

## 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一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
負傷	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
	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
障害	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
	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。本企业勤続年数は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ので、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

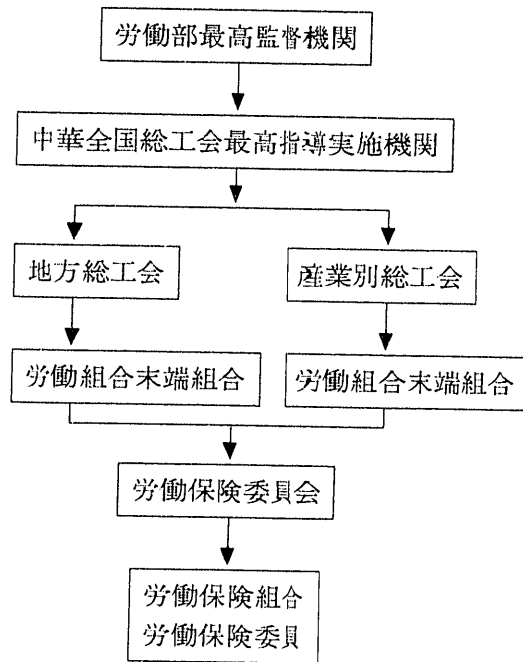
### (1) 労働保険管理体制と管理部門の変遷

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、損害保険会社が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

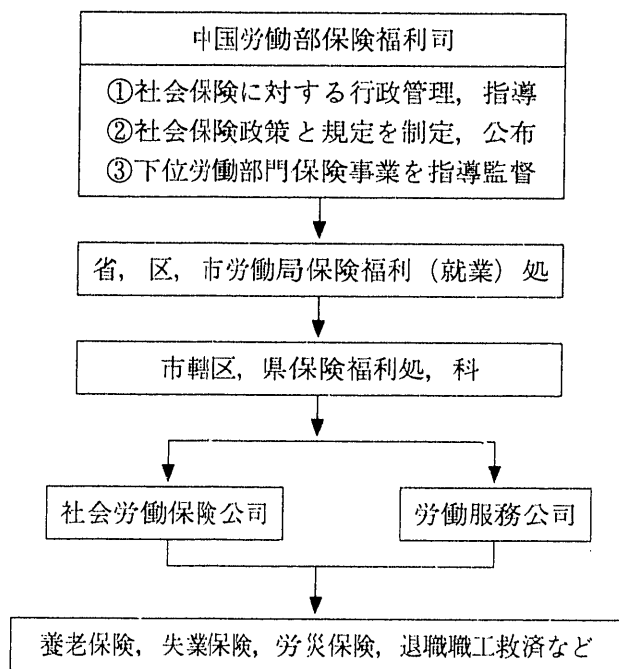
における総工会の位置付けと管理権限を確立した。「労働保険条例」に基づき各企業には労働保険委員会が設置される。労働保険委員会は職場および部門の選出による労働保険委員から構成され、末端労働組合組織の指導の下で労働保険活動を展開する。「文革」前に中国の末端労働組合には専任および非専任の労働保険委員が70万人にも上っている。労働保険委員は工場の職場や作業現場で活躍され、労働保険のネットワークを形成している。

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『城鎮非農業个体經濟（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。

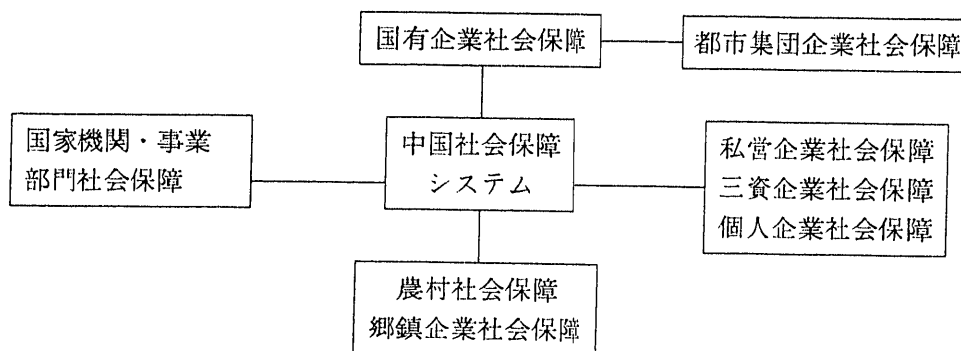
#### (5) 利益調整が難航する社会保障管理体制

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を出している。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体制」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, 団体福祉は従来の保険項目で, 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、集団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、高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歳以上の高齢人口は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高齢人口、年少人口と生産年齢人口の比率は次第に安定に向い、総人口に占める高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。

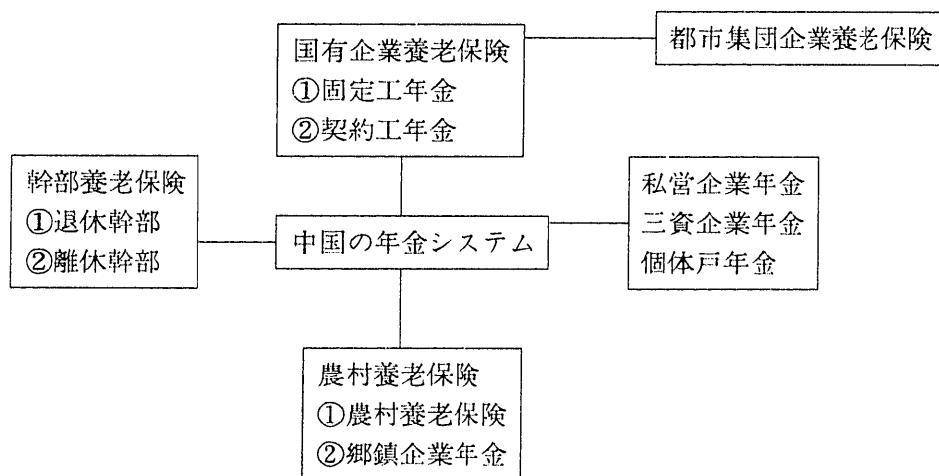
### (2) 定年退職待遇基準

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，『国务院關於工人退休，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，『国务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もっている。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押し進めた。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、連営企業の従業員 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。



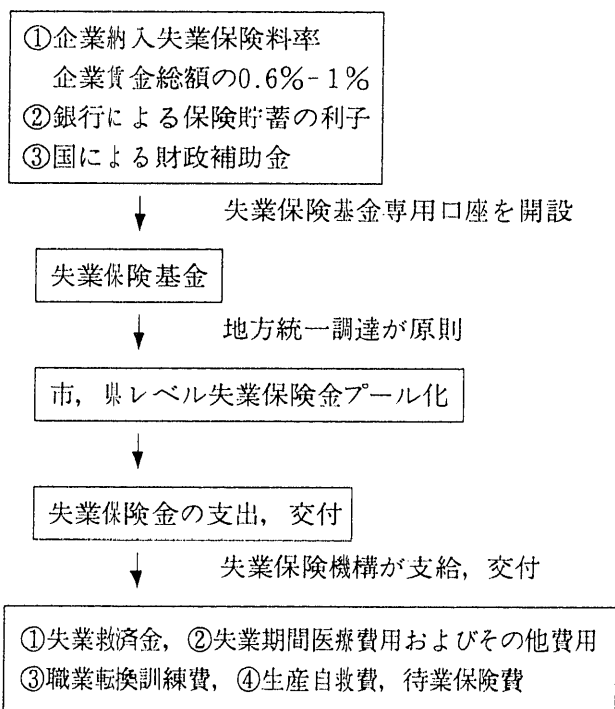
そのため企業が納付する失業保険料の徴収基準をどのように決め、従業員個人が失業保険料を負担するかどうかは失業保険の制度改革の最も重要な点にある。1986年の「暫定規制」では、「国有企業は企業従業員の標準賃金総額の1%に相当する比率で待業保険基金を納付する（所得税納付前に支出に算出する）」と決められている。いわゆる標準賃金とは基本給、職務給、年功給を含む賃金の概念である。経営状態のよい企業にとって1%の納付基準は問題にならないが、新しい企業や経営状態の悪い企業にとって大きな負担となる。このような事情を考慮に入れ、1993年の「失業保険規定」は、「賃金総額の0.6%で失業保険基金を納付する」が、「企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：国務院研究室『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』立信会計出版社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>。全国で見れば、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)