九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

高齢化の下での中国労働法と社会保障政策の展開

鄒, 庭雲
華東政法大学経済法学院：講師

https://doi.org/10.15017/2348555

出版情報：九大法学. 117, pp.121-138, 2018-09-28. Kyudai Hogakkai
バージョン：
権利関係：

KYUSHU UNIVERSITY

研究ノート

高齢化の下での中国労働法と社会保障政策の展開

鄒　　庭　雲

はじめに

Ⅰ　中国における「高齢者法」
　1　高齢化による中国社会への影響
　2　中国における高齢者法の構造

Ⅱ　労働法の分野における高齢化への対応
　1　年金財政の悪化と定年延長
　2　高齢者の就職をめぐる問題

Ⅲ　社会保障の分野における高齢化への対応
　1　社会保険制度の見直し
　2　地域・コミュニティーによる「養老」方式
　3　介護保険による長期ケア制度の始まり

おわりに

はじめに

様々な分野において「高齢社会」が議論されるなか、中国における人口の高齢化が勢いよく進んでいる。ここ数十年来、人口出生率と死亡率の低下、及び平均寿命の延長に伴い、中国は著しく速いスピードで高齢社会に突入した。このことについてまず以下のデータで確認しよう。60歳以上の人口の総人口に占める割合が絶えず伸びており、2000年では10%を超えるようになった。2000年から2010年の間、60歳以上の人口の割合が10% から12.4%に伸び、同期間における世界平均の上昇スピードに比べても速いものである。また、2000年に65歳以上の人口の割合が7.0%に達し、2025年では14% に昇ると予測されている。そして、中国における人口総数が大きいから、高齢者の規模も諸外国に比べ大きい。2015年末では、60歳以上の人口が全人口の16.1% で2.22億人となり、このうち65歳以上の人口が1.44憶人まで昇っている（10.5%）[(1)]。こうした高齢化の進行は今後もとどまることなく継続していくだろう。ある研究によると、2012年から2050年の間、中国における高齢者（60歳以上）の人口が1.94憶から4.83憶に伸び、高齢化率が14.3% から34.1% に昇ると予測されている[(2)]。

このような速いスピードで進行している高齢化は、中国社会に大きな影響を与えており、今後もより一層重要な問題となるとの認識が共有されるようになっている。このため、高齢化に向かって、いかに対応すべきかが様々な分野において議論され、社会的にも注目を浴びている。なかでも、高齢化社会の到来による労働と社会保障の分野に対する衝撃や挑戦は比較的大きいものであるといえる。本稿では、中国において、人口の高齢化の下で労働と社会保障政策がどのように展開しようとしているのかについて、高齢者をめぐる法の構造を見据えつつ、その動き・特徴及び残されている課題を検討していく。

Ⅰ　中国における「高齢者法」

1　高齢化による中国社会への影響

高齢化は世界レベルで見る共通の現象となっているが、中国における高齢化をめぐって、他の国に比べてみると、以下の点においてその特徴が指摘されている[(3)]。すなわち、第１に、中国における高齢化はいわゆる「現代化」よりも前の段階において急スピードで展開しているため、通常、「豊かになる前の高齢化」が現段階の特徴であるといわれる。ここで言う「豊かになる前」とは、一般的には収入が低いこと、「養老」に利用できる資源が少ないこと、国全体の発達程度がまだ低いということを意味すると理解できる。第２に、「長寿ではあるが健康ではない」という現象がある点である。すなわち、先進国に比べ、中国における高齢者の健康状況が芳しくなく、平均的な健康余命が10歳ぐらい低くなっている。

第３に、高齢者人口の多さ及びその増加スピードの速さである。第４に、定年年齢が低く定められ、かつ実際の定年年齢はもっと低くなっており（平均して53.3歳）、先進国に比べ10年ぐらいの差がある点である。第５に、高齢化においても、地域間及び都市・農村間の差が大きいことである。つまり、経済的に発達していない地域は発達している地域に比べ、その高齢化の程度がより大きい。また、都市化及び農村からの人口流出のため、農村における高齢化率が都市におけるそれよりも大きい。

こうした特徴の下で、中国における高齢化の状況は、とりわけ年金（中国では「養老金」と呼ばれる）、医療といった社会保障の分野にとって多大なチャレンジとなっている。このほかにも、急速に展開してきている高齢化は、経済、社会及び家族関係といった多様な側面において莫大な影響を与えている。例えば、労働人口の側面では、国家統計局のデータによると、中国における労働年齢人口が2012年から減少の段階に入り、同年では、15歳から59歳の人口が前年末に比べ345万人も減っており、この

減少傾向は今後20年間において加速していくと予測されている。また、高齢化に伴う家族構造及び家族関係の変化も明らかである。人口の高齢化及び社会構造の変化に伴い、核家族化が進み、いわゆる「空巣老人」（子供が巣立ちしたため家に取り残された老人）がかなり増えた[(4)]ため、家庭による「養老」の機能が弱体化する一方である。もっとも、現段階では、社会保障制度が十分に整備されていないこともあり、特に経済的な側面において、家庭による「養老」機能が依然として重要な役割を果たしているといえる。

２　中国における高齢者法の構造

中国では、高齢者に関する法規制として、憲法を頂点として、1996年に制定された「老人権益保障法」（2012年に改正）という専門的立法があるほか、これまでに国務院や関係部門、及び各地方が制定した行政法規や行政規則等が数多く制定されてきた。

そこで、これらの法規制の内容についてみると、まず高齢者が社会的保障やケアを受ける権利等の確認に関する規定がある。例えば、憲法では、「老齢、疾病または労働能力を喪失した場合には、国や社会から物質的援助を受ける権利がある。国は公民がこれらの権利を受給するために必要な社会保険、社会福祉及び医療・衛生事業を発展させる。」と定められている（45条）。また、高齢者をめぐる専門的立法としての「老人権益保障法」は、「老人の適法な権益を保障し、老齢事業を発展させ、中華民族の敬老、養老及び助老の美徳を発揚する。」ことを目的としている（１条）。この法律に関して[(5)]もっとも注目されてきたのが家族による高齢者への扶養義務であると思われる[(6)]が、これ自体も、客観的にも主観的にも家族による「養老」機能が弱体化するなか、高齢化に対応するためにそれを法律により強化しようとするものであった。

そして、同法では、「人口の高齢化に積極的に対応することが国の長期的な戦略的任務の一つである。」（４条）とされ、また高齢者のための社

会保障制度の整備、社会的福利や優遇施策の充実、その住居環境の改善、及び高齢者ケアに関わる「養老事業」等に関する規定が置かれている。このため、同法が高齢化対策法として位置付けられているということもできると思われる。急速な高齢化の下で、より強調されてきたのが「居宅養老サービス」や「コミュニティーによる養老」という高齢者ケアの方式である（下記Ⅲの２を参照）。家庭による「養老」の機能低下のため、2012年に改正された「老人権益保障法」では、「高齢者ケアは主に家庭に依拠する」との規定が「高齢者ケアは居宅養老サービスを基礎とする」に改められた。

しかしながら、とりわけ高齢者対策の一環としての「養老」（高齢者ケア）の施策に関する部分は、「老人権益保障法」において原則的・抽象的にしか規定されていない。その代わり、その後、国務院や関係部門が頒布する大量の政策的文書によって、後追い的・パッチワーク的に「養老」問題の解決が図ろうとされてきたといえる。こうした政策相互間の整序及びその体系化がまず求められているところである。

同時に、社会保険制度や年金制度をはじめ、一定の法律整備がある程度行われているにもかかわらず、急速な高齢化に伴い、これまでの制度における不備に伴う問題がますます顕在化してくる。例えば、年金（「養老金」）や医療保険制度の持続可能な発展のための制度改革が不可避であり、また、高齢者介護サービスといった新たな制度構築も不可欠となっている。こうして、中国「老人権益保障法」を基本的な土台として、高齢化に対応しつつ高齢者の権利保護を図るための制度整備が、今日における議論の焦点となっているといえる。以下では、労働及び社会保障制度の分野に着目して、それぞれにおいていかに高齢化に対応しようとしているのかについて検討していく。

Ⅱ　労働法の分野における高齢化への対応

1　年金財政の悪化と定年延長

（1）議論の背景

人口の高齢化の下で、特に年金制度の持続的な発展のために、現在の定年年齢を引き上げる案が提示されており、一部の地方では柔軟に運用され始めている。2015年に、中国共産党第十八回中央委員会第五回会議で通過した「中共中央による国民経済及び社会発展の第十三回五ヵ年計画の制定に関する建議」では、明確に、「より公平でかつ持続可能な社会保障制度を構築」すること、そして「漸進的な定年延長施策を制定する」ことが定められている。これに伴い、定年延長の問題が社会的にも注目を浴びるようになった。

中国における定年年齢に関する規定は、当初は1951年に制定された「労働保険条例」に定められていた。ここでは、男性労働者が満60歳で、勤続年数満25年、退職する企業における勤続年数満５年の者が退職でき、女性労働者が満50歳、勤続年数25年、退職する企業における勤続年数満５年の者が退職できるとされていた。もっとも、特別な危険を伴う労働や過重な労働となる職種等に関しては、男性満55歳、女性満45歳で定年退職できるとされていた。その後、1978年に、国務院が二つの規定を制定し、定年の条件をより明確に規定した。これらの規定により、簡単に言えば、国家機関や「事業単位」の場合には、男性満60歳、女性満55歳に定年退職でき、一般企業の場合には、男性満55歳、女性満50歳に定年退職できる（勤続年数に関する条件も別途ある）。この定めは今日まで適用されてきている。もっとも、その後も、公務員や高級人材といった場合について、定年の延長等に関する特別規定が一部設けられている。

上記の規定を見れば分かるように、中国における定年制度は、①男女間に差が設けられていること[(7)]、②先進諸国に比べて比較的若く定められ

ていることにおいて特徴がある。また、実務では、厳しい就職状況のなか、早期退職を勧められることが多くみられ、実際の平均定年年齢は53歳にすぎないとの統計結果がある。そこで、現実における「養老金」財政の圧迫状況等を背景に、定年年齢及び「養老金」の支給開始年齢を引き上げるべきであるとの見解が強く主張されるようになったのである。すなわち、中国における年金制度は1990年代末以来、国家による給付から社会保険制度に転換したが、この制度転換のためのコストとして巨額の債務が形成され、かつ「豊かになる前の高齢化」現象の出現や「養老金」財政の管理・運用による収益が非常に低いこと等の要因のため[(8)]、現在、養老金財政の悪化状況が共通した問題意識となったのである。

2010年以来、学者の間でも、定年延長に関する議論が多くなされるようになり、2016年に、人力資源と社会保障部（元労働保障部）は、今後は次第に定年年齢を引き上げ、まずは一部の労働者を対象に、毎年何か月かの延長しかしないという「漸進的」な定年延長制度を実施する予定であると公表している。

（2）定年延長の是非をめぐって

他方で、定年延長制度の是非をめぐっては、賛否両論で多くの議論が展開されており、必ずしも見解の一致に至っていない。これに賛成する立場は、主に以下の理由で定年の延長を主張する。すなわち、第１に、人口の高齢化による労働力不足の問題を緩和できる。第２に、高齢者の人的資源に関する有効な利用ができる。第３に、平均寿命の延長や高齢者の健康状況や教育レベルの高まりに伴い、定年年齢もそれに応じて引き上げるべきである。第４に、高齢化による「養老金」財政の圧迫状況を緩和できる。

これに対して、定年延長に反対する意見も多く主張され、上記の賛成意見における理由がそれぞれ否定されている[(9)]。まず、中国では、定年延長を行ってきた諸外国とは異なり、労働力供給不足の問題がしばらくの

間はほぼ考えられないことである。次に、高齢者はその全体的な教育レベルが高くなく、労働市場においてむしろ劣る立場にあり、定年退職も就職もできないという結果になる可能性があることである。加えて、既に高級人材等を対象とした自主的な定年延長の制度があるため、高齢者の人的資源の無駄にはならないことも挙げられている。そして、これまでもっとも重要視されてきた「養老金」財政の圧迫という理由についても、まず国家財政によるサポートの余地が残されており、定年延長によりそれを補う必要がないとの理由で否定されている。

反対の意見も少なからずあるなか、定年年齢及び養老金支給開始年齢の引き上げは、少なくとも短期間において、一律の法規制を通じてこれを実現することが難しく、今後、定年延長のための「柔軟な」「漸進的な」制度設計の具体化が問題となると予測できる。既に一部の地方では、定年及び養老金の支給開始年齢の引き上げに関する柔軟な運用が始まっている。例えば、2010年に、上海市では、専門的技術的資格を持つ労働者等を対象に、企業との合意の下で、養老金の支給開始年齢を引き上げる（男性が65歳まで、女性が60歳まで）ことができるとしている。[(10)]

２　高齢者の就職をめぐる問題

（１）高齢者の雇用確保と就業形態

上記１で見たとおり、養老金財政の悪化及び労働力人口の減少や不足に関する危惧のなか、定年年齢を引き上げ、従来の法定定年年齢を超えて労働者に働いてもらうことが今後の施策の方向となっている。しかし他方で、中国では、高齢者の就職をめぐる問題が顕著であり、高齢者の雇用確保を含め、その就職環境を整えるための法整備ができない限り、定年延長による問題解決は結局実現できないものとなってしまうと考える。

まず、高齢者の就職状況（2015年人力資源と社会保障部「基本調査」による）について確認してみよう。60歳以上の人口の労働参加率でみると、

60－64歳の人口の労働参加率は49.52%に達しているが、65歳以上の人口の労働参加率は21.10%にとどまっている。なお、労働参加率においては、都市と農村間の明らかな差も認められる。他方で、高齢者の就業形態についてみると、他の年齢層に比べ、個人事業主、パートタイム（「非全日制」と呼ばれる）や自営業者といった「柔軟な働き方」をしている人が多いことが分かる。

この調査結果からも推測できるように、高齢者の就職における特徴として、他の統計データを踏まえた次のような指摘がなされている[(11)]。すなわち、高齢労働者は若者と同じくもっとも失業しやすい弱者グループに該当すること、高齢労働者であればあるほど、失業になる期間が長いこと、高齢労働者の受動的失業が多くてその再就職が難しいこと、高齢労働者は比較的レベルの低い業種に従事していることが挙げられる。

次に、高齢者の就職において言及しなければならないのが雇用における年齢差別の問題である。中国では、雇用における年齢差別が普遍的に行われており、例えば募集広告における年齢に関する明白な制限がその典型例である。しかし、このような雇用における年齢差別は禁止されておら[(12)]ず、これに起因する高齢者の就職難が現実の問題として深刻であるにもかかわらず、これまであまり重要視されてこなかったように思われる。ただ、一部の地方では、高齢者を就職支援の対象とするとの規定が設けられており[(13)]、高齢者の就職状況を改善するための第一歩として評価できよう。

このように、定年年齢の延長に関する一律の法規制ができない上に、高齢者の雇用確保のための法整備もほとんどなされていない。こうしたなか、実際に、定年退職後の再就職率はあまり高くはない。「中国労働統計年鑑（2015年）」によると、都市における60歳以上の定年退職した労働者の再就職率は9.18%にすぎない。同時に、上記で見たとおり、高齢者の多くは「柔軟な働き方」をしており、再就職の「質」も他の年齢層に比べ決して高いとはいえない。

（2）定年退職した高齢者の「労働者性」をめぐる問題

高齢者の就職をめぐるもう一つの問題として、定年退職した高齢者は、再就職したときには、労働法が適用される労働者に該当するかという論争がある。すなわち、定年退職した労働者はその再就職に際して、労働法の適用範囲から除外すべきとする立場が、従前から強く主張されてきたのである。

このような見解は裁判実務及び一部の学説において支持されている。その理由は主に以下の三つにある。すなわち、①定年年齢に達した労働者が労働関係の主体としての資格を有しないこと、②労働者の定年退職に伴い、労働関係も終了すること、③養老金や医療等社会保険待遇を享受している定年退職者は、その基本的生存権は既に保障されていることが主張されている。このうち、②及び③は立法における「労働契約の終了」に関する定めにも依拠している。すなわち、労働契約法では、「労働者が基本養老保険待遇を享受し始めるとき、労働契約が終了する。」と定められ（44条）、また「労働契約実施条例」では、「労働者が法定の定年年齢に達したとき、労働契約が終了する。」とされている（21条）。

労働者に該当するか否かは、当該関係における「従属性」の有無で判断するという基本的な理解が確立しているなか、定年年齢に達しているか否か、または社会保険待遇を享受しているか否かで区分するという考え方は、そのロジックに疑問を禁じ得ない。また、こうした取扱いは、定年延長や高齢者の再就職促進の実効性といった観点からも問題である。

実務では、定年退職した者の「労働者性」が否定される重要な理由は、これらの者が既に社会保険給付を受けていることである。確かに、社会保険待遇を享受しているか否かによって、労働法の適用の有無を区分するということは、労働関係と社会保険待遇の享受における連携的関係を考慮したものであるといえる。実際にも、上記のような論争に対する解決として、中国最高人民法院による解釈では、社会保険待遇を受給しているか否かで労働関係の存否を判断するとされている。すなわち、「使用

者と養老保険待遇を享受している者との間で労働紛争が発生し、人民法院に対して提訴したとき、人民法院はこれを『労務関係』[14]として処理すべきであ」り、「法定の定年年齢に達していない労働者と新しい使用者との間で労働紛争が発生し、人民法院に提訴したとき、人民法院はこれを『労働関係』として処理すべきである[15]」。

しかし、社会保険制度との関わりを考慮するのであれば、既に社会保険給付を受給している高齢労働者を労働法の適用範囲から除外するのではなく、社会保険給付の受給時期や給付内容を調整することで足りると思われる。定年延長制度の展開とともに、高齢者に対する年齢差別や「労働者性」の否定といった問題を中心に、まずその就労環境の整備が問われることとなると指摘できる。

Ⅲ　社会保障の分野における高齢化への対応

法的整備の遅れもあり、人口の急速な高齢化に対応するため、中国では、一連の政策的文書を通じて関連する施策が進めようとされてきた。そのうち重要なものとして、国務院が公表した「老齢事業の発展」または「養老（高齢者ケア）体系の構築」のための「五ヵ年計画」がある。以下では、まず、これら近時の政策的文書をベースに、中国では、高齢化への対応として社会保障の分野でいかなる制度構築または改善を図ろうとしているのかをみていく。

国務院は2011年に「老齢事業の発展に関する十二回五ヵ年計画にかかる通知」（以下「国務院第十二回五ヵ年計画」という）を頒布しており、そこでは、主要な任務として次のような制度改善の目標が示されている。すなわち、社会保険制度、公的扶助及び社会的福利、高齢者医療・衛生・保健、高齢者ケア（「養老サービス」）、住宅環境、精神的文化的生活及びその他の権益保障が挙げられている。これに加え、国務院が2017年に頒

布した「老齢事業の発展及び養老体系の構築に関する第十三回五ヵ年計画にかかる通知」（以下「国務院第十三回五ヵ年計画」という）では、主として健康維持（促進や予防、医療・ケアの連携）が新たに追加されている。

これらのうち、現段階においてとりわけ重要と思われるのが、社会保険制度及び高齢者ケアの部分であると思われる。また、高齢者ケアとの関わりにおいて、長期ケア保険制度（介護保険）の創設が注目されなければならない。

1　社会保険制度の見直し

社会保険制度のなかで、高齢者との関わりにおいて最も重要となるのが年金及び医療保険であると思われる。中国では、都市では、被用者を対象とした「都市労働者基本養老保険」及びそれ以外の者を対象とした「都市住民基本養老保険」があり、農村では「新型農村社会養老保険」があるが、2014年に、後の二者が「城郷住民基本養老保険」に統一された。また、医療保険については、都市では被用者を対象とした「都市労働者基本医療保険」及びそれ以外の者を対象とした「都市住民基本医療保険」がある。農村では、任意的な保険加入を前提とした「新型農村合作医療保険」制度が設けられている。このように、高齢者のみを対象とする年金や医療保険制度は存在せず、それぞれ上記のような年金や医療保険の中に含まれることとなっている。

そこで、上記「国務院第十二回五ヵ年計画」では、年金制度について、カバー率の引き上げのほか、企業年金と職業年金、及び商業保険の発展が促されている[(16)]。医療保険に関して、給付水準の引き上げ、高齢者の医療費負担の軽減、及び補充的医療保険制度の創設が目指されている。その次の「国務院第十三回五ヵ年計画」では、年金や医療保険のカバー率が次第に拡大し、給付レベルも高まりつつあるとして積極的な評価がなされたうえで、前回と同じく、企業年金や民間の商業的健康保険等の導入によって「多次元の養老保険体系」の構築が強調されている。

これらに加え、高齢者との関係において、被保険者が保険に加入した地域以外の地域に移動または再就職したとき（中国では、高齢者が退職後子供の生活する地域に移動する場合が少なからずある）、年金医療保険関係の移転や接続が問題となっているため、このことに関する改善も言及されている。この問題は長く議論されてきており、既に制度上、年金や医療保険関係の移転・接続が次第に認められている。しかし、体系的に一体となった保険財政管理等に関する具体的な規定が定められていないため、実務では、こうした保険関係の移転等は多大な困難に直面している状況にあり、その実現にはまだ時間を要すると言わざるを得ない。

２　地域・コミュニティーによる「養老」方式

伝統的な文化の影響もあり、中国では、家族による「養老」が高齢者ケアにおける主要な方式であり続けた。しかし、少子化、核家族化及び女性の労働参加率の高まりに伴い、家庭による高齢者ケアの機能が弱体化しつつある。また、社会保険制度のカバー率が高いとはいえず、また養老施設による高齢者ケアにもかなりの限界があった（他方で、養老施設の利用率が低く、実際に養老施設による高齢者ケアとしての役割が極めて限定されている）。

こうしたなか、近年では、実際の運用のなかで、地域・コミュニティー（「社区」と呼ばれる）による高齢者ケアという方式が定着してきたように見受けられる。このような高齢者ケアの方式は、法律及び政策的文書のレベルでも確認・提唱されている。「老人権益保障法」では、「居宅サービスを基礎とし、地域・コミュニティーを土台に、養老施設をバックアップとする社会的養老サービス体系」の形成と改善が目標として掲げられている（５条）。また、国務院が制定した「社会的養老サービス体系の構築に関する計画（2011－2015）」においても、「我が国の社会的養老サービス体系は主に居宅サービス、地域・コミュニティーによる高齢者ケア及び施設による高齢者ケアの三つから構成される」と明確に示されている。

なお、実際には、このような方式はもっと早い段階から模索されていた。2001年頃、地域における各種の資源を利用しつつ、いわゆる「居宅養老サービス」という方式は、経済的に発達している広州、上海といった地方を中心に試験的に行われた。これらの試験的運用を踏まえ、その後2008年に、全国老齢委員会は、「居宅養老サービスを全面的に進めることに関する意見」を制定し、全国における「居宅養老サービス」の展開を促した。

それでは、「コミュニティーによる高齢者ケア」は具体的に何を意味し、「居宅養老サービス」とどのような関係にあるのであろうか。結論から言えば、この「コミュニティーによる高齢者ケア」は、常に「居宅養老サービス」との相互連携の関係において理解されるべきであると思われる。

まず、上記全国老齢委員会の「意見」によると、「居宅養老サービスとは、政府及び社会がコミュニティーに依拠して、自宅にいる高齢者に生活上の支援、家政サービス、リハビリや精神的慰藉等のサービスを提供する形式である」。また、「老人権益保障法」では、「地方の各級人民政府及び部門は、コミュニティーによる高齢者ケアサービスを発展させ、専門的なサービス提供機関や組織が自宅にいる高齢者に対して生活上の支援、緊急救援、医療・介護、精神的慰藉、心理的コンサルティング等多様な形式のサービスを提供することについて、これを支持しなければならない」とされている（37条）。さらに、国務院が2013年に制定した「養老サービス業の発展を促進することに関する意見」では、「地方政府は、企業と組織が主体で、コミュニティーが紐となるような、高齢者による各種サービスのニーズを満たすための居宅養老サービスネットの形成を支持しなければならない」と示されている。

こうして、「国務院第十三回五ヵ年計画」において「居宅・コミュニティー養老サービス」との文言が使われているように、「コミュニティーによる高齢者ケア」は、多くの場合には「居宅養老サービス」を支援す

る仕組みとして理解されているといえる。

しかし、「コミュニティーによる高齢者ケア」が多くの政策的文書において強調されてきたにもかかわらず、その具体的な運用の仕方等に関する定めが置かれていない。このため、実際には、「コミュニティーによる高齢者ケア」の運用は、地方や地域によってばらつきがあるものであり、現状では、そのサービス内容及びサービス提供対象の点においてとても制限されたものとなってしまい、高齢者ケアというニーズを十分に満たしているとはいえないとも指摘できよう。

３　介護保険による長期ケア制度の始まり

近年、「空巣老人」や要介護の老人（「失能老人」と呼ばれる）の急速な増加のなか、とりわけ高齢者の長期ケアが喫緊の課題となったのである。統計では、中国における80歳以上の高齢者人口が2030年に高齢者人口の11.7%を占めるようになり、2050年では1.08億人で、高齢者人口の22.3%を占めるに至ると予測されている。既に2010年に、「空巣老人」や独居している老人が高齢者人口の約44%に達しており、2030年及び2050年には、この比率はそれぞれ48.4%と54.3%に昇ると予測されている。また、要介護老齢者の人口が2010年には3300万人を超えており、2030年と2050年には6168万及び9750万人になると予測されている。[17]

他方で、公的養老施設はまったく需要を満たすことができず、サービスの効率低下といった問題もある一方で、限られた金額の年金で民間の養老施設に入所することも難しい。こうしたなか、いわゆる「社会的入院」（入院状態の継続を余儀なくされる）の問題がしばしば指摘されるようになっている。[18]そこで、高齢者長期ケアシステムの構築が不可欠であるとの認識が共有されるようになった。中共中央第十八回中央委員会第五回会議（2015年）では、「人口の高齢化に積極的に応対するための行動を行う」とされ、また、「国務院第十三回五ヵ年計画」（2017年）では、「長期ケア保険制度の形成を模索する」ことが新たな目標として定められて

いる。

ただ、実際には、既に2012年から、上海、青島、長春などの地方において、介護保険制度に関する試みが始まっていた。これらの模索を踏まえ、2016年に、人力資源と社会保障部は、「長期的介護保険制度の試点の展開に関する指導意見」を公布し、全国15の地方都市における試験的運用を決定した。これにより、中国における介護保険制度が正式にスタートしたといえる。

ただ、上記「指導意見」では、試験的運用の段階では、介護保険の適用対象が「都市労働者基本医療保険」の被保険者に限定され（地方によって実際の状況に応じて適用対象を拡大することができる）、また給付内容も「長期的に要介護状態にある被保険者を対象に」、「基本的な生活支援及び基本的な生活に密接に関連する医療・介護に要する費用」とされており、制度の適用範囲がまだ比較的狭く限定されていることが分かる。

おわりに

本稿では、人口の高齢化が急速に進んでいる中国において、労働法及び社会保障政策の分野でいかに高齢化に対応しようとしているのかについて検討を進めてきた。「豊かになる前の高齢化」、かつ急速で規模の大きい高齢化といった特徴がみられるなか、年金財政の悪化等の問題を解決するため、定年年齢及び年金支給開始年齢の引き上げが施策の方向となっている。実際における平均定年年齢が比較的若く、定年年齢における男女差も設けられていることからすると、このような方向は不可避で必要なものといえる。また、このような施策は先進諸国との間で一定の共通性が認められるが、労働力人口が必ずしも減少していくわけではないとの懸念があるなか、その柔軟な運用が重要であろう。ただし、定年年齢の延長のみによって財政圧迫といった問題の解決を図ることが難し

いともいえる。すなわち、定年年齢の延長に関する一律の法規制ができないため、高齢者の雇用確保及びその待遇の向上を図るための法整備が求められると考える。

社会保障の分野では、家族による養老機能の低下に伴い、とりわけ地域・コミュニティーによる高齢者ケアへの強調が目立つ。こうして、年金と医療保険制度自体及びその運用における見直しのほか、介護保険を前提としつつ、「居宅養老が基礎で、地域・コミュニティーによる養老が核心で、施設による養老が補充となる」[(19)]という高齢者長期ケアサービスが形成されようとしている。今後は、制度の適用対象及び給付内容の範囲を広げつつ、「コミュニティーによる養老」の実施・運営体制に関する具体的な法整備が求められる。また、これらの制度は基本的に都市戸籍の者を想定しているともいえ、農村において都市よりも進んでいる高齢化を考慮すると、今後の制度の展開が注目されるべきである。

なお、「コミュニティーによる養老」も介護保険制度も、地域によってそれぞれ異なる運用がなされているが、本稿は制度の展開を中心に検討するものにとどまるものであり、実際の運用状況を踏まえた研究は今後の課題となる。

注

（1）　範煜＝陳雲「中国的老齢化状況与就業問題」中国労働2017年10月期26頁。

（2）　中国全国老齢工作委員会「国家應対人口老齢化戦略研究総報告」老齢科学研究第３巻第３期４頁。

（3）　邬滄萍＝何玲＝孫慧峰「『未富先老』命題提出的理論価値和現実意義」人口研究2007年第４期26頁。

（4）　2000年から2010年の10年間において、65歳の老人（一人または複数人）のみが住んでいる「空巣」家庭の割合が8.94％も増え、全体の31.77％を占めるようになったとの統計がある。張翼「中国家庭的小型化、核心化与老年空巣化」中国特色社会主義研究2012年６月期87頁。

（5）　この法律に関する日本語の文献として、例えば清水由賀「改正『高齢者権益保障法』と中国の高齢者政策」社学研論集23巻121頁以下（2014年）、朴光駿「中国高齢者権益保障法2012年改正の内容と課題」佛教大学社会福

祉学部論集第10号33頁以下（2014年）、ミミ・ツォウ（橋本有生訳）「中国及び国際的なコンテクストにおける高齢者法の発展 ── 人の相互関係に基づく解釈」比較法学第51巻第３号87頁以下（2018年）がある。

（６）　とりわけ、家庭成員が「常に親を見舞い、又は訪問しなければならない」との条項（18条）が設けられていることにその特徴をみることができる。

（７）　定年年齢における男女差を設けることは、当時では主に女性労働者を保護するためであったが、今日ではこのような保護は却って差別に該当するとの認識が広がっている。

（８）　崔莉莉「労働法視域下延遅退休年齢政策評析」法制与社会2015年６月期147頁。

（９）　楊東昇＝劉峰「対于当前延遅退休年齢之必要性的質疑 ── 基于国際比較的視角」労働保障世界2013年４月期81頁。定年延長について、使用者側も、「改革」に伴うコストが企業側に転嫁されることとなり不公平であるとして反対している。また、定年延長によって若者の就職機会が狭められるとの懸念も示されている。

（10）　上海市人力資源和社会保障局「関于本市企業各類人材柔性延退申領基本養老金手続的試行意見」。

（11）　劉勇「高齢労働者就業促進中的法律問題」法学2012年第10期65頁。

（12）　中国では、学者の間で雇用差別禁止に関する立法が議論されているが、法律が制定されるに至っていない。2008年に制定された「就職促進法」では、民族、種族、性別、宗教による雇用差別が禁止されている（３条２項）が、年齢による雇用差別は禁止の対象とされていない。

（13）　「重慶市就業促進条例」及び「山東省就業促進条例」にみられる。

（14）　「労働関係」から区別され、労働法ではなく民法が適用されると理解されている。

（15）　「最高人民法院関于審理労働争議案件適用法律若干問題的解釈（三）」７条・８条（2016年）。

（16）　人力資源・社会保障部及び財政部は「企業年金弁法」（2018年２月から実施）を制定し、企業年金制度の創設を提唱している。また、国務院は2017年に「商業的養老保険の発展を促進するための若干の意見」を公布しており、政府による商業的年金の発展に関する支持が定められている。

（17）　全国老齢工作委員会・前掲「国家應対人口老齢化戦略研究総報告」４頁。

（18）　趙斌＝陳曼莉「社会長期護理保険制度：国際経験和中国模式」四川理工学院学報（社会科学版）」第32巻第５期（2017年10月）１頁。

（19）　戴衛東「長期護理保険：中国養老保障的理性選択」人口学刊第38巻（2016年２月）79頁。