

中国における社会変動と社会保障制度改革

東北财经大学公共管理学院教授

劉 曉梅

はじめに

社会保障制度の形成・展開は、その背後にある経済、社会、政治、文化のシステムと相互依存的かつダイナミックな関係にある。中国の社会保障制度は、市場経済導入のための条件整備、国有企業経営の停滞や国家財政の悪化、「一人っ子政策」により加速された人口高齢化などを受け、従来の福祉の色合いが濃く、個人負担がない「国家——単位保障」¹⁾制度の改革が、20世紀80年代から始まった。20世紀の終わりまでに一連の関連する法規と条例の制定により、社会保障制度の雛型が構築された。それは年金保険、医療保険、失業保険を中心とする社会保険制度（表1）、社会福祉と社会救済制度（最低限生活保障制度）により構成される公的制度和、企業年金、慈善事業、民間保険、家庭保障及びコミュニティにより構成された私的保障からなるものである。

しかし、この制度は決して満足できるものではない。制度の構造上に多大な欠陥が見えている。また、社会主義市場経済への模索段階にある中国では、社会変動が激しいため、それにしたがって、社会保障制度の変化が大きい。それゆえ、21世紀に入ってから、中国の社会保障の改革は新しい摸索をはじめた。それは仕組み及び構想において従来とは違った取り組みである。今回の研究では社会保障制度の基盤になる社会構造を背景とし、社会保障制度の展開、内容を紹介し、さらに社会保障制度の動向及び今後の課題を分析し、最後に社会保障の国際協力について検討してみたい。

表 1 中国の新社会保険制度の概要

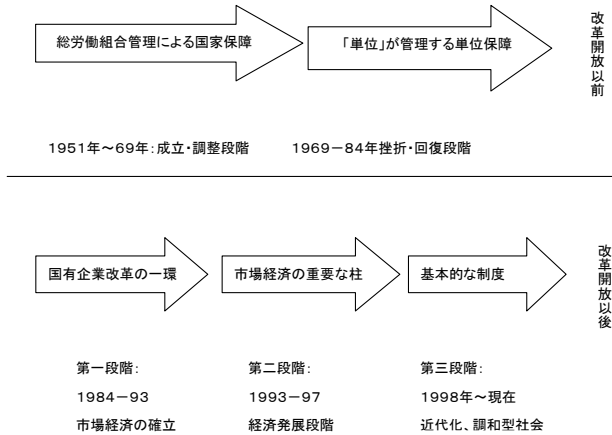
種類	根拠法規	財源（保険料）	給付内容	給付条件
養老年金保険	1997年7月16日、「企業の労働者・職員の統一された基本養老年金保険制度を確立することに関する決定」	・企業：月給総額の20% ・個人：月給の8%	前年度地区平均月給の20% +個人口座総額の120分の1	支給年齢： 男性：60才 女性：50～55才かつ保険料支払期間が15年を超える者
医療保険	1998年12月14日、「都市労働者・職員の基本医療保険制度の整備に関する国务院の決定」	企業：月給総額の6% 個人：月給の2%	3段階 個人口座→個人負担→社会プール医療保険基金	社会プール医療保険基金の支給の開始：個人負担は当該地区の平均賃金の10%を超えた部分。最高支給額：当該地区の平均賃金の400%
失業保険	1999年、1月22日、「失業保険条例」	企業：月給総額の2% 個人：月給の1%	企業および本人の保険料の納付累計年数にしたがって、保険金： 1～5年未満：最長12か月 5～10年未満：最長18か月 ・10年：最長24か月	登録済み失業者 2年を上回らない
生育保険	1994年12月1日「企業労働者・職員の生育保険の試行弁法」	企業：前年度の賃金総額の1%前後	産婦の出産に関する費用：診察費、検査費、出産費、手術費、入院費、薬代	一人子政策の遵守が前提
労災保険	2004年1月1日から実施する、「労災保険条例」	産業別、企業別の保険料率（事故率によりランクつく）	労災の医療費、看護費用、身体障害の弔慰金、一括的な補助金、身体障害者の補助器具代、埋葬費、遺族への弔慰金、死亡時の一括補助金	負傷、傷病 身体障害に残る事故 労災による死亡事故 職業病

出所：行政法令により作成。

1. 中国社会保障制度の展開と内容

中国の社会学では、「改革開放」による社会変動を「社会転型」(social transformation) という。「社会転型」は、「結構転換」(structural transformation) 及び「体制転軌」(institutional transition) の二つの同時的な転換の過程とされる。「結構転換」は、「農業、郷村、閉鎖性からなる伝統

図1 中国社会保障制度の展開図



社会」から「工業、都市（都市と鎮）、開放性を特性とする現代社会」への構造転換であり、「体制転軌」は計画経済体制から社会主義市場経済体制への体制転換である。前者と後者を共に行うところに、中国の「社会転型」の特徴があると中国の社会学者は評価している¹。この中国の「社会転型」の進行中において、新・旧構造の衝突、体制の摩擦、多重利益の矛盾、役割対立、価値観の衝突などが複合的に生じ、中国の「改革開放」を難航させている。これは社会保障制度の形成、展開の社会基盤とされる。

以上のような社会構造の変化に基づいて、中国の社会保障の展開は、図1のように改革開放を大きな節目として、改革開放前段階と改革開放後段階の二段階に分けることができる。改革開放後の制度は、経済体制改革の進み具合にしたがって構築され、根本的な改革が行われた。そのなかで注目すべきは、改革開放前を二段階、改革開放後を三段階に分けて、それぞれの変化はきわめて顕

¹ 陸学藝主編『21世紀的中国社会』1996年12月、雲南人民出版社、2頁。

著で、根本的な改革とも言えるところである。つまり、中国社会は変動が激しく、同じ改革解放後段階であっても、それぞれの展開プロセスにおける変化は、部分的な修正ではなく、理念と意識の変化ともいえる大きな進展と考えることができる。

2. 社会保障制度の特徴

中国の社会保障制度改革は、漸進主義的²な実験手法を採用した。これは国づくりにおける中国流の方式といえる。経済体制改革、政治体制改革も同じ手法をとっている。地方あるいは企業（下）は自発的に改革を繰り返し試みて、成功すれば地方政府さらに国家（上）が自ら指導し、その改革経験を全国に広げる。つまり下から上へ、それから上から下へ、自発改革から自覚改革へのプロセスを経過した。さらに、改革領域も一つ一つの分野からスタートして、段階的に社会保障全体の転化へ移行する。それゆえ、社会保障の改革は経済改革に依存し過ぎ、改革の独立性を失い、結果として、改革の成果をあげつつあると同時に問題も伴ってくる。改革前の社会保障制度と比べ、新しく構築された新社会保障制度の特徴は以下のようにまとめることができる。

(1) 「単位」保障から社会保障への転換

社会主義市場経済導入以後、「単位」自体の機能が変化し、包括的な社会保障の枠組みを提供するものから、単に企業における職場としての役割に移行することとなったため、「単位」が担っていた保障の責任を社会とりわけ社会保障プール基金にシフトさせた。これにより、社会保障制度の基本構造は、「単位」

² 計画経済から市場経済への体制移行には二つのやり方があるといわれる。一つは漸進主義（gradualism）あるいは進化的アプローチで、もう一つは急進主義ないしはショック療法アプローチである。中兼和津次「中国における漸進主義的移行政策再考」『経済研究』Vol.50, No.4, Oct. 1999.

による保障から社会による保障への転換がなされた。

(2) 多元化と自己責任の導入

中国の社会保障制度は、市場経済とは相入れない革命初期の公約である「社会保障の国家負担」との訣別を果たし、その制度に初めて労働者・職員自身の個人負担を導入し、個人のリスク意識と自己保障の考え方を導入したが、このことが市場経済における社会保障構造の基本的な枠組みとも言える「三者負担」構造を確立する突破口となった。同時に労働者・職員は、制度の恩恵のみを受ける立場から、保険の加入者として、保険料と給付水準を厳しくチェックする利用者となった。

(3) セーフティ・ネット機能の拡大

養老年金、医療、疾病、生育、労災の各保険に加えて、従来建前上ありえなかった「失業」に対する保険を創設した。さらに、全国統一的な都市部住民最低生活保障制度が都市政府の行政施策の中で実現した。これらの施策を通して、国家、地方政府、企業によるナショナルミニマム保障の端緒を開いた。

(4) 社会保障の適用対象の拡大

従来、国有企業に限られていた社会保障の適用が、全企業数の1/3を占める非国有企業にまで拡大され、ほぼすべての労働者・職員をカバーするものとなった。これにより同一の制度のもとで、社会保障の平等が実現されることになった。また、対象者の増加により、プール基金の充実をはかることができた。同時に、企業間の社会保障負担の公平が図られて、企業競争の基盤が整備されるとともに、社会保障の社会化による労働者・職員の流動化が促進された。

(5) 社会保障の多層化

生活保障のベースとなる最低生活保障制度、基本年金、基本医療保険を整備するとともに、補充年金、補充医療保険など、任意加入の企業保険、商業保険が充実されはじめた。

(6) 都市と農村の二元化

社会保障制度改革において、都市部に限って改革がすすむ一方、農村部は遅れている。現在、農村部の年金、医療及び最低限生活保障制度がなお実験段階にあり、未整備の状態にある。

(7) 制度の国家的な統一と地方ごとの具体策の決定権

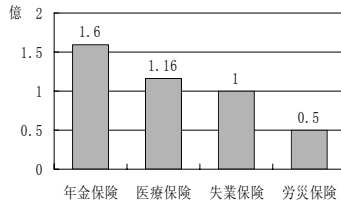
社会保障制度の一つの特徴として、「制度改革方向の統一」と「地域別制度の設立」という相対立する考え方が並存していることを指摘することができる。つまり、中央政府は改革の方針を定めたが、地方政府は実施の過程で、中央の方針を施行可能な形に変形していく。こうした地方政府の努力は「上に政策があれば、下に対策があり」とよばれる現象の一つと見ることができ、単に中央と地方の対立だけで語ることはできない。つまり、地方の経済状況の格差があまりにも大きく、保険料率といった保険制度の根幹にかかわる部分を含めて、地方ごとの「対策」が必要となるのである。また、社会保障の財政も地方政府に依存している。

3. 中国社会保障制度の問題点

中国の社会保障制度は、20年あまりの改革を通して、初歩的ではあるが、新しい枠組を作り出し、ある程度の経験を積み重ねることができた。だが、さ

図2 社会保険加入者数

(単位：人)



出所：『中国保険研究』2004年3月、6-7頁

らにもう一步進んで改革を行うための問題と障害は、依然として存在する。改革の進展にともない、解決が困難な問題が、ますます表面化し、深刻になると思われる。主な問題を次に挙げることにする。

(1) 社会保障法体系の未整備

法体系としては、社会保険ごとに『中華人民共和国労働法』を根拠法とする行政機関（国務院）の発する条例により制度を発足させた経緯により、必ずしも整理されておらず、加えて、国民の権利関係を律する法規としては、全国人民代表大会などの立法機関で、個々の制度ごとに法律を制定するのが至当であろうと考えられる。

制度の設計について、漸進主義的な実験手法を採用したため、制度の制度化が相対的に遅れがちとなった。それゆえ、制度改革では、暫定的な方法・条例が常に制定、修正され、全国統一的な法律がなかなか制定しにくい状態にある。

年金改革から見れば、地方（県・市）での試行からスタートしたため、地方の色が濃く、そのため政策の規範性が欠けることに加えて、地域での経済発展が不均衡である結果、立法が遅れ、マクロ的なコントロールも無力である。

(2) 社会保障システムの欠如と不十分な保障

中国の社会保障システムの不足について、まず、適用範囲が狭く、保障項目が足りない（図2）。次に、社会保障制度への監督とサービスシステムについては、年金保険を除いて、他の社会保険分野においてはまだ整備されていない。また、公的保障以外に、多層的な保障システムが形成されていない。たとえば企業年金と個人貯蓄年金の進展が遅れているため、老後の保障の重い負担は基本養老年金に偏ってしまう。以上のシステム上の欠陥により、セーフティ・ネットでカバーされている国民の数は少ない。それゆえ、制度から排除された人たちは、基礎年金保険と社会医療保険の保障がなく、さらに老後生活援助システムもほとんど整備されておらず、農民人口、高齢者と障害者むけの福祉制度の整備も遅れがちになることによって、社会的弱者の生存権が損なわれる。

(3) 役割分担は不明確

現行社会保障制度は、明らかに政府の責任あるいは公私役割分担が明確ではない。たとえば、政府（国家）と市場（企業、個人）、中央政府と地方政府、旧制度と新制度間の責任は所在は曖昧で、制度の運用において、多大な困難に直面している。

(4) 制度の運営は不十分

理論的に国有企業の負担の削減、公平性と効率性のバランスをとるためスタートしてきた社会保障制度改革は、必ずしも予定通りにうまくいくとは言えない。年金の視点から見れば①基本年金保険制度の平均水準が高く、しかも、地域により年金水準の格差が大きいため、平均水準が低い地方では経済発展水準に合わない水準になってしまう。②定年退職年齢に対する規定が厳格でな

いため、早目に定年退職して年金受給者となる者が増えてきた。③各県・市の方法が異なっており、基金の収支状況により地方利益も顕在化した。それゆえ、保険レベルは省レベル、さらに広い範囲で基金を調整することが困難に至った。政策が地方ごとに異なるため、制度統一への転換が難航している。④制度管理の基礎は極めて薄く、管理手段も不完全なため、様々な情報やデータを科学的に収集・管理することができない。⑤年金が財政上危機に直面している。

医療の視点から見れば、社会プール医療保険基金と個人の医療保険口座の結合による社会医療保険制度が確立されたが、個人口座と社会プール基金の有効性は必ずしも高いとは言えない。まず、社会プール医療保険基金と個人の医療保険口座の用途について、合理的に使用できなければ、国民の医療ニーズに適合することができない。また、医療費の抑制システムは完全に機能していない。さらに医療保険の加入率が低いため、医療を受ける権利は不平等である。それゆえ一部の民間人は、病気になることで経済的に困窮することがしばしばである。とりわけ農村部において医療問題は未可決のままである。

社会福祉の分野においても、深刻化している問題の解決策はいまだに見えていない。例えば、高齢者の介護とサービスシステムはほとんど白紙の状態にある。

要するに、社会主義国である中国が本来、相容れない市場経済を導入して行くために、さまざまな矛盾を抱えながら、対症療法を重ねつつ、中央の政策と地方の対策の狭間で市場経済の構築を模索して行く様子が見て取れる。矛盾を整理・解決する際に、どのくらい受益者つまり国民の視点から施策を打ち出し得られるかが、現行社会保障制度の命運を決することになるだろう。

4. 中国社会保障制度の新しい動向

2000年12月25日、国務院が『都市部の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』を公布し、遼寧省を社会保障改革の試行モデル省として、今後の改革の方向性と具体策を規定した。特に2004年には、社会保障分野において、多大な進展が見られた。たとえば、「国家が経済発展水準に合

わせる完全な社会保障制度を整備する」ことを2004年に新しく修正された憲法の第十四条に初めて取り入れた。新型農村合作医療制度を推進し、『労災保険条例』が実施され、社会保障制度改革モデル省をさらに吉林省と黒竜江省に拡大した。『企業年金試行方法』および企業年金基金管理に関するシリーズ政策が打ち出された。2004年9月に、『中国の社会保障状況と政策』白書が初めて発表された。以上のような新しい動向から、中国政府の社会保障に対する認識の変化を見出すことができる。つまり、中国政府は今までの社会保障改革を認め、さらに完全な社会保障制度を構築する決意が見られ、そして社会保障制度の充実と管理の強化に力を注いでいる姿勢を見て取ることができる。とくに、社会保障改革における国家の責任が段階的に明確化される方向性から、中国社会保障制度改革を、21世紀にむけて、一段と引き上げようとする姿勢が示された。

5. 中国社会保障制度の課題

中国社会保障制度の問題はすべて、市場経済への転換が産み出した必然の帰結ともいえるが、その解決なしに、社会主義市場経済の成功はない。

広大な国土、膨大な人口、低い経済発展水準、都市農村の二元構造、貧困人口の存在、計画経済から市場経済への激しい変化、『一人っ子』政策などの複合的な要素を考慮し、先進国の教訓を参考としながら、社会保障制度の改革を進める時に、次のことがポイントとなるだろう。

①社会保障理念の是正をあげることができる。現在、グローバル化と分権化がともに進行する世界状況に対応し、持続可能かつ経済発展水準に合致する社会保障制度の整備は急務である。

市場経済への転換にしたがって、社会保障の分野でも、政府の役割は縮小する方向であることに違いはない。しかし、政府が役割を果たさなくてもよいということではない。ナショナルミニマムを支え、適用対象の範囲の広い生存権的な保障は、政府が担うべきである。社会保障制度の構築とその正常な運営に

は、国家がそれなりの役割を果たすべきである。なぜならば、社会に公平の原則を維持させる秩序を形成する機能をもちうるのは、国家しかないからである。そして、私的保障を発展させるための環境整備も急務である。

②社会保障制度を定常化させ、国民の不信を解消しなければならない。社会保障に対する危機感が国民の間で広範に抱かれていることは、社会保障改革真っ只中の中国において、政策遂行上の障害となる一方、国民の関心が高く、正しく広報することにより、社会保障制度の現状と重要性を理解してもらいやすい状況でもある。国民各層における論議が、受け入れ可能な社会保障制度への一層の改革を進める原動力になることを期待されている。

③雇用の維持・創出のため、十分な社会保障があれば、失業者、貧困者は困らないが、逆に失業者と貧困者が増えていけば、社会保障に負担がかかる。中国の場合、体制の転換期にあたって、厳しい雇用失業情勢に直面しているにもかかわらず、社会保障は十分に整備されていない。社会保障を整備しながら、十分な雇いを維持・創出することは重要な課題である。

雇用維持・創出のため、新市場・新産業の育成による雇用の創出、個人の主体能力開発を促進するシステムの整備、就職支援特別対策パッケージの実施などの工夫が必要である。そのため、労働者の自発的な転職を阻害しない市場、労働者の能力の向上を促す市場、労働力の需給を効率的にマッチングしうる市場を先に整備するのが急がれる。

④社会保障制度の有効性を保ち、社会の平等と安定を促進する他、経済の安定と発展を促進する役割にも着目し、また、他の分野の改革と一体の関係であるので、連携をとって進めなければならない。

⑤法制度の整備である。改革は長期的、漸進的であっても、政府の立法や制度運営は整合性を持ち、事後の監督も厳正に行うなど、果敢にして秩序あるかつ持続可能な改革でなければならない。また、旧制度から新制度への転換にあたって、激変を緩和する過渡的な対策を事前に十分に用意することが必要である。

⑥責任の明白化である。市場経済を導入しつつある中国にとって、市場経済に

適応する社会保障制度の現代化が急務であり、この目的は、企業と個人の運営責任を拡大するという意味で、市場化された社会保障制度の整備に合致するものといえる。しかし、制度の方向性は一応定まったが、すでに述べたように、実際の運営においては、様々な問題が生じている。このうち、旧制度により残された問題もあれば、新制度の不備のために生み出された問題もある。

現時点では、問題を整理し、短期的課題と中長期的課題に分け、段階的に解決していくべきであろう。短期的には、新制度への不信感を解消するために、遼寧省のような改革方法を実行する必要があるが、中長期的には、a 年金支給開始年齢を引き上げるとともに、代替率を引き下げる。b 医療保険、失業保険など他の社会保険との重複サービスを整理し、保険制度の効率化を図る。c 増税、保険料の引上げ以外の方法で資金を調達し、制度の移転のための独立的な基金を用意する。d 社会保険基金の資金運用効率を高める。e 基金の自主性を高めるため、企業経営者や個人の代表を運営に参加させることが必要となろう。

⑦農村社会保障の問題がある。農村部で社会保障制度を作るかどうか、また、どんな社会保障制度を作るかという問題は、農民の生存権保障問題だけではなく、中国政府の社会作りの方針を示すことにかかわる問題になるので、慎重に構想しなければならない。

社会保障は、その源流段階において、一部の勤労者を対象とした労働者保険と貧困者の救済に重点が置かれた、言わば選別的なものであったが、第2次世界大戦後、すべての国民の要求に対応する普遍的な制度を目指して整備されてきた。つまり、社会保障は「国家の責任により、その国のすべての国民に対する生活保障のための制度である」と定義できることが世界における社会保障展開プロセスから知りうる。これを踏まえた社会保障の考え方や具体的な施策は国情の違い、時代の移り変わり、国民の意識レベル等によって異なるため、国際的に統一されたものはない。

中国においても、社会保障の考え方は独特であり、社会主義国として発展してきたこと、発展途上国であること等により、社会保障制度は特徴的なものと

なっている。現在都市と農村の二元化社会保障構造になっているが、将来的に社会保障の基本的な性格として、日本と同じような国民皆保険制度をとることになるだろう。農村社会保障制度の整備は、農村改革の進化、農民利益の保障、農民の雇用の低さの解消、『一人っ子』政策という基本国策の実行、農村の経済発展と社会安定の促進に対して深遠な意義をもっている。

たとえ現在、農村部で都市部と同様な制度を作るのが難しいとしても、将来的に制度の統合を考える上で、都市部の制度に近い制度を整備しないといけな
いだろう。また、その制度の整備は段階的に進めていかなければいけないだろ
う。現在のところ、まず農村部の最低限の社会保障を実施するのが急務である。
最低限の生活保障は社会保障制度の最後の拠り所で、農民の生存権を保障する
ものだからである。その財源は税金（中央政府と地方政府）で賄う。

次に、医療保障制度の整備である。この医療制度は予防と重病保険に重きを
置くべきである。財源は政府、地域と個人の三者により負担するのが原則だが、
貧困地域では、政府の責任が大きなものとなる。日本における社会保障制度の
経験の一つとして、経済発展の比較的早い段階で「被用者グループ（農業・
自営業者を含む）から、国民全体への給付対象の拡大」がある。特に医療にお
ける“地域保険”という形をとった国保制度はユニークなものであった³。

最後に、条件が整っている地域で年金制度と福祉制度を整備する。年金制度
と福祉制度の分野においては、都市部と農村部の体制は一体化しやすいと思わ
れる。まず、都市に就職している農民工、土地を失った農民を都市部の社会保
障制度に加入させることが必要である。次に、保険料を納入出来るだけの経済
力がある地域で農村年金保険制度を実施する。貧困地域に対して急務なことは
農民たちを貧困から脱出させることである。

³ 広井良典・駒村康平『アジアの社会保障』東京大学出版会、2003年9月、41頁。

終わりに

——社会保障分野における国際協力について：アジアの視覚から

アジア諸国の社会保障制度に関する研究は20世紀90年代に入ってから活発な様相を示している。また、民衆化の動きとアジア危機を契機に、アジア諸国においては、社会保障システム構築をめぐる、様々な議論が提出され、アジア諸国の間で学者間の研究交流、政府間の援助、さらに民間の社会福祉分野での協力などかなり活発に行われている。もちろん国際機関の援助、日本の政府開発援助（ODA）、国際協力機構（JICA）の支援が大きな役割を果たしていると考えられる。

したがって、21世紀の今日、グローバル化と分権化がともに進行する世界状況に対応し、社会保障分野での協力を如何に進めて行くかというテーマは大課題になると思われる。アジア諸国には共通点が多いにもかかわらず、社会システム、人口規模、社会管理方法、社会意識、生活水準などの分野においては相違点を無視することができない。国際協力を考える時に、次のことがポイントとなるだろう。

まず、国際協力を進めるために、研究者間の交流を推進することを通して、社会保障分野での協力に関する理論枠組を作る。人材の育成と交流を含む知的な交流に重きにおくことが大事だと考えられる。

次に、いままでの国際交流経験を生かして、社会保障分野での協力内容及び方向性を明確にする。いままでの交流はハード面の交流が多かったが、21世紀に入って、持続可能な福祉システムを構築するため、ソフト面の交流がますます重要になってくるだろう。

最後に、民間の資源を利用し、社会福祉産業における協力の実践経験を積ませて、政府間の協力を進めていく。大連では郊外に外国人シルバータウンを作る計画がある一方、大連で老後を過ごしている日本人もおられて、日本の高齢者を大連に招こうと老人ホームの経営をしている日本人もおられる。国際協力

を考えると、相互の理解と交流を深め、アジアの立場、あるいは地球村の立場に立って、共生理念に基づいて、社会保障を考えなければならない。

〈参考文献〉

鄭功成 (2004) 『社会保障学』 中央放送大学出版社

広井良典・駒村康平 (2003) 『アジアの社会保障』 東京大学出版会

中兼和津次 (1999) 「中国における漸進主義的移行政策再考」 『経済研究』 Vol.50, No.4, Oct.

劉曉梅 (2002) 『中国の改革開放と社会保障改革』 汐文社

陸学藝主編 (1996) 『21世紀的中国社会』 雲南人民出版社