

## 中国社会保障制度研究の課題と焦点

中兼 和津次

---

### ■ 要約

中国にとって社会保障およびその制度がますます重要性を持つてくるようになったが、それがなぜ重要なのか、国有企業改革や失業問題など中国の抱える当面の課題との関連ばかりではなく、より広い視野から整理する。そうすることにより中国の社会保障制度がどのような特色を持っているのか、またこの問題をどう捉えるべきなのか、われわれ自身の見方を提示することが可能になってくる。本論文では、まず、中国の社会保障制度を研究する意味についていろいろな角度から整理し、次に従来中国の社会保障制度に関する中国内外の研究について簡単なサーベイを行い、これまでの研究の限界を指摘する。そのうえで社会保障構造という視角から中国の社会保障制度の変化を要約し、中国における社会保障制度改革がなぜ難しいのか、その理由をまとめておくことにする。

### ■ キーワード

中国社会保障制度研究、社会保障構造、中国国有企業改革

---

### はじめに

社会保障とその制度はどの国でもますます重要になってきている。しかし現代中国の場合、その社会、経済、それに政治を考えるうえで、また今後を占うさい、社会保障問題はとりわけ欠くことのできない重要性を持つとともに、他の国にはない特殊性を有している。そこで、社会保障が中国にとってなぜ重要なのか、どのような特色を持っているのか、またこの問題をどう捉えるべきなのか、われわれ自身の見方を提示することにしよう。まず、中国の社会保障制度を研究する意味についていろいろな角度から整理し、次に従来中国の社会保障制度研究の簡単なサーベイを行う。そのうえで中国の社会保障構造とその変化を要約し、中国における社会保障制度改革がなぜ難しいのか、その理由をまとめておきたい。

### 1. 中国社会保障制度研究の意味

そもそも、中国にとって社会保障制度は今日どのような意味で重要なのだろうか。以下5つの側面から説明しよう。

#### (1) 国有企業改革

中国経済にとって、目下最大の課題はいかにして国有企業を改革し、活性化させるかである。朱鎔基首相が「3年以内に大中型国有企業の欠損問題を基本的に解決する」と1998年に宣言したとき、国有企業改革は一種の国際公約にもなった。改革はそれ以後進み、経営悪化に歯止めが掛けられたようであるが、抜本的解決にはほど遠い。なぜ国有企業改革が困難かといえば、その原因はさまざまであるが、恐らく最大の原因は国有企業に働く余剰従業員をリストラすることが難しいことにある<sup>1)</sup>。そしてなぜ彼らをリストラすることが困難かといえ

ば、社会保障制度が十分整わない段階で彼らを解雇しにくいからにほかならない。中国の国有企業は膨大な余剰人員を抱え、彼らを解雇することがままならないとすれば、レイオフないしは一時帰休(中国語でいう「下崗」)によって事実上解雇するという道を選ばざるを得なくなる<sup>2)</sup>。中国における公式的な失業率はわずか3.1%に過ぎないが、この数字は決して実態を表しているとはいえず、またレイオフ(され、かつ再就職できないもの)を含めればその2倍以上はあると思われる<sup>3)</sup>。2000年になり、レイオフ制度(による解雇予定人員の一次的救済政策)を2002年には廃止することが打ち出されたが、そうなれば失業率が急上昇することは確実である。

## (2) 社会的、政治的安定

市場経済を導入し、また市場関係を徹底させようとするれば、労働力の流動化と再配置は避けて通ることができない。中国、とくに国有部門において失業・レイオフ問題がとくに重大視されるのは、一つには経済体制の転換過程において国有企業改革を行わなければならない、長年「親方赤旗」意識で安住してきた労働者を大量に整理しなければならないこと、一つには社会主義＝労働者の国家という擬制の上に成り立ってきた体制であるだけに、「主人公である」労働者を国家＝労働者の政権が処分することはイデオロギー的に難しいこと、もう一つは、発展途上国である中国は農村部に膨大な過剰労働力を有し、彼らが都市部における労働供給圧力となっていて、失業・レイオフ者にとっては就職・再就職は容易ではないことである。まして中国経済は以下でも述べるように1997年以降デフレ傾向にあり、失業・レイオフ問題は深刻化する一方である。

本来主人公であるべき国有部門の労働者が、どういう形であれ職を失えば彼らの不満と不安は募ってくる。まして社会保障制度が完備せず、失業手当や医療保険が十分でないとすれば、簡単には民間

部門に行けないであろう。浙江省の一時帰休者710人に対するアンケート調査によると、64.5%は現在の職場との労働関係を解除したくないと考え、24.5%は一時帰休証(下崗証)を受け取れば現在の企業との関係がなくなることを心配し、13.1%はその証明書を受け取りたくないという<sup>4)</sup>。レイオフされたものはその企業が設ける「再就職サービスセンター(再就業服務中心)」に入り、その間低額の基本的な生活費を支給されつつ転職などの訓練を受けるわけであるが、3年以内に仕事が見つからなければ失業することになる。そうした彼らでも、多くは民間企業には行きたがらず、都市部における3Kの職場では専ら外来の農民労働者が就くことになる。こうした状況が続き、また拡大していけば社会的、さらには政治的不安を引き起こすことになろう。実際、武漢や瀋陽をはじめとしていくつかの都市では失業者や一時帰休者たちが抗議行動を起こす事態さえ見られた<sup>5)</sup>。かくして、社会保障制度の未発達→不十分な国有企業改革→失業やレイオフの急増→労働者や失業者たちの不満の高まり→社会不安の発生→潜在的な政治危機といった連関が生まれることになる。こうした事態は、たとえ共産党独裁政権による政治的抑圧体制が続いたとしても、あるいはそうした体制だからこそぜひとも避けなければならない。

## (3) 国家、社会関係の再構築

社会保障(social security)とは、個人の生活面での安全(security)、具体的には健康や退職後の生活、それに(仕事や家族がなくとも健康で文化的な)最低生活を社会全体が引き受ける制度のことである。第3節でも説明するが、よくいわれるように中国にも中国なりの「社会保障」制度はこれまでもあった。農村では人民公社という「共同体」があり、農民自身が集団で互助活動を行っていた。都市では「単位(職場)」という、これも一種の共同体があり、そこがメンバーとその家族に全ての保障を

提供してきた。国有企業など国家機関は国家が「単位」であり、職の保障は「全員雇用」という形で国家自身が行ってきた。こうした社会保障制度構造からも明らかなように、従来は第一に個人が全く社会保障に義務も責任も負うことはなかったし、第二に、国家と社会との境界が曖昧で、都市においては国家が全てを引き受けるといって、まさに「親方赤旗」的構造が出来上がっていた。

このような構造は、結局は社会主義＝計画体制＝集権体制、あるいは国家による社会的統合体制という大枠から決められていたといってもいい。したがって、改革開放とともに市場制度が導入されると多くの個人、私営業が生まれ、集団や国家が全ての人の就職を面倒見てくれることがなくなったとき、個人が社会から分かれ、社会も国家と分離し始める。それに対応して新しい社会保障構造が必要になってきた。すなわち、個人、社会(職場)、それに国家(財政)が分担し合う、より近代的な社会保障構造が求められるようになった。逆に、このような構造が出来上がれば、従来の個人、社会、国家関係を大きく変貌させることにもなる。言い換えれば、中国社会が大きく近代化に向かって轉身できるかの鍵の一つは、いかに社会保障制度を改革するかにあるといっても過言ではない。

#### (4) し の び よ る 高 齢 化 問 題

中国は、一人っ子政策を採用したことで出生率を強力に制限することができたが、反面寿命が延びるにつれて人口の高齢化を引き起こすことになった。2000年に60歳以上の高齢人口は10.15%になり、中国でいうところの「人口高齢化社会」に入ることになる。これは諸外国に比べて急速な高齢化といえ、それだけに社会保障制度が追い付かない危険性が出てくる。たとえば、一部業績のよくない企業では退職者の医療費が十分出せず、老人が医者にかかれぬ事態も起こっているという。また一部の都市では退職者の年金が基本賃金の

一定比率であること、その基本賃金が縮小していることから年金額が減少する現象さえ見られるともいう<sup>6)</sup>。もちろん、体制移行過程で年金が激減してしまったロシアのような悲劇的な老人問題は中国には見られない。しかし、老人人口が急速に増大する中で、どのような年金制度を構築すべきなのか、また老人医療費をどのように抑制するのか、当局にとって頭の痛い問題の一つでもある。同時に、今後社会保障にかんするより一層適切な制度設計が求められている。

#### (5) 経 済 発 展

中国の経済発展にとっても、今後社会保障制度がますます重要になってくるように思われる。一つは、予想される社会保障負担の増大は実質的な賃金コストの上昇に繋がり、中国の、とくに製造業における国際競争力に若干なりとも関連してくるかも知れない。またこれまでは外資系企業は社会保障制度が十分整わず、それが労働コストの低廉さに結びついてきたが、今後外資企業も都市国有企業と同等の社会保障負担を迫られてくると、海外からの直接投資にも影響を与えてくるであろう<sup>7)</sup>。しかし、逆に安い社会保障制度コストでは単純肉体労働者は集められても、今後中国经济発展の中核を担う技能労働者や技術者を企業は引きつけることはできず、産業の高度化などは及びもつかない。

経済発展は貧困問題を解決するとともに新たな貧困問題をも生み出す。中国では農村を対象として貧困緩和政策が採られ、貧困指定地域に対して援助資金を回したり、あるいは「失業対策事業」を興したりして、改革開放開始時に2億5000万人(当時の農村人口の32%)いたといわれる「貧困人口」を1995年には6500万人(同じく7.5%)に、そして最近では5千万人以下に減らしたといわれる。しかし経済発展と市場化の進展は所得格差の拡大をもたらし、とくに失業・レイオフの拡大とともに、都市部における貧困問題が注目を集めるようにな

り、貧困家庭は増大してきている。こうした都市と農村の貧困問題を緩和し、解決するうえで、広い意味での社会保障制度の発達はますます求められてくるであろう。

以上整理した中国社会保障問題の重要性は、中国がわれわれのいう「3つの転換」過程、すなわち経済発展、体制移行、それに近代化過程にあることから派生してきているといえよう<sup>8)</sup>。もちろん、中国が世界一の人口大国であるということも中国の社会保障問題の特殊性を生み出す大きな要因である。しかしそうした「規模」の問題は質的な、というよりも量的な問題であろう。また経済発展水準が低いために十分な社会保障基金を用意できないというのは多くの途上国が抱える共通の課題であるが、それ自体は金銭的多寡に関わる量的問題の一つである。しかし中国の直面する社会保障とその制度改革は、質的に中国に特有な性格のものを持っている。

たとえば同様な高齢化問題を抱える日本の社会保障の場合、国有企業の大規模な改革、転換という難題はない。あるいは、都市と農村が分断されているという、経済の低開発性と社会の前近代性に関わる深刻な状況に直面しているわけではない。まして、国家と社会が未分離の、社会主義イデオロギーにも絡む体制的病弊に悩まされることもない。あるいは中国と同じ人口大国のインドの場合、急速な人口成長のおかげで中国のような「人口転換」と高齢化に直面してはいない。中国の高齢化は、中国が強力な「一人っ子政策」を長期にわたり実施してきたために出現したのである。その意味で、中国の社会保障問題は質的に先進資本主義国のものとも、また発展途上国のものとも異なっているのである。それはまた、以下に指摘する中国における社会保障制度とその改革の難しさとも関連している。

## 2. 従来の中国社会保障制度研究

中国の社会保障制度は国有企業制度をはじめさまざまな方面の改革に密接に関連するだけに、これまで中国内外において大きな関心呼び、1998年にはそのための国際コンファレンスも開かれたほどである<sup>9)</sup>。中国国内では数多くの社会保障問題にかんする論文や著作が出版され、国有企業改革ほどではないにせよ、この問題がいかに注目を集めてきたかを示している。そのうち、社会保障問題の「権威」でもある鄭功成はこれまでも何冊かの大部の研究書を著し、制度の展開、特徴、問題点を押さえるとともに、理論化・体系化を試み、国際比較も行いながら積極的に「中国の特色のある」社会保障制度の構築に向けて提言を行っている<sup>10)</sup>。また、厲以寧らは都市と農村の人口の高齢化に対処した社会福祉モデルを研究している<sup>11)</sup>、労働社会保障部では労働者に対するアンケート調査を実施し、それに基づいて失業やレイオフ(下崗)、それに関わる制度にかんして興味深い結果を導いている<sup>12)</sup>。また世界銀行を中心に中国の年金、医療保険にかんする専門的分析が行われ、いくつかの政策提言もなされている<sup>13)</sup>。

一方わが国においても最近中国における社会保障問題にかんする関心は高まり、たとえば張紀濤は中国における労働問題を系統的に追いかけてきたが、その一環として社会保障制度と社会保障政策の研究を行っている<sup>14)</sup>。あるいは北川博一は中国における社会保障制度の詳しい紹介を試み、この制度に内在するいくつかの問題点を摘出している<sup>15)</sup>。ただし、それらの研究は中国における多くの研究と同様に一般に情報提供的(informative)ではあり、制度や政策の理解には大いに役立つものの、少なくとも経済学的意味では必ずしも分析的であるとはいえない。

国有企業にかんする研究に比べて社会保障制度研究は実態調査に欠けるものがあつたが、笠原清志たち社会学者は、日本労働研究機構に研究会

を作り、中国において実態調査を進めるとともに、専ら社会学的関心から「単位社会」国有企業の社会保障機能と、改革以後の変化の実態を分析してきた<sup>16)</sup>。しかしそれはあくまでも社会学的な側面での調査、研究であって、たとえば、社会保障制度が企業にとってどれだけ負担になっているのか、どのような企業で社会保障制度が順調に機能しているのか、社会保障制度と労働供給との関係は一体どうなっているのか、といった経済学的分析を伴うものではない。

われわれの見るところ、中国社会保障制度研究はまだまだ助走段階にある。制度や政策の紹介もちろん重要であるが、社会保障制度が影響を与える領域、また逆に社会保障制度を左右する領域との相互の関連にかんする分析は、これまで十分には展開されてこなかったといってもいい。とくに実態調査に裏付けられた経済的分析はこれまでのところ全くなされてこなかった。テーマがきわめて広範囲だけに、制度論や政策論に限らず、実態分析や比較分析を含む、また多くの異なった専門家が共同する調査と研究が展開されていくことが望まれる。われわれが国立社会保障・人口問題研究所において実施した研究プロジェクトは、ささやかながらもそうした方向に向けた一つの実験的試みである。

### 3. 中国における社会保障構造とその変化

経済体制全体の改革の中で、とくに1992年以降のすさまじい市場経済化に伴って、中国の社会保障体制も大きく変わってきた。中国における社会保障制度の概要とその変化については、詳しくは他の文献に譲るとして<sup>17)</sup>、ここでは、これまでの社会保障構造と比べて、現在の構造はどうなっているのか、さまざまな角度から大づかみに見ておくことにしよう。

まず、社会保障を広義に捉えたとき、資金とサービスの性質から見た現在の中国の社会保障は次の3つの柱から成り立っているといわれる。一つ

は社会保険で、これは①年金(中国語では養老保険、以下同じ)、②労災保険(工傷保険)、③失業保険、④医療保険、⑤出産育児保険(生育保険)の5種類がある。2番目が社会福祉(社会福利)で、そこには物価手当や障害者に対する福祉サービス、あるいは民間の福祉事業によるサービスなど、弱者に対する金銭的、物的な補助から成り立つ。3番目が社会救済(社会救助)で、貧困家庭に対する扶助や災害援助などが含まれる。ついでに言えば、一時帰休者に対する社会保障制度は、次のような「3本の保障線」から成り立っている。すなわち、第一線は再就職サービスセンターで、ここでは一時帰休者に対して基本的な生活保障を行うことになっている。これは社会福祉に相当する。そこで3年間就職が決まらなければ失業するわけであるが、第二線の失業保険制度が適用され、失業保険によって失業者を救うことになる。失業保険が切れると第三線である都市最低生活保障制度(日本の生活保護)という社会救済制度の出動となる。

これら3種類の社会保障制度のうち、改革開放以後最も大きく変化したのは社会保険の分野で、それまでは「保険」という概念さえなく、国家や集団が丸抱えで個人や家計を「揺りかごから墓場まで」面倒見たのであった。従来は人民公社や職場(単位)が「小社会」であって、人々はその社会に属している限り、就職はもとより最低限の「保障」は受けられた。しかし今日そうした体制は崩れつつあり、より大きな社会が単位となって人々の生活を相互に保障し合うような、そうしたより近代的な社会保障構造になりつつある。

このことを、資金の出し手から見た社会保障構造として捉えると次のように言い換えることができる。すなわち、従来の「伝統的」社会保障体制のもとでは、きわめて単純化して言えば、国家が都市の、集団が農村の社会保障資金をそれぞれ全て負担していたのに対して、改革開放以後、国家、集団、企業、それに個人(家計)がそれぞれ分担し

合う形を取るようになった。都市においては、従来単位と呼ばれる職場や企業が全面的に従業員とその家族の社会保障を請け負っていたが、しかし職場や企業は国家と一体化していたから、資金は全て国家が提供していたといってもいい。それに対して改革開放以後は企業の独立性が高まり、国有企業といえども留保利潤は自分で使えるようになった。そうした状況下での企業社会保障資金は国家よりも企業それ自身が出しているといってもいい。それに対して農村では人民公社が解体した後、豊かな地域では集団、あるいは末端基層レベルの行政単位が社会保障資金を出し、他方貧しい地域では末端の行政単位の社会保障資金が不足するために、国家が社会救済という形で資金を提供することになったのである。

次に、社会保障の対象者から見た社会保障構造を見てみよう。そのために、その背景となる雇用構造を眺めておこう(表1参照)。この表から分かるように、中国の産業構造は改革開放以後次第に多様化し、とくに1993～98年の変化が大きい。そこでは次のような傾向を見て取ることができる。① 国有部門や公有部門が徐々に縮小し、② 反面非国有部門が伸びてきた。③ 農業部門の比重は次第に低下してきたのだが、農村部門全体の割合はそれほど落ちているわけではない。1993年から98年にかけてむしろ上昇している。それは農村内の郷鎮企業といった非農業部門が次第に多くの労働力を吸収するようになったためである。

それに対して公的社会保障の網(社会保険)は現在どこまでカバーしているのだろうか。1996年のデータを見てみよう(表2参照)<sup>18)</sup>。

この表から明らかなように、農村にかんしては制度化された社会保障はほとんど行き届いておらず、人民公社体制が崩れた今日、農民の社会保障は基本的には各地の県レベル以下の基層レベルにおける取り組みに任されている。その結果、沿海部を中心として郷鎮企業が発達した一部の豊か

表1 中国の雇用構造の変化

(万人)

	1978	1993	1998
就業者総数	40,152	66,373	69,957
都市	9,514	15,965	20,678
うち国有部門	7,451	10,920	9,058
集団部門	2,048	3,393	1,963
私营・個人	15	1,116	3,232
その他	0	536	(6,425)
農村	30,638	44,256	49,279

注：その他は残差として求めたが、株式会社や外資企業など「その他」の企業従業員数を合計しても残差に一致しない。

出所：『中国労働年鑑』中国労働出版社(1997)、および『中国統計年鑑』中国統計出版社(1999)より。

表2 中国における社会保険参加率(1996年)

	総人口 (万人)	社会保険人口 (万人)	参加率 (%)
農村	86,439 (44,667)	1,474	3.3
都市	35,950 (20,857)	18,500	88.7
全国	122,389 (65,524)	19,974	30.5

注：かっこ内の人口は参加率から逆算したもので、就業者数に近い。

出所：社会保険参加率と社会保険人口数は朱慶芳「我国社会保障現状三題」(人民日報 1999年8月8日)より。総人口数は『中国統計年鑑』より。

な農村では、人民公社時代を遙かに上回る、充実した無料の社会福祉が実施されているのに対して、内陸の遅れた農村では貧困に喘ぎ、社会保障どころではない状況に置かれている。とくに重大なのは農村合作医療制度であろう。「経済的問題の大きい貧困地域では農村合作医療普及は全く目途がたっておらず(貴州省では普及率0%といわれている)、また関係調査によれば、こうした貧困地区では有病者の約7割が診療を受けられず、入院治療必要者の約9割が未入院との結果が出されている。」<sup>19)</sup>

かくして、受益者構造という面から見ると、中国の社会保障はかつては都市と農村という単純な二重構造であったが、現在は前者は公有部門と非公

有部門、後者は豊かな農村と貧しい農村という、2つの二重構造が出来上がるようになった。

ただし、表2の数字についていくつかの補足が必要かも知れない。まず誤解を避けるために指摘しておくが、現在中国において貧しい農村には社会福祉がないわけではなく、民生系統の保護救済対象となっている人口は約1.2億人おり、また民政系統の年金は6千万人ほど参加している。ただその水準はきわめて低く、その額にしても累計100億元でしかなく、現在安全網に加わり、年金を受け取っている農民はわずか32万人にとどまっているという。

次に、都市部においては、私営業従業員620万人、個人業者(个体戸)1700万人、失業者553万人、それに各種保険に参加していない企業の従業員を合わせて約4500万人が全く保険に加わっていない。すなわち、都市部の社会保障構造は二重になっており、いわば制度化された部門と非制度化部門の2つの部門からなっている。都市部における社会保障対象人口のうち、一部の社会保障しか享受していない人口は約3000万人おり、そこには契約工、臨時工、出稼ぎ労働者や、県より下の城鎮レベルの集団企業労働者などが含まれている。一部の職員労働者は社会保険に参加しているものの、企業の赤字、生産停止、半停止などの原因で医療費や退職金(退休金)を受け取っていないものが1000万人以上いるといわれる。

第三に、社会保険への参加率は、保険の種類によって異なる。ごく最近の数字を挙げると、1999年末までに基本養老保険に参加したのが9433万人の従業員と2900万人余りの退職者であり、失業保険には9912万人が参加し、2100万人の従業員と退職者が「大病医療費用保険」と「退職者医療費用保険」に加わっている<sup>20)</sup>。

より重要なことは、社会保障の実物面と金銭面との区別であろう。上記の表はあくまでも金銭的な社会保障の適用範囲を示したものであって、社会福祉に含まれる実物的な保障はそれとは独立

にあり、しかも中国の場合、その部分が相当な規模に達していたことである。改革以前は市場経済が進んでいないこともあって、実物供与による社会保障が主であった。具体的には、企業の従業員に対する無料の、あるいは低廉な医療や福祉の提供である。住宅も原則として「単位」が供与するものであって、個人手持ちの住宅はごく限られていた。しかし改革以後市場化が進むにつれて、社会保障の金銭化への切り替えが進行してきた。とはいえ、現在は改革の過渡期に当たり、依然として目に見えない、実物による社会保障は都市部に相当残っている。たとえば、住宅手当、副食品物価手当といった金銭的手当のほか、職場による実物福祉補助、個人消費向けの社会集団福祉項目を加えると、合計でGDPの3.4%になり、従業員ならびに退職者の社会保険費の約87%にも達するという。

とはいえ、中国の社会保障制度は他の制度、たとえば企業制度や財政、金融制度に比べれば軽視されてきた傾向が強く、社会保障にかんする各種制度の確立と改革はようやく始まったばかりである。上に述べたような新しい社会保障構造が形成されるようになったのも最近のことではない。

#### 4. 中国における社会保障制度改革の難しさ

そうであるがゆえに、中国の社会保障制度はさまざまな問題に直面している。改革はしているのだが、まだ十分ではない。以下、社会保障制度改革が中国においてなぜ難しいのか、重要と思われるいくつかの要素にかんして若干の重複を恐れずに整理しておくことにしよう。

##### (1) 参加率と企業の保険料負担回避行動

上述したように、比較的進んでいる都市部でさえ社会保険への参加率は100%ではなく、また保険の種類によってばらつきが見られる。しかし重大なのは、法律によって決まっているにもかかわらず企業によっては意識的に参加を忌避していることであ

る。われわれが調査した企業においても、企業が保険料拠出を拒否している例が多々見られた。

逆に、法律上保険料を支出しなくともいい郷鎮企業に対して、むりやり保険料を取り立てる地方も見られる。ある郷鎮企業家は、「郷鎮企業は国有企業や都市集団企業と異なり、国家から1銭のカネも貰っていないし、また従業員の絶対多数は農民で、自ら農村に土地という『保障』を持っているのだから、都市の企業に対するような仕方で社会保険料を徴収されては企業の負担が増えて困る」と率直に苦情を申し立てている<sup>21)</sup>。

それとは全く逆に「隠れ就業」という現象が見られる。すなわち、レイオフの要件は「職がない」「収入がない」ことであるが、しかし実際には一時帰休者のうちかなりのものが隠れて就業しているようである。労働保障部が北京、遼寧、湖南など8つの省や市で行った調査では、レイオフ人員のうち約30%が程度は別にして何らかの職と収入を持っていたという<sup>22)</sup>。こうした隠れ就業が中国にとって望ましくないのは、彼らが収入があるのに社会保険料を支払わず、そのせ企業から宿舍など物的福祉を受け続けているからである。これは従業員の間にも大きな不公平感を与えることになる。

こうした現象は中国における制度化の実態を表しており、社会保障制度に限らないが、新しい制度や規則を作ってもなかなか守られない状況は、中国において改革を推進し、実効あるものにするのがいかに難しいかを示している。

## (2) 地域間、制度間格差

中国の社会保険がまだ全国化していないことから、当然地域的なアンバランスが生まれる。また、上で述べたことであるが、所有制のタイプにより社会保険の普及度は異なっている。また、同一企業においても正規工と臨時工との間に大きな格差が見られる。なかでも社会保障面における最大の格差は都市農村格差であろう。こうした格差が大き

いと、全国統一化、公平化という社会保障の原則を貫くことは難しくなる。

中国においては地域格差が大きい、それにあたる程度対応して社会保障の普及度も違ってくる。社会保障の参加率は沿海地区が一般に40～70%であるのに対して、雲南、貴州、チベットは20%以下である。農村における社会保障カバー率の格差はさらに大きく、上海はすでに12.8%に達しているが、西部地区は2%そこそこである<sup>23)</sup>。最終的には全国統一化された社会保障体制を築く必要があるが、現在のように地域間の格差が大きいとかなかなかそうした構想は実現できない。結局は市レベルから省レベルへ、一步一步範囲を引き上げていくしか方法がないだろう。

ところで、地域間の社会保障格差と所得格差とは決して一対一に対応しているわけではない。朱慶芳は社会保障のカバー率、社会救済、社会福祉ならびにコミュニティの福祉水準、医療衛生水準、退職保障水準、障害者保障水準など合計23の指標でもって社会保障制度の発達度を測ったが<sup>24)</sup>、それと一人当たりGDPで測った経済発展水準と上記の社会保障制度発達度とを相関させてみると、図1のような関係にあることが分かった。すなわち、北京や上海といった経済の発展した所では総合的に見ても社会保障は進展しているが、浙江や福建のように、経済的には発展しているものの社会保障制度が遅れている地域もある。逆に寧夏のように一人当たり所得は低いですが社会保障は相対的に進んでいる地域も見られる一ちなみに、両者の順位相関係数(スピアマン)は0.627である。このような社会保障制度発達の地域的「温度差」が一体何に起因するのか、所得以外にどのような原因が考えられるのか、これからの考察課題の一つである。

## (3) 官僚的利害調整の困難さ

社会保障制度は多くの部門に関わっており、そこには当然官僚的利害の対立というものが発生し



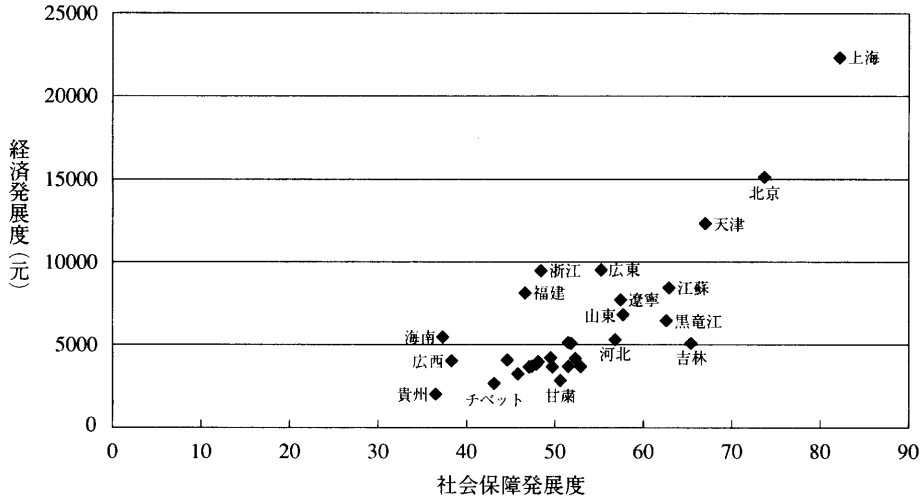


図1 地域別社会保障発展度と経済発展水準

てくる。鄭功成は中国の社会保障制度改革には8つの矛盾があると指摘しているが、そのうち部門と部門、部門と地域との矛盾は社会主義官僚体制下における最も深刻な矛盾なのであろう。たとえば、90年代の初めに全国的な社会保険改革を推進し、かつ適当に一部部門の特殊性を考慮して、中央政府は石炭、電力など11の業種にかんして地域から独立した社会保険統一徴収システムを作ってしまった<sup>25)</sup>。あるいは、企業の年金制度の社会プール化を推進している労働部門と、都市集団企業や個人業者たちの年金を取り扱う人民保険会社との確執は凄まじく、また人民保険会社と民生部とは農村年金制度をめぐって激しく対立しているという<sup>26)</sup>。

#### (4) 古い意識と旧体制の残存

中国が目下本格的な市場体制へ徐々に転換する過程にあるだけに、どうしても旧体制の残滓は見られるし、また人々の古い観念はなかなか抜けきらない。国有企業の多くの労働者が失業やレイオフを受け入れたくないのも、無理からぬ点がある。退職後はそれまで勤めていた企業が全面的に生活の面倒を見てくれることこそ「社会主義の優

越性」だと信じてきた労働者にとって、一部にしる個人が年金を負担しなければならないのはどうしても納得できないだろう。企業にとっても、社会保険の企業負担分は一種の税金と捉えてしまうから必死になって逃れようとする。さらに中国における「地域主義」は根強く、地域間の所得平準化が進まないのと同様に、保険基金を地域を超えてプールすることはなかなかできない。そのためにはもっと強力な中央集権体制が必要であろう。したがって、計画体制時代の古い意識や経済体制が残存する限り、部門や地域を超えた社会保険の全国化はなかなか進まない。

#### (5) デフレと企業業績悪化

もし企業全ての業績がよく、成長が早いならば、これまでのような社会保障制度改革でもやっていけるかも知れない。しかし、1990年代後半からのデフレ傾向とそれに伴う失業・レイオフの増大といった状況は、社会保障制度の充実を必要とするばかりではなく、制度改革をやりにくくさせている要因ともなっている。先に述べたかなり多くの企業が保険料を支払わないことも、突き詰めれば企業業績が伸びなかったり、悪化したためだろう。ある

いは、もし中国が十分豊かであったなら、社会保障制度の改革に容易に取り組めたはずである。しかし貧しいために資金が不足し、制度の改革に取り組めない面がある。まして農村まで含めた「国民皆保険」制度が出来上がるのは、遙か遠い将来のことであろう。

#### (6) 弱体な財政

中国における財政依存度は先進国に比べても低く、財政の中でも中央財政の占める割合は、1994年の分税制改革以後高まったとはいっても、それでも国際的に見て低い。財政基盤が弱いうえに、財政資金はインフラ整備など経済基盤建設に向けられがちであり、社会保障に回せる資金が限られてくる。社会保障制度改革を進めるうえで、政府・財政の力はますます必要になってくるし、そのためにも一層強力な財政基盤を築き上げていかなければならない。同時に、中央財政と地方財政とのさらに密接な協力関係が築き上げられなければならない。

#### (7) 資金市場の未発達

年金制度改革を進め、年金基金を創設することは、単に年金資金の総額を増やすばかりではなく、有力な貯蓄メカニズムを形成することにもなり、国有企業民営化の有力な手段になろうし、また中国の金融・経済発展全体にとってプラスになることは間違いない。しかしそれには資金・資本市場が発達していなければならない。現在の中国における制限された市場では年金基金を創出することは難しい。このように、社会保障制度の確立と改革に当たって、関連する領域の他の制度を同時に整備する必要がある。国有企業改革と社会保障制度改革の関係にしても「鶏と卵」のような関係にある。国有企業さえうまく改革できるなら、少なくとも都市における社会保障制度の改革ははるかに簡単なものになるのかも知れない。

注

- 1) 中国社会科学院経済研究所の王紅領氏は、2000年2月28日厚生省国立社会保障・人口問題研究所における講演の中で、「中国の国有企業において従業員を解雇することは監獄におち込むよりも難しい」と表現した。なお、本誌における王紅領論文も参照のこと。
- 2) 「下崗」とレイオフとは決して同義ではない。というのは、レイオフ(一時帰休)は景気の変動に対応する「一時的」措置であるのに対して、下崗はほとんど元の職場に戻れない失業予備軍、あるいは半失業者であるからである。しかし便宜上ここでは下崗をレイオフないしは一時帰休と呼ぶことにする。
- 3) 丸川氏の推計では、1997年末に未就業の登録失業が577万人いたのに対して、未就業の一時帰休者は861万人であった。丸川知雄 2000「失業問題の現状と展望」中兼和津次編『現代中国の構造変動第2巻 経済—構造変動と市場化』東大出版会、参照。
- 4) 舍予倫・憑群「下崗再就業群体分析」人民日報 1999年2月27日
- 5) こうした抗議行動を起こす労働者は全てが失業者や一時帰休者ではない。レイオフされていないが、賃金が不払いであるか、長期にわたり遅配されている在職労働者もかなり参加しているようである。
- 6) 趙宝華「人口老齡化不容忽視」人民日報 1999年4月24日
- 7) もっとも、外資企業は社会保障を負担しなかった分だけ賃金を高めに払わざるを得なかったから、全く同等に国内企業と扱われるなら、賃金をむしろ低下させることになるから、実質的に変化はないといえるかも知れない。
- 8) これについては、中兼和津次 2000「中国経済—3つの転換」毛里和子編『現代中国の構造変動第1巻 大国中国への視座』東大出版会、参照。
- 9) 徐滇慶ほか編 1999『中国社会保障体制改革—'98中国社会保障国際研討会論文選』経済科学出版社、参照。
- 10) たとえば、鄭功成 1994『中国社会保障論』湖北人民出版社、同 1997『論中国特色的社会保障道路』武漢大学出版社、などを参照。
- 11) 厲以寧主編『中国社会保障福利模型—老年保障制度研究』上海人民出版社、1994年
- 12) 労働和社会保障部労働科学研究所課題組「国有企業下崗職工労働関係処理問題研究」『管理世界』2000年第1期
- 13) 中国の年金制度改革にかんする研究として次のような文献を参照。Feldstein, Martin, 1998, *Social Security Pension Reforms in China*, NBER Working Paper 6794; World Bank, 1997, *China 2020 Pension Reform in China—Old Age Security*, World Bank. また医療保険制度の改革にかんしては World Bank, 1997, *China*

2020 *Issues and Options for China—Financing Health Care*, World Bank.などを参照.

- 14) たとえば以下の文献参照. 張紀濤「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」『海外社会保障情報』No. 123 1998年夏, 同「中国年金制度の仕組みと年金改革」『城西大学経済学会誌』2000年.
- 15) 北川博一「中国における社会保障制度—沿革と現状分析」『中国経済』1998年9月号～1999年1月号
- 16) 日本労働研究機構編 1998『中国の労働・社会保障システムの基礎的研究(I, II)』(資料シリーズNo.79, 80). ただし, これらは主に彼らが行った実態調査の資料編であって, 本格的分析は残念ながらまだ公刊されていない.
- 17) たとえば, 上記鄭功成『中国社会保障論』や同『論中国特色的社会保障道路』武漢大学出版社, それに前掲北川博一, 張紀濤論文などを参照.
- 18) 以下の数字は, 主に朱慶芳「我国社会保障現状三題」人民日報 1999年8月8日に負う.
- 19) 北川博一前掲論文, 1999年1月参照.
- 20) 国家統計局「1999年国民経済和社会发展統計公報」(2000年2月28日)より.
- 21) 人民日報 1999年12月18日. この論理は, その企業家が社会保障の原理や精神を理解していないことをよく表しているが, のちに指摘するように, こうした理解が一般的であることを知っておく必要がある.
- 22) 白天亮「隱性就業: 掀起你的蓋頭來」人民日報 1999年5月19日
- 23) これも朱慶芳前掲論文に負う.
- 24) 朱慶芳「一個值得深思的問題—社会保障水平不平衡」『中国社会保障』1996年第5期(鄭功成『論中国特色的社会保障道路』127～128ページより再引用)
- 25) 鄭功成『論中国特色的社会保障道路』102ページ参照.
- 26) 張紀濤「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」参照.

(なかがね・かつじ 東京大学教授)