

# 中国における社会保障制度の変遷

孟 冬

桃山学院大学 博士（経営学）学位論文 甲 31 号 2013 年 3 月 16 日

博士(経営学)経営博甲第 11 号

中国における社会保障制度の変遷

The Changes of Social Security System in China

孟 冬

経営学研究科 博士後期課程経営学専攻

09D3101

# 中国における社会保障制度の変遷

## 目次

### はじめに

## 第1章 中国における災害対応救済と福祉事業の歴史的研究

### 第1節 中国の社会保障制度の歴史

- 1 中国における社会保障制度に関する先駆的思想
- 2 中国における救済制度と福祉事業の歴史の変遷
  - 1) 西周（紀元前 1046－771 年）時代
  - 2) 春秋（紀元前 770－476 年）戦国（紀元前 475－221 年）時代
  - 3) 両漢（紀元前 206－紀元 208 年）時代
  - 4) 魏晋南北朝（220－589 年）時代
  - 5) 隋代（589－618 年）
  - 6) 唐代（618－907 年）
  - 7) 宋代（960－1279 年）
  - 8) 元代（1279－1368 年）
  - 9) 明代（1368－1644 年）
  - 10) 清代（1644－1911 年）

## 第2章 社会救済における情報コミュニケーションについての歴史的検討

### 第1節 中国古代の情報伝達手段

### 第2節 中国古代の郵政制度について

### 第3節 救済と福祉事業における情報コミュニケーション

## 第3章 中国近代の社会保障制度と福祉事業

### 第1節 中国近代の新たな社会保障制度の成立

### 第2節 中国近代の福祉事業に関する思想：西洋福祉事業思想の導入

- 1 キリスト教会事業思想の影響
- 2 西洋メディアの普及
- 3 中国人が海外において見聞したことの影響

### 第3節 近代の福祉事業の内容

- 1 救済における民間力の増大

- 2 貧困者の援助
- 3 福祉事業における医療援助
- 4 福祉事業における教育援助
- 5 災害期の職業支援

#### 第4節 近代の福祉事業の特徴

- 1 多元化的な福祉組織
- 2 救済する範囲を拡大すること
- 3 多元化的な福祉財源
- 4 近代化された救済手段
- 5 多元化的な福祉道徳

### 第4章 建国後の社会保障制度における都市部と農村部の分離制度

#### 第1節 都市部と農村部を分離する背景

- 1 歴史的背景
- 2 文化的・政策的な背景

#### 第2節 都市部と農村部を分離する問題

- 1 当時の二元化経済の弊害
- 2 当時の社会保障制度における二元化制度の弊害
- 3 当時の農村社会保障制度の問題点

### 第5章 中国の社会保険制度の沿革

#### 第1節 『中華人民共和国労働保険条例』の創設

- 1 『中華人民共和国労働保険条例』の内容
- 2 『中華人民共和国労働保険条例』の特徴

#### 第2節 都市部の社会保険制度の沿革

- 1 改革以前の養老年金保険制度の沿革
- 2 改革以前の医療保険制度の沿革
- 3 改革以前の失業保険制度の沿革
- 4 改革以前の工傷（労災）保険制度の沿革
- 5 改革以前の生育保険制度の沿革

### 第6章 中国の社会保険制度の改革

## 第1節 都市部の社会保険制度の改革

- 1 養老年金保険制度の改革
- 2 医療保険制度の改革
- 3 失業保険制度の改革
- 4 工傷（労災）保険制度の改革
- 5 生育保険制度の改革

## 第2節 新型農村社会保険制度

- 1 農村社会養老年金保険制度の発展
- 2 新型農村社会養老年金保険制度
- 3 新型農村合作医療制度

## 第7章 中国の社会保険制度の現状

### 第1節 社会養老年金保険制度の現状

- 1 現在の社会養老年金保険制度
- 2 現在の城鎮職工（労働者）基本養老年金保険制度
- 3 現在の城鎮住民社会養老年金保険制度
- 4 2012年新型農村社会養老年金保険制度

### 第2節 現在の医療保険制度

### 第3節 現在の労災保険制度

### 第4節 現在の失業保険制度

### 第5節 現在の生育保険制度

### 第6節 現在の社会保険制度の直面する問題

## 第8章 将来の展望：現状の改革に向けた提言

## はじめに

社会保障 (Social Security) という言葉がはじめて使われたのは、アメリカにおける 1935 年の社会保障法 (Social Security Act of 1935) 注1においてである。そもそも社会保障制度自体は、19 世紀末にヨーロッパにはじまったが、その萌芽はイギリスの女王、エリザベス 1 世の治世に制定された救貧法で、その集大成の立法は 1601 年に公布されている。これが近代的な社会保障制度の出発点とされる。次に早期に社会保険制度を整備した国はドイツである。ドイツは 1883 年に疾病保険法、翌 84 年に災害保険法、89 年に老齢・疾病保険法を制定し、これらの法制が 1911 年に帝国保険法に統合された。世界で最初の社会保険体系を整備したのである。このようにして、社会保険制度が始まった。いまでは、社会保険制度は全世界 160 あまりの国家と地域に普及している。

河野正輝ほか編『社会保障論』の中で示された「社会保障」の定義によれば、「社会保障とは、1. 個人の自助努力のみでは対応が困難な社会的なリスクやニーズ、あるいは個人の責めに帰せられない (言い換えれば社会的な要因・背景から生ずる) リスクやニーズが発生したときに、2. 社会の責任 (なかんずく国の最終的責任) の下に、3. すべての国民 (社会構成員) に対し、4. 社会の一員としての尊厳を保持するに足る給付 (所得保障、医療保障および福祉サービス保障の給付等) を、5. 社会連帯の考え方に基づく社会保険料と公費 (税) を主たる財源として、6. 国民 (社会構成員) の権利として保障しようとするもの」注2とある。

また、1950 年の日本の社会保障制度審議会勧告は、「社会保障とは、疾病、負傷、生育、廃疾、死亡、老齢、失業などそのほか貧困の原因に対し、保険的方法あるいは直接公の負担において経済保障の途を講じ、生活貧困に陥ったものに対しては、国家扶助によって最低限度の生活を保障すると共に、公衆衛生及び社会福祉の向上を図り、もって全ての国民が文化的成員たるに値する生活を営むことが出来るようにすることをいう」と定義している注3。

堀勝洋編著『社会保障論』の中で示された「社会保障」の定義は、「社会保障とは、様々な事故によって生活不安が生ずることへの対応策である。この意味で、社会保障は国民生活の安定を目的としているともいうことができる。」注4とある。

社会保障制度は、社会・経済・文化および政治の発展とともに絶えず改革・改善が加えられている。それは一般的に言って、社会進歩と文明の深化と平仄をともにする。現代の

社会保障制度は、複雑で多様な特徴を帯びている。社会保障制度は、それぞれの国の政府の管理の下に、法律が制定され、基本的に社会保障基金を設置し、国民所得を再分配し、一時的もしくは永久的に労働能力を失った国民に対して基本的な生活保障を提供している。社会保障は社会の安定と秩序維持を確保する役割を担っている。

それぞれの国の社会保障制度の具体的な内容は、国情によりさまざまに異なっている。たとえば日本の社会保障制度の基本型は、社会保険と公的扶助で構成されている。すなわち、社会保険を中心とし、そのほかには、資力調査に基づく扶助が行われるというものとなっている注5。

一方、中国の社会保障制度は、社会保険・社会救済・社会福祉・社会優扶の4つの下位制度を包含している。社会保険制度は、国家が法律を制定し、労働者に対して所得の中から定められた資金を拠出させることにより基金を設置し、老齢・病気・生育・失業した場合に、基金から一定の資金を給付し、困窮を軽減緩和する仕組みである。社会救済制度とは、自然災害などの原因で被災した個々の社会構成員を救済し、国家による国民所得の再分配を通じて、最低の生活レベルを維持・確保する仕組みである。社会福祉制度とは、国家が法律を制定し、その定めにしたがって、所定の要件を満たす社会的弱者に対する公的資金あるいはサービスを提供する仕組みである。社会優扶制度というのは、国家が定めた法律にしたがい、国家に特殊な貢献を行った軍人およびその家族を対象とする仕組みである。

現在の中国社会において、社会保障制度は、社会の安定に対して欠かせない制度と考えられている。市場分配の不完全性を補完し、この制度を通じて、社会的な所得分配の相対的公平性を維持することができると思われる。さらに、労働者に対しては、安心できる労働環境を提供しているということができると思われる。

「社会保障」という表現は、現代的な名称である。社会保障制度が近代になってから整備されたことからすれば当然のことであるが、中国の古代には「社会保障」という名称の制度は存在していなかった。しかし、歴史的な観点から見ると、中国の歴史上に存在してきた「救災、荒政、扶助等」の仕組みと制度が、現実的には社会保障の機能を発揮したものと考えられる。なぜなら、「社会福祉制度とは、日常生活上の一定の不便・困難にさらされたさまざまな人々に対して、主として人的な生活支援サービスを提供する制度である」注6ということに想起すれば、上述の中国古代からの仕組みはまさにそのような役割を果

たしてきたからである。

現代の社会福祉の分野においては、児童・高齢者・身体障害者・知的障害者・精神障害者・母子家庭といった対象者ごとに個別の制度が存在し、対象者の具体的な定義の仕方も、それぞれの法律により異なっている注 7 が、中国古代からの「扶助」の仕組みはその一部をすでに担っていたものと考えられることができるように思われる。

社会保険制度は、国民生活全体にとって不可欠の基盤的制度であり、安全で安心な社会形成のために社会保障制度全体の中でもきわめて重要な制度である。中国は間違いなく農業大国であり、全人口の 8 割は農民である。しかし、長い間の「城郷経済二元化」（すなわち都市部と農村部を分離する政策）のもとで農村部は都市部と分離され、社会保険制度は農民を対象としてこなかった。このことは、これまで常に社会的不安定の大きな要因であった。社会的安定を実現するためには、国民全体が平穩に一定水準の生活ができることが必要である。そのためには農民の権利と利益を保護し、農民をも含む中国の全国民を対象とする社会保険制度が必要不可欠である。最近、中国経済は急速な発展をみたが、国民生活のセイフティネットである社会保険制度が伴わないことが、いまの中国社会にとって大きな欠陥となっていると思われる。

私の日本滞在中、日本の国民健康保険を受給した知人の留学生がいた。このような日本の先進的な現状と比較して、現在の中国では、病気になっても病院にいけない低所得者が多数存在している。残念なことであるが、その状況は中国全土に普通に見られる。日本在住者（外国人を含む）の全体を幅広く対象とする日本の社会保険制度と比較して、中国の社会保険制度はあまりにも整備されていないと言わざるをえない。

社会保険制度は、国民の老後の生活を安定させ、傷病時にも安心して生活ができるための制度である。要するに、国民の幸福な生活に欠かせない制度である。中国の国民、特に農民が幸せに生活できるようにするには、中国の全国民を対象とする社会保険制度の整備が喫緊の課題である。このような問題意識をもって、私は中国の社会保険制度に関する研究に取り組むことにした。

歴史的にみると、1949 年の建国以来 60 数年を経た中国の社会保険制度は、建国初期の都市部の労働者を対象とした労働保険制度から、改革開放後の都市部の住民全体を対象とした社会保険制度に転換しつつあり、建国以前とは大きく変化した。そして新型農村養老年金保険制度と新型農村合作医療保険制度が施行され、農村社会保険制度も格段に充実し

た。特に 1978 年の改革開放以来 30 数年を経て、中国の社会保険制度は一定の進歩を果たしたと言いうる。しかし依然として不十分なところが少なくない。現在の中国の社会保険制度は、改革以前の労働保険制度より大きく進歩したが、社会保険制度の完備に至るまでにはまだ相当の時間がかかると考えられる。

本論文は、中国の古代の救済および福祉事業の歴史的研究をはじめ、建国以後の労働保険制度から現在の一定水準に達した社会保険制度に至るまで、中国の古代から現在までの社会保障に関する制度について紹介する。次に、現在の社会保障制度の中の最も重要な社会保険制度を検討する。最後に、それらを踏まえて、今後の中国の社会保険制度を展望することが本論文の目的である。

長期的な発展戦略から見ると、城郷二元化的な性質をもつ中国の社会保険制度を一元化するには、一定の効果的な政策を実施する必要があるが、相当に長い時間が要すると考えられる。したがって、直ちに有効な仕組みを構築することは困難であり、社会保険制度の一元化の実現に向けて、それを徐々に少しずつ改善する必要がある。

社会保障制度の中でも社会保険制度は、国民をカバーする範囲が最も広く、社会安定のカギとなり、最も重要な制度であると考えられる。そこで、本論文では主に、中国における前近代的な社会保障的な制度を振り返り、さらには近代的な社会保険制度の整備発展について述べることとする。

第 1 章では、中国における災害対応救済と福祉事業の歴史的研究の成果の一端を紹介する。具体的には、中国における社会保障制度の先駆的思想を紹介し、西周時代から清代に至るまでの救済制度と福祉事業を振り返る。第 2 章は、情報コミュニケーションの発達と社会救済の効果・効率の向上について論じる。すなわち、中国古代の情報伝達手段、郵政制度および救済と福祉と情報コミュニケーションの歴史のかかわりを検討する。第 3 章では、中国の近代において発達をみた社会保障制度について詳細に論じる。1840 年のアヘン戦争以後、西欧文化の中国流入にあわせて、その福祉事業の思想も中国に普及していった。西欧の福祉思想を受容する過程で、中国の伝統的な福祉事業思想が変化することになった。中国文化と西洋文化が混合し、新しい中国近代の福祉事業の思想が形成された。第 4 章では、建国後の社会保障制度における構造的な都市部と農村部の分離制度とその問題点について論じた。建国後の中国では経済的・歴史的・文化的・政策的な背景から、都市部と農村部という典型的な二元化経済が形成された。そして、都市部と農村部との間では、経済

発展段階・所得水準・産業構造など、様々な面において大きな差異・格差が存在した。ここでは、踏み込んで中国の生活保障のあり方、および現代中国の社会保障制度整備に及ぼした背景要因も検討する。第5章では、新中国の建国以来、都市部と農村部が対立する二元化社会のなかで、なかば必然的に形成された二元的社会保険制度において、都市部を対象とする社会保険制度の沿革について述べる。第6章では、中国の社会保険制度の改革について検討する。改革以前の都市部における企業の従業員を対象とする労働保険制度は、その原資のすべてを国営企業が拠出していたが、1978年に国有企業の負担を減少する目的から社会保険制度への転換を図った。本章では、都市部における養老年金保険制度の改革、医療保険制度の改革、失業保険制度の改革、工傷（労災）保険制度の改革、生育保険制度の改革、および農村部における新型農村社会養老年金保険制度と新型農村合作医療制度について詳細に検討したい。第7章では、中国の社会保険制度の現状と課題を論じる。中国は、改革開放以来、企業保険制度から社会保険制度に転換した。中国の社会保険制度は初期から改革発展段階に進展しつつある。特に、農村部の新型農村社会養老年金保険制度と新型農村合作医療保険制度は、一部の農村住民の養老および医療に関する問題を解決を目的とした。

社会保険制度の制度的意義は、国民所得の再分配によって貧富の格差を縮小し、社会の公平を実現すること、そして社会経済の発展を促進することにある。中国の国情に基づく都市部と農村部とを二分する独自の社会保険制度は、中国社会の不安定さの大きな要因となっている。それを一定程度まで解消し社会を安定化するためには、中国の経済を継続発展させつつ、全国統一的な社会保険制度を確立することが急務であるように思われる。本論文の最後には、全体を要約した後、今後の研究課題を指摘する。

ちなみに、このテーマに関連しては、日本国内において、思想的起源を訪ねる張紀濤「中国における社会保障思想の生成と歴史的考察」『城西経済学会誌』29巻1号、pp. 109-131（2001）など、部分的に取扱ったいくつかの先行研究は存在する。しかし、本論稿では、それらの研究成果をつなぎ合わせたわけではなく、政治行政過程や社会的関係を意識して論じ、そして中国の社会保障制度の前史から現代までを通史的に鳥瞰した。また、本稿は文献研究を中心に論を進めたが、日本語文献のほか、できる限り中国で刊行された最近の関係文献を参照しようとした。CiNiiを検索した限り、先行研究にはない、一定のオリジナリティを備えていると思っている。

## 第1章 中国における災害対応救済と福祉事業の歴史的研究

### 第1節 中国の社会保障制度の歴史

#### 1 中国における社会保障制度に関する先駆的思想

中国の歴史は、一般に古代・近代・現代の3つの時代区分に大別される。中国の歴史観では、1840年のアヘン戦争以前の長期にわたる時代は奴隷制社会と封建社会の本質を備える「古代」と区分され、1840年から1949年の中華人民共和国建国までは半封建半植民地の「近代」と考えられ、そして1949年以降が中国社会の「現代」とみなされている。多数の日本の人々にとって、この時代区分には大いなる違和感を覚えられるであろうが、本論文においては、現代中国の歴史観に基づいて、上記の「古代」「近代」「現代」という時代区分の名称を用いることとする。

中国では、すでに「古代」といっても相当の昔から、現代の中国の社会保障制度に大きな影響を及ぼしたと考えられるいくつかの思想が展開されている。それらの中で特に重要と思われるものについて、本項で要点を紹介しておく。

中国の古代には、当然のことながら、社会保障制度という名称は存在していなかった。しかし、災害に対する準備および救済等にかかわる諸制度が存在し、人々の生活において非常時のバックアップの役割を担ってきた。それらは、現代の中国において実施されている社会保障制度の先駆的形態をなすと考えられている。

すでに西周後期に記された政治・経済に対する改革を指向する文献である『周礼』は、別名を『周官』と言い、天官・地官・春官・夏官・秋官・冬官の6篇から構成されている。この著書の作者は現在も依然として不明（不詳）である。そこには、理想とすべき社会経済制度が記述されており、その生活保障に関する内容は、初期中国における伝統的な生活保障制度をデザインした最初のものと考えられている。ここでは、生活保障制度に関連するものとして、以下の事項があげられている。まず、生活保障に関する専門的な官職が設置された。そして荒政制度が創設され、災害に遭遇した国民を救済することとされた。また「保息」六制が提案され、社会救済実施の促進が図られた。「保息」六制というのは、①子供の保護、②養老、③貧困者の救助、④貧困者の救済、⑤病者の徴兵の免除、⑥富裕者の安定化を行う6つの制度である。なお、現在では③貧困者の救助と④貧困者の救済は、

ほぼ同じ内容だと考えられている。

以上の「保息」六制は、現在の社会保障制度の中の社会保険制度、社会救済制度および社会優扶制度と類似している。そう考えると、西周からの中国の古代政府は、国民の老後、病氣中および貧困の状態にあるときの生活、そして災害に対応する政策などを重視していた。これは今日の社会保障制度の改善に貢献する先駆的な試みと考えられる。しかし、その条件は限定されており、法律的に確立した正式な制度ではなかった。

次に、先秦に登場した思想家の社会保障思想について紹介する。春秋早期に管仲が著した『管子』には、保障制度の概要について次のように論じられた。第一に、「六徳」を重視していることである。「六徳」が重視したのは、国家は国民の生産環境を改善するとともに、生産水準を向上させることであった。そこでは特に子供と老人、および生活困難者の援助に留意した。第二に、「九恵の教」という政策を掲げた。九恵とは、次の9つの政策を意味した。①70歳以上の老人に対して、②児童に対して、③孤児の扶養に対して、④障害者に対して、⑤未亡人に対して、さらに⑥病者に対して、優遇政策を行う。加えて、⑦貧困者に対して、および⑧災害の被災者に対して援助を行う。最後に、⑨国のために命を捧げた人に対して優遇政策を実施する。前述の「六徳」は、国民一般の生産および生活に関する改善策であったが、「九恵」は老人や子供、貧困者・障害者などの社会的弱者に対する支援策であった。第三としてあげられるのは、荒政制度である。「荒政制度」とは、災害に対する対応措置である。具体的には、将来の災害に備えて穀物を備蓄することなどである注1。

ここで述べた西周から先秦時代の思想は、当時の為政者の政策に影響を及ぼした。具体的には、大規模災害被災者に対しての荒政制度、そして貧困者・孤独者および孤児などに対しての「保息」六制、「九恵の教」などの政策は当時の国民の生活を保護し、社会安定に対して巨大な貢献を果たした。これらは現在の中国の社会保障制度が淵源する原初的形態と考えられる。当時の思想は国民の中の高齢者・児童および貧困者などの社会的弱者集団が重視され、そして災害に対応する荒政制度は、被災した人々の救助が目的とされた。それらの思想と政策を考えると、当時の思想家および為政者は、国民の救済を政策の基本としなければならないことを認識していた。国民が普通の生活ができない場合は、安定的な社会は維持できないと認識していた。現在の中国政府は、こういった思想から少なからぬ影響を受け社会保障制度を創設したと考えられる。

続く時代の春秋戦国時代にも多くの思想家があらわれた。まず孔子は、富者と貧者への

分化に反対した。貧富の格差は、社会の不安定を産み出す大きな要因と考えられるからである。また、孔子は児童と高齢者の保護を重視していた。孔子の「均衡」思想は、平等な社会、社会の安定に対する考え方に大きな影響を与えたとされる。次に、孟子は小農経済の発展を主張する一方、やはり児童と高齢者の保護も重視した。そして、特に未亡人・孤独者に対する救済を重視した。

さらに墨子は、統治者たるものは世を救い民を利さなければならないという「濟世利民」を重視した。国民の生活が困難な場合には進んで支援すること、余った財産は貧困者に提供すること、そして国民が落ち着いて生活できるように、特に児童・高齢者に対する優遇政策を主張した。これら諸子百家の思想と理論は、中国の伝統的な経済保障思想の基本を形成し、その後の社会保障の発展に対して大きな影響を及ぼした。

春秋戦国時代には、中国古代の思想家が活躍し「百花繚乱」の時代であった。特に孔子を代表とする儒教は、今でも中国および世界文化に巨大な貢献を果たしている。その中の孔子の「大同社会論」は、当時およびその後の為政者の政策形成に影響を与えたと考えられている。

ひるがえって紀元前 500 年以前に、すでに「大同社会論」と呼ばれる考え方が存在した。「大同社会論」というのは、階級を問わず、平等な社会の実現を目指す考え方である。この「大同社会論」を体系的に述べたのが孔子であった。孔子は『礼記、礼運篇、大同章』の中で、「平等を制度化することによって、安定した大同社会が実現する」と論じた。時代が下り、東晋の時代に著された『抱朴子』には、無階級・無君臣・無圧迫の社会に関する記述が見られる。また陶潜の著書とされる『桃花源記』には、世外桃源（いわゆる桃源郷のことで理想的な社会）が描写されている。宋朝の康与之は『昨夢録』の中で、需要による分配、全国民平等の理想的な社会について記している。康有為は 1902 年に完成した『大同書』の中で、仁愛の心、人道主義精神と資本家階級の自由・民主・平等思想を結合して、中国の伝統的な大同思想を推進した。さらに孫中山（孫文）は、大同思想と当時の中国の具体的な国情を結合して「民生主義」を提起した。このように「大同社会論」は、中国の儒教思想の重要な構成部分をなす。大同思想は、その歴史的影響の範囲は限られるが、中国の社会保障理論とその実践にとって広範な基礎をなすものと考えられてきた。

次に、「社会互助論」という考え方を指摘したい。社会互助論もまた儒教思想の一部分をなし、社会構成員の互助を強調する生活保障思想である。春秋戦国時代、墨子は「廉愛

交利」(愛と利益はともに当事者相互の交流から生まれる)を主張し、孟子は「出入相友、守望相助、疾病相扶持」(他人と友愛関係を結ぶこと、相互扶助すること、病者を援助すること)を主張した。漢代の于吉の『太平経』は、「互助」を勧めた。宋代の学者である張載は「救済扶助」を唱え、高齢者を尊敬し、児童を扶助する思想を提起した。また孫中山は、互助は人類の本性であり、人類は互助の原則で進歩したと主張した。このように社会互助思想は、中国の伝統思想の重要な部分をなしている。社会互助論も、また現代中国における社会保障体系の基盤的思想となっている。

さらに、生活保障のための基礎となっている思想として、「穀物の備蓄論」を指摘できる。この理論は、穀物を備蓄して将来の災害に備え、災害で発生する貧困者を救済する思想である。夏の時期には、水害および旱害に備え穀物の備蓄が重視されていた。漢代の大臣であった賈誼、明代の汪文義などは、災害に備えて一定規模の穀物を備蓄を説いた。穀物を備蓄することによって、災害が発生した場合にも社会的混乱や困窮した人々の蜂起を防ぎ、社会の安定を図ることが可能となる。国家によって一定規模の穀物を備蓄することは、社会構成員の基本的な生存権を保障することを意味する。このような施策を実施するには、農業を重視する産業政策が求められる。

最後に、「社会救済論」についてふれておこう。中国の歴史において、多くの社会救済に関する議論が行われてきた。その中における「振災論」は儒教の一部をなし、大きな影響力をもった。振災論は、食糧・衣服などの現物や金銭を提供することによって被害を受けた貧困者を救済し、彼らの最低生活を保障しようとする思想であった。

宋代の董煨の『救荒全法』、その後の明代の林希元や王圻は、被災とそれに対応する救済措置について論じた。このほか、被災し故郷を離れた農民に対して、税金を減免すること、および畑を贈与することなどが論じられた。また、生産の回復を支援すること、災害時には全国で節約を実施するなどの思想があった。現在に連なる中国の社会救済思想は、中国の古き時代に何度も唱えられた社会思想に根ざしている。

ここまで見てきたように、中国の古代における社会思想における「大同社会論」、「社会互助論」および「社会救済論」などの多くは、現代の中国の社会保障制度にきわめて大きな影響を与えていると思われる注2。しかし、たとえば「大同社会論」の理念の中心としての平等の制度化を通じた安定した社会は今でも理想社会である。建国時に設定された都市部と農村部を分離する二元化的な制度は大同社会の理念とは異なっていた。それは、社会

不安定の要因になった。特に「文化大革命」の時代、文化の多様性が軽視され、その時代には社会保障制度も進展しなかった。

孔子の「大同社会論」は、社会保障に対して巨大な影響を与えた。日本などの先進国の国民は平等に社会保障を受けることができるようになってきているが、これらは孔子の思い描いた大同社会が実現したと考えられなくもないように思える。しかし、中国が大同社会になるのには、まだ一定の時間がかかると考えられる。そして「社会互助論」も社会救助に対して、重要な理論を提供したと考えられる。たとえば四川省の大地震の時、日本も含めて世界の多数の人々から援助を受け取ったことは、「社会互助論」の理論の具現化であるように思われる。

古く西周の時代にすでに「国民を基本とする」という「民本思想」が見られ、周文王の仁政はこの考え方にそって政策が展開された。中国の古くから存在する伝統的な社会保障思想の基盤をなす民本思想は、古代の福祉事業においても基本的な思想と考えられている。福祉事業の実施は、国家の管理と発展に関係があると考えられる。「仁」は儒家思想の主要な内容であり、本来的に道德の面における同情心と考えられていた。

『礼記・礼運』のなかに記載されている孔子の言葉は次のように記されている。「大道之行也，与三代之英，丘未之逮也，而有志焉。大道之行也，天下为公。选贤与能，讲信修睦，故人不独亲其亲，不独子其子，使老有所终，壮有所用，幼有所长，矜寡孤独废疾者，皆有所养」（邦訳：仁愛実行の時代、すなわち夏・商・周の英明な君王統治の時代は、私が憧れる過去の時代である。仁愛実行の時代には、天下は公に開かれたものであるべきで、徳と才能に恵まれた人に天下を統治させ、国民はお互いに信頼し、仲よく暮らす。国民は、自分の親族だけと親しむのではなく、自分の子供だけを子供としてかわいがるのではなく、高齢者を保護し、子供を訓育できる。孤独者・孤児および障害者を支援する）。これは「三代之治」を表現している。儒学思想は、「三代之治」を国の政策の典範として称揚した。その孔子は「養民也恵」も主張している。すなわち、統治者は国民を優先する政策を採用しなければならないという意味である。

孔子の孫の子思の門人から儒学を学び、紀元前4世紀頃各国を遊説した孟子の思想の中心には「仁義」がすえられ、孟子は安定した国家の基盤の確立を説いた。孟子は「仁」について道德の面から説きおこし、政治の面に展開した。君主は仁愛の心を持つことができれば、仁政を実施することが可能であると論じた。その彼は「君軽民貴」（君王よりも国民

を尊重する) というスローガンを唱えた。君主より人民を重視するという民本思想は、早期の儒家仁政思想の基本をなす。また、天命が有徳者に移るとする革命論、人間の本性は善であるとする性善説を主張した。

宋代に福祉事業が発展するが、そこでは国家政府の「仁政」と地方勢力の「仁愛」の二つが欠かせないと考えられた。明代に至ってあらわれた無錫同善会は、「仁」すなわち同情心が組織の思想的基盤であった注3。私見を述べれば、儒教の「仁義」および「仁愛」は、今日でも日本と韓国に影響を与えている。また、中国には古代から今まで、その時々々の為政者によっては、「仁義」および「仁愛」の思想を重視する政府が出現した。その「仁義」および「仁愛」の思想を重視した政府においては、その統治する社会は繁栄・安定した。逆に、その思想を重視しなかった政府は、国民の生活を守れず、しばしば農民の乱が発生し、社会は不安定化した。さらに、現在の中国の教育について付言すれば、いろいろな問題が山積していると考えられている。たとえば、成績が重視され、思想教育は重視されない傾向があるとよく言われている。中国の未来を支える若者を巡る教育環境は、今後の中国の政治安定に影響を及ぼす。古代からの「仁義」や「仁愛」といった思想は中国の文化的財産として教科書に掲載し、子供に教育することは当然と考えられる。

「国民を基本とする」という「民本思想」と儒教の「仁愛」は、今でも通用すると考えられる。特に、国民の生活に欠かせない社会保障に対して、大きな影響を及ぼしたと考えられる。為政者は国民を優先して、儒教の「仁愛」「大同」の思想を通じて、国民が平等に社会経済の発展成果を享受しうることが望ましい。

仏教の慈悲理念と因果応報は、中国の古代の福祉事業と深い関係があると考えられている。仏教は1世紀に中国に到来した。因果応報論は、仏教倫理の基礎をなすものである。慈悲精神は、仏教の教義の中心に位置している。仏教の慈悲精神と因果応報は、中国の古代の統治者と国民に深い影響を及ぼした。南北朝と唐代、そして宋代、明代の福祉事業は仏教と密接的な関係があると考えられている注4。仏教の思想はいまでも中国の国民の中に影響を与えている。現在の中国では、仏教とキリスト教を信じる人が次第に増えている。その中で特に、歴史が長い仏教を信じる人が多いと言われている。彼らは仏教の慈悲理念と因果応報を信じて、心には慈悲の理念を持って、福祉事業などの活動に参加した。仏教の慈悲理念と因果応報が人に教えることは、悪事をしない、殺生を禁止することなどである。このような仏教思想は社会安定に巨大な貢献があると考えられる。

道教思想も古代の福祉事業と関係がある。たとえば、『老子』は、「施恩布徳，世代栄昌」（国民を大事にすると代々繁栄する）、「人行善悪，各有罪福，如影之随形，呼之应声」（人が善行を行えば福がもたらされ、人が悪事を行えば罪が問われる）と指摘し、慈悲精神にのっとり善行を積むことが唱導された。国民の間に道教思想は広く普及したが、それは善書の普及と密接な関係があると考えられている。いわゆる市井で広まった善書は、倫理道徳を宣伝し、善行を積むことを勧めた。善書の内容は、儒教・仏教・道教の三教で構成されている。その中心に道教があり注5、道教もまた中国の古代および近現代の中国の福祉事業、特に民間福祉事業に影響を与えたと考えられる。

宋代の『太上感应篇』は、完本が現存している最も古く有名な善書であり、道教善書の名著とされる。この『太上感应篇』に『文昌帝君阴骘文』と『关圣帝君觉世真经』を合わせて「善書三聖經」と呼ばれる。

宋代以後、儒教・仏教・道教の三教は統合された。特に倫理道徳の方面において、仏教と道教は儒教化してゆく。三教が合体し、仁義を中心とする王政思想が唱えられた。ここで述べた思想的系譜が中国の古代福祉事業の思想的基盤を形成した注6。中国の古代の思想は、古代中国の福祉事業に重大な影響を与えた。なかでも儒教思想は、最も重要な思想であった。現在の中国において、全国民を対象とする統合的な一元化的な社会保険制度が実現できれば、孔子の描写した大同社会に近づくと考えられる。しかし、現在の中国人には、中国の古代思想の不勉強・無理解の傾向が見受けられる。特に文化大革命の時代に、多数の古代の文献が焼却・散逸されたことは、中国の文化史に対する大きな損失であった。

そして、今までの中国の古代思想を見ると、思想および文化は、政治に巨大な影響をもたらしたと考えられる。時代を問わず、為政者は儒教・道教・仏教を重視し、国民を基本とする時代は、国民もその思想の影響で育成され、社会安定を守ることができた。そして歴史の流れを見ると、国家の統治において武力より思想の影響力が強いと考えられる。中国古代の思想の多くは、今日の中国の政治・文化および国民の生活に対しても依然として影響力をもち、有効性を保っていると考えられる。

## 2 中国における救済制度と福祉事業の歴史的変遷

人類の歴史を振り返ると、長大な時間の経過の中で伝統的生活保障制度が発展してきた。すでに原始社会から生活保障制度の萌芽がみられた。原始社会は、人間が安定的に生存す

るにはきわめて過酷な状況にあった。生存を維持するため、人類は群れを成して協働共生を展開した。共同して労働、収穫は平等に配分し、共同して物資を消費した。原始社会では、子供と老人そして傷病者を保護することが、伝統的な風習とされた。それはまさに人類社会が存続するための仕組みを構成していた。そこでの互助共済は、生活保障制度の萌芽とみなされる。

いつの時代も中国は、農業大国の実質を備えてきた。黄河文明に淵源する 5,000 年の中国の歴史において、農業生産は不可欠の産業であった。歴史時代を迎え、中国古代における生活保障制度は、極めて長い時の流れのなかで形成され、拡充されたものである。その対象範囲は、貧困の救済から大規模災害に備えた備蓄、養老扶幼、傷病者および障害者の扶助など各方面に広げられていった。国家と民間が協力し合い、それらを具体的に実施してゆく過程で生活保障制度が整備され、徐々に発展していったのである。

秦漢代から明清代にかけての二千数百年の間には、大規模自然災害が頻繁に発生した。鄧雲特『中国救荒史』によると、大規模災害は秦漢代に約 375 回で、秦代後期には陳勝・呉広の武装蜂起が起き、漢代後期には漢代の滅亡の主要な原因となった「黄巾の乱」が起こった。さらに大規模災害は魏晋南北朝代に約 304 回、隋唐代に約 515 回、両宋代に約 874 回、元代に約 513 回、明代に約 1,011 回発生し、明代後期には「李自成の乱」が起こった。清代には約 1,121 回に達し、「太平天国の乱」が荒れ狂った。すなわち、秦から清の二千数百年の間に、合計すると約 4,713 回の大規模災害が記録に残されている。大規模災害の発生件数は時代が経過するにつれて増加傾向を強めた。中国は古来、農業を中核的産業としてきた。大規模災害が発生すると、生産活動の拠点である農村部に甚大な被害が現出する。中国の古代史を通観すると、農民が正面から権力者に対抗した武装蜂起は大規模災害と密接な関係があったと考えられてきた。農民の武装蜂起は、直接に王朝の交替につながるものが多く、安定した統治の継続を実現するためには貧困救済制度と社会福祉事業が重要であることを為政者に認識させた注 7, 注 8。

農業大国としての中国古代において、大規模な自然災害が発生すると、農民の生活は破壊された。生活基盤を失った農民が中心となった「農民の乱」の発生や社会不安の原因となり、王朝交替の主要な要因のひとつになった。それを考えると、災害予防および被害者救済が必要と各朝代の為政者は強く認識したと容易に想像されうる。現在も、中国は自然災害が頻繁に発生する国と言われている。四川省と雲南省などは、よく地震が発生する地

域である。南方地方でよく発生する災害は洪水である。そういった災害が発生する前の予防および発生後の救済は、古代から「福祉事業」を通じて実施されてきたと考えられる。

大規模災害が頻発した中国古代において、秩序維持を至上命題とする支配者は、前述の「荒政」を重視し、社会の安定を図り、積極的に荒政制度を運営した。漢代以降、荒政は一定の順序をふんで実施された。大規模災害が発生すれば、まずは被災状況を現認したうえで、その報告を要路に伝えなければならない。大規模災害が発生した地元の地方政府から中央政府に報告があげられた。その報告の内容に応じ、中央政府は救済の手続きを開始した。そして第三段階は、被災の規模・状況に応じて、定められた租税の免除基準の規定に照らして各種の免税措置がとられた。以下、各時代において具体的に実施された伝統的生活保障制度の概要について年代順に紹介する。

#### 1) 西周（紀元前 1046－771 年）時代

紀元前 11 世紀、周は殷商を殲滅し、周を建国した。周の建国から都を洛邑に移すまでを西周と呼んでいる。

西周時代、農業生産の向上が重視された。周の人たちは、后稷（こうしょく）を周王朝の祖先と考え、后稷を農業の神様として信仰した。西周初期の成康時代、周王は貧困者を救済し、農民に土地を分配した。そして、当時の立法の指導思想として、当時の社会安定には重要な「明德慎罰」の政策が採用された。「明德」の意味は徳を唱導することであった。「慎罰」は、刑罰を課すに先立って慎重に調査することを意味した。様々な施策が展開され、当時の農業生産は向上し、国民の生活も改善された。その時代は、「成康之治」（西周初姫誦、姫釗的統治。史家稱“成康之際，天下安埒，刑錯四十餘年不用”〔日本語訳：周成王姫誦と周康王との在位期間においては、社会が安定し刑法は四十年間利用されていなかった〕）と呼ばれた注 9。

『左伝』の中に記述された大規模災害としては、螟（ずい虫）3 回、大雨雪 13 回、雹害 9 回、大洪水 14 回、山崩れ 3 回、地震 9 回、蜚（ゴキブリ）6 回、旱魃 31 回、虫害 12 回があげられている。それらの大規模災害に対応するために、西周初期に「荒政」が制度化された。「荒政」は、西周時代に編み出された防災・救済の制度であった。

『周礼』に描かれている救済制度について述べる。『周礼・地官』に定められた西周政府の職責については、「以荒政十有二聚万民：一曰散利，二曰薄征，三曰缓刑，四曰弛力，五

日舍禁，六日去几，七日省礼，八日杀哀，九日藩乐，十日多婚，十有一日索鬼神，十有二日除盗贼」（日本語訳：荒政の実施により国民の離散を防止すること：一は救済物資を分配する。二は公的徴収を減免する。三は刑の執行を猶予する。四は労働力の徴収を猶予する。五は禁令を廃止する。六は税の徴収を停止する。七は吉礼を省略する。八は、凶礼を省略する。九は楽器を収蔵し、演奏する。十は多くの配偶者をもつ。十一は鬼と神にお祈りする。十二は盗賊を取り締まる）と書かれている。

西周初期に、国家中央管理機構と官制が形成された。中央管理機構のなかに、天地と春夏秋冬の季節に応じ6大官制が設置された。一つの官制の下に60官職が設置された。合計360官職であった。6大官制のなかには「太宰」が置かれ、それは全国レベルの事務、「小宰」は太宰の仕事を補助することであった。「医師」は医務政令を管理する。「疾医」は国民の病気予防の仕事を担当した。「大司徒」は救済を担当。「遺人」は、具体的な日常的な困窮および大規模災害時の被害を救済すること。「司救」は、災害対応と病人の救助を担当した。当時、社会保障機構は設置されていなかったが、中央政府から地方政府に至るまで、災害対応および国民の生活保障を非常に重視したと考えられる注10。

西周時代の救済および福祉事業の内容は次の3点である。①建国時から朝廷におかれた大司徒が救済を担当した。徴税の緩和もしくは生活再建資金を被災者に提供する。②地方司徒住民を精神的に安定させ、貧困者を救済する。「司徒以保息六，养万民，一日慈幼；二日养老；三日振穷；四日恤贫；五日宽疾；六日安富」（日本語訳：保息制度を運用し国民を守る。一は児童を慈しむ。二は高齢者を保護する。三は貧困者を援助する。四は被災した貧困者を救済する。五は病者を手当とする。六は富裕者を安心させる）とある。大規模災害の場合に地方司徒は、被災者の避難に協力する。③「養病惠政」において医者を派遣し、疾病した国民を治療した。また、病人を看護するために、その家族のひとりの職務が免除された注11。

また、西周の生活において宗教は重要な位置を占めていたので、大規模災害が発生したとき、様々な救済措置がとられたほか、天地神に祈ることも重要な行事であった。もっとも、西周末年には宗教思想が大きく揺らいた注12。

上述の通り、中国の歴史上、社会的救済が始まったのは、周代であったと言ってよからう。しかし、儒家が重視する経書で「十三経」の一つであるだけでなく、『儀礼』『礼記』とともに「三礼」の一つである『周礼』は、周王朝の理想的な制度について周公旦が書き

残したものとされるが、実際には周の時代に書かれたのではなく、少なくとも戦国時代以降の成立と見られる。そこに非常に詳しく記述されている周代の官制については、には信用出来ない。実際に金石文とは内容に食い違いがみられる。

このような西周時代の救済制度と福祉事業は、今日から見ても十分整備された制度であったと考えられる。当時、各官職はその職務と責任が明記され厳格に設置され、救済に当たった。当時の政府は、貧困者・被災者・病者などの社会的弱者集団だけではなく、国民の安定した生活の実現を考慮していた。これは、今でも前進的な思想であると考えられる。そして当時にできた「荒政」は、それ以後の政府の救済制度に関する法令に影響を与えた。また、西周から宗教思想がもたらされた。どのような為政者かを問わず、宗教思想の影響を受けた政府は、救済制度および福祉事業を重視するが多かったと考えられる。

## 2) 春秋（紀元前 770—476 年）戦国（紀元前 475—221 年）時代

春秋戦国時代の救済政策としては、平糶・通糶制度があげられる。紀元前 422 年、戦国時代初期の政治家にして法律家であった李悝（生没年不詳）は、魏の文侯（在位紀元前 445—396）に仕え、「平糶（へいてき）法」を公布した。この法律は、豊作の年と災害の年を大・中・小に分けた。豊年の年に政府が穀物を購入し、災害の年にその穀物を販売した。この制度のお陰で、国民は災害年でも穀物をたやすく手に入れることができた。この経済政策によって魏国は強国になったといわれる。「平糶法」によって穀物価格の調整が行われ、農民とともに都市住民の生活の安定が図られた。

また、春秋戦国時代に各諸国は相互に援助し合うために、「通糶制度」を実施していた。通糶制度については、「隠公六年、京師来告飢。公為之請糶于宋，衛，齊，鄭，礼也。庄公二十八年冬飢，臧孫辰告糶于齊，礼也」（日本語訳：紀元前 717 年、首都が飢饉に襲われた。隠公は、宋・衛・齊・鄭の国に穀物提供の支援を要請し、関係者が救われた。紀元前 666 年、冬に飢饉となり、臧孫辰が齊の国に穀物提供の援助を要請し、関係者が救われた）注 13 とある。

先述の「平糶法」は、荒政制度の影響を受けたものである。そして、各諸国が相互に援助し合うことは「社会互助論」の思想の影響があったと考えられる。

春秋戦国時代の福祉事業は、孤独・鰥寡（やもめ）および疾病の人々に対しての福祉だけではなく、高齢者と児童に対しても配慮した。当時、困窮した人たちは「鰥寡孤独廢疾

者」と呼ばれた。『礼記』には次のように記述されている。「少而无父者謂之孤，老而无子者謂之独，老而无妻者謂之鰥，老而无夫者謂之寡。此四者，天之窮民而无告者也」（日本語訳：親がいない子供は孤立している。子供がいない老人は独りである。妻がいない老人男性は鰥(やもめ)である。夫がいない老人女性は寡婦である。この四者は、天下に頼りにする人がいない貧困者である)。春秋戦国時代においては、老齡者の程度に応じて、食事と日常看護も提供された。70歳になると、政府は今でいう老人福祉施設に収容した。児童に対しても保育を奨励し、出産に対しては補助金を与えている注14。政府は、困窮している人たちに定期的に穀物を含む生活必需品を配分した。ここには、「社会救済論」の影響が色濃く反映されていたと考えられる。

また、春秋戦国時代には、健康な人たちに対しては、体力と状況に応じて労働をさせることもあった。

以上、春秋戦国時代には荒政制度の下で「平糶法」が制定され、国民の生活を守ることができた。そして当時は、特に「社会互助論」の影響で、各諸国が相互に経済援助しており、これは現在の国際援助と同じことと考えられる。さらに、当時の疾病者および被災者の救済以外に、健康な人々に労働を課すことは、現在の失業者援助の先駆的な試みとみなしてよいであろう。

### 3) 両漢（紀元前 206—紀元 208 年）時代

両漢時代（注：日本の中国史の時代区分でいえば、前漢と後漢のふたつを含む時代）は、中国の歴史の中で繁栄発展（経済発達）の時代である。しかし、大規模自然災害も頻繁に発生した時代でもあった。

楊振紅が著わした『漢代自然災害初探』によれば、大規模災害の数は、旱魃が 91 回、水害が 79 回、震災が 85 回、螟災が 57 回、雹災が 28 回、風災が 25 回、霜災が 8 回、凍災が 20 回、疫災が 27 回あり、合計 420 回の災害があったとされる注15。

儒教を国家統治のイデオロギーとした漢代では、福祉事業が重視された。『漢律』の中には次の記述がある。「高齢者、鰥寡孤独の者と重い病気の者のうち、家族がなくて貧乏で生きてゆけないもの」に対しては食糧が支給された注16。

両漢時代には、荒政が公式に法制化された。大規模災害が発生すればまず政府に報告され、それを受けて救済が実施される。最終的には、税が免除される注17。

漢代に実施された「常平倉」制度は、春秋時代の管仲の「通輕重之權」（農業を重視する政策）の思想および戦国時代の李悝の「平糶（へいてき）法」に由来する。漢の昭帝のとき、大司農中丞の耿寿昌は、「遂白令辺郡皆筑倉，以谷賤時增其賈而余，以利農，谷貴時減賈而崇，名曰常平倉。民便之」（日本語訳：穀物価格が低廉の際に購入し、その高騰の際に放出して、穀物の価格統制と農民と市民の救済に充てた）と述べ、常平倉実施の建議を行った。事実、この常平倉は、穀物価格が低廉の際に購入し、それが高騰した際に放出して、穀物の価格統制と農民と市民の救済に充てた。

漢代には、関係する法制度が整備された。たとえば、高齢者保護については「養老令」「胎養令」などが制度化された注18。

両漢代の政府が実施した救済と福祉事業の内容を整理すると以下のようになる。

- ①災害発生時に被災者を救済するための方策として、多数の常平倉および義倉を設置し、現実には大規模災害が発生したとき、穀物の価格調整を行うほか、被災者に穀物だけでなく衣類など生活必需品を配分して救済した。
- ②医療救済である「養疾之政」を実施し、貧困者および疾病者を「六疾館」に収容し、疾病者および貧困者を救済した。
- ③関係立法を制定し、恤幼養老を任務とする「孤独園」を設置し、高齢者の尊重を定め、老人や児童を抱える家族の賦役を免除した注19。

一方、地方政府は、孤独、鰥寡老人などの困窮者に対して、毎日五升の食料を支給した。「後漢の時代の五升とは、明清時代のほぼ一升到当たる」注20とされる。

漢代には、中央・地方の政府が災害被災者の救済を行ったほか、「宗族救助」と「民間義行」もみられた。「宗族救助」とは、血縁でつながっている大家族の内部で相互救助することである。「宗族救助」で具体的に行われた主なものは、財物の提供、幼孤の支援および葬儀を援助するというものであった。それは、家族構成員の関係の維持に役立ち、また国家財政の負担を軽減する効果があった。

「民間義行」とは、儒教と仏教および道教の影響により生まれたもので、当時の多くの王公貴族・地方官吏および仏教徒、道教の信者などが熱心に救済救助活動に従事する行為を指す。漢代には、政府の救済のほか、このような「宗族救助」と「民間義行」も広く行われた注21。

上述のように、両漢時代には大規模自然災害が頻繁に発生したので、為政者は、救済制

度と福祉事業を重視し、儒教・仏教・道教の三教統合の影響で民間も救済活動と福祉事業に取り組んだ。そこでの救済制度と福祉事業は儒教・仏教および道教思想の影響があったはずである。

両漢時代には、荒政が法律的に整備され、「常平倉」制度が実施されるなど多様な救済制度と福祉事業に関係した法律が制定された。また、同時に儒教・仏教および道教の影響で、政府の救済福祉以外に民間の福祉事業を行われていた。これは、前の時代に比較して救済・福祉事業の大幅な進歩と考えられる。

#### 4) 魏晋南北朝（220－589年）時代

魏晋南北朝時代は、仏教思想の影響のもとで、福祉事業が広く普及をみた。政府の救済のほか、特に仏教寺院の行う福祉事業が最も活発に実施された。

この時代においては、政権交替が頻繁に行われ、それと時期を合わせるかのように大規模な自然災害も頻繁に発生した。当時の自然災害統計では、地震 116 回、水害 83 回、旱害 65 回、風霜・雷電 34 回、虫害 28 回、疫病 65 回を数えた。頻繁に発生する大規模自然災害と戦争が社会不安定の大きな要因になった。当時の統治者は社会の安定を守るため、社会救済などを重視し、当時の救済・福祉事業は政府の実施するものが大半を占めた注 22。

魏晋南北朝時代には、朝廷が一時的な政策によって国民に穀物などを臨時に支給することがあった。北魏の時代に実施された「均田制」では、老人・子供・寡婦および身体障害者などに対して、朝廷から特別に田畑が支給された注 23。

当時の中央政府は、救済・福祉施策を重視し、その事業を地方政府に実施させるために、指揮・監督権限を行使した。地方政府は、中央政府の指導にしたがい、老人・孤児・産婦など困窮した人たちに食糧を提供するなど積極的に救済した。この時代においても、孤独な人たちおよび病人を対象に、中国のもっとも古い福祉施設の一つである「六疾館」（南朝齊文惠太子蕭長檠（紀元 458 - 493 年））が建設された。また、この時代においては、政府は福祉事業の実施主体として貧困者と孤児を収容した「孤独園」を設置している注 24。『梁書・武帝紀下』の中に「凡民有单老孤稚不能自存，主者郡县咸加收养，贍给衣食，每令周足，以终其身。又于京师置孤独园，孤幼有归，华发不匱」（日本語訳：生活できない老人および児童などを施設に収容し、衣食を提供する。首都に孤独園を設置し、頼りになる人がいない児童と老人を安心して生活させる）と記載されている注 25。

魏晋南北朝時代の救済・福祉事業の内容を整理すると以下ようになる。

① 災害への防備施策の実施。農業政策を重視し、穀物の生産の向上を図った。洪水被害および旱害への対応として、水利施設の整備に努めた。災害に備えての施策として最も重視されたのは、穀物の備蓄であった。被災後の救済のために備蓄した穀物の配給を目的とする「常平倉」が設置された。また、当時の被災後の救済としては、賑濟、調粟、蠲免租調なども行われた注 26。

② 困窮者に対して、魏晋南北朝時代の皇帝は、儒教および仏教の影響のもとに、災害の被災者以外に、一般的な施策として鰥寡および孤独者に対する福祉を重視した。

当時、政府が救済事業を推進したほか、仏教寺院の救済・福祉事業もブームとして広く行われた。寺院に設置された施設では、災害の発生がない平時においても貧困者を救助し、いったん大規模災害が発生すれば、迅速に被災者を救済した。ここでは、医療救助のほか道路や橋の修理・修繕も行われた。

魏晋南北朝時代は、政権が頻繁に交替し、自然災害も頻繁に発生した時代であった。そのとき、救済制度と福祉事業は、国民の生活安定にとって、最も重要と考えられていた。魏晋南北朝時代の救済・福祉事業を総体として検討すれば、当時の統治者は大きく仏教思想と仁愛思想の影響を受けていたことが分かる注 27。

以上に述べたように、魏晋南北朝時代には、自然災害が頻繁に発生し、政権も頻繁に交替し、戦争を原因として発生した災害も増えていた。その災害に対応する救済制度と福祉事業は、政府の力では十分に達成できなかった。他方、仏教寺院による救済・福祉事業が広がっていた。仏教の救済・福祉事業は仏教の慈悲思想と因果応報思想に基づいていると考えられ、政府の不十分な施策を補完していたとみなされる。

## 5) 隋代 (589—618 年)

隋代でもまた農業が重視されたことに変わりはない。政府は「常平倉」を設置し、穀物の備蓄と大規模災害の際の農産物の価格調整に努め、農業生産と社会の安定を確保しようとした。たとえば隋文帝三年 (583 年) に、政府は陝州 (今の河南省の陝県) に「常平倉」を設置し、首都には「常平監」を設置した注 28。

隋文帝が始めた救済施設のひとつが「義倉」であった。義倉は、歴史的に巨大な影響を及ぼした。常平倉と義倉は、両者ともに倉儲体系の主体である。それ以後の多種多様な倉

儲は常平倉と義倉に関係がある。

大規模災害の発生に備えて、穀物を備蓄するために設置された「義倉」は「社倉」といわれ、民間で設置された倉庫であった。災害が発生した場合に、すみやかに対応できると考えられていた。隋文帝五年（585年）に、工部尚書長孫平が「請令諸州百姓及軍人勸課，当社共立義倉，收获之日，隨其所得，勸課出粟及麦，于当社造倉窖貯之，即委社司執賬檢校，每年收积，勿使損敗。若时或不熟，当社有飢饉者，即以此谷賑給」（日本語訳：各州の国民と軍人を励まし、共同して義倉を設置し、穀物を供出・備蓄し、社司を設置・監督し、飢饉で困窮している人たちを援助する）と上奏した。各地方政府は、管轄地域の収穫量に応じて、農家から一定量の穀物を徴収し、義倉に備蓄し、災害発生の際に救済のためにそれを放出した注29。

義倉は、社会の最も末端的組織の災害に備えた倉で、社寺が管理し、災害が発生すれば、義倉からの救済は迅速に行われ、一定程度の効果的な救済機能を発揮した。しかし、義倉を通じての救済は隋文帝の時代には効果があったが、隋炀帝の時期になると義倉はほとんど機能しなかった。

常平倉と義倉の設置はともに大規模災害時の農民の救済および社会の安定には効果を発揮した。もっとも、隋代末期に政府は50年分の穀物を備蓄したのにもかかわらず、大規模災害の被災地には届くことがなかった。「炀帝持其富饶，侈心无厌，卒亡天下」（日本語訳：皇帝は贅沢な生活を享受し、庶民の救済には意を払わなかった）注30といわれた。これは、隋が滅んだ原因の一つであった。

隋文帝が救済制度と福祉事業を重視したことは、当時の経済的な繁栄を前提としていた。しかし、隋炀帝は、儒教・仏教および道教の思想を重視しなかった。救済制度と福祉事業も重視しなかったため、隋代が滅亡した大きな要因になったと考えられる。国民の生活を考慮せず、国民の最低の生活を守ることができない場合は、社会的な安定が維持できないと考えられる。隋炀帝は贅沢な生活が好きで、その生活の継続を望んだが、国民の生活には関心を払わなかった。災害があっても被災地を救済しなかった。特に、義倉などの国民救済の機能が消滅したことが、当時の政府滅亡の大きな要因と考えられる。

## 6) 唐代（618－907年）

唐の初年、唐太宗は尚書左丞戴胃の意見を受け入れ、隋代の末期に廃棄された義倉を再

興した。常平倉も隋代のものを利用した。前の時代と同様、義倉と常平倉は、大規模災害が発生した場合、社会的救済の実をあげた注 31。それらは、この時代においても、農民の生活と社会の安定のために欠かせない制度として機能した。

唐代には、大規模災害が発生すれば、朝廷は官僚を被災地に派遣して、救済の指揮をとらせた。また、被災の程度に応じて、税の減免を行った注 32。唐代後期には、中国・朝鮮および日本の律令制下の租税制度であった租庸調制に代えて、両税法が施行された注 33。

唐政府の救済制度は、非常時の義倉と常平倉の活用のほか、老人と貧困者に格別の支援を行った。唐代の均田法においては、老人および障害者が田畑を受給することができ、また高齢および障害を理由にした免税の措置もなされた。高齢者に対しては、介護者に配慮した「おつき制度」があった。80歳の老人に「おつきの人」ひとりを追加して配分し、90歳の老人には「おつきの人」2人分を追加配分し、100歳の老人に「おつきの人」3人分を加給配分した注 34。

唐代には、政府が実施する救済制度と福祉事業のほか、仏教寺院が行う救済・福祉事業もあった。仏教の悲田思想にもとづき設置された悲田養病坊は、養老育児を行なう貧窮・孤独者の収容施設であった。この悲田養病坊は、悲田院・療病院・施薬院の三つの部分から構成されていた。悲田養病坊は、治療中の疾病者を収容するだけでなく、困窮する病人、孤独老人、親戚のない孤児なども救済した。

唐代初期に寺院付設の救済機構として存在していた悲田養病坊の増加に伴って、701年から704年にかけて「置使専知」が設置され、政府は官僚を派遣して、寺院と共同管理した注 35。唐代の救済・福祉事業には、仏教の大きな影響があったと考えられる。

唐代には、前時代より仏教の影響がより深くなっていた。それを反映して仏教の救済制度と福祉事業が前の時代より進歩した。実際に、政府と寺院が共同で救済・福祉事業を実施していた。

## 7) 宋代 (960-1279 年)

宋代にも大規模自然災害が頻繁に発生し、宋代の為政者は社会の安定のために、防災・救済関係法令を公布した。

新たに「広恵倉」を設置し、また従前の通りに常平倉・義倉・社倉も設置した。「広恵倉」は、災害発生時に被災者および貧困者などを救済するほか、平時においても貧困者を

救済する機能をもち、宋代で最も重要な救済制度であった。常平倉は、漢代から設置された救済制度であり、宋代にも大規模災害が発生した場合の穀物価格の調整および被災者の救済の機能を発揮した。隋代に効果を発揮した義倉は、宋代にも常平倉とともに救済機能を発揮した。社倉は主に農村に設置され、災害が発生すると、被災農家を直接的に救済し、機動的に効果を発揮した。宋代政府は、穀物の備蓄制度を運営するほか、農産物の生産回復にも努力した。

大規模災害が発生した場合、直接的な救済以外に、被災者に対する税の減免措置がとられたのも前の時代と同様である注 36。

宋代には、特に子供に対する救済制度があった。貧困家庭の出産には穀物と資金が与えられた。また「挙子倉」が設置され、貧困家庭の子育て支援が行われた。遺棄された嬰兒を救助する措置もとられた。そして養子法が制定され、民間での養子が奨励された。これら子供に対する宋代の施策として、養安濟院・慈幼局・慈幼庄・嬰兒局・挙子倉・挙子田などが設置された。

宋代には、貧困者・老人・疾病者に対する救済制度もあった。唐代には悲田養病坊があったが、宋代には首都の開封に福田院が設置された。「福田院」は、鰥寡孤独、障害者および乞食を救済する施設であった。

宋代には、政府が実施する救済制度と福祉事業以外に、寺院救済と宗族救済が行われ、同時に個人が行う福祉事業も盛んであった。居養院・安濟坊・養濟院などの宋代の福祉施設には、僧侶が大いにかかわった。「居養院」は、未亡人・やもめ・孤児・老人・障害者・病人・貧困者を収容する施設であった。「安濟坊」は、疾病者を収容・治療する施設であった。「養濟院」は、居養院と安濟坊の機能を併有する総合救済施設であった注 37。「惠民藥局」は、薬の販売提供の施設であり、「漏澤園」は貧困者などを対象とする墓地であった注 38。

当時、被災地の救済、老人・貧困者などの救済以外に、子供の救済が重視された。宋代までの時代の救済・福祉事業は、貧困者・老人および被災者の援助が目的であり、子供のことが考慮されていなかった。宋代になると、子供のことが特に重視され、子供に対応する多数の救済政策および機関が設置された。このことは、中国の社会進歩のひとつの証左であると考えられる。

## 8) 元代 (1279—1368 年)

「荒政」という制度は、為政者が行う大規模災害に備える救済政策である。そして荒政の実施は、社会の安定と経済の復旧・発展を目的としていた。

元代の荒政は、大規模災害に対する備えと大規模災害発生後の救済の二つの部分から構成されている。第一に災害に対する備えとしては、主として食糧の備蓄であった。そのために、常平倉と義倉が設置された。常平倉は、政府出資により被災後の物価を調整し、被災者を救済するために都市部に建設された。義倉は常平倉と異なり、郷（農村部）に設置され被災者を救済した。

第二の被災後の救済制度には、次の三つの内容が含まれていた。①「災免」と呼ばれ、被災者の被災状況によって税を軽減・免除する。②水害・旱害・病害に対する救済を対象とする。被害状況によって税を免除する以外に、被害の人数を調査し、救済を行った。③元代の中央政府による施策である。

高齢者および障害者に対する保障としては、第一に家族や親戚が高齢者を介護する能力がない場合、政府が建設した「養濟院」に収容するものとされた。第二は、薬局を設置し、貧困にあえぐ疾病者を治療した。

元代の養老政策は、次の三つの制度で構成されている。すなわち、①孤独である老人に対する養老制度、②普通の高齢者に対する養老制度、③官僚であった者が高齢になったときに適用される養老制度である注 39。

モンゴル族の支配を実現した元代政府は、宋代以前の漢民族の支配した時代と比較して、漢民族特有の文化的所産である儒教などの影響は大きくないと考えられる。しかし、元代の政府の統治した版図が広大であったので、全国の管理を徹底して政府の権力を守るために、国民生活に配慮しなければ、社会の安定が維持できないと当時の政府が認識していた。したがって、それ以前の各時代と同様に、元代も救済制度と福祉事業が重視された。

## 9) 明代 (1368—1644 年)

「善会・善堂」は、明代の後期に出現した。それは「民間人によって運営される慈善団体とその施設のことである。それは、地方官を始めとする国家の力によって様々に変形されるが、中国共産党の政権下でその使命を終える最後まで、ついに純粋な官営と見なされることはなかった。なぜなら、それらがあくまで民間人による善意・慈善を基本にしてい

ると見なされ、国家を主体とする事業とは考えられなかったからである」注40。明代には、都市部を中心として救済および福祉事業が行われた。「善会・善堂」は、中国の民間の慈善（福祉）団体として明代の後期から出現し、当時およびその後の救済・福祉事業に対して大きな影響を及ぼした。

次に、救荒制度（救済制度）について述べる。明代においても大規模災害に対する備えを重視した。予備倉・社倉および義倉・常平倉と呼ばれる倉庫は、明代政府が大規模災害に備えるべく設置された。明代に新たに設置された予備倉は、1380年代にはすでに広く普及していた。永楽以降に一時廃絶したが、1440年に官営施設として復活し、何度か機能強化が図られたが、明末には衰退し、社倉・義倉にとって替わられた。

被災後の救済政策は、次の4つの制度で構成された。すなわち、①被災者の免税等、②被災に遭った人々に対する住居の確保、③地方政府間の互助、④準備した予備倉などの利用である。

明代朝廷は、福祉事業を重視していた。明太祖は建国初期、養濟院を設置した。「鰥寡孤独废疾不能自养，官为存恤」（日本語訳：生活できないやもめ、孤独者および病者に対して、政府が救済の手を差しのべる）という言葉が使われ、地方政府に対して支援を求めた。明太祖は、もともと農民出身で、貧困者の生活をよく知っており、新政権を樹立したとき、社会福祉事業を重視していた。彼の在位期間には、福祉に対する多くの法令が制定された。特に、『徽州府志』巻五「恤政」には、「我太祖高皇帝，統一四海，即詔天下郡邑，立养濟院，立惠民藥局，立義塚，立予備倉，以不忍人之心，行不忍人之政，无所不至」（日本語訳：明太祖は全国統一し、各郡に養濟院・惠民藥局・義塚および予備倉を設置し、国民を大事にする政策を実施した）と記載されている。明太祖は、福祉に対して明確なイメージをもっていた。そして、明太祖が李善長に編纂を命じ、唐代の法律を理想として1367年に制定した明代の刑法典である『大明律』注41の中で法律の形式によって、各レベルの地方政府に福祉関連施策を実施することを求めた注42。「凡鰥寡孤独及篤疾之人貧窮无親属依倚不能自存，所在官司应收养而不收养者杖六十。若应給衣粮而官吏尅減者以監守自盜論」（日本語訳：すべての頼る人がいないやもめ、孤独者および疾病者を政府が施設に收容する。該当者を施設に收容しようとしめない地方政府の官僚は、六十杖の罰が課される。衣食を提供し、関係者を救済しない官僚は職務上の横領をすることになる）と規定された。

その以後の皇帝も福祉政策を重視した。養濟院・惠民藥局などの社会福祉施設が全国に

設置された。明代の法律によって定められた養濟院は、その前の唐代の「悲田院」・「養病坊」は、宋代の養安濟院などよりもっと整備された制度と考えられる。明代の養老政策は、次の四つの制度で構成されている。すなわち①老人およびその親族の徭兵を免除する、②貧困の老人に対する物資の提供、③老人が犯罪者とされた場合の減刑、④養濟院の設置である注 43。

当時の政府が運営する福祉施設の経費は、大部分は常平倉から支出された。政治的に安定した時期には、十分に経営できたが、動乱期には福祉施設の運営状況は困難であった。そのような時期においては、民間福祉事業が一定の効果を発揮した。特に、経済的に豊かな江南地方では、民間の福祉事業が盛んに行われた。江南地方の福祉事業は当初、富裕者の寄付を契機に組織的団体運営の施設が建設された注 44。個人的な寄付による救済や道路・橋梁の復旧整備は昔からあったが、明代になると広く行われた。富裕者だけでなく、普通の庶民も協力した。それは明代以来次第に強まる漸進的な傾向となる。明代後期、一般的な民間的福祉組織は同善会であった。1590年に、河南省虞城県に最初の同善会が出現した。しかし、多く組織されたのは江南地方であった。江南の武進、無錫などに相次いで同善会が創設された。

江南地方の同善会と河南省虞県県の同善会と比較すれば相違がある。河南省虞県県の同善会には、二つの意味があった。一つは、地方の有名人と連携する団体ということで、いま一つは同時に救済団体としての意味もあった。江南地方の同善会は、救済目的だけの団体であった。江南地方の同善会のもう一つの特色は、道徳基準の要求も重視されたというところにある注 45。

明太祖は、明の王朝を創始する以前、普通の労働者であったので、貧困者の生活はよく知っていた。そのため王朝を建設後、国民が安定した生活ができるように、様々な政策を実施した。特に救済・福祉事業を重視した。そして明代の国民も積極的な救済活動に参加した。特に明代の末には、民間の福祉団体が多数でき、その前の時代より、救済・福祉事業が拡大した。

上に述べた明代は、再び漢民族の支配する時代となった。漢民族の文化思想を受け継ぐとともに、救済・福祉事業はもっと明確に意識された。特に労働者出身の明太祖は、社会の最低階級の生活をよく知り、救済・福祉事業の重要性は前の時代の為政者よりも認識していた。それが救済政策の規定によって明文化された。法律的に厳格化されたことは、前

の時代よりも進歩したといえよう。明代末に民間の福祉団体が活発化したことも注目される。救済・福祉事業は政府の責任だけではなく、全社会の共同責任であると認識されたのは、中国社会の大きな前進であると考えられる。

#### 10) 清代 (1644-1911 年)

清代において、荒政は最も整備された。整備された官僚機構を通じて、発生した災害の規模と被災状況を報告すること、迅速に被災者を救済すること、そして免税措置などの処分をすることなどが一連の緊密な行政過程としてつながり、救済の効率性が格段に高度化した。

大規模災害に対しては、まずは災害に対する備えである。これは、次の二つの制度で構成されていた。すなわち、①一定量の食糧の備蓄を重視した。前代同様、常平倉・社倉・義倉を設置した。②農業生産の増進、つまり荒れ果てた土地を開拓し、農業技術を向上させることと水利を重視した。大規模災害発生時の救助については、次の三つの制度で構成された。すなわち、①地方政府は中央政府に災害の発生と被災の状況を報告する責任が課せられた。中央政府は、②被災地の状況を精査し、適切な救済措置をとり、③被災者の免税および徴兵を猶予する。

養老政策について第一は、その対象が普通の老人ということである。それは次の四つの制度で構成された。すなわち、①老人およびその介護家族に対して徴兵を免除すること、②80歳以上の老人への物資の提供、③90歳以上の老人に対する介護訪問および物資の提供、④老人に対する法令および政策上の優遇である。第二は、その対象が高齢退職した官僚ということである。現代中国とほぼ同様に当時、定年退職後に養老年金が給付された。第三は、身寄りのない老人を収容する養濟院が設置されたことである。

漢民族の支配した明代から満民族の支配した清代には、モンゴルの支配した元代と異なり、自らの文化を継続するとともに、漢民族の文化が普及し、文化的・制度的に前の時代よりも進歩した。それに伴って清代の救済・福祉事業は高度化し、効果的・効率的に実施されるようになったと考えられている。そして前の時代と比較して、清代の救済・福祉事業は、被災情報の伝達および救済の時間は格段に短縮された。しかし、法制度的にはいまだ不十分だと考えられた。

現代の中国においては、清代までの中国は「封建社会」と呼ばれている。封建社会の生

活保障は、社会安定と階級矛盾を緩和するために作られた制度であり、保障に限定性があると考えられている。限定性とは、大規模災害などが発生した場合、地域社会としての被災地の救済を重視するが、被災者以外の一般的な貧困者などに対する救済は重視されなかったなどの問題があり、保障範囲が普遍的ではなく、法制度的に不十分だったと考えられている注 46。

以上、清代の社会救済および福祉事業の地域の限定性は西周から清代に至るまでの時代の共通の問題であると考えられる。それは、当時の社会の交通・通信の条件の限定性と不可分の関係があるとみなされる。当時、交通および通信が未発達であったために情報の伝達は遅延する時代であった。その条件のもとで、災害時の救済が迅速にできなかった。

歴史の流れを見ると、西周時代から清代に至るまでの救済・福祉事業は、主観的な政府および民間の救済・福祉意識に基づいていたと考えられる。その意識が生まれる背景には、儒教・仏教・道教など中国の古代の思想が根ざしていると考えられる。

より客観的な救済・福祉事業は、地理的条件や交通・通信などの社会的なインフラ環境の整備が必要とされるであろう。主観的条件と客観的条件が適切に重なり合う場合、救済・福祉事業の成功の可能性は高いと思われる。

## 第2章 社会救済における情報コミュニケーションについての歴史的検討

### 第1節 中国古代の情報伝達手段

中国の古代においては、交通や情報の伝達手段が発達していなかった。そこで各時代の政府は、政府が制定した政令や法律などを各レベルの地方政府に公布し、広く国民に伝える方法や手段を考えた。その歴史を通して形成された情報の伝達手段は「榜文・告示」という形であった。中国の歴史上、告示には様々な名称が使われた。王朝の交替に伴い、告示に付される名称も変化した。たとえば、宋代には、重要な刑法は大部分が榜示公告の形式で国民に知らせ、伝達された。その時の告示は、粉壁（注：粉壁は塗りつけた壁である。その壁は政府の政令などを書きつける場所であり、現在の掲示板と似ている。）という場所で公布され、できるだけ迅速に政府の法律が国民に伝えられた。その情報伝達の流れは、先ず中央政府が地方政府に法律・政令を伝達し、地方政府は中央政府の政令・法律文書を受け取ってから、定めにしたがい登録・分類・保存された。そして、法律文書を受け取った日時も登録された。その法律文書の中で国民に知らせるものは粉壁で告示という様式で公布された。宋代には、中央政府から地方政府まで法律・法令の伝達の流れが比較的完備された。それは、当時の政府にとって管理・統治体制の強化に役立った。この意味で、その法律・法令を国民に確実に公布するように政府は努力した。当時の交通・通信の未発達な状況で、政府の法律・法令を国民に迅速に伝えることは、当時の国民の管理、社会の安定に貢献した。特に被災の場合、政府の救済政策の迅速な伝達は、被災地の早急な援助を可能なものにすると考えられる（参考：戴建国著「宋代法律制定、公布的信息渠道」、鄧小南主編『政績考察与信息渠道』北京大学出版社、2008年、333-340頁）。

法律・法令文書の伝達は、古代における中央政府と地方政府および国民との主要な交流手段であった。文書を保全し、目的地に迅速に届けるために厳密な体制が必要であった。中国古代の各時代では文書伝達の制度を創設することが重視された。文書管理の機構が強化され、管理人員も厳格に選抜された。そのために関連する法律が創設された。このようにして宋代には、前の時代よりも法律が整備・改善された。

宋代の中央政府における文書の受領と発送のための機関は進奏院・銀台司・通進司であった。当時の文書伝達に対するアクセスは厳しく制限されていた。その過程で過失があった場合は、法律で規定された制裁を受けることになる（参考：曹家齊著「宋代文書伝達制

度述論」、鄧小南主編『政績考察与信息渠道』北京大学出版社、2008年、241－355頁）。

法律・法令の伝達は、古代の政府と国民の間の重要な交流形式であった。中央政府は、政府の方針を国民に伝え、国民は政府の意向を知ることができる。たとえば、宋代の州・県政府は、中央政府の法令などを地方の様々な場所の粉壁に記載・公布した。

粉壁は昔から存在していた。最初は両漢時代に現れた。さらに、唐代にも継続し、利用された。宋代になると、もっと整備された。政府は粉壁を通じて、法律・法令を公布し、国民との交流は緊密になった。いろいろな場所の粉壁を通じて、中央政府から地方政府および農村までの連携網が形成され、中央政府の方針・政策を国民に伝えることができた。

中央政府と国民の情報伝達手段として重要な役割を果たす粉壁は、一般的に地方政府の建物の近く、城の門の周辺、市場など人が集まる場所に設置された。これらの設置場所は、当時としては最も効果的な情報伝達が考慮された結果であると考えられる（参考：同上書、411－426頁）。

そして、地方政府は、粉壁で政府の法律・法令そのものを公布するだけでなく、それらの法令を説明解説することも必要であった。特に農村部では、教育を受けていない人たちが多かったので、粉壁の告示を読めない場合があった。したがって、口頭での説明が必要であった。このように粉壁で公布された政府の法律・法令の告示は、古代の各時代の中央政府・地方政府・国民の情報伝達のための重要な手段であった。これを通じて政府と国民の連結が生まれ、その体制が社会的安定の維持に多大の貢献をしたと指摘されうる。

「告示」は、地方政府による管理手段の重要な一部であった。告示は地方政府のほかの業務と密接に関連した。法律としての効力がある「告示」は、民間事務の管理と地方行政事務の管理など各方面の法律・法令の規範を示している。その内容は、地方政府の行政管理を始めとして、国民の管理・徴兵・政治施策・治安・食糧・救済・風俗・福祉など社会生活の各方面に関するものであった。地方の社会状況によって、それを構成する内容の種類が異なる。安定した時代には、「告示」によって法律などを普通に公布し、社会的安定を維持する。それらの告示の内容としては、官僚の着任、税金の徴収、農業生産の宣伝などであった。しかし、古代には、災害が相次いで頻繁に発生した。災害が発生したとき、地方政府は「告示」で国民と交流し、官民の関係を緊密にして調和させる。「告示」は特に、突発的な事態の解決・打開に欠かせないと考えられていた。自然災害および戦災が発生したとき、社会を安定させるために政府は「告示」の形式で政令を公布する。それらの「告

示」には政府の実施する具体的な法律が記載された。さらに、当時の法律的な環境と各種の社会的諸問題が具体的に説明された。たとえば、自然災害が発生したとき、地方政府は告示で、国民に被災地を救済することの援助を宣伝した。政府の救済だけではなく、社会全体で被災地を救済することも強調された。そのときの告示は、救済活動にとって不可欠な伝達手段と考えられる。さらに、政府は「告示」を通して儒教思想を宣伝し、国民に対する教育が重視された。儒教の民本思想と大同思想を国民に教育し、社会の安定化のために努力した（参考：同上書、428－429頁）。

上述のように「告示」は、中国古代の政府の法律・法令を公表し、国民と政府との交流のための重要な手段であった。特に大規模災害によって被災したとき、被災地の地方政府が被災情報を中央政府に報告した後、中央政府は朝廷からの救済の政令を地方政府を通じて公布した。この最も重要な伝達手段が「告示」であった。ただし、当時の伝達手段は限定的であり、救済できる地理的な範囲は狭かった。また、救済措置の効率も低かった。

さて、現代の中国において、古代の「告示」と同様の機能を持っている伝達手段は、中央テレビのニュースであると考えられる。中央テレビニュースは毎日、世界中の重要なニュースを放送している。特に中国の国内ニュース、たとえば国家主席・総理の動向や中央政府の官僚の着任・離任などの情報を国民に知らせる。そして、ほとんどすべてのテレビ局が、政府の基本的な方針や施策を放送する。特に自然災害が発生するとき、ニュースで毎日報告するとともに、国民に対して被災地の救済を宣伝する。たとえば、2008年の四川省の大地震のとき、中央テレビ局のニュースは、被災に関する情報を連日に渡って報告し、感動的な場面を放送し、国民全員の救済意識を高揚させる役割を果たした。事実、ほぼ国民全員が被災地に援助金を提供し、被災地を援助した。そのテレビ局の情報伝達は、政府と国民、そして国民の間の心のつながりを強化し、その効果は顕著であったと考えられる。

古代の「告示」の情報伝達の限定性、救済範囲の狭隘性と比較して、現在の情報伝達の手段は格段に迅速化・広範化されている。2008年の地震災害時には、国内の救済援助だけではなく、日本を含めて世界中の多数の国からの救援隊が中国の四川省に派遣された。災害時の救援の速度や範囲の進歩は、情報の伝達手段の進歩と不可分の関係であると考えられる。

以上、古代と現代を問わず、情報伝達は政府の統治機構の運営・維持にとって不可欠の手段である。政権を維持・強化し、社会的な安定を維持・保護するために、政府は情報を

コントロールしなければならないと考えられる。特に、自然災害の発生時、情報の円滑な伝達は、その救済実施の成否にとって重要な要因であると指摘しうる。

## 第2節 中国古代の郵政制度について

中国は、世界で最初に情報伝達のための組織を創設した国の一つであった。中国の古代における政府の通信機関は「郵驛」と呼ばれた。「郵驛」（現在の郵便局）の歴史は3,000年以上と言われている。しかし、いま残っている関係する遺跡・文物は少ない。「郵」は、中国の古代郵便を郵送する機構である。「驛」は、古代政府の文書を郵送する馬・車などの交通手段である。西周時代からの「郵驛」は各時代によって名称が異なっていた。西周時代には「伝」と言われた。春秋戦国時代には「郵」あるいは「置」と言われた。漢代には「驛」と言われた。魏晋南北朝時代には「郵」あるいは「驛」と呼ばれた。唐代には「館」と言われた。宋代には、戦争に対応するために「急脚递」が創設された。元代には「駅赤」と言われた。明代には「驛」と言われた。清代には「郵」と「驛」とともに「郵驛」と言われた。現代の習慣で、中国古代の通信は「郵驛」「驛站」（宿場）あるいは「郵伝」と言われた。本来の「驛站」は、中国古代の政府の文書あるいは軍事情報の郵送に従事する人たち、および通行する官僚に宿泊施設を提供する宿場および馬の交換場所であった。そして政府の物資を運送する組織であった（参考：仇潤喜、闫文君編著『天津的郵驛与郵政』、2004年、天津古籍出版社、5頁）。

西周時代、諸侯（古代中国で皇帝から封土を受け、その封土内の人民を支配していた人。）制度があった。中央政府と各諸侯が連絡するための郵送の仕組みを生まれた。その時、二つの通信の仕組みがあった。一つは、烽火警報を主とした通信の仕組みであった。二つめは、馬などの交通手段で郵送する通信の仕組みであった。そして重要な道路で「路室」「館舎」が設置された。通信の効率を向上させるためにサービスが提供された（参考：同上書、3頁）。

春秋戦国時代には、各諸侯は戦争・商業などで頻繁に連携していた。一部の諸侯は政令・軍事情報の郵送を迅速にするために、「驛」の設置を始めた。政府の「官驛」以外に、貴族も「私驛」を設置した。その時、各諸侯は道路を整備し、専門の管理者を設置した。

漢代には、郵送が全国各州郡を通過するために、資金が投入され、道路が建設された。道路整備が発展するに従って「郵驛」も発展した。そして各交通拠点で「驛站」（宿場）が

設置され、政府の政令などを郵送し、通行した官僚の宿泊や物資を運送する。漢代には、政令の郵送は厳格化された。まず郵送する時間が規定された。さらに情報が漏れないために、郵送する貴重な情報が密封された。漢代には、郵送が軍事的効果をもった（参考：同上書、4、6頁）。

魏晋南北朝時代には、戦争が頻繁に発生した。全国統一した「郵驛」の仕組みが破壊され、軍事用文書は大部分が直接に馬で郵送された。当時の馬の速度は、毎日 600 里（300 km）であった。当時、「郵驛」は州・郡・県で管理された。

隋代には運河が開発され、道路も拡大した。主な道路には「驛館」「台伝」が設置され、そこでは往来する官僚などにサービスが提供された。

唐代には、隋代の首都・長安を中心として、7つの「郵驛」道路が全国各地に到達できるよう整備された。当時、洛陽は全国の中央に位置し、「郵驛」の中心になった。長安から洛陽まで 41 箇所の「驛館」があった。

唐代には、長安から成都までの道路が整備された。当時、海運も発展した。唐代の「郵驛」制度は特に完備された。そこには人事監査制度と監督制度もあった（参考：同上書、7、8頁）。

宋代には、政権を守るために政府は中央集権の統治を強化した。長い間に北の遼、金、西夏等の政権と対峙し、戦争が頻繁に起こった。そして農民の乱もあった。これらに対して「郵驛」は、軍事目的で利用されるように改革された。「郵驛」は軍隊と枢密院で管理され、「郵驛」の経費は軍事費用として支出された。すべての郵送する人員は軍人が担当する。そして普通の郵送する馬など以外に「急脚递」が生まれ、その後「急递舗」と言われた。「急递舗」は、専門的な通信の仕組みとなり、官僚の宿泊および物資の運送は担当しなかった。10 里あたり 1 つの「急递舗」が設置された。「急递舗」は政府の政令を郵送する。その中で政令の重要度に応じて、金の字の札、青い字の札、赤字の札があった。一番緊急を要するときは、金の字の札であった。宋代に「郵驛」は完備され、法律的に改善が進んだ（参考：同上書、9頁）。

元代になると、国家は広大な版図を擁し、広域交通が発展し、「郵驛」制度が一層強化された。当時の「郵驛」は「驛站」と「递舗」で構成され、「驛站」は「站赤」という別称があった。実は「站赤」はモンゴル語の発音である。当時、「站赤」は 1,519 箇所になった。全国の「驛站」には、30 万頭の馬があり、部屋は 1 万箇所あった。元代の「急递舗」は宋

代と比較して、制度の仕組みは厳格化され、さらに完備された。元代の「郵驛」は唐代と宋代の旧制度を踏襲し、軍隊で管理された。地方管理に基づく路・州・県という3つの階級であった。元代の「郵驛」は「路」を中心とした。「路」は地方政府であり、交通・通信の中核であった。それは、当時の政府が自分の政権を維持するための重要な手段でもあった。元代の「郵驛」は四通八達になっていた。「郵驛」は元代の政府の神経と考えられる。元代の政府の全国統治のために多大に貢献した。元代の「郵驛」は東北・西北および国境地区にも影響を及ぼした。東北方面は黒竜江省まで、東方面は今日の朝鮮半島までに拡大していた。東北には135箇所、管理していた馬は6,515頭、車は2,621輛、牛は5,259頭、犬は3,000匹であった。元代には「郵驛」で外国と連絡できた。当時、国際「郵驛」は3つがあった。1つは、モンゴルからアジアの中部までであった。2つは、ロシアまでであった。3つは、アジア中部とヨーロッパまでのシルクロードであった。元代の「郵驛」は水路もあった。「水驛」は420箇所であった。船は5,920隻であった（参考：同上書、10頁）。

明代になると、明太祖朱元璋は明代を建立後、全国の「驛站」を整備した。「会同館」は、当時に北京に設置された全国の「驛站」の中核であった。それは専門的物資を運送する組織であった。その主な任務は、国家の軍隊が使用する物資と関係者などを旅客運送することであった。当時の「驛站」は元代とほとんど同じであった。

清代には、順治帝が入関後、北京に首都を建設した。「郵驛」制度も整備された。それに関連するいくつかの制度も公布された。「驛站」は政府が往来の官僚を宿泊させ、政府の物資を運送する組織であった。清代の最盛期には、「驛站」が2,000箇所を超えた。「遞鋪」は14,000箇所であった。7万名の驛吏と4万名の輔兵が業務に従事していた。

清代以前の「郵驛」は、「郵」と「驛」の統一名称になったが、それぞれの機能は異なっていた。「郵」は政府の政令などを郵送の機能があった。「驛」は交通手段を提供することであった。そして宿泊する旅館の機能もあった。清代になってから、その2つの仕組みが統一され、「驛站」は郵送する人に間接的サービスを提供することから直接の通信機構に変化した（参考：同上書、11、12頁）。

中国古代の「郵驛」制度の特徴は、次の通りである。

1、古代の「郵驛」は政府の通信の仕組みであった。政府の政令を専門的に郵送する機構であった。それ以外には、官僚などが宿泊する旅館の機能もあった。これらを含めて、古代の「郵驛」は通信・交通・宿泊・運送の特徴があった。

2、古代の「郵驛」には厳密な管理制度があった。古代の「郵驛」は西周時代から厳密な管理制度ができ、郵送する書類・荷物などは日常と緊急に区分された。秦代には、通信の最初の法令『行書律』が生まれた。その以後、各時代の制度は次第に改善されつつある。「郵驛」の建設は各時代で重視され、政府の政権を守る軍事、経済・文化交流などの活動の重要な部分であった（参考：同上書、13頁）。

3、古代の「郵驛」は、交通の発達に伴って発達した。それは中央政府と地方政府の連絡にとって重要なルートであった。その完成まで時間がかかり、さまざまな影響を受けてきたが、その最も大きな影響は交通の条件であった。

4、古代の「郵驛」は通信・交通・旅館などの各方面に責任があった。担当する仕事は忙しく、大きな責任を伴っていた。まず政府の文書を郵送する重要な仕事であった。時間が間に合うように郵送しなければならない。そして往来する人々を階級を問わず宿泊させ、満足させるようにサービスするのである。

5、古代の「郵驛」は、経済活動や文化宣伝、社会交流を促進した。「驛站」は、ほとんどが交通の中枢に設置され、全国の各地方の官僚・商人・文化人などはここで交流し、情報の相互交換にとって効果があった（参考：同上書、14、15頁）。

物流（現代の用語である）は人類の歴史の発展に伴い、変化しつつある。中国の古代の物流は、「郵驛」と不可分の関係があると考えられる。「郵驛」機能は、歴史の変化に伴って発展した。

科学技術の進歩とともに、物流も発展してきた。しかし歴史を振り返れば、古代の「郵驛」制度における郵送の速度と数量は、今日のそれと比較することはできない、ただし、組織の厳密さ、運送する情報システムが対象とする地理的範囲は今日と比べても、そう遜色はないと考えられている。当時の「郵驛」と現在の郵政システム、高速道路サービス、物流センターとは大体同じように社会経済的な任務と役割を果たしたと考えられている。

中国古代の政治、経済、文化、軍事など各方面において、情報コミュニケーションという観点からすれば間違いなく「郵驛」は、社会のインフラとして不可欠な制度であったと考えられている。より具体的には物流情報の主要な一部を構成した。

中国の古代の各時代の「郵驛」の形式は異なっても、組織の厳密さ、等級の区別、手続きの完成度などはほとんど変わるところはない。古代の政府は「郵驛」制度を通じて、地方政府と国民と情報伝達の手段を共用した。これを用いて政府は政令を公布し、情報を地

方政府や住民に伝達した。特に戦時および大規模自然災害が発生したとき、「郵驛」が特に重要な機能を発揮した。地方政府が被災情報を中央政府に報告し、また中央政府の救済政令の伝達などの情報コミュニケーションは救済に対して欠かせないと考えられる。しかし、当時の交通・通信手段は限定的であり、救済の範囲が狭く、救済の速度が遅かった。

以上、“郵驛”に関する中国古代の郵政制度についての歴史的流れを見ると、西周時代から清代まで情報伝達に対して郵政制度は欠かせない貢献があったと考えられる。特に、戦争および自然災害被害のときには、情報の迅速な伝達は、国民にとって安定的な生活を守る役割がある。古代の郵政制度と比較し、現代の物流は格段に進歩した。特に、被災地に救援物資を運送する速度は極めて進歩した。情報の伝達速度が非常に早くになったことに伴って、世界の多数の国から被災地に救援物資を輸送できるようになった。現代の物流の進歩は、交通・通信の発展と切り離せないと考えられる。

### 第3節 救済と福祉事業における情報コミュニケーション

本節は、伝統的な救済・福祉事業に関する情報コミュニケーションの役割について論じる。かつては救済理念の対象地域が狭く、地域的・局所的な救済にとどまった。秦代末期から民国初期へと歴史が進行する間に、新しい福祉理念が発展し、近代交通手段と通信手段が広く整備され、地域的救済福祉理念が大きく変化した。やがて、新しい福祉団体や施設が整備され、多くの福祉団体が幅広く各地の福祉・救済活動に参加するようになった。一部の福祉団体は国際的救援活動にも参加するまでになった。海外の福祉活動からも影響を受けるようになった。地方的福祉団体も地元の救済だけではなく、他の地域の救済にも参加するようになった。救済・福祉事業の救済対象範囲は幅広いものとなり、福祉活動が大きく普及してきた。古代では交通と通信が不便で、救済の対象範囲は狭かったが、近代になると、世界中の福祉団体が協力し合い、共同して救済活動を展開することになった注3。

福祉団体の数と活動が大きなものとなり、救済対象範囲の広がるのが近代の福祉事業の巨大な進歩と考えられている。それは、近代の救済活動のひとつ特徴である。近代の救済・福祉事業の救済対象範囲が拡大することには、一定の外国人が中国に設置した福祉団体の影響が大きかった注4。

救済・福祉事業に関しても、近代に入ると救済の方法と手段が変化し、そこには近代化

の特徴が表出した。具体的に福祉団体が救済活動を展開するとき、その時代の先進的な通信方式と交通手段を使って救済する。近代の通信と交通手段利用し、救済にあたるそれぞれの福祉団体相互の情報コミュニケーションが円滑にできるようになった。古代と比較すれば救済活動の展開速度が早まり、被災状況への対応も的確にコントロールできるようになった。

伝統的な社会と政府の救済活動には、厳格なプロセスが存在した。大規模自然災害に被災した場合、地方の県政府から上級の政府に被災情報が報告され、さらに上級の政府が中央政府に報告した。中央政府は、被災当日に官僚を派遣し、被災状況に応じて救済活動を展開する。中央政府に許可されないと、地方政府は救済活動を実施できなかった。領土が広大であったために、当時の交通と通信の不便さが障害となり、被災情報が中央政府に到達まで長い時間がかかった。それには約1カ月を要したので、迅速には救済活動を実施できなかった。被災状況に効果的に対応できなかった。

清代になると、電報が中国に入ってきた。1883年に山東省が被災し、救済活動を実施するとき、電報が利用され、被災状況に迅速に対応でき、救済活動が的確に行われた。電報を利用し、福祉団体の間で被災情報が収集でき、救済活動を展開できた。古代の救済活動と比べて大きな進歩が見られた。

民国初年には、電話が大都市に普及し、電話を利用した救済活動が展開された。電報よりもっと早く救済活動が実施できた注5。

新聞とメディアの出現は、救済・福祉事業の近代化の表現の一つであった。近代の新聞出版事業の出現に伴い、各新聞と雑誌は社会福祉事業に注目し、世論を喚起・形成するために被災情報を社会に広く伝え、救済活動への協力を呼びかけた。1906年に湖南省に深刻な水害が発生し、上海の『申報』『中外日報』などの各新聞は当時の湖南省の被災状況を紙面に取り上げ、その中でも『申報』は最も詳細に被災状況を掲載した。それらの新聞は被災情報の伝達と救済活動の展開に対して不可欠と考えられる。新聞とメディアの出現に伴い、被災情報を正しく国民に伝達でき、救済の速度が速まり対象範囲が広がった。

そして、新しい交通手段の出現も救済活動に大きく貢献した。古代には交通が不便で、救済物資の運送には大きな時間がかかったし、救済物資の数量も少なかった。19世紀1890年代に鉄道ができ、船と汽車が当時の交通手段として利用され、船と汽車は当時の救済活動に欠かせない交通手段になった。民国以後には自動車が出現し、各地方には道路が整備

され、救済物資の遠距離運送が可能になった。近代の船、汽車および自動車などの交通手段は速度が早く、コストも安く、大量に物資を輸送できるという特徴がある。それに対応して、中国の救済活動と福祉事業は大きく近代化が進んだ。

救済活動と福祉事業の実施に関して、情報コミュニケーションの高度化は必要である。情報は効果的・効率的・迅速に伝達することができれば、被災地の被災状況に適切に対応でき、迅速に救済活動が展開できる。古代において救済が効果的にできなかったのは、当時の情報コミュニケーションが十分に整っていなかったからである。近代化にふさわしい救済活動を高度化することには、近代の交通と通信の発達が欠かせなかった注6。

以上、救済・福祉事業に関して、情報コミュニケーションの重要性を指摘した。中国社会においては、古代の西周から近代に至るまで、大規模災害に被災した人びとの救済に関連しては、情報の収集・蓄積と中央政府と地方政府および官民の密接な情報伝達、迅速なコミュニケーションが不可欠だったと考えられる。古代には交通と通信が不便で、情報伝達の手段は限定されていた。その限定性の影響で、当時の救済は効果的とはなりえず、効率も低かった。近代に入ると、電報・電話などの通信手段の進化、そして、汽車・船などの交通手段の進化に伴い、救済の範囲が拡大した。救済物資の運送も早くなった。救済においても高度化・効果的・効率的になった。つまり、救済・福祉事業の円滑な実施については、情報伝達手段および情報コミュニケーションの発達が欠かせないと結論できる。

### 第3章 中国近代の社会保障制度と福祉事業

#### 第1節 中国近代の新たな社会保障制度の成立

中国は黄河文明を起源とし、奴隷制社会・封建社会を経て今日に至るまで5,000年の歴史を有している。その古代史の各時代における中国の政府は、特色ある独自の文化に基づいた政策を施行し、国民を統治してきた。しかし1840年にアヘン戦争が勃発し、その後に8ヶ国が中国に侵略し、当時の清代の政府は自国を守ることができず、中国は半封建半植民地の社会になった。アヘン戦争勃発とともに自然災害も頻繁に発生した。当時の国民にとって、最低生活水準を維持することができず、生活は非常に困難な状況になった。当時の清代の政府は国民の不満を抑えるために、社会保障制度に関する政策を実施した。当時、前の時代の政策を踏襲するとともに、外国の最新の理念を受け入れた。このような状況のもとで、次のような新しい社会保障に関連する制度が定められた。

その第一は、専門的な社会保障機構が設立されたことである。清代以前の各時代には、社会救済と社会福祉事業に関する諸政策を実施したが、専門的な社会保障機関が設立されていなかった。一旦自然災害が発生した場合は、中央政府は当該職務を担当する特定の官僚を指名し、その官僚が救済の任務を執行していた。しかし、アヘン戦争以後は、外国列強が中国に侵略したが、一方で西洋文化も中国に入ってきた。1906年、清代の政府は西洋の先進的な制度を取り入れ、民政部を設置した。民政部は救済の責任部門として専門的な役割を果たした。特に中華民国の成立以後、救済部門として民政部の事務と権限が詳細に規定され、中央政府から地方政府まで民政管理機構が効果的に機能するよう整えられた。これらの機関が全国および地方の救済などの事務を執行した。

第二は、救済事務の執行の仕組みが徐々に形成されていったことである。封建社会には、法律制度が未整備であり、法律で統治する「法治」社会ではなく、「人治」社会であり、本格的な常設の救済システムが存在していなかった。中華民国の成立以後、西洋文化が中国に入り、西洋の制度に習った救済制度が定められた。たとえば、1928年には、国民政府が「勸報災歉条例」および「救済院規則」を公布した。救済を規定する規則は厳しくなった。そして1943年に国民政府は「社会救済法」を公布した。これは、中国史上で初めて社会救済に関する専門的な法規を定めたものである。このような経緯を経て、当時の政府は、救済・福祉事業における法律的な制度の必要性を認識したと考えられる。

第三は、各分野に福祉団体が増加した。1930年に内政部が18の省を調査した際の情報によれば、同年各分野の福祉団体は1,621団体であった。これらの団体を通じて、孤独者・貧困者・被災難民等を救助することができた。

第四は、軍人およびその家族に対して、当時の政府は彼らの住居を確保すること法律的に規定した。近代の中国は、国内外で戦争が相次いで起きたため、社会情勢が不安定であった。それ故に政府は、軍人の生活保障および住居確保を重視していた。「陸軍平戦時補償暫行条例」「海軍平戦時補償暫療条例」「陸軍徴募および退役帰休費給与規則」などの規則が整備された。これらは、戦功をあげた軍人・負傷軍人、戦死した軍人および家族を優遇する制度である注1。

中国近代の社会保障制度に関連する救済・福祉事業は、古代より大きく前進した。社会保障の専門的な行政機関ができ、社会救済に関する専門的な法令が整備された。中国特有の軍人およびその家族に対しての保障制度もできた。中国古代の簡素な救済制度と福祉事業は、近代に入って西洋福祉事業思想が導入され、救済福祉事業が高度化し、社会保障の一層厳密な法的制度として生まれ変わった。中国古代には、社会保障に関連する救済・福祉事業に関する専門的な法律がなかった。被害を受けた場合、地方政府は被災地の被災状況を中央政府に報告することなく、救済することができなかった。救済をめぐる仕組み（注：地方政府は被害状況を中央政府に報告し、中央政府は救済命令を地方政府に公布すること）は、各時代の政府においてほぼ同じであった。中央政府の救済命令が地方政府に到達するまで時間がかかり、救済実施の速度が遅かった。近代になると、救済に関連する民政機関が設立され、社会救済に関する専門的な法律が整備されたとともに、各地方政府は救済に迅速に取りかかれるようになった。特に、各地方政府が民政機関を設置できるようになり、中央政府に報告する前に、先に救済に着手できるようになった。それは、社会保障制度に関連する救済・福祉事業の「地方分権化」を意味していると考えられる。

## 第2節 中国近代の福祉事業に関する思想：西洋福祉事業思想の導入

1840年のアヘン戦争以後、西洋文化が中国に入ってくるとともに、西洋の福祉事業の思想も中国に広がってきた。その影響を受け、中国の伝統的な福祉事業思想が変化することになった。中国文化と西洋文化が混合して、新しい中国近代の福祉事業の思想が形成された。

### 1 キリスト教会事業思想の影響

近代になり、キリスト教会は中国に福祉組織を設置し、中国人に直接的な影響を与えた。アヘン戦争後、宣教師と教会は中国の通商地域および内陸地方で育児堂・孤児院・診療所・病院等の福祉事業組織を設置した。1846年にキリスト教会は上海に仁済病院を設置し、慈善医療の機能を発揮した。それは、当時の中国に大きな影響を及ぼした。

さらにキリスト教会は児童に対する福祉事業の充実に努力した。その中で有名なものは、「徐家匯圣母院育嬰堂，上海土山灣孤兒院，浦東塘橋墓女孤院，漢口孤兒所」などであった。それらとともに、一部の地方において安老院・孤老院などの福祉施設が設置された。

それだけでなく、中国におけるキリスト教会の救済活動は中国の福祉事業に大きな影響を与えた。1877年3月に宣教師李提摩太と外僑は上海で山東震災委員会を設置し、被災状況に応じて宣教師の救済活動の規模も拡大した。1878年1月に宣教師李提摩太たちは山東震災委員会に習って中国震災基金委員会、北部諸省にも震災委員会を開設した。震災委員会の業務内容は、寄付金の募集、寄付金の配布などであった。政府から相対的に独立した組織が設置され、それぞれの組織が責任を持って相互に協力する新しい救済体制を構築した注2。

以上に述べたように、キリスト教は近代中国に大きな影響を及ぼした。古代では儒教・仏教・道教の影響を受けた政府および寺院が、救済・福祉事業の主要な主体であった。そして近代に西洋から入ってきたキリスト教は救済・福祉活動に影響を及ぼし、それは民間事業として拡大していった。救済・福祉事業は政府の責任だけではなく、全社会の責任になった。それは中国社会の進歩と考えられる。

## 2 西洋メディアの普及

アヘン戦争以後、外国人は西洋文化を宣伝するために、寧波・上海・広州などの通商地域に印刷組織を設置し、宗教および西洋文化等に関する刊行物を出版した。そのために中国語に翻訳する仕組みが必要になった。その中で広く影響を与えた翻訳の仕組みは、外国人宣教師が上海に設置した墨海書館であった。時期を同じくして訳書処・同文館なども設置された。

それらの情報の伝達手段としての刊行物は、西洋文化が中国に普及する重要なルートであった。その中で特に科学技術に関する書籍が一番多く出版され、それ以外の分野では歴史・民俗・政治などがあり、さらに福祉事業に関する書籍もあった。当時、外国人によって出版された刊行物は、福祉事業における西洋の宣教師が設置した福祉施設を紹介し、西

洋の福祉思想も宣伝した。それらを通して中国人は西洋の福祉事業について理解を深めることができた。これと同じ時期に中国人は初めて赤十字組織の機能を認識した。当時、日本の赤十字社は数万人を中国の遼東地方に派遣して、負傷した人を治療した。日本人だけではなく、中国人の負傷者も治療した。日本の赤十字社の行為は、当時の中国人に感動を与えた。それを契機に中国人は赤十字の素晴らしさを認識した。その後、1898年から1899年にかけて『申報』に「創興赤十字会説」・「赤十字会歴史節訳」・「中国亟宜創赤十字会説」の3つの文章を掲載し、赤十字の歴史と機能などを紹介した。これらの文章を通して当時の中国の一般国民は赤十字を認識したのである注3。

西洋メディアの普及は、中国近代の救済・福祉事業に対して大きな影響を与えた。古代に「告示」は情報伝達的手段として存在していたが、それには限定的であった。近代になると、出版される刊行物の増加とともに情報伝達の範囲が拡大した。特に西洋メディアの普及に伴って救済範囲が広がり、救済実施の速度が早まった。そして救済・福祉事業を実施するキリスト教会や赤十字社の出現に伴い、民間主体の救済の仕組みが導入・整備された。これらのことが、当時の国民の救済意識の高揚と拡大に貢献したと考えられる。

### 3 中国人が海外において見聞したことの影響

19世紀中頃以後、中国人は外国に渡航できるようになり、海外の文化と見聞を中国に持ち帰った。彼らは海外の見聞などで学んだことを記録し、中国国内に伝えた。その中には、各国の近代の福祉事業に関する情報も含まれていた。それによって西洋の福祉事業と中国の伝統的な福祉事業を比較できるようになった。中国の不足する部分が認識され、西洋の先進的な福祉事業の思想が吸収された。そのような背景から中国人の認識が高まり、中国の伝統的な福祉思想は近代の福祉思想に転換していった注4。

19世紀中頃以前まで中国人は海外に行かなかった。中国の伝統的な文化の影響が大きかった。19世紀中頃以後、中国人は海外の学問や文化を学び、その知見もしくは見聞が広まった。そのことから西洋の先進的な福祉事業が理解できるようになった。

### 第3節 近代の福祉事業の内容

近代になって中国は、封建社会から半封建半植民地社会に変化するたともに、西洋の文化も中国に入ってきた。同時に福祉事業も変化した。外国の福祉団体の増加に伴って近代の福祉事業の内容も豊富になってきた。当時の中国政府は伝統的な救済・福祉活動を重視

していたが、同時に救済・福祉の範囲は文化教育・医療衛生・工商経済などの各方面に広がっていった。たとえば慈善病院・慈善学校なども設置された。

### 1 救済における民間力の増大

近代を迎えた中国では各地に相次いで災害が発生し、被災する国民が増大した。国民の救済が当時の福祉事業の主な任務であった。伝統的な社会では主として政府が救済にあたり、民間の救済・福祉は政府活動を補完する役割であった。近代になってからは政府の権力が弱体化し、民間の福祉事業が主体となって救済活動を担うようになっていた。当時、相次いで発生した災害に対応するために全国各地方に福祉団体が設置され、救済・福祉活動が行われた。1904年に上海で赤十字会が設立され、戦争被害者を救済した注5。

### 2 貧困者の援助

貧困者を援助することは、中国の伝統的な福祉事業の内容である。近代の中国では戦争や災害の影響で、経済状況が非常に困窮していた。当時の福祉施設は被災時の救済だけではなく、平時にも貧困者に対して援助を与えた。たとえば、同善堂・不忍堂などの福祉施設があった注6。

### 3 福祉事業における医療援助

近代のキリスト教宣教師たちは中国に診療所を創設し、診療代金の減免あるいは無料で貧困者を治療した。このとき西洋医学が中国に入ってきた。キリスト教会の慈善医療施設が重視され、西洋医学は近代中国の福祉事業の重要な部分になった。1842年に西洋人は上海に仁濟病院を設置した。1860年前後、上海に多数の医療施設が開業した。1903年に広仁病院、1907年に広慈病院、1911年に中国公益病院および中国赤十字会上海市分会病院、1919年に瀘南神州病院、1922年に広益中病院および上海平民産科病院、1929年には上海劳工病院が設置された。上海以外では江浙・両湖地方にもキリスト教会の病院が開設され、多様な救済・福祉活動を展開した。これらの慈善医療施設は当時の中国の人々に多大の貢献をした注7。

以上を考えると、近代中国の救済・福祉事業の発展は、西洋文化の影響があつてこそと考えられる。特に、中国に赤十字社が設立され、西洋医学が中国に導入され、伝統的な中国医学と西洋医学が合わさって治療能力が向上した。さらに福祉事業における医療施設の設置なども、その後の中国社会の発展の基礎になったと考えられる。

### 4 福祉事業における教育援助

中国の伝統的な福祉事業では扶養が重視され、教育は重視されなかった。近代になってから、その状況は変化した。1897年から1898年にかけて経元善は福祉を支援する人たちの支持を得て、中国の第一所女子学堂を創立した。この女子学堂に数学・医学・法学・師範の4つの学科を設置し、学生は社会的に独立できる能力を持つようにと教えられた。清代の末期は、中国の近代的教育の発展期であった。その頃には教育振興が図られ、各種の教育施設が増えてきた。たとえば清末民初（注：清代末・民国初期）には、上海における収容施設および教育貧困児童の施設として、上海孤児院・広慈苦児院・上海貧児院などが設けられた。慈善教育が重視され、民国期における有名な慈善教育施設としては、熊希齡が設立した香山慈幼院と張謇が設立した狼山盲啞学校があった。特に香山慈幼院は、当時の関係者の各方面に大きな影響を与え、その実践は高く評価された。

福祉における教育は、当時の貧困児童に対しても多大な貢献をなした注8。福祉事業に関連し、中国近代が古代よりも進歩したことは教育事業であった。古代では福祉事業としての教育が重視されてこなかった。古代では特に女性は教育を受けることができなかった。「女子无才便是德」（日本語訳：女性は教育を受けない場合に徳を持っている）という思想は、中国古代の長い間に渡って存在していた。このように中国古代の女性の地位は非常に低かった。近代になって西洋文化が中国に流入し、女性が教育を受けることができるようになったことは、中国における女性の地位向上に寄与したと言いうる。

## 5 災害期の職業支援

清末民初に洪水災害が頻繁に発生した。被災した国民に対する救済の一つは就労支援をすることであった。それは社会を安定させるために有効であった。たとえば1920年に国際統一救済協会は救済活動を行って、馬場新河などの4つの治水工事が行われた。同時に水利委員会は被災住民からマンパワーを募集し、治水工事に従事させた。それは、被災住民に対して仕事を与え、生活を支援した。合わせて福祉事業として関係資源の節約にもつながった注9。

中国の伝統的な文化は、救済・福祉事業に巨大な影響を与えてきたが、近代西洋の福祉事業の思想が中国に入ってきたとき、キリスト教を代表とする西洋の福祉事業思想は中国の近代の福祉事業に新たに大きな影響を及ぼした。そして、救済福祉事業においては、かつては政府主体であったが、この時期には民間福祉事業が主体をとった。西洋思想の影響を受け、中国の伝統的な福祉事業思想が変化することになったのである。救済範囲も地

元にとどまらず、全国を対象範囲にするものへと拡充された。そして、福祉教育も重視され、西洋医学の中国への導入は近代の救済福祉事業の内容が大きく発展したと考えられる。

#### 第4節 近代の福祉事業の特徴

##### 1 多元化的な福祉組織

1930年前後、上海には福祉団体が119団体を数えた。その中で1895年から1928年の期間に創設された福祉団体は55団体であった。古代と比較して民間の救済団体が有力になった。1920年に中国北部に旱魃が発生した。救済にあたった民間の福祉団体は京畿農民救済会・北京民生協済会・華北救災協会など数十団体にのぼった。そして清末民初の福祉事業団体は、寄付金を募集する団体および福祉実施団体・福祉協調団体の3種類の団体で構成された。それらの団体は独自に活動するとともに、協調して救済にあたることもあった。

伝統的な福祉事業は近代福祉事業へと高度化したとき、各種の福祉団体の協力が必要であった。その過程で、各種の福祉団体を協調させるための福祉調整団体が生まれた。1912年9月に上海慈善団が設立された。1920年に設立された国際統一救災総会は、各救済組織の寄付金の募集および救済実施するなどの各方面で調整することに大きな貢献をした。つまり、福祉調整団体が中心となって、従来はバラバラに活動していた各種の福祉諸団体が緊密に協力できるようになった。福祉調整団体は、福祉活動に欠かせない団体であったと考えられている。これら3種類の団体の組合せは、中国の近代の福祉事業の発展に積極的な貢献を果たした注10。

福祉調整団体は各福祉団体の活動を調整することだけではなく、寄付金を監督する機能が必要であると思われる。近代の福祉調整団体と比較して、現在の中国の赤十字社も依然として解決しなければならない問題を抱えていると考えられる。最近の四川省の地震の救済活動において、赤十字社が寄付金を流用したといううわさがあった。寄付金に関する厳格な監督機関または監督制度が求められる。

##### 2 救済する範囲を拡大すること

伝統的な地方福祉団体が救済する地域は、基本的に地元であった。救済の対象範囲は狭かった。近代の交通・通信の発展に伴って救済対象の範囲は広範囲になってきた。全国的な福祉団体が設置され、各地の救済活動に参加した。救済対象範囲の拡大は、福祉事業の大きな前進である。それは、当時の中国に外国人が設置した福祉諸団体の必然的な結果と

考えられている。その中で有名なものは、上海の万国赤十字会であった。福祉資源の改善に伴って中国の福祉団体は、重大な自然災害の被害を受けた外国の地域に援助を与えるようになった。つまり、近代の中国の福祉事業は国際的になっていった注 11。

社会進歩に伴い、伝統的な福祉事業は変化した。特に救済範囲が国境を越えることは、中国の救済・福祉活動の歴史的な飛躍であった。2008年の四川省の地震では、日本を含めて世界中の多数の国が国境を越えて中国を援助した。また、中国もこれまで多数の国々を援助してきた。国際的な活動こそが救済・福祉事業の精神であると考えられる。

### 3 多元化的な福祉財源

福祉事業の発展には一定の財源が欠かせない。1) 国の財政支出、2) 社会的な寄付金の募集、3) 宴会・娯楽などの費用の節約、4) 義捐金の募集、5) 宝くじの売上金、6) 福祉団体の運営資金などが福祉関係の財源を構成する。

実際、以上のいくつかのルートによって福祉財源が調達された注 12。

### 4 近代化された救済手段

社会発展に伴って近代の福祉救済の手段は進化した。まず通信分野で発展をみた。伝統的な救済は通信が不便で、被害から救済を受けるまで1ヶ月くらいの時間がかかった。近代になって電報の普及に伴い、被災地に救済が届くまでの時間が短くなった。たとえば1883年に山東省が被災したとき、電報で被災状況を迅速に伝達できたために被災支援の対象範囲をコントロールできた。近代の新聞や雑誌などの普及は、被災情報の伝達と寄付金の募集を効率化するという大きなメリットをもたらした。また、交通の発展は被災住民の救援、救済物資の搬送を円滑に進めることに貢献した注 13。

### 5 多元化的な福祉道徳

中国の伝統的な文化は福祉事業に多大な影響を与えた。その中でも儒教・仏教・道教は主要なものであった。近代外国の福祉事業が中国に入ってきたとき、キリスト教を代表とする外国の福祉思想は中国近代の福祉事業に大きな影響を及ぼしたと考えられている。

中国の歴史を振り返ると、西周時代以来の思想家たちは、国民の生活を基本とすることを主張し、生産環境の改善および生産水準の向上、国民の生活環境および生活水準の改善を行うことを中心に考えてきた。元代から政府が実施した社会保障に関連する諸制度には、国家の統制と管理によって国民の生活環境を保障し安定させる意図があった。それは、近代の救済・福祉事業に影響があると考えられる。古代・近代・現代を問わず、社会安定の

ためには、国民が安定した生活ができるように政府の努力が必要とされている。

孔子等の思想家は「大同社会論」を主張し、特に孔子の「礼記、礼運篇、大同章」の中には、「平等な制度によって安定した大同社会になる」と論じられている。儒教思想を中心として、仏教・道教および西洋福祉思想などの影響で、中国近代の福祉道徳は多元化につながった。

以上に紹介した中国近代の社会保障制度を見ると、古代の救済・福祉事業と比較して中国近代の社会保障制度は、福祉団体・救済地域・財源・救済手段・福祉道徳など各方面において格段に進歩した。その進歩を支えたのは、交通・通信手段の急速な発達と西洋の福祉思想の中国への導入である。さらに、救済福祉事業は国際化した。しかし、近代の社会保障制度は法的規範に則った制度ではなかった。また、その制度は主に救済・福祉事業として存在していた。この救済・福祉事業は、現代中国の社会保障制度の中の社会救済と社会福祉とほぼ同じである。現在中国では被災地の救済は政府の責任ではなく、全社会の責任になっている。

清末民初における寄付金募集团体・救済実施団体・救済協調団体の3団体で構成された福祉事業団体を考えると、救済寄付金が有効に利用されたと考えられる。しかし、現在中国の政府の福祉組織において寄付金の流用があったとされる。具体的には今年の四川省の地震を救済したとき、中国赤十字社の救済寄付金の流用に関する情報が相次いでインターネット上で流れた。このような不祥事を考えると、福祉組織の管理面において寄付金を監督する部門または組織が必要と考えられる。最後に、インターネットが、こういった不正を暴露したことは、情報通信手段の発展が救済・福祉事業の不正防止に対しても貢献したと言えるかもしれない。

## 第4章 建国後の社会保障制度における都市部と農村部の分離制度

### 第1節 都市部と農村部を分離する背景

#### 1 歴史的背景

中国は1949年の建国以来、計画経済のもとで戸籍・土地・就職・社会保障などの制度の仕組みを整えてきた。その結果、城郷二元化的な経済を生まれた。城郷二元化とは、戸籍により中国国民を農業人口と非農業人口に分離することである。政府は農村部の農業に従事する人たちを対象とする手法と都市部で生活する非農業層を対象とする手法を組み合わせる二元化政策を実施した。このような政策は「二元化的経済制度」と言われている。

城郷二元化的経済制度は、国民にとって特に農民にとって不公平な政策である。これによって、政治・経済・社会保障など各方面で長期的に異なった政策が採用され、中国特有の城郷二元化的社会になった。城郷二元化的政策は、社会経済の健全な発展に対して、そして特に農業生産の発展と全国の三農問題（農村・農業・農民）の解決に対して大きな障壁となった。

中国の城郷二元化は、西周（紀元前1046－771年）の時代から始まった制度である。また、現在の戸籍制度と関係があるのは、唐代の編戸制である。以下に述べるような行政村、里および行などの様々な歴史的な背景は、現在の中国の二元化的経済および二元化的社会保障制度と因果関係があると考えられている。

#### （1）歴史における城郷構成

##### ① 中国古代の編戸制

唐代の歴史研究者の顔師古が「名籍に列次するを言うなり」（注：漢代と関連する史書である『漢書・高帝紀』、紀元前195年）と述べたように、編戸とは、国民の家を戸籍に編制することである。中国古代には、一定の戸を編制して行政村を作ることができた。そして戸籍の裏には、国民の側で自ら作った家があるように、行政村も自然村との関係なしに作られるということは考えられない注1。

上記のように編戸制について述べた堀敏一『中国古代史の視点——私の中国史学（一）』は、それが政府の管理にとって利便性があると指摘している。特に、人口の管理に役に立ったと考えられる。たとえば、徴兵・救済の実行・実施などの時に便利であった。この編

戸制は、現在の戸籍制度に大きな影響を及ぼしたと考えられる。

## ② 中国の行政村の特徴

中国の行政村は、政府が国民を一定の戸数の集落に集合させ、その中心に担当者をおいたことに特徴がある。このような行政村を通じて政府は国民を直接に把握し、個人の税金の徴収や徴兵を行った。さらに、国家の治安と生産の構造などを維持することができた。ただし、この行政村は秦代・漢代以後、変容していった。漢代では、1里は100戸であった。10里を1亭または1郷とすると考えられている。実際に秦代と漢代の里は、住民にひきいられた村を基本にして、1里あるいは数里当たり1個の里正が設置され、里の中には5戸で構成された集落を作り、それを伍人と呼び、同時に伍老が設置された。漢代の末期には、このような里はなくなり、「村」と言う自然村が生まれたが、西晋には、百戸当たり1名の里吏が設置され、北魏には五家が隣になり、五隣が里になり、五里が党になり、それぞれに長が設置された。これは「三長制」と呼ばれた。この三長制の原理が、隋代と唐代まで引き続き利用された。この行政村は、自然村とは別個に構成されていた。このことは、政府の公共的役割と国民個人に対する支配が、ある程度まで強化された段階に対応していた注2。

中国古代の行政村は、秦代・漢代の戸・里から漢代末期の村になり、古代の地方政府の基本的な組織であった。古代の行政村の仕組みを詳しく分析すれば、それは自己責任を持ちながらも、相互の間で協力もできると考えられている。税金の徴収や徴兵などのために政府は行政村を通して国民全体をカバーしていた。このことは、政府による国民の管理にとって行政村の制度が大きな利便性をもっていたことを意味している。この行政村は現在の農村の原点になるものであった。

## ③ 里の発展とその背景

中国古代においても人間は集落を構成し、そこで生活していた。その集落は「里」と呼ばれ、人々は全員が里に住んでいた。里に住まなければ、人間は生きていけなかった。ただし、里という言葉が初めて表現されたのは西周時代の金文である。『令彝』・『史頌』・『尚書酒誥』によれば、里の責任者は里君と言われた。

里という文字は「田」と「土」という文字で構成され、「土」は「社」すなわち「土地神」という意味があったと考えられ、「里」は土地神とそれに所属する土地で構成された祭祀共同体であったと考えられている。そして、里君は「百姓」とともに記録されているこ

とが発見された。里は地元の人々で構成された団体であるが、里の中の人々は血縁的な結合関係も強かったと考えられている。『詩経』の中の「鄭風」の作者・将仲子の描写によって、里は周囲の壁によって保護され、村の形式で生活を営む集落であった。壁の傍には木が栽培されており、その中には家屋と野菜畑や果樹園などがあった。そして穀物は里の外の田野で栽培されていた。

殷代から一般の集落は「邑」と呼ばれた。里は小さな集落であったが、大規模な都市には領主が住んでいた。西周時代には、このような都市の城内に支配階級の士と一部の商人たちなどが住んでおり、農民は城外の里に住んでいたと考えられている。そして春秋時代の中期から、農民を主とした一般の国民も城内に住むようになった。それと同時に、里は城内に設置できるようになった。城内では国民の居住区域が区分され、その区域の一部が里になった。里は周囲を壁で囲まれており、通行のための里門が作られた。このような変化は、『左伝』などの記述と考古学的発掘によっても確かめられている注3。

このようにして君主が国民と兵士を把握できるようになった。その後の周初期から族と族との連携が弱くなり、都市への国民の移住が進行していた。したがって、城内に設置された里は、それ以前の里と異なっていたとみなされる。まず階層分化が明確化され、里の支配階級は賢豪とか父老と言われた。それらの中から司里・里尹・里宰などと呼ばれる役人が形成された。里が、君主によって統治された基本的な仕組みであったことを意味する。

このように里は国の統治下で設置されるようになった。里は一定の戸数で構成されていたから、戸数単位の行政組織が形成されていたことになる。管仲が作った「参国伍鄙の制」は『国語』の『齐語』（注：春秋時代の歴史書）や管子の『小匡篇』に記載されている。それは齐語の国都における制度を表現しており、軌は5家で構成され、里は10軌で構成され、連は4里で構成され、郷は10連で構成され、帥は5郷で構成されていた。家1戸当たり1人兵を出させて、5人で伍になり、10伍で小戎になり、4小戎で卒になり、10卒で族になり、5族で一軍になる軍隊が形成された。こうして国民と軍隊が一体的に管理できるようになった。ただし実際には、このような仕組みは未成熟であったと考えられている注4。

以上で述べたように、里という制度の発展を見ると、中国古代から階級的区分が存在していた。殷代と西周時代には、領主が居住したところと農民が居住したところが区分されていた。このことを想起すれば、この区分が現在の都市部と農村部とを分離する制度につながったと考えられる。しかし、春秋時代の中期から、農民を中心として一般の国民も城

内に移住できたことは、当時の儒教の「大同思想」の影響がある程度あったと思われる。

#### ④ 「行」について

農村の自治的な仕組み「里」に対して、都市にも商工業者を基本とした「行」が形成された。「行」は、唐代に至るまでは都市の中の商業区域である「市」における同業の店の町の意味であったが、唐代の末期から北宋に至るまで商工業における同業者の仕組みとしての「行」が発達したと考えられている。ただし、最近の北京房山の石刻の調査によれば、当時の幽州・涿州（いずれも現北京市）などには、743年（天宝2年）から795年（貞元11年）にかけて、同業の商人たちの多数には「行」があり、団体を結成し、多様な事業を実施したと言われている。唐代の後期には、蘇州の金銀行が呉の泰伯廟の祭祀に参加したことが記述されている。この記録により、行と社と祭祀の関係は、南宋時代の杭州などでも同様であったと指摘することができる。

「行」が存在した早い時代には、各人が信奉する多様な神仏があり、その祭祀で宴会も開催された。「行」を構成した同業者が、お互いの親睦のために努力したと考えられている。自治的な仕組みとして「行」の成立は、かなり早かったと考えられている。唐代の末期には、国境線の都市の敦煌に至るまで、同じ「行」の成員として同業者が活動していたと言われている。注5。

「村」・「社」や水利団体と同様に「行」と政府の関係も親密であった。「市制」が利用されていた時代には、政府は「行」を通じて物価を決定・管理し、取引に対して様々な規制を制定した。この管理手段は、当時の商工業の発展にとって必要と考えられている。市制の崩壊以降には、商工業者たちが「行」を維持・発展させるために努力したと考えられている。このような事情を考えると、「行」の存続が可能であったと思われる。

宋代に「行」は政府と協力し、物資の調達や支払いなどで提携した。このような協力に対して、政府が「行」に与えた特権の内容が明確ではなかった。つまり、当時、商工業者それ自体の管理制度と国の商工業制度が併存していた。その関係から想像すれば、宋代の政府には「行」を設置する必要性があったと考えられる注6。

古代の商工業者の仕組みは、現在の都市部の企業の原始的な形態と考えられる。当時の経済発展に対して「行」は大きく貢献した。一部の商工業者は豊かになったが、農民は依然として経済的に貧しかった。当時の社会にも貧富の格差が見られた。農村における自治的・共同体的な団体の結成と、都市における商工業者の「行」の形成は、唐代と宋代にお

いて都市部と農村部が分離していたことを象徴している。

## (2) 城郷構成の歴史的变化

城郷分離とは、遠い昔から続いていると考えられている。西周時代に国と野（注：現在の農村）が分離され、「国人」は、「城」の中に住んでいる周族の貴族および血統を持っている平民と考えられた。これと対照的に「野人」は、「城」の外側または農村に住んでいる他の部族と農民たちであった。

### ① 西周の国野・郷里と郡県について（紀元前 1046—771 年）

#### a. 周の初期に武装殖民と国・野を分離

周族は、今の洛陽周辺の「小邦周」に住んでいた。紀元前 11 世紀後半に「大邦征殷」に代わって天下を取った。西周の政権を維持するために周公は東征し、殷および同盟国の残存勢力を全滅させた。周公の東征後、周族および同盟国は征服された土地に新しい政権が創設された。武力は当時の政権の基礎であった。当時任命された奴隷主貴族および彼らの公社農民（注：現在の農民）は、広大な領地に移住した最初に軍事拠点を建設した。これを中国古代の「城」という。「城」の存在によって統治者は権力を守ることができた。周の「城」は、先秦の文献中では「国」と呼ばれている。そして「国」外の広い土地は「野」と呼ばれていた。周の「国」は、それ以後の商業都市と異なって「野」に対する調節機能をもっていた。「国」の存在は「野」を搾取した。当時の奴隷主貴族は武装された殖民拠点到に依拠していた。したがって、城があることで貴族が存在した。こうして貴族が周族の勢力を維持させた。

#### b. 「国人」と「野人」との社会的地位の相違

「国」内に住んでいる人たちは「国人」と呼ばれていた。彼らは政治に参加することができた。

周時代の武装された「城」には、通常は二層の城壁があった。内部は「城」、その外部は「郭」と言われている。たとえば『孟子・公孫丑下』には「三里之城、七里之郭」と記述されている。「城」の周辺七里以内は、西周では「国」と呼ばれていた。「郭」内に住んでいる人たちは「国人」と言われ、郊外に住んでいる「野人」あるいは「鄙人」と区別されていた。「国人」と奴隷主貴族は、原始社会における公社農民で構成されていた。商を全滅させた周は、公社農民と奴隷主貴族を一緒にして城邦と都邑を守った。征服された商族の公社農民は城外に住んでおり、「野人」と言われていた。征服族と被征服族の区別は、その

社会的地位の差別に反映されていた。「国人」は政治に参画する伝統があった。そして、君主の廃立、外交の戦略などに関与した。それに対して「野人」は地位が低かった。「野」に住んでいる「野人」は、西周の統制階級と無関係であり、征服された一族のことである。このような「野人」の地位の差別は、政治だけでなく法律と税役にもあった。

西周の末年、特に春秋初年以後、社会的生産力の発展とともに、公社（注：公社の別名は邑である。土塁などで囲まれた小規模な集落。）および所有制制度も次第に変化し、かつての国と野の区別および「国人」と「野人」の区別も徐々に解消されていった注7。

西周時代の「国」と「野」の区分および「国人」と「野人」の区分は、制度的に当時の社会に階級区分があったことを示している。「国」は現在の都市部とみられ、「野」は現在の農村部に相当するものとみられ、「国人」と「野人」は現在の都市部の住民と農村部の住民に相当するとみられる。当時、「国人」と「野人」を区分したことは、現在の中国の戸籍制度の形成、および現在の都市部と農村部の分離制度の成立に大きく影響した。現在の都市部と農村部が分離する制度的な原初形態と考えられる。

#### c. 郷・里の出現と郡県

春秋時代、「国」と「野」の区別がなくなるとともに、公社形式が「書社」階段に変化した。「書社」とは公社が郷・里に至る過度的な地方行政単位であった。

春秋以前には、隣里組織が存在していた。いくつかの隣の家が編成単位として形成された。『周礼・地官・遂人』に記載された「5家为邻」「5邻为里」は一つの例であった。それは、当時の農村の組織形態であった。西周時期の隣・里の組織は、多数の「野」の中に分散していた。この組織は「国」における郷・党とは、その政治等級が異なっていた。当時の郷・里は、春秋戦国時代の地方行政機構であった郷・里とは本質的に相違していた。すなわち「書社」の形成以後、郷・党・隣・里は新しい行政機構として形成された。

また「国」の中には郷・党の単位が残っていた。同様に「野」の中にも隣・里の組織が残っていた。これは、公社の残存に伴って徐々に形成された新しい地方行政組織であった。このような中国社会発展の歴史は普遍的な特徴を持っていると考えられる。

#### d. 郡県の出現

地方行政単位の郷・里の出現とともに、郡県制も発展している。郷・里は郡県の出現より早かった。郡県がまだ辺境に存在していたとき、郷・里は中心部に形成された。古代の郡県制形成以前に、各諸侯国には郡県ではなく、郷・里制があった。当時の国君は、郡県

を通さずに直接に郷・里の官吏と連携できた。

最初の県は辺境に設置された。『淮南子・主術』が高誘に記した「县、远也」である。これは、「県は遠い」という意味である。この県は、国君直属の辺境の軍事要地である。長官は、世襲制度によって皇帝に任命された。春秋初年、晋・楚などの大国は、権力集中を強化するために辺境の守備力を強化した。新しく併呑した小国が県に変更された。そして県内には、集中的な政治組織と軍事組織がそのまま維持された。これは、国君の集中統制と辺境の強化に有利であったからである。春秋後期、社会の変化に伴って新興勢力である卿大夫が晋国に出現した。この卿大夫たちは、彼等の領地内県制を推進した。そして県は地方行政組織の単位になった注 8。

郷・里と郡県の発展を見ると、当時の県という行政組織は現在の県および農村部の仕組みの原初形態と考えられる。それは当時の中央政府の管理を容易にしたと考えられる。

## ② 漢代の郡、県について（紀元前 202 年－紀元 220 年）

漢代の郡・県の役員が、地方に権力が持っている父老・豪族の代表者を占められていた。それを見ると、漢代には、国の公的役割と小農民の管理も父老・豪族を支持した上に構成されることであったと考えられている。しかし、豪族自身は大土地を持っていたとともに、高利貸で小農民を圧迫した矛盾を持っている。これに対応し、当時の政府は、限田制や王田制で大土地所有や奴隷所有者をコントロールするために、政策ができ、豪族自身も郷村の維持するために、郷里の農民へ救済などが行われた。しかし、六朝時代になると、豪族社会の矛盾が拡大し、政府は占田・課田制注 9 を経て、均田制注 10 を実施し、土地と労働力に直接に規制することになった。これは、戦国以後の国が農業生産の強化するためおよび小農民を支配できるように、努力した。しかし、政府の官僚は農民に依存する部分がまだ残されていると考えられている。注 11。

うえに整理した漢代の郡、県制度は、当時の階級的格差および制度的不公平をあらわしていた。特に、農民に対して生産生活面での不平等は、当時の政治のあり方が関係しており、現在につながる部分をもつ。

## ③ 唐から宋まで（618 年－1279 年）

中国の古代の農業は、唐代から宋代に至るまで発展を続けてきた。農業生産力の発展と宋代で全国統一的貨幣の大量発行することは、中国古代の流通の歴史にとって巨大な貢献をした。市場に流通していた農業生産物が拡大し、各地方には名産、特産物が流行した。

商品流通に対応する税金として、原価 2%の過税と 3%の住税で構成された商税が生まれた。都市周辺や交通の中枢には、店・鎮などの商業区域・小商業都市も次々に生まれた。

都市部、特に首都を中心とする大都市は、唐代の都市制度の特徴を持つ坊制<sup>注 12</sup>、市制<sup>注 13</sup>が解体され、商品経済の発展が続いた。しかし、首都の人口の半分以上は、官僚および軍人とその家族で占められ、大都市は基本的には政治都市であった。特に、開封という都市では、軍人とその家族が住んでいたところは壁で保護され、夜になると、外出も禁止された。イメージ的に開放された商業都市できなかった。<sup>注 14</sup>。

唐代と宋代においても農業生産が重視されたが、都市部と農村部は分離していた。店・鎮が次々に生まれ、各レベルの地方の仕組みができ、厳密的な仕組みが見られた。しかし、都市部が重視され、そこには階級的傾向が見られた。

#### ④ 清代（紀元 1644 年－紀元 1911 年）

清代は、世界銀経済と銀建ての国家財政（地丁銀製）が中国で発展したとともに、商工業を中心とする生産力および貨幣経済が発展する可能性があった。それは清代の人口が 1 億数千万人から約 4 億人に急速に増加した重要な原因であると考えられる<sup>注 15</sup>。

清代には、中国の人口は 1 億数千万から 4 億人に急速に増加したが、それに対応し、農業と商工業も急速に発展した。そして、銀と銅を中心とした貨幣経済も大幅に発展した。清代には、中央集権的な皇帝独裁的な制度ができた。経済的にも世界で最も豊かになり、人口の多い国になった。乾隆帝の時代以後には、停滞することになった。19 世紀になると、地域間、農業と商工業、官僚と国民、民族間などで貧富の格差は拡大し、その矛盾は広がった。<sup>注 16</sup>。

清代には、「大一統」（全国を統一することである）の独裁な制度であり、世界銀市場文明を導入したとともに、巨大な繁栄と急速な没落を経験した。そこでは現在の中国と同じように、全国的に統一された状況で、計画経済から市場経済に転換し、経済成長が見られた。それと同時に、地域間、都市部と農村部の間の貧富の格差が拡大し、社会的不安定の要因になった。<sup>注 17</sup>。

清代には、直接に統治した地域は「満（東北部での満・モンゴル・漢）」と「漢（中国内地）」であった。それと間接に統治された地域の「藩（モンゴル・チベット・ウイグル）」と区分される。当時は、満・漢・藩の 3 つの支配構造があった。そこでは、瀋陽（東北部）のハンを中心とする「旗体制」であり、北京の皇帝を中心とする「中華王朝体制」であり、

承德の大ハン（ボグド=セチェン=ハン）を中心とする「大ハン体制」の三重の体系がともに存在する国家構造であった注18。

清代の支配構造を、直接統治したの「満（=旗）」および「漢（中国内地）」と間接的統治した「藩（モンゴル、チベット、ウイグル）」に区分することは、現代の中国における省制・自治区制の制度とほとんど対応している注19。

清代の統治者は、明代までの漢民族から満族に変化した。満族は自分の文化をそのまま利用した上に、漢民族の伝統的な文化も受け入れた。前の明代の都市部と農村部の格差が存在しただけではなく、満民族と漢民族など民族の間の格差も存在した。その中には、特に、満、漢、藩を分け、その状況は現在も残っている。清代には、社会安定するために、藩を特別に優遇する政策があった。藩は、中央政府の統治地域から離れていたため、独立の懸念が強いと考えられている。当時の清代の政府は国を安定させるために、藩に対して優遇政策を実施した。ちなみに、現在の中国についても、漢民族以外には、少数民族が多く、特に、少数民族を多く集めている内モンゴル自治区、チベット自治区を対象として実施されている優遇政策も清代政府と同じ考え方と見られる。

## ⑤ 国民政府（1912年-1949年）

### a. 合作社政策

国民党軍が5回の包圍戦を進めていた頃、江西省農村の危機的状況も深刻になっていた。国民党政府は、農業生産の回復と資金の問題を解決するために、南昌軍隊の統治地域の範囲内で各省の農村合作社条例、農村金融緊急救済条令を試行した。その後、1年の間に河南・湖北・安徽・江西の4省各県に2,500を超える農村合作社を設立した。そこでは、農業生産を回復するために、農民に多くの資金を貸し出し、耕牛・穀種・農具などの生産手段を援助した。

### b. 土地政策

国民党の軍隊に支配されていた地域では、それまでに土地革命が行われた。その土地革命では、地主および富農から没収した土地を土地が全くもたない中農・貧農・雇農に分配した。そして、土地所有権も彼らに譲渡された。しかし、共産党からその地域の支配権を譲り受けた国民党は、本来の土地の所有者の地主・富農から土地の返還を要請されるなど、現有の土地の所有者の農民との矛盾が深刻化した。その問題を解決するために、一定の政策が必要になったと考えられている。

1932年10月、蒋介石は支配する範囲を対象に各省の土地処理条例を公布した。そして、農村に各級の復興委員会を設立させ、条例を試行した。この条例は土地革命期間に取り上げられた土地は旧来の所有者に返却させ、共産党の土地革命を否定した。同時に、小作人の権利を保護する一定の政策も規定した注20。

### c. 保甲制度

保甲制度は、安定する農村の環境を守ろうと仕組んだ制度であった。1932年8月に、河南・湖北・安徽の3省で初めて保甲制度が実施された。戸は単位として存在し、戸長は家長として存在し、10戸で1甲になり、この甲に甲長を設置し、10甲で1保になり、その保に保長を設置した。甲長はその甲の中のすべての戸長で選挙し、そして、保長から区長に報告し、区長に委任された。そして、保長はその保の中のすべての甲長で選挙し、区長から県長に報告し、県長に委任された。保甲制度は、その村の人の立ち入りを厳密に管理し、共産党と農民を分離し、そして、軍事活動のために、農民を誘導する目的もあった注21。

以上に述べた国民政府の制度を見ると、保甲制度は古代の行政村の制度とほぼ同じであった。ただし、当時、国民を厳しく管理することは、その戦争時代に特有のものであった。当時の国民党政府は合作社政策を実施し、農村の生産環境を改善するために、努力した。しかし、そこでは農民の利益は重視されなかった。この当時の合作社および土地政策は、新中国建国後の農村部の政策展開に影響を及ぼした。

### (3) 建国後の二元化社会保障制度の形成

1949年、中華人民共和国が建国された。新中国を建国してから、二元化的経済制度を定め、それに関連する諸政策が相次いで実施された。社会保障制度を中心とする二元化の制度は、都市部と農村部を分離した。それらの制度は今でも利用されている。それらの制度の中に、都市部と農村部を分離する戸籍制度が中心に代存在している。1958年には、「中華人民共和国戸口登記条例」が公布され、この条例を基本として、都市部と農村部を分離した。そして、その条例により、労働力の自由な移動が制限された。

建国以来、中国政府は、工業を重視し、長期的に重工業を重視する政策を採用した。都市部と農村部を分離する二元化的経済政策は重工業を重視する政策とも整合している。二元化的な経済政策は、農民の利益を重視するものではなく、農業の発展はなかなか望みにくいものとなった。

当時の中国の農業技術の水準が低く、農業の発展速度が遅れる要因でもあった。当時の

戸籍制度の実施は、農業振興が行い得ないところで、農村部と都市部の格差が拡大した。いずれにせよ、中国建国以来とられた二元化的な経済政策は、都市部と農村部の分離を進め、構造的な社会的不公平の状況を放置することになった。社会保障制度も都市部と農村部を分離することにならざるを得なかった。

建国後、都市部の従業員を対象とする「中華人民共和国労働保険条例」を基礎とし、都市部の労働者を中心とする労働保険制度が実施された。農民はこの労働保険制度の対象外とされた。つまり、都市部と農村部の社会保障制度の区分した理由は、中国の二元的な経済構造にあると考えられてきた。

西周から中国の数千年の歴史を見ると、都市部と農村部を分離する制度は伝統的なものである。しかし、それは、社会的不安定の大きな要因になる。情報化社会の発展に伴い、国民の平等な制度に対する要求が高まってくるとともに、先進諸国と同じような全国民を対象とする統一的な社会保障制度の整備が必要である。その中で最も重要なことは、社会保障制度を統一し、その仕組みを国民の生活に密接なものとするのであろう。

## 2 文化的・政策的な背景

中国で「二元化的経済が形成された理由は、歴史的な要因だけではなく、文化的・政策的な要因も働いていると考えられている。具体的に検討してみたい。

### (1) 文化的な背景

中国農村には、遠い昔から家族を重視する文化があった。今でもその文化は存在している。中国の家族は血縁関係を重視している。その血縁を基本とする家族のつながり重視には、儒教文化の巨大な影響がある。

儒教とは、孔子を中心とする中国古代の思想文明の重要な体系と考えられている。儒教の体系を作り出したのは、孔子であった。その孔子はいまも儒教思想の中核に位置している。儒教思想は、中国にとどまらず、今でもアジアの文化にとって、巨大な貢献を与えており、その影響はアジアから世界へ広がる。

東周春秋時代には、魯の孔子は、儒教の思想を体系化した。古代の君子の政治思想を理想化し、仁義の道徳を実践した。その儒教思想は、道徳を宣伝し、国を統治することにも仁義と道徳と欠かせないと指摘し、同時に武力を批判することがあった。それを見ると、儒教思想は道徳で国を管理することを主張している。漢代には、儒教思想は国の教科書に

認定された。儒教の特徴を見ると、「修己治人」という思想があった。先ず自分自身を監督し、その後に他人を管理する。そして、『大学』にある「修身・齐家・治国・平天下」にも、自分自身を管理した上に、国を統治することを主張した。そして、儒教は、五常（仁・義・礼・智・信）という徳性と五倫（父子・君臣・夫婦・長幼・朋友）との関係を維持することを教える。そして、儒教思想を基本とする社会の仕組みの整備を説いた。そこから等級制度もはじまった。父は子より上位とされ、男性は女性より上位とされ、支配者は臣民より上位という思想が明確になった注 22。

儒教の思想の中には、もともとは男尊女卑という思想は存在していなかった。しかし、唐代以後、儒教思想の変遷により、男尊女卑という考えが強まった。夫は妻の上位に存在しているという思想を強調した。男尊女卑という考えは、長い封建社会の時期に根強く意識されてきた。儒教思想を男女平等の思想と考えるか、男尊女卑の思想と考えるかの論争は今でも行われている注 23。

中国人の家族は、遠い昔から大家族という形で存在してきた。同じの血縁につながる人でその大家族を構成し、族長により管理された。社会の単位として家族は存在し、地方の民間生活のなかで、政治的社会的安定を守る責任があった。家族の構成員に対して親孝行と国への忠誠などの教育もした。それは、家族の機能であったと考えられている。

そして、その大家族の中の各家には、父親は、家の全部の財産およびその使用を支配し、自分の子供たちの結婚についても発言権を持っていた。家の中の独裁者と言われた。そして、父親を愛し、尊敬する文化は今でも中国に存在している。封建社会には、老人を尊敬する文化が強かったと考えられる。体力が減退した老人に対しては、家族全員で協力し、養った。また、中国人は昔から両親は自分の子供を大事にする。家族の一員としての子供を教育する責任もあった。もともと、封建時代には、父親は、家族の責任者として、一定の事柄については、子供に反対できなかった。基本的に、父権の社会と考えられる。

しかし、新中国建国以後、中国政府は、封建社会で重視された父権と夫権を否定し、男女平等の社会にするために、努力してきた注 24。

中国人は、遠い昔から家族を大事にしている。そして、その家族全員が住んでいるところは「家」と言われる。その家族の全員は同一の血縁を持ち、強い感情を共有する運命共同体として存在している。特に、中国人にとっては、自分の両親の老後の生活の面倒を見ることは、子供の責任と考えている。そのことについて「養兒防老」という言葉が昔から

存在していることをみんなが知っている。家族内の老人の老後の生活を守るために、同じ家に住んでいる家族全員が共同して責任を持っていると考えられている。

中国の家族は、家族の共同の財産の相続より、血縁をもっとも重視し、血縁関係がある家族の構成員の間の身分および倫理道徳を重視している。家族の中の老人を尊敬し、家族の歴史を重視し、倫理道徳と身分関係を中心として義務化されている。そこには相互責任と倫理関係が認識されている。

中国の家族関係には、両親が子供を扶養する義務があり、子供も両親の老後の生活の面倒を見ることに責任がある。このことは、昔から存在している中国の家族システムと考えられている。両親の老後の生活の面倒を見るのは、社会的に認識された普通の倫理道徳である。それに対して、一人の子供が両親の面倒を見るだけではなく、両親の老後の扶養は家族全員の責任であると考えられている。しかし、両親と共同生活する子どもの扶養の負担は相対的に大きく、両親と同居していない兄弟姉妹は、お金を提供する必要がある。両親の財産の相続についても、一人の子供が相続するのではなく、兄弟姉妹全員が平等に相続する原則になっている。もっとも、兄弟姉妹と両親との生活と仕事の状況によって、両親が子供の中の特定の一人と一緒に住んでいる場合は、一般に相続分が多いと見られている。また、子供複数存在する場合、順番に両親の面倒を見て、財産を平均に配分する場合もある。以上に述べたように、家族内の高齢者の老後生活を保障するのは、家族全員の責任であるとの倫理道徳は中国の昔からの家族システムに存在する。それは、儒教をはじめとする中国の昔からの文化に巨大な影響を受けている注 25。

今日に至るまで、特に農村部では、中国の伝統的文化の影響を受け、両親の老後生活を保障は家族養老の形で存在している。その根底には、儒教思想が息づいている。建国後、農村部には、家族養老を維持するためにも、たくさんの子供を出産し、農村の人口が急速に増加した。1978 年には、人口の増加を抑えるために、“一人子政策”が制定された。ただし、農村部には、戸籍制度などの影響が弱く。農村部では、人口の増加が思うようにはコントロールできず、“一人子政策”は効果的には実現できなかった。農村部の人口のコントロールができなかった重要な要因の一つは、建国以来の二元化的な経済政策、農村部の住民を対象外とする労働保険制度と関係があると考えられている。農村部の家族では、高齢者の養老の生活を保障するために、たくさんの子供を出産せざるを得ない現実があった。

儒教思想について敷衍すれば、伝統的文化の影響によって家族間のつながりを重視する

だけではなく、国家の支配者への忠誠を重視することも含まれ、その意識は現在につながっていると考えられる。特に、毛沢東時代、国民は毛沢東への忠誠が強くあらわれた。ここでは、家族以上に毛沢東を信頼していた。政府が実施した政策を国民が信じていたことにも、中国の伝統的文化が一定程度影響したと考えられる。

## (2) 政策的な背景

### ① 農村現代化問題について

1978年の改革開放の政策を実施してから、農村部の人民公社政策は、生産責任制度へ転換し、農村部の産業化は進化した。それと同時に、中国の農産品の販売は外国の農業大国と比較して、市場競争で失敗していた。農民たちの生産した農産品は売れないという現象があった。

1992年に、鄧小平は中国の南方に行って、南巡講話という重要な発言をした。それ以後、中国の経済成長がはじまった。ただし、そのときの中国の経済成長では、第一次産業は成長できず、第二次産業と第三次産業が成長した。当時の農民たちは農業生産で十分な所得を得ることができず、農村部から都市部に移住し、農民工として出稼ぎするケースが増えてきた。しかし、当時の都市部には、まだ農民ができる仕事が少なかった、都市部に移住した農民たちは厳しい状況に追い込まれる一方、農村部の生産も目に見えて低下した。負のスパイラルになった。中国は、農業大国と言われ、農業が発展することは中国の経済にとって、重要な問題である。中国の全人口の約8割を占めている農民たちの生活環境および生活水準は直接に中国の全国の国民生活の水準に反映される。

農村の発展は、中国共産党の「三步進む（三步走）」戦略の重要な一部であったと考えられている。農村部が発展するために、三農問題の解決は不可欠と言われ、三農問題は現代の中国の社会発展の重要な問題である。三農問題が解決できないと、中国の農村部の発展はうまくいかないと考えられている。注26。

### ② 戸籍制度

1978年の改革開放前の中国は、計画経済時代であった。その時には、戸籍制度を主とする都市部と農村部とを分離した二元化的な経済政策をとっていた。改革開放してから、経済発展に伴い、都市部と農村部を分離する二元化的な制度が少しは改善された。しかし、歴史のおよび伝統的な影響が強く、その二元化制度はいまだ存在している。

1958年に、中国政府は「都市戸籍管理条例」を公布した。その当時に、この条例の実施

で、戸籍によって、都市部と農村部は分離された。それは不公平の政策として機能しはじめた。

その内容は以下のとおりである。

2 居地で出生・死亡・結婚・離婚・移動を戸籍登記機関に届出なければならない。

②入学・結婚・食糧と綿布購入・旅行・選挙・就職・転出入など全てにおいて、戸籍登記機関の証明を必要とする。

③転出する場合、都市労働部門の採用証明書、都市への転入許可証を持って常住地の戸籍登記機関に申請し、転出手続きを行う。

④転出、移動とは常住地の市・県の範囲外の都市に 3 日を超えて暫住する場合で、都市で暫住登記を行い、都市を離れるときに抹消申請を行う。」注 27

一般に農村部の住民は都市部に移住することが厳しく制限された。歴史的、文化的、政策的な背景で、特にその中の厳格な戸籍制度が、都市部と農村部との間に、大きな障壁を作ることになった。そこで採用された政策が生み出した都市部と農村部を分離する制度には、都市部の住民と農村部の住民との通婚がほとんどなかったこともあった。当時の都市部の住民と農村部の住民の社会的な地位が異なるという現象も見逃せない。

改革開放後、戸籍制度は少しは改善されたが、都市部に仕事をしてきた農民工に対して、生活、教育および社会保険などの各方面での待遇は厳しく、格差の是正にはほど遠い状況にあった。都市部への農民工の就職が増大する過程で、都市部住民の失業者が増加してきた。このような現象は、社会的不安定を増幅する要因の一部を生み出すことになった。

## 第 2 節 都市部と農村部を分離する問題

中国では、他の国と異なる独自固有の政策を実施している。新中国を建国したとき、中国国内の経済状況は厳しかった。そのとき、工業を発展させるために、工業を中心とする政策の下で、工業発展の担い手である都市部の労働者を対象とした労働保険制度が創設された。工業を重視することが、ある意味で結果的にも都市部と農村部とを分離する二元化的な制度を生み出した。その二元化的な制度は、新中国が建国されてから 60 数年の歴史の中で最も注目されるものである。その二元化制度は、工業の発展と都市部の建設、都市部の住民の生活の安定に対しては、十分なメリットがあると考えられている。それは政府が都市部の開発を優先した結果である。しかし、このようなメリットがある反面、二元化的

政策には多くのデメリットがあると考えられている。

## 1 当時の二元化経済の弊害

以上に述べたように、歴史的、文化的、政策的な背景から形成された城郷二元化的な経済は社会の安定を妨げる大きな問題である。たとえば、二元化的経済の裏面は、地域間の格差、貧富の格差の拡大である。また、都市部と農村部の教育格差につながり、中国の現代化発展の障壁となっていると考えられる。

城郷二元化的な経済制度では、外国の農業大国と比較して、質量両面で優れた農産品が供給されず、市場競争が十分に展開できないこと。また、農産物の生産拡大が進まず、農民たちに十分な所得を得させられないこともある。また、城郷二元化的な経済制度の継続的实施は、都市部の住民と農村部の住民との所得水準と消費水準の格差を拡大させることになった。当時は、都市部と農村部の市場で流通していた消費物資の品質等級の格差も大きかった。所得の高かった都市部の住民に対する商品と所得の低かった農民たちに対する商品の品質格差が大きかった。そのことは、市場経済の発展に対して大きな障害となった。

城郷二元化的な経済制度は、労働力の適正な配置にもかかわってくる。農村部の労働力が都市部に流動するとき、地方政府はその農民工と都市部の労働者との労働力市場の調整がうまくできないとの懸念がもたれる。

## 2 当時の社会保障制度における二元化制度の弊害

中国の二元化的な経済制度は、農村部の社会保障制度、特に社会保険制度を中心とする制度が遅れている直接の原因になっていた。当時の中国には、都市部には、都市部の労働者を対象とした労働保険制度を実施し、整備に努めた。逆に、農村部の社会保障制度、特に社会保険制度は不十分なままであった。社会保障制度でカバーする範囲が狭かった。社会保障制度のカバーする範囲は、国民全体であるべきである。しかし、中国では建国後、しばらくの社会保障制度は、国民全体をカバーしてはいなかった。二元的な社会保障制度は、社会保障制度の社会平等の理念が育たず、社会的不安定の要因になると考えられる。

社会保障制度、特にその中の最も重要な社会保険制度は、国民の幸せな生活ができるかどうかにとって不可欠のものである。社会保障制度の二元化制度という不公平性は、国民の幸せの生活を守ることができない。

### 3 当時の農村社会保障制度の問題点

当時には、農村社会保障制度が以前に比べればいくらかは改善されたが、まだまだ不十分であった。当時の農村社会保障制度には以下のような問題点があった。

#### (1) 社会保障の範囲が狭い

当時の中国では、二元化的体制の社会保障制度は限定的なものであった。全国統一的な一元化の社会保障制度ではなく、戸籍および身分により、社会保障の受給待遇は異なっていた。特に、労働保険制度は都市部の労働者だけを対象とする限定されたもので、農村部の住民を対象外にした。そして、戸籍制度は中国の健全な都市化の進行を阻止すると考えられる。

中国は農業大国と考えられているが、中国の全人口の8割を占めている農民は、長期的社会保障制度、特にその中の社会保険制度でカバーされていなかった。そのことは、中国の社会安定に対する大きな社会的問題と考えられる。所得の低い農村部の住民に対してこそ、社会保障が必要と考えられる。貧困者に対する社会保障制度が整備されないと、ひとつの不安定要因を構成し、様々な望ましくない現象が発生する懸念が増大する。犯罪の増加、反社会的行為の蔓延などが考えられる。社会保障制度、特に社会保険制度は、各種社会的問題を根底から解決するために不可欠の制度と考えられる。

後にふれる新型農村合作医療保険もまた、すべての農村住民をカバーしていなかったことは問題である。

#### (2) 農村社会保障基金の財源が少ない

いままも農村社会保障の財源は少ない。農村部の社会保険基金は個人納付を主とし、国が援助し、集団が補助という形で存在している。当時は、社会保険制度は都市部を対象としていたので、農民たちの加入者はきわめて乏しい。

#### (3) 農村社会保障の項目が少ない

1978年の改革開放以来、農村部には、農村の住民を社会保険制度を加入できるようになった。しかし、都市部の保障制度と比較して、農村保障制度における保障項目は少ない、養老保険・医療保険・五保供養・最低保障・生活救済などの保障はあるが、都市の労働者を対象とする社会保険制度の中の失業保険・工傷保険・生育保険などの社会保険の一部は農民には適用される事業項目ではない。

#### (4) 農村社会保障の管理は不十分である。

農村社会には、社会保障資金の管理について、管理が不完全な状態にあった。関係資金の運営上の不合理などの問題もあった。

**(5) 農村社会保障には法的な整備が不十分である。**

中国の農村社会保障は、法的に十分せいびされないままであった。

**(6) 土地と家族による保障機能が弱体化している。**

工業化が発展するとともに、農業的土地利用が都市的土地利用に転換し、農村部における農業的土地利用が少なくなり、農業生産能力が低下した。また、自然災害などの影響もあり、生産基盤としての土地の機能が弱くなった。そして、たくさんの農村部の労働者は都市部に農民工として移住し、両親の老後の生活の面倒を見ることができなくなり、家族養老機能も弱体化した。

**(7) 保障水準が低い。**

農村部の住民の所得水準が低く、それに対応する保障水準も低かった。

**(8) 地域間の格差が大きい。**

中国では、従来から地域間の格差があった。今でも農村部相互の地域間の格差は大きい。経済発展の迅速な農村地区では社会保障項目が多く、保障がカバーする範囲が広く、保障水準も高い。しかし、経済発展が遅れる農村地区では、社会保障項目が少なく、保障がカバーする範囲が狭く、保障水準も低い。

以上に述べてきたように、中国の独自固有の環境のもとで、歴史的および文化的・政策的な背景で形成された二元化的経済制度、特に二元化的社会保障制度は、中国の経済の成長を阻むものである。これを漸次解消し、一元化することは社会的安定にも必要なことと考えられる。

現在、中国政府は、国民が平等に幸福に生活できるよう、改革開放以来、労働保険制度を手始めに全国民をカバーする社会保険制度に転換するため、制度の一部を試験的に全国に広げるように改革を始めた。その改革がうまく進行すれば、全国的に統一された一元的な社会保険制度の実現を見通すことができるように思われる。

## 第5章 中国の社会保険制度の沿革

前章までのところで、中国の社会保障制度にかかわる先駆的思想、およびその思想に影響を及ぼした古代から近代に至るまでの社会保障における社会救済・福祉事業について検討してきた。さらに、建国後に都市部と農村部を分離した二元的制度についても論じた。現在の中国の社会保障制度は、社会保険・社会救済・社会福祉・社会優扶の四つの下位制度を包含している。社会救済・社会福祉・社会優扶は対象とする範囲が狭い。本章以降においては、社会保障制度の中で対象とされる人的および事業の範囲が最も広く、最も重要な社会保険制度を中心に検討する。

### 第1節 「中華人民共和国労働保険条例」の創設

1949年10月1日、中華人民共和国が建国された。新中国の発足とともに、新たな制度の導入が提起され、その中で全国を対象とする制度として社会保障制度が創設された。特に、社会保障制度の中の労働保険制度は、国務院の前身である政務院が労働部と総工会に指示して成立した。労働部と総工会は、旧ソ連を含めて各外国の社会保障制度を参考にし、1950年に「労働保険条例草案」を策定した。そして、1950年10月27日に、当時の政務院によって「労働保険条例草案」が公布された注1。約3ヶ月間の検討の後に、1951年2月26日に政務院第73回会議が開催され、「労働保険条例草案」が採択され、以下のような「中華人民共和国労働保険条例」が制定された注2。

#### 1 「中華人民共和国労働保険条例」の内容

- (1) 制定の目的：社会を安定させること。そして、労働者の健康を守り、老後生活の保障および生活上の困難に対して支援する。
- (2) 適用範囲：都市部で仕事をしていた労働者を対象として規定された。
- (3) 財源（保険料の負担）：雇用者がすべての保険料を負担する。
- (4) 保険金の管理：当時の保険金は中国人民銀行に保管し、管理された。
- (5) 保険の種類：養老・疾病・死亡・労働災害・出産などを対象とする注3。
- (6) 労働災害による負傷・身体障害に対する給付：仕事中に負傷したとき（労働災害）、発生した全部の医療費・薬代・入院費・食事などの費用を給付する。
- (7) 疾病・非労災障害の給付：疾病に罹患したとき、職場以外で負傷したとき、治療費・

入院料および普通の医薬品などを給付する。

(8) 死亡時の給付：災害の環境を問わず、死亡および障害の発生した時に給付する注4。

(9) 老齢年金の給付：定年退職後に年金を給付する。

(10) 出産の給付：出産および流産に対する給付および医療費を補助する。

(11) 集団労働保険事業：老人と障害者に対するサービス施設を設置する。

(12) 個別の給付条件：労働保険制度でカバーしていた企業の労働保険に加入していなかった労働者に対して給付する注5。

(13) 優秀者の特例：企業の優秀な労働者および同企業で働く「戦闘英雄」に対する労働保険の特別待遇がある。

(14) 保険金の配分：保険金を配分・管理・運営する注6。

以上で検討した「中華人民共和国労働保険条例」は、改革以前の都市部の労働者を対象とする労働保険制度である。当時の都市部には、計画経済体制下、ほぼ全員の住民に仕事があった。したがって、労働保険制度は都市部の住民のほぼ全員を対象とした。しかし、この制度は農村部の住民を対象外とした。そして、当時は都市部のほぼ全員が就業機会を享受していたので、失業保険は存在しなかった。市場化が進んだ現在と比較しても、都市部の労働者にとっては恵まれた制度であった。労働保険制度では国有企業が保険料の全額を負担した。国有企業にとってその負担は重かった。現在の社会保険制度では、労働者は自分で部分的に負担している。

## 2 「中華人民共和国労働保険条例」の特徴

うえに取り上げた「中華人民共和国労働保険条例」は、都市部の労働者を対象としており、農村部の労働者は対象外とされた保険であった。保険料は企業が全額負担し、固定的な給付の基準が規定された。その特徴は以下の通りである。

(1) 企業がすべての保険料を負担すること注7。

企業が保険料全額を負担する。労働者は保険料を負担しない。すなわち、企業は毎月、労働者の給料の3%を保険料として納付する。そして、各企業が納める保険金の30%は「中華全国総工会」が労働保険総基金として管理・運営する。その70%は企業の工会（注：労働組合）により年金保険などの補助金として保管された。企業の工会が管理する部分は毎月計算され、その残額は市・省・その上位レベルの工会に引き渡たされ、企業の工会基金

として保管された。そして、市・省レベルの工会はその基金を調達し、毎年計算する。そして、残額は「中華全国総工会」に引き渡す。その不足部分は「中華全国総工会」から供給することとされた。このように「中華人民共和国労働保険条例」は、都市部において全国的に統一して徴収・支給する労働保険制度であった。

(2) 工会等級制度による運営・管理。

当時の労働保険制度の管理体制については、「中華全国総工会」が労働保険の最高管理機関であり、当時の中国の労働保険を統一的に管理した。その「中華全国総工会」の下には、省レベルの工会が設置され、省レベルの下位には市および県レベルの工会が設置された。さらに、その下位には企業の工会も設置された。国有企業の工会は労働者の代表として存在していた。中国政府は工会を通じて政府の意識を職場に伝達し、労働者の福祉・サービスなどを提供した。その工会は労働者を誘導するメディアと言われた。つまり、国有企業の工会は労働保険制度を実施する基本の機関として存在していた。なお、労働部は、労働保険制度の最高機関であり、その制度の規定・実施・監督などに責任をもった。

(3) 労働保険制度の適用に限定性がある。

「中華人民共和国労働保険条例」が実施された当初に規定された企業は、労働者100人以上の国営・私営企業およびその付属事務所、そして鉄道・運輸・郵便に関連する企業であった注8。

1953年には、その適用範囲が拡大した。1956年に「中華人民共和国労働保険条例」に加入していた労働者の数は1,600万人に達した。都市部の労働者はほぼ全員が加入していた。ただし、その労働保険制度は都市部の労働者だけを対象とするものであった。農村部は対象外とされた。

(4) 給付基準を固定する。

労働保険の給付は、計算基準によって一義的に確定される。基本的に本人の標準賃金で計算される。それは勤務年数に連動する。そして、労働災害を受けた労働者に対する介護については、その必要と不必要の場合で給付が異なっていた。また、職場以外で災害を受けた場合、給付水準は低くなった。そして、物価スライドなどに関わらず、年金水準が低下したと考えられている注9

(5) 都市部と農村部の二元的制度であった注10。

中国には建国後、都市部と農村部を分離する二元的な社会経済制度が存在している。「戸

籍制度」の採用に伴って都市部と農村部の間に不平等な現象が生まれた。農民たちは都市部への移住することが原則的に禁止され、その政策は都市部と農村部の格差を形成した。この二元的な経済制度の採用とともに、社会保障制度も二元化された。これによって、社会的資源の配分と経済発展の享受の格差も現れた。労働保険制度により、都市部の労働者は労働保険の恩恵を受けていたが、全国民の人口の8割を占めていた農民には、土地養老と家族養老という形で老後制度が保障された。それを見ると、当時の中国の労働保険制度は、法律的な平等および生存権の保障などの本来の社会保障制度の理念とは正反対のものとなった。その労働保険制度は当時の中国の政治的・政策的な背景から生まれたものであった注11。

以上で理解できるように、このときに労働保険制度の特徴が明確にされた。その特徴を検討すると、労働保険制度における企業はすべての保険料を負担した。それは企業経営に対して財務的に大きな負担になった。また、労働保険制度の適用範囲の限定性および都市部と農村部の二元的な制度は、平等な社会保険制度を実現するという方向とは相違している。特に、全国人口の8割を占めている農民が保険の対象外され、農村部は家庭養老と土地養老で対応した。そこには、社会的不安定性が生じるひとつの要因があるように思われる。

## 第2節 都市部の社会保険制度の沿革

### 1 改革以前の養老年金保険制度の沿革

中国の年金制度は、当初は労働保険制度の中の一部であった。その実施は1951年であった。当時の年金制度は、都市部の労働者を主としてカバーしていた。その年金制度は当時の「中華人民共和国労働保険条例」により実施された。企業は労働者の賃金総額の3%を労働保険基金として納付し、社会保険事務管理機関で管理・運営された注12。1952年10月には、中国政府の人事部が「各級政府工作人員退休处理暫定弁法」を公布し、公務員および事業單位の工作人員に対する年金制度を規定した。内務部は責任を持って、公務員と事業單位の工作人員に対する保険制度を管理・調整した。

1955年12月には「国家機關工作人員退休处理暫定規定」および「国家機關工作人員退職暫定規定」が公布された。1958年2月に国務院は社会安定のために「国務院関与工人、

職員退休处理的暫定規定」を公布し、年金制度において定年退職後公務員などの幹部と普通の労働者の保険待遇に格差がなくなり、定年退職制度は統一された注 13。

1958年には、企業労働者と公務員および事業単位の工作人員に対する2つの年金制度は政策的に改善され、享受される待遇の基準の引き上げなどが統一的に規定された。1978年までこの規定は適用された。そして、1978年に「労働者の退休・退職に関する国務院の暫定規定」と「老弱・病気・障害を持つ幹部の生活保障に関する国務院の暫定規定」に基づいた2つの政策が施行された注 14。

以上に述べたように、1958年から1978年に至るまでに企業労働者と公務員および事業単位の2つの年金制度が統一される一方で、戸籍制度が導入され、中国の人口は戸籍によって城鎮人口と農村人口に区分され、都市部と農村部で分離された保険制度となった。

しかし、文化大革命が行われたときには、定年退職後の年金給付事業が停止され、保険料が凍結され、それが流用されたケースが多かった。当時、年金納付が停止されて定年になった労働者は約260万人に達した注 15。

以上が、新中国が建国してから改革以前の養老年金保険制度である。当時は労働保険制度が実施されていた。1958年に企業の労働者と事業単位の工作人員の保険の格差が改善されたが、都市部と農村部の格差は依然として存在していた。その格差は、社会保険制度において解決しなければならない最も重要な課題であった。政府は、事業単位の年金受給の水準を下げて、その節約された年金基金を農村部との格差の埋め合わせに用いることができたように思われる。

## 2 改革以前の医療保険制度の沿革

医療保険制度は、社会保険制度において、養老保険制度以外では極めて重要な一部である。それは、国民の健康および国家を安定させるために不可欠の制度である。建国してからの中国では、二元的な社会保険制度が実施されてきた。医療保険制度も社会保険制度の一部として都市部と農村部に分離された。また、都市部の医療保険制度は、公費医療制度と労働保険医療制度の2つの制度で構成されている。公費医療制度は、公務員および事業単位の工作人員を対象とする医療保険である。労働保険医療制度は、都市部の労働者を対象とする保険制度である。この2つの制度とも、建国後に初めて実施された。1951年に中国政府は「中華人民共和国労働保険条例」を公布し、都市部の労働者を対象とする労働保

険医療制度を規定した。1952年6月17日に、中国政府は「全国各級人民政府、党派、団体及び所属事業単位の国家工作人員に公費医療と予防を実行することに関する指示」を公布し、中国の公費医療制度が明確に規定された。公費医療制度は政府の公務員および事業単位の工作人員などを主として対象とする制度であった。そして、国家財政から公費医療の経費を支出した。

1952年9月12日、中国政府は「関与各級政府工作人員在患病期間待遇暫定弁法」および「国家工作人員公費医療予防実施弁法」などの政策を規定し、都市部の公費医療制度を整備した。

1955年9月17日に政府は「関与国家機関工作人員子女医療問題」を公布し、被扶養親族の医療給付についての政策を確定した。政府は、被扶養親族の医療費の50%を負担し、それは半額医療制度と言われている。1989年8月9日に中国政府は「公費医療管理弁法」を公布・施行した。この政策は今日でも実施されている。

そして、公費医療制度以外には、都市部の労働保険医療制度もあった。1951年に中国政府は「中華人民共和国労働保険条例」を公布し、都市部の労働者を対象とする養老年金制度と労働保険医療制度を創設した。ただし国有企業で働く労働者と集団企業で働く労働者の医療保険の給付待遇には格差があった。国有企業の労働者の被扶養親族の医療費は企業から半額負担されていた。1953年に労働保険医療制度の適用対象者数は1,100万人であったが、1994年には1億3,500万人となり、医療費支出総額は約440億元に達した。

なお、県レベル以下の城鎮にある集団企業および私営企業の労働者、また外資企業の中国人労働者および個人事業の経営者などは、労働保険医療制度が適用されなかった注16。

以上、改革以前の医療保険制度について述べた。当時は労働医療制度と公費医療制度の区分があり、労働者と政府機関の公務員との格差が生じた。そして、制度管理が不十分なため、家族全員が一つの医療保険の保険証を使う状況もあった。そのことによって、政府と企業では無駄な経費が増加した。そして、一部の労働者を対象外としたことは、彼らに看病難の問題を発生させた。その対応としては、国民全員を対象とする医療保険制度への改革が必要と考えられた。

### 3 改革以前の失業保険制度の沿革

1949年の新中国の建国のとき、工業が重視され、工業生産が発展した。当時、社会の安

定と新政権の防衛のために、都市部の雇用制度は都市部の戸籍を持っている住民を対象とした普遍就職であった。その制度の特徴は低賃金であったが、高い就職率を達成したことである。これは「鉄飯碗」と言われている。この「鉄飯碗」は、安定した仕事を何も心配することがなく保証する制度であった。その労働雇用制度のもとで、都市部の失業者はほぼ皆無であった。それに対して、次の2つの特徴があった。

第1に、政府は都市部の住民を各企業に配置して、労働力を統一的に管理した。第2に、この雇用制度は終身雇用制度であり、「鉄飯碗」や「大鍋飯」という中国では周知の言葉で示される中国固有の制度であった。それは社会主義の分配体制であった。

ただし、この終身雇用制度には多くのデメリットがあった。まず、企業の労働力を過剰に配分したことである。ほぼすべての企業の管理者は、自分の管理している企業の労働力が過剰であることを認識していた。また、その労働力過剰の現象は一部の企業ではなく、ほぼすべての企業に見られた。さらに、その安定した終身雇用制度は従業員のやる気を弱め、生産意欲を低下させたと考えられている。

そして、1970年代後半には、就職に関する様々な問題が発生した。当時、政府の政策で「上山下郷」（注：田舎を支援する）した青年たちは、大勢が都市部に戻った。それと同時に文革期に毛沢東の「五七指示」に従って開校された幹部学校「五七幹校」に入った人の子供たち、また刑期満了の人々などが失業者になった。その時の中国の失業率は5%であった。

当時の中国では、企業の過重な負担や過剰な労働力保有など雇用制度に関する問題が相次いで発生した。それらの問題を解決するために、中国政府は終身雇用制度を改革しなければならないと考えた。そこで終身雇用制度の代わりに、労働契約制度が導入され、労働雇用制度の改革が始まった注17。

中国では、養老保険制度や医療保険制度などの保険制度と比べて、失業保険制度の歴史は比較的短い。それは、中国建国後の固有の終身雇用制度と関係がある。終身雇用制度によって失業者がほとんどいなかった。中国政府は、1950年5月19日に「失業労働者の救済に関する暫定方法」を公布した。ただし、その規定は失業保険制度の性質をもっておらず、失業労働者の救済を目的とする内容を含んでいた。

以上に、中国の失業保険の概要について述べた。1978年の改革開放を開始するまで中国では終身雇用制度が実施されており、都市部にはほぼ失業者がいなかった。したがって、

失業保険制度は必要でなかった。都市部の中だけを考えると、当時の保険制度は企業の労働者と政府の公務員の間に格差があった。当時の都市部の労働者は総じて給料が高くなかったが、しかし失業の不安はなく、安心して生活ができた。

#### 4 改革以前の工傷（労災）保険制度の沿革

中国の工傷(労災)保険制度は 1951 年に試行され、その後 2 年がかりで修正され、1953 年に「労働保険条例」の一部として創設された。他の国と異なり、中国の労災保険制度はその施行当初、独立的な保険制度ではなく、企業における労働保険制度や政府機関と事業単位における公費医療保険制度の一部であった。また、中国の労災保険制度は、都市部の企業に働く労働者および彼らの家族だけを対象とする狭い対象範囲の保険制度であった。労働部が公布した「労働保険条例実施細則」は、労災保険制度を規定した初めての法令であった。そして、全国総工会が規定した「労働保険管理規定」と「労働保険問答」、衛生部が規定した「職業表・職業病の診断、管理規定」などの法令は、当時の労災保険制度の形成にとって不可欠であると考えられている。

また、1963 年に、国務院は労働者に対する職業病の給付基準および管理に関する新たな法令を公布した。そして、1978 年に養老年金保険制度と関連する法規によって労災保険制度が対象とする範囲が拡大された。

1980 年代以後は、改革開放の進行に伴って、労働契約制度が導入された。固有の国有企業と集団企業以外に私営企業が生まれ、外資企業も中国に進出した。それらの新たな企業形態の発生に伴って、国務院・労働部は労働者に関連する法令を相次いで公布した。その中には、労働契約制度に加入していた労働者および外資企業に働く従業員を対象とする労災保険制度の新たな法規が含まれていた。

そして、1994 年 7 月に、労働保険制度における新中国最初の「労働法」が公布された。その「労働法」は、「国は社会保険事業を発展させ、社会保障制度を確立し、社会保険基金を設立し、労働者が老後・疾病、業務上の負傷、失業・出産育児などの状況にある時に援助および補償を得られるようにする」という内容を政府の目的として提起した。それは労災保険制度の方針として規定された。「労働法」は労災保険制度を進化させた規定であり、労災保険制度の改革のために必要な法令であった注 18。

##### (1) 労災保険制度の内容

### ① 労災保険制度の対象範囲と適用の必要条件

職場および仕事に関連した理由で負傷および被害を受けた場合、障害および被害の等級について認定基準がある。また、仕事上の死亡事故などに関する認定基準などが規定されている。

### ② 労災保険基金の調達と保険給付の確定

労災保険制度の給付は、企業の生産コストの一部として構成され、企業はすべての責任を持っている。労災保険の保険料は企業が全額負担する。この労災保険制度は、企業の基金の調達方法、調達地域および保険料を納付する企業などを規定する。

### ③ 障害給付

障害を受けた場合、障害者に対応する給付の種類、給付の基準および計算方法の内容が規定されている。

### ④ 労災保険の管理と監督

労災保険を管理する政府機関、労働者が負傷した場合、被災者に対応する業務を行う政府機関および仲裁機関が規定されている。また監督管理の事務の内容が記載されている注19。

## (2) 労災保険制度の実施原則

①無責任補償原則：仕事上に労働者が負傷した場合、その事故の責任者（企業でも個人でも）を問わず、被災者は労災保険制度からの給付を享受することができる。それは直接に企業が支払うのではなく、労災保険基金を所管する社会保険機構が調達し、統一的に給付する。その所管の社会保険機構は、労災保険を享受する被災者の資格を認定し、給付を監督管理する。これによって労災保険の公平性が示された。

②労災保険料の納付原則：労災保険の保険料は企業が全額負担し、労働者個人には労災保険の保険料の負担を求めない。

③職場での災害と職場以外の災害を区別する原則：仕事上に負傷および被害を受けた場合と、仕事以外の環境で負傷および被害を受けた場合とで給付の待遇を区別する。

④事故発生に関する3つの原則：事故前の予防、事故発生後の補償、回復後の職場復帰に関する3つの原則が規定されている注20。

以上、労災保険制度の概要について述べた。当時の労災保険制度の適用範囲は、まだ農村部が対象外とされた。したがって、出稼ぎなどの労働者にとっては、安心して仕事に従

事できなかった。一旦業務災害が発生したら、経済的に大きな負担となり、円満な生活ができない。つまり、出稼ぎ者を対象に加える労災保険制度の改革が必要と考えられる。

## 5 改革以前の生育保険制度の沿革

生育保険制度は、女性労働者の権利を守り、妊娠中・出産前・出産後に適当な有給休暇を取得し、女性労働者の権利を守るために給与水準などを法律で保障した社会保険制度である。新中国の建国後、女性の地位が向上し、女性の権利を守るために新たな法令が相次いで公布された。女性にとって、生育保険制度は最も重要な制度であると考えられる。

中国の生育保険制度は、ほかの保険制度と同様に、1951年の「中華人民共和国労働保険条例」の一部として規定された。そして、1955年に政務院が「関与女工作人員生産休暇の規定」を公布した。それは、政府機関および事業単位に働く女性工作人員を対象とする生育保険制度である。1970年代後半の「一人子政策」の実施に伴って、産後の有給休暇が導入され、一人子の保健費用制度も導入された注21。

当時の生育保険制度は、国有企業に働く女性労働者を対象とする企業生育保険制度と、政府機関および事業単位に働く女性公務員と女性職員を対象とする生育保険制度の2つの制度に区別された。そして、1956年に「女工保護条例」が公布され、1988年には「女性労働保護規定」が公布された。この2つの規定は、生育制度の中で最も重要な法規である。

以下では、生育保険制度の給付内容について紹介する。

- (1) 妊娠中の検査費用および出産費用などの医療費は減免される。
- (2) 妊娠中・出産後に応じた有給休暇を享受する。
- (3) 賃金待遇を享受する。
- (4) 出産時に補助金を受給する。
- (5) 育児補助金を受給する。
- (6) 給付基準は、妊娠中・出産中・治療中などの各時期によって異なっている。

中国では建国してから、女性の地位向上とともに、女性の権利を守る政策が相次いで規定された。その中の重要な法令は「憲法」、「婦人権益保護法」、「母子保健法」(1994年10月27日公布)などであった。生育保険制度は、これらの諸法規によって創設・整備された注22。

以上、改革以前の生育保険制度について紹介した。その生育保険制度にも、企業の労働

者と政府の公務員および事業単位の工作人員との区分があった。そこでは、農村部の女性を対象とされていなかった。農村部で育児にあたる女性は、生育保険の対象外であったので、その医療費は家族にとって大きな負担になった。そのことから、女性の権利を保護するためには、その不公平な制度を改革する必要があると指摘しうる。

## 第6章 中国の社会保険制度の改革

### 第1節 都市部の社会保険制度の改革

1978年に改革開放が開始し、計画経済から市場経済への転換が進んだ。それに伴って国有企業の負担を軽減するために、都市部における企業の労働者を対象とする労働保険制度が社会保険制度に転換することとなった。

#### 1 養老年金保険制度の改革

1978年の経済改革とともに保険制度の改革も始まった。その中で最初に養老年金保険制度の改革が進められた。1978年5月24日に、国務院が養老年金保険制度における法律「関于工人退休、退職的暫行弁法」を公布した。同年6月2日に公務員における「関于安置老弱病残幹部的暫行弁法」を公布し、文化大革命期間に停止された年金保険制度を改革した。それ以後、国有企業の労働者および非国有企業の労働者を含む企業養老年金保険制度が改革・転換された。そして、1997年7月16日に、「国務院関于建立統一的企業職工基本養老保険制度的決定」が公布され、その法令により、国有企業と私営企業を問わず、企業労働者の全員を対象とする社会基本年金保険制度が創設された。

1978年の改革開放以前の労働保険制度では、企業が保険料の全額を負担した。それは、企業経営にとって大きなコストになったと考えられている。国有企業の経済的な負担を軽減するために、労働保険制度は社会保険制度に改革される必要があった。そこで、1982年に中国政府は、先ず一部の地域の県レベルで保険料金を統一して徴収し、社会保険制度を試行することにした。江蘇省泰州市や広東省東莞市などの都市が代表として先駆けて試行し、その後の1984年に労働部が全国に改革を広めた。つまり、企業における労働保険制度から社会保険制度へ改革が全国展開していった注1。

中国の改革開放前は、計画経済と言われ、すべての企業経営における生産管理と商品販売はとも国家が統一管理し、調整した。ただし、その計画経済は市場の変化に追いつけず、改革の時期は迫っていた。当時の労働保険の保険料は国有企業が全額負担しており、そのほかの福祉政策などとともに企業に大きなコスト負担を強いており、企業経営の存続を危うくした。それに対応するために、保険制度についての改革が必要になった。

#### (1) 養老年金保険制度改革の背景

## ①経済的背景

### a. 国有企業の経営不振

1949年の新中国の建国以来、都市部と農村部を分離する二元的な経済制度が形成され、工業を重視する中国政府は1950年代初期から1970年代末期にかけてほぼすべての国有企業において計画経済が導入された。計画経済は、当時の国有企業の最も重要な企業形態であった。国有企業において国家は統一的に管理し、工業化の発展を促進した。しかし、1978年に中国は改革開放を開始し、計画経済から市場経済に変化し、経営合理性を備えた非国有企業が急速に発展した。市場経済の転換に伴って国有企業の経営不振の状況が現れ、非国有企業と比較して競争力が低下した。国有企業の改革のためには、様々な問題の解決が必要であると認識されていた。

国有企業は中国の経済構造の重要な一部として存在していた。それらの経営不振の影響で中国の経済全体において深刻な問題が現れた。当時の政府の財政収入の多くは、国有企業から徴収された。国有企業が赤字になると、政府の財政収入も少なくなることも認識されたが、逆に国家の財政収入から国有企業に対する補助金の供与が急速に増加した。それに関する政府の財政赤字増大の現象が深刻になった。1987年以後、中国の財政赤字の現象は普遍的となり、その赤字は当時の毎年のGDPのほぼ10%になった。その赤字の大きな部分は国有企業の赤字であった。

### b. 国有企業における養老年金保険制度の改革

国有企業の経営不振の原因は、労働者の保険料の全額負担以外には、労働者に対応する福祉政策であった。当時、労働者は非常に低賃金であったが、その生活維持にとって福祉の部分が大きな部分を占めていたと考えられている。具体的に言えば、国有企業で働く労働者に対する年金・医療費・交通費・教育費・住宅費・福祉施設などの福祉関連費用はすべて企業が負担していた。このことは国有企業の大きな負担になった。労働者から見ると、企業は家族のような組織集団として存在していた。企業から提供される労働保険や福祉サービスは当然のことと考えられていた。ただし、この中国に特有な労働保険制度とそれに関連する社会福祉サービスは、企業にとって大きな負担になったが、労働者の生活を安定させる作業環境を提供した。これは当時の社会的安定に大きく貢献した注2。

改革開放以前の計画経済では、国有企業の計画生産および販売を政府が支配・管理した。企業の管理者には企業方針もしくは経営政策・経営戦略を決定する権利がなかった。当時、

国有企業の労働者は過剰であった。そして、人事管理が厳しくなかったため、仕事を真面目にしなくても給料をもらえると労働者たちは当たり前のよう考えた。労働者のやる気がなくなり、早退あるいは欠勤が当たり前の場合もあった。こういった環境においては、国有企業の生産性を高めることができず、経営管理において多数の問題が山積していた。また国有企業の収入の大部分は政府に徴収されたが、政府の徴収前に労働者の保険料と福祉サービス費用は控除された。

しかし、1978年に大きな転換点があった。生産と販売が国家に統一管理された計画経済から企業が自主的に管理する市場経済に転換する改革開放が実施された。それに伴って中国の経済、そして財政の主要部分を担っていた国有企業は、国家の統一管理から自主管理に転換することができた。企業財政も独立した。それと同時に、国有企業には自己責任が発生した。ただし、私営企業と外資企業などの非国有企業と比較して国有企業は、労働者の保険料の全額負担や労働者に対する過重な福祉サービスなどのために経営負担が重かった。そのために市場経済における国有企業の競争力は弱かった。

国有企業における労働者の定年退職後の年金支給、労働者の医療費や住宅費などの費用は企業の福祉基金から提供された。その費用の中で定年退職労働者の養老年金の給付費用が一番多かった。それを詳述すれば、1997年の国有企業の養老年金費用は当時の在職者に対する福祉費用の約半分であった。この養老年金は企業の支出費用の中の相当大きな部分を占めていた。国有企業の経営状況を見ると、多数の企業では労働者の退職後の年金支出が高まり、経済負担が重くなり、収支は赤字になっていた。

以上、多数の国有企業では定年退職者が増加してくるとともに、養老年金の支出も増えていた。それと同時に在職中の労働者に対する医療費・住宅費・サービス費などの福祉費用の支出も大きかった。それらの費用増大が、国有企業の経営不振および倒産にまで至った原因であったと考えられている。

国有企業の問題を解決するために、1978年に改革開放が始まった。それ以来、外資企業が中国に進出した。それと同時に私営企業も増加していった。それらの企業経営は順調であり、それに伴って市場経済の競争も激しくなった。国有企業は市場経済における競争力が弱く、経営赤字になった。保険福祉の過重な負担は、前述のように国有企業の弱い競争力の要因の一部をなすと考えられている。国有企業の負担を軽減するために、労働保険制度を社会保険制度に転換・改革しなければならないと考えられていた。

以上、当時の国有企業が直面した問題は相当に大きかった。その問題を解決するために、当時の労働保険制度、特にその中の養老年金保険制度の改革が不可欠になったと広く認識された。当時、国有企業の経済改革が進行中であった。市場競争が激しくなった環境に対応するために国有企業の管理者たちは努力した。その中でコスト削減のために注目された具体的な手段が、既述のように労働保険制度を社会保険制度に転換することであった。

## ②制度的背景

労働保険制度の一部としての養老年金保険制度には様々な問題があったが、それらの問題を解決するために、経済改革の開始と同時に養老年金保険制度の改革を進める必要があった。以下では、労働保険制度の欠陥について説明する注3。

第1に、従来の労働保険制度は都市部の国有企業の労働者を対象とした保険制度であった。その対象となる範囲が狭かった。経済改革の発展に伴い、外資企業は中国に進出し、それと同時に私営企業・郷鎮企業も増えてきた。国有企業の改革と併せて生産性の向上が意図された。それに伴って一部の労働者は失業し、外資企業や私営企業などに就職した。しかし、当時の保険制度の改革は経済改革のスピードより遅かった。依然として国有企業の労働者を対象とした労働保険制度が継続していた。それは、私営企業あるいは外資企業への転職を躊躇させることになる。国有企業から外資企業および私営企業に転職すると、従来まで労働者が享受してきた養老年金保険がなくなり、その利益を守ることができなかった。このことを考慮すれば、労働保険制度の中の特に養老年金保険制度は労働力の自由移動を阻害することになったと考えられる。

第2に、国有企業が労働保険料の全額を負担することは企業経営に対して過重な負担となる。社会保険制度の役割の1つはリスク分散である。しかし、労働保険制度のリスクはすべて企業が負担する。その過重な負担によって、一部の国有企業では年金不払いや年金減額などの状況が発生した。また、その労働保険の過重な負担のために倒産した国有企業もあった。これは労働保険制度の1つの弊害とみなされる。

第3に、改革前の労働保険制度の保険料は国有企業が全額負担した。そして、年金給付も国有企業と国家が共同で負担した。労働者個人は労働保険の保険料を負担していなかった。その全責任を国家と国有企業が持つようになった。その年金調達方式と年金給付方式は国家および国有企業にとって経済的に過重な負担であった。年金の資金調達が困難になり、労働者の年金受給および老後生活レベルの向上に対する保障ができなかった。つまり、

労働保険制度は中国の市場経済の発展に対応できなかった。労働保険制度の改革は必至であった注4。以上、年金改革の制度的背景を紹介した。国有企業の保険料全額負担の軽減が本質的な改革の課題であった。加えて、企業の福祉施設の無料利用を有料化するなどの改革も必要と考えられた。

第4に、国有企業の経営に対してデメリットがあったと考えられる。計画経済における労働者は、国有企業を通じて年金・医療・福祉などを享受していた。当時の国有企業はすべての労働保険料を負担し、資金調達および年金給付に責任を持っていた。資本主義国家における経済的利益を最優先とする企業と異なり、中国の国有企業は利益を重視すると同時に、社会的安定のために社会貢献する責任も持っていた。計画経済から市場経済に転換するに伴って、非国有企業に対する国有企業の弱い競争力が顕在化した。

国家財政の弱体化に伴って、国有企業は国家からの経済的支援が少なくなり、企業の存在を保証できなかった。その国有企業の経済不振により、労働保険制度の中の年金保険制度の経済的保証もできなくなった。また市場経済の展開により、労働力の効率的な配分が可能になり、労働力市場が形成され、労働力が自由に移動できるようになった。さらに当時、公務員を対象とした養老年金保険制度と労働者を対象とした養老年金保険制度の格差があり、市場経済の発展において国有企業のデメリットとなった。そこで養老年金保険制度の改革が必要になった。

他方、国家財政における問題もあった。計画経済から市場経済に改革が進むにつれて、多数の国有企業は赤字となり、倒産の状況になった。国家の財政収入の重要な一部としての国有企業が赤字になることは、国家財政の巨大な損失であった。この観点からも養老年金保険制度の改革が不可避であったと考えられる。

### ③社会的背景

#### a. 二元的な養老年金保険制度

計画経済期には、労働保険制度の中の養老年金保険制度は、都市部の労働者を対象とした保険制度であった。全国民を対象とした保険制度ではなかった。都市部の労働者を対象とした労働保険制度があったが、農村部には家庭養老を主体としていた。すなわち、建国後、二元的な経済構造が形成され、また社会保険制度も二元化された。その二元的な制度は都市部と農村部を分離し、社会的な不公平を象徴していた注5。

1955年に戸籍制度が導入され、中国国民は戸籍により都市部人口と農村部人口に分離さ

れることになった。当時、政府は工業発展を重視し、農村人口が都市部に移動することが制限された。その目的で戸籍制度が制定された。その戸籍制度のもとで中国は都市部と農村部が分離され、二元的な社会になった。政府は、工業を発展させるために経済政策を相次いで公布し、社会の二元化がさらに推進された。二元的な社会を代表する政策は戸籍制度以外には、食糧供給政策・生産資料供給政策・保険制度などがあつた。それらの制度の影響で、都市部と農村部の間には経済および保障などの各方面で格差が拡大した。(図表 5-1 参照)。

都市部と農村部の格差は従来から存在していた。改革前には、都市部と農村部の所得の格差は 3 倍以上と言われた。1978 年の改革以来、その所得格差が縮小してきた。特に、改革初期には、その格差が最小になった。しかし、改革の進展に伴い、都市部と農村部の収入の格差は再び拡大した。

陳紅『年金保険制度の改革』によって、都市部と農村部の所得および消費のレベルを見ると、1996 年に農村部の住民 1 人当たりの純所得は 1,926.1 元、都市部の住民の 1 人当たりの収入は 4,377 元であつた。それは農村部の住民の収入の 2.27 倍にあつた。そして、1996 年の農村住民の消費レベルは 1,756 元、都市部住民の消費レベルは 5,620 元であつた。それは農村住民の 3.2 倍であつた。また、国民の貯金については、1996 年の農村部住民の 1 人当たり貯金が 887.4 元であつたが、都市部住民の貯金は 8,581.5 元となり、農村部住民の貯金レベルの 9.47 倍であつた。2001 年には都市部住民の収入と農村部住民の収入の格差は大体 3 倍であつた。

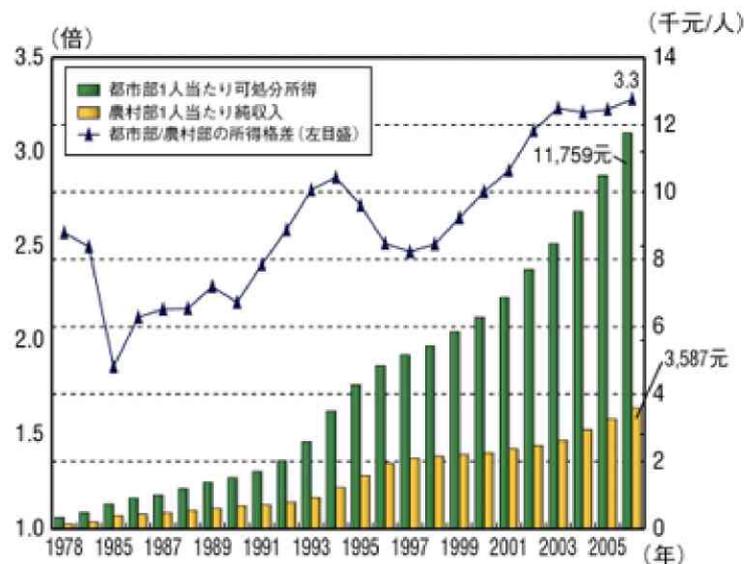
図表 5-1 は、中国の国家統計局が作成した 1978 年から 2005 年までの都市部と農村部の所得が示されている。それによれば、都市部と農村部の所得格差は長期的に拡大傾向がある。この格差拡大は、都市部と農村部の所得成長率の相違に起因しているとみなされる。都市部も農村部も所得は増加しているが、その成長率が相違している。農村部における産業振興施策などによって、農村部の経済成長の促進が望まれる。そのことが格差是正に役立つとすれば、それは中国の社会安定に寄与することになると思われる。

また、当時の保険料の支払いについて、国有企業は労働者の保険料の全額を負担し、国家は中国人口の 8 割を占める農村人口の保険料を補助した。国家が負担した農村部の保険料金額は全国の保険料総額のわずか 11% を占めるにすぎない。それと比較して全国人口の 2 割を占める都市部の住民が保険料総額の 89% を占める。当時の保険料の支払金額を見る

と、都市部と農村部の格差が非常に大きかった。約 30 倍の格差と見られた注 6。

改革開放前に、中国の都市部ではほぼすべての住民が就職でき、企業の福祉を享受した。しかし、給料水準は低かった。それは「2 高 1 低」政策と言われた。そして、当時の労働保険制度は労働者を対象とした保険制度であった。それとともに、都市部の公務員および事業単位の職員を対象とした保険制度もあった。国民の身分により、保険の給付基準が異なっていた。労働者より公務員および事業単位の職員の保険金の受け取り額が高いという格差が存在していた。また、当時、国有企業以外に非国有企業も存在していた。国有企業の労働者に給付した保険金額は高かったが、非国有企業の労働者は労働保険制度の対象範囲に含まれていなかった。社会福祉における受益・便益も少なかった。以上に述べたように、保険制度の格差は都市部と農村部の間だけでなく、都市部の内部にも不公平な格差があった。

図表 5 - 1 都市部と農村部の所得格差



(資料) 中国国家统计局「中国統計年鑑 2006」、中国国家统计局 Web サイトから作成。

(出所) <http://www.meti.go.jp/report/tsuhaku2007/2007honbun/html/i1320000.html>

(経済産業省『通商白書 2007』 - accessed on 9/27/2013)

以上から理解できるように、都市部と農村部を分離する二元的な年金保険制度の受給格差および国有企業と非国有企業の保険制度の受給格差は社会矛盾の要因になった。当時、

都市部に関しては労働保険制度の中に年金保険制度があったが、農村部に関しては依然として家庭養老であった。そして、都市部の年金保険制度においては、国有企業の労働者を対象とする制度と非国有企業の労働者を対象とする制度、および政府の公務員を対象とする制度が異なり、大きな制度間格差があった。それは社会の不安定の要因となっていた。そこで社会を安定させるために年金保険制度の改革が必要とされた。

#### b. 高齢者の増加

新中国が建設されてから、国民の生活水準が向上し、医療技術も進歩した。その影響で死亡率が減少した。自然災害で死亡した人を除いて、建国から 1960 年代後半にかけて自然死亡の死亡率は急速に減少した。平均寿命は 20 年伸びた。寿命が長くなり、その一方で出産率は低下した。特に 1970 年代後半からの「一人っ子政策」が実施されてから、中国の人口は急減した注 7。死亡率の減少と出産率の急減に伴い、中国の人口の構造は大きく変化し、高齢者が増加してきた。中国は先進国と同じように、あるいはそれ以上に人口の高齢化が進行中である。

中国の人口構造は「一人っ子政策」以来、次第に高齢化が進んできた。2000 年の「第 5 回全国人口統計調査」によれば、10 年前と比較して 0-14 歳人口の比率は 4.8% 下落し、65 歳以上の高齢者人口の比率は 1.39% 上昇し、6.96% に達した。将来を予想すれば、2040 年には 27% に達すると見込まれる。先進国の高齢者の増加する速度と比較して、中国の高齢者の増加する速度が非常に早いとみなされる。

「国連統計データ」によれば、2000 年に世界の 60 歳以上の高齢者の人口数は 6 億人であった。その中で中国の高齢者人口は 1.3 億人であった。全世界高齢者の約 22% を中国が占めた。それが 2025 年には、世界の 60 歳以上高齢者人口は 11.7 億人になり、その中の中国の高齢者は 2.8 億人になると考えられている。これは、世界の高齢者の中で中国の高齢者が約 24% に達することを意味する。人口の多数を占める高齢者に対する養老年金保険制度は、中国の経済発展と社会安定にとって欠かせない。

しかし、高齢者の増加に対応する養老年金保険制度は未成熟であり、年金給付などが満足に受けられない事例も多い（図表 5-2 参照）注 8。

図表 5-2 中国高齢化の推移段階（2001-2100 年）

期 間	段階別	高齢人口の年平	予測高齢人口	高齢化水
-----	-----	---------	--------	------

		均増加	総数	準
2001－2020年	高速進行段階	596万	2.48億	17.17%
2021－2050年	加速進行段階	620万	> 4億	> 30%
2050－2100年	安定的超高齢 化段階		4.37億	~31%

(出所) 2006年2月23日、「全国老齡工作委员会事務局」が発表した報告。

(出典) 袖井孝子・陳立行編、『転換期中国における社会保障と社会福祉』、156頁。

### c. 定年退職者および年金費用の急速な増加

中国の高齢者人口の急速な増加に伴い、年金・医療・福祉などの給付も増加し、財政上の負担も急増した。定年退職者は1978年の314万人から2001年の4,017.7万人に増加した。年金給付は1978年の17.3億元から2001年の3,072億元に達した。その大幅に増加した年金費用は企業および国家にとって大きな財政負担になった。

高齢者の急増に伴って定年退職者も急増した。1978年に30人在職者の中の1人が定年退職者であったが、2010年前後には4人に1人が定年退職者になった。予想によれば、2030年には在職者数の約半分近い割合が定年退職者になる。そのように考えると、年金給付が不可能になったり、倒産したりする企業が増えてくると考えられる注9。

このように発展途上国である中国では、人口の高齢化が急速に進行している。高齢者人口の増加に伴い、定年退職者も増加してきた。年金給付の総額も上昇の一途である。その結果、国有企業および国家の経済的な負担が重くなった。それによって何度も述べているが、社会保険制度の改革が必要と考えられている。改革開放前の企業が全額負担する年金制度ではなく、企業と労働者個人の共同で負担する年金制度が必要になると考えられる。簡潔な言い方をすれば、これからの高齢化社会に対応するために、中国では年金保険制度の改革が不可避である。

### (2) 年金統一管理に対する試行(1984－1991年)

中国の改革開放前には、主として国有企業の労働者を対象とした労働保険制度が存在していた。その中に養老年金保険制度が含まれていた。また、公務員および事業単位の職員を対象とした年金保険制度は別に存在しており、その制度間にも格差があった。1978年の経済改革に伴って保険制度の改革も進められた。

このことは、下の図表5－3に要約されている。それぞれの退職者の種別によって制度

構造が相違した。特に幹部職員の退職の場合、その財源は全額が国家負担であり、人事部が管理している。ほかの年金受給者に比べて特権的な待遇であることは明白である。

図表 5 - 3 「改革開放」前の年金制度の仕組み

	適用者	財源	管理部門
一般退職	企業、事業体の労働者、職員と公務員	企業の営業外費用と 国家財政	労働部
中途退職	企業、事業体の労働者、職員と公務員	同上	同上
幹部退職（離職休養、一般退職、中途退職）	党と行政機関、群衆団体、企業、事業単位の幹部	国家財政	人事部

（出所）余健明『中国社会保障全書』1998年、中国計画出版社、347－351頁。

（出典）劉曉梅『中国の改革開放と社会保障』、81頁。

改革開放以前には、年金保険料はすべて企業と国家が負担したが、労働者は負担することがなかった。それは労働者に対して非常にメリットが大きかったが、その逆に、企業および国家には大きな経済的負担があった。それは制度を担保する国家財政にとって大きな弊害があると考えられる。それは次のように指摘されうる。

①企業の労働者は保険料を負担せず、企業および国家が負担することは、労働者が企業および国家からのサービスを受け取るのは当たり前と考えると、労働者個人は社会的な責任意識が希薄となり、労働意欲もなくなった。それは企業経営にとってデメリットであると考えられる。

②中国の高齢者の急増に伴い、定年退職者の数も増加している。定年退職者の急増に伴い、企業および国家にとって年金給付の費用も高くなった。それに対して企業および国家の経済的な負担も大きくなった。

③年金給付の基準が不合理であった。建国後の改革前の年金制度では、労働者の勤務年数が20年以上になると、定年退職後の年金給付金額は基本給料の75%であった。しかし在職者の給料総額において基本給料は約半分であった。それ以外は手当やボーナスであっ

た。したがって、基本給料を基準とする年金給付が非常に低いと考えられている。この事情を考慮すれば、労働者のやる気を引き出せない。また近年はインフレが進んでいるため、物価高騰に比較して年金給付が相対的に低下し、高齢者の生活水準の維持・向上ができないと考えられる注10。

以上は、「親方日の丸」（大鍋飯）的な性格を持っていた年金制度である。その性格は、国有企業の経営の諸側面で現れた。当時の国有企業の労働者は、真面目に仕事をした人と仕事しなかった人の給料と年金の受給額などが同じであった。その「親方日の丸」（大鍋飯）的な性格は、企業内の矛盾拡大の大きな原因になった。これが、国有企業が苦境に立たされた原因の一つと考えられる。そのために一部の労働者の給料や年金は企業負担になったと考えられている。したがって国有企業の年金改革は不可避となった。

中国政府は、経済発展および社会安定のために年金制度の改革は慎重に進めてきた。1986年7月に国務院が「国有企業に労働契約制を実施する暫定規定」（国有企業労働者・職員契約制実施暫定規定）を公布した。その規定は従来の終身雇用制度を改革し、一部の従業員は正規労働者から契約労働者になった。その規定により、労働契約制改革に適応するために、まず正規労働者の給料の3%が労働者の自己負担分の年金掛け金として徴収された。そして企業が管理していた年金基金は地域の共通基金に転換された。また各地の年金保険改革の実験モデルを総括した上で、新たな法規「国務院の企業労働者・職員養老年金保険制度の改革に関する決定」（「关于企業職工養老保険制度改革的决定」）が規定された。以下は、各地の実験モデルについて紹介する。

#### a. 各地で行われた実験

1983年に労働部が鄭州で「全国労働と福祉理論討論会」を開催した。この討論会で、国有企業の年金制度について保険料の統一徴収および企業管理の基金から共通基金に転換する構想が理論的に発表された。しかし当時、政策的な方針が作成ができなかった注11

鄭州の討論会の開催後、各地方政府は保険基金を統一管理するための実験が開始された。翌年1984年から江蘇省泰州市・広東省東莞市・同江門市・遼寧省黒山県など一部の地域で改革が試行され、養老年金保険制度の一部の年金基金の統一管理が始まった。

1985年末には広東省の73市・県、江蘇省の無錫市・蘇州市、四川省の自貢市、遼寧省の鞍山市・錦州市・興城市・錦西市、義県など市・県レベルの地域で年金保険の統一管理の実験が始まった。その後1986年末までに27省の300以上の市・県レベルの地域に改革

が拡大した。年金基金の統一管理において企業は労働者に年金給付の義務があり、共通基金を利用して一部の基金を調整できるようになった。

数多くの企業が共通した年金基金を設置し、加入企業は保険料率および労働者数に基づいて保険料を決定した。年金給付金額が保険料より低いとき、その差額部分を企業は共通基金に納付する必要がある。逆に年金給付金額が保険料より高いとき、共通基金からその差額部分が企業に補助される注12。

年金保険の統一管理に関する改革は約2年間で全国規模で広がっていった。その年金改革は国有企業を対象とした。企業は定年退職者数を政府に報告し、政府は企業を通じて年金基金から年金を給付した。従来の労働保険制度から徐々に社会保険に転換された。

1991年に全国2,270市・県で国有企業労働者・職員の年金の統一管理が実験された。統計によれば、参加した国有企業の労働者および職員の数はいくつかの数字を超え、定年退職者数は1,000万人以上になった。そして国有企業以外では、1,076市・県における都市集団所有制の企業の労働者・職員年金の統一管理の実験も始まった。参加する企業労働者および職員は2,500万人に達した。

以上、改革開放後の年金改革における年金管理の実験の経緯を紹介した。国有企業の過重な負担は国有企業の管理者にとって、深刻な課題であった。それを解決するために数多くの企業が基金を共同して統一的に管理することになった。それは、一時的に急増していった定年退職者の年金受給金の未払い状況を解決できた。しかし負担が重かった国有企業が多数あったため、年金問題は各国有企業の問題となり、総じて社会問題化した。このような状況において、保険料の企業全額負担から企業と個人の共同負担への改革が必要になった。個人も社会的責任を持つ必要があると広く認識されたと考えられる。

#### **b. 年金保険料の労働者負担**

1986年に国有企業は労働契約制度（契約社員制度）を実施した。当時に、契約労働者および職員を対象とする積み立て式の養老年金保険制度が形成された。

1986年7月に国務院は「国有企業に労働契約制を実施する暫定規定」を公布した。国有企業は終身雇用制度を維持すると同時に、新たに労働契約制度（契約社員制度）を導入した。その労働契約制度は国有企業の新人労働者を対象とした制度であった。その規定の公布前に、国有企業の労働者は固定労働者（正社員）、新規に契約した労働者は契約労働者と言われた。当時、固定労働者と契約労働者は同時に存在していた。それぞれの養老年金保

険制度は異なっていた。固定労働者の養老年金は国有企業が負担し、地方政府の共通年金基金で統一管理された。他方、契約労働者の養老年金は企業と個人が共同負担したが、やはり地方政府の共通年金基金で統一管理された。契約労働者が企業と共同で年金保険料を負担することは、中国の養老年金の歴史において初めてであった。そして1991年には契約労働者のみならず、すべての個人が年金保険料を負担することになった注13。

「国有企業に労働契約制を実施する暫定規定」の実施前は、国有企業では安定した終身雇用制度が採用され、すべての労働者は正規労働者であった。それらの労働者に対応する保険・福祉制度は企業の経済的な負担になったが、労働者に対しては便益が高かった。しかし労働契約制度の導入以来、契約労働者は安定した生活ができなくなった。契約時には、労働者の権利と義務および賃金などが明確に記載された。契約労働者は安定した仕事がなく、労働力市場における流動性が高い。そのような契約労働者に対して労働保険制度が対応できなくなり、社会保険制度が必要になった。

以上、国有企業に勤務する労働者の保険料負担の導入について概観した。改革以前、国有企業の労働者のすべては労働保険制度の対象とされた。しかし国有企業の負担を軽減するための改革は、一部の国有企業において労働者の失業をもたらした。終身雇用制は破綻した。その失業労働者の一部は能力に応じて、契約労働者として再就職した。また新規の労働者も契約労働者として就職することになった。ただし国有企業の正規労働者と比較して、契約労働者は年金保険などの各方面で不安定な状況におかれた。たとえば彼らは、一旦仕事なくなる場合には年金も中断される。それを解決するために、企業と労働者とが共同して保険料を負担することとし、労働保険制度は社会保険制度に転換された。この改革によって契約労働者の不安が解消した。

### c. 1991年から2011年までの年金改革

中国の年金改革は法にもとづく改革ではなく、行政命令で推進された。ただし、地域間の格差があるために、全国で同時に改革を進めることができなかった。まず一部の地域で実験し、その後に全国規模に改革を広げた。国務院は全国各地の実験を総括した上で、1991年6月26日に「国務院の企業労働者・職員養老年金保険制度の改革に関する決定」を發布した。以下は、この決定の内容である。

第1に、すべての労働者および職員は保険料全額を負担するという法案が提起された。1986年には保険料の労働者個人負担制度の導入は契約労働者だけに限定されたが、1991

年には労働者全体を対象とすることになった注14。

第2に、養老年金保険制度は基本年金（基本養老保険）・補完型企业年金（企業補充養老保険）・貯蓄型個人年金（個人貯蓄性養老保険）で構成されている。

第3に、基本年金は養老年金保険制度の中心的な役割を果たしている。1991年の決定により、基本年金保険基金の管理は、市・県レベルから省レベルに移行する。さらに固定労働者および職員と契約労働者および職員の年金基金の統一管理が決定された。また企業および個人の保険料について規定され、各レベルの地方政府に年金保険基金委員会が設置され、年金保険基金が管理されることになった。

第4に、企業と個人の保険料の支払い状況を記載するために「労働者・職員養老保険手帳」が作成された。賃金の一部を基準として基本年金が支給される。

第5に、この規定により、都市部の集団所有制企業・外資企業・私営企業を含め、すべての労働者の養老年金制度が整備・指示された。ただし制度改革の具体的な方法は、各省および各市の地方政府によって異なっていた注15。

図表5-4によれば、1991年の養老年金保険制度の改革以来、養老年金保険に参加する人数は1991年の6,740万人から2007年の20,137万人に達し、毎年増えてきた。年金の受給人数も毎年増えてきた。2007年に4,954万人になった。受給人数は参加人数の約4分の1になった注16。

基金収入と基金支出を見れば、収入が支出を上回っている。これは年金支払いが持続できることを示している。次に、たとえば各項目における2006年と2007年の増加率を計算すれば、参加人数は7.3%、受給人数は6.9%、基本養老年金水準は13.4%、基金収入は24.2%、基金支出は21.8%となっている。これらの数値を見れば、基金収入が基金支出を上回っている理由は、参加人数の増加率（7.3%）が受給人数の増加率（6.9%）よりも大きいからだと言いうる。受給人数よりも参加人数が絶対的に多く、その増加率も参加人数が大きい。これらのことから当面、中国における養老年金の支給は安定的に持続すると思われる。なお、すでに指摘したように中国の人口構成において少子高齢化が進行中である。そうなれば近い将来に、基金支出が基金収入を上回る事態が生じるであろう。これらの統計的推計は次の課題である。

図表5-4 養老保険の統計データ

年	参加人数 (万人)	受給人数 (万人)	基本養老年 金水準 (元)	基金収入 (億元)	基金支 出 (億 元)
1991	6,740	1,087	--	216	173
1992	9,456	1,682	--	366	322
1993	9,848	1,839	--	504	471
1994	10,574	2,079	--	707	661
1995	10,979	2,241	--	950	848
1996	11,116	2,358	--	1,172	1,032
1997	11,204	2,533	--	1,338	1,251
1998	11,203	2,727	413	1,459	1,512
1999	12,486	2,984	494	1,965	1,925
2000	13,618	3,170	544	2,278	2,116
2001	14,183	3,381	556	2,489	2,321
2002	14,737	3,608	618	3,172	2,843
2003	15,506	3,860	640	3,680	3,122
2004	16,353	4,103	667	4,258	3,502
2005	17,487	4,367	719	5,093	4,040
2006	18,766	4,635	835	6,310	4,897
2007	20,137	4,954	947	7,834	5,965

(出所) 董克用、『中国经济改革30年—社会保障卷』、2008年、重庆大学出版社、225頁。

以上、1991年から2011年までの年金改革の経緯を示した。企業内部の年金保険制度から社会保険制度に転換し、労働者は転職しても保険の参加年数が通算して計算されるようになった。これによって労働力の流動性を阻む障害の一つが解消されたとみなされる。また、1986年には契約労働者が保険料を負担するようになったが、1991年には企業の労働者全員が保険料を負担することになった。このことは、国有企業の正規労働者と契約労働者とが平等になったと考えられる。そして政府は、都市部の集団所有制の企業と外資企業の労働者の年金保険制度を重視するようになった。都市部の年金保険制度の改革は、2011年

までに国有企業だけではなく、集団所有制の企業や外資企業などすべての企業が年金保険制度の対象とされるようになった。しかし当時、まだ一部の都市部の無職者は年金保険制度の対象ではなかった。都市部のすべての住民を対象とする年金保険制度が、今後は必要になると考えられる。

## 2 医療保険制度改革

医療保険制度改革は、養老年金保険制度改革と比較すれば、かなり遅れた。1980年代に始まり、1996年4月22日に国務院が公布した「關於職工医療保障制度改革擴大試点的意見」により、改革地域が拡大した注17。

### (1) 医療保険制度改革の背景

1989年に天安門事件が発生し、この事件は中国政府の政策に大きな影響を与えた。1992年はじめに鄧小平氏は中国の南方を訪問し、有名な「南巡講話」を行った。同年10月に中国共産党第14回全国大会が開催され、経済改革を目的とした中国独特の「社会主義市場経済」の方向を明確にした。翌年11月には、中国政府は「社会主義市場経済の若干問題に関する中共中央の決定」を公布した。この決定により、社会保障制度改革に対応するいくつかの明文規定が提起された。その中の重要な概念は「社会保障・企業保障・個人保障からなる多層的体系の構築」・「労働保険の各制度の独立運営」・「養老および医療保険における個人口座と社会プールの結合」などであった。この決定により、医療保険制度改革が養老年金保険制度改革と同様に重要であることが明示された。

医療費の増加、特に1990年からの高騰は、政府や企業にとって経済的に大きな負担になった。

従来の労働保険制度は、年金・福祉における国有企業のコスト増をもたらしたが、同様に高騰した医療費も企業の負担増となった。それらの問題のために国有企業の競争力が低下し、経営不振や倒産に追い込まれた企業も現れた。それを考えると、国有企業の制度的な問題が相次いで現れた。政府は経済改革とともに、社会保障制度改革も明確に決定した注18。

医療保険制度改革する背景の1つは、外資企業・私営企業など新興企業が急速に成長していることであった。管理上の柔軟性がある外資企業・私営企業などの非国有企業は、国家に指定された国有企業の管理者ではなく、能力がある管理者を採用し、企業経営に対

して優位性をもち、企業利益を保証できる。このような魅力によって非国有企業の雇用率は高くなった。非国有企業の急速な成長に伴って、労働者・職員に対応する医療保険制度が必要になった。従来の国有企業の労働者・職員を対象とした医療保険制度は、すべての企業の労働者・職員を対象とする医療保険制度に改革することが必要である注19。

そして、医療保険制度の改革は、従来の労働保険制度から社会保険制度に転換する改革の一部であり、医療費用の急増に対する管理・調整が改革の成果とみなされる。

改革前に、都市部の医療保険制度は計画経済下の労働保険制度の一部として存在していた。労働者を対象とした労働保険医療制度と公務員および事業単位の職員などを対象とした公費医療制度の2つの医療制度で構成されていた。(図表5-5参照)。

その特徴は以下の通りである。①労働者および公務員などは医療費用の全額を受領する。②適用対象者の範囲が狭い。③医療費用の財源は国有企業および政府が負担する。④管理は企業行政部門および政府の衛生部門である。⑤扶養家族における医療費の給付について、国有企業労働者の扶養家族の医療費は半額を支給するが、公務員および事業単位の職員の扶養家族の医療費は支給されない。ただし同じ保険証を家族全員で使用する事例が多かった注20。

以上に述べたところで、医療保険制度の改革の背景を説明した。医療保険制度は年金保険制度以外で、最も重要な保険制度であると考えられる。改革以前の都市部の医療保険制度は、労働保険医療制度と公費医療制度から2つの制度で構成された。その医療保険制度が厳正に管理されなかったことが原因で、家族全員で1枚の医療保険証を使う現象が増えた。当時の国有企業の生産性の低下、医療費の増加など、企業経営は悪循環に陥った。一部の国有企業は経営の悪化により、労働者の医療費の負担ができず、特に定年退職者の医療費の早期還付ができなかった。これらは労働者の医療保険を受給する権利が守れないことを意味しており、そこで医療保険制度の改革が必要とされた。そのことから、以下に述べるような改革が行われていった。

図表5-5 改革開放前の都市部医療保険制度

	労働保険医療制度 (1951)	公費医療制度 (1952)
適用対象	国有企業、都市部一部の集団 所有制企業の労働者およびそ	政府機関、事業体の職員およ び退職者、大学在校生および

	の退職者。労働者の扶養家族	在宅休養の二等乙級以上の革命障害軍人
財源	企業の福利基金	財政予算
給付	労働者と退職者は全額を、扶養家族は医療費の半額を支給	医療費の全額を支給
管理機関	企業行政	政府の衛生部門

(出所) 鄭功成、『論中国特色的社会保障道路』、武漢大学出版社、1997年、322-325頁。

出典：袖井孝子・陳立行編、『転換期中国における社会保障と社会福祉』183頁。

## (2) 1980年代中期から90年代初期までの医療保険改革

中国では、養老年金保険制度の改革と比較して、医療保険制度の改革は遅れた。1980年代中頃から改革が開始された。以下では、医療保険制度の改革を説明する。

- ①医療費は企業および国家の負担から個人負担に転換された。
- ②在職者の他、退職者の医療保険と大病医療保険が導入された。
- ③医療制度の改革する実験都市を国家が指定する。

上記①の医療費用の個人負担の導入は、地方によって異なっていた。②の退職者医療保険の導入は在職者と異なり、退職者のみを対象とした保険である。大病医療保険も普通の病気と異なり、「重病」の労働者のみを対象とした保険である。その費用は国家で統一徴収された保険基金から納付される。北京市と四川省成都市は代表として医療保険制度の改革を実施された。③の実験都市は、1989年3月から遼寧省丹東市・吉林省四平市・湖北省黄石市・湖南省株洲市、広東省深圳市・海南省などである。

## (3) 1994年の医療保険制度改革

1994年の医療保険制度の内容は、以下の通りである。

1994年に各地方政府は、医療保険により、社会統一徴収医療保険基金と個人医療保険口座での2つの方式を採用した。企業は個人納付したの保険料は個人口座に積立て、また、保険料の一部を社会統一徴収基金と個人口座に振り込む。医療費用は先ず個人口座から納付し、不足の部分は社会統一徴収基金から納付する。しかし、社会統一徴収基金から納付する医療費用は個人も一部負担する。1994年3月に江蘇省鎮江市と江西省九江市から改革が始まった。実施の範囲は徐々に拡大し、1996年4月には58のモデル都市で実施される

までになった。江蘇省鎮江市と江西省九江市以外の代表的な都市モデルは、天津・青島モデル、海南モデル・上海モデルなどである。

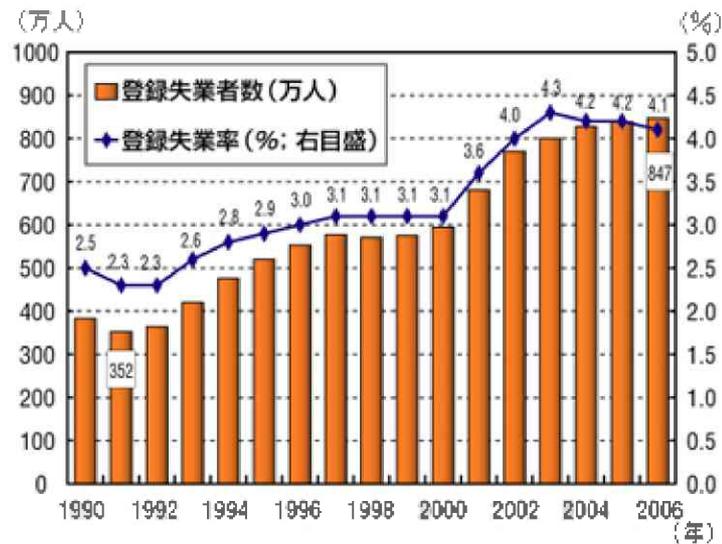
1994年に重病医療保険を実施し、改革の一部として行われた。これは医療費用の増加をコントロールでき、医療保険制度の改革を促進した。ただし、この改革の対象者範囲は国有部門であり、制度対象範囲が狭かった。市場経済に伴って医療機関も利益向上を要求した。市場経済に適応する医療機関の運営管理も改革する必要があった。全国的に統一された医療保険制度の整備が必要になった注21。

以上は、1980年からの医療保険制度の改革の流れである。その改革を考えると、年金保険制度の保険料の一部は個人負担になるとともに、医療保険制度の保険料の一部も個人負担になった。このことにより、医療費の増加に対するコントロールができ、そして重病医療保険の導入は、定年退職者の安心な老後生活に寄与した。しかし、労働医療保険と公費医療保険が区別されているのは、国民が平等に社会保険を受給する方向とは異なる。

### 3 失業保険制度の改革

改革開放以前は、計画経済時代であった。その計画経済のもとで、経営管理および生産計画などは国家が決定し、低賃金・高福祉の政策で都市部の住民はほぼすべて就職できた。当時、失業はほとんどなかった。そして労働者が失業状態になっても、「失業」と言わず「待業」と言われた。これは、建前として、計画経済時代には失業保険制度がなかったことによる表現である。しかし1978年の改革開放以来、計画経済から市場経済に移行し、従来の終身雇用制度から新たな労働契約制度が導入された。改革の進行に伴って失業者が増加し、それと同時に農村部の過剰な労働力が都市部に移住することになった。競争が激しい市場経済の中で、企業は自分自身の経営管理をするために、人件費の低い農村部から来た労働者を採用する事例が増えた。それと同時に、一部の都市部の労働者は失業者になった。社会安定のために、政府は増えてきた失業者に対応する失業保険制度を定めた。中国政府は1986年7月12日に「国有企業労働者待業保険暫行規定」を公布し、失業保険制度が生まれた。そして1993年4月12日に「国有企業職工待業保険規定」および1999年1月22日に「失業保険条例」が公布された。失業保険制度の対象となる範囲は国有企業の労働者からすべての企業の労働者に拡大した注22。

図表 3-6 中国の都市部失業者数及び失業率の推移



(備考) 1. 登録失業者とは「農業戸籍以外で、労働年齢内で就業していない求職者であって、地元の就業サービス機関に求職登録を行っている者」を対象とする。  
 2. 実際には、潜在失業の存在が指摘されている（都市部は2,000～3,000万人（都市部就業者の10%）、農村部は5,000万～2億人（農村部就業者の10～40%）との推計あり）。  
 (資料) 中国国家统计局Webサイト、CEIC Databaseから作成。

(出所) <http://www.meti.go.jp/report/tsuhaku2007/2007honbun/html/i1320000.html>

(経済産業省『通商白書 2007』 - accessed on 9/27/2013)

1998年6月に中国政府の国務院は「基本生活保障と再就職決定」を公布し、失業者に対する救済および再就職の援助を行った。1998年には失業者の状況により、148.6万人の生活困窮の失業者を救済した（図表5-6参照）。そして、政府は国有企業の再就職活動を支援するために、14.6億元を支援した注23。また、1999年1月22日に国務院は「失業保険条例」を公布した。これは、中国の失業保険制度の歴史上重要な条例であった。同条例は、1986年の規定より失業者の適応対象者の範囲が広がっていた。都市部の国有企業以外の外資企業および私営企業などすべての企業の労働者および職員を含めた対象者が含まれている。

失業保険の財源について、労働者は賃金総額の1%、企業は賃金総額の2%を納付する。失業保険金の給付については、以下の通りである。

①失業者を援助し、手当を給付する。②手当を受給する間に医療補助金も給付する。③

手当受給する間に死亡する場合は、葬祭補助金および弔慰金などを給付する。④手当受給する間に再就職を援助する手当を給付する。⑤国務院が規定する失業保険に関する他の費用支出もある。

図表 5 - 7 中国における失業保険制度運行状況：1999 - 2008 年

単位：万人、億元

制 度 運 行 状 況	年									
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
参 加 人 数	9,852	10,408	10,355	10,182	10,373	10,584	10,648	11,187	11,645	12,400
受 給 人 数			312	440	415	419	362	327	286	261
基 金 収 入	125	160	187	216	249	291	333	385	472	585
基 金 支 出	92	123	157	187	200	211	207	193	218	254
基	160	196	226	254	304	386	511	708	979	1,310

金 累 計										
-------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

(出所) 陈佳贵・王延中编『中国社会保障发展报告』2010年、社会科学文献出版社、43頁。

1999年の「失業保険条例」には、失業者が受給する条件が規定されている。①失業保険に加入したもの、そして、在職した企業と個人は1年以上保険料を納付したものである。②辞職ではなく、企業に解雇されたものである。③失業センターで失業登録の手続きを済ませ、再就職の意欲があるものである。(図表5-7参照)注24。

上述は、失業保険の改革の概観である。改革以前に都市部で実際に失業することがなかったため、失業保険もなかった。しかし改革開放以来、国有企業の負担を軽減するために、一部の国有企業の労働者の仕事がなくなり、失業が発生した。それらの都市部の失業者を援助するために、失業保険が生まれた。しかし失業者は、国有企業の労働者だけではなく、集団所有制および外資企業の労働者なども失業の可能性があると考えられたので、すべての企業が失業保険に参加できるようになった。失業保険がない場合は、急に失業した労働者は生活が困窮し、生活苦から犯罪に走る可能性が高くなる。それを考えると、失業保険の制定によって労働者は安定して仕事ができ、生活も安心できる。このことは社会安定にとって重要なことである。

#### 4 工傷（労災）保険制度の改革

労災保険制度は、1996年までは生育保険制度と同じで、従来の労働保険制度の中の労働医療保険制度の一部として存在していた。ほかの保険制度の改革よりも労災保険制度の改革は遅れている。1996年8月12日に政府は「企業労働者労働災害保険試行方法」を公布し、労災保険制度は労働医療保険制度から分離され、単独の保険制度として改革が始まった。この試行方法と同年3月に国家技術監督局が公布した「労働者の労働災害と職業病の障害程度認定」は、労災保険制度に関して重要な政策である。

2003年4月16日に国務院第5回常務会議が開催された。そして同年4月27日にその会議で提起された「労働災害保険条例」が公布された。この条例により、労災保険の適用範

囲・給付基準・管理監督などが詳しく規定された。

2004年1月1日に「労働災害保険条例」が全国規模で施行された。また同年6月1日に労働・社会保障部は出稼ぎ労働者に対応する「出稼ぎ労働者の労働災害保険加入に関する問題の通知」を公布した。都市部の労働者だけではなく、出稼ぎ労働者を含めた都市部に働くすべての労働者を適用範囲とする労働災害保険制度ができた。ただし当時の多数の企業は労災保険制度に対する認識がなく、保険に加入しない場合が多かった。それは、労働者が安全・安心に仕事ができる環境整備に企業経営者の関心が低かったことを示している。

2006年3月27日に政府は、社会安定および出稼ぎ労働者の権利を守るために「出稼ぎ労働者の問題解決に関する国务院の若干の意見」を公布した。同年4月13日に全国労働災害保険関連業務座談会を開催し、出稼ぎ労働者に対応する「平安計画」を提起した。また同年5月17日に政府は「出稼ぎ労働者『平安計画』を実施し、出稼ぎ労働者労働災害保険加入の関連業務の推進を加速させることに関する通知」を公布した。

以上の政策により、労災保険制度は単独の保険制度になった。なお「2008年度人的資源・社会保障事業発展統計公報」によれば、2008年に全国で労災保険加入者は1億3,787万人に達した。(図表5-8参照)注25。

図表5-8 中国における工傷保険制度発展状況：2003-2008年

単位：万人、億元

制度運行状況	年					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
参加人数	4,575	6,845	8,478	10,268	12,173	13,787
受給人数	33	52	65	78	96	118
基金収入	38	58	93	122	166	217
基金支出	27	33	48	69	88	127
基金累計	91	119	164	193	262	335

(出所) 陈佳贵・王延中编、『中国社会保障发展报告』、2010年、社会科学文献出版社、44頁。

以上、労災保険制度の改革について概観した。労災保険制度は、1996年までは労働医療

保険制度に含まれていた。1996年から労災保険制度は単独の制度になった。特に保険対象範囲が広くなり、出稼ぎ労働者が対象されるようになったのは、労災保険制度の進歩と考えられる。しかし多数の企業は労災保険を重視せず、未加入であった。特に危険がある仕事をしている労働者は、仕事に受傷する可能性が高いと考えられる。受傷した後、仕事ができなくなり、生活面が不安定になる。それを考えると、企業は労働者に関して労災保険の加入が必要である。特に政府が、企業に対して労災保険の加入を強制する仕組みが必要であると考えられる。

## 5 生育保険制度の改革

生育保険制度は、従来の労災保険制度と同様に、単独の保険制度ではなく、労働医療保険制度の中の一部として存在していた。1994年12月14日に政府が「企業労働者出産保険試行方法」を公布し、生育保険制度は労働医療保険制度から独立し、単独の制度になった。そして同年に「労働法」が公布された。

1994年に公布した「労働法」と「企業労働者出産保険試行方法」は、労働保険制度かた社会保険制度に転換する重要な法規である。これら二つの法規により、女性労働者の権利を守るための出産有給休暇(第62条)、育児期の保護(第63条)などの条例が規定された。

そして、「企業労働者出産保険試行方法」により、保険料の納付および保険の享受などが規定された。詳しく説明すると、企業は保険料を負担し、その金額は賃金総額の1%を超えない。労働者個人は保険料を負担しない。有給休暇手当の受給基準は前年度の平均月給で計算する。その享受する有給休暇手当は出産保険基金から給付される。そして出産と関連する診察料・検査料・出産料・手術料・入院料・薬代などの給付も出産保険基金から給付される。

以上は、都市部の企業で働く女性労働者および職員を対象とする生育保険制度に関する法令である。生育保険制度については、農村部が適用範囲には含まれなかった。そして地域間に収入格差があり、受給額にも格差があった。

生育保険制度における女性労働者および職員に対応する保険受給の格差の縮小、そして農村部における生育保険制度の導入は、広義に社会保険制度の一部の問題として解決する必要があると考えられている。(図表5-9参照)注26。

図表 5-9 生育保険の統計データ

年	参加人数 (万人)	受給人数 (万人)	基金収入 (億元)	基金支出 (億元)
1994	916	—	1.5	0.8
1995	1,500	—	2.9	1.6
1996	2,016	—	5.5	3.3
1997	2,486	—	7.4	4.9
1998	2,777	—	9.8	6.8
1999	2,930	—	10.7	7.1
2000	3,002	—	11.2	8.3
2001	3,455	—	13.7	9.6
2002	3,488	28	21.8	12.8
2003	3,655	36	25.8	13.5
2004	4,383	46	32.1	18.8
2005	5,408	62	43.8	27.4
2006	6,459	108	62.1	37.5
2007	7,775	113	83.6	55.6

(出所) 董克用、『中国经济改革 30 年—社会保障卷』、2008 年、重庆大学出版社、223 頁。

以上、生育保険制度の改革について記述した。生育保険制度は、最初は労働医療保険制度に含まれており、単独の保険ではなかった。1994 年に単独の制度になった。生育保険の内容を見ると、保険の対象とされる範囲が狭い、保険受給の格差が大きいなどの問題があった。生育保険制度は、都市部の仕事をしている女性を対象とする保険である。他方、農村部の女性を対象としていない。農村部の女性は仕事がなく、農業での所得が低く、育児に関係した高い医療費用の支払いは、農村部の女性にとって大きな負担になると考えられる。さらに生育保険の受給には大きな地域間格差がある。この格差が、地域間の矛盾、そして大都市の人口増加の原因の一つと考えられる。全国の女性を対象として、平等に受給できるような生育保険制度が必要と考えられる。それは、社会安定に貢献できると思われる。

以上で述べてきた社会保険の概要を要約すれば、図表 5-10 のようになる。

図表 5-10 新社会保険制度の概要図

種類	根拠法規	財源 (保険料)	給付内容	給付条件
養老年金保険	1997年7月16日、「企業労働者・職員の統一的な基本養老年金保険制度の確立に関する決定」	・企業：月給総額の20% ・個人：月給の8%	前年度地区平均月給の20% 個人口座総額の120分の1	支給年齢： 男性：60歳 女性：50～55歳 かつ保険料支払期間が15年を超える者
医療保険	1998年12月14日、「都市労働者・職員の基本医療保険制度の整備に関する国務院の決定」	企業：月給総額の6% 個人：月給の2%	3段階 個人口座—個人負担—社会プール医療保険基金	社会プール基金の支給の開始：個人負担は当該地区の平均賃金の10%を超えた部分 最高支給額：当該地区の平均賃金の400%
失業保険	1999年1月22日、「失業保険条例」	企業：月給総額の2% 個人：月給の1%	企業及び本人の保険料の納付累積年数にしたがって、保険金： 1～5年未満：最長12ヶ月 5～10年未満：最長18ヶ月 10年：最長24ヶ月	登録済み失業者 2年を上回らない
生育	1994年12月1日「企業労働者・	企業：前年度の賃金	産婦の出産に関する費用：診察費、検査費、	一人子政策の遵守が前提

保 險	職員の生育保険 の試行弁法」。	総額の1% 前後	出産費、手術費、入院 費、薬代	
労 災 保 險	1996年8月12 日、「企業労働者 ・職員労災保険 の試行規定」。	企業：地 方・産業部 門により 賃金総額 0.5～2.0%	労災の医療費、看護費 用、身体障害の弔慰 金、一括的な補助金、 身体障害者の補助器 具代、埋葬費、遺族へ の弔慰金、死亡時の一 括補助金	負傷、傷病、身体 障害に残る事故 労災による死亡事 故 職業病

出所：関係行政法令に基づき作成。

出典：劉曉梅、『中国の改革開放と社会保障』、56、57頁。

図表5-10について指摘できることは、新しい社会保険制度と改革前の労働保険制度の大きな違いは財源（保険料）である。労働保険制度の保険料は全額企業負担であったが、社会保険制度の保険料は国家・企業・個人の三者が共同で負担することになった。これにより企業に対する過重な負担は軽減された。

## 第2節 新型農村社会保険制度

### 1 農村社会養老年金保険制度の発展

農村社会養老年金保険制度の発展の経緯は、以下の通りである。

#### (1) 農村部の社会養老年金保険制度の開始（1986-1991年）

1986年に中国政府は江蘇省で「全国農村基層社会保障工作座談会」を開催し、中国の社会保障における農村部の社会保障制度の発展について討論した。そして1991年に山東省烟台市などの20数県に「農村社会養老保険試行」を試行した。

#### (2) 農村部の社会養老年金保険制度の推進（1992-1998年）

1992年に民政部が公布した「県級農村養老保険基本方案」により、農村部の社会養老年金保険制度が推進された。農村社会養老年金保険の基金は個人を主とし、集団および国家の三方で納付することが規定された。1994年1月に民政部は農村部における専門的な機関

「農村社会保険司」を設置し、制度の普及を強化した。そして1997年末には農村養老年金保険に加入した農村住民は8,200万人に達した。

### (3) 農村部の社会養老年金保険制度が直面する困難（1998—2002年）

1998年に政府の機構改革が実施された。民政部に管理された農村社会養老年金保険は労働部および社会保障部に移管された。それと同時に、全国規模で農村社会養老年金保険に加入する人数は減少し、保険基金の運営も困難になった。

### (4) 農村部の社会養老年金保険制度の再びの発展（2003年—現在）

2002年に労働部および社会保障部は、農村部の戸籍を所有する国民の状況により、出稼ぎ労働者（農民工）、土地を徴収された農民および農村戸籍から非農村戸籍になる者に対する養老年金保険制度を実施した。2005年には寧夏以外のほぼ全国規模で農村養老年金制度が施行された。

中国人口の8割を占める農民の問題は、中国政府が重視している三農問題の1つである。特に農村部の高齢者の基本的な生活を保障する問題の解決は政府の課題であると考えられる。その農村部の高齢者に対応する農村社会養老年金保険制度は、中国の社会保険体系の重要な構成部分であり、高齢者農民の基本的生活を保障するために実施する一つの重要な政策である。ただし都市部と農村部の二元的な経済政策により、都市部と農村部の経済的な格差が拡大し、社会保険制度の納付水準および給付水準の格差も大きくなった。農村部は、社会保険制度の依然として初期段階であると考えられている注27。

1986年に中国政府は社会養老年金保険制度の試行を規定した。そして、1991年1月に国務院が公布した「農村社会年金基本案」により、民政部が責任を持つことを決め、農村社会保険制度は一部の地域で試行することになった。また民政部は、農村社会養老保険機構を設置した。年金基金の財源については「個人納付を主とし、集団の補助を従とし、国が政策的支援を与える」と規定された。そして1991年6月に民政部は「県級農村社会年金基本方案」を規定し、1992年1月3日に施行された。この方案により、農村養老年金保険制度が実施・推進された。

この「県級農村社会年金基本方案」の内容は以下の通りである。

①農村部の収入水準は低く、さらに養老年金保険の納付および給付の水準も低いので、農村部の高齢者の基本的な生活を保障することが目的である。

②年金基金の財源は個人・集団・国家の三者で負担する。

- ③個人納付を主とし、集団・国家が補助する。
- ④社会養老保険と家庭養老を並立させる。
- ⑤農村部の戸籍を持っている農民は、社会養老保険制度に統合する。
- ⑥農村部の社会養老年金保険制度は拙速に進めず、漸進的に実施する必要がある。

以上、新中国の歴史の中で農村部の戸籍を持っている農民を対象とする正式な最初の社会保険法規が「県級農村社会養老年金基本方案」である。

1996年に農村社会養老年金保険制度は、東南沿海地区から中西部内陸地区と少数民族地区まで、少しずつ対象地域を拡大していった。また、1998年の国务院の機構改革により、民政部が管理した農村社会養老年金保険制度は労働社会保障部に移管された。

1998年には、農村社会養老年金保険制度は全国規模で約2,123の県と65%の郷で実施された。農村社会養老年金保険に加入した農村人口は8,025万人に達し、保険基金は150億元以上になった。しかし、1999年に国务院は農村社会養老年金の将来の方向性は商業保険にあると考えた。そして、2000年末、農村社会養老年金保険制度は全国規模で約31の省・自治区・直属市の76%の郷・鎮で実施された。農村社会養老年金保険に加入する人数は6,172万人以上になり、保険基金は195億5,000萬元以上に達した注28。

農村社会養老年金保険制度の試行開始のとき、その適用範囲が狭く、保障水準が低く、保険基金の調達困難などの問題から一時実施が停止された。しかし、都市部の社会保険制度の改革が進行するに伴い、社会の公平性を守る原則を堅持している社会保険制度が、全国民を適用範囲に含む社会保険制度に整備されることが必要であると政府は認識した。特に全国人口の8割を占めている農村部の戸籍を持っている農民に対する農村養老年金保険制度の重要性が認識された。そのために国务院は2009年から新型農村社会養老保険を試行することを定め、「新型農村社会養老保険試行地試行の展開に関する指導意見」を公布した注29。

図表5-11 農村社会養老年金保険の沿革

1	80年代以前	その時、農村部には、養老年金保険制度はなかった。貧困農民だけ、救済を受ける。
2	1986年	国家“七五計画”で、農村社会保険制度を提起し、当時に、農民は都市部に仕事して、収

		入増加したため、江浙地方をはじめ、養老年金保険を建設した。
3	1991年	山東省の5つの県で農村養老保険を建設した。
4	1995年 －1997年	全国2900の県の中に2123の県は養老保険制度を採用された。参加率は9.47%
5	1998年	国家は保険業を整備し、農村部の社会養老年金保険一時停止整備段階になった。
6	1999年	国務院は農村部に商業保険を提出したが、しかし、商業保険が高い。

以上に述べたところが、農村社会養老年金保険の発展の経緯である。改革以前には歴史的・文化的・政策的な背景から、農村部の養老方式は家庭養老であった。出稼ぎ労働者の増加とともに、農村部の高齢人口も増加してきた。それに対して、従来の家庭養老の方式では農村部の高齢者の老後生活を保護できなくなるとの認識が広まった。農村部の養老年金保険制度が必要になった。1986年に農村部の養老年金保険制度の試行が始まった。しかし、その試行にはいろいろな困難があった。その中には基金運営の困難、適用範囲の狭さ、保障水準の低さ、地域間の格差、加入者の少なさなどの問題があった。最初に試行したとき、農村部では保険の認識がなかった。伝統的な文化などの影響で、家庭養老の意識が強かった。それに対しては、保険意識を普及する教育が必要であると考えられる。地域間の格差を解決するために、中央政府は地域間の格差を縮小し、均衡がとれるように努力することが必要である。そして貧困地域を援助するために、政府の資金的支援が必要と考えられる。

## 2 新型農村社会養老年金保険制度

### (1) 新型農村社会養老年金保険制度の形成

2008年10月9日に中国共産党第17回3中全会が開催された。新型農村社会養老年金保険制度の提起は、この会議でなされた。この会議は新型農村社会年金保険制度の原則を提

起した。その内容は、個人納付を主とし、集団の補助を従とし、国家が政策的支援を与えることである。2009年5月22日に、政府は社会保障制度についての会議を開催した。その会議において胡錦濤主席は、全国人口（都市部と農村部）を全て適用範囲に含める社会保険体系の創設を指示した。特に8割を占めている農村部人口に対応する新型農村社会保険の発展が必要と指摘した。また2009年6月24日に政府が公布した「关于展開新型農村社会養老年金保険試行の指導意見」により、新型農村社会養老年金保険に関する重要な諸政策が規定された。そして、2009年8月18日に全国新型農村社会養老年金保険の試行について会議が開催された。同年9月1日、国务院は「关于展開新型農村社会養老年金保険試行の指導意見」を公布し、新型農村社会養老年金保険制度が試行された。統計によれば、2009年に全国規模で新型農村社会養老年金保険制度を試行する地域は10%の県に達した。その後、全国に拡大され、2020年までに全国の農村部の農民が保険適用範囲に含まれるようになることが予想されている。

「关于展開新型農村社会養老年金保険試行の指導意見」により、新型農村社会養老年金保険制度は、基本養老年金と個人口座養老年金の2つの年金方式で構成され、農村戸籍の60歳以上の住民に対する基本養老年金の基準は1人当たり毎月55元である。そして、地方によって、政府からの補助金は異なる。たとえば、中央政府からの補助金について、中西部地域に対応する基本養老年金55元の全ては中央政府が補助する。東部地域に対応するこの55元の50%は、中央政府が補助する。また、地方政府も毎年最低30元の保険料を新型農村社会養老年金保険制度に加入する農民に補助する。そして、農村部の障害者に対応する新型農村社会養老年金保険制度の保険料を納付することについて、地方政府は最低標準の養老年金保険料を全額補助する。

図表5-12は、2005年から2009年までの農村社会養老年金保険に加入した人数を示している。その統計によれば、2009年までの全国新型農村社会養老年金保険の加入者数は8,691万人、受給者数は1,556万人である。新型農村社会保険基金の収入は681億元、基金の支出は76億元である注30。

図表5-12 農村社会養老年金保険加入状況：2005年-2009年

年	項目	年末加入農村社会養老年金保険	当年受給する養老年金	当年養老年金支出総額	年末農村養老年金基金

	人数（万人）	人数（万人）	（億元）	累計（億元）
2005	5,442	302	21	310
2006	5,374	355	30	354
2007	5,171	392	40	412
2008	5,595	512	56.8	499
2009	8,691	1,556	76	681

（出所）周秋光・王猛等、『中国农村社会保障的理论和实践』中国社会科学出版社、2011年、59－60頁。

以上は、新型農村社会養老年金保険制度形成の流れである。1986年から試行が始まった農村社会養老年金保険制度は失敗であったので、政府は全人口の8割を占めている農民の老後生活を安定させるために、2009年に新型農村社会養老年金保険制度の試行を始めた。図表5－12を見ると、2009年に農村社会養老年金の加入者が急増した。そして養老年金保険を受給する人数、養老年金支出の総額、養老年金の基金の累計も大幅に増加した。これは、農村部の住民の保険意識が高められたことを反映していると想像される。しかし保険の給付水準は都市部と比較して、まだ農村部は低いと考えられる。農村部の保険水準を高めるためには、政府のさらなる支援の努力が求められる。

## （2）新型農村社会養老年金保険制度と都市部の養老年金保険制度の比較

### ①類似点

a. 新型農村社会養老年金保険と都市部の養老年金保険制度は、両方とも社会保険制度である。いわゆる社会保険制度は、権利と義務が対応するものである。それは、純粋な福祉制度と生活救済ではなく、社会保険制度は必ず納付してから、それ相応の給付を受けられる。その点について、新型農村社会養老年金保険制度と都市部の養老年金保険制度は同じである。そして新型農村養老年金保険制度実施するとき、60歳を超える農村部の老人に対して、保険料の納付を免除する。それは過去と異なるところである。

b. 新型農村社会養老年金保険制度と都市部の養老年金保険制度は、実行される制度が社会統一計画と個人口座の結合制度である。すなわち個人納付は個人口座を設けて、長期的に累計する。それと同時に社会統一計画規制でもある。

c. 二つの制度とも「保基本，広覆盖」（基本を保障することと適用範囲の広いことで

ある)。すなわち保障水準は当時の経済発展状況により規定する。基本的な生活を保障することである。規定する国民を対象とし、適用を受ける範囲はできるだけ広くすることである。

d. 給付構成は基本的養老金と個人口座養老金である。基本的養老金は公平性を具体的に表現した制度である。個人口座養老金は、個人納付期間と納付金額に依存する。

## ②相違点

a. 対象の相違：都市部の養老年金保険制度は都市部の労働者と住民を対象とする保険制度である。新型農村社会養老年金保険制度は、農村部の住民を対象とする制度である。

b. 強制と自由：都市部の養老年金保険制度は、国家の法律に基づき関係者を強制する制度である。雇い主や職場単位・労働者本人も必ず規定により納付する。農村部の養老年金保険制度は強制ではなく、自由参加である。

c. 制度の柔軟性：新型農村社会養老年金保険制度には柔軟性があり、都市部の養老年金保険制度にはあまり柔軟性がない、関係規定に一定の納付金額、受取り資格、納付基準が定められている。たとえば、新型農村社会養老年金保険制度の柔軟性としては、納付金額の基準が100元から、200元、300元、400元、500元まで5つのレベルがある。農民は自分の収入により選択できる。同時に、地方政府は納付水準を増加させることができる。それは、各地の経済発展の不均衡と農民の収入のレベルの格差に対応するためであり、柔軟性が必要とされる。

d. 資金の調達：都市部の養老年金保険制度の主要な納付機関は、雇い主と職場単位である。また個人も納付する。農村社会養老年金保険制度の主要な納付機関は、政府である。政府は、現在の農村部の老人に基本的養老金を提供する。また、政府は中青年の納付金額も補助する。それは、都市部と異なるところである注31。

以上は、新型農村社会養老年金保険制度と都市部の養老年金保険制度の比較である。都市部の養老年金保険制度は、都市部のすべての企業の労働者を対象とする基本養老年金保険制度である。新型農村社会養老年金保険制度を実施したとき、都市部の無職者を対象とする城鎮住民社会養老年金保険制度は未だ制定されていなかった。都市部の養老年金保険制度は、国家の法律に基づき関係者を強制する制度であるのに対して、農村部の新型農村社会養老年金保険制度は自由に加入することができる。自由に加入する制度では、農村住民が加入する人数、保険基金などを確保できないと考えられる。農村部の高齢者の老後生

活を保護できなくなり、安定した生活ができないと考えられる。法律により、農村部にも都市部と同様の強制加入の養老年金保険制度が必要と考えられる。そして農村部の保険の納付基準と受給水準が低い。それを改善するためには、農民の収入を高めるために、政府の努力が必要であると考えられる。

### 3 新型農村合作医療制度

「農村合作医療制度」とは、農村戸籍を持つ国民を対象とする互助医療制度である。建国後、都市部の労働保険制度とともに、農村部には農村合作医療制度が実施された。1950年代から全国の農村地域に広がった。1978年の改革開放に伴い、計画経済から市場経済に転換し、農村合作医療制度は市場経済に対応できなくなり、解体された。当時、農村住民の生活が困窮していたために看病難の状況が多かった。傷病を得ても病院に行けない状況が普通である。その状況は長い間続いていた。農村問題の1つの深刻な問題と考えられている。

1990年代に中国政府は農村問題、特にその中の高齢者生活保障および医療状況を解決する重要性を認識した。1993年11月14日に中国共産党第14回党大会第3回中央総会が開催され、「社会主義市場経済体制を構築する若干の問題に関する決定」が公布された。そこでは農村合作医療制度の発展について明言された。

当時、民政部は農村合作医療の管理部門として存在していた。1997年3月13日に民政部は「農村合作医療の発展と改善に関する若干の意見」を公布し、農村合作医療制度の改革が始まった。さらに2003年1月16日に中国政府は「新型農村合作医療制度の構築に関する意見」を公布し、全国規模で試行が始まった注32。

2003年には、全国規模での試行地域は約304の県（市・区）に達した。この改革は「医療共済」を農村に導入した。そして財源は農民個人、集団企業と政府の三者が負担する。保険に加入した農民の1人当たりの年間加入料は30円で、その内訳は個人負担が10元、集団負担が10元、地方政府（省・市・県）負担が10元である。それによって政府は農民の看病難の問題を解決できるように努力した。

しかし、地域の間には経済的な格差があり、中西部地域では保険加入の農民の1人当たりの保険料は年間30元であり、中央政府が10元、地方政府が10元、個人が10元を負担する。比較的経済力が高い東部沿海地域では、保険料が30元から50元までの地域があり、

最も豊かな地域では年額が 200 元である。

新型農村合作医療基金の管理について、各県で合作医療管理機構が設置され、基金を管理・運営する。そして中央政府は統一管理するために、「国務院新型農村合作医療部級連席制度」によって中央政府の各部レベルの機構内での仕組みが設定された。その関連する部レベルの機構は、衛生部・財政部・農業部・民政部・人事部・教育部・国家発展改革委員会・国家中医薬管理局・国家食品薬品監督管理局・国家計画生育委員会・国務院扶貧（貧困扶助）弁公室・中国残疾人（障害者）連合会などである。以上の各部門はすべて国務院に所属した。そして各地方政府も省レベルの仕組みが設定された。

そして、新型農村合作医療保険制度において、入院者の受給について、加入者の保険料は年間 30 元納付する場合は、受給できる保険金は平均 600—700 元である。しかし、農村部は都市部と異なり、強制加入制度ではなく、保険に未加入の農民が少なくない。特に貧困層の農民に対しての看病難の問題が依然として存在している。それらの貧困者に対応できない新型農村合作医療保険制度に対して、農村医療救助制度が規定された。新型農村合作医療保険制度の管理部門は衛生部であり、農村医療救助制度の管理部門は民政部である。

農村医療救助制度の目的は、病気にかかる農村部の貧困層の救済することである。この救済基金の財源は政府の公益収入である。

新型農村合作医療保険制度とは、重病と主とした統一管理された互助互済する医療制度である。財源としては個人・集団・政府の三者が負担する。そして都市部と異なり、自由に参加する。新型農村合作医療制度は政府と農民の努力で推進された。試行する地域の範囲は最初の 304 県（市・区）から 2004 年には 333 県（市・区）になり、2005 年末までには 678（市・区）県になった。統計によれば、新型農村合作医療制度の適用範囲内には、約 2.36 億人の農村人口の中の約 1.79 億人が新型農村合作医療制度に加入した。計算すると、加入率は約 75.7%になった注 33。

改革前の農村合作医療保険制度と比較して、新型農村合作医療保険制度は進化した。その内容は以下の通りである。

- ①保険料について、個人・政府・集団の三者で負担することは、政府の責任を強化する。
- ②保険に関する法制度が改善され、重病が重視される。
- ③県レベルの政府は、保険機構として規定された。
- ④基金運営についての監督管理が強化された。

⑤新型農村合作医療保険制度の適用範囲が拡大した。

⑥農村部の医療保険では合作医療・医療救助・商業医療保険の三者が同時に存在する。

農村部では、合作医療・医療救助・商業医療保険は、3つの異なる分野の運営機能で構成されている。その3つの運営機能は各自で管理される。新型農村合作医療保険制度の適用する範囲は、普通の農村部の住民を対象とする。農村医療救助政府の適用する範囲は、農村部の貧困者である。商業医療保険制度の適用する範囲は、経済発達地域の農民である注34。

以上において、新型農村合作医療制度について概観した。新型農村合作医療保険制度の試行前は、農村部の住民は病気をしても、病院へ行って診療を受けられない看病難の深刻な問題があった。その問題を解決するために政府は努力し、新型農村合作医療保険制度を試行した。農村部における一部の看病難の問題は緩和されたが、新型農村社会養老年金保険制度と同じように、納付基準と受給水準が低いので、その問題を完全に解決できるまで時間がかかると考えられる。そして、自由に加入する制度は、都市部と同じような強制加入とすると必要があると考えられている。自由加入の場合には、多数の農村住民が加入しない。一旦病気にかかっても、新型農村合作医療保険が受給できない、その疾病者の家族にとって、大きな経済問題が起こると考えられる。そして重病に対応する仕組みが法律的に整備され、地域的に広まることが必要である。また、地域間の格差を縮小し、貧困地域に対する資金支援などは政府の責任と考えられる。

最後に、新型農村合作医療制度への加入状況を図表5-13で示す。

図表5-13 2004-2008年の新型農村合作医療保険加入状況

年	項目	新型農村合作医療採用している県(区、市)	参加率(%)	当年基金支出(億元)	当年補償支出受益人数(億人)
2004		333	75.2	26.37	0.76
2005		678	75.7	61.75	1.22
2006		1,451	80.7	155.81	2.72
2007		2,451	86.2	246.63	4.53
2008		2,729	91.5	662.00	5.85

(出所) 周秋光・王猛等、『中国农村社会保障的理论和实践』中国社会出版社、2011年、61頁。

図表5-13によれば、参加率が100%には至らないものの、着実に増加していることがわかる。2004年と2008年を比較すれば、採用県数では8.2倍、支出金額では25.1倍、受益人数では7.7倍の増加となっている。

受益人数と支出金額が増加し、新型農村合作医療制度の適用対象範囲が大幅に拡大した。経済発展の急速な進歩に伴って医療費の上昇がこれからの深刻な問題と考えられる。このことに対して、医療保険の財政的な負担が増大していくと思われる。新型農村合作医療制度を改善・整備することは社会的要請であるが、その制度の維持・継続も重要な課題となるであろう。長期的な視点から見ると、制度の完備が求められる。

## 第7章 中国の社会保険制度の現状

### 第1節 社会養老年金保険制度の現状

2010年10月28日、中華人民共和国第11回全国人民代表大会常務委員会第17回会議が開催された。この会議により、「中華人民共和国社会保険法」の制定が決定された。その社会保険法の目的は、社会保険制度の整備・拡充と監督・管理の強化、調和的な社会の実現であった。この社会保険法は、2011年7月1日に施行された。

「中華人民共和国社会保険法」によって、憲法にもとづく社会保険制度の原則が確立された。国民は社会保険に加入し、法によって国家および社会から物質的援助を受ける権利を享受できるようになった。

中華人民共和国国内に居住する雇用主および個人は、本法にしたがって、社会保険料を納付する。納付記録・個人権益記録の照合ができれば、社会保険取扱機関は社会保険相談等の関係サービスを提供しなければならない。

国家は各方面を通じて社会保険資金を調達・拠出し、社会保険基金を厳格に監督・管理する。県レベル以上の地方政府は、社会発展を目指す計画行政の中で措置を講じ、関係諸機関は社会保険基金の監督に参加し、必要資金を援助し、社会保険事業の円滑な実施を図る。国務院および省・自治区・直轄市などの地方政府は連携して、健全な社会保険基金の監督・管理制度を構築し、社会保険基金の安全かつ有効な運営を保障する。

現在の中国の社会保険制度は、基本養老保険・基本医療保険・労災保険・失業保険・生育保険の5つの制度で構成されている。新しい社会保険法は、個人が享受する社会保険の仕組みを整備し、その利便性と柔軟性を高めた。また、出稼ぎ労働者に対して、転職および移住する場合は、本人の養老年金保険は移転することができるようになった。そして、養老保険金の給付について、定年退職後は、統一的に支給される。そして中国政府は基本医療保険制度の利便性も高めた注1。

上述は、社会保険法が施行された現在の社会保険制度である。現在の社会保険制度は適用対象範囲が拡大し、中国国内に居住する住民全員を対象とできるようになった。それは、日本の国民健康保険が日本国内に居住する住民全員を対象としているのと同じレベルに到達した。特に、出稼ぎ労働者に対して養老年金保険の移転ができることは、出稼ぎ労働者の国民として権利を守ることができ、政府は全国民が平等に国の発展の成果を享受できる

ことを認識させた。全国民を適用範囲とする社会保険制度を完備できるように政府は努力した。

## 1 現在の社会養老年金保険制度

国家統計局が公表したデータによれば、2011年末に中国の老年人口は1億8,500万人に達した。全国人口の13.7%を占めている。予測では、2015年に高齢者人口は2億2,100万人に達し、中国総人口の16%を占めることになる。平均して毎年860万人が増加する。世界唯一の高齢者人口2億人を超える国として、全国城鎮住民を対象とする社会養老年金保険制度は基本的にはできあがっており、これから中国国民は安心して生活できるような社会に向かうものと思われる注2。

うえにふれた公表データを見ると、現実に中国は高齢化社会になった。このような高齢化社会に対応する平等な社会保険制度が必要と考えられる。高齢者が安心して生活できることは、彼らの子供が安心して仕事ができることを意味し、社会安定に資すると考えられる。

## 2 現在の城鎮職工（労働者）基本養老年金保険制度

中華人民共和国社会保険法に基づき、労働者は城鎮職工（労働者）基本養老年金保険制度に加入する義務がある。これは、社会保険制度の強制性のあらわれである。そして、労働者の仕事の性質により、基本養老年金保険料を納付する方法は異なる。全日制の労働者に対しては、基本養老保険料の支払いは企業および労働者が共同で負担する。労働者のみならず自営業者、そして基本養老保険に未加入だったパートなどの労働者が基本養老保険に加入できるようになった。しかし基本養老保険料は個人で負担する。それを考えると、城鎮職工（労働者）基本養老年金保険制度の対象範囲が拡大した。城鎮部の各種類の企業に勤務している労働者（出稼ぎ労働者を含む）のすべてが保険の適用範囲に含まれるようになった。

基本養老保険基金は、企業および個人から徴収された資金および政府補助金などで構成されている。企業と労働者は法律の規定に従い、養老年金保険料を納付しなければならない。

国有企業の労働者および事業単位の従業員の基本養老保険料は政府が負担する。基本養

老保険基金が給付金不足の状況になった場合は、政府が補助金を支出して基本養老保険基金を維持する。そして、基本養老保険金は統括養老保険金と個人口座養老保険金で構成されている。当該労働者が死亡した場合は、個人口座の残高は遺族が相続できる。

基本養老年金を受給する方法については、①基本養老保険に加入した労働者は、法律により退職年齢になると、納付年数の合計が15年に達した場合は、毎月、基本養老金を受給することができる。②法律により、退職年齢になるとき、納付年数を合計して15年になっていない場合は、満15年まで納付を続ければ、毎月、基本養老金を受給できる。③基本養老年金保険に加入した労働者について、病気および職場以外で死亡した場合は、その遺族は、葬儀補助金および救済金を受給できるようになった。④法律により、退職年齢に到達していない場合、病気および職場で災害を受け、仕事ができなくなれば、疾病障害者手当を受給できるようになった。この財源は、基本養老年金保険基金から支出される。

経済発展に伴い、労働者の平均賃金が上昇したり、物価が上昇したりなどの環境変化に応じて、基本養老保険受給水準を調整する機構が設置される。

養老年金の加入者が他の地域に転職した場合、基本養老年金保険を新たな居住地に移管でき、納付年数も継続して累計できる。法定退職年齢に達すれば、養老年金を受給できる。

注3

以上は、城鎮職工（労働者）基本養老年金保険制度の概要である。当該保険が適用される範囲が拡大してきた。改革開放以前の労働保険制度と比較して、現在の城鎮職工（労働者）基本養老年金保険制度は、出稼ぎ労働者（農民工）を含めて、すべての城鎮職工（労働者）が保険の対象となった。城鎮部で仕事している労働者のすべてが保険適用の範囲に含まれるようになった。しかし、企業の種別により、労働者の基本養老年金の納付方法および受給レベルは異なっている。依然として格差と不平等性が残っていると考えられる。そして、基本養老年金保険は新たな居住地に移管でき、納付年数も継続し、累計できることになったのは、社会保険制度の大きな進歩と考えられる。

### 3 現在の城鎮住民社会養老年金保険制度

2011年に中国共産党中央宣伝部・人力資源部・社会保障部は「国務院に関する城鎮住民社会養老保険試点を展開する意見」を公表し、国務院規定により、2011年7月1日から城鎮（城は大都市部、鎮は県レベルの町である）住民社会養老保険の実験を開始することを

定めた。

2010年に「中華人民共和国社会保険法」が公布され、2011年7月1日に施行された。社会保険法は、城鎮住民社会養老保険制度の改善が規定された。

新型農村社会保険制度は、2009年に始められた。近い将来、全国の農村部の住民のすべてに拡大されることになっていた。しかし、城鎮部の無職者、あるいは安定した仕事がない者は基本養老保険の対象とはされていなかった。「建立健全城鎮住民社会養老保険制度」は、中国政府の重要な目標である。城鎮住民社会養老保険制度が確立できれば、全国の都市部と農村部のすべての住民を保険適用の範囲に含められる。

城鎮住民社会養老年金保険制度の納付方法は、個人納付だけでなく政府補助によって支えられている。それに家庭養老・社会救助・社会福祉などの他の社会保障施策が加われば、城鎮部の住民の養老生活を保障できる。城鎮住民社会養老保険制度は、2011年に始まり、まず60%の地方を対象に実施し、2012年に全国の城鎮住民を対象を拡大する。城鎮住民社会養老保険制度の基本原則は基本を保障し、広い適用範囲を設定し、制度に弾力性があり、それが持続できることである。この原則は、中国の社会保障制度体系の方針と同じであると考えられている。城鎮住民社会養老保険制度は、新型農村社会保険制度の政策と基本的な方向は一致する。将来、城郷統一的な社会保険制度を整備するために大いに貢献するものと思われる。

城鎮住民社会養老保険制度の加入条件は16歳に達することで、学校教育を受けている児童生徒は対象に含まれない。また職工（労働者）基本養老保険の適用範囲外の無職の城鎮住民を対象とする。

基金募集について述べると、個人納付と政府補助金の二つの部分から構成されている。個人が納付する最低基準は毎年1人当たり100円で、これは新型農村社会保険制度と同じである。障害者の個人納付分については、地方政府が代わって納付する。納付基準は100元から1,000元までである。

城鎮住民の個人納付と障害者に代わって地方政府が納付することになっている補助金などは、すべて個人口座に振込まれる。加入者が死亡した場合は、個人口座の資金残高は、政府の補助金以外、法律の定めによって遺族が相続できる。

養老年金の受給条件については男女を問わず、60歳になると受給できる。養老金は基本養老金と個人口座で構成されている。城鎮住民は城鎮住民社会養老保険制度のもとで、60

歳になり、他の養老制度で保護されない場合は、これまで納付がなされていなくても、基本養老年金を受給できる。納付年齢に達成していない者は、毎年納付して累計 15 年を満たす必要がある注 4。

以上述べたところは、現在の城鎮住民社会養老年金保険制度の要点である。都市部の労働者を対象とする城鎮職工（労働者）基本養老年金保険制度と新型農村養老年金保険制度を比較すれば、城鎮住民社会養老年金保険制度の試行は極めて遅れている。城鎮住民社会養老年金保険制度ができ、全国民を適用範囲とする社会保険制度ができた。しかし統一的な制度ではなく、依然として養老年金の納付方法および受給レベルが異なっている。たとえば農村部の新型養老年金保険料の納付基準は 100 元から 500 まで、城鎮住民社会養老年金保険制度の納付基準は 100 元から 1000 元までである。このことから、農村部の所得水準の高めることが必要であると考えられる。そして中国国内には、従来から各方面で格差があり、特に社会保険制度における格差は不公平な社会を示している。都市部の労働者を対象とする城鎮職工（労働者）基本養老年金保険制度によって、労働者は安定した生活ができるが、社会保険の適用範囲外の都市部の住民は安定した生活が望めなかった。その住民は、失業者、労働力が喪失した者および障害者などで構成されている。社会保険の対象外になると、最低の生活保障ができなくなり、社会的な安定性を維持することが困難になる。それを考えると、城鎮住民社会養老年金保険制度の試行によって、その問題の一部を解決することができたように思われる。この制度は、社会保険制度が全国民に平等に適用されるという方針に接近し、社会的安定に対して大きな貢献をなしうると考えられる。

#### 4 2012 年新型農村社会養老年金保険制度

新型農村社会養老年金保険制度の保険料は、個人・集団・政府の三者が共同して負担する。新型農村社会養老年金保険基金は基礎養老金および個人口座養老金の2つで構成されている。新型農村社会養老保険に加入する農村部の農民は、法律により、法定年齢になると、毎月、新型農村社会養老保険金を受給できる。

2012 年新型農村社会養老年金保険制度の内容を整理する。この制度の加入者は 16 歳に達した者で、学校教育を受けている児童生徒は対象とされない。また城鎮職工基本養老年金保険に未加入の農村住民は対象とされる。

新型農村社会養老年金保険に加入するものは 60 歳になると、この新型農村社会養老年

金保険を受給することができる。城鎮職工基本養老年金保険の適用範囲外の者についても60歳になれば、その後に納付することなく、基本養老年金を受給できる。しかし、彼らの加入条件に適合する子供は保険に加入し、納付することが必要である。給付期間まで15年未満の者は、毎年納付し、累計15年を満たさなければならず、受給年齢まで15年を超える者は毎年納付し、累計15年を満たせばよい。

新型農村社会養老年金保険を実施する地域で、農村社会養老年金保険制度に加入し、60歳に達した者は、新型農村社会養老年金保険の基本養老年金を受給できる。60歳になっていない者は、農村社会養老年金保険の個人口座の資金が新型農村養老年金保険の個人口座に振替で送金される。

加入者は規定により、養老保険金を納付する。納付する基準は毎年100元から500元まで5つのレベルがある。納付金額のレベルに応じて受給額にも幅がある注5。

上述したところは、現在の新型農村社会養老年金保険制度の概要である。その制度は自由加入とされており、参加しない農民に対して、今後は強制加入制度が必要と考えられる。しかし、農民の収入によっては、保険料を支払うことができない場合もある。それに対応する政府の資金援助が求められる。そして、納付基準の低いところは、農村の生産力および所得の向上を実現する政策を実施することが政府の責任と考えられる。

## 第2節 現在の医療保険制度

2010年に公布された「中華人民共和国社会保険法」により、医療保険制度は充実した。

現在の医療保険制度は、労働者基本医療保険、都市部住民基本医療保険及び新型農村合作医療保険の3つの医療保険制度で構成されている。その3つ医療保険制度の基準は、国家が定める。

まず医療保険制度の内容について述べる。納付方法については、フルタイムの労働者に関しては、社会保険法により、企業および労働者が共同して基本医療保険料を負担する。自営業者およびパートなどの労働者については、法律により、個人で基本医療保険料を負担する。そして都市部の住民が無職の場合でも、都市住民基本医療保険は個人納付のほか政府補助金で補填され、実施・運営される。

また、貧困者・身体障害者など所得が低い家庭における60歳以上の高齢者や未成年などの納付金は政府によって補助される。

医療保険の加入者は、法律により、定年退職年齢になると、規定する納付年数が15年を満たす場合は、基本医療保険を受給できる。法律により、規定する納付年数が15年未満の場合は、15年まで納付しなければならない。それが満たされれば、基本医療保険を受給できる。

そして基本医療保険の対象となる投薬などの医療サービスの費用は、国家の定めるところにより、基本医療保険基金から給付される。

保険加入者の医療費用のなかには、基本医療保険基金から納付すべき部分と納付しない部分がある。基本医療保健基金から納付すべき部分は、社会保険取扱機関と医療機関、薬品取扱企業が直接精算する。基本医療保険基金から納付しない場合としては、①労災保険基金が納付する責任を持っている。②第三者が責任を持っている。③公衆衛生行政が責任を持っている。④国外で治療する。

医療費用を負担する者は、法律に基づき判断される。医療保険の加入者が他の地域に就職するとき、基本医療保険の関係は本人とともに新たな地域に移管でき、納付年数は累計計算できるようになった注6。

社会保険法の制度のなかで、医療保険制度を考えると、都市部（城鎮を含めて）の無職者と安定した仕事がない者および農村部の住民を医療保険制度の保護対象とすることができた。

以上は、現在の医療保険制度の概要であり、それは法制度として精緻なものになった。以前の労働保険制度のなかでは、家族全員が一つの医療保険証を使うことができるなどの問題があったが、現在の医療保険制度はそれを解決でき、制度的にも改善された。しかし、企業の種類により、保険の納付基準および受給の水準に格差があることは、社会的不公平を生じると考えられる。

### 第3節 現在の労災保険制度

2010年に公布された「中華人民共和国社会保険法」は、労災保険制度を拡充した。同法に定められた労災保険制度の内容を紹介したい。

原則として、労働者には必ず労災保険を加入しなければならない義務が課されている。保険料の納付については、企業が労災保険料を納付することとされている。国家は業種の労災発生の危険度のレベルに応じて、保険料率を規定する。そして、企業はその規定に基

づく保険料率によって、労災保険料を納付しなければならない。

労働者が工作中に事故で負傷したり、業務が原因で罹患したりする職業病などは、労災認定された場合、労災保険を受けることができる。そして政府の鑑定により、労災事故を受けたとされる労働者の労働能力が喪失する場合には、身体障害者として法的保護を受ける。

労災保険が適用されない場合としては、「①故意の犯罪、②酒酔いまたはドラッグの服用、③自傷または自殺、④法律・行政法規が定めるその他の事情」。それらを考えると、労働者の自己責任の範囲内の被災は、労災保険の適用はない。

労働災害が発生し、法律に従って、労災保険基金から給付される経費としては、①政府が鑑定した労災認定者の治療費など、②入院時に発生する費用など、③地元ではなく、対象地域以外で治療する場合の交通費・食費・宿泊費など、④身体障害者に対しての補助器などの費用、⑤介護費、⑥障害者補助金および障害者手当など、⑦労働契約の終了および解約する場合の医療補助金、⑧工作中に死亡した場合、その遺族に葬儀支出補助金、親族扶養救済金および死亡の補助金、⑨労働能力鑑定費 があげられている。

また、労災が発生した場合、法律に従って、企業の納付費用は次の通りである。①治療中の給料および福祉給付金など、②身体障害等級が5級・6級になる労働者が障害者手当、③労働契約の終了および解約する場合の就業補助金 がそれである。

労災認定を受けた労働者が定年退職すれば、基本養老年金を受給でき、障害者手当の給付が停止される。しかし、基本養老保険として受給される金額が障害者手当より低い場合には、労災保険基金からその差額が補填される。

企業には法によって労災保険料を納付する義務があり、それを納付しない場合には、労災事故が発生したとき、企業がすべての責任を負わなければならない。

第三者の行為が原因となって労災が発生した場合には、その第三者がすべての責任を負うことになる。

労災保険に定められた権利利益の享受が認められない場合としては、①労災保険の受給資格を喪失すること。②労働能力を鑑定しないもの。③治療しないもの が該当する注7。

社会保険法に定められた労災保険制度の整備によって、労働者を労働災害から効果的に守ることができるようになり、労働者は安心して仕事ができるようになった。

以上に述べた通り、現在の労災保険制度は、法的に整備され、企業の責任が明確に規定

されている。これによって労働者は安心して仕事に取り組むことができると思われる。

#### 第4節 現在の失業保険制度

2010年に制定公布された「中華人民共和国社会保険法」によって、失業保険制度の充実をみた。同法の定める失業保険制度の内容は以下の通りである。

原則として、労働者には失業保険加入しなければならない義務がある。法律により、失業保険料の納付については、企業と労働者が共同して納付しなければならない。失業保険金を受給できる条件については、①失業以前に企業と本人が失業保険の保険料を1年以上納付したこと。②自発的な辞職ではなく解雇されたこと。③失業を所管行政庁に登録し、求職希望を持っていることが必要とされる。

受給できる失業保険金の金額は、納付した失業保険料により異なる。たとえば、失業者が失業前に納付した期間が1年から5年までの場合は、失業保険金の受給できる期間は最長1年間である。納付した期間が5年から10年までの場合は、失業保険金の受給できる期間は18ヶ月となる。納付期間が10年以上の場合は、失業保険金受給期間は最長で24ヶ月となる。失業保険金の基準は各地方政府が定める。失業者は、失業保険金受給期間中に、労働者基本医療保険に加入することができる。そして、失業者の基本医療保険料は、失業保険基金から納付することになる。失業保険金の受給期間は失業登録日より計算する。

失業保険制度の受給対象から外れる場合としては、①再就職できたもの、②兵役に服したものの、③国外に移住するもの、④基本養老保険が受給できるもの、⑤合理的な理由なく、居住地の地方政府の部門から紹介された適切な仕事に従事しようとしなかったものがあげられる。

そして、失業保険は、ほかの保険と同じように本人の移動とともに移管できるようになった。

社会保険法の定める失業保険制度が充実し、失業した労働者は次の仕事が見つかるまで、安心して生活できるようになった。仕事がなく、生活が困難な場合は、犯罪を引き起こす可能性があると考えられる。社会秩序の防衛のためにも、失業者を救済する十分な失業保険制度が必要と考えられる。

#### 第5節 現在の生育保険制度

2010年に公布された「中華人民共和国社会保険法」によって、生育保険制度が整備された。その生育保険制度の内容は、以下の通りである。

原則として、労働者には生育保険に加入しなければならない義務がある。生育保険の保険料は、企業が法律に従って納付する。企業が生育保険料を納付した場合は、その労働者と労働者の無職の配偶者は、法の定めに従い、生育医療費を受給できる。そして、生育保険制度の受給するのは、生育医療費用と生育手当の2つの部分から構成される。

生育医療費用としては、①生育に必要な医療費用、②一人っ子政策を維持するために必要な医療費用、③法律に定められたその他の費用もあげられている。

関係法規定は、生育手当を受給できる場合として、上述の条件に対応して①出産するために有給休暇を受給できる女性労働者、および②一人っ子政策のための手術時に有給休暇を受給できる女性労働者であるが、③法律によって他のケースもあげられている。

生育手当は、前年度の当該労働者の平均月額賃金によって計算・給付される注8。

社会保険法の定める生育保険制度の整備によって、職場で働く女性労働者が一層保護されるようになった。しかし、現在の生育保険制度は、まだ都市部の労働者を対象とする保険制度にとどまっている。農村部の住民を対象とすることができず、不公平な制度であると考えられる。農村部のすべての女性をも生育保険制度の対象とできる保険制度を実現するために、政府の努力が必要だと考えられる。

## 第6節 現在の社会保険制度の直面する問題

### 1 人口高齢化に直面する問題

建国してから、生活レベルの向上および医療技術の高度化などによって、死亡率は低くなり、そして「一人子政策」により出産率が低くなったなどの原因から、中国人口は高齢化が進んできた。定年退職者が増えてくるとともに、年金基金の収入と支出のバランスが崩れる可能性が予想される。前述したように、中国の急速な高齢化の問題は深刻で、2011年末に中国の老年人口は1億8,500万人になった。全国人口の13.7%を占めている。予測では、2015年には老年人口は2億2,100万人に達し、中国総人口の16%を占めることになる。平均して毎年860万人が増加する。1970年代末期に採用された一人っ子政策は長い間に中国の総人口を管理・調整できたが、中国の人口の高齢化の1つの要因であることも

事実である。予測では、2030年に中国の高齢化問題はほかの先進国と比較し、もっと深刻になると考えられている注9。

中国の高齢者の急増は、発展中の中国社会保险制度に対して、深刻な問題と考えられる。都市部と農村部を問わず、その高齢者の増加の問題を解決する必要がある。特に、中国の総人口の8割を占めている農村部の高齢者の増加に伴い、年金受給する農民も増えてきた。それは国家財政にとって、大きな負担になる。人口の高齢化の進展に伴って、高齢者が老後生活を安心しておくれるように、合理的な社会保险制度を充実させる必要があると考えられる。また、農村人口の高齢化については、農村部養老年金保険制度に影響がある。

### **(1) 経済的な影響**

農村人口の高齢化に伴い、受給する年金の需要が大きくなり、政府の負担が重くなった。発展中の中国にとってはデメリットが大きい。農村部の高齢者の生活水準が高くないとの懸念が生じる。

### **(2) 高齢化が及ぼす農村養老方式への影響**

中国の農村の養老方式は、改革以前には、主として伝統的な家庭養老と土地保障形式であった。しかし、改革開放後、農村部の余剰労働力が都市部に移動し、出稼ぎ者として都市部で仕事をしている。一戸あたりの家庭の規模は小さくなった。両親と子供が別居することは普通である。現在では農村部の高齢者の生活を保護するために、農村社会養老年金保険制度が実施されている。しかし、高齢人口が増加することは、養老年金を受給する人数が年金納付する人数より大きく、それは養老年金基金の収支の均衡に大きな影響があり、農村部の住民にとって、納付リスクが高まると考えられ、農村部の年金基金の調達および管理に対して、大きな問題が生じる注10。

## **2 不十分な法制度**

社会保险制度については、建国後の労働保険制度から社会保险制度に転換し、三十数年を経て、社会保险制度は徐々に改善されつつある。社会保险に関する諸制度は、以前の労働保険制度から大きく進化した。特に、2011年の7月から施行されている社会保险法は社会保险の機能および内容などを明確に定めた。外部業務環境が改善された。しかし、社会保险制度のさらなる整備充実を見通したとき、現行社会保险法には、まだ不十分どころがあり、完全ではないと考えられる。社会保险制度を適切に実行するという過程を十分に

監督できていないことがそのひとつとして挙げられる。

### 3 社会保険基金の積立不足

高齢化社会に伴って、社会保険基金の問題は世界中のすべての国が直面する課題であると考えられている。その問題を解決するために、社会保険制度の改革は世界中に広がっている。改革開放以前の中国には、労働保険および福祉の負担を課せられた国有企業の多くが経営不振であった。改革開放後、外資企業が中国進出し、また自営企業の発展に伴い、市場経済の競争が激しくなった。国有企業はこの市場経済の活性化に対応する競争力が維持できず、倒産する企業が増えた。そして、政府の財政収入の重要な一部をなした国有企業の倒産および赤字の発生は、社会保険基金の調達に関し大きな問題となった。

また、管理・監督が不十分で、流用された基金もあった。さらには、社会保険基金の運用の失敗によって、基金が減損した事例もあった注 11。

現在、社会保険基金の財政的な問題に関して、「空口座」現象というものがある。「空口座」注 12 を補填するために、基金を正しく運営することが必要になると考えられる。

基金の運営方式にとって、特殊国債の発行、税金の導入、株式市場での資金調達、および宝くじの発行などがある。基金運営に必要な資金を調達するとき、資本市場の整備が必要であると考えられる。資本市場の整備に関する法律が十分に整備されていないことは、資金調達にリスクがあると考えられ、それに対応する法整備が必要と考えられる注 13。

現在の中国の社会保険基金の財源の危機を解決することは、政府の課題である。

### 4 管理手段と基礎業務の遅れ

社会保険に関するネットワークの建設は、社会保険制度管理の科学化のための重要なインフラ設備である。しかし、中国の社会保険制度の管理は初期段階であり、先進国と比較して、ネットワーク整備はまだ不十分と考えられる。それに対して投入資金が不足することが考えられる。情報ネットワークを建設することは、社会保険制度を科学化し、十分に管理することができ、社会保険制度の納付基金および受給人数など、各項目の統計データを安全に確保し、信頼できる情報管理につながる。

社会保険の管理手段の不足について、中央政府は地方政府を十分に監督ができず、情報運用ができない。技術および設備の投資基金の不足で、社会保険の管理、特に基金の管理

運営に対して大きな問題があると考えられる注14。

以上で述べてきたように、将来に渡って社会保険制度の科学的管理が必要と考えられる。そのためには、社会保険情報ネットワークの構築が急務であり、政府は所要の資金を出資することが求められる。それが高度に整備されれば、科学的・効率的な運用管理をすることができるようになると考えられる。

## 第8章 将来の展望：現状の改革に向けた提言

中国の建国以来、歴史的・政策的な背景により、戸籍制度のもとで二元的経済が形成されてきた。城郷二元的経済制度は、長期にわたる農民の貧困、農村の社会経済的な振興の問題を解決できなかったことが主要な根拠となっている。特に、改革開放以来、計画経済から市場経済に転換し、中国社会総体の急速な経済発展が世界各国に注目されている。しかし、国としての経済発展のなかで、農村部と都市部の格差がさらに大きくなった。貧富の格差が拡大しているとともに、深刻な社会問題が相次いで現れている。そのひとつが建国以来残っている都市部と農村部に二元的に適用されている社会保険制度である。

先進国においては、経済発展が一定の段階に達すると、国民の幸福な生活のために、単純に経済成長を追求するのではなく、健全な社会保障体系も重視しなければならない。平和的・安定的社会と経済的繁栄の双方が必要とされる。第二次世界大戦後、日本社会が未曾有の経済発展を背後から支えた大きな基盤として、社会保障体系の整備があったと考えられている。健全な社会保障制度の確立は、日本の経済発展にとって不可欠であったと考えられる。

政治的な視点からみると、中国社会にとって社会主義の調和社会を実現するため、および国民生活を守るために、衡平で平等な社会保障体系が必要と考えられる。中国が新たな経済大国になった今日、中国政府は国民の幸福な生活を守るために、健全な社会保障体系を整備・拡充すること必要であると考えられる。

本論文は、中国における大規模自然災害への対応救済と福祉事業の歴史的研究、そして現在の社会保険制度を中心とする社会保障制度に至るまでの中国の社会保障制度の変遷について検討してきた。

また、社会保険制度の中の都市部と農村部を区分し、都市部の社会保険制度の中の養老年金保険制度・医療保険制度・失業保険制度・労災保険制度・生育保険制度の沿革および改革を冗長と感じさせるまでに詳しく説明した。そして、農村部の養老年金保険制度と農村合作医療保険制度の発展と現状を考察した。

以下では、前述の中国の二元的社会保険制度の発展と現状および問題点を考察したうえで、今後の中国の社会保険制度の将来の展望について述べてみたい。

建国以来 60 数年を経た中国の現在の社会保険制度は、建国初期の都市部の労働者を対象とした労働保険制度から、改革開放後の都市部の住民全体を対象とした社会保険制度に大

大きく転換し、大きく変化した。そして、新型農村養老年金保険制度と新型農村合作医療保険制度を創設し、農村社会保険制度も整備された。

改革開放以来 30 数年を経て、中国の社会保険制度は進歩したが、しかし、いまだ不十分なところがある。特に、都市部と農村部とを分離する二元的な社会保険制度により、都市部と農村部の社会的不公平な状況がまだ存在している。その二元的な社会保険制度は、都市部と農村部の格差を是認している部分を持ち、そのさらなる格差拡大を産み、社会不安定化の要因になると考えられている。

前述のように戸籍制度は、二元的な社会保険制度を形成することになった重要な原因である。戸籍制度が廃止され、法律の整備および公衆サービスの完備なども推進し続けることができれば、都市部と農村部の一元的な社会保険制度が円滑に機能しうる土台になると考えられる。

長期的な発展戦略から見ると、中国の社会保険制度を一元化するには非常に長い時間がかかると考えられているが、社会保険制度の一元化が実行できるまで社会保険制度を少しずつでも改善させる必要があり、完全な一元化的な社会保険制度へと繋がるような制度改革設計が必要であると思われる。

たとえば、公務員を対象とする全国統一的な社会保険制度を実行する。大都市と小城镇の区別なく、同じ受給レベルの社会保険に公務員を加入させるのである。第 16 回 6 中全会では、調和をテーマとして中国の社会保障の未来が検討された。それは「2020 年までに全国の国民を適用範囲とする社会保障体系を確立する」という内容である。2020 年まで全国国民を対象とする全国一元的な社会保障制度を実現することは、社会安定のため非常に重要であると考えられている。その実現に向けて、統一的な社会養老年金保険制度と社会医療保険制度の導入が不可欠である。

社会的平等を維持し、全国国民を対象とし、中国の改革開放の成果を平等に享受するためには、全国統一的な社会保険制度を設立することが必要である。これは、貧富の格差を縮小し、全国国民が共同で豊かな生活を送るために重要な基本的な手段である。そして、社会の安定化および中国経済の長期的発展にとっても重要な政策である。

社会安定のために貧富の格差を縮小し、社会的公平を実現することが必要であり、低収入階層の国民の利益を保護するために、全国国民を対象とする統一的な社会保険制度が必要である。そうすれば、公平と効率の実現の道が開ける。

中国の社会保険制度は建国初期からの都市部の労働者を対象とする労働保険制度から社会保険制度に転換しつつあり、大きく変化した。

将来、中国の経済発展とともに社会保険制度も進歩するであろう。戸籍制度を廃止すれば、城郷の間の格差がなくなり、中国国内での企業の採用条件についても差別がなくなる。そして、都市戸籍と農村戸籍の差別がなくなれば、農民工という身分もなくなる。全国民は身分を問わず、能力によって就職ができるようになる。そうなれば企業は優秀な人材を集めることができる。これらのことは、中国の経済発展に大きく寄与すると考えられる。

経済発展に伴って財政基盤が強化された政府は、全国の一元的な社会保険制度を実現することが出来るようになると考えられている。そして、全国民は平等に社会保険制度に加入することが出来るようになれば、中国は調和社会を実現できるであろう。

日本の社会保険制度を見ると、中国の社会保険制度は依然として不十分である。日本の社会保険制度は、日本国憲法に定められた国民の生存権を実現するために整備された。日本の社会保険は憲法を根拠として存在している。制度の実施と管理に対して厳密な法的根拠が提供された。中国の憲法の中でも国民の権利と国家の責任が定められているが、社会保険に対する法律はまだ不完全だと考えられている。

日本は、平均寿命の延長と出産率の低下により、少子高齢化社会の段階に入った。少子高齢化社会における人口構造の影響で、将来の財政悪化が懸念されることを考えると、少子高齢化は日本の年金制度維持の最大の課題である。

中国もまもなく少子高齢化社会になり、社会養老年金保険制度の維持が直面する課題に浮かび上がってくると考えられる。しかし、日本では、高齢化社会に対応するために、2000年4月1日から施行された40歳から65歳の被保険者の納付保険料と、政府による国庫負担がある介護保険は、高齢者の老後の生活に一定の安心感を与えた。中国は、日本と比較して高齢者向けの介護保険制度がない。今後の中国が少子高齢化社会になるに伴い、高齢者問題は深刻な社会問題になると考えられる。このような状況から日本と同様の介護保険制度を導入するべきであろう。

そして、日本の社会保険において、全住民を対象とする国民年金制度と国民健康保険制度（在日外国人を含む）は、市民のすべてにとって平等な制度とみなされる。それと比較して、中国の社会保険制度は、いまだ不十分であると考えられる。特に都市部と農村部を分離している二元的社会保険制度はまだ解決できず、まだ不平等な状況が残っている。農

村住民の収入が低い状況では、保険の給付水準も高くなり、それに対して農民の生活水準を高くするには、政府による農村建設の公共投資が必要と考えられる。また、一部の農村の若者が都市部に移住したことに伴い、農村の高齢者の介護問題は深刻になってきた。それについても、公的な介護保険制度が必要である。

前述のように、農民の収入が低いため、受診あるいは入院できない状況に立ち向かう必要な制度を導入すべきである。たとえば、日本のように、高額な医療費の自己負担分が生じたとき、政府に補助金の受給を請求できるような制度を参考にすべきである。新たな政策を順調に実行するには、関連する法律の制定が必要である。中国の社会保険制度の諸問題は法制度の不完全さと関係があるように思われる。

さらに、農民工問題（都市部で働く農村戸籍の労働者である）も深刻な問題であると考えられている。同じ職場で働いている都市部の戸籍を持つ労働者と農民工の待遇の不平等問題は、職場トラブルあるいは社会不安定の要因になる。これらを解決する対策は戸籍制度の廃止と考えられる。しかし、戸籍制度を廃止すれば、大量の農民たちが都市部に流入する可能性が高くなると考えられている。それに対応するには、農村部の建設・整備が必要である。たとえば、農民の生産環境の改善や生活環境の改善、医療施設の充実などである。人口の8割を占めている農民の生活水準の向上がなければ、あらたな社会建設は望みがたく、農民の生活水準の向上こそ、政府のこれからの重要な課題である。

戸籍制度を廃止して、全国民を対象とする統一的な社会保険制度を施行し、平等な制度が実現できれば中国政府の強調する「調和社会」になるであろう。

2011年7月1日に施行された「中華人民共和国社会保険法」は、これまでの制度的課題の一部について解決を図ろうとしたものである。たとえば、当該保険に加入している農民工が職場と住所を移転したとき、保険契約の継続性が確保され、15年間の保険期間の連続性が維持される。この社会保険法により、すべての農村部の住民をカバーする新型農村社会養老年金保険制度ができたことにより、農村部のすべての住民は老後生活の不安が取り除かれることになった。また、都市部の労働者以外の無職の都市部（鎮が含まれている）住民を対象とする城鎮住民社会養老年金保険制度ができ、都市部の住民も安心して老後生活を迎えることができる。今後、城鎮住民社会養老年金保険制度と農村社会養老年金保険制度とを統合する方向で政策的努力がなされれば、全国統一な城郷一元化の社会保険制度ができあがり、衡平・平等な保険の仕組みとなろう。

中国の社会保障体系をさらに十分なものへと整備するには、中国政府にとっては以下の課題があると考えられる。

1. 制度を拡充し、すべての国民に適用される社会保障体系とすること。

全国民を遺漏なく適用範囲とする社会保障体系が必要である。総合的・包括的な社会救済制度を整備し、貧困にあえぐ国民を救済する。医療保障体系を完備し、国民が「看病貴、看病難」の問題を解決する。養老年金保険制度を完備し、全国民の老後の生活を保障する。

2. 安定した社会保障体系を整備・発展させること。

社会保障体系を十分に整備するとともに、社会保障に関する法律のさらなる整備も必要と考える。特に、社会保険と社会救助制度に関する法律の拡充が求められる。

3. 社会保障制度の衡平性を重視すること。

遺漏のない社会保障体系のもとで、政府が城郷間・地域間・組織間などの格差と不公平を縮小するために、社会保障制度を全国民が平等に享受することができるように、さらなる政府の努力が必要である。

4. 社会保障制度が保障する水準を高めれば、やがて中国は素晴らしい固有の福祉社会になる。

政府は国民の生活の品質と生活の安全を重視し、社会主義社会にふさわしい総体として豊かな福祉社会を実現することが必要であると考えられる。

社会保険制度の一元化の実現は社会保障制度の中で最も重要だと思われ、社会保険制度のさらなる整備拡充は、これからの政府の最大の課題と考えられる。

現在の社会保険制度は、全国民を対象とするものになったが、保険の内容において、納付基準および受給レベルなどはまだ格差が大きい。それらの格差および地域間格差などの格差は、社会保険制度の一元化を阻むものであると考えられる。公務員と企業の労働者と都市部の住民の格差、そして都市部と農村部の住民との格差を縮小するために、政府の努力が必要である。先ず、農村部の生産環境の改善、農民の所得の増大が必要である。しかし、登小平は、改革開放の初期に、「一部の国民が先に豊かになり、次には、彼らの協力で、そのほかの国民も共同に豊かな生活できるようになる」と発言した。しかし、一部の都市に住む国民は、確かに豊かになったが、ほかの地域の国民は、まだ豊かになるまで、相当

の時間がかかると考えられる。その地域間の経済的な格差で、統一的な一元的な社会保険制度の実現は、難しくなる。一元的な社会保険制度を実現するまで、かなり時間がかかると思われる。一元的な社会保険制度を実現するために、まず地域間の所得格差を縮小することが必要である。そのために、政府は、貧困地域に投資すること、米・野菜などの農産物の価格を調整すること、そして貧困地域の税金の免除、豊かな地域の課税を強化することなどの政策を実施する必要がある。地域間の経済水準の格差が縮小すると、全国統一的な社会保険制度の実現に踏み出すことができよう。

最近の中国の急速な経済発展に伴い、国民の社会保険に関する要求水準も大きくなった。中国政府は、積極的に社会保険制度のレベルの向上を図り、国民の安定した生活を維持増進しなければならず、国民の生活の品質を高めることこそ中国政府の責任と考えられる。

注：

### はじめに

- 注1 Social Security Act of 1935 のテキストは、  
〈<http://www.ssa.gov/history/35act.html>〉で見ることができる。
- 注2 次の文献を参照。河野正輝・中島誠・西田和弘編著『社会保障論』法律文化社、2011年、2—3頁。
- 注3 次の文献を参照。結城康博執筆「社会保障制度を学ぶには」（結城康博・吉田佳代子・宮崎雅人編著『社会保障制度』ぎょうせい、2009年、3頁。）。
- 注4 次の文献を参照。堀勝洋編著『社会保障論』建帛社、1999年、33頁。
- 注5 次の文献を参照。武田久義『リスク・保障・保険』成文堂、2009年、95頁。
- 注6 次の文献を参照。河野正輝・中島誠・西田和弘編著『社会保障論』法律文化社、2011年、173頁。
- 注7 同上書、174頁。

### 第1章

- 注1 次の文献を参照。王衛平、黄鴻山著『中国古代伝統社会保障与慈善事業』群言出版社、2005年、17—23頁。
- 注2 次の文献を参照。張新生著『我国二元経済与農村多元過度社会保障研究』経済科学出版社、2009年、34—37頁。
- 注3 次の文献を参照。王衛平、黄鴻山著『中国古代伝統社会保障与慈善事業』群言出版社、2005年、185—186頁。
- 注4 同上書、187-188頁。
- 注5 同上書、189頁。
- 注6 同上書、190-191頁。
- 注7 同上書、28-29頁。
- 注8 『世界史』東京書籍、121頁。
- 注9 百度百科は、(<http://baike.baidu.com/view/94512.htm>)で見ることができる。
- 注10 次の文献を参照。莫文秀、邹平、宋立英著『中華慈善事業：思想、実践与演進』人民出版社、2010年、29頁。
- 注11 次の文献を参照。周秋光、曾桂林著『中国慈善簡史』人民出版社、2006年、66—68頁。
- 注12 次の文献を参照。張涛、項永琴、檀晶著『中国伝統救済思想研究』社会科学文献出版社、2009年、4—6頁。
- 注13 次の文献を参照。周秋光、曾桂林著『中国慈善簡史』人民出版社、2006年、68—70頁。
- 注14 同上書、70—71頁。
- 注15 次の文献を参照。張涛、項永琴、檀晶著『中国伝統救済思想研究』社会科学文献出版社、2009年、19頁。
- 注16 同上書、37頁。
- 注17 次の文献を参照。王衛平、黄鴻山著『中国古代伝統社会保障与慈善事業』群言出版社、2005年、31頁。
- 注18 同上書、32頁。
- 注19 次の文献を参照。莫文秀、邹平、宋立英著『中華慈善事業：思想、実践与演進』人民出版社、2010年、39頁。
- 注20 同上書、38頁。
- 注21 次の文献を参照。王俊秋著『中国慈善与救済』中国社会科学出版社、2008年、46—48頁。
- 注22 同上書、49頁。
- 注23 同上書、39頁。
- 注24 同上書、50頁。

- 注25 次の文献を参照。王衛平、黄鴻山著『中国古代伝統社会保障与慈善事業』群言出版社、2005年、192—193頁。
- 注26 次の文献を参照。王俊秋著『中国慈善与救济』中国社会科学出版社、2008年、52頁。
- 注27 同上書、53—55頁。
- 注28 同上書、58頁。
- 注29 同上書、59頁。
- 注30 同上書、58頁。
- 注31 次の文献を参照。周秋光、曾桂林著『中国慈善簡史』人民出版社、2006年、90頁。
- 注32 次の文献を参照。王衛平、黄鴻山著『中国古代伝統社会保障与慈善事業』群言出版社、2005年、32頁。
- 注33 ウィキペディアフリー百科事典は、  
(<http://ja.wikipedia.org/wiki/%E7%A7%9F%E5%BA%B8%E8%AA%BF%E5%88%B6>) で見ることができる。
- 注34 次の文献を参照。王衛平、黄鴻山著『中国古代伝統社会保障与慈善事業』群言出版社、2005年、39頁。
- 注35 次の文献を参照。王俊秋著『中国慈善与救济』中国社会科学出版社、2008年、60頁。
- 注36 同上書、73—75頁。
- 注37 同上書、66—71頁。
- 注38 同上書、72頁。
- 注39 次の文献を参照。王衛平、黄鴻山著『中国古代伝統社会保障与慈善事業』群言出版社、2005年、48、50、52頁。
- 注40 次の文献を参照。夫馬進『中国善会善堂史研究』同朋舎出版、1997年、33頁。
- 注41 Yahoo Japan 百科事典は、  
(<http://100.yahoo.co.jp/detail/%E5%A4%A7%E6%98%8E%E5%BE%8B/>) で見ることができる。
- 注42 次の文献を参照。王衛平、黄鴻山著『中国古代伝統社会保障与慈善事業』群言出版社、197頁。
- 注43 同上書、66—79頁。
- 注44 同上書、198頁。
- 注45 同上書、199頁。
- 注46 同上書、95—110頁。

## 第2章

- 注1 SoSo 問問は、(<http://wenwen.soso.com/z/q144997774.htm>) で見ることができる。
- 注2 百度百科は、(<http://baike.baidu.com/view/47052.htm>) で見ることができる。
- 注3 次の文献を参照。周秋光、曾桂林著『中国慈善簡史』人民出版社、2006年、315頁。
- 注4 同上書、316頁。
- 注5 同上書、324、325頁。
- 注6 同上書、326、327頁。

## 第3章

- 注1 次の文献を参照。宋士云著『中国农村社会保障制度結構与変遷』人民出版社、2006年、27、28、29頁。
- 注2 次の文献を参照。周秋光、曾桂林著『中国慈善簡史』人民出版社、2006年、215—217頁。

- 注3 同上書 218、219 頁。  
注4 同上書 220、221 頁。  
注5 同上書 301 頁。  
注6 同上書 302 頁。  
注7 同上書 303 頁。  
注8 同上書 304—307 頁。  
注9 同上書 309、310 頁。  
注10 同上書 312—315 頁。  
注11 同上書 315—319 頁。  
注12 同上書 319—324 頁。  
注13 同上書 324—326 頁。

#### 第 4 章

- 注 1 次の文献を参照。堀敏一著『中国古代史の視点——私の中国史学(一)』汲古書院、1994 年、271 頁。
- 注 2 次の文献を参照。同上書、156、157 頁。
- 注 3 次の文献を参照。同上書、272、273 頁。
- 注 4 次の文献を参照。同上書、273、274 頁。
- 注 5 次の文献を参照。同上書、175、176 頁。
- 注 6 次の文献を参照。同上書、176 頁。
- 注 7 次の文献を参照。徐喜辰著「论国野、乡里和郡县的出现」、徐喜辰编《『中国通史』》第三卷の第四章。<http://www.hfsy.cn/book/11/>
- 注 8 次の文献を参照。同上書。
- 注 9 占田、課田制は、西晋時代の土地制度である。男子一人は、70 畝土地を持つ権利があった。女子一人は、30 畝土地を持つ権利があった。そのうち長男は 50 畝、次男は 25 畝、長女は 20 畝の課税を払う義務があった。
- 注 10 均田制は、均田制（きんでんせい）は中国に於いて南北朝時代の北魏から唐代まで行われた土地制度。国家が国民に対して土地を給付し、そこから得られる収穫の一部を国家に納め、一定期間が過ぎれば土地を返却するという形式で行われる。
- 注 11 次の文献を参照。堀敏一著『中国古代史の視点』汲古書院、1994 年、156 頁。

注 12 坊制は、条坊制である。王城都市にみられる都市プランで、南北中央に朱雀大路を配し、南北の大路と東西の大路を基盤の目状に組み合わせた左右対称で方形の都市プランである。

注 13 市制は、商業区と住宅区を分別する制度である。

注 14 次の文献を参照。宮澤知之著「五代・北宋」、愛宕元、森田憲司編『中国の歴史』昭和堂、2009年、40、41、43頁。

注 15 次の文献を参照。小林一美著「比較史論、文化文明史論による世界史の展開」、馬場毅、張琢編『改革・変革と中国文化、社会、民族』日本評論社、2008年、33頁。

注 16 同上書、25頁。

注 17 同上書、34頁。

注 18 次の文献を参照。石橋崇雄著「清」、愛宕元、森田憲司編『中国の歴史』昭和堂、2009年、228頁。

注 19 同上書、246頁。

注 20 次の文献を参照。馬場毅著「第5次囲剿戦と国民党の行政・治安組織の改革」、馬場毅、張琢編『改革・変革と中国文化、社会、民族』日本評論社、2008年、97、98頁。

注 21 次の文献を参照。同上書、95、96頁。

注 22 ウィキペディアフリー百科事典は、

(<http://ja.wikipedia.org/wiki/%E5%84%92%E6%95%99>)で見ることができる。

注 23 次の文献を参照。同上書。

注 24 次の文献を参照。J・K・フェアバンク著『中国の歴史』大谷敏夫・太田秀夫訳、ミネルヴァ書房、1996年、21頁。

注 25 次の文献を参照。宋金文著「家族、コミュニティと福祉についての日中比較」、広井良典、沈潔編著『中国の社会保障改革と日本』ミネルヴァ書房、2007年、220-227頁。

注 26 ウィキペディアフリー百科事典は、

(<http://ja.wikipedia.org/wiki/%E4%B8%89%E8%BE%B2%E5%95%8F%E9%A1%8C>)で見ることができる。

注 27 次の文献を参照。劉燕生著「社会保障制度の歩み」、大塚正修編『中国社会保障改革の衝撃』勁草書房、2002年、33頁。

## 第5章

- 注1 (以上の文献を参照) 張紀濤著『現代中国社会保障論』創成社、2001年、147頁。
- 注2 同上書、148頁。
- 注3 (以上の文献を参照) 劉曉梅著『中国の改革開放と社会保障』汐文社、2002年、30頁。
- 注4 同上書、32頁。
- 注5 同上書、33頁。
- 注6 同上書、34頁。
- 注7 同上書、35頁。
- 注8 同上書、36頁。
- 注9 同上書、37頁。
- 注10 同上書、38頁。
- 注11 同上書、39頁。
- 注12 次の文献を参照。劉燕生「社会保障制度の歩み」、大塚正修編『中国社会保障改革の衝撃』勁草書房、2002年、3頁。
- 注13 次の文献を参照。沈奇志『改革開放中国の光と「陰」』文眞堂、2003年、135頁。
- 注14 次の文献を参照。劉燕生、前掲書、3、4頁。
- 注15 沈奇志、前掲書、136頁。
- 注16 次の文献を参照。張紀濤、前掲書、390、391頁。
- 注17 次の文献を参照。注王文亮『21世紀に向けた中国の社会保障』日本僑報、2001年、122-124頁。
- 注18 次の文献を参照。張紀濤、前掲書、342、343頁。
- 注19 同上書、344頁。
- 注20 同上書、346頁。
- 注21 次の文献を参照。同上書、436、437頁。
- 注22 次の文献を参照。同上書、441、444頁。

## 第6章

- 注1 次上の文献を参照。飯島渉・澤田ゆかり『高まる生活リスクー社会保障と医療』岩波書店、2010年、59-64頁。
- 注2 次の文献を参照。陳紅著「年金保険制度の改革」、(田多英範編『現代中国の社会保障制度』流通経済大学出版社、所収、2004年) 116、117、118頁。

- 注3 次の文献を参照。同論文、118、119頁。
- 注4 同上書、120頁。
- 注5 同上書、121頁。
- 注6 同上書、122頁。
- 注7 同上書、123頁。
- 注8 同上書、124頁。
- 注9 同上書、125頁。
- 注10 次の文献を参照。同上、85、86頁。
- 注11 「単位」は、中国社会の最も基本的な社会組織であり、政治的・社会的・経済的意味を合わせ持ち、中国の権力構造、社会構造を規定するとともに、生産システムの基本的枠組を構成するものとなってきた。
- 注12 次の文献を参照。劉曉梅、前掲書、120、121頁。
- 注13 同上書、122頁。
- 注14 同上書、123頁。
- 注15 同上書、124頁。
- 注16 劉曉梅、前掲書、126頁。
- 注17 張紀濤、前掲書、16頁。
- 注18 次の文献を参照。李蓮花著「医療保険改革」、(田多英範編、前掲書、所収)、85頁。
- 注19 同上書、86頁。
- 注20 次の文献を参照。劉曉梅「中国都市部の医療保障制度改革」、袖井孝子・陳立行編、『転換期中国における社会保障と社会福祉』明石書店、2008年、182、183頁。
- 注21 次の文献を参照。鈴木亘・李為民「医療制度と医療費」、大塚正修編、『中国社会保障改革の衝撃』勁草書房、2002年、105-107頁。
- 注22 次の文献を参照。王文亮『現代中国社会保障事典』集広舎、2010年、25、26頁。
- 注23 張紀濤、前掲書、319頁。
- 注24 次の文献を参照。王文亮、前掲書、26、27、28頁。
- 注25 次の文献を参照。同上書、17、18、22、23頁。
- 注26 次の文献を参照。同上書、69、70頁。
- 注27 次の文献を参照。胡勇等編『农村社会保障体系研究』中国农业出版社、2009年、54、

55 頁。

注28 次の文献を参照。宋士云『中国农村社会保障制度结构与变迁』人民出版社宋士云、2006年、227、228頁。

注29 趙曼、周奕編『新型農村社会養老保險政策問答』中国人事出版社、中国労働社会保障出版社、2010年、79頁。

注30 次の文献を参照。周秋光・王猛等『中国农村社会保障的理论和实践』中国社会出版社、2011年、59、60頁。

注31 次の文献を参照。趙曼、周奕、前掲書、73、74頁。

注32 次の文献を参照。王文亮、前掲書、49、50頁。

注33 次の文献を参照。同上書、242、243頁。

注34 次の文献を参照。胡勇等編、前掲書、11－16頁。

## 第7章

注1 百度文庫（社会保険法）は

(<http://wenku.baidu.com/view/1dc44e26482fb4daa58d4ba1.html>) で見ることができる。

注2 Chinese Financial News(中国金融新聞ネット)は

([http://www.financialnews.com.cn/bx/sx/201212/t20121219\\_22759.html](http://www.financialnews.com.cn/bx/sx/201212/t20121219_22759.html)) で見ることができる。

注3 百度文庫（社会保険法）は、

(<http://wenku.baidu.com/view/2afe761d59eef8c75fbfb39a.html>) で見ることができる。

注4 中国社会保障は、

([http://www.cnss.cn/new/zldh/zcfg/ylbx/201110/t20111018\\_251912.htm](http://www.cnss.cn/new/zldh/zcfg/ylbx/201110/t20111018_251912.htm)) で見ることができる。

注5 大山郷人民政府ネットは、

(<http://dsx.gzdafang.gov.cn/fwsn/snzc/41643.shtml>) で見ることができる。

注6 百度文庫（社会保険法）は、

(<http://wenku.baidu.com/view/2afe761d59eef8c75fbfb39a.html>) で見ることができる。

注7 百度文庫（社会保険法）は、

(<http://wenku.baidu.com/view/2afe761d59eef8c75fbfb39a.html>) で見ることができる。

注8 百度文庫（社会保険法）は、

(<http://wenku.baidu.com/view/2afe761d59eef8c75fbfb39a.html>) で見る事ができる。

注9 次の文献を参照。劉燕生「現行制度の問題点と探究」、大塚正修編『中国社会保障改革の衝撃』勁草書房、2002年、61頁。

注10 次の文献を参照。趙曼、周奕、前掲書、83、84頁。

注11 同上、63頁。

注12 空口座は、中国の都市部に採用している社会プールと個人口座を組み合わせた年金制度を実行する時、個人口座の積立金を社会プール部分の赤字補填に流用し、個人口座が空になることである。

注13 同上書、64頁。

注14 同上書、67頁。

## 主要参考文献

### 日本語

- [1] 何立新『中国の公的年金制度改革』東京大学出版会、2011年。
- [2] 孫曉冬『中国型ワークフェアの形成と展開』昭和堂、2012年。
- [3] 羅小娟『中国における医療保障制度の改革と再構築』日本僑報社、2011年。
- [4] 鐘仁耀『中国の公的年金改革』法律文化社、2011年。
- [5] 家近亮子・唐亮・松田康博『5分野から読み解く現代中国』晃洋書房、2005年。
- [6] 馬場毅・張琢『改革・変革と中国文化、社会、民族』日本評論社、2008年。
- [7] 愛宕元・森田憲司『中国の歴史』昭和堂、2009年。
- [8] 結城康博・吉田佳代子・宮崎雅人『社会保障制度』ぎょうせい、平成21年。
- [9] J・K・フェアバンク『中国の歴史』大谷敏夫・太田秀夫訳、ミネルヴァ書房、1996年。
- [10] 王文亮『21世紀に向けた中国の社会保障』日本僑報、2001年。
- [11] 王文亮『現代中国社会保障事典』集広舎、2010年。
- [12] 鄭浩瀾『中国農村社会と革命』慶應義塾大学出版会、2009年。
- [13] 渡邊義浩『中国古代史』ナツメ社、2007年。
- [14] 山田辰雄『歴史のなかの現代中国』勁草書房、1996年。
- [15] 山内一男『中国経済の転換』岩波書店、1989年。
- [16] 宇野重昭『静かな社会変動』岩波書店、1989年。
- [17] 野村浩一『現代中国の政治世界』岩波書店、1989年。
- [18] 王文亮『格差大国中国』旬報社、2009年。
- [19] 王文亮『格差で読み解く現代中国』ミネルヴァ書房、2006年。
- [20] 王文亮『中国の高齢者社会保障』白帝社、2001年。
- [21] 王文亮『社会政策で読み解く現代中国』ミネルヴァ書房、2009年。
- [22] 王文亮『現代中国の社会と福祉』ミネルヴァ書房、2008年。
- [23] 王文亮『九億農民の福祉－現代中国の差別と貧困』中国書店、2004年。
- [24] 徐林卉『医療保障政策の日中比較分析』晃洋書房、2008年。
- [25] 田畑洋一『現代社会保障論』学文社、2009年。
- [26] 劉曉梅『中国の改革開放と社会保障』汐文社、2002年。
- [27] 塚本隆敏『中国の国有企業改革と労働、医療保障』中京大学商学会、2006年。

- [28] 張紀濤『現代中国社会保障論』創成社、2001年。
- [29] 飯島渉・澤田ゆかり『高まる生活リスクー社会保障と医療』岩波書店、2010年。
- [30] 田多英範編『現代中国の社会保障制度』流通経済大学出版社、2004年。
- [31] 袖井孝子・陳立行編『転換期中国における社会保障と社会福祉』明石書店、2008年。
- [32] 大塚正修編『中国社会保障改革の衝撃』勁草書房、2002年。
- [33] 広井良典・沈潔編『中国の社会保障改革と日本』ミネルヴァ書房、2007年。
- [34] 沈奇志『改革開放中国の光と「陰」』文眞堂、2003年。
- [35] 荒井良雄・岡本耕平・田原裕子・柴彦威編『中国都市の生活空間』ナカニシヤ出版、2008年。
- [36] 中国研究所編『中国は大丈夫か？社会保障制度のゆくえ』創土社、2001年。
- [37] 堀勝洋編『社会保障論』建阜社、2002。
- [38] 大谷孝一編『保険論』成文堂、2008。
- [39] 王文亮『社会政策で読み解く現代中国』ミネルヴァ書房、2009年。

#### 中国語

- [1] 陈佳贵・王延中编『中国社会保障发展报告』社会科学文献出版社、2007年。
- [2] 陈佳贵・王延中编『中国社会保障发展报告』社会科学文献出版社、2010年。
- [3] 郑功成『论中国特色的社会保障道路』武汉大学出版社、1997年。
- [4] 郑功成『社会保障学』商务印书馆、2000年。
- [5] 郑功成『中国社会保障制度变迁和评估』中国人民大学出版社、2002年。
- [6] 郑功成『从企业保障到社会保障』中国劳动社会保障出版社、2009年。
- [7] 郑功成『中国社会保障改革与发展战略』人民出版社、2008年。
- [8] 温铁军『「三农」问题与制度变迁』中国经济出版社、2009年。
- [9] 张新生『我国二元经济与农村多元过度社会保障研究』经济科学出版社、2009年。
- [10] 邓大松・刘昌平『新农村社会保障体系研究』人民出版社、2007年。
- [11] 杨华『中国城乡一体化进程中社会保障法律制度研究』中国劳动社会保障出版社、2008年。
- [12] 邓大松・刘昌平『2006－2007中国社会保障改革与发展报告』人民出版社、2008年。
- [13] 邓大松・刘昌平『2007－2008中国社会保障改革与发展报告』人民出版社、2008年。

- [14] 刘翠霄『中国农民社会保障制度研究』法律出版社、2006年。
- [15] 慶国柱·王国军等『中国农业保险与农村社会保障制度研究』首都经济贸易大学出版社、2002年。
- [16] 慶国柱·王国军『中国农业保险与农村社会保障制度研究』首都经济贸易大学出版社、2002年。
- [17] 宋士云『中国农村社会保障制度结构与变迁』人民出版社、2006年。
- [18] 郑功成『从企业保障到社会保障(中国社会保障制度变迁与发展)』中国劳动社会保障出版社、1996年。
- [19] 王洪春·汪雷『中国农村社会保障新的机遇与挑战』安徽中国科技大学出版社、2006年。
- [20] 陈之楚『中国社会养老保障制度研究』中国金融出版社、2010年。
- [21] 李君如等『农村社会保障体系』中国水利水电出版社、2008年。
- [22] 陈玉营·付煜『大社保破題—中国全社会問題溯源与执策』中国经济出版社、2010年。
- [23] 严俊『中国农村社会保障政策研究』人民出版社、2009年。
- [24] 贾英姿『中国社会保障支出水准研究』中国税务出版社、2008年。
- [25] 郭琳『中国养老保障体系变迁中的企业年金制度研究』中国金融出版社、2008年。
- [26] 刘荅玲『中国社会保障制度城乡关联理论与政策研究』经济科学出版社、2008年。
- [27] 郝兵·陈健『新农村社会保障』中国社会出版社、2006年。
- [28] 胡勇『新农村社会保障体系建設』金盾出版社、2010年。
- [29] 童星『社会转型与社会保障』中国劳动社会保障出版社、2007年。
- [30] 汪泽英·何平『建立覆盖城乡居民社会保障体系』中国劳动社会保障出版社、2010年。
- [31] 杜伟等『农民经济权益保障研究』科学出版社、2011年。
- [32] 杨团等『21世纪中国农民的社会保障之路』社会科学文献出版社、2010年。
- [33] 鲁全『转型期中国养老保险制度改革中的中央与地方关系研究』中国劳动社会保障出版社、2011年。
- [34] 王国军等『制度建設与政府責任』首都经济贸易大学出版社、2009年。
- [35] 陈佳貴『中国劳动与社会保障体制改革30年研究』经济管理出版社、2008年。
- [36] 董克用『中国经济改革30年—社会保障卷』重庆大学出版社、2008年。
- [37] 童星·林闽钢『中国农村社会保障』人民出版社、2011年。

- [38] 王爱文等『编织社会安全网』广西师范大学出版社、1998年。
- [39] 张军『社会保障制度的福利文化解析』西南财经大学出版社、2010年。
- [40] 刘福恒『社会保障主义宣言』社会科学文献出版社、2006年。
- [41] 郭士征『社会保障学』上海财经大学出版社、2004年。
- [42] 吕学静『社会保障国际比较』首都经济贸易大学出版社、2007年。
- [43] 贾英姿『中国社会保障支出水平研究』中国税务出版社、2008年。
- [44] 刘钧『社会保障理论与实务』清华大学出版社、2009年。
- [45] 赵曼·吕国营『城乡养老保障模式比较研究』中国劳动社会保障出版、2010年。
- [46] 赵曼·周奕『新型农村社会养老保险政策问答』中国人事出版社、中国劳动社会保障出版社、2010年。