

中国都市部における公的年金制度改革に関する制度・実証分析 構造的特質と年金改革の所得分配効果を中心として

何立新 (He Lixin)

1. 問題意識と分析の視角

本論文は中国都市部における公的年金制度の構造的特質および年金改革の所得移転効果を制度的・実証的に分析することにより、中国の年金改革の難航をもたらす構造的要因を明らかにするとともに、年金制度改革の方向を提示しようとするものである。具体的には次のような分析を行う。1) 移行経済における制度構築の視点を用いて年金制度構造の形成と変化が、経済体制の構成要素である所有制度、財政制度および賃金・雇用制度とどのように関連しているのかを明らかにする。2) 1995年の個票データを用いて適用対象と給付水準の両面から年金制度改革の初期条件を検証する。3) 2002年の個票データをもとに、年金改革によって引き起こされる所得移転の実態を調べ、その結果から年金制度の負担・給付構造において世代間と世代内にどのような格差が生じているかを明らかにする。4) 世代政策の視点から年金制度の財政問題を考え、2005年12月に公布された中国の最新の年金改革案に対し、暫定的な考察を行う。

少子・高齢化が世界的な傾向になるに伴い、世界各国は公的年金制度の財政破綻などの問題に直面し、年金制度改革を迫られてきた。こうした背景の中で、年金制度改革と経済との関連を解明することが重要な課題となりつつある。このテーマに関して、経済学者の関心は主に二つの面に集中している。一つは年金制度の機能の実現や年金財政の維持可能のためには、制度のデザインや運営をどうするべきかという問題である。特に注目されたのは、制度の財源調達方式を賦課方式にするか積立方式にするか、或いは両者の組み合わせにするのかという選択の問題である。今一つは異なるデザインの年金制度の経済効率(資本蓄積、労働供給など)と所得分配などに及ぼす影響という面である。これまで市場経済下の年金制度を分析対象として、上述のテーマに関する理論的・実証的分析、或いはシミュレーション分析が多数蓄積されてきた。Holzmann and Stiglitz(2001)、Feldstein and Liebman (2002)、Diamond (2002)、Takayama (2003)などの先行研究によって、市場経済国の年金問題に対し少なからぬ知見が提供されている。

それに比べ、社会主義経済体制から市場経済体制に移行する移行経済国の年金問題に対する研究は十分に行われていない。特に体制移行という歴史的事実を念頭において、移行

経済期における年金制度改革とマクロ経済との関連を経済学的に明らかにする研究は少ない。本論文は先進国の年金問題にも用いられる分析視点に立ち、中国の年金問題をミクロ・データによって定量的に明らかにするが、それと同時に、移行経済との関連を重視する視点からの分析をも行う。また、分析の枠組みを構成する際、資源配分システムと年金制度の構成要素を軸にすることにより、他の移行経済国にも適用可能な、移行期の年金制度分析のための方法論的な示唆を提示することも目的としている。以上の大きな問題意識にしたがい、本論文は具体的に以下の 3 つの視角から中国の年金制度の構造的特質と年金改革の所得分配効果を明らかにする。

1) 移行経済における制度構築の視点

中国では 1995 年と 1997 年に抜本的な公的年金制度改革が実施され、都市部企業従業員を対象とした年金制度を全国統一の個人勘定をもつ部分積立方式の年金制度に移行しようとした。しかし、改革は順調に進まず、今日においても年金財政赤字、分散管理、カバー率が低いなどの問題を抱えている。これらの問題は中国国内の研究者だけではなく、海外の研究者にも認識されている。中国の年金問題の実態は広く知られているが、その背後にある要因やメカニズムについて、経済理論の分析枠組みを用いて深く考察した研究はまだ少ない。とりわけどのような構造的初期条件のもとで、今の問題が生じたのかという視点からの原因究明がなされていない。世界銀行の 2005 年の年金に関するレポートにも強調されたように、年金改革にあたって制度設計の選択肢が各国固有の考え方や、既存の年金制度および関連する他の制度に依存するという年金制度における経路依存性 (path dependence) が存在している。中国経済は現在計画経済から市場経済に移行する過程にあり、中国の年金問題を考える際、経済体制移行という年金制度の経路依存性を規定する大前提を無視できない。そこで、本論文の第 1 章と第 2 章では「比較制度分析」学派が提示した経路依存性と制度的補完性という視点を取り入れて、中国の年金改革を経済制度の全体的な変化に関連付けて、年金制度における構造的特徴・歪みなどを詳細に分析している。中国の年金改革をこうした移行制度の視点から分析した論考はこれまで皆無であった。本論文は、中国の年金制度論と移行経済論とを結びつけることを試みている。

年金制度の構造的特質およびその変化と経済体制との関連を分析する際、本論文では日本と中国を例とし、所有制度と資源配分システムを軸とした上で、異なる経済体制下の公的年金制度をモデル化する。次に、以下のような具体的な枠組みの中で議論を展開する。第 1 に、年金財政との関連を重視する考えから、年金制度の構成要素を加入者あるいは適用者、負担・給付構造、財源調達方式、加入インセンティブ構造の四つの側面から捉える。第 2 に、年金制度を経済制度の構成要素の一つとして、また年金制度の改革を経済体制の移行という外生的条件の変化への適応過程として捉え、年金制度の各構成要素と他の経済制度との関連を分析する。経済体制を構成する制度としては、第 1 に述べた年金制度の構

成要素と直接に関連する所有制度、労働制度及び財政制度に焦点を当てる。所有制度は年金制度の適用対象とインセンティブ構造を規定する大きな要因となり、財政制度は年金制度の負担・給付構造と財源調達方式のあり方を大きく左右するだけでなく、年金制度のインセンティブ構造にも大きな影響を与える。労働制度は計画経済の時代における年金制度の負担・給付構造の特徴を規定したが、経済改革後、年金制度からマイナスの影響を受けている可能性がある。第 3 に、年金制度の変化と他の経済制度との関連についての歴史的推移を、1951 年～1978 年の実質上税方式年金制度の形成・変容・再整備期と、1979 年～現在までの個人勘定をもつ部分積立方式の社会保険年金制度への移行期というように、2 段階に分けて考察する。

2) ミクロ的視点

中国の年金制度は現在深刻な財政問題を抱えている。2005 年に世界銀行が提供した推計結果によれば、現行制度のもとでは年金給付の財源が手当てされていない部分の金額は 9.15 億元に達し、2003 年の GDP の 80%弱に相当する。中国の年金財政問題に対し先行研究の多くは、これからの年金財政がどうなるのか或いは財源調達をどうするのかという点に注目し、定性的な議論やマクロデータをもとにしたシミュレーション分析が展開されてきた。中国の年金問題に関してミクロデータに基づいた分析が欠如しているが、ミクロデータに基づいた知見なしで、現行制度の問題を解決するための政策選択を間違いなく行うことは難しい。また、中国の年金財政問題は年金改革前後の年金制度におけるさまざまな格差に由来するところが多く、年金問題の解決策を提示するにはまず年金制度に存在する格差の実態をミクロデータで解明する必要がある。そこで、本論文の第 3 章と第 4 章は 1995 年と 2002 年の中国都市部家計調査の個票データを用いて、年金改革前と改革後の格差を給付水準と負担構造の面から実証的に分析する。なお、第 3、4 章の分析は第 1、2 章の分析から得た一部の定性的な結論の実証にもなる。

3) 世代政策の視点

中国の年金財政問題が研究者の脚光を浴びているが、先行研究の多くは一時点の年金制度の収支均衡のみに注目して年金財政を論じている。Kotlikoff(1992)が提示した「世代会計 (Generational Accounting)」の概念に依拠すれば、賦課方式の年金制度はゼロサムゲーム的な性質を持っており、一種の世代政策として捉えることができる。そこで、第 5 章では、2 期間世代重複モデルを用いて賦課方式の年金制度のゼロサムゲーム的な性質を明示したうえで、世代政策の視点に立つ「年金維持税」という概念を新たに導入して中国の年金財政を再考し、2005 年 12 月に打ち出された中国の最新の年金改革案に対し、暫定的な評価を行う。

以上のような視点を用いて、本論文は次のような構成のもとで議論を進める。

- 序 章 論文の目的と分析の枠組み
- 第 1 章 計画経済体制下の年金制度の形成・変容・再整備（1951～1978 年）
税方式の年金制度と他の経済制度の補完的關係
- 第 2 章 個人勘定をもつ部分積立方式の社会保険年金制度への移行（1979 年～）
経済体制の移行による年金制度の構造変化
- 第 3 章 適用対象と給付水準からみた年金制度改革の初期条件
1995 年中国都市部家計調査データを用いた検証
- 第 4 章 公的年金制度改革と所得分配効果
「2002 年中国城市住戸調査」データに基づいた実証分析
- 第 5 章 世代政策の視点からみた年金財政と最新の改革案
- 終 章 主な結論とその含意

2 . 各章の概要

[序章]

序章では、本論文の問題意識と先行研究と比べた本論文の特徴を述べた後、世界の公的年金制度改革に関する最近の研究成果を含む先行研究を検討し、本論文の分析の視点と枠組みを説明した。本論文は中国都市部の公的年金問題を分析の対象とし、計画経済下の年金制度に比べ大きな改定が実施された、企業従業員を対象とした公的年金制度、すなわち日本の厚生年金に相当する部分のみに分析の重点を置く。本論文の構成を簡単に説明すると、第 1 章と第 2 章は制度構築の視点に立つ制度的分析で、第 3 章と第 4 章は個票データを用いた実証分析である。第 5 章は、2 期間世代重複モデルを用いた簡単な理論的考察である。終章は各章の分析結果を総括し、その含意を述べている。

[第 1 章]

第 1 章では、計画経済体制下の年金制度の形成とその変容・再整備という歴史的過程を、他の経済制度と関連付けることによって、改革前の年金制度の構造と所有制度、財政制度および賃金・雇用制度の間にどのような制度的補完の關係が存在したのかを明らかにした。これまでの先行研究では、改革前の中国の年金制度は企業ベースの賦課方式の年金制度であったという議論が当然のこととして受けとめられていた。無論、それが間違っているとは筆者は思わない。しかし、それだけでは計画経済体制下の年金制度の構造的特徴を反映できるのだろうか。第 1 章はそうした設問に答えるため、序章で示した枠組みを用いて制度的分析を行い、改革前の年金制度の特徴について先行研究と異なる示唆を提示した。具

体的には、第 1 章の分析から次のようなことが分かった。

計画経済時代では、中国の公的年金制度と所有制度、財政制度および労働制度とが相互に強く結び合い、補完的な関係を持っていた。改革前の中国の年金制度は、労働保険という名が付けられているが、実質上税方式の賦課方式の年金制度であった。市場経済下の年金制度と比べ、中国の年金制度には市場経済下の年金制度が備える保険、強制貯蓄および所得再分配等の機能が独自に存在していなかったこと、そして年金給付は個人にとって特別税による補助金であったこと、保険料や年金給付支出の負担は企業にとって特別な税金の免除という性格が濃厚であったことなどの特徴があった。また、構造的特徴（それが改革によって構造的な問題点となるが）としては、年金制度の適用対象を「全人民所有制」職工に限定することにより適用対象が就業構造に依存すること、年金財政採算が企業別に行われるため形式上の企業負担と実質上の財政負担という負担構造が取り上げられる。

[第 2 章]

第 2 章では、年金制度の構造はどのようなメカニズムを通じて、経済体制の移行に影響され、変化してきたのかを分析した。中国は 1978 年以來の改革開放路線に続き、1993 年 11 月より計画経済から市場経済へと、資源配分メカニズムを転換させる経済体制の移行に踏み切った。計画から市場中心の体制へ移行する過程では、国有制中心の所有制度、「統収統支」の財政制度、「統分統配」の雇用制度、「等級制賃金」の賃金制度などが変容し、暗黙の税方式の年金制度を成り立たせる外部条件が崩れ始めた。それに伴い、年金制度に関する改革も次々に実施され、市場経済に相応する年金制度に移行する過程に入った。具体的には 1991 年と 95 年、97 年の 3 回の年金改革を経て、社会保険式であり、かつ個人勘定をもつ部分積立方式の年金制度の確立を目指そうとしている。

しかし、新制度の確立が難航しており、今日になっても年金財政赤字、カバー率の低さ、実質上の完全な賦課方式運用といった問題を抱えている。こうした年金問題に対し、これまでの先行研究は主に賦課方式と積立方式という財政方式の選択や年金財源調達案など、もっぱら視点を年金制度自体に限定し分析を行ってきた。第 2 章は中国経済全体が計画経済から市場経済への移行過程にある歴史的事実を重視し、年金制度改革を経済制度の全体的な変化に関連付けて、年金問題や年金改革の方向性を考えるという、先行研究と異なる視点をを用いる。具体的には、序章で説明した移行経済における制度論的アプローチを用いて、所有制度・財政制度など、年金制度を取り巻く外部条件が経済体制移行政策の実施により如何に変化したのかを詳細に分析する。また、そうした外部条件の変化が如何に年金制度と他の制度の補完的な関係を変容させ、年金制度の急進的な改革を通じて年金制度の構造を変えてきたことを明らかにした。こうした分析によって、中国の年金改革の特質と構造的な問題点を抽出した。

具体的には、先進国の年金改革との比較でみた場合、中国の年金改革の特質は「下から

上へ」から「上から下へ」へという過程を辿ったことと、改革が「急進的」に進められてきたことにあることが分かった。すなわち、市場経済体制へ移行するために実施された財政制度改革によって、計画経済下の資源配分において中心的な役割を果たした政府間および政府企業間の「統収統支」構造が崩れ、第 1 章で明らかにした旧年金制度における実質上の財政負担(第 1 章の)という特徴は、年金給付と負担における企業間の格差を急速に拡大させた。国有経済の縮小と賃金制度の多様化などはこの格差の拡大に拍車をかけた。この格差による摩擦は、格差の大きい地域の年金制度の改革を余儀なくさせ、やがて政府主導の全国規模の年金改革まで発展させたのである。

一方、財政改革による中央政府の財政力と財政調整力の低下や賦課方式と積立方式の年金財政方式に対する認識の不足などが背景となって、移行過程に存在する年金純債務の負担案が設けられないまま、年金制度を実質上の税方式から保険方式や個人勘定をもつ部分積立方式へと急速に移行させようとしたのである。このような急進的な改革は、計画経済時代では実質的に国家財政が負担した給付債務をすべて民間部門に押し付け、現役世代の一部(新制度の加入者)に集中して過去の年金純債務を負担させるように、年金制度における負担・給付構造を変化させた。そして従来、国家財政によって調整されてきた年金制度の負担・給付における企業間・地域間の格差に対し、地方財政調整制度などを通じて制度化された国家財政による格差是正システムを構築せず、年金基金の省単位ないし全国規模の一元化を通じて、年金制度内の企業間・地域間の再分配によって是正することを図っていた。こうした負担・給付構造と格差是正の仕組みのもとでは年金制度におけるインセンティブ構造も変化し、個人から企業や地方政府まで新制度の適用から逃避するインセンティブが生じ、加入率が低い、年金基金管理の一元化が実現できない、新制度実施以来の毎年の年金財政赤字といった新しい問題を引き起こしたのである。

したがって年金制度自体に限って言えば、中国の年金制度改革が難航している根本的な原因は、負担・給付構造の歪みと年金制度内の所得移転による格差是正という仕組みにある。言い換えれば、年金制度をめぐる世代間と世代内の利害を調整する仕組みが合理的でないところに原因がある。経済体制全体の制度配置すなわち制度間の補完性からみれば、計画経済下に存在した年金制度と財政制度など他の経済制度との補完的關係が経済体制の移行に伴い、急速に消滅してしまった反面、新たな制度的補完關係が欠如しているところにある。もっと大きな視野で問題を考えると、計画という資源配分メカニズムの放棄に伴い、市場という資源配分メカニズムのもとでは年金制度の機能(保険、強制貯蓄、再分配)を明確化することによって、年金制度における政府と民間の役割分担が制度化される必要がある。

[第 3 章]

第 3 章は、中国社会科学院が実施した 1995 年都市部家計調査の個票データを用いて、年

金制度の適用対象と給付水準の両面から年金改革の初期条件を検証した。適用対象と給付水準を改革の初期条件として取り上げたのは、適用対象にある構造的な特徴や給付水準における格差などが、改革後の年金財政にも大きな影響を及ぼすからである。中国では、年金制度における適用対象と給付水準に関して二つの通念があった。一つは 95・97 年の年金改革前は制度のカバー率が高くないため適用対象拡大により年金財政状況を改善できるというものであり、もう一つは所得代替率が高すぎるので給付水準を引き下げるべきという通念であった。ただし、これらの通念は中国全国のマクロデータに基づくものであり、地域別・職種別・男女別・世帯ごと等、ミクロ的な視点からの裏付けがあるとは必ずしも言えない。そこで、本稿はミクロデータとしての 1995 年都市部家計調査を用いて、中国の年金制度の適用対象と給付水準に関するこの二つの通念を検証した。

その結果、改革前の年金制度の適用対象が就業構造に依存することとカバー率が 70%以上であったことを確認した。経済改革に伴う就業構造の急変が 1990 年後半の年金危機の大きな要因であることも明らかにされた。また、年金給付水準における格差を性別・勤務先の所有制別・職種別・地域別に推計した結果、30%以上の格差が観察され、それらの差が 1%水準で有意に異なることが分かった。一方、世帯ベースで調べた所得代替率もばらつきが大きかった。その他、国際比較可能な ILO 方式による所得代替率の計測、高齢者の所得実態と基礎的消費支出という側面からの年金給付水準の評価など、個票データに特徴的な実証結果も提供した。したがって、3 章の分析結果は、男女・地域・職種などで年金給付水準において大きな格差がある状況のもとで所得代替率を一律に引き下げる政策を採ることははたして適切であろうかという政策的含意を示唆する同時に、今後の年金制度改革の設計にとって重要な判断材料ともなる。先進国では年金制度をめぐる利害調整は主に世代間に生じるのに対し、中国では世代間の利害調整の他に、移行経済に伴う世代内の利害調整も避けて通れない重要な課題であることも、第 3 章の実証分析で分かった。

[第 4 章]

第 4 章では、中国統計局が実施した「2002 年中国城市住戸調査」の個票データを用いて、現行年金制度の負担構造のもとで、どのような所得移転が引き起こされているかを実証分析した。第 2 章の分析から年金改革は年金制度における給付と負担の構造を大きく変化させ、個人の年金制度への加入意欲に影響を与えるような所得移転が年金制度を通じて行われている可能性が示されており、第 4 章の分析はその実証分析である。加入インセンティブについては、Zhao and Xu (2002)と Chen(2005)ではマクロデータをもとにした分析が行われたが、個人の生涯を通じた給付と負担を比較することによって加入インセンティブを考察する視点を取り入れていない。第 4 章はこのような視点を取り入れ、世代間および世代内における年金制度を通じた所得移転額の格差を計量的に推計し、制度への加入意欲の問題を考える際の新しい方向性を提示した。

分析モデルはLiebman (2002)、Feldstein and Liebman (2002)、高山他(1990)、田近・金子・林(1996)、麻生(1992、2000)等の先行研究の手法を参考にして、中国の事情に照らし合わせて構築した。2002年のデータを用い、賃金を年齢及び性別、学歴などの個人属性に回帰して賃金関数を推計する。得られた推定結果から個々人の生涯にわたる賃金流れを計算する。次に推定された賃金流れをもとに、現行制度で定められた保険料率を掛けて生涯の拠出額を計算し、現行新制度の年金給付の算定方法に基づき生涯の受給額を個人別に求める。その上で純移転額などを算出し、年金制度によって引き起こされる所得移転効果を検討する。その結果、現行制度のもとでは生涯の給付と負担がほぼ等しくなる世代は2002年時点で35歳前後の世代であり、それより若い世代は負担超過となり、他の世代に生涯所得の1%から10%程度が移転されていること、新制度下では旧制度にあった低所得層から高所得層に所得を移転するという逆進的な所得再分配効果が改善されているなどのことが分かった。

[第5章]

第5章では、2005年12月に公布された最新の年金改革案に対し、2005年改革案の個人の生涯負担・給付に対する影響と年金財政への影響を分析することによって、暫定的な考察を行っている。年金財政への影響を分析する際、世代政策の視点を用いる。具体的に世代会計の概念を用いて世代間の純便益や純負担から年金財政を分析する場合、賦課方式の年金制度を導入時に年金制度の給付額と同じ額の国債を発行する政策で世代間の所得移転を行う世代政策とみなすことができることを、2期間世代重複モデルに基づき証明した。その場合、発行した国債を消散させないためには、各世代に租税を課すことが必要とされるが、本論文ではこのような租税を「年金維持税」と定義して中国の年金財政を考察した。その結果、今回の改定が年金制度全体の純債務を増加する効果と、すべての世代の年金制度からの純便益が増加するものの、当期の年金純債務の返済額も増えるため、現時点の現役世代の租税負担はさらに重くなる可能性があることが分かった。一方、年金負担・給付における地域格差について、依然として年金制度内の所得移転によって調整する形を取っており、地方財政調整制度による格差是正システムの構築が今後の課題として残されている。

[終章]

終章では、各章の分析から得られた結論を取りまとめ、本研究の成果を学術的インプリケーションと政策的インプリケーションの両側面から述べた後、今後の研究課題を展望した。