

中国の人口高齢化と高齢者の年金制度

尹 豪 （福岡女子大学）

中国では30年以上にわたる本格的な人口抑制政策の実施により、出生率は著しく低下し、人口高齢化が着実に進んでいる。中国の人口高齢化水準はまだそれほど高いものではないが、急激な出生率低下と少子化のためこれからは加速的に進むことが予想される。急速な人口高齢化と高齢者人口の急増に伴い、高齢者の年金に関わる社会保障制度の整備が大きな課題となっている。また、人口高齢化を背景に、現行の人口政策の見直しと緩和の動きが活発になりつつある。

1990年代以降の市場経済化への移行過程において、中国の企業の年金制度は次第に整備され、充実されつつある。しかし、公務員を中心とする「機関・事業単位」年金制度と企業を中心とする「企業職工基本養老保険」制度の「年金『双軌制』」問題が現在大きな社会問題となり、その是正と改革が大きな課題となっている。

1. 人口構造変動

中国では1970年代末の改革・開放以降本格的な人口抑制政策が実施され、人口抑制に大きな成果を挙げている。30年余りにわたる強力な人口抑制政策の実施により、出生率が低下しつづけ、人口構造も大きく変動している。その結果、中国人口はすでに低出生、低成長段階に入り、少子高齢化が進んでいる。

1949年の建国初期から中国では出生率がずっと高い水準を維持したのに対し、死亡率が著しく低下したため、長期にわたって急激な人口増加が続いた。たとえば、1954年まで出生率は37%という高い水準にあったが、その後若干低下してから、1963年には43%にまで急騰し、1971年まではずっと30%台の高い水準が続いた。1972年に初めて出生率が30%台を割り込むようになり、1976年には20%を下回るようになる。その後若干の変動はあったものの低下し続け、2002年以降は12%台で推移している。

一方、死亡率は持続的に低下してきた。ただし、1960年は25%という異常に高い死亡率を記録し、同じ年の20%の出生率を上回り、人口が減少する事態が発生したのである。その異常に高い死亡率の原因は、主として飢饉等によるものであった。中国の死亡率は1965年には10%を割るようになり、1970年代前半には7%台で推移し、1977年以降はずっと6%台の水準が続いている。また、1960年代にかけて都市と農村の間には死亡率格差が大きかったが、その後は次第に縮小してきた。中国人口の平均寿命は建国初期の1950年には男女それぞれ46.7歳と49.2歳であったが、2000年には69.6歳と73.3歳に上昇し、さらに2010

年には72.4歳と77.4歳に達している。

中国では1960年前後、3年間の自然災害による深刻な飢饉および経済的困難により、一時的に人口増加の停滞や減少が現われていた。しかし、その後1962～73年間は年率2%以上の高い人口増加率が続き、1974年に初めて人口増加率が2%を割り込むようになった。そして、その後人口増加率は次第に低下し、1998年には1%を下回り、2004年からは0.5%台で推移している。

2012年末現在、中国大陸の総人口は13億5404万人に達し、都市人口が52.6%を占めるようになっている。2012年1年間の出生人口は1635万人で、出生率は12.1‰であり、死亡人口は966万人で死亡率は7.15‰である。その結果、人口増加数は669万人で、自然増加率は4.95‰となっている。そして、60歳以上の高齢者人口は1億9390万人であり、総人口に占める割合は14.3%に達している（「2012年国民経済と社会発展統計公報」中華人民共和国国家統計局、2013年2月）。

年次	人口	年齢構造係数			(万人、%)		
		0～14歳	15～64歳	65歳以上	従属人口	年少人口	老年人口
					指数	指数	指数
第1回(1953年)	59,435	36.3	59.3	4.4	68.6	61.2	7.4
第2回(1964年)	69,458	40.7	55.7	3.6	79.4	73.0	6.4
第3回(1982年)	100,818	33.6	61.5	4.9	62.6	54.6	8.0
第4回(1990年)	113,368	27.7	66.7	5.6	49.9	41.5	8.4
第5回(2000年)	126,583	22.9	70.2	6.9	42.5	32.6	9.8
第6回(2010年)	133,972	16.6	74.5	8.9	34.2	22.3	11.9

資料：各年次の人口センサス結果。

人口動態の変動により、中国人口の年齢構造は大きく変動してきた。表1に各人口センサス年次の人口年齢構造と関連指数が示されているが、1953年から2010年の間に年少人口の割合が36.3%から16.6%に低下したのに対し、65歳以上の高齢人口の割合は4.4%から8.9%に上昇している。また15～64歳の生産年齢人口の割合は1990年の66.7%から2010年には74.5%に上昇している。従属人口指数は1953年の68.6%から2010年には34.2%に低下し、年少人口指数は61.2%から22.3%に低下し、半分以下になっている。このような従属人口指数の低下は年少人口指数の低下によってもたらされたものである。

しかし、最近中国の生産年齢人口が減少し始めたのである。国家統計局が2013年2月に公表した「2012年国民経済と社会発展統計公報」によると、2012年中国の生産年齢人口(15～59歳)は9億3727万人であり、総人口の69.2%を占めているが、対前年比0.6%の減少(実数では345万人)となっている。これは建国後60年以来初めて現れた現象であり、中国の人口ボーナスの終焉を意味するものである。中国人口の年齢構造が新たな転換点を迎えたことを物語っていると言える。

一方、中国の地域間における人口動態、平均寿命、高齢化率、都市化率、1人当たりGDP

などの経済社会指標には大きな格差が存在している。それは地域間の経済発展水準、人口政策および少数民族人口構成などの経済的、社会的または文化的諸要因によるものである。各地域の人口および人口動態率と関連指標が表2に示されている。2011年の遼寧省人口の自然増加率はマイナスとなっており、上海は1.87‰で、天津、吉林、黒龍江、江蘇、四川などは2‰台と低い地域に属している。新疆とチベットの人口自然増加率はそれぞれ10‰台で最も高い。そして、2011年末現在、1億505万人の人口を有する広東省が中国で人口のもっとも多い地域となっている。続いて人口の多い地域は山東省と河南省であり、それぞれ9637万人と9388万人に達している。2010年全国の人口高齢化率は8.87%であるが、遼寧、上海、江蘇、安徽、重慶、四川は10%以上であり、チベットは5%台である。人口高齢化水準は地域によって大きな格差が現われている。

表2 中国地域別人口および動態率（2011年末）

地 域	人 口 (万人)	出生率 (‰)	死亡率 (‰)	自然増加率 (‰)	平均寿命(歳)		高齢化率 (%)	都市化率 (%)	1人当たり GDP(人民元)
					男	女			
全 国	134,735	11.93	7.14	4.79	72.38	77.38	8.87	51.27	35,181
北 京	2,019	8.29	4.27	4.02	78.28	82.21	8.71	86.20	81,658
天 津	1,355	8.58	6.08	2.50	77.42	80.48	8.52	80.50	85,213
河 北	7,241	13.02	6.52	6.50	72.70	77.47	8.24	45.60	33,969
山 西	3,593	10.47	5.61	4.86	72.87	77.28	7.58	49.68	31,357
内 蒙 古	2,482	8.94	5.43	3.51	72.04	77.27	7.56	56.62	57,974
遼 寧	4,383	5.71	6.05	-0.34	74.12	78.86	10.31	64.05	50,760
吉 林	2,749	6.53	5.51	1.02	74.12	78.44	8.38	53.40	38,460
黒 龍 江	3,834	6.99	5.92	1.07	73.52	78.81	8.32	56.50	32,819
上 海	2,347	6.97	5.10	1.87	78.20	82.44	10.12	89.30	82,560
江 蘇	7,899	9.59	6.98	2.61	74.60	78.81	10.89	61.90	62,290
浙 江	5,463	9.47	5.40	4.07	75.58	80.21	9.34	62.30	59,249
安 徽	5,968	12.23	5.91	6.32	72.65	77.84	10.18	44.80	25,659
福 建	3,720	11.41	5.20	6.21	73.27	78.64	7.89	58.10	47,377
江 西	4,488	13.48	5.98	7.50	71.94	77.06	7.60	45.70	26,150
山 東	9,637	11.50	6.40	5.10	74.05	79.06	9.84	50.95	47,335
河 南	9,388	11.56	6.62	4.94	71.84	77.59	8.36	40.57	28,661
湖 北	5,758	10.39	6.01	4.38	72.68	77.35	9.09	51.83	34,197
湖 南	6,596	13.35	6.80	6.55	72.28	77.48	9.78	45.10	29,880
広 東	10,505	10.45	4.35	6.10	74.00	79.37	6.75	66.50	50,807
広 西	4,645	13.71	6.04	7.67	71.77	79.05	9.24	41.80	25,326
海 南	877	14.72	5.75	8.97	73.20	80.01	7.80	50.50	28,898
重 慶	2,919	9.88	6.71	3.17	73.16	78.60	11.56	55.02	34,500
四 川	8,050	9.79	6.81	2.98	72.25	77.59	10.95	41.83	26,133
貴 州	3,469	13.31	6.93	6.38	68.43	74.11	8.57	34.96	16,413
雲 南	4,631	12.71	6.36	6.35	67.06	72.43	7.63	36.80	19,265
チベット	303	15.39	5.13	10.26	66.33	70.07	5.09	22.71	20,077
陝 西	3,743	9.75	6.06	3.69	72.84	76.74	8.53	47.30	33,464
甘 肅	2,564	12.08	6.03	6.05	70.60	74.06	8.23	37.15	19,595
青 海	568	14.43	6.12	8.31	68.11	72.07	6.30	46.22	29,522
寧 夏	639	13.65	4.68	8.97	71.31	75.71	6.41	49.82	33,043
新 疆	2,209	14.99	4.42	10.57	70.30	74.86	6.19	43.54	30,087

資料：『中国統計年鑑』2012年、中国統計出版社。

- 注： 1.全国人口には現役軍人を含めているが、各地区人口には含めていない。
2.高齢化率、平均寿命は2010年人口センサス結果である。

2. 人口高齢化

中国の持続的な出生率と人口増加率の低下過程において、「計画生育」といわれる強力な人口抑制政策の実施が決定的な役割を果たしたのである。中国の人口政策は、出産の抑制、晩婚、晩育（遅く出産すること）優生および少産の奨励などを主な内容としており、人口の数量を抑制し、人口の資質を高めることを目的とするものである。このような「計画生育」という独特で強力な人口政策は国策として推し進められ、徹底した人口抑制が行われた結果、出生率の著しい低下により人口構造が変動を続け、高齢化が進んできたのである。

中国では、1978年の新憲法に「国家は計画生育を提唱し、推し進める」と明記され、1982年には「計画生育」政策が基本国策となったのである。そして、「1夫婦に子ども1人がいちばん望ましく、多くて2人まで」という「計画生育」方針が打ち出され、また1980年頃から「子ども1人の出産を極力に提唱し、2人の出産を厳格に抑制して、多子を禁じる」方針が出された。1夫婦に子ども1人の出産を提唱するという基本方針は全国共通であるが、2人目の子どもの出産や少数民族の出産などに関しては各地域で具体的に規定することになり、現在もこの政策方針には変化がない。中国経済の高度成長の背景には、人口抑制政策の実施による人口抑制効果および人口ボーナスの果たした役割が大きかったことは明白である。一方、出生率低下と人口構造の変化に伴って、中国の人口問題の性格は次第に数量の問題から構造の問題へと変わりつつある。とくに出生率の急激な低下による急速な人口高齢化は避けられない状況である。急速な人口高齢化は、中国の経済社会の持続的発展にさまざまな影響を与えることが懸念されている。

表3 中国の将来人口(中位推計)

年次	人口	(1,000人、%)					
		年齢区分			年齢構造係数		
		0～14歳	15～64歳	65歳以上	0～14歳	15～64歳	65歳以上
2010	1,341,335	260,958	970,532	109,845	19.5	72.4	8.2
2015	1,369,743	243,996	995,819	129,928	17.8	72.7	9.5
2020	1,387,792	232,433	988,938	166,420	16.7	71.3	12.0
2025	1,395,256	218,495	981,261	195,500	15.7	70.3	14.0
2030	1,393,076	203,548	960,082	229,446	14.6	68.9	16.5
2035	1,381,588	192,576	909,810	279,202	13.9	65.9	20.2
2040	1,360,906	185,256	858,557	317,093	13.6	63.1	23.3
2045	1,331,768	179,616	828,965	323,187	13.5	62.2	24.3
2050	1,295,604	174,389	790,010	331,204	13.5	61.0	25.6
2055	1,254,854	169,290	733,567	351,997	13.5	58.5	28.1
2060	1,211,538	164,869	689,578	357,090	13.6	56.9	29.5

資料：World Population Prospects: The 2010 Revision, United Nations.

強力な人口抑制政策の実施により出生率が著しく低下した結果、1990年代以降中国では少子化が進んでいる。中国の出生率は1970年代以降着実に低下を続け、1990年代に入って

からはすでに人口の置換水準を下回る水準で推移している。出生率が置換水準を下回る少子化状態が長期間続けば、人口構造に変動がもたらされ、急速な人口高齢化と人口減少が現れる。急速な出生率低下のため、これからの中国人口の年齢構造も急激な変動を続け、人口高齢化は今後加速的に進むようになる。国連の人口推計によれば、2010年中国の65歳以上の高齢人口が総人口に占める割合（人口高齢化率）は8.2%であるが、2030年にはその倍の16.5%となる。そして、2060年の中国の人口高齢化率は29.5%に達するようになる（表3を参照）。また、少子化の進展により、人口に占める年少人口の割合は、2010年の19.5%から2060年には13.6%までに低下し、同じ期間に生産年齢人口の割合も72.4%から56.9%に低下するようになる。年少人口と生産年齢人口の減少に対し、高齢人口は急激な増加を見せ、人口高齢化が急ピッチで進んでいくことになる。表3には2060年までの中国の人口とその構造に関する推計結果が示されている。

また、急速な人口高齢化に伴って高齢者人口も急増していくことになる。その結果、2010年に1億人を超えていた65歳以上高齢人口は、その20年後の2030年には2億3千万近くに達し、さらに2040年に3億を突破し、2060年には3億5千万人以上に達する見込みである。同時に、80歳以上高齢人口は2010年には2千万未満であるが、2030年には4千万近くになり、2060年には1億以上に達し、80歳以上の高齢人口規模は5倍以上になる見通しである（表4を参照）。その結果、数十年後の中国は膨大な規模の高齢人口を抱える「老人大国」になることは避けられない。また、中国人口の平均寿命は2055～60年には男子は78.4歳、女子は82.4歳となり（United Nations 2010）、中国も「人生80年時代」を迎えるようになる。したがって、これから予想される急激な人口高齢化と高齢人口の急増に伴い、高齢者の年金、医療、介護などに関わる社会保障制度の整備が急がれる。

表4 中国高齢人口推計（中位推計）

年次	(1,000人、%)			
	60歳以上人口		80歳以上人口	
	人口	割合	人口	割合
2010	165,151	12.3	18,211	1.4
2015	206,399	15.1	22,337	1.6
2020	240,995	17.4	26,291	1.9
2025	281,597	20.2	30,370	2.2
2030	340,022	24.4	39,073	2.8
2035	386,952	28.0	55,097	4.0
2040	400,116	29.4	64,901	4.8
2045	413,918	31.1	77,079	5.8
2050	439,206	33.9	98,339	7.6
2055	446,709	35.6	111,507	8.9
2060	442,866	36.6	106,701	8.8

資料：World Population Prospects: The 2010 Revision, United Nations.

中国では、現行の人口抑制政策を維持し、低出生率の安定を図ることを既定の政策方針

としている。2002年9月から「中華人民共和国人口および計画生育法」が施行されたが、この「中華人民共和国人口および計画生育法」の施行により現行の人口と計画生育政策の維持と安定が法制化されたのである。2011年11月国務院が発表した「第12回5か年計画期間（2011～15年）における国家人口発展計画」では、基本国策としての計画生育政策を堅持し、低出生水準を安定させ、出生性比不均衡問題の総合的解決を図ると同時に、人口の長期的な均衡発展を促進することを掲げている。そして、第12回5か年計画期間における目標として、人口の年平均自然増加率を7.2‰以下に、全国総人口を13.9億以内に抑えることが示されている。しかし、今後の急激な少子高齢化への懸念から、現行の出産抑制政策の調整または見直しを求める動きが近年活発になっている。今後予想される急激な少子高齢化という新しい局面に直面し、現行の人口抑制政策の調整または見直しに迫られるであろう。

かつて1980年代初め、中国では20世紀末までに総人口規模を12億以内に抑えるという人口の数値目標を掲げて、強力な人口抑制政策を推し進めてきた。国連の人口推計によると、中国人口は2030年の13億9308万人をピークに減少に転じ、2060年には12億1154万人に達するようになる（表3を参照）。つまり、今後中国は急速な少子高齢化と人口減少時代を迎えるようになる。

3. 高齢者の年金制度

改革・開放以来の持続的な高度経済成長に支えられ、中国では社会保障制度の整備が進められ、次第に充実されるようになり、国民「皆保険・皆年金」社会保障制度の構築を目指してきた。

そして、2011年7月より「中華人民共和国社会保険法」が施行され、社会保障制度の基本的枠組みが構築された。「社会保険法」では、基本養老保険（年金制度）、基本医療保険、工傷（労災）保険、失業保険、生育（出産育児）保険からなる社会保険の基本内容、保険料の徴収と納付、社会保険基金の運用および監督管理、法的責任等について定められている。「社会保険法」の施行により、国が基本養老保険、基本医療保険、工傷保険、失業保険、生育保険等の社会保険制度を構築し、国民が高齢、疾病、労災、失業、生育等の場合に、法に基づき国および社会から援助を受ける権利が保障されるようになったのである。

中国の年金制度は、建国直後の1951年に制定された「中華人民共和国労働保険条例」から始まったものである。それには「老年保険」という内容が含まれ、男性は60歳、女性は50歳でそれぞれ定年退職し、退職後は年金が支給されることになっていた。そして、1950年代後半にかけて、政府機関、国営企業を中心に定年退職者の年金制度が確立されるようになった。計画経済時代に確立されたこの制度は、改革・開放時代に入って経済が市場化へ移行するまで存続し、都市の国営企業を中心に機能していた。「低賃金・高就業」の社会主義計画経済システムの中で、「老年保険」による退職金（年金）は一種の国による福祉のよ

うなもので、当然ながら保険料を納付することもなかった。政府機関に勤めている場合も同じであった。そして、退職者への年金支給は企業を中心に行われていた。10年間の混乱が続いた「文化大革命」期間（1966～76年）中でもこの制度は維持されていた。しかし、改革・開放時代に入って、とくに1990年代から経済の市場化が進められ、社会構造が激しく変動する中で従来の国営企業も市場経済の荒波にさらされ、改革を余儀なくされた。その過程において、国営企業を中心に運営されていた従来の企業の年金制度の存続が困難になったのである。同時に、経済改革と市場経済化に伴って、多くの私営企業が現われてきた。このような背景で、生まれたのが都市の企業を対象にした「城鎮職工基本養老保険」制度である。一方、政府機関等の年金制度は従来通りのものが続いてきた。

現在、中国の公的年金（養老保険）制度は、「機関・事業単位養老保険」、「城鎮職工基本養老保険」、「城鎮居民社会養老保険」制度、「新型農村社会養老保険」から構成されている。

「機関・事業単位養老保険」制度は、改革・開放前の計画経済時代の公務員（当時は公務員という名称は使用されず「国家幹部」と呼ばれていた）および国営企業（現在の国有企業）の従業員を対象にした制度で、現在も引き継がれているものである。ただし、改革・開放後、企業はこの制度から外されたのである。この制度では、従業員は年金保険料を支払わず、その年金の支給は国の財政が担っており、また給付水準が高い。そのため、後述するように現在大きな社会問題となっている。

「城鎮職工基本養老保険」は企業の勤労者を対象にしたもので1997年に設立された制度である。改革・開放時代に入って、とくに1990年代以降の市場経済への移行過程において、企業の年金制度も改革を迫られるようになったのである。そして、国務院は1991年に「企業職工基本養老保険制度改革に関する決定」を行ない、1995年に「企業職工基本養老保険制度改革深化に関する通知」により、国、企業、個人の三者負担による社会的資金調達と個人口座を結びつける「基本養老保険」制度を設立する方針が確定された。1997年に国務院が「統一した企業職工基本養老保険制度設立に関する決定」を行ない、「基本養老保険」制度が成立された。それにより、私営企業の勤労者および自営業者などをも含む都市のすべての企業とその従業員が「基本養老保険」制度へ加入することになり、そのために社会保障基金の管理と運営を担う社会保障管理機構を設立し、年金支給を含む制度運営を企業から年金管理機構に移行することになったのである。加入者は15年以上保険料を支払った場合、定年後毎月「基本養老金（年金）」の給付を受けることができる。その「基本養老金」は、「基礎養老金」と「個人口座養老金」からなるが、「基礎養老金」は社会的資金調達による年金基金から支給されるのに対し、「個人口座養老金」は加入者が「個人口座」に積み立てた分から支給される。仮に、保険料の支払い年数が15年未満の場合は、「基礎養老金」の給付は受けられず、その「個人口座」の積み立て分は本人に全額払い戻される。2005年国務院の「企業職工基本養老保険制度改革に関する決定」により、この制度の関連内容がさらに具体化され、詳細な規定が為された。

「城鎮職工基本養老保険」への加入者数は2000年に1億3617万人であったが、2007年

には2億を突破し、さらに2011年末現在は2億8391万人に達しているが、そのうち定年退職者が6829万人となっている（『中国統計年鑑』、2012年版）。

表5 中国60歳以上老年人口の主要生活源										
(%)										
区分		全国			都市			農村		
労働収入	計	29.1			6.6			41.2		
	男	36.6			9.7			50.5		
	女	21.9			3.8			32.1		
年金	計	24.1			66.3			4.6		
	男	28.9			74.2			7.2		
	女	19.6			59.0			2.1		
最低生活保障	計	3.9			2.3			4.5		
	男	4.1			1.8			5.1		
	女	3.7			2.9			3.9		
財産性収入	計	0.4			0.7			0.2		
	男	0.4			0.8			0.2		
	女	0.3			0.6			0.2		
親族の援助	計	40.7			22.4			47.7		
	男	28.2			12.1			35.2		
	女	52.6			31.9			59.9		
その他	計	1.8			1.7			1.8		
	男	1.8			1.4			1.8		
	女	1.9			1.8			1.8		
合計	計	100.0			100.0			100.0		
	男	100.0			100.0			100.0		
	女	100.0			100.0			100.0		

資料：『中国2010年人口普查資料』（下冊），中国統計出版社。

一方、2010年には「城鎮居民社会養老保険」制度がスタートしているが、これは「城鎮職工基本養老保険」に加入できない都市の16歳以上非就労者を対象にしたものである。

他方、2009年には農村戸籍の所有者を対象にした「新型農村社会養老保険」制度がスタートしたのである。「新型農村社会養老保険」制度の加入対象は、在学学生を除く16歳以上の農村戸籍所有者で、都市の「基本養老保険」に加入していない者となっている。2011年末現在、「新型農村社会養老保険」への加入者数は3億2643.5万人に達している（『中国統計年鑑』、2012年版）。

「2012年国民経済と社会発展統計公報」（国家統計局、2013年2月）によると、2012年末現在「城鎮職工基本養老保険」への加入者は3億379万人に達し、前年より1988万人が増加しているが、そのうち定年退職者が7401万人となっている。また、「城鎮居民社会養老保険」への加入者は4億8370万人となり、前年より1億5187万人が増加し、すでに1億3075万人への年金支給が報告されている。当初、中国政府は「新型農村社会養老保険制度」を2020年までに全国の農村地域で実施することを目標とし、2020年までに都市と農村をカバーする国民「皆保険、皆年金」社会保障制度の構築を目指していた。しかし、近年にそれぞれの制度の急速な普及に伴い、「城鎮居民社会養老保険」と「新型農村社会養老保険」の二つの年金制度の一元化が進められ、すでに約3分の1の地域で都市と農村における年金制度の統合が完成されている。

ここで、現在中国の高齢者の年金受給状況について概略的に見てみよう。表5は2010年人口センサス結果による60歳以上老年人口の主要生活源を表したものである。全国平均で見ると、生活源が「年金」である割合は24.1%であるが、男女別ではそれぞれ28.9%と19.6%である。しかし、都市と農村間で大きな格差が存在している。つまり、都市では66.3%の高齢者が年金を受給しているのに対し、農村におけるその割合はわずか4.6%である。都市においては7割強の男性と約6割の女性が年金受給を受けており、1割強の男性と約3割の女性の主要生活源は「親族の援助」となっている。一方、農村の高齢者の半分近く（47.7%）が主要生活源を「親族の援助」に頼っており、約4割（41.2%）の人が労働収入に依頼している。

4. 現行年金制度の問題点および今後の課題

中国では、経済社会の持続的発展を図るため国民「皆保険・皆年金」制度を目指した社会保障制度の整備に取り組んでいるが、現在大きな課題に直面している。それは、年金制度の「双軌制」問題と言われている、異なる制度から生じる格差と不公平問題である。

「双軌制」というのは、二つの異なる制度が併存していることの意味である。その二つの制度とは、現在中国の主な公的年金制度である、「機関・事業単位養老保険」制度と「城鎮職工基本養老保険」制度を指している。前者の「機関・事業単位養老保険」制度は、公務員および準公務員（「事業単位」（注1）の従業員）を対象にした年金制度である。この制度

は改革・開放前の計画経済時代の従来の「老年保険」制度が継承されたものであるが、その対象者は、年金保険料を納付せず、定年退職後は国の財政による年金が支給されている。後者の「城鎮職工基本養老保険」制度は改革・開放時代に入ってから従来の国営企業の改革に伴って新たに確立された制度である。改革・開放前の計画経済時代において、国営企業の従業員も年金保険料を納付せず、定年退職後は年金を受領していた。年金の支給も企業単位で行われていた。しかし、改革・開放以降、とくに市場経済化が進むにつれ、国営企業の改革過程において企業単位での年金の管理と支給ができなくなったのである。このような背景で設立されたのがこの「城鎮職工基本養老保険」制度である。

そして、この二つの年金制度からなる「双軌制」の最大の問題点は、それぞれの制度による年金受給水準の格差である。つまり、この二つの年金制度間には3~5倍の格差が存在していると言われている。つまり、「機関・事業単位養老保険」制度の対象となっている公務員または「事業単位」の定年退職者に支給されている年金額が「城鎮職工基本養老保険」制度の対象となっている一般企業の定年退職者に支給されている年金額の3倍から5倍に達しているということである。このように、年金制度の「双軌制」によりもたらされる不公平と格差が現在中国で大きな社会問題となっている。

中国では毎年3月初めに「全国人民代表大会」(「全人代」)が開催されるが、「人民日報」のニュースサイトである「人民網」はここ数年来その「全人代」の開催前にインターネットによる意識調査を行なっている。その結果によると、2010年から連続4年間「社会保障」が社会問題のトップとなっている。2013年の調査では、98%の人が年金制度の「双軌制」を廃止すべきであると答えている。

実際、この年金制度の「双軌制」問題は今に始まった話しではなく、その是正と改革はずっと前から議論され、その必要性が叫ばれていた。政府当局もその是正のために手は打っていたのである。たとえば、企業の定年退職者の年金受給水準を今まで連続9年間毎年10%ずつアップさせてきたが、それでも「機関・事業単位」の定年退職者の年金受給水準にははるかに及ばないのが現状であり、その格差は依然として大きな問題である。また、年金制度の「双軌制」問題の是正を図るため、2008年より上海、重慶、広東、浙江、山西などの5つの地域で「事業単位養老保険制度改革」を試みたが、現在まで実質的な進展がほとんど見られない。年金制度の「双軌制」問題の是正および改革が如何に困難であるかを物語っていると言える。

「中華人民共和国国民経済と社会発展第12回5ヵ年計画綱要」(2011~2015年)では、都市と農村の住民をカバーする社会保障システムの構築を目指し、「機関・事業単位養老保険」制度の改革を推進することを打ち出している。また、国務院の「社会保障に関する第12回5ヵ年計画綱要」では、計画期間の終わる2015年までに都市と農村のすべての住民をカバーする年金制度の実現を掲げており、ここでも「機関・事業単位養老保険」制度の改革を目指している。そして、「事業単位養老保険」制度改革の推進と「公務員および事業単位従業員養老保険方法」の制定を目指している。

現実に、年金制度の「双軌制」問題に対する社会の不満と批判がますます高まり、その是正による新たな格差と不公平という社会問題の解消が強く求められている。社会保障制度は、元来所得の再配分を通じて社会の公平を実現するのが目的であるが、各種の経済と社会格差が広がっている中国で年金制度の「双軌制」により新たな社会の格差と不公平が生じている。当然ながら、経済と社会の格差と不公平の解消のために、年金制度の「双軌制」問題の早期の是正と改革が必要である。つまり、年金制度の「双軌制」問題の解決が中国社会における大きな現実的課題である、喫緊の課題でもある。

中国では最近人口高齢化を背景に高齢化社会への関心が高まっている。今後の急速な人口高齢化と高齢者の年金制度を支える財政基盤に対する懸念から、定年退職年齢の延長と年金支給開始年齢の引き上げをめぐる議論が活発になっている。急激な人口高齢化が予想される中で、いずれは直面することになる課題であると言える。

注1. 事業単位 (Institutional Organization) とは、社会の公益を目的に、国有資産で設立された、教育、科学技術、文化、保健分野等の活動に従事している機関または社会組織を指している。たとえば、中国では大学、研究機関等が「事業単位」と位置付けられ、その従業員の年金制度は公務員に準じている。「事業単位」の従業員は約3千万人と言われている。

参考文献

「中華人民共和国国民経済と社会発展第12回5ヵ年計画綱要」(2011~2015年)

「第12回5ヵ年計画期間(2011~15年)国家人口発展計画」国務院、2011年11月

「社会保障に関する第12回5ヵ年計画綱要」国務院、2012年6月

「2012年国民経済と社会発展統計公報」中華人民共和国国家統計局、2013年2月

『中国年鑑2012』中国研究所、毎日新聞社、2012年5月

尹 豪「中国：人口政策と少子高齢化」(第2章)『世界主要国・地域の人口問題』

早瀬保子・大淵寛編著、原書房、2010年

尹 豪「中国、日本、韓国人口高齢化と高齢化対策」『国際社会研究』(福岡女子大学)、2012年2月。

(福岡女子大学 尹 豪)

