めることである。(1) 被保険者に対する社会保障基金の透明性を高める。社会保障情報自己照会プラットフォームを改善し、それにより被保険者が社会保障カードを利用して関連情報について照会できるようにし、ひいては社会保障制度への信頼を高める。こうした情報には、特に基本養老保険及び基本医療保険の個人口座勘定の支給額や累積残高、社会プール口座勘定からの支払に関する政府の政策及び被保険者に適用される個人の支給基準、失業、労働災害及び出産保険に適用される資格及び保障基準、そして社会保障個人口座勘定の地域間移転の際の条件及び手続などが含まれる。(2) 省単位で詳細な社会保障基金予算を作成し、公表する。予算の作成は、市及び県級行政区の社会保障基金の収支に基づくものとし、基金の支給、財政補助、基金の支出、基金の残高などは、社会保険の種類と口座勘定の性質（社会プール口座勘定、個人口座勘定、企業年金口座勘定など）に応じて表示されるものとする。個人口座勘定における「貯蓄不足」の蔓延を考慮し、個人口座勘定に関して仮想口座勘定を実口座勘定と並置する方法を使い、仮想口座勘定に個人口座勘定の適正残高を反映させる一方、実口座勘定に個人口座勘定の実残高を反映させることが推奨される。この二つの口座勘定間の差は、継続的な財政補助を約束する形で分割払により決済されるものとする。さらに、社会保障基金予算には社会保障政策の明細も含めるべきである。特に、社会

保障政策が調整された場合、政策調整の根拠を詳細に説明し、社会保障基金に対する政策調整の効果を分析するべきである。(3) 社会保障基金の持続可能性報告書を省単位で作成し、公表する。長期的な視点に立ち、ベンチマーク（現在）の状況下での社会保障基金の掛金及び支出の動向を予測し、財政補助に対する長期的な需要を予測し、社会保障政策の調整が社会保障基金の収支に及ぼす影響を予測する。社会保障管理制度の調整、社会保障掛金納付基準の調整、社会保障給付基準の調整などである。社会保障が国有資本予算管理に及ぼす影響を予測する。社会保障制度の持続可能性を損なうおそれのある隠れた危険性を排除するために前もって計画するよう社会全体を指導する。

第四に、社会保障費の徴収を厳格に行うことである。国務院は今年、掛金納付基準を大幅に引き下げるための実施マップを提出した。これは、企業の負担を軽減し、基本的な保障制度に参加するようより多くの人々に促す助けになる。課税機関が社会保障基金の掛金を徴収する利点を活かし、社会保障基金掛金の徴収を強化すべきである。また、社会保障基金に納付する個人の意欲を高めるため、基金の地域間移動に関する政策をさらに改善し、従業員個人口座勘定の移転を促進するべきである。さらに、社会保障掛金納付基準を保険数理に基づいて適切に引き下げ、それにより社会保障基金に払い込む企業の意欲を刺激するべきである。最後に、社会保障基金の納付逃れを取り締まるために法執行を強化し、社会保障掛金に対する企業の遵守度を向上させ、社会保険の魅力を高め、加入する不定期労働者の数を増やすために基金の徴収方法を革新するべきである。

第五に、社会保障基金の統合度を徐々に高め、社会保障基金の運

用効率を高めることである。統一された社会保障給付基準と省内における保険給付基準、保険料の厳格な徴収及び執行、並びに社会保障基金に関する政府の統一された補助メカニズムとそのための基準に基づき、社会保険の「省レベルの統合」を近い将来さらに進める必要がある。国務院は、省レベルにおける掛金の全額徴収及び保険金の全額支給という目標を 2020 年までに達成することに決めた。これに基づき、社会保障基金のための省間調整メカニズムが確立され、人口流入の大きい地域に存在する社会保障基金口座勘定の剰余金の一部、人口流出を抱える地域の社会保障基金口座勘定の赤字を補うために配分された。中央政府は 2019 年、高齢化の進んだ省における年金の支給を支援するために各省から都市従業員養老保険の掛金の 3.5%を徴収することに決めた。中長期的には、垂直的管理型社会保障機関が設置されることを前提に、社会保障基金の統一的な徴収、統一的な配分、統一的な投資業務及び統一的な基金管理を推進し、さらに社会保障基金の余剰の省間における移転に努め、最終的には全国的に「統一された徴収及び統一された支給」による社会保障制度を形成する必要がある¹⁰。

¹⁰Luo Wenguang, Fu Zhihua, et al. Research on the national pension planning of basic pension insurance and the division of responsibility for intergovernmental expenditure between central and local governments - from the perspective of international experience. 中国財政科学研究院の内部報告書