

論文

ポスト改革期の中国社会保障とはなにか

沈 潔

Chinese Social Security in The Post-Reform Period

Shen Jie

最近、「ポスト改革の中国」、「ポスト改革期の中国社会保障」という言葉が、時々見られるようになった。「ポスト改革期の中国社会保障」の意味及びその意味の内包、内実について、理論的・統合的に考察するものは、案外少ない。本稿は、これらの問題を課題に、考察してみる。

1 ポスト改革期は、いつから始まるのか

日本では、「ポスト改革の中国」という言葉は、「ポスト〈改革開放〉の中国」という著書の書名として使われてから、広がってきたと思われる。中国問題研究者の著者である丸川哲史は、1978年から2007年までの30年間の改革開放を一区切りにし、その後の改革はポスト〈改革開放〉の時代に入る大きな節目になったという仮説を提示した。丸川は、中国の大きな転換点がおとずれた情勢に鑑みながら、日本の思想・文化状況や主体性のあり方を問い直す手がかりを見出そうとしていた。

一方、「ポスト改革期の中国における「普遍的」な社会保障制度の構築」という日本語で発表した論文において、「2001年のWTO加盟と2002年の胡錦濤体制への移行を境に中国は、ポスト体制移行期に入った」、「政策の重点が既存のシステムの解体・再編ではなく、新しいシステムの構築にシフトしたという点では、ポスト改革期と言ってもいいかも知れない」¹⁾という指摘があった。


また、日本語著書の『世界はなぜ社会保障制度

を創ったのか』において、「ポスト改革期の社会保障制度体系の創設」²⁾を問題に提起し、最低生活保障制度の成立過程を事例として、解説している。

中国では、ポスト改革の捉え方もさまざまである。経済界では、2020年前後に中国はポスト産業化時代に突入すると予測され、経済改革開放の成果を唱えている。経済界の仮説の主な根拠とは、GDP成長率目標である。2013年の成長率は7.7%だが、「第13次五カ年計画（2016年－2020年）」期間中、中国のGDP成長率は7%前後を維持し、2021年から2030年にかけての年間平均成長率は6%を維持することができると予測されている。

また、経済学者のウォルト・ロストウ（Walt Whitman Rostow）が提示した経済発展段階論を参考にし、中国社会科学院を中心とした学者らは、中国の社会・経済発展を産業構造基準、就業構造基準、空間構造基準など、いくつかの重要なファクターを規定し、中国の社会発展を分析している。具体的には、第一～第三次産業生産額の割合を産業構造基準とし、第一次産業の就業者占有比率を就業構造の基準とする。また、人口の都市化率を空間構造の基準としながら、社会・経済の発展を大きくⅠ前産業化段階、Ⅱ産業化の実現段階、Ⅲポスト産業化段階に分けて、そして、現時点での産業化の実現段階を初期段階、中期段階、後期段階により細分した。彼らの見解は、現在（2010年）の中国は、Ⅱの産業化の実現段階の③後期に

表 1 中国産業化発展段階論

I 前産業化段階	II 産業化の実現段階			III ポスト産業化段階
	① 初期段階	② 中期段階	③ 後期段階	
				
	後期段階に突入した根拠とは、 産業構造：産業構造別の生産額が第1次産業 10.1、第2次産業 46.8、第3産業 43.1 となったこと 空間構造：都市化率が 49.5 となったこと 就業構造：第1産業就業者率が 36.7 となったこと 1人あたり名目 GDP：8506 ドルを超えたこと (単位% 2010年データ) ⁴			

出典：周叔蓮ほか『中国工業化と城市化』第2版経済管理出版社2013年；陳佳貴ほか『中国工業化進程報告』2012年版 社会科学文献出版社を参照作成

図 1 社会発展段階と社会保障の展開

		社会保険	福祉（公的扶助）	（背景）
前産業化社会		×	×	農業中心の共同体
	商業革命等	(共同体における相互扶助)		
		保険原理（リスクの分数）の成立→民間保険	慈善的なもの（エリザベス教貧法等）	共同体的紐帯の解体→個人の独立 都市への農民流入
産業化社会	第1段階（自由主義的段階）	社会保険の成立〔・・私法原理の延長として〕 （賃金労働者対象：職域的性格）		大量の都市労働者の発生
	第2段階（社会権的段階）	国民全体（職域以外）への拡大	社会権（生存権） （権利としての位置づけ）	国民国家の要請 福祉国家の理念
		社会保障の成立（二つの原理の併存）		
成熟化社会・前期（ポスト産業化社会）		<div>社会保険の変容</div> ①年金：賦課方式（所得移転）としての性格強まる ②医療保険：長期保険的性格強まる ↓ 福祉への接近	<div>福祉の普遍化</div> 対象（高齢者）の急増 ↓ 普遍化 ↓ 社会保険への接近	高齢化の進展（高齢化率 12～14% 程度以上）
		連 続 化		
成熟化社会・後期		統 合？		高齢化の一層の進展（高齢化率 16～18% 程度以上）

出典：広井良典「社会保険と福祉（公的扶助）の連続化」『医療経済研究』Vol.2 1995 21p

入っていたと主張している。³⁾表1を参照。

さかのぼって追究すると、1990年代半ば頃、日本社会保障研究者の広井良典は、社会発展段階と関連づけながら社会保障の展開を論じたことがあった。彼は、日本社会の変容を前産業化社会、産業化社会第1段階、産業化社会第2段階、成熟化社会前期、成熟化社会後期という5段階に分けながら、社会保障の成立と展開を考察した研究成果において、図1のような見解を示した。

中国社会科学院研究グループらの基本的な考えは、広井氏の日本社会変容の段階論に類似する。⁵⁾もし単純比較するとすれば、中国社会科学院研究グループに提示された現在に置かれた「産業化実現段階」の中の後期段階は、図1に示された産業化の第2段階及び成熟化社会・前期の初頭に当てはめることが考えられる。また、図1に示された「産業化社会」の第2段階に見られた社会保障の主な特徴は、①社会保険は職域以外へ拡大すること、②生存権は権利として位置づけということである。一方、図1に示された成熟化社会の前期（ポスト産業化社会）に生じた特徴といえば、福祉の普遍化及び年金における賦課方式（所得移転）としての性格が強まることである。

単純比較は危険で避けたいが、あくまで参考指数として、現行の中国社会保障改革の流れの中に現れた現象を紹介しておく。21世紀に入ってから中国では、図1に示された産業化社会第2段階及び成熟化社会の前期段階の特徴が少ないながら現れてきた。たとえば、中国版の「皆年金・皆保険」の推進、最低生活保障制度の普及及び2004年の憲法改正を機に、権利としての生存権保障が憲法に明記されたことなど、共通した足取りがあるように見えた。

一方、中国の現行の公的年金制度の社会プールと個人口座の結びつけでは、賦課方式と積立方式の両方を採用したことが特徴的である。しかし、

近年、積立方式はすでに高すぎる貯蓄率をさらに高める可能性があり、経済成長を妨げる制度であるのは明らかである。また、制度設計の当初、部分的に積立方式を導入している理由の一つは、賦課方式が人口構造の高齢化がもたらす財政危機に対応できず、積立方式ならそれが可能という間違った認識を持っていたことであった。実際のところ、積立方式にはこのような機能は期待できなかったことが、すでに証明された。⁶⁾それ故、近年に行った年金改革及び新設した農村新型年金や都市住民年金制度においては、賦課方式の機能を積極的に導入したという。また、急速に進行している少子高齢化に伴い、要介護高齢者が急増しつつある。これに対して、独自の財政で高齢者介護医療制度や介護補助金制度を試行錯誤で導入した地方自治体が現れていた。つまり、広井に示された成熟化社会の前期（ポスト産業化社会）に生じた社会保険の変容や福祉普遍化の特徴は、今の中国社会保障改革の中にかすかな芽生えとして現れた。このような社会発展理論の視角より、社会保障の位置づけを測るのも、一つのねらいである。

経済領域及び社会領域の見方を紹介したが、ポスト改革期について社会保障研究分野の見解はどうであろうか。ここに社会保障研究者の鄭功成の見方を紹介しておく。鄭氏は、2006年以後、「国家—社会保障」体制が確立されてから、新たな出発が始まり、画期的な変化が見られたという説は、中国国内に一定の影響を持っているという。彼は、「単位・生活保障」と「国家・社会保障」という対照する概念を用いて、1986年に⁷⁾幕が開かれた社会保障改革を4つの段階に区分し、その改革の特質及び構造的な変化を考察している。その4つの段階とは、1986年～1993年に第1段階、1993年～1997年に第2段階、1998年～2005年に第3段階、2006年～現在までが第4段階であるとしている。

鄭氏は、1986年～2005年まで行った社会保障改革の目標は、従来の「単位—生活保障」体制から「国家——社会保障」制度へ移行することであったという。2006年以後、移行改革の目標は、ほぼ達成され、その成果として「国家—社会保障」という新体制が確立され、質的な転換が実現できた。⁸⁾

鄭氏に指摘された「単位」の生活保障から「社会」の社会保障への質的な変化については、次のように解釈することができる。第1は、社会保障の責任所在の転換である。つまり、従来の「賃金と同時に生産現場から支給され」⁹⁾ た年金、医療を含んだ生活保障から、公的責任に基づき国家が行う国民の生存権保障の社会保障へ転換すること。第2は、社会保障の適応範囲の拡大であること。従来の労働保険を主軸とした正規雇用者及びその家族の多種類の保険と企業福祉が提供している生活を保障する仕組みから、社会保険、社会福祉、公的扶助、保健衛生を含んだ社会保障制度へ転換すること、また、正規雇用者に限定する仕組みから個人経営者や農民を含んだ一般国民へと拡大したことである。第3は、国家の代わりに「単位」が「完全雇用と連動しており、就業・生活保障の性格が強かった」¹⁰⁾ 従来の体制から国家、企業、個人による社会が、社会連帯理念の元で営む体制へ変化すること、また、従来の社会保険における個人拠出し体制から政府・企業・個人による三者負担の財源調達仕組みに改編されたことである。

鄭氏は、ポスト改革という言葉の表現を使っていないが、文脈から理解すると、彼が1986年から2006年までの改革を前期とし、2006年以後の改革が後期（ポスト改革期）として位置づけられていたことは明白である。

いずれにしても、ポスト改革期の起点について、様々な主張があり、議論が十分に尽くされたとは

言い難い。本稿は、以上の議論を踏まえ、次のような考えを提示する。

まず、本稿におけるポスト改革期に対する規定は、ポスト産業化社会の理論とは絡んでいるが、同じ次元ではない。本稿は主に中国社会保障改革の流れを全体的に把握した上で、①従来の残余的な社会保障政策から普遍的な社会保障政策へ移行したこと、②生存権保障の原則が確立され、具現化したこと、③社会保障制度の体系化がほぼ出来たことをポスト改革期のしるしとして位置づける。

次に、2007年より行った一連の社会保障改革をポスト改革期の起点として捉えることが妥当であると考えている。2007年10月に中国共産党第十七次全国代表大会において、「普惠型福祉」政策へ転換する基本方針が承認された後、すべての人々に社会保障を与えるという理念のもとで、2007年に新型農村合作医療制度、農村住民最低生活保障制度が全国規模で展開された。2007年以後、農村新型養老保険制度、都市住民養老保険制度などの導入は、残余的な社会保障制度から離れ、普遍的な社会保障制度へ転換しようという姿勢が、はっきりとしていた。

2 中国社会保障の概念をどう捉えるか

ポスト改革期の社会保障を議論するに当たって、中国社会保障の概念理解について、整理しておく必要がある。かつて、日本社会保障学会においても、中国社会保障の概念の考え方について、田多英範が編著した『現代中国の社会保障制度』（2003年）、櫻井幸男が執筆した「中国社会保障に関する一考察」（2010年）などは、示唆に富んだ論著であった。¹¹⁾ 本稿は、とりわけ中国社会保障理論の文脈の中で議論されてきた意見を中心に整理する。その上で社会保障の概念に対する考え方を提起する。

中国では、「社会保障」という言葉は、1980年

代半ば頃に、政策用語として用いられたことを契機に一般化してきた。現在では、社会保障制度自体は、経済社会の変動及び少子高齢化の進展に伴い、多様化し、様々なニーズに応え、その充実が図られつつある。しかし、社会保障の理論的な概念や定義に対する学説は、必ずしも明確になったとは言えない。ここで中国国内における代表的な学者が、社会保障に対して提示した定義を考察してみよう。

1990年代においては、北京大学の陳良瑾が提示した概念が注目される。陳が編著した『社会保障教程』の中では、社会保障の定義はのように規定されている。社会保障とは、「国家と社会は、法律に基づいて国民所得の分配と再分配を通じて社会成員の基礎生活及びその権利を保障する社会安全制度である」¹²⁾。この定義の特徴は、社会成員の基礎生活の保障のみならず、その権利の保障も含まれている。また、国民所得の分配と再分配という社会保障の機能性を重視すべきであると主張している。

2000年代初頭に中国社会保障の研究水準を代表する2冊の専門書が出版された。その著書のなかに提示された二つの定義は、若手研究者に影響を与えた。その一冊は、中国社会科学院に所属する鄭秉文が編著した『社会保障分析導論』である。彼らは社会保障は「国家と社会は、法律に基づいて社会成員の基礎生活を保障するための社会安全制度である。これは、社会主義市場経済の体制に適応しなければならない」¹³⁾と定義している。これは、社会保障と経済システムとの関連性を強調することが特徴である。

もう一冊は、人民大学の鄭功成の著書『社会保障学』である。彼は「社会保障は、国家が法に依拠し、国民の経済福利の性質を備えた生活を保障する社会安定システムの総称である。このシステムは、社会保険、社会救助、社会福利、軍人優扶、

医療保健、福利サービスなどが含まれるべきである」¹⁴⁾と明記した。この定義の特徴は、社会成員の基礎生活の保障に限定せず、国民の経済福利の性質を備えた生活保障を実現すべきと主張したことである。前者の定義と比べ、「社会成員」の言葉の代わりに「国民」を、「国家と社会」の言葉の代わりに「国家」を使っていたことは、意味深い。

しかし、2014年になって鄭功成は、自身が主宰した国家プロジェクトの共同研究を経て、上記の定義を見直し、修正版の定義を作り出した。これは、「社会保障とは、国家または社会が法に依拠し、国民の経済福利の性質を備えた生活及び社会化した生活を保障するシステムの総称である」。このシステムは「社会救助、社会保険、社会福利、社会優扶制度¹⁵⁾及び法的に規定されていない各種の補充措置が含まれている」。また、これは、「公平、正義、共享の原則に従って、富の分配における国家の介入を通じて、国民生活の保障及び生活の向上を実現することが目標である」¹⁶⁾という見解を提示した。

2000年代初頭に鄭功成が提示した定義と照らし、新定義には、社会化した国民の生活を保障すること、法律に規定されていない各種の補充措置が含まれていること、富の分配における国家の介入を通じること、国民生活の保障に止まらず、国民生活の向上の文言を加えた。新定義を生んだ大きな理由は、いくつかあると考えられる。まず、中国の社会保障自体は、経済と政治の変化の下で、その制度が変化を続け、多様な形を持って展開されたこと。次に、貧困と格差の拡大・所得の二極化が進行し続けていることにより、社会保障再分配機能が強調されたこと。そして、「適度普遍型」福祉を目指したポスト改革期の社会保障を支持し、社会保障制度は、公平、正義、共享の理念に基づく医療・年金の保障に止まらず、介護や家賃

補助など内容を含む必要性が認識されたこと。最後に、近年、東アジアにおける社会保障や社会政策をめぐる関心が内外で高まって、相互に学べる共通基盤が生成されつつあることも一つの動因になったと考えられる。筆者と日本の研究者らは、この十数年の間に、鄭功成を代表する中国社会保障の研究グループとの連携で、定期的に東アジア社会保障フォーラムを開き、交流や共同研究を進めてきた。鄭功成の新定義の中に、「国民」や「国民の生活向上」などという表現は、従来の表現とやや異なる。これはグローバル化における政策移転 (policy transfer) の現象であると見られる。

以上のように、それぞれの立脚点が違うと、定義に対する着眼点の相違が生じてくる。しかし、さまざまな定義の中にいくつかの共通項を見出すことも可能である。本稿では、それぞれの定義を尊重しながらも、その中から3つのキーワードを析出し、ポスト改革期の社会保障を解釈しておきたい。

まず、ポスト改革期の中国社会保障を見ていくときに、「社会安全制度」としての機能が、重視されていることに注意を払うべきである。「社会安全制度」の機能の意味合いに対して、二つの側面から見るべきである。すなわち国民の生活保護は、生活上の安心を与える「アメ」である「生活的セーフティーネット」の側面、そして、反政府勢力を阻止し、社会治安を維持する目的を同時に持っている「社会的セーフティーネット」の側面である。つまり、アメとムチの両面から対処する役割を果たせることである。

次に、社会保障と経済制度との関係から、社会保障をとらえることである。一般的に言えば、市場経済をベースとする国家において、社会保障政策の果たすべき役割は、基本的に1) 所得再分配・市場原理の修正・公平性の観点からの役割、2) 市場の失敗の是正・市場原理の補充・効率性の観

点からの役割の両者であることになる。中国は、社会主義時代の非効率性の教訓による是正が過度であったため、その反動として、市場の補足的な役割を強調しすぎ、公平性よりその効率性を重視する傾向がある。言い換えれば、社会保障政策は、市場経済政策に左右されやすい性格を持っている。最近、経済成長が停滞することによって、社会保障の規模が大きくなると、経済成長にマイナスの効果があるという、「普惠型福祉」政策を批判する声が聞こえている。社会保障と経済成長は負の関係となっているという考えが、根深く残されている。

そして、「国家責任と社会責任」のリスク分担に関する考え方である。かつて社会主義期では、国家責任と資源分配によって、人々の基本生活を保障する仕組みであった。市場経済改革の中に確立された社会保障制度は、国家責任より自助努力を前提とする方向に変わり、また、国家責任より社会責任の主体である企業、コミュニティ、家族による連帯責任に変わった。しかし、社会責任を示すものは何か、どのような範囲、どのレベルまで社会責任になるのか、つまり、「社会責任」について、国民との合意が出来ていなかった。それ故に、社会保障・福祉の財政負担における国家責任か、社会責任か、のような議論がたびたび現れ、安易に解釈されていることもよくある。

このように、中国社会保障の概念の理解に関して、「社会安全制度」、「社会保障と経済制度との関係」、「国家責任と社会責任」という3つのキーワードは、注意を払うべきである。

3 ポスト改革期の社会保障制度の新しさ

従来の社会保障改革と比べ、ポスト改革期の社会保障の新しさとは何か、それを見いだすことも課題の一つである。

社会保障制度の新しさとは何か、田多英範の著

書『日本社会保障制度成立史論』の中で、「対象が普遍的に拡大されたこと、その保障は慈善的に与えられるものではなく、国民の権利として得られるものとなったこと、国民の生存権は社会保険、公的扶助いずれか一つの制度では、保障できないので、制度としては両制度を統合した体系性をもつものにならなければならないことの三点」¹⁷⁾を取り上げている。

田多が提示したこの考え方は、中国社会保障を検証するときには有用であると思われる。従って、対象の普遍化、国民の生存権保障、制度の体系性の三点に絞って、ポスト改革期の社会保障制度の新しさを考えてみよう。

(1) 社会保障対象の普遍化

21世紀に入ってから長年の懸案事項である非雇用者や農民らの無年金、無医療保険の問題が、政策課題として取り上げられた。2004年3月の憲法改正において、「国家は経済発展の水準に相応しい社会保障制度を構築、健全化する」、また「公民は、老齢、疾病又は労働能力喪失の場合に、国家及び社会から物質的援助を受ける権利を有する」原則が盛り込まれた。

2002年に発足した胡錦濤政権が、普遍主義的な政策に親近感を持つ比較的貧困な農民を含めて、全国的に普及可能で、しかも安定的に運営できる中国版の「皆年金・皆保険」制度が創れるか、その政策の模索が始まった。多くの学者や実務家は、経済発展の水準に相応しいものを図るための尺度から「適度」の概念を規定し、「公民は、老齢、疾病又は労働能力喪失の場合に、国家及び社会から物質的援助を受ける権利を有する」の主旨から、基礎レベルの保障制度を全国民に行き渡らせるという普遍的な概念を意味する「普惠」理念に従い、「普惠型福祉」プランを提案した。2007年10月に共産党第十七次全国代表大会は、「普惠

型福祉」政策へ転換する基本方針を明示した後、社会福祉を主管する民政部が、10月に「適度普惠型社会福祉の建設に関する」建議書を公表した。建議書の主な趣旨は、持続的な経済成長を達成したにも関わらず、社会福祉が従来のまま残余型福祉に止まっていることを批判している。その上、国民各層が経済発展の恩恵を等しく受けられるよう、福祉は残余型から普惠型へ転換することが求められていると主張している。

その後、「普惠型福祉」政策の具現化として、まず、2007年に新型農村合作医療のテスト事業が、農村全域に展開することとなった。2013年現在、90%以上の農民がこの制度に加入した。そして、2009年に新型農村養老保険のテスト事業が始まり、テスト事業を終えて、2011年に新型農村養老保険制度も農村全域に展開されることとなった。新型農村養老保険は、都市部の賃労働者年金制度と異なり、任意加入となっている。財源は、主に個人納付保険料と政府からの補助金で構成される。養老保険の財政における国家責任が明記された結果、2011年に加入者は3億3千万人を達成し、年金受給者は8922万人であった。2014年より、農村養老保険と都市住民養老保険を統合することが決められ、基礎年金の一元化を目指し、カバー率100%を達成する目標が立てられている。また、最後のよりどころとして農村住民最低生活保障制度が2007年にすでに全国で展開された。これをもって、農民を対象とした体系的な社会保障制度が創設された。

「普惠型福祉」政策の下で、都市部に限定された最低生活保障制度を農村部まで普及させること、貧困基準を大幅に引き上げること、新型農村保険制度を全域に導入することなどにより、選別主義的な政策から普遍主義的な政策へ移行したことが明らかである。

(2) 国民の生存権保障について

国民の生存権保障については、すでに触れた2004年憲法の改正において、権利としての生存権保障原則が決められた。また、憲法の理念に基づく、生存権保障をより具体的に規定したのは、2010年10月28日に公布、2011年7月1日に施行された「社会保険法」であった。「社会保険法」の主旨は、社会保障に関連する諸制度を規範化、体制化を目指し、国民が社会保険待遇を享受できる合法的な権利を擁護することである。また、国民の権利について、第2条では、国は基本養老保険、基本医療保険、労災保険、失業保険、育児保険を整備し、国民が老齢、疾病、労災、失業、生育にある場合は、国及び社会から物質的な援助を受ける権利を保障すると明記された。本法は、計11章と附則から構成される。その第9章の社会保険の扱い、第10章の社会保険の監督においては、社会保険料の徴収、管理、責任所在、監督責任などが詳細に規定されている。つまり、法的責任に基づき国家が行う国民の生存権保障のための給付に関する法と位置づけられてきたといえる。

「社会保険法」が創設される以前でも、個々の社会保険制度が実施されてきたが、その規範となる統一的な理念、基準が明確でなかったため、さまざまな社会的矛盾が生じてきた。従って、「社会保険法」は統一的な理念、基準を明確化したという意義を有しているといえる。そして、最低限度の生活を保障するため、最低生活保障制度や基礎年金保険制度の実施を通じて、国民一人一人に現金を給付するという政策構想が、生存権保障の理念の展開であると考えられる。

しかし、生存権保障の具現化から考えてみると、最後のセーフティネットとしての最低生活保障制度を評価することが重要であるが、最低生活保障以外の社会保障が充実されていたかどうか、国民

の生存権保障を考えるときのポイントでもある。つまり、第2のセーフティネットと呼ばれる住宅保障、医療保障、福祉サービスの充実が考察の視野に入れなければならない。

次に住宅補助政策の動きについて見ていこう。社会主義期における生活保障制度の中で、無償で住宅を分配するという住宅保障が、大きな柱となっている。たとえば、国有企業は、すべての雇用者に社宅を提供しなければならない。しかし、国有企業の改革を先頭とした初期の中国経済改革は、国有企業の競争力を上げるためには、国有企業の福祉供給の負担を減らし、雇用とセットにされていた住宅提供制度を廃止し、住宅の商品化・市場化政策へ転換せざるを得なかった。

経済成長が続く中、所得格差が拡大し、住宅価格の高騰によって中低所得層の住宅難問題が深刻となっている。2007年に年金制度、医療制度の適応範囲の拡大の施策と呼応し、政府による「都市部低所得家庭の住宅難問題を解決するための意見」「廉租住宅保障弁法」など、住宅保障政策の再編が始まった。基本的な方針は、政府による福祉住宅の直接供給を通じて、住宅価格の高騰を抑制し、中低所得層の住宅難問題を緩和する。現在、政府がその供給に関与している住宅は、所得水準に応じて最低所得者向けの低価格住宅、低所得者向けの割安な分譲住宅の経済適用房、中間所得者向け分譲住宅の3種類がある。

先進地域の北京では、実物配給の公営住宅、民間賃貸市場利用者への家賃補助、従前の公的住宅利用者への家賃減免の施策によって、住宅保障の政策の達成に努力しつつある。住居保障政策の主な目的は、文化的生活を享受するために一定以上の住居を確保することであり、そのために住居保障が他の生活費を圧迫しないための所得的保障である。¹⁸⁾

「社会保障制度は、国民の生存権という理念が

政策目標として明確に挙げられ、この目的を達成するための国家的政策として登場した」ものであるという。¹⁹⁾ そういう意味から、生存権保障理念の確立は、ポスト改革の社会保障を測る重要な手掛かりである。

(3) 社会保障制度の体系性

社会保障制度の体系化に関して、かつて、「自助努力、救貧と防貧の2つの生活保障制度、そして最低生活保障から社会保障制度が構成されているかどうか、社会保障体系成立の試金石である」²⁰⁾ という指摘があった。

社会保障体系成立の試金石と見られる中国の最低生活保障制度は、どのように生成し、展開したのかを振り返ってみる。1997年に「各地に都市住民の最低生活保障制度を創設することに関する通達」が公布され、都市部住民に限定する形で、制度の実施がスタートした。2004年に国务院の指示によって、一部の地域において、農村住民を対象とした最低生活保障制度のテスト事業が始まった。2007年以後、「適度普惠型」福祉政策の下で、都市部に限定された最低生活保障制度を、農村部全域まで普及し貧困基準を大幅に引き上げた。2014年5月に「社会救助暫定弁法」が実施され、包括的な最後のセーフティネットの構築は一段落となった。

また、社会保障制度の改革から見れば、従来の社会保険は、保険対象が都市部の被用者に限定され、保険項目が労働災害・疾病・非労働災害・死亡・老齢・出産に規定されていた。新しく構築した社会保険制度の仕組みでは、年金保険、医療保険、失業保険、出産保険などをそれぞれ独立したシステムに立て直し、対象は雇用者に限定せず、一般国民までに拡大されつつあった。国民全体のセーフティネットの構築を目指した政策の実施自体は、制度の体系化をはかるためのもう一つの視

点であろう。

2007年以後の体系化された社会保障制度の範囲と内容を次のようにとらえることができる。表2を参照。

表2 社会保障制度の範囲と内容

* 社会保障制度	* 社会保障関連制度
社会保険制度	公衆衛生 住宅補助 企業年金
養老保険 *都市と農村が異なる体系	
医療保険 *都市と農村が異なる体系	
失業保険	
労災保険	
生育保険	
最低生活保障制度 *都市と農村の給付基準が異なる	
社会福祉制度	
軍人優恤制度	

出典：鄭功成・謝瓊「中国社会保障体系基本結構及特点」『東亜地区社会保障論』人民出版社2014年20-21p

また、従来の個人拠出なしの社会保険のあり方から、国家・企業・個人の3者が拠出することに移行した。3者の協力関係から成り立っているところで、社会連帯理念の現実的基盤の成立が、可能となった。

ポスト改革期では、長年の改革の積み重ねによって、構築してきた社会保障制度自体は、体系化へ大きな一歩を踏み出したとも言えるであろう。

『曖昧な制度としての中国型資本主義』の著者の加藤弘之は、中国は多様性に富む大国で、沿岸部の発達した大都市と内陸部の農村では、発展段階に格段の差があると指摘しながら、中国型資本主義を一つの整合的な経済システムとして捉えることは、不可能ではないかと、語っている。²¹⁾ 本稿も、こうした多様性の視点から、ポスト改革期の社会保障を分析し、未来志向で中国の社会保障の改革を見つめていきたい。

註

- 1) 李蓮花「ポスト改革期の中国における「普遍的」な社会保障制度の構築—医療保障を中心に—」『アジア太平洋討究』No. 22 (March 2014)、
- 2) 朱珉「中国：単位保障から社会保障制度へ」『世界はなぜ社会保障制度を創ったのか』田多英範 2014 年ミネルヴァ書房
- 3) 周叔蓮ほか『中国工業化と城市化』第 2 版経済管理出版社 2013 年
- 4) 陳佳貴ほか『中国工業化進程報告』2012 年版社会科学文献出版社 2013 年
- 5) 両者の持論は、経済学者ロストウ (W.W.Rostow) に提示された経済発展 5 段階説の影響が大きいと思われる。
- 6) 「中国の公的年金制度の設計」『学思』ニュースレーター 2012.7~9 日本学術振興会北京研究連絡センター
- 7) 鄭功成は「国営企業従業員待業保険臨時条例」等の法規が実施されたことをきっかけとして、社会保障改革の幕が開かれたと主張する。
- 8) 広井良典・沈潔『中国の社会保障改革と日本』ミネルヴァ書房 2007 年 p38 ~ p42 を参照
- 9) 澤田ゆかり「社会主義革命と生活保障」飯島渉・澤田ゆかり『叢書中国の問題群⑩高まる生活リスク』岩波書店 2010 年 p52
- 10) 于洋「社会保障制度とは何か」学位申請論文：「中国の社会保障再編過程における財源政策に関する研究—社会保険改革を中心に—」p22
- 11) 櫻井幸男「中国社会保障に関する一考察」大阪経済大学論集 62 巻 2 号、田多英範『現代中国の社会保障制度』流通経済大学出版社 2003 年
- 12) 陳良謹：《社会保障の課程》、知識出版社、1990 年、p5
- 13) 鄭秉文『社会保障分析導論』法律出版社 2001 年 p3
- 14) 鄭功成『社会保障学』商務印書館 2000 年 9 月 p

11

- 15) 社会優扶制度とは退役軍人の就職支援及び生活困難者の生活援助という制度である。
- 16) 鄭功成「中国社会保障演進的邏輯」人民大学学報 2014 年 1 期
- 17) 田多英範『日本社会保障制度成立史論』光生館 2009 年 p16
- 18) 閻和平「中国における住居保障制度と住宅政策の展開」大阪商業大学論集第 5 巻第 1 号 (通号 151・152 号合併号)
- 19) 田多英範「世界はなぜ社会保障を作ったのか」ミネルヴァ書房 2014 年 p4
- 20) 櫻井幸男「中国社会保障に関する一考察」大阪経済大学論集 62 巻 2 号 2011 年 p7
- 21) 加藤弘之『曖昧な制度としての中国型資本主義』NTT 出版 2013 年 p13-14

参考文献

- 櫻井幸男「中国社会保障に関する一考察」大阪経済大学論集 62 巻 2 号、
- 周叔蓮ほか『中国工業化と城市化』第 1 版経済管理出版社 2007 年
- 周叔蓮ほか『中国工業化と城市化』第 2 版経済管理出版社 2013 年
- 陳良謹：《社会保障の課程》、知識出版社、1990 年の版、第 5 ページ
- 陳佳貴ほか『中国工業化進程報告』(2012 年版) 社会科学文献出版社 2013 年
- 陳佳貴・王延中ほか『中国社会保障発展報告』2010 年北京社会科学文献出版社 2010 年
- 田多英範『日本社会保障制度成立史論』光生館 2009 年
- 田多英範「世界はなぜ社会保障を作ったのか」ミネルヴァ書房 2014 年
- 鄭秉文『社会保障分析導論』法律出版社 2001 年 p 3
- 鄭功成『社会保障学』商務印書館 2000 年 9 月 p 11
- 鄭功成ほか『東亜地区社会保障論』人民出版社 2014 年

毛里和子 『現代中国政治—グローバル・パワーの肖像—』

名古屋大学出版社 2012 年

