

五保制度

— 中国農村における公的扶助制度 —

松久保 博章

はじめに

中国の社会保障制度体系の中に、さまざまな理由で貧困に陥った人々に対して最低限度の生活を保障するための制度として社会救助制度と呼ばれる公的扶助制度が存在する。その内容は、表1にある通り5種類の制度からなっている。

このうちの孤寡病残救助は、労働能力がなく、経済的収入源がなく、頼るべき法定の相続人のいない、いわゆる三無対象と呼ばれる孤老、孤児、寡婦、重度障害者等を対象としているが、その救済対象の7割近くは農村に在住している。そうした生活基盤を欠く農村住民の基本的生活需要を満たす制度は、特に「五保」制度と呼ばれ、農村社会の安定、ひいては農村における政治状況の安定にとって重要な意味をもつとされている。

本稿では、中国における人口の圧倒的な部分を占める農民の生活保障制度のひとつとしての五保

制度の発展過程を検証し、農村五保扶養工作条例の問題点について考えてみたい。

I 五保制度の成立と発展

1. 五保制度の創設とその背景

1956年以前の中国の農村では、自然村落を中心とした大衆互助活動などを通して生活困窮者への援助が行われていた。しかし、1955年夏から56年にかけて推進された急速な農業の集団化により、1956年末までに、87.8%の農民が、従来の自然村落よりもさらに大きな規模を有する高級合作社と呼ばれる集団農場に組織された。高級合作社では、生産手段の所有は従来のような各戸単位の所有ではなく集団所有とされ、労働に応じた分配が行われた。このように、従来の生活単位としての自然村落を超えて集団化が進むにつれて、生活保障のあり方を集団化の規模に合わせて再編する必

表1 中国の公的扶助制度

制度	内容
自然災害救助	自然災害の被災者を国家の費用で救助
失業破産救助	失業保険制度の不備を補完して失業者の生活を保障
孤寡病残救助	身寄りのない老人・寡婦・病人・障害者等の生活を保障
都市・農村貧困戸救助	経済的に困窮状態にある者を救済
都市部最低生活保障制度	失業者や一時帰休者等の生活困窮に対する所得保障

資料：張海鷹・唐鈞編『社会保障辞典』（经济管理出版社）に基づいて作成。

要性が、共産党・政府においても強く意識されるようになった。こうした背景から、1956年に農村における孤独な老人や障害者の合作社社員を対象とする五保制度が創始されたのである。

五保の内容は、1956年に第1期全国人民代表大会第3回会議において採択された「高級農業生産合作社示範章程」において、初めて公式に具体化された。これにより、高級合作社は、労働能力を欠くか完全に労働能力を失った身寄りのない高齢者、虚弱者、孤独者、寡婦、障害者の社員に対し、適当な処遇とケア、さらに衣食と燃料の供給を保障し、年少者には教育を、年老いた者には死後の葬儀を保障すべきことが規定された。これに従って、社会的にハンディキャップを負い自立生活が困難な人々に対する基本的な生活保障として保食(食事の保障)・保衣(衣服の保障)・保焼(燃料の保障)・保教(教育の保障)・保葬(葬儀の保障)の5つ、すなわち略称して「五保」が開始されたのである。この五保を受ける対象を「五保対象」と呼び、五保を受ける世帯を「五保戸」と呼ぶ。

1958年に始まった「大躍進」政策の時期になると、高級合作社をさらに合併する運動が急速に進んだ。この過程で、幾つかの高級合作社と郷(日本の村)・鎮(日本の町)などの末端政府機能が合体して誕生したのが人民公社と呼ばれる集団農場であった。1958年末には、全国の農家の99%以上が人民公社に加入した。公社の下には旧高級合作社に相当する生産大隊と呼ばれる組織があり、その下に旧自然村落に相当する生産隊と呼ばれる下部組織があった。当然、五保事業についても、高級合作社から人民公社へとその担い手が代わるようになった。

当初、五保対象は、在宅の状態では高級合作社によって扶養される分散扶養を受けていたが、1958年中国共産党8期6中全会における「人民公社の若干の問題に関する決議」の中で、五保老人を収容する施設としての敬老院(農村老人ホーム、以下

老人ホームと呼ぶ。)を建設する必要性が提言されたのを契機に、全国の農村で次々と老人ホームの建設が推進されるようになった。この結果、五保対象の多くは、老人ホームに入所して扶養される、いわゆる集中扶養を受けるようになった。

その後、1960年第2期全国人民代表大会第2回会議で採択された「全国農業発展綱要」の中で、五保制度はさらに明確に規定され、「農業生産合作社(人民公社)は、社内の労働能力を欠く者、身寄りのない男やもめ、寡婦、孤独の社員等に対して(中略)生活上の適切なケアと保食・保衣・保焼・保教・保葬を給付し、彼らの生・養・死・葬のすべてを頼らしめる。」とされた。

しかし、1960年頃になると、人民公社化政策の失敗が明確になり、1961年以降、農業集団化のあり方にも手直しが加えられた。この結果、基本的な生産手段の所有や分配の意思決定権は生産隊に与えられ、人民公社や生産大隊の位置づけは後退することになった。このように、人民公社の運営体制が再編される中で、事実上生産隊が五保扶養の責任を全面的に負うことになり、生産隊の福利事業資金によって、隊内社員の五保戸に対して、五保が保障されることになったのである。それと並行して、五保の内容についても、より生活全般の需要に関わるものに変化した。すなわち、保焼が独立項目でなくなり、新たに保住と保医が加わった。こうして、五保の具体的内容は、以下のように改められた。

- (a) 保食; 主食、副食、食用油、燃料と小遣い銭の保障
- (b) 保衣; 衣服、靴、靴下、帽子、布団と生活必需品の保障
- (c) 保住; 安全な住居、必要な家具、住居の修築などの保障
- (d) 保医; 疾病の治療と看護、生活上自活できない人のためのケアの保障
- (e) 保葬; 葬儀の保障(保教; 未成年孤児への義務教育と道徳教育の保障)

ただ、先に共産党中央によって推進されていた老人ホームの建設運動は、実際の人民公社の力量を無視したものであったため、現場における甚だしい混乱をまねいていた。そこで1962年になると、これについても見直しが図られ、多くの老人ホームは廃止され、老人ホームの扶養対象の多くが、在宅のまま生産隊によって扶養される、いわゆる分散扶養に戻されることになった。

しかし、1966年から始まった文化大革命により、公的扶助事業は、実施機構が廃止されるなど大きな損害を受け、10年近くその役割を果たせない状態に陥った。

2. 五保制度の実施基盤の変質

文化大革命終息後の1980年代初め、農村で生産隊にその労働力に応じて農業生産を請け負わせる方式が実施されたのに伴い、民政事業においても多くの改革が実行された。1983年に開催された第8回全国民政会議では、中央政府の民政省により、社会福祉事業を国家、集団、個人等による多様な経営形態へ移行させる方針が明確にされた。これにより、老人ホームも行政機関や集団経済組織など多様な経営体によって設立、運営されるようになり、集中扶養が再び拡大していった。

一方、1982年の改正憲法により、人民公社の政治機能は郷・鎮政府によって代替され、さらに生産大隊の管理機能は村民委員会と呼ばれる郷内各地区を代表する住民自治会によって代替されることになり、1985年には人民公社の解体が完了した。

さらに、1980年代中頃から、各農家が生産隊と一定の生産契約を結び、農業生産を請け負う新たな生産請負制が一般化するようになると、五保事業の

担い手を生産隊のみに限定することはもはや不可能になってきた。そこで民政省は、(a)郷・鎮政府による五保計画の策定、(b)村民委員会を基盤とするコミュニティにより運営される集中扶養の実施、(c)生産を請け負っている農家集団による五保扶養の実施、(d)政府の資金援助、などの4つの方針を提起した。この結果、コミュニティによって設立される老人ホームは急速に増加し、1991年には、政府とコミュニティによって扶養される五保対象が五保対象全体の9割近くに達した。また、1980年代に入ると、多くの地方政府が「五保計画」を立案し、郷(鎮)・村・生産隊の間で、その力量に応じた費用負担割合を定め、集められた資金を郷・鎮政府が統一的に管理・分配し、五保扶養の資金とすることになった。

1989年初めには、北京・天津などをはじめとする17の省(日本の県レベル)、自治区、直轄市(日本の政令指定都市)で、五保事業の地方法規が公布され、また多くの県(日本の郡レベル)や市レベルでも、五保事業の条例、実施細則が公布されるなど、各地の五保事業は、しだいに法律化、規範化、制度化の道を歩むことになった。このような過程を経て、1994年1月には、国務院が「農村五保扶養工作条例」を公布するに至り、ようやくここに五保事業の全国的な法的規定が成立したのである。

II 「農村五保扶養工作条例」発布以降の五保制度の問題点

1. 五保対象の条件ならびに認定についての問題点

「農村五保扶養工作条例」では、五保対象を法定の扶養義務者がいないか、あるいは扶養義務者

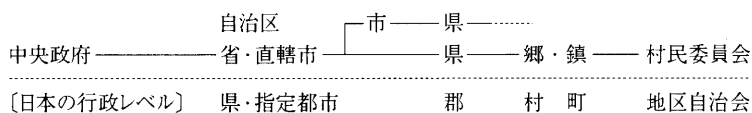


図1 中国農村における行政機構

に扶養する能力がなく、労働能力がなく、しかも経済的収入源のない者、という3つの条件を満たす、高齢者・障害者・未成年者に限定している。

また、五保戸の認定について、本条例では、本人の申請または村民グループの指名を受けて村民委員会が審査し、郷・鎮政府の認可を受けた後、国务院民政省の定めた全国統一のフォームにより、省・自治区・直轄市の民政局が本人に対して「五保扶養証書」を発給することになっている。本条例以前では、本人の申請の後、まず大衆評議の判断を経ることになっていたが、本条例ではこれが省かれ、五保の申請・認定が容易になっている。また、本条例で初めて全国統一の証書の発給が定められたことにより、五保対象が初めて全国的な制度的枠組みの中に位置づけられたといえる。

2. 五保扶養基準の決定における問題点

本条例では、五保の扶養基準についての国による統一基準を定めていない。実際の基準は、当地の郷・鎮政府がその地区の経済状態を考慮して、当地の村民の一般生活水準より「低くない」水準として決定するもの、としている。しかし、この規定は、本条例制定以前の実施方針において、五保戸が一般家庭に比べて家庭副業の機会が少ないことを考

慮して、扶養基準を村民の一般生活水準よりも「わずかに高く」設定すべきである、としていたのと比較すると、やや後退している。実際には、五保の実施状況は、各々の郷・鎮政府の経済力に大きく依存しており、多くの貧困地域では当地の平均的生活水準より「低くない」水準どころか、必要最低限の水準すら設定できていない郷・鎮政府も珍しくない。

3. 五保扶養事業の実施責任と管理責任、国民の権利の問題点

従来の五保の実施規範の中には、行政機関による五保事業に対する管理・監督責任や指導・督促の権限についての規定および五保に対する国民の権利規定などは全く存在せず、とかく自助や自発的な協力が強調され、権利意識の発展は抑えられてきた。

これに対して、本条例では、集団経済組織の実施責任を規定する一方で、初めて郷・鎮政府に、五保事業の実施体制を組織化する責任があることを定めた。また県クラス以上の地方政府の民政局に五保の実施を催促する責任や、その是正措置を求める権限を初めて認めている。一方、本条例では、初めて五保戸に五保の実施を集団経済組織に対して要求する権利があることを規定しているが、その具体的手続きに関する規定は示されていない。

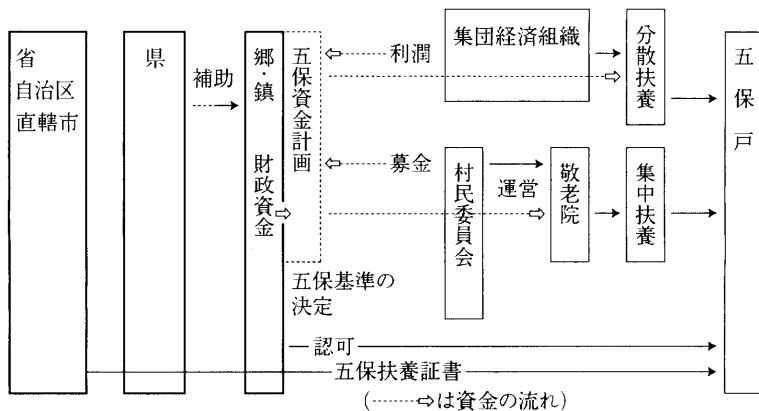


図2 五保扶養事業の実施体制

4. 五保扶養の形式の問題点

五保扶養の形式には、集中扶養と分散扶養という2つの扶養方式がある。

集中扶養は、郷・鎮政府や村民委員会などを基礎とするコミュニティによって経営される老人ホームに五保対象を入所させて、五保対象の生活を全面的に保障する方式である。ただし、老人ホームへの入所は、全く五保対象自身の選択に委ねられている。

一方、分散扶養とは、経済的基盤が弱く老人ホームを建設できない地域か、山間部などで遠く離れて分散して五保戸が居住している地域において、村や集団組織などが在宅の五保戸に衣食住・医療・葬儀などの費用、物資や生活サービスを提供する方式である。分散扶養を受ける五保戸の在宅の形式には、自炊可能な単身世帯のケース、親族・友人による「代養」を受けているケース、村の大衆による給食サービスを受けているケース、専門のヘルパーを派遣してもらっているケースなどがある。

中央政府は、あくまで施設による集中扶養の方式を五保扶養の中核と位置づけているが、1991年の民政省の統計では、全国の五保対象者約272万人のうち、80.9%が分散扶養の対象である。このことから、現実には、分散扶養が主流となっていることがわかる。しかし、分散扶養は、統一管理が困難であり、支給状態にもばらつきがあるので、実際に支給が受けられないケースなどもあり、問題が多いといわれている。また、貧困な地区ほど分散扶養の割合が多く、扶養状況も安定していない。実際、1995年の雲南省では、分散扶養の対象者が五保対象全体の89.2%を占めている。

5. 五保扶養に関する費用負担の問題点

五保の内容については、本条例においても、従来の内容と同じである。五保の資金については、かつて集団農場が自己の資金により自己の責任において実施してきたのとは異なり、郷・鎮政府が「五保計画」をたてて、政府、社会等の各レベルに

よる役割分担を図る立場から、村の資金や郷・鎮政府の予算、あるいは共同農場など集団経営体の収入や農村企業の上納利潤等のうちから計画的に資金を集めて、これを統一的に管理し、五保扶養の資金とするのである。その他、県による補助も行われている。しかし、こうした資金の一部は独自の財源をもたない貧しい地域ほど、人頭割りなどの形で直接農民から徴収するケースが多いといわれている。

III 結論

五保制度は、農業集団化に伴って創始され、長らく人民公社などの集団経済組織にその実施責任が押しつけられ、国家はあくまでそれを補うものしか位置づけられてこなかった。しかし、人民公社の解体が進み、生産請負制が普及して、経済単位が集団から各家庭へと縮小するにしたがって、五保事業の担い手も、集団組織のみならず行政やコミュニティをも含むようになり、郷・鎮政府による計画的・組織的実施が不可欠になってきた。こうした中で、各省単位での五保事業の計画的な管理や法制化が進み、それがやがて、全国的な「農村五保扶養工作条例」の制定として結実したのである。

しかし実際には、本条例では、いまだに国民の受給権に関する手続き規定がなく、また、五保事業の内容に関する、省・県の指導権限の内容も明確さを欠いている。しかも、五保扶養の実施基準の設定は、現実には、郷・鎮政府の裁量に委ねられており、なお前近代的な「地方まかせ」「村まかせ」の要素が色濃く残存している。特に経済的に貧しい地域では、五保制度のあり方をめぐる矛盾は一層鮮明になっている。

たしかに、五保の内容がナショナルミニマムの保障にほど遠いものであることは、現段階では事実である。しかしながら、農村五保扶養工作条例の制定により、五保制度が、従来の半私的な集団農場によって担われていた段階から脱皮し、政府

など公的機関が責任をもって担う生活保障制度の一部として明確に位置づけられたことによって、公的扶助制度における他の所得保障制度との有機的連携の中で、今後構築されるべきより総合的な農村住民への生活保障制度の一部として発展する可能性がでてきたという意味では、この条例制定の意義は大きい。

参考文献

張海鷹・唐鈞編 1993『社会保障辞典』经济管理出版社
小島晋治・丸山松幸 1987『中国近現代史』岩波書店
pp. 210-212
許毅・陳宝森編 1985『財政学』中国財政経済出版社
pp. 268-269

衛興華・魏傑編 1992『中国社会保障制度研究』中国人民大学出版社 pp. 264-266
湖北省襄樊市地方志編纂委員会編 1994『襄樊市志』中国城市出版社 pp. 569-577
靈璧県地方志編纂委員会 1991『靈璧県志』浙江人民出版社 p. 238
嚴善平 1995「地域コミュニティの変容—「社区」は解体するか—」加藤弘之編『中国の農村発展と市場化』世界思想社 pp. 214-217
休寧県地方志編纂委員会編 1990『休寧県志』安徽教育出版社 p. 373
喬亨瑞 1998「90年代雲南農村社会保障制度研究」雲南社会科学院編『雲南社会科学5』昆明 pp. 65-71
佐藤宏 1995「農村における所得分配—内陸農村と沿海農村—」加藤弘之編前掲書 pp. 151
(まつくば・ひろあき 新見公立短期大学講師)