

# 中国における農村医療の現状について

東 暁（武漢大学政治公共管理学院）  
石 田 和 之（徳島大学総合科学部）

## 概要

中国農村の定年制度は今までの段階ですでに社会道徳として存在しており、社会的に完全に制度化されているのでもなく、政府の責任または必ずしも義務として位置づけられるものでもない。また、農村においては、家族年金保険制度も未整備であり、政府からの保障はない。本論文では中国農村養老保障（年金）制度の流れと現状を分析し、農村の現実に対し養老保障制度設立の必要性、財政支出の視野からの制度構築の可能性を議論する。農村養老保障案、基金の運営・管理を分析し、政府主体の養老保障制度の設立は農村養老が抱える問題を解決する方策として有効であることを述べる。

キーワード：社会保障制度、農村養老、中国

## 1. はじめに

中国の農村では老人の人口が増え、農村養老保障問題は政府や社会が直面する大きな難問である。老後の生活は社会保険または年金保険で保障される。これらは、一般的に、現役時代に法律で定められた年限だけ就業し、そして法律で定められる年齢に達することで、労働者が保障を受けるための条件を満たすと、国と社会が法律で定められた条件にしたがって、物質的な資源を労働者に提供して、老後の生活を維持するという社会保険の制度である。養老保険は養老保障制度の主要な内容である。

しかし、中国のもつ経済構造の特徴のために、城郷の間には2つの独立し

た社会保障制度が存在する。市民は政府に依存し、村民は家庭に依存する。農村社会保障のレベルは低く、保障項目は少ない。保障は応急性があるにもかかわらず、制度化に欠けている。現在の城鎮社会保障制度の基本的な枠組みを土台として設立し、漸進的に整備しつつ、農村における養老制度を確立することを社会保障制度改革に盛り込むべきである。

## 2. 農村養老保障の歴史

中国では、政府による農民の保障は不十分である。新中国を設立した後、農村は団体化時代に入った。国と地方政府は、理論上、農民の福祉保障の責任を提供することを引き受けた。人民公社時代の集団化経済は、単なる農業生産の集団化・組織化ではなく、同時に、集団化した経済組織は農村人口に対して生活物質を提供していた。農村において老人の生活を保障していたのは家庭である。自然災害を受けた時の救済、「身寄りのない老人・病人・孤児・寡婦(夫)・障害者」に対する食物・住宅・服・医療・(老人に対する)葬式あるいは(孤児に対する)保護という五保制度以外には、農民たちが政府から得る保障は少ない。

「五保制度」の資金と物資は主に当時の主導地位を占めていた集団的経済組織が負担することになっていた。農村には、普遍的な老後の生活保障という仕組みがない。普通の人々の老後の生活保障は、基本的に家庭と社区性生産組織である生産隊が負担することになっている。年をとった人あるいは体力の弱い人は、集団組織から配分された体力に耐える労働に参加した収入と集団から一定程度の保障を得ることができる。しかし、この保障は改革開放後に集団経済の崩壊につれて弱体化した。

1978年、家庭連産の農村改革は中国における経済体制改革の序幕を開いた。農村において集団経済は実質的な変化を生んだ。しかし、農村養老保障はいまだにできていない。政府は特別な時期あるいは「五保の人」に特別な援助を提供するが、農村の老人の生活は主に家庭が担っている。

農村養老保障が長期にわたって欠けてきたことは、いくつもの意味で農村

養老保障制度設立の必要性を生じさせている。

第1に、農村養老保障制度は人権保護の重要な体现である。今中国の町と農村に存在する二つの違う養老制度は、経済と国情の所為であるが、現状維持のわけではなく、一つの不平等の現象である。政府としては国民全体の生存を保障する義務がある。養老保障は社会保障の一つとして全国民に適用するべきで、収入別や地区別で違う扱いをすることができないのはおかしい。現代社会にサービス型政府を求め、最大限公民の權益を保護させるべきである。農村養老保障は農村老人の生存基本権利に直接関係し、農村養老保障制度の設立は法律改善の当然な要求である。

第2に、農村人口の高齢化につれて、高齢者の扶養が大きな問題となりつつある。計画生育の実施も農村人口の構築に大きな影響を与える。家庭中の人口割合は「4-2-1」ないし「4-2-2」になっている。夫婦両方の親の扶養は子供の責任になり、家庭生活において大きな負担になっている。

第3に、都会化に伴い、農村における若者は都会に出稼ぎ、農村の過剰労働力の移動と農村経済発展に有利ではあるが、出稼ぐ農民は町でもっと文明的な生活を目の当りにし、再び農村には戻りたくなく、農村高齢者の扶養に大きな影響を与えた。

第4に、「養子防老（子供の養育は自分の老後扶養のため）」が農村に存在したが、この現象は国家の法律と政策に抵抗的である。多くの学者はこれを農民の古い観念だと指摘した。しかし、事実上は人々の生存を保障するにふさわしい保障制度がなく、人々は法律と政策に抵抗することしかできなかった。決して古い観念でなく、利益選択の衝突である。この問題を解決するためにも農村養老制度の保障を確立するべきである。

### 3. 現状の分析

#### 3.1 農村養老保障の必要性の高まり

農村の伝統的な養老制度は弱体化した。主に伝統的な農村社会保障が弱体化され、土地の保障が「虚化」され、家庭保障も弱体化された。農村家庭の産量

関連請負い責任制の実施に伴い、農村集団経済が大幅に削減され、資金不足に対して五保制度は有名無実である。農民の収入に占める土地収益の割合は減少し、農民生活の保障能力は低下した。農業生産性は低く、農産品の価格も不合理である。農業経営の絶対的な収入はますます低下する傾向にあり、農民の土地負担もますます重くなっている。単純に土地状況で農民に保障を与えることができない。また、生育政策の実施につれて、農村家庭は小型化する傾向があり、養老面で扶養係数の大幅な上昇をもたらしている。さらに、農村労働者の流失は、家庭の保障機能も大きく弱体化させている。

農民は社会養老保険を求めている。経済発展とともに農民が直面する高齢者リスクはますます著しくなり、しかも徐々に社会的なリスクが質的に変化している。例えば、社会人口の流動化により、都市化が加速され、農村中の若者の多くは町に出稼ぎ、農村中の非農業人ないし農民工になった。留守番になった高齢者は土地を利用し請負う力がなく、収入が大幅減少し、基本的な生活の保障を失うというリスクを負うことになった。最終的に都市生活に入らなかった農民工は、仕事する時に養老保険に参加しなかった上に、しかも貯金も多くなく、老後にも同じリスクに直面する。

### 3.2 制度構築のあり方

社会保障制度の設立においては、現在の中国の経済環境を踏まえて、グループ間や地域間で経済発展のレベルが異なることを考慮して、漸進的に社会養老保険を拡大することが求められる。

(1) 現在の中国は、地域間の経済発展状況が極めて不均衡であり、人々の社会保険への需要やそれへの支払い能力には大きな格差がある。したがって、それぞれの地区の経済発展レベルに合わせた個別的な案を作るべきである。東部から中西部へと対象地区を徐々に拡大するべきである。それと同時に、中央政府は財政的な支出を増やし、東部の発達地区が未発達地区を支援する、街が農村を支援する、といった具合に全国的な政策として中西部に力を入れるべきである。

(2) 近年、中国の農村グループにも変化が生じている。社会養老保険への

需要とそれへの支払い能力に対する格差は農村グループ内にも生じている。したがって、農村をいくつかのグループ化し、各々のグループに応じた養老保険の案を設けるべきである。各層の需要を満足させるためには、たとえば、農村社会を3つのグループに分けることができるだろう。第1に、農村の非農業グループで、たとえば、郷鎮企業の会社員である。第2に、出稼ぎのグループで、いわゆる農民工である。第3に、農村に残って土地を使い農業を経営する農民であり、この人々こそが真正正銘の農民である。

第1の農村中の非農業グループは、いわゆる農村に住みながら、非農業の仕事に従事する人々である。その人たちは町にいる会社員と違いがない。このグループに対しては、町の会社員と同じ社会保険制度を採るべきである。

第2の町に出稼ぎする農民工は、新たに分類すべきグループである。農民工のうち継続的に職業をもち続けて、安定的に町に居住し続けることができる農民工を町の社会養老保障制度に加入させるべきである。流動性の大きい職業に就き、住居が不安定であり、老後に農村に戻って農業を経営する農民工からなるグループに対しては、専用の個人口座を作り、企業と職員が一定の比率で保険料を支払い、個人口座に振り込むような仕組みが望ましい。このグループの流動性を踏まえると、全国で統一的な政策で管理する必要がある。また、本人の職場変更に応じて口座も移動できるようにしておくべきであろう。企業の責任回避を防ぐためには、労働監査と規範用工を取り入れることが望ましい。養老保険料の徴収を保ち、確実に農民工の社会権益を保障するのである。

第3の留居農村で土地を経営するグループは、支払い能力が低く、時期成熟前に社会養老保険制度を無理に押し広めることは、農民の負担を増やすだけに終わってしまいかねない。また、農民の抵抗のために、有効に執行することが不可能になるとも考えられる。差し当り今できることは、農村人口の社会救助を強化することであろう。

### 3.3 農村養老保険制度の意義

中国農村養老保険設立の目的は、農村人口全体を社会保険制度に組み入れ

ることである。社会保障はいかなる社会成員にも法律規定の条件に満たすことを公平に要求し、その社会的地位、職業、貧富などに拘らず、全員社会保障に入ることができ、社会保障は社会の程度が高ければ高いほど公平性が充分であることを表す。現在の中国社会保障制度は明らかな身元特徴を持ち、都市に戸籍があるかどうかにより分けている。それゆえ中国社会保障制度の設立は都市と農村社会保障制度の統一を求めるべきであり、都市社会保障制度を改善する必要がある。同時に速やかに農村社会保障制度を設立し、都市と農村の社会保障の両大プレート間に一つの共通点を探り出し、都市と農村社会保障制度の最終的な整合を促す。

中国の多層な社会保障システムは、自己保障、政府保障、政府主導責任保障、会社保障、市場保障の各層に分けられている。農村においてはこれらの各層の保障は新しい特色を授けている。

自己保障は主に家庭保障、個人貯金保障、土地保障が有り、家庭保障は成年の子が物質的な援助で年をとった親たちの物質的・感情的要求を満足させ、成年の子が親に反哺することを表す。農村の社会保障では、家庭養老の機能を大きさにはできないし、その機能を軽視することもできないだろう。家庭中にある家族間の互助互済の機能と感情的なものはいかなる社会保障制度でも代わることができないのである。また、養老家庭において、自己管理のできない老人の面倒を見る場合には補助を与えるべきである。老人と同居している子ないし近くに居住している子は優遇されるべきである。個人貯金保障は個人が青年時の労働収入の一部を貯金し、年をとった後使うことを示す。個人が自分の一生の収入のバランスを考えなければならない。個人貯金は高齢者の収入水準を高め、生活レベルも向上させる。国家は早く優遇政策を作り出し、養老貯金を激励するべきである。土地保障は農村において虚化されているが、高齢者の日常支出要求を保障するには重要であり、正式的な制度を補充する役割になる。高齢者は小さな土地を活用し日常生活用の支出に補い、それゆえ感情的な要求も満足できる。農村社会保障制度を設立する時は、土地の補充作用を発展させなければならないのである。

政府の責任は普惠制国民養老保険金と政府の高齢者対象の社会救助を示

す。「養老保険金は全体高齢者保障システムの第二層になる。政府はこの層の責任主体であり、制度の発想はすべての高齢者に最も基本的な収入保障を提供する。普惠制の元は税収であり、個人所得とは関係なく、その当時の物価水準とは関係があり、社会の平均的な収入より高くなる。高齢者には経済社会成果を共有する権益がある。」政府の高齢者対象の社会救助は最後の保障であり、公共財政の支出になっている。

企業（集団）保障は個人が自分の養老保障に責任があることを現わしている。掛け金は企業（集団）が一定の割合いで負担し、完全に個人の口座に振り込まれ、個人所有になる。就職に相関され、差別性を持ち、効率原則を体现する。農村の養老保障体制の中で、違うグループに対し個人口座が異なる：農村にある非農業グループと都会で安定した仕事と住所のある農民グループに対し、職業養老になり、保険の掛け金は企業と個人が共同負担になる。流動性のある農民工グループと農村に残る真の意味の農民の個人専用口座には、個人的な支払い、それに集団と国家が補助するという形である。

市場保障は商業的な生命保険およびできるだけ市場労働に従事することを指す。商業的な生命保険は利潤性保険であり、高い収入の人に偏っている。農村中収入の高い人の基本的な生活を保障する上に、もっとよい生活ができる様にさせる。経済的發展につれ、農村中には高収入群体が現われ、発展した商業保険に“福祉的な絞り出し効果”ができ、商業生命保険に参加した高収入者は、手厚い養老金を受け取り、事実上、国の養老金を受け取することを放棄する。このとき、国民養老金に有限である資源をよりいっそう利用できる。同時に高齢農民はできるだけ市場労働に従事し、小面積の土地を経営し、その市場報酬は一定な程度で生活を改善することができる。

## 4. 具体的な対策

### 4.1 都市化の利用

農村發展の根本的な出口は都市化を実現することである。多くの農民は土地から離れ、ほかの産業に従事し、都市の住民になる。都市化に伴い過剰

になった農村の労働力を都市に移転させ、彼らを都市社会保障システムに入れる。残った農民は農業の経営規模を高めることができ、農業専門化経営を発展させる。それによって最終、都市と農村の差異を縮める。農村における社会保障制度が「農民に投資し、農民を移転させ、農民を減らし、農民を富裕する」ことである。

農民の土地を徴用し「土地を用いて保障に換える」では、農民の土地譲渡費用を養老口座に入れ、社会保障システムに入れる。都市化が進むにつれ、中小都市の拡大が急速になり、政府の都市計画に、多くの土地を徴用しなければいけなくなっている。2001年国土資源部第10号令では、土地を徴用される農民は土補償費、移動補償金と土地付属物・農作物補償金を受け取るべきであるとされている。土地を徴用され、一部の農村人口は都市に移住し、彼ら若者は就職ができ、ただ高齢者は養老保障の個人口座に入金がなく、年をとると貧困に落ち入ることになる。それで土地を徴用する時に、一括で農民の養老保障個人口座に積み立て、高齢になった時の保障とする。都市に出て行った農民が故郷での請負の地を有償の譲渡制度を実行し、土地との関連を切り離れ、土譲渡所得を彼らの養老保証個人口座に入れ、同時にそれを都市の社会保障システムに取り入れる。

#### 4.2 人口政策との関連づけ

農村における人口政策と養老保障政策を結ぶ。農村計画生育家庭には国が必要な補償と奨励をあたえ、国の計画生育政策の説得力を高め、さらに比較的に低い出生率を維持することができる。これは農村人口の増加を制御することができ、計画出産政策の安定性、連続性を維持することができる。そのうえ農村養老需要と社会保障の矛盾を緩和することができる。例えば、『広東省農村地区における計画出産家庭の奨励』では、この省の農業戸籍の60歳を満了とする男性と55歳を満了とする女性が、一人っ子を産み養育すると、農村住民に、本人が亡くなるまで、毎月一人に対し80人民元を計画出産報奨金として与えられる。



### 4.3 諸外国の経験

外国農村社会の養老保障制度の経験を借り、中国の都市社会養老保障制度の改革実践を参考し、中国農村社会養老保障制度の未来選択(目標パターン)の一つは社会保険を主体とし、都市の統一と「分別のある整合パターン」、ないし「差別のある統一パターン」と称される。現在都市の従業者の社会養老保険は両柱制度を実施する。そのうち、第1柱は基礎養老人保険である。基準としては被保険者の最低生活を保障する。基金源は企業の納入した金と国の財政である。第2の柱は、職業関連部分(収入ないし賃金関連部分)である。被保険者は個人で支払い、個人的な口座を作る。目的は個人の生活水準を標準的な基礎に改善させ、年をとった時の基本的な生活を維持する。将来、第1柱は国民全体の基本養老保障とし、都市と農村の差がなく例外もない。(工業化国の「普遍的養老金」ないし日本の「国民年金」に似る)。

### 4.4 農村養老保険の原資

(1) 国の財政助成と団体の補助を通じ実現する(農地は使用者がいなく、経済的な実力のある状況であれば、個人が一部の費用を負担することが可能である)。そのうち、国の助成行為は重要である。国家財政は農民養老保障を支える資金源である。農村の絶対的な貧困をなくし、もともと貧しい人を助けるための資金は、1996年に100億人民元を超え、1997年から、国务院は毎年、中央財政から45億元を再び増やして貧しい人を助けることに用いることを決定している。2000年の中央のそれぞれの貧しい人を助ける専項資金は248億元にまで達した。

中国が続々と農業税を取り止め、その税金を一定的な比率で農村の社会保険基金の一部ソースになる制度を設けている。2004年に中国政府はすでに農業税を徐々に取り止めることを宣言し、2005年の初め20余りの省が農業税を取り止め、2005年の末全国的に農業税を取り止め、規定の3年期限より早かった。中国の農業税は改革前に毎年600億人民元を徴収していた。適当な制度を設け、この資金を一定の比率で農村の社会保障制度にまわすことが可能である。

上記の金額を除き、国家財政が徴収する個人所得税、固定資産税、消費税の一部を、農民養老事業に用いることができる。合理的な制度を設けて、これらの資金を集中的に使い、農民と都会における養老保険の資金需要を満足させるべきである。

(2) 個人貯金養老計画を実施する時に、納入基準点を設け、上限を設けるべきでない。農民とその他の従業者が平等に保障を受けるため、政府が農民に援助と優遇政策を実行する必要がある。ともに積極的に第三産業が農民に関する社会保障事業に従事することを援助する（日本の農協共済組合をモデルとして挙げることができる）。将来的に、都市と農村の社会養老保障制度を整合し、中国の国民（特に農民）のもっと高いレベルの生活を保証するには、家庭保障、コミュニティの互助などの伝統的な特色を強調し保持すべき

表1 農業税収入が国の財政収入に占める比率

年度	農業税収入	国財政収入	比率
2003	427.63	21691.12	1.97
2002	421.54	18903.6	2.23
2001	285.76	16386.04	1.74
2000	298.91	13395.23	2.23
1999	390.47	11444.08	3.41
1998	365.44	9875.95	3.70
1997	364.99	8651.14	4.22
1996	338.26	7407.99	4.57
1995	243.55	6242.2	3.9
1994	195.02	5218.1	3.74
1993	96.36	5287.42	1.82
1992	89.95	4389.68	2.05
1991	72.79	3610.88	2.02

(注) 1. 単位：億人民元，％。  
 2. 比率は、農業税収入÷国財政収入×100（％）である。

中国における農村医療の現状について

表2 2002年度において各省農業五税収入が地方政府一般予算収入に占める比率

地区	国家農業五税収入	一般予算収入	比率	地区	国家農業五税収入	一般予算収入	比率
地方合計	682.37	6301.71	11%	江西省	19.56	116.31	17%
東部地区			7%	河南省	45.61	245.09	19%
北京市	1.89	251.12	1%	湖北省	31.05	184.16	17%
天津市	2.47	93.16	3%	湖南省	28.63	185.14	15%
遼寧省	20.38	338.31	6%	广西壮族自治区	17.31	154.37	11%
山東省	61.81	514.5	12%	海南省	4.84	29.61	16%
浙江省	48.24	495.83	10%	西部地区			12%
江蘇省	58.01	559.69	10%	重慶市	11.09	76.28	15%
福建省	18.88	237.3	8%	四川省	30	201.87	15%
広東省	56.76	881.81	6%	貴州省	12.35	83.02	15%
上海市	31.89	338.04	9%	雲南省	25.96	160.05	16%
中部地区			15%	チベット自治区	0	5.98	4%
河北省	31.67	220.15	14%	陝西省	14.98	121.28	12%
山西省	6.58	10608	6%	甘肅省	7.61	59.72	13%
内モンゴル自治区	12.18	94.57	13%	青海省	1.68	14.72	11%
吉林省	13.09	93.25	14%	寧夏回族自治区	1.61	20.28	8%
黒龍江省	26.27	154.82	17%	新疆ウイグル自治区	6.29	97.43	6%
安徽省	33.7	16778	20%				

(注) 1. 単位：億人民元，%。

2. 比率は、国家農業五税収入÷一般予算収入×100（%）である。

である。

## 5. おわりに

経済環境の変化に対応した社会保障制度の構築は、現在の中国が抱える課題のひとつである。地域間で産業構造に大きな違いがあり、住民の所得水準

表3 中国における農民の農業税負担

年度	農村住民家庭 一人当たりの 純収入		都市住民家庭 一人当たりの 支配可能の収入		都市と 農村住民 収入の差 (3)÷(1)	一人当たりの 農業税負担		税負担 比率 (%) (6)÷(1)
	金額 (人民元) (1)	増加 (%) (2)	金額 (人民元) (3)	増加 (%) (4)		金額 (人民元) (6)	増加 (%) (7)	
2003	2622.0	4.30	8472.0	9.00	3.23	58.05	7.74	2.21
2002	2475.6	4.61	7702.8	12.29	3.11	83.88	50.00	2.18
2001	2366.4	5.01	6859.6	9.23	2.90	35.92	-2.87	1.52
2000	2253.4	1.95	6280.0	7.28	2.79	36.98	-22.31	1.64
1999	2210.3	2.23	5854.0	7.91	2.65	47.60	8.30	2.15
1998	2162.0	3.44	5425.1	5.13	2.51	43.95	1.36	2.03
1997	2090.1	8.51	5160.3	6.64	2.47	43.36	9.05	2.07
1996	1926.1	22.08	4838.9	12.98	2.51	39.76	40.30	2.06
1995	1577.7	29.21	4283.0	22.50	2.71	28.34	24.52	1.80
1994	1221.0	32.49	3496.2	35.65	2.86	22.76	101.59	1.86
1993	921.6	17.55	2577.4	27.18	2.80	11.29	6.71	1.23
1992	784.0	10.64	2026.6	19.17	2.58	10.58	23.02	1.35
1991	708.6	3.25	1700.6	12.61	2.40	8.60	-	1.21

(資料)『中国統計年鑑』(2003) および『財政年鑑』(2002) による。

に大きな格差がある現状を踏まえた社会保障制度の構築を図るとき、農村(もしくは農民工)の存在をどのように考慮するかが要となる。すべての農民工を制度に組み入れることができるか否かが社会保障制度の成否を左右するだろう。経済水準に応じていくつかのグループに分けつつも、全体として一体的に資金管理を行い、「皆保険」として制度を運営していくことが中央政府の役割といえる。

## 参考文献

1. 我国农村养老金制度模式和层次选择的地区差异 欧阳春辉 湖南财经高等专科学校学报—2008年1期
2. 我国养老金制度现存问题及对策思考 许驰 现代企业文化—2008年2期
3. 《公共养老金制度研究》——中国经济出版社2007年出版 张文 中国经济问题—2008年1期
4. 中国个人账户养老金制度的协调机制研究 张勇 王美今 南方经济—2008年1期
5. 不应忽视农村老年保障制度建设 王延中 中国社会保障—2007年7期
6. 基金制养老金体系与资本市场 陈游 中国保险 2007年4期
7. 我国养老基金进入国际资本市场已成现实需要 庄严 老年世界—2007年9期
8. 天津農村養老保險制度対策構築についての進言 晏莉 現代經濟（現代物業下半月刊）2007/07
9. “混合制”养老保险是中国现阶段的必然选择 钟琼乳 集团经济研究—2007年01X期
10. 对我国养老金制度及会计处理的思考 郝惠平 经济师—2007年3期
11. 中国农村老年人最低社会养老金制度的必要性，可行性和可能的社会效益 申策 John Williamson 农业经济导刊—2006年12期
12. “十一五”社会保障事业发展规划总体思路 张新梅 徐（摘）经济研究参考—2006年79期
13. 养老金制度之辩 陈瑞 卓越理财—2006年11期
14. 养老金制度改革与资本市场的完善 张健 上海金融—2006年9期
15. 对我国养老金政策调整的思考 张余良 经济技术协作信息—2006年25期
16. 养老金制度转轨理论评述 黄晓 王成璋 西南交通大学学报：社会科学版—2006年4期
17. 中国养老金制度的公平与效率的价值取向 肖金萍 中国经济问题—2006年4期
18. 浅谈中国养老金制度的发展 朱小檬 孙爱田 法制与经济—2006年05S期
19. 建立新型农村养老保险制度的对策分析 王谦 新疆农垦经济 2003年4月