

中国都市部における最低生活保障制度の現状および問題点

鍾 仁耀

はじめに

改革開放以降、国有企業改革にともない、都市部の貧困問題が急に深刻になり、伝統的な社会救済制度ではこのような事態に対応しきれなくなった。これを背景に、都市部の貧困問題を根本的に解決するため、1990年代半ば、中国は都市部の最低生活保障制度を設立するようになった。この制度は歴史が浅く、多くの問題がまだ残されているため、中国の社会保障制度のなかの重要な制度の一つとして、注目されている。そして、それが社会保障制度改革の一つの重点になっている。

そこで、本稿は、まず中国都市部の最低生活保障制度設立の背景を解明し、次にその制度の現状を分析し、最後にその問題点およびその原因を検討する。

I 制度設立の背景

1. 都市部住民貧困の原因

ここで言う貧困者とは月額所得が政府によって設定された最低生活保障ライン以下にある者を指している。現在、この最低生活保障ラインは各省、直轄市、自治区が決定しており、一般住民の生活水準の向上や物価の上昇により、適時調整されている。また、各地域は当該地域都市部住民の貧困状態や一般住民の生活水準および地方の財政力を踏まえて決めているのである。そのため、都市部の最低生

活保障ラインは地域によってかなり異なっており、また多くの地域では財政力が弱いためその最低生活保障ラインを低く設定しているようである。

計画経済時代において都市部住民のほとんどは職に就き、その貧困問題が農村住民ほど深刻ではなく、したがって都市部の貧困者とは主に障害者、労働能力をなくした者であり、その人数は非常に少なかった。さらに、終身雇用制度を実施していたため、労働者をやめさせることがほとんどなかった。そのため、当時の社会救済は農村に重点が置かれていた。

改革開放以降、国有企業の雇用制度改革にともない、従来の終身雇用制度が廃止されることになり、国有企業の経営状態を改善するために、その余剰人員を削減しなければならなくなった。そのような状況の下で、「下崗職工」、失業者が増えた。1990年代以降、国有企業改革が一層強化され、「下崗職工」、失業者の人数が急速に増加し、これを背景に、都市部の貧困問題が急に深刻になり、社会不安の主な要因の一つになった。

2002年、貧困者は2064万人に達し、これまでのピークになった。東部地域の都市部貧困者数は総貧困者数の21.9%を占め、中部地域と西部地域がそれぞれ52.9%と25.5%を占めていた¹⁾。貧困比率²⁾が低い地域は北京を除き、すべて沿海地域であり、逆にその比率の高い地域は河南を除き、すべて西部の内陸地域である。また貧困発生の原因については失業などが主な原因になっている。

2. 制度設立の原因

中国では、戸籍制度や経済二元化などの下で、社会保障制度は農村と都市部に分けて実施され、都市部の社会保障制度が相対的に整備されているのに対して、農村のそれはほとんど整備されていない。社会保障制度の改革や調整が経済体制改革と直接緊密にかかわり、かつ長い間経済体制改革が都市部の経済体制改革とくに国有企業改革に重点が置かれてきたため、都市部における社会保障制度の改善が重視されてきた。社会救済制度も農村と都市部に分けて実施されてきた。しかし、改革開放以降、長い間社会救済制度の大きな改革や調整は都市部でも農村でも行われず、貧困問題に対して伝統的な社会救済制度により対応してきた。

中国都市部における伝統的な社会救済制度は実施範囲が狭く、受給資格の審査が厳しかったため、その実施対象は主に「三無人員」³⁾や障害者で人数が少なく、労働能力を有する者や健康な人はその実施対象にならなかった。その主な原因は、政府による社会救済の資金が不足で、しかも計画経済時代において都市部住民のほとんどが職に就き、その貧困問題が農村住民ほど深刻ではなかったためである。

国有企業の改革にともない、「下崗職工」、失業者の人数が急増し、都市部の貧困問題が急に深刻になった。しかし、伝統的な社会救済制度の実施対象が主に労働能力をなくした者や扶養者がいない者に限られており、「下崗職工」、失業者は労働能力を有する者や扶養者を有する者であるため、彼らは伝統的な社会救済制度の実施対象にならなかったのである。

失業者の生活を保障するために、1986年に中国が失業保険制度を設立したが、1990年代に入ってもその制度はまだ完備されておらず、都市部の貧困問題に対応し切れなかった。その原因について、一つは「下崗職工」が失業者ではないため、失業保険制度でカバーされておらず、彼らの生活がどのような制度で保障されるのかという問題があった⁴⁾。も

う一つは雇用情勢が厳しくなったため、失業者の再就職率が低く、失業保険制度の最長受給期間が二年になっているため、失業者の生活はその受給期間が切れてからはどのような制度で保障されるのかということであった。

国有企業改革により、都市部の貧困問題が深刻になり、一方で「下崗職工」、失業者などの貧困者の生活を保障する制度がなく、失業保険のような制度で対応し切れなくなった。これを背景に、1990年代に都市部における最低生活保障制度が設立されるようになった。

II 制度の発展および実施状況

1. 発展過程

都市部住民における最低生活保障制度は1993年から現在まで実験、推進、普及、向上および完備の五つの段階を経て、その発展は速やかであった。

1993年6月、上海など六つの都市が都市部住民における最低生活保障制度の実験的な設立を自発的に始め、1995年4月にその制度を基本的に確立した。1995年5月に中央政府が上海などの実験を認可し、全国的に広げることを決定した。それ以降、都市部住民の最低生活保障制度の樹立が加速され、1997年7月まで206の都市がこの制度を設立した。

しかし、一部の都市とくに経済の発展途上地域は認識不足⁵⁾などさまざまな問題が発生し、これらの問題がこの制度の発展を阻害した。これらの問題を解決し、この制度を一層発展させるために、国務院は1997年9月2日に「全国都市における最低生活保障制度の樹立に関する通達」を公布し、この制度の推進の重点を経済の発展途上地域に置いた。その後、この制度は全国により速やかに広がるようになり、1999年8月に668の都市で設立された。

都市部住民における最低生活保障制度の発展は速やかであったが、その保障基準の低さなどの問題が存在し、これらの問題を解決するために、

1999年9月28日に国務院は「都市住民の最低生活保障条例」を公布した。この段階において、従来の制度に基づきその向上に重点を置き、主に保障基準を上げ、保障資金不足問題を解決するというものであった。

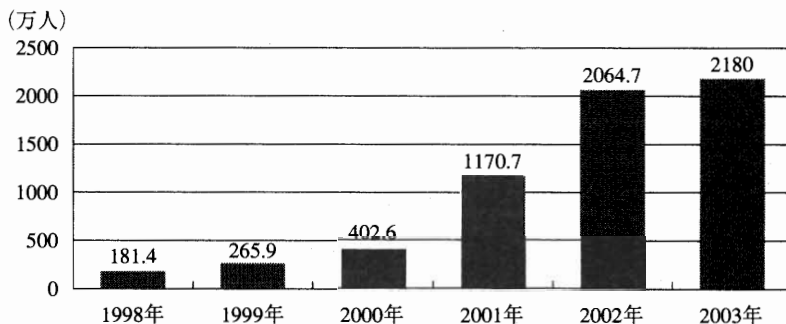
保障すべき対象が最低生活保障待遇を受けられないという問題などが生じたため、2001年6月から現在まで、都市貧困者の生活保障を徹底し、この制度の実施対象になるべき人々をすべてその実施範囲にいれようとしている⁶⁾。同時に、その管理機関を整備し、その保障資金を保証しようとしている。

2. 制度の実施状況

まず受給者数の全体状況を見れば、1998～2003年の間に中国都市部の最低生活保障対象

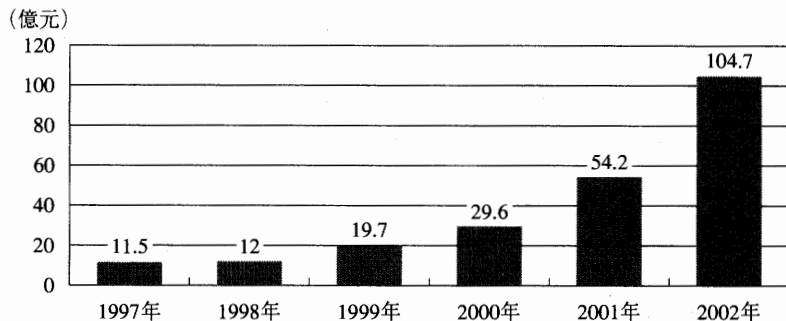
数は急増の状況を呈している。図1に示されるように、1998年の約181万人から2003年9月の2180万人へ増加した。受給者の身分別に見れば、主に在職従業員、失業者、定年退職者および「三無人員」であり、それらの比率は2002年6月それぞれ9.9%、51.6%、4.8%および5%になっていた。2001年6月の比率を比較すれば、在職従業員が2.6%減り、定年退職者が0.9%減り、「三無人員」が6.6%減ったが、失業者が10.9%増えた⁷⁾。これは失業者数の増加にともない、彼らの生活が主に最低生活保障制度に頼っていることを示している。

次に最低生活保障の支払い金額を見れば、図2に示されるように、中国全体の最低生活保障の支払い金額は1997年11.5億元から2002年104.7億元まで増え、その増加率は高く、1998年からその



出典：民政部「民政事業発展統計報告」2002年、2003年1月-9月により作成。

図1 1998-2003年における中国最低生活保障対象数の増加状況



出典：民政部「民政事業発展統計報告」各年版により作成。

図2 全国最低生活保障の支払い金額

金額は速いスピードで増加した。その主な原因は経済体制改革とくに国有企業改革が一層推進されたことにともない、都市部労働者の貧困問題が深刻になり、この貧困問題を解決しないと社会安定に影響が及ぶ懸念があったためである。

現在の最低生活保障資金の負担方式は、原則的に中央政府と地方政府の1:1の分担方式を取っているが、中央政府は財政情勢の厳しい地域にしか補助金を拠出しない。財政情勢がそれほど厳しくない地域(上海市、北京市、江蘇省、浙江省および広東省)は最低生活保障資金のすべてを自ら出さなければならないことになっている。

III 問題点

中国は1990年代初め一部の地域で都市部住民の最低生活保障制度の実験を始め、今日まで十年間がすでに経った。この期間に主に以下の三つの面でこの制度の整備に取り組んできた。第一に、その保障範囲を拡大し、「応保尽保」という目標を達成するよう努力してきた。第二に、その財源不足問題を解決するよう力を入れてきた。第三に、その管理体制を整えることに取り組んできた。上記の一連の措置を取ったことにより、中国都市部の最低生活保障制度はある程度改善されるようになった。しかし、まだ二つの著しい問題が存在し、この制度の機能の発揮を阻害している。

1. 財源不足問題

中国都市部住民の最低生活保障制度の資金源泉は財政によるものである。最初は各地域の財政がそれぞれ負担し、中央政府は負担をしなかった。ところが、地域間の財政力の格差が大きくなり、財政力の弱い地域はその資金を負担できず、結局、多くの地域で財源不足問題が深刻になり、受給資格を満たしている貧困者がその制度を利用できなかった。また、その財源不足により、多くの地域が受給

資格を厳格にし、受給基準を低くした。このような低い保障基準では貧困者の生活が十分に保障されなかった。

このような背景の下に、1990年代末中央財政と地方財政との分担方式を採用した。しかし、上海市、北京市、江蘇省、浙江省および広東省は経済状況が良く、財政力が強いので、この五つの地域は中央財政の補助金を得ることができず、その資金はすべて自ら負担しなければならなかった。このような財源負担方式により、上記の問題はまだ根本的に解決されていない。最も深刻な問題はその財源不足であり、中央政府と地方政府の財政調整のための財源が不足しているため、最低生活保障制度への予算措置が少なすぎる。

すなわち財源不足により、二つの面でこの制度の機能の発揮が妨害されているのである。一つは各地域が受給資格を厳格にし、政府扶助の必要がある貧困者がその制度を利用できず、貧困状態に陥ったままである。もう一つはその受給基準を低く設定し、その基準では貧困者の基本生活が保障できないということである。制度発足以来その受給基準を相次ぎ引き上げてきたが、現在でもなお低い水準にある。最も高い受給基準を設定したのは上海市、北京市などのわずかな地域であるが、それらの受給基準は一人当たり月額290円で、この受給基準でも基本生活を保障できないとみられている。他の地域ではより低い受給基準が設定されており、一部地域の受給基準は一人当たり月額100円で、貧困者がこの制度に頼り、基本生活をするのを保障されていない。

そして、この制度を利用できる基準は主に世帯の一人当たりの収入であり、もしある世帯の一人当たりの収入が当該地域の最低生活保障ラインを下回れば、この制度から扶助手当を受給できる。多くの地域が最低生活保障ラインを低く設定したことが、貧困者の生活に直接影響を与えている。また、その支給方式について、差額方式を採用している。例えば、上海のある世帯の一人当たり月収が200元であ

る場合、上海の最低生活保障ラインは290元であるため、この世帯は290元マイナス200元つまり一人あたり月額90元が最低生活保障制度から支給されることになる。このため、貧困者はこの制度から低い保障水準を受けていると言わざるを得ない。

2. 管理体制の未整備

中華人民共和国成立以来、社会救済管理機関は民政部門であり、都市部における最低生活保障制度の管理機関も制度の発足から民政部門である。その最高管理機関は中央政府の民政部であり、各省、自治区、直轄市におけるその管理機関は民政局(庁)であり、地方、県級の地域におけるその管理機関は民政局である。その具体的管理機関について、中央政府、省級政府および地方政府では社会救済処が設置され、県級政府内には社会救済科が設置され、街道弁事処(町内の事務所)や鎮政府では民政科が設置されている。このため、都市部で最低生活保障制度が設立されて以降、その管理機関は従来の社会救済管理機関が当てられ、その管理機能を果たしている。

従来の社会救済管理体制は計画経済時代に樹立され、改革開放以降もその管理体制は以前とそれほど変わっていない。この伝統的な管理体制は経済体制改革にともない生まれた都市部最低生活保障制度には最初から適合していなかった。

具体的に言えば、伝統的な社会救済管理体制はその管理に関する意思決定が中央政府、省級政府、地方政府および県級政府のような上級政府部門に集中するという特徴があった。しかし、最低生活保障管理のなかで最も重要なことは申請者に対する収入調査であり、申請者の収入を正確に把握するには、末端関係部門がその調査に積極的に参加しなければならない。このため、その管理体制に対して「重心下移」⁸⁾という改革を行ってきたが、いまだその改革は徹底的されておらず、末端管理部門もまだ整備されていない。その問題は主に末端関係部門の資

金と勤務人員の不足にある。

このような状況の下で、さまざまな問題が生じてきた。最も注目される問題は収入調査が不正確であったり、収入調査が行われず、申請者の扶助手当支給の可否が決定されるということである。その結果、受給すべき貧困者が受給できず、受給基準を満たさない人が受給するという状況が生じている。これが不公平を引き起こし、社会安定に悪影響を及ぼしてきた。

おわりに

中国都市部では、その経済体制の改革にともない貧困者が急速に増えたことを背景に、それらの貧困者を対象とする都市部住民の最低生活保障制度が1990年代初めごろ上海などの一部の地域で設立され、1990年代半ば中央政府は全国的に実施することを決定した。現在、すべての地域でこの制度が樹立されるようになり、都市部貧困者の多くはこの制度を利用し、基本生活が保障されている。この制度の設立および整備により、社会を安定させる役割を果たしているといえる。

一方、財源不足や管理体制の未整備などの問題がいまだに残っているため、この制度はその機能を十分に発揮しているとは考えられない。これらの問題を解決することが今後の大きな課題になっている。

投稿受理(平成16年4月)

採用決定(平成16年10月)

注

- 1) 洪大用「改革以来の中国都市部の貧困状況」<http://www.china.org.cn>, 2003年1月20日。
- 2) 貧困比率は貧困者数の対総人口数比率を指す。
- 3) 「三無人員」は労働能力なし、収入なしおよび扶養者なしの人を指す。
- 4) 政府の規定により、当時は「下崗職工」が失業者でなかった。21世紀に入ってから「下崗職工」が失業者になっている。失業者との区別は「下崗職工」が勤務先と労働契約を保って職を失った者である。家庭の一人当たり収入が政府の規定した貧困ラインを下

回った場合、「下崗職工」や失業者などの人々には最低保障金を受け取る資格がある。

- 5) 一部地域の指導者たちはこの制度を設立する必要性を認識していない。
- 6) これはいわゆる「応保尽保」を指す。
- 7) 洪大用「都市住民ミニマム生活保障制度の最新進展」
<http://www.china.org.cn>, 2003年1月20日。
- 8) 「重心下移」は管理権限や仕事内容を上級関係部門から末端関係部門に移すものである。

参考文献

洪大用「改革以来の中国都市部の貧困状況」

<http://www.china.org.cn>, 2003年1月20日

民政部『民政事業発展統計報告』各年版

洪大用「都市住民最低生活保障制度の最新進展」

<http://www.china.org.cn>, 2003年1月20日

中国国家统计局『中国統計年鑑』各年版, 中国統計出版社

(Zhong Renyao 上海財経大学助教授)