

## 中国農村部における住民最低生活保障制度の構築と課題

藤原（王）文亮\*

### 要 旨

中国の農村地域では、従来の社会救済制度の役割をとって代わるために、1990年代から農村住民最低生活保障制度が整備され始めた。本稿では、この社会保障制度を研究対象として取り上げる。まず、都市住民最低生活保障制度の創設過程における政府財政の強力なバックアップを分析する。次には農村住民最低生活保障制度の誕生経緯を明らかにした上で、この新しい制度の仕組みや様々な問題点を分析する。結論としては以下の点を指摘することができる。(1)都市住民最低生活保障制度が急速に整備できたのは、政府がますます多くの資金を投入していることが最大の要因である。(2)農村最低生活保障制度はほとんどの地域で一応普及してはいるものの、財源の確保、法制化、管理等においては依然として多くの課題を抱えている。(3)農村住民最低生活保障制度の構造的欠陥を改善するために、中央政府と地方政府の財政責任を法律で定めることは必要不可欠である。

キーワード：中国、都市住民最低生活保障制度、農村住民最低生活保障制度、財政、政府の責任

### はじめに

中国では1970年代末以降、経済体制改革の推進に伴い、都市部では社会保障制度の大改革が着手され始めた。その社会的背景には、大きく分けて二つの要因が働いていたと考えられる。その一つは文化大革命の「後遺症」ともいべきものである。文革期の社会的混乱によって、それまで労働保険基金の運用を統一的に管理していた総工会（全国労働組合）の機能が麻痺し、労働保険はその社会的資金基盤を失って「単位」（職場）による実質的な企業保険となった。こうした状況は国家が退職費用を統一的に負担していた計画経済体制下ではさほど悪影響をもたらさなかったが、経済改革の実施によって企業が独立採算の経済主体となると費用支出における企業間の不均衡を顕著なものにした（王文亮 2001a、15-21頁）。また、特に1970年代には、

都市集団所有制企業の全民所有制への昇格や臨時雇用から本採用への資格変更が続出したことによって労働保険の対象範囲が拡大し、退職費用支出を圧迫するようになっていた。改革開放期の社会保障体制の整備はまず、文革中に生じたこれらの諸問題を解決することから着手された。

第二の要因は、1970年代末以降の改革開放政策の実施に伴うものである。工場の経営請負責任制の導入による経営の効率化と福利厚生事業の企業経営からの分離（王文亮 2001b）、80年代半ばの国有部門における労働契約制の導入や企業破産法の施行によって生ずる失業者の救済、労働力の流動化の促進等が課題として浮上した。また、経営状態が悪化して財政負担を圧迫している国有企業の改革を社会的不安を回避しつつ安定的に推し進めていく上でも、失業者救済や老齢年金の円

\* 九州看護福祉大学看護福祉学部社会福祉学科

滑な実施だけでなく、企業経営から分離される従業員福利厚生部門の新たな受け皿としての社会保障制度の拡充が不可欠とされた。

改革開放期の都市部における社会保障制度の改革は、以上のような動因に促され実施された。同時期の社会保障政策は、既存の制度を調整・改編していった1983年頃までの時期と、都市部での経済改革実施に伴って改革が本格化した84年以降の時期とに大別して捉えることができる。後者の時期については、資金負担における国家による従来の丸抱え状態を改め、改革開放政策実施に伴う状況変化に適合した新たな社会保障制度の枠組みを確立することに主眼が置かれていた。90年に入ってから、それまでの改革の一定の成果を踏まえた上で、国家・集団・個人の共同負担を原則とし、老齢年金保険と失業保険制度の改革を重点としてその他の社会保障項目の改革を牽引していくことが目指され、新たな政策局面を迎えている。この二つの改革の重点とされたことは、国有企業改革と密接に関連している。全国有企業の半数以上にも達する赤字企業を破産させようとすれば大量の失業者が発生することは必至であり、これらの人々の所得保障や再就職を着実に実施していくことが要求される。さらに、経営不振に陥っている企業では年金支給の遅滞等の事態が発生していることから、これら退職者や従業員の不満解消を図る一方で、全民所有制からその他の所有制企業への転職を促す上でも、老齢年金保険の拡充は急務であるといえる。

一方、以上のような制度的改革を都市部の範囲を超えた全国の普遍的な動きとして捉えることはできず、あくまでも都市部に限って行われていることと理解しなければならない。なぜなら、農村地域の社会保障についていえば、これまでに公表した複数の拙著や拙論の中ですでに指摘しているように、そもそ

も政府の差別的な社会保障政策の下で形成された大変貧弱のものしかなかったため、都市部のように経済体制の激変に伴う構造的な大改革を施す必要がほとんどない。もっと厳密にいうなら、農村部ではもともと改革に値する対象としての社会保障制度すら体系的に存在しなかったからである。

かといって、ここ20数年間、政府は農村社会保障にまったく手をつけなかったわけでもない。例えば、本稿で取り上げ考察する農村住民最低生活保障制度は都市住民最低保障制度を真似て立ち上げたもので、一部の地域では従来の社会救済制度に取って代わり拡大していく可能性を示している。

要するに、中国の社会保障制度の改革を理解するにあたって、決して画一的に捉えてはならず、とりわけ農村部の状況をきちんと把握した上で全般的な議論を進めていくべきであろう。本稿では、中国の都市と農村の社会保障制度を取りまく社会状況及びそれに関する全体認識の下で、農村住民最低生活保障制度の始動状況及び不平等な財政政策をはじめとする様々な問題点について制度・政策論の視点から考察を試みる。

## 一、都市住民最低生活保障の先行的整備

### 1. 全国都市における新制度樹立の早期達成

都市部の貧困住民に対しては、公的扶助の提供を目的とする都市住民最低生活保障制度が1999年の時点で全国範囲で確立されたが、それに到達するまでかかった時間はわずか6年間しかなかった（詳細は、王文亮 2001a；王文亮 2001cを参照されたい）。

それが最初に試みられたのは上海市である。1993年6月、上海市民政局は都市住民の最低生活保障線の設立に関する方案を市政府に提出、認可され、ほかの関連部門と連名で「本市都市住民最低生活保障線に関する通知」

を通過した。当時設けられた最低生活保障規  
準は毎月1人当り120元で、1人当りの収入が  
この規準を下回る世帯はすべて保障の範囲に  
組み入れられた。上海市民政部門はその後、  
年毎に保障規準を引き上げ、96年の「上海市  
社会救济方法」の公布に伴い、最低生活保障  
制度の法制化と規範化が実現された。

上海市で始められたこの画期的な社会救助  
制度は間もなく中央政府にも承認され、全国  
範囲で推し広められるようになった。

1997年8月、国務院第64回常務会議におい  
て「各地で都市住民の最低生活保障制度の確  
立に関する国務院の通知」が採択された。そ  
して同9月末、国務院は「全国で都市住民の  
最低生活保障制度を確立することに関する通  
知」を通過し、1999年までに全国すべての都  
市でこの制度を確立しなければならないと求  
めた。この国務院の規定によれば、①収入源、  
労働能力、法定扶養者のない「三無人員」、  
②失業救济金の受給期間、あるいは失業救济  
期間が切れてもなお再就職ができず、1人当  
りの収入が最低生活保障規準以下の住民、③  
在職者、一時帰休者、定年退職者らが賃金あ  
るいは最低賃金、基本生活費、年金をもらっ  
ても、1人当りの収入は依然として最低生活  
保障規準以下の住民、という3種類の人々が  
保障対象となる。

こうして1993年から99年9月末まで6年間の  
努力を通して、全国668の都市と1,638の県政  
府所在鎮はすべて都市住民の最低生活保障制  
度を確立した。99年9月28日、当時の国務院  
総理・朱鎔基が「都市住民最低生活保障条例」  
(以下、「条例」)に署名したことは、都市住  
民の最低生活保障制度が法的根拠を得たこと  
を意味する。

ところで、都市住民最低生活保障は全国の  
都市に普及していったものの、その実際の管  
理・運用の仕方、特に財源の拠出は地方によ

ってまちまちである。大きく分けると、次の  
三つの方式がある。

第1は上海方式で、1993年6月に始まった。  
「自家の子は自家で面倒をみる」という原則  
の下に、企業に勤める従業員とその家族はそ  
の企業に資金負担をさせるのを基本としてい  
る。企業に勤めていない市民、および勤務先  
はあってもその企業や主務官庁に資金負担す  
る力がない場合に限って、民政部が最低生活  
保障の財源を拠出する。この方式は、97年3  
月には最低生活保障を実施している165都市  
のうち78都市で採用されている。しかし、上  
海方式は企業が不景気だから従業員が生活困  
難に陥っているのに、その経営の悪化してい  
る企業自身に資金負担をさせようとするもの  
で、根本的な矛盾を孕んでいた。そこで、99  
年10月から民政部による保障に一本化するこ  
とになった。

第2は武漢方式で、1996年3月から施行さ  
れた。保障の範囲は非農業戸籍の都市住民で、  
中央企業や省属企業の従業員とその家族も含  
まれる。資金はすべて政府が負担し、武漢市  
総人口の1.2%に相当する市民を救济の対象  
に想定し、1,000万元を計上していたが、実  
際には救济を受けた者は96年0.05%、98年  
0.15%でしかなく、この基金会計は大きな黒  
字を計上している。武漢方式は民政部がこれ  
まで推奨してきた方式で、165都市のうち大  
連など87都市で採用されている。

第3は重慶方式で、1996年7月から実施さ  
れた。その特色は武漢方式よりさらに範囲を  
広げ、非農業戸籍であるかどうかを問わず、  
重慶市民全員をカバーしているところにあ  
る。企業を通じて行っていた財政からの生活  
保護手当の支給を取り止め、「社区」(地域コ  
ミュニティ)を通じての支給に切り替えた。

以上の3方式のうち、上海方式の実験経験  
が最も長い、この方式は企業従業員に対す

る生活保障は企業負担を当てにしている点で限界がある。武漢方式は、非農業戸籍の都市住民すべてを民政部门に一本化して保障した点で上海方式より進んでいる。最後の重慶方式は普及率は低いけれども、重慶市民全員を保障の範囲に入れ、実際の収入額を調べて生活保護手当を支給するかどうかを決めているところに大きな前進があり、社会保障の本来の目的に沿っているといえる。

このように最低生活保障制度は各都市によって実施方法と保障基準が異なっており、各レベルの財政分担の仕方もまちまちである。従来は都市住民を救済するための財政負担は都市の区または県クラスの市が行っていた。それに対して、新たに最低生活保障制度が成立した都市では、ほとんどのところで市と区（または県級市）との2つのレベルの財政が費用を分担するようになった。市と区の間分担比は大連7：3、青島3：7、武漢と重慶5：5のように地方によって大きな違いがある。区レベルでも財政力には大きな差があり、上海の中でも市中心部の黄浦区は余裕があるが、南市区の財政事情は苦しい。財政負担の問題もあって、最低生活保障制度の実際の適用は十分にはなされていない。1998年に全国21の中小都市で行った調査によると、「三無人員」に支給された生活費は月138円で、平均生活費312元に及ばないのはいうまでもないが、最低生活保障線にも達していない（石原享一 2003）

一方で、都市住民最低生活保障制度とは、政府が都市部の貧困者に対して、地元の最低生活保障基準に基づいて差額救済を行う新しい社会救済システムである。それは従来の社会救済制度に対する大きな改革であり、現実の条件下で確立された社会保障システムの重要な一環である。そしてこの保障制度は統一した救済基準、拡大された救済範囲、規範化

された救済手続、といった側面があるから、この制度の実施は都市部の社会救済が規範化と法制化の道を歩み始めたこととして高く評価されるべきであろう。

また、この制度の整備は都市部の社会安定に直接関わるものとして、中央政府は神経を尖らさずにいられない。2002年3月、民政部は10の作業グループを組み、80万の職員を動員して全国の実施状況に対する督促と検査を行った。また、カウントダウンで2002年6月末までに該当者全員に対する給付を実現するよう求めた。

こうした努力の結果、給付対象者の数は大幅に増えた。民政部の統計資料によれば、給付対象者は2001年6月末には458万人であったが、2002年7月10日現在、同年3月に認定された1,930万8,000人に対してすべて給付している。また、給付対象者の構成をみると、絶対多数は極貧従業員、失業者およびその家族である。うち極貧従業員は981万人で50.8%、失業者は299万3,000人で15.5%、極貧従業員の家族と失業者の家族等は554万人で28.7%、「三無人員」は96万5,000人で5%をそれぞれ占める。

## 2. 制度整備の最大要因は財源の確保と拡大

当初の目標をこのように達成できたのは、近年各級政府がより多くの財政投入を行っていることが最大の要因である。最低生活保障の資金は、一部の都市ではもともと政府財政と保障対象者の職場が共同で負担していたが、貧困従業員を抱える企業自体も経営不振に悩まされ、ひいては倒産危機に瀕しているため、従業員の最低生活保障に資金を拠出するのがますます難しくなった。このような状況を踏まえて、1999年「条例」は最低生活保障の資金は今後すべて政府財政が負担することに改めなければならないと定めた。つまり、

都市住民最低生活保障の必要な資金は、各地方政府が財政予算を組み、社会救済の専用資金支出項目に組み入れて単独管理し、単独使用することになった。

1997年青海省は都市住民最低生活保障に775万元の資金を投入したが、そのうちの90%は省財政が負担し、残りの10%は州・県財政の負担となった。98年には合わせて1,610万元の保障金を給付したが、省財政と州・県財政はそれぞれ50%を負担した。99年給付された保障金はさらに3,432万8,000元へのぼり、省財政は1,267万4,000元、州・県財政は1,227万4,000元、中央財政は938万元と、それぞれ負担した（『中国民政』2000年第1期）。

一方、1990年代半ばから、共産党と政府の社会安定最優先という政治的思惑の下で、都市住民最低生活保障制度の全国的実施に伴い、投入される財源は飛躍的に増えてきた。新制度が創設される前の92年、都市部社会救済に拠出された資金はわずか1億2,000万元にすぎず、当年国内総生産（2兆6,638億元）の0.05%、国家財政支出額（3,742億元）の0.32%にしか占めなかった。しかし、10年後の2001年には、都市住民最低生活保障の支出はすでに53億元に達しており、10年前より43倍も増加した。それは当年国内総生産（9兆

5,933億元）の0.55%を占め、92年の約10倍に相当、国家財政支出額（1兆8,903億元）の2.80%を占め、92年の約9倍に相当する。2002年には、都市住民最低生活保障の財政予算は105億元に達し、92年より100倍強も増えた（汝信・陸学芸・李培林 2003、245頁）。2002年、国内総生産は初めて10兆元台に乗り、10兆2,398億元に達したため、都市住民最低生活保障資金は史上最高の1%を超え、92年の約20倍に相当する。一方、国家財政支出額は2兆2,012億元に達したため、都市住民最低生活保障資金は5.25を占め、92年の約16倍であった。

また、制度自体からみれば、1993～95年、都市住民最低生活保障制度は一部の都市でしか自主的に施行されておらず、資金も少量であり、たとえもっとも力を入れている上海市でさえ、93年半年間の支出額もわずか1,000万元強であった。しかし、96年になると、都市住民最低生活保障制度の実施は全国範囲で展開され、資金規模は3億元に達した。それ以降、表1が示すように、96年から98年にかけて、資金総額は3倍増の12億元に達した。さらに98年からは、資金総額は連続の倍増を果たした。2002年は100億元を突破し、96年より33倍も増加した。

表1 1996～2002年都市住民最低生活保障資金総額の推移

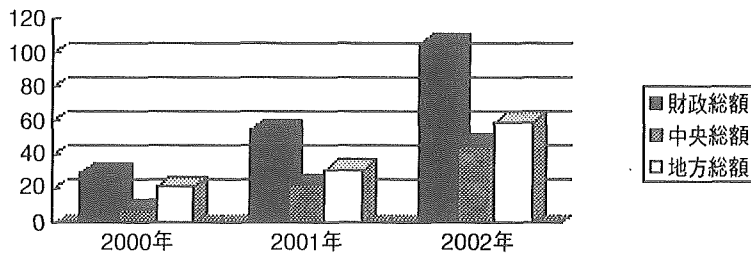
年	保障人数 (万人)	保障資金総額 (億元)	国内総生産(億 元)	保障資金総額 の国内総生産 に占める割合 (%)	国家財政支出 総額(億元)	保障資金総額 の国家財政支 出総額に占め る割合(%)
1996	85	3	67,885	0.04	7,938	0.38
1997	88	3	74,463	0.04	9,234	0.32
1998	184	12	78,345	0.15	10,798	1.11
1999	281	20	82,068	0.24	13,188	1.52
2000	382	30	89,403	0.34	15,887	1.89
2001	1,132	53	95,933	0.55	18,903	2.80
2002	1,930	104	102,398	1.02	22,012	4.73

資料：国家統計局編『中国統計摘要2003』中国統計出版社2003年、民政部救災救済司資料。

特に都市住民最低生活保障の財源構成をみると、最初は地方政府の財政支出が主な財源をなしていたが、時間の推移につれて中央政府の財政支出が急速に伸び、近年になると、資金総額に占める割合はほぼ半分に迫る勢いを呈している。例えば、2000年、全国各級政府の財政が投入した資金は合わせて29億6,000万元であり、そのうち、中央財政補助は8億元、省以下地方財政は21億6,000万元で

あった。2001年には資金総額54億2,000万元のうち、省以下地方財政は31億2,000万元であるのに対して、中央財政は23億元を負担した。2002年には資金総額は105億3,000万元に増え、その内訳は中央財政46億元、省以下地方財政59億3,000万元となり、中央財政の負担額は全体の43.69%を占める(図)。これは中国の社会保障史上で類を見ない、他の社会保障制度ではほとんどあり得ないことである。

図 都市住民最低生活保障制度の財政推移 (単位：億元)



出所：筆者作成。

都市住民最低生活保障の基準は、当地都市住民の基本生活維持に必要な衣食住の費用によって、また水道、電気、石炭(ガス)の料金および未成年者の義務教育費を配慮して定める。各地方政府が定めた保障基準は異なり、上下の差がかなり大きい。大多数の都市では物価指数の上昇に伴い、最低生活保障基準を引き上げると明確に定めている。

都市住民最低生活保障基準はほとんど30%も引き上げられ、増えた支出の80%以上は中央財政の支出である。北京市、上海市、山東省、江蘇省、浙江省、福建省、広東省など7省・直轄市を除いて、その他の省・自治区・直轄市はすべて中央財政の補助を得ている。その金額は1999年7~12月の間だけでも4億元に達した(表2)。

新中国建国50周年(1999年)前後、各地の

表2 各省・自治区・直轄市の中心都市における都市住民最低生活保障制度の確立時間および建国50周年前後の保障基準 (単位：元/月)

	都市名	確立時間	引き上げ前基準	引き上げ前基準		都市名	確立時間	引き上げ前基準	引き上げ前基準
1	北京市	1996.7	200	200	17	武漢市	1996.3	150	195
2	天津市	1998.1	185	185	18	長沙市	1997.7	130	169
3	石家荘市	1996.1	140	140	19	広州市	1995.7	240	281
4	太原市	1997.7	120	120	20	南寧市	1995.9	150	195
5	呼和浩特	1997.1	110	110	21	海口市	1995.1	170	221
6	瀋陽市	1995.3	150	150	22	成都市	1997.7	120	150
7	長春市	1996.7	130	130	23	重慶市	1996.7	130	169
8	哈爾濱市	1997.4	140	140	24	貴陽市	1998.1	120	156
9	上海市	1993.6	215	215	25	昆明市	1996.7	140	182
10	南京市	1996.8	140	140	26	拉薩市	1997.1	130	169
11	杭州市	1997.1	165	165	27	西安市	1998.1	105	156
12	合肥市	1996.7	150	150	28	蘭州市	1998.1	120	156
13	福州市	1995.1	170	170	29	西寧市	1997.8	120	156
14	南昌市	1997.1	100	100	30	銀川市	1998.1	100	143
15	済南	1996.7	140	140	31	烏魯木齊	1998.1	120	156
16	鄭州市	1996.8	120	120					

資料：民政部救災救済司。

出所：鄭功成等著『中国社会保障制度変遷与評価』中国人民大学出版社2002年、222~223頁。

また、民政部の情報によれば、2002年7月に入ってから、北京市、呼和浩特市、杭州市、成都市は給付額を引き上げた。北京市は290元に引き上げられ、これは制度実施して以来6年間第7回目の引き上げとなる。

一部の都市ではさらに給付額にランクをつけている。例えば杭州市ではこれまで1人当たり263元/月だったが、7月から3人世帯は1人当たり270元/月、2人世帯は1人当たり285元/月、1人世帯は1人当たり300元/

月になった。なぜ世帯人口が異なれば給付額も異なるのか。民政部関係者によると、一般に言えば世帯員数が少なければ少ないほど1人当たりの支出が多く、基本生活を維持するための費用も多くなる。このようにランクづけしたのは制度の公平さと公正さを表わすためでもあるという。

そして2002年7月現在、4直轄市、27省都市、5計画単列市（副省都市）の1人当たり月額額は表3の通りになった。

表3 全国36都市の住民最低生活保障給付基準（単位：1人当たり元/月）

都市名	金額	都市名	金額	都市名	金額
北京市	90	福州市	200~220	貴陽市	156
天津市	241	南昌市	143	拉薩市	170
石家荘市	182	済南市	208	西安市	156
太原市	156	鄭州市	180	蘭州市	172
呼和浩特市	153	武漢市	210	西寧市	155
瀋陽市	205	長沙市	180~200	銀川市	160
長春市	169	広州市	300	烏魯木齊市	156
哈爾濱市	200	南寧市	190	大連市	221
上海市	280	海口市	221	青島市	200~210
南京市	220	成都市	178	寧波市	260
杭州市	270~300	重慶市	185	深圳市	290~344
合肥市	169	昆明市	190	厦門市	265~315

出所：民政部の資料より作成。

## 二、立ち遅れた農村住民最低生活保障制度

### 1. 制度の創設経緯と仕組み

都市住民最低生活保障制度に比べ、農村地域における住民最低生活保障制度の整備状況はかなり異なっている。

結論を先にいうと、第一に、制度自身が法制化されているか否か、法制化のレベルはどうであるかといった点において、先述したように、都市住民最低生活保障制度は1999年の「条例」公布によって全国的な制度となり、各地方政府はそれに基づいて強制的に施行しなければならないことになった。しかし、農村住民最低生活保障制度は今でも各地方政府の自主施行に任せており、全国的な条例・法規はもちろんなく、省・自治区・直轄市レベルの地方条例が制定されていないところはほとんどである。

第二に、必要な財源の拠出ルートを見てみ

ると、都市部では各市の財政が拠出されるのに加えて中央政府の財政支出額は急速に伸びている。対して、農村部では必要な財源は各地方政府（省・自治区・直轄市、県、郷・鎮と村）の財政拠出にのみ頼っており、そのうち、農村下級政府である県と郷・鎮、末端組織に位置づけられた村からの拠出は大きい割合を占めている。しかし、郷・鎮と村の財政はもともと地域住民から直接徴収された統籌費と提留である。言い換えれば、農村住民最低生活保障の財源はその多くは地域住民自身の負担金によって構成されており、国家財政からは一切補助を得られない状況にある。

第三に、制度創設はスタートを切ってから進捗の状況はまったく違う。都市部では制度が全国範囲にわたって完成するまでわずか6年間しかかからなかったが、農村部での試行は都市部より2年前の1994年にスタートした

ものの、未だに全国への普及は目処が立っていない。結果として、表4が示すように、農村地域の貧困者が都市部よりかなり多いの

に、実際、最低生活保障を受けている人数は逆に都市部のそれを大幅に下回っている。

表4 2001年全国各省・自治区・直轄市の都市・農村住民最低生活保障状況（単位：人）

地域	都市住民最低生活保障給付者数	農村住民最低生活保障給付者数	地域	都市住民最低生活保障給付者数	農村住民最低生活保障給付者数
全国	16,553,140	12,052,257	河南省	1,048,555	694,322
北京市	78,149	28,173	湖北省	1,157,057	684,128
天津市	195,842	17,531	湖南省	1,546,064	1,363,159
河北省	322,167	253,949	広東省	178,564	501,621
山西省	445,988	367,944	広西チワン族自治区	510,542	1,652,594
内モンゴル自治区	307,889	234,637	海南省	83,595	52,122
遼寧省	1,185,443	152,403	重慶市	535,495	—
吉林省	1,229,250	81,853	四川省	1,429,697	1,045,645
黒竜江省	1,038,778	181,089	貴州省	306,931	223,432
上海市	338,501	31,940	雲南省	385,473	418,242
江蘇省	227,132	259,062	チベット自治区	30,270	—
浙江省	33,493	235,814	陝西省	532,515	786,936
安徽省	1,041,086	818,820	甘肅省	243,562	216,951
福建省	117,783	135,628	青海省	132,500	57,840
江西省	758,235	825,530	寧夏回族自治区	116,281	—
山東省	564,693	641,385	新疆ウイグル自治区	431,610	89,507

出所：民政部財務和機関事務司編『中国民政統計年鑑2002』中国統計出版社2002年126頁より作成。

以下では農村住民最低生活保障制度の発足、仕組み、とりわけ財源構造の問題点を中心に考察してみる。

農村貧困線は、農村貧困救済を行う際に欠かせない重要な参考指標であるが、表5は全国農村貧困線の推移を示すものである。

表5 農村住民貧困状況の推移

年	貧困線 (年元/1人)	貧困者数 (万人)	貧困発生率 (%) 注	年	貧困線 (年元/1人)	貧困者数 (万人)	貧困発生率 (%) 注
1978	100	25,000	30.7	1994	440	7,000	7.7
1984	200	12,800	15.1	1995	530	6,540	7.1
1985	206	12,500	14.8	1997	640	4,962	5.4
1986	213	13,100	15.5	1998	635	4,210	4.6
1987	227	12,200	14.3	1999	625	3,412	3.7
1988	236	9,600	11.1	2000	625	3,209	3.4
1989	259	10,200	11.6	2001	630	2,927	3.2
1990	300	8,500	9.4	2002	627	2,820	3.0
1992	317	8,000	8.8				

注：貧困発生率は貧困人口割合指数ともいい、所得が貧困線を下回る人口の総人口に占める割合を指す。

出所：国家統計局編『中国統計摘要2003』中国統計出版社2003年、101頁。

しかし、こうした全国統一の農村貧困線の確定にも一定の問題が存在する。というのは、各地域における物価水準や経済の発展状況が異なっているので、国が定めた統一の農村貧困線では、すべての貧困住民を救済することは不可能である。また、国家の貧困救済資金は国が重点的に支援する貧困県のみで使用され、非貧困県の中に散在している貧困郷、村、世帯と省・自治区・直轄市が指定した貧困県

は、各地方政府が責任を持って解決することになっている。このような中央政府がカバーできない貧困問題を解決するため、各地方政府は独自の貧困対策として、最低生活保障制度を導入したのである。

農村住民最低生活保障制度の模索は、1994年山西省民政庁が陽泉市でスタートさせた農村社会保障制度の試行に始まった。同年6月、「陽泉市農村社会保障試行方法」が公布され、



中では、県・郷・村は各自の経済発展状況を踏まえて、基本保障線を定め、基本保障線以下の貧困世帯に対して、世帯ごとに登録し、毎年査定し、救済を行う。同年9月、山西省民政庁は関連通知を通達し、陽泉市の試行方法を省内の他の地域にも伝えた。翌年3月、山西省政府は陽泉市で農村社会保障制度現場会議を開き、陽泉市の経験を推奨した。

1995年12月11日、広西チワン族自治区武鳴県は「武鳴県農村最低生活保障線救済暫定方法」を公布した（96年1月1日施行）。この全国で初めて公布された県級農村住民最低生活保障制度に関する条例は、農村戸籍を持つ身寄りのない高齢者と障害者、孤児または病気や災害で経済収入が最低生活保障線を下回った住民は給付対象になることを定めている。

全国の状況をみると、給付対象者についての規定は各地域によって異なる点もあるが、共通するところとしては、①労働力の不足により、所得が増えず、生活が困難に陥った家庭、②災害、病気および身体障害により、生活が困難に陥った家庭、③労働力も収入もなく、法定扶養者もない高齢者、未成年者および身体障害者、④国の政策規定に基づく「要救済」の者である。この制度の適用対象者のうち、病気や身体障害が原因で貧困に陥った者の割合は全体のおよそ半分以上を占める。

一方、農村住民最低生活保障の基準制定であるが、ほとんどの地域は県政府が行うことになっている。また、多数の地域は県単位で統一の基準を定めているが、一部の地域は上、中、下と3類地区に分けている。保障基準の制定にあたっては主に、①地元住民の最低生活を維持するための必需品の数量と価格、②給付対象者の1人当たりの年間消費水準、③農村の経済発展水準、主に当該地域の1人当たりのGDPと農民1人当たりの純収入、④地

方財政と集団経済の負担能力、⑤国家統計局が算出した全国の貧困線、などが根拠になるが、これらの根拠の下で総合的な判断を通じて保障基準を定める。民政部門は財政部門、統計部門と協議して調整意見を政府に提出し承認を得る。

前掲広西チワン族自治区武鳴県が定めた給付基準によれば、貧困対象者は1人当たり40元/月、五保戸は1人当たり65元/月を給付される。

1996年に制度を創設した山東省膠州市では、民政部門は統計部門、物価部門と共同で調査を行い、96年農村住民1人当たりの最低生活費は80元/月であることがわかった。80元のうち、食糧18キログラムは35元、燃料としての薪60キログラムは8元、食糧油0.5キログラムは5元、副食品支出は15元、住宅補修は7元、医療費は5元、衣類被服支出は5元となる。さらに95年1人当たりの年収は2,218元に達しており、市と郷の財政および村集団の拠出は負担できることを考慮して、1人当たりの年間最低生活保障基準は960元に定めた。極貧世帯の年間1人当たり収入は960元に達していない場合、差額給付を行う（多吉才讓 2001、245-246頁）。

全体的にみれば、生活水準が最低生活保障基準を下回る者に対しては、次のような救済措置がとられている。

第一は救済金の支給である。1つは所得が最低生活保障基準を下回る場合、その差額を給付する方式。もう1つは最低生活保障基準を下回る世帯に対し、幾つかの等級に分けて、定額給付を行う方式である。

第二は一定額の救済金と食糧の支給である。救済金は県と郷・鎮が責任を持ち、食糧は郷と村が責任を持って実施する。現在、全国でこの方式をとる地域が最も多いといわれる。

第三は義務労働、学費雑費、医療費の減免等の優遇政策を実施することである。

すでにこの制度を実施している地域の平均水準をみると、差額給付の1人当たり月額額は15～20円で、貧困層の衣食や必需品等を含む最低限の生活水準を満たしている。

また、現在農村の実態から考えれば、最低生活保障基準を農民1人当たりの純所得の28%前後（この数字は、96年に国が定めた全国農村貧困線と農民1人当たり純所得の比率より少し高い）に設定するのが適切であるが、経済が発達している地域では同25%、経済が発達していない地域では同30%に設定するのが適切であるとされる（中国研究所 2001、144～146頁）。

こうして各地は制度づくりにおいて着々と進めているとはいえ、社会、経済、考え方の相違もあって、地域格差が明らかに現れている。その中で、民政部は1997年5月から東部の施行を強化し拡大する一方、西部の施行をスタートさせる方針をとり始めた。さらに97年5月に東部の江蘇省無錫市、97年8月に北部の黒龍江省牡丹江市、西部の青海省西寧市でそれぞれ会議を開き、検討を重ねた。

この3回の会議の後、各地は認識を統一し、制度づくりを大きく推進するようになった。1997年上半期の時点で、全国はすでに1,660県・市・区（全体の67%）においてこの制度を整備し実施している。306万人が給付を受けている。99年上半期には3億6,600万元の資金が投入された。そのうち、各級政府の財政投入額は2億2,150万元、村集団組織の投入額は1億4,450万元であった。すでに管轄区域内のすべての県・市で制度を整備しているのは、天津市、河北省、遼寧省、吉林省、上海市、江蘇省、山東省、河南省、広東省、広西チワン族自治区、陝西省といった11省・自治区・直轄市である。50%以上の県・市で制度

を整備しているのは山西省、内モンゴル自治区、安徽省、福建省、江西省、湖南省、甘粛省、青海省である。そのうち、給付対象者の最も多いのは山東省（29万3,000人）、貴州省（23万人）、陝西省（22万5,000人）、河南省（22万人）、江西省（21万人）、広東省（20万9,000人）、江蘇省（18万5,000人）、広西チワン族自治区（17万7,000人）である。99年上半期、資金を最も多く支出したのは遼寧省（4,247万元）、山東省（4,166万元）、貴州省（4,163万元）、広東省（4,122万元）、江西省（3,461万元）、江蘇省（2,773万元）である。給付対象者の農村人口に占める割合は最も高いのは寧夏回族自治区（6万6,000人で1.72%）、青海省（4万5,600人で1.25%）、陝西省（22万5,000人で0.8%）、貴州省（23万人で0.77%）、上海市（2万人で0.67%）、江西省（21万人で0.65%）、甘粛省（13万人で0.65%）である。2000年、全国のカバー率はさらに拡大され、給付対象者は319万2,000人にのぼった（多吉才讓 2001、226～234頁）。2001年には308万8,000農村世帯が最低生活保障の給付を受けた。

## 2. 制度が抱えている様々な課題

農村最低生活保障制度は2000年末現在30省で実施ないし実施に向けて作業中（うち15省で完全実施）であり、一応の普及をうかがわせる（大塚正修・日本経済研究センター 2002、40頁）。一方、財源の確保、法制化、管理等においては依然として各種の課題を抱えている。

財源の調達には現段階農村の発展水準や財力の実際状況に制約されているため、実際、各地は下級政府と村集団組織の共同負担が多い。各地のやり方も異なっている。経済条件のよい地域は県、郷、村、または県、郷が共同負担する。経済条件のよくない地域は省、

地区（市）が調整金を出して援助する。また、政府と村集団組織の負担率も地域によって異なっている。村の資金投入は一般に小さい割合を占めており、または対象者に食糧、燃料、住宅補修といった物資とサービスを提供する。1999年末の時点で、全国の県・郷政府と村集団組織は合わせて救済金8億9,000万元を投入した。そのうち、政府の財政は6億3,000万元（71.8%）、村集団組織の補助金は2億

6,000万元（29.2%）である（『中国民政』2000年第2期）。

また、農村住民最低生活保障制度の進捗状況をみると、経済が比較的発達している地域では必要な条件整備がほぼ整っている。一方、経済が立ち遅れている地域では、公的扶助の負担が大変重く、地方財政を圧迫するなどの原因で、制度の確立は困難な局面を迎えている。

表6 2000～2001年各省・自治区・直轄市農村住民最低生活保障資金総額（単位：万元）

地 域	保障資金総額（万元）		地 域	保障資金総額（万元）		地 域	保障資金総額（万元）	
	2000年	2001年		2000年	2001年		2000年	2001年
全国	36,519.3	46,925.2	浙江	5,316.1	7,285.6	重慶	—	—
北京	433.2	537.1	安徽	1,233.8	1,199.9	四川	778.9	1,147.5
天津	233.6	312.4	福建	2,114.4	2,480.6	貴州	660.9	782.6
河北	1,186.2	1,302.7	江西	752.8	812.6	雲南	508.0	420.4
山西	295.1	269.1	山東	3,402.3	4,501.7	チベット	49.6	—
内モンゴ	231.6	180.0	河南	1,307.9	1,390.9	陝西	1,622.9	2,046.6
遼寧	1,956.4	2,368.2	湖北	426.9	918.8	甘肅	525.0	782.1
吉林	440.0	580.5	湖南	445.4	425.6	青海	132.4	150.1
黒龍江	241.9	119.4	広東	7,874.4	1,0947.0	寧夏	80.0	—
上海	538.0	1,007.0	広西	452.5	406.3	新疆	8.0	19.7
江蘇	3,221.8	4,436.0	海南	49.4	59.0			

出所：国家統計局農村社会経済調査総隊編『中国農村統計年鑑2001』中国統計出版社2001年、284頁、『中国農村統計年鑑2002』中国統計出版社2002年、300頁より作成。

表6からは、2001年農村最低生活保障の給付額において各省・自治区・直轄市には大きな格差がみられる。統計されていない重慶市、チベット自治区と寧夏回族自治区を除いて、1,000万元以上は12省・直轄市、500万元～1,000万元は6省・直轄市、100万元～500万元は8省・直轄市、100万元未満は2省・自治区、最も少ないのは新疆ウイグル自治区でわずか19万7,000元にすぎない。各地域の人口数、経済水準等はかなり違っているとはいえ、これらの金額は各地域における農村最低生活保障制度実施状況の一側面を反映していると思われる。

安徽省肥西県は1998年から給付対象と保障基準に対する調査と測定を始め、給付基準を

1人当たり60元/月とし、差額給付を行う。資金は県財政と郷・鎮財政がそれぞれ50%を負担するようになった。99年、肥西県は2,007世帯4,588人（全県農業人口の0.56%）に対して最低生活保障の給付を決定した。給付基準は高くないとはいえ、県の財政は厳しい状況にあり、住民の間に横並びの意識が強いため、運営は様々な困難を抱えている。

一方、経済発達の地域において、この制度は比較的順調に進んでいる。北京市は1998年、朝陽区ではじめて農村住民最低生活保障制度をスタートして、2000年10月までに7の区・県はこの制度を実施している。浙江省はすでに「浙江省最低生活保障方法」を公布し、2001年10月1日から都市と農村の一体化した

最低生活保障制度を正式に実施したが、都市と農村によって給付基準は異なり、都市住民は1人当たり180元/月であるのに対し、農村住民は1人当たりわずか95元/月である（鄭功成 2002、249-250頁）。

ここで最低生活保障制度の実施に必要な財源はどこから賄うのかをもう一度みしてみる。地域経済が良好な地域では、主に郷・鎮と村集団組織が負担するが、地域経済に余裕のない地域では、主に省、県と郷が負担する。さらに地域経済が平均水準にある地域では、主に県、郷と村が負担する。それぞれの負担率については現在、統一の規定がなく、各地域の実情に基づいて定めることになっている。省、県と村が共同で負担する場合、負担率の配分は2:4:4であり、県、郷と村が共同で負担する場合は、負担率の配分は3:3:4である（中国研究所 2001、144-145頁）。

広西チワン族自治区の場合、県財政は60%、郷・鎮財政は40%をそれぞれ負担する。山西省黎城県では県は30%、郷・鎮は30%、村は40%になっており、毎年県財政は7万元、17の郷・鎮財政は7万元、252の行政村は9万元を支出している。村集団組織が負担する財源は一般に「村提留」、土地請負費、村経営企業の利潤の中から支出されており、しかも往々にして実物給付の方式で補助を行う。一部の地域ではさらに民間から募金して援助金として投入している。浙江省四県と山東省膠州市は民間募金でそれぞれ400万元と100万元を集めて社会保障基金をつくって、主に最低生活保障への援助資金としている（多吉才讓 2001、249頁）。

江西省分宜県の場合、社会保障工作委員会が農村住民の最低生活保障基準を定め、対象者に対して毎年1回の認定作業を行う。必要な財源については、都市住民最低生活保障は県財政が負担するが、農村住民最低生活保障

は5:4:1の割合で県、郷と村がそれぞれ負担する。本人が申し込み、村民委員会または職場が事実を確認し、掲示によって公開し、大衆が評議し、民政部門が認定する、といった順序を踏まえている（『新余日報』1999年4月6日付）。

制度設計と実施のレベルはまだ非常に低い段階にとどまっているため、たとえ同じ省内でも異なる県・市には異なる仕組みが設けられている。例えば、黒龍江省の呼蘭県は財源として県は20%、郷は30%、村は50%をそれぞれ負担する（多吉才讓 2001、249頁）。一方の綏化市は1998年から農村住民最低生活保障制度の実施を模索し始めたが、1人当りの経済収入は中の上にある津河鎮を試行地を選び、保障基準としては1人当りの年間収入を600元と定め、600元未満の者にその差額を給付する。財源は鎮が30%、村が70%をそれぞれ負担する。99年6月現在、津河鎮では10世帯21人の住民が給付を受けている（『人民日報』1999年6月27日付）。

しかし、このような財源構造は、財源の確保において大きい矛盾を抱えているといわざるをえない。経済発達が進んでいる地域では地方財政と村集団組織の財力はいずれも比較的強く、救済を必要とする人数はそれほど多くない。逆に経済発展が立ち遅れている地域では、地方財政が窮乏しており、村集団組織の財力はほとんどゼロ状態である。これらの地域ではより多くの貧困住民が暮らしており、より多くの住民が最低生活保障を必要としている。この矛盾を解決するためには、財源は主に県・市、郷・鎮と村が共同で負担するという現行制度ではほとんど不可能である。

なぜなら、農村部を統括する政府組織は県、郷・鎮と村であるが、その財政収入は一部の先進地域を除いてほとんど農業生産にたよっ

ている。これは農村下級政府と末端組織の財政規模が非常に小さいものであることを意味する。この資金調達の問題を解決しない限り、農村住民最低生活保障はその適用範囲を拡大するどころか、一部ようやく確立された地域の現有制度でさえいつか崩壊する危険性がある。したがって、県以上の政府（省・自治区・直轄市レベルは望ましい）で最低生活保障の必要資金を共同で調達し、統一に使用するようなシステムを早急に設けなければならない。その目的は、ほかならぬより広範囲にわたる共済機能の強い財政システムによって、貧しくて多くの要救済住民のいる地域への援助を可能にするためである。

もう一つの課題は、農村地域貧困者の最低生活を保障するには、ただ単に生活費の差額給付だけは大変不十分であり、他に農業経営、医療サービス、子供の学校教育、義務労働の拠出、負担金徴収といった面でも対象者に対して一定の優遇や配慮を与える必要があると思われる。現在、一部の地域ではすでにワンセットで関連制度を整備している。例えば、黒龍江省綏化市では、対象者は最低生活保障給付を受給するほか、子供の学費・雑費の免除、病気治療時に診療費と器械による検査費の免除、農業生産に必要な資金と物資の優先供給、といった優遇策も受けられるようになった。

しかし、これらの関連制度は全国的にみれば、未だに整備されていない地域はほとんどであり、ましてや国の関連法規と関連政策を反映するまでには至っていない。今後、全国の統一した関連法規の整備が緊急課題となる。

農村住民最低生活保障制度を確立するには、条例の制定によって法制化と規範化を進めることを重要視しなければならない。この制度を確立している地域では、地方政府の名

義で実施方法や実施細則は公布され、保障範囲、保障基準の計算、保障資金の徴収、運用方法、管理体制等について比較的詳細な規定を定めている。しかし、現在農村住民最低生活保障制度の法制化と規範化の水準は満足のいくところではない。各地では法規、条例、規定を公布してはいるものの、特定の項目や単純な機能に関するものばかりで、执行力が弱く、法体系の有機的形成に至っていない。こうした立法の立ち遅れは、制度管理の混乱、給付対象者の把握の混乱、給付基準の混乱、給付の不公平といった望ましくない結果をもたらしている。法規体系の確立と整備は非常に差し迫った緊急課題であるといえる。

いずれにせよ、農村住民最低生活保障の最終確立は、都市部より相当長い年月がかかるに違いない。

## おわりに

以上のように、本稿では、中国の現行農村社会保障制度の中心的部分の一つに位置づけられている住民最低生活保障を研究対象として取り上げ考察した。これは改革開放以降に新しい経済体制と社会情勢に適應するために新たに創設された制度ではあるが、様々な要因で決して順調な滑り出しになっているとはいえず、早くも停滞や崩壊の危機にさらされている。

農村住民最低生活保障の実施状況をみると、都市住民最低生活保障制度のそれと多く異なった様相を呈しており、制度の地域実施率、保障対象者数、給付水準、制度の安定性、いずれをとってみても、都市住民最低生活保障に大きく引けを取っている。その最大の要因はいうまでもなく財源の仕組みにある。都市部と違って、国家財政が農村住民最低生活保障に責任を持たず、あくまでも地方政府や末端集団組織が資金を賄うという前提

下で、地域は経済発展が立ち後れば立ち後れるほど、要援助の貧困住民の数が多く、より多くの財源を拠出しなければならない、という理不尽な悪循環を生み出さざるをえなくなった。

結論としては、国家財政の保障や国庫負担が伴わない社会保障制度はかりに創設されたとしても、それを真の社会保障制度とみなすことは到底できない。中国政府は本当に農村住民最低生活保障制度を整備していく意思があるならば、国家財政の保障、さらに地方政府の財政拠出の保障を明確な形で規定しなければならない。国家財政や地方政府の財政援助がない農村住民最低生活保障制度は結局のところ水の泡に消え去っていくと断言できよう。

#### 引用・参考文献

- ・石原享一 (2003) 「中国の社会保障制度改革と社会統一市場化と地方主義の狭間で―」 『アジア経済』 (アジア経済研究所) 第44巻第5・6号
- ・王文亮著 (2001a) 『21世紀に向けた中国の社会保障』 日本僑報社
- ・王文亮 (2001b) 「中国の地域福祉サービスの展開と役割」 『総合社会福祉研究』 (総合社会福祉研究所) 第18号
- ・王文亮 (2001c) 「中国都市住民の最低生活保障制度の構築と意義」 『国民生活研究』 (国民生活センター) 2001年6月
- ・大塚正修・日本経済研究センター編 (2002) 『中国社会保障改革の衝撃 自己責任の拡大と社会安定の行方』 勁草書房
- ・汝信・陸学芸・李培林主編 (2003) 『社会藍皮書・2003年：中国社会形勢分析与予測』 社会科学文献出版社
- ・多吉才讓著 (2001) 『中国最低生活保障制度研究与实践』 人民出版社
- ・中国研究所編 (2001) 『中国は大丈夫か？ 社会保障制度のゆくえ』 創土社
- ・鄭功成等著 (2002) 『中国社会保障制度変遷与評価』 中国人民大学出版社

**Study on Construction and Issues of Residents  
Minimum Life Security System at Chinese Rural Areas**

**Wenliang WANG**

**Abstract**

In the farm village area in China, in order to replace the role of the conventional social relief system, the farm village residents minimum life security system began to be improved from the 1990s. In this paper, this social security system is taken up as a candidate for research. First, powerful backup of the government finances in the foundation process of the city residents minimum life security system is analyzed. After explaining the birth circumstances of the farm village residents minimum life security system next, the structure and various problems of this new system are analyzed. The following points can be pointed out as a conclusion. (1) As a result, government's injecting many funds increasingly, the city residents minimum life security system was able to be improved quickly. (2) Although the farm village minimum life security system has spread in almost all areas, it is still holding many subjects in reservation of a source of revenue, legislation, management, etc. (3) In order to improve the structural failure of the farm village residents minimum life security system, it is indispensable to define the financial responsibility of the central government and the local government with law.

**Key words** : China, The city residents minimum life security system, The farm village residents minimum life security system, Finances, Governmental responsibility