

中国社会保障制度の現段階の理論と最近の動向

黄 声 遠

目 次

- I. はじめに
- II. 社会保障制度に対する基本的視点
 - 第1節 社会保障の定義
 - 第2節 社会保険と所得再分配効果
- III. 中国社会保障制度の特徴
- IV. 中国における年金保険制度をめぐる最近の動向
- V. おわりに

I. は じ め に

現在中国はGDPでアメリカに次ぐ世界第2位で、大国である。これは1978年の改革開放が始まり、40年を経過した大きな成果である。このような成果は、基本的にリーマンショックによる大不況が起こった2008年までの30年以上年平均10%近い高度成長を続けてきたことによっている。大不況以降成長率は鈍化したとはいえ、中国は7%を維持しやはり先進国と比べて高成長を維持し、2016年には1人当たりGDPは8,260ドルに達した。これは改革開放当時に低所得国グループに属していたが現在中所得国グループに属するようになったことを意味する。このような中国経済の大きな発展と生活水準の向上は改革開放による市場経済の導入による結果であり、特にその観点からみると1992年の社会主義市場経済の導入と、2001年WTOの加盟が大きな意味を持つ。

我々はこのような市場経済の導入に伴う中国経済の明るいプラスの側面を語ると同時にそのマイナスの側面も取り上げなければならない。市場経済は競争原理を基本としているのでそこでは勝ち組と負け組が必然的に生まれ、そして急速な経済発展は産業構造を大きく変貌させた。現に中国では改革開放時点では農業大国であったが2000年代には世界の工場と呼ばれるように製造業が経済においてその中心となった。だが、現在サービス産業が製造業を上回る成長をみせ、それに取って代わる勢いを示している。それに伴った輸出主導から内需主導の経済発展へと徐々に姿を変えて行っている。このような産業構造の変化はグローバル化という世界的競争の一環の中で急激に行われていったので国民生活は短期間に大きな変化にみまわれた。このような国民生活の変化の一つの指標は所得分配の不平等からくる所得格差、貧富格差の拡大である。中国のジニ係数¹⁾はほかの先進国

1) 社会における所得分配の平等・不平等を計る指標。考案したイタリアの統計学者ジニにちなむ。0

と比べても、かなり程度の高さを示している²⁾。我々は格差を問題にするが、それを全面的に否定する立場ではない。だが、地域間の格差や所得間の格差が拡大し続ければ、この社会主義市場経済を成立させているシステムそれ自体が継続できず破たんにつながる恐れがある。ましてや中国は一応社会主義国であると自認しているのであるから格差に拡大は厳しく抑制され、その経済政策で是正されなければならない。

本論文は、以上の問題意識を踏まえながら、格差是正は有効手段の一つである社会保障制度を取り上げる。社会保障制度の中で一番大事な基礎的な位置に置かれている中国の年金保険制度改革を社会主義市場経済改革や社会保障政策の重要な一部分として捉え、21世紀に入ってからの中国の年金保険政策の展開、及びその成果と問題点を確認する。同時に、社会保障制度の役割と経済格差問題を合わせて考察することで、胡錦濤、習近平政権の一連の党大会で新しく提示された民生政策の最大の目玉であった社会保障改革の実態を明らかにすることと中国社会保障制度の本質を解明し、格差是正とバランスが取れた社会建設の一助となることを目的としている。

現在、世界の約40%の労働者、30%以上の高齢者は正式な社会保険によって老齢保障を受けており、多くの先進国の年金費用の支出はGDPの10%以上を占めている。別の観点からみると、社会保障制度を確立しているほとんどの国々の中で、年金保険制度は社会保障制度の最も重要な項目である。これは、人口の高齢化が進んでいく状況の下で、多くの国や地域で年金保険の問題が個人の問題から共通の社会的リスクに変化し、国家と社会に社会化された年金保障メカニズムの構築を必要としている。一方、年金保険はカバーする範囲が広く、保障する水準も高いため、財務収支規模は世界の各国の社会保障制度の中で第一位になっている³⁾。

この究明へのアプローチは年金保険制度の仕組みの内容を検討する上でベヴァリッジの社会保障理論を基準に据えることである。これによって体系的な社会保障理論と現行制度との乖離が明確となり、現行の年金保険制度が抱える根本的な問題点が浮き彫りになるばかりではなく、その仕組みを多面的な視点から検討することが可能となる。そして、年金保険制度の根本的な問題はその仕組みと密接に関連しており、年金保険制度の問題だけを切り離して議論することができないこと、また、我々はこれによって、格差問題の解決方

から1までの数字で示され、0に近づくほど平等、1に近づくほど不平等で格差が大きいことを意味する。0であれば、社会のなかの全員、皆完全に同じ所得であり、逆に1であれば、一人が社会の所得のすべてを1人占めているような状態となる。0.4を超えると格差への不満から社会騒乱が起きやすくなるとされる。

2) 中国国家統計局の統計によると2012年から2016年までの中国のジニ係数は0.474, 0.473, 0.469, 0.462, 0.465である。2017年には0.467で16年より0.002ポイント上昇し、直近の底である15年からの上昇幅は0.005ポイント。ジニ係数は08年に最高の0.4910を記録してから低下傾向だったが、再び上昇に転じた。『日経速報ニュースアーカイブ』2018年2月13日付に一部加筆。OECDの統計によると2016年のアメリカのジニ係数は0.39、日本のジニ係数は0.33である。

3) 李志明(2016)『中国城镇企业职工养老保险制度的历时性研究』知识产权出版社、1-2頁、を参照のこと。

向性を、「ベヴァリッジ報告」の理論的立脚点の一つである自由社会と自助努力⁴⁾を前提にした上で社会保障理論を確立させなければならないと主張する。これは、社会保障制度の実施による最低生活水準の所得保障を全国民を対象に実施し、垂直的及び水平的・時間的所得再分配⁵⁾を実現し、所得格差是正の実現を目指していることを意味する。これまでの年金保険制度が次に新しく出現した制度の中で、改正された点が真の改正となっているかどうか判定ができ、現行制度の意義と限界が明らかになっているからである。

Ⅱ. 社会保障制度に対する基本的視点

第1節 社会保障の定義

周知のように社会保障というのは、ごく一般的には、国民の生存権の保障のための制度、あるいはより正確に言えば、人生において生じるさまざまな生活上の障害ないし事故一例えば傷病、老齢化、寡婦化、困窮等々に対して保護救済を図り、少なくとも最低限の生活の安定を保障するための制度と理解されている。

資本主義の個人生活の原則は国家による介入を排除し、基本的に自助努力（自己責任）によって行われることである。この原則が維持されるには、少なくとも雇用が保証されていること、そして雇用が与えられたとしても、雇用がもたらす賃金が労働力の再生産を可能にする一定水準以上であることの2つの条件が保障されなければならない。だが、その経済メカニズムは、必ずしもこの原則を維持するようになっていない。第1の条件は、必ずしも常に与えられていないのみならず、経済システム内部に恒常的に与えられない者を必要としている。というのは、資本主義の経済メカニズムは生産の無政府性を原理としており、その内部に失業を、程度の差はあるが、恒常的に維持しなければならないからである。第2の条件では、賃金が市場でのみ単純に決定されるとすると、労働市場では労働力の供給が一般的に需要を上回る傾向があるので、恒常的に低下する傾向がある。従って、その水準は、雇用保障が与えられたとしても必然的に生活保障を維持できる水準となるとは限らない。従って、自助努力による個人生活は資本主義における原則ではあるが、その原則が実現されるメカニズムは必ずしも存在しない。

上の2つの条件が保障されない場合、人は貧困に落ちざるをえない。従って、資本主義では、その問題の深刻さの程度は異なるが、その内部に恒常的に貧困の問題に直面しなければならなかった。その対策として成立した制度が社会保障制度である。社会保障の1つの重要な柱は貧困に陥った場合の救済制度で、その制度によって貧困者は社会的扶助（税金）によって貧困から救済される。自助努力が個人生活原則であるから、給付水準は最低生活水準となる。これが、公的扶助制度である。それに対して、労働者の生涯を通常のケースで考慮すると、労働者は高齢化によって労働能力喪失に陥り、貧困・生活事故に陥るリスクが非常に高い。そこで、有給雇用に就き、そこから得た賃金から保険料を拠出

4) Beveridge, W., (1942) *Social Insurance and Allied Service*, Macmillan p. 6-7.

5) Beveridge, *op. cit.*, pp. 104-109.

することが可能な時期に、貧困に陥る可能性が高い時期の給付を受け取るための保険料を拠出し、その結果高齢時の貧困を防ぐことが可能な制度が用意されている（権利に基づく給付）。この貧困を予防する制度（防貧）が社会保障の重要な一翼となる。その防貧は、通常社会保険を駆使して行われる。社会保険による防貧を行うための資金は、個人が拠出する資金（保険料）、企業が負担する資金、そして国家が社会保険の管理・運用を行うことによって生まれる費用負担の資金から成り立っている（3者負担）。救貧と防貧の両者とも個人の拠出制度は、個人拠出資金以外の資金の供給によって防貧と救貧を行う点にあり、いわば、社会保障の本質は個人生活の原則である自助努力の国家による修正にある。以上を要約すると、我々の主張する社会保障は、自助努力という基本原則が基底にあり、その修正として成立する生活保障である。その点を踏まえると、社会保険と社会扶助の2制度に支えられた制度が提供する給付水準は、自助努力概念を土台にしている限り理論的には国民の最低生活保障となる。自助努力、救貧と防貧の2つの生活保障制度、そして最低生活保障から社会保障制度が構成されているかどうかが社会保障体系成立の試金石である。

第2節 社会保険と所得再分配効果

上の社会保障の規定からすると、貧困に陥った個人生活を賄うのに必要な資金として公的な資金が提供され、または陥るのを予防する資金に個人の拠出資金とそれ以外の企業資金・国家資金が流入している。それゆえ、救貧と防貧を柱とする社会保障制度では、社会全体の資源の分配からみると、第1次分配された資源は、社会保障制度を媒介にして貧困の救済や防止のために再分配（第2次分配）されている。

所得再分配には、基本的に性格がことなる二つの方法があることは、よく知られている。すなわち垂直的所得再分配と水平的所得再分配である。

垂直的再分配は、構造的所得再分配と呼ばれ、資本主義経済体制の根本的変革を究極目標とする所得再分配である。この方法の正当性を主張する見解は、資本主義経済体制においては、生産手段の所有を基盤にして絶対的に有利な経済的地位を占める階級と生産手段を持たないために生産の場で不利な経済的地位を占める階級と分かれる、という認識に立って、生産手段の所有と非所有による所得格差という階級社会の不合理を是正するのが、所得再分配政策の基本課題であると考えられる。

水平的所得再分配は時間的所得再分配とも呼ばれ、階級視点を捨象して、全国民を経済的平等な立場に立つ国民と捉え、資本主義経済体制内での所得再分配によって国民の経済生活の安定を図ることを究極目標とする。資本主義経済体制においては、自由と自立を基本原則として私有財産制によって基本原則を補完し、自助努力を最優先する。そこでは、職業選択の自由を基本とする経済活動においては法の下での機会の平等を保障することで、すべての個人は経済生活において平等であり、所得の差異は自助努力の差異の結果であると考えられている。そしてすべての個人は、経済生活において自立することが義務つけられる。しかし、この自由と自立の基本原則をすべての個人に適用することは困難であり、

義務教育終了以前の児童や乳幼児あるいは老化の進行によって自立困難となった高齢者を想起するならば、個人の自助努力には限界があり、自由と自立は仮象性が強く基本原則として一般性をもたない。そこで自由と自立の原則の適用を個人単位から家族単位に拡大し、一般性を持たせてきた。それでも自助努力には限界があり、基本原則に普遍性を持たせることはできない。

そこで自助努力の原則を最優先しながらも、国家が社会保障の実施によって個人の所得への強制的介入を行い、個人の全生涯にわたり所得再分配政策を実施することによって、国民の経済生活の安定を図ることになった。所得のある時期と所得の中断や喪失が生じる時期との間で、あるいは傷病の治療や出産や埋葬等の特別支出が発生する時と特別支出が発生しない時期との間で、時間的所得再分配を行うことで、全国民に生涯にわたり最低生活水準を維持する所得を保障するのである。この所得再分配を実施しても個人は富裕化することはなく、最低生活水準以下への陥落を回避するという意味で生活の安定を実現できる。

今日でも社会保障理論の原典として意義を持ち続けていると考えられるベヴァリッジ報告が、自由社会の生活保障として示すのは、個人の最大限の自助努力を基本としながら、水平的時間的所得再分配を実施することによって、最低生活水準を維持できる所得の保障を全国民に対して行うという社会保障の考え方である。

社会保障に垂直的所得再分配機能を期待することは困難であり、社会保障は個人の自助努力を前提にした水平的所得再分配となる。今日において水平的所得再分配の機能を越える役割を社会保障に期待するならば、それは所得階層の存在と階層間の所得格差を確認して、格差の部分的縮小を意図した、所得再分配の方法を追加することである。この方法は、水平的所得再分配に替わるものではなくて、あくまでも水平的所得再分配に追加するものであり、自助努力を基本にして所得格差の存在を肯定する資本主義経済体制において、所得格差が拡大しすぎて自助努力の意欲が減退するのを防ぐためのものであると考えられる。

社会保険の所得再分配は多くの質的に異なる経済的効果を持つ。この点は重要であるので、近藤文二氏の所説からそれらの効果を検討する⁶⁾。第1の効果は、国家の制度媒介や雇用主の拠出による利潤の賃金への再分配（階層間の所得移転）で、垂直的な再分配と呼ばれるものの1種で、「保険的所得再分配効果」である。この再分配効果は、個人が拠出した資金の内部で異なった時期（例えば、年金制度では就労による所得のある時期から高齢化による未就労で所得のない時期）に移転される賃金（所得）の再分配の場合や、同じ保険グループ内部で同一時期におけるリスクの低い者から高い者に、所得再分配が行われる場合に生まれる。第3は、典型的には「同じ医療を受ける被保険者の保険料が、……賃金の大きさによって異なる場合に起こる」労働者内部の高所得者から低所得者への所得の水平的な再分配である（所得階層間の再分配）である。これら3つのうちで、保険として、これらの労働者所得の再分配の中で重要なのは、第2の保険的所得再分配ある近藤氏はい

6) 近藤文二（1968年）『社会保険』岩波書店、64-66頁、を参照のこと。

う。その理由は、自助努力の原理が貫かれている「保険という技術によって始めてしかも合理的に行われるところの再分配である」からである。それに対して、第1と第3の所得再分配は、「富者」から「貧者」への富の移転であり、社会的な扶養の側面を持つ。従って、それらは、社会政策のための保険である社会保険となる効果を持つ。そして両者の中でとりわけ、第1の垂直的再分配は、社会政策が基本の譲歩を表現する政策であるから、「社会保険をして社会政策だとする最も規定的な根拠」を持ち、「社会保障の中核体」となるといわれている。

このように社会保険は、自助努力を表す保険原理から所得再分配効果の側面と、富者から貧者への所得移転を表す社会政策のための社会保険の所得再分配効果の側面との2側面を持つ。この「社会保険の二重性」は、「その一つは資本の方に向き、他の一つは労働の方に向いている」ことになる。この2つの側面のうち、どちらを重視するのかが重要である。近藤氏によると、ベヴァリッジやビスマルクが社会保障の中に社会保険を積極的に導入した理由は、低所得者が生活リスクに遭遇し貧困に陥ったならば、社会的扶養に依存する可能性が高いけれども、もし強制を伴う社会保険を導入し、彼らが加入するならば、この保険に内在する自助努力効果によって社会的扶養に依存する可能性を小さくすることができるからであるとする。つまり、社会保険は、それが持つ自助努力から生まれる保険的所得再分配の効果から社会全体が持つ扶養負担を減少させることができるからであるとしている。しかし、社会保険の他の側面では、第1の所得再分配機能に端的に現れる資本譲歩である所得移転を持つことから、社会保険は、労働者の生活安定化と国内の産業平和に役に立ち、社会保険は多くの国で普及して行った。これは社会的扶養の側面であり、個人生活の自助努力原理の修正を表現している。社会保険のこの両側面のどちらを強調するかは、社会保障の所得再分配機能を評価する上で重要である。前者を強調することは、社会保障の所得格差の是正が小さく評価されてくるが、後者では、相対的に高く評価されるようになる。

以上から、資本主義的市場経済の社会保障の特徴は次の点にある。第1は、社会保障の本質が自助努力の修正であるとする、必然的に自助努力の原則を前提にして、初めて社会保障制度概念が成立していることである。社会保障概念それ自体は、一定の資本主義の発展段階で現れていることから、明らかに資本主義特有の概念であり、そこに資本主義の歴史的な痕跡—自助努力—を持っている。第2は、第2次所得再分配を通じて、社会保険が自助努力を維持する側面と自助努力を修正する側面の対立する側面を持つ「二重性」を持つことである。第3は、社会保険を媒介にした所得格差の是正の機能は、それはあくまで限定的である⁷⁾。

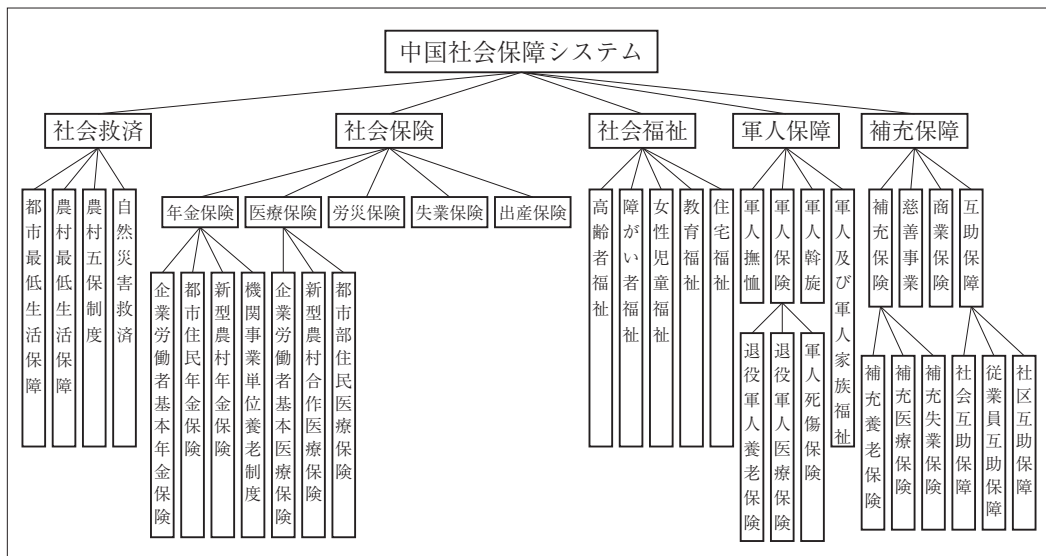
Ⅲ. 中国社会保障制度の特徴

中国の社会保障制度は市場経済の導入とともに推し進められてきた。国営企業が国有企

7) 櫻井幸男(2011)「中国社会保障に関する一考察」大阪経済大学論集62(2)30頁、を参照のこと。

業となり、その国有企業も一部が民営化される段階に入った1990年代末に社会保障制度が体系的に提唱された。2000年代の競争の過程の中で社会保障制度は修正され、2011年に立法化され文字通りの制度として成立した。この社会保障制度は右図のように社会保障制度と公的扶助制度を併せ持つ、先進国と同様のものとして法律化されている⁸⁾。しかしながらその体制化された社会保障制度は次の6つの点で資本主義国のそれと異なる色彩を帯びている。

<図1> 現行中国社会保障制度のシステム



出所：김가을 (2014), 86頁, より作成。

第1の特徴は、中国社会保障制度の中に計画経済期の社会主義における生活保障制度側がカバーしている側面を持たざるをえなかったことである。これは中国が改革開放以前において計画経済の社会主義国家であり、労働者を中心とする人民国家であったために、労働者や農民の生活保障を国家が行う点に由来する。つまり、改革開放以前に社会主義的な原則にもとづいて、労働者のみならず農民に生活保障がたとえ低保障に留まっていたとしても制度として与えられていた。

そのような生活保障制度が存在する中で市場経済が導入され、それに対応した社会保障制度の成立が求められてきた。社会保障制度は生活保障の中核部分を形成する雇用保障を否定することから生まれてき、それによってもたらされた生活リスクをできるだけ緩和させる制度であるから、社会主義時代の生活保障制度とは対立するものである。改革開放以

8) 中国の社会保障制度は社会保険、社会福祉、軍人保障（主に退役・現役軍人、及びその家族を対象とする救済補助制度）、社会救济及び補充保障等によって構成される。その中で中核をなす社会保険は年金保険、医療保険、失業保険、労災保険と出産保険が含まれている。（南・牧野（2016），118頁に一部加筆。）

降生活保障制度を政府は解雇容認で徐々に推し進め、それに生活保障する制度をゆっくりと社会保障制度として創り出した。労働者の場合、市場経済に企業を包摂するために生活保障の中核部分の解体となる解雇を認め、その代わりに社会保障制度で失業保険や最低生活保障制度で労働者の生活を保障することになった。農民の場合、人民公社の解体とともに生活保障制度（農村住民最低生活保障）が崩壊し、それに代わる生活保障制度を創る必要に迫られた。

通常資本主義社会では、農民の生活保障は農業政策である農産物の価格維持や農業的助成制度を通じて行われるのであるが、そのような制度を媒介にするのではなく中国では社会主義時代と同じように労働者を対象とする社会保障制度の中に組み込むことによって、それが行われた。しかも中国に従来からある戸籍制度によって農民に対する差別は創設された社会保障制度の中でも温存されている。

このような農民の生活保障を社会保障制度の中で行う方法は戸籍制度の温存によって改革開放以降都市部では改革が進む一方で農村部では顕著な生活改善が見られない状況をもたらした。これは中国の特有の都市部と農村部の二重構造の新たな形成である。中国は計画経済期において既に都市部 VS 農村という二重構造が形成されており、それは上で指摘した都市部と農村部を厳格に区別する戸籍制度によって根拠づけられ存続していた。この制度の存続に基づき労働経済下でも少なくとも社会保障制度の中で二重構造は再生産されることになっている。

社会保険化と市場化を推進することによって、都市の国有企業や政府機関、「単位」（事業所）の職員・労働者を中心に閉鎖的・特権的な保障体制を打破して、より広い範囲で社会統合を実現することを目指していた。しかし、縦割り行政の根強さや都市と農村の二重構造が存在するためにあまり成功したとは言い難い。今のところ市場化は、従来の国有セクター従業員向けの保障から、都市部の職員・労働者と高所得層中心（自費医療や住宅の商品化）の保障に転換する役割を果たしたに過ぎない。現在、農村部の年金、医療及び最低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。近年、ようやく農村においても年金制度（農村社会養老保険）が導入されたが、任意加入であることに加えて、保険料は低い水準で設定されており、給付はそれに応じて支払われる。従って、制度に加入しない者が多いうえに、加入したとしても低い保険料を選択する結果、生活を賄うだけの年金を給付することは不可能である。硬直的な戸籍制度に由来する都市と農村の格差は、中国社会の二重構造を表すものである。これは完全ではない市場経済体制により形成された社会保障の顕著な特徴といえる⁹⁾。

第2の特徴は、第1の特徴と関連するが、中国社会保障の中に農業を対象とする社会救済制度や社会保険制度を駆使した年金制度が組み込まれていることがある。社会保障制度は生産手段から切り離され雇用という形態で生活手段を手に入れる。資金を確保する者を

9) 劉曉梅 (2007) 「中国の社会保障改革と日中比較」『中国の社会保障改革と日本—アジア福祉ネットワークの構築に向けて—』 ミネルヴァ書房105-107頁、を参照のこと。

主軸にその対象として創られている。農民は土地という生産手段を一応国から提供され、その土地を交錯することによって生産手段を手に入れる。彼らが生活リスクに陥るケースでは自然災害などが起こった場合生じるのであるが、それはあくまで偶然的なことであって、労働者が失業によって生活リスクにさらされる場合とは必ずしも同次元のものではない。後者の場合、それは景気循環という資本主義経済が必然的にもつ動向によって、一方的に生じてくる生活リスクである。したがってそのリスクは第1章で取り上げたように資本主義が創り上げた社会保障で何とかカバーをしなければならない。それに対して自然災害による農民における生活リスクは上で述べたように農業政策（農産物価格維持政策など）によってカバーさえなければならない。このように異次元にある生活リスクを同一の社会保障制度の中で一定の解決を試みるのは、改革開放前の社会主義体制の生活保障システムが両者を包摂して機能させられていた結果である。従って、1990年代末の国営企業の民営化を目前にして創られた社会保障は、社会主義時代の生活保障システムの遺産をそのまま引き継いでいる側面が非常に強く、2011年の社会保障の法令化によってもその側面は依然として残されているが、徐々にその側面は国民全体を対象とする社会保障制度への発展の中で徐々に薄まり、包摂されていくであろう。また本来の農業政策充実で農民の生活リスクが取り除かれるにつれて、その社会保障制度として制度化される必然性も低下して行わざるをえない。農民の年金保険制度が労働者のそれと比べて10年程のタイムラグがあって成立しているが、これは農民として年金制度に組み込んだのではなく、国民全体の最低生活を保障するという観点から社会保障制度の中に組み込んだのである。

ここで農民の社会保障制度の組み入れで指摘しなければならないのは農民工の場合である。それは都市部の工業化に伴って農村部の農民が年に流入し労働者になった時、それを対象にした社会保障制度の適用が実施された。これは労働者でありながら戸籍によって農民として制度の適用が図られるという複雑な側面を持つと同時に当時中国が途上国であり、それが工業化する上で安価な労働を都市部が大量に必要とする「本源的蓄積」¹⁰⁾過程に少なくとも2006年半ば頃まで中国が置かれていたことに由来する。

中国は2001年にWTOに加盟して以降、国際経済の中に組み込まれ急速に市場経済（特にグローバルな市場経済）化に進んでいった。そこで企業がグローバル競争で生き残る上で、当時課せられていた課題を2つ指摘しておく。

その1つは、一部の都市で急速に工業化と市場化が進展しそれに応じて安価な労働力を大量に農村に求め、労働力市場の形成と確立を図ることである。当初、工業化とともに求

10) マルクス経済学の用語で資本制的生産様式が成立するための前提をなす蓄積のこと。原始的蓄積とも訳される。K. マルクスによれば、本源的蓄積は生産者と生産手段との歴史的分離過程であり、その基礎は農民からの土地の収奪である。一方では生産手段の資本への転化として、また他方では直接的生産者の賃労働者への転化として現れる。こうして資本は生産過程を把握し、産業資本として確立する。本源的蓄積は、経済外的強制から解放された労働者と、あらゆる生産物の商品化を前提とする資本主義に固有の生産関係を創造するのである。なおA. スミスはほぼこの本源的蓄積にあたるものを先行的蓄積ないし原始的蓄積（原語は previous accumulation）と呼んでいる。「ブリタニカ国際大百科事典 小項目事典」から参照。

人の増加は賃金の上昇を惹起し労働力不足がささやかされ、それに応じて農村からの大量の労働力が賃金上昇と生活向上に引き付けられ都市部に流入し、都市部の労働力不足を補足する役割を果たした。この都市部への大量の流入は2005年頃になると転換点を迎えることになる。この転換点は「ルイスの転換点」と呼ばれ、学界でもその時期を巡って大きな論争を引き起こした。我々は2000年代半ば頃に都市部を中心に一応の労働市場は形成され都市圏の労働需要は労働市場から調達され遠方の農村からの労働力を大量に必要としない段階に入ったと考えている（これは、賃金の上昇によって容認される）。

もう一つ指摘しておく必要がある点は、グローバル競争の中で中国が成長・発展することを前提にした制度設計が行われ、その下で中国の社会保障制度が形成確立してきたことである。これは、社会保障制度の中で企業が負担しなければならない労働費用として計上され、企業にとってそれができるだけ縮小された水準で制度が作られなければならないことを意味する。中国社会保障制度が企業の労働費用負担をできるだけ小さくする制度設計になっていることは中国社会保障制度の第3の特徴である。

WTO加盟による経済・社会に生じるリスクに対応して、中国は社会保障制度の構築を完成に向けて加速させたが、一方で社会保障制度による政府や企業負担—特に企業負担—をできるだけ少なくする方策を考えた。その結果、社会保障制度の中心は社会保険制度（改革開放以前ではすべて公的扶助であった。）が占めるようになった。また、農民工へのその適用も企業にできるだけ負担のない形態で行われることになる。

他方、国際競争の圧力がますます高まっている中で、社会保障は労働コストの上昇からの圧力を受けている。例えば2001年の調査データを例にすると、企業が負担する社会年金保険の保険料負担率は、深センで6%、北京で19%、武漢で24%、負担率の高い地域と低い地域の差額が18%も達し、企業のコスト構造に大きな影響を及ぼす。高コストの社会保障は、企業が社会保険に直接加入しないようにしたり、社会保障保険料の不履行を引き起こしたりする。社会保障負担の問題は、各地域の競争環境に影響を及ぼすだけでなく、地域間の労働移動と統一された国家労働市場の形成にも影響する。したがって、都市部と農村部の社会保険制度と社会保障制度の統一運営、さらには統一された全国社会保障制度の確立が急務となっている。

国際労働基準と社会権利の圧力と挑戦は、この時期の中国の社会保障制度と社会保障制度の急速な発展を促進した。WTO条項には社会保障分野に対しての政府の約束はないものの、グローバリゼーションに伴い国際貿易における労働基準の導入してほしいとの要請が、ますます高まってきた。その中ですべての国の労働権と利益を保護する合理的な要素と国際貿易における競争要素、特に国際労働基準、社会保障基準、人権基準は、多くのWTO加盟国の手段である¹¹⁾。

第4に、社会保障の改革は経済改革に依存しすぎ、改革の独自性を失い、結果として、

11) 王延中・单大圣(2012)「加入WTO与中国社会保障制度的发展与完善」『中国社会科学院研究生院学报第3期(总189期)』,を参照のこと。

改革の成果をあげつつあると同時に問題も伴ってくる。改革開放後の社会保障制度改革の流れから分かるように、経済体制改革の各段階において、社会保障制度への認識も変化してくる。その認識は大体三段階に分けることができる。

第一段階では、国有企業を改革し、活性化させる最大の難問（余剰人員のリストラ）を解決するための、社会保障制度改革が国有企業改革の一環として取り組まれた。

第二段階では、1990年代市場経済の導入に従って、社会保障制度も市場経済の一部分として認識された。この認識は現代の社会保障理念に近いが、正確な認識とはいえない。本来、社会保障は独立した基本制度として、国民生活の安定にかかわる「市場の失敗」に対して、公共部門が多様な対応策を講じるものであり、市場経済の構成部分ではない。

第三段階では、社会保障制度は国民の最低生活を保障する基本的な制度として位置づけられた。これは経済改革の進展の帰結であり、世界的な社会保障制度改革の方向性或いはILOなど国際機構からのアドバイスによるものであると考えられる。

また、中国の社会保障制度改革は、漸進主義的な実験手法を採用した。これは国造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。地方或いは企業（下流）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（上流）が自ら指導し、その改革経験を全国に広げる。つまり下流から上流へ、それから上流から下流へ、自発改革から自覚改革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への転化に移行する。それゆえ、社会保障改革は整合性が乏しく、経済社会発展との社会統合性を失った。

第5に、制度の国家的な統一と地方ごとの具体策の決定権を持つとう点をあげることができる。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併存して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」と呼ばれる現象の一つとみることができ、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。

第6に、年金と医療保険制度はともに個人口座と社会プールを結合させる財政方式を採用した。個人口座は、積立方式で、社会プールは所得再分配の機能を持たせて、賦課方式で財源を賄う。医療と年金を共に個人口座と社会プールを結合させる財政方式を採用したのが中国の特有な特徴といえるだろう。社会保障において自助努力の部分を巧みに組み込んでいることである。年金における賦課方式と積立方式の併存、医療保障における個人口座と社会プールなどは、自助努力を優先させることによって、社会保障財源の逼迫を避けようとする方策とみてよいだろう。日本では、年金制度改革案が提出される度に、賦課方式から積立方式への転換が議論されるが、移行期には現在の高齢者のためと将来の自分自身の

ため、保険料を二重に負担しなければならない現役世代への配慮から積立方式へ転換ないし導入は見送られてきた。医療においても、外来診療はまず個人口座から支出するという方法は、病院ショッピングによる医療費の乱用を抑制するのではなかろうか。さらに、まったく社会保障とはいえないような、個人的な貯蓄まで、扎扎实り社会保障制度の枠組みの中に組み込み、多層的な制度と公言するには驚かされる¹²⁾。

要するに、中国の社会保障制度体系の構築はゼロからスタートしたのではなく、計画経済期における「単位」保障の負の遺産を負いながら行われた。このことは中国の社会保障制度体系の特徴を規定するもっとも大きな要素である。

1990年代末から目覚ましい発展を遂げた中国の社会保障制度は今や国際比較のステージにも載せられるようになった。西欧に比べ、東アジア諸国はいわゆる福祉の後発国である。後発国の特徴としては、社会保障制度体系があまり構築されていない状態で、従来の失業、疾病、加齢などの伝統的な問題に対応しながら、少子高齢化問題、介護問題、非正規雇用問題など新しい問題にも対応しなければならない、ということがあげられる。中国の場合、社会保障制度が創設されたばかりの時期にまさしく新しい問題に直面し、社会保障費用は急膨張傾向を示している。その費用膨張に対して抑制的対応せざるをえず、アクセルとブレーキを同時に踏む後発国型の傾向が見て取れる。近年、最低生活保障においてみられる、給付内容の拡充とワークフェアの導入がその一例である。その中でNGOや社会的企業の役割も期待されている状況である。

2011年以降、中国では「適度普惠型」社会保障制度が今後のモデルとして提唱されるようになった。「適度普惠型」とは北欧諸国のような普遍主義を志向するものではなく、全国民に対して、基本的な生活を適切な水準で保障する、ということの意味する。2000年代の社会保障制度構築は「普惠」に重点を置いて、「形式的な普遍主義」であっても、すべての国民をカバーできる枠組みを整えたことが大きな成果と言えよう。今後中国の社会保障制度体系は、制度の一元化や制度間の格差是正、現物給付の充実化など、難しい課題に取り組まなければならない。社会保険の実質化に伴い、いかに適切な水準に引き上げるかが、「適度普惠型」の実現に関わる重大な問題である¹³⁾。膨大な人口を抱え、急速な高齢化を成し遂げつつある中国において、当分の間は、最低限の保障にとどめ、家族扶養や市場におけるサービスに頼らざるを得ないだろう。

IV. 中国における年金保険制度をめぐる最近の動向

現在中国は人口の急速な高齢化に直面しており、それとともに社会保障の果たすべき役割もまた、それが当面し、その重要性を加えざるをえない。だが、中国の社会保障制度が国民のよせる期待に応えるためには、それが当面しつつある数々の困難な課題を解決しな

12) 袖井孝子・陳立行 (2008)『転換期中国における社会保障と社会福祉』明石書店353-356頁、を参照のこと。

13) 多田英範 (2014)『世界はなぜ社会保障制度を創ったのか』ミネルヴァ書房、322-324頁、を参照のこと。

けれどもならないが、これに取り組む中国国民の創意と努力が必要とされる。

2017年10月18日に行われた中国共産党第19回党大会の開幕式で、習近平総書記（国家主席）は2035年までに都市と農村の間の経済格差を「著しく縮小する」と強調し、農村振興策や社会保障制度の拡充を急ぐ考えを示した。大半の農村部では未整備の健康保険や失業保険、労災制度等、セーフティネット面で「全国統一のサービスを構築する」と述べた。

内陸部や農村が経済成長から取り残され、収入格差が拡大する現状が今後も続けば、政権に対する人民の不満が爆発し、社会不安を招きかねないとの危機感がある。7億人以上の農村を主眼に置いた格差是正策に乗り出すことで、共産党政権の安定を図る狙いだ。

習近平氏は、「小康社会（経済的にややゆとりのある社会）」を2020年までに完成させ、次の15年で公共サービスの均等化などで、「全人民の共同富裕」に向けたスタートを切ると強調した。

習近平氏は政権1期目の過去5年に、「国内総生産（GDP）が54兆元（現在のレートで約918兆円）から80兆元に伸びて世界2位を維持し、6千万人あまりが貧困から脱却、都市部の新規就業者数が年平均1300万人以上になった」と成果を次々に挙げた。とりわけ「就業は最大の民生問題だ」との認識を示した。雇用安定が共産党政権の安定に直結するとの考えだ。

2017年10月19日発表の今年7月～9月のGDP統計は、公共事業の上積みなどで前年同期比6.9%か7%の増大となる見込み。通年では7年ぶりに前年を上回る可能性がある。構造調整のための成長ブレーキをゆるめ、雇用確保と社会安定に向けて再び成長アクセルを踏む¹⁴⁾。

習近平氏の政治報告はそうした中でも特徴的なことを言えば、格差の是正に重きに置かれていることだ。「我が国の主要な社会矛盾は変わった。」と言い、「発展の不均衡」に目を配っている。鄧小平氏が進めた「豊かになれる者から先になる」という先富論ではなく、一定の経済成長を遂げた今、新たな問題に挑戦する姿勢が見てとれる。

反腐敗で成果を上げ、いよいよ今の政治体制を維持するために、避けて通れない民衆の不満の解消に本格的に取り込む意思が示されている。ここで成果が上がりれば「新時代」は、鄧氏以来の意味を持つかもしれない¹⁵⁾。

経済計画時期において、社会保障と就業をセットにし、都市部では国有企業の労働者を対象に「単位」保障を行い、「低賃金・多就業・高福祉」（ここでいう高福祉とは、北歐モデルと異なり、低賃金の元で従業員への一種の補助であり、住民、託児から娯楽に至るまでの、生活のあらゆる場面でのサービスの現物給付を指す）が実現された¹⁶⁾。一方、農村

14) 産経新聞 2017年10月19日（木）総合14版

15) 朝日新聞 2017年10月19日（木）14版

16) 1951年2月、「中華人民共和国労働保険条例」が公布され、これをもって中国の社会保障は都市部を通信にスタートした。この時期、都市部の労働者はすべて「単位」と呼ばれる国有企業に就職し、終身雇用が確保された。また、年金、医療、災害、育児等の面に関して、労働者とその家族は労働保険条例によって一括に保障されていた。制度の対象範囲は、1953年の改正により、都市部すべて

部では農民を対象に「集団」保障ですべての農民がカバーされるようになった¹⁷⁾。この時期から、中国経済発展の重点は都市部に置かれ、社会保障も都市部を優先することで、中国の社会保障の二元構造が作られた。

1990年代末から21世紀初頭にかけて、中国政府はまず、都市の賃金労働者（公務員らを除く）を対象に、年金・医療・失業・労災・出産育児という5つの社会保障制度を整備した。都市賃金労働者の社会保障制度が整備されてから、中国は社会保障制度の対象者を農村人口と都市の非正規労働者・無職の人に拡大し、それらの者にも医療と年金保険制度を提供するようになった。経済の改革開放政策が推し進められる中で、中国の社会保障制度も確実に拡大してきた。2000年代半ば頃に打ち出された所得再分配に重点を置く「和諧社会」の構築という政策理念が様々な側面に浸透してから、社会保障制度の拡大、給付水準の引き上げ、または、財政支出の増加もさらに明確になってきた。これらの変化は、1960年代の日本の高度経済成長期における社会保障制度の拡充と財政支援の拡大を思い出させるような出来事である。

1980年代からの改革実験を経て、1990年代末から21世紀初頭にかけて新たに実施された一連の社会保障制度は、まず第1に都市の労働者、第2に農村人口、第3に都市の非正規労働者・無職を対象としてきた¹⁸⁾。

要するに1978年の改革・開放により、中国は市場経済への道を模索し始め、90年代からは、国有企業の改革が進む中、社会保障改革も本格化した。1993年に「社会主義市場経済体制の確立にあたっての若干の問題に関する決定」が発表され、都市部社会保障の原則が示された。具体的には①多層な社会保障体系の構築、②年金保険・医療保険の保険料企業と個人の共同負担、そのための社会統合口座と個人口座提唱、③社会保障管理機関の設立による行政管理と基金管理の分離、などが決められた。

そのもとで国務院は1997年に「統一した企業従業員の基本年金保険制度の設立に関する決定」、1998年に「都市部従業員基本医療保険制度に関する決定」を発表し、統一基準によって中国都市部従業員の年金保険と医療保険制度を実施した。

それとほぼ同時期、国营企業の改革から発生した深刻な失業問題に対応するために、失業保険と最低生活保障がリンクした形で制度が設けられた。1999年に公布された、都市部向けの「失業保険条例」は、都市部すべての労働者を対象にし、保険料の拠出義務を規定した。（給料の1%）。給付期間は、就業年数によって最大12か月～24か月であった。給付水準は当地域の最低賃金より低く、最低生活保障制度、労働能力の有無に関係なく、最低

の国有企業に拡大した。なお、この制度の名称は労働保険となっているが、保険料はすべて企業が負担し、個人拠出がなかった。

17) 農村部では、土地改革によって農民の生活保障を図る一方で、生活困窮者への五保戸制度が作られた。医療に関しては、1959年に農村合作医療制度が実施された。以上二つの制度は、人民公社などの「集団」により賄われ、政府から補助はなかった。そのため、農村の生活保障は、相互扶助の性格が強かった。（中国年鑑2017 349頁、を参照のこと。）

18) 于洋（2016）「ポスト改革期の社会保障行財政」『ポスト改革期の中国社会保障はどうなるのか—選別主義から普遍主義への転換の中で』ミネルヴァ書房、22-49頁、を参照のこと。

生活保障基準以下の都市部住民すべてが適用対象となった。

以上によって、1999年に中国都市部における社会保障制度は、市場経済への体制移行の安定措置として成立した。その対象は、都市部に限定されていたが、社会保険では国有企業から一般企業への従業員へと対象が拡大され、さらに最低生活保障の整備で一般の都市部住民にまで基本的な生活を保障することとなった。

中国政府は2020年までに主要制度である年金保険と医療保険について中国版の「皆年金・皆保険」を目指しているが、職域・地域保険という異なる土台の上で形成されてきた現行制度をいかにして統合していくのが今後の課題である。

約30年間の年金改革の中で、1980年代半ばから2000年代初頭にかけての前半部分では年金保険制度の対象者がもっぱら都市企業労働者に限定されていた。市場経済の導入で国民生活は豊かになったが、経済改革もたらした弊害も徐々に浮かび上がった。特に都市部と農村部の格差問題は最も顕著となった。経済改革の初期段階では、すべての政策が市場化の改革と高度成長の維持を支えなければならないということや、財政的基盤がまだ十分ではないことを背景に、公的年金制度の展開は選別主義的政策の枠組から離れることができなかった。

農村部の社会保障は医療保障の整備から始まった。2000年の農村の衛生問題に関する中央公文書「農村衛生工作をさらに強化することに関する決定」に基づき、2003年に農村部新型合作医療制度が制定された。ここでは、農村部の状況に応じ、都市部の従業員保険と異なる仕組みが作られた。具体的には、①世帯単位で任意加入であること、②保険料は1人当たりの個人拠出（年間最低10元）と政府の補助（年間10元）からなること、③中央と地方財政は毎年一定の専用資金を投入して財源を確保すること、特に経済的立ち遅れた中部と西部地域に対して中央政府の補助金が増やされた。

2000年代に入って、持続的な高度成長によって、国全体の経済力があがり、財政的基盤も強くなった。中国の社会保障制度体系は農村部を中心に整備されてきた。この時期には、社会保障は経済発展の補助的な役割よりも、権利の一つとして認められ、経済発展がもたらした格差を是正することにも期待がかかった。都市部の従業員と一般住民、農村住民、さらにそこから漏れていた農民工を対象とした社会保険制度と、農村と都市部すべての人を対象とした生活保障制度の構築によって、「普惠」的な社会保障体系が形式上実現した。なお、計画経済から形成された社会保障の二元化構造はそのまま引き継がれ、各制度は都市部と農村部で分離され、格差を縮小するためには、制度の一元化が求められるようになった。

それより、効率重視に偏った方向を転換し、効率性だけでなく、公平性も重視すべきだという共通認識が形成されつつあった。2002年に発足した胡錦濤・温家宝政権は、今までの経済成長至上主義を修正し、改革の果実が国民全体に行き渡るように、2004年頃に「和諧社会」の構築を目標として掲げた。さらに、2006年10月、中国共産党第16期中央委員会第6回全体会議（以下、第16期六中全会）では、「社会主義和諧社会の構築における若干の重大問題に関する決定」が採択され、その中でこれらの経済と社会の成長に関して、成長

理念と成長戦略の転換が打ち出された。これを機に、中国は調和の取れた社会を目指すポスト改革期に入った。ポスト改革期に入ってから、公的年金制度の展開も個別主義的政策の枠組みから抜け出して、普遍主義的政策へと転換した。制度の適用対象者を農村住民と都市住民に拡大した。さらに、2007年に中国共産党の第17回全国代表大会において、冒頭で触れた「適度普惠型」社会保障の構築が承認された。社会保障から排除された対象者を制度の中に取り込み、とりわけ農村部を中心とした社会保障を整備していくことは、農村と都市部の格差を縮小する一つ的手段として用いられた。2009年に新型農村養老保険のテスト事業が始まり、テスト事業を終え創設された新型農村住民年金保険制度¹⁹⁾と2011年に創設された都市住民保険制度²⁰⁾が雄弁にそれを物語っている。

農村部では社会保険の整備以外に、社会扶助も力を入れた。2007年に国務院の通知の下、農村部の最低生活保障制度が確立された。この制度により、労働能力に関係なく、農民戸籍で世帯の年間1人当たり純収入が、当該地域の最低生活保障基準以下の人をカバーするようになり、財源に関しても地方政府の負担を中心とした、一部の地域には中央政府も補助した。これらにより、農村戸籍者へも社会保障が行きわたるようになり、「普惠」への途に大きな一歩を踏み出した。

なお、この時期は農村社会保障を中心としていたものの、都市部の一般住民と、中国の独特の戸籍制度及び経済発展から生まれた「農民工」の人々についても、設けられた制度があった。都市部と農村部の分離された社会保障制度の隙間からこぼれたのは、流動性が高い農民工である²¹⁾。

30年以上の高度成長を経験してきた中国は、現在、習近平新政権の下で、新型都市化政策をはじめ、新たな持続発展の施策を模索している。2010年以後は、「普惠」的な枠組みの中で制度が充実していく一方で、制度の一元化に向けて、政府も動き出した。

2012年12月15日から16日にかけて北京で行われた中央経済工作会議で、習近平新政権に

- 19) 農村部における所得保障に関して、2009年に新型農村年金保険が実施された。加入率を高めるために、加入条件と保険料は柔軟に設定された。16歳以上の農村戸籍の住民で任意加入ができ、保険料は個人、集団、国家の三者負担であるが、個人負担も100元から500元まで100ごとのランクで自ら選べ、それは個人口座に繰り入れることになった。また、基礎口座は、中央政府（55元）、地方政府（30元以上）と村の補助からなった。（中国年鑑2017 350頁、を参照のこと。）
- 20) 年金は、2011年「都市部住民社会養老保険の試行に関する指導意見」により、16歳以上（学生を除く）の非従業者を対象とした任意加入の年金保険制度が創設された。この制度は農村部のものと似ているが、保険料水準と補助水準は農村部より高く設定した。（中国年鑑2017 350頁、を参照のこと。）
- 21) これに対応するために、2003年の労災条例を公布し、2004年に農民工を含む賃金労働者を対象とした労働保険制度が実施された。年金に関しては、2009年の「都市部企業従業員養老保険記録移転手続き暫定弁法」により、2011年から保険料は全国で移転できるようになった。年金に加入した農民工は、個人口座の積立金と社会統合口座のうち、企業負担の12%を新たな就職先に移転できるようになった。医療では、医療保険の全国ネットワークを構築し、2011年から農民工は都市部授業員医療保険、都市部住民医療保険及び農村部の新型医療保険へのフリーアクセスができるようになった。（中国年鑑2017 351頁、を参照のこと。）

における今後の経済政策運営方針が発表された。そこで示された6つの方針とは、①不動産に対するマイクロコントロールの継続、②耕地面積の保護と農業の基礎の確立、③産業の構造調整の加速と産業全体の質の引き上げ、④秩序ある都市化の推進と都市化の質の向上、⑤国民の生活保障の強化と国民の生活水準の引き上げ、⑥経済体制改革の深化である。その中核的なものは、内需拡大のための新型都市化の推進である。

年金保険では2014年国務院が「統一した都市農村住民基本年金保険制度を創設することに関する国務院の意見」の下、都市部住民年金保険と新型農村年金保険の統合を図った。さらに、2015年公務員保険の改革が行われ、公務員も企業従業員同様に保険料の納付が義務づけられた。これにより年金保険は、2010年以前の4レールから3レール、さらに2レールへと制度を統一しつつある。社会扶助は、2014年「社会救助暫定弁法」により、体系的な制度として統合された。その中で最低生活保障は、従来のように「都市部」、「農村部」を区別するのではなく、「戸籍所在地」に統合された。また、医療保険も動き出した。2016年1月に国務院の「都市農村部住民基本医療保険制度を統合することに関する意見」が出され、8月までに上海、北京、天津、山東、雲南などを含む17省の地方政府は、その実施に向けて実施案または計画案を提示した²²⁾。

また、最低生活保障を見ると、都市部と農村部の財政支出は、2007年に比較して、2015年はそれぞれ2.6倍、8.5倍に増加し、特に農村部の財政支出の増加が著しい。受給者の人数は増減があるものの、ほとんど毎年7000万人前後の人々の基本生活が保障されている。

このように、中国は1980年代後半から30年余の社会保障改革制度を通して、すべての国民をカバーする「普惠」的な枠組みを整えた。しかし、「適度普惠型」の社会福祉を実現するには、カバー範囲や財源投入の拡大だけでなく、いかに保障水準を上げ、基本的な生活を保障するかはということ、いわゆる「適度」の実現が、今後の大きな課題である。個人負担の増加、従来社会保障の二元化構造による都市部と農村部の間に生じた格差問題、さらに高齢化進展による制度の持続可能性、ならびに新たに生じた介護リスク等の問題に直面せざるをえない。

周知のように、30年以上にわたり年平均10%近い高度成長を続けてきた中国は、中長期的にみればいつまでも同じレベルの成長率を維持することは難しい。また、国連が予測しているように、中国の生産年齢人口比率の伸び率は早ければ2015年あたりからマイナスになる。つまり人口ボーナス期の終焉を迎えることになり、人口オーナス期に入ることによって、成長率が弱まっていく。経済成長率の下押し圧力が高まる中で、中国は新都市化政策を実施し、それによって、高度成長期の日本と同じように産業構造の転換などを通して生

22) 2010年以後、社会保障加入者は財源投入などから、その「普惠」的な面を強めつつある。社会保険では2010年から2015年までの6年間、各制度の加入者は年々増加しており、都市部、農村部における基本年金保険の加入者は、8.58億人に達した。都市部医療保険の加入者数も2015年で6.66億人に達した。社会保険の基金収支をみると、2015年に基金収入は昨年より15.5%増の4兆6,012億元であった。なお収支の増加率は収支の増加率より高く、18.1%であり、その額は3兆8,988億元であった。(中国年鑑2017 351頁、を参照のこと。)

産性の向上を図り、消費（内需）主導型経済への移行を狙っているかもしれない。また、この新型都市化政策の背後に、大量の若い農村人口の都市移住によって、少子高齢化による喫緊の課題である社会保障財政の問題を解消する目的もあるだろう。

ところが、新型都市化政策を進めるために、戸籍制度の改革と農村土地政策の改革が必要だと言われている。戸籍制度は建国当初から今日まで続く根幹制度の一つであり、中国社会の隅々まで浸透している。戸籍制度を改革するために、様々な制度にメスを入れなければならない。

次に、農村土地政策も難問の一つである。農村の土地は建国当時から農民の集団所有となっており、農村戸籍と土地の所有・使用は絡み合っている。農村戸籍がなくなることによって、土地の所有権の使用権をいかに解決するのことは大変難しい問題である。現に一部の都市では農村戸籍を持つ都市労働者である農民工に対して、都市戸籍への転換を実験的に行っている。それはほとんど財政力の強い地方に限られている。それらの地域では、都市戸籍に変更した徴収費用を支払っている。しかし、財政力の弱い地域ではそのようなやり方はできないし、全国規模で戸籍制度改革を進めれば、都市に人口が大量に流れ込み、今も深刻になっている交通渋滞や環境汚染がさらに悪化し、公共事業、特に社会保障への圧力が急上昇する。

年金制度の場合は、保険料負担と年金給付に関しては、都市の雇用労働者や一般住民と農民工や農村住民との間には大きな違いがある。新型都市化政策の施行によって、まず農民工に対して、制度的に一番成熟している都市基本年金制度への統合を進めなければならない。また、農村住民の年金制度と都市住民の年金制度が統合されると、農民工、農村住民と都市住民にとって、将来の年金給付水準が引き上げられるかもしれないが、当面の保険料負担の上昇は確実である。農民らの同意を得られるかどうかは不明である。しかし他方では、加入者の急拡大によって、保険料収入が増え、厳しい年金保険財政にとっては良い結果となる。

以上のような中国の現状からして、『「適度普惠型」福祉の構築』という政府文書にある「適度」と「普惠」という視点から中国版皆年金体制の行方を推測してみると、次のようなシナリオになるだろう。すなわち、加入者範囲の面から考える「普惠」に到達しており、これからは、国民が平等に公的年金制度による恩恵を受けられるように、制度間の給付面の調整を行うだろう。次に「適度」に関しては、保険料負担と年金給付の両面に「適度」の見直しが行われるだろう。具体的にいうと、まずこれまでの分析に基づき、基本年金保険も含めて公務員年金保険、都市・農村住民年金保険の個人負担分が引き上げられる方向になるだろう。また、年金給付に関しては、公務員年金の高い給付水準は大幅に引き下げという見直しのプロセスに入り、他の年金制度の給付水準も適度にならないように限定させられるだろう。それこそ「適度」の真髄ではないだろうか。

最後に、高齢者の所得保障と同時に、今後高齢者に対するサービス保障のあり方を考える際に留意すべきことについて2点を記したい。一つは、「五保戸」（農村）や「三無老人」（都市）を中心に入所サービスを提供するという従来の選別主義的政策から、すべての国

民のニーズに応えるために普遍主義的政策へ転換していく過程において、公的関与、特に財政的支援の在り方が大変重要なポイントになる点である。もう一つは、年金所得における100倍を超える格差が生じている状況の中で、高齢者に対して、公平的、かつ均一的なサービスをいかにして提供するかという点である²³⁾。

中国は2007年から社会福祉の理念として、「適度普惠型」、すなわち経済発展の水準にふさわしい社会保障の内容と水準で、基礎レベルの社会保障を全国民に行き渡らせることを提唱してきた。この「適度普惠型」の下、社会保険、社会扶助、社会福祉などを含む社会保障体系が整備されつつある。2016年11月、中国政府は近年社会保障の整備で対象者の範囲を拡大した功績を評価され、第32回国際社会保障協会（SASS）総会で優秀功労賞を受賞した。資本主義社会発展の歴史の中から創設された社会保障制度は、社会主義の中国でも整備され、評価されたことになる。ただし、この受賞を検討すると、中国の社会保障全般に対する評価ではなく、社会保障の適用範囲拡大、すなわち、「普惠」の一面が評価されたものである²⁴⁾。

V. お わ り に

社会保障制度を含めて制度は歴史的形成体である。即ち特定の国の特定の時代には固有の経済的、政治的、文化的基盤があり、その上に諸制度が様々な歴史的経緯を持って成立している。従って、ある制度について考察を進める場合に、それだけを切り離して意義や問題点や改善の方向を検討しても現実的な有効性は小さい。老齢年金保険制度についても、その変遷の歴史的経緯や現行制度の効果と問題さらには老人の生理的経済的社会的状態の変化及び家族機能の現状などを多面的に考察して、制度改革の方向を指向すべきである。

我々は今まで歴史的視覚と理論的視覚との2つの視覚を持って現代中国の最大の政策課題となっている公的年金制度にメスを入れることに研究を続けてきた。しかし、もっとも重要な貢献は先進国における社会保障理論の体系化をリードしてきた「ベヴァリッジ理論」を基軸に中国の年金制度を分析し、その意義と限界、問題解決の方向性を解明していることである。それは何よりも「全国民を対象とする制度でなければならない」。また、内容的にベヴァリッジの「経済生活での国家と個人の協力によって社会保障を確立する」原則を重視し、「個人の自助努力を前提」とし、最低生活保障を行うという意味で「救貧」とは区別される。「防貧」を基本とし、社会保険制度を主軸にし、公的扶助制度を補完的の制度に留めるものでなければならない、と明言した。この視点に立って、我々が明らかにした中国の年金制度の達成となお残された難度の高い解決課題の提示は非常に説得力を持っていると考える。

都市部年金制度自体も各省を単位に形成されており、省を跨ぐ年金資格の移動や支給は

23) 于洋（2016）「中国版皆年金体制の実像と行方—高齢社会の到来と新型都市化政策への対応」『ポスト改革期の中国社会保障はどうなるのか—選別主義から普遍主義への転換の中で』ミネルヴァ書房、50-74頁、を参照のこと。

24) 中国研究所（2017）『中国年鑑2017』毎日新聞出版、349頁、を参照のこと。

なされてこなかった。したがって、我々の学会報告にあたってのコメントや質問では、国土も人口も中国の一省より小さなヨーロッパの経験と理論をもとにした全国統一的な皆保険は中国に適用できないなどの現状追認型の指摘が多かった。しかし、経済成長過程の中国では、長期的には成長中心が絶えず移動し、それに伴って労働者（農民工を含む）ばかりか技術者も大量に移動するのは必然的である。年金制度や健康保険制度が単一の省内でしか適用しないというのは経済発展の趨勢（労働力合理的流動）に反し、合理的発展を阻害しかねない制度といわざるをえない、と我々は主張し、反論してきた。事実、2010年1月からは年金保険制度の個人資格（個人口座積立含む）は省を超えて移転・継続させなければならないとする法律が施行されることになった。

直系家族による多世代同居形態は、自助努力による家族単位での自立を目指し、日々の生活の中で高度の技能から生活の知恵に至るまでの日常生活文化の伝達及び継承を可能にする。ところが改革開放以降とりわけ「一人っ子政策」の実施以降核家族化が進行した。この家族形態の移行は、社会の近代化過程だったのか、高度成長期の高度化過程なのか、それとも西欧化過程か。この点の確認が必要であろう。

その上で21世紀の半ばに向けて家族の自助努力と自立を期待し多世代同居形態を再検討することの是非が論じられる。すなわち、その再検討が歴史の流れを無視した「ないものねだり」か、「在りし佳き日」を幻想する老人的懐古趣味か、意義があるのか、が。この世代同居という「中国的家族」の解明による現在及び将来の中国の家族機能の再検討には相当な時間が必要となるだろう。事は緊急を要するが、十分な検討もなく結論を急ぐのは危険であり、慎重を期すべきであろう。

今後老齢保障について考える際には、自助努力を意識的に排除して「まず福祉ありき」と安易に設定し公的保障を最優先するのは間違いである。自由社会では自助努力が出发点であり、さらに家族機能が期待され、公的保障は自助努力の限界を社会的確認し最低生活維持のための所得を補完するものとして登場した。そこでの所得再分配は経済的立場を異にする階級間の所得再分配ではなく、所得が比較的多い時期とそうでない時期及び特別な支出が発生する時とそうでない時期との間の時間的あるいは水平的所得再分配である。

社会保険を社会保障の主要手段と位置付けるのならば、自由社会での危険分散の合理的方法である保険の活用の基本条件を重視し、危険率測定や収支相等原則の軽視あるいは無視を社会保険の特殊性とすべきではない。さらに細部に研究すると、年金保険では給付額の妥当性が検討されるべきである。高度成長下では給付水準の引き上げのみが課題とされ、基礎年金導入の際にようやく給付水準の抑制に着手されたが、年金保険運営の厳寒期にはさらなる水準抑制が重要課題となるだろう。

そのみならず、「ピンからキリまで」とでも形容すべき程に格差の大きな退職金制度といい、あるいは乱立する公的年金制度といい、いずれも中国に特殊のないしは特徴的な制度であるが、それらは、絶対的な水準の低さを別としても、高齢者の経済生活を考察するうえで解明を要する幾多の問題点を含んでいる。

ところで、公的年金制度の発達が著しく立ち遅れている中国の現状の下では一念のため

に付言すれば、このことはしばしば一部の人たちが主張するように、年金以外の諸部門、例えば医療保障部門が充実していることを何ら意味するものではない—老齢保障確立の努力の中心が、さしあたってその所得保障機能の改善におかれるべきことは当然であるにしても、それと合わせて、老齢者のための様々な福祉施設や福祉事業の拡充もまた、ゆるがせにすることのできない緊要事であろう。というのは、老齢保障にあっては、適正な所得保障の確立に加え、さらに各種の老人福祉向上の事業や施設の整備を伴うことによるのみ、はじめてのその成果が十分に達成されうるからである。この意味において、現存の老人福祉のための諸事業及び諸施設についてもそれぞれ考察を加えるとともに、それらの根底に一貫する政策的理念ともみられるものを析出しておくことも、中国の老齢保障の確立への道を探求するうえに不可欠の課題をなすものと考えられる。

以上のように、都市農村間、都市・農村それぞれの内部での、そして地域間に錯綜する経済格差是正を意識し、ともすれば迷走しかねない社会保障制度、公的年金制度の現実をベヴァリッジ理論という先進国間では試練済みの分析基軸を持って検討し、課題を提示するという作業は中国内外を問わず誰かが行っておかなければならないものである。

それにもかかわらず、例えば貯金形式の個人口座と社会的プールに基づく基礎年金からなり、拠出と給付とが省という地域内部で完結されている現行「修正積立方式」の年金制度がどこまで社会保険とどういうか、あるいは年金制度以外を含む社会保障制度全般を包含しうる理念をどう設定するのか、さらに中国におけるナショナルミニマムとは何か、均一拠出・均一給付原則を実際に想定しうるのかなど、理念と現実との距離はなお大きいと言わざるを得ない。ベヴァリッジ理論を理想型として想定すると、中国の現行制度の分析を事実のあるがままに先ず分析することとの間には相応の距離を置くべきであろう。

中国は計画経済システムから市場経済システムに転換した特色がある社会主義経済社会にあるが、そこで実際に機能している社会主義的救貧、国家的救済がベストであるというのではなく、ベヴァリッジ型の社会保障と中国の現実との現状での距離が明確にするという意味で不可欠なのである。そのような作業の上に、なおベヴァリッジ型でことのかく再編すれば国民福祉がどのぐらいのレベルで向上するという検証があれば、研究の価値はさらに高まるであろう。これはまた今後の課題である。

引用文献

<日本語文献>

- 家近亮子・唐亮・松田康博（2009）『改訂版 5分野から読み解く現代中国—歴史・政治・経済・社会・外交』晃洋書房
- 石田忠・小川喜一（1978）『社会政策』（株）青林書院新社
- 小川喜一『現代社会保障叢書Ⅰ 老齢社会』1972（株）至誠堂
- 加藤弘之（2016）『中国経済学入門』名古屋大学出版会
- 近藤文二（1963）『社会保険』岩波書店
- 同（1977）『社会保障入門』有斐閣双書
- 櫻井幸男（2011）「中国社会保障に関する一考察」大阪経済大学論集62（2）

- 佐口卓・土田武史 (2009) 『社会保障概説第六版』(株) 光生館
 社会保障講座編集委員会 (1980) 『社会保障講座 第1巻—社会保障の思想と理論』総合労働研究所
 社会保障研究所 (1983) 『社会保障の基本問題』東京大学出版会
 沈潔・澤田ゆかり (2016) 『ポスト改革期の中国社会保障はどうなるのか—選別主義から普遍主義への転換の中で』ミネルヴァ書房
 袖井孝子・陳立行 (2008) 『転換期中国における社会保障と社会福祉』明石書店
 多田英範 (2014) 『世界はなぜ社会保障制度を創ったのか』ミネルヴァ書房
 中国研究所 (2017) 『中国年鑑2017』毎日新聞出版
 土田武史 (2015) 『社会保障論』(株) 成文堂
 土井乙平 (1999) 「週刊社会保障」NO2042
 富田嘉朗 (1977) 『社会保障要論』ミネルヴァ書房
 南亮進・牧野文夫 (2001) 『中国経済入門「第1版」—目覚めた巨龍はどこへ行く』日本評論社
 同 (2005) 『中国経済入門「第2版」—世界工場から世界の市場へ』日本評論社
 同 (2011) 『中国経済入門「第3版」—世界第二位の経済大国の前途』日本評論社
 同 (2016) 『中国経済入門「第4版」—高度成長の終焉と安定成長の途』日本評論社
 庭田範秋 (1978) 『社会保障の基本理論 (増補改訂版)』慶應通信
 広井良典・沈潔 (2007) 『中国の社会保障改革と日本—アジア福祉ネットワークの構築に向けて—』ミネルヴァ書房
 山田篤太郎 (1956) 『社会保障の経済理論』東洋経済新報社

<中国語文献>

- 蔡昉・高文书 (2013) 『中国劳动与社会保障体制完善与发展道路』经济管理出版社
 丁建定等 (2013) 『中国社会保障制度体系完善研究』人民出版社
 李春根・夏珺 (2015) 『欠发达地区社会保障体系研究：以江西省为典型样本』经济科学出版社
 李亚敏 (2017) 『中国基本养老保险的制度构建与政策研究』上海人民出版社
 李志明 (2016) 『中国城镇企业职工养老保险制度的历时性研究』知识产权出版社
 胡晓义 (2009) 『走向和谐：中国社会保障发展60年』中国劳动社会保障出版社
 刘云龙 (2012) 『养老金帝国. I, 长期资本战略的百年传奇』中国财政经济出版社
 刘云龙 (2012) 『养老金帝国. II, 长期资本战略的百年传奇』中国财政经济出版社
 刘云龙・肖志光 (2012) 『养老金通论』中国财政经济出版社
 刘志英 (2006) 『社会保障与贫富差距研究』中国劳动社会保障出版社
 万春 (2009) 『我国混合制养老金制度的基金动态平衡研究』中国财政经济出版社
 王延中 (2012) 『中国社会保障发展报告 (2012) NO. 5』社会科学文献出版社
 薛小建 (2014) 『社会保障救济模式的国际经验与中国道路』中国政法大学出版社
 杨宜勇 (2008) 『中国老龄社会背景下的退休安排』中国劳动社会保障出版社
 叶男 (2013) 『中国城乡社会保障现状及发展趋势研究』武汉理工大学出版社
 郑秉文 (2016) 『中国养老金发展报告2016』经济管理出版社
 郑大松等 (2013) 『中国社会保障改革与发展报告. 2012』北京大学出版社
 郑功成 (2011) 『中国社会保障改革与发展战略 (养老保险卷)』人民出版社

中国保监会（2007）『养老保险国别研究及对中国的启示』中国财政经济出版社

<英語文献>

Beveridge, W., (1942) *Social Insurance and Allied Service*, Macmillan

<韓国語文献>

김가을 (2014) 『중국 사회복지제도의 변천:다원적 분리형 복지체계에서 사회화된 통합적 보장체계로*』 사회복지정책, Vol. 41, No. 1, 2014. 3.