

事業事前評価表（開発調査）

作成日：平成17年10月25日
担当グループ：中国事務所

1. 案件名

中華人民共和国 農村社会養老保険制度整備調査

2. 協力概要

(1) 事業の目的

中国政府が選定した6つの試行地区及び2つの先進地区において、これらの地区の実情に合致した農村社会養老保険制度*の改善案の策定、並びにモデル的活動として、制度の実施に必要な人材育成、普及啓発及び農村社会養老保険基金管理システムの構築を行うとともに、農村社会養老保険制度の全国的な普及のための提言を行うことを目的とする。

中国の農村社会養老保険制度は、農村住民を対象とする任意加入の個人積立て型（持分制度）を主体とする年金制度であり、これまで中国側政府との協議において個人積立て型（持分制度）を前提とした提案を行うことが確認されている。

(2) 調査期間

2006年1月～2008年12月

(3) 総調査費用

約3.7億円

(4) 協力相手先機関

労働・社会保障部

(5) 計画の対象（対象分野、対象規模等）

本調査において農村社会養老保険制度の整備を行い、その実施のためのモデル的活動を行う「試行地区」（県レベル）は、以下のとおりとする。

- (a) 安徽省六安市霍邱県
- (b) 山西省呂梁市柳林県
- (c) 山東省荷澤市牡丹区
- (d) 福建省南平區延平区
- (e) 四川省巴中市通江県
- (f) 雲南省楚雄自治州南華県

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

3. 協力の必要性・位置付け

(1) 現状及び問題点

中国の年金制度は、1950年代に100人以上の各種所有形態の企業で勤務する企業労働者を対象に初

めて整備され、文化大革命期の制度の断絶を経て、1980年代に復活し、徐々に適用対象が拡大されてきた。しかし、農村部は一貫して適用対象から外れ、1980年代の後半に漸く農村部のみを対象にした養老保険制度が一部の豊かな農村を対象に開始された。

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

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

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

(2) 相手国政府国家政策上の位置づけ

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

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

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

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

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

(3) 他国機関の関連事業との整合性

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

(4) 我が国援助政策との関連、JICA国別事業実施計画上の位置づけ

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

4.協力の枠組み

(1) 調査項目

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

(a) 基礎調査

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

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

(b) 協力対象地区における農村社会養老保険制度及びその実施体制の整備

a. 農村社会養老保険制度の整備

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

b. 農村社会養老保険制度の業務従事者の人材育成

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

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

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

- 基金管理システムの操作研修
- 基金管理システムの運用状況に関するモニタリング

d. 住民に対する普及啓発

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

(c) 農村社会養老保険制度の全国的な普及のための提言等

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

(2) アウトプット（成果）

(a) 個々の協力対象地区において、現金収入の少ない農民の加入を促進するための特別な制度を備え、制度の大きな枠組みについては全国共通で、細部においては地域の実情にも対応できるような農村社会養老保険制度が明らかになる。

(b) 協力対象地域において業務従事者が育成され、また業務従事者育成に必要な体制が整備される。

(c) 協力対象地域において基金管理システムが構築される。

(d) 協力対象地域において普及啓発用の資料等が作成され、普及啓発活動が改善される。

(e) 農村社会養老保険制度の全国的普及のために中国政府が採るべき政策が明確になる。

(3) インプット（投入）：以下の投入による調査の実施

(a) コンサルタント（分野／人数）

- 総括／農村社会：1名
- 副総括／社会保障：1名
- 年金制度整備：1名
- 基金運用：1名
- 基金管理システム：2名
- 年金行政・人材育成：2名
- 農村調査・普及啓発：2名
- 年金制度関連技術*：1名

*年金制度に関連する技術的事項（例えば、年金財政の計算等に用いる「生命計算表」）の研究等を担当。

(b) その他

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

5. 協力終了後に達成が期待される目標

(1) 提案計画の活用目標

(a) 本案件において策定した協力対象地区における農村社会養老保険制度の改善案がそれぞれの地区において採用され、また、同制度の全国的な普及のために取るべき施策等に関する提言が労働・社会

保障部の政策に反映される。

(b) 制度の改善案に対応して策定された実務担当者マニュアル、政策担当者及び実務担当者向けの研修カリキュラムや教材、並びに普及啓発用の資料等が、協力対象地区において活用され、さらに将来的には全国的に活用される。

(c) 開発した基金管理システム（業務管理システムと財務管理システム）が協力対象地区において活用され、さらに将来的には全国的に活用される。

(2) 活用による達成目標

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

6.外部要因

(1) 協力相手国内の事情

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

(2) 関連プロジェクトの遅れ

特に無し。

7.貧困・ジェンダー・環境等への配慮（注）

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

8.過去の類似案件からの教訓の活用（注）

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

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

9.今後の評価計画

(1) 事後評価に用いる指標

(a) 活用の進捗度

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

(b) 活用による達成目標の指標

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

(2) 上記 (a) 及び (b) を評価する方法及び時期

調査終了後、3～5年後を目処に事後評価を実施する。

(注) 調査にあたっての配慮事項