

張紀濤著『現代中国社会保障論』

(創成社、東京、2001年)

中村 良二

1

中国社会は、刻々とその姿を変えている。その中でも最重要課題の一つである社会保障の仕組みは、労働・雇用制度と共に、壮絶とも言うようなスピードで、変化し続けている。そうした現状を「包括的、総合的」に探求しようとする著者の姿勢には、素直に敬意を表したいと思う。中国社会は、その内部は実に多様性が高く、全体像を把握することは困難を極める。同じ制度下であっても、地域により、あるいは企業形態など、どういった切り口から見ても、その差異は実に大きい。加えて、それらがダイナミックに変化し続けている。社会学的には、「都市と農村との二元構造」や「単位」論は、ほぼ定説化しているが、そうした基本的な視点さえ、激しい変動はすぐさま「過去」のものにせんばかりの勢いである。そうした中国社会の現実に対して、変化を確実に捉えうる分析枠組みが必要となるのは、むしろ社会学ひとりの問題ではない。いずれにせよ、こうした差異の認識に目配りしながら、それらを総合・統合して全体像を描くという、無謀とも思えるような困難な課題に、著者はどのように挑んでいるのであろうか。期待は高まってゆく。

2

本書は、著者がこれまで続けてきた中国の社会保障制度に関する研究の、現段階における集大成であり、総計600頁超の文字どおり大著である。

その意図は明確であり、「中国の市場化、民営化の進展にともなって社会保障制度にはどのような変化がみられ、また問題を抱えているかを検証し、中国における社会保障制度のあり方と今後の発展方向を明らかにすることを目的としている」(p.3)。まず本書全体の構成から見ておくことにしよう。

本書は、4部13章構成となっている。第I部の「現代中国の社会保障理論と先行研究」では、理論的な検討を含め、中国社会保障に関する先行研究の吟味から、問題意識と課題が整理されている。第1章「中国社会保障制度問題に関する先行研究の成果、問題点と研究課題の位置付け」では、まず中国人研究者による先行研究を整理した上で、広義の社会保障の仕組みをどのように捉えるのかといった論点整理と共に、中国社会の特殊性を指摘している。続く第2章「社会保障理論の沿革と中国への影響」では、主として欧米諸国における先行研究の吟味から、本研究における理論的な枠組みが整理されている。「労働力の部分的私有制」という基本的な見方から、現在改革中の社会保障制度を折衷主義的な混合体制と捉えようとしている。社会の安定維持、国民生活の向上に貢献しうる、社会福祉像を裏打ちする理論の再構築が必要である。

第II部「現代中国社会保障制度の沿革と管理システムの変化」では、第I部で設定された理論的枠組みに基づき、中国社会保障制度の歴史的発展過

程を、特に制度の管理システム、機構という観点から検討しようとしている。第3章「中国における社会保障制度の形成と歴史的発展」では、新中国成立以前の段階から、主として改革・開放が始まるまでの期間に関して、社会保障制度の発展史が概観される。労働運動の動向を見ながら、制度確立草創期の状況が文献資料から検討されている。その上で、第4章「中国における社会保障管理運営体制の変遷」において、労働保険制度に焦点を当てながら、中国における社会保障がどういった体制のもとで運営、実施、管理されているのかを検討している。行政管理機構がより大きな権限を持ち、それと密接な関係をもっている総工会のそれぞれの改革の方向について言及している。文化大革命期を経て、政府主体から企業運営の仕組みへと変更になり、さらに改革・開放期にその「社会化」が進展するプロセスが検討されている。第5章「中国における社会保障管理体制の改革と新管理システム」で取り上げようとするのは、前章では触れなかった公務員や農民を対象とした社会保障制度であり、社会保険制度を含む全社会保障制度全体の管理体制が検討されている。多岐にわたる管理体制は、改革によりさらに部門間の矛盾を深刻化させ、競争を激化させている。第6章「現代中国の社会福祉制度と福祉政策」で検討しているのは、概して社会保障制度の外側に位置する、主として民生部が管轄する社会福祉関連の制度であり、その現状と問題点である。

第III部「現代中国社会保険制度の沿革と社会保険改革」は、中国社会保障制度の中心となる五大保険制度、すなわち、年金保険、失業保険、労災保険、医療保険、生育保険を取り上げ、その各々について、制度の沿革から改革途上の現状と課題を明らかにしようとしており、筆者自らが言うように、本書の中心的部分を構成する部分である。第7章「現代中国の年金制度と年金改革」では、急

速に進む高齢化の下、やはり改革が急務である年金改革が、時期的、地域的に「試行」を重ねながら進む様相を取り上げている。北京など主要都市で先行して進められた改革案を見ながら、今後の方向性にも言及している。第8章「現代中国の失業保険制度と失業保険改革」において、失業は以前にはその存在さえタブー視されていたが、改革・開放により不可避となったため、その救済措置として失業保険が導入された経緯が述べられる。失業保険制度は、失業中の生活保障のみならず、再就職を促進する仕組みの全体である。「下崗」も含め、失業者に対して、企業内に設けられた再就職サービスセンターが中心となるが、その基盤となる基金など、問題は少なくない。第9章「現代中国の労災保険制度と労災保険改革」では、労災保険制度の沿革に触れながら、「災害防止、職場復帰」を中心とした、細部に至る保障項目、その補償範囲がその認定の基準と共に示されている。ただ、この労災保険の適用範囲となるのは、都市部の企業に雇用されている従業員であって、農村部などは適用外であった。それは、もっとも新しい改定の後でも、実質的には変わっていない。第10章「現代中国の医療保険制度と医療保険改革—その現状と課題—」では、労働保険条例に始まる医療保険制度の沿革が述べられると共に、「両江モデル」を中心として、その現状と問題点が整理されている。高齢化と共に、医療費は増大を続け、財源の確保が急務である。やはり、適用範囲は限られており、経営状況の悪い企業の従業員は、基本医療保険サービスすら受けられない現状が明らかにされている。第11章「現代中国の生育保険制度と女性労働者の保護」において、以前には医療保険制度に含まれていた生育保険制度が、一人っ子政策、女性の権利保護という観点から独立した経緯が整理されている。ただ、カバー率は2割程度の水準にとどまり、産業や業種によるばらつきが多いなど、制度存立の基盤が脆弱である現状が整理されている。

第IV部「現代中国の貧困問題と社会救済制度改革」は、狭義の社会保障制度の範疇から外れてはいるが、重要な側面として、貧困問題に関わる検討を行っている。第12章「現代中国の貧困問題と貧困脱却対策—都市最低生活保障制度を中心に—」と第13章「現代中国の社会救済制度とその課題」では、それぞれ都市貧困層に対する最低生活保障と、社会福祉、社会救済制度という2つの異なる側面から、貧困問題を検討している。都市部における企業従業員に対する社会保障の仕組みが充分には機能していない現状では、より困窮を極める貧困層は、いわばその次の対象者として位置づけられることで、彼らの状況がより厳しいものとなっている現状が整理されている。終章「本研究の成果と今後の課題」では、タイトルどおり、これまでの研究の成果と問題点、今後の課題が整理されている。

3

以上が、本書の主たる内容である。五大保険制度の内容を検討するために、事例調査を積み重ねた後に、理論的な研究に立ち返り、それらを全体として再構成しようとする試みである。こうした作業は、不断に必要であり、特にこうした巨大とも思える課題に対して取り組もうとする著者の姿勢に、あらためて賛意を表したい。そうした壮大な試みであるが故に、その内容は多岐にわたっているが、それが当初の意図をどの程度達成できたかが問われることとなる。ここでは紙幅の関係から、より大きな問題に絞り込み、ここで検討を加えることにしたい。

本書全体を通じて、著者が強く意識していたのは、中国社会保障に関する「総合的、包括的」研究という点であった。確かに、社会保障に関連する制度群を、個別に吟味しながら、その全体像を描くという点が、本書のユニークな点であったはずである。ただ、本書を読む限り、その「包括性」とい

う意味が、いま一つ評者には明確なものとはならなかった。全体とは、個々の要素を並べたものではない。本書の中心となる五大保険制度の各々を、「漸次性を念頭におきながら」検討・説明するだけでも、膨大な行程が必要となろう。その意味では、そこまで求めることは酷かもしれない。それでもなお、複雑で巨大な制度群の解明には、個々の制度内の状況と整合性のみならず、制度間の整合性、それらをまとめた全体像、「鳥瞰図」をぜひ描いてほしかったと思うのは、評者だけであろうか。

本書では随所に、中国社会の独自性を垣間見ることができるキーワードが散見されていた。それは、たとえば「国有企業の賃金外収入」(p.76)や、「企業、事業部門の現物支給」(p.246)などである。これらに加えてもっとも重要な住宅分配などにより、国有企業従業員は、これまで全面的な生活保障を受けてきた。「歴史的な負の遺産」とも称されることのあるそうした「単位」の仕組みが、一足飛びに廃止され(例えば、p.20)、公的な社会保障の仕組みへと転換に向かっているのかは、慎重に吟味する必要がある。

少なくともわれわれが行った企業レベルでの調査によれば、住宅分配を筆頭に、生活保障に関するサービスを「単位」外化しながらも、そうした考え方を根本的に捨て去った訳ではない(日本労働研究機構『中国国有企業改革のゆくえ』、2001年)。さらには、そうした国有企業の改革過程、「脱単位化」のプロセスじたいが、「単位」的であると思われる。本書の第8章でも取り上げられていたように、失業を回避する方策は、失業者を即座に企業外へと排出するのではなく、まず、「単位」内処理の「下崗」を経て、それでも対応が難しい場合に、本来の労働市場へと排出するというステップを踏んでいる。ただ、それでもなお、同章で取り上げられている上海のように、歴史的に一定程度、労働市場が形成されてきた地域では、こうした対応

が比較的容易であろうが、企業城下町的色彩を濃厚に持つ、例えば東北地方などでは、相当な困難が予想されよう。社会保障制度をはじめ、国有企業改革の過程を吟味する際、「単位」制度の縮減を前提としながらも、それらの仕組みと、それらを補うためのフォーマルな、「単位」外の制度群とが、どういった補完関係にあるのかを検討することは、未だに有効な視点の一つではないだろうか。

それと同時に、近年、明らかになってきた地方政府の企業に対する影響力、そしてその背後にあるであろう党を中心とした強固なネットワークに関する目配りも非常に重要であろう。経済学的な視点からなされた王保林による最近の研究では、市場分断という、主たるテーマこそ異なるものの、国有企業と地方政府との関係を、見事に描き出している(王保林『中国における市場分断』、2001年、日本経済評論社)。国有企業と地方政府は相補的關係を結び、そこでは「地方政府所轄の国有企業は『国有』と言うよりも、地方政府の『私有』財産の性格が強い」(p.81)と的確に述べられている。その「私有財産」の中身には、社会保障も含まれているのである。加えて、あらゆる企業に対する党支配を強化する方針を見れば、「工会」を通じて、あるいは企業内党支部を通じての、党の企業経営に対する影響力を今後はつぶさに検討する必要がある。その意味では、本書で社会保障の仕組みの中で重要な位置を占める「工会」、それを指導す

る党の問題が吟味されなかったことは、大変残念である。また、今後の制度の柱として機能するべき社会統籌基金が、ほぼ全額、他の用途に拠出される(p.322)といった指摘を見るにつけ、制度のゆえが憂慮される。

これまで指摘したいくつかの点は、いわば筆者の射程外から評者が勝手にないものねだりしただけということ、重々承知の上である。それはとりもなおさず、本書の意図が巨大であるが故に、その功績が貢献となる部分と同時に、内包する問題も決して少なくはないと評者が考えているからである。その点をご寛恕いただくとして、社会保障に限らず、中国社会を研究しようとするれば、限定されたエリアの、実に細かな仕組みを丹念に検討することが必要となる。実態を闇雲に追いかけるのではなく、個別具体的な実証研究を進める際にも、こうした制度的状況の変遷を踏まえることは必須であることは言うまでもない。その意味では、本研究が今後の中国社会保障研究にとって、一つの羅針盤の役目を果たしていると言えよう。そこで得られたデータが、本書で展開された立論とどの程度合致し、あるいはしていないのかを探ることで、さらに研究を精緻化してゆくことが可能である。ここまで壮大な中国研究を企図した筆者には、さらに今後、社会保障から見える骨太な中国社会論の展開を心から願ってやまない。

(なかむら・りょうじ 労働政策研究・研修機構副主任研究員)