

【特集】

# 中国における「人の都市化」、社会保障と格差

李 蓮花

中国経済経営研究

第6巻第1号

[通巻11号]

2022年5月

〈別刷〉

【特集】中国の都市化の諸問題

## 中国における「人の都市化」、社会保障と格差

李 蓮花

【キーワード】：新型都市化、「人の都市化」、社会保障、農民工

【JEL 分類番号】：H, I, R

### はじめに

中国の都市化に関しては、都市化が工業化に遅れている、「人の都市化」が「空間の都市化」に遅れている、などの問題が繰り返し指摘されてきた（中共中央・国務院、2014；岡本、2018など）。そのため、2013年以降の新型都市化においては「人の都市化」が強調され、特に戸籍制度に関してはここ数年非常に速いペースで改革が進められている。しかしながら、都市の常住人口と戸籍人口の差は縮小しておらず、むしろ拡大している<sup>1</sup>。「人の都市化」を阻む主な制度的要因としてしばしば指摘されるのが戸籍制度、社会保障制度、および土地制度である。本稿ではこのなかの社会保障制度に注目し、近年の「人の都市化」の実態と課題を考察する。

本稿の構成は次の通りである。まず第1節では中国の社会保障改革の全体像を都市化の視点から再整理する。次に第2節では「人の都市化」と関連する社会保障上の 이슈を取り上げ詳しく考察する。第3節では社会保障の歴史と国際比較からみた中国の特徴と課題を論じる。最後に、本稿の要点をまとめうえで、今後の格差と社会保障について展望する。

### 1. 社会保障改革の全体像

一般的に、都市化は、それまで農林漁業など第一次産業に従事していた人たちが土地を離れて都市に集まり、第二、第三次産業に従事することを意味する。社会的分業が高度に進んだ都市で暮らすにはいざというときの生活の保障が重要である。社会保障は「人の都市化」に欠かせない制度的要素である。

表1は、建国以来の中国の社会保障制度の変遷を経済社会システムおよび都市化の視点から再整理したものである。1950-70年代は社会主義計画経済システムのもとで知識青年の「上山下郷」など「反都市化」の政策が採られた。都市と農村は戸籍によって厳しく分断され、都市住民は国家と「単位」（職場）によって生活全般が保障される半面、農村住民は合作医療や五保戸など集団的な互助に頼りながら生活を営んでいた。こうした都市の農村の二元構造の影響は改革から40年以上経った現在も社会保障制度に色濃く残っている。

改革開放後の社会保障改革を大まかに10年単位で分けると、1980年代は部分的な市場化の段階で、社会保障関連では農村の集団保障の解体や都市の「単位保障」の社会化実験が行われた。その後、「社会主義市場経済論」をスローガンに全面的市場化が進められた1990年代には、大規模な国有企業改革に合わせて都市部の労働者社会保障制度が大幅に再編され、養老保険、医療保険、失業保険、最低生活保障制度な

1 2020年の人口センサスによると、全人口に占める都市の常住人口の比率は63.9%、戸籍人口の比率は45.4%で、両者の差は18.5ポイント（2億6000万人）である。

ど今日の社会保障制度の原型が作られた。21世紀に入ってからはずはまず胡錦涛政権（2003-2012年）が「和諧社会の建設」を掲げ、農村および都市の非就業者や住民に対する社会保障制度を次々と導入した。その結果、2010年頃にはすべての国民が何らかの公的年金と公的医療保障制度に加入できる「国民皆保険・皆年金」体制が（少なくとも制度的には）実現され、社会保障シ

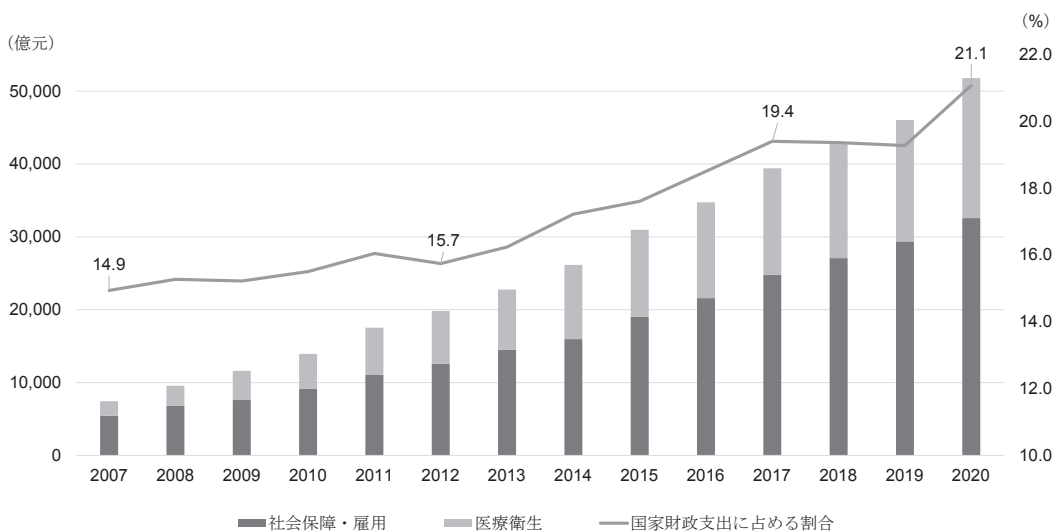
テムの骨組みが完成した。習近平政権に入ると新型都市化や少子高齢化など社会保障を取り巻く環境は急速に変化したが、絶対的貧困の撲滅を除いて社会保障分野の大きな改革はあまり見られなくなった。ただ、広義の社会保障（雇用、保健医療を含む）への財政支出は増えつづけ、国家財政支出に占める割合は2012年の15.7%から2020年の21.1%まで上昇した（図1）

表1 中国の経済・社会と社会保障の変遷

時代区分	経済・社会	都市化	社会保障
1950~70年代	計画経済システム、「都市-農村二元構造」	「反都市化」	都市：国家保障+「単位保障」 農村：生産共同体内の相互扶助（合作医療、五保戸）
1980年代	部分的市場化、郷鎮企業の発展	「離農不離郷」	都市：保険料個人負担の導入、「社会化」の実験 農村：生産請負制にともなう合作医療の解体
1990年代	全面的市場化	「民工潮」	公的保障の縮小 国有企業改革に合わせた都市労働者社会保障制度の大改革
2000年代	格差問題、三農問題、「和諧社会」の建設	「農民工」	農村と都市の住民社会保障制度の構築 「国民皆保険・皆年金体制」の実現
2010年代	「中国夢」、デジタル化	「新型都市化」	絶対的貧困の撲滅 制度の部分的調整（年金の中央調整金など）
2020年代	本格的な少子高齢化	戸籍制度の解消（?）	新しい社会的リスクへの対応（介護保障、育児支援、新業態労働者の保護など）

出典：関連資料を整理し筆者作成。

図1 社会保障への財政支出（中央+地方）



データ：中国国家统计局「国家数拠」（<http://data.stats.gov.cn>）。

現在、中国の社会保障システムは大きく社会保険、社会救助（公的扶助）、社会福祉から構成されている。社会保険は人力資源・社会保障部が主に管轄しているが、そのうち医療保険と生育保険は2019年に新設された「国家医療保障局」の所管となった。一方、主に非就業者を主に対象とする社会救助と社会福祉は引き続き民政部が管轄している。また、公衆衛生や医療の供給側、計画出産（最近は出産奨励）は新しい国家衛生健康委員会の所管で、こうした階層／制度ごとの縦割り行政が中国の社会保障制度の大きな特徴である。もう1つの重要な特徴は制度が地域ごとに分立していることである。戸籍を条件とする住民保険だけでなく被雇用者の年金や医療保険も全国的に統一されず、省または市ごとに運営されている。その結果、例えば年金に関しては、人口（特に若者）の流入地域と流出地域のあいだで扶養比において大きな格差が生じ、それが給付水準の格差につながっている<sup>2</sup>（李、2020）。

## 2. 「人の都市化」におけるいくつかの問題

上述のように、計画経済時代の中国では戸籍に基づいた厳格な社会管理の下で食糧など基本的な生活物資が配給制であったため、戸籍所在地以外の場所で生活することは困難であった。改革開放後、消費財だけでなく生産財、そして労働力の市場が全国範囲で生成・発展すると移動の自由に対する制限は徐々になくなったが、すべての壁が完全に消えたわけではない。とりわけ子どもの教育と社会保障においては今も様々な制約、格差が存在する。ここでは社会保障に焦点を当て、「人の都市化」と関連する3つのトピック——農民工の社会保障、「農転非」住

民の社会保障、大都市の戸籍取得の社会保険要件——について順に考察する。

### (1) 農民工の社会保障

農民工の社会保障は「人の都市化」の最も核心的な問題で、2000年代半ばから数多くの研究、調査が行われた。2011年に刊行された国務院発展研究センターの大型調査報告書『農民工市民化』はその冒頭で次のように指摘した。「農民工の市民化過程は公共サービスの均等化の過程である。この過程において、戸口の転換は形で、サービスの享受が実である」（国務院発展研究中心課題組、2011:p.3）。ここでいう公共サービスには都市住民を対象とする雇用保障、社会保障、住宅保障、教育保障、（都市への）社会的統合、政治参加などが含まれる。この認識を念頭にこの10年間の変化を振り返ってみると、戸籍制度という「形」の改革はある程度進んだが、公共サービスという「実」、とりわけ社会保障においては大きな進展が見られない。

具体的な分析に入る前にまず農民工の人口規模から確認しておこう。国家統計局の「2021年農民工監測調査報告」によると、2020年の「農民工」の規模は2億8560万人で、就業者全体の36%を占める。農民工といえど20、30代というイメージが強いが、ここ数年の顕著な変化として農民工の高年齢化が注目される。2016年と2020年を比較すると、30歳以下の割合は31.9%から22.7%へとわずか4年の間に9.2ポイント下がった。一方、50代以上の割合は19.1%から26.4%へと7.3ポイントも増加し、30歳以下を上回るようになった。40代以上になると子どもの進学や結婚などの負担に加え、病気の際の医療費や老後の生活費などに対する不安が増える。特に二世世代以降の農民工は都市居住志向が強く、いざという時の社会保障や都市への社会統合がより重要になる。

農民工の都市社会保障制度への加入に関しては、2006年に国務院から「農民工問題の解決に関する国務院の若干の意見」（「国務院關於解決農民工問題的若干意見」）が公布され、企業と

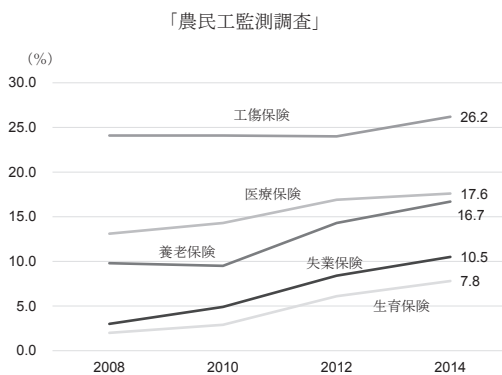
2 養老保険の地域間格差を是正するために2018年に中央調整金制度が導入され、2022年1月から全国調整（「全国統籌」）が始まったが、管理・運営はまだ地域ごとに行われている。他に、職域間・階層間格差もきわめて大きいがここでは割愛する。

雇用契約を結んでいる農民工の場合、原則的に企業を通して都市労働者保険（職工保険）に加入することとなった。しかし、都市労働者保険は雇用主の負担が重く、農民工に対する企業側の加入インセンティブは低い。政府の監督も厳しくないため、農民工の社会保険加入率はその後も低い水準が続いている。図2の左は「農民工監測調査」における社会保険加入率であるが、2014年の時点で最も高い工傷保険（日本でいう労災保険）が26.2%、失業保険は10.5%に止まっている（2015年以降、同調査報告には社会保険

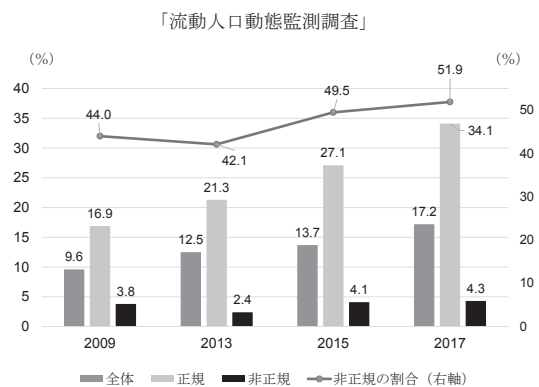
加入率が記載されなくなった）。右側は計画出産委員会（現在は国家衛生健康委員会）による「流動人口動態監測調査」によるもので、調査対象は農民工を含む流動人口全体である。これを見ても全体の加入率は2割以下、非正規労働者に限定すると5%以下にとどまっている。一部の地域を対象とする調査では少し高い加入率も見られるが、全体的にみると、都市で働く農民工の大半は都市の社会保障制度から排除されている。

医療保障について少し詳しく述べると、日本

図2 農民工と流動人口の都市社会保険加入率



データ：中国国家统计局「農民工監測調査報告」各年度。



データ：「流動人口動態監測調査報告」各年版。汪ほか（2020）より引用。

の健康保険と違って中国の都市労働者基本医療保険（城鎮職工医保）の対象者は都市の全ての就業者で、自営業者や固定の雇用主のいない非正規労働者（中国語では「靈活就業人員」）も含まれる。この人たちは個人で労働者医療保険に加入することになっており、地域平均賃金の60～300%を基準に算出された保険料を全額自己負担しなければならない。農民工のなかには地域平均賃金の60%未満の人も少なくないので、加入しない人が多い。加えて、地域間の制度の接続手続きが面倒なこともあって、加入資格があったとしても将来の保障より現在の手取り収入を選ぶ農民工が多い<sup>3</sup>。国家医療保障局の「2019年度全国医療保障事業発展統計公報」によると、都市労働者基本医療保険の加入者の

うち個人加入は全体の13%の4,426万人で、およそ2億人と言われている「靈活就業人員」の2割に止まっている。

では都市の住民保険はどうか。日本では自営業者や非正規労働者は住む地域の国民健康保険に加入し、財政力の弱い国民健康保険には多額の国庫負担が投入されている。非就業者を対象とする中国の住民保険も政府の財政補助に強く依存しているが、原則的にその地域の戸籍がないと加入できない。主に地方政府が財政負担す

3 実際、2010年から農民工が出稼ぎ先から地元に戻る際、年金保険料を払い戻すのではなく地元の養老保険に移転することにしたが、それが原因で広東省などでは大規模な脱退（「退保潮」）が起きた（汪ほか、2020）。



る住民年金（居民養老保険）や最低生活保障、そして低額公共住宅（廉租房など）に関しても同じである。2015年以降、都市とその周辺の農村部の住民保険の統合化は進んでいるが、他地域からの出稼ぎ農民工にはまだ開放されていない。長期にわたり都市で働き、農村に帰る可能性がきわめて低い農民工たちがその地域の社会保障から排除されているのは深刻な制度的不公平である。この問題を解決するには都市住民保険の戸籍要件の撤廃が鍵となるが、そのためには社会保障の財源調達メカニズムを抜本的に変えなければならない。國務院發展研究中心の『中国新型城鎮化』で指摘されているように、「農民工が都市の公共サービスから排除されている最大の原因は、「福祉の財源調達の高度分権化」である」（國務院發展研究中心課題組、2014：p.172）。財政の問題については3の（3）で改めて触れる。

## （2）「農転非」住民と社会保障

新たに都市住民となるのは農民工だけではない。都市化は都市の空間的拡大も意味し、行政区画の変更によって都市住民となる場合も多い（いわゆる「農転非」。農村戸籍から非農村戸籍への転換の意味）。2010年から2018年までの都市人口増加の内訳を分析した研究によると、自然増を除いた都市人口増加のうち「農民工およびその家族」が29%、「大学等進学」が19%であるのに対し、「行政区画の変更」が48%を占めている（歐陽ほか、2021）。行政区画の変更による新增都市人口の規模は2015年が1235万人、2018年が926万人と、年間およそ1000万人に達する。他にも、絶対的貧困撲滅の一環として政府主導で大々的に進められた集団移住（「異地搬遷扶貧」）の人口も2016-20年だけで960万人に上る（王、2021）。

数年前には都市の拡大ともなつて土地を強制徴用された「失地農民」の問題が注目された。中国では、農村の土地は住宅地を含めて集団所有であるが、市場価格より大幅に低い値段で徴用されることが少なくない。その際に失地

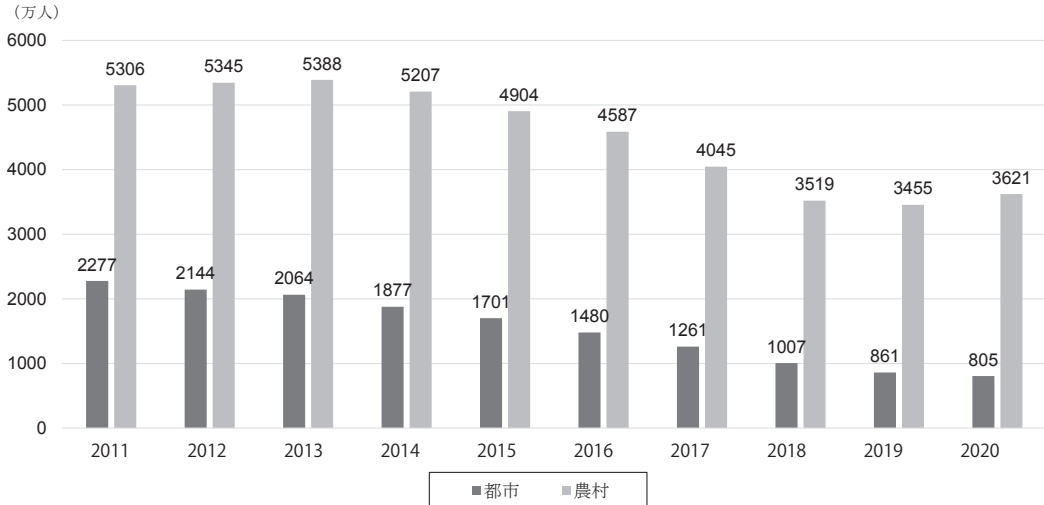
農民には住居と耕作地を手放す代わりに都市戸籍が与えられ、上述した都市の住民保険や最低生活保障制度、その他公共サービスの対象となる。近年、中小都市の戸籍取得のハードルは大幅に低くなったが、農村戸籍所持者が都市戸籍に転換しようとする農家の耕作地と住宅用土地（の使用権）の放棄を求められることも少なくなかった（いわゆる「土地換戸口」）。現在は農村の土地使用権を放棄しなくてもよいということになり、また都市と農村の住民保険の統合によって都市戸籍の特権が薄れ、逆に農村戸籍のメリットが増えたことで、農村戸籍のまま都市で暮らす人も増えている（夏、2017）。李強らによる調査でも、「農転非」住民のうちもう一度選べるならどっちを選ぶかという質問に対し、農村戸籍と答えた人が58.9%を占め、都市戸籍と答えた人（28.1%）を大きく上回った（李2018：321）。

農民工と違って「農転非」住民はもともと都市近郊に住んでいた人が多い。都市戸籍に転換すると制度的には他の都市住民と同じになるが、郊外は都心部に比べ教育資源が劣っていて、住民は都市戸籍になっても不安定な就労に従事することが多い。つまり、形式的な格差はなくなっても、実質的な格差は残る。このような不十分な統合、「半統合」は移民の社会統合でよく指摘される問題と似ている。

不安定就業層ないし貧困層にとっては最低生活保障など社会救助（公的扶助）も重要である。当然ながら最低生活保障の給付水準は都市と農村で大きく異なる。都市の最低生活保障制度は1999年に国有企業大改革にあわせて導入され、受給者数は2000年代を通して2000万人前後で推移していた。ところが、この10年間で受給者数は急減し、2020年には10年前の2011年の半分以下である805万人まで減った（図3）。人口比で見ると3.3%から0.9%に減少した<sup>4</sup>。この減少を経済発展による都市の貧困問題の緩和だけで説明することはできないだろう。そもそも都市の貧困は基本的に絶対的貧困ではなく相対的貧困である。都市の人口が急増するなかで最

低生活保障の受給者数が急減しているということとは、受給者の選別が以前より厳しくなったことを意味する（朱、2022）。

図3 最低生活保障制度の受給者数の推移



データ：中国国家统计局「国家数拠」（<https://data.stats.gov.cn>）。

### (3) 大都市戸籍取得要件と社会保険

都市化と関連するもう1つのトピックとして大都市・特大都市の戸籍取得要件がある。常住人口300万人以下の中小都市に関しては戸籍取得が大幅に緩和されている一方で、300万人以上の大都市とりわけ500万人以上の特大都市の戸籍取得は依然として「合理的」または「厳格に」制限されている。一定の条件を満たす外来人口に大都市の戸籍取得を許可する方法としてポイント制（中国語では「積分落户」）がある。ポイントは年齢や学歴、住宅所有など様々な要素によって与えられるが、ここで注目したいのが正規労働者としての都市の社会保険への加入歴である。

一例として近年IT都市として若者に人気の

杭州市の戸籍取得要件を見てみよう。杭州市は人口1100万人の特大都市の1つで、杭州市の戸籍を取得する方法（落户方法）には学歴、技能、家族統合（投靠）、住宅購入、ポイント制などがある。このなかでポイント制は最も一般的な方法と言えるが、杭州市の場合、最低120~130ポイントが必要であると言われている。細かい基準を見ると、杭州市にマイホームを所有しかつ実際に住んでいる場合30ポイント、賃貸の場合は年6ポイント（上限30ポイント）、学歴は大学以上で30~90ポイント、年齢は5~30ポイント（若いほどポイントが多い）である。また、杭州市の社会保険に加入していれば月0.5ポイント（年6ポイント）が加算される。この社会保険加入実績ポイントの上限は以前60ポイントであったが、倍の120ポイントに引き上げられた<sup>5</sup>。つまり、誰が杭州市民として相応しいの

4 ちなみに、日本の生活保護の保護率（全国平均）は1.64%（2020年）であるが、審査基準の厳しさやスティグマにより、捕捉率（生活保護基準を下回る人のうち実際に生活保護を受けている人の割合）は2~3割にとどまっていると言われる。

5 「杭州積分落户政策2021年细则和辨理指南」（<https://www.hangzhouluohu.com/jifenluohu/1309/>）。

かという選別基準において社会保険の重要性が以前より大幅に高まったのである<sup>6</sup>。

ポイント制はすべての人に公平のように見えるが、都市の社会保障から事実上排除されている農民工や非正規労働者はどんなに長く住んでもこの制度で戸籍を取得できる可能性は低い。この点では各国が移民政策で高度人材の受け入れを促進するために採用しているポイント制に似ており<sup>7</sup>、(国内と国際の違いはあるが)社会保険制度は市民を選別するための基準という役割も果たしている。

### 3. 国際比較と財政

#### (1) 社会保障とは何か

ここまで特に正確な定義を示さず社会保障という言葉を使用してきたが、そもそも社会保障とは何で、何のための制度だろうか。

「社会保障」(social security)という言葉が現在の意味で広く使われるようになったのは第二次世界大戦以後で、「資本主義」や「社会主義」などの言葉に比べるとその歴史は遥かに短い。また、戦後の冷戦時代において旧ソ連や中国には「労働保険」という言葉はあったが、「社会保障」という言葉はほとんど使われなかった。「社会保障」が中国大陸の論文や公式文書に登場したのは1980年代半ばである<sup>8</sup>。1980年代半ばといえば市場経済の導入にともない徐々に労働力市場が形成され、「労働力の商品化」が始まった時期である。そのような経緯からも分かるように、社会保障という制

度は市場経済とりわけ労働力の商品化と密接に関連している(田多,2004)。実際、社会保障・福祉国家研究において社会保障(を含む福祉国家体制)は労働力の「脱商品化」——一度商品化された労働力が何らかの理由(病気、老齢、労災、失業など)で商品化できない時に、市場に依存しなくても生活できるようにする——のための制度として理解されてきた(Esping-Andersen, 1990= 2001)。

ただし、こうした脱商品化は資本主義の成立・拡大によって自動的に形成されたのではなく、あまりにも悲惨な労働条件を背景とした労働運動、疾病金庫など従来のギルドに起源する互助組織、それに社会改良主義者たちによる「貧困の発見」や社会改革などを経て、ようやく20世紀に入って各種制度として定着した。そして、戦間期の1930年代には未曾有の「大恐慌」と資本主義の体制的な危機を背景に、政府が経済の運営と国民の生存保障に責任をもつケインズ主義的な福祉国家体制への大転換が起きた。旧ソ連の成立をはじめ国際的な社会主義運動の勃興がこうした大転換を促したのは疑いの余地がないが、同時に、18世紀以降の政治的民主主義の発展による影響も無視できない。特に大衆民主主義の普及によって、資本主義体制の国であっても「政治」(数)の論理で「経済」(お金)の論理に対抗することが可能になった。T.H. マーシャルはシティズンシップを公民的、政治的、社会的の3つの要素に区別したが、社会保障は20世紀に確立した社会的権利(social rights、社会権)を具現化した制度と言える(マーシャル&ポットモア、1993)。

まとめると、社会保障は(a)経済(資本主義)と政治(民主主義)の妥協の産物であり、(b)国家による社会権保障の制度として登場した。一方で、社会保障には国家による家父長的なパターンリズム、社会統制としての手段、そして女性やその他マイノリティの抑圧など複雑な側面もある。また、1970年代以降は市場の主権と取り戻そうとする新自由主義からの猛攻

6 上掲のホームページによると、2020年にポイント制で戸籍を申請した人数は25,184人で、取得できた人は11,531人、取得率は45.78%である。基準を満たしている人が全員戸籍を取得できるわけではない。

7 日本も2012年に「高度人材ポイント制」を導入し、ポイントの要件を満たす「高度人材」に対し永住要件の緩和、親または家事使用人の帯同許可などの優遇措置を講じた。

8 その意味では本稿の表1の計画経済期の「社会保障」も正確に言えば社会保障ではなく労働保険と互助制度である。

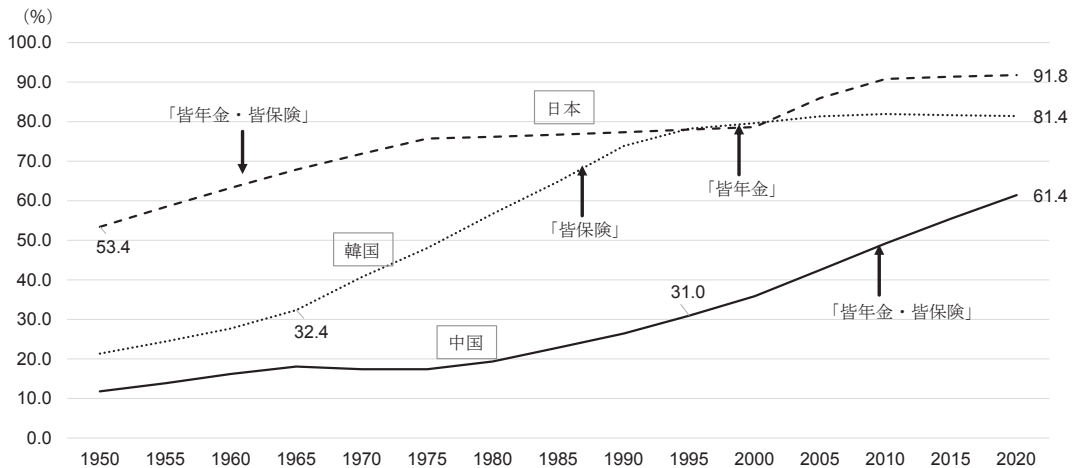


撃と財政危機の板挟みで受動的な改革を余儀なくされている。しかし、家族や地域などの共同体がますます脆弱化するなかで社会保障にはますます多くの役割が期待されており（例えば介護や育児）、実際、ほとんどの先進国ではGDPに占める社会支出の割合が上昇しつづけている。

## (2) 日韓との比較

以上は基本的に欧米の先発資本主義国における社会保障の発展であるが、すでに社会保障制度が出現した後の時代に政府主導で上から近代化を進めてきた後発国の状況はどうか。ここでは日本と韓国を事例に、東アジア的な近代化における都市化と社会保障との関係を考察し、それに照らして中国の特徴を考える。

図4 日中韓の都市化率の推移



データ：United Nations, World Urbanization Prospects 2018 (<https://population.un.org/wup>).

図4は日中韓3カ国の都市化率の長期推移である。日本は戦後直後にすでに都市化率が50%を超えていたが、1950年代から高度成長が落ち着く1975年頃まで急激な都市化を経験した。一方、韓国の都市化は1960年代半ばに始まり1990年頃まで急激に進んだ。すなわち、日本では1950-1975年、韓国では1965-1990年のあいだに農村から都市への人口大移動が発生したのである。どの国でも急激な人口移動は都市における住宅難や交通渋滞、環境汚染、ごみ処理などの問題を引き起こす。また、都市における近代部門と前近代部門、フォーマルセクターとインフォーマルセクターの格差も先鋭化する。

日本では、1950年代後半にいわゆる「二重経済」問題が注目され、労働力の大移動がピークに達する前の1961年に「国民皆保険・皆年金」体制が達成された。それにより社会保障上の格

差を是正するための制度的枠組みができ、その後の60、70年代は経済成長による潤沢な財源を使って社会保障水準を一気に先進国のレベルに引き上げることができた。職域間、制度間の格差は1980年代以降も残っているが、都市と農村の格差は基本的に解消され、地域保険（国民年金や国民健康保険）に対する国庫負担（税）という形で大規模な所得再分配が行われた。日本で社会保障制度の整備が比較的早く進んだ背景には、社会党や共産党など野党勢力の時折の躍進や、自民党の利益還元型の性格など政治的要因も重要である。

一方、軍事政権のもとで民主主義を抑制しつつ経済開発を進めてきた韓国は1989年によく皆保険を達成し、皆年金と（日本の生活保護制度にあたる）国民基礎生活保障制度を実現したのはそれからさらに10年後の1999年であっ

た。言い換えれば、韓国の主要な社会保障制度は本格的な都市化の後に整備されたのである。1989年といえば1987年の「民主化大抗争」の後であり、1999年といえばアジア通貨危機で初めての政権交代が行われた後である。もしこれらの政治的契機がなければ韓国の社会保障制度の発展はもっと遅れたかもしれない。

日本も韓国も「圧縮的」な近代化、都市化を経験し、都市と農村の格差、フォーマルセクターとインフォーマルセクターの格差が最大の社会問題としてクローズアップされた時期がある。こうした格差が社会的危機、不正としてイシュー化され、所得再分配をとまなう社会保障制度が導入、実施されるには重大な政治的なきっかけが必要であった。韓国はそのタイミングが都市化より後であったために社会保障制度の拡充が制約され、その影響が現在の先進国トップレベルの高齢者貧困率や自殺率などに現れている。

図4を見ると中国の都市化率が30%を超えたのは1995年ごろで、2020年の都市化率（63.9%）はおよそ日本の1960年、韓国の1985年の水準に相当する。一方、制度的に「全国民皆保険・皆年金」を実現したのは2010年前後なので、都市化率に比べて社会保障制度の整備はかなり早かったと言える。膨大な農村人口を抱える途上国が公的な社会保障制度でほとんどの国民をカバーできたのはやはり中国特有の政治体制があったからである。一方で、計画経済時代から戸籍制度とセットであった中国の社会保障制度は、国民の生存権・社会権の保障という側面よりも政府による社会管理・統制の側面が非常に強く、上で考察したように、その点は現在もあまり変わっていない。

### (3) 財政と社会保障

中国の社会保障を考える際に避けては通れないのが財政の問題である。都市が農民工など外来人口への公共サービスを提供することに消極的なのは財政面でのインセンティブがほとんどないからである。

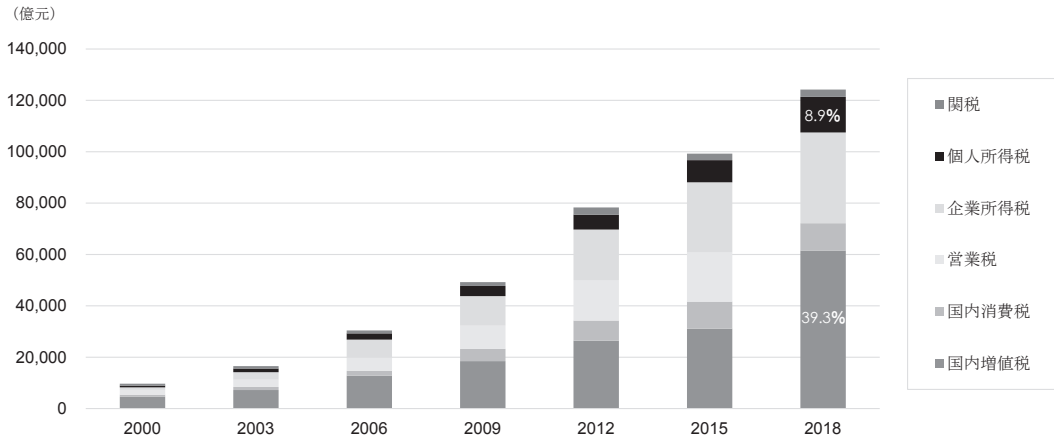
現在、多くの国（とりわけ先進国）において社会保障は政府支出の最大項目であり、増えつづける社会保障支出を賄うために1970年代以降付加価値税（日本は消費税）を導入した国が多い。それでも歳入の大半は個人所得税、法人税など直接税で、税収全体の約7割を占めている。例えば、各国の国税に占める個人所得税の割合（2018年）をみると、日本が30.4%、イギリスが36.1%、ドイツ39.9%、フランス39.8%と、およそ3～4割の水準である<sup>9</sup>。また、社会保障のなかの福祉サービスや社会扶助の一部は地方自治体の責任となっているところが多いが、その財源は、中央政府からの交付金を除き、住民税や固定資産税など直接税がメインである。社会保険料の他にこれらの多くの直接税を負担することで、「社会保障は我々が支えている」という感覚が生まれる（日本の場合は過度の負担感が財源調達の困難につながっている側面もあるが）。

一方、中国の税収の約7割は間接税である（内藤2019）。図5の主要税種別財政収入の推移をみると、個人所得税は全体の8.9%しか占めない（国税の場合は10.3%）。加えて、住んでいる地域の地方政府に納める住民税もないし、「房産税」（不動産税）も長年の議論にもかかわらずいまだに導入されていない。さらに、正規労働者の年金と医療の保険料は事業主が多くを負担し、被保険者の個人負担分は全額個人口座に積み立てられるため所得再分配効果が全くない。住民保険の場合は、制度上非就業者が対象であることもあって、財源の大半を政府からの財政補助で賄っている。

このような財政構造のなかでは一般の市民が「社会保障は我々が支えている」という考えを持つことが困難で、逆に、「社会保障・福祉は国や職場からタダでもらうもの」、「もらえる

9 アメリカは連邦歳入の83.3%が個人所得税である。財務省「所得税など（個人所得課税）に関する資料」（[https://www.mof.go.jp/tax\\_policy/summary/itn\\_comparison/j02.htm](https://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/itn_comparison/j02.htm)）より。

図5 主要税種別の財政収入



データ：中国国家统计局『中国統計年鑑』各年版。

だけでありがたい」という認識になりがちである。このような認識からは社会保障における権利性の主張、所得再分配と格差の是正を期待することは難しい。また、地方政府の立場からすると、農民工など非戸籍所有者への公共サービスの提供は、支出が増えるだけで収入は増えないため、国から強制されないかぎり取り組むインセンティブがまったくない。したがって、都市の社会保険から戸籍差別をなくす（すなわち社会保障面での「人の都市化」を実現する）ためには、中央-地方財政の抜本的な改革が必要である<sup>10</sup>。

#### 4. むすびに代えて

本稿では新型都市化のなかで特に強調されている「人の都市化」に注目し、社会保障制度に

おける最近の動向と実態を確認するとともに問題点と課題を指摘した。

新中国成立以後、社会保障制度は「都市-農村二元構造」のもとで戸籍制度と表裏一体のもの、都市戸籍の特権（言い換えると農村戸籍への差別）を象徴する制度の一つであった。1990年代以後の20数年間の社会保障改革を経て、社会保障制度は都市の正規労働者だけでなく非正規労働者、非就業者、そして農村住民までカバーするようになった。世界最大の人口を有し、都市化率がまだ6割を超えたばかりの中国にとって大きな社会進歩であることは間違いない。一方で、中国の社会保障制度はまだ多くの問題を抱えている。その最たるものが都市住民のおよそ3割を占める農民工が都市の社会保障制度から排除されていることである。また、貧困対策の対象が絶対的貧困から相対的貧困にシフトしているにもかかわらず最低生活保障制度は大幅に縮小し、大都市の社会保険は「都市の市民としてふさわしい人」をスクリーニングする機能が強化されている。本稿では、中国の社会保障における権利性の欠如と再分配機能の弱さを指摘するとともに、戸籍と関係なく実際に暮らしている地域の公共サービスを楽しむようにするには地方政府の努力だけでなく、抜本的な

10 財政負担との関連で「人の都市化」を論じる際にしばしば登場するのがいわゆる「市民化のコスト」の議論である。例えば、国務院発展研究センターの『農民工市民化』では、農民工1人あたり約8万元（2010年不変価格）の財政支出が必要であると試算した。なお、同報告書では将来発生する養老保険を除けば短期的なコストは1人あたり約4.6万元で、負担できない水準ではなく、政府の行動力の問題だと指摘した（国務院発展研究中心課題組、2011：43-44）

税制改革が必要であることを指摘した。

現在各国では、デジタル化にともなう「脱雇用化」により雇用を前提とした従来の社会保障制度（例えば失業保険、労災保険、年金など）の限界が顕著になっている。以前は製造業、建設業に従事することが多かった中国の出稼ぎ農民工も、近年はフードデリバリーなどプラットフォーム・ビジネスで収入を得る人が多い。「靈活就業人員」の規模は政府の公式発表でおよそ2億人、いわゆる「新就業形態」に従事する労働者数は3,000～4,000万人と推計されている。その多くは都市の社会保障制度の保護を受けられていない<sup>11</sup>。デジタル化による都市の新たなインフォーマル労働者への社会的保護に関してはまた別の機会に考察することにし、本稿を終える。

#### 参考文献

##### <日本語>

- 天児慧・任哲編（2012）『中国の都市化—拡張・不安定と管理メカニズム』アジア経済研究所。
- エスピン＝アンデルセン、イエスタ（2001）『福祉資本主義の三つの世界』（岡沢憲美・宮本太郎監訳）ミネルヴァ書房（Esping-Andersen, Gosta (1990), *The Three World of Welfare Capitalism*, Cambridge, UK: Polity Press）。
- 岡本信広編（2018）『中国の都市化と制度改革』アジア経済研究所。
- 沈 潔・澤田ゆかり編（2016）『ポスト改革期の中国社会保障はどうなるのか』ミネルヴァ書房。
- 朱 珉（2022）「中国の社会扶助—相対的貧困に向けて」『社会保障研究』6（4）、pp.404-420。

田多英範（2004）「生活保障制度から社会保障制度へ」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。

内藤二郎（2019）「中国の財政を取り巻く状況と課題」財務省財務総合政策研究所『フィナンシャル・レビュー』2019（3）、pp.30-55。

マーシャル, T. M & ボットモア, T. (1993) 『シティズンシップと社会的階級』（岩崎信彦・中村健吾訳）法律文化社。

李 強編著（2018）『多元的都市化と中国の発展』（蔣芳婧訳）日本経済評論社。

李蓮花（2020）「中国の制度の概要」上村泰裕編『世界の社会福祉 東アジア』旬報社。

##### <中国語>

北京大学政府管理学院中国国情研究中心（2019）「新業態新模式従業人員医保参保調查報告」。

蔡昉・都陽・楊開忠等（2019）『新中国城鎮化發展70年』人民出版社。

國務院發展研究中心課題組（2011）『農民工市民化：制度創新与頂層政策設計』中国發展出版社。

國務院發展研究中心課題組（2014）『中国新型城鎮化：道路、模式和政策』中国發展出版社。

金維剛・石秀印編（2016）『中国農民工政策研究』社会科学文献出版社。

欧陽慧・李智・李沛霖（2021）「“十四五”時期我国城鎮化率变化趨勢及政策含意」『城市发展研究』2021.6, pp. 1-9。

盛明富（2018）『中国農民工40年（1978-2018）』中国工人出版社。

孫世会（2021）「農業轉移人口就業質量及其提昇对策」『理論学刊』2021.7 pp. 97-105。

王桂新（2021）「中国人口流動与城鎮化新動向的考察」『人口与經濟』2021.5 pp.36-55。

汪潤泉・金昊（2020）「高费率对農民工参加職工社会保險的擠出效应」『人口与發展』2020.6, pp.13-24。

11 北京大学研究グループのある調査によると、「新業態」労働者のなかで公的医療保険に加入していない人の割合は33.3%で、年収2万円以下では56%、2～5万円では48.1%もある（北京大学政府管理学院中国国情研究中心、2019）。

- 夏柱智 (2017) 『半工半耕：城市化背景下農民階層及分化研究』 華中科技大学出版社。
- 中共中央・国務院 (2014) 『国家新型城鎮化規劃 (2014-2020年)』。
- (り れんか・東京経済大学)