

中国国務院発展研究センターとの 共同研究及び中国年金制度の 抱える課題^{*1}

財務総合政策研究所 国際交流課 研究員 原 陽亮

財務総合政策研究所 国際交流課 研究員 石川 裕彬

1 はじめに

財務総合政策研究所（以下、財務総研）では、国際交流活動の一環として中国のいくつかの研究機関と研究交流を実施している。交流先の一つである中国国務院発展研究センター（Development Research Center, the State Council of the PRC、以下DRC）とは、現在、日中両国に共通する課題となっている「人口構造の変化」をテーマに掲げ共同研究を行っている。

本稿では、財務総研とDRCの共同研究におけるこれまでの活動を簡単に紹介した後に、同研究を通じて確認することができた中国の高齢化の状況や、それに伴う社会保障制度、特に年金制度の現状及び課題についての概観を整理し情報を共有したい。

2 財務総研とDRCの共同研究

(1) 共同研究の経緯

DRCは、中国国務院直属の政策志向の研究機関であり、中国の経済情勢や経済政策の動向について分析を行っているほか、重要な経済問題について政策当局に対し活発に政策提言を行っている機関である。

財務総研とDRCとの共同研究は過去にも、2003年から2007年までの間、「中央と地方の役割分担と財政の関わり」などをテーマに行われており、日中双方で共同研究会や地方視察を実施し、双方の研究論文等からなる共同報告書を作成するなどの交流活動を行った。

その後、DRC側から共同研究再開の要望があったことを受けて、2018年4月、改めて4年間に渡る共

同研究に関する覚書を締結するに至り、「人口構成の変化のマクロ経済的帰結と財政の持続性」を大テーマとして共同研究を開始した。

(2) 2018年以降の共同研究

今回の共同研究では、2020年2月現在までに計3回のコンファレンス及び視察を行ってきた。

共同研究1年目は、中国側の関心事項である「年金」と「介護」を小テーマとして計2回のコンファレンス及び視察を行った。

2018年9月は北京市でコンファレンスを開催し、日本側からは「少子高齢化と日本の公的年金制度改革」「日本における人口動態の変化と経済成長」の2つの発表を行った。また、視察ではDRCと共に江西省南昌市を訪問し、共同研究のテーマに関連した介護施設等の視察および省政府関係者や企業代表者と年金制度等に関する意見交換を行った。視察を通し、中国では「未富先老 (old before rich)」が社会的な課題であり、豊かになる前に高齢化社会になったことで、「介護」に関しては、高齢者向け介護サービスが十分に整っていないことや、在宅介護ポリシーが依然として浸透していないなどの課題があることがわかった。

2019年3月は東京でコンファレンスを開催し、日本側からは「年金制度に対する国民の理解を得るための取組み」「日本の公的年金制度における財政方式の変遷」「日本における人口動態の変化の生産性・潜在的経済成長への影響」の3つの発表を行った。また、視察では、DRCと共に東京大学高齢社会総合研究機

*1) 本稿を執筆するにあたり、片山ゆき准主任研究員（ニッセイ基礎研究所）や林ひとみ課長補佐（財務省財務総合政策研究所総務研究部国際交流課）、その他関係者から大変貴重な助言や示唆を賜った。ここに記して謝意を表す。また、本稿の内容及び意見は筆者の個人的な見解であり、筆者の所属する組織の見解を示すものではなく、本稿における誤りは全て筆者に帰する。



広州でのコンファレンス



深センでの視察
(レベル4対応の自動運転車)

構*2や千葉県内にある共同研究のテーマに関連した施設を訪問し、生涯現役社会や住民同士が助け合う社会の実現を目指した日本の地域包括的取組みや産学官連携例、介護保険制度に関して、2日間に渡ってヒアリング及び意見交換を行った。

共同研究2年目には、1年目の研究交流を通して中国側の関心が特に高いと感じた「年金」と、近年イノベーションの進展が目覚ましい中国から日本が学ぶべき点として「デジタル・イノベーション」を加え、2つを小テーマとして掲げた。

2019年11月に広東省広州市でコンファレンスが開催され、日本側からは「日本の公的年金制度の持続性」「高齢化社会における生産性に関する課題」の2つの発表を行った。また、視察ではDRCと共に広東省深セン市を訪問し、デジタル・イノベーションを活用して事務効率化や人件費削減を実現すると共に遠隔医療等の新しい金融サービスを提供する金融コングロマリットや、AIの画像認識を活用して自動運転車を製造するスタートアップ企業を訪問し、意見交換を行った。これらの視察を通して、改めて中国の先進的な技術革新の現状を学ぶことができた。

3 中国の年金制度の現状

(1) 中国の高齢化の状況

ここからは、DRCとの共同研究でテーマとして取り上げ、中国側の興味及び問題意識も非常に強いことが窺えた中国の年金制度を巡る状況を紹介する。まずは、その問題意識の前提にあると考えられる中国の高齢化の状況を簡単に確認する。

中国では、1979年から2015年まで実施された「一人っ子政策*3」に伴い出生率が低下したことにより、高齢者人口の割合が増加し少子高齢化が急速に進展している。65歳以上人口が総人口に占める比率である高齢化率は、2018年末で11.9%*4と既に「高齢化社会*5」の基準となる7%を超えており、高齢者人口は1億6千万人以上と日本の総人口を上回る規模となっている。日本の高齢化率は2018年10月1日時点で28.1%*6であることから、高齢化率では中国の現状はまだ日本には及ばないが、中国も2025年には14%を超え「高齢社会」に、2036年には21%を超え「超高齢社会」へと比較的早いスピードで高齢化が進行する見込みである*7。加えて、総人口は2030年頃をピークに減少するという予測もある。

また、中国の高齢化社会の現状を象徴する「4・2・1社会」という言葉がある。これは、「一人っ子政策」

*2) 東京大学高齢社会総合研究機構は、2009年に東京大学総長室総括委員会の下に設置された部局横断的組織であり、総合的学問体系であるジェロントロジー学*を推進している。また、他大学・民間の研究機関・企業・行政・地域等と連携し、豊四季台プロジェクトに代表されるような、超高齢社会対応のコミュニティづくり等の社会実験的なプロジェクトに取り組んでいる。

* Geront (高齢者：ギリシャ語) と ology (学) を合わせた造語であり、高齢化に関わるあらゆる領域の「知」を結集して、超高齢社会の広範で複雑な課題を総合的・分野横断的に研究し、課題解決を目指す学問 (老齡学)。

*3) 2016年から「二人っ子政策」に移行。

*4) 中国国家統計局「中国統計年鑑2019」より

*5) 一般的に65歳以上人口の比率が7%以上を「高齢化社会」、14%以上を「高齢社会」、21%以上を「超高齢社会」と呼ぶ。中国は2000年(7.0%)から2001年(7.1%)にかけて「高齢化社会」となった(中国統計年鑑2019)。

*6) 内閣府「令和元(2019)年版高齢社会白書」より

*7) 国際連合「World Population Prospects 2019」より

の結果、二組の老人夫婦（祖父母）4人、それぞれの一人っ子同士の夫婦2人、夫婦の子供（孫）1人からなるいびつな世帯が主流となり、子や孫世代への負担が増加する社会構造へと変化していることを示している。

中国は、元来は儒教的な思想の下、親の老後の面倒は子供が見るものという考え方が一般的であったが、こうした人口構造の変化に伴い、近年では社会保障による高齢者への福祉の重要性が強く認識されている。この様な中、中国政府は2020年までに年金、医療、介護の国民皆保険の実現を目標として掲げており、公的年金を含めて社会保障制度の更なる整備が進められている。

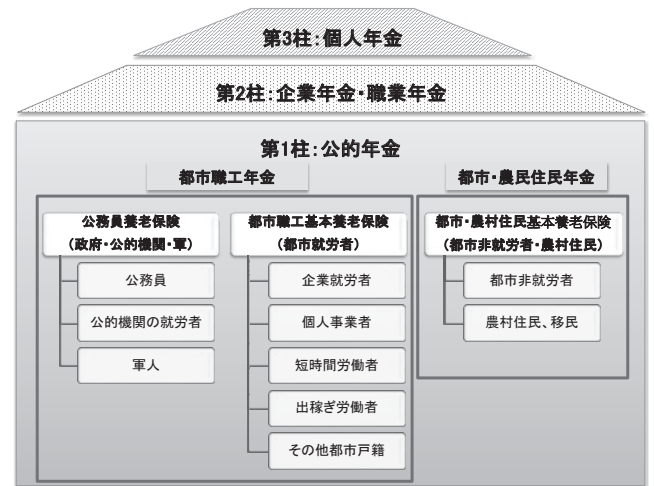
(2) 中国の年金制度の全体像

現在の中国の公的年金を含む年金制度の全体像は、図1のような3本柱の構造となっている。第1の柱は「公的年金」であり、本稿ではこの後、この制度を主に取り上げる。第2の柱には企業が任意で従業員を加入させる「企業年金」と、公務員が強制的に加入する「職業年金」がある。「企業年金」は都市部就労者に対する公的年金である「都市職工基本養老保険」への保険料納付を前提に、企業と個人が追加で掛金を拠出し従業員個人に用意された口座で管理・運用されるが、加入率はまだまだ低い。公務員に対する「職業年金」は公的年金の「公務員養老保険」に紐づいて強制加入で上乘せされる制度であり、公的年金の一部として整理することも可能であるが、制度の構造上は「企業年金」と横並びに位置づけられるため図1では第2の柱に示している。第3の柱には民間の商業保険等を活用した個人年金が据えられており、こちらは個人が任意で加入するものである。

第1の柱の公的年金は、図1からも確認できる通り、加入者の就労形態や居住地（都市・農村）に応じた三つの制度から成っているが、現行の制度体系が形成されるまでには様々な変遷を辿って来た。また、現行の制度体系もまだまだ多くの課題を抱えており、まさに改革が進められている最中であると言える。

ここからは、公的年金制度に焦点を絞り、その大まかな変遷や制度概要を説明していく。ただし、その変遷や制度は複雑であるため、初めて触れる場合には内

図1 中国の3本立ての年金制度



容の理解がやや困難であるように感じる。更に、中国に独特のいくつかの背景要素が理解の障壁となると同時に、公的年金制度の抱える課題にも繋がっていると考えられる。

そこで、まずはそれらの背景要素を説明し、その後には公的年金制度の変遷や概要説明に移りたい。

(3) 中国の公的年金制度理解の助けとなる背景要素

中国の公的年金制度をより理解するために把握しておくべき背景要素として、(ア) 都市戸籍と農村戸籍、(イ) 計画経済から市場経済への移行、(ウ) 公的年金制度運営における地方政府の裁量、の3点を説明する。

(ア) 都市戸籍と農村戸籍

中国では、1950年代後半に、都市住民への食糧供給の安定や社会保障制度の充実などの観点から都市部への人口流入を制限することを目的に、戸籍を都市戸籍と農村戸籍に分ける戸籍管理制度が導入された。近年は、戸籍間の格差が問題視され格差解消に向けた制度改革が進められてはいるが、戸籍の区分は継続している。このように、中国の公的年金制度が長らく都市と農村で別々の制度として形成されてきた背景には、戸籍管理制度に起因する都市と農村の二元的社会構造がある。

(イ) 計画経済から市場経済への移行

中国は1949年建国以降、経済体制が計画経済から1978年以降の改革・開放政策を経て市場経済に移行

した。公的年金制度を含む社会保障は、1951年に「中華人民共和国労働保険条例*8」によって都市部の就労者を対象にスタートしたが、当時の計画経済の下では就労者は全て国有企業に所属し終身雇用が確保されていた。そこでの社会保障は、企業が従業員とその家族の生活を全般的に保障するという、いわゆる福利厚生に近いものであった。その後、経済体制が市場経済へ移行する中で、国有企業の終身雇用の前提は崩れ、就労形式も民間企業や自営業などへ広がった。これに伴い、都市部の就労者に対する年金（を含む社会保障）は、国有企業以外の就労者にも範囲を拡大していき、企業が提供する保障から政府による社会保障へと形を変えていくことになる。中国の公的年金が就労の有無により制度が分かれており、特に都市部の就労者に対する制度が優先的に段階を経て整備されたのは、その制度が計画経済下の国有企業からスタートし市場経済への体制変化に沿って形成されて来たということが背景にある。

（ウ）公的年金制度運営における地方政府の裁量

中国の公的年金制度は、中央政府が基本的な方針・枠組みを国務院からの通達といった形式で全国に伝達し、地方政府がそれを受けて各地域の実情を踏まえた上で制度を実施している。また、制度変更の際、場合によっては一部のパイロット地域で先行的に実施した後全国に展開されることもある。こうした方法が採られた結果、各地域における公的年金制度は、中央の方針に沿った範囲であれば、地方政府によって保険料率や給付内容等についてある程度自由に設定することが可能となっている。そのため、実際に地域によって細かい制度内容が異なっており、これが現在の中国の公的年金制度における大きな課題である地域間の格差を生じさせる要因のひとつとなっている。

（４）中国の公的年金制度の変遷

ここでは、中国の公的年金制度の変遷を大まかに説明する。前述の通り、1951年に都市部の就労者を対象に始まった公的年金制度は、まずは都市部の就労者に対して優先的に整備されて来た。計画経済体制下に

においては、断続的に対象範囲の拡大や細かい制度の変更などが行われてきたが、企業による保障という基本概念に変化はなく、費用も全て企業が負担して来た。1978年の改革・開放により市場経済へと体制が変化するに伴い、1986年に国有企業で一部個人による保険料負担が導入され、1991年にはその他の企業等でも個人負担が開始し、社会保険の性質を持つ制度へと変化していった。その後、国務院から1995年の「企業従業員の養老保険制度の改革を進化することに関する通知」及び1997年の「統一した企業従業員の基本養老保険制度の確立に関する決定」が発表され、現行の都市部の就労者を対象とした「都市職工基本養老保険」と同様の、基本年金基金と個人勘定からなる2階建ての仕組みとなった。

一方、農村住民や都市部の非就労者に対する公的年金制度は、都市部就労者よりもかなり遅れて整備された。農村住民に対しては1992年に個人積立を基本とする制度として開始し、2009年に国庫負担が追加された。その後、2011年に都市部の非就労者に対する制度が農村住民の制度と類似した仕組みで開始され、制度上は全ての人を対象とした公的年金制度が整えられた。2014年には農村部と都市部の非就労者に対する制度が統合され、現行の「都市・農村住民基本養老保険」となった。

ここまでの都市就労者、農村部及び都市非就労者を対象とする制度の他に、もう一つ公務員を対象とした制度がある。公務員に対する公的年金は1955年に財源を全て政府拠出で賄う制度として開始した。1958年には企業の就労者に対する制度と一度統合されたが、1978年には再び分離されている。2015年には、他の制度に比べて個人負担が無い点や給付水準が優遇的であるという指摘に対応して「都市職工基本養老保険」と同様に個人負担を含むものに変更され、現行の「公務員養老保険」の仕組みとなった。ただし、職域加算分として「職業年金」が上乗せされており優遇的な要素は残されている。

（５）中国の公的年金制度の概要

現行の中国の公的年金制度は、都市部の企業就労者

*8) 年金の他、疾病、労働災害、出産等の保障も含まれた。

表1 現行の中国の公的年金制度の概要

制度	都市職工基本 養老保険	公務員養老保険	都市・農村住民 基本養老保険
対象※	都市の就労者	公務員等	都市の非就労者、 農村住民
加入条件	強制加入		任意加入（16歳以上）
保険料負担	事業主、個人		個人、地方政府補助
基金	1階	基本年金基金（賦課方式） 〔保険料（事業主）・財政補填〕	基礎年金（税方式） 〔国庫負担〕
	2階	個人勘定（積立方式）〔保険料（個人）・補助金・職域加算〕	
給付条件	男性：60歳、女性：55歳、50歳 加入期間15年以上		男性・女性：60歳 加入期間15年以上
運営単位	地方政府（省・県・市）		

※各制度の加入対象の内訳については、図1の第1柱部分も参照されたい。

を対象とする「都市職工基本養老保険」、都市の非就労者及び農村住民を対象とする「都市・農村住民基本養老保険」、公務員を対象とする「公務員養老保険」の三つの制度から成っている（表1）。

このうち「都市職工基本養老保険」と「公務員養老保険」の二制度は概ね同様の仕組みとなっており、制度上は強制加入となっている（実際には「都市職工基本養老保険」において保険料納付率の低さが問題となっているが、詳細は後述する）。保険料は加入者の賃金に応じて事業主と個人が負担し^{*9}、基金は1階部分の基本年金基金と2階部分の個人勘定から構成される2階建て構造となっている。1階部分の基本年金基金は制度運営の単位である地方政府において制度毎の社会プールとなっており（賦課方式）、不足分については財政補填が行われる。2階部分の個人勘定は年金給付のために個人に紐づいた口座に積み立てられ（積立方式）、事前に引き出すことはできない（実際には、個人勘定の残高が不足する「空口座問題」が発生しているが、詳細は後述する）。給付は支給開始年齢である男性60歳、女性55歳・50歳（職種による）に達し、加入期間が15年以上ある者に対して行われる。なお、二つの制度間の違いは先にも述べたが「公務員養老保険」の個人勘定に、企業と個人の拠出による「職業年金」が加算されている点である。

「都市・農村住民基本養老保険」は、他二制度とは異なる仕組みとなっており、加入対象は16歳以上の都市の非就労者及び農村住民（学生を除く）、加入は任意となっている。保険料は複数の設定金額（地域によって異なるが、年額100～2000元）から選択して個人が支払う分に、地方政府からの補助金（年間30

元以上）が加算される。基金は、保険料の積み立てによる個人勘定（積立方式）が2階部分に該当し、1階部分は中央・地方政府の拠出による基礎年金（税方式）から成る2階建て構造となっている。給付は支給開始年齢の60歳（男女とも）に達し、加入期間が15年以上ある者に対して行われる。なお、こちらの制度も運営単位は地方政府となっている。

4 中国の年金制度の課題

中国の年金制度の課題については、前述の2018年以降の財務総研とDRCとの共同研究における計3回のコンファレンス及び視察においても、中国側が年金制度に対して課題意識を強く持っていることが確認できた。年金制度の課題としては、(1) 基本年金基金及び年金給付水準の地域間格差、(2) 個人勘定の空口座問題、(3) 低い年金扶養率と国庫負担への大きな依存、(4) 低い保険料納付率などが挙げられた。それぞれの課題について、概要、背景や改善に向けた対応等を、共同研究を通して得られた内容などを含めて簡単に紹介する。

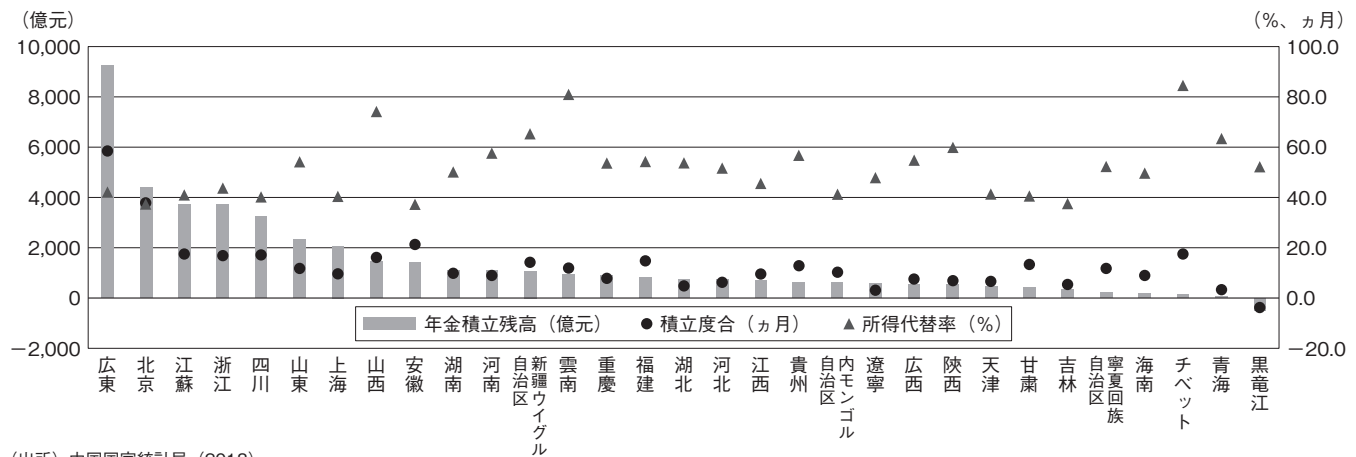
(1) 基本年金基金及び年金給付水準の地域間格差

都市職工基本養老保険の基本年金基金（1階部分）については、現状中国全体では、収支は黒字となっているが、地域ごとにみた場合、赤字の地域が存在しているという問題がある。この背景には、前述の通り制度運営単位である地域（居住地や勤務地）によって年金制度が異なっていることがあり、収支状況に格差がある結果として地域ごとの年金積立金残高や積立度合^{*10}にも大きな差が生じている（図2）。

具体的には、広東省では、2017年末時点で基本年金積立金残高が9245.1億元、積立度合が58.5ヵ月と全地域内で最も基本年金基金が潤沢である一方、黒竜江省では、基本年金積立金残高が-486.2億元、積立度合が-3.8ヵ月と基本年金基金は既に枯渇している。また、同じく図2（右軸）に示している年金支給額を平均賃金で除して算出した所得代替率についても、最も高い雲南省と最も低い安徽省では2倍近くの差があ

*9) 保険料率は地域によって異なるが、北京市の「都市職工基本養老保険」の場合は、事業主が賃金総額の16%、個人が賃金の8%として設定されている。
*10) 積立度合=年金積立金残高÷年金給付額×12（ヵ月）。年金積立金残高が、向こう何ヵ月分の年金給付に値するかを示す指標。

図2 都市職工基本養老保険の地域別年金積立金残高・積立度合・所得代替率（2017年末）



(出所) 中国国家统计局 (2018)

(※所得代替率=年金支給年額÷平均賃金×100(%)として算出)

り、年金給付の水準にも地域間で格差があることが確認できる。

このような地域格差が発生している要因が、制度の運営・管理主体が地域に細かく分かれている点にあることは明らかであるが、その経緯の一部を説明する。1991年に実施された年金改革によって、都市部企業就労者の年金保険基金の運営・管理は地方政府（県・市レベル）が行うこととなった。地域間で、企業の従業員の年齢構成や業績に差があったため、地方政府（県・市レベル）ごとに年金財政の格差が初めから生じていた。このような状況に対して、年金保険基金の運営・管理主体を省・全国レベルに統一し、黒字地域から赤字地域への財政移転を通じた格差是正を可能とすることが目指されてきたが、黒字地域の地方政府の反対等もあり、省単位への統一もいまだに完全には実現していない状況である。

ただし、2018年7月からは、基本年金基金の地域間格差是正を目的とした中央調整基金が設置され、各省から一定額を徴収し、高齢化率が高い地域に財源を多く移転する措置が執られはじめた^{*11}。

制度運営単位が統一されていないことに起因する課題には、制度の地域間格差に加え、地域間で制度移行を行う加入者に対する財源移転の不公平がある。例えば、転職等によってB市からA市に移転する場合、B市で支払った保険料拠出分について、積立方式の個人勘定（2階）部分は積立残高全額をA市で受け取る年

金財源に移動できるが、賦課方式の基本年金基金（1階）部分は実際の拠出の一部分しか移動できないという制限がある^{*12}。

財務総研とDRCの共同研究における過去のコンファレンスでは、中国側が、これらの課題を重要視していることが確認でき、地域間の財政移転、国有企業株式売却益による財政補填、財政検証強化などの対策が必要といった意見があった。また、日本の統一的な年金制度や財政検証のあり方について学ぶことは非常に意義深いといった意見も挙げられた。

(2) 個人勘定の空口座問題

都市職工基本養老保険の個人勘定（2階部分）については、本来あるべき残高よりも大幅に少ない額しか積み立てられていないという、いわゆる空口座問題が発生している。この問題の根本は、都市職工基本養老保険が現行制度と同様の仕組みになった1997年の年金改革にさかのぼる。従来は賦課方式が採用されていたため、退職者に支払われる年金が基金として蓄積されておらず、基本年金が財源不足の状況であった。しかし、発生した給付債務（既に退職している人（＝老人）のための給付や、既に就職しており新制度のもとで積立不足に陥る人（＝中人）のための措置）に必要な財源調達に関して、独立した施策が講じられなかった。このことが原因となり、一部地域において本来個人勘定に積み立てられるべき2階部分の積立金が、現

*11) 新華網日本語版 (2018)、労働政策研究・研修機構 (2018)。

*12) 片山ゆき (2017)

時点の老人の1階部分の基本年金の給付に転用されることによって生じた問題である。先にも述べたが、個人勘定の積立金は受給開始前に引き出すことはできないため、本来であればこのような状況が起こることは考えにくい。しかし、制度転換に伴い、基本年金の財源を負担する適切な主体を確認しなかった上、基本年金と個人勘定が一括管理されていた状況だったことが原因であると考えられる。

(3) 低い年金扶養率と国庫負担への大きな依存

特に都市職工基本年金保険においては、保険金給付対象者数（退職者）に対する保険料納付者数（働いている人）の比率（年金扶養率^{*13}）は年々減少傾向にあり、2000年末時点で3.30人であったが、2017年末時点では2.65人にまで減少した^{*14}。今後、高齢化に伴って年金扶養率は更に減少するとみられており、2050年には1.22人になると推計されている^{*15}。

こういった状況のもと、年金財政も逼迫していくことが見込まれ、中国社会科学院が2019年4月に発表した「中国養老金精算報告2019-2050」では、都市職工基本養老保険の単年度収支は2028年にはマイナスに転じ、その結果、積立金残高は2035年には0になると報告されている。更に、共同研究における過去のコンファレンスでは、中国側から、現在の年金財政の単年度収支の黒字は、国庫負担によるもので、国庫負担を除いて純粋に保険料収入だけでみると本来は給付額が徴収額を上回り、赤字となっているという見解もあった。

この問題の根底には、働くことができるにもかかわらず働かずに年金を受給している層の存在がある。都市職工基本養老保険の制度上の受給開始年齢は、前述のとおり男性が満60歳以上、女性は幹部が満55歳以上、一般就業者が満50歳以上であり、また、実際の退職者の平均年齢は58歳となっている。65歳以上での就労希望者は一定程度いるというデータもあり、働く意思がある年金受給層が多数ではないが存在することを示している。少子高齢化で生産年齢人口が更に減少していくと予想される中、長期的な方策である出生

率上昇への対応のみならず、日本のような60歳以上の就労促進による保険料納付者の増加、支払い期間の延長なども検討の余地があろう。共同研究における過去のコンファレンスでは、中国側から、年金制度の持続可能性を高めるためには、支給開始年齢の引き上げ、それに伴う退職年齢の引き上げや定年後再雇用制度の設置などが必要だといった意見があった。

(4) 低い保険料納付率

都市職工基本養老保険は、先にも述べた通り、制度上は都市部の企業就労者に対して強制加入となっており、企業は従業員数や賃金に応じた保険料を納付する必要がある。しかし、実際には、「中国企業社会保険白書2018」によると、2018年に正しい基準に基づいて保険料を計算して納付している企業は3割弱しかなく、徴収漏れが深刻な問題となっている。

その原因のひとつに、企業が負担する保険料率が高いことがあると考えられる。具体的には、都市従業員基本養老保険の保険料について、本稿執筆時点（2020年2月）では、原則は、企業が賃金総額の16%、従業員が賃金の8%を拠出する仕組みであり、日本のように労使折半ではなく、企業の拠出負担が重くなっている。なお、企業が負担する保険料率は2016年5月にそれまでの原則20%から19%までの引き下げが可能となり、2019年5月には、現行の16%まで引き下げられるといった取り組みが行われているものの、企業にとっては年金以外の社会保険料もあり引き続き重い負担であるようだ。

実際に、DRCとの共同研究において2018年9月に中国の江西省を視察した際、現地の民間企業担当者らに意見を聴取したところ、労働力を増やすために従業員を追加で雇うと年金を含む社会保険料の支出も増加するため、収益が圧迫されてしまうといった不満も挙がっていた。

また、これまで正しい基準で保険料を納付しない企業が多く存在してきた背景には、高い保険料負担に加えて、過去の徴収方法にも要因があった。以前は、社会保険料は社会保険局が、税金は税務局が別々に徴収

* 13) 保険金給付対象者1人当たり、何人の保険料納付者数があるかを示す指標。

* 14) 中国国家统计局ウェブサイトの情報に基づき筆者算出（中国国家统计局（2018））。

* 15) 中国社会科学院（2019）

しており、両機関の間での連携もほぼ行われていなかった。そのため、企業は保険料の前提となる従業員の賃金を、最低基準や独自の計算によって算出し、本来納付すべきよりも少ない社会保険料を納付することを容易に行うことができた*16。

しかし、2019年1月からは、社会保険料と税金の徴収を税務局で一本化し、納税のために申告された給与と情報に基づいて、適正な保険料を納付しているかチェックする体制になったことから、適正な基準による保険料納付率が改善することが期待される。また、他方で、前述のとおり2019年5月には企業が負担する保険料率の引き下げが行われており、政府としては保険料の企業負担は抑えながら適正な基準での徴収を拡大することで結果的に保険料収入を適正な水準に引き上げようという意図を推し量ることができる。

このように、中国の公的年金制度は、制度運営単位が統一されておらず地域間で不公平が生じていること、そもそも現行制度移行時点から年金基金の財源が不足していること、高齢化に伴い保険金給付者に対する保険料納付者の割合が減少していること等が根本的な原因となり、様々な課題が発生している。制度・財政面での解決が必要とされているが、道半ばの状況であり、特に、第1次ベビーブーム世代が退職年齢を迎える2020年以降は、年金制度改革に関する動向にいつそう注目が集まることになろう。

5 おわりに

財務総研ではDRCの他にも中国の複数の研究機関と研究交流を行っているが、近年は他の研究機関との間においても高齢化や年金制度を議題として取り上げることが多くなっており、これらの課題に対する中国全体の問題意識が非常に高まっていることが窺える。本稿でも確認した通り中国の年金制度は未成熟であり、政府は制度の整備を急務として捉え、力を入れて取り組んでいる状況である。このような状況にある中国にとって、先進国の中でもいち早く高齢化対策や年金制度改革に関して様々な策を講じてきた日本の経験は非常に学ぶべきところが多いと感じているようである。

一方、中国は近年イノベーションの進展が目覚ましく、我々が中国を訪問した際にも実際にキャッシュレス・ペイの浸透や、視察先企業におけるIT技術やAIを活用した生産性向上への取組みや革新的サービスの導入などからその片鱗を感じ取ることができた。今後、日中両国とも高齢化が進む中で更なる経済成長を模索するにあたって、中国のこのような先進的なイノベーションの潮流から日本が学べること、また、学ぶべきことは多々あるだろう。

財務総研では、この先も、覚書の期間を約2年残すDRCとの共同研究や、中国のその他の研究機関との交流を通じて、お互いの国の経済や財政の状況についての理解を深めるのみならず、相互の国の発展に資する知識や研究成果の共有を図るべく、意義のある国際交流活動を続けていきたい。

(以上)

参考文献

- 片山ゆき (2017)「中国の年金制度について (2017)」(ニッセイ基礎研究所 基礎研レポート)
- 片山ゆき (2018)「中国の年金制度」(年金シニアプラン総合研究機構 年金と経済 (2018.07) Vol.37 No.2)
- 片山ゆき (2019)「中国の「2025年問題」」(ニッセイ基礎研究所 保険・年金フォーカス)
- 片山ゆき (2019)「きちんと社会保険料を納めている企業は3割? (中国)」(ニッセイ基礎研究所 基礎研レター)
- 何立新 (2008)「中国の公的年金制度改革」(東京大学出版会)
- 柯隆 (2014)「中国の社会保障制度と格差に関する考察」(財務総合政策研究所 フィナンシャル・レビュー 第119号)
- 自治体国際化協会 (CLAIR) (2003)「中国の年金制度改革」(CLAIR REPORT 第249号)
- 自治体国際化協会 (CLAIR) (2008)「中国の社会保障制度」(CLAIR REPORT 第320号)
- 新華網日本語版 (2018)「養老保険基金中央調整制度の構築を決定 中国国务院」(2018年6月13日)
- 中国研究所 (2018)「中国年鑑2018」(明石書店)
- 中国国家统计局 (2018)「中国統計年鑑2018」
- 中国国家统计局 (2019)「中国統計年鑑2019」
- 中国社会科学院 (2019)「中国養老金精算報告2019-2050」
- 矢作大祐 (2013)「中国の年金制度・資産の現状と課題」(大和総研 金融資本市場分析)
- 労働政策研究・研修機構 (2018)「企業従業員年金制度の統一に向けた取り組み」(2018年12月 海外労働情報)

*16) 社会保険料算出の基準となる従業員の賃金は、前年の当該地域・省の在職職員平均給与を基に、上限 (300%)・下限 (60%) として計算 (地域、種別によって下限の設定が異なる場合もある)。