

中国の社会保険法（草案）の公表と公的年金制度改革¹

関根 栄一

■ 要 約 ■

1. 中国の社会保険は、基本養老保険（日本の国民年金・厚生年金保険に相当）、医療保険、労災保険、失業保険、出産保険の五つから構成されているが、これらの社会保険を統一かつ整合的に律する全国レベルの法令の制定作業が進められており、2008年12月28日、「社会保険法（草案）」（以下、草案）が公表され、パブリックコメントに付された。
2. 草案のうち、基本養老保険については、政府、企業、個人の三者が負担し、社会プール（賦課方式）と個人口座（積立方式）の組合せから成るといった従来の制度設計を確認しつつ、加入者の受給権の強化や、基金の全国プールの実現と管理監督の強化に関する規定が盛り込まれている。
3. 社会保険法の制定は、現政権の社会保障制度の整備と強化に向けた強い意志を受けたものであるが、草案の作成に先立って、2008年には行政改革を通じた社会保障部門の再編も行われている。具体的には、旧人事部（部は省に相当）と旧労働・社会保障部が統合され、新たに「人力資源・社会保障部」が設立されている。
4. 基本養老保険の課題としては、低い加入率、所得代替率の低下、運用利回りの向上が挙げられる。所得代替率は、59.2%を目標としているが、国有企業退職者の場合、筆者の試算では2007年で46%となっている。全国レベルのプーリングの実現に当たっては、運用体制の確立も重要である。
5. 中国では、今後も社会保険関連の立法が計画されている。景気減速の中で、社会的セーフティネットの真価も問われており、中国の社会保険制度や公的年金制度の改革の動向が今後も注目される。

I 社会保険法（草案）の公表

中国の社会保険は、基本養老保険（日本の国民年金・厚生年金保険に相当）、医療保険、

¹ 本稿は、財団法人東京国際研究クラブの許諾を得て、『季刊中国資本市場研究』2009Vol.3-1より転載している。

労災保険、失業保険、出産保険²の五つから構成されている。これらの各保険は、過去の経緯から個別に制度化されそれぞれ別の基金として積み立てられ管理されてきていた。しかしながら、これらの社会保険を統一的かつ整合的に律する全国レベルの法令はこれまでは存在せず、国民向け社会保険サービス内容の不統一や不均衡が問題となっていた。

中国の社会保障制度の整備と強化は現政権の重要政策課題の一つであり、社会保険に関する基本法の立法作業が進められてきている。この結果、2008年12月28日、全国人民代表大会常務委員会弁公庁（衆議院事務局に相当）は、「社会保険法（草案）」を公表した。同法は、これまで制度化され実施されてきた各社会保険を全国レベルで規範化（ルール化）すると共に、社会保険加入者の権利保護を目的としている。

草案は、第一章の総則、第二章の基本養老保険、第三章の基本医療保険、第四章の労災保険、第五章の失業保険、第六章の出産保険、第七章の社会保険料徴収、第八章の社会保険基金、第九章の社会保険事務、第十章の社会保険監督、第十一章の法律責任、第十二章の附則の合計91条から構成されている。草案の公表と共に2009年2月15日を期限としたパブリックコメントに付されたが、最終的に7万501件のコメントが寄せられた³。このことは、中国国内での草案への関心の高さを示していると言える。

II 基本養老保険の全国プールを目標に設定

社会保険法（草案）のうち、基本養老保険⁴に関するポイントは以下の通りとなっている。

1. 従来の基本養老保険の制度設計の確認

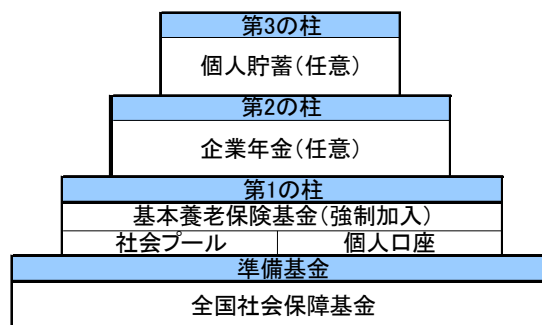
中国の基本養老保険基金は、政府、企業、個人の三者が負担し、社会プールと個人口座の組合せから成っている。前者の社会プールは、世代間扶養の考え方で現役世代の保険料で退職者の年金を支払う賦課方式で運営され、後者の個人口座は従業員が納付した保険料を定年退職後の年金給付に当てる積立方式で運営されるという制度設計となっている（図表1）。草案でも、この基本養老保険の制度設計を踏襲している（第九条、第十条、第十一条）。また、基本養老保険基金の給付財源が不足した時の政府による（財政）補填も明記された（第十二条）。

² 女性従業員の出産に伴う経済的保障及び医療費充当のため、また企業間の出産保険料の負担のバランスを確保するために、中国では「出産保険」が設けられている。

³ 2009年2月20日付人民日報及び新華社。

⁴ 基本養老保険を含む中国の年金制度の詳細は、井上武・関根栄一「中国の年金制度と資産運用業界」『財界観測』2006年秋号、及び野村資本市場研究所編『中国証券市場大全』日本経済新聞出版社、2007年を参照。

図表 1 中国の年金体系



(注) 基本養老保険基金の所得代替率は59.2%を想定。

(出所) Felix Salditt ほか“Pension Reform in China: Progress and Prospects”
OECD、2007より野村資本市場研究所作成

2. 基本養老保険加入者の受給権の強化に関する規定

草案では、基本養老保険加入者の受給権の強化に向けた考え方もあらためて提示されている。

一つ目は、企業従業員以外に、（従業員のいない）個人事業主や、非全日制従業員（非正規従業員に相当）⁵も、基本養老保険に加入できるとした点である（第九条、第十一条）。これは、中国経済の構造変化に伴う多様な就業形態に対応するための規定と位置付けられる。

二つ目は、基本養老保険の個人口座の給付前の取り崩しは認めないとしつつ、毎年、銀行預金金利と物価指数を参考にして利回りを決め、当該利息に関する源泉税は免除するとしている点である（第十三条）。運用利息の源泉税免除を法的にも担保している。

三つ目は、基本養老保険の正常な調整メカニズムを構築すること、具体的には平均給与伸び率、物価上昇水準、基本養老保険基金の負担能力に基づいて、基本養老保険の給付水準を適切に引き上げるとしている点である（第十六条）。経済成長が続く中国では、給付水準の引き下げという事態は、今のところ想定されていないように思われる。

四つ目は、地域を移動して就業する場合にも、基本養老保険口座を移転できるようにしている点である（第十七条）。元々、基本養老保険の制度設計上は、個人口座のポータビリティが確保できるとしている。一方、社会プールについては企業所在地で拠出するため、本人が転職等で企業所在地や本籍地を離れば、中国固有の戸籍問題など他の制度との調整が十分に行われていなかったため、事実上の掛け捨てとなる問題が指摘されていた⁶。このためにも、既存の身分証番号を用いた全国統一の個人社会保障番号制度を構築している（第五十六条）。

⁵ 労働契約法（2007年6月29日公布、2008年1月1日施行）の第68条では、「非全日制労働者使用」を「時間による報酬の計算を主とし、労働者の同一雇用単位における1日の平均労働時間が一般に4時間を超えず、1週の労働時間が24時間を超えない雇用形態」と定義している。

⁶ 2009年1月30日付日本経済新聞。

3. 全国プールの実現と管理監督の強化

基本養老保険を含む社会保険基金は、これまで一部の省（日本の県に相当）を除き、市・区・県レベル（日本の市町村レベルに相当）のプーリングに留まっており、国家による統一的な管理のために全国レベルのプーリングが課題とされてきた。草案でも、全国レベルのプーリングに向け、いくつかの規定が設けられており、同時に管理監督の強化も図られている。

一つ目は、社会保険基金の計算について国家統一の会計制度を適用するとした上で、基本養老保険基金について省レベルのプーリングを実現し、徐々に全国レベルのプーリングを実現することを明記した点である（第六十二条）。その他の社会保険基金の省レベルのプーリングのスケジュール、ステップについては、別途国務院（内閣に相当）が規定するとしている。各社会保険基金の分別管理も明記し、目的外使用や流用を禁止している。

二つ目は、プーリング地区毎に社会保険運営機構を設立して、社会保険サービスを行うとしており（第六十九条）、従来の地方の社会保険出先機関が再編される可能性がある。

三つ目は、プーリング地区の社会保険基金の予算・決算は、地区レベルの社会保険行政部門が編成し、同レベルの財政部門の審査・確認を経て、所属地方政府の認可を受けること、全国社会保険基金の予算・決算については、国務院の社会保険行政部門が編成し、国務院財政部門の審査・確認を経て、国務院が認可することが明記された点である（第六十五条）。

四つ目は、社会保険基金の監督に関するもので、プーリング地区毎に、企業代表、個人代表、労働組合代表、法曹界代表、アクチュアリーから成る社会保険監督委員会を設立し、社会保険基金の監督に当たるとしている点である（第七十七条）。社会保険運営機構は四半期毎に社会保険監督委員会への報告が義務付けられており、同委員会の監査結果は公開されるとしている。

全国レベルのプーリングの時期について草案上明記はされていないが、立法関係者の間では、2009 年末までに省レベルのプーリングを実現し、第二期胡錦濤・温家宝政権の任期でもある 2012 年までに全国レベルのプーリングを実現することが目標となっている模様である⁷。2009 年 1 月 20 日に行われた人力資源・社会保障部（後述、部は省に相当）の記者会見では、大陸の 31 の省（自治区・直轄市を含む）のうち、既に 17 の省で省レベルのプーリングが実現しており、2009 年末までに全ての省で省レベルのプーリングを実現することを目標としていることが明らかにされている。

⁷ 2008 年 12 月 22 日付及び同年 12 月 25 日付第一財經。

III 行政改革による人力資源・社会保障部の設立

1. 社会保障部門の行政改革

前述の社会保険法（草案）の制定は、現政権の社会保障制度の整備と強化に向けた強い意志を受けて進められているものであるが、その前段階で、行政改革を通じ社会保障部門の再編も行われている。

2008年3月に開催された第11期全国人民代表大会第1回会議では、2008年から2012年までの主要国家人事が審議・決定されると共に、28の部・委員会を27に再編する「國務院機構改革案」、すなわち行政改革案が承認された。社会保障部門については、旧人事部（人事院に相当）と旧労働・社会保障部（厚生労働省に相当）が統合され、新たに「人力資源・社会保障部」が設立された。人力資源とは日本語では耳慣れない言葉だが、いわゆるヒューマンリソースのことで、国民重視（以人為本）の姿勢を打ち出している現政権の考え方を表しているといえる。同部の英文名称も、Ministry of Human Resources and Social Security of the People's Republic of China となっている。

2. 強化される年金関連職責

同部への再編に当たっては、従来の職責が一部取り消されたり、他省庁へ移管されたりしているが、同時に強化される職責も指摘されている。社会保障関係では、以下の職責が強化されている。

一つは、都市部及び農村部の社会保障政策を強化・統一し、健全な年金サービスと保障システムを構築することである。もう一つは、企業の基本養老保険業務を強化・統一し、徐々に基金のプーリングのレベルを高め、基本養老保険改革を実現することである。

前述の社会保険法の制定も、実際には旧労働・社会保障部時代から進められてきたものであるが、年金制度改革を加速するとしてこの行政改革も後押ししているという側面もある。

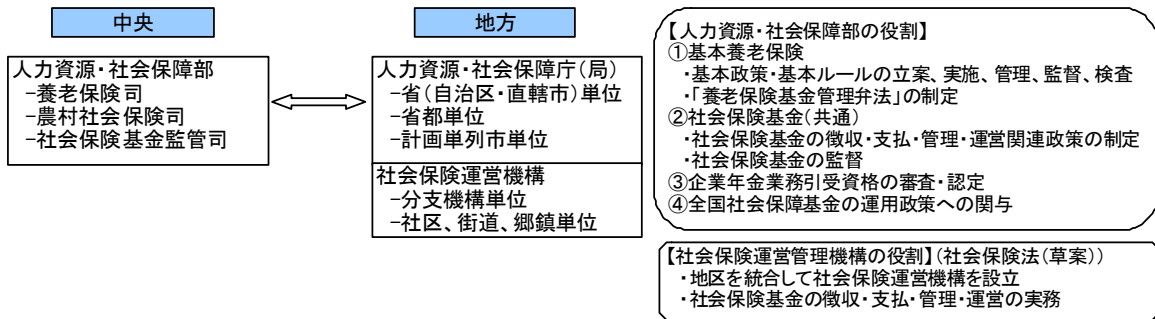
3. 年金関係機構のポイント

再編された人力資源・社会保障部は、509名を定員として、内部に23の司（局に相当）が設けられている。他に、外局として、国家外国専門家局⁸、国家公務員局を管理している。

うち、年金関係機構としては、旧労働・社会保障部時代と同様、引続き、基本養老保険を所管する「養老保険司」、農村部の社会保険を所管する「農村社会保険司」、社会保険基金の管理監督を所管する「社会保険基金監管司」が設けられている（図表2）。省レベルの地方政府にも人力資源・社会保障庁（局）が設けられ、社会保険法（草案）の通り、社会保険運営機構が社会保険基金の徴収・支払・管理・運営の実務を担うこととなっている。

⁸ 中国に招聘する海外の専門家を管理する部門。

図表2 人力資源・社会保障部の機構と役割



(出所) 人力資源・社会保障部より野村資本市場研究所作成

各司の職責で注目される点もある。一つは養老保険司で、「養老保険基金管理弁法」を制定することが職責に加えられている。基本養老保険基金の運用は、現状では銀行預金と国債に限定されているが、同弁法の制定を通じ、基本養老保険基金の運用政策や運用体制についても何らかの規定が加えられることが予想される。もう一つは社会保険基金監管司で、全国社会保険基金の運用政策の制定にも参画することが明記されている。2000年に設立された全国社会保険基金(前掲図表1)は、将来の社会保険支出に備えた準備基金として位置付けられているのみならず、資本市場における機関投資家としても注目を浴びる存在である。同司は、2004年から導入された確定拠出型の企業年金の業務引受資格の審査・認定も行っており、内外の資本市場関係者にとって、同司との関係は重要である。

IV 基本養老保険の課題

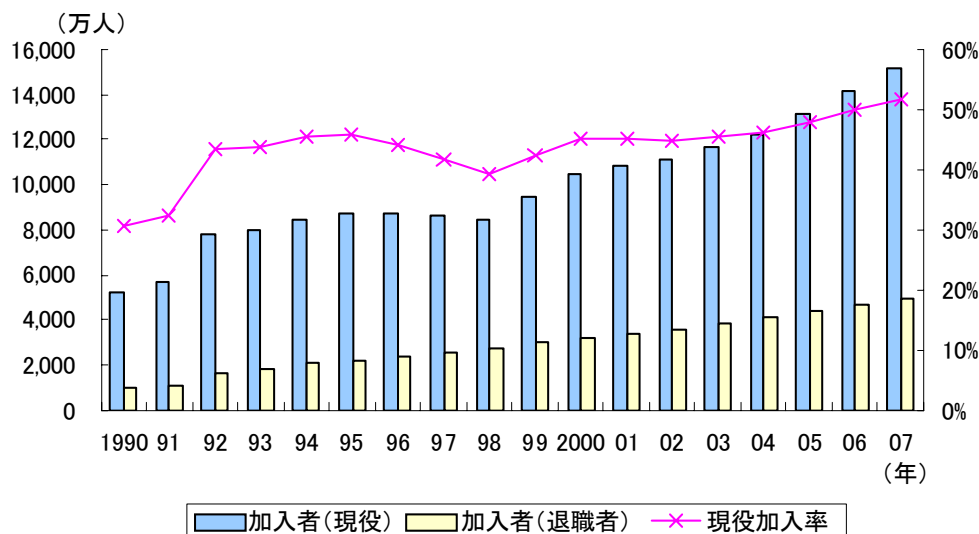
中国政府が改革を進める基本養老保険の現状を、統計データを基に整理、試算すると以下ようになる。基本養老保険の改革が最重要視される背景がここにある。

1. まだまだ低い基本養老保険の加入率

基本養老保険の加入者は、国家統計局が提供する統計で、現役と退職者別に把握することが可能である。また、都市部就業者のデータも把握できるため、基本養老保険の現役加入者を都市部就業者で除した割合を現役加入率とすると、2007年末時点でも52%に留まっている(図表3)。現役加入率はこれまで増加してきてはいるが、まだまだ加入率向上の余地がある。

都市部就業者には、国有企業の従業員だけではなく、公有制に分類される集団所有制企業や、私営企業、香港・マカオ・台湾系企業、外資系企業、個人事業主なども含まれている。中国の経済構造の変化の中で登場してきた多様な企業を対象に基本養老保険をカバーするためには、引続き一定の時間を要しよう。

図表3 都市部就業者の基本養老保険加入状況



(注) 現役加入率 (%) = 加入者(現役) (万人) / 都市部就業者 (万人)

(出所) 『中国統計年鑑』より野村資本市場研究所作成

なお、景気減速とグローバルな金融危機の影響を受け、国内企業（特に中小企業）の業績が悪化していることを背景に、2008年12月22日、人力資源・社会保障部、財政部、国家税務総局は、「積極的に企業負担の軽減措置を実施し就業状況を安定化させる問題に関する通知」を公布した。同通知では、経営が悪化した企業を対象に、省レベルの地方政府の認可を経て、一定期間（2009年度中、最長半年）、社会保険料の支払を猶予する措置を認めた。また、一部の地域では、基本養老保険を除く医療保険、労災保険、失業保険、出産保険の四つの社会保険の保険料を一時的に引き下げることが出来るようにした。基本養老保険の保険料を一時引き下げの例外扱いとしたのは、短期的にも長期的にも基本養老保険からの年金支払圧力が高いためである。

2. 低下傾向にあると推測される所得代替率

中国政府は、基本養老保険の目標とする所得代替率を必ずしも明らかにしていないが、OECD⁹によれば、基本養老保険の所得代替率は、社会プールで35%、個人口座で24.2%、合計59.2%を想定しているとされる。

基本養老保険は、国有企業改革の中で生まれてきた制度であるため、国家統計局の統計データを基に、退職者一人当りの基本養老保険支出を割り出し、これを平均年金支給額（元/年）として国有企業平均賃金（元/年）を割ったものを実際の所得代替率として仮定した。試算は、現在の基本養老保険制度の骨格が固まった1997年から行った。試算の結果、2007年は46%となったが、1999年の76%をピークに30%も減少する結果となっ

⁹ Felix Salditt ほか “Pension Reform in China: Progress and Prospects” OECD, 2007

ている（図表 4）。OECD の計算でも、1999 年の 75.5%をピークに、2005 年には 47.9%まで低下している。平均年金支給額も年々増加はしているが、それ以上に、国有企業の平均賃金が上昇しているため、実際の所得代替率が低下する結果となっている。

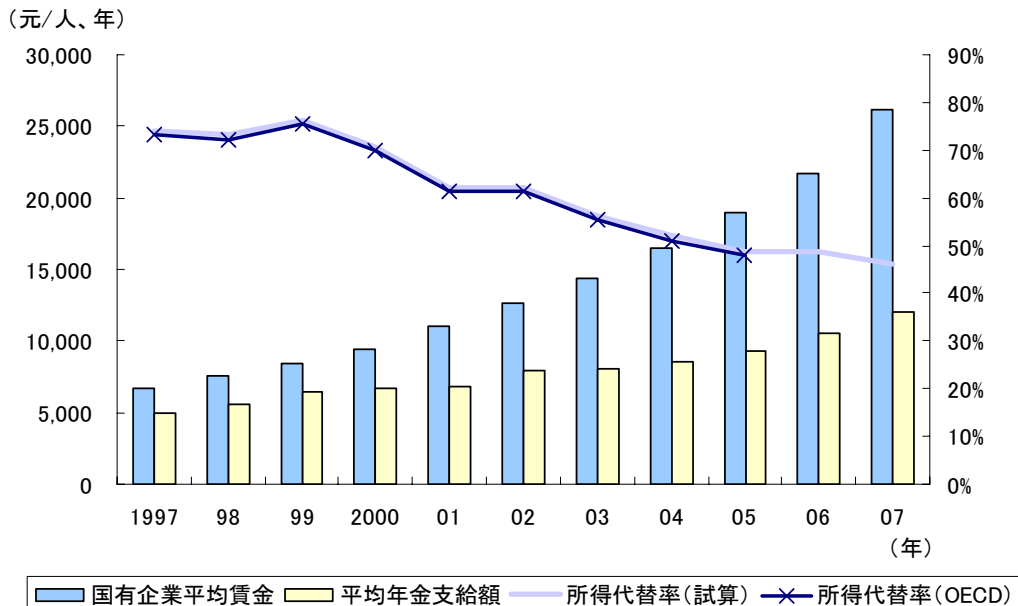
今後、所得代替率を目標まで引き上げていくためには、基本養老保険の加入率の向上に加え、継続的な財政移転も必要となる。中央政府及び地方政府による財政補填も年々拡大している（図表 5）。

3. 運用利回りの向上も必要

景気減速とグローバルな金融危機の影響を受け、2008 年 10 月、中国政府は 4 兆元の景気対策を発表しており、今後財政支出も拡大する予定である。また、人力資源・社会保障部によれば、2008 年 12 月時点で 20 の省で年金未払い問題が発生している模様であり、これにも対応していく必要がある。基本養老保険への財政補填は、社会的セーフティネットに直結する問題であり、今後も継続的に行われていくものと思われるが、運用収益も貴重な財源の一つとして、基金運用の面でも更に取り組む余地があるように思われる。

中国国内のみならず海外でも運用している全国社会保障基金の総資産は、2000 年の発足時の 200 億元（約 2,640 億円）から 2007 年末には 4,397 億元（約 5 兆 8 千億円）と約 22 倍に達している（図表 6）¹⁰。一方、同時期の基本養老保険の基金残高（財政補填後）は、947 億元（約 1 兆 2,500 億円）から 7,391 億元（約 9 兆 8 千億円）へと 7.8 倍になっている

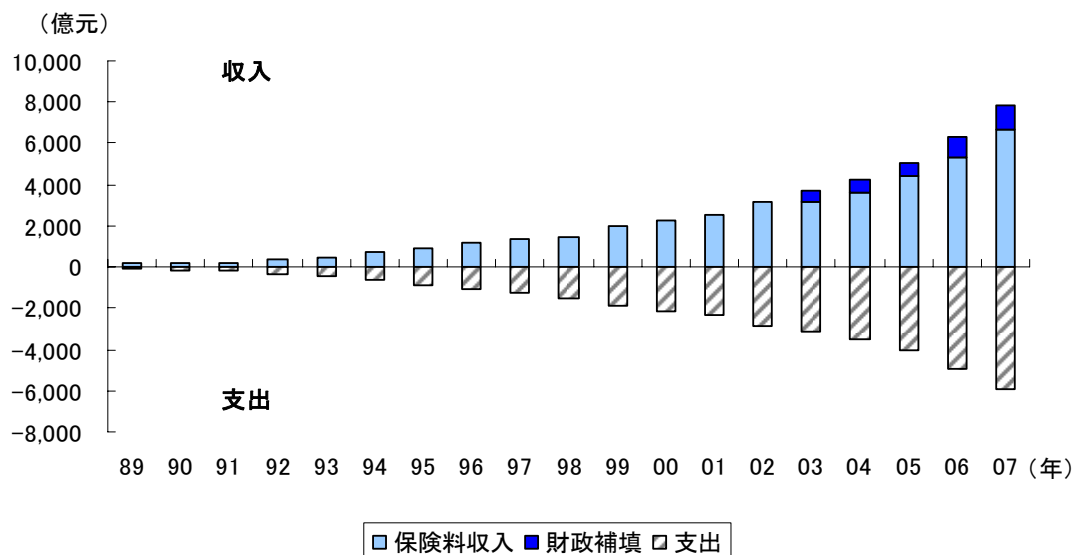
図表 4 基本養老保険の所得代替率（試算）



(注) 1. 所得代替率（試算）（%）＝平均年金支給額（元/人、年）/国有企業平均賃金（元/人、年）
 2. 所得代替率（OECD）は、Felix Salditt ほか“Pension Reform in China: Progress and Prospects”
 OECD、2007 からの引用。所得代替率（OECD）は 2005 年まで。
 （出所）『中国統計年鑑』、OECD より野村資本市場研究所作成

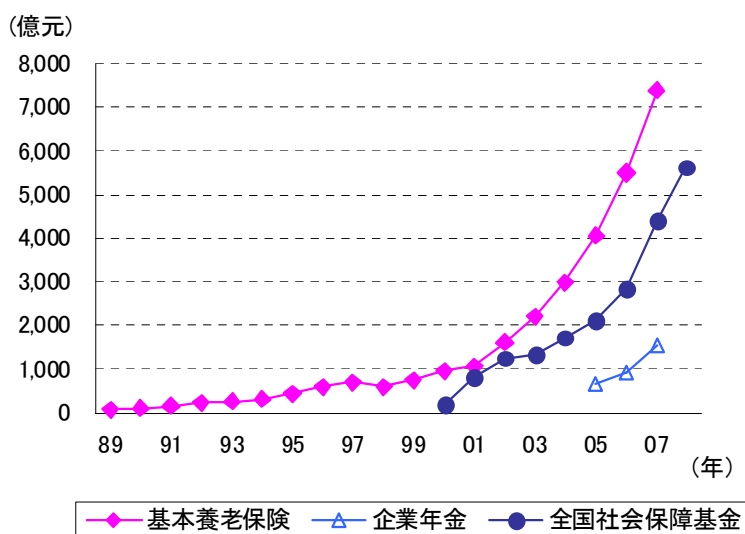
¹⁰ 本文中の邦貨換算については、2008 年 12 月 31 日付中間レートに基づき、1 元＝13.2 円として計算した。

図表 5 基本養老保険の収入・支出状況



(注) 中央政府・地方政府の財政補填金額は、人力資源・社会保障部の統計では2003年より把握可能。
 (出所) 『中国統計年鑑』、人力資源・社会保障部より野村資本市場研究所作成

図表 6 年金残高の推移

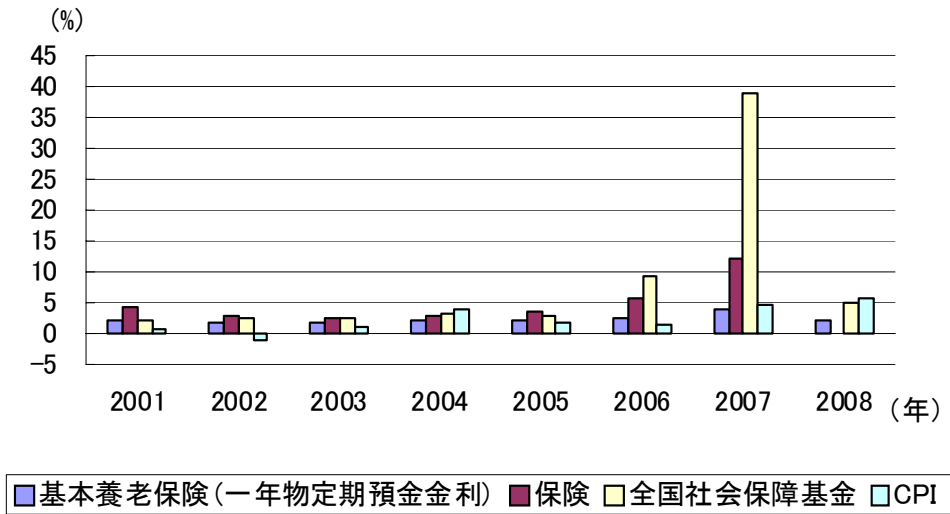


(出所) 『中国統計年鑑』、人力資源・社会保障部、全国社会保障基金より野村資本市場研究所作成

が、全国社会保障基金の総資産の伸びと比べるとその違いは明らかである。

基本養老保険基金の財源は保険料収入と財政補填、全国社会保障基金の財源は政府補助（①中央財政からの予算配分、②国有株の売却による収入の組み入れ、③宝くじ収益）と運用収益となっており、資本市場での運用収益の向上を通じた基金財産の増加も重要な要素となっている（図表 7）。基本養老保険の運用収益率を一年物定期預金金利とすると、2007 年末時点では 4.14%となるが、全国社会保障基金の運用収益率は内外の好調な市況

図表 7 年金の運用収益率



(出所) 『中国統計年鑑』、『中国保険市場発展報告(2008)』、中国人民銀行、全国社会保障基金より
野村資本市場研究所作成

を反映して 2007 年は 38.93%を実現した。続いて、2008 年末時点の全国社会保障基金の総資産は 5,625 億元(約 7 兆 4,250 億円)で(前掲図表 6)、2008 年の運用収益率は 5.25%となった(前掲図表 7)¹¹。運用収益率の低下は、同年の株式市場の低迷で含み損が発生し、エクイティ投資の収益が 6.75%減少したためである。それでも、2000 年の基金設立から 2008 年までの累計投資収益は 1,600 億元(約 2 兆 1,120 億円)で、この 8 年間のインフレ率 2.35%に対し、年平均運用収益率は 8.98%となっている。

また、全国社会保障基金は、2006 年から一部の省の基本養老保険の個人口座の運用を受託している。受託運用金額は、2006 年末の 46 億元(約 610 億円)から 2007 年末には 177 億元(約 2,300 億円)となっている。基本養老保険基金の全国レベルのプーリング化に当たっては運用体制の確立も不可欠と思われるが、体制が整うまでは、全国社会保障基金への委託運用枠を拡大して対応することも予想される。

V 今後の社会保険関連の立法計画

中国では社会保険法の制定を前提に、他の社会保険関連の立法も計画されている。前述の 2009 年 1 月 20 日の人力資源・社会保障部の記者会見では、2009 年は、労災保険条例の改正、失業保険条例の改正、企業賃金条例の制定も予定していることが明らかにされた。

医療保険についても改革が行われている。2009 年 1 月 21 日、国務院常務会議(閣議に相当)は、「医薬衛生体制改革深化に関する意見」と「2009-2011 年医薬衛生体制改革深

¹¹ 2009 年 2 月 25 日、全国社会保障基金の発表。

化の実施方案」を原則的に承認し、2011年までに基本医療保険制度の確立などに向け、合計8,500億元（約11兆2,200億円）を投入することを明らかにした¹²。

これまでに寄せられている社会保険法（草案）へのパブリックコメントとしては、草案の規定に盛り込まれているものもあるが、職業・身分・地域に関わらない公平な社会保険の制度設計、全国レベルのプーリング、社会保険のカバー範囲の拡大、保険料負担の軽減、最低納付期間¹³の撤廃もしくは軽減、医療保険の内容のレベルアップなどがある。また、長年懸案になっている基本養老保険の個人口座及び社会プールの地域間移動の実務的実現の必要性についてもパブリックコメントで指摘されているが、人力資源・社会保障部としては、前述の2008年1月の記者会見の中で特別ルールを喫緊の課題として制定する中で解決する方針を明らかにした。その後、2008年2月5日、人力資源・社会保障部は「都市部企業従業員基本養老保険関係の移転継続暫定弁法」（概要版）を公表し、パブリックコメントに付している。同時に「社会保険基金監督管理条例」の草案の準備も行われている¹⁴。中国でも、景気減速の中で社会的セーフティネットの真価が問われており、社会保険法の制定を通じた社会保険制度や公的年金制度改革の動向が引続き注目される。

¹² 2011年までに医療保険の加入率90%以上を実現する目標を立てている。

¹³ 現状、基本養老保険は15年間。

¹⁴ 2009年2月13日付法制日報。