

《講演録》

現代中国の社会保障制度

復旦大学社会工作学系 副主任 曾 群

1. 中国における概念

(1) 社会福利

社会福利(社会福祉の中国語表記)という言葉は、中国では二つの意味合いがあります。中国の役所で使う社会福利という言葉は、狭い意味の概念として使われています。これは、西側諸国でいわれている残余的福利というものです。全国的な社会福利サービスの対象としては、老人、幼い子ども、体の不自由な方、精神に障害がある方などです。

広い意味での概念は、制度としての Social Welfare に近いものです。中国的に言うと、政治権力による資源の配分と制度ということです。または権力による資源の再配分の実行、そういった流れ全体を捉えて、それを広い意味での社会福利と認識しています。そういった意味で、社会福利は国民全体の生活水準の向上につながります。

(2) 社会保障

中国における社会保障は、五つの内容を含んでいます。①社会保険、②社会救済、③社会福利、④社会的な総合援助、⑤個人の貯蓄の蓄積の保証です。なお、中国では都市部と農村部の社会保障に大きな格差があります。そして、違いもあります。都市部の社会保障をのちほど説明しますが、それは1949年に中華人民共和国が建国して以降の事情です。もちろん、1987年の改革開放後の状況も含めて説明します。

2. 沿革

1949年以降の中国の社会保障制度の沿革は、

私の見解では、二つの段階に分けられると思います。

第一段階は、1949年から1980年代の末までです。この段階を中国の学者は、国家と企業による社会保障制度と名づけています。第二段階は1980年代からこんにちまでです。この段階は、中国における改革開放政策の一環としての社会保障制度です。現在は、少し違いが出てきました。胡錦濤首席、温家宝首相による新政権ができて、新しい状況が生まれています。

(1) 国家と企業による社会保障制度

1949年以降、都市住民には100%の就業機会が与えられました。彼らは国有企業で働いていました。国有企業は、彼らの福利厚生を費用を支払っていました。最初は全国的に統轄されていましたが、文化大革命などの社会運動の中で、全国均一は座礁しました。この段階では、都市住民、国有企業の従業員に社会保障を提供しました。当時は国有企業が「ゆりかごから墓場」まで全てを負担していたわけです。国有企業の中には病院があり、幼稚園があり、小学校、中学校、食堂など全て揃っていました。これらの費用は全てコストとして計上されています。これらの企業は全て国有ですので、最終的に支配するのは国家です。それで、中国の学者は国家企業社会保障制度と名づけています。

この制度を理解するには、政権の合法性について考えなければなりません。民主国家においては政権の合法性は選挙によって与えられます。革命によって誕生した政権の正当性はイデオロギーにあります。そのため、革命政権は国民に対していろいろと約束し、保障をしました。当時の中国の政権の合法性は、選挙によるのではなくて国民の声に応えるかたちで、合法性が認められていまし

た。新しい政権は誕生したばかりで、国民から支持を得て、その合法性を強調するためには、国民の声を重視して十分な就業機会を与えることが至上命令でした。国家企業社会保障制度を論ずる場合は、まずそういった面から考えなければなりません。

(2) 中国社会における組織統合の仕組み

私見では、中国社会における組織統合、あるいは中国社会全体の統合の仕組みからも、この社会保障制度を考察しなければなりません。中国は大きな国です。こんなに大きな国、その中にたくさんの人がいて、それら人々が組織化されていることは非常に重要であると思います。中国では、一人ひとりの個人は必ずどこかの組織に所属しています。こうした一つ一つの組織の積み重ねで等級があります。等級のつながりで最終的に一つの国として成り立っているのです。

例えば、中国の農村では、共産党政権によって開拓が実施され、近代化を促進し統合を図ってきました。1949年以降の都市でも、また違うかたちでの統合がなされてきました。それは国有企業によるものです。一人ひとりには国有企業に属しています。個人は国有企業なしでは生きられません。先ほど述べたように国有企業は「ゆりかごから墓場まで」を保障するものだからです。国有企業は単なる生産組織のみならず行政的な組織、共産党の組織も入っています。国有企業は直接、政府とつながっています。逆に言うと、国家は国有企業を通じて一人ひとりの個人をコントロールしています。国有企業は全ての社会保障を提供しています。個人は国有企業に対して非常に依存性が高くなり、国家もまた国有企業に対して高い依存性があります。国家は人々をコントロールするために、国有企業を一つの重要な手段として使っています。その中で、国家は国有企業に資金を提供し、国有企業は社会保障制度を使って個人に資金を提供しています。そのようにして、国家が完全に個人をコントロールすることになります。

つまり、一つは政権の合法性、一つは中国社会

特有の組織統合の仕組み、この二つから中国の国家企業保障制度が成り立っている、と私は解釈しています。

(3) 1980年前後の危機

このような制度は1980年前後に大きな危機に瀕していました。原因はどこにあるかを追究してみると、面白いことにまた国民の声の問題なのです。当時は文化革命などの社会運動があり、政治的にも誤りがあり、中国経済は破滅状態に陥っていました。そういった状況で、経済的な改革をしなければいけない状況に迫られました。当時は経済革命と言っていましたが、要は市場の改革です。市場化の中で真っ先につかかったのは、社会保障の問題です。国有企業は、社会保障制度の重い負担を抱えて、企業として市場化の中で生きていくことはありえませんでした。当時の政権は国有企業を改革する前に、まず社会保障を見直さなければいけないと考えました。

そこで、一連の社会保障制度の改革策を打ち出しました。中国市場改革のために社会保障制度の見直しが行われました。当時の原則として挙げられたのは、効率を優先して公平を維持する、ということです。効率を優先するとは、国有企業の生産性向上が第一目標として挙げられます。国有企業の生産性、効率性を優先することは、社会保障の問題は第二となることを意味しています。いかに改革し国有企業の負担を減らすかは、大きな課題となっていました。それは今日もやり続けています。

3. 内容

社会保障制度の中で、最も重要なのは社会保険制度です。社会保険には、医療保険、養老保険、失業保険があります。国家企業保障制度の下で病気になった場合、医療費は国有企業が負担しました。現在は違います。個人の口座と社会的統一管理という体制をとっています。企業は従業員のために医療保険金の一部を給付します。個人も自分

の口座に医療保険金を貯めます。そうすることにより、企業の負担が軽減されます。養老保険も同じようなやり方です。但し、失業者には適用されません。

社会保険に次ぐものは、社会救済です。都市部での最低生活保障制度です。これは、国民に対する政府の政治的な約束の最後の表現の仕方でしょう。なぜ、都市部にあるかという、医療保険と養老保険は、企業に雇用されている者に対してだけで、失業者や無職の者に対しては、給付ができないためです。また、長期に失業した者やレイオフされた従業員にとっても最低生活保障制度は助かります。

政府は基本的には、失業者等はその家族によって救済されてほしいようです。但し、家族も非常に貧乏で彼らを養ってはいません。また、収入はあっても最低生活水準に達していない場合があります。

企業の負担を軽減し、企業が効率化を優先して経済発展を成し遂げるといった目的が、明白になってきました。中国の学者は、社会保障制度改革を経済改革の一環として位置づけています。イギリスの社会学者ティトマスの言葉を借りて、「中国の社会保障制度改革は単なるメイドさんの改革だ」と言っています。

これらのほかに、あと三つの制度があります。

一つめは、最初に申し上げた狭い意味での社会福祉と軍人に対するさまざまな措置、二つめは、社会的に互いに援助するような仕組み、三つめは、個人の貯蓄の累積の保証です。私の個人的な見解ですが、個人の貯蓄の問題を社会保障制度の中に入れていいかどうか疑問を感じています。政府のデータを読みますと、個人の貯蓄の累積は完全に一個人が出資して行動するというものですので、社会性はあまりないと思っています。私は、政府はITを使って低い収入の人々に貯蓄させる仕組みを作ったほうが良いと最近、主張しています。

4. 特徴

(1) 就業が目的

社会保障制度は就業を主な目的とすることだ、と私は考えています。国民に対して絶対的な権利を与えてはいません。ただ機会を与えているだけです。このことを解釈してみると、社会保障制度の中で最も重要な部分は社会保険です。社会保険の費用は、個人と企業の共同負担です。つまり、ある人に仕事がなく失業者であれば、その人は社会保障を受けられません。現在の社会保障制度が制定されたのは1980年代初頭でした。当時の政権は、制度を構築するにあたって政策的な過ちを犯したのだと思います。当時の政府関係者は、十分に就業が保障できると確信していました。事実、都市部では就業のチャンスはたくさんありました。仕事があるので、ほとんどの人は社会保険が受けられるという錯覚に陥りました。

1990年代後半から中国経済の状況は変わりました。中国の一部の地域、例えば、上海は経済成長をしていますが、雇用の成長は止まっています。上海の経済は資本集約型、技術集約型の経済モデルに転換し始めたところでした。資本技術集約型の産業構造では、雇用の機会の創出はなかなか困難です。例えば、私がIT企業を作ります。1億円の投資をします。確かに経済効果は抜群になるかもしれませんが、雇用はエンジニア10人で十分だと思います。

現在、上海では若者の失業者が増えています。高い能力や技能を持つ人には雇用の機会がありますが、低い技能レベルしか持たない人には雇用のチャンスは回ってこないのです。労働市場に入っていない若者は、もちろん社会保険も受けられません。あまり技能をもっていない若者は労働力集約型の産業、つまりサービス業にいくしかなくなります。サービス業の場合は、昔の大工業時代的な企業のように安定した職場の提供はできません。長期的に失業する人も出てきます。

以前どこかのサービス業で勤めていて社会保険

料を一部負担してもらって、自分の口座にも社会保険料は少しあるとします。しかし、長期に失業すると口座のお金も使ってしまいます。いま都市部の一部はポスト工業化の時代に入っています。当時の社会保障制度を策定した政府関係者は、現在のそういった変化を見込んでいません。1980年代初頭の制度は、現在からみればいろいろな弊害が出てきます。上海のようなポスト工業化の構造に転換しつつある地域では、長期的に安定した雇用がなければ社会保険を受けるのは難しくなります。ですから、中国の社会保険は無条件に受けられる権利ではなくて、雇用があってこそ受けられる一つの機会にすぎないと思います。

(2) 多元化した制度の提供と家族による保障

何本かの柱で構築された多元化した社会保障制度を提供したいのですが、家族による保障しか現実的にはありません。現在の中国の社会保障制度は、費用を企業(国有企業とは限らない:編集者注)が一部負担して、また個人も一部負担して、最終的に国家が負担するという3本柱の戦略を取っています。長期の失業者は、まず企業の援助がなくなります。企業からの援助がなくなったとき、その失業者が取れる選択肢は二つしかありません。一つは国家に対して援助を申し立てること、もう一つは自分の家族に援助を申し出ることです。個人が国家に対して助けを頼む場合、つまり社会救済ですが、国家はその家族の平均収入が、都市部における最低生活の水準以下の場合しか助けてはくれません。国家の支援は、非積極的なものだと思います。

企業から見捨てられた失業者にとっては、家族からの援助のみが残されています。しかし、そうした状況は今の中国では変わりつつあります。中国の家族は、昔ほど強固なものではありません。家族による保障の神話は徐々に壊れています。多くの家族は、大家族ではなく核家族です。その核家族にしても完全な核家族ではないのです。離婚をしていて片親しかいない家族もあります。そういった家族では、保障能力自体が問われるのです。

また、完全な家族の中でも家族倫理というものを必ず守っているわけではありません。子どもは必ずしも親孝行しているとは限りませんし、親としての責任を果たしていない親も出てきます。そういった状況が生じた場合、一個人としては絶望に陥るばかりです。国家は家族倫理の考え方の違いによって、わざわざ一個人を支援することはありません。例えば、父子二人での平均収入が最低生活水準を上回った場合、父が子どもを養う義務を履行していなくても、国家が子どもを救済することはありません。

(3) 都市部と農村との格差および地域間格差

1949年以降、中国の戸籍制度は国民を都市住民と農村住民に分けています。今日でも都市部と農村部は全く違った社会保障制度が実施されています。現在、大きな問題となっているのは、都市部で働いている農村部の人々が、都市住民の戸籍がないため、都市部の社会救済を受けることができないことです。こうした状況は大きな問題となって、政府も無視できなくなってきました。いま検討されているところですが、今後はどのような展開になるか予測できません。

上記以外に、地域によっても大きな格差があります。省の間の格差です。理由は二つあります。一つは、社会保険制度は国家による統一管理ではなく、省別の管理だからです。もう一つは、社会救済の費用は中央政府の財政ではなくて地方政府の財政が負担しているからです。ですから、経済発展の違いは、そのまま省の間の格差になります。

そのため、ある省で働いて保険料を支払ったとしても、転勤で他の省に移ると前の省で蓄積したものは持っていくことはできません。現在、地方政府も検討しているところですが、個人的な見解を言えば、中央政府と地方政府の財政制度の改革がなければ、この格差を変えることはできないと思います。いままでは地方政府それぞれが判断している裁量権を統一しなければなりません。例えば、上海で働く他の省からの出稼ぎ者は、地元で社会保険料を払っても結局は自分が使うことは

きないので、社会保険を使えることになるよりも、むしろ現金で支給されることを希望しています。

こういったことが、社会保障制度の範囲をなかなか広げることのできない大きな理由となっています。

5. 変革の前兆

現行の社会保障制度を変える可能性について検討したいと思います。新しい希望は、少し見えています。

この20年間の中国の高度経済成長で、本当に利益を得たのは誰なのか。低収入の人々または社会的地位の弱い人にとっては、20年間の経済発展はあまり良いことをもたらしてはいません。重要なのはこういった人々の数が、量的にかなり膨大であることです。もし彼らの生計が保障されなければ、現政権は大きな難問にぶつかります。胡錦濤主席、温家宝首相は新しい政策を実施したのですが、その目的はやはりこういったことを回避するために持ち出したといえます。

その政策の一つに科学的発展という考え方があります。経済改革の中で効率性の追求が最優先されました。経済発展ばかり追求する政策は結局、貧富の差を広げることになります。それで、経済と社会の科学的発展という考え方を打ち出したのです。その考え方は、次に打ち出した調和社会という言葉の中でいっそう深められました。中国共産党結成85周年の会議で、胡錦濤主席から重要な発言がありました。それは、経済発展をベースに社会的安定、調和社会を作りたいというものです。胡主席の考え方は、かつての鄧小平主席の発展を中心という観点とは全く違います。鄧主席は経済発展を第一にしています。

現政権は経済発展ばかり重視して一部の人間が豊かになって、逆に大半の人々は苦しい生活に陥っていることは、政府にとって大きな脅威であると認識しています。だから、社会的公平または社会的諸制度の健全さを打ち出しています。これはあくまでも談話のレベルですが、一つの方針、

あるいは一つの原則を打ち出したと理解できません。具体策として、これから何が打ち出されるかはわかりません。今年2006年10月の中国共産党全体会議の中で、社会保障制度の改善はメインの課題として提出されると思います。その会議でどのような結果が出るかわかりませんが、ただ一つ見込まれているのは、新しい政権は必ず低収入の人々あるいは社会的に立場の弱い人に対して、より大きな支援をしてくれるのだらうということです。実際、今日(2006年8月24日)の午前中、上海市政府は今年、定年になった人々に対して、養老金を月85元、値上げすると発表しました。一昨日、北京市政府は同じく養老金の月100元アップを公表しました。これは一つの前兆として捉えてもいいのではないかと思います。

学者としては、人々のために現政権にそういった考え方をもち働いていただけることを期待しています。

お断り：本講演は、2006年8月24日に「長野大学上海・復旦大学訪中団」に対して、復旦大学社会学系 曾群 副主任が行なったものです。同時通訳は、復旦大学日本研究中心 張 浩川 副教授にいただきました。了解を得て講演を録音し文章に起こし、長野大学附属地域共生福祉研究所長・中島 豊がまとめたものです。したがって、文責は中島にあります。