

# 中国の社会保険制度改革

まえ だ ひ ろ こ  
前 田 比 呂 子

はじめに

- I 現行制度の概要と改革の背景
- II 社会保険制度改革の内容
- III 課題と展望

## はじめに

「社会保障」の範疇は国や時代によってさまざまであるが、中国の場合はそれに加えて資本主義諸国とは異なった経済体制の下で独自の社会保障政策を展開してきたという歴史的経緯がある。一般に、狭義の社会保障制度の範囲は公衆衛生・生活環境整備を除く社会福祉、公的扶助、社会保険で、うち後2者が大きな柱となっており、「社会主義市場経済」を目指す中国においても従来型 of 社会保険制度の改編や貧困救済等、これらに制度改革の重点が置かれている。そこで本稿では紙幅の関係から特に社会保険を取り上げて見てゆきたい。

まず、第I節で中国の現行の社会保障体系を概観した上で、第II節で社会保険項目ごとの政策、制度の変遷を整理する。最後に、第III節で老齢年金を取り上げて改革の成果を検討し、社会保険制度改革が抱える課題を述べる。

## I 現行制度の概要と改革の背景

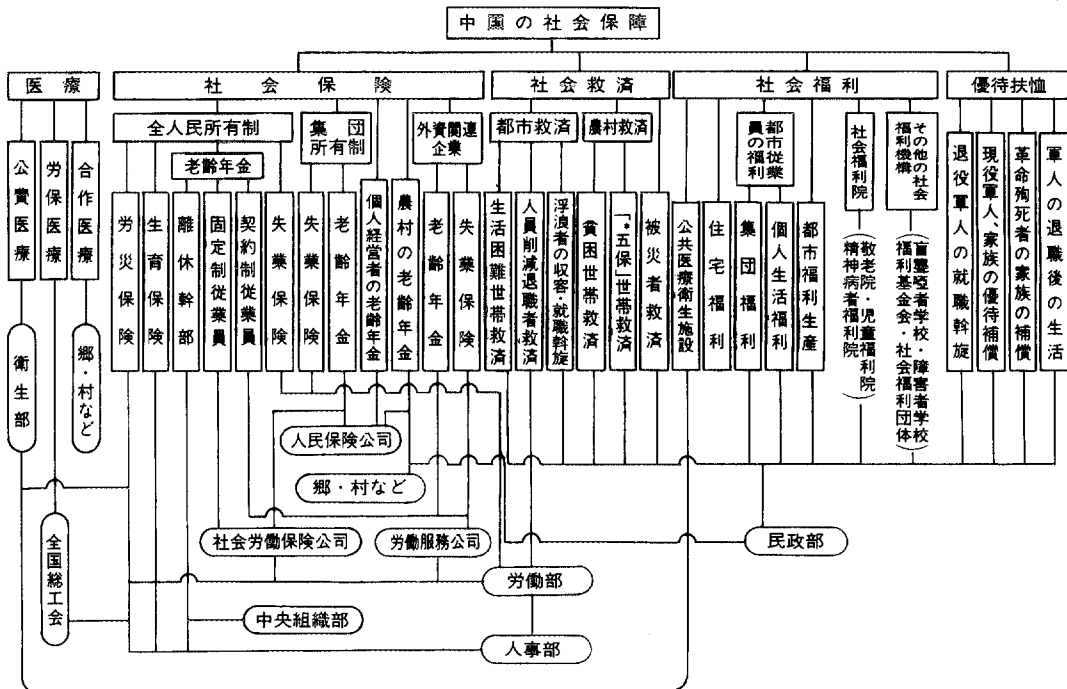
### 1. 中国における「社会保障」の内容

中国では社会保障の内容は社会保険、社会救済、社会福利、軍人およびその家族・革命殉死者の遺族への補償・優遇（「優待扶恤」）の4つに区分され<sup>(注1)</sup>、その体系は概して図1のようにまとめられる。

社会保障制度改革に携わっている機構は多岐にわたり、一般には、社会救済、社会福利、軍人およびその家族・革命殉死者の遺族への補償・優遇については民政部が、社会保険、医療・衛生については労働、人事、衛生等の部門が管理している<sup>(注2)</sup>。社会保険に関しては、1979年に国家労働総局で保険福利局が設置され、82年には前国家人事局と国家労働総局等が合併して労働人事部が成立し、従来、人事部門が統一管理していた国家機関・事業単位 of 社会保険業務は労働人事部が統一管理することになったが<sup>(注3)</sup>、88年には再び労働、人事の両部門に分かれた。1994年には労働部は国务院の承認を経て社会保険事業管理局を成立させ、行政管理と基金経営を分けて管理する体制を敷いている<sup>(注4)</sup>。また、国有企業である中国人民保険公司も集团所有制部門の老齢年金を実施するなど、社会保険政策の一部分を代行している。

従来 of 社会保障では、1950年代初めに旧ソ連

図1 中国の社会保障体系



(出所) 邵雷・陳向東編著『中国社会保障制度改革』北京 经济管理出版社 1991年 74ページの図をもとに、筆者一部加筆・修正。

(注) \*「五保」とは、農村において、労働力喪失・欠乏者で身寄りのない者に対して集団が5つの基本的な生活条件（一般には、衣・食・住と医療、埋葬）を保障する制度で、1950年代末に形成された（蘇延林主編『中国社会保障辞典』北京 首都師範大学出版社 1994年 275ページ）。

の影響下で従業員個人は社会保障費を納めないというやり方が採用された<sup>(注5)</sup>関係から、都市や国有部門の従業員世帯に手厚い社会保障政策が実施される一方で、総人口の約8割を占める「農民」（＝都市戸籍未取得者）はその適用対象外に置かれていた。「農民」の地理的・社会的移動が戸籍管理制度に象徴されるような諸システムによって厳しく制限されていた従来の社会にあっては、社会保障の享受者は往々にして既得権益者であったといえる。1980年代に入っても、社会保障の普及範囲は全人民所有制（＝国有）部門と県管轄以上の都市集団所有制部門の従業

員<sup>(注6)</sup>であり、労働保険が適用されている従業員数は84年段階で1億829万人<sup>(注7)</sup>、総人口の約1割という状況であった。次節以降で述べる社会保障の改革も主としてこの部分の人口を対象に進められている。

## 2. 改革の動因と流れ

1970年代末以降の社会保障制度改革の背景には、大きく分けて2つの動因がはたらいていた。そのひとつは文化大革命の「後遺症」ともいえるべきものである。文革期の社会的混乱によって、それまで労働保険基金の運用を統一的に管理していた総工会<sup>(注8)</sup>の機能が麻痺し、労働保険は

その社会的資金基盤を失って「単位」<sup>(注9)</sup>による実質的な企業保険となった<sup>(注10)</sup>。こうした状況は国家が退職費用を統一的に負担していた計画経済体制の下ではさほど悪影響をもたらさなかったが、経済改革の実施によって企業が独立の経済主体となると費用支出における企業間の不均衡を顕著なものにした<sup>(注11)</sup>。また、特に1970年代には、都市集団所有制企業の全人民所有制への昇格や臨時雇用から本採用への資格変更が続出したことによって労働保険の対象範囲が拡大し、退職費用支出を圧迫するようになっていた<sup>(注12)</sup>。改革・開放期の社会保障体制の整備はまず、文革中に生じたこれらの諸問題を解決することから着手されたが、後述するようにそうした一連の措置それ自体が退職者の急増や退職費用支出を増大させ、その後さらなる改革・調整措置を必要とする事態をもたらしたのであった。

もうひとつの動因は、1970年代末以降の改革・開放政策の実施に伴うものである。請負経営責任制導入による経営の効率化と福利厚生事業の企業経営からの分離、1980年代半ばの国有部門における労働契約制の導入や「企業破産法」の施行によって生じる失業者の救済、労働力の流動化の促進、農村の人民公社体制の崩壊による老齢保障問題などが課題として浮上した。また、経営状態が悪化して財政負担を圧迫している国有企業の改革を社会的不安を回避しつつ安定的に推し進めていく上でも、失業者救済や老齢年金の円滑な実施だけでなく、企業経営から分離される従業員福利厚生部門の新たな受け皿としての社会保障制度の拡充が不可欠とされた。

改革・開放期の社会保障制度の改革は、以上のような動因に促されて実施された。同時期の

社会保障政策は、既存の制度を調整・改編していった1983年頃までの時期と、都市部での経済改革実施に伴って改革が本格化した84年以降の時期とに大別して捉えることができる。後者の時期については、資金負担における国家による従来の丸抱え状態を改め、改革・開放政策実施に伴う状況変化に適合した新たな社会保障制度の枠組みを確立することに主眼が置かれていた。1990年代に入ってから、それまでの改革の一定の成果を踏まえた上で、国家・集団・個人の共同負担を原則とし、老齢年金保険と失業保険制度の改革を重点としてその他の社会保障項目の改革を牽引していくことが目指され、新たな政策局面を迎えている。この2つが改革の重点とされたことは、国有企業改革と密接に関連している。全国有企業の半数以上にも達する赤字企業を破産させようとすれば大量の失業者が発生することは必至であり、これらの人々の所得保障や再就職を着実に実施していくことが要求される。さらに、経営不振に陥っている企業では年金支給の遅滞などの事態が発生していることから、これら退職者や従業員の不満解消を図る一方で、全人民所有制からその他の所有制企業への転職を促す上でも、老齢年金保険の拡充は急務であるといえる。

(注1) 1985年9月の中共中央全国代表会議で明確にされ、第7次5カ年計画期(1986~90年)を通じて正式に認められるようになったとされている(郭崇徳主編『社会保障学概論』北京 北京大学出版社 1992年 139ページ)。だが、最後の軍人およびその家族・革命殉死者の遺族への補償・優遇をはずして医療・衛生を独立して並記する場合もある。

(注2) 本文の記述は主に都市部に関するものであり、農村地域に関しては民政部門と地方各レベルの政府が共

同管理している（労働部課題組編『中国社会保障体系的建立与完善』北京 中国経済出版社 1994年 125ページ）。

（注3）『当代中国』叢書編輯部編『当代中国的職工工資福利和社会保險』北京 中国社会科学出版社 1987年 351～352ページ。

（注4）『人民日報』1994年3月26日。

（注5）徐放鳴・路和平・朱青『社会保障初論』北京 中国財政經濟出版社 1990年 179ページ。

（注6）1983年時点で都市集団所有制部門の従業員のうち、63.1%が労働保險制度の適用対象となっていた（木崎翠「企業の従業員に対する分配と改革」〔小島麗逸編著『中国の經濟改革』勁草書房 1988年〕）。

（注7）国家統計局社会統計司編『中国社会統計資料1990』北京 中国統計出版社 1990年 127ページ。

（注8）中国の労働組合の全国的指導機関。中国共産党が組織・指導する大衆組織で、党と大衆の間にあって党の政策を末端レベルにまで反映させるパイプ役として位置づけられているという点で、資本主義經濟諸国の労働組合とはその基本的性格を異にする。

（注9）従業員の生活全般を取り込んだ、企業や機関・事業集団などの職場組織を指す。

（注10）1969年2月の財政部「国营企業の財務工作におけるいくつかの制度改革に関する意見（草案）」（「關於国营企業財務工作中幾項制度的改革意見（草案）」）により、国营企業は労働保險費用の控除を一律に停止し、退職者や長期療養者の賃金およびその他の労働保險支出はすべて企業の「營業外支出」とすることが規定された（『当代中国』叢書編輯部編『当代中国的……』323ページ）。

（注11）尹伯威・徐文虎・曹恒春編著『中国社会保險制度改革』上海 復旦大学出版社 1993年 79ページ。

（注12）徐・路・朱『社会保障初論』185ページ。

## II 社会保険制度改革の内容

従来の中国では社会保険の適用対象人口および複数の保險事故を一本の法律に統合し、一括して扱う社会保険制度を実施していた<sup>(注1)</sup>。そのため、各保險事故ごとに分けて見るよりも、全人民所有制および県レベル以上の都市集団所

有制の従業員の社会保険というように所有制別に概観する方が分かりやすくもあるのだが、各保險制度内部での制度の拡充、所有制や雇用の形態を超えた普遍的な社会保険制度の確立という将来の展開方向に鑑み、ここでは機能別（項目別）に整理してゆくことにする。

### 1. 全人民所有制の固定制従業員以外の改革動向

社会保険制度改革は全人民所有制の固定制従業員<sup>(注2)</sup>を中心に進められており、次項で詳しく述べる改革動向も主に同従業員あるいは同所有制についてのものである。そこでまず、本項では全労働力人口のなかにおけるこの部分の労働力の位置づけと、全人民所有制の固定制従業員以外の社会保険政策の流れについて概観しておきたい。

1992年段階で全人民所有制の固定制従業員は全労働力人口の12.7%を占めていた（表1より算出）。全人民所有制、都市集団所有制、その他の所有制<sup>(注3)</sup>の企業に雇用されている従業員は全労働力人口の24.9%を占め、この3者の構成比は73.6%、24.5%、1.9%である（表1参照）。残る1.4%が都市の個人經營および私營企業の従業員で、73.7%が鄉村労働力<sup>(注4)</sup>である。全人民所有制に限って見れば、固定制従業員、契約制従業員、臨時従業員、計画外従業員<sup>(注5)</sup>の比は17.6:4.8:1:2.0である（表1より算出）。都市の全人民所有制が雇用する農村戸籍の従業員数は702万人（同従業員総数の6.4%）である<sup>(注6)</sup>。

従来、全人民所有制および一部の都市集団所有制単位の固定制従業員は終身雇用による所得保障と国家や企業が全面的に提供する福利厚生を享受していたが、企業經營の効率化や労働力の流動化を推進すべく1986年から全面的に労働

表1 労働力人口の内訳（1992年）

（単位：万人）

全人民所有制	10,889	[100.0%]
	<73.6%>	
（固定制従業員）	(7,561)	[69.4%]
（契約制従業員）	(2,058)	[18.9%]
（臨時従業員）	(429)	[3.9%]
（計画外従業員）	(841)	[7.7%]
都市集団所有制	3,621	
	<24.5%>	
その他の所有制	282	
	<1.9%>	
小 計	14,792	<24.9%>
	<100.0%>	
都市の個人経営 および私営	838	<1.4%>
郷村労働力	43,802	<73.7%>
労働力総人口（合計）	59,432	<100.0%>

（出所） 国家統計局社会統計司・労働部綜合計調司編『中国労働統計年鑑 1993』北京 中国労働出版社 1993年 13, 18, 48, 301ページ。

（注） 全人民所有制のうち、都市のそれに雇用される農村戸籍の従業員数は、702万人、同従業員総数の6.4%を占める。

契約制が実施された<sup>(注7)</sup>。契約制従業員の社会保険については、同年7月の国務院「国営企業における労働契約制実施についての暫定規定」（「国営企業実行労働合同制暫行規定」1986年7月12日公布、同年10月1日より施行）で固定制従業員に準じた規定がなされた。その老齢年金の財源については、企業が賃金総額の約15%を所得税徴収前に控除し、個人が基準賃金（「標準工資」）の3%以内の額を毎月賃金から控除して納付することになっていた。

集団所有制については、県レベルを分岐点として実施形態に規模別相違があった<sup>(注8)</sup>。1980年2月に社会保険実施の資金運用面での規定が

なされ、都市集団所有制単位における社会保険制度の確立に経費支出面での根拠が与えられた<sup>(注9)</sup>。1983年4月には国務院は、各企業はその経済的条件に合わせて、一定額の社会保険基金を所得税徴収前に控除して専用枠内で運用し、徐々に社会保険制度を確立していくべき旨を定めた規定<sup>(注10)</sup>を出したが、これは特に区・県より下のレベルの集団経済組織の社会保険制度確立に国家立法の法的根拠を与えたものとされている<sup>(注11)</sup>。

外資関連企業の中国人従業員については、1980年7月に国務院が「中外合資経営企業の労働管理規定」（「中外合資経営企業労働管理規定」1980年7月26日）を出し、中国人従業員の労働保険、医療費および国家が国内の従業員に対して支給している各種手当の給付は国営企業の規準に基づいて実施すべき旨を明記していた。1984年1月に出された労働人事部の実施規定<sup>(注12)</sup>においても、国営企業の関連規準に基づいて実施することが明記されるとともに、より具体的な規定がなされている<sup>(注13)</sup>。さらに1986年11月には労働人事部は、外資関連企業の中国人従業員の老齢年金保険基金と失業保険基金は所在地の人民政府の規定に基づいて納付することを定めた規定を出しているが<sup>(注14)</sup>、総じて外資関連企業の中国人従業員の社会保険の具体的実施内容については、地域や企業によって多様である<sup>(注15)</sup>。

## 2. 各分野での改革動向

### （1）養老保険（老齢年金保険）<sup>(注16)</sup>

全人民所有制の老齢年金制度は、1950年代前半は企業従業員に関するものと国家機関勤務者に関するものとの2制度が並立<sup>(注17)</sup>し、58年に統一された。文化大革命期には、前述のように

労働保険諸費用は営業外支出に改められて基金の運用が企業による自主管理となっただけでなく、企業や国家機関の退職取扱い業務機能が麻痺したことなどから本来退職すべき人員が企業内に滞留した<sup>(注18)</sup>。

1978年6月に、国務院は文革中に生じた諸問題を解決するため幹部と労働者それぞれの退職についての暫定規定<sup>(注19)</sup>を公布し、退職者の待遇改善を打ち出した。これらは上述の滞留人員の解消を図るだけでなく、退職の促進による従業員構成の若年化や都市部の新規就業者の雇用創出を目指したもの<sup>(注20)</sup>で、退職者の子女を優先的に雇用するという「頂替」規定などを盛り込んでいた。これは退職費用支出と賃金支給とにより、企業の支出が全体的に増加することを意味する。この他にも、1979年から物価調整に伴う退職者への物価補填（または生活費補填）給付の開始<sup>(注21)</sup>や、80～83年の「離休」認定条件の緩和などの措置が打ち出された。こうした一連の政策および就業者の年齢構造<sup>(注22)</sup>に規定された退職者の絶対的・相対的增加によって、経費支出も増大した<sup>(注23)</sup>。

すでに1981年から退職条件の緩和や「頂替」の拡大現象に対する注意がなされ、後者については最終的に禁止されるに至ったが、80年代中頃以降の企業の請負経営責任制実施等の経済改革の進展に伴い、経営業績が悪化した国有企業では支給能力が大幅に低下し、各企業ごとに年金業務を行なうことから生じる「企業保険」の弊害がますます顕著になった。さらに、従業員による経営者選出制の導入や企業の自己資金運営の自主権拡大によって、従業員への待遇改善を重視した企業側<sup>(注24)</sup>によって各種手当の支給や退職条件の引き上げ等の独自行動が多発し、

保険福利費用支出<sup>(注25)</sup>が増大した。

こうした状況の下で、後述するような基金運用の統一的管理を柱とした老齢年金保険制度の「社会化」、すなわち、社会保険費用を国家が全面的に負担していた従来のやり方を改めて個人負担を導入し、また、所有制や個別の企業の枠を超えて基金や制度の統一的管理・運営を図る動きが加速していったのである。

1991年6月に各地の経験を取りまとめた上で、国務院は「企業従業員の老齢年金保険制度改革に関する決定」（「關於企業職工養老保險制度改革の決定」1991年6月26日）を公布した。この「決定」では、全人民所有制企業の従業員の年金制度改革について、従業員自身も一定の費用を納付することで従来の国家、企業による全面負担というやり方を改変し、基本老齢年金保険、企業の補充老齢年金保険、従業員個人の貯蓄的老齢年金保険の3者を結合させた制度を徐々に打ち立てていくべきこととされた。特に基本老齢年金保険に関しては、企業が納付する保険料は賃金総額と当地の政府規定による率に基づき納税前に控除し、個人の拠出については本人の基準賃金の3割を超えないこととされた。同「決定」はいまだ制度確立への過渡期にあるという認識の下で、改革の重点を現行制度の調整・完備に置いており、国家の統一的政策に依拠しながらも地域間、企業間で実施にある程度の格差が生じることを認める内容となっている。

さらに、1994年からは基金の社会的統一徴収と個人ごとの口座開設を組み合わせた新制度への動きが進行しており<sup>(注26)</sup>、すでに上海や広東省では個人口座の開設が実施されている<sup>(注27)</sup>。

国有企業従業員の退職費用の社会的統一管理については、1984年以降、広東、四川、江蘇、

遼寧等の省の一部の市・県でその試みが開始され<sup>(注28)</sup>、87年には全国で展開していく機が熟したという政府の認識に達している<sup>(注29)</sup>。こうして1987年から、同費用の統一管理を目指す改革が全面的に展開され<sup>(注30)</sup>、91年には北京、天津、上海、福建、江西、吉林、山西、河北、広東、四川などの11の省・市において省レベルで実施された<sup>(注31)</sup>。これには全人民所有制の従業員の約5割、退職者の約6割が参加し<sup>(注32)</sup>、94年には全国の従業員の90.5%の加入が報じられている<sup>(注33)</sup>。基本年金と企業による補充年金とに分けて見れば、前者に参加している企業は1994年時点で全国で58.8万（従業員は7300万人余り、退職者は1600万人余り）であり<sup>(注34)</sup>、国有企業をほぼカバーしていると見てよい。加入者数については、従業員総数と退職者総数の63.8%と57.6%を占めている。後者を試行している企業は1993年時点で全国で600余り（従業員は50万人余り）であり<sup>(注35)</sup>、これについてはまだ端緒についたばかりだといえよう。また、納付・支給方法については1993年時点で、基本年金の個人納付を実施している省・市は22、給付額の計算・支給方法の改革を行なっている市・県は65、銀行または社会保険機構から直接年金を給付している市・県は1014ある<sup>(注36)</sup>。こうした地域別の統一管理の他に、各部門ごとの統一管理も実施されている<sup>(注37)</sup>。また、企業における改革に対して政府機関や事業単位<sup>(注38)</sup>における同保険制度の確立も課題となっている<sup>(注39)</sup>。

基本年金の給付レベルに関しては、いまだ柔軟な給付レベル確定の調整メカニズムが確立されていないため、国有企業の従業員であっても私保険に加入して老後に備えなければならない事態も出てくる<sup>(注40)</sup>。従来の給付方法では年金

は基準賃金の一定比率に基づいて支給されていたが、「改革・開放」期を通じて基準賃金が実際の賃金総額に占める比率は低下し<sup>(注41)</sup>、退職後の実収の大幅な低下をもたらしていた<sup>(注42)</sup>。1992年に労働部はこうした問題を解決するため、基本老齢年金の受給を社会平均賃金や加入年数、賃金収入<sup>(注43)</sup>とリンクさせること、また、社会平均賃金の上昇率あるいは物価調整と適度にリンクさせて自動スライド・メカニズムを形成していくべきことを提起した。すでに、一部の地域では物価や当該地域の従業員の月平均賃金の上昇率、勤続年数、加入年数、賃金収入に応じて年金給付額をスライドさせる方法等が試みられており、1993年段階で9つの省の14の市で実施されている<sup>(注44)</sup>。だが、こうした措置の全面的な実施については今後の課題であろう。

保険料の拠出を要する契約制従業員と拠出を要しない従来からの固定制従業員との間に生じる矛盾を緩和するため、1987年に雲南省で後者の保険料納付が試行されて後、91年には広東等4省において全省の国有企業で実施されている<sup>(注45)</sup>。また、両基金の運用が別々で前者の収支が黒字、後者のそれが赤字という状況に対して、両者に同一の保険料率を適用して相互に資金調達を行なうことが提唱されているが、すでに一部の地域では両基金を統一して運用する試みがなされている<sup>(注46)</sup>。

一方、都市集団所有制企業の従業員については、1982年より上海、遼寧、吉林等の保険会社が社会保険的性格を帯びた老齢年金保険業務を開始し、84年末には25の省・自治区・直轄市の保険会社が実施していた<sup>(注47)</sup>が、同年、中国人民保険会社が集団所有制従業員の老齢年金法定保険を担当することが正式に承認された<sup>(注48)</sup>。

1991年には全国で1015の市・県の集団所有制企業が老齡年金保険の基金の統一管理に参加し、700万人の従業員が加入、140万人が毎月保険公司から老齡年金を受給<sup>(注49)</sup>（同所有制における従業員、退職者総数のそれぞれ約19%と約24%）している。

他方、農村における同保険の試みは1986年から開始された<sup>(注50)</sup>。1991年に民政部は山東省で試行されたやり方を全国で展開していくことを提起したが<sup>(注51)</sup>、92年段階で加入者は多く見積もっても加入対象人口の6%未満である<sup>(注52)</sup>。こうした農村地域に対する政策は農業改革や人口抑制政策の貫徹が主な動因となっており、各地で一人っ子や女の子のしかいない親を対象とした老齡年金保険が実施されている。

## (2) 医療、疾病保険（健康、疾病保険）

都市従業員の医療保障はすでに1950年代に制度化されており、医療費支払における個人無料がその特徴であった<sup>(注53)</sup>。こうした特徴は、医療サービスの過剰消費傾向をもたらしただけでなく、後述するような経済改革による医薬品価格の上昇などと相俟って国家や企業の医療費支出を激増させた。

全人民所有制単位の保険福利費用のうち、医療衛生費の支出は名目額で1978年の28.3億元から85年の64.4億元、92年の318.2億元へと増加し<sup>(注54)</sup>、インフレの影響を取り除いた実質支出額で見ると85年の48.0億元、92年の125.4億元となり<sup>(注55)</sup>、その年平均増加率は78～85年で7.8%、85～92年で14.7%で、特に後者の時期の支出増が著しい。その背景には、個人の過剰消費だけでなく、対象人数の増加、従業員の年齢構造の高齡化、医薬品価格の上昇や支払基準額の引き上げ、医療技術・器具の高度化・精密化や

利潤を追求した医療機関側による医療サービスの過剰供給などがあった<sup>(注56)</sup>。例えば、対象人数については1990年と80年を比較して公費医療で70%、労働保険医療で30%増加したことが指摘されている<sup>(注57)</sup>。

また、公費医療では1人当たり基準額が1980年代には従来の年24元から30元、36元へと引き上げられたが、依然として中央機関で55元、各地方で100元以下という低い水準であり、それに対して実際の1人当たり費用支出は88年以降100元を超え、89年には全国で145.18元、91年では約220元となっていた<sup>(注58)</sup>。一方、医療費の財源について見れば、労働保険医療では1950年代には賃金総額の5.5%を統一的に控除していたものが、80年代にはボーナスや各種補填を除いた分だけ基準が縮小した賃金総額の11%を控除し、福利基金の中で他の福利費用と混用された。近年、実際の支出が賃金総額の8～9%を占める状況になっても、医療費の控除率はそのままであった<sup>(注59)</sup>。

こうしたことから生じる企業と国家の負担を軽減し、過剰な消費を抑制するため、改革は現行制度に部分的調整を加えるとともに<sup>(注60)</sup>、主に医療費支出に自己負担を課す方向で進められた。

医療費の個人負担実施<sup>(注61)</sup>については、1988年3月に國務院の承認を受け衛生部の主導で成立した改革検討グループの構想では、個人負担はその経済単位の平均賃金の5%を超えない範囲にするとしていた<sup>(注62)</sup>。1993年3月からは外来診察、入院医薬費の10%などの個人負担の実施や一定額以上の部分についての企業負担の実施など、現行の公費医療制度に調整が加えられている<sup>(注63)</sup>。実施状況を見ると、1991年頃で全



国の80%の国有企業が個人負担を試行している(注64)。

一方、医療費の統一基金設立の動きも始まった。1986年から、主として中国人民保険公司による改革が上海、広東等10余りの省・市で行なわれた(注65)。1993年段階で四川、河南、北京等19の省・市の110の市・県と161の部門系統で中小企業の大病医療費用(大病を患った場合の医療費補填を目的とした基金制度)の社会的統一管理が実施されており、150万人の従業員が加入している(注66)。退職者の医療費については、その支出を制御しにくいことから退職費用の社会的統一管理の項目からは外されていたが、近年、一部の地域で同基金の統一管理の試みが開始された(注67)。

概して、医療制度改革は年金制度や失業保険のそれに比べて進展が遅い。これには、集団所有制や中小企業の方が危機感を持って臨んでいるのに対して大企業や経済力のある企業は従業員への心理的影響を考えて二の足を踏みがちであること、また、従来からの財政補填を期待できずに医療費のコスト負担や事務経費が増大することを恐れる医療機関の反発など、さまざまな利害関係が交錯していることが背景にある(注68)。また、個人負担率についても数%などもっと低いレベルから通増させていくべきだという主張もあり、各地で様々な改革が模索されている。1993年末には、統一的な資金徴収・運用を行なう大病社会保険基金の設立と一般医療における個人ごとの口座開設を2本柱とする医療制度を市・県レベルで確立させていくことが改革方針として打ち出されている(注69)。

### (3) 待業保険(失業〔雇用〕保険)

失業保険の実施は、1986年の国有企業におけ

る雇用制度改革の一環として開始された。国務院が1986年7月に公布した「国营企業従業員の失業保険暫定規定」(「国营企業職工待業保険暫行規定」)は同年公布された労働契約制の実施等を定めた3つの法規(注70)、およびその後同年12月に公布された「企業破産法」によって生じる失業者の所得保障を目的としており、国有企業の一部の従業員が対象(注71)であった。同規定では同基金の資金源は企業が税引き前に全従業員の基準賃金総額の1%を差し引いたものとする(注72)とされ、失業救済金は企業を離れる前2年間の本人の月平均基準賃金額を基数として支給するとされた。

この段階での問題点は、まず、支給レベルが低いことが挙げられる(注72)。従来からの低賃金制と高手当という状況に規定されて、失業救済金計算の基数となる基準賃金が従業員の賃金全体に占める比率は相対的に低く、1990年で55.7%にすぎなかった。また、受給者数についても、1992年までの6年間で約60万人の失業者が失業救済金や医療費等を受給したが(注73)、これは87~92年の6年間の失業青年を除く都市失業者総数359.7万人の約17%を占めていたにすぎない。

失業保険の普及状況を見ると、1991年段階で、国有企業、政府機関や各種団体、事業単位、一部の集団所有制や外資関連企業を含めた実施単位数は計43万で、参加従業員数は7123万人(全人民所有制・集団所有制・外資や合弁等の其他所有制の従業員総数の49.1%) (注74)。92年段階で国有企業の従業員、政府機関・事業単位の契約制労働者は基本的にすべて失業保険に加入し、北京、上海、浙江、江蘇、福建、湖北、山東、河北、遼寧、黒龍江、海南等の地域の県レベル以

上の集団所有制企業の従業員も加入していた(注75)。地域によっては、実施対象範囲をさらに拡大し、毎月1元の個人の拠出も実施していた(注76)。

失業保険の実施対象範囲については、すでに1990年前後に私営企業の従業員や臨時労働者、季節労働者などにも拡大する地域も出始めていた(注77)、92年初めに失業保険基金に保険料を納めていた閉鎖・業務停止企業の削減人員にまで拡大する旨の通知が労働部・國務院生産弁公室から出され(注78)、次に述べる翌年公布された國務院の規定にも盛り込まれた。

1993年4月に、それまでの実施状況を総括した上で、國務院は「国有企業従業員失業保険規定」(「国有企業職工待業保険規定」同年5月1日施行)を公布した。同規定では保険料は賃金総額の0.6% (上限は1%)とされた。また、救済金支給の基数についての記述を削除し、失業救済金の支給レベルを当地の民政部門規定の社会救済金額の120~150%とするとしながらも(注79)、具体的には各地の決定に委ねている。救済金の支給規準については勤続年数5年を区切りとしていた従来のやり方から、5年末満についてはその下限を1年以上としており、全般的に前回の規定に比べて受給条件が緩和された内容になっている。その背景には、国有企業改革に伴う失業者発生を受け皿として失業保険体制を敷いたものの、実際には余剰人員を企業内に抱え込む企業が多く、失業者が当初の予想通りに社会に遊離されてこなかったことがある。

さらに、各地で保険料の引き上げが行なわれたことと相俟って同保険基金の累積額が上昇し、本来の支出項目である失業救済金への支出ではなく、転職のための職業訓練費や生産援助金に

支出された(注80)。

このように、失業保険の実施は、国有企業の経営メカニズムの抜本的改革という本来の役割を十分に果たしてきたとは言い難い。だが、1991年頃から失業保険の受給者の増加速度が高まり、93年には1月から6月までの間だけで過去6年間の総数を上回り、給付金額もそれまでの総額の8割に達するまでになっている(注81)。国有企業の破産についても政府は1994年秋以降、果断に推し進めていく姿勢を示していることから(注82)、今後の動向が注目される。

#### (4) 工傷保険(労災保険)

労災保険はすでに1950年代初めから実施され、2つの制度が並立し、費用はすべて国家や企業負担であった(注83)。「改革・開放」期の改革内容には、現行制度の調整・拡充(注84)と基金の社会的統一管理の試行とがある。

後者については、従来からの企業間や産業間の費用負担格差、給付レベル格差を解消すること、また、個人からすれば給付レベルが低く、「騒ぎ立てなければ補償が得られない」といった状況を改善することを目的としていた。基金の社会的統一管理は、1988年以降、広東等の地域で試行され(注85)、92年段階で広東、海南では省レベルでの改革がなされた。また、遼寧、吉林、江西、福建、四川、湖北、河南、山東等18の省の390余りの市・県では650万人余りが参加して、資金の統一管理や異なる保険料率による基金設立が試行されている(注86)。だが、これはいまだ従業員総数の約4.4%を占めているにすぎない(注87)。

#### (5) 生育保険

国有部門の女性従業員の生育保険(注88)については、1950年代初めに労働保険の一項目に組み

入れられていた<sup>(注89)</sup>が、88年6月の国务院「女性従業員労働保護規定」(「女職工労働保護規定」1988年6月28日国务院通過、同年9月1日より施行)および同年9月の労働部の補足規定<sup>(注90)</sup>により、産休休暇の延長等がなされた。両規定によれば、産休中の賃金は従前どおり支給され、産前検査や生育費用は企業が負担することになっている。だが、これは企業側の負担を増加させたことから女子の就職難がさらに悪化し、政策の実施の貫徹に支障をきたしてきた。こうした事情により、生育費用の社会的統一管理への動きが高まり、1988年9月に江蘇省南通市で試行されて以来、杭州等49の市・県で企業負担から社会的統一管理へと改める改革が実施された。また、蘇州等10の市・県では、夫の勤める企業が同費用の半分を負担するという形での試みも実施されている<sup>(注91)</sup>。その後、全国の13の省・市・区の100余りの市・県で生育保険基金が設立されている<sup>(注92)</sup>(市・県総数の3~4割<sup>(注93)</sup>)。

(注1) 地主重美編『社会保障読本』東洋経済新報社1993年 217ページ。

(注2) 固定制従業員とは、国家の計画枠内で労働部門の正式な労働力統一分配によって全人民所有制あるいは集団所有制単位に就職した終身雇用の従業員のことで、1986年から全面的に導入された雇用期限付きの契約制従業員に対して、主に従来型の従業員を指す。

(注3) 全人民所有制、集団所有制、私営相互の合併、外資系企業およびそれらと中国企業との合併など。

(注4) 郷村人口のうち一定程度の固定収入のある労働者で、一般に国有部門の第1次産業就業者は含まれない。

(注5) 計画外従業員(「計画外用工」とは、全人民所有制単位が国家の労働計画外で雇用している従業員。計画内で雇用される臨時従業員とともに、雇用形態から見ると臨時雇用である。社会保障や福利厚生、付加給付

等を享受できる固定制、契約制従業員に対して、臨時従業員や計画外従業員はその適用対象外に置かれている。詳しくは、Kyoichi Ishihara, *China's Conversion to a Market Economy* (Tokyo: Institute of Developing Economies, 1993), pp. 31-32を参照されたい。

(注6) 国家统计局社会統計司・労働部綜合計画司編『中国労働統計年鑑 1993』北京 中国労働出版社1993年 48ページ。

(注7) 同従業員の従業員総数に占める比率は1986年の4.9%から93年の21.0%となっている。

(注8) 文革前までは従業員100人以上の大企業とそれ未満の企業とで形態が異なり、前者ではほぼ全人民所有制企業と同様の労働保険制度が実施されていたが、後者では企業が工会組織と協議して労働保険を運営していくという形がとられていた(朱慶芳主編『社会保障指標体系』北京 中国社会科学出版社 1993年 63~64ページ)。なお、集団所有制企業の保険・福利厚生に関して具体的に言及した研究としては、木崎みどり「中国における企業の役割——生活の場としての側面——」(I)

(II) (『アジア経済』第29巻第3、4号 1988年3、4月)を参照のこと。

(注9) 財政部・国家労働総局「都市集団所有制企業の賃金福利規準と支出問題についての通知」(「關於城鎮集體所有制企業的工資福利標準和列支問題的通知」1980年2月9日)。

具体的には、同年1月1日より、省レベルの労働部門と主管部門の認可および財政部の同意を経て、かつ企業の条件が許せば、大型集団企業(すなわち、県・区レベル以上の企業)あるいは小型集団企業(すなわち、県・区レベルより下の企業)、町内企業(「街道企業」)、家族工場の別を問わず、従業員の福利基金と労働保険費用を所得税徴収時に項目を設けて支出してもよい。福利基金は賃金総額の11%を控除することに改めてもよい。また、退職者の年金や医療費、6カ月以上の病気休暇賃金、およびその控除した福利基金、従業員の退職金、従業員の死亡葬儀埋葬費や補助金などの労働保険費用は、賃金総額に基づいて所得税徴収後に控除するそれまでのやり方を停止し、今後は営業外またはその他費用の項目から支出することに改めてもよい、など(労働部課題組編『中国社会保障……』259ページ/邵雷・陳向東編著『中国社会保障制度改革』北京 经济管理出版社 1991年 92~93ページ)。

(注10) 「都市集団所有制經濟の若干の政策問題に關

する暫定規定」（「關於城鎮集体所有制經濟若干政策問題的暫行規定」國務院1983年4月14日）。

（注11） 区・県レベル以上の集団所有制企業ですでに国営企業の関連規定に基づいて社会保険を実施しているものは、そのまましばらく継続実施してもよいが、その場合は依然として営業外支出とし、特に社会保険基金は控除しないこととしている（邵・陳編著『中国社会保障……』93ページ）。

（注12） 労働人事部「中外合資経営企業の労働管理規定の実施規定」（「中外合資経営企業労働管理規定実施弁法」）1984年1月19日。

（注13） 労働保険、福利費用および国家による各種手当の額は、各省・自治区・直轄市の労働人事部門が財政部等の関連部門と検討して決定し、国営企業の従業員の労働保険、福利費用および国家による手当の変動に伴い適度に調整を行なうこと。また、適用できないものがあると考える企業は省・市・自治区の労働人事部門に申請して、財政部門および同レベルの労働組合組織の同意を得てから実施してもよい、など（邵・陳編著『中国社会保障……』223ページ／蔣家俊・王克忠主編『社会主義初級階段的労働工資及社会保障』上海 復旦大学出版社1994年 192ページ）。

（注14） 労働人事部「外商投資企業の雇用自主権と従業員の賃金、保険福利費用に関する規定」（「關於外商投資企業用人自主権和職工工資、保險福利費用的規定」1986年11月10日）。在職者の保険福利待遇は中国政府の国営企業に対する関連規定に基づいて実施すること、所要経費は企業のコスト費用から実費支出（「如実列支」）すること、など（『人民日報』1986年11月27日）。また、1994年には年金保険料の個人拠出等を規定した「外商投資企業の労働管理規定」が出されている（労働部対外貿易経済合作部「外商投資企業労働管理規定」1994年8月11日）。

（注15） 例えば、外資系企業の退職基金の調達規準について見ても、地方によってその規準となる給与の種類から保険料率に至るまで多様である（張紀清「中国の退職金制度と外資系企業」『海外労働時報』第225号 1995年2月 77ページを参照）。

（注16） 老齡年金保険に関して、定年退職年齢については一般に男性が満60歳、女性が満50歳（幹部職は55歳）で、いずれも勤続年数が10年以上に達していることが必要である。退職には「退休」「離休」「退職」の3つがあり、「退休」は最も一般的な定年退職の形態である。「離

休」は建国前に革命運動に参加するなどしていた一部の老幹部に対する制度で、「退休」に比べて優遇される。「退職」は定年退職前の退職を指し、待遇は「退休」よりも劣る。例えば、全人民所有制の建国後に就業した固定制従業員の退職金については、「退休」の場合は本人の基準賃金の60～75%が毎月支給されるが、「退職」の場合は40%である。ちなみに、1987年で全人民所有制の「離休」幹部の退職金は「退職」者の3.3倍であり、「退休」者のそれより67%高い（陸学芸・李培林主編『中国社会発展報告』瀋陽 遼寧人民出版社 1991年 344ページ）。

（注17） 前者については、1951年の政務院「労働保険条例」公布により、従業員が100人以上の国営や公私合営、私営、合作社経営の工業企業や鉄道等の産業部門で実施された。企業は毎月給与総額の3%相当の労働保険基金を納め、総工会が統一管理した。その後、実施範囲が拡大し、1956年には全人民所有制企業において基本的な実施体制が整った。後者は1952年の政務院規定により人事部門の管理のもとで実施された。待遇は前者に劣る（朱主編『社会保障指標……』62ページ）。

（注18） 1978年で企業と国家機関に滞留する退職該当者数はそれぞれ200万人余りと60万人余りである（邵・陳編著『中国社会保障……』64ページ／『当代中国』叢書編輯部編『当代中国的……』324ページ）。同年の退職者総数は248万人。なお、滞留の要因としては他に、当時、退職という行為自体が「中途半端な革命」で「不名誉」なものとされ、退職適格者が適切な措置を受けられなかったことも挙げられる（邵・陳編著『中国社会保障……』64ページ）。

（注19） 1978年5月24日の第5期全国人民代表大会常務委員会第2次会議で承認され、同年6月2日に國務院より公布された、「國務院の老人・弱者・病人・身体障害者幹部の配置についての暫定規定」（「國務院關於安置老弱病殘幹部的暫行弁法」）および「國務院の労働者の定年退職、中途退職についての暫定規定」（「國務院關於工人退休、退職的暫行弁法」）。

（注20） 朱主編『社会保障指標……』65ページ／朱家甄・張塞主編『中国社会保障工作全書』北京 中国統計出版社 1995年 116～117ページ。

（注21） 尹・徐・曹編著『中国社会保障……』81ページ。

（注22） 1950年代に大量に雇用された従業員が80年代初めに退職年齢に達したことを指す（同上書 79ページ）。

(注23) 全人民所有制単位の退職者数は1978年の238万人から83年の975万人に急増し、医療費を除いた保険福利費用支出額は14.1億元から60.1億元(78年基準の実質額。都市住民消費者物価指数でデフレート)にそれぞれ4.1倍と4.3倍に増えた。退職者と在職者との比は1:26.2から1:8.6へと変化し、在職者1人が担うべき負担が増大した(国家统计局編『中国統計年鑑 1994』北京 中国統計出版社 1994年 231, 664, 666ページ)。

(注24) 中国の企業は営利活動のみならず、従業員の福利厚生サービスをも全面的に供給する責務を負っており、ボーナスの過剰支給など企業経営の長期的展望を無視した行動に走りがちである。こうした中国的特徴については、Ishihara, *China's Conversion...*, pp.74-75 および木崎「中国における企業の……」を参照。

(注25) 同費用総額が賃金総額に占める比率は、1978年の13.7%から93年の34.0%へと増大している。

(注26) 主な内容は、企業は従業員賃金総額の13%を、従業員は賃金総額の3%を保険料として納付し、個人の拠出率については2年ごとに1%ずつ引き上げ、最終的には両者を同等にするというものである(『工人日報』1993年12月7日/秋子「中国養老保険改制内情」[『広角鏡』1995年1月号] 65~67ページ)。個人口座は、従業員個人と雇用者が従業員賃金の一定の比率に基づいて各々納付する保険料と、雇用者が地元の社会平均賃金の一定の比率に基づいて均等に従業員の個人口座に振り込む保険料との2つの部分から成る(『北京週報』1995年第2号 16ページ)。

(注27) 『工人日報』1994年5月20日/『北京週報』1995年第14号 16ページ。

(注28) 『人民日報』1987年5月6日、92年6月7日。

(注29) 国家体制改革委員会と労働人事部が開いた一部の省・市・自治区の退職費用社会的統一管理工作座談会での見解(『人民日報』1987年5月6日)。

(注30) 同上紙 1991年10月3日。

(注31) 労働部課題組編『中国社会保障……』254ページ/朱主編『社会保障指標……』72ページ。なお、残りの1章については明記されていない。

(注32) 國務院研究室課題組編『中国社会保障制度改革』北京 中国社会科学出版社 1993年 223ページ/『人民日報』1991年10月3日。1992年で、固定制従業員、契約制従業員、退職者の加入率はそれぞれ全人民所有制単位(この場合は、企業、政府機関、事業単位[本節注38を参照]の合計)人員の59%、65%、62%(企業のみ

では、91%、74%、84%) (国家统计局社会統計司・労働部綜合計画司編『中国労働統計年鑑 1993』301~302, 471, 485, 487ページ)。

(注33) 統一徴収と部分的な積立による基金備蓄高は200億元余りに達した(『人民日報』1994年9月27日)。

(注34) 同上紙 1994年9月27日。

(注35) 同上紙 1993年7月19日。

(注36) 同上。ちなみに、同年の市・県総数は2300余り。

(注37) 商業部「商業部系統の従業員の退職費用の統一給付を实行することについての暫定規定」(「商業部系統職工退休費实行統籌支付的暫行規定」1983年10月6日)、國務院「企業従業員の老齡年金保險の統一管理問題に関する回答意見」(「關於企業職工養老保險統籌問題的批復」1993年10月15日)。

(注38) 事業単位とは、必要経費は国庫より支給され、国家指導下で事業を行なう、学校、病院、研究機関などの事業体をいう。企業と同様、経済組織ではあるが、営利追求を目的とし、かつ独立採算を行なう企業単位とは区別、対比される(次を参照。小島麗逸編『中国経済統計・経済法解説』アジア経済研究所 1989年 41~42, 182ページの内田知行、小島両氏の解説/愛知大学国際問題研究所編『中国政経用語辞典』大修館書店 1990年 329ページ)。

(注39) 『人民日報』1992年10月30日、12月17日。政府機関・事業単位の勤務者数は3000万人余り、全人民所有制単位の従業員の約3分の1を占め、退職者は1991年で656万人(同年の全人民所有制単位の退職者総数の約35.8%)。

(注40) 同上紙 1993年2月16日。

(注41) 1978年の85.7%から92年には51.7%に低下している(国家统计局編『中国統計年鑑 1994』115ページ)。

(注42) 1989年の一部地域の調査では、全人民所有制企業の退職者の1人当りの月収は各種手当を含めて110元であった(『人民日報』1989年10月30日)。

(注43) 「加入年数」「賃金収入」の原語はそれぞれ「繳費年限」「繳費工資」である。後者は被保険者の保険料や年金給付額の算定の基礎となる標準報酬のことで、具体的には指数化された平均標準報酬月額(「指数化月平均繳費工資」)を指すと考えられる。これは勤続期間の賃金収入を、例年の社会平均賃金をパラメータとして指数化してから加重平均したものである(詳細は、朱・張主編『中国社会保障工作……』133~137ページを参照

のこと)。

(注44) 『工人日報』1993年6月4日／『人民日報』1993年4月29日。各地の事例では、各種スライド制の導入によって給付レベルが改善された退職者数は全体の7～8割に上っており、新しい算出方法によって逆に給付額が低下した者については従来の方法に基づいて算出した額を支給する措置が採られている(『人民日報』1992年11月15日、93年12月2日)。

(注45) 「中国労働年鑑」編輯部編『中国労働年鑑 1988～1989』北京 中国労働出版社 1991年 111ページ／同編『中国労働年鑑 1990～1991』北京 中国労働出版社 1993年 274ページ。

(注46) 『工人日報』1990年11月12日、91年10月17日、93年1月18日／『人民日報』1989年2月19日。

(注47) 邵・陳編著『中国社会保障……』244～245ページ。

(注48) 『人民日報』1984年9月26日、11月11日。

(注49) 同上紙 1991年4月15日、10月3日。

(注50) 個人の拠出を主とし、一般に20歳から毎月2～20元の保険料を納付し、60歳から受給するとされている(同上紙 1992年11月18日、10月6日)。

(注51) 同上紙 1991年10月13日。

(注52) 加入者数については同時期に700万～2800万人の範囲で異なった数値が公表されている(同上紙 1992年6月14日、10月6日、11月18日、12月10日、93年1月5日)。

(注53) 医療保障には2つの制度がある。①公費医療制度：主に全人民所有制の行政・事業単位の従業員が対象。費用は1人当たり定額を国家財政から支出し、各地の衛生部門と財政部門が共同で管理。②労働保険医療制度：主に全人民所有制企業の従業員と退職者が対象。費用は企業が賃金総額から一定の率を控除した基金から支出し、不足分は企業が補填(朱主編『社会保障指標……』85ページ／労働部課題組編『中国社会保障……』103ページ)。企業従業員の扶養直系親族は医薬費の半額免除を享受し、この点で労働保険医療は公費医療よりも待遇が勝っている(尹・徐・曹編著『中国社会保障……』134ページ)。扶養直系親族の範囲は時期によって異なるが、従業員の給与によって生活している親族で、主に2親等までの直系親族、および配偶者、弟妹を含むが、その確定は年齢、就学状況、固定収入の有無、身体的障害の程度等によって左右される。

(注54) 国家統計局社会統計司・労働部綜合計画司編

『中国労働統計年鑑 1993』505ページ。

(注55) 1978年を基準として都市住民消費者物価指数でデフレートした(国家統計局編『中国統計年鑑 1994』231ページ)。

(注56) 労働部課題組編『中国社会保障……』106ページ／朱主編『社会保障指標……』93ページ／國務院研究室課題組編著『中国職工医療保険制度改革』北京 華文出版社 1993年 94～95ページ。

(注57) 國務院研究室課題組編著『中国職工医療……』94～95ページ。

(注58) 劉振江・于秀芝主編『社会保障与保険』北京 中国建材工業出版社 1994年 83ページ／労働部課題組編『中国社会保障……』106ページ。

(注59) 1992年以降は各種補填を含めた賃金総額の14%に改められ、その他の福利費用と混用されている(劉・于主編『社会保障与保険』83ページ／労働部課題組編『中国社会保障……』106ページ)。

(注60) 1984年頃から、衛生、労働、財政等の部門によって治療期間算定の延べ計算の導入、医療機関を単位とした公費医療の経費管理などが試行されている(労働部課題組編『中国社会保障……』256～275ページ／國務院研究室課題組編著『中国職工医療……』96ページ)。

(注61) こうした動きは、すでに1960年代からある。

(注62) 國務院研究室課題組編著『中国職工医療……』95ページ。

(注63) 劉・于主編『社会保障与保険』82～83ページ。

(注64) 「中国労働年鑑」編輯部編『中国労働年鑑 1990～1991』276ページ。1992年で、公費医療においては対象者の80～90%、労働保険医療においては中小企業の80%で医療費の自己負担が実施されている(朱主編『社会保障指標……』97ページ)。

(注65) 1991年段階で、公費医療、労働保険医療加入者総数の約1割がこの改革による新たなタイプの医療保険に加入している(朱主編『社会保障指標……』97ページ)。

(注66) 『人民日報』1993年7月19日。

(注67) 「中国労働年鑑」編輯部編『中国労働年鑑 1988～1989』112ページ。19の省・自治区の90の市・県と28の部門系統で実施されているが、加入退職者数は50万人(同年の退職者総数の約1.8%)にすぎない(『人民日報』1993年7月19日)。

(注68) 邵・陳編著『中国社会保障……』224ページ／國務院研究室課題組編著『中国職工医療……』97ページ。

(注69) 『工人日報』1993年12月7日。

(注70) 1986年7月12日國務院公布、同年10月1日より施行された、「國營企業における労働契約制実施についての暫定規定」(「國營企業実労働合同制暫行規定」)、「國營企業における労働者の採用についての暫定規定」(「國營企業招用工人暫行規定」)および「國營企業における規律違反従業員の解雇についての暫定規定」(「國營企業辞退違紀職工暫行規定」)。

(注71) 破産企業の従業員、破産に瀕している企業の法定整頓期間に人員整理された従業員、企業によって労働契約を終了・解除された従業員、企業に解雇された従業員の4種類。

(注72) 朱主編『社会保障指標……』152ページ。

(注73) 『工人日報』1993年4月2日。

(注74) 『中国労働年鑑』編輯部編『中国労働年鑑1990～1991』276、545ページ。

(注75) 『工人日報』1993年4月2日。

(注76) 『人民日報』1991年6月10日、92年4月16日、8月20日、11月24日、93年8月3日、94年7月15日。

(注77) 同上紙 1989年5月11日。

(注78) 同上紙 1992年1月11日。なお同通知は、1991年に出され、対象企業には合併、生産転換企業も含まれるという記述もある(國務院研究室課題組編『中国社会保障……』224ページ)。

(注79) 失業救済金の基準については当地の社会平均賃金の50%とする旨が、1995年の改革方針内容の中で報じられている(『北京週報』1995年第2号 16ページ)。

(注80) 同基金支出のうち、直接失業救済に当てられたのは全体の9.6%である(國務院研究室課題組編『中国社会保障……』224～225ページ)。

(注81) 『工人日報』1993年4月19日、9月8日。

(注82) 『日本経済新聞』1995年7月20日。なお、こうした事態による失業者の発生に対処するため、さまざまなルートで失業保険資金を調達する特別保険基金設置の方針が報じられている(『北京週報』1995年第2号 16ページ)。

(注83) 国家機関・事業単位の勤務者等に対して行政事業費から従業員福利項目として支出されるものと、企業の従業員に対して営業外支出として企業から直接給付されるもの。前者の給付レベルの方が比較的高い(朱主編『社会保障指標……』160～165ページ/郭主編『社会保障学概論』159ページ)。

(注84) 国家機関勤務者の遺族給付の引き上げ、職業

病項目の確定・細分化、労災認定に関する規程設定など。

(注85) 労働部課題組編『中国社会保障……』255ページ。

(注86) 『人民日報』1993年7月19日。

(注87) 従業員総数(国有、都市集団所有、その他の経済単位)は、1992～93年頃で約1億4800万人であった(国家统计局人口与就業統計司・労働部綜合計画与工資司編『中国労働統計年鑑 1994』北京 中国統計出版社 1994年 3ページ)。

(注88) 国有部門の女性従業員は1990年で女性労働力人口(15～54歳)の約16%を占める。生育保険は固定制、契約制従業員で、かつ計画生育政策に則って出産する女性についてのみに適用される。

(注89) 尹・徐・曹編著『中国社会保障……』148ページ。

(注90) 労働部「女性従業員の生育待遇における若干の問題に関する通知」(「關於女職工生育待遇若干問題的通知」1988年9月4日)。

(注91) 『人民日報』1992年3月7日。

(注92) 『中国年鑑』編輯部編『中国年鑑 1993』北京 中国年鑑社;香港 華嘉集團 361ページ。

(注93) 農村女性等については保険公司や国家計划生育委員會等が保険の実施を提唱しており(劉・于主編『社会保障与保險』99ページ)、各地で独自の試みが行なわれている。1992年で都市と農村を合わせた2300万人余り(90年の20～44歳までの女性人口数の約10%)が計划生育関連の保険に加入している(『人民日報』1992年10月17日)。

### III 課題と展望

#### 1. 制度の「社会化」

1978年に8700万人であった社会保険の加入者数は92年には2億400万人となっていた(注1)。

一方、全人民・都市集団・その他の所有制の従業員総数および退職者(民政部の給付対象者も含む)総数は、1978年で9813万人、92年で1億7390万人であった(注2)。1978年には社会保険の加入者は従業員および退職者総数の9割弱を占

めていたが、92年には前者が後者を上回っており、このことから、個人経営などの労働力も社会保険の適用対象範囲内に取り込まれてきたことが窺える。

前節で見てきたように、中国の社会保険制度改革における全般的潮流は制度の「社会化」である。すなわち、納税や保険料納付等の個人負担を導入することによって従来からの国家や企業の負担を軽減するとともに、基金の統一管理によって企業や地域の制約を越えた社会保険の安定的運用を行ない、労働力の流動化を促進することが目指された。また、国有企業改革を果敢に進めていく上でも、企業破産や経営難によって発生する従業員の所得保障や無保険状態の回避を図る必要性に迫られていたのである。

では、「改革・開放」期の十数年を経て、こうした「社会化」はどれだけ達成され、個人や企業にいかなる影響を及ぼしてきたのであろうか。

## 2. 「社会化」の成果

老齢年金について見てみよう。国有部門の退職者と在職者との比は1978年の1：26.2から93年の1：5.1へと急変し<sup>(注3)</sup>、特に退職者を多く抱える古い企業や赤字企業では年金を受給できないという状況が普遍化した。1993年に国有企業の一部で欠損のため退職金支給が滞っている事態に対して、基金の統一管理に未参加の企業には財政、主管部門による資金援助を指示する内容を記した通達<sup>(注4)</sup>が出されている。「社会化」はこうした事態を解消する役割を果たしてきた。例えば河南省では、基金の統一管理によって、年金支給が停止あるいは減額されていた1200余りの国営、県レベル以上の大規模集団所有制企業の約5万人の退職者を救済し、さらに

基金の毎年の残高2000万余元りでもって生産停止企業の退職者の所得保障を行なうことができた<sup>(注5)</sup>。安定した給付という観点からすれば、「社会化」は退職者の生活保障に貢献してきたといえるだろう。

また、各所有制の枠を超えた統一的な年金保険の実施は、労働力の移動を促した。例えば浙江省温州市では、従来は同保険制度が完備された全人民所有制企業への就業指向が根強かったが、統一的な制度の実施後は国有企業から集団所有制や個人経営の企業への転職現象が見られた<sup>(注6)</sup>。

さらに、統一管理への参加は老齢年金支出の過重な企業や在職者の負担を軽減させた。例えば湖南省では、電子産業等の新興企業においては退職費用は従業員の賃金総額の5割を占めるにすぎなかったが、紡績業や運輸業などの古い企業の退職者と在職者の比は1：1で、退職費用が賃金総額の50%以上を占め、特に赤字企業では退職者の所得保障のみならず在職者の賃金支払にまで影響する事態に陥っていた。基金の統一管理により、従来、賃金総額の78%の退職費用支出を行なっていた企業はそのうちの44%を補償してもらえるようになった<sup>(注7)</sup>。浙江省蕭山市でも退職費用の統一管理への参加企業のうち約30%の企業の退職者が「社会化」の恩恵を蒙り<sup>(注8)</sup>、遼寧省瀋陽市でも老齢年金保険金の統一管理への参加企業のうち約3割以上が負担軽減を実現した<sup>(注9)</sup>こと等が報じられている。

表2（1992年の数値）からもこうした事実が読み取れる。全般的に、負担を軽減できたのは退職者の比較的多い企業である。負担の軽減した企業と従業員が参加数に占める割合では都市集団所有制（それぞれ29.4%と36.4%）が全人民所



表2 全国の所有制別に見た企業従業員の退職費用の  
社会的統一管理実施状況（1992年）

	合 計	全 人 民 所 有 制	都市集団 所 有 制	そ の 他	外資関連
参加企業数 (1,000個)	489.6	335.8	130.9	22.9	3.3
対象企業中に占める割合 (%)	82.6	95.5	75.3	33.8	41.3
参加従業員数 (万人)	7,109.2	5,874.3	1,176.7	58.2	32.7
固定制従業員	5,424.8	4,434.6	965.0	25.2	12.9
契約制従業員	1,556.7	1,343.7	186.3	26.7	16.9
臨時労働者	127.7	96.0	25.5	6.2	2.9
参加退職者数 (万人)	1,546.5	1,204.4	338.4	3.6	1.5
元固定制従業員	1,544.8	1,203.3	338.0	3.5	1.4
元契約制従業員	1.2	0.8	0.3	0.1	0.1
元臨時労働者	0.5	0.3	0.2	0.0	0.0
支出削減企業数 (1,000個)	123.6	84.5	38.4	0.6	0.0
同企業の従業員数 (万人)	2,041.5	1,609.5	428.8	3.3	1.1
同企業の退職者数 (万人)	826.4	610.4	214.8	1.1	0.3
参加数に占める割合 (%)					
支出削減企業	25.2	25.2	29.4	2.6	1.4
同企業の従業員	28.7	27.4	36.4	5.7	3.3
同企業の退職者	53.4	50.7	63.5	31.3	18.1
支出削減金額 (億元)	46.4	32.8	13.6	0.049	0.029

1 企業当りの従業員数と退職者数，支出削減金額

参加企業					
従業員数 (人／個)	145.2	174.9	89.9	25.4	98.5
退職者数 (人／個)	31.6	35.9	25.9	1.6	4.6
支出削減企業					
従業員数 (人／個)	165.2	190.4	111.6	55.3	228.3
退職者数 (人／個)	66.9	72.2	55.9	19.1	58.5
支出削減金額 (万元／個)	3.8	3.9	3.5	0.8	6.2

（出所） 表1と同じ（18，469，485，491～493，495ページ）。

（注）（1） 参加数には，中央の部門，委員会系統の一部の数値は含まれていない。

（2） 退職者とは，「離休」「退休」「退職」を指す。

有制（25.2%と27.4%）に比して大きい，これは後者の給付レベルが前者に比べて高いことや（注10），集団所有制においてはもともと全人民所有制に比べて同保険体制が整っておらず，統一管理による負担軽減がより大幅に期待できる状態にあったことが原因であろう。全体として，「社会化」を通じて約4分の1（25.2%）の企業

が残る4分の3の企業に支えられることによって，退職費用支出を削減できたことが窺える。

### 3. 「社会化」過程での葛藤

だが，こうした「社会化」によって恩恵を蒙る企業がある一方で，在職者が多く退職費用負担がもともと小さかった企業は負担増を嫌って参加を渋り，統一管理への参加数が減少する地

域も出始めた。こうした企業間の利害の衝突だけでなく、省レベルへの統一管理の実施過程においては地域間経済格差や地方財政力の相違を背景とした区・県間の相克が見られ、産業部門ごとの統一管理実施の背景にも同様の利害意識が働いている<sup>(注11)</sup>。国有企業については現段階ではほぼ市・県レベルでの統一管理体制が整ったといえるが、そうした狭い範囲では保険者としての保険給付能力に限界があり、負担における地域間不均衡や古い大規模企業の退職費用の過重な負担、大規模な災害などに対して有効に対処できない<sup>(注12)</sup>。省レベルでの基金の統一管理はすでに3分の1以上の地区で行なわれている<sup>(注13)</sup>ものの、統一管理のさらなる拡充に向けては、老後の保障は広く全国民的な共同責任であり、長期的観点に立って見なければならないという社会的総意を築いていく必要があるだろう。

#### 4. 「社会化」における問題点

だが、「社会化」に対する反発の背景には、こうした利害意識だけではない「社会化」の実施の仕方そのものに起因する問題が存在する。國務院関連の研究報告書の中では、主に以下のような問題があることが指摘されている<sup>(注14)</sup>。

まず、全体的に見て、実際の支出や事務処理面における企業負担が増大した。支出面については、統一管理の項目は実際の支出項目よりも少なかったため、企業は統一管理基金への保険料納付だけでなく、それ以外の項目へも支出を余儀なくされた<sup>(注15)</sup>。また、統一管理基金の徴収率は実際の支出率よりも高かった<sup>(注16)</sup>ことなどから、一部の紡績工場を除く90%以上の中規模の国有企業にとってはより多くの支出を行なわなければならない結果となった。さらに、統一管理による管理費も基金の数や規模に応じ

て徴収されるため、この部分に関する企業負担も増えた。一方、事務処理面については、統一管理基金への保険料納付部分と企業の自費部分を分けて処理したり、固定制従業員と契約制従業員をそれぞれ分けて処理したりするため、作業の負担が増大した。

さらに、基金の運用実績に対する不信感が挙げられる。例えば、失業保険基金については前節でも言及したように、実際の解雇人員があまり発生せず、失業救済金への支出が少なかったことで備蓄高が増大し続け、各企業には無駄な納付と映った。また、統一管理基金や管理費の浪費、流用が多発し<sup>(注17)</sup>、こうした現象も「社会化」に対する不信感を醸成したといえよう。

#### 5. 課題

以上のような非効率的な運用状況に対して、管理費徴収の適正化や職員のモラルの向上、健全な基金運用体制の確立<sup>(注18)</sup>を図っていくべきことは言うまでもないが、その他にも特に以下の点を指摘しておきたい。

まず、年金の統一管理項目を実際の支出に合うように調整していくことである。特に退職者の医療費は退職費用全体の約17%を占め、その負担が企業にとって大きいことから、財源の比較的豊かな地方では統一管理項目に組み入れていく必要がある。また、所有制や雇用形態の枠を超えた相互の資金調達システムを築いていくことも課題であろう。

次に、企業の保険料率についてであるが、地方の老齢年金の統一管理基金の徴収率は、鉄道、郵便・電信などの各部門系統によるものと比べて高く、これは各地が省レベルの統一管理実施を推進する過程で基金の高備蓄を強調したことが一因であることが指摘されている<sup>(注19)</sup>。全国

レベルで見ると、老齡年金基金の運営は黒字で(注20)収支相殺の状態を超え、現段階で備蓄率引き上げの必然性はないとされている(注21)が、地方レベルにおいては、その地域的多様性から必ずしも安定した基金運営状態を維持してはいないであろうことが推測される(注22)。実際、1993年の賃金改革に伴う年金給付レベルの引き上げの影響で、福建省では同基金で初の赤字を出している(注23)。

目下のところ、各地で「支出に基づいて収入を決定し、かつ残高を残す」という方針が採られており、当地の事情や財政力に応じて保険料率を確定することになる。例えば、江西省では「社会化」によって全省の2400余りの企業が退職費用負担を軽減し、約30万人の退職者が所得保障を得ることができたが、これは省内の8000余りの国有企業に従業員の賃金総額と退職費用総額の和の21%の保険料納付(注24)を義務づけ、従業員個人にも基準賃金の1%を拠出(注25)させることによって実現されたものであった(注26)。また、1994年にはインフレの影響でほとんどの省・市で企業の保険料率がもとの20%から25%へ引き上げられている(注27)。

このように、いまだ全国レベルでの「社会化」が実現していない現状では、基金の運用面において地域的制約を免れ得ない。だが、保険料率の一方的な引き上げは地域経済の活性化に水をさすだけでなく、統一管理への参加率を低下させることにもなる。今後、「社会化」をさらに推し進めていくためには、上述の諸問題を解決してだけでなく、例えば制度改革の過程で専用電話の設置や討論会の開催を通じて広く労働者の意見聴取を行なって医療費の個人負担率を10%から8%へ改定した深圳のケース(注28)の

ように、企業や個人など保険料納付者側の意見を反映させるようなフィードバック体制を確立していくことが望まれる。

(注1) 『工人日報』1993年4月2日。なお、国家统计局社会統計司編『中国社会統計資料 1990』北京 中国統計出版社 1990年 127ページでは1978年の労働保険制度を実施している従業員数は8885万人となっている。

(注2) 1978年の9813万人は従業員9499万人+退職者314.0万人、92年の1億7390万人は従業員1億4792万人+退職者2598.0万人(国家统计局社会統計司・労働部綜合計画司編『中国労働統計年鑑 1993』18, 483ページ)。

(注3) 国家统计局編『中国統計年鑑 1994』664ページ。この比率は地域によってはさらに先鋭化し、企業によっては退職者数が在職者数を上回ることもある(『人民日報』1987年12月17日/『工人日報』1992年3月13日、5月9日)。

(注4) 國務院弁公庁「国有企業の従業員と退職者の基本的生活保障を行なうことについての通知」(「關於做好国有企業職工和離退休人員基本生活保障工作的通知」1993年11月5日)。

(注5) 『人民日報』1993年2月14日。だが、給付額が月80元と低いケースもある(同紙 1990年11月12日)。

(注6) 『工人日報』1992年3月13日。

(注7) 『人民日報』1991年10月8日。

(注8) 同上紙 1993年6月7日。

(注9) 『工人日報』1994年5月19日。

(注10) 1人当たり平均給付額で見ると、1993年で全民所有制は集団所有制の1.5倍である(国家统计局編『中国統計年鑑 1994』666ページ)。

(注11) 『工人日報』1993年4月19日/國務院研究室課題組編『中国社会保険……』35, 224ページ。

(注12) 『人民日報』1991年10月8日。

(注13) 本稿第Ⅱ節第2項(1)でも述べたように、1991年には11の省・市の省レベルで実施されており、全国30省のうちの11省ということから3分の1以上と算出した。

(注14) 國務院研究室課題組編『中国社会保険……』34~36, 224~227ページ。

(注15) 1991年の国有企業の退職費用総額のうち、統一管理基金による支出は59%で、残る41%は企業による統一管理実施項目以外への出費であった(同上書 35ページ)。

(注16) 統一管理基金の枠内に限ってみても、企業が支出した全退職費用の従業員賃金総額に占める割合は19.5%で、統一徴収による年金基金の参加企業の従業員賃金総額に占める割合は20.1%であった(同上書 35ページ)。望ましい基金運営という観点からすれば、支出を収入より少なくし、残高を出すのは至極当然のことであるが、企業側からすれば負担増につながったことは否めない。特に、上海の国有企業については25.5%に達するなど(『人民日報』1989年8月8日)、その比率が高い場合にはなおさらであろう。

(注17) 『工人日報』1993年2月15日。

(注18) 年金や失業手当などの資金の原資が銀行預金の運用だけに依存している現状を改め、年金掛け金や保険料の資産運用を効率的に行なう体制を確立するため、1996年をめぐに「信託法」制定の動きが報じられている(『日本経済新聞』1995年6月21日)。

(注19) 地方の統一管理基金の徴収率は、鉄道、郵便・電信などの部門系統別の年金基金の徴収率より2%高い(国务院研究室課題組編『中国社会保険……』224ページ)。

(注20) 1987年以降の老齡年金基金の年平均残高は約30億元、93年上半期で累積残高は約201億元。失業保険基金については、1987年以降の年平均残高は約6億元、累積残高は約25億元。1991年のそれぞれの支出額は202億元と2.5億元である(侯文若『現代社会保障制度』北京 中国経済出版社1994年 70ページ)。

(注21) 国务院研究室課題組編『中国社会保険……』38ページ。

(注22) 遼寧省瀋陽市の例では、1993年の保険料収入が8.5億元、支出は年金支給に8億元弱、経営難企業の在職者への生活補助に2000万余元、さらに、経営難企業に対して基金1200万余元の減額納付措置を採っており(『工人日報』1994年5月19日)、同年度についてのみ見ればその残高は僅かであるといえる。また、浙江省温州市では企業から従業員の賃金総額の17%、個人から基準賃金の2%を徴収する他に、定期的に各企業から一定比率の地方老齡保険金を徴収し、国家財政からは毎年0.5%分を控除して不足に備えるとしている(同紙 1992年3月13日)。

(注23) 秋子「中国養老保険……」。

(注24) いくつかの地域の企業の保険料率を挙げると、山東省煙台市では1989年で従業員の賃金総額の18.5%、93年で19.5%、91年の吉林省で賃金総額と退職費用総額の和の16%、94年初めの上海で賃金総額の25%など(『工人日報』1989年2月19日、91年10月17日、93年7月29日、94年2月5日)。

(注25) 老齡年金や医療保険の個人拠出についてはすでに全国の半数以上の市・県で実施されている(同上紙 1993年4月2日)。年金保険の個人の拠出率については、新聞記事などから各地の事例を見てみると、基準賃金の1%から賃金総額の3%まで多様である。

(注26) 『人民日報』1990年9月14日。

(注27) 秋子「中国養老保険……」。

(注28) 『工人日報』1993年6月4日。

(一橋大学社会学部助手)