中国の高齢化と社会保障

城本るみ

1．問題の所在

国をあげて人口抑制に取り組む中国では、「一人っ子政策」の貫徹にあたって様々な問題が山積している。またその一方に、政策が徹底されると人口の高齢化に拍車がかかり、扶養危機への直面を早めるという厳しい現実がある。

中国は現在高齢化社会への過渡期にあるが、中国政府は公的扶養への移行ではなく、私的扶養を軸とする「中国型社会保障制度」の実現を考えている。すなわち社会主義国の高齢者理念としての「五有」[1]の達成をめざし、高齢者扶養については子女の扶養義務を強化することによって国はあくまでもそれをサポートする立場であることを明確にし、財政面では従来の国と企業による年金負担に個人負担を導入することによって乗り切ろうとするものである。

中国の高齢者問題を考える場合、都市と農村の問題所在の差異は大きい。都市と農村という二つの戸籍制度によって生み出される様々な格差の中でも、高齢者問題における地域格差は大きく、人口政策とも密接に関係している。人口抑制の進む都市部では高齢化も進んでいるが社会保障制度が農村より整っており、逆に人口抑制が遅れている農村部では高齢化の進行が緩慢であるはずだが、実は余剰労働力の移動に伴う過疎化が進み、しかも社会保障の恩恵には与れない状況にあって、経済保障をはじめとするあらゆる格差が拡大している。

現行の社会保障制度におけるいちばんの問題は都市と農村の制度適用差である。農村の場合、養老年金の受給を受けている高齢者はわずか4%に過ぎず、もともと現金収入の少ない農村高齢者に老後の経済問題が存在し、医療保障もない状況にある。こうした農村高齢者は中国の高齢者全体の8割を占め、90年センサスで8000万人にのぼっている。

中国では「子女による父母の扶養義務」が法律で規定されており、義務不履行者に対する罰則規定も刑法に盛り込まれている。扶養の中身はまだ長期寝たきりの介護レベルには達しておらず、経済的扶養が中心の段階にある。そのため高齢者の経済保障の有無とその金額の多寡は扶養義務を担う子女の生活に直結することになり、経済問題に纏わる様々な問題を引き起こすことにつながる。そうした意味においても現行制度における高齢者の経済保障格差は抜本的な改革に迫られている。

また都市と農村の差異ばかりでなく、年金受給者の多い都市部においても受給待遇にはか

なりの不公平が存在しており、実際に受給している者の意外な少なさと階層による受給差が大きいことについてはこれまであまり議論されてこなかった。加えて市場経済の導入による多様な事業展開は、社会保険制度についても従来型の適用枠を超えた保障制度の根本的な見直しを迫られている。

そこで本稿では、まず高齢化の地域差の現状を述べ、現行の老齢保障と政策展開にも地域による大きな格差があることを明らかにし、中国の高齢化に関する研究の視点を「高齢者問題の地域差」におくことの重要性について論じたい。

2．中国における人口高齢化の地域差

中国の高齢化については、その深刻さが増すのは21世紀以降という予測が主流を占めている。64年第二次センサス、82年第三次センサス、90年第四次センサスを比較すると、65歳以上人口比率はそれぞれ3.6%、4.9%、5.6%と徐々に上昇しており、人口構造は90年時点ですでに成年型となっている。またその構造は2000年にかけて老年型へ移行し、2000年には65歳以上人口が7%を超え、その後2020年までの17年間に60歳以上人口は10%から16%へ、65歳以上人口は7%から11%に上昇し、典型的な老年型構造になると予測されている。

新中国成立後、とくに62-73年の12年に及ぶ長期のベビーブームはこの間に3.2億という人口を増加させ、同期生まれの1.5億の女性達が85-96年の間に毎年1100-1300万人ペースで結婚・出産期に入るため、この間の人口抑制が今後の鍵を握ると言われてきた。しかし同時に問題となるのは、この3.2億の人口が2022-33年に相次いで60歳を超える[2]ことであり、中国国内の推計でも2050年には65歳以上人口は20%、年齢中位数は43.7歳に達し、21世紀なかばに中国は高度な高齢社会へ突入すると予測されている。

以上のような大方の予測に基づいて中国の高齢化の特徴を大まかにまとめると、人口の高齢化速度が日本並みに速く、後期高齢者の増加率も高いこと、現在の年齢構造の影響により、時間経過による高齢化の段階差が大きいことなどがあげられる。

中国の高齢化について特筆すべきことは、深刻な高齢社会の到来が21世紀以降とはいえ、国の規模そのものが大きいために91年末統計で60歳以上人口がすでに1億人を突破していることである。日本の総人口に匹敵するほどの人口がすでに退職年齢に達している事実を見落として中国の高齢化について考えるわけにはいかない。

さらに中国の高齢化において最も注目に値するのは、「地域による高齢者分布と高齢化速度の差異が大きい」ことである。82年センサスにおける60歳以上人口は7664万人であるが、この人口における地域別居住者比率は市14.0%、鎮5.2%、県80.8%となっており、この分布は同期の総人口居住地域分布比率ともほぼ一致している。90年センサスでは9725万の60歳以上人口の居住分布は市18.9%、鎮6.2%、県74.9%であり、82年に比べ農村高齢者の占める比率が若干低下しているが、高齢者の大多数が農村に居住していることに変わりはない。つまり中国の高齢者の8割以上が農村戸籍者であり、都市高齢者は高齢者全体のわずか5分の1を占

めるに過ぎないのである。中国は戸籍による人口移動の制限策をとっており、制限が緩和されても移動するのは労働年齢人口が大多数を占めるため、この比率が急激に変化することは予想しがたい。

また高齢化は一般に出生率の低い都市部での進行が速いと考えられがちだが、中国では少なくともこの10年間、出生率の高い農村の高齢化率が都市部を上回ってきた。市、鎮、県の60歳以上人口の比率を比較すると、82年センサスではそれぞれ7.4%、6.4%、7.8%であったが、90年センサスでは8.6%、7.2%、8.7%となっている。これをみると中国は少なくともこの間、農村人口の高齢化率が都市部より高かったこと、またこの8年間の都市部の高齢化速度が農村より高く、鎮の高齢化が最も遅かったことがわかる。

中国は「大都市圏への人口流入制限は厳しく、中小規模都市の発展はそれなりに認め、小城鎮を積極的に発展させる」方針をとっている。しかし大都市圏の人口は過密化の一途をたどり、上海や北京、江蘇及び沿海部の経済発達地域では89年時点で65歳以上人口の高齢化率がすでに7%を超え、特に上海では10%を突破している。反対に内陸部、特に人口密度が低く出生率が高い西北部では高齢化が遅いなど地域間格差が大きいのが特徴である。

中国で現在最も一人っ子政策が徹底されているのは都市圏であり、都市規模の大小と出生率は比例関係にあって大都市になるほど出生率は下がる。そのため都市部の高齢化が急速に進むのは納得できるが、出生率の高い農村部の高齢化率が高いことは政策を背景とする多くの問題をはらんでおり、経済保障の有無をはじめとする高齢者問題の根幹を成している。

したがって中国の高齢化について考える際に全体的な高齢化の推移のみならず、こうした地域による高齢化の差異に視点をおくことは重要であり、問題の原因解明や今後の政策展開をみていく上で重要なポイントとなるのは間違いない。

3．地域差の背景にあるもの

中国の高齢化の進展をみると、都市部では農村よりも早く高齢化が始まる条件が整っていた。81年の全国1%サンプリング出生率調査によれば、都市女性の合計出生率は50年代の10年平均が5.27、60年代には下降し始め3.94、70年代は2.10である。それに対し農村女性は50年代6.11、60年代6.10、70年代になってようやく減少し始め4.42である。82年と90年のセンサスを比較してみると、市、鎮、県の0-14歳人口は82年がそれぞれ26%、28.3%、35.4%であり、90年には21.9%、23.7%、29.6%に減少している。市と鎮の出生率の低下は比較的早い時期に始まり、低出生率の持続期間も割に長いが、農村はこれと反対である。これをみると都市の人口高齢化が農村より10年ほど早く始まる条件をもっていたことがわかる。

それにもかかわらず農村の高齢化率が都市よりも高いのは、両地域の人口構造が都市化と人口移動の影響を受けているためと考えられる。中国の高齢化に影響を与える要因としては出生率の低下と並んで死亡率の低下、また第一子出産年齢の上昇などが考えられるが、これも都市と農村では医療保障の有無を反映して農村の平均寿命は都市より低く、死亡率が高い。

これに市や鎮の低出生率と農村よりも高い第一子出産年齢と農村の低年齢女性の高出生率が複雑に絡み合い、全体的な鎮人口の増加と農村人口の低下は、結果的に総人口の高齢化の加速をも促すことになる。

前述したような大都市の厳しい人口流入制限と城鎮の積極的な発展策をとる政府対応は、今後ますます人口抑制の進んだ都市の高齢化を加速させ、鎮の経済発展促進政策は農村から鎮への青年人口の流入を促し、鎮の高齢化速度を緩和する作用をもつと考えられている。現在農村の高齢化率は市や鎮より若干高い状況にあるが、農村と都市の高齢者比率の増加速度を82年と90年で比較すると、その増加率は市16.5%、鎮12.5%、県11.8%で県が最も遅い。数値のみを追っていくと長期的に市や鎮の高齢化はいずれ農村をしのぐことが予想される。

しかし中国の統計数値には行政区分の変動によって都市人口に農業人口が相当繰り入れられている。出生率の数値をみる場合も居住地域分類による数値だけでなく、就業分類による数値をも比較検討しなければ実際の都市と農村の戸籍所有別の出生率とは合致しなくなる。確かに出生率の低下や高齢化速度をみると、今後都市部の高齢化が農村をしのぐと予想するのは妥当であろうが、労働年齢人口の移動によって農村に低年齢層と高齢者が大量に取り残される状況についての考察はまだこれからの課題である。つまり統計上人口流入制限の厳しい大都市で高齢化が進んでいる状況と、実際に都市化の進行や大規模プロジェクトなどによる建築ラッシュで都市に流入している都市戸籍を持たない農村からの大量の労働年齢人口とは区別して考える必要があるのである。

市場経済の導入に伴って今後人の移動はますます増える。「盲流」から「民工潮」と呼び名を変えざるを得なくなった政府対応をみればわかるように、これまでの厳しい移動制限も緩和せざるを得なくなってきている。いくら厳しい制限があると言っても、実際の都市人口の過密化現象はそれだけ流入が増加していることを物語っており、住宅売買の自由化も多様な階層者の都市流入余地を増やしたとも言える。

現在の大都市への厳しい流入制限と鎮の経済発展奨励策は、実際に都市周辺の鎮の人口増加という形で反映されている。近年の農業労働生産率の向上に伴う農村の余剰労働力は相次いで市や鎮に移動しており、その労働力はほとんど青壮年である。そのため市や鎮の成年人口は増加し、相対的に他の年齢層すなわち低年齢層と高年齢層比率が低下することになる。農村では逆に成年人口の流出により、他の年齢層の比率が上がる。

鎮の人口構造は市と傾向が比較的類似しており、低年齢層が農村より少ないが、一方で高齢者比率は最も少ない。農村の人口構造比率は市、鎮と比較すると、0-14歳人口が高く、15-59歳人口が少なく、60歳以上人口が高い構造になっている。これは労働年齢人口が市や鎮に流動し、中でも農村に近く規制の緩い鎮に移動しているためであり、鎮の労働年齢人口比率の増加が最も大きいこともこれを裏付けている。また鎮では出生率も都市並に下がってきたため、成年人口の増加とともに高齢化の加速に一定の歯止めがかかった状況になっている。

これまで中国の高齢化については、統計数や研究成果の蓄積不足にも影響され、都市と農

村の地域差及び農村人口の都市への流出などを念頭に置いた研究に欠けてきた。都市と農村の福祉や医療における大きな差異を無視して、全体論的に中国の高齢化や政策を論じるのは中国の現状を無視した分析に陥る危険性を孕んでいる。

中国の都市と農村の高齢化の地域差は、都市と農村の出生率と死亡率のみならず、こうした戸籍や移動制限などの政策を背景として人為的に作られた社会、経済、文化、そして何よりも社会保障など制度そのものの大きな隔たりがもたらしたものと考えられる。上海など一部大都市の高齢化の進行を危ぶむ声と今後大量の高齢者が農村に取り残されるという予測はどちらも誤りではないが、現状認識に基づく新しい政策なり対策を考えるという意味では、どちらにも偏ることなく高齢化の両側面としてそれぞれの対策を講じる必要がある。

したがって中国の高齢者に対する社会保障について考察する場合も、こうした高齢化の地域差に十分な配慮をした上で現状分析を行い、それを踏まえて今後の制度改革の行方を考察し、そうした政策展開が果たして現状打破につながるのかを見据える必要がある。

4．中国政府の対応

（1）高齢者に関する法律規定

中国では「子女による父母の扶養」が法律で規定され、違反者に対する罰則規定が設けられている。82年制定の新憲法では第49条、80年制定の新婚姻法では第15条に「子女の父母に対する扶養義務」[3]が明記され、労働能力を失した生活困難な父母は子女に対して扶養費の支払いを要求する権利が保障されている。また77年制定の刑法には第183条に「扶養義務を負いながら扶養を拒否した情状の悪質な者は、5年以下の有期懲役、拘留または管制に処する」という扶養に関しての罰則規定が盛り込まれている[4]。

ある国の高齢者扶養のあり方を考える場合、扶養義務規定を盛り込んだ法律の存在と内容、扶養を怠った者に対する罰則規定の存在は大きなポイントになる。その意味で中国の現行憲法と婚姻法に「子女による扶養義務」が明記され、また刑法に義務不履行者に対する懲罰規定があることは注目に値する。また相続をめぐる様々な問題を背景に、高齢者の合法的権益の保護や相続権の男女平等、扶養義務者への相続の優遇などをもりこんだ相続法が85年に制定されたが、これは合法的権益を侵害されている高齢者の多さと、相続で扶養義務者を優遇することにより私的扶養を推進したい政府の考え方が反映されているものと言えよう。

これまで中国政府は一貫して親の扶養義務はあくまでも「子女」にあり、全面的な公的扶養への移行は無理であること、また国は子女の扶養を「補助する立場」にあることを強調してきた。その中国で96年10月にさらに新しく「高齢者権益保障法」が施行された。この法律は子女の父母扶養義務を前提として高齢者の権益を守り虐待を防止するために、子女による医療費の負担や農作業の手伝いなど扶養の詳細までを明記し、これまで地方によって異なる細則規定があったものを全国的に統一したものとなっている。

法律規定をみる場合に注意しなければならないのは、国と社会によって老後生活が保障さ

れるのは「国民が等しく有する権利」ではなく「企業及び国家機関の退休者」のみ明記されていること（憲法第44条）で、「高齢者が社会保険や医療保障を受ける権利」（第45条）は農村高齢者の4%、都市高齢者の半数しかその恩恵を受けていない現状がある。

また高齢者の扶養義務規定には配偶者や高齢者自身による自助努力には一切触れられておらず、子女のみの扶養義務が規定されている。したがって多くの農民が「老後を保障してくれるもの」として息子の存在をとらえるのも無理はなく、そうした考え方を法律が助長しているとしても不思議はない。人口抑制を成功させる鍵は、農村部の経済発展と老後を息子に託す根強い「養児防老」観念を解消すること、そのために高齢者の公的扶養をいかに充実させるかにあると言われてきたが、老後の経済保障がなく政府に対する不信も強い状況下では、そうした現状を打破するのは困難を極める。

人口抑制のために公的扶養への移行が一方で求められながら、実際には私的扶養を強化する方向へ法律規定が動いている。今後農村部の人口政策の徹底において、また一人っ子同士が結婚して4人の祖父母を抱える時代の到来とともに、この法律規定は大きな課題となることが予想される。

（2）高齢者に対する社会保障

1949年以前の中国には法律によって定められた社会保障制度はなかった。新中国成立後、政務院は51年に「労働保険条例」を頒布したが、文化大革命による福利停止期間を経て本格的な養老年金制度の取り組みが始められたのは78年頃である。

しかしこうした制度はあくまでも国の機関や企業に勤めるいわば公務員のみに適用され、自給的な生活を送る農民には適用されず、国民皆保険制度ではないため農民には実質的な老後の経済保障はない。さらに社会主義という枠組みの中での市場経済の導入は、多様な事業展開によって新たに多種類の雇用形態を生み出したが、現在それに十分対処できる社会保障体制が整っているとは言い難い。新しい社会保障改革によって国や企業の負担によるこれまでの年金制度は、国の財政負担の重圧軽減のため地方行政主体の資金調達へと移行しはじめ、現段階では社会主義国の伝統型年金と社会保険による年金が並行している状況であり、一部の富裕な農村では農村養老保険の導入も試行され始めている。

しかしこうした新しい取り組みが実際どの程度都市と農村における高齢者問題の地域差解消に役立っているのだろうか。また制度そのものが果たしてどの程度実行されているのだろうか。前述したように中国では社会、経済、文化等すべての生活について都市と農村では大きな格差がある。医療制度も未発達で、水準そのものも決して高いとは言えない。そのため社会保障の焦点が日本のように長期に渡る「寝たきり」の介護問題にはあてられておらず、社会体制や経済水準を考えても「扶養」という言葉がまだ経済的扶養を指す段階にある。老後の経済保障は扶養義務を担う子女にとっても大きな意味を持つのである。

そこでここでは高齢者の経済保障を中心に現行制度を概観し、その現状と問題点を明らかにすることによって、こうした制度が中国の抱えている高齢者の地域格差にどのような効果

をもたらすのかを点検してきたい。

＜高齢者の養老年金制度＞

1. 離退休制度

離退休制度は社会主義型退職制度であり、現段階では制度未発達な中国における社会保険の主要項目である。その特徴は国と企業によってすべての財政負担が賄われることで、適用対象は国家機関と全民所有制の企業・事業単位及び一部の集体所有単位の定年退職者に限られ、その待遇内容は革命参加の有無により離休、退休に区別されている。

［離休制度］は国務院が80年10月に頒布した「関於老幹部離職休養的暫行規定」と82年4月に頒布した「関於老幹部離職休養的几項規定」による老幹部を対象とする養老制度であり、老幹部局及び人事局が管理(軍部の老幹部は民政部管理) している。経費はすべて国家財政により、適用対象者は49年10月1日以前に革命に参加し、離休年齢条件 (職称によって異なる) を満たす老幹部であり、各所属単位により離休手続が行われる。離休対象者には元の基本給与の100%の離休金が毎月支給され、医療、住宅、公用車使用等の待遇はそのままで、革命に参加した期間を基準とする生活補助金等各種補助金が支給される。さらに本人死亡後遺族に葬儀補助金、遺族年金等が支給され、離休者の疾病に伴う医療費は国が全額負担するなど基本的に退職以前のすべての生活が保障される。

［退休制度］は51年の「労働保険条例」と78年5月の「関於工人退休、退職的暫行辦法」及び同年6月の「関於安置老弱病残幹部的暫行辦法」等の法規に依る一般幹部と職工を対象とする養老制度であり、現行の養老保険の主要項目となっている。民政、労働、人事部門によってそれぞれ管轄され、主に国家財政と企業負担で賄われている。適用範囲は国家機関と全民所有制企業及び事業単位の幹部と職工、一部の集団所有制単位の幹部と職工で、退休条件は男性満60歳、女性は幹部満55歳 (一般職工満50歳) であること、及び10年以上の勤続年数があることの二つである[5]。退休に伴う待遇は勤続年数の長短を基準とする基本給与の60-90%の退休金支給と、公費医療の受診資格である。また各種貢献者に対しては退休金の上乗せ(5-15%)もあり、死亡時には葬儀費用と直系親族への見舞金支給等がある[6]。

2. 城鎮養老保険

この保険はこれまでの離退休制度に相対する城鎮労働者の社会保険制度である。前述したように50-60年代に全国規模で取り組まれていた城鎮労働者養老保険が文革期に企業養老保険へと退行し、企業負担の不均衡状態や離退休者の増加が企業の経済的発展を阻害してきたため、84年に広東、四川、江蘇、遼寧各省の一部地域で地区養老保険の取り組みが始まり、同時期に中国人民保険公司が一部の城鎮集団所有制単位の職工を対象とする養老保険を扱い始めた。86年には国務院が「国有企業実行労働合同制暫行規定」に基づき契約労働者に対する養老保険を導入し、91年には「関於企業職工養老保険制度改革的決定」を発布、新しい城鎮労働者の養老保険制度導入への枠組みを示した。

この新しい制度はこれまでの離退休制度と比較して①社会的な資金調達を行い、②資金を

企業、個人、政府の三方向から調達し、③制度を法律による強制力をもった「基本養老保険」と企業自身による「社会養老保険」の二つに分けた点でこれまでとは異なっている。

3. 農村養老保険

農村で離退休制度の対象となっているのは一部の行政幹部のみで、その数は農村高齢者の4%に過ぎない。自給生活を送る農民には医療保障もなければ経済保障もないのが現状である。そのため老後の経済保障のない農村の扶養問題を重視した民政部は86年から一部の富裕な農村について基礎的な社会保障システムをつくる試みを始め、農村養老保険をその一項目として91年1月に国務院の委託を受け「県級農村社会養老保険基本方案」を制定した。

この農村養老保険は①中レベル以上の経済水準を持つ地区で取り組まれており、保険対象は郷鎮企業の職工を含む適齢農民で、16-59歳を保険参加年齢とし、満60歳を超えた時点で養老金の受給が始まる。また②保険は個人の出資を主、集体経済の補助を副とし、国からの助成を受け、県を単位として統一実施され、現在は地方行政が条例を作成している。しかし③農村には他に中国人民保険公司が取り扱う一人っ子をもつ両親のための養老保険[7]及び一部の村幹部、民間教師、郷鎮企業職工の養老保険がある。これが政府主宰の社会養老保険とまだ分離競合状態にあり、農村養老保険は統一されていない。

＜現行制度の問題点＞

中国の年金改革はまだ端についたばかりである。労働契約制の実行に伴い、93年の国有単位における契約労働者は2330万人に昇り、同年の城鎮国有単位労働者総数の21%を占めた。これに伴い各地で専従労働者と契約労働者の壁を払い、統一養老保険の実施に踏み切り、離退休制度と養老保険の二本立ての採用が始まっている。また93年末には国有企業の職工養老保険費用の市、県レベルでの統一管理が始まり、うち福建、北京等をはじめとする13の省、市、自治区では省レベルでの保険統括も行われるようになった。現在、全国で養老保険統括に参加している企業は50万を超え、1億人が参加していると言われている。

このように少しずつ改良は始められたが、根本的にシステムそのものを国民皆保険制度などへ移行するものではないため、現段階でこうした年金制度の適用を受けている高齢者は少なく、90年時点での受給者は都市で55%、農村では4%、同年の9725万高齢者の23.7%にすぎない。新しい試みとして農村部では養老年金制度や扶養協定の取り組みも始められたが、それはあくまでも一部の「先に豊かになった」富裕な農村に限られている。この農村養老保険には89年時点で加入者数90万人、21.6万の農村高齢者が養老金の受給を始めたと公表されたが、この数は7300万農村高齢者の僅か0.3%にも満たず、加入者90万人は9億農民の0.1%に過ぎない。93年には加入者が4000万人に増加したと言われているが、その数字を信じても農村戸籍者全体の4%に過ぎず、しかも加入農村は郷鎮企業の発達した富裕な農村であり、本当に救済の必要な貧しい農村とは無縁の話である。高齢者人口の8割が農村に居住し、その96%が養老年金を受けていない状況を解消するには程遠い現状が存在している。

さらにこうした現行制度には他にも問題が多い。まず現行制度は「適用範囲が狭く、その

方法も単一」であるため、現在の多種多様な経済制度に対応しきれていない。92年の中国人民保険公司の保険加入者は国有企業300万人、集体企業350万人、個人労働者370万人であるが、各種集団所有制企業や合弁企業や私企業についてはこうした制度のみでは到底覆いきれない。

また「責任と義務を国家と企業のみが負担している」ことにも大きな問題がある。国有企業については地方政府の資金統括が進んでいるが、新しい制度では個人負担を取り入れる事になっているものの、一部の契約労働者を除き大多数の職工が個人負担金を払っておらず、現在もほとんどが国や地方政府と企業の収益によって賄われている。91年と92年を比較すると、この1年間で離退休者数は155.2万人増加しており、負担は増加する一方である。

これまでの社会主義型制度の弊害は、(a)就労者の年齢構成によって企業間で養老負担金の差異が生じ、歴史が長い企業では退職者数が在職者数を上回るなど企業自体の存続にかかわること、(b)個人負担のない制度では、個人の自助意識が低下し、老後に備えるといった貯蓄の不必要性から、高消費型社会への移行は促進されても、貯蓄増加による社会的な経済効用が期待薄となること、(c)「現収現支」制をとっているために基金としての積み立てがなく、今後の高齢化の進行を支えきれないこと、などがあげられる。そのため企業連合体と一定の基金が必要不可欠とされてきたが、こうした国と企業による負担のみでは高齢化速度に追いつくことはできず、企業連合による年金基金も根本的な問題の解決には至らない。78年の離退休費用の国家財政支出は17.3億元だったが、92年には695.2億元と急激に増加した。この比率で計算すると、養老年金の支出は2030年には在職者給与総額の48%を占めることになる。

さらに「管理体制の不備と立法の立ち遅れ」は大きい。現行制度には統一された法律及び管理、監督を行う行政機関もなく、その調整機構も存在していない。労働局、人事局、民政部がそれぞれ個別に対応し、またそれぞれの地方行政や企業独自の規定や条例が異なるため、弊害が多く社会的不公平も大きい。また監督官庁がはっきりしていないため、問題が起きても責任の回避に終始する傾向が強く、結局どの部署も責任の所在が曖昧なまま、問題解決に至らず放置されることになる。

4．まとめ

(1) 格差の増大

中国の老齢保障についての政策展開は果たして格差の是正につながっているのだろうか。ここでは角度を変えて高齢人口の経済状況に関する特徴から点検してみたい。

中国の高齢人口の特徴は、まず第一に主な収入源についての地域間格差が大きいことである。都市部では退職に伴う養老年金を主な収入とする者が6割あるのに対し農村は4%、また都市部で子女からの経済的援助を主な収入とする者は2割をきっているが、農村は倍の4割にのぼっている。農村では「自分の労働収入」を主な収入源とする者が半数を超しており、もともと現金収入が極端に低かった上に、老後の経済保障のないことによって自分の労働力と子女の援助に頼る高齢者が農村に多いことがわかる。老齢年金制度が農村には適用されてお

らず新しい制度改革でもこの点が是正されていないため、都市と農村の高齢者問題の根幹を成す経済保障は大きな格差を残したままである。

また年金受給者の多い都市高齢者内部でも格差は大きい。同じ退休金制度でも、79年以前つまり改革・開放前の労働者は、もとの給与そのものが低いため、生活補助金をいくら増やしても収入が低いままとなる。つまり中国の都市一般労働者は年齢があがるほど収入が低い構造になっている。また実質的な雇用における男女不平等があるために、同じ単位で同一勤続年数であっても女性の退休金が男性より低い。女性の年金受給者数は男性の3分の1に過ぎず、高齢女性は専業主婦も多く配偶者の退休金に頼って生活している場合も多く、同年齢でも性別による収入不均衡が大きい。さらに退休金は勤続年数を唯一の算定基準にしているため、同じ年齢でも本人の生活状況や実際の必要性などが加味、考慮されず、勤続年数の長短と等級地位によって大きな収入格差がある。

またここ数年再就職する離退休者は同年の離退休者全体の約4分の1にのぼっており、再就職する離退休者は500万人を超している。再就職の主な動機の第1位は「経済的必要」によるもので、再就職者全体の4割近くを占める。国家財政の養老年金支出が毎年増加しているのに比べ、離退休者の生活水準は向上しておらず、退休者が毎年新しく加わり財政支出が増加する一方で、この年金受給が対象者の死亡をもって終結するため、その医療費と葬儀にかかる費用が在職者にかかる費用より年々増大している。こうした年金支給にかかる費用が増加しているのに比べ個人の収入の伸びは緩慢で、物価上昇による年金調整も追いついていない。

この点に関しては退職年齢が若すぎるとの指摘も多く、今後定年年齢の引き上げも考えられるであろうが、潜在的に8000万人を超すと言われる「待業者」との調整が難しい。都市戸籍をもつ「待業青年」は企業や学校の門番、夜勤警備、交通整理などの仕事を嫌い、こうした職種は慢性的な人手不足である。いきおいこうした職種は退職後の都市高齢者で占められ、警備員が高齢であることを狙った犯罪も増加している。

市場経済の導入によって農村の余剰労働力は都市や都市近郊へ移動し、また郷鎮企業も増加している。こうしたところには専門的な知識や技術をもつ退職者の需要があり、知識層や独自の人脈をもつ行政幹部層の再就職率が高い。こうした階層はもともと離退休金の金額も高い上に再就職による副収入もよい。したがって離退休金の受給者が少なく再就職できても安い賃金で待業青年の嫌う3K職につかざるを得ない労働者層とこうした知識層、幹部層との収入格差は広がり、年金収入がなく自らの農業労働と子女からの経済援助に頼らざるを得ない農村高齢者との収入格差は結局拡大する一方となっている。

また医療費についても、都市の離退休高齢者の医療費は公費負担であるのに対し、農村高齢者には医療保障がない。離休待遇者は入院する場合も補助金や見舞金まで支給され、優先的に設備の整った病院で治療を受けることができ、大病院への紹介状も書いてもらえる。一般労働者の場合は、その所属する単位の診療所については公費負担であるが、それ以外の医療施設では自己負担となる。医療施設を選ぶ段階ですでに選択範囲に差があり、医療待遇そ

のものにも見えないところで大きな格差が存在している。

高齢者の支出の中で大きな費目を占める医療費の保障の有無は農村敬老院の運営にも大きな影を落としている。しかし敬老院に入所している場合は、郷鎮企業がその経営に携わっているため、運営状況の良好な敬老院に入所している者は敬老院の負担で医療を受けられる。中国では敬老院の入所条件が「子女がない」ことであるため、逆に子女があっても貧しい農民の場合、必要な医療を受けられないことになり、ここでも格差は増大している。

（2）高齢化の問題認識と今後の課題

これまでの中国研究では「都市」と「農村」という括り方はみられても、都市内部、農村内部での格差にはあまり注目されてこなかった。前述したように改革・開放政策と市場経済の導入による経済発展は、多様な形態の企業に雇用される人々を生み出し、労働契約制の開始とともに計画経済型の離退休制度の限界を露呈した。そのため中国の社会保障制度改革は極めて複雑な様相を呈し始めることとなった。

筆者の調査している長春市では、国家機関に勤めていた高齢者には経済的問題がほとんどなく、むしろ子供たちとは住宅条件さえ許せば、近くに住み頻繁に行き来をする近居型の付き合いの方がいいと考えている高齢者が多数を占める。精神的に充実した生活を送ることに心を砕き、自立生活が送れない状態になったときは「その時に考える」という高齢者が多い。これらの人々は在職者の意識調査でも「高齢化は農村や低学歴層など貧しい人々の問題」ととらえ、「国が考えることであり自分とは無関係」という者が多い。また「親を養老院に入れるのは恥ずべきこと」とし、「自分は子供の世話にはならない」とする回答も多い。こうした背景には自分の老後は国が保障してくれるという意識が強いことがあり、幹部や知識層では再就職も比較的容易な上、再就職しなくとも子女の収入よりはるかに離退休金が高いため、この階層では高収入高齢者が子女に経済的援助をしているケースの方が多い。

しかし都市部においても、前述したように経営状態の悪化した国有企業や社会保障制度の不完全な集団所有制企業、また個人経営者の場合は経済保障の点で問題が残っており、こうした退職者の場合、住宅条件や医療保障の格差も大きい。国の制度規定と実際の退休金の受給状況にはまだかなりの開きがあり、特に労働者層では年金を受けていない者、また金額が最低生活を維持するには足りない者が少なくない。制度改革によって今後養老年金の受給者が増えたとしても、社会保険の普及は緩慢で現在の1億人の高齢者の問題は解決されておらず、計画経済の離退休制度と市場経済導入による社会保険制度の二本立てでは格差はなくなるどころか増大してしまう。

生産請負責任制の導入に伴い、集体経済を基礎とする農村部の生活保障制度は崩壊し、農民の老後は完全に個人の貯蓄と子女の扶養に頼らざるを得ない状況となった。78-90年の農村部の平均世帯人員は5.7人から3.9人に減少している。農村高齢者の生活は本人の労働と子女による経済援助によって支えられており、農村家庭の小規模化と核家族化の進行とともに労働力を失した高齢者の家庭内における地位は下がり、虐待や遺棄状態にある農村高齢者の問

題が深刻化し[8]、扶養協定なども交わされるようになった。中国には貧困農村家庭及び子女のない高齢者の扶養をサポートする「五保制度」があり、社会福利院や敬老院の経営も行われているが、救済対象となるのは扶養義務を負う子女がいない高齢者のみである。92年に全国で五保救済制度の受給適用対象となった農民は319万戸、387万人であるが、実際に救済を受けたのは356万人で31万人余りがまだ未救済のままであり、この人数は現在の農村養老保険の受給者を上回る数字である。農村高齢者の根本的な問題は経済保障だと言えよう。

子女の扶養義務を定めた法律と罰則規定の存在は、農村部の人口抑制に翳りをもたらしている。富裕な農村でも息子が「老後保険」としての存在価値を認められる根強い「養児防老」観念は、農村養老保険の定着を阻む最大の要因である。しかし保険の定着が進まなければ農村の人口抑制は進まない。伝統的な出産観念と「村落文化」の根強さ[9]は、単に農村の経済発展によって問題が解消されるわけではないことを物語っている。元来「重男軽女」の出産偏向が根強い農村では人口政策推進の弊害としてその偏向に拍車がかかり、21世紀にはいま以上に「男余り」状態が進行し、貧しい農村の家庭をもてない未婚男性の結婚難は深刻さの度合いを増している[10]。第2次ベビーブーム世代が現在結婚、出産年齢となっているが、これらの人々が高齢者となる時代には、新たな大量の未婚男性が存在し、また現在の未婚男性がそのまま「子女の無い高齢者」となっている可能性が高い。配偶者に先立たれる女性高齢者の経済保障問題とともに、こうした大量の未婚男性高齢者の出現についての論議がないことが不思議である。これらの人々の公的扶養を支える体制は皆無に等しい。

家庭内扶養を前提とする法律が存在し公的扶養に対する忌避観の強い中国では、福祉の対象となる高齢者は「子女が無い」ことが基本条件である。そのため子供と同居していながら虐待を受けたり、独居や高齢者夫婦のみの世帯に対するサポート体制もまだ整っていない。都市の場合、高層アパートの増加とともに近隣との付き合いが少ないケースが多く、近所同士の声のかけあいもあまりない。居民委員会[11]の活動対象も子女のない高齢者に限られており、その活動そのものが地域住民とは乖離した状況にある。上海などの「包護組」の取り組みなどは、古くからそこに住む居住者が多い下町の場合は機能しても、開発の進む新興住宅地や外地からの流入者が多い地域では機能せず、もっぱら政府の宣伝材料となっているきらいがある。中規模都市になると、こうしたネットワーク作りの取り組みは皆無に等しく、福祉の対象はあくまで「子女と収入の無い者」に限られているのが現状である。

新しい「高齢者権益保障法」の制定は、その基本的な権益さえ守られていない高齢者が多いことの裏返しとみることもできる。人口政策の徹底には農村の経済発展と社会保障制度の充実が不可欠とする論調が多い中、その社会保障制度そのものが子女による高齢者扶養の義務づけを前提としている矛盾については、中国国内で議論されることはない。

社会保障制度の整備についても、国と企業によって老後の完全保障がなされるという「社会主義国」の理念と個人負担の導入という矛盾に対する反発をいかに克服していくかが第一の課題である。実際には退休年齢に達していないにも拘らず、偽の診断書を作り退休金を受

けながら経済活動を行っている若年退職者も少なくない。終身雇用が保障されていた計画経済時代とは異なり、赤字の続く国有企業ではレイオフも進み、上海では24万人の一時帰休者が存在しその60%は30歳以上の女性である。そうした現象と定年の早い工場労働者が若年退職制を悪用し、国の年金を貰いながら経済活動を行う等の拝金主義の横行は表裏一体の関係にあり、必ずしも高齢者の増加ばかりが財政を圧迫しているとは言い難い側面もある。

高齢化の進行とともに中国ではいずれ養老保険が社会保険及び社会保障制度の要となる可能性が大きい。養老基金の社会的調達が進めば、伝統的な企業型の離退休待遇の受給者が減り、最終的に社会的養老保険制度に統一されることも考えられる。これまでそこに属する個人のすべてを請け負ってきた「単位社会」から福祉機能をどのように分離し、「企業年金」をどのように「社会的」な保障へと変化させていくかが制度改革の要となるだろう。新しい制度の枠組みは整いつつあるが、実際に加入者を増やし上手く運営していくためには専門の調整機関や監督官庁を一本化するなどの腰を据えた行政の取り組みが必要である。根本的な意識改革が前提となるため教育や宣伝も重要となるが、政治不信の強い中国では、この意識改革がいちばんの難題である可能性が高い。

また年金制度の社会化とともに重要なポイントは医療保障制度の充実である。中国の高齢者の医療費は高収入者はすべて公費負担、経済保障の無い高齢者は自己負担という非常に不公平な状態が存在している。離退休制度の財政負担増大の主な原因は医療費の公費負担にあるといっても過言ではない。医療保障制度は早急に改善されるべき項目である。

高齢化については一部研究者の間では危機感がもたれているものの、中国ではまだ国民全体の危機感が極めて希薄である。老後の国家保障がある知識層や行政幹部層の間でも問題が深刻化するのは21世紀以降という認識が強く、自分とは無関係という風潮がある。伝統的な私的扶養を美化する風潮も強いために、国をあげて高齢化の問題に取り組むというより高齢化は人口政策に付随する弊害といった捉え方も強い。経済発展を優先し、福祉の充実は十分に国力をつけた後のことという国の姿勢が今後の取り組みに大きな影響をもたらすことが危惧される。新しい制度改革も地域差の是正にはつながっていない。中国の高齢化の地域差についての研究は様々な新しい課題が提起されている。こうした地域差とともに今後は人口流動にも視点をおいた研究が進められるべきであろう。

【註】

[1] 老人に対する社会的尊敬があって社会的扶養も保障され、老いても用いられ、学び、楽しみ、医療の恩恵にも与ることができるという意味。原文は「老有所敬、老有所養、老有所用、老有所学、老有所医」

[2] 男性の退職年齢が60歳を基準とするため、中国国内の統計は60歳を高齢者基準としたものが大多数を占める。

[3] 子女が死亡した場合は第22条で「負担能力を有する孫」が扶養義務を負うと規定されている。

[4] 他にも婚姻法第2. 3. 18条第2項、民事訴訟法第86. 95. 183条、相続法第7. 12. 13. 14. 31条及び「最高人民法院関於貫徹執行民事政策法律的意見」第12. 13条等には高齢者の合法的権益についての法律規定が書かれている。

[5] ただし就業により身体を壊した者は退休年齢を5年短縮でき、また就業が原因の障害によって労働能力を失した者は年齢と勤続年数の制限を受けない。10年以上勤続し病気によって労働能力を失した者は医療機関の証明をもって最高10年の退休年齢短縮手続を行う。そのためこの制度が悪用されるケースが跡を絶たない。

[6] また退休条件は満たさないが労働能力を完全に失した労働者に対しては「退職制」を適用し、退職後本人の元の基本給与の40%及び退職費の最低基準の生活費を毎月支給し、公費医療の待遇も残される。

[7] 計画出産保険の一つ。86年福建省の「一人っ子安全保険」と「一人っ子父母保険」が発端となった。

[8] 93年第18期の『経済工作者学習資料』によれば、湖北省の調査で全村の352名の高齢者のうち141人が何らかの虐待もしくは遺棄状態にあり、全村高齢者総数の40.1%にのぼったという数字がある。高齢者虐待についてはマスコミ報道が多いが統計資料がほとんどない。

[9] 李銀河：『生育与村落文化』中国社会科学出版社, 1994. p. 69-80及び拙稿「一人っ子政策をめぐる現代中国の社会変動に関する研究一伝統的出産観念と高齢者扶養」(『福岡発・アジア研究報告vol. 5』(財)アジア・太平洋センター, 1996. p. 85-93)

[10] 拙稿「現代中国の"婚姻紹介所"」(『久留米大学大学院比較文化研究科年報』第3号, 1996.)

[11] 中国の居民委員会は憲法第111条に「基層群集性自治組織」と規定され、組織法も制定された「政府の住民統治の末端的機能を期待された組織」である。

【参考文献】

田雪原主編：『中国老年人口社会』『中国老年人口経済』中国経済出版社, 1991.

杜鵬：『中国人口老齢化過程研究』中国人民大学出版社, 1994.

曽毅：『中国人口発展態勢及対策探討』北京大学出版社, 1994.

鄭功成：『中国社会保障論』湖北人民出版社, 1994.

朱慶芳主編：『社会保障指標体系』中国社会科学出版社, 1993.

郭崇徳主編：『社会保障学概論』北京大学出版社, 1992.

張純元主編：『中国老年人口研究』北京大学出版社, 1991.

中国社会科学院人口研究所編：『中国老年人口文選』経済管理出版社, 1989.

老齢問題国際討論会文集中国語版編集部編：『老齢問題国際討論会文集』労働人事出版社, 1988.

辜勝阻・徐雲鵬他著：『人口老齢化和老年人問題研究』武漢大学出版社, 1991.

中国老齢問題全国委員会・中国老年学会編：『全国老年学学術討論会文集』労働人事出版社, 1987.

陳番主編：『二十一世紀老齢問題研究』宇航出版社, 1993.

光成：『老年的蹉蕩』雲南大学出版社, 1993.

李銀河：『生育与村落文化』中国社会科学出版社, 1994.

青井和男編：『中国の産業化と地域生活』東京大学出版会, 1996.

若林敬子：『中国の人口問題』東京大学出版社, 1989.

『中国統計年鑑1990』中国統計出版社, 1990.

『中国1987年1%抽様調査資料』中国統計出版社, 1988.