

CEGS

DISCUSSION PAPER SERIES

No. 2014-CEGS-01

中国の養老保険制度における再分配の課題

李 宣

横浜国立大学 成長戦略研究センター リサーチャー

2015年3月



横浜国立大学 成長戦略研究センター

Center for Economic Growth Strategy (CEGS)

Yokohama National University

79-4 Tokiwadai Hodogaya-ku
Yokohama 240-8501 JAPAN

CEGS

中国の養老保険制度における再分配の課題

目次

1 研究背景と目的

2 中国の養老保険制度の流れ

3 養老サービスシステムに関する改革

4 養老保険に関する現状と問題点

5 終わりに

1 研究背景と目的

日本の高齢化率は世界一であるが、中国の人口は日本を上回るスピードで高齢化しつつある。国際連合の『人口の高齢化及び社会経済効果』は、60歳以上の人口が総人口の10%を占め、あるいは65歳以上の人口が総人口の比率の7%を占める国家と地域を高齢化社会と呼んでいる。この基準に従えば、中国は2000年に既に高齢化社会に入っていたことになる。2012年の時点において、わが国の総人口に占める65歳以上の高齢者の割合は9.4%に達し、1.27億人となっている。しかも、毎年平均で860万人ずつ高齢者が増えている。高齢者人口が全人口に占める割合も13.3%から16%になり、毎年平均0.54ポイント上昇している。2020年には高齢化率が17%になり、2050年には30%に達すると推計されている(中国国家统计局2013)。この高齢化が社会保険体系と公共サービス体系への負担を増加させていくことが懸念されている。

また、中国老齡科学研究センターが発表した「中国老齡事業發展報告(2013)」によると、2012年末までに80歳以上の老人は2200万人、失能老人(要介護高齢者)は3600万人、慢性病老人9700万人、空巢老人(高齢者のみの世帯)は9900万人、失独家庭(一人子を失った家庭)100万世帯、貧困・低収入老人2300万人、農村部の留守老人5000万人に達している。人口の高齢化は工業化や都市化とともに中所得国の「罨」として困難な課題となっている。さらに、中国の農村では、「老後のために子供を育てる」という伝統的な思想のもとで、親の面倒をみるのは子供達の責任と認識されてきたため、長い間中国の農民は基本的に養老保険制度(日本の年金制度に相当)とは縁がなかった(王 2001, pp. 45-57)。今日高齢者の8割弱が農村に住んでいるが、その大半は子供による扶養と本人の労働で生活を維持している。しかし、1979年の一人子政策の実施により、2人の子どもが親世代4人の扶養をするという困難な状況になり、高齢者の扶養費用の負担がさらに深刻になっている。しかし、少子高齢化の到来にかかわらず、中国の養老制度整備は立ち遅れ、高齢世代の養老問題が深刻化し、高齢者にとって現在の養老サービス保障水準では全く足りていないという指摘がなされている。こうした背景を踏まえて、本研究では中国における養老保険制度の流れを紹介したうえで、再分配の視点から近年の養老保険に関する法政策を分析し、各調査データにより中国の養老保険制度

における再分配の課題を明確にしたい。

2 中国の養老保険制度の流れ

中国における養老保険制度は、次の三つの段階を経て構築されてきた。第1段階は1978年の改革開放政策もとの単位「企業」の養老であり、第2段階は改革開放初期の自己養老（養老サービスの産業化）であり、第3段階は21世紀における自己養老と社会養老である。

都市部と農村部に分けて見ると、以下のようになる。1978年の中国共産党三中全会において社会保障制度の再構築が指向され、それに伴い都市部の養老保険制度改革が開始された。それ以降、4つの時期¹にわたって、現在における都市部養老保険制度の基本構造は構築されていった。現行の都市養老保険制度は3階建てであり、具体的には、1階部分の基本養老金と2階部分の企業補充養老金さらに3階部分の個人貯蓄養老金から構成されている。その特徴は、①1階部分である基本養老基金制度は、国の定めた関連法則に基づいて、全業種の企業に強制的に施行される。②すべての加入者は基本養老金の給付を受ける権利があり、その保険料は国家・企業・個人の三者が共同で負担する。③2階部分である企業補充年金制度は、企業自身の経済力に基づき、保険料は企業の全額負担、あるいは企業と従業員の共同負担という二つの方法である。④3階部分である個人貯蓄型年金制度への国民の加入は自由であり、取り扱い機関の選択も自由にできる。⑤社会プールと個人口座との結合の実現。こうした特徴をもつ年金制度は都市部の労働者を対象に進められ、より強い納付促進メカニズムを確立し、公平と効率の両方に注意を払ったものになっていると高く評価されている（田多 2003, pp. 116～151）。

一方、農村部養老保険制度づくりに政府が着手するのは1980年代以降である。1986年に民政部は「農村末端社会保障制度の確立を探究することに関する報告」を国務院に提出し、農村養老保険制度の重要な一環として、農村の「社区」²養老保険制度を定めた。その後、「県レベル農村社会養老保険基本法案」が提案され、農村社会養老保険の推進政策により今日の農村養老保険制度は形づくられている。その概要と特徴をまとめれば、次のようになる。①保険の適用対象者は、満20歳以上の農村戸籍をもつ者であり、年金受給の開始年齢は60歳である。②保険の加入は任意であり、カバーする範囲は狭い。③保険料は個人納付を主とし、集団補助を従として、政府が政策支援をする。④養老基金の徴収、運営などの管理は、県が統一的に行う。⑤都市と比べて、農村養老は保障のレベルが低く、格差が大きい。こうした農村養老保険制度の確立は、農村経済と農村における中小企業（郷鎮企業）の発展を促進させ、農民の老後生活保障と人口増加の抑制には有益であると考えられている。しかしながら、伝統的な農業経済条件の制約と二重構造によって、農村の養老保険制度の発展は都市よりも遅れており、カバー範囲の狭さ、共済性がないこと、レベルが低いなどの問題を抱えている（王文亮 2001, pp. 45～57）。

そもそも中国では、農村の貧困人口を減らすことに力を入れきた。そのため農村部については都市部と比べて比較

¹ 第1期(1984-91)は社会プールの再構築、第2期(1991-95)は三者負担の創設と賦課方式の修正、第3期(1995-97)は社会プールと個人口座の結合の確立、そして第4期(1997-現在)は統一的養老保険制度の創設時期とされる。

² 「社区」養老保険制度とは、郷、鎮、村を単位とする社会養老保険制度をいう。

的早い段階から農村の貧困問題が注目され、1978年に民政部は伝統的な農村の救済制度を改善するため、第七回全国民政部会議を開催して救済対策を検討し、それに基づいて具体的な対策を講じた。しかし、農村住民を対象とした全国統一の最低生活保障制度はまだ確立されていないため、貧困保障は依然として各地方政府の自主裁量に任せられている状態であり、都市よりも低いカバー率と農村の貧困保障標準の低さは依然として問題となっている（王文亮 2001, pp. 192～209）。高齢者福祉についても、農村部では敬老院・光荣院といった福祉施設があり、「三無老人³」や軍人・烈士の遺族を集めて扶養し、食事・衣類・住宅・医療・葬祭など5つの保障（五保護）を提供している。しかし、高齢化の波は都市部に限らず、広大な農村地域の平均高齢化率はすでに都市部を上回っている。

政府は1978年から一連の改革を実施してきたが、本格的な養老サービスシステムの改革に着手するのは2013年以降である。2013年は高齢年と言われ、高齢者權益保障法が改正され、中央から地方まで各関連機関や研究センターがさまざまな提案を発表した。現段階では、人口の高齢化に積極的に対応し、高齢者事業の発展を加速させるため、社会養老サービスシステムの構築について、中華人民共和国国民経済と社会発展の第12次5カ年計画綱要、中華人民共和国高齢者權益保障法、中共中央国務院の高齢者業務強化に関する決定（中発〔2000〕13号）に基づき、「制度の完全化、組織の完備化、適切な規模、良好な運営、優良なサービス、徹底した監督、持続可能な発展のための社会養老サービスシステムの構築の実現」という目標を掲げている。

3 養老サービスシステムに関する改革

① 高齢者權益保障法

2013年12月28日に公布された高齢者權益保障法改正法をみると、96年版と比べ、6章50条から9章85条に拡充され、社会サービス、社会的優遇、快適な居住環境の3章が追加され、養老サービス事業・産業の発展、養老施設の建設・管理、養老用土地の計画、養老サービス人材の育成、社会保障（高齢者手当、介護補助金、養老サービス補助金）等に係る詳細な記述が組み入れられた。この改正については、政府の責任がより明確になったことを評価する意見がある一方、權益保護法から福祉法へ転換する必要があるとの論調もあり、今後の改革が期待されている。

② 養老保険に関する政策

2013年12月27日の全国民政工作会議において、民生部長は2013年の業務目標について以下のように発表した。

①養老ベッド数を450万に増やす（千人当たり24ベッド）。②65%の都市社区と35%の農村社区をカバーするデイサービスの実施。③後期高齢者手当と貧困高齢者の養老サービス補助金制度による基本サービスを提供するとともに介護保険制度を模索する。その後、民政部社会福利・慈善事業促進司老年人福利処は、2013年業務計画を発表し、「社会養老サービスの優先的発展に関する若干意見」、「養老施設設立許可弁法」、高齢手当政策、生活困難老人の養老サービス補助金政策、養老サービス評価に係る指導意見、「養老サービス業標準化建設計画（2013-2017）」、「養

³ 三無老人とは、労働能力を喪失し、身寄りがなく、法定扶養者もいない高齢者のことである。

老サービス標準体系」、「養老施設基本規範」、「老年人失能（要介護）等級評価・認定」、「社会居宅養老サービス規範」等の策定、民間養老施設（未登録施設を含む）へのサーベイランスの実施、国際協力（UNDP、イギリス、日本等）の強化等を打ち出した。さらに、国務院は「養老サービス業の加速発展に関する若干意見（初稿）」により意見を募集するとともに、養老施設の営業税一律免除、所得税は非営利全額免除、営利半額免除、土地優先確保等の優遇政策を出した。

また、民政部、財政部は2013年の中央宝くじ公益金から10億元を農村幸福院（農村互助養老施設）建設に拠出するとの通達を公布し、2013年8月16日には李克強総理が国務院常務会議において養老サービス業への海外投資を奨励すると明言した。国務院は「養老サービス業の加速発展に関する若干意見」を公表し、リバースモーゲージの試行を含む融資拡大、養老用地の都市計画への組み入れ、非営利施設における行政事業費用の全額免除、営利施設における半額免除等の支援策を打ち出した。とくに外国組織・個人による独資施設設立を認めたことは市場開放⁴の大きな一歩となった。さらに市場開放に伴い、養老サービス業では新型高齢者住宅基金という保険も誕生した。

③ 高齢者の住宅基金について

2003年、中国不動産開発グループの総裁である孟曉蘇は「住宅基金養老」保険計画を提案した。これは、個人の家屋不動産をもつ高齢者は「抵当の家屋不動産のかわりに年金を受け取ることができる」という保険サービスである。

2004年末、中国保監会はこの保険制度計画を広州、北京、上海などの大都市で試験的に実施した。さらに、2011年9月28日には、全国政治協商会議が「老後の発展強化事業」において、「住宅基金による老後生活」を提案したことも注目されたが、これは法律の根拠がなかったため、全国で実施することが困難であった。

2013年に国務院は《豊かな老後のためのサービスに関する意見》を発表し、国家発展改革委員会と民政部は連携して高齢者の住宅基金を紹介するとともに、老後を豊かに過ごすためのサービスの振興に関する政策について発表した。そして、2014年6月23日に中国保監会は「養老保険の試験モデル地域に関する指導意見」を発表し、2014年7月1日から2016年6月30日まで、北京、上海、広州、武漢を試験モデル地域に指定し、老人住宅の逆方向養老保険を実施することとしている。

以上に述べたように、政府は高齢者を対象とする法律や政策を次々に発表している。しかし、再分配の視点から見ると「高齢者權益保障法」は政府の責任を強調したものの、責任の所在は不明確であり、高齢者介護の公益性も明らかになっていない。また、住宅基金のような高齢者政策は一部の富裕層の高齢者しか利用できず、住宅を持たない貧困層の高齢者の養老に関する政策は不十分といわねばならない。要するに、2013年の一連の政策は一面的なものであり、高齢者の介護と養老サービスの格差が重視されず、高齢者のための社会的管理が脆弱であるために高齢者の權益

⁴ 養老サービスの市場開放は以下の段階を経た。①1999年民政部が公布した「社会福利機構管理暫定弁法」で、外資による合弁、合作形式を認めた。②2013年2月、商務部、民政部が共同公布した通知で、香港・マカオサービス業者に限定し、独資形式を認めた。

侵害が依然として発生している。政府はこうした問題を重視したうえで、真摯に解決していく必要があると考えられる。

4 養老保険に関する現状と問題点

2013年3月までに年金加入者は約8億人（都市従業員3.06億人、農村・都市住民4.86億人）に達し、年金受領者は1.33人とカバー率は高いといえる。しかし、企業従業員の平均年金は約1900元であり、2013年省年金調整弁法公布の12省のうち、北京が2773元最も高く、安徽省が1650元と最も低くなっている。中国社会科学院は「2012年中国社会保障発展報告書」を公布し、公務員、準政府機関従業員、企業職員、都市住民（インフォーマルセクター）、農村住民向けの社会保険制度の断片化により、年金の格差問題が深刻化しており、200元から10000元まで最大で20倍の差があるという。さらに、北京大学の「中国健康・養老追跡調査」の結果によると、都市人口の81.4%、農村人口の44.8%は何らかの形で養老保険（年金）に加入しているが、受給金額の不均衡が深刻している。中位数で計算すると、公務員・準公務員は24000元/年、企業従業員は18000元、都市住民（インフォーマルセクター）は1200元、農村は720元と、33倍の差が生じている。したがって、養老保険（年金）は高い普及率にもかかわらず、都市と農村の格差問題はまだ解決していない。

全体的にみると、養老施設は増加しつつあるが、目標達成までにはまだ努力が必要である。民政部の2012年社会サービス発展統計公報によると、全国の養老施設は44304であり、ベッドは416.5万床と前年比12.8%増（21.5床/千人高齢者、前年比7.5%増）となっておりそのなかの社区短期入所（デイケア）のベッド数は19.8万床となっている。また、国家統計局が発表した2012年の「国民経済・社会発展統計公報」によると、2012年末時点で60歳以上の人口は1億9390万人（総人口の14.3%）であり、養老サービス機構が4.2万か所、ベッド数が381万、収容人数が262万人となっている。さらに、民政部が発表した2012年の養老統計データによると、2012年末に高齢者千人当たりのベッド数は20.6であり、21年間に約27.9万ベッドが増加した。しかしながら、2015年までに600万ベッドとする目標までにはまだ200万の差があり、専門人材、養老ベッド、サービス基準は依然として不足している。また、全国老年病病院は61か所、リハビリ病院は265か所、護理院（療養病床又は療養型医療施設に類似）は41か所しかなく、高齢者向けの医療サービス資源は著しく不足していると考えられる。

5 終わりに

1978年以降、政府は高齢者の養老問題について都市部と農村部においてそれぞれ一連の改革を行ってきたが、高齢化社会の到来に伴い、養老保険制度の問題はさらに深刻さを増している。再分配の視点からみると、中国養老保険制度における資源不足の問題や都市と農村の格差の問題は依然として大きな問題である。また、2013年の高齢者權益保障法及び高齢者の住宅基金の分析が示すように、高齢者の養老サービスは公共的なものではなく、富裕層の高齢者に

に対する優遇政策としかみえない。貧困層の高齢者に対する法律や政策は依然として不十分な現状にある。さらに、各関連機構の調査データによると、養老サービスにおける地域の格差や都市と農村の格差が顕著に存在していることがわかる。政府は養老システムの再分配機能を強化すべきであり、第三段階の自己養老と社会養老政策は決して満足すべきものではないといえよう。

参考文献

国家統計局「国民経済・社会発展統計公報」（2012）

中国老齡科学研究センター「中国老齡事業発展報告」（2013）

中华人民共和国主席令《中华人民共和国老年人权益保障法》：主席令第七十二号（2013）

国务院 《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》国发（2013）35号

国务院 中国高齡者事業発展「第12次5五カ年計画」国发（2011）28号

国务院 「中共中央国务院の高齡者業務強化に関する決定」中发（2000）13号

国务院常务会议《国务院常务会议：深化改革加快发展养老服务业的任务措施》2013.8.16

民政部 《2013年民政部关于推进养老服务评估工作的指导意见》文件号：民发（2013）127号：2013.7.30

民政部 《中央专项彩票公益金支持农村幸福院项目管理办法》文件号：财综（2013）56号：2013.4.28

民政部 《养老机构设立许可办法》文件号：民政部令第48号2013.7.1

民政部 《养老机构管理办法》文件号：民政部令第49号2013.7.1

北京市人民政府 《北京市人民政府关于加快推进养老服务业发展的意见》京政发（2013）32号2013.10.12

北京大学「中国健康・養老追跡調査」2013.11.19

王文亮『21世紀に向けた中国の社会保障』（日本僑報、2001年）

王文亮『現代中国社会保障事典』（集広舎、2010年）

田多英範『現代中国の社会保障制度』（流通経済大学出版社、2003）

民政部ホームページ「<http://www.mca.gov.cn/>」

国务院ホームページ「<http://www.gov.cn/>」