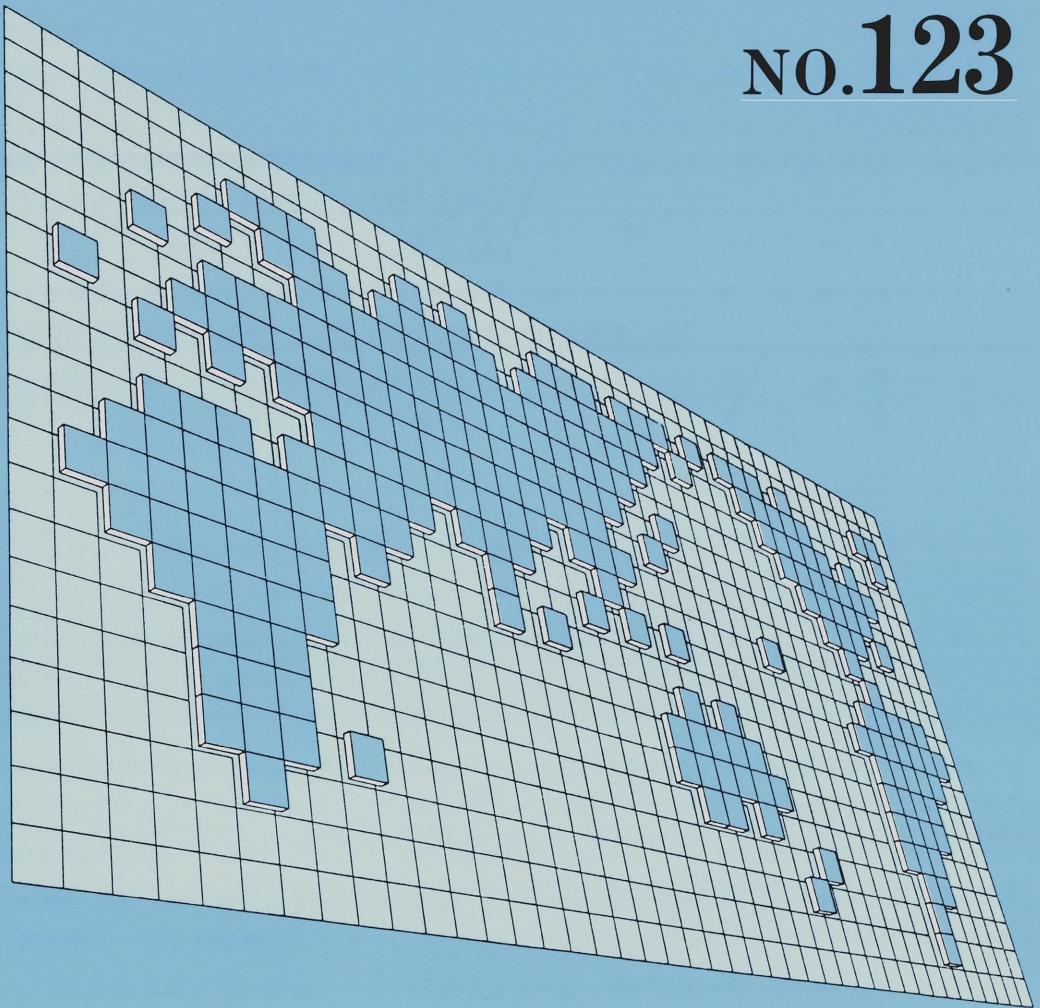


# 海外社会保障情報

*Overseas Social Security News*

Summer 1998

No.123



国立社会保障・人口問題研究所

National Institute of Population and Social Security Research

## 時代の眼

# 少子・高齢社会と社会保障

岡崎陽一

少子・高齢化は、現在、日本で最大の人口問題である。この問題は日本だけではなく先進諸国に共通の問題である。日本はこの問題への対策について諸外国の経験に学ぶ必要がある。また少子・高齢化は経済社会の近代的発展にともなって生じる現象であり、その対策も近代社会の条件に適したものでなければならない。その意味で少子・高齢化対策は社会保障制度と密接な関係にある。

ところで、日本の少子・高齢化の状況を他の先進諸国と比較してみると、かなり違った点があることに気がつく。日本の場合、その速度が他の国々より著しく速いのがその一つである。これは高齢化に関して以前から指摘されていたが、少子化についてもいえることである。その原因は日本において戦前体制から戦後体制への切替が急速であったことにある。子供数5人の多産パターンが崩れたのは1945年であり、その後わずか10年で子供数2人の少産パターンが定着した。先進諸国では18世紀ないし19世紀に少子化が始まってゆっくりと進行した。しかも第二次大戦後の20年間は大型のベビーブームを経験した。そのために日本以外の先進諸国は現在かなり多くの青壮年人口を擁しており、高齢化の程度が緩やかである。日本の高齢化問題は、1970年に高齢者の割合が7%を超えたときから広く国民に意識されるようになり、その後の急速な進展とともに、その対策の拡大が必要になった。

人口高齢化は経済社会の近代的発展とともに出生率と死亡率が低下することによって生じる年齢構成の変化である。したがって、そのなかで人々の意識に大きい変化が生まれるのは当然である。このような意識の変化は若い世代から始まり、高齢世代との間に摩擦が生じることが多い。しかし、実際に高齢者の生活を全面的に家族に託することは困難になり、社会的な支援の強化が必要になる。問題は、近代的な社会保障制度を基盤にしつつ、なお日本的な家族の絆を生かした方法の開拓である。もし日本でこれに成功すれば、家族制度の強いアジア諸国にも役立つモデルとなるであろう。

ところで出生率が人口再生産水準を下回るという意味での少子化は、日本では1970年代半ばから

---

起こったが、その他の先進諸国では10年ほど早く1960年代半ばから起こっている。この問題における日本と西欧諸国の重要な違いは、少子化は日本では初めての現象であるのに対して西欧諸国は1930年代に一度経験していることである。出生率と死亡率が最終的に人口再生産水準に落ち着くであろうという「人口転換論」の想定に反して、当時、主要な西欧諸国の出生率は人口再生産水準以下に陥った。その頃、西欧諸国は深刻な経済不況下にあったこともあって、出生率の動向に強い関心をよせた。フランスはヨーロッパ諸国のなかでもとくに早くから出生率が低下を始めた国であり、その対策として家族手当制度の導入などの施策をとっていたが、1930年代にはそれ以外の西欧諸国も一斉に自国の出生率の回復のために、さまざまな対策を策定し、実行した。西欧諸国が1960年代半ば以降に再び少子化問題に直面したとき、その受けとめ方が日本と比較して意外に冷静であったこと、またその対策がソフトな家族政策を中心とするものであったことは注目すべきである。それには1930年代の経験が大きく影響していると思われる。

日本が少子・高齢化という最大の人口問題を解決するためにとるべき対策を考えるとき、なによりも参考になるのはこの問題の先輩である西欧諸国の対策である。その意味で『海外社会保障情報』の役割はきわめて大きい。それらの国々の社会保障制度の歴史と現状をできるだけ詳しく紹介するとともに、そのどの部分が日本に導入して有効であるのか、反対に、どの部分は日本では有効でないかと判断されるかといった研究が期待されるところである。

社会保障制度は、純粹の経済制度と違って、各国に存在する特別な社会的条件や慣習に制約される面が大きい。外国の社会保障制度に学ぶ場合、とくにこの点に注意する必要がある。たとえば日本における少子化の最大の原因は若者の結婚率の低下であって、結婚している夫婦の出生率はそれほど低下していない。若者の結婚環境が日本と西欧でどのように違っているか、われわれにとって興味深い点である。最後に、各国とも厳しい経済情勢が社会保障財政に暗い影を落としている。このような状況のなかで必要最低限の社会保障を確保するために各国がとっている対策に関する情報も重要である。

(おかざき・よういち 元日本大学教授)

## アジアの社会保障・社会福祉は充実したのか？

—アジア社会保障・社会福祉比較研究小論—

萩原康生

### I はじめに

1997年8月のタイ経済の破綻とそれに続く東南アジア経済の動揺、そしてその後に発生した韓国の国際通貨基金（IMF）への財政支援要請は、成長を続け先進諸国を経済的に凌駕する経済発展が期待されていたアジア諸国をどん底に突き落とし、アジア経済の先行き不安をかきたてる状況となっている。

社会保障・社会福祉が社会あるいは国の富の増加にしたがって充実するという考えに立った場合、この経済危機下において社会保障・社会福祉が後退することは十分考えられる状況である。そこで本論では、経済成長の期間を通じてアジア諸国では社会保障・社会福祉が制度としてまたサービスとして充実してきたのか、このような経済的危機に見舞われている状況下において、今後のアジアの社会保障・社会福祉はどのような方向を歩むのかを、マレーシアとタイの比較を通じて考える試みをしたい。

### II マレーシアの社会保障・社会福祉の発展と現状

#### 1 マレー人優遇政策

マレーシアの社会保障・社会福祉の発展を考

えるとき、1970年に導入されたネップ（NEP；New Economic Policy，新経済政策）の検討から始めなければならない。

1969年5月13日、首都クアラルンプルにおいて人種大暴動が起こった。事の起こりは、中国系のマレーシア人（華人）とマレー系のマレーシア人との対立であったが、華人がマレーシアの経済を牛耳って常にマレー人が華人の後塵を拝していたことから、階級間の対立という要素ももつ暴動であった。この暴動の結果、当時全人口の51%を占めていたブミプトラ（「土地の子」を意味するマレー語、ほとんどはマレー人）が経済的に遅れた地位におかれていることが強調され、政府は第2次マレーシア計画（1971年～75年）にあわせてネップを実施し、これが20年にわたって継続された。

ネップは二つの大きな視点を有していた。その第1は人種に関わりなく貧困を除去することであり、第2は人種間の経済的不平等を排除するためにマレーシアの社会を再構築することであった。そしてこのネップの最終目標は「国家の統合」であり、この点からするとネップは政治的手段でありかつ経済社会的な手段として運用されたのである。そして、このネップによってマレー人の経済的地位を優先的に向上させ、社会のすべてのグループが経済発展によって大きくなったパイの配分に与ることが企図された。

しかし、実際のところはこのネップは治安維持法 (Sedition Act 1971) を背景とする政治統制とマレー人優遇政策という政治経済政策であった。この優遇政策はあらゆる場面で適応されており、人種別割当制度 (Quarter System) がその最たるものである。公務員の採用や大学の入学あるいは経済支援にあたって、最大の人種構成となっているマレー人が優先され、すべての政治経済領域がまずマレー人に開かれることとなった。このことは逆にいえば、経済力のある他の人種すなわち華人やインド系マレーシア人の政治経済活動が制限されたことであった。

このネップは1980年代の景気後退を背景として中止されたものの、このマレー人優遇政策はいまだに継続されており、第7次社会経済計画 (Seventh Malaysia Plan ; 1996-2000) にもこの政策は引き継がれている。この第7次経済計画の主たる目的は次の通りである。

マクロ経済の安定化、貧困撲滅と社会の再構築、生産性向上による成長、競争原理の導入、工業化、人材育成、技術開発、情報工学の発展、民営化、持続した発展、生活の質の向上、社会問題の明示、道徳的あるいは人種的価値の尊重、行政能力の向上

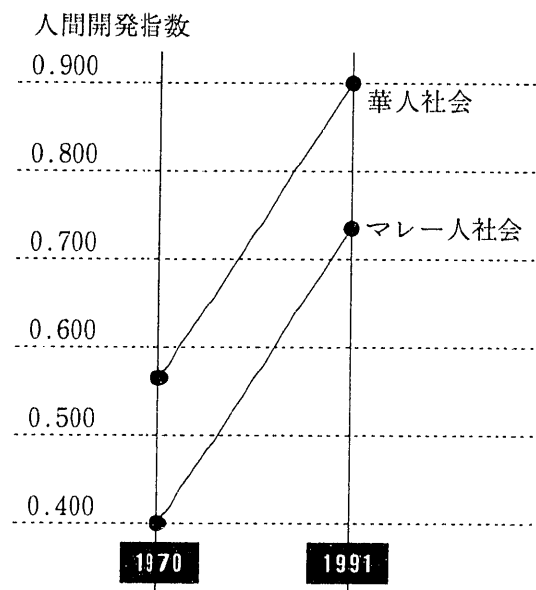
ここでも色濃く残っている考え方は、マレー人の経済力の向上であり、これを通じてマレーシア社会全体の発展を図るというものである。

このように、1970年以降のマレーシアの政治経済は、マレー人優遇政策に収斂しており、経済発展を図り、マレー人の政治的経済的社会的地位を向上させ、併せて多人種を統合しひとつの統一国家を形成しようとするものであった。そして、そのプロセスでマレー人に集約されていた貧困を解消する努力をしているのである。社会福祉を担当する政府機関が「国家統一社会

開発省」 (Ministry of National Unity & Social Development) と命名されているのは、この理由による。

ちなみに図1は人間開発指数 (HDI ; Human Development Index) の伸びを華人とマレー人別に示したものである。このHDIは、平均寿命で表す「保健」、識字率と平均就学年数で表す「教育」及び所得と雇用で表す「所得水準」を要素とする指数であり、経済状況とともに福祉状況を表すものである。指数は0~1の間にあって、数値の高いほど福祉状況が充実していると考えてよい。

これによると華人社会とマレー人社会はともにHDIは1970年から91年までの間に増加し華人のそれは0.896となっており、マレー人のそれは0.730となっている。双方の間にはまだかなりの相違はあるもののそのギャップは縮小しつつある。これがネップによるマレー人優遇政策の成果である。



出典：国連開発計画『人間開発報告書1994』101頁

図1 人種別HDIの増加の状況 (マレーシア)

## 2 社会的相互扶助への期待

マレーシアの社会福祉の基礎になっている理念は、「支えあう社会」(Caring Society)である。この理念は福祉を個人の善意、家族・親族の相互援助及び地域の相互扶助にゆだねようとするものである。国家統一社会開発省の国家社会福祉政策指針によると、①他者の福祉の認識とケアの精神の涵養、②相互援助活動の活発化と福祉活動への拡大、③社会内での善行の保持と良好な社会関係の醸成、④社会資源の開発と活用、が「支えあう社会」の文化であると指摘されており、福祉は国家の責任ではなく個人間の相互扶助によるものであることが明確に示されている<sup>2)</sup>。さらに、1997年版『マレーシア情報年鑑』においても、「国家統一社会開発省が社会福祉サービスの大枠を示しているが、実践の大部分は民間の慈善団体によって行われている」と明記されている。

## 3 年金及び退職金制度

マレーシアには無拠出の年金制度は存在する。しかし、この年金制度は公務員のみを対象とするもので、民間企業等に働くものは年金制度に加入することはできない。年金法(Pension Act)の最初の立法化は1976年であり、その後1980年に改正されて現在の年金法になった。しかし、年金法に先だって半島マレーシアでは英国からの独立前の1951年に年金条例が、サバ・サラワクではこれらの州がマラヤ連邦に加盟した年の1963年に年金条例が公布されている。

この年金受給の対象となる公務員は、55歳の退職年齢(女性職員は45歳)で退職したもの、10年以上の勤務年数があつて40歳以前に本人の申し出によって退職したもの、国の都合によって退職(年齢制限無し)したものである。年金

の額は、最終給与月額50%がそのものの死亡に至るまで毎月支給されることになっている。

なお、公務執行中の死亡にかかる職員の遺族年金にあつては、遺族に対してその職員の最終給与月額の5分の1を下回らない額の年金及び退職金あるいは退職金のみが支給される。この年金は、遺族に対して12年半の期間に限って支給され、それ以降はその受給者がマレーシアに居住する限り、その年金額の70%が支給される。

このような公務員の年金及び退職金とは異なつて、民間企業等に働くものに対しては、拠出制による被雇用者退職給付制度(Employee's Provident Fund)が準備されている。この制度では雇用者と被用者が被用者の給与の13%(1997年現在)を拠出しこれを積み立てておいて、被用者はその停年退職時(55歳)にこの全額を引き出すことができるというものである。なお、被用者はその3分の1の額を50歳に達した時点で引き出すことも可能となっている。

先に述べた公務員に対する年金等は無拠出制であるのに対して、民間企業の被用者を対象とする退職給付制度は拠出制であるところに、この国の社会保障の理念の一端があらわれている。

## 4 社会的弱者の保護

マレーシアには総合的な社会福祉法制度はない。そこにはいくつかの社会的弱者を保護する法制度があるのみである。

児童保護法(Child Protection Act 1991, Act 468)は、18歳未満のもの(児童)を保護する目的で制定されたものである。保護の要件は次の通りである。

- ① 保護者によって身体的、精神的あるいは性的な虐待の危険にさらされている場合

- ② 保護者が保護者として相応しくないものであるか、放任しているかあるいは適切な監護ができず、そのために児童が悪友と交際をしたり、道徳的危険にさらされているか、あるいは手に負えない状況になっている場合、
- ③ 児童の保護者が放任をしているか、適切な養育、食事、衣服及び住居をすすんで与えない場合、
- ④ 児童に保護者がいないか、保護者に遺棄されていて適切な調査の後保護者が発見できず、かつ他の適切なものが児童の監護をすすんで行わない場合、
- ⑤ 児童が健康の回復あるいは保持のために検診、診察あるいは治療を必要とするものの保護者がそれを無視したり拒んだりする場合、
- ⑥ 児童に自傷他害のおそれがあり、保護者が状況の改善ができないか保護者の過失のために保護措置ができない場合、
- ⑦ 児童と保護者との間にあるいは保護者間に争いがあり、家族関係がきわめて陰悪であり、したがって感情を損なうおそれがある場合、
- ⑧ 児童が犯罪を犯したりそれに巻き込まれたりするおそれのある場合、
- ⑨ 児童が乞食行為をしている場合、  
保護の措置として一時保護、医学的検診あるいは医学的治療、少年審判と保護措置が予定されており、またこの法律には児童の福祉を害する犯罪の処罰及び児童誘拐の防止に関する条項が含まれている。

児童青少年の労働を制限し児童青少年の健全な発達を目指そうとしているのが、「児童・青年就労法 (Children and Young Persons (Employ-

ment) Act, 1966」である。この法律で定められているのは、14歳以下の年少児童、16歳以下の若年者を労働の場において保護する法制度である。この法律によると、児童の就労可能な職業は、家業であってその能力に相応しい軽作業、この法律に基づいて許可を受けた条件にしたがっての興行への従事、学校・訓練施設及び訓練船における政府の承認あるいは助成のある業務、契約が書面で行われた徒弟制度による雇用である。また、若年者の就労可能な職業は、家業に限らずその能力に相応しい軽作業、家事労働者、事務所・販売店（ホテル、バー、レストラン、売店を含む）・倉庫・工場・作業所・店舗・簡易宿泊所・劇場・映画館・クラブ等の民間施設での就労、親又は監護者の所有又は管理する船舶上での就労等である。禁止規定として設けられているのは、女子若年者のホテル・バー・レストラン・簡易宿泊所・クラブでの就労（その場所が親又は監護者の経営するものを除く）であり（労働局長の許可があればその限りではない）、児童あるいは若年者の地下作業、危険の伴う児童あるいは若年者の作業である。また、児童の午後8時から翌朝午前8時までの夜間・深夜労働の禁止などの児童や若年者の就労可能時間についての規定も盛り込まれている。

「女性及び女子少年の保護に関する法律」(Women and Girls Protection Act, 1973, Act106) は、21歳未満の女性が売春あるいは不道徳行為のために訓練されたり利用されている場合、売春宿に住んだり通ったりしている場合、あるいは売春宿に雇われたりしている場合、裁判所はそれらの女性を一時保護所に入所させ、24時間以内で保護することができる旨を規定した、買春被害女性の保護立法である。この法律によると、売春宿を経営することは犯罪行為で

ある。

家族内暴力法 (Domestic Violence Act, 1994) は、妻への虐待あるいは女性への暴力として取り扱われていた家族内暴力の問題を公に認めたものである。ちなみに半島マレーシアの統計によると夫又は恋人による暴力事件の被害件数は少なくとも1989年で170万件であった。この法律での家族内暴力の定義は次の通りである。

- ① 意図的あるいはそれを知りつつ被害者を身体的被害のおそれを抱かせる状態に置くこと、
- ② 認知されるかあるいはされるべき行為によって被害者への傷害が身体的傷害をもたらすこと、
- ③ 力あるいは脅迫によって、被害者が忌避する権利を有する行動あるいは行為（性的なものであると否とにかかわらず）を行うように強制すること、
- ④ 被害者の意思に反して被害者を拘禁又は拘束すること、
- ⑤ 意図的にあるいは蓋然性を知りつつ、被害者を強制しあるいは困惑させて、財物に損害を及ぼしたり、破壊したり、被害を及ぼしたりすること<sup>3)</sup>。

なお、マレーシアの場合、国立施設の数は限られており、ほとんどの入所施設は民間施設である。

## 5 マレーシアの社会保障・社会福祉のまとめ

ここでは、マレーシアの社会保障・社会福祉のまとめを行って、以下のタイの社会保障・社会福祉との比較に備えたい。

マレーシアは人種間の対立とそれに起因する社会階層間の対立を大きな政治課題としてい

る。また、急激な経済成長を遂げた結果、副産物としてもたらされた社会問題を抱えている。それらは虐待問題、薬物濫用問題、売春問題などであり、急激な経済発展にもかかわらず残されている貧困問題も等閑にふすことはできない。これら諸問題に対して社会保障・社会福祉はどう対応できるのであろうか。

ところでマレーシアの社会保障・社会福祉の発展の状況と現状を鳥瞰すると、三つの特徴が浮かび上がってくる。それらは、①徹底したマレー人優遇の制度であること、②民間依存型であること、そして③社会問題統制型であることである。マレー人優遇の制度であることは、もともとネップそのものがそのような性格をもつ政策であったからといえればそれまでであるが、それにしても徹底している。先にも述べたように年金制度にしても、マレー人が最も高い比率を占める公務員を対象とするものしか制度化されていない。公的年金制度においてもマレー人が有利な立場に置かれるようになっている。

第2の民間依存型については、民間企業の被用者が退職給付制度によってのみカバーされていることや、社会福祉施設のうち民間施設の質が極端にいいことが例としてあげられる<sup>4)</sup>。

第3の社会問題統制型については、ネップを支えるために治安維持法が発動されたという事実がいまだに影を落としているといえる。

マレーシアの政策はすべてがネップに収斂するように、民主主義を基盤とするものではない。一部の人種を優先し、他の人種の機会の平等を奪っている。マレーシアの社会保障・社会福祉の制度が民間依存型となり社会問題統制型となったのは、突き詰めていけば、民主主義という基盤をもたなかったからではないかと考えられる。民主主義の存在しないところには、国民全



体の社会保障・社会福祉は発展しないというひとつの例であろう。

### III タイの社会保障・社会福祉の発展と現状

#### 1 経済発展と政治状況

タイは1959年の世界銀行調査団報告をもとにして、1960年から国民生活の向上を目標とした第1次経済計画を実施し、その後高い経済成長率を求め積極的な工業開発・観光開発を行ってきた。その結果、ごく最近までは年率8%以上の経済成長を遂げ、特に1989年には年率12%のGDP成長率を記録し、アジア経済成長の一翼を担っていた。

この間政治的にも大きな変化があった。タイは1932年以来の立憲君主制ではあるが、軍事クーデターが多発し、戒厳令が布かれ、軍人による強権政治が続いていた。この強権政治にくさびを打ち込もうとしたのが民主憲法制定を求めたいわゆる「血の水曜日」事件であった。1973年、学生たちを中心とする政治の民主化を求める動きが活発になり、学生を中心とした反政府デモが行われ、この結果軍事政権は崩壊した。しかし、巻き返しを図る保守勢力は左翼政治家、農民運動指導者、学生活動家を暗殺し、ついに1976年10月6日（水曜日）活動家の拠点となっていたタマサト大学を襲撃し、多数の学生を殺戮した。これが「血の水曜日」事件と呼ばれるものである。この混乱に乗じて軍事クーデターが起こり、民主化運動は封じ込められた。

長期間にわたって、軍事政権による専制政治が続いたが、1992年にひとつの転機が訪れた。この年、スチング陸軍司令官が公約を破って自ら首相に就任し政治の私物化を図ろうとした

アジアの社会保障・社会福祉は充実したのか？

が、これに対して野党、学生、一般市民が大規模な集会を開いて抗議した。5月17日市民集会の鎮圧に投入された軍隊が発砲し多数の死者を出す大惨事となった。この事件を契機として民主化が進められ、1997年には民主憲法が制定された。

#### 2 社会保障・社会福祉政策の展開

経済成長と民主化への動きがいくつかの社会保障・社会福祉政策を産み出したが、これらの政策を検討するのに先だって、その前の時代の社会保障・社会福祉政策を概観しておきたい。

1954年、社会保険法が国会で議決されたものの政府の財政状況が悪いことを理由に施行は延期された。この法律がようやく日の目を見るのは36年後の1990年であるが、これについては後述する。この社会保険法以外はおおむね社会統制的な色彩を帯びた法制度がつくられていたが、その最初のものが1941年の乞食統制法（Beggary Control Act）であった。この後さまざまな社会統制に関する法律が制定されたが、それらは売春防止法（Prostitution Suppression Act 1960）、ホステル法（The Hostel Act 1964）、精神病院退院患者の社会内保護施設の設立に関する閣議決定（Cabinet Resolution concerning discharged patients from mental hospitals 1964）などである。

1968年になってようやく社会福祉的色彩の規則が登場した。児童の居宅保護に関する社会福祉規則（The Regulation of the Department of Public Welfare on Assistance to Children in their Own Families）である。この規則は障害児の介護を行う両親を援助し、地域社会内での障害児の理解を促進するものであった。このような規則が制定されたものの、その適用状況は

微々たるもので、障害児の福祉向上には必ずしも役立つものではなかった。そのほかの規則の制定も見られたが、社会福祉と呼べるものではなかった。筆者は1984年バンコクを訪問した際、米袋を積んだトラックを止めて列をつくった貧困者に1 kg程の米を配給している政府職員の姿を見た。このような援助体制が現実の政府の福祉活動であったのである。

ただし、タイもマレーシアと同じように公務員に対しては年金・退職金制度が設けられている。

このような一部のものを優遇するという前近代的な援助体制を打破する法律が生まれたのは、1990年のことであった。ユニバーサリズムへの第一歩であったこれが36年間凍結されていた社会保険法 (Social Security Act, 1990) である。この法律は従業員20名以上の企業の従業員を対象にして、企業と被用者の拠出金と政府からの援助金を基金として、傷病、出産、死亡に対する手当及び障害年金等を給付することを目的とするものであった。なお、この法律の施行にあわせて、それまで恩恵的に行われていた貧困者に対する医療費等の給付がこの法律に基づいて行われるようになり、近代的制度へ移行していった。そして、その後制度が改正され、対象が10名以上の従業員のいる企業へと拡大され、さらに任意加入制度も設けられ、加入者の増加も見られるようになった。

さらに1991年になると障害者社会復帰法 (Rehabilitation of Handicapped Persons Act, 1991) が制定され、1992年から施行されている。この法律は障害者への医学・理学療法等のサービスの供与、障害者援助のための基金の創設、建造物・交通機関における障害者用設備設置の義務づけ、企業での障害者雇用の義務化

等が盛り込まれている。なお、この法律で援助を受けようとする障害者は障害者社会復帰委員会 (バンコク在住者の場合) あるいは省の福祉事務所 (地方在住者の場合) に申し出を行い、国の定める基準にしたがい障害者として認定を受けたものである。

なお、これらの障害者に対するサービスは政府の助成金、寄付、基金の果実等によって運営される障害者社会復帰基金によって賄われることとなっており、経済的混乱が寄付の減少としてこの基金に影響を及ぼすことは十分考えられる。

### 3 社会的弱者の保護

社会福祉の対象者を管轄するのは、労働福祉省公共福祉局 (Department of Public Welfare, Ministry of Labor and Social Welfare) である。その所管事務は多岐にわたっている。乞食統制法 (1941年) に基づく貧困者やホームレスの保護 (6 入所施設)、高齢者保護 (11通所施設及び14入所施設)、買春被害女性の保護 (2 入所施設及び7 職業訓練施設)、児童・青少年保護 (27 健全児施設及び3 HIV/AIDS 児施設)、障害児 (者) 保護 (8 入所施設) 等である。

なお、これらの分野はすべてが国立施設でサービスが提供されているのではなく、多くの民間施設が活動しており、特に買春被害児童保護、ストリート・チルドレン保護等では大小の民間施設が大きな役割を担っている。

これらの社会的弱者の保護で法的に整備されているのが、障害者福祉である。この法律の第1次草案は1979年に起草され、11年の歳月を経て1989年に成案が得られ、1991年に成立したものである。この法律によって、身体的・知的・精神的障害者は医療、リハビリテーション、特

特殊教育を含む教育，職業訓練等を受けることができ，この法律ではその他に雇用の確保やバリアフリー社会への前進などが規定されている。このタイの障害者社会復帰法は，「アジア太平洋障害者の10年」の大きな成果であるといえる。

#### 4 タイの社会保障・社会福祉のまとめ

これまでタイの社会保障・社会福祉制度の展開過程を瞥見してきたが，ここでこの発展過程を支える二つの要因を指摘しておきたい。ひとつは経済発展である。1987年には国民一人当たりのGNPが千ドルを超え，1989年のGDP成長率は12%を記録した。タイの経済政策の成功といえるであろう。

また，この経済成長と時を同じくして，政治的にもタイ社会は変貌を遂げた。軍事政権を倒し，さらに1997年には民主憲法を制定するところとなった。特に1992年の事件の際には多数の中流階層の人々がデモに参加していたという報告もあり，国民が政治に目覚め民主化への要求を出してきたのである。この政治の民主化がタイの社会保障・社会福祉の発展を支えるひとつの要因となっている。

このような経済発展と民主化が社会保障・社会福祉の発展を支えているのである。さらにこれらに加えて，国連障害者の10年やアジア太平洋障害者の10年という国際的なキャンペーンが障害者社会復帰法の制定の契機となったように，国際世論を無視することはできないが，タイの場合は政治経済の成熟が社会福祉発展を支えているといえることができる。

#### IV まとめ

マレーシアとタイについて，社会保障・社会

福祉の発展と現状を検討してきた。現在でこそ経済危機に直面しているが，いずれも経済発展を続けアジア経済の成長の牽引役を果たしてきた。その意味では，両国は同じタイプと考えられる。しかし，両国には大きな違いがあり，これを端的に言えば政治面では専制主義と民主主義の違いといえる。マレーシアは非民主的・独裁的政治体制を続けている。他方，タイは軍人中心の独裁的政治体制から，市民の血を流すことによって，民主化への歩みを始めている。

この民主化への歩みが踏み出されたか否かによって，社会保障・社会福祉の発展形態が異なっているのではないかと考えられる。そして，マレーシアでは「支えあう社会」ということによって，政府は社会保障・社会福祉に背を向け，社会防衛的施策を中心に社会問題に対応している。

これに対してタイは社会保険法や障害者社会復帰法の立法化に見られるように，社会保障・社会福祉へ向けての歩みを目指している。それではタイが福祉国家を目指しているのかというと，それは誤りであるといわざるを得ない。税制ひとつをとってみても，タイには相続税の制度はあっても運用はされておらず，富の平等化は進まず，かえって貧富の格差は拡大している。その意味で，タイの社会保障・社会福祉への対応は中途半端なものであるといわざるを得ない。もし，タイが社会保障・社会福祉に本格的に取り組むとしたら，税制も含めた総合的な施策の再検討が必要であると考えられる。ただ，好意的に解釈すると，タイの社会福祉の道のはいまさに踏み出されたのである。

それでは，現在のような経済危機に見舞われた状況下で，社会福祉への道のはどのように展開するのであろうか。それには二つの道が考

えられる。ひとつの方向は、経済的後退を経済へのさらなる投資によって回復しようとする方向である。もうひとつの道は、経済発展一辺倒の政策から人的資源の充実・国民生活の充足を目指した人間開発を行う方向である。これまでの政策全体を見ている限りでは、マレーシアは前者の道を歩むことが予想される。タイの場合は、同様の道を歩むことが十分予想されるものの、これまで目指してきた政治的民主化を基盤にして、後者の道を歩む可能性も残されている。筆者としては、これを切に望みたい。

注

- 1) *Information Malaysia 1997*, p. 386.
- 2) Cho Kah Sin & Ismail Muhd Salleh eds., *'Caring Society'*, p. 569, Institute of Strate-

gic and International Studies, 1992.

- 3) Peter de Cruz *'Malaysia ; Women, Children, Pluralism and the Law'* A Bainham (ed.), *The International Survey of Family Law 1995*, pp. 375-357, The International Society of Family Law, Printed in Netherlands.
- 4) 読売新聞1997年8月16日朝刊「超高齢化時代；マレーシアの安老院」参照。

参考文献

- 国連開発計画『人間開発報告書』, 古今書院, 1994~1997年版は日本語版がある。  
萩原康生『アジアの社会福祉』, 中央法規出版, 1995年。  
萩原康生『アジアの子どもと女性の社会学』, 明石書店, 1997年。  
(はぎわら・やすお  
日本社会事業大学社会事業研究所教授)

## シンガポールにおける社会保障の現状と課題

赤塚 俊治

### はじめに

シンガポールは、比較的福祉水準が低い地域といわれている東南アジア諸国のなかでは、住宅保障をはじめとする社会保障制度は極めて高い水準にある。

東南アジア諸国は、国民の多くが貧困層で占めており、とりわけ所得配分の不平等化、都市と農村における地域間の所得格差は大きい。また、開発途上国における福祉指標の基本ともいえる BHN (Basic Human Needs) の保健、栄養、住居、教育といった広義での社会保障および社会福祉の水準も極めて低い状態にある。このように、東南アジア諸国の多くの国では、社会保障や社会福祉の財政的基盤となる経済発展が不安定であるために、先進諸国と比較して国民を取り巻く社会的環境には大きな隔たりが生じている。しかも、それらの福祉サービスや制度の恩恵を受けるものは、公務員、軍人、大企業の労働者などの特権階級に集中しており、いわゆる社会保障制度が持つ「再分配効果」が少なく、多くの国民が福祉サービスや制度を享受できないでいるケースが目立つ。その社会的要因には、政治的・経済的特権を握っている限られた社会階層と大衆的階層との二階層社会が生み出した社会構造の歪みともいえるだろう。

他方、東南アジア諸国では社会保障や社会福

祉に対する考え方が、わが国や欧米諸国とでは必ずしも一様ではない。たとえば超高齢化となるわが国では、これまで整備してきた社会保障制度や社会福祉制度を再検討することによって、国民生活の質の保障なども含めた新たな社会保障の安定化・効率化を図っているのに対し、東南アジア諸国の多くの国では、社会保障および社会福祉は、「大衆貧困」(Mass Poverty)の問題を解決する一つの社会政策であると位置づけられている。そのためには経済・社会開発と社会的公正化などを、より発展させながら、国民一般を対象とする制度の体系化に努めている。また、タイを除く東南アジア諸国の社会保障政策は、長い間ヨーロッパ諸国、アメリカなどの植民地支配を受けたことによって、旧宗主国の社会政策が大きく影響している。さらには各国の経済的、政治的、社会的諸条件や風俗、習慣などの文化的要素にも規定されているために、その歴史的経緯はおのずと異なってくる。しかも東南アジア諸国には、単なる制度化、社会化された機能だけではなく、家族や地域などによる伝統的な相互扶助原理に裏づけられた地縁・血縁的な共同体のなかで生活、労働を営んできたことも見逃すことはできない。

いずれにしても、東南アジア諸国に共通した社会保障・社会福祉政策の位置づけとして、1967年にジュネーブで開催された「社会(福祉)組織、行政に関する国連専門家会議」で、「社会福

社は社会開発のなかで幅広く機能する義務があり、人的物的資源を効果的に展開させ、国民生活の諸問題を解決することが重要である」と開発途上国を中心に提唱された。つまりこのことは、開発途上国が単なる救済的、予防的社会福祉ではなく、積極的に社会資源を活用し、社会開発および社会構造の変革を志向することによって、アジア型社会福祉サービスへと目指すものであった。

そこで本稿では、その一つの例としてシンガポールを取り上げ、積極的な社会開発と経済的繁栄を基盤として、社会保障・社会福祉政策を展開している背景に迫るものである。特に、社会保障制度の基盤ともいえる中央積立基金制度 (Central Provident Fund:略称 CPF) は、単に社会保障だけの資金供給源ではなく、社会・経済の国家的基盤の財源機能を担い、経済成長著しい東南アジア諸国のなかでもたぐいまれな経済発展と都市発展を遂げてきた重要な制度ともいえる。しかし、現在、シンガポールでは都市化・工業化と高齢化との関係が大きな関心を集めている。今後、「高齢化社会」という社会問題の進展によって、これまで社会保障政策を支えてきた中央積立基金 (CPF) の機能だけではなく、その他の社会福祉サービスにも大きく影響を与える可能性が予想される。以下、シンガポールの置かれている社会構造の状況を踏まえながら、社会保障制度の問題点について概観する。

## I シンガポールの社会構造の概要

シンガポールは、東南アジアの代表的な中国人移民社会、多言語社会、短期間でめざましい経済発展を遂げた新興工業国・地域 (NIES) と

しての特徴がある。もともとシンガポールはイギリスの植民地体制のもとで、中国、インド、マレーシアなどから送られた移民労働者とその子孫によって建設された、いわゆる多民族国家として人種・民族的には複雑な社会構造を有する「都市国家」である。

シンガポールは、1959年にイギリスの連邦内自治領となったが、1963年マレーシア連邦に加入することで独立した。しかし、1965年には中国系とマレー系との人種問題がきっかけとなって単独の独立共和国になった。政治形態は大統領を元首とする一院制の議会民主主義をとり、すべての分野は国の直轄行政である。

### 1 社会構造の変化と工業化政策

独立以降、リー・クアンユー前首相 (1990年からゴー・チョクトン首相) の率いる人民行動党 (People's Action Party:略称 PAP) が一党長期政権の支配体制を維持している。独立した前後のシンガポール経済は低成長ではあったが、公共投資を中心に経済活動が活発になされた時期で、特に公共投資は住宅と教育に集中していた。次いで、1961年のジュロン工業団地の開発以降はインフラ施設の整備に向けられた。1960年には住宅開発庁 (Housing and Development Board:略称 HDB) が第一次5カ年住宅建設計画 (First five year building programme) に着手し、それが資本形成における相当な上昇率を実現した。そのことが独立後の高度経済成長の基盤を用意したといえる。その後、国内政策としては政治・経済は構造的な変化を遂げるなかで、わが国をはじめとする外資導入 (多国籍企業) によって工業製品の積極的な輸出拡大を通じての成長戦略、いわゆる輸入代替工業化政策から輸出志向工業化政

表1 各国の実質 GDP 成長率の推移

(%)

国名	1980年	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95
日本	3.5	3.4	3.4	2.8	4.3	5.2	2.6	4.3	6.2	4.8	4.8	4.3	1.4	0.1	—	—
アメリカ	△0.5	1.8	△2.2	3.9	6.2	3.2	2.9	3.1	3.9	2.5	0.8	△1.2	3.3	3.1	4.1	2.0
シンガポール	9.7	9.6	6.9	8.2	8.3	△1.6	1.8	9.4	11.1	9.4	8.1	7.0	6.4	10.1	10.1	—
タイ	4.8	5.9	5.4	5.6	5.8	4.6	5.5	9.5	13.3	12.2	11.6	8.4	7.9	8.2	8.5	—
フィリピン	5.2	2.9	3.6	1.9	△7.3	△7.3	3.4	4.3	6.8	6.2	3.0	△0.5	0.3	2.1	4.4	4.8
マレーシア	7.4	6.9	5.9	6.3	7.8	△1.0	1.0	5.4	8.9	9.2	9.7	8.7	7.8	8.3	8.7	—
インドネシア	9.9	7.9	2.2	4.2	7.0	2.5	5.9	4.9	5.8	7.5	7.2	7.0	6.5	6.5	7.5	—
インド	6.5	6.5	3.8	7.4	3.7	5.5	4.9	4.8	9.9	6.6	5.7	0.5	4.6	4.5	6.3	—

資料：IMF, *International Financial Statistics Yearbook 1996*.

注1：日本はGNPにより算出。

出所：労働大臣官房国際労働課編 1997 『平成9年版 海外労働白書』より作成。

策に転換し推進した。その結果、1970年代から1980年代初めにかけて急激な経済成長を遂げ、工業、商業の人口比率が高くなり、それまで抱えてきた住宅問題や失業問題を解消する結果にもつながり、現在の失業率は80年代の5%~6%台から次第に低下し、2%台で推移している。天然資源に乏しいシンガポールにとっては、これ以外にシンガポールの経済発展の方途は考えられなかったといえる。なお、日本の製造業投資はアメリカに次いで第2位の位置を占めている。就業者総数は、1957年の47万人から1970年には65万人に増加し、この間の就業者の増加率は2.5%でかなり高かったが、人口増加率の2.8%を下回っている。シンガポールの産業構造は、歴史的にみると中継貿易港として発展してきた都市国家という立地条件からして、インドネシア、マレーシア、フィリピン、タイとは非常に大きな相違がある。すなわち、就業者の産業別構成をみると、サービス業の就業者が最も多く、ついで商業、製造業、運輸・通信業、建設業、農林漁業、電気・ガス・水道業、鉱業の順となっている。さらに構成比では、サービス業が1957年の33.8%から1970年には27.2%に、農林漁業

が8.5%から3.5%に縮小しているのに対して、他の産業部門はいずれも増大している。特に、製造業は14.3%から22.0%へと飛躍的に増大したのが目立つ<sup>2)</sup>。

したがって、人民行動党(PAP)が政権を維持してから、国内政策としての産業構造も大きく変化し、1960年代以降はシンガポールの経済発展が工業化を基盤にしたものであったことが分かる。なお、実質GDP成長率は8%~9%前後で経済成長を続けたが、急激な賃金上昇によって、1985年は1.6%というマイナス成長を経験し、1988年以降も減速が続いていたが93年、94年は連続で10%を越える高成長を遂げた(表1)。

## 2 人口構造と中央積立基金(CPF)の相互関係

現在、人口は約304万人(1996年)でうち中国系が77%で圧倒的に多く、後はマレー系、インド・パキスタン系、その他の比率で構成されている。人口構造は、15歳未満が22.8%、60歳以上が10.0%を占めている(表2)。今後、65歳以上の人口比率が2020年には15.6%に達するもの

表1 年齢階層別人口

(単位:1,000人)

年 度	1986	1991	1994	1995	1996
年齢 総人口数	2,518.6	2,762.7	2,873.8	2,986.5	3,044.3
0—4	202.3	234.5	247.1	246.4	244.0
5—9	194.8	205.0	209.8	230.0	241.5
10—14	214.5	200.6	206.1	209.0	209.0
15—19	220.9	217.1	204.4	200.7	203.1
20—24	266.6	228.9	234.5	236.9	232.3
25—29	288.8	282.1	274.4	261.0	259.0
30—34	256.4	298.1	301.0	301.8	301.9
35—39	216.6	265.0	286.6	302.1	307.9
40—44	126.8	221.4	236.6	256.9	269.4
45—49	128.1	127.8	164.1	204.7	222.2
50—54	104.0	125.5	132.0	126.2	126.5
55—59	90.4	100.9	102.8	114.1	122.2
60—64	67.5	85.3	88.3	94.4	95.6
65—69	53.9	62.0	68.1	75.4	77.8
70—74	41.0	46.1	49.0	51.4	53.6
75歳以上	46.0	62.4	69.0	75.5	78.3

出所: Department of Statistics, *Yearbook of Statistics Singapore 1996/97*.

と予想されている。この間、わずかに22年である。高齢化のスピードが急激なことで知られるわが国でさえ、高齢化率7%から2倍の14%になるのに25年かかっていることを考えると、シンガポールの高齢化はいかに早いかが分かる。こうした高齢化を迎える時代が東南アジア諸国のなかでも比較的早くなった社会的要因には、独立以降、人民行動党(PAP)が推進してきた強力な「育児制限政策」という特異な加速要因がある。その背景には、戦後、死亡率の低下とマレーシアからの大量の人口移入によって生じた人口爆発が、今後のシンガポール経済に大きな影響を与えることを懸念し、1966年に設立されたシンガポール家族計画人口局(SFPPB)がその中心的役割としてさまざまな賞罰を設けて「家族計画」を実施した。しかし、人口成長率は低下したものの経済社会を支える労働者人口

が慢性的に不足し、結果的に外国人労働者への依存度が高くなり、政府はあらためて労働力不足を解消するために、これまでの「育児制限政策」から一変して1987年から「子どもは3人以上生もう」という出産奨励政策を取るようになった。その結果、1980年代に入って年率1.2%まで低下していたが、1988年頃から年率が上昇した。また、労働力不足を解消する施策として、既婚の女性たちの再就職促進を図るために<sup>3)</sup>、保育所などの児童保護施設の増設を行う一方で、子どもをあずけて働く女性たちに対して、フルタイムとパートタイムに区分し、それぞれ150シンガポール・ドル、75シンガポール・ドル(1996年)の補助金を支給している<sup>4)</sup>。

いずれにしても今後の将来人口や人口動態から推定すると、今や高齢化対策は重要な政策課題であると同時に人民行動党(PAP)が推進し



表3 中央積立基金 (CPF) 年齢階層別拠出者

(単位: 1,000人)

年	年齢	1986	1991	1992	1993	1994	1995	1996
	Total	1,933.8	2,255.7	2,322.8	2,456.4	2,521.8	2,683.5	2,741.8
	Up to 20	98.3	112.6	108.2	108.5	105.7	105.1	99.2
	> 20-25	337.6	239.9	234.0	237.8	235.7	238.0	229.9
	> 25-30	389.3	375.8	361.0	345.9	327.0	315.7	299.7
	> 30-35	345.7	398.2	404.3	410.3	413.3	413.5	404.3
	> 35-40	261.2	350.7	365.4	377.3	389.2	404.2	411.6
	> 40-45	144.5	266.4	284.3	304.7	322.6	343.5	360.4
	> 45-50	128.0	147.9	174.3	198.8	226.0	263.3	280.7
	> 50-55	88.8	125.2	130.9	141.2	142.0	144.7	156.0
	Over 55	112.6	208.4	229.9	301.5	330.0	425.5	470.1
	Not specified	27.8	30.5	30.5	30.4	30.3	30.0	29.9

資料: Central Provident Fund Board.

注: 自営業の拠出金も含まれる。

出所: Department of Statistics, *Yearbook of Statistics Singapore 1996/97*.

てきた社会保障制度の基盤でもあり、経済社会開発の重要な資金供給源としての役割を果たしてきた中央積立基金 (CPF) の機能を根底から揺るがすことにもなりかねない。まさしくシンガポールの人口構造は、つねに中央積立基金 (CPF) との相互関係にある。

## II 「社会福祉」の機能と福祉サービス

### 1 「社会福祉」の解釈

社会福祉と社会保障は、言葉上の概念はおのずから違うわけであるが、政策としては一つの枠組みのなかで共通的な施策とみてよいだろう。

シンガポールの社会福祉は、一般的に社会福祉を「社会サービス」として捉え、その内容は広く、社会保障および公衆衛生、医療・保健、教育、住宅などを含んだ広義の意味として国民に解釈されている<sup>5)</sup>。そのことは、イギリス支配

下にあった歴史的経過からして、イギリスの影響を受けているともいえる。しかし、そこには「福祉国家」としての社会的政策ではなく、むしろ、「社会サービス」は国民それぞれの自助努力の思想が反映された、いわゆる人的物的資源を効果的に活用することによって、社会開発を目指す政策であると位置づけられている。

シンガポール国民に社会福祉サービスを供与する主たる政府機関は、1985年に創設された地域開発省 (Ministry of Community Development: 略称 MCD) と保健衛生や医療社会事業を主に管轄する保健省 (Ministry of Health: 略称 MOH) がある。地域開発省 (MCD) は、社会福祉行政を統括している中央機関ではあるが、その目的は「地域社会開発、社会福祉、スポーツプログラムなどを通して国民への社会サービスおよび啓蒙活動を行う」<sup>6)</sup>ことを目的としている。したがってこの目的からしても、あくまでも国家的責任としての積極的な社会福祉政策ではなく、経済社会開発計画における福祉

政策であると解釈できる。そのことは東南アジア諸国に共通する政策の方向としての、国内的な社会福祉サービスやコミュニティー・サービスの改善および国際的に自己の主体性を確立することによって、これまでの世界市場での不平等性をはねのけようとする方向ともいえる<sup>7)</sup>。

## 2 社会福祉サービスの概要

地域開発省 (MCD) の基本的な社会福祉事業に対する施策への取り組みは、政府、市民、地域社会あるいは民間福祉団体が行う社会福祉事業を総合的に活用することでさまざまな援助を展開しようとしている。社会福祉事業の主な資金供給財源は中央積立基金 (CPF) ではあるが、できる限り福祉予算の節約を図るために民間活力を積極的に導入している。その方法は、法定団体として設立された社会福祉事業の諮問機関でもある全国社会サービス協議会 (the National Council of Social Service: 略称 NCSS)<sup>8)</sup> や住民委員会 (the Residents Committees: 略称 RCs) などの組織機能および住民組織などを最大限に活用しながらインフォーマルな保障制度を拠りどころとした住民参加型福祉政策を行う傾向が強いといえる。具体的には、地域開発省 (MCD) は民間福祉団体、ボランティア団体と共同で要援護者や福祉施設への資金提供を行っている。さらにはこれらの既存の福祉団体のための土地や建物を獲得して組織間のネットワークの強化にも努めている。また、同じ地域に居住する住民によって組織された住民委員会 (RCs) を設けさせ、自分たちの地域の発展、隣人愛、調和、地域組織の強化を推進し、自助的コミュニティー活動の開発を行っている<sup>9)</sup>。つまりその背景には、多くの市民団体や地域グループ、一般市民などのコミュニティーを

活用しながら、福祉サービスを必要としている人々に対して、直接的な福祉サービスの提供や資金の獲得が生まれることをねらいとしている<sup>10)</sup>。

### (1) 現在の社会福祉サービス

地域開発省 (MCD) における社会福祉サービスの行政部門は、「ボランティア開発・調整課」(Voluntary Development and Co-ordination Branch), 「家族・児童福祉課」(Family and Child Welfare Branch), 「リハビリテーション課」(Rehabilitation Branch), 「高齢者・社会サービス課」(Senior Citizens and Social Services Branch), 「保育サービス課」(Child Care Services Branch) によって構成された、家族サポート局 (Family Support Division) が所轄し、児童から高齢者、障害者、生活困窮者、犯罪者にまでに至る人々を対象として、一般市民としての教育・認識プログラム、カウンセリングアドバイス、経済援助、監督・保護、住居・地域支援援助など、広範囲にわたってサービス業務が実施されている<sup>11)</sup>。各分野の代表的なサービスは以下のとおりである。

#### ① 低所得者

政府は、低所得者のための公的扶助援助と社会復帰のために三つの福祉施設を運営している。施設では指導員によって、入所者のための食料、医療の提供、さらに社会復帰とレクリエーションのためのプログラムを実施している。また、こうした対象者に対して、地域での社会復帰を促進するために、専門家と関係者などで構成する運営委員会によって居住型生活扶助計画を作成しながらアフターケアも行っている。また、働くこともできず、援助方法を持たない経済的困窮者家庭および個人には、公的扶助制度 (the Public Assistance Scheme) のもとで公

表4 公的扶助の受給件数

(単位：人)

	1986	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Total	3,075	2,332	2,255	2,220	2,132	1,958	2,008
高齢者	2,736	2,030	1,954	1,915	1,852	1,695	1,707
病氣療養中の者	79	89	90	87	76	86	106
生活不安定者(婦人・孤児)	53	75	70	73	61	57	58
障害者	155	95	102	104	101	98	115
母子家庭(12歳以下)	52	43	39	41	42	22	22

資料：Ministry of Community Development.

出所：Department of Statistics, *Yearbook of Statistics Singapore 1996/97*.

的援助手当の形で現金補助の財政援助を行っている。なお、公的援助の受給件数は2,008件(1996年)であったが、このうち受給件数の85.0%が高齢者の低所得者で占めている(表4)。

#### ② 児童保護および児童福祉

法的根拠としては児童・青少年法(the Children and Young Persons Act [Cap38]), 婦人憲章(the Woman's Charter [Part x])によって、虐待、放置、人身売買の被害者である幼児や少年たちの保護と監督を規定し、児童保護や児童福祉サービスを行っている。特に、保護・更生指導が必要な児童の場合は、民間児童施設(the Voluntary Children's Home)か、もしくは地域開発省立の養護施設(the Ministry's Fostering Scheme)のどちらかに入所させる。また、前述したように政府は労働力不足を解消する一つの対策として、母親たちの労働人口への参入を奨励しているが、その政府努力の一環として、保育所などの児童保護施設の新設を積極的に推進している(1992年末現在：304カ所)<sup>12)</sup>。

また、社会的問題行動のある子どもが少年審判所から当局に調査が差し向けられて、保護処置が適当と認めた場合には法的な監督のもとに、保護観察などのカウンセリングが行われる。

この際、親や家族にも行われる。なお、その業務は1990年に設立された任意福祉団体であるシンガポール子ども会(the Singapore Children's Society)がそれらの子どもたちを法的に監督する仕事を引き継いでいる。

#### ③ 高齢者福祉

政府は人口抑制政策からの影響による高齢化の進行にともない、高齢者のいる家族のために地域を基盤とした高齢者の介護システムを作り上げることが奨励している。そのために、「家族・高齢者問題全国諮問審議会」(the National Advisory Council on the Family and the Aged：略称NACFA)と連携を図りながら、高齢者福祉に関する計画を推進している。特に、高齢者の施設入所と高齢者用の住宅需要を、どのように対応させていくかが大きな課題でもある。なお、現在、シンガポールでは任意福祉団体が運営する老人ホームや営利目的とする有料老人ホームが運営されている。また、他の省庁や委員会、市民団体、任意福祉団体と協力しながら、老人クラブ、食事サービス、デイセンター、短期ケアサービスなど、地域福祉サービスに重点を置いた施策が行われている。

#### ④ 障害者福祉

障害者福祉の基本的な施策としては、障害者

の教育や雇用機会を改善するために、他の省庁や「全国社会サービス協議会」(NCSS) および障害者福祉協会 (Handicaps Welfare Association) などの関係機関との密接な連携を保ちながら、障害者福祉サービスを展開している。特に、障害者のための教育や社会的自立が可能になるように、特殊教育や職業訓練をとおして精神的および物理的なバリアを除去することを推進している。なお、身体障害者福祉施設は6カ所(1993年)が設置されている。

### III 社会保障制度の構造

これまで論述してきたように、シンガポールの社会保障制度の大きな枠組みは、1)政府主体の制度、2)中央積立基金(CPF)を活用した制度、3)民間福祉団体が行う福祉事業の三つに区分することができる<sup>13)</sup>。しかし、シンガポールの社会保障および社会福祉政策は、経済社会開発計画を捉えた立場から、その施策への取り組みも、民間福祉団体や住民組織などコミュニティ資源を最大限に活用しながら、社会保障を展開してきたことはいうまでもない。しかも、財源は国民から強制的に拠出金を積み立てさせる中央積立基金(CPF)と一般市民からの寄付金などの「草の根資金」が主な資金源となっている。特に、中央積立基金(CPF)は、社会保障や社会福祉サービスを支える中核的役割を果たしている。さらには、実際的に社会福祉サービスを展開しているのは、民間福祉団体が中心的な実施主体であり、それを側面的にサポートしているのがボランティア組織団体である市民諮問委員会(the Citizen's Consultative Committees: 略称 CCCs) や住民委員会(RCs)などが組織化されている。

シンガポールの社会保障の構造は、基本的に政府が直接的に公的援助を行うのではなく、あくまでも国民からの拠出金を財源に民間福祉団体が行うサービスに対して、補助的に介入して行う社会保障政策といえる。そこでここでは、社会保障の中核的役割を果たしている中央積立基金(CPF)と代表的政策ともいえる住宅保障との関係をとおして社会保障の構造について触れてみたい。

#### (1) 中央積立基金(CPF)の機能

中央積立基金(CPF)は1955年に制度化された強制積立預金制度である。わが国の共済年金制度にも似ている。この制度は、中央積立基金局によって運営されており、定められた拠出率にしたがって強制的に被雇用者と雇用者が毎月の給与から積立金を個人口座別に納付させる基金制度である。なお、拠出率は頻繁に微修正されるが、発足当時は給与の5%(労使合計10%)であったが、1971年から10%(同20%)に引き上げられ、その後も制度改定もあって大きく引き上げられた。特に、1984年には25%(同50%)にまで引き上げられたこともあった。しかし現在は、弾力的ではあるが被雇用者と雇用者の双方とも20%前後を変動している。

中央積立基金(CPF)の当初の目的は、被雇用者が定年後の生活資金を得るための老後保障や世帯主の死亡時における遺族への生活保障、さらには中途障害を負って働けなくなった際などに活用される制度であった。したがって、原則的には退職時以外には利用することはできなかった。しかし、1968年には政府の積極的な住宅政策にともなって住宅開発庁(HDB)が提供する公共住宅を購入するための資金にも使えるようになった。その後も制度改革が行われ医療保障などにも活用され、現在は拠出金は加入者

間でプールされず、加入者が拠出率にそって拠出金を個別に保有する「普通口座」(Ordinary Account: 教育費, 住宅購入資金, 持ち家制度などの利用), 「医療口座」(Medisave Account: 医療保険の購入, 入院費などの医療費利用), 「特別口座」(Special Account: 老後保障利用) に利子付きで積み立てられる。このようにシンガポールにおける社会保障制度や社会福祉サービスの資金供給財源は, こうした国民の利子付きで積み立てられた国家的財源を基にさまざまな政策が行われている。しかし, わが国の憲法第25条で捉える国家的責任としての社会保障政策ではなく, 前述した人的物的資源をいかに効果的に活用し, 社会開発を推進するかの方策としての最も代表的な制度ともいえる<sup>14)</sup>。

したがって, 本来の中央積立基金(CPF)の政策的意図は, 単に社会保障制度や社会福祉サービスのために活用する目的だけではなく, 中央積立基金(CPF)の資金を経済社会開発のために有効に利用することにもあった。途は経済社会開発の「自己財源」の役割を果たした中央積立基金(CPF)に着目し, 「CPFがかくも労使双方にわたって広くかつ高率な拠出を強制的に納入させ, そこで得た資金収入を財政運営に組み入れることができるには, なによりも与党PAPの一党独裁体制の財政予算が『国会』において無事通過する保障が生まれてくるのである。その点でPAPとCPFは政治と経済の仕組みをそれぞれ代表しながら見事に合体し, ひとつのシステムとして働く機能にあるといえる」と述べている<sup>15)</sup>。

まさに中央積立基金(CPF)の資金源は, 現体制の政策とシンガポールの国家開発とが表裏一体のシステムといえるだろう。

## (2) 公共住宅政策と核家族問題

シンガポールにおける住宅政策は質・量ともに充実をみせ, 現在では世界的にも高い水準を誇っている。その背景には, 中央積立基金(CPF)を活用した公共住宅政策があげられる。国家開発計画に基づいて設立された住宅開発庁(HDB)が狭い国土を最大限有効に活用するために, 1960年に第一次5カ年住宅建設計画に着手して以来, 低・中所得層を対象とした公共住宅を建設している。そのことは独立後の高度経済成長の基盤にもつながっている。1968年から住宅開発庁(HDB)が供給する公共住宅を購入する際は, 中央積立基金(CPF)の積立金の一部を引き出す「住宅取得助成制度」を開始し, さらには公共住宅が分譲式となったことによって, 住宅を購入することがますます容易になった。その結果, 居住率を高め, 現在, 公共住宅は, じつに国民全体の86%(1996年)が公共住宅に居住し, 高齢者(60歳以上)の9割強が公共住宅に住んでいる。また, そのうち持ち家率も高く, 公共住宅入居者の9割は持ち家に住んでいる状況である(表5)。

一方, 多民族国家にとって民族との調和は, 国家開発にとって大きな課題でもあるが, 住宅政策においてもその配慮がなされている。公共住宅は抽選で入居者を決定し, 1989年からは一つの公共住宅団地に特定の民族が集中しないように, 民族比率の上限が設けられるようになった。こうした強力な住宅政策は, 中国系, マレー系, インド系など複数の民族からなる多民族国家にとって, 国を一つにまとめるためには不可欠な政策でもある。

しかしながら, 近年の家族変容とともに核家族化傾向が強くなり, 親元から離れて独立する若い世代が多くなり, 新しく建てられた公共住

表5 HDB 公共住宅建設戸数と住宅居住率

(単位：戸数，%)

	1986	1991	1992	1993	1994	1995	1996
公共住宅建設戸数 <sup>1</sup> (No.)	38,907	10,452	18,482	17,888	25,987	26,185	27,484
持家制度による 公共住宅販売戸数 <sup>2</sup> (No.)	30,575	15,002	19,188	19,030	23,770	27,776	26,532
総人口に占める 公共住宅居住率 <sup>3</sup>	85	87	87	87	86	86	86

資料：Housing and Development Board

- 1 1986年は都市再開発庁によって建てられた中所得者層の共同住宅も含まれている。92年においては96世帯は含まれていない。
- 2 1989年からは HUDC から鍵を渡された時点で、売却と見なしている。
- 3 1990年以降は現住人口を表示している。

出所：Department of Statistics, *Yearbook of Statistics Singapore 1996/97*.

宅を競うように入居する傾向が目立っている。その結果、高齢者だけが古くて狭い公共住宅に残されているケースが増加し、今後の高齢化対策における一つの重点課題として、高齢者の医療・健康対策に加え「高齢者が住みやすい住宅の確保」をあげている。その背景には、これまでの伝統的な相互扶助としての高齢者と若者との相互依存関係、高齢者に対する尊敬の価値体系の組織が都市化、産業構造の変化によって急速に崩壊しつつあることがあげられる。この傾向に拍車をかけたのは、生活価値観の分化と多様化であろう。このことは単に高齢者問題だけに止まらず、人的物的資源を効果的に活用することによって、社会開発を目指したシンガポールの社会保障政策を考えると、非貨幣的な社会保障の一端を担ってきた伝統的な相互扶助の崩壊は、現在の社会保障制度の構造からして大きな課題でもある。

### まとめにかえて

以上、「都市国家」シンガポールの社会構造を踏まえながら、社会保障の主要な政策供給につ

いて、それがどのような効果を上げてきたのかを概観してきた。そのなかでも今日の社会保障政策は、常に経済社会開発計画とリンクする方法で社会保障が国民に供給されてきたことを紹介した。特に、社会保障の中核的役割を果たしてきた中央積立基金制度 (CPF) は、一方では経済発展を遂げるための重要な制度でもあった。しかし、それが国民サイドから社会保障制度を考えた場合、はたして現在の政策システムが良い効果をもたらしたのか、それとも社会保障の供給体制に対して疑問を抱きながら国民生活を送っているかは、この小論で論証するには困難がある。しかしながらいわゆる東南アジアの奇跡ともいわれたほど、近代化と経済的繁栄をもたらした、東南アジア諸国はもとより、アジア諸国のなかでも高い国民生活水準を確立したことは事実である。積極的な外資導入（多国籍企業）による「輸出志向型」工業化政策を推進し、一方では政策主体による社会的施策ではなく、個人や民間福祉団体などの人的物的資源を効果的に活用しながら、国民それぞれの自助努力の思想を重視した社会保障政策を取ってきた。

しかし、シンガポール社会の構造変動を捉えようと、伝統的な親族、地域を基盤とした相互扶助の弱体化、核家族化の増加、高齢化社会にもなう介護問題や医療提供体制の問題など、今後の国民生活にとっては重要な課題が生起してきた。特に、国民生活の質を高める中核的役割を果たしてきた中央積立基金（CPF）は、ある意味では若年労働力人口の比率が高かったために、多額の積立金を生み出し、政府はこれらの資金を活用しながら、改革を重ねて社会保障の充実を図ってきた。しかし、高齢化社会の進展という新たな社会問題に直面し、若年労働力人口の減少にもなうと、これまで中央積立基金（CPF）が担ってきた老後保障、住宅保障、医療保障の供給にも影響を及ぼすことが予想される。そのことは国民への過重負担にもなりかねない。

このような国民生活を取り巻くさまざまな社会問題から、今後の社会保障制度の枠組みの再編成も見据えながら課題を整理するとつぎのようになる。1)核家族化に対応した住宅政策の充実 2)高齢者の介護対策、医療および雇用機会の確保 3)労働力の確保と出産奨励政策にもなう子どもの保育・養護の確立 4)地域社会における民間ボランティア組織の強化 5)官民の協力体制の強化による社会サービス提供体制の整備 6)新たな年金制度の創設と公的援助を含んだ保障改革などがあげられる。これらは単一的な課題解決として捉えるのではなく、体系的な社会保障制度を確立するために、さまざまなレベルで解決していく総合的なシステムの再編が求められる。

さらに、現政権の人民行動党（PAP）は、国家開発計画と中央積立基金（CPF）との政策システムから社会保障政策を決定し実施している

が、その政策決定で重要となってくるのは、文化、歴史、習慣が異なる人種の集まりである多民族国家として、いかに国民の具体的な意思的選択の調整や価値意識を汲みとりながら政策決定を行うかである。まさにシンガポールの社会保障は、「多民族国家」、「都市国家」としての複雑な多用性を有する社会構造から、新たな社会保障構造の再構築を目指した、制度横断的な再編成による効率化、適性化が求められている。

## 注

- 1) 平川（1996）、pp. 32-34。
- 2) 鷲尾（1980）、pp. 174-175。
- 3) その要約については、労働大臣官房国際労働課編『海外労働白書』p.109に掲載されているので参考になる。
- 4) *SINGAPORE 1997*（1997）、p. 194。
- 5) *Annual Report 1990*（1990）、p. 28。
- 6) *SINGAPORE 1992*（1992）、p. 190。
- 7) 原（1977）、p. 6。
- 8) 1992年に「シンガポール社会サービス協議会」（the Singapore Council of Social Service：略称 SCSS）から現在の NCSS に変更し、加盟団体数235（1996年）。高齢者、子ども、青少年、家族、地域関係などそれぞれの専門分野の団体で構成されている。
- 9) 住民委員会は1978年設立された。同じ地域に居住する500から2,500程度を規模に地域事業を行っている。委員のメンバーはあらゆる方面の生活や民族グループから構成されている。1991年末現在、401の住民委員会が設立されており、委員のメンバーは6,458人がいる。
- 10) 資金獲得の一つとして1983年にシンガポール社会サービス協議会（SCSS）は、シンガポール共同募金を創設させた。この募金はボランティア福祉団体に配給する団体として機能している。1991年では42の福祉団体を支援し、10万人以上の人々を援助した。この共同募金は、働く者の基金による社会的援助支援（Social, Help and Assistance by Raised Employees [SHARE]）の事業を通して、一般市民が郵便

振替やカードによる引き落としおよび給料天引きなどの方法で月々募金することができる。

- 11) *Annual Report 1994/95*, pp. 20-36.
- 12) 保育所の定員は10,301人(1989年)から、2倍の21,978人(1992年)に増加した。
- 13) K. Kalirajan and Paitoon Wiboonchutikula (1986), p. 130.
- 14) *ibid.*, pp. 133-136 と下平(1986)は中央積立基金(CPF)について詳しく論じているので参考になる。
- 15) 涂照彦(1991), p. 282.

#### 参考文献

- Ministry of Community Development, *Annual Report 1990, 1992, 1995*.
- Singapore Council of Social Service, *Annual Report, 1991*.
- Housing and Development Board, *Annual Report 1992/93*.
- Catholic Welfare Services, *Annual Report, 1991/92*.
- Ministry of Information and the Arts, *SINGAPORE 1992, 1997*.
- Peter Ching-Yung Lee 1992 "SOCIAL WORK IN HONG KONG, SINGAPORE, SOUTH KOREA, AND TAIWAN: ASIA'S FOUR LITTLE DRAGONS", in M.C. Hokenstad and S.K. Khinduka and James Midgley, eds., *PROFILES IN INTERNATIONAL SOCIAL WORK*, The NASW Press.
- K. Kalirajan and Paitoon Wiboonchutikula 1986 "The social security system in Singapore", in social security system in ASEAN, *ASEAN Economic Bulletin* 3(1).
- Noreen Mokuan 1991 "*HANDBOOK OF SOCIAL SERVICES FOR ASIAN AND PACIFIC ISLANDERS*", Greenwood press.
- Department of Statistics, *Yearbook of Statistics Singapore 1995/1996*.
- Handicaps' Digest, Official publication of Handicaps Welfare Association, March-April, 1992.
- INTERNATIONAL ASSOCIATION OF SCHOOLS OF SOCIAL WORK 1974, *A DEVELOPMENTAL OUT LOOK FOR SOCIAL WORK EDUCATION*.
- Rapport, Community Chest of Singapore, 1991/1992.
- LAU KAN EN 1992 "SINGAPORE CENSUS OF POPULATION 1990," Department of Statistics.
- UNITED NATIONS 1997, *STATISTICAL YEARBOOK FOR ASIA AND THE PACIFIC 1996*.
- BARRINGTON KAYE 1960 "UPPER NANKIN STREET SINGAPORE", University of Malaya Press.
- 赤塚俊治 1994 「シンガポール」小島蓉子・岡田徹編『世界の社会福祉』学苑社
- 鷲尾宏明 1980 「就業者の産業構造と其の变化」大友篤・嵯峨座晴夫編『アジア諸国の人口構造と労働力』アジア経済研究所
- 涂 照彦 1991 「都市経済国家—シンガポール」吉原久仁夫編『講座東南アジア学第八卷 東南アジアの経済』弘文堂
- 丸谷浩明 1995 『都市整備先進国・シンガポール—世界の注目を集める住宅・社会資本整備』アジア経済研究所
- 下平好博 1986 「開発発展途上国の社会保障制度—シンガポールにおけるひとつの実験—」『海外社会保障情報』No. 74.
- 原 天編 1977 『東南アジア諸国の福祉政策と国際協力』アジア経済研究所
- 労働大臣官房国際労働課編 1997『海外労働白書』
- 平川 均 1996 「輸入代替工業期のシンガポールと日本企業」『アジア経済』Vol. 37 No. 10 (あかつか・としはる 東北福祉大学助教授)



## 中国における社会保障システムと社会保険制度の大改革

— 養老保険，失業保険制度の改革を中心に —

張 紀 潯

### I はじめに

中国はいまや、国有企業改革の大波にさらされている。「今後3年前後で大多数の国有の大・中規模赤字企業を困難から抜け出させ、今世紀までに現代企業制度を確立する」。これは1998年3月5日に開幕した第九期全国人民代表大会（以下「全人代」と略する）での李鵬総理の政府活動報告によって明確に打ち出された国有企業改革の目標である。この目標を実現するために①「大企業は指導管理，小企業は自由化」といった規模別の経営再建，②合併推進と企業破産の制度化，③従業員の定員削減による効率向上を目指すとともに再就職プロジェクトを実施する，④大・中型企業は市場に応じて株式上場を認め、行政と企業の職責分離を実現する—など国有企業改革の6項目を提示した。これらの改革措置はいずれも従業員の定員削減を前提とし大規模なリストラによる失業者の急増が必至である。

しかし、従来の社会保障制度はこのように急速に変化する情勢に適應することができない。国有企業は経営効率を高めるために、経営メカニズムの転換を図るとともに、企業の経営を圧迫し、企業内化されてきた「企業保険」制度を

改革しなければならない。一方、市場化、民営化が進む中で、新たに浮上してきた失業問題およびこれともなう都市部貧困者数の急増に対処して、失業保険をはじめ都市最低生活保障制度の整備<sup>1)</sup>が急務であり、社会保障制度の改革が急がれている。社会保障制度の改革が社会保険，社会救済，社会福祉，傷痍軍人と軍人遺族に対する配慮措置（中文では「優撫安置」という。優遇，扶養，安排，配置を意味する。以下「優撫安置」と略する），社会サービス，個人貯蓄型保障など多岐にわたっているが、養老保険（以下「年金保険」という），失業保険および医療保険制度の三大保険制度はその中心をなしている。

改革によって中国の社会保障制度にはどのような変化が現われているだろうか、本稿はまず、社会保障制度の管理体制およびその仕組みを検討し、中国型社会保障システムの特徴並びに問題点を明らかにする。続いて養老保険，失業保険制度を中心に中国の社会保険制度の改革がどのような形で行われているかを検討し、新しい保険制度の仕組みと特徴を分析し、今後の展望を試みたい。中国の社会保障制度がその内容および管理機関によって国有企業を中心とした「労働保険制度」と国家機関，事業部門の職員を対象とする「公費医療制度」の2つに大別さ

表1 「労働保険条例」改正前後の各種待遇の比較表

		51年条例規定	53年修正後の規定
適用範囲		100人以上の工場、鉱山、鉄道郵便、海運の3産業に適用する	①すべての工場、鉱山および交通部門 ②国営建築会社に適用対象を拡大
出産育児	産休と賃金	出産休暇は正常分娩56日、難産は3ヵ月とする	出産休暇は正常分娩56日、難産、双生児は90日とする
	育児補助金	赤い布5尺を支給する	4万元(旧貨幣)を支給する
	検査費、分娩費	規定なし	企業が負担する
病	病気欠勤中の賃金	①欠勤が連続して3ヵ月以内は本人賃金の50-100%を支給する ②3-6ヵ月以内は30-60%を支給する	①欠勤が6ヵ月以内は60-100%を支給する ②欠勤が6ヵ月以上は40-60%を支給する
	気	診療費、入院費、一般薬剤費	企業が負担する
		栄養費、交通費、食費	本人が負担する
負	公傷	生活待遇	療養中は元の賃金を支給する
		医療待遇	治療費、入院費、薬剤費、食事療養費、交通費は企業が負担する
傷	非公傷	生活待遇	病気欠勤待遇と同じ
		医療待遇	病気欠勤待遇と同じ
障	公傷	永久的労働力を喪失	起居飲食に介護を要する場合本人基本給の75%を、介護不必要のものは同60%を支給する
		一次的労働能力を喪失	本人基本給の5-20%を回復まで支給する
害	非公傷	労働能力を永久に喪失した場合は本人基本給の20-30%を障害救済費として支給する。生活源のある者に支給しない	起居飲食に介護を要するものは本人基本給の50%を支給する。介護不必要な者は同40%。一時的な労働能力喪失者には支給しない
死	公傷	葬儀諸費	当該企業の平均賃金の2ヵ月分を支給する
		扶養救済金	直系扶養親族数に応じて毎月本人基本給の25-50%を支給する
亡	病気および非公傷	葬儀諸費	保険金より当該企業平均賃金の1ヵ月分を支給する
		扶養救済金	死亡者本人基本給の3-12ヵ月分を支給する
年 金	退職条件		男は60歳、女は50歳。本企業勤続年数は10年で男25年、女20年
	退職金		元基本給の35-60%を支給する
			男は60歳、女は50歳。勤続年数は5年。一般男25年、女20年
			元基本給の50-70%を支給する

出所：『当代中国職工賃金福利と社会保険』（1987年）により作成。

れる。また、社会救済、社会福祉、「優撫安置」、社会保障制度なども社会保険制度と並んで、労働者の生活水準の向上に役立っている。各種社会保険制度のうち、特に国有企業の労働保険制度が重要である。本稿は国有企業の労働保険制度を中心に検討し、その他の社会保障制度および農村社会保障制度などを労働保険制度との関連で検討することにとどめることをお断りしておきたい。

## II 社会保障制度の沿革と管理体制<sup>2)</sup>

### 1 制度の枠組みと都市・農村別社会保障制度

#### (1) 都市・農村を分離する中国の社会保障制度

中国ではいろいろな歴史的な制約があって例えば、日本のように国の法律に基づき全国民に適用される国民年金制度や健康保険制度は存在しない。そのかわり、国有企業（正式には「全民所有制企業」という。以下「国有企業」という）、都市集団企業の一部、国家機関および事業部門の職員、労働者（以下「職員」または従業員と略する）については統一的な社会保険制度が設けられている。さらにこれに加えて、国有企業はその企業に留保される利潤の一定の比率或は企業発展基金の一部を従業員福利奨励基金とし、また、国家機関や事業部門など利潤をあげない部門は一定の子算をつけて社会保険福利事業を行い、「低賃金、多就業、高福祉」を特徴とする中国独特の社会保障制度を築き上げている。社会保障の内容、交付基準およびその原資などが所有制の異なる企業の間、企業と国家機関・事業部門の間、都市と農村の違いによって大きく異なっている。現行の社会保険制度が国有企業と国家機関、事業部門に限定され、全人口の8割を占める農民が適用対象から除外さ

れている。

一方、人口の約80%を占める農民については50年代の集団化の初期から「五保戸」といわれる社会保障制度は農村経済の発展と生産性の向上とともに発展させてきた。「五保戸」というのは労働力を喪失した身寄りのない老人、病人、孤児、寡婦、身体障害者に対して衣料、食料、薪炭、教育、葬儀の5つを保障するというものである。医療制度については「五保」とは別に医療保険に加入する必要がある。これまでは労働能力を喪失した、しかも扶養者のいない老人にしか年金が給付されなかったが、最近では農業生産性の向上にとともに、郷鎮企業の収益が増加したため、一部の農村地域は、国有企業の手を参考にして農村医療保険、生活補助金制度を導入した。各地の経済状況が大きく異なっているため、農村地域において統一した農村社会保障制度がまだ確立されていないのが現状である。

#### (2) 社会保障制度の枠組みとその種類

現行の社会保障制度は、1951年の『中華人民共和国労働保険条例』（以下「労働保険条例」と略する）が基礎となっている。その後、適用範囲の拡大、保障内容の修正などについてはたびたび変更されたものの、保険制度の枠組みにはそれほど大きな変化が生じなかったため、まず51年の制度を理解しておく必要がある。表1は51年と53年に「労働保険条例」改正前後の各種待遇を比較したものである。表1に示すように中国の社会保障は大別して次の4種類に分けられる。

第1は国有企業および国家機関の従業員を対象にした「生」（出産・育児保障）、「老」（年金制度などの老後の保障）、「病」（医療保障）、「死」（死亡時の葬儀費用と遺族給付）、「傷」

(障害および廃疾保障)の「六保」であり、そのための経費は企業の「従業員福利奨励基金」または国家機関の「公費医療」予算から支出される。医療保険金などの給付の基準が「因公」(業務上)と「非因公」(業務外)によってかなり異なり、「非因公」より「因公」の医療保険金や生活補助金の額が高くなっている。80年代以降、失業対策として「失業保険制度」が登場し、また従来福祉制度の一環としてただで従業員に配分される住宅の商品化が急速に進展したため、「住宅基金制度」を新設し、都市住民の住宅の商品化を目的とする住宅制度の改革など、「六保」が「八保」に変わっている。

第2は社会福祉事業である。中国の社会福祉事業は政府部門や社会団体が取り扱う社会福祉事業<sup>3)</sup>と企業や事業部門が取り扱う集団福祉事業の2つに分かれる。社会福祉事業は主に身寄りのない老人や孤児、身体障害者等のために設けられる各種社会福祉救済施設、社会福祉企業および社区(最小行政単位、日本の町内会に似ている)サービス事業等を指す。1996年現在、中国には、各種都市福利院、児童福利院、敬老院、精神病院などの社会福祉施設は42,821ヵ所あり、769,348人を収容している。各種社会福祉施設で暮らしている身体障害者等の生活水準は当地住民の最低生活水準を上回っている。95年と比べて各種社会福祉施設が419ヵ所減少したにもかかわらず、収容者数は3,297人も増加した<sup>4)</sup>。他方、中国には、5,000万人の身体障害者がいる。労働能力をもつ身体障害者の就業を促すために、身体障害者を中心に雇用する社会福祉企業が設けられている。これらの福祉企業に対して政府は保護政策をとり、所得税の免除、政策融資などの優遇措置を与えている。1996年現在、中国に各種社会福祉企業は59,397社、

2,167,684人の従業員を採用している。そのうち、身体障害者は935,834人で全体の43.2%を占めている(『中国統計年鑑・1997年』736頁)。集団福祉事業は企業や事業部門が従業員のために行われる各種の文化、福利厚生事業を指し、それには独身寮、社宅、共同浴場、洗濯場、理髪室、食堂、託児所、幼稚園、図書館、娯楽クラブ、従業員子弟学校などがある。社会福祉事業の原資が主に国の予算から支出されるのに対して集団福祉事業の経費は企業の内部留保或は機関、事業部門の集団福利基金から支出される。さらに各地の労働組合は大型体育館、職工休養所と職工療養院などの施設を建設し、安く或は無料で労働者に各種社会サービスを提供している。

第3は生活困難者や特別な状況下におかれる従業員を対象とする生活困難補助金制度である。例えば、賃金だけでは生活ができない労働者、また、長期病気治療で療養中の労働者に対する生活救済金、補助金などがこれにあたり、原資は第2タイプと同じである。

第4は従業員の直系扶養親族を対象とする社会保障制度である。国有企業従業員の直系扶養親族に対する保障は①医療保障、②葬儀補助金、③出産補助金、④育児補助金、⑤遺族への定期的生活補助金の5つに大きく分けられている。

「保険条例」によると、直系扶養親族は企業直営の病院、医療所および企業と契約を結ぶ病院或は漢方医病院での診療を無料で受けることができるが、手術費用、医師の投与した薬剤費の50%を自分で負担しなければならない。②については直系扶養親族のうち、死亡者が出た場合には10歳以上は従業員本人の月平均賃金の2分の1を、1~10歳は、3分の1を、それぞれ支給することが決められている。最近では企業の

平均賃金の3分の1に相当する葬儀補助金が支給されることになっている。③については従業員の配偶者が出産する場合は男子従業員は女子従業員と同様に出産手当補助金を受領することができる。④の育児補助金は中国が推し進める計画出産政策を反映して「独生子女（1人っ子）証書」を取得した従業員を対象に「1人っ子保健費」を支給する。子供が1人の場合は月5元、双生児或はそれ以上の場合は1人につき8元を支給する。⑤は生活困難な遺族に対して毎月補助金を支給する。

この4種類の社会保障制度のうち、第1と第4は社会保険制度であり、第2と第3は社会保障制度に属する。勿論、第3の中に生活困難者への生活救済補助金の一部が失業保険から給付されることもある。この4種類の社会保障制度はそれぞれ異なる単独の法規、給付規定によって確立され、単独の制度として運営され、相互に深い関わりをもっている。60年代の後半に「文革」（1966～76年）の影響を受け中国の社会保障制度の実施主体は政府の社会保険部門から企業に変わっている。都市部において、企業は社会保障制度の実施主体であり、従業員とその親族が保障対象となっている。保障内容は「揺籠から墓場まで」多方面にわたっており、労働保険と企業の集団福利を中心としている。

## 2 社会保障管理体制と管理機関

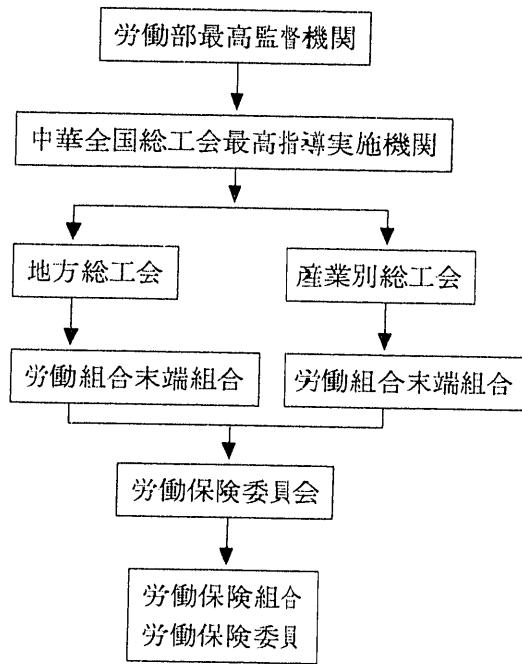
### (1) 労働保険管理体制と管理部門の変遷

中国の社会保障はその内容にしたがい社会保険、社会救済、社会福祉、「優撫安置」、社会サービス、個人蓄積型保障など6項目に分けられている。この6項目の社会保障制度は資金源、保障の対象者分類、交付機関に応じてそれぞれ異なる3つの社会保障システムに大別される。

第1は国家財政が支える社会保障システムであり、社会救済、社会福祉、「優撫安置」、社会サービスの4項目がこれにあたる。第2は法律に基づき強制的に実施される社会保険システムであり、年金、失業、医療、労災（中文：「工傷」）、出産育児（中文：「生育保険」）と住宅保険の6項目から構成され、社会保障制度の主体をなしている。第3は個人貯蓄型社会保険システムであり、生命保険、火災保険など生命保険、損害保険会社を取り扱う保険商品がこれにあたる。財形生命保険、企業財形貯蓄積立保険、相互扶助を目的とする共済保険などの保険形態が80年以降、急速に発展してきている。勿論、第3形態の社会保険システムはいまのところ、第1、2の社会保険システムを補完するものと位置付けられている。

一方、保険金給付規定の適用範囲、出資機関によって、社会保障の管理部門が違っている。主要な管理部門は労働部、人事部、中共中央組織部（以下「中組部」と略する）、民政部、衛生部、中華全国総工会（中国労働組合の全国組織。以下「総工会」と略する）、人民保険公司等7部門に分けられる。以下では、主に労働保険管理体制とその管理部門の変遷を検討する。

図1は1951年に公布された「労働保険条例」に基づく労働保険制度の管理体系を描いたものである。総工会は労働保険事業の最高指導管理部門であり、地方別、産業別組合組織を通して、全国の労働保険事業を運営している。労働保険に対する総工会の権限を確立するために国務院は1954年5月28日に『労働保険業務を工会に移管し、統一管理することに関する通知』を公布した。同通知に基づき、労働部と総工会は『労働保険業務が工会の統一管理へ移管することに関する共同通知』を共同で公布し、労働保険に



出所：筆者が作成。

図1 労働保険の組織概念図

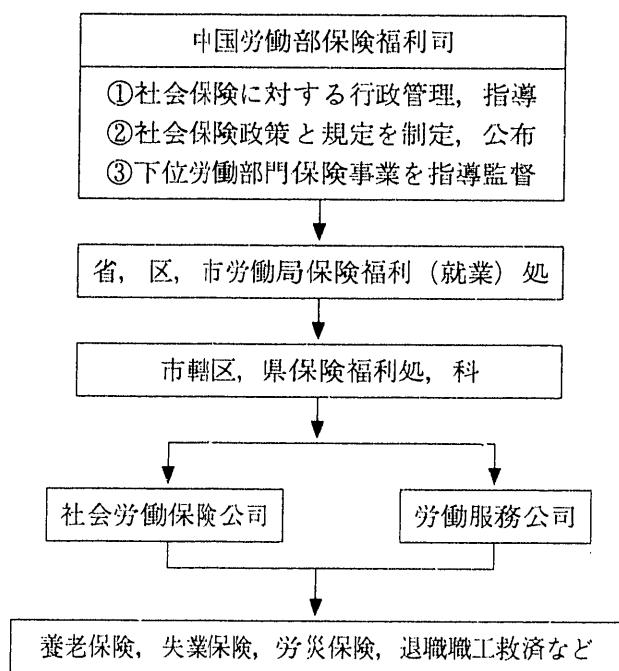
における総工会の位置付けと管理権限を確立した。「労働保険条例」に基づき各企業には労働保険委員会が設置される。労働保険委員会は職場および部門の選出による労働保険委員から構成され、末端労働組合組織の指導の下で労働保険活動を展開する。「文革」前に中国の末端労働組合には専任および非専任の労働保険委員が70万人にも上っている。労働保険委員は工場の職場や作業現場で活躍され、労働保険のネットワークを形成している。

保険金の徴収は、企業等が支払賃金総額の3%を拠出する。そのうちの30%は労働保険総基金として総工会の統一管理の下で生活福利事業の運営にあてられる。70%は各企業の労働保険基金として労働組合基層委員会に運営され、従業員の各種給付にあてられた。企業組合基層委員会が運営する労働保険基金は毎月決算される。もし、余剰金が生じた場合、その剰余金を省、市レベルの地方組合組織または全国産業別

組合組織に繰り入れ、労働保険調整基金として積み立てられる。他方、欠損が生じた場合、上級の組合組織に申請し、労働保険調整基金から補助される。調整基金の余額が最終的には総工会に納められることになる(1964年4月3日『全国总工会關於改進労働保険金収支管理的通知』)。

労働部は労働保険業務の最高監督機関であり、「労働保険条例」の実施状況をチェック、監督する役割を果たす。各級労働部門は労働保険金の納付と保険業務の実施状況をチェックするとともに、労働保険関連争議を処理するからである。「文革」期間中に労働組合の組織活動が大きな打撃を受け、労働保険委員会の活動が停止したため、1969年に国务院は、企業労働保険の管理権を総工会から国家計画委員会労働局（労働部の前身）に移管することを決定した。この決定により、労働部は名実ともに労働保険事業を取り扱う最高の管理、運営機関となった。1979年7月に労働総局（現労働部）は保険福祉局を、下位労働部門は保険福利処（科）をそれぞれ設置し、労働保険の管理強化に力をいれた。1982年の政府機関編成の改革で、労働総局が国务院から独立され、労働人事部としてスタートし、さらに88年12月には労働人事部が人事部と労働部に分かれた。その結果、企業の労働保険が労働部、国家機関の社会保険業務が人事部の管轄下に移行しそれぞれ異なる2種類の社会保険制度となった。労働部は社会保険福利(社)司(局)と労働力管理・就業司を設け、労働保険と雇用、賃金の管理にあたっている。

現行の労働保険が図2のように労働部の管理下で運営されている。但し、例えば、企業の団体福祉事業(従業員の療養、保養施設の運営等)などは、依然として総工会の管理下におかれ、



出所：筆者が作成。

図2 現行の社会保険管理体制

労働安全、労働保護に対しても総工会は強い影響力をもっている。1992年4月3日に公布された『労働組合法』は、「労働組合は企業、事業単位、機関の管理部門が従業員の集団福利事業をよく処理し、賃金、労働保護と労働保険工作をよく処理するのに協力する」ことを指摘し、労働保険における総工会の位置付けを再確認した（第25条）。

いま進行中の養老保険、失業保険、医療保険、工傷（労災）保険制度の改革はいずれも労働部の指導の下に行われている。社会保険費用のプール化を実施する地域では社会労働保険機構が設置され、社会保険費の管理、交付に責任をもっている。社会労働保険機構の名称が地域によって異なる。例えば、上海市の場合は「上海市社会保険管理局」といい、上海市社会保険委員会の管轄下におかれる。大連市の場合は「大連市労働保険公司」といい、大連市労働局の管理下におかれる。

## (2) 国家機関社会保障管理体制の変遷

国家人事部は国家機関、事業体に勤務する国家公務員（幹部）の社会保険事業を管理する。1978年まで離職休養期間中の幹部（以下「離休幹部」と略する）の管理については明確な管理規定がなかったが、79年6月以降、「就地安置」（離休となった当地の元所属機関の人事部門が世話、管理する）、「易地安置」（離職後、他の地域に移住した場合は受け入れ地域の人事部門が世話、管理する）の方針がとられるようになった。さらに80年代の後半に国家機関は離休幹部を管轄する「老幹部局」または「老幹部処」を新設し、離休老幹部のために国内旅行の斡旋、娯楽室、図書室の新設、食油、魚などを含む生活物質の提供、看病など種々さまざまなサービスを提供している。各行政部門の老幹部管理局（処）の上位管理機関は中組部の老幹部管理局である。同管理局は高級幹部の社会保障関連条例を独自にまたは人事部と共同で制定、公布し、社会保険金の給付状況を監督、指導する役割を果たす。このように幹部（国家公務員）の社会保障事業の管理は人事部と中組部の2つの部門にまたがっている。中国人民解放軍は国家機関、企業と異なる独自の社会保障システムを構築している。総後勤部は軍隊の社会保障事業全般に責任をもち、関連法規を作成し、保険金の給付、軍隊幹部休養所など軍隊直轄の集団福祉施設の管理にあたっている。

## (3) 集団企業、自営業等の社会保障体制と中国人民保険公司

市場経済の進展にともない、社会保険適用範囲の拡大が求められている。1981年に国务院は『城鎮非農業个体経済（自営業者と私営企業）に関する若干の政策的規定』を公布し、「自営業者、私営企業の経営者は保険公司に社会保険金

を納め、労働保険と定年退職制度を逐次に樹立する。」と定めた。また国務院は1984年151号文件（法規の一種）を公布し、区、県レベル以下の小型都市集団企業の社会保険も中国人民保険会社に委託し取り扱うことを明確にした。なお、私営企業、自営業者、企業と雇用関係をもたない都市住民も保険会社の養老保険に加入することができる。

1996年末現在、中国の保険会社は27社を数え、従業員数が13万人に達し、保険料収入は756億元に達し、95年と比べて20.5%増となった。中でも、躍進的な発展をみせたのが国内保険会社の6社と外資系保険会社の2社である。保険料収入の多い順をみれば、1995年に①中国人民保険会社（476億元、市場占有率は79%）②太平洋保険会社（66億元、市場占有率は11%）③平安保険会社（50億元、市場占有率は8%）である。そのほか、アメリカ・インターナショナル・アシュアランス社上海支社、新疆兵团保険公司、大衆保険株式有限会社、天安保険株式有限会社、日本東京海上保険上海支社は残り2%を占める（「保障を求める人達に広がる保険」『北京週報』1996年5月28日号）。保険料収入別にみれば、中国人民保険集团公司の養老金保険（中文：養老金險）料総額が85年の1億7,650万元から96年に36億5,299万元に急増し、85年と比べて21倍も増えている。障害保険（中文：「人身意外保険」）料総額が85年の1億4,816万元から96年の37億6,128万元へと25倍の増加をみせている。養老金保険、障害保険と比べて増加速度が最も速いのが「簡易障害保険」（中文：「簡易人身險」）である。保険金が安く加入しやすいことに自分のことを自分で守るという国民保険意識の変化が加わって加入者数が急増し、簡易障害保険料総額が85年の8,747万元から96年に161倍の140億

6,673万元へ激増している（『中国統計年鑑・1997年』629頁）。1996年末、生命保険、養老保険など各種生命保険の加入者数がすでに2.5億人に達しており、世界一多い生命保険加入者数をもつ国となっている。また全企業数の14%を占める企業が財産保険に加入し、保険をかけた固定資産は総固定資産の30%を占めている（「巨大な潜在力をもつ中国の生命保険市場」『中国経済週刊』1997年6月19日、東京リスマチック中国情報センター71号）。12億以上の人口、世界一多い高齢人口をもつ中国の生命保険市場は巨大な潜在力を持ち、潜在的市場の規模が2,000億元～2,500億元に達すると世界銀行は予測している。日本をはじめ諸外国の生命保険会社が中国の生命保険市場を魅惑的な金鉱と見なす理由も頷ける。但し、国内総生産額（GDP）に占める生命保険料の比率は0.3%にすぎず、先進諸国平均の6%、日本の10.1%と比べて市場開発率がまだ低く、急速な開発を必要としている<sup>5)</sup>。

#### （4）農村の社会保障体制と民政部

79年以降、農家生産請負責任制の導入により、農民は独立した生産者として登場した。これまでに人民公社が運営する農村集団保険制度に依存してきた社会保障の機能が弱まり、従来の農村合作医療制度も機能しなくなった。一方、農村経済の発展と産業構造の変化につれて、1億3,500万人もの農村労働力が農業部門から非農業部門の郷鎮企業に移動し、賃金労働者に変わったとともに、従来の農村大家族制度が崩壊し、核家族が増えた。こうした新しい変化に対応すべく農村社会保障制度を構築することが緊急な課題になっている。但し、中国の農村人口が9億人にもものぼり、人口が多い上に各地域の発展レベルが異なっているため、統一した農村地域の社会保険制度を打ち立てることができず、そ



それぞれの地域に適した地域別農村社会保障制度を樹立しなければならない。

農村地域の社会保障制度が民政部の管轄下におかれ、同部は県、郷政府の下位組織を通じて、社会保障事業と貧困救済事業を行っている。農村社会保険の中で、養老保険制度と医療制度の確立が最も重要である。経済発展が進んでいる沿海農村地域では、農村社会保険基金を設置し、保険基金の調達、管理と給付などの業務を行っている。保険基金は国・集団・個人の三者により負担され、企業や個人がその中心をなしている。保険金は保険公司もしくは農業銀行によって委託管理され、民政部が保険金の給付や実施状況をチェック、指導している。

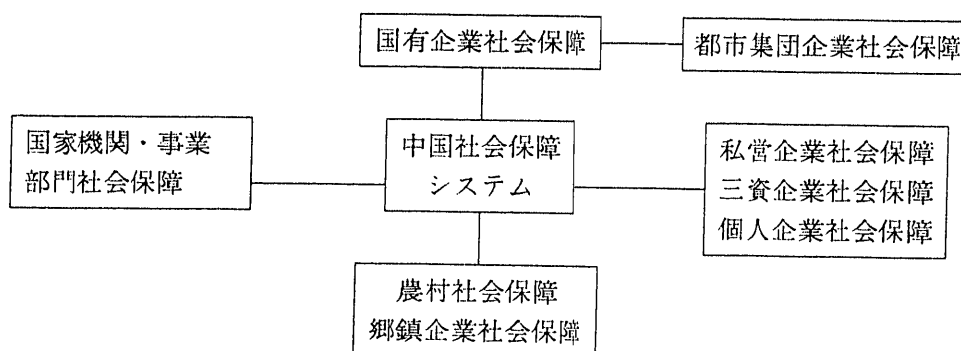
#### (5) 利益調整が難航する社会保障管理体制

図3は以上の社会保障管理体系の枠組みを描き、表2は社会保障項目の内容と主管部門・被保険者との関係を表わしている。これをみて分かるように現行の管理体制はあまりにも複雑であり、そのため、社会保障管理部門の間に社会保険の管轄範囲や保険対象をめぐる激しく争うという事態が発生している。企業の養老保険を例にとれば、1984年に国务院の決定によって労働部が国有企業の養老保険を、中国人民保険公司が都市集団企業、自営業者の養老保険をそれぞれ取り扱うことになっている。しかし、企業養老保険制度の社会プール化を推進している労働部門は、人民保険公司が取り扱う都市集団企業、自営業者の養老保険を、養老保険制度の社会プール化を遅らせるものとして激しく反対している。労働部と人民保険公司との意見が対立し、利益調整が難航しているため、一部の地域において養老保険制度の改革が大幅に遅れた。1991年33号文件が公布されてから一部の地方労働部門では保険公司に対して集団企業、外

資系企業、私営企業と自営業者の養老保険業務を停止する命令さへ出している。労働部だけではない。人民保険公司と民政部も農村の養老保険をめぐる、まっこうから対立している。民政部は農村養老保険に関する具体的な実施方法を発表する前にほかの社会保険部門、中でも特に人民保険公司が農村地域での養老保険業務を取り扱ってはならないとの省令を打ち出した。農村の養老保険市場を確保するために民政部は1991年に国务院が許可した22カ所の養老保険制度試行県を600県に拡大した。保険公司は支店拡大の方法をもって民政部の措置に対抗している（「建立統一的社會保險管理體制」国务院課題組『中国社会保險制度改革』社会科学出版社、1992年）。

各行政部門は自部門の利益を確保するために、他部門の社会保険事業を規制する省令を公布し、対立している。社会保障制度に対する統一的な計画立案、統一的な管理ができないため、社会保障制度の改革を大きく遅らせ、社会保障管理コストを増大させている。このような状況を改めるために、98年3月に全人代は労働部、人事部、民政部がこれまでに別々に取り扱う社会保障業務を統一させ、新しい全国統一の社会保障管理部門を新設することを決定した<sup>6)</sup>。

図3は現行の各種社会保障システムとその適用範囲の概念を表わすものである。図3のように中国社会保障システムを、①国有企業社会保障システム、②都市集団企業社会保障システム、③国家機関・事業部門社会保障システム（以下、「機関社会保障」と略する）、④私営企業社会保障システム、⑤三資企業社会保障システム、⑥農村社会保障システム、⑦郷鎮企業社会保障システム、⑧個人企業（自営業者）社会保障システムの8つのサブシステムに細分する。国有企



出所：筆者が作成。

図3 各種社会保障システムと適用範囲

表2 中国社会保障の状況

社会保険項目	主管部門	受益者	受益者数(万人)	支出(億元)
養老保険	労働部, 人事部, 民政部, 中国人民保険公司	都市企業従業員, 契約工, 農村年金	8,800	1,080
年金社会プール	労働部, 保険公司	都市定年退職者	2,241	—
失業保険	労働部, 人事部 中国人民保険公司	各種企業従業員, 契約工, 都市住民	9,500	—
失業救済	労働部, 民政部	都市部失業者	261	8.2
都市困難救済	民政部	都市貧困世帯	261	—
退職者救済, 年金	労働部, 民政部	下崗職工, 退職者	54.2	
医療保険	衛生部, 全国総工会 労働部, 人事部	国家機関公費医療, 企業労働保険医療, 契約工医療保険	11,244	386 (96年国有部門)
大病医療保険	労働部・衛生部等	都市国有, 集団企業	791	14.7
労災医療保険	労働部・衛生部等	全企業従業員	3,103	3.7
農村社会保険	民政部	郷鎮企業従業員, 農民	—	—
社会福利救済	民政部, 各種集団部門	都市農村貧困家庭, 老人, 幼児, 被災者, 障害者, 乞食	3,079 うち農村五保戸 267.5	93.1 うち集団部門 41.1
優待慰問	民政部	軍属, 退役軍人	3,947	51.9
団体福祉	民政部, 全国総工会	福祉院, 養老院, 職工療養所, 保養所	186	86.6

注：1) 優待慰問, 団体福祉は従来 of 保険項目で, 数値も92年以前のものである。

2) 養老, 失業, 年金社会プール, 大病医療保険, 労災保険, 失業救済, 社会福利救済はいずれも96年の数値である。

3) 失業救済金受給者が都市困難救済対象者でもあるので両者の数値は同じである。

4) 養老保険金は全国養老保険基金支出総額, 社会福利救済金は全国支出総額である。

出所：『当代中国の職工賃金福祉と社会保険』, 朱慶芳編『社会保障指数体系』, 『96年労働白書』, 『中国統計年鑑・1997年』により作成。

業社会保障システムのうち、例えば、固定工(長期契約工を含む)が保険の適用対象となるが、短期契約工と臨時工が適用対象から除外されている。国家機関、事業部門、社会保障システムの中でも、例えば、年金制度を一般職員を対象とする「退休制度」と一定の幹部級と勤続年数に達した者を対象とする「離休制度」とが大きく異なっている。82年以降、新設した「老幹部退休制度」はまた従来の「退・離休制度」と違っている。そのため、機関の年金制度を国有企業のそれと同様に論ずることができない。

### 3 多くの弊害をもつ従来の社会保障制度

「労働保険条例」に基づく中国の社会保障制度がスタートから労働能力喪失後の労働者の基本生活を保障し、労働者の困難を軽減する上で大きな役割を果たした。同時に社会主義の優越性を具現するものとして注目を浴びている。しかし、時がすぎ、事情が変わるにつれてその改正が加えられなかったため、従来の「労働保険条例」には中国の現状に合わなくなった項目が多く生じている。特に計画経済の下で国家財政

を社会保障事業の原資とし、しかも、国有企業を中心に運営しているため、さまざまな問題をもたらしていた。その主な問題を以下の4点に要約することができる。

第1に従来の社会保障制度は都市部の国有企業と国家機関の従業員およびその家族のみを対象とし、外資系企業、私営企業等の他の企業形態の従業員に適用されていなかった。また全人口の80%を占める農村社会では「合作医療制度」を実施する一部の地域を除けば多くの農村は依然として自給自足の社会におかれ、社会保障制度を整備しなかったためである。そのため、従来の社会保障制度は中国経済の二重構造を固定化し、都市・農村を分離する戸籍制度、雇用制度とともに経済改革の進展を妨げる要因となっている。

第2に従来の制度では社会保険の費用は国や企業が100%負担し、従業員個人は保険料を払わなかった。従業員数が少なかった50年代には保険費用の確保はそれほど問題にならなかったが、定年退職者が年々増加するにつれて社会保険費は国家財政を圧迫し、国有企業の赤字幅を

表3 全国保険福利費用総額の推移

(単位：億元)

年	合計	国有部門	企業交付	民政部門交付	都市集団部門	その他部門	賃金総額比率
1978	78.1	69.1	66.9	2.2	9.0	—	13.7%
1985	331.6	273.6	269.9	3.7	56.8	1.2	24.0
1990	937.9	777.3	770.1	7.2	152.9	7.7	31.8
1992	1,309.5	1,095.8	1,086.6	9.2	198.8	14.9	33.2
1994	1,958.1	1,646.2	1,628.7	17.5	248.1	63.8	29.4
1995	2,361.3	1,980.4	1,961.0	19.4	294.5	86.4	29.2
1996	2,725.3	2,296.6	2,276.5	20.1	317.8	110.9	30.0

注：1994年以後、いままで保険福利費として支給されていた交通費、洗濯衛生費が賃金総額に計上されるようになった。

出所：『中国統計年鑑・1997年』により作成。

拡大する要因となっている。

全国の社会保険福利費は78年の78.1億元から96年に2,725.3億元に増加し、96年はなんと78年の34.9倍になっている。国有部門の保険福利費は96年に2,296.6億元で全体の84.3%を占めるに至っている。

第3に退職者に対する年金の支給とともに在職者およびその家族に対する医療費の支出も、企業にとり大きな負担となっている。他方、ほとんどの国有企業は社会に代わって従業員に各種の社会サービスを提供する施設(食堂, 浴室, 子弟学校など)を擁しているが、集团福祉事業の支出も企業の経営を圧迫している。第4に社会保障や福利のほとんどが従業員の所属部門を通して提供されるため、従来の企業労働保険制度は国有企業改革を妨げている。

社会保障制度改革の目的はまさに上述の諸問題を解決することであり、第1に従来の「企業保障」を「社会保障」に転換させ、第2に「企業の社会サービス化」(企業辦社会=企業が社会を運営する)を打ち破ることが改革の方向である。第3に社会保障制度改革の重点が国有企業であり、巨額な企業負担を減らすことが企業経営効率の向上と位置付けられている。改革は社会保障制度の全分野に及んでいるが、その重点は年金、失業と医療の三大分野におかれる。誌面の都合で、以下では、養老保険と失業保険を中心に社会保険制度の概要、特徴および改革による変化と問題点について検討する。

### III 年金制度の特色と年金改革<sup>7)</sup>

#### 1 加速化する人口高齢化

人口問題は中国の経済発展を制約する最も大きな問題である。これまでに中国国内外は人口

増加抑制の問題を中心に論及し、人口の増加率をいかに減らすかを主な関心事としてきたが、中国の高齢化にともなう諸問題については十分に検討してこなかった。

中国における人口年齢構造、出生・死亡率の変化によって今後の10数年間に中国人口の高齢化が以下の3つの段階をたどって進められることになる<sup>8)</sup>と予測されている。

第1段階 1990~2003年は中国高齢化の前期段階にあたる。人口は中年型から高齢型へ移行するのがこの段階にみられる主な特徴である。60歳以上の老齢人口は1990年の9,700万人から2000年に1.33億人に増え、2003年には1.36億人に増加する。1996年に中国の60歳以上の老齢人口は1.17億人で、総人口の9.5%を占め、2003年には10.2%に上昇するとみられる。2003年には中国の65歳以上の老齢人口の比率は7%となり、年齢中位数は30歳を超える。1965年に国連より定められた高齢化の基準によると、総人口に占める60歳以上老齢人口が10%を、65歳以上人口が7%を超えた社会を「高齢型社会」と定義する。この定義に基づき1982年から計算すれば中国が中年型社会から高齢型社会への移行期間はわずか21年間にすぎない。中国は世界一高齢化の速度が速いといわれる日本(1985~2017年, 32年)より11年間も速く、高齢型社会に突入している<sup>9)</sup>。

第2段階 2003~2020年は、人口高齢化の発展段階である。この17年間に中国人口の年齢構造が急速に変化し、60歳以上の老齢人口は2003年の1.36億人から2020年の2.3億人に増え、その比率も10.2%から15.6%に上昇する。65歳以上の老齢人口の比率は10.85%に上り、年齢中位数は36.67歳になる。このことは中国が典型的な高齢型社会になっていることを意味する。

表4 中国高齢化人口の推移

年	総人口 (億)	0-14歳 (%)	15-59歳 (%)	60歳以上 (%)	65歳以上 (%)	年少人口 指数	老年人口 指数	従属人口 指数
1991	11.61	27.55	63.70	8.75	5.69	43.24	13.75	56.98
1995	12.31	27.78	62.92	9.30	6.11	43.16	14.79	58.94
2000	13.04	27.08	63.03	9.84	6.71	42.94	15.60	58.54
2005	13.57	24.51	65.07	10.42	7.21	37.66	16.02	58.54
2010	14.00	21.40	66.82	11.77	7.71	32.03	17.62	49.65
2020	14.83	19.04	65.41	15.55	10.86	29.10	23.77	52.88
2030	15.29	18.04	60.03	21.93	14.64	30.05	36.54	66.59
2040	15.28	16.07	58.81	26.11	19.57	27.33	42.70	70.03
2050	15.02	16.01	56.56	27.43	20.43	28.31	48.49	76.80

注：年少人口指数 = (0～14歳人口/15～59歳人口) × 100

老年人口指数 = (60歳以上人口/15～59歳人口) × 100

従属人口指数 = (0～14歳人口+60歳以上人口)/15～59歳人口) × 100

出所：杜鵬『中国人口高齢化過程的研究』による。

第3段階 2020～2050年は、中国の人口高齢化が加速化される段階であり、老齢人口の比重が急上昇していると思われる。この時期に今世紀の50年代、60年代に生まれた人々が高齢期に入るため、60歳以上の老齢人口は2.3億人から4.1億人に増え、総人口に占めるその比重も15.6%から27.45%に上昇し、年齢中位数は43.7歳になる。但し、人口高齢化のピークを過ぎてから老齢人口、年少人口と生産年齢人口の比率は次第に安定に向い、総人口に占める老齢人口の比重も徐々に低下していくと予測される。

地域別では、上海市は1979年にすでに高齢型都市となり、94年以降、続ける人口増加率のマイナス成長も人口の高齢化に拍車をかけている。北京市、天津市、江蘇省、浙江省も上海に続き高齢型地域に仲間入りした。現在、世界の5分の1、アジアの2分の1の60歳以上の老人が中国で生活し、高齢化の問題が避けて通れない大きな問題である。

高齢化は中国の経済社会にプラスとマイナスの両側面の影響を及ぼしている。プラスの効果

をみれば、2010年までに中国の従属人口指数が低下傾向を続け、社会の負担がいくらか軽くなり、中国でも日本のように扶養負担の低い時期が迎えられる<sup>10)</sup>。したがって、2000～2010年は従属人口の低下にともなう社会負担が低い時期であり、中国の経済発展にとって人口がプラスに機能することになる時期でもある。マイナスの影響が主に定年退職者数の増加と退職金を含む定年退職者社会保険金の増加に現われている。高齢化と正比例して定年退職者数が年々増加し、1978年には314万人にすぎなかった定年退職者数が1996年には10.2倍の3,212万人に達した。中でも国有部門の退職者数が大半を占め、2,515万人で全体の78.3%になっている<sup>11)</sup>。

社会保険福利費の構成比をみれば、退職（離休・退休・退職）保険福祉費用が最も多く、96年には1,817.8億元に達し、全体の66.7%を占め、78年17.3億元の105倍にもなっている。そのうち、国有部門の退職保険福祉費用が1,537.9億元、全国の84.6%を占め、トップに立っている。78年にわずか297元しかなかった国有部門の1

人あたり退職費が、95年には4,620元になっている（『中国統計年鑑・1997年』749～751頁）。退職金の急増にはインフレの影響がみられる。インフレに対応するため、退職生活補助金を増やしてきたからである。もう1つの原因は退職金を引き上げることによって従業員を繰り上げて退職させようとする企業側の合理化措置にある。

## 2 年金制度の沿革

年金制度は中国社会保障制度の中で最も複雑な制度である。この制度のおおまかな枠組みが51年の「労働保険条例」により築き上げられたが、いくつかの段階を経て今日のような形となった。その変化の過程をごく簡単に説明すれば、まず、51年の「労働保険条例」は国家機関、事業体および企業従業員の定年退職に関する規定を別々に定め、それぞれ異なる年金制度を確立した。1958年2月6日に公布された『国務院關於工人、職員退休處理的暫行規定』は一時的とはいえ、国営企業、公私合営企業、事業部門、国家機関、社会団体の従業員の年金制度の統合

を試みた。しかし、1978年以降、国務院の『關於工人退休、退職的暫行法』と『關於安置老弱病殘幹部的暫行法』は企業の年金制度と公務員幹部の年金制度を再び分離した。さらに1982年2月20日に中共中央は『關於成立老幹部退休制度的決定』を公布し、幹部の年金制度を一般幹部と特種な貢献をした幹部（高級幹部、専門家を含む）に分け、「幹部退休制度」とは別に新しい「幹部離休制度」を設けた。

### (1) 退休、退職、離休制度と各種基準

年金制度の改革が多くの分野に及んでいる。その内容を項目別にみれば、「退休、退職」の項目には定年退職者の年齢に対する認定方法、繰り上げ退職が認められる業種・職種、年金の支払い条件、定年退職後の諸待遇に関する規定、特種貢献者に対する配慮、業務上と非業務による定年退職者の差別化、企業所有制別年金制度の設置などが含まれる。「離職休養」の項目には離職休養の条件、待遇および幹部休養施設などの内容が含まれる。このように年金の関連分野が多く、かつ主管行政部門によって別々に打ち出された規則、法規が多いので、ほかの社会保

表5 国有部門離職、退休、退職者の保険福利費

(単位：億元)

項目	1990	1992	1994	1996
合計	375.2	563.2	1,022.0	1,517.8
離休費	32.4	44.2	96.7	128.5
退職費	190.0	273.4	628.2	992.5
退職生活補助金	3.5	4.7	8.6	12.0
医療衛生費	62.7	98.1	163.6	230.0
葬儀、扶養救済費	6.5	8.5	14.5	22.8
交通費補助金	2.9	4.8	10.8	12.5
冬季暖房費	—	—	6.7	8.8
その他	77.2	129.5	92.9	111.0

出所：『中国統計年鑑』1996、1997年版により作成。

障制度より分かりにくいものとなっている。

図4に示すように中国の年金システムは対象者ごとに多様な制度から構成されている。また、中国の定年退職の概念が日本のそれとかなり異なっている。そのため、中国語でいう「退休」「退職」「離休」の定義を日本語と対比し、その違いを表6で示しておいた。これによって分かるように「退職」「離休」「退休」などの定年退職制度が違うことによって適用対象の範囲、定年の年齢、退職資格の認定および年金の交付基準がかなり異なっている。

まず、定年退職の条件としては、①国有企業および国家機関、事業部門の男性の幹部、職員、労働者は満60歳、女性の職員、幹部は満55歳、女子労働者は満50歳。勤続年数（幹部の場合は「革命に参加した年数」で表現する。以下、「勤務年数」と略する）はいずれも満10年である。②坑内、高空、高温作業、中でも、重い肉体労働や健康を害する作業に従事する者は男子満55歳、女子満45歳。勤続年数（または勤務年数）は満10年である。③第二、三期の硅肺で離職療養中の従業員、一期の硅肺と肺結核の複合症にかかったり、新陳代謝の機能が乙、丙類に入

りする従業員の場合は男子満50歳、女子満45歳。勤続年数（または勤務年数）満10年一などの条件があげられ、これらの条件のうち、いずれかの1つを満たした者は定年退職することができる。最近では、①～③の条件を満たさず、定年退職年齢に達していない者でも繰り上げて退職することができるようになった。

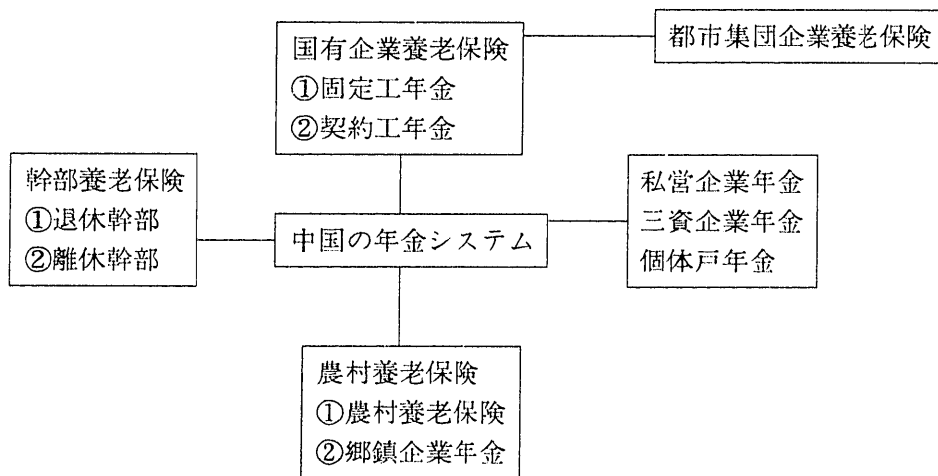
### (2) 定年退職待遇基準

勤続、勤務年数は定年退職の資格をもつかどうかを決める重要な条件であると同時に労働保険待遇基準を確定する重要な根拠にもなる。企業、国家機関および事業部門の定年退職者は、退職前の企業、部門から表8の退職年金を毎月給付される。退職年金の最低保障金額が設定されており、インフレなどの状況に鑑み、給付基準が調整される。例えば、50年代の労働保険条例の規定では25元であった最低保障金額が、その後、30元または83年8月に40元に引き上げられた。

## 3 離職休養制度の変革

### (1) 離職休養制度の概要

「離職休養制度」（以下「離休」と略する）は



出所：筆者が作成。

図4 中国の年金システム

表6 退休、離休、定年退職制度の違い

日本語	中国語	用語の定義
定年退職	退休	定年退職の年齢：男満60歳，女満50～55歳。
年金	退休費 (幹部の場合)	年金の基準：抗日戦争時に参加した者は基本給の90%，解放戦争時に80%，解放戦争後は勤続年数にしたがい60-75%を支給する（78年5月24日，『国務院關於工人退休，退職的暫行弁法』）。
早期退職	退職	定年退職の条件を満たさないが，労働鑑定委員会の認定を受け，労働能力を喪失した労働者は退職できる。年金は，本人基本給の40%を給付する。89年以後，給付基準が引き上げられた。
定年退職	離職休養 (離休)	離休条件：①第一，二次国内戦争時に革命に参加した者。抗日戦争時の参加者のうち，副県長以上および幹部級14級以上の者。 待遇：離休後，元給与を100%支給する（80年10月17日，『国務院關於老幹部離職休養的暫行規定』）。

出所：筆者が作成。

表7 勤続年数と年数計算

中国語	日本語	用語の定義
参加革命工作時間	革命活動に参加した時間	現行養老保険の専門用語で，49年建国以前また建国以後，革命活動を職業とした者で，いつ革命に参加したかをいう。勤務年数は建国以前と建国以後の2種類に大別し，退職後の待遇を決める重要な要素である。
工作年限	活動年数	上と同じ
工齡	勤務年数	勤務年数は賃金収入を全部または主要な生活源とする勤務の期間をいう。幹部の工齡は「工作年限」という。
連続工齡	勤続年数	連続工齡はこれまでに「本企業工齡」というが，58年の法規改正で「連続工齡」となった。連続工齡は固定工が定年退職の資格をもつかどうかを決定する重要な条件である。
工齡折算	勤続年数の計算	重い肉体労働や健康を害する作業に従事する従業員の勤続年数を一定の比例に基づき，1年の工齡を1年数ヵ月に加算する。 例えば，高温の作業年数は5：4（1年＝1年3ヵ月）。健康を害する作業は3：2（1年＝1年6ヵ月），4,500m以上の寒い地域に勤務する者は3：2（1年＝1年6ヵ月）となる。

出所：趙鐘恒主編『社会保険与職工福祉工作手冊』（中国労働出版社，1993年）により作成。

1958年には「長期供養制度」と呼ばれていた。1958年に中共中央は一部の古参幹部が現職を離れ，名誉職に就くと同時に元の給与を給付し，長期に休養することを決定した。これが現在の



「離休」制度の始まりである。その後、56年8月に中組部は通達を交付し、①副省長以上の幹部(勤務年数を問わない)、②1942年前に革命に参加した県長以上の幹部および③1937年6月前に革命に参加したその他の幹部も離休することができるとした。しかし、この規定が一部の部門で実施されたが、全国に普及しなかった。「文革」期間中、この制度も中止させられた。1978年に国務院によって公布された『老(人)弱(体の弱いもの)病(気)残(身体障害者)幹部の配置についての暫定規定』は離休可能な基準を引き上げ、①1949年9月前に革命に参加した地委(地方の党委員会、省と県の間)に位置する行政部門。以下では党委員会を党委と略する)正副書記、行政公署正副専員(省長と県長の中

間に位置する長官)およびこれに相当する職位以上の幹部、②1942年前に革命に参加した県委(県党委)正副書記、革命委員会(現在の県政府)正副主任以上の幹部およびこれに相当する職位以上の幹部、③1937年7月7日前に革命に参加したその他の幹部一に広げた。国務院の規定は初めて幹部の離休制度を明確に提出した。現行の離休制度は1980年10月国務院の『老幹部離職休養の暫定規定』によって確立された。

(2) 離職休養の待遇基準

幹部離休の資格と待遇基準は2つの条件によって決められる。1つは革命に参加した時間と建国以前の待遇、もう1つは年齢である。まず、建国以前に革命に参加した時間をみると、以下に列挙する条件のいずれかの1つを満たしたも

表8 企業職工と国家機関幹部の退職年金基準

勤続, 勤務期間		退職年金基準 (本人基本給の%)
1949年10月1日前に革命活動に参加した者		100%
解放戦争期に革命に参加し、離休条件を満たさない者		80%
1949年以後 勤務する者	勤続, 勤務年数満20年	75%
	勤続, 勤務年数満15年, 20年未満	70%
	勤続, 勤務年数満10年, 15年未満	60%

注: 基本給は中国語では「標準賃金」という。

出所: 筆者が作成。

表9 離休幹部への各種手当て基準

幹部の種類	勤務時間	各種手当て基準
赤軍幹部	1927年~1937年7月6日	毎年2ヵ月の基本給を増額
抗日幹部	1937年7月7日~1942年12月31日	毎年1.5ヵ月の基本給を増額
抗日幹部	1943年1月1日~1945年9月2日	毎年1ヵ月の基本給を増額
解放幹部	1945年9月3日~1949年9月30日	毎年1ヵ月の基本給を増額
離休幹部	—	85年5月以後, 基本給のほかに毎月17元生活補助費を支給

出所: 表7と同じ。

のは離職休養することができる。

①1949年9月30日前に革命軍隊に入隊した者、②1949年9月30日前に解放区で革命活動に参加し、供給制の待遇を受けていた者、③占領区で党の地下活動に従事した者、④1948年前に解放区で革命活動に参加し、かつ当地政府の賃金制の待遇を受けた者、⑤1949年1月1日～9月30日に革命活動に参加し供給制待遇と賃金制待遇を両方受けた者など9つの条件が細かく決められている。これらの条件から分かるように1949年9月30日、つまり建国前に革命に参加したことが幹部離休の必須条件である。

離職休養の資格を満たした者に対して、元の給料を死ぬまで毎月100%支給するほかに政府機関、事業部門の賃上げとインフレなどの状況変化に応じてそのつど、離休費を増額している。なお、1927年～1937年7月6日に革命に参加した幹部を「赤軍幹部」、1937年7月7日～1945年9月2日の幹部を「抗日幹部」、1945年9月3日～1949年9月30日の幹部を「解放幹部」、1949年10月1日以後に革命に参加した者を「解放後幹部」と呼んでいる。革命に参加した時期によって各種の手当て基準が異なり、老幹部を厚く優遇している。

#### 4 年金制度改革

1985年以降の年金制度改革は、養老保険制度の育成と構築を中心に行われてきた。この改革に関する法規、規定は次々に打ち出されたが、その中でも91年6月26日に公布された『企業職工養老保険制度改革に関する国務院の決定』（以下では「養老保険決定」と略する）が重要である。養老保険決定は従来の年金制度を根本的に改め、「企業年金」を「社会年金」に転換させようとするのが特徴的である。主なポイントは

以下の点にある。

##### (1) 保険制度の多様化と地域別保険システムの確立

「養老保険決定」の第1条では「経済の発展レベルがまだ低く、人口が多くかつ高齢化の進展が速いという現状に鑑み、企業の養老保険制度は国・集団・個人の三者の利益、現在と将来、国全体と地域、企業の利益を考慮に入れて整備していく」ことを指摘し、「各地域や企業の条件が異なっているため、各省・自治区・直轄市政府は国の政策に基づき、それぞれ異なる規定を打ち出すことができる」と地域別年金制度の確立を認めた。

##### (2) 基本年金・企業補充型年金・個人積立貯蓄型年金の三者結合型年金制度

第2条では「養老保険制度を基本年金、企業補充型年金、個人積立貯蓄型年金の3つの層で構成し、国・企業・個人の三者共同負担による保険制度を樹立する」と定める。基本年金（基礎年金ともいう）が本来の企業年金を指し、個人と企業が保険料を負担する。企業補充型年金の保険料は全額企業の負担であり、個人積立貯蓄型年金は全額個人の負担となる。1991年以降、中国の企業改革はこの3つの層を構成する方向で進められている。

##### (3) 従業員養老保険手冊（手帳）制度と養老保険基金委員会

「従業員養老保険手冊（手帳）」（以下では「年金手帳」と略する）制度が91年に導入された。年金手帳は企業と個人が支払った保険料（基本年金、企業補充型年金と個人積立貯蓄型年金を含む）、勤続年数、年金の納付と交付の状況などを記載し、定年退職時に年金交付の基準となる極めて重要な証拠書類である。年金手帳は外資系企業を含むすべての企業に適用される。保険

手帳は労働部が作成し、従業員の所属企業が記載する。年金手帳の使用とともに「社会保障番号」制度も実施されはじめた。

第5条は「地方各級政府は養老保険基金委員会を設置し、養老保険基金の管理に対する指導と監督を実施する。委員会は政府主管部門の責任者が主任を務め、労働、財政、計画、審計(会計審査)、銀行、労働組合などの部門の責任者が参加する。委員会の事務機関は労働部門に設ける」としている。

#### (4) 年金費用の社会プール化

さらに「養老保険決定」は全国的に統一した社会保険制度改革の方向を打ち出している。但し、その実現には長い時間を要するので、95年1月1日に施行された「労働法」は、「社会保険基金は保険の種類により資金の源泉を確定し、徐々に社会による一元化を実行する」との方向を明示した。社会保険制度の一元化の具体的な措置として年金費用の社会プール化があげられる。82年に江蘇省の泰州市と広東省の江門市で年金費用の社会プール化をテスト的に実施した経験を踏まえて、84年以降、本格的に導入されている。年金費用の社会プール化には現在、県レベル、市レベル、省レベルの3形態がある。最終的に国レベルにつなげていくのが目標である。また、賃金総額に応じて企業が一定割合を年金費用として県、市、省レベルの年金基金管理機構(通常社会保険公司となる)に納付し、同機構が企業の代わりに年金の給付の管理を行うという仕組みになっている。

#### (5) 個人年金手帳と社会プール化との結合原則

1995年3月に国務院は「企業従業員養老保険制度改革の深化に関する決定」(以下「養老保険深化決定」と略する)を公布し、個人年金手帳と社会プール化との結合を新しい年金制度の原

則として位置付けると同時にそれぞれ異なる2種類の年金制度改革のモデル案を全国に推薦した。この2種類の改革案の主な相違点は個人年金手帳の設置方法が違うことにある。これによって年金の支給方法も異なる。1996年末現在、すでに22の省・自治区・市はこの原則に基づく年金制度改革の具体案を制定した。そのうち、上海市をはじめとする7省・市は第1の改革案をベースにしたモデル案を採用し、天津市等6省・市は第2のモデル改革案を採用した。また、山東省をはじめ16省・市は2種類の改革モデル案がもつ長所を取り入れた第3のモデル改革案を打ち出した。省・市レベルの社会プール化と異なる業種別の社会プール化がある。例えば、鉄道、石油、石炭などの業種はそれぞれ独自の年金制度を出している。これらの11の業種のうち、3業種は第3のモデル改革案に近い改革案を公布した<sup>12)</sup>。

全国的に統一された年金制度がまだ確立されていないので、地域や業種によって保険料の納付基準や年金の給付方法がかなり異なっている。個人の年金保険料の納付基準は個人基本賃金の2~10%に相当し、企業は賃金総額の15~20%を保険料の納付基準としている。保険料の納付基準や年金社会プール化の状況が地域によって異なるものの、いずれも企業の賃金総額や個人の基本賃金を算出基準とすることにその特徴がみられる。地域別にみれば、経済発展が進んでいる沿海地域において従業員個人の保険料負担率が高いのに対して内陸地域では企業の負担率は高くなっている。深圳市を例にとれば、従業員個人の保険料負担が本人所得収入の5~10%で全国で最も高いレベルにある。これとは逆に天津と上海は個人の保険料負担率が低く、企業の保険金負担率は高い。天津と上海は

企業賃金総額の30%を養老保険金の納付基準と定めた。勿論、例えば、上海市の養老保険基金には年金のほかに退職後の医療費、死亡葬儀費と扶養親族への生活救済金も含まれている(『上海市中外合資経営企業労働人事管理条例』1987年12月19日公布)。天津市の労働者個人の保険金負担率はわずか2%で、深圳市の半分以下になっている。多くの定年退職者と国有企業を抱える天津市と外資系企業が多く、企業の年金負担が少ない深圳市の相違点が保険金負担にも現われている<sup>13)</sup>。

## 5 改革の成果と問題点

### (1) 成果を収めた年金制度の改革

年金制度の改革は大きな成果を収めた。1996年末現在、基本年金の社会プール化に加入した企業は61.7万社を数える。8,738万人もの都市従業員と2,241万人もの定年退職者が地域レベルの社会プール化に加入し、それぞれ都市従業員数の76.9%と定年退職者の94.7%を占めている。また業種別年金の社会プール化を完成した業種は11業種で、加入者数は、1,400.1万人に達している。うち、定年退職者は359.4万人である(『経済日報』1997年8月15日)。国有企業と都市部集団企業については1995年には、社会年金プール化が全国範囲においてすでに完成した。但し、その多くは市、県レベルのもので、省レベルにまで発展している例は94年現在で13の省、市、自治区にとどまっている。ちなみに、1997年6月に全国基本養老保険基金の保険金収入総額は640億元、支出総額は580億元、基金残高は639億元となっている(労働部、国家統計局「1997年上半期労働工作形勢分析」『中国労働報』97年8月9日)。

### (2) 改革の問題点

年金制度の改革で大きな成果を収めたものの、まだ多くの問題が残されている。まず第1に国有企業に比べて、農村の郷鎮企業と外資系企業の加入率がまだ低いことであり、その傾向は特に外資系企業において顕著である。1993年に年金保険に加入すべき外資系企業13,485社のうち、加入企業はわずか7,557社で全体の56%にすぎない。この数値は国有企業加入率の95.3%と集団企業の74.7%を大幅に下回っている(中国労働部、統計局『中国労働統計年鑑、1994年』)。

第2に長期工(固定工)の加入状態がよいが、契約工と臨時工の加入状況は悪いことである。加入者を雇用形態別にみれば、1993年に元固定工の加入者数が1,608万5,172名で全体の98.8%を占めているのに対して元臨時工は10,748人にすぎない。

第3に年金制度が統合されていないことに問題が多い。個人年金手帳と社会プール化との結合原則に基づき制定した改革案は改革の方向を明示したものの、地域別年金制度の確立を認めたため、年金制度の全国統合を困難にしている。いまのところ、個人が納付する保険金の比率が3%から17%までと幅が大きく開き、企業の負担率も地域によって大きく異なっている。1つの地域には1つの制度が設けられており、各地域間の制度にはその協調性があまりみられないのが現状である。特に年金制度の地域間格差は広地域にまたがる労働力移動を困難にしたのである。

第4に企業の保険金負担が重いことも問題である。96年現在、企業が納付する保険金の比率は全国平均で23%と高い。上海などの地域では企業賃金総額の30%を保険金として納付されることになっている。このレベルは年金制度を改

革する前の企業の年金負担額をも上回っている。特に経営状態が悪い国有企業は保険金の負担に耐えられず、「保険金の増加→経営状態の悪化→保険金給付水準の低下」の悪循環に陥っている。

### (3) 今後の方向

これらの問題を解決するために1997年7月16日に国務院は『統一的な企業職工基本養老保険制度の確立に関する決定』を公布し、以下のような措置を打ち出した。

まず、第1に本世紀末までに社会主義市場経済体制の要望に合致し、都市部各種企業と自営業者に適応する養老保険システムを確立する。第2に各級人民政府は社会保険事業を本地域の国民経済と社会発展計画に組み入れ、養老保険が退職者の基本生活を保障するとの原則に基づき養老保険制度改革を重層型社会保障体系の確立と結び付けて行う。第3に企業が納付する養老保険料の比率は企業賃金総額の20%（個人年金手帳に計上される部分を含む）を超えてはならない。個人が納付する養老保険料の比率は97年には4%を下回ってはならない。98年以降、2年ごとに1ポイントを引き上げ、最終的に8%に引き上げることとする。第4に本人基本給の11%を基準に個人年金手帳を整備する。個人が納付した保険料は個人年金手帳に計上し、その他の部分は企業納付保険料から組み入れられる。個人納付の比率が引き上げられるにつれて企業の組み入れの部分を最終的に3%に引き下げることとする。第5に本決定実施後、個人の保険料納付が累計で15年を満たすならば、定年退職後、基本年金を交付する。基本年金の交付基準は上年度従業員月平均賃金の20%とする。なお、離休幹部については従来通りの基準で年金を交付される。

国務院の新しい決定は年金改革の方向を提示し、改革で生じた諸問題を解決するための具体策を打ち出したものの、この改革案を実施に移すには、かなりの努力が必要である。現在の養老金制度および扶養システムはまもなくやってくる「高齢化ピーク」によってもたらされる影響を解決する任に耐えられるだろうか。養老金制度の改革は今後も注目していきたい。

## IV 失業保険制度と失業保険改革<sup>14)</sup>

### 1 失業関連法規と法規の改正

#### (1) 失業関連法規の推移

養老保険をはじめとするその他の社会保険制度と比べて、失業保険制度の歴史はまだ浅い。これまでも雇用危機を乗り越えるために中国政府はたびたび失業者の生活救済を目的とする法規を公布した。1950年5月19日に政府が公布した『失業労働者の救済に関する暫定弁法』はその例である。「救済暫定弁法」は失業救済の目的、救済対象と救済基準などを詳しく規定した。しかし、これはあくまでも救済の立場で失業問題を考慮したものであり、失業保険の角度から失業問題の解決を図るものではなかった。1986年に公布した『国営企業職工待業保険暫定規則』（以下、「失業保険暫定規則」と略する）は対象を国営企業に限定したものの、失業保険に関する初の法規であるという点で重要な意義を持っている。その後、表10に示されるように多くの法規が出されたが、93年の『国有企業職工待業保険規定』（以下「失業保険規定」と略する）と『国有企業富余職工安置規定』が重要である。

#### (2) 失業保険規定の改正

1993年の「失業保険規定」は1986年の「失業保険暫定規則」を大幅に改正したもので、主な

改正点は次の通りである(表11を参照)。まず第1に「失業保険規定」は失業保険制度確立の目的を明確にした。つまり、「失業暫定規則」の「労働力の合理的移動の促進」という曖昧な表現が改正によって削減され、「国有企業労働制度の改善、失業従業員基本生活の保障、社会安定の維持」を失業保険制度確立の目的とすることを明示した。このことは失業者の増大が社会の不安につながることを認識し、社会保険の整備に取り組む強い決意をもっていることを示している。

第2に、失業保険制度の適用対象者を大幅に拡大した。「失業保険規定」は「暫定規則」で定められた4種類の失業者のほかに国家の関係規定により廃業解散を命じられた企業の従業員なども失業保険の適用対象とし、失業保険適用対象を7部類9種類の人に広げた。その結果、国有企業失業者のほとんどが失業保険の適用対象になった。

以下では、重要だと思われる失業対象の定義をごく簡単に説明したい。

①「破産を宣告された企業の職工」:「企業破産法」に基づき破産の手続きを行い、破産宣告を受けた企業の従業員を指している。破産企業の従業員は生産停止並びに生産不振で生産ポストから外されたいわゆる「下崗職工」(一時帰休

者)<sup>15)</sup>と異なっている。「下崗職工」は失業者として認定されないからである。

②「労働契約を停止、解約された労働者」: 国務院が公布した『国営企業労働契約制実施に関する暫定規則』(1986年7月12日)によれば、労働契約を解除する権限が企業と労働者の双方に与えられている。企業側は契約工で試用期間中に採用条件にあわないことが判明したときなどの場合は、労働契約を解除することができる。一方、契約工は、「①労働安全、衛生条件が悪く、労働者の健康が著しく脅かされていることを国の関係部門が認定した場合、②企業が労働契約の規定する労働報酬を支給しない場合、③企業の同意を得て自費で中等専門学校以上の学校に入学した場合、④企業が労働契約を履行せず、または国の政策と法律に違反して労働者の合法的権益を犯した場合(第15条)」は、企業側と交渉し労働契約を解除することができる。但し、「契約当事者のいずれか一方が労働契約を解除しようとする場合は1ヵ月前までに相手側に通告し、契約解除の手続きをしなければならない(第16条)」。しかし、「企業破産法」を実施するにはまだ相当時間がかかる。そのため、失業保険の適用対象が事実上「暫定規則」の③と④の対象者に限定されている。

③「国の関係規定により廃業、解散を命じら

表10 主な失業関連法規

年 月 日	法 規 名	公布部門
1986. 7 .12	国営企業職工待業保険暫定規則	国務院
1984. 3 .20	郷鎮待業者の登記管理方法	労働人事部
1989. 4 .21	国営企業職工待業基金管理弁法	〃
1992. 5 . 3	集団所有制企業職工待業保険管理に関する通知	〃
1992.10.19	待業保険工作管理体制等の問題に関する通知	〃
1993. 4 .12	国有企業職工待業保険規定	〃
1993. 4 .20	国有企業富余職工安置(配置)規定	〃

出所: 王占臣ら主編『社会保障法全書・下』により作成。

表11 1986年と1993年「失業保険規定」の各種項目の比較表

項目	1986年失業暫定規則	1993年失業保険規定
適用範囲	①破産を宣告された企業の従業員 ②破産に瀕した企業の法定整理期間中の退職者 ③労働契約を停止、解雇された従業員 ④企業に解雇された従業員	左であげた4種類のほかに⑤国の関係規定により廃業解散を命じられた企業の従業員、⑥国の関係規定により生産停止、業務整理を命じられた企業の従業員、⑦法律或は省、区、市政府の規定により失業保険を受けるその他の従業員
適用企業	国営企業	国有企業
公布の目的	労働制度改革の推進、労働力の合理的移動、失業者生活の保障	国有企業労働制度の改善、失業者基本生活の保障、社会安定の維持
失業保険金の調達と管理	①企業が納付する失業保険基金 ②失業保険基金の利子収入 ③地方財政による補助金	左と同じ
保険料率	企業は従業員標準賃金総額の1%に相当する比率で保険金を納付する	当該企業従業員賃金総額の0.6%、保険料率は賃金総額の1%以内に納付する
基金の用途	①失業救済金、②失業期間中の医療費・死亡葬祭補助金・直系親族扶養補助金、③破産企業定年退職者の離・退職金、④解約された契約工の失業救済金、⑤転職訓練費、⑥生産自救費、⑦基金管理費	①は左の①④と同じ。②は同②③と同じ。③は同⑤と同じ。④は同⑥と同じ。⑤は同⑥と同じ。⑥政府が認めた生活難の解決と再就業に必要なその他の費用
救済金支給期限	①勤続年数が5年以上の者につき最長24ヵ月分を支給する ②5年未満は最長12ヵ月分を支給する	①は左の①②と同じ ②救済金の支給基準は民政部規定の社会救済金の120~150%に相当する

出所：筆者が作成。

れる企業の従業員」：1992年以降、中国は企業経営メカニズムの転換を市場経済体制確立の重点とした。そのため、中央と地方政府はそれぞれ企業改革のモデル地域と企業を選定し、中小企業の改組、連合、合併、株式合作制、リース、経営請負制と企業の売出（身売り）など種々さまざまな方法を用いて国有中小型企业の改革を推し進めた。改革にともない、一部の中小企業が撤廃、解散の対象となった。これらの企業の従業員を失業者として認定することになる。また、「国の関係規定により生産停止、整頓を命じられた企業の従業員」も適用対象である。

④「法律、法規規定或は政府の規定で失業保

険を受けるその他の職工」：「失業保険規定」は国有企業の失業者を対象とする法規である。国有企業以外の失業者については関連法規が打ち出される前に「失業保険規定」は法律、規定および省、自治区、直轄市政府の規定に基づき、すべての従業員を失業保険の対象にしていた。

### (3) 地方法規と外資系企業失業保険規定

1995年1月1日に施行された『労働法』は第9章（社会保険及び福利）を設け、従業員が①定年退職、②疾病、負傷、③業務上の負傷による身体障害または職業病、④失業、⑤出産育児という5種類の社会保険による補償を受ける権利を有するという原則を打ち出し、失業保険の

対象者を外資系企業を含むすべての従業員とすると規定している。

しかし、「失業保険規定」にせよ、「労働法」にせよ外資系企業従業員の失業保険制度を明確に提出していない。このように「失業保険規定」が国有企業を対象とした法規なので、適用範囲を国有企業以外の企業に広げるには、自ずから限界がある。中央レベルの法規がないにもかかわらず、外資系企業、私営企業を中心に労働者の合理的権利を侵害する問題が多発したため、沿海地域の地方政府は全国に先駆けて当地の労働事情を踏まえた地方レベルの失業保険規定を公布し、独自の失業保険制度を構築している。

## 2 失業保険制度の特色

中国の失業保険制度は失業者の救済にとどまらず、転職研修、職業紹介などの措置を通じて失業者の再就職を援助する制度である点に特徴がある。最近、政府は特に後者の機能の整備に

力をいれている。労働部は1992年10月19日に『失業保険基金管理体制などの問題に関する通達』を公布し、「失業保険事業の主な目的は失業者の再就職を促進することによって単純に失業救済金を交付することではない」ことを重ねて強調し、「失業基金の調達、管理と給付は失業者の再就職とを結び付け、転職訓練、生産自救（生産による自立）および職業紹介などの就業サービスとリンクさせて行うべきだ」と指摘している。

## 3 失業保険基金の調達と使用

### (1) 失業保険基金の調達

失業保険基金がどのように調達され、何に使われているかを図5は表わしている。現行の失業基金制度では、失業保険金の資金源は①企業が納付する失業保険金、②保険金が銀行に預けられることにより生じた利子収入、③国の財政補助金の3つの部分から構成され、従業員個人は失業保険料を負担しない。

表12 主な地方レベル外資系企業失業保険規定と適用対象

公布期日	法規名	公布機関	適用対象
1993. 2. 16	天津市外商投資企業中方職 工待業保険暫定弁法	市労働局	①破産企業従業員 ②労働契約を終止、解除された従業員 ③企業により除名、解雇された従業員 ④企業の生産技術条件の変化により余剰となった従業員 ⑤企業の労働契約違反などを理由に自ら辞退した従業員
1989. 4. 15	瀋陽市労働局關於外商投資 企業中方職工待業保険有關 問題的通知	市労働局	上と同じ
1992.10.15	上海市待業保険暫行規定	市政府 第25号令	①国有企業、事業部門の従業員 ②城鎮集團所有制企業、事業部門の従業員 ③外商投資企業従業員、④株式、連營企業の従業員 ⑤城鎮私営企業従業員、⑥国家機関、団体の従業員 ⑦市政府が許可したその他部門の従業員

出所：中国外商投資企業労働管理専門委員会『外商投資企業労働法規匯編』により作成。



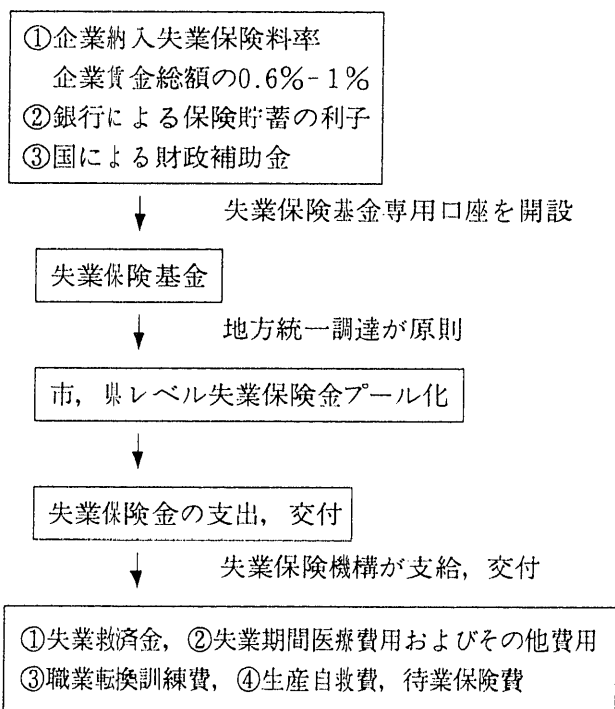
そのため企業が納付する失業保険料の徴収基準をどのように決め、従業員個人が失業保険料を負担するかどうかが失業保険の制度改革の最も重要な点にある。1986年の「暫定規制」では、「国有企業は企業従業員の標準賃金総額の1%に相当する比率で待業保険基金を納付する（所得税納付前に支出に算出する）」と決められている。いわゆる標準賃金とは基本給、職務給、年功給を含む賃金の概念である。経営状態のよい企業にとって1%の納付基準は問題にならないが、新しい企業や経営状態の悪い企業にとって大きな負担となる。このような事情を考慮に入れ、1993年の「失業保険規定」は、「賃金総額の0.6%で失業保険基金を納付する」が、「企業の納付状態に応じて、省・自治区・直轄市人民政府は納付基準の引き上げ、または引き下げを決定する。ただし、失業保険費総額は企業賃金総額の1%を超えてはならない」（第5章）と変更

した。取引銀行は企業に代わって失業保険基金を失業保険機構が開設した「失業保険専用口座」に毎月振り込む。

## (2) 失業保険基金の用途

「失業保険規定」は失業保険基金の用途として、「①失業者の失業救済金、②失業者が失業救済金を受領する期間中の医療費、死亡葬祭補助金、直系親族扶養補助金、救済金、③失業者の転職訓練費、④失業者の生産活動を援助する生産自救費、⑤失業保険管理費、⑥省・自治区・直轄市人民政府の許可により、失業者の生活困難援助、再就職の促進に支出を必要と認められるその他の費用」という6項目を定めている。支出の目的に応じて、この6項目は3種類の支出に分けられる。第1は失業救済費の支出（前記の①、②）、第2は転職訓練と生産自救費（③、④）、第3は管理費およびその他の支出（⑤、⑥）である。なお、この「生産自救費」とは主に失業者が生産活動を通じて自立することを援助するための資金であり、生産自立に必要な設備の購入に使用される。また、失業者を優先的に採用する労働就業サービス企業および、効率のよい企業との協力で実施される生産自救プロジェクトにも「生産自救費」の使用が可能である。生産自救費をどの割合で支出するかは当地政府が決定するが、「仕事内容と基金の支払能力によって支出が決められ、専用の科目を設け使用を厳しく管理しなければならない」（『国有企業職工失業保険規定実施に関する労働部の意見の通達』1993年5月7日、第4条）。失業基金を転職訓練と生産自救など失業救済以外の目的に流用したりすることが禁止されている。

表13に示すように転職訓練費と生産自救費は失業保険基金の中で高い比重を占めている。



出所：筆者が作成。

図5 失業保険基金制度の概念図

表13 失業保険基金収支決算表 (1991年)

(単位：億元)

収 支		支 出	
項 目	決算額	項 目	決算額
①失業保険基金総収入	8.37	①失業保険基金総支出	2.50
		うち、待業救済金、医療費援助救済費、離退職金支出など	0.24
		転職訓練費	0.93
		生産自救費	0.43
		管理費	0.72
②前年より繰越	19.31	②支出累計	25.18

出所：国务院研究室『中国社会保険制度改革』より。

(3) 支給資格と受給期間

失業保険金の支給基準については「暫定規則」と「失業保険金規定」が異なっている。「暫定規則」は「失業救済金は従業員が企業を離れる前の2年間の本人の平均月間標準賃金額の60～70%を基準に支給する」と定めたが、「失業保険規定」は支給基準を当地民政部门が定めた社会救済金額の120～150%に相当するとした。

交付基準の決定権が各地政府に与えられているため、地域によって失業救済金の額が違っている。例えば、北京市政府は失業救済金を毎月最低150元、最高188元と規定した。この金額は市民政局の定めた社会救済額の120～150%に相当する。失業者の勤続年数に応じて北京市政府はそれぞれ5ランクの支給基準を定めた。つまり、勤続年数5年未満の場合は、社会救済金の

120%、勤続年数5年以上15年未満の場合は同130%、勤続年数は15年以上の場合は同150%でそれぞれ支給される。但し、失業後13ヵ月目から一律に社会救済金の120%で支給する。失業救済金の支給基準が物価上昇、経済発展の変化につれて調整されるが、市労働局は社会救済金の変化にしたがい、失業救済金の支給基準を調整している。

失業者の救済金の受給には一定の受給資格期間が設けられている。「失業保険規定」によれば、救済金の受給期間は本人の勤続年数の長さによって定められ、「勤続年数が1年以上5年未満の場合は12ヵ月とし、勤続年数が5年以上の場合は最長2年」としている。北京市は失業救済金の受給期間を3ヵ月～2年という5ランクを設けている。救済金の受給期間を設けるのは失業

表14 失業保険金の支給基準

項 目	支 給 基 準	備 考
支給期間	①勤続年数が5年未満の者に最長12ヵ月の救済金を支給する	毎月本人標準賃金の60～75%  1年目は本人標準賃金の60～70%、2年目は50%
	②勤続年数が5年以上の者に最長24ヵ月の救済金を支給する	
支給基準	社会救済金の120～150%	

出所：「失業保険規定」による。

者の再就職を促すと同時に、財政的な事情で失業者の生活を無制限で長期に負担することができないからである。救済金の受給期間がすぎても再就職が難しいと認められた場合に限って社会救済金を受けることができる。

#### 4 失業保険改革の成果と問題点

##### (1) 失業保険の実施状況

1994年末現在、27の省・市・自治区は失業保険の地方法規を公布し、当該地域の失業保険の社会プール化を実施している。一部の地域では集団企業と外資系企業の従業員も失業保険制度に組み入れている。1995年末現在、全国では605,186社、9,500万人の在職者は失業保険の社会プール化に加入し、加入者数は都市従業員（1億4,908万人）の63.72%を占めている。1995年に失業救済金を受給した者は2,613,130人、94年比80万人以上増えている。1995年失業保険基金の保険料収入は35.3億元、支出は8.2億元、当年差引残高総額は27.1億元である（『中国労働統計年鑑・1996年』）。1995年末現在、保険金残高は累計71億元に達した。この数値は当年保険料収入の2倍以上、支出の4倍に相当する（国家体制改革委員会王東進副主任「社会保障制度改革の現状と趨勢」『経済工作導刊』1997年6月）。

失業保険料残高の増加は失業問題の解決に資金的な保障を提供した。但し、失業保険金の社会プール化の形態をみれば、県、市レベルの社会プール化が中心をなし、かつ、各地域が独立の失業基金を打ち立てたため、各地域間の失業保険金が相互に調達することができない。失業基金が少なく、失業者が多い地域では失業救済金を受給できない失業者もある（杜儉ら主編『社会保障制度改革』立信會計出版社1995年10月版）。

##### (2) 失業保険制度の改革と問題点

中国の失業保険制度がゼロからスタートし、ある程度の規模をもつようになってきた。失業保険制度は失業者の生活保障、社会安定の維持、労働制度の改革を図る上で大きな役割を果たしてきた。保険料収入が支出を上回る状態がずっと続いているため、保険金残高が絶えず増えている。現行の失業保険制度に多くの問題が存在し、その改革が急がれている。問題が主に失業保険の保障範囲、資金調達と運用に現われている。

##### ① 失業保険法の整備

まず、失業保険法規の整備が先決である。1986年から失業保険制度の実施に生じた諸問題を解決するために失業保険法を制定し、保険の適用

表15 主要地域別失業保険加入者数と救済金受給者数（1995年）

地 域	年末加入数		失業救済給付者数、金額	
	企業数(社)	従業員数(人)	人数(人)	金額(万元)
全 国	605,186	95,000,000	2,613,130	81,964
遼 寧	38,806	8,683,789	55,143	7,853
江 蘇	44,807	7,345,214	352,415	6,920
黒 龍 江	26,735	5,263,535	548,442	6,080
山 東	26,131	7,159,370	81,072	6,510
上 海	13,384	4,545,231	219,061	10,962

出所：『中国労働統計年鑑・1996年』により作成。

範囲、資金源、待遇基準、管理機構およびその機能などについて明確な規定を打ち出す必要がある。

#### ②被保険者範囲の拡大

被保険者範囲の拡大も重要である。1993年の「失業保険規定」が保険者の範囲をこれまでの4種類から7種類に拡大したにもかかわらず、外資系企業を含むその他企業の従業員は依然として対象外となっている。1995年末現在、失業保険の社会プール化に加入した従業員は都市部従業員の63.72%を占めている。まだ36.28%の都市従業員が失業保険に加入していない。中でも特に外資系企業の問題が突出している。地方政府は地方立法の形で保険対象をすべての企業にも広げた。地方立法を追認するかまたは地方政府が収めた経験を踏まえた上ですべての企業適用する新しい法規を作成する必要があるだろう。

#### ③保険金財源の拡大と三者負担原則

現行制度の下では従業員個人は保険料を負担しないことになっている。保険金の財源を確保するために、年金制度と同様に企業・個人・国による三者負担原則を打ち立てる必要があるだろう。いまのところ、多くの地方政府はすでに三者負担の原則を出している。例えば、北京市の場合は三者負担原則に基づいて政府は地方と財政から基金への補助金を支出し、企業は一定の比率で保険料を納付する。個人は一律に1人月あたり2元の基準で失業保険を納める。北京市の経験を全国に広げていく必要があるだろう。

#### ④保障水準の向上

保障水準の問題が失業救済金をどれくらい交付するかにある。現行の制度は失業救済金の交付基準を従業員標準賃金の50%~60%或は社会救済金の120%~150%と定めているが、この基準を満たしていない地域が多い。表15に示すよ

うに黒龍江の失業救済受給者数が548,442人、交付金額が、6,080万元、1人あたり、110元しかない。全国平均の3分の1、上海の5分の1にすぎない。調査によると、山東省荷澤印染(プリント)工場の1,000名の従業員が月80元の生活費しかもらえない状況がすでに1年間続き、青島第三綿糸工場の900名「下崗職工」に対する月50元的生活費支給が2年間続き、済南第六綿糸工場の余剰人員700人に対して月基本賃金の50%に相当する生活費を支給し、実質生活費は40~120元しかない(企業が支払う生活救済費は失業救済金と見なされる)。上記3市の95年の平均賃金は2,939元、2,984元、4,736元である。つまり、失業救済金の水準が従業員標準賃金の50%を下回っている<sup>16)</sup>。全国でみれば、1995年の失業救済金の交付額は15.1億元、受給者数は261万人、1人あたり、578.54元にすぎない<sup>17)</sup>。1995年全国従業員の平均賃金は5,500元である。すなわち、救済金は平均賃金の10.52%にすぎない。もし再就職を促すための転職訓練費、生産自救費と管理費を除けば、1人あたりの救済金は500元にもならない。交付基準を高め、基準通り失業救済金の交付をいかに保障するかが重要である。

⑤支出構造を改善し、資金の使用効率を向上  
93年の基金支出を項目別にみれば、失業救済金支出は総支出の28%、転職訓練費と生産自救費は同40%、残り32%は管理費およびその他支出(医療費など)である(『社会保障制度改革』)。つまり転職訓練費、生産自救費および管理費の支出が失業救済費をはるかに上回っている。転職訓練費と生産自救費の増加が訓練センターの建設および労服企業への補助費の増加によるものである。保険制度の初期にこれらの費用がどうしても多くなる。失業者を救済するより、失

業者の再就職を促進する転職訓練や自己救助に重点がおかれることに中国失業保険制度の特徴も窺われる。ただし今後失業者の増大にともない、失業保険制度のもつ本来の生活救済の役割が重視され、転職訓練費や管理費の支出が減少すると思われる。

#### ⑥管理費支出増の抑制<sup>18)</sup>

管理費支出の増加率が行政部門の行政費支出増加率を上回っている。特に一部の地域は失業保険担当者の給料（ボーナスを含む）を勝手に引き上げたり、失業保険基金を建物の建設費、乗用車などの耐久消費財の購入に流用したりする問題がみられる。厳しい措置を制定し、失業保険金の流用と管理費支出を抑える必要がある。

## V 結びに代えて一国有企業大破産の時代と社会保障制度改革

中国の「改革、開放」は1978年にスタートし、今年でちょうど20年を迎えることになる。この20年間に市場化、民営化の進展につれて、中国経済が大きく変わっている。98年3月5日に開幕した第九期全人代で、李鵬総理は「3年前後の期間を費やし、改革、再編、改造、管理強化を通じて大多数の大・中型国有赤字企業を苦境から脱却させる」との目標を国内外に向けて発表し、「企業合併を奨励し、企業破産を制度化する」との措置を打ち出した。このようにして今世紀末にかけて中国の国有企業は大破産の時代に突入し、企業破産にともなう失業者が急増することになる。3月8日に開かれた全人代記者招待会で、世界から集まってきた記者の質問が国有企業の改革と失業者の問題に集中し、中国の失業問題に対する世界の関心の高さを表わ

している<sup>19)</sup>。李伯勇労働部長(大臣)は中国の「下岗職工」がすでに1,151万人に達したことを公表した。これに失業登録済み者(完全失業者)の563万人(1997年6月、失業率は3.1%)を付け加えると都市部の失業者数だけでも1,714万人で広義失業率は11.7%に達していると推測される。また、7,500万人もの国有企業従業員のうち、3分の1を占める2,500万人が余剰人員とされることを考えると、国有企業の大破産にともなう失業者の急増が避けられない状態にある。

他方、中国における社会保障制度改革の推移をみれば、まず、1984年に年金制度という相対的に改革しやすいところから始まり、86年に失業保険制度を新設し、86年に社会保険制度のうち、改革が最も難しいとされる医療制度改革に着手したのである。社会保険制度の性格に応じたこのような改革が中国の実情に合致するかもしれないが、その改革の速度が市場経済の進展と比べて大きく遅れている。社会保障制度がまだ整備されない状態の中、国有企業は大破産の時代を迎え、失業者の急増が社会の不安を引き起こしかねない。その意味で、中国政府が打ち出した国有企業改革の目標を達成することができるかどうかは社会保障制度改革のいかんにかかっているといえよう。2000年までに中国の社会保障制度に大きな変化が生じると思われ、その変化に注目していきたいものである。中国における社会保障制度改革はこれから正念場である。

#### 注釈と参考文献

- 1) 都市部の貧困問題および都市最低生活保障制度については、拙稿「中国都市の貧困問題と生活保障制度」霞山会『東亜』1997年1月No 355を参照されたい。
- 2) この節は拙稿「社会保険制度の大改革」日本労

- 働研究機構『海外労働事情』第243号を参考にした。
- 3) 政府が運営する社会福祉事業については、拙稿「変貌する中国の社会福祉制度」『海外労働事情』第263号を参照されたい。
  - 4) 『中国統計年鑑・1997年』736～737頁。
  - 5) 東京リスマチック中国情報センター『中国経済週刊』, 1997年6月19日。
  - 6) 第九期全人代は行政改革の措置として「労働部をベースにして新たに労働と社会保障部を設置し、全国統一の社会保障行政機構を建設する。現在、労働部が管理する都市従業員社会保険、人事部が管理する国家機関、事業部門社会保険、民政部が管理する農村社会保険、各業種部門が管理する業種別社会保険、衛生部が管理する医療保険をいずれも労働と社会保障部の管理下に統合する」ことを決定した(『人民日報・海外版』1998年3月7日)。
  - 7) 中国の高齢化問題および年金制度については、拙稿「中国の年金システムと年金制度の大改革」国際長寿センター『東アジアの少子化と高齢化対策に関する日本、韓国および中国の3ヵ国比較研究』平成8年3月に詳しい。
  - 8) 中国における高齢化の3段階仮説は杜鵬『中国人口老齡化過程的研究』を参照されたい。
  - 9) 1982年に全人口に占める65歳以上老齡人口の比率が4.91%なので、中国は中年型社会に位置し、2003年には、同比率が7%を超えることから高齢型社会に入ることになる。
  - 10) 中国老齡科学研究中心洪国棟「中国の人口と老齡化」。出所は7)と同じ。
  - 11) 労働部が行った「1992～2050年全国都市従業員養老保険と定年退職者の予測」によると、2000年には都市部従業員数は1億7,901万人、退職者数は3,654万人、年金総額は2,099億元、1人あたり年金額は5,745元に達するという。年金総額と1人あたり年金額はそれぞれ95年の2.1倍、1.7倍に相当する。
  - 12) 国家体制改革委員会王東進副主任「社会保障制度改革の現状与趨勢」『經濟工作導刊』1997年5月号。
  - 13) 主要都市の外資系企業の年金納付基準については、拙稿「中国の年金システムと年金制度の大改革」を参照されたい。
  - 14) この節は拙稿「社会問題化する失業問題とその対策」『海外労働時報』第244号、「中国の失業保険制度と失業保険改革」同第247号を参考にした。
  - 15) 「下岗職工」の定義とその実態については拙稿「中国の失業動向」日本労働研究機構『中国レポート②中国の労働改革と労働市場』平成9年11月に詳しい。
  - 16) 課題組「加快建立完善山东省失業保険制度的研究」『管理世界』1996年第3期。
  - 17) 労働部、国家統計局「1995年労働事業發展年度公報」『中国労働報』1996年6月13日。
  - 18) 95年に失業救済金支出総額は全国で、18.9億元。うち、失業救済、再就職促進のための支出は15.1億元で全体の79.9%を占める(出所は17)と同じ)。つまり、残り3.8億元(同20.1%)は管理費となる。93年比、管理費の比率が低下したものの、依然として高い。
  - 19) 『人民日報・海外版』1998年3月9日。  
(Jixun Zhang 城西大学助教授)

## フィリピンの社会保障制度の現状と課題

原 島 博

### I はじめに

フィリピンといえば、多くの日本人にはマニラにあるスモーキーマウンテンと呼ばれるごみの山で廃品回収をして日銭を稼いで生計を立てている貧しいフィリピン人を連想するのではないだろうか。フィリピンの国民一人当りのGNPは850ドルであり、発展途上国に属している。日本では高度経済成長により発展途上国に見られるような貧困問題は解決されているが、20世紀も終わりに近づく今日、フィリピンは第三世界に共通に見られる貧困問題が国内の経済格差によりさらに深刻化しているのが現状である。フィリピンには社会保障を必要とする貧困世帯は多く存在するが、社会保障の加入対象者は雇用されていることが条件であるため、完全失業者やインフォーマルセクターで働く者は加入できないのが現状であるといえる。本稿では、フィリピンの社会保障を紹介するとともに近年の変化を中心に述べることにする。文献も限られており、不十分な説明にとどまっている点については今後の研究の中で明確にしていきたいと考える。

### II フィリピンの概要

フィリピン共和国は、東南アジアに位置し、

南シナ海、太平洋、セレベス海に囲まれた7,100以上の島からなる島国である。気候は亜熱帯に属し、乾期と雨期の季節に分けられる。民族は、マレー系、中華系、スペイン系を始めとする多民族から構成されている。8割以上の国民はキリスト教を信仰しており、アジアの中でも稀なキリスト教文化が社会基盤にある。

フィリピンは、1521年スペイン国王に支援されて大航海に出たマゼランによって発見され、当時のスペイン国王フィリップ二世の名に因んでフィリピンという名がつけられた。以後スペインによる300年に及ぶ植民地支配が行われ、スペイン政府により現在の行政機構や土地所有の基となる概念が導入された。

19世紀後半にはスペインとアメリカがキューバの領有をきっかけに米西戦争に発展し、アメリカの勝利によってフィリピンは40年にわたりアメリカに植民地化されることになった。アメリカの教育制度が導入され、英語教育やアメリカ文化が浸透していった。太平洋戦争では、日本に数年間占領された。フィリピン人自身が自国の開発に参加するようになったのは国際社会で独立を承認された50年前からである。

このようにフィリピン人の歴史は植民地支配の歴史であり、戦後の世界的な自由主義経済体制のもとに加わり経済発展を目指しているが、国際的また国内的な政治経済体制によって構造的な貧困、いわゆる経済格差が国民の生活を圧

迫している。

### III フィリピン社会と国民福祉

#### 1 人口構成

1997年の人口推計によると、フィリピンの総人口は7,352万7,000人となっており、図1に示した年齢別の割合としては、日本と対照的に高齢人口は少ない。むしろ児童および若年人口が多いことがわかる。総人口に占める65歳以上の割合は4%となっており、2000年における人口動態予測においても4.17%と高齢化はゆっくりとしたペースで進んでいくことが予想されている。他方、1997年の児童人口割合は、47%と高く、2000年の推計では45%と2%減少するものの、労働人口を上回る人口を構成している。

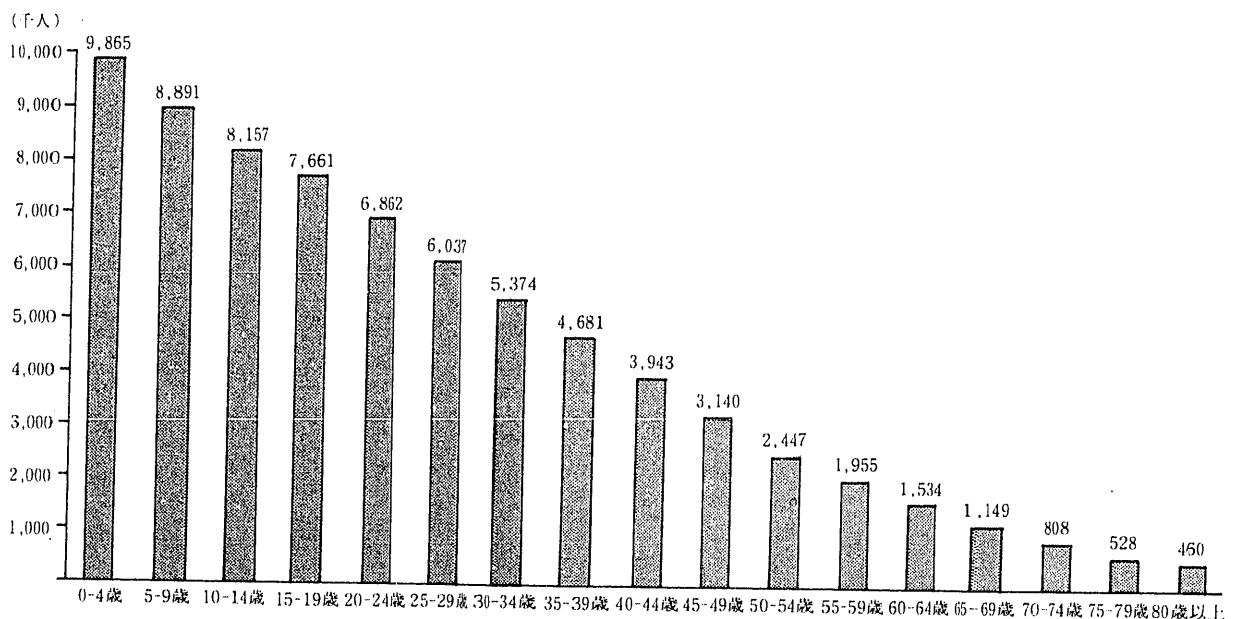
#### 2 貧困と社会問題

フィリピンの貧困の特徴の一つは極端な貧富の格差である。絶対的貧困世帯は人口の60%を

占め、上流階層は10%とされている。所得分配の割合を見ると、下位の40%の低所得者世帯が得る所得分配の割合は17%であり、上位20%の高所得者世帯の所得分配に占める割合は48%に達している。

1992年の労働人口は2,629万人おり、就業人口は2,369万6,000人とされ、失業率は9.8%と発表されている。フィリピンの雇用形態は期間契約の雇用が多く、一時的に働かない者、傷病中の労働者など不完全就業者である場合も多い。就業人口にはこのような者を含めないならば、失業人口は40%にも上ると推定されている。

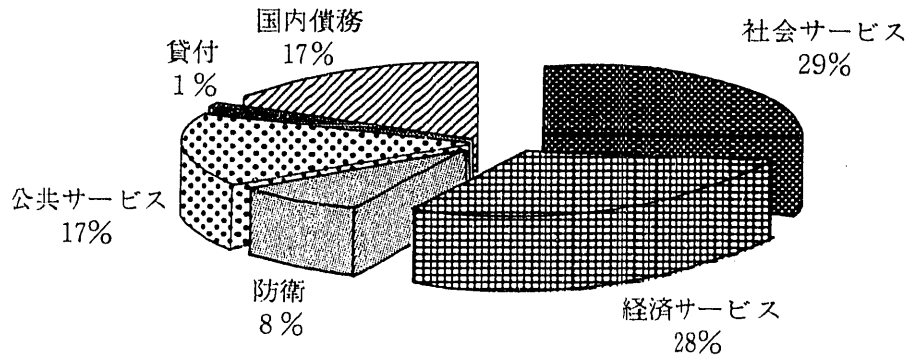
貧困状況を都市と農村で比較すると、都市では40%、農村では54%という統計が国連から出されている。貧困は都市よりも農村で深刻であるといえる。このような貧困層に対する社会保障給付支出は、GDP比で1.2%と低く、公的な社会サービスは貧困世帯の最低生活を保障する段階にはない状況である。



資料：「1996年度フィリピン年次報告」、国家統計局

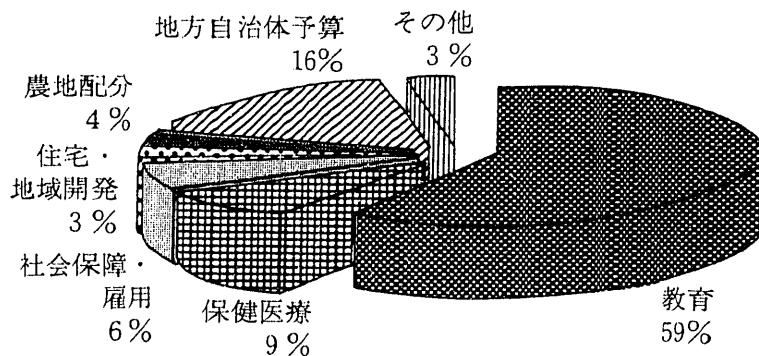
図1 1997年度年齢別人口動態予測





資料：「1996年度フィリピン年次報告」より作成，国家統計局

図2 1996年度国家歳出内訳



資料：「1996年度フィリピン年次報告」より作成，国家統計局

図3 1996年度社会サービス歳出内訳

### 3 国家歳出の構成と割合

1996年度のフィリピン政府の歳出を見ると、図2と図3に示されているとおり社会サービスへの歳出が29%と最も高いが、社会サービスの内訳では社会保障・労働雇用の割合は6%にとどまっている。債務の支払いは17%となっているが、これは対内債務の利息の支払いに回ったもので対外債務を含めると歳出に占める利息の支払いは歳出の40%に達している。債務の支払いは表1に示されるように、年々上昇しており、国家予算の社会サービス予算を圧迫している。

### IV フィリピンの社会保障制度

前節で述べたように、フィリピン社会は貧困という大きな社会問題を抱え、フィリピン政府はすべての国民に社会保障を提供することは困難であり、社会保険や年金保険などは皆保険制度を導入していない。また、日本の生活保護などの公的扶助も制度としてはない。しかし、社会保障制度として、公務員と民間の被雇用者を対象とする二つの社会保障制度がある。次節において、それぞれの社会保障制度の概要と現状について述べる。

表1 対外債務残高推移

(単位：百万ドル)

	1990年	1991年	1992年	1993年	1994年	1995年
〈期間別〉						
中期	24,173	25,129	25,678	29,247	31,982	33,430
(うちIMF)	997	1,165	1,183	1,312	1,139	1,150
短期	4,376	4,827	5,256	5,035	5,716	5,612
合計	28,549	29,956	30,934	34,282	37,698	39,042
〈借り手別〉						
金融部門	7,805	7,465	4,214	2,403	3,546	3,361
中央銀行	5,481	5,325	2,303	1,288	855	1,109
商業銀行	2,324	2,140	1,911	1,115	2,691	2,252
非金融部門	20,744	22,491	26,720	31,879	34,152	35,681
公的部門	16,958	18,543	21,745	26,583	27,193	28,291
民間部門	3,786	4,038	4,975	5,296	6,959	7,390
合計	28,549	29,596	30,934	34,282	37,698	39,042

注：各年末の残高。ただし、95年は3月末。

資料：フィリピン中央銀行

## V 公務員を対象とした社会保障制度

1934年に制定されたフィリピン独立法（タイティング・マクダフィー法）によって、米国の植民地下にあったフィリピンは、独立準備を進めていた。1935年には自治政府コモンウェルスを発足させた。このような状況の中で、公務員を対象とする社会保障制度（The Government Social Security System：以下GSISと略す）はフィリピン政府機関で働く公務員の福祉の向上を目的として1936年11月14日に共和国法186として成立した。GSISは以下のような変遷をたどってきた。

### 1 GSISの変遷

1937年 GSISは原資20,000ペソによって開始され、58人の公務員が加入した。  
1941年 第2次世界大戦が勃発し、GSISは

一時解体した。

1945年 戦争の終結により、12月からGSISは事業を再開した。  
1951年 共和国法660の制定により、共和国法186が改訂され、公務員の退職金の給付が盛り込まれた。  
1967年 共和国法4968の制定により、共和国法186が改訂され、年金金額および慰労金給付額が増額された。  
1969年 医療保険（メディケア）が設定され、GSISが公務員のための医療保険プログラムの運営の主体となる。  
1974年 埋葬料給付が増額された。  
1975年 国家保険基金が設定され、被雇用者が傷病、もしくは死亡した場合に現金および医療給付が支給されることになった。  
1977年 5月、大統領令1146の制定により、GSIS憲章が改訂され、社会保障や

- 保険給付の内容が拡大する基盤を築いた。12月、年金金額が5%増額された。
- 1979年 警察官の退職プログラムに関する覚書をフィリピン国家警察と交す。
- 1981年 GSIS による56の住宅供給事業によって、55,000世帯が住宅を取得する。
- 1989年 小規模産業振興策として、協同組合や個人に対して融資を開始する。
- 1993年 地方自治体に対して、融資を開始する。また、不動産開発業者に対して土地の取得、プラントや設備の革新するための商業融資を開始する。
- 1995年 共和国法660および大統領令1146の下で、障害をもつ退職者への介護人手当金を給付することになった。
- 1997年 共和国法8291 (別名, GSIS 法) の制定により、共和国法1146が改訂され、被保険者のニーズへの効果的対応を図るために、GSIS の権限と機能を強化することが承認された。

## 2 現行のGSISの給付の種類と内容

GSIS には現在強制加入保険と付加生命保険の2種類がある。各々保険の給付の種類と内容について説明する。

### (1) 強制加入生命保険

#### (Compulsory Life Insurance)

公務員はこの保険への強制加入が義務付けられており、以下の給付が受けられる。

#### ①死亡保険給付

被保険者が死亡した際、指定受取人もしくは指定受取人がいない場合は法定相続人に対して契約書に記載された額面の総額が支払われる。

#### ②事故死亡保険給付

被保険者が事故によって死亡した際、指定受取人もしくは法定相続人に対して額面の2倍の保険金が支払われる。

#### ③後遺障害保険給付 (Permanent Total Disability)

被保険者が障害を負ってから毎月の掛け金の支払いを放棄した場合、もしくは障害が継続する間、労働災害保険から療養保障および休業保障が支払われる。また、最低36ヵ月分の掛け金を支払った者に対して基本額の障害年金が毎月支払われる。

#### ④埋葬料給付 (Funeral Benefit)

最低20年間雇用された被保険者または退職者が死亡した際に、埋葬に用いた支出を証明することを条件として、配偶者もしくは嫡出子に対して10,000ペソが埋葬料として給付される。

#### ⑤傷病期間の収入給付 (Sickness Income Benefit)

疾病もしくは怪我により就業できない場合、日当額が収入として給付される。

#### ⑥退職金給付 (Retirement Benefit)

制定された共和国法660, 共和国法1616, 大統領令1146に基づいて退職一時金および退職年金が被保険者に給付される。

#### ⑦寡婦・遺児年金給付 (Survivorship)

被保険者が死亡後、生存している配偶者と被扶養となる嫡出子に対して年金が毎月給付される。

### (2) 任意生命保険給付

#### (Optional Life Insurance)

任意生命保険は、強制保険加入者が任意に加入する無制限生命保険であり、満期、解約時には掛け金が還付され、個人加入者もしくはグループ加入者が事故によって死亡した際には死亡保険金が給付される。

上記の強制加入、任意生命保険の給付に加え、医療保険や被雇用者への補償などの各種保険給付がある。

(3) 特別保険給付

①死亡給付

バランガイ（フィリピンの最小行政単位：日本では「村」に相当する）の長を対象に20,000ペソ、バランガイ組織の役員には10,000ペソが支給され、バランガイ組織の長が職務中に殺害された場合は、2倍の補償が受けられる。

②埋葬料給付

被保険者が死亡し、葬儀の手当てとして2,000ペソが遺族に支給される。

(4) 疾病関連の給付

(Benefits for Sickness-Related)

メディケアと呼ばれる医療保険のもとに入院、治療、手術に必要な医療費の一部が給付される。

(5) 被雇用者補償

(Employee Compensation)

この補償は、死亡、障害時の現金収入補償、病気、怪我による治療および関連サービスの補償、終身障害のリハビリテーション補償、埋葬料給付から構成されている。

(6) 付加給付

この補償は強制保険および任意保険のポリシーに記された契約に従って、事故による死亡保険給付、クリスマス現金見舞金として退職者、年金受給者、障害を負った年金受給者、死亡した年金受給者の被扶養者に支給される。共和国法660と大統領令1146の適用を受ける障害のある退職者は介護人の手当金の支給を受けられる。

これらの他、住宅ローンなどの貸付プログラムがある。

3 GSIS の給付内容の進展

1997年には共和国法8291が制定され、給付の種類および給付額に進展が見られた。本法のもとで進展が見られた主な点についてその特徴を述べる。

(1) 保険料負担割合の変更

保険料の支払いは、月額報酬の金額に従って、被雇用者と雇用主によって分担される。分担額は、表2が示すように、月額報酬額が10,000ペソ以下と10,000ペソを超える場合によって被雇用者分担割合は異なる。

(2) 月額基本年金の保障額の変更

退職者および障害ある年金生活者、および20年以下の期間にわたり就業した退職者に対して、最低月額年金1,300ペソを保障している。他方、本法律の施行後に、退職する者、障害を負った者で少なくとも20年間雇用されている場合、最低月額年金として2,400ペソが保障されることになる。

最高月額年金額としては、表3に示されているとおり、平均月額報酬が少なくとも10,000ペソで、33.64年雇用された者は、9,000ペソの月額年金基本額を受給することになる。

(3) 離職給付、失業給付の新設

この法律によって、GSISは退職給付、障害給付、寡婦・遺児給付、死亡給付に加え離職給付、失業給付を新設した。離職した場合、離職した時点で月額年金の基本額の18倍の現金給付が本

表2 GSIS 保険料分担割合

月額報酬	保険料分担割合	
	被用者	事業主
10,000ペソ以下	9%	12%
10,000ペソを超える	2%	12%

資料：GSIS 発行 *General Primer*

表3 月額基本年金最高額の設定  
(単位：ペソ (1ペソ=4円))

年間月額報酬	月額基本年金最高額	条件とされる雇用年数
7,000	6,300	32.73
8,000	7,200	33.10
9,000	8,100	33.40
10,000	9,000	33.64

資料：GSIS発行 General Primer

人に支払われ、少なくとも在職期間が15年間あり、60歳未満である場合は、60歳になった時点から年金の支給が開始される。一方、失業については、職場組織の再編、縮小、もしくは民営化によって本人の意思に反して離職せざるをえない者に対して失業給付が支給されるようになった。

〈離職給付事例〉—ボウティスタ氏のケース—  
受給条件：

- 被保険者は少なくとも3年以上15年以下の期間勤務し、後遺障害年金を受給していないことを条件として、60歳になった時点もしくは退職したいいずれかの時点で、平均月額報酬の100%相当を勤続年数分受給することができる。
- 被保険者は少なくとも15年間公務員として働き、60歳未満で退職した場合、18ヵ月分に相当する平均月額年金額を退職の時点で退職金として受給することができる。

ボウティスタ氏は7年間公務員として働き、60歳で退職した。退職に際して離職給付として以下の給付金を受けることができる。

就労期間 月数 月額報酬額 (ペソ)

1992年1月1日～8月31日	8	8,000
1992年9月1日～93年12月31日	16	9,500
1994年1月1日～6月30日	6	10,500
1994年7月～95年6月30日	12	無給休職
1995年7月1日～12月	6	10,500
1996年1月1日～12月	12	12,500
1997年1月1日～6月30日	6	15,000

ステップ1：平均月額報酬金額の算定

平均月額報酬 = 過去36ヵ月間に受け取った  
報酬額の合計 ÷ 36ヵ月

$$11,750 \text{ペソ} = [(6 \times 9,500 \text{ペソ}) + (12 \times 10,500 \text{ペソ}) + (12 \times 12,500 \text{ペソ}) + (6 \times 15,000 \text{ペソ})] \div 36 \text{ヵ月}$$

※ただし、平均月額額は10,000ペソを超えないものとする。

ステップ2：平均月額報酬の再評価の計算

$$\begin{aligned} \text{平均月額報酬再評価額} &= \text{平均月額報酬} \\ &+ 700 \text{ペソ} \\ &= 10,700 \text{ペソ} \end{aligned}$$

$$10,700 \text{ペソ} = 10,000 \text{ペソ} + 700 \text{ペソ}$$

ステップ3：離職給付金の計算

ボウティスタ氏が受給できる離職給付額は以下のとおりである。

$$\begin{aligned} \text{離職給付額} &= 100\% \times \text{平均月額報酬} \\ &\quad \times \text{勤続年数} \\ 70,000 \text{ペソ} &= 100\% \times (10,000 \text{ペソ}) \times (7 \text{年}) \end{aligned}$$

〈失業給付条件および支給期間〉

- 受給条件：

正規職員で共和国法8291に規定する12ヵ月分の納付金を納付済であることが条件とされる。

○ 受給金額：

失業給付金は平均月額報酬の50%相当が現金で給付される。失業給付金の受給期間は勤続年数によって異なるが、2ヵ月から最高6ヵ月の期間とされている。失業給付金の支給は以下の予定に従って支払われる。

納付期間	給付期間
・ 1年以上3年未満	2ヵ月間
・ 3年以上6年未満	3ヵ月間
・ 6年以上9年未満	4ヵ月間
・ 9年以上11年未満	5ヵ月間
・ 11年以上15年未満	6ヵ月間

尚、15年以上勤務した場合は、離職給付もしくは退職給付金を受け取ることになる。

(4) 退職年金給付額の改善

大統領令1146においては、退職の時点で月額年金基本額の52.17ヵ月分の支給であったのに対して、共和国法8291では60ヵ月分の支給となり、年金基本額の8ヵ月分と大きく上昇した。また、大統領令1146においては平均月額報酬の上限が3,000ペソであったのに対して、新法では10,000ペソ(約270%)へと増額された。平均月額報酬額再評価額についても大統領令1146では平均月額報酬に140ペソが加算されていたが、共和国法8291では平均月額報酬に700ペソが加算されるようになった。

退職年金の受給条件や支給方法を述べるとともに、事例をとおしてどのように退職年金が算定されるかを説明する。

○ 退職者の受給条件

- ・ 受給対象者は少なくとも15年間雇用されていること。
- ・ 受給対象者は退職時に少なくとも60歳に達していること。
- ・ 受給対象者は後遺障害によって年金給付を

受けていないこと。

○ 一時退職金給付の選択の権利

- ・ 選択肢1：5年分(60ヵ月×月額年金基本額)を受け、その後、5年が経過した時点で毎月基本年金を受給する。
- ・ 選択肢2：月額年金基本額の18ヵ月分を現金で受け取ると同時に、退職後から毎月基本年金を受給する。

<年金受給事例> — ラミレス氏のケース —

ラミレス氏は60歳で、公務員として35年間働いてきた。彼は33年間勤続した時点で1年間の無給休職を行い、1年後職場に復帰して定年になるまで2年間働いた。退職時に5年間分の退職年金を一時金として受け取った。退職後5年を経て毎月どのくらいの年金を月額受けることができるのだろうか。

就業期間	就業月数	受給月額報酬額(ペソ)
1992年1月1日～8月31日	8ヵ月	8,000
1992年9月1日～93年12月31日	16ヵ月	9,500
1994年1月1日～6月30日	6ヵ月	10,500
1994年7月1日～95年6月30日	12ヵ月	無給休職期間
1995年7月1日～12月31日	6ヵ月	10,500
1996年1月1日～12月31日	12ヵ月	12,500
1997年1月1日～6月30日	6ヵ月	15,000

ステップ1 平均月額報酬の算出方法

平均月額報酬 = 退職前の36ヵ月の就業期間中に受けた報酬額の合計 ÷ 36ヵ月

$$11,750 \text{ ペソ} = \left[ (6 \text{ ヵ月} \times 9,500 \text{ ペソ}) + (12 \text{ ヵ月} \times 10,500 \text{ ペソ}) + (12 \text{ ヵ月} \times 12,500 \text{ ペソ}) + (6 \text{ ヵ月} \times 15,000 \text{ ペソ}) \right] \div 36 \text{ ヵ月}$$

すなわち、平均月額報酬の上限は10,000ペソと定められているため、11,750ペソは10,000ペソとなる。

ステップ2 平均月額報酬の再評価額の算定

$$\text{平均月額報酬再評価額} = \text{平均月額報酬} + 700 \text{ペソ}$$

注：ただし本計算式は平均月額報酬が10,000ペソを超える場合のものである。

すなわち、ラミレス氏の場合は、10,000ペソ + 700ペソ = 10,700ペソとなる。

ステップ3 月額年金基本額の算定

ラミレス氏の勤務年数は15年以上であるため、下記の計算式を用いる。ただし、月額年金基本額は、平均月額報酬の90%もしくは9,000ペソを超えないものとする。

$$\begin{aligned} \text{月額年金基本額} &= 37.5\% \\ &\quad \times \text{平均月額報酬再評価額} \\ &\quad + 2.5\% \times \text{平均月額再評価額} \\ &\quad \times (\text{勤務年数} - 15 \text{年}) \\ 9,362.50 \text{ペソ} &= \{.375 \times 10,700 \text{ペソ}\} \\ &\quad + \{.25 \times (35 - 15) \\ &\quad \times 10,700 \text{ペソ}\} \end{aligned}$$

上記のようにラミレス氏の場合は、9,000ペソを超えるため9,000ペソと調整される。すなわち、ラミレス氏は5年後に毎月9,000ペソを月額年金としてGSISから受け取ることになる。

**VI 民間被用者を対象とした社会保障制度**

GSISが1936年に制定されたのに対して、民間で雇用されている者への社会保障制度として、1954年に共和国法1161が成立した。この社会保障制度は、雇用主が被用者を民間保険会社の保険に加入させている場合は、社会保険に加

入を免除していた。このことについて労働組合などの被雇用者の福祉を推進するグループから強い要請があり、1957年に本法が改正され、雇用主が加入すると同時に被用者の加入も義務付けた。民間の被用者の社会保障を推進するため社会保険庁 (Social Security System: 以下SSSと略す) が運営を任されることになった。

**1 加入対象者**

(1) 強制加入対象者

①雇用主

被用者があり、営利および非営利を目的とする活動を営む事業主

②被用者

- ・61歳未満の民間企業労働者
- ・少なくとも1,000ペソの報酬を得ている家政婦 (1993年から)
- ・船員 (外国船籍を含む) (1988年から)

③自営業者 (1980年から)

60歳未満で少なくとも毎月1,800ペソの収入がある自営業者

(2) 任意加入対象者

①離職者

離職者で本保険に継続加入の意思のある者

②外国の政府機関で雇用されている者

外国の政府機関や国際機関で働く者で、その機関が社会保険庁と覚書を交している場合、任意加入できる。

③二国間協定を締結している外国で働く出稼ぎ労働者

英国政府のようにフィリピン政府と二国間協定を締結している国で正規に就労しているフィリピン人労働者は加入できる。

④政府が認定する海外契約労働者

外国人の雇用主によってリクルートされた60

歳を超えていないフィリピン人で、毎月少なくとも750ペソの収入を得ている場合は加入できる。ただし、フィリピン海外雇用庁から契約証明を受けていることが条件とされる。

#### ⑤被保険者の配偶者 (1995年から)

被保険者と正式に婚姻しており、就労していない配偶者は加入ができる。ただし、納付保険額は、被保険者の報酬ランクより50%低い報酬ランクの掛け金額を納付することになる。

## 2 SSS の給付の種類および給付内容

SSS のプログラムは、社会・年金保険、医療保険、労働災害保険から構成されている。以下、各種保険の給付内容について述べてみたい。

### (1) 社会・年金保険

#### ①疾病給付 (Sickness benefit)

傷病により就業できなくなった場合、一日の平均報酬額の90%を現金給付金として受け取ることができる。受給条件として、傷病により4日以上にわたり就業が不可能で、12ヵ月間に3ヵ月分の掛け金を納付していることとしている。ただし、雇用主が定める有給療養日数を消化していることが条件とされる。傷病が発生した時点で離職しているケースについては、前雇用主もしくはSSSに任意継続加入をしていることを通知しなければならない。給付期間は年120日までとされ、翌年にまたがる場合は240日まで延長することができる。それ以上長期にわたる時は障害保険が適用される。

#### ②出産給付 (Maternity benefit)

被保険者が自然分娩による出産、流産もしくは医学的に必要と認められる人口中絶を行った場合、60日分の手当が支給される。帝王切開手術による分娩の場合は、78日分の手当が支給される。離職していても、被用者が離職以前に妊

娠している場合は、雇用主から離職日の証明を受けることによって、本給付を受けることが可能となる。本給付は第4子まで適応される。

#### ③障害給付 (Disability benefit)

被保険者の障害の程度に応じて、手当が支給される。表4に示されているとおり、障害の程度とは、部分障害と完全障害に分けられる。完全障害については、保険料を36ヵ月納付していることを条件として、一生涯にわたり年金を受給することができる。この条件に満たない場合は、一時金が給付される。障害が原因で本人が死亡した場合、障害給付は再婚していない配偶者、もしくは未成年の子供に対して継続支給される。部分障害については、36ヵ月分の保険料が納付されていることが条件とされ、支給期間は3ヵ月から50ヵ月までの範囲で支給される。保険料の納付期間が条件に満たない場合は、減額一時金が給付される。1ヵ月の最低給付額は、保険料の納付期間が120ヵ月以上ある場合は1,000ペソとなり、36ヵ月以上120ヵ月未満の者に対しては800ペソが最低保障される。この他に、完全障害の場合は生涯年金に加えて障害補足給付 (Supplement disability benefit) が一生涯にわたり毎月500ペソ支給される。

#### ④退職給付 (Retirement benefit)

次の条件を満たしている場合、被保険者は退職後に以下の給付を受けることができる。

- ・ 120ヵ月以上保険料を納付し、60歳に達している場合
- ・ 120ヵ月以上保険料を納付し、60歳に達している場合で、就労しているが月収が300ペソ以下の場合
- ・ 120ヵ月以上保険料を納付し、就労していても65歳に達している場合

120ヵ月以上の保険料の納付者には、月額最低



表4 障害給付の対象障害分類

部分障害		完全障害
1. 手の親指欠損	10. 足の人差指欠損	1. 両眼視力喪失
2. 手の人差指欠損	11. 足の中指欠損	2. 両肢欠損
3. 手の中指欠損	12. 足の薬指欠損	3. 両肢完全麻痺
4. 手の薬指欠損	13. 片手の親指欠損	4. 脳損傷
5. 手の小指欠損	14. 片腕欠損	5. その他 SSS が認定した障害
6. 片耳聴力喪失	15. 片足下肢欠損	
7. 両耳聴力喪失	16. 片耳欠損	
8. 片目視力喪失	17. 両耳欠損	
9. 足の親指欠損		

資料：1997年 SSS 加入者手引き

年金額として、1,000ペソが保障される。納付期間が240ヵ月以上ある場合は、1,200ペソが最低保障される。納付期間が120ヵ月に満たない場合でも、任意に納付を継続することができる。任意継続しない場合は、既に納めた納付金の全額と利息分の還付を受けることができる。仮に年金受給中に本人が死亡した場合、配偶者または21歳未満の扶養を受けている子供に毎月100%の年金額が支給される。

#### ⑤死亡給付 (Death benefit)

36ヵ月の保険料納付が既に完了している場合、扶養されている配偶者または21歳未満の子供に死亡給付が支給される。配偶者および子供がいなかった場合には被保険者の親、非嫡出子もしくは孫が相続できる。死亡給付金の受け取り方法は月払年金と年金の一時金があるが、保険料納付期間が36ヵ月未満である場合は、年金の一時金のみが遺族に支給されることになる。加入期間が36ヵ月以上ある場合は月額800ペソが最低保障される。120ヵ月以上の場合の最低保障額は1,000ペソである。

#### ⑥第13ヵ月年金給付

死亡年金、障害年金、退職年金の受給者に対して、第13ヵ月年金給付として1ヵ月分の年金額が給付される。

#### ⑦扶養加算給付

退職年金、死亡年金、障害年金の受給者に対して、月額年金受給額に10%もしくは150ペソ加算された金額が加算給付として支給される。被扶養にある子供は第5子までが対象となる。

1997年の社会・年金保険給付の種類、給付条件および給付額について1995年のものと比較してみたが、内容に関して改正は見受けられない。

### 3 医療保険

医療保険はメディケアと呼ばれ、傷病による入院および治療に関わる医療費の保障を目的としている。受給対象者は、被用者本人にとどまらず、被扶養にある配偶者や21歳未満もしくは経済的能力に欠ける子供、および親となっている。少なくとも3ヵ月分の保険料を既に納付していることを条件として給付される。給付内容は以下に示すとおりである。

表5 入院治療に関わる1日の給付額

〔単位：ペソ（1ペソ＝4円）〕

項目	第1種 病院	第2種 病院	第3種 病院
1. 入院費用	85	150	200
2. 治療費用			
① A ケース			
・薬剤費用	895	1,185	1,525
・X線検査費用および その他の検査費用	225	540	955
② B ケース			
・薬剤費用	2,025	2,430	4,375
・X線検査費用および その他の検査費用	490	1,245	1,890
③ C ケース			6,255
・薬剤費用	—	5,475	5,770
・X線検査費用および その他の検査費用	—	2,430	
3. 手術室使用料			
下級室料	225	445	705
中級室料	—	760	900
上級室料	—	1,440	2,325

資料：「1997年 SSS 加入者手引き」より作成

## (1) 入院給付

病院の診療水準や規模によって3等級に分けられており、入院給付額についても等級によって異なる。給付対象となる傷病についても a. 標準疾病, b. 集中治療室を利用する傷病, c. 高度医療を必要とする傷病と3種類に分類されており、病院の等級とともに傷病の種類によって給付額は異なっている（表5）。

1997年の入院給付額と1995年のものを比較してみると、2年間で約34%平均で給付額が増額されている。

## (2) 医療専門家の専門料金給付

フィリピンでは外来の場合であっても医師から診療を受けると、患者は専門料金として医療専門家に支払う制度を採用している。メディケアでは入院診療におけるこの専門料金の一部給

表6 医師専門料給付額の上限

〔単位：ペソ（1ペソ＝4円）〕

分類	上限額
1. A ケース ・一般医 ・専門医	450 675
2. B および C ケース ・一般医 ・専門医	675 1,125
3. 外科医	10,620

資料：「1997年 SSS 加入者手引き」より作成

付を行っている。表6に示すとおり各々のケースにおいて支給額の上限が設定されている。基本的には一回の入院において、一般医への専門料金の支給額を85ペソとしており、専門医については120ペソが支給される。1997年の給付額は、1995年に比べると34%増額されている。

この他、麻酔医の専門料金給付として、外科医の専門料金の30%を給付額と規定し、上限を3,190ペソとしている。家族計画に関わる外科手術を受ける場合、専門料金の補助金が給付される。

## 4 労働災害保険 (Employees Compensation)

労働災害保険は、就業中に被った傷病によって障害を負ったり、死亡した場合、被保険者に治療や経済的な保障を行うことを目的としている。労働災害保障は SSS の下に提供されている他の諸給付とともに支給される。本保険の掛け金の納付は雇用主のみが義務を負うものであり、納付金額は被用者の報酬額によって異なる。給付内容は以下の3つに分けられている。

## (1) 入院治療給付

就業中に傷病にかかり入院した場合、診療、医療機器および治療に必要な薬などの費用に対して給付される。また、本給付の条件として

SSS の指定病院および医師によって入院治療が行われる場合に限り支給される。

## (2) リハビリテーション給付

内科、外科および病院治療でリハビリテーション・サービスを受ける場合に給付が支給される。また、障害のある被保険者が機能回復を図る上で必要なリハビリテーション・プログラムに対しても給付対象となっている。

## (3) 現金収入給付

### ①一時的障害および疾病給付

傷病により入院したため収入が得られない場合、一日の標準報酬の90%相当の現金給付が行われる。一日の給付額の上限は200ペソとされ、支給日数は連続で120日以内と定められている。ただし、治療が長期化する場合に限っては、240日まで支給が延長される。

### ②後遺障害補償

被保険者が就業中に負傷し、生涯にわたって障害者となった場合、後遺障害給付が支給される。また、扶養されている子供は後遺障害給付額の10%が被扶養者手当として加算される。加算対象は第5子までと規定されている。ただし、障害を負っていても十分な報酬を得る職業に就いた場合は5年間給付を受けられるが、その後は終了する。

### ③一時的障害補償

被保険者が就業中に負傷して一時的な障害を負った場合、後遺障害と同額が保障されるが、個々の障害によって支給期間は制限される。障害が一年以内に完治した場合は、補償の一時金が支給される。後遺障害および一時的障害給付受給者には、1993年より月額575ペソが付加給付されている。

### ④死亡補償

上述した障害補償受給者が死亡した場合、扶

養家族に受給権が移行するが、受給額は変更されない。また、埋葬料として10,000ペソが支給される。

## (4) 事例から見る年金受給者の満足度

〈年金受給事例〉—シルビア・リエザさんのケース—

公立高校で10年間、私立大学で12年間教師として働いたシルビア・リエザさんは年金を受給しているが、定年後の年金生活についてインタビューを行った。

リエザさんは1920年にマニラ市に隣接するマングロン市に生まれ、1940年に大学の教育学部を卒業した。夫の転勤でルソン島南部のナガ市に移り、1966年から公立高校で英語を教えた。1972年に両親が続けて死亡し、一人っ子であったため夫と3人の子供と一緒にマングロン市の実家に移った。そこで公立高校の英語教師として働き、1974年に校長となった。1976年に転職をしてマニラの私立大学で英語とスペイン語の専任講師となった。1988年に68歳で退職した。

彼女は公立高校で働いていた10年間は公務員を対象とするGSISの保険に加入し、私立大学での12年間は民間の被雇用者を対象とするSSSに加入した。現在、毎月SSSから1,380ペソの年金を受けている。

現在、彼女は親から財産として譲り受けた家売り、その収入の一部で郊外に小さな家を購入し、独り暮らしをしている。ただし、末子の娘が隣りに住んでいる。彼女によると、毎月生活費として15,000ペソが必要であり、年金は生活を支えるというよりもこづかい銭にしかならないという。彼女が独り暮らしを可能にしているものは、親の遺産である土地と家の売却によって入ったお金を銀行に定期預金しており、その利息によって毎月の必要な生活費を確保して

いる。

## VII まとめ

GSIS と SSS はともに各種の給付額が定期的に増額されおり、特に民間の被用者の加入者の継続的な増加が見られる(表7)。この背景には1992年より現フィリピン大統領の経済開発計画により進められている工業化政策により雇用の機会が増大したと指摘できる。加入者の増加

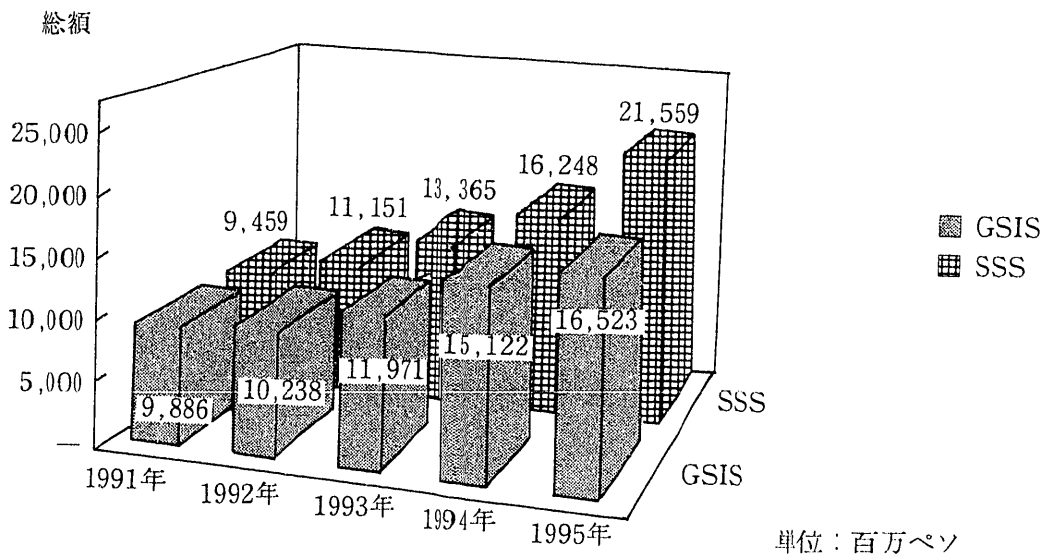
に伴い、保険金の納入額も安定した伸びを示している(図4)。両社会保障制度は安定した財源を利用して貸付などのプログラムを設定して資金の効果的な運用に努めている。SSS, GSISは社会保障サービスを供給する機能に加え、金融機関の機能が付加されている点特徴的である。また、近年になってコンピューターのオンラインシステムを導入して加入者へのサービスの迅速化、効率化が進められている。

GSIS では離職や失業給付などを新設して、

表7 過去5年間における SSS 加入者数の推移

年	被用者			事業主		
	累計会員数	新規会員数	増加割合	累計事業主数	新規事業主	増加割合
1992	13,779,461	538,883	4%	408,926	23,508	6%
1993	14,530,790	751,329	5%	424,783	15,875	4%
1994	15,472,433	941,643	6%	454,623	29,840	7%
1995	16,594,396	1,121,963	7%	480,780	26,157	5%
1996	17,803,046	1,208,650	7%	503,685	22,905	5%

資料：1996年度 SSS 年次報告より作成



資料：1996年 GSIS, SSS 年次報告より作成

図4 GSIS と SSS の保険料納付額の推移

加入者の個別ニーズへの対応の努力が見られ、GSISの退職年金はSSSのそれに比べると、退職後の生活の保障をかなり高めている。反面、事例に見られるように、SSSの退職年金は生活の基本的な必要に十分応えられていない。GSISとSSSの支給額に差がある。貧困線を平均的世帯で3,606ペソとしている点から、平均月額を見ると貧困線の半分程度である。定年後の基本的な生活を保障していないのが現状である。このような状況の中で、フィリピンでは家族構成員による相互扶助の機能によって定年後は余裕のある子供が親を扶養することが義務として行われている。このようなことから老人ホームの数は少ない。しかし、農村から都市へと若い世代が移り、将来的には農村の高齢化や都市の核家族化が進むことにより社会保障の役割も高まることが予想される。

また、最近、民間企業で働く何人かのフィリピン人にインタビューをする機会をとおして、加入者にとって医療保険が大きな役割を果たしていることがわかった。低賃金と貯蓄の少ない被用者にとって、医療費は生活を圧迫するものであり、傷病による治療や入院には医療保険が欠かせないものとなっている。本社会保障の医療保険では入院や高額な手術などを受ける場合は、十分でないため、民間会社では民間の保険会社が提供している医療保険を併用する傾向があり、SSSの給付額の不足を独自に補って対応を行っている。GSIS、SSSは納付金の増加と資金の投資により基金を増やし、加入者の生活の必要に応えるために量的および質的な改善がさらに求められている。

## VIII おわりに

フィリピンの社会保障制度の現状を中心に述べてきたが、政府には生活保護もしくは公的扶助の制度がないため、貧困や失業状況に陥った世帯には何らのサービスを提供していない。

近年のフィリピン経済の発展は外資の導入によって支えられてきたが、アジアの経済危機がフィリピンに波及し、外国企業や国内企業の事業の縮小や倒産によって、失業率の悪化が危惧される。このように国内の経済不振より、政府は貧困に陥ってしまう国民の社会的救済を広い意味での社会保障という視点から取り組むことが課題である。

### 参考文献

- “General Primer”, GSIS, 1997.
- “1996 Philippine Statistical Year Book”, Manila, Philippines, National Statistical Coordination Board, 1997.
- “Philippine Free Press, No. 22, Volume LXXXVIII”, Free Press, May 31, 1997.
- “Information Manual”, Social Security System, 1994.
- “Training Manual”, Social Security System, 1995.
- “Republic Act. No. 8282”, Social Security System, 1997.
- “Guide Book for SSS members”, Social Security System, 1997.
- “Human Development Report 1996”, UNDP, New York, Oxford University Press, 1996.
- 『世界子供白書 1996年版』ユニセフ 1996年。
- 『フィリピン』開発途上国別経済協力シリーズ第6版, 国際協力推進協会 1996年。
- 榊原芳雄著『フィリピン経済入門』日本評論社 1994年。
- 綾部恒雄・石井米雄編『もっと知りたいフィリピン』

ン』弘文堂 1995年。

(はらしま・ひろし

ルーテル学院大学専任講師)

## ハイブリッド型企業年金制度に関する調査研究

—キャッシュバランスプランを中心に—

新 開 保 彦

### はじめに

現在、日本では公私を問わず年金制度の議論が盛んである。公的年金制度については、1997年12月に厚生省が次期年金制度改正に向けて「5つの選択肢」を国民に提示したことをきっかけに、適正給付水準および世代間公平性といった視点からの議論が行われている。また企業年金制度については、近年確定給付型企業年金プラン（以下：DBプラン）から確定拠出型企業年金プラン（以下：DCプラン）への移行可能性が論議されてきたが、98年に入って政府与党の緊急国民経済対策にアメリカの401(k)プランに類似する制度の導入検討が盛り込まれたことにより、導入に向けての動きが本格化する可能性が高くなった。この背景には、経済の長期低迷に伴う運用環境の悪化により、年金プランに対する企業の拠出負担が著しく増加し、企業経営を圧迫している問題や、現行のDBプランでは雇用の流動化に十分対応できず、労働市場に悪影響を与えているのではないかといった問題がある。

DCプランの普及が進むアメリカの企業年金制度については、その制度内容や会計基準、運用手法などが調査・研究の対象とされ、既にその成果が様々な形で公表されている。しかし、

ややもするとアメリカの企業年金制度はDCプラン一色のような印象を受けることも少なくないが、それは必ずしも正しくない。確かに、年々伝統的なDBプランを提供する企業の割合は減少しつつあるが、それでも大企業を中心に多くの企業がDBプランの提供を継続しており、また本稿のテーマであるDBプランとDCプランの中間に位置する制度（これをハイブリッド型企業年金制度と呼ぶ）も徐々にではあるが普及し始めている。

本稿ではDBプランとDCプランの折衷プランであるハイブリッド型企業年金制度（以下：ハイブリッドプラン）に着目し、特に「DBプランとして存続させながらも、雇用の流動化に対応できる方式」であるキャッシュバランスプランを中心に整理を試みることにする。日本における企業年金制度は退職金制度との関連も深く、DBプランからDCプランへの移行には困難を伴うことが予想される。おそらく、DBプランかDCプランかという単純な二者択一の議論ですべてを解決することは難しいだろう。その場合、折衷案としてアメリカのハイブリッドプランに類する年金制度を採用する企業の出現も否定できないと考えたからである。

## I ハイブリッドプランとは何か

アメリカの企業年金制度は、大きく DB プランと DC プランの 2 つに分類することができる。DB プランと DC プランはそれぞれ長所と短所を持っているが、アメリカでは近年働き方に対する考え方が多様化し、雇用の流動化が進む中で、DC プランの持つ長所、すなわち個人別勘定やポータビリティといった点に注目が集まるようになった。DC プランは、とりわけ若い労働者や収入の高い労働者から、非常に理解しやすいプランとして多くの支持を受けた。DC プランの代表である 401(k) プランが急速に普及し続けていることは、周知のとおりである。DC プランの多くは、既に DB プランを持つ大企業における補完的な年金プランとして、あるいは DB プランを持たない中小企業における主たる年金プランとして導入されている。

一方、主に大企業で導入されている DB プランにおいても、労働者から理解と支持を得られるような制度へ変えていこうという動きが、徐々にではあるがみられるようになった。その動きの一つが、ハイブリッドプランと呼ばれる制度への移行である。ただし、ハイブリッドプランとは、DB プランと DC プランの両方の性格を持つ年金プランに対する総称であり、特定のプランを指す言葉ではない。ハイブリッドプランの種類として、キャッシュバランスプラン、ペンションエクイティプラン、フロアオフセットプラン、ターゲットベネフィットプラン、年齢加重型プロフィットシェアリングプラン、ニューコンパラティブプランなどがある。なお、IRS(内国歳入庁)により、ハイブリッドプランは DB プランに属するか、あるいは DC プラン

に属するかについて、一応定義付けが行われている。EBRI(企業福祉研究所)の資料によると、DB プランに分類されているのはキャッシュバランスプランおよびペンションエクイティプランであり、ターゲットベネフィットプラン、年齢加重型プロフィットシェアリングプラン、ニューコンパラティブプランについては DC プランに分類されている。フロアオフセットプランは、DB プランと DC プランの両方からなるプランであることから、どちらか一方に分類されてはいない。

## II ハイブリッドプランの概要

### 1 キャッシュバランスプラン

#### (1) 導入理由

キャッシュバランスプラン(以下:CBプラン)は、現在アメリカで最も注目されているハイブリッドプランである。既に述べたように、CBプランはテクニカルには DB プランでありながら、ポータビリティや個人別勘定といった DC プランの長所も合わせ持っていることから、日本でも参考となり得る可能性が高い。また、給与の一定割合が積み立てられるという点では通常の DC プランと同様であるが、その運用利率が DC プランのように実績変動型ではなく、あらかじめ決められた利率が適用されるという点に特徴がある。アカウントバランスプラン、キャッシュアカウントプランと呼ばれることもある。

1985年7月、サンフランシスコにある Bank of America Corp. は、コンサルティング会社 Kwasha Lipton Associates が開発した新しいタイプの DB プランを導入した。これが、CBプラン導入の第一号である。それ以来、200社を超



える企業でCBプランが導入されたと言われている。1993年7月に導入したBellsouthの企業内福祉マネージャーは、CBプラン導入の理由について、「我々が従来のDBプランからCBプランに変更した理由は、年金プランをもっと従業員にアピールできる制度にしたかったからだ。企業は年金プランのために多大なコストをかけているにもかかわらず、従業員はそのことを認知していないし、制度内容についてもまったく理解していない。これでは、何のために年金プランを従業員のために提供しているかわからない。我々はこうした状況を変えたかったのだ。」と語っている。もちろん、これは導入理由の一部であろう。企業が新しい年金プランの導入を決定する一般的な要因としては、経済環境の変化、労働人口の構造的変化（勤続期間の変化も含む）、規制や法律の改定、年金給付と報酬の配分バランスの変化、退職準備に関する企業責任の変化、そして新しい年金プランの流行などが挙げられる。なお、通常CBプランについ

ては、企業がDBプランとしての存続を維持しながらも、同時にポータビリティ、個人別勘定、コスト管理などのメリットを制度に取り込みたいと考える場合に導入される。

## (2) 特徴—DBプランとCBプランの類似点・

### 相違点、DCプランとの比較

表1は、DBプランとCBプランの特徴について比較したものである。

最初に、DBプランとCBプランの主な類似点から説明する。まず投資リスクについては、両プランとも企業がリスクを負うということで一致している。DCプランでは、投資リスクについては従業員が責任を負うこととなっている。また、PBGC(Pension Benefit Guaranty Corporation：年金給付保証公庫)への保険料の支払いが義務付けられている点でも一致している。PBGCはDBプラン加入者の基礎退職給付の支払いを保証する公的機関である。DCプランは、PBGCによる保証の対象とされていないため、保険料の支払いは不要である。その他、中

表1 DBプランとCBプランの特徴比較

	DBプラン	CBプラン
年金給付額の計算	最終給与基準 (FAP) もしくは全期間給与基準 (CAP)	全期間給与基準 (CAP)
投資リスク	企業がリスクを負う	企業がリスクを負う
退職前インフレ保護	FAPなら自動的、CAPならプランにより異なる	プランにより異なる
中途引出しサービス	なし	なし
一括受取りオプション	なし	あり
ポータビリティ	なし(特殊なケースを除いて)	あり
IRAへの移管	できない	できる
PBGCへの保険料支払い	あり	あり
個人別勘定	なし	あり(ただし、仮の勘定)
退職後インフレ保護	プランにより異なる	なし
従業員の理解、評価	低い	高い
早期退職を奨励するか	奨励する	奨励しない
将来出世する従業員にとって有利か	FAPなら有利、CAPなら有利ではない	有利ではない
企業によるコストコントロール	CAPなら容易である	容易である

出所：Compensation & Benefits Review, EBRI Issue Brief などをもとに作成。

注：主な相違点に網掛けをしている。

途引出しが認められていないなどの点も共通している。また、言うまでもなく、受給要件や受給権などに関する最低基準については、CBプランではDBプランと同様にERISA (Employee Retirement Income Security Act: エリサ法) の基準が適用される。

次に主な相違点であるが、まず給付一括受取りオプション、ポータビリティ、IRA (Individual Retirement Account: 個人退職積立勘定) への移管が挙げられる。通常のDBプランでは、離職時の給付一括受取りは認められていないことから、離職時に一時金を受取り、それをIRAや他の年金プランへ移管することはできない。従って、ポータビリティ機能を有していないのが一般的である<sup>2)</sup>。一方、CBプランでは、離職時に一時金を受取り、DCプランと同様に、受取った一時金をIRAや他の年金プランへ移管することが可能であり、ポータビリティに関してはDCプランと同様の機能を有していると考えられる。

次に個人別勘定であるが、CBプランでは仮の個人別勘定 (Hypothetical Accounts) が設けられ、現在の残高が示されるようになっている。従って、DCプランと同様に年金給付額を容易に予測することができ、この点が従業員に好感を持って受け入れられる一因になっていると言える<sup>3)</sup>。ただし、これはあくまでも仮の勘定であり、正確にはDCプランにおける個人別勘定とは異なっている。CBプランでは、DCプランにおける算定式によく似た仮の算定式を使って仮の配分額を算出し、さらに標準的な利子分をプラスした合計額を仮の個人勘定に割り当てることにより、従業員に対して給付額の通知を行っている(少なくとも3ヶ月に1回以上)。すなわち、CBプランにおける個人別勘定は現実には

存在しておらず、あくまでも従業員とのコミュニケーションを図るために設けられた仮定の勘定に過ぎないのである。従って、運用についてはDBプランと同様、企業が一括して管理を行っており、従業員が投資ファンドを選択する仕組みにはなっていない。

年金給付額算定方式については、CBプランでは伝統的DBプランにみられるような最終給与基準ではなく、全期間給与基準(勤務年数方式)を採用しているため、将来インフレにより企業の給付額が著しく大きくなるといったようなリスクは発生しない。すなわち、企業の拠出額が年度ごとに決定されるので、企業にとってコストの把握が容易となり、結果としてコストコントロールの可能性を高めることにつながる。従って、企業によるコストコントロールの可能性という点では、CBプランはDCプランと同様に高いと言えるだろう。

全期間給与基準とは、その名のとおりに、全期間の給与を考慮して給付額を決定する方式であるが、その方式は毎年の給与額に一定割合を乗じた額を合計する方法と、勤務期間の平均給与額に一定割合を乗じる方法に分けられる。CBプランでは前者の方法を採用している。なお、誤解のないよう付け加えておくが、全期間給与基準を採用しているすべての企業がCBプランの導入企業というわけではない。年金給付額算定方式だけを全期間給与基準に見直している企業も多い。

### (3) 内国歳入法による適格要件

CBプランが適格プランとして承認されるためには、内国歳入法401条(a)(4)-8(c)(3)項に定められた以下の要件を満たすことが必要である(ただし、以下に記したのは主要な要件のみ)。

① 積立型の年金プランであること(つまり、

年度ごとにクレジットが配分され、そして離職時における各従業員のクレジット合計額がそれぞれの年度に割り当てられたクレジットの合計と等しくなるようなDBプランであること)。

- ② 年度ごとの従業員への配分については、「a. DBプランにおける一般的な不当差別禁止基準を満たしている方式」もしくは「b. 均一配分型のDCプランとして承認される基準を満たしている方式」のいずれかの基準に従って決定されなければならない。
- ③ 仮の個人別勘定へ適用する利息は、少なくとも通常の退職年齢までは毎年継続されなければならない。なお、その利率はすべての従業員に対し平等に、そしてすべてのプラン年度で同じ基準に設定されなければならないが、例えば利率の基準に範囲を設けたり(例えば7.5%~8.5%の間で利率を設定するなど)、連動型や変動型にすることは認められている。
- ④ 仮の個人別勘定により従業員に通知される残高は、仮に配分されたクレジットと利息分の合計額に常に等しくなくてはならない。このことは、離職時の一括受取額が個人別勘定残高に等しくなること、また離職時に一括受取りせず、通常の退職年齢まで据え置いた場

合の受取額は、離職時の個人別勘定残高に退職年齢までの利息分を合計した額に等しくなることを意味している。

- ⑤ 受給権付与についてはすべての従業員に対し同じ条件にしなければならない。

#### (4) CBプランの具体的設計例

ここで、簡単な設計例を用いて、CBプランにおける個人別勘定残高がどのように増えていくかを確認しておきたい(表2)。ここでは25歳の新入社員を想定し、5年間の毎年の報酬を30,000ドルに固定する。また、CBプランでは2種類の方法—クレジットと利息分—により、毎年従業員に給付を与える仕組みとなっていることから、クレジットを対報酬5%、利率を7%に設定することにする。

初年度に与えられるクレジットは1,500ドル(30,000ドル×5%)、利息分が52.50ドル(1,500ドル×7%÷2)となることから、初年度末の残高は1,552.50ドルとなる。同様のプロセスを経ると、5年度末の残高は8,928.02ドルになり、報酬額の約30%の水準にまで達する。この残高が仮の個人別勘定に記載されることになる。なお、CBプランを採用している代表的な企業の導入例を示したのが表3である。クレジットはその多くが報酬の何%という形式で付与されるが、まれに報酬に関係なく決められ付与

表2 CBプランの設計例

年	現在価値 (年初)	毎年の報酬	クレジット (報酬の5%)	利息分 (利率7%)	現在価値 (年終)
1	\$ 0.00	\$ 30,000	\$ 1,500	\$ 52.50	\$ 1,552.50
2	\$ 1,552.50	\$ 30,000	\$ 1,500	\$ 161.18	\$ 3,213.68
3	\$ 3,213.68	\$ 30,000	\$ 1,500	\$ 277.46	\$ 4,991.13
4	\$ 4,991.13	\$ 30,000	\$ 1,500	\$ 401.88	\$ 6,893.01
5	\$ 6,893.01	\$ 30,000	\$ 1,500	\$ 535.01	\$ 8,928.02

出所：Lawrence T. Brennan and Dennis R. Coleman, *Cash Balance Pension Plan*

注：利息分は(年初の現在価値×7%)と(クレジット÷2×7%)の合計額

表3 CBプランの導入例

企業名	参加資格	社会保障との インテグレーション	退職 年齢	給付形式 クレジット (対報酬)	利率
Bank of America	勤続1年	あり	65歳	一律7.0%	TBレート(注) (19% = 6.25%)
Chemical Bank	勤続1年	なし	65歳	勤続年数により異なる 3.0%(5年未満), 4.0%(6-10年) 5.0%(11-20年), 6.0%(21年以上)	TBレートを基 準に設定
Del Monte	勤続6ヶ月	あり	65歳	年齢によって4-7%の間で設定	11.0%
First USA	勤続1年	なし	65歳	一律4.0%	2.0%
Hoechst Marion Lousel	即日	なし	60歳	一律6.0%	TBレートを基 準に設定
Smith Barney	21歳以上 かつ勤続1年	あり	65歳	年齢によって異なる 0.75-1.25%(35歳未満) 1.8-2.5%(35-44歳), 2.9-4.5%(45-54歳) 4.0-7.0%(55歳以上)	不明
Travelers Companies	21歳以上 かつ勤続1年	あり	65歳+ 5年	年齢および勤続年数により異なる (勤続年数) (年齢) 0-5年 6-14年 15年以上 <35歳 0.75% 1.25% 1.25% 35-44歳 1.80% 2.00% 2.50% 45-54歳 2.90% 3.50% 4.50% 55歳> 4.00% 5.00% 7.00%	不明

出所: Hewitt Associates, Specbook 1997

注: 米財務省短期証券のことで、一般にTBという略称で知られている。

されるケースもある。また、クレジットの付与に年齢や勤続年数を考慮することにより、中高年の労働者や長期勤続者を優遇する企業もあるが、どちらかというところこちらの方が一般的である。年齢に関係なくクレジットを一律に付与する方式については、若い労働者やサービス業に従事する労働者に人気が高い一方で、早期退職者に対する企業の給付額負担を著しく増加させる恐れがある。なお、クレジットについては社会保障とのインテグレーション（給付調整）を考慮しているケースも多い。

利率の決定については、定期的に利率の見直しを行うか、あるいは10年物のTBなどに連動させるかのいずれかの方式が採用されている

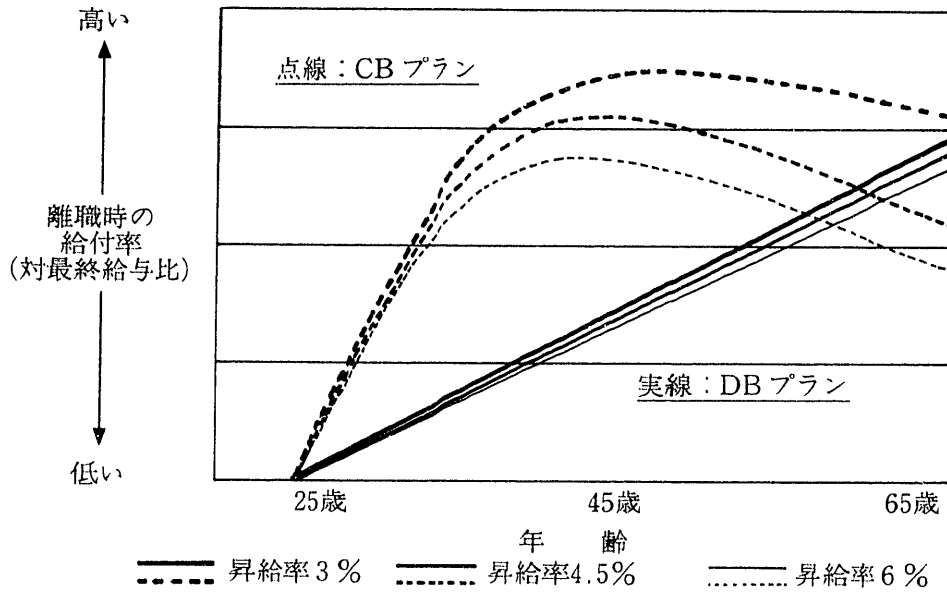
が、多くの場合最低保証利率が定められている。ただし、クレジットと利率の水準は、「企業が従業員に対してどの程度の給付を実施したいと考えるか」に強く依存しており、企業が持つ裁量は大きい。

#### (5) 給付率, 給付額

##### —DBプラン VS CBプラン

伝統的DBプラン（最終給与基準を採用）とCBプランについて、退職時給付額の給付率（対最終給与比）の推移を比較したのが図1である。

点線は、CBプランに加入する従業員の退職時給付率の推移を示している。また、実線は伝統的DBプランに加入する従業員の退職時給付率の推移を示したものである。一番上の点線お

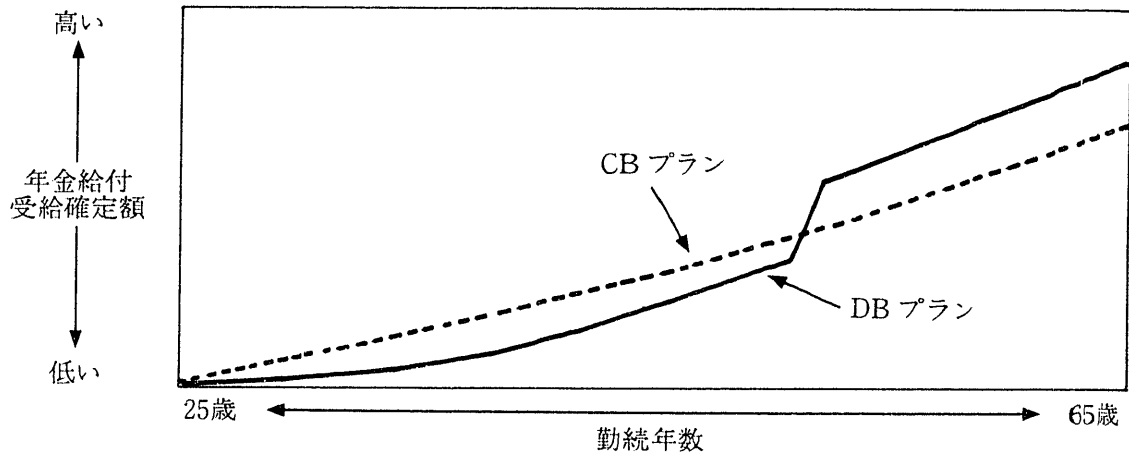


出所：Buck Consultants, Hybrid Pension Plans: A solution for some Employers

注：この試算の前提は以下のとおりである。

- ・CBプランについては、クレジットを報酬の10%、利率を年4.5%と設定している。
- ・DBプランについては、給付額を退職前5年間の平均報酬額の1.5%に勤続年数を乗じた額に設定している。

図1 退職時の給付率比較—DBプラン VS CBプラン



出所：William M. Mercer, Pension Plans: The Next Generation

注：推計の前提については定かではない。

図2 給付額の比較—DBプラン VS CBプラン

よび実線は、1年につき3%の割合で収入が増加した従業員の給付率を示している。同様に真ん中の点線および実線は、1年に4.5%の割合で収入が増加した従業員の給付率、一番下の点線および実線は、1年に6%の割合で収入が増加

した従業員（いわゆる出世したエリート社員）の給付率を示している。

グラフから明らかなように、伝統的DBプランとCBプランではその給付率の推移がまったく異なっている。CBプランでは給付率が短期

間に急速に上昇することから、転職可能性の高い労働者には魅力的なプランとして捉えられるであろう。

また、所得について高い伸びを達成してきた従業員は、離職時給付率という点では、所得の伸びが低かった従業員よりも恵まれていないことがわかる。特にCBプラン(それも45歳以降)において、この傾向が著しい。こうした傾向は、伝統的DBプランではさほど顕著にはみられない。

CBプランに加入する従業員について、結果的に給付率に著しい格差が生じてしまうことはやむを得ないことである。なぜなら、CBプランにおける離職時給付額は、それまでの利息分(利率)の影響を強く受けるからであり、対照的に伝統的DBプランでは、離職時給付額は離職時の報酬額により決定されるからである。このように伝統的DBプランでは、報酬の伸び率が将来給付額を決定する要因となるが、CBプランでは必ずしもそのような関係が成り立たない。

なお、両プランの給付額の推移について比較したのが図2である。これについては特に説明はしないが、ある時期を境にして伝統的DBプランの給付額がCBプランの給付額を上回り、その格差は徐々に拡大することになる。従って、長期勤続を前提とした場合には、給付額という

点ではDBプランの方が従業員にとって魅力的となろう。

(6) DBプランからCBプランへの制度変更

DBプランからCBプランに変更する場合、企業(基金)は基本的にCBプランにおける個人別初期残高を、現行DBプランにおける確定済年金給付額の現在価値と等しくなるように設定すればよい。ただし、もし利率や死亡率、給付開始年齢などの諸条件についても見直しを行うのであれば、その計算は少し複雑になる<sup>4)</sup>。なお、企業はある一定の最低給付要件さえ満たせば、残高計算方法についてはかなり自由に決定することができるため、その決定は企業のスタンスに大きく左右される。また、企業は負担するコストと変更後の予想給付額に対する従業員の反応についても十分考慮しなければならず、おそらく変更作業の中で最も神経を使う作業と位置付けられるだろう。

CBプランにおけるアドミニストレーション(業務管理)については、DBプランほど複雑ではない。CBプランのクレジットや利息は極めて単純な計算に基づいており、複雑な計算を必要とするDBプランと対照的である。ただし、レコードキーピング(記録保持)については、仮想の個人別勘定の管理があることなどから、DBプラン以上に手間とコストがかかると思われ

表4 DBプランおよびCBプランの普及率

	全体	1995年			1993年	1991年
		製造業	金融業	サービス業		
DBプランの普及率	64%	66%	74%	58%	67%	75%
年金給付額算定方式						
最終給与基準	87%	83%	92%	88%	87%	88%
全期間給与基準	12%	15%	8%	12%	13%	10%
(うちキャッシュバランス)	(4%)	(3%)	(2%)	(7%)	(3%)	(1%)
その他	1%	2%	—	—	—	2%

出所: Hay/Huggins Benefits Report

る<sup>5)</sup>。

### (7) 普及状況

米国におけるDBプランの普及状況を見ると、近年DCプランの拡大により年々普及率が低下しており、1995年には64%となっている(表4)。しかも、その多くが401(k)プランを併用していることを考えると、もはやDBプランだけを提供している企業は非常に少ない状況にある。

DBプランを提供している企業の中で、年金給付額算定方式について最終給与基準以外の方式を採用している企業割合は95年で13%となっており、その内キャッシュバランス(CBプラン)を採用しているのが4%を占めている。近年少しずつではあるが、その割合は増加する傾向にある。また、別の調査(KPMG Survey, 1995)などをみても、CBプラン導入企業は全体の5%となっており、ほぼ同じ結果となっている。

このように、年金給付額算定方式を最終給与基準から全期間給与方式に変更している企業については既に13%に達しているが、さらにDCプランの諸メリットを取り込んだCBプランにまで発展させ、導入している企業についてはあまり多くないという現状が明らかとなった。アメリカでCBプランがあまり普及していない理由としては、DBプランから直接DCプランへの移行が進んでいることや、CBプランのメリットがまだ十分に理解されていないことが考えられる。

なお、ハイブリッドプラン全体の普及率は、従業員1,000名以上の大企業で約10%程度となっている(EBRI, 1995)。

## 2 ペンションエクイティプラン

### (以下: PEプラン)

CBプランと同様に、IRSによりDBプランと定義されているプランである。別名ライフサイクルプランとも呼ばれる。

PEプランが登場したのはCBプランよりも遅く、ナビスコが1993年に導入したのが第一号である。またIBM社が導入していることでも広く知られている。その導入目的についてはCBプランとほとんど同じであるが、CBプランと比べて制度的に大きく異なる点がある。まず、年金給付額算定方式が異なっている。PEプランもCBプランと同じ全期間給与基準であるが、CBプランでは毎年の給与額に一定割合を乗じた額を合計するのに対し、PEプランでは勤務期間の平均給与額に一定割合を乗じる方法が使われている。従って、PEプランを採用する企業は、伝統的DBプランほどではないにせよ、何らかのインフレリスクを負うことになる。また、PEプランでは個人別勘定が存在しない。これは年金給付額が最終給与とリンクしているために、退職・離職前における年金給付額の確定ができないからである。ただし、PEプランを採用する多くの企業は、従業員に対して年金給付に関する報告書を作成・提供することにより、プランへの理解を深めてもらう努力を行っている。

表5はPEプランの具体的設計例である。ここでは、35歳入社社員を例に、30年勤続した場合の年金支給額が示されている。年金支給額の現在価値は、勤続期間中の平均報酬額×クレジット合計で計算される。クレジットは勤続期間中の平均報酬額に対する比率で毎年与えられる。例えば45歳時点の場合、給付額は\$31,108(\$28,280×110%)となり、同様に65

歳時点では \$ 292,656 (\$ 75,040×390%) になる。なお、通常クレジット付与については、中高年者および長期勤続者を優遇する場合が多い。

クレジット分と利息分が分離されていたCBプランとは異なり、PEプランではその両者を明確に分離しておらず、年金額は基本的に給与額に依存し決定される性格が強いことから、CB

表5 PEプランの設計例

年	毎年の報酬 (\$)	最終平均報酬 (\$)	クレジット (%)	クレジット合計 (%)	現在価値 (年終)
1	\$ 20,000	\$ 20,000	10	10	\$ 2,000
2	\$ 21,000	\$ 20,500	10	20	\$ 4,100
3	\$ 22,100	\$ 21,033	10	30	\$ 6,310
4	\$ 23,200	\$ 21,575	10	40	\$ 8,630
5	\$ 24,400	\$ 22,140	10	50	\$ 11,070
6	\$ 25,600	\$ 23,260	12	62	\$ 14,421
7	\$ 26,900	\$ 24,440	12	74	\$ 18,086
8	\$ 28,200	\$ 25,660	12	86	\$ 22,068
9	\$ 29,600	\$ 26,940	12	98	\$ 26,401
10	\$ 31,100	\$ 28,280	12	110	\$ 31,108
11	\$ 32,700	\$ 29,700	14	124	\$ 36,828
12	\$ 34,300	\$ 31,180	14	138	\$ 43,028
13	\$ 36,000	\$ 32,740	14	152	\$ 49,765
14	\$ 37,800	\$ 34,380	14	166	\$ 57,071
15	\$ 39,700	\$ 36,100	14	180	\$ 64,980
16	\$ 41,700	\$ 37,900	14	194	\$ 73,526
17	\$ 43,800	\$ 39,800	14	208	\$ 82,784
18	\$ 46,000	\$ 41,800	14	222	\$ 92,796
19	\$ 48,300	\$ 43,900	14	236	\$ 103,604
20	\$ 50,700	\$ 46,100	14	250	\$ 115,250
21	\$ 53,200	\$ 48,400	14	264	\$ 127,776
22	\$ 55,900	\$ 50,820	14	278	\$ 141,280
23	\$ 58,700	\$ 53,360	14	292	\$ 155,811
24	\$ 61,600	\$ 56,020	14	306	\$ 171,421
25	\$ 64,700	\$ 58,820	14	320	\$ 188,224
26	\$ 67,900	\$ 61,760	14	334	\$ 206,278
27	\$ 71,300	\$ 64,840	14	348	\$ 225,643
28	\$ 74,900	\$ 68,080	14	362	\$ 246,450
29	\$ 78,600	\$ 71,480	14	376	\$ 268,765
30	\$ 82,500	\$ 75,040	14	390	\$ 292,656

出所：Dan M. McGill, Kyle N. Brown, John J. Haley, Sylvester J. Schieber, *Fundamentals of Private Pensions (Seventh Edition)*

注：35歳の入社社員を例にしている。

このプランにおける年齢と付与されるクレジットとの関係は以下のとおり。

30歳以下 = 7%, 30-34歳 = 8%, 35-39歳 = 10%

40-44歳 = 12%, 45歳以上 = 14%



プランよりも伝統的 DB プランに近いプランと位置付けることができる。

### 3 フロアオフセットプラン

フロアオフセットプランが他のハイブリッドプランと大きく異なる点は、現実に DB プランと DC プランの両プランにより構成されている点である。別名フロアプランとも言う。

このプランでは、フロアと呼ばれる DB プランとベースと呼ばれる DC プランが存在する。最初に、フロアと呼ばれる DB プランの計算基礎に基づき最低給付額が設定される。従業員にとって、この給付額が最低保証される年金額となる。DC プランからの給付額が最低給付額を上回った場合には、従業員は DC プランからのみ年金給付を受取り、DB プランから給付を受けることはできない。一方、もし DC プランからの給付額が最低給付額を下回ったならば、その差額分が DB プランより給付される仕組みとなっている。従って、DB プランからの年金給付は、DC プランの給付額が最低給付額に不足する場合のみに限られている。

### 4 ターゲットベネフィットプラン

IRC により、DC プランに分類される制度である。DB プランの計算基礎に基づく年金給付額を目標額として、その額から逆算した拠出額が積み立てられる仕組みとなっている。ただし、この目標額が企業（プランスポンサー）により保証されるということではない。多くの場合、拠出額については従業員が投資先の選択を行っており、その運用結果により目標額を上回ることもあれば下回ることもある。その他の制度的特徴については、すべて DC プランと同様である。

### 5 年齢加重型プロフィットシェアリングプランとニューコンパラティブプラン

両プランとも、IRC により DC プランと定義されている制度である。通常 DC プランでは、中高年者ほど退職が間近く、積立期間が短いことから不利が生じやすくなる。年齢加重型プロフィットシェアリングプランは、拠出率（対報酬比）を年齢に比例させて増やすことにより、こうした中高年者の不利を補うことを目的とした制度である。ただし、このプランでは、中高年齢という理由だけですべての人に同じ拠出率（対報酬比）を与えてしまい、その人の能力が考慮されないという短所もある。

ニューコンパラティブプランは勤続年数と役職の観点から従業員をいくつかのグループに分類し、それぞれのグループに対し拠出率（対報酬比）を付与する制度である。年齢加重型プロフィットシェアリングプランのように年齢だけに特化することなく、従業員の貢献を加味した拠出付与が実現できる点が長所と言えよう。

## III 日本におけるハイブリッドプラン導入の可能性

これまでハイブリッドプランの概要について整理したが、以下ではハイブリッドプラン導入の可能性について考察する。

現在議論されている DC プランの導入案は、大きく分けて次の2つである。第1は DB プランを一度終了させ、その後 DC プランへの移行を図るという案であり、第2は DB プランを維持したまま、DC プランを補足的に導入するという案である。前者は企業拠出型 DC プランへの移行を前提としたものであり、後者は従業員拠出型 DC プランの導入を前提としたものであ

る。

第1の案はDBプランの問題点を解決するための最善の策ではあるが、一方で現行の退職金制度の存続を否定することにつながることから、採用までにかかなりの時間がかかることは確実である。現時点でより実現的なのは第2の案である。

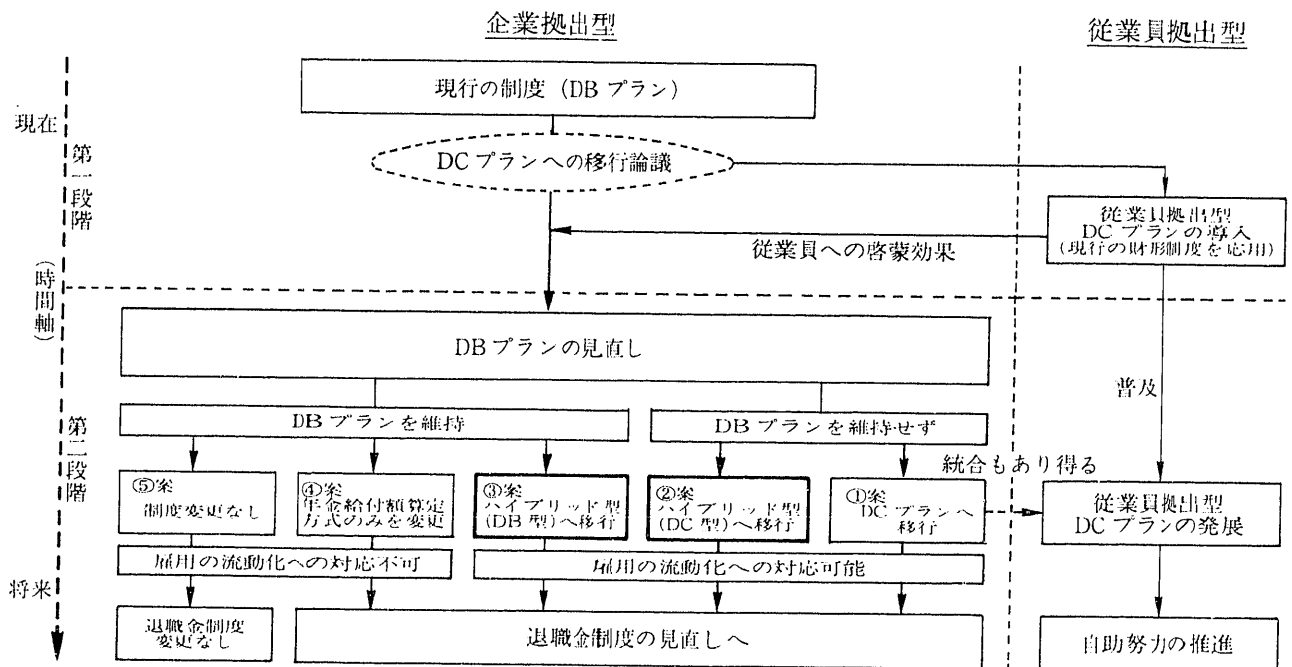
しかし、第2の案は必ずしも問題解決につながる策とは言えない。なぜなら、DBプランに従業員拠出型DCプランを組み合わせたととしても（仮に企業による一定の拠出があるとしても）、DBプランが現状のままでは転職時の不利が完全に解消されることはなく、到底雇用の流動化に対応しているとは言えないからである。企業拠出負担の問題についても同様である。従って、いずれDBプランについては、多くの企業で根本的な見直しを実施する時期がやってくると考えられる。

そこで、日本におけるDBプランの改革およ

びDCプランの普及シナリオを、二段階に分けて想定した（図3）。

第一段階は、DBプランは残したまま、従業員拠出型DCプランを導入する期間であり、DBプランの見直し準備期間（DCプランの啓蒙期間）と位置付けている。従業員拠出型DCプランの導入は、DCプランの仕組みを従業員に理解させるという意味で大きな役割を果たすと考えられる<sup>9)</sup>。従業員拠出型DCプランについては、現行の財形制度をバージョンアップさせるという案が現実的ではないだろうか。

第二段階は、DBプランの見直し期間である。この期間において、企業は従来のDBプランについて、①DCプランへ移行、②ハイブリッドプラン（DC型）へ移行、③ハイブリッドプラン（DB型）、④DBプランを維持するが年金給付額算定方式を変更、⑤制度変更なし、のいずれかを選択する。⑤以外を選択した企業は、必然的に退職金制度を変更することとなる。



注：第二段階については、現行の法制および適格要件が変更・撤廃され、企業（基金）が自由に年金制度設計ができるようになることを前提としている。

図3 今後想定されるDBプランの改革およびDCプランの普及シナリオ

先に触れたように、アメリカでは年々DBプランを提供している企業割合が減少しつつあるが、それでも大企業を中心として現在でも多くの企業がDBプランを提供している。日本における企業内福祉は恩恵的性格が強いことから、アメリカ以上にDBプランからDCプランへの移行には困難を伴うだろう。従って、①案で示したDCプランへの移行シナリオの採用が困難な場合、折衷案として②もしくは③案を採用する企業の増加が十分想定されるのである。特に、③案、すなわち適度にDCプランのメリットを持ちながら、かつDBプランとしての恩恵的要素も持っているCBプランは、今後非常に注目されるのではないかと思われる。

### おわりに

日本におけるDBプランの改革およびDCプランの普及については前節で示したようなシナリオを想定しているが、改革および普及には比較的長い期間を要するのではないかというのが個人的な見解である。日本とアメリカにおける環境的な違い（商品性の違い—すなわちいわゆる年金ではなく投資ファンドに近いこと、税体系の違い、公的年金水準、貯蓄率など）があまりにも大きいと言わざるを得ないからである。

最後に本稿の課題について若干触れておきたい。CBプランを中心に、アメリカにおけるハイブリッドプランの導入事例を調査したが、その多くが財政状況の比較的健全な基金における事例であった。従って、既に財政が悪化した基金に対してハイブリッドプランの導入が有効かどうかについては、別途検証の必要がある。また、日本でハイブリッドプランの導入を検討する可能性がある企業（プランスポンサー）像につい

ても、明らかにしていく必要があるだろう。なお、日本の場合には、退職金制度の変更という重要な問題も残っており、これについての検討も今後の大きな課題である。

### 注

- 1) *Pension Management*, March 1996.
- 2) 本稿ではポータビリティを、中途退職時に自分の年金原価相当分を一時金として受取ることができること、さらにその一時金をIRAもしくは他の年金プランに移管することができることとして定義している。それ以外の定義として、勤続年数の継続を認めることによる給付通算方式といったものも考えられるが、アメリカにおけるポータビリティの定義は既に前者に限られているようである。また後者の定義については、日本の状況を見ても、もはや現実的な定義とは言えないだろう。
- 3) 伝統的DBプランでは、年金給付額算定方式が最終給与基準のため、従業員が離職時の受取額を事前に把握できないという問題がある。特に若い従業員にとっては、退職時の給与水準といったあまりにも不確定な要素の上に立脚した年金制度など、非現実的な制度としてしか捉えることができないのである。
- 4) 仮に金利や死亡率を低い基準に変更するならば、確定給付額の現在価値が上昇することから、結果的に導入時の個人別残高は増えることになる。同様に給付開始年齢を引き下げた場合にも、導入時の個人別残高は増えることになる。
- 5) 実際の導入企業をみると、DCプランのように従業員拠出もなく、また従業員が投資ファンドを選択することがないにもかかわらず、レコードキーピングについてはDCプランと同レベルもしくはそれ以上のシステムを採用しているケースも多いようである。
- 6) DCプランでは、個人別勘定の存在や投資リスクを従業員が負うなど、従来のDBプランと異なる点が多いことから、一定の啓蒙期間が必要になると考えられる。

参考文献

- Bery G. Landstorm, Thomas B. Bainbridge. 1996 "What's New in Pensions: Defined Lump Sum Plans", *Compensation & Benefits Review* March 1996.
- Buck Consultants, INC. 1995 "Hybrid Pension Plans: A Solution for Some Employers", *For Your Benefit...* No. 124 (May 1995).
- Dan M. McGill, Kyle N. Brown, John J. Haley, Sylvester J. Schieber. 1996 *Fundamentals of Private Pensions (Seventh Edition)*, University of Pennsylvania Press.
- Employee Benefit Research Institute. 1995 *EBRI Hybrid Sponsor Survey Results*.
- Employee Benefit Research Institute. 1996 "Hybrid Retirement Plans: The Retirement Income System Continues to Evolve", *EBRI Issue Brief* No. 171 (March 1996).
- Employee Benefit Research Institute. 1997 *EBRI Databook on Employee Benefits* Fourth Edition
- Employee Benefit Research Institute. 1997 *Retirement Prospects in a Defined Contribution World*
- Haygroup. 1995 *Hay/Huggins Benefit Report*
- 1995.
- Hewitt Associates. 1997 *Hewitt Associates Specbook*.
- 十菱 龍 1996 「米国における年金資産運用に関する調査研究」『年金と雇用』Vol. 15 No. 2。
- Lindsay Wyatt. 1996 "Hybrid Plans Fit Evolving Work Force", *Pension Management* March 1996.
- Mary S. Case. 1996 "How Owens Corning Uses Cash-Equivalent Benefits to Tie Compensation to Performance", *Compensation & Benefits Review* May/June 1996.
- 村上 清 1997 『年金制度の危機』東洋経済新報社。
- Nancy C. Pratt. 1996 "Metrics Report: The Road to Retirement", *Compensation & Benefits Review* March 1996.
- Richard A. Ippolito 1994 "Pension and Indenture Premia", *The Journal of Human Resources* Volume XXIX, No. 3 (Summer 1994).
- William M. Mercer. 1994 *Pension Plans: The Next Generation*.
- (しんかい・やすひこ  
第一生命経済研究所 総合研究部  
副主任研究員)

## 中国の高齢者就業状況の調査と分析

—国際比較の視角—

馮 瑗

### はじめに

中国は日本と同じような速さで高齢化へ進んでいる。2000年までに、65歳以上の高齢人口が総人口の7%を占めると予想されている。しかし、それに対応する社会保障はまだ遅れている。「一人っ子」政策の普及及び工業現代化の過程で、高齢者問題が次第に深刻化しており、これに伴い、高齢者の所得保障と就業保障は極めて重要な政策課題になっている。高齢者就業は所得保障と強い関連性があり、国による所得保障に限度がある限り、労働・就業が重要な自助方式の一つとなる。ところが、所得保障問題に比較して、高齢者就業状況の考察はまだ不十分である。それと同時に、中国には、以下の事情がある。

(1) 都市と農村とを分ける二本建ての戸籍制度が数十年間にわたり実施され、都市と農村の二元的社会構造が存在している。社会保障と社会福祉の面でも、都市戸籍をもつ人々か農村戸籍をもつ人々かによって、区別される。定年退職年金、公費負担医療や各種の福祉補助を受けているのは殆ど都市の従業員及びその直系親族である。農村の人々は国家による最低生活保障を得ているが、養老と医療・保健については、家族による扶養と医療協同ネ

ットワークに依存している。そこで、都市は福祉型社会、農村は救護型社会と言われる<sup>1)</sup>。改革開放とともに、戸籍制度は変わりつつあるところであるが、社会保障と社会福祉制度の改革は既存の基礎のうえに、都市と農村に分けて行われなくてはならない。中央政府の国民経済と社会発展についての第九次五ヶ年計画と長期目標(1996年～2010年)によって、都市では、「養老保険は社会統合と個人口座が結びつく養老保険制度が実施される。法定的な基本養老保険には統一的制度が実施される。保険料は国家、組織と個人が共同で負担する」「農村で老人の扶養は家族による保障を主にして、政府の指導と農民の志願のもとで、さまざまな形態の養老保険を発展させる」ということが明確化されている。医療保険制度でも、都市と農村は別々の規則、方法に従って改革、運営されている<sup>2)</sup>。つまり、日本の「国民皆年金」のような都市と農村の社会保障体制の一元化は、現時点で、実現する見込みが殆どないと言える。

(2) 同じ都市住民でも、就職先や個人の職業・身分によって受けられる社会保障と社会福祉の格差が少なくない。国家機関、国有企業の方が集団企業より、幹部の方が労働者より、福祉の条件などはよい。こうした現象は、市民たちの間では、「大福祉、小福祉」と呼び、

一部の学者は「企業中心福祉」または「準身分社会」と呼んでいる<sup>3)</sup>。換言すれば、中国においては、改革開放期までは、終身制の労働人事体制が成立しており、職業は高齢者の衣、食、住のみならず、生きがいなどを含めた全生活に関わっていたので、職業や階層の要因を無視して、社会保障と社会福祉政策を適切に実施することは難しい。その上、全く仕事をしたことがない者が60歳以後になって就業する可能性はわずかである。

そこで、本文では、仕事の経験がある60歳以上の高齢者を対象として、年齢階層と性別だけではなく、主に職業別に高齢者の就業状況を分析する。まず、中国の1990年人口センサスの資料を利用すると同時に、国際的比較を通じて、中国高齢者全体の就業率、職業構成及び女性高齢者の就業問題を考えてみる。次に、筆者が中国民政部社会福祉と社会進歩研究所で自ら行った「北京市高齢者生活様式調査」の就業状況によって、具体的に職業別高齢者の就業意欲、職業転換や就業理由などを比較、分析する。最後に、全国と北京市の高齢者就業状況の調査結果を踏まえて、中国高齢者就業の特徴をまとめ、その影響要因を分析する。

本文において、高齢化と少子化がともに進行し、労働力人口余剰と失業問題が存在している現在の中国では、高齢者就業状況をどのように把握するか、またその就業環境をどう整えるかについて、実証的な調査分析を行った上で、労働市場、定年制度や就業政策等の問題を検討し、高齢者就業を促進するための政策的な方向を明らかにすることにしたい。

## I 中国高齢者全体の就業状況

中国の1990年第四回人口センサスによると、60歳以上の者が9,725万人であり、65歳以上の者が6,319万人で、総人口の5.6%を占めている。市・鎮・県に分けて、65歳以上の高齢人口比率を見ると、それぞれ5.4%、4.5%、5.7%になる。ちなみに、1993年には、その市鎮県高齢者の比率は7.0%、5.7%、5.9%になる<sup>4)</sup>が、地域別出生抑制政策と戸籍制度等による人口移動の制限で、都市の人口高齢化は農村より速く進むようになる。しかしながら、市鎮県の高齢人口の絶対数は1993年に、それぞれ2,024万人、464万人、4,801万人に達する<sup>5)</sup>。すなわち、中国高齢者人口の多くは農村の高齢者であり、その比率は1990年に73.6%、1993年に65.9%となる。

換言すれば、高齢者就業対策は実際に2割余りの都市雇用者だけを対象としており、7割くらいの高齢農民や城鎮の自営業者等は自由に何歳まででも働けるので、就業問題は存在しないものと思われる。但し、高齢農民、高齢自営業者の働く状況は所得や扶養問題等に関連するので、高齢化対策を検討する場合に、彼らの働く状況も考えなくてはならない。中国の就業統計にもすべての職業の高齢者が含まれている。そこで、本文には、中国高齢者全体の就業状況として、雇用者、自営業者と農民の就業状況とともに考えてみる。

### 1. 中国高齢者全体の就業率

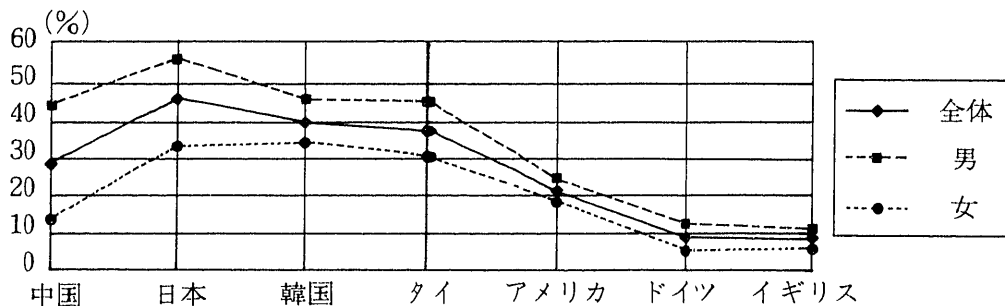
1990年人口センサスによって、中国の就業者総人口は6億4,720万人であり、その中に、60歳以上の者は2,767万人、65歳以上の者は1,210万人であり、それぞれ就業総人口の4.3%と1.9%

図表1 中国高齢者全体の就業状況（1990年）

	実数（万人）			割合（％）							
	合計	就業者	非就業者	合計	就業者	非就業者					
						家事	定年退職者	無労働能力者	その他		
60歳以上	9,725	2,767	6,958	100.0	28.4	71.6	45.6	17.8	35.7	0.9	
男	4,624	2,043	2,581	47.6	44.2	55.8	20.8	35.4	42.2	1.6	
女	5,101	724	4,377	52.4	14.2	85.8	60.2	7.5	31.8	0.5	
65歳以上	6,319	1,210	5,109	100.0	19.2	80.8	42.0	13.8	43.3	0.9	
男	2,872	936	1,936	45.4	32.6	67.4	21.8	27.6	49.1	1.5	
女	3,447	274	3,173	54.6	8.0	92.0	54.3	5.3	39.9	0.5	

出所：中国1990年人口センサス・10%抽出資料による。

図表2 セケ国の60歳以上の高齢者就業率比較



	中国	日本	韓国	タイ	アメリカ	ドイツ	イギリス
全体	28.4	45.9	39.2	36.4	20.0	7.4	7.2
男	44.2	56.5	45.0	44.3	23.6	11.4	9.6
女	14.2	33.5	33.7	29.8	17.4	4.5	5.1

出所：①中国は1990年人口センサス・10%抽出資料による。

②その他の六ヶ国は1990年「老人の生活と意識」国際比較調査結果報告書により、タイは1986年の同調査による。

を占めている。一方、高齢者の就業率は60歳以上の者では、全体で28.4%、男44.2%、女14.2%、65歳以上では、全体で19.2%、男32.6%、女8%である(図表1参照)。中国の高齢就業者は半分が60~64歳の前期高齢者であり、65歳以上の就業率は急に低くなっていることがわっている。また、女性高齢者の就業率は男性の三分の一~四分の一にあって、年齢が高くなるのに従って、男女就業状況が異なっていく。

更に、国際比較の視点で見た場合は、図表2

のようになる。『老人の生活と意識』国際比較調査結果報告書から、1990年における日本、韓国、タイ、アメリカ、ドイツ、イギリスの六ヶ国の60歳以上高齢者就業率を見ると、中国高齢者の就業率は、もちろん欧州のドイツとイギリスよりはずっと高いが、同じアジア国家である日本、韓国とタイと比べると、どの国よりも低い。特に、中国の女性高齢者の就業率はアジア三ヶ国の半分以下に止まり、アメリカよりも低い。男性のほうは日本より低く、韓国、タイと大体同

図表3 中国の高齢就業者及び就業総人口の職業構成 (1990年)

	合計	専門技術者	幹部	事務従事者	商業販売者	サービス業者	労働者	農民
60歳以上就業者の職業構成	100.0	1.8	1.1	0.8	2.6	3.1	2.6	88.0
65歳以上就業者の職業構成	100.0	1.5	0.5	0.5	2.9	3.3	2.1	89.2
職業別就業人口に占める 60歳以上者の比率	4.3 (総体)	1.5	2.6	1.9	3.7	5.5	0.7	5.3
全国就業総人口の職業構成	100.0	5.3	1.8	1.7	3.0	2.4	15.2	70.6

出所：中国は1990年人口センサス・10%抽出資料によって算出。

レベルにある。全体の高齢者就業率は、七ヶ国の中で中間に位置している。ここで、中国の高齢者就業の問題は実は中高年女性の就業問題であると言えるが、この点については、あとで述べることにする。

## 2. 中国高齢就業者の職業構成

職業別に見れば、中国高齢就業者の職業構成は図表3のようになる。まず、高齢就業者のうちに、約9割は農民であり、1割強がその他の職業の高齢者である。即ち、都市の高齢就業者は極めて少なく、合わせて60歳以上の者が332万人、65歳以上の者が131万人にすぎない。次に、60歳以上の就業者の職業構成比率は全国就業総人口の職業構成比率と比べると、逆に増加した職業は農民とサービス業者であり、それぞれ2.5割と3割以上増である。商業販売者が1割余り減、幹部、事務従事者と専門技術者がそれぞれ4割、6割と5割余り減であり、減少率が一番多いのは労働者であり、8割以上に達した。

このような高齢就業者の職業構成状況は中国の産業構造及びその変化と関連するものと考えられる。具体的に言えば、1990年までに、農村労働力人口の6,900万人余り、農業戸籍をもつ在業人口の13.2%<sup>9)</sup>が第二次、第三次産業に移動したにもかかわらず、経済発展途上国である中

国では、第一次産業人口が72.2%でやはり多い。また、農村労働力のうち、移動したのは主に若者であり、高齢者が農村に残っているため、農民高齢就業者の比率が高まっている。一方、第三次産業は就業人口がわずか12.6%で、非常に遅れている。それと同時に、一部のサービス業が若者に嫌われて、働き手が不足している状態である。そのために、社会労働市場の需要とサービス業の特徴は、高齢者に対して、相対的に多くの就業機会を提供しており、60歳以上の高齢サービス業者の職業構成比率は3割くらい増加した。また、中国市場経済の発展に伴って、小売、飲食店など個人でもやれる販売業は高齢者が参入しやすい就業形態となり、その減少率も最低である。第二次産業はその就業人口が15.2%を占め、速く発展している段階にある。しかし、工業労働は高齢労働者にとって、あまり適応できないし、経済体制改革の過程で、一部企業経営の破綻も早期定年退職傾向を招いていることにより、高齢労働者の減少率は一番高い。頭脳労働者としての幹部、専門技術者と事務従事者は退職した後、知識・技術をもっている一部の人たちは再び企業・事業体に招かれて任用されたりまたは転職することができる。

ちなみに、中国の定年退職制度は、1951年から現在に至るまで、何回も改正されてきたにも



かわらず、定年年齢は殆ど変わっていない。通常、男性が60歳、女性が職員で55歳、労働者で45～50歳である。幹部の定年年齢には、国務院「老幹部の離職休養制度についてのいくつかの規定」(1982年4月10日)によると、部長(大臣)、省長(県知事)レベルの幹部が65歳、副部长(次官)、局長、副局长、市長(市知事)レベルの幹部が60歳となるが、「局級」以上の幹部は仕事の事情で、1年～3年まで勤務を延長できる<sup>7)</sup>。専門技術者に対して、教授レベルの高級専門家は70歳、助教授レベルは65歳まで勤務でき、中堅となる大学講師、中小学校教師、助手研究員、主任医師及びそれに相当する科学技術者は女性が60歳、男性が65歳まで勤務できる。つまり、以上のような専門技術者が1年～5年まで勤務を延長できるということは国務院の通知によって決められる<sup>8)</sup>。このほかに、企業、事業体に、一度定年退職した者を再び雇用できるという再雇用制度がある。しかし、勤務延長制度または再雇用制度は、定年者全員に適用されるのではなく、専門的な知識・技能を有する少数の人々だけに適用されている。更に、最近では、労働力過剰、失業問題を解決しようとして、一部の人に早期定年退職を迫る傾向が現れており、定年者の勤務延長や再雇用にとっては厳しい社会状況になっている。

職業別労働力人口の高齢化については、職業別就業人口に占める60歳以上の割合を見ればわかる。つまり、高齢幹部が2.6%、高齢事務従事者が1.9%であり、就業総人口の職業構成と比べて、この二つの職種にやや高齢化傾向が存在していると考えられる。サービス業と商業販売業には、高齢者に適する多様な軽労働があるので、高齢就業者の割合が逆にそれぞれ5.5%と3.7%に上昇した。専門技術者のうち、若年が増えて

いるために、高齢者の割合が次第に1.5%に減少した。労働者の中では、高齢労働者がわずか0.7%であるが、工業労働市場に選択されないわけであろう。働く高齢農民が農民人口の5.3%を占めている状態である。

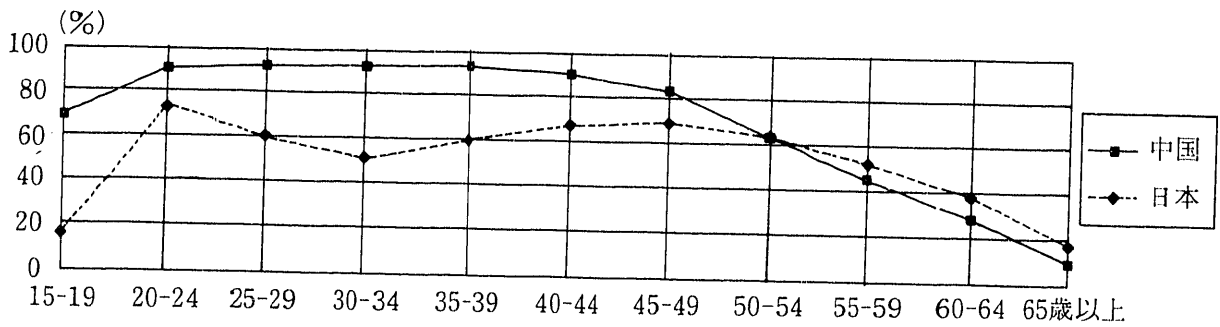
年齢階級から言うと、65歳以上の就業者比率が60歳以上の就業者より高いのは農民、商業販売者とサービス業者であり、低いのは専門技術者、事務従事者、労働者と幹部である。換言すれば、非雇用者のほうが働く年数が長い。農業、サービス業及び商業販売業は相対的に高齢者に適した職種である。

### 3. 女性高齢者の就業状況

また、中国の中高年女性の就業問題について指摘する必要がある。周知のように、中国は男女平等を提唱し、「普遍就業」の雇用対策を実施している。そして、全国で7割以上の女性が就業している。しかし、年齢別、職業別に分析すれば、大きな差違があることがわかる。図表4に示したように、中国女性は20代、30代の女性が9割くらい就職でき、日本女性と比べれば、はるかに高い就業率をもっているが、40歳から減少し、40代後半には8割に下がっている。それにもかかわらず、世界の中でも高就業率と言えるであろう。だが、50代から中国女性の就業率は初めて日本女性より低くなり、しかも、年長になればなるほど、その女性就業率の差が大きくなっていき、65歳以上の場合、女性就業率が8%であり、日本の二分の一に止まっている。

更に、職業別に見れば、図表5のようになる。中国女性労働者は年齢につれて減少が一番早く、その就業者全体の72.8%が35歳以下であり、定年年齢に達した50歳以上の女性労働者は2%しかない。女性専門技術者、事務従事者、商業

図表4 中日両国女性就業率比較



	総計	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65歳以上
中国	72.9	68.2	89.6	90.8	90.9	90.0	88.2	81.0	61.9	44.9	27.2	8.0
日本	47.1	16.0	72.2	58.6	49.2	58.3	65.7	67.4	62.1	50.6	36.6	14.7

出所：①中国1990年人口センサス・10%抽出資料によって計算。  
②日本国勢調査1990年。

図表5 中国女性就業状況の職業別比較 (1990年)

	就業人口	専門技術者	幹部	事務従事者	商業販売者	サービス業者	労働者	農民	その他
総計万人	29,110	1,552	133	282	912	798	3,506	21,914	13
%	100.0	5.3	0.5	1.0	3.1	2.7	12.0	75.3	0.1
総計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
15-19歳	13.7	3.6	0.3	3.9	6.7	9.2	14.2	15.0	19.5
20-24歳	18.9	17.5	2.8	16.3	17.2	16.0	23.8	18.6	32.9
25-29歳	15.8	21.9	7.1	19.8	20.8	15.3	19.1	14.7	20.1
30-34歳	12.6	16.5	10.9	17.1	17.9	15.5	15.7	11.4	11.7
35-39歳	13.1	14.8	20.1	17.3	15.4	16.2	13.4	12.6	8.6
40-44歳	9.2	10.5	20.2	11.4	9.5	12.3	7.8	9.1	4.0
45-49歳	6.5	8.6	17.4	7.9	5.7	8.4	4.0	6.6	1.6
50-54歳	4.6	5.3	13.4	4.5	3.1	3.8	1.3	5.1	0.9
55-59歳	3.1	1.0	5.2	1.3	1.8	1.8	0.4	3.8	0.4
60-64歳	1.6	0.2	1.8	0.4	1.1	0.9	0.2	1.9	0.1
65歳以上	0.9	0.1	0.8	0.1	0.8	0.6	0.1	1.2	0.2

出所：中国1990年人口センサス・10%抽出資料によって計算。

販売者とサービス者は大体同じように、50歳以上の女性就業者は6.2%~7.1%である。女性幹部は退職年齢が55歳で、働ける期間が少し長い

ので、50歳と55歳以上の者はそれぞれ21.3%と7.8%を占める。退職制度がない農村では、50歳以上の働く女性農民は12%を占める。

そこで、中国の女性就業の特徴は若い女性が高就業率で、中高年女性が相対的に低就業率であり、急な傾斜で下がっている形になる。日本の女性と比べて、中国の女性、特に都市の女性は結婚や子育て、家庭介護の理由で退職した者が極めて少ない。若い女性は「普遍就業」の雇用対策と「男女平等」の社会主義理念に恵まれる一方、高等教育を受ける機会が少ないので、早期就業の傾向が強い。それに対して、中高年女性雇用者の退職は大体、企業側が不景気等の原因で早期退職を押し付けることや、男性より5～15歳で繰り上げる定年退職年齢の制限により、やめざるをえないこととなる。農村の女性高齢者は個人志願によって働いていけるが、働き続けられない女性がいるのは家庭内の分業や村の慣習などの理由があげられる。

一方、65歳以上の日本女性就業者の内訳を見ると、「主に仕事」の者（7%）と「家事のほか仕事」の者（7.5%）が半々占めるのが実況である。その反対に、中国では、8%の65歳以上の女性就業者は大体「主に仕事」の意味で働いていると思われる。日本のような「家事のほか仕事」希望者がいると言っても、パートという雇用形態がまだ形成されていないし、適当な仕事が少ない。

現在、中国は産業構造を調整し、計画経済体制から市場経済体制への転換期にあり、「規範的破産」、「併合を励ます」、「人員を減少し・効率を増やし」と「下崗分流（職場を終えさせて、多途で人員を配置する）」<sup>9)</sup>という国有企業の改革施策が打ち出されて、多くの過剰労働力が現れている。そのような状況の中で、中高年女性、特に中高年女性労働者が真っ先にその矢面に立ち、45歳ごろに退職あるいは「下崗」させられるようなことが少なくない。そのことが中高年

女性の低い就業率の重要な原因になっていると考えられる。

## II 北京市高齢者就業の職業別調査

ところが、高齢者の就業率と就業意欲はどのくらいずれているか、就業した高齢者の職業転換があるかどうか、どのように転換するか、また、高齢者の就業動機が何であるかについては、全国統計データから得られないので、筆者が北京市での実地調査の資料を使って分析してみる。

今回の調査は、1989年5月に、北京市区中心部の東城区東華門街道と北京市農村部の昌平県小湯山郷を調査地にして実施されたものである。個人の職業を指標として、アンケートによって、60歳以上で多様な職種の高齢者に個別面接調査をした。抽出標本数は660人、有効標本数は599人で、有効回収率は91%である。標本の抽出には、職業別比較をしやすいために、各職業ごとにほぼ同じ標本数を抽出した。各職業の年齢層の比率は母集団の年齢分布によって決まることになる。つまり、60歳以上の高齢者を専門技術者、幹部、事務従事者、販売サービス従事者、労働者と農民という六つの職業にグループ分けをして、同じ職業グループの中で、無作為抽出法を用いて標本を抽出した。その中で、幹部とは、国家機関や国有企業などで「処級」（課長レベル）以上の管理者あるいは組織の代表者に限る。職業は、過去もっとも長かった仕事を指す。その結果、北京市の60歳以上高齢者の職業別就業率、就業意欲、職業の転換及び就業動機などが以下のように明らかになった。

1. 高齢者職業別の就業率と就業意欲

ここでの就業者とは、ある仕事に従事して、経済的報酬を得る高齢者を指す。今回の調査によると、高齢者の就業率は年齢が上昇するにつれて下降する。そして、男性高齢者の就業率は女性高齢者より高い。その結果は全国の高齢者就業統計と同じようである。一方、職業別に見れば、就業率の高さは専門技術者で39.6%、農民で39%、販売サービス従事者で29.4%、事務従事者で25.2%、幹部で24%、労働者で15.5%という順位になる。就業持続希望者と未就業者の中の就業希望者とを、就業意欲のある者と見なすと、その順位は専門技術者で47.5%、販売サービス従事者で44.1%、農民で44%、幹部で36%、労働者で26.8%、事務従事者で25.2%となる。就業率と就業意欲の間に、職業別に関係が存在していることがわかる（図表6参照）。

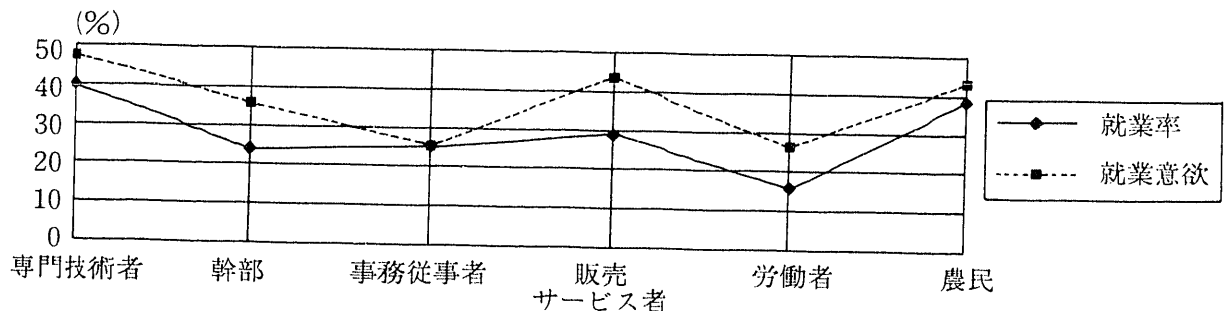
具体的に言えば、専門技術者は就業意欲も就業率も上位にあるが、年齢と性別による相違は小さい。それは専門技術者の職業的能力が高く、高度な頭脳労働を行っているためであろう。一般的に言うと、老化に伴って、視覚と記憶につながる能力の低下は回避することができないが、個人差がある。教育水準と経験とを表す能力は維持されているだけでなく、その知識は引

き続き発展する可能性もある。今回の調査で、75歳以上の高齢者の中で働いている者は専門技術者がその他の職業者より相対的に2、3倍ほど多い。そこで、教育、研究、文化芸術などの頭脳活動の分野では、減退した視覚や記憶は経験・知識によってカバーされると考えられる。発展中の中国では、専門的な技術人材が不足しており、企業側からの需要がある。従って、本人の職業能力、労働形態と社会的需要の三要因が専門技術者の就業状況を決めていると言える。

60歳以上の農民と販売サービス従事者の就業意欲は同じくらい強い。農村では、農家下請け経営が実施されるとともに、農業労働が多様化されている。また、個人の教育程度に影響されず、体格、体力に相応した仕事がある。従って、農民の就業率は販売サービス従事者より高い。就業率が第三位である販売サービス従事者は、経験がものをいう職種である。この分野では、就業情報の交流が不十分と言えるので、その就業率と就業意欲の間に差が大きく開いている。

事務従事者は就業率と就業意欲が合致している。この職種では、25.2%の人は就業意欲があり、仕事をもっている。幹部は、一部の定年退職した者が公的機関と企業で再就職している

図表6 北京市高齢者職業別就業率と就業意欲



出所：筆者による北京市高齢者生活様式調査（1989年5月）。

が、一部の定年離職幹部が定年離職休養制度と幹部政策に拘束されて、給料をもつ仕事ができない。また、以前の高い社会的地位に制約され、再就職の希望をもっているにもかかわらず、相応の仕事を見つけるのが難しいようである。

高齢労働者は就業率も就業意欲も低い。年齢につれて、現代化の工業労働になかなか対応しにくく、その上、教育水準が低くて、新知識、新技能の習得に困難さがあるので、定年退職してから、再び未知の環境や新しい仕事に飛び込むという意欲もあまりわかない。再就職より、家庭の家事を引き受ける人が男女とも多い。なお、今回の調査によれば、高齢労働者の健康状況はほかの職業の高齢者よりも悪い。この点も高齢労働者の就業率に影響を与えていると考えられる。

## 2. 高齢者の職業転換と職業構成

就業した高齢者の中には、前職を継続している人もいるし、職業をかえた人もいる。退職手続きをすませたのちも、もとの企業あるいはその関連組織で、就労しつづける人も少なくない。図表7は職業の変動を示す。「同職率」（退職手

続きの完了後も同職種に就く人の比率）は販売サービス従事者が90%、専門技術者が85%、幹部が75%、農民が43.6%、事務従事者が32%、労働者が26.7%である。同職率の差違を見ると、専門技術者と販売サービス従事者では、同職率が高い。幹部が大体前職継続型である。他方、労働者や一般事務従事者は高齢になると、もとの職に就くことが難しく、大部分の就職したい人はほかの仕事にさがさなくてはならない。郷鎮企業がよく発展している地域では、転職する高齢農民も見られる。

従って、逆に職業転換率の高さは労働者、事務従事者、農民、幹部、専門技術者、販売サービス従事者という順位となる。転職方向は、大体前職に近い職業である。たとえば、販売サービス従事者と専門技術者は主に事務的な仕事に転じている。幹部は専門知識をもっている者が専門技術的な仕事へ転じ、少数人が事務の仕事へ転じている。農民は大部分が販売サービス業者に変わり、一部の人々が村の郷鎮企業に入っている。但し、この転職傾向は、都市郊外にある農村または一定の工業化をなしたげた農村地域の現象である。こうした地域で、村長ら責任者

図表7 同職率と職業転換率

(単位：%)

職業	現 職						合 計
	専 門 技 術 者	幹 部	事 務 従 事 者	販 売 サ ー ビ ス 者	労 働 者	農 民	
前 職	専門技術者	85.0		10.0	5.0		100.0
	幹部	16.7	75.0	8.3			100.0
	事務従事者	8.0	4.0	32.0	56.0		100.0
	販売サービス者			10.0	90.0		100.0
	労働者			13.3	60.0	26.7	100.0
	農民	5.1			35.9	15.4	43.6

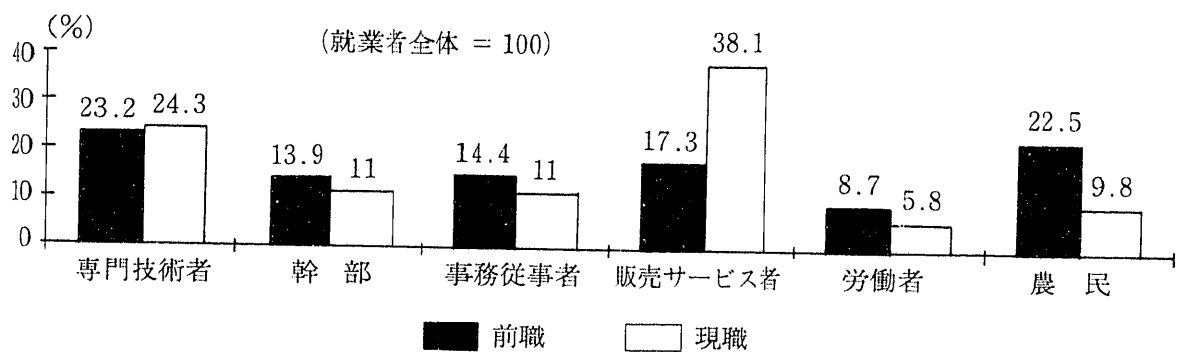
出所：筆者による北京市高齢者生活様式調査（1989年5月）。

が、労働能力をもつ生活困難な高齢者に当該村の工場門番のような軽作業を与える。また、都市近郊に住んでいる農村の高齢者が靴の修理、仕立て屋、アイスクャンデー小売りなどに従事することもある。もっと注目に値するのは、事務従事者と労働者がそれぞれ56%と60%という高い比率で、販売サービス業へ転じていることである。それは、販売サービス業では、飲食物の製作・販売、新聞・書籍の小売り、交通管理の協力、理髪、清掃、職場の受付・警備、自転車駐車場の管理など仕事が多様で、労働時間が弾力的であり、また、以上のような仕事で体力をあまり必要とせず、教育水準が低くても

それなりの仕事を手にすることができるからである。特に、現段階の中国では、販売サービス業の賃金が相対的に高く、就業機会が多く、それに、個人としても経営できる。そこで、その他の職業の高齢者をこの職種に引き寄せている。

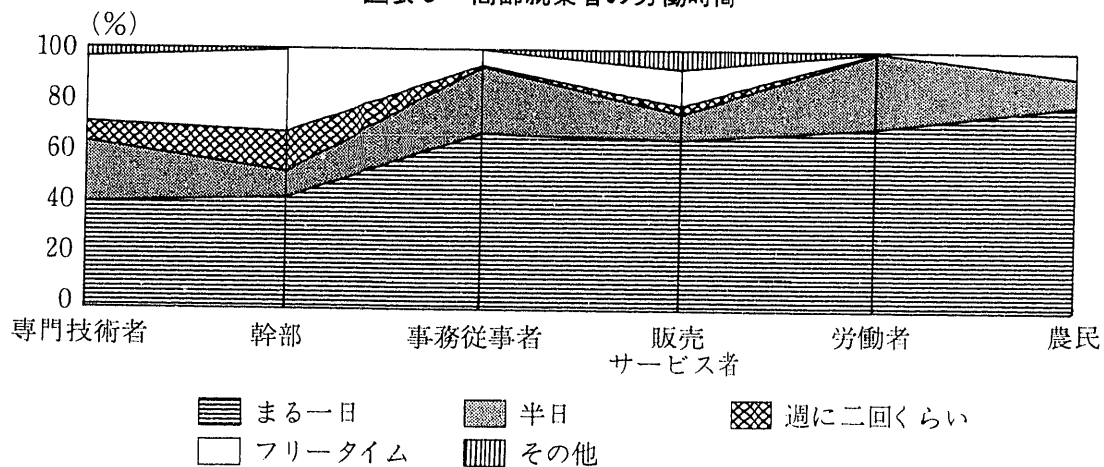
高齢者の職業変化に伴って、新しい職業構成が形成されることは図表8のとおりである。その前職に対応して、販売サービス従事者の比率は倍増、農民の比率は半数減という点が目立つ。専門技術者の比率はやや増加し、幹部、事務従事者と労働者の比率はともに下がっている。現在、中国の城鎮及びその近郊の農村部では、高

図表8 高齢就業者の職業構成の変化



出所：筆者による北京市高齢者生活様式調査（1989年5月）。

図表9 高齢就業者の労働時間



注：「まる一日」：8時間、「半日」：4時間。

出所：筆者による北京市高齢者生活様式調査（1989年5月）。

高齢者の就業傾向は、工業化とともに、第三次産業に就業する人数が相対的に多くなっていき、第一次産業の就業者数がそれだけ減少している。それは全国労働力人口の移動方向と合致しながら、城鎮とその周辺地域の高齢人口が生活に関わり、分散型のサービス業等への就労という特徴が現れはじめる。しかし、全国の県の農村部では、高齢者が殆ど本業を外れないと考えられる。

高齢者の就業時間は、仕事によって違う。専門技術者と幹部では、26.2%~31.6%の人がフリータイムであり、まる一日（8時間）正規に就労している者は40.5%~42.1%で、他の高齢就業者より低い比率である。事務従事者と労働者は68.4%~70%が一日正規就労であり、26.3%~30%が半日（4時間）労働であり、その就労時間は固定化されている。販売サービス従事

者では、労働時間が長く、タイプは多様である。農民の場合は、80.3%の人がまる一日労働している。農民の労働時間ももっとも長い。就業者全体から見れば、まる一日働いている者が一番多く、4割以上を占める（図表9参照）。

### 3. 高齢者の就業理由

中国の高齢者にとって働く理由は何かについては、職業により差違がある。この調査では、「収入を増やす」、「仕事がおもしろい」、「社会参加を求める」、「健康によい」、「国に貢献する」と「その他」の6項目に分けて、質問をした。

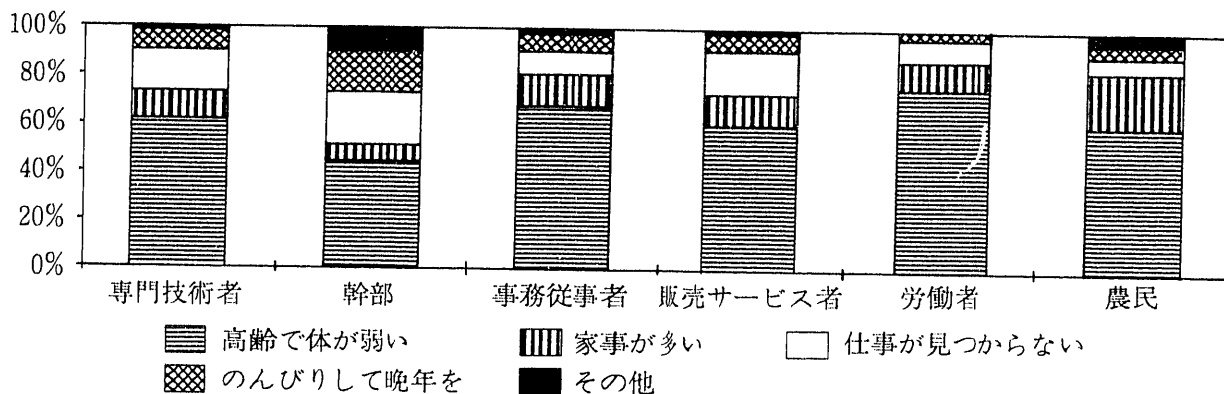
まず、就業者と就業したい者の就業理由を合わせてみると、各職業の異同点をもっとはつきりわかる。すなわち、「収入を増やす」という経済的理由をあげる者が一番多いが、生活水準に応じて、収入に対する重視度が職業によって異

図表10 高齢者の就業理由

		専門技術者	幹 部	事務従事者	販売サービス者	労働者	農 民
就 業 者	合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	収入を増やす	17.5	20.8	60.0	63.4	60.0	94.8
	仕事がおもしろい	35.0	12.5	12.0	13.3	6.7	0
	社会参加を求める	2.5	16.7	4.0	3.3	0	0
	健康によい	10.0	12.5	16.0	13.3	20.0	0
	国家に貢献する	25.0	25.0	4.0	0	13.3	2.6
	その他	10.0	12.5	4.0	6.7	0.0	2.6
就 業 し た い 者	合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	収入を増やす	35.7	18.8	33.3	72.2	50.0	80.0
	仕事がおもしろい	14.3	18.8	22.2	5.6	16.7	0
	社会参加を求める	0	0	0	0	0	0
	健康によい	21.4	31.2	11.2	11.1	25.0	20.0
	国家に貢献する	28.6	31.2	33.3	11.1	8.3	0
	その他	0	0	0	0	0	0

出所：筆者による北京市高齢者生活様式調査（1989年5月）。

図表11 未就業理由



出所：筆者による北京市高齢者生活様式調査（1989年5月）。

なる。農民はその生活水準が相対的に低く、国による養老年金ももらえないため、重病でない限り、働けなくなるまで働いている人が殆どである。販売サービス従事者は「収入を増やす」ために働く比率が各職業の中の第二位にあるが、市場経済が広がるにつれ、彼らは「精神の重視」から「物質の重視」への観念の転換が速く、「働いてお金を儲け、生活を豊かにする」傾向が著しい。そのあと、労働者、事務従事者、専門技術者、幹部という順になる。「仕事がおもしろい」、「社会参加を求める」や「国に貢献する」等の精神心理的な欲求は文化教育程度に応じて異なる。専門技術者は仕事を人生価値の実現手段として位置づけ、仕事が好きなので働く者がもっとも多い。幹部は政治的地位、威信と権力を重要視し、人事関係及び活動力をもちつづけるために、社会参加を積極的にする者が多い。事務従事者と販売サービス従事者は仕事で生活の充実感を望むことを示している。労働者は「国に貢献する」と答えた人も少なくなく、長期間に「労働階級が国家の主人公である」という社会主義教育を受けている影響がよく現われている。これと同時に、幹部、専門技術者、事務従事者より、労働者は生活にあまり余裕が

なく、健康状態が悪いので、収入と健康をともに重要視している（図表10参照）。

未就業者にとっては、「高齡で体が弱い」、「家事が多い」、「仕事が見つからない」、「のんびりして晩年を送りたい」、「その他」の理由の中に、上位の理由として、各職業の高齡者はいずれも「高齡で体が弱い」ということをあげ、そして、幹部（4割）のほかに、その他の職種の比率がともに6割以上になる。社会労働のかわりに、家事をやっている職種は農民(23%)、労働者(11%)、事務従事者(12.5%)がある。幹部(22.1%)、専門技術者(16.9%)、販売サービス従事者(17.6%)は自分に適合する仕事なかなか見つからないと言われる。また、「のんびりして晩年を送りたい」幹部はその他の職業者より著しく多く、16.9%になることがわかっている（図表11参照）。

### III 結論——中国高齡者就業の特徴及びその影響要因

中国の高齡者就業は所得、健康、教育及び文化伝統の影響等の要因に左右される点では、同じアジアの国家である日本の高齡者雇用研究の



結果と似通っていると思う。日本での研究を見るならば、年金と就業との関連性について、年金給付を中心とする非勤労所得の水準が高齢労働者の労働供給に影響を与え、その所得水準が高くなるほど労働供給の確率は下がるが、その一方で、「収入がほしい」という理由で働いている日本の高齢者がほかの先進諸国より多いという結果がある<sup>9)</sup>。健康状態が経済要因などと同時に、高齢者の就業に重要な役割を果たしていることが数量的に確認されている<sup>10)</sup>。教育程度が高くなるほど就業率が高く、就業機会も比較的豊富なケースが多い<sup>11)</sup>。日本人の労働観から言えば、伝統的に「働けなくなるまで働く」という慣行が今日でも根強く残っており、「労働」そのものが生きがいであると考えられる<sup>12)</sup>。これらの研究成果が中国の高齢者就業研究の参考となる。一方、自国の産業構造、労働市場や社会保障制度などにに基づき、中国の高齢者就業は以下のような特徴をもっている。すなわち、中国全体と北京市の高齢者就業調査から、幾つかの結論を見出すことができる。

(1) 中国の60歳以上高齢者就業の特徴は、就業者の半分くらいが60～64歳の前期高齢者であり、65歳以上の就業者が急に減少していく。特に、女性高齢就業者は少なく、アジア・欧米諸国と比べて、中間位置にある。職業別高齢就業者の中で、約9割は農民である。換言すれば、高齢就業者の中で、農林漁牧業、サービス業と販売業に従事する「自営業者」が殆どである。

(2) 経済発展途上国である中国では、高齢者の就業は個人の経済的状況に緊密につながっている。特に、経済成長に伴うインフレーションで貯蓄金や退職年金の価値が目減りする可能性がいつも存在しており、老後生活に不

安感をもっている者が少ないとは言えない。生活水準の低い農民と労働者だけでなく、幹部と専門技術者の一部も収入増を上位の就業理由に置いているということは、すべての高齢者にとって、楽な生活をするのが一番重要な就業動機になりつつあることを示している。但し、一方、収入の高さより、安定した確実な収入源があることが重要なので、生活できる退職年金をもらえる定年退職者たちは再就職せず、将棋、太極拳、歌、踊り、釣り、旅行などを楽しむ傾向が見える。

(3) 持続した強固な仕事への意欲は精神的な欲求と密接な関係がある。それに基づいて、教育水準が高く、専門技術性の仕事をしている高齢者はできるだけ在職年限を延ばそうとする。そして、年齢が高くなるにつれて、70歳以上の高齢就業者は経済上の理由より、「仕事」そのものとか、「社会参加」とか「健康」などの理由で働く者が多くなっていく。また、仕事を探している求職者のうち、就業が健康によいと考える者は就業者を上回る。

(4) 職業によって、高齢者の就業機会及び年齢との関連性が異なる。農林漁牧業従事者、サービス業従事者と販売従事者は、その仕事の多様化等で、個人経営も可能であるため、年齢が高まっていくにつれ、その就業比率が増加することもある。また、サービス業と商業販売業には、その他の職業からの中高年労働力の流入もよく見られる。事務と管理的職業従事者はその就業比率が年齢の上昇につれて減少し、もとの職場などで再就職する可能性はあまりない。高齢労働者は工業の現代化が進行する中で、もっとも労働力市場の影響を受け、その就業比率は極めて低く、工場などでの再就職は困難であり、転職条件も少な

い。但し、専門的技術的な職業従事者の再就業傾向がはっきりとは言えない。この点は北京市の高齢者調査結果と全国の職業別高齢者統計結果で差違がある。前者では、高齢専門技術者の就業率や就業意欲が相対的に高いが、後者では、相対的に低いように見える。それは抽出対象の差違に一因がある。前者の調査対象は主として学者、専門家などであり、後者の職業調査対象はそれより広いのである。

ところで、中国高齢者就業に影響をもたらす要因はさまざまあるが、ここで、マクロの視点で、中国の労働市場、定年退職制度と高齢者就業・雇用促進対策を考えてみる。

まず、労働市場については、パート、個人経営等就業形態の普及度または自由労働市場の成熟度は、中高年者特に女性に、どのくらいの就業機会を与えられるかを決めていると考えられる。上述のような日中65歳以上女性就業者の内訳の差違が代表的な実例と言える。すなわち、日本等の国では、パートタイムの普及化と成熟度の高い自由労働市場が中高年女性及び高齢者に就業機会を広く提供している。しかし、中国では、計画経済から市場経済へ、固定工から契約工への転換が十数年経過したばかりで、パートタイムは実は殆ど農村からきた労働者であり、計画的な人員配置を実行するやり方が崩されていないために、自由労働市場がまだ成熟していない。それだけではなく、中高年者は政府の統一的な就業配置制度で働いてきたので、退職してから、再び労働市場に飛び込んで求職する経験はなく、容易なことではない。そこで、自由労働市場を発展させ、パート・アルバイトなどの短時間労働を促進することが重要な高齢者就業・雇用対策となるのである。

次に、定年年齢及び定年退職制度は中高年者の就業行動に対して、所得、健康、教育水準などの個人的要因よりも、強い役割を演じていると思われる。特に、中国の場合、自由労働市場に適應できる中高年者がまだ少なく、全国の定年退職制度がどのように改革されるかは、40代女性、50代以上の男女就業を左右する要因となっている。中国では、男性のほうが60歳で定年退職して、他の国との差が大きくないが、女性のほうが普通、職員55歳、労働者50歳、重労働等の場合、5歳引き下げて、45歳となっている。それは日本、アメリカ、韓国等の女性退職年齢よりも早い。それらの国では、女性の就職難は別にして、定年年齢が50歳乃至45歳ということは政府の規定でも、企業の自主規定でも、ないと思われる。中国女性の定年年齢が確かに早すぎると言わなければならない。とりわけ、最近の状況で、少なからず企業、工場で、45歳という法律上の女性の退職上限を利用して、個人の能力や業績・健康状況などを問わず、女性労働者は一律に退職させられるようである。こういうことは中高年女性の就業率に大きな影響を与えている。こうしたことから見て、定年退職制度を改正して、法律面に男女とも60歳で定年退職するようにしなければならないと思われる。

最後に、高齢者の就業・雇用促進対策を検討しなければならない。過剰労働力問題、失業問題、国有企業の改革に直面する中国政府側は、いままで、具体的な対策をまだ、提出していないと言える。いうまでもなく、近年、社会保障、雇用保障に関連する法律が整備されてきている。例として、1995年1月1日に「労働法」及び関連法規の制定・実施、1996年10月1日に「中華人民共和国老年人權益保障法」の制定・実施

が見られ、「社会保険法」、「労働契約法」や「就業促進法」等の法律草案も出来上がって、近く公布される<sup>14)</sup>ようである。だが、精読してみると、公布されていた法律、規定の中に、高齢者の雇用・就業を強力に保障する条文がないことに気がつく。もっとも注目されることは、国の統計関連データの中に、男50歳、女45歳以上の失業者数が計算あるいは書き出されていないので、その年齢以上の者は労働力人口として、更に雇用保障や就業促進の対象として認められていないと理解しなくてはならない。

社会と経済が転換期にある中国では、弾力的な労働力市場の形成過程の中で、労働力貯蓄のプールに捨てられる者は若者ではなく、殆ど40代、50代以上の人々である。それに対して、失業保険、職業紹介、職業再訓練プログラム等の対策を次第に推し進めているにもかかわらず、退職制度・就業政策を全般的に調整、制定しなかったら、中高年者の就業に役に立てない。年金問題から言うと、1994年全国の在職者と退職者（大体年金受給者に相当）の比例がすでに5.1:1に達したが、年金財政は厳しい状況にある。こうした状況に基づき、中高年者の就業促進は国と企業の負担増を抑える一つの方法でもある。他方、20歳前後の若者には、就業機会より、中・高等教育を拡大して、多くの教育機会を提供すべきである。

つまり、現在の中国では、日本の経済高度成長期の労働力不足とは状況が異なっている。高齢者または中高年者の就業問題をどういうふうに解決していくかは高齢化社会に直面する新しい課題であり、年金制度改革、経済発展と社会の安定に関わる問題でもある。

## 注

- 1) 陸学芸・李倍林主編『中国社会発展報告』p 335～357, 遼寧人民出版社, 1991年。
- 2) 「中華人民共和国国民経済和社会発展“九五”計画和2010年遠景目標綱要」『人民日報・海外版』, 1996年3月20日。
- 3) 李銀河「論当代中国社会的準身分制」『二十一世紀双月刊』, 1992年2月。
- 4) 国家統計局人口与就業統計司編集『中国人口統計年鑑1994年』, 中国統計出版社。
- 5) 同上。
- 6) 同上。
- 7) 中共中央組織部・人事部「關於認真執行幹部退休(離)休制度有關問題的通知」, 1988年8月25日。
- 8) 國務院「關於高級專家離休退休若干問題的暫行規定」, 「關於延長部分骨幹教師, 醫生, 科技人員退休年齡的通知」, 1983年9月12日。
- 9) 清家篤・島田晴雄「日本の公的年金と高齢労働者の供給」p 50～53, (野口悠紀雄・デービッド・ワイズ編『高齢化の日米比較』日本経済新聞社, 1995年1月19日), 橘木俊詔「高齢者の就業問題」p 90～93, (金森久雄・伊部英男編『高齢化社会の経済学』東京大学出版会, 1990年7月5日), 武川正吾「高齢化社会における社会政策」p 14～17, (京極高宣・堀勝洋編著『長寿社会の社会保障』第一法規, 1993年12月25日), 総務庁長官官房老人対策室編『老人の生活と意識・第3回国際比較調査結果報告書』(中央法規, 平成3年)などを参照。
- 10) 橘木俊詔, 前掲文。総務庁長官官房老人対策室編『老人の生活と意識・第3回国際比較調査結果報告書』, 前掲文。
- 11) 山下不二男「高齢者の就業と引退」p 18～20, 総理府社会保障制度審議会事務局, 昭和56年3月。
- 12) 山下不二男, 前掲文, p 93～96。武川正吾, 前掲文。
- 13) 蔣鵬・張徳沢「積極推進国有企業兼併破産和職工再就業」『人民日報・海外版』, 1997年1月31日。
- 14) 張永清・倪四義「労働法実施取得初歩成效」『人民日報・海外版』, 1996年10月28日。

参考文献

1. 陸学芸・李倍林主編『中国社会発展報告』遼寧人民出版社, 1991年。
2. 野口悠紀雄・デービッド・ワイズ編『高齢化の日米比較』日本経済新聞社, 1995年1月19日。
3. 金森久雄・伊部英男編『高齢化社会の経済学』東京大学出版会, 1990年7月5日。
4. 京極高宣・堀勝洋編著『長寿社会の社会保障』第一法規, 1993年12月25日。
5. 清家篤『高齢化社会の労働市場』東洋経済新報社, 1993年6月30日。
6. 清家篤『高齢者の労働経済学』日本経済新聞社, 1994年4月27日。
7. 総務庁長官官房老人対策室編『老人の生活と意識・第3回国際比較調査結果報告書』中央法規, 平成3年。
8. 国家統計局人口与就業統計司編集「中国人口統計年鑑1994年」中国統計出版社。
9. 国務院人口普查弁公室・国家統計局人口統計司編『中国1990年人口センサス・10抽出資料』中国統計出版社。
10. 日本1990年国勢調査。
11. 王懷安ほか『中華人民共和国法律全書』吉林人民出版社, 1992年10月。
12. 『中国労働統計年鑑』1994年, 中国統計出版社。
13. 総務庁長官官房老人対策室編『長寿社会対策関係資料集』中央法規, 平成3年6月。
14. 長寿社会開発センター『高齢者の生きがいを高める就業現場の在り方に関する調査研究報告書』, 平成2年3月。
15. 60歳台前半層雇用対策研究会『60歳台前半層雇用対策研究会報告書』, 昭和60年5月。

(Feng Yuan

一橋大学社会学研究科社会問題・政策専攻  
博士後期課程)

## 社会保障費 国際比較基礎データ

勝 又 幸 子  
山 田 篤 裕

ここに掲載する各国の社会保障費統計は、平成7年度社会保障費（『季刊社会保障研究』第33巻第3号）の◆参考 国際比較（335～338頁）として示した内容の基礎となったデータである。

日本の社会保障費統計がILO基準により推計したものであるため、費用の定義の統一と計数の比較妥当性を考慮して諸外国についてもILO基準で推計されたものを使っている。ILOは各国から収集したデータを従来3年に一度 *The Cost of Social Security Basic Table* として刊行してきた。だが、1986年を最後に印刷媒体の更新をおこなっていない。近年開設されたILOのホームページ<sup>1)</sup>に1990～1993年までのデータが公開されているが、ここに公開したデータは、国立社会保障・人口問題研究所が各国の協力を得て独自に入手したものであり、ILOのホームページの数値とはかならずしも一致しない。その原因はいくつか考えられるが、各国とも新しい推計結果とともに過去のデータの遡及をおこなうことがあること、また各国が提出した数値をILO事務局が独自の判断で改訂することがあることが指摘できる。後者については、日本の例が挙げられる。ILO公表統計では、日本のデータからPublic Health（公衆衛生）が削除されている。Public Healthは、公費負担医療などの社会保障制度なので、ILO基準の社会保

障費に含まれるにもかかわらず、ILOがこれを削除してきたことに対しては再三訂正の要求を出してきた。現在ILO本部において、基準の見直し作業が進んでいるとの情報を得ているので、機会を捉えて日本データの改訂を要請したいと考えている。

なお、ここに示した3費用区分（医療・年金・その他）はILOの区分ではなく当研究所が独自に定義している。各国データからの計算方法については、「社会保障費統計の仕組みと概要」<sup>2)</sup>を参照していただきたい。

### 注

- 1) <http://www.unicc.org/ilo/public/english/110secso/css/cssindex.htm>
- 2) 平成9年 国立社会保障・人口問題研究所 研究報告 No. 9701

### 参考文献

- 勝又幸子 「社会保障費の国際比較—ILO公表統計を使った国際比較の留意点と課題—」『季刊社会保障研究』第28巻3号、1992年
- 『社会保障費統計の仕組みと概要』国立社会保障・人口問題研究所 研究報告 No. 9701、1997年
- 「平成7年度社会保障費」『季刊社会保障研究』第33巻第3号、1997年
- （かつまた・ゆきこ やまだ・あつひろ  
国立社会保障・人口問題研究所）

表1 諸外国の社会保障給付費の推移

(単位：日本のみ10億円，他は100万各国通貨単位)

	日本	フランス	ドイツ	スウェーデン	イギリス	アメリカ
1957	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1960	655	37,666	44,309	7,722	2,633	31,843
1963	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1965	1,604	72,013	72,208	15,054	4,165	44,958
1966	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1970	3,524	110,601	108,920	31,410	6,582	87,544
1971	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1974	9,022	245,062	193,041	59,599	9,692	153,631
1975	11,772	304,003	233,318	73,799	16,945	190,016
1977	16,878	421,289	268,525	104,368	23,374	244,488
1980	24,763	703,154	342,177	163,117	39,688	316,684
1981	27,553	827,621	370,142	183,159	47,548	354,085
1982	30,088	977,602	387,648	198,270	53,885	392,700
1983	31,965	1,100,209	395,760	229,495	58,289	432,879
1984	33,628	1,200,483	411,198	232,497	59,178	444,662
1985	35,668	1,282,461	423,858	253,828	64,158	476,296
1986	38,582	1,310,835	439,058	280,081	69,141	504,468
1987	40,659	1,362,091	459,920	328,065	72,792	568,616
1988	42,449	1,452,758	484,956	366,415	76,436	603,332
1989	44,871	1,535,620	493,084	401,631	81,339	645,006
1990	47,205	1,632,697	520,596	452,100	91,225	719,720
1991	50,120	1,742,801	660,785	505,487	108,268	807,869
1992	53,816	1,850,907	746,428	545,918	123,112	906,195
1993	56,798	1,973,922	799,688	557,135	132,646	
1994	60,466	2,037,858				
1995	64,726					

注：ドイツについては，1990年度までは旧西ドイツ，それ以降は統一ドイツ。

表2 諸外国の医療給付費の推移

(単位：日本のみ10億円，他は100万各国通貨単位)

	日本	フランス	ドイツ	スウェーデン	イギリス	アメリカ
1957	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1960	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1963	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1965	914	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1966	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1970	2,076	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1971	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1974	4,715	62,085	57,305	18,086	2,706	36,615
1975	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1977	7,598	105,755	77,308	31,264	5,754	59,797
1980	10,693	155,509	87,262	38,824	11,125	89,494
1981	11,482	197,573	95,196	44,054	12,298	97,538
1982	12,383	232,944	96,655	47,428	13,406	109,276
1983	13,068	257,673	101,253	58,005	14,263	130,467
1984	13,531	303,313	106,775	62,674	15,087	139,750
1985	14,248	320,914	112,761	66,265	16,088	157,777
1986	15,117	334,755	118,550	68,833	17,531	135,209
1987	15,904	322,062	123,393	96,229	19,352	191,250
1988	16,641	382,230	133,108	102,636	21,465	207,827
1989	17,497	376,913	129,133	107,015	22,652	226,142
1990	18,350	402,194	140,274	120,739	25,676	212,527
1991	19,476	425,620	178,686	125,120	29,613	250,689
1992	20,940	454,016	205,536	105,710	33,251	330,544
1993	21,806	478,598	208,809	104,303	35,468	
1994	22,873	492,301				
1995	24,059					

注：ここで医療給付費としているのは、現物給付としておこなわれる医療施策にかかる費用であり、ILO表でも Medical Care の総額にあたる。したがって、医療保険制度からの医療給付の他、公費医療給付である生活保護の医療扶助等も含む。

表3 諸外国の年金給付費の推移

(単位：日本のみ10億円，他は100万各国通貨単位)

	日本	フランス	ドイツ	スウェーデン	イギリス	アメリカ
1957	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1960	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1963	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1965	351	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1966	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1970	855	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1971	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1974	2,671	182,977	103,923	30,950	4,051	80,514
1975	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1977	6,599	315,534	143,348	36,967	8,197	122,131
1980	10,471	547,645	166,171	64,064	16,415	169,915
1981	12,062	n.a.	173,384	72,996	19,233	199,755
1982	13,360	n.a.	182,467	78,845	21,542	221,078
1983	14,432	n.a.	188,621	90,001	23,505	239,606
1984	15,475	480,153	198,682	81,472	25,347	252,463
1985	16,915	518,866	205,050	90,555	27,790	267,808
1986	18,786	545,910	210,635	100,164	29,651	281,310
1987	20,011	667,504	219,288	109,291	31,267	294,561
1988	21,070	713,984	228,831	120,099	32,441	311,534
1989	22,565	751,395	238,840	150,641	35,576	330,792
1990	24,065	800,698	250,130	164,293	40,044	354,405
1991	25,637	852,075	294,599	183,543	45,679	375,567
1992	27,401	906,276	323,415	222,546	49,814	407,309
1993	29,038	960,661	343,458	209,760	52,804	
1994	31,008	995,290				
1995	33,499					

注：ここで年金給付費としているのは、年金制度で現金給付として支給されている費用である。老齢年金給付以外にも、遺族年金給付、障害年金給付なども含まれる。また、一時金として支払われる給付も含む。



表4 諸外国のその他の給付の推移

(単位：日本のみ10億円，他は100万各国通貨単位)

	日本	フランス	ドイツ	スウェーデン	イギリス	アメリカ
1957	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1960	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1963	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1965	339	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1966	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1970	593	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1971	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1974	1,636	n.a.	31,813	10,563	2,935	36,502
1975	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1977	2,681	n.a.	47,869	36,137	9,423	62,560
1980	3,599	n.a.	88,744	60,229	12,148	57,275
1981	4,009	630,048	101,562	66,109	16,017	56,792
1982	4,345	744,658	108,526	71,997	18,937	62,346
1983	4,465	842,536	105,886	81,489	20,521	62,806
1984	4,622	417,017	105,741	88,351	18,744	52,449
1985	4,505	442,681	106,047	97,008	20,280	50,711
1986	4,679	430,170	109,873	111,085	21,959	87,949
1987	4,744	372,525	117,239	122,545	22,173	82,805
1988	4,738	356,544	123,017	143,680	22,530	83,971
1989	4,809	407,312	125,111	143,975	23,111	88,072
1990	4,790	429,805	130,192	167,068	25,505	152,788
1991	5,007	465,106	187,500	196,824	32,976	181,613
1992	5,476	490,615	217,477	217,662	40,047	168,342
1993	5,954	534,663	247,421	243,072	44,374	
1994	6,585	550,267				
1995	7,169					

注：ここでその他給付費の範囲は、給付費総額（表1）から医療給付費（表2）と年金給付費（表3）を控除した残余である。実態としては、サービス提供の形態をとる社会福祉施策や年金以外の所得保障目的で支給される現金（失業手当や傷病手当金等）を含む。

表5 諸外国の社会保障給付費の部門別構成割合の推移

(単位：%)

日本	1974	1977	1980	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
医療	52.3	45.0	43.2	40.9	40.2	39.9	39.2	39.1	39.2	39.0	38.9	38.9	38.9	38.4	37.8	37.2
年金	29.6	39.1	42.3	45.1	46.0	47.4	48.7	49.2	49.6	50.3	51.0	51.2	50.9	51.1	51.3	51.8
その他	18.1	15.9	14.5	14.0	13.7	12.6	12.1	11.7	11.2	10.7	10.1	10.0	10.2	10.5	10.9	11.1
フランス	1974	1977	1980	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	
医療	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	25.3	25.0	25.5	23.6	26.3	24.5	24.6	24.4	24.5	24.2	24.2	
年金	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	40.0	40.5	41.6	49.0	49.1	48.9	49.0	48.9	49.0	48.7	48.8	
その他	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	34.7	34.5	32.8	27.3	24.5	26.5	26.3	26.7	26.5	27.1	27.0	
ドイツ	1974	1977	1980	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993		
医療	29.7	28.8	25.5	25.6	26.0	26.6	27.0	26.8	27.4	26.2	26.9	27.0	27.5	26.1		
年金	53.8	53.4	48.6	47.7	48.3	48.4	48.0	47.7	47.2	48.4	48.0	44.6	43.3	42.9		
その他	16.5	17.8	25.9	26.8	25.7	25.0	25.0	25.5	25.4	25.4	25.0	28.4	29.1	30.9		
スウェーデン	1974	1977	1980	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993		
医療	30.3	30.0	23.8	25.3	27.0	26.1	24.6	29.3	28.0	26.6	26.7	24.8	19.4	18.7		
年金	51.9	35.4	39.3	39.2	35.0	35.7	35.8	33.3	32.8	37.5	36.3	36.3	40.8	37.6		
その他	17.7	34.6	36.9	35.5	38.0	38.2	39.7	37.4	39.2	35.8	37.0	38.9	39.9	43.6		
イギリス	1974	1977	1980	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993		
医療	27.9	24.6	28.0	24.5	25.5	25.1	25.4	26.6	28.1	27.8	28.1	27.4	27.0	26.7		
年金	41.8	35.1	41.4	40.3	42.8	43.3	42.9	43.0	42.4	43.7	43.9	42.2	40.5	39.8		
その他	30.3	40.3	30.6	35.2	31.7	31.6	31.8	30.5	29.5	28.4	28.0	30.5	32.5	33.5		
アメリカ	1974	1977	1980	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992			
医療	23.8	24.5	28.3	30.1	31.4	33.1	26.8	33.6	34.4	35.1	29.5	31.0	36.5			
年金	52.4	50.0	53.7	55.4	56.8	56.2	55.8	51.8	51.6	51.3	49.2	46.5	44.9			
その他	23.8	25.6	18.1	14.5	11.8	10.6	17.4	14.6	13.9	13.7	21.2	22.5	18.6			

注：給付費総額を100%とした場合の構成割合を示している。

表6 諸外国の社会保障給付費の部門別対国民所得比率の推移

(単位：%)

日本	1977	1980	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
給付費総額	10.8	12.4	13.8	13.8	13.7	14.2	14.3	14.1	13.9	13.7	13.8	14.6	15.2	16.2	17.0
医療	4.9	5.4	5.7	5.6	5.5	5.6	5.6	5.5	5.4	5.3	5.4	5.7	5.9	6.1	6.3
年金	4.2	5.2	6.3	6.4	6.5	6.9	7.0	7.0	7.0	7.0	7.1	7.4	7.8	8.3	8.8
その他	1.7	1.8	1.9	1.9	1.7	1.7	1.7	1.6	1.5	1.4	1.4	1.5	1.6	1.8	1.9
フランス	1977	1980	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	
給付費総額	n.a.	n.a.	n.a.	37.1	36.8	34.6	34.2	34.2	33.6	34.0	34.8	35.8	37.7	37.4	
医療	n.a.	n.a.	n.a.	9.4	9.2	8.8	8.1	9.0	8.2	8.4	8.5	8.8	9.2	9.0	
年金	n.a.	n.a.	n.a.	14.9	14.9	14.4	16.8	16.8	16.4	16.7	17.0	17.5	18.4	18.3	
その他	n.a.	n.a.	n.a.	12.9	12.7	11.3	9.4	8.4	8.9	9.0	9.3	9.5	10.2	10.1	
ドイツ	1977	1980	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993		
給付費総額	28.8	30.0	31.0	30.5	30.1	29.3	29.7	29.7	28.4	27.5	29.7	31.5	33.4		
医療	8.3	7.7	7.9	7.9	8.0	7.9	8.0	8.1	7.4	7.4	8.0	8.7	8.7		
年金	15.4	14.6	14.8	14.7	14.6	14.1	14.1	14.0	13.7	13.2	13.2	13.6	14.3		
その他	5.1	7.8	8.3	7.8	7.5	7.3	7.6	7.5	7.2	6.9	8.4	9.2	10.3		
スウェーデン	1977	1980	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993		
給付費総額	36.1	39.3	43.1	39.3	39.8	40.2	43.7	44.8	44.6	46.6	49.1	52.5	53.4		
医療	10.8	9.4	10.9	10.6	10.4	9.9	12.8	12.6	11.9	12.4	12.1	10.2	10.0		
年金	12.8	15.4	16.9	13.8	14.2	14.4	14.6	14.7	16.7	16.9	17.8	21.4	20.1		
その他	12.5	14.5	15.3	14.9	15.2	15.9	16.3	17.6	16.0	17.2	19.1	20.9	23.3		
イギリス	1977	1980	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993		
給付費総額	19.9	22.4	25.2	23.7	23.6	23.7	22.7	21.5	20.9	22.0	25.0	26.8	27.2		
医療	4.9	6.3	6.2	6.0	5.9	6.0	6.0	6.0	5.8	6.2	6.8	7.2	7.3		
年金	7.0	9.3	10.2	10.2	10.2	10.2	9.7	9.1	9.1	9.7	10.6	10.8	10.8		
その他	8.0	6.9	8.9	7.5	7.5	7.5	6.9	6.3	5.9	6.1	7.6	8.7	9.1		
アメリカ	1977	1980	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992			
給付費総額	15.7	14.8	16.4	15.2	15.1	15.1	16.0	15.8	15.7	16.5	18.0	19.4			
医療	3.8	4.2	4.9	4.8	5.0	4.1	5.4	5.4	5.5	4.9	5.6	7.1			
年金	7.8	7.9	9.1	8.6	8.5	8.4	8.3	8.1	8.0	8.1	8.4	8.7			
その他	4.0	2.7	2.4	1.8	1.6	2.6	2.3	2.2	2.1	3.5	4.0	3.6			

表7 諸外国の国民所得（要素所得表示）の推移

（単位：日本のみ1億円，他は100万各国通貨単位）

	日本	フランス	ドイツ	スウェーデン	イギリス	アメリカ
1960	134,967	230,838	240,110	58,104	21,357	n.a.
1965	268,270	380,794	358,450	88,903	29,465	558,406
1970	610,297	621,428	530,400	135,561	41,377	805,987
1975	1,239,907	1,129,029	800,570	237,021	87,920	1,249,234
1976	1,403,972	1,298,048	878,240	268,824	102,515	1,388,131
1977	1,557,032	1,475,227	933,700	288,742	117,612	1,556,128
1978	1,717,785	1,670,678	1,007,150	326,300	136,140	1,757,387
1979	1,822,066	1,885,603	1,084,000	368,651	157,615	1,969,089
1980	1,995,902	2,117,744	1,139,580	414,976	177,107	2,139,538
1981	2,097,489	2,387,700	1,179,810	446,005	192,402	2,356,096
1982	2,193,917	2,710,523	1,214,180	485,330	210,945	2,468,902
1983	2,308,057	2,980,223	1,278,100	532,897	231,095	2,639,997
1984	2,436,089	3,231,856	1,347,130	591,159	249,580	2,929,759
1985	2,602,784	3,485,188	1,406,770	637,068	271,551	3,158,547
1986	2,711,297	3,793,150	1,497,550	697,467	291,435	3,336,442
1987	2,838,955	3,983,265	1,550,000	750,424	320,796	3,545,765
1988	3,013,800	4,250,860	1,635,540	817,303	355,489	3,828,944
1989	3,221,436	4,576,841	1,738,100	899,512	389,215	4,111,131
1990	3,457,391	4,801,501	1,892,200	970,235	414,742	4,357,275
1991	3,630,542	5,006,724	2,226,810	1,030,231	432,801	4,492,075
1992	3,690,881	5,174,518	2,370,070	1,038,963	459,935	4,677,575
1993	3,724,645	5,229,758	2,396,420	1,043,191	487,080	4,950,450
1994	3,730,348	5,451,664	2,501,330	1,118,851	514,397	5,240,275
1995	3,797,201	5,683,746	2,620,010	1,217,759		5,504,725

注：要素所得表示の国民所得とは、国民純生産（市場価格表示の国民所得）から間接税を控除し、補助金の額を加えて算出する。

出所：日本は平成9年度版『国民経済計算年報』（経済企画庁），その他の国については、*National Accounts*（OECD 1997）。

表8 フランスの社会保障財源

	被保険者拠出		事業主負担		特別税		公費(国庫)		資産収入		その他		実収入 百万フラン
	百万フラン	%	百万フラン	%	百万フラン	%	百万フラン	%	百万フラン	%	百万フラン	%	
1981	293,218	33.5	378,666	43.3	19,770	2.3	133,526	15.3	16,826	1.9	32,045	3.7	874,051
1986	520,320	35.0	614,323	41.3	43,182	2.9	220,893	14.9	24,415	1.6	63,299	4.3	1,486,432
1987	560,941	35.6	648,319	41.2	51,873	3.3	224,834	14.3	20,932	1.3	67,469	4.3	1,574,368
1988	599,244	35.7	685,213	40.9	54,959	3.3	241,660	14.4	20,842	1.2	75,002	4.5	1,676,920
1989	656,196	36.8	731,381	41.0	53,239	3.0	245,968	13.8	21,406	1.2	76,471	4.3	1,784,661
1990	695,908	37.0	776,783	41.3	63,827	3.4	240,598	12.8	20,688	1.1	82,394	4.4	1,880,198
1991	728,839	36.7	806,753	40.6	85,105	4.3	256,085	12.9	21,962	1.1	85,996	4.3	1,984,740
1992	759,486	36.3	848,750	40.6	95,438	4.6	275,978	13.2	21,383	1.0	90,530	4.3	2,091,565
1993	794,365	36.5	849,593	39.0	120,959	5.6	297,302	13.7	20,414	0.9	94,301	4.3	2,176,934
1994	816,982	36.2	871,979	38.6	98,566	4.4	352,909	15.6	18,555	0.8	100,389	4.4	2,259,380

出所：Le Comptes de la Protection Sociale (Ministère du Travail et des Affaires Sociales, Sesi)

注：ILO統計が入手できないためフランスの国内統計（上記）を参照している。

表9 ドイツの社会保障財源

	被保険者拠出		事業主負担		公費(国庫)		資産収入		その他		合計 百万マルク
	百万マルク	%	百万マルク	%	百万マルク	%	百万マルク	%	百万マルク	%	
1977	81,321	29.5	113,271	41.1	71,458	26.0	3,487	1.3	5,775	2.1	275,312
1978	103,938	33.3	106,148	34.0	89,892	28.8	2,919	0.9	9,472	3.0	312,369
1979	108,641	33.1	113,650	34.6	94,719	28.8	2,304	0.7	9,370	2.9	328,684
1980	121,561	34.0	122,452	34.2	103,500	28.9	2,877	0.8	7,322	2.0	357,712
1981	134,030	34.8	128,881	33.5	110,896	28.8	3,876	1.0	7,557	2.0	385,240
1982	143,154	35.5	133,847	33.2	115,043	28.5	3,722	0.9	7,653	1.9	403,419
1983	144,903	35.7	138,713	34.2	111,030	27.4	2,860	0.7	8,282	2.0	405,788
1984	151,768	36.0	145,245	34.5	112,535	26.7	2,715	0.6	8,916	2.1	421,179
1985	159,285	36.3	152,017	34.7	115,670	26.4	2,534	0.6	9,111	2.1	438,617
1986	167,892	36.6	160,683	35.0	118,621	25.8	2,348	0.5	9,796	2.1	459,340
1987	175,017	36.6	165,796	34.7	124,733	26.1	2,216	0.5	10,164	2.1	477,926
1988	183,244	36.7	172,743	34.6	130,368	26.1	2,300	0.5	10,337	2.1	498,992
1989	192,597	36.9	179,171	34.3	136,496	26.1	3,086	0.6	10,822	2.1	522,172
1990	205,225	37.0	191,495	34.6	141,179	25.5	4,928	0.9	11,288	2.0	554,115
1991	257,141	37.2	237,022	34.3	177,863	25.7	6,641	1.0	12,665	1.8	691,332
1992	286,887	37.5	258,890	33.8	197,617	25.8	8,042	1.1	13,619	1.8	765,055
1993	309,724	37.1	272,006	32.6	232,305	27.8	7,337	0.9	14,045	1.7	835,417

出所：The Cost of Social Security (ILO) ドイツおよび国立社会保障・人口問題研究所調べ

注：1990年度までは旧西ドイツ、1991年度以降は統一ドイツ。

表10 スウェーデンの社会保障財源

	被保険者拠出		事業主負担		国庫負担		他の公庫負担		資産収入		合計
	百万クローネ	%	百万クローネ	%	百万クローネ	%	百万クローネ	%	百万クローネ	%	
1977	1,452	1.2	52,345	44.0	24,515	20.6	31,755	26.7	8,884	7.5	118,949
1978	1,651	1.2	63,182	45.4	28,414	20.4	35,613	25.6	10,228	7.4	139,086
1979	1,785	1.2	70,328	45.5	32,335	20.9	38,147	24.7	12,048	7.8	154,643
1980	1,911	1.0	84,337	45.9	39,457	21.5	43,826	23.8	14,321	7.8	183,852
1981	2,013	1.0	93,702	45.6	43,377	21.1	49,206	24.0	16,987	8.3	205,285
1982	2,187	1.0	99,384	44.8	46,137	20.8	54,333	24.5	19,697	8.9	221,738
1983	2,457	1.0	110,402	43.8	49,431	19.6	66,601	26.4	23,355	9.3	252,244
1984	2,770	1.0	101,510	38.4	61,474	23.3	72,774	27.5	25,729	9.7	264,257
1985	3,828	1.3	103,860	36.4	70,644	24.8	78,250	27.4	28,668	10.1	285,250
1986	5,572	1.7	122,637	38.5	72,231	22.7	84,697	26.6	33,506	10.5	318,642
1987	7,424	2.1	139,083	39.4	73,246	20.7	99,572	28.2	33,764	9.6	353,088
1988	8,781	2.2	151,347	37.1	84,466	20.7	126,010	30.9	37,242	9.1	407,846
1989	12,398	2.8	169,680	38.9	76,648	17.6	139,793	32.0	37,898	8.7	436,416
1990	12,184	2.3	210,191	40.2	95,916	18.3	160,761	30.7	43,845	8.4	522,895
1991	9,945	1.7	231,027	39.7	117,460	20.2	170,074	29.2	53,303	9.2	581,808
1992	8,613	1.5	232,534	39.8	114,853	19.7	173,450	29.7	54,105	9.3	583,555
1993	5,192	0.9	236,527	43.0	121,958	22.2	186,914	33.9	0	0.0	550,592

出所：The Cost of Social Security (ILO) スウェーデンおよび国立社会保障・人口問題研究所調べ

表11 イギリスの社会保障財源

	被保険者拠出		事業主負担		国庫負担		他の公費負担		資産収入		その他		合計
	百万ポンド	%	百万ポンド	%	百万ポンド	%	百万ポンド	%	百万ポンド	%	百万ポンド	%	
1977	4,089	17.7	6,824	29.5	10,047	43.5	1,631	7.1	505	2.2	24	0.1	23,120
1978	4,496	17.1	7,524	28.6	11,775	44.8	1,734	6.6	738	2.8	5	0.0	26,272
1979	4,833	16.1	8,166	27.2	14,289	47.6	1,947	6.5	789	2.6	6	0.0	30,030
1980	5,639	15.8	9,340	26.2	17,256	48.3	2,330	6.5	1,013	2.8	120	0.3	35,698
1981	6,837	15.6	11,447	26.2	21,468	49.1	2,583	5.9	1,186	2.7	188	0.4	43,709
1982	8,354	16.5	12,680	25.1	25,022	49.5	3,041	6.0	1,231	2.4	204	0.4	50,532
1983	11,369	18.0	15,111	23.9	31,968	50.5	3,193	5.0	1,327	2.1	286	0.5	63,254
1984	12,394	19.2	15,787	24.5	31,672	49.2	2,850	4.4	1,470	2.3	264	0.4	64,438
1985	13,277	19.1	17,171	24.8	33,789	48.7	3,160	4.6	1,641	2.4	302	0.4	69,338
1986	14,151	18.9	18,629	24.8	36,561	48.7	3,492	4.7	1,863	2.5	313	0.4	75,008
1987	15,827	19.7	20,579	25.6	38,020	47.3	3,636	4.5	2,059	2.6	323	0.4	80,444
1988	17,680	20.3	22,848	26.3	39,743	45.7	3,883	4.5	2,470	2.8	296	0.3	86,920
1989	17,098	19.2	24,357	27.3	40,439	45.3	4,324	4.8	2,777	3.1	198	0.2	89,192
1990	17,426	17.7	26,974	27.4	46,497	47.3	5,006	5.1	2,276	2.3	183	0.2	98,361
1991	18,187	16.2	28,799	25.6	56,054	49.9	6,295	5.6	2,942	2.6	162	0.1	112,439
1992	18,687	15.0	29,771	23.9	65,292	52.4	8,003	6.4	2,651	2.1	154	0.1	124,557
1993	19,360	13.7	32,119	22.7	77,917	55.2	9,564	6.8	2,072	1.5	182	0.1	141,214

出所：The Cost of Social Security (ILO) イギリスおよび国立社会保障・人口問題研究所調べ

表12 アメリカの社会保障財源

	被保険者拠出		事業主負担		国庫負担		他の公費負担		資産収入		その他		特別税		合計 百万ドル
	百万ドル	%	百万ドル	%	百万ドル	%	百万ドル	%	百万ドル	%	百万ドル	%	百万ドル	%	
1977	59,904	21.5	99,117	35.5	73,132	26.2	32,396	11.6	14,654	5.2	0	0.0	0	0.0	279,203
1978	66,877	21.8	114,485	37.2	73,253	23.8	36,800	12.0	16,031	5.2	0	0.0	0	0.0	307,446
1979	76,170	21.4	131,783	37.0	85,382	24.0	43,725	12.3	18,984	5.3	0	0.0	0	0.0	356,044
1980	86,893	23.4	149,770	40.4	79,325	21.4	31,043	8.4	23,566	6.4	0	0.0	0	0.0	370,597
1981	100,778	24.4	156,233	37.8	100,132	24.3	27,960	6.8	27,612	6.7	200	0.0	0	0.0	412,915
1982	112,144	24.8	168,828	37.3	108,812	24.0	30,006	6.6	32,709	7.2	285	0.1	0	0.0	452,784
1983	116,287	22.6	176,445	34.3	147,154	28.6	32,190	6.3	42,112	8.2	274	0.1	0	0.0	514,462
1984	131,700	24.4	184,578	34.2	139,688	25.9	32,629	6.0	48,337	9.0	170	0.0	2,526	0.5	539,628
1985	146,202	24.7	203,557	34.4	144,242	24.4	35,447	6.0	58,614	9.9	342	0.1	3,708	0.6	592,112
1986	157,701	24.4	217,200	33.6	152,547	23.6	38,303	5.9	75,281	11.7	513	0.1	3,945	0.6	644,464
1987	168,365	22.8	235,674	31.9	177,886	24.1	67,283	9.1	86,315	11.7	319	0.0	3,397	0.5	739,239
1988	189,593	23.6	256,323	31.9	191,572	23.9	72,391	9.0	89,116	11.1	216	0.0	3,633	0.5	802,844
1989	205,351	23.8	272,513	31.6	206,939	24.0	78,093	9.1	94,743	11.0	243	0.0	3,893	0.5	861,775
1990	217,023	23.0	284,592	30.1	227,971	24.1	94,754	10.0	115,807	12.3	3	0.0	4,873	0.5	945,023
1991	230,582	22.4	296,485	28.8	256,514	24.9	112,490	10.9	126,861	12.3	0	0.0	6,023	0.6	1,028,955
1992	238,619	21.6	314,101	28.4	291,105	26.4	111,967	10.1	141,980	12.9	1	0.0	6,473	0.6	1,104,246

出所：The Cost of Social Security (ILO) アメリカおよび国立社会保障・人口問題研究所調べ

表13 諸外国の社会保障給付費対 GDP 比率の推移

(単位：%)

	日本	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス	スウェーデン
1980	10.1	11.9	16.7	23.2	25.0	30.7
1981	10.6	12.0	18.3	24.1	26.2	31.5
1982	11.0	12.6	18.9	24.4	27.0	31.2
1983	11.2	13.0	18.9	23.7	27.5	32.2
1984	11.0	12.1	17.7	23.5	27.5	29.2
1985	11.0	12.0	17.7	23.2	27.3	29.3
1986	11.4	12.1	17.6	22.8	25.9	29.6
1987	11.4	12.8	16.8	23.1	25.5	32.1
1988	11.2	12.7	15.9	23.1	25.3	32.9
1989	11.0	12.6	15.6	22.2	24.9	32.6
1990	10.8	13.3	16.4	21.5	25.1	33.2
1991	10.8	14.4	18.7	23.2	25.7	34.9
1992	11.4	15.4	20.4	24.3	26.4	37.9
1993	11.9		20.8	25.3	27.9	38.5
1994	12.6				27.6	
1995	13.3					

注：アメリカとイギリスのデータは会計年度表示に加工した。

出所：表7と同じ。

表14 国民所得に対する租税負担率および社会保障負担率(=国民負担率)の国際比較

日本	(単位：%)																	
	1960	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
租税負担	A	18.9	22.2	22.8	23.1	23.4	23.9	24.0	24.9	26.4	27.3	27.6	27.8	27.1	24.9	24.4	23.2	23.3
社会保障負担	B	5.4	7.5	9.8	10.0	10.0	10.1	10.4	10.6	10.6	10.6	10.8	11.4	11.6	11.9	12.1	12.5	13.3
国民負担率	A+B	24.3	31.3	32.5	33.1	33.4	34.0	34.4	35.5	37.0	37.9	38.4	39.2	38.7	36.8	36.5	35.7	36.7
アメリカ		1960	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
租税負担	A	28.0	26.4	27.0	27.6	26.5	25.2	25.2	25.5	25.5	26.2	25.3	26.1	25.9	25.6	25.6	25.9	25.8
社会保障負担	B	6.5	8.0	8.7	9.3	9.6	9.6	9.6	9.9	10.0	10.0	10.2	10.3	10.3	10.6	10.7	10.6	
国民負担率	A+B	34.5	34.4	35.7	36.9	36.1	35.4	34.8	35.4	35.5	36.2	35.5	36.4	36.2	36.2	36.3	36.5	
イギリス		1960	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
租税負担	A	41.3	37.3	39.4	42.3	42.6	41.3	41.2	41.0	41.0	40.6	40.7	40.3	40.5	40.0	37.7	36.0	35.8
社会保障負担	B	7.9	9.8	9.7	10.4	10.8	11.1	11.1	11.0	11.2	11.1	10.4	10.3	10.6	10.6	10.4	10.2	10.3
国民負担率	A+B	49.2	47.1	49.1	52.7	53.4	52.4	52.3	52.0	52.2	51.8	50.7	50.8	50.6	50.6	48.1	46.2	46.1
ドイツ		1960	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
租税負担	A	29.1	30.2	32.0	31.4	31.2	31.0	30.8	31.1	30.2	30.2	29.8	30.8	29.1	29.8	30.9	31.3	31.4
社会保障負担	B	16.0	20.8	21.8	22.8	23.4	22.7	22.6	22.8	22.5	22.6	22.4	22.0	21.7	23.1	23.8	24.9	25.6
国民負担率	A+B	45.1	51.0	53.8	54.2	54.6	53.7	53.4	53.9	52.7	52.8	52.2	52.8	50.8	52.9	54.7	56.2	57.0
フランス		1960	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
租税負担	A	28.9	29.1	31.9	32.3	33.2	33.1	33.5	34.4	34.1	34.7	34.4	34.4	35.0	34.6	33.7	33.3	33.5
社会保障負担	B	18.3	21.6	26.0	26.0	27.0	27.8	28.4	28.5	27.7	28.1	28.0	28.1	28.4	28.4	28.7	29.0	28.7
国民負担率	A+B	47.2	50.7	57.9	58.3	60.2	60.9	61.9	62.9	61.8	62.8	62.7	62.5	63.4	63.0	62.4	62.3	62.2
スウェーデン		1960	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
租税負担	A	43.5	44.8	44.5	46.2	46.7	49.0	49.6	51.1	53.9	57.7	55.9	55.7	56.7	53.5	50.0	50.5	50.8
社会保障負担	B	11.5	12.8	19.5	20.4	19.8	19.8	19.3	19.1	19.3	18.8	19.2	20.8	21.8	21.7	20.5	19.9	19.8
国民負担率	A+B	54.9	57.7	63.9	66.6	66.5	68.8	68.8	70.1	73.1	76.5	75.1	76.5	78.5	75.2	70.5	70.4	70.6

注：1. 日本は年度，その他は暦年表示である。

2. ドイツの租税負担率は1990年までは旧西ドイツ，1991年以降は統一ドイツ。社会保障負担については，1991年度以降も旧西ドイツの数値。

出所：平成9年度『予算の話』（財政調査会編）



福祉国家研究の新たな地平—  
埋橋孝文著『現代福祉国家の国際比較』  
(日本評論社, 1997年)

新川敏光

I

本書は、日本の社会保障研究を国際的な福祉国家研究の水準に対応させようとする野心的な試みである。著者によれば、この国において「外国研究」、「地域研究」は数多くあるが、国際比較の枠組みの中に日本を位置づける試みはほとんどなされてこなかった。その結果として日本の社会保障研究は制度の記述・紹介に偏る傾向があった。こうした問題を克服するために筆者が強調するのが、実証的で分析的な研究、国家施策のみならず福祉社会を視野にいれた研究、人口・家族構造、雇用・労働市場を視野にいれた研究である。各々の論拠として、Esping-Andersenの類型論、Rose & Shiratoriの混合福祉論、Hill & Bramley「福祉の生産モデル」が紹介されている(12~15頁)。

まず第一章ではこれまでの家計構造研究を幾つか紹介し、今後の研究発展にとってLIS(Luxembourg Income Study)データベースの持つ意義と、日本のデータを国際基準にあわせることの必要が指摘されている。第二章では、勤労者家計収入構造の7カ国(日本、韓国、ドイツ、イギリス、イスラエル、台湾、ニュージーランド)比較がなされ、男性世帯主の勤め先

収入への依存度の高さ、社会保障給付の限定性といったわが国の企業社会の特徴を浮き彫りにしている。また日本の貯蓄率の高さは夙に有名であるが、実は自由裁量的貯蓄(貯金、有価証券購入、財産購入)の割合は1974年をピークに年々低下しており、家計のゆとりが失われてきていることが指摘されている。

第三章では、平等社会日本という幻想を説得的に打ち砕いている。オイル・ショック以後の雇用調整、労働市場構造の変化に対応してわが国では所得格差が拡大してきたことは、声高ではないにしろ繰り返し指摘されてきた事実であるが、著者は1980年代のジニ係数(所得不平等を表す指標)の拡大が前半と後半とでは異なる要因によってもたらされたことを指摘する。前半では低・中所得階層間の格差拡大、後半は中・高所得階層間の格差拡大がジニ係数の上昇を引き起こした。前半が雇用調整型、後半がバブル型の格差拡大といえよう。さらに再分配政策(税制・社会保障)効果が極めて小さいことも指摘される。社会保障による再分配効果はほとんど見られず、課税によるそれも限定的なものにすぎない。その結果、1980年時点(日本は1981年)の国際比較では、日本の移転前所得分配は平等社会の名にふさわしいものであるが、再分配後は先進諸国の中で、スイス、アメリカについて

不平等度が高くなっている。

第四～六章では、児童支援政策、片親家庭の生活保障が論じられている。まず第四章では著者の参加した三つの国際プロジェクトが紹介され、それらに共通した方法として多数のモデル家庭を設定し、税、社会保障給付、主要な社会的費目をシミュレーションしていること、ナショナル・インフォーマントを採用していることが挙げられている。次に第五章では、17カ国の「児童支援パッケージ (CBP)」（児童支援のための一連の政策—児童手当、税制上の優遇措置、教育、住宅、保健サービスの現物給付など—）の比較から日本の特徴を明らかにしようとする。日本のCBPの貧しさは、代表的リベラル・タイプの国アメリカと共通した特徴を持っている。企業による家族手当の発達が公的児童手当制度の導入を遅らせた点では、CBPの場合も企業社会モデルに適合的であるが、国・企業の給付をあわせても日本の水準は低く、企業福祉が公的給付の低水準を補完しているとはいえないことが指摘されている。

第六章では、ワン・ペアレント・ファミリーの増加が戦後の福祉国家の一範型であったベヴァリッジ・モデルへの挑戦となっていることが指摘されている。ワン・ペアレント・ファミリーは高齢者家族とともに経済基盤が脆弱であるにとどまらず、税・社会保障の移転後においても貧困が軽減される率が極めて低い。問題は社会保障制度を超えて、そこに反映されている男性稼得中心の社会構造にある。ワン・ペアレント・ファミリーの問題とは実は母子家庭の問題であり、ローン・マザーへの良好な就業機会の提供こそが問題解決の鍵となるが、男性稼得中心のベヴァリッジ・モデルではこうした問題は射程外にある。

日本の場合、欧米に比べてワン・ペアレント・ファミリーは依然少ないが、特徴としてローン・マザーの高い就業率が挙げられる（比較した20カ国中トップ）。しかしわが国における男女賃金格差の大きさは夙に有名であるし、またパート・タイマーの率が上昇していることを考えれば、この数字からわが国におけるローン・マザーへの「良好な就業機会の提供」を結論することはできない。さらに離婚後前夫からの養育費支払いが著しく低いことは、母子家庭の家計維持にとって大きな問題となっている。

以上の統計的分析を踏まえて第七章以下では、日本の福祉国家の国際的位置を探る試みがなされている。自由主義型（自由主義原則と市場福祉を基軸とする）、コーポラティスト型（保険原則と職域福祉）、社会民主主義型（普遍主義原則と国家福祉）という Esping-Andersen の類型論が紹介され、その中で日本がどこに位置するかが検討されるのである。まず脱商品化（市場からの退出の権利化）から見て、日本は中位、すなわちコーポラティスト型に位置する。第二の指標、社会的階層化（社会政策のアウトプット効果）では、保守的階層化の特徴を色濃く持つ一方、自由主義的と見なされる指標でも高い位置にランクされる。さらに他の特徴を見ても、家族福祉への高い依存性はコーポラティスト的、再分配効果や給付水準の限定性では自由主義的というように、日本の特徴は分裂している。

これに雇用保障の観点を導入すると、問題はますます複雑になる。日本は、社会民主主義的ともいえる完全雇用の実現をめざしてきたからである。ここで筆者は雇用と福祉との関係を補完的と代替的とに分け、前者が完全雇用と手厚い福祉国家施策を実現する社会民主主義型であるのに対して、日本の場合完全雇用と控えめな

福祉国家施策を実現する代替型であり、賃金稼得者の福祉国家として特徴づけられるという。

労働と福祉の代替関係を想定すれば、上述のねじれも理解できる。つまり労働市場での第一次所得分配が平等であるため国家の関与する再分配効果は低くなり、失業率が低いことによって社会保障給付レベルの上昇は緩和され、勤労を尊ぶ社会環境では公的扶助へのスティグマは強くなる。他方賃金稼得を反映する社会保障としては、職域ごとの社会保険が最適となる。このように自由主義的性格とコーポラティズム的性格は、労働重視から生じたものと考えられる。

第八章では、雇用問題を福祉国家論の中心に据える Mishra の議論に着目し、彼の提起する福祉国家の三つの一般原理（雇用保障、普遍主義的社会サービス、貧困と基本的最低生活水準）から見て、1970年代末から80年代末までの間に先進諸国の福祉国家体制がどのように変化したのかを俯瞰している。終章はいささか両義的である。筆者は福祉国家の危機の中で日本がワークフェア体制として一つのモデルを提供しているとしながらも、日本モデルの特徴が「後発性利益」に他ならず、急速に失われつつあるものであると指摘する。

## II

以上のように本書では、第一～六章において日本福祉体制を統計的に分析し、第七、八章において日本を類型論的に位置づけるといった試みがなされている。統計資料が十分整備されていない中、細心の注意を払いつつ日本福祉国家・社会の特徴を浮き彫りにし、さらに類型論的整理をめざした著者の力量と成果に最大の敬意を表したい。評者が政治学の観点から福祉国家研

究に興味を持ち、日本の社会保障研究を調べたのは10数年前のことであるが、制度の紹介や規範的批判が多く、当時欧米で主流であった政策発展要因の研究がほとんどなされていないことに驚いた記憶がある。われわれ隣接領域から社会保障に接近しようとする者にとって、本書のように国際的スタンダードに適った研究は長らく待ち望んでいたものであった。

評者から見て特に興味深かったのは、所得格差拡大と再分配政策を扱った第三章と日本の類型論的位置づけを検討した第七章である。とりわけ第七章で日本が自由主義型とコーポラティズム型両方の特質があると指摘した上で、雇用保障の点では社会民主主義的ともいえる完全雇用政策が見られると問題の複雑性を明らかにした後、雇用と福祉国家施策の関係を補完的と代替的に分け、日本の事例を後者と捉えるところから一気に矛盾を解消していく手際の鮮やかさは、強く印象に残った。

しかしまた本書は優れた野心作であることによって、幾つかの重要な課題を示唆することになった。まず統計的分析がややもすると各国の相違点の指摘に終始し、そこにどのような理論的含意があるのかが十分説明されていないきらいがある。序章において、Esping-Andersen, Rose & Shiratori, Hill & Bramley の議論が導入されてはいるものの、そこから著者独自の理論枠組を設定し、本書の意図を仮説化するまでにはいたっていない。本書に見え隠れする日本企業社会論（もしくは賃金稼得者の福祉国家論でもよいが、その場合オーストラリア、ニュージーランドとの区別が必要となる）をモデルとして精緻化することも、一つの道であったように思われる。

類型論に関していえば、むしろ問題の大きさ

が確認されたように思われる。まず技術的な問題をいえば、一国を類型論の中に位置づけようとするとき、その国の社会保障の最大支出項目を検討する必要がないのだろうか。評者がここで念頭に置いているのは、いうまでもなく年金と医療である。本書の関心からして医療は除くとしても、年金は所得維持政策の要である。のみならず、筆者がその重要性を認めながら多くを語らない混合福祉の典型として、日本の年金制度は位置づけられる。この点からしても、年金への言及がないのが惜しまれる。

本書が浮き彫りにする日本型福祉国家の特徴は、男性稼得者中心・企業依存の雇用保障と社会保障ということになるが、それ自体は企業社会日本のイメージに適合的であり、何の違和感もない。しかしこれが筆者のいうように、「第4のレジーム・タイプ」(165頁)を構成するといえるのだろうか。ワークフェアからの接近は、日本が自由主義・保守主義・社会民主主義、各々の特徴を持つことに一貫した説明を与えてくれるが、それがEsping-Andersenの類型論からすれば混合型であることにいささかの変わりもない<sup>1)</sup>。

そもそもEsping-Andersenの類型論の中には第4の類型を設定する基準がない。一元的尺度は脱商品化のみであり、そこではコーポラティズム類型は中間型として抽出されるにすぎない。一つの尺度から三つの理念型を導出する無理を補うため、彼は社会的階層化指標を導入するが、それは一元的尺度ではなく、脱商品化指標から導出した三つの類型を特徴づけ、固定化しようとするものにすぎない<sup>2)</sup>。したがって日本が単なる混合型ではなく、三つの類型につぐ第4のタイプであると主張するなら、新たな尺度を設定し(仮にワークフェアとしよう)、それ

が既存の三つの類型を損なわず、第4の類型を追加するものであることを明らかにする必要がある。

しかし類型論は必要に応じて複数存在して当然であるし、Esping-Andersenの類型論の中で日本を新たな類型として位置づける必要があるのかどうか、まず問われるべきであろう<sup>3)</sup>。

「必要に応じて」とは、いうまでもなく理論的仮説によって要請される必要という意味である。類型論それ自体を自己目的化するのではなく、何のための類型なのか、その理論的含意を常に明らかにしていく必要がある。この文脈において、昨今のジェンダーからの福祉国家の見直しは、大いに参考になる<sup>4)</sup>。

また本書では経済のグローバリゼーション、高齢化という今日福祉国家再編を要請する最も重要な課題への言及がほとんど見られず、福祉国家の動態把握が弱いように感じられた。これはむしろ評者を含む政治学者こそが取り組まなければならない課題であるが、とりわけ雇用と社会保障の相互関連を考察するには政治過程を含む動態分析が必要と思われる。この観点からすれば、筆者のいう「ワークフェア体制としての日本モデル」(190頁)は、将来的にはいうまでもなく現時点においてもモデルとしての有効性を失っているのではあるまいか。

さらにいえば、筆者が日本モデルの特徴を「後発性利益」によるものと考え、それが急速に失われつつあると主張することに違和感を感じた。そもそも日本モデルの特徴を「後発性利益」と捉えるのであれば、それは端から先進福祉国家の代替モデルたりえないし、また筆者が直線的発展論の否定としてEsping-Andersenの類型論を高く評価する以上(10~11頁)、こうした議論はいささか不用意ではないかと思われる。

以上本書に触発されて、幾つかの疑問を提示してみた。一つ一つが大きな問題であるが、本書はこうした問題に挑戦しうる地平を切り開いた優れた業績として評価されよう。

**参考文献**

- 1) G. Esping - Andersen, "Introduction/Epilogue to Japanese Edition: the Distinctiveness of the Japanese Welfare State", unpub-

lished paper.

- 2) 新川敏光「批判的政治経済学の探求」『レビューアサン』16号（1995）参照。
- 3) 宮本太郎「比較福祉国家の理論と現実」阿沢・宮本編『比較福祉国家論』（法律文化社，1997）参照。
- 4) Diana Sainsbury, ed. *Gendering Welfare States* (London: Sage, 1994) 等参照。  
(しんかわ・としみつ 北海道大学教授)

岡沢憲英・宮本太郎編  
『比較福祉国家論—揺らぎとオルタナティブ—』  
(法律文化社, 1997年)

埋 橋 孝 文

I はじめに

1997年に、福祉国家の国際比較＝比較福祉国家論に関する著書が相次いで刊行された。まず5月に標題の著作が出版され、つづいて6月には、評者（埋橋）の『現代福祉国家の国際比較—日本モデルの位置づけと展望—』（日本評論社）が、そして、11月には田中浩編『現代世界と福祉国家—国際比較研究—』（御茶の水書房）が出版されたのである。

上のことは実は偶然ではない。

第1に、1980年代後半から国際的に比較福祉国家論は注目を集めており、90年代にかけて、本書でも取り上げられている Esping-Anderzen や F. Castles などのエポック・メイキングな著作が世に出ている。そうした動き・研究上の気運がわが国にも「上陸」した。もとより、これらの海外の研究は、日本のケースを視野に入れていない。そこで、わが国における取り組みには、国際的な動向を分析するとともに日本の特徴を明らかにするという必要が生じる。この2つの課題を同時に達成することが、単に“輸入もの”でない、日本からの情報発信として大切になってきた。

第2に、より根本的には、福祉国家の危機「戦

後コンセンサスの終焉」(R.Mishra) を経て、理念もしくは到達目標としての福祉国家像が揺らいできたことである。このなかで、以前は到達目標への距離＝直線上のスケールが論議されたのが（たとえば H.L. Wilensky）、いわば「スモール・モデルの分立」状態の到来によって、多様な世界が並存することを前提にする類型論などの比較研究が著しく進展した。

第3に、経済のグローバル化は、従来、国内問題・内政の領域に属すると考えられてきた福祉国家施策の国際的な関連を強めつつある。このことは現在 EU 加盟の多くの国が通貨統合にむけて社会保障給付を含む歳出カットをおこなっていることに典型的に示されるが、そうしたなかで「比較」することの重要性は、単に研究者だけでなく政策策定者 (policy-maker) にとっても増してきている。

話題がグローバル化したか、標題の著作（以下、本書という）は、前掲3著書のなかでは‘中庸’の位置にある。それは、単にページ数や執筆者数の点でそうであるだけではない。つまり、田中編と異なって、各国の分析にあたって分析の視角（たとえば「揺らぎ」）や叙述の仕方（1「福祉国家の危機」以後の展開、2 制度と政策、3 展望）についてある程度の共通のフレームワークが設けられているからである。また、埋橋

著では一切無視されている各国における歴史的展開にも目配りしているからである。その点で well-balanced であり、いい意味でも悪い意味でもそれが本書の一つの特徴となっている。

## II 本書の構成と内容

本書の構成はつぎのとおりである。

はじめに 比較研究の視角

序章 比較福祉国家の理論と現実

第I部 揺らぎの諸相

第1章 イギリス：サッチャー改革

第2章 フランス：伝統と揺らぎ

第3章 ドイツ：危機と変容

第4章 スウェーデン：EU加盟と第三の道のゆくえ

第5章 ニューゼaland：パラドックスと転回

第6章 日本：日本型福祉の終焉？

第II部 オルタナティブの探究

第7章 ジェンダー平等

第8章 分権化とNPO

第9章 介護政策と財源：公的介護保険をめぐって

終章 福祉国家の行方

複数の執筆者からなる本の書評は書評者泣かせである。というのも、守備範囲＝論評能力を超えた分野が含まれる可能性が高くなるし、多彩な内容をもつ個別の章に深入りすると、全体の論旨がややもすればぼやけてしまうからである。そこで以下では、バランスを欠くことになるが、本書のタイトル—主題と副題—に即した章を中心にしばって論評し、他の部分について

は、簡単なコメントにとどめることにする。

### 1 課題の設定

「はじめに」では、比較研究の種類とそれぞれの役割、および課題が簡潔にまとめられている。また、共同研究の注意なども、評者が現在海外5人、国内4人の研究者と共同研究をおこなっているという個人的な事情も加わってなおさら興味深く、それぞれに納得いくものであった。なお、挙げられている地域研究アプローチと行動論アプローチの統合という課題に即していえば、本書はどちらに区分けされ、どういう点で統合が試みられているのであろうか、という疑問が生じた。各章によってニュアンスの違いがあるが、全体としては、その中庸であり、やや行動論的アプローチの側面が弱いのではないかと、というのが率直な感想である。

序章（理論と現実）は、スケールが大きく、しかも分析のシャープさで際だっている章である。福祉国家の促進要因について、「新政治経済学」、「権力資源論」をめぐる論点を整理し、いわゆる類型論について考察している。日本の位置を検証するという問題意識ももち、また、Siaroffの言説などを紹介しつつ、ジェンダーの視点を組み込んだ類型論そのものの豊富化にも意欲的に取り組んでいる。評者の立場、考えと共通する箇所も多い。

そのなかで、Esping-Andersenが日本をハイブリッドモデルとして位置づけていることが紹介されている。評者も、「ソーシャル・デモクラティック・タイプのもう一つの属性をも兼ね備える」「コーポラティストとリベラルの両タイプ」の一種の混合タイプ（拙著160, 161頁）と述べた。この点共通するものが多いのであるが、Esping-Andersenにとってこの見解が「結論」であ

るとしたら、評者にとってこの観察は「出発点」であることを強調したい。3つもの異なるタイプの性格をあわせもつ背景はそれらとは別の要因から説明されなければならないからである。

もう一点、本書第7章でもふれられているSiaroffのジェンダーにもとづいた類型論の試みについて。確かにこの視点はEsping-Andersenには欠落している。しかし、別に彼を擁護するわけではないが、Esping-Andersenの理論には、(伝統的)家族のとらえ方次第でジェンダー視点を包摂できる奥行きのある深さがあり、また、若干の整理をおこなった上のものであるが、女性をめぐる国家、家族、市場の関係を解く鍵が潜んでいるのも事実である。評者は、Siaroffの類型論の場合は、国家、市場という2元の座標軸が設定されているが、もう一つ、家族内の性別役割分業そのもの、もしくは、性別役割分業意識の軸が必要なのではないかという印象をもつ。これは家父長制をどう理解するかに関わるが、いずれにしても、「一方における男性への不確実な依存と、他方における国家への依存ないし賃労働における搾取」<sup>1)</sup>が、問題を解く鍵である。

つぎに引用するような問題の設定と、その後続く、スウェーデン、アメリカ、日本の分析の大筋に、専門領域の違いを超えて、基本的に賛成である。短いスペースでこれだけポイントを押しえた叙述をなし遂げていることは筆者の力量の大きさを十分にうかがわせる。

「各国での『福祉国家の危機』の現われ方や対応に多様性がみられるとすれば、それはいかなる事情に由来するのか、それぞれの福祉国家のどのような相違がこの多様性をうみだしているのか、福祉国家は生き残るのか、一様に衰退に向かうのか、あるいはその2つの方向が国ご

とにはっきり分化していくのか」(12頁)

欲をいえば、やはりEUでの財政支出縮小の動きがそれぞれの福祉国家施策に何を迫っているのか、アメリカ、イギリス、ニュージーランドなどの英語圏で顕著な雇用情勢の改善(逆にスウェーデンでの著しい悪化)の影響などについての筆者のたまかな考えの一端を示してほしかった。前者は、グローバリズムとリージョナリズムとナショナリズムの一見混沌とした葛藤のなかで揺れる福祉国家施策をかい間見せてくれるし、後者は、本書でもふれられているクリントン福祉改革のある程度の成功を保障するものであり、ワークフェアの帰趨に大きく影響する。もちろん、この2つの問題の評価には今少しの時間が必要なのはいうまでもない。

## 2 各論の展開(各国論)

問題は、上に引用した課題が執筆者の間でどれだけ共有され、しかも、各国でのディテールを読者に伝えつつ、統一した共通の分析方法に依拠しているかである。しかし、この点では、残念ながら、これまで何回か世話になっている以下の2つの引用文の指摘がなお当てはまる。

「最近になって、『国際比較』と銘打った研究書も刊行されるようになったが、それらの多くは、複数の各国専門家による叙述を集めた『寄せ木造り』にとどまっている。つまり、視点や研究方法の統一、共通のデータの利用と共通の分析フレームの適用、さらに、個々の国の分析結果を集めて総括し、一般化していく点で、不満が残るのである」<sup>2)</sup>

「この種の文献がはたして“比較研究”の名に値するかどうかは議論の余地がある。というのも、方法的な、あるいは、理論的な比較が未開発か乏しいことがしばしばあるか



らである。これらのテキストの多くは各福祉国家に1章を当て、それぞれがその国の多様性と独自性を強調する傾向がある。別々の人が各章を担当している場合にとりわけそうである！」(Ginsburg〔1992〕pp. 23-24)<sup>3)</sup>

目についただけでも、ドイツではEU通貨統合の影響が挙げられているが、フランスでは同じ「展望」のなかでふれられていない。いわゆるひとり親家族の問題にふれている章もあればない章もある。同じようなことは住宅問題、ジェンダー問題についてもいえる。むしろ、これは宿命かもしれないが、たとえば、統計資料一つとっても起点と期間を統一するとか、総括する統計を掲載するとか、各章執筆担当者がこれまでの類型論のなかでそれぞれの国の占める位置についての自分の意見を述べるとか、各章に設けられている「制度と政策」の機能(3頁)や成果(outcome)をある程度相互に比較できる基準を設けるとかの工夫はできたのではないか。

以下、それぞれの章についてコメントする。

第1章(イギリス)は主としてサッチャー改革の歴史的総括がメインテーマであるが、その展望は「福祉国家の危機にいたる路線は相変わらず継承するものと思われる」で結ばれている(62頁)。評者には、本書評の「はじめに」で述べたような状況認識に鑑み、むしろ、「依然として『福祉国家の危機』は続いているといえるが、危機への対応を通じてドイツ福祉国家の内実も大きく変化してきている」(第3章, 84頁)のとらえ方のほうが、危機も20数年の歴史がある訳だから、より現実味があり、また、将来への洞察にも役立つと考える。第2章(フランス)では、なかなか取っ付きにくいフランスの複雑な福祉制度(=「建築途中の大聖堂」)への簡潔にして

要をえた指摘が貴重である。「社会保障への権利の基盤を市民権的なものに置くのか、それとも、社会保険への拠出に置くのか」(79頁)の議論は、わが国にとっても参考になる。第3章(ドイツ)は、論旨の運びが手堅く、ウェイトの高い社会保険の多元的な組織構造と自主管理の原則、少ない国庫負担と社会保障における「公私混合」などが明らかにされる。しばしば誤解されているが、競争原理の導入にもいくつかのやり方があるものであり、その国際比較の領域へ関心を広げさせてくれる内容であった。

第4章(スウェーデン)は正直なところもっともフラストレーションがつのった章であった。第1に、個々の給付の水準の高さが強調されているが、それは負担面(税)の分析と切り離されて一人歩きしていること、第2に、90年に入っての雇用情勢の悪化とその影響についての分析が手薄であり、しかも当事者や政策に責任をもつものが到底受け入れないであろう楽観的とらえ方が支配的であること、それにもかかわらず、いかにも唐突に、というのはそれまでの叙述から飛躍したかたちで、「展望」のなかで市場システムへの移行の動きを指摘しているためである。最後の点は、日本的曖昧さの典型であり、両方に保険をかけている悪しき例ではなかろうか。第5章(ニュージーランド)は、そのパラドックスゆえに興味深い。「転回」の行方・今後の展開を今少し見守りたい。第6章(日本)は、他と若干構成が異なる。確かに「制度一元化」の意味の解明は重要な課題であり、企業主義の揺らぎ(173頁)は今後の福祉国家の展開にも深大なる影響を与えるであろう。ただ、個別的叙述のウェイトが高く、また、他の章との整合性が気になった。

その他、細かなことであるが気付いた点を挙

げれば、「片親家族」(67頁)「片親家庭」(122頁)という配慮に欠ける不適當なことは、さらには「一人親」(60頁)、「単親」(144頁)なども用いられており、用語の不統一がある。また、「婦人」(50頁)も他と比べて違和感を禁じえない。「支給開始年齢が…引き下げられる」(140頁)は通常「引き上げられる」であり、「福祉については賛成37%」(148頁)の数字は誤りであろう。「児童支援制」(Child Support, 145頁)は「養育費支払い制度」、もしくは「養育費取り立て(徴収)制度」のほうが内容に即しており、しかも馴染みがあるのではないか。

### III オルタナティブの探究

本書が類書と大きく異なるのは、オルタナティブの探究を第II部として独立化し、しかも、そのなかに終章をもっていつていることである。意欲的な試みとして評価できる。

第7章(ジェンダー平等)は、今もっとも熱い視線が注がれているジェンダー・センシティブな福祉国家論をめぐるものである。キーワードは〈稼得者モデル〉〈個人モデル〉〈無償労働〉〈有償労働〉であり、こうした点からも日本の位置づけがより明確になっていくことが期待される。また、福祉国家施策と労働経済・労使関係との結節点である家族賃金・家族手当に注目しているのは慧眼である。あまりにも野心的な試みゆえのわかりにくさはあるが、「女性と福祉国家の関係のオルタナティブを描き出すという課題を自らに課し」たアルバ・ミュルダールの思想のさらなる解明、「各国の制度が、共通の大きな流れの中にありながら、次第に異なる流れへと枝わかれしていく、その分岐点となる諸契機を発見しようとする試み」(201頁)が結実し

ていくことを期待したい。

第8章(分権化とNPO)について、評者は論評能力を欠くが一読者として非常に教えられるところが多かったことは伝えておきたい。「統制と依存」から「自由と責任」への移行として把握し、「『福祉国家の危機』以降の制度的対応を新しい社会秩序の形成として位置づけ」(206頁)するスタンスは説得力がある。「外郭団体への民間委託を積極的に推進したからこそ、日本では福祉国家が成立したともいえる」(209頁)との指摘は、第3章ドイツでふれたようにこれまでとは異なる比較軸の存在を暗示しているし、「福祉の磁石」(welfare magnet)論は(215頁)、日本でもたとえば高齢者福祉サービスをめぐって現実味を帯びてくるであろう。総じて、制度選択の時代にあって従来の枠に納まらない柔軟な指針を提供してくれている。

第9章(介護政策と財源)は、いわゆる介護の財源問題を市町村レベルから論じたもので、スウェーデンのエーデル改革との比較が光っている。

最後になったが、終章(福祉国家の行方)は、対をなす序章とならんで、しかもそれとは異なるパースペクティブからの、スケールの大きいユニークな総括となっている。福祉国家を取り巻く環境(変化)とそれに照応する福祉国家の想定できる対応を自由にリシャッフルし、その上で、現実の諸制約を加味して今後の見通しをえている。Esping-Andersenの3つの類型が「成長の限界」への異なる対応と関連していること、生産と消費のフレキシビリティに対応する脱商品化、再商品化などの異なる戦略の選択が問われていくこと、などの検討を経て、英米モデルが、好むと好まざるにかかわらず、「競争力」をもつことを最後に指摘している。本書評

の「はじめに」で述べた「スモール・モデルの分立」のつぎのステップをめぐる注目に値するクールな洞察である。

#### IV おわりに

本書は、これまでわが国で分厚い蓄積がある「外国研究」「各国研究」を継承しつつ「国際比較研究」の領域へと乗り出した労作である。

比較研究の方法をめぐる、Hauser (1993) は、(1)制度間の比較 (system-by-system), (2) グループ間の比較 (group-by-group), (3) 問題別の比較 (problem-by-problem), (4) 国と国の比較 (state-by-state) という、4つの異なったアプローチがあることを指摘している<sup>4)</sup>。わが国での研究はこのうち、残念ながら、(2)と(3)の分野で手薄である。それを充実していくことが本書以降の研究方向として肝要なことを最後に強

調したい。広い裾野をもつ山は、(4)の頂きも高くなるからである。

#### 注

- 1) ジョーン・クラーク, デイビッド・ボスウェル編 (大山博, 武川正吾, 平岡公一ほか訳)『イギリス社会政策論の新潮流—福祉国家の危機を越えて—』, 法律文化社, 1995年4月, 42頁。
- 2) デボラ・ミッチェル著 (埋橋孝文, 三宅洋一, 伊藤忠通ほか訳)『福祉国家の国際比較研究—LIS10カ国の税・社会保障移転システム—』, 啓文社, 1993年10月, 284頁 (訳者解説)。
- 3) Ginsburg, N. (1992) *Division of Welfare: A Critical Introduction to Comparative Social Policy*, SAGE Publication.
- 4) Hauser, R. (1993) 'Approaches to comparative social policy analysis', in Berghman, J. and Cantillon, B. (eds.) *The European Face of Social Security*, Aldershot: Avebury.  
(うずはし・たかふみ 大阪産業大学教授)

## 編 集 後 記

『海外社会保障情報』第123号の特集は、「東南アジアの社会保障の進展」です。隣国にも拘わらず東南アジアは、社会保障研究を含め、その情報や研究において知られていない部分が少なくありません。経済成長という第一義的目的を達成した後、国民の福祉に向けた社会保障へと焦点が向けられるのは、我が国の場合をみても予測できることです。経済至上主義から福祉国家への移行をいかにしてなすかは、東南アジアの国々にとっても深刻であり早急に解決すべき課題であることは、疑う余地もありません。本号においては、シンガポール、中国、フィリピンが事例国として取り扱われています。福祉国家論や社会保障研究がとかく欧米の先進諸国を対象とした枠組みである一方で、我が国も含めたアジア型の社会保障は既存の欧米型モデルにどれだけ適合するのか、これからの研究蓄積が求められている分野であります。

年度が変わり、新しい編集委員の先生方にご尽力をいただくことになりました。また、編集幹事として、西村が転出し、新しく山本、白波瀬が加わらせていただくことになりました。よろしくお願い申し上げます。(白波瀬)

### 編集委員長

塩野谷祐一(国立社会保障・人口問題研究所長)

### 編集委員

一 圓光 彌(関西大学教授)

埋 橋 孝 文(大阪産業大学教授)

岡 伸 一(東洋英和女学院大学教授)

岡 沢 憲 芙(早稲田大学教授)

菊 池 馨 実(大阪大学助教授)

武 田 俊 彦(厚生省大臣官房国際課課長補佐)

土 田 武 史(早稲田大学教授)

萩 原 康 生(日本社会事業大学教授)

阿 藤 誠(国立社会保障・人口問題研究所副所長)

小 島 宏(同研究所・国際関係部長)

府 川 哲 夫(同研究所・社会保障基礎理論研究部長)

姫 野 孝 雄(同研究所・社会保障応用分析研究部長)

### 編集幹事

後 藤 玲 子(同研究所・総合企画部第2室長)

白波瀬佐和子(同研究所・社会保障応用分析研究部第2室長)

山 本 克 也(同研究所・社会保障基礎理論研究部研究員)

山 田 篤 裕(同研究所・社会保障応用分析研究部研究員)

磯 崎 修 夫(同研究所・総合企画部客員研究員)

---

## 海外社会保障情報 No.123

平成10年6月25日発行

定価 1,890円 本体1,800円

(送料240円)

編 集 国立社会保障・人口問題研究所

〒100-0013 東京都千代田区霞が関1丁目2番3号

中央合同庁舎第5号館別館8F

電話 03(3595)2984

製作・発売 第一法規出版株式会社

〒107-8560 東京都港区南青山2丁目11番17号

電話 03(3404)2251(大代表)

---