

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

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

09-01

序 文

日本国政府は、中華人民共和国政府の要請に基づき、同国の農村社会養老保険制度整備調査を行うことを決定し、独立行政法人国際協力機構がこの調査を実施しました。

当機構は、平成 18 年 1 月から平成 21 年 1 月まで、(株)ニッセイ基礎研究所の長田守氏を団長とし、同株式会社及び(財)国際開発センターから構成される調査団を現地に派遣しました。

調査団は、中華人民共和国政府関係者と協議を行うとともに、協力対象地域における現地調査を実施し、帰国後の国内作業を経て、ここに本報告書完成の運びとなりました。

この報告書が、中華人民共和国の農村社会養老保険制度の整備に寄与するとともに、両国の友好親善の一層の発展に役立つことを願うものです。

終わりに、調査にご協力とご支援をいただいた関係各位に対し、心から感謝申し上げます。

平成 21 年 1 月

独立行政法人 国際協力機構
理事 上田 善久

独立行政法人 国際協力機構

理事 上田 善久 殿

伝 達 状

ここに中華人民共和国農村社会養老保険制度整備調査の最終報告書を提出いたします。この報告書は株式会社ニッセイ基礎研究所と財団法人国際開発センターによる共同企業体が、独立行政法人国際協力機構との契約に基づいて行った同調査の成果を取りまとめたものです。

本調査は中国政府が目指している「和諧社会」（調和の取れた社会）の建設の一環として現在精力的に試行を進めている農村社会養老保険制度（農保制度）に対して、全国8つの協力対象地区を選び、そこで行われている試行状況を調査し、今後の課題と整備目標を抽出したうえで制度の改善提案を行うこと、且つそれら協力対象地区において情報管理システムの開発と導入、制度に関連する人材の育成等を行い、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制度を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しています。

制度の改善提案は、以下に挙げる基本方針に基づいて行ないました。

1. 「和諧社会」（調和社会）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

これら基本方針に基づき、実行可能性の高い6つの改善メニューを作成し、最善メニューとして「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乘せ年金とする」を提示しました。また今後農保制度を全国的に展開していく場合の社会経済的インパクトを分析し、上述の最善メニュー早期導入の必要性を指摘しました。

本調査の遂行に当たっては、国際協力機構中国事務所、さらに支援委員の方々から多大なるご指導とご支援をいただきました。また現地調査においては、人力資源・社会保障部農村社会保険司、国際合作司、各協力対象地区の県・市・省政府を始めとする中国政府機関の方々、中国人研究者の方々から多大なるご協力を得ることが出来ました。ここに深く感謝の意を表します。

この最終報告書が中国農村社会養老保険制度発展の一助となること、そして日中国際協力の推進に貢献することを祈念しつつ、調査期間中に皆様から賜ったご高配に改めて感謝いたします。

平成 21 年 1 月

長田 守

団長 長田 守

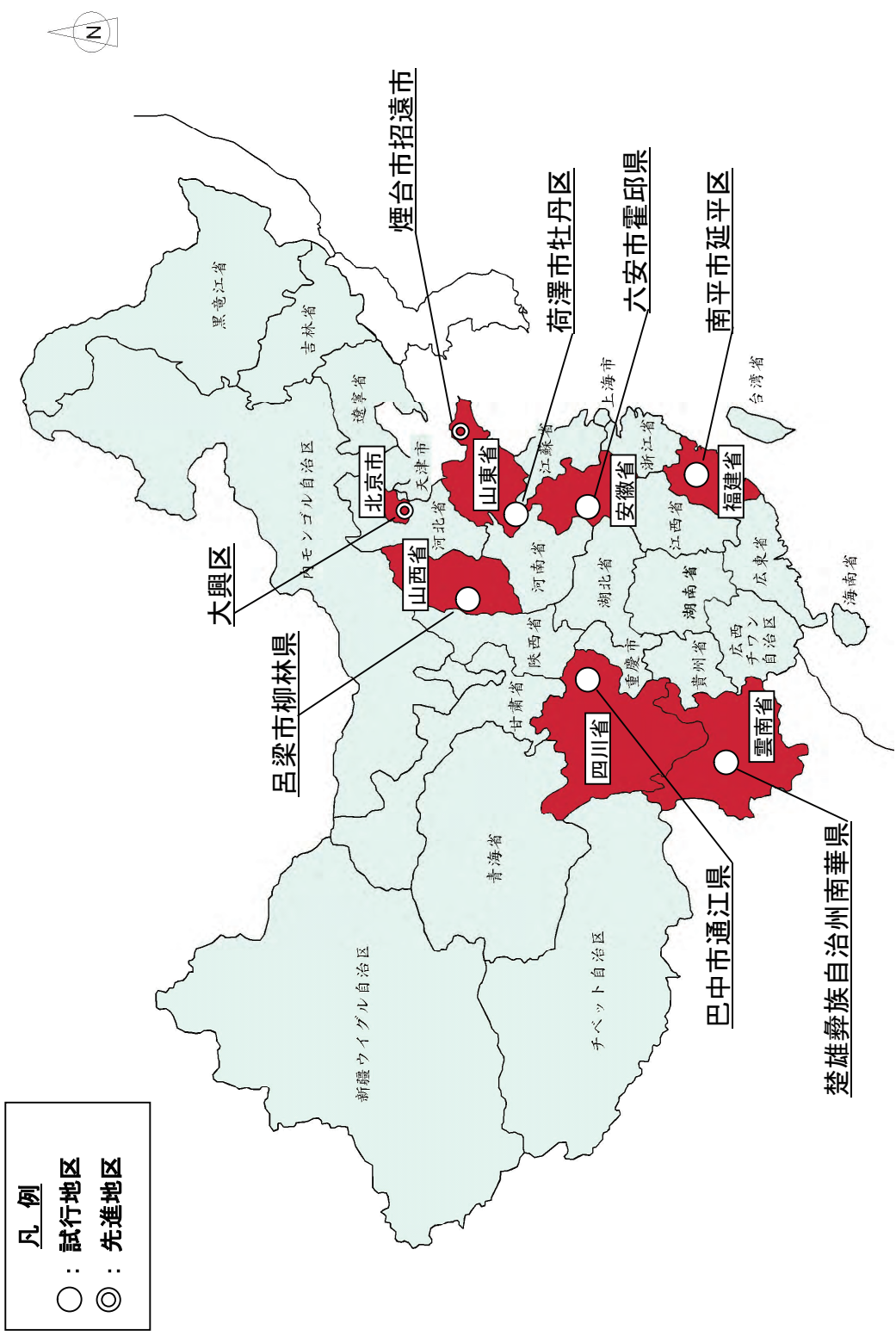
中華人民共和国農村社会養老保険制度整備調査

同 共同企業体

株式会社 ニッセイ基礎研究所

財団法人 国際開発センター

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

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	2
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	5
1.1.1 社会保障制度の形成と変遷	5
1.1.2 都市部社会保障制度の概要	7
1.1.3 農村部社会保障制度の概要	10
1.1.4 社会保障制度の普及状況	12
1.1.5 社会保障制度に係る課題	15
1.2 農村社会養老保険制度	16
1.2.1 制度の沿革	16
1.2.2 制度の概要	18
1.3 年金制度の特徴から見た分類	26
1.3.1 運営形態	26
1.3.2 制度設計方式	26
1.3.3 加入方式	27
1.3.4 財源調達方式	27
1.3.5 財政運営方式	27
1.3.6 年金支給期間	28
1.3.7 保険料の払い込み方法	28
1.3.8 公的年金制度の機能	28
1.4 現行農村社会養老保険制度の位置付け	29
1.5 世界銀行の多層的所得保障フレームからの示唆	30
参考資料：諸外国の年金制度	32
1 日本	32
2 アメリカ	37
3 イギリス	38
4 ドイツ	40

5	スウェーデン	41
6	シンガポール	42
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	45
2.1.1	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	45
2.1.2	拡大する地域間経済的格差	45
2.1.3	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	48
2.1.4	都市化の進展に伴う土地収用農民の増加	49
2.1.5	農村からの出稼ぎ労働者（農民工）の増加	50
2.1.6	生命表から見た地域間格差	51
2.1.7	都市部からの財政支援の必要性	54
2.2	協力対象地区の概況	55
2.3	安徽省六安市霍邱県	57
2.4	山西省吕梁市柳林県	58
2.5	山東省荷澤市牡丹区	59
2.6	福建省南平市延平区	60
2.7	四川省巴中市通江県	61
2.8	雲南省楚雄彝族自治州南華県	62
2.9	北京市大興区	63
2.10	山東省煙台市招遠市	64
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	65
3.1.1	安徽省六安市霍邱県	65
3.1.2	山西省吕梁市柳林県	68
3.1.3	山東省荷澤市牡丹区	70
3.1.4	福建省南平市延平区	72
3.1.5	四川省巴中市通江県	74
3.1.6	雲南省楚雄彝族自治州南華県	77
3.1.7	北京市大興区	79
3.1.8	山東省煙台市招遠市	81
3.1.9	基金運用の現状と課題	82
3.2	農保制度実施に係る評価と課題	88
3.2.1	農村社会保険司による評価と今後の課題	88
3.2.2	農村社会養老保険指導意見案	92

3.2.3 総括	99
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	101
4.1.1 農保行政組織の現状	101
4.1.2 農保行政組織の問題点	104
4.1.3 農保行政組織の課題	105
4.2 人材育成の現状と課題	107
4.2.1 人材育成の現状	107
4.2.2 人材育成の課題	112
4.3 試行期間中の研修内容と実績	114
4.3.1 研修内容	114
4.3.2 研修の評価	116
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	123
5.1.1 業務遂行状況	123
5.1.2 情報システムの利用状況	123
5.2 新情報管理システム開発に向けた検討	124
5.2.1 新情報管理システム開発の基本方針	124
5.2.2 開発業者の決定と開発作業の実施	126
5.2.3 新情報管理システムに求められる機能と機器	127
5.2.4 新情報管理システムの運用と保守面における要件	129
5.3 新情報管理システム	130
5.3.1 新情報管理システムの全体的な構造	130
5.3.2 新情報管理システムの主な機能	133
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	138
5.4.1 機器構成について	138
5.4.2 各地区の稼働・運用状況	139
5.5 新情報管理システム導入の成果と課題	141
5.5.1 新情報管理システム導入の成果	141
5.5.2 現時点における課題	142
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	147
6.2 普及啓発活動の現状と問題点	148
6.2.1 農保普及啓発活動の特殊性	148

6.2.2	普及啓発活動の現状	149
6.3	普及啓発活動の課題	153
6.3.1	活動時間・投入資金の増加	153
6.3.2	計画及び管理水準の向上	153
6.3.3	仮説に基づく標準活動と活動改善システムの整備	154
6.3.4	人員の専門性の向上	155
6.3.5	農民向けイベント及び普及ツールの改善	155
6.3.6	普及啓発活動の重要性に対する認識の向上	155
6.4	協力対象地区における活動・支援	156
6.4.1	協力対象地区における普及啓発活動状況	156
6.4.2	県策定普及啓発計画・活動への支援	158

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	165
7.1.1	社会保障の役割	165
7.1.2	社会保障制度の分類	166
7.1.3	社会保障制度の政策優先順位の変化	167
7.2	公的年金に期待される機能	169
7.2.1	全員加入	169
7.2.2	確定給付型	169
7.2.3	障害・遺族も含む給付事由	170
7.2.4	実質価値の維持	170
7.2.5	所得再分配機能	170
7.2.6	相互扶助機能	171
7.2.7	終身支給	172
7.3	公的年金制度運営に関する考察	172
7.3.1	財源調達方式について	172
7.3.2	財政運営方式について	173
7.4	現行農村社会養老保険制度の評価	174
7.5	分税制と中央政府・地方政府の役割	175
7.6	農村社会養老保険制度の設計提案	176
7.6.1	農保制度改善提案の基本方針	176
7.6.2	農保制度の改善メニュー	177
7.6.3	農保改善メニューの比較と検討優先度	185
7.6.4	農保制度(国家基礎年金)の設計例	186
7.6.5	地方基礎年金制度	192
7.7	現行制度改善強化のための提言	193

参考資料：日本の国民年制度創設の際の経験	198
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	201
8.1.1 年金制度の社会経済的インパクト	201
8.1.2 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	201
8.1.3 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	202
8.1.4 税方式の基礎年金制度を導入した場合のインパクト	204
8.1.5 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	205
8.1.6 総括	207
8.1.7 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	207
8.1.8 実施体制の整備	208
8.2 年金行政・人材育成	209
8.2.1 業務実施体制	209
8.2.2 農保人材の育成	210
8.2.3 農保人材育成における各レベル政府の役割分担	210
8.2.4 研修プログラム	212
8.3 情報管理システム	213
8.3.1 情報管理システムの確立	213
8.3.2 データベース・キー項目の統一と徹底	214
8.3.3 データ項目標準化の順守	214
8.3.4 情報管理システムに対する認識、心構え	215
8.3.5 安定運用に不可欠なシステム運用管理要員の教育	215
8.3.6 機材の選定方法	216
8.4 年金普及啓発	216
8.4.1 農保の本格的実施に備えた持続的な普及啓発計画の重要性	217
8.4.2 試行活動領域の限定による効果測定	217
8.4.3 普及啓発ツールの見直し	218
8.4.4 データベースの構築	218
8.4.5 普及啓発担当人材の質的向上	219
8.4.6 新制度を踏まえた適切な普及啓発組織・業務の構築	219

資料

- 1 中国農村生命表作成概要
- 2 県レベル農村社会養老保険基本方案、1992年民政部（民弁発「1992」2号）
- 3 国務院2006年1号文書
- 4 国務院2006年5号文書
- 5 農村社会養老保険情報管理システムアプリケーション概要書

図表リスト

序 調査の概要	
図 調査実施の基本フレームワーク	3
図 中国農村社会養老保険制度整備調査作業フローチャート	4
表 協力対象地区の主要社会経済データ(2007年)	2
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	
図 中国農保の位置付け	30
図 日本の年金制度の概要	35
図 アメリカの年金制度の概要	38
図 イギリスの年金制度の概要	39
図 ドイツの年金制度の概要	40
図 スウェーデンの年金制度の概要	41
図 シンガポールの年金制度の概要	42
表 1990年代後半に公布された主な社会保障制度関連法規	5
表 中国の社会保障体系	6
表 中国社会保障制度関連統計データ	14
表 社会保障関連各制度の主管政府部門	16
表 農保基金積立利率等の推移	17
表 国際的比較から見た中国農保の位置付け	29
表 年金制度分類から見た中国農保	30
表 多層的所得保障フレーム	31
表 中国農保の改善の方向	31
表 国民年金保険料(月額)の推移	36
表 国民年金老齢基礎年金(年額)の推移	36
第2章 協力対象地区の社会経済概況	
図 改革・開放政策以降のGDPの推移	46
図 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	47
図 第1次産業従事者構成比と各省の一人当たりGDP	47
図 中国の年齢別人口の変化	48
図 都市人口と農村人口の推移	49
図 中国の耕地面積の変化	49
図 中国と日本の都市化動向の比較	50
図 2000年省別平均寿命	52
図 農村部平均寿命と農家一人当たり純収入(2000年)	52

図	2000年省別60歳平均余命	53
図	農村村部60歳平均余命と農家一人当たり純収入(2000年)	54
図	安徽省における霍邱県の位置	57
図	山西省における柳林県の位置	58
図	山東省における荷澤市牡丹区の位置	59
図	福建省における南平市延平区の位置	60
図	四川省における巴中市通江県の位置	61
図	雲南省における南華県の位置	62
図	北京市における大興区の位置	63
図	山東省における招遠市の位置	64
表	改革・開放政策以降のGDPの推移	46
表	一人当たりGDPの地域間比較	46
表	協力対象地区が所属する各省における都市部と農村村部所得格差比較(2007年)...	47
表	中国の人口動態	48
表	農村村流動労働力と郷鎮企業従業員数の推移	50
表	1990年及び2000年省別平均寿命	51
表	1990年及び2000年省別60歳平均余命	53
表	都市部による農村村部の財政支援の地域の組み合わせ	55
表	人力資源・社会保障部による農村村分類と協力対象地区の分類	56
第3章	協力対象地区における農村村社会養老保険制度	
図	農保積立利率と銀行預金利率の推移	83
表	霍邱県における農村村養老保険制度の普及状況	66
表	柳林県における農村村養老保険制度の普及状況	68
表	牡丹区における農村村養老保険制度の普及状況	71
表	延平区における農村村養老保険制度の普及状況	73
表	通江県における農村村養老保険制度の普及状況	75
表	南華県における農村村養老保険制度の普及状況	77
表	大興区における農村村養老保険制度の普及状況	80
表	招遠市における農村村養老保険制度の普及状況	82
表	農保加入者数と基金残高の推移	83
表	各地域の農保基金運用主体	84
第4章	年金行政・人材育成	
図	農保制度の実施体制と人材育成の対象者	107
表	現行農保の実施体制	101
表	協力対象地区における農保組織体制の概況	103

表	試行地区の農保事業実施体制	106
表	協力対象地区における研修計画の状況	108
表	人材育成研修改善の取り組み	110
表	人材育成研修改善の取り組み(続き)	111
表	人材育成研修事業における教材・マニュアルの有無	112
表	2006年度農村社会養老保険制度整備に係わる全国研修カリキュラム	115
表	2007年度農村社会養老保険制度整備に係る全国研修カリキュラム	116
表	2006年度研修対象者へのアンケート結果	117
表	2007年度研修対象者へのアンケート結果	118
第5章	情報管理システム	
図	新管理システムの全体的なアーキテクチャー	130
図	農保情報管理システムの概要	132
図	農保情報管理システムの省レベルセンター	133
表	各対象地区の利用開始時期	140
表	各対象地区のシステム操作者数	140
第6章	年金普及啓発	
図	柳林県における普及啓発活動の組織体制	149
表	協力対象地区8地区における農保加入状況(2005-2007年)	147
表	協力対象地区8地区における普及啓発活動状況	156
第7章	農村社会養老保険制度への提言	
図	日本の社会保障給付費の推移	168
図	農保制度の改善メニュー概念図	179
図	定額拠出、加入期間比例給付型基礎年金制度概念図	187
図	定額拠出、加入期間比例給付型の給付の仕組	188
図	ポイント制基礎年金制度の概要	190
図	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	191
表	公的年金制度に期待される機能と現行農保制度の比較	175
表	農保改善メニューの組み合わせ	178
表	農保改善メニューの特徴比較と評価	185
表	定額拠出、加入期間比例給付型の長所・短所	187
表	ポイント制の長所・短所	190
表	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	191

第 8 章	農村社会養老保険制度の全国的展開方策の検討	
図	新型農保制度に対応した実施体制組織の提案	209
図	農保人材に求められる業務知識と能力	210
表	農保制度の展開に伴う協力対象地区 8 地区におけるインパクト	201
表	農保人材育成における各レベル政府の役割分担	211
表	人材育成研修基本プログラム案	212
表	人材育成研修基本プログラム案(続き)	213

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する。

- (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
 - 1) 安徽省六安市霍邱県、2) 山西省吕梁市柳林県、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

各地区の選定理由として、試行地区に関しては以下の点が挙げられる。

- 試行地区で整備される老齢年金制度の成果を基礎に、将来他の農村地域へ全国的展開を図るために、年金制度整備の進んでいる地域と遅れている地域、また東部・中部・西部の地域的バランスを考慮し、異なる経済発展レベル、異なる経済構造、民族構成等、中国における一定の代表性を有し、その成果の他地域への適用可能性が高い地域

- 現在まで年金制度整備に関する業務に関する実績があり、政策面、人材面においてある程度の蓄積があり、試行活動の展開が容易であること
- 当該地区の地元政府が農村養老保険制度を重視していること
- 農民の加入を奨励するために地方政府による補助金等、各種の制度が既に検討されており、実施済みの制度の改善が必要とされていること

また先進地区の選定理由としては以下の点が挙げられる。

- 北京市大興区は、区政府による保険金への財政補助を通して加入促進を図り、一定の成果を上げているが、一方で業務管理体制のシステム化は進んでおらず改善を必要としている。
- 山東省煙台市招遠市の場合は、県と郷鎮を結ぶシステム化にはいち早く取り組んでいるが、地方政府による財政支援等の制度面における改善余地がある。
- 先進地区は、本件調査において補足的な投入を行うことによって、農村社会養老保険制度の「ショーウインドー」的な役割を担わせることが可能であり、これら先進地区の経験を他の試行地区に活かすことが可能である。しかし、本件においては試行地区に比べて投入は限定的になる。

なお、全国的な普及展開のために必要となる国レベルでの政策等の研究に関しては、必要に応じて調査対象を全国に広げ、さらに諸外国の関連事例研究については日本及び欧米諸国等も対象とする。

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

注：■ 2006年データ。なお、大興区人口は戸籍人口

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（2007年8月）

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

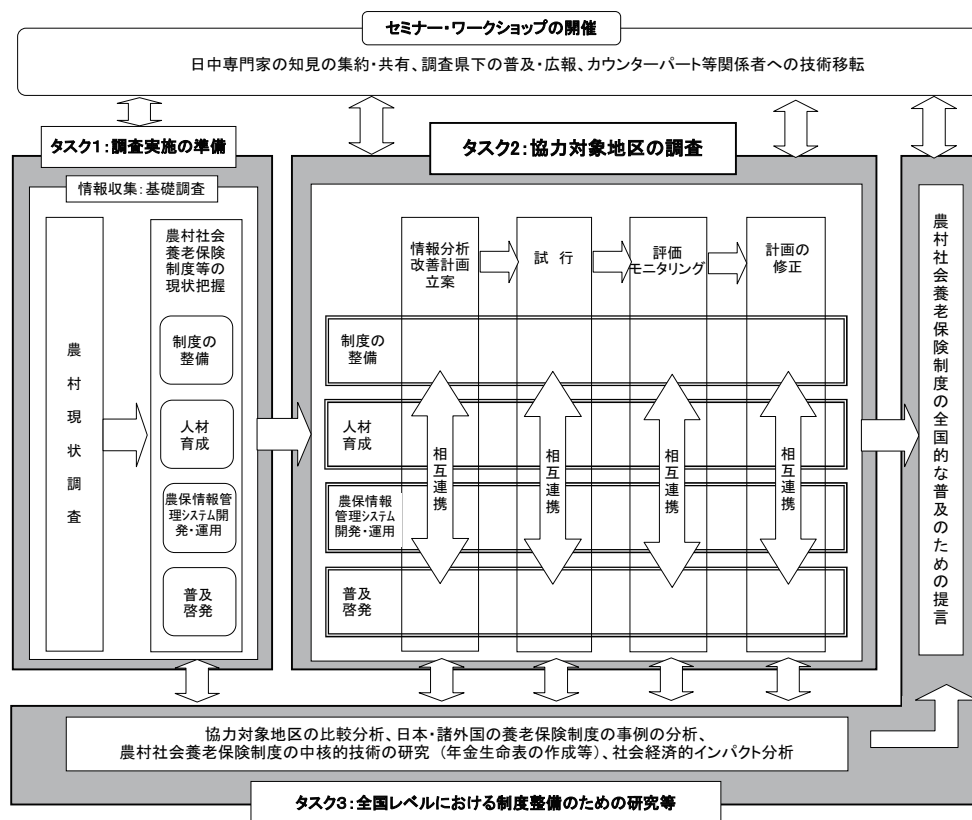
タスク1は、主に2006年1月から3月にかけて行った調査の準備作業である。協力対象地区の実地踏査によって対象地区の社会経済条件及び農村社会養老保険制度等の現状分析を行い、詳細活動計画を作成するものであった。

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ものであった。

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。これは2006年度及び2007年度に掛けて行った作業である。

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る。これは2007年度及び2008年度に行った作業である。

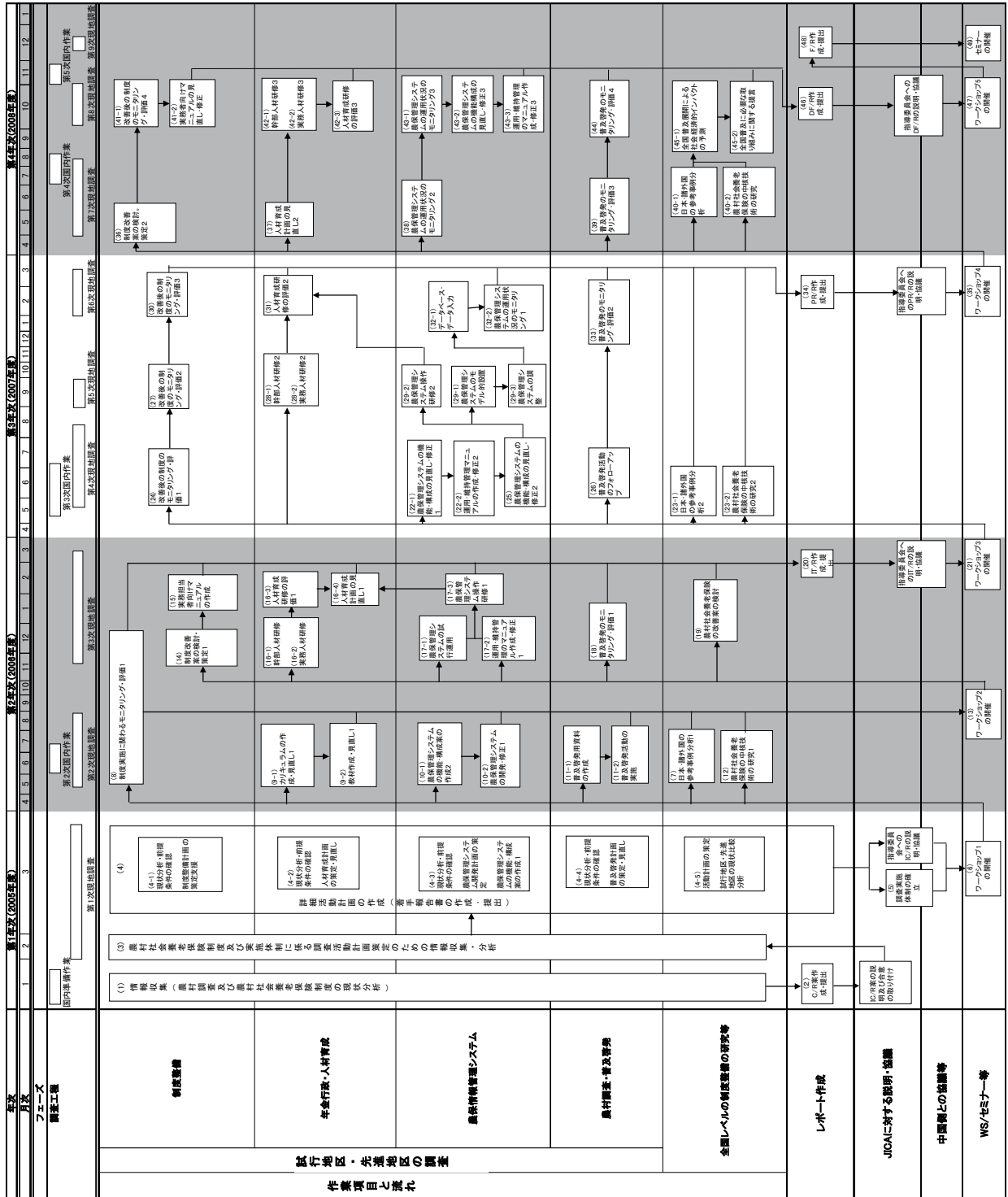
なお、これら3つのタスクの作業結果についてはワークショップ及びセミナー等を通じてカウンターパート・中国有識者等との十分な議論を行い、日中専門家の知見の集約・共有を図ると共に、農村社会養老保険制度の普及・広報活動への貢献、またカウンターパート等関係者への技術移転を図った。



調査実施の基本フレームワーク

上記基本フレームワークに基づく作業フローチャートを次に示す。

中国農村社会養老保険制度整備調査作業フローチャート



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

1.1.1 社会保障制度の形成と変遷

中国における社会保障政策の起源は労働保険関連法規が公布された1920年代に遡る。1951年の「中華人民共和国労働保険条例」公布を受け、都市部では政府機関・国有企業等の単位により、その幹部や従業員を対象とする生育、医療、労災、死亡、年金等の社会保障が実施されてきた。他方、農村部では、人民公社所属の各生産大隊による集団経済の下、きわめて低い給付水準ではあるものの、五保戸扶養が実施された（五保戸扶養の詳細については1.1.3参照）。都市部の社会保障については、年金や医療給付も政府財政や国有企業により提供されたもので、いわば「国家・単位による保障」であり、社会福祉的な性格が強く、個人負担が無いのが特徴であった。農村部については、農村集団経済による互助制度であり、国からの支援は無かった。

1978年の改革開放政策導入後、市場経済化に向けての条件整備や国有企業改革、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等を受け、都市部では従来型の社会保障制度はその存立基盤を失うこととなり、「国家・単位による保障」制度に対する改革が始まった。1980年代初頭から約20年間にわたり、下表にあるように年金保険、医療保険、失業保険といった社会保険と社会救済（公的扶助）としての都市住民最低生活保障に係る法規が現行制度の基盤として制定されることとなった。この結果、社会保険については、国・企業・個人の三者による保険料負担の導入、賦課方式から確定拠出・積立型への変更（年金、医療保険における個人口座の設置）、社会保険基金制の導入等が行われることとなった。また、農村部においては人民公社が解体されたことから、五保戸扶養の実施主体は地方政府へと移行することとなった。

1990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	公布時期
「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務院の決定」	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：人力資源・社会保障部

2000年12月に「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」が国務院より公布されたことにより、中国の社会保障制度は次の段階へ移行したと言える。同通知では「企業と事業単位から独立し、資金源が多様化され、保障制度が規範化され、管理・サービスが社会化された社会保障体系を構築する」ことが目標とされ、改革の具体策として、1) 都市部企業従業員の基本養老保険制度の調整と完成、2) 政府機関・事業単位従業員の養老保険制度の検討と制定、3) 都市部従業員の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) 社会保障資金の徴収と管理の強化、8) 社会保障関連法の立法化促進、の8つが記されている。遼寧省がこの試行モデル省として指定されており、同省において改革プログラムが進められている¹。

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盛り込まれ、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。

上記の変遷を経た中国の現行の社会保障体系は下表の通りであり、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（中央及び地方）財政を財源に実施されている。

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、農村部の社会保険制度として農村社会養老保険と新型農村合作医療が挙げられるが、普及はさほど進んでおらず加入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。各制度の詳細については1.1.2ならびに1.1.3を参照されたい。

中国の社会保障体系

社会保障制度分類		都市部社会保障制度	農村部社会保障制度
社会保険	制度名	城鎮職工基本養老保険制度	農村社会養老保険制度
	保障対象	都市戸籍労働者	農村戸籍者(制度実施条件の整った地区)
	財源	個人・企業からの保険料支払、国からの補填	個人の保険料+地方政府・集体からの補助 (国は政策的支援)
	管理主体	全省	全省
	加入・脱退の自由度	原則強制加入	任意加入
	財政方式	積立方式+賦課方式(CB+DBプラン) [個人口座+社会統一基金]	積立方式(CBプラン)(一部地区では積立方式+賦課方式) [個人口座](年金支給額調整等のための統一口座も設置されている)
	医療保険	基本医療保険制度 (個人口座+社会統一基金(個人・企業からの保険料))	新型農村合作医療 (個人口座(個人の保険料と村/集団・地方政府からの補助))
失業保険	失業保険条例に基づき構築 (保険料:企業は従業員給料総額の2%、個人は給料の1%)	未構築	
労災保険	企業職工労災保険試行弁法に基づき構築 (保険料:企業が一定比率を納付(納付率は職種で異なる))	未構築	
生育保険	企業職工生育保険試行弁法に基づき構築 (保険料:企業が従業員給料総額の一定比率を納付)	一部地区で試行	
社会救済 (公的扶助)	<ul style="list-style-type: none"> 都市部住民最低生活保障制度 浮浪者救助 	<ul style="list-style-type: none"> 農村最低生活保障制度(導入過程) 農村特困戸救助制度 五保戸扶養制度 農村伝統的救済(最低生活保障制度未導入地区) 農村医療救助制度 貧困地区救済 	
社会福祉	<ul style="list-style-type: none"> 老人權益保障法に基づく福祉政策 未成年保護法/教育法に基づく福祉政策 障害者保障法に基づく福祉政策 (以上、社区サービス、福利院、敬老院、干休所等) 住宅保障 (住宅積立金制度、経済活用住宅制度、廉価賃貸住宅制度) 	<ul style="list-style-type: none"> 養老院、農村社区サービス等 	
優遇配置制度	現役/退役/死亡軍人及びその家族・遺族の生活保障		
個人補填保障	<ul style="list-style-type: none"> 企業年金 職工互助補充保険 商業保険 	<ul style="list-style-type: none"> 商業保険 	

出所:「社会保障:从二元到三維」、2005年、对外經濟貿易大学出版社を参考に調査団作成

¹ 2004年には吉林省と黒龍江省がモデル省に追加されている。

1.1.2 都市部社会保障制度の概要

上記のように、公的な都市部社会保障制度には、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。これら社会保障制度のうち社会保険各制度と都市部住民最低生活保障の概要を以下に記す。

(1) 城鎮職工基本養老保険

現行の城鎮職工基本養老保険は、1997年に公布された「統一的な企業従業員基本養老保険制度構築に関する決定」に基づき実施されている。制度の基本は個人口座残高計画（Cash Balance Plan (CB)）＋確定拠出（Defined Benefit (DB)）で、財政運営は積立方式＋賦課方式となっている。同制度の加入対象は、1999年に公布された「社会保険費徴収暫定条例」により、国有企業と都市部集団企業に加え、外資企業、都市私営企業、その他都市企業も含まれることとなり、さらに2002年からは都市部自営業者の加入も可能となっている。2001年には1億802万人であった加入者数は僅かずつながら毎年増加しており2005年は1億3,120万人となっている。加入率は微増で2001年は45.1%、2004年は46.3%となっている。

保険料は基本的には企業と個人が分担して納付することとなっており、企業の納付保険料は賃金総額の20%前後、個人の保険料は本人賃金の8%（4%から順次引き上げ）である。個人口座には個人保険料全額と企業保険料の一部を合わせ本人賃金の11%相当額が繰り込まれ、企業保険料の残金が社会統一基金に入れられる。自営業者については、当該地区の平均収入の18%前後を保険料として納付することとされている²。

年金給付開始年齢は男性60歳、女性50歳、女性幹部55歳で、何れも保険料納付期間15年以上の者が給付対象となる³。年金は社会統一基金から支給される基礎養老金と個人口座から出される個人口座養老金から成り、基礎養老金の給付月額基準は当該地区従業員の前年の平均月給の約20%、個人口座養老金の月額は個人口座積立総額の1/120となっている⁴。個人口座からの給付は120ヶ月（10年）であり、10年目以降はすべて社会統一基金からの支給となる。因みに2003年における一人当たりの平均受給月額は621元となっている。

なお、2000年には上記の「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」が出されており、養老保険については、個人口座には企業納付分の保険料は繰り入れず、個人納付分（本人賃金の8%）のみを積み立て、社会統一基金と個人口座を厳格に分けて管理する制度を試行するとしている。2001年から遼寧省全省で試行を開始し、さらに2004年から吉林省、黒龍江省へと試行地区を拡大している。

(2) 基本医療保険

² 2005年の改革により、2006年1月1日から、個人口座への繰り入れ分は個人保険領分のみ8%へと引き下げるとされている。

³ 保険料納付期間が15年未満の者には積立総額が一時金として支払われる。

⁴ 2005年の改革により、2006年1月1日から、基礎養老金の納付月額基準は、当該地区従業員の前年度の平均収入と個人指数化した月課税収入の平均値を基数とするとされ、保険料を納入した年数ごとに1%支給される。また、個人口座養老金の月額基準は個人口座の残高を支給月数（退職時都市人口平均余命、本人退職年齢、利子率などの要因により算出）で割った額とされている。

現行の基本医療保険制度は、1998年に公布された「都市従業員の基本医療保険制度構築に関する決定」に基づき実施されている。加入対象は、都市部の雇用者と従業員であり、自営業者も加入することができる。保険料は城鎮職工基本養老保険同様、企業と個人が分担して納付することとなっており、企業が納める保険料は賃金総額の6%前後、個人の保険料は本人賃金の2%であり、この比率は各地区の経済レベルにより調整できる。個人納付分は全額個人口座へ繰り入れられ、企業納付分については約70%が統一計画基金、残る約30%は個人口座に繰り入れられる（比率は各地域が決定する）。

保険給付は、軽症については個人口座から、重症や入院は統一計画基金からなされるのが基本であり、統一計画基金からの給付開始基準は当該地域従業員の年平均賃金の10%前後、最高給付限度額は同賃金の4倍前後となっている。給付開始基準未満の医療費については個人口座からの支払いもしくは自己負担となる。給付開始基準以上の場合、一定比率は個人が負担するものの主に基金から給付され、最高給付限度額超過分は個人負担となる。

基本医療保険は原則として地級市レベル以上の行政区で管理・運営することとなっているが、県レベルでの管理・運営も可とされている。但し、三直轄市（北京、天津、上海）については全市で統一的に管理・運営することが原則となっている。医療保険基金の残高は年々増加しており、2005年の残高は1,278億元で2001年の約5倍となっている。加入者も順調に増加しており、2001年は31.9%であった加入率は、2004年には46.8%まで上昇している。

(3) 失業保険

現行の失業保険は1999年に公布された「失業保険条例」に基づき実施されている。同条例により、加入対象は都市部のすべての企業、事業単位及びその従業員へと拡大された。財源は保険料、保険基金運用利子、財政補助等であり、保険料は企業が賃金総額の2%、従業員が本人賃金の1%である。失業保険基金は基本的には県レベルで管理・運営されているが、直轄市並びに市内に区制が採用されている市については市レベルで管理・運営が行われている。また、保険基金の不足等の調整を目的に、省・自治区は失業調整基金を設置することができる。

失業保険の給付内容は、失業保険金、医療補助、職業訓練・職業紹介の補助、死亡した場合の葬儀補助金等である。失業保険金は、保険料納付期間が1年以上の非自発的失業者で失業登録を行い再就職の意思がある者が受給でき、受給期間は保険料納付期間が1年以上5年未満の場合は最長12ヶ月、5年以上10年未満の場合は最長18ヶ月、10年以上の場合は最長24ヶ月となっており、再就職した場合あるいは年金の受給を開始した場合に受給終了となる。保険給付基準は、当該地区における都市住民最低生活保障水準以上、最低賃金以下の範囲で省・自治区、直轄市政府が確定するため、地域によって異なる。

国有企業の一時帰休者については、再就職センターによる基本生活保障、失業保険、都市住民最低生活保障の「三線保障」で対応するとしていたが、新たな再就職センターの設置は既に中止し、基本生活保障の失業保険への統合化を進めつつある。また、農民が契約に基づき企業従業員となった場合の失業保険の加入については、雇用主のみが保険料を納付し個人は保険料を支払う必要は無いとされており、継続従事期間が1年以上となった場合は従事期間に応じて一時的な生活補助を受給出来ることとなっている。

(4) 労災保険

2004年1月に公布された「労災保険条例」により、これまで国有企業従業員、党職員、公務員に限られていた労災保険の対象範囲は、企業形態、雇用形態を問わず、全ての企業とその従業員および自営業者へと拡大されている。対象範囲の拡大に伴い、2003年には4,575万人であった加入者数は、2004年には6,845万人、2005年には8,478万人へと急増している。

労災保険の財源は保険料と保険基金運用利子であり、保険料は雇用主のみが納付し、従業員個人は保険料を支払う必要はない。保険料については、事故発生回数、傷病発生頻度、労災を被った従業員に占める死亡・疾病者数の比率等を基に、業種ごとに労災危険度の分類がなされ、この分類に基づき業種別に保険料率が確定される⁵。納付された保険料は地方政府が管理・運営する労災保険基金に繰り入れられる。

主な給付内容は、労災医療費、労働能力の喪失レベルに応じた障害補助費・障害補償金・障害介護費、死亡の場合の葬儀補助費・遺族救済金と一時補助金等であり、通勤災害も労災認定が受けられることとなっている。

(5) 生育保険（出産育児保険）

生育保険は1951年に出された「労働保険条例」に基づき成立され、1988年以降さらなる整備が進められてきた。現行の制度は、1994年に公布された「企業従業員の生育保険試行方法」に基づき、各地方政府が具体的な規定を策定し実施されている。

保険対象企業は都市部の全ての企業、事業単位、政府機関で、被保険者はこれら保険対象企業の女性従業員である。生育保険の実施者は各地区級市、県級市、鎮であり、保険料は各企業が従業員の賃金総額の1%を限度に納付することとされており、具体的な保険料率は各地区の計画出産指標等に基づき確定される（2002年の全国平均保険料率は0.72%）。個人の保険料負担は無い。

保険給付内容は、出産有給休暇期間中（正常分娩の場合は出産前15日、出産後75日の計90日）の賃金及び出産に係る医療費等である。給付される賃金は、出産休暇前の被保険者の平均賃金を基準とする地区が多いが、当該地区の平均賃金や最低賃金を基準としている地区もある。医療費については実費給付あるいは定額給付がなされている。給付の対象は計画出産を遵守している者だけであり、2005年は65万人が給付を受けている。

(6) 都市部住民最低生活保障

都市部住民最低生活保障は都市部の生活困窮者を保護する制度であり、1993年に上海で導入され、その後1997年に「全国規模での都市部住民最低生活保障制度構築についての通知」が出されたことを受け、全国レベルでの制度整備が進められることとなった。1999年10月には「都市部住民最低生活保障条例」が發布され、全市、全県にて実施されることとなり、また2001年には「都市部住民最低生活保障対策の推進に関する通知」が出され、さらなる制度整備が進められている。同制度の開始・整備が進められた背景として、市場経済化の進展に伴う貧困層の増加、国有企業改革に伴う失業者の増加、従来の社会救済制度の機能低下等が挙げられる。

生活保障の対象者は、世帯1人当たりの収入が当該地区の最低生活保障基準以下の都市戸籍を有する都市部在住者であり、この最低生活保障基準は各地区の生活必需品価格や政府の財政

⁵ 保険料率は5年毎に見直し・調整が行われる。

能力等により各地方政府民政部門が決定するとされており、地域によって大きな差があるのが実情である。因みに、2005年の最低生活保障基準の全国平均値は156元/月であるが、実際の支給額の平均値は72.3元となっている。

制度の実施者は各市、県政府であり、必要資金は基本的には各地方政府の財政予算で賄い、一部中央・省政府からの補助が投入されている。

1.1.3 農村部社会保障制度の概要

農村部の公的な社会保障制度としては、農村社会養老保険、新型農村合作医療、社会救済としての農村最低生活保障、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などが含まれる。社会福祉を除く、各制度の概要を以下に記す。

(1) 農村社会養老保険

農村社会養老保険制度は、民政部により1986年に導入検討を開始し、1991年の試行を経て、1992年の「県レベル農村社会養老保険基本方案（試行）」により試行の本格的な展開が始まった。しかし、1999年の国务院文書で農村社会養老保険の整理について言及されたことから事業が停滞することとなった。この停滞期を経て、2002年以降、労働・社会保障部（当時）（2008年3月、人力資源・社会保障部に改組された。以降、意味上支障がない限り、人力資源・社会保障部の名称を用いる）の管轄下、改革試行段階に入り、新たな制度構築に向けた試行が進められつつある。この農村社会養老保険制度の詳細については次節以降を参照されたい。

(2) 新型農村合作医療/農村医療救助

従来合作医療は、農民の自由意志による互助救済制度として始まり、1959年に「農村合作医療制度」として正式に確立された。1976年には全国の農民の約90%が加入するまで至ったものの、その後、生産請負制の導入により管理・運営母体であった人民公社等の集団経済組織が解体したことで衰退することとなった。2003年に入り、衛生部の管轄下、新しい農村合作医療の試行が全国の304県で開始され、試行地区は2004年には333県、2005年には678県へと速いペースで増加している。また、試行地区だけでみると、加入率は75.7%（2005年値）と非常に高い水準にある。

新型制度は、任意加入の互助共済制度であり、個人・村/集団・政府の3者からの出資を財源に、旧制度では対応が困難であった高額医療にも対処することが念頭に置かれている。加入者は世帯を単位に1人当たり10元/年を拠出、また村/集団・地方政府の双方で1人当たり20元/年を拠出し、計30元/年が合作医療基金に納付される。（個人負担分は個人の財力に応じて、また村/集団・地方政府は財政力に応じて拠出額を引き上げることができる）。尚、2006年1月からは年間拠出の基準額は、個人10元、村・集団20元、地方政府20元の計50元に引き上げられている。

合作医療基金は各県に設置された農村合作医療管理弁公室により管理・運営され、基本的には同弁公室が指定する国有商業銀行あるいは農村信用社に預け入れられる。また、中央レベルでは、制度を統一的に指導することを目的に、衛生部、財政部、農業部、民政部等から成る横断的な「国务院新型農村合作医療部級連席制度」という組織が設置されており、省レベルで

もこれに類似した組織が構築されている。多くの試行地区では、入院等の高額医療費への補助を主としつつ、診療等の小額医療費の補助も行うことを基本に、給付メカニズムの詳細を制定している。

新型農村合作医療は任意加入であり、また、個人による拠出が求められることから、貧困農民等、一部農民はこの制度から取り残されることとなる。また、高額医療への補助を主目的としてはいるものの、必ずしも全て対応出来るわけではない。これら問題に対応するために、新型農村合作医療の導入と同時に、農村医療救助制度が民政部の管轄で構築されている。この制度は、政府からの補助と宝くじ収益を主な財源に基金を設置し、罹病した貧困農民を救済すること、農民が疾病により貧困となることを予防することを目的としている。2005年には延べ854.5万人が同制度により救助を受けており、うち新型合作医療への加入補助を受けた者が654.9万人、医療救助を受けた者が199.6万人、都市部の医療救助を受けた者が114.9万人となっている。総支出額は7.8億元で、うち0.95億元が新型合作医療加入補助、4.8億元が重病救助資金として使われている。中央からの財政補助額は6億元となっている。

(3) 農村最低生活保障/農村特困戸救助/五保戸扶養

農村最低生活保障は、世帯1人当たりの収入が当該地区の最低生活保障基準以下の農民に対し、最低生活保障基準との差額（全額補助の場合もある）を補助する制度である。同制度の構築は1994年より民政部の管轄下で進められ、2005年末時点で13省の1,308県で導入されている。最低生活保障基準は各地方政府によって決定され、その財源も主に地方政府負担となっている⁶。尚、上述したように、都市部最低生活保障については1999年に「都市部住民最低生活保障条例」が公布され全面的な普及が進んでいる一方、農村最低生活保障に関しては中央政府による統一的な条例や政策は出されておらず、条件の整った地域のみでの導入にとどまっているのが現状である。

地方政府の財政力等の事情により農村最低生活保障制度が整備されていない地域では、農村特困戸救助制度が導入されている。対象者は農村最低生活保障とほぼ同じであるが、重病、障害、労働能力の欠如等による生活困窮者が主な対象となっており、救済基準は各地方政府が財政状況等により決定する。また、農村最低生活保障では個人を単位に基準との差額が月毎に補助されるのに対し、農村特困戸救助では世帯を単位に一定額が年毎に補助されるのが一般的である。尚、民政部では農村部特別貧困者に対する支援の一環として「農村特別貧困者支援証」を発行しており、同支援証取得者は政府からの支援あるいはその他の社会的支援を享受できるとされている⁷。

農村最低生活保障や農村特困戸救済が導入されるはるか以前から農村部で確立されていた社会救済（公的扶助）制度が五保戸扶養である。この制度は、建国前の解放区で農家の互助制度として1950年代の農村合作社時代に開始されたもので、1956年に正式な制度として採用された。五保戸扶養制度は、1) 法定扶養者がいない者（あるいは法定扶養者に扶養能力が無い）、2) 労働能力が無い者、3) 所得が無い高齢者・未成年者・身体障害者を対象に、衣・食・住・医療・葬儀（孤児の場合は教育）の5つを保障する制度であり、1980年代初頭までは農村合作社や人

⁶ 農村社会養老保険加入者については、年金受給額が最低生活保障基準を下回る場合、その差額が最低生活保障制度によって補助されるとされている。

⁷ 支援証の取得者数は2004年現在で農村部貧困人口の64%に相当する1,257万人となっている。

民公社を主体に実施されていたが、人民公社が解体された 1984 年以降は郷鎮政府の指導下、各行政村の責任において制度の遂行が行われてきた。1994 年には国务院法令として「農村五保扶養活動条例」が發布され、同条例により、郷鎮政府の指導下、農村集団經濟組織（行政村）の責任において五保戸の扶養に必要な経費と現物を提供することが再確認された。また、五保戸扶養の財源の一部であった農業税付加の減免措置の実施に伴い、2004 年には「農村五保戸扶養事業の更なる向上に関する民政部・財政部・国家發展改革委員会の通知」が発表され、農業税付加からの拠出分については県の財政予算により賄われることが決定されている。

1.1.4 社会保障制度の普及状況

上記の中国の社会保障関連各制度の普及状況を以下に記す（次表参照）。

(1) 養老保険

2005 年末時点の城鎮職工基本養老保険の加入者数は前年比 1,134 万人増の 1 億 7,487 万人で、うち在職者が 1 億 3,120 万人、退職者が 4,367 万人であった。保険基金の収入は前年比 19.6% 増の 5,093 億元（うち保険料徴収額は前年比 20.3% 増の 4,312 億元）、支出は 15.4% 増の 4,040 億元であり、基金残高は前年比 1,065 億元増の 4,041 億元となった。2001 年以降、加入者数、基金残高とも順調に増加しているが、在職者の加入率は 45% 前後で推移しており、都市部従業員の 50% 以上は未加入の状況が続いている。

農村社会養老保険の加入者数は、毎年減少し続けてきたが、2005 年は前年比 64 万人増の 5,442 万人と増加に転じた。年金受給者数は前年比 47% 増の 302 万人へと急増、また、年金給付総額は 21 億元であることから、一人当たり平均受給額は 695.4 元/年（58 元/月）となっている。加入率については、20～59 歳の農村戸籍人口を母数として計算すると、2004 年値で 10% と低いレベルにとどまっている。

(2) 医療保険

2005 年末時点の基本医療保険の加入者数は前年比 1,379 万人増の 1 億 3,783 万人で、うち在職者数が 1 億 22 万人、退職者が 3,761 万人であった。保険基金収入は前年比 23.2% 増の 1,405 億元、支出は 25.2% 増の 1,079 億元であり、基金残高は前年比 1,278 億元となった。基金残高の内訳は、統一基金残高が 750 億元、個人口座残高が 528 億元となっている。基本医療保険の加入率は、2001 年の 31.9% から 2004 年には 46.8% へと毎年約 5% ずつ増加しているが、城鎮職工基本養老保険同様、都市部従業員の 50% 以上は未だ未加入となっている。

新型農村合作医療の導入は、試行地区を 2004 年の 333 県から 2005 年末には 678 県へと 2 倍以上に拡大し実施されている。実施県の対象人口総数は前年比 1.29 億人増の 2.36 億人となり、加入者数も 0.80 億人から 1.79 億人へと増加しており、試行地区における加入率は 75.7% と非常に高い水準にある（但し、全国の 20～59 歳の農村戸籍人口を母数とした加入率は 14.9% となる）。同制度から医療補助を受給した農民延べ数は 1.22 億人で支給総額は 61.75 億元となっている。

また、2004 年には 30 省の 1,501 県で農村医療救助制度が展開されており、同制度への支出総額は 4.43 億元（うち新型農村合作医療への支出が 0.65 億元）、救助を受けた貧困農民延べ人

数は640.7万人であった。2005年の支出額は7.8億元（うち新型農村合作医療への支出が0.95億元）、救助者延べ数は854.5万人といずれも前年に比べ増加している。

(3) 失業保険

2005年末時点の失業保険加入者数は、前年比64万人増の1億648万人となっている。また、失業保険受給者数は前年比57万人減の362万人となっている。加入者数は、2002年以降、微増であるが、受給者は減少傾向にある。保険基金収入は前年比13.8%増の333億元、支出は受給者数が減少したことから前年比3%減の207億元であり、基金残高は前年比125億元増の511億元となっている。

(4) 労災保険

2004年に中央政府が「労災保険条例」公布したことから、労災保険加入者は2003年以降、急増している。2005年の加入者数は前年比1,633万人増の8,478万人となり、2001年時点の加入者数4,345万人の2倍近くにまで増加している。保険受給者数も増加傾向にあり、2005年の受給者数は前年比13万人増の65万人となっている。保険基金収入は前年から急増し58.7%増の93億元、支出は42.7%増の48億元で、基金残高は前年比45億元増の164億元となっている。

(5) 生育保険

生育保険への加入者も2003年以降、急増している。2005年末時点の生育保険への加入者数は5,408万人で、前年より1,024万人増加し、2001年時点の加入者数3,455万人の1.5倍以上となっている。保険受給者数も増加傾向にあり、2005年の受給者数は前年比16万人増の62万人となっている。保険基金収入は前年比37.5%増の44億元、支出は42.1%増の27億元であり、基金残高は前年比16億元増の72億元となっている。

(6) 都市部住民最低生活保障

都市部最低生活保障を受けた住民数は、2004年は前年に比べ減少したものの、2005年は994.7万世帯、2,234.2万人となり、前年の955.5万世帯、2,205万人から再度増加に転じている。最低生活保障受給者の内訳は、在職者が114.1万人、下崗人員が430.7万人、退職者が61.3万人、失業者が410.1万人、“三無”人員⁸が95.8万人、その他特別救済者が1,122.1万人となっている。給付総額は前年比19億元増の191.9億元で、一人当たりの平均給付月額額は72.3元と前年より7.3元（11.2%）増加した。

(7) 農村部最低生活保障/農村特困戸救助制度

2005年末時点で農村部最低生活保障制度が導入されているのは、13省の1,308県であり、前年の8省、1,206県から拡大している。最低生活保障受給者数は2003年に一度は減少に転じたが、その後再度増加しており、2005年は406.1万世帯の825万人へと前年の235.9万世帯、488万人から大きく増加している。

⁸ 農村から都市への流入者で、1) 身分証明証、2) 暫定住民証、3) 就業証の何れをも所持していない者を指す。

農村部最低生活保障制度未導入地区において実施されている農村特困戸救助制度については、最低生活保障制度導入地区の拡大に伴い、2003年には救助者数が前年の1880.8万人から793.4万人へと大きく減少したものの、以降、再び増加傾向にある。2005年の救助者数は654.8万世帯の1066.8万人で、前年の545.7万世帯、914.1万人から109.1万世帯、152.7万人増加している。

中国社会保障制度関連統計データ

		2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	
養老保険	城鎮職工基本養老保険	在職加入者数(万人)	10,802	11,128	11,646	12,250	13,120
		退職加入者数(万人)	3,381	3,608	3,860	4,103	4,367
		保険基金収入(億元)	2,489	3,172	3,680	4,258	5,093
		保険基金支出(億元)	2,321	2,843	3,122	3,502	4,040
		保険基金残高(億元)	1,054	1,608	2,207	2,975	4,041
	加入率*	45.1%	44.9%	45.4%	46.3%	-	
	農村社会養老保険	加入者数(万人)	5,995	5,462	5,428	5,378	5,442
		保険基金残高(億元)	216	233	259	285	310
		年金受給者数(万人)	N.A.	N.A.	198	205	302
		年金給付額(億元)	N.A.	N.A.	15	N.A.	21
加入率**		-	-	-	10.0%	-	
医療保険	基本医療保険	加入者数(万人)	7,630	9,400	10,902	12,404	13,783
		保険基金収入(億元)	384	608	890	1,141	1,405
		保険基金支出(億元)	244	409	654	862	1,079
		保険基金残高(億元)	253	451	670	958	1,278
		加入率*	31.9%	37.9%	42.5%	46.8%	-
	農村合作医療	加入者数(万人)	N.A.	N.A.	N.A.	8,040	17,900
		保険基金収入(億元)	N.A.	N.A.	N.A.	30**	N.A.
		保険基金支出(億元)	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	61.75
		加入率(%)**	-	-	-	14.9%	-
		加入者数(万人)	10,355	10,182	10,373	10,584	10,648
失業保険	保険基金収入(億元)	187	216	249	291	333	
	保険基金支出(億元)	157	187	200	211	207	
	保険基金残高(億元)	226	N.A.	304	386	511	
	保険受給者数(万人)	312	440	415	419	362	
	加入者数(万人)	4,345	4,406	4,575	6,845	8,478	
労災保険	保険基金収入(億元)	28	32	38	58	93	
	保険基金支出(億元)	16	20	27	33	48	
	保険基金残高(億元)	69	81	91	119	164	
	保険受給者数(万人)	N.A.	N.A.	33	52	65	
	加入者数(万人)	3,455	3,488	3,655	4,384	5,408	
生育保険	保険基金収入(億元)	14	22	25	32	44	
	保険基金支出(億元)	10	13	13	19	27	
	保険基金残高(億元)	21	30	42	56	72	
	保険金受給者数(万人)	N.A.	N.A.	36	46	62	
	社会救済	都市部住民最低生活保障	給付総額(億元)	N.A.	108.7	151.0	172.9
受給者数(万人)			1,170.7	2,064.7	2,246.8	2,205.0	2,234.2
受給金額(元/月/人)			N.A.	52	58	65	72
最低生活保障基準(元/月/人)			N.A.	N.A.	N.A.	152	156
受給者数(万人)			N.A.	407.8	367.1	488.0	825.0
農村最低生活保障		うち五保戸	N.A.	51.1	(30.3万戸)	(37.1万戸)	(49.7万戸)
		うち困難戸	N.A.	303.3	(114.5万戸)	(165.2万戸)	(298.8万戸)
		その他	N.A.	53.4	(32.0万戸)	(33.6万戸)	(57.7万戸)
		救助者数(万人)	N.A.	1,880.8	793.4	914.1	1,066.8
		うち五保戸	N.A.	162.2	(173.9万戸)	(228.7万戸)	(300.1万戸)
農村特困戸救助制度	うち特困戸	N.A.	1,468.1	(192.7万戸)	(260.4万戸)	(290.4万戸)	
	その他	N.A.	250.5	(89.3万戸)	(56.6万戸)	(64.4万戸)	
	救助者数(万人)	-	-	-	640.7	854.5	
農村医療救助制度	支出額(億元)	-	-	-	4.43	7.80	

* 在職加入者数/都市従業員数

** 加入者数/20-59歳の農村戸籍人口

*** 2004年6月現在の数値

出所：「労働と社会保障事業発展統計公報」各年度版、労働・社会保障部(当時)/国家統計局

「民政事業発展統計報告」各年度版、民政部

「2005年中国衛生事業発展状況統計公報」、衛生部統計情報センター

「中国の社会保障状況と政策」、2004年、労働・社会保障部(当時)

「中国労働統計年鑑2005」、中国統計出版社

「中国人口統計年鑑2005」、中国統計出版社

1.1.5 社会保障制度に係る課題

上述したように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・課題を以下に挙げる。

(1) 社会保障法体系の未整備

中国では社会保障法の体系の骨組みは初歩的には確立されているものの、社会保険については、制度ごとに「中華人民共和国労働法」を根拠に国務院が発布する条例に基づき制度が導入されてきたことから、十分に体系化されたものとはなっていない。また、制度の多くが政府の行政法規あるいは部の規則として、あるいは政府の政策として出されたものであり、全国人民代表大会等で制定された法律の形態を備えていないことから、その法的拘束力は比較的弱い。また、暫定的な法規、規則として制定され、その後、修正が行われること、あるいは特定地域での試行に基づき制度形成が行われることなどから、一部の法規は統一性と規範性に欠けており、制度の実施過程において調整（特に旧制度・新制度間の調整）が困難となる事態が発生しやすくなっている。よって、国家の関与をより明確にし、社会保障制度に対する国民の不信を払拭するためにも、より統一化・規範化された法体系の整備、法的拘束力の強化が求められる。

(2) 都市部と農村部制度の二元的体系

都市部において社会保障制度の整備が急速に進みつつある一方、農村部では、農村社会養老保険、新型農村合作医療、農村最低生活保障等の試行が行われてはいるものの、都市部と比較すると制度整備が大きく立ち遅れている。高齢化の進行や都市化の進展に伴う土地収用の増加、さらには出稼ぎ労働者（農民工）の増加等、農村部において土地が安定的な生活保障機能を果たさなくなりつつある現状を踏まえると、農民（農民工を含む）に対する社会保障の構築を急ぐ必要がある。経済レベルが低く、地域間格差が大きい農村部において都市部との統一的な制度を整備することは現状では困難であり、都市部とは別に検討せざるを得ないものの、将来の制度統合に向けた布石は必要であろう。また、制度整備の優先度、あるいは各制度間における対象者の調整等を念頭に置いた包括的な社会保障の設計が重要となる。農村部の社会保障整備に向けては、相応の財政投入と地域間/都市・農村間の財政移転が不可欠となるが、政策的優先度の低さや財政に係る地域主義などの要因により、十分に行われていないのが現状であり、また、中央からの安定的な財政投入、財源配分は実現していないことから、この点についての調整・改善が望まれる。

(3) 社会保障管理部門の分散

次表に示すように、中国においては相互補完性の強い社会保障関連各制度の所管が複数の政府部門に分散しており、政策決定過程は基本的に各部門内部で完結・完成されている。従って、社会保障全体として統一性・整合性を確保した形での政策策定が困難な体制となっている。1998年の行政改革により労働・社会保障部（当時）が新設され社会保険関連制度の所管が一本化されたことは大きな前進であるが、一部（基本医療保険、新型農村合作医療）は衛生部に残されたままとなっており、また、社会救済に係る各制度は民政部の管轄となっている。元来、地域的な経済格差の大きさと社会的・文化的背景の多様性、中央から地方までに多層的な行政組

織構造などの要因により統一的な制度の策定と実施が困難にある状況下、主管部門の分散により包括的な社会保障の構築がより難しいものとなっている。

社会保障関連各制度の主管政府部門

社会保障体系		主管政府部門	
分類	制度名称	1998年まで	1998年以降
社会保険	城鎮職工基本養老保険	労働部(当時)	労働・社会保障部(当時)
	労災保険	労働部(当時)	労働・社会保障部(当時)
	失業保険	労働部(当時)	労働・社会保障部(当時)
	生育保険	労働部(当時)	労働・社会保障部(当時)
	基本医療保険	衛生部	衛生部
	農村社会養老保険	民政部	労働・社会保障部(当時)
	新型農村合作医療	(未構築)	衛生部(2003年～)
社会救済	農村特困戸救助	民政部	民政部
	五保戸扶養	民政部	民政部
	都市部住民最低生活保障	(未構築)	民政部
	農村最低生活保障	(未構築)	民政部
	農村医療救助	(未構築)	民政部(2003年～)

出所：「中華人民共和国農村社会養老保険制度整備調査事前調査報告書」、2005年、独立行政法人国際協力機構（一部修正）

(4) 急速に進む高齢化への対応

詳細は次章に記すが、中国では都市部・農村部ともに高齢化が急速に進んでおり、2030年代にピークに達する見込みである。都市部では定年退職者が毎年約300万人のペースで増加しており、年金・医療給付に係る必要資金の大幅増が予測される。都市部よりいち早く高齢化が進んでいる農村部においても高齢者の扶養あるいは生活保障が大きな課題となりつつある。よって、都市部・農村部とも人口高齢化への社会的対応が急がれるが、その解決は容易ではない。都市部においては、社会保障制度改革により国・企業・個人の3者が社会保険料を共同で負担する資金源の多様化が実現されたが、企業・個人の負担は現在でも重いものとなっていることから、高齢化に対応するために負担増を求めることは困難であり、政府財政の支出増あるいは社会保障給付の抑制は避けられなくなることが予測される。農村部における対応については、農民個人の負担には限界があることから、政府、村集体からの補助のあり方が大きな鍵となる。

1.2 農村社会養老保険制度

1.2.1 制度の沿革

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）

「第7次五ヵ年計画」（計画期間：1986-1990年）に基づき、民政部が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のが農保制度の始まりである。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次五ヵ年計画期初年度の1991年に山東省煙台市等の5つの県レベル（市、区）において農保制度設立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。その切掛けとなったのは1992年に公布された「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)である。これは現在人力資源・社会保障部によって改訂の準備が進んでいるものの、農保制度実施の根拠となる基本文献として現在も使用されている。

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ととされている。

農保基金積立利率等の推移

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	8.8%	12%	8.8%	6.8%	5%	2.5%
解約時返金利率	7.5%	7.5%	7.5%	5.6%	4.7%	2.25%

出所：労働・社会保障部(当時)

基本方案の発表を切掛けに、農保制度の普及は著しい進展を見せた。国務院弁公庁と民政部は1995年に連名で「農村社会養老保険事業の更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、農保制度の設立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、及びこの事業の積極的かつ安定的な推進を指示した。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%）、農保制度の試行地域と加入者数は共にピークとなった。

(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年にピークを迎え、例えば3年物の定期預金金利は12.24%にも達した。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。しかしその後銀行金利が急速に下降に転じたにも拘わらず、保険金積立利率の下方修正が遅れた。これに加え各地で流用や汚職等基金運用・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。丁度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(当時)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、既に展開した農保制度は整理し、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(当時)は国務院の指示により、農保制度の整理・改革に関する更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)をまとめ国務院に提出した。また、2000年3月に労働・社会保障部(当時)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た。

(4) 改革試行・発展段階(2002年～現在)

農保制度は2002年秋の中国共産党第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、「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。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统计局、国家发展改革委員会、旧労働・社会保障部(当時)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年までに普及率を60%にするという長期目標が掲げられた。現在この目標に向って人力資源・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。

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県にまで減少した。しかし、2004年には更なる減少は見られず農保制度の後退はこの年に底を打ったと思われる。

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。

1.2.2 制度の概要

現在の農保制度は何れの地域においても基本的には1992年民政部が策定した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。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) 「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。

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止まる。

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。つまり農村戸籍者を指している。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農村戸籍者も含まれているが、これらの人々の加入資格の確認と加入の手続きを行う組織については以下の規定がある。

(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、出稼ぎ労働者等を含む。

(イ) 各郷鎮政府又は郷鎮企業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（各部門の責任者、すなわち「主任」や「長」などの役職者）と職員等を含む。なお、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、所属の郷鎮又は村で設置した農業を補完するための企業を指す。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は様々である。

3) 受給年齢

「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、被保険者は死亡するまで年金を受給することが出来る。

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、以下の諸規定のとおり保険加入は実質的に任意となっている。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」、「各種自然災害或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出来ない場合、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出来る。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、実態としては、保険料の納付金額と納付時期については加入者が自由に選択出来るようになっている。協力対象地区においても、現在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保険料しか納めていないという人も多い。

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記帳する」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ランクを指すが、各地の実施においては、實際上この「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及びその後の各時期の確定利率をそれぞれ時期別に掛けて保険金額を合算することになっている。

7) 10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障期間は10年とする。10年に満たずに（加入者が）死亡した場合、保障期間内の養老金残高は相続することが出来る。」と規定されている。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才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。

9) 県単位の基金管理・運用

「五 基金の管理と運用」では「基金は県を単位として統一管理を行う」と規定されている。しかし、各地方の試行過程において幾つか規定と異なる管理がされているが、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ということは全国的に共通している。また、基金運用手段は国債と銀行預金のみ限定されている（五、3）。

(2) 「基本方案」の規定に対する各地方の調整

各地方においては、基本方案を基礎にしつつも、各地の実情に合わせて制度の一部を調整し、地方毎に試行弁法等の文書を整備して実施している。各地の実情は第3章で改めて述べることとするが、各地方が調整を行った主な項目は次の通りである。

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才と定めているが、一部の地域ではこれを18才に引き下げ、また、これをさらに0才まで引き下げている（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、山西省吕梁市柳林県等）。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通り60才とされているが、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、時期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又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、一部又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幾つかの例外を除き、基金運用権限が全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において基金の一部または全部の基金運用業務を、県が省又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、四川省の場合は全ての県(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は設立当初地方財政から一過性の開業費を受けることが出来、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、雲南省等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。2002年頃から、労働・社会保障部(当時)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とはなっていない。

(3) 重点加入対象者の特別な制度

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。一方で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受ける、土地の収用に伴い補償を受給する等、一時的であれ、現金収入を得る者が存在している。人力資源・社会保障部は、これらの農民を重点加入対象者として農保制度への加入奨励制度を設けることにより普及を進めるとしている。具体的には以下の5グループが重点加入対象者である。①土地の収用に伴い補償を受ける土地収用農民、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。現時点では、特に前二者、土地収用農民と農民工に対する制度整備が急務とされている。すなわち、農地を手放す、若しくは都市部への出稼ぎによって農業生産から離れ、なお且つ一定の現金収入を得た農民のための年金制度整備の重要性である。

人力資源・社会保障部は、これら重点加入対象者に対して、農保制度の基本は共有しつつも、それぞれの重点対象毎の実情に合わせ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。

1) 土地収用農民

土地収用農民の養老保険問題は現在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。人力資源・社会保障部によると、現在全国では既に11の省が関連の政策文書を作成・公布している。

土地収用農民に対しては、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。1986年に制定し、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）及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、先ず「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次の算式による。「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(村等)の一人当たり耕地面積。「安置」を必要とする農業人口に対する一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。

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、土地収用農民の老後生活を如何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、省内全ての地区級市、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ている。

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才以上）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、個人納付分と集団補助分は個人口座に、政府の拠出分（郷鎮政府が財政から拠出する金額）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。一般の農保加入者と違って、60才になってからの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。

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才～78才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別途受けることが出来る。60才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(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)の30%以上は郷鎮政府が土地譲渡費から、40%以上は集団が土地補償費(郷鎮政府と村集団それぞれの土地売却収入)から、残りの30%は個人が土地収用安置補助費(農民に対する補償費)からそれぞれ拠出する。

浙江省以外、協力対象地区を始め各地方においてそれぞれの地域事情を踏まえ、この制度の試行が実施されているが、全国的に統一された制度は未だ検討段階にある。

2) 農民工

改革開放政策以降、農村からの出稼ぎ労働者(農民工)は年々増え、2004年末までの全国都市部における出稼ぎ農民工の数は、約1.2億人であり、地元に残っている農民工を含めると総人数は2億人を超え、全人口の1割以上を占めている。2005年3月、国務院が発表した「中国農民工調査研究報告書」によれば、第3次産業従事者の52%、第2次産業従事者の58%が農民工である。また、第2次産業では、組立加工業従事者の68%、建築業の80%が農民工である。

これら農民工の多くは安定した職業を持たないため、一般的に正規の従業員が享受できる社会保険諸制度の恩恵を受けることが出来ない。一方、農民工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人々の割合がかなり高いことから、これらの人々を農保制度によってカバーすることは必要であり且つ可能だと人力資源・社会保障部は認識している。

農民工については基本方案の二、1に「出稼ぎ労働者については、原則的に戸籍所在地で養老保険に加入する」と規定されているが、それ以外は全国的に農民工の養老保険問題に関する統一的な政策は制定されていない。

農民工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の社会養老保険制度が適用されるはずであるが、現実には一つの大きな難点の存在により、農民工の都市部企業養老保険への実際の加入率が極めて低い。すなわち、農民工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不可能である。

また、契約工になった農民工の場合でも、教育や技能レベルの差等に因り、一般的に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、加入する余裕があったとしても、現行の都市部企業養老保険制度は何れ農村に帰る農民工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、8%を個人口座、20%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、従業員が退職又は転職する場合に転出先の個人口座に移すことが出来る(ポータブル)のは個人口座積立分8%分のみで、共通口座部分20%はポータブルでないためである。

一方、そもそも企業側にとって農民工が養老保険に加入しない方がコストを軽減出来る(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)というメリットが大きいことに加えて、定着率の低い農民工の保険加入のために契約したり解約したりすることも負担である。したがって、農民工側も企業側も既存の都市部企業養老保険制度の農民工への適用に消極的である。

以上の問題に対処するため、山西省では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現在実施されている。同省の呂梁市は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月より以下に示す制度を省内各地区級市を導入し始めた。

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、何れの場合でも、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、上記の通り、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%を統一計画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）。従業員が退職又は転職する場合、この11%の個人口座に積み立てた金額はポータブルで、全国の何処へでも移転することが出来る。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%を統一計画口座に振り分けて積み立てる。従業員が退職又は転職する場合、個人口座の金額はポータブルで、理論的には仮に全国で同じ様な制度が実施されているならば、何処へでも移転が出来る。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出来る。

この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るが、ポータブルな個人口座の部分が同額であること、及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使用権を持っていることから、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出来ることから、農保制度の適用により不利益や差別を受けているとは必ずしも言えない。

3) 計画出産の実施により補助等を受ける農民

農村計画出産世帯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、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、各地方では既存の計画出産奨励措置を利用することも含め、各種の加入奨励策を実施している。

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1,000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。また、山西省の呂梁市では、一人っ子世帯と「2女・避妊手術」世帯に対し、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共に、村（集団）と個人から各100元以上、200元以上を追加して農保個人口座を開設する制度が実施されている。

4) 村の幹部等

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、①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に加入する条件が先に備わっていたこと、②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、③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ったことである。

村の幹部を対象とする特別な制度として、一般的に村幹部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若しくは県政府の財政から補助金を拠出している地域もある。一方、山西省柳林県のように、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を全く出していない地域もある。

その他、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している地域もある。取組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。

5) 食糧作物の生産を主とする農民(食糧と保障の交換)

「食糧と保障の交換」制度は、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年後半の全国農村社会保険関連の会議の席上、労働・社会保障部(当時)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、安徽省、四川省等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組を労働・社会保障部(当時)が技術的に支援しているのが現状である。

当初(1999年)この制度に関する労働・社会保障部(当時)の構想は、農民の現金収入不足という実情を踏まえて、農民が食糧等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」等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り企業への食糧販売が農民に義務付けられていたので、農民の現金収入のルートが限られており、農産物を直接納付出来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、2002年から国定食糧買い上げ企業の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。「食糧リスク基金」を保険制度の普及に活用する点では当初の構想と同様であるが、農民が食糧等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又は一部を保険料として納付するという点が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一定の上乗せ補助を拠出し、農保個人口座に入金する措置を講じることになっている。

既に、上記の労働・社会保障部(当時)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(当時)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して実施の段階に入りつつ

ある。特に霍邱県においては既に曹廟鎮と白蓮郷の2村において試行を開始している。

四川省では、通江県を試行の対象県に指定し、2005年5月～6月にかけて、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。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及び各種給付金（貧困扶助のため）から捻出した120元(15%)の補助金を上乗せして、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を想定している。

1.3 年金制度の特徴から見た分類

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、それらに基づいて以下の様に分類することが出来る。

1.3.1 運営形態

大別して以下の3つに分けることが出来る。

- 公的年金：制度が法律により定められており、国または公的な機関が運営するものである。政府の役割は、強制加入または当然加入の実施、賃金（物価）スライド制導入、終身年金の提供が基本となる。
- 企業年金：1つあるいは幾つかの企業が共同で従業員の福利のため規約等を作り運営する。
- 私的年金：個人が生命保険会社等民間の会社と契約し、長期に亘り保険料を負担する自助努力による年金である。

1.3.2 制度設計方式

制度設計においては、基本的には以下の3方式、確定給付型、確定拠出型、両方の性格を併せ持ったハイブリッド型に分けることが出来る。

- 確定給付型（給付建て）：年金を受給することになった場合、標準的な人の年金額を想定し、それが実現できるよう財源手当てをして行く方式。年金が老後生活の役に立つように設定出来るが、人口構造の変化等により財源負担が重くなることがある。公的年金制度はこの型が多い。
- 確定拠出型（拠出建て）：拠出額を先に決めて置き、運用収入と公費負担等を含め一定年齢までに積立てられた金額を分割して受け取るもの。拠出水準が予め決められているので負担は予定通りに推移するが、積立金の増加が物価上昇等に追随することが出来ず、年金額が老後生活の役に立たなくなる可能性がある。企業年金、私的年金で採用されることが多い。
- 両方の性格を併せ持ったもの（ハイブリッド型）：年金額のある程度の水準を想定して、保

険料率等を決めるが実際の運用成果により年金の給付額が変動するように仕組んだもの。企業年金、私的年金で採用されることが多い。

1.3.3 加入方式

年金制度への加入方式は対象者全員が強制的に加入する方式と、自由意志で任意加入する方式の2つに分けることが出来る。

- 強制加入方式：加入対象者全員に制度への参加が義務付けられ、定められた保険料を負担する義務が課せられる。これは年金制度の恩恵を社会の成員全員が一人の漏れもなく受けることが出来るようにする方式である。被用者以外の者を加入対象とする制度においては保険料負担能力のない者にも参加義務が課せられることになるが、その場合、保険料負担免除等の対応策が採られるのが普通である。また、企業年金でも原則としてその企業の従業員全員を被保険者としてになっており、強制加入方式が採られている。
- 任意加入方式：制度への加入が個人の自由裁量に任されているものである。私的個人年金等で採用される方式である。保険料額は定められている場合もあるが、加入者に選択の余地がある場合もある。

1.3.4 財源調達方式

給付に要する費用をどのように調達するか、以下のように大別できる。

- 保険料方式：給付に要する費用を保険料によって賄うものである。公的年金のほか企業年金や私的年金でも制度への加入に伴い、制度運営のために保険料の拠出が求められ、それぞれの加入者の保険料拠出の実績が記録される。年金受給時にはその拠出実績によって給付額が算出されるというのが普通である。年金の受給は保険料を拠出してきたことによる当然の権利と認識され、給付額は制度で定められた算定方法によって算出され、受給者の資産・収入などと関係付けられることは少ない。拠出と給付の関係が明確であるので、国民から歓迎されやすい。

殆どの国の公的年金制度では保険料方式が採用されている。公的年金制度が相互扶助機能、および所得再分配機能等を備えた社会保険として設計されている場合には、次の税方式に対して社会保険料方式と称されることもある。

- 税方式：税財源の中から給付に必要な額を割り振るもので、年金給付額と税負担額との間に関係はない。つまり個人の受給する年金額は、その個人の税負担額と関係なく決められる。従って、給付額は居住期間と関係付けるか、もしくは一定額とせざるを得ない場合が多い。ニュージーランドは税方式を採用する数少ない例であるが、他の国でも年金額に最低保障額を設ける場合、その部分の財源に税方式が採用される場合がある。

1.3.5 財政運営方式

給付に要する費用を長期的にどのように賄っていくかその財政運営方式は以下の様に大別することが出来る。

- 積立方式：将来の年金給付に要する財源が給付開始時まで積み立てられているものである。社会保険では、ある一定時点においてその時まで加入してきたことによる将来の給付のための費用が、一定の前提の下でその時まで形成された積立金と一致するように制度運営していくもので、長期的に安定した財政運営が期待できる方式といえる。しかし、積立金の形成に寄与した程度(加入期間と積立額等)が年金額に反映されることが普通であり、制度発足後相当期間が経過しないと年金額は十分な金額とならない。逆に制度発足当初からある程度の年金額を給付する場合は、給付財源を後世代に負担させることになり、世代間の負担の差が大きくなる。
- 賦課方式：積立金を持たず、その年の給付に必要な金額を加入者からその年に徴収するものである。年金においては、高齢者等の生活を現役世代が支えるもので、世代間の扶け合いということになる。これを順繰りに行っていくことを保障するため法律が制定され、制度継続についての国家・国民の意思が明確に示されている必要がある。
これにより、その時々々の経済活動の成果を高齢者等も享受することができ、賃金・物価等の上昇があった場合でも高齢者等の生活水準の維持に役立つ。しかし、人口の高齢化が進むと年金受給者数が増え、財政負担が過重なものとなる可能性がある。
- 修正積立方式・修正賦課方式：ある程度の積立金を持って制度運営を行うものである。積立方式、賦課方式の持つ長所・短所を折衷した制度運営が可能となる。積立方式の性格が強いものが修正積立方式、賦課方式の性格が強いものが修正賦課方式と呼ばれる。

1.3.6 年金支給期間

年金支給期間については以下の3方式が挙げられる。

- 有期：年金の支給期間（例えば10年間）が決められているもの。
- 終身：受給者が死亡するまで給付が続けられる。早く死亡すると受給額は少ない。
- 保障期間付終身：一定期間（例えば10年間）は受給者が死亡した場合でも給付を保障し、それ以上長生きした人には死亡するまで給付が続けられる

1.3.7 保険料の払い込み方法

- 定期：被保険者期間中、毎月保険料を拠出する。公的年金制度を始め企業年金、私的年金でもこの形態が一般的である。
- 一時払い：給付に要する資金を一時に払ってしまうもの。私的年金で、例えば生命保険会社の保険料払い込み方法として使われることがある。
- 不定期払い：給付に至るまで不定期に保険料を拠出するもの。私的年金で積立額に応じて年金額が決められるようなもので使われる。

1.3.8 公的年金制度の機能

以上、年金制度を特徴別に見てきたが、公的年金として備えるべき望ましい機能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
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（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。

なお、イギリスやドイツ等幾つかの国では、現在人口高齢化、経済成長の鈍化等から「給付」と「負担」のバランスの維持に懸念が生じ、一定の条件に該当する加入者に対して一部の給付を確定拠出型、積立方式の制度に誘導し、公的年金の負担を軽減させようとしている国もある。

1.4 現行農村社会養老保険制度の位置付け

前項までに現行制度及び幾つかの視点から見た制度の分類を検討してきたが、中国農保はどの様に位置付けることが出来るのか見ていくこととする。先ず、参加方式、制度方式の国際比較を示した下表であるが、多くの国の制度が確定給付型、強制加入方式であるのに対し、中国農保は確定拠出型、任意加入方式であり、国際的に見ると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保険料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農保制度を立ち上げるには、保険料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、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。

しかし、こうした中国の現行農保制度は、諸外国の年金制度に見られるような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、公的年金とはいえない。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

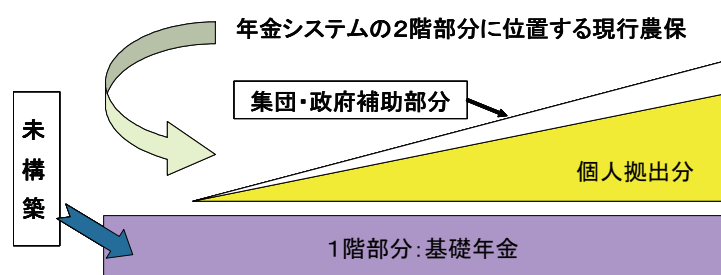
である。また、民間保険会社等が提供する私的個人年金保険においても、保険数理に基づく「相互扶助」の機能も含むことから、その機能を持たない中国農保はむしろ「個人貯蓄」と分類した方が適当である。

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		税方式
		積立方式	賦課方式 修正積立方式 修正賦課方式	
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

言葉を代えると、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、強制加入等）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構築されていると言える。



中国農保の位置付け

1.5 世界銀行の多層的所得保障フレームからの示唆

中国農保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。

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よ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。つまり、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。

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

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づけてみると、下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、強制加入、実質価値の維持、所得再配分機能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、図示したように、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 ←
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	↓ 連携

（注：図中の「中国農保」は任意積立方式の枠内にあり、公的扶助、強制積立方式、任意積立方式、家族・地域・相互扶助とそれぞれ「連携」の矢印で結ばれている。また、任意積立方式の枠内には「整備拡大」の矢印が示されている。）

出所：前表と同じ

参考資料：諸外国の年金制度

中国農村社会養老保険制度の整備を考察していく前提として、日本を始め主要先進諸国の年金制度をレビューし、各国制度の共通点、相違点等を明確にする。その上で、国際比較に基づき現行の中国農村社会養老保険制度の位置付けを行い、改革の方向を見定める資料の一部とする。

1 日本

日本の年金制度は、現在公的年金制度の上に 2 階部分としての企業年金、3 階部分としての私的年金といった 3 階建ての構造となっている。これまでの経緯を見てみよう。

(1) 基礎年金制度が出来るまで (1986 年まで)

1) 被用者年金保険

1800 年代の後半 (明治時代早期) から官吏や軍人を対象とする退職年金の仕組みが始まり、1923 年には恩給法が制定された。また、1900 年代早々には恩給の適用を受けない官庁雇用人に対する制度として現業部門毎に共済組合が設立された。

1941 年には労働者年金保険法が制定され、1942 年 1 月から適用が開始された。この時の強制加入者は、工場法又は鉱業法の適用を受ける工場又は事業場等に使用される男子労働者であったが、1943 年 4 月からは常時 5 人以上の規模の事業所に使用される労働者等に適用が拡大された。1944 年 6 月からは名称が「厚生年金保険」と改められ、女子も適用されることとなった。その後、1946 年には外国人にも適用され、私立学校教職員、公共企業体職員等といった特別な職域を対象とした共済組合が設立されるのに対応してそれらの加入員を適用除外にするなどの措置が採られて来た。

保険料率は、発足時の 1942 年 6 月には、一般被保険者が標準報酬月額 10 円につき 64 銭 (64/1000)、坑内夫が同 10 円につき 80 銭 (80/1000) であった。被保険者の範囲が拡大された 1944 年 6 月には、一般被保険者が標準報酬月額 10 円につき 1 円 10 銭 (110/1000)、坑内夫が同 10 円につき 1 円 50 銭 (150/1000) となった。第 2 次大戦後の 1948 年 8 月には必要保険料率が、男子 94/1000、女子 55/1000、坑内夫 123/1000 と算定されたが、国民の生活が窮乏している中でそれだけの負担は困難であるとして、暫定的にそれぞれ 30/1000、30/1000、35/1000 とされた。

その後、給付改善を伴う財政再計算の都度保険料率は引上げられ、基礎年金制度発足前の 1980 年 10 月には、第 1 種 (男子) 106/1000、第 2 種 (女子) 89/1000、第 3 種 (坑内夫) 118/1000 となった。

国庫負担は、1942 年 6 月には給付費について一般被保険者期間分の 1/10、坑内夫被保険者期間分の 2/10 となっていたが、1954 年 5 月には第 1 種・第 2 種については 15/100、第 3 種については 20/100 となり、1965 年 5 月には第 3 種以外は 20/100、第 3 種は 25/100 となった。

厚生年金保険の給付には、老齢 (養老) 年金、通算老齢年金、特例老齢年金、障害 (廃疾) 年金、遺族年金、脱退手当金等がある。

老齢 (養老) 年金は、設立当初の 1942 年には、20 年以上 (坑内夫は 15 年以上又は継続した 15 年のうち 12 年以上) の被保険者期間を有する者に 55 歳 (坑内夫は 50 歳) から支給開始、年金額は全期間の報酬年額の 25/100 に 20 年を超える 1 年ごとに 1/100 を加算する等と

なっていた。

1954年5月には、法律の全文改正が行われ、第2次大戦後の経済社会の混乱を乗り越えて実際に役立つ年金に向けて給付改定がなされた。老齢年金は60歳（女子及び坑内員は55歳）支給開始、年金額は基本年金額に加給年金額を加えたものとされ、

基本年金額＝24,000円＋平均標準報酬月額×5/1000×被保険者期間の月数

加給年金額＝配偶者及び18歳未満の子1人について4,800円

ただし、基本年金額計算の際3,000円未満の標準報酬月額は3,000円とする
とされた。

1960年5月には基本年金額計算の際の乗率5/1000が6/1000に引上げられ、1965年5月には基本年金額定額部分が250円×被保険者期間の月数（240月未満は240月とし、360月以上は360月とする。）とされ、報酬比例部分の乗率6/1000が10/1000とされた。

1973年には物価スライド制が導入され、年金額の実質価値の維持が図られることとなった。

1965年以降も定額部分の単価や加給年金額の見直しが行われ、基礎年金制度発足前の1985年度には基本年金額定額部分の単価は2,050円、報酬比例部分の計算の基礎となる標準報酬月額について再評価の上45,000円未満は45,000円と、加給年金額は配偶者180,000円、第1子・第2子各60,000円、第3子以降24,000円とされ、さらに1980年以降の物価スライド率が掛けられるというものであった。

2) 国民年金

1959年4月には国民年金法が公布され、国民皆年金体制が出来上がった。この年金は拠出制の部分と無拠出制の部分に別れており、拠出制の部分は1961年4月から、無拠出制の部分は1959年11月から実施に移された。

通常の年金としての拠出制の部分は、日本国内に住所を有する20歳以上60歳未満の日本国民（被用者年金制度の加入者、公的年金の受給者及びこれらの者の配偶者、学生、生徒等は除く）を強制加入とし、公的年金の受給者及びこれらの者の配偶者、学生、生徒等を任意加入とした。その後何度か強制・任意の範囲の見直しが行われ、1982年1月からは被保険者の資格要件のうち国籍要件を撤廃し、外国人も日本国民と同様に適用することになった。

保険料は、発足時の1961年4月には20歳～34歳月額100円、35歳～59歳月額150円で、一定の条件に該当する者には保険料を免除するとなっていた。その後1967年1月から20歳～34歳月額200円、35歳～59歳月額250円、1969年1月から20歳～34歳月額250円、35歳～59歳月額300円となった。1972年7月から年齢による差は無くなり、月額550円となった。その後毎年保険料は引上げられ、基礎年金制度発足前の1985年4月には6,740円となっていた。

国庫負担は、制度発足時には、当該年度に納付された保険料の総額の1/2、福祉年金の給付に要する費用の全額となっていたが、1976年9月から拠出時負担を給付時負担に改め、給付費の1/3に相当する額とした。給付の種類は、老齢年金、通算老齢年金、障害年金、母子年金、死亡一時金、脱退一時金等である。

老齢年金は、保険料納付済期間25年以上の者、又は納付済期間10年以上で納付済期間と免除期間を合わせて25年以上の者が65歳に達した時に支給するものとしていた（経過的に25年は制度発足時の年齢により10年～24年に短縮）。年金額は納付済期間10年12,000円～

40年 42,000円（経過的に拠出期間10年 65歳 9,600円～70歳 14,400円）等となっていた。

その後、ほぼ毎年給付の仕組み・給付水準について見直しが行われ、基礎年金制度が発足する前の1985年5月には

$$\{(1,680 \text{円} \times \text{納付月数}) + (1,680 \text{円} \times \text{免除月数} \times 1/3)\} \times 1.183$$

となっていた。

1970年10月から、所得のある被保険者は都道府県知事に申し出て付加保険料を納めることができるようになった。ただし、国民年金基金の加入員は付加保険料を納めることはできない。付加保険料の月額が350円であった。1974年1月には月額400円となった。

付加保険料納付者への給付は、1970年10月には180円×付加保険料納付月数を加算するものとなっていたが、1974年1月には200円×付加保険料納付月数を加算するものとなった。

無拠出制の年金は、国民年金制度が発足した時既に高齢になっていた等のため、社会保険の恩典に浴せない人達を救済するため、多くの支給制限はあるものの、全額国庫負担による一定の年金を支給しようとするものである。給付の種類には、老齢福祉年金、老齢特別給付金、障害福祉年金、母子福祉年金等があった。

老齢福祉年金は、発足当初の1959年11月には、保険料免除期間又は免除期間と納付済期間とを合算した期間が30年（経過的に制度発足時の年齢により4年～29年に短縮）を超え、老齢年金の支給要件を満たさない者が70歳に達したとき支給するというものであった。年金額は月額12,000円であった。その後も毎年支給制限や年金額の見直しが行われ、1982年1月からは国籍要件が撤廃され外国人も支給対象となったし、1985年6月には年金額は318,000円となった。

(2) 現在の年金制度（1986年以後）

現在は、20歳以上60歳未満の国民は全て国民年金の被保険者とし、被用者保険はその上乘せの2階部分として整理されている。

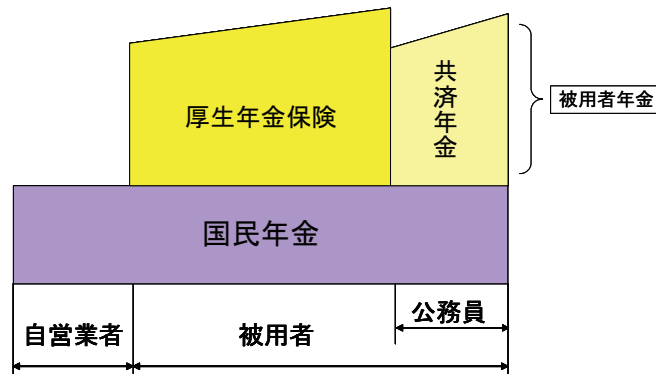
1) 国民年金（基礎年金）

20歳以上60歳未満の国民は全て国民年金の被保険者であり、被保険者種類により次の3種に分類される。

第1号被保険者：従来の国民年金の被保険者であり、自営業者、学生、短時間労働者、無業者などが含まれる。20歳以上60歳未満の国民のうち、次の第2号被保険者及び第3号被保険者以外の者が第1号被保険者である。

第2号被保険者：厚生年金保険や国家公務員共済組合などの被用者年金保険の被保険者で、これらの者は被用者年金保険と国民年金に二重に加入している形になる。これらの者の国民年金保険料は被用者保険が徴収した保険料のうちから、該当する人数分まとめて国民年金に納付されることになる。

第3号被保険者：第2号被保険者の被扶養配偶者で、これらの者の国民年金保険料は、被用者保険制度からまとめて納付されることになる。



出所：厚生労働省資料を基に作成

日本の年金制度の概要

国民年金の保険料は定額で、2008年度14,410円で以後2017年度まで毎年度280円（2004年度価格）ずつ引上げていき、16,900円（2004年度価格）を上限とすることになっている。

所得が少ない等の理由で保険料を納めることが困難な場合は、申請し承認されれば保険料納付が免除される。免除には、全額免除、4分の3免除、半額免除、4分の1免除の4種類があり、免除された期間は老齢基礎年金を受給するための受給資格期間となるが、免除期間分に相当する年金額は免除割合に応じて減額が行われる。

国庫負担は、基礎年金制度発足時の1986年4月から基礎年金拠出金の1/3となっているが、2004年の法律改正により2009年度までに1/2に引上げることとなっている。

年金の種類には、老齢基礎年金、障害基礎年金、遺族基礎年金、死亡一時金、脱退一時金がある。

老齢基礎年金は保険料納付済期間、保険料免除期間、合算対象期間を合わせて25年以上ある者が65歳に達したときに支給される。支給開始年齢は基本的には65歳であるが、受給権者の選択により60歳まで繰上げあるいは70歳まで繰下げることが可能である。繰上げる場合には繰上げ1月当たり0.5%減額され、繰下げの場合は繰下げ1月当たり0.7%増額される。

年金額は2008年度の場合、 $792,100 \text{円} \times \left\{ \frac{\text{保険料納付済月数} + \text{保険料全額免除月数} \times \frac{1}{3} + \text{保険料} \frac{3}{4} \text{免除月数} \times \frac{1}{2} + \text{保険料} \frac{1}{2} \text{免除月数} \times \frac{2}{3} + \text{保険料} \frac{1}{4} \text{免除月数} \times \frac{5}{6}}{\text{加入可能年数} \times 12} \right\}$ である。つまり、40年間きちんと保険料を納めた人には、年額792,100円の年金が支給される。

1991年4月には、国民年金だけに加入している自営業者等の第1号被保険者に対して、国民年金の上乗せとしての厚生年金保険等にも加入している人との年金額の差を解消するため、国民年金基金制度が実施に移された。これにより、自営業などの人達に対して「二階建て」の年金が提供されることとなった。

国民年金保険料(月額)の推移

改正年月	毎月の保険料	改正年月	毎月の保険料	改正年月	保険料水準×改定率=保険料
1961年4月～	100円/150円	1984年4月～	6,220円	2005年4月～	13,580円×1=13,580円
1967年1月～	200円/250円	1985年4月～	6,740円	2006年4月～	13,860円×1=13,860円
1969年1月～	250円/300円	1986年4月～	7,100円	2007年4月～	14,140円×0.997≒14,100円
1970年7月～	450円	1987年4月～	7,400円	2008年4月～	14,420円×0.999≒14,410円
1972年7月～	550円	1988年4月～	7,700円	2009年4月～	14,700円×改定率
1974年1月～	900円	1989年4月～	8,000円	2010年4月～	14,980円×改定率
1975年1月～	1,100円	1990年4月～	8,400円	2011年4月～	15,260円×改定率
1976年4月～	1,400円	1991年4月～	9,000円	2012年4月～	15,540円×改定率
1977年4月～	2,200円	1992年4月～	9,700円	2013年4月～	15,820円×改定率
1978年4月～	2,730円	1993年4月～	10,500円	2014年4月～	16,100円×改定率
1979年4月～	3,300円	1994年4月～	11,100円	2015年4月～	16,380円×改定率
1980年4月～	3,770円	1995年4月～	11,700円	2016年4月～	16,660円×改定率
1981年4月～	4,500円	1996年4月～	12,300円	2017年4月～	16,900円×改定率
1982年4月～	5,220円	1997年4月～	12,800円		
1983年4月～	5,830円	1998年4月～	13,300円		

注：各年度の改定率=前年度の改定率×前年度の名目賃金変動率（前々年の物価変動率×4年前の年度の実質賃金変動率）

出所：社会保険庁資料を基に作成

国民年金老齢基礎年金(年額)の推移

改定年月	満額の年金額	改定年月	満額の年金額
1961年4月～	42,000円	1989年4月～	666,000円
1962年4月～	60,000円	1990年4月～	681,300円
1967年1月～	96,000円	1991年4月～	702,000円
1970年7月～	240,000円	1992年4月～	725,300円
1974年1月～	384,000円	1993年4月～	737,300円
：	(上記のスライド改定)	1994年4月～	747,300円
1976年9月～	624,000円	1994年10月～	780,000円
：	(上記のスライド改定)	1995年4月～	785,500円
1980年7月～	806,400円	1998年4月～	799,500円
：	(上記のスライド改定)	1999年4月～	804,200円
1986年4月～	622,800円	2003年4月～	797,000円
1987年4月～	626,500円	2004年4月～	794,500円
1988年4月～	627,200円	2006年4月～	792,100円

注：1986年4月以前は、40年間加入したと想定した場合の年金額。1980年7月に受給資格を得たとした場合、加入期間は最大でも20年間程度であるので、現実には表記の満額年金額を受給する人は無く、実際の年金額は403,200円程度が最高額となる。

出所：社会保険庁資料を基に作成

2) 被用者年金保険

被用者年金保険は国民年金(基礎年金)の上乗せの制度とされ、一般被用者を対象とした厚生年金保険の他、国家公務員共済組合、地方公務員等共済組合、私立学校教職員共済組合がある。

厚生年金保険は、1986年の制度改正後順次適用範囲を広げ、現在、常時5人以上の従業員を使用する適用事業所の事業所に使用される者、常時従業員を使用する国又は法人の事業所に使用される者等となっている。年齢の上限は制度改正時65歳としていたが、2002年4月から70歳に引上げた。

年金の種類には、老齢厚生年金、障害厚生年金、障害手当金、遺族厚生年金、脱退一時金

等がある。

老齢厚生年金は、厚生年金保険の被保険者期間があり、老齢基礎年金の受給資格を満たしている者に65歳から支給される。厚生年金保険は従来60歳から支給していたので、60歳～65歳までは特別支給の老齢厚生年金が支給されるが、この定額部分及び報酬比例部分の支給開始年齢が段階的に引上げられ、2030年度には65歳までの年金は無くなる。他方、国民年金と同様に年金支給開始年齢を60歳まで繰上げあるいは70歳まで繰下げることが可能であり、繰上げ減額率及び繰下げ増額率は同じである。老齢厚生年金の年金額は基本的に下式によって計算される。

$$(\text{平均標準報酬月額}^{*1} \times 7.125/1000^{*2} \times \text{被保険者月数}^{*3}) + (\text{平均標準報酬額}^{*4} \times 5.481/1000^{*5} \times \text{被保険者月数}^{*6})$$

- *1 2003年3月までの標準報酬月額を2007年度で再評価したもの
- *2 生年月日に応じて9.5/1000～7.125/1000
- *3 2003年3月までの月数
- *4 2003年4以降の標準報酬額を2007年度で再評価したもの
- *5 生年月日に応じて7.308/1000～5.481/1000
- *6 2003年4月以降の月数

保険料率は、1996年10月から一般被保険者173.5/1000、坑内員191.5/1000であったが、2003年4月から総報酬制が導入されたことにより、一般被保険者135.8/1000、坑内員149.6/1000となった。2004年の法律改正により、保険料の上限を決めてその範囲内で給付水準を自動的に調整する「保険料水準固定方式」が導入された。一般被保険者は2004年10月以後毎年9月に3.54/1000ずつ引上げ、2017年9月以降183/1000で固定するというものである。2008年9月から2009年8月までは153.50/1000となっている。また、国庫負担は、1986年改正により、4月から基礎年金拠出金の1/3となった。2004年の改正により、2009年度までに基礎年金拠出金の1/2にすることになっている。

2 アメリカ

アメリカの年金制度は、公的年金制度としての老齢・遺族・障害保険 OASDI (Old-Age, Survivors and Disability Insurance) の上に2階部分としての企業年金、政府職員年金、3階部分としての私的年金といった3階建ての構造となっている。

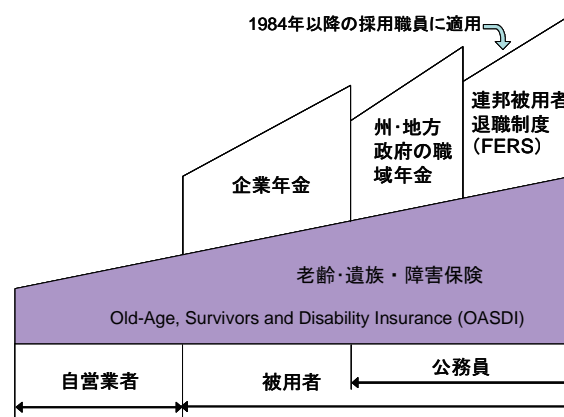
OASDI の適用対象者は、原則としてアメリカに居住し有償の仕事に就いている者であり、被用者は全員、自営業者は年に400ドル以上の収入のある者は強制加入となる。収入の低い自営業者や無職者等は加入出来ない。他の制度が適用される州・地方政府職員等を除くと、全就業者のうち96%をカバーするとされている。

保険料率は12.4%で、これを労使折半で負担することになっている。保険料は社会保障税として徴収され一旦国庫に納付された後、社会保障信託基金に繰入れられる。預託された資金は、給付および管理費用を除くほか、社会保障信託理事会が管理・投資を行う。社会保障年金制度は、原則として年金給付に必要な費用をその時々々の現役労働者からの社会保障税で賄う「賦課方式」によって運営されていたが、1970年代の異常な物価上昇等によって信託基金の積立金が減少し、

高齢化による年金財政の長期的な悪化が懸念されたことから1977年及び1983年の改正において、実際に必要となる給付額よりも高めに社会保障税率を設定し、相当程度の支払い準備金を保有する「修正賦課方式」に変更された。支給開始年齢は65歳であるが、2027年までに段階的に67歳に引上げることとなっている。

年金額は、賃金スライドさせた平均賃金をベースに、 $0.9 \times A + 0.32 \times B + 0.15 \times C$ によって算出される。2007年の場合、Aはスライド済み平均賃金のうち680ドルまでの部分、Bはそれから4,100ドルまでの部分、Cは4,100ドルを超える部分である。このような分岐点（バンドポイント）は、平均賃金の上昇率に合わせて毎年改定される。受給開始後の年金額は、消費者物価スライドが行われ、毎年物価上昇率だけ引上げられる。

アメリカにおいては、企業年金、私的年金の制度が発達しており、様々な形態の制度が提供されて現役時に続くより豊かな老後生活を送れる仕組みが用意されている。



出所：厚生労働省資料を基に作成

アメリカの年金制度の概要

3 イギリス

イギリスの年金制度は、社会保険方式による基礎年金制度の上に付加年金・企業年金等が乗る2階建ての構造となっている。

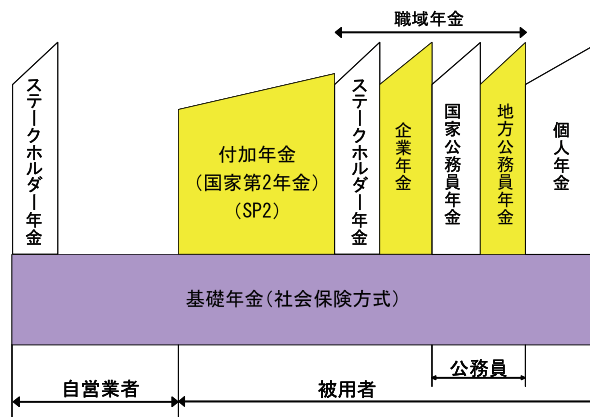
イギリスの年金制度は1800年代始めに職域年金から始まり、公的年金としては1908年の「無拠出年金制度」が始まりである。その後、ベヴァリジ報告に基づいて第二次大戦後「1946国民年金法」が成立し、均一拠出・均一給付を原則とする老齢年金の支給が始まった。

「1975年社会保障法」により、「基礎年金 (Basic Pension)」と「報酬比例年金 (SERPS : State Earnings Related Pensions)」の2階建て構造の現行制度の原型ができた。既に職域年金が普及していたことから、一定の給付水準を有する確定給付企業年金の加入者には、報酬比例年金への加入が免除された（適用除外）。

その後何回かの改正が行われ、現在では「基礎年金」と「付加年金」の2階建て構造となっている。基礎年金は一定以上の所得を有する被用者と自営業者を強制加入とするものであり、付加年金は被用者のみが強制加入（公務員も一般被用者と同一の制度に加入）となっている。なお、無職者や所得下限額以下の所得しかない低所得者は任意加入することが出来る。

付加年金には、「報酬比例年金」と「国家第2年金」があるが、「報酬比例年金」は2002年に創設された「国家第2年金」に順次代替されている。付加年金には適用除外制度があるが、適用除外の範囲が順次拡大され、一定の基準を満たす私的年金（職域年金、個人年金、ステークホルダー年金）に加入する被用者は付加年金への加入が免除される。

基礎年金を受給するためには、全就労期間（一般的には男49年、女44年）の90%が「有資格年」となっていることが必要で、有資格年が短ければ、それに比例して給付額が削減されていく。有資格年が全就労期間の25%以上無ければ基礎年金を受給出来ない。有資格年とは、所得下限額（2007年は年収4,635ポンド）以上の所得を対象とする保険料を拠出した年数と、保険料免除が認められた年数を加算したものである。



出所：厚生労働省資料を基に作成

イギリスの年金制度の概要

支給開始年齢は、男65歳以上、女60歳以上であるが、女は2010年から2020年にかけて段階的に65歳に上げられる。

基礎年金の給付水準は、満額受給した場合には単身者で週82.05ポンド、配偶者の拠出に基づく年金額は週49.15ポンドとなる。国家第2年金は年度内に得た総所得について3つに区分して支給率を決めている。すなわち、第1区分（年収4,264～12,100ポンド）は40%、第2区分（同12,101～27,772ポンド）は10%、第3区分（同27,773～32,760ポンド）は20%となっている。

保険料は、基礎年金・付加年金共に「賦課方式」の下で「国民保険料」として徴収され、国庫負担は投入されていない。国民保険料は失業給付、労働災害給付の分も含む。国民保険料は被用者、自営業者、任意加入者に区分して定められている。所得下限額（2005年度の場合、被用者 週給82ポンド、自営業者 年収4,345ポンド）未満の有業者には保険料は課せられない。

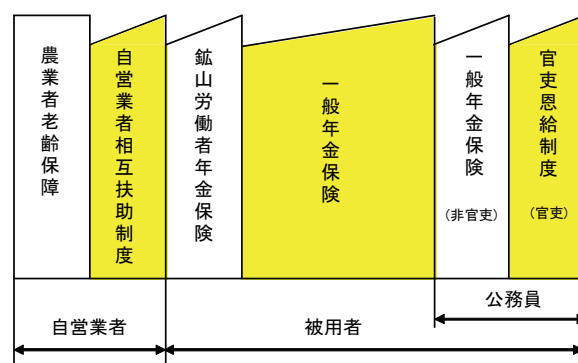
- 被用者（第1種保険料）：被用者本人は、週給94.01～630ポンドの部分について11.0%、事業主は被用者の週給94.01ポンド以上の所得について12.8%。
- 自営業者（第2種保険料、第4種保険料）：年4,345～4,895ポンドの収入（必要経費控除後）について週2.10ポンド、年間4,895ポンド以上の収入を上げる場合はさらに年収5,225～34,840ポンドについて8.0%が課される。
- 任意保険料（第3種保険料）：所得の無い者や不就労の早期退職者は任意に保険料を拠出でき、その保険料は週7.80ポンド。

- 被用者が適用除外となった場合：付加年金にかかる保険料分だけ保険料負担が減少する。

4 ドイツ

ドイツの年金制度は、職域毎に分かれている 1 階部分の公的年金の上に、2 階部分としての企業年金、3 階部分としての私的年金がある 3 階建ての構造となっている。

ドイツの公的年金制度はビスマルクによる 1889 年障害・老齢保険法から始まった。年金制度は職種毎に分立しており、被用者については労働者年金保険、職員年金保険、鉱山労働者年金保険が、自営業者には職能別の制度、公務員には官吏恩給制度、農業経営者とその家族には農業経営者老齢保障制度がある。一定以上の所得のある被用者は強制加入であり、自営業者（業種によっては強制加入）・無職者は任意加入となっている。



出所：厚生労働省資料を基に作成

ドイツの年金制度の概要

給付算定式は下記の通りである。

公的年金月額 = (個人総報酬ポイント) × (年金種別係数) × (1 ポイント当たり単価)

- 個人総報酬ポイント：(被保険者個人の報酬) ÷ (全被保険者の平均報酬) の合計
- 年金種別係数：老齢年金 = 1、遺族年金 (大寡婦年金) = 0.6、障害年金 (就労不能年金) = 0.667 等
- 1 ポイント当たり単価：2007 年で旧西ドイツ地区 26.13 ユーロ、旧東ドイツ地区 22.97 ユーロ

1 ポイント当たり単価は加入者の平均総収入 (可処分所得ベース) の伸びによりスライドされるが、2004 年改革で加入者と受給者の伸びを示した持続可能性要素 (PQ) により調整される。

支給開始年齢は 65 歳であるが、65 歳前に受給する場合は 1 月当たり 0.3% 減額される。最低加入期間は 5 年である。2007 年 3 月の連邦議会において 2012 年から 2009 年に掛けて 67 歳に段階的に引き上げる法案が可決されている。

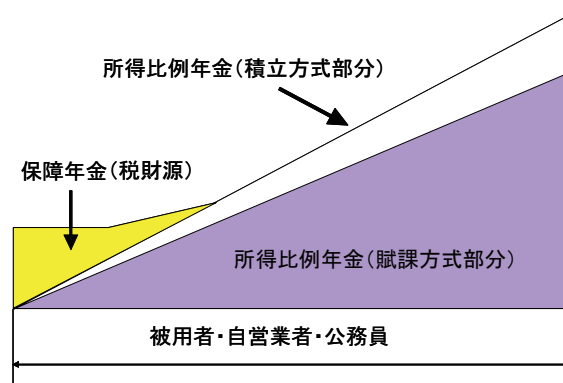
保険料率は 19.5% (2005 年、労使折半) である。ただし、週 15 時間以内の短時間労働者で、月収 400 ユーロ未満の者は事業主負担 (12%) のみとなる。保険料率は 2001 年改革で、2020 年までは 20% 以下、2030 年まで 22% 以下を維持することになっている。

国庫負担は、保険料で不足する費用補填となっており、総給付費の30%程度が投入されている。財源調達方式は賦課方式であるが、準備金も保有している。ドイツでは、退職後の所得を保障する手段は公的年金、企業年金、個人年金の3本柱からなるが、退職後所得に占める公的年金の割合は約80%となっている。2001年改革では公的年金のスリム化が図られると同時に公的年金の給付水準が低下する分をカバーするべく、政府奨励のある任意加入の企業年金・個人年金（リースター年金）が導入された。

5 スウェーデン

スウェーデンの年金制度は、1階部分としての公的年金制度の上に、2階部分としての職域年金、3階部分としての私的年金から成る3階建ての構造となっている。

1913年に国民年金法に基づく国民年金制度が発足したが、年金額は低かった。1946年には国民基礎年金制度が、1955年には付加年金が導入され、1998年改革前の年金制度が出来上がった。すなわち、定額給付の国民基礎年金（AFP: Allänna Fork Pension）と所得に応じた給付の国民付加年金（ATP: Allänna Tilläggs Pension）である。1980年代から人口の高齢化及び経済の低迷に直面し、制度改革に取り組んだ結果、1998年に新制度に移行することとなった。



出所：厚生労働省資料を基に作成

スウェーデンの年金制度の概要

新制度では、被用者・自営業者・公務員の区別なく、一定以上の所得のある者は強制加入であるが、無職者は加入対象外である。一定以上の所得とは、2007年で物価基礎額が40,300クローネ、所得基礎額が45,900クローネとして、物価基礎額の42.3%の17,000クローネである。保険料及び給付の対象となる所得の上限は、所得基礎額の7.5倍の344,250クローネと定められている。

保険料率は、被用者17.21%（本人7.0%、事業主10.21%）、自営業者17.21%である（保険料控除後所得に対すると18.5%で、この内16%分を概念上の拠出建て勘定NDC: Notional Defined Contribution Systemに、残りの2.5%分を通常の拠出建て勘定FDC: Financial Defined Contribution Systemに入れられる）。

何れの勘定にも利息が付けられる。NDCには対象給与の上昇率を利率として、FDCには実際の運

用収益が付加される。被保険者が死亡した場合は、その勘定残高は同じ生年の生存する被保険者に配分され、制度の管理費用は勘定から控除される。NDC は勘定のみで、保険料として徴収された実際の金は賦課方式によりその時々給付に充てられる。

年金は、NDC 及び FDC 勘定残高を分割受給する「所得比例年金」と、生涯に亘って所得が低い者や保険料拠出期間が短かったため勘定残高が少なく年金額が低くなる者に一定の年金を保証する「保証年金」がある。所得比例年金の最低加入期間はなく、支給開始年齢は 61 歳以降で受給者自らが選択する。保証年金は最低 3 年の居住要件があり、原則 65 歳から支給される。

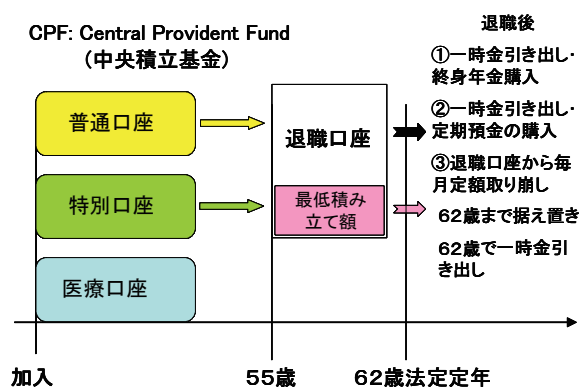
年金額は、賦課方式部分 (NDC) については (個人保険料納付総額 + みなし運用益) を除数 (退職時の平均余命を基本とし、さらに年 1.6% の利子率を考慮している。) で割ったものとなる。積立方式部分 (FDC) については、政府機関である年金保険機構 (PPM) が提供する利率固定年金又は変額年金保険を購入することになる。

遺族・障害等の給付は一般財源による別制度とし、賦課方式の NDC の財政を維持するため「自動均衡機能」という給付調整の仕組みを組み込んでいる。

公的年金とは別にスウェーデン企業連盟 (SAF) と、スウェーデン労働組合同盟 (LO : ブルーカラー労働者)、工業およびサービス業月給従業員同盟 (PTK : ホワイトカラー労働者) との間で締結された団体協約に基づく職域年金制度 (SAF-LO 及び ITP) があり、中央組織に加盟する職域には実質的に強制適用されている。特に、ホワイトカラーを対象とする ITP 制度は、主に公的年金の対象とならない所得基礎額の 7.5 倍を超える所得を給付対象としている。

6 シンガポール

シンガポールでは、老後の所得保障は自助努力で積立てるという考え方が基本となっており、中央積立基金 (CPF : Central Provident Fund) と呼ばれる完全積立方式の制度の他、公務員には別の制度があり、また私的年金に加入する者もいる。CPF は完全積立方式の確定拠出制度である。CPF に対しては、管理・運営する人件費等のコストを除き国庫負担はなく、所得再分配機能はない。



出所：(財)年金シニアプラン総合研究機構、年金と経済 Vol.24 No.3、2005 年 11 月

シンガポールの年金制度の概要

強制加入の対象者は、月収 500 シンガポールドル以上のシンガポール国内の被用者（公的部門の被用者を含む）と年間純取引収入 6,000 シンガポールドル以上の自営業者である。公務員には別途制度がある。CPF と同等と公認された私的制度に加入する者は適用対象外とされているが、一般的に適用除外とされている者は富裕層である。

CPF は普通口座、特別口座、メディセイブ口座の 3 つに分かれている。特別口座、普通口座で準備された老後の生活費は、55 歳以降になると退職口座に振り替えられる。口座からの引出しは住宅購入資金等特定の目的に限られている。

- 普通口座：年齢により収入の 2.5～22%を拠出する。積立てた資金は、住宅資金、教育、投資等の特定の目的に限って途中引出し及び利用が可能であるが、特定の目的以外の途中引出しは認められていない。55 歳以降は、老後の生活費として退職口座に振り替えることができる。
- 特別口座：55 歳未満の者が老後の生活費を準備するために拠出する口座。拠出率は年齢により 5～7%であり、55 歳以上になると特別口座は無くなる。特別口座から引出した金は退職口座に振り替えることが出来る。
- メディセイブ口座：年齢により収入の 6～8.5%を拠出する。この口座に積立てられた資金は医療費として利用出来る。

財源は被用者の場合、労使による保険料であり、原則 55 歳まで拠出される。月収 500 シンガポールドル未満の従業員に対しては、従業員本人の拠出は無く事業主のみが拠出を行う。2006 年 1 月以降、従業員拠出の拠出上限額は 4,500 シンガポールドルである。

老齢給付として CPF から引出すことができるのは 55 歳以上である。ただし、最低積立金額 9 万 6,000 シンガポールドル(2007 年 7 月現在)を退職口座に 62 歳まで残すことが義務付けられている。最低積立額は漸次引上げられ、2013 年 7 月には 120,000 シンガポールドル (2003 年価格)に達することとなっている。退職口座から最低積立額以上の残高を一時金で引出し、その資金で公認の保険会社の終身年金を購入するか、銀行の定期預金に預けることが出来る。資金をそのまま退職口座に残すことも出来る。定期預金と退職口座に資金を置く場合、資金が無くなるまで毎月予め決めた額を受取ることになる。

障害給付は永久的に就労不能になった時、普通口座残高と 2.5%相当の金利、特別口座残高と 4%相当の金利の合計が一時金で支給される。遺族給付は加入者が死亡した時に遺族又は法定相続人に全口座の残高が支払われる。

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

2.1.1 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

胡錦濤総書記を始め新指導部が選出された2002年11月第16次共産党大会および2003年3月全国人民代表大会において、いわゆる三農問題（農業、農村、農民）が取上げられ、さらに2003年10月三中全会（中国共産党第16期中央委員会第3回全体会議）、また2005年3月全人代、温総理の「政府工作報告」において、農村社会保障制度（老齢年金、医療保険、生活最低保障制度）の整備が最重要課題の一つであることが確認された。

さらに2006年10月共産党第16期中央委員会第6次全体会議（6中全会）において、胡錦濤総書記が打ち出した指導理念「科学発展観」に基づく「和諧社会（調和のとれた社会）の建設に関する決定」が採択された。「和諧社会」の構築は都市と農村の格差や汚職の拡大、高度経済成長で顕在化した環境破壊等の矛盾を解決しながら、社会安定や均衡の取れた発展を目指すものである。その一環として、「2020年までに、都市・農村居民をカバーする社会保障体系の基礎を構築する」という政策目標も盛り込まれた。

農村と都市との経済格差の拡大、それに起因する農村から都市への人口流出が大きな社会問題となっている中国では、農村地域の振興と安定は現在重要な政治課題であり、ソーシャル・セーフティネットとしての農村社会保障制度の整備はその鍵を握るものである。

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。改革開放政策によって人民公社解体以降、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。その結果、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。

2.1.2 拡大する地域間経済的格差

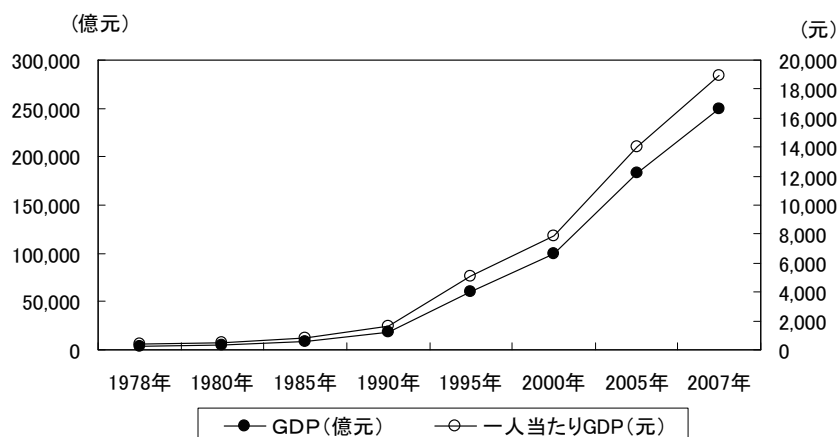
中国は1978年以来、社会主義計画経済から脱却し改革・開放政策を始めたが、以降一貫してGDP（国民総生産）は拡大を続けている。1989年こそ5%を割る成長率であったが1992年鄧小平氏の「南巡講和」をきっかけに、台湾、香港、マカオを含む海外からの爆発的な対中投資がもたらされ、90年代末までに広東省を中心とした沿岸部に工業生産機能が集積しGDP成長率の伸長に大きく貢献すると共に、2001年には長年の念願であったWTO加盟が実現し、再び10%を大きく超える成長を達成し、現在に至っている。

1人当たり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49.7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



出所：中国統計年鑑 2008 年

改革・開放政策以降のGDPの推移

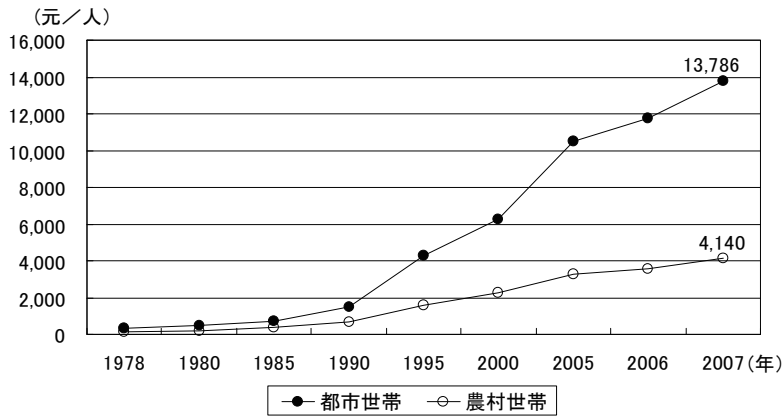
所得の地域間格差の拡大を1人当たりGDPの推移で見ると、次表に示すとおり東部を100とした場合、1985年中部は67、西部56であったものが、その後も格差は拡大し続け、2000年中部の場合のみ若干格差縮小の気配が見られるものの、2004年には再び中部45、西部35と東部との格差が広がった。2007年には2004年に比べやや格差が縮小しつつあるが、依然その差は大きい。

一人当たりGDPの地域間比較

	東部	中部	西部
1985年	1,047	704	582
	100	67	56
1993年	3,901	2,072	1,765
	100	53	45
2000年	10,768	5,978	4,606
	100	56	43
2004年	22,356	10,036	7,786
	100	45	35
2006年	28,776	13,945	10,769
	100	48	37
2007年	33,468	16,843	12,798
	100	50	38

出所：中国統計年鑑 2007 年、2008 年に基づき作成

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

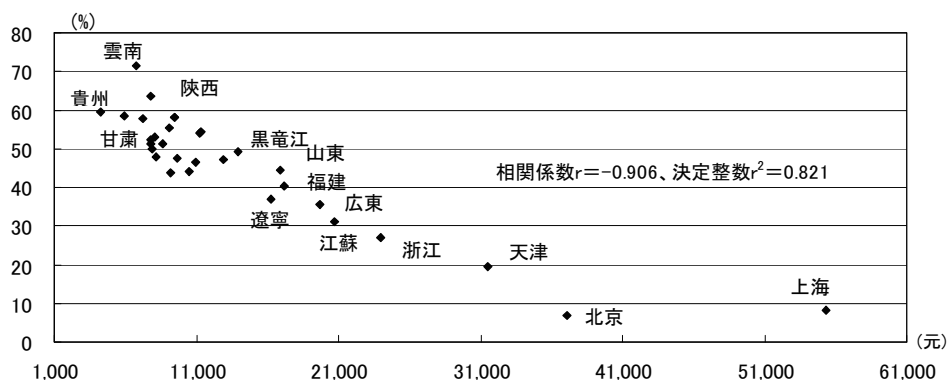
本件の協力対象地区が属する1直轄市と6省の2007年における所得格差を次表で見ると、格差の最も低い首都北京市においても2.33倍、最も大きい雲南省では4.36倍と、地域差はあるものの何れも大きな格差が存在する。

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

この地域格差の大きな原因に産業構造の違いが挙げられる。2005年における各省の全産業に対する第1次産業従事者構成比と一人当たりGDPの関係を次図に示すが、両者の相関係数-0.906と大変高い逆相関を示す。決定係数は0.821である。



出所：中国統計年鑑 2006年

第1次産業従事者構成比と各省の一人当たりGDP

2.1.3 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

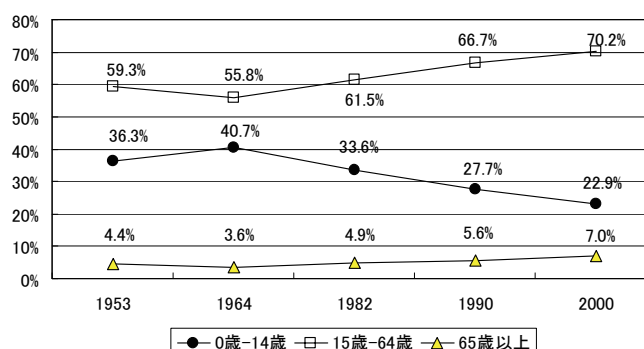
すなわち、一人当たり GDP は各省の第 1 次産業従事者構成比が高いほど低く、逆に低いほど高いことを示している。近年の急激な工業化、サービス経済化が進展し第 2 次及び第 3 次産業の構成比率の高い地域と、経済構造の変化が遅く依然として第 1 次産業に依存している地域との間に大きな地域間所得格差が生じていることが統計的にも示されている。

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。これは都市人口に占める 60 歳以上人口比率に比べ 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。全国人口の変化を見ても 80 年代以降、一人っ子政策の影響による少子化と共に、全国的に 65 歳以上人口比率が着実に増加しているのが分かる。

中国の人口動態

		1982年7月調査		1990年7月調査		2000年7月調査	
		(万人)	(比率、%)	(万人)	(比率、%)	(万人)	(比率、%)
人口総数		100,818		113,368		126,583	
都市・農村別	都市	20,659	20.6	29,651	26.2	45,594	36.1
	農村	80,159	79.4	83,717	73.8	80,739	63.9
年齢別	～14歳	33,725	33.6	31,300	27.7	28,979	22.9
	15～64歳	61,739	61.5	75,452	66.7	88,739	70.1
	65歳～	4,927	4.9	6,299	5.6	8,811	7.0

出所：中国統計年鑑 2008 年



出所：中国統計年鑑 2008 年

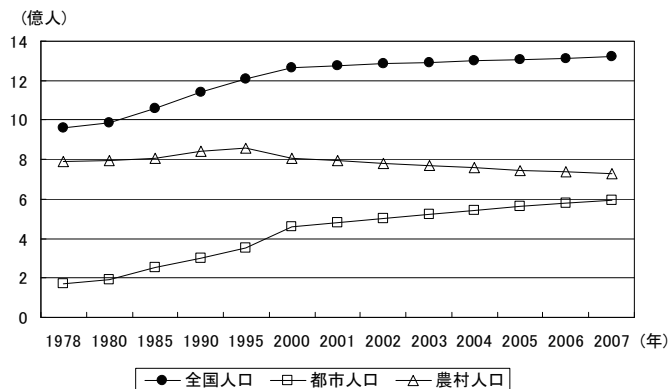
中国の年齢別人口の変化

2000 年の国勢調査以降、2005 年に実施された全国 1%人口抽出調査によると、総人口は 13 億 756 万人 (2005 年 12 月末人口)、農村人口 7 億 4,544 万人、都市人口 5 億 6,212 万人となり、2000 年国勢調査に比べ総人口はさらに約 4,200 万人増加したが、逆に農村人口は 6,200 万人減少している。また、65 歳以上人口比率は全国 12.71%まで上昇している。

農村人口は 95 年の 8 億 5,947 万人をピークに減少に転じ、2006 年までの 11 年間に 1 億 2,205 万人減少している。都市化の進展により都市部への人口転出が進んでいることを示している。なお、ここで言う都市人口とは都市地域に住んでいる常住人口を指し、農村人口は残りの非都市人口を指す。また、農保制度の整備を急がねばならない社会的背景として、人口高齢化の進展と共

に、以前は農村で一般的であった家庭による高齢者の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人と徐々に減少している（中国統計年鑑2008年）。これに加え農村経済の基盤である耕地を見ると、国土資源部データに基づく2006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。かつ農家1戸当たり経営耕地面積は0.5haと零細な農業構造となっている。

以前は、世帯規模が今より大きい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。

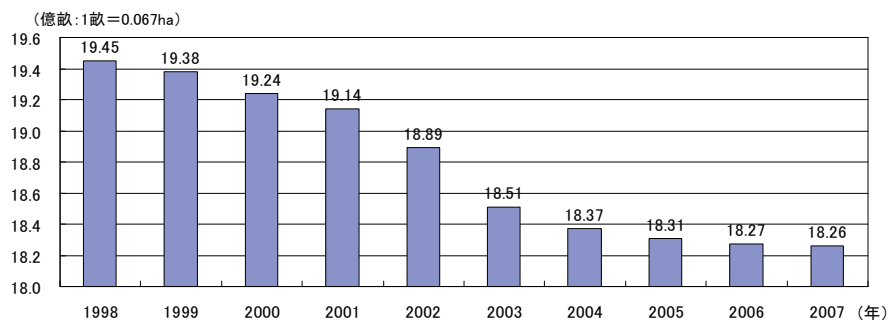


出所：中国統計年鑑2008年

都市人口と農村人口の推移

2.1.4 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。



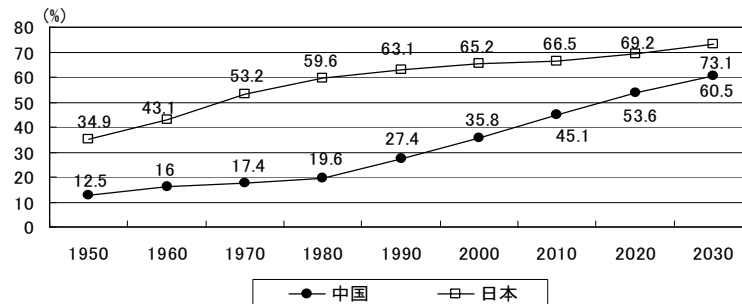
出所：中国国土資源部

中国の耕地面積の変化

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。

なお、中国の都市化の進展は日本と比較して概ね50年遅れて進展している。今後都市化は進展し続け、2030年時点で60.5%に達すると予想されている。これは日本の1980年の水準とほぼ同じである。今後ますます農地の都市的土地利用への転換が進むことが予想される。



出所：国連、World Population Prospects : The 2004 Revision Database

中国と日本の都市化動向の比較

2.1.5 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、農業部農村経済研究所に依れば、2003年11月時点で9,800万人に達している。1978年から2000年において、中国の農村において非農業生産業へと移行した労働力は累計1.3億人で、毎年平均591万人であった。

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)

農村流動労働力と郷鎮企業従業員数の推移

項目	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年
農村労働力に占める流動人口の割合(%)	18.1	20.6	21.6	23.6	-	-	-	-	-	-
農村流動労働人口推計値(万人)	8,315	9,547	10,107	11,340	-	-	-	-	-	-
郷鎮企業従業員数(万人)	13,050	12,537	12,704	12,820	13,086	13,086	13,573	13,866	14,272	14,680

出所：『中国就業報告』(2001～2002)、『中国統計年鑑』(2007年)より作成

注：「農村労働力に占める流動労働人口の割合」と「農村流動労働人口」は『中国就業報告』より、「郷鎮企業従業員数」は『中国統計年鑑』より

農村戸籍である彼らはいわゆる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。農村戸籍でありながら、既に都市部に就業し、住居も構えるこれら「半都市民」とも呼ぶべき人々は、都市と農村という2つの管理体制の狭間に追いやられた「はみ出し者」(中国労働関係学院、姜穎「農民工の権利保障の現状および発展」)となっている。

また、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 2006 年現在 1.47 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養老年金制度の整備も重要な課題の一つとして早急に取り上げられねばならない。

2.1.6 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。農保制度においては加入対象者（農村戸籍者等）の生命表を作成し、年齢別、性別、地域別の死亡率、平均余命等を把握し、それらのデータを用いた年金数理計算に基づく制度設計必要である。しかし、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いのが実態である。その状況を受けて本件において 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。具体的な作成方法、結果等については資料編に記述したのでそちらを参照されたい。

本項では、作成した省別生命表に基づいて、各地の年齢別平均余命の比較から地域間格差を分析することとする。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下表に示すとおりである。

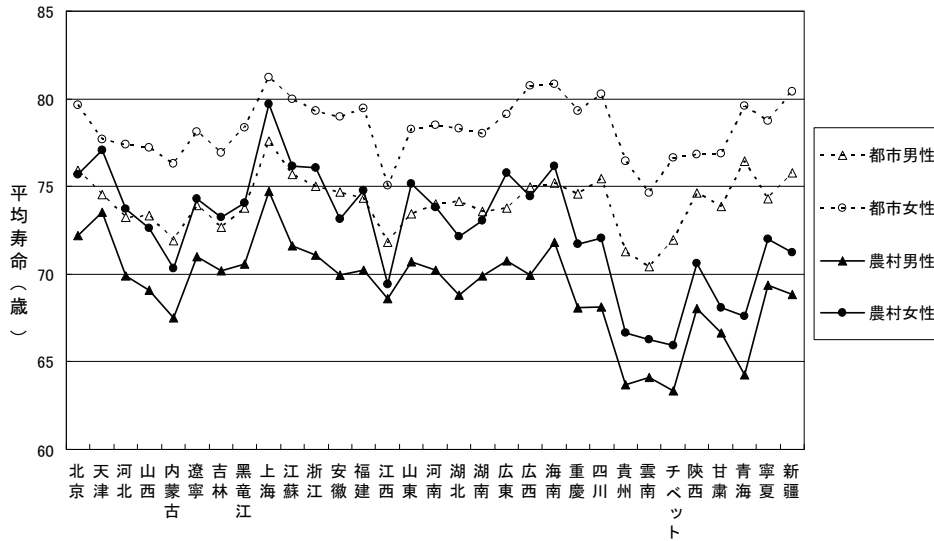
1990 年及び 2000 年省別平均寿命

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。

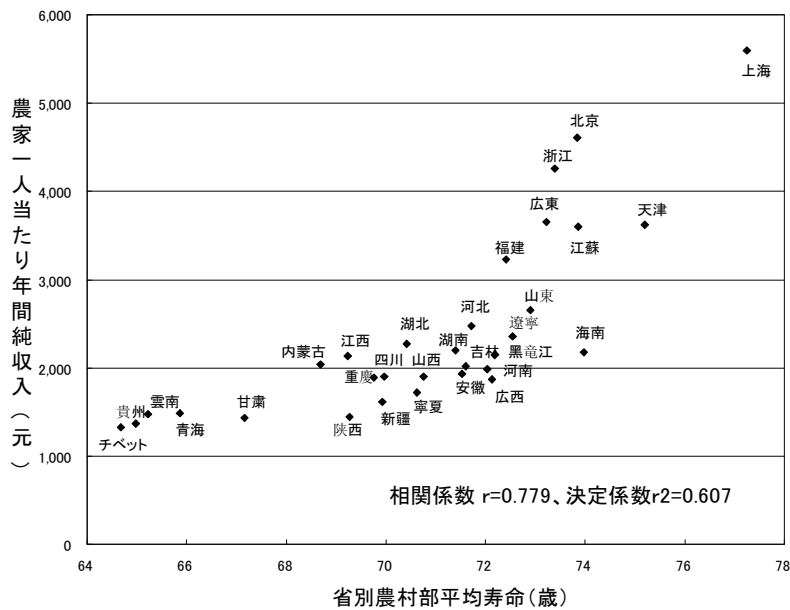
また、省レベルの地域間格差を示す変動係数を見ると、1900 年に比べ 2000 年の方が小さく、やや地域間格差は縮小していることを示しているが、2000 年でも都市部で 2.1%、農村部で 3.8% から 4.5% と大変大きな格差があることを示している。同時に、平均寿命の地域間格差は都市部よりも農村部の方が大きいことを示している。



出所：2000年中国生命表（調査団作成）

2000年省別平均寿命

下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こととする。まず、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

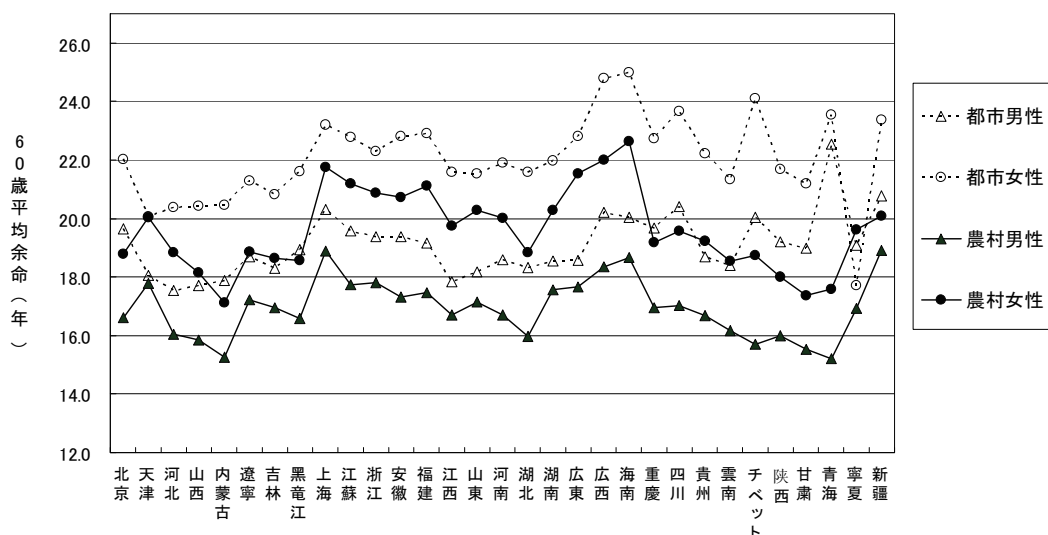
命の一番低い農村男性は農村女性に比べ 2.66 年、都市女性に比べ 5.11 年、都市男性に比べ 2.17 年短い。

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。注意すべき点として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とである。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。なお付言すれば、平均寿命や平均余命の地域差の原因を追及し、衛生対策や医療体制整備等の対応をした上で地域差の解消あるいは全国水準の引上げを図るべきである。

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%

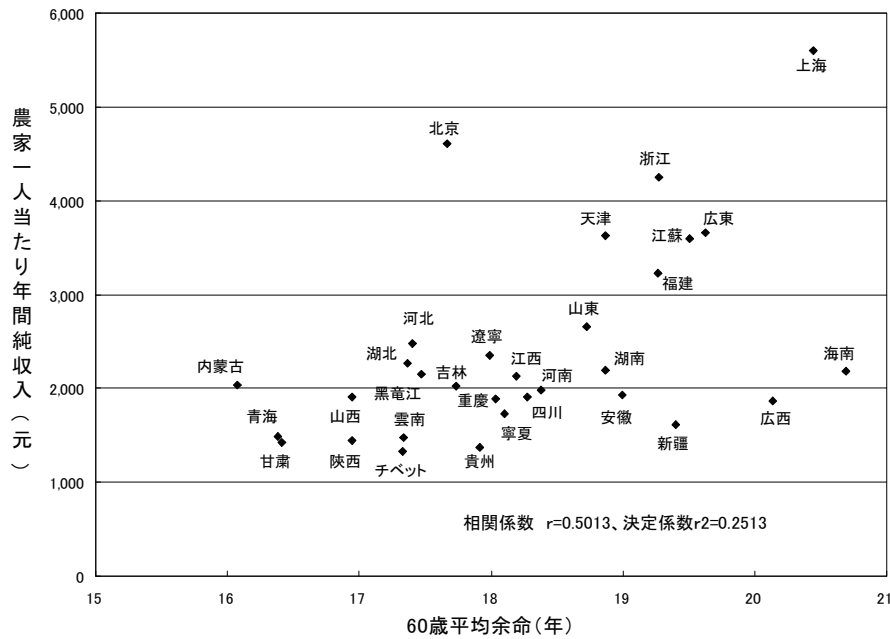
出所：1990 年及び 2000 年中国生命表（調査団作成）



出所：2000 年中国生命表（調査団作成）

2000 年省別 60 歳平均余命

下図は 60 歳の省別農村部平均余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 $r = 0.501$ 、決定係数 $r^2 = 0.251$ である。経済的格差によってもたらされる平均余命の地域格差は、平均寿命に比べてその影響は大きくないこと示し、地域の地理的条件等、他の要因との複合的結果であることを示唆している。



出所：200年中国生命表（調査団作成）、中国統計年鑑2007年に基づいて作成

農村部60歳平均余命と農家一人当たり純収入（2000年）

2.1.7 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分配では不十分であり、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。

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、国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、国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、国務院弁公庁の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・社会保障部は農村地域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：農保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：農保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：農保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、その他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、現状の農保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牡丹区、同省煙台市招遠市、及び福建省南平市延平区、中部からは安徽省六安市霍邱県と山西省呂梁市柳林県、西部からは四川省巴中市通江県と雲南省楚雄

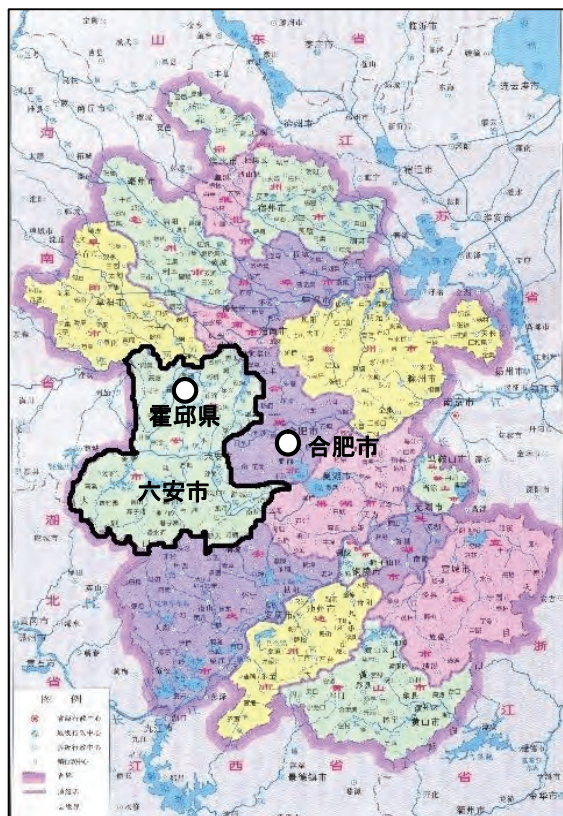
彝族自治州南華県が選ばれている。一方、経済条件から見ると、第1類から4ヶ所、第2類から3ヶ所、第3類から1ヶ所となっている。

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

2.3 安徽省六安市霍邱県



安徽省における霍邱県の位置

霍邱県は六安市に属し、安徽省の省都合肥市から西北 186 kmの地点にあり、合肥市から車で 2.5 時間程度である。安徽省の西部に位置し、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 km²の内、霍邱県は 3,493 km²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。

霍邱県は全省主要の農業人口県であり、2007 年末総人口 160.2 万人の内、農業人口は 139.2 万人で 86.9%を占め、農業人口の比率は全国的に見ても極めて高い。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。全県総面積 3,493 km²の内、農業耕地面積は 1,202.2 km²と 34.4%を占める。これは六安市全域の土地面積に対する耕地面積比率 25.5%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 25.6%に達する。さらに、霍邱県の農業耕地面積の内、水田面積は 1,008.1 km²で 83.9%を占め、米の主要生産県の一つである。しかし、2006 年の農民 1 人当たり純収入は 2,558 元で全省の平均 2,969 元を下回っており、省内 104 の県レベル行政体の中では 87 位に位置する貧困県である。

安徽省は 17 の地区級市、5 の県級市と 56 の県を管轄する。2007 年末の常住人口は 6,118 万人、また 65 歳以上人口比率（戸籍人口）15.31%である。この比率は 1990 年 5.41%、2000 年には 7.59%であったが、着実に高齢化が進んでいることを示している。農村人口は 3,750 万人で常住人口の 61.30%を占める。

2007 年の GDP は 7,364.18 億元で、常住人口 1 人当たり 12,045 元、全国平均値（18,934 元）の 63.6%である。都市部住民 1 人当たり可処分所得は 11,474 元であり、これに対し農民 1 人当たり純収入は 3,556 元に留まる。

六安市は安徽省政府が直轄する地区級市の 1 つであり、試行地区の霍邱県を含めて 5 県と 2 区（県と区は同格）を管轄している。2005 年末人口 686.7 万人の内、農業人口は 587.7 万人で 85.6%を占め、全省の農業人口割合 78.3%を上回る。全市の農業耕地面積は 4,212 km²で、総面積（1.84 万 km²）の 22.9%に相当する。

2.4 山西省呂梁市柳林県



山西省における柳林県の位置

山西省政府が管轄する地区級市は11ヶ所、その下には県級市が11、さらに108の県と区、1,196の郷鎮と28,172の行政村が設置されている。2007年末の常住人口は3,393万人、その内、農村人口は1,899万人で56.0%を占める。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へ就業する農村人口が比較的多い。

2007年全省のGDPは5,733.4億元、1人当たりGDPは16,945元で、全国平均値(18,934元)の89.5%である。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1人当たり可処分所得の11,565元に対して、農民1人当たり平均純収入は3,666元である。

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市と榆林市を臨む。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時間程度で

ある。しかし、交通渋滞によって時に10時間程度要する場合もある。

呂梁市は山西省11の地区級市の内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もある。2006年末全市361.85万人のうち、農業人口は283.95万人でその比率は78.5%に達し、全省農業人口比率を上回る。都市部住民の1人当たり可処分所得は8,130元(2005年)、農民1人当たり純収入は2,462元であるが、いずれも全省平均値を下回る。特に農村部純収入の差が大きい。

呂梁市に属す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年の内9年に旱魃が発生する」と言われている。2.1万km²の面積の内、山地面積は92%を占めている。総人口32.1万人の内、農業人口は27.1万人で84.4%と全市平均を上回る。農民1人当たり耕地面積は1.44畝(約1,050m²)、県の2006年GDPは5,446億元である。

2006年農民1人当たり純収入は2,711元で、全省平均の3,181元より低いが、呂梁市全体の平均2,462元を上回る水準である。県政府は8つの鎮、7つの郷、257の行政村を管轄している。柳林県の穀物生産規模は小さいが、その農村経済は石炭、棗(なつめ)、建材という3つの柱に大きく依存し、「優秀な石炭の里」及び「中国棗の里」とも呼ばれている。石炭価格の上昇による好景気で同県の地域経済が好転し、2006年のGDPは54.5億元、1人当たりGDP18,372元と6試行地区の中では福建省南平市延平区に次いで高い水準である。また財政収入は2.58億元であり、試行地区中第4位である。

2.5 山東省荷澤市牡丹区



山東省における荷澤市牡丹区の位置

牡丹区は荷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。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。2007年末の常住人口9,367万人である。農村人口は4,988万人で53.3%を占める。同年全省のGDPは25,966億元、1人当たりGDPは27,807元で、全国平均値(18,934元)の147%である。都市部住民の平均可処分所得は14,265元、一方農民1人当たり純収入は4,985元である

地区級市の荷澤市は山東省の西南部、山東、江蘇、河南、安徽四省の境目に位置し、市内には曹県、定陶、成武、単県、巨野、鄆城、東明、牡丹区及び一つの省レベル経済開発区等8県と2区を管轄する。2006年末人口812.17万人である。その内、農業人口は732.3万人と90.2%を占め、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1人当たり純収入は3,480.3元で省の平均水準より大幅に低く、同市は沿海部の経済的先進地域においては低開発地域とされている。

一方で、同市は「牡丹の郷」、「書画の郷」、「武術の郷」とも称され、牡丹の花の栽培や美術・書道・武術等で全国的に名高い。また、全国林業先進都市としても知られている。

試行地区の牡丹区は、荷澤市政府の所在地であり、2006年末人口は145.5万人である。2006年の農民1人当たり純収入も荷澤市の平均水準を越える3,540元に達しているが、全省の平均より796元も低い。牡丹区に所属する郷鎮と城区事務所は21ヶ所、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1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。2007年の区財政収入は5.0億元で6試行地区の中では2番目に高い。しかし、山東省の中では立ち遅れた地域と見られ、この地域において如何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っている。

2.6 福建省南平市延平区



福建省における南平市延平区の位置

福建省は沿海部の先進地域ではあるが、2007 年末の常住人口 3,581 万人である。農村人口 1,837 万人で 67.9% を占める。2007 年同省農民の 1 人当たり純収入は 5,467 元で、6 つの試行地区が存在する省の中で最も高い数値である。同年全省 GDP は 9,249 億元、1 人当たり GDP は 25,908 元、これは全国平均値(18,934 元)の 137% に当り、試行地区 6 省の中で山東省に次いで 2 位である。また都市部住民 1 人当たり可処分所得は 15,506 元で農民 1 人当たり純収入 5,467 元の約 2.8 倍に相当する。

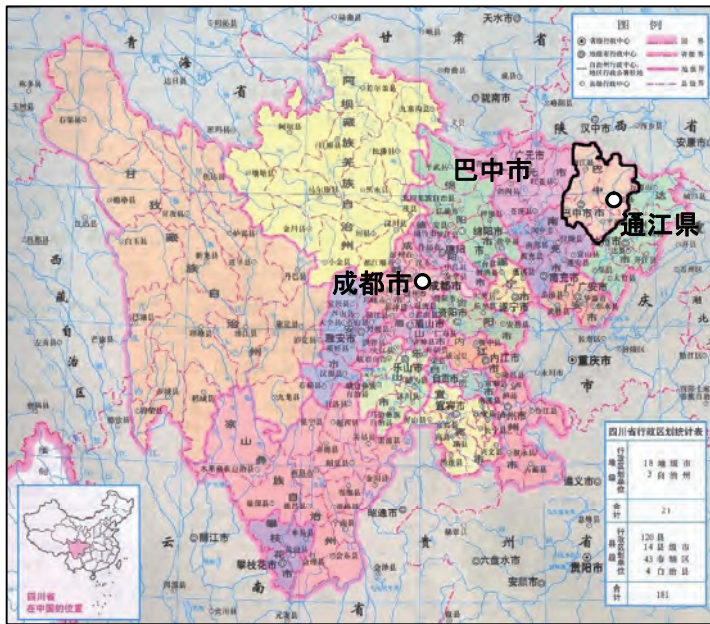
省内には 8 つの地区級市と 1 つの「独立計画(予算)都市」(廈門市)がある。さらに 45 の県、14 の県級市と 26 の区が設置されている。全省面積の 8 割が山地であるため、耕地面積は約 1 割の 1,129ha で、その内水田 916ha、また人口 1 人当たり耕地面積は 0.48 畝 (0.032ha) に過ぎない。

南平市は地区級市として 5 県、4 市、1 区、121 の郷鎮と 19 の居民委員会を管轄する。2006 年末常住人口 288 万人、戸籍人口

305 万人である。戸籍登録人口の内、農業人口は 199.93 万人で 65.5% を占める。2.6 万 km² の総面積中、54.4% に相当する 1.4 万 km² (2,138 万畝) が山地面積である。農民の 1 人当たり純収入は 4,410 元で、全省の平均値を下回る。

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 km² に達するが、山地面積の割合が 80% 以上を占め福建省の平均値を上回る。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。観光資源としては「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。延平区は南平市政府の所在地であり都市化率(都市常住人口比率) 59.8% は、全市 46.3% より高い。2007 年末常住人口 49.8 万人、戸籍人口 48.84 万人である。戸籍人口の内、農業人口が 19.8 万人で 40.5% を占める。区内には上述の「世界自然と文化遺産」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、総面積 2,660 km² の内、耕地面積は 1.68 万 ha で僅か 6.3% に過ぎない。山林資源や観光資源に恵まれ、2006 年農民 1 人当たり純収入は 4,843 元 (2007 年 5,624 元) で南平市の平均値 4,410 元を超える。しかし、全省の平均値 4,835 元とほぼ同じ水準である。2006 年の延平区財政収入は 7 億 1,917 万元である。福建省の中では相対的に立ち遅れた地域となっている。

2.7 四川省巴中市通江県



四川省における巴中市通江県の位置

四川省は西部内陸地方の農業大省として知られ2007年末の常住人口8,127万人である。農村人口は5,234万人で、64.4%を占める。省政府が直轄する行政機関は18の地区級市と3つの地区級少数民族自治州がある。さらにその下に180の県(市、区)が設置されている。

2007年の全省GDPは10,505億元、1人当たりGDPは12,893元で、全国平均値(18,934元)の68.1%である。都市部住民1人当たり可処分所得と農民1人当たり純収入はそれぞれ11,098元、3,547元で、協力対象地区のある7省の中で、前者は最下位、後者は6位に位置し、経済的には後進地域である。また、同省

2005年の耕地面積は916.9万haで、全国の耕地面積の内7.1%を占める。しかし、農民1人当たり経営耕地面積は0.96畝(1畝:0.0667ha)と全国平均値2.08畝の半分以下の水準である。

通江県は、省都成都市から東北に約500kmの地点にあり、成都市から車で6時間程度である。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何れとも400km以上離れ、四川省の遠隔山間地に位置する。市の管轄面積は1.23万km²、その70%の地域は標高800メートル以上の山地である。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、「赤軍の故里」と呼ばれている。

巴中市は2007年末人口383.85万人で、農業人口はその83%に相当する319.1万人に達している。農民の平均純収入は2,552元で全省の平均値より遥かに低い。同市に属する行政組織は4つ県と1つの区であり、県と区の下には250の郷鎮と町内会が設置されている。

通江県は、2007年末人口74.1万人のうち農業人口が63万人で85%を占める。農民1人当たり純収入はわずか2,312元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4,116km²の面積のうち、農業耕地面積は374km²(56万畝)で9.1%に過ぎず、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)よりも狭く、純収入が低い要因の一つである。通江県は49の郷鎮と524の行政村を管轄するが、2007年の財政収入はわずか4,671万元に過ぎず、6試行地区で最下位である。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様々な取組が行なわれている。

2.8 雲南省楚雄彝族自治州南華県



雲南省における南華県の位置

雲南省政府の管轄範囲には 8 つの地区級市と 8 つの地区級少数民族自治州がある。さらに市（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 省の内、同省は経済条件がもっとも厳しい省である。2007 年の GDP は 4,741 億元、1 人当たり GDP は 10,540 元で、全国平均値(18,934 元)の 55.7% である。2007 年末の常住人口は 4,514 万人である。農村人口は 3,088 万人で 68.4%を占める。

2007 年農民 1 人当たり純収入は 2,634 元で、これは試行地区の属する 6 省の中で最下位である。しかし、一方で都市部住民の 1 人当たり可処分所得は 11,496 元で、四川省(11,098 元)、安徽省(11,474 元)よりも高く、農民 1 人当たり純収入の 4.4 倍に相当し、都市部と農村部の格差は他省より大きい。

南華県は楚雄彝族自治州に属し、省都昆明市から西に約 250 km の地点にあり、昆明市から車で 3.5 時間程度である。少数民族の彝族が人口の半数以上を占めることから、「彝族自治州」と認定された。地理的に雲南省の中心部に位置し、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 km² である。標高は最低 963m から最高 2,861m である。

楚雄彝族自治州の 2007 年末人口 268.4 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 70 万人で 26% を占め、州における最大の少数民族である。農業人口は 222 万人で 82.7% を占め、農業人口の割合は全省の平均値より高い。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 2004 年純収入は 2,020 元で全省の平均値を上回る。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いる。その他、椎茸類、漢方薬草も主な収入源である。

南華県における彝族の割合はさらに大きい。2007 年末人口は 23.6 万人、その内、農業人口は 91.2% に当たる 21.5 万人に上り、6 試行地区ではもっとも高い比率を示す。県政府は 10 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 2,603 元で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通江县(2,312 元)安徽省霍邱县(2,558 元)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、1km² 以上の平地の総面積が県面積の 4% に過ぎないことによるところも大きい。

2.9 北京市大興区



北京市における大興区の位置

北京市政府は16の区と2つの県を管轄している。総面積 1.64 万 km² の内、都心 4 区の面積は現在 92.4 km² であるが、都市建設計画では、市街地は将来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 km² の広い範囲となる見通しである。

北京市の 2007 年末における常住人口は 1,633 万人である。農村人口は 253 万人に留まり、常住人口の 15.5% に過ぎない。2007 年の GDP は 9,353 億元、常住人口 1 人当たり GDP は 58,204 元で、全国 31 の省・直轄

市・自治区の中では上海に次いで第 2 位となっている。都市住民 1 人当たり可処分所得と農民 1 人当たり純収入はそれぞれ 21,989 元、9,440 元で、何れも上海に次いで全国第 2 位である。都市部住民と農村部農民の所得格差は 2.3 倍で、各試行地区と先進地区が属する他の 6 省に比して最も小さい。

先進地区の一つとして指定された大興区は行政的には県レベルである他の協力対象地区よりワンランク上の行政レベルにある。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達した場合、通常その大都市の「区」になる。北京市の大興区も「県」から転身した農村地域である。現在は都市発展新区として分類され、今後の都市化が見込まれる地区である。

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 km の地点に位置する。京開（北京 - 開封）高速道路の開通により、南三環路から所要時間は 10 分程度である。同区は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市最初の衛星都市の一つである。また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。

2006 年末大興区常住人口は 91.9 万人、2006 年財政収入は 16.8 億元で、これらは何れも他の北京市郊外・農村部と見られる地域、平谷区、懷柔区、密雲県、延慶県の中ではトップとなっている。なお、戸籍登録人口は 57.5 万人で、常住人口との差に当たる 34.4 万人は大興区に戸籍を持たない外来人口（暫住人口）である。

同区の農業人口は 2006 年末 32.8 万人で、常住人口の 35.7% と低く、試行地区と先進地区の中では最少となっている。都市化の急速な進展がその背景にある。2007 年農民 1 人当たり純収入は 9,040 元で他の試行地区と先進地区を大幅に上回る。首都北京市という大市場に恵まれ、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、北京市への出稼ぎ労働も重要な収入源となっている。

2.10 山東省煙台市招遠市



山東省における招遠市の位置

煙台市は山東省の東北部にある臨海都市であり、青島市、威海市と共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・スリーに挙げられている。

同市は13の県（市、区）を管轄し、2005年末人口696.17万人である。

但し、公安局データによる戸籍人口は649.98万人で、その内農業人口は351.08万人、54%である。農民1人当たり純収入は6,072.5元で、同省内陸部に位置する荷澤市（3,480.3元）の1.7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、省内西部内陸部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。本件試行地区の1つ、牡丹区が属する荷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420kmの地点にあり、済南から車で5時間程度である。また、煙台市まで東へ約100km、車で約1時間程度の距離である。同市は山東半島の北西部に位置し、周辺の龍口、萊陽、萊西、萊州、栖霞の5市に隣接するが、市の北西部は渤海湾に臨み、長さ13.5kmに及ぶ海岸線と海水浴場がある。

招遠市は2007年末人口56.5万人の県級市であり、同市に属する郷鎮は14ヶ所、その下にある行政村と住民委員会はそれぞれ697ヶ所、38ヶ所である。農村人口は2007年末44.4万人で78.4%を占めていた。農民の2007年1人当たり純収入は6,475元で煙台市の平均値を超え、且つ荷澤市牡丹区に比べ1.6倍である。

農民の収入源は、リンゴ、小麦、落花生及び農水産品加工の他、金と白銀という貴重な鉱物資源や建材の採掘・加工等、高い現金収入獲得可能な地場産業を保有し、他の農村地域よりも経済的に恵まれた条件を備えている。

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

本章では、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、及び各地区からの現況報告をもとに、各協力対象地区における制度の現状、課題等を整理する。

3.1.1 安徽省六安市霍邱県

(1) 農村社会養老保険制度実施の現状

霍邱県における農保加入者数は2007年末時点で約2.1万人（2008年9月末時点約2.4万人）であり、2006年末と比較して2,900人の増加となった。加入率は約2.3%（2008年9月末時点約3.0%）と依然として極めて低い水準にあり、本プロジェクト協力対象地区のうち最低の状況となっているが、新規加入者（純増加）は、2005年の1,500人、2006年の1,000人と比べても順調に増加しつつあると言える。2006年の県の数値目標（新規加入者数1,500人、保険料増加150万元）は、達成率が何れも67%程度に留まったが、2007年の数値目標（新規加入者数2,000人、保険料増加200万元）はクリアされた（2008年数値目標：新規加入者数3,500人、保険料徴収金額500万元）。加入者数を重点加入対象者別に見ると、食糧生産農民の比率が61.0%と高くなっているが近年その比率は低下傾向にあり、一方2007年には村幹部の比率が2006年に比べて10ポイントと大幅にアップしたことが特徴である。2007年における新規加入者の大部分は村幹部ということが出来る。

県基金残高総額は2007年末時点で、1,302万元（2008年9月末時点1,620万元）であり、2006年と比較して約400万元の増加となった。2006年は基金増加額が100万元程度であったが、2007年は加入者数の増加に比べて基金増加額が多くなっている。加入者一人当たりの基金残高は約600元である。

2003年は150人であった年金受給者数は、2007年末には314人へと4年間で2倍以上に増加している。2007年の給付総額が22万元であることから、1人当たりの平均受給月額は約58元となるが、これは2006年の実績と比べて3倍に増加しており、同県の農村部における最低生活保障基準とほぼ同額の水準である（試行地区の中では最高水準）。2006年までは1人当たり年金支給額は毎年減少を続けていたが、2007年は大幅に改善された。

2007年における政府からの補助金総額は276万元となった。政府からの補助金総額は2006年と比較して大幅な増加となっているが、補助金の殆ど（242万元）は省市县政府によるものである。2006年までは郷鎮政府が補助の中心的な役割を果たしていたが、省市县政府による補助が増加したことにより、2007年は郷鎮政府からの補助は大きく比率を低下させている。

なお、県の管理組織の現状を見ると、職員数は9人であり、ここ3年変化はない。関連費用は毎年僅かながら増加を続けているが、宣伝費が7万元に留まる等、必ずしも十分でない状況が続いている。

霍邱県における農村養老保険制度の普及状況

		2005年末	2006年末	2007年末	2008年9月末
(1) 農業人口		-	1,371千人	1,392千人	-
(2) 保険加入者数		17,500人	18,500人	21,400人	24,000人
(3) 内訳	1) 土地収用農民	0.0%	0.0%	0.0%	-
	2) 計画出産農民	5.0%	7.5%	11.8%	-
	3) 農民工	1.5%	1.5%	1.4%	-
	4) 村幹部	15.0%	15.0%	25.8%	-
	5) 食糧生産農民	78.5%	76.0%	61.0%	-
(4) 加入率		1.9%	2.0%	2.3%	3.0%
(5) 新規加入者数		1,500人	1,000人	3,800人	-
(6) 保険料徴収額		105万元	100万元	464万元	-
(7) 年金受給者数		200人	260人	314人	-
(8) 年金受給金額		9.6万元	6.8万元	22.0万元	-
(9) 基金	1) 基金総額	766.5万元	892.5万元	1302.0万元	1,620.0万元
	2) 個人口座残高	n. a.	n. a.	n. a.	-
	3) 調整口座残高	n. a.	n. a.	1.7万元	-
(10) 補助	1) 国家補助	0万元	0万元	0万元	-
	2) 地方政府補助	30.0万元	33.2万元	242.0万元	-
	3) 郷鎮政府補助	43.5万元	56.0万元	34.0万元	-
	4) その他補助	0万元	0万元	0万元	-

注：n. a. は入手出来ず。

出所：モニタリング調査結果から調査団作成

(2) 試行活動の取組み

霍邱県では、本試行事業・日中協力事業を重視し、関係部門の協力の下、試行事業指導グループを設立し活動を進めている。指導グループは定期的に会議を開き、状況を報告し、事業プランを立て、農保事業を政府事業の評価項目にも入れている。具体的には、以下の活動を実施してきた。

1) 関連政策の立案・発表

(ア) 土地収用農民

県政府は、これまでの政策をベースにし、2007年に「霍邱県における土地を収用された農民基本養老保障暫定弁法」及び「霍邱県における土地を収用された農民基本養老保障暫定弁法の実施細則」の関連文書を作成、公布した。土地を収用された農民の約1.2万人に関連する内容であり、土地を収用された農民が所属する集体が3,600元の資金を全額納付し、農民は60才から月80元の基本養老保険金を受給する。文書は2007年7月1日付で執行され、城関鎮での試行後、2008年から全県で推進される。

(イ) 村幹部

村幹部(681の行政村、約3,000名)に関する文書としては、「霍邱県における村幹部養老保険暫定弁法」が出され、2007年から執行された。正村幹部は年800元、普通の村幹部は年600元を納付し、財政から個人負担と同額の支援が実施される。村幹部の積極的な保険加入を通じて、農民の保険加入の促進が図られている。

2) 全県における推進

2006年にモデル地域とする対象郷鎮の範囲を拡大した後、2007年には全県における農保事

業の推進が図られた。県政府は前年度末の養老保険基金の累計総額の2.5%を財政資金から補助を行い、財政統一計画・管理口座に入れている。また、農村社会養老保険の2.5%の手形割引の補助も実施した。その結果、県政府の補助金額は2005年には19万円、2006年には22万円となっている。

3) 重点加入対象者に対する取組み

上記関連政策の立案・発表等を受けて、娘2人世帯¹(財政投入約80万円)、土地収用農民(財政投入約400万円)、村支部書記(財政投入約130万円)への財政支援を通じた加入促進が図られた。

(3) 課題と今後の対応

霍邱県において、現段階で考えられている試行事業及び農保制度の課題と今後の対応は以下の通りである。

1) 財政資金支援の拡大

県政府の財政力が弱く県内の集団等の組織も十分な能力を有していないことから、農保加入者への補助、支援は限られたものとなっている。その結果、農保の収益性等の魅力は限定的なものとなり、加入が促進されていない。また、基金の価値を維持していくことも容易ではない。従って、財政による支援拡大が必要不可欠な状況にある。

2) 農保に対する理解の更なる拡大

試行地域においても、農保の重要性や内容が農民に十分に理解されているとは言い難い。重点加入対象者グループ毎に適切な普及、宣伝を進めていくことが必要であるが、実現出来ていない。今後更に計画的で適切な普及啓発を進めていく必要がある。

3) 担当者の育成

農保事業を成功させるためには、この事業に関与する市、県、郷鎮、村の各レベルにおいて、普及啓発、基金管理、システム操作・管理、日常業務等の各分野の人材を育成していくことが求められるが、費用負担が大きいことから必ずしも十分な研修等が実施されておらず、その結果、人材育成が大きな課題となっている。

4) 今後の対応

現状と課題を踏まえて、霍邱県では以下の対応が計画されている。

- ・ 上級部門に積極的に働きかけ、農保事業の一層の推進のために必要な支持を得る。
- ・ 現在の条件を踏まえて、広報活動を強化し、積極的に業務を実施する。
- ・ 業務管理と人材育成をさらに改善、強化する。
- ・ 加入促進対象を拡大(食糧生産農民→土地収用農民、村幹部、農民工、計画出産世帯)する。
- ・ コンピューター管理を実現する。

¹ 子供が2人とも娘の世帯。1人っ子政策の下でも、農村部では1人目が女子の場合、2人目を持つことが認められている。

3.1.2 山西省呂梁市柳林県

(1) 農村社会養老保険制度実施の現状

柳林県における農保加入者数は2007年末時点で約1.4万人(2008年9月末時点約1.6万人)である。柳林県における新規加入者数は、2004年に1,442人、2005年には1,745人と順調に増加した後、2006年は968人と増加ペースが遅くなっていたが、2007年は過去最高の2,400人となった。一方、加入率は5.2%と2006年と変化が無い(2008年9月末時点12.0%)。県の2006年の数値目標では加入率を10%に引き上げる計画であったが、未達となった(2008年度数値目標：年間保険料徴収額300万元突破)。加入者数を重点加入対象者別に見ると、食糧生産農民の比率が9割を超え(2007年7月末現在)、一貫して高い比率となっている。

年金受給者数は、2007年末時点で約700人であり、2006年末と比較して約100人増となっている。数としては必ずしも大きくはないが、2003年は150人であったことを考えると、その伸びは大きい。2007年の給付総額が5.4万元であることから、一人当りの平均受給月額が僅か6.4元にすぎず、牡丹区、南華県に次いで低いレベルにある。これは同県特別困難戸救済基準の半分にも満たない額である。現状の年金給付額は、老後の生活保障を果たすには程遠い水準にある。

柳林県における農村養老保険制度の普及状況

		2005年末	2006年末	2007年末	2008年9月末
(1) 農業人口		-	259.8千人	271.2千人	-
(2) 保険加入者数		10,762人	11,730人	14,000人	15,500人
(3) 内訳	1) 土地収用農民	4.8%	5.1%	5.3%	-
	2) 計画出産農民	-%	-%	-%	-
	3) 農民工	3.7%	4.1%	4.3%	-
	4) 村幹部	0.6%	2.6%	n. a.	-
	5) 食糧生産農民	90.2%	92.2%	92.7%	-
(4) 加入率		4.1%	5.2%	5.2%	12.0%
(5) 新規加入者数		1,745人	968人	2,400人	-
(6) 保険料徴収額		253.8万元	150万元	267万元	-
(7) 年金受給者数		500人	600人	700人	-
(8) 年金受給金額		4.6万元	3.7万元	5.4万元	-
(9) 基金	1) 基金総額	642万元	805万元	1,080万元	1,250.0万元
	2) 個人口座残高	633万元	796万元	1,080万元	-
	3) 調整口座残高	9万元	9万元	0.2万元	-
(10) 補助	1) 国家補助	n. a.	n. a.	n. a.	-
	2) 地方政府補助	n. a.	n. a.	38.5万元	-
	3) 郷鎮政府補助	n. a.	n. a.	2.4万元	-
	4) その他補助	n. a.	n. a.	n. a.	-

注：2007年末の(3)内訳は2007年7月末の数値。n.a.は入手出来ず。

出所：モニタリング調査結果から調査団作成

県基金残高総額は2007年末時点で、1,080万元(2008年9月末時点1,250万元)であり、2006年末と比較して275万元の増加となった。2006年は基金増加額が163万元であり、2007年は加入者数は伸びたものの基金増加額は停滞気味となっている。加入者一人当りの基金残高は約

770 元である。

なお、県の管理組織の現状を見ると、職員数は 10 人であり、2006 年から 2007 年と 2 年連続で 1 人ずつの増員が行われた。一方、関連費用については、事務費用、設備投資等の費用が大幅に減額となっており、活動の大きな制約となっていると考えられる。

(2) 試行活動の取組み

柳林県政府は、農民の利益を守り、都市部と農村部の計画的な発展を実現する観点から、積極的に農保制度の設立を模索してきた。具体的には、以下の活動を実施してきた。

1) 実施体制の強化

2006 年 8 月以降、担当副県長のもとで、指導者による会議の場で新型農保の重要性を強調すると同時に、対象となる村への視察、座談会が実施された。毎年、各郷鎮に必要な作業を割り当て、その進捗状況をチェックしている。また、活動に伴って生じた問題点については、会議を通じて解決方法の検討が行われた。農保事業は県の 11 次 5 カ年計画に組み込まれ、業務経費は財政予算により賄われることが可能となった。

さらに、農保制度の専用事務所を設立すると同時に、業務と会計管理のコンピューター化、情報管理システムの運用がスタートした。

2) 関連制度の整備

2007 年 6 月に県政府は「柳林県新型農村社会養老保険実施案（試行）」、「柳林県新型農村社会養老保険政府補助金支給方法（試行）」「柳林県新型農村社会養老保険実施細則（試行）」等の文書を発表し、農保制度推進のための制度について具体的な取り決めを行った。また、8 月には「柳林県人民政府の我が県の新型農村社会養老保険の更なる推進に関する通知」を発表し、農保制度の目標、重点等が明確に示されている。

3) 業務展開

業務展開に関しては、「全体計画を立案すると同時に、重点を明確化し、段階的に実施していく」という方針の下で、小康地域や資源の豊富な地域、村幹部や計画出産農家等の所得水準が比較的高い農家を重点加入対象とした。郷鎮を主体に、重点加入対象者の加入促進に向けた補助を積極的に行った結果、高い加入率を実現する村も現れている。また、モデル郷鎮における成果を踏まえ、貧しい地域では試行も推進された。貧困村では、保険料の納付が容易でない農民も多いが、啓発普及活動の結果「貧困である程、老後生活をさらに配慮する必要がある」という認識が高まり、加入に前向きな農民が徐々に増加している。2007 年 8 月現在、15 の郷鎮において農保制度がスタートしている。

(3) 課題と今後の対応

柳林県において、現段階で考えられている、試行事業及び農保制度の課題と今後の対応は以下の通りである。

1) 経済的な遅れによる負担能力不足に対する支援の拡大

山間地域にある柳林県は経済発展が遅れており、多くの農民は貧しい状況にある。農保事業を成功させるためには、農民が保険料を負担出来ることが必要であると同時に、政府が人材、資金等の資源を十分に投入することが求められるが、現状ではその実現は容易ではない。

2) 農保制度及び事業の革新

農保事業の実施において、ある程度の資金支援、必要な機材等の整備がなされたが、未だに初歩的な状況にあり十分とは言えない。制度、基金管理、給付方法等のあらゆる面において、その革新、改善を一層進める必要がある。

3) 情報管理システムネットワークの強化

日中合作事業により情報管理システムが開発、整備されたが、省・市レベルで同システムが導入されておらず、システムがネットワークとして機能していないために効率が悪い。省・市組織においても、早期に同システムを導入することが必要である。

4) 今後の対応

現状と課題を踏まえて、柳林県では以下の対応が計画されている。

- ・ 郷鎮レベルにおける農保組織の整備
- ・ 試行村、重点村に対する重点的な普及啓発活動の実施
- ・ 村幹部、郷鎮企業・民営企業従業員等の安定的な所得のある農民に対する農保加入の促進
- ・ 政府の補助金制度の重点的な実施
- ・ 土地収用農民に対する保障措置の拡充

3.1.3 山東省荷澤市牡丹区

(1) 農村社会養老保険制度実施の現状

牡丹区における農保加入者数は2007年末時点で約9.4万人(2008年9月末時点約9.7万人)であり、2006年末と比較して、その増加数は約850人である(2007年の新規加入者数4,798人)。牡丹区の計画では、新規加入者数を2006年に2,000人、2007年に4,800人とする予定であったが、2006年実績は若干の未達に終わったものの、2007年度計画はほぼ達成されたことになる(2008年度数値目標：保険料徴収額320万元)。一方、加入率は約10.6%(2008年9月末時点11.0%)であり、2005年(10.4%)と比較して僅かに改善されたに過ぎない。加入者数を重点加入対象者別に見ると、食糧生産農民の比率が90%弱と一貫して高くなっており、2005年以降、重点分野別の比率に大きな変化は見られない。

2007年の年金受給者数は3,556人で、前年の3,153人から10%程度増加している。年間の年金給付総額は18.3万元であることから、1人当たりの平均受給月額は僅か4.3元と非常に低いレベルにあると推測される。牡丹区の農村部最低生活保障水準は月額50元前後と他地区と比較して低いものの、平均受給額はこの1割にも満たず、この水準では老後の生活保障を確保することは難しい状況にある。

区基金残高総額は2007年末時点で1,699万元(2008年9月末時点1,852万元)であり、2006年と比較して347万元の増加となった。2006年は基金増加額が80万元程度にとどまっていたが、2007年は加入者数の増加に比べて基金増加額は多くなっている。加入者一人当たりの基金残高は約181元であり、協力対象地区の中で最も低い水準にある。

2007年における政府からの補助金額は114万元となった。その殆ど(100万元)は省市县政府によるものである。

なお、県の管理組織の現状を見ると、職員数は9人でありここ3年変化はない。人件費についても大きな金額の変化は見られない(その他費用の金額、推移は不明)。

牡丹区における農村養老保険制度の普及状況

		2005年末	2006年末	2007年末	2008年9月末
(1) 農業人口		-	878千人	878千人	-
(2) 保険加入者数		91,000人	92,800人	93,650人	96,661人
(3) 内訳	1) 土地収用農民	0.0%	0.0%	0.3%	-
	2) 計画出産農民	0.0%	0.0%	0.6%	-
	3) 農民工	8.3%	8.4%	8.3%	-
	4) 村幹部	1.9%	2.0%	2.0%	-
	5) 食糧生産農民	89.8%	89.1%	88.7%	-
(4) 加入率		10.4%	10.5%	10.6%	11.0%
(5) 新規加入者数		2,000人	600人	4,798人	-
(6) 保険料徴収額		n. a.	n. a.	n. a.	-
(7) 年金受給者数		3,293人	3,153人	3,556人	-
(8) 年金受給金額		15.4万円	20.4万円	18.3万円	-
(9) 基金	1) 基金総額	1,271万円	1,352万円	1,699万円	1,852万円
	2) 個人口座残高	n. a.	n. a.	n. a.	-
	3) 調整口座残高	n. a.	n. a.	n. a.	-
(10) 補助	1) 国家補助	0万円	0万円	0万円	-
	2) 地方政府補助	0万円	0万円	100万円	-
	3) 郷鎮政府補助	0万円	0万円	14万円	-
	4) その他補助	0万円	0万円	0万円	-

注：n.a.は入手出来ず。

出所：モニタリング調査結果から調査団作成

(2) 試行活動の取組み

1) 実施体制の強化

牡丹区では、区長をグループ長とし関係部門担当者からなる農保事業指導グループを設立し、専用のオフィスを設けた。指導グループは、各地域の事業報告を踏まえて、関係政策を検討し、具体的な指導意見の提出等を推進しており、試行事業の順調的な展開に必要となる体制整備が図られた。

2) 関連政策の立案・発表

政府補助、集団補助、個人による保険料納付という3つの主体による資金負担の原則の下、保障範囲、制度モデル、資金募集モデル、保障水準の4つのあり方について具体的な制度設計の検討が実施された。その計画については、幅広く意見を集め、13回の修正を経て「牡丹区における新型農保制度の構築の試行弁法」として発表されている。具体的な内容は以下の通りである。

- ・政府責任の明確化：2007年より、区政府は財政補助を開始。補助金額は100万円、11次5ヵ年期間は年10%増加。
- ・受給水準引上：受給額を3つのレベル（50元、60元、70元）に設定し、加入する農民が選択。加入した農民は保障基準に従い保険料を納付した場合、財政による補助受給。
- ・待遇調整メカニズム構築：区財政から一部分を出し、農保受給者の待遇調整備蓄金設置。受給待遇水準は農村の最低生活保障基準の向上により調整。
- ・奨励メカニズム設定：2007～09年に農保制度に加入し、保険料の納付基準に達している

農民に対して、政府からの5%の通常補助の他、一括で補助金を支給。

3) 農保事業の重点加入対象者に対する活動

農保制度の効率的な普及を図るために、農保制度への加入率が高く、指導層が強力で、条件が整えられている郷鎮において優先的に活動を進めると同時に、農村の弱者グループを保護するため、農村最低生活保障世帯、計画出産世帯、土地収用農民、高齢者、農民工、行政村三職幹部等に対して、優先的に政府補助が実施された。特に、土地収用農民に対しては、高い補助支援が実施された。

(3) 課題と今後の対応

牡丹区において、現段階で考えられている、試行事業及び農保制度の課題と今後の対応は以下の通りである。

1) 財政からの支援拡大

牡丹区政府は財政力が弱くその制約の下で可能な支援が行われているが、対象は一部の試行村及び重点加入対象者に限定せざるを得ない。支援対象範囲の拡大は困難な状況にある。

財政力の弱さは、加入者への支援の不足の原因となっていると同時に、業務経費の不足をもたらしている。具体的には、長距離移動の多くを自転車に依存している他、宣伝の設備も不足している。

2) 適正な補助水準の設定と推進

加入率を向上させるためには、加入者に対する補助を可能な限り拡大することは重要であるが、政府及び農民の負担力を十分に考慮した上で、実践の過程の中で適切な水準を模索することが必要な状況にある。

また、限られた資金を有効に活用する観点から、条件の整った地域をモデルとして選定し、段階的に普及を進める方針が設定されている。

3.1.4 福建省南平市延平区

(1) 農村社会養老保険制度実施の現状

延平区における農保加入者数は2007年末時点で約3.0万人(2008年9月末時点約3.0万人)となった。2005年まで年間新規加入者数は150~300人規模と低い水準で推移してきたが、2006年937人、2007年1,752人と大幅な増加を示している。一方、2007年末の加入者数は2006年末と比較して、847人の増加に留まる。

県の数値目標では、新規加入者数を2006年に1,000人、2007年に2,000人とする予定であったが、2006年実績が若干の未達に終わり、2007年度も90%弱の達成率となった。2007年末時点の加入率は10.4%(2008年9月末時点10.4%)と、本プロジェクト試行6地区(先進2地区は除く)の中では比較的高い水準にあるが、加入者数の増加は進んでいないことから、2006年末(12.9%)と比較して、約2.5ポイントの低下となっている。加入者数を重点加入対象者別に見ると、農民工(19.0%)、土地収用農民(15.8%)の比率が比較的高いという特徴がある。これは、土地の収用があった村において村が一定比率の補助金を出す等の政策や、経済発展が進む沿海部という地域特性を反映したものと考えられる。

2007年末現在の年金受給者数は724人である。2006年までは毎年30~50人程度の増加であ

ったが、2007年は約100人と大幅な増加となった。2007年の実績では、年金給付総額は31.7万元（年金受給者数724人）であることから、1人当たりの平均受給月額は約36.5元となり、試行地区6地区の中では高い水準にある。しかし、同区の農村部最低生活保障基準は月額90元程度であり、平均給付額はこの3分の1強と老後の生活を保障する水準には達していない。

区基金残高総額は2007年末時点で2,081万元（2008年9月末時点2,171万元）であり、2006年末と比較して200万元弱の増加となった。加入者数の増加が3%に満たないのに対して、基金総額は10%弱増加しており、加入者数の増加に比べて基金残高の増加が速くなっている。加入者一人当たりの基金残高は約688元である。

なお、県の管理組織の現状を見ると、職員数は4人であり試行地区6地区の中で最も少ないのみならず、2006年から1人減少した。設備投資費用を除くと、関連費用は毎年着実に増加を続けているが、絶対額は低い水準にあり、人員は不足気味である。

延平区における農村養老保険制度の普及状況

		2005年末	2006年末	2007年末	2008年9月末
(1) 農業人口		-	226千人	290千人	-
(2) 保険加入者数		28,425人	29,372人	30,219人	30,295人
(3) 内訳	1) 土地収用農民	15.9%	15.9%	15.8%	-
	2) 計画出産農民	4.8%	4.8%	5.0%	-
	3) 農民工	18.5%	18.4%	19.0%	-
	4) 村幹部	5.2%	5.2%	7.0%	-
	5) 食糧生産農民	35.9%	36.0%	35.0%	-
(4) 加入率		12.9%	12.9%	10.4%	10.4%
(5) 新規加入者数		162人	937人	1752人	-
(6) 保険料徴収額		49.1万元	186.7万元	n. a.	-
(7) 年金受給者数		568人	623人	724人	-
(8) 年金受給金額		19.0万元	25.5万元	31.7万元	-
(9) 基金	1) 基金総額	1,695.8万元	1,895.1万元	2,081.3万元	2,171.0万元
	2) 個人口座残高	n. a.	n. a.	n. a.	-
	3) 調整口座残高	n. a.	n. a.	n. a.	-
(10) 補助	1) 国家補助	n. a.	n. a.	n. a.	-
	2) 地方政府補助	n. a.	n. a.	9万元	-
	3) 郷鎮政府補助	n. a.	n. a.	11.7万元	-
	4) その他補助	n. a.	n. a.	6万元	-

注：n.a.は入手出来ず。

出所：モニタリング調査結果から調査団作成

(2) 試行活動の取組み

延平区では、2005年12月『延平区農村基本養老保険暫行方法』（新方案）を作成後、積極的な活動を行っている。新方案は元来の個人口座方式の下に、“世代間扶養”を導入し、「社会統一プールと個人口座の組み合わせ」を図り、基本養老金が基礎的養老金と個人口座養老金という2つの部分から構成される。納付・受給基準を農民収入レベルに合わせ、待遇調整を行う新しい農保制度は農民に広く受けられていると認識されている。

延平区では、農保導入環境の備わった村（西芹鎮興華・西芹・長建・坑底）と対象者に対し、新型農保の試行が実施された。具体的には、村の財政から加入者への補助を行った（長建村：

加入者 1 人当たり年 150 元、坑底村：同 100 元）他、各村の委員が先ず積極的に農保に加入し、一般村民の加入促進を図った。なお、農保制度の推進に当っては、新旧方案間のシフトをスムーズに行うことが重要であるとの認識の下、旧方案で加入した農民への新方案への加入が促進されている。

(3) 課題と今後の対応

延平区における試行事業及び農保制度の課題と今後の対応は以下の通りである。

1) 農保制度の明瞭化

農保制度に対しては、国から具体的な指示が未だ示されておらず、省政府からも明確な考え方が示されていない。試行が行われているのは一部の県や市・区に限られており、全面的な推進に必要な共通認識の形成が遅れている。

2) 基金価値の維持・拡大の実現

農保制度は個人口座に積立をする方式を採っており、その魅力を高めるには基金の価値増加・維持が鍵となるが、運用先が銀行預金と国債購入に限定されているために、その実現は容易ではなく、価値減少のリスクが残っている。

3) 財政支援の拡大

延平区の農保制度は世代間扶養メカニズムを一部導入しているため、基金バランスのリスクがあり、リスク緩和・安全ネット用の資金使用を政府に期待している。しかし、区の財政力は限界があるため、区・郷鎮からの財政的支援は保険加入の奨励策として一部の特殊対象者への補助に限定されており、多くの農民はその利益を得ていない。

4) 青年層の加入促進

40 歳以上の中高齢層の農民は老後への対応、農保制度に対する関心が高く比較的加入が進んでいるが、一方 40 歳未満の若年層は意識が低い。また、受給条件として加入期間が 20 年以上と設定されているため、将来考えればよいという考え方を持つ若年層も多い。今後、若年層の加入を促進する施策を展開することが必要である。

5) 既存加入者からの保険料徴収の拡大

加入者の支払保険料レベル、政府補助レベルが必ずしも老後生活を十分に維持できるだけの金額になっていない。新規加入者の増大とあわせて、加入者が老後十分な年金を確保できるように、既存加入者からの保険料徴収を継続して拡大してことが重要である。

3.1.5 四川省巴中市通江县

(1) 農村社会養老保険制度実施の現状

通江县における農保加入者数は 2007 年末時点で 4.1 万人（2008 年 9 月末時点約 4.6 万人）であり、2006 年末と比較して 9,000 人の増加となった。2005 年 5,000 人、2006 年 11,000 人、2007 年 9,000 人と増加しており、対象協力地区の中でも比較的順調に加入者数を拡大させている。但し、県の数値目標では、新規加入者数を 2006 年に 20,000 人、2007 年に 10,000 人とする計画であったため、実績は 2006 年、2007 年共に未達に終わった（2008 年の数値目標：新規加入者数 5,000 人、基金新規増額 150 万元）。加入者数の増加を受けて、加入率も 2005 年末の 3.0%から 2007 年末には 6.5%（2008 年 9 月末時点 19.0%）と倍増しているが、その水準は依

然として低い。加入者数を重点加入対象者別に見ると、地域特性を反映し、農民工の比率が約3分の1を占め、食糧生産農民（43%）に続いて高い比率となっていることが特徴的である。また、計画出産農家の比率（16%）も比較的高い。一方、2005年以降、重点加入対象者別の比率に大きな変化は見られない。

2007年7月末時点で年金受給者数は454人であり、2007年は100人を超える増加となった。2007年の給付実績は6万元であることから、一人当たりの平均受給月額はずか11元にすぎない。2006年実績（約4.7元）からは倍増しているが、牡丹区、南華県に次いで低いレベルにある。通江県の農村部最低生活保障基準は月70元程度であることから、老後の生活を保障する役割を担う制度とするためには給付水準の向上が不可欠となる。

県基金残高総額は2007年末時点で1,052万元（2008年9月末時点1,293万元）であり、2006年と比較して174万元の増加となった。加入者数の増加により基金残高ともに拡大しているが、2006年（基金増加額240万元程度）と比較して伸びは鈍化した。基金残高増加スピードは加入者数の増加に比べて遅く、県の数値目標（2006年400万元増加）は未達である。その結果、加入者一人当たりの基金残高は2005年の303元から2007年末には256元へと減少している。政府からの補助金支出は省市县政府を中心に実施されており、ここ3年間は32万元と変化はない。

なお、県の管理組織の現状を見ると、職員数は2005年の7人から2007年末には10人へと着実な増加が図られている。一方、人件費、宣伝費を除けば、関連費用は減少している項目が多く、試行地区6地区の中では最低の水準にあり、活動の制約となっている。

通江県における農村養老保険制度の普及状況

		2005年末	2006年末	2007年末	2008年9月末
(1) 農業人口		-	632千人	650千人	-
(2) 保険加入者数		21,000人	32,000人	41,000人	45,500人
(3) 内訳	1) 土地収用農民	5.0%	7.0%	5.0%	-
	2) 計画出産農民	18.0%	22.0%	16.0%	-
	3) 農民工	34.0%	28.0%	32.0%	-
	4) 村幹部	8.0%	5.0%	4.0%	-
	5) 食糧生産農民	35.0%	38.0%	43.0%	-
(4) 加入率		3.0%	5.0%	6.5%	19.0%
(5) 新規加入者数		5,000人	11,000人	9,000人	-
(6) 保険料徴収額		166万元	240万元	200万元	-
(7) 年金受給者数		320人	350人	454人	-
(8) 年金受給金額		1万元	2万元	6万元	-
(9) 基金	1) 基金総額	638万元	878万元	1,052万元	1,293万元
	2) 個人口座残高	619万元	825万元	999万元	-
	3) 調整口座残高	19万元	53万元	53万元	-
(10) 補助	1) 国家補助	0元	0元	0元	-
	2) 地方政府補助	32万元	32万元	32万元	-
	3) 郷鎮政府補助	0元	0元	0元	-
	4) その他補助	0元	0元	0元	-

注：n. a. は入手出来ず。

出所：モニタリング調査結果から調査団作成

(2) 試行活動の取組み

1) 重点加入対象者の拡大

加入促進に関しては、重点加入対象者（村幹部、土地収用農民、農民工、計画出産農家、各種の専業者）を決め、積極的な勧誘を行うと同時に、その対象の随時拡大が図られた。

2) 新しい補助方式の導入

県財政により、2006 年以降保険に加入した農民に対して、前年末の養老保険基金の積立総額の 2.5 %の金額の支援が始まった。2003 年より実施されている在職 3 年以上の村三職幹部に対する年 100 元の補助と併せて、2006 年から年初の財政予算に組み入れられることになった。また、土地収用農民に関しては、県政府が土地収用資金から 30%、農村集団経済組織が土地収用補助金から 40 %以上を取り、農保制度に使用することとした。さらに、2007 年全県の 49 郷鎮、524 村で“食糧をもって保障に交換する”試行事業を全面的に展開し、この方式で農保制度に加入した人数は 2,849 人に達しており、保険加入金額は 74.8 万元になった。

3) 個人口座残高を活用したローンの推進

県信用联社と協力し、個人口座残高を担保としたローンが可能となる制度が導入された。1 年近い実績を見ると、加入済農民が一時的な資金不足から脱退してしまうことを防ぐ効果は大きなものとなっている。また、信用联社自身の業務も拡大した結果、農村経済が活発になるという効果も生んだ。2007 年 8 月現在、この制度を利用した人は 425 人（ローン金額を 67.4 万元）となっている。

4) 調査団の支援を契機とした積極的な普及啓発キャンペーンの実施

本件調査の一環として通江県に対する支援活動が実施されたことを契機として、2008 年 1-3 月の日程でキャンペーンを実施した。この期間の新規加入者数は 5,619 人に達し、大きな成果を得た。

(3) 課題と今後の対応

通江県において、現段階で考えられている、試行事業及び農保制度の課題と今後の対応は以下の通りである。

1) 政策・制度構築の遅れ

現行の農村社会養老保険制度は、依然として民政部による農保基本方案が基本となっている（法律による裏付けが無い）。都市化の進展による人の流動性拡大、農民生活水準の全般的な向上と多様化等、環境は大きく変化しているが、農保事業が保険加入範囲、保険料徴収等が現状に即した形で展開されておらず、受給水準の向上・調整等に関する政策が確立出来ていない。

また、活動・取組みの管理が県レベルが中心になっており、省・市の関与が不十分なために、統一的で重点的な活動が困難である。

2) 財政による投入の不足

農保事業は現在試行段階にあり、県が主体になって県単位に限定された形で実施されているために、県政府の能力に限界がある現状下では、保障能力は限定されたものとなっている。特に、県による財政投入が容易ではないため、農民に対する保険料総額の 2.5%の補助に限られるにも関わらず、中央、省、市レベルの財政補助が無いために、結果として農保制度が

魅力の低いものとなっており、財政からの支援拡大が必要な状況にある。

農民が真に社会保障の恩恵を感じられるよう、中央、省、市財政が農民への補助を増やし、年金給付水準を高めていく必要がある。

3.1.6 雲南省楚雄彝族自治州南華県

(1) 農村社会養老保険制度実施の現状

南華県における農保加入者数は2007年末時点で約2.98万人(2008年9月末時点約3.1万人)であり、2006年末と比較して2,003人の増加となった。新規加入者は、2005年には123人と低迷していたが、2006年2,586人、2007年2,003人と急増している。但し、2006年(新規加入者数6,000人)、2007年(新規加入者数3,000人)の県の数値目標は未達となった(2008年度数値目標：新規加入者数1,500人)。加入率は、約13.8%(2008年9月末時点22.4%)と比較的高い水準を保っている。加入者数を重点加入対象者別(2007年7月末実績)に見ると、食糧生産農民の比率が9割を超え、一貫して高い比率となっている。2007年末の年金受給者数は1,007人であり、2005年(658人)と比べると約50%の増加となった。2007年実績で見ると、一人当たりの平均受給月額が4.5元となり、協力対象地区の中でも牡丹区と並んで最も低いレベルになる。老後の生活をまかなうためには程遠い水準となっている。

県基金残高総額は2007年末時点で1,222万元(2008年9月末時点1,266万元)であり、2006年と比較して43万元の増加となった。加入者一人当たりの基金残高は約410元である。なお、調整口座残高は38.6万元のマイナスとなっている。

南華県における農村養老保険制度の普及状況

		2005年末	2006年末	2007年末	2008年9月末
(1) 農業人口		-	234.1千人	214.9千人	-
(2) 保険加入者数		25,211人	27,748人	29,751人	31,016人
(3) 内訳	1) 土地収用農民	1.0%	1.9%	1.8%	-
	2) 計画出産農民	?%	?%	?%	-
	3) 農民工	5.8%	5.4%	5.3%	-
	4) 村幹部	2.0%	2.3%	2.2%	-
	5) 食糧生産農民	91.0%	90.4%	90.6%	-
(4) 加入率		11.7%	11.8%	13.8%	22.4%
(5) 新規加入者数		123人	2,586人	2,003人	-
(6) 保険料徴収額		6.3万元	162.9万元	103.73万元	-
(7) 年金受給者数		658人	809人	1,007人	-
(8) 年金受給金額		3.5万元	4.5万元	5.4万元	-
(9) 基金	1) 基金総額	1,001.0万元	1,178.9万元	1,221.9万元	1266.3万元
	2) 個人口座残高	n. a.	n. a.	1,260.4万元	-
	3) 調整口座残高	14.3万元	16.6万元	-38.6万元	-
(10) 補助	1) 国家補助	0万元	0万元	0万元	-
	2) 地方政府補助	0万元	6万元	1.9万元	-
	3) 郷鎮政府補助	0万元	0万元	0万元	-
	4) その他補助	0万元	2.5万元	7.3万元	-

注：2007年末の(3)内訳は2007年7月末の数値。n. a. は入手出来ず。

出所：モニタリング調査結果から調査団作成

政府からの補助金支出は 2007 年実績で 9.2 万元にとどまり、協力対象地区の中でも最低レベルとなっている。なお、県の管理組織の現状を見ると、職員数は 5 人（2007 年 7 月末実績）であり、ここ 2 年毎年 1 名の増員が図られている。

(2) 試行活動の取組み

1) 実施体制の強化

南華県では、農保事業実施体制の強化を目的として、県政府が県長をグループ長とする新型農保試行プロジェクト推進グループを設立した他、各郷鎮地元政府においても試行プロジェクト推進グループが設立された。2007 年度の農保制度の普及率目標は郷鎮政府毎に設定され、県政府と郷鎮政府が「試行プロジェクト目標責任書」を締結することで確実な目標の達成を目指している。これを実現するために各郷鎮政府は具体的な実施計画を策定し、活動に取り組んでいる。

2) 事業の重点的な実施

加入促進に当っては、一定の所得水準を有する対象を中心に重点的な加入促進を行った。主な対象は、村幹部、計画出産農民、タバコ指導員、民営学校教師、出稼から帰郷した者、幹部や従業員の家族等である。

3) 州政府等による予算確保

南華県では、州政府と度重なる協議を実施し、その結果、州予算から 40 万元を支出し保険加入者への補助金に当てることに決定した。さらに、州政府は事業展開期間中に加入した者への補助金を州レベルの予算に組み込んだ。

また、県政府も 6.5 万元の経費を投入し、必要な事業経費を確保している。2007 年には補助金を直接年度予算に計上出来るようになった。

(3) 課題と今後の対応

南華県において、現段階で考えられている、試行事業及び農保制度の課題と今後の対応は以下の通りである。

1) 農民の保険料負担能力の低さ

県の農民 1 人当り純収入は 2,603 元と協力対象地区の中で最も低い水準にあり、多くの農民は安定した収入を確保出来ていない。限られた収入は日々の生活に加えて、教育や結婚、住居の改善に優先して使う必要があるが、その結果、保険料を支払う余裕がなく、老後のための積立を軽視せざるをえない。その結果、給付水準も農民が満足するレベルに達することが出来ていない。

2) 老後のあり方に関する古い考え方

農村部では、家族関係が急速に変化している一方で、「子を養って老後に備える」という古い観念が未だに根強く、収入が低いこともあり、多くの農民が短期的な効果と利益が期待できない農保制度に加入するよりも、老後の生活を子供に期待する傾向が依然強い。

3) 事業経費の拡大

農保の加入促進は大変かつ困難な業務であるが、そのための事業経費が非常に不足している。新情報管理システムの導入や新制度の構築等が進む中で、郷鎮を含めた担当スタッフに

対して研修を行う必要もあるが、研修・普及啓発費用や運営資金は十分とは言えない。

4) 現行制度の魅力の低さ

現行の農保制度には、設計面で不合理な部分があり、また政府補助が少ない、給付水準が低いため、農民にとって魅力が低い。

5) 今後の対応

現状と課題を踏まえて、今後の対応として以下が挙げられる。

- 農村の実情に適した新たな年金制度の健全化
- 企業による保険料負担の実現
- 土地収用農民への補助金・補償金から一定割合を控除して保険料納入を実現
- 政府による財政支援拡大
- 管理方法の健全化、業務水準の向上
- 普及啓発活動の活性化による農民の理解促進
- 土地収用農民、郷鎮企業従業員、農民工に対する合法的な權益確保方法の模索

3.1.7 北京市大興区

(1) 農村社会養老保険制度実施の現状

大興区における農保加入者数は2007年末時点で約6.9万人であり、2006年末と比較して約1万人の増加となった。新規加入者は、2005年には2,813人であったが、2006年13,089人、2007年12,700人とここ2年は急増している。加入率は約20.5%となっており、地域経済の発展レベルを反映して、協力対象地区の中では招遠市に続いて2番目に高い比率となっている。

なお、北京市は、「北京市新型農村社会養老保険試行法の印刷配布についての北京市人民政府通達」（「試行法」）に基づいて、実施細則を制定し2008年1月1日から施行した。主な内容は以下の通りである。

- 個人口座に加えて、基礎年金を設ける。
- 毎月新型農村社会養老保険の待遇を受ける条件としては、①加入者が男性満60歳以上、女性満55歳以上であること、②「試行法」施行日に男性45歳未満、女性40歳未満で合計拠出期間が15年間に達していること、③「試行法」施行日に男性満45歳、女性満40歳で毎年所定の納付水準で中断なく保険料を払い続けてきたことの何れかを満たすこととする。
- 基礎年金の水準は全市統一とし、一人に毎月280元を給付する。基礎年金の給付に必要な資金は市、区県の財政が合同調達し、それぞれ市、区県の財政予算に計上する。
- 加入者が受給年齢に達したものの、毎月新型農村社会養老保険の年金を受給する条件を満たさない場合は、個人口座の全額資金をあてることにより、一時金を受け取ることができる。

この実施細則の施行により、基礎年金を中心に市財政からの支援が強化され、加入者にとって魅力的な制度となったこともあり、大興区における2008年9月末現在の農保加入率は約86.0%となり、区民の大多数が農保制度へ加入することとなった（2008年の加入率目標80%をクリア）。加入率は2007年末と比較して、9ヶ月間で約65ポイントの急増となっている。

2000年には僅か373人であった年金受給者数は速いペースで増えている。2007年末現在の年金受給者数は3,500人であり、2004年実績と比較すると2年半でほぼ倍増した。一人当たりの平

均受給月額（2007年実績）は140円となる。これは他の協力対象地区と比較して、突出して高い水準であり、区の最低生活保障基準を上回る水準にある。しかし、一人当たり平均受給月額は2005年までは着実な増加を示してきたが、近年は停滞気味である。

区基金残高総額は2007年末時点で、36,360万円（2008年9月末時点50,000万円）である。加入者一人当たりの基金残高は約5,250円に達し、協力対象地区の中で突出して高くなっている。政府からの補助金額についても、他の協力対象地区と比較して高い水準にあり、2007年は省市県政府と郷鎮政府を併せて、699万円の補助が実施されている。

なお、県の管理組織の現状を見ると、職員数は8人である。宣伝費、設備投資費用等の関連費用は、その経済水準に比べて必ずしも十分でない状況が続いている。

大興区における農村養老保険制度の普及状況

		2005年末	2006年末	2007年末	2008年9月末
(1) 農業人口		-	338千人	338千人	-
(2) 保険加入者数		46,686人	59,773人	69,200人	153,000人
(3) 内訳	1) 土地収用農民	n. a.	n. a.	n. a.	-
	2) 計画出産農民	n. a.	n. a.	n. a.	-
	3) 農民工	n. a.	n. a.	n. a.	-
	4) 村幹部	n. a.	n. a.	n. a.	-
	5) 食糧生産農民	n. a.	n. a.	n. a.	-
(4) 加入率		?%	?%	20.5%	86.0%
(5) 新規加入者数		2,813人	13,089人	12,700人	-
(6) 保険料徴収額		n. a.	n. a.	3,782万円	-
(7) 年金受給者数		2,314人	2,900人	3,500人	-
(8) 年金受給金額		?万円	46.2万円	589.2万円	-
(9) 基金	1) 基金総額	29,564.9万円	32,313.6万円	36,360.4万円	50,000.0万円
	2) 個人口座残高	29,539.1万円	32,195.6万円	n. a.	-
	3) 調整口座残高	256.9万円	1,179.0万円	n. a.	-
(10) 補助	1) 国家補助	0万円	0万円	0万円	-
	2) 地方政府補助	45.8万円	397.6万円	699万円	-
	3) 郷鎮政府補助	35.6万円	61.3万円	0万円	-
	4) その他補助	0万円	0万円	0万円	-

注：n. a. は入手出来ず。

出所：モニタリング調査結果から調査団作成

(2) 試行活動の取組み

大興区政府は、中日協力プロジェクトの協力対象地区になったことを契機に、農保制度の改善とカバー範囲の拡大を推進してきた。農村の一人っ子家庭や最低生活保障対象者や障害者等を重点として補助基準を改め、少しずつ農村保険のカバー範囲拡大を実現してきた。

2006年には、区の財政体制の改革案に合わせ、それまでの補助をもとに、一人っ子家庭、最低生活保障対象者、障害者などに対して手厚い補助を与える制度が導入された（補助金額200円～500円）。また、経済が発展し保険加入率がより高い地区では、2次補助も実施されている（2次補助の最高金額800円）。その結果、2006年の加入者数は順調に拡大し、区の財政補助金の補助率も本制度実施当初の5.8%から28.1%に上昇している。

2007年10月には、農保の受給水準を区の経済発展水準に相応しいレベルに向上させ、新

旧制度のそれぞれの対象者の利益バランスを調整するために、旧制度に参加し受給水準が下がっている加入者には補助が実施された。この施策により年金受給金額が平均 16 元（最低 10 元/ 月、最高 199 元/ 月）の増加になると期待される。

(3) 課題と今後の対応

大興区において、現段階で考えられている試行事業及び農保制度の課題と今後の対応は以下の通りである。

1) 待遇調整の実施と給付水準の引上げ

年金給付の待遇調整は農保制度の実施において重要なポイントであり、政策の変化により受給金額が低くなった受給者に対する補助は不可欠となっている。待遇調整と給付水準の引上げを通して、多くの農民の保険への加入意欲を高める計画である。

2) 財政補助の拡大

より多くの農民に保険に加入してもらい、農民の老後問題を確実に解決するためには、財政補助の拡大が必要である。最も緊急な課題は、「中高齢者」、「特殊対象者」及び「低所得者」の老後問題であり、以下の 3 つの措置を展開していく計画となっている。

- 中高齢者の財政補助のための個人口座設置
- 中高齢者を優先した補助の実施
- 重点加入対象者・低所得者への補助引上実施

3) 今後の対応

現状と課題を踏まえて、大興区では以下の対応が計画されている。

- 広報活動の充実
- 村レベルの農保協力管理グループの整備と教育の充実
- 農保制度の必要に応じた更なる改善

3.1.8 山東省煙台市招遠市

(1) 農村社会養老保険制度実施の現状

招遠市における農保加入者数は 2007 年末時点で約 12.1 万人（2008 年 9 月末時点約 12.5 万人）であり、2006 年末と比較して 7,000 人の増加となった。2006 年は約 16,000 人の増加の大幅な伸びを示したが、2007 年は伸びが鈍化している。加入率は 2007 年末時点で 32.4%（2008 年 9 月末時点 70.3%）に達しており、協力対象地区の中で突出して高い水準にある。加入者数を重点分野別に見ると、食糧生産農民の比率が 9 割を超え、一貫して高い比率となっている。

年金受給者数は年々増加しており、2007 年末時点で 8,100 人となった。2005 年は 5,045 人であり、2 年間で 60%程度増加している。2007 年の給付実績は 743.7 万元であり、2006 年（48.7 万元）と比較して大幅な増額が図られた。一人当たりの平均受給月額も 2006 年の 6.7 元から 2007 年は 76.5 元へと 10 倍以上となった。これは同市の農村最低生活保障基準を上回る水準にある。

市基金残高総額は 2007 年末時点で、27,010 万元（2008 年 9 月末時点 30,057 万元）であり、2005 年と比較して 50%を超える増加となっている。加入者数の増加に比べて基金増加額はさらに多くなっている。加入者一人当たりの基金残高は 2,232 元である。大興区に比べれば 40%程度水準であるが、試行地区 6 地区と比較すればかなり高い水準にある。

政府からの補助金支出額は協力対象地区の中で最も高い水準にある。2007年度は省市县政府と郷鎮政府、その他を併せて1,237万元の補助が実施されたが、2006年実績（1,803万元）と比較すると金額は大幅に減少している。次表に示すように、その他補助の比率が約78%と高いのが、大きな特徴となっている

なお、県の管理組織の現状を見ると、職員数は他の協力対象地区と比較して圧倒的に多い。関連費用についても、他の協力対象地区と比較して非常に高いレベルにある。

招遠市における農村養老保険制度の普及状況

		2005年末	2006年末	2007年末	2008年9月
(1) 農業人口		-	365千人	373千人	-
(2) 保険加入者数		98,000人	114,000人	121,000人	125,461人
(3) 内訳	1) 土地収用農民	2.1%	2.1%	3.2%	-
	2) 計画出産農民	0.0%	0.0%	0.0%	-
	3) 農民工	0.8%	0.8%	0.7%	-
	4) 村幹部	2.0%	1.8%	1.7%	-
	5) 食糧生産農民	95.1%	95.3%	94.8%	-
(4) 加入率		26.9%	30.6%	32.4%	70.3%
(5) 新規加入者数		10,521人	22,672人	27,000人	-
(6) 保険料徴収額		2,011万元	6,000万元	4,450万元	-
(7) 年金受給者数		5,045人	6,100人	8,100人	-
(8) 年金受給金額		37.8万元	48.7万元	743.7万元	-
(9) 基金	1) 基金総額	17,239万元	22,411万元	27,010万元	30,057万元
	2) 個人口座残高	16,331万元	21,963万元	25,988万元	-
	3) 調整口座残高	9,085万元	4,478万元	1,022万元	-
(10) 補助	1) 国家補助	0万元	0万元	0万元	-
	2) 地方政府補助	0万元	200万元	220万元	-
	3) 郷鎮政府補助	0万元	46万元	49万元	-
	4) その他補助	795万元	1,557万元	968万元	-

注：n. a. は入手出来ず。

出所：モニタリング調査結果から調査団作成

3.1.9 基金運用の現状と課題

本節では、まず1990年代以降の農保制度の基金運用に関する政策の実施状況を概観し、その後協力対象地区を中心とした基金運用の現状と課題について述べる。

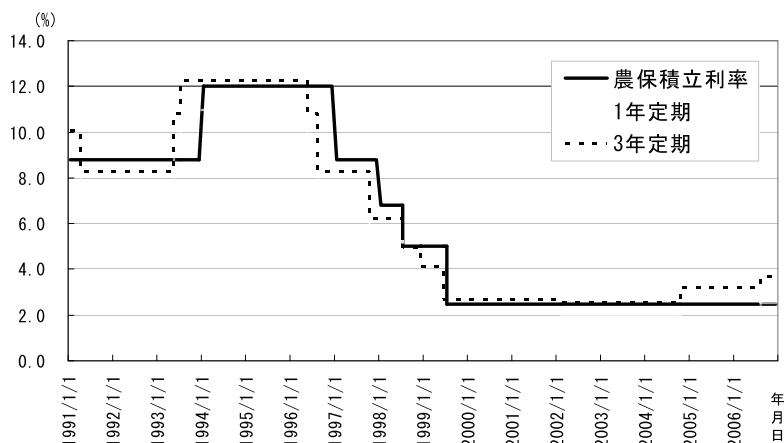
(1) 農村社会養老保険の基金運用に関する政策実施状況

農保制度の基金運用の取り扱いについては、1992年に民政部が制定した「県レベル農村社会養老保険基本方案」（基本方案）において以下の通り規定されており、現在でも農保関連機構が準拠する基本的な規定となっている。

- 1) 県を単位として基金の管理・運用を行う。
- 2) 運用は主に国が発行する高利率の債券の購入或いは銀行への預け入れによって行われ、直接投資に充てることはない。

農保事業は1998年から2002年にかけて加入者が減少するなど調整段階を経ることになるが、

その要因のひとつには基金の運用並びに管理上の問題があった。1990年代前半の経済過熱による金利上昇に対応して、1994年には保険料の積立利率は12.0%に引き上げられた。しかし、1996年より銀行預金利率が立て続けに引き下げられ、金利が低下局面を迎える一方で、積立利率引き下げのタイミングが後手に回り、積立利率が預金金利を大きく上回る状態が続いた（下図参照）。時を同じくして、基金の流用や汚職、リスク投資などの不適正な管理運営が問題となり、収支バランスも悪化した。これらを懸念した加入者の脱退が急増すると共に、農保運営に対する農民の不信が高まった。



出所：中国人民銀行、人力資源・社会保障部資料

農保積立利率と銀行預金利率の推移

こうした状況を受け実施された国務院の機構改革により 1998年に農保事業の所管を民政部から引き継いだ労働・社会保障部（現在の人力資源・社会保障部）は、それ以降、国務院の指示に従って農保制度の整理・規範化と共に基金実態の解明やリスクのある基金の回収等の措置を進め、2002年10月には国務院に「農村社会養老保険の整理・規範化業務の進展状況報告」（劳社部報[2002]46号）を提出した。

農保加入者数と基金残高の推移

年	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
加入者数（万人）	7,452	8,025	8,000	6,172	5,995	5,462	5,428	5,378	5,442	5,374	5,171
年金受給者（万人）	61	n. a.	n. a.	98	n. a.	123	198	205	302	355	392
基金残高（億元）	139	166	184	196	216	233	259	285	310	354	412
保険料収入（億元）	31.2	21.4	6.0	13.9	17.1	25.2	36.0	41.0	n. a.	n. a.	n. a.
保険料支出（億元）	3.1	4.7	5.6	6.5	7.8	10.0	15.0	20.1	21.3	30.0	40.0

出所：労働・社会保障部「労働と社会保障事業発展統計公報」各年版（<http://www.cnss.cn/zlzx/sjtj/lbzbztj/>）
労働・社会保障部研修（2006年11月）における趙殿国農村社会保険司長の発表資料
王洪春・盧海元「美国社会保障基金投資管理借鉴」中国社会科学出版社

農保加入者がその後2004年まで減少を続けたこととは反対に、基金残高は1998年以降も一貫して増加しており、1998年の166億元から2005年には310億元となった。2007年には412

億元まで増加している（上表参照）。その理由としては以下が指摘されている²。

1) 沿海地域などの経済開発の進んだ地域において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、一部地域における農保基金の「調済金口座」の金額が増加したこと³。

2) 60歳直前もしくは以降に加入が認められるようになった地域において、それら加入者が過去に遡って保険料の一括支払を行ったことにより、基金残高規模が大きくなったこと。

他方、本件調査における協力対象地区8地区においては、これらの理由に加えて加入者数自体が増加傾向であることもあり、同様に基金規模を増加させている。中でも大興区のほか柳林県や通江県では、2000年以降の7年間で基金残高が10倍にまで達している。

(2) 農保基金の運用体制と運用状況

上述の通り、「基本方案」では、基金の管理・運用は県を単位として行うこととされている。実際には、基金の所有権と基金収支のバランスを維持する責任を県の農保管理機関が持つという点では全国的に共通しているものの⁴、実施段階においては各地の現状に基づき、基金運用主体に相違が生まれている。協力対象地区8地区を見ると、県の農保処や農保センターが単独で運用を行っているケースは必ずしも多くなく、農保基金の運用の一部もしくは全部を省が担っているか、県レベルのみで運用が行われる場合でも、農保機関ではなく財政局等が社会保障基金を一括運用する形をとることが多い。また、他の農保事業の業務機能と同様に、基金運用についても地区級市の関与は一部を除き小さい（次表参照）。

各地域の農保基金運用主体

地区	基金運用主体	備考
安徽省六安市霍邱県	省労働社会保障庁農保中心 県労働社会保障局農保処	省：国債購入 県：銀行預金
山西省呂梁市柳林県	省労働社会保障庁農保処 市労働社会保障局農保中心	山西省ではいくつかの市を除いて省農保中心が省内全県の農保基金を一括運用。県レベルで運用は行わない。呂梁市では銀行預金のみ。
山東省荷澤市牡丹区	区財政局会計管理中心	区財政局が農保基金を他の社会保険基金と合わせて一括運用。省内の先進地域（青島市や煙台市など）では県農保機関が農保基金を運用。
福建省南平市延平区	省農村社会保険公司	農保公司（省労働社会保障庁の外郭団体）が省内全県（廈門を除く）の農保基金を一括運用
四川省巴中市通江県	県労働社会保障局社保会計中心	県社保会計中心が農保基金を他の社会保険基金と合わせて一括運用。県財政局が監督。
雲南省楚雄自治州南華県	州労働社会保障局社保会計中心	州社保会計中心が農保基金を他の社会保険基金と合わせて一括運用。一部の市や州（昆明市や楚雄自治州）を除いて省社会保障局（省レベルの外郭団体）が運用。
北京市大興区	区財政局社会保障科	区財政局が農保基金を他の社会保険基金と合わせて一括運用
山東省煙台市招遠市	招遠市農保処	招遠市農保処が市農保基金を運用

注：2007年3月現在

出所：事前調査報告書並びにヒアリングより取りまとめ

² 事前調査報告書（2005年12月）より。

³ 基金残高の地域別（東部・中部・西部）割合の推移を見ると、東部地区が1999年には73%（加入者数の割合は57%）を占めていたが、2002年にはその比率が更に高まって79%（同59%）となっている。また、2005年の省別農保基金規模の上位5省・直轄市は江蘇省、山東省、上海市、浙江省、北京市の順で、これらで全国の農保基金総額の71%を占めている。

⁴ 事前調査報告書より。

このような運用主体の多様化の理由としては、県レベルには国債を取り扱う金融機関が存在しないことからその取引を省に任せることにより、省と県で運用手段の分担を図る場合（安徽省六安市霍邱県）や、県農保基金単独では規模が小さく管理上のコストがかかることから省や市（州）レベルもしくは他の社会保険基金と合同で一括運用を行うことにより、安全性や収益性を確保することを意図した場合（山東省荷澤市牡丹区、四川省巴中市通江県など）等がある。また、当初は市や県により基金運用が行われていたがその管理の失敗から運用権限は省と一部の市に集中させることとしたとされるケースもある（山西省呂梁市）。他方、北京市大興区については、従来は各区が徴収した保険料を北京市が一括して運用していたが、2005年4月からは運用権限が区に委譲されることになった。もうひとつの先進地区である山東省煙台市招遠市についても、招遠市農保処が運用を行っている。

運用状況について見ると、2005年末の農保基金の合計残高310億元に占める各資産の構成は、銀行預金127億元（基金総額の41%）、国債50.67億元（16%）、財政管理92.58億元（30%）、その他投資40.15億元（13%）とされており⁵、銀行預金の形での保有が最も多い。同様に、2004年末の資産構成は、銀行預金が44%、国債14%、財政管理25%、その他17%であった⁶。尚、「その他」は主に非銀行金融機関への預金等を指し、「基本方案」で規定された以外のいわゆる不正投資もここに含まれると思われる。

最近の運用平均収益率は2004年には2.47%、2005年には2.44%（投資収益額は6.94億元）となっており、現在の農保積立利率2.5%を下回っている⁷。一方、協力対象地区の中では、例えば山東省煙台市招遠市や安徽省六安市霍邱県では4%程度以上の収益率を確保している⁸。投資対象が限定されている中で、これらの地区では担当者が相場を見ながら国債売買や銀行預金を適宜行っており⁹、両者をそれぞれどの程度保有するかはその時どきの判断による、としている。

(3) 農保基金運用の課題

以上の状況を反映して、農保基金の運用における課題としては、大きく分けて、①運用収益が低レベルであることと、②運用基金の保全上の問題があること、が挙げられる。具体的に整理すると、以下の通りである。

1) 低レベルの運用収益

(ア) 基金運用手段の限定

上述の通り、現行では農保基金の運用手段は基本的に国債と銀行預金に限定されている。しかしながら、国債の利回りと銀行金利が低迷する中で農保基金全体の収益率は現在の積立利率を下回っている。地域によっては、その時々々の相場にうまく対応するか、独自の基金増加方法に取り組むことによって全国平均を上回る収益率を達成しているところもある

⁵ 労働・社会保障部研修資料（2006年11月）

⁶ 王洪春・盧海元「美国社会保障基金投資管理与借鉴」中国社会科学出版社

⁷ 労働・社会保障部研修資料（2006年11月）

⁸ 山東省煙台市招遠市農保処からのヒアリング（2006年2月）、安徽省農保事業紹介資料（2006年11月）より。

⁹ 山東省煙台市招遠市農保処では、農保基金のうち60%を国債、35%を銀行預金で保有している（2006年2月現在）。安徽省六安市霍邱県の農保基金の場合は、そのうち8割以上が省農保中心により管理されており（残りは県農保処により銀行預金）、省農保中心ではそのうちの30%程度を国債での運用に充てている（2006年5月現在）。

が¹⁰、それは一方で、低い収益率しか実現できない地区も同様に存在することを意味している。このような状況は、後述のような規定外の高リスク投資が行われる一因にもなっている。過去に積立利率が 8.8~12.0%と高いレベルで設定されており、今後は受給者が一層増加してくることも考慮すると、一定の安全性を確保しながらも、現在より収益性を高めるための手段を如何に拡大するかが課題となっている。

そのような背景から、最近、人力資源・社会保障部では政府金融債や中央銀行金融債、銀行保証付社債(AA級以上)への投資について検討するように各試行地区に指示を出す¹¹など、投資手段の拡大を模索している。同部が作成した指導意見案においては、このほかの方法として国家インフラ整備や重点プロジェクトへの投資、また特殊国債発行による基金価値増加の方法を探索する、としている。但し、市場運用による投資ルートの多様化を進めていくためには、その前提として資本市場や制度、並びに農保基金の管理・監督体制の一層の整備が不可欠であるが、後述の通り現在でも基金保全上の問題を抱えている地域も多い。新たな基金増価メカニズムの確立と展開はそれぞれのリスクに見合った収益の確保を保証する制度・体制の構築・整備と一体的に行う必要がある。

(イ) 県レベルの運用による非効率と人材不足

運用収益が上げられないその他の理由として、農保基金の運用が基本的にはそれぞれの県レベルの農保機関に分散しており、効率性を高められないことが挙げられる。上述の通り、協力対象地区においては各種の理由や経緯によって、既に省レベルや他の社会保障基金と合同で一括運用を行っているケースが多く見られた。しかし、基金が小規模である場合には銀行や証券会社との交渉において預金や国債運用¹²をより有利に進めることができない。また、コスト面からも、基金運用に関連する費用をそれぞれ各県レベルの機関が負担するよりも、省などへの運用事業の集約化を行う方が効率的であると考えられる。

更に、人的資源の面でも、県レベルの農保機関が運用主体となっている場合には、限られた人員の中で徴収・給付、加入促進といった業務に加えて運用業務に対応せざるを得ないことや、市場情報や新しい運用・管理手法といった各種の情報へのアクセスが相対的に困難であるといった状況によって、運用能力の向上に制約を抱える地域も多いと思われる。実際に、国債売買を取り扱う証券会社等へのアクセスの問題や運用ノウハウ・人材不足から、県の農保基金の全額を銀行預金で保管している機関もあるとのことである。今後投資手段の多様化が進んでいく可能性を鑑みると、高度な運用技術を備えた専門家を育成もしくは確保することが重要になっていくものと考えられるが、こうした専門人材も省レベルで集中的に活用する方が現実的かつ効率的である。

2) 基金保全の困難（基金流失）

(ア) 農保基金の管理体制の不備

農保基金に関する県レベルでの農保機構内部の管理体制や、省や市の上級機構による監

¹⁰ そうした収益向上のための地方側の独自の試みの「成功例」として、人力資源・社会保障部では新疆呼図壁県による加入者への保険証書を担保にした融資制度にしばしば言及している。同県の 2005 年の農保基金の収益率は 7.3%で全国トップであった。

¹¹ 安徽省労働社会保障庁農保中心からのヒアリング（2006年5月）より。

¹² 後述する銀行間債券市場における取引方式は相対取引である。

督・管理の不備によって基金が流出する事態が度々発生している。その第一は、農保機構による規定外の投資が行われる場合で、国債と銀行預金とされている手段以外の高リスク投資が行われた結果、回収が困難となることによる基金の流失である。第二のケースは農保機構やその関係部門などにおける農保基金の横領・流用によって引き起こされる基金の流失である。これらの事例は国内メディアでも頻繁に報道されており、最近の新聞・雑誌の記事からいくつかを挙げると、2001年の湖南省の農保基金に関する調査において、当時の農保基金の合計4億8400万元のうち、約17%が銀行など金融機構以外への不法な貸付に充てられ、9%が地方政府に流用され、3%は農保機構による横領・流用であった¹³。また、2006年2月よりマスコミ各社によって大きく報道された雲南省紅河州民政局長による4280万元の農保基金の流用事件では、同局長は4月に終身刑を言い渡された。流用された資金は州民政部のオフィスビル建設や、私営企業への貸付等に充てられた¹⁴。こうした横領・流用により明らかになった基金の流失は氷山の一角と考えられている。

これらの規定外の運用や流用・横領が行われる大きな理由として、1998年以降、農保事業の整理と機構改革が展開される中、民政部から労働・社会保障部（現在の人力資源・社会保障部）への移管の過程において各地域で農保基金の管理・監督部門に空白が生じたことが指摘されている。また、農保事業を廃止もしくは新規受入を停止した地域においては、やはり所管移行の過渡期において、それまで事業を担当してきた人員の経費を賄うために基金の使い込みが行われる余地を生んだともいわれる¹⁵。これに対して、人力資源・社会保障部では、未だに民政部門から社会保障部門への農保職能の移管が完了していない地域での移管を推進するとともに、国有商業銀行に開設する農保基金専用口座に農保基金を入れることなどにより基金管理を強化していく方向を打ち出している¹⁶。

（イ）金融機関の運用・制度リスク

上記の農保機構内部の管理体制に由来する基金流失リスクと共に、証券会社をはじめとする金融機関側の運用及び制度上の問題により、農保基金の保全が困難にさらされている。

ここ数年、株式市場が低迷する中で証券会社の経営が悪化し、顧客預かり資産の流用などの不法行為が明るみに出るとともに、破綻状態に陥った証券会社が相次いで閉鎖される状況が続いており、そうした証券会社に投入した農保基金が回収困難もしくは回収不能となるケースが大きな問題となっている。このような未回収の農保資金の問題は、1998年以降、人力資源・社会保障部が農保事業の建て直しを図る中での重要なテーマともなってきた。人力資源・社会保障部によると、農保基金全体に占める回収が困難な資金及び回収不能と確定した資金の割合は、2000年末にはそれぞれ6.39%（12.7億元）、0.68%（1.35億元）であったが、2005年末には5.3%、0.58%へと共に低下した。また、2005年のデータのうち、9.349億元が金融機関の破綻によるとされる¹⁷。しかし、証券会社や投資会社など金融機関への投資により農保基金が被ったこの約10億元という損失額は、人力資源・社会保障部が

¹³ 「財経」（2006年6月26日号）

¹⁴ 中央電視台《焦点访谈》（2006年2月25日放映）、檢察日報（2006年4月22日）他

¹⁵ 王洪春・盧海元「美国社会保障基金投資管理与借鉴」中国社会科学出版社

¹⁶ 「新型農村社会養老保險試行を推進するための意見について」（指導意見案）

¹⁷ 2000年のデータは、安増龍「中国農村社会養老保險制度研究」中国農業出版社（2006年6月）より。2005年のデータは、労働・社会保障部研修（2006年11月）における趙殿国農村社会保險司長の発表資料より。

把握している範囲であり、実際にはそれを上回る可能性が大きいと見られる¹⁸。

現在、農保機関によってはこうした証券会社の破綻・流用リスクを鑑みて、国債売買については制度上、より安全性が高いとされる銀行間取引市場を通じた国債の調達を選好するところもある¹⁹。しかし、今後農保がより高い収益を目指して基金運用ルートを拡大していくためには、このような中国の証券市場の監督・管理、ひいては資本・投資市場に関する法律・制度の未整備に由来する問題が大きな制約となっている。

3.2 農保制度実施に係る評価と課題

3.2.1 農村社会保険司による評価と今後の課題

2007年10月に開催された第17回共産党大会において、胡錦濤総書記が「都市農村住民をカバーする社会保障システムの構築を速め、人民の基本生活を保障する。」との報告を行ない、具体的に次の様に述べている。

「社会保障は社会安定を保証する重要な役割を持つ。社会保険、社会救済、社会福祉を土台とし、基本養老、基本医療、最低生活保障制度を重点とし、慈善事業、商業保険を補充とし、社会保障システムの整備を速めなければならない。企業、政府機関、事業体の基本養老保険制度の改革を促し、農村社会養老保険制度の確立を模索する。」

労働・社会保障部(当時)農村社会保険司、趙殿国司長は、2007年11月27日、28日に広東省珠海市で開催された農保研修会において、上記の第17回共産党大会における報告を受けて、現在までの農保制度の試行結果を次の様に評価し、さらに今後の課題を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。

先ず、農保は農民の生活改善に重要な意味を持つ。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。民生改善の制度作りを通して公正と正義を重視した調和のとれた社会作りを進めるのが、社会建設である。科学的発展観に関する内容を十分に踏まえ、全面調和を実現する。その中で、農保は重要な制度であり、農保の全面的な発展無しには調和も実現出来ない。

次に、農保は三農問題の解決に重要である。第17回大会は、小康社会(いくらかゆとりのある社会)を実現するために2020年までの全面的な小康社会建設を再度強調した重要な会議であ

¹⁸ 「財経」(2006年6月26日号)記事における趙殿国農村社会保険司長の発言より。

¹⁹ 山東省煙台市招遠市農保処からのヒアリング(2006年2月)より。中国の債券市場には、店頭取引市場、証券取引所市場、銀行間市場の3種類がある。1990年代初頭より取引所市場で顧客から預かった国債を用いて証券会社が銀行との間で現先取引を行い、調達した短期資金を株式市場や不動産などリスク投資に流用した結果、国債の買い戻しが遅延もしくは不能になることにより金融秩序が大きく混乱する事態が発生したことを背景として、商業銀行による債券の取引所取引が禁止されると共に、1997年に新たに銀行間市場が開設された。取引所の債券市場は現在「主席位清算制度」(会員証券会社は取引所内にメインシート(主席位)1席保有し、その下で各営業部(席位)が扱う個別の顧客の国債決済口座は全てその証券会社の統一口座に繰り入れて決済を行う仕組みで、国債の決済保管振替機関である中央国債登記結算公司はその証券会社による国債買い戻しの総量のみを把握する)を採用しているため証券会社によるリスク投資や自己勘定への流用が行われる余地が大きいものに対して、個別取引毎に決済を行う「口座清算方式」を採用する銀行間債券市場では制度上も国債の流用リスクは小さいとされる。

った。現在 67%の国民は小康を実現しているが、社会全体で実現出来ていないのは農村が原因である。共産党・政府は、「社会公共サービス均衡化」の方針を打ち出しており、農保の展開を通じた小康社会の実現を目指している。

第3に、農保整備は、都市からスタートし農村へとカバー範囲を広げて行く社会保障政策の一環であり、小康社会実現にとって重要である。農保は大事業であり 10 年単位の事業となる。従って、2020 年に小康社会を実現するためには必ずしも十分な時間は残されていないことを認識する必要がある。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。

具体的には先ず、都市部の企業職員の年金加入を促進し、次に農村の年金、医療、最低生活保障を段階的に整備して行くとしている。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。公的社会保障については、これまで最低生活保障と医療保険に重点が置かれていた。医療保険については、国民皆保険に向けて制度建設が進められている。都市の企業従業員、農村については 2008 年に全てがカバーされる予定である。上記以外の都市部の住民についても来年、再来年に全てのカバーを目指している。中西部地区についても 2009 年末までに全てカバーされる予定である。

一方、今後は年金に重点がシフトしていく。特に農保である。農保は立遅れ、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。但し、これは困難な道のりであり、政府の責任は大きい。

(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。労働・社会保障部（当時）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。しかし、実際の活動はまだ不十分である。各地の実情に応じた制度を構築し、他の関連制度との十分な調整を行う必要がある。

次に、労社部は国務院に農保政策整備の目標設定を申請してきたが、これまでは何れも却下されてきた。しかし、2007 年の申請は指導者に支持された。その内容は、1) 農保の全国会計検査の実施、2) リスクのある基金の処理、3) 前記 2 点を踏まえた指導意見の発表、の 3 点である。

「全国会計検査の実施」については、1999、2004 年の 2 回提案を行ったが何れも実施されなかった。費用の問題があり、指導者にとって目的が明確でなかったためである。「全国会計検査の実施」は現状、問題を把握する上で重要な意味を持つ。制度の健全な発展に生かし、農保制度の全面展開の基礎とする必要がある。

「リスクのある基金の処理」では、流用された資金があれば回収を進める必要がある。これを通じた「組織体制の改善」が求められる。市・県レベルでは、民政部から労社部へ移管が終わっていない所もあり簡単な課題ではないが、実施しなければならない。

第3に、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。しかし、これまでは政府補助が不十分であった。1986 年から考えると 20 年以上経過しており、この間様々な困難があったが、現段階では成功していると言えるのではないか。最近、経済条件が整った地域では様々な成功例（良い経験）が出てきている。特に珠海市や広東省など改革開放政策の

最前線に立っていた地域は農保においても同様のことが言える。これまでの努力の結果、農保は2,000県で展開されており、全国で5,400万人の農民が加入、積立金の総額は360億元、300万人の農民が年金を受領している。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」がある。

「土地収用農民」は新型農保の突破口であり、労社部として重視している。労社部の許可が無いと土地は収用出来ない、また土地収用農民に対する職業訓練を実施する等の施策がスタートした。収入源が無くなる土地収用農民の収入を確保改善することが重要なテーマであり、そのために農保が重要な意味を持つ。「土地収用農民」に対する政策は明らかに進展しており、きちんとした方針が出ている。是非、年内に地方でも関連政策を打ち出して欲しい。先ず政策を打ち出して、中央と合わないものは徐々に修正を行うことが重要である。

「農民工」に対する制度（1工場2制度）については、2004年に政策がスタートし、首相も評価、支持している。個人口座を主とする点は一般農保と同様である。大半の農民工は都市で生活しているが老後は農村に戻る。制度の最終形態は未定であるが、個人口座方式であることには変わらない。

(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と調和した制度

ある国務委員は「農保は、最初は広い範囲をカバーし、そのレベルを維持しながら多層的で持続可能な内容へ変えていくことが重要」と述べている。その前提の下に、現状では都市部の年金給付レベルが高く、農村の年金給付レベルが低いことを踏まえ、最終的には、都市部と農村部の年金を調整した（中国版皆年金）制度の構築も考えられるが、その道はまだ遠いとする。また、国情を考えると一気に社会保障のレベルを引き上げることは出来ない。都市-農村のカバーは長期目標であり、また制度のあり方は政権に影響を与える可能性すらあるので慎重に進める必要がある。

2) 何故個人口座か

個人口座は農村の実情、農民の考えに合致している。農村は依然として小農経済であり、目先のことを重視せざるを得ない。個人口座は柔軟性があり移転も出来るというメリットがある。都市部の年金についてはポータビリティ確保が難しいのではという問題もあるが、これは都市部の年金における社会プール金の流用問題があるため、未だ解決出来ていない。しかし、個人口座は個人が納入した保険料、企業からの補助、政府の財政補助が1つの口座の中に入っており、農民にとって分かり易くこの点でも有益である。

農村の高齢化問題は大変深刻である。毎年、1,000万の農民が労働力として都市部に流れしており、中西部の農村においては、農村に残ったのが殆ど老人または子女といった状態となっている。その中でも特に貧困農村の老人の70%が老後生活の問題を抱えている。個人口座は人口高齢化にも対応可能であり、既に農保制度の基盤となっている。日本の国民年金においても、最初は農民・自営業者向けのものであったが、その後全国民へと広がった経験がある。

3) 財政補助を活用した所得増加策としての農保

農民にとって最大の課題は所得増加であるが、これまでの政策は効果が薄かった。農保整備は農民の所得増加に繋がるものである。その際に重要なのは政府補助であり、これが無くてはダメである。財政収入は5兆元を突破した。これを民生改善に注ぎ込むことが重要である。条件が整っていないと実施しないというのではなく、中西部でも条件が良い地域から積極的に進めて欲しい。実際に進めるには既存の高齢者支援制度との調整も必要となるが、決められた制度を重視しながら工夫した展開を行って欲しい。

個人口座を重要な個人金融資産として有効に運用することも重要である。担保貸付等の活用が進められているが大きな効果がある。

4) これまでの経験を生かした展開

都市の制度を農村に広めていくという考え方をする人もいる。これを完全に否定はしないが、それには、1) 考え方を变える、2) 政府支援を行う、3) 制度上の保障を行う、という3つの要素が欠かせない。因みに、これまでの経験で明らかなのは、1) 経済発展レベルに応じたものにする、2) 個人口座方式が有効、3) 政府投入が不可欠、4) 既存の高齢者への十分な配慮、5) 弾力性のある制度構築、の5点である。

また、最低生活保障と医療保険は農民でも都市の条件を満たせば加入できるが、農保はそれほど簡単ではない。慎重な取組みが必要である。

5) 「土地収用農民」

「土地収用農民」に関しても、収用後は都市年金に入る場合もあるが、実際は保険料を払えない場合が多い。慎重な検討が必要である。「土地収用農民」の新制度は公平性への配慮を重視している。また、過去に収用された人も対象とする。収用は労社部の許可無しには出来なくなったが、これは我々の権利を示すと同時に責任も有することになる。制度は出来たが、制度運用は未だ不十分な点があり共に努力していきたい。

6) システム開発の進展

システム開発は日中合作事業の重要な成果の1つであった。

農保の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している。成果を上手く生かすために今後現状を検証し普及に努めたい。個人口座は管理が複雑でありシステムの支援無しには実現が困難である。これまでの成果を是非上手く利用して欲しい。

(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。

会計検査の実施に伴い気を付けて欲しいのは、上手く担当者に説明して理解を得ることである。目的は制度、基金運用の健全な発展にある。

また、上海の社会保障基金の流用問題、都市部企業職員の積立金流用問題等のメディアの報道には十分留意して欲しい。ルール違反が多く行われているという報道はメリットがない。制

度への不信、納付した保険料の返還に繋がれば政府が困る。

但し、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。流用者が責任を持って回収を行う。各地域で努力して頂くと同時に、労社部も破綻した金融機関からの回収に努力する。

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。試行地区の決定は、中央政府レベルでは財政部が行うことになるが、省・市レベルでも条件を見て積極的に独自に試行地区を設定し農保事業を推進して欲しい。

3.2.2 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。2006年2月のワークショップ1においても農保司は指導意見案（第1次案）を発表し、やはり関係者から意見、コメントを得る機会を設けたが、それに次ぐ機会であった。

その後11月の意見聴取の結果等を踏まえ、さらに農保司は指導意見案の検討を進め、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。

農保司担当者も、指導意見案の中で提示した「新型農保」は、①基礎年金、②個人口座から成るものであるが、概念はまだ初歩的段階のもので、これから詳細を詰めていく必要があるとしていることから、検討途中の案と考えられる。

さらに、農保司担当者は、今後この指導意見案の検討を通して、次の2点を実施する必要があると指摘している。

- ① 農保に関する認識の統一：各地域間、及び関係機関で農保に関する共通認識を醸成し、賛同を得ること。
- ② 年金数理に基づく制度設計：現在進めている年金生命表の作成を受けて、年金数理計算を行い、制度設計を行うこと。

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において労働・社会保障部(当時)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。7次5カ年計画から20年が経ち、その基盤は出来た。中国の実情を見ても農村部の制度が先行するのは賢い選択と言える。

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。

財政投入は、待遇調整（上海では08年数十元~100元給付額を引上）、利息補助（積み立て額の2~5%）においても実施されている。農民が最低生活保障額以上の拠出をすれば、最低生活保障額の2倍の年金が受給出来るという状況が整いつつある。

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GNP/人が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) 新制度の成果の期待について述べたい。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元は未加入の人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方法となる。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。なお、07年で60歳以上の農民は1億400万人なので、750億元の財政負担となるが、この制度整備を通じて、革命・改革に貢献した高齢者の老後保障ニーズに応えることが出来る。

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、そのことがカバー率20%という現状となっている。この方式では、都市農村両方をカバーするという方針に矛盾する。中国では地域差も大きく、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、相互扶助が実現でき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となるが、納付基準が単一で、給付レベルが一律のサービス内容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。

以上が、農保司盧処長の説明であるが、次に2008年3月に発表された農村社会養老保険指導意見案に基づき、さらに検討が加えられた2008年10月時点の農村社会養老保険指導意見案を示す。

新型農村社会養老保険試行活動展開についての指導意見（案）

共産党中央、国務院は農村住民の社会保障問題を大変重視し、農村住民の最低生活保障、新型農村合作医療などの制度を相次いで構築し、その成果も上げている。しかし、農村社会養老保険は制度全体の整備が立ち遅れており、都市部及び農村の発展、更に農民の老後生活に関するニーズに適応できなくなっている。従って、都市部及び農村部住民をカバーする社会保障体系の構築を加速し、農村住民の老後保障の問題を解決するため、国務院は過去展開された個人を主とした個人口座による農村社会養老保険（以下、旧農保とする）の試行結果を基礎として、新型農村社会養老保険（以下、新農保とする）の試行を行うことを決定した。試行を通じて、個人による保険料納付、集団による補助、政府による補助の組み合わせ、また、基礎年金及び個人口座を組み合わせた新農保制度の構築に向けた検討を行う。それによって家庭での扶養、土地による保障、社会的な救済などの関連政策・措置と組み合わせることで、農民の老後の基本的な生活を保障する。ここに、試行業務について以下の指導意見を提起する。

一、基本原則

新農保試行には「基本レベルの保障、広いカバー範囲、柔軟性、ポータビリティ、持続性」を堅持する。農保は先ず低い保障レベルから開始し、経済の発展及び各方面の受け入れ能力にも適応出来るようにする。個人（世帯）、集団、政府がそれぞれの責任を合理的に分担し、それぞれの権利及び義務に基づき、社会的な公平性を重視し、政府主導と農民の任意加入制の組み合わせを堅持する。

二、任務・目標

新農保の試行に係る目標と任務は、2009年に各省、自治区、直轄市から選出された一部の県（市・区、旗）において試行を開始し、2010年より試行を拡大することである。2012年に制度のカバー範囲を全国の（農村人口を有する）県（市、区、旗）に広げ、加入率を50%以上にする。2017年までに加入率を80%以上とし、2020年には基本的に全国をカバーする。

三、加入対象者

満16歳以上の、都市部職工基本養老保険制度に加入していない農村住民が新農保に加入することが出来る。

四、納付基準

新農保に加入する農村住民は規定に基づいて保険料を納付しなければならない。個人が支払う保険料は、当該地域の県レベル又は県レベル以上の行政区の前年度の農村住民の平均純収入を基数とし、保険料率は通常その5%を下回らないこととする。保険料は加入者が希望すれば多く支払うことも可能であるが、基数の30%を上限とする。具体的な納付基準は県レベル以上の人民政府が当該地域の実情に応じて確定する。

五、個人口座

新農保は手続き機関で加入者毎に個人口座を開設する。

省レベル以下の地方政府は加入者に対して補助を行わなければならない。具体的な基準、各レベルの地方政府の負担比率については当該地域の実情に応じて決定する。条件が整った村・集団・企業は加入者に対して補助を行わなければならない。その他の社会経済組織が加入者に補助を行うことも奨励する。地方政府・村・集団・企業、又はその他の社会経済組織が加入者に行う補助及び資金的なサポートは計画出産対象者、村の義勇兵、重度の身体障害者、貧困層等の特殊な対象者に対して注がれるべきで、様々な方法を用いて彼らの保険料納付のための資金に関する問題を解決する。

個人の保険料納付、またそれに関連する補助、資金的サポート及び利息収入は個人口座に記載され、完全に積み立てとし、口座での管理を行う。

加入者が満60歳に達した場合、本人の口座内の積立額及び平均余命等の参考値に基づいて、保険数理の原則に基づく受給基準を確定し、月毎に個人の口座に年金が支払われる。

六、基礎年金

満60歳で、納付期間の累計が満15年となる加入者は毎月60元の基礎年金を受給することが出来る。満60歳で納付期間の累計が15年未満である加入者が15年に達するまで追納した場合は、基礎年金を受給することが出来る。満60歳で納付期間が15年を超えた場合、納付が1年増加する毎に基礎年金が2元追加される。

新農保制度の施行時に、既に満60歳以上の加入者は（追納する場合）年齢が1歳増加する毎に納付期間を3年減らす（必要最低納付期間15年を60歳から65歳の人の場合1歳毎に3年短縮する。例、61歳12年、62歳9年、……、65歳0年）。保険料一時払いの場合（その加入期間は）納付期間に算入し、基礎年金を受給することが出来る。父母の保険料を子女が納付することを推奨する。65歳以上については基礎年金を直接受給することが出来るが、その場合、子女は保険に加入し保険料を納付しなければならない。

基礎年金の財源は中央財政が提供する。省レベル及び省レベル以下の条件が整った地方財政は中央による基礎年金の下、資金を調整し、現地政府の財政による基礎年金の基準引き上げに用いることができる。基礎年金の給付基準は経済発展及び物価指数などに基づいて適宜調整を行う。

七、基金管理

試行段階において、新農保基金は県レベルを採算バランスの単位とし、基礎年金及び個人口座の基金はそれぞれ分けて管理する。新農保の給付金は県レベルの社会保障部門と財政部門が予算を編成し、上級レベルに報告を行う。上級の関連部門はその内容を査定後、（年金支給のための）資金を振り分け、給付金が期日通りに満額給付されるようにする。

個人口座内の積立金は納付期間内において、中国人民銀行が発表した金融機関の元建て定期預金（1年）の利息を下回らない利率で計算を行う。利子の計算に関する具体的な規準は社会保障行政部門、関連部門が基金投資の運用状況に応じて決定する。利子の基準より高い収益については調整金口座に繰り入れられる。個人口座基金の管理規準は別途制定する。

八、基金の監督

各レベルの社会保障行政部門は新農保基金の業務を日常の管理監督業務の一つに含め、管理

監督責任を遂行する。基金の調達、使用、投資・運営の全ての過程において監督・統制及び定期検査を行う。基金の安全性に関する事項については何時でも措置を講ずることが出来る。財政、監察、査定、監督及び社会的な監督を強化する。関係部門は効果的な措置をとり、基礎年金及び個人口座基金の全過程における監督を強化する必要がある、何時でも正確な個人への給付がなされることを保証する。基金のリスク予測システムの構築については基金の安全性を確保する必要がある。

九、業務処理能力の構築

県レベル及び県レベル以上の政府における社会保障部門は新農保の手続き機関を整備し、郷・鎮の労働保障所の人員を決定し、加入登録、個人口座の開設、年金資金の徴収、年金給付等の業務を行う。新農保の手続き機関の person 費及び業務に係る経費は同レベルの財政予算に組み入れることとする。

新農保の業務管理に関する規則、制度の制定及び整備を行い、業務手順を整え、内部統制制度、基金の審査・監査及びディスクロージャーを構築並びに整備する。

新農保の情報管理システムの構築は社会保険情報管理システム（金保工程）建設の一環とし、現代の IT 及び金融ネットワークを十分に生かすことによって、農保業務に効果的で迅速なサービスを提供する。

十、制度の連結

試行を実施した時点で、既に旧農保に加入し、満 60 歳で且つ年金を受給している加入者は引き続きこれまでの個人口座年金を受給し、且つ基礎年金も受給することが出来る。既に旧農保に加入し、満 60 歳未満で且つ年金を受給していない加入者は、新農保の納付基準に基づいて引き続き納付を行わなければならない、旧農保の個人口座の積立金は新農保の個人口座と合算し、新農保の基準に基づいて計算され、且つ相応の待遇をうけることとする。

試行の実施後、既に農民工養老保険に加入し、農村に帰郷した農民工は年金を戸籍地に転入し、新農保に加入することが出来る。農民工の年金個人口座の積立金は新農保の個人口座に預け替える。受給条件を満たす場合、新農保の基準に基づいて計算、給付を受ける。

試行の実施後、新農保に加入し、その後都市職工基本養老保険に加入した農村住民は、新農保の個人口座の積立金を都市職工基本養老保険の個人口座に預け替えることが出来る。都市職工基本養老保険の受給条件を満たし、合わせてその待遇を受ける場合は新農保の基礎年金を受給することは出来ない。都市職工基本養老保険の待遇を受けることが出来ない場合は都市職工基本養老保険で規定された一部の資金を新農保の個人口座に繰り入れることが出来、新農保の基準に基づいて給付を行う。

計画出産の奨励補助金を受給している加入者で新農保の受給条件を満たす者は、同時に新農保の基礎年金も受給することが出来る。（他の補助制度からの補助金額に影響を与えないために）新農保の基礎年金の 50%は世帯収入とみなさない。

十一、ポータビリティ

新農保の加入者が地区を跨いで移動する場合、新農保の連結及び個人口座の積立金は新たに年金に加入した地域に移動させることが出来、その地域の関連の基準に基づいて計算し、且つ

相応の待遇を受けることが出来る。転入地で新農保の試行を行っていない場合、保険関係の連結及び個人口座の積立金は暫定的に元の加入地域で保管し、条件が整ってから移転することとする。

十二、組織・指導の強化

国務院は農保の試行業務指導グループを組織し、試行の実施及び総括、推進の業務責任を負う。指導グループの事務局は人力資源・労働社会保障部に設置する。地方の各レベルの人民政府は新農保の試行業務の重要性を十分に認識し、科学的発展観の徹底、都市及び農村の統一的な発展、突出した民生問題の解決、和諧社会構築に向けた重要な業務として、現地の経済発展計画及び年度の目標管理の査定体系に組み入れ、その指導を強化する必要がある。各省、自治区、直轄市及び試行地区の人民政府は、人力資源・社会保障、財政、発展改革委員会、人口出生計画委員会、農業、民政等の部門によって組織された新農保試行の指導機関を設置し、関連の政策を調整し、業務指導及び監督を強化する。各レベルの人力資源・社会保障部門はその職能を果たし、新農保の統一計画、政策制定、統一管理、総合的な協調を行わなければならない。

十三、試行実施方案の制定

省レベルの人民政府は当該意見で提起した試行目標任務、基本政策及び業務の流れに基づいて、十分な検討を行い、論証を多方面で行い、詳細な年金数理上の検討を行った上で、現地の実情に照らし合わせて実行可能な実施方案を制定し、且つ試行地区を選出し、人力資源・社会保障部、財政部に報告を行う必要がある。

十四、世論・宣伝業務への取組

新農保制度の構築は多くの農民の利益に直接関係するものであり、また政策性の強いものでもある。試行各地では、一般的で分かり易い宣伝方法を用いて、試行業務の重要性と意義、基本原則及びその方針・政策の宣伝を強化することで、農民に恩恵を与える政策に対する理解を深め、新農保に関して世論の正確な方向性を堅持し、更に多くの保険加入を促すものとする。

3.2.3 総括

本章では、先ず各協力対象地区における農保制度の試行状況と今後の課題、次に人力資源・社会保障部農保司に依る評価と課題、および農保指導意見案の内容を見てきた。中国政府の努力により徐々に農保制度の試行範囲も広がりを見せつつあるが、現在試行されている農村社会養老保険制度の評価と今後の課題は、以下のように総括するのが妥当と考えられる。

- ① 現行の農保制度は、個人口座、任意加入、政府補助を基本としたものであり、保険料を払える比較的余裕のある人が加入し政府補助を受けるものである。老後に備えた私的年金（個人貯蓄）と比べてよく、現状では公的年金制度（社会保険）とは言えない。

人力資源・社会保障部農保司はこの点に関して、「私的年金と公的年金の違いは、強制加入か、任意加入かにあるのではなく、政府の役割によって決まってくる。公的年金は普遍性が必要であり、全ての国民に恩恵が及ぶことが必要である。農民が年金制度を十分に理解していない段階で強制加入制を導入しても農民から受け入れられない。新型合作医療保険でも、当初外国専門家から公的医療保険制度ではないとの同様の指摘も受けたが、その後公的医療保険制度として着実に育ってきた。

農保は経済レベルの高い地区は強制加入でもいいが、現状では低い地区もあり任意加入制で始めるのが妥当である。政府主導の仕組が徐々に出来ていけば、公的年金制度と呼べるものとなり、農民の意識の低さも解消が期待出来る。農民の理解を得た上での参加が重要であり、財政補助拡大を通して全員加入を目指したい。」と説明し、今後強制加入を前提とした公的年金として制度を育成していくことを示唆している。

- ② 第17回共産党大会において、「都市農村住民をカバーする社会保障システムの構築を速め、人民の基本生活を保証する」方針が打ち出され、社会保障制度の中でも、基本養老、基本医療、最低生活保障制度の3つが重点とされた。その内の2つ、最低生活保障制度と新型合作医療保険制度については中央政府からの財政支出もなされ、実施範囲も今後2年間の内には全国カバーを達成するとの見通しもある。一方、農保制度は3者の中では整備は遅れており、中央財政の支出も未だ実現していない。

社会保障制度の一角である公的年金制度は、法律に基づき一定範囲の国民全員を強制的に加入させ、所得再分配、年金の実質価値の維持が行われるものである。言い換えれば、その時々々のGDPを合理的に再配分する社会的な仕組みでもある。しかし、現在は法的根拠が無いまま任意加入を前提に試行を続けている段階であり、本格実施のためには、加入対象者、年金方式（積み立て方式、賦課方式等）、加入方式（強制か任意か）、関連法整備の実施等に関し、関連機関との合意形成が必要であり、より根本的には対象となる農民からの制度に対する支持と信頼を得ることが一層求められる。

ある中国人社会保障研究者は次のように指摘している。「今後留意すべき点、1つは農保制度の対象人口の変化を考え、どういう人達が農保の対象となるか、もう1つは高齢者所得保障がイコール農保制度なのかどうか。高齢者向け所得保障において、年金制度は他の高齢者福祉制度や扶助制度との連結が必要である。例えば、一部の地区では50歳、60歳、70歳になった人に無拠出老齢年金が給付されている。

基本的に拠出型の年金制度には賛成である。しかし、制度を一元的なものにするか多元的なものにするか、視野を広げて考える必要がある。例えば農村における五保戸制度は高齢者を保護するための別の社会福祉制度で対応している。計画出産世帯等特別世帯も他の社会福祉制度で対応出来るのではないか。つまり福祉制度、公的扶助制度と年金制度との連携等も含めて研究する余地が未だ十分に残されている。」と指摘している。これは現行試行制度の十分な評価とそれに基づく総括、改善提案のさらなる必要性を指摘したものである。

- ③ 2008年3月の指導意見案において、中央政府からの財政資金により、基礎年金として国民全員に最低生活保障水準以上の年金を支給出来るようにする案が示されているが、制度実施時点で60歳未満の人の場合、農保制度に加入していることが支給の前提条件とされており、そのまま実施されれば本来の目的を逸脱して現行農保の加入促進に使われる恐れがある。また、結果として個人貯蓄としての現行農保に手厚い政府補助を与えることにもなるが、その点は疑問である。導入するにしても、老後のために前もって備えることを奨励する意味で、ある程度のインセンティブとなる程度（10～20%程度）に留めるべきである。また、現行農保に過度の努力（財政負担）を払い加入促進するのも問題である。

すなわち、保険料を支払うことが出来る加入者に補助することは所得再分配とまさに正反対のやり方になりかねない。経済が豊かな地域に対して、若しくは負担能力のある人に対して保険料を免除したり補助したりすることは、逆に格差を広げることになりかねない。保険料納付時、年金給付時における公的補助のあり方を、何れにしても社会的公平性の確保という観点から十分研究することが必要である。

- ④ 何れは本格的な社会保険としての全国民を対象とした公的年金制度を構築すべきである。そこへ中央財政の投入を通じて地域間の所得格差を軽減し、全国民の老後生活の安定に寄与するようにすべきである。障害者年金・遺族年金を含めることも検討課題である。さらに、このような年金制度構築と同時に、制度を円滑に運営して行けるよう中央・地方を通じた行政組織の整備・予算の確保を進める必要がある。

前出、中国人研究者は次のように指摘している。「行政組織の整備は当然必要であるが相当地に複雑かつ微妙な問題でもある。しかし、新しい農保組織体制を別途作るのか、現状の社会保険業務実施体制の中で対応するか結論が出ていない。その理由として各地域の格差が大きいのことが挙げられる。例えば長江デルタ地帯、若しくは珠江デルタ地帯では格差がそう大きくないので1つの農保制度そして単独の組織体制で対応出来るようが、立ち遅れている中西部では格差が大きいのので、一つの農保制度そして一つの組織体制では十分に高齢期の所得保障に対応し得ないということがあるかも知れない。」各地域の社会経済条件に対応した制度整備が必要であることが改めて指摘されたと言える。

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

4.1.1 農保行政組織の現状

(1) 現在までの経過

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（当時、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。現在でも極少ない一部の省では農保事業は依然として民政部門に属し、民政部門と労働・社会部門が互いに責任を押しつけ合う無管理状態となっている。地方政府によっては、民政部時代に徴収した保険料を農民に返却し、民政部門による農保制度を完全に廃止した地区もある。この他にも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。また、農保基金からの資金流失や中央からの統一的な政策が出されていないことから、移管された業務の中止を余儀なくされ、関連の農保行政部門が廃止された地区もある。

2007 年に農保事業に対する会計検査が実施された。これによって基金の運用状況の把握、流用された基金の回収、農保関連組織の刷新等が行われ、この結果及びその後実施された措置に基づき農保制度の整備と健全化が一層推進されることが期待されている。

2008 年に入り、中国政府の民生重視という方針の下で、農保制度整備が実質的な進展を遂げる段階に入ろうとしている。北京や広東省、江蘇省、浙江省などの先進地区は先行して農保制度を大々的に実施しており、これらの地区では農保制度、行政組織も整備されている。これら先進地区が全国の農保行政組織の整備をリードしていくことが期待される。

(2) 現行農保の実施体制

現行の農保制度の基本的な実施体制は次図に示す通りである。

現行農保の実施体制

行政レベル	行政機関	業務実施機関
国（中央政府）レベル	人力資源・社会保障部農村社会保険司 （以下「農保司」）	社会保険事業管理センター
省レベル	労働社会保障庁農村社会保険処 （以下「農保処」）	農保センター（一部の省は未設置）
市レベル	労働社会保障局農保処 （以下「農保処または農保科」）	農保センター（一部の市は未設置）
県レベル	労働社会保障局 もしくは農村社会保険局	農保センター

中国の行政システムの特徴の一つとして、機能別の機関及び指導系統が中央政府レベルから末端レベルの地方政府まで縦に繋がっていることが挙げられる。また、各行政レベルにおいて、方針を統括する行政機関（職員の身分は公務員）と方針に従って業務を実行する機構とがあり、

2 種類の機関の組み合わせで行政が行われている。後者の機構は、多くの場合直轄の「事業単位」と呼ばれる法人であり、日本の特殊法人に相当する。職員の身分は公務員ではないが、給料は基本的に地方財政から賄われている。農保制度においても、各レベルにおいて2種類の機関が基本的に設置されている。

各行政レベルの機能、役割は以下の通りである。

国レベルでは、農保司は農保制度全般に関する基本政策策定と全規則の制定及びその伝達が中心的な役割である。社会保険事業管理センターは、農保基金管理を含む農保事務全般および農保年金数理の指導、農保事業の計画策定実施指導等を行っている。

省（自治区・直轄市）レベルの農保処は、各地区の状況に合わせた具体的施策／制度設定を行うと同時に、管轄の市・県の農保機関の活動の監督・指導を行っている。一方、農保センターは、地区内の農保業務全般に関する指導、農保基金の統一運用を行っている。

地区級市（自治州級市）レベルの農保処（または農保科）は、下級機関への政策伝達、監督、指導を行っている。また一部の地区では、農保センターが置かれ、所管各県の農保業務の監督、指導を行っている。

県（地域によっては市）レベルの政府が、農保制度の実施主体であることは、前述の「基本方案」に規定されている。具体的には、「県（市）は、「農村社会養老保険暫定管理弁法（＝規則）」を制定し、養老保険基金管理委員会を設立し基金の統一管理を行い、さらに、養老保険事業管理処（当時は、民政部の地方出先機関である民政局に所属）を設立し、具体的な業務の取り扱いを行う」と明記されている（資料1「基本方案」参照）。一方、県の農保センターは、県内の農保制度加入者の個人口座情報の管理、農保基金の集金と給付、基金収支バランスの管理、基金の運用を行っている。

郷・鎮レベルでは、農保処（または農保弁公室、劳保所）、農保代弁員、村レベルでは、農保代弁員が設置され、その主な役割は、保険料の徴収や保険金の支給、農保制度推進のための普及・啓発活動となっている。

また、どの行政レベルの機関であれ、人員は数名の場合が殆どある。特に県級レベル以下では、政策の策定や業務の監督／指導を行ういわゆる幹部職員と、定まった業務を遂行するいわゆる実務者との区別は必ずしも明確ではない場合がある。同一人物が幹部と実務者を兼任しているケースは、中国の他の行政においても見られるが農保事業も同様である。例えば、現在、農保制度業務運営の中心である県級レベルでは、実務を遂行するための農保センターが「事業単位」として全国的に設置されているが、県の農村社会保障局から公務員である職員が出向し、農保センターの幹部として実務を行いながら監督／指導が行われているのが現状である。

(3) 協力対象地区の農保行政体制

本件プロジェクトの協力対象地区は、その実施に協力し農保行政組織の整備に力を入れてきたことから、行政組織の整備が全国の一般的な地域と比較して進んでいる。2 回実施した評価モニタリング調査の結果によると、8 つの地区全てにおいて各レベルの農保行政組織が設置され、県組織には基金の徴収・会計・出納・会計検査などの機能が設けられた。平均職員数は2007年7月末（1回目調査結果）の6人から2008年5月末の7.6人（2回目調査結果）まで増えたものの、地区によりばらつきが見られる。雲南省南華県ではわずか3人だが、山西省柳林県では10人配置されている。本件合作プロジェクト開始後、農保行政体制の変革を実施したのは、8地区のうち柳林県と霍邱県の2地区のみであり（評価モニタリング調査結果：試行地区農保

組織の概況を参照)、必ずしも各地区において、農保行政組織の整備は重点的に実施されていない。

協力対象地区における農保組織体制の概況

		2007年7月末現在	2008年5月末現在
農保行政体制の現状	組織名称	農村社会保険事業処/管理センター(8地区)	農村社会保険局/管理センター(6地区)
	担当業務	基金の徴収/会計/出納/会計監査(8地区)	基金の徴収/会計/出納/会計監査(6地区)
	平均職員数	8地区の平均6人	7地区の平均7.6人(南平5人、通江9人、南華3人、柳林10人、大興8人、荷澤9人、霍邱9人)
農保行政体制の変更の有無	変更あり	1地区(柳林県) (2006年1月~2007年7月の間)	1地区(霍邱県) (2007年8月~2008年5月の間)
	変更なし	7地区	6地区
変更内容と目的		適切な業務活動を図ることを目的として、幹部を1人増員。また、業務管理のさらなる質的向上を目的として、基金会計事務及び組織経費の会計事務にそれぞれ専門の担当者を配置した(柳林県)。	組織編制の健全化(霍邱県)。
調整後の効果		一定の効果あり(柳林県)。	一定の効果あり(霍邱県)。
効果の具体的内容		活動効率を高め、さらなる科学的、基準化された管理を図ることが出来るようになった(柳林県)。	新型農保活動遂行のための基盤づくり(霍邱県)。
農保行政組織の問題点	業務経費	1. 郷・鎮、村レベルの農保専任職員に給与と経費の確実な保証が必要 2. 経費不足により、普及啓発活動に支障が生じている。 3. 県レベルの農保取扱機構の業務経費を財政予算に組み入れておらず、安定した資金源がない。 4. 保険料徴収業務の拡大強化の進展が緩慢である。	1. 業務経費が不足
	組織・人員配置	1. 専門の農保機構は県、郷にしか設置されておらず、省と市には農保専門の行政組織が設置されていないため、業務連携が難しい。 2. 専任職員が不足、特に鎮レベルの農保取扱機構の職員が不足(業務能力がまちまちで、また業務分担が不明確) 3. 監査部門の職能を強化すべき	1. 専任職員が少なく、鎮レベルの農保業務組織の人員が定着せず、能力もばらばら、役割分担が不明確で、要求に応えることが出来ない。 2. 農保組織のランクが低く、複雑な農保業務の実施と完成に不利。 3. 省・市では農保の行政組織が設置されず、業務が一貫しない。
	制度と管理		1. 経済成長に伴う農保政策と制度の見直しがされていない。 2. 先進的な行政管理制度と方式の欠如。

出所：2007年9月及び2008年6月評価モニタリングアンケート結果を基に、調査団が作成

(4) 農保機構の予算措置

現行の農保制度では、県レベル以下の農保関係組織の事業経費(農保制度の維持・管理・運用に係る費用)に対する財源措置は、都市部養老保険と異なっている。都市部養老保険制度では、事業経費は全て地方財政から賄われているのに対して、農保制度では、「農保機構設立当初は、地方財政から開業費を一括拠出できるものの、過渡期を経て、徐々に全ての費用を管理サービス費(予定事業比率: 毎年の収入保険料の3%)から賄うこと」(基本方案)とされている。

その一方で、農保司では2002年頃から、事業経費を管理サービス費からではなく地方財政からの拠出に誘導する考えが出ている。このように中央政府レベルでの方針が確定しないまま、各地区において異なる予算措置が取られている。地方財政から管理費用を全て賄う地区、92年に公布された基本法案のままの地区と様々であるが、十分な予算を確保できない場合も多く、必要な人員数を確保できない、あるいは専任職員を配置できない、給料を支払えないといった問題が発生している。

4.1.2 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以下に挙げる多くの問題が存在している。

(1) 経費の不足問題

2回実施した評価モニタリングアンケート調査結果に拠ると、事業経費不足の原因として、①郷・鎮、村レベルの農保専任職員の給与負担が大きいこと、②経費が殆ど独立採算制であること、の2つがあげられている。前述の通り、都市部の養老保険の事業経費は政府財政から全額支出されるが、農保制度の場合、経費財源は一般的に収入保険料に依存しており、一定額が最初から確保されている訳ではない。一部の地区では県レベルの農保関連行政組織の事業経費すら県予算に組み入れていないため、安定した財源が保証されていない。また、事業経費が県の予算に組み入れている場合でも、農保事業の活動対象となる地域範囲は広く、業務量、必要経費が共に膨大であることから、県レベルの財政予算だけでは不十分であるのが実態である。また、普及啓発の経費不足が、宣伝力そのものの不足と相まって、加入率の向上、保険料徴収活動の強化に支障をきたしている。

(2) 制度と管理の未構築

1992年の基本法案が公布されて以来、中央レベルでは未だに農保政策が公表されていない。国の一号文件或五カ年計画の中に農保制度整備を加速する旨の記述が見られるものの、具体的に統一した農保制度の確立は難航している。中国における近年の経済成長を踏まえた農保制度の見直し、先進的な行政管理制度の構築も実現していないのが現状である。

(3) 農保関連業務組織に関するその他の問題

農保関連業務組織に関するその他の問題としては、各地区から以下が指摘されている。

- 専門の農保組織は県、郷にしか設置されておらず、省と市には専門部署が無いため、上位機関との円滑な業務連携が困難である（四川省通江県）。
- 専任職員が不足し、鎮レベルの農保組織の職員は業務能力に差がある。また職員間の役割分担が不明確である。
- 現在、農保組織には業務監査部門が設置されていない。さらに書類管理や普及・啓発担当職員がいない。郷・鎮に専任の職員を置き、彼らに対する研修も強化する必要がある。
- 各地方政府（省、市、県）による加入者への補助金が無く、農民の加入意欲が低い。中央政府は農保政策に関し、現在統一された方針と政策を示しておらず、各地方政府幹部

の農保制度建設に対する認識も不十分で、意識も統一されていない。従って、農保制度の改革の足取りが遅い。農保の政策的位置付けが明確でないことから、農保行政体制の不備、経費不足、人手不足の問題を招き、時に正常な運営も困難になっている。

4.1.3 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

2007年末、農保事業に対する会計検査が完了し、2008年からは、中国共産党が第17回党大会で提唱した「都市と農村をカバーする社会保障制度の整備を加速させる」という目標の早期達成を目指して、農保業務のより上級の政府レベルへの移管とそれに対応した行政組織の整備が求められている。

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。現在、（経済条件が比較的似通った）県以下の行政レベルで農保行政専門の組織を設置することは可能であっても、一方、省・市レベルにおいて組織が設置されるためには、省・市レベルにおける農保に関する明確な政策・方針立案、制度構築、予算確保等が条件となる他、経済条件が大きく異なる省内の制度・内容を統合する必要がある、容易ではない。一方、都市部養老保険制度では、省レベルの統一管理が出来ていないために、各地政府が独自のやり方を取り、制度や管理体制が異なり、年金制度の統合、省間移転、情報システムの統一の大きな障害となっている。また、各地政府における人員、能力を確保できにくいことも事業の問題となっている。都市部のこの経験を踏まえて、農保制度・組織においては、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、管理して行くことは必然的な趨勢と思われる。都市部でまもなく実現する省レベルの統一管理を参考に、農保制度では、省レベルにおいて集中的に統一管理・監督し、市と県ではそれぞれ独立の組織を設置して、サービスの延長を目指し、上から下への垂直管理を目指す体制がとられることが望ましい。

(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。また、農保制度の省レベルにおける管理が強化された場合でも、県・郷・村等の末端の行政レベルにおける農保組織の健全化、経費の確保、職員の能力、役割分担の合理化は農保制度の円滑な実施に関わる問題である。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。現状では、県以下の農保関連組織が十分に整備されておらず、同レベルの農保組織と都市部保険組織との間で、経費や人員配置、ハードウェアの面で大きな差が見られる。農保組織の職員の仕事が低く見られるケースもあり、その整備は急務である。

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。特に、郷鎮レベルの農保組織の職員が定着しておらず、多くの場合専任職員がいない。さらに、職員の資質と能力も十分ではない。当面の対応策として、農保専任職員の増員、職員の業務能力と専門能力を向上させることが先決である。農保業務の効率化と質的向上のニーズに的確に対応することは農保制度の順調な発展のために不可欠な要素である。

試行地区の農保事業実施体制

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
省 (人数)	労働社会保障庁 農保処 (3)	労働社会保障庁 農保処 (4)	労働社会保障庁 農保処 (3)	労働社会保障庁 養老保険処 (5人、兼任含む)	労働社会保障庁 養老保険処 (6)	労働社会保障庁 農保処 (5)
	労働社会保障庁 農保センター (4)	労働社会保障庁 農保センター (13)	労働社会保障庁 -	労働社会保障庁 農保センター (20)	社保局 (7)	労働社会保障庁 社会保険局 (3)
市 (人数)	労働社会保障局 農保科 (1)	労働社会保障局 社保科 (1)	労働社会保障局 農保処 (3)	労働社会保障局 社保科 (2)	労働社会保障局 養老保険科 (1)	労働社会保障局 農保科 (3)
	-	農保センター (9)	-	農保センター (7)	社保局 (2)	-
県 / 区 (人数)	-	-	労働社会保障局 農保処 (9)	労働社会保障局 社保科 (1)	農村社会保険局 (10)	労働社会保障局 農保センター (5)
	農保センター (8)	農保センター (5)	-	農保センター (5)	労働社会保障局 社保基金センター (7)	-
郷鎮 (人数)	農保幹事 (1~2)	農保所 (3~6)	労働社会保障事務所 (3~5)	農保所 (1)	労働社会保障工作 弁公室 (2~3)	労働社会保障事務所 (2)
村 (人数)	代弁員 (1)	代弁員 (1)	代弁員 (1~2)	代弁員 (1)	代弁員 (1)	代弁員 (1)

出所：「中華人民共和国農村社会養老保険制度整備事前調査報告書」（2005年、独立行政法人国際協力機構）に基づき、調査団が一部修正して作成。

(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。現在の任意加入制の下では、新規加入者から徴収する運営費のみで全ての費用を賄うことは極めて困難である。一部の地方政府では農保制度に加入する農民の負担を減らすために、管理費用を地方の財政支出で賄っている所もあるが、地方財政に余裕の無い地域にとっては、多額の管理費用支出は大きな負担にもなっている。多くの地区では地方財政だけでは支えきれないのが現状であり、如何にして各級政府に農保行政費用を分担させ、的確な役割分担を実現するかが問題解決の重要な鍵である。

政府レベル	機 関	対象者	役 割
中 央	人力資源・社会保障部 農村社会保険司 (農保司)	-	農保制度の基本政策策定、伝達
	人力資源・社会保障部 社会保険事業管理センター (養老保険二処)	-	農保事務、農保基金管理・徴収と給 付・農保年金数理の指導、計画策定、 実施指導
指導 ↓ 監督			
省 (自治区、 直轄市)	労働社会保障庁 農村社会保険処 (農保処)	幹部	地区の状況に合わせた具体的な政策 の策定と実施 市、県農保機関の活動の監督、指導
	農保センター (一部省は未設置、又は農 保会社、社保局)	幹部 (実務者)	全省農保業務全般に関する指導 省内各県の農保基金の統一運用、又 は一部の県の基金運用
指導 ↓ 監督			
地区級市 (自治州)	労働社会保障局 農保処 (又は農保科、農保担当)	幹部	上級機関の政策の下級機関への伝 達 県農保機関の活動の監督、指導
	農保センター (一部地区に設置)	幹部 実務者	所管各県の農保基金業務の監督指 導(一部の省の一部の地区に限られ る))
指導 ↓ 監督			
県 (市、区)	労働社会保障局 もしくは 農村社会保険局	幹部	「農保暫定管理プラン」の策定 具体的な政策の策定と実施 保険料の管理 基金運用(の監督) 普及・啓発の指導、監督 政策の伝達
	農保センター (又は農保処)	幹部 (実務者)	制度実施のための実務業務(加入業 務、保険料徴収、異動処理、年金開始 業務、経理業務、照会、普及・啓発、 データ入力等)
指導 ↓ 監督			
郷・鎮	農保所 (又は農保弁公室、劳保所)	実務者	日常業務(保険料徴収、年金支給、口 座管理等)、普及・啓発
指導 ↓ 監督			
村	農保代弁員	実務者	日常業務(保険料徴収、年金支給 等)、普及・啓発

出所：「中華人民共和国農村社会養老保険制度整備事前調査報告書」（2005年、独立行政法人国際協力機構）に基づき、調査団が一部修正して作成。

農保制度の実施体制と人材育成の対象者

4.2 人材育成の現状と課題

4.2.1 人材育成の現状

(1) 全国の現状

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。人力資源・社会保障部農保司主催の研修会はおおよそ年1回の頻度で開かれる。このプログラムは人力資源・社会保障部全体の年度研修プロ

ラムの一部である（人力資源・社会保障部 2006～2008 年度労働保障組織業務研修会プログラムを参照）。2006 年と 2007 年の第 3 四半期に農村養老保険業務研修会が実施されたが、参加者は各省・自治区・市農保処と一部地区級市農保組織の職員であった。この 2 回の全国規模の大型研修会はいずれも本件プロジェクトとの共同実施である。また、農保司は、2008 年の第 2 四半期に農村社会養老保険と土地収用農民社会保険業務研修会を実施し、同じく各省・自治区・市農保処と一部地区級市農保組織の職員が参加した。ここでは、国家の政策方針の解説や最新動向の紹介、各地経験の交流と農保業務能力開発、が研修内容として盛り込まれ、更に制度の改善のあり方が議論され、全国展開のための提言が出された。国家の政策・方針の実施を促進するために、農保司はその時々ニーズに応じて、新政策の解説や関連業務の研修会・セミナーを開くようにしているが、研修期間が 1～3 日間と短く、関連する会議と一緒に研修を行う態勢を取っている。

(2) 協力対象地区の現状

国レベルでは統一の政策が出されていないものの、条件を備えた地区は率先して人材育成を進めている。農保制度の試行に伴い、各レベルの行政部門で農保制度の研修活動が開始されている。以下、2 回行われた協力対象地区に対する評価モニタリング調査の結果を踏まえながら、協力対象地区における人材育成の現状を評価する。

本件プロジェクトは 2007 年 9 月と 2008 年 6 月に、協力対象地区に対する評価モニタリング調査を実施した。1 回目の調査が行われた時点では、2 地区が研修プログラムを未作成、3 地区がプログラムを十分に実施しなかったのに対し、2 回目の調査時点では、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た。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。

協力対象地区における研修計画の状況

研修計画の状況		2007 年 7 月末現在	2008 年 5 月末現在
研修計画の有無	2006 年 1 月以前に策定。その後は変更なし	1 地区	1 地区
	2006 年 1 月以前に策定の後、2006 年 1 月～2007 年 7 月の間に改正	3 地区	2 地区
	2006 年 1 月～2007 年 7 月の間に初めて策定	—	3 地区
	策定の予定なし	2 地区	0 地区
	無回答	2 地区	0 地区
研修計画の内容		1. 農村年金保険に関する政策全般に係る講義 2. 現場職員に対する操作基準及び政策講義。同じく宣伝技術に係る研修 3. 農村社会年金保険制度に係る暫定的措置の説明 4. 農村社会保障業務全般、財務、及びネットワークの標準化管理研修。	1. 新型農村社会養老保険政策宣伝、新しいシステムの応用 2. 主に郷鎮の実務者の業務遂行のための研修 3. 農村社会年金保険制度に係る暫定的措置の説明 4. 農村社会保障業務全般、財務、及びネットワークの標準化管理研修。
当初研修計画の実施状況	予定通り実施	3 地区	2 地区
	概ね予定通り実施	2 地区	3 地区
	計画上の当初目標が未達成	1 地区	0 地区
	未実施	2 地区	0 地区
	無回答	0 地区	1 地区

出所：2007 年 9 月及び 2008 年 6 月評価モニタリングアンケート結果を基に、調査団が作成

2 回の調査結果によれば、実施されている研修内容はほぼ同じで、主として農保の政策に係

る講義、現場職員向けの操作・手続基準及び政策概要に係る研修、普及啓発（宣伝技術）、農保制度の暫定的経過措置の説明、そして農保業務全般、財務並びにネットワークの標準化に関する研修等が実施されている。

2006年1月～2007年7月の間、8地区ではいずれも最新かつ様々な内容の研修が新しく実施されたが、2007年8月～2008年5月の間は2地区が最新内容の研修を行ったのみで多くの地区では内容の大きな変化は見られなかった。それは、中央政府による新政策が打ち出されていないために、新しい研修内容として使う材料がないことが大きな要因と思われる。

人材育成研修の改善に向けた取り組みの目標は2回の調査結果共にほぼ同じであり、大きく以下の4つを挙げることが出来る。

- 政策への理解を促すこと。現場職員が政策を理解・宣伝し、政策理解度を高め、視野を広げ、制度を刷新し、農民により良いサービスを提供し、宣伝の影響力を高めること。
- 業務能力の向上。現場職員の業務能力を高め、そのレベルアップを図り、職員の管理やサービスレベルの向上を図り、農保事業の健全な発展を促すこと。
- 業務レベルの向上。職員が新しい農保政策と新型農保情報システムの操作方法をマ
- スターすること。
- 仕事への情熱と職業モラルの向上。職員が熱心に仕事に取り組み、積極的に宣伝し、親切に接客すること。

また研修の改善に向けた取り組みの効果についての回答結果は以下の通りまとめられる。

- 「全く効果がない」と「効果が顕著ではない」と答えたのは、第1回調査ではそれぞれ1地区だったのに対し、第2回調査ではゼロだった。各地の研修効果の改善が伺える。
- 「効果が顕著である」と答えたのは2回行われた調査では各1地区に留まった。全体的に非常に良好な効果が見られていない。
- 「一定の効果が見られる」と答えた地区が最も多く、第1回調査では5地区、第2回調査では4地区だった。つまり、研修効果が中やや上のレベルに留まっている。なお、「一定の効果」の中身として、以下の4つがあげられた。
 - ① 現場職員の業務能力と能率が向上し、宣伝の影響が広がり人々の加入意欲が向上した。
 - ② 研修を通じて、郷鎮労働保障所の職員が農保政策や業務フローをマスターし、郷鎮労働所で公衆インターネットを利用して加入者納付記録を便利に検索することが出来た。
 - ③ 研修を通じて、全県の幹部や一般大衆が農保政策を理解し、下部の郷鎮と労働・社会保障弁公室の職員が新型農保の業務フローをマスター出来た。
 - ④ 各鎮の現場職員が政策を理解し、政策通りに業務を遂行し、情報管理システムをより使いこなすことが出来た。

人材育成研修改善の取り組み

		2007年7月末現在		2008年5月末現在	
具体的な取り組み内容について	新規内容の研修活動を展開	8地区	1.新農保政策の研修 2.新型農村社会年金保険制度の革新と管理基準 3.農村社会年金保険暫定方法。 4.基金管理システムの使用、試行活動の紹介	2地区	1.新型農村社会養老保険政府補助など制度や実務処理 2.北京市08年1月公布した農村社会養老保険政策
	既存の研修内容を改善	4地区	1.従来の農保政策の下での進歩・改善点を重点的に解説 2.農村社会年金保険の基金管理及び業務手続きの流れに関する規定説明	4地区	1.新型農村社会養老保険活動や、土地収用農民、村幹部向けの年金業務処理とコンピューターの基本操作 2.郷鎮労保所に対する新型農保システムの研修 3.協力対象地区の土地収用農民の年金
	新規研修手法の追加	2地区	1.精神論的訓話の代わりに研修会開催 2.集中研修、現場視察、現業手続きのデモンストレーション	1地区	1.会議に便乗して研修会開
	新規研修教材の導入	2地区	個人による納付を主、グループ援助を従とした、年金原資構造の解説 2.農村社会年金保険政策関連法規と業務実施細則説明	1地区	1.農保最新の政策動向と情報システム使用中の問題点と解決策
	外部研修講師の招聘	(なし)		(なし)	
	その他	(なし)		1地区	関連の政策文書を内容とする研修
	殆ど改善活動なし	(なし)		(なし)	
人材育成研修改善活動目的		1.勧誘カバー率の拡大、保険加入率の向上、徴収保険料の増大 2.新型農村社会年金保険の業務制度の健全化と内部業務管理の標準化、及び県レベルと郷・鎮レベルの実務人材に対する業務研修の強化 3.郷・鎮の臨時職員／代用職員に対し研修を実施し、新型農保の業務一般、経理・財務、オンライン作業手続きの流れを教授 4.農保政策の概要を理解し、改善のための発想を広げ、顧客に対する丁寧な対応を心掛け、制度の運用をより円滑化し、サービスの向上に努める。		1.現場職員の作業能力の向上、宣伝の影響力の拡大 2.業務レベルの向上、職員の管理・サービスレベルの向上 3.制度の刷新、ノウハウの向上、新型農保事業の健全な発展促進 4.各鎮の現場職員が政策を知り、政策を理解し、政策を宣伝するように努める。 5.新型農保政策と新型農保ネットワークの操作をマスター	
人材育成研修改善活動結果	効果が顕著である	1地区		1地区	
	一定の効果がみられる	2地区		5地区	
	効果が顕著ではない	1地区		0地区	
	全く効果がない	1地区		0地区	
具体的な効果		1.各地区における地方レベルの政府による補助制度が拡充され、農保制度加入者に対するインセンティブの実質的な向上をもたらした。 2.研修経験者自身による普及宣伝活動と成果の紹介により、農民の保険加入意欲を増大させた。 3.現場の事務処理と管理体制の標準化を推進した。 4.事務職員の業務処理能力向上及びサービス提供の質的向上に寄与した。		1.現場職員の業務能力と能率が向上し、宣伝の影響が広がり、人々の加入意欲が向上した。 2.研修を通じて、郷鎮労働保障所の職員が農保政策や業務フローをマスターし、郷鎮労保所で公衆インターネットを利用して、加入者の納付記録を便利に検索することが出来た。 3.各鎮の現場職員が政策を理解し、政策通りに業務を遂行し、情報管理システムをより使いこなすことが出来た。 4.研修を通じて、全県の幹部や一般大衆が新型農村社会養老保険の政策を理解し、下部の郷鎮と労働・社会保障弁公室の職員が新型農村社会養老保険の業務フローをマスターできた。	

出所：2007年9月及び2008年6月評価モニタリングアンケート結果を基に、調査団が作成

人材育成研修改善の取り組み（続き）

	2007年7月末現在	2008年5月末現在
人材育成研修活動の評価及び人材育成の方法について	<ol style="list-style-type: none"> 1. 政策論・制度論と実務の摺り合わせに効果あり。迅速な実務的対応と業務全体の系統化を促進できた。 2. 器材、設備購入のための経費増大。特に画像を用いた研修資料の必要性。 3. 集中研修（政策講義中心）と現場実務研修（作業手続中心）の融合。 4. 研修終了者の学習経験分析と研修効果の測定による、より効果的な研修過程の考案。 5. 県レベル職員研修の重視。研修終了後の県レベル職員による郷・鎮職員（特に臨時／代行職員）研修の実施。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 一定の効果あり。条件が許せば、関係職員を組織して各レベルの専門家による指導、集中講義、定期研修を行う。 2. 会議に便乗して研修し、「経験交流」「討論」「現地視察」などの方法で実施する。 3. 理論と実務とを結び付けて、普及啓発の能力とノウハウ。 4. 農村社会養老保険研修の最善策は集中研修と個別研修の統合であり、内容として、新型農村社会養老保険の政策と業務フローを組み込む。 5. 経費不足のため、郷鎮代弁員に対しては1回のみ研修を実施した。研修の最善策は県レベルの職員に対して研修を実施し、県の職員が郷鎮代弁員に対して研修を実施することである。
問題点	<ol style="list-style-type: none"> 1. 講師人材不足。体系的かつ制度理論に踏み込んだ研修は未だ不十分。 2. 予算不足により、期間・内容ともに不十分。特に臨時／代行職員の農保知識の補足が急務。 3. 研修教材改善が必要。現在は各地区における業務経験をまとめた手作り教材が大半。 4. 農保関連情報処理に係るソフト・ハード何れも不足。 5. 先進地区への視察、あるいは先進地区における担当者との交流機会が僅少。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 資金投入不足、講師人材不足。 2. 研修の回数や期間が不十分。 3. 用途特定の研修経費がなく、上部発行の新型農村社会養老保険の研修資料が欠如。 4. 農保の関連知識が薄く、体系的かつ全面的な研修ができない。 5. 県レベル組織の業務能力や研修レベルに改善の余地がある。
今後の課題と必要な改善点	<ol style="list-style-type: none"> 1. パソコンシステムを利用したオンライン研修の実施。 2. 県レベルの担当職員研修の強化（より上位の関連部門が実施する研修に参加する等）。 3. 農保普及が進めば、さらに村レベルの農保臨時／代行職員に対する研修強化が必要。 4. 上級政府あるいは労働・社会保障部の地方組織の部門から、一定の研修経費を下部組織に支給。 5. 今回の中日技術協力事業の成果をまとめ、その総括に基づき、全国的に統一された農村社会年金保険制度及び業務手続きの流れを制定。 6. 協力対象地区の設備、資金及び技術面での投入を増やし、中日協力事業の最終的な成功を確保。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. パソコンシステムを利用したオンライン研修の実施。 2. 県レベルの担当職員研修の強化、またはより上位の関連部門が実施する研修に参加する。 3. 農保普及が進めば、さらに村レベルの農保臨時／代行職員に対する研修強化が必要。 4. 上級政府から、一定の研修経費を下部組織に支給。 5. 中央・省政府財政が農民の加入に対し一定の財政を投入し、農民の加入意欲と年金への関心度を高める。 6. 協力対象地区の設備、資金及び技術面での投入を増やし、中日協力事業の最終的な成功を確保。 7. 国家労働・保障部が新型農村社会養老保険試行地区の先進的なやり方や経験を全国に共有し、新型農村社会養老保険事業を推進していく。

出所：2007年9月及び2008年6月評価モニタリングアンケート結果を基に、調査団が作成

(3) 研修テキスト、実務者マニュアル

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テキストは未だ存在していない。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が中心のため、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。

また、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。協力対象地区の状況を見ると、2007年と08年の調査結果を比較すると、研修テキストを開発した地区が2地区から4地区へ、実務者マニュアルを作成した地区も3地区から6地区へと増え、いずれもない地区が4地区からゼロ地区へと減少した。各地区が研修テキストと実務マニュアルの重要性を認識し、その開発に注力したことが伺える。しかし、テキストの内容は資料集や業務要領が多く、作成

時期も早いものである（例えば、山東省はテキストを1997年に作成）。一方、特筆すべき点は、殆どの地区が実務者マニュアルを作成したことで、各地の業務処理の規定が整っていることが伺える。

人材育成研修事業における教材・マニュアルの有無

教材・マニュアルの有無	2006年1月～2007年7月	2007年8月～2008年5月
研修用教材あり	1地区	4地区
業務用マニュアルあり	3地区	6地区
いずれもなし	4地区	0地区

出所：2007年9月及び2008年6月評価モニタリングアンケート結果を基に、調査団が作成

4.2.2 人材育成の課題

モニタリング調査の結果によると、8協力対象地区における毎年の研修は効果的なものであったと評価されている。各レベル専門家による指導研修・集中講義・定期研修、経験交流・集中討議・現地視察を組み込んだ会議と同時開催された研修、理論と実務の融合能力の開発、集中研修と分散研修、新型農村社会養老保険政策と業務フローを結びつけた研修方法はいずれも好評を博した。しかし、このような研修活動にはまだ不十分な点がある。それは、まず予算不足の問題であり、そのことが研修内容の不足（体系的かつ制度理論にまで踏み込んだ講義内容の不足）、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。

調査結果によると、将来的な課題としては各地区から以下が提示されている。

- ① パソコンシステムを利用したオンライン研修の実施
- ② より上位組織が主催する研修事業への県レベル職員の参加推進
- ③ 今後の農保普及の進度に応じ、村レベルの農保臨時／代行職員に対する研修を強化
- ④ 上級政府あるいは労働・社会保障部の地方組織の上級部門から、一定の研修経費下部組織に支給
- ⑤ 中央・省政府財政が農民の加入に対し一定の財政を投入し、農民の加入意欲と年金への関心度を高める
- ⑥ 協力対象地区の設備、資金及び技術面での投入を増やし、中日協力事業の最終的な成功を確保
- ⑦ 国家労働・保障部が新型農村社会養老保険試行地区の先進的なやり方や経験を全国に共有し、新型農村社会養老保険事業を推進していく

現在の農保制度は、試行地区での経験をもとに制度の改善を図り、全国普及のための提言作成に着手しはじめたところである。このため、全国統一的な教材を用いた制度の解説、確立された制度に基づいた実務研修を行うのは時期尚早と考えられる。一方で、農保制度の試行は既に開始されており、制度の普及を図り、現行制度をスムーズに運営管理するための人材育成は急務である。そこで、人材育成の課題については、早急に対処すべき「短期的な課題」と、制度構築、普及の進捗に合わせて対応すべき「中長期的な課題」に分けて整理を行う。農保制度の人材育成に

関する課題として、以下の点を挙げる事が出来る。

(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く、多くの場合その時々的情勢に応じたアドホックなテーマに基づいて実施されている。例えば、新しい政策や活動指針が発表された場合等に限って、研修会を開催する機会が多く、農保関係者を対象とした定期的な人材育成計画は未だ策定されていない。本件協力対象地区の中には、既に育成計画を策定した地区があるが、予算不足等から必ずしも計画通り実施されていないとの報告もある。人材育成計画の円滑な実施は各地方政府の財政支出の有無に大きく依存しているのが現状である。

農保制度の本格的実施を今後控え、中央政府及び省・市・県政府は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。人材育成計画には農保制度の普及推進のために総合的計画性、戦略的な観点が必要である。

(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。中央政府主導の研修は、今後定期的に行われる見通しであることから、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し、全国に提示するのが良いと思われる。同時に、先行する各地区においては、各地区の情勢に合わせた研修計画策定の試行を行うことが望ましい。

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は次の通りである。

- 中央レベルの方針、政策の伝達と理解
- 各地区独自の政策／制度の伝達と理解
- 制度整備のための技術的研修（例：生命表、年金数理等）
- 各地区独自の制度実施のための実務研修
- 基金情報システム導入に伴う実務研修
- 普及啓発／広報活動に関する実務研修

(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。人材育成計画を立てることにより、必要な研修テーマの優先順位が明確となり、効果的かつ効率的な実施方法の特定が容易になると期待される。

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。研修計画は実現性の高いものでなければならぬため、実施体制についても、中央政府および各地区レベルの実情を踏まえた現実的なものでなければならぬ。

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

農保制度は社会保障制度の重要な構成要素である。しかし、そのスタートは他の社会保障政策に比べて遅く、未だに試行が続けられており、本格実施に向けた新たな政策発表が期待されているのが現状である。第 17 回党大会で報告された方針「中国における都市と農村をカバーする健全な社会保障制度の実現」という目標に向けて、実施が容易で、効果的な研修方法を工夫することも農保事業の発展のために重要な意味を持つ。

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

4.3.1 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。

- 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出来ない実態を考慮し、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。この理由は毎年 11 月に中央レベルの全国規模の農保制度研修を実施することが決まったこと、また他の時期は多忙で重要な人材が研修に参加できない可能性があるためである（具体的には、3 月は、全人代が開催される時期、12 月は、中国の年度末で多忙な時期である）。

本件プロジェクトの研修事業はこれまでの経験を踏まえ、その効果についても勘案した上で、各年度の研修を 11 月に実施することになった。

(1) 第 1 年度の研修（2006 年度）

2006 年は、11 月 14～18 日に江西省廬山において中日合同研修を行った。研修の詳細は以下

の通りである。

(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

* 研修内容は、農保制度の整備状況に合わせ調査団と中国側の協議により決定。中国側は新型農村社会養老保険の理論と政策及び業務と管理システムに関する内容を担当し、日本側は年金制度に関する日本の事例紹介を行った。

2006 年度農村社会養老保険制度整備に係わる全国研修カリキュラム

(2006 年 11 月 14～17 日)

日 時		内 容	講 師
11/14		受付	
11/15	午前	開講式 社会主義新農村建設と新型農村社会保障制度	人事育成センター 農村社会保険司司长
	午後	土地収用農民社会保障制度の整備と業務フロー	農村社会保険司
11/16	午前	日本の農村における様々な年金制度と業務フローの紹介	日本調査団
	午後	・公的年金制度における日本の経験 ——基金運用—— ・公的年金制度における日本の経験 ——普及啓発——	日本調査団
11/17	午前	新型農村社会養老保険年金数理基礎	農村社会保険司
	午後	・ 新型農村養老保険管理情報システムの紹介 ・ 新型農村養老保険基金に関する銀行間債券市場投資管理案の紹介 ・ 研修の総括と評価	武漢天喻情報開発会社 華西証券有限責任公司 農村社会保険司

(2) 第 2 年度の研修 (2007 年度)

2007 年は、11 月 27～29 日に広東省珠海市で研修会を実施した。

(研修目的) 中国新農村建設の進展を把握することにより、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) 調査団と中国側が現段階における農保制度の進展状況を考慮した上で、協議により決定されたものである。さらに、本件研修後には情報管理システム開発に係る研修・協議会合の場が設けられた。

- ①まもなく公布される 2 つの政策文書を巡る議論と、各地の農保の実践が急速に進む中、関連内容を早急に全国に通達ため、農保司长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

2007 年度農村社会養老保険制度整備に係る全国研修カリキュラム

(2007 年 11 月 27 日～29 日)

日 時	内 容	講 師	
11/27	午前	開会の辞	広東省珠海市政府幹部
	午後	挨拶 労働・社会保障部(当時)農保司からの報告 日本の社会保障制度と公的年金制度	広東省労働社会保障庁 農村社会保険司長 日本調査団
		《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》の紹介	広東省珠海市政府幹部 労働保障部(当時)農村社会保険司
	各地からの新型農保業務の進展につき発表、《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》の討議・質疑応答	各地方政府農保担当機関	
11/28	午前	引き続き《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》を検討	
		総括	農村社会保険司司長
	午後	現地視察	
11/29	全日	新型農保情報管理システム研修	武漢天喻情報開発会社

4.3.2 研修の評価

(1) アンケート調査についての分析

本節では、研修後に実施した受講者に対するアンケート調査の結果を踏まえて、研修に対する評価を整理する。

1) 研修満足度

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。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ている。この結果からみると、研修の満足度は比較的高いものの、指摘された問題点は今後の改善点である。

2) 研修内容

研修内容については、「実務への応用可能性がある」または「現行制度を理解する」、「新たな制度の公布が業務遂行に役立つ」などに関連する内容が最もニーズの高いテーマであることが明らかになった。例えば 2006 年度のアンケート調査結果(回答数 22 人)によると、現状に適合した重点活動内容であることから、「土地収用農民社会保障制度の整備と業務管理」を参考になったテーマとして挙げた受講者が最も多かった(8 人、36%)。また、「新型農村社会養老保険の数理の基本」と「社会主義新農村建設と新型農村社会保障制度」の 2 つのテーマも、農保制度全体と実際の政策に関連しており実用性が高いことから、高く評価された(5 人、23%)。

また、2007 年度のアンケート調査結果(回答数 7 地区)では、最も多くの受講者に選ばれたテーマは「農保運用の現状分析並びに政策解説」(5 地区)であったが、「各地の経験について紹介・発表」もほぼそれに匹敵する評価を得ている(4 地区)。その理由として「他地区の事例を聞くことは自地区への活用を計る上で参考となり、同時に政策的理解を深めることにより、業務の改善に向けた発想そのものが広がりを持つ」という利点が挙げられている。

なお、2007 年度のアンケート調査では、参考にならない研修テーマという質問を設けた。それについて、「日本人専門家による経験紹介」を選択したのが 2 地区、「情報管理システム研修」を選択したのが 1 地区となっている。前者については、内容が 1 回目の研修内容と類

似しており、通訳が入るために話が途切れること、後者は時間が短く効果が薄いことが理由として挙げられている。また、問題点・要望としては、「授業水準が低い」、「内容をもっと充実してほしい」等が挙げられている。

2006 年度研修対象者へのアンケート結果

設 問		回答(選択肢)	回答数	
大分類	小分類		(人)	%
1. 研修カリキュラムをみて期待したことと受講後の期待達成度	研修への期待	養老保険の理論を理解 8 農保の業務を把握 6 実務に役立ちたい 6 最新の動向を理解 2	8	9%
	期待達成度	達成した 7 ほぼ達成 10 半分達成 4 なんとも言えない 1	7	32%
2. 今回の研修内容について	最も参考となったテーマとその理由	土地収用農民社会保障制度の整備と業務管理 8 新型農村社会養老保険の数理の基本 5 社会主義新農村建設と新型農村社会保障制度 5 日本公的年金制度の業務フロー 2 新型農村社会養老保険管理情報システム 1 銀行間債券市場への基金投資 1	8	36%
	2番目に参考となったテーマとその理由	日本農村年金制度の業務フロー 4 土地収用農民社会保障制度の整備と業務管理 4 社会主義新農村建設と新型農村社会保障制度 3 新型農村社会養老保険の数理の基本 3 銀行間債券市場への基金投資の考案 1 新型農村社会養老保険管理情報システム 1 日本公的年金制度基金運用の経験紹介 1 無回答 5	4	18%
3. 研修の方法について	良い点	内容が豊富 10 研修内容が実情に適合 6 段取りが良い 5 無回答 1	10	45%
	改善すべき点	会議の準備 6 交流、見学 6 研修時間が少ない 4 講義のレベル 4 無回答 2	6	27%
4. 今後の研修受講について	今後研修を受けたいテーマとその理由	農保政策の制定と実施 4 会計、数理など 4 現実的な困難の解決策 3 養老保険の基礎知識 2 外国の経験 1 情報システムの整備 1 無回答 7	4	18%
	希望の研修方法	経験の紹介と交流 8 現地(特に先進地区)を見学 5 今回のような方法 1 無回答 8	8	36%

出所：調査団によるアンケート（総回答数 23 人、有効回答数 22 人）

アンケート調査結果を踏まえると、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。これは中央政府による仔細な業務標準の提示はもとより、統一された政策方針が発表されていない現在、今後の農保業務の方向性を少しでも明確化したいという、現地の差し迫った要求が反映されているものと考えられる。同様の意味で、各地区は他地区の経験に関心を示し、自地区の業務の参考（改善のヒント、そして方向性の調整という面）とするべく努めていることが分かる。

2007 年度研修対象者へのアンケート結果

設 問		回 答（選択肢）	回答数 (地区)	備 考
大分類	小分類			
1. 研修は参考になったか？	今後の参考として価値があるか？	大いに価値あり ある程度参考になる どちらでもない あまり参考にならない 無価値	6 1 0 0 0	
	満足度は	非常に満足 かなり満足 どちらでもない 少し不満 不満足	4 3 0 0 0	「時間が少ない」、「専門家の講義が少ない」との意見あり
2. 研修の内容について	最も参考となるテーマ（複数可）	各地の経験について紹介・発表 農保運用の現状分析並びに政策解説	4 5	「他地域事例は参考になる」、「発想が広がる」
	参考となるテーマ（第2位）	日本人専門家による事例紹介・講義 農保運用の現状分析並びに政策解説 各地の経験について紹介・発表	5 2 1	「関連知識が増加」 「業務改善に反映」
	参考価値の無いテーマ	日本人専門家による事例紹介・講義 情報管理システム研修	2 1	
3. 研修の長所、短所について	研修のメリット	訓話講義よりも合同研修会の方が時間を短縮できる。 活動計画に応用できる情報を収集し得る。 内容が多岐に亘り、充実 経験情報の交換に価値あり 情報管理システム研修に付加価値あり 分からない	1 1 1 1 2 0	
	要改善点	時間が短い よりテーマの充実を 中国語の話せる講師の登用 講義水準が低い 分からない	1 1 1 3 0	「情報管理システム研修は特に時間が必要」
4. 今後の研修活動のあり方について	今後受講したいテーマとその理由	海外の社会保険基金の管理・運用経験事例紹介 実務上の困難解決法 農保政策論(実務)運用との接点) 国際専門家による、国際水準の社会保障年金保険の基礎知識講義 実務研修(システム操作を含む) 年金保険の精算業務について	1 1 1 1 3 1	「基金の国内運用のみではリスクヘッジも高利回りも実現が困難」 「国際水準の知識の習得は必要」 「実用的」 「実用的」
	今後導入が望まれる研修方法	経験情報の交換、討論、交流 現地視察 今回の方法 課題別研修 分からない	2 2 1 1 1	

出所： 調査団によるアンケート（総回答数8地区、有効回答7地区）

3) 研修方法

研修方法については、「会議と一緒に研修を行うやり方は時間を短縮できる」「省長・処長が出席するほどの会議だから収穫が大きい」「内容が多岐に亘り、現実を反映したものである」等と、研修方法に対して高い評価を得た。

一方、改善すべき点としては、「交流と視察の時間がない」、「時間が短い、踏み込んだ話ができない」、「講義は出来れば中国語の話せる専門家に」等の多数の改善すべき点が挙げられた。

4) 今後の研修活動のあり方

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。具体的なテーマとしては、「農保政策の

制定と実施」、「会計、数理等」、「実践上の困難解決法」、「業務組織の能力開発やシステム操作」、「海外の社会保険基金の管理・運営経験事例紹介」が挙げられている。

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。農保制度の整備を推進する中で、各地区の農保業務を順調に展開するためにも、他地区の経験、方法から学ぶことを通して、各地区が自分達の改善点等の考察を行うことも必要である。今回の研修においても、経験情報交換・交流という手法の採用は、各地のニーズに応えたと好評を博した。

(2) 労働・社会保障部の評価

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ている。2006年11月の1回目の研修について以下の5点を指摘した。

- 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) レベルが高い。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度である。
- 4) 内容が豊富である。研修内容は8テーマあったが、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出来た。

2007年11月の2回目の研修については、以下の3点を指摘した。

- 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。

(3) 日本側調査団による研修の総括

1) 研修の実績

本件プロジェクトに関連して行われた2回の研修は、いずれも中国側の状況およびニーズを踏まえて、カウンターパートとの協議の下、着手報告書段階での計画を一部変更して実施された。主な変更点は、研修の実施方法であるが、この変更は以下の点から妥当なものであ

ったと考えられる。

第一に、研修対象者を「幹部職員」と「実務者」に分けずに合同研修とした。既に述べたように、中国の農保制度の現状においては、「幹部職員」と「実務者」が明確に区分できないケースが多々見られ、特にこの傾向は、農保制度業務の中心的な実施部隊である県級レベルにおいて顕著である。中央政府主導および各省主導で行われてきたこれまでの研修でも、「幹部職員」と「実務者」を分けた研修は実施されていないことから、この変更は中国の実情を反映したものであり、研修効果を高めたと考えられる。

第二に、研修対象者が対象地区だけに限定されず、全省を対象とした全国レベルの研修となった点である。今回の研修は中央政府が主体となって実施された研修であり、農保制度の整備状況にそった緊急的で必要とされる内容を全国に伝達することが最大の目的であった。このことから、研修対象者を限定せずに全省を対象とした全国レベルの研修となったことは、幅広い情報を広く伝え人材育成を行う観点からも、また研修運営・研修費用の観点からも、合理的・効率的であったと評価できる。

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（研修テーマの選択から内容決定、ひいては研修の実施場所まですべて中国側が実施）。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。

特に2回目の研修は、「まさに天の時・地の利・人の和を得た」との評価を得た。農村における社会保障の拡充が謳われた第17回共産党大会後初の全国規模の農保研修会であり、同大会の精神を広く関係者に伝達し、理解を共有するという点では、本研修は良いタイミングに実施されたと考えられる。また、農保制度の進展具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、伝達していく必要性は高いが、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と言える。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。研修は学習の過程だけでなく、同時に経験や情報を交流、共有し、自分自身を考察する過程でもある。一方的な訓辞・講義に代わる会議による研修方法を、今後の研修の中でもより多く採用することを提案したい。

2) 今後の改善点

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。

また、2回目のアンケート調査の結果によると、研修時間が短く、内容も十分ではなく、特に情報システムの研修は通り一遍であるとの回答が見られた。また、日本人専門家の報告について、途切れることなく報告内容をよく理解できるよう、中国語で行ってほしいとの要

望も出た。これらは今後の課題である。

2 回行われた研修会は当面の農保制度と政策の進展に合致しており、その内容も理論から実務まで網羅的なものである。今後、農保制度の整備に伴い、実態に相応しい研修計画を策定し、方法や内容の適切な研修を実施していく必要がある。

