

社会福祉実現の過程および手法の一考察 —中国の社会保険立法を中心に—

方 楽 華¹⁾

- 一 福祉型と保険型
- 二 福祉型および保険型の立法本位の分析
- 三 保険型立法の社会契約的性質
- 四 中国社会保険の立法本位の実証的分析
- 結 語

日本の「国民年金法」²⁾ 第一条では、日本国憲法第二十五条第二項に規定する理念に基づき、国民の共同連帯に依頼して老齢、障害または死亡などの苦境をもたらすことを防止し、もって基本生活の維持の目的に達すると規定し、冒頭に法の全体の主旨を示した。「老人保健法」³⁾ 第二条の「基本的理念」では、国民は、自助と連帯の精神に基づき、健康の保持増進に努めるとともに、老人の医療に要する費用を公平に負担するものとする規定している。これらは社会共同連帯、国民互助共済を基にする社会福祉を実現する立法思考方式を表す。これと比べて中国の「社会保険法（草案）」は異なる立法理念と思考方式をとっている。その第一条では、社会保険関係を規制し、社会保険参加者の適法な権利利益を保護し、公民の共同で発展成果を享受させ、社会の平穩かつ安定を促進するために憲法に基づきこの法律を制定すると冒頭に法の主旨を示している。第二条では国家は基本養老保険、基本医療保険、労災保険、失

1) 方楽華：華東政法大学教授、中国法学会社会法研究会理事、上海市労働保障学会理事。
2) 「国民年金法」、昭和34年（1959）年4月16日制定。この法律は制定されてから何回も改正されているが、その立法趣旨は一貫している。
3) 「老人保健法」、昭和57年（1982年）8月17日制定。

業保険、生育保険等の社会保険制度を設立して、公民の老齢、羅病、労災、失業、生育等の状況の下で法によって経済的扶助を受ける権利を保障する。言うまでもなく、上述の草案の中で国家が社会保険制度を設立する責任、公民が経済的扶助を受ける権利の規定以外に、我々は国民の互助、連帯により社会福祉を実現する何らの表現も見ることができない。法学の視角から考察すると日中両国の立法理念と思考方式は二種類の異なる基本思想を代表している。すなわち、社会保険福祉目標の実現は、政府の組織の下で主に国民の積極的な参加に依頼して相互連帯するか、あるいは政府主宰の下で国民の参加と費用の支払いは単なる従属的なものであるかの本位思想の違いである。

実際に、「ビスマルクが最初に考えたのは非納金制の養老補助金制度であった。その目標は、一つの優しい家長式国家の印象であり、労働者に負担させず、彼らが自分の利益は労働によるもので国家の恩恵ではないように認めることを防止するためである」⁴⁾。しかし優しい国家という印象づけをする目的に対し、ビスマルクは次のように直言してはばからない。「社会主義運動を阻止する唯一の方法は……社会主義者が主張する、見た目に公正な要求を実施することであって、これらの要求は国家と社会の現在の枠組みの中で実現可能である」⁵⁾。そのときの社会民主党員は「労働者のために養老補助金を含み社会保障体系を提供する主張を支持するが、彼らのリーダーは国家が管理する考え方に対して強く反対する。彼らはエリートが主導する国家に労働者の保険基金をコントロールさせたくなかった」⁶⁾。この歴史から見ると社会福祉は出発時から政治と緊密に関連し、異なる政治目的から、二つの異なる実現の道に現れた。その一は政府を本位として政府が全体をコントロールする下で税金収入の方式による転換支払いをし、国民のために社会保障を提供することである。その二は公民を本位として主に公民が費用を納めることを通じて保険基金を設立し、保険互助共済の給付方式により国民の基本的生活を確保することである。

4) ジョン B. ウィリアムソン、フレッド C. パムベール著、馬勝傑訳『養老保険比較分析』、法律出版社、2002年版、39頁。

5) 同注釈4、39頁。

6) ジョン B. ウィリアムソン、フレッド C. パムベール著、馬勝傑訳『養老保険比較分析』、39頁。

ドイツが1883年、1884年、1889年に各々「疾病保険法」、「工業傷害保険法」および「老年と傷害保険法」を制定して以来、社会保険は一世紀の歴史を有し、世界中の多くの国々が前後して各種の社会保険制度を作った。しかし伝統的理念、政治の関与、経済不安や高齢化などのいろいろな要素の影響により、社会保険は人々が満足できる制度の設計と効果を達成できなかった。そのなかで影響を与えた最大の要素は上述の古くかつ現実的問題であり、結局のところ社会福祉の実現は政府本位にすべきかそれとも公民本位にすべきかにあり、その裏には政治と社会保障の関係問題が存在している。当時の激しい政治闘争は現在ないが、その影響は深く長期にわたり、そこで社会福祉実現の二種類の道と方法を形成した。すなわち福祉型と保険型である。

社会保障を主体とする社会福祉制度は、实际的に性質が違う二つの部分に分けることができる。第一は社会救助と福祉を主体とする福祉制度で、その基本原理はお金持ちからお金を集めて貧乏な人を救済することで、国家の税収——財政支出の実施によるものである。これは社会の少数の弱者を援助する一種の福祉であり、主に貧困者、高齢者、障害者および婦女児童等を含む。第二は社会保険を主体とする福祉制度であり、その基本原理は互助共済で、最終的な対象は国民全体である。本章で検討する核心問題は、社会保障は福祉を主導として福祉型の道を歩むべきか、あるいは社会保険を主導に保険型の道を歩むべきかである。さらに、保険型福祉はどのような方法で、誰に依頼して提供すべきかである。福祉型の考え方によると社会保障は政府が税収の方法により実施すべきであるが、その実践が証明するようにこのような社会福祉は常にそれ自身の需要と特徴により制度を設立することは難しく、政治に左右され易く、更には政治に左右され、最終的には政治、経済、財政が共に危機状態に落ちてしまう。しかし保険型の思考方式は社会保障の核心制度は社会保険として、国民の間の相互連帯を主導することを堅持しながら実施すべきであって、国家の責任は強制的に保険に参加させ、保険料を納付させるとともに、最後に登場する役割を担当すべきとする。すなわち主に国民に強制的に一部の財産権を譲渡させることを通じて社会保険基金を形成し、生活のリスクを受けた国民に対して保障する方式により実施する。このように保険の特徴に基づいて政府財政と社会福祉の間にファイアウォー

ルを設立してその政治、経済および社会などのほかの要素による過度な影響により、福祉待遇の上昇により政府財政が負担過重になる局面を防止することができる。ヨーロッパ福祉病の教訓は全世界の注目と思考を引き起こすものである。⁷⁾

一 福祉型と保険型

世界各国の社会保障制度を見ると大体福祉型と保険型に分けることができる。

福祉型社会保障はイギリス、スイス等の福祉国家を代表とする。社会福祉は政府の転換支払いを主にし、保険給付を補助にするので、保険要素は伝統福祉制度改革の中で徐々に融合されたものである。イギリスを例とすると、その恩恵による救済の伝統的理念の源は遠く、流れは長く、救済と福祉は本質的に接近しているので、国家救済責任遂行の確立により社会保障も慣習的に福祉の方向に進み、国民に「ゆりかごから墓場まで」の保障を提供するに至り、世界で社会福祉が最も完備した国家となった。しかし、福祉型制度には経済、社会発展のディメリットも徐々に現れ、20世紀70年代にはついに危機に直面し始めた。1950年、イギリス政府は社会保障の支出が6,571億ポンドになり、1983年には339.91億に達した。同時に、社会福祉が財政支出と国民の収入の中で占める比率はだんだん多くなり、70年代に財政支出に占める比率が60%を超え、国民生産総値に占める比率が1950年には5.6%、1983年には13.1%に到達した。⁸⁾ また福祉給付の内容は人が少し不満な程度で、その中で政府の補助に依存して生活している長期患者は175万人になり、仕事をせず政府の補助に依存して生活している片親は100万人になり、また相当数の人は故意に失業して失業補助を受け取る一方で裏では経済活動に従事し、脱税して社会責任を負わないでいた。すなわち、福祉型は重い負担に耐えられない「福祉病」に罹り、その制度の効果は「勤労者を罰して怠け者を養う」ことになっている。

今回のギリシアのソブリン債危機の中でヨーロッパの福祉苦境はきわ

7) この説明は名古屋大学の上村泰裕教授が提起した問題に対する補充である。

8) 戴玲『イギリス社会保障制度および我々に対する示唆』、校理論前線1998年第4期。

めて深刻化している。言うまでもなくヨーロッパ国家の財政はもともと高い福利のせいで襟を合わせると肘が出てしまい、金融危機の中での経済刺激計画は財政を崩す最後の「一本の藁」となった。そこでドイツでは年金の支出を削減すると宣言し、フランスは退職年齢を伸ばそうとし、ギリシアでは年金レベルを11%削減することを決めた。スペインでは年金補助金を二年間凍結すると宣言し、イギリスでは退職年齢を延ばし、市民と政府が一緒に努力しようとした。同時に、ヨーロッパの税収は高額で人が恐怖するほどで、極点に達しているし、スウェーデンの個人所得税を例とすると高収入グループ（年収が47万2300スウェーデン・クローネ以上、約6.7万ドル）は収入の70%を税金に支払っている。しかしヨーロッパの大規模な福祉政策の改革は歴史的になかった政治的危機を引き起こした。2010年からギリシアでは6回の全国的ストライキが発生し、ポルトガル、スペイン、イタリア、フランスでも巨大な規模のストライキによる抗議が発生した。これらのことはヨーロッパの福祉病は既に病膏肓に入り、積弊は改め難いことを意味する。中国の諺では今日があることが分かれば、その時にそうしなかったらよかったという言葉がある。本国の社会福祉体制を構築するときに、我らはヨーロッパの今日を再認識すべきであって、ヨーロッパの過去の二の舞を演じることを避けなければならない。

提起すべきことは福祉思潮の影響により、当初保険型を構築した国家は多かれ少なかれ福祉型の泥沼に落ち、ドイツとフランスの状況もそうである。これに比べて日本は福祉型の影響が少なく、その苦境は制度から来るのではなく外部的要素によるものである。日本を例とすると、出生率の低下と平均寿命が延びたことにより日本は高齢化が最も深刻になった国の一つとなった。2008年10月時点で、日本の65歳以上の老人は人口の22.1%を占めているが、0歳から14歳までの少年の人口は13.5%しか占めていないので日本政府の白書は「日本の少子化レベルは世界第一位になっている」としている⁹⁾。高額給付と労働人口の負担の増加に伴い、2020年養老保険料比率は給料の30%以上になってしまうだろう。日本では過去には楽観的に経済成長は高齢化による影響を補うことができると

9) 日本政府『2009年版少子化社会白書』、2009年4月17日公布。

考えていたが、その見通しと違って経済の持続的急速成長が不可能となり、全ての負担は最終的に若い世代に転換してしまうしかなかった。このような若い世代が引き続き社会保障の「罠」に陥る現象に対し1976年ノーベル経済学賞を受賞したフリードマンは「世界最大のペテン」と称した¹⁰⁾。彼の推測によると将来の75年間にアメリカの社会保障は40.3万ドルの赤字になり、2018年には社会保険基金の支出が収入を超え、2042年にはこの基金は徹底的に使い尽くされるということである。このような不透明な将来への推測によって、日本の若者は社会保険費の払い込みから逃れるようになり、「2002年、国民年金1号被保険者の未払率は37%に到達し、国民年金の空洞化が急速に拡大し、国民年金に対する不信感が長々と続く」¹¹⁾。筆者の見解によるとフリードマンの結論はある程度偏っていて悲観的であるし保険型制度を放棄する理由にはならず、保険型制度を更に強化する動力となるべきである。納付義務を強化し、権利義務の一致性を堅持し、非政府組織の社会保険管理への参加を導入し、効率を高め、投入と産出の最大化を実現し、社会保険基金の運営を強化し、高い収益を求めるべきである。

社会保険が登場してから百余年後の今日、中国は立法の面で自らの制度体系を構築し始めた。これはある意味では悪いことではない。中国は全世界の社会保障制度を十分に観察し各国の制度の百年来の浮き沈みを検討し、特に福祉国家の戒めを吸収し、抜き差しならない、見通しが立たない苦境に落ちることを避けることができる。筆者の見解によると、社会保障に問題が多いのは保障が国家の社会生活領域に関与している産物であり、各国の立法の多くが政府本位に傾き、政府が社会保障事務を引き受ける現実を招来した。実際に、社会保障は市場経済と同じく政府の過度の関与は良いことではなく、各国の社会保障に存在する多くの問題は政府の不当な過度の関与と関係がないとは言えない。例えば選挙が有権者の高福祉の好みに迎合し、政治実績から考慮して給付基準を高め、財政状況が良い時に安易に待遇を改善し、地方政府間で待遇を比較する、

10) フリードマン「社会保障制度空想」(Social Security Chimeras)、「ニューヨーク時報」1999年11月に掲載。Hoover Institutionにより編集され、『フリードマン精選文集』(『The Essence of Friedman』)に収録、編集後のタイトルは「社会保障：世界で最大のペテン」(Social Security: The Biggest Ponzi Scheme on Earth)である。

11) 集英社編『imidas2006』、636頁。筆者訳。

などのことが給付基準引き下げの硬性をもたらし、どんどん良くなるように見せて、結果的には途中でやめることができない局面を招くことになる。

社会保障が政府に左右される状況は社会保険の立法本位に集中的に現れる。例えば福祉国家は政府の救済責任を確立してから政府の福祉を促進する義務を強調し、基本的に政府本位で問題を考えているため、養老、医療などの各種の問題や個人と家庭に属する生活と責任をなおざりにしたため、市場経済によって個人と家庭のリスクへの抵抗力を弱め、政府と社会が援助を与えることを必要とするようになった。ここにおける趣旨は、削除ではなく弱めることであり、個人と家庭の保障機能は依然として存在している。また援助であり代行ではないので、個人と家庭が責任を負うことを前提に援助を実施する。さらに政府の責任は主に社会保険契約の形式により公民を組織して互助共済することに現れるので、社会連帯を基にする互助共済の大きな潜在力を見落とせば、政府は過剰な給付責任を負うし、市場の機能喪失を招けば政府の失敗である。それゆえ社会保険立法は政府本位思想を排除して公民本位を理念とし、政府が主導者、組織者および監督者になって公民の互助共済を組織することに重点をおいて、保険の危険を分散させる社会機能を十分に発揮させる。世界では政府が関与しない保険会社が発展向上し、各種の危険を防ぐ共同体の規模も大きくなり、多くの政府による社会保険の重要な補完となっているのに対し、政府が組織する社会保険は赤字で、進めることも困難であり、これは皮肉なことで我々にとって教訓となる。結局、社会保険は一種の保険であり、中国を含む多くの国家が社会保険立法においてこの基本的特徴を見落としていることは残念なことである。

筆者は社会保険立法の本位思想を確立することが、現在中国で構築されている社会保険制度に対して極めて重要なことで、方向を決めるカギとなる問題であり、本位思想のずれが社会保険の発展方向に予見できない悪い影響を生じさせ、それによっていろいろな危機と苦境を形成すると思う。筆者の心配は杞憂ではなく、中国の現行制度をみると、医療保険改革はその方向性の錯誤により低所得者グループを保護する目的から離れて、失敗をもたらし、改革をしなくならなくなった。また養老保険は実施したばかりで行き詰まっている。人保部副部長劉永富によ

ると、2005年までの中国基本養老保険個人口座の赤字額は8000億人民元に達し、毎年1000億人民元以上の規模で拡大していて、本当の個人口座に実際にある資金の総額は500億人民元足らずである¹²⁾。2010年7月、中国社会科学院鄭秉文主任の国際シンポジウムでの発言によると、規模が最大の赤字額は1.3兆元に達する¹³⁾。しかし本当に人を心配にさせるのはこの1.3兆元の債務ではなく、ある政府官僚の「国家が受け皿となる」という自信ある解釈である。ここで解消しなければならない誤解とは、外国ではいつも中国の社会保障の主要問題は政府の投資がかなり少ないと認識されているが、このような印象を与えた本当の原因は1/6にしかない人口の社会保険だからである。1/6にあたる被保険者についていうとその投資は少なくない。養老保険を例にすると全国2009年養老金の平均レベルは1121元で、最低給料レベルよりは非常に高い。例えば広州の2009年は平均2035元／月であり、最低給料は1100元／月であったし、北京の2009年は平均2032元／月であって、最低給料は単なる900元／月であった。しかし、上述の投資は13億の人口から計算すると総額としても平均額としてもかなり低い¹⁴⁾。その原因を見てみると、改革開放以来中国の社会保険改革は基本的に伝統的「国家保障型」の本位思想と理念から抜け出すことができず、保険参加の身分的条件の特徴は、改革は国家が以前に承諾した退職金グループの平行移動であることを表し、管理体制は部分的に逆行していたとさえいえるし、伝統的労働保険労働組合が責任を負い、非政府組織が政府管理に参加する先進的理念を表しているが、現在は全てを政府がコントロールしている。また保険費の負担額は高く、国家が過去国民に承諾した約束を社会団体に転嫁して果たされるかの疑問がある。上述のことにより「国家が受け皿になる」言論は非常に心配となる。第一に人口の六分の一の養老金は最後まで保障できるが、それが13億の人口に拡大すると保障できるのか。社会公平、安全等の如何なる角度から考慮しても養老保険で国民全体をカバーすることは不可能である。第二は、目下中国経済は良い時期を迎え、財政収入も多

12) 林永春「養老保険基金資金赤字問題の対策研究」、浙江金融2008年10期から引用。

13) 鄭秉文、中国社会科学院世界社会保障研究センター主任。2010年7月13日に中国社会科学院で行った「中国、ラテンアメリカおよびカリビアン社会保障体系国際シンポジウム」で鄭秉文はその発言原稿でこの情報を流した。

14) この説明は名古屋大学の上村泰裕教授の質問に対する補充である。

く、そこで受け皿となりえるが、経済あるいは財政が危機に直面する時でも受け皿となりえるのか。第三は、このような認識および目前実施された状況からみると、福祉型思考方式とかなり似ている。すなわち保険を政府給付の従属物と見て、国民の互助共済の巨大な機能と作用を無視しているし、政府が独自にその保障責任を負担できると信じているし、福祉国家の初期の人々を想起させる。以上のことにより目下進められている社会保険立法は非常に大事で、もし単なる現行制度に対する追認と法律化であれば間違った方向に向かって進んでいることは疑う余地もない。進めば進むほどその結果がどうなるか見当がつかない。

二 福祉型および保険型の立法本位の分析

いわゆる立法本位とは、国家が各種の法律を制定するプロセスで何を中心に、どのような法律関係に基づいて立法を展開するかを指す。何を中心とするかというのは、つまり誰を中心に、どのような主体にかかわる問題である。具体的には社会保険立法で、すなわち社会保険法律関係の中で何があるいはどのような主題を中心に立法を展開するかということである。社会保険法律関係は、社会保険法律規範を前提に形成された社会保険領域の権利義務関係である。主に以下の内容を含む。

- 1 国家および公民が社会保険を創設、発展させるプロセスの権利義務関係。これは憲法の側面における権利義務関係である。
- 2 社会保険行政部門、雇用先および公民の社会保険契約を組織、管理するプロセスにおける権利義務関係。これは社会保険行政管理の中で形成された権利義務関係である。
- 3 雇用先および労働者が社会保険関係を創設する中における権利義務関係。これは国家の関与の下で形成された一種の強制的民事上の権利義務関係であり、つまり社会保険契約の重要な内容である。
- 4 公民の社会保険契約における互助共済の権利義務関係。これは国家が社会保険契約に関与する形式で現れた民事上の権利義務関係である。公民は社会保険契約の中で相応の責任（参加および費用の負担等）を担い、公民は法的危機に遭ったときに社会契約共同体により経済的扶助を受ける権利がある。

- 5 社会保険紛争の当事者達の権利義務関係。このプロセスで、「裁判所あるいは仲裁機関は社会保障法律関係の主体となることができるし、政府、社会团体および個人は紛争解決の側面における社会保障関係を形成する」¹⁵⁾。

上述の社会関係以外に更に一部の法律規範の補助的社会関係を必要とする。例えば、国家（政府）と社会保障行政の関係、社会保障行政と他の行政部門の関係、社会保障主管部門と委託部門との関係、社会保障行政と専門サービス機関との関係等がある。

それでは、上述の法律関係の主体の中で、社会保険は誰を中心に展開すべきであろうか。

福祉型は政府を中心に立法され、政府は社会保険を正式のプロジェクトとして立ち上げる時に、その実施範囲、カバーする対象、保険費率および給付レベル等の面において絶対的な主観的判断と方策の権限を有している。このような立法本位は仁政－恩恵－民主政治－公共行政の歴史根源を連想させ、このような前提に基づいている。すなわち、国家、公共利益は通常公民の利益と一致しているので政府は民のために執政し、民の代わりに決定する。しかし我々は国家、公共利益および公民利益の間に根本的な衝突がないとは言えないし、それらが同じあるいは一致するとは言えない。「公民利益に境界線を引くことは通常かなり困難である。公共管理者は普通の人と同じく、その能力に限界があるので、全ての公共政策の直接的あるいは将来の結果を予見することは不可能である。彼らは一部の要素の影響を受け、その真意の歪曲あるいは公共利益観念を歪曲させる」。¹⁶⁾このような状況は社会保険制度に典型的に現れている。現実の中の多くの問題は全て政府の過った判断および方策と関係があり、それは政府の社会福祉に対する主観的判断がしばしば政治、経済および社会等の諸要素の影響を受け、社会福祉本体が外縁（辺縁化）になった状況の下で作られた可能性があるので、その悪い結果は、政治、経済および社会に逆効果を引き起こす可能性がある。ここから筆者は金融業の「ファイアウォール」を思い出す。政府（あるいは政治）と社会

15) 王昌碩主編『労働と社会保障法学』、中国労働社会保障出版社2005年版、204頁。

16) デイルH.ローゼンブルーム、ロバート・S・クラフチュク著『公共行政学：管理、政治と法律の道』（第五版）中国人民大学出版社2002年版、92頁。

保険の間に「ファイアウォール」を造り、政府の主観的判断と方策の権限を制限し、社会保険が自らの保険規律に沿って運行するように確保する。この「ファイアウォール」の主体的部分は公民を中心にする立法本位の確立である。

保険型は主に公民を中心に立法し、立法は公民固有の生存権を中心にして、政府に生存権の客観的必要性の判断および社会保険業務の方策を要求する。ここで見分ければならないことは、客観的必要性と政府の主観的方策の間の区別と関係である。中国の憲法45条では以下のように規定している。「公民は老齢、疾病または労働能力の喪失の場合に、国家および社会から経済的援助を受ける権利を有する。国家は公民がこれらの権利を享受するのに必要な社会保険、社会救済および医療衛生事業を發展させる」。

上述の規定の構造は非常に明らかで、前半部分は公民の客観的需要をはっきり述べ、後半部分はこのような客観的需要に基づいて構築された対策を確立する。それゆえ客観的需要に基づいて作った社会福祉方策を除いて、政府は社会的方策をとる余地をもつべきではないし、さらに社会福祉が辺縁化された状況の下で関連する方策を決定してはならない。例えば中国には13億の人口があり、生老病死に遭う時に皆経済的扶助を必要とする。これは客観的需要であり、政府には1/6の人口の養老あるいは医療保険を決定する権限はない。

中国の憲法における経済的（物質的）請求権について簡単に分析すれば、客観的権利の本質に対する認識を深めることができる。経済的請求権は公民が生存危機に陥る場合に現れる。中国憲法の公民の生存権に対する一種の理解と保護に違いない。生存権は誕生するとともに享受され、一身専属で譲ることができないし、剥奪することもできないという特徴からみると、これは法律以前の自然的権利である。日本の研究者はそれを「硬権利」と称し、生存権保障は国家の積極的作為の産物であるので、生存権は同時に国家が憲法により承認しようとし、各種の立法裁量により具体的内容を受ける権利であることを招来するとし、またこの実定法規定の権利を「軟権利」とも称している¹⁷⁾。生存権の二つの異なる属性

17) 森実、依田精一編『日本現代法』、日本法律文化出版社1963年版、167～187頁。

により、軟権利と硬権利の間に一定の距離と矛盾を生み、つまり法律が規定した軟権利はしばしば硬権利の基本的特徴および意味との間で距離が存在する。これは社会保険立法が必ず解決すべき問題であり、政府本位で立法すれば、硬権利の硬性（剛性）制約が欠け、規定された軟権利は客観的需要と距離が遠くなる。しかし公民を中心に立法すると硬権利の硬性（剛性）制約の下で、最大限、両者間の距離を縮小し、両者間の矛盾を除去できる可能性がある。

誰を中心に立法するかを確定することで一種の保障とし、どのような法律関係に基づいて立法問題を展開するかを解決すべきである。このような保障が必要となることは社会保険法が社会法の範囲に属することに由来するし、「社会法は公法と私法が結合した法律であり」¹⁸⁾、もし公法上の法律関係を基礎として立法したら、公民を中心にする立法本位を確立していると言っても宙に浮いたものになってしまう。

パウンドは法律の社会段階を論述する時に以下のように指摘した。「19世紀末になってから全世界には一種の明らかな形勢が現れ、人々は以前の法律体系を支配した成熟段階の根本観念から徹底的に背離する傾向を見せ始めた。1891年、エリンはこのような一種の方式によってこの形成を詳しく解釈した。『以前は財産権を重視して人を軽視していたが、現在は財産権を軽視して人を重視している』」¹⁹⁾。筆者によれば、いわゆる財産権を重視して人を軽視していることは、ローマ法が基礎づけた私法的調整モデルの中で法律は全ての当事者を平等な主体と仮定して、財産権が社会活動の中で侵害されている場合だけを重視し、財産に嚴重な損失があるときに救済するとし、完全に当事者の社会活動における実際の地位を無視した。しかし現在の社会立法では財産権が侵害される根本的な原因は、当事者の社会地位に実質的不平等が存在することにあることに注意し、且つ法律の擬制の形式的平等の仮面の下に隠され、このような形式的平等が実質的不平等を隠している状況により社会的弱者グループの利益が社会活動の中で頻繁に損害を受け、更には生存の危機により形成された厳しい社会問題に陥ってしまう。「その結果、国家は人々の生活現状に基づいて救済の手を伸ばして個別的に彼らの生活条件を改善

18) 張文顯主編『法理学』、法律出版社1997年版、261頁。

19) ロスコー・パウンド著、鄧正来訳『法理学』、438～439頁。

して、彼らが実際の生活の中で確実に権利と自由を享受できるようにする必要がある」²⁰⁾。国家関与に関する法律、つまり公共行政管理の法律は社会法の中における公法の要素となり、国家が関与する前後に一貫して民事上の法律関係、例えば収入分配関係、労働関係、社会連帯関係等が存在して、社会の中の私法的要素を構成している。それゆえ、行政法関係に基づく立法か、あるいは民事法関係に基づく立法かの問題は社会立法時に必ず直面し選択しなければならない命題である。

言うまでもなく社会保険は国家が社会分配活動に関与している産物である。社会保険が存在しているため、社会分配活動は二つの部分に分かれ、第一次分配は市場経済が主導し、機会均等、優勝劣敗、労働による分配等の私法原則を貫徹し、第二次分配原則は「社会保障法」により富裕層から徴収して貧困者を救済し、互助救済の調整モデルを組織して分配領域における弱者グループの保護に傾斜している。その中の互助救済のモデルは、つまり社会保険法の調整モデルである。このような調整モデルで無視できない事実は、政府には第二次分配の中で主観的利益が存在せず、その関与の唯一の理由と目的は公権力を通じた強制的保護であり、弱者グループが社会保険契約の中で経済的扶助権を主張して実現できるようにしていることである。ここから社会保険法の法益は公法上の利益と私法上の利益が相互結合しているモデルを表している。ドイツ法学者リストはその法益理論の中で以下のように言う。「我々は法が保護しているこの種類の利益を法益と言う」²¹⁾。その種類を言うと、その一は公民固有の権利から発生する利益であり、この種の固有権は「物質扶助権」である。その二は権利が侵害を受けた時に救済を得ることによって発生する利益である。その性質から言うと私法上の利益と公法上の利益に分けることができる。私法上の利益は一種の実体的利益で、社会保険の中の私法的要素により発生し、つまり保険の危険集中と分散原理を貫徹し、互助共済の社会保険契約に加入することにより発生する保険利益である。公法上の利益は主に一種の手続的保護利益であり、社会保険の中の公法上の要素により発生し、つまり国家が公民の実体的利益を保護するために各種の法定手続きを制定することによって発生する利益で

20) 大須賀明著、林浩訳『生存権論』、法律出版社2001年版、16頁。

21) リスト著『ドイツ刑法教科書』、徐久生訳、法律出版社2006年版、35頁。

ある。

上述の法益構造は、公民の社会保険の中の実体的利益が公法要素ではなく私法要素により発生することを明らかにしている。具体的に言うと、社会保険待遇は政府が支払うのではなく社会保険契約の共同体が支払う。ここから推理できる論理は社会保険立法が民事法関係を基に展開すべきであり、強制的行政法規範は公民の実体利益の実現を確保するために存在する。一般的に言うと、公法は「比較的に多くあるいは完全に縦の権力関与を採用している」が、私法は「主に私法関係の主体権利の行使を通じて、実体権利と手続的権利を含む行使によって、自己の権利利益を保護する」²²⁾。なお社会保険における実体権利と手続的権利の行使は、通常、縦の権力の関与により実現且つ保障される。しかし関与は請負と異なり、その保証は民法の保証関係と似ているので、保証人としての政府は社会保険契約の共同体に支払い危機が生じる時に最後の出番の役割を演じるべきである。要するに関与後に形成された行政法上の法律関係は原始的、基礎的民事上の法律関係を消滅させず、行政による関与は民事上の法律関係を基に構築すべきである。「公権力の運行規則では、法律が授權していないことを行政はしてはならないし、法律により禁止されていることはもってしてはならない」²³⁾。それゆえ社会保険立法は「行政の関与が民事上の法律関係を基礎に構築される」原則を確立し、政府は扶助者、保証人の役割に止まり代替者になってはいけなし、公民の客観的需要から社会保険業務を判断且つ決定することを要求するし、民事法関係の特徴に違背して自由に行動してはいけなし、国家あるいは公共利益、政治目的などを言い訳に社会保障を外縁におき、それで公民固有の私権を損害してはいけなし。

以上により中国の憲法の規定は公民の生存権を中心にする立法本位思想を表し、相応の社会保険立法は憲法が確立した本位思想を主導思想とするべきである。社会保険立法本位の正確な位置づけは、社会が共同に負担し、公民が共同に参加する社会保険制度の構築に有益であり、社会の構成員の民主的自治意識と和諧共存を促進し、社会的親和力と団結力

22) 張文顯主編『法理学』、261頁。

23) E・ボーデンハイマー著、鄧正来訳『法理学E——法律哲学と法律方』、中国政法大学出版社1999年版、369頁。

を增強し、社会保険事業の安定、持続的發展を確保することができる。

三 保険型立法の社会契約的性質

前述のように社会保険関係における民事上の法律関係は、一は雇用先と労働者の社会保険の中での権利義務関係で、二は公民の社会保険契約における権利義務関係である。この二種の民事法律関係が保険型立法の社会契約的性質を形成した。

1 雇用先と労働者の社会保険における権利義務関係

ある学者は労働関係の發展を論ずるときに、労働契約の時代の特徴の一つは、「労働損害賠償を一種の強制負担の保険制度に変化させる」²⁴⁾ ことであるとする。これは、雇用先と労働者の間に社会保険関係と費用負担の義務を設定することで、その負担すべき労働損害補償責任から来たものである。雇用主が労働損害補償を負うべきということは「労働は労働者自身の生命活動で、労働者自身の生命の表れである。労働者はこのような生命活動を他人に売りだし、自己が必要とする生活手段を獲得する」²⁵⁾ からである。それで「労働関係は人身関係と財産関係の特徴を兼備する」し、「労働力の消耗過程は労働者生存の実現プロセスとも言える」²⁶⁾。それゆえ日本の研究者は労働損害補償を「労働者生活を保障する観点から理解すべきである」²⁷⁾ と認めている。結論は、労働力を使った対価として労働報酬があって支払うべき給料、資金以外に直接あるいは間接的労働損害補償責任を含む。最大限、リスクを分散させるために、雇用先は労働損害補償リスクを政府組織の社会保険契約共同体に転換させ、元々直接支払うべき補償金は法定保険費というが、その労働報酬としての性質は少しも変わらない。しかし労働報酬は労働関係における財産的性格を持ち、民法上の債権債務関係に属するとする。当然、これは

24) 黄越欽著『労働法新論』、中国政法大学出版社2003年版、6頁。

25) マルクス「雇用労働と資本」、『マルクスエンゲルス選集』（第1巻）、人民出版社1994年版、335～336頁。

26) 董保華等著『社会法原論』、中国政法大学出版社2001年版、90頁。

27) 中窪裕也等著『労働法の世界』、日本有斐閣1996年版、161頁。

根源となる原始的債権債務関係であり、政府の保険徴収権限は労働者が債権を有する下で構築すべきで、雇用先の法定納付義務は債務生産の原理の上に構築すべきである。同時に、もし雇用先が独自に被雇用者の労働損害補償責任を負うことを要求される場合、個別的に危険責任を負ってしまう雇用先に対してこれは災難であり、倒産する災難ともなりうる。それでマルクスは資本主義社会の保険を論ずるときに「保険会社は各資本家の損失を資本家階級の中で分配している」²⁸⁾と論述した。社会保険は同様の原理を取り、雇用先の利益を十分に考慮しているともいえる。

上述の分析により、政府は労働者を代表して雇用先から直接的あるいは間接的に労働損害保証債務を徴収する。政府が関与する原因として、労働者が労働関係の中で弱者的地位にあり、自己の力だけでは労働損害補償を請求することが難しく、外部の力に頼らざるをえないことがある。このような外部の力が国家意思により設置された社会保険行政庁であり、労働者を代表して権利を主張し、労働者の利益を実現するために扶助する。

しかし労働損害補償は一種の債務として、限定され計算できるようすべきであり、政府は過去の経験に基づき清算し、厳格に債権債務対等の私法原則に沿って、正確に雇用先の負担率を計算し、私法原則に反して勝手に債務者の負担を加重してはいけなし、本来政府が負担すべき債務まで加えることはできない。同時に「保険は剰余価値による補償であり、剰余価値の一種の差し引きである」²⁹⁾。マルクスのこのような結論は、もう一つの側面から言うと社会保険負担は十分に社会平均利潤率を考慮し、平均利潤率の適切な比率により確定すべきである。

とにかく雇用主と労働者の間の労働損害補償関係は、雇用主が社会保険契約の中で負担する義務の根拠かつ基礎となり、雇用主の間での労働損害責任の集中と分担は社会保険契約の内容の一つである。

28) マルクス『資本論』第2巻、人民出版社1975年版、154頁。

29) マルクス『資本論』第2巻、人民出版社1975年版、198頁。

2 公民の社会保険契約における権利義務関係

フランスのデイジは社会連帯法学の創設者であり、彼は社会の中で人はお互いに連帯関係を持ちうることを論証すると同時に、国家義務観を提示した。つまり19世紀後期以来国家の権能には根本的な変化が生じ、国防、警察等の政治機能に限定されず、一連の経済、実業の権能が増加している。このような新機能の原則は国家には主体的権利がなく、公衆の需要を満足させ、公務を果たす組織を形成しなければならない³⁰⁾。この公務は社会生活領域において、公民の社会保険枠組みの中における互助共済を組織する。政府が互助共済を組織する最も重要な法的根拠は社会連帯責任である。デイジによると社会連帯は永久不変の客観的事実であり、人々は社会の中で生活しなければならないし、必然的に社会連帯関係を有することを認めている。社会連帯関係は二つの状況に分けられる。一つ目は共に求める連帯関係で、人々は共通の需要があって、共同生活を通じてこの関係を満足させることができる。二つ目は役割分担の連帯関係で、人々は異なる能力と需要を有し、相互交換によりこの要求を満足させることができる³¹⁾。筆者は、この二種類の連帯関係に基づき、リスクに対抗する第三の種類の連帯関係を推理することができると考える。すなわち、生活リスクに抵抗する共通の需要に基づき、人々は同舟共済、相互扶助しなければならないし、そうしないと社会の弱者は生存の危機に落ち、更にそれは社会の安定と安全に影響する。それゆえ人々が直面している高齢、疾病リスクに対し、政府は社会全体メンバーの互助共済を組織すべきであり、この互助共済を実現する形式は保険である。保険のこの形式を通じて、我々は更に公民の社会契約における権利義務関係を分析することができる。まず公民が保険に加入し、費用を納める行為は、日常生活をしながら危険を考える一種の自分のための行為と見ることができ、リスクに遭ったときに他人の扶助を受けることを希望することである。もちろん人々は「居安思危」の意識がしばしば欠けており、国家は強制的関与を行っている。次に、リスクの偶然性により、全ての人がリスクに遭うとは言えないし、あるいはリスクに遭う時期には

30) 劉全徳主編『西方法律思想史』、中国政法大学出版社1996年版、137～141頁。

31) 張文顯著『二十世紀西方法哲学思潮研究』、法律出版社2006年版、100頁から引用。

前後があるので、危険に遭ったことがない公民の費用納付行為は客観的に他人のための行為となっている。上述のように、その権利義務関係の基本的特徴は、公民は必ず先に納付義務を履行してから、潜在的あるいは顕在的権利を享受することができる。またリスク発生 of 偶然性あるいは時期により、大多数の公民は自分の権利を、他の扶助を必要とする公民に譲渡し、社会連帯の立派な境地を表わすことになる。

政府は社会保険が一種の保険であることを十分に認識していた。実は社会保険と商業保険は同様に古く、古代社会に萌芽し、マルクス主義の正しい観点を証明した。国家は階級統治により発生した「各種特殊機能」を執行すると同時に、「一切の社会的性質から発生した各種公共事務を執行しなければならない」。ビスマルクが初めて社会保険を創設する時に商業保険から多くの基本原理と技術を導入し、各国でも採用された。惜しむらくは、社会保険はその変化のプロセスで政治的影響を受け、しだいに保険原理と背離した。これは各国の社会保険が苦境に落ちる直接的原因をもたらした。筆者の見解によると厳格に保険原理に沿って運用すれば、政府の関与と社会保険の間に社会保険が困難に陥ることを防止する一つの「ファイアウォール」を造ることができる。

保険の角度から考察すると、社会保険行政が社会保険の中で果たす役割には、商業保険の保険者と多くの共通点がある。両者は保険資金を集めて危険を分散する権限があり、その実質的担当者は組織された危険防止共同体であり、終局的負担者は互助共済の参加者である。両者は互助共済の実質的負担者ではないし、仲介の役割を演じ、互助共済共同体を組織し、共同体の資金を管理し、危険給付の職能を担う。「社会契約は公権力の根拠として狭く理解されるのみならず、社会権の基礎も形成する。公民と公民の間で再び完全に一部の権利を譲渡し、公権から独立した社会連帯の権利構造を形成することができる。このような権利構造の目的は社会利益を保護することにある。個々の社会利益は国家利益、社会権および公権と根本的な区別がある」³²⁾。すなわち公民が自己の権利を譲渡して危険に遭った他の公民を扶助する方式は、公権から独立して運用すべきで、公権力の関与は、譲渡と継受のために制度保障を提供す

32) 董保華著『社会保障的法学観』、北京大学出版社2005年版、159頁。

ることに限られるべきである。この種類の社会保険契約の中で、政府は公権力の行使者としての意識を薄め、対等主体の姿勢で公民間の互助共済を主導且つ組織し、互助共済の遂行のために保障を提供すべきである。

社会保険契約においては、契約の形式ではないが、契約の実質が存在する。まず政府の行為は社会契約共同体の組織者として、個々の公民と法定の形式によって双方の権利義務を約束する。この法定協議の中で、公民は契約共同体（政府ではない）に一部の権利を譲渡し、その対価は生活リスクが社会契約共同体に転嫁されることで、政府は社会保険契約共同体の代わりに危険給付を承諾する。次に、社会保険共同体が成立してから、政府は「理想的状態の下で……主に各契約の相手の契約履行の監督責任を担い、全体的に社会保障制度運用の安全を保障する。しかし社会利益と社会権を代表する社会団体が未発達であり、更に欠陥がある状況の下で、国家は社会保障契約制度の中で一方の契約主体となって社会団体の機能を代替しなければならない。この時の国家は、社会保障の中で公権力の行使という伝統的権力的（剛性）な行政手段だけではなく、優性契約という柔軟な調整方式を導入することも出来るが、これは公権力の社会保障における行使および国家福祉責任を過度に引き受けるための有効な制約をなしている。国家は最終的に最低限のコントロール責任だけを担うべきである」³³⁾。上述の観点は、理想的状態は社会保険基金の徴収、管理、運営と交付などの諸段階において、すべてに非政府組織を導入し、行政契約による制約を通じて、社会保険契約共同体の安全な運用を保障する。しかし、これは一種のミクロ的制限であり、社会保険契約は更に一種のマクロ的制限を「ファイアウォール」として必要とし、これは制度の安定と安全を確保する。このようなマクロ的制限は以下の面に現れる。

その一つは、公民の互助共済を制度の基盤として堅持する。互助共済は保険の魂であり、グループ間の互助共済が欠けたら、保険は存続の基礎を失う。商業保険は商行為であり、被保険者は自らに保険者が組織する互助共済に参加し、保険は危機発生率により保険率を改定するという特徴により、多数の被保険者は無名の扶助者となろう。社会連帯の理念

33) 董保華著『社会保障的法学観』、160頁。

上構築された互助共済は群集する人類の天性であり、保険の利用は人類の善良な性質を掘り起こした。社会保険は低所得層のために作られたもので、危険に遭ってから生存の危機に陥ることを防止する。その社会連帯の意味および意義は商業保険より切実であり、豊富であり、そのレベルも高く、範囲も広い。政府は社会保険の人的基礎を十分に認識してから、この人的基礎を大いに発揚することに立脚点を置き、最大限社会保険の互助共済機能を発揮させる。同時に、正常な状況の下で、政府は共同体の範囲以内で保険費率と給付を調整するしかないで、被保険者の共有資金を流用、横領することができず、任意に財政資金を投入することができない。被保険者の共有基金と財政基金の間には「ファイアウォール」を設立するべきである。

二つ目は、対価均衡原則を堅持することである。対価均衡は公民の社会保険上の権利が個々あるいは全体を問わず義務履行の基礎の上に構築されるべきで、特に全体給付レベルは社会保障基金の限度内でコントロールされ、危険と資金の面において基本的均衡を保持すべきである。さもないと基金の赤字あるいは被保険者の負担が過重となる問題が出てくる。社会保険の中の短期項目（医療、失業、労災、生育等）は支出により収入を定め、収入と支出の基本的平衡を維持し、柔軟費率制をとるべきであり、政府の責任は異常な状況があって、柔軟費率が法律に決められた上限を超える時に支援を与えることに限定されるべきである。長期および皆が直面するリスク項目（養老、医療）に対して政府は全力を尽くして最大限度で互助共済を組織して危険と資金面における基本的均衡を確保すべきである。それゆえ、社会保険立法は政府を拘束して権力と義務の基本的均衡を維持するべきである。つまり正常な状況の下で、厳格に社会保険基金の支払い能力によって給付レベルを決定し、基金の受容能力を超える給付あるいは調整は全て禁止されるべきである。

上述の規則を堅持することは政府関与と社会保険の間に「ファイアウォール」を作り上げることである。政府は最低限度額保証の責任を厳しく守るべきである。ここでいう最低限度額を保証するということは、負担が公民あるいは雇用主の受容能力を超える時に財政的扶助を与えることである。例えば高齢化の予測が社会扶養能力を超える時に政府の事前準備を必要とし、速やかに高齢化程度に基づいて養老保険の戦略基金を作っ

て、高齢化がもたらす巨大な圧力に対応すべきである。

四 中国社会保険の立法本位の実証的分析

本稿で言う社会保険立法は、社会保険に関する現行の法律、法規、規定および規範的文書を言う。全体的に言うとな上の法律文献に依拠して構築された制度は基本的政府本位の伝統的思考方式と理念を継承している。その理由は以下の通りである。

1 保険参加者の身分要件の特徴

中国で社会保険と言えるのは都市部の養老及び医療保険であり、身分要件を特徴としている一種の職業、戸籍関係の制度である。いわゆる社会保険制度の改革とは、国家が事前に承諾した終身年金者グループの平行移動であり、元来の労働保険、公費医療グループの平行移動である。しかし社会保険事務所は「労働法」の規範領域に含まれ、更に現行の社会保険は基本的には50年代に作られた労働保険制度の焼き直しである。また都市の急激な発展により、農民工の数が都市住民により構成された産業労働者を超えるという現実の状況にもかかわらず³⁴⁾、都市社会の保険は依然として二億人以上の農民工の存在を無視している。言うまでもなくこれは政府本位の特徴であり、政府は絶対的な主観的判断と戦略の権限を有し、「憲法」の規定を無視している。明らかに現行の社会保険は、「憲法」が要求する政府組織の公民社会保険制度との差異がかなり大きい。中国の大部分の公民は建国後の60年、改革開放後の30年の間、社会保険の欠如により「憲法」が規定する物質幫助権を享受することができなかった。

よって目下進められている社会保険立法は根本的に労働者を公民に換

34) 中宣部理論局が組織、編成した大衆向き理論書『理論熱点の面对面2006』により紹介された。中国農民工の数は伝統的な都市住民により構成された産業労働者を超え、中国の産業労働者構造に重大な変化をもたらした。詳しくは「新華網」：「農民工の数は既に都市住民により構成された伝統的産業労働者を超えている」
http://news.xinhuanet.com/politics/2006-08/04/content_4917714.htm。閲覧日：2009-7-9。

えるよう改革すべきであって、そのキーポイントは公民中心の本位思想を確立することである。筆者の見解では、養老と医療の項目に対して立法者は政府に5年ぐらいの中期目標を設定し、公民皆保険を実現すべきである。公民皆保険を実現する最も近道は保険加入の開始年齢を設定することである。例えば日本では満20歳の国民は国民年金に加入する義務があると規定し、韓国では保険に加入する年齢を18歳に設定している。つまり保険加入年齢を決めることによって、企業や事業所の職員および公務員は保険納付額を増やすことを通じて、いっそう高い待遇を受けることができる。政府は全公民の基本養老保険、職員および公務員の養老保険に専念して、非政府組織が管理に参加することを導入することができる。例えば労働組合が責任を持つとことについて、労働組合は労働保険を管理する伝統と経験を備えている。

2 雇用先の社会保険の重負担

現行の社会保険制度の中では、中国の雇用先の負担が重いと言える。まず、法定支払金比率は世界的に高い位置を占めており、それは以下の表からわかる。

一部の国家の雇用主社会保険負担の比較

	養老保険		医療保険			養老保険		医療保険	
	雇用主	労働者	雇用主	労働者		雇用主	労働者	雇用主	労働者
中 国	20%	8%	10%	2%	トルコ	11%	9%	6%	5%
ド イ ツ	9.25%	9.25%	7.5%	7.5%	アメリカ	6.2%	6.2%	/	/
日 本	6.2%	6.2%	4.2%	4.2%	チ リ	雇用者12.8%		/	/
フランス	10.8%	7.2%	12.8%	6.8%	韓 国	各3～5.5%		各1.5～4%	

資料：穆懷中主編『社会保障国際比較』、呂学静編著『現代各国社会保障制度』の資料を参照して総合的に作成。

上述のハカ国の中で中国の雇用主の養老保険の負担が最も重く、およびその他の国の雇用主の二倍以上であるし、医療保険の負担も二番目である。

次に法定負担と実際の負担を比べて見る。上海を例にすると、雇用主の法定負担比率は職員の毎月の給料の37%となるが、実際の負担額は100%を超過する可能性がある。例えば上海の最低賃金は毎月960元であるが、「上海市企業職員最低賃金の規定」によると、最低賃金は各種の給料形式の収入から一部の項目を排除してから構成され、その排除された項目には社会保険料が含まれている³⁵⁾。それで最低賃金の職員本人が負担すべき納付部分は雇用主に全部加えられ、職場が負担する比率は50.5%にまで増える（住宅公共積立金を加えると64.5%になる）。同時に最低賃金の不納付基数、納付基数は前年度の全市職員の月平均給料の60%であり、2010年4月から始めた納付基数は2139元である。これによると職場が最低賃金の職員のために納付する金額は、 $2139 \times 50.5\% = 1080.2$ 元となり、住宅公共積立金を加えると $2139 \times 62\% = 1380$ 元となるため、その職員の最低賃金の1120元を大幅に超える。換言すると、上海で一人の労働者を雇用する最低賃金は1120元ではなく2500元であり、社会保険率は123%に達している。

実際のこのような状況は最低賃金だけに現れることではない。2139元の納付金基数の最小限度が職員の月給2139元より低い時に、雇用主の実質負担率は全法定比率を超えているので、給料が低ければ低いほど法定比率を超える金額はより高い。

それではこのような予想外の状況の原因はどこにあるのか。下の表を見てみよう。

1993～1999年間養老金交付金額と保険加入者および取得者の人数

	養老金取得者	養老金	保険参加者		養老金取得者	養老金	保険参加者
93	2780万	759億	9847.6万	97	3351万	1791億	11203.9万
94	2929万	1044億	10573.5万	98	3594万	2074億	11203.1万
95	3094万	1306億	10979万	99	3727万	2421億	12485.4万
96	3212万	1522億	11116.7万	養老金交付総額：10917億元			

資料：国家統計局暦年の『中国統計年鑑』

35) 「上海市企業労働者最低賃金規定」、1994年12月5日上海市人民政府第90号令により公布、1997年12月19日上海市人民政府第54号令により改正され、公布、2002年8月21日上海市人民政府第125号令により改正され、公布された。

1993～1999年の統計数値を引用するのは、この時期が養老保険制度の転換期であるからである。1999年以前に退職した職員は實際上、改革後の納付金型養老保険に加入していないので、この時期の退職者に支払う1兆917億円の養老金は実際には計画経済時代に政府が承諾した退職金債務である。説明しなければならないのは、計画経済時代の企業および事業所には独立の法人格と財産がなく、退職者に支払うあるいは支払いを承諾している退職金は全て政府債務に属することである。現在の国有企業事業所が政府債務を担うことは不合理であって、さらに改革開放後に設立された民営企業事業職場は言うまでもない。実際には、政府の退職金債務はこれだけではなく、転換期以前に就職しているいわゆる勤続年数を持つ労働者に対して一年ごとに相応の債務があり、2030年頃になってやっと完済できる。これが雇用主に養老保険負担が偏重している第一の原因であり、政府の退職金債務を担っているからである。

上の表から二番目の原因を見ることができる。保険加入者が少なく、養老保険金を受け取る者が多いために、保険加入者の扶養する率が高い。公表された数字によると、93年の扶養率は3.54対1、94年には3.6対1、95年には3.55対1、96年には3.46対1、97年には3.34対1、98年には3.12対1、99年には3.35対1、7年の平均は3.42対1である。このような高い扶養率は実際に珍しく、高齢化が最も厳しい日本でも2020年になってからこのレベルに到達する。しかし中国の高い扶養率は、完全に政府の主体的政策によるものであり、保険加入者は2億ではなく4億、5億、6億であれば状況はかなり変わると考えられる。つまり政府本位の伝統的な思考方式により、現行の社会保険制度は多くの公民の経済的享受権を揺るがし、更に民事主体の適法な利益を無視且つ侵害してしまった。

上述の理由により、現行の養老保険は理解不能の計算式である。一方では古い退職金債務と納付型養老金債務を一緒にしてしまい、もう一方では養老基金と財政基金の区別がなく、政府は養老基金を財政外収入と認識し、保険加入者の共有の互助共済基金として認識せず、とりあえず養老基金から先に支払い、赤字になったら財政資金を運用しているので、政府側もどれぐらいの財政資金を投入すれば養老基金の巨大な赤字を埋めることができるかが分からない。上海を例にすると「最も人を悩ませるのは上海社会保険基金の『赤字』で、この状況は既に底が抜けている

厳しい事態になってしまい、二十年後、財政収入により社会保険基金の赤字を埋めることは日々厳しくなる。』『社会保険基金の底割れは、2008年だけで上海市は財政収入で上海社会保険基金170—180億元を補充し、これは市の財政収入の17—18%を占めている。しかし今年は60—70億元増やして社会保険基金の赤字を埋めることを予定している』と1月6日に俞正声が上海市政治協商委員座談会で述べている³⁶⁾。考えてみると創設されたばかりの制度がこのような事態に陥るのでは現行制度の将来を心配せざるをえない。

筆者は目下の社会保険立法は本位問題に沿って検討し、その方向に現行制度の軌道を変更すべきであると考ええる。つまり、いわゆる自ら老いて人の老いを思いやる。高齢者は扶養能力があるすべての公民が共同で扶助すべきであり、中国人の疾病者保障は全公民の間の互助共済により実現すべきである。十分に互助共済の潜在力を発揮したうえで、政府が一定の力を貸せば社会保険事業の安定、持続且つ長期的な発展を保障することができる。もちろん政府の退職金債務は明確な清算をして解決すべきであり、軌道を変更後に保険制度が身軽になって再出発することを保障できるし、その基本方式は国有持株を減少させて養老保険の個人口座を造ることである。同時に、国务院の下での養老保険戦略基金の規模拡大は高齢化の進展に伴い、養老保険が高齢化のピークを無事に乗り切ることができるように確保すべきである。

結 語

本稿は立法本位の視角から政治、政府と社会福祉の関係を検討した。筆者は社会福祉が政府により遂行され、政府によりコントロールされる状況こそ、この制度が全世界で苦境に落ちた主な原因であると考えている。社会福祉はその内容から検討すると、市民社会の領域に属し、政治社会の過度の干渉は市民社会の効率と活力を損害する可能性があり、そ

36) 記者が佳隆を論ずる「上海の社会保険基金は厳しい赤字に直面している。去年市の財政により170億を補充する。」、人民網—『中国経済週刊』中經濟 周刊』2009年02月23日参照、<http://acftu.people.com.cn/GB/67561/8848847.html>、閲覧日：2009年7月12日。

のために各種の社会問題を引き起こす可能性がある。比較して言うと、日本の社会福祉制度は比較的に穏健且つ理性的で、その経験によれば、社会福祉の実現は、保険の性質と原理を堅持し、国民の間の相互の連帯を強調することにある。これは中国によい経験を提供していることは疑う余地がない。今回の金融危機の中で中国はやむを得ず内需型経済に移行しているが、長期の社会福祉の低いカバー率、低いレベルにより内需型経済に悪影響をもたらした。それゆえ、中国の目下の最も重要な制度建設は、社会福祉の構築と完備を加速することであり、その中のポイントは社会保険制度の立法構築である。本稿の検討には一定の理論的現実的意義があらう。