
特集：中国の社会保障 趣 旨

1970年代末からの改革開放以降中国は、計画経済から市場経済（社会主義から資本主義）への体制移行を図ってきた。その体制移行における中心的なテーマの一つは国有企業改革であった。1990年代後半期にそれが強力に推し進められ、国有企業から失業者が大量に排出された。失業・貧困問題に直面し、失業保険制度およびその受け皿として公的扶助（都市住民最低生活保障）制度が1999年に創設された。一方、80年代以降労働保険制度の改革が続けられ、やがて都市労働者基本養老保険制度、都市労働者基本医療保険制度等が社会保険制度としてそれぞれ独立していった。これら社会保険制度と公的扶助制度とが統合された社会保障制度が、都市に限定された形ではあったが、20世紀末に構築された。

21世紀に入っても中国では驚異的な経済成長が続いた。ところが、その驚異的な経済成長をもってしても完全雇用状態をつくり出せなかった。逆に都市と農村（沿岸部と中西部）、正規労働者と非正規労働者間等の経済諸格差が拡大し、いわゆるジニ係数は危険水域を越えるほどとなった。事実、暴動があちこちで起るなどこの格差問題は深刻な政治・社会問題となった。胡錦濤政権はこれを放置できず、2006年に「和諧社会」（調和のとれた社会）の建設を国政の優先課題とした。2007年には「適度普惠」型社会福祉の構築が課題とされ、社会保障制度はさらなる整備を迫られた。

まず三農問題を契機に農村社会保障制度の整備が試みられた。従来の農村合作医療制度は80年代にはほとんど壊滅しており、農民にとって病気は貧困の最大の要因となっていた。SARS問題が2003年に起き、これで一挙に新型農村合作医療制度の設立へと動いた。2006年には全国的普及の段階に入り、任意加入ではあるが、いまやほとんどの農民が加入するほどとなった。また、農村住民を対象に任意加入の形で新型農村社会養老保険制度が2009年に創設された。さらには最後のよりどころとしての農村住民最低生活保障制度も2007年に全国規模で確立した。公的扶助制度とともに皆保険・皆年金体制が整えられ、農民を対象とした社会保障制度体系が創られた。

20世紀末の都市労働者社会保険制度は個人単位で設計されていることが多く、都市住民でもこの制度から漏れている者が少なからずいた。そこで、制度から漏れている農民工や都市の非被用者等を包摂するべく、都市住民社会養老保険制度、都市住民医療保険制度等が創設された。都市においても皆保険・

皆年金体制が整えられたのである。

このように胡錦濤政権は、都市・農村の皆保険皆年金体制の構築を通して全国民を対象とした社会保障制度を整え、「適度普惠」型社会福祉の「普惠」（適用対象を全国民に広げる）という課題を達成した。その際戸籍制度を前提に都市の制度に加えて農村の制度を創るという方法がとられたゆえ、制度相互間の行き来が必ずしも自由ではない、「一国二制度」的ともいうべき特殊中国的な社会保障制度が創られた。制度間、地域間での給付等の大きな格差や給付自体の低水準等の問題が残されたままの制度化だったのである。

政権担当者は2013年に胡錦濤から習近平に代わった。その新政権もこの「適度普惠」型社会福祉の構築という課題を引き継いでいるが、新政権ではどちらかというところ、前政権の「普惠」重視から「適度」重視の政策が実施されていると思われる。実際、本特集で明らかにされているように、すでに新政権になってから、公的年金制度や公的扶助制度において「一国二制度」的な制度を改め、全国的な一つの制度に統合する動きがみられる。このように新政権において社会保障政策の軸足が、制度間・地域間の給付等格差の是正、諸制度の統合、低給付水準の底上げ、あるいは形式の実質化等を図ることに移されたように思われる。ちょうど、日本で皆保険皆年金体制が整った後に、制度間・地域間等の「総合調整」（社会保障制度審議会の1962年勧告）が展開されたのとよく似た関係にある。

さらに中国のばあい、他の先進諸国と異なって、貧困問題（20世紀型社会問題）に直面して社会保障制度を創ったあとに高齢化や少子化問題（21世紀型社会問題）が登場するのではなく、20世紀型と21世紀型社会問題とがほぼ同時に現れ、対応を迫られるという特徴がみられる。「適度普惠」型社会福祉を実現する前に、貧困対策のみならず中間層を含めた高齢者の医療・福祉・介護サービスの整備も課題となっているのである。習近平政権は社会保障制度の「適度」を追求すると同時に、高齢者の医療・介護保障政策を実施せざるを得ず、私的扶養を軸としながらもそれを始めたところである。

本特集は、以上のような認識に基づき、とりわけ胡錦濤政権以降の社会保障政策を総括・評価するとともに、それがもつ意義を考察し、習近平政権における政策のあり方を展望することを目的に編集された。また本特集は、2000年に中国特集を組んだ本誌にとっても、その後の空白を埋めるという重要な意味をもっているのである。

（田多英範 流通経済大学名誉教授）