

# 中国経済の「新常态」への移行と社会保障システム ( )

厳 成 男

## 1. はじめに

本稿の目的は、1970年代末の改革開放以後の約30年におよぶ高度成長が終焉を迎え、「新常态」という名の下で安定的な中・低成長への転換を模索している中国経済における社会保障システム改革の意義について理論的に検討し、国家主導で進められている中国社会保障システム改革の基本原則と特質を明らかにすることである。

中国における社会保障システムの改革は、市場経済システムの構築に伴って計画経済体制、とりわけ都市部の国営経済システムと農村部の人民公社システムが解体、改革され、多様な所有制、市場競争、労働力商品化が進んだ1980年代以降で大きく進展した。そして、中国経済改革が有する漸進的な性格と同じく、社会保障制度改革も一部地域、企業、職種を対象とした選別のかつ限定的なシステムから、段階的にその対象範囲を拡大し、制度の内容を修正・拡充していく漸進的な改革の道を辿っており、その改革は今もお道半ばにある。

日本では、中国における社会保障制度の内容やその改革の歴史、および現段階の到達点などに関して、既に多くの各論的（社会保険制度別）研究分析や幾つかの優れた統合的研究が発表されている（王 2001；2008，多田 2004，沈・澤田 2016など）。よって、中国社会保障システムが有する、厳格な戸籍制度に由来する二元性（都市と農村）、もしくは多元性（多様な地域間相違、企業所有制別相違、雇用形態別相違など）、および低水準のカバー率と所得代替率、さらには社会保障制度の原理（2000年代以降における選別主義から普遍主義への移行）などに関する研究が蓄積されつつあると言える。

そして、そのほとんどの研究において、急速に拡大している市場メカニズムの役割と経済規模に比べて、雇用と所得の不安定化や格差の拡大などの増幅する社会不安を解消できる役割を欠く不均衡状態が描かれていると言えよう。しかし、これらの優れた研究の多くが社会政策分析の領域に属していることから、体制転換や金融・財政問題、さらには失業問題や人口構造の変化などの経済的事柄を議論の前提、もしくは研究課題導出の出発点としていながらも、社会保障システムを一つの重要な経済制度として、さらにはマクロ経済動態に影響を及ぼす要因として分析、説明している研究は少ない。

そこで本稿では、社会保障制度を、「新常态」へ移行している中国の経済動態の中心に置き、

従来の輸出主導型成長から内需主導型成長への転換、経済成長至上主義から人間本位の「調和のとれた社会（中国語：和諧社会）」への転換を左右する経済制度と経済政策として論じたい。そのために本稿では、レギュレーション理論 (*Regulation Theory*) が説く「制度的調整を伴う累積的因果連鎖」という分析枠組を引用して、現段階の中国社会保障システムの原理と内容、およびその改革が、「新常态」下の中国マクロ経済の動態を規定する労働生産性上昇と需要成長の間の累積的因果連鎖構造の各段階、およびその循環に及ぼす影響について理論的、実証的に検討する。

本稿の構成は次のとおりである。2. では、中国経済の高成長段階から中・低成長段階への移行を表す「新常态」について、その実態と含意を説明する。3. では、社会保障システムを「制度的調整を伴う累積的因果連鎖構造」の中に位置づける作業を行う。4. では、現段階の「国家主導の社会保障制度改革」の原理と特質を概括し、それが「新常态」への安定的な移行に及ぼす影響について説明する。そして5. では、本稿の議論をまとめる。

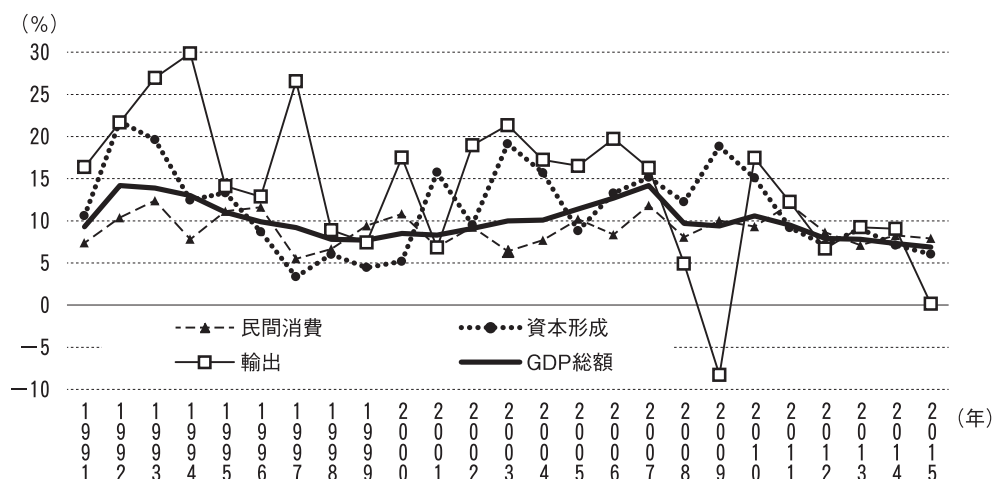
## 2. 中国経済の「新常态」への移行

### 2.1 「新常态」と内需主導型成長体制

今日の習近平時代の中国経済を特徴づけるもっとも重要なキーワードは、「新常态」（ニュー・ノーマル）である。「新常态」とは、改革開放から30年以上も続いた年率10%前後の高成長が終わった時代において、中国政府が目指している年率7%前後の中成長時代への安定的な移行、およびそのための戦略的な構造調整段階を指す。そして、これまでの高成長時代の「旧常态」がもたらした成果を享受しつつ、成長至上主義の弊害として現れたさまざまな歪を修正し、国内外の環境変化に適応した新しい経済システムを構築しようとする中国政府の発展目標でもある、と言える。

そして、「新常态」への安定的な移行は、以下のような四つの転換を含んでいる。第一に、高成長から中成長への成長目標の転換、第二に、要素投入の拡大に依存した粗放型成長からイノベーションに依存した技術集約型成長への転換、第三に、製造業の発展に基づく輸出・投資需要の拡大からサービス産業の発展に基づく消費需要の拡大への転換、そして最後に、マクロ経済に対する政府と官僚の強い介入から脱し、市場メカニズムによる調整の役割を重視する理念への転換、である。

上記の四つの転換における一番目の成長率目標の下方修正は、2000年代半ば以降に顕在化した東南沿海地域における低賃金労働力の不足と賃金上昇に伴う潜在成長率の低下と、2008年の世界金融危機とその後の世界経済の停滞がもたらした輸出需要の低下に伴う実質成長率の低下を後追いして是認したものである。そして、二番目から四番目までの成長体制 (*growth regime*) と調整様式 (*mode of regulation*) の転換は、中国における低賃金労働をはじめとする生産



(出所) UN data に基づき筆者作成。

図2-1 中国におけるGDP総額と構成要素別成長率の推移 (USドル, 実質値)

要素の投入拡大に基づく輸出・投資主導型成長体制の限界性、並びにリーマン・ショック後に実施された大型景気刺激策の副作用 (過剰生産能力, 国有企業と地方政府の負債拡大, 不動産バブルの顕在化など) を背景とした中国政府 (共産党政権) の発展戦略の修正と見ることができる。

図2-1に示すように、中国経済の成長率は2008年以降において持続的に低下している。これは、リーマン・ショックを発端とする世界金融危機による輸出需要の急減がきっかけとなっているが、実は2000年代半ばから顕在化した、労働力不足による潜在成長率の低下によるところが大きい (関 2013)。すなわち、サプライサイドにおける、人口構造の変化を背景とする農村から都市部への出稼ぎ労働者の枯渇と、イノベーション無き生産要素の投入拡大に基づく粗放型成長の限界が明らかになっていた。またデマンドサイドにおいては、裁量的な人民元安と低賃金労働力の無限な供給に基づく輸出需要の拡大と、政府の財政支出拡大に基づく投資需要の拡大が、要素価格上昇、貿易摩擦、過剰生産、環境汚染などの要因によって限界に達した結果であると考えられる。

その一方で、経済成長に伴う雇用の増加と賃金の上昇が続いていたにもかかわらず、国内消費需要の成長は相対的に停滞しており、輸出需要と投資需要の減少を補い経済成長を牽引する主役になっていない。その背景には、労働市場における雇用不安定性の増加や格差の拡大がもたらす将来不安を緩和できる社会保障システムが完備されていないことがある。実際、中国政府は2000年代半ば以降において、輸出・投資主導型成長から消費需要の拡大に基づく内需主導型成長への転換を図ってきたが、その成果は乏しかった。すなわち、2008年の世界金融危機によって輸出需要が減少し、さらに2011年以降では金融危機対策として講じていた大型財政支出による需要創出の効果が消失するまでは、中国の経済成長は依然として輸出・投資主導型成長

が続いていた。

結局、2008年の世界金融危機の発生とそれに伴う世界的な景気後退が中国の輸出主導型成長を直撃し、大型の財政投資による短期的な景気回復がもたらした過剰生産能力の蓄積が顕在化したことで、中国経済の高成長から中・低成長段階——「新常态」への移行がはじまり、消費需要の拡大に基づく内需主導型成長への本格的な転換がスタートしたのである。

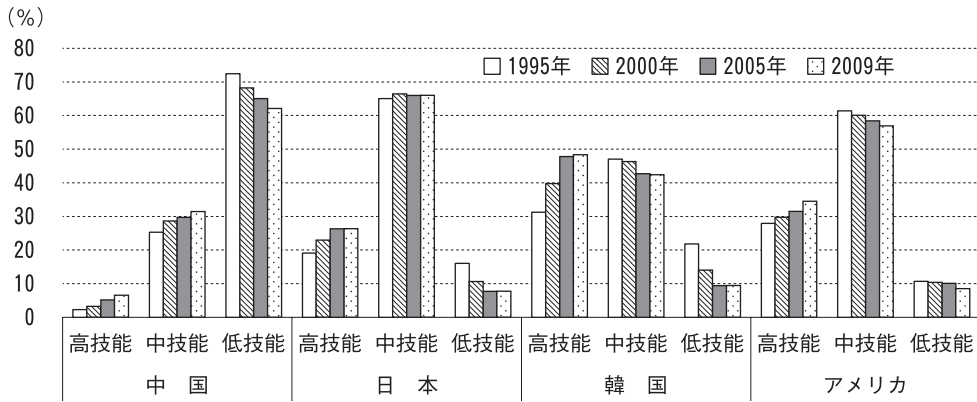
## 2.2 「新常态」と供給側の構造改革

そして、上述の「新常态」下での内需主導型成長体制への転換は、輸出・投資需要から消費需要へ、政府の財政支出拡大に依存した投資・消費需要から民間主導の投資・消費需要へ、およびモノの消費需要からサービスの消費需要へ、という「需要側の構造改革」のみならず、イノベーションに基づく生産性向上と新しい産業の発展に資する「供給側の構造改革」を必須とする。すなわち、「旧常态」下での労働力や資本・資源、という生産要素の投入増加に基づく供給拡大から、新しい技術の開発と応用に基づく製造業のレベルアップ（中国語：昇級换代）と新型サービス業の育成と発展を通じた、供給体制の再構築が「新常态」への移行における大きな目標となった。

改革開放以後の30年以上の高成長を経て、中国は世界第二位の経済大国、世界第一位の貿易大国となり、世界の工場として多くの製品の生産規模が世界第一位を占めるようになった。その一方で、資本財と核心的部品の多くは海外からの輸入に依存し、安い賃金と垂直分裂の生産システムの構築を通じて安価な製品を大量に生産、輸出、消費してきた（厳 2011）。もちろん、1990年代以降の輸出主導型成長体制の下、外資系企業による高級な資本財と耐久消費財の製造・輸出・販売も増えており、輸出産業の発展に牽引される形で中国の産業構造の高度化は大きく進んだ側面もある（厳 2017）。しかし、その本質は、「メイド・イン・チャイナ」であって「メイド・バイ・チャイナ」ではなかった。

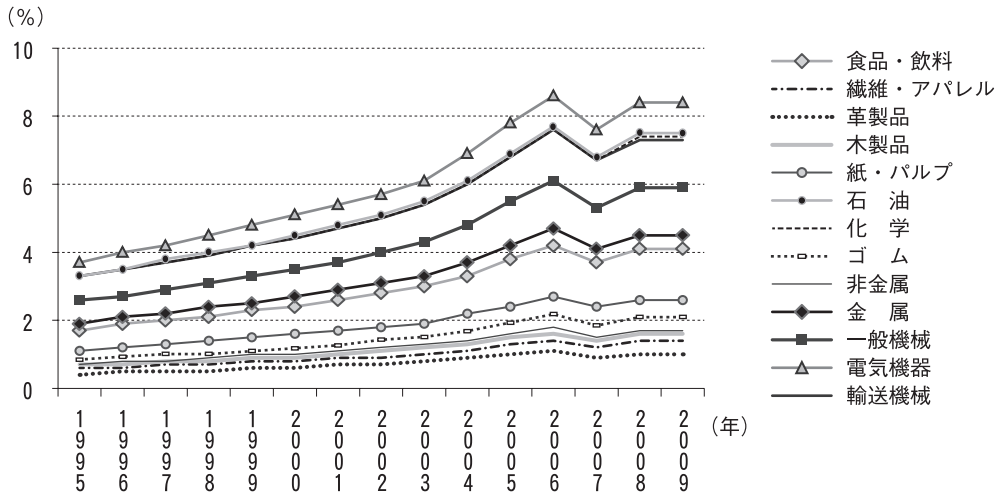
図2-2と図2-3は、中国が輸出主導型成長に基づく高成長を謳歌していた時代における産業全体と製造業の技術水準を如実に表している。持続的な経済成長に伴い投下労働全体に占める高・中技能労働の割合は着実に拡大し、低技能労働の割合は低下している。しかし、その水準は依然として低く、2000年代末においても低技能労働が全体の6割以上を占めている。これは、同1割以下である日本や韓国、およびアメリカなどの先進資本主義経済と鮮明な対比を成している。

さらに製造業の技術水準に目を向けると、同じく90年代以降において高技能労働の割合は上昇している。特に、電気機械を筆頭として機械産業部門や石油、化学などの資本集約型装置産業部門に牽引されながら、全体的に上昇している。しかし、高い部門においても全体の約8%前後であり、依然として中・低技能に頼った産業技術が中心になっていることがわかる。すなわち、中国経済は量的には大きく拡大しているが、質的な発展は遅れているのが事実である。



(出所) World Input Output Databaseに基づき筆者作成。

図2-2 中国における技能別労働の割合の推移



(出所) 図2-2と同じ。

図2-3 中国製造業の各部門における高技能労働の割合の推移

そんな中、中国政府の国産自主技術の開発・応用と産業構造の転換（高度化）に向けた政策的な調整目標が、2006年にスタートした「第11次5カ年規画（2006-2010）」において設定されるようになった。それに基づき、資本・技術集約型産業の育成と促進のために、国有企業や大学などの研究機関における最新技術の研究開発促進、先端技術産業への外資投資の優遇措置、先端技術産業集積地の造成と立地奨励、および高学歴技術人材の育成などの政策が講じられてきた。そして、習近平体制がスタートする第18回中国共産党大会（2012年11月）において、「イノベーション駆動型発展戦略」が決定され、2015年には「中国製造 2025」計画が発表されている。

「中国製造 2025」計画は、一方における先進工業国が推進している次世代の情報技術と製造

技術の結合に基づく産業革新戦略（例えば、ドイツの Industry 4.0, アメリカの Industry Internet, 日本のロボット新戦略など）による再工業化や先進製造化と、一方における他の途上国製造業の急激な追い上げを背景に、現段階の中国製造業の到達点を総括し、今後30余年の発展方向と目標、および具体的な実施プランをまとめたものである。計画では、2015年現在の世界第一規模を有する製造大国（しかし、製造強国ではない）から出発して、2025年までに自主イノベーションを通じた新技術・新融合による製造強国への仲間入りを果たし（フェーズ1）、2035年までに工業化の実現を通じて情報化と工業化の融合による製造強国の中位水準に到達し（フェーズ2）、2049年には世界のイノベーションを先導する製造強国の先頭に立つ（フェーズ3）、との目標を掲げている。

現在の中国は、ちょうど工業化、情報化、都市化、農業の現代化が同時に前進している段階であり、これらは内需のさらなる拡大を通じて製造業に幅広い発展の可能性を与えている。その一方で、中国製造業は、資源と環境による制約、労働などの生産要素コストの上昇、投資と輸出の伸び率の鈍化などの多くの挑戦に直面しているのも事実である。よって、資源や生産要素の投入を頼りに、規模の拡張を続けてきた粗放型の発展パターンは継続できなくなっており、技術革新、発展パターンの転換、産業の高度化、品質と効率の向上が急務になっている（関2015）。

そのために「中国製造 2025」計画では、政府主導の下で物的・人的資源を統合し、「イノベーション主導の発展戦略の推進」、「スマート製造の推進」、「工業基礎能力の強化」、「製造業のエコ化」、「ハイエンド設備製造の推進」、という五つのプロジェクトの実施を通じて基礎技術の研究開発におけるブレークスルーを目指している。これは「旧常態」下での先進国製造業へのキャッチアップモデルから、「新常態」下でのイノベーションモデルへの転換を図ったものであるが、ハイエンド設備、基幹素材、コア部品の国産化、クリーンな製品と製造システムの構築などの目標には、日米欧ではすでに実現されている分野も含まれており、中国製造業と製造強国との格差を露わにするものであった。

「中国製造 2025」計画では、基本原則として市場主導と民間によるイノベーション（中国語：万衆創新）を掲げ、政府（国家）は長期的戦略の提示と政策的誘導の役割を果たすと明記している。しかし、その実施における政府の指導機関（「国家製造強国建設指導グループ」、リーダーは副首相）の設立や、政府によるイノベーションセンターの設立<sup>1)</sup>などから見ると産業構造改革、技術開発を通じた製造業の競争優位の創出における国家主導の側面が明らかである。その結果、アメリカをはじめとする欧米先進諸国から警戒と批判が噴出し、ついに中米貿易戦争の発端となった。

上記のような「中国製造 2025」計画を含め、イノベーションを源泉とする生産性上昇に基

---

1) 2016年の「国家動力電池イノベーションセンター」を筆頭に、2020年までに15カ所の国家イノベーションセンターの設立が計画されている。

づく中国の産業構造改革の取り組みは今始まったばかりであり、その効果が現れるまでは少し時間が必要であろう。しかし、資源と労働を含む生産要素の投入拡大に基づく成長が限界に近づきつつある中、技術革新を通じた成長源泉の創出が正道であることは言うまでもない。すなわち、「新常态」への安定的な移行を達成するためには7%前後の経済成長率を維持し続ける必要があるが、その条件となるのが、イノベーション能力の向上に基づく供給側の構造改革だということになる。

### 3. 社会保障制度と経済成長の間の累積的因果連関関係

#### 3.1 中国共産党「一党支配」の正統性と社会保障制度改革

すなわち、現在の中国経済は「新常态」への安定的な移行に向けて、輸出・投資主導型成長から消費中心の内需主導型成長への転換を目指す需要側の構造改革と、要素投入の拡大に基づく粗放型成長からイノベーションに基づく技術集約型成長への転換を目指す供給側の構造改革を通じて中成長を維持しようとしている。しかし、前節でも述べたとおり、国内外のさまざまな要因によってマクロ経済の潜在成長率が低下する中、「旧常态」下の成長率に比べると低くなったとは言え、7%前後の成長目標は依然高いものであり、その実現は容易ではない。

経済成長を維持することは、どの時代のどの国においても経済政策の重要な課題であり、望ましい目標であり、結果であるが、中国にとっては他の国よりも大きな意味を持つ。と言うのも、「社会主義」と「市場経済」の結合という前例のない社会経済システムを構築している中国では、自由市場資本主義を凌駕するほどの熾烈な市場競争が存在する一方で、経済の基幹産業部門における国有企業の独占的経営が認められ、また経済発展戦略の策定から産業政策の実施に至るまで、さまざまな領域において国家の介入が行われている。

つまり、1978年にはじまる改革開放から約40年間、中国は市場化改革を推し進め、「政企分離（政府と企業の分離）」、「政資分離（政府と資本の分離）」、「政事分離（政府と社会公共事業を実施する部門の分離）」を唱え、最終的に「政経分離（政府の経済の分離）」を目指してきた。しかし、漸進的な改革と裁量的コントロールに基づいて海外から資本と技術を輸入して安価な製造品を海外市場に向けて販売する輸出主導型成長も、2008年の世界金融危機以降における輸出需要の停滞を補うべく行われた大型景気刺激策による投資主導型成長も、さらには「新常态」への移行に向けた消費中心の内需主導型成長も、国家主導の成長維持策の性質をもち、「21世紀の国家資本主義」<sup>2)</sup>の格好の事例となっているのである。

2) 古くは17世紀初頭にオランダとイギリスで設立され、資本主義発展のための原始的蓄積に大きく貢献している東インド会社から、旧ソ連の社会主義経済モデルを批判的に捉えたソ連国家資本主義、さらには、近年における資本主義多様性アプローチにおけるフランス国家資本主義類型など、これまでさまざまな国家資本主義が存在していた。これらの過去の国家資本主義とは異なる21世紀の国家資本主義

現在のところ、国家資本主義はまだ明確に定義されていないが、強力な権限をもつ国家（政府）が経済介入を行うことを特徴としており、広義的には、国家との結びつきの強い資本主義経済システムを指している。近年における国家資本主義論争の中心的人物であるイアン・ブレマーは、21世紀の国家資本主義を「政治が経済に主導的な役割を果たし、主として政治上の利益を得るために市場を活用する仕組み」と定義している（Bremmer, 2010）。ここで言う政治上の利益とは、政治的支配層の利益のことであり、具体的には支配層による権力の維持・存続・拡大であり、またこれと関連するレントの最大限の収奪、として理解される（山田 2015）。

すなわち、1978年から20世紀の終わりまでの鄧小平と江沢民時代では、長期的な経済成長による規模の拡大——パイの拡大——は達成したが、政治改革は先送りにされ、中国共産党の一党支配は維持、強化されてきたと言える。その過程で、経済成長の果実は国民全体に広く分配され、家計の所得は増加し、多くの国民が「小康生活（ある程度ゆとりのある生活）」を送れるようになった。その一方で、経済成長の果実の多くは一部の政治支配層や政治権力と繋がる一部の経営者によって占有されているのも事実である。その結果、政治的・経済的利益の維持と確保に向けたレント・シーキング（不公正な取引と贈収賄などの腐敗行為）が横行し、金権政治と権貴階層が出現し、社会における貧富の格差もますます顕著になってきた。

表3-1に示すとおり、新中国成立以来、中国共産党政権はその正統性の根拠を、時代の変化とともに柔軟に変えながら、70年以上も実質的な「一党支配」を維持してきた（佐々木 2011）。改革開放がはじまる以前の時代では、毛沢東のカリスマ的な影響のもと、「統一国家の樹立、共産主義の理想」を理念に、社会主義計画経済体制を構築し、国营経済と人民公社を通じて貧富の格差をなくし、全民平等の社会を実現することで中国共産党政権は正統性を確保した。その一方で、党内や社会におけるさまざまな異論を封じ込むための政治運動と思想統制が、正統性を維持するための実質的な手段として使われた側面もあり、1967年から続いた10年間の文化大革命により中国の社会主義は大きな岐路に立たされた。

そこで、「貧しい平等」をもたらした社会主義の疲弊を背景に、1978年から鄧小平による改革開放がスタートし、計画経済から市場経済への移行がはじまる。江沢民体制の終了（2002年）まで続くこの時代の中国共産党政権の正統性は、理念的には「社会主義市場経済システムの構築、経済成長に基づく豊かさの実現——小康社会という目標」に支えられ、実質的には自由市

---

本主義は、第一に、規模の大きさ、第二に、発展（規模拡大）の速さ、第三に、洗練された資本主義のマネジメント手法が使われている、という三つの明白の違いがある。そして、21世紀の国家資本主義の典型的な国としては、一般的に中国、ロシア、インド、ブラジル、インドネシア、マレーシア、およびペルシャ湾の石油産輸国などが取り上げられている。これらの国と地域の近年における著しい経済成長と、政府にバックアップされた国有企業（state owned enterprises）、民間の旗艦企業（national champions）、政府系ファンド（sovereign wealth funds）による自由市場資本主義国への侵入は、まさしく国家資本主義モデルによる自由市場資本主義モデルへの挑戦であり、脅威であるとブレマーは説く。



表3 1 中国共産党「一党支配」の正統性にかかわる諸要素の変化

時代区分	社会経済的背景	正統性の根拠		正統性獲得のための諸施策
		理念的根拠	実質的根拠	
1949年 ↵ 1978年	新中国の成立, 「毛沢東」という カリスマの存在	・統一国家の樹立 ・共産主義の理想	政治運動と思想統 制	・社会主義計画経済システム ・貧富格差の縮減 ・大躍進, 文化大革命
1979年 ↵ 2002年	社会経済の疲弊と 「貧しい平等」, ソ連・東欧社会主 義の崩壊	・社会主義市場経済 ・経済成長に基づく豊 かさの実現 ・国際社会への編入	・国民所得の増加 ・自由化と私的所 有権の承認 ・民主化運動の抑 制	・改革開放 ・市場経済システムの導入 ・私営経済の発展を容認
2003年 ↵ 2012年	「プロレタリア」 政党から「国民 政党」への転換, 格差の拡大, WTO 加盟	・経済成長至上主義か ら調和社会の構築へ ・全面的小康社会の建 設を提起 (~2020年)	・国民所得の増加 ・資本家階級の包 摂 ・再分配の拡大	・教育発展, 雇用促進 ・社会保障制度の確立と改革 ・新農村建設 ・BRICS, G20における活躍
2013年 ↵ 現在	経済成長率の低下, 格差の拡大と腐敗 の蔓延, 国際影響力の拡大	・「中華民族の偉大な 復興」という中国 の夢 ・社会主義近代化強国 の実現 (~2049年)	・「新常态」への 安定的な移行 ・社会的公正 ・公平な分配	・反腐敗, 貧困撲滅 ・新型都市化 ・社会保障制度の拡充と改革 ・AIIBの設立 ・一帯一路

(出所) 各種資料に基づき筆者整理。

場競争および私的財産権の(部分的)承認が持続的な成長の原動力となり、経済成長が国民所得の増加をもたらしたことによって維持された。そして、一方では輸出主導型成長体制の構築を通じて世界経済に編入されながら国際的影響力を拡大し、一方では東欧・ソ連社会主義体制の崩壊を教訓に、民主化運動を抑制しながら共産党政権の正統性の獲得と維持を図ってきた。

そして、次の段階——胡錦涛体制(2003~2012年)では、市場経済システムの進展に伴って出現した新しい階層や階層間格差の拡大を背景に、共産党政権の一党支配の正統性の根拠は大きく変化する。とりわけ、理念的には鄧小平が提起した小康社会の実現目標をさらに具現化しつつ、「経済成長至上主義から調和のとれた社会の構築へ」という発展戦略を掲げ、都市と農村の格差をはじめとするさまざまな格差を修正すべく、教育制度、雇用制度、社会保障制度の改革に取り組むことで、正統性を維持してきた。すなわち、経済成長を実現し、その果実を国民に分配する既存の手段は残しつつ、従来の市場メカニズムによる分配だけに頼るのではなく、政府による制度的・政策的再分配を拡大しようとしたところに大きな特徴がある。

そして、WTOの加盟(2001)をきっかけに輸出主導型成長を加速させ、また2008年の世界金融危機後は大型景気対策を講じて経済成長を維持し、アジアないし世界の景気回復を牽引し

たことで、国内外に共産党政権の影響力を誇示し、その正統性を確認させた。その一方で、江沢民体制において提起された「三つの代表論」に基づいて、中国共産党をプロレタリア政党から国民政党へ転換させ、市場経済の発展に伴い影響力を拡大しつつある経営者（資本家）階級を包摂し、新しく生まれるアクターであっても共産党の正統性を容認するか、異議を唱えない、という形を取った。また、資本家階級のような富裕層の利益だけを代弁する政党ではないことを示すべく、新農村建設や都市農村一体化改革を進め、貧困層の多い農村地域の経済成長と発展を促進することによって広範な国民的支持を得ようとした。

このように、改革開放以後の約30年間、中国共産党（政権）の「一党支配と政治権力の独占」の正統性のもっとも重要な根拠は、「経済成長を通じた国民所得の増加、生活の改善」であったと言える。すなわち、国民と中国共産党の間では「党（政権）は高度経済成長を達成してその果実を国民に広く分配し、国民は経済成長の恩恵に与れることと引き換えに共産党（政権）の独占的政治支配と政権運営を支持する」、という中国の社会経済システムが成り立つ基本的な妥協が存在していたと考えられる<sup>3)</sup>。その結果、希薄な民主主義と人権、拡大する格差、権力者の腐敗、権貴階層の不正蓄財、環境汚染の深刻化などは、経済成長の影に姿を潜め、また経済成長によって徐々に解決されうる社会的問題として先送りされてきた。

しかし、年率10%の高成長時代は終わり、「新常态」への移行がはじまった。中国経済は中・低成長段階に突入し、いずれはゼロ成長の時代を迎えることが予測されている（大西 2016）。それではこの「新常态」への安定的な移行を担う現在の習近平体制は、その正統性をどこに見いだし、どのように確保しようとしているだろうか。潜在的成長率の低下、腐敗の蔓延、貧富格差の拡大などを背景に、「中華民族の偉大なる復興、社会主義近代化強国（～2049年）の実現」を掲げ、国家の富強と民族の振興、および人民の幸せの実現、という「中国の夢」を実現することが現段階の中国共産党政権の一党支配の正統性の理念的根拠であると言える。

その夢の実現に向けて、まずは安定的な中成長を維持し、成長果実の公平な分配を達成し、またそれを可能にする社会的公正の実現が、正統性の実質的な根拠となる。そのために、第1期目（2013～2017年）の習近平政権は、前例のないほどの厳しい反腐敗運動を展開し、新型都市化<sup>4)</sup>を押し進め、前政権時代から続く社会保障制度の拡充と改革（制度間の格差をなくすた

3) その他にも、「政府の許容範囲内での市場競争への参加と経済利益の所有」という政府と市場主体の間の市場妥協や、「人事権と財政決定権を握る中央政府が地方政府、および地方官僚の自主的な発展の業績を評価する」という中央と地方政府の間の権力妥協などが、中国の社会主義市場経済システムを支えている。

4) 新型都市化は、改革開放以後の約30年間で広がり続けた都市と農村の間の経済発展の格差、都市住民と農村住民の所得格差の修正、内需拡大、産業構造の高度化、社会の現代化に役立つと考えられ、胡錦涛政権時代の都市・農村一体化戦略をさらにバージョンアップしたものである。ちなみに、中国の都市化率は、2020年時点で60%に達すると予測されているが、それは日本の1960年代の水準、韓国や台湾の1980年代の水準となる。

めの制度統合)に力を入れてきた。また、人民元国際化の推進、AIIB(アジアインフラ投資銀行)の設立、「一帯一路」構想の提起などを通じて、欧米先進国が主導する国際秩序の修正・改編に挑戦することを通じて、「偉大なる社会主義中国」の国際影響力の拡大を誇示することで民心を鼓舞してきた。

第2期目に入った2018年からは、中米貿易摩擦を発端とする二大国間の対立と衝突が本格的にスタートしたことにより、国内におけるさまざまな改革への取り組みが遅延するなどの影響が予測されるが、基本的には1期目の基本的な目標とプランが維持されると考えられる。とりわけ、安定的な中成長の維持と、社会保障システムの拡充と貧困撲滅を通じた民生の改善を中心とする、全面的小康社会の実現(～2020年)、社会主義近代化の基本的な実現(～2035年)、および社会主義近代化強国の実現(～2049年)が目指される。

まとめると、改革開放以降の高成長時代における国民と国家(共産党政権)の間の基本的妥協が、「新常态」の到来によって困難となっている状況下で、共産党政権と国民の間の新たな妥協の源泉は、「経済成長の果実の分配」から「公正・公平な分配の達成」に移行している、と考えられる。すなわち、「新常态」下の中国経済は、需要側と供給側の構造改革を通じて中成長を維持し、その成果をより公正、公平に国民に分配することによって「調和のとれた社会」への移行を目指す、そのカギを握るのは、国民全体を包摂する社会保障システム構築にあると言える。

実際、社会保障システムの改革と拡充は、中国経済の潜在成長率が低下しはじめた2000年代半ば以降において急速に進んでいる。次節で詳しく述べるが、中国の普遍主義的社会保障制度の構築——「適度普惠型」福祉政策への転換は2007年にはじまり、これは中国経済の成長至上主義から調和のとれた社会への転換、輸出主導型成長から内需主導型成長への転換がはじまった時期と重なり、経済成長の恩恵をめぐる国民的妥協が壁にぶち当たった時期とも重なる。そう言う意味で、中国経済の「新常态」への安定的な移行の成敗は、現在進行中の社会保障制度改革の如何にかかっているのである。

次項では、社会保障システムを「制度的調整を伴う累積的因果連関構造」の中に位置づけて、社会保障制度改革が前述の需要側の構造改革、供給側の構造改革、並びに調和の取れた社会の構築における含意を明らかにする。

3.2 社会保障システムの改革を中心とする労働生産性上昇と需要成長の間の累積的因果連関  
まず、レギュレーション理論が説く「制度的調整を伴う累積的因果連関」という考え方について簡単に整理しておく。

累積的因果関係(cumulative causation)とは、簡単にいえば、複数の要因の間ではたらく相互強化作用を通じて、これらの諸要因の変化が並行的・累積的に進行することを意味する(宇仁 2009)。そして、この累積的因果関係の理論には、分析のテーマが異なる二つの流れが

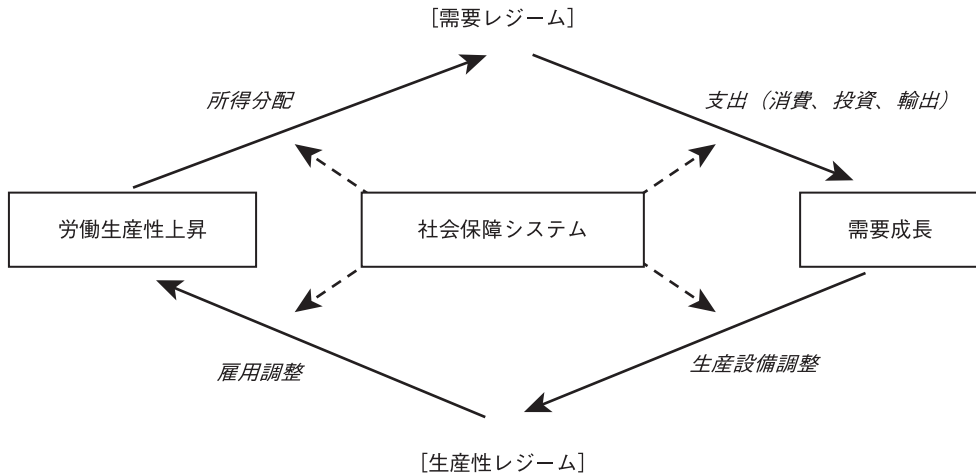
ある。その一つは、ヴェブレンの『有閑階級の理論』にはじまる流れであり、その主な分析のテーマは、制度の進化と人間の気質の進化との間の双方向の因果関係である。二つ目の流れは、1928年のヤング (Young, 1928) の論文にはじまり、ミュルダール (Myrdal, 1957) やカルドア (Kaldor, 1966 ; 1970), ボワイエ (Boyer, 1988) などによって展開されているマクロ経済動学における経済諸変数の間の双方向の因果連関係の分析であり、そこで制度は因果関係を媒介するものとして位置づけられている (宇仁 2014)。

ある社会経済システムを構成する諸要因の間に存在する相互関係、および要因の変化における累積の原理に関する説明がはじめて体系的に議論されたのは、ミュルダールの1944年の著作、『アメリカのジレンマ』における黒人差別問題に関する悪循環の説明においてである。ミュルダールは、アメリカの黒人差別問題の動態に関して、「黒人の低い生活水準」と「白人の黒人に対する差別意識」とは、相互依存関係にあり、一般的には強化し合う作用を持つと論じている。

そして、このミュルダールが『アメリカのジレンマ』(1944) ではじめて提示した「累積の原理」は、その後の『経済理論と低開発地域』(1957) において、「循環的および累積的因果関係の原理 (the principle of circular and cumulative causation) として、さらに理論的に探究され発展する (藤田 2010)。すなわち、アメリカの黒人の差別にかかわる、相互に依存・強化しあう諸要因の間の累積的因果関係の説明だけではなく、国民経済および世界経済のマクロ経済動態にかかわるさまざま累積的因果関係システムの外から、このシステムに対して常に作用する複数の圧力を、より詳しく概念化した。ここで言う複数の圧力として作用する要素としては、賃金上昇、交通インフラの改善、教育水準の向上、観念や価値の交流などの「制度的調整」をなす要素と、市場諸力を通じた貿易、移民、資本移動などの「市場的調整」をなす要素が挙げられた (宇仁 2009)。

そして、レギュレーション理論陣営から提起されている制度の役割を重要視した累積的因果連関係の分析 (Boyer, 1988 ; 宇仁 2009 ; 2014) などでは、主にマクロ的経済変動を規定する供給側の要因として労働生産性上昇と併せて、需要の側面をも重視しながら、労働生産性上昇と需要成長の間の相互規定、促進関係に注目し、両者の間の累積的因果連関係と、それに対する制度の重要な役割を強調している。

この制度の役割を重要視する累積的因果連関係論では、図3-1に示すように、労働生産性上昇から需要成長に至る経路を「需要レジーム」(所得分配段階、支出段階)、需要成長から労働生産性上昇に至る経路を「生産性レジーム」(生産設備調整段階、雇用調整段階)と名づけているが、それぞれが中国経済の構造改革の二つの側面となる需要側と供給側に当たる。以下では、社会保障システムをこの労働生産性上昇と需要成長の間の累積的因果連関係の中心に据えて、社会保障システムの現状と改革が、二つのレジームの各段階に及ぼす影響について整理する。



(出所) 宇仁 (2009) に基づいて筆者作成。

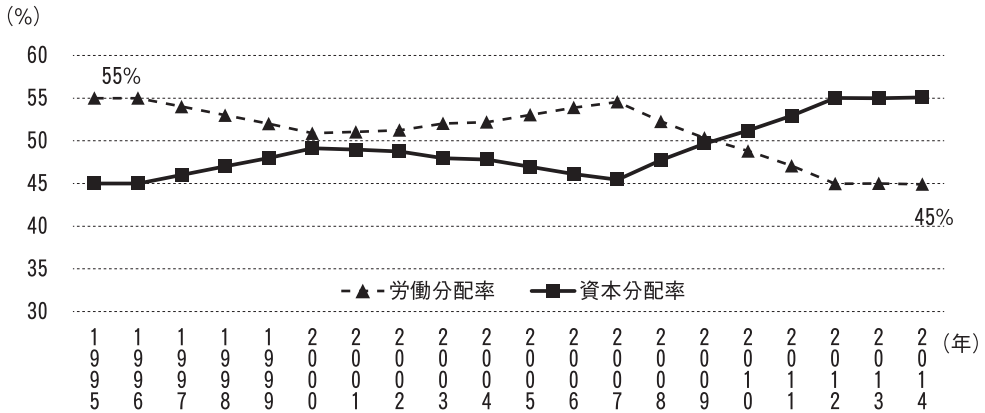
図3 1 社会保障システムを中心とする累積的因果連関構造

#### (1) 需要レジームの「所得分配」段階に及ぼす影響

図3 2に示すとおり、中国における労働分配率は、1990年代後半において低下し、2000年代前半において上昇するも、その後低下に転じ、2014年では45%まで低下している。その一方で、資本分配率は徐々に高まり、結果として過剰生産能力の形成と海外需要に大きく依存する経済構造を作り出している。その背景には、1990年代における国有企業制度改革（民営化、経営自主権の拡大）や労働市場制度改革（雇用制度改革、賃金制度改革）がある。社会保障制度との関連で言うと、従来の国有企業が抱えていた「企業生活保障」が「国家社会保障」に移行するにつれ、企業の負担が軽減され、90年代の資本分配率は上昇した。そして、2000年代における社会保障システムの整備、拡充によって、もともと社会保障の義務をあまり負っていなかった一部の中小新興企業も含め、企業の社会保険関連支出の増加が顕著になり、資本分配率の減少につながった。

国有企業制度改革とセットで進められた雇用制度改革によって企業は余剰労働力を解雇（レイオフ、中国語：下崗）することも可能になった。また、従来の年功的な賃金体系も改革され、企業の経営業績と個人の能力と実績評価に基づく賃金制度の導入も広がった。いずれの改革も企業が背負ってきた歴史的負の遺産を切り離し、激化する市場競争に参加できる条件を作り出す役割を果たしたと言える。その一方で、国有経済部門から排出された余剰労働者（一度は下崗労働者として保護の対象となったが、後に失業者として扱われる）を含め、失業者は増加し、失業保険を含む社会保障システム全体への圧力が急激に高まった。

このような市場経済の進展に伴う企業の所有制改革、雇用制度の改革に合わせて、年金制度、医療保険制度、失業保険制度などの改革もこの時期に行われた（表4 1を参照）。しかし、そ



(出所) EU: The World Output Database に基づいて作成。

図3 2 中国における労働分配率と資本分配率の推移

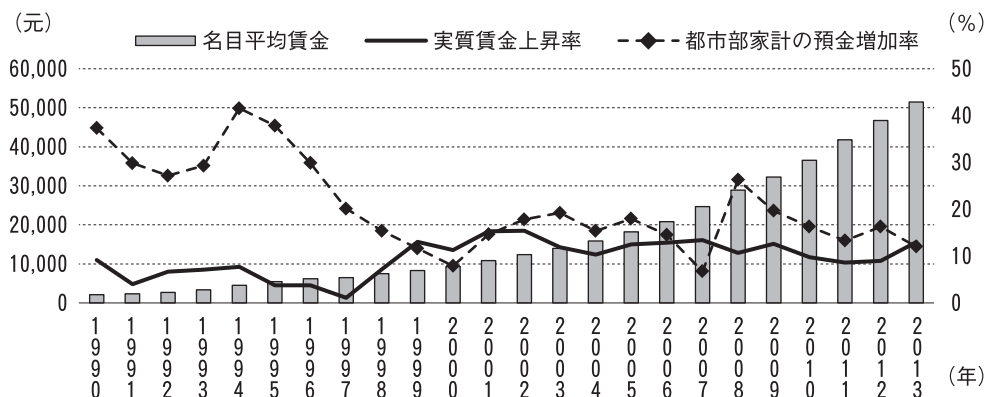
の改革は一部の地域（都市部）、企業（規模の小さい企業は含まれず）、および労働者（正規雇用者）を対象とした選別的な社会保障システムの構築であり、社会保障制度のカバー範囲はかなり限定的なものであった。その結果、企業は、雇用と賃金決定の柔軟化を通じて固定コストを削減し、過度期の社会保障システムの負担も節約しながら利益を拡大し、資本蓄積を加速することができた。その一方で家計は、拡大する将来不安に備えざるを得ず（図3 3を参照）、第二段階の支出段階における歪みを生み出すことになった。

## (2) 需要レジームの「支出」段階に及ぼす影響

図2 1に示しているとおり、1990年代以降の中国における消費需要の伸び率は、輸出と投資需要の伸び率を大幅に下回っていた。その背景にあるのが、前述の相互依存する諸制度改革における制度補完性の欠如である。すなわち、企業制度改革や雇用制度改革は雇用と所得の不安定性を拡大する方向で進められたが、それを補完するための社会保障制度改革は遅れており、労働者の将来不安は拡大した。結果、民間消費支出は抑制され、それを補いつつマクロ経済全体の需要を維持するためには、輸出需要と政府主導の投資需要を増やさざるを得ない、という支出構造が形成されたのである。

1990年代以降、経済成長に伴い雇用者数は増加し、平均賃金も上昇し続けていた（図3 3）。しかし、長期安定雇用システムの崩壊に伴う非正規雇用の増加、賃金制度改革に伴う所得格差の拡大、さらに社会保障制度の不備の下、家計は貯蓄を増やし、消費を控えた。一般的に、消費から投資へ、さらに経済成長への連鎖的な効果には、消費需要の持続的拡大が、投資収益に対する期待形成に影響を与えて投資の持続的成長をもたらす「加速度原理」が存在する。

しかし、中国では社会保障システムが完備されていない状況で、労働市場における雇用と所得の不安定性が増加し、賃金上昇 消費需要増加 投資増加 経済成長という需要形成の



(出所) 中国国家统计局『中国統計年鑑』各年に基づいて作成。

図3 3 中国都市部における賃金と家計貯蓄の推移

連鎖（賃金主導型成長）が阻まれ、経営者の投資マインドの冷え込みが企業の継続的な投資を阻害している。その結果、利潤拡大 投資増加 経済成長という需要形成の連鎖（利潤主導型成長）も限界をもつ。その一方で、非正規雇用の増加や賃金抑制を通じた輸出製品価格の低下は続き、輸出産業部門の生産性上昇 輸出財単位当たりの生産コストの低下 輸出増加という需要形成の連鎖（輸出主導型成長）だけは強く作用する。

すなわち、需要レジームの所得分配と支出の両段階において、改革の途中にあり、まだ不完全な社会保障システムの存在は、労働者ないし家計よりも企業への分配を拡大する役割を果たし、それが柔軟性と格差を拡大する方向に進んだ労働市場制度改革と相まって、民間消費需要の低下、輸出と投資需要の拡大をもたらしているのである。そういう意味で、労働生産性上昇から需要成長に至る需要レジーム（需要側の構造改革）は、社会保障システムの完備に基づく将来不安の払しょくを条件とするとえよう。

### (3) 生産性レジームの「生産設備調整」段階に及ぼす影響

生産設備の調整には、新規投資によって生産設備を増設する方法と、既存設備の稼働率を高める方法があるが、後者は短期的・一時的な対応に当たり、中長期的には前者の設備投資が主な調整手段となる。中国では、1990年代後半以降にも過剰生産設備の解消が大きな政策課題となっていたが、2008年以降の大型景気対策がさらなる過剰生産能力の蓄積をもたらし、過剰生産能力の削減を供給側の構造改革の第一歩として取り組んでいる。

ここで言う過剰生産能力の解消において、一部の産業（鉄鋼、石炭など）における需給の不均衡を是正し、エネルギーの利用効率が悪く、汚染度の高い生産方式と負債経営の国有企業を淘汰させることは第一段階に当たり、2017年までに一定の成果が見られた。その次の段階では、中長期的な生産設備調整の手段となる新規投資を通じた生産設備の増設、とりわけ技術集約度

の高い最新設備による旧設備の代替が待たされる。このような旧設備の廃棄と新設備の導入が活発に行われることが、技術革新に基づく生産性上昇と需要形成を促し、総需要の増加による「規模の経済」が労働生産性のさらなる上昇をもたらし、マクロ経済好循環の起点となることが多い。

しかし、図2-2と図2-3に示しているとおり、中国の投下労働全体に占める高技能労働の割合は未だに1割も満たず、最新の生産設備が要求する高技能労働者の育成、拡大が大きな課題となっている。その一方で、労働市場における柔軟性が拡大し、非正規雇用が増加している中、企業内の技能・熟練形成システムはますます弱体化し、労働者のエンプロイアビリティ（雇用される能力）の向上は、個人的な努力に依存する傾向が高まっている。結果、ミクロの企業レベルでは、技術の伝承や共有知の蓄積に基づくイノベーションと新しい製品開発能力は阻害される。また、マクロレベルでは、技能の陳腐化や余剰労働力の蓄積、さらには新技術の導入と生産設備の調整を通じた産業構造調整が妨げられる可能性が高まる。

そのため、日進月歩する科学技術の動態とそれに伴う産業構造の調整に見合う労働者の技能、熟練の継続的な向上、および高技能、高熟練労働力の秩序ある産業部門間の移動が必要となる。つまり、大学教育を通じた高学歴人材の養成を拡大するだけでなく、既存労働者の再教育と職業訓練を通じた技能、熟練形成システムの構築が望ましい。その際に、充実した社会保障システムが存在するか否かは、重要な要素となる。働く人々が、失業によるキャリアの断絶や所得喪失を心配することなく、最新の技術と技能を身につけるために教育訓練に参加するには、充実した失業保険制度をはじめ、関連する社会保障制度による保護が必要となる。

実際、ヨーロッパの先進国、とりわけ北欧の社会民主主義型市場経済モデルでは、充実した社会保障制度と積極的な労働市場政策を組み合わせる形で、イノベーション中心型産業構造への転換に成功し、高い国際競争力を維持している。現在の中国政府が進めている供給側の構造改革の核心はイノベーションに基づく産業構造の転換であるが、ハイエンド生産設備の製造と利用という設備調整は、社会保障システムによる支えが必要不可欠である。

#### （4）生産性レジームの「雇用調整」段階に及ぼす影響

雇用調整には、雇用量と労働時間量の調整が含まれているが、労働時間量の調整には限界があることから一時的に有効な措置であり、中・長期的には雇用量の調整が主要な調整手段となる。また、雇用は労働者の生活と直接に結びついているので、経営者の裁量で自由に換えられる変数ではなく、各国の各時代における雇用調整（特に解雇）は、雇用保障に関わる法制度や労働者の交渉力によって異なる（宇仁 2009）。

中国における長期安定雇用（終身雇用）システムは、1980年代半ばから徐々に改革<sup>5)</sup>され、

5) 当初は、国有部門の新規雇用者と民間企業の雇用者を対象に「契約雇用」制度が導入され、続く1990年代の国有企業の所有制改革と労働市場制度改革の過程で、徐々に全労働者に適用されるように



流動的な労働市場が形成した。特に、1990年代以降において労働市場の規模と柔軟性はますます拡大するようになった。もちろん、中央と地方政府による労働市場への介入が完全に無くなったわけではないが、主に法制度の整備や指導的意見の提示などの間接的な介入に限られている。それには、雇用契約法の制定、団体賃金交渉制度の推進、最低賃金水準の決定と公布、雇用安定と促進のための景気対策など、先進資本主義経済でも一般的に見られるような手段が含まれる。その一方で、先進国労働市場におけるもっとも重要な制度的措置である失業保険制度は、非常に脆弱である。

中国における失業保険制度は、1986年の国営企業の労働者を対象とした「待業保険」にはじまり、1999年の都市部の就業者を対象とした「失業保険」への改革・拡充を経て、現在に至っている。この新しい失業保険制度の特徴は、その対象範囲が従来の国有企業の労働者から、都市部の企業・事業単位のすべての就業者に拡大されたこと、失業保険金の徴収が全額企業負担（実質的には国家負担）から、政府、企業、および個人の三者負担に変更されたこと、そして、給付基準を同地域の法定最低賃金より低く、最低生活保障費よりは高い水準に規定したこと、などが挙げられ、形式的にはILOの国際的基準に近づいた現代的な失業保険制度となっている。

しかし、失業保険制度のカバー率の低さ（4割程度）、所得代替率の低さ（5割以下）、および支給基準の高さなどにより、働く人々の失業のリスクを軽減する役割を十分に果たしていないのが現状である。特に、高い失業リスクに晒されている非正規雇用、出稼ぎ農民工、新卒の大学生などは、失業保障制度から除外・排除されており、労働市場における雇用柔軟性の拡大を補完して、所得安全性を確保する役割を果たしていないところに大きな問題がある。

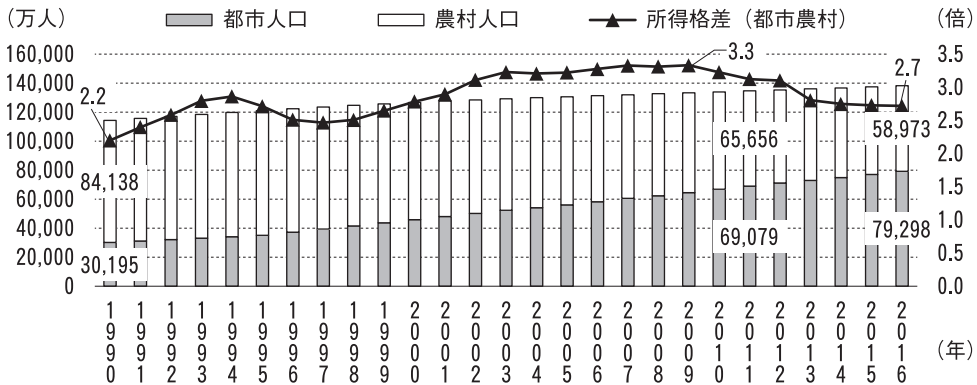
すなわち、労働力の活発な移動は、設備調整を通じた産業構造の高度化や雇用調整を通じた企業経営の柔軟化の支えとなるが、その労働市場の柔軟性を支える制度的装置が失業保険制度をはじめとする社会保障システムであり、需要成長から労働生産性上昇に至る生産性レジーム（供給側の構造改革）は、社会保障システムの改革に大きく依存すると言える。

### 3.3 社会保障システム改革と「調和のとれた社会」の構築

「新常态」への安定的な移行と、経済成長率が低下する状況での国民と執権政党（国家）の間の新たな妥協に向けて、中国政府は「調和のとれた社会」の構築を目指している。「調和のとれた社会」は、2002年11月からスタートした胡錦濤体制によって提起され、その第二期目（2007～2012年）から現在の習近平体制に至る「全面的な小康社会の実現」という目標の重要な構成部分となっている。具体的には、新しい社会階層（資本家）を含むさまざまな階層間の調和、地域間の調和、産業間の調和、政府と民間の調和、経済と社会の調和、経済発展と環境

---

なった。その一方で、現在においても公務員や公的サービスを提供する事業部門、および大型の国有企業では、実質的な終身雇用が維持されている。



(注) 1. 人口統計は戸籍基準。2. 所得は1人当たり可処分所得である。

(出所) 中国国家统计局データベースに基づいて筆者作成。

図3-4 中国における都市と農村の人口構成の変化と所得格差

の調和など、さまざまな側面を含む(佐々木 2011)が、もっとも重要なのが拡がりつつある格差を是正し、公正・公平な分配の実現であると言える。

この「調和のとれた社会」の実現に向けた手段として、中国政府は前述のような需要側と供給側の構造改革を進めて中成長を維持すると同時に、社会保障制度改革、拡充に努めている。表4-1に整理しているが、限定的ではあるが中国において国民皆保険体制の構築がはじまったのは2002年以降である。この時期の改革を経てやっと農村住民が社会保障制度の対象となり、農村年金制度、農村医療保険制度、最低生活保障制度が導入される。背景には、拡大する都市と農村の経済格差、都市部住民と農村住民の所得格差があり、都市部で差別的な労働と生活を強いられている(2億人とも言われる)農民工の不満が蓄積されたことがある。

実際、図3-4に示すとおり、中国の農村人口は1990年代以降において継続的に縮小し、2010年以降では都市人口が農村人口を上回っている。その背景には、経済発展がもたらす第一次産業(農村部)から第二、三次産業(都市部)への労働力移動に加えて、胡錦涛政権時代にはじまった都市と農村の一体的発展の促進(具体的に「新農村建設」、「新型都市化」など)、土地利用制度、戸籍制度、教育制度などの影響もある。このような農村から都市への継続的な人口移動と2000年代末までに拡大し続けた都市と農村の所得格差に対応する形で、農村住民と都市部の非雇用者層を対象とする社会保障制度改革、拡充が行われたと言えよう。その結果でもあるが、都市と農村の所得格差は、2010年代において低下に向かう<sup>6)</sup>。

1978年の改革開放当初に鄧小平が提起した「小康社会」の実現は、歴代共産党指導部が「一党支配」の正統性を確保するために国民に訴え続けてきた目標であった。しかし、経済成長が

6) しかし、都市と農村それぞれの内部における所得格差は、都市部では上位10%の所得が下位10%の8~9倍、農村部では上位20%の所得が下位20%の2.4倍前後となっており、同一地域内の所得格差が新たな問題として浮上している。

至上目標であった鄧小平、江沢民時代では、規模の拡大が優先され、「先富論」の理念は均衡的な発展を後回しにしてきた。そして、拡大する格差と社会不安を背景に、続く胡錦涛、習近平時代では、「調和のとれた社会」の構築を通じた「全面的小康社会」の実現が提起され、共産党政権の正統性の源泉が成長から公平へと移行している。2017年末の共産党大会（第19回）においては、都市部と農村部の貧困撲滅に力を入れ、2020年までに「一人残さず、全面的な小康社会」を実現することが決定された。

繰り返しになるが、潜在成長率が低下し、高成長を通じた経済成長果実の分配を拡大することが困難な状況において、公平な分配への需要が高まり、そのための社会的公正の実現が要求されるようになった。この社会経済的条件の変化に対応して政権維持の正統性を維持する上でも、「新常态」への安定的な移行に向けたさまざまな構造改革のためにも、社会保障システムの改革はもっとも有効かつ有力な手段であると言える。

次節では、国家主導で進む中国の社会保障制度改革の軌跡と中身について概括する。

#### 4. 国家主導の社会保障制度改革

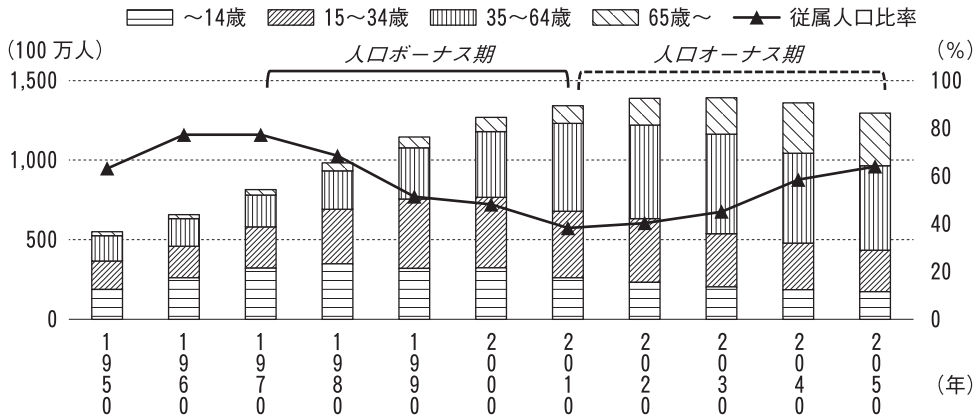
##### 4.1 人口構造の変化

図4-1に示すとおり、2010年を境に中国は人口ボーナス期から人口オーナス期へ転換している。国連の人口予測に基づく、中国の総人口は2020年代半ばごろまで増加し続ける。しかし、人口構成の変化をみると、一般的に生産年齢人口（15～65歳）と言われている層<sup>7)</sup>の割合は、2010年ごろにピークに達した後、低下に転じている。そして、1980年代以降における厳しい出産制限（一人っ子政策）の下、14歳以下の人口割合は急激に低下し、2010年では2割以下（1980年時点では36%）まで減っている。その一方で、65歳以上の高齢人口は、経済成長に伴う医療技術の発展と生活水準の向上を受けて増加し、2010年代に10%を超え、2030年代には20%を超え、超高齢社会に突入する。

その結果、従属人口比率（（14歳以下人口 + 65歳以上人口）÷ 生産年齢人口）は2010年の38%を底に上昇に転じ、ゼロ成長時代と予測される2040年頃には60%を超える。このような人口構造の変化は、一方においては労働力の減少に伴う潜在的経済成長率の低下をもたらし、一方においては持続的な社会保障制度の妨げとなる。高齢化は、社会保障給付費の増加を通じて公的負担を拡大させ、国家財政の持続性を脅かす可能性があり、少子高齢化に伴う世代構成の歪みによって、世代間の所得移転と再分配を手段とする社会保障制度そのものの存続も危ぶまれる。

このような急速に進む少子高齢化は、中国にとっては他の先進資本主義経済以上に厄介な問

7) 実際、最近の中国における退職年齢は、男性が60歳、女性が55歳となっているので、生産年齢人口の実数はこの統計値よりもはるかに低い。



(注) 2020年以降のデータは、中位推計値。  
 (出所) 国連人口統計に基づき筆者作成。

図4-1 中国における年齢階層別人口構成と従属人口比率の推移

題である。とりわけ、少子高齢化は国民が豊かになる前に、また社会保障システムの構築が完成していない段階で起きており、経済成長率の低下と社会保障制度改革の時期が重なっている。特に、年金や医療保険制度がカバー範囲を拡大すればするほど、保険料の積立期間が短い、もしくは全く積立を行っていない都市と農村の高齢受給者が増加し、国家財政による給付金の補填が増加する。

しかし、経済成長率の低下は財政収入の減少につながり、拡大し続ける社会保障財源の確保は困難を増す。その一方で、国家と国民の間の新たな妥協は、経済成長の達成から公正・公平な分配の実現に代わっており、社会保障システムの改革と拡充は中国共産党政権の正統性の源泉であり、先送りできない。そういう意味で、中国における社会保障制度改革は、非常に困難な政策課題であるが、人口構造の変化、潜在経済成長率の低下、所得格差の拡大などの所与条件の下、中国が「新常态」への安定的な移行に向けた構造改革、発展戦略の転換を可能にするための最優先、最重要の政策目標であると言える。

#### 4.2 国家主導の社会保障制度改革

中国の社会保障制度改革は、改革開放がスタートした1978年に公布された『中華人民共和国憲法』において社会保障の原則が明記されてから、中国经济の市場化改革の進化と共に劇的な変化を遂げてきた<sup>8)</sup>。その雛形は、1951年の『中国社会保险条例』に見ることができるが、当時の「国家による統一請負」、「国营企業や公共機関における単位保障」を特徴とする社会保障制度は、社会主義制度の重要な構成部分として形取っただけであり、その基本的な理念、

8) 中国の社会保障制度改革の歴史と内容、および展望に関する分析においては、鄭 (2003; 2014) が参考になる。

適応対象や給付水準、および制度構築において非常に幼稚なものであったと言える。

表4-1に整理したとおり、中国の社会保障制度改革は、1980年代以降の市場経済システムの構築に向けた国営企業の所有制改革、労働市場制度改革の過程で模索され、1990年代以降の社会主義市場経済システムの構築過程で加速し、2000年代以降の「調和のとれた社会」の構築、2010年代以降の「全面的な小康社会」の実現に向けた発展戦略の転換過程において大きく進展した。その大まかな時代区分は、「改革前（1949～1978年）」、「改革模索期（1978～1992年）」、「制度形成期（1993～2002年）」、「制度発展期（2003～2012年）」、および「制度統合期（2013年～）」とすることができるが、各段階における社会保障制度改革は、各々の時代における経済制度改革、発展戦略の転換に合わせる形で行われている。

まず、社会保障制度改革が本格的にスタートした1986年は、それまでの終身雇用制度を修正して契約雇用制度を導入し、流動的な労働市場の構築がはじまった年である。すなわち、計画経済に基づく国営経済システムの改革がはじまり、市場原理に基づく企業破産と失業が認められ、この企業改革と雇用制度改革を補完する形で、失業保険制度の前身である「国営企業職工待業保険臨時規定」（1986）が作られた。また、「都市労働者基本年金」（1997）、「都市労働者基本医療保険」（1999）、「失業保険条例」（1999）、および「都市住民最低生活保障条例」（1999）などの制度が構築されたのは、1990年代後半における国営企業所有制改革（「抓大放小」の民営化改革）の時期と重なる。

次に、上記の社会保障制度改革は、いずれも従来の国営経済に含まれていた労働者（職工）、後に国営企業と民間企業の被雇用者を対象としており、その制度は極めて選別的で、限定的な改革であった。それが、都市部の非雇用者や農村部の住民をカバーする普遍的な社会保障制度改革になったのは、2000年代における経済成長至上主義から「調和のとれた社会」の構築に向けた発展戦略の修正段階であった。すなわち、都市と農村における全ての住民を対象とする「都市部住民基本医療制度」（2007）、「新型農村医療保険」（2003）、「新型農村年金保険」（2003）、「農村最低生活保障制度」（2007）がこの時期に作られ、中国版の「適度普惠型」の社会福祉体系が構築される。

この「適度普惠型」という社会福祉の理念と体系は、第一に、社会保障システムの保障レベルは一国の経済発展レベルに相応したものであるべき、第二に、多すぎ高すぎの社会福祉は効率の向上を損ねる可能性がある、第三に、過度な福祉は国家予算の安定性に影響する、第四に、受益と負担のバランスを考慮する、という中国政府と経済学界の専門家が社会保障制度改革の目標モデルについて達したコンセンサスに基づいて導き出されたものである（呉 2006）。すなわち、中国の社会保障制度は、市場経済システムの構築と発展の必要性に基づいて、「企業生活保障」から「国家 社会保障」に転換しているが、それは国民に基本的な安全保障を与えると同時に、インセンティブ・システムの有効性を保持しようとした内容となった。

その結果、中国の社会保障システムは基本的には、異なる主体が異なる制度に加入し、異な

表 4 1 中国における段階・時期別の経済改革と社会保障制度改革の内容（一部抜粋）

段階・時期	経済制度改革		社会保障制度の性質、制度、および改革の内容	
	理念・原理	対象	制度	
1949年 ， 1978年 改革前	<p>社会主義計画経済体制の確立； 都市における国营企業単位の農村における人民公社単位の社会経済編成</p>	<p>公共部門の職工，幹部 国营企業部門の職工 都市部の無職，貧困層 農村住民と貧困層</p>	<p>機関・事業単位離休・退職制度（1955） 公費医療制度（1952）； 中国労働保険条例（1951） 定期・定量的救済，臨時的救済（低水準） 「五保戸制度」，「農村合作医療制度」（1965）</p>	
1978年 ， 1992年 改革模索期	<p>市場経済の拡大と非公有経済の発展； 1986年 労働契約制度，解雇制度，企業倒産法； 国有企業における企業請負制の普及 経営自主権の拡大（～1987）； 「先富論」の提起（1992）</p>	<p>公共部門の職工，幹部 都市部企業の職工，被雇用者 都市部の無職，貧困層 農村住民と貧困層 農民工</p>	<p>* 『中華人民共和国憲法』（1978）に社会保障の原則を明記 機関・事業単位離休・退職制度，公費医療制度 都市労働者退休・退職に関する暫定弁法（1978），国营企業職工待業保険臨時規定（1986） 障害者支援・救済基金の設立（1984） 「五保戸」，農村合作医療（崩壊に向かう），「貧困地域経済開発強化に関する通知」（1987） 制度の適応範囲外</p>	
1993年 ， 2002年 制度形成期	<p>社会主義市場経済システムの確立； 分税制； 国有企業改革 現代企業制度の構築； 国有企業の余剰人員整理； 都市部住宅制度改革； WTO加盟； 国有・私有・外資の三者鼎立</p>	<p>公共部門職員，幹部 都市部の被雇用者 都市部の無職，貧困層 農村住民と貧困層 農民工</p>	<p>機関・事業単位離休・退職制度，公費医療制度 都市労働者基本年金（1997）； 都市労働者動者基本医療保険（1999），国有企業職工待業保険規定（1993），失業保険条例（1999），企業職工労災保険（1996） 社会救済制度（1993），都市住民最低生活保障条例（1999） 「農村五保戸供養工作条例」（1994） 失業保険条例の対象となるが，加入・受給条件が高過ぎ</p>	

<p>制度発展期</p>	<p>2003年以降の胡錦濤体制期</p>	<p>「和諧社会」の提起、内需主導型成長体制への転換の模索； 「民工荒」（2000年代半ば以降）； 四川大地震、世界金融危機と4兆元景気対策</p>	<p>普遍主義的社会保障制度の構築 「適度普惠型」福祉政策への転換（2007） 選別主義的福祉賦課方式 + 積立方式</p>	<p>公務員 都市部の被雇用者（公務員以外） 都市部の非雇用者 農村住民 農民工</p>	<p>と 「社会保険法」（2010）； 都市部住民基本医療制度（2007） と 新型農村年金保険、 新型農村医療保険（2003） 「農民工問題解決に関する若干意見」（2006） と と 全民最低生活保障制度（2007） * 民間保険（生命保険、医療保険、年金）の発展による公的保険に対する補充を推奨 民間保険市場の急成長</p>
<p>制度統合期</p>	<p>2013年以降の習近平体制期</p>	<p>「新常态」に伴う内需主導型成長体制の構築期； 「全面的な小康社会」の実現目標； 貧困撲滅運動； 「一带一路」； 中米貿易戦争</p>	<p>普遍主義的社会保障制度の構築 「適度普惠型」福祉政策（完成に向けて） 選別主義的福祉賦課方式 + 積立方式</p>	<p>公務員 都市部の被雇用者（公務員以外） 都市部の非雇用者と農村住民</p>	<p>と 機関・事業単位労働者年金保険制度改革（2015）（統合に向けて始動） と と さらなる改革拡充、各制度間の格差是正と統合 ○ 社会保障と貧困撲滅対策の結合 * 国際競争力を有する「保険強国」という目標の設定（2014）</p>

（出所）各種資料に基づき筆者整理，作成。

る水準の負担と受益に与れているだけでなく、賦課方式と（個人口座の開設を通じた）積立方式が結合されている。また、社会保険方式を基本としながら、制度の確立当初から受給者となっている都市部の高齢非雇用者と農村部の高齢者の年金、医療保険の支払いは財政支援で補填するなど、税方式の側面も併せもっている。これから高齢化がさらに進み、保険制度別の給付水準のあまりにも大きな格差に対する修正要求が高まっている中、政府の社会保障費支出関連の財政負担が一層増えることが予測される。

そして、現段階の「全面的な小康社会」の実現において、社会保障制度は、従来の市場経済への移行に向けた諸制度改革の中の一つの副次的な社会制度から、「調和のとれた社会」の構築と公正・公平な分配を実現するための中心的な社会制度となっていく。そのため、分立する諸制度間の格差<sup>9)</sup>の修正と制度統合が改革の中心課題となり、起業促進、住宅政策、貧困削減対策、新型都市化などの関連する諸施策を通じて社会保障制度改革を補完、支えているように見える。

総じて言えば、中国の社会保障制度改革は、国家の経済発展戦略として提起、推進されてきた「社会主義市場経済システム」の構築、「調和のとれた社会」の構築、「全面的な小康社会」の実現、「社会主義近代化強国」の建設などの要求に呼応する形で、その理念や中身を進化させてきた。また、社会保障制度改革は、従来の計画経済時代より引き継いだ歴史的遺産（公共部門と国営企業の離・退職者）や都市と農村に分断された二元的社会構造を背負ってはじまった。国家は、現在のような制度構築段階においては財政による社会保障関連支出を増やし、社会保障制度の負担と受益をめぐる国民的合意形成も主導していかなければならず、ここに中国の社会保障制度、およびその改革における国家主導の特質を見ることができる。

もちろん、この国家主導の特質が、中国の社会保障システムにおける他の主体の役割を排除、軽減するものではない。事実、企業と個人による社会保険料負担は増加しているし、民間保険市場も急成長し、家族や地域コミュニティの社会福祉における役割も強調されている。周知のとおりであるが、エスピン アンデルセンは『福祉レジーム』論 (Esping Andersen, 1990) の中で、国家、市場、家族が福祉の供給における「福祉三角形」(welfare triangle) を形成していると指摘した。また、福祉多元主義の論者たちは、福祉ミックス (welfare mix) と言う考え方にに基づき、福祉の供給者を国家（政府）だけに限定せず、市場や共同体も含む多様な供給者の役割として考えている (Rose and Shiratori, 1986)。

中国の国家主導の社会保障システムにおいても、国家、市場、企業、家族、地域コミュニティなどが、それぞれ異なる役割を果たしていると言える。特に、中国においては、巨大な資産をもつ国有企業が存続しており、その国有資産と独占的経営によって生み出す利益を国民に還元する形で社会保障財源を確保するのは、一つの有効な手段となる (厳 2014)。また、儒教的

---

9) 中国の社会保障制度におけるさまざまな格差に関しては、柯 (2014) が詳細に整理、分析している。



思想が依然として強く残されている中国社会の特徴に基づき、政府は家族による老親の贍養 (Shanyang) 義務——「家族扶養」の役割も強調し続けている<sup>10)</sup>。

しかし、少子高齢化が進む中で家族扶養は、社会保障が内包する自己矛盾——老親扶養の社会化 子供を養育する必要性の低下 少子高齢化 社会保障システムの財源不足——によってますます困難になるとも言える。また、地域コミュニティ (中国語：社区) による社会福祉の提供も推奨されているが、市場経済の進展によって近隣関係が希薄するなか、その役割も限定的なものとなっているのが実態である。中国における国家主導の社会保障制度改革は、その「適度」と「普惠」のバランスを通じた公正の実現に向けて、さまざまな福祉主体の義務と役割の再構築に取り組む必要があると考えられる。

## 5. 終わりに

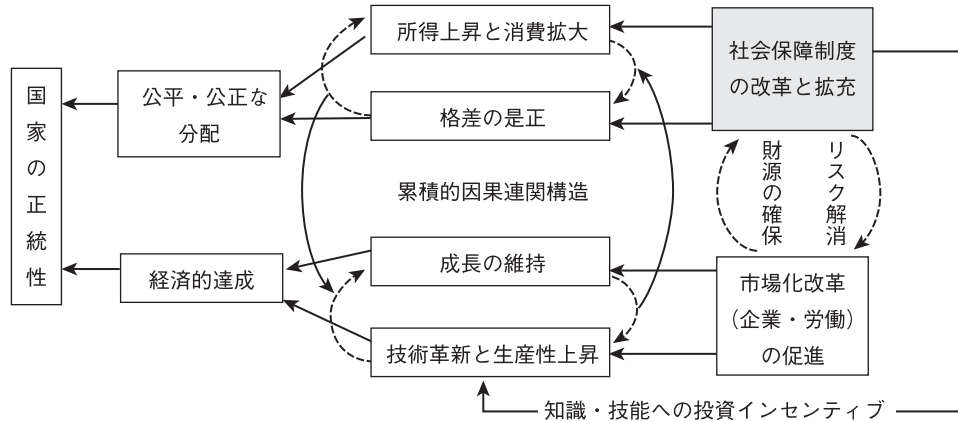
本稿では、「新常态」への安定的な移行を模索する现阶段の中国経済の特性を把握し、その社会経済発展の戦略的転換における社会保障システムの役割を議論した。とりわけ、社会保障システムを、現政権が取り組んでいる需要側の構造改革と供給側の構造改革の成敗を左右する中心的課題と位置づけ、社会保障システム改革の意義をマクロ経済における労働生産性上昇と需要成長の間の累積的因果連関構造との関連で説明した。本稿の議論を簡単にまとめると、以下の図5-1のように描くことができる。

「新常态」への安定的な移行において、中国の社会主義市場経済システムが存続し、国家 (中国共産党政権の一党支配に基づく) の正統性が維持されることは、その前提であり、目標である。そのためには、中成長の維持による経済的達成と公正・公平な分配が必要となるので、経済成長を維持するための内需拡大——需要側の構造改革と、イノベーションに基づく生産性上昇の達成——供給側の構造改革が目指されている。そして、この需要側と供給側の構造改革は、それぞれ独立したものではなく、相互依存・促進関係にあり、それは「需要成長と労働生産性上昇の間の累積的因果連関関係」として捉えることができる。

そして、上記二つの改革の成敗は、いずれも社会保障システムの改革の如何によって大きく左右されるので、三者の関係をレギュレーション理論が説く「制度の役割を重要視する累積的因果連関」という視点に基づいて (図4-1のように) 再構築する。その構造の中で社会保障シ

---

10) 2013年に改正された「中華人民共和国高齢者權益保障法」(1996年制定)では、元の第2章の「家族扶養」を「家族贍養 (せんよう) と扶養」に改定した。「子供が親の物質的な生活の世話をする」という意味の贍養を追加し、子供による両親の世話に対する義務を強調している。また、元の第3章で規定していた「社会保障」を、「社会保障」(第3章)、「社会サービス」(第4章)、「社会優待」(第5章)、および「居住環境」(第6章)に分割し、社会福祉の提供や社会サービスの拡充など、社会保障制度の機能強化に関する具体策が多く盛り込まれた。



(出所) 筆者作成。

図5 1 中国経済の「新常态」への移行と社会保障システムの関係

システム改革は、生産性上昇の公正・公平な分配を通じて民間消費需要の拡大につながり、輸出と投資需要に依存する経済成長体制から消費中心の内需主導型成長体制への転換に役立つ。また、社会保障システム改革は、労働者の技能・熟練の向上とエンプロイアビリティの強化を通じて労働市場の流動性を支え、企業の経営環境の変化に対応した設備調整と雇用調整の条件を作り出す。

また、社会保障システムの改革と拡充は、国民の将来不安を低減し、さらなる市場化改革のための環境整備にも役立つ。冒頭で記した「新常态」への移行に向けた四つの転換の内、第四番目は「政府と官僚の介入から市場メカニズムの役割を重視する理念へ」の転換であり、これは最も長期的な目標であると同時に、最も根本的な転換である。社会保障制度改革は、この市場メカニズムの役割の拡充に向けた改革の前提条件となる。また、市場化改革の推進によってもたらされる経済的利益は、社会保障システムのさらなる改革と拡充に必要な財源確保の条件となる。

このように社会保障制度改革は、生産性上昇と需要成長の間のマクロ経済好循環による経済成長の達成と、そのための市場化改革、および公正・公平な分配に基づく社会的正義の実現に役立ち、中国が目指す「全面的な小康社会」や「社会主義近代化強国」の実現に向けた正道であると言えるだろう。

以上、本稿では「新常态」への安定的な移行における社会保障システム改革の含意を、経済理論の枠組で説明しようと試みた。よって、それぞれの社会保障制度の具体的な中身の説明については必要最小限にとどめている。各々の社会保険制度の実態や改革の中身に対する詳細な解説は、別稿「中国経済の「新常态」への移行と社会保障システム ( )」に譲りたい。

## 参考文献

- Boyer, R. (1988), "Formalizing Growth Regimes," in G. Dosi et al., *Technical Change and Economic Theory*, London: Pinter Publishers.
- Bremmer, Ian. (2010), *The End of the Free Market: Who Wins the War between States and Corporations*, New York: Portfolio.
- Esping Andersen, G. (1990), *The Three World of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Kaldor, N. (1966), *Causes of the Slow Growth in the United Kingdom*, Cambridge University Press.
- . (1970), "The Case for Regional Policies," *Scottish Journal of Political Economy*, 17, pp. 337-348.
- Myrdal, G. (1944), *An American Dilemma: The Negro Problem and Modern Democracy*, New York: Harper and Brothers publishers.
- . (1957), *Economic Theory and Under Developed Regions*, London: Gerald Duckworth (小原敬士訳『経済理論と低開発地域』東洋経済新報社, 1959年).
- Rose, R. and R. Shiratori, eds., (1986), *The Welfare State East and West*, Oxford: Oxford University Press.
- Young, A. (1928), "Increasing Returns and Economic Progress," *The Economic Journal*, 38 (152): 527-542.
- 王文亮 (2001) 『中国の高齢者社会保障』白帝社。
- (2008) 『現代中国の社会と福祉』ミネルヴァ書房。
- 大西広編著 (2016) 『低成長を模索する中国 「新常态」への政治と経済の揺らぎ』慶応義塾大学出版会。
- 宇仁宏幸 (2009) 『制度と調整の経済学』ナカニシヤ出版。
- (2014) 「J. R. コモンズの累積的因果連関論: 『制度経済学』と1927年草稿の比較分析」『季刊経済理論』51 (2): 77-88。
- 柯隆 (2014) 「中国の社会保障制度と格差に関する考察」『ファイナンシャル・レビュー』2014 (3): 159-190。
- 関志雄 (2013) 「『二つの罫』に挑む習近平体制 「中所得の罫」と「体制移行の罫」を克服できるか」『中国経済新論: 実是求是』(RIETI コラム), 2013年4月。
- (2015) 「『製造強国』を目指す『メイド・イン・チャイナ2025』計画」『中国経済新論: 実是求是』(RIETI コラム), 2015年8月。
- 巖成男 (2011) 『中国の経済発展と制度変化』京都大学学術出版会。
- (2014) 「中国経済の輸出主導型成長から内需主導型成長への転換条件」(植村博恭・宇仁宏幸・磯谷明徳・山田鋭夫編著『転換期のアジア資本主義』藤原書店, pp. 194-215, 所収)。
- (2017) 「中国経済の「新常态」と政府主導の経済構造改革 累積的因果連関の視点から」『グローバルアジア・レビュー』No. 5, pp. 13-14。
- 呉敬璉著, 青木昌彦監訳, 日野正子訳 (2006) 『現代中国の経済改革』NTT出版。
- 佐々木智弘編 (2011) 『中国「調和社会」構築の現段階』アジア経済研究所。
- 沈潔・澤田ゆかり編著 (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。
- 多田英範編著 (2004) 『現代中国の社会保障制度』流通経済大学出版会。
- 鄭成功 (2003) 「中国社会保障改革と制度構築」『中国人民大学学報』(中国語) 2003 (1): 17-25。
- (2014) 「中国社会保障改革における機会, 挑戦, および改革方向」『国家行政学院学報』(中国語) 2014 (6): 24-32。

- 藤田菜々子 (2010) 『ミュールダールの経済学 福祉国家から福祉世界へ』 NTT 出版。
- 山田鋭夫 (2015) 「移行経済と国家資本主義」 『季刊 経済理論』 52 (2) :5-15。