

中国社会保障体制の現状・問題点 及び改革モデルについての考え

単 天 倫
訳：張 英 莉

I. 中国の社会保障体制

中国の社会保障には主に四つの内容が含まれている。1) 都市部の職員・労働者の労働保険制度と農村の「五保」(衣, 食, 住, 医療, 葬祭・教育などの五つの保障), 合作医療制度, 2) 軍人優遇制度, 3) 都市部と農村部との社会福祉救済事業, 4) 自然災害救済事業。

都市部の職員・労働者の労働保険制度は三つの部分に分けられている。一つは全人民所有制企業従業員の労働保険待遇, もう一つは政府機関・事業単位(研究機関, 学校など非常利団体, private non-profit organization——訳者注)職員の単項保険制度, 三つ目は城鎮(都市・町)の集団所有制企業従業員の労働保険条例による単項保険制度である。これらの制度の内容は主として従業員の医療待遇, 出産待遇, 労災・廃疾・職業病待遇, 定年退職待遇, 失業救済, 親族扶養待遇などであり, その資金源は, 1) コストに繰り入れる, 2) 納税前利益から繰り入れる, 3) 国家予算の支出金から繰り入れる, の三つとなっている。この制度の特徴は資金が国と企業に共同負担され, 個人が負担しないところにある。

一方, 農村では, 社会保障の主な形式は「五

保」と合作医療制度である。前者の資金源は国家財政支出金の定期的・定量的救済, 郷鎮企業(農村工業)の収益金, 商工業を営む個人経営者からの集金, 及びその他の集金などであるが, その資金の大部分が農村の集団経済によって提供される。後者, すなわち合作医療制度の資金源は国家財政からの支出, 集団経済の援助, 個人納付などで賄われている。

都市・農村の社会福祉救済事業には, 都市部の社会救済, 社会福祉生産, 社会福祉事業, 収容・送還, 及び農村部の貧困家庭の救済などが含まれている。中国の農村においては, 安定する収入による社会保障のシステムの実行が難しい上, 自然災害による被害が大きい。そのために, 国家財政の支出による農村救済は, どうしても必要である。こうした内容を社会保障のなかに取り入れたのは中国の特徴と言えよう。

II. 中国社会保障事業の発展

建国初期には, 若干の応急措置がとられ, 1950年に失業救済規則が制定された。また, その他の特殊な群体に対する救済も行われ, 都市部の救済制度の基礎ができあがったのである。さらに, 朝鮮戦争の勃発に伴って, 軍人を優遇する側面が強化された。1951年, 労働保険条例が公

布された。

1953年から、中国の社会保障制度は次の三つのステップを経て次第に形成された。第一のステップは、都市部の従業員の労働保険制度の設立であり、1950年代半ばに至って、都市部の従業員の労働保険制度は概ね整えられたのである。そして、1951年条例の修正が行われ、これと同時に、政府機関・事業単位職員の労働保険単行制度がはじめて設立された。第二のステップは農村「五保」制度の設立である。1956年に「五保」制度に関する規則が作成され、合作化（協同組合）の時期ではこの制度がすでに完成を遂げている。第三のステップは都市部の社会福祉救済事業の発展と、さまざまな社会福祉企業と社会福祉の非営利団体の次々の設立であった。この段階の特徴は、都市部の従業員の労働保険制度に重点が置かれ、社会救済と社会福祉を兼ねた社会保障の基礎作りである。これは当時の所有制と分配関係の変革、及び極端に集中している経済管理体制に対応する政策だったと言えよう。しかし、一方、次のような若干の問題も残されている。第一、都市部の職員・労働者のための措置は数多く存在し、対応も迅速であったのに対して、農村のための措置は少なかつたのみならず、その基準も低い。第二、国はすべてをカバーし、保険量が増加する一方でその削減はできなかつた。また、政府は経済力を考えずに仁政を施行しすぎた嫌いがある。第三、平等さに欠け、浪費が多かつた。

1950年代後半に入ってから、調整を始めたが、この時期の社会保障政策の基本点は、国民生活、とりわけ労働者・農民の生活を重視することであり、これと同時に、都市と農村との関係を適切に調整し、生産力水準を考慮することであった。その主な内容は次の通りである。1) 定年

退職と中途退職の制度をいったん統一し、後に再び分離させた。1958年、企業及び政府機関・事業単位の離休（離職休養）・定年退職制度を合併し、それが20年間継続していたが、1978年に至って、労働者と幹部との定年退職・離休制度を引き離した。そして、離職休養の制限を緩和し、定年退職・中途退職者に対する待遇の基準を適切に高め、古参幹部の離職休養については別項に規則を作成した。2) 定年退職者中の救済対象者数を減少し、1960年代の初め頃まで2,000万人を削減した。3) 医療制度を改善し、費用の部分的自己負担を実行し始めた。しかし、国が費用のすべてをカバーする基礎がすでにできた上、従業員の賃金は政策によって低めに抑えられていたため、彼らの福祉待遇を大幅に削減するのは困難であった。こうした事情を背景に、改革の効果もごく限られたものであった。

1960年代末、中国農村の合作医療制度がすでに設立されていた。

1983年、最低年金が決定され、1978年、離休・定年退職者の離休金・退職金は一人当たり551元、1981年に706元、1984年に766元に増え、さらに、1989年には1,450元まで増加した。

階段式の社会保障の構造はこの時期の特徴であった。全人民所有制企業従業員と農民は相対的に低いレベルの社会保障を享有し、社会保障の仕組みは経済管理体制（集中管理）、収入分配政策（低賃金）、労働就業政策（固定採用制）に対応しているものであった。

III. 中国社会保障体制の初歩的改革

第一は1983年の定年退職基金を統一管理する試みであり、その直接目的は企業間年金負担のアンバランスを解決することであった。一部の

業種では、業界管理を主とする年金の統一管理を実行した。

第二は国営企業の労働契約制度による労働者の養老年金制度と、従業員の失業保険制度を設立したが、その初期では、年金の基金を作るため、労働者から少額の納付を求めている。

第三は都市部の集団経済組織による従業員年金保険事業が発展し始めた。具体的な方法は、①業界の統一管理、②労働部門の統一管理、③保険会社が保険システムを設立する、の三つであった。

第四は農村における養老年金保険が次第に設立され始めた。

第五は医療保険制度の改革、例えば、費用の一括負担制度等である。これによって、すべてが国と企業によってカバーされるという、それまでの伝統が改められ始めた。

近年の社会保障制度の新しい改革が急ピッチで進められているが、それは主に次の面に反映している。

1) 保障に加入する群体は拡大している。1995年までは、9,000万人に近い従業員は社会年金保険に加入し、1994年より4.8%増加、59.3%をカバーしている。また、失業保険に加入した人数は1億人で、67.8%をカバーしている。さらに、475万人は重病医療費用社会保険に加入、1994年より26.7%増加し、3.2%をカバーしている。2,100万人は労災保険改革に加入、1994年より倍増し、14.2%をカバーしている。1,100万人は出産保険基金に加入し、7.5%をカバーしている。

2) ある程度の基金を積み立てることができた。1995年までは、城鎮企業の基本年金保険基金の累計残高額は350億元、農村年金基本保険基金は40億元、1995年の失業保険基金は5億元に

達している。

3) 最低生活保障制度が設立され始めた。28の省、市は月給最低賃金の基準を発表しており、これが社会保障体系の基本となっている。

4) 農村には、さまざまな形式の社会保障制度が設立され、さらに改善されている。1995年までは、16,000の郷鎮において社会保障のネットワークが作られ、33%をカバーしている。また、多種多様な社会保障基金会は20万個に及び、その資金は30億元に達しているが、郷レベルの敬老院のカバー率は64%になっている。年金保険に加入している農民は4,000万人、保険基金は40億元に達している。

IV. 中国社会保障体制の主な問題

1) 保障がカバーする範囲は小さく、保障の水準も低い。これは主に都市住民と農村住民との間に、保障における大幅な格差が存在しており、農村における保障の水準は非常に低いことに現れている。中国では、都市部はすでに福祉社会の特徴を有しているが、しかし、農村部では相変わらず救済型の社会保障モデルの形を呈している。この他に、まだ多くの人は社会保険に加入しておらず、特に農村では、社会保障のネットワークが依然として整備されていない。

2) 社会化の程度が低い。都市部では、主に政府機関、または企業での保険に限られ、就業は社会保障を享受できる唯一の道となっている。社会保障はこのような硬直化した労働雇用体制と密接に関連し、閉鎖的職業保障となっている。1969年から、企業の社会保険金の納付は打ち切りになったが、このことは企業が従業員の保険をすべて引き受けることを意味する。この時期から社会保障は完全に会社保険になって

いるのだが、それによって引き起こされた問題はいまだに解決されていない。すなわち、問題の一つは企業の負担が重すぎることである。改革の過程において、企業の保険料の納付率はあまりにも高く、例えば、国営企業が納付しなければならない養老年金の保険料率は20%以上にも達している。もう一つの問題は、労働力の流動を妨げることである。つまり、転職すれば、元々の会社で享受できる社会保障を失うことを意味し、また、新しい会社で享受できる保障が制約を受ける可能性が大きい。農村では、家庭責任制の社会保障モデルが主な形式となっている。

改革以来、社会保障体制の新しい発展方向は社会化ではあるが、しかし、負担は重すぎて、しかも体制の形式は非常に複雑であるため、社会化の水準は依然として低下している。その現れは社会保険料の支払いがまだ社会化されていないことと、社会保障のサービスがまだ社会化されていないことの二つである。

3) 社会保障の待遇の水準が所有制の形式によって決められている。これは相当の時期において、階段式の社会保障の構造の主な根拠になるだろう。中国では、社会保障の主体は都市部の人口であり、これは一つのラインである。また、都市人口のなかでは、所有制の形式によって社会保障を全部享受できるかどうかが決められている。もちろん、全人民所有制企業の職員・労働者はもっとも完全な社会保障を享受できるが、立ち入った分析をして見れば、その保障内容もまだ低い水準にあり、平均主義的なものである。

4) 社会保障の管理体制が整備されていない。その主な現れは管理部門の責任が明確でないことである。1980年代には、労働、人事、衛

生と並んで、社会保障が財政及び党の組織部門によって管理されていたが、その後、11の業種では統一管理が実施された結果、新しい管轄区域の分割と新しいランクの設定によって混乱が引き起こされ、権利と義務とのアンバランスをもたらした。このような状態では、法規・政策・制度基準の統一は実行できず、画一的社会保障制度の設立は明らかに困難である。

5) 人々の義務意識は極めて低く、基本的には保険料を支払う考えを持っていない。これらの人々は社会保障を享受することと、彼らの社会に対する貢献とは無関係だと考え、保守的な慣習を守り続けてきた。他方、国家の資金を惜しまず、浪費が非常に大きい。現在の経済体制改革と社会保障体制改革のもっとも大きな障害は、人々の利益意識の増大であろう。彼らはそれまでの行き過ぎた社会保障が当然だと考え、逆に個人が保険料を支払うのは異常だと思っている。このほかに、各部門の改革の進み方と方法の不統一も人々の心理的な不安定要素の一つをなしている。

6) 関連する法律・法規の実行は極めて困難である。養老保険金の納付が遅延している企業に対して、懲罰する法律上の根拠がなく、各地方・各部門が対応している規則は、相互に矛盾し衝突しているため、統一の法規による制約と規制の実行が不可能である。また、各地方・各部門の間に他人と比べることを好んで、基準が大変混乱しているにもかかわらず、基準を統一する方法をまだ見いだせない。1995年、国務院は企業従業員養老保険制度の改革に関する決定を公布し、制度の統一、基準の統一、管理の統一、基金の分配仕様の統一などの原則を決めたが、実施の具体的な条例と規則が欠如している。

V. 中国社会保障体制の改革を制約する現実的な要素

中国社会保障体制の改革にとっては、有利な要素と不利な要素が同時に存在している。十年余りの改革は次の二つの面において成果が現れている。一つは基本的には社会の安定と社会の正常な運行が保障されており、もう一つは、初歩的ではあるが、新しい社会保障体制の枠組みを作り出し、ある程度を経験を積み重ねることができた。

さらに一步進んで改革を行うための問題と障害は、依然として存在し、改革の深化に伴って、そのなかのもっとも解決しにくい問題が、ますます表面化し、深刻になるであろう。

1) 社会保障体制の改革は二つの面において同時に大きな圧力を受けることとなるだろう。第一、社会安定を維持する圧力は次第に増大していく。失業救済、特殊な集団に対する社会保護（例えば、定年退職者の生活基準ライン、一人暮らし老人の生活保障、被災者救済、軍人優遇、ホームレス救済など）はその主な内容である。特に失業救済はすでに大きな社会問題になっており、それは直接に社会の安定に影響を与えている。1996年から2000年まで、中国には800万人に達する膨大な失業大軍が現れると予想される。そのために、もっと完全な社会失業保険体制が必要となるであろう。第二、改革のスピードを上げ、労働生産性及び社会運行の効率を向上させるために、如何に企業と政府機関の人員整理を行い、相当数に上る人々を転職させるかという問題が存在する。これらの人々は、転職する間に失業者となることが多いため、彼らを救済し扶助する方法は、中国の改革と発展に

関連する根本的な問題である。現在の社会保障体制の改革の突破点もまさにここにある。なぜならば、これは従業員が元々の企業から切り離される過程のみならず、企業負担の保障機能が社会保障に移転する過程でもあるからである。この移転・合併は極めて困難ではあるが、しかし、この過程を完成しなければ、中国の企業改革、政府機能の転換、及び社会全体の管理水準の向上はすべて空論になり、急速な全社会の効率向上が実現できず、したがって、現代化建設の目的も達成できないであろう。中国の経済改革と社会改革はすでに重要な時期に入り、安定・公平・効率の三つを併せて考慮しなければならないが、このなかでは特に社会保障体制の改革は他の改革を牽制する重要な要素となり、重点のなかの重点となっている。

2) 社会保障体制の改革は二つの面で制約を受けている。実際の状況から見れば、この改革に相当の資金を必要とし、国家財政の投入は毎年増加しているにもかかわらず、資金の需要が満足できない状態が続いている。その原因としては二つがあげられるが、第一に、歴史的に見れば、それまでは政府が負担すべきでない保障の部分を負担してしまい、その荷はあまりにも重かったため、削減は非常に困難である。第二に、これまで保障の基準が低く、保障のネットワークも整備されていなかったものの、今日の社会発展は社会保障のレベルと内容に対してもっと高い要求と基準を求めているので、資金の投入も一段と増加しなければならない。このように、社会保障体制改革の資金面での制約は非常に大きい。個人に関して言えば、それまでの負担金ゼロから、ある程度の負担をしなければならないという転換の過程が始まったばかりなので、観念の変革はまだ大きな困難に直面して

いる。現在の主な問題は、高齢者の個人負担について、どのような基準を定めればよいのかである。彼らは古い社会保障体制のもとで低賃金・低保障の生活を送り、数十年働いて、企業と国家に貢献した。企業と国家は彼らに対する補償として、年金、医療及びその他の保障を支給するべきであろう。しかし、如何に資金を統一し、全体の計画案配を行い、彼らの得るべき利益を守るかが、安定・公平にかかわる大問題なので、体制の整備を通じての解決を待たなければならぬ。

このように、現段階の中国社会保障体制の改革は二つの面から同時に制約を受けている。すなわち一つは資金上の制約であり、もう一つは古い体制のもたらす制約である。古い体制をそのまま踏襲することもできなければ、それと一線を画することもできないであろう。

3) 社会保障体制の改革に関しては、さらに二つの関係の処理も難問である。つまり、都市部の保障体制と農村部の保障体制との関連であるが、当面の問題は両者の間のつながりが失われ、その保障水準の格差はあまりにも大きいことである。都市と農村との改革目標はともに社会化であるにもかかわらず、両者の社会保障体制を統一するのは至難の課題である。農村部に対して都市部の場合、企業または企業以外の社会保障機関を設立するのが比較的簡単であり、その管理と運用も行いやすいが、これに比べて農村では、家庭以外で社会保障の機関を設立するのははるかに困難であろう。しかも、都市部と農村部との社会保障の運行規則は二通り存在し、その方法と管轄範囲は異なっており、それらを統一するのも技術的にはほとんど不可能と思われる。現在の条件の下で、二段階に分けて進み、都市と農村との二つの規則にしたが

って事を処理するしかなかろう。一方、大量の農村人口が都市に流入し始め、就業、治安、居住等の問題の他に、社会保障に対する要求も当然出てくる。これは非常に差し迫っている問題である。現在の状況を二つのケースに分けることができるが、一つのケースは都市に入っすぐ職業が見つかり、所属する機関または企業は低水準で不安定ではあるが、ある程度の保障を提供している（企業が保険料を徴収して保障を提供する、または企業が徴収した資金を統括する部門に納めて統一的に支払いが行われる）。これによって、就業すれば保障を受けられる、という新しい局面が形成されたが、この場合は被保障者が都市に流入した農民になっている。もう一つのケースは職業が見つからず、あらゆる意味での保障を得られない人々の場合である。彼らはいったん流浪者となっているから、社会は彼らを収容・送還するために相当の費用を支払わなければならない。これは違う側面から、社会保障体制に対する新しい要求を提出したのである。

4) 社会保障体制の社会化は二つの障害に直面している。第一、社会保障の改革は地方・部門・個人・国家のそれぞれの利益の区分・調整に絡んでおり、如何にリスク・メカニズムを導入するかが大問題である。統括されているそれまでの資金はどのように運用するべきか、新しい社会保障機構はどの部門に管理されるべきか、すでに統括されている業種を如何に全社会の統一管理へと移行させるべきか、個人の費用の納付を如何に現存の分配関係の調整と関連させるか等々、問題は山積している。要するに、企業から取り出した社会保障のメカニズムを、如何に社会に定着させ、管理するかが問題の要であろう。第二、中国では、地域の発展及びそ

の機能の変化は、いまだに社会保障を引き受けられるほど成長しておらず、民間団体も発達していない。そのために、資金ルートの多様化の実現は簡単かもしれないが、社会保障メカニズムの運行の多様化は困難であろう。政府は具体的・事務的な管理から脱出するのが比較的に難しい一方、管理は企業に頼って実現するしかない。ゆえに、社会保障メカニズムを企業から分離するのは、なお長い期間が必要と考える。これは社会全体の管理体制の改革にかかわり、とりわけ政府機能の転換と社会組織システムの改造に関連している問題である。

VI. 中国社会保障体制の改革モデルの選択

1996年3月に採択された中国の2010年までの長期発展計画のなかで、社会保障体制の改革がもっとも重要な改革の一つとされている。われわれの改革モデルに関する検討は、すでにある程度の経験を積み重ねてきたが、さらに一歩進んで探求しなければならない。万事には緩急あり。現在の主な目標は次の通りである。

第一は、統一的管理体制の設立を早めることである。養老年金・医療・失業・労災などの社会保険のすべてを統合しなければならない。機構上では、国務院に直属する超級部 (super ministry) を設立し、それ以外の部門の指示を受けさせない。各項目の社会保険の内容をも統一すべきであり、例えば、養老保険制度については、地域・所有制・職種・従業員の身分及び採用制度の違いによって差を付けてはならない。社会保障の社会化メカニズムはなるべく早く設立され、改善されるべきである。関連する法律を強化し、社会保障・社会救済などの法規

の改正と公布をすみやかに実現しなければならない。

第二、社会保障改革の目標とシナリオは、2020年までに、初歩的に社会保険・社会救済・社会福祉・優遇配置・社会互助・個人貯蓄と社会保障との結びつきなど、重層的な社会保障システムを整備することである。具体的には、1) 商業保険を発展し、社会保険を補足する。2) 特殊群体 (婦女・軍人・老人・疾廃者・未成年者) の合法的権利を確実に保護する。3) 都市最低生活保障制度と救済・保障メカニズムを設立する。4) 法律にしたがって退役軍人を配置する。5) 社会福祉事業と地域サービスを積極的に発展させる。6) 福祉施設の建設を強化する。

第三、養老保険制度の目標は社会統合と個人口座との結びつきをモデルとし、法律で定めている基本養老保険の統一を促進し、その費用は国家・企業・個人の三者で共同負担する。企業が納付する養老保険費率は20%、従業員個人は給料の3%とする。農村では、家族保障を主とする多種多様の養老保険を発展させる。また、重層的な養老保険制度の設立を促し、基本養老保険、企業補足養老保険、社会互助保険、個人貯蓄養老保険の結びつきを図らなければならない。今後の困難は中国人口の高齢化によってもたらされる養老保険基金の空洞化、及び事業単位の養老保険改革が財政改革の影響を受けて、実施できないことである。

第四、失業保険制度に関しては、次第に都市部の全職員・労働者をカバーする失業救済と再就職を結びつけるモデルを策定しなければならない。失業保険の主な任務は失業保険の実施範囲を拡大することであるが、1996年にカバー率は4%増加すると予測されている。また、再就職も非常に重要なプロジェクトである。しかし、

問題は基金が不足しており、管理の水準が低下し、各企業の納付基準が統一されておらず、基金配分の割合をコントロールしにくいなどの点にある。

第五、医療保険制度のモデルは社会統合医療基金と個人医療保険との結合である。現段階の目標は企業従業員の重病医療費用の社会統合の改革を促進することであるが、農村では、さまざまな合作医療保険制度を発展させなければならない。

第六、社会保険基金の増価ルートはもっと広げるべきである。現在の保値・増価運用はベスト状態とは言えず、資金は広く流用されている。関連する法律の規定は明確でないので、それによる制約も難しい。

中国の改革はすでに肝心の時期にきている。社会運行の効率問題は非常に重要視され、それと同時に、社会安定の任務もまだ重い。中国全体の発展に関連する中心的な矛盾を解決しようとするれば、社会保障体制の一步進んだ改革と、それによる実質的な成果の取得は、欠かせない

前提となるであろう。中国の改革と発展のシナリオの如何は、われわれがいかに関心を持って社会運行の効率を上げるかに大きくかかわっており、この点はますます多くの人々に認識されよう。企業にせよ、政府機関・事業單位にせよ、余剰人員の削減は社会全体の効率向上の唯一の道であり、これを実現するために、社会保障体制は削減された余剰人員を収容・消化できるかどうか問題の要であろう。この問題を順調に解決しなければ、社会は不安定に陥り、改革の深化は実現できず、したがって、経済と社会の発展も妨害されかねない。この他に、社会の特殊なグループ（例えば定年退職者、貧困者など）の利益を守ることも社会安定と密接に関連している。このように、社会保障体制の改革はまさにすべての改革の枢軸であり、われわれはこれに対して大胆かつ慎重な探求をしなければならない。

(Shan-Tian lun

中国社会科学院副秘書長・研究員)

(Zhang Yingli 一橋大学大学院博士号取得)