

中国農村高齢者の養老問題
—都市近郊の「失地農民」に焦点を当てて—
The Problem of Rural Elderly Support in China:
Aiming at Lost-land-farmers in Suburban Areas
中国农村老人养老问题
—聚焦于城市近郊“失地农民”—

郭 莉莉 (GUO Lili)

【关键词】 失地农民 养老问题 社会保障

【内容提要】 城乡“二元结构”体制分割下，中国农村地区社会保障制度尚不完善，对于农村老人而言，土地是唯一的生活保障，家庭养老依然是主要的养老模式。而近年来，随着工业化和城市化进程的加快，农村地区大量土地被征用，“失地农民”的数量急剧上升。失地农民由于无法进行农业生产，已经不是传统意义上的农民，但是又未能享受城镇居民的待遇，所以也不是市民。大多数的失地农民处于“种田无地，就业无岗，社保无份”的三无状态。

本文聚焦于失地农民的养老问题，以北京市近郊3个农村的老年人的事例为中心，从土地征收补偿政策的实施状况、就业环境、社会保障等方面，对失地老人的生活状况进行了分析，得出以下结论：农村老人失去土地后，虽然得到了一定的经济补偿，但补偿标准远低于土地原有的价值，并未满足失地老人的养老需求。失地老人的自我养老及来自子女的家庭养老仍然发挥着不可替代的作用。如何建立适用于失地农民的社会保障制度依然是一个重要的课题。

1. はじめに

中国では、都市・農村の「二元構造」のために、公的年金・医療をはじめとする社会保障制度が分断されている。都市部では、建国後の早い時期から、都市住民を優先した社会保障制度が実施されている。比較的充実した社会保障のほかに、1987年に、地域福祉サービスを意味する「社区服務」の概念が提出され、高齢者福祉施設とともに、地域福祉の整備も進められている。他方、農村部では、土地の付与が最大の保障という基本方針があったため、社会保障がほとんど整備されてこなかった。2003年に「新型農村合作医療」、2009年に「新型農村社会養老保険」が施行されたが、給付水準が低く、農村高齢者の十分な生活保障になっていない。また、地域福祉の整備状況を見ると、2006年に、政府は農村部に「社区」システムを導入し始めたが、実施期間が十分ではなく、まだ実験段階にある。現在の農村部での福祉サービスは、「施設サービスのみで留まり、社区サービスの展開が難しい」（郭，2011：60）と指摘されている。農民にとって依然として生活保障の主体は農地であり、農村高齢者は家族扶養・介護を中心としている。

そもそも社会保障・福祉サービスが手薄い農村部であるが、近年、生活の最後のよりどころである農地を失った「失地農民」が出現し始めている。2011年の『中国城市发展報告』によると、失地農民は、すでに4000万～5000万人に達し、さらに毎年300万人のスピー

ドで増加しており、そうした失地農民の6割が生活困難に直面しているという。失地農民が出現させた第一原因は、いうまでもなく工業化と都市化の進展である。「都市化の発展は一般的に、都市人口比率が10%以下の初期段階と、30%から70%までの加速段階、および70%を超えた成熟段階という3つの段階に分けられる」（孟，2011：4-5）。2011年に、中国の都市化率は51.27%に達しており、都市人口が初めて農村人口を超え、まさに都市化の加速段階にある。

ところで、都市化率が1%上昇すると、41万ヘクタールの農地が減少するという試算がある。急速な工業化と都市化の中、失地農民は増加の一途をたどり、2020年にその総数は1億人を超えると予測されている（柳，2012：127）。失地農民は土地を失って、農業ができないため、職業身分としてすでに「農民」とは呼べない。しかし、失地農民の多くはいまだ都市部の社会保障システムに包摂されていないため、「都市住民」でもない。彼らは、農村戸籍のまま都市住民と同等の権利を受けられない「第三の身分」である。政府は、失地農民に対して、土地収用補償金や年金、医療などの補償政策を制定しているが、補償水準が低く、失地農民の多くは依然として「無地、無職、無保障」（劉・陳，2010：21）の三無状態のままである。近年、土地収用に起因するトラブルや、農民による「信訪」（上級政府への陳情、直訴）が急増しており、社会の不安を増大させる不安要素の1つとなっている。都市発展のために土地を返上した失地農民の生活を、どのように守っていくかが重大な課題となっている。

そこで本稿では、土地収用に伴う農民の生活問題の中で、養老問題に着目する。なぜ失地農民の養老問題に焦点を当てるのか、以下の3点が挙げられる。第一に、若年・中年層の失地農民は、農地を失ってもまだ農業以外の仕事につく可能性があるが、高齢の失地農民は、再就職の見込みがなく、生活上の困難に晒されやすい状況に置かれている。第二に、長期的な観点で見ると、現在の若年・中年失地農民は、いずれ高齢になって養老問題と向き合わないといけないため、将来を見据えてこの問題に対処していく必要がある。第三に、都市化の進行に伴って、農地を手放す農民がさらに増加すると予測されている。現在すでに大都市郊外農村部で出現した失地高齢者の養老問題を分析することは、今後の農村部の養老問題と失地農民問題への対応策を考える上で極めて重要な意味を持つと考えられる。

本稿の構成は以下のとおりである。まず、次の第2章では、失地農民出現の経緯と、政府が打ち出した失地農民補償策の類型を時系列・地域別に整理する。そして第3章では、筆者が北京市郊外の3つの村で実施したインタビュー調査から、6つの事例を取り上げて、土地収用補償政策下の失地高齢者の生活の現状を見てみたい。第4章では、統計資料や筆者が取り上げた6つの事例を用いて、失地高齢者の生活実態と福祉課題を、土地収用補償策の実施状況、就業環境、社会保険などの側面から分析する。最後に第5章では、都市化の波に見舞われている郊外農村部の高齢者の生活をどのように守っていくのか、本稿全体の議論をまとめて、今後の課題を述べる。

2. 「失地農民」の出現と「失地農民」に対する補償策の類型

（1）中国の土地政策の変遷と「失地農民」の出現

「失地農民」とは、何らかの原因で農地を失った農民のことを意味する。農民が農地を

手放す要因には自発的なものと非自発的なものがある（孫, 2010 : 67）。職業の転換や都市戸籍の取得などによって土地を放棄したのは前者であり、都市開発の進展につれ、地方政府や開発業者によって半ば強制的に土地を収用されたのは後者である。本稿の分析対象となるのは後者の非自発的な失地農民である。

失地農民出現の経緯を説明するために、中国の土地政策に言及しなければならない。鐘によると、1950年代末に「人民公社化」という運動が急速に推進され、1970年代末まで、人民公社が農村を管理する末端権力組織となった。「人民公社化」以降、農民達が所有する土地や家畜、家庭の手工業のための生産資材などが国家・集団所有となった。人民公社の下に、「生産大隊」と「生産隊」が設置され、共同生産・共同分配の体制が確立した（鐘, 2008 : 66）。しかし、1978年12月に開かれた中国共産党11回三中全会では、改革開放政策の実施が決定され、計画経済時代に終止符が打たれた。人民公社が崩壊し、「家族聯産承包責任制」と呼ばれる農家ごとの生産請負制が導入された。これは「農家を農業生産の基本的な経営単位とし、集団所有の土地を人口によって農家に分配し、農家は集団に対して一定数量の現物あるいは現金を納める制度である」（小林, 2008 : 261）。

上記のように、新中国成立後の土地政策は、「人民公社時代の集団所有・集団経営」から「改革解放後の集団所有・各農家経営」へと転換した。農地の所有権は、あくまでも集団にあるが、1980年代初頭の農村改革により、農民は、土地を居住地・農地として使用する権利が与えられるようになった。しかし、1990年代から中国各地で開発区ブームが始まり、大都市及びその周辺農村部は、急激な工業化・都市化の波に見舞われた。地方政府は、農民から土地を安く買い取り、高価で土地使用側に売却することで、大きな利益を得ている。多くの農民の土地は、集団所有という形で収用され、マンション建設用地や商工業用地に転用することが多くなった。土地使用権の賃貸と売買は、地方政府や村集団にとって、経済発展をもたらす手段の1つとなっている。鄧・上野（2007）の言葉を借りていえば、農民は一度土地使用権を獲得したが、工業開発・都市開発の進行の中で、土地使用権の返上を余儀なくされている。

（2）「失地農民」向け補償策の類型

中国人の身分はもともと「都市住民」と「農民」の2種類しか存在しなかったが、近年、従来の「二元構造」では語りきれない農地を失った農民が急増し、いわゆる「失地農民」問題が大きな社会問題となっている。これに対して、政府は就職の斡旋や補償金の支給、年金・医療を中心とする社会保障の整備などの補償政策を講じてきた。

『中華人民共和国土地管理法』の第47条では、「農地収用時の補償費には、土地補償費、生活安定補償費、地上の付着物・未収穫作物補償費が含まれる」と規定している。補償基準は、「土地補償費は、当該農地の被収用前3年間の平均年産額の6~10倍、生活安定補償費は、1人につき当該農地の被収用前3年間の平均年産額の4~6倍である。地上の付着物・未収穫作物の補償は、省・自治区・直轄市の規定に基づく」となっている。秦が指摘しているように、補償費の中で、トラブルが多発しているのは、補償費に占める割合が最も高い土地補償費である。土地補償費は、農地の所有主体である集団に帰属するものとされてきた。しかし、一部の地域で、集団を代表する末端行政組織やその幹部らは、土地補償費を集団管理・運用という名目で私的に流用するケースも見られる。本来集団の一員である

農民は、土地補償費と土地がもたらした利益は自分達にも帰属すべきと、末端組織や幹部らとの対立が深まっている（秦，2005：15-16）。

王・裴によると、失地農民補償策の中で、最も伝統的なやり方は「就業補償」である。「就業補償」は、計画経済時代の産物であり、都市化水準が高くない時代に実施された補償策である。政府は、失地農民を集団・国有企業に就業させることを通して、農民の生活問題を解決する。しかし、失地農民の教育水準が低く、専門的スキルも欠けているため、工業化・都市化の進展に伴い、現代企業の労働者に対する質の要求に応じられなくなり、「就業補償」が次第にうまく機能しなくなった。このため、政府の補償策の方向は「就業補償」から「金銭補償」に転じた。政府は失地農民に1回限り、あるいは分割で一定の補償金を支給し、農民の就業や生活には関与しないという方針である。「金銭補償」は政府と土地使用側にとって一番コストが低く、手間もかからないやり方である。「金銭補償」は、短期的に見れば、失地農民の生活水準の向上に貢献できるが、実際に土地が有する社会保障の機能や農民の長期的な利益を無視している。補償金はいつか使い切られるため、失地農民が再び生活難に陥る可能性は十分ある。この補償方式では、失地後の就職や社会保障などの問題を根本から解決できない。このような背景の下、近年、新しい補償策が模索されている。「以地換保」（土地を以って社会保障と交換する）、いわゆる「社会保険補償」という方式が次第に多くなってきている。中国は地域差が大きいいため、失地農民に対して、地域によって、それぞれ異なる社会保障制度が実施されているが、大きく分けて、「城保」、「農保」、「鎮保」、「商保」の4つの形式がある（王・裴，2012）。各形式の代表モデルと補償内容について、表1にまとめた。

1) 「城保」：城鎮社会保険方式

失地農民を都市社会保障システムに組み入れる方式である。四川省成都市のモデル（成都市人民政府，2004）が代表である。退職年齢に達した者に、都市社会保障の最低水準の待遇を与え、労働年齢層の失地農民に、都市での再就職と、都市社会保障システムへの加入を促進する。成都市は2004年に『成都市徵地農転非人員社会保険弁法』を公布し、失地農民の年齢によって、異なる補償策を規定している。60歳以上の男性と50歳以上の女性

表1 失地農民社会保険モデルの比較

名称	意味	代表	補償内容
「城保」	農民を都市社会保障システムに組み入れる	成都モデル	城鎮企業従業員基本養老保険、基本医療保険、失業保険、労災保険、出産保険； 就業補助金
「農保」	農民を農村社会保障システムに組み入れる	青島モデル	農村基本養老保険
「鎮保」	「城保」と「農保」の中間に位置づける	上海モデル	鎮の基本養老保険、基本医療保険、失業保険、労災保険、出産保険； 補充社会保険
「商保」	養老保険の運営と管理を保険会社に委託する	重慶モデル	商業養老保険

注：中国語の「城」は都市部を意味する。「鎮」は、農村部の中で比較的商工業が発達している町である。
 出典：王・裴（2012）及び成都市、青島市、上海市、重慶市の失地農民補償策に関する法規定を参考に、筆者作成。

に対して、土地徴収部門は一括で一定年数の基本養老保険費と入院医療保険費を納付する。該当する者は、成都市城鎮企業退職者の最低基本養老金（戸籍が市内五区とハイテクパークの者に適用）、あるいは城鎮企業退職者の最低基本養老金の70%（戸籍が上記区域以外の者に適用）の受給と、城鎮企業従業員入院医療保険の待遇を享受できる。40歳～60歳未満の男性と30歳～50歳未満の女性に対して、土地徴収部門は、一括で一定年数の基本養老保険費と基本医療保険費を納付し、同時に、年齢によってそれぞれ6,000元、8,000元の就業補助金を支給する。該当する者は、自ら就職し、雇用先といっしょに城鎮企業従業員基本養老保険、基本医療保険、失業保険、労災保険、出産保険などに加入する。保険料を15年以上納付すれば、退職後（男性60歳、女性50歳）は城鎮企業従業員の待遇を享受できる。18歳～40歳未満の男性と18歳～30歳未満の女性に対して、土地徴収部門は、1人あたり20,000元の実業補助費を給付する。該当する者は、自ら就職し、雇用先といっしょに保険料を納付すれば、都市の社会保障システムに加入できる。18歳未満の者に対して、その保護者に一括で生活補助費10,000元を支給する。

2) 「農保」：農村社会保険方式

失地農民を農村社会保障システムに組み入れる方式である。山東省青島市のモデル（青島市人民政府弁公庁，2007）が代表である。「農保」は養老保険を中心としており、保険加入者は18歳以上の失地農民で、ただし学生と城鎮企業従業員基本養老保険加入者を除く。保険料納付の基数（計算の基準となる数値）は、青島市前年度の農民平均純収入に基づく。保険料の納付比率に関しては、個人と集団の納付割合の合計が12%以上、市と鎮の補助割合の合計が4%以上でなければならない。財源に関しては、失地農民の生活安定補償費は個人納付に、土地補償費など集団所有の土地から生じた収益は集団納付に、優先的に使用しなければならない。鎮の財政補助は土地の収益と財政収入から、市の財政補助は社会保障備蓄金から支出される。納付期間は加入者の年齢によって決められる。保険加入時に、受給年齢（男性が60歳、女性が55歳）に達していない失地農民は、最低でも15年間の保険料を一括で納付する。保険加入時に受給年齢に達した失地農民は、市の規定で定められた年数の保険料を一括で納付する。退職後の基本養老金の待遇は、農村最低生活保障水準より低くなってはいけない。

3) 「鎮保」：鎮社会保険方式

2003年10月に、上海市人力資源・社会保障局は『上海市小城鎮社会保険暫行弁法』を公布し、「『城保』を整ったものにし、『鎮保』を推進し、『農保』を少しずつ離れる」という発展戦略を発表した。「鎮保」は、都市社会保障システムと農村社会保障システムの間位置づけられる社会保障制度である。「鎮保」は、養老、医療、失業、労災、出産など全面的な保障を提供している。さらに、個人と雇用主は、負担能力と関連規定に応じて、補充社会保険に加入することもできる。保険料の納付に関しては、雇用主は、上海市企業従業員前年度の平均月収の60%を基数とし、基数の24%を納める。そのうち、養老保険が17%、医療保険が5%、失業保険が2%を占める。失地農民は15年以上保険料を納付すれば、退職年齢（男性60歳、女性55歳）になると、基本養老年金を受給できる。基本養老金の受給額は、保険料の納付期間によって異なり、上海市企業従業員前年度の平均月収の20%～30%であると規定されている。

4) 「商保」：商業保険方式

重慶モデル（重慶市人民政府弁公庁，2000）が代表である。土地収用時に、50歳以上の男性と40歳以上の女性は、「中国人寿保険会社」の養老保険に任意加入できる。政府は、加入希望者の土地補償金と生活安定補償金の全額あるいは半額を元金として保険会社に預け、養老保険の運営・管理を依頼する。保険会社は、「人民銀行」が定めた5年定期預金の年率で発生した利息を、生活補助費として毎月失地農民に給付する。利息年率が10%以下の場合、保険会社は5年定期預金の利息部分だけを負担し、不足部分は政府の補助金で補完する。失地農民は、重病や大きな災害などに見舞われた場合、審査を経て元金を取り戻せる。

以上、失地農民向け補償策の内容を、時系列・地域別で概観した。では、土地収用補償策の実施状況はどうなっているのか、土地収用補償策の下で農村失地高齢者はどのように暮らしているのか、失地高齢者が直面している福祉課題は何なのか、次章では失地高齢者の具体的な事例を用いて示したい。

3. 北京市近郊農村部における高齢者インタビュー調査

筆者は、2014年3月と9月に、北京市郊外にあるA村、B村、C村の3村¹で村在住の高齢者14名を対象に半構造化インタビュー調査を実施した。北京市の交通網は、都心を周回する二環（第二環状道路）、三環、四環、五環、六環、六環外より構成されている。A村は五環と六環の間、B村とC村は六環外に位置する。村の概況は表2のとおりである。近年、北京市と周辺農村部では都市化の進展が著しい。2014年の『中国統計年鑑』によると、2013年に北京市の都市化率はすでに86.3%に達しており、上海市に次いで全国2位となっている（中国国家统计局，2014：30）。調査した3つの村は、いずれも都市化の波に見舞われており、都市開発のため、農民達の農地が収用された。A村とC村では、一部の平屋がすでに解体・撤去され、村内に新築マンションと昔ながらの平屋が共存している。B村内は平屋のみで、まだ新しいマンションに建て替えられていない。

3村の高齢者の中で、農業従事者、いわゆる農民が一番多い。農民といっても、農地がすでに収用されたため、生活が困難な「失地農民」となっている。一方、村の古い住民であるが、若いときから農業に従事せず、工員として働いていたため、都市住民並みの社会保障を受けている高齢者も、ほんの少数ながらいる。本章では、3つの村から具体的な事例を2つずつ取り上げて、農地を失った高齢者の生活実態や、村の土地収用補償策の実施

表2 調査地の概況

	A村	B村	C村
位置	五環と六環の間	六環外	六環外
面積	1.27km ²	1.3km ²	0.39km ²
居住状況	マンション1棟、平屋318棟	平屋428棟	マンション34棟、平屋300棟
常住人口	709世帯、5272人	550世帯、1500人	3000世帯、8000人
農地	収用された	収用された	収用された
平屋の古家	一部が解体・撤去された	まだ解体・撤去されていない	一部が解体・撤去された

状況、失地高齢者の福祉課題などを見てみたい。高齢者に対する質問項目として、①高齢者の経済状況、健康状態、②村の土地収用補償策の実施状況、③家族との交流、世代間援助、④友人・近隣との交流状況、⑤理想の「養老方式」（選択肢：「家庭養老」、「機構養老」、「社区居宅養老」）²と老後生活の計画、などの項目を設定した。倫理的配慮から、個人が特定されないように本稿で使用される調査対象者の名前はすべて仮名である。A村の事例をA1さん、A2さん、B村の事例をB1さん、B2さん、C村の事例をC1、C2さんと表記する。

（1）A村の事例

A村は、北京市の第五環状道路と第六環状道路の間に位置する。面積は1.27 km²、常住人口は709世帯、5272人である。管轄区域内にマンション1棟、平屋318棟ある。A村と大通りを隔てた南側は昔農地であった。都市開発のため、農地が収用され、新築マンションが建てられた。2008年に南側のマンション群が新しい「社区」として区画された。北側のA村と南側の新築マンション群が対照的になっている。

【事例1】A1さん、男性、60代

A1さん夫婦はA村の古い住民である。元農民で、麦やきゅうり、トマトなどを栽培していた。一人っ子政策によって、子どもを1人しか作れなかった。現在は息子家族（息子、嫁、孫）と同居している。平屋の古家がちょっと狭いが、一家5人は仲良く暮らしている。

A1さん夫婦は農村戸籍で、「新型農村社会養老保険」に加入する資格があるが、A村ではこの制度が実施されていないため、年金を受給していない。A1さん夫婦にとって、農地が唯一の生活保障であるが、都市開発のため、収用された。農地収用補償金として、現在一人当たり毎月800元が支給されている。夫婦2人は毎月1,600元の収入しかなく、節約するしかないという。2012年に、A1さんは大きな病気にかかって入院し、医療費は20,000万元以上かかった。A村では「新型農村合作医療」が実施されているが、高額医療費や入院費に対する公費負担はただ3割だけで、医療費の7割は自己負担となっている。当時、A1さんは貯金を崩して、自費で約15,000元の医療費を支払った。

息子は35歳で、A1さん夫婦といっしょに農業をしていたが、農地が収用され、失業した。村の生産大隊の斡旋で、今は電気工事関連の仕事についているが、月給は1,500元だけである。孫は8歳で、小学校に通っている。嫁は孫の勉強の指導や学校の送り迎えなどで忙しいため、臨時的な仕事をしている。息子家族は裕福ではないが、自分達なりに頑張っている。A1さん夫婦は、毎日忙しそうな息子家族を見て、「私達老夫婦は、今仕事をしていないから、できるだけ支えてあげたい」と家事などを全般的に担っている。

息子家族は自分達の生活で精一杯で、経済的余裕がないため、A1さん夫婦は、「なるべく子どもの負担にならないように」と老後の問題を自力で解決したいと思っている。介護が必要になったら、養老院への入居を希望しているが、きびしい現実直面している。A村周辺の養老施設は、少なくとも一ヶ月3,000元近くかかる。月額800元の農地収用補償金だけでは、なかなか利用できない状況にある。A1さんは、農地が収用された後、仕事を探してみたが、農業以外のスキルがなく、年齢も若くないため、雇ってくれるところがない。

A1さん一家が住んでいる平屋は、1～2年後に解体・撤去される予定らしい。古家が撤

去される場合、家屋面積や家族数に応じて、補償金が支給され、低価格でマンションの購入もできるといううわさがある。今の生活状況を改善したく、新築マンションへの入居と政府からの補償金の支給がA1さん夫婦の唯一の願いである。

【事例2】A2さん、男性、65歳

A2さんは、A村で生まれ育った古い村民である。妻と同年で、夫婦2人とも65歳である。息子2人と娘1人がいる。長女は41歳、長男と次男は30代後半である。A2さん夫婦は、平屋の古家で3人の子どもとその家族といっしょに暮らしている。

A2さん夫婦は元農民であるが、A村では「新型農村社会養老保険」が実施されていないため、公的年金を受給していない。「新型農村合作医療」に加入しているが、小さな病気の場、医療費はほとんど全額自己負担で、大きな病気の場でも、医療費の公費負担はただ3割だけである。村指定の診療所を利用すれば、医療費が少し安くなるが、医療技術と薬品の質が心配で、村民達は利用したがないという。農村高齢者の社会保障水準は、都市高齢者とは比べ物にならないが、仕方がないと思っている。なぜなら、そもそも農村高齢者は、年をとったら皆子どもに頼っているからである。「若いときは土地があれば保障があり、老後は子どもがいれば保障がある」というのが農村の伝統的な考え方である。子どもが養ってくれるなら、養老院に行く必要がないし、逆にいえば、たとえ養老院に入りたくても、北京市の場合、安くても一ヶ月2,000元かかるため、農村高齢者はなかなか負担できない。

A2さんにとって大切な生活手段である農地は、約10年前に住宅建築用地として収用された。農地収用補償金として、A2さん夫婦は毎月1,600元が支給されている。農地が収用された当時、A2さんは、「失地＝生活の保障なし」という危機感から、老後のために少しでも貯金したいと思って、再就職を試みたが、年齢制限ですべて落ちた。

村の向こう側のマンションは、完成した当時、市場価格は約3,000元/m²であったが、近年、不動産分野ではバブルが発生し、25,000元/m²に上がっているという。どんどん建設が進んでいく高層マンションを毎日目の当りにして、A2さんは「私達の農地だったのに。向こうに住める人は、私達より経済的に恵まれているよ。子どもが金持ちで、子どもにマンションを買ってもらった高齢者もいるかもしれない」と複雑な心境を示した。

A2さん一家が住んでいる平屋は、早ければ2014年の年末に解体・撤去される予定らしい。家族数が多いため、マンションが3つか4つ分配されるかもしれない。マンションに移住したら、子ども達と別居することになるが、たぶん同じ団地内のマンションのため、子ども達に会いたいときはすぐ会いにいける。A2さんは、今の住宅環境を改善したく、一日も早い新築マンションへの入居を望んでいる。

(2) B村の事例

B村は、北京市の第六環状道路外に位置する。面積は1.3km²、常住人口は550世帯、1500人である。管轄区域内に平屋が428棟ある。約10年前に、村民達の農地が開発区に収用された。数年前から、村の平屋が解体・撤去され、新築マンションに建て替えられるといううわさがあるが、まだ平屋のままである。村には、地方からの出稼ぎ労働者に部屋を貸す農家が多いようである。家賃は300元/月程度で、北京市内に住居を持つことが困難な出稼ぎ労働者にとって好条件である。

【事例 3】B1 さん，女性，74 歳

B1 さんは、50 年前から B 村に住んでいる。夫と死別し、息子が 2 人いる。長男は 20 代の時から北京市内で働いており、都市戸籍を取得した。B1 さんは北京市内に定住している長男との連絡が少ない。次男は農村戸籍で、ワゴン車の運転手をしている。長男より、次男と仲が良かったため、B1 さんはずっと次男家族（次男、嫁、孫）と同居している。次男の子どもの面倒も B1 さんが見ていた。

B1 さんは元農民で、とうもろこしやにんにくなどを栽培していた。B 村では全国統一の「新型農村社会養老保険」が実施されていない。農地が収用された後、B1 さんは生活手段を失った。B 村では、農地収用補償政策として、労働年齢層の農民には一括払い金 50,000 元、退職年齢に達した者（男性 60 歳以上、女性 50 歳以上）には毎月 317 元の「口糧費」を死亡するまで支給している。B1 さんは、農地が収用された時点で、すでに 50 歳を超えていたため、現在は毎月 317 元を受給している。この 317 元のほかに、生産大隊から毎月 350 元の年金が支給されているため、一ヶ月の収入は 667 元である。村では「新型農村合作医療」が実施されている。大きな病気にかかった場合、保険から医療費の 3 割が支給されるが、小さな病気の場合、医療費はほとんど全額自己負担となる。B1 さんは足の病気を抱えており、日常的に足の痛みを緩和する薬を飲んでいる。自分の収入だけでは生活できず、息子から経済的援助を受けている。

村に長年住んでいる B1 さんは、よく近所の友達とおしゃべりしている。昔健康状態がよかったとき、近所の友達といっしょに出かけたりしていたが、ここ数年足が弱くなってきて、歩くスピードが遅くなったため、ときどき友達からの外出の誘いを断る。農地が収用された後、B1 さんは再就職せず、金稼ぎは次男夫婦に任せて、家で料理や掃除などを行っている。

村の近くに養老院がある。ただし、普通は子どもがいない、あるいは子どもに面倒を見てもらえない高齢者が入るイメージが強い。同村に養老院に入る高齢者がいるが、要介護度が高く、子ども達が面倒を見切れず、仕方がなく毎月 5,000 元も払って入居させているらしい。B1 さんは、世間体の悪さと利用料金の高さから、養老施設をあまり高く評価していない。介護が必要な状態になっても、最後まで次男との同居を希望している。

【事例 4】B2 さん，男性，73 歳

B2 さんは、B 村の古い住民である。3 歳年下の妻と二人暮らしをしている。妻は元農民で、コーリャンやとうもろこしなどを栽培していたが、B2 さんは元工員で、農業をしたことがない。妻は農村戸籍で、農村社会保障が適用されている。B 村では「新型農村社会養老保険」が実施されていないが、生産大隊の養老金制度があるため、妻は毎月 480 元の養老金を受給している。また、農地収用補償金として、毎月 317 元の「口糧費」が支給されている。一ヶ月の現金収入は 797 元である。医療の保障に関しては、村で「新型農村合作医療」が実施されている。高額医療費と入院費が発生する場合、費用の 45%が支給される。農地の収用により、妻は収入源を失ったが、B2 さんは一般農民より手厚い養老金を受けているため、農地が収用されても、ダメージがそんなに大きくない。B2 さんは農村戸籍であるが、若いときから、工場で鋳物工として働いていたため、都市住民並みの社会保障を享受している。年金は毎月 2,600 元で、妻の月収の 3 倍以上である。都市企業従業員の医療保険も適用されており、医療費の公費負担割合は 85%である。B 村で B2 さんのような手厚

い社会保障を受けている高齢者はほんの少数である。

B2さんは、息子が2人いる。息子2人ともB村で暮らしている。息子達と同居していないが、近くに住んでいるため、会いたいときはいつでも会える。B2さんの職場には、計画経済時代の名残である「接班」（襲職）制度があった。B2さんは50歳で退職し、長男に自分の仕事を継いでもらった。次男は自営業を営んでいる。B2さんは、「農地が収用された同村のほかの高齢者と比べ、自分は優遇されている。経済的に不自由しない生活を送っている。息子達は自立しているし、孫も大学に通っているの、今は特に大きな心配事は無い」と述べた。ほとんど毎日午後2時半ごろに、日向に出て同村の男性高齢者と会話するのが日課である。B2さんは経済的に自立しているが、介護が必要になったら、やはり息子達に面倒を見てもらうつもりである。息子2人もいるのに、養老院に入ると、子ども達が親不孝だと思われる。農村の高齢者は、特別な事情がない限り、養老院には行かないという。

（3）C村の事例

C村は北京市の第六環状道路外に位置する。面積は0.39km²、常住人口は3000世帯、8000人である。都市開発のため、2005年に村民達の農地が収用された。現在、管轄区域内に平屋300棟とマンション34棟がある。区域内の新築マンションは、「回遷房」と「商品房」の2種類ある。「回遷房」とは、古家が撤去された村民を対象に、市場価格より安い値段で提供される家屋を意味する。C村の場合、マンションの市場価格は約8,000元/m²であるが、村民は2,500元/m²で購入できる。「商品房」は、市場価格で販売する家屋である。

【事例5】C1さん，女性，81歳

C1さんは、C村の古い住民である。若いとき、生産大隊で養豚や野菜栽培などの仕事をしてきた。息子3人と娘2人がいる。平屋の古家が解体・撤去され、1年前に「回遷房」に入居した。夫と死別し、一人暮らしをしている。

C村では「新型農村社会養老保険」が実施されていないため、C1さんは公的年金を受給していない。農地補償として、一括払い金50,000元の支給を約束されたが、村民達はまだそのお金を受け取っていない。村民達は農地収用補償金の支給について、村と何度も交渉したが、村側は「今財源がない」と言って、補償金の支給が棚上げ状態となっている。現行の政策として、C1さんは、1年間に800元の「口糧費」しか受けていない。

農地がないと、村の高齢者は生計が立てられないということで、C村は独自の養老金制度を始めた。C1さんは、現在村から毎月800元の養老金を受給している。800元に引き上げられたのは2014年の4月に入ってからのことである。2013年と2012年は毎月500元、その前はわずか数十元しかなかった。養老金の財源は、集団所有の土地で得た利益、すなわち収用した農地を工場などに貸して得たお金である。

C1さんは毎月800元ぐらいの収入でぎりぎり足りるが、ときどき子ども達から経済的援助を受けている。長男はC1さんと同じマンションの6階に住んでいる。次男は同じ団地の別のマンションに部屋を持っている。長男は毎日仕事帰りに、次男は2日に1回程度買い物でたらC1さんの様子を見にくる。残りの3人の子どもは村に住んでいないが、時間があれば、よく会いにくる。C1さんは「子どもが多いので、家には、ほとんど毎日必ず子どもの誰かが来る」と何度も口にしたりした。

農地が収用された村民は、都市戸籍への変更もできるようである。労働年齢層の村民は、都市住民と同じように保険料を納めれば、都市住民並みの社会保障を享受できる。高齢者の場合、一括で一定の金額（具体的な金額は不明）を支払えば、都市戸籍になれる。都市戸籍になれば、年金の受給額も医療保険の公費負担割合も上がるが、C1さんは、経済的に余裕がないため、目先のことしか考えられず、農村戸籍のままでいいという。

C1さんは高血圧で、足腰も少し弱くなってきているが、日常生活に支障がないため、家事は全て1人でやっている。隣のマンションに、自分と同じ生産大隊で働いていた親友がいる。親友とはほとんど毎日会って、一緒に散歩したり、世間話をしたりしている。子ども達に迷惑をかけたくないため、元気なうちは一人暮らしをしたいと思っている。世間体が悪いと、養老施設への入居に抵抗感がある。介護が必要になっても、今の家に住み続けたいと思っている。子どもが5人もいるため、皆交代で面倒を見てくれれば、何とかかなるという。

【事例6】C2さん、女性、72歳

C2さんは、C村の古い住民である。息子2人と娘2人がいる。子ども達は結婚が早かったため、今年曾孫が誕生した。夫と死別し、現在次男と同居している。次男夫婦は村の隣の工場に働いており、毎月約4,500円の収入を得ている。

村では「新型農村社会養老保険」が実施されていないため、C2さんは公的年金を受給していない。農地収用補償として、村から800元/月の年金と、800元/年の「口糧費」が支給されている。医療の保障に関しては、C2さんは「新型農村合作医療」に加入しているが、医療費の公費負担は35%だけである。公費負担の割合の低さだけでなく、手続きの煩雑さもこの制度の欠点だという。都市企業従業員医療保険の場合、病院にかかるときの、その場で医療費の約1割を支給すれば治療を受けられるが、C2さんは、医療費を全額立替払いしなければならない。後で医療費の領収証を村に提出し、約3ヶ月後に医療費の35%が口座に振り込まれる。入金を確認するために、また銀行に行かなければならない。

昔住んでいた古家が解体・撤去され、C2さんは1年前に「回遷房」に入居した。村の政策では、「回遷房」を配分するとき、1人につき50m²の面積を与える。C2さんの家の場合、5人分、計250m²の面積を配分されなければならないが、マンションの建設計画のために、マンション2つ、計230m²の面積しかもらっていない。残りの20m²の面積をもらいたければ、3つ目のマンションを購入する以外に方法はない。1つのマンションが100m²だとすると、そのうちの20m²は「回遷房」の値段2,500元/m²で購入できるが、残りの80m²は「商品房」扱いのため、8,000元/m²で購入しなければならない。C2さん一家は元農民で、経済的余裕がないため、配分されるべき20m²の面積を辞退するしかない。

平屋の古家が取り壊されたが、村民達の移住先はほとんど同じ団地内のマンションのため、古い友人との関係を保てる。季節を問わず、日向に出て古い友人と世間話するのが毎日の楽しみである。4人の子どもの中で、次男が一番親孝行しているため、C2さんは最後まで次男と同居し、面倒を見てもらいたいと思っている。新築マンション群の周辺に新しい店舗がいくつかできたため、昔の平屋群に空き店舗が多く発生している。現在平屋で暮らしている村民は、多く見積もっても100人程度だという。

4. 失地高齢者の生活実態と福祉課題

以上、失地高齢者の具体的な事例を見てきた。本章では、筆者が取り上げた6つの事例や統計資料などを用いて、失地高齢者の生活実態と福祉課題を、土地収用補償策の実施状況、就業環境、及び社会保険の3つの方面から分析する。

(1) 土地収用補償策の実施状況

土地収用補償は、「金銭補償」から「社会保険補償」へと変化しつつあるが、現行の失地農民補償策の中で、やはり一番多いのは「金銭補償」という形式である。土地の補償水準や方式、方法などに関して、政府は明確に法規定を制定したが、補償策の実施過程で、規定に反する行為が依然として存在する。集団所有という名目で、失地農民に規定どおりに補償金を支給しないケースも多発している。たとえば、C村では、農地収用補償金の不払いの問題をめぐって、村の末端行政組織と村民達の関係が緊張している。郭・李(2000)によると、土地補償をめぐって、村の末端行政組織と農民間の対立をもたらす原因の1つとして、集団土地所有者の代表の不明確さが挙げられる。1980年代初頭の農村改革により、農家ごとの生産請負制が導入され、農民は土地の使用権を獲得した。当時、土地の収用問題がなかったため、土地の所有権が村集団にあっても、農民達の利益は害されない。しかし、土地が収用される事態になると、土地補償金の受給権に深く関わる土地所有権が大きな問題として浮上してしまう。『中華人民共和国土地管理法』では、農村と都市郊外の土地は、農民集団所有と規定されているが、具体的に集団がどのような形式をとるかが明確に規定されていない。

調査した3村は北京市という大都市の郊外の村である。比較的裕福な3村においてさえ、一括払いあるいは分割払いの「金銭補償」がメインで、「社会保険補償」はほとんど存在しない、あるいは「社会保険補償」が存在しても、実際に保険料負担の問題で失地高齢者は「城保」に加入していない。本稿で取り上げた6名の高齢者の収入源は、それぞれ農地収用補償金(「口糧費」あるいは村独自の年金)や村・生産大隊の年金から構成される。3村の高齢者の収入を比較してみる。A村のA1さんとA2さんは、農地収用補償金800元/月×12ヶ月=9,600元/1年、B村のB1さんは、(口糧費317元/月+村の年金350元/月)×12ヶ月=8,004元/1年、B2さんの妻は(口糧費317元/月+村の年金480元/月)×12ヶ月=9,564元/1年、C村のC1さんとC2さんの場合は、村の年金800元/月×12ヶ月+口糧費800元/年=10,400元/1年である。2013年北京市農村住民一人あたりの消費支出は、13,553元である(中国国家统计局, 2014: 178)。6名の高齢者の年間収入はいずれも北京市農村住民の平均消費支出水準に達していない。また、失地高齢者だけではなく、労働年齢層の失地農民向けの補償金額も十分ではない。たとえば、B村では、失地農民の年齢によって、異なる補償策を実施している。失地高齢者に対して、分割で毎月317元の口糧費を支給しているが、労働年齢層の失地農民に対して一括払い金50,000元を支給した。この金額はどのぐらいの水準なのか、上述の北京市農村住民の消費支出水準のデータを見れば明確である。この金額の補償金は、農民の約3年半の生活しか支えられない。労働年齢層の失地農民もいずれ老後の問題と向き合わないといけない。補償金を使い切ったとき、失地農民は再び生活難に陥る可能性が高い。現行の土地収用補償金は、金額が低く、土地の社会保障機能、市場価格などを無視している。中国では、収用された農地の収益配分比は、地方政

府に 20%~30%、村集団に 25%~30%、企業に 40%~50%であるのに対して、農民にはその収益のわずか 5%~10%しか配分されていない（王・李，2012：41）という指摘がある。

土地の収用は農民の生活基盤を奪うものであり、失地農民に適切な補償を与えないと、農民達の生存権すら脅かされる。失地農民の生活を守るために、補償金額の合理的な設定や、失地農民の権利を保護する法規定の制定、土地収用によるトラブル発生時の法律援助制度の整備などが求められる。

（２）就業環境

失地農民の多くは再就職の問題に直面している。失地農民は、相対的に教育水準が低く、農業以外の特殊の技術がないため、競争の激しい労働市場の中で、弱い立場に置かれている。警備や清掃、建設業の臨時的仕事であっても、年齢制限を設けるところが多いため、特に 50 代以上の失地農民はより深刻な状況に置かれている。たとえば、A 村の高齢者 A1 さんは、農地を失った当時は 50 代で、再就職を試みたが、仕事の年齢制限ですべて落ちた。A1 さんの息子は、比較的年齢が若いため、村の生産大隊の斡旋で、電気工事関連の仕事についているが、月給は 1,500 元だけで、社会保険にも加入していない。

中国の現在の都市化スピードで試算すると、毎年約 250 万人の失地農民が再就職しなければならない（李，2007：208）。失地農民の中で、どのぐらいの人が再就職できず、失業状態になっているのか、中国全土を網羅した統計データはほとんど存在しないが、国務院発展研究センター農業経済研究部部長である韓俊が挙げたいくつかの地域のデータから、その現状がうかがえる。1990 年代半ば以降、一部の企業は余剰人員を減らすために、「下崗」（レイオフ）制度を実施した。真っ先に「下崗」の槍玉にあげられたのは、「就業補償」によって仕事が配分された失地農民である。現在、上海市では、「就業補償」によって仕事についている失地農民のうち、約 30%の人が実質的に離職状態にある。また、無錫市では、労働年齢層の失地農民は 21.07 万人である。このうち、定職を有するのは 59.7%、無職あるいは臨時的な仕事についているのは 40.3%である（韓，2005：6）。

失地農民の再就職の問題をきちんと改善・解決しないと、彼らの老後生活にも直接影響を及ぼすと考えられる。失地農民就業難の現状を打開するためには、一番重要なのは就職支援制度の整備である。自力で就職、起業する失地農民への補助金の提供や金融機関融資条件の緩和、失地農民を受け入れる企業への奨励、集団所有の土地補償費の一部を用いて、職業訓練専用資金の創設、二次・三次産業の振興による雇用の場の創出など、取り組むべき課題が多い。

（３）社会保険

本節では、現行の 4 つの「社会保険補償」モデルー「城保」、「農保」、「鎮保」、「商保」の長所と短所、及び実施可能性について分析する。

失地農民を都市社会保障システムに収める「城保」は、「城郷一体化」（都市・農村一体化）の推進に有利であり、また、失地農民に基本的な生活保障を提供できるが、いくつかの困難な課題にも直面している。C 村の高齢者 C1 さんの事例が示しているように、「城保」の構築は、地方政府と村集団の財政力だけではなく、失地農民本人の経済力も求める。C1 さんは一括で一定の金額を支払えば、都市戸籍に転換し、都市住民並みの社会保障を受け

ることができるが、現在の生活では精一杯で、その金額をなかなか負担できない。失地農民は、都市社会保障システムに加入する機会が与えられても、保険料などを負担する経済力がないと、農村戸籍のまま、低水準の保障で我慢するしかない。

山東省青島市の「農保」モデルは、農村社会養老保険を中心としており、医療や労災、失業、出産などを保障の範囲に入れていない。それに、養老金の受給額の下限が、農村最低生活保障水準に定められているため、失地農民の生活を十分に保障できない。事例で取り上げた6名の高齢者は、医療保障についていずれも農村部の医療保険である「新型農村合作医療」が適用されている。2014年の『中国統計年鑑』によると、2013年に「新型農村合作医療」を導入した県は2489箇所、保険加入者は8.02億人である（中国国家统计局，2014：701）。公表された数字を見る限り、「新型農村合作医療」が順調に進展しているように見えるが、高齢者の事例から、統計データに表れていない問題点が見えてくる。この制度は、「大病保障」（高額医療費や入院治療費等への給付）を重点とし、条件の整ったところで「小病」（小さな病気）に対しても一定の保障を行うことを、方針としている。この制度は、どのぐらいの保障効果を有しているのか。保障重点対象の「大病」に対する公費負担の割合を見ると、3村の失地高齢者はそれぞれ3割から4.5割だけであり、医療費の大部分が高齢者本人とその家族の負担となる。A1さんの事例で見られたように、大きな病気にかかって入院してしまうと、医療費を払うために、失地高齢者は、長年蓄えていた貯金を崩す以外に方法はない。楊（2008）は、失地農民を農村社会保障システムに収めることによって、失地農民問題を解決しようとするやり方は、中国の都市・農村の「二元構造」の長期的な存在と関係があると指摘している。農地が収用され、「農民」という職業身分を失った以上、農村の社会保険が適用されても、失地農民にとって十分な老後保障になると期待できないだろう。

上海で実施されている「鎮保」モデルは、「城保」と「農保」の中間に位置づけられる柔軟性のある制度である。「鎮保」は、失地農民に基本的な生活保障を提供している。また、上海市郊外の雇用主の間で支持されているようである。一方、この制度を支えるために、地方政府の財政力が問われる。楊（2008）が指摘しているように、この制度は、上海市のような大都市では政府の財政力をバックに管理と運営が成り立っているが、上海市ほど豊かではない他の省と市に普及させるのはむずかしいといわれている。

重慶市の「商保」モデルは、いくつかの問題点が存在するため、2007年の改革を経て崩壊した。叶（2009）によると、重慶「商保」モデルの問題点として、以下の4点にまとめられる。①保障金額が低い。加入時期によって受給額が異なるが、失地農民は毎月30～210元しか受給できない。②保険加入対象者の範囲が狭い。「商保」の加入条件に、男性が50歳以上、女性が40歳以上という年齢制限があるため、重慶市で「商保」に加入している失地農民は21%だけである。③失地農民は、土地がもたらした利益を十分に享受できない。農民は、失地後少額の養老金を受給するだけで、土地から生じた収益の5%～10%しか受け取っていない。④「商保」制度自体は、管理監督に欠けており、腐敗が生じやすい。保険会社が、農民から預かった元金をどのように運用しているのか、利益をどのように分配するのか、不透明なところが多い。

失地農民に対する補償策は、「就業補償」から、「金銭補償」を経て、さらに「社会保険補償」へと変化してきた。長期的な観点に立って打ち出された「社会保険補償」は時代の

趨勢といえよう。しかし、以上見てきたように、現行の「社会保険補償」の4モデルはそれぞれ問題点を抱えている。「城保」と「鎮保」は給付水準が高いが、保険料も高いため、加入できる失地農民はごくわずかである。一方、「農保」は給付水準が低いため、失地農民はほとんど関心を示さないし、農民の生活も十分に保障できない。「商保」は保障金額が低い上に、制度自体も問題点が多いため、実質的に崩壊した。政府は失地農民に対して、年金や医療、失業などを保障する規定があるが、補償策の実施過程で村集団の補償義務の不履行や農民自身の負担能力の問題によって、多くの失地農民は社会保険に加入できず、十分な補償金も支給されていない。農地が収用された農民をどのように社会保障システムに組み入れていくかが依然として重要な課題である。農民の負担能力や既存の社会保障制度への接続可能性を総合的に考慮すれば、失地農民独自の社会保障制度の構築が必要だと考えられる。

本来ならば、政府は、農地を収用し、農民の職業身分を失わせた以上、失地農民に都市住民並みの社会保障を用意しなければならない。しかし、上述したように、地域の経済力や政府の財政力、失地農民の負担力からすれば、失地農民から都市住民への直接転換はむずかしいところがある。都市住民並みの社会保障の構築を最終目的に、過渡的な制度として、失地農民独自の社会保障制度を制定するのが妥当であろう。

失地農民向けの社会保障制度を制定するに際しては、念頭に置かなければならない点が4つある(陳・彭・王, 2011: 36-37; 李, 2007: 195-198)。第一に、政府主導のもとに、保険料の納付は、政府、村集団、失地農民個人の三者負担を堅持し、それぞれの納付責任を明確化する。たとえば、政府が3割、村集団が4割、個人が3割を負担する。集団経済組織が存在しない場合、政府が集団の納付責任を負う。財源の出所に関しては、集団は土地補償費から、個人は生活安定補償費から、資金を出し合って保険料の納付に充てる。第二に、農民の年齢に応じて異なる納付水準を定める。それと同時に、失地農民の再就職を促進する。再就職の支援などを通して、失地農民の保険料支払い能力を向上させる。第三に、「個人口座」と「社会プール」の両方を設け、2つの口座から年金を支給する。第四に、農民の生活の質と、将来都市部の社会保障制度への接続可能性の2点を考慮し、年金の給付額は少なくとも、都市企業退職者年金の最低水準に設定する。要するに、失地農民に長期的に安定した生活保障を与えるために、政府と村集団の責任を明確にし、失地農民本人の保険料納付力と地域の経済力を考慮する社会保障制度の制定が求められる。

5. おわりに

2020年頃、中国の都市化率は60%を超えると予測されている(王・裴, 2012: 58)。インフラの整備やマンションの建築など、ハード面から見ると、中国の都市化が順調に進んでいるように見える。しかし、都市化の過程で、土地が収用され、農民の身分を失ったのに、都市住民と同等な権利を享受できない失地農民を考慮すると、中国の都市化には「偽都市化」的な部分も含まれているという指摘がある。工業化・都市化の中で、農業用地が他の目的に転用されることは避けられないため、農地収用自体は悪いことではない。問題となっているのは、土地収用後、政府や土地使用側は農民に適切な補償を与えていないことである。失地農民の多くは、再就職できない、あるいは不安定かつ低賃金な職種に従事

している。生活様式が都市部に接近しても、都市住民が享受できる就職機会、社会保障、教育資源とは無縁である。失地農民は、「農民」と「市民」、「農村」と「都市」の間を彷徨っており、伝統的な意味での農民ではなく、市民でもない、社会保障の真空地帯にある特殊な階層である。

農地を収用するかわりに、失地農民を社会保障システムに組み入れる「社会保険補償」は、ある意味で私的扶養から社会的扶養への転換といえよう。しかし、本稿の高齢者の事例で見られたように、北京市という大都市の郊外の比較的裕福な農村においてさえ、「金銭補償」がメインで、「社会保険補償」はほとんど機能していない。この社会保障の不備を補っているのは、高齢者本人とその家族による自助努力である。少額の土地収用補償金・村の年金しか受けていない失地高齢者は節約しながら暮らしている。現在の収入水準では、生活のすべてをまかなうことはむずかしい。特に高齢で健康状態のよくない失地高齢者は、必要に応じて子どもから経済的支援を受けているのが現状である。中国では、現在の70代、80代といった高齢者の多くは、一人っ子政策の影響を受けず、子ども数の多い世代である。農村部の高齢者は、生活基盤としての農地が収用され、適切な社会保障を受けていなくても、子どもという緩衝材があるため、扶養と介護の問題がある程度緩和されている。しかし、現在の60代前半以下の農民、特に「一人っ子政策」が比較的厳格に遵守されている都市近郊の農民は、子どもを1人しか持っていない可能性が高く、子どもによる扶養と介護はそれほど高く期待できない。一方、彼らは老後の問題を自力で解決したくても、収入が低く、自立しにくい状況にある。本稿で紹介した60代のA1さんの事例が一人っ子家庭の失地高齢者の典型例である。また、複数の子どもを持つ失地高齢者でも、場合によってはその子世代も土地が収用され、再就職などの問題に直面しているため、必ずしも親を扶養する経済的余裕があるとは限らない。

失地農民は、都市発展のために農地を犠牲にした以上、老後の保障も見据えて、経済発展の成果を、農民達に還元できるような仕組みを制定しなければならない。高齢失地農民の養老問題を改善するという意味からも、将来を見据えて、現在の若年・中年失地農民の老後問題を事前に対処するという意味からも、失地農民向けの社会保障制度の整備が求められる。政府の補償策も、1回限りの「金銭補償」から、失地農民の長期的な利益を考慮する「社会保険補償」へと転換しつつある。失地農民向けの社会保障制度を設計するに際しては、既存の都市社会保障・農村社会保障と異なる特性を配慮しつつ、最終目標である都市社会保障制度への接続可能性も視野に入れるべきであろう。また、現実において、失地高齢者の扶養・介護は家族に頼る部分が依然として大きい。失地高齢者の子世代の経済状況を改善することは、失地高齢者の養老問題の改善にもつながる。たとえば、若年失地農民に対して、都市戸籍取得の条件緩和や社会保障の整備、再就職の支援などを行うことが重要な課題として挙げられる。

拡張を続ける都市化の中で、失地農民はさらに増え続けると予測されている。柳(2012)が指摘しているように、一口に失地農民と言っても、その内部構成は極めて多様であり、地域差や世代差などが存在する。たとえば、地理的場所の違いによって、「農村型失地農民」と「郊外型失地農民」の2類型に分けられる。また、年齢別で見ると、「労働年齢層失地農民」と「高年齢層失地農民」の違いがある。失地農民の養老問題を論じる際には、これらの差異を考慮する必要がある。本稿は都市郊外の高年齢層失地農民を中心に考察したもの

であり、他類型の失地農民の生活実態と老後問題についてはあまり議論が及んでいない。今後の課題として、他類型の失地農民との比較考察も行いながら失地農民の養老問題についての分析を深めていきたい。

【注】

- 1 北京市は16区2県から構成されている。16区のうち、都市中心部には「城区」が4つ、その外側には「近郊区」が4つ、さらにその外側には「遠郊区」が8つと区分される。調査したA村は「近郊区」、B村とC村は「遠郊区」に位置する。
- 2 中国語の「養老方式」という言葉には、高齢者を扶養する方法と老後生活を送る方法という2つの意味が含まれている。中国における「養老方式」として、「家庭養老」（家族・親族による扶養を基本とする養老）と「機構養老」（施設養老）、そして近年提唱されている「社区居宅養老」（自宅を生活拠点として、所属する社区からサービスを受けながら老後を暮らす）の3つが挙げられる。

【参考文献】

〔日本語文献〕

- 郭芳，2011，「中国農村地域における高齢者福祉施設に関する一考察—山東省J市の事例を通して」、『評論・社会科学』97：59-79.
- 小林熙直，2012，「中国の社会保障制度改革—養老年金制度一元化への試み」、『高齢化とアジア』亜細亜大学アジア研究所，54-85.
- 小林一穂，2008，「中国農村家族の変化と安定—山東省の事例調査から」，首藤明和・落合恵美子・小林一穂編『分岐する現代中国家族—個人と家族の再編成』，256-301.
- 南裕子，2011，「中国の都市と農村における『社区建設』—中国におけるコミュニティ形成の文脈」、『法学研究』84(6)：413-439.
- 孟健軍，2011，「中国の都市化はどこまで進んできたのか」，独立行政法人経済産業研究所ホームページ，(<http://www.rieti.go.jp/jp/publications/summary/11060002.html>，2014年10月26日取得).
- 秦大忠，2005，「中国における『失地農民問題』解消に向けた株式合作制の導入過程とその効果—山東省済南市Z村の事例分析を中心に」、『農業経済研究報告』37：15-26.
- 孫継榮，2010，「中国失地農民の養老保障制度に関する一考察」、『亜細亜大学大学院 経済学研究論集』34：65-88.
- 鐘家新，2008，「毛沢東時代の社会福祉政策」，袖井孝子・陳立行編著『転換期中国における社会保障と社会福祉』明石書店，62-88.
- 鄧菁華・上野和彦，2007，「中国における土地収用と農民生活の変化—北京市順義区を事例として」、『東京学芸大学紀要 人文社会科学系 II』58：1-9.

〔中国語文献〕

- 陳紹軍・彭鈴鈴・王磊，2011，〈失地農民養老保障模式比較研究〉，《西北人口》2011年04期：

32-37.

- 成都市人民政府，2004，《成都市徵地農轉非人員社會保險辦法》。
- 重慶市人民政府辦公廳，2000，《重慶市徵地農轉非退養人員儲蓄式養老保險辦法》。
- 郭玉田·李少華，2000，《徵地補償安置怎樣處理三個關係》，《中國土地》，2000年08期：21-24。
- 韓俊，2005，《如何解決失地農民問題—失地農民問題的根源是土地徵用制度存在重大缺陷》，《科學決策》2005年07期：5-14。
- 李淑梅，2007，《失地農民社會保障制度研究》中國經濟出版社。
- 柳俊豐，2012，《試論城郊失地農民社會保障體系的構建—以農民市民化為研究視角》，《北華大學學報（社會科學版）》13（2）：127-130。
- 劉淑蘭·陳捷，2010，《失地農民養老保險的實施現狀及制度設計》，《內蒙古農業大學學報（社會科學版）》49：20-23。
- 潘家華·魏後凱編，2011，《中國城市發展報告 No4 聚焦民生》，社會科學文獻出版社。
- 青島市人民政府辦公廳，2007，《山東省青島市人民政府辦公廳關於進一步做好被徵地農民社會基本養老保險工作的通知》。
- 全國人民代表大會常務委員會，2004，《中華人民共和國土地管理法（2004年修訂）》。
- 上海市人力資源·社會保障局，2003，《上海市小城鎮社會保險暫行辦法》。
- 王必達·裴志偉，2012，《我國失地農民社會保障模式的比較與反思》，《科學·經濟·社會》129：55-59。
- 王琮·李薇，2012，《我國失地農民社會保障問題研究》，《現代商貿工業》，2012年06期：40-42。
- 楊卿，2008，《對當前我國失地農民社會保障模式的評估》，《商業時代》2008年32期：48-49。
- 叶曉玲，2009，《重慶失地農民養老保險制度模式分析》，《農村經濟》2009年第11期：56-58。
- 中華人民共和國國家統計局編，2014，《2014中國統計年鑑》中國統計出版社。

(GUO, Lili / 北海道大學文學研究科博士課程)