

特集：少子高齢化・経済成長下での中国の社会保障制度

今後の中国社会保障の展望
——「多層次社会保障」を巡って——

沈 潔*

抄 録

本稿は、中国政府に提唱された「多層次社会保障」* (multi-layer social security) 政策を焦点に、その政策の形成過程及び政策選択の要因を分析し、その中に一貫した新自由主義的な政策志向を明らかにする。一方、「多層次社会保障」に異論を持つ学界側の代替案である中国特色ある「福祉社会論」, 「福祉国家論」について、その言説を検討し、この政策的な文脈が展開していく可能性を言及する。また、これまでの社会保障改革の実践を、国家責任の後退期、国家責任の回復期、国家ガバナンス革新期に分けて、社会保障制度の特色及び抱えている課題を分析する。最後に中国社会保障のこれからの展開について展望してみる。

キーワード：中国社会保障, 多層次社会保障, 国家ガバナンス, 中国特色的福祉国家

社会保障研究 2022, vol. 6, no. 4, pp. 469-485.

はじめに

中国の社会保障制度は、少子高齢化の突入及び経済減速のめまぐるしい変化に直面し、新たな変革が求められる状況になっている。

2020年まで中国の社会保障制度に加入した人口は13億人を超え、世界最大規模の社会保障システムとなった。一方、中国経済は予想以上に減速し、2021年10月に発表された中国『経済藍皮書』(経済ブルーブック)によると、2020年から2022年の3年間で成長率は平均5.2%となる見通しである。¹⁾今後、成長率も徐々に低下していくだろうと専門家が指摘している。中長期的な経済見通し、

社会構造の急激な変化等を踏まえた上で、社会保障の給付面でも負担面でもさまざまな課題がうきほりになった。近年、社会保障の在り方については、学界、政界のみならず、一般市民においてもその関心が高まっている。

本稿では、中国政府が明示した「多層次社会保障」政策に焦点を合わせ、その政策のとらえ方を考察しながら、今後、中国社会保障の課題及びあり方を展望してみる。具体的な内容は以下の構成からなる。第1に、政府主導の「多層次社会保障」政策に至った政策過程及び政策選択の要因を分析し、その中に潜んでいる新自由主義的な傾向を明らかにする。さらに、その政策のほか、学界側が提示した代案の中国特色的な「福祉社会論」や

* 作者は日本女子大学社会福祉学科 教授

¹⁾ 2021年12月6日中国社会科学院“2022年《経済藍皮書》发布会並びに中国経済形勢報告会” <https://weibo.com/ttarticle/p/show?id=2309404711453214245338>

「福祉国家論」を分析し、今後に独自の方向性を持って政策的な文脈が展開されていく可能性を吟味する。第2に、社会保障財政における国家責任の視点から、これまでの改革実践を国家責任の後退期、国家責任の回復期、国家ガバナンス革新期に分けて検討し、今後の可能性と制限を示す。第3に、今後の課題及び方向性を俯瞰してみる。

I 「多層次社会保障」政策ならびに学者らの代案

2021年3月に全国人民代表大会（全人代）で承認された「国民経済・社会発展第14次五ヵ年計画と2035年までの長期目標要綱」（以下では「要綱」）の中に、今後の民生と福祉について、「多層次社会保障」制度をより充実し、展開していく方針が強調された。ここに政府側によって提示された「多層次社会保障」政策は、どのような経緯を経て、国家戦略レベルに登壇したのか、その政策過程及び政策選択の要因を整理しておく。

1 「多層次社会保障」政策の構築過程

中国の社会保障は、社会主義市場経済改革とともにさまざまな試練を受けながら約40年の歳月で模索されてきた。社会保障制度の改革は、市場経済改革に生み出された社会問題の受け皿として、さまざまな制限を受けて慎重に進められてきた。その制限とは、改革の前期において、経済成長が最優先課題であり、社会的格差は市場経済の競争原理の下で避けられない問題との認識が社会にしみ込んだことが取り上げる。つまり、社会保障が果たすべき生活安定・向上機能；所得再分配機能；経済安定機能という3つの機能に対して、経済安定機能のみが認められていたのである。また、社会主義時期に行われた公費責任で都市部の労働者及び家族らの生活を「ゆりかごから墓場まで」保障する福祉政策は、否定され、その政策の中にある公的責任や均等的な理念がその後の福祉政策に軽視される側面があった。国際社会における制限とは、中国が旧労働者保障システムから市場経済のペースに合わせる社会保障システムに転換期する際に、ちょうど福祉国家の危機と福祉削減と

いう「小さい政府」のサッチャリズムの流行に遭遇したことである。これは、国内の社会主義的な福祉政策への批判と重なった背景もあり、福祉財政を削減するという小さな政府の政策志向は、主な参照モデルとして活かされていた。

中国は目覚ましいスピードで経済成長を遂げ、世界第2位の経済大国となったが、貧富の差が広がり、若年層の生活に対する不安によってもたらした結婚難、出生率低下の問題などを考えると、社会保障が果たすべき生活安定・向上機能及び所得再分配機能は、十分に果たされてこなかったと、社会保障制度に問いかける声が上がりつつある。また、近年になって米中の摩擦、衝突は激しくなり、人権や生存権問題とつながる社会保障領域にも大きな影響を与えた。社会保障の再構築は、こうしたさまざまな制限の中に、独自の政策的文脈に沿って始まった。その政策の独自性が中国の大きな特徴と言えよう。

(1) 世銀より提示された「多層次社会保障」の青写真

「多層次社会保障」の概念は、世界銀行（以下世銀）から中国政府に取り込まれたと言われている。1980年代後半から1990年代初頭にかけて、東欧の劇的な変化とソビエト連邦の崩壊に伴い、世界の多くの後進国が市場志向の変革を加速させ、グローバル化したシステムへの統合を深めていった。しかし、国民貯蓄の不足と年金基金の欠如という改革のジレンマに直面している後進国に対して、経済投資のための資金を捻出することは優先課題となった。1994年に世銀は後進国における年金改革の試験を踏まえ、国際社会に「高齢者の危機の回避」（“Averting the old age crisis”）を題するレポートを提示し、多支柱モデルを達成するための具体的な進み方まで盛り込んだ。例えば、提唱した3層構造の年金体制や積立方式と年金管理の一部民間移行や「積立方式」への移行を前提にし、また、年金積立金を投資に充当することを通じて、国の経済発展に寄与できるという提言は、市場経済改革の渦に置かれた中国にとっては好都合であった。

1993年11月に第14期中央委員会第3回全体会議で採択された歴史的な「社会主義市場経済体制の確立に関する若干問題の決定」の公文書において、「多層次社会保障」の確立という政策用語が初登場した。1994年以降、一部の地域で「積立方式」の個人口座による年金改革の実験を導入し、1997年に全国に展開された「都市労働者基本年金保険」の改革において、「積立方式」の個人口座が急速に普及した。社会主義時期に実施された伝統的な賦課方式は、公費負担増や企業・個人ともに逃避者が増える可能性も高いという懸念を抱えている政府が、資本市場を発展させるためには積立方式及びリスク分担の年金体制が必要であるという政策方針を選択した。その後、世銀1994年レポートに盛り込まれた市場原理主義は、世界的規模で論争を広げることになり、市場原理志向を痛烈に批判した学者が少なくなかった。実際、中国国内でも賛否両論が寄せられた。

その10年後、世銀は2005年レポートを発表し、新自由主義的なイデオロギーに触れることなく、実務レベルにおける5階建ての年金体系を構想し、諸国に示した。これまで世銀が推奨してきた3本柱の老齢所得保障制度は、賦課方式に基づく拠出年金制度（給付は定額でも所得比例でもよい）を1階部分として、個人勘定つきの積立型拠出年金制度を2階部分としたのである。これは強制加入で制度の主軸となる。そして、3階部分は任意加入の企業年金・個人年金となる提案と思われる。2005年案は、3本柱の老齢所得保障制度を基づいて、新たに非拠出の最低所得保障制度（ゼロ階部

分）および医療・住宅サービスとインフォーマルな家族サービス（4階部分）を加えた。²⁾

同じ年の2005年に中国国務院が公表した「企業従業員の基礎年金保険制度の改善に関する決定」においては、「多層次年金保険制度を確立するに当たって、条件のある企業は従業員のために企業年金を設立する」ことを明記した。³⁾その後、任意加入の企業年金制度が一定規模のある企業に導入された。これは世銀2005年レポートに示された企業年金の趣旨に呼応する形を取ったと考えられる。

さらに、中国では2010年に初の社会保障の関連法となる「社会保険法」が公布された。その第3条では、「社会保険制度は広く普及させ、基本を保障し、多層的な構造、持続可能という方針を堅持する」と定めている。本法は、多層次社会保障の構築に法的な根拠を与えた。

そして、2013年に『中国年金制度ビジョン』（China's pension System; A Vision）は、世銀の指導の下で完成した。世銀2005年レポートの主要執筆者のR. Holzmann、R. Hinzをはじめとする6人のメンバーは、2009年から中国国内の学者と連携を取って、4年間かけてこの政策案を仕上げた。この政策案は以上の経緯を踏まえ、3階構造と4支柱（Pillar）より構成されるものであった（表1を参照）。

3階構造とは、第1階の公民基礎年金、第2階の社会保障基本年金、第3階の企業年金&個人年金となる。「公民基礎年金」制度の構想は、65歳以上の都市及び農村の貧困高齢者を対象として、拠出義

表1 多層次・多支柱「中国年金制度ビジョン」の構造

	第1階 公民基礎年金	第2階 社会保障基本年金		第3階 企業年金&個人年金
	Pillar 1	Pillar 2	Pillar 3	Pillar 4
対象者	65歳以上の高齢者（都市及び農村）	各企業、機関などに雇用された正規被用者	個人経営者・非正規被用者など	希望者
目的/特徴	最低保障 非拠出制	所得再分配・共同保険 強制/国営	所得再分配・共同保険 強制/国営	貯蓄・共同保険 任意/民営

出所：沈潔「中国年金改革ビジョン」—世銀からの処方箋—『週刊社会保障』NO2746 2013年。⁴⁾

²⁾ 高山憲之「年金に関する世界銀行の新レポート」『年金と経済』24（2）、54-58、2005-07。

³⁾ 齊伝鈞「中国第三支柱養老保険大作強的可能性分析」『工作論文』WP No.129-20210824 中国社科院世界社保研究中心。

⁴⁾ Dorfman, Mark C.; Holzmann, Robert 等著『China's pension System: A Vision』2013年をも参考。

務なしで資格審査を通じて給付を受け取るシステムである。財源は公費から負担する。「社会保障基本年金」制度の構想は、各企業、公共機関、外資企業、個人企業などに雇用された正規労働者、または非正規労働者、自営者などをカバーし、強制加入で確定拠出及び確定給付をとっている公的年金である。「企業年金&個人年金」制度の構造は、私的な補足年金に位置づけられており、政府は税金優遇政策を提供し、任意参加で民間経営とするものである。4支柱とは、65歳以上の高齢者、正規被用者、非正規被用者、任意参加希望者という4つのグループから支える構造という。

世銀が中国側と合意した上に書き出した「中国年金制度ビジョン」は、基本的に世銀2005年レポートに掲げた4つの年金改革の目標や制度設定のあり方と合わせている。その4つの改革目標とは、①十分な給付水準を持つ制度、負担可能な制度、持続可能な制度、頑健な制度であること、②改革後の年金制度はその給付額が社会的に見て妥当な水準を満たしていること、③老齢期に貧困に陥ることを防ぐだけの給付水準となっていること、④所得代替率は生活水準の継続性や安定性を損なわない水準を確保出来ていることである。⁵⁾「中国年金制度ビジョン」の中にその4つの目標がある程度に反映されていると言える。

以上のように、世銀に示された新しい年金の仕組みは、現行制度から新しい制度への移行に伴うリスクやコストを最小限に収める配慮があり、中国の実情に合わせた中国版の年金改革構想であると言える。これは、年金改革が「経路依存性」を考慮すべきことや各国独自の歴史や文化、制度のオリジナルデザインを尊重するという考えもある。

2014年より、中国では世銀の新たな提案に沿う形で年金改革が行われた。まず、別々に立てた都市と農村の年金制度を一本化し、「都市・農村住民基本年金」を創設した。2015年に、別々となった被用者基本年金と公務員年金を統合し、「都市職

工基本年金」制度を創設した。また、2015年以来、社会保険の段階的な料金引き下げを継続的に実施し、税金、企業の保険料負担の軽減を通じて、加入者拡大の政策を実施してきた。これによって政府が運営する基本年金制度の基盤を整えた。

65歳以上の高齢者及び貧困者を支援する公民基礎年金の創設について、提案通りに新設することができなかったが、その代案として2014年2月に「社会救助暫定弁法」を成立させて、全国的に統一された社会救助制度を整えた。「社会救助暫定弁法」により、これまでいくつもの分野に分かれていた社会救助にかかわる制度を1つに統合し、5つの新しい対応策を取り上げた。第1に、最低生活保障の対象者をはじめ、特別困難者、自然災害罹災者、医療救助、教育救助、住宅救助、就職救助、臨時救助の各種の社会救助制度を「社会救助暫定弁法」の規則に基づいて統合した。第2に、都市と農村の戸籍を問わないものとした。第3に、最低生活保障申請者に対しては、収入審査だけでなく、財産審査も行うこととした。第4に、災害や大病などで一時的に生活困難となる世帯に対する臨時救助システムを創設した。第5に、社会救助に参加する企業は、政府補助金や税制優遇、税金減免などの優遇対策を適用することとした。⁶⁾

以上のように多層次社会保障は、世銀の指導を仰ぎながら政府主導の下で、青写真から徐々に現実的な施策に形成されていった。

(2) 第14次五ヵ年計画に盛り込んだ多層次社会保障の政策案

上述した2021年3月に打ち出した「国民経済・社会発展第14次五ヵ年計画と2035年までの長期目標要綱」に従って、人力資源社会保障部は、2021年6月に「人力資源と社会保障の事業発展第14次五ヵ年計画」（以下「計画」）を発表し、2025年まで「多層次社会保障」制度の充実に関する目標と指標を定めた。政策目標について、住民の皆年金・皆保険体制の確立；社会保障制度の充実と改

⁵⁾ 沈潔「中国年金制度改革ビジョン」—世界銀行からの処方箋—『週刊社会保障』。

⁶⁾ 労働政策研究・研修機構「社会扶助暫定規則」が施行—各種扶助制度を整備に参照。https://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2014_6/china_01.html

善；社会保険の負担と給付のメカニズムの改善；社会保険基金に対する監督機能の強化；社会保障行政サービスの向上と、5つの目標を提示した。

目標の達成度を測るため、具体的な指標の数値が取り上げられた。表2の通り。

この「計画」では、これまで曖昧にしてきた幾つかの政策方針が明確に明示された。まず、社会保障における互助、自助責任を一層強化することである。例えば、個人口座（個人勘定）制度の標準化、精緻化により企業年金、個人年金の加入率を高めていくことが強調されている。また、年金基金の管理調達の権限をこれまで地方政府に委託してきたが、今後は国家社会保障サービスセンターを新設することにより、垂直的全国統合基金運営体制を確立し、裁量権を段階的に中央政権に引き渡すことになった。

第14次五ヵ年計画において多層次社会保障の政策案が国家戦略として位置付けられた重要な背景には、今後、中国年金保険の受益負担バランスが

表2 2025年まで多層次社会保障の指標

指標	2020年	2025年	属性
基本年金保険の加入率 %	91	95	期待目標
失業保険加入者数 億人	2.17	2.3	絶対目標
労働保険加入者数 億人	2.68	2.8	絶対目標
都市・農村住民基本年金保険基金委託投資資金総額 億元	2077	>4000	期待目標
補足年金保険基金の規模 兆元	3.6	>4.0	期待目標

出典：人的資源社会保障部は、「人的資源と社会保障の事業発展第14次五ヵ年計画」より作成。

ますます悪化することが挙げられる。社会保障政策的な介入がなければ、現在の収入と支出の赤字は、2028年の1181億元から2030年には4422億元、2035年には1兆9千億元、2040年には3兆8千億元、2050年には6兆5千億元と、高齢化の進展とともに年々拡大していく。2035-2050年までに基本年金保険は、GDP比28%にも相当する規模になると⁷⁾、中国社会科学院社会保障研究センター長の鄭秉文が指摘している。

そして「計画」に基づいて各官庁が構想した多層次年金保険及び多層次医療保障の方案は、以下に整理する通りである。

表3に示した現況の多層次年金保険構造を2013年の世銀案と照らしてみると、世銀案にある第1階の公民基礎年金が取り除かれたこと、第3階に統合されていた企業年金と個人年金が別々に立てられたことがわかる。その理由について、アメリカの公的年金の代替率は39%で、企業年金や個人年金を加えた合計代替率は71.3%となることが挙げられる。ドイツでは、法定年金の代替率は38.7%、企業年金の合計代替率は50.9%である。両国とも企業年金のカバー率が60%程度となっているので今後、企業年金のカバー率を60%以上にすることを目標とすべきである。目標達成のために、企業年金運営者の認可制度を緩和すべきであり、雇用主が単独または共同で企業年金制度を設立することを奨励すべきと中国社会科学院世界社

表3 多層次年金保険の構造

	第1階 基本年金制度		企業年金	個人年金
	Pillar 1	Pillar 2	Pillar 1	Pillar 4
名称	職工基本年金	都市・農村住民基本年金	企業年金	商業保険・生命保険等
対象者	各企業、機関などに雇用された正規被用者	個人経営者・非正規被用者など	各企業、機関などに雇用された正規被用者	希望者
目的/特徴	所得再分配・共同保険 強制/公的	所得再分配・共同保険 強制/公的	互助・共同保険 任意/私的	貯蓄・共同保険 任意/私的
方式	賦課方式+積立方式	賦課方式+積立方式	積立方式	積立方式
現状	公的年金保険・加入者4億5600万人（受給者1億2800万人）・積立金4兆8300億元	公的年金制度・加入者5億4200万人（うち受給者は1億6100万人）で、年金積立金は9759億元	企業と個人が共同で拠出・参加者6953万人・年金積立金は3兆6000億元	個人貯蓄・民間生命保険など任意参加・税金優遇政策で対応参加者数は不明。

出典：人的資源社会保障部は、「人的資源と社会保障の事業発展第14次五ヵ年計画」及び2020年度人的資源社会保障事業発展統計公報より作成。

⁷⁾ 鄭秉文「面向2035和2050：从負債型向資産型養老金轉變的意義と経路」『工作論文』WP No.146-20211215。

会保障研究センターに指摘されている。⁸⁾

実は経済と労働市場の拡大とともに、企業年金の必要性が再認識されるようになり、2004年5月に「企業年金試行弁法」が制定・実施された。資産規模が十分でないことを勘案して2017年12月に人力資源・社会保障部と財務部は共同で新たに「企業年金弁法」(中国人力資源・社会保障部第36号)を發布、2018年2月1日に施行された。この中では企業年金は「基礎とする基本年金保険の補足年金である」⁹⁾と明確に位置づけられている。積立方式の企業年金及び個人年金が拡大させていく政府の意図が、将来の年金給付を確実に行うためには、年金資産規模を拡大し、年金原資を金融商品などで運用して、年金債務(将来の年金給付に必要な現在保有すべき額)を上回る年金資産を確保したいという意図が窺い知れる。

一方で、第1階基本年金の代替率を引き下げる必要があるという認識もある。現在、公務員の年金代替率は80%程度と高く、企業の年金代替率は約50%と、いずれも高い水準にある。企業年金や個人年金の加入率を増やすため、第1階の年金代替率を徐々に下げていく必要がある¹⁰⁾と、学者に指摘されている。

そして、多層次医療保障の構造については、2020年に国務院が公表した「中共中央・国務院の医療保障制度改革の深化に関する意見」の中に多層次医療保障の基本的な考え方が、明確化された。今後の進み方としては、2025年までに健全な医療給付及び医療財政を支える運用体制を確定

し、2030年までに多層次医療保障制度を確立することを明らかにした。

多層次医療保障体制は三層構造となる。(表4を参照)第1階は公的医療保障制度であり、そのうち、基本医療給付水準となる「基本医療保険」に大病、難病など基本医療以外に特殊な医療給付となる「補充医療保険」がある。前者は主軸で、後者は文字通り補充医療制度であり、例えば、大病、難病の場合に高額な医療費にかかった者に適用される医療給付である。第2階は、生活困窮層を対象とする無拠出の医療救助である。困窮のため最低限度の生活を維持することのできない方に対して医療の給付を行うものである。第3階は、「商業健康保険」、「慈善医療救済」から構成される。相互扶助理念に基づいた私的な医療保障システムである。表4示されたように、5つの支柱から構成された三層構造は、相互に連携し、ともに発展させるというものである。

以上、述べたように「多層次社会保障」の政策案は、世銀1994年レポートの影響を受けて青写真の構想が始まり、中央政府の強力な推進体制の下で構築されてきた。しかし、その後中国国内の政治経済の情勢に左右されて、政策の中身及び実施方法に関しては、世銀2005年レポートに掲げた4つの年金改革の目標に離れたことが多いにあると思われる。「多層次社会保障」政策の特徴として、政策案がトップダウン方式で進められて、政府の一貫した立場が反映されたことが挙げられる。次に、発案の段階から新自由主義的な要素が

表4 多層次医療保障制度の構想

構造	支柱なる制度	内容	性格
第3階 私的医療互助	慈善医療救済	慈善活動や寄付、相互助的な医療支援	私的
	商業医療保険	民間保険会社を取り扱う医療保険、疾病保険、傷害保険	私的
第2階 公的医療救助	医療救助	生活困窮層を対象とする無拠出給付	公的
第1階 公的医療保険	補充医療保険	公的医療保険加入者・基本医療以外の医療	公私混合
	基本医療保険	公的医療保険加入者・基本医療保障	公的

出典：片山ゆき「中国、「医療保障法」制定へ」ニッセイ基礎研究所基礎研レポート2021年0907を参考作成。

⁸⁾ 鄭秉文「面向2035年和2050年：从负债型向资产型养老金转变的 意义与路径」『工作論文』中国社会科学院世界社会保障研究センター2021年WP No.146-20211215。

⁹⁾ 中国人力資源・社会保障部と財務部は共同で公布「企業年金弁法」2017年12月。

¹⁰⁾ 鄭功成「面向2035年的中国特色社会保障体系建设」『社会保障評論』2021年5巻1期。

はめ込まれたため、その後の展開においても「小さな政府」の政策志向に依存する傾向があった。ただし、2000年以後、世銀に提唱された新自由主義的な路線に対して、国際社会からの痛烈な批判が浴びられて、中国国内においてもその批判的な声が挙げられていた。胡錦濤政権は、高度経済成長の勢いを背景に、従来の経済優先一辺倒の政策から国民生活へ十分に配慮しようとする政策に改め、「適度普惠型」の福祉拡大政策を導き出された。しかし、給付が「適度の水準」に限りという政策に留まり、「小さな政府」の政策志向を超えることができなかった。

習近平政権の第2期には「国家ガバナンス」改革を積極的に行い、社会保障に対する国家権力の介入が強化された。これによって、制度の効率性の向上が改善されたが、社会給付における財政支出の国家責任が曖昧化されている。むしろ国家により保障の範囲を縮小する政策志向が明らかな形で示されるようになった。本来、社会保障問題に対応するためには、国家介入を強化するとともに、福祉財政支出に対して「大きな政府」を志向するケースが良く見られた。中国には、国家介入の強化を実施するとともに、自助努力がより強調されていたように見える。その狭間は、どのように埋められるのか、今後の課題であろう。

2 「多層次社会保障」を巡って学界の代案

社会保障改革は、社会保険の加入率において大きな成果を挙げた一方、貧富の格差が拡大しつつあり、国民の所得水準が依然として低いレベルにある。¹¹⁾

「多層次社会保障」政策の形成過程から見られるように、給付水準の抑制という点で一貫しており、社会保障の国家責任が矮小化され、自助・自立が全面に押し出され、公的責任から自己責任と

なりつつある政策方針は、社会問題を起こした起因であると学界から問われることが少なくない。「多層次社会保障」の政策に関して、学界では賛否両論で、学者らがその代替案を模索しつつあった。今後の発展モデルについて、先進諸国に注目される理論は、中国においても議論が交わせ、新自由主義に傾斜するのか、社会民主主義に傾斜するのか、または福祉社会モデルなのか、福祉国家モデルなのかが、議論の焦点の一つである。ここに代表的な言説を解釈してみる。

(1) 中国特色的な「福祉社会論」

2008年に中国社会保障学会研究グループは、208名の学識者と218名の社会保障行政官による共同研究成果の「中国の社会保障改革と発展戦略—概念、目標、行動計画」報告書が公刊された。¹²⁾その中に福祉社会の実現が将来的な目標として明確に打ち立てられた。その目標を実現するには、三つのステップを乗り越えれば、福祉社会に邁進することが可能である。第一ステップは、社会保障の整備により、新自由主義的な政策の行きすぎに生じた貧困問題を解決し、基本生活を保障することである。第二ステップは、2020年までにほどよい豊かさの生活（小康生活）を実現するとともに、その生活を支える社会保障制度の基本的な骨組を確定することである。2021年より第三ステップに入り、建国100年の節目である2049年までに全国統一的、持続的な社会保障制度を実現し、給付水準をさらに引き上げ、また、すべての人が利用できる公共福祉サービスを充実し、中国特色的な福祉社会へ邁進することが可能である。¹³⁾また、「福祉社会とは、かつての社会主義そのものが福祉社会であり、誰もが安全、平等、自由、尊厳を享受すべき、また享受できる社会であるべきだ」。「経済発展の究極の目的は、人々の暮らしに貢献する

¹¹⁾ 注、2020年5月28日、全人代閉幕後に行われた李克強首相の記者会見において、国民の所得水準について記者に質問された際の李首相のコメントは「我が国の1人当たりの平均年収は3万人民元あたりだが、可処分所得が月1000人民元（約1万5000円）の低所得者が6億人にのぼる。月収1000人民元では、中級都市で家を借りることも難しい」という。

¹²⁾ 研究プロジェクト代表者は中国社会保障学会長、人民大学教授、中国人民代表大会常務委員の鄭功成氏だった。

¹³⁾ 鄭功成「中国何時步入福祉社会？」2008年11月26日人民日報海外版。

こと、より良くすることであり、それ以外の目標が何もない」。¹⁴⁾中国は、人口の多さと不均等な発展という現実から、福祉国家の道を歩む可能性が低いだろう、ただし、国家（公助）、社会保険（互助）、家族（自助）の組み合わせによって構成される中国特色的な福祉社会の路線が唯一の選択肢であるとも主張する。¹⁵⁾

この福祉社会論は、ユートピア社会主義的な発想が色濃く残されたが、社会保障の給付は、国民に健やかで安心できる生活を保障することを目的として、公的責任で生活を支える給付を行うべきである見解であった。福祉社会論は、国家財政、社会保険の共済、家族・地域の相互扶助の組み合わせによるというミックス福祉の考えが、多層次社会保障と重なる部分がある。異なる点は、人々の安全、平等、自由、尊厳を支えられる給付水準の達成に国家財政における責任が避けられないとの立場だった。

(2) 北欧の福祉国家支持論

2008年の欧州債務危機以後、高福祉国家への批判はピークに達し、中国にも福祉国家の高福祉は、経済の停滞や経済危機をもたらし、否定的な視点でとらえることが多かった。しかし近年、北欧諸国の福祉国家に対する否定的意見を肯定的に見直す傾向が生まれた。福祉国家モデルを中国に取り入れる可能性があるという意見が多数出てきたのである。主な見解は、「福祉国家の成り立ちには、必ずしも経済が高度な発展した状態で成立したわけではなく、国民の社会的権利を重視することが原則である」。我々の「後進国にとって、福祉国家の確立は決して手の届かないものではない。中国は、自分の特徴を生かしたことにより、福祉

国家への道を歩むべきものである」。¹⁶⁾

国家高層シンクタンク専門家の蔡昉¹⁷⁾は、かつて私たちは福祉国家をマイナスにとらえていたが、実際にはどの国も近代化の過程の中で福祉国家を建設することが避けられないのだ。¹⁸⁾また、「ゆりかごから墓場まで」の北欧の福祉国家は、全員参加型の福祉政策を実施しており、我々が学ぶべきである。フィンランドやスウェーデンの国々は、長年にわたって世界一の革新政策を積極的に取り入れ、高い競争力を維持してきた国でもある。福祉水準が高いほど労働生産性が高くなる。これから我々が北欧福祉国家モデルに対する正しい理解を求め、学ぶことを再考すべきである。中国では、一人当たりのGDPは、1万米ドルを超えたところに、現在から2035年までの間、社会支出をより拡大し、社会福祉水準を向上し、また、国民一人ひとりのライフサイクルにおける所得再分配をより円滑にする公共政策を積極的に進めれば、中国特色的な福祉国家の建設が可能である。¹⁹⁾

北欧が福祉国家として注目されているのは、やはり世界的に見ても社会保障制度が充実しているからである。北欧福祉国家モデルを提唱する学者らが、福祉給付水準を高め、公的責任で国民生活を支える政策を支持する立場である。

3 そのほかの言説

A. ギデンズ (Anthony Giddens) が『第三の道』のなかで示していた着想に対しては、若手研究者の間で関心が高い。彼らは、保守的な一極集中政策、または急進的な政策を警戒し、限定的な国家介入及び限定的な市場規制の組み合わせを望ましいと考えているようである。²⁰⁾そして、社会福祉における国家、社会、個人の責任のバランス、そし

¹⁴⁾ 鄭功成「2049年中国将進入福祉社会」, 2010年03月03日財經国家週刊 <https://news.qq.com/a/20100303/002355.htm>

¹⁵⁾ 2012-11-20 鄭功成「将人民引領到中国特色的社会主义福祉社会」『光明日報』2012年11月20日。

¹⁶⁾ 楊立雄（人民大学社会保障研究センター教授）「福祉国家：認識誤区」『広東社会科学』2018年4期。

¹⁷⁾ 蔡昉, 元中国社会科学院副院長; 中国社会科学院国家高層シンクタンク首席専門家; 中国中央銀行貨幣政策委員会委員, 中国人民代表大会委員。

¹⁸⁾ 蔡昉「当前發展階段的一個重要任務是中国特色的福祉国家建設」(中新社) 騰訊網 <https://xw.qq.com/cmsid/20210724A053L300>

¹⁹⁾ 蔡昉:「建設福祉国家, 防止未富先滞」『広観経済知庫』2021.7.26 http://www.yidianzixun.com/article/0W5k0S4y?s=op398&appid=s3rd_op398

て社会福祉の水準と経済発展の水準のバランスを均衡的に取ることが、社会保障政策の基本的な命題であると指摘する。「第三の道」の福祉思想は、欧米諸国の社会福祉制度の改革に重要な影響を及ぼしており、中国においても参考に値する。²¹⁾

社会的投資政策が重要と主張する学者が、市場化を推進する新自由主義的福祉国家改革への批判を前提に、福祉国家に関する議論及び権利意識や再分配パラダイムの概念を超えて、社会的公正と成長効率の調整・均衡が今後の国家の中心的な課題となっている。国家を中心とする生活保障の機能が弱体化したことに代わって、政府部門や営利部門、非営利部門、インフォーマル部門それぞれに生活保障にかかわる機能・役割の見直しを模索しなければならない。他国の社会的投資政策は、中国の社会保障制度の改革に参考を与えるものである。²²⁾

以上の問題提起は、いずれにしても「多層次社会保障」政策の限界を見極め、代替案・修正案として取り上げた提案と思われる。

Ⅱ 社会保障改革の実践とその特徴

社会保障制度政策の策定過程及び理論背景の分析より、分かったように中国の社会保障は、諸外国の制度政策を積極的に学習・選択し、制度政策の骨組みは急速な変貌を遂げた。ただし、社会保障における国家の介入度合いや介入手法としては、中国特色の側面が現れている。以下に国家介入の視点で社会保障改革の実践を、国家責任の後退期、国家責任の回復期、国家ガバナンスの強化期に分けて、その改革の経緯及び特徴を検討する。

1 社会主義の労働保険から市場化改革へ：

国家責任の後退期 1993～2008

(1) 社会保障の民営化改革

上述したように1993年11月に採択された歴史的な「社会主義市場経済体制の確立に関する若干問題の決定」の中、「多層次社会保障システムの確立」という構想が明示された。本格的な社会保障改革は、この時期から序幕が開かれた。

1990年代に入ってから市場経済の改革開放は、経済のグローバル化や産業構造の変化への適応を迫られ、改革のテンポが一層加速された。その結果、大量の失業者が国有企業から放出され、貧困問題は深刻な社会問題となった。被用者を主な対象とした従来の労働者保障制度は、市場経済改革にもたらされた広汎な社会問題に対応できず、社会保障制度への転換が求められた。この時期の改革は主に二つの目標を目指した。社会主義計画経済に対応した労働者保険制度は、基本的に公費負担で加入者に保険料が課さず、無拠出制だった。そして、住宅、医療、教育などの福祉サービスは、基本的に公費で賄って無料だった。当時の改革は、保険料の無拠出から政府、企業、個人の共同拠出に転換することであり、これが一つ目の目標であった。二つ目には、年金、医療の給付を公費負担から公費・企業・個人の三者負担へ、福祉サービスの供給も公的部門から市場化、民営化へ移行することであった。1997年に「都市職工基本年金保険」、1998年に「都市職工基本医療保険」が創設された。次に、失業者の当面の生活を支えるべく1999年に「失業保険」制度が、創設された。なお、失業状態にある長期失業者等を受け止めるべく、同じ年に「都市住民最低生活保障」（以下、公的扶助）制度が新たに作られた。社会保険制度及び公的扶助制度の創設によって都市に限定されたものではあったが、最後の砦である公的扶助制度及び予測できない生活上のリスクに備えるための公的年金制度が成立できた。²³⁾これらの改革に

²⁰⁾ 汪華「超越左与右，吉登斯第三条道路机器社会投资思想论略」《理论月刊》2012年第3期。

²¹⁾ 丁建定・裴默涵「第三条道路福利思想主張的發展」《社会保障研究》2020年6期。

²²⁾ 张思齐「社会投资理论国外文献综述」『労働保障研究第三回会議論文集』2019年12月13日 <https://xueshu.baidu.com/usercenter/paper/show?paperid=1q5e0gf0cm7k0jg073770m10jp328843>

よって、国家は従来のすべて公費負担の重荷から解放された。ただし、制度移行によって創設された新しい社会保険制度は、農村戸籍をもつ者たちが従来のままで排除されていた。

市場経済の農村地域の浸透によって病気が貧困の最大の要因となっていた農民にとって医療問題は深刻であった。農村地域の貧困問題に対応するため、2003年以後、農村住民の医療衛生問題に対応する新型農村合作医療制度が確立され、農村住民を対象とした最低生活保障（公的扶助）制度も2007年に全国で実施された。また、農民らの年金に関しても新型農村年金保険制度が2009年あたりから導入され始めた。膨大な農村人口を抱える中国は、農民を対象とした社会保障制度の骨格がこの時期になって創設された。

（2）市場化改革期における特徴

この時期の改革では、いくつかの特徴が見られた。

第1に、市場化、民営化の推進により、国家責任が大きく後退したことである。創設された年金保険と医療保険は、従前の完全賦課方式（DB型）から、社会プール基金による賦課方式と個人口座による積立方式（DC型）の併用方式に転換した。個人口座制度の導入は、自己責任、自助努力の対応策だった。

第2に、年金と医療保険の収支運用責任を各省・自治区・直轄市・県の地方政府に転嫁し、中央政府の財政責任を大幅に縮小させた。医療福祉サービスの供給は、従来の公立体制から民営化へ転換した。このような社会保障の市場化、民営化が行き過ぎたことにより、所得格差の拡大問題が深刻になりつつあった。

第3に、この時期の社会保障は、貧困対策の一環として「最低限度の保障」に限られて、給付水準が極めて低い段階に留まっていた。その対策の不十分により、貧困問題の長期化、慢性化が広範囲に蔓延していた。

2 「最低限度の保障」から「適度な普惠型保障」へ：国家責任の回復期 2009年～2018年

（1）「適度な普惠型」政策への転換理由

2008年に世界的な金融危機に見舞われて、先進諸国においては、失業や貧困の増大に対応して、福祉の受給者や貧困層を就労へと方向づけていくことが目指されるとともに、福祉や医療、教育にたいする財政支出はある程度に増額された。多くの国は、急進新自由主義の「小さな政府」の政策を反省し、国家が積極的に社会問題に対処する責任を認め、経済成長と歩調を合わせた公共支出の拡大を容認していた。

この時期の中国では、世界的な経済危機の中で経済成長を続けてきた。2011年に中国の名目GDPは、日本を上回り、世界2位となり、先進諸国を代表とする福祉国家が抱えている財政の圧迫危機と異なる風景であった。しかし、中国が抱えている深刻な問題は、持続的な経済成長を達成したものの、住民の生活水準に大きな変化が見られず、貧富の格差がますます広がっていったことである。中国社会科学院に公表されたジニ係数の推移によれば、1994年頃に、ジニ係数は初めて警戒線の0.40を越え、社会全体に警鐘を鳴らした経緯があった。その後、一時的低下させたが、まもなく再び上昇し、2010年の時点にすでに0.53を越えた。この十数年の間に所得格差がここまで広がったのはなぜか。原因の一つは、社会保障政策の歪みから、格差の是正ではなく拡大を促していたと社会に認識された。

2008年頃より、国際社会の動向を参考しながら、胡錦濤政権は「和谐社会」の構築という政策理念を打ち出して、社会保障政策を所得再分配に重点を置く、年金や医療保険制度を無年金、無保険の人々までに普及する中国版の皆年金・皆保険制度を立ち上げた。それと同時に社会保険対象者の拡大、給付水準の引き上げ、財政支出の増加における国家責任が明確になった。これらの変化は、1960年代の日本の高度経済成長期における「皆年金・皆保険」を思い出させるような出来事で

²³⁾ 田多英範「序章」『ポスト改革期の中国社会保障はどうなるのか』沈潔・澤田ゆかり編著『ポスト改革期の中国社会保障はどうなるのか』2015年ミネルヴァ書房。

ある。²⁴⁾

(2) 国家責任の回復の成果

2008年末には、中国の社会保険各制度の基本法となる「社会保険法」の草案が公開され、2010年10月に「社会保険法」は成立・公布された（2011年7月1日施行）。これまでは社会保険制度に共通する基本法がなく、同法は初めて確立された社会保障の法律であった。同法は、住民が国ならびに社会から生活支援を受ける権利を保障すべきことが初めて明記された。一方で、基本年金、基本医療、労災、失業、出産といった5つの社会保険に関する加入対象、加入手続、保険料負担、保険待遇、加入義務などを規定している。そのほか、社会保険制度が戸籍及び職業によって都市部と農村部の対応を異にすることも法律上で容認することを明らかにした。これは、「多層次社会保障」政策と呼応するためだった。

この時期の改革は、これまでの社会保障で排除された農民、農民工、自営業者らを社会保険制度内でカバーすることにより、都市部と農村部の住民基本保険制度（地域型保険とする）を一元化させることを重点に置いた。医療保険制度の普及に関して、2007年に、「都市住民基本医療保険」制度が創設された。医療保険にカバーされなかった小学校から大学までの学生と16歳以下の児童、そのほかの都市従業員基本医療保険制度に加入していない非被用者が対象であった。2016年以後、都市の非被用者「都市住民基本医療保険」と「新型農村合作医療保険」（2003年創設）を統合し、新たに「都市・農村住民基本医療保険」を創設した。

年金保険制度の拡大に関して、2009年に「新型農村社会養老保険の試行に関する指導意見」、2011年に「都市住民養老保険の試行に関する指導意見」という施策に従って、一部の地域で試験事業が実施し、年金制度に排除された農村及び都市の非被用者のための年金制度のひな形を作り出した。2014年に国務院が公布した「統一した都市・農村住民基本養老保険制度の構築に関する意見」

表5 年金加入者推移（万人）

年別	職工基本年金加入者数	城郷住民基本年金加入者数	合計加入者数
2010年	19,402.3	7,414.2	35,984.1
2011年	21,565.0	24,025.7	61,573.7
2012年	22,981.1	34,987.3	78,796.3
2013年	24,177.0	35,982.1	81,968.1
2014年	25,531.0	35,794.5	84,231.9
2015年	26,219.0	35,672.0	85,833.0
2016年	27,826.0	35,577.0	88,777.0
2017年	29,268.0	35,657.0	91,549.0

出所：何文炯「改革開放40年：中国養老保険回顧と展望」『教育と研究』2018年11期 人力資源と社会保障事業発展統計公報 2010年～2017年。

に基づいて、都市と農村の両制度を統廃合し、「都市・農村住民基本年金」制度を新設した。都市部の16歳以上（除く学生）の住民（都市または農村戸籍）の非被用者は、都市住民か農村住民にかかわらず、同等の条件で同じ年金制度の枠組みの中で対応することができた。無保険、無年金の非被用者を対象とした両制度は、保険料の設定と財政拠出方式を同様に設定したため、都市と農村における受益と負担の格差がある程度緩和された。

社会保険加入者の拡大戦略改革の実施により、達成された成果は以下の通り（表5）である。2010年には、会社員・公務員が主な対象とする職工基本年金の加入者は19,402.3万人に対して、2017年に29,268.0万人にのぼった。非被用者を主な対象とした「都市・農村住民基本年金」の増加が激しい。2010年の加入者はわずか7,414.2万人、2012年に飛躍的に34,987.3万人を超え、2013年にピークの35,982.1万人を突破した。4年間という短い期間の中で2億8千万あまりの加入者が増えたことが、政治的な動員が背景にあることが否定できない。2017年まで年金給付受給者を加えて、合計加入者数は91,549.0となる。

2011年より非被用者を対象とする年金、医療保険制度の普及に従って、社会保障の支出は増加していく傾向であった。（表6）中国の社会保障費の規模は拡大を続け、2008年に1兆8922億元に、加入者が増加しつつあった時期の2015年には、7兆

²⁴⁾ 于洋「ポスト改革期」の社会保障行財政」沈潔・澤田ゆかり編著『ポスト改革期の中国社会保障はどうなるか』2015年ミネルヴァ書房。

表6 社会保障支出状況 (2008～2015年)²⁵⁾

年	社会保障支出 (億元)	社会保障支出 対GDP比(%)	一人あたり 社会保障支出 (元)	社会保障支出 に占める公費 支出の割合(%)
2008	18922.3	5.9	1428.5	41.4
2009	23651.1	6.8	1776.6	42.3
2010	28737.9	7.0	2148.3	43.6
2011	36271.2	7.4	2698.5	46.6
2012	43295.2	8.0	3205.4	45.5
2013	56174.8	9.4	4138.5	40.5
2014	64388.8	10.0	4719.7	39.0
2015	78735.1	11.5	5742.0	37.9

注：2017年価額で計算；2008年データに住宅補助が含まれず；
2008年—2009年データに障がい者事業費が含まず、2008-2012
年データに住宅基金の支出が含まず。

出典：国家統計局社会支出統計指標及び可能性研究課題組「我が
国とOECD社会保障支出の比較分析」2017.09。

8735億元となり、2014年に比べて名目上で22.3%の増加が見られる。社会保障費の対GDP比は2008年の5.9%から2015年の11.5%と着実に増加し、一人当たりの社会保障費は増加を続け、2015年には5742人民元に達し、2008年に比べ名目上で21.7%増となる。²⁶⁾一方、都市・農村住民の基本医療保険及び基本年金保険の財源負担に関して、2009年から公費負担が始まり、社会保障支出に占める公費支出の割合は、非被用者に対応する新制度が開始時期の2011年に46.6%を超えるようになり、その後も高い水準に留まっている。2017年時点での中央・地方政府から公費負担の内容を種別で見ると、年金制度向けの公費負担は、およそ全体の約6割を占めており、医療保険に向けての公費負担は、非被用者に対して全体の約4割を占めて、都市部の被用者には1.6%であった。²⁷⁾

(3) 社会福祉サービスの供給について

1990年代以後、福祉サービスは、市場化に委ねられ、有料化の供給が先行していた。2010年以後、公的な介護サービス供給の可能性が検討され

はじめ、2016年より政府主導の介護保険制度のテスト事業は15都市で始まった。

「介護保険試行制度の拡充に関する指導意見」²⁸⁾によると、テスト事業の資金調達に関して、手を挙げた地方政府に一任し、制度の自主運営、制度の自主設計という原則で進めることが求められている。資金調達については、15都市の運用状況から見れば、ほとんど医療保険基金を主な財源として、その上、個人負担及び地方政府の財政補填により進められている。当初2020年末の全国導入の見通しだが、財政的な問題で見送られ、2025年まで先延ばしとなった。財政的な問題とは、介護保険の財政負担に対して、中央政府が主要な責任を負う約束がしないことに生じた難航と思われる。将来的には、多層次介護保険制度を独立した社会保険として制度化される見通しである。

そのほか、2007年から一部の都市で自主的に在宅高齢者介護手当の給付制度を実施した。2014年に財政部、民政部など連名で「関与建立経済困難の高齢、失能老人老年人補貼制度的通知」を发出し、貧困高齢者を対象とした国レベルの高齢者介護手当制度を創設した。ただし、具体的な給付内容や給付水準に関しては、各省の地方政府に任されているため、給付内容は省により異なる。

(4) 国家責任の回復期

市場改革期と比べて、この時期には以下の特徴が見られた。

その1に、経済成長期の勢いを乗せて、社会保障関連費用の総額が急増していることが挙げられる。これは、経済成長期によりもたらされた所得格差などの社会的不公平を公費負担の増大で是正することが社会全体にも求められ、社会保障がそれに応えるよう展開したのである。その政策志向は「救貧」から「防貧」へ、「最低限度の保障」

²⁵⁾ 国家統計局「我が国とOECDの社会保障支出の比較分析」「社会支出統計指標及び実現可能性研究プロジェクト報告書2017.09。

²⁶⁾ 同上。

²⁷⁾ 片山ゆき「中国2025年問題」人口、財政、社会保障関係費の三重苦ニッセイ基礎研究所基礎研レポート③⑥。

²⁸⁾ 2016年に人力資源社会保障部より「介護保険制度試行に関する指導意見」、2020年に国家医療保障局より「介護保険制度試行拡大に関する指導意見」を発行した。

から「適度な普惠型」保障へ移行することができた。

その2に、市場化改革期では生活困窮対策が中心であったと言え、この時期は社会保険方式を中核として発展を遂げた。非被用者をカバーする地域型の都市・農村住民の年金保険及び医療保険制度が普及され、すでに確立された被用者の職域保険体制を加えることにより、中国版「皆年金・皆保険」の実現が可能になった。ただし、数の量的拡大は必ずしも質を伴うものではなかった。例えば、地域型の年金保険と医療保険制度は強制ではなく、任意参加であり、給付も安定した生活を保障する水準までほど遠い。地域型保険は、雇主負担が得にくいなど、保険料の調達は容易でなく、公費への依存度が高いことも今後の課題である。

その3に、市場化改革期に社会保障財政負担における国家責任が大幅に後退したことに對して、この時期には国家責任に回復する傾向が見られた。しかし、条件付きの国家責任であり、介護保険のテスト事業の展開に現れたような国家責任が曖昧にされた問題は、現れる可能性があると思われる。

3 社会保障の質の向上：国家ガバナンス革新期 2018年～現在

社会保障は中国の現代社会にとってすでに不可欠な危機管理システムとなっている。これに代わりうるシステムが見出されない限り、今後も量的、質的の両面において新たな観点から検討を加えられながら、その機能を高めていくと考えられる。²⁹⁾市場化改革以来、社会保障は、常に新しい制度政策を作り続けてきたが、制度の分立化や低効率の問題が、この時期になって浮き彫りとなった。既存制度の改善と最適化は、この時期に行った社会保障のガバナンス改革の主な目的であった。

社会保障領域のガバナンス改革は、2014年頃より問題提起されはじめ、2018年に入ってから改革が本格化された。これまで地方政府や各官庁に

よって作り出した制度政策を、中央レベルに統合する動きが注目される。改革の手法は、「頂層設計」(グッドデザイン)だった。「頂層設計」とは、従来に各地方政府および各部門に委ねていた政策策定の権限を中央政府に引き渡し、上層部により統括的に策定する意味を持つ政治的な概念である。社会保障領域では、いままで積み上がった既存制度の不備などを改善しつつ、系統的、統一的に再構築することとなる。

(1) 中央調整基金制度の創設

2018年6月に中央調整基金制度の設立が実現された。³⁰⁾中央調整基金制度の創設の趣旨は、改革初期に、年金保険や医療保険の基金運営と管理は、業種毎の運用で省の下位レベルでの市や県政府に権限を与えた。その後、各市や県の管理により、保険料率や給付水準等の地域差異が多いこと、年金情報の管理も不祥事が多発したことなどに鑑み、省レベルまでに統一が図られてきた。しかし、広東省や浙江省等の沿海地域と上海や北京の大都市では、若年労働者が多く、年金給付者が少ないため、年金基金の余剰金が高い水準に維持されている。貧困地域の青海省やチベットは、中央財政への依存度が高くなっている。従来の国有企業の本拠地では、年金加入者が少なく、年金給付者が多いため、年金基金が枯渇状態に陥り、年金給付の支払が出来なくなっている地域が出てきた。省レベルの取り組みだけでは、地域間の格差など諸問題の解決が難しく、全国レベルでの調整を行う必要性が出てきた。

中央調整基金の主な対象は、職域保険の「職工基本年金保険」のみであった。具体的な調整方法は、各省の年金基金から、年金加入者数や従業員平均賃金等を元に算出された上納金を徴収し、中央調整基金より各省の定年退職人数等に基づき、各省の年金財政状況に応じて再配分する。算出方式は、各省の従業員の平均賃金の90%と在職して保険を加入すべき人数に基づいた交付額を計算する基数として、交付比率が3%から開始し、段階的

²⁹⁾ 泉谷周三郎、姜泰権「福祉国家論における日本社会保障」59p横浜国立大学人文紀要 p59, 1991-10。

³⁰⁾ 2018年6月に国務院は、『企業従業員の基本年金保険基金の中央調整制度の構築に関する通知』を発表。

に引き上げる方法を取っている。

また、年金基金の枯渇状態を緩和するため、国務院は2017年11月に「一部国有資産の社会保障基金への繰入実施案」を発表し、中央と地方の国有大中型企業を主な対象として、繰入比率を企業の国有株式の10%にすることを明らかにした。

社会保障ガバナンスの革新を通して中央主体の調達体制が確立された。これは、各地域からの基金の徴収・配分、管理および財政補助などを統一に規定できることにより、給付水準の地域差を緩和させることや持続的な年金制度の効率的な運用を期待している。しかし、地方政府の年金基金に対する調達権限は、中央政府の強権を抑制する意義を持つ観点から見れば、今回の改革によって地方政府のその権限が大いに弱められた。

(2) 国家医療保障局の新設

2018年7月に社会保障行政改革の一環として、国家医療保障局が新設された。これまで分散していた人力資源・社会保障部に所管する都市部従業員及び住民の基本医療保険と生育保険、衛生・計画生育委員会が所管する新型農村合作医療、民政部の医療救助、国家発展改革委員会の薬品と医療サービス価格管理の業務は、国家医療保障局に集約されることになった。国家医療保障局の新設は、欧州諸国の医療制度改革に学び、医療費抑制政策としては、従来よりも強い国家の統制の下で、医療給付の良質性や効率性に踏み込んだ給付のコントロールを狙う目的に基づいているようだ。

2019年から国家医療保障局の下で、分立されている都市・農村住民基本医療保険制度の統合作業が進められた。都市と農村の制度が分立しているため、都市と農村の間で往復している出稼ぎ農民工は、制度から抜け落ちたことが多発しており、今回の統合により事前に防ぐことが可能となる。また、都市への出稼ぎ農民工や流動人口の他地域受診や転院などの問題が解決される見通しで、医

療給付の効率性や公平性における効果も期待できる。

(3) 「医療保障基金使用監督管理条例」の実施

2020年までに医療保険加入者数は13億6,100万人に達し、加入率は95%以上で安定的に推移している。そのうち、非被用者の「都市・農村住民基本医療保険」の加入者は10億1700万人に上り、全体加入者の74.69%を占めている。また、成人、小中学生、大学生、年金受給者など、いくつかのグループに分けて、それぞれ保険料率や適用範囲が異なる。³¹⁾この複雑な医療保険仕組み及び多様な医療供給機関に対する不正行為予防及び事後の処罰制度は、不完全のため、医療保険金の不正受給などが多発している。2018年から2020年にかけて86万件の不正受給行為が摘発されて、ここから348億7500万元の不正受給保険金が回収したことが報道された。³²⁾

こうした医療保険金の不正受給を是非するため、2021年2月に国務院が「医療保障基金使用監督管理条例」を発令、5月に実施した。その中で、中央政府は医療保障基金の運用監督、違法行為に対する監督を強化し、効率を高めており、医療保障における国民の正当な權益を保護するために法的根拠を提供するものと評価できる。また、医療保険財政の使途の監督・管理のための制度政策を構築し、法律違反に対する処罰を強化するなどを明らかにした。

(4) ガバナンスの革新期の特徴

ガバナンスの革新は現在進行中の状態であり、これからも続いていくと予想され、社会保障の効率が確実に上がっていくものと思われる。現段階の進行状況から見えた特徴とえば、まず、「頂層設計」政策のプロセスを通じて、社会保障資源の再分配の権限が急速に中央に集中されたことが挙げられる。市場化改革期では、民間や市・県レベルの地方政府に一定の権限を与えたが、現在で

³¹⁾ 「医療保障発展国家統計公報」によると。

³²⁾ 公安要闻 发布时间: 2021-10-08公安部通报会同国家医保局, 国家卫健委联合部署开展依法打击欺诈骗保专项整治行动的工作举措和成效等情况 https://app.mps.gov.cn/searchweb/search_new.jsp

は、その資源再分配の権限を中央が取り戻しつつある。社会主義時代に活かした計画経済の利点を生かしていく動きがあるように見える。そして、市場化改革以来、社会保障は常に新しい制度政策を作りだして、模索を続けてきた。一方で作り出した制度政策に整合性が欠けており、その制度政策の分立化や流動化によりもたらされた低効率の問題が深刻となってきた。ガバナンスの革新は、既存制度の改善と最適化にし、量的な拡大とともに、質的なレベルを高めて安定的な制度政策を確立しようという考えが明確になった。最後に、少子高齢化の急速な展開による社会保障関係給付の増加に、自助努力的な政策は、一層、推し進められる懸念がある。

今後の展望

以上の考察を踏まえて、今後の社会保障の在り方を少し展望していきたい。

まずは、「多層次社会保障」の行方は、どのように変わっていくか。既に述べたように、政府版の「多層次社会保障」政策は、福祉国家の危機やソビエト連邦の崩壊及びサッチャリズムの思潮が同時に進行する激動時代の下で、発案したものであった。当時の中国を含め、多くの後進国が経済グローバル化したシステムへの統合を深める段階で、国民貯蓄の不足と年金基金の欠如という改革のジレンマに直面し、経済投資のための資金捻出ということが優先課題となった。また、世界銀行や国際通貨基金（IMF）の指導の下で、「多層次社会保障」政策に新自由主義的要素を取り込んだことになった。このような経緯を持っていた「多層次社会保障」政策では、その時代の痕跡が政策思想の深層にまだ生きていることが否認できない。ただし、その後の改革を経て、多層次という枠組自体は、崩れなかったが、その制度政策の中身が成熟し、大きく変貌した。今後も社会保障の財源における公費負担の拡大と充実が実現できるような変化が期待したい。

また、中国版の皆年金・皆保険という社会保障拡大時期では、日本を中心とした東アジアキャッ

チ・アップモデルは、中国に大きな影響を与えたと思われる。政府は、経済高度成長期の勢いに乗って、社会保障財政の導入を急速に拡大し、今まで年金や医療保険に無縁だった住民に基本的な社会保障を与えた。国家財政がこれを支えることが可能になった。その時期に得た経験は、政府に自信と実力をつけたため、それを社会保障ガバナンス革新につながっていたと思われる。現在に進行しているガバナンス革新は、恐らく二つの目標を目指していると思われる。その1に、社会保障のガバナンス革新を通じて、国家と市場の新たな均衡点を探ることである。これまで社会保障に関して、年金・医療の財政負担及び管理運用が市、県レベル政府責任に委ねて、また、「個人口座」を設けて、公的年金の私有化を試し、医療福祉の公共サービスが民営化の路線を取った。この時期に行ったガバナンス革新は、社会保障の市場化に頼り過ぎたところを見直し、国家が資源の再分配や所得再分配の権限を強化することで、市場と国家の新たな均衡的な関係を再建する意図がある。その2に、国家と社会の新たな均衡点を探ることである。現段階の中国社会保障は、経済の統制、社会の統合にとってすでに不可欠な危機管理システムとなっている。特に人口の流動化、福祉ニーズの多様化に対応することに当たって、社会の統合をはかる社会保障の量的、質的の両面のガバナンス革新が求められている。言い換えれば、社会保障の量的、質的高めることは、国家権威を高めていくための不可欠な要件になったのである。今後も社会保障の機能を高めていく模索が続いていくと思われる。

最後に、中国の社会保障は、何をモデルにし、どの方向に向かって進めていくのかに対して述べていく。中国の社会保障改革は、世界諸国の社会保障改革の影響を多分に受けており、国際的な流れの一部として展開されてきた。つまり、対外にオープンしている。また、その社会保障は、中国全土を対象とした制度になりつつあり、権利として体系化された福祉サービスの利用も展開しつつある。社会保険は広く国民をカバーするものの、公費による保障や給付については、給付水準がま

だ低い段階であるが、一定程度の保障もできている。一方、多様な福祉ニーズに対応するために社会福祉供給体制などについては、市場原理・非営利組織との協働や、私的保障といった多層的な構造を取っている。つまり、市場や非営利組織、個人による自助を積極的に取り込むことで、制度を持続可能なものとし、給付の十分性を確保しているように努力している。これは、諸国の社会保障が向かっている方向性に基本的に合致している。今後も中国は多くの国が目指している社会保障の①生活安定・向上機能、②所得再分配機能、③経済安定機能を徐々に向上し、国家責任を基本において、社会全体でのセーフティネットを成熟していくしか道がないと思われる。

学者らによって提示された代替案である中国特色的な福祉国家の実現も不可能ではない。ただし、13億の人口を抱え、また歴史的に形成された地域間の格差が大きいという課題を抱えているため、目標の達成に時間がかかるであろう。2035年までや2049年までに特色のある福祉社会や福祉国家のひな形を完成したいというビジョンを挙げている。³³⁾恐らく、その段階に「多層次社会保障」の骨組が維持できるにしても、その表情は表も裏も変わるだろう。

言うまでもなく、福祉社会や福祉国家の道を目指すとなれば、さまざまな課題がクリアしなければ

ならない。まず、福祉民主政治の改善という課題である。社会保障政策の策定における市民の参加、住民による下からの異議申し立てのプロセスが極めて不十分、不透明という問題が大きい、社会保障における法制化や民主化の改革は急務である。また、社会保障の資源再分配領域において、国家の強い介入により分配の権限は政府側に集中され、市場、非営利組織、インフォーマル組織の活力阻害などの問題が生じている。規制の健全化、プロセスの民主化によって、市場や民間の活力を高めることが基本にすべきである。

参考文献

- 武川正吾著『社会政策のなかの現代—福祉国家と福祉社会』東京大学出版会 1999年。
 田多英範 編著『世界はなぜ社会保障制度を創ったのか：主要9カ国の比較研究』ミネルヴァ書房 2014。
 沈潔 著『中国の社会福祉改革は何を目指そうとしているのか：社会主義と資本主義の調和』ミネルヴァ書房2014年。
 中国語文献
 鄭功成・wolfgang scholz 編著『全球社会保障与經濟發展關係：回顧与展望』中国労働社会保障出版社2019年。
 何文炯「基于共同富裕的社会保障結構優化」『中国社会保障研究』2021年1。

(SHEN・Jie)

³³⁾ 鄭功成「2049年中国将進入福祉社会」, 2010年03月03日財經国家週刊; 蔡昉:「建設福祉国家, 防止未富先滞」『広観經濟知庫』2021.7.26。

Prospects for China's Social Security in the Future ~The Multi-tiered Social Security System

SHEN Jie*

Abstract

Focusing on the policy of “a multi-layer social security system” * proposed by the Chinese government, this paper analyses the process of policy formation and the factors behind the policy choices, and reveals a consistent neoliberal policy orientation in it. On the other hand, we will examine the discourse on the “welfare society theory” and “welfare state theory” with Chinese characteristics, which are alternatives to the “multi-layer social security system”, and refer to the possibility of the development of this policy context. It also analyzes the characteristics and challenges of the social security system by dividing the practice of social security reform into a period of regression of state responsibility, a period of return to state responsibility and a period of innovation in state governance. Finally, the future development of China's social security system will be discussed.

Keywords : China Social Security, Multi-level Social Security, National Governance, Chinese Characteristics
Welfare State

* Professor, Department of Social Welfare, Japan Women's University