

中国における社会保障

—覃有士、樊啓榮『社会保障』を中心に—

高 継 芬*

Social Security in China

- JIA YUSHI, FAN QIRONG 『about social security』

GAO JIFEN**

Abstract

The social security of china is the system of the national leadership matched to the plan economy, However, the unemployment come to generate after executing the policy of the reforming open since 80'S, and the reformation is requested.

Key words: 社会保障 (social security), 失業保険 (unemployment insurance), 社会扶助 (public assistance), 医療保険 (health insurance), 軍人優遇 (the preferential treatment of serviceman)

1. はじめに

中華人民共和国（以下中国は、建国以前の各革命拠点及び歴代の慣例を継ぎながら、ソ連の経験をいかし、社会保障政策及び法規を制定した。それに基づく、半世紀の努力の結果、社会主義の特徴を持つ中国独自の社会保障制度を完成した。現行の社会保障制度は、主に四つに分けられている。第1は、労働保険、第2は福祉制度、第3は、公的扶助、第4は、優遇制度。

中国の社会保障制度は基本的には、計画経済体制に適応するよう構想されている。政策の特徴は、「皆就労、一律低賃金、最終的国家保障」である。言い換えれば、これは、失業者がないことを出発点にした、社会全員就職保証に基づいた、社会保障ともいえる。

この社会保障制度は、計画経済体制のなかで、役に立った。しかし、中国の社会保障、特に社会保険の対象は、主に国有企業の労働者である。その特徴として個人は保険費を負担せず、すべて国家が負担する。国家と企業は負担過重の問題があると同時に社会主義経済市場に

適応しないのであった。

中国は改革開放の政策を実施して以来、情勢は変わりつつある。今までの社会保障制度に対して多くの問題点が指摘されている。市場の大きな問題は、失業問題である、1993年までは、中国では、社会主義なので、失業を社会問題にしなかった。なぜかと言うと、国家がすべて就労を保障するという形なので、給料は低いけれども、職業が保証された。改革と言うのは、自分で商売ができる、その代わりに、従来国家が保証をしていたものを、個人の責任に切り替えるということであった。そこまでは良かったが、この2、3年、国有企業が倒産して、大量の失業者が出たが、失業保険がない、毎月最低生活水準よりもはるかに低い金額（約1/5）をもらっているだけである。そのゆえ、自殺、強盗、などの社会問題が起きている。

今までの社会保障制度を変えなければならない、早急に解決しなければならないのは失業保険をどうすべきかの問題である。今回は、今後の社会保障を考えて行く前提として、現行の中国の社会保障を覃有士、樊啓榮の

* 九州看護福祉大学

**Kyushu University of Nursing and Social Welfare

表1. 中国における社会保障立法過程

時代	年代	立法名	種類
新中国建国以前	1992年	労働法綱領	社会保険
	1926年	失業問題解決案	失業保険
	1927年	産業労働者経済闘争決議案	医療保険
	1931年	中国共産党共和国労働法	社会保険
抗日戦争時期		労働保護条例	労働保険
開放戦争時期	1948年	東北公営企業暫時労働保険条例	労働保険
建国後30年間	1950年	革命活動員の死傷褒恤暫時規定	社会保険
	1951年	中華人民共和国労働保護条例	労働保険
	1952年	各級自民政府職員の公費医療の指示	医療保険
	1954年	人民政府女性職員の産休の規定	労働保険
	1955年	国家公務員定年退職暫時規定	社会保険
	1950年	暫時失業救済法	公的扶助
	1957年	労働者生活保護法	社会福祉
	1950年	軍人遺族優遇暫時条例 革命障害者軍人優待扶恤暫時行使条例 革命軍人戦死、病死褒恤暫時行使条例 革命軍人死傷褒恤暫時行使条例 在郷軍人の死傷扶恤暫時行使条例	軍人優遇
80年代以降	1985年	中国共産党中央の国民経済と社会発展に関する第七の5年間計画に決議	社会保障
	1986年	国営企業労働者の失業保険の暫時規定	社会保険
	1991年	企業労働者養老保険の通達	社会保険
	1992年	傷病、障害者の鑑定基準	医療保険
	1989年	公費医療保険の通達	医療保険
	1990年	障害者保障法	社会福祉
	1988年	扶貧計画 革命軍人優待条例	公的扶助 軍人優待

『社会保障法』北京法律出版1997年を参考して紹介したい。

なお、覃有士氏は、1945年7月生まれ、1969年7月湖北大学法律学部卒業、1982年7月湖北財経学院法律研究科修士終了。1993年から國務院政府が提供する特別研究費を取得。現在、中南政法学院副院長、教授、博士指導として務めている。国家教育委員会委員、中国法学協会理事、中国民法、経済法、研究会理事、武漢市法学会副会長などとして務めている。

主な著書は、『債権法』『保険法概要』などがある。

樊啓栄氏は、1965年9月生まれ、1987年華中師範大学を卒業、1993年7月同大学大学院を卒業、修士称号を取得。現在中南政方学院講師、保険法研究室室長として務めている。

主な著書は、『新編保険法学』『財政法論』などがある。

2. 中国における社会保障立法過程 (表1)

(1) 新中国建国以前の社会保障

新中国が成立する以前の新民主主義革命の時期には、共産党が労働階級をリードして社会保障立法を要求した。また共産党は、社会保障の法案を提出した。これは、中国における社会保障立法の初期段階と言える。

中国共産党は、その結成後、直ちに中国労働組合委員会を設置して、1922年の「労働法綱領」を通じて、初めて社会保険の基本的な主張及びそれを実施するための具体的な要求項目を提出した。次いで共産党は、1926年「失業問題解決案」を提出し、失業保障は労働者の権利であると主張した。1927年に開催された第4回全国労働者総会では、「産業労働者経済闘争決議案」が決議され、「失業労働者救済案」、「手作業労働者経済闘争決議案」を通じて、労働者の病気、ケガ、死亡、など全面的に保障する社会保障を要求した。これらの立法綱領と決議案は法律として成立しないが、社会保障法制を制定するためには重要な役割を果たした。

次いで共産党は、土地改革の過程で、「中国共産党共和国労働法」を1931年12月公布した。その第10章は社会保険の規定を次のように記している。「社会保険は全ての企業の労働者に適用する。すなわち国家企業、合弁会社、個人企業に働く労働者は時間の長短や給料の給付し方に係わらず全て社会保険に加入しなければならない。これは、1933年に改正された時点で次のような内容が付け加えられた。「農民、肉体労働者、臨時職員の社会保障に関しては、中央労働部が社会保険を実施しなければ

ならない。」これと同時に、社会保険の財政支出、管理機構、管理項目、などについての規定が制定された。社会保障制度は、労働立法の一部として位置付けられ、完全に独立した法ではないが、国家の基本的法律の一つとして、法律的な地位が認められた。

抗日戦争時期には、各抗日特別地方委員会が「労働保護条例」を制定し、労働保険に関して具体的な規定を制定した。この「労働保護条例」は、地方条例としてしか認められず、法の適用範囲はあくまでも当該地方のなかだけにとどまった。

1945～49年の解放戦争時期、1948年「東北公営企業戦時暫時労働保険条例」(簡略「東北条例」)を公布された。「東北条例」は我が国労働保険立法歴史上最も重要な位置付けを持ち、建国後の「中華人民共和国労働保険条例」の基礎ともいえる、専門的な法律であった。「東北条例」は、解放戦争に対する大きな支援となっただけではなく、中国の社会保障法制の創立に貢献したのであった。

(2) 建国後から第11回全国人民代表大会に至るまでの社会保障の立法過程

この時期は、中国が伝統的な計画経済に適應する時期であり、労働に関連の国家保障法制の形成時期である。その過程は三段階に分けることができる。

第1段階は、1949年～1957年である、主として全国的な社会保障基本制度を制定し、基本立法が公布された。まず1951年に「中華人民共和国労働保護条例」を制定され、(1953年改正)、労働保険体系が形成され始めた。それまでの歴史的要因で、国家政府、公務員の社会保険制度はそれぞれ別個に形成された。ついで1950年6月、政務院が「革命活動員の死傷褒恤暫行規定」を公布した。さらに1952年6月、政務院が「各級人民政府、党派、団体及び政府の所属する人々の公費医療・予防制度の指示」を公布した。同年には、「各級人民政府職員が病気にかかった間の待遇の暫時規定」が公布された。その後、1954年4月「各級人民政府女性職員の産休の規定」が公布された。1955年12月には「国家公務員退職規定」及び「国家公務員退職の暫定規定」が公布された。国はそれと同時に公的扶助、社会福祉、軍人優遇、などの基本制度の整備に力を入れた。例えば1950年に「暫定的失業者法」が公布された。1957年に「会員の生活方面の問題指示」が公布され、1950年に五つの軍人優待条例が公布された。それらは「革命犠牲者遺族優待暫時行使条例」、「革命障害者軍人優待扶助暫時行使条例」、「革命軍人戦

死、病死褒恤暫時行使条例」、「革命軍人死傷褒恤暫時行使条例」、「在郷軍人の死傷扶恤暫時行使条例」などである。このような過程を経て新中国の社会保障制度が成立した。

第2段階は1958年～1966年の間である。1958年人民政府は第2次5ヶ年計画を実施し始めた。そのなかで政府は社会情勢の発展に従って、経済建設に不適合になった社会保険制度を改革した。まず第1に、企業と国家公務員の定年退職制度を統一した。第2は、公費医療保険と労働医療保険を一部改革した。第3は、解雇された失業者の社会保険について新しく規定した。第4は、労働災害の範囲とその給付を規定した。第5は、労働者の疾病休暇及び産休許可を制定した。第6は、試用期間の労働者の社会保険給付を規定した。この時期国は、社会保険、社会福祉、公的扶助と軍人優扶など各方面に多くの法規を公布した。それによって中国の社会保障制度の実施範囲・水準・受給資格などが大きく拡大していた。しかし、社会保険の一般原則、規制原理はあくまでも、建国初期に公布した基本法規に依拠したままであった。

第3段階は、1966年～1978年の間である。10年間にわたる文化大革命の期間、社会保険制度は全国的な経済文化の変革の影響から、混乱状態に陥り、保険料の徴収、財政の管理及び給付の調整ができなくなった。そのため、社会保険が停止し、退職制度が中断された。法律に従わ

ない企業が出現し、そのため中国の社会保障制度に悪影響がもたらされた。

(3) 中国共産党第11回目全国人民代表大会以来の社会保障立法過程

80年代に入ってから、中国は経済体制改革を実施し始めた。企業雇用制度の改革、企業倒産法の実施、民間会社経済、自営業経済、合併会社経済の発展につれて古い社会保障体制は新しい経済と社会生活の需要に適応できなくなった。1985年9月「中国共産党中央は国民経済と社会発展に関しての「第7次5ヶ年計画の建議」の建議が正式に認められた。初めて国家高級機関の書類に「社会保障」という概念が明確に記された。社会保険、社会福祉、社会扶助、軍人優扶などの制度を社会保障制度の中に統一され、運営規制、方式類型、項目構成などの方面から社会保障制度及び立法活動の大きな改正が始められた。主な活動を見て行くと、1986年の「国营企業人員の失業保険の暫時規定」の公布により、失業保険が形成され始めた。1991年の「企業労働者の養老保険制度改革の決定」の公布により、養老保険費を社会的に統一徴収、管理することになった。また、1992年に「公傷及び職業病によって障害者になる鑑定標準」が全国的に統一公布された。1992年に「公費医療保険の通知について」が公布され、公費医療が改革された。同時に、社会

表2. 現行の中国の社会保障制度

種類	対象	内容	具体的制度
1) 社会扶助	貧困者	①国家の最低生活水準以下の家庭と個人の生活保障 ②自然災害による生活困窮者の保障 ③身寄りのない者が困窮した場合の生活保障	自然災害救助制度 貧困地区扶貧制度 低收入家庭救助制度 五保制度 都市失業救助制度
2) 社会保険	労働者	①傷害保険 ②医療保険 ③失業保険 ④養老保険	②公費医療制度 労保医療制度 合作医療保険制度 ④固有企業失業労働者保険制度 ④養老保険制度
3) 社会福祉	都市住民登録者	①国营企業の福祉施設 ②生活補助と給料補助 ③住民補助 ④公衆衛生施設	障害者福祉制度 老人福祉制度 女性、児童福祉制度 労働者福祉制度 教育福祉制度 住居福祉制度 衛生福祉制度
4) 社会特別優遇	軍人および遺族対象	①退役軍人の生活保障 ②軍人遺族への死亡褒賞金の優先的支払い ③兵役満了した者及びその家族の生活支援 ④兵役満了した者の優先的就職	退役軍人就職優先制度 傷病軍人優遇制度 現役軍人家族優遇制度

福祉立法方面は、1990年に「中華人民共和国障害者保障法」が認められた。軍人優扶方面は、1988年「軍人扶恤優待条例」が公布された。社会救助方面は、「扶貧計画」がある。

社会保障立法の全体的から見ると、中国の社会保障制度は、その立法が遅れており、特に基本立法附則している。また系統性がかけており、あるべき法律体系になっていない。社会保障の運営は、行政的な手段に頼って、大量の通達、規定、回答文を公布して、中央から全般管理をしているため、法規の権威性と普遍性が足りない。また、伝統的な社会保障法律規制が立法原則、内容構造、保障範囲などの方面に計画経済と関わっている、市場経済に合わせた社会保障に対しての要求に合わない。だから、市場経済に適應する社会保障制度の制定は、中国の今後の社会保障立法の方向性と思われる。

3. 現行の中国の社会保障制度の構成

中国における現行の社会保障制度は、覃有士、樊啓榮『社会保障』によれば、表2のようにまとめることができる。

以下に具体的な制度についての補足説明を行う。

(1) 自然災害救助制度 (P.319参照)

自然災害社会救助は、国家と社会が自然災害による生存危機に陥った社会成員を脱出するための援助をすることをいう。最低限の生活を維持させて災難と危険から脱出させる一種の救助制度である。

(2) 貧困地区制度 (P.322参照)

1970年代末の改革開放時代に、一部の地域は、生活が豊かになったと同時に、貧困地区も現れた。豊かな生活を追求するのがあたりまえの時代に、貧富の差が激しくなった。1981年から、国家政府が計画的に反貧困を実施し始めた。1984年、中国共産党中央、國務院は特別に「早急に貧困地区実態改善の通知」を公布した。1994年「国家扶貧重点計画 (1994~2000) が制定され、実施し始めた。

(3) 低収入家庭救助制度 (P.324~326参照)

① 農村五保制度 中国の農村五保制度は、第11回全国人民代表大会の時に、議会で認めた「高級合作社模範章程」と「1956~1957全国企業綱要」の中に関連がある規定によって作られた農村社会救助政

策である。この政策は次のことを明確に規定した。農村合作社で働く人の中の体の弱い人、生活の頼りの無い人に必要な救助をする。生活上の衣服、食料、教育 (児童、少年)、葬式などを無償で援助する。さらに、1960年、「前項農業發展綱要」で五保の内容を明確した。それは衣服、食料、医療、住宅、葬式 (孤児は教育) である。

② 都市失業救助制度は、失業保険で生活している労働者に、生活救助を提供する措置である。

以下は (P.266~268参照)

(4) 公費医療制度

公費医療制度は、国家は事業労働者と公務員及び大学、専門学校の学生に対して実施する医療保険制度である。

(5) 労保医療制度

労保医療は、国営企業の労働者に対して医療保険を実施する制度である。財源はその企業の利益からである。支出は国民収入の発分配である。

(6) 合作医療保険

農村の合作医療保険は、農作者が自発的参加することが原則にして作られた医療保険制度、初級の医療保険であって、レベルが低い。特徴は、個人と農村経済組織が一定の範囲内で、共同出資して合作医療基金を作る。個人が病気になったときかかった費用は、合作医療基金組織と個人が一定の割合分担をする。しかし、組織の経済力が弱いので、農民たちの軽い病気くらいに保険することができる。農村改革を実施後、合作医療保険も消滅になった。

(7) 固有企業失業保険制度 (P.205参照)

1958年から、失業は資本主義制度の産物と言われて、中国は社会主義なので、失業保険の必要がないということであったが、1986年、失業は避けられないものと認識されて、1993年に、「固有企業労働者待業 (失業) 保険規定」が実施された。

4. まとめ

以上、中国の社会保障について覃有士、樊啓榮『社会保障』をもとに簡単に紹介した。一番大きな問題点は、中国の改革開放政策に応じた社会保障がまだできていないことである。中国も少しずつ社会主義システムから

段々資本主義システムに変わりつつある中で、国がすべてを保障することが次第にできなくなっている。このままで行くと、資本主義の社会保障システムを導入しなくてはならない時代が来ると考えられる。一番中国に近い日本の社会保障システムを勉強し、どれだけ中国で使える社会保障制度であるかを調べる必要があると思われる。特に失業問題を早急に解決するためには、日本の失業保険制度を参考に、中国の社会条件に合った失業保険制度を作り上げていかなければならない。また、中国の老人の生活保障は不完全であり、現状でも多くの老人が生活に困窮している。高齢化が進む社会のなかで、老人の生活保障もますます大きな社会問題になってくると思われる。国有企業の倒産などの条件下でも、生き残って行ける現在の年金制度を改革し、新しい年金制度を制定し直さなければならない。また、それと同時に、老人福祉施設を充実させなければならない。今後、両国の相互交流が、さらに進むであろうが、社会保障の分野でも、相互の研究が進んで、より人間が安心して、暮らせる社会が実現できることを願ってやまない。