

## 悪化する中国の公的年金財政

神戸市外国語大学専任講師  
中嶋圭介

最近、中国の地方政府が抱える債務問題に注目が集まっている。リーマン・ショック後の世界的な不況の中、当局が実施した4兆元規模の景気刺激策によって債務が急増し、その総額は2010年末現在で10・7兆元（国内総生産（GDP）比26・7%）に達した。この約8割が銀行からの借り入れだが、推定される不良債権の規模や不良債権化率、比較的財政状況の良い中央政府が救済する可能性も考慮すれば、銀行のバランスシート悪化と信用縮小を通じて実体経済に悪影響が及ぶリスクはそう高くない、との見方が一般的である。

しかし地方政府は、その死角に別の「財政爆弾」を抱えている。公的年金制度の財政悪化である。この問題は、中央・地方政府間の財政構造問題に加え、公的年金制度自体が持つ構造問題、地域間の経済発展度や高齢化の進行度の違いなど、多くの

要因が絡み合っており、解決は一筋縄ではいかない。しかし、高齢化が加速する時期が迫っており、対策に遅れや誤りがあれば、今後の成長鈍化に拍車がかかる可能性もある。そこで本稿では、中国の地方政府が直面するさまざまな構造問題と年金財政の現状について考察する。

### 税制改革後も格差が存在

現在の中央・地方政府の財政関係は、1994年の税制改革に基づいている。改革前は、地方が収入の一部を中央に上納する仕組みだったが、改革により、税金ごとに中央と地方の取り分を決め、主要税項目について中央を優先させることで、中央の財政強化が行われた。その際、中央から地方への移転金や還付金の仕組みも設けられたが、地域格差の是正機能は十分とは言えない。

このように地方の財源が削られる中、中央は地方に産業振興やインフ

ラ整備、社会保障、教育等への支出拡大を指示してきた。90年代初め、歳入、歳出共に3対7だった中央と地方の割合は、今日では歳入が5対5、歳出が2対8となっている。地方は、税収以外の不安定な財源（土地使用権譲渡や公共サービス料など）への依存度を高め、債券発行が認められていないため、銀行からの資金調達も増やしてきた。

### 地域ごとに分断

中国の公的年金制度は、加入対象者の戸籍の都市・農村の区分と就業の有無によって、公務員年金、都市就業者年金、都市住民年金、農村年金の四つに大別されている。しかし、中央政府は基本的な制度デザインやルール・規制を決定するものの、実際に、省級以下の地方政府が、各地域の発展度合いや所得水準に応じて細則を決め、これらの年金制度を運営・管理しており、保険料率、給

付水準、加入記録の管理の方法などが異なる数百あるいは千以上の制度が併存している。

地域ごとに分断されたこれらの年金制度は、加入者の視点から年金記録のポータビリティの問題等もあるが、財政運営上深刻なのは、経済発展度や高齢化進行度の格差が、地域を超えて是正されないことである。以下では、前述4種類の制度の支出総額（11年、GDP比3・8%）の約7割を占める都市就業者年金の財政状況を例に、この問題を考察する。

### 黒字なのに補助金？

都市就業者年金の近年の財政状況は、収支を見る限りでは各年も黒字で、11年末現在の積立金総額は1・95兆元（GDP比4・1%）である。しかし、中国人力資源・社会保障省（日本の厚生労働省に相当）が毎年公表するこのような統計は、制度の財政実態を明確に表しているとは言えない。

その実態を探る上で注目すべき点は、毎年支出の15〜20%に当たる額が政府補助金の形で補填されていることである。10年の年金制度収入の内訳を見ると、保険料収入が1兆

### 行政区別・都市就業者年金(2010年)

地区	サポート率 (人)	収支額 (億元)	地区	サポート率 (人)	収支額 (億元)	地区	サポート率 (人)	収支額 (億元)
▲遼寧	2.2	-146.5	▲海南	3.0	-15.1	■広西	2.3	31.2
▲黒竜江	1.6	-117.2	▲青海	2.7	-4.9	■河北	2.8	32.9
▲天津	2.0	-62.1	▲内モンゴル	2.6	-2.8	■山西	3.0	49.9
▲吉林	1.9	-50.5	■雲南	2.4	0.3	■四川	2.0	63.7
▲重慶	2.0	-44.5	■チベット	2.1	1.8	浙江	6.6	146.2
▲湖北	2.4	-43.2	■甘肅	2.4	3.1	山東	4.1	153.0
▲上海	1.7	-35.0	■安徽	2.8	4.8	北京	4.0	168.8
▲河南	3.0	-32.9	■貴州	2.8	5.0	江蘇	3.5	208.8
▲湖南	2.5	-30.6	福建	4.6	11.3	広東	8.5	405.9
▲陝西	2.7	-27.5	■ウイグル	2.3	23.2			
▲江西	3.2	-26.0	■寧夏	2.5	26.0	全国	3.1	657.4

(注1)サポート率=年金受給者数÷現役加入者数。収支額=年金制度支出-保険料収入  
 (注2)▲は、財政赤字に陥っている省。■は、黒字にもかかわらず、中央政府から財政補填を受けている省  
 (出所)中国国家统计局(2011)、中国社会科学院・世界社会保障研究所(2011)の資料を基に筆者作成

1110億元(全収入の82・8%)、  
 政府補助金が1954億元(同14・  
 6%)、積立金運用益が274億元

(2・0%)、その他が81億元(0・  
 6%)である。同年の支出である1  
 兆555億元と比較すると、本来は  
 保険料収入で全支出を賄  
 えたことになる。なぜ多  
 額の補助金が必要なのか  
 その理由として二つ考え  
 られる。

第一は、前述の地域ご  
 とに分断された制度運営  
 である。都市就業者年金  
 は、社会プール基金(賦  
 課方式)と個人口座基金  
 (積み立て方式)の二つ  
 で構成され、一般的に個  
 人口座は省政府、社会プ  
 ールはそれ以下の地方政  
 府レベルで管理されてい  
 る。管轄地域の間では、  
 保険料・給付水準、加入  
 率、制度サポート率(加  
 入者全体の年齢構造)、  
 当該地域の経済状況など  
 まちまちであり、これら  
 が財政格差も生み出して  
 いる。

例えば、10年の地域別  
 の年金財政を政府補填前  
 のベースで見ると、14行

政区が赤字に陥っている(上表)。  
 さらに、収支額で黒字の17行政区中  
 11行政区が、中央政府から財政補填  
 を受けている。要するに、年金財政  
 が健全なのは、広東、江蘇、北京、  
 山東、浙江、福建の6行政区だけな  
 のである。

中でも、かつての大産業地帯だっ  
 た北東地域の財政状況が悪く、遼寧、  
 黒竜江両省では100億元を超える  
 赤字が発生している。同地域の国有  
 セクターの衰退が激しい一方で、大  
 量の年金受給者が出ているためであ  
 る。10年の制度加入者中の退職者と  
 現役加入者の比率を表すサポート率  
 は、全国平均が3・1人なのに対し、  
 遼寧省は2・2人、黒竜江省は全国  
 最低の1・6人だった。これらは、  
 中国全人口のサポート率(10年時点  
 で5・5人)と比較するとかなり低  
 い。制度加入者のサポート率の全国  
 平均は、人口動態的には20年代の中  
 国に、遼寧省や黒竜江省の水準に至  
 っては、30年代末く50年の中国に予  
 想される水準となっている。

第二に、中国政府が近年、事実上  
 見做し確定拠出(NDC)制度とし  
 て機能している現行制度を、真の積  
 み立て制度に移行させようとしてい

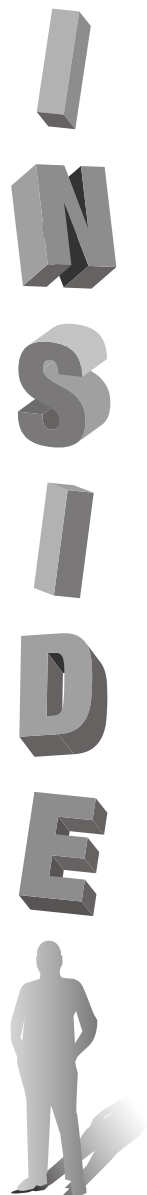
ることである。都市就業者年金は、  
 社会プールに雇用者が賃金の20%、  
 個人口座に被雇用者が8%を保険料  
 として支払うことになっている。

しかし、00年代に入って頻繁に批  
 判された「空口座問題」を解決する  
 ために、個人口座から社会プールへ  
 の財源流用を禁止しているので、理  
 論的には、保険料28%分のうち20%  
 分しか今日の給付支払いには使えな  
 い。このため、前述の数百あるいは  
 千以上とも言われる地域ごとに運営  
 される制度の中で、毎年赤字に陥つ  
 た制度を、運営している級以上の政  
 府がその都度補填しているのである。

#### 求められる対応

個人口座基金の管理は省政府レベ  
 ルまで上がってきたが、社会プール  
 基金は、まだ省以下の政府レベルで  
 の管理が一般的である。このままで  
 は、都市部から農村部、沿岸部から  
 内陸部への所得移転機能が一向に働  
 かず、個人所得や経済発展の格差を  
 構造的に残す要因となっている。

また、新たに都市部と農村部の住  
 民のために導入された年金制度では、  
 保険料支払い、年金受給の双方で政  
 府補助金が与えられるが、中央・地



【飛鳥】

## コメ先物、試験上場2年目へ

昨年8月8日、72年ぶりに復活したコメ先物取引。試験上場1年目は東京穀物、関西両商品取引所の出来高が低迷する一方、現物の受け渡しが頻繁に行われたことで、卸業者や流通業者からは一定の評価を得ている。

今年7月31日までの1日平均の出来高は、東穀取が366枚(枚は最低取引単位)、関西商取が741枚。東穀取では初日に値が付かなかったものの、翌日の出来高は6765枚に達した。しかし、これが最高枚数となり、その後は当初の目標枚数(5000枚)を大きく下回る日が続いている。

人気のバロメーターとされる総取組高の推移を見ると、最高は東穀取が5514枚(1月18日)、関西商取が3875枚(昨年8月22日)、最低は東穀取が1264枚(7月27日)、関西商取が1251枚(4月10日)。トウモロコシ(約2万5000枚)や大豆(約3万5000枚)に比べ、投資人気の低さは否めない。

これに対して同じ期間中の現物

受け渡しの合計枚数は、東穀取が186枚(2232ト)、関西商取は298枚(894ト)。農林水産省が発表した2011年度(11年7月～12年6月)の主食用コメの需要実績(速報値)は、前年度比1.1%減の810万6000ト。先物市場での受け渡し量はそのわずかしかないが、大手卸業者は「中小卸業者や外食産業などにとって、現物の購入手段が増えた」と評価する。

ただ、東穀取は経営環境の悪化を受け、単独での生き残りを断念した。来年2月にはコメを関西商取に、トウモロコシや大豆などを東京工業品取引所にそれぞれ移管した上で、会社清算手続きに入る。関西商取はシステムの老朽化に伴い、板寄せとザラバの両取引が可能な新システムを構築し、「東京コメ」の受け入れに万全を期す構えだった。

しかし、国内市場の長期低迷で疲弊している商品取引会社は、新たなシステム投資に難色を示したため、板寄せに統一された。東穀

取は関東産、関西商取は北陸産と、標準品や取引要項が異なるとはいえ、日本のコメを扱う二つの市場が、一つの取引所で、しかも同じ取引方法で併存することに違和感を唱える向きが多く、「コメ先物が早く一本化すべきだ」との要望が日増しに強くなっている。

農水省が発表した12年度の需要は798万1000トと、初めて800万トを下回る見通しだ。食の多様化や少子高齢化などの影響によるコメ離れの傾向に歯止めがかかっていないことが改めて浮き彫りになり、「需要が減少する見通しの中、卸業者のヘッジニーズは今後、さらに増える」(全国米穀販売事業共済協同組合)とみられている。

このままコメ先物の出来高が低迷を続けた場合、本上場への移行が認可されるかどうかは難しい状況だ。しかし、卸業者などのヘッジニーズに対し、先物市場がその役割を十分に担えば、認められる可能性もある。試験上場2年目でのその真価が問われることになる。

方政府の財政分担の現状からすれば、地方政府にその負担がよりのし掛かると考えられる。このことが、現在の地域格差を助長し、極端に大きな黒字の行政区がある一方で、極端に大きな赤字の行政区があり、赤字の行政区を補填する中央政府の負担も増す悪循環に陥ることが懸念される。

中央政府は、90年代までの国有セクターを対象とした、採算を度外視した年金制度の「歴史遺産のコスト」を、対症的に埋め合わせているにすぎない。年金制度の全国統一が当面難しいようであれば、特定地域の年金制度や地方政府の財政が完全に疲弊し切ってしまう前に、特別国債を発行するなどして、このコストの清算の肩代わりを検討すべきである。