

中国社会保障制度改革のディレンマ

松戸庸子

I. 序

中華人民共和国の現行の社会保障制度は、建国後まもない1950年代初頭に、当時の友好国ソ連をモデルにして作られた。この国の社会保障給付には、被用者の年金と医療保険を核とする「労働保険」、社会福祉、公的扶助と軍人関連保障費用とが含まれる。各費用の対「国民収入」比は、1985年値でそれぞれ3.4%、1.8%、0.3%、0.1%であるが、「労働保険」の適用を受けるのは、全勤労者のうちの22.6%にすぎない¹⁾ことからわかるように、農村人口が7割近くを占めるこの国では、社会保障制度が、農村よりも都市の、農民よりも被用者の優遇に立脚してきたことがわかる。一部の富裕な地区を除いては農民が今も無年金であることからわかるように、保障範囲の狭さ、全般的な保障水準の低さや、個別制度間のアンバランスなどの問題を抱えてきたが、建国後の30年間に若干の部分的な手直しがなされたにすぎない。

この国の社会保障制度が、文化大革命への歴史的反省を経て、1970年代末期の路線転換に伴うドラスティックな経済改革を背景にして、そしてまた日本が経験した以上のスピードで迫りつつある人口高齢化の、社会・経済への深刻な影響問題が認識されるようになった結果、抜本

的な改革の時代を迎えることになった点については、すでに分析したことがある²⁾。

80年代半ばになり、社会保障制度の必要性が党や政府の中央に認識されたことで、国の社会経済計画の支柱たる「第七次五カ年計画（1986～1990年）」の中に組み込まれたが、その改革も今年で4年が経過した。改革の当面の最大の焦点である無拠出年金制度も含めて、今のところ改革全般に大きな進展はないが、さまざまな試みは始まっている。筆者は、この国が、路線転換によって“福祉 and/or 成長”という理念上の選択問題に直面することを余儀なくされたことが、社会保障制度改革の困難さを増幅していると考えている。本稿では、四年を経過した改革の進捗状況を概観するとともに、特に改革のこうした困難さについて、若干の事例に即して分析してみたい。

II. 制度改革についての認識と実践の概況

中国人研究者の手になる関連の諸論文の中に、「中国の国情に立脚して、中国的特色のある社会保障制度をうちたてよう」という文章が散見する。当面の社会保制度改革の基本方針はこの一句に凝縮されていると言えよう。

この「国情」認識について最も明快に議論を

展開しているのは「社会主義初級段階」説である。これはもとを質せば、1987年に開催された共産党の第13回全国大会で確認されたもので、経済システムの改革と対外開放政策を継続して推進することが不可避であることの根拠として、自国の社会主義の30年間の歩みとその成果を総括して生み出された歴史認識である。

社会保障研究者にとって、社会主義初級段階とは、「生産力がまだかなり低く、社会主義公有制の発展に必要な生産の社会化程度がまだ低く、商品経済や国内市場がまだかなり未熟で、自然経済や半自然経済がかなりの比重を占めている」と理解されている³⁾。そうして、人口が多く、社会経済基盤が脆弱で、国力も弱く、高齢化の進行する現在、無拠出の被用者年金制度に見られるような、全面的に国家に依存したシステムには抜本的な見直しがなされなければならない点が強調されるのである。

そしてこうした社会経済の段階における、中国的特色のある社会保障制度の要件としては、①生産力の発展水準に即した、②異なる所有制と他種類の経済形式に適合し、③制度の形式が多様で、基準が異なり、保障態勢が多層にわたり、④国、集団と個人の三者の合理的な負担と、多様な調達ルートを持つ財源をそなえ、国民の自助の意識を強めるような要素をもつことの必要性などが指摘されている。特に第4の観点には、高齢化の到来をにらんで盛んに議論されるようになった老人扶養システムの再編問題の中では、国、社会と家族の三者結合へと改編されて、特に家族の責任の再認識が強調されている⁴⁾。

たしかにこの国の社会保障制度改革の課題は多く、かつ懸案は大きく錯綜している。後に言及する住宅制度に凝縮された不公平な高福祉

は、国民経済の許容水準を大きく逸脱するもので、経済成長の大きな障害となっている。またこの10年間に、経済システムの改革の中で所有制や経営組織が多様化し、それに伴って、外国との合弁企業従業員や「个体戸」と呼ばれる個人勤労者などの新しい労働者カテゴリーが生み出されたが、彼らに対しては保障制度の多様化をはじめ柔軟な対応とその制度化が急務となっている。

また、高齢化の到来の予測される中、社会保障給付費のうち特に被用者の年金と医療保険費用が不可逆的な増加の一途をたどっており、わけても年金受給者の増大につれ被用者年金の異常な膨張が注目を集めている。特に社会保険が無拠出制度で国が丸抱えしてきたために、発展途上のこの国の財政圧迫の要因の1つでもあり、制度の存続の不可能性がやっと認識されるようになったのである。その改革のためには、個人負担、すなわち保険費用の拠出金制度への転換を図って、社会主義体制のもとで培われた国家への素朴な依存心を克服し、自助の精神を育成することの必要性が高唱されているのである。

こうした観点にそった改革の進展を、年金制度改革に見てみよう。

1985年にこの国で公開される統計類でいう社会保障給付の対「国民収入」比率は5.6%で、その合計支出額の59.7%は「労働保険（年金と医療とで労働保険給付費の97.7%を占める）」として、全就業者の22.6%にすぎない被用者に適用されるにすぎない。そして近年その費用の膨張が著しい「労働保険」のうち、無拠出制度に立つ年金費用の増大が突出している。ちなみに1978年を100とした場合、1985年には医療関連給付費の指数は247.2であるのに対し、年金の指数は839.3である⁵⁾。「一人っ子政策」下で

進行する急速な高齢化が予測されるなか、年金制度の改革は焦眉の急となっている。

現行の年金制度改革上の課題は、①無拠出制から拠出制への転換、②インフレ下での年金額が目減り問題も含めて需給額の適正化を図る、③企業に分散された年金業務の統一化と、企業ごとの年金費用負担の不公平の是正、④無年金者の救済、の4点に整理できるであろう。

このうち、需給額の適正化に関しては、根本的な改革論議は始まったばかりである。80年代にはいって、経済成長やインフレの付随現象として、この国が建国以来初めて経験した構造的な物価上昇に対して、中央の財政からそれに限定した補助金が支給されているにすぎないが、在職者にも同額の補助が支給されている。諸外国の情報が入手されるようになったことで受給額の物価スライド制導入の必要も一部では指摘されているが、無年金者の救済問題等、解決のより急がれる問題の山積するなか、長期的な対応策は出ていない。

また第3点に関しては中国語で「年金の社会化」と呼ばれる、被用者年金業務の統一化が緒についたばかりである。これは、かつて「中国総工会(行政に組み入れられた、労働者の全国組織であるが、労働組合というより共済組合という見方が実態に近い)」が統一管理していた年金業務が、文化大革命期に工会の機能停止により、各企業に分散したものを、労働行政部門に属する保険機構を通じて再度統一・管理することをいう。1988年8月現在で全国の約半数が統一管理下にはいり、北京、上海、天津の三つの直轄市と経済先進地たる広東、河北、江西、黒龍江、河南、遼寧省等の市と県(1県は日本のほぼ3郡くらいの規模)は総て業務統一が達成されたという⁶⁾。

また第4点については、都市の新しい労働力カテゴリの創出(経済システムの改革に伴い自営業、外資企業や合弁企業の従業員や、また市場メカニズムを通じた“失業者”も生まれ始めた)にともない、中国保険公司による拠出金制による年金業務が始まった。都市の被用者年金の拠出制への転換の端緒となりうるという点では大いに評価できるが、しかし、制度が始動したばかりの現在、拠出金が持つ投資機能やその潜在力など、70年代までの中国の経済学が看過してきた、経済への肯定的な影響が称賛されるきらいがあり、楽観的な論調が目につく。人口抑制のために採られている「一人っ子政策」によって人為的に加速される高齢化が、制度の健全な発展に対して大きな影を落としていることは見逃せないであろう。

また農民の無年金問題に関しても、制度化のための努力が始まっている。「合作養老保険制度」と呼ばれるこの新しい制度は、無拠出制のものと拠出制の2種類に分かれる。上海市郊外の農村では、80年代初頭に全国に先駆けて始められ、1986年現在、上海市の農民のうち77%が年金を受けているが、すべて無拠出で、地方財政から支出されているという。発展途上国にして高齢化社会へ向けて突進しているこの国で、こうした制度が維持あるいは全国的に拡大することは不可能であると言わざるを得ないであろう。拠出制に基づくものは、比較的富裕な村落で試験的に実施されており、1988年6月3日の報道では全国に分散した7104の村落にのぼる。それらは、①「郷(かつての人民公社に相当)」の下にある「村(かつての生産大隊に相当)」単位の制度である、②給付水準が低い、③インフレ進行下での拠出金の増殖問題、などを共通の課題として抱えているという⁷⁾。

こうした一連の年金制度改革の試行から得られた貴重な経験の一つは、拠出金制度への転換すなわち受益者自己負担システムへの転換には、受益者一般の抵抗のみならず政策立案者レベルにも大きな反対があるという点であった。社会保障制度改革の根本にある最大の課題はまさにこの意識レベルでの変革を実現することであり、その難しさ故にそれが改革の最大の障害であると認識されているのである。

この点は実は中国社会主義の分配システムそのものの本質にかかわる重大な問題にかかわってくる。制度改革の実現には、受益者負担、自助といった理念が現実の制度の中に形として具現化される必要があるが、中国社会主義は従来こうした面をないがしろにしてきた一面を持つ。それは中国語で「喫大鍋飯（みんなで一緒に大釜の飯を食らうという意味）」という人口に膾炙した俗語に集約される。社会保障関係の論文にも散見されるこの中国語は、改革対象の構造的特質を端的に表現するタームであると筆者は考えている。

このタームは、建国当初には「必要に応じた分配」という共産主義的理想を体現したものとして出発したものの“経営”観念の欠如ゆえ、浪費、悪平等、国に対する素朴な依存を構造化させてしまい、改革路線下の経済の効率化の観点から早急な改善を迫られている、分配システムの逆機能面を揶揄したものである。さきの年金業務の統一化は、システムのそうした改革にむけての第1歩でしかなく、抜本的な改正のためには「喫大鍋飯」の原理を放棄して拠出制へ転換する必要があるのである。

しかしながらこの分配システムは、特に受益者にとっては「中国社会主義の優越性」を構成する不可欠の要素と認識されており、そうした

下からの自然の抵抗が、社会保障制度改革にとって思想的・政治的に大きな障害となっている。現行の住宅制度にはこうした「喫大鍋飯」の構造特質と問題状況、すなわち国民の自助努力の欠如をはじめ、分配上の不公平や経済への悪影響が如実にあらわれており、社会主義中国における福祉の理念と実際とのズレを知るうえで大いに役立つ領域であるので、引き続き少し詳しく見てみよう。

Ⅲ. 住宅制度にみる“社会主義的”福祉の構造

まずはじめに、この国の住宅制度の概要を簡単に説明しておこう。基本的には、農村部の住宅は私有財産であり個人の資金で建築されて代々相続されるのに対して、都市や町の住宅の大部分は持ち家ではなく、勤務先から「分配」と呼ばれる、この国特有の仕方で貸与されるのである⁸⁾。

住宅の使用にあたって、各種公務員や企業の従業員が負担するのは、住宅の維持修繕費の3分の1にも満たないような低額の家賃のみである。1985年の47都市の6061世帯の職員労働者調査によれば、平均家賃は、全収入の1.3%にすぎない⁹⁾という点は、いかに低額であるかの決定的な指標となろう。そうした建設資金の出所は国と勤務先であるが、小規模、所有制レベルが下位に属する企業や事業体（学校や役所）は建設資金に乏しい。こうした住宅制度は、実は、この国の高福祉と不公平の構造すなわち「喫大鍋飯」という分配システムの特質とその問題性を説明する格好の事例なのである。

公務員と被用者を対象として「分配」される、現行の住宅制度の問題点は、次の3点に要

約できるであろう。

①住宅建設が国民経済のなかで生産部門に位置づけられず、行政や企業が利潤をぬきにして福利厚生関連施設として宿舍を建設し、採算を度外視したきわめて低額で公務員や一般雇用に貸与してきた。

②住宅の賃貸価格が安すぎる。たとえば、1985年の統計によれば、同年の賃貸価格水準（しかも實際上その3分の1には住宅手当というかたちで国庫からの補助金がつく）では、建設投資を回収するだけでも333年かかるといい、国の財政を圧迫するのみでなく、建設資金すら回収できない。また低家賃のために、分配貸与した住宅修繕の財源が不足し、都市部の住宅の50%が荒れ放題になっている¹⁰⁾。

③商品として販売されることなく、「分配」という行政からの配分方式によっているために、その取得チャンスや物件の質の点で、職業別や所有制レベル別に大きな格差が存在する。

その結果、運良く「分配」という僥倖にあずかった者は歓迎し、その他「分配」にアブれた者もその待機者として制度自体は支持するのである。しかし、こうした住宅制度は、社会・経済的に大きな問題を抱えている。財政赤字と不平等問題がそれである。

経済的には、まず国のレベルでは住宅建設が国家財政の大きな赤字部門を形成し、建設すればするほど赤字は拡大するのである。文化大革命期までの住宅建設投資の抑制は、人口増加という背景もあって深刻な住宅難を生み出した。この住宅難の解消に向けて1979年からの9年間に、過去29年間の建設面積に匹敵する規模の住宅建設が行われたが、その建設は直接に国の財政赤字の拡大の一因となった。

企業のレベルでは、80年代になって利潤上納

制から納税制へと移行し、企業の自主権拡大政策が打ち出された。各企業に委譲される利潤活用の自主裁量権の拡大を企てた国の政策動機は、納税後の留保された利潤が設備投資や研究・開発へ向けられて企業経済の活性化と成長の促進を図ることにあつたのだが、現実には、むしろ奨励金や企業内福祉としての住宅建設などに向けられる傾向にはしることが指摘されている¹¹⁾。こうした企業行動が必然的に経済成長の大きな障害になることは論を要すまい。

他方、住宅の取得が市場メカニズムではなく、行政官僚制による「分配」に基づくという結果、中国社会主義固有の配分上の不公平が起こり、所有権・使用権の曖昧さを慣習化させることになる。つまり、深刻な住宅難と大量の空き部屋との共存という不合理な現象の出現なのである。

この国の住宅難はつとに有名である。1984年7月から2年間かけて実施された第1回の全国都市建築物悉皆調査によれば、住宅条件が極度に悪い世帯は1054万世帯で、調査対象全世帯数の26.5%を占めることが判明している。その内訳は、居住面積が極度に狭く、一人当たりの平均居室面積が4 m²以下の世帯は12.8%、「不便戸」と呼ばれる、親夫婦と成年子女の同室、3世帯同室や、2世帯同室などの世帯が10.4%、「無住宅戸」と呼ばれる、結婚後も住宅の「分配」が受けられない者や、住宅以外の建物や臨時の簡易住宅に住む世帯などが3.2%となっている¹²⁾。そして、こうした住宅難の事情は、その分配の不均等と不合理さによって政治性を帯びた社会問題と化するのである。1989年の春から初夏に起こった学生の民主化要求と市民の支援の背景には、住宅問題にも現れた社会主義分配システムそのものの不合理性への意義申し

立てという動機があったことは否定できない。

例えば、都市の中でも極度の住宅難を抱える上海市の場合、一人当たりの居住面積が4 m²以下が都市住民の25.7%もいる一方、完成後も長期間入居者がいない空部屋が1万戸以上もある（上海市、1987年12月の新聞記事）。また、天津では1985年暮れ、長期間無居住との理由で押収された住宅が2264部屋61000平方メートルあまりあり、1986年の徹底的な調査の結果、全市にまだ7万戸の空部屋の存在が判明したという事態の出現が報告されている¹³⁾。

その原因は、配分の第1段階は役所や事業所を単位としてなされるが、その段階ですでに合理的な配分がなされず、国家公務員や国営企業が優先されるため、自前の建設資金にこと欠き、住宅需要の逼迫する弱小事業所はむしろ不利でなかなか配分にありつけない。他方、住宅がほとんど無償で分配されるため、それが商品価値を持たず、租税対象にもならないといった具合に、住宅の有効利用や合理的な活用を促すメカニズムを欠くために、住宅を余分に配分された大規模組織が、そのまま予備としてねかせておくといった事情がある。こうした事情が不平等を構造化させているのである。

このような悪循環を断つべく、最高権力者の鄧小平はすでにすでに1980年には、住宅の商品化と、住宅のコストに応じた家賃の調整、すなわち大幅な引き上げの必要性を指摘し、1981年の1月には当時の国務院総理の趙紫陽が住宅改革の初歩的な構想を打ち出している。

それに基づいたさまざまな試行の成果は、現時点でもあまり芳しいものではない。住宅販売の面での問題は、価格の設定の難しさ、貯蓄や所得水準が低く購入が困難な上に、ここ数年来の大幅な物価上昇のつづくなか住宅価格が高騰

して、平均的な給与生活者にはますます手の届かないものになりつつある。例えば1989年の上半期の物価上昇率は25%であった¹⁴⁾が、その狂乱物価の程度の大きさは理解できよう。

また家賃の値上げに関しては、1986年に住宅制度改革の試験地に選ばれた山東省の煙台市での経験によれば、住宅の建設コストを妥当な期間内に回収しようとするれば家賃を8倍にひきあげる必要があり、形をかえた国家補助なくしては実施が事実上不可能であることが判明している。また、調査の結果、「江蘇省の2000世帯のうち85%が住宅の現状維持」を主張し、「黒竜江省の1500世帯のうち62.9%は地元が住宅改革を率先して行うこと」に反対しているという¹⁵⁾。つまり、現行の住宅「分配」方法の不公平さに不満を抱いて、技術的な改善は望むとしても、住宅を福祉施設として位置付けた上で極めて廉価な家賃で「分配」する、という社会主義中国固有の富の分配システムの中核構造そのものの変更を都市住民の大半は望んではいないのである。しかもこうした不合理な構造そのものが「社会主義の優越性」と評価され、それゆえに制度擁護の強力なイデオロギー的根拠となっている。そして、改革そのものが社会主義的理想の挫折として理解され、現状維持の正当化につながっているのである。

この住宅改革の経験は、社会保障制度改革が避けて通ることのできない「喫大鍋飯」の構造がもつ問題性と、同時にまた、国民自身が改革の必要性を認識しそれを切望している反面、自己の負担が増加したり、既得権の放棄をもたらすような改革には強く反対するという、受益者一般の頑強なエゴイズムの存在を指摘しているのである。改革の敵は一部の特権階層のみにあるのではなく、“福祉病”の社会主義的構造

そのものにも根ざしているのである。

以上、住宅問題を事例として、この国の社会保障制度改革の難しさを追ってきた。しかし、改革がこのように困難をきわめるにしても、この国では人口学的要因によって早期の実施が必至であり、猶予できない状態に追い込まれている。高齢化の進行がそれである。次章では、その問題状況の深刻さに再度ふれると共に、特に老人扶養の面からコミュニティ・ケアとして日本でも注目されている「包護組」の発展を紹介しよう。筆者が敢えてこれを取り上げる理由は、成長と福祉のディレンマという本稿の基調をなす問題意識に照らす時、民間と行政とが知恵を出し合っただけで見つけ出した一つの積極的な方向性がそこに現れていると判断するからである。

IV. コミュニティ・ケアの発展とその意義——「包護組」をめぐる

中国では厳格な人口抑制政策を採っているにもかかわらず、1989年の春、人口が11億人を突破した。『世銀アトラス』によれば、88年の一人当たりのGNPは330ドルで、21,040ドルの日本の2%にも満たない。経済システムの違いは不問に付すとしても、所得水準の点では発展途上にあるといえるこの国で、実は猛スピードで高齢化が迫りつつある。とくに1970年代に高出生高死亡から低出生低死亡へという人口転換を達成した後、80年代初頭から本格的に実施され始めた「一人っ子政策」という極端な人口抑制によって、高齢化がいっそう人為的に加速されることになり、日本よりも高速度の高齢化が現に進んでいる点についてはすでに紹介したことがある¹⁶⁾。

そして人口推計に基づいて、高齢化社会への

突入を目前にした今世紀末までに、すなわち、生産年齢人口比率が減少し老年扶養指数が上昇に向かい始める前夜までに、年金制度の抜本的な改革を柱とする新生の社会保障制度の基礎、特に財政的な基礎を確立しておこうという主張がなされているのである¹⁷⁾。

とりわけ、国の総人口の1%の人口で工業総生産額の8%を生産する上海市は、中国最大の工業都市であり、同時に高齢化の最先端をいく都市でもあって、老人扶養の問題は緊急を要する課題となっている。市の全人口に占める65歳以上の人口の比率は、1982年に7.43%で、2000年には12.84%に達すると推計されていたが、市公安局年報の推計によれば、1986年末には、65歳以上の人口は1,059,730人で、総人口に占める比率は8.60%に達していることが確認されている¹⁸⁾。

さらに、現役労働者と定年退職者の関係を見てみよう。1982年に、全市の定年退職労働者数は116万人で、全市の総人口の9.78%であったのが、1986年末には、138.77万人で、市の総人口11.26%に上昇しており、さらにこれは現役労働者の27.74%にあたる。すなわち、定年退職で「退休金」と呼ばれる年金を受給する者の割合は、市民9人に対して1人、また、現役労働者3.6人に対して1人という水準にまで達しているのである。定年退職労働者のうち約1割の者は60歳未満であるが、これは女子労働者の退職年限が55歳と若いことや、その他の事情による定年退職の繰り上げ者の存在による¹⁹⁾。

「包護組」は、社会保障研究所の福武前所長が紹介して以来、日本でも関心を集めるようになったが、高齢化の最先端をいくこの上海市で考案されたもので、独居老人に対する中国版コミュニティ・ケアの一様式といえる。この組織

は1988年春に制度の改編がなされたが、それは本稿のテーマにとって興味深い含蓄を備えているので、その意義を分析するという角度から、実態を少し詳しく紹介しておこう²⁰⁾。

隣人たちが独居老人の世話をするという自発的な援助はそれまでもなされていたが、1979年になって誰が誰の面倒をみるかが正式に決められて「包護組」という概念も誕生した。その後、都市の行政系統としての「市一区一街道一居民委員会」のうち「街道」がこれに注目したことで、「包護組」概念とともにそのシステムも徐々に普及していきつつある。

一つの包護組は一人の「被包護人（世話をされる老人）」と1～3人程度の「包護人（世話をする人）」で構成される。親族による老人介護を原則としているため、被包護人は例外を除いては身寄りがなく介護を必要とする独居老人である。包護人になるのは元気で暇のある婦人で、ふつう定年退職者が多いが、たとえば寝たきりの老人を診察に連れて行く時など、包護人の家族も動員される。そして誰が誰の面倒を見るかは、基本的には住居の近さを基準として決められるという。

そのケアの正式内容は「三定四包」と呼ばれる。すなわち、包護人、措置内容と定期的な検査内容の3つを定め、①日常的な世話と介護、②春節、端午、中秋などの国民的な祝祭日にそれを祝う恒例の品を届ける、③毎年の誕生日に餅、ごちそうや長寿を祝ううどんを届け、④死後に葬式を出すことの4項目の実行に責任を持つことを意味する。「包護人」の世話は基本的には買い物や調理の介助などの日常的な世話である。寝たきりや病弱な老人はひとりいる専従の職員からの世話がよく受けられる。

包護組を中心とする隣人による介護の体制は

社会システムと密接な関連性がある。たとえば住宅の様式であり、住宅難の緩和の為に新築される効率を優先した現代的な高層の集合住宅を老人は嫌う傾向があるという調査結果が出ている²¹⁾という。同時に、居住地や住居そのものの移動率の低さと密接な関連があり、隣人による無償の自発的な介護の制度化が可能になった大きな要因は、介護する側とされる側の、それまでの長い年月を経た隣人付き合いという人的な“投資”があったことは看過できない。したがって、頻繁な転居や移動、集合住宅の高層化や、また青壮年層には歓迎される独居性の高い住居や生活など、いわゆる現代的な生活システムと親和しにくい面を持っている点は看過できないであろう。

筆者が見学した盧湾区麗園街道麗園一村という「居民委員会」での包護組の運営の実態と制度変化を見てみよう。一村というのは単なる固有名詞で、市の中心部に位置している。1989年4月3日現在、行政単位としての麗園一村の戸数は911戸で総人口は2754人、60歳代の老人は254人、70歳代は29人、80歳代は37人、90歳代の老人は2人である。また「退休工人」とよばれる定年退職者、即ち年金生活者は467人で、総人口の16.96%に相当する。その他「社会老人」とよばれる、職業経歴がなく従って年金のない55歳以上の婦人が99名いる。社会生活者としての一般中国にとっては、男60歳、女55歳という一般労働者の定年が、“老人”のメルクマールとしてリアリティを持っているらしい。1989年4月当時こうした“老人”のうち被包護人となっていたのは、99人の「社会老人」のうち身寄りの無い4人の老女と、2人の年金生活者の計6名であった。6名がすべて女性であったのは興味深い。

従来のままの包護組は二つの大きな問題を抱えていた。一つは、身寄りがなく、無年金でなんら所得のない老人の介護にかかる経費捻出の問題。他の一つは通院や入院時などに顕在化する過重な介護負担の問題であった。主にこの二つの問題を解決するために「包護組」システムを残したまま、6人の被包護人のうち無収入の4人の老人が1988年3月18日から、新しくできた「敬老所」システムに編入され、老人福祉の態勢が強化されたのである。6階建の集合住宅にある4人の老女の各自の部屋のドアに「敬老所1室」、「敬老所2室」…という標識がかけられていた。「敬老所」に編入されたことで、これらの身寄りがなく無収入の「社会老人」の介護態勢の強化が図られたのである。

所得の無い4人の老人のみが「敬老所」に編入された最大の理由は財政問題にあった。すなわち、所得が無いのに、扶養能力のある身寄りも持たない所謂「社会老人」は、「社会救済」と呼ばれる生活保護の対象として、国の民生部（日本の厚生省に類似した行政機関）から89年3月現在で毎月66元（そのうち8元は物価上昇対策として加算支給された食品補助金である）が支給されていた。この支給額は1987年3月当時は48元であったが、同年の上海市民の毎月一人当たりの平均支出額は106.85元で、さらに最貧困世帯員に限っても72.61元であった²²⁾ことを鑑みれば、この支給額がいかに少ないかが理解できよう。實際上、これでは「社会老人」の食費をまかなうのがせいぜいで、その他の日常生活必需品費用の捻出すら困難であることは容易に想像できる。また4人のうち1人は痴呆老人で、布団をひきちぎるなど物品の破損が少なくないということであった。

「包護組」と「敬老所」との間に分業はない

ということで、両者の共存はむしろ財政運営上の再編でありその経費の入手ルートの確保と充実である。すなわちボランティアの善意と個別の能力を越える過重な介護負担問題を、専従の職員によって解決する点に斬新さがあるといえる。そして年間、職員の給与1000元と4人の「社会老人」の経費1000元の、合計2000元の経費は居民委員会が運営する経済活動から賄われる。飲食店や工場での食堂の経営、自転車の保管や保育園を経営し（これらの仕事は老人の再就職の機会をも提供することになる）、そこから得られた利益を老人福祉の財源としているということであった。すなわち、「敬老所」は、財政難に帰因する国や地方行政団体の不十分な福祉を、コミュニティが独自の収入源を開発することを通じてバック・アップするシステムだと言えよう。

ただこうした発展の背景には、経済制度改革に伴う経済条件の整備があった点は看過されてはならない。すなわち、都市において組織された第三次産業の小規模の集団所有制企業は1958年の大躍進期に相次いで生まれたが、そこからあがる利潤は総て市へ納入されていた。1983年に利潤の納入先が区の「集体管理局」にかわり、86年頃から納税後の利潤は保留できるようなシステムに変わったということである²³⁾。そうした制度改革に伴ってコミュニティによる経済的自主権の回復による営利活動の拡大が、老人福祉の財源の重要な供給源となったわけである。すなわち、ここにも「改革・開放政策」のもとで進められてきた、経済制度の全面的かつ抜本的な改革の波及効果が現れているのである。

以上で述べた「包護組」の発展が理論的に示唆するところは、成長という概念を社会経済の現実的な目標に組み込んだ時代の、積極的・建

設的な知恵にあると筆者は考える。コミュニティによる福祉コストの自己負担、なおかつその負担のための活動自身が富を産出し、しかも同時に老人の再雇用機会の創出でもある。正に“一挙三得”なのである。しかしここで看過できないのは、政治的には権力の下位への委譲（利潤の下位への留保、その活用方法に対する下位組織の自己裁量権の拡大）、経済的には市場メカニズム導入という構造的な条件ができて初めて、上述のようなコミュニティ福祉の高度化の実践が可能になっている点である。

V. 要約——福祉と成長のはざままで

社会主義国として1949年の建国とともに、福祉の優先はこの国の社会経済システムの中核に組み込まれていた。以来、一面“過剰福祉”と不公平とを内在化して、都市被用者を優遇したままこの国の社会保障制度は維持されてきた。経済成長という理念がシステムのなかで活性化をはじめたのは、ようやく80年代にはいってからのことであり、その契機は70年代末の路線の転換にあった。

福祉と成長のディレンマの克服。これはこの国の社会保障制度が建国後30年を経過して初めて直面した根本的な理論問題であり、制度改革の成功の是非の鍵はここにある。改革が単なる技術問題にとどまらず、イデオロギー面での転轍を避けられない点が、この国の社会保障制度改革の困難さを増幅していると筆者は考える。

社会保障制度の確立やその分配の公平化を実現しようとするれば経済成長は不可欠であり、経済成長のためには従来の福祉水準の適性化（場合によっては大幅な切下げ）の必要がある。しかし、現在のこの国の国民経済水準からすれば

不当に高いともいえる福祉水準や不合理な構造そのものが、中国人一般が認識する「社会主義の優越性」の条件として不可欠となっている。

従ってここには、社会主義的優越性を発展させるためにも、その優越性そのものを放棄しなければならないというパラドクスが存在する。経済成長と両立できるような福祉システムの構築のためには、現有の中国社会主義固有の資源配分システムの根幹にメスを入れることを意味し、それは一部の特権層のみならず国民一般の大きな抵抗を免れることはできない。この点にこそこの国の社会保障制度改革が直面するアホリアが存在するのである。

社会主義中国は建国後40年を経過して、福祉の健全な発展問題に開眼し、経済成長と共存できるような福祉システムへの転換に本格的に着手し始めたところなのである。換言すれば、非凡な政治力、改革のための国民のコンセンサスの形成、そしてそれを実現できる、国民の信任を受けた政権がそろって初めて実現可能であるような、困難をきわめる国家的な大事業に足を踏み出したところなのである。

注

- 1) 国家统计局社会统计司編『中国社会統計資料 1987』中国統計出版社、1987年、pp 123 および pp 111。
- 2) 拙稿「転換期を迎えた中国の社会保障制度——制度改革についての社会学的分析——」『海外社会保障情報』No. 81, 社会保障研究所, 1987年12月。なおこの論文は経済制度改革、人口政策と家族政策との関連から中国社会保障制度改革の基本問題を分析したものであるが、本稿が提起する問題の意義の理解に資するために、またこの国の社会保障制度の実態などに関して本稿では省いた記述もあるので、本稿と併せ読ませることを筆者としては希望する。
- 3) 袁緝輝、範明林「養老保険制度新議」『上海大学学报（社科版）』1989年第4期、pp 19。

- 4) たとえば、上海市老齡問題戰略对策研究課題問題組「関于上海市人口老齡化戰略对策初探」『老齡問題研究資料』1988年、第5期、pp 15などに見られる。
- 5) 国家統計局社会統計司編、上掲書、1987年、pp 111。
- 6) 張力之「中国社会保障改革述評」『社会学研究』1989年、No. 4、pp 89～90。
- 7) 張力之、前掲論文、pp 98～99。
- 8) 1987年3月末に、日中社会学会の訪中団の一人として北京市にある、「石炭工業省」の退職幹部の家庭を訪問した時の話であるが、退職幹部は死ぬまで自分が勤務先から「分配」されたその住宅に居住できるのみならず、別の組織に務めるその子は、親の亡き後も、故人に「分配」されたその住宅に継続居住できるそうで、大いに驚かされた。こうした「分配」される住宅の使用権や占有権は、今後の究明が待たれる重要な問題であろう。
- 9) 新華社・人民日報記者団『中国人の苦悶』光文社、1989年、pp 157。(原著は未入手のために未見である)
- 10) 新華社・人民日報記者団著、同書、pp 155。
- 11) 木崎みどり「中国における企業の役割 I・II」『アジア経済』1988年3月及び4月号
- 12) 林晨、田学祥主編『走向住房商品化——中国住房制度改革の思路与实践』農村読物出版社、1988年、pp 259。
- 13) 新華社・人民日報記者団著、上掲書、pp 143～144。
- 14) 『海外労働時報』1989年9月号、pp 52。
- 15) 『北京週報』1988年11月15日号、pp 17。
- 16) 拙稿、上掲論文、1987年。
- 17) 陶立群「社会保障与人口老齡化」『第三次全国老年学学术討論会交流論文』1988年11月。
- 18) 張開敏「1986年上海老年人口調査報告」『中国人口科学』1987年、第1期、pp 65。
- 19) 張開敏、同論文、pp 66。
- 20) 以下の「包護組」に関する情報は、注で記載するもの以外すべて、上海市蘆湾区麗園街道麗園一村での、1987年4月と1989年4月の2回の見学とインタビューによる。これらの見学はいずれも上海市人口学会の王建民氏をはじめ、上海市老齡問題委員会の張志昂氏らの助力により実現したものである。ここに改めて感謝の意を表する。
- 21) 袁緝輝、範明林、上掲論文、pp 21。
- 22) 国家統計局城市社会經濟調査総隊編『1987年全国城鎮居民家庭収支調査資料』中国統計出版社、1988年12月、pp 288。
- 23) 1989年4月4日、「街道」レベルでのコミュニティ・ケアの視察におとずれた上海市楊浦区遼寧新村街道の敬老院での聞き取りによる。

(付記：本稿は「朝日大学宮田研究奨励金」による研究成果の一部である。)

(まつど・ようこ 朝日大学専任講師)