

中華人民共和國
農村社会養老保險制度整備調査
事前調査報告書

平成17年12月
(2005年)

独立行政法人 国際協力機構
中華人民共和國事務所

中国
JR
05-30

中華人民共和國
農村社会養老保險制度整備調查
事前調查報告書

平成17年12月
(2005年)

独立行政法人 国際協力機構
中華人民共和國事務所

序 文

日本国政府は、中華人民共和国政府からの要請に基づき、同国農村部において普及可能な養老保険制度（年金制度）の整備を目的とした開発調査の実施を決定しました。

これを受け、独立行政法人国際協力機構（JICA）は、平成17年7月から9月にかけて事前調査団を派遣し、本開発調査の要請の背景等を確認するとともに、中国側実施機関である労働社会保障部や関連する地方政府機関の意向を聴取しました。その結果を踏まえ、平成17年11月10日、本開発調査の実施細則（S/W）および協議議事録（M/M）に署名しました。

本報告書は、事前調査の結果等を取りまとめたものです。本報告書が、本開発調査の効果的実施に役立ち、本開発調査の成果が同国農村部における養老保険制度の整備の促進と普及に資することを願ってやみません。

終わりに、本調査にご協力とご支援をいただいた関係者各位に対し、心より感謝を申し上げます。

平成17年12月

独立行政法人 国際協力機構
理事 上田 義久



四川省の試行地区における現地調査



安徽省の試行地区における現地調査



加入者が保険証を持って話をする様子



安徽省白蓮郷労働・社会保険事務所



福建省南平市の保険加入者のファイル保存用キャビネ



S/W の署名・交換

事業事前評価表（開発調査）

作成日：平成 17年 10 月 25 日

担当グループ：中華人民共和國事務所

1. 案件名
中華人民共和國農村社会養老保険制度整備調査
2. 協力概要
(1) 事業の目的 中国政府が選定した6つの試行地区および2つの先進地区において、これらの地区の実情に合致した農村社会養老保険制度*の改善案の策定、ならびにモデル的活動として、制度の実施に必要な人材育成、普及啓発および農村社会養老保険基金管理システムの構築を行うとともに、農村社会養老保険制度の全国的な普及のための提言を行うことを目的とする。 中国の農村社会養老保険制度は、農村住民を対象とする任意加入の個人積立て型（持分制度）を主体とする年金制度であり、これまで中国側政府との協議において個人積立て型（持分制度）を前提とした提案を行うことが確認されている。
(2) 調査期間 2006年1月～2008年12月
(3) 総調査費用 約 3.7 億円
(4) 協力相手先機関 労働・社会保障部
(5) 計画の対象（対象分野、対象規模等） 本調査において農村社会養老保険制度の整備を行い、その実施のためのモデル的な活動を行う「試行地区」（県レベル）は、以下のとおりとする。 (a) 安徽省六安市霍邱県 (b) 山西省呂梁市柳林県 (c) 山東省荷澤市牡丹区 (d) 福建省南平區延平区 (e) 四川省巴中市通江県

(f) 雲南省楚雄自治州南華県

なお、農村社会養老保険制度の取り組みが進んでいる北京市大興区、山東省煙台市招遠市も「先進地区」として調査対象地域に含め、これらの地区の経験を試行地区における取り組みに活用するほか、可能な範囲で、これらの地区の農村社会養老保険制度のさらなる改善に取り組むこととする。また、「試行地区」および「先進地区」（以下、両地区を合わせて「協力対象地区」という）における調査終了後取りまとめる農村社会養老保険制度の普及のための提言は、全国レベルを視野に入れたものとする。（協力対象地区の農村住民の合計は約445万人）

3. 協力の必要性・位置づけ

(1) 現状および問題点

中国の年金制度は、1950年代に100人以上の各種所有形態の企業で勤務する企業労働者を対象に初めて整備され、文化大革命期の制度の断絶を経て、1980年代に復活し、徐々に適用対象が拡大されてきた。しかし、農村部は一貫して適用対象から外れ、1980年代の後半によく農村部のみを対象にした養老保険制度が一部の豊かな農村を対象に開始された。

その後中国政府は農村部の養老保険制度の確立を重視してきた。2002年の中国共産党第16回全国代表大会では、農村社会養老保険を初めて取り上げ、現政権も、いわゆる「三農問題」*の解決に向けた重要課題として農村部の社会保障の拡充に努め、黒竜江省、山西省等の省、および青島市、煙台市等の市では、独自に、農村住民の保険料納付にかかる負担軽減のための措置や、保険基金の管理、運用の水準向上などに取り組んでいる。

(*「三農問題」とは、「農業」の低生産性、「農村」の荒廃、「農民」の貧困という、相互に絡み合った3つの問題のことで、中国の経済社会の持続的発展を脅かす不安定要因として、中国政府が最重視している問題である。)

しかし、現在実施されている農村社会養老保険制度（1992年の「県級農村社会養老保険の基本法案（試行）」に基づく）は、制度の設計と実施のいずれにも多くの問題が存在している。例えば、制度の設計においては、保険料がほとんどすべて個人負担であり共済機能が弱い、法的拘束力がない、運用手段が限られていることにより基金の価値の維持、増加が難しい、給付水準が極端に低い、等の問題があり、制度の実施においても、基金管理がずさんである、一部の者だけが集団（村や郷鎮企業等）からの補助において優遇されている、等の問題が存在している。その結果、加入者は、2000年には6172万人で全農村人口の11%であったのが、2003年には5428万人で7%にまで減少している。この状況を改善するためには、農村社会養老保険制度を中国の農村の実情に適したものに改善するとともに、実施体制を整

備する必要がある。

(2) 相手国政府国家政策上の位置づけ

2002年の中国共産党第16回全国代表大会における党の政治報告において、「条件の整った地域において農村の養老・医療保険と最低生活保障制度を打ち立てる道を模索する」と言及された。党の政治報告で農村社会養老保険を取り上げたのは初めてのことである。

また農村社会養老保険制度の普及は、中国政府が掲げる「小康社会」*の達成度合いを測るための6分野18項目の指標の1つとして入っている（2020年の普及率60%）。

(*「小康社会」とは、「いくらかゆとりのある社会」を指す。中国政府は、2002年11月の中国共産党第16回大会では、2020年に全面的に小康社会を建設するという目標を打ち出した。)

さらに、本案件は労働・社会保障部がまとめた「中国農村社会養老保険事業発展第11次5カ年計画」に組み込まれており、11次五カ年計画期の重点事業に位置づけられている。

これらのことから、農村社会養老保険制度整備は国家政策上重要な位置づけを与えられており、本案件はその政策に沿うものであることは明らかである。

(3) 他国機関の関連事業との整合性

2000年にADB（アジア開発銀行）が国家発展改革委員会に委託して農村社会養老保険分野の調査を実施した。この調査は、ドイツの社会学者が4つの省を対象に、農村社会養老保険にかかわる過去の取り組み事例を分析したうえで、農村社会養老保険の必要性や実現可能性についてまとめたものであり、本案件で中心となる農村社会養老保険制度の整備とシステムの構築、およびこれらにかかわる人材育成などの内容まで含んでいないため、両者の間には重複がない。本案件は、より具体的に取り組み、中国農村部において実現可能と考えられる制度とその運営体制を、実際の成果が見えるモデル的な活動も行いつつ検討し、提案するものである。

(4) わが国援助政策との関連、JICA国別事業実施計画上の位置づけ

本案件は、経済的発展の遅れた中国の農村部において年金制度の整備を図るものであり、農村部の貧困克服に貢献しうることから、日本の「対中国経済協力計画」の援助重点分野「貧困克服のための支援」、重点開発課題「社会的セーフティネットの確立」に該当するといえる。

4. 協力の枠組み

(1) 調査項目

調査は、中国における現地調査および日本国内における国内作業からなり、次の3つの調査・活動から構成される。

(a) 基礎調査

全国、試行地区の属する省、地区級市、および試行地区、ならびに先進地区について以下の点を調査する。

- ・農村社会養老保険制度に関連する社会・経済の概況と将来予測
- ・農村部の社会保障制度の沿革、現状および課題
- ・農村社会養老保険制度の実施状況（加入者数、加入者の収入分布、給付者数、給付額、支払い済み保険料、基金総額等）
- ・農村社会養老保険制度に関する法制度、政策体系の現状および課題
- ・農村社会養老保険制度の実施体制の現状および課題(省、市、県(区)の役割分担を含む)
- ・農村社会養老保険制度に関する業務従事者の人材育成の現状および課題
- ・農村社会養老保険制度の基金運用の現状および課題
- ・(省、地区級市および試行地区のみ) 金融システムの現状および課題
- ・(試行地区のみ) 農村住民の養老保険制度への加入に関する意向

(b) 協力対象地区における農村社会養老保険制度およびその実施体制の整備

(i) 農村社会養老保険制度の整備

- ・農村社会養老保険制度整備にかかる前提条件の確認（農村社会養老保険制度の全国共通部分、中央、地方政府の農村社会養老保険制度の実施に伴う財政支出の有無等）
- ・農村社会養老保険制度整備の計画策定
- ・農村社会養老保険制度の実施にかかるモニタリングおよび評価
- ・農村社会養老保険制度の改善案の検討
- ・農村社会養老保険制度の改善案に関するワークショップ等の実施
- ・改善後の農村社会養老保険制度の評価（普及率の見通し、中期的財政見通し等）
- ・実務担当者向けマニュアル

(ii) 農村社会養老保険制度の業務従事者の人材育成

- ・人材育成ニーズの分析
- ・既存の関連研修・教材等の調査

- ・人材育成計画の策定・見直し
- ・カリキュラムの作成・見直し
- ・教材作成・見直し
- ・省・地区級市・県レベルの幹部人材研修の実施
- ・県レベル・郷鎮レベルの実務人材、村民委員会主任およびその代理人に対する研修の実施
- ・上記人材育成研修の評価

(iii) 農村社会養老保険制度の実施に必要な基金管理システム(基金運用、被保険者の登録加入に関連するコンピューターシステム)の開発

- ・基金管理システムの開発計画の策定・見直し
- ・基金管理システムの機能・構成案の検討
- ・基金管理システムの開発・修正
- ・基金管理システムの試行運用(1、2の地区を対象に実施)
- ・運用・維持管理マニュアルの作成・修正
- ・その他の協力対象地区への基金管理システムのモデル的設置
- ・各地区の実情に合わせた基金管理システムの調整
- ・データベースへのデータ入力
- ・基金管理システムの操作研修
- ・基金管理システムの運用状況に関するモニタリング

(iv) 住民に対する普及啓発

- ・普及啓発計画の策定・見直し
- ・普及啓発用資料等の作成
- ・普及啓発
- ・普及啓発のモニタリング・評価

(c) 農村社会養老保険制度の全国的な普及のための提言等

- ・協力対象地区の農村社会養老保険制度に関する現状比較分析
- ・日本や諸外国の農村部の養老保険制度等の発展状況および経験の分析
- ・農村社会養老保険制度の安定的運用の核となる技術に関する研究
- ・農村社会養老保険制度の改善案の検討

- ・農村社会養老保険制度の普及展開に伴う経済的、社会的インパクトの分析
- ・農村社会養老保険制度の全国的な普及に必要な取り組みに関する提言

(2) アウトプット（成果）

- (a) 個々の協力対象地区において、現金収入の少ない農民の加入を促進するための特別な制度を備え、制度の大きな枠組みについては全国共通で、細部においては地域の実情にも対応できるような農村社会養老保険制度が明らかになる。
- (b) 協力対象地域において業務従事者が育成され、また業務従事者育成に必要な体制が整備される。
- (c) 協力対象地域において基金管理システムが構築される。
- (d) 協力対象地域において普及啓発用の資料等が作成され、普及啓発活動が改善される。
- (e) 農村社会養老保険制度の全国的普及のために中国政府が採るべき政策が明確になる。

(3) インプット（投入）：以下の投入による調査の実施

(a) コンサルタント（分野／人数）

- ・総括／農村社会：1名
 - ・副総括／社会保障：1名
 - ・年金制度整備：1名
 - ・基金運用：1名
 - ・基金管理システム：2名
 - ・年金行政・人材育成：2名
 - ・農村調査・普及啓発：2名
 - ・年金制度関連技術*：1名
- *年金制度に関連する技術的事項（例えば、年金財政の計算等に用いる「生命計算表」）の研究等を担当。

(b) その他

- ・研修員受け入れ（研修内容：日本の農村部における社会保障制度整備の経験、等）
- ・在外技術研修・ワークショップ等
- ・調査に必要な機材の購入

5. 協力終了後に達成が期待される目標

(1) 提案計画の活用目標

- (a) 本案件において策定した協力対象地区における農村社会養老保険制度の改善案がそれぞれの地区において採用され、また、同制度の全国的な普及のために取るべき施策等に関する提言が労働・社会保障部の政策に反映される。
- (b) 制度の改善案に対応して策定された実務担当者マニュアル、政策担当者および実務担当者向けの研修カリキュラムや教材、ならびに普及啓発用の資料等が、協力対象地区において活用され、さらに将来的には全国的に活用される。
- (c) 開発した基金管理システム（業務管理システムと財務管理システム）が協力対象地区において活用され、さらに将来的には全国的に活用される。

(2) 活用による達成目標

協力対象地区において農村社会養老保険制度が健全に運営され、またこれらの地区における成果が他の地区に波及することにより、2010年の同保険への加入率目標30%の達成に資する。さらに長期的には、農村社会養老保険制度が全国的に健全に運営され、2020年の同保険への加入率目標60%達成に資する。

6. 外部要因

(1) 協力相手国内の事情

- (a) 政策的要因：農村社会養老保険制度を重視する中央または地方政府の政策の変更
- (b) 行政的要因：農村社会養老保険制度の改善のための提言にかかる政府関係部門間の調整不足
- (c) 社会的要因：農民の中央または地方政府への不信感の増大

(2) 関連プロジェクトの遅れ

特になし。

7. 貧困・ジェンダー・環境等への配慮（注）

農村社会養老保険制度の普及率が継続的に拡大することは重要であるが、本案件においては、普及率の拡大のみに着目するのではなく、真に老後の生活に不安を抱える人々に可能な限り制度の恩恵が及ぶようにすることに十分留意して活動を実施する必要がある。

8. 過去の類似案件からの教訓の活用（注）

本案件は年金分野における最初の本格的な協力であるとともに、社会保険分野の初めての開発調査案件である。

なお、コンピューターシステムの構築を含む技術協力の実施例は中国においても過去に数例あるが、協力終了後のメンテナンス等への対応を考慮すると、システム設計後のプログラムの作成等は現地の業者を活用して実施することが望まれる。

9. 今後の評価計画

(1) 事後評価に用いる指標

(a) 活用の進捗度

- ・ 本案件の提言を踏まえた国レベルの政策文書の策定状況
- ・ 本案件の提言を踏まえた協力対象地区レベルの政策文書の策定状況
- ・ 本案件において作成する基金管理システムや研修教材の協力対象地区およびそれ以外の地区における活用状況
- ・ 協力対象地区がこれらの地区以外と農村社会養老保険制度整備の経験を共有するために実施する活動の実施状況

(b) 活用による達成目標の指標

- ・ 協力対象地区における農村社会養老保険制度の普及率
- ・ 全国レベルでの農村社会養老保険制度の普及率

(2) 上記 (a) および (b) を評価する方法および時期

調査終了後、3～5年後をめどに事後評価を実施する。

(注) 調査にあたっての配慮事項

目 次

序 文

調査対象地域図

写 真

事業事前評価表

目 次

第1章 事前調査概要	1
1-1 要請背景・経緯	1
1-2 事前調査の目的	2
1-3 調査団の構成	2
1-4 中国側主要面談者	3
1-5 調査日程	8
1-6 協議概要	10
第2章 中国の社会保障制度と農村社会養老保険制度の現状と課題	22
2-1 中国の社会保障制度の現状と課題	22
2-2 農村社会養老保険制度の概況	35
第3章 協力対象地区の一般概況および農村社会養老保険制度の現状と課題	63
3-1 一般概況	63
3-2 農村社会養老保険制度に関する現状	73
第4章 本格調査への提言	104
4-1 調査の基本方針	104
4-2 調査の対象および計画目標年次	106
4-3 調査の実施体制	106
4-4 調査の全体の流れ	107
4-5 調査期間・要員計画	109
4-6 本格調査への提言	109

附属資料

1. 実施細則 (S/W) (2005年11月10日署名)	115
1 - 1 日本語版	115
1 - 2 中国語版	125
2. 協議議事録 (M/M) (2005年11月10日署名)	135
2 - 1 日本語版	135
2 - 2 中国語版	145
3. 民政部通知『県級農村社会養老保険基本案 (試行)』の印刷・配布に関する通知 (民弁発[1992]2号) 仮訳	153
4. 国務院弁公庁通知「民政部の農村社会養老保険事業のさらなる整備に関する意見」 (国弁発[1995]51号) 仮訳	158

第1章 事前調査概要

1-1 要請背景・経緯

本案件は次のような背景の下で要請された。

(1) 農村部年金制度整備の相対的な立ち遅れ

中国の年金制度は、1950年代に都市部において、100人以上の各種所有形態の企業で勤務する企業労働者を対象に初めて整備され、文化大革命の影響により制度の中断を余儀なくされたが、1980年代に復活し、制度の改革と改善に伴って徐々に適用対象が拡大してきた。これに対して、農村部は一貫して年金制度の適用対象から除外され、「家庭保障」（高齢者が社会保険や商業保険に頼らず、配偶者や子孫からの扶養と世話を頼りにして老後を過ごすこと）という伝統が守り続けられてきた。ところが、70年代末から実施し始めた請負制をきっかけに農村部における市場経済化の進展に勢いがつき、その後の都市部における経済改革の進展とあいまって、農民の都市部への出稼ぎと農村部の都市化などの新しい動向が現れてきた。また、すでに実施されてきた計画出産政策、および生活の改善に伴う平均寿命の延長により農村における高齢化も徐々に顕在化してきた。このような社会的な変化の結果、従来の「家庭保障」が十分機能しなくなり、これにより農村への年金制度を含む社会保障制度の導入の必要性和緊急性が高まってきた。

(2) 90年代後半における制度普及事業の挫折

「第7次五カ年計画」（1986～1990年）の規定等に基づき、民政部が1986年に農村社会養老保険事業の検討に着手し、1991年に試行を開始した。試行の経験を踏まえて、1992年に「県レベル農村社会養老保険基本法案（試行）」を制定、発表し、制度の普及展開を始めた。しかし、基金運用・管理上の問題や銀行の利率引き下げ等の要因が影響し、基金の収支バランスが悪化したことから、1998年に国務院が制度の暫定的停止を決定した。1998年の国務院の機構改革により、農村社会養老保険制度（以下「農保制度」）の所管が民政部から労働・社会保障部に移管されたが、農村養老保険制度は同年以降いわゆる「整理整頓」の段階に入り、同年から2002年までの5年間には普及事業の停滞と加入者の減少が見られた。

(3) 「小康社会」の指標となる農村社会養老制度普及率達成目標の設定

労働・社会保障部は制度の見直しに着手し、2002年に「農村社会養老保険の整理・規範化業務の進捗状況報告」を国務院に提出した。同年の中国共産党第16回全国代表大会においては、「条件の整った地域で、農村の養老・医療保険と生活最低保障制度を打ち立てる道を探る」という趣旨が言及された。しかし現行の制度では、ほとんどすべての保険料が個人負担で、かつ

個人勘定への積立型であり共済機能が弱い、給付水準が極端に低い、養老保険基金の管理水準が低い、等の問題があり、普及が進まない状況にある。2004年末までに、全国の31の省・直轄市・自治区にある1870の県でさまざまな段階の農保事業を実施（中国全体の県の約90%）しているが、加入者数は約5,378万人のみで、加入率は約7%にとどまっている。

上記の中国共産党第16回大会では、「全面的な小康社会¹の建設」という2020年の目標を打ち出し、社会保障、環境、地域格差と都市・農村格差などの問題への対処により、十数億の人口が、より高いレベルの、より全面的な、バランスの取れた「小康社会」の恩恵を受けることを目指す方針を明確にしている。これと同時に、90年代初期に設定された「小康社会」の16項目の指標が18項目に改定され、その中には「農村養老保険普及率」の指標が新たに追加され、2020年までの普及目標（農保制度の普及率＝実際保険加入者人数／保険加入すべき人数）は60%と設定されている。

以上の背景のもと、中国政府は、農村が小規模農家を中心に構成されるなど、社会構造に一定の近似性を有し、早くから国民皆保険を実現したわが国に対し、農村養老保険制度の構築と実施体制の整備に資することを目的とする協力の実施を要請してきた。

1-2 事前調査の目的

今次の調査は、労働・社会保障部から科学技術部を通じて要請され、2005年度案件として採択された開発調査「中国農村部社会養老保険制度の刷新と管理の規範化に関する研究」（仮称）のプロジェクトの計画（投入内容、規模を含む）を検討するとともに、計画内容について「評価5項目」の観点から評価することを目的として実施した。

また、合意事項を協議議事録（M/M）にとりまとめ、締結するとともに、事業事前評価表案および事前評価報告書を作成した。

1-3 調査団の構成

(1) JICAおよび関係機関推薦団員（以下「官団員」という）

- ① 団長：藤谷 浩至（JICA中国事務所 次長）
- ② 年金制度：漆原 克文（川崎医療福祉大学医療福祉学部教授）

1 「小康社会」とは、「まずまずの社会」という日本語での解釈と若干異なり、中国政府の役人と学者の説明によれば、「いくらかゆとりのある社会」を指す。1979年、鄧小平氏が小平外相に「20世紀末までにG N Pを4倍にして平均一人当たり800ドルの“小康社会”を実現したい。」と述べたのが最初である。

- ③社会保障政策：広井 良典（千葉大学 法経学部 総合政策科学教授）
- ④国内支援体制：鈴木 あゆ美（JICA人間開発部社会保障チーム 職員）
- ⑤協力企画：上町 透（JICA中国事務所 所員）

(2) コンサルタント団員

- ⑥農村調査/事前評価：石里 宏（株式会社三菱総合研究所海外事業推進センター シニアコンサルタント）
- ⑦年金制度設計：白石 浩介（株式会社三菱総合研究所政策・経済研究センター シニアエコノミスト/主任研究員）
- ⑧基金管理・システム設計：藤田 正幸（株式会社三菱総合研究所エネルギー 研究本部・エネルギー政策研究部 主席研究員）

(3) 通訳

- ①李 春燕（Ms.LI Chunyan）（大来創傑諮詢有限公司 契約通訳）
- ②朱 曉輝（Ms.ZHU Xiaohui）（大来創傑諮詢有限公司 契約通訳）

本調査には上記調査団員に加えて、武隈 義一在中華人民共和国日本大使館 經濟部 一等書記官にオブザーバーとして参加いただいた。またJICA中国事務所から、桑内美智子所員、魏然（Ms.Weiran）所員も参加した。

1-4 中国側主要面談者

(1) 労働・社会保障部

- ①趙 殿国（Mr. ZHAO Dianguo） 労働・社会保障部農村社会保険司 司長
- ②劉 从龍（Mr. LIU Conglong） 農村社会保険司 副司長
- ③盧 海元（Mr. LU Haiyuan） 農村社会保険司 処長
- ④李 明芳（Mr. LI Mingfang） 農村社会保険司 処長
- ⑤齊 放（Mr. QI Fang） 農村社会保険司 処長
- ⑥江 謨輝（Mr. Jiang Mohui） 国際合作司 副司長

(2) 衛生部

- ①傅 衛（Ms. Fu Wei） 衛生部農村衛生管理司合作医療処 処長
- ②張 振忠（Mr. Zhang Zhenzhong） 衛生部農村合作医療研究中心 主任

③於 密萍 (Mr. Yu Miping)

衛生部国際合作司アジア・アフリカ処

(3) 地方政府関係者

地方政府関係者は調査対象となった先進地区と試行地区各省、市、県の主要関係者を含めるが、郷鎮以下関係者は省略する。

<先進地区>

1) 北京市

- | | |
|--------------------------|----------------------|
| ① 隗 淑容 (Ms. Kui Shurong) | 北京市労働社会保障局農村社会養老保険処長 |
| ② 金 樹東 (Mr. Jin Shudong) | 北京市大興区常務副区長 |
| ③ 靳 文浦 (Mr. Jin Wenpu) | 北京市大興区労働社会保障局長 |
| ④ 曹 燕 (Mr. Cao Yan) | 北京市大興区労働社会保障局副局長 |

2) 山東省

- | | |
|----------------------------|-------------------|
| ① 李 瑞明 (Mr. Li Ruiming) | 山東省労働社会保障庁副庁長 |
| ② 王 平 (Mr. Wang Ping) | 山東省労働社会保障庁農保処長 |
| ③ 張 衛国 (Mr. Zhang Weiguo) | 煙海市労働社会保障局長 |
| ④ 楊 升岩 (Mr. Yang Shengyan) | 煙海市労働社会保障局副局長 |
| ④ 李 大健 (Mr. Li Dajian) | 煙海市労働社会保障局農保弁公室主任 |
| ⑤ 於 兆文 (Mr. Yu Zhaowen) | 招遠市労働社会保障局長 |
| ⑥ 王 元君 (Mr. Wang Yuanjun) | 招遠市労働社会保険事業処主任 |

<試行地区>

1) 安徽省

- | | |
|---------------------------|------------------|
| ① 戴 毅 (Mr. Dai Yi) | 安徽省労働社会保障庁副庁長 |
| ② 金 曉明 (Ms. Jin Xiaoming) | 安徽省労働社会保障庁農保処長 |
| ③ 汪 峰 (Mr. Wang Feng) | 安徽省労働社会保障庁農保処副処長 |
| ④ 徐 焱 (Mr. Xu Yan) | 安徽省労働社会保障庁農保中心科長 |
| ⑤ 王 平 (Ms. Wang Ping) | 六安市労働社会保障局副局長 |
| ⑥ 金 持平 (Mr. Jin Chiping) | 六安市労働社会保障局農保科長 |
| ⑦ 高 斌 (Mr. Gao Bin) | 霍邱県共産党委員会副書記 |
| ⑧ 塗 自勝 (Mr. Tu Zisheng) | 霍邱県副県長 |
| ⑨ 程 松格 (Mr. Cheng Songge) | 霍邱県政府弁公室副主任 |
| ⑩ 孫 玉俊 (Mr. Sun Yujun) | 霍邱県労働社会保障局長 |

- ⑪ 關 永傑 (Mr. Guan Yongjie) 霍邱縣勞動社會保障局副局長
- ⑫ 劉 利軍 (Mr. Liu Lijun) 霍邱縣外事僑務辦公室主任
- ⑬ 石 樹平 (Mr. Shi Shuping) 霍邱縣勞動社會保障局農保處主任
- ⑭ 李 春 (Mr. Li Chun) 霍邱縣財政局副局長
- ⑮ 周 蔚然 (Mr. Zhou Weiran) 霍邱縣農業委員會副主任

2) 山西省

- ① 邢 林先 (Ms. Xing Linxian) 山西省勞動社會保障廳副廳長
- ② 張 焯 (Mr. Chang Xu) 山西省勞動社會保障廳農保處長
- ③ 史 紀清 (Mr. Shi Jiqing) 山西省勞動社會保障廳農保處副處長
- ④ 安 傑 (Mr. An Jie) 山西省勞動社會保障廳農保處副處長
- ⑤ 石 憲文 (Mr. Shi Xianwen) 山西省勞動社會保障廳農保中心主任
- ⑥ 聶 春玉 (Mr. Nie Chunyu) 呂梁市長
- ⑦ 王 雪平 (Mr. Wang Xueping) 呂梁市政府秘書長
- ⑧ 李 海明 (Mr. Li Haiming) 呂梁市勞動社會保障局長
- ⑨ 薛 秀傑 (Mr. Xue Xiujie) 呂梁市勞動社會保障局副局長
- ⑩ 郭 萬明 (Mr. Guo Wanming) 呂梁市勞動社會保障局農保中心主任
- ⑪ 張 建生 (Mr. Zhang Jiansheng) 呂梁市勞動社會保障局農保中心幹事
- ⑫ 王 秋英 (Ms. Wang Qiuying) 柳林縣副縣長
- ⑬ 穆 生陽 (Mr. Mu Shengyang) 柳林縣勞動社會保障局長
- ⑭ 王 開義 (Mr. Wang Kaiyi) 柳林縣勞動社會保障局農保中心主任
- ⑮ 穆 生光 (Mr. Mu Shengguang) 柳林縣勞動社會保障局農保中心幹事

3) 山東省

- ① 張 雪燕 (Ms. Zhang Xueyan) 山東省勞動社會保障廳副廳長
- ② 王 平 (Mr. Wang Ping) 山東省勞動社會保障廳農保處長
- ③ 李 福東 (Mr. Li Fudong) 山東省勞動社會保障廳農保處科長
- ④ 張 存金 (Mr. Zhang Cunjin) 荷澤市副市長
- ⑤ 史 步軍 (Mr. Shi Bujun) 荷澤市勞動社會保障局長
- ⑥ 孟 平原 (Mr. Meng Pingyuan) 荷澤市勞動社會保障局副局長
- ⑦ 陳 科山 (Mr. Chen Keshan) 荷澤市勞動社會保障局農保處主任
- ⑧ 尹 玉明 (Mr. Yin Yuming) 牡丹區共產黨委員會書記
- ⑨ 丁 志剛 (Mr. Ding Zhigang) 牡丹區區長
- ⑩ 練 建軍 (Mr. Lian Jianjun) 牡丹區副區長
- ⑪ 司 繼春 (Mr. Si Jichun) 牡丹區勞動社會保障局長

- ⑫楊 曉華 (Mr. Yang Xiaohua) 牡丹区労働社会保障局副局長
- ⑬丁 憲忠 (Mr. Ding Xianzhong) 牡丹区労働社会保障局農保処主任
- ⑭李 玉景 (Mr. Li Yujing) 牡丹区労働社会保障局農保処副主任
- 4) 福建省
- ①池 素良 (Ms. Chi Suliang) 福建省労働社会保障庁養老保険処長
- ②林 斌 (Mr. Lin Bin) 福建省労働社会保障庁農保公司經理 (社長)
- ③黃 家端 (Mr. Huang Jiaduan) 福建省労働社会保障庁農保公司業務科長
- ④陳 建栄 (Mr. Chen Jianrong) 南平市政府秘書長
- ⑤袁 仁旺 (Mr. Yuan Renwang) 南平市政府副秘書長
- ⑥葉 樹槐 (Mr. Ye Shuhuai) 南平市労働社会保障局副局長
- ⑦馬 麗琴 (Ms. Ma Liqin) 南平市労働社会保障局科長
- ⑧吳 開華 (Mr. Wu Kaihua) 南平市労働社会保障局農村社会保険管理中心主任
- ⑨曹 聰 (Mr. Cao Cong) 延平区區長
- ⑩李 録 (Mr. Li Lu) 延平区副區長
- ⑪歐 憶誠 (Mr. Ou Yicheng) 延平区労働社会保障局長
- ⑫林 錦蘭 (Ms. Lin Jinlan) 延平区労働社会保障局副局長
- ⑬黃 青淵 (Mr. Huang Qingyan) 延平区労働社会保障局農村社会保険管理中心主任
- 5) 四川省
- ①楊 大軍 (Mr. Yang Dajun) 四川省労働社会保障庁養老保険処副処長
- ②胡 忠 (Mr. Hu Zhong) 四川省労働社会保障庁社会保障局主任科員
- ③姚 義賢 (Mr. Yao Yixian) 巴中市副市長
- ④嚴 德興 (Mr. Yan Dexing) 巴中市労働社会保障局長
- ⑤銀 樂忠 (Mr. Yin Lezhong) 巴中市労働社会保障局副局長
- ⑥朱 榮宗 (Mr. Zhu Rongzong) 巴中市労働社会保障局社会保険局長
- ⑦楊 文林 (Mr. Yang Wenlin) 巴中市労働社会保障局養老保険科長
- ⑧唐 豹 (Mr. Tang Bao) 巴中市副市長兼通江県共產党委員会書記
- ⑨周 仁義 (Mr. Zhou Renyi) 通江県県長
- ⑩任 明耀 (Mr. Ren Mingyao) 通江県人民代表大会常務委員会副主任
- ⑪鄧 国平 (Mr. Deng Guoping) 通江県政治協商委員会主席
- ⑫劉 顯衛 (Mr. Liu Xianwei) 通江県共產党委員会副書記
- ⑬劉 凱 (Mr. Liu Kai) 通江県常務副県長
- ⑭景 瑞三 (Mr. Jing Ruisan) 通江県政府弁公室主任
- ⑮張 孝宗 (Mr. Zhang Xiaozong) 通江県労働社会保障局長

- ⑯趙 家偉 (Mr. Zhao Jiawei) 通江県農業弁公室主任
- ⑰王 甫金 (Mr. Wang Fujin) 通江県労働社会保障局副局長
- ⑱楊 峰 (Mr. Yang Feng) 通江県労働社会保障局副局長
- ⑲聶 步剛 (Mr. Nie Bugang) 通江県社保局長
- ⑳李 斌 (Mr. Li Bin) 通江県農保局長

6) 雲南省

- ①周 英富 (Mr. Zhou Yingfu) 雲南省労働社会保障庁農保処長
- ②王 笑波 (Mr. Wang Xiaobo) 雲南省労働社会保障庁社会保険局副局長
- ③張 光宇 (Mr. Zhang Guangyu) 雲南省労働社会保障庁農保処副処長
- ④胡 慶彬 (Mr. Hu Qingbin) 雲南省労働社会保障庁農保処幹事
- ⑤吳 欣蓓 (Ms. Wu Xinpei) 雲南省労働社会保障庁社会保険局幹事
- ⑥卜 德誠 (Mr. Pu Decheng) 楚雄州労働社会保障局長
- ⑦李 興達 (Mr. Li Xingda) 楚雄州労働社会保障局副局長
- ⑧段 芳 (Ms. Duan Fang) 楚雄州労働社会保障局農保科長
- ⑨向 陶雲 (Mr. Xiang Taoyun) 楚雄州労働社会保障局農保科副主任科員
- ⑩代 麗菊 (Ms. Dai Liju) 南華県副県長
- ⑪鐘 世富 (Mr. Zhong Shifu) 南華県政府弁公室副主任
- ⑫李 政学 (Mr. Li Zhengxue) 南華県人事労働社会保障局副局長
- ⑬鞠 榮 (Mr. Ju Rong) 南華県人事労働社会保障局副局長
- ⑭李 惠芬 (Ms. Li Huifen) 南華県人事労働社会保障局副局長
- ⑮歐陽文忠 (Mr. Ouyang Wenzhong) 南華県人事労働社会保障局規律検査組長
- ⑯何 朝先 (Mr. He Chaoxian) 南華県人事労働社会保障局副局長退職者管理中心主任
- ⑰邱 紹昌 (Mr. Qiu Shaochang) 南華県人事労働社会保障局局長助理 (補佐)
- ⑱蔡 家君 (Mr. Chai Jiajun) 南華県人事労働社会保障局弁公室主任
- ⑲楊 光州 (Mr. Yang Guangzhou) 南華県人事労働社会保障局弁公室副主任
- ⑳羅 思俊 (Mr. Luo Sijun) 南華県人事労働社会保障局農保中心主任

(4) その他有識者

- ①米 紅 (Mr. Mi Hong) 厦門大学国家農村社会保険研究センター 教授
(厦門大学国家農村社会保険研究センターは、労働・社会保障部が厦門大学に委託して設立された研究機関で、米教授はその主任である。)
- ②顧 林生 (Mr. Gu Lisheng) 清華大学公共管理学院 研究員

1-5 調査日程

本調査の日程は、大きく分けて2つの部分からなる。第一がコンサルタント団員による情報収集を中心とする部分で、7月25日から9月3日までである。第二がコンサルタント団員による情報収集を踏まえて、官団員が中国側と協議して合意文書にまとめる作業を中心とする部分である。

第一部分については、コンサルタント団員（石里団員、藤田団員、白石団員）により、本案件の6カ所の試行地区（モデルサイト）および2カ所の先進地区を現地調査し、情報収集および意見交換を実施した。より詳細に言えば、6カ所の試行地区に関しては、安徽省六安市霍邱県、山西省吕梁市柳林県、山東省菏泽市牡丹区、福建省南平市延平区の4カ所は石里団員が、四川省巴中市通江県はコンサルタント団員全員が、雲南省楚雄州南華県は藤田団員と石里団員（JICA中国事務所の桑内美智子所員も同行）がそれぞれ調査を実施し、2カ所の先進地区である北京市大興区と山東省煙台市招遠市（煙台市は地区級市、招遠市は県級市）に関しては藤田団員と白石団員が調査を実施した。以上各対象地区の現地調査は、北京市大興区および煙台市招遠市を除き、いずれも3泊4日ないし4泊5日の日程で実施した。大興区は、北京から日帰りで1日の調査を実施し、煙台市招遠市は2泊3日で実施した。試行地区での調査は、省、市（地区級）県政府関係者のみならず、郷鎮政府関係者や農民もヒアリング対象としていたが、先進地区での調査は政府関係者を対象とするヒアリングとシステム関係の視察が中心となった。

一方、第二部分については、当初9月4日から10日まで調査団全員で協議等を行う予定であったが、トラブルにより一旦9月5日に調査を中止し、9月13日以降、藤谷団長と上町団員が適宜帰国済みの調査団員や武隈書記官と意見交換しつつ、断続的に協議等を行い、9月30日に合意文書が締結された。

表1.1:調査日程表

時期	活動	調査団関係者	同行者/対応者
7月25日	東京→北京	石里団員	
	JICA事務所での打合せ	藤谷団長、上町団員、石里団員	
7月26日	労働社会保障部での打合せ	上町団員、石里団員、魏然所員	劉副司長、盧処長
	北京図書館での資料収集	石里団員	
7月27日～30日	安徽省六安市霍邱県での現地調査	石里団員	盧処長
7月31日	資料整理	石里団員	
8月1日	衛生部でのヒアリング	石里団員、魏然所員	傅処長、張主任
	JICA事務所での打合せ	上町団員、石里団員、魏然所員	
8月2日～6日	山西省吕梁市柳林県での現地調査	石里団員	劉副司長
8月7日	資料整理	石里団員	
8月8日	JICA事務所での打合せ	上町団員、石里団員、魏然所員	

8月9日～13日	山東省荷澤市牡丹区での現地調査	石里団員	斉処長
8月14日	資料整理	石里団員	
	東京→北京	藤田団員、白石団員	
8月15日	JICA事務所での打合せ	藤谷団長、上町団員、藤田団員、白石団員、 石里団員、魏然所員	
	労働社会保障部での打合せ	藤谷団長、上町団員、藤田団員、白石団員、 石里団員、魏然所員	劉副司長、盧処長、 江副司長
8月16日～20日	福建省南平市延平区での現地調査	石里団員	盧処長
8月16日	労働社会保障部での打合せ	藤田団員、白石団員、李通訳	劉副司長
8月17日	北京市大興区での現地調査	藤田団員、白石団員、李通訳	劉副司長
8月18日～20日	山東省煙台市招遠市での現地調査	藤田団員、白石団員、李通訳	劉副司長
8月21日	資料整理	藤田団員、白石団員、石里団員	
8月22日	JICA事務所での打合せ	藤谷団長、上町団員、藤田団員、白石団員、 石里団員、魏然所員	
	北京大使館表敬訪問	上町団員、藤田団員、白石団員、石里団員	
8月23日～27日	四川省巴中市通江県での現地調査	藤田団員、白石団員、石里団員、李通訳	趙司長、盧処長
8月28日	資料整理	藤田団員、石里団員	
	北京→東京	白石団員	
8月29日	対処方針会議(TV会議)	北京側:藤谷団長、武隈一等書記官、 上町団員、藤田団員、石里団員等 東京側:漆原団員、広井団員、鈴木団員、 白石団員等	
8月30日～9月3日	雲南省楚雄州南華県での現地調査	桑内団員、藤田団員、石里団員、李通訳	李処長
9月3日～5日	アモイ大学米教授との打合せ	藤田団員、李通訳	米教授
9月4日	資料整理	石里団員	
	東京→北京	漆原団員、広井団員、鈴木団員、白石団員	
9月5日	JICA事務所での勉強会	西川一等書記官、漆原団員、広井団員、 鈴木団員、白石団員、石里団員	
	労働社会保障部での打合せ	藤谷団長、漆原先生、広井先生、上町団員、 鈴木団員、白石団員、石里団員、 魏然所員、万通訳	劉副司長、盧処長
調査は一旦中止。本邦からの調査団員は帰国。			
9月15日	TV会議を通じての調査団員と 盧処長の意見交換	北京側:盧処長、藤谷団長、上町団員、 武隈一等書記官等 東京側:漆原先生、広井先生、鈴木団員、 白石団員、石里団員等	
9月20日	労働社会保障部との意見交換	藤谷団長、上町団員	劉副司長、盧処長
9月21日～23日	安徽省試行地区での現地調査	上町団員、武隈一等書記官、魏然所員	盧処長、米紅教授
9月28日、29日	労働社会保障部とのMM協議	上町団員、武隈一等書記官	劉副司長、盧処長
9月30日	労働社会保障部とのMM協議と調印	藤谷団長、上町団員	趙司長、劉副司長、盧処長

1-6 協議概要

(1) 本案件の名称

本案件の日本語名は「中華人民共和国 農村社会養老保険制度整備調査」ではあるが、中国語名は「中国農村社会養老保険制度創新与管理規範調研合作項目」、英語名は“ Study on the Improvement of the Rural Pension Insurance System in the People's Republic of China ”とそれぞれ決定した。上記の中国語名の末尾は、「・・・調研合作項目」となった（直訳すると、「・・・調査研究協力プロジェクト」）が、これについて以下の経緯がある。

中国側は、協議の席上累次にわたって、「本案件はただの調査案件ではなく、試行地区や先進地区における制度実施の支援も含む案件として要請している。中国語を『調研項目』とすると、日本側は調査研究して提言だけ残して行くのではないか、との疑念を中国側関係者に生むことになるので、『合作項目』にすべき」と主張していた。これに対して日本側は、「中国側の懸念は理解できるし、協力内容にも制度実施の支援を相当含めているが、本案件はそもそも開発調査として採択されているので、その基本的な枠組みの中で最大限可能な工夫をする、というアプローチにならざるを得ない。中国語の案件名を『合作項目』にすると、上記の認識が共有されなくなる恐れがある」と主張した。この点について相当の時間をかけて協議した結果、中国側から『調研合作項目』とする妥協案が示され、これに同意した。

なお、日本語名を「・・・制度整備調査」とすることについては中国側から疑義は示されなかった。

(2) 協力の範囲

本案件においては、以下（6）に述べる中国政府が指定する試行地区および先進地区（以下、試行地区および先進地区を合わせて「協力対象地区」という）において、これらの地区の実情に合致した農保制度の改善案の策定、ならびにモデル的活動として、農保制度の実施に必要な人材育成、普及啓発および農村社会養老保険基金管理システムの構築を行うとともに、農保制度の全国的な普及のための提言を行う。

上記において「地区の実情に合致した農保制度」を一から作るのではなく、「改善案の策定」を行うことにしているのは、いずれの対象地区においてもすでに何らかの農保制度が実施されているためである。

中国側には、農村養老保険制度整備において日本の経験を参考にしたいとの意向があったことから、日本側からは、日本の年金の特徴として、①強制加入の国民皆保険であること、②修正賦課方式であることを説明した。しかし、労働・社会保障部との累次の協議の中で、中国側は、①任意加入制度であること、②個人勘定への積立方式であること、という現在の農保制度の骨格は維持する方針であることが確認された。中国側は、これらの制度の骨格の上に、現金

収入の少ない農民の加入を促進するための特別な制度を備えた制度の整備を目指している。また、個々の対象地域の農民の経済状況を踏まえ、制度の大きな枠組みについては全国共通であるが、細部においては地域の実情にも対応できるような制度を目指している。

本案件においては、人材育成、普及啓発および農村社会養老保険基金管理システムの構築といった、制度の実施体制の整備に関する活動については、協力対象地区のみを対象として実施する。協力対象地区における経験や関連研究を通じて制度改善の提言や政策提言は行うが、全国レベルでの制度の普及等は、中国側の責任で行うこととしており、基本的に本案件の範囲内には入らない。

(3) 目標年次

本案件において行う農保制度の全国普及のための提言については、目標年次を2020年とし、その年における農保制度の目標普及率（農保制度の普及率＝実際保険加入者人数／保険加入すべき人数）を60%とする。この数値目標は、2002年11月の中国共産党第16回大会で打ち出された「全面的な小康社会の実現」という2020年の目標の達成度合いを測るための指標として規定されているものと同様である。

なお、ミニッツの附表1では、2020年の目標普及率60%とし、2010年の目標普及率を30%としたが、この30%目標は労働・社会保障部農村社会保険司が農村社会養老保険事業第11次五カ年計画を作成するに際して設定したものである。

(4) 協力成果の活用の見通し

1) 事前評価調査における質問書への回答や協議の場における中国側発言において、中国政府が農保制度の整備を重視していることを示す事実として以下の点を指摘した。

①2002年の中国共産党第16回全国代表大会における党の政治報告において、「条件の整った地域において農村の養老・医療保険と最低生活保障制度を打ち立てる道を模索する」と言及された。党の政治報告で農村社会養老保険を取り上げたのは初めてのことである。

②農保制度の普及は、中国政府が掲げる「小康社会」²の達成度合いを測るための指標の1項目として入っている。

③2006年から2008年の間に、国務院が『農村社会養老保険事業のさらなる推進に関する意見』という文書を公布する予定であり、労働・社会保障部は公布が早期に実現するよう、その案の国務院への提出を急いでいる。

2) 中国側は、本案件を重視していることを示す事実として、本案件は労働・社会保障部がま

2 「小康社会」とは、「いくらかゆとりのある社会」を指す。中国政府は、2002年11月の中国共産党第16回大会では、2020年に全面的に小康社会を建設するという2020年の目標を打ち出した。

とめた「中国農村社会養老保険事業発展第11次5カ年計画」に組み込まれており、11次5カ年計画期の重点事業に位置づけられていることを明らかにした。

3) 本案件の成果普及のための具体的な方策について中国側は以下のとおり説明した。

- ①設計に関する成果を真摯に総括し、政策研究を通じて、政策に関する保存資料とするとともに、全国での普及を図る。
- ②関連政策を協力対象地域以外の地域でも試み、さらなる経験を積んで、総括を行う。
- ③本案件の成果を踏まえて中央政府の文書を作成、公布し、農保制度に関する事業の方針、目標、政策措置を明確にするとともに、各地に協力対象地域における経験を参考にしよう求める（本案件の成果は、上記の国务院による『農村社会養老保険事業のさらなる推進に関する意見』にも反映される見込みであるとのこと）。
- ④協力対象地域において制度およびその実施体制の整備に関する経験を共有するための機会を設ける。
- ⑤労働・社会保障部による各地の農村社会養老保険事業に対する指導、督促、審査、評価を強化する。

以上のことから、中国政府が農保制度の整備を重視していることは明らかであり、また、本案件の成果活用の可能性も高いと判断された。

(5) 最終受益者

以下(6)に述べる「試行地区」6県(区)の農村人口361.2万人、および先進地区2県(市)における農村人口76.1万人、合計437.3万人が本事業の主な最終受益者となる。協力対象地区ごとの農村人口の内訳は下記のとおりである。

表1.2:最終受益者の内訳

試行地区／先進地区名		農村人口(万人)
試行地区	安徽省六安市霍邱県	135.0
	山西省呂梁市柳林県	25.4
	山東省荷澤市牡丹区	87.8
	福建省南平市延平区	28.6
	四川省巴中市通江県	63.0
	雲南省楚雄自治州南華県	21.4
	小計	361.2
先進地区	北京市大興区	30.0
	山東省煙台市招遠市	46.1
	小計	76.1
合計		437.3

出所:現地調査に際して関連各県(市、区)から入手した資料より作成。

なお、上記（3）に示すとおり中国政府は農保制度の普及率目標を掲げて制度の改善と実施体制の整備に取り組んでおり、本案件もそのための取り組みの一環として重視されているが、普及率目標の達成のみに目を奪われると、比較的富裕な層の農民を対象とする活動に集中し、協力の成果が真に老後の生活に不安を抱える貧困層に及ばない恐れがある。このため貧困な層に幅広く成果を波及させることに十分留意して協力に取り組むことを確認しミニッツに記述した。

(6) 試行地区および先進地区

1) 6つの試行地区

2005年5月31日の労働・社会保障部とJICAとの協議において、労働・社会保障部側から書類をもって、下記に示されている6つの地区を「試行地区」として協力対象地区に指定したいとの考えが示された。日本側はこれを受けて、事前調査においてこれらの試行地区を対象に現地調査を実施した。

- ①安徽省六安市霍邱県
- ②山西省吕梁市柳林県
- ③山東省菏泽市牡丹区
- ④福建省南平市延平区
- ⑤四川省巴中市通江県
- ⑥雲南省楚雄自治州南華県

中国側がこれらの地区を試行地区として選定したのは次の理由によるものであった（ミニッツ参照）。

①普及可能性

農保制度整備の現状、東部・中部・西部の地域的バランス、（経済・社会的な）発展段階、経済構造、民族構成等の面から、中国における一定の代表性を有しているといえ、試行地区の経験が普及される可能性が高いこと。

②試行事業の実施基盤

これまで関連する業務を堅実に実施し、政策的にも人材的にも制度実施のある程度の基礎を有し、試行活動の展開が容易であること。

③試行地区の地方政府が農保制度を重視していること。

④（③にも関連するが）農民の加入を奨励するために地方政府による補助金等各種制度が検討されていたり、実施中の制度の改善が必要とされていたりすること。

事前調査の結果、これらの地区は、後に述べるとおり農保制度やその実施体制の整備状況等に違いはあるものの、一定の試行事業を実施するのに必要な体制を備え、その意思も有す

と思われた。このことから、協力内容と投入量を地区横断的に一律とするのではなく、地区ごとにこれらを調整するという前提であれば、協力対象として適当であると判断された。

2) 2つの先進地区

中国側は、上記の6つの試行地区に加えて北京市大興区、山東省煙台市招遠市の2カ所を協力対象とすることを強く要望した。調査団としては、協力対象地区は、6カ所でも多いという意見もあるのに8カ所にするのは困難として強く反対したが、最終的には試行地区とは協力活動やそのための投入量に差をつけることを前提に、先進地区という位置づけで協力対象に加えることに同意した。この判断に至ったのは以下のような考えによるものである。

- ①北京市大興区と山東省煙台市招遠市は、農保制度に関し、全国に先駆けて先進的な取り組みが行われている地域であり、本案件に巻き込む必要性が高い。
- ②両地区ともに制度実施に関わる基礎が相当備わっていることから、効率的に協力することが可能である。
- ③両地区、特に北京市郊外の大興区に対する協力は広報上の効果が高い。
- ④6カ所の試行地区における制度設計に関する投入が見通しよりも小さかったため、2つの先進地区を加えても対応可能と考えられる。

なお、先進地区を協力対象に加えることの意義に関しては中国側は以下のとおり説明した。この説明はミニッツに記録した。

北京市大興区は、区政府による保険料への財政補助を通じた加入促進が図られており、一定の成果を見せているが、業務管理体制のシステム化は進んでおらず改善が必要とされている。これとは反対に、山東省招遠市は、県と郷鎮を結ぶシステム化は他の地区に先駆けて取り組んできているものの、地方政府による財政支援の導入等、制度面で改善の余地がある。本案件において、これらの地区に対して補足的な投入を行ってこれらの改善に取り組むことにより、農保制度の「ショーウインドー」的なアピール性を有する地区とすることが可能であるし、また、両地区のこれまでの経験を他の試行地区において活用することが可能となる。

(7) 協力内容

1) 協力対象地区における制度整備

協力対象地区における制度整備への協力は以下の内容と手順により実施する。

- ①農保制度の整備にかかる前提条件の確認（農保制度の全国共通部分、中央、地方政府の農保制度の実施に伴う財政支出の有無など）
- ②農保制度整備の計画策定

- ③農保制度の実施にかかるモニタリングおよび評価
- ④農保制度の改善案の検討
- ⑤農保制度の改善案に関するワークショップ等の実施
- ⑥改善後の農保制度の評価（普及率の見通し、中期的財政見通しなど）
- ⑦実務担当者向けマニュアルの作成

これらの一連の活動は、後に述べる人材育成や普及啓発等の活動に先駆けて行うのではなく、むしろ逆に、すべての協力対象地区において程度の差こそあれすでに導入されている農保制度の実施を人材育成や普及啓発等の面から支援しつつ、制度の実施状況について調査およびモニタリングしたうえで行うことにしている。

事前調査の後半に至るまで日本側は、本案件の要請書のとおり、山西省については出稼ぎ労働者に対する農保制度、安徽省については穀物生産者に対する農保制度、というように、予め協力対象地区ごとに研究テーマを設定したうえで、他の活動に先駆けて農保制度整備に取り組む方針としていた³。このような方針の背景には、各地区において特定のテーマの研究を実施し、その成果を合わせて制度整備に関して一定の成果が得られてから、その地区以外の協力対象地区において、人材育成や普及啓発等を実施しつつ成果の普及を図っていくという想定があった。しかし、事前調査が進むに連れ、このような想定は適当ではなく、むしろまず、協力対象地区の既存の農保制度の実施を人材育成や基金管理システムの構築等の面から支援するところから協力を始め、その後制度の改善案を検討していくべきであると考えられた。

その理由の第一は、いずれの協力対象地区においても農保制度はすでに導入されており、限られた人数とはいえ、加入しあるいは給付を受けている人が存在することである。しかも、農保制度を推進していく、という中国政府の方針を受け、労働・社会保障部や地方政府関係部門は現在制度整備を進めつつあり、地方政府によっては関連規程の作成、公布も行いつつある。このことは、制度整備に関しては協力の余地が小さい、ということは意味せず、むしろ、日本の経験に照らせば制度改善の余地は大きいといえる。しかし、中国政府が一定の検討を行ったうえで制度の改善を行い実施しつつある以上、その流れを無視して協力対象地区ごとに研究テーマを設定して制度設計に取り組むよりは、まずは既存の制度を前提に実施を支援し、それを通じて得た情報等を踏まえて制度の改善点を検討するほうが効果的であると判断される。

3 本案件の要請書では、例えば雲南省は「農村の計画出産を対象とした社会養老保険の試行」、安徽省は「食糧主力生産地域の社会養老保険制度の試行」というように、各地区ごとに異なる制度について調査研究し、試行すると記されている。

理由の第二は、中国政府は協力対象地区ごとに異なる農保制度を導入するのではなく、制度の大きな枠組みについては全国共通で、細部においては地域ごとの実情にも対応できるような農保制度を順次導入することを目指していることである。中国政府は、効果的に加入の促進を進めるため、重点対象ごと（重点対象は、出稼ぎ労働者、失地農民、計画出産対象者、食糧生産農家、村の幹部）に特別な制度を設けることを目指して制度整備を進めてきているが、重点対象ごとの特別な制度についても、制度の大きな枠組みについては全国共通とし、すべての地区にすべての種類の制度を導入する方針である。しかも、重点対象ごとの制度については、すでに中央および地方政府の労働・社会保障部門が関係部門とも協議しつつ整備を進めつつあり、協力期間中においても、協力対象地区の政府はそれぞれの地区の実情に照らして各種重点対象ごとの制度間の優先順位を決定したうえで、順次制度の導入または改善を実施していくものと考えられる。このため、協力対象地区ごとに特定の研究テーマをあらかじめ設定するよりは、協力期間中、地方ごとの実情に照らして柔軟に制度整備を支援できるようにするほうが適当である。

理由の第三は、協力期間中、中央政府や協力対象地区の地方政府が農保制度の制度整備に関して新たな方針を打ち出したり、制度整備に関する計画を変更したりする可能性があることである。特に上記に述べた重点対象ごとの特別な制度については、労働・社会保障部門以外の部門も関わっていることから、予想できない事情から制度整備計画の変更を余儀なくされることがありうるし、また、年金保険制度の早期整備以外の政策目的から当初計画よりも早急に制度整備を進めることを求められる可能性もありうる。これらのことから、あらかじめ協力対象地区ごとに研究テーマを定めるよりは、協力開始後ニーズに合わせて協力対象地区ごとに制度整備計画を策定し、情勢を見つつ柔軟に計画を調整できるようにする方が適切である。

2) 協力対象地区における人材育成

農保制度の業務従事者の人材育成は以下の内容と手順で協力を実施する。

- ①人材育成ニーズの分析
- ②既存の関連研修・教材等の調査
- ③人材育成計画の策定・見直し
- ④カリキュラムの作成・見直し
- ⑤教材作成・見直し
- ⑥省・地区級市・県レベルの幹部人材研修の実施

⑦県レベル・郷鎮レベルの実務人材、村民委員会⁴主任とその代理人に対する研修の実施

⑧上記人材育成研修の評価

上記人材育成の主要内容となる「幹部人材研修」と「実務担当者研修」の概要は次のとおりである。

幹部人材研修は、試行地区の属する省、地区級市および試行地区、ならびに先進地区において政策策定を担当する幹部に対し、労働・社会保障部の関連政策の最新動向に関する知識の習得や、財政再計算の実際、保険数理の考え方・概要等、政策策定において重要となるテーマについての理解促進等を目的とするものである。

実務担当者研修は、協力対象地区の県および郷鎮の実務担当者ならびに村民委員会またはその代理人を対象に、実務担当者向けマニュアル等に基づいて確実に業務が行われることを目的とするものである。

上記研修の規模については、本格調査団が、中国側との意見交換を通じて現場のニーズを確認して検討し、2006年3月の着手報告書提出時に検討結果を明らかにする。

労働・社会保障部は、上記2種類の人材育成のための活動に加えて、労働・社会保障部の関係者数名、試行地区の属する省、地区級市および試行地区、ならびに先進地区の農村社会養老保険に関する中堅幹部を対象に、日本の関連分野の現状や経験についての理解を深めること等を目的とする訪日研修を実施することを強く要望した。JICAは、その実現のためには労働・社会保障部から別途訪日研修に関する要請書が科学技術部を通じて日本大使館に提出される必要があることを説明したうえで、JICAとしてはその実現に向けて日本側関係機関への働きかけを行う旨述べた。

県レベル・郷鎮レベルの実務人材、村民委員会主任とその代理人に対する研修については、農保制度の実施における公平性、透明性の確保等のため、制度整備に関する活動において作成する実務担当者向けマニュアルを用いて研修を行う。

3) 基金管理システム

農保制度の実施に必要な基金管理システムの開発は以下の内容と手順で協力を実施する。

①基金管理システムの開発計画の策定・見直し

②基金管理システムの機能・構成案の検討

4 1998年11月4日に通過された『中華人民共和国村民委員会』の内容に基づいてかいつまんでいえば、村民委員会は政府組織ではなく、村民の直接選挙により生まれた草の根民衆の自治組織であり、一般的に主任（村長）、副主任（副村長）、委員で合計3名～7名より構成される。村民委員会の任期は3年であり、委員会メンバー全員の連続当選は可能である。

- ③基金管理システムの開発・修正
- ④基金管理システムの試行運用（1、2の地区を対象に実施）
- ⑤運用・維持管理マニュアルの作成・修正
- ⑥基金管理システムのモデルの設置
- ⑦各地区の実情に合わせた基金管理システムの調整
- ⑧データベースへのデータ入力
- ⑨基金管理システムの操作研修
- ⑩基金管理システムの運用状況に関するモニタリング

上記基金管理システムの構築は、業務管理システムと財務管理システムを対象として実施し、本案件終了後、全国に普及可能なシステムとすることを念頭において構築する。このうち業務管理システムは、県および郷鎮における農保制度の実務を合理化すること等を目的とする業務支援システムで、被保険者、裁定者⁵等の情報がデータベース化され、インターネット環境のある県および郷鎮事務所において端末から個人の保険料納付状況や給付予定額等を確認できる機能を有するものである。一方財務管理システムは、基金運用を記録したり照会したりすることのできるシステムで、協力対象地区の基金運用の実施体制に合わせて省、地区級市、県において活用できるものと想定されている。

基金管理システムは、1992年以降民政部が全国で同一のシステムを使用することを念頭に開発して相当数の地区に配布し、一度改良を加えた。このシステムは全国に普及するには問題があり、結果としてあまり活用されずに終わったが、その後山東省、山西省、福建省等が、民政部の作成した上記システムをベースに、それぞれの地方の実情に合わせて改良を加えたシステムを開発し、利用している。本案件においては、協力対象地区の基金管理システムに対するニーズを把握しつつ、すでに中国において開発され使用されている基金管理システムの機能や構成を十分参考にして基金管理システムを開発することを想定している。このため中国側は、本格調査団が既存の基金管理システムの機能や構成に関する情報を無償で入手することができるよう必要な調整を行わなければならないことについてSWの附属表2において確認した。

4) 普及啓発

住民に対する普及啓発は以下の内容と手順で協力を実施する。

- ①普及啓発計画の策定・見直し

5 「裁定者」は年金の受給額が決められた人のことである。59歳まで働いている現役者は、保険料を支払う「被保険者」であるが、60歳になってから年金を受給することとなる。その受給額が、例えば、月額100元と決める行為を、「裁定」とか「新規裁定」という。その後その人は「受給者」「裁定者」になる。

- ②普及啓発用資料などの作成
- ③普及啓発
- ④普及啓発のモニタリング・評価

5) 農保制度の全国的な普及のための提言等

農保制度の全国的な普及のための提言等は以下の内容と手順で協力を実施する。

- ①協力対象地区の農保制度に関する現状比較分析
- ②日本や諸外国の農村部の養老保険制度等の発展状況および経験の分析
- ③農保制度の安定的運用の核となる技術に関する研究
- ④農保制度の改善案の検討
- ⑤農保制度の普及展開に伴う経済的、社会的インパクトの分析
- ⑥農保制度の全国的な普及に必要な取り組みに関する提言

上記の「協力対象地区の農保制度に関する現状比較分析」は、これらの地区における活動の成果について比較分析等を行い、中国の立法過程に寄与することを期するものである。中国の法律制定過程は以下のような段階を含む。第1の段階では、国務院または国務院弁公庁が関連事業の目的、資金ソース、実施の方法、試行地区など大枠を規定することを内容とする「指導的意見」を提出する。「指導的意見」の草案を実際に執筆するのは主管部門（本案件では労働社会保障部）であり、主管部門は草案を国務院に提出する前に、その内容について財政部を含む他部門との調整を行う場合が多い。第2の段階では、「指導的意見」が国務院の名義で発表された後、主管部門は独自の名義で「試行弁法」（暫定方法）を作成・発表する。この「試行弁法」に基づく数年（2～3年または4～5年）の試行を経て、国務院の認可が得られれば、第3の段階として「条例」（または「行政法規」と呼ばれる）として国務院の名義で発表される。第4段階では、「条例」を実行に移し、さらに数年間を経過して、全国人民代表大会の認可を得てから初めて法律として発表される。

労働・社会保障部は、すでに国務院等からの「指導的意見」の第一稿を作成しているが、本案件でまとめる提言は、「指導的意見」の検討と、上記第2段階において労働・社会保障部が公布する「試行弁法」の作成に根拠を提供することを期待されている。

「日本や諸外国の農村部の養老保険制度等の発展状況および研究の分析」は、中国にとって参考のできる諸外国の経験の整理と分析を目的とし、具体的には、日本と欧米の先進諸国における農保事業の歴史的な発展過程、および発展途上国における取り組みの現状を考察したうえ、ここから農保制度を中国において普及、展開していくにあたっての経験と教訓を抽出することを目指している。

また、「農保制度の安定的運用の核となる技術に関する研究」については中国側が本案件の中で生命計算表にかかる研究を行いたいとの強い要望があることを踏まえて項目として含めたもので、協力開始後、その意義と実施可能性について検討するとともに、その他の研究テーマの可能性も検討することで日中双方で意見が一致している。

なお、生命計算表は、統計的な方法を用いて過去における特定の人口の生存と死亡状況について研究を行い、その結果からこれらの人口の平均年齢や平均寿命などの特徴と規則を探り出し、これにより年金受給者の平均余命を予測するものである。生命計算表を作成する必要がある理由について中国側は、農保制度ではいまだに全国一律に1950年代に日本で使用されていた生命計算表を使用しており、農民の平均予定寿命78歳を損益分岐点⁶とする設定が低すぎて、実態と合致していない点を指摘している。ただし、県ごとにこうした生命計算表を作成するのか、また中国全体でいくつの生命計算表が必要になるのか、等については中国側も見解がまとまっていないように思われた。

(8) 調査用資機材

本案件の調査用資機材の内容について、日本側の考え方を提示しておかなければ本格調査段階において混乱を来す恐れがあると考えられたことから、調査用資機材の位置づけについて十分説明したうえで、日本側の考え方を以下のように説明した。

- ①協力対象地区につき、モデル的活動に必要な車両1台、サーバー1台、2つの郷鎮にコンピューター1台ずつ程度を設置することを想定している。
- ②必要な調査用資機材の内容はそれぞれの協力対象地区における活動に応じて検討する。

(9) 現地再委託

本案件においては、現地再委託により実施するのが効率的、効果的であると考えられる内容が含まれることから、現地再委託の手続き、再委託により実施することが想定される項目について説明、協議し、SWとミニッツに合意事項を記した。

協議の過程で中国側は業者の選定を日中共同で実施することを要望したが、これに対しては日本側から、業者の選定はJICAの関連規定に従って厳格に行うことを求められており、この点に妥協の余地はないことを説明した。

6 「損益分岐点」とは損益ゼロの状態、つまり損益の分かれ目である採算点を意味するが、保険制度では、被保険者の平均予定寿命をこの「損益分岐点」にぴったり合うように設定することが求められている。すなわち、被保険者が給付金受領開始時の受領金額は、中国現段階の農保制度の場合、加入者個人口座の積立総額割る受領開始の年から平均予定寿命までの月数で月額を算出することとなっているため、平均予定寿命が実態（または「損益分岐点」）より長く設定されると、算出された月額が低すぎて、被保険者にとって損になるが、逆に平均予定寿命が実態より短く設定されると、算出された月額が高すぎて、基金運営側にとって赤字が出てしまい、基金の継続的な運営がいずれできなくなる問題がある。

なお、再委託により実施することが想定される項目としてミニッツに記録したのは次の項目である。

- ① 試行地区（または先進地区）における農村調査
- ② 試行地区（または先進地区）における農保制度の検証上必要なデータで、既存のデータが存在しない項目
- ③ 基金管理システムの設計（本格調査団および中国側有識者が協力して作成する基金管理システムの仕様に基づくプログラミング）

(10) 中国側が取るべき措置

本案件のSWに規定された中国側が取るべき措置のうち、他案件のSWの表現ぶりと異なる点とその理由は以下のとおりである。

1) 「調査のために必要な資料の中国から日本への移送許可」

中国側は、「調査のために必要な資料の中国から日本への移送許可」に関し、「中国側が提供する資料は特別な許可がなくとも移送できるのであり、このような条文には意味がないので削除すべき」と主張した。この点については、ミニッツに「中国側が提供する資料は特別な許可がなくとも移送できる」旨の中国側発言を記録してSWから削除することとした。

2) 「現地調査期間中の調査団員の安全の確保」

中国側は、「現地調査期間中の調査団員の安全の確保」については、現実には安全を「確保」することはできないことから、「安全の確保につき便宜を図る」との内容に変更すべきと主張した。この点については、中国側の主張のとおりとした。

第2章 中国の社会保障制度と農村社会養老保険制度の現状と課題

2-1 中国の社会保障制度の現状と課題

2-1-1 中国の社会保障制度発展の過程

中国の社会保障制度は、1980年代初頭以降、これまでに実施してきた経済体制改革や政治体制改革と同様に、いわば漸進主義的な手法により改革が推進されてきている。改革が始まるまでの時期を含めると、中国の社会保障制度は以下の4つの発展段階を経過したといえる。(以下本節(2-1-1)の内容は、2005年1月20日～21日の2日間、北京の清華大学において労働・社会保障部、清華大学公共管理学院およびJICA中国事務所の共催により開催された「農村社会保障セミナー」の報告書所収の中国東北財経大学公共管理学院劉曉梅教授「中国の社会保障制度改革」に基づき整理したものである。)

(1) 「国家・単位保障」制度の段階(1980年代まで)

1980年代まで中国には本当の意味での社会保障制度がなかった。そのかわりにいわゆる「国家・単位保障」というような制度が約20数年間存続していた。この制度においては、農村部では人民公社所属の各生産大隊により⁷「五保戸」⁸を対象とする生活保障が、都市

7 1950年の「土地改革」以降、中国の農村においては、政府の指導のもとで、農民の生産活動における助け合いを目的とする「互助組」という初期的な経済組織がまず形成され、「初級合作社」、「高級合作社」と漸次集団化の程度が漸次高度化していった。そして1958年8月の中共中央政治局拡大会議で発表された『農村における人民公社設立問題に関する決議』により、一部の地域が率先して実施した、集団化の程度がもっとも高く、規模がもっとも大きい「人民公社」制度が全国的に普及されるようになった。「人民公社」については「一大二公」の特徴および「政社合一」と「工農商学兵相結合」の原則が唱えられていた。「一大二公」は、大規模な農業生産、大規模な組織活動、公社内部の分配の均等化などを意味する。「政社合一」と「工農商学兵相結合」とは、公社は経済社会的な共同体であると同時に政治的な組織でもあり、公社内部には工業、農業、商業、学校、民兵組織がすべて設置されることを指す。一般的に、1郷が1社であったが、1県が1社という特殊な場合もあった。公社の下には生産大隊、生産小隊が設立されていたが、生産大隊は現在の行政村、生産小隊は自然村に相当する。その後改革・開放期に入って、1983年10月の中共中央と国務院が発表した『政社分離と郷政府の設立に関する通知』により、「人民公社」は1984年に全国的に解体されることとなった。

8 「五保戸」とは、農村における労働能力を失った者、扶養者がいない者、生活手段もない老人、障害者または未成年の孤児を指す。該当者に対しては、郷鎮政府と村委員会(以前は人民公社と生産大隊)は衣、食、住、医療、葬儀(孤児の場合は教育)の5つの面において保障を提供する責任がある。保障の提供は、「敬老院」のようなところに集めて集中的に提供するか、各家庭に分散して個別に提供するという2通りの方法がある。

9 中国語では「集体企業」または「集体所有制企業」と呼ばれるが、これはいわゆる「全民所有制企業」(つまり国有企業)と区別して使われている概念である。すなわち、理論的にいえば、「全民所有制企業」の資産は社会全体(あるいは国全体)が所有するものであるのに対して、「集体所有制企業」の資産は当該企業所在の集団組織が所有する。「集体所有制企業」は都市部の「城鎮集体所有制企業」と農村部の「郷村集体所有制企業」の2種類を含む。1991年6月21日の『中華人民共和国城鎮集体所有制企業条例』では、都市部の「集体所有制企業」は「財産が労働者大衆の集団所有に属し、共同の労働が実施され、所得が主に労働の成果に応じて分配される」というような社会主義経済組織と定義されている。また1990年6月3日に国務院令として公布された『中華人民共和国郷村集体所有制企業条例』によれば、「郷村集体所有制企業」の財産は、当該企業を設立した郷または村範囲内の農民全体が集団的に所有するもので、同郷または村の農民大会、農民代表会議または農民全体を代表する集団的な経済組織が企業財産の所有権を行使するとされている。

部では政府機関や国有企業、または集団制企業⁹などといった「単位」により、その幹部と労働者を対象とする「養老金」給付や「公費医療」等の社会保障が行われた。もっとも、保障業務は各「単位」により実施されたが、都市部に限ってみれば、「養老金」も「公費医療」も財政からの拠出で提供されたものなので、事実上国家による保障であり、いわば「社会保障の国家負担」であった。この制度は、福祉の色合いが濃く、個人負担がないのが特徴であった。

(2) 社会保障制度の雛形の形成段階（1980年代初頭～2000年末）

1980年代初頭から、以上のような「国家・単位保障」制度に対する改革が始まった。その背景には、市場経済導入のための条件整備、国有企業経営の停滞や国家財政の悪化、「一人っ子政策」により加速された人口高齢化などの現実があった。ここからの20年間にわたって、下記の表に示している一連の関連する法規が制定されたが、これらにより形成されたのはあくまで社会保障制度の雛形である。この制度には、年金保険、医療保険、失業保険を中心とする社会保険と社会救済（最低限生活保障制度）2つの要素が含まれている。

表2.1:90年代後半に公布された主な社会保障制度関連法規

法規名	発表時期
「企業従業員の統一的な基本養老年金保険制度の確立に関する決定」	1997年 7月16日
「都市従業員の基本医療保険制度の整備に関する国务院の決定」	1998年12月14日
「失業保険条例」	1999年 1月22日
「都市住民最低生活保障条例」	1999年 9月28日

出所:労働社会保障部ウェブサイト(www.molss.gov.cn)「労働と社会保障政策法規庫」

(3) 都市部社会保障制度モデルプロジェクトの試行段階（2000年末～2004年）

2000年12月25日に公布された国务院の「都市部社会保障体系の完成に関する試行モデルプログラムの通知」により中国の社会保障制度は新たな段階に入ったといえる。この通知においては、遼寧省を社会保障改革の試行モデル省として指定し、今後の改革の方向性と具体策を規定して改革の試行を推進し始めた。

改革の方向性はこの通知における「社会保障体系の完成にかかる目標と原則」に示されている。すなわち、目標は「企業と事業単位（非営利機構）から独立し、資金のソースが多様化し、保障制度が規範化し、管理・サービスが社会化する社会保障体系を構築する」ことである。そして、「(目標に) 近いところから遠いところまで徐々に着手して制度の整備を逐次完成していくこと、社会保障政策の連続性を維持し、住民の改革に対する期待心

理を改善すること、意思決定は中央に統一され、管理責任はと各レベルの地方政府に分担し、局部の利益より全局の利益を優先させること、社会保障基準の設定は国情と国力および各方面の適応能力に基づき、公平と効率のバランス、権利と義務の対等を配慮すること、社会保障事業関連権限の明確化により各関連部門の積極性を引き出し、多次元の社会保障体系の構築を推進すること」を原則とする。

改革の具体策として、①都市部企業職員労働者における基本養老保険制度の調整と完成、②政府機関や事業単位の職員労働者における養老保険制度の検討と制定、③都市部職員労働者における基本医療保険制度の早期制定、④国有企業一時帰休者の基本生活保障制度の失業保険制度への一本化、⑤都市部住民最低生活保障制度の構築の強化と完成、⑥社会保障管理・サービスの社会化の実現、⑦社会保障資金の集金と管理の強化、⑧社会保障関連立法の加速、の8項目が設定されている。

(4) 社会保障制度の本格的な推進段階（2004年以降）

2004年より、社会保障制度の改革には大きな進展が見られた。この年には、「国家が経済発展水準に合った完全な社会保障制度を整備する」ことを初めて憲法に取り入れると同時に、「労災保険条例」が施行され、農村部においては新型農村合作医療制度が開始された。また、社会保障制度改革のモデル省に吉林省と黒竜江省の2省が追加された。したがって、この時期から、社会保障制度の推進は地域的拡大とともに、制度の完全性、立体性も重要視する段階に入ってきたといえる。

2-1-2 現段階における中国社会保障制度の特徴

1980年代からの改革を経て、現段階の中国社会保障制度は以下のような特徴を有している。

(1) 「単位」から社会への転換

計画経済体制から市場経済体制への移行に伴い、「単位」自体の機能が変化し、包括的な社会保障の枠組みを提供するものから、単に職場としての役割に移行することとなったため、「単位」が担っていた保障の責任を社会全体で担うことになった。これにより、社会保障制度の基本構造は「単位」による保障から社会による保障に転換した。

(2) 基金負担の多元化と加入者自己責任の導入

計画経済時代における「社会保障の国家負担」との決別により、中国の社会保障制度に初めて労働者・職員自身の個人負担、個人のリスク意識と自己保障の考え方を導入し、こ

れが市場経済における社会保障構造の基本的な枠組みともいえる政府、企業、個人の「三者負担」構造を確立する突破口となった。同時に労働者・職員は、制度の恩恵のみを受けられる立場から、保険の加入者として、保険料と給付水準を厳しくチェックする利用者となった。

(3) セーフティ・ネット機能の拡大

養老年金、医療、疾病、生育、労災の各種保険に加えて、従来建前上ありえなかった「失業」者のための保険制度、また、全国統一的な都市部住民最低生活保障制度の創設も実現した。これらの施策を通じて、国家、地方政府、企業によるセーフティ・ネット構築の端緒を開いた。

(4) 社会保障の適用対象の拡大

都市部においては、従来、国有企業に限られていた社会保障の適用対象が、全企業数の3分の1を占める非国有企業にまで拡大され、ほぼすべての労働者・職員をカバーするものとなった。これにより、都市部においては、同一の制度のもとで社会保障の平等が実現されることになった。また、対象者の増加により基金の規模が大きくなり、制度の安定性が向上している。同時に、企業間の社会保障負担の公平が図られ、平等な競争の基盤が整備されるとともに、保障の社会化により労働者・職員の流動化が促進された。

(5) 社会保障の多層化

都市部において、生活保障のベースとなる最低生活保障制度、基本年金、基本医療保険を整備するとともに、補充年金、補充医療保険など、任意加入の企業保険、商業保険が充実されはじめた。

(6) 都市と農村の二元化

社会保障制度の改革と整備に関し、都市部における早い進展と農村部における停滞の現象が対照的となっている。現在農村部においては、年金、医療保険および最低生活保障制度がなお実験段階にあり、制度整備の立ち遅れが浮き彫りとなっている。このような都市部と農村部の間における社会保障制度の分断と制度の整備における格差の存在は、中国における「都市戸籍」と「農村戸籍」を内容とするいわゆる「二元的戸籍制度」¹⁰の存在に

10 中国現行の戸籍制度はいわゆる「農業戸口」（ここでは「農村戸籍」と訳す）と「非農業戸口」（ここでは「都市戸籍」と訳す）の二元的戸籍制度である。これは50年代初期から実施し始めた食糧食油の買い上げ・販売統制・配給制度に由来したものと見える。すなわち、当時の食糧需給が逼迫した状況に鑑みて、国務院が1955年に『都市部食糧供給暫

由来する現象といえる。

(7) 制度改革方向の全国的な統一と地方ごとの具体策の容認

社会保障制度の一つの特徴として、「制度改革の方向性の統一」と「地域別の具体策の容認」という一見矛盾するような考え方がある。つまり、中央政府は改革の方針を定めるが、地方政府は、実施の過程で中央の方針を施行可能な形にカスタマイズしていくことができる。このような方式としているのは、中国においては、地域間における経済格差があまりに大きく、保険料率という保険制度の根幹に関わる部分を含めて、地方ごとの実情に応じて調整せざるを得ないからである。地域間の経済格差について、もっとも豊かな上海市における2004年都市部住民平均可処分所得と農民平均純収入はそれぞれ16,683元、7,337元で、もっとも貧しい貴州省の都市部住民平均可処分所得（7,322元）と農民平均純

定方法』と『農村食糧統一買い上げと統一販売の暫定方法』を同時に公布し、都市部の企業や機関団体向けの集団的食糧供給、住民向けの食糧供給および食糧移転証や食糧配給チケットなどの管理と使用方法について規定し、都市戸籍に基づき食糧を計画的に配給することを明示する一方、農民が自分の生産した食糧で自給自足することについても明確に規定した。その後、国務院と公安部がさらに一連の政策規定の発表を通じて、就業、住宅、医療、教育など国民の権益にかかる諸問題を戸籍の類別と関連させた。その結果、もともとは食糧配給などの資格の有無を判別するためのものであった制度が二元的戸籍管理制度として次第に定着してきた。そして、1958年1月9日に公布された中国最初の戸籍管理法規である『中華人民共和国戸籍登記条例』は農民の都市への移住を初めて明確に制限する公式の文書となった。

ところが、改革開放政策の実施に伴う農村出稼ぎ労働者の都市部への大規模な進出を背景に、1984年に国務院は『農民の都市部への移住問題に関する通知』を公布し、長期間にわたって都市部に出稼ぎしたり商売をしたりする農民や固定の職場と住所のある農民に対して、食糧の確保を自ら解決することを前提に都市部への移住を許可することを明らかにした。その後、1985年7月の公安部『都市部臨時居住人口の管理に関する暫定規定』は国民の非戸籍地における長期居住の合法性を認め、同年9月から導入された住民身分証制度は出稼ぎ労働者の都市部への移動と移住をさらに容易にすることとなった。そして、90年代初頭から広東、浙江、上海などの地域が相次いで食糧配給チケットを廃止した。これを追認して、国務院は1992年末の政令により、93年1月1日からの全国的な食糧配給チケットの使用停止と食糧・食油価格の自由化に関する決定を発表した。これら一連の政策措置により、従来の二元的戸籍制度に含まれた身分的差別という意味が次第に曖昧になってきた。

一方、80年代初頭以来、公安部は内陸部を支援するために沿海部から移民してきた幹部や技術者の農村戸籍の家族が都市戸籍に転換することを許可する「農転非」（農業戸籍から非農業戸籍への転換）制度を実施し始めたが、1997年から、鎮レベルを重点として戸籍制度改革を試行するため、『小市鎮戸籍管理制度改革試行方案農村戸籍管理制度の整備に関する意見』という文書を公布し、「農転非」の範囲を一般の農民にも拡大した。すなわち、農村から出稼ぎ、商売、各種機関団体や企業の管理者または技術者としての就職、商品住宅の購入または合法的な建造、もしくは直系親族との同居などのために「小市鎮」（中国語では「小城鎮」で、これは一般的に鎮および一部規模の小さい県レベルの町を指す）に常住する農民も都市戸籍の取得が可能となった。

このような試行を2年間実施した後、公安部は1999年から始まった西部大開発の一環として、この制度を西部全地域の地区級市以下の都市部に導入し、また西部地域の直轄市（重慶市）と副省級市（一般的に省都）においても実情に合わせて各種人材の戸籍移入に対する制限を緩和するような措置を実施した。そして、2005年3月30日に国務院は公安部の新たな『小市鎮戸籍管理制度改革の推進に関する意見』を公表し、これまで「小市鎮」の「農転非」で設定された制限的な計画指標を撤廃する方針を示した。さらに、2005年10月1日より、全国すべての鎮と県級市における「農転非」の計画指標が正式に撤廃され、合法的な固定住所、安定した職業または収入源のあるすべての外来人口は、手続きを経てこれらの都市の戸籍を取得できるようになった。

したがって、戸籍制度改革に伴い、全国的に農民の県級市以下の小都市における戸籍取得のハードルが徐々に引き下げられているが、地区級市以上の大中都市にはまだハードルが高いと理解される。

収入（1,722元）に比して、それぞれ2.28倍、4.26倍の開きがあり、農村部の地域格差がとりわけ大きいことが明らかである。また、社会保障基金の運営管理も政府の財政的支援も基本的には地方で行われるが、やはり地域ごとの実情に合わせて実現可能な形に調整されている。

(8) 複数の主管部門の存在

なお、制度改革の方向性の全国的な統一が強調されているとはいるが、表2.2に示すように、中国においては、本来互いに補完性が強い異なった分野の社会保障事業がいくつかの政府部門に分れて所管されているために、所管政府部門の間でいかに合理的に協調して社会保障事業全体の整合性を保ちながら発展させていくかが課題となっている。もともと地域的な経済格差と社会文化の差異の大きさ、さらには中央から地方までの多層的な行政的構造によって統一的な社会保障制度の設計と制度の実施に多大な困難が生じているが、社会保障制度がこのように複数の主管部門に分れて所管されていることにより困難さが一層増しているといえる。

表2.2: 社会保障制度の分野別主管政府部門一覧表

社会保障体系		主管政府部門	
分野	制度名称	1998年まで	1998年以降
保険	都市部養老保険制度	元労働部	労働社会保障部
	労災保険制度	元労働部	労働社会保障部
	失業保険制度	元労働部	労働社会保障部
	生育保険制度	元労働部	労働社会保障部
	農村社会養老保険制度	民政部	労働社会保障部
	基本医療保険制度	衛生部	衛生部
保障 救助	最低生活保障制度	(存在しなかった)	民政部
	農村最低生活保障制度	(存在しなかった)	民政部
	農村特困戸救助制度	民政部	民政部
	「五保戸」扶養制度	民政部	民政部
	農村医療救助制度	(存在しなかった)	民政部(03年以降)
補助	新型農村合作医療制度	(存在しなかった)	衛生部(03年以降)

出所: 労働社会保障部農村社会保険司と衛生部農村衛生管理司に対するヒアリング

2-1-3 中国の農村部の社会保障制度

農村部社会保障制度は「五保戸」制度、農村最低生活保障制度、農村特困戸（特別困難世帯）救助制度、新型農村合作医療制度と農村医療救助制度、農保制度を含めているが、民政部の統計では「五保戸」制度が地方によって農村最低生活保障制度または農村特困戸救助制度の一部として扱われている。各種制度の概要は下記のとおりである。

(1) 「五保戸」制度

「五保戸」の概念は2-1-1の注釈3のとおりであるが、「五保戸」に対する生活保障制度は早くも1950年代初頭の農村合作社（初級）時代から始まった。80年代初頭までの30年間にわたってこの制度は合作社や人民公社が主体で実施されていたが、人民公社が解体された1984年以降も郷鎮政府の指導のもとで各行政村が責任をもって制度の実施を遂行してきた。

1994年1月23日に『農村五保扶養工作条例』が国务院令第141号令として発表された。これにより、「五保戸の扶養は農村の集団的福利事業であり、農村集団経済組織¹¹が責任をもって五保戸の扶養に必要な経費と実物を提供し、郷、民族郷¹²、鎮人民政府が責任をもって五保戸の扶養活動の実施を指導する」ことが再確認された。

さらに、2004年における農業税と農業税付加¹³減免措置の実施を受けて、民政部、財政部、国家發展改革委員会は2004年8月23日に『農村五保戸扶養事業のさらなる強化に関する民政部、財政部、国家發展改革委員会の通知』（民発〔2004〕145号）を発表した。もとより「五保戸」扶養の所要経費の一部が農業税付加から拠出されたが、同通知により、この部分の経費は県の財政予算からの拠出により賄われることとなった。

民政部の2004年統計公報によると、2004年全国の「五保戸」は農村最低生活保障制度が導入された地域では32万戸で、農村部最低生活保障を受けた農民世帯数の13.4%となり、農村特困戸救助制度が実施されている地域では216.6万戸で、農村特困戸救助を定期的を受けた農民世帯数の41.1%となった。

11 農村集団経済組織とは「行政村」のことを意味する。

12 特定少数民族を主体とする郷のことである。

13 「農業税」は農業生産に従事し、農業収入のある組織と個人にかかる税であり、「公糧」という通俗的な言い方もある。農業税の特徴として、①農業収入を徴税対象とすること、②平年生産量を税計算の根拠とすること、③国家の統一的な規定（平均税率）の下で地域差別税率を実施すること、④地方政府が自主的な管理権を持つこと、などが挙げられる。全国の平均税率としては平年生産量の15.5%が統一的に規定されているが、各省・自治区・直轄市の平均税率は国务院が全国平均税率と各地域の異なった経済状況を合わせて考慮したうえ、それぞれ個別に規定する。「農業税付加」は、地方政府が農業税を徴収すると同時に地方の実際の需要により、一定の比率の付加税額をついでに徴収する税目であり、「農業税地方付加」とも呼ばれている。2004年4月6日に財政部、農業部、国家税務総局が『2004年農業税の削減と一部の食糧主要生産区における農業税免除改革試行にかかる問題に関する通知』を公布し、一部の地域における農業税の免除改革の試行を始めた。

(2) 農村最低生活保障制度と農村特困戸救助制度

最低生活保障制度がすでに都市部に普及され、『都市住民最低生活保障条例』という國務院令も1999年9月28日に発表されたが、農村部ではこの制度がいまだ全面的に導入されておらず、これに関する中央の統一的な条例や政策措置も発表されていない。民政部の2004年統計公報における農村最低生活保障制度の関連記述は、「条件の整った地域が農村最低生活保障制度を積極的に探索している」という表現に止まっている。

2004年末までに全国1,206の県（市、区）¹⁴には農村最低生活保障制度が導入され、最低生活保障を受けている農村世帯は238.6万戸の496.4万人に達した。そのうち、「五保戸」32万戸で全体の13.4%、困難戸143.1万戸で60%、その他63.6万戸で26.7%となっている。もっとも、最低生活保障ラインは各県（市、区）政府が地元の実際の状況に基づいて設定するため、基準は県によってまちまちである。例えば、同じ武漢市であっても、同市江岸区、江漢区、矯口区、漢陽区、洪山区、武漢東湖新技術開発区、武漢経済技術開発区の最低生活保障基準が1人当たり年額1,500元であるのに対して、東西湖区、漢南区、蔡甸区、江夏区、黄陂区、新洲区における同基準の年額はわずか800元にすぎない。

一方、農村最低生活保障制度が導入されていない地域では、農村特困戸救助制度が設置されている。2004年末までに定期的な救済を受けた農村特別困難世帯は526.3万戸の875.1万人に達した。そのうち、「五保戸」216.6万戸で全体の41.1%、特別困難戸163.7万戸で31.1%、その他146.1万戸で27.8%を占めている。最低生活保障制度と同様に、この制度にかかる救済基準も地方によってまちまちである。湖北省で設定されている救済基準は1人当たりの年額が120元ではあるが、経済的に湖北省より貧乏な貴州省では逆に200元というより高い基準が設定されている。

農村最低生活保障制度と農村特困戸救助制度の違いは以下のとおりである。

- ①農村最低生活保障制度を導入した地域では、当地の最低生活保障基準をまず設定してから、この基準より低い収入で暮らしている農民に対して基準との差額を給付する。これに対して、農村特困戸救助制度を実施する地域では、最低生活保障基準が設定されておらず、地元政府は当地の実情と財政状況に合わせて特別困難世帯を認定し、差額ではなく、一定の金額で給付を行う。
- ②農村最低生活保障制度では補助金の給付は毎月で行われ、給付対象の単位は個人とするのに対して、農村特困戸救助制度の場合、給付は一般的に毎年で実施され、給付対象の単位は個人より世帯とする。
- ③ただし、「五保戸」の場合は、農村最低生活保障制度の導入地域か農村特困戸救助制度の実施地域かを問わず、一律郷鎮政府と村委員会から定期的に現金と実物の救助を受け、

14 労働社会保障部の盧処長によると、全国では現在約2900の県（市、区）がある。

保障の範囲は基本的な生存需要に限らず、住宅、医療、葬儀、教育（孤児）などにも及ぶ。

(3) 新型農村合作医療制度と農村医療救助制度

新型農村合作医療制度は2003年に全国304個の県（市、区）を試行地区として初めて導入された。この制度の趣旨は、「医療共済」を農村に導入し、農民、集団（村）、政府3者から資金を集める形で農民が独力で負担できない医療の費用を解決することである。現状では、一般に加入者1人当たりの年間加入料は30元であるが、そのうち、個人負担は10元で、残りの20元は集団と地方政府（省、市、県）がそれぞれ10元ずつ拠出する。ただし、中西部地域に対しては、中央政府が毎年1人当たり10元の補助金を出し、残りの20元は地方政府と個人がそれぞれ10元を負担しており、集団からの負担は免除となっている。¹⁵また、東部沿海地域では、現在年間加入料が30元ないし50元を超えた県が多く、もっとも豊かな地域では年額が200元に上る場合もある。

合作医療基金は県単位で管理・運営され、そのために、制度を導入した各県では合作医療管理弁公室（または中心）が設立されている。一方、中央では、この制度を統一的に指導するために、「国務院新型農村合作医療部級連席制度」という中央各部の横断的な組織が設立され、衛生部、財政部、農業部、民政部、人事部、教育部、国家発展改革委員会、国家中医薬管理局、国家食品薬品监督管理局、国家計画生育委員会、国務院扶貧（貧困扶助）弁公室、中国残疾人（障害者）連合会など国務院所属の各関連組織がメンバーとなっている。また、地方各省もこれに対応するような政府部門間の横断的な組織が設立されている。

この制度では、年間加入料30元の場合、入院者の受給できる補償金は平均600～700元となるが、制度への加入は個人の意思によるもので、強制的ではないため、加入できない貧困層の農民が取り残されるという問題があり、また高額のコストがかかる重病への対応ができないとの問題も残る。そこで、当該制度の発足と同時に、これに対する補完措置として、農村医療救助制度も立ち上げられた。これは衛生部の管轄範囲に入った新型農村合作医療と異なって、民政部の管轄範囲に入っている。この制度の趣旨は、農民が病気で貧困の状態に陥るか、または貧困の状態に戻ることを防ぐために、政府からの拠出と宝くじからの公益収入を主とする社会的な贈与をベースに基金を設置して病気にかかった貧困層農民を救済することである。

¹⁵ 2005年9月13日の「国務院合作医療試行工作会議」では制度の改善について新たな措置が決められた。これにより、2006年1月から全国一律に加入者の年間加入料を50元に引き上げ、地方政府、集団、個人それぞれの負担分を20元、20元、10元とすることになった。また中西部地域に対しては、中央政府の補助金を20元に増額し、集団の負担分は引き続き免除となる。ただし、財政的に困難のある地方政府については、2006年に15元、2007年に20元と、1年遅れで目標達成することが可能となっている。

新型農村合作医療制度の推進は比較的順調であり、試行地区は発足当時の304県（市、区）から2004年には333県（市、区）、2005年6月末までには641（市、区）県に達し、この時点では全国すべての地区級市には1つ以上の県に制度が導入されるようになった。これにより、この制度のカバーする範囲は2.25億の農村人口におよび、そのうち1.63億人は合作医療に加入し、加入率は72.4%に達した。また、これまで同制度からの補償金を受給した農村人口は延べ1.19億人、補償金の支給総額は累計50.38億元にのぼる。

(4) 農保制度

農保制度は、民政部の管轄の下で1986年から制度の導入に関する検討が始まり、1992年までの5年間にわたった検討・試行段階、およびその後の普及段階、調整段階を経て、2002年から改革試行段階に入ったが、現在もこの段階を脱却していない。

なお、この制度については2-2において詳しく説明するので、本節では詳述しない。

2-1-4 中国の社会保障制度の普及状況

2000年～2004年の中国社会保障事業関連の統計データは表2.3のとおりである。

1) 養老保険

2004年の全国都市部基本養老保険の加入者数は16,353万人であり、うち、在職者12,250万人、定年退職者4,103万人でそれぞれ前年比604万人、243万人増えた。基本養老保険基金総収入は4,258億元、総支出は3,502億元で前年比それぞれ15.7%増、12.2%増、年末の基金残高は2,975億元となった。また、2000年～2004年においては、以上の各数字がいずれも上昇の一途を辿っており、都市部社会養老保険事業は順調に伸びているといえる。

これに対して、農保事業は後で述べるとおり1998年以降調整期に入り、それ以降縮小する一方である。その結果、2004年には全国の農保制度の加入者数は5,378万人で、2000年より794万人も減少した。一方、受給者数は2003年の198万人から2004年には205万人に7万人増加したが、基金残高は減少するどころか、逆に2000年の196億元から2004年には285億元へと大幅に増えた。その原因としては以下の2点が考えられる。

第1は、近年沿海地域を中心とする経済開発の進んだ地域における土地売却などにより郷鎮政府や村民委員会の財政状況が大幅に改善された結果、一部地域の農保基金におけるいわゆる「調済金口座」（共通口座）¹⁶の金額が膨らんだことである。

16 一部の地域では農村養老保険基金は個人口座としての「責任金口座」と集団口座としての「調済金口座」2つの部分から構成されている。そのうち、「調済金口座」は資金運用の収益部分から個人口座に分配すべき利子を差し引いた後の残額、プラス各種贈与および社会福祉宝くじの収益や国有資産と土地などの売却益などからの移転部分を含み、個人口座の存続を支えるための準備金として位置づけられるものである。なお本文では調済金口座を「共通口座」と訳している。

第2は、一部の地域では60歳になる直前ないしなった以降の保険加入が可能となったが、これらの保険加入者は過去に遡って一定年数の保険料の一括払いが求められたため、加入者の人数の割に基金残高の規模が大きくなったことである。

2) 医療保険

全国基本医療保険の加入者数は2004年末まで12,404万人で前年より1,502万人増加した。保険基金の収入は1,141億円で前年比28.1%増、保険基金の支出は862億円で同31.6%増、基金残高は958億円で前年比288億円増となった。以上各項目の数字はいずれも2000年の数字より大幅に上昇し、とりわけ2004年の基金残高は2000年の規模の10倍以上にのぼった。したがって、医療保険事業は社会保険全体の中でもっとも伸びが速い事業といつてよい。

3) 失業保険

2004年の年末における全国失業保険加入者数は10,584万人で前年同期比で211万人増え、失業保険金受給者数も前年同期比4万人増の419万人となった。失業保険基金の収入は291億円、支出は211億円で、前年同期比でそれぞれ15.8%、4.1%上昇し、年末の基金残高は386億円であった。また、2004年の保険加入者数、受給者数と基金残高は2000年に比してそれぞれ176万人、89万人、190億円増となり、規模が拡大していると理解される。

4) 労災保険

現在労災保険はすでに中国の多くの地域に導入されている。2004年年末の保険加入者数は6,845万人、同年における保険金受給者数は52万人で、前年比それぞれ2,270万人、52万人増えた。一方、労災保険基金の収入は58億円、支出は33億円、基金残高は119億円で、前年比でそれぞれ20億円、6億円、28億円増えた。また、2000年からの上記の各種数字はいずれも年を追って上昇したが、2004年の2003年に対する上昇幅はもっとも大きいことは注目に値する。

5) 生育保険

生育保険加入者数は2004年末に4,384万人に達し、前年より729万人上昇した。同年の生育保険金受給者数は延べ46万人で、前年比10万人増えた。生育保険基金の収入と支出はそれぞれ32億円、19億円で、前年比24%、39.3%伸びた。基金残高は56億円で前年比14億円増えた。これらの数字は2000年～2004年の期間における生育保険事業の安定成長を裏づけるものである。

以上の1)～5)は労働・社会保障部が管轄する社会保険事業の範囲に入っている項目で

はあるが、本項目以降はすべて民政部所管の社会救济事業範囲に属する分野である。

6) 都市部最低生活保障

2004年の都市部最低生活保障を受ける都市住民は952万世帯の2,200.8万人で、前年の930万世帯と2,246.8万人に比して、世帯数は増えたが給付金受給者数は減った。一方、給付総額は172.9億元で前年より21.9億元増えた結果、1人当たりの平均月間給付額は65円で前年より7元上昇した。また、給付総額と給付金受給者数はそれぞれ2000年の6.4倍と5.5倍に相当する。

7) 農村部最低生活保障と農村特困戸救助

前述したように、農村部最低生活保障制度を導入した地域は現時点では1,206の県（市、区）で、全国2,900県（市、区）の41.6%にとどまっている。最低生活保障給付額は各年の数字が揃っていないため比較できないが、2004年の給付金受給者数は496.4万人で、2000年の300.2万人より196.2万人増えた。一方、最低生活保障制度をいまだ導入していない地域で実施されている農村特困戸救助制度については、2004年の救助対象者数は875.1万人で2002年より1,005.7万人減少し、減少幅は53.5%に達した。減少の原因としては、最低生活保障制度を導入する地域の拡大に伴う特困戸救助地域の縮小および貧困対策がもたらした結果が考えられる。また、両制度を実施している地域における「五保戸」の合計数は248.6万戸となっている。

表2.3:中国社会保障事業関連統計データ

社会保障体系		2000	2001	2002	2003	2004
都市部 養老保険	保険加入従業員(万人)	10,448	10,802	11,128	11,646	12,250
	保険加入定年退職者(万人)	3,170	3,381	3,608	3,860	4,103
	保険基金総収入(億元)	2,278	2,489	3,172	3,680	4,258
	保険基金総支出(億元)	2,115	2,321	2,843	3,122	3,502
	保険基金残高(億元)	947	1,054	1,608	2,207	2,975
農村部 養老保険	保険加入者(万人)	6,172	5,995	5,462	5,428	5,378
	保険基金残高(億元)	196	216	233	259	285
	年金受給者(万人)	N.A.	N.A.	N.A.	198	205
	年金給付額(億元)	N.A.	N.A.	N.A.	15	N.A.

基本 医療保険	保険加入者(万人)	4,332	7,630	9,400	10,902	12,404
	保険基金総収入(億円)	170	384	608	890	1,141
	保険基金総支出(億円)	124	244	409	654	862
	保険基金残高(億円)	89	253	451	670	958
失業保険	保険加入者(万人)	10,408	10,355	10,182	10,373	10,584
	保険基金総収入(億円)	160	187	216	249	291
	保険基金総支出(億円)	123	157	187	200	211
	保険基金残高(億円)	196	226	N.A.	304	386
	保険金受給者(万人)	330	312	440	415	419
労災保険	保険加入者(万人)	4,350	4,345	4,406	4,575	6,845
	保険基金総収入(億円)	25	28	32	38	58
	保険基金総支出(億円)	14	16	20	27	33
	保険基金残高(億円)	58	69	81	91	119
	保険金受給者(万人)	N.A.	N.A.	N.A.	33	52
生育保険	保険加入者(万人)	3,002	3,455	3,488	3,655	4,384
	保険基金総収入(億円)	11	14	22	25	32
	保険基金総支出(億円)	8	10	13	13	19
	保険基金残高(億円)	17	21	30	42	56
	保険金受給者(万人)	N.A.	N.A.	N.A.	36	46
都市最低 生活保障	最低生活保障給付額(億円)	27.2	N.A.	108.7	151	172.9
	給付金受給者(万人)	402.6	1,170.7	2,064.7	2,246.8	2,200.8
	給付金受給世帯(万戸)	N.A.	N.A.	(819)	(930)	(952)
	1人当たり受給金月額(元)	N.A.	N.A.	52	58	65
農村最低 生活保障	最低生活保障給付額(億円)	N.A.	N.A.	N.A.	1,160.5	N.A.
	給付金受給者(万人・万戸)	300.2	N.A.	407.8	367.1	496.4 (238.6)
	内、五保戸(万人・万戸)	N.A.	N.A.	51.1	30.3	(32)
	困難戸(万人・万戸)	N.A.	N.A.	303.3	114.5	(143.1)
	その他(万人・万戸)	N.A.	N.A.	53.4	32	(63.6)
農村 特困戸 救助	救済支給総額(億円)	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
	救済対象者(万人・万戸)	N.A.	N.A.	1,880.8	793.4 (456)	875.1 (526.3)
	内、五保戸(万人・万戸)	208.1	N.A.	162.2	(173.9)	(216.6)
	困難戸(万人・万戸)	62.3	N.A.	1,468.1	(192.7)	(163.7)
	その他(万人・万戸)	N.A.	N.A.	250.5	(89.3)	(146.1)

出所:1.「労働と社会保障事業発展統計公報」各年版(労働社会保障部・国家統計局)

2.「民政事業発展統計報告」各年版(民政部)

注:1.「基本医療保険」制度が現在農村部に導入されていないため、この項目の数字は都市部の数字のみである。

2.括弧内数字の単位は万戸である。

2-2 農村社会養老保険制度の概況

本節では、「農保制度」の概況について、制度の沿革、制度の概要、制度の実施体制、制度の問題点とさらなる整備のための取り組み方針の観点から述べる。なお、本案件の協力対象地域における農保制度の概要については2-3-2において説明する。

2-2-1 中国における農保制度の沿革

農保制度における中国の専門家の研究成果¹⁷によれば、中国の農保制度は以下の4つの段階を経て発展してきたといえる。

(1) 検討・試行段階（1986～1992年）

民政部は、中国の「第7次5カ年計画」¹⁸（1986-1990）の規定に基づき、農村における社会養老保険事業の導入について検討し始めた。同計画において農村における社会保険事業の導入の検討が規定されたのは、都市部における社会保障制度の導入の進展に比して農村部が大幅に遅れたという背景によるものであった。5年間の検討を経て、第8次5カ年計画期初年度の1991年に山東省煙台市などの地域で5つの県（市、区）において県レベルにおける農保制度導入の試行が開始された。

(2) 普及段階（1992～1998年）

1991年から約1年間の試行を通じて、農保制度は民政部の下で普及段階に入った。そのメルクマールとなったものは1992年に制定・公布した『県レベル農村社会養老保険基本方案（試行）』（以下『基本方案』と略称）であり、これは現在でも農保制度実施の根拠となる基本文献として使用されている（附属資料1参照）。

これによると、農保制度は主に、個人の納付保険料を柱に、集団が補助し、国家が政策支援を行うことが原則となる。また、個人口座基金の積立という保険モデルを採用し、個人の納付保険料と集団の補助金をすべて個人名義の口座に入れる。県レベルの農保組織は、基金の収支バランスを維持する責任を負い、国家政策が定めるところに従って基金を管理運営する（主な運用手段は銀行預金と国債購入）。個人口座基金の全積立期間にわたる利息の計算は、労働・社会保障部（1998年以前は民政部）が設定した時期別の農保基金積立

17 福建省農村社保モデル・方案研究課題組の著作『農村社会養老保険制度創新』（经济管理出版社、2004年5月）第1章第2節「農村社会養老保険制度創新の主要実践」（執筆者は労働社会保障部農村社会養老保険司盧海元処長）

18 中国の「5カ年計画」は5年ごとに作成・実施する政府の中期発展計画である。通常、計画実施開始年の前年の秋口に開かれる共産党全国大会で計画の草案が発表され、党大会での議論と修正を経て、最終版は翌年3月の全国人民代表大会で正式に発表される。「第7次5カ年計画」は1986～1990年の期間に実施された計画であり、1986年3月の全国人民代表大会で正式に発表された。

利率（表2.5参照）に基づいて行う。保険加入者が満60歳に達したときに、本人の口座基金の積立元本と平均余命を元に、「養老金」（以下「年金」）の給付基準を定める。

この『基本方案』の発表をきっかけに、農保制度の普及は著しい進展を見せた。国務院弁公庁¹⁹と民政部は1995年に連名で『国務院弁公庁、民政部による「農保事業のさらなる発展に関する意見」の転送に関する通知』（国弁発〔1995〕51号）を公布して、農保制度の設立の重要な意義を高く評価するとともに、政府による指導の強化、農保基金の管理・監督の重視、およびこの事業の積極的かつ安定的な推進を指示した（附属資料2参照）。1997年までに全国2,900の県のうち2,123の県に同制度が導入され、8,200万人の農民が保険に加入し（加入率は9.74%）、農保制度のカバーする範囲と加入者数はともにピークとなった。

(3) 調整段階（1998～2002年）

90年代初頭の経済過熱により、銀行預金利率は1993年にピークとなり、例えば3年ものの定期金利は12.24%にも達した（表2.4参照）²⁰。これに伴い、保険金積立利率も1994年には12%にまで引き上げられた（表2.5参照）。しかしその後銀行金利が急速に下降に転じたにもかかわらず、保険金積立利率の下方修正が遅れた。このことに加えて、流用や汚職など基金運用・管理上の問題が生じたことから、基金の収支バランスが悪化し、1998年には国務院が農保制度の暫定的停止を決定するに至った。ちょうどこの年から国務院の機構改革が始まり、その一環として農保制度の所管が民政部から労働・社会保障部に移管されることとなった。

1999年7月の『国務院、保険業整理業務グループによる「保険業の整理と改革の方案」の審査・転送に関する通知』（国発〔1999〕14号）は、当時の中国には農保制度の全面的な展開に適する条件が備わっておらず、すでに展開した農保制度については、整理し、状況に応じた形で善処し、条件を満たしたものは漸進的に商業保険に転換していく必要がある、と指摘した。それと同時に、労働・社会保障部は国務院の指示により、農保制度の整理の改革に関するさらなる調査研究と幅広い意見の募集を実施した。その結果を基に、同部は1999年12月に『農村社会養老保険の整理・規範化に関する関連課題についての伺い』と『農村社会養老保険の整理・規範化に関する業務方案』（劳社部報〔1999〕41号）をまとめて国務院に提出した。また、2000年3月に労働・社会保障部は当時の温家宝副総理に農保制度の整理・規範化業務の状況について特別報告を提出し、重要な指示を受けた。

19 中国の政府機関における「弁公庁」や「弁公室」のような組織は英語では“Secretariat”と訳され、日本の「官房」や「事務局」の役割に相当する。もっとも、「弁公庁」が設置されているところは国務院と全国人民代表大会常務委員会のみである。

20 表2.4のとおり保険基金利率は1999年に2.5%にまで引き下げられ、現在に至るまで据え置かれている。

これら一連の政策文書および温副総理や国務院からの指示に基づき、労働・社会保障部は基金実態の解明、リスクのある基金の回収、個人口座利息計算基準の引き下げ、農保財務会計制度の改正、および年金の計算・給付方法の改善などを内容とする農保制度の整理と規範化措置を実施した。その内容と成果は、同部が2002年10月に『農村社会養老保険の整理・規範化業務の進展状況報告』（労社部報〔2002〕46号）としてとりまとめ、国務院に報告した。

表2.4:90年代以降における銀行預金利息率の推移

実施年月日	当 座	定 期					
		3ヶ月	半年	1年	2年	3年	5年
1990.04.15	2.88	6.30	7.74	10.08	10.98	11.88	13.68
1990.08.21	2.16	4.32	6.48	8.64	9.36	10.08	11.52
1991.04.21	1.80	3.24	5.40	7.56	7.92	8.28	9.00
1993.05.15	2.16	4.86	7.20	9.18	9.90	10.80	12.06
1993.07.11	3.15	6.66	9.00	10.98	11.7	12.24	13.86
1996.05.01	2.97	4.86	7.20	9.18	9.90	10.80	12.06
1996.08.23	1.98	3.33	5.40	7.47	7.92	8.28	9.00
1997.10.23	1.71	2.88	4.14	5.67	5.94	6.21	6.66
1998.03.25	1.71	2.88	4.14	5.22	5.58	6.21	6.66
1998.07.01	1.44	2.79	3.96	4.77	4.86	4.95	5.22
1998.12.07	1.44	2.79	3.33	3.78	3.96	4.14	4.50
1999.06.10	0.99	1.98	2.16	2.25	2.43	2.70	2.88
2002.02.21	0.72	1.71	1.89	1.98	2.25	2.52	2.79
2004.10.29	0.72	1.71	2.07	2.25	2.70	3.24	3.60

出所:中国人民銀行ウェブサイト(www.pbc.gov.cn)

表2.5:農保基金積立利率などの推移

実施年月日	1991.1.1	1994.1.1	1997.1.1	1998.1.1	1998.7.1	1999.7.1
保険料積立利率	8.80%	12.00%	8.80%	6.80%	5.00%	2.50%
解約時返金利率	7.50%	7.50%	7.50%	5.60%	4.70%	2.25%

出所:労働・社会保障部

(4) 改革試行段階（2002～現在）

農保制度は2002年の秋に開催された中国共産党の第16回全国代表大会以降、新たな段階に入った。この大会においては、「条件の整った地域で、農村の養老・医療保険と生活最低保障制度を打ち立てる道を探る」ことに言及した。また、2020年の「全面的な小康社会」の実現という中国共産党と中国政府が掲げた目標の達成度合いを測る指標について国家統計局、国家発展改革委員会、労働・社会保障部などの関係部門が研究を実施した結果、18の項目の一つに「農村養老保険普及率」が含まれ、2020年までに普及率²¹を60%にするという長期目標が掲げられた。現在この目標を達成すべく、労働・社会保障部は、農保制度の発展の方向性、基本原則、政策措置等を規定した全国的な「指導的意見」²²の準備作業を行っているほか、山東省の煙台市、青島市、北京市の大興区、広東省の東莞市、安徽省の霍山市等において他の県・市のモデルとなりうるような制度や実施体制の整備に関わる取り組みが行われている。

一方、農保制度の加入者数は2002年末に5,462万人まで激減した。農保制度整備が新たな局面に入った2003年以降も引き続き減少を続け、加入者数は2003年末には5,428万人、2004年末には5,378万人となった。また、農保制度がカバーする範囲も2003年に1,870県にまで縮小した²³。ただし、農保制度がカバーする範囲については、2004年はさらなる縮小は見られなかったため、農保制度の後退はこの年になってようやく止まったと理解することができると思われる。

なお、中国人有識者にはこの段階を「革新発展段階」と呼ぶ人もいるが、ここでは「改革試行段階」とした。その理由は、現時点の取り組みは、それまでの普及段階に現れた多くの問題点の解決と本質的な原因の是正に関する方法の模索や、本案件のような少数の地域における試行の実施など、あくまで局地的な制度設計の試みにとどまることにある。

2-2-2 制度の概要

現在の農保制度は、いずれの地域においても基本的には1992年の民政部通知による『基本方案』で定められた枠組みに沿っているが、実施面では地方によって若干のバリエーションがある。また労働・社会保障部は、土地の収用に伴い補償を受ける失地農民や、計画出産の実施により補助等を受ける農民等、一時的または定期的な現金収入がある農民の加入を促進するため、これらの農民を重点対象とした特別の制度を農保制度に組み入れる方針としてお

21 農村社会養老保険制度の普及率=実際保険加入者人数/保険加入すべき人数

22 「指導的意見」の中国の法制度制定に向けた一連の段階における位置づけについては、本報告書1-6(7)を参照。

23 一部の県では、農保機関はすべての加入者に対して、個人口座の積立金額（元本+利息）を全数払い戻して制度を中止した結果、農保制度のカバーする県の数が増えることとなった。

り、特別の制度によってはかなり広い範囲にわたって試行事業が展開されている。

以下、まず『基本方案』の主な規定について述べた後、『基本方案』がどのように地方で調整されているか主な事例を見る。そして最後に、上記の重点対象ごとの特別な制度について記述する。

(1) 『基本方案』における主な規定

『基本方案』の主な規定は次のとおりである。

なお、『基本方案』には実施体制も記述されているが、実施体制については(3)において述べるため、基金管理体制を除いてここでは扱わない。

①個人負担、自助努力が主体

「一．指導方針と基本原則」には、「資金調達は個人による納付を主とし、集団による補助を副次的なものとし、国が政策的支援を施す。自助努力を主とし、共済を副次的なものとする」と規定されている。いくつかの地方においては集団補助に加えて地方政府が一部補助しているが、その場合でも個人負担が主で集団や地方政府の補助は副次的なものにとどまる。

②制度の対象者

「二．1」には、「非都市戸籍、国から商品食糧の供給を受けない農村人口」が農保制度の対象者として規定されているが、この「非都市戸籍」とは、「農村戸籍」や「国から商品食糧の供給を受けない農村人口」と同じことを指している²⁴。また、制度の対象者には純粋に農業に従事する農民はもちろん、その他の職業に従事する一部の人々も含まれているが、これらの人々の加入資格の確認と加入の手続きを行う場所についての規定があり、これを整理すると、以下のとおりである。

ア．各村組織（行政村の村民委員会）で資格の確認と加入の手続きを行うべき対象者は、村営企業と私営企業の従業員、個人経営者、出稼ぎ労働者などを含む。

24 「都市戸籍」、「農村戸籍」および「国から商品食糧の供給を受けない農村人口」についての詳細な説明は前掲の注釈4が参考になるが、「国から商品食糧の供給を受けない農村人口」の概念を簡単に整理すると以下のとおりである。すなわち、1993年1月1日まで中国では、都市戸籍の住民に対する食糧配給制が実施されており、都市戸籍の住民が政府から配分された食糧チケットにより政府が指定した食糧販売店で食糧を購入することとなっていた。したがって、都市戸籍の住民は「国から商品食糧の供給を受ける都市人口」とも呼ばれていたが、これに対して、政府から食糧が配給されておらず、食糧の自給自足が求められていた農村戸籍の住民は「国から商品食糧の供給を受けない農村人口」と呼ばれることとなっていた。しかし、1993年1月1日より全国的に食糧配給制度が正式な廃止されたことによって、このような呼び方はもはや適切ではなくなった。

イ. 各郷鎮政府または郷鎮企業²⁵で資格の確認と加入の手続きを行うべき対象者は、郷鎮企業の従業員、民営学校の教師、郷鎮政府部門が採用した幹部²⁶と職員などを含む。

なお、「少数の郷鎮は経済あるいは地理的な制約要因によって、郷鎮企業の従業員の養老保険を先に進めてもよい」との規定により、一部の地域において郷鎮企業の従業員のみ制度の対象者とする可能性もある。

③受給年齢

『基本方案』の「二、2」では、養老保険金の受給開始年齢は、通常60歳以降とされている。また、「四、6」により、被保険者が死亡するまで受給することができる。

④保険加入方法の任意性

『基本方案』には保険加入は任意とは書かれていないが、実質的には以下の諸規定のとおり保険加入は任意となっている。例えば、「四、納付基準、給付および変動」には「毎月の納付基準を2、4、6、8、10、12、14、16、18、20元の10ランクとし、それぞれ異なる地域、郷鎮、村、企業、保険加入者の選択に供する」、「養老保険料は追納および前納してもよい」、「各種自然災害あるいはその他の原因に遭遇し、個人あるいは集団が養老保険料を納付することができない場合、社会養老保険管理部門の認可を経て、規定の期間内で、納付を一時停止することができる。納付再開後、納付停止期間の保険料について、条件を備えている場合は自らの意志で全額追納してもよい」と規定されている。

なお後述のように、実態としては地方の各地においてこれらの規定よりさらに任意性の高い実施方法が採用されている。要するに、実態的には、保険料の納付金額と納付のタイミングについては加入者が自由に選択できる、ということである²⁷。

25 1996年10月29日の第8回全人代常務委員会で通過された『中華人民共和國郷鎮企業法』によれば、郷鎮企業とは、農村集団経済組織（村委員会）あるいは農民（個人）が主体的に投資して（出資比率が50%以上または50%に及ばなくてもマジョリティー支配ができる）、郷鎮または所属の村で設置した農業を補完するための各種企業を指す。郷鎮企業は、集団所有、各出資者共同所有、個人所有といったように所有形態がさまざまである。経営者は投資者側が労働組合組織や従業員の意見も考慮して任命し、従業員から抜擢して任命することもある。

26 郷鎮政府には通常10以上の「弁公室」、「所」、「站」と呼ばれる部門が設置されている。例えば、総合管理部門の「政府弁公室」、計画出産担当の「計画生育弁公室」、社会保障担当の「民政弁公室」または「社会保障事務所」、財政担当の「財政所」、税務担当の「税務所」、農業機械管理の「農機站」、農業技術指導担当の「農技站」、所属各村の経済活動を管理する「経管站」などである。ここでいう「幹部」とは、これらの部門の責任者、すなわち「主任」や「長」などの役職者を指す。

27 試行地区における調査の結果から、現在の加入者の多くは定期的な支払はしておらず、過去に一度だけまとまったお金しか払っていない人が多いことが明らかとなった。例えば、雲南省南華県の龍川鎮と沙橋鎮で行ったアンケート調査の結果によると、農保制度に加入した回答者18名はいずれも1995～98年の間に一度だけまとまった金額を保険料として払ったと答えた。また、他の試行地区のアンケートに回答した加入者には2005年7月に加入した人も含まれているが、ほぼ全員が一度だけ保険料を払ったものである。もっとも、福建省南平市延平区の西芹鎮で訪問した農民4人のうち、これまで2回保険料を払った人が1人いるが、これは今回の現地調査の結果におけるきわめてまれなケースである。

⑤個人口座への積立方式

「三、2」に、「個人による納付保険料と集団による補助は、それぞれ個人口座につける」等と規定されているように、この制度は個人口座への積立方式を採用しており、個人貯蓄という性格が強い。

⑥時期別の利率設定

「四、6」に「納付終了時に、各ランク、各時期に蓄積された保険金額を合算する」という規定がある。各「ランク」とは前述した納付基準の10ランクのことであるが、實際上、地方における実施においてはこの「ランク」の概念は存在せず、保険料は加入者の任意の決定に委ねられている。したがって、実態的には、納付終了時に、加入者が納付した加入金の元本に納付した時点およびその後の各時期の確定利率（前掲表2.5における保険料積立利率）をそれぞれ時期別にかけて保険金額を合算することになっている。

⑦10年の給付保障期間

四、6には、「保険加入者の養老金給付を受ける保証期間は10年とする。養老金の給付を受ける期間が10年に満たずに（加入者が）死亡した場合、保証期間内の養老金残高は相続することができる。」と規定されており、加入者が受給開始年齢（60歳）に達した後、70歳になるまでに死亡した場合でも、保障期間内の残高は相続することができる。

⑧給付水準

同じく四、6には60歳からの年金給付について、「納付基準、年限に基づいて、給付基準を確定する（具体的な基準については、別途下達する）」と規定されている。なおこの具体的な給付基準の算定においては平均余命を78歳としている。²⁸

⑨県単位の保険基金管理・運用

「五 基金の管理と運用」の「基金は県を単位として統一管理を行う」という規定は、後述するように各地方での実施過程においていくつかのバリエーションが生まれてきているが、現状では、基金の所有権と基金収支のバランスを維持する責任は県の農保管理機関が持つことは全国的に共通している。また、基金運用の手段は国債と銀行預金のみ限定されている（五、3）。

28 これは労働・社会保障部農村社会保険司盧海元処長に対するヒアリングによるものである。また、試行地区6県（区）における現地調査の結果によれば、現在すでに年金を受給している農保加入者の平均給付額は、もっとも低い山東省の牡丹区では年額と月額がそれぞれ48元と4元、もっとも高い安徽省の霍邱県でもそれぞれ435元と36元にすぎない。牡丹区の農村部における特別困難戸の救済基準は月額60元、霍邱県農村部の最低生活基準は月額80元となっていることから、両地域における上記の平均給付額では老後の生活を到底保障することができないことは明らかである。

(2) 『基本方案』の一部規定に対する各地方の調整

各地方においては、『基本方案』をベースにしつつも、それぞれの地方の実情に合わせて制度の一部を調整して、地方ごとに試行弁法等の文書を整備して実施している。各地方が調整を行った主な項目は下記のとおりである。

①一部地域における保険加入者最低年齢と年金受給開始年齢の引き下げ

『基本方案』は保険加入者の最低年齢を20歳と定めているが、一部の地域ではこれを18歳に引き下げ、また、これをさらに0歳まで引き下げている（福建省の南平市延平区、四川省の巴中市通江县、雲南省の楚雄州南華県など）。また、全国的に年金受給開始年齢については『基本方案』の規定のとおりに60歳とされているが、四川省巴中市では、女性加入者の年金受給開始年齢が55歳に引き下げられた。

②保険加入方法に関する規定の形骸化

前述のように『基本方案』は毎月の保険料の納付基準等について一応規定しているが、現実には、多くの地方では納付金額や納付の頻度、タイミングは加入者の自由選択に委ねられており、上記の規定は事実上形骸化している。

③基金運用主体の多様化

基金は県の管理に属し、基金の収支バランスの維持については県の農保管理機関が責任を負うことは現在でも全国的に共通しているが、一方で、基金の運用主体は一様ではない。『基本方案』における「基金は県を単位として統一管理を行う」という記述は、当初基金運用の責任も県レベルの機関が負うことを意味していたが、一部県レベルの農保機関による基金乱用や運用の失敗を背景に、多くの地方では省レベルまたは地区級市レベルの農保機関が、その省または地区級市に属する一部ないし全部の県の、一部または全部の基金運用に責任を負うことになった。その結果、現在では基金の運用管理体制が多様化している。例えば、福建省と山西省ではいくつかの例外を除き、基金運用権限がすべて省の農保機関に集中しているのに対して、安徽省と雲南省では一部の県の一部または全部の基金の運用業務を、県が省または地区級市の農保機関に依頼する形態となっている。また、四川省と山東省では、農保基金の運用権限は依然として県レベルに残っているが、四川省の場合はすべての県（市、区）、山東省の場合は一部経済的に遅れた県（市、区）の農保基金を県政府財政局に預け、財政局が監督管理ないし実際の運用を行う形をとっている。

④一部地域における基金管理費用の拠出方法の調整

『基本方案』では、県レベルの農保機関が設立当時地方財政から一過性の開業費を受

けることができ、その後徐々に基金管理費用を基金の収益から拠出する方向に移行していくことが記載されているが、山西省、安徽省、雲南省などの内陸地方では農民に負担を掛けないとの配慮から、基金管理費用を基金収益ではなく、地方財政から拠出する措置が採られている²⁹。

(3) 重点対象ごとの特別な制度

農民は一般的に現金収入が少なく保険料を定期的に納めるのが難しいということが農保制度への加入が進まないことの一つの要因であるが、農民の中には社会保障以外の政策目的で政府から補助を得たり、土地の収用に伴う補償を受給したりする等、一時的であれ、現金収入のある者が存在している。労働・社会保障部は、これらの農民を重点対象として農保制度への加入を奨励する効果のある制度を設けることにより制度の普及を進めることにしている。労働・社会保障部が重点対象としているのは、食糧作物の生産を主とする農家、郷鎮企業とその他企業の従業員（出稼ぎ労働者を含む）、土地被収用農民³⁰、計画出産世帯および村の幹部である。労働・社会保障部は、これらの者に対して制度の基本は共有しつつも、それぞれの重点対象ごとの実情に照らして制度の一部を調整した農保制度を全国共通のものとして設ける方針で試行事業や研究に取り組んでいる。以下、重点対象ごとの制度の概要とその整備の進捗状況をまとめる。

①食糧作物の生産を主とする農家を対象とする「食糧と保障の交換」

「食糧と保障の交換」制度は、後述するように、食糧生産に一定のインセンティブを与えることにより一定規模の食糧生産を維持すること等のために設けられた「食糧リスク基金」を用いて食糧生産農民の農保制度への加入の促進を図る制度である。この制度は、2003年後半のある全国農村社会保険関連の会議の席上、労働・社会保障部が、食糧主要生産地域に該当する省・自治区が省内の3～4県を対象として制度の試行を実施するように勧めたものであるが、現時点ではこの制度に関する中央レベルの文書は作成されておらず、ごく限られた地域において行われている地方レベルの試行実施の取り組みを労働・社会保障部が技術的に支援するのにとどまる。

当初（1999年）のこの制度に関する労働・社会保障部の構想は、農民の現金収入不足

29 2002年あたりから、労働・社会保障部では各地の農保基金管理費用をなるべく地方財政から拠出するように誘導する考え方を示し始めた。しかし、各地の財政状況と農保実施体制の状況には差が大きいので、このような考え方は現時点では全国統一的な政策文書に反映されていない。ただし、労働・社会保障部が主催した農保制度関連の研修活動で配布した研修用資料ではこのような考え方が反映されている。

30 これまで中国政府の文献と学者の研究著作には中国語の「失地農民」と「被征地農民」（土地被収用農民）の2つの表現が見られたが、最近政府の文献では後者に統一されるようになった。

という実情に鑑みて、農民が食糧などの大口農産物を保険料として直接納付し、国家は「食糧リスク基金」³¹などの農民支援基金を用いて納付された食糧を現金化し、一定の上乗せを行って保険加入者の口座に入金することを内容としていた。この時点では、国家指定の食糧買取企業への食糧販売が農民に義務づけられていた³²ので、農民の現金収入のルートが限られており、農産物を直接納付できるようにすることが加入を促進するうえで有効であると考えられた。

しかしながら、2002年から国定食糧買い上げ企業の市場化に向けた体制改革が開始されたのに伴い農民の食糧販売が自由化され、現金収入も以前より増えてきたこと、また食糧リスク基金による補助が食糧生産農民に対する直接補助に変更されたことから、「食糧と保障の交換」の構想についても変更が行われた。具体的には、これから試行を推進しようとする「食糧と保障の交換」制度は、「食糧リスク基金」を保険制度の普及

31 1993年に国務院は、食糧買い上げ価格を安定化させるとともに農民の食糧栽培にインセンティブを与えるために「食糧リスク基金」制度の設立を決定し、翌年に『食糧リスク基金実施意見』（国発[1994]第31号）を発表した。その後の1999年国務院文献『食糧流通改革政策措置のさらなる完備に関する通知』（国発[1999]第11号）は、「食糧リスク基金」を中央政府と地方政府の比例的な拠出で設置することを決めた。これによると、各省の「食糧リスク基金」は中央財政と省財政が1：1.5の割合で資金を拠出して、不足分に関しては1：1の割合で補填することとなった。また、地方政府の拠出分は地方財政予算に組み入れ、地方の農業発展銀行に預けること、基金により定期的に食糧買取企業（国家指定）に補助金を支給することも規定している。しかし、こうした農民に対する間接的な補助制度（食糧の買取企業を政府が決め、農民の収入を一定レベル以上にするための買取価格を政府が設定するが、食糧買取企業の損失を補填するために「食糧リスク基金」から補助金を拠出する制度であり、このような補助は食糧買取企業にとっては直接、農民にとっては間接的なものとなった。）は結果的に農民にあまり利益をもたらさないと批判が高まったのを背景に、国務院は2001年に『食糧流通体制改革のさらなる深化に関する意見』を発表し、2002年から吉林省の東豊県と安徽省の来安県を試行地区として農民への直接補助金支給制度を導入し始めた。補助金の支給は、食糧生産農民を対象とする。補助金支給の基準は各省が省内食糧市場価格と農民を保護するための目標価格との差額により設定する。補助金計算の方法は、農業税の課税対象となった食糧生産面積、食糧生産量、または単純に食糧生産面積に基づく（安徽省では1畝当たり15元、四川省では1畝当たり11元の補助金を支給している）。補助金の支給は各郷鎮の財政所が行う。具体的には、各財政所は食糧生産が終わった翌年の初頭から農民に『食糧補助金通知書』を送付し、農民はこれを持って各自財政所に行って現金を受領する。また、財政所が直接農民の農村信用合作社における預金口座に振り込む方法もある。この制度は2004年より全国的に適用されるようになったが、「食糧主要生産地域」の場合「食糧リスク基金」で発生した不足分について、中央政府が重点的に補助金を支給するのに対し、その他の地域は省級政府が自力で補填することとなっている。「食糧主要生産地域」とは、河北、内蒙古、遼寧、吉林、黒竜江、江蘇、安徽、江西、山東、河南、湖北、湖南、四川13の省・自治区を指す。

32 食糧の買付は中国の食糧流通制度の一部であり、これを理解するためには食糧流通制度の沿革に対する理解が必要である。中国の食糧流通制度は大きく分けて、3つの段階がある。

第1の段階は建国初期から90年代初頭までの「行政命令と計画需給」時期であるが、この時期はさらに1953年～1978年の「統一買付・統一販売」時期および1978年～90年代初頭の「契約買付・余分販売自由化」時期に区分される。前者においては、国家が指定した食糧専門流通機関が統一価格で農民（人民公社）から食糧を調達してから、都市部住民に食糧配給チケットに基づき定量・定価で販売し、農民は自給自足を除くほぼすべての食糧を国家の計画により食糧流通機関に納める（いわゆる「公糧を納める」制度があった。この時期の農民と食糧流通会社とのやり取りはすべて生産大隊や人民公社を通じて集団的に行われ、個人的な取引は基本的に存在しなかった。一方後者の時期においては、経済改革と農村経済の自由化の一定の進展および食糧生産の拡大を背景に、食糧流通機関と人民公社（その後郷鎮政府）との間における食糧の取引には国家計画と政策に基づいた契約制を導入し、農民は契約で規定された一定量を食糧流通機関に統一価格で納めた後、余剰の食糧を農村の「自由市場」で自由に販売することができるようになった。しかし、自由に販売できる部分の割合がきわめて小さかったこと、食糧流通機関が基本的に政府の行政機関であることから、「行政命令と計画需給」の色が依然として強かった。

に活用する点では当初の構想と同様であるが、農民が食糧などの農産物で保険料を納付するのではなく、食糧の生産を行うことにより「食糧リスク基金」から生産面積等に応じて支給される補助金の全額または一部を保険料として納付する、という点で当初の構想と異なっている。

なお当初の構想と同様、食糧生産農民がこうして保険料を納付した場合には、県政府や郷鎮政府が財政から拠出して一定の上乗せ補助を農民の農保制度用の個人口座に入金する措置を講じることになっている。

すでに、上記の労働・社会保障部の勧めに応じて、一部の省は制度の試行に着手している。安徽省と四川省がその例である。安徽省は労働・社会保障部の技術的な支援を得て、省内の霍山、霍邱、無為、桐城の4県を対象に、2003年後半から農民に対するアンケート調査を実施し、その結果に基づき、各試行県は現在試行政策を作成中または作成して実施の段階に入りつつある。特に霍邱県においてはすでに曹廟鎮と白蓮郷における3つの村を対象に試行を開始し、曹廟鎮の紅塘村では128人、白蓮郷の長塘村と満倉房村では206人がそれぞれ農保制度への加入手続きを終えた³³。安徽省政府は「食糧と保障の交換」を省全体に適用する政策を検討中である。

四川省では、通江県を試行の対象県に指定し、2005年5月～6月の1カ月以上の時間を

第2の段階は90年代初頭から2000年までの「食糧買取活動のある程度の市場化と規範化」の時期である。この時期においては、90年代初頭からの食糧の持続的な増産を背景に、1993年から全国都市部の食糧配給制が廃止され、農民は余剰食糧の販売難という現象に直面した。その対策として、国務院では国家食糧専門備蓄と管理制度を導入し、農民の余剰食糧販売難を解消するという、従来と異なった目的から食糧買取措置を実施し始め、前述した「食糧リスク基金」を設置した。それと同時に、これまで数十年間続いてきた政府食糧専門流通機関による食糧流通の独占経営と食糧計画供給体制を改革し、食糧流通専門機関以外に新たな食糧買取企業（依然として国有企業または国家マジョリティー支配企業）を指定し、数社による競争体制を作り出した。また、食糧市場における供給過剰と法律不備などの問題に対処するために、国務院は1998年に『食糧買付条例』と『食糧買付における違法行為の処罰方法』を発表した。しかし、この段階では農民から食糧を買い取ることができるのは国家が指定した少数の国有流通企業または国家マジョリティー支配の流通企業のみであり、その他所有形態の企業による食糧流通が出来ないため、農民の余剰食糧販売難の問題は根本的には解決されていなかった。また、『食糧買付条例』と『食糧買付における違法行為の処罰方法』は単に食糧の買付問題に対処するものであり、食糧の販売、加工、備蓄などの活動に言及していなかったため、食糧全流通過程の法制化はこの段階には実現していなかった。

第3の段階は、2000年以降の「食糧流通の本格的な市場化・法制化」の段階である。2000年に国家食糧備蓄局は国家食糧局に改名され、同局内には食糧流通の監督検査部門が設置され、続いて2003年と2004年に『中央備蓄食糧管理条例』と『食糧流通管理条例』が相次いで発表された。これにより、食糧流通全分野の法制化が実現するようになった。また、『食糧流通管理条例』の下で、国有企業以外の多様な所有形態の企業の食糧流通分野への参入が出来るようになって、農民の余剰食糧販売ルートが大幅に広げられ、現金収入の機会が拡大されることとなった。

33 試行実施においては、食糧リスク基金ではなく、県の農保制度の「農保支払い準備積立金」から1万円を取り崩し、これを財源にインセンティブを付与している（インセンティブの内容は、時限的に加入者に対し納付金額の5%を上乗せ補助するというもの）。労働・社会保障部は、加入促進に効果が得られれば制度の本格導入に向けて、中国政府部内の調整を経て、「食糧と保障の交換」を実施する地域における既存の「食糧リスク基金」を農保制度補助金に変えて、地方政府の財政部門を通さずに県の農保機関に拠出し、そこから直ちに加入者の個人口座に入れるような改革を構想しており、さらに、これを踏まえて、農保事業に追加的な財政補助金を拠出するように財政部に働きかける考えも示している。

かけて、県内12の郷鎮、23の行政村における1,200世帯の農民を対象にアンケート調査を実施した。調査の結果に基づき、県農村社会保険局（農保局）は『通江県農村社会養老保険制度刷新と規範管理試行実施方案』を8月に作成し、現在県政府での検討を終えて、省の労働・社会保障庁に提出しているところである。この試行実施方案によれば、試行に際して加入者が毎年680元（85%）を払い、これに県と郷鎮の財政および各種給付金（貧困扶助のため）から捻出した120元（15%）の補助金を上乘せして、年間合計800元を個人口座に積み立てることになっている。このうち加入者が払う680元は、加入者が「食糧リスク基金」から受給する補助金と個人の農産物販売の現金収入から捻出することが想定されている。

いずれにしても制度の構想および現状が流動的なので、本格調査時にはより慎重な取り組みが必要である。

②出稼ぎ労働者の養老保険

改革開放政策の実施につれて、農村からの出稼ぎ労働者が年々増え、2004年末までの全国都市部における出稼ぎ労働者数は推定1億200万人³⁴となった。これらの人々の多くは安定した職業または職場を持たないため、普通の従業員が享受できる社会保険諸制度の恩恵を受けられない状態である。一方では、出稼ぎ労働者は単純な農業生産に従事する農民より現金収入が多く、しかもお金を稼いでから故郷に帰ると思う人々の割合がかなり高い³⁵ことから、これらの人々を農保制度によりカバーすることは必要でありかつ可能だと労働・社会保障部は認識している。

出稼ぎ労働者については『基本方案』の二に「外来の出稼ぎ労働者については、原則として、当該人の戸籍所在地で養老保険に加入するものとする」と規定されているが、それ以外は、全国的に共通な出稼ぎ労働者の養老保険問題に関する政策は制定されていない。また、山西省と四川省³⁶以外の全国各省では都市部の出稼ぎ労働者を対象とする特別な政策措置をとる地方政府もない。むしろ、理論的には、出稼ぎ労働者が特定の企業に就職しているならば、当該企業の都市戸籍の従業員と同様な社会養老保険制度が適用されるはずである。ところが、現実には一つの大きな難点の存在により、出稼ぎ労働者の都市部企業養老保険への実際の加入率がきわめて低い³⁷という問題がある。

34 労働・社会保障部農村社会保険司から提供された数字である。

35 中国の学者が広州での出稼ぎ労働者に対するアンケート調査の結果によると、このような考え方を持つ回答者が62%、これに賛同しないものがわずかに21%を占める。（盧海元著『都市に入った農民工の社会保障』経済管理出版社、2004年1月）

36 四川省は山西省のように制度の試行を実際に始める段階に入っていない。後述の2-3-2に示すように、同省の通江県が2005年11月に作成した『実施方案』では、山西省に類似する「一廠二制」の制度をこれから試行する予定である。

37 全国における出稼ぎ労働者の都市部企業養老保険への加入率に関する正式な統計が発表されていないが、労働・社会保障部の劉從龍副司長によると、労働・社会保障部は約10%と推測している。

すなわち、出稼ぎ労働者の多くは企業の「契約工」（契約労働者）ではない「臨時工」（臨時雇用労働者）であり、特定企業に勤める期間が短いため、これらの人々にとって、年金給付に求められる15年間の連続積立期間という前提条件の達成はほぼ絶望的である。また、「契約工」になった出稼ぎ労働者の場合でも、教育や技能上の差などの原因により、往々にして都市部労働者より低い賃金待遇を受け入れざるを得ないため、社会保険に加入する余裕がない。さらに、仮に加入する余裕があっても、現行の都市部企業養老保険制度はいずれ農村に帰る出稼ぎ労働者にとって魅力がない。というのは、都市部企業養老保険制度では、従業員が月給の8%、企業側が月給の20%をそれぞれ保険料として納入し、11%を個人口座、17%を共通口座に振り分けて積み立てることになっているが、従業員が退職または転職する場合に転出先の個人口座に移すことができる（ポータブル）のは個人口座積立分11%分だけで、共通口座部分17%はポータブルでないため（黒竜江省などの地域では8%対20%）である。結局、出稼ぎ労働者が自身で社会保険に加入したくないか、または加入できないケースがきわめて多い。一方、そもそも企業側にとって、出稼ぎ労働者が養老保険に加入しないほうがコストを軽減できる（加入する場合、従業員給料の20%に相当する保険料は企業が負担する）というメリットが大きいことに加えて、定着率の低い出稼ぎ労働者の保険加入のために契約したり解約したりすることも迷惑である。したがって、出稼ぎ労働者側も企業側も既存の都市部企業養老保険制度の出稼ぎ労働者への適用に消極的である。

以上の問題に対処するため、石炭と建材資源が豊富なため郷鎮企業などの民間企業が比較的多い山西省では、現在郷鎮企業の出稼ぎ労働者に適用する特別な養老保険制度の試行が推進されている。同省の吕梁市は2004年から他地域に先立って試行を始め、これまで30数社の郷鎮企業にいわゆる「一廠二制」（一つの工場に都市戸籍従業員養老保険と農村戸籍従業員養老保険の2つの制度を実施する）制度を導入し、山西省も2005年4月よりこの制度を省内各地区級市に導入し始めた。吕梁市で実施した「一廠二制」の概要は下記のとおりである。

多くの企業には都市戸籍と農村戸籍の従業員が両方とも入っているが、都市戸籍の従業員には都市部企業養老保険制度、農村戸籍従業員には農保制度をそれぞれ適用する。ただし、いずれの場合でも、同一会社に5年以上連続で勤務することを加入の条件とする。都市部企業養老保険制度の場合、上記のとおり、従業員が月給の8%、企業側が月給の20%をそれぞれ保険料として納入し、合計28%のうち、11%を個人口座、17%を共通口座に振り分けて積み立てる（これは1997年より全国的に実施されてきた制度に則っている）。従業員が退職または転職する場合、この11%の個人口座に積み立てた金額はポータブルで、全国のどこにも移転することができる。これに対して、農保制度の場合、

従業員が月給の5%、企業側が月給の10%をそれぞれ保険料として納め、合計15%のうち、11%を個人口座、4%を共通口座に振り分けて積み立てる。従業員が退職または転職する場合、個人口座の金額はポータブルで、理論的に、仮に全国で同じような制度が実施されるならば、どこにも移転することができる。また、移転先に農保制度が存在しない場合、加入者は個人口座の金額を現金で受給することもできる。

このような制度では同じ職場で働く農村戸籍従業員を差別して不公平ではないかという疑問もありうるが、後述するように、現地調査の結果によれば、ポータブルな個人口座の部分が同額であること、および農村戸籍従業員が、土地を収用されていない限り、国家から分配された土地の支配権をもっていることから、農村戸籍の従業員は二重の保障を享受していると見ることもできることから、農保制度の適用により不利益や差別を受けているとの感覚は生じない模様である。

③土地を収用された農民の養老保険

土地を収用された農民の養老保険問題は現在ほぼ全国各地が共通に直面する問題となっているため、多くの省ないし地区級市や県級政府がこれを解決するための政策文書を発表している。³⁸また、中央レベルにおいても労働・社会保障部がこの問題に関する『工作意見』をすでにまとめて国務院に提出したが、国務院からの指示を受けて現在各省に意見を求めているところである。

土地を収用された農民に対しては、収用の時点で現金による補償が行われることになっている。³⁹しかし農民にとって土地は老後の生活保障の機能も有していることから、土地を収用された農民の老後の生活をいかに保障するかが問題となる。つまり、現在の現金の一括払いによる補償の制度を、老後の生活保障のニーズにも対応できる制度に改善していくことが課題になっている。

工業化や都市化が進むほど土地被収用農民の数が増えることから、上記の課題は、経済発展の進む沿海先進地域において比較的早い時期から政府の問題意識に上ってきた。浙江省を例にとれば、同省の労働・社会保障庁、国土資源庁、財政庁、民政庁、農業庁

38 労働・社会保障部によると、現在全国ではすでに11の省が関連の政策文書を作成・公布した。

39 1986年に通過し、1998年に改正された『中華人民共和国土地管理法』によれば、土地を収用する場合、収用する土地の元の用途に応じて補償を行う必要がある。農耕地の場合、補償費用は土地補償費、安置補助費（農民の安定した生活を支援するための職業安定費）および地上付着物と農作物の補償費の3種類を含む。農耕地の土地補償費は収用された耕地における過去3年間の年間平均生産額の6～10倍で算出する。安置補助費の計算はやや複雑であり、まず「安置」を必要とする農業人口数を算定してから補助費を計算することとなっている。「安置」を必要とする農業人口数の算定は下記の算式による。

「安置」を必要とする農業人口数=収用された耕地面積/収用前当該単位（村など）の1人当たり耕地面積

「安置」を必要とする農業人口に対する1人当たりの補助金額は、当該耕地における過去3年間の年間平均生産額の4～6倍で算出する。ただし、収用された耕地のヘクタール当たり平均安置補助費は当該耕地における過去3年間の年間平均生産額の15倍を上限とする。地上付着物と農作物の補償費は各省・自治区・直轄市が実情に合わせて決める。

の5部門が2003年5月に連名で『土地被収用農民の基本生活保障制度の設立に関する指導意見』を制定し、同年8月に同省政府はさらに『土地被収用農民の社会保障制度の設立を急ぐことに関する通知』を発表して、省内すべての地区級市、県（市、区）に対し同年年末までにこの制度を必ず立ち上げるよう指示した。

浙江省の場合、制度の概要は以下のとおりである。省では制度対象を年齢により労働年齢グループと労働年齢以上（60歳以上）のグループに区分し、それぞれのグループに異なった保障措置を適用している。土地収用時すでに労働年齢以上になっていた対象者で養老保険に加入する者については、個人口座と共通口座を同時に設置し、個人納付分⁴⁰と集団補助分は個人口座に、政府の拠出分⁴¹は共通口座にそれぞれ積み立てる。給付水準は地元の都市部住民の最低生活保障水準より高いレベルに設定し、保障対象者が亡くなった後、個人口座の元本と利息の余剰部分はその法的継承者に相続される⁴²。一方、土地収用時に労働年齢グループに属していた対象者で養老保険に加入する者については、地元の基準により、毎月の基本生活保障費用を計算し、その保障費用に基づいて60歳～78歳までの間給付するのに必要な保険料積立金額を算出して、所要費用を個人口座に一括入金する。この金額は個人納付分、集団補助分に加えて、政府の拠出分（3者の割合と資金の出所については次の段落および注釈26、27、28を参照）も含まれる。また、労働年齢グループに属していた対象者は土地が収用されてから職業を見つけるまでの期間、最大2年間政府から生活補助費の支給を受けられる⁴³。60歳以上に達すると上記の労働年齢以上のグループと同様の待遇を受ける。

以上の個人口座に積み立てられる資金（労働年齢以上のグループの場合個人口座と共通口座の合計額）は、総額⁴⁴の30%以上は郷鎮政府が土地譲渡費から、総額の40%以上は集団が土地補償費⁴⁵から、残りの30%は個人が土地収用安置補助費⁴⁶からそれぞれ拠出する⁴⁷。

浙江省以外の各地方においてもそれぞれの理解と検討によりこの制度の試行を推進し

40 地元における都市部住民最低生活保障基準以上の給付額を受けるために必要な金額と、政府と集団の補助金額を考慮した上、対象者が必要な保険料を一括納付する。

41 「政府拠出分」とは郷鎮政府が財政から拠出する金額を指す。

42 一般の農保加入者と違って、60歳になってからの10年保障期間という制限はなく、加入者が何歳で死亡した場合でも個人口座の残金は法的継承者に相続される。

43 これは収用された土地の補償と別途に支給される金額である。

44 「総額」とは地元における都市部住民最低生活保障基準以上の給付額を受けるために必要な金額を指す。

45 「土地譲渡費」と「土地補償費」は郷鎮政府と村集団それぞれの土地売却収入である。

46 前述した土地を収用された農民に対する補償費の1項目であり、対象者の個人納付分はここから差し引いて直接個人口座に入れる。

47 3者の拠出分のうち、政府と集団の部分の金額はあくまで最低必要な費用に対するそれぞれの割合で算定して拠出するが、個人納付分は補償費としての土地収用安置補助費から差し引いて捻出するものなので、安置補助費は金額的に余裕があれば、個人の意思により最低必要な費用に対する割合より多額の個人納付分を払ってもよい。

ているが、全国的に統一的な制度はまだ検討段階にある。

④計画出産世帯の養老保険

農村計画出産世帯⁴⁸に関する農保制度についても全国的に統一的な制度はないが、各地方では計画出産世帯の夫婦の農保制度への加入を促進するため、既存の計画出産奨励措置を利用したり⁴⁹追加的な奨励策（補助）を実施したりする等している。

安徽省霍邱県では、全国共通の計画出産奨励措置のほか、いわゆる「2女・避妊手術」世帯（女兒2人を生んだ後避妊手術を受ける世帯）に1000元の財政補助金（県が200元、郷鎮が800元）を提供し、これを対象者の農保制度加入費としてその個人口座に積み立てるという独自の制度がある。これに対して、山西省の呂梁市では、1人子世帯と「2女・避妊手術」世帯に農保制度加入奨励措置を適用している。具体的には、これらの計画出産世帯の農保制度への加入を促進するために、市、県、郷鎮政府からそれぞれ150元以上、500元以上、300元以上の財政補助金を拠出するとともに、村（集団）と個人から各100元以上、200元以上を追加して個人口座を設置する制度が実施されている⁵⁰。

⑤村の幹部⁵¹などの養老保険

90年代初頭農保制度が発足した当初から、全国的に村の幹部（村の幹部はいわゆる「公務員」ではない）を農保制度の重点的な対象としてきた地域が多い。これには3つの理由がある。つまり、第1は、村の幹部が月給に類似する職務補助金という現金収入があり、一般の村民より保険を加入する条件が先に備わったこと、第2は、村の幹部が農保制度の普及について宣伝広報を自ら行う責任があるので、一般村民に先立って加入する必要があること、第3は、村の幹部の仕事は辛い面が大きく、一部の地域では適格な人材が得にくいため、人材の確保という観点から幹部の老後の心配をなくす必要もあることである。

村の幹部を制度導入の重点対象とする取り組みとして、一般的に個人の納付額に集団から一定割合の補助金を上乗せして個人口座に入れる措置が取られているが、地方によっては郷鎮ないし県政府の財政から補助金を拠出している地域もある。例えば、安徽省霍邱県曹廟鎮の紅塘村では、村の幹部に当選して任期が10年以上になった人に対して、

48 男児1人または女兒2人のみ生んでから避妊措置を取った世帯のことである。

49 現在、全国共通の農村計画出産世帯奨励措置に基づき、中国政府は一時性奨励金1人当たり600元（避妊措置を取った後）および60歳になってからの1人当たり毎月50元以上の金額を計画出産世帯夫婦に支給している。一時性の奨励金は全国統一的に中央財政から拠出するが、60歳になってからの毎月の支給額については各省で具体的に決めて支給する。具体的な実施機関は中央と各省の計生育委員である。

50 地方政府と集団による補助金の拠出はいずれも農保制度への加入を前提条件とするものである。

51 「村の幹部」とは通常村の共産党支部書記、村民委员会主任（または村長）、村民委員会委員を指すが、村の会計担当者と計生育担当者を「村の幹部」と見なす場合も多い。いずれにしても「村の幹部」は公務員ではない。「村の幹部」は通常、「党支部書記」や「村長」などといった村の幹部としての職務につきながら一般農民と同様に生産活動に従事している。「村の幹部」として受領する月給はないが、月給に類似する職務補助金を毎月受けられる。

個人負担分1,000元に村集団からの補助金500元を上乗せして個人口座に入金する措置を取っている。山東省済済市牡丹区の場合、各郷鎮と町内会がそれぞれ村幹部の目標給付額基準（月額50～70元）を設定したうえでこれに必要な加入額を算定し、その結果に基づき個人と村集団から各50%を拠出して個人口座に入れることになっている。また、福建省南平市延平区の場合、村の幹部の農保制度への加入が義務づけられ、自身の個人口座に毎年600元入金することが求められているが、そのうち、区と郷鎮財政から各30%、村集団から20%が補助として拠出されるため、個人負担分はわずか20%にすぎない。一方、山西省の柳林県のように、村の幹部に農保制度の加入で先頭に立つように要求しながら補助金などまったく出していないところもある。

そのほか、村の民営学校の教師や現役軍人など相対的に現金収入のある人々も制度普及の重点対象となっている。取り組みの方法も基本的に村の幹部の場合と類似し、個人の納付額に集団ないし郷鎮政府から補助金を上乗せして個人口座に入金する形となっている。

⑥各種特別制度の整備と普及状況の整理

以上各種特別制度の概況を、関連政策文書の整備状況、制度実施の根拠、制度の普及範囲と実施の進捗状況、および補助金制度の4項目に分けて整理すれば、表2.6のとおりである。

政策文書については、どの制度についても全国的に統一的なものは発表されていないが、土地を収用された農民の養老保険に関する『工作意見』は労働・社会保障部がすでに国務院に提出済みで、全国11の省で文書の作成が完了している。食糧と保障の交換、出稼ぎ労働者の養老保険、計画出産世帯の養老保険などに関する中央政府の意見書はいずれも検討中である。

すでに全国各地でさまざまな試行が実施されている制度は、土地を収用された農民の養老保険、計画出産世帯の養老保険、村の幹部などを重点対象とする養老保険である。一方、「食糧と保障の交換」は安徽省と四川省など一部の省、出稼ぎ労働者の養老保険については山西省と四川省の通江県に限って、制度の整備および実施に関する取り組みが始まっている。

表2.6:各種特別制度の現状比較

特別制度	関連政策文書の整備	制度実施の根拠	進捗状況	補助金制度
食糧と保障の交換	<ul style="list-style-type: none"> 労働・社会保障部では安徽省、四川省等の試行を経て意見書を起草する予定 安徽省4試行県では試行政策、省では試行の全省への普及政策を検討中 四川省通江県では実施計画作成済み、省政府に提出中 	<ul style="list-style-type: none"> 食糧生産を前提とする「食糧リスク基金」の存在 食糧販売の自由化による農民の現金収入の増加* 	<ul style="list-style-type: none"> 実施を始めた地域は一部の省のみ 安徽省の4県で試行開始 四川省の1県で試行する予定 	<ul style="list-style-type: none"> 安徽省霍邱県：個人納付に県財政5%上乘せ 四川省通江県：個人納付に郷鎮15%上乘せ
出稼ぎ労働者の養老保険	<ul style="list-style-type: none"> 国務院弁公庁では意見書を検討中 山西省呂梁市と柳林県では「一廠二制」関連文書を作成 四川省通江県では06年から実施 	<ul style="list-style-type: none"> 農民工の都市養老保険加入の困難 個人口座のポータビリティと雇い主負担の相対的軽減 	<ul style="list-style-type: none"> 山西省のみ試行が開始 山西省では試行企業10社、呂梁市では試行企業30社を指定 	<ul style="list-style-type: none"> 特にない
土地を収用された農民の養老保険	<ul style="list-style-type: none"> 労働・社会保障部は『工作意見』を国務院に提出済み、今各省意見聴取中 全国11の省は関連文書を作成済み 	<ul style="list-style-type: none"> 失地農民の一過性的な現金収入あり 失地農民の老後生活保障への懸念 	<ul style="list-style-type: none"> 全国各地でさまざまな試行が実施されている。 	<ul style="list-style-type: none"> 個人納付に村と郷鎮政府が補助金を上乘せ
計画出産世帯の養老保険	<ul style="list-style-type: none"> 労働・社会保障部では意見書を検討中 このテーマに関する各省の文書は存在せず、別の文書で言及。 	<ul style="list-style-type: none"> 計画出産世帯に対する既存の奨励金 計画出産世帯の老後への不安 	<ul style="list-style-type: none"> 全国各地でさまざまな試行が実施されている。 	<ul style="list-style-type: none"> 個人納付に村と郷鎮ないし県・市政府が補助金を上乘せ
村の幹部などの養老保険	<ul style="list-style-type: none"> 山西省柳林県では文書がある。 国務院の1995年第51号文献がある。 各省もそれぞれ文書がある。安徽省の1992年第81号文献と2005年第3号文献がその例である。 	<ul style="list-style-type: none"> 保険加入に必要な現金収入あり 農村における人材確保の必要性 	<ul style="list-style-type: none"> 全国各地でさまざまな試行が実施されている。 	<ul style="list-style-type: none"> 個人納付に村と郷鎮政府が補助金を上乘せ

注:*前掲注32で述べたとおり、2004年以降、国有企業以外の多様な所有形態の企業が食糧流通分野に参入出来るようになって、農民の余剰食糧販売ルートが大幅に広げられたため、農民の現金収入の機会が拡大された。

2-2-3 制度の実施体制

農保制度の実施体制の概要は下表のとおりである。

表2.7:農保制度実施体制の概要

行政 クラス	農保制度関連の実施体制		
	部署の名称	人 員	機 能
国	労働・社会保障部 農村社会保険司	9名	<ul style="list-style-type: none"> ・農村養老保険基本政策、発展計画の策定と実施 ・保険料の集金、待遇、給付の条件と基準の策定 ・基金管理制度と運営組織の管理規則の策定 ・養老保険社会化管理サービスの計画と政策の策定と実施
省 (自治区・ 直轄市)	(労働社会保障庁に所属) 農村社会保険処(農保処)	3~5名	<ul style="list-style-type: none"> ・中央政府の政策を地元の状況に合わせた具体的な政策の策定と実施 ・各市、県農保機関の活動の監督と指導
	農保センター(または農保 会社、社保局。一部の省 では設置されていない。)	4~20名	<ul style="list-style-type: none"> ・全省農保基金の管理運用に関する指導 ・農保基金管理ソフトと財務ソフトの開発(外注) ・省内各県の農保基金の統一的な運用または一部の県からの依頼を受けての運用
地区級市 (自治州)	(労働社会保険局に所属) 農保処(または農保科、農 保担当)	1~3名	<ul style="list-style-type: none"> ・上級機関の政策方針の下級機関への伝達 ・県レベルの農保機関による活動の監督と指導
	農保センター(山西省等 一部地域に限る。)	7~8名	<ul style="list-style-type: none"> ・所管各県農保センターの基金管理活動に対する監督と指導(一部の省の一部の地域に限られる)
県 (市・区)	(農村社会保険局に所属) 農保センター(または農保 処)	3~9名	<ul style="list-style-type: none"> ・県内の農保制度加入者の個人口座関連情報の管理 ・農保基金の集金と給付、基金収支バランスの管理 ・基金の運用(一部の県)
郷・鎮	農保所(または農保弁公 室、劳保所)	1~5名	<ul style="list-style-type: none"> ・保険料の集金と県農保機関への交付 ・保険制度を推進するための広報活動
村	農保代弁員	1~2名	<ul style="list-style-type: none"> ・保険料の集金と郷鎮農保機関への交付 ・給付金の受給者への支給 ・保険制度を推進するための広報活動

出所:①労働・社会保障部ウェブサイト(www.molss.gov.cn)

②現地調査の結果

注:「人員」の数字は現地調査を行った地域の状況を踏まえて記述したものでありあくまでも参考値である。

(1) 全国レベル

全国レベルでは労働・社会保障部農村社会保険司が農保事業全体の活動を統括する機関であり、現在司長⁵²と副司長各1名を含めて9名の行政官が配置されている。内訳は博士1人、修士6人、学士2人となっている。同司の機能は以下の4つを含む。

- ①農保制度に関する基本政策、発展計画の策定と実施
- ②保険料の集金、待遇、給付の条件と基準の策定
- ③基金管理制度と運営組織の管理規則の策定
- ④養老保険の社会化管理サービス⁵³の計画と政策の策定

(2) 省レベル

省（自治区・直轄市）レベルでは、一般的に、省労働・社会保障庁の管轄下には農村社会保険処（以下「農保処」）と農村養老保険基金管理センター（以下「農保センター」）の2つの組織が設置されている。山東省や四川省のように一部の地域では省レベルの農保センターが設置されていない。また、一部の地域では、省レベルの農保センターが農保会社（福建省）や社保局（雲南省）と呼ばれている。

現地調査の対象地域に限っていえば、省農保処の人数は一般的に3名～5名で、主な機能は、中央政府の政策を実施すべく、地域の実情を踏まえて具体的な政策措置を策定・実施すること、および各市・県農保機関の活動を監督・指導することである。農保処は政府の行政組織であり、職員は公務員の身分を有する。

一方、省レベルの農保センターや農保会社の人数や業務は地域によって大きな差がある。人数については少ないところは4名（安徽省）、多いところは20名（福建省）にも達する。農保センターの機能は、全省農保基金の管理運用に関する指導、農保基金管理ソフトと財務ソフトの開発（外注）、省内の大部分の県（山西省、福建省）または一部の県（安徽省、雲南省）の農保基金の集中的な運用などを含む。農保センターは農保処のような行政組織ではなく、中国語では「事業単位」と呼ばれ、日本の特殊法人に相当する。農保センターの職員の身分は公務員ではないが、職員の給料は基本的に地方財政から賄われている。この農保処と農保センターの違いは、地区級市と県のレベルにおいても同様である。

52 日本中央省庁の局長に相当する。

53 「養老保険の社会化管理サービス」とは、養老保険の集金、基金の管理と運用および年金の給付などの業務が初期段階の職場経由や保険機関と保険加入者との直接のやり取りから銀行など公共サービス機関経由への進化を意味する。養老保険の管理とサービスの公共化、システム化および近代化と理解される。

(3) 地区級市⁵⁴レベル

このレベルの農保機関は、市労働・社会保障局の下に設置された農保処または農保科である。また、四川省のように農保処や農保科のような単独な農保行政組織は設けず、社会保険科に農保担当の職員1名を配置しているケースもある。山西省や福建省のように、地区級市レベルにも農保センターを設置しているところがあるが、このようなケースはまれである。

現地調査の対象地域について見ると、地区級市の農保処における職員の配置は通常1～3名で比較的少ない。これは、このレベルの組織は単に省と県の組織をつなぎ、双方向の情報伝達や省の組織の代行として県の組織を監督・指導する役割しか果たさないことと関係している。

山西省の吕梁市と福建省の南平市の農保センターの職員数は7～8人もいる。もっとも、この2市が所管する各県の農保基金の運用権限がいずれも省の農保センターに取り上げられているため、目下地区級市の農保センターの機能は主に各県の基金管理活動に対する監督と指導にとどまるが、2つの農保センターとも所管範囲の農保基金の運用権限を省農保センターから取り戻そうとして積極的に働きかけている。

(4) 県レベル

県（市、区）レベルでは、一般的に県労働・社会保障局に所属する「事業単位」としての農保センター（または農保処）のみ設置されている。試行地区の6県（区）では、農保センターの人員は3人～9人で、基金運用権限の有無と管理業務の量により人数の差が見られる。

県レベルの農保センターの機能は以下の3つである。

- ①県内の農保制度加入者の個人口座関連情報の管理
- ②農保基金の集金と給付、基金収支バランスの管理
- ③基金の運用

上記③の基金運用の機能は一部の県に限られる。前述したように、安徽省の場合、県の農保センターは一部の基金を独自に運用しているが、残りの部分は省の農保センターに運用を依頼している（県レベルでは必要な利回りを確保できなかったり、国債の購入が困難であったりするため）。また、四川省と山東省の場合、農保基金の運用権限は依然として県レベルに残っているが、四川省の場合はすべての県（市、区）、山東省の場合は一部経

54 中国の「市」は行政クラスの違いにより4種類に区分され、上から順に、①省と同じレベルの直轄市、②副省級市である省都と「計画単列市」（独立計画・予算都市、深セン、大連、青島、寧波等）、③地区級市（自治州級市）、④県級市（都市化程度の高い県）、の4つである。

済的に遅れた県（市、区）の農保基金は県財政局に預け、財政局は監督管理ないし実際の運用を行っている。

(5) 郷鎮と村レベル

郷鎮（町内会）レベルでは農保所または農保弁公室、劳保所などの名称の機構、村では農保代弁員のみが設置されている。試行地区各県の状況によれば、郷鎮農保所の農保幹事は少ないところで1名、多いところでは5名、村の農保代弁員は大抵1～2名となっている。

郷鎮農保所と村の代弁員の役割はほぼ同様であり、一般的に以下の2点にある。

- ① 保険料の集金と上級機関への交付
- ② 保険制度を推進するための広報活動

集金活動の主な責任は郷鎮農保所が負い、村の代弁員がこれに協力する義務がある。また、保険料の上級機関への交付に際して、一般的に、郷鎮農保幹事が集めた保険料を郷鎮の農村信用合作社または郵政所を通じて県農保処に送金するが、一部の交通条件または農村信用合作社や郵政所のサービス条件の悪い地域では、農保幹事が現金のまま県農保処に持っていく場合もある。一方、年金の給付については、通常県農保処が銀行を通じて定期的に郷鎮農村信用合作社または郵政所における受給者の預金口座に振り込み、受給者本人が自ら給付金を取りに行くことになっているが、代弁員が郷鎮に行って給付金の受給を代行する場合もある。

(6) 機構改革に伴う管轄権限移管の状況と担当職員について

以上の実施体制に関連して特に注意を要するのは、機構改革に伴う農保事業管轄権限の移管状況である。1998年の国务院機構改革により、中央レベルでは農保事業の管轄部門が民政部から新設の労働・社会保障部に変更されたが、これに伴って地方においても管轄権限の移管の必要が生じた。

中央レベルでの業務の移管作業は1998年に終了したが、省、地区級市、県レベルにおける引継ぎ作業は大幅に遅れた。安徽省について見ると、省レベルでの移管作業は2000年10月、六安市では2003年4月、試行地区の霍邱県では2002年の11月であった。六安市に所属する県の中には、引継ぎ作業が現在になっても完了していないところがある。

また、管轄権限の移管に際して、中央レベルでは予算とともに、元の民政部農保部門の担当職員も基本的に労働・社会保障部にそのまま異動したが、省以下のレベルでは民政部门から予算とともに人が異動したところもあれば、職員は移らず、予算と権限だけが移管されたところもある。これは上述した一部地域において引継ぎ作業が遅延したことが主な原因となっている。例えば安徽省霍邱県の場合、人員は民政部門から異動していない。こ

のことは当然県レベルの農保業務担当部門の業務への習熟度に影響を与えているものと考えられる。

(7) 農保業務従事者の研修状況

以下に述べるのは現地調査の対象地域の状況であるが、農保業務従事者の研修活動は各地域において類似性が高いため、ある程度全国の状況を反映しているものと考えられる。これらの研修活動は、主催者の行政クラスにより区分すれば、以下の3種類がある。

①中央政府主催の研修

中央レベルの研修は労働・社会保障部が主催している⁵⁵。研修内容は、中央政府の政策の概要、対象者ごとの保険制度のあり方、基金管理業務関連知識、コンピューター業務関連知識、統計知識などであり、研修対象者によらず共通する部分と異なる部分がある。対象別の研修は年間最低1回、それぞれ200～300人程度を対象に⁵⁶行われ、研修期間は一般的に毎回3～5日間となっている。

研修対象には省、地区級市、県の農保組織主要責任者および専門技術者や業務員などが含まれるが、省レベルの農保組織責任者は通常直接指名され、参加が義務づけられる。地区級市と県レベルの研修対象者については、省政府から研修内容が回付されてきてからニーズに合わせて参加者を決め、申請手続きを行う。安徽省の場合、県レベル以上の農保組織における農保業務従事者445人のうち、これまで中央の研修を受けた人数は約3分の1となっているとのことである。

②省政府と市・县政府主催の研修

省政府の研修内容は、労働・社会保障部の研修内容と重複する部分もあるが、各級農保組織の機能と業務範囲についての知識、および基金管理や財務など農保業務に関連する実務的な知識および各省特有の保険料集金と給付業務や基金管理業務知識に関する研修が占める割合が比較的大きい。研修対象者は地区級市と県レベルの農保機関の責任者と実務者であり、農保機関責任者の参加が義務づけられている。毎回の研修期間は5日間程度である。講師は中央政府から派遣された専門家と省政府が指定した省内業務経験のある実務者の組み合わせとなっている。また、各省の研修も年間最低1回、毎回100～200人程度となっている。

55 1998年以前の研修は民政部の主催で行われた。

56 1991年～1997年の民政部主管時期における研修は、毎年6～7回、毎回200～300人で、年間1,000～2,000人程度を対象とした。1998年以降の労働・社会保障部主催の研修が回数が増えた理由は、民政部主管時期に比して、各省の研修経験者が大幅に増えたことである。

地区級市と県レベルでの研修は農保業務の実務担当者のみが対象で、研修内容も実務的な知識が中心である。具体的には、保険金の集金、個人口座の設置、元本と利息の計算と積立、基金管理に関する知識とコンピューターの使用方法の習得が中心である。講師は一般的に中央と省レベルの研修を受けた者である。また、研修対象は地区級市の場合県の農保処まで、県の場合郷鎮の農保幹事まで含める。研修規模については、地方によって差が大きい。安徽省の六安市と霍邱県を例にとれば、六安市では毎年最低1回、毎回20～30人（所管6県と3区から2～3名が参加する）、霍邱県では毎年最低1回、毎回50～60人（所管32郷鎮と12の町内会から1～2名が参加する）。研修期間については、六安市では毎回2日、霍邱県では毎回1日となっている。

また、県農保組織は毎年各郷鎮の農保所を回って巡回教育を行い、教育対象は郷鎮所属の各村の代弁員および村の幹部である。霍邱県に限っていえば、各郷鎮では年間平均1回このような巡回教育が実施され、毎回の参加者は30～40人（各郷鎮の所管行政村の数は20前後である）、期間は半日となっている。

(8) 基金管理システムの現状

これまでの基金管理システム・ソフトウェアの開発は、民政部の指導の下で2回行われ、合計30万円の費用でバージョン1とバージョン2を完成した。作成した管理システム・ソフトウェアが全国に配布され、300くらいの県で使用されたが、現在すでに時代遅れとなったため、一部の地区ではこのシステムをベースにしつつ独自の開発を完成したか、あるいは開発中である。

以下基金管理システムについて、コンピューター設備とネットワークの整備状況の2つに分けて試行地区の状況を中心に説明する。

①コンピューターの整備状況

試行地区6県が所属する省においては、省レベルの農保処と農保センターともに、現在ほぼ1人当たりパソコン1台に近い水準となっている。しかし、地区級市以下のレベルになると、状況がまちまちである。例えば、福建省南平市延平区の農保センターの場合1人当たりパソコン1台が設置されているが、所管の郷鎮と町内会の農保所にはパソコンが1台も設置されていない。これに対して、山東省荷澤市牡丹区の農保処の場合職員7人に対しパソコンは3台であるが、所管の各郷鎮と町内会労保所にはすべてパソコンが1

台整備されている。また、山西省呂梁市の農保センターは、職員8人のうち主任1人しかパソコンが設置されていない。しかも、この1台のパソコンは主任が自費で購入⁵⁷したものである。また、呂梁市に所属する柳林県の農保センターには職員5人が配置されているが、パソコンは1台もなく、すべての業務は手作業で行われている。

②システム・ネットワークの整備状況

試行地区6県が属する各省のうち、東部の山東省におけるシステム・ネットワークの整備がもっとも進んでいる。山東省では、郷鎮の労保所においてパソコンの整備が進んでおり、郷鎮→県→市→省のシステムネットワークが形成され、農保制度加入者の情報は郷鎮労保所からパソコンに入力したものは省の農保処では見られる状況となっている。福建省でも、県→市→省のシステム・ネットワークが形成されたが、郷鎮におけるパソコンの整備が課題となっている。また、山東省も福建省も全省統一的な管理ソフトと財務ソフトが普及しており、省内のネットワークが労働・社会保障部の全国的な社会保険システム・ネットワークにつながっているという。

一方、山西省と雲南省では、省全体のシステム・ネットワークがいまだ形成されていないが、省農保センター（社保局）はネットワークの整備に必要な管理ソフトと財務ソフトの開発を急いでいる。安徽省と四川省ではソフトの開発と普及などの取り組みはまだ始まっていない模様である。また、これら4省では各級の農保機関、とりわけ郷鎮レベルにおけるパソコン設備の整備は当面の最大の課題となっている。

2-2-4 現行の農保制度の問題点

現行の農保制度の問題点は、1992年の『基本方案』に基づき一旦は普及段階に入った制度がなぜ挫折し、暫定的に制度を停止するに至ったのかを分析することにより理解できる。中国の学者やジャーナリストの論文や記事⁵⁸を整理すると、少なくとも下記のような3つの側面の問題点が挫折の原因として存在したといえる。

(1) 制度設計上の問題点

一部の学者は農保制度の設計自体に欠陥が存在すると主張し、具体的に以下の4点を指

57 後述するように、呂梁市は全国的に有名な広域的な貧困地域であることもあり、機構改革に伴う権限移管に際しても民政部門から人員が異動せずトラブルが生じて、予算の問題も解決できない状態であった。このため農保センター主任が業務上の必要性からやむを得ず自費でコンピューターを購入したとのことであった（現地調査時のヒアリングに基づく）。

58 主な参考材料は、アモイ大学国家農村社会保険研究センター米紅主任（教授）等の論文「中国農村社会養老保険の問題、制度とモデル革新について」、労働社会保障部農村社会保険司盧海元処長の論文「中国農村社会養老保険の基本状況と発展計画」（ともに『中国農村社会保障セミナー報告書』に所収（JICA内部資料））、および楊琳（ジャーナリスト）の記事「農村社会養老保険の生存における困惑」（『瞭望新聞週刊』2005年7月4日号）である。

摘している。

① 社会保障にあるべき社会性と福祉性の欠如

前述した『基本方案』は、「農村社会養老保険は資金調達上、“個人の掛け金を主体とし、集団補助⁵⁹で補完し、国家は政策面で支援する”という原則を堅持する、と規定している。農保制度は個人勘定積立型であり、制度のメリット、デメリットはあるが、加入者側からみれば、共済機能が弱い。また、現実には、大多数の集団は農保制度に補助金を出す余力または意思がないため、大多数の農民が農保制度に加入してもいかなる補助金も受けられないのが実態であり、利回りも低い。これらのことから、農民にとって農保制度に加入するインセンティブは低い。これまでの加入者の多くは、政府の勧誘や説得、一部は行政的な命令により加入したものである。

② 法的拘束力の弱さによる制度の不安定性の存在

各地の農保制度の施行規則は基本的に『基本方案』に若干の修正を施して作成されたものであり、実質上法的拘束力がない。政策の導入、取り下げ、変更や、基金の運用に関する決定は、いずれも地方政府部門ないし政府高官のその時々意向に沿って実施されたものである。このことから、制度には深刻な不安定性が存在している。これに加えて、後述するように、農保事業に対する政府内部の認識の不一致に起因する農保事業に対する態度の動揺が見られたため⁶⁰、政府に十分な信頼をおいていない農民の場合、保険の加入を敬遠することになったものと考えられる。

③ 基金運用手段と人材の不足による基金価値の維持・増加の困難

『基本方案』は、基金は県単位で統一管理し、主に国家財政部が発行する高利率債券の購入あるいは銀行への預金によって価値の維持と増加を図ると規定しているが、実際の運用過程においては、基金運用に関する人材の不足等により、結局銀行預金を唯一の運用手段とする基金管理機関が多い。ところが、先に見たとおり、1996年下半期以来、銀行利率は低下する一方であり、農保基金の増加はおろか維持さえ困難な状況に直面した。その結果、資金運営のバランスを維持するために、政府は当初（1991年）の農村養老保険金口座の利率を全国一律8.8%から下方修正することを余儀なくされることとなった。このことにより、保険加入者の実際の給付水準が過去の高利率で算出されたそれより著しく低下し、人々の農保制度に対する信頼性は大きく損なわれた。

59 ここにいう「集団補助」とは、省・市・県・郷鎮など各レベルの政府の財政予算からの拠出金による補助と違って、村や郷鎮企業などの非政府的な集団組織がさまざまな経済活動を通じて獲得した利益から捻出した補助金を意味する。村の場合、土地所有権の売却から得られた利益はその典型的な例である。

60 これは主に2002年以前の時期に関する現象の指摘であり、2003年以降このような状況がすでに大きく改善されてきた。

④ 極端に低い給付水準

『基本方案』は、農民の保険料納付基準について、毎月の納付基準を多段階に、2、4、6、8、10、12、14、16、18、20元の10段階と設定し、それぞれ異なる地域、郷鎮、村、企業、保険加入者の選択に供すると規定している。しかし、農村経済の発展水準が低いことや、農民の農保制度に対する信頼の低さなどの原因により、大多数の農民は保険加入に際して、最低の2元というランクを選択していた。加入者が10年間の保険料積立をしてから年金の受取が始まる場合、インフレ要素をまったく無視しても、毎月受給できる給付金がわずか4.7円で、15年間の場合でも毎月の受給額は9.9元にすぎない。この水準では生活の安定への効果はあまり期待できない。

(2) 制度の運営過程における問題点

制度の運営過程における問題点も多い。

① チェック機能不在の基金管理過程

1998年の国務院機構改革まで、中国各地における農保基金の集金・運用・給付はいずれも民政部門が独占的に担当しており、これらの機関に対する効果的な監督が行われていなかった。一方では、地方政府が農保機関の活動に対して関与することが可能であり、農保事業と無関係なプロジェクトで資金難が発生した際、農保基金に手をつける現象も見られた。民政部門はこうした要求を拒否する権限がないため、各地で基金の不正な使用や流用、不法占用などといった事件が時折発生した。

② 基金管理費用の資金源の不安定性

『基本方案』は、農保機関の経費について、毎年基金の3%を捻出してよい、と記載している。しかし現実においては、この金額では業務展開のニーズを満たせず、一部の県（市、区）で捻出された管理費の総額は管理機関職員の給与分にさえ足りず、会議費や広告費などを賄うことはさらに困難である。現在都市部企業従業員養老保険基金の管理費用についてはすでに「保険基金からは捻出しない」という新しい規定が実施されているが、農保事業に関しては上記の『基本方案』における記載が依然として有効となっている。その結果、一部の地域では地方財政の改善に伴い基金管理費用を基金自体から捻出する制度をすでに廃止したが、廃止していない地域がまだ多い。これらの地域においては、毎年の基金管理費用として基金の3%に相当する金額を基金から捻出することから、基金の運用で利回りが3%以上でないと基金が減っていくことになる。

③ 集団補助における村幹部と庶民との格差

多くの地域では、前述のとおり村の幹部を農保制度普及の重点的な対象として、農

保制度に加入する幹部に集団補助金を給付している。しかし、このような優遇措置は一般には普通の農民に適用されない。少数の村では庶民にも補助金が給付されているが、年間わずか3～5元しかもらえないのに対し、村幹部が受け取る補助金は少額で数百元、多いものでは数千元、数萬元にも達する。こうしたあまりにも大きな格差は、もとより存在する農村社会の不公平さを助長し、農民の農保制度に対する不信感や抵抗感を助長させた面がある。

(3) 政府内部における認識の不一致

農保制度が発足して以来、農保制度設立の必要性と可能性についての政府や学界の意見は常に分かれてきた。

農保制度の“反対派”は、農民は出稼ぎに行きながら、土地と家庭に保障を託すことができること、現在都市部と農村部の保険事業にかかる財政負担はすでに重く、国家が何億人も農民の養老保険を負担する能力がないことを主張している。これに対して“賛成派”は、農村における経済改革に伴い、これまで農村の集団経済により支えられてきた社会保障基盤が解体しているうえ、政府が基本国策として推進している計画出産政策が農村人口の高齢化と核家庭化の進行を加速させること、農民1人当たり農地が減少した結果、土地の保障機能が弱体化していることを制度設立の必要性の根拠としている。

こうした認識の不一致により、政府の指導と支援のための政策的措置が進まない状況となっている。結局、1998年以降、上海、北京、江蘇省南部、膠東（山東省東部）半島などといったもともと農保事業を実施するうえで有利な経済的条件を有する地方を除き、全国的に農保事業が停滞または後退することになった。国レベルでは農保制度が重要であるとの認識が共有され、さらなる制度整備を目指すことになっているが、地方によってはこの方針が十分に浸透していない可能性がある。

第3章 協力対象地区の一般概況 および農村社会養老保険制度の現状と課題

3-1 一般概況

3-1-1 地理的特徴

本案件の対象地域として指定された6つの試行地区および2つの先進地区は、安徽省六安市の霍邱県、山西省呂梁市の柳林県、山東省濰澤市の牡丹区、福建省南平市の延平区、四川省巴中市の通江県および雲南省楚雄イ族自治州の南華県、北京市の大興区および山東省煙台市の招遠市である。このうち6つの試行地区の地域的な分布状況には次のような特徴が見られる。すなわち、東部、中部、西部の区分方法で見れば、東部には山東省濰澤市の牡丹区、同省煙台市の招遠市、および福建省南平市の延平区、中部には安徽省六安市の霍邱県と山西省呂梁市の柳林県、西部には四川省巴中市の通江県と雲南省楚雄イ族自治州の南華県がそれぞれ入っている。各対象地域所属の省におけるそれぞれの地理的特徴は下記のとおりである。

(1) 安徽省六安市霍邱県

霍邱県は六安市に属し、安徽省の省都合肥市から東北に186キロメートルの地点にあり、合肥市から車で2.5時間程度である。安徽省の西部にあり、東部沿海地域と内陸中西部をつなぐ過渡地帯といわれる。六安市総面積1.8万平方キロメートルのうち、霍邱県は3,493平方キロメートルを占めている。霍邱県は北の淮河と南の大別山に挟まれ、西側は河南省と接する。淮河沿岸にあるため、湿地が多く、水が豊富で土地が肥える一方、水害の心配も大きい。

(2) 山西省呂梁市柳林県

柳林県が属する呂梁市全体は山西省西部の黄土高原の上、黄河の東に位置し、川の西にある陝西省の延安と榆林両市を臨む。山西省の省都太原市から西に約220キロメートルの地点にあり、太原市から車で3.5時間程度（交通渋滞がひどいため、10時間になる場合もある）である。柳林県は山西省の中でも水不足がもっとも深刻な地域として有名であり、「10年のうち9年に旱魃が発生する」という言い方がある。2.1万平方キロメートルの面積のうち、山地の面積は92%を占めている。

(3) 山東省濰澤市牡丹区

牡丹区は濰澤市の市政府所在地で、山東省内陸の西部にあり、比較的立ち遅れた地域と

見られている。山東省の省都済南市から南西に約250キロメートルの地点にあり、済南市から車で3.5時間程度である。面積は1.2万平方キロメートルではあるが、すべて農作物の栽培に適した平地である。降水量は中国の南方地方ほど豊富ではないが、水資源は基本的に十分であるため、山西省の柳林県に見られるような深刻な旱魃はめったに発生しない。また、安徽省の霍邱県のように常に水害にさらされることもないため、自然条件は中部地域の試行地区より優れている。

(4) 福建省南平市延平区

延平区は、福建省の省都福州市から北西に約220キロメートルの地点にあり、福州市から車で2～2.5時間程度である。延平区が属する南平市の面積は福建省全省5分の1に相当する2.63万平方キロメートルに達するが、ここは山地面積の割合が80%以上で、福建省の平均を上回る。このような特徴と関連して、南平市は優れた観光資源と森林資源に恵まれている。観光資源には、「世界自然と文化遺産」として認定された武夷山と複数の国家級自然保護区や観光名所が含まれ、延平区にも滝などの観光名所が存在している。

(5) 四川省巴中市通江県

通江県は、省都成都市から東北に約500キロメートルの地点にあり、成都市から車で6時間程度である。最寄の空港は南西に車で3時間程度の南充市に所在する。通江県を管轄する地区級市の巴中市は、四川東部盆地の東北にそびえる大巴山の南麓にあり、成都市、重慶市、西安市などの大都会のいずれとも400キロメートル以上離れ、四川省の遠隔山間地と見られている。市の管轄面積は1.23万平方メートル、その70%の地域は標高800メートル以上の山地にある。巴中市は春秋戦国時代に「巴」の国の誕生地として、悠久の歴史を有し、近代史においても赤軍が設立した「川陝革命根拠地」の中心地であり、現在でも「赤軍の故里」と呼ばれている。

(6) 雲南省楚雄州南華県

南華県は楚雄イ族自治州に属し、省都昆明市から西に約250キロメートルの地点にあり、昆明市から車で3.5時間程度である。少数民族のイ族が人口の半数以上を占めることから、「イ族自治州」と認定された。楚雄州は雲南省の中心部にあり、省都の昆明市と玉溪市、思茅市、大理市、麗江市などの地区級市や自治州に囲まれ、面積は2.9万平方キロメートルである。

(7) 北京市大興区

案件では先進地区の一つとして指定された大興区は北京市政府に直属し、行政的には県レベルである他の対象地区よりワンランク上にある。区政府所在地の黄村は北京市南三環路（三号環状線の南区間）から南に13キロメートルの地点にあり、車で15～20分程度ではあるが、今年末に予定された京開（北京～開封）高速道路の開通により、所要時間が10分まで短縮される見込みである。同区は2大直轄市である北京市と天津市の間にあり、両者の「玄関」とも呼ばれている。区内の黄村鎮は1984年に国務院が認可した首都北京最初の衛星都市の一つであり、北京経済技術開発区の所在地である亦庄鎮も新しい衛星都市として成長しつつある。

(8) 山東省煙台市招遠市

先進地区のもう一つである招遠市は、煙台市に所属する県級市である。省都済南市から東北に約420キロメートルの地点にあり、済南市から車で5時間程度である。また、東へ煙台まで約100キロメートルで1時間程度の距離がある。同市は山東半島の北西部にあり、周辺にある龍口、萊陽、萊西、萊州、栖霞の5市に隣接するが、市の北西方面には渤海湾に臨み、長さ13.5キロメートルに達する海岸線と天然海水浴場が備わる。

3-1-2 社会・経済状況

6つの試行地区および2つの先進地区における社会・経済的な状況は下記のとおりである。

表3.1:協力対象地区の主な社会経済指標(2004年)

試行地区/ 先進地区	全省GDP/ 1人当たり平均GDP	人口/農業人口 (農業人口割合)	食糧面積/ 農民平均	農民平均 純収入	県(区)農民 主要収入源	県財政 収入	平均 寿命	
安徽省	安徽省	4812.7億元、 7728元	6228万人、農業人口 4500万人(72.3%)	8571万畝、 1.9畝	2499元	—	—	71.85
	六安市	—	670万人、農業人口 571万人(83.8%)	623万畝、 1.1畝	—	—	—	N.A.
	霍邱県	—	152万人、農業人口 135万人(88.8%)	180万畝、 1.2畝	2158元	米、野菜、養豚、 木材加工、出稼ぎ	2.03億元	72.6
山西省	山西省	3042.4億元、 9122元	3335万人、農業人口 2013万人(60.4%)	4388万畝、 2.2畝	2590元	—	—	71.65
	呂梁市	—	349万人、農業人口 288万人	—	1765元	—	—	N.A.
	柳林県	—	29.9万人、農業人口 25.4万人(85%)	52.17万畝 2.1畝	1897元	石炭、棗、建材、 出稼ぎ	5.19億元	N.A.

山東省	山東省	15,491億元、 16925元	9180万人、農業人口 5967万人(65%)	7459万畝、 1.3畝	3507元	—	—	73.92
	荷澤市	—	881万人、農業人口 725万人(82.3%)	952万畝 1.3畝	2654元	—	—	N.A.
	牡丹区	—	112万人、農業人口 87.8万人(78.4%)	95万畝、 1.1畝	2712元	食糧、花の栽培、 出稼ぎ	1.92億元	74.3
	煙台市	—	646万人、農業人口 420万人(65%)	—	4660元	—	—	—
	招遠市	—	56.6万人、農業人口 44.4万人(78.4)	60.8万畝、 1.4畝	4998元	りんご、小麦、落花生、 食料・海産品加工、 黄金、白銀、建材等	5.1億元	—
福建省	福建省	6053.1億元、 17240元	3511万人、農業人口 2560万人(73%)	2224万畝、 0.9畝	4089元	—	—	72.55
	南平市	—	304万人、農業人口 211万人(71%)	—	4000元	—	—	N.A.
	延平区	—	48.8万人、農業人口 28.6万人(57.2%)	25.6万畝、 0.9畝	4056元	出稼ぎ 養殖、林業、農業	1.5億元	73.3
四川省	四川省	6556億元、 7536元	8725万人、農業人口 約7000万人(80.2%)	9500万畝、 1.4畝	2580元	—	—	71.2
	巴中市	—	361万人、農業人口 306万人(85%)	—	1831元	—	—	N.A.
	通江県	—	73万人、農業人口 63万人(86.3%)	56万畝、 0.8畝	1591元	米、野菜、その他穀物、 養豚、木耳、椎茸、 出稼ぎ	3500万元	N.A.
雲南省	雲南省	2959.5億元、 6733元	4415万人、農業人口 3175万人(71.9%)	2204万畝、 0.7畝	1864元	—	—	64.98
	楚雄市	—	256万人、農業人口 219万人(85.5%)	—	2020元	—	—	N.A.
	南華県	—	23.3万人、農業人口 21.4万人(91.8%)	N.A.	1902元	椎茸類、漢方薬草、 タバコ、家畜、出稼ぎ	5016万元	N.A.
北京市	北京市	4283.3億元、 28689元	1493万人、農業人口 310万人(20.8%)	232万畝、 0.8畝	7172元	—	—	73
	大興区	—	54万人、農業人口 24.6万人(45.6%)	57.9万畝 2.4畝	6900元	穀物(トウモロコシ、 小麦)野菜、果物(梨、 りんご、葡萄、西瓜) 出稼ぎ	9.7億元	—

出所:各省2004年版「国民経済と社会発展統計公報」および現地調査から入手した資料とヒアリング・メモにより作成。

注:①雲南省、招遠市および大興区の食糧面積数字は農業耕地有効灌漑面積の数字で代替するもので、実際の面積より小さい。

②網掛けとなっている煙台市の招遠市と北京市の大興区は先進地区である。

(1) 安徽省六安市霍邱県

安徽省は17の地区級市、5の県級市と56の県を管轄する。2004年末の全省の戸籍人口は6461万人、常住人口は6228万人、農業人口は約4500万人で常住人口の72.3%であった。同年のGDPは4812.7億元で、常住人口数で計算した1人当たりGDPは7728元であった。都市部住民平均可処分所得は7511.4元であり、これに対して農民の平均純収入は2499.3元にとどまった。

六安市は安徽省政府が直轄する地区級市の一つであり、試行地区の霍邱県を含めて5の県と2の区（県と区は同格）を管轄している。人口669.5万人のうち、農業人口は571.2万人で83.8%を占め、全省の農業人口割合を上回る。全市の農業耕地面積は622.5万畝（1畝=0.0667ha）で、総面積（1.8万平方キロメートル）の23.1%に相当する。

霍邱県は全省主要の農業人口県であり、総人口152万人のうち、農業人口は135万人で88.8%を占め、農業人口の比率は全国的に見てもきわめて高い。県政府の下には、32の郷鎮、681の行政村と14の住民委員会（都市部）が設置されている。全县総面積3,493平方キロメートルのうち、農業耕地面積は180.3万畝で、34.4%であり、六安市の土地面積に対する耕地面積の比率を大きく上回る。また、六安市全耕地面積に占める霍邱県の割合は29%にも達する。さらに、霍邱県の農業耕地面積のうち、稲作面積は164.4万畝で91.2%を占め、米の主要生産県の一つである。2004年の農民平均純収入は2,158元で全省の平均水準を下回っており、国家級貧困県である。県の財政収入は2.03億元で、6試行地区の中では山西省の柳林県に次いで第2位に入っている。

(2) 山西省呂梁市柳林県

山西省政府が管轄する地区級市は11箇所、その下にはさらに115の県（市、区）、1,196の郷鎮と28,000以上の行政村が設置されている。2004年末までの総人口は3,340万人、うち、農業人口は2,336万人で、農業人口の割合は安徽省より低い。その原因は、同省は石炭を中心とする鉱物資源が豊富であり、石炭生産と石炭関連の資源加工生産を行う郷鎮企業が比較的多いことにある。全省のGDPは3,042.4億元、1人当たりGDPは9,109元で安徽省を上回り、近年における石炭資源価格の大幅な上昇は同省経済の好調さに寄与している。都市部住民可処分所得の7,902.9元に対して、農村部の平均純収入は2,589.6元であった。

呂梁市は山西省11の地区級市のうちもっとも貧困な地域であり、全国18の広域貧困地域の一つである。全市349万人のうち、農業人口は288万人で82.5%に達し、全省農業人口平均割合を上回り、そのうち、中央政府によって貧困人口と認定されたのは73万人にのぼる。都市部住民の可処分所得は7,179.8元、農村部平均純収入は1,765元で、いずれも全省平均水準を大きく下回る。

呂梁市に属する柳林県の場合、総人口29.9万人のうち、農業人口は25.4万人で84.9%と全市平均をさらに上回る。農民の平均純収入は1,897円で全省の水準よりはるかに低いが、呂梁市全体の平均を上回る。県政府は8の鎮、7の郷⁶¹、257の行政村を管轄している。柳林県は、食糧生産規模が小さく、農村経済は石炭、棗、建材という3つの柱に大きく依存している。石炭価格の上昇による好景気で同県の経済収入が好転し、2004年の財政収入は5.19億元にのぼり、試行地区の6県（区）ではトップとなっている。

(3) 山東省荷澤市牡丹区

山東省は17の地区級市と140の県と県級市・区を管轄している。2004年末までの総人口9180万人のうち、農村人口は65%に相当する6,957万人であり、農村人口の比率は内陸部の安徽省と山西省より低い。同年の全省のGDPは15,490.7億元、1人当たり平均GDPは16,925円で、安徽省の2倍以上となっている。都市部住民の平均可処分所得は9,437.8元、農村の平均純収入は3,507.4元で、いずれも安徽省を上回る。

地区級市の荷澤市は試行地区の牡丹区を含めて8の県と2の区を管轄する。総人口880.7万人のうち、農業人口は725万人で82.3%に達し、経済開発の進んでいる山東省の中では典型的な農業地域となっている。また、農民の平均純収入は2,653円で全省の平均水準より大幅に低いため、同市は沿海の経済的な先進地域における低開発地域と呼ばれる。一方で、同市は「牡丹の郷」、「書画の郷」、「武術の郷」などのタイトルに示されるように、牡丹の花の栽培や美術・書道・武術などの伝統で全国的に名を馳せる。

試行地区の牡丹区は、荷澤市政府の所在地であり、人口112万人のうち、農業人口は87.8万人と78.4%を占め、農業人口の割合は荷澤市の平均より低いが、全省の平均よりはるかに高い。農民の平均純収入も荷澤市の平均水準を超える2,712元に達しているが、全省の平均より785元も低い。牡丹区に所属する郷鎮と町内会（都市部）は21箇所、その下には662の行政村が設置されている。同区は「全国優良食糧生産先進区」と「全国生態農業模範区」に認定され、全国の商品食糧、綿花、食料油と牧畜業生産基地として知られる。また、食糧生産は小麦がメインで、年に二作が行われ、単作の畝当たり生産量は342.6kgに達する。区内73%の行政村には道路が整備されているが、2004年の区財政収入は1.92億元で安徽省の霍邱県よりも低かった。山東省では立ち遅れた地域と見られ、この地域においていかに経済開発を加速し先進地域との格差を縮小するかは、省政府の重要な課題とな

61 中国の行政の階層構造では、「郷」と「鎮」は同一レベルにあるが、「鎮」は都市化水準が「郷」より高い。通常、「郷」を「鎮」に格上げするかの判断要素として、工業生産額対農業生産額の比率、GDPにおける工業付加価値の割合、人口に占める都市人口の比率の高さなどの要因が考慮される。そのため、経済発展が進むにつれて郷が少なくなり鎮が増加する傾向があり、現在沿海部経済的先進地域では、「鎮」がほとんどで、「郷」がほぼなくなっているのに対し、内陸地域では「郷」が相対的に多くなっている。

っている。

(4) 福建省南平市延平区

福建省は沿海の先進地域ではあるが、総人口3,511万人のうち農業人口が73%を占め、安徽省、山西省、山東省のいずれよりも高い割合となっている。にもかかわらず、2004年における同省農民の平均純収入は4,089円で、6つの試行地区が所在する省の中でもっとも高い数字である。同年の全省のGDPは6,053億元、1人当たりGDPは17,218円で山東省を上回り、試行地区6省ではトップとなっている。都市部住民平均可処分所得は11,175円で農民平均純収入の2.7倍に相当する。全省には8の地区級市と一つの「独立計画（予算）都市」（廈門市）があり、その下には45の県、14の県級市と26の区が設置されている。全省国土面積の8割が山地であるため、耕地面積は1割、1人当たりの平均耕地面積は0.6畝（0.04ha）にすぎない。

南平市は地区級市として5県、4市、1区、121の郷鎮と19の町内会を管轄する。人口304万人のうち、農業人口は211万人で69.4%を占める。2.6万平方キロメートルの総面積中、54.4%に相当する1.4万平方キロメートル（2,138万畝）が山地面積である。農民の平均純収入は約4,000円で、全省の平均水準を下回る。

試行地区の延平区は南平市政府の所在地として、都市化の水準は全市と全省の平均よりやや高い。人口48.8万人のうち、農業人口が28.6万人で58.6%を占める。しかし、区内には有名な「世界自然と文化遺産」としての武夷山を中心とする数多くの自然風景観光名所が存在しており、総面積2,660平方キロメートルのうち、耕地面積は25.6万畝（1.7万ha）でわずか6.4%にすぎない。山林資源や観光資源に恵まれ、農民の平均収入は4,056円で南平市の平均水準を超える。しかし、全省の平均水準には及ばない。2004年の延平区財政収入は1.5億元で上記3つの試行地区より低く、6試行地区では4位であり、福建省では相対的に立ち遅れた地域となっている。

(5) 四川省巴中市通江县

四川省は西部内陸地方の農業大省として知られ、総人口8,725万人のうち、農業人口は80%以上にのぼる。省政府が直轄する行政機関は18の地区級市と3の地区級少数民族自治州であり、その下にはさらに180の県（市、区）が設置されている。2004年の全省GDPは6,556億元、1人当たりGDPは7,514円で中部の山西省と安徽省より低い。都市部住民平均可処分所得と農村部農民平均純収入はそれぞれ7,710元、2,580円で、いずれも山西省と安徽省の間にあるが、3省の生活水準はかなり近いと見てよい。また、同省2004年の食糧栽培面積は633.3万ha、食糧生産量は3,327万トンで、ともに食糧生産大省の安徽省の571.4万haと2,743万トンを大幅に上回る。

巴中市は人口361万人で、農業人口はその85%に相当する306万人に達している。農民の平均純収入は1,831円で全省の平均水準よりはるかに低い。同市に属する行政組織は4の県と1の区であり、県と区の下には250の郷鎮と町内会が設置されている。

試行地区の通江県は、人口73万人のうち農業人口が63万人で86.3%を占め、農業人口の比率は全省と全市のいずれよりも高い。一方、農民の平均純収入はわずか1,591円で全省と全市の平均水準のいずれも下回り、6つの試行地区においても最下位となっている。全県4,116平方キロメートルの国土面積のうち、農業耕地面積は374平方キロメートル（56万畝）で9.1%にすぎず、農民1人当たり耕地面積は0.8畝で、農地が狭いといわれている福建省試行地区の延平区の農民平均耕地面積（0.9畝）よりも狭い。上記のとおり平均純収入が低いのは、食糧生産を主な生計手段としているにもかかわらず1人当たりの耕地面積がこれほど小さいためである。通江県は49の郷鎮と524の行政村を管轄するが、2004年の財政収入はわずか3,500万元にすぎず、6試行地区でもまた最下位である。なお同県は、温家宝首相が全国における貧困撲滅と「共産党員先進性教育活動」のための現地連絡事務所を設置している県であり、政府により貧困克服のためのさまざまな取り組みが行われてきている。

(6) 雲南省楚雄州南華県

雲南省政府の管轄範囲は8の地区級市と8の地区級少数民族自治州におよび、市（州）の下に129の県（市、区）が設置されている。試行地区が所属する6省のうち、同省は経済条件がもっとも厳しい省である。2004年のGDPは2,959.5億元、1人当たりGDPは6,733円で、四川省より781元も少ない。人口4,415万人のうち、農業人口3,175万人で71.9%を占め、この比率は安徽省、福建省、四川省の3省よりも低い。農民の平均純収入は1,864円で6省では最下位の水準である。しかし、一方では都市部住民の平均可処分所得は8,871円で、四川省、安徽省、山西省よりも高く、農民平均純収入の4.8倍に相当し、都市部と農村部の格差はその他各省より大きい（表3.2参照）。また、農民1人当たり食糧栽培面積は0.7畝にも及ばず、6省ではもっとも狭く、農民所得における食糧生産の重要性が他省より低い。

表3.2: 試行地区が所属する各省における都市部と農村部所得格差比較（2004年）

項目	北京市	安徽省	山西省	山東省	福建省	四川省	雲南省
都市住民平均可処分所得(元)	15,637.8	7,511.4	7,902.9	9,437.8	11,175.0	7,710.0	8,870.9
農民平均純収入(元)	7,172	2,499.3	2,589.6	3,507.4	4,089.0	2,580.0	1,864.0
都市部対農村部所得倍数(倍)	2.2	3.0	3.1	2.7	2.7	3.0	4.8

出所: 各省2004年版「国民経済と社会発展統計公報」

楚雄彝族自治州の人口256万人には、彝族、苗族、白族、回族、哈尼族など26の少数民族が含まれ、彝族は65.3万人で25.5%を占め、全州における最大の少数民族である。農業人口は219万人で85.5%を占め、農業人口の割合は全省の平均水準より高い。州政府は10の県（市）を管轄し、県（市）の下に128郷鎮が設置されている。農民1人当たりの純収入は2020円で全省の平均水準を上回る。タバコの栽培と加工が同州所得の70%前後を占め最大の収入源となっており、その他、椎茸類、漢方薬草も主な収入源となっている。

南華県における彝族の割合はさらに大きく、人口23.3万人のうち、彝族は7.8万人で33.5%を占める。農業人口も91.8%に当たる21.4万人にのぼり、6試行地区ではもっとも高い比率といえる。県政府は12の郷鎮とその下の128の行政村を管轄する。農民平均純収入は1902円で楚雄州の平均水準に及ばないものの、全省の平均水準を超え、6試行地区においても四川省の通江県と山西省の柳林県より高い水準である。南華県農民の主要収入源は種類と量が豊富な椎茸類、漢方薬草、タバコと家畜類であるが、食糧生産よりもこれらの経済活動が盛んなのは、県内における1km²以上の平地の総面積が県面積の4%にすぎないことによるところも大きい。

(7) 北京市大興区

大興区が属する北京市の2004年末における全市の戸籍人口は1,163万人であるが、実際の常住人口は1,493万人にのぼり、出稼ぎ労働者中心の外来人口は330万人にも達した。一方、農村人口が310万人にとどまり、常住人口の20.8%にすぎない。北京市政府の管轄範囲は16の区と2の県におよび、総面積1.68万平方キロメートルのうち、市街地の面積は現在87.1平方キロメートルであるが、都市建設計画では、将来的に東の定福庄から西の石景山、南の南苑から北の清河までをカバーし、750平方キロメートルの広い範囲となる見通しである。2004年のGDPは4,283.3億元で、1人当たりのGDPは常住人口で計算すれば28,689円で、全国31の省・直轄市・自治区では上海について第2位となっている。都市住民平均可処分所得と農民平均純収入はそれぞれ15,637.8元、7,172元で、いずれも上海について全国第2位に入る。都市部住民と農村部農民の所得格差は2.2倍で、各試行地区と先進地区が属するその他各省に比して最も小さい。また、表2.4に示されているように、沿海地域における都市部と農村部の所得格差が内陸の中西部より小さい傾向がある。

大興区は「区」と呼ばれながら、一般的に北京市における都市化の程度が相対的に低い郊外・農村部と見られている⁶²。北京市の郊外・農村部と見られる地域は大興区のほか、

62 中国では、大都市に属する「県」は都市化の進展が一定の水準に到達した場合、通常その大都市の「区」になり、北京市の大興区、平谷区、怀柔区も元の「県」から転身した農村地域である。しかし、国家統計局農村社会経済調査総隊が編集した『中国県（市）社会経済統計年鑑』においては、これらの区は現在でも密雲県と延慶県と同等に扱われている。

平谷区、怀柔区、密雲県、延慶県があるが、2004年末までの大興区総人口は54万人、財政収入は9.7億円で、いずれも3区2県のトップとなっている。同区の農村人口は2002年の37.6万人から24.6万人へと激減し、現在総人口の45.6%にすぎず、試行地区と先進地区の最下位となっている。都市化の急速な進展がその背景にある。農民の平均純収入は6900円で他の試行地区と先進地区を大幅に上回るが、北京市農民の平均水準よりやや低い。首都北京市という大市場に恵まれて、市民にとって貴重な穀物、野菜と果物の供給は大興区農民の主な収入源となっている。また、北京市での出稼ぎ労働も重要な収入源となっている。

(8) 山東省煙台市招遠市

煙台市は山東省の東北部にある臨海都市であり、青島市、威海市とともに山東省政府が推進している膠東半島製造業基地建設計画の中心地となっている。2003年に日本貿易振興機構（JETRO）が実施した日系企業を対象としたアンケート調査の結果によると、煙台市は威海市、蘇州市とともに中国各都市における投資環境のベスト・スリーに上がった。同市は13の県（市、区）を管轄し、総人口646万人のうち、農村人口は420万人で65%を占める。農民の平均純収入は4660円で、同省内陸地方にある菏澤市の1.8倍に達する。山東省の経済発展戦略においてはいわゆる「西輸東接」、すなわち、政府の組織的なアレンジにより、省内西部内陸地方から出稼ぎ労働者を東部沿海地方に送り出し、東部では受け皿を用意してこれらを秩序立てて採用するというプロジェクトが現在実施されている。本案件の試行地区の牡丹区が属する菏澤市と先進地区の招遠市が属する煙台市がこのプロジェクトの西部と東部をそれぞれ代表する典型的な地域となっている。

招遠市は人口56.6万人の県級市であり、農村人口は44.4万人で78.4%を占め、試行地区の牡丹区と同様の比率となっている。農民の平均純収入は4998円で煙台市農民の平均水準を超え、牡丹区に比して1.8倍になる。農作栽培総面積86.1万畝（5.74万ha）のうち、食糧栽培面積は60.8万畝（4.05万ha）で、農民1人当たりの食糧栽培面積は1.4畝で山東省の平均をわずかながら上回る。農民の収入源は、りんご、小麦、落花生および農水産品の加工のほか、黄金と白銀という貴重な鉱産物や建材の採掘と加工など現金収入の高いものが揃っており、他の協力対象地区よりはるかに豊かな理由となっている。同市に属する郷鎮は14カ所、その下にある行政村と住民委員会はそれぞれ697カ所、38カ所である。

3-2 農村社会養老保険制度に関する現状

以下、試行地区と先進地区を区分して、それぞれの地区における農保制度の現状を記述する。

3-2-1 試行地区6県(区)の状況

試行地区各県(区)の農保制度の現状について、制度の普及状況、実施体制等の整備、既存制度の主な特徴と制度設計などにおける重点的な取り組みなどを中心に説明する。

(1) 農保制度の普及状況

①安徽省六安市霍邱県

安徽省では1991年より農保制度の試行に着手し、94年に省・市・県のそれぞれに農村養老保険管理組織(農保組織)を設置して、本格的に普及を推進し始めた。2004年末までに全省17市、91県(区)、1669の郷鎮、17428の村および4471の郷鎮企業が農保制度を導入した。2004年末までの加入者数は170.74万人、基金残高は5.99億元(個人口座5.88億元、共通口座0.13億元)に達した。そのうち、六安市における農保制度加入者数は12万人で加入対象者(20歳から59歳まで)の3.1%を占めた。全市の農保基金残高は7,200万元、養老年金の受給者数は約2000人で、全市60歳以上人口の0.25%となった。

試行地区の霍邱県では、2004年までの農村養老保険加入者は1.75万人、全加入対象者の2%で、6つの試行地区のうちもっとも低い水準となっている。これらの加入者のほとんどは1998年以前の加入者であるが、2004年に入って600人が新規に加入した。2004年の基金残高は739万元で、うち、新規加入分は30万元であった。また、養老年金受給者は285人、年間給付総額は12.4万元であることから、受給者1人当たり年間平均給付金額と月額はそれぞれ435元、36.25元となる。これは先進地区の北京市大興区と山東省煙台市招遠市よりはるかに低いものの、試行地区の6県(区)ではトップとなっている。(表3.3参照)

②山西省吕梁市柳林県

山西省における農保制度の試行は1992年から始まったが、1998年より停滞に陥って、2003年までの5年間には新規加入者はいなかった。その後2003年から農保事業が再開された。04年末時点で全省11の市、115の県(市、区)に農保制度が導入され、加入者数は205万人、基金残高は3.6億元、養老年金受給者は4,799人であった。柳林県が属する吕梁市においては、2004年末までに13の県、118の郷鎮に農保制度が導入された。農保制度加入者数は19.2万人で全加入対象者128万人の15%に達した。このうち2004年の新規加入者数は2.1万人で試行地区6県ではトップとなった。また、新規入金額は910万元超に

なり、農保事業の復調が見られた。現在同市の養老年金受給者は3633人、年間給付総額は26.48万元であり、1人当たりの平均給付額は73元、月額はずか6元にすぎないことになる。

柳林県に農保制度が初めて導入されたのは1995年であるが、97年後半から低迷した。同年末までの保険加入者は6,723人で、基金残高はずか82.96万元にとどまり、1人当たりの納付金額は123元にすぎなかった。2003年の事業再開以来、保険の新規加入者が徐々に増加し、2004年末までに全県15の郷鎮と127の行政村にすべて農保制度が導入され、加入者数は1.1万人で全加入対象者の8.9%となり、基金残高は612万元で97年より大幅に増えた。2004年の新規加入者数は2,004人で新規加入金額は107万元となった。2004年の給付金は、受給者566名に対して4.6万元であったことから、受給者1人当たりの年間平均と月間平均の受給額はそれぞれ81元と6.8元となる。安徽省の霍邱県に比して、農保制度の普及率は高いが、平均給付額ははるかに小さく、地元農村の最低生活基準⁶³にはるかに及ばない。

表3.3:調査対象地域における農保事業の主要データ

試行地区/先進地区	農保制度 加入者数 (人)	農保制度 加入率 (%)	年金 受給者 数 (人)	年間給付 総額(元)	受給者 年間平均 給付額 (元)	基金残高 (元)	給付金 対基金 残高 比率 (%)
安徽省六安市霍邱県	17,500	2.0	285	124,000	435	7,390,000	1.68
山西省呂梁市柳林県	11,000	8.9	566	46,000	81	6,120,000	0.75
山東省荷澤市牡丹区	89,000	15.0	3,121	150,000	48	11,630,000	1.29
福建省南平市延平区	28,000	15.6	534	150,000	281	16,270,000	0.92
四川省巴中市通江県	15,000	3.6	236	12,000	51	5,620,000	0.21
雲南省楚雄州南華県	25,000	10.9	520	32,000	62	9,830,000	0.33
北京市大興区	45,000	20.9	1,556	1,580,000	1,015	260,000,000	0.61
山東省煙台市招遠市	95,000	52.6	5,044	3,600,000	714	153,000,000	2.35

出所:現地調査から入手した資料により作成。

注:福建省と四川省のデータは2005年6月末、その他地域のデータはすべて2004年12月末までのものである。

63 試行地区6県(区)の農保センターによると、各県(区)の農村最低生活基準(各地農保中心の理解が必ずしも一致するものではないが、一応参考のみとする。)は月額では以下のとおりである。安徽省霍邱県80元、山西省柳林県80元、山東省牡丹区60元(特別困難戸救済基準)、福建延平区83元、四川省通江県75元、雲南省南華県不明(各郷鎮の格差が大きすぎて、平均基準の計算ができないという)

③山東省荷澤市牡丹区

山東省の農保制度の試行導入は1991から始まった。1998年からの事業の整理・調整に伴う低迷期を経て、2003年から再び活発となった。2004年末までに農保事業のカバーする範囲は17の市、140の県（市、区）、1850の郷鎮、3538の郷鎮企業におよび、加入者数は1033万人となった。基金残高は53.35億元で、現在の年金受給者は約40万人に達した。荷澤市では1992年から農保制度を導入し、2004年末までの加入者は30万人、基金残高は7,200万元であった。現在養老年金の受給者は約1.4万人、年間保険金給付総額は104.18万元で、1人当たり平均給付額の年額と月額はそれぞれ74元と6.2元にとどまる。

荷澤市の牡丹区では、農保制度の導入は1992年から始まり、2004年末までの農保制度の加入者は8.9万人で、全加入対象者の15%を占める。一方、2004年末までの基金残高は1,163万元、養老年金受給者は3121人で、2004年の保険金給付総額は約15万元であり、1人当たりの平均給付額は年額では48元、月額では4元というお小遣い程度の金額となった。また、2004年の新規加入者は1,850人で、加入金額は62万元となった。同区の農保事業の重要な特色として、普及率においては全試行地区の第2位を占め（福建省延平区の普及率は15.6%）、かなり高い水準を示している反面、年金受給者の平均給付額においては試行地区のうち最下位となったことが挙げられる。同区のような特色は現代中国における農保制度全体像の一つの縮図、あるいは1992年に発表された民政部時代の『基本方案』が描いた現段階の農保制度の構図を反映したものともいえる⁶⁴。

④福建省南平市延平区

福建省は1992年から農保制度を導入し始めた。1996年に農保制度が全省をカバーし、97年に省・市・県・郷・村を含む農保組織のネットワークが形成された。1998年以降の調整時期を経て、2003年あたりから事業を再開したのをきっかけに、省の農保管理部門では制度刷新の案を検討するとともに、農保事業管理システムにおけるコンピューターネットワークの整備を推し進めてきた。2005年6月までの加入者数は154.9万人、基金残高は8.6億元、年金受給者は1.52万人に達した。南平市も1992年より農保制度の試行地域として制度を導入し、2005年6月までに市が所管する10の県（市、区）と121の鎮はいずれも農保制度を立ち上げた。農保加入者は24.7万人、基金残高1.13億元に達した。養老年金受給者3776人、2005年6月までの保険金給付総額は20.36万元で、1人当たりの月額は9元となっている。

試行地区の延平区では、全省と同様に農保制度が1992年から発足し、1997年までの時期に政府の誘導と農民の自己意思による保険加入が急速に展開され、ピークの94年と95

64 同『基本方案』では、「農保制度は国が農村で確立する基本養老保障制度であり、基準は比較的低く、それがカバーする範囲は広い」と記述されている。

年における年間新規加入者数は5,000～6,000人、96年と97年にはペースが落ちたが、年間新規加入者数はなお2,000～3,000人を維持していた。98年以降のいわゆる「規範化管理と調整」の時期、および2003年以降の制度刷新の検討とコンピューターネットワークの整備時期にわたって、年間新規加入者数がわずか200～300人という低水準で推移してきた。2005年6月までの農保制度加入者数は2.8万人で、全加入対象者の15.6%を占め、試行地区6県（区）ではトップとなった。また、基金残高は1627万元、養老年金受給者数は534人、2005年の保険金給付総額は約15万元と見込まれ、1人当たりの平均給付額は年額と月額でそれぞれ281元と23元になり、地元の農村最低生活基準よりはるかに低い水準ではあるが、試行地区では比較的高い数字といえる。

⑤四川省巴中市通江県

四川省における農保制度の試行は1991年から始まった。99年から農保事業は民政部門から労働・社会保障部門に移管した。2004年末までに21市のうち20市、180県（市、区）のうち103県（市、区）⁶⁵において300万人以上が農保制度に加入し、基金残高6億元以上、年金受給者は約11万人に達した。巴中市は1992年から農保制度の試行を始め、1996年から本格的に導入したが、1998年に調整時期に入り、農保事業が基本的に停滞状態に陥った。2003年から農保事業が再び回復し、2005年6月までの加入者は8.3万人、基金残高は800万元、養老年金の受給者は11万人で、年間保険金給付総額は310元に達した。

通江県における農保制度の立ち上げは1996年と他の地域より遅い時期から始まったが、まもなく1998年から調整時期に入ったために、農保事業がまだ十分展開されないままに下火となった。その後、2003年の農保事業再開をきっかけに、農保制度加入者数が著しく上昇し、2003年～2005年6月までの新規加入者数は1.03万人で、新規納付金額は439万元にのぼった。現在の累計加入者数は1.5万人、基金残高は516万元であり、それらのほとんどが2003年以降の時期に加わったものである。もっとも全加入対象者に対する加入者の比率は3.6%にとどまり、試行地区6県（区）の中でも低い数字である。また、現在の年金受給者は236人、年間年金給付額は1.2万元で、1人当たりの給付額は年額、月額それぞれ51元と4.3元にすぎず、山東省牡丹区とともに試行地区6県（区）の中で最下位となっている。

⑥雲南省楚雄自治州南華県

雲南省の農保制度は1992年から試行を始め、94年から97年まで本格的な発展段階に入り、96年には年間加入者数がピークとなった。ところが、98年の調整期に入ってから事業活動がほぼ完全に停滞し、2004年になっても振るわなかった。とりわけ、2001～2003年の間に昆明市の安寧市（県級）と玉溪市所属の澄江県では集団解約事件が発生

65 四川省には少数民族とりわけチベット族が居住する牧畜区が多く、これらの地域には農保がまだ普及されていない。

した⁶⁶。2004年末までに14の州（市）、105の県（市、区）が同事業を展開しており、加入者数は137万人（うち新規加入者数3.5万人）、基金残高は7億元である。また、2004年末までの年金受給者は約4.5万人で、年間保険金給付総額は854万元である。

楚雄州における農保制度の試行は1993年に開始され、95年から本格的な拡大が見られたが、98年以降最近まで制度の停滞が続いてきた。2005年6月までの加入者は27.1万人（うち2004年の新規加入者数164人、2005年1～10月までの新規加入者数71人）、基金残高は1.1億元で、試行地区6県（区）が所属する地区級市（州）では南平市とほとんど並んで首位の規模となっている。また、2005年の年金受給者は7345人、年間保険金給付総額は約80万元と見込まれ、1人当たり平均給付額の年額と月額はそれぞれ109元、9元である。

南華県では、農保制度の導入は1995年8月に天申堂郷から始まり、同年12月に県内12の郷鎮に全面的に実施された。1998年以降の調整時期の影響により、1998年から2004年までの新規加入者数はわずか72人であったが、1998年以前の段階における政府の強力な指導と農保機関の積極的な広報活動により大量に加入したため、2004年末の時点で加入者がなお2.5万人残り、全加入対象者の10.9%を占めて、安徽省の霍邱県、四川省の通江县、山西省の柳林県よりも高い普及率となった。また、養老基金残高も983万元で上記の3県を上回る。一方、2004年の年金受給者は520人、給付額は3.2万元であった。1人当たり平均給付額の年額と月額は62元と5元で、楚雄州全体の平均水準より低く、試行地区6県（区）の中でも比較的低い水準である。

(2) 実施体制などの整備と基金管理の仕組み

試行地区各県（区）およびこれらの県が所属する省と地区級市における実施体制などの整備状況に関する主な情報は表2.11に示されているが、各地域の実施体制の具体的な状況と基金管理の仕組みは下記のとおりである。

①安徽省六安市霍邱県

安徽省政府の農保事業関連組織は、省労働・社会保障庁の農保処と農保センターである。前者の役割は、中央政府の政策方針を下級機関である地区級市ないし県の各農保組織に伝達したり、政策方針を実施するための具体的な措置や地元の実情を反映した政策方針を策定すること、また、これらの政策方針や政策の実施を推進したり実施状況を監督したりすることである。後者は、前者の外郭団体として、省内各市・県の農保事業の

66 2つの集団解約事件に関する雲南省労働・社会保障庁農保処長の説明によると、98年以降に実施された行政改革に伴う時間を要した政府部門間の大幅な権限移譲と人事異動が農保事業にマイナスの影響を与えたこと、また農保事業に対する「整理整頓」が一部の県政府の誤解（農村養老保険事業は廃止する方向）を招いたことがこの事件の主因である。

業務活動を具体的に指導・監督すると同時に、各県の農保センターからの依頼を受けて、その農保基金の一部または全部を運用する役割も果たす。農保処は現在処長、副処長、処員の3人体制であり、パソコンは2台配置されている。農保センターはオフィスが農保処と隣り合い、メンバーは4人で農保処と協力しあって農保事業に取り組んでいる。農保センターにもパソコン3台があるが、全省農保基金のコンピューターネットワークはいまだ整備されていない。

六安市の労働・社会保険局には農村社会保険科が設置されているが、科長1人しか配置されていない。主な役割は、上級機関からの政策の伝達と下級機関の活動への指導・監督である。地区級市レベルの農保担当機関の機能がもっとも弱いのは全国的に共通であるが、安徽省はその典型である。

霍邱県の労働・社会保障局に設置されている農保処は政府機関ではなく、「事業単位」と呼ばれる政府の外郭団体である。機能的には、農保基金の集金と給付の管理や制度を普及するための広報宣伝も行いながら、一部（現時点では約50%）の基金の運用も行っている。このため職員は9人も配属されている。また、基金の残りの50%は省農保センターに運用を依頼しているが、これは国債の取引業務が省都の合肥市でしかできないという制約条件によるものである。一方、県農保処にはパソコン3台が配置されているが、現時点では保険者情報の入力と保存が主な使い道であり、全省の農保システム・ネットワークがいまだ構築されていないので、情報通信や情報共有のためには利用されていない。

郷鎮レベルでは、郷鎮ごとに農保幹事が1～2名、また、村ごとに代弁員1名が配置されている。通常、代弁員は村民委員会の秘書や会計が兼任するが、村民委員会が特別に指定する場合もある。農保幹事も代弁員も主に保険料の集金および広報宣伝などの業務の遂行に関わっているが、代弁員は農保制度の説明など広報宣伝を主な責務とし、集金に関しては郷鎮の農保幹事が中心となり、代弁員は補助的な役割を果たす。また、郷鎮政府の農保幹事が各村から集めた保険料を郷鎮の農村信用合作社⁶⁷を通じるか、または直接県の農保処に納付し、集めた保険料はいずれも霍邱県の銀行に開設された県農保処の預金口座に入金する。一方、年金受給者の給付金は、銀行が県農保処の指示を受け、定期的に郷鎮の郵政所（郵便局）における受給者の口座に振り込む。受給は代弁員が代行するか、受給者が直接郵政所へ取りに行くか、のいずれかの方法による。（図3.1参照）

67 農村信用合作社は、1950年代初期の「合作社」時代に設けられた農民へのマイクロクレジットを提供するための農村相互金融機関である。

図3.1:霍邱県農保基金の管理の仕組み

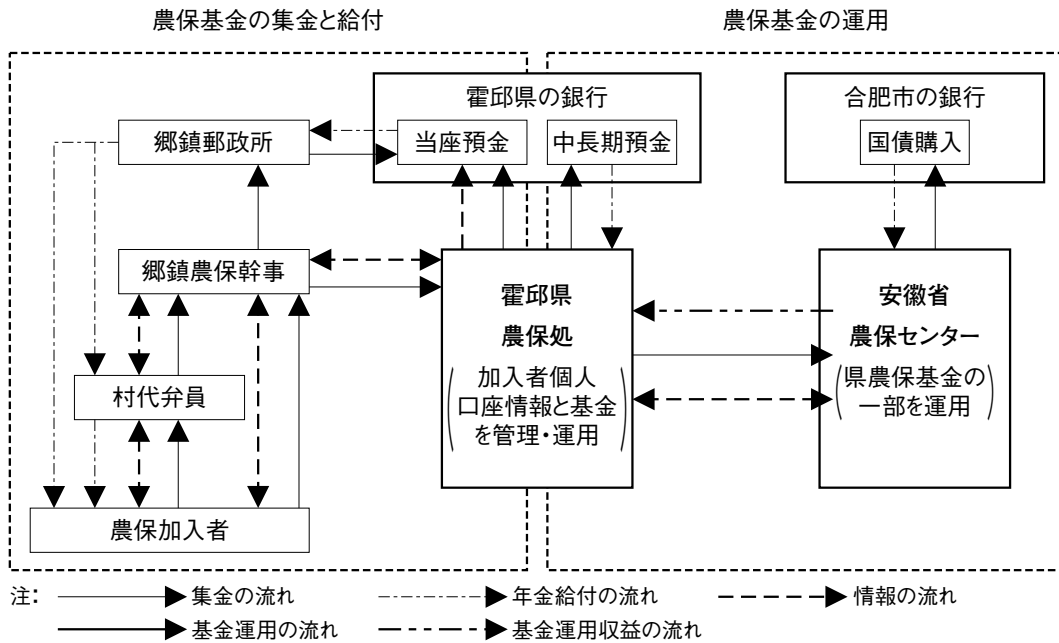


表3.4:調査対象地域における農保事業の主要データ

行政クラス	地域	農保組織	人数	パソコン台数	機能					
					A	B	C	D	E	F
安徽省 六安市 霍邱県	省	労働社会保障庁農保処	3	2	◎					
		労働社会保障庁農保センター	4	3		◎	◎			
	市	労働社会保障局農保科	1	1	◎					
	県	労働社会保障局農保処	9	3			◎		◎	◎
	郷鎮 村	農保幹事 代弁員	1~2 1	0 0					◎ ◎	◎ ◎
山西省 呂梁市 柳林県	省	労働社会保障庁農保処	3	2	◎					
		労働社会保障庁農保センター	13	8		◎		◎		
	市	労働社会保障局農保科 農保センター	1 8	1 1	◎ ◎					
	県	農保センター	5	0					◎	◎
	郷鎮 村	農保所 代弁員	2~3 1	0 0					◎ ◎	◎ ◎
山東省 荷澤市 牡丹区	省	労働社会保障庁農保処	3	3	◎					
		労働社会保障局農保処	3	3	◎					
	区	労働社会保障局農保処	9	4					◎	◎
		財政局会計管理センター						◎		
	郷鎮 村	農保所 代弁員	3~5 1	1 0					◎ ◎	◎ ◎
福建省 南平市 延平区	省	労働社会保障庁農保処	5	5	◎					
		農保公司	20	20		◎		◎		
	市	労働社会保障局養保科	2	2	◎					
		農保センター	7	3		◎				
	区	労働社会保障局養保科	1	1	◎					
		農保センター	4	4					◎	◎
郷鎮 村	農保所 代弁員	1 1	0 0					◎ ◎	◎ ◎	

四川省 巴中市 通江県	省	労働社会保障庁養保処	1	1	◎					
	市	労働社会保障局養保科	1	1	◎					
	県	農保局	7	3					◎	◎
		労社保局社保会計センター						◎		
	郷鎮	労保弁公室	1	0~1					◎	◎
	村	代弁員	1	0					◎	◎
雲南省 楚雄州 南華県	省	労働社会保障庁農保処	3	2	◎					
		社会保険局	7	4		◎	◎			
	市	労働社会保障局農保科	2	2	◎	◎	◎			
	県	労働社会保障局農保センター	3	2					◎	◎
	郷鎮	労保所	2	0					◎	◎
	村	代弁員	1	0					◎	◎

出所： 現地調査のヒアリング結果より作成

注：1.各種「機能」の定義は下記のとおり。

- A(政策の伝達・策定等)、B(農保事業の具体的な指導・監督)、C(所管範囲の農保基金の一部運用)、
D(所管範囲の農保基金の全部または大部分の運用)、E(保険料の集金と給付または管理)、F(普及宣伝)
2.四川省の県労働社会保障局社保会計センターの各県農保基金に対する運用は県財政局の監督を受ける。

②山西省吕梁市柳林県

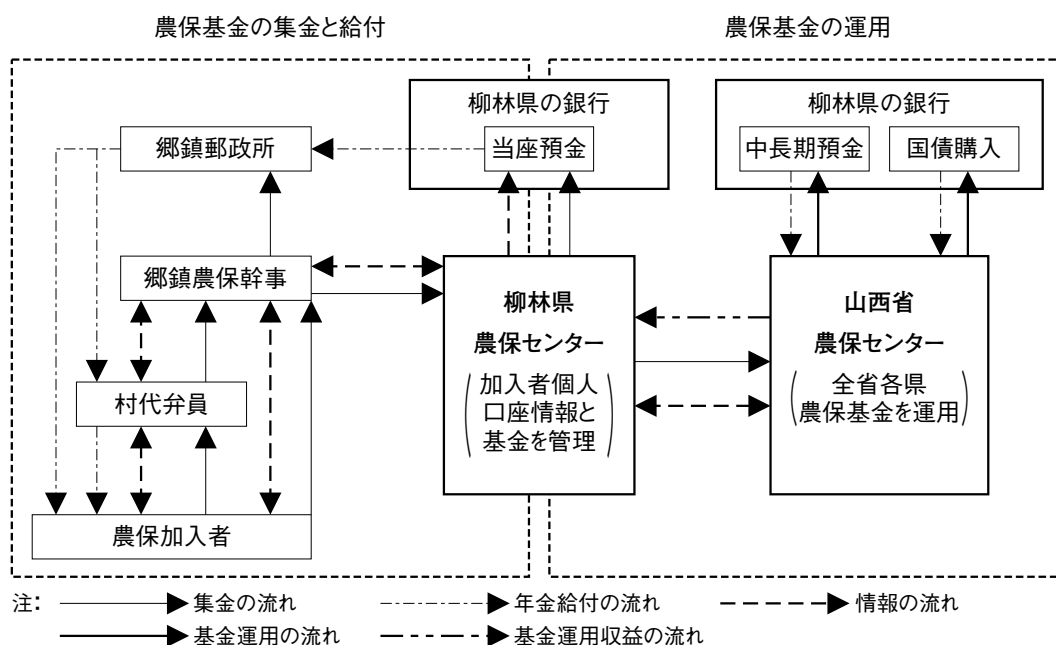
山西省の省レベルの農保事業実施体制は基本的に安徽省に類似している。すなわち、省労働・社会保障庁の中に農保処と農保センターが設置され、両者の機能も安徽省のそれと同様である。しかし、いくつかの地域を除き、省内各県の農保基金の運用権限を省農保センターに集中している点で安徽省と異なっている。省労働・社会保障庁がこのような決定をしたのは、90年代に一部の市と県による農保基金の管理に失敗が生じたことからの教訓があったためである。現在省農保処と農保センターにはそれぞれ職員が3名と13名、パソコンが2台と8台配置されており、外郭団体としての省農保センターの職員数とパソコン台数では、試行地区が属する6省のうち、福建省に次いで二番目となっている。全省農保事業のパソコンネットワークはまだ形成されていないが、省農保センターはその形成に向けて、すでに全省統一の農保業務ソフトウェアの開発を専門業者の協力を得て完成し、現在全省各県への導入を推進すると同時に、財務ソフトの開発も急いでいるところである。

吕梁市にも労働・社会保障局の農保科と農保センターがある。農保科には科長1名しか配属されていないが、農保センターは職員8名で試行地区の地区級市では最大規模の農保機関となっている。ところが、民政局からの権限移管の遅延により、2004年に設置された市農保センターには経費がついておらず、センターに1台のみ設置されているパソコンも含め、オフィス設備の納入は農保センターの主任が自費で購入したものである。現在、市政府は所管各県農保基金の運用権限を市農保センターに返還するよう積極的に省政府と交渉している。これは、農保事業をめぐる行政組織間の権限争いが存在することを示している。

柳林県の農保センターは、農保基金の運用権限を持たず、基金の集金と給付、加入者個人口座と関連情報の管理および事業の拡大に向けての宣伝広報などといった機能を果たしている。職員は5名いるが、パソコンがないため、農保業務は手作業で行っている。柳林県管内の15の郷鎮には農保幹事各2～3名、各行政村には代弁員1名が配置されているが、パソコンは設置されていない。また、郷鎮の農保幹事と村の代弁員が果たしている役割は安徽省霍邱県に見られた状況と基本的に同様ではあるが、黄土高原の山間地にある同県の交通事情の制約で郵政所や農村信用合作社が十分なサービス業務を提供できないため、郷鎮農保幹事が集めた保険料金は、基本的に郵政所や信用合作社を通さずに県農保センターに現金のままで納付している。(図3.2参照)

呂梁市は全国的に有名な「広域貧困地域」であるため、管内その他各県の農保センターもほとんど柳林県と同様に手作業中心で事業展開しているのが現状であるが、唯一の例外は汾陽市（県級市）である。同市では、都市部労働力情報ネットワークの整備を用途とする国家の拠出金を活用して市農保センターと各郷鎮農保所にパソコン設備を導入した。その結果、現在同市の農保センターにはパソコン3台、各郷鎮農保所には各1台が整備され、同市内の農保組織間のコンピューター情報ネットワークの構築に必要な前提条件が一気に整うこととなった。

図3.2:柳林県農保基金の管理の仕組み



③山東省荷澤市牡丹区

山東省では、行政機関としての農保処が省労働・社会保障庁に設置されているが、安徽省や山西省と異なり、外郭団体としての農保センターは設置されていない。これと関連して、農保基金の管理と運用はすべて県レベルで行われ、省の農保処はこうした具体的な業務に関与しない。農保処には現在処長、副処長、処員の3名が配属され、主として政策の伝達、策定、実施の推進と監督を行っている。パソコンは3台配置されている。一方、全省郷鎮から省政府までの農保組織の情報ネットワークがすでに整備されている。これは農保組織内自己完結型のネットワークではなく、全省社会保険ネットワークの一部として統合される形となっている。

荷澤市のレベルにおいても、行政機関としての農保処が市労働・社会保障局内に設置されているものの、外郭団体としての農保センターは設置されていない。市の農保処の役割も政策の伝達、具体的な実施措置の策定、実施の推進と監督にとどまり、基金の管理と運用には関与していない。農保処の職員数とパソコン台数も省農保処と同様に3人、3台となっている。

牡丹区労働・社会保障局の農保処は9人体制であり、パソコンは3台配置されている。主な機能は柳林県の農保センターに類似し、保険料の集金と給付の管理、農保制度の普及を目指す広報宣伝にあるが、基金運用の権限は持たない。山東省では、青島市や煙台市のような農保基金の規模が比較的大きな先進地域に限って県の農保機関が基金運用の権限を持っているが、牡丹区のような経済的に立ち遅れた地域においては、農保基金の規模が小さいため、基金運用の権限が県（区）の財政局会計管理センターに移管されることとなっている。財政局会計管理センターが農保基金を他の社会保険基金と合併して一括運用を実施することにより、資金の安全性と収益性を確保することができるという。

牡丹区管内の21の郷鎮と町内会⁶⁸にはすべて労働・社会保障事務所（劳保所）が設置され、各所とも3～5名の農保幹事とパソコン1台が配置されている。これにより、他の試行地区には見られない郷鎮から省政府までの情報システム・ネットワークの整備ができています。また、各村と住民委員会には代弁員1名が指定され、その他試行地区の代弁員と同様の役割を果たしている。しかし、注目すべきは、同区の農保事業関連サービス体制の整備である。同区の労働・社会保障局および一部の郷鎮と町内会には農村養老保険を含む労働・社会保障関係の各種大衆向けの窓口が1カ所に集められ、「労働・社会保障サービス・ホール」という総合窓口が設置されている。これにより、他の試行地区よ

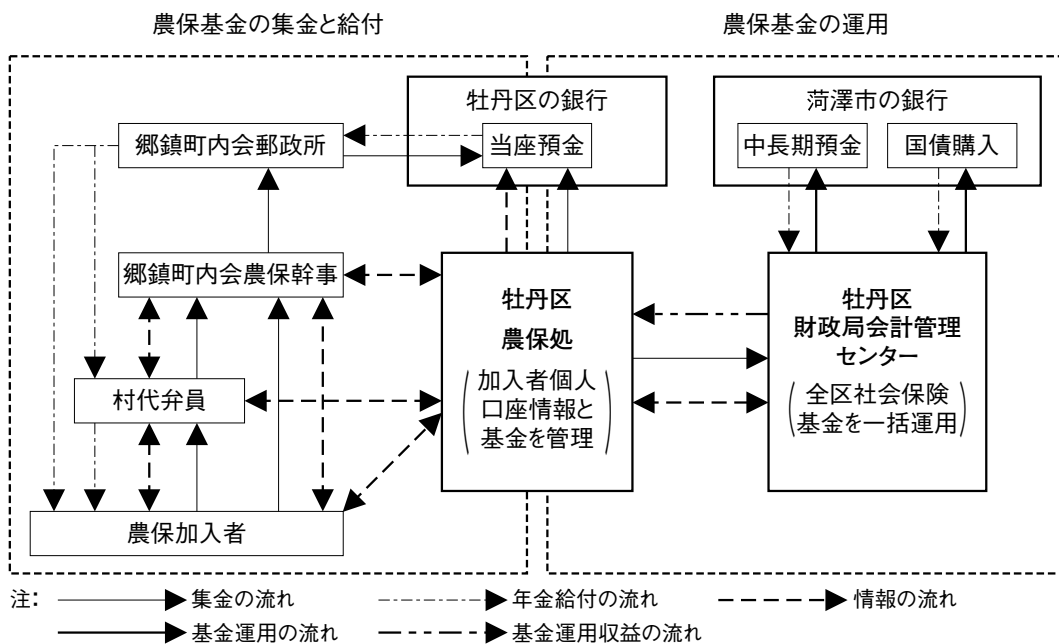
68 牡丹区と後述する福建省南平市の延平区はいずれも元の農村部の県から都市部の区として再編された県クラスの行政区であり、管内には都市部地域と農村部地域の両方が含まれ、都市部の行政組織は元の郷鎮から町内会へと名称が変えられたが、農村部の郷鎮はそのまま郷鎮と呼ばれる。

り質の高いサービスが提供されるといえる。図3.3に示すように、これらの窓口の設置により、加入者と郷鎮農保幹事ないし区農保処の間、村代弁員と区農保処の間には情報交流が行われるようになっている。



(写真：牡丹区「農民社会保障サービス・ホール」)

図3.3:牡丹区農保基金の管理の仕組み



④福建省南平市延平区

福建省の農保事業実施体制は山西省に類似している。すなわち、省労働・社会保障庁に所属する農保処のほかに、比較的規模の大きい外郭団体が設置されている。同省の農保処は定員どおりの5人で、政策の伝達、策定、実施の推進と監督を担当している。外郭団体である省農村社会保険公司（農保公司）（公司是日本語で会社の意味）は20人体制で、厦門市を除く全省各県の農保基金を一括運用するとともに、すでに形成された全省の県→市→省農保事業システム情報ネットワークを管理・運営する権限と責任を持っている。農保処も農保公司もほぼ職員全員1人1台のパソコンが配置されている。

福建省において外郭団体がその名称を「農保センター」ではなく「農保公司」にした意図は、市場経済的な事業運営スタイルや民間企業のような効率と独立性を世間にアピールすることにあつたが、実際には、農村では「農保公司」のことがしばしば「商業保険」と間違えられたため、社会保険に固有の信頼性が損なわれることに対する懸念が最近浮上してきている。このため、他地域のように「農保センター」や「農保局」というような名称への変更が検討されている。

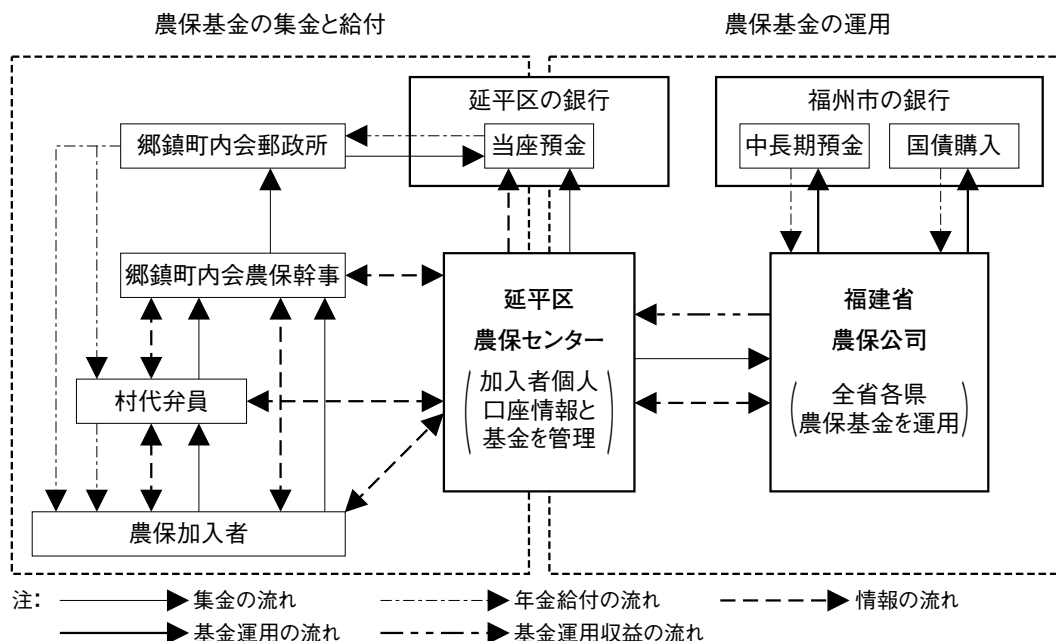
南平市では、労働・社会保障局の農保科に科長と科員の2名が配属され、省の農保処と同様の役割を果たしている。また、南平市農保センターという組織も設置され、主任と職員は合計7名で、パソコンは3台配置されている。現在、市農保センターは管内各県の農保事業活動に対する指導・管理を主な役割としているが、山西省吕梁市の農保センターと同様に、農保基金の運用や新たな制度設計に関して権限を拡大したいとの意欲がうかがえる。

南平市に所属する延平区の労働・社会保障局にも農保科があり、担当者1名が配属されている。これと同時に、区の農保センター（「農保処」とも呼ばれている）も設置され、主任と職員は合計4名、パソコンは4台配置されている。農保センターは基金運用の権限を持っておらず、管内21の郷鎮と町内会の農保所における保険料集金と給付業務の実施に対する監督・指導、加入者個人口座と関連情報の管理などを中心的な役割としている。各郷鎮・町内会の農保所および所属の行政村には農保幹事と代弁員各1名が配属されているが、パソコンの配置はほぼゼロである。また、農保幹事と代弁員の役割は基本的に前述した他地域と同様である。

また、山東省荷澤市の牡丹区と一部の郷鎮・町内会に見られるような「労働・社会保障サービス・ホール」という総合窓口ではないものの、延平区農保センターには農保事業専門の窓口が開設されている。これにより、牡丹区の農保処と同じように、村・住民委員会の農保代弁員や農保加入者など一般大衆からの問い合わせへの対応や関連手続きの実施は可能となっている。延平区における農保基金管理の仕組みは下記の図3.4のと

おりである。

図3.4:延平区農保基金の管理の仕組み



⑤四川省巴中市通江县

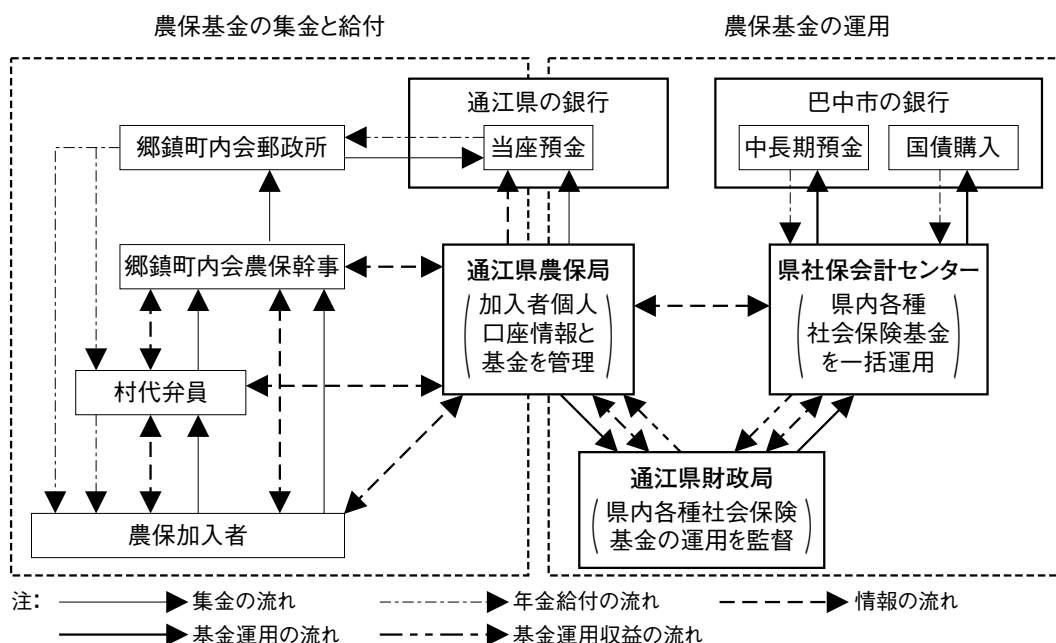
四川省の省レベルにおける農保制度の実施体制は試行地区が属する各省の中でもっとも弱いといえる。省労働・社会保障庁には都市部と農村部の両方を守備範囲とする「養老保険処」が設置されているが、処長、副処長と処員を合わせた幹部・職員5名のうち、農保制度を専門的に担当するのは1名しかいない。主要機能は各省の農保処と同様である。また、農保基金の運用は県レベルで行われているため、省レベルでは外郭団体としての農保センターなどの組織も設置されていない。巴中市のレベルでも省レベルと同様、市の労働・社会保障局には都市部と農村部をカバーする養老保険科が設置されているが、処長と処員を合わせた3人体制のうち、農保事業を主担当とするのは1名にすぎない。巴中市も外郭団体の農保センターが設置されていない。

一方、通江县のレベルでは、労働・社会保障局に所属する農村社会保険局（農保局）には幹部・職員7人、パソコン3台が配置されている。上記のとおり省と市のレベルには農保基金の管理に具体的に関与する組織が存在していないが、通江县の場合、山東省牡丹区の場合と異なり、県農保局も単独では基金運用の権限を持っていない。四川省では、通江县を含めた各県の農保基金はすべて農保局の名義で県財政局に預けられ、財政局の監視の下で、労働・社会保障局の社会保障会計センターが責任を持って基金の運用を実施する。したがって、基金の運用は実質上農保局、社会保障会計センター、県財政局三者の関与の下で実施されている。

通江县政府が所管する49の郷鎮にはすべて労働・社会保障工作弁公室（労保弁）が設置され、それぞれ職員3名が配属されており、そのうち1名が農保制度を担当している。パソコン1台が配置されている労保弁もあるが、パソコンがない労保弁が比較的多い。したがって、郷鎮の労保弁における農保加入手続きの実施とデータの整理は基本的に手作業で行っている。また、各労保弁には自動車やオートバイが整備されておらず、山間地では自転車を使用できないことから、農保幹事は徒歩で所管の各村を回って広報宣伝活動と集金を行わなければならない。各村の代弁員は農保幹事の集金に協力するが、その主な責務は農保制度の普及のための宣伝広報にあり、この点は他の試行地区と変わらない。

通江県が農保制度の宣伝広報にテレビ（CATV）を活用していることは特筆に値する。同県においてはCATVの普及率が80%に達していることを利用して、県農保局は毎週1回の定期的な番組を作成・放送し、CM時間も活用して宣伝を行っている。また、同県の労働・社会保障局のロビーには前述した牡丹区に類似した「労働・社会保障総合サービス窓口」が設置され、農保業務の専門窓口もその中の一つとして設けられている。郷鎮の農保幹事が集めた保険料は通常各郷鎮の農村信用合作社を通じて県農保局の銀行口座に振り込まれるが、農保関連の手続きや一般の問い合わせにはこのような窓口で対応している。

図3.5:通江県農保基金の管理の仕組み



⑥雲南省楚雄州南華県

雲南省の場合、労働・社会保障庁の農保処と外郭団体の社会保険局（社保局）があり、それぞれ定員どおり3名と7名、パソコンはそれぞれ2台と4台が配置されている。農保処はその他の労働・社会保障庁の農保処と同様な機能を持っているが、社保局は全省農保事業の具体的な業務の管理と基金管理のシステム・ネットワークの整備に向けての準備に加えて、一部の地域を除き、全省各県の農保基金の運用を担当している。また、全省農保事業のシステム・ネットワークがいまだ形成されていないが、社保局が業者に依頼した管理システム・ソフトの開発はすでに完成し、2005年12月末までに省内各レベルの農保組織の80%に普及し、開発のコストをカバーするために数百元／セットの値段で販売する予定である。

楚雄州労働・社会保障局には農村社会保険科（農保科）が設置され、職員2名とパソコン2台が配置されている。2名の職員はいずれも5年以上の保険業務の経験があり、また、試験に合格して「労働・社会保障業務資格証書」⁶⁹を取得した。雲南省では、多くの地域において農保基金の運用権限が省社保局に取り上げられたが、昆明市や楚雄州のような規模と実力画比較的大きい地区級市（州）は、交渉により、それぞれの農保組織において所管各県の農保基金を運用する権限を手にした。楚雄州労働・社会保障局の主要幹部によると、省の社保局はかつて同州各県の基金管理権限を取り上げようとしたが、州の労働・社会保障局は独自に運用する能力があることを理由にこの要求を拒否した⁷⁰。しかし、実際には上述のとおり楚雄州の農保科にはわずか2名の職員しかおらず、これでは所管各県の農保基金の管理活動を指導・監督しながら基金運用業務にも対応することはできない。このため、今後業務量の増大に伴い、1名の増員がありうるという⁷¹。

南華県の農保センターは県人事労働・社会保障局⁷²の下に設置され、主任1名と職員2名合計3人とパソコン2台が配置されている。県内12の郷鎮にはいずれも最低2名の人員が配置された労働・社会保障所（労保所）があり、そのうちの1名は農保幹事として農保業務を担当している。また、128の行政村には村委員会の秘書が兼任する農保代弁員1名が設置されている。郷鎮の労保所にはパソコンがないため、農保関連業務は手作業で行われている。郷鎮の農保幹事と村の代弁員は他地域と同様な機能を果たしている。

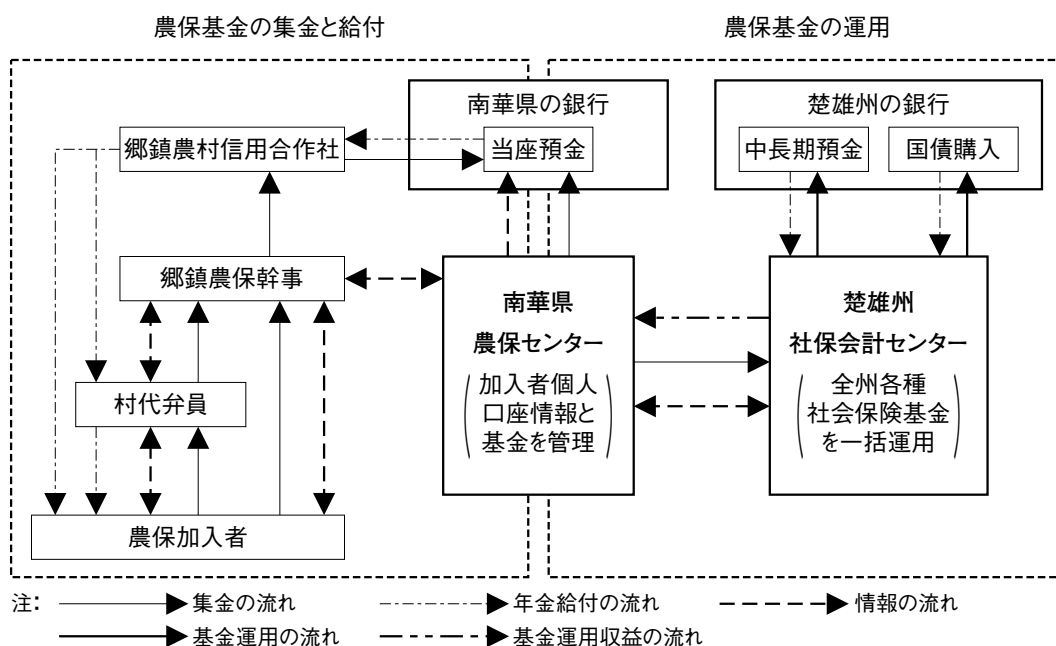
69 労働社会保障部の「社会保険センター」の規定により、全国の農保業務実施機関（外郭団体としての農保センターなどの組織）に務める職員は原則的にこのような資格を持たなければならないとされている。一般的には、職員が農保機関に入ってから1年以降このよう資格試験を受けるように要求される。試験は各省が主催し、資格証書も各省が発給するが、試験の問題集は労働社会保障部が統一的に設定したものであるため、資格は全国統一的なものと思われる。

70 前述した山西省や福建省の事例と同様、農保事業をめぐる権限争いが存在するといえる。

71 同科の定員は3名であり、以前も3名が配属されたが、1名はすでに別の部門に移動した。

72 労働社会保障局と人事局を一本化して設立された組織である。

図3.6:南華県農保基金の管理の仕組み



(3) 既存制度の主な特徴と制度設計などの重点的な取り組み

試行地区6県（区）で実施されている既存の農保制度は基本的には1992年に発表された民政部の『基本方案』に則ったものではあるが、前述したように、各地では具体的な実施過程において、地域の実情を踏まえて『基本方案』の一部の規定に対する調整を行った結果、各試行地区で実施されている制度にはバリエーションが見られる。以下、各試行地区の制度の特徴および今後の制度設計に関わる重点的な取り組み計画等について述べる。

①安徽省六安市霍邱県

前掲2-2で述べた5種類の重点対象ごとの特別な制度のうち、現在霍邱県で取り組みを始めているものは計画出産世帯の養老保険、土地を収用された農民の養老保険、村の幹部などの養老保険、および「食糧と保障の交換」の4種類である。出稼ぎ労働者についての取り組みもあるが、これに関する特別な制度は形成されていない。また、「食糧と保障の交換」は同県および安徽省の重点的な取り組みとなっている。各種制度の整備や実施の進捗状況は、具体的には以下のとおりである。

計画出産世帯の養老保険については、同県政府が2004年に『一人子の証明書発給と2女・避妊手術世帯の奨励優遇に関する弁法』（霍政[2004]32号）を発表し、「2女・避妊手術」世帯に1000元の財政補助金（県財政200元、郷鎮財政800元）を養老保険加入費として支払うと規定している⁷³。すなわち、既存の国家の奨励政策により、県政府は60歳になった計画出産世帯に1人当たり年間600元の奨励金支給をすでに実施しているが、上記

73 これは本人に渡さず個人口座に全額を入れる養老保険の加入費としての奨励金である。

の補助金はこれとは別に支給するものである。この補助金政策はすべての計画出産世帯を対象としているのではなく、「2女・避妊手術」世帯に限って実施されるものである。

土地を収用された農民の養老保険については、2005年6月12日に安徽省人民政府が発表した『土地を収用された農民の就業と社会保障に関する安徽省人民政府の指導意見』（皖政[2005]63号）に従い、霍邱县政府が県の町周辺に居住している、土地を収用された農民の生活実態の調査を実施して、その結果をすでに報告書にまとめた。これは県政府がこれから行う具体的な政策決定の根拠となる予定である。

村の幹部などの養老保険に関しては、現役軍人、郷鎮企業の法人代表（社長）と幹部ないし社員を含めて、村（集団）からの補助金の支給が実施されているが、村によって補助金の金額が異なる。低いところは加入者1人当たり200元にとどまり、高いところは3000～4000元にのぼる。

特に安徽省が重点的に取り組んでいる制度「食糧と保障の交換」について、2003年後半から省労働・社会保障庁は省内の霍山、霍邱、無為と桐城4県（市）を試行地区に指定し、労働・社会保障部農村社会保険司の盧海元処長および厦門大学の米紅教授の助言を得つつ、アンケートを中心とする調査を実施し始めた。その結果に基づき、霍邱县政府は2004年に『霍邱県「食糧と保障の交換」試行実施方案』（草案）を作成し、曹廟鎮と白蓮郷の3つの村を対象に制度の試行を開始し、曹廟鎮の紅塘村では128人、白蓮郷の長塘村と満倉房村では206人がそれぞれ農保制度加入の手続きを終えた。県政府は別途設置した「農保制度支払い準備積立金」から1万元を取り崩し、これを財源に加入者に対し納付金額の5%を上乗せする方針を明示している。

一方、出稼ぎ労働者については集団や政府財政からの補助金拠出というような制度は実施されていないが、これらの人々に対しては2つの方法により農保制度への加入に便宜を図ろうとしている。1つは、都市部の企業養老保険に加入した出稼ぎ労働者が一定期間を経て他の地方や企業に転職したり、故郷に帰ったりしたい場合、霍邱県農保処に電話で身分証明証などの情報および農保制度加入の意向を知らせれば、県農保処は当該申請者の個人口座を設置し、申請者の勤め先に直接連絡して、その個人口座の積立金額を振り込むよう交渉するサービスを提供する。もう1つは、勤め先での企業養老保険に加入していない出稼ぎ労働者に対して、訪問による農保制度加入の宣伝広報、および親戚を介しての農保制度加入申請の受付などの措置を講じているとのことである。

表3.5: 試行地区における各種特別制度の取り組みの進捗状況

		全国レベル	安徽省六安市 霍邱県	山西省呂梁市 柳林県	山東省荷澤市 牡丹区	四川省巴中市 通江県	福建省南平市 延平区	雲南省楚雄自治州 南華県
失地農民の 養老保険	文書の有無	05年9月意見書を部内承認、近く 国務院に提出予定	「土地が徴用された 農民の就業と社会 保障問題に関する 安徽省人民政府の 指導意見」(2005 年63号文献)	「全省小都市建設 の加速に関する山 西省人民政府の意 見」(晋政発[2005] 21号)、「呂梁市農 村社会養老保険弁 法(試行)」(呂政 発[2004])	「土地喪失農民基 本生活保障制度の 設立に関する意見」 (省政発[2003])、 「荷澤市失地農民 基本養老保障実施 弁法」等	「通江県土地が徴 用された農民社会 養老保険実施弁 法」、「通江県農村 養老保険制度刷新 と規範管理試行実 施方案」(2005年 11月15日)	「農村活動メカニズ ムの刷新に関する 若干意見」(福建 省政府2004年第9 号)	なし
	試行	まだ	あり	あり	あり	06年より実施	検討中	なし
出稼ぎ 労働者の 養老保険	文書の有無	意見書検討中(国 務院研究室を中 心に研究中)	なし	「柳林県における郷 鎮企業従業員の社 会養老保険に関す る実施方法」柳政 弁発、「呂梁市農 村社会養老保険弁 法(試行)」(呂政 発[2004])	「荷澤市出稼ぎ人 員の社会保険参加 に関する問題の試 行意見」(荷勞社 [2004]93号)、「出 稼ぎ労働者の社会 保険の参加に関す る荷澤市牡丹区人 民政府の意見」 (2005年4月20日)	「通江県出稼ぎ・ビ ジネス経営農民社 会養老保険実施弁 法」、「通江県農村 養老保険制度刷新 と規範管理試行実 施方案」(2005年 11月15日)	「農村活動メカニズ ムの刷新に関する 若干意見」(福建 省政府2004年第9 号)	要確認
	試行	なし	特別な制度がない が、農保加入のサ ービス提供と便宜を 図る。	04年から先行地区 で段階的に導入、 05年9月より「一廠 二制」制度を柳林 県で導入予定	特別な制度がない が、農保加入のサ ービス提供と便宜を 図る。	06年より「一廠二 制」制度を実施。	なし	なし
計画出産 対象の 養老保険	文書の有無	意見書検討中	霍邱県「一人子の 証明書発給と2女・ 避妊手術世帯の奨 励優遇に関する弁 法」(霍政[2004]32 号)	「農村における家族 計画実施戸の養老 保険活動展開に関 する通知」柳政発、 「呂梁市農村社会 養老保険弁法(試 行)」(呂政発 [2004])	なし	「通江県農村養老 保険制度刷新と規 範管理試行実施方 案」(2005年11月 15日) 重点対象の一つと して関連06年より 実施。	「農村活動メカニズ ムの刷新に関する 若干意見」(福建 省政府2004年第9 号)	要確認
	試行	まだ	あり	あり	なし		あり	なし

食糧と保障の交換	文書の有無	意見書検討中(安徽省・四川省等の試行を経て意見書を起草する予定)	『霍邱県「食糧と保障の交換」試行実施方案』(草案)(2004年)	なし	なし	「通江県農村養老保険制度刷新と規範管理試行実施方案」(2005年11月15日)	なし	なし
	試行	安徽と四川での試行に技術的支援と指導を提供。	05年10-12月2郷鎮の3村で試行 06年1-12月モデル郷鎮全域で試行 07年1-6月モデル郷鎮を3つ増加して試行 07年7-12月県全域で試行	なし	なし	・05年5月のアンケートの結果、現金収入の少ない農民から多数の支持が得られたため、導入計画が立てられた。 ・06年より実施。	なし	なし
村の幹部の養老保険	文書の有無	1995年国务院弁公庁第51号文献がある。	安徽省共産党委員会組織部、民政庁、財政庁2005年第3号文献	要確認	菏泽市牡丹区共産党委員会組織部、労働社会保障局「農村在職幹部の農村社会養老保険加入に関する通知」(2004年2月19日)	「通江県農村養老保険制度刷新と規範管理試行実施方案」(2005年11月15日)	要確認	要確認
	試行		あり	なし	あり	あり	あり	97年まであったが、現在ない。
その他備考				「呂梁市農村社会養老保険弁法(試行)」(呂政発[2004]): 「富裕型小康村」と「一般型小康村」農民の保険加入に対する県と郷鎮の補助の関連規定あり			・「福建省県級農村基本養老保険試行弁法」(05年8月):世代間共済方式の導入、05年11月末より実施	

出所:試行地区各県(区)および所属する各省・市からの入手資料およびそれぞれに対するヒアリングの結果より作成。

注:各種制度の政策文書の有無について一部の地域については本調査において関連政府機関に確認することができなかつたため、「要確認」と記述している。

②山西省呂梁市柳林県

柳林県には、「食糧と保障の交換」と村の幹部の養老保険についての特別な制度はないものの、土地を収用された農民、出稼ぎ労働者、計画出産世帯などの養老保険についての特別な制度がある。これはすべて柳林県が属する呂梁市の政策文書である『呂梁市農村社会養老保険弁法（試行）』（呂政発〔2004〕）に明記されているが、一部の内容は省政府と柳林県政府の文書にも反映されている。

土地を収用された農民の養老保険については、前述した浙江省のように労働年齢以上のグループと労働年齢グループのような区分はないが、地方政府、集団と個人3者の共同拠出により対象者の必要な保険料を一過性的に個人口座に入金するという考え方は同様である。ただし、柳林県を含めた呂梁市の場合、対象者の個人口座所要総額に対して、県政府（郷鎮は入っていない）、村、個人三者がそれぞれ3分の1以上の拠出が求められている。また、3者の財源についての規定は、浙江省同様である。

計画出産世帯の養老保険に関しては、一人子世帯と「2女・避妊手術」世帯に対する区別がなく、一律に同額の補助金を一括支給する。具体的には、個人の納付分が200元を下回らないことを前提に、市政府が150元以上、県政府は500元以上、郷鎮政府は300元以上、村は100元以上の拠出が約束されている。

出稼ぎ労働者の養老保険について、現在郷鎮企業におけるいわゆる「一廠二制」の試行が実施されていることは、前掲2-2において述べたとおりである。

また、呂梁市では、「一般型小康村」と「富裕型小康村」という名誉的なタイトルの認定により県・郷鎮・村幹部の業績を評価する制度を実施し、養老保険普及率60%と90%をそれぞれ「一般型小康村」、「富裕型小康村」の基準として設定しているが、前者の場合、農保制度に加入した専業農家に一律個人納付額の20%、後者の場合、同30%の補助金を村集団から拠出すると同時に、県と郷鎮政府からも一定の割合の補助を上乗せして個人口座に入金することを内容とする政策措置を実施している。

③山東省荷澤市牡丹区

牡丹区における農保制度の重点対象ごとの特別な制度に関する取り組みは、土地を収用された農民、出稼ぎ労働者、村の幹部およびその他現金収入のある特定の職業の住民を対象とする一方、計画出産世帯の養老保険や「食糧と保障の交換」に関しては特別な政策が採られていない。

土地を収用された農民については、山東省政府の『土地喪失農民基本生活保障制度の設立に関する意見』（省政発〔2003〕）や荷澤市の『荷澤市失地農民基本養老保障実施弁法』等の政策文書が公布されている。これらの文書に基づく土地を収用された農民の保険加入促進のための荷澤市の政策は、前述した山西省のそれに類似している。すなわ

ち、個人口座に積み立てるべき金額を算出し、地元政府（郷鎮）はその30%、村と個人はその70%を拠出することを原則としている。このうち村と個人の拠出割合は、各村がそれぞれの実情に合わせて決めるが、村の拠出割合が個人のそれを上回らなければならぬことになっている。また、政府、村、個人それぞれの出費の財源は前述の浙江省や山西省の場合と同様である。

出稼ぎ労働者については、荷澤市の「荷澤市出稼ぎ人員の社会保険参加に関する問題の試行意見」（荷勞社〔2004〕93号）と牡丹区の「出稼ぎ労働者の社会保険の参加に関する荷澤市牡丹区人民政府の意見」（2005年4月20日）が発表されている。このうち牡丹区の政策文書によれば、出稼ぎ労働者は原則として区の労働・社会保障局と仲介機関の斡旋により組織的に求人企業に紹介され、その際、就職先における養老保険加入に関する条件が交渉をつうじて決められる。一般的に、個人の将来の給付額が地元の最低生活基準である60元を下回らないことを考慮に入れて毎月の保険料納付額を算出し、これに基づき、企業側と個人側がそれぞれの拠出割合について合意してから雇用契約を結ぶことになっている。また、個人口座に積み立てた部分がポータブルであることも必須の条件である。

村の幹部の養老保険については、2004年2月19日に荷澤市牡丹区共産党委員会組織部および牡丹区労働・社会保障局が連名で発表した「農村在職幹部の農村社会養老保険加入に関する通知」によって規定されている。これによると、各郷鎮（町内会）がそれぞれ村の幹部が60歳になった時の給付額基準（月額50～70元）をまず設定し、その後それに応じた保険料を算定し、個人と村（集団）がそれぞれその50%を拠出して個人口座に入れるという仕組みとなっている。

④福建省南平市延平区

福建省共産党委員会と福建省政府が2004年7月27日に作成した『農村活動メカニズムの刷新に関する若干の意見』（福政〔2004〕9号）では、土地を収用された農民、都市に進出した出稼ぎ労働者と商売をする農民、小都市の「農転非」の人員の養老保険に関する取り組みが方針として掲げられているが、延平区における重点的な取り組みは当面計画出産世帯（および現役軍人）と村の幹部の養老保険の2つに限られている。

このうち、計画出産世帯と現役軍人の養老保険については、郷鎮政府が500元～1000元の一時的補助金を拠出し、財政状況のよい村はさらに10%～30%程度の補助金を上乗せして対象者の個人口座に入金している。

一方、村の幹部については、村共産党書記、村長、村委員、村会計等の職務についている人々に対し毎年600元を個人口座に入金することを義務付けている。その負担割合は、区と郷鎮財政が各30%、村集団が20%、個人が20%となっている。

また、同区農保処の幹部によれば、土地喪失農民に対する特別な制度はまだ実施されていないが、実施に向けた調査と検討はすでに進行中であり、これから実施に入っていく予定とのことである。

⑤四川省巴中市通江县

通江县における農保制度推進のための取り組みは、試行地区6県（区）の中では相対的に遅れているものの、最近（2005年11月15日）同県が発表した『通江县農村養老保険制度刷新と規範管理試行実施方案』（以下『実施方案』）には、各種重点対象ごとの特別の制度のいずれにも取り組むことが明記され、またそのための関連措置が示されている。

『実施方案』によれば、通江县は以下の5つのグループを制度普及の重点的な対象としている。

ア．土地を収用された農民

イ．都市部に進出した出稼ぎ労働者と商売を行う農民

ウ．農村の村民委員会と村民小組の幹部⁷⁴

エ．計画出産世帯

オ．専門技術者（農村医者、電気技術者）および当面都市保険に入れない「農転非」⁷⁵

住民と郷鎮企業従業員⁷⁶

通江县の農保局長によると、通江县には農保制度の適齢者は45万人いるが、上記5つのグループが20万人で全体の44%を占めることから、これらの人々の加入促進のための取り組みがうまくいけば、普及率30%という中期目標の達成は可能と考えているようである。もっとも、これらの重点対象のうち、これまでに農保制度加入に関する具体的な優遇措置の適用を受けたのは村の幹部のみである。既存の措置では、任期3年以上の村の幹部で農保制度に加入したものに対しては、毎年100元の補助金が支給されるが、この措置は当面続けられる予定である。また、『実施方案』で明示されている新しいインセンティブとして、5つのグループを含めたすべての農保制度加入者を対象に、一律個人口座に毎年2.5%の利率補助を加算する計画であり、2006年より実施する予定である。

地元の郷鎮企業で働く出稼ぎ労働者の養老保険に関しては、通江县も山西省のような「一廠二制」の制度の試行を始める予定である。基本的な考え方は前述の山西省の制度設計とほぼ同様であるが、積み立てられた保険料を移転先の口座に移すことのできるポータブルな個人口座と、ポータブルではない共通口座への積立の割合については若干の

74 一般的に行政村ごとの村民委員会に加えて、その下にはさらに若干の村民小組が設置されているが、村民小組の組長は村の幹部ではない。

75 「農転非」については前掲2-1-2の(6)における「農村戸籍」と「都市戸籍」の関連注釈を参照。

76 ここでいう郷鎮企業従業員は、地元の郷鎮企業とりわけ村営企業の従業員であり、基本的に企業全体が農村戸籍の従業員により構成されているため、イ．の都市部に進出した出稼ぎ労働者とは別項目となっている。

違いがある。すなわち、山西省の場合は、農村戸籍の従業員に対し、企業側が給料の10%、個人側が給料の5%をそれぞれ拠出してから再配分し、個人口座に11%、共通口座に4%入金する（ポータブルな部分は11%となっている）のに対して、通江県の場合は、企業側と個人側の拠出割合は山西省と同様ではあるが、再配分の比率が個人口座は13%、共通口座は2%となっている。このため、通江県の方が出稼ぎ労働者にとって魅力が大きくなっている。

上記5つの現金収入のある重点対象グループに対して、村の幹部を除いてほとんど特別な優遇措置をとっていないが、同県はさらに、四川省における「食糧と保障の交換」制度の唯一の試行県として、食糧生産農民を違った意味での重点グループとして優遇的な加入促進制度の試行を行うこととしており、そのための措置も『実施方案』に示されている。

なお、その内容は前掲2-2において説明したとおりである。

⑥雲南省楚雄州南華県

雲南省の省・市・県政府においては、重点対象ごとの特別な制度に関する取り組みは実施されていないようである。雲南省は、前掲2-2に述べた98年以降の調整段階において一部の県で大規模な集団脱退などの事件が発生したことにより、比較的大きなマイナスの影響を受けたため、事業の回復が他地域より遅れ、政府の農保事業関係者の農保事業への取り組み姿勢も他地域に比して消極的といえる。現地調査においては、省と州政府では明確な目標、戦略や計画が立てられていない一方、中央政府の統一的な政策方針が十分示されていないことや財政支援が欠如していることに問題意識を有している様子が見受けられた。

現在、試行地区である南華県では農保制度への加入を促すための財政的な補助は基本的にない。村によっては、97年まで、村の幹部を対象に納付金の20%を上限に上乗せして個人口座に入金する措置が実施されたところもあったが、97年以降この制度は中止となった。また、一人子と「二女・避妊手術」世帯への補助は1000元の一時金給付および60歳以降の補助金発給が実施されているが、これは人口計画生育委員会系の部門が主管して全国統一的に実施されている制度で、農保制度とは無関係である。

ただし、南華県の2005年政策文書では、農保制度加入者の拡大の数値目標および各郷鎮ごとの具体的な数値目標が設定されている。これは県レベルにおける事業再開の動きと見られる。

(4) 福建省における「世代間共済方式」制度設計の取り組み

上記の試行地区における重点対象ごとの特別な制度の整備に関する取り組みとは別に、

現在福建省労働・社会保障庁はいわゆる「世代間共済方式」の制度設計と試行に着手している。本事前調査におけるヒアリングに対応した同省の各レベルの農保関係者は口を揃えて、農保事業の推進にあたっては、数値目標を達成するために無理やりに勧誘するよりも、制度の健全性と長期的な持続性をより重視し、優れた制度の創出に力点を置くべきだとして、上記制度設計の必要性を強調していた。この制度の設計の背景と内容は以下のとおりである。

①「世代間共済方式」制度設計の背景

前述の2-3-1において述べたとおり、福建省延平区の農民1人当たりの平均純収入は、4056元と試行地区6県（区）の中で冏抜けて高い。それにもかかわらず、1994～95年には5,000～6,000人に達した農保制度の年間新規加入者数は、1998年以降の調整期を経て、わずか200～300人という低水準まで陥った。これは福建省の農民の農保制度に対する認識が他地域に比して低いというよりも、同制度に対する要求や期待値が比較的高いためと考えられる。このことを背景に、同省の政府関係者と厦門大学の研究者の間において、低水準の積立方式をベースとする農保制度により先進的な「世代間共済方式」を導入しようとする考え方が生まれ、その考え方が同省の『基本方案』に取り入れられるに至った。

②「世代間共済方式」農保制度の概要

これまで同省労働・社会保障庁は労働・社会保障部農村社会保険司、省発展改革委員会および厦門大学と共同研究を実施し、その成果を踏まえて8月2日に中央の労働・社会保障部に『福建省県級農村基本養老保険試行弁法』（以下『試行弁法』）を提出した。主な内容は以下のとおりである。

従来の完全な個人口座の積立方式を土台に、ある程度の世代間共済方式を導入する。保険金納付期間は個人納付口座のみ設置し、加入者個人と集団や職場からの拠出金をすべてこの個人納付口座に入金するが、年金給付段階に入ってからには口座の積立総額を基礎年金（共通口座年金、または共済口座年金）と個人口座年金という2つの部分に分け、それぞれ一定の方式により元本と利息を計算して給付総額を決める。これにより、低額かつ定額の保険料納付で、農村最低保障基準と都市部企業保険待遇の中間程度の給付を行うことが可能になる。この制度においては、制度発足後の政府の役目は制度の設立、維持と促進にあり、財政からの拠出はそれほど重要ではない（もっとも、財政に余裕がある場合には、一定の財政拠出があるのが望ましい）が、発足してから約30年後⁷⁷には

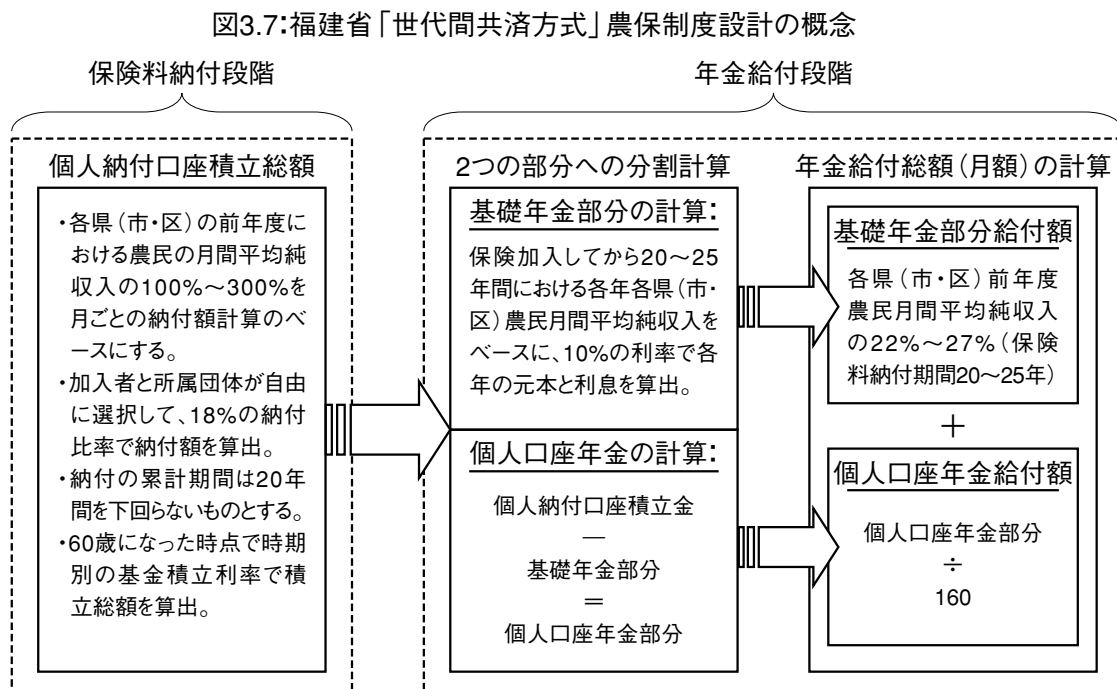
77 保険料の入金と給付の支給に伴うキャッシュフローの変化により推計した結果。

財政からの拠出が必要になると考えられる。

福建省労働・社会保険庁の関係者は、このような制度設計は、部分的な世代間共済方式の導入、政府の財政支援に関する明確なコミットメントおよび将来の給付金額の高い予見可能性を実現しており、社会保障制度に求められた強制、共済、保障という3原則をより適切に反映する、というメリットがあると考えている。

③年金給付額の計算方法

年金給付段階に入るまでの個人納付口座への積立総額の計算は、『基本方案』で規定している従来の方法、すなわち労働・社会保障部が設定した各時期の基金積立利率により算出する。一方年金給付段階に入ると、個人納付口座の積立総額を基礎年金と個人納付口座年金という2つの部分に分割して受給者が実際に受け取る年金給付額をそれぞれ計算する。具体的には図3.7に示す手順となっている。



保険料納付段階では、まず各県(市・区)の前年度における農民の月間平均純収入の100%~300%を月ごとの納付額計算のベースとして、加入者とその所属する団体が自由に100%~300%の間で選択してから18%の納付比率で納付額を算出する。納付の累計期間は20年間を下回らないものとする。

年金給付段階では、年金の給付年齢は男女とも60歳からとして、基礎年金部分の計算は保険加入してから20~25年間にわたって、各県(市・区)の各年における農民の月間平均純収入をベースとし10%の利率により各年の元本と利息の総額を算定する。一方、

個人口座年金部分の金額は、個人納付口座累計総額—基礎年金により算出する。

以上の方法で分割された基礎年金部分と個人口座年金部分をベースに、それぞれ異なった方法で年金受給者への給付額（月額）を算定する。すなわち、基礎年金部分の給付額は、各県（市、区）における受給年度の前年度の農民月間平均純収入に22%～27%の係数を掛けることにより算出する。係数は受給者の保険料納付年数に応じて決定し、納付年数20年間の場合は22%、21年間の場合は23%と1年増えるたびに1パーセント増加し、25年間とこれ以上の年数の場合は一律27%とする。これに対して、個人口座年金部分の給付額は、単純に個人口座年金部分の総額を160で割って算出する⁷⁸。

また、保険料納付年数が20年未満である41～50歳の加入者に関しては、加入者は足りない年数の保険料と利息を一括で支払うか、または受給開始時期を相応年数で繰り下げるといふいずれかの対応措置を選ぶことができる。

さらに、本案の実施に際して、既存の制度との整合性を考慮し、以下の3種類の既存の加入者にそれぞれ異なる過渡的な措置を適用する。

- ア．すでに既存の制度で保険に加入して年金を受給しているものはそのまま既存制度に則る。
- イ．50歳超の既存の制度の加入者については、60歳になった時点で個人納付口座の累積元本と利息を算出して一括払い戻して養老保険関係を終了させるか、または個人納付口座の累積総額を160で除した額を月ごとの給付額として給付を行う。
- ウ．50歳以下の既存制度の加入者については、既存の個人納付口座の累積額を新制度の個人納付口座に直接移入して新制度の適用を受ける。

上記の『試行弁法』の実施は2005年11月末現在すでに福建省南平市延平区で開始されている。

3-2-2 先進地区2区（市）の状況

先進地区としての北京市大興区と山東省煙台市招遠市は事前調査の重点対象ではなかったが、試行地区における制度整備の重要な参考例として取り上げ、両地区において視察とヒアリングを実施した。以下の記述はヒアリングの結果に基づき整理したものである。

⁷⁸ 個人口座年金部分の給付については、従来の積み立て方式と同様な考え方で、平均余命の年数と給付利率の設定により積立総額の除数を算出して、毎月の給付額を決定するが、160という除数は60歳以降の余命20年と給付利率5%という設定で算出されたものである。

(1) 農保制度の普及状況

表3.6:調査対象地域における農保事業の主要データ

試行地区/先進地区	農保制度 加入者数 (人)	農保制度 加入率 (%)	年金 受給者 数 (人)	年間給付 総額(元)	受給者 年間平均 給付額 (元)	基金残高 (元)	給付金 対基金 残高 比率 (%)
北京市大興区	45,000	20.9	1,556	1,580,000	1,015	260,000,000	0.61
山東省煙台市招遠市	95,000	52.6	5,044	3,600,000	714	153,000,000	2.35

出所: 現地調査から入手した資料により作成。

注: データは2005年7月までの実績値、年間給付総額は2005年通年の推計値である。

①北京市大興区

大興区における農保制度は1995年に導入したが、当時の経済状況では農民の平均純収入が低かったにもかかわらず、財政と集団からの補助がほとんどなく、農民の農保制度加入へのインセンティブが足りなかったために、結局制度の導入が行き詰まった。その後2003年から再び制度の導入に着手した。その際、同区政府は90年代における失敗の教訓に学び、政府、集団、個人3者の協力を基本方針として事業に取り組み、順調に推進してきた。

2004年単年度の新規加入者は14,845人、2005年の1～7月にさらに4,700人が新規に加入し、この時点での累計加入者数は45,000人に達した。大興区の農保制度適齢者は21.5万で、農保制度の普及率は20.9%である。また、2005年の年金受給者は1,556人、年間給付総額は推計158万円で、受給者1人当たりの年間と月間の平均給付額は、それぞれ1,015元、85元となった。この月間平均給付額は、大興区の月額100元という農村最低生活保障基準にも満たないが、このように給付水準が低いのは、受給者の多くが90年代に加入したものであることによるところが大きい。後述のように、2003年以降の制度設計では、加入者の将来の受給額を地元最低生活保障基準の120%とすることが想定されている。したがって、1人当たりの月間平均給付額は近い将来高くなるものと考えられる。また、基金残高は2.6億元であり、平均給付金額とともに、規模的に試行地区各県(区)と桁が違うのはもちろん、同じ先進地区の招遠市よりもはるかに大きい。

②山東省煙台市招遠市

招遠市の農保制度は1991年に始まり、92～97年の期間にわたって年間1万人以上が農保制度に加入し、年間保険料加入金額が600～700万元にのぼった。1998年に農保制度の所管が民政部から労働・社会保障部に移管されたのを機に招遠市農村社会保険事業処が設立されたが、農保事業が全国的に調整段階に入った影響で同市においても農保事業が

低迷し、2000年には加入者が減少するという事態まで生じた。その後、2002年の共産党第16回全国大会の開催をきっかけに、管理制度を刷新したことにより、2003年に事業運営が改善に向かってきた。2003年単年度の集金規模は1,781万元にのぼり、2004年にはさらに2,446万元に伸びた。この2年の年間加入者数はいずれも1.5万人前後になった。

2005年7月末現在の養老保険加入者数は9.5万人で大興区の2倍の規模に達し、農保制度の普及率は52.6%で、すでに2010年の普及率30%という全国的な中期目標をはるかに超えた。しかし、現在の年金受給者数5,044人に対して年間給付金総額は365万元であり、受給者1人当たりの年間と月間の平均給付額は、それぞれ714元、60元にとどまる。これは、試行地区6県（区）よりは高いが、大興区に比して低く、月額71元という地元の最低生活保障基準にも及ばない。また基金残高も大興区の規模を大きく下回る。もっとも、招遠市も大興区と同様に、現時点での給付額がすでに最低生活保障基準に接近し、しかも今後これよりやや高いレベルの達成を目標としている。

(2) 農保制度の推進のための具体的な取り組みと実施体制

①北京市大興区

2003年以降大興区においては、前述したとおり政府、集団、個人3者の協力により農保事業を順調に実施してきた。大興区政府の具体的な取り組みは以下のとおりであるが、その中で取り分け重要な役割を果たしているのは財政的な支援である。

ア．区政府は2004年から毎年1,500万元を拠出し、うち1000万元は加入者に対する直接補助として定額で個人口座に入金し、残りの500万元は農保事業の準備金として共通口座にプールしている。

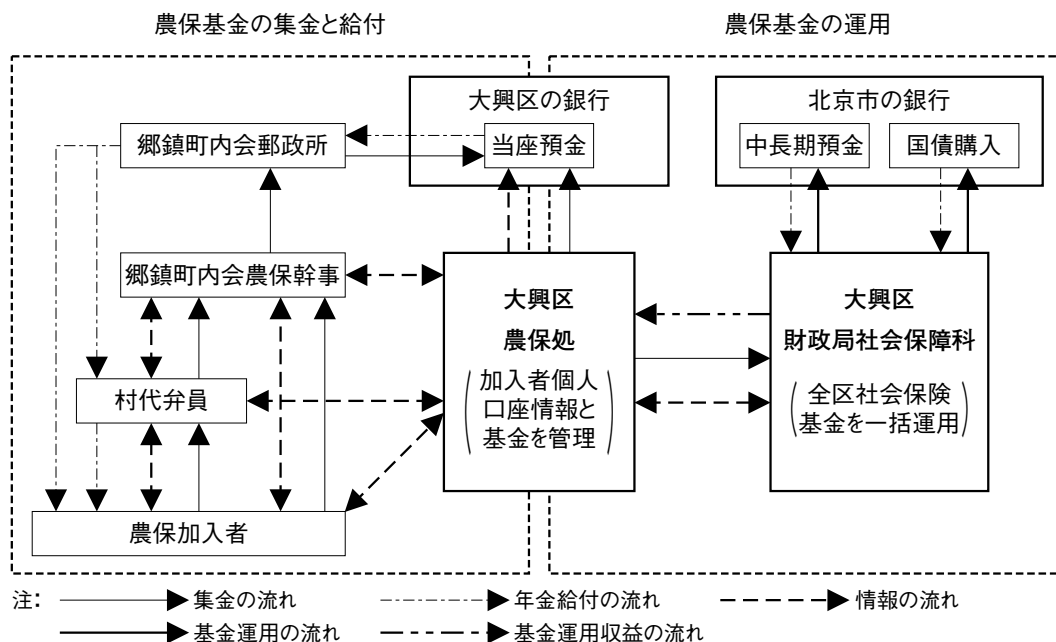
イ．厦門大学の研究グループの協力を得て、地元の最低生活保障基準額（現在月額100元）の120%に相当する給付額を受給できるための個人口座最低積立総額を算定している。加入者は個人口座の最低積立総額を一括納付するか、毎年1回納付するか、毎月1回納付するか自由に選択できる。

ウ．区政府は加入者が保険料を納付する際一定の割合の補助金を上乗せすると同時に、早期加入を促進するための特別奨励制度も設けている。より具体的には、上記の一般的な補助金に加えて、2004年に加入した人には当年に支給する補助金額の100%、2005年には60%、2006年には30%追加的な補助を行う。

エ．集団補助は村によってまちまちであり、もっとも条件のよい村では、上記区政府からの一般的な補助の上にさらに同様な条件の補助を上乗せする措置をとっているが、もっとも条件の悪い村では、補助金がゼロとなっている。しかし、集団補助がゼロであっても、上記の区財政からの補助だけで、大興区の最低生活保障基準以上の給付水

準が確保されている。

図3.8:大興区農保基金の管理の仕組み



農保制度の実施体制と基金管理の仕組みは以下のとおりである。

ア. 大興区労働・社会保障局の上級機関である北京市労働・社会保障局には政策の伝達、策定、実施と監督機能を持つ7人体制の農保処があり、2004年まで農保基金の運用権限も持っているが、その後当該権限は区に返還することになった。

イ. 大興区労働・社会保障局には行政機能の農保科と外郭団体としての農保処が設置され、それぞれ1人と7人の体制となっている。農保処は保険料の集金と給付業務と基金収支バランスの管理を主な機能とする。基金運用の権限は2005年から大興区財政局の社会保障科に移管されることとなった。

ウ. 大興区に所属する各郷鎮には労働・社会保障科と労働・社会保障事務所が設置されている。それぞれ1人と3人が配置され、前述の試行地区各地の郷鎮農保所と同様な機能を持っている。また、各行政村では村民委員会の委員が兼任する「協管员」が配置され、これも試行地区各地の「代弁員」と同様な機能を有する。(図3.8を参照)

エ. 大興区の農保処では、7名の職員が全員パソコンで業務を実施しているが、郷鎮レベルではパソコンが配置されていないので、現時点ではシステム・ネットワークが形成されていない。これは同区農保事業の今後における最重要な課題となっている。

②山東省煙台市招遠市

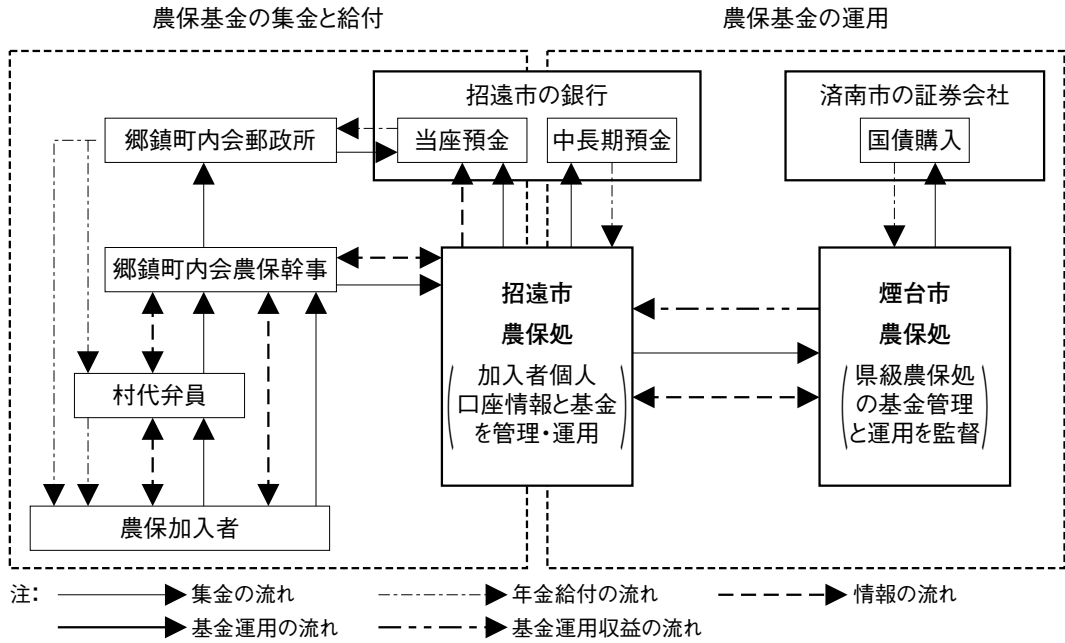
招遠市においては、これまで農保制度に関する政府からの財政補助はなかったが、市

政府は2006年から補助金を拠出することを決定した。具体的な金額はまだ明らかになっていないが、2006年にまず200万円を拠出し、その後毎年一定の比率で予算を拡大していく可能性が高いとのことである。集団からの補助については郷鎮ないし村によって格差が大きい。補助金がゼロである村もあれば、保険料の全額を拠出する村もある。辛庄鎮の馬連溝村では、40歳以上の加入者が毎年定額で保険料を納付する場合には、毎年納付額の30%に相当する集団補助金を上乘せして個人口座に入金する制度が実施されている。したがって、政府の補助は大興区に比して少額である。それでも農保制度の普及率が52.6%にも達しているのは、後述するような管理制度やサービスシステムの整備における工夫が重要な要因となっていると考えられる。

招遠市の農保事業管理制度やサービスシステムの整備状況は以下のとおりである。

- ア． 招遠市農保処は同市労働・社会保障局に直属する外郭団体であり、職員50名のうち24名は農保処のオフィスに出勤し、26名は招遠市所管10の郷鎮、3の町内会と1つの開発区に設置された出張所に出勤している。また、各村には村民委員会の会計が兼任する代弁員がいる。
- イ． 農保処は職員の農保事業への取り組みにインセンティブを与えるために、業績に応じ奨励金を支給する制度を導入している。これは著しい効果を収め、農保制度普及率の向上につながった。
- ウ． 農保処にはパソコン11台が配置され、オフィス事務が基本的にIT化しており、招遠市農保処と煙台市農保処ないし省農保処とのネットワークが形成されている。しかし、郷鎮レベルではパソコンの配置がなされていないため、現在農保制度関連業務は基本的に手作業で進められており今後の課題となっている。
- エ． 招遠市農保処では前述した荷澤市牡丹区のような「労働社会保障サービス・ホール」が設置され、窓口まで来る農保制度の加入者への直接のサービス提供が可能であり、また、加入者が自宅から電話で問い合わせることも可能となっている。
- オ． 農保基金の管理と運用は招遠市農保処の基金管理科が担当している。運用に関しては、銀行の中長期預金も一部利用しているが、大部分は済南市にある数社の証券会社を通じての国債購入に投入されている。(図3.9参照)

図3.9:招遠市農保基金の管理の仕組み



第4章 本格調査への提言

4-1 調査の基本方針

4-1-1 調査の目的

第1章において述べたとおり、本件開発調査は、比較的貧困な農民を含め、全国的に普及可能で安定的運営が可能な農保制度を明らかにするとともに、全国的な普及のために取るべき政策を明確にすることを目的として実施される。より具体的には次の協力を行う。

(1) 試行地区および先進地区（以下、合わせて「協力対象地区」という）における調査

- ①協力対象地区のそれぞれの実情に合致した農保制度の改善案の策定
- ②制度の実施に必要な人材育成
- ③普及啓発
- ④基金管理システムの構築

（以上②から④はモデル的な活動として実施）

(2) 全国レベルを対象とする調査

協力対象地区における調査の結果や日本や諸外国の経験の分析等を踏まえた、農保制度の全国的な普及のための提言。

4-1-2 基本的な考え方

(1) 調査の基本的性格について

本件調査は政策提案型の開発調査といえるが、以下のとおり、一般的な政策提案型の開発調査と異なる点があるので注意が必要である。

①本件調査は、中国政府が独自に進めてきている農保制度の確立に向けた取り組みと並行して実施されるものである。したがって、本件調査は「ゼロベース」で農保制度のあるべき姿を検討して制度設計し、その成果を提言としてまとめるものではなく、中国政府による取り組みの最新状況を把握したうえで、その改善や全国的な普及のために取るべき措置について提言を取りまとめるものである。

②協力対象地区における農保制度の進展の度合いはまちまちであるが、いずれの地区もすでに何らかの試行法案を策定して農保制度を実施し、制度の改善に向けた取り組みも進めてきている。よって、全国レベルのみならず協力対象地区においても、ゼロベースで制度のあるべき姿を検討することから活動を開始するのではなく、まず現行制度の実施体制整備の観点から人材育成、普及啓発、基金管理システムの構築のための具体的な取

り組みを行い、その過程で現行制度の問題点を把握して、改善の方向性を検討し提言することになる。

- ③中国側は、協力対象地区における活動を通じて、これらの地区が、本件開発調査終了後農保制度を全国的に普及していくにあたり、成功事例として示すことができるようなモデル的な地域になることを強く期待しており、人材育成、普及啓発、基金管理システムの整備についての協力を非常に重視している。このことと上記（イ）に述べたことから、本件調査は、一般的な政策支援型の開発調査に比べて技術移転的な要素が強い案件といえる。また本件調査の活動には、中国側と共同で実施しなければならない項目が多い。

(2) 農保制度整備に関するスタンス等について

- ①これまでに述べて来たとおり、農保制度は中国政府がすでに確立に向けた取り組みを進めており、実施もなされているが、このことは制度改善に関して協力の余地が少ないということを意味しない。むしろ、民政部時代に実施された制度は一度暫定停止に追い込まれており、制度の再立ち上げに向けた取り組みについては、ごく限られた地域において制度の試行的な実施に着手しているのに留まっている。このような状況下、農保制度の実施体制の整備に協力しつつ制度改善にかかる検討を行うことが重要となっている。
- ②農保制度の見直しや、重点対象ごとの特別な制度の導入や見直しは、中国の中央または地方政府の関係部門間で調整のうえ決定するものであり、日本側調査団は中国側と協力して既存の制度の運用状況に関わるモニタリングや評価を行って、制度改善の方向性につき提言を行ったり、新規に制度を導入する際の事前評価等を行ったりするのに留まる。
- ③労働・社会保障部は、農保制度に関する国家財政による補助の導入は検討しているが、それ以外の任意加入、個人積立（持分制度）、県単位の制度運営等の制度の骨格は今後とも全国共通とする方針としており、本調査においてもこの方針を前提とする制度の改善案の検討が中心となる。
- ④第1章で述べたとおり、労働・社会保障部は2020年までに農保制度の普及率を60%にまで高めることを目指しているが、ややもすれば普及率の向上のみにとらわれ、比較的裕福で加入する可能性の高い農民ばかりに関心が向けられる可能性がある。農保制度の整備に関わる活動においては、普及率の拡大のみに着目するのではなく、真に老後の生活に不安を抱える人々に可能な限り広く制度の恩恵が及ぶようにすることに十分留意する必要がある。

(3) 日本の経験の活用

本調査において農保制度整備のための活動の一環として行う県レベルや郷鎮レベルの実務担当者向けマニュアルの整備や、業務従事者の人材育成のためのカリキュラムやテキストの作成等においては、日本の行政機関における類似の経験の活用が不可欠である。

4-2 調査の対象および計画目標年次

本報告書第1章1-6の(2)、(3)に述べたとおりである。

4-3 調査の実施体制

(1) 本案件の実施体制は以下のとおりとすることを想定している。

①指導委員会

指導委員会は本案件の進捗について以下②. のプロジェクトチームから報告を受け、必要に応じて協力計画の変更等について協議して決定し、プロジェクトチームを指導する。コメンターは以下のとおりであるが、日中双方が必要と認めた場合には、科学技術部や在中国日本大使館等の参加に向けて調整することになっている（協議議事録参照）。

中国側：労働・社会保障部国際合作司、同部農村社会保険司（中国側委員長は、同部国際合作司長）

日本側：JICA中国事務所および本格調査団（日本側委員長は、JICA中国事務所長）

②プロジェクトチーム

日常のプロジェクト活動や各種調整業務を担当する。

中国側：労働・社会保障部農村社会保険司内に設置される弁公室であり、農村社会保険司、国際合作司および関係の専門家から構成される。

日本側：本格調査団

③ワーキンググループ

協力対象地区の属する各レベルの地方政府の労働・社会保障部門間において協力内容および成果に関する意見交換や各種調整業務を担当する。協力対象地区ごとに設置する。主に協力対象地区の属する各レベルの地方政府の労働・社会保障部門の担当者および地方政府の関係部門の責任者から構成される。

(2) 本案件は、現場主義の一貫としてJICA中国事務所が中心となって準備を進めてきており、本格調査においても同様とすべきであるが、協力の効果を高めるため、在中国日本大使館関

係者、厚生労働省、JICA課題別諮問委員会等の協力を得つつ実施すべきである。

4-4 調査の全体の流れ（本報告書第1章1-6（7）、ならびに附属資料の実施細則 および協議議事録参照）

(1) 基礎調査および詳細計画の作成・協議

- ①全国、協力対象地区の属する省、地区級市、および協力対象地区の各レベルにおいて、農保制度および実施体制の現状、課題、既存のリソース等についての情報を収集・分析する。
なお、この情報収集・分析は、本調査（事前調査）の補足調査として実施する。
- ②上記ア.の結果を踏まえ、中国側の意向を確認しつつ、本調査の詳細計画をとりまとめる。
この際、本件調査における調査用資機材の調達計画についても決定する。

(2) 協力対象地区における農保制度の実施体制整備のためのモデル的活動と、 農保制度の改善案の検討

- ①上記（1）②において策定した詳細計画を踏まえ、協力対象地区において、モデル的活動として、業務従事者の人材育成、農民に対する普及啓発および基金管理システムの構築を行う。
- ②既存の制度の実施状況のモニタリングや、制度運用の安定性および普及可能性等の観点からの評価を踏まえ、協力対象地区における農保制度の改善案の検討を行う。

(3) 日本や諸外国における経験の分析、および関連する技術的事項に関する研究等

上記（2）と併行して、日本と欧米の先進諸国の農村部における年金事業の発展過程に関する研究や年金の安定的運用に関わる技術的事項（本報告書第1章1-6参照）の研究を行う。

(4) 農保制度の全国的な普及のための提言

協力対象地区における農保制度および実施体制の比較分析や、上記（3）の研究の成果を踏まえ、農保制度の改善や、全国的な普及のための取り組みについての提言を行う。

(5) 報告書の作成・提出

本調査においては、以下のとおり報告書を作成して中国側に提出することになっている。

①着手報告書

記載事項：調査の基本方針、調査方法、作業工程、要員計画

提出時期：基礎調査および詳細計画の作成・協議の時点（2006年3月頃）

②中間報告書

記載事項：農保制度の実施体制整備にかかる取り組みとその評価、農保制度の試行実施のモニタリング結果等。

提出時期：2007年2月頃

③進捗報告書

記載事項：農保制度の実施体制整備にかかる取り組みとその評価、農保制度の試行実施のモニタリング結果等。(その2)

提出時期：2008年2月頃

④最終報告書案

記載事項：農保制度および実施体制の整備にかかる提言案（農保制度の制度整備に関する評価結果および提言案、人材育成整備実施の評価結果および提言案、基金管理システム整備の結果および今後の開発案を含む）

提出時期：2008年10月頃

⑤最終報告書

記載事項：農保制度および実施体制の整備にかかる提言

提出時期：2008年12月頃

(6) セミナー、ワークショップ等の開催

上記(1)～(4)の調査全体の流れの中で、関連分野の日中の専門家の知見を集約、共有し、また、本案件の成果を広く普及し、広報するため、セミナーやワークショップを数回実施する。セミナーやワークショップは、少なくとも以下のとおり開催することとしており、また指導委員会が必要と判断すれば、以下の計画を変更することもある。

①ワークショップ

着手報告書の作成時に、調査の実施方針、中国の農保制度の経験と今後の方針について議論するためのワークショップを北京において開催する。

また、協力対象地区の農保制度整備、人材育成、普及啓発、基金管理システム開発の実施計画および試行運用にかかるモニタリング・評価の結果を議論するため、少なくとも3回のワークショップを北京において開催する。

さらに、最終報告書案提出時に、農保制度および実施体制の整備にかかる提言案について議論するためのワークショップを北京において開催する。

②セミナー

最終報告書提出時に、成果を発表するため、北京において開催する。

4-5 調査期間・要員計画

(1) 調査期間は、全工程概ね3年を想定している。2006年1月頃に開始し、2008年12月頃に終了する予定である。なお、調査の相当部分を調査期間の前半に実施することを想定している。

(2) 調査団員の構成（要員計画）については、中国の農村社会、とりわけ三農問題（「農業」の低生産性、「農村」の荒廃、「農民」の貧困という、相互に絡み合った3つの問題のことで、中国の経済社会の持続的発展を脅かす不安定要因として、中国政府が最重視している問題）および中国の県レベル以下の地方行財政の現状を踏まえ、農保制度整備の意義、方向性、可能性および限界等について広い視野から分析するメンバーと、年金制度やその実施体制について専門的に分析するメンバーをもって構成する。

構成員としては以下のような配置が考えられる。

- ①総括／農村社会、②副総括／社会保障、③年金制度整備、④基金運用
- ⑤基金管理システム（2名）、⑥年金行政・人材育成（2名）、
- ⑦農村調査・普及啓発（2名）、⑧年金制度関連技術

4-6 本格調査への提言

(1) 詳細計画の十分な検討

上記4-4で述べたとおり、本格調査の初期段階において、関連情報の収集・分析を踏まえて本格調査全体の詳細計画案を作成し、中国側と協議して決定することになっているが、この作業にあたっては、協力対象地区の現状と協力対象地区の労働・社会保障部門の意向を十分確認し、それらを踏まえて効果的かつ実現可能な協力内容とするよう十分な検討を行うべきである。また、協力対象地区におけるモデル的活動の中には、協力対象地区の意向によっては随時実施可能な活動と、まずいくつかの協力対象地区から開始し、その結果を踏まえてその他の協力対象地区に拡大すべき活動の二種類が含まれることに留意し、協力対象地区ごとの活動計画の整合性を十分確保しつつ、効率的に協力を進めることに注意すべきである。

(2) 協力対象地域ごとのメリハリ

本報告書第2章および第3章から明らかなおお、農保制度の現状と今後の取り組みの方向性についての考え方は8つの協力対象地区ごとにそれぞれ異なる。このため、協力開始後は活動が順調に進捗する地区と、活動が必ずしも順調に進捗しない地区とに分れてくものと考えられる。協力終了後の農保制度の普及可能性を考慮すると、初期条件の異なる地区において農保制度普及のための取り組みにかかる経験を蓄積すべきであるため、すべての協力

対象地区において一定の協力活動を実施すべきである。他方、協力開始後一定期間が経過してからは、各協力対象地区における取り組みの意欲や労働・社会保障部の意向等も踏まえて、8つの協力対象地域における協力活動に一定のメリハリをつけることも考慮すべきである。

(3) 先進地区の位置づけ

協力対象地区のうち先進地区については、基金管理システム、普及啓発用資料等の面で他の地区の参考になる取り組みがすでに行われている。労働・社会保障部によれば、先進地区は業務従事者に対する研修の面でも優れた実践例があり、他の地区の取り組みにおいて参考になるとのことである。

本報告書第1章1-6 (6) に述べた経緯から、先進地区2地区を本調査の協力対象に含めたが、これらの2地区に対しては本調査における位置づけが試行地区とは異なることについて協力開始当初から関係者間で十分に認識を共有し、先進地区の協力を得て、その経験を試行地区における農保制度の確立と普及のための取り組みに役立てることに努めるべきである。

(4) 協力対象地区における制度設計に関する活動計画

上記 (1)、(2) に関連して、協力対象地区における制度設計に関する活動計画の策定にあたっては次の点に留意すべきである。

- ①重点対象ごとの特別の制度については、現在の実施状況や未実施の制度の導入時期に関する意向が協力対象地区によって異なるので、協力対象地区ごとに十分確認することが必要である。
- ②重点対象ごとに設けられる特別の制度のうち、特にごく限られた地域で実験的に実施されているのに留まる制度（例えば「食糧と保障の交換」）については、本案件の実施中に導入するのはいくつかの協力対象地区のみに限られ、その協力対象地区間で情報や意見を交換しつつ整備に取り組むことになると考えられる。
- ③重点対象ごとに設けられる特別の制度は、労働・社会保障部農村社会保険司以外の部門が所管する法制度に関連づけて設けられるものであり、その導入や制度の見直しのスケジュールは他部門が所管する関係法制度の整備や見直しの有無等に影響されると考えられるので、計画策定にあたってはこの点にも留意が必要である。

(5) 協力対象地区における農保制度の実施状況のモニタリングと評価

協力対象地区における制度設計に関する活動の一環として実施する農保制度の実施状況や加入状況のモニタリングや評価は、制度運用の安定性や普及可能性等の観点から行う。また上記4-1-2に述べた基本的考え方も踏まえ、制度の普及状況の調査にあたっては、加入した農

民の所得分布や男女比も調査項目に加えることを検討すべきである。

(6) 実務担当者向けマニュアルの作成

本調査においては、農保制度が適性かつ公平に運用されるよう、制度設計に関する活動の一環として、実務担当者向けの農保制度施行のためのマニュアルを作成することとしているが、マニュアルの作成は日本で使用されている関連マニュアル等も参照しつつ行うべきである。また、協力対象地区横断的に共通する部分については、協力終了後の改訂や普及における便宜を考慮し、協力対象地区共通のものにすべきである。

(7) 業務人材育成

- ①幹部に対する研修は、複数の協力対象地区を対象に同時に実施することも含めて効率的に実施するよう努めるべきである。
- ②実務担当者等に対する研修については、県レベル、郷鎮レベルの実務人材、村民委員会主任およびその代理人を対象として実施するが、本案件期間中にこれに該当するすべての実務人材を研修するのは困難であるので、協力期間終了後も中国側が自ら継続することのできる、効果的な研修およびその実施体制を確立することを目指して活動に取り組むべきである。また、協力対象地区ごとの農保制度の制度整備計画と整合性を確保するよう留意する必要がある。さらに、県以下の各レベルの実務担当者等に対してバランスよく研修を行うよう留意すべきである。

(8) 基金管理システム

- ①本調査における基金管理システムの開発は、ゼロからスタートするわけではなく、すでに先進地区等において開発され使用されている基金管理システムの機能や構成を十分参考にして実施するものであることに留意する。また、協力対象地区ごとに異なるシステムを開発するのではなく、全国に配布し、配布先の各地区で細部の調整を行えば使用可能となるような基金管理システムを構築することを目指していることにも留意する。
- ②基金管理システムについては中国側の期待が特に大きいため、調査開始後行う基礎調査期間中に既存の基金管理システムの構成や運用状況、さらには既存の基金管理システムの開発に携わった業者の技術力を含む情報を十分収集・分析し、基金管理システム開発に関する詳細計画を作成して、中国側と十分なすり合わせを行っておく必要がある。この際、各協力対象地区における農保制度の整備計画との整合性の確保にも十分留意する。
- ③基金管理システムの開発は、本件協力終了後の維持管理や修正への対応可能性の確保に十分留意して行う必要がある。維持管理等への対応やコストを考慮すると、基金管理システ

ムの開発は再委託により現地コンサルタントを活用して実施すべきと考えられる。

- ④基金管理システムの構築は、まず協力対象地区のうち、条件の整った1、2地区を対象に、先行的に基金管理システムを設置し試行運用を行うところから着手する。試行運用においては、県レベルにサーバーを1台、省または地区級市レベルに端末を1台、2箇所程度の郷鎮にそれぞれ1台ずつの端末等を設置することとする。また、試行運用の状況をモニタリング・評価し、その結果を踏まえて、必要に応じて基金管理システムの修正を行う。その後、その成果品を他の協力対象地区において活用する。

(9) 社会保障分野の他の取り組みとの整合性の確保

中国の現政権は都市と農村の所得格差等に強い問題意識を有しており、その一環として農村部における社会保障制度の整備にも取り組んでいる。具体的には、農村部の最低生活保障制度の整備が順次進められているほか、医療分野では「農村合作医療制度」の整備が進められつつある。したがって本調査の実施にあたっては、これらの関連する社会保障制度の整備の時期や内容との整合性の確保に留意する必要がある。

(10) 他ドナーの動向

中国においては社会保障制度整備が遅れており、改善が急務になっていることについてはドナー間で広く認識が共有されており、これまでに世界銀行、アジア開発銀行、EU等が社会保障制度関係の制度構築に関する調査研究や業務人材の育成等の観点から協力を実施している。農保制度については、2000年にADBが関連する地方政府の具体的な取り組み等について調査研究を実施している。したがって本案件の実施にあたっては関係する他ドナーと十分意見や情報を交換すべきである。

附 属 資 料

1. 実施細則（S/W）（2005年11月10日署名）
 - 1 - 1 日本語版
 - 1 - 2 中国語版

2. 協議議事録（M/M）（2005年11月10日署名）
 - 2 - 1 日本語版
 - 2 - 2 中国語版

3. 民政部通知『県級農村社会養老保険基本案（試行）』の印刷・配布に関する通知
（民弁発[1992]2号）仮訳

4. 国务院弁公庁通知「民政部の農村社会養老保険事業のさらなる整備に関する意見」
（国弁発[1995]51号）仮訳

中華人民共和國

農村社會養老保險制度整備調查

實施細則

日本國

獨立行政法人國際協力機構

中華人民共和國

勞働・社會保障部

この実施細則は、下記の2機関により合意されるものである。

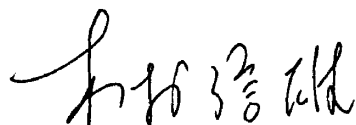
日本国 独立行政法人国際協力機構
中華人民共和国 労働・社会保障部

この実施細則は、下記の2者の署名により、確認されるものとする。

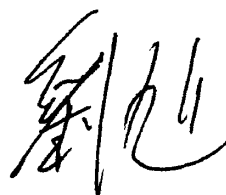
2005年11月10日

日本国
独立行政法人国際協力機構
中国事務所長

中華人民共和国
労働・社会保障部
国際合作司



木村 信雄



劉 旭

日本国政府は中華人民共和国政府の提案に基づき、農村社会養老保険制度整備調査の実施を決定し、2005年11月10日農村社会養老保険制度整備調査の実施に関する口上書を中華人民共和国政府と交換した。

日本国政府による技術協力の実施機関である独立行政法人国際協力機構（以下 JICA という）は、日本国において施行されている法律及び規則に従い本調査を実施する。労働・社会保障部は中華人民共和国政府の本調査に関する担当機関として、中華人民共和国において施行されている法律及び規則に従い中華人民共和国関係機関との調整を行い、中国側実施機関として JICA が派遣する調査団と協力して、本調査の円滑な実施を図る。

2005年11月10日、日本国政府が中華人民共和国政府へ発した口上書及び中華人民共和国政府の口上書による回答に基づき、JICA と中華人民共和国労働・社会保障部は協力の内容、範囲及び調査工程並びに協力を進めるにあたって両国が取るべき措置等の詳細について、協議の上本実施細則を定めた。

1.協力の内容及び範囲

日本側は、中国側と協力して、本調査の試行地区及び先進地区において、これらの地区の実情に合致した農村社会養老保険制度の改善案の策定、並びにモデル的活動として、制度の実施に必要な人材育成、普及啓発及び農村社会養老保険基金管理システムの構築を行うとともに、農村社会養老保険制度の全国的な普及のための提言等を行う。

2.調査対象地域

本調査の試行地区は、以下のとおりとする。

- (1) 安徽省六安市霍邱県
- (2) 山西省呂梁市柳林県
- (3) 山東省荷澤市牡丹区
- (4) 福建省南平市延平区
- (5) 四川省巴中市通江県
- (6) 雲南省楚雄自治州南華県

なお、農村社会養老保険制度の取り組みが進んでいる北京市大興区、山東省煙台市招遠市も「先進地区」として調査対象地域に含め、これらの地区の経験を試行地区における取り組みに活用するほか、可能な範囲で、これらの地区の農村社会養老保険制度の更なる改善に取り組むこととする。

また、調査中とりまとめる農村社会養老保険制度の普及のための提言は、全国レベルを視野に入れたものとする。



3.調査の内容

調査は、主に次の3つの部分で構成される。

(1) 基礎調査

①全国、試行地区の属する省、地区級市、及び試行地区、並びに先進地区について以下の点を調査。

- ・ 農村社会養老保険制度に関連する社会・経済の概況と将来予測
- ・ 農村部の社会保障制度の沿革、現状及び直面している課題
- ・ 現行の農村社会養老保険制度の実施状況（加入者数、加入者の収入分布、給付者数、給付額、支払い済み保険料、基金総額等）
- ・ 農村社会養老保険制度に関する法制度、政策体系の現状及び課題
- ・ 農村社会養老保険制度の実施体制の現状及び課題（省、市、県（区）、郷、鎮の役割分担を含む）
- ・ 農村社会養老保険制度に関する業務従事者の人材育成の現状及び課題
- ・ 農村社会養老保険制度の基金運用の現状及び課題
- ・ （省、地区級市及び試行地区のみ）金融システムの現状及び課題
- ・ （試行地区のみ）農村部住民の養老保険制度への加入に関する意向

②日本や諸外国の農村（農民）の社会保障制度の発展状況及び経験に関する基礎的調査

(2) 試行地区及び先進地区における農村社会養老保険制度及びその実施体制の整備

① 農村社会養老保険制度の整備

- ・ 農村社会養老保険制度整備に係る前提条件の確認（農村社会養老保険制度の全国共通部分、中央、地方政府の農村社会養老保険制度の実施に伴う財政支出の有無等）
- ・ 農村社会養老保険制度整備の計画策定
- ・ 農村社会養老保険制度の実施に係るモニタリング及び評価
- ・ 農村社会養老保険制度の改善案の検討
- ・ 農村社会養老保険制度の改善案に関するワークショップ等の実施
- ・ 改善後の農村社会養老保険制度の評価（普及率の見通し、中期的財政見通し等）
- ・ 実務担当者向けマニュアルの作成

② 農村社会養老保険制度の業務従事者の人材育成

- ・ 人材育成ニーズの分析
- ・ 既存の関連研修・教材等の調査
- ・ 人材育成計画の策定・見直し
- ・ カリキュラムの作成・見直し
- ・ 教材作成・見直し
- ・ 省・地区級市・県レベルの幹部人材研修の実施
- ・ 県レベル・郷鎮レベルの実務人材、村民委員会主任及びその代理人に対する研修の実施
- ・ 上記人材育成研修の評価



- ③ 農村社会養老保険制度の実施に必要な基金管理システム（基金運用、被保険者の加入・登録に関連するコンピューターシステム）の開発
- ・ 既存の基金管理システムに係る情報の収集及び分析
 - ・ 基金管理システムの開発計画の策定・見直し
 - ・ 基金管理システムの機能・構成案の検討
 - ・ 基金管理システムの開発・修正
 - ・ 基金管理システムの試行運用（1、2の地区を対象に実施）
 - ・ 運用・維持管理マニュアルの作成・修正
 - ・ 基金管理システムのモデル的設置
 - ・ 各地区の実情に合わせた基金管理システムの調整
 - ・ データベースへのデータ入力
 - ・ 基金管理システムの操作研修
 - ・ 基金管理システムの運用状況に関するモニタリング
- ④ 住民に対する普及啓発
- ・ 普及啓発計画の策定・見直し
 - ・ 普及啓発用資料等の作成
 - ・ 普及啓発
 - ・ 普及啓発のモニタリング・評価
- (3) 農村社会養老保険制度の全国的な普及のための提言等
- ・ 試行地区及び先進地区の農村社会養老保険制度及びその実施体制に関する現状比較分析
 - ・ 日本や諸外国の農村部の養老保険制度等の発展状況及び経験の分析
 - ・ 農村社会養老保険制度の安定的運用の核となる技術に関する研究
 - ・ 農村社会養老保険制度の改善案の検討
 - ・ 農村社会養老保険制度の普及展開に伴う経済的、社会的インパクトの分析
 - ・ 農村社会養老保険制度の全国的な普及に必要な取り組みに関する提言

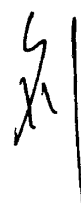
4. 調査期間及び工程

調査期間及び工程は別表1のとおりとする。

5. 実施体制

本調査の実施体制は以下のとおりとする。

- (1) 指導委員会：本案件の進捗についてプロジェクトチームから報告を受け、必要に応じて協力計画の変更等について協議して決定し、プロジェクトチームに指導する。コアメンバーは以下のとおりとするが、日中双方が必要と認めた場合には、中国科学技術部や在中国日本大使館等の参加に向けて調整する。



中国側：労働・社会保障部国際合作司、同部農村社会保険司

(中国側委員長は、労働・社会保障部国際合作司長)

日本側：JICA 中国事務所及び日本側本格調査団

(日本側委員長は、JICA 中国事務所長)

(2) プロジェクトチーム：日常のプロジェクト活動や各種調整業務を担当。

中国側：労働・社会保障部農村社会保険司内に設置される弁公室であり、農村社会保険司、国際合作司及び関係の専門家から構成される。

日本側：日本側本格調査団

(3) ワーキンググループ：試行地区及び先進地区の属する各レベルの地方政府の労働・社会保障部門間において協力内容及び成果に関する意見交換や各種調整業務を担当。試行地区及び先進地区毎に設置する。主に試行地区及び先進地区の属する各レベルの地方政府の労働・社会保障部門の担当者及び地方政府の関係部門の責任者から構成される。

6. 報告書

日本側は、下記の報告書を労働・社会保障部に提出する。

(1) 着手報告書 (25 部)

調査実施計画及び実施日程等について報告書をまとめる。

(2) 中間報告書 (25 部)

試行地区及び先進地区における農村社会養老保険制度の評価、人材育成及び普及啓発の計画及び評価、基金管理システムの開発計画案等について報告書をまとめる。

(3) 進捗報告書 (25 部)

制度整備、人材育成、普及啓発、基金管理システムの試行評価等について報告書をまとめる。

(4) 最終報告書 (案) (25 部)

労働・社会保障部は本報告書 (案) の受理後、1 ヶ月以内に本報告書 (案) に対する意見を独立行政法人国際協力機構に提出する。

(5) 最終報告書 (50 部)

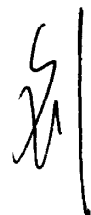
最終報告書 (案) に対する労働・社会保障部の意見を受けた後 60 日以内に提出する。

7. 中国側が取るべき措置

現地調査を円滑に実施するために、中国側は中華人民共和国において施行されている法律及び規則に従い以下の措置をとる。

(1) 中国側専門家、事務職員及び作業員等の提供及びそれに係る全ての経費負担

(2) 現地調査の実施にあたって別表 2 に示す中国側が分担する業務及びそれに係る経費負担



- (3) 現地調査実施に必要な作業所及び机、椅子等備品の無償提供及び宿舎の斡旋（ただし調査地域において通常の方法で借上が困難な場合は宿舎の無償提供）
- (4) 現地調査のために必要な航空機、鉄道、車輛及び船舶の手配（但し、通常の方法で借上が困難な車輛及び船舶等については運転手を含め無償提供）
- (5) 現地調査のために必要な中国国内間電話設備の提供及びそれに係る経費負担
- (6) 現地調査のために必要な諸許可の手続きの実施
- (7) 調査のために必要な資料及び情報の提供
- (8) 現地調査期間中、調査団に病気、怪我が発生した場合の病院の手配
- (9) 現地調査期間中の調査団員の安全確保のための便宜供与と支援
- (10) 日本から持ち込む資機材の中国国内輸送費の負担
- (11) 日本から持ち込む資機材の輸入及び再輸出に必要な手続き
- (12) その他軽微な資機材等の一部経費の負担
- (13) 上記6.の報告書の中文への翻訳内容の確認

8. 日本側が取るべき措置

日本側は、調査にあたって、以下の措置をとる。

- (1) 日本側調査団の技術費、渡航費、現地調査期間中の食費、旅費、宿泊費及び医療費の経費負担（上記7. (3) 及び7. (4) の中国側が負担する場合を除く。）
- (2) 現地調査の実施にあたって、別表2に示す日本側が分担する業務の実施及びそれに係る経費負担
- (3) 日本から持ち込む資機材の日本からの中国の港、又は空港までの往復輸送費の負担
- (4) 上記6.の報告書の作成

9. 本実施細則に定められていない事項については、本調査期間中両者協議して定めるものとする。



開発調査「農村社会養老保険制度整備調査」調査工程表

準備	第1年次			第2年次			第3年次						
	0	3	6	9	12	15	18	21	24	27	30	33	36
準備 試行地区 及び先進地区	情報収集												
	詳細活動計画												
	現状分析・前提条件の確認												
	制度整備計画の策定 制度実施に関わるモニタリング・評価 制度改善案の検討 制度改善案に関するワークショップ等の実施 改善後の制度の評価 実務担当者向けマニュアルの作成												
人材育成	現状分析												
	既存の関連研修・教材等調査 人材育成計画の策定・見直し カリキュラムの作成・見直し 教材作成・見直し 省・市区縣市・県レベルの幹部人材研修 県・郡鎮・及び村レベルの実務人材研修 人材育成の評価												
	普及啓発												
基金管理システム	普及啓発												
	現状分析 普及啓発計画の策定・見直し 普及啓発用資料等の作成 普及啓発 普及啓発のモニタリング・評価												
	基金管理システムの現状分析												
	基金管理システム開発計画の策定 基金管理システムの機能・構成案の検討 基金管理システムの開発・修正 基金管理システムの試行運用 運用・維持管理マニュアルの作成・修正 基金管理システムのモデル的設置 基金管理システムの調整 データベースへのデータ入力 基金管理システムの操作研修 基金管理システムの運用状況のモニタリング												
	活動計画の策定												
	試行地区・先進地区の現状比較分析 日本や諸外国の参考事例の分析 農村社会養老保険に関する中核的技術の研究 農村社会養老保険制度の改善案の検討 全国普及展開による社会経済的インパクトの予測 全国普及に必要な取り組みに関する提言												
	★	★△	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
	IC/R	IC/R	IC/R	IC/R	IC/R	IC/R	IC/R	IC/R	IC/R	IC/R	IC/R	IC/R	IC/R
	IT/R	IT/R	IT/R	IT/R	IT/R	IT/R	IT/R	IT/R	IT/R	IT/R	IT/R	IT/R	IT/R
	P/R	P/R	P/R	P/R	P/R	P/R	P/R	P/R	P/R	P/R	P/R	P/R	P/R
DF/R	DF/R	DF/R	DF/R	DF/R	DF/R	DF/R	DF/R	DF/R	DF/R	DF/R	DF/R	DF/R	
F/R	F/R	F/R	F/R	F/R	F/R	F/R	F/R	F/R	F/R	F/R	F/R	F/R	

★:セミナー

IC/R:着手報告書

P/R:進捗報告書

IT/R:中間報告書

DF/R:最終報告書

F/R:最終報告書

★:ワークショップ

お

手

別表2

現地調査業務の分担

作業項目	日本側	中国側
1.既存資料の収集・分析	(1) 必要な資料・情報の特定 (2) 収集した資料・情報の整理、分析	(1) 資料・情報の収集作業 (2) すべての資料の無償提供 (3) 日本側調査団との協力による収集した資料・情報の整理、分析の実施
2.既存関連計画のレビュー	(1) 必要な関連計画の特定 (2) 収集された既存の関連計画のレビュー	(1) 既存の関連計画に係る資料の提供 (2) 日本側調査団との協力による既存の関連計画のレビュー
3.再委託調査の計画、発注、及び工程管理	(1) 再委託調査の計画策定 (2) 調査団による再委託調査の発注 (3) 工程管理	(1) 日本側調査団との共同での再委託調査の計画策定 (2) 必要に応じ、再委託可能な企業等に関する情報提供 (3) 必要に応じ、調査地立入許可等の取得、法的手続きの実施 (4) 日本側調査団との共同での工程管理
4.モデル的活動に必要な資機材	(1) 日本側が調達する資機材の仕様の検討 (2) 必要な資機材の調達 (3) 資機材の設置、操作、保守・管理に係る指導	(1) 必要に応じ、資機材の仕様の検討に協力 (2) 必要に応じ、据付スペースの確保のための調整とその提供を実施 (3) 資機材の設置、登録、操作、保守・管理
5.基金管理システム (コンピューターシステム)	(1) 基金管理システムの設計、プログラム作成 (2) データ入力に関するアドバイス (3) 基金管理システムのセキュリティに関するマニュアル整備、セキュリティに関するアドバイス	(1) 既存の基金管理システムの機能や構成等に関する情報の提供 (2) 日本側調査団との協力による基金管理システムの設計、プログラム作成 (3) 入力するデータの収集、データ入力 (4) 日本側調査団との協力による基金管理システムのセキュリティに関するマニュアル整備、セキュリティ確保に必要な日常のオペレーションの実施

<p>6.試行地区における農村社会養老保険制度整備</p>	<p>(1) 制度提案の前提条件の確認及び意見交換 (2) 制度整備の計画案の確認及び意見交換 (3) 制度実施に係るモニタリング及び評価の計画策定、モニタリング及び評価実施の支援 (4) 制度の改善案の検討</p>	<p>(1) 制度提案の前提条件の提示、日本側調査団との意見交換 (2) 制度整備の計画案の提示、日本側調査団との意見交換 (3) 日本側調査団との協力による制度実施に係るモニタリング及び評価の計画策定、モニタリング及び評価の実施 (4) 日本側調査団との協力による制度の改善案の検討</p>
<p>7.業務従事者の人材育成</p>	<p>(1) 人材育成ニーズの分析 (2) 必要な教材の検討、教材作成 (3) 研修に必要な日本側講師の手配 (4) 労働・社会保障部門以外の講師に対する旅費、日当等の費用負担</p>	<p>(1) 日本側調査団との協力による人材育成ニーズの分析 (2) 日本側調査団との協力による必要な教材の検討、教材作成 (3) 研修に必要な中国側講師の手配、研修会場等の手配、研修受講者への案内 (4) 労働・社会保障部門の講師及び国内研修受講者の旅費、日当等の費用負担</p>
<p>8.ワークショップ、セミナー</p>	<p>(1) ワークショップ、セミナーの計画、日程案の検討 (2) 日本から有識者を招聘する場合の招聘に関する各種調整の実施 (3) 日本側出席者の全部旅費負担、及び労働・社会保障部門以外の一部の中国側出席者の旅費負担、労働・社会保障部門以外の施設を使用する場合の会場借料 (4) ワークショップ、セミナーの報告書作成</p>	<p>(1) 日本側調査団との協力による計画、日程案の検討 (2) 関係機関への案内の送付、出席者取りまとめ、会場の手配等各種調整の実施 (3) 労働・社会保障部門の出席者の旅費負担 (4) 日本側調査団との協力による左記報告書作成</p>

中华人民共和国

农村社会养老保险制度创新与管理规范调研合作项目

实施细则

日本国

日本国际协力机构

中华人民共和国

劳动和社会保障部

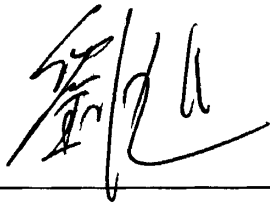
本实施细则由下述两个机构达成协议。

中华人民共和国 劳动和社会保障部
日本国 日本国际协力机构

本实施细则由下述双方签字确认。

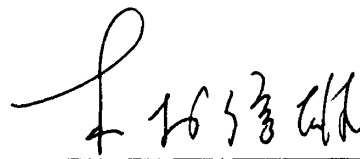
2005年11月10日

中华人民共和国
劳动和社会保障部
国际合作司司长



刘 旭

日本国
日本国际协力机构
中国事务所所长



木村 信雄

日本国政府根据中华人民共和国政府的建议, 决定实施中国农村社会养老保险制度的创新与管理规范调研合作项目, 2005年11月10日与中华人民共和国政府就农村社会养老保险制度的创新与管理规范调研合作项目的实施交换了照会。

日本国政府的技术合作实施机构—日本国际协力机构(以下称“JICA”)、将按照日本国现行的法律及规章实施本项目。劳动和社会保障部作为中华人民共和国政府本项目的负责机构, 按照中华人民共和国现行的法律及规章, 进行中华人民共和国政府有关部门之间的协调工作, 并作为中方的实施机构与 JICA 派遣的调研专家团进行合作, 使本项目能够顺利实施。

2005年11月10日, 根据日本国政府致中华人民共和国政府的照会及中华人民共和国政府复照确认, 中华人民共和国劳动和社会保障部与 JICA 就本项合作的内容、范围、进度以及两国政府为推进本项合作应采取措施等的详细内容经过协商制定了本实施细则。

一、合作的内容及范围

日方与中方合作, 制定符合项目所列试点地区及先进地区实际情况的农村社会养老保险制度的创新方案、进行开展试点活动时制度实施所需的人才培养、宣传教育以及建立农村社会养老保险基金管理体系, 对农村社会养老保险制度创新和管理规范的全国推广提出建议等等。

二、项目对象地区

本项目的试点地区如下所示。

- (1) 安徽省六安市霍邱县
- (2) 山西省吕梁市柳林县
- (3) 山东省菏泽市牡丹区
- (4) 福建省南平市延平区
- (5) 四川省巴中市通江县
- (6) 云南省楚雄自治州南华县

另外, 农村社会养老保险制度工作比较先进的北京市大兴区、山东省烟台市招远市作为“先进地区”纳入本项目对象地区, 将上述先进地区的经验在试点地区进行推广的同时, 在可能的范围内对先进地区的农村社会养老保险制度作出进一步改善。

此外, 调研中总结的旨在推广农村社会养老保险制度创新与管理规范的建议, 应考虑面向全国推广。

三、项目内容

项目主要由如下的三个部分构成。

1、基础调研

- (1) 在全国、试点地区所属省、地区或地级市、以及试点县市和先进地区开展下述调研。
 - 与农村社会养老保险制度有关的社会、经济概况及未来预测
 - 农村地区的社会保障制度的沿革、现状及面临的主要问题
 - 现行农村社会养老保险制度实施的具体状况(参保人数、参保人员的收入分布、领取养老



金人数、领取金额、已缴纳保费、基金总额等)

- 农村社会养老保险制度相关的法律、政策体系的现状及问题
- 农村社会养老保险制度实施体制的现状及问题(包括省、市、县(区)、乡镇的工作分配)
- 从事农村社会养老保险制度工作人员的人才培养的现状及问题
- 农村社会养老保险制度的基金使用的现状及问题
- (省、地级市以及试点地区)金融体制的现状及问题
- (试点地区)农村地区居民加入农村养老保险的意向

(2) 对日本等其他国家农村(农民)社会保障制度的发展及经验进行基础性调研

2、试点地区及先进地区的农村社会养老保险制度创新与管理规范方案以及实施体制的完善

(1) 农村社会养老保险制度创新与管理规范试点方案的完善

- 确认农村社会养老保险制度创新与管理规范试点方案完善的前提条件(农村社会养老保险制度的全国共通部分、中央、地方政府有无实施农村社会养老保险制度所需的财政支出等)
- 制定农村社会养老保险制度创新与管理规范试点方案完善的计划
- 对农村社会养老保险制度的实施作出监测和评估
- 研究农村社会养老保险制度的改善方案
- 专家组织召开研讨会,对农村社会养老保险制度的改善方案进行讨论、研究
- 对改善后的农村社会养老保险制度进行评估(参保率的前景预期、中期财政状况预期等)
- 制作经办人员使用的工作实施要领手册

(2) 从事农村社会养老保险制度创新与管理规范试点工作人员的人才培养

- 分析人才培养需求
- 确认既有的相关培训及教材
- 制定人才培养计划并进行改善方面的研究
- 制作课程并进行改善方面的研究
- 编写教材并进行改善方面的研究
- 对省、地级市、县级的干部人才实施培训
- 对县、乡镇经办人员及村委会主任或村代办人员实施培训
- 上述人才培养的评估

(3) 开发农村社会养老保险制度创新与管理规范试点实施所必需的基金管理系统(基金运用、参保人员参保及注册相关的计算机系统)

- 收集并分析现有基金管理系统的相关信息
- 制定基金管理系统开发计划并进行改善方面的研究
- 研究基金管理系统的功能、构成方案
- 基金管理系统的开发、修改
- 基金管理系统的试运行(以1、2个地区为对象实施)
- 运用、维持、管理手册的制作及修改
- 示范性地设置基金管理系统
- 依照各地实际情况对基金管理系统进行调整
- 将数据输入数据库



- 基金管理系统的操作培训
 - 对基金管理系统运用状况方面进行监测
 - (4) 对试点地区居民进行宣传教育
 - 制定对试点地区居民进行宣传教育的计划并进行改善方面的研究
 - 制作宣传教育所需的资料
 - 宣传教育
 - 对宣传教育活动进行监测和评估
- 3、对农村社会养老保险制度创新与管理规范在全国推广提出建议等
- 试点地区及先进地区农村社会养老保险制度及实施体制的现状比较分析
 - 分析日本等其他国家农村社会养老保险制度发展状况及经验
 - 研究农村社会养老保险制度稳定实施所需核心技术
 - 研究农村社会养老保险制度改善方案
 - 分析农村社会养老保险制度创新与管理规范的推广产生的经济和社会方面的影响
 - 针对农村社会养老保险制度全国推广时所需措施提出提出建议

四、项目时间及进度

项目时间及进度如附表 1。

五、项目实施体制

本项目的实施体制如下：

- (1) 指导委员会：接受项目组对项目进展情况的报告，必要时通过协商决定合作计划的变更等，并对项目组进行指导。核心成员如下，同时中日双方在认为必要时，协调中国科学技术部与日本驻华大使馆等部门参加。
 - 中方：劳动和社会保障部的国际合作司、农村社会保险司
(中方主席为劳动和社会保障部国际合作司司长)
 - 日方：JICA 中国事务所以及日本正式调研专家团
(日方主席为 JICA 中国事务所所长)
- (2) 项目组：负责项目的日常活动以及各种协调工作。
 - 中方：设在劳动和社会保障部农村社会保险司内的办公室，由农村社会保险司、国际合作司和有关专家组成
 - 日方：JICA 为本项目派遣的调研专家团
- (3) 工作小组：负责试点地区（县市）及先进地区（县市）所属地方各级劳动和社会保障部门及有关部门间就合作内容与成果展开的交流以及各种协调工作。在各试点地区及先进地区分别设置。主要由试点地区（县市）及先进地区（县市）所属地方各级劳动和社会保障部门和政府有关部门负责人组成

六、报告书

日方向劳动和社会保障部提交如下报告书。




(1) 初始报告书 (25 份)

以项目实施计划及实施日程为内容。

(2) 中间报告书 (25 份)

以试点地区及先进地区农村社会养老保险制度的评估、人才培养及宣传教育计划及其评估、基金管理系统的开发计划方案等为内容。

(3) 进展报告书 (25 份)

以试点地区的农村养老保险制度创新与管理规范试点方案、人才培养、宣传教育、基金管理系统的试运行评估等为内容。

(4) 最终报告书 (草案) (25 份)

劳动和社会保障部在收到本报告书 (草案) 一个月内, 将对于本报告书 (草案) 的意见反馈给日本国际协力机构。

(5) 最终报告书 (50 份)

收到劳动和社会保障部对最终报告书 (草案) 的意见后 60 天之内提交。

七、中方应采取的措施

为使实地调研能够顺利实施, 中方将根据中华人民共和国现行的法律及规章, 采取以下措施。

(1) 配备中方专业人员、行政人员以及作业人员, 并负担其全部费用。

(2) 在实施实地调研时, 执行如附表 2 所示的中方分担的业务, 并负担相关经费。

(3) 无偿提供实施实地调研所需的工作场所、桌、椅等物品及安排宿舍 (如在调研现场, 难以用通常的租赁办解决宿舍时, 则由中方无偿提供)。

(4) 联系安排进行实地调研所需的飞机, 火车, 车辆及船舶等交通工具 (如用通常的租赁办法难以解决车辆及船舶等时, 则由中方无偿提供交通工具和司机)。

(5) 提供实地调研所需的中国国内通话的电话设备并负担相关费用。

(6) 办理进行实地调研所需的各项审批手续。

(7) 提供调研所需的资料及信息。

(8) 实地调研期间, 为生病受伤的调研专家团成员安排医院治疗。

(9) 实地调研期间, 为确保调研专家团成员的安全提供便利和支持。

(10) 负担从日本运入中国的设备器材的中国国内的运输费。

(11) 办理从日本运入中国的设备器材进出口所必需的手续。

(12) 负担其它轻微器材等的部分经费。

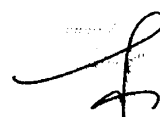
(13) 确认上述六的报告书的中文翻译内容。

八、日方应采取的措施

日方在调研时, 采取如下措施:

(1) 负担日方调研专家团成员技术费, 国际旅费, 实地调研期间的伙食费, 旅费, 住宿费及医疗费 (上述七. (3) 及七. (4) 中方负担情况除外)。

(2) 在实施实地调研时, 执行如附表 2 所示的日方分担的业务, 并负担相关经费。



- (3) 负担由日本带来的设备器材从日本到中国的港口或机场的往返运输费用。
- (4) 编写上述六的报告书。

九、本实施细则未尽事项，在调研期间由双方协商确定。



「中国农村社会养老保险制度创新与管理规范调研合作项目」调查进度表

准备	试点地区及 先进地区	准备	第1年度			第2年度			第3年度						
			0	3	6	9	12	15	18	21	24	27	30	33	36
		收集信息 详细活动计划													
	制度完善	现状分析、确认前提条件 制定完善制度方案计划 制度实施方案方面的监测及评估 制度改善方案方面的研究 举办制度改善方面研讨会 对改善之后制度进行评估 制定经办人员使用的工作实施要领手册													
	人才培养	现状分析 调查现有的相关培训及教材情况 制定人才培养计划并进行改善方面的研究 制作课程并进行改善方面的研究 制作教材并进行改善方面的研究 省、地、市、县级的干部人才培养 县级、乡镇级、村级经办人员培训 人才培养的评估													
	宣传教育	现状分析 制定宣传计划并进行改善方面的研究 制作宣传教育所用资料 宣传教育 宣传教育的监测和评估													
	基金管理系统	基金管理系统的现状分析 制定基金管理系统开发计划 研究基金管理系统的功能和构成方案 开发并修正基金管理系统 基金管理系统的试运行 运行、维护、管理手册的制作与修改 示范性地设置基金管理系统 基金管理系统的调整 数据库的数据输入 基金管理系统操作方面的培训 基金管理系统运行方面的监测													
全国层面	完善制度需进行 的研究等	活动计划的制定 试点地区、先进地区的现状比较分析 日本和其他国家参考事例的分析 农村社会养老保险核心技术的研究 农村社会养老保险制度改善方案的研究 全国推广对社会经济产生影响方面的预测 对全国推广需采取措施方面的提议													
制作报告书 研讨会等			★	☆△	IC/R/	☆								△☆	△★

注：
IC/R: 初始报告书
P/R: 进展报告书
IT/R: 中间报告书
DF/R: 最终报告书(草案)
F/R: 最终报告书
★: 讨论会
☆: 研讨会

实地调研业务的分工

调研项目	日方	中方
1. 现有资料的收集和分析	(1) 决定必要的资料和信息 (2) 整理和分析收集的资料和信息	(1) 收集资料和信息 (2) 无偿提供所有的资料 (3) 与日方调研专家团合作, 整理、分析收集的资料和信息
2. 现有相关计划的复查	(1) 确定必要的相关计划 (2) 收集的现有相关计划的复查	(1) 提供现有相关计划的资料 (2) 与日方调研专家团合作, 复查现有相关计划
3. 再委托调研的计划制定、发包及进度管理	(1) 制定再委托调研的计划 (2) 由调研专家团进行再委托调研的发包 (3) 进度管理	(1) 与日方调研专家团共同制定再委托调研计划 (2) 根据需要提供有可能接受再委托调研业务的公司的信息 (3) 根据需要获得进入调研地点的许可和办理法定手续 (4) 与日方调研专家团共同进行进度管理
4. 试点活动所必需的器材	(1) 研究决定项目的器材的技术规格 (2) 采购必要的器材 (3) 对器材的设置、操作、保养及管理进行指导	(1) 根据需要协助研究器材的技术规格 (2) 根据需要协调确保器材的安装场地, 并提供该场地 (3) 进行器材的设置、登记、操作、保养及管理
5. 基金管理系统(计算机系统)	(1) 基金管理系统的设计及编程 (2) 有关输入数据方面的建议 (3) 编写基金管理系统安全手册, 提出有关系统安全的建议	(1) 提供目前正在使用的基金管理系统的功能、构成等方面的信息 (2) 与日方调研专家团合作, 设计基金管理系统及编程 (3) 收集需输入数据及数据输入 (4) 与日方调研专家团进行合作, 进行基金管理系统安全手册方面的完善, 实施为确保安全需采取的日常操作

<p>6. 设计试点地区农村社会养老保险制度创新与管理规范试点方案</p>	<p>(1) 确认制度建议的前提条件, 交换意见 (2) 制度创新与管理规范试点方案的确认及意见交换 (3) 制定对制度实施时进行监测、评估工作的计划, 并支援实施监测和评估 (4) 研究制度的改善方案</p>	<p>(1) 明确制度建议的前提条件, 与日方调研专家团交换意见 (2) 提供制度创新秘管理规范试点方案, 与日方调研专家团交换意见 (3) 与日方调研专家团合作, 制定对制度实施时进行监测、评估工作的计划, 并实施监测和评估 (4) 与日方调研专家团合作, 进行制度改善方案的研究</p>
<p>7. 相关从业人员的人才培养</p>	<p>(1) 分析人才培养需求 (2) 研究所需教材, 编写教材 (3) 安排培训时所需的日方教师 (4) 负担劳动和社会保障部之外的教师的差旅费及日津贴</p>	<p>(1) 与日方调研专家团合作, 分析人才培养需求 (2) 与日方调研专家团合作, 研究所需教材, 编写教材 (3) 安排培训时所需的中方教师及培训场地, 向参加培训人员做出说明 (4) 负担劳动和社会保障部门的讲师及参加培训人员的差旅费及日津贴</p>
<p>8. 研讨会 (workshop)、专题研讨会 (seminar)</p>	<p>(1) 研究研讨会、专题研讨会的举办计划以及日程方案 (2) 负责从日本聘请专家学者时相关的安排调整工作 (3) 负担日方出席人员的全部差旅费, 负担劳动和社会保障部之外的部分中方出席人员的差旅费, 使用劳动和社会保障部门以外的设施时的租用费 (3) 编写研讨会及专题研讨会的报告书</p>	<p>(1) 与日方调研专家团合作, 研究举办计划以及日程方案 (2) 负责向相关机构发放会议通知、统计出席人员、安排会场等后勤工作 (3) 负担劳动和社会保障部门出席人员的差旅费 (4) 与日方调研专家团合作, 编写左栏所示报告书</p>