

中国の人口高齢化と年金制度「双軌制」問題

尹 豪

Abstract

The Chinese population is gradually aging, due to a lower fertility rate and the one-child policy. It is believed that in the future a dramatic aging of China's overall population is coming.

There are two kinds of old-age insurance system in China at present. The old-age insurance system for civil servants has lasted from planned economy, while since 1990, an old-age insurance system for enterprise employees has been established in the development of market economy. These two insurance systems form so-called the "Double-track" Pension System, which result in new social problems. Under the pressure of population ageing, to solve old-age insurance "Double track" problems and eliminate unfairness and injustice it caused, is the key issue for China.

目 次

1. 人口政策と人口高齢化
2. 人口高齢化の現状と将来趨勢
3. 年金制度の推移
4. 年金「双軌制」の問題点と課題

中国では1970年代から始まった人口抑制政策の実施により、出生率が著しく低下し、急速な人口高齢化が進みつつある。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、少子化の急激な進展に伴ってこれからは加速度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。一方で、現行の企業年金制度は1990年代以降の市場経済化への移行過程で次第に整備されるようになったのである。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「城鎮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的関心事となり、その是正と改革が求められている。

1. 人口政策と人口高齢化

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ず

で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。

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。その結果、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。

60年あまりの新中国の歴史の中でその人口動態は大きく変動している。1949年の建国初期から高い出生率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。1950年から1954年までは37%というきわめて高い水準にあった出生率は、その後若干低下するが、1963年には43%にまで急騰する。そして、1965年にも37%、1970年になお33%の高い水準が続いた。1980年に出生率が18%に低下し、20%台を割り込むようになり、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。一方で、死亡率は持続的に低下してきた。1950年の18%水準から低下を続けていた死亡率は、1960年に25%という異常に高い水準に達し、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。1960年前後、中国では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。中国の死亡率は1965年には9.5%と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。

出生率と死亡率の変動結果、中国の人口は1962~73年間は年率2%以上の高い増加率が続き、1974年に初めて2%を割り込むようになった。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。また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统计局、2013年2月）。図1は新中国60年間の人口変動過程を示している。

前述のように、1970年代から始まった出生率と人口増加率の低下過程において、人口抑制策が決定的な役割を果たしたのであるが、その「計画生育」という人口政策は、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年には基本国策となった。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」方針となった。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

中国の人口高齢化と年金制度「双軌制」問題

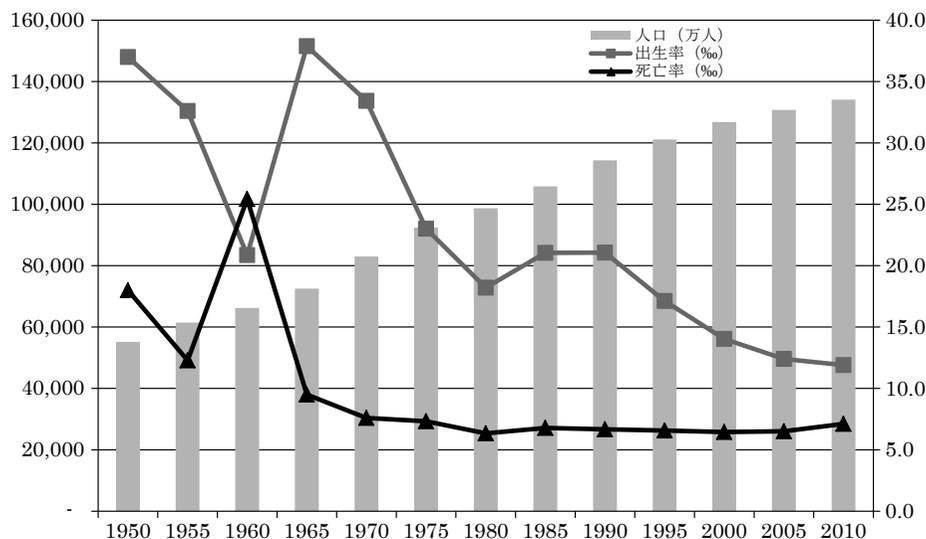


図1 新中国60年の人口変動

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が続いている。また、2002年に施行された「中華人民共和国人口および計画生育法」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、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。そして、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、人口の長期的な均衡発展を図ることを掲げ、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、今後予想される急激な人口高齢化に直面して、現行の人口抑制政策の見直しを求める動きが活発になっている。

数十年間にわたって実施された人口政策により、中国では大きな人口抑制効果を挙げている。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も明らかである。一方、出生率低下と人口構造の変化に伴って、中国における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。つまり、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た結果、急速な人口高齢化が避けられなくなったのである。急激な人口高齢化は、中国の経済社会の持続的発展に深刻な影響を与えることが懸念されている。

2. 人口高齢化の現状と将来趨勢

新中国の60年あまりの歴史過程において、人口の年齢構造は大きく変動してきた。これまで

計6回行なわれた新中国の人口センサス結果によると、1953年から2010年の間に年少人口（0～14歳）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。そして、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。図2に各人口センサス年次の人口と高齢化率の推移が示されている。

ここで中国の人口高齢化水準の現状について見てみよう。2010年の第6回人口センサス結果で重慶の65歳以上の人口割合が11.56%に達し、人口高齢化水準が一番高い地域となっている。そして、遼寧10.31%、上海10.12%、江蘇10.89%、安徽10.18%、四川10.95%であるのに対し、チベット、青海、寧夏、新疆などの地域は5～6%台である。地域間の人口高齢化水準に大きな格差が現われていることが分かる。このような地域間の人口高齢化水準の格差は地域間の人口政策および少数民族人口構成、経済発展水準などの経済的、社会的または文化的諸要因によるものである。ちなみに、中国では人口動態、平均寿命、都市化率、1人当たりGDPなどの経済社会指標にも地域間における格差が大きい。たとえば、2011年全国人口の自然増加率は4.79%であるが、遼寧省はマイナス0.34%であり、最も高い新疆とチベットの人口自然増加率はそれぞれ10%台である。同じ年、上海の男女平均寿命はそれぞれ78.2歳と82.4歳であるのに対し、雲南ではそれぞれ67.1歳と72.3歳となっている。また、全国の都市化率は51.3%であるが、北京、天津、上海は80%以上に達し、西部地域の貴州、雲南、チベット、甘粛などは40%未満である。そして、2011年中国の1人当たりGDPは全国平均で35,181元（人民元）であるが、一番高い天津は85,213元であり、一番低い貴州は16,413元である。地域間の格差が歴然としている。

一方、中国では生産年齢人口の減少が始まっている。国家統計局が2013年2月に公表した

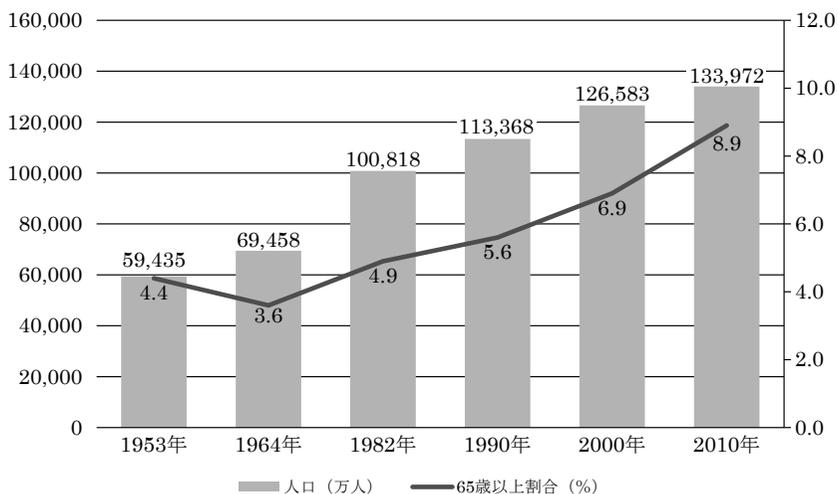


図2 センサス時の人口と高齢化率

「2012年国民経済と社会発展統計公報」によると、2012年の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%の減少となり、実数では345万人減っている。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。中国の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。

急速な出生率低下のため、これからの中国の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度的に進むようになる。国連の人口推計によれば、2010年の中国の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8.4%であるが、2030年にはその倍の16.2%となる。そして、2060年の中国の人口高齢化率は28.1%という高い水準に達するようになり、2100年までそれが続く。同時に、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18.1%から2060年には14.6%までに低下し、同じ期間に生産年齢人口の割合も73.5%から57.3%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1に国連による2100年までの中国の人口とその年齢構造に関する最新の推計結果が示されている。図3は中国の将来人口と高齢化の推計結果である。これらのデータからわかるように、今後中国では急速な人口高齢化と人口減少時代を迎えるようになる。1980年代初め、中国ではかつて20世紀末までにその人口規模を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。表1に示されている国連の人口推計によると、中国人口は2030年の14億5329万人をピークに減少に転じ、2100年まで10億近くに減少していくことになる。

表1 中国の将来人口と年齢構造

(1,000人、%)

年次	人口	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	1,359,821	246,707	999,569	113,545	18.1	73.5	8.4
2015	1,401,587	254,610	1,014,520	132,457	18.2	72.4	9.5
2020	1,432,868	261,221	1,003,954	167,692	18.2	70.1	11.7
2025	1,448,984	251,219	1,002,159	195,605	17.3	69.2	13.5
2030	1,453,297	230,643	987,570	235,084	15.9	68.0	16.2
2035	1,448,589	215,251	951,402	281,937	14.9	65.7	19.5
2040	1,435,499	209,329	909,445	316,726	14.6	63.4	22.1
2045	1,414,089	207,303	884,829	321,957	14.7	62.6	22.8
2050	1,384,977	204,188	849,475	331,314	14.7	61.3	23.9
2055	1,350,454	198,789	789,053	362,611	14.7	58.4	26.9
2060	1,313,300	192,215	752,233	368,851	14.6	57.3	28.1
2065	1,276,338	186,120	737,348	352,871	14.6	57.8	27.6
2070	1,240,621	181,552	724,454	334,615	14.6	58.4	27.0
2075	1,205,812	178,613	702,747	324,453	14.8	58.3	26.9
2080	1,173,048	176,392	674,330	322,326	15.0	57.5	27.5
2085	1,145,422	173,983	651,022	320,417	15.2	56.8	28.0
2090	1,123,491	171,005	636,338	316,147	15.2	56.6	28.1
2095	1,104,482	167,821	625,572	311,089	15.2	56.6	28.2
2100	1,085,631	164,906	614,642	306,082	15.2	56.6	28.2

資料：World Population Prospects: The 2012 Revision, United Nations.

注：「中位推計」結果である。

当然ながら、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2億3千万を超え、さらに2040年に3億を突破し、2060年には3億6千万人以上に達する見込みである。また、80歳以上高齢人口は2010年には2千万未満であるが、2035年には5千万を超え、2055年には1億以上に達する見通しである（表2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。中国人口の平均寿命は建国初期の1950年に

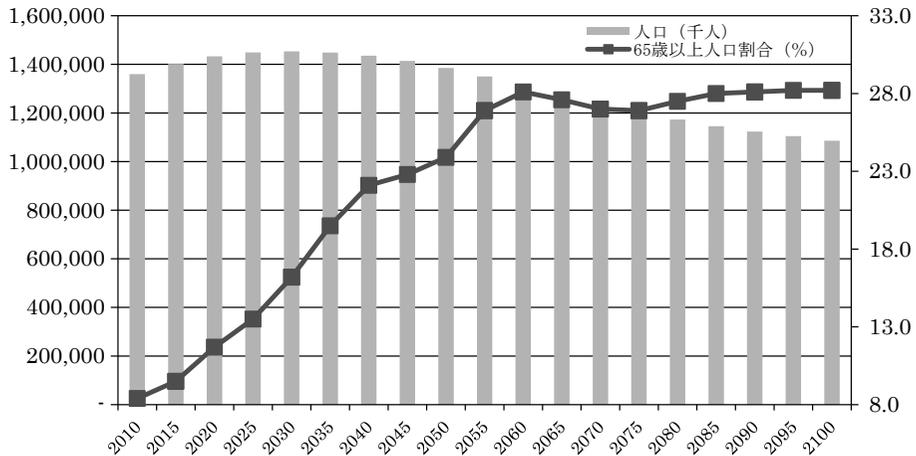


図3 中国の人口と高齢化推計

表2 中国の高齢者人口 (1,000人、%)

年次	60歳以上人口		80歳以上人口	
	人口	割合	人口	割合
2010	168,938	12.4	19,980	1.5
2015	209,012	14.9	23,168	1.7
2020	242,435	16.9	26,218	1.8
2025	289,348	20.0	29,343	2.0
2030	345,613	23.8	37,001	2.5
2035	389,995	26.9	51,490	3.6
2040	402,781	28.1	59,327	4.1
2045	418,307	29.6	73,074	5.2
2050	454,360	32.8	90,425	6.5
2055	462,231	34.2	100,602	7.4
2060	445,033	33.9	95,631	7.3
2065	425,007	33.3	99,679	7.8
2070	413,836	33.4	121,187	9.8
2075	409,502	34.0	123,870	10.3
2080	402,006	34.3	111,072	9.5
2085	391,337	34.2	101,521	8.9
2090	382,695	34.1	104,062	9.3
2095	377,097	34.1	114,058	10.3
2100	372,336	34.3	119,507	11.0

資料：World Population Prospects: The 2012 Revision, United Nations.
注：「中位推計」結果である。

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。そして、国連の予測によれば、中国の人口の平均寿命は2060～65年には男子は80.4歳、女子は83.0歳となる（United Nations 2012）。つまり、中国社会も「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。

3. 年金制度の推移

中国では、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。つまり、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いる。

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ようになっていた。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、それ故に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「城鎮企業職工基本養老保険」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」、「城鎮企業職工基本養老保険」、「城鎮居民社会養老保険」、「新型農村社会養老保険」から構成されている。ここでいう「事業単位」（Institutional Organization）とは、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。現在「事業単位」の従業員は約3千万人と言われている。

「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。

「城鎮企業職工基本養老保険」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「城鎮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「統一した城鎮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。

「城鎮企業職工基本養老保険」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）。

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「城鎮企業職工基本養老保険」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。また、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3億2644万人に達している（『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

表3 中国における60歳以上高齢人口の主な収入源

(%)

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。

「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1988万人増加しているが、全加入者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。

つぎに、現在の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3は2010年人口センサス結果による60歳以上高齢人口の主な収入源を表したものである。全国平均でみると、収入源が「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。図4に都市と農村の高齢人口の男女別「年金」割合が示されている。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割の女性の主要収入源は「親族の援助」となっている。また、図5と図6ではそれぞれ都市における男女年齢別の「年金」の割合を示している。一方、農村の高齢者の半分近く（47.7%）が主要収入源を「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。

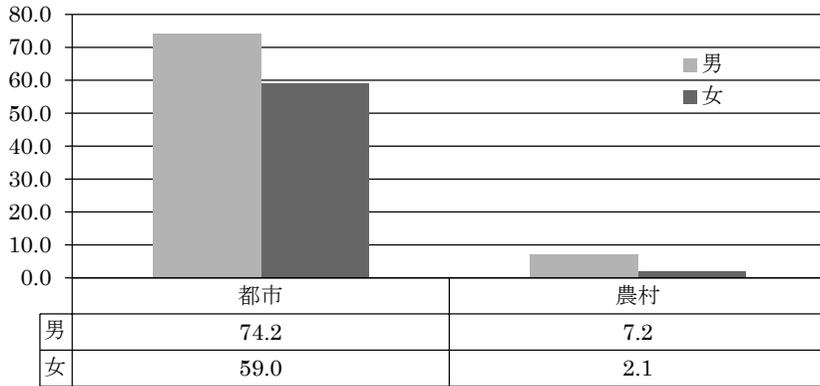


図4 都市と農村の60歳以上高齢者の「年金」割合 (%)

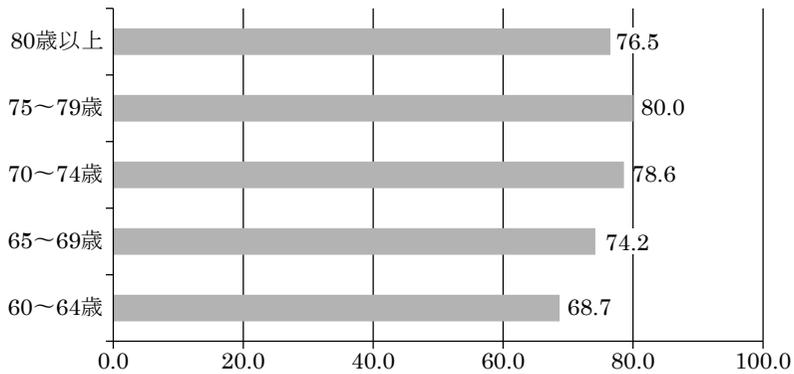


図5 都市の年齢別「年金」の割合 (男)

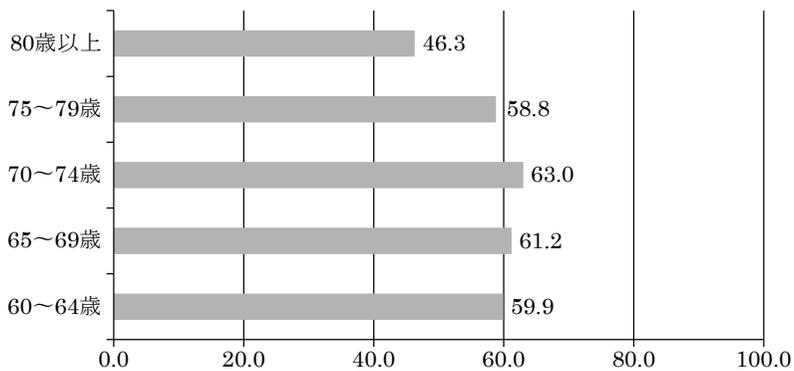


図6 都市の年齢別「年金」の割合 (女)

4. 年金「双軌制」の問題点と課題

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、現在の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（つまり「事業単位」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「城鎮企業職工基本養老保険」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。『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」の開催直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が、2013年の調査結果では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。

この年金制度の「双軌制」問題は今に始まったことではなく、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となっている。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。それ故、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り、喫緊の課題でもある。

近年、中国では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。

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
『中国統計年鑑』(2012年版)、中国統計出版社
『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)、No.1、2012年2月。
尹 豪「中国の人口政策と出生性比問題」『国際社会研究』(福岡女子大学)、No.2、2013年3月。