

中華人民共和国
農村社会養老保険制度整備調査
最終報告書

要約編

平成 21 年 1 月
(2009 年)

独立行政法人
国際協力機構(JICA)

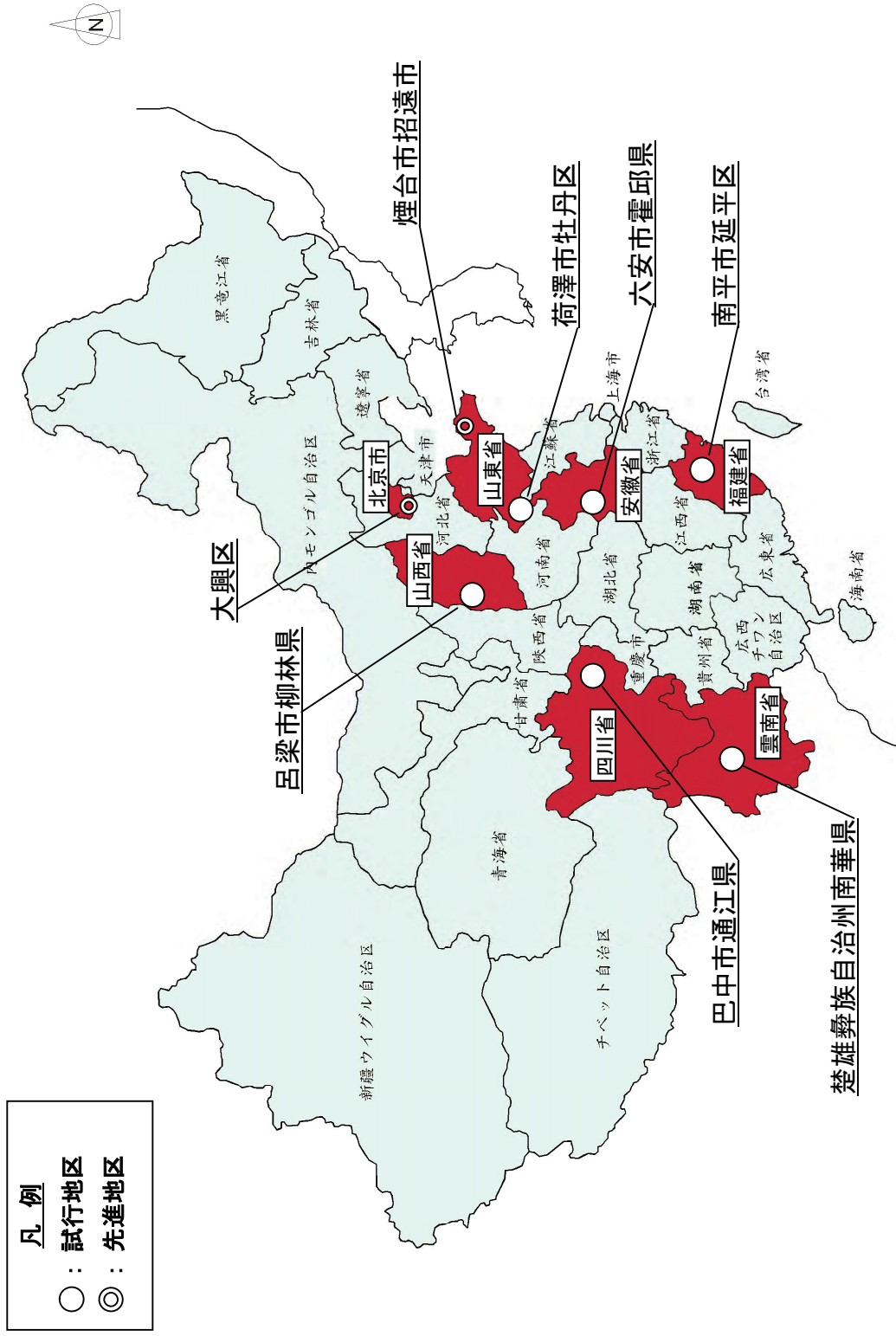
(株)ニッセイ基礎研究所
(財)国際開発センター

中国事

JR

09-02

本件協力対象地区位置図



中国農村社会養老保険制度整備調査 最 終 報 告 書

要 約 編

目 次

序 調査の概要	
序.1 調査の目的	1
序.2 調査対象地域	1
序.3 調査の作業フレーム	1
	1
第1章 中国の社会保障制度と農村社会養老保険制度の現状	
1.1 社会保障制度	2
1.2 農村社会養老保険制度	3
1.3 年金制度の特徴から見た分類と公的年金制度の備えるべき条件	4
1.4 国際比較等から見た現行農村社会養老保険制度	4
1.5 世界銀行の多層的所得保障フレームからの示唆	5
第2章 協力対象地区の社会経済概況	
2.1 中国農村部の概況と課題	7
2.2 協力対象地区の概況	11
第3章 協力対象地区における農村社会養老保険制度	
3.1 協力対象地区における制度の試行状況	12
3.2 農保制度実施に係る評価と課題	13
第4章 年金行政・人材育成	
4.1 農保行政組織の問題点と課題	16
4.2 人材育成の現状と課題	17
4.3 試行期間中の研修内容と実績	18
第5章 情報管理システム	
5.1 協力対象地区の調査開始時における業務と情報システム利用状況	20
5.2 新情報管理システム開発に向けた検討	21
5.3 新情報管理システムの機能	22
5.4 協力対象地区への新情報管理システム導入・稼働状況	23
5.5 新情報管理システム導入の成果と課題	23

第6章	年金普及啓発	
6.1	協力対象地区における農保加入の現状	24
6.2	普及啓発活動の現状	24
6.3	普及啓発活動の課題	25
6.4	協力対象地区における普及啓発活動・支援	26
第7章	農村社会養老保険制度への提言	
7.1	社会保障の意義	27
7.2	公的年金に期待される機能	28
7.3	公的年金制度運営に関する考察	30
7.4	現行農村社会養老保険制度の評価	31
7.5	分税制と中央政府・地方政府の役割	32
7.6	農村社会養老保険制度の設計提案	32
7.7	現行制度改善強化のための提言	38
第8章	新型農村社会養老保険制度の全国的展開方策の検討	
8.1	年金制度	39
8.2	年金行政・人材育成	44
8.3	情報管理システム	45
8.4	年金普及啓発	47

要 約

序 調査の概要

序.1 調査の目的

近年中国政府は、農村社会養老保険制度(農保制度)の普及に懸命に取り組んでいるが、これは、都市と農村の経済的格差が増大し、それに加えて農村においても高齢化が急速に進行する一方で、土地を収用された農民(土地収用農民)及び出稼ぎ労働者(農民工)の増加、一人当たり農地の減少等の要因により、従来、土地や家族が担ってきた農村部の伝統的な老後の生活保障機能が減退したため、この保障機能を社会的に担う制度を整備する必要が高まっていること等による。

本案件は、この重大かつ緊急の課題に中国政府が確実に対応出来るよう、日中双方が協力して、現在各地で既に実施されている農村社会養老保険制度を県レベルの協力対象地区において検証して改善点を抽出し、かつ、それら協力対象地区において制度の実施体制を整備すること、さらにその結果を踏まえて、全国に普及していくための政策提言を取りまとめることを目的とするものである。具体的には以下の4項目の実施を目的としている。

- (1) 日中双方で協議して決定した「県」レベルの協力対象地区(試行地区6ヶ所、先進地区2カ所)における制度の改善案の策定
- (2) 協力対象地区での制度運用に必要な人材育成及び普及啓発体制の整備
- (3) 協力対象地区での農村社会養老保険制度管理システムの構築・整備
- (4) 農村社会養老保険制度の全国的な普及展開のための提言

序.2 調査対象地域

以下に挙げる農村社会養老保険制度の協力対象地区(試行地区及び先進地区)を調査対象地区とする。

- (1) 試行地区:安徽省六安市霍邱県、山西省吕梁市柳林県、山東省荷澤市牡丹区、福建省南平市延平区、四川省巴中市通江県、雲南省楚雄彝族自治州南華県
- (2) 先進地区:北京市大興区、山東省煙台市招遠市

序.3 調査の作業フレーム

本件調査は次の3つのタスクから成る。

- タスク 1： 調査実施の準備（情報収集「農村調査及び農村社会養老保険制度等の現状分析」）
- タスク 2： 協力対象地区の調査
- タスク 3： 全国レベルにおける制度整備のための研究

タスク 1 は、主に 2006 年 1 月から 3 月にかけて行った調査の準備作業である。協力対象地区の実地踏査によって対象地区の社会経済条件及び農村社会養老保険制度等の現状分析を行い、詳細活動計画を作成するものであった。

タスク 2 は協力対象地区の調査であるが、①「年金制度整備」、②「年金行政・人材育成」、③「農保情報管理システム」、④「農村調査・普及啓発」の 4 コンポーネントから構成される。各コンポーネントは相互に密接な関連を持つものであり、コンポーネント間の調整、連携を常に図りながら作業を実施する必要がある。

4 コンポーネントのそれぞれについて、基本的には「情報分析・改善計画立案」→「試行」→「評価・モニタリング」→「計画の修正」の流れを通じて検討・調査を行い、地域特性を踏まえながら「協力対象地区における農村社会養老保険制度の検討・整備」を実施した。

タスク 3 は、タスク 2 で検討を進める各地域の社会経済特性等に適応した農村社会養老保険制度の結果を踏まえつつ、制度の全国展開を目指し、全国的に共通とすべき制度の大枠の改善や提言を取りまとめる作業であった。

第 1 章 中国の社会保障制度と農村社会養老保険制度の現状

1.1 社会保障制度

「国家・単位による保障」から社会保険制度への転換

改革開放政策導入までは、都市部の社会保障は年金や医療給付も政府財政あるいは国有企業により保障されていた。一方農村部の社会保障は、農村集団経済による互助制度に基づくものであり国からの支援はなかった。1980 年代初頭からこの保障体系に対する改革が始まり、2000 年までに社会保険（年金保険、医療保険、失業保険）と社会救済に係る法規が現行制度の基盤として制定された。2000 年からの都市部社会保障制度のモデルプロジェクトの試行段階を経て、2004 年には「国家が経済発展水準に応じた完全な社会保障を整備する」ことが憲法に初めて取り込まれ、また、2006 年の中国共産党第 16 回六中全会では 2020 年までに全国民を対象とする社会保障制度を確立することが明示される等、中国の社会保障制度は、現在本格的な推進段階に入っている。

都市部と農村部で異なる社会保障体系

中国の現行の社会保障体系は、都市部と農村部とに大きく分けられる。基本的な枠組みは、社会保険、社会救済（公的扶助）、社会福祉、優遇配置制度（特定階層への生活保障）、個人補填保障（商業保険等）から成っており、社会救済、社会福祉、優遇配置制度は主に政府財政（中央及び地方）を財源に実施されている。都市部の公的社会保障制度には、社会保険である城鎮職工基本養老保険、基本医療保険、失業保険、労災保険、生育保険と、社会救済（公的扶助）としての都市部住民最低生活保障や浮浪者救助、さらには高齢者・児童・障害者を対象とする社会福祉等が含まれる。農村部の公的な社会保障制度としては、社会保険としての農村社会養老保険、新型

農村合作医療、社会救済である農村最低生活保障、農村特困戸救助、五保戸扶養、農村医療救助制度、さらには農村社区サービス等の社会福祉制度が含まれる。

現状では普及が限定的な農村部の社会保障制度

都市部の社会保険については原則全ての従業員が加入することとなっているが、加入率は必ずしも高くない。また、農村部の社会保険（農村社会養老保険と新型農村合作医療）については普及拡大に向けた取組みが進められつつある。社会救済と社会福祉については、各地域の実情に応じた給付が行われており、給付基準も地域により異なっている。20年余りの改革を通じて整備が進みつつある中国の社会保障制度であるが、さらなる整備に向けては様々な問題・課題が存在する。主な問題・課題として、1) 社会保障法体系の未整備、2) 都市部と農村部制度の二元的体系、3) 社会保障管理部門の分散、4) 急速に進む高齢化への対応、等が挙げられる。

1.2 農村社会養老保険制度

80年代後半より4つの段階を経て整備されてきた農村社会養老保険制度

中国の農村社会養老保険制度（以下、農保制度若しくは農保と略称）は概ね以下の4つの段階を経て発展してきた。

- (1) 検討・試行段階（1986～1992年）
- (2) 普及段階（1992～1998年）
- (3) 調整段階（1998～2002年）
- (4) 改革試行・発展段階（2002年～現在）

現時点における農保制度整備は、90年代の普及段階に顕在化した多くの問題点の解決と是正に関する方法の模索を行い、本案件の協力対象地区における試行の実施等を通して、より普遍的な全国展開可能な制度構築を目指す新たな発展段階に入ったと見做すことが出来る。

2002年秋の中国共産党第16回全国代表大会において、「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」ことが言及された。その後、2020年までに普及率を60%にするという長期目標が掲げられ、現在この目標に向かって人力資源・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「指導意見」の策定準備を行なっている。

各地の制度は「基本方案」に沿っているが、地域事情に応じた多様な展開

現在の農保制度は何れの地域においても基本的には1991年の民政部通知による「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)で定められた枠組みに沿っているが、実施面では各地方の状況に応じた多様な取り組みが試行されている。

基本方案によると、農保制度は個人の納付保険料を主とし、集団が補助し、国家(中央政府)は政策支援を行うことを原則としている。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全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ことになっている(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、人力資源・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利率に基づいて行う。保険加入者が満60歳に達した時に、本人の口座基金の積立残高と平均余命を元に、「養老金」（以下「年金」）の給付基準を定めるとされている。

土地収用農民、出稼ぎ農民等、重点加入対象者のための特別制度の試行

また人力資源・社会保障部は、①土地の収用に伴い補償を受ける土地収用農民や、②出稼ぎ農民（農民工）、③計画出産の実施により補助等を受ける農民、④食糧生産に係る補助金を受ける農民、⑤村の幹部等、一時的又は定期的な現金収入がある農民の加入を先行して促進するため、これら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を打ち出している。その結果、各地で重点加入対象者のための特別制度の試行が展開されている。

1.3 年金制度の特徴から見た分類と公的年金制度の備えるべき条件

年金制度は各国の社会経済条件等によってより適切な方式が各国で模索されており、運営形態、制度設計方式、財源調達方式、年金支給期間、保険料払込み方式等によって差異が見られるが、公的年金として備えるべき望ましい共通の条件をまとめてみると以下のものが挙げられる。

- 確定給付型：加入者が高齢期になって、実際に年金によって生活しようとする時、その時々々の社会の生活水準に対応していけるように、年金が現役労働者所得の一定割合以上となるような給付の仕組みが定められること。
- 実質価値の維持：年金給付水準は賃金・物価上昇等に応じて変動させ、実質価値を維持すること。
- 所得再配分機能：保険料拠出と給付を通じて、所得の高い人と所得の低い人との間の差を縮めることにより、社会的公平性が図れるようになっていること。
- 強制加入（全員加入）：年金制度による保障を対象者全員に及ぼすため、法律等の規定により制度への加入が強制されること。

1.4 国際比較等から見た現行農村社会養老保険制度

年金制度の国際比較を示したのが下表であるが、多くの国の制度が確定給付型、全員加入方式であるのに対し、中国農保は確定拠出型、任意方式であり、例外的な位置にあることが分かる。

国際的比較から見た中国農保の位置付け

参加方式	確定給付型（給付建て）制度			確定拠出方式 （積立方式、個人積立方式）
	賦課方式	修正賦課方式/修正積立方式	積立方式	
強制加入 （全員加入）	ドイツ、英国、フランス、 スペイン、中国都市部年 金*、スウェーデン*	米国、カナダ、韓国、日本		シンガポール、チリ
任意加入				中国農保

*中国都市部年金、スウェーデンは一部積立方式含む。

次表は年金制度分類から見た中国農保の位置付けである。中国農村部は、既に見てきたように経済的地域格差が大きく、個人保険にせよ社会保険にせよ掛金を拠出する準備が整った地域及び人々は徐々に拡大しつつあるものの未だ限定的である。この様な状況の下では、掛金の拠出能力を持ち加入意欲のある者だけが加入する「任意加入制」、また他人の拠出金とは個人口座において厳然と区別される「個人口座方式」を採用することは現実的であり、その結果必然的に積立方式とせざるを得ず、こうした制度を普及させるために地方政府による補助（公費補助）を必要とした事情は理解出来る。こうした年金制度も中国農村部特有の事情に合致したものであり、自助努力による老後の所得保障の第1歩として評価することは出来る。

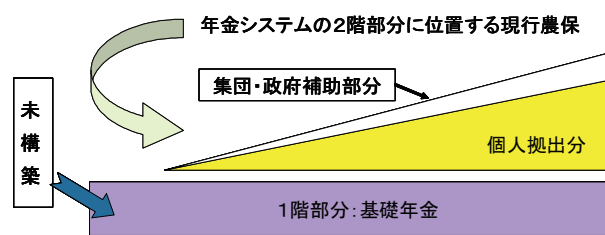
年金制度分類から見た中国農保

運営形態	⇒	政府	企業	民間保険会社
制度設計	⇒	確定給付型 (DB: Defined Benefit)	確定拠出型 (DC: Defined Contribution)	ハイブリッド型 (CB: Cash Balance)
加入方式	⇒	強制加入(全員加入)方式		任意加入方式
財源調達方式	⇒	社会保険方式		
		積立方式	賦課方式 修正積立方式 修正賦課方式	税方式
年金支給期間	⇒	終身		有期
保険料払込み	⇒	定期	一時払い	不定期払い

注： 中国農村社会養老保険制度が該当する部分

しかし、中国の現行農保制度は、諸外国の年金制度に見られる社会保険の制度とは別のものである。公的機関が管理運営し、公費が投入されているとは言え、公的年金とは言い難い。むしろ個人貯蓄あるいは民間保険会社等が提供する私的個人年金保険といった方が適当である。また、民間保険会社等が提供する私的個人年金保険においても、保険数理に基づく「相互扶助」の機能も含むことから、その機能を持たない中国農保はむしろ「個人貯蓄」と分類した方が適当である。

言葉を変えると、次図に示すように公的年金が備えるべき条件（所得再配分機能、全員加入等）を備えた基礎年金部分（1階部分）が未構築のままに、私的個人年金もしくは個人貯蓄とも呼べる制度が2階部分に構築されていると言える。



中国農村社会養老保険制度の位置付け

1.5 世界銀行の多層的所得保障フレームからの示唆

中国農村社会養老保険制度改善の基本的方向の検討を進めるに当たって、2005年に世界銀行が報告した「Old Age Income Support in the 21st Century」において提示された多層的所得保障フレームを先ず見ておくこととする。

多層的所得保障フレーム

方式	特徴	参加	財源	対象者		
				貧困層	制度外	制度内
				Lifetime Poor	Informal Sector	Formal Sector
公的扶助	最低生活保障	-	公的財源	◎	○	△
年金制度	賦課方式	公的年金	強制	保険料+公的財源		◎
	強制積立方式	職域/個人年金	強制	積立金融資産		◎
	任意積立方式	職域/個人年金	任意	積立金融資産	△	◎
家族・地域・相互扶助	家族/コミュニティ/NGO等のサポート	任意	金融・非金融資産	◎	◎	○

注：対象者に対する重要性大◎、重要性中○、重要性小△

出所：World Bank 「Old-Age Income Support in the Twenty-first Century」 2005年に基づいて作成

世界銀行は1990年以降、80カ国以上の年金制度整備支援を行っており、その成果は1994年「Averting the aging crisis」と上記の2005年報告として公表されている。1994年報告では開発途上国の年金制度構築のために、賦課方式、強制積立方式、任意積立方式の3方式からなる多層モデルを提示し、どれか一つを選択するというのではなく、各国の社会経済条件等を踏まえて、3者の最適な組み合わせに拠って制度整備を進めるべきとした。しかし、その後の各国の年金制度整備の経緯を踏まえ、2005年報告では、新たな視点を加えた多層的所得保障フレームが提示されている。これは上記3つの年金制度に加え、「公的扶助」、及び「家族・地域の相互扶助」を追加したものである。3つの方式による年金制度のみでは対応するのが難しい人々、すなわち、公的扶助は保険料負担が難しい貧困層、また家族・地域の相互扶助は、貧困層に加え年金制度の対象外に置かれがちな自営業、農業従事者等の所得保障のために、伝統的な相互扶助の役割を果たした家族、地域社会の役割の強化を提言したものである。

これら5つの所得保障の柱を軸に、各国の社会経済条件を踏まえて最適な組み合わせを見出し、個々の国に合った高齢期の所得保障制度を整備することを提言している。この多層的所得保障フレームの中に中国農保を位置付けてみると、次図に示すように任意積立方式の年金制度に当てはめることが出来る。農保は任意であるため保険料支払能力がある加入対象者（農民）であれば、希望すれば誰でも加入できる。しかし、一方で先述した公的年金制度が備えるべき望ましい条件、確定給付型、実質価値の維持、所得再配分機能、全員加入という条件は備えていない。従って、今後中国農保制度を公的年金制度として整備を進めるためには、年金制度の枠外の公的扶助、家族・地域の相互扶助と密接に役割分担と連携を進めると共に、強制積立方式、賦課方式の持つ機能を取り込むことを視野に入れて整備することの必要性を世銀の多層的所得保障フレームは示唆している。

中国農保の位置付けと改善の方向

方式	中国農村部の所得保障政策
公的扶助	最低生活保障制度 ← 連携
年金制度	賦課方式
	強制積立方式
	任意積立方式
家族・地域・相互扶助	中国農保 ↓ 連携

出所：前表と同じ

第2章 協力対象地区の社会経済概況

2.1 中国農村部の概況と課題

都市部に比べ大幅に整備が遅れている農村社会養老保険制度

農村地域では社会保障の制度化が未だ行き届いていない。改革開放政策以降、農民の社会保障は基本的に各地の県レベル以下の行政組織における取組みに任されている。沿海部を中心として郷鎮企業が発達した一部の豊かな農村では人民公社時代を遥かに上回る充実した社会福祉サービスが提供されているのに対し、内陸部の経済的に立後れた農村では貧困に喘ぎ、社会保障どころではない状況に置かれる等、都市部との格差のみならず農村間の地域格差も顕在化してきている。

拡大する地域間経済的格差

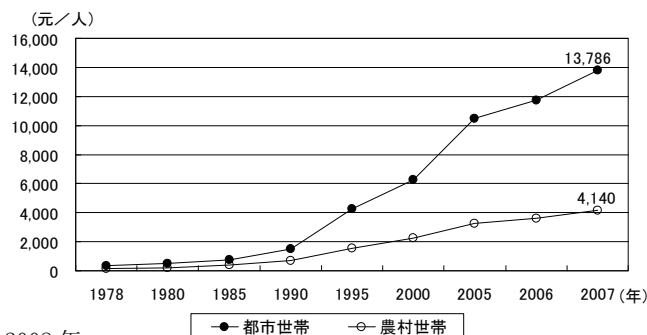
中国は1978年以来、社会主義計画経済から脱却し改革・開放政策を始めたが、以降一貫してGDP（国民総生産）は拡大を続けている。1人当りGDPの伸びを見ると、全国平均値は2007年において1978年に比べ実に49.1倍の水準にまで拡大している。しかし一方で、周知の通り、東部沿海部と内陸部、また都市部と農村部間に典型的に見られる急速な地域間所得格差の拡大も深刻化している。

改革・開放政策以降のGDPの推移

年	1978年	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年	2005年	2007年
GDP名目値(億元)	3,645	4,546	9,016	18,668	60,794	99,215	183,868	249,530
前年比成長率(%)	11.7	11.9	25.1	9.9	26.1	10.6	15.0	17.7
1人当たりGDP(元)	381	463	463	1,644	5,046	7,858	14,103	18,934

出所：中国国家统计局、中国統計年鑑2008年

次に都市住民の可処分所得と農民の純収入の一人当たり額の推移を見ると、改革・開放政策が開始された70年代末から90年にかけて、都市住民と農民の格差は徐々に拡大し、1990年代前半から急激にその差は拡大を始めた。1978年には両者の格差は2.57倍であったが、2007年には3.33倍にまで広がっている。



出所：中国統計年鑑2008年

農村世帯純収入と都市世帯可処分所得額の一人当たり額の格差

本件の協力対象地区が属する1直轄市と6省の2007年における所得格差を次表で見ると、格差の最も低い首都北京市においても2.33倍、最も大きい雲南省では4.36倍と、地域差はあるものの何れも大きな格差が存在する。

協力対象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（2007年）

項目	全国	北京市	山西省	安徽省	福建省	山東省	四川省	雲南省
都市住民1人当たり可処分所得(元)	13,786	21,989	11,565	11,474	15,506	14,265	11,098	11,496
農民1人当たり純収入(元)	4,140	9,440	3,666	3,556	5,467	4,985	3,547	2,634
都市部対農村部所得倍数(倍)	3.33	2.33	3.15	3.23	2.84	2.86	3.13	4.36

出所：中国統計年鑑 2008年

農村部の人口高齢化、伝統的家族扶養及び土地による老後保障機能の減退

2000年の第5次国勢調査によれば、農村人口は8億736万人で、その内60歳以上人口は9,100万人と、11.2%を占める。これは都市部に比べ2%以上高く、高齢化の波は農村部にいち早く訪れており、人口高齢化への社会的対応が急がれる。また、以前は農村で一般的であった家庭による高齢者扶養の伝統的慣習が薄れていることも指摘されている。農村世帯規模の変化を見ると2000年の4.20人から2007年には4.03人と減少している。これに加え農村経済の基盤である耕地も2005年現在の国民一人当たりの耕地面積は0.093haで、世界平均の3分の1に過ぎない。以前は、大規模家族と保有する耕地によって支えられていた農村の高齢者扶養能力が弱体化していると共に、家庭で高齢者を扶養するという伝統的家族観自体も揺らいで来ている。

都市化の進展に伴う土地収用農民の増加

近年都市化の進展に伴い、都市的土地利用のために農村の集団所有の土地の収用が続き、土地を手放した農民は2005年までに約4,000万人に上るとされている。国土資源部の資料に依れば耕地面積は近年継続的に減少傾向にあり、例えば2000年の19.24億畝（畝：1畝=0.06667ha）から2007年には18.26億畝と7年間に5.1%、0.98億畝（653万ha）が減少している。

減少の原因は退耕還林政策（農地を森林に戻す政策）、水害等の自然災害等、他の要因による部分もあるが、生産手段を失った土地収用農民の増加は4,000万人と無視できない数に上っている。人力資源・社会保障部農保司は「土地収用農民に対する補償体制の不備や、就職口の不足、社会保障制度欠如のため、多くの土地収用農民は生活水準が落ち、一部の人は「土地が無く、職が無く、社会保障が無く、起業資金が無い」いわゆる「四無」の人になってしまった。第11次5ヶ年計画期間中、中国の都市化は年平均0.8%以上の速度で進み、毎年新たに300万以上の土地収用農民を生み出すことが予測されている。」と指摘している。これら土地収用農民の老後生活の安定も視野に入れた老齢年金制度構築が新たな政策課題として顕在化している。

農村からの出稼ぎ労働者（農民工）の増加

農村から就業機会を求めて都市部へ流入する出稼ぎ労働者（中国では「農民工」と呼ぶ。以下農民工と記述）の数は増え続け、2003年11月時点で9,800万人に達している。今後10年間に中国の農村から都市部へと移動する人口は1.76億人に上り、今後20年間においては農村から都市へ移転する人口は3億人に達するという予測もある。（中国労働関係学院 姜穎（JIANG Ying）「農民工の権利保障の現状および発展」、2004年10月）

農民工はいわゆる3K（汚い、苦しい、疲れる）と呼ばれる肉体労働に就く場合も多く、さらに年金、医療保険等の社会保障サービスも殆どの場合受けることが無い。農村戸籍を持ちながらも非農業活動に就く郷鎮企業従業員も現在1.36億人に上るが、彼らもその多くが年金等の社会保障サービスを受けていない。農業を離れ都市に流入したこれらの人々、流動化人口となった農村戸

籍の人々に対する年金制度の整備も重要課題の一つとして早急に取り上げられねばならない。

生命表から見た地域間格差

年金制度構築のために不可欠な統計資料として生命表が挙げられる。生命表とは、ある期間における死亡状況（年齢別死亡率）が今後変化しないと仮定したときに、各年齢の者が1年以内に死亡する確率（死亡率）や平均してあと何年生きられるかという期待値（平均余命）を表したものである。現在までに農保制度加入対象者の生命表は一部地域では試算がなされているものの、全国的に適用可能な生命表は作成されていなかったが、本研究において1990年及び2000年の国勢調査データを用いて省別生命表の作成を試みた。

先ず1990年と2000年省別生命表（省全体、都市、農村、性別）の平均寿命であるが次表に示すとおりである。

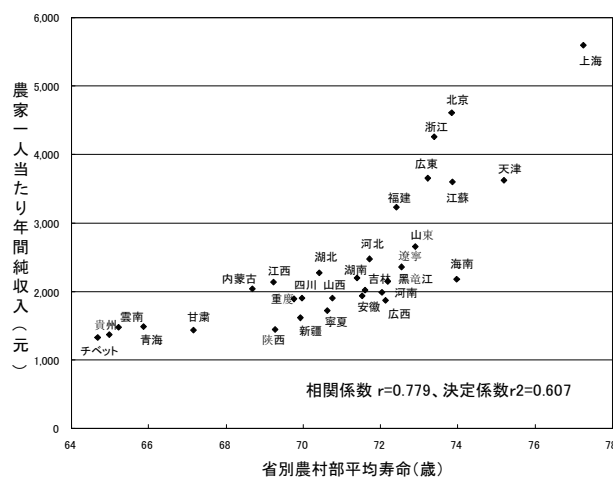
1990年及び2000年省別平均寿命

1990年	省別全体	都市男性	都市女性	農村男性	農村女性
最大値	75.49	74.35	77.87	71.89	77.09
最小値	60.75	67.45	71.19	57.97	61.76
平均値	69.69	70.63	74.93	67.29	70.42
標準偏差	3.62	1.53	1.71	3.47	4.10
変動係数	5.2%	2.2%	2.3%	5.2%	5.8%
2000年	省別全体	都市男性	都市女性	農村男性	農村女性
最大値	78.81	77.60	81.23	74.70	79.69
最小値	65.56	70.44	74.61	63.34	65.94
平均値	72.39	74.07	78.36	69.25	72.67
標準偏差	2.98	1.53	1.64	2.66	3.31
変動係数	4.1%	2.1%	2.1%	3.8%	4.5%

出所：1990年及び2000年中国生命表（調査団作成）

先ず、平均寿命（0歳の平均余命）の長さは両年度共に、都市女性、都市男性、農村女性、農村男性の順になっており、都市と農村の差が明らかである。2000年データで見ると農村男性は都市男性に比べ4.83年、農村女性は都市女性に比べ5.69年短命であることが分かる。

次図は農村部の省別平均寿命と農家一人当たり年間純収入を示したものである。両者の相関係数 $r = 0.779$ 、決定係数 $r^2 = 0.607$ と高く、農村部の省別平均寿命の地域格差は経済的格差に大きく起因することを統計的に示唆している。



出所：2000年中国生命表（調査団作成）

農村部平均寿命と農家一人当たり純収入（2000年）

次に、多くの農保制度において年金支給開始年齢に設定されている60歳の平均余命を見ると、平均余命の長さは両年度共に、都市女性、農村女性、都市男性、農村男性の順になっており、平均寿命と異なり地域差より性別の差の方が大きい。2000年データで見ると平均余命の一番低い農村男性は農村女性に比べ2.66年、都市女性に比べ5.11年、都市男性に比べ2.17年短い。

また、省レベルの地域間格差を示す変動係数を見ると、農村部は1900年に比べ2000年の方が小さく、やや地域間格差は縮小していることを示しているが、都市部は逆にやや拡大傾向を示している。平均寿命の場合よりも総じて変動係数は大きく、平均余命の地域間格差は平均寿命よりも大きい。これは現在、地域別に試行されている農保制度において、年金額を決定する際の除数を地域毎の実態に合ったものにする必要があることを示している。

1990年及び2000年省別60歳平均余命

1990年	省別全体	都市男性	都市女性	農村男性	農村女性
最大値	20.38	18.42	23.87	18.46	22.23
最小値	15.59	15.70	17.99	14.40	15.83
平均値	17.58	16.94	20.07	16.02	18.53
標準偏差	1.32	0.71	1.32	1.10	1.75
変動係数	7.52%	4.20%	6.58%	6.89%	9.45%
2000年	省別全体	都市男性	都市女性	農村男性	農村女性
最大値	21.63	22.53	24.98	18.92	22.65
最小値	17.04	17.53	17.70	15.21	17.12
平均値	18.93	19.12	22.06	16.95	19.61
標準偏差	1.16	1.07	1.49	1.01	1.40
変動係数	6.14%	5.58%	6.75%	5.94%	7.14%

出所：1990年及び2000年中国生命表（調査団作成）

都市部からの財政支援の必要性

中国の都市部と農村部の一人当たり世帯所得を見ると、2005年には都市部10,493元、農村部3,255元（中国統計年鑑2006年）であるが、格差は3.22倍にまで拡大し、国際的に見ても所得格差が過大な警戒水準（所得分布のジニ係数が0.4以上）を超えた40の国（地域）の一つとなっている。中国政府もこの格差を埋めるには現在も行われている税収に基づく都市部から農村部への再配分では不十分であり、社会保障政策を通して地域間調整を強化する必要性を指摘している（人力資源・社会保障部資料）。

現在、農村社会養老保険の保険料は、加入者本人と所属する集団（村）、地方政府（県、市、省）が負担し、中央政府は政策的支援を行うとされている。管理運営費用は公的負担及び保険料の一部からの支出となっているが、実質的には保険料は本人負担分が大半を占め、集団、地方政府からの補助は十分ではなく、中央政府からの財政支援は無い。

中国政府は、2002年11月第16次共産党大会以降、「三農」問題の解決に向けて、三中全会（2003年）、四中全会（2004年）において都市部の経済成長の成果を適切に分配し、都市部と農村部の調和の取れた社会建設に関する指針を打ち出している。

現在、農村社会養老保険は任意加入制を前提とするため、公的財政支援は一部の加入者のみに恩恵が限定されることになり、実施の条件が整っていないが、将来的には都市部から農村部への所得移転メカニズムを構築する過程において、年金基金への国等からの財政支援を組み込み、所得分配における社会的公平性実現に向けた制度構築が課題となる。

都市部による農村部の財政支援については、国务院弁公庁の1996年7月6日付けの通知によっ

て始められた東部発展地域による中西部貧困地域に対する支援方策が参考になり得る。これは経済開発の進んでいる北京、天津、上海の3つの直轄市、沿海部の6つの省、深圳、青島、大連、寧波の4都市が中西部の10の貧困省・自治区を支援するという方策である。具体的には以下の組み合わせで支援が行われている。支援に関する具体的措置と方針はそれぞれ関係する省・直轄市が自ら決めることになっている。

都市部による農村部の財政支援の地域の組み合わせ

北京→内モンゴル	浙江→四川
天津→甘肅、	山東→新疆
上海→雲南、	遼寧→青海
広東→広西	福建→寧夏
江蘇→陝西	深圳・青島・大連・寧波→貴州

出所：(社) 中国研究所、「中国は大丈夫か」、中研叢書2、創土社、2001年3月

これは経済先進地域から後進地域の経済発展に係る支援策（人材育成、技術協力、衣服・薬品・医療機器・教育用資機材等の生活必要物資の財政支援等）であるが、農保制度の場合には直接都市部から農村部への財政支援という形ではなく、中央政府及び地方政府による農保制度への財政支援を通して所得移転を行う方策を検討することが本件における重要な課題の一つとなろう。

2.2 協力対象地区の概況

農村社会養老保険制度調査の協力対象地区は以下の6試行地区と2先進地区である。

(1) 試行地区

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) 雲南省楚雄彝族自治州南華県

(2) 先進地区

1) 北京市大興区、2) 山東省煙台市招遠市

各地区の選定理由は序に述べたとおりであるが、人力資源・社会保障部は農村部を社会経済条件に基づき次の3つに分類している。

- 第1類：農村社会養老保険制度導入の条件を既に備えている地域で、政府は必要な行政手段を用いて適切な財政支援を行い、制度を率先的に立ち上げるべき地域
- 第2類：農村社会養老保険制度導入の基本的な条件を備えている地域。この地域内で既に養老保険制度を立ち上げ、第1類の基準に達している県では第1類と同等の制度整備を進める。また、既に制度を導入したが第1類の基準に達していない県では条件の整った郷鎮を対象に制度の整備を進める。制度未導入の県では、現地政府の判断によって制度導入の可否を決める。
- 第3類：農村社会養老保険制度導入の条件が未だ整っていない地域。制度の導入は条件の整った郷鎮のみで行うべき地域で、そのほかの地域は当面制度の導入は行わない。

本件の協力対象8地区は次表のように分類されている。地域特性と地理的バランスに配慮を払

いつつ、現状の農村社会養老保険制度の発展レベルを意識した地域選択が行われている。すなわち、地理的位置を見ると、東部から山東省荷澤市の牡丹区、同省煙台市の招遠市、及び福建省南平市の延平区、中部からは安徽省六安市の霍邱県と山西省呂梁市の柳林県、西部からは四川省巴中市の通江県と雲南省楚雄彝族自治州の南華県が選ばれている。一方、経済条件から見ると、第1類から4ヶ所、第2類から3ヶ所、第3類から1ヶ所となっている。

人力資源・社会保障部による農村分類と協力対象地区の分類

分類	農民1人当たり純収入	分類上の地域概念	対象となる省	本件協力対象地区
第1類	2,366元/年以上	農保制度を立ち上げる条件を既に備えた地域	10省 (北京市、上海市、山東省、福建省、広東省等)	北京市大興区 山東省煙台市招遠市 山東省荷澤市牡丹区 福建省南平市延平区
第2類	2,366元/年未満 1,531元/年以上	農保制度を立ち上げる基本的条件を既に備えた地域	16省 (安徽省、四川省、山西省、湖北省、江西省、重慶市等)	安徽省六安市霍邱県 山西省呂梁市柳林県 四川省巴中市通江県
第3類	1,531元/年未満	農保制度を立ち上げる条件が未だ整っていない地域	5省(雲南省、甘肅省、陝西省、貴州省等)	雲南省楚雄彝族自治州南華県

注：2,366元は2001年中国農民1人当たり純収入。1,531元は、農村小康社会基準の農民1人当たり純収入。
出所：人力資源・社会保障部

協力対象地区の主要社会経済データ（2007年）

協力対象地区	試行地区						先進地区	
	安徽省	山西省	山東省	福建省	四川省	雲南省	北京市	山東省
	六安市霍邱県	呂梁市柳林県	荷澤市牡丹区	南平市延平区	巴中市通江県	楚雄彝族自治州南華県	大興区	煙台市招遠市
GDP(億元)	80.8	66.6	76.4	122.1	34.4	13.7	193.7	1,038.7
1人当たりGDP(元)	5,041	18,372	6,821	24,355	4,642	5,583	33,650	18,384
常住人口(万人)	160.2	32.1	112.0	48.8	74.1	23.6	91.9	56.5
農業人口(万人)	139.2	27.1	87.8	29.0	63.0	21.5	32.8	37.3
農業人口/常住人口比率	86.9%	84.4%	78.4%	59.4%	85.0%	91.2%	35.7%	66.0%
農民1人当たり純収入(元)	2,558	2,711	4,085	5,624	2,312	2,603	9,040	7,327
耕地面積(万ha)	20.0	3.10	12.51	1.68	4.27	1.43	2.37	3.96
1人当たり耕地面積(ha)	0.13	0.096	0.112	0.034	0.058	0.06	0.03	0.07
財政収入(万元)	41,000	163,022	44,200	65,760	4,671	6,545	168,000	301,800

出所：各省2007年度版統計年鑑及び協力対象地区提供データ（2008年8月）

注：■ 2006年データ。なお、大興区人口は戸籍人口

第3章 協力対象地区における農村社会養老保険制度

3.1 協力対象地区における制度の試行状況

2007年8-9月、2008年6月に実施した協力対象地区に対する評価モニタリングアンケート結果、及び各地区報告資料を基に、各地区の農保制度の現状等を整理したものが次表である。各協力対象地区の農保制度の実施状況には大きな差異が生じている。加入率（算定する際に分母にどの人口データを置くかで大きな差が生じることに留意が必要）では30ポイント以上の差が

生じている。2006-07年の2年間に農業人口の約7%の加入者数の増加を実現した地区がある一方で、1%未満に留まる地区もあり、大きな差が生じている。先進地区は加入が進んでいるが、試行地区は新規加入者数が増加して入るものの、その絶対数は未だ低いレベルにある。

協力対象地区8地区における「農村養老保険制度の普及状況」(2007年末)

協力対象地区	試行地区						先進地区	
	霍邱県	柳林県	牡丹区	延平区	通江県	南華県	大興区	招遠市
2007年末農業人口(万人)	139.2	27.1	87.8	29.0	65.0	21.5	33.8	37.3
加入者数(人)	21,400	14,000	93,650	30,219	41,000	29,751	69,200	121,000
加入率(加入者数/農業人口)	1.5%	5.2%	10.7%	10.4%	6.3%	13.8%	20.5%	32.4%
加入率(各地区発表値)	2.3%	5.2%	10.6%	10.4%	6.5%	13.8%	20.5%	32.4%
2007年新規加入者数(人)	3,800	2,400	4,798	1,752	9,000	2,003	12,700	27,000
2006年新規加入者数(人)	1,000	968	600	937	11,000	2,586	13,089	22,672
2006-07年の加入者増加数が農業人口に占める割合	0.3%	1.2%	0.3%	0.6%	3.1%	2.1%	6.9%	6.2%
基金残高(万元)	1,302.0	1,080.0	1,699.0	2,081.3	1,052.0	1,221.9	36,360.4	27,010.0
加入者一人当たり基金残高(元)	608.4	771.4	181.4	688.7	256.6	410.7	5,254.4	2,232.2
2007年保険料徴収額(万元)	464	267	n.a.	n.a.	200	104	3,782	4,450
2007年年金受給者数(人)	314	700	3,556	724	454	1,007	3,500	8,100
2007年年金受給平均額(月/元)	58.4	6.4	4.3	36.5	11.0	4.5	140.3	76.5
政府補助	2007年中央政府(万元)	0.0	n.a.	0.0	n.a.	0.0	0.0	0.0
	2007年省市县政府(万元)	242.0	38.5	100.0	9.0	32.0	1.9	699.0
	2007年郷鎮政府(万元)	34.0	2.4	14.0	11.7	0.0	0.0	49.0
	2007年その他政府(万元)	0.0	n.a.	0.0	6.0	0.0	7.3	968.0

出所：モニタリング調査結果等により調査団作成

基金残高、1人当たり年金給付額についても、各地区の経済発展レベルを反映する形で、先進2地区ではある程度満足出来るレベルに達しているが、多くの試行地区では給付金額が少なく、老後の生活を支えるには程遠い状況にある。政府補助に関しても、各地区で積極的な努力がなされているものの、その地域差は大きなものとなっている。

本試行事業の開始後、協力対象地区では、1) 関連政策・制度の立案・発表、2) 重点加入対象者の設定、3) 実施・管理体制の強化、4) 基金価値の維持・拡大の実現、5) 財政支援の拡大(新しい補助の実施)、6) 個人口座残高を活用したローンの推進等の活動が各地区の実情を踏まえて実施されてきた。各地区の取り組みは熱心なものであるが、上述の通り、実績で見ると、各地区の経済発展レベル等を反映する形で、大きな違いが生じている。

各地区において、現段階で顕在化している試行事業及び新型農保の主な課題として以下のものが挙げられている。

- 財政からの資金支援の拡大(適正な補助水準の設定と推進)
- 農保に対する理解の更なる拡大
- 担当者の人材育成
- 農保制度・事業の革新、制度の明瞭化
- 基金価値の維持・拡大の実現

3.2 農保制度実施に係る評価と課題

まず、人力資源・社会保障部農村社会保険司に拠る評価と課題の指摘であるが、趙殿国司長は、2007年11月開催の農保研修会において、以下の様に指摘している。

- (1) 如何に第17回共産党大会の精神を貫くか。

第 17 回共産党大会において、農保に関する表現が大きく変化した点に留意して欲しい。社会建設についての記述は、これまで政治・文化・経済建設の後にあったが、今回は同レベルで重視する方向が明らかになった。農保の全面的な発展無しには調和社会も実現出来ない。農保は三農問題の解決に重要な役割を持つ。

第 17 大会においては、社会救済、社会保険等の政府による社会保障を「主」（基礎）とし、民間保険を「従」（注：中国語では「補」）とすることが確認された。最低生活保障＋医療保険＋年金の公的社会保障を基礎とし、さらに民間の力とチャリティ（奉仕）で補助することが重要である。公的社会保障の中では、農保は立遅れており、一部地域では未着手であるが、2008 年には全地域のカバーを目指す。

(2) これまでの模索・経験の結果、本格的実施に向けた農保の基盤は出来ている。

中央共産党は三農問題を重視している。人力資源・社会保障部も「農民農保」「土地収用農民農保」「農民工農保」の 3 つの問題をミニ三農問題と位置付け取組みを行っている。今後他の関連制度との十分な調整を行う必要があるが、農保制度・モデルはほぼ出来ており、中国の実情に合ったものとなっている。保険料は個人納付を中心とし、これに政府補助と集団補助が加わるという方法である。これは今後の発展の重要な基盤になる。基盤が整ってきたことを示す具体例としては、「土地収用農民」と「農民工」に対する制度整備が挙げられる。

(3) 農保に関する重要問題

- ① 中国の実情・農村の発展レベルに合致した制度構築が必要。
- ② 個人口座方式は農村の実情、農民の考えに合致しており、個人口座方式を基盤に引き続き農保整備を行うこと。
- ③ 財政補助を活用した所得増加策としての農保整備が必要。
- ④ これまでの以下の 5 つの経験を生かした展開が必要、i) 経済発展レベルに応じたものにする、ii) 個人口座方式が有効、iii) 政府投入が不可欠、iv) 既存の高齢者への十分な配慮、v) 弾力性のある制度構築。
- ⑤ 「土地収用農民」対象の新制度は公平性への配慮を重視。また、過去に収用された人も対象。一方、制度は出来たが、制度運用は未だ不十分な点があり今後の努力が必要。
- ⑥ システム開発の進展は日中合作事業の重要な成果の 1 つ。システム開発は金保工程のフェーズ 1 には入っていなかったが、開発されたソフトにおけるコア技術は、金保工程の考え方に一致。これまでの成果を上手く活用していくことが重要。

(4) 会計検査に関して

農保の基金管理規則は民政部が管理していた時代のままであり、現状と一致していない。基金の運用手段は今後拡大される可能性がある。会計検査の目的は制度、基金運用の健全な発展にある。基金流用があれば処理、対応が必要である。回収出来ない場合は県政府の負担になる。検査終了後、農保の進め方について計画を策定して欲しい。

農村社会養老保険指導意見案

上記の評価と課題を踏まえて、2007 年 11 月の研修会において農保司は農村社会養老保険指導

意見案（第2次案）を発表し、各参加者から意見、コメントを得る機会を設けた。その後11月の意見聴取の結果等を踏まえ、2008年3月のワークショップ4-2において、指導意見案（第3次案）を発表した。

農保司の説明に依れば、3月発表の指導意見案は農保司内部の共通認識に基づいたものであるが、具体的方策に関しては今後、人力資源・社会保障部内部及び関係機関とも調整し、理解を得ていく必要があるとしており、最終案がまとまるまでには、関係機関との調整等を経ることによって変更が加えられることが十分あるものと理解すべき案である。

上記のように未だ検討途上にある案であるが、現段階における農保司の基本的考え方を示すものであることから、概要をここで確認することとする。ワークショップ4-2において人力資源・社会保障部農保司、盧処長は以下のように説明を行った。

指導意見の背景

都市・農村をカバーする農保制度を構築する段階となった。最低生活保障・医療保険の整備が進み、次は農保の番である。国全体として都市と農村双方をカバー出来る制度とする必要がある。現行の都市部年金制度は2億人をカバーしているが、カバー率は80%であり、低所得者の20%が含まれていない。したがって農保制度を先行させて整備し、都市部低所得者層もカバーしていく必要がある。

これまでの試行・模索により、土地収用農民、農民工、食料生産農民については成果が上がった。特に、土地収用農民については、全ての地域で方針・計画が明確になった。試行・模索過程で、地方財政からの支出も進んだ。新型農保の条件は徐々に整備されつつあると言える。

政府の役割

政府の責任の果たし方、中央-地方の役割分担のあり方については、まだ不明確であるが、現状を以下の3点に整理することが出来る。

- 1) 政府責任は不明確であったが、財政投入方法とその水準について経験を積んだ。政府補助の方法は、「保険料納付時」と「年金給付時」の2つのケースがあるが、徐々に後者にシフトしている。06年に北京が財政投入を開始し、財政の0.2%の支出が農保向けに行われている。蘇州市では、農保は91%のカバー率となっているが、拠出保険料の50%が財政補助によるものである。財政支出の2-3%が農保に支出されれば、制度構築、カバー率向上が進むと期待される。
- 2) 国際経験から見ても、整備の条件は整ってきた。日本は農民の一人当たりGNPが560ドルの段階で整備が始まったが、中国は現在1,000ドルの段階にある。黄金の時期にあると言える。
- 3) 新制度は「基礎年金+個人口座」が基本モデルとなる。1人月60元の基礎年金給付が政府負担（中央政府全額もしくは中央20元、地方40元負担）で実施される。但し、月60元は未加入者に対するものであり、加入済の人は条件を満たす人に月30元を基礎年金としてプラスする。全国平均では、最低生活保障レベルは57元なので60元という金額は妥当であると思われる。

制度選定のあり方

現行都市部の制度（賦課方式）は農保には向いていない。制度のハードルが高く農村・都市両方をカバーすることは困難である。継続的に保険料納付可能な人は全体の40%以下であり、そのことが未カバー率20%という現状となっている。中国は地域差も大きく、統一的に制度の管理レ

ベルを上げるのは困難である。高齢化進展の中での制度のあり方については日本の専門家からのインプットも得て検討しているが、中国の現状を踏まえて、社会経済条件に合った制度を構築することが重要である。

制度の位置付け

「基礎年金＋個人口座」の制度は、相互扶助が実現出来るかという点で疑問が無いでは無いが、現実的な選択である。制度構築ビジョンは以下の2つの観点から中国の特色を十分に反映したものであることが必要である。

- 1) 制度は総合的なものであることが大切である。具体的な内容は各方面からの意見を踏まえて検討中であるが、その性格は公的年金及び企業年金、財源は保険料及び税金、給付期間は有期及び終身、拠出は定期及び不定期というように総合的かつ柔軟な制度となる。
- 2) 制度は柔軟なものであることが必要である。制度は供給制約型制度(確定拠出型)となるが、納付基準が単一で、給付レベルが一律では農民のニーズに応えることが出来ない。新制度は、以下の点で大きなメリットがある。
 - カバー範囲が拡大可能である。
 - 異なる年齢層のニーズに応える。
 - カスタマイズが可能である。
 - 人口構造変化に対応が可能である(持続可能な制度)。
 - 基金価値の維持、安定した運用が可能である。

第4章 年金行政・人材育成

4.1 農保行政組織の問題点と課題

農保行政組織の現状

農保事業・制度を担当する行政組織は1998年に民政部から労働・社会保障部(現在の人力資源・社会保障部)に移管された。中央政府レベルの業務移管は1998年に完了したものの、地方政府レベルにおける農保業務の移管の進展は遅く、地域によっても大きな差が見られる。省レベルの移管は完了しているものの、下位の行政部門の移管が順調に進んでいない地区や、農保業務の実施体制が十分に整備されていない地区もある。

農保行政組織の問題点

農保制度は現在試行段階にあり、国が政策・制度を未だ確立させていないために、各地区では個々の社会経済状況に即した制度を展開している。社会経済条件に相対的に恵まれ、農保制度に対する政策支援も十分な先進地区の中には、組織体制の整備も進み、経費面でも充実している地区もある一方で、殆どの地区においては、業務経費の不足、農保関連業務組織の未整備、担当職員不足等の多くの問題が存在している。

農保行政組織の課題

- (1) 省(市)レベルにおける農保行政組織と業務機構の整備

中国の場合、地域差が大きいため、農保行政組織・業務機構の構築はより複雑である。今後、農保制度・組織においては、都市部年金制度の経験を踏まえて、全国統一の農保制度と情報サービスネットワークの構築を行い、業務を省レベルの組織が中心となって運営、管理して行くことが望ましい。

(2) 地方レベルにおける農保事業実施体制の強化

農保事業・制度を実施する主力は、現段階では県以下の農保行政部門にある。農保制度の改革が進む中、地方レベルにおける農保事業の実施体制も絶えず改革し整備していく必要がある。

また、現在の農保組織における管理制度や方法はそのレベルが低く、これは農保制度実施の致命傷となっている。管理方法を早急に改善し、行政管理体制の健全化を図ると共に、農保制度実施の能率アップの観点から、農保組織の職員の業務レベルと能力を高めなければならない。

(3) 農保組織の予算措置の明確化および予算の確保

農保制度の順調な普及拡大のためには中央政府及び地方政府による関連行政組織の強化、予算の確保が必要不可欠である。農保組織の業務関連予算不足の解決に関しては、先ず中央政府が基本方針を明確に示し、必要な財政措置を講じる必要がある。

4.2 人材育成の現状と課題

人材育成の現状

農保制度に関する人材育成は、全国統一の農保政策と方針が策定されていないため、現状では、全国規模の農保研修の包括的なプログラムが実施出来ない状況にある。そのため、条件を備えた地区は、農保制度の試行に伴い、独自に人材育成を進めている。しかし、各地では人材育成のための予算不足が大きな問題となっており、そのことが研修内容の不足、講師の不足、研修教材やシステム関連機器等の設備不足を招いているとの指摘が多い。

協力対象地区における人材育成の現状を見ると、全ての協力対象地区が研修プログラムを作成し、計画通りにプログラムを実施しており、各地区が人材育成、研修を重要視するようになってきたことが伺える。

また、農保制度の場合、他の社会保障制度にみられるような全国統一的なテキストはまだ存在していない。農保司が主導している研修内容は、農保に関する政府の方針、政策、新しい制度についての伝達を中心のため、研修開催時に伝達すべき事項が資料として配布されている状況である。なお、各地域が研修に使うテキストの開発は大きな差異が見られる。

人材育成の課題

(1) 総合的な人材育成プログラムの作成と実施

中央政府では毎年大型の研修を実施しているが、必ずしも総合的、体系的なカリキュラムに基づくものではない。農保制度の本格的実施を今後控え、中央政府及び地方政府が連携して各級政府が策定する人材育成計画にいかに一貫性と共通性を持たせるかについて、十分に検討を進める必要がある。

(2) 短期的に取り組むべき課題

1) 短期的な研修計画の策定

現行の農保政策・制度および最新の動向を全国に伝達し、かつ各地区での普及拡大、適切

で効率的な運営管理を促進するために、短期的な研修計画の策定を行うことが重要である。まずは中央レベルでの研修内容・実施方法について計画を策定することが求められる。

2) 早急に必要とされる研修テーマの確定と研修の実施

現行の農保制度の普及、適切で効率的な運営管理を拡大、促進するために、早急に必要とされる研修テーマを確定し実施していく必要がある。現在、考えられる研修テーマの大枠としては、①中央レベルの方針、政策の伝達と理解、②各地区独自の政策／制度の伝達と理解、③制度整備のための技術的研修、④各地区独自の制度実施のための実務研修、⑤基金情報システム導入に伴う実務研修、⑥普及啓発／広報活動に関する実務研修があげられる。

(3) 中長期的に取り組むべき課題

1) 総合的な人材育成計画の策定

農保制度の整備、全国的普及の進展状況を踏まえて、最初に中央レベル、次いで各省毎の人材育成計画が策定されることが必要である。

2) 人材育成実施体制の強化（講師の育成、研修実施人員の配置、予算、等）

研修計画の策定と並行して、人材育成の実施体制について、中央レベル、各地区レベルでの見直しが必要である。

3) 研修テキストと実務者マニュアルの開発

農保に関する中央政府の基本方針、基本政策および統一的な業務に関しては、全国統一的なテキストの早期開発が期待される。同時に、中央レベルで統一的なテキスト開発と並行して、各地区独自政策／制度の実施が継続される場合は、各地区の実情に合わせたテキスト、実務者マニュアルの作成も必要となる。

(4) 通信教育等を活用した研修強化の必要性

現在、地方では研修担当者の質量共に十分ではないことから、中央政府、省政府等が経験豊かな研修担当者を招き、電子化された研修教材を作成し、ビデオもしくはオンラインによるテレビ研修を実施している。これによって、場所を選ばず短期間に高水準の研修効果を全国に広めることが出来る可能性があるが、研修担当者の招聘、研修教材の作成は現状では必ずしも容易ではなく、今後一層の研究が求められる。

4.3 試行期間中の研修内容と実績

研修内容

当初、本件プロジェクト（3年間）の調査期間中、各年度に幹部研修と実務者研修をそれぞれ1回実施することを計画していた。しかし、2006年8月のワークショップ2及び人材育成に関する検討会で得られた地方の状況、ニーズを踏まえて次のように計画を微修正した。

- 特に県級レベルにおける中国農保制度の幹部と実務者を明確に分けることができない実態を考慮し、幹部研修と実務者研修を分けずに一回にまとめて全関係者を対象に行う。
- 時期については、中国側の強い要望から、11月の開催とする。
- 研修対象者が対象地区だけに限定せず、全省を対象とした全国レベルの研修とする。

(1) 第1年度の研修（2006年度）

（研修目的）中国の新農村建設の進捗に伴い、農保制度の整備が一層重視され、中央政府の政策

／制度の方向性の提示と地方政府の実践スピードが早まる中で、緊急に伝達すべき内容を全国に伝えること

(受講者) 対象地区以外に、全国の農保関係者 300 人程度。

(研修内容) ①農保政策／制度に関する最新情報の提供、②農保制度の技術的理論の紹介、③農保情報管理システムの紹介、④日本の年金制度の事例紹介

(2) 第 2 年度の研修 (2007 年度)

(研修目的) 中国新農村建設の進展状況を把握し、当面の最重要事項は中央政府の農保政策の方向性を把握すること

(受講者) 政策策定・広報の任に当たる幹部及び県の労働社会保険局などの農保関連職員、郷・鎮の農保関連職員、村の臨時／代行職員等。協力対象地区だけでなく全国の農保先進地区も含む 18 省から、農保関係者 70 数名が参加。

(研修内容) ①まもなく公布される 2 つの政策文書を巡る議論及び農保司長からの農保政策と制度に関する最新の情報の紹介、②「新型農保試行活動の推進に関する意見」、「土地収用農民に対する社会保障活動の徹底に関する意見」の 2 つの政策文書の草案紹介・討論、③農保制度に関する各地の経験報告・意見交換、④日本の社会保障制度と公的年金制度構築の経験と直面する課題の紹介

研修の評価

(1) 中国側の評価

受講者からは、研修に対して概ね満足したとの回答を得た。特に、日常の実務への応用可能性が高いテーマ・内容に対しては、受講者の高い評価がなされている。一方、研修の問題点としては、「時間が短い」、「専門家による研修が少ない」といった点があげられた。

今後受講したい研修テーマについては、具体的な活動の指針となり得る項目を取り上げることが各地区が望んでいることが明らかになった。また、最も採用したい研修方法として、「経験情報の交換、討論、交流」と「現地視察」が挙げられている。これらの方法は、実際に過去の研修で幾度か実施され、相当の効果を収めたとの評価が寄せられている。

労働社会・保障部（当時）農保司は 2 回の研修を以下の点で評価した。

(1 回目の研修に対する評価)

- 1) テーマが新しい。つまり、新型農保に関する改革のポイントを紹介した。
- 2) 規模が大きい。参加人数は約 300 人で、これまでの研修中最も大規模である。
- 3) 趙司長の報告、日本側専門家からの日本の経験の紹介もあり、研修内容のレベルが高い。
- 4) 内容が豊富である。研修内容は、年金政策に関わる事項から業務フロー、年金数理、管理システム、資金運用等、実務に関する内容まで広範にカバーされ充実している。
- 5) 参加者の研修への期待に応えることができた。

(2 回目の研修に対する評価)

- 1) 今回の人材育成研修は、その内容や手法の妥当性だけでなく、時期が適切であった。第 17 回共産党大会の後、農保関連職員は同大会の精神を理解し、次段階の活動構想を打ち出す必要がある。今回の研修会はまさにこの時宜にかなった機会に開催されたものと言える。
- 2) 内容の豊富さも評価に値する。

- ① 第17回党大会の精神を学び、貫徹する目的に適合した
 - ② 2つの重要政策文書の草案を紹介した
 - ③ 11の省からの報告があり、各地の経験情報の交換・交流を行った
 - ④ 日本側専門家の誠意ある報告が素晴らしく、大変有益な内容であった
 - ⑤ システム開発の作業担当に当たった武漢天喻社が各地区農保システム担当者に対し研修を実施した。
- 3) 農保司が起草した2つの農保政策文書についての参加者の意見は建設的で、大いに参考になった。

(2) 日本側調査団による研修の総括

これまで2回の人材育成研修の経験を活かし、中国側のオーナーシップに基づく研修事業の企画・実施が定着してきた。日本側はあくまで中国側をサポートする役割に徹し、想定通りの成果を収めたというのが日中双方に共通した認識である。

農保制度の進展度合も地域によって異なる中、農保の展開が比較的速く、豊富な経験を積んでいる沿海部発展地域における経験を内陸部遠隔地域等に紹介し、伝達していく必要は高いが、この点でも農保制度整備の進んだ珠海市を研修実施場所に指定したことは適切であった。

2回目の研修は、①中央政府、地方政府の幹部の講義、報告による政策の基本的方向の明示、②専門家による理論的裏付けに関する講義、③各地区からの農保業務の報告と相互の情報交換を通じた具体的な業務改善の処方の共有化、という内容の組み合わせで行われた。この組み合わせによって、労働・社会保障部（当時）により起草された2つの政策文書を研修の場で検討し、その議論を踏まえた上で各地区の業務経験に関する情報が今後の行動目標のあり方に結び付けられて議論されたことは大変効果的であった。

なお、受講者から指摘された今後の改善点として、農保制度整備が順調に進んでいる先進地区を対象とした現地視察を研修カリキュラムに組み入れることが提案されている。これは今後の研修に対する参加者の期待でもあるため、研修計画を策定する際、十分に考慮しておくべき事柄であると思われる。

第5章 情報管理システム

5.1 協力対象地区の調査開始時における業務と情報管理システムの利用状況

業務遂行状況と情報管理システムの利用状況

全試行地区において、民政部管轄の時代に作られた書式による台帳での加入者管理が行われているが、当台帳に記載された情報の電子化にはバラつきがあり地域差も大きい。

また電子化されているケースにおいても、一部の事務組織に設置されたパソコン上でのデータ管理に留まり、全事務所をネットワークで接続した業務形態は達成されていないため、事務作業全体のシステムを使った効率化・統一化が十分ではない。

システム・ネットワークの整備状況

協力対象地区の全てにおいてネットワークを用いたオンライン処理は行われていなかったが、

山東省においてはオフラインによるデータ収集が行われていた点が他と異なる。

何れの協力対象地区においても通信回線を用いたネットワーク化が無いため、現地からは通信ネットワークの整備と、ネットワークを用いた効率的な業務フロー構築への要望が出された。

5.2 新情報管理システム開発に向けた検討

新情報管理システム開発の基本方針

本来であれば調査団の提案を踏まえた新制度の策定後に制度に関する詳細なロジックを組み込んだ精緻なシステムを開発すべきであるとの論もあるが、新制度策定を待つ間は情報の電子化が出来ず、また新制度も地域特有の事情を加味した地域差が出てくる可能性もあることから、今回は可及的速やかに「加入者台帳など基本情報の収納・管理や基本的な業務を遂行できる情報システム」を開発することとした。

協力対象地区毎に異なるシステムを開発することは避け、各地区で細部の調整を行えば共通に使用可能なシステム構築を目指す。また将来、各地区で制度の改定が想定されることから、現行制度をシステムロジックとして固定的に組み込むことは極力避け、将来の制度改定と機能追加に容易に対応出来る柔軟な構造のシステムを目指す。

システム開発作業は、本件終了後も持続的な保守開発を可能とすべく現地業者への再委託により実施することとし、展開は全地区への一斉展開は避け、1、2の地区を先行させ、その結果を反映しつつ全協力対象地区への展開を順次行う。

開発業者の決定と開発作業の実施

開発業者は入札の結果、技術力・人材・経験・試行地区への指導力等を総合的に判断し「安徽省農村社会養老保険資金管理センター・武漢天喻情報産業株式会社」に決定、検収方法、損害賠償等に留意しつつ契約締結した。

また新情報管理システムの開発にあたり、特にユーザーとなる協力対象地区が8か所と多いことを考慮しユーザーニーズの確認と開発仕様の決定・確認プロセスに注力、2006年11月に全協力対象地区担当者が集まり仕様の最終確認を行うと共に全担当者が仕様を確認し同意した旨の署名を行った。

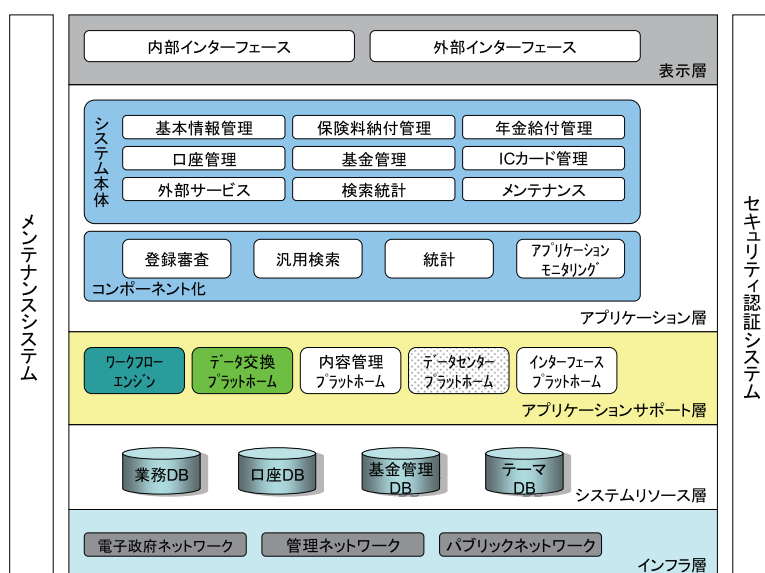
新情報管理システムに求められる機能と機器、要件

- (1) ネットワーク機能：県レベル事務組織・郷鎮事務所間でのリアルタイム処理を可能とし、省などの上位レベル機関や金融機関ともデータ連携が出来る機能を有し、あるいは将来それを可能とするシステム基盤を有すること。
- (2) ユーザーの利便性向上：各種データのイニシャルキー等を条件項目とした検索機能のほか、省等への統計データ提供機能等の利便性を追及したシステム機能を備えると共に、当該システムのユーザー向けマニュアルを整備し、操作研修を行うこと。
- (3) パラメーター方式による柔軟性の確保：ロジックへの固定的な書き込みは極力避け、ユーザーによるパラメーター入力によりロジックの変更が可能となる方式を多用すること。
- (4) セキュリティー・レベルの向上：データのバックアップ機能や、管理者によるデータ承認、ユーザーIDの権限管理等のセキュリティー管理機能を充実すること。

- (5) ソフトウェア・ハードウェアの拡張性追求：特殊なシステムソフトや機器構成を排除し、世界標準でオーソドックスなソフトウェア製品とハードウェア構成を採用することにより、将来のデータ件数増加、制度変更等に対して柔軟に対応できるものとする。また厳しい気象条件、設置条件に耐えうる設置場所を用意すること。
- (6) サーバー機運用者・端末操作者への教育：サーバー機は運用に技術的な知識を必要とし、また端末の操作担当者も正しいデータ保持の為に十分な教育を必要とすることから、両者へのマニュアル整備と十分な教育研修を実施すること。

5.3 新情報管理システムの機能

- (1) 基本情報管理：加入者の登録、変更、脱退、転入転出、死亡管理、納付機関登録・変更、納付取消、証明書発行、脱退金額と死亡年金残高試算、担保貸付等に関わる情報管理機能。
- (2) 保険料納付管理：個人・企業の保険料納付管理、納付証明・帳票印刷、保険料の毎日決算、加入者や加入企業の納付情報や滞納情報の検索を行う機能。
- (3) 受給管理：年金給付に関する受給申請登録、受給資格審査と支給水準認定、支給口座登録、月次情報出力、生存確認等の機能。
- (4) 基金管理：基金運用、基金収支、基金監査に関わる機能。
- (5) 検索・統計：個人情報の検索のほか、検索条件の任意指定によるカスタマイズ検索、各種統計レポート作成等の機能。
- (6) メンテナンス・その他：農保処理機構管理、ユーザー登録、捜査権限管理、パラメーター管理、業務フロー管理、データベース・バックアップ等のシステムを保守し管理するための各種機能。



新情報管理システムの全体的なアーキテクチャー

5.4 協力対象地区への新情報管理システム導入・稼働状況

機器構成について

モデル活動に必要なサーバー機 1 台、4 郷鎮に端末用パソコンとプリンター各 1 台の設置を基本構成とし、各協力対象地区に配布した。

安徽省六安市霍邱県については当初から省全体のシステムの一部として稼働させることから、協力対象地区独自のサーバー機は置かず、代わりに六安市霍邱県内の全郷鎮へ端末用パソコンとプリンターのセットを配布した。

各地区の稼働・運用状況

2007 年 1 月から 3 月にかけて機器を設置しシステムの導入・調整作業を進め、概ね 2007 年 8 月までには本番稼働、利用開始となった。加入者の基本情報管理や保険料納付管理等の基本的な機能を中心として利用されているが、更に進んで高度な統計機能などを利用する地区もある。

5.5 新情報管理システム導入の成果と課題

新情報管理システム導入の成果

協力対象地区へのアンケート調査においても業務のシステム化、オンライン化を実現したことから業務の効率化、高度化を実現できたとの評価である。

また新情報管理システムは協力対象地区以外にも広がりを見せており、2007 年秋には協力対象地区外の 3 地区で稼働開始、更に今後も導入地区は増加する公算大である。これに伴い情報管理システム自体も既に機能向上を目指して 2008 年春に 1 回目のバージョンアップを実施しており、更に今後も引き続き機能増強を図ることが予定されている。

現時点での課題

- (1) 協力対象地区ユーザーのシステム担当要員の確保・育成の強化：データのバックアップ作業や障害時での対応など一定のシステム知識がサーバー機の運用については必要であるが、ノウハウ不足から天諭社に依存するケースが未だ多く発生しており、更なるシステム要員への教育・研修が必要である。
- (2) 保守契約と導入業者の無償支援：情報機器に関する保守契約は当初 1 年間の無料保証期間が 2008 年 3 月に切れて以降、無契約状態の中、武漢天諭社の無料奉仕に支えられており早急に各地区が保守契約締結することを期待する。
- (3) 制度内容の不統一によるメンテナビリティの課題：各地区で制度が不統一であることに加え、更に各地区が独自に制度を改定し続けている現状下、情報システムも併せて改変を求められている。この改変作業も現状では武漢天諭社の「先行投資」に支えられており安定的ではない。制度を改定する地区がシステム変更に必要な経費を適正に負担することが望まれる。
- (4) 機材や情報ネットワーク充実の必要性：今回は試行導入の位置づけから各協力対象地区の中で 4 郷鎮のみがシステム導入してサーバー機に接続され、他の郷鎮は従来そのままとなっている。従って同一県内にシステム化、非システム化された郷鎮が混在し情報システムを利用した業務フローの統一ができていない。なるべく早い時期に全郷鎮がネットワーク接続され業

務の大幅な機械化、高度化が図れることを期待する。

- (5) 省レベルへの情報管理システム展開の必要性：省レベルで情報管理システムを展開することにより、省単位での基金管理と基金監査を実現し、資金管理レベルの向上を図るとともに、将来、中央政府による監査も行うことで更に農保制度の信頼性を向上させるが出来る。
- (6) 金融機関とのデータ接続：なるべく早く金融機関側システムとのデータ連携を開始することが望ましい。これにより金融機関に納入される現金との突き合わせ作業を自動化でき、信頼性の向上を図ることができる。
- (7) 金保工程への組み込み：農村戸籍者の地域間移動の増大、将来の全国レベルでのデータ集約に備え、極力早期にデータ項目の標準化が望まれる。特にデータのキー項目、金銭に関わる項目の詳細レベルでの標準化、金保工程による権威付けが必要である。

第6章 年金普及啓発

6.1 協力対象地区における農保加入の現状

2006-2007年の2年間で協力対象地区8地区における農保加入者数は全体的に見て遡増傾向にあるものの、その水準は必ずしも高くはない（特に試行地区）。

加入対象人口比率で見た加入率は、大きな地域差が生じている。本件調査開始時の上位目標として設定された「2010年に加入率30%」と比較すると、招遠市は既に到達している一方で、その他の地域はかなり下回っており、安徽省霍邱県、山西省柳林県、四川省通江県等は未だ1桁台の加入率に留まっている。

6.2 普及啓発活動の現状

農保普及啓発活動の特殊性

農業の新技术や新品種等に代表される一般的な普及啓発活動と比較して、農保の普及啓発活動は4つの点で大きな違いを有しており、実施において留意が必要である。

- 1) 政策や制度が未だ確立しておらず地域による内容差も大きい。
- 2) 農保制度はそのメリットを具体的に自分自身で実感できるまでに極めて長い時間がかかる。従って、「成功事例を作り出し、メリットを目に見える形で示す」ことが困難である。
- 3) 毎年、既存加入者についても十分な理解を得ながら保険料の納付を獲得することが求められる。従って、毎年の保険料納付獲得活動も、重要な普及啓発となる。
- 4) 中国の農保については、旧制度が円滑に運営できなかったことや都市部の養老保険制度の資金運用に関して問題が明らかになる等、制度・政策に対するイメージが必ずしも良くない。

普及啓発活動実施主体と関連組織

各協力地区における普及啓発活動の組織体制は、① 人力資源・社会保障部の下部組織、② 各レベルにおける政府の幹部・関係者が主体となって構成される。また、農民人口や所得ないし年齢構成の把握といった普及活動に必要な関連データの収集・整理に当たっては、③ 県統計局等の関連部署等に広く協力を求めている。

普及啓発の手法：戸別訪問、イベント、普及ツール

普及啓発の基本的手法は戸別訪問勧誘である。さらに戸別訪問と並行して、県ないし上級市を中心に企画された各種イベントの実施、普及啓発ツールの作成・使用も行われている。

イベントは主として ① 各級政府幹部関係者向け研修会、② 村民向け説明会、③ 村民向イベント（寸劇等）から成り、農保制度加入の有益性の理解と加入対象者・関係者の意識向上を目的としている。

また、農保制度加入及び保険料支払の可能性が比較的高いと見られる重点対象地域（＝比較的所得水準の高い地域）が各地区において選定されている。

6.3 普及啓発活動の課題

活動時間・投入資金の増加

普及啓発活動を行なうためにまず必要となる資金及び活動時間が絶対的に不足しており、普及啓発活動の大きな制約となっている。農保制度の普及啓発活動を専業としていないだけでなく、農保事業以外の各種事業も兼務しているために、普及啓発活動に専念し十分な活動を行なうことが困難である。また、普及啓発に必要な資金についても、決して十分ではない。

計画及び管理水準の向上

具体的な普及啓発活動の中心である郷鎮・村レベルにおいては、普及啓発活動についてごく限られた数値計画しか策定されていない。また、具体的な活動のアプローチ対象となる対象者情報・リストも整理されていない。このため、普及啓発活動の計画的な実施が困難であり、他の関係者や上級政府担当部門が現状把握や進捗状況のチェックを行なうこと、つまり効果的な管理活動を実施できる環境にない。

仮説に基づく標準活動とその結果を踏まえた活動改善システムの整備

効率的な普及活動を実施するにあたっては、最初のアプローチから最終的に農保制度への加入を実現するための、明確な普及啓発活動ステップ・流れを標準化することが重要である。多くの協力対象地区では、特に現場では普及啓発活動を行なう人員の裁量に完全に依存し、こうした仮説に基づく標準活動が設定されていない。また、実施したイベントやツール等の効果を把握するためのアンケート等も実施されておらず、活動改善システムが十分に整備されていない。

人員の専門性の向上

普及啓発活動、特に農民に対する訪問・勧誘活動の中心になるのは村（及び郷鎮）幹部であるが、農保事業、特に普及啓発活動を専門としていないために、必ずしも単純でない農保政策・制度の説明、効果的な普及啓発（ある意味でセールス）を行なうための専門性は十分ではない。

農民向けイベント及び普及ツールの改善

農民向けイベント及び普及ツールについては、資金不足を原因とする、①絶対数の不足、②政策・制度の変更にも関わらず数年前に作成したツールを現在も使い続けなければならない状況、

の2点が最も大きな問題と考えられるが、その内容についても並行して改善を進めていくことが必要となる。

普及啓発活動の重要性に対する認識の向上

「現行の任意加入制度における加入率向上の必要性」並びに「中国の農保制度が健全に発展し、本当に加入して良かったと全ての農民に評価してもらうことが不可欠であること」を考えると、地道な普及啓発活動を進め、その意義、メリットを十分に理解してもらうことが極めて大切であり、その意味で普及啓発活動の重要性が幅広く関係者に再確認されることが求められる。

6.4 協力対象地区における普及啓発活動・支援

協力対象地区における普及啓発活動状況

重点対象地域（郷鎮）については、柳林県、牡丹区では新たに設定が行われ、それに従って重点的な取り組みが開始された。その他、霍邱県等の3地区では、これまでの重点対象地域における取り組みを踏まえて、対象の拡大が図られている。

普及啓発活動を行う人員については、招遠市を除く全ての協力対象地区において、積極的な拡充が図られた。人員拡充においては、以下の2つの特徴が見られる。

- 1) 実際に普及啓発対象となる農民に近いレベルの郷鎮等の普及啓発人員の拡充が積極的に図られていること
- 2) 普及啓発を専任で行う人員の拡充が図られていること

普及啓発を行う見込農家の把握・明確化については、全ての協力対象地区において以前から実施されていた。農民工、土地収用農家、食糧生産農家等の重点対象に関しても、大半の協力対象地区において行われていたが、一部の地区では事業開始後にその充実が図られている。

普及啓発に関するキャンペーンに関しては、ほとんど全ての協力対象地区において、積極的な回数増加が行われている。過去の普及啓発活動の経験を反映して活動及び地域を拡大するなかで、郷鎮をはじめとするより現場に近い方法でキャンペーンが実施される地区も多くなっている。

普及啓発方法については、いずれの協力対象地区においても、戸別訪問やパンフレット配布等が中心となっているが、その規模やその他方法の導入状況については、各地区の資金状況等を反映して違いがある。また、普及啓発の実績のある地区では、これまでの成果・コストパフォーマンスを踏まえて、各地区の状況、活動にあわせた手法の選別・重点化が図られており、一方経験の浅い地区では手法の拡充・強化が図られている段階にある。

本件調査の実施に伴い、JICA から各協力対象地区に提供された車両については、いずれの地域においても普及啓発活動を中心に農保事業の実施に積極的に活用されている。

県策定普及啓発活動試行計画への支援活動

(1) 普及啓発試行に係る日本側調査団の提案

普及啓発試行支援を山西省柳林県（2006年度）、四川省通江県（2007年度）で実施した。柳林県及び通江県でモデル地区を選び、適切な数値目標を設定し、県一郷鎮レベルの行動計画と管理体制を充実させた上で、各担当者と関係組織の役割分担を明確化することを提言した。

(2) 柳林県による普及啓発試行計画

実施期間は2006年12月から2007年3月である。重点対象地域として柳林鎮、孟門鎮、高家溝郷が選ばれた。数値目標としては、【新規加入農民数】3,500名（内訳 柳林鎮1,800、孟門鎮750、高家溝郷950）、【加入率】10%（対有資格農民総数）、【新規増加納付保険料総額】175万元といった数字を掲げている。

柳林県の実情に応じて行政単位毎のランクを分け、具体的な活動計画が立てられた。また、目標責任制を採り、試行郷鎮内の各村まで担当別任務を細分化するとともに、郷鎮は村幹部に職務分掌を指示し、責任を明確にし、任務達成を図る計画である。なお、具体的なキャンペーン活動としては以下が計画された。

- 農保宣伝ビラ20,000部とパンフレット10,000冊を印刷し配布。
- 郷鎮毎に農保関連娯楽プログラム（寸劇、ラジオドラマ等）を3本製作し、公開。
- 試行3郷鎮毎に決められた場所（中心部）に2～3の宣伝用スローガンを掲示。

(3) 通江県による普及啓発試行計画

実施期間は2007年11月末から2008年3月である。重点対象地域として広納鎮、民勝鎮、三溪郷、新場郷が選ばれ、さらに村幹部、農民工、計画出産農家、土地収用農民、ある程度の所得がある加入見込み農戸が重点対象層として設定されている。数値目標としては、【新規加入農民数】600名、【新規払込保険料】150万元、【加入率】実施対象4郷鎮における上記の5重点対象者層において60%、【農保加入重要性理解浸透度】同対象者比90%といった数字を掲げている。

2007年11月段階で県レベルの「普及宣伝チーム」を結成した。これは県労働保障局、テレビ局、財政局、農保局等の関連部局で構成され、この下に事務局を設置し、普及宣伝の遂行・結果責任を負うこととなっており、県労働保障局は全体を統括する。

重点対象4郷鎮のリーダー、労働社会保障事務局、今回の試行のために特別備上する宣伝要員に対する説明会合を開催し、その後の具体的活動としては、県レベルで各種宣材（DVD、支払・受給シミュレーション表、説明冊子、TV番組等）の製作を行ない、郷・鎮及び村の現場レベルにおいて、特に春節の帰郷者を対象とした説明会・宣伝活動を展開する。その際、宣伝活動に特化した普及宣伝員を各村2名、計40名を目途に雇用する。

支援活動の成果

柳林県及び通江県では2006年以降ある程度順調に加入者数を増加させており、特に柳林県では2007年に加入者数の大きな伸びを見せた。通江県では、2007年の保険加入者増加数9,000人の内5,619人（約62%）が本支援活動の期間内（2008年1-3月）に獲得したものである。また、加入率向上につながらない場合でも、認知率向上等の成果が現れており、こうした構造の改善が今後の加入者数の拡大につながって行くことが期待できる。

第7章 農村社会養老保険制度への提言

7.1 社会保障の意義

社会保障の役割

社会経済条件が変動する中で、個人の努力だけでは一生を全う出来ないケースは多々生じるも

のであり、社会全体でこのようなケースに適切に対処することにより、国民生活の安定を確保しようとするところに社会保障制度の意義がある。中国農村社会養老保険制度の構築に当たっても中国農村の社会経済条件に合った制度構築が行われるべきであるが、どの様な制度であろうとも基本的に下記の3つのリスクに適切に対処することが求められてくる。

- ① 長生きリスク：60歳からを老後と考え、平均寿命を80歳とすると、この間の稼得収入が無くなる期間に、所得を確実に確保出来ないリスクである。
- ② 社会の変動リスク：年金加入者資格を得る20歳前後の時から見ても、平均寿命の80歳を迎えるのは60年後となる。このような長い期間に、賃金や物価の上昇など社会や経済に起こる変動は大きく、また誰にも予め見通すことが出来ない。遠い将来の経済社会は常に不確定であり、その間の変動に適切に対処出来ないリスクである。
- ③ 不慮の事故、死亡による被扶養者の生活リスク：老後を迎える前に、障害により働けなくなり収入を失ったり、死亡して配偶者や子が残されたりするリスクである。

すなわち、将来の経済社会がどの様になろうとも、やがて必ず訪れる長い老後生活を確実に保障する仕組みとして、個人の貯蓄や家族による私的な扶養のみではどうしても限界がある。このため、社会全体が連帯し、収入のある時は必要とされる保険料を納め(自助努力)、収入が得られなくなった者を支え、収入が得られなくなった時には収入のある者が納付する保険料に支えてもらうという、社会保険(社会保障)の仕組みである公的年金が多く存在、もしくは制度構築が模索され、老後を始め、障害や死亡の場合の所得保障が図られている。中国の農村社会養老保険制度の整備に当たっても、中国農村の社会経済条件に合った制度構築が行われるべきであるが、どの様な制度であろうとも基本的に上記の3つのリスクに適切に対処することが求められてくる。

7.2 公的年金に期待される機能

国等の公的機関が整備、運営する社会保障制度の一環である公的年金制度に期待される主な機能として以下のものを挙げることが出来る。中国農保制度もこれらの機能が求められるのは言うまでも無い。

- (1) 全員加入であること
- (2) 確定給付型であること
- (3) 給付事由は障害・遺族も含むこと
- (4) 実質価値維持できること
- (5) 所得再分配機能があること
- (6) 相互扶助機能があること
- (7) 終身支給であること

全員加入

公的年金は国民が高齢に達したり、また障害者になったり等、年金を必要とする事態になった場合、誰もが受給可能であり生活の安定を図れるようにすることが望ましい。年金制度の枠から

外れる人が居る場合には、外れることについて合理的な理由が必要であり、除外された人に対する何らかの救済措置が必要となる。

制度に加入した者は基本的に保険料を負担する義務が生じるが、無職者等、収入の無い者もしくは少ない者の場合には、それぞれの制度で定められた方式により免除（全額あるいは一部）されることもある。すなわち、制度の適用は全員に対してなされるが、保険料負担は免除とされることがある。

確定給付型

公的年金は、人々が高齢になり収入の稼得に困難を来たすようになった時、生活の相当部分を賄うことが出来るものでなければならない。つまり標準的な年金受給者の年金額が、現役者の平均的な所得に比べ一定水準以上となるよう給付水準を決めるのが一般的である。このような給付を長期的に維持していけるよう保険料拠出計画が決められるのである。確定給付型は老後生活費用（障害・遺族年金費用も含む）の相当部分を賄うことが可能な給付を重視した制度設計方式であり、公的年金として望ましい制度設計方式である。

障害・遺族も含む給付事由

収入の稼得に困難を来すのは高齢者に限らない。障害者や遺族になるケースは身近にはそう多くはないものの、社会全体では相当程度生ずるものである。障害者や遺族に対する別の社会保障政策を検討することもあり得るが、高齢になった場合の一定水準以上の収入確保という年金制度の主たる目的と障害者や遺族となった場合の一定の収入確保を図ることは矛盾しない。むしろ、同じ年金制度の枠内で障害・遺族リスクも加入者全員で分担することは望ましいことであり、また効率的である。したがって、年金の給付事由には障害・遺族も含むべきである。

実質価値の維持

公的年金制度は、通常確定給付型の制度として給付水準が平均賃金の一定割合程度となるよう設計される場合が多く、年金受給開始時に給付額は最低生活水準を超えたある程度の生活が維持出来る水準になっている。しかし、年金給付額がその時々々の経済水準に応じて引上げられて行かなければ、年金受給者は生活水準を徐々に落として行かざるを得ない。したがって、公的年金の実質的な価値を維持するため、賃金や物価の上昇に応じて給付額を引上げていくことが必要となる。

所得再分配機能

国民一人一人の経済的豊かさは、貧困層から富裕層まで千差万別である。公的年金制度の重要な機能の一つに、これらの経済的格差をある程度平準化するための所得再分配機能がある。これは富裕層の保険料負担を多くし、一方貧困層の負担を低くすることにより、富裕層の負担する保険料の一部を、貧困層の年金給付に配分する機能である。

年金給付水準の決定の際に、拠出保険料額比例に加えて、加入期間比例給付を取り入れることによって、現役時の拠出保険料の額が少なくても、加入期間に比例して年金給付額が増える仕組みにすることが出来る。また、国庫負担の基となる税財源は、富裕層の負担が大きい累進課税であることが普通なので、国庫負担自体も所得再分配機能を持っている。

相互扶助機能

年金制度は、加入対象とした国民の一定範囲の者が、年金を必要とする者を支える相互扶助の社会的仕組みである。公的年金制度では、加入者全員で高齢期の所得減少リスク、また障害リスク、遺族リスクを分担する相互扶助機能を持つことが不可欠である。

相互扶助機能があれば、年金を必要とする人に一定水準以上の額を給付することが可能となり、しかも制度全体として年金原資の過不足を生じないので、社会全体のコストが最小となり効率的ということになる。

終身支給

年金を支給する事由の中で障害年金や遺族年金は、障害が軽減した場合、また遺族年金を支給し続ける理由が無くなる等によって支給打ち切りという場合もあるが、老齢年金の場合はより高齢になって支給を打ち切るべき状況が生じることは一般的に多くない。公的年金制度の老齢年金は基本的に終身支給とすることが必要である。

7.3 公的年金制度運営に関する考察

財源調達方式について

賦課方式の公的年金制度の財源をどのように調達すべきか、これには社会保険方式にするか、もしくは税方式にするかの二通りの選択がある。

社会保険方式とは、公的年金制度の給付に要する財源の主たる部分を保険料徴収により調達するもので、保険料の用途が特定されているものである。制度自体は法律によって定められ、政府には保険料に関して一種の目的税として税に準じた強制的な徴収権限が与えられている。これは国の財政運営の中で一般経費とは別枠で独立に制度運営をしていくためである。これにより、年金制度は国の財政状況の変化による影響を直接的に受けることなく運営することが可能となる。勿論、年金制度の安定的な運営、国民生活の安定及び向上等のため相当程度税財源が投入されることを妨げるものではない。

被保険者は制度に加入していた実績により、当然の権利として年金受給権を得るもので、将来受給可能な年金額の予見可能性が高い。個人の自立と権利を尊重するに至った多くの国々で採用されており、①自助努力による積立部分と、②相互扶助による連帯部分と、③公費による補助の部分バランス良く配合することが可能であり、公的年金制度にとって望ましい財政方式といえる。

一方、税方式によって年金制度を運営する場合は、給付に要する費用を税財源によって賄うので保険料徴収の手間が省け、年金の実質価値の維持も可能である。しかし、社会保険方式の様に個人個人の保険料納付実績は無いので、個人個人に対する給付額決定のための合理的な基準が無い。すなわち個人個人から徴収された税額と年金額を関連付けることが出来ないことから、一般的には受給者の経済的事情に依らない定額給付か、当該地域における居住期間により給付額に差をつけるということにならざるを得ない。定額給付とする場合は、多くの場合最低生活水準を基準としがちである。その理由は、最低生活水準を超えた額を設定することについて明確な基準がなく、また給付に必要な財源が増え、財政負担が重くなるからである。また、予算制約により給

付額が安定しないということもあり得る。

財政運営方式について

社会保険方式による年金制度であっても、その財政運営方式は一つではなく、長期的な財政運営をどのようにして行くかという観点の違いから、大別して積立方式と賦課方式があり、さらにそれら2方式を組み合わせた修正積立方式、修正賦課方式もある。

積立方式は、年金制度に加入している間に拠出された保険料と国庫負担額等を積立てて置き、年金給付はその積立金を取崩しながら行っていくものである。年金給付に要する財源は常に事前に準備されており、死亡率等の各種前提に変更がなければ、予定された給付を予定通り実現することが出来る。この意味で、約束した給付を行っていくために必要な資産は常に準備されているべきであると考え人にとっては望ましい財政方式と言える。

一方、賦課方式にした場合、年金給付をその年の保険料収入によって賄っていく方式であることから、年金給付に必要な資金を現役の勤労者等から保険料として徴収することになる。賦課方式は積立金を持たないので賃金・物価水準がどのように変動しようとも、また金利がどのように変動しようとも年金財政は何の影響も受けない。給付される年金は常にその時々々の経済水準を反映したものとなり、ある意味実質価値維持は問題とならない。あたかも勤労者が貯金を持たず毎月得られる給与(年々給与水準は経済成長とともに引上げられる)で生活していくことに似ている。

経済条件が変動して行く中で、持続的に高齢者の生活を支える年金制度であるためには、賦課方式とすることが望ましいが、現実の制度運営には調整財源として、あるいは世代間の負担を均すものとしてある程度の積立金を持つ必要がある。つまり、修正賦課方式、もしくは世代間の負担を均すことを重視すれば修正積立方式が採るべき財政方式と言える。

7.4 現行農村社会養老保険制度の評価

現行農保制度は、公的年金制度に必須の条件である全員加入制ではなく、任意加入制である。また、個人口座制を取っており、拠出した保険料はそれぞれの個人口座に積立てられる。また、財政方式は積立方式であり、老齢年金の支給開始年齢までに積立てられた資金を分割受給するものである。

現行農保制度は、地域によって制度内容は様々であり、計画出産世帯や村幹部等に対する優遇制度も同時に行われるなど実に多様な性格も持っている。しかし、基本的には県レベル農村社会養老保険基本方案(民政部、1992年)に依拠して行われているもので、加入の意思があり、保険料を拠出することのできる者が加入する「任意加入」制であり、保険料額は加入者の選択を許す「任意額拠出」であり、「個人口座積立方式」を採るものと言える。さらに、制度運営のための経費として保険料拠出額の数%を徴収するケースが多い。これらのことから、現行農村社会養老保険制度は民間の保険会社等が提供する「個人年金」と何ら変わるものではなく、地方政府が実施し、相当多額の補助金が拠出されるとは言うものの、公的年金の範疇に入れることは適当でなく個人年金あるいは個人貯蓄と考えることが妥当である。

民間保険会社等が提供する私的個人年金保険においては加入者集団全体の収支バランスを保険数理に基づいて図ることから、集団内での「相互扶助」の機能も含むが、その機能を持たない中国農保はむしろ「個人貯蓄」と定義するのが適当である。

公的年金制度に期待される機能と現行農保制度の比較

公的年金制度に期待される機能	現行農村社会養老保険制度	公的年金としての条件満足度
(1) 強制加入(全員加入)であること	任意加入制	×
(2) 確定給付型であること	確定拠出型	×
(3) 給付事由は障害・遺族も含むこと	一部地域のみ実施	△
(4) 実質価値維持できること	物価・賃金上昇以上の運用利回り確保は困難	×
(5) 所得再分配機能があること	無し	×
(6) 相互扶助機能があること	無し	×
(7) 終身支給であること	終身支給	○

7.5 分税制と中央政府・地方政府の役割

農保制度の改善提案、特に基礎年金制度の導入を検討する場合に、政府の財政支援の方法は重要な検討課題となる。中国政府の財政は分税制の下で中央政府と地方政府の間で役割分担がなされているが、財政支援の方法を検討するためにその実態を理解しておくこととする。

中国の行政組織は、中央政府を頂点にして、省級政府（省・直轄市・民族自治区）、地区級政府（区を設ける市レベル）、県級政府（区を設けない市・県・市街区）、郷級政府（郷・民族郷・鎮）の5段階から構成されている。

1979年の改革・解放政策が始まるまでは、中央政府に権限が集中し、財政政策も「統収・統支」の下で中央政府の厳しい管理の下に置かれていた。改革・解放政策が始まり、計画経済時代の非効率を改善するために中央政府に過度に集中していた権限の地方委譲を通じて、各地方政府や企業の経済活動のインセンティブを強化するために分権化が加速された。

1993年12月、国務院は「分税制管理体制の実施に関する決定」を出し、1994年から「分税制」を実施することになった。目的は2つあり、その1つは大規模な税制改革によって税の統廃合を行い種類の簡素化を図ることであり、もう1つは政府間財政関係の調整である。これによって、中央と地方の分担を明確にするために、支出区分が明確にされ、次いで財政収入が中央税、地方税、共有税に区分された。

さらに、中央と地方の予算編成が明確にされるとともに、中央が税収を確保した上で地方に財政移転を行う「税収返還」制度が導入された。分税制の導入に当たっては、マクロ調整能力の強化を図るため中央・地方収入の比率は6:4とし、差額の2割を地方に移転するという目標が設定されており、収入総額は2000年の1兆元余りから2008年は約7兆元が見込まれる。

従って、後述の農村社会養老保険制度の改革試案の中では、中央政府と地方政府の財政支援を検討する前提条件として、財政収入は中央政府の分は7兆元×(6-2)=2.8兆元、地方政府の分は7兆元×(4+2)=4.2兆元として検討を進める。

7.6 農村社会養老保険制度の設計提案

農保制度改善提案の基本方針

農村社会養老保険制度の改善を検討するに当たって、その基本方針として以下の4つを踏まえることとする。これは本件調査を進める過程において人力資源・社会保障部農保司との共同作業の中から明らかになった項目である。

1. 調和社会（和諧社会）建設に資する、農民を対象にした公的年金制度の改善

2. 中国の社会経済状況に合った制度の改善、各地域の条件に柔軟に対応出来る制度
3. 現行制度の評価モニタリングに基づく改善
4. 都市部の自営業者等、都市部年金制度未加入者も将来対象に含めることも選択肢の一つ

農保制度の改善メニュー

上記の基本方針の下に、検討すべき改善メニューを個別に整理すると次のようになる。

- ① 基礎年金制度を作るか否か。
 - i. 基礎年金制度を作る。
 - ii. 基礎年金制度を作らない。
- ② 基礎年金制度を作るとした場合の拠出方式
 - i. 税方式とする。
 - ii. 社会保険方式とする。
- ③ 基礎年金制度の加入対象者をどうするか。
 - i. 農村戸籍者だけとする。
 - ii. 農村戸籍者に加えて都市戸籍の非雇用者全員（自営業者、無職者を含む）も含む。
- ④ 現行農保制度をどうするか。
 - i. 現行制度を維持し、加入率の向上と全国展開を目指す
 - ii. 加入対象者全員の口座を作り（100%加入）、中央政府および地方政府からの補助金を分割してそれぞれの口座に投入、個人の保険料はそれぞれの口座に投入する。
 - iii. 民間移管する。

農保改善メニューの組み合わせ

①基礎年金制度	②基礎年金制度の拠出方式	③基礎年金制度加入者	④現行農保制度の取扱い	メニュー組合No.
i. 作る	i. 税方式	i. 農村戸籍者	i. 現行維持	1
		iii. 民間移管	2	
	ii. 社会保険方式	i. 農村戸籍者+ii. 都市戸籍の非雇用者全員	i. 現行維持	3
			iii. 民間移管	4
		i. 農村戸籍者	i. 現行維持	5
			iii. 民間移管	6
ii. 作らない	-	-	i. 現行維持	7
			iii. 民間移管	8
			i. 現行維持	9
			ii. 加入対象者全員の口座作成	10

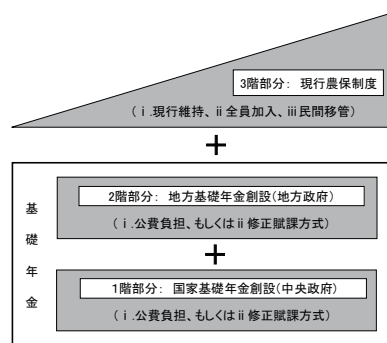
基礎年金制度は全国共通の制度として整備し、中央政府の責任の下で統一的に管理、運営するのが望ましい。しかし、中国の場合、地域間の社会経済条件の違いが大きく、加入者の保険料拠出能力及び老後生活を支えるために必要とされる年金給付水準も地域によって大きく異なる。これら地域格差を踏まえると単一の制度を全国一律に実施するのは現実的ではない。

したがって、基礎年金制度を中央政府が責任を負うべき部分(国家基礎年金、1階部分)と、地方政府が各地域の状況に応じて責任を負うべき部分(地方基礎年金、2階部分)とに分けて構築することが現実的アプローチと考えられる。

中央政府が責任を負う部分は、全国に共通の基礎年金制度であり、その年金給付水準等は、貧困地域の経済社会条件を基準に決めることになろう。一方、地方政府が責任を持つ基礎年金制度は、中央政府が責任を負う1階部分の上に構築される地方基礎年金制度(企業年金的なもの)で2階部分として位置付けることが出来る。国家基礎年金は全国一律の制度であるが、地方基礎年金

は各地域の社会経済条件に応じて国家基礎年金に上乗せされる年金である。これによって、地域間の社会経済条件の違いに応じた年金給付水準の実現を図るものである。将来、地域格差が縮小し地方基礎年金制度の役割が減少した場合、国家基礎年金制度に吸収し、全国共通の基礎年金制度として統合することも考えられる。

上述の基礎年金制度を創設するとした場合、現行農保制度の位置付けは、2階建ての公的年金制度の上、すなわち3階部分として上乗せされる任意加入・個人口座積立方式の制度ということになる。3階部分に相当する現行農保制度の運営は現状のように地方政府が行うという選択肢の他に、政府の手から離して民間で運営する選択肢も含むことになる。上述の条件を前提に現行農保制度の改善メニュー概念図、及び公的年金制度として可能性のあるメニューリストは以下の通りである。



農保制度の改善メニュー概念図

農保制度の改善メニュー

1. 現行農保制度を維持し、全国に拡大する。
2. 現行農保制度を維持し、公費負担による無拠出基礎年金（高齢者手当）を付加する。
3. 現行農保制度を全員加入制に変更し、公費負担による無拠出基礎年金（高齢者手当）を付加する。
4. 公費負担による無拠出基礎年金制度（農村部、税方式）を創設し、現行農保制度はその上乗せ年金とする。
5. 基礎年金制度（農村部、社会保険方式）を創設し、現行農保制度はその上乗せ年金とする。
6. 基礎年金制度（農村部・都市部共通、社会保険方式）を創設し、現行農保制度はその上乗せ年金とする。

各メニューはそれぞれ実施可能であるが、先に挙げた①基本方針・検討課題、②公的年金制度として持つべき基本的機能の導入、③農保制度が果たす所得保障機能(老後生活の経済的保障)と他の所得保障政策（最低生活保障制度等）との役割分担の明確化、を踏まえて検討優先度を考察すると、6つの改善メニューの中では5の検討優先度が現在是最も高いと考えられる。

5. 基礎年金制度(農村部、社会保険方式)を創設し、現行農保制度はその上乗せ年金とする。

但し、これが唯一の選択肢という訳ではなく、基礎年金をどの方式で設計するか、また既

存農保制度をどの様に改善するか、政策的判断によって取るべきメニューは異なってくる。基本的には、次表「農保改善メニューの特徴比較と評価」に示した（検討優先度）1、及び2のメニューを軸に検討を進めるべきと考えられる。

農保改善メニューの特徴比較と評価

農保制度改善メニュー	特 徴	加入方式（受益者範囲）	社会的公平性	高齢者所得の中核性	制度の持続可能性	現在高齢者の救済	自助自立意識の醸成	総合評価（検討優先度）
1. 現行農保制度を全国に拡大する。	任意加入制に基づく私的年金の性格の強い現行農保の拡大であり、公的年金の機能を持たず、避けるべき選択肢	△	×	×	○	×	△	5
2. 現行農保制度を維持、基礎年金（高齢者手当）を付加する。	現行農保はそのままとし、別に60歳以上の者に中央財政から基礎年金（高齢者手当）を支給する。給付金額は農保加入の有無により差を付ける。	△	△	△	○	△	△	4
3. 現行農保制度を全員加入制に変更し、公費負担による無拠出基礎年金（高齢者手当）を付加する。	現行農保を全員加入に変更する。中央政府からの財政投入を加入者に公平に分配する。既存加入者は保険料を拠出し続けることで、より高い年金を受給できる。しかし、財政補助の一人当たり金額は僅少であり、積立口座制故に実質価値の維持が難しい。加入者への財政補助と基礎年金給付との関連性について理論的裏付けに欠ける。	○	○	△	○	△	△	4
4. 基礎年金制度（農村部、税方式）を創設し、現行農保制度はその上乗せ年金とする。	農民を対象とした税方式による年金制度を創設。60歳以上の高齢者に一定額を支給。給付財源は中央政府財政から投入。障害・遺族年金も可能。給付水準はそれほど高いものとはならない。	○	○	△	○	○	×	3
5. 基礎年金制度（農村部、社会保険方式）を創設し、現行農保制度はその上乗せ年金とする。	農民を対象とした社会保険方式による年金制度を創設。給付建て・修正賦課方式の制度。障害・遺族年金も含む。全員加入とするが、拠出能力のない者は保険料免除とする（中央政府負担分は給付に反映）。既高齢者等への4.による給付を包含することが可能である。	○	○	○	△	○	○	1
6. 基礎年金制度（農村部・都市部共通、社会保険方式）を創設し、現行農保制度はその上乗せ年金とする。	農村部・都市部共通の社会保険方式による年金制度を創設。給付建て・修正賦課方式の制度。障害・遺族年金も含む。全員加入とするが、拠出能力のない者は保険料免除とする（中央政府負担分は給付に反映）。即実施は困難であるが、長期的には達成すべき最も望ましい制度。	○	○	○	△	○	○	2

注：

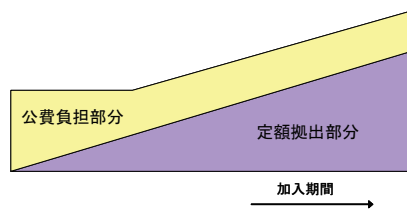
1. 各項目の充足度：「○」十分、「△」部分的充足、「×」不十分
2. 総合評価（検討優先度）は現在の中国の状況を踏まえ、当面望ましいと思われる程度を5段階で評価したものである。優先度は1（高）→5（低）の順である。
3. 高齢者所得の中核性とは、その年金給付額が高齢期の生活を支える所得の中核に成りうるかどうか、その程度を表す。
4. 自助自立意識醸成は、各制度が老後の自立した所得保障のために、各個人が現役時に多様な準備を置いて置こうとする自立意識に適合あるいは助長するものかどうかを示す。社会保険においては、現役時に一定の負担をした者が当然の権利として、年金受給に至る制度特性を有するものであるからである。

農保制度(国家基礎年金)の設計例

(1) 定額拠出、加入期間比例給付型基礎年金制度

日本の国民年金制度に準じた制度案である。個人個人のその時々収入や老後の生活費は様々であるが、老後の基本的な生活費に差はないとして、その基本的な生活費（場合によってはそれに至らないこともあり得る）を賄える年金を支給することとし、それに要する費用を加入者の負担能力の差を問わず公平に負担しようとするものである。費用負担する者は加入者だけでなく、中央政府も重要な役割を果たす必要がある。

中国農村部の現状を踏まえると、加入対象者である農民の個人所得の正確な捕捉は難しいこと、また農保運営組織に求められる所得捕捉業務の負担を避ける点からも、所得に応じた負担を求めるのではなく加入者の定額負担と公費負担から成るこの制度は、後述の2案に比べ検討優先度が高い案と位置付けることが出来る。



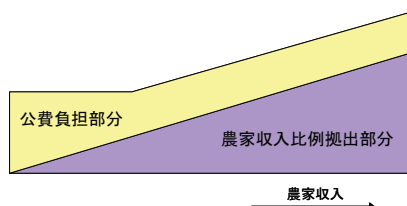
定額拠出、加入期間比例給付型基礎年金制度概念図

定額拠出、加入期間比例給付型の長所・短所

長 所	短 所
<ul style="list-style-type: none"> ● 制度の仕組みが分かり易い。 ● 加入者の収入を把握する必要がなく、事務処理がし易い。 ● 加入記録管理の負担が少ない。 ● 収入が低くて保険料を拠出出来ない人にも公費負担等により、ある程度の給付が可能。 ● 加入期間により年金額の予測が可能。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 収入の少ない人の負担が比較的強く、所得再分配の余地が少ない。 ● 年金額はそう高いものとは出来ず、収入の高い人には魅力が乏しい。 ● 定額の保険料を拠出出来ない人を調査の上、一定割合の免除措置を取る等の事務負担がある。

(2) ポイント制基礎年金制度

ドイツの年金制度に準じた制度案である。ドイツの年金制度は1章巻末資料に示した通りであるが、毎年のポイントを「被保険者個人の報酬÷全被保険者の平均報酬」とし、これを合算した「個人総報酬ポイント」に「年金種別係数」と「1ポイント当たり単価」を乗じて公的年金月額とするものである。年金額はスライドされることは先述の通りである。



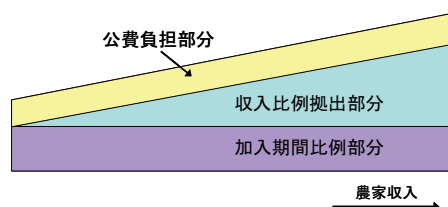
ポイント制基礎年金制度の概要

ポイント制の長所・短所

長 所	短 所
<ul style="list-style-type: none"> ● 加入者は累積ポイントによって、年金額の予測が可能である。 ● ポイント単価の調整により、給付費総額を調整することができる。 ● 現役時の収入の高かった人はそれなりの年金を受けことができ、老後生活に役立つ。 ● 累積ポイントの低い人も、公費負担等によりある程度の給付を受けすることができる。 ● 加入記録管理の負担が少ない。 	<ul style="list-style-type: none"> ● ポイント算出の基準となる加入者の平均賃金を決めなければならない。 ● 獲得ポイントにより年金額が決まるので、所得再分配の余地が少ない。

(3) 収入比例の保険料、期間比例部分と収入比例部分からなる給付型基礎年金制度

日本の1986年以前の厚生年金保険制度に準じた制度案である。中国農村部において個人毎の所得が大まかではあっても把握可能である場合の選択肢の一つとして位置付けられる案である。



収入比例の保険料、期間比例部分と収入比例部分からなる給付型基礎年金制度の概要

加入者の毎月又は年間の所得に基づき、財政計算によって算出された保険料率を掛けて保険料を拠出させ、保険料算出の基礎となった所得を加入履歴と共に記録しておく。この時、一定の所得に達しない場合は所得ゼロと見做し保険料拠出は求めないが、加入期間には算入する。例えば、加入10年（制度発足当初には経過措置として1月から給付を発生させる。）以上の者に老齢年金を支給するという案である。

収入比例の保険料、期間比例部分と収入比例部分からなる給付型の長所・短所

長 所	短 所
<ul style="list-style-type: none"> ● 期間比例部分の年金により、所得再分配の効果をさせる。 ● 現役時の収入の高かった人はそれなりの年金を受けことができ、老後生活に役立つ。 ● 個人別の加入記録があるので、給付算定式を変更する場合でも対応が可能。 ● 社会の収入総額が保険料拠出の財源となり、賦課方式の強い制度の下で実施価値のある年金給付が可能となる。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 給付の算定式が法律等により決められており、給付総額を抑え込むことは難しい。 ● 加入期間中の収入額等を個人別に記録管理して置く必要があり、さらにそれらを再評価するので事務処理負担は重くなる。

地方基礎年金制度

前節までに検討した改善案の内、現行農保制度を基礎年金制度に上乘せとする案の場合には、

地方政府の年金制度における役割は大きく変更する必要がある。つまり、中央政府が責任を有する中国全土に共通の国家基礎年金の上に、地方政府が責任を有する地方基礎年金を創ることが求められるからである。地方基礎年金は可能であれば国家基礎年金と同じ考え方に基づく制度設計を行うことが望ましいが、それぞれの地域の実情により、異なった制度設計を行うこともあり得る。

国家基礎年金は給付水準を全国的に統一することにより地域格差の解消あるいは軽減に役立つこととなる。一方、地方基礎年金は国家基礎年金による給付に加えて、地方政府が給付する年金であるが、地域毎の経済水準に対応した給付水準とすることにより地域毎の状況に合った年金給付水準を実現する役割を持つ。国家基礎年金は全国一律の給付額であるが、地方基礎年金は各地域間の経済格差による生活コストの違いに適切に対応した給付水準とする。国家基礎年金と地方基礎年金の組み合わせは、地域格差の存在への対応と地域格差の解消あるいは軽減という相矛盾する政策課題の解決に役立つものである。なお、地方基礎年金制度を設計する際にも、公的年金が有すべき性格は可能な限り持たせる必要がある。

7.7 現行制度改善強化のための提言

上記「農村社会養老保険制度改善の基本的方向」の内、現行農保制度の基本的性格を維持する方向を選択した場合、既に指摘されている問題点に適切に対処し、持続的の制度として運営して行くことが必要であることは言うまでもない。ここで現行農保制度の問題点、課題を整理し、強化のための提言を検討する。

提言 1：任意加入制の下、公費補助のあり方は社会的公平性に十分配慮すべきである。

提言 2：年金の支給開始年齢の柔軟化を図る必要がある。

提言 3：年金の支給期間見直しを行うべきである。

提言 4：年金額決定時の除数設定の再検討をする必要がある。

提言 5：年金の実質価値を維持するために、保険料改訂を定期的に行うべきである。

提言 6：障害年金及び遺族年金は、社会保険方式でない現行農保を前提とするならば導入すべきではない。

提言 7：農保管理体制を県レベルから、より広域の省レベルに拡大すべきである。

提言 8：積立金の管理運用手段の多様化を図る必要がある。

提言 9：個人口座機能の拡大（個人口座残高担保借入れの取扱い）は望ましくない。一定の止むを得ない条件の範囲内での運用に制限すべきである。

提言 10：年金受給権の賦与(Vesting)の見直しと保険料積立金の移管通算年金：Portable Pension)に関する新たな措置が必要である。

提言 11：農村社会養老保険と都市部基本養老保険との統合は当面見送るべきである。

第8章 農村社会養老保険制度の全国的展開方策の検討

8.1 年金制度

協力対象地区における農保制度展開に伴うインパクトの現状

2007年6月に実施した8つの協力対象地区に対するモニタリング調査において、これまでの農保制度の試行に伴い実際に生じたインパクトの有無、内容について調べたところ、回答のあった7地区全てで「インパクトがあった」との指摘があった。そのインパクトは全てプラスのものであり、マイナスのインパクトがあったとの回答は無かったとしている。具体的なインパクトとして以下が挙げられている。

- 農村の人々が年金問題や医療問題に関して高い関心を持つようになり、考え方が変わった。
- 農民の伝統的な養老理念が次第に変化しつつある。子供による家族扶養という考えが変わり、農村における計画出産事業が促進された。
- 政府からの補助金が支出されていることから、政府への信頼度が高まった。
- 兄弟が助け合って親のために保険料を支出する、私企業経営者が社員のために保険料を拠出するという好ましい変化が生じた。
- 高齢のため貧困に陥ることを根本から防ぎ、調和社会の建設、都市部と農村部の統一的発展、経済・社会の全面的且つバランスとの取れた持続可能な発展にとって、重要な意義がある。
- 年金受給のおかげで親が子供からお小遣いをもらう必要がなくなり、子供の経済的負担が軽減した他、家族内のトラブルが緩和された。
- 年金受給が可能となり、最低生活保障を受けなくて済むケースが生じ、政府の財政負担の軽減につながった。所得の使い方に関する考え方が変化し、ある程度老後生活を意識するようになった。

現行農保制度主体の年金制度を全国的に展開した場合のインパクト

現行農保制度は任意加入、個人口座積立方式によるものであり、これを全国展開した時に予想されるインパクトとしては次のようなものが挙げられる。

(1) 評価すべき影響（ポジティブ・インパクト）

老後生活安定への貢献

任意加入した人のみであるが、自助努力による積立と地方政府補助により、老後生活に一定の役割を果たす年金を受給する者が出ることは、その人達の生活安定に多大の貢献となる。農民の年金に対する意識も高くなって加入率が高まり、年金受給者が多くなれば全体として当該地域住民の生活安定に繋がる。

人口高齢化等に影響されない年金財政

現役時に積み立てた資金を老後に分割受給する方式であるので、実質価値の維持及び終身受給実現において課題が残るが、年金財政が不安定化するということはない。

計画出産農家等への特別補助受け皿の継続

現在、各地で試行が進められている農保制度においては、各地の実情を踏まえて、計画出産農家、食料生産農家、土地収用農家、農民工、村幹部等の重点加入対象が設定され、一般農家

と較べてより手厚い補助が行われている。このような補助を受ける口座として現行農保制度の個人口座の利用を継続することが出来る。

(2) 対策が求められる影響（ネガティブ・インパクト）

任意加入制を維持したことによる影響

任意加入のまま制度を推進し全国展開をした場合、老後に「一定額の年金を受けられる農民」と「年金支給を受けられず低い生活水準に甘んじざるを得ない農民」とが並存することになる。これは現役時の経済格差が老後も継続するということであり、また地域間経済格差についても、年金制度の所得移転機能が働かず、格差は何ら軽減されず、社会的軋轢が生じる原因にもなり得る。

家族及び地域社会の相互扶助に基づく高齢者扶養に対する意識・考え方の変化による影響

家族及び地域社会の相互扶助による高齢者の扶養という中国社会の伝統が、近年の経済発展と人口流動化に伴い弱体化しているとの指摘が多い。この様な背景もあり高齢者の所得保障の役割を担う農保制度の導入が試行されている訳である。

モニタリング調査では、農保制度の普及に伴い、「親のために保険料を負担する子供が現れるなど好ましい影響が見られる」等の回答が見られたが、今後高齢の両親の扶養を農保制度に任せきりとする等のマイナスのインパクトを生じさせる可能性も否定出来ない。

積立金額の資産価値維持とそれに伴う制度・政治に対する不信拡大リスク

個人口座積立方式では、積立てられた資金の実質価値を維持・拡大（インフレ進行に対する十分なヘッジ等）することは殆ど不可能であり、一人当たりの年金額が保険料拠出時に期待した老後生活への役割を果たせないことが明らかとなった場合、そのような制度を提供し加入を強く勧めた政府に対する不信感を引き起こす可能性がある。

積立金額巨額化に伴うリスク

積立金額が巨額になった場合、その資金を年金以外の目的に流用しようという圧力が発生する懸念があり、有効に活用されなかった場合、将来の年金支給に問題を生じるケースも考えられる。特に、積立金が分散管理される場合、その可能性はより高く十分な留意が必要となる。

農保制度の方針決定の遅れによる制度不信リスク

現在の農保制度の試行内容は地域により大きな差がある。今後、農保制度の改善が行われる場合、制度内容の統一化が図られなければならないが、その制度変更が大幅で根本的なものであればある程、既加入者及び現場の関係者の農保制度・政策に対する不信感は大きなものと成りかねない。

中央政府からの財政投入の不公平性

現行農保制度は、任意加入、個人口座積立方式であるにも拘わらず、加入者に対して地方政府から一定の補助があり、未加入者に対しては補助が無いという不公平が存在する。現在、中央政府からの財政投入が検討されているが、現行農保制度に対する補助はこのような不公平を更に拡大するものである。中央政府からの財政投入は、全員加入を前提とする基礎年金制度に対してなされるべきで、現行農保制度とは関係無いものとすべきである。

税方式の基礎年金制度を導入した場合のインパクト

現役時に保険料拠出は求めずに、60歳以上あるいは65歳以上の高齢者に中央政府あるいは地

方政府それぞれの財政から、基礎年金(高齢者手当)として一定額を給付するものである。

(1) 評価すべき影響 (ポジティブ・インパクト)

高齢者生活の安定

誰でも一定年齢に達すれば、一定額が支給されるので高齢者の生活が安定する。

経済格差の軽減

老後における収入確保手段のない高齢者も一定額の給付を受けることが出来、地域における経済格差の軽減に役立つ。さらに、中央政府による全国統一の制度であれば、内陸部の経済的に立ち遅れた地域と沿岸部の経済先進地域との格差軽減にも役立つ。

経済構造強化への寄与

年金が支給されればその分消費が拡大し、それまで高齢者扶養のために多少抑えてきた家族の消費も増える可能性がある。また老後生活の準備のために抑えてきた現役世代の人々の消費も増えることも予想され、内需拡大につながり中国経済の安定成長へ貢献する可能性がある。

障害・遺族に対する給付

相互扶助の要素の無い個人口座積立方式では、救済措置は年金の早期支給等に限られていた。しかし、税方式の基礎年金の下では一定の条件を決めて老齢年金と同様な給付を障害・遺族に対して行うことが可能である。

最低生活保障財源の軽減

基礎年金制度の導入前は最低生活保障制度で救済せざるを得なかった者の一部が、基礎年金を受給し一定の収入を得ることになり最低生活保障の対象者から外れ、最低生活保障費用が少なくなる効果がある。また、最低生活保障の対象者から外れない場合でも、最低生活保障額の全額を支給する必要は無く、基礎年金額等による収入合計額と最低生活保障額の差額のみを最低生活保障制度から支給することにより、最低生活保障財源の軽減が可能である。

(2) 対策が求められる影響 (ネガティブ・インパクト)

最低生活保障水準を越えない給付水準

税方式による基礎年金の給付水準は、高齢者以外の最低生活保障対象者との公平性を考慮すると、高齢者のみを優遇することは困難であり、最低生活保障水準を超える水準に設定することは難しい。

経済状況調査(ミーンズ・テスト)が必要

基礎年金は基本的に加入対象者全員に漏れなく支給するのが原則である。しかし、高額所得者に対してまで、税財源による給付を行うことは社会的な無駄との指摘もあろう。そのため、対象者の経済状況に応じた支給を実現するために、経済状況調査を行う必要が出てくる可能性がある。これにより、年金額の全部あるいは一定割合を支給停止とする必要が生ずる。

不安定な給付水準

税方式による年金制度は、各年の税収の一部を年金に振り向けるものである。経済状況の変化により税収が増減することは当然予想され、また政策順位が変動することもある。このため、一定額以上の年金財源を常に安定的に確保することは必ずしも容易ではない。

高齢化に伴う財政負担増

今後人口が高齢化することは避けられず、高齢者の生活を税財源で支えることが困難となる状況も想定される。最低生活保障費及び年金財源を全て税によって賄おうとすると、国民の税

負担を増加させる必要が生じ、国民の同意が得られない可能性も生じる。

自立意識に欠けた国民増の恐れ

自分自身で年金保険料を負担することなく一定年齢に達すれば、最低生活保障水準と同程度とは言え自助努力無しに年金を受給することが出来るようになる。このような状況は国民の政府への依存を高め、国民の経済的自立意識の醸成を妨げる可能性がある。

社会保険方式の基礎年金制度を導入した場合のインパクト

国民の一定範囲の者を全員加入とし法律で定められた一定の保険料を納めさせ(負担能力のない者には免除措置が適用される)、一定年齢に達するなど法律で定められた条件を満たせば、同じく法律で定められた算式によって給付がなされる仕組みの基礎年金制度を導入した場合には、次のようなインパクトが予想される。

(1) 評価すべき影響 (ポジティブ・インパクト)

法律に基づく安定性が高い制度の仕組み

社会保険方式の基礎年金制度は、加入対象とする国民の全員が加入し保険料を拠出する義務及び年金を受給する権利を法律によって明確に規定しておくべきである。これによって、その時々都合により恣意的に仕組みが改変されることなく、国民は安心して保険料を拠出し老後の年金受給について不安を感じる事が少なくなる。

年金受給権の確立

年金を受給するのは、制度に加入して保険料を拠出し続け、一定の条件を満たしたことによる結果であり、当然の権利と見なされる。受給者のその時々経済状況によって受給に制限が加えられたり、年金額が不当に削減されたりすることはない。

現役時から継続する生活維持が可能

公的年金は老後における生活の支えとなる事が期待されている。自分自身の拠出保険料と財政からの補助によって運営される社会保険方式の基礎年金制度では、税方式に比べ給付水準を高める事が可能で、現役者の平均的な生活水準に準拠した生活を維持して行くことが出来る。

経済格差の軽減、経済構造強化への寄与、障害・遺族に対する給付

これらについては、税方式の基礎年金制度を導入した場合の影響と同様であるが、さらにより望ましい結果が得られる。

(2) 対策が求められる影響 (ネガティブ・インパクト)

人口高齢化等に伴う負担増の可能性

人口高齢化の予想以上の進行等に伴い給付総額が予定以上に増え、それを賄うための年金財政負担が重くなる可能性がある。定期的に現状把握と将来予測を適切に行い、給付と負担のバランスが取れるよう制度の見直しを行っていく必要がある。

全員加入の制度から洩れる者の存在

社会保険方式の制度において加入対象者の全員が加入することになっていても、対象者全員の氏名等を制度実施機関が事前に把握している訳ではない。対象者からの自主的な登録を待ち、戸籍簿(住民票)等により補完するということになるので、制度の適用から洩れる者が出てくるこ

とは避けられない。日本の国民年金制度でも同様な例が見られる。全員加入を実現するための啓蒙と行政努力が継続的に必要となる。

事務処理の不適切等から生じる混乱

年金制度は加入者一人一人について、加入から年金受給終了(死亡時)まで非常に長い期間に亘って加入中記録を積上げ、年金支給情報を適切に保持する必要がある。一度加入記録の中に誤りが入り込むとその誤りは長い間修正されないままとなり勝ちであり、誤りが累積すると修正のための労力は膨大なものであり、殆ど修正不可能なものとなる。また、被保険者や年金受給者の移動を正確に追いつけず、連絡不能となる場合もある。一つ一つの事務処理を誤り無く行い、そのための情報処理システム自体の安全性、また事故があった場合の復旧性を確保する必要はある。

総括

現行農保制度には評価すべき点もいくつか認められるが、飽くまでも個人貯蓄に過ぎないこと、また実質価値の維持は難しく将来の老後生活の支えにはなり難いことなどから、農村部における年金制度の支柱とする訳には行かない。

現在、人力資源・社会保障部では1991年に発布された民政部の「県レベル農村社会養老保険基本方案」に代わる新しい指導意見を検討中であるが、現在までに明らかになった案によると、60歳以上の高齢者に中央財政から毎月60元を給付することとし、現行農保制度に加入していた場合はさらに増額した給付を行うという案である。この様な指導意見に基づく制度を2012年頃まで試行し、その後本格実施を目指すとしているが、農村部において本来必要な年金制度はどうあるべきかと言った基本的視点が欠けているように思われる。

60歳以上の高齢者に中央財政から毎月一定額を給付するという案は、税方式による基礎年金制度と見なすことが出来る。その点では老後における一定の所得確保の手段を提供する制度として早急に実現を図るべきである。ただ、この様な税方式による基礎年金制度を現行農保制度と関係付ける合理的理由は何も無い。現行農保制度の加入率向上の手段として使うことは厳に慎むべきである。中央政府からの財政投入部分は今後の本格的な社会保険方式による基礎年金制度の中で、既に高齢になってしまった者あるいは保険料拠出に耐えられない貧困者等に対する無拠出年金部分と位置付けることが可能で、中国農村社会において展開すべき全ての農民の老後生活に役立つ年金制度を構想し実施を急ぐべきである。

中国社会の変化に対応した農保制度の継続的な革新の重要性

年金制度は、それぞれの国の社会経済状況の変化に大きく影響を受ける。中国の農保制度についても、本報告書において提案した制度は中国農村部の現状と制度の実行可能性という観点を踏まえたものであり、その点では望ましい提案となっているが、決してこれで最終的な農保制度が完成するということではない。中国社会の変化に対応して随時制度の見直しを進めて行くことが必要不可欠である。そのためにも、「農保制度及び現状の情報公開を進め、広く国民に理解してもらえ環境を整えること」に十分な留意が必要である。

実施体制の整備

第7章で提言した基礎年金制度は、公的年金として政府が責任を持って実施するもので、事務

処理が迅速かつ遺漏なく行われるよう組織体制を整備する必要がある。膨大な事務処理が必要で、専門知識を持った、現業部門を処理する職員の大量確保の必要がある。中央政府においては年金制度が経済社会の変化に対応して適切なものであるかどうか常に検討し、改正の必要があれば法律改正を進める等の業務に責任を持つ年金行政専門家の組織が必要である。

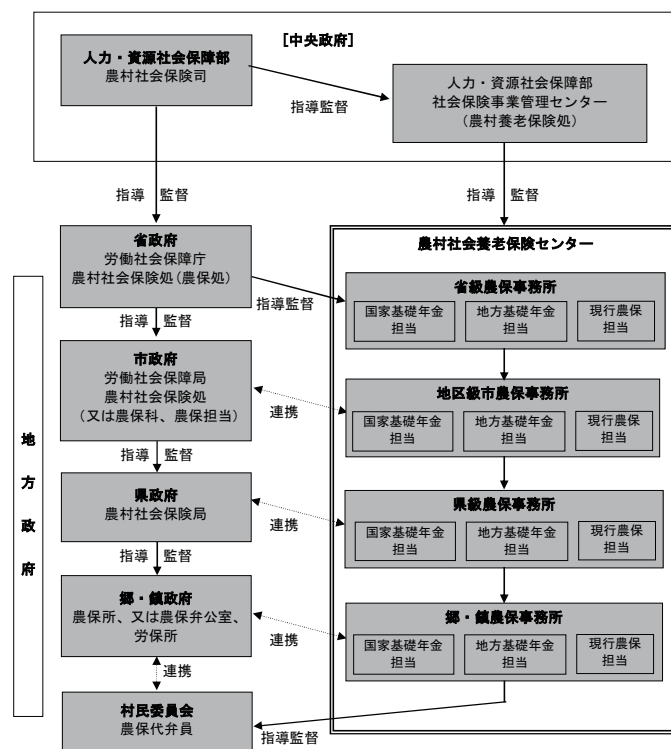
その一環として年金数理計算のための業務統計及び年金生命表の整備は不可欠である。また、生命表作成に必要な人口及び死亡者に関する統計データを正確に収集する仕組み(組織体制、統計規定等)を整備する必要がある。地方政府においてはそれぞれが責任を有する地方基礎年金のための中央政府と同様の行政組織が必要である。また、基礎年金制度は政府が国民に対して提供するもので、事務処理に要する経費は全て国の費用として予算によって措置されなければならない。

日本においても、社会保険の実施のために社会保険庁が1万数千人の職員を擁している。また年金行政を担当する厚生労働省には年金局が置かれ100名余の職員を擁している。これらの活動のための経費は全て国が行う事業として国家予算により措置されている。

8.2 年金行政・人材育成

業務実施体制

第7章において、中央財政責任の国家基礎年金と省政府責任の地方基礎年金の構築を提案した。その提案に基づく農保の業務内容は基本的には、①国家基礎年金、②地方基礎年金、③現行農保(民間移管の場合は無い)の3分野に係る業務から成る。現行農保制度は原則として県単位で管理運営することとなっているが、新たな提案では省単位の管理運営を前提とすることから、現行組織はそれに応じた改正と強化が計られなければならない。



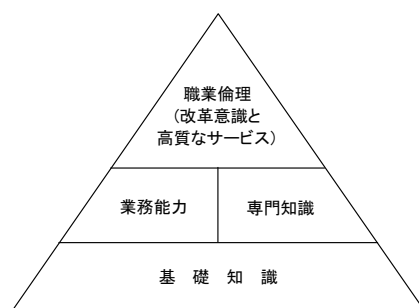
新型農保制度に対応した実施体制組織の提案

先ず、省全体の農保業務を集中して統一管理する農村養老保険センターを行政組織と離れた独立の事業組織として設置する。このセンターの中に、省、市、県の3つの行政レベルに対応した農保センターを設置する。市及び県のセンターは省農保センターの直接の管理下に置く。市及び県の行政組織とは業務上の緊密な連携関係はあるものの、市及び県政府の監督を受けることなく、農保業務や基金を地方政府の不要な干渉から守り、行政と農保業務の分離を図る提案である。

農保人材の育成

人材は制度整備と制度実施の基礎であり、能力の高い社会保障関連組織のチーム作りは差し迫った課題である。人材育成のプログラムを制定し、人材育成活動の規範化及び制度化を図り、農保人材の業務レベル、知識・理論レベル、改革意識、サービス意識を高める必要がある。人材育成プログラムは農保事業の質的向上を支援する重要な役割を担う。

次図に示すように、農保人材は3層の知識と能力が求められる。第1層は基礎知識で、公務員として知っておくべき基礎知識である。第2層は農保に携わる人間として備えるべき専門知識と能力であり、これは農保業務関連組織の研修の主たる内容となる。第3層は第1層と2層の基礎があって初めて実現するより高度な職業倫理と資質である。



農保人材に求められる業務知識と能力

農保人材育成における各レベル政府の役割分担

各政府レベルの農保関連機関が人材育成の主体となり、研修実施の責任を負う必要がある。各政府レベルの農保機構にそれぞれの役割を發揮させるために、その分担をきめ細かく決め各レベル機関がきちんと職責を履行し、能力を發揮するように工夫しなければならない。

研修プログラム

農保関係者に対しては、職位別に研修を行うのが望ましい。大別して、新人職員と一般職員（就職3年後）、中堅職員専門業務（各業務部門主管）に分けられる。また、業務分野別に研修を行うことも考えられる。主に普及啓発、保険料徴収業務、年金給付業務、基金管理、監督・管理等の分野別内容が考えられる。

8.3 情報管理システム

情報管理システムの確立

公的年金としての基礎年金制度を創設し実行する際には、それを支援する為、被保険者に関する基本情報に加えて保険料の納付履歴、保険料免除履歴等、個人個人の生涯に亘る記録情報を誤りなく管理できる情報管理システムを構築する必要がある。特に中国の場合、省毎に制度を実施した後に全国的に拡大され統合されていくことが予想されるが、先行した省毎の制度の違いを将来の給付に公平に反映できるよう情報管理システムが対応できることが必須要件となる。

データベース・キー項目の統一と徹底

このように省毎に制度を実施した後に全国規模で制度が拡大、統合されて行く場合に於いては、将来、異なる情報システム間のデータ移行、集約が円滑に行われるよう、データ集約の鍵となるデータベースのキー項目を統一しておかなければならない。

これは将来の全国統合時に限らず、それ以前においても加入者が省を越えて移動することに伴いデータも省を越えて移行させる場合には同様にキー項目を合わせておく必要が生じる。

このキー項目の統一と入力時の徹底したミス入力の排除により初めて省を越えるデータの移行や全国規模での膨大なデータの統合が可能となるのである。

データ項目標準化の順守

データベース内に収容されるデータについても各項目の属性を標準化しておく必要がある。仮に同一名称を持つ項目であってもシステム毎に内容が微妙に異なれば、全国規模での集約や省を股がるデータの移行に支障をきたすことになる。

姓名、生年月日は勿論であるが、特に保険料など金銭に関わる項目には注意すべきであり、保険料の内訳レベル、小数点以下も含む桁数、等々の標準化と順守の徹底が必要である。

加えて保管年数の統一も行われるべきである。どこか一つの省が保管レベルを落とせば、他の全省での永年の保管努力が水泡に帰すことは銘記すべきである。

情報管理システムに対する認識、心構え

関係者全員が標準化ルールを厳守して正しいデータを入力し、また保持し続けることが重要であるが、その為には関係者全員が常に正しいデータを蓄積し続ける強い意識と努力が不可欠である。その努力と意識を欠くと誤ったデータがいつの間にか入り込むことになるが、後日、紛れ込んだ誤データを探し出して訂正する作業はデータ量からして実質不可能に近い。

安定運用に不可欠なシステム運用管理要員の教育

システムを安定的に稼働させる為には、サーバー機を中心とした技術力を持つシステム管理要員が不可欠である。このようなシステム管理要員の継続的な雇用と教育はシステム開始直後の一過性のものではなく、人員の入れ替えに伴い継続的に発生することに留意し、予め雇用・教育を誰がどのように行うか取り決めるべきである。

機材の選定方法

機材選定にあたっては徒に新型機、大型機を求めることはせず、今予想できる業務・規模に適切に対応できる機器で、尚且つ将来、業務・規模が増大した時には容易に大型機種に上げられる機器を選定すべきである。

新型機は未完成の部分を含めることがあり思わぬトラブルを招き、不必要な大型機は陳腐化の激しいサーバー機のエリアでは無駄な投資となることがある。

8.4 年金普及啓発

農保制度の本格的実施に備えた持続的な普及啓発計画準備の重要性

農保制度本来の目的は、農民の老後に必要な所得を保障することによって農民に幸福な生活を営んでもらうことであり、それを無視した「加入自体が目的化」した強引な勧誘活動は本末転倒と言わざるを得ない。従って、今後の農保普及の過程においては、拙速よりもむしろ農民の農保制度への理解を深め、着実且つ持続的な普及を重視する姿勢が基本となる。

また、普及啓発を展開するには当然ながら予算の裏付けが必要となる。中央からの財政支出も含め、政府予算の規模や資金調達・配分のメカニズムを決定するのは普及啓発それ自体の仕事ではないが、一旦財政支援の方途が確立された際には、普及啓発活動の様々な手法や局面において、一体どういった分野や対象に優先的に投資を行なうかを、事前に可能な限り明確にして準備しておく必要がある。

試行活動領域の限定による効果測定

普及啓発活動は地域によって効果的な方法が異なることは十分に予測できる。従って、特定の土地及び特定の時期において、どういった普及啓発アプローチが最も効果的かということをはっきりとしないままに、活動を継続しても貴重な資源(人、資金)を浪費することにもなりかねない。幾つかのモデル地区を選定した上で、各々1種に限定した普及啓発手法(パンフレット配布、戸別訪問、村での説明会、演芸に擬した農保加入の魅力や優位点を謳ったメッセージ劇、給付補助等)を一定期間導入して、「実験」を行なう機会を設けることも検討することも必要である。

普及啓発ツールの見直し

地域及び時期によって効果的な普及ツールを見定めることは、上記の「実験」過程において同時に行ない得る。実際には「実験」前段階から、明らかに無駄なツール(例えば、DVD再生機器が殆ど普及していない地域での宣伝用DVD配布等)は廃し、汎用的な冊子やポスター(型通りのスローガンに彩られたものばかりではなく、例えば敢えて娯楽性を前面に打ち出したものを製作するといった工夫も地域事情等を十分配慮した上で検討すべき)等の仕様・意匠を磨き上げるといった準備を行なうことが肝要である。

データベースの構築

普及啓発活動のための基礎情報(加入見込み農戸の所在、構成員氏名、年齢、人数、所得水準、嗜好等)のデータベース化は是非とも必要である。その構築は、現地訪問担当職員の経験・知識のみに頼ってきた情報を共有化出来るようにするだけでなく、データとしての分析・加工が可能になり、将来的な戦略的普及啓発活動の立案に大いに寄与するといった効果を持つ。また、先述した試行モジュール毎の実験終了の度、目標数値等の変数の変化を逐次入力することによって、特定の普及啓発手法の導入効果を定量化する途を開き、さらにその結果を他の農保推進地域へと可視的な形で伝える可能性(全国展開に不可欠な知識・経験の共有と成功事例の紹介の一端)を

高めることが出来る。

普及啓発担当人材の質的向上

政策理解や普及啓発技術向上のための研修機会の増大、そして担当者の兼職を解いて専任とする組織制度的改善は、そのための資金的裏付けが無いと難しい。しかし、公僕としてのモラル遵守の必要性が継続的な農保制度の成功の鍵を握るという教育は、日常から反復的に行なわれなければならない。また、農保の推進は飽くまで農民の暮らし向きの向上を目的としたものであり、農民の幸福には委細眼をつぶって強引な勧誘を行なうことは決して成果にはならないことを、評価と給与に反映させるインセンティブも伴った制度的枠組の中で、各担当者に理解させていく経常的な組織運営努力が必要とされる。これらの点を踏まえた人材育成プログラムとそのための資金確保が重要である。

新制度を踏まえた適切な普及啓発組織・業務の構築

現在の普及啓発活動は「任意加入」「個人口座積立」という現在の農保制度のもとに実施されているものであるが、今後制度が変更された場合、その制度に合わせた効率的な普及啓発組織・業務を構築することが必要である。

中国農村社会養老保險制度整備調査 関係者一覧

(敬称略、所属は関係当時)

中国	人力資源・社会保障部 農村社会保險司	司長	趙殿国		
		副司長	劉從龍		
		処長	盧海元		
		調研員	高帆		
		副調研員	賈江		
		主任科員	黃為		
		副主任科員	劉穎		
		副主任科員	林德華		
		国際合作司		司長	劉旭
				司長	張垂力
				副司長	江謨輝
				副司長	戴曉初
				処長	柴志堅
				処長	劉宇彤
日本	独立行政法人国際協力機構 中華人民共和国事務所	所長	木村信雄		
		所長	古賀重成		
		所長	山浦信幸		
		次長	藤谷浩至		
		次長	藤本正也		
		所長助理	上町透		
		所長助理	劉暉		
		所長助理	鮑迪娜		
		所長助理	西村拓		
		所長助理	奥田久勝		
		所長助理	小島元		
		項目官員	魏然		
		項目官員	馮威		
		項目官員	林哲浩		
項目官員	王莉				
支援委員	全国労働者共済生活協同組合連合会	参与	坪野剛司		
	山野美容芸術短期大学美容福祉学科	教授	漆原克文		
	千葉大学法経学部総合政策学科	教授	広井良典		

調査団	総括／中国農村社会	長田守
	副総括／農村調査・普及啓発	西野俊浩
	副総括／社会保障政策	石井幸造
	年金制度整備	石川英雄
	年金制度整備	沙銀華
	年金制度整備	佐藤嘉晃
	基金運用	長谷川祐輔
	年金行政・人材育成	劉曉梅
	年金行政・人材育成	小松原庸子
	年金管理システム開発	宮脇章郎
	年金管理システム開発	服部達也
	農村調査・普及啓発	米澤慶一
	年金制度関連技術	永井泉
	業務調整	片山ゆき
	通訳／翻訳	趙海東