

中国における高齢化問題と社会保障

王 偉

要 約

中国では「晩婚」・「少産」を中心とする人口抑制政策などにより、人口の高齢化がものすごいスピードで進行している。中国は2000年に高齢化社会に、21世紀半ばには超高齢化社会になると予測されている。

中国では昔から家族による老人扶養の伝統的習慣があり、今でも老親を扶養する意識が強く、親と子供との同居率が高い。一方、伝統的扶養形式と意識には変化がみられ、国や社会への期待も増大している。

高齢化社会の到来に向けて、中国は高齢者保障制度の確立をはじめ、社会保障制度の整備を急いでいる。現行の社会保障制度は計画経済管理体制の下で作られたものであり、市場経済体制に対応できなく、多くの問題を抱えている。とくに、国や企業に過大な負担がかかる一方、社会性・公平性を欠き、都市と農村、国有・集団所有・私営企業などの間では不平等を引き起こしている。

中国は社会保障制度を経済社会の安定的発展を図る重要なポイントとしてとらえ、権利と義務・普遍と平等などの原則の下で、その改革を試みている。その改革の方向としては、社会保障枠組の拡大、国・企業・個人の三者負担による養老保険（年金）制度の確立などが上げられる。それを達成するためには、法的整備や人々の意識の変革が急務であろう。

はじめに

近年来、中国では社会保障制度の整備と強化が人々の関心を呼び、1992年に行われた中国共産党第14回全国代表大会において、社会保障制度の成立は今後の主な任務の一つとして訴えられた。それは、中国の市場経済に向けての一連の改革の一環であることは間違いないが、その背景として進展する高齢化への対応が急務となったことは否定できない。本稿は、中国における高齢化とそれをめぐる家族や社会保障の現状と問題点および今後の展開などについて考察したい。

一 中国における高齢化の動向と特色

国連の基準では、65才以上の人口が全人口の7%以上を占める社会を高齢化社会と規定されている。日本は70年代の初頭に高齢化社会となっているが、厳密に言って、中国はまだ高齢化社会ではない。1990年に行われた第4回人口センサスでは65才以上人口の比率は5.6%であった。しかし、中国がものすごいスピードで高齢化社会に仲間入りしようとしていることは事実である。

周知のように、高齢化の発生要因としては、出生率・死亡率の低下と寿命の伸びがよく上げられる。中国の場合もその例外ではない。死亡率は1949年に1,000人あたり20.0から90年に6.67へと三分の一以下に低下し、平均寿命も90年現在建国当初の40.8才から70.9才へと30年も伸びた。しかし、中国においてはとくに人口政策による出生率の低下は大きく作用しているように思われる。

新中国成立後、人口政策において紆余曲折を経ながら、70年代以後「晚婚」・「少産」を中心とする人口抑制政策を取っており、とくに1979年より実施された「一人っ子政策」(一組の夫婦に一人の子供)は人口抑制に大いに寄与している。普通出生率は1950年の37.00‰から1991年の19.68‰へと低下し、合計特殊出生率は1950年の5.5人から1990年の2.3人前後までに減った。

中国は発展途上国であり、世界で最も人口の多い国でもある。経済の繁栄

を図るために、当面において人口増加抑制政策が堅持されるであろう。しかし、その政策の下で、人口の増加が抑えられた一方、人口年齢構造の変化ももたらされた。70年代以後、中国の人口年齢構造は「青年型」(総人口に占める65才人口が5%以下)から「壮年型」(同5%以上7%未満)へ移行し始め、80年代には「壮年型」に入っている。予測によれば、今世紀末、21世紀初頭には「老年型」に突入するといわれる。つまり、高齢化社会の到来である。

表1 中国における人口年齢構造の変化

年次	年齢別割合 (%)		
	0-14才	15-64才	65才以上
1953	36.3	59.3	4.4
1964	40.7	55.7	3.6
1982	33.6	61.5	4.9
1990	27.7	66.7	5.6
2000	26.5	66.5	7.0
2025	18.5	68.7	12.8

出典：中国国家統計局編『中国1990年人口センサス10%抽出資料』中国統計出版社 1991年

United Nations, World Population Prospects 1990, New York, 1991

中国国家統計局の予測と分析では、中国の人口高齢化は三段階をたどることになる。

第一段階（1985—2000年）：高齢化社会への移行段階であり、高齢者人口の比率が1.92%上昇し、7%以上に達する。

第二段階（2000—2020年）：高齢化進行段階であり、高齢者人口の比率が4.47%上昇し、人口の高齢化が急速に進む。

第三段階（2020—2040年）：高齢化のピーク段階であり、高齢者人口比率が8.9%上昇し、高齢者人口は膨大な数になる。

表2 65才以上人口の動向予測

年次	65才以上人口	
	人数(万人)	比率(%)
1985	5565	5.30
1990	6590	5.90
2000	9039	7.22
2010	1104	8.38
2020	16144	11.69
2030	21706	15.56
2040	27995	20.60

出典：中国国家計画生育委員会編『中国人口国情』中国人口出版社 1990年

人口の高齢化は社会発展のプロセスにおいて普遍的に起こる現象だと言われる。しかし、中国において進展しつつある人口高齢化は、他の国と較べて幾つかの特徴がある。

1. 老年人口の規模が大きい。中国の老年人口は、比率がそれほど高くないが、基数が大きいため、規模が大きく、今後の増加も著しいと思われる。1990年に行われた人口センサスと国連の推計によれば、65才以上人口は1982年に4,927万人、1990年に6,319万人、2000年に9,168万人、2025年に19,700万人と見込まれている。中国のこの膨大な老年人口は終始一貫して世界ランキング第一位を占め、2025年には世界老年人口の4分の1に上昇すると予測される。

2. 高齢化の速度が速い。一般的に総人口に占める老年人口の比率は5%から7%に上昇するのに50年～100年かかると観察される。しかし、中国の場合、4.9%であった1982年から7%に達すると予測される2000年までわずか18年しか要しない。そして、中国の老年人口比率は、2000年に高齢化開始水準の7%に達した後、2025年に12.8%，2030年には14%へと急上昇する。つまり、30年で老年人口比率が倍増することになる。この速度は先進諸国と比

べても速いものである。老人人口比率が倍増するのにフランスが115年、スウェーデンが85年と長期間がかかっているのに対し、中国は日本の25年に次いで短期間である。

3. 都市部と農村部では老人人口比率の格差が著しい。日本の人口高齢化が農村地域より始まったのに対し、中国の場合は独自の人口政策（農村から都市への人口移動の制限と都市部でよりスムーズに実施されている出生抑制政策）により、都市部は農村部より先に高齢化が進行している。上述のように90年の人口センサスでは中国全体の老人人口比率は5.6%であり、まだ国連の人口高齢化開始基準の7%に達していないが、しかし、地域ごとにみると、バランスのとれたものではなく、地域間の格差がかなり大きい。上海の9.2%をトップとして、江蘇省・浙江省の6.8%，北京市の6.4%，天津市の6.5%と大都市と経済発展地域では老人人口比率が高くなっている。また、山東省(6.2%)・広東省(6.0%)・河北(5.8%)・河南省(5.8%)などの地域も全国平均指数を上回っている。もう一方、青海省・寧夏回族自治区・新疆ウイグル自治区など少数民族が多く、経済的に遅れている地域では老人人口比率が4%以下であり、とくに、青海省は3.1%である。地域間の格差がいかに大きいかがわかる。

以上のような特色をもつ中国の人口高齢化の進行によって、さまざまな問題がもたらされるのがいうまでもなく、中国はその対応を迫られている。

二 高齢者の生活状況

(一) 高齢者の収入状況

中国では60才定年制度が実施されているため、高齢者というときに60才以上の人を指すことが多い。人口の高齢化が進む中、そういう中国の高齢者はどのような状況にいるのであろうか。1987年、中国社会科学院が全国28省・市・自治区の60才以上老人人口を対象に抽出調査を行った。ここで、そのデータに基づきながら中国高齢者の収入・健康・医療保健などについて分析し

てみよう。

表3 60才以上高齢者人口の収入状況 (%)

	労働収入	退職年金	子供の援助	その他
都市	14.59	63.66	16.81	4.94
町	14.72	56.31	21.02	7.93
農村	50.71	4.72	38.07	6.5

注：都市と町の労働収入には再就職収入が、その他の収入には貯蓄・社会救済・金融資産性収入などが含まれ、農村のその他の収入には親戚や友人の援助・財産の売却・貯蓄などが含まれる。

出典：中国社会科学院人口研究所編『中国1987年60才以上老人人口抽出調査資料』

表3から分かるように、都市と町とともに高齢者人口の収入源では、定年退職年金が第一位を占め、それに子供の援助と労働収入が続く。一方、農村では自分の労働収入が一位を占め、それにつづき子供からの援助も高い割合を占める。ここに都市や町の高齢者と農村高齢者との収入面での違いがみられる。つまり、都市や町の高齢者の場合、5割から6割以上が退職年金であるのに対し、農村高齢者の場合、退職年金がわずか4.7%であり、都市の7%，町の8%にすぎない。その反面、農作業は定年がないため働く間は収入があるので、農村高齢者の労働収入の割合が都市と町のそれを大きく上回っているが、年を取っても農作業しなければ収入がないということにもなる。都市と農村との格差はいかに大きいかは窺える。また、子供からの援助の高齢者収入に占める割合が大きいことも読み取れる。都市では16.8%，町では21%であり、農村では38%以上の高数字であり、都市を離れる地域の高齢者ほど子女への経済的依存度が高い。この抽出調査は、都市・農村を問わず年齢が高いほど子供への依存が強いことを明らかにした。これは直接に家族による老人扶養につながる。

(二) 高齢者の健康状態と医療保健

高齢者の健康状態は、晩年生活を営む上でとても重要であるが、老人人口調査によれば、健康状態が良好である者は16%，比較的良好とする者は28%，普通が28%，あまり良くないが18%，たいへん悪いとする者が9%，不詳1%であり、調査対象の70%以上の高齢者が健康であるが、幾つかの特徴も見られた。①60才～70才の低年齢グループは70才以上の高年齢グループより健康状態が良くない。年齢が高いほど病気になり易く、健康に不安があるのは普通であるが、この抽出調査では逆の結果が出た。それは、低年齢グループは高年齢グループより煩わしい家事に追われ、精神的負担も比較的大きいためだと解釈される。②男性は女性より健康状態が良い。その理由としては、女性より男性の方は就職率や収入が高く、公費医療や定期検査を受ける機会が多いことが上げられる。また、農村では封建意識が残存しており、女性が軽い病気の場合、医者に行きたがらないのも一因である。③肉体労働者より頭脳労働者の方は健康状態が良い。これは、肉体労働者が長期にわたって厳しい環境の下で働いてきたためである。

抽出調査データーによれば、中国に高齢者は医療機関を利用するときに三つのケースがある。つまり、公費、半公費(半自費)、自費である。調査によると、全体で見た場合、公費医療を享受する高齢者は18.4%，半公費(半自費)は9.9%，完全自費は71.7%であるが、しかし、都市と農村とを比べるとその差は大きい。都市では公費或いは半公費で医療を受ける高齢者は73.3%であるのに対し、農村ではわずか5.3%である。同時に、都市の26.7%，町の45.1%，農村の94.7%の高齢者が公費・半公費医療を受けられず、自費で医療費用を負担している。医療費用の支払いには何らかの困難を感じる高齢者の中では、都市は14.27%，町は20.25%，農村は61.83%を占めている。医療保健面での都市・農村の格差が明らかである。また、病気の治療が難しいことも窺われる。都市の17.73%，町の18.1%の高齢者が医者にかかるのが難しいとしており、それぞれ日頃の悩みの中で第二位と第一位を占める。農村の高齢者は都市と比べて病気の治療が難しいとする割合が低く、10.42%であつ

たが、これは農村の医療条件が都市よりも優れているということではなく、むしろ、長期にわたって農村の医療条件が整備されずにきた故に、高齢者は医薬品の不足になれ、それほど期待をもっていないためだと理解されよう。

(三) 高齢者の住宅事情

衣食住は人々の基本的生活需要である。高齢者の場合、年を取るにつれ、室外に置ける社会的活動が少なくなり、家庭内にいる時間が多くなるため、「住」はとくに重要になってくる。抽出調査データによると、中国の都市では、高齢者一人当たりの居住面積は8.8平方メートル、農村では12.25平方メートルであり、都市より農村の方は広い。しかし、高齢者の生活から考えれば、この面積は十分とは言えない。それに、このデーターは家族の平均居住面積から計算されたものであり、高齢者たちはこの一人当たりの居住面積を確保できないのが普通である。実際、都市では、23%の高齢者が「住宅が大きな問題」としており、日頃の悩みの中で医療や収入のことを抜いてトップである。町でも16%の高齢者が医療につづき住宅を二番目の悩みとしている。農村ではそのような悩みをもつ高齢者は少なく、わずか5%である。住宅についていえば、農村より都市の方は問題が多い。

三 家族による老人扶養

(一) 高い同居率

同居による高齢者への家族の扶養と介護は中国の昔からの老人扶養様式である。それは今も残っており、中国社会保障のベースにもなっている。

表4から分かるように、都市・町・農村を問わず、三世代世帯は第一位を占めている。農村では最も多く、半分以上の58%であり、それから町の37.6%，都市の36.9%の順になっている。全国で見た場合、三世代世帯と四世代世帯を合わせれば高齢者人口世帯の半分以上を占め、二世代世帯を計算にいれれば8割台になる。これは、中国の高齢者の大多数は子供と同居していること

を物語る。

表4 60才以上高齢者人口世帯の分類 (%)

	全国	都市	町	農村
单身世帯	3.4	5.2	6.5	1.9
夫婦世帯	12.9	20.9	22.5	7.5
二世代世帯	29.2	34.6	31.1	26.9
三世代世帯	50.0	36.9	37.6	58.0
四世代世帯	3.0	1.6	1.7	3.8
その他	1.4	0.8	0.5	1.9

出典：中国社会科学院人口研究所編『中国1987年60才以上老人人口抽出調査資料』

これは1988年に北京・上海・天津などで実施された『中国九大都市老人人口状況抽出調査』にも裏付けられている。

表5 北京市高齢者の居住形態 (%)

单身世帯	夫婦のみ	未婚子供 との同居	既婚子供 との同居	孫との 同居	その他
5.8	20.8	12.8	41.0	9.7	9.9

出典：胡汝泉主編『1988年中国九大都市老人人口状況抽出調査』

表5より観察すると、4割の高齢者は結婚している子供と同居している。未婚の子供や孫との同居を合わせれば63.5%の同居率になる。北京のような大都会でもこの様な高い同居率が維持されていることから、中国全体の高齢者の同居率も高いものと窺われよう。

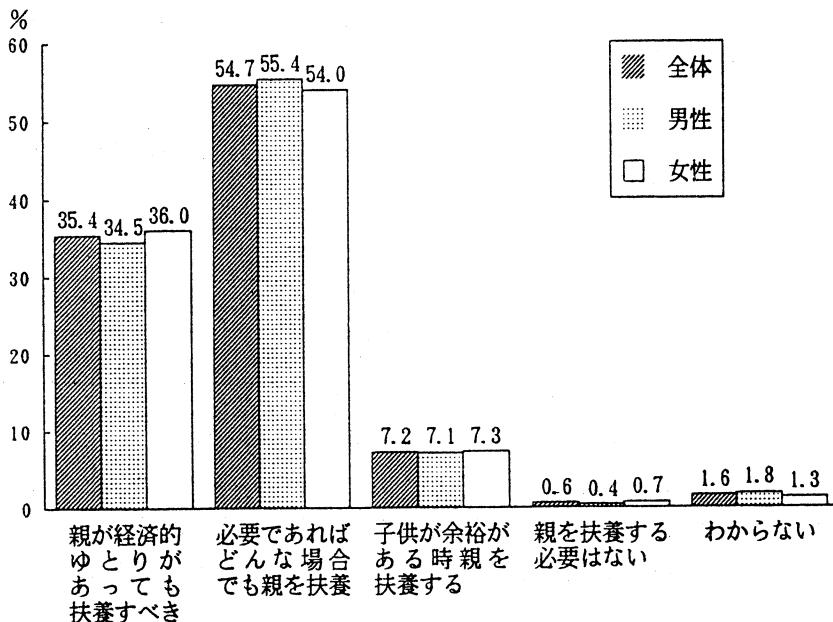
(二) 伝統的な老人扶養意識は依然として強い

高齢者を尊敬し、お年寄りを大事にするというのは、中国の古くからの伝統であり、「親孝行」の道徳意識は強く、年老いた親を養うのはあたりまえの

ように考えられてきた。近代化・産業化が進行し、人々の觀念・意識が変化しつつある今日でも、伝統的な老人扶養意識は依然として強く残っている。

1993年末、中国社会科学院社会学研究所と日本のアジア女性交流・研究フォーラムとの共同研究で、北京市8区を対象に多段階抽出法により「家族意識調査」を実施した。ここでその調査データーを手掛かりに今日中国の老人扶養意識を検討してみよう。

図1 老親への経済的扶養



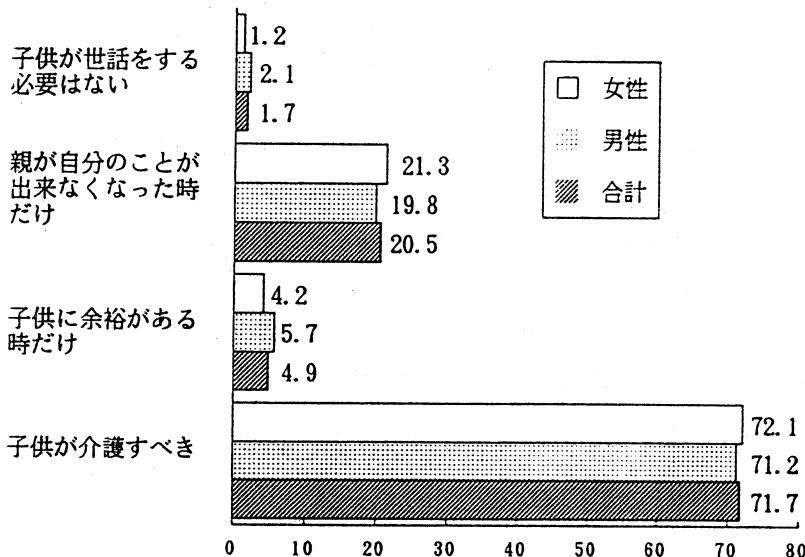
出典：中国社会科学院社会学研究所婚姻家庭研究室、〈アジア女性交流・研究フォーラム『現代中国における都市家族意識と生活に関する研究』1994年

図1から見ると、35.4%の人は「親が経済的ゆとりがあっても扶養すべき」、

54.7%の人は「必要があればどんなときでも扶養する」としている。両者を合わせれば、対象者の9割が自分の経済状況がどうであれ、必要なときはいつでも無条件に親を扶養すると考えている。「子供が余裕がある時親を扶養する」とする条件つきの7.2%を計算に入れれば、97%の人が、子供は親を扶養すべきだと認識している。扶養意識はかなり強い。

また、図2より観察すると、老親扶養と関わる親の介護意識も強いことが分かる。

図2 日常生活の中での親の介護と世話



出典：中国社会科学院社会学研究所婚姻家庭研究室、(財)アジア女性交流・研究フォーラム『現代中国における都市家族意識と生活に関する研究』1994年

調査対象者のうち、71.7%が、「子供は親の世話をすべきだ」と答えており、20.5%は「親が自分ができなくなったときだけ世話をすべき」として

いる。90%以上が親の世話をするのはあたりまえと考えている。

また、同調査では、「子供より親を優先すべきだ」という質問に対して、対象者のうち、38.1%が「賛成」、39.8%が「どちらかといえば賛成」と答えている。一人っ子政策などにより、子供がとても大事にされている中、8割近くの人が「親を優先する」と答えたのは、いまだ親への敬愛や子としての孝行が支配的であることを示している。

(三) 家族扶養にみられる変化

以上見てきたように、現在中国では高齢者と子女との同居率も高いし、子供の親扶養意識も強い。一方、社会が変化している中で、伝統的な家族扶養も変わりつつあることが調査で明らかになった。

1. 扶養内容の変化

中国伝統的な家族による老人扶養は、経済扶養・生活介護・精神的慰めが密接に関連し、家族内で行われてきた。中国の農村では基本的に今もこのスタイルが維持されている。都市では、上述のように、8割近くの高齢者は労働収入や退職年金などにより、一応経済的に保証されている。そういう意味で、伝統的な家族扶養の中心であった経済扶養はそれほど大事でなくなり、それにかわって、生活介護と精神的慰めは重要視されるようになってきた。

1987年に実施された『中国60才老人人口抽出調査』によれば、調査対象者のうち、家事など生活の世話は、「社会に依頼する」がわずか0.1%、「人を雇う」がわずか0.2%であり、社会的サービスが如何に不十分かが分かる。「自分でする」が82%、「子供にしてもらう」が11%、「配偶者にしてもらう」が3.8%であったが、社会的サービスが整備されていない現状では、高齢者自身が動けなくなるときに子供や配偶者に介護してもらうしかないことは明らかである。また、1993年北京市老齢問題委員会が北京西城区の255名青年・中年(20~49才)を対象に実施した調査によると、「親の世話は自分がする」が90%以上であった。高齢者の生活世話は家族に頼っている現状が窺える。

精神的慰めは生活介護と同様に重要である。『九大都市老人人口状況抽出調

査』によると、子供と同居している高齢者のうち、「子供との関係が親しい」が55.4%、「普通」が32.3%であり、子供と別居の場合、「子供がよく来る」が56.8%、「時々来る」が17.8%であって、高齢者と子供とのコミュニケーションなどによる精神的ものが図られていることが分かる。

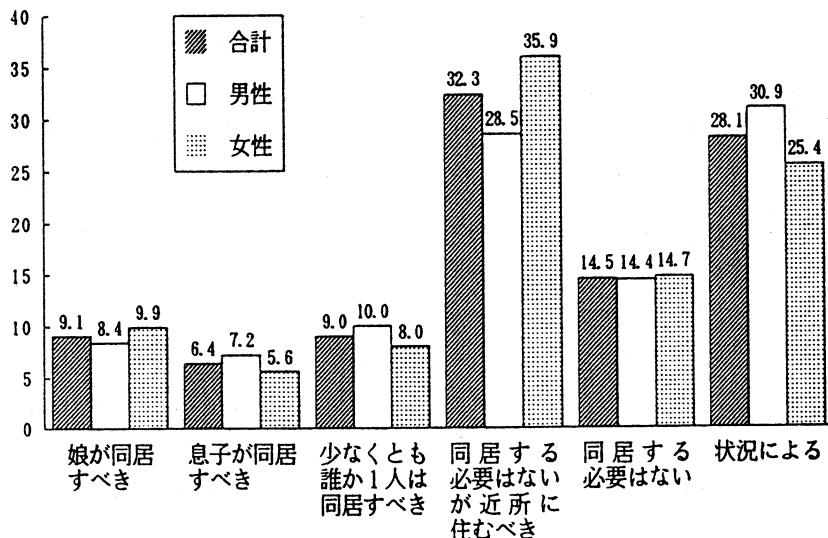
また、1993年末、北京で行われた『家族意識調査』では、「子供をもつ意味』の問題に対して、対象者のうち、27.0%が「情緒的な満足のため」、23.4%が「自分の夢を託すため」と答えており、第一位と第二位を占めている。両者とも精神的なものと理解されよう。

2. 扶養形式の変化

中国の伝統的家族扶養は同居による扶養であった。つまり、少なくとも結婚した子供一人が親のところに残り、直系家族の形で暮らす。上述のように、今でも同居率が高いものであるが、表5に見るように、都市では高齢者の夫婦世帯は20%以上になっている。人々の同居扶養に対する意識が変わりつつある。

図3から見ると、親子同居という伝統的な考え方方が大きく後退している。14.5%の人が同居に否定的であり、32.3%が「必ずしも同居の必要はないが、近居が望ましい」としている。「娘・息子或いはだれか一人は同居すべき」は合わせて24.5%しかなかった。この意識の変化をもたらしたのは小家族傾向の進行・親世帯と子供世帯との生活様式の違い・個性発達の尊重などが考えられる。この低い同居意識と現実の高い同居率との間に大きなギャップがあるが、それは、親を扶養しなければならない意識と容易に住宅を選択・確保できない事情によるものだと解釈されよう。

図3 同居についての意識



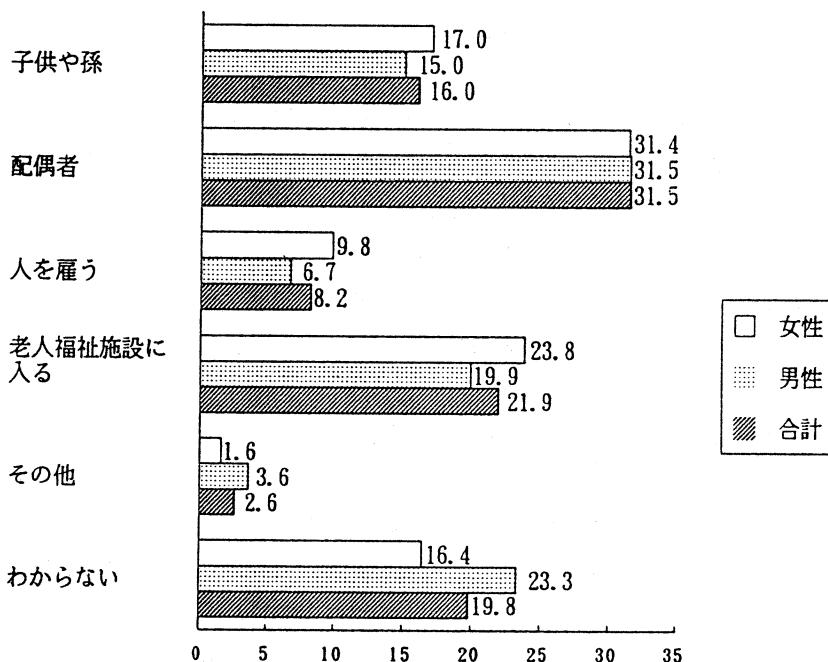
出典：中国社会科学院社会学研究所婚姻家庭研究室、（財）アジア女性交流・研究フォーラム『現代中国における都市家族意識と生活に関する研究』1994年

(四) 社会への期待

中国では、家族による老人扶養の現状と扶養意識は近いうちは変わらないと思われるが、少子化・高齢化が進行している中、社会への期待も大きくなりつつある。

図4より観察すると、対象者のうち、21.9%が自分自身が介護を必要とする時に「老人福祉施設に入る」と答えており、「配偶者にしてもらう」につづく第二位である。自分自身は親を扶養したいという意識を持っているにもかかわらず、「子供や孫に世話をもらう」がわずか16%である。これは、中国では高齢化が進む一方、人口抑制政策が実施され、子供の数が減り、これから子供には期待できず、国や社会に期待がかかるることを示している。

図4 自分自身の老後の介護者への期待



出典：中国社会科学院社会学研究所婚姻家庭研究室、(財)アジア女性交流・研究フォーラム『現代中国における都市家族意識と生活に関する研究』1994年

四 中国社会保障制度の概況

今日の中国社会は、農業社会から工業社会へ、計画経済から市場経済へと移行している。老人扶養も家族を中心とする扶養様式から社会を主とする様式へ変わらなければならない。それでは、中国現行の高齢者保障制度はどうなっているであろうか。

(一) 現行の保障制度

1949年新中国が成立した。中国はソビエトをモデルに社会主義の道を歩み始めた。人口の多い・貧しい国で人々の基本的需要を満たし、出来るだけ早く工業国を実現するために、高度集中的な計画経済管理体制を打ち立てた。社会保障制度もそういう政治・経済体制に相応したものであった。その特徴としては、老後生活と医療保健を中心に、都市では「低賃金・高就職」の政策を取り、皆に職を与え、定年退職後の生活を保障する。いわば就職と保障とをリンクした形であった。農村では、家族扶養を基本とし、集団・国による支援と救済を補助とする福利保障制度が実施された。それは今日まで何十年の間基本的に変わっていない。

したがって、中国の社会保障制度を語るには、都市と農村とを区別しなければならない。

都市では、社会保障制度の中心は、國務院労働人事部所管の國営企業の勤労者に適用される労働保険制度であると言ってよい。1951年、中國政務院(その後の國務院)によって『中華人民共和国労働保険条例』が公布され、勤労者の養老保険制度が定められた。1958年と1978年に『条例』の改正が行われたが、その基本的内容が変わらない。それに基づき、國営企業の勤労者は定年退職後、勤続年数により、定年前の給与の60~100%に相当する年金を受けることができ、それと同時に、定年前と同じように公費医療とその他の福祉(例えば勤務当時に分配された住宅に引き続き居住できる)を享受する。つまり、国有企業の勤労者は定年まで働けば、職場から年金がもらえ、病気の治療や住宅などは公的に保証され、職さえ持てばとりあえず老後の心配はないということである。

しかし、このような国や企業全額負担の養老保険制度は、公有制を土台としたため、中国が改革開放政策を実行してから、経済や社会の発展に伴わず、弊害を露呈し始めた。①古い國営は年金支給の負担が重く、市場における公平競争に参入できない。②國営企業の勤労者しかカバー出来ないので、いろんな経済成分が並存する新しい情勢に適しない。③雇用制度の改革により現

れた契約制勤労者に適応させることができない。そのため、後述のように、各地で改革が行われるようになった。1991年国務院は現行制度の調整と補充を図るため、各地の改革をふまえ、『企業勤労者養老保険制度改革に関する決定』を下した。その中心内容はこれまでの国・企業による退職年金全額負担の養老保険制度を改め、国・企業・個人の三者による拠出制度を打ち立てることにあった。しかし、各地域と各企業の現状が異なるため、『決定』は地域間と企業間の格差を認め、養老保険金の具体的な引き当て率については各地方政府に委ね、統一した基準を設けていない。個人保険金は当初は標準賃金の3%を越えない割合で、企業がそれぞれの賃金から控除し、社会保険機関に納付すると定めている。

農村では、家族による扶養を基本とし、集団や国による援助や救済を補助とする方法がとられてきたが、正直言って、養老保険制度らしきものがなかった。都市と同じように「5保」(衣・食・住・医療・葬儀を保障する)制度という一種の生活保護制度が実施され、収入や子供がなく、労働能力を失った高齢者に対し、国や集団(村など)が援助を行い、日常生活から医療や最後の葬儀まで保障するが、大多数の高齢者の生活は、天災などないかぎり援助や救済がなく、土地(本人の労働収入)と家族に頼るしかない。それを可能にしたのは、土地への執着と都会以上の「親孝行」という伝統である。年老いた親を養うのは当たり前のように思われた。

(二) 問題点

高齢者の生活に関連するこのような社会保障制度は、勿論、まもなく到来する高齢化社会に対応することができず、以下のような問題を抱え、改革を行わなければならない。

1. 法的整備が立ち遅れ、管理が統一されていない。中国の場合、社会保障制度といつても、それは体系的な法的成文によって支えられたわけではない。新中国成立後40年以上立っているが、いまだに社会保障に関する基本法規ができていない。これは中国の社会保障が多くの問題を抱える一番大きな

原因だと思われる。中国の憲法では社会保障権——老齢・病気・労働能力喪失の場合に物的援助を受ける権利などが定められているが、その具体的な実施は、個別の成文法律によってなされたものではなく、むしろ行政府(国务院)の策定する規則や条例によって運営されている。

したがって、全体的に見た場合、社会保障制度には規範性や整合性がなく、その実施・管理・監督も統一されていない。それは主として二つの側面に現れている。一つは政策が多くのところ出され、管理には混乱が生じる。例えば、都市(市・県・鎮)企業勤労者の養老保険は労働関係部門に、農村の養老問題は民政部門に、国家機関や事業職員の養老保険は人事部門・公費医療は衛生部門と財政部門によって管理される。このような状況の下では、管理機構が重複し、業務操作の交差によって矛盾が多発する。往々にして、各部門の間では無責任に問題を投げ合い、「議論をしてもことが決まらず、ことが決まっても実行しない」というような現象が起こる。もう一つは監督メカニズムの欠如である。守らなければならない法律がないため、各部門は自分だけの方法を決めて、資金を徴収し、勝手に他の目的に使うことが稀ではない。要するに法によってなされる監督がないのである。

2. 社会保障制度の枠が狭く、社会性を欠き、都市と農村、国有・集団所有・私営企業などの間では不平等を引き起こしている。社会保障制度の大きな特徴としては、普遍な社会性と公平性である(社会全体の構成員を保障の枠内に納める)。しかし、現行の中国社会保障制度は二つとも欠けている。中国保障制度の枠組みが狭く、その対象は限られている。まず、都市と農村ではかなりの不平等が存在する。中国では厳しい戸籍管理が行われている。それによって区分された八割近くの農村人口は完全に保障制度から除外され、老後生活だけでなく、日常の医療などすべてが保障されず、家族と土地に頼るしかない。一方、都市の人々(主として国家機関・事業職員と国有企業・大集団企業の正社員)の保障水準を見ると、農村のそれよりは遙かに高く、養老保険は勿論のこと、医療も公費で保障され、住宅まで供与される。極端に言えば、農村の人々の保障水準は西洋の産業革命初期段階にあるのに対し、

都市の人々のそれは現代ヨーロッパの福祉国家に近い水準にある。また、都市でも格差があり、一律ではない。上述の国家機関・事業職員と国有企業・大集団企業の正社員以外（規模の小さい集団企業・私営企業・自営業など）の人達も保障の枠内に入っておらず、老後生活などを心配している。

3. 資金の調達ルートが単一であり、国や企業の負担が大きすぎる。農村部には社会保障制度らしきものがなかったため、これは都市に関する話である。都市で実行している社会保障は「労働保険」と呼ばれている。しかし、それは「社会保険」ではなく、「職場保険」或いは「企業保険」というべきである。国家機関や事業の保障費用は財政部門から給付され、企業の保障費用は企業自体から拠出し、民政部門から必要に応じ補助金が出される。国家機関・事業職員も企業従業員も個人的に何も支払わない。長年にわたるこのようなやり方は国家財政と企業経営に重い負担をもたらしているのが言うまでもない。統計によると、1989年に国と企業が職員・従業員の保障・福祉に使った費用の総額は800億中国元であり、同じ年の全国賃金総額の25%を占め、1990年にはそれが973億中国元に上り、同じ年の全国賃金総額の31.8%を占めるようになった。また、上海で行われた調査によると、紡績業界において年金の支出が賃金総額に占める比率は41%である。中国では現行の保障制度をロバとたとえ、到来する高齢化社会を馬車とたとえて、「小さなロバは大きな馬車が引っ張れない」という人がいるが、今後の人口高齢化の進展を考えると、現行制度の改革を行わなければ到底それに対応することができないのが確かである。

五 社会保障制度改革の基本構想

(一) 国の基本方針と原則

中国は社会保障制度を経済社会の安定的発展を図る重要なポイントとしてとらえ、その改革を市場経済体制の成立に向けて行う一連の改革の深化につながるものと位置付けられている。1992年10月の中国共産党第14回全国代表

大会において、江沢民総書記が政治報告の中で「待業（失業）・養老・医療などの社会保障制度の成立」、社会保障制度の改革を「90年代における改革と建設の主要任務」の一つとして上げている。さらに、1993年11月の中国共産党中央第14回中央委員会第三次全体会議において決議された「社会主義市場経済体制の確立にかかる諸問題についての中共中央の決定」では、「多段階の社会保障体系を確立することは、企業と事業単位の改革の深化・社会安定の維持・社会主義市場経済体制の順調な確立にとって重要な意味を持つ」と強調されている。つまり、現行社会保障制度の改革と新しい社会保障体系の確立が緊急な課題となっていることが認識されている。

その認識に基づき、改革のプロセスにおいて以下のような原則を堅持すべきことは確認されている。

1. 権利と義務との対等の原則

権利と義務は不可分のものである。権利を享受するには義務を果たさなければならない。国としては国民に保障を提供する義務があるが、保障対象となる人にそれなりの義務を果たすように要求する権利も有する。国民には保障を享受する権利があると同時に、社会に貢献し、必要に応じて保険費を支払う義務もある。

2. 社会保障水準と経済発展水準とのバランスの原則

経済的実力はすべての社会事業を発展させる前提であり、勿論社会保障を実施する物的基礎でもある。経済発展水準が社会保障水準を決定する。社会保障水準が生産力の発展水準を越えれば、国と社会に大きな重荷を作ってしまう。反対に、社会保障の発展が経済発展の水準に立ち遅れると、同様に生産力の発展を制約してしまう。したがって、社会保障と経済発展とのバランスが大事である。中国は発展途上国であり、まだ貧乏である。当然ヨーロッパのような「高福祉」政策を取ることができない。そこで、とくに注意すべきことは①国情を認識し、国民経済の負担能力を越えるような高保障水準を追求しない。②社会保障費用の国民総生産に占める割合は8%程度がベストであり、多くとも10%を越えない。③地域によって経済発展の水準が違うた

め、当分の間、国としては統一した様式を規定せず、各地域が現地の経済発展水準により特色のある社会保障制度を打ち立てる。

3. 普遍と平等の原則

一部分の人が優遇され一部分の人が除外されるというようなものではなく、国民全体を枠内にいれる公平な社会保障制度を打ち立てる。

(二) 高齢者保障改革の試み

全体の社会保障制度の改革は以上のような原則に基づいて行われるものと思われるが、高齢者をめぐる諸制度の改革も当然それに基づかなければならない。近年来、都市や農村で行われている改革の試みを見てみよう。

都市では、80年代の後半から養老保險（年金）制度の改革が行われてきた。それは地域によって具体的なやり方は一律ではないが、方向としては負担の分散・管理の統一・枠組みの拡大にあった。例えば、北京市では1986年から養老保險（年金）制度の改革を始めた。それを三点に要約することができる。

①養老年金の統一徴収の実施。市全体としての政策を策定し、保険金の納付基準を定め、その統一管理を行う。つまり、それまで年金が各企業で形成・給付されることにより生じた古い企業と新しい企業との年金負担のアンバランスを、各企業による統一徴収を通してやわらげることであった。1991年現在、養老年金統一徴収に加入した企業は4,893社、人数は253.5万人である。

②養老年金統一徴収の適応範囲の拡大。86年に国営企業から養老年金の統一徴収が始まられたが、その適応範囲が次第に拡大され、87年から集団所有企業に、89年から外国系企業や合弁企業の中国人従業員にも適用されるようになった。ただ、企業の所有形態によって年金基金の納付基準が違う。国営企業の場合は、86年当初、賃金総額の11.5%が基準であったが、87年から賃金総額の15%に変わった。集団企業は87年の上半期では賃金総額の20.5%であったが、下半期から24%に改められた。外国系企業や合弁企業は中国人従業員の賃金総額の20%の納付が規定されている。また、郷鎮企業や長期臨時雇用の年金基金も試みた。③個人による年金基金の納付。86年から契約制勤

労者に対し、個人も少額の基金を納付する積み立て式年金制度を実行し始めた。その基金は、企業が契約制勤労者賃金総額の17%を納付し、個人が給料の3%を納付する。1991年末現在、この制度に加入した企業は3,301社、加入人数は11.5万人である。また、広州市では1985年に国有企業の従業員を対象に養老年金の統一徴収が始められ、88年から集団所有企業従業員や契約制勤労者・臨時雇用勤労者まで広げられた。その年金基金の納付基準を見てみると、国営企業と市所属の集団企業の従業員の場合、企業がそれぞれ賃金総額の21.5%と23.5%を納付し、個人が出さない。契約制勤労者・広州市戸籍を有する臨時雇用者の場合、企業が賃金総額の15%を納付し、個人が給料の2%を出す。区や街道（町）に属する集団企業にはまた違う基準が適用される。90年現在、広州では養老年金の統一徴収に加入している勤労者の数は110万人に達する。

北京や広州のような改革は全国各地で行われている。1994年3月に中国の海南で開かれた社会保障制度国際比較検討会において、中国におけるこのような社会保障制度の改革の試みが報告された。それによると、国有企業の場合、県レベルの養老年金の統一徴収が全国的に実現し、13の省・自治区・直轄市では省レベルの統一徴収が実現している。集団企業の養老年金の統一徴収は、全国の1700あまりの市・県に広がっている。多くの地域では外資系企業中国人従業員・私営企業・郷鎮企業の従業員に対する養老年金統一徴収も試みられている。1993年末現在、各種の養老年金統一徴収に加入した企業は50万社、人数は8500万人である。

農村では、1986年から極一部の豊かな地域において養老保険のテストを行ったが、保険範囲が狭く、政策も伴わなかったため、成果らしきものは上げられなかった。1991年、國務院の指示により、民政部が『県レベルにおける農村社会養老保険方案』を作り、山東省など50以上の県・市でテストを行った。その後、農村における養老保険が全国各地に広がり、1991年末現在、全国県・市総数の23%を占める500の県・市で展開されている。農村人口の四分の一を占める約2億の人達は養老保険に参加している。

農村における養老保険の対象は、農民のすべての適齢者（20～60才）である。つまり、農村戸籍を有する工業従事者・農業従事者・商売人・農村教師・農村医者などは、農村養老保険に参加できる。養老保険金は、国・集団・個人の三者共同負担により拠出されるが、個人の納付が主体に、集団による援助を補助とし、国がそれを適当に支援する形がとられている。都市と較べて、個人による負担が中心となっているのが特徴である。農民個人が納める保険金は保険金総額の50%以上を占め、70～80%が一般的である。集団による援助は、郷鎮・村の積立金からの農民の養老保険加入への援助と郷鎮企業がその従業員の保険加入を行う援助の二つである。国の支援は郷鎮企業がその従業員の保険加入を行う援助分についての税的優遇のことである。個人の納めた保険金と集団の援助金は各個人の名義で記帳し、60才から養老保険金は支給される。

（三）高齢者保障改革の方向

中国の高齢者基本政策は、高齢者が以下のような五つのことができるのを目標にしている。①「老有所養」（しかるべき支援を受ける）、②「老有所医」（医療サービスを受ける）、③「老有所為」（社会に貢献する）、④「老有所学」（生涯学習に勤しむ）、⑤「老有所樂」（人生を楽しく過ごす）。今後の高齢者保障制度はこの政策の実現に寄与するものでなければならない。

前述した原則と最近の改革動向から見て、高齢者保障制度改革の方向としては次のように考えられる。

1. 枠組を拡大し、全国民を対象とする。従来の一部分の人達は優遇され、一部分の人達は除外されるというような制度を見直し、国有企業や集団企業の従業員だけでなく、その他の都市住民及び農村の人々も加入できる社会保障制度を打ち立てる。

2. 中国は発展途上国であり、まだ貧乏である。先進諸国のような高水準の保障は出来ない。したがって、当分の間、中国の社会保障水準は低いレベルで維持されるであろう。

3. 都市部では企業保険・企業福祉・国家負担の体制を改め、国・企業・個人の三者負担による養老保険（年金）制度を確立するが、しかし、低賃金制が実施されている現状では個人に大きな負担がかけられない。農村部でも養老保険制度を整備するが、地域によって経済の発展水準が違うため、県レベルにおける養老保険制度の確立が中心となるであろう。

4. 家族による老人扶助を重視する。日本では家族が福祉の「含み資産」といわれるが、中国でも家族の役割を重視する声が強い。家族による老人扶助は憲法や婚姻法などによって唱えられている。とくに農村部では養老保険制度の整備が完全にできるまでに、家族扶助の伝統は生かされるであろう。

六 今後の課題

高齢者保障など諸制度改革の方向が見えてきたが、課題が依然として残されている。

1. 法的整備が急務である。

前述のように、中国社会保障の一番大きな問題点は法律の不備である。しかし、それはまだ解決されていない。現在、いろいろな改革の試みが行われているが、それらは相変わらず行政によるもので、法律に基づいたものではない。そのため、新しい制度は拘束力・強制力が弱く、うまく機能しない場合がある。例えば、広州では養老保険年金の統一徴収が行われ、多くの企業が加入しているが、しかし、1989年だけで100以上の企業が保険金を納付せず、その金額は1,300万中国元に上る。新しく確立する社会保障制度に厳肅性・強制力をもたせるためにも、社会保障基本法をはじめ、老人福祉法など法律の早急整備が必要である。社会保障法が作成中であり、今年度内に公布されるといわれるが、それができれば、中国社会保障の新しい1ページがめくられることになる。

2. 人々の意識の変革。

人々の観念や意識の変革は、法律の整備と同様に、或いはそれ以上に重要である。これには二つの側面が含まれる。一つは、政府側、とくに各レベルの行政部門の認識の転換と観念の更新が必要である。つまり、高齢者保障をよくするということは、誰から高齢者への恩賜ではなく、高齢者の享受すべき権利である。このような認識に立たなければ、とくに中国のような長期間にわたって計画経済をやってきた国においては、法律ができても、制度が確立しても、それを実施するときに必ず大きなズレが生じるであろう。もう一つは、保障の対象となる人達の意識の変革が不可欠である。すなわち、社会からの保障・保険などを受ける権利があるだけではなく、その権利のために果たす義務もあることは認識されなければならない。とくに新しい保障制度の下では、それなりの義務（保険金の納付など）を果たさなければ享受する権利がないのである。自分の懐から一文も出さずに受益してきた都市勤労者などにしては、これは意識の大きな変革であるにちがいない。人々の意識を変えるのは簡単なことではないが、教育や宣伝などを通じて行わなければならない。

3. 都市と農村との格差依然として存在

最近、都市と農村で養老保険制度をはじめとする改革が試みられているが、その具体的な内容が明らかに違う。都市では養老保険金は国・企業・個人の三者共同負担によると称するが、企業はそのほとんどを負担し、個人は（国有企業の従業員などが）ぜんぜん負担しないか、（契約制勤労者などが）負担するとしてもその額がわずかである。しかし、農村ではその反対で、同じ三者負担でも個人が養老保険金の70～80%を納めている。農村の場合、まったく保険制度がなかった状態からあるようになったのは大きな進歩だし、高齢化が都市ほど進展していないのも事実であるが、しかし、養老保険制度に存在する従来ながらの格差を如何になくすか、或いはその格差による農民たちの心理的・精神的ギャップを如何にうめるかは大きな課題である。

4. 家族が変化している。

確かに中国にも日本と同様家族同士が助け合い、お年寄りを大事にするという慣習があり、都市でも農村でも親と子供と同居が多く見られる。しかし、都市では住宅事情のこともあり、詳しく分析しなければならないし、農村でも最近都会生活に憧れ、出稼ぎにきたまま田舎へ戻らない若者が増えている。とくに、続いている人口抑制政策の家族に与える影響が大きいものである。家族構造・家族機能・家族意識が大きく変わっているのは事実であり、今後、家族に対して過大な期待は出来ないであろう。家族には老人扶養機能を十分に発揮させるために政策的な手助けが必要である。いかに家族の伝統的要素と現代的変貌を踏まえた政策を作るかは鍵となるであろう。

いずれにせよ、中国は人口の多い発展途上国であり、計画経済から市場経済への移行を行っている最中である。高齢者保障を含む社会保障の面でも多くの試行錯誤をしなければならないであろう。

参考文献

- 李豫ほか「北京市社会保険制度改革調査与研究」(中国社会科学院社会学研究所「社会学研究」1993・1, 32~39ページ)
- 項天保「広州企業職工保険調査分析」(中国社会科学院社会学研究所「社会学研究」1992・4, 46~55ページ)
- 「中国社会保障制度改革獲多項突破」(「人民日報」海外版1994・3・24, 3面)
- 徐琴「試論我国社会保障制度の几个基本問題」(「新華文摘」1994・4, 9~12ページ)
- 楊万秀「關於解決廣州老年人社会保障問題的對策」(中国人民大学書報中心「复印報刊資料」C4 1994・3, 120~123ページ)
- 張興杰「中国社会保障制度の弊端及革新探」(中国人民大学書報中心「复印報刊資料」C4 1994・3, 129~134ページ)
- 福地義之助ほか『高齢化対策の国際比較』(第一法規, 1993,)
- 中国社会科学院人口研究所編『1987年60才以上人口調査資料』

胡汝泉編『1988年中国九大都市老人人口状況抽出調査』

中国社会科学院社会学研究所婚姻家庭研究室、(財)アジア女性交流・研究
フォーラム『現代中国における都市家族意識と生活に関する研究』1994
年

中国社会科学院日本研究所助教授
日本国際交流基金フェローシップ

