

書 評

沈潔著

『中国の社会福祉改革は何を目指そうとしているのかー社会主義・資本主義の調和ー』

(ミネルヴァ書房、2014年)

澤田 ゆかり

I 本書の位置づけと特色

1 これまでの研究動向

中国の社会保障に関する研究は、21世紀に入ってから数が急増するだけでなく、内容面でも大きく変化した。2000年代前半には、アジア通貨危機の衝撃から、アジア諸国の社会保障制度に関する研究が台頭し、中国もその一環として取り上げられることがあった(大沢2004)。しかし、この頃のアジア全般に関する社会保障研究は、エスピン＝アンデルセンの福祉レジーム論の影響を受けて、東アジア型福祉国家論(Holliday & Wilding 2003)が主流であり、国有企業改革による急激な制度転換のさなかにあった中国は、これらの国際比較を念頭においた理論枠組にうまく収まらなかった。中国を対象にする研究は、主として市場経済への移行から社会保障制度を論じており(張紀濤2001、王文亮2001、田多2004)、いずれも国レベルの制度改革に関する政策解説を中心としていた。

しかし2000年代後半からは、特定の地域や事例の実態調査にもとづく研究が発表されるようになった。この背景としては、それまでの制度改革が具体的にどのような効果を挙げたのかを検証する需要が高まったこと、また中国での大学進学率の急上昇につれて大学院も拡張し、各地で院生や若手研究者がフィールドワーク報告を量産するよ

うになったことが挙げられる。また社会保障全般ではなく、特定の分野やテーマを対象を絞る研究が増加。日本語による出版物に限っても、年金に特化した何立新(2008)や社会的弱者に焦点を合わせた埋橋、于、徐(2012)、医療保険に関する久保編(2014)などが挙げられる。これらの研究においては、日本在住の中国人研究者あるいは中国現地の研究者と日本の専門家が提携して、最新データの入手とそれにもとづく分析を実現した。

さらに中国で各種統計の公開が進み、中国家計調査プロジェクト調査(Chinese Household Income Project Survey, 略称CHIPS)のような大規模な調査データが学術目的で利用可能になったことから、理論モデルを用いた計量分析も盛んになりつつある(馬欣欣2014)。このように、近年は研究対象や領域の細分化が進むと同時に、大規模なデータベースを利用した実証分析が勢いを増している。

2 本書の特色

こうした流れに対して、本書は再び社会福祉の全体像を捉え直し、改革の大きな方向を示そうと試みている。具体的には、本書は以下のような特色を備えている。

第一の特色は、中国の社会福祉改革を捉えるにあたって、歴史的な連続性に着目した点にある。本書が扱う時期は、中国共産党が改革開放に踏み切った1979年ではなく、国民党が中華民国として

全国を統一した1928年を起点としており、胡錦濤政権の任期末である2012年を終点としている。こうすることで、国民党が構築しようとした近代的社会福祉のどの部分が社会主義革命を経てなお継承された（逆にいえば、どこが断絶した）のか、また改革開放期に復活したのかを明らかにしている。

第二の特色は、こうした連続性の根底に古代ユートピア思想が存在することを指摘した点である。著者によれば、中国の社会福祉改革が目指すものは、「新自由主義・資本主義の福祉」でもなければ、社会主義の体制内での改良でもない。いずれかに接近するようになって見えても、それらはあくまで手段であり、目標として一貫しているのは中国固有の「大同思想」に範をとった平等主義であることを示唆している。

第三の特色は、イデオロギーを含む政治論争に踏み込んで、社会福祉改革の背景を解明している点である。本書は、福祉分野での個別政策をめぐる左派・右派の論争だけでなく、民主化要求と福祉改革の結びつきをも分析の対象としている。このため中国政治の変動の中に、社会福祉の問題を位置づけることができる。

第四の特色は、福祉人材の養成や社区（コミュニティ）福祉など、現場に近いテーマを個別に取り上げて、改革の大きな流れを具体的に裏付けている点である。とくに社区福祉については、著者は研究者として草分け的存在であり、1990年代からの現地調査の成果を踏まえた記述には迫力がある。

## II 本書の構成と内容

本書は序章と三部の本論から構成される。序章では、対象期間の時期区分（近代化期1928-49年、計画経済期1949-79年、市場経済期1979-現在）を示し、分析の視点として①平等志向の強い福祉文

化、②共産党の一元管理から多元化する福祉政治、③資本主義と社会主義の遺産、という3点を打ち出している。著者は、現段階で中国が目指すのは、「適度普惠型」と呼ばれる「社会主義計画経済機の公正性と市場経済改革期の効率性を両立させ、両者の結合」を目指す「ナショナル・ミニマム」である、と結論づける（p.5）。

本論の第1部は、社会福祉の概念と政策および思想を扱っている。第1章は、社会福祉の概念が管轄省庁の間で差異があることを指摘したうえで、清末からの社会福祉事業の流れを解説する。ここで著者は、国民党と共産党に共通する要素として、家族・地域共同体に根ざした相互扶助の組織である合作事業（生活共同組合）を示した。

第2章は、国民政府期における個別の社会福祉政策をとりあげ、国民党と共産党の支配地区を比較している。国民党による防共政策としての社会救済事業や、政府による民間慈善団体の組織化、国際社会による難民支援と専門家育成に言及している。共産党については、農村の土地革命と都市部での労働保護の挫折が紹介されている。また著者は、共産党と国民党を「双子の兄弟」と呼び、表面的には「資本主義」の社会改良政策と「社会主義」の社会革命政策は対峙する構造であったが、実際にはお互いの政策を参照していたこと、そしてその根底には伝統的慈善救済事業という共通の土壌が横たわっていたことを指摘している（p.62）。

第3章「社会福祉文化の経路依存」は、中国の福祉文化の源流として「大同」と「普惠」の思想を挙げる。著者によれば、大同は「共有」と「均等」を柱とする私有財産のないユートピアである。「普惠」はその理想的な統治の実践規範である。これらの儒教の理念は、時代を超えて中国の政治家に受け継がれてきた。著者は、康有為、孫文、毛沢東、鄧小平、胡錦濤の言説に「大同」思想が反映されていることを取り上げて、連続性を示し

ている。

第2部は、中華人民共和国時代（1949年から現在）を対象に、社会福祉政策の展開を個別具体的に解説している。第4章「毛沢東時代の社会福祉改革」では、計画経済時代の社会福祉として、「単位」と呼ばれる職場ベースの生活保障制度を中心に、労働者保険制度と民政救済制度が形成され、かつ崩壊にいたった要因が示された。また国民政府からの連続性と断絶についても考察がなされており、社会救済事業については両者の発想や規定に重なる部分が多かったこと、そのいっぽうで国家と社会の関係が「水平的な対峙構造から垂直的な支配構造に変わり」、民間の社会团体が衰退したことを「断絶」として指摘している（pp.95-96）。

第5章は、改革開放期において、計画経済期の社会福祉が解体され、市場経済のもとで新たな制度が構築された過程を明らかにしている。福祉サービスへの転換にあたっては、当初は計画経済の非効率に対する反動もあって市場を偏重する傾向があった。その結果、社会福祉に関する政府の責任が個人に転嫁され、新たな貧困層が出現したこと、また住宅の商品化によってコミュニティが大きく変化し、NPOなど民間から多様なセクターが社会福祉の担い手として参加するようになったことが分かる。

第6章は、高度経済成長を遂げた中国が、公共福祉における「小さい政府」を見直し、民生重視へと舵を切って、新たな社会福祉モデルとして「適度普惠型」を提唱するにいたった背景を説明している。不平等指数の上昇、貧困の長期化と慢性化に危機感を募らせた政府は、公共福祉への財政投入により、それまで社会保険から排除されてきた農民や自営業、低所得層の人々もカバーする国民皆保険と最低生活保障を整備し、経済成長の果実が国民全体に行き渡ることを目指した。ただし、既得権益層の抵抗を回避するため、新たな社会保険は既存保険とは切り離す形で導入された。その

結果、新制度と既存制度の加入者の間に大きな格差が生じていることに、著者は注意を促している。

第7章「福祉政治の変革」は、政治家・官僚と利益団体の言説から、二種類の政策論争に焦点を当てている。第一の論争は、医療衛生の市場化をめぐる右派（市場改革派）と新左派（社会利益保護派）の対立である。右派は医療市場の未成熟による非効率を、左派は市場化の行き過ぎによる負担の格差を非難した。

第二の論争は、福祉国家の公的保障および「民主社会主義」と「普遍的価値」をいかに中国に適応させるかをめぐって発生した。しかしこれを契機として政治改革の要求が高まると、政府は急進的な学者グループが起草した「08憲章」を否定し、民主化論争の幕引きを図った。政治不安を危惧した胡錦濤政権は、民主主義ではなく民生主義で社会的安定を目指すこととし、左派の主張する社会主義の公平性と右派が支持する市場経済の効率性の両方を備えた「適度普惠型」の社会福祉を提唱するにいたった。

第3部は「中国社会福祉の実像」と題して、社会福祉の対象ごとに現場の課題を分析している。第8章は社会福祉改革の結果、福祉分野の人材不足が深刻になったことを説明し、専門職としてソーシャル・ワーカーやケアワーカーを育成し、資格認定を行う動きを、日本との比較を交えながら紹介している。

第9章「地域社会の変容と社区福祉」は、市場経済のなかで機能が弱体化した「単位」に代わって、住民に直結する社会福祉の受け皿として「社区」が期待を集めてきた。しかし「社区」行政主導で運営されたため、著者が2003年に行った現地調査では、社区の福祉サービスと住民の実際のニーズの間には齟齬が生じていたという。本章では、経済成長にともなって住民の意識に変化が現れ、住民が行政だけでなく福祉NPOや不動産業者と協働

する社区公益事業が生まれつつあることを事例研究から実証している。

第10章「児童福祉」、第11章「障害者福祉」、第12章「高齢者福祉」は、それぞれの対象が現実に直面する問題を挙げ、依然として家族への依存が高いものの、徐々に社会福祉の範囲が拡大しつつあり、残余型福祉からの脱皮が示唆されている。たとえば2000年代後半から高齢者福祉は、それまでの貧困高齢者への経済支援から、高齢者全体を対象にする医療、福祉介護の総合的な福祉サービスへと変容していることが伺える。

### Ⅲ 本書の意義と課題

本書の意義は、中華民国期から現在までを通観することで、体制転換を越えた社会福祉の連続性と断絶面の全体像をとらえた点にある。これまでの研究は、1949年の社会主義革命を境にして民間組織の活動は断絶し、社会の末端まで国の管理が徹底していたと捉えがちであった（飯島、澤田2010）。そのような視点からは、改革開放期に市場化が進んで慈善団体など民間組織が復活する現象は見えても、民国期からの連続性を意識できない。

しかし本書は、計画経済期の大枠での断絶を認めながらも、末端組織では相互扶助が継続して機能していたことに注意を喚起する。生産手段の公有化が進んだ計画経済期にあっても、人民公社や生産大隊の福祉事業に対しては国や地方政府からの資金提供は基本として行われず、「一種の共同体内部の相互扶助システム」（p.101）の性格を保っていたこと、また都市の「単位」ですら伝統的家族としての行動規範や機能が埋め込まれ、一種の大家族として存在したこと（p.108）が指摘されている。こうした疑似家族的な相互扶助の組織原理は、民国期の慈善団体にも今日の当事者組織型のNPOにも見いだすことができる。また計画経

済時代の「単位」制度が強固だった地域では、社区福祉の構築が比較的順調であるという。

これを敷衍すれば、草の根レベルの相互扶助については、社会主義か資本主義かを論じるよりも、いずれの要素も合わせもつ領域である点が重要と思える。こうした発想は、社会福祉の分野以外でも検討されつつある。李曉東（2012）は、コミュニティの住民組織である居民委員会を指して、「行政権を持たないまま大量の行政業務を執行する」「国家でもあり、社会でもある」第三の領域と呼ぶ。また、加藤（2013）は中国経済に存在する「曖昧な制度」を挙げて、移行期の制度的空白に対応するのに有効であると述べている。加藤によれば、私有財産権が十分に保護されず、市場経済が未成熟な移行期には、不確実性のリスクを分散する手段として、現場経営者の裁量に任せる請負制度が効力を発揮した、という。

また本書が第7章で明らかにした福祉政治の変革プロセスは、2000年代後半の「国進民退」（国有企業が躍進し、民間企業が縮小する）をめぐる論争と共鳴している。これら他分野の研究との共通項から、本書は社会福祉の視点で中国における「公」と「私」の境界線を理解するのに資すると考える。

ただし、社会福祉改革が「社会主義でも資本主義でもない」状態を今後も目指すのかという点については、本書は判断を留保している。20世紀初頭から現在までを振り返ると、近代化と社会主義革命の移行過程にあって、市場経済は安定的に発達していたとはいいがたい。そう考えると「あいまいな制度」や「国でも社会でもない」グレーゾーンは、市場経済の発展段階の一時的なゆらぎにすぎず、市場経済の成熟とともに資本主義に収斂するのかもしれない。

最後に本書の課題として、伝統思想の扱いを挙げておきたい。中国の社会福祉に大きな影響を与える思想として「大同」の理念が紹介されている

が、政治家の理念と実際の政策決定の間には距離がある。「大同」「小康」の解釈は、時代と指導者によって変質しており、どのていど政策に影響を与えたのかは明確ではない。また文化的要素を考察するのであれば、社会福祉の分野で活動する宗教団体からアプローチすることもできよう。この点で本書の文化面からの分析は、表面的なものに留まった感がある。

#### 参考文献一覧

<日本語>

- 飯島渉、澤田ゆかり（2010）『高まる生活リスク～社会保障と医療』岩波書店。  
埋橋孝文、于洋、徐栄編（2012）『中国の弱者層と社会保障―「改革開放」の光と影』明石書店。  
加藤弘之（2013）『「曖昧な制度」としての中国型資本主義』NTT出版。

- 何立新（2008）『中国の公的年金制度改革―体制移行期の制度的・実証的分析』東京大学出版会。  
久保英也（2014）『中国における医療保障改革―皆保険実現後のリスクと提言』ミネルヴァ書房。  
李曉東（2012）「公共性から考える中国の『社区』の『自治』」（島根県立大学）『総合政策論叢』第23号、pp.123-138。<<http://hamada.u-shimane.ac.jp/research/32kiyou/10sogo/seisaku23.data/seisaku2309.pdf>>  
張紀濤（2001）『現代中国社会保障論』。  
王文亮（2001）『21世紀に向けた中国の社会保障』。  
大沢真理編（2004）『アジア諸国の社会福祉戦略』。  
田多英範編（2004）『現代中国の社会保障制度』。

<英語>

- Holliday, Ian and Paul Wilding ed. (2003) *Welfare Capitalism in East Asia: Social Policy in the Tiger Economies*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

（さわだ・ゆかり 東京外国語大学教授）