

# 中国「適度普惠型」福祉の形成と課題

沈 潔

(日本女子大学人間社会学部教授)

日本では「選別主義から普遍主義へ」に関する学際的な議論は、すでに議論し尽くされたと思われる。なぜいま再びこの概念を掘り出して再検討するのか、その意味はおそらく2点ある。一つ目は、かつて日本で議論してきた見解に東アジア社会政策の視野を入れて、その汎用性を検証することにある。二つ目は、選別主義か普遍主義かを選択するにあたって、東アジア諸国の間で共通したプロセスや課題を発見し、東アジア社会政策の成立の可能性をさぐることにある。本稿では、以上の意識を用いながら、中国福祉制度改革の経緯を振り返った上で、普遍主義に親和性のある「適度普惠型」福祉の形成要因を考察する。また仮に、中国が普遍主義的な政策へ傾斜するとすれば、どのような課題を抱えることになるのかについて分析する。

## 1 「適度普惠型」福祉とは

選別主義から普遍主義への転換というのは、主に福祉制度改革の基本的理念の一つとして掲げられていることが多かった。中国では、2000年代半ば頃に掲げられた「適度普惠型」福祉が、普遍的な福祉政策へ転換しようという姿勢が見られた。

「適度普惠型」福祉の提起は、2007年10月に社会福祉を主管する民政部が公表する「適度普惠型社会福祉の建設に関する」建議書に由来する。建議書の主な趣旨は、持続的な経済成長が達成されたにもかかわらず、社会福祉が従来のまま残余型福祉にとどまっている

ことを批判することである。その上で、経済発展の恩恵を国民各層が平等にうけるよう、福祉は残余型から普惠型へ転換することが求められていることを主張する。

実は、2000年代初頭から、残余型福祉を維持するか普惠型福祉へ移行するかを巡って、学界及び実務家レベルにおいて活発な議論が展開されたことがあった。民政部に提唱された「普惠」福祉の主張を支持する学者は、中国の特色ある福祉モデルの構築にあたっては、残余型福祉である「小福祉」の限界を乗り越えなければならないし、福祉国家の「大福祉」の教訓をくみ取らなければならないと考えていた<sup>1</sup>。いわゆる、新自由主義的な残余型福祉の限界を乗り越えつつ、財政難という福祉国家の危機をも回避することである。具体的には、福祉給付を低水準に設定する代わりに受給者をより幅広くすることが必要である。

一方で経済界は、現段階において残余型福祉を維持すべき論調であった。この見解を支持する学者らは、「中国の歴史的な経験からみると、過去の社会主義的平均主義の失敗、福祉国家の高福祉・高負担の失敗を経験してきた。中国は基本生活ペースにおける公平性（底線公平）を保障する理論を基盤にして福祉モデルを建設することが十分可能である。その適度については、給付水準が適当であること、財政が負担能力に応じて適度であること、中国の制度と文化に適合であること」を主張する<sup>2</sup>。

「適度普惠型」福祉は、以上のような異なる立場の論争の中で生まれた折衷案である。具体的に見ていくと、「適度普惠型」福祉では適度と普惠が重要なキーワードとなる。適度とは、社会保障の財政規模や給付水準を図るための尺度と考えられる。適度と普惠が規定された政策の主な根拠は、2004年に改正された新憲法にある。憲法では「国家は経済発展の水準に相応しい社会保障制度を構築、健全化する」、また「公民は、老齢、疾病又は労働能力喪失の場合に、国家及び社会から物質的援助を受ける権利を有する」原則が明示された。多くの学者や実務家は、経済発展の水準に相応しいことを図るための尺度として適度の概念を規定し、「公民は、老齢、疾病又は労働能力喪失の場合に、国家及び社会から物質的援助を受ける権利を有する」の主旨から、基礎レベルの保障制度を全国民に行き渡らせるという「普惠」理念を思案した。

## 2 「適度普惠型」福祉の形成要因

なぜ、21世紀初頭に「適度普惠型」福祉が登場したのか、その要因を国内外の情勢から見えていこう。

まず、内政面における多元的な政治と政策が可能となったことが取りあげられる。鄧小平時代に提唱した「先富論」の影響で中国の福祉政策は、長らく、内政面における選別主義的かつ恩顧主義的な利益分配重視の政策を実施してきた。その結果、低所得者層の拡大に伴い、貧困問題の長期化と慢性化がもたらされた。2003年に発足した胡錦濤政権は、社会の安定を重視し、「民生」第一義というキャッチフレーズを掲げて、貧困層の農民を含め、全国的に普及可能な農村養老保険制度の創設に積極的に取り組んだ。経済優先の政策と国民生活を優先する政策との対抗軸が形成されたことが、政策転換の契機となった。

また、2000年代初めに農村の余剰労働力流入によって、潜在失業者の急増や低所得者層の拡大という社会的危機が顕著に現れたことも内政面におけるもう一つの要因である。当時、中国は東アジア諸国の中で最も不平等度の高い国と言われていた。所得分配の格差を示す指標であるジニ係数の推移から見れ

ば、1994年頃にジニ係数は初めて警戒線の0.40を超え、社会全体に警鐘を鳴らした経緯があった。その後、一時的に低下したが、再び上昇した。2007年に0.50、2010年に0.53をそれぞれ超え、この十数年の間に所得の格差が大きく広がった。このため、国内の格差拡大に不満を募らせた国民の抗議が頻発している。胡錦濤政権は、「適度普惠型」福祉の提起を支持し、社会保障による再配分、所得格差を改善することを狙った意図がある。

そして、東アジア諸国が選別主義から離れ普遍主義へ舵を取った動きは、中国福祉政策の選択に影響を与えたと思われる。中国は、欧米諸国の高福祉・高負担の福祉国家に対して抵抗感を持っていたが、近隣の日本や韓国、台湾の普遍主義的な政策の導入に対しては高い関心を持っていた。20世紀末に福祉国家化に乗り出した韓国、台湾は、失業や貧困の古い社会的リスクから少子高齢化という新しいリスクへの対応を迫られた状況の中で、普遍的な社会保障を導入した事情を持っており、これが中国の抱えている課題と重なっているからである。中国と東アジア諸国は、地理的、文化的なつながりなどの要素が強く働いているだろうと考えられる。

もう一つの理由は、東アジア諸国の間で社会政策を学び合う環境が整ったことである。国家レベルでの社会保障会議が定期的実施される一方で、民間レベルの交流も盛んになっている。筆者をはじめとした日本や韓国の社会政策学者は、2004年頃より、中国国内の社会政策学者及び実務家と連携をとりながら、「東亜社会保障国際論壇」及び「東亜社会政策論壇」を発足し、定期的な学術交流を行ってきた。また、海外から帰国した留学生らは、先進国から新興国へ歴史を横断する比較福祉レジーム論に基づく研究手法を中国で活かして、多様な政策の選択肢を提示したことも関係している。

## 3 「普惠型福祉」の成果

周知のように、従来の中国の社会保障は、特定の身分を持っている階層だけを対象にする仕組みであったため、農民が社会保障制度から排除されていた。その要因によって貧困

人口の多数は農民に占められている。「普恵型福祉」政策の展開は、まず農民に年金、医療そして最低生活保障制度を段階的に普及することである。

農民を例に挙げると、以下のような福祉政策の拡充が実施された。

### 1) 農村養老保険制度の創設と実施

1992年から農村養老制度の模索がすでに始まったが、自助及び共助を主軸とした制度設計のため、保険料がほとんど個人負担であり、共済機能が弱く、給付水準が極端に低い等の問題が生じてきた。10年間の試行錯誤を経た2003年には、加入者がわずか5,428万人と全農村人口の7%であった。事実上、失敗で終わりを告げたのである。

2000年半ば頃から新しい農村保障のあり方を探り始め、2009年に従来の農村養老保険制度の改良版として新型農村養老保険制度が一部の地域でテスト事業としてスタートした。

新型農村養老保険は、都市部の賃労働者年金制度と異なり、任意加入となっている。財源は、主に個人納付保険料と中央及び地方政府の税金で構成される。加入者は個人口座に積み立てる保険料を100元から500元までの5段階から選択できる。15年以上保険料を納付した加入者は、満60歳に達すると、毎月個人口座残高の元利合計の139分の1+基礎養老年金(最低55元)が給付される。2011年に新型農村養老保険制度が農村全域に展開されることとなった。養老保険の財政における国家責任が明記された結果、2011年に加入者は3億3千万人を達成し、年金受給者は8,922万人を突破した。

### 2) 新型農村合作医療制度の普及

新型農村合作医療制度の普及は、2004年より農村全域で広がった。その普及率については、2004年の加入者は10.6%であったが、2007年には85.7%に急上昇し、2015年には98.7%以上の農村人口をカバーするに至ったという。

創設当初、農民の負担は原則として年間10～30円で、地域の所得水準に応じて標準を変動させることができる。中央、地方政府がそれぞれ10～30円を補助し、個人の納付金や郷・村とあわせて保険基金に積み立てる。

2014年には新しい基準の採用により、一人当たりの加入者に対する中央政府及び地方政府の負担金が320元に引き上げられた。加入率の達成や財源拡大に対する改革が進められている。

### 3) 農村部の最低生活保障制度の導入

都市部における最低生活保障制度の実施より遅れること約10年、2007年に最低生活保障制度が農村部に適用された。現金給付が直接農民の手元に届くよう、また慢性的な貧困問題を緩和することを狙って、2011年11月に中央政府は貧困基準を年間1,274人民元から2,300元に大幅に引き上げることを決定した。新しい貧困基準での推計によれば、2011年に農村部の最低生活保障の適用者は、12,238万人を超え、引き上げ前より92%増となる。2014年2月に「社会扶助暫定弁法」の実施により、都市部と農村部の最低生活保障制度が統合され、包括的な制度として生まれ変わった。2015年度に6,604.7万人が最低生活保障を受けた。そのうち、農村人口は4,903.6万人で、平均給付水準は一人年間3,177.6人民元に引き上げられた。農村部の受給者は、都市部より圧倒的で、給付水準も都市部に接近しつつある。

上述したように、長い間、養老保険や医療保険に無縁とされた農民らが、普遍的な社会保障制度の導入によって、基本的な生活が保障されるようになった。

### 4) 年金の公平性や効率性を求める年金制度の一元化改革

年金制度の一元化に向けて、2014年2月に2011年と2012年に完結したばかりの「農村養老保険」制度と「都市養老保険」制度は統廃合への道に踏み切った。新設された「城郷住民基本年金」制度は、都市住民か農村住民かにかかわらず、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。保険料の設定と財政拠出方式を同様に設定したため、両制度間の切り替え作業が簡単に済むようになっている。この両制度の統廃合の主な狙いは、農村出身の若年労働者が安心して都市部で働き、都市部労働力の不足を補うことや年金一元化のプラットフォームを作ることと思われる。年金給付額における農村年金制度と都市年金制度の格差は、今回の統廃合によっ

普惠型福祉の年金制度の仕組み（2016年現在）

	基本年金 Pillar 1		企業年金&職業年金 Pillar 2	個人年金 Pillar 3
	(職域年金) ①都市職工基本年金制度 ②公務員基本年金制度	(地域年金) 城郷住民基本年金制度	(補充年金) ①企業年金 ②職業年金(公務員など)	個人貯蓄の年金
創設年(改正後)	①1997年 ②2015年	2014年	2014年	模索中
対象者	各企業、機関などに雇用された正規雇用者	個人経営者・非正規雇用者・農民など	雇用された正規、非正規労働者	希望者
目的/特徴	所得再分配・共同保険 強制/国営	所得再分配・共同保険 任意/国営	貯蓄・共同保険 任意/民営	貯蓄・共同保険 任意/民営
年金保険料基準	企業・政府系事業組織 20% 個人賃金 8%	設定された複数の保険料から選択	企業年金 企業 5% 個人 1-2% 職業年金 機関 8% 個人 4%	貯蓄・共同保険 任意/民営
財源・財政方式	1階部分：賦課方式 2階部分：積立方式	1階部分：賦課方式 2階部分：積立方式	積立方式 政府は税金優遇	積立方式 政府は税金優遇
年金給付要件	男性 60歳、女性 55歳以上、納付期間 15年以上	男女とも 60歳以上、納付期間 15年以上	納付金額・納付期間	加入条件によって異なる

鄭秉文編『中国養老年金発展報告2015年』经济管理出版社 2016年を参照作成

である程度緩和された。

引き続き2015年に長い間温存された保険料免除の公務員年金改革は、保険料免除の優遇策を撤廃し、保険料の拠出は「都市職工基本年金」制度と同等にする。公務員年金改革を含んだその一連の年金一元化改革によって構成された普惠型福祉の年金制度の仕組みは下記の通りである。

新しい年金制度の仕組みは、基本年金、企業年金、個人年金という3つの柱から支えられる。その仕組みの特徴は、従来ばらばらとなっていた都市職工基本年金、公務員年金、都市と農村の住民年金という4つの年金制度を基本年金制度の枠組みに収め、年金一元化改革の基盤を整えたことである。現在、年金財源、給付の要件において、制度間の格差が存在しているが、将来的にその格差を縮小していく方向である。次に、公務員基本年金と職工基本年金は、賃労働者を対象としたため、職域型年金タイプに分類される。こうした職域型年金制度は、日本の厚生年金制度との共通点を持っている。そして、城郷住民基本年金は、地域型年金という性格を持ち、日本の国民年金制度のような役割を担うように期待されている。2015年末まで、社会保障基本年金のセーフティー・ネットにカバーされる人口は8.58億人になっている。年金制度の加入率は82%を超えた。

#### 4 今後の課題

今後の課題について、主に2点に述べておく。

第1に、2007年より「適度普惠型」福祉政策が実施されたが、それに関する理論的な構築は、欠如している。多くの論者が福祉改革の発展過程に対応しつつ、現実の福祉問題に関心をもち、これを理論的に解決しようとしたことは間違いない。しかし、急激に構造転換の中で展開された「適度普惠型」福祉政策に対して、従来の選別主義的な政策からどのように普遍的な政策へ移行したかを分析し、それを踏まえてどのように理論化していったか、あるいは政策化していったかを明らかにすることは、これまでなかった。これは今後の研究課題の一つである。

第2に、「適度普惠型」福祉政策の形成において、国家主導性が強く、市民参加への変化が求められている。今後、普遍主義的サービスの拡大に当たって、市民の自発的な参加は、不可欠である。市民が政策形成や決定のプロセスに直接に関与できる体制づくりは、重要な政策課題である。

- 1 王思斌「我国適度普惠型社会福祉制度的建構」『北京大学学報』哲学社会科学版3期2009年  
陳乙南「北欧普遍主義福祉国家の経験と啓示」『学理論』上海商学院2009年総13期
- 2 李培林・陳光金「2011年における社会学の主要研究議題およびその進展」『中国社会科学報』2011年12月27日