

沈奇志著

『改革開放中国の光と「陰」
積み残された福祉』

文眞堂 2003年 xii + 204ページ

ちょう き じん
張 紀 溥

本書の問題意識と特徴

1978年以降、中国の社会、経済に現れた諸変化をどう見るかは人によって大きく違っている。例えば、中国経済のマクロ的な側面だけを見れば、中国経済の高度成長とそれに伴う国民生活の向上を認めざるをえず、中国経済に対する楽観的な見通しを導くことになる。GDP成長率、工業生産総額、輸出入貿易、外貨準備などのマクロ指標を見ると、どれひとつをとってみても1978年以降はこれまでのいずれの時期よりもよくなっている。

GDP成長率を例に見れば、1979～99年の20年間の中国のGDP成長率は年平均9%で、2000年以後も、8%前後の高い成長率を保っている。他国との比較を見ても、同時期に、中国ほど高く持続的な経済成長を続ける国はない。中国は20世紀に、世界最大の「経済奇跡」を生み出したと言っても過言ではない。持続的な経済成長に伴い、国民の生活水準が急速に上昇している。国民生活水準の実態を1人あたり可処分所得と個人貯蓄総額から窺うことができる。都市住民の1人あたり可処分所得は1978年の343元から、2001年の6860元へと年平均6.4%増加した。こうした統計上の所得収入を遥かに上回るのが個人貯蓄増加である。個人貯蓄残高は1952年から78年までの26年間に、8億6000万元から210億6000万元に増加し、増加倍率は24倍であった。1978年以降は、中国の個人貯蓄残高の増加率が従来のように算術級的ではなく、幾何級的に増えていることに特徴がある。1994年に個人貯蓄残高は2兆1518億元で78

年と比べて102倍に増加し、5年後の99年には5兆9621億元に達しており、94年の2.4倍、78年の282倍となっている。さらに3年後の2002年9月では8兆4100億元に増え、1999年より2兆4479億元も増加している（『経済藍皮書 2003年』）。

このように、1978年以降、中国経済の発展ぶりには目を見張るものがある。しかし、中国経済のミクロの指標を見ると、特に雇用と社会保障制度に関わるミクロの指標には多くの問題が見られる。1995年以降、失業者数、失業率と「下崗職工」（一時帰休者）などがいずれも増加傾向を続けている。2001年末現在、中国の都市部失業登録済者数は681万人、失業率が3.6%で、2000年を上回っている。2002年には都市部失業登録率が4.6%に増え、かつてない高い数値となっている。中国で公表される失業率は都市部の労働部門で失業登録を行ったものに限られる。ここでは都市部失業登録者数を完全失業者と定義する。完全失業者を上回るのが「下崗職工数」である。2002年には「下崗職工数」は完全失業者の倍に値する1200万人を超過したと予測されている。「下崗職工」は元の国有企業と労働契約を交わしているため完全失業者とは多少違っているものの、仕事がないという点において完全失業者とあまり変わらない。しかし、失業者を対象とする失業保険制度や「下崗職工」を対象とする下崗職工基本生活補助金制度が十分に整備されていないため、多くの失業者と「下崗職工」が救済金さえ受給できないという貧困状態に陥っている。中国の失業問題や社会保障問題の側面のみを見るならば、中国経済のマクロ指標を見る時に導かれる楽観的な見通しとは全く異なる見方を持つことになりやすい。

これまで、日本における中国経済の研究はどちらかといえばマクロ的な側面に重点がおかれ、また、ミクロ的な側面についての研究も国有企業の経営手法、金融体制、外資系企業などの研究に集中し、雇用問題と社会保障問題に関する研究はあまり行われてこなかった。その理由として、(1)雇用問題をはじめ、社会保障問題に関する研究は中国国内でも研究の歴史が浅く関連資料が少ないこと、(2)中国語などの言葉の制約で、中国の社会に深く入り社会調査を

行うことができないこと、などが考えられる。本書は、中国経済のマクロ的な問題よりもミクロ的な問題、なかでも日本での研究が少ない雇用問題と社会保障問題を取り上げ、中国経済の「陰」の部分に分析のメスを入れたことに特徴がある。

各章の構成は以下のとおりである。

- 第1章 経済発展の10年 その体験的素描
- 第2章 改革開放政策の進展
- 第3章 就業保障政策の矛盾
- 第4章 就業保障政策の転換と失業の増大
- 第5章 中国企業の余剰人員対策 経営改革と福祉の行方
- 第6章 失業保険制度の成立とその弱点
- 第7章 年金制度の変遷と高齢者の福祉 中国経営改革のインパクト
- 第8章 中国における養老保険制度の構想と現実
- 第9章 医療保証(「障」の誤植)の変貌と医療保険の現状 市場経済化のインパクト

各章の内容

第1章は、著者自身の印象をもとに、北京、上海、合肥、西安などの都市における1990年から2000年までの10年間の変化を紹介し、中国の社会、経済発展の過程を描いたものである。

第2章では、1978年以降、中国が実施してきた改革・開放政策の進展過程を都市と農村に分けて検討し、それぞれ異なる政策変化の特徴を明らかにしている。例えば、中国の農村部における農家請負生産責任制の導入は、農業生産に対する農家の積極性を大いに引き出し、農業生産の発展と農家の生活水準を高めることができた。余剰金を持つ農家が工業生産に参加し、このことはまた農村郷鎮企業の発展につながっている。特に農家請負生産責任制導入の歴史についての紹介を通じて農村改革の歴史と実態についての理解を深めることができる。同時に第2章では、都市部における国有企業改革の推移、民間企業と外資系企業の発展状況についても詳しく説明した。ただし、第1章と第2章が本書の導入部として重要な意義を持つにもかかわらず、本書の検討対象

である雇用問題と社会保障問題との関連性を必ずしも明確にしていなかったため、導入部としての役割を果たすことができないことに問題がある。

第3章から第6章までの4章は、中国の雇用問題を中心に検討している。まず、第3章は、中国が抱える雇用問題とこの問題を解決するための対策について解説している。著者によれば、中国の雇用対策は1978年以前と以後の2つの時期に大別される。1978年以前、政府の雇用対策の特徴として、(1)都市と農村を隔離する戸籍制度、(2)都市と農村を隔離する雇用政策が挙げられる。都市・農村を隔離する戸籍制度は雇用政策の実施を可能にし、都市部における失業問題の解決に役立ってきた。また、1978年以降、中国経済の市場化が労働力の流動化をもたらし、国有企業の単位を中心に運営してきた労働保険制度もその改革を迫られている。第4章では、1978年以降、中国経済の市場化および労働市場の育成、発展を中心に分析し、失業問題の発生要因とその対策について解説している。第5章では、第4章で検討した失業問題のうち、特に国有企業の余剰人員の問題を中心に分析し、余剰人員の発生要因、特徴およびその対策を明らかにした。雇用対策の一環として位置付けられる余剰人員対策および「下崗」対策をも詳しく説明している。第6章は第5章の検討を踏まえて、中国の失業保険制度を中心に検討し、その制度の仕組み、内容と特徴および問題点を中心に分析している。

第7章では、労働者の定年後の生活に深く関わる養老保険制度(以下「年金制度」と略する)の仕組み、特色およびその問題点を検討し、第8章では、年金制度の問題点と見られる福祉水準低下の問題を解決するための諸対策を検討し、年金制度の構想と現実との間に見られるギャップと年金給付格差の問題を分析し、解決の方法を提案した。

第9章では、医療保険制度の仕組み、特色および医療改革の現段階について検討し、1996年から進められてきた「两江モデル」の内容と主な成果について解説している。「两江モデル」とは、中国江蘇省鎮江市と江西省九江市で実施されている医療保険制度改革を指すものである。本書に示されるように、

「両江モデル」を中心に行われる中国の医療保険改革は、病院間の競争と医療サービスの改善をもたらし、病院内部の経営管理の改善と医療行為の規範化に役立っている。

本書の成果と雇用政策の特殊性

本書の成果を以下のように要約することができる。

第1に、本書の特徴は日本ではあまり研究が行われていない中国の雇用保障と社会保険制度のうち、特に失業保険制度・年金保険制度・医療保険制度の仕組み、特徴、問題点を分かりやすくまとめたことである。冒頭で述べたように、中国のマクロ経済についての研究だけでは、日々変化している中国経済の実態を把握することができない。また、中国の「世界工場」化が進むにつれて、多くの日本企業は生産拠点を中国に移転し、中国への進出を急いでいる。中国での企業経営を行うにあたって、中国の雇用制度や社会保障制度についての理解がこれまで以上に重要になってきた。したがって、本書は、中国の経済実態の把握に役立つだけでなく、日本企業の対中進出にも役立つものといえよう。

第2に、本書の特徴は中国の雇用問題のうち、特に失業問題・余剰人員問題・「下崗問題」を中心に分析し、それぞれ異なる問題に対して実施される失業保険制度・余剰人員対策・下崗職工基本生活保障制度の仕組みと問題点を分かりやすく解説したことである。

第3の特徴は、中国の年金制度と医療保険制度を取り上げ、年金、医療保険改革の重要性と改革の難しさを分析したことである。国有企業の改革が難しいのは、非国有企業と比べて、歴史的な負担（過剰雇用、企業社会）が重いからである。本書は国有企業改革の難しさを社会保険制度と社会福祉制度との関連で解明したことに特徴がある。

ここでは、以上で挙げた3つの成果のうち、雇用問題について説明する。

本書の第3章で指摘したように、社会主義中国は、政権の安定と労働者の権利保護を図るために何よりも失業問題を未然に防ぎ、都市部の完全雇用を雇用

政策の重点と位置付けたのである。1978年以前に、中国は都市と農村を隔離する雇用政策を実施し、都市部の完全雇用を実施する一方、農村部において「就地分配」政策を実施し、農村労働力を農村地域の経済建設に配置するように都市部への農村人口の移動を防ぐための戸籍制度を強化した。中国の雇用政策は、人口、労働力の移動を規制するなど多くの問題を生み出したものの、都市社会の安定を維持し、都市住民の生活を安定させるうえで大きな役割を果たした。財政的な制約から中国は日本のように全国民を対象とする社会保障制度を実施することができない。その代わりに、国有企業の労働者を対象とする労働保険制度を実施した。労働保険制度は、都市雇用保障制度を補完する制度と位置付けられ、雇用制度、戸籍制度と同様に都市と農村を隔離するという特徴を持っている。しかも労働保険制度の実施主体は国有企業などの単位である。国有企業などの単位は、政府に代わって労働者の雇用を保障するだけでなく、本来ならば社会が運営すべき社会保障制度を運営し、中国独特の「企業社会」を形成した。しかし、1978年以降、市場経済が導入され、国有企業は民営企業をはじめ、外資系企業との競争にさらされている。国有企業の経営活動を妨げる労働保険制度は改革の対象となり、都市部の完全雇用政策も市場経済体制のもとでは維持できなくなっている。さらに1992年以降、国有企業の余剰人員の問題がクローズアップされ、余剰人員の削減を目的とするリストラ対策がとられるようになった。リストラ対策は本書でいう余剰人員対策であり、完全失業者と区別する「下崗制度」や「下崗職工」を対象とする「下崗職工基本生活保障制度」の導入が中心をなしている。本書はこの問題の分析に多くの紙面を割いたのである。

近年中国の雇用問題の中心をなす「下崗問題」は、従来の雇用政策の失敗のみならず、中国の産業政策や社会保障政策の失敗にも起因している。政府もこの問題の重要性を認識し、企業内余剰人員の問題と「下崗問題」を解決しようとした。しかし、社会保障制度の不備は国有企業改革の進展を遅らせる要因である。社会保障制度がまだ整備されていないとい

う状況のもとで、失業者の増大は、社会に不安をもたらし、改革の成果を台無しにする恐れさえある。特に近年一部の地域において、失業保険金をはじめ、下崗職工基本生活保障金、年金を受給できない労働者が増え、都市貧困問題が突出している。政府は、2000年から3つの基本保障（失業保険金、下崗職工基本生活保障金、年金）を提唱し、低収入群体（低所得層）、弱体群体（弱体グループ）および都市最貧困者への支援を強化している（蔡昉『人口与労働緑書 2002年中国人口与労働問題報告 城郷就業問題与对策』北京 中国社会科学文献出版社 2002年）。

本書の問題点とコメント

本書は上述の成果を収めたものの、多くの問題が残されている。まず第1に、指摘しなければならないのは、用語の間違いと定義、概念規定の問題である。例えば、本書のサブテーマは「積み残された福祉」となっている。また、本書の中でも、「福祉」の用語を多く使用しているが、社会福祉制度と福祉理論についての勉強と理解が足りないため、本当の意味での福祉問題について、本書はほとんど分析していない。

社会福祉とは何か。その概念規定は学者によって大きく違っている。中国の『中国大百科全書』は社会福祉の概念を広義的概念と狭義的概念に分けて、その定義を次のように規定している。狭義的概念は「社会構成員が老齢、疾病、生理的または心理的欠陥により労働能力を失い、または生活に困難が生じた場合に、政府が提供する公的扶助サービスや社会救済制度」をいう。これに対して、広義的概念は「社会構成員の物質生活と精神生活を改善するために実施される各種社会保障サービス」を指す。この定義から分かるように、社会福祉制度の実施主体は政府であり、政府が供給する公的扶助サービスや社会救済制度が社会福祉制度の中心をなしている。ただし、中国の社会福祉制度と社会福祉事業には、(1)社会福祉（児童福祉、障害者福祉、高齢者福祉など）、(2)各種社会福祉施設（城市福祉院、児童福祉院、敬

老院など）、(3)福祉企業と社会福祉事業部門などが含まれ、社会救済制度と社会救済事業とを区別している。社会救済事業はまた、(A)社会救済事業（農村の「五保戸制度」、扶貧事業＝都市・農村の貧困者への扶助、資金援助など）と(B)社会救災事業（被災民への食料、物資の供給、医療救済費用の給付、被災民への雇用促進）の2つに分かれる。今年発生した新型肺炎（SARS）の感染予防を図るために実施した諸措置、例えば、すべての感染者を無料で収容し、治療することなども社会救災事業の一環と位置付けられている。

他方、日本の『社会福祉辞典』（仲村優一、一番ヶ瀬康子ほか編 誠信書房 1974年）によれば、社会福祉には広義と狭義がある。「広義にはその国における最低限或いは平均的な福祉が満たされていない個人、家族、グループに対する施策一般を意味する。狭義にはこれを機能的に限定して捉えるものである」としている。例えば、日本では、1950年に社会保障制度審議会が行った勧告の中での定義、つまり「社会福祉とは、国家扶助の適用を受けている者、身体障害者、児童、その他援護育成を要する者が自立してその能力を発揮できるよう必要な生活指導、更生補導その他援護育成を行うこと」という定義が一般的である。このように日本の定義は中国の定義と似通っており、政府が実施主体となる公的福祉サービスは社会福祉である。なお、日本でも、中国と同じように児童福祉、障害者福祉、高齢者福祉の3大福祉事業は社会福祉の中心をなしている。本書のサブテーマを見る限り、本書は中国の社会福祉制度を中心に検討するものだと思ったが、実質上、高齢者福祉の問題に多少触れたものの、児童福祉、障害者福祉並びに社会救済、社会救災事業の問題にはほとんど触れていない。

社会福祉の基本的な概念および社会福祉と企業福祉との違いについて、著者があまり理解していないことが、こうした概念規定上の問題をもたらしたと思われる。例えば、本書のまえがきには福祉に関する用語が多く使われている。「職工の福祉」、「国家福祉」、「就業保障政策」、「福祉水準」などがその例である。「職工の福祉」と「国家福祉」は中国語の

直訳であり、おそらく「企業福祉」と「社会福祉」の意味で捉えられている用語であろう。本書は、「企業福祉」と「社会福祉」の用語を同じ概念規定で使用しているが、それぞれ異なる目的で創設された制度であることについて理解する必要がある。なぜなら、国が実施主体で、財政支出を財源とする社会福祉と違って、企業福祉は、企業または事業部門が実施主体で、当該企業の従業員を対象に提供する企業福祉サービスであり、従業員のインセンティブと労働意欲を高め、内部人材を育成し、吸収することを企業福祉創設の目的としているからである。具体的には、中国の企業福祉事業には、(1)生活福祉施設、例えば、独身寮、社宅、託児所、食堂など、(2)文化教育福祉施設、例えば、学校、工人文化宮、図書館など、(3)社会福祉施設、職工病院、職工療養院などが含まれる。

ちなみに、社会保障制度を社会福祉制度の中を含める日本と違って、中国の場合は、社会福祉制度は社会保障制度の中に含まれている。中国の社会保障制度は、(1)社会福祉制度（企業福祉と社会福祉）、(2)社会保険制度、(3)社会救済制度（社会救済と社会救済）、(4)優遇配置制度（現役軍人と退役軍人および革命烈士と軍人遺族など特殊な被保障者を対象とする公的扶助制度）、(5)社会扶助制度（共済などの互助制度）、(6)個人積立貯蓄方式保険制度（生命保険など）という6大制度で構成され、養老保険（年金制度）、失業保険、医療保険、出産育児保険、労災保険制度の5大保険制度は、社会保障制度の中心をなしている。社会保険制度の主管政府部門は中国労働社会保障部である。これに対して財政支出を主たる財源とする社会福祉制度、社会救済制度、優遇配置制度などの諸制度を主管する政府部門は中国民政部である（中国の社会保障制度については、張紀濤著『現代中国社会保障論』創成社 2001年に詳しい）。政府主管機関が違うことから分かるように、社会保険制度が中国では社会福祉制度と全く違う制度であり、本書が検討対象としているのは社会福祉制度ではなく、社会保険制度の一部である。

こうした定義、概念上の問題が多く見られるだけでなく、用語の間違いも多く見られる。まえがきで

けでも、「新興企業」、「国法の不備」、「定年高齢者」、「就業保障」などといった具合である。これらの用語の間違いは、いずれも中国語の影響に起因するものだと考える。「新興企業」は日本では通常ベンチャー企業をいうが、本書は民营企业、外資系企業などを指している。「国法」という言葉は日本語にない言葉である。「定年高齢者」と「就業保障」は正確には定年退職者と雇用保障である。正式の出版物を出す以上、用語や概念規定を専門家にチェックしてもらおうことがどうしても必要である。

第2に、本書は、明確な問題意識と論述を裏付ける理論的な枠組みを持たないことに問題がある。本書は、まえがきで、「今日、すべての労働者の人権を守るために、国家が社会保険制度の整備に全力を挙げなければならない時期に来ている」とし、「中国経済の市場化以前における社会主義的な生活保障のあり方と市場経済のもとでの社会保障の変貌を明らかにすることは、市場経済のもとでなお社会主義を維持しようとする中国の実態を理解するの一つの手がかりになる」と述べている。「社会主義的な生活保障のあり方」などの表現に日本語として問題があることを別にして、著者は、この論述のように、おそらく改革開放政策以前の社会保障制度とそれ以後の社会保障政策がどう違っているか、社会主義計画経済体制から市場経済体制に移行する過程において、中国は社会主義の諸原則を維持しながら、市場経済体制をどのように確立していくかということを問題にし、この問題の解明を本書の目的としている。もしこの認識が正しければ、本書は、第1章で改革開放政策以前の社会保障制度の枠組み、社会主義制度の本質、移行期の中国の社会保障制度の概念規定などについて説明する必要がある。改革開放政策以前の社会保障制度とはいったいどのような制度なのか、本書を読むだけでは良く分からない。説明が不十分である。

第3に、本書の統計資料と図表が少なすぎることに問題がある。1978年前に統計資料があまり公表されなかった時代ならば、統計資料がなくても仕方がないことではあるが、1978年以降、特に1990年代以降、社会保障制度の運営状況に関する統計資料が大

量に発表されるようになった。中国の社会保障制度を分析するにあたって、単に言葉の説明だけでは説得力がない。事実と論述を裏付ける統計資料が必要である。

ここでは、本書の中で重要と思われる概念規定について若干のコメントをしたい。

1. 単位と国有企業生活共同体

本書第3章では中国の「単位」の定義について説明している。その説明のとおり、中国の就業制度（正確には雇用制度）を支える基本的な原則は「就業・福祉・保障」の一体化である。労働者を雇用し、企業福祉と労働保険制度を運営する主体は中国の末端組織、つまり国有企業の「単位」である。「単位」とは単に人々が働く職場または勤め先を意味するだけの言葉ではない。中国人の社会生活、組織上最も重要な部門であり、社宅の支給、企業福祉サービスの給付、結婚、離婚、出国などはすべて「単位」を抜きには考えられない。このように1978年以前に、中国の国有企業単位は単に生産活動を行う企業組織だけでなく、政府に代わって労働者を雇用し、企業福祉、社会保障制度を運営する企業社会でもあった。企業が政府に代わって社会福祉、社会保障制度などを運営することを、中国では「企業社会」と呼んでいる。したがって、1978年以前の中国には本当の意味での社会保険制度がない。社会保障制度も正確には企業福祉制度または単位福祉制度といわざるをえない。私はこのような企業社会を「国有企業生活共同体」と定義する。

2. 労働力公有制理論と国家保険制度

1978年以前の社会保障制度は、正確には労働保険制度である。計画経済体制のもとで、労働力を含むすべての生産要素は生産手段と同様に社会主義的所有、つまり公的所有を基礎としている。労働力を「統一的に採用し、統一的に配置する」という中国の雇用政策は労働力公有制理論に基づいて制定されたものである。1978年以前には、国有企業の労働者や国家機関の職員は「国家職工」と呼ばれていた。

「国家職工」が国家的（全人民的）所有の形をとる公的財産と見なされる以上、その雇用は終身的に保障され、彼らは国家または企業の主人公でもある。政府は公的財産である「国家職工」を保護するために社会保障制度を創設し、その整備に責任を持たなければならない。このように、中国の労働保険制度を含む社会保障制度は、雇用保障制度に付随して創設されたものであり、その創設の段階から、国、つまり政府が全面的に関与するという特徴を持っている。労働保険制度の理論的拠り所は、レーニンの「国家保険理論」であり、保険費用を国と企業が負担し、労働者個人が負担しないことが原則となっている。国有企業に所属しない私営企業の労働者と農民は公的所有の「国家職工」と違って私的所有の労働力となっているので、労働保険制度から除外されるのも、いわば当然のことである。

3. 移行期の社会保障制度と社会保障改革

中国はいま計画経済体制から市場経済体制へ移行している。この過程において終身雇用を特徴とする従来の固定工制度が廃止され、全員労働契約制度が導入された。従来の雇用制度を支えた労働保険制度も改革の対象となり社会保険制度に移行しつつある。市場経済への移行期において中国の労働者階級が持つ既得権は徐々になくなりつつある。労働者の権利を今後どのように守るのか、政府は市場経済の弊害をどのようになくし、社会福祉事業をどのように発展させていくのか、中国にとって新しい課題である。

本書には上述のように多くの問題が残されているが、この新しい課題に答えるために、短期間にこれだけ多くの資料を整理し、まとめ上げたその努力を高く評価したい。著者に対して、今後、この分野において、中国の実態調査も含めてより深く中国の社会保障問題を研究し、より多くの成果を出すように期待するものである。

（城西大学経済学部助教授）