

中国農村部の五保戸扶養制度に関する考察

王 文 亮* 揭 繼 斌** 羅 衛 国***

要 旨

中国の農村部では、五保戸扶養制度は公的扶助制度として確立されている。この五保戸扶養制度には、食糧の保障、衣類の保障、住居の保障、医療の保障、葬儀の保障という5つの保障が含まれている。地方自治体が責任をもって五保戸と認定された世帯に生活資源を給付しなければならないが、具体的な給付方式としては集中型扶養と分散型扶養がある。本論では、この社会保障制度の歴史的沿革、仕組み、実施状況と財源の確保等について考察することを目的とする。

キーワード：中国、公的扶助、五保戸扶養制度、敬老院、財源

はじめに

中国では、法律によって家族による高齢者の扶養が義務づけられており、未履行者や違反者には罰則規定も設けられている。したがって家族扶養以外の公的扶養は社会救済の一形態として位置づけられ、その対象となるのは労働能力を喪失した、しかも法定扶養義務者のいない、もしくは法定扶養義務者に扶養能力がないと判断されたいわゆる"三無老人"に限定される。

一方、中国の社会保障システムの中に、さまざまな背景で貧困状態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"と呼ばれる公的扶助が存在する。その内容は、①自然災害救助。自然災害の被災者に対して国の財政で援助を行う、②失業破産救助。失業保険制度の不備を補って失業者の基本生活を保障する、③孤寡病残救助。身寄りのない老人・寡婦・病人・障害者等の基本生活を保障する、④都市・農村貧困世帯救助。経済的に困窮状態にある者を救済

する、⑤都市・農村住民最低生活保障制度。すべての都市部の失業者や一時帰休者、一部の農村地域の生活困窮者等に対して生活費給付を行う、といった5種類に大別する。

このうちの③孤寡病残救助は、労働能力がなく、収入源がなく、法定扶養者のいない、いわゆる"三無人員"と呼ばれる孤老、孤児、寡婦、重度障害者等に対して扶助を行うことであるが、該当者の7割近くは広大な農村地域で暮らしている。そうした生活基盤を欠く農村住民の基本的な生活需要を満たす制度の中では、特に「五保供養」と呼ばれる制度が重要な意味をもつ。本論では、この公的扶助制度の仕組み、実施状況および財政確保などについて、関連文献とデータおよび2002年8月に筆者が江西省広豊県で行った実地調査をもとに初歩的な考察を行うことにする。

1. 五保戸扶養制度の沿革

「五保供養」とは、五つの社会保障を受ける世帯に対して公的扶養を行うことである。

*九州看護福祉大学 看護福祉学部 社会福祉学科

**中国江西省広豊県社会保険局局長

***中国江西省広豊県民政局副局長

ここでは、五保戸扶養と称したい。それは制度として実施され始めたのは、1956年6月第1回全国人民代表大会（国会）第3回会議の「高級農業生産合作示範章程（模範を示す規約）」に遡る。60年4月10日に開かれた第2回全人代で採択された「1956～76年全国農業発展要綱」は五保戸について、その定義を明らかにし、農村で労働能力を失い、かつ経済収入がなく身寄りもない高齢者、病人、孤児、寡婦、身体障害者に対して、その生活を農村地域の集団組織で配慮し、“保喫”（食糧の保障）、“保穿”（衣料の保障）、“保焼”（薪炭の保障）、“保教”（児童・少年に対する教育補助）、“保葬”（葬儀の保障）の五つの保障を行い、五保戸の生活水準が地元一般住民のそれを下回らないようにした。78年12月に公布された「農村人民公社活動条例（試行草案）」第47条にも五保戸への給付が明記されている。

ところで、1978年以降に農村地域で経済体制の急激な変革が起きるとともに、五保戸扶養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。そこで民政部（中央省庁）は、①郷・鎮政府による五保計画の策定、②村民委員会を基盤とする地域社会により運営される集中型扶養（施設入所）の実施、③生産を請け負っている農家集団による五保戸扶養の実施、④政府の資金援助、などの4つの方針を提起した。また、80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、その経済力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、五保戸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・自治区・直轄市で、五保戸扶養に関する法規が制定され、また多くの県や市でも、関連条例や実施細則等が公布されるなど、各地の五保戸扶養はしだいに法律化、

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、94年1月23日には、国务院（内閣）が「農村五保戸扶養活動条例」（以下、「条例」）を公布するに至った。また96年から施行された高齢者権利保障法も「農村の高齢者は、労働能力のない、収入源のない、扶養者のない、あるいはその扶養者は扶養能力をもっていない場合、農村集団経済組織が保喫、保穿、保住、保医、保葬の五保扶養を負担し、郷・民族郷・鎮の人民政府が実施する。」（第23条）と定めている。これで五保戸扶養に関する全国的な法的規定がようやく成立したのである。さらに各地方政府も相継いで農村五保戸扶養方法と高齢者権利保障法の実施方法等を制定・公布している。

2. 五保戸扶養制度の仕組み

(1) 五保戸扶養対象者の認定要件

「条例」第6条では、五保戸扶養対象者を法定の扶養義務者がいないか、または扶養義務者に扶養能力がなく、労働能力がなく、しかも収入源のない者、という3つの要件を満たす、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、「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、民政部の定めた全国統一の様式により、省・自治区・直轄市の民政局が本人に対して「五保戸扶養証書」を交付することになっている（第7条）。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、本条例でこれが省略され、五保戸扶養の申請と認定が容易になっている。

(2) 五保戸扶養の基準

五保戸の扶養基準については、「条例」で

は、全国の統一基準を定めていない。そのため、実際、各地の郷・鎮政府がその地域の経済状態に基づいて、地元住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（第10条）。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を行う機会が少ないことを考慮して、扶養基準を地元住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、五保戸扶養の実施状況は、各地の経済力、とりわけ各々の郷・鎮政府の財政状況に大きく依存している。とりわけ多くの貧困地域では地元住民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ところも少なくない。

1992年3月、湖北省棗陽市平林鎮は五保戸扶養の統一基準を次のように定めた。

毎年、1人当り日常生活費700元、3大祝祭日（旧暦5月5日の端午節、旧暦8月15日の中秋節、旧正月）にあたって補助金100元、食料250キロ、食用油5キロ、単衣物2セット、布靴とゴム靴それぞれ1足、靴下2足、薪1,000キロを給付する。他には、綿入れの靴は2年に1足、綿入れの着物は3年に1セット、綿入れの布団は5年に1セット（蓆と蚊屋を含む）、医療費は全額給付する²⁾。

江西省広豊県の場合、五保戸扶養においても『村統籌』³⁾で年間1人当たり現金60元、稲300キロ、食用油3キロ、県財政で月12元（うち医療費10元、お小遣い2元）を給付していたが、後に一部の郷・鎮では月90元、一部の郷・鎮では月70元を給付することになった。さらに税・負担金徴収制度を改革後、年間700元の支給（敬老院や社会福利院の入所による集中型扶養と在宅の分散型扶養は同じ）に統一された。五都社会福利院は

2002年8月現在、入所者は18人いるが、すべて民政部門の財政拠出で扶養している。1ヵ月の費用は1人当たり92元（うち食費70元、お小遣い12元、服装代10元）である。医療費は福利院自身が店の貸出や農地の経営等から得た収入で賄っている。

（3）五保戸扶養の実施責任と管理責

従来の五保戸扶養に関する実施規定の中には、行政機関による五保戸扶養に対する管理・監督責任や指導・督促の権限および五保戸扶養に対する国民の権利の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、「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、五保戸扶養の実施体制を組織化する責任があることを定めた（第3条）。また県以上の地方政府の民政局に五保戸扶養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（第21条、第22条）。一方、本条例では、初めて五保戸に扶養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。

（4）五保戸扶養の形態

「条例」によれば、五保戸扶養には集中型扶養と分散型扶養という2つの形態がある（第13条、第14条）。前者は、県政府または郷・鎮政府や村民委員会などを基盤とする地域社会が経営する敬老院や社会福利院に五保戸扶養対象者を入所させて、その生活を全面的に保障する形態である。

一方、分散型扶養とは、経済的基盤が弱く敬老院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、村や集団経済組織などが在宅の

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形態である。扶養を受ける五保戸の在宅の形態には、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。こうした分散型扶養は集団経済組織が委託扶養を行うことになるから、責任の所在を明確にし、扶養をきちんと保障し、トラブルを防ぐために、政府または集団経済組織、委託を受けた扶養者と五保戸扶養対象者の三方が扶養協議を締結しなければならないとする。

施設入所の扶養形態は五保戸扶養の中核として位置づけられているが、1991年の民政部の統計では、全国の五保戸扶養対象者約272万人のうち、80.9%が分散型扶養の対象である。このことから、現実には、分散型扶養が主流となっていることがわかる。しかし、分散型扶養は、統一管理が困難であり、給付状態にもばらつきがあるので、実際に給付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、貧困地域ほど分散型扶養の割合が多く、扶養状況も安定していない。

実際、95年の雲南省では、分散型扶養の対象者が五保戸扶養対象者全体の89.2%を占めている⁴⁾。

(5) 五保戸扶養の財源

五保戸扶養の財源については、郷・鎮政府が扶養計画を立てて、政府と社会等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、五保戸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。

(6) 五保戸扶養対象者の人数

五保戸扶養の要件審査が非常に厳しいので、適用者が限られている。全国の扶養対象者数は、1990年に283万7,461人（高齢者228万2,881人）、92年に213万8,384人（高齢者178万2,865人）、93年に254万6,185人（高齢者179万9,065人）となっていた（表1）。

表1 1990～93年全国五保戸扶養対象者数の推移

	単位	1990年	1992年	1993年
五保戸人数	人	2,837,461	2,318,384	2,546,156
高齢者	人	2,282,881	1,782,865	1,799,065
集団扶養五保戸人数	人	2,064,004	1,893,757	2,377,397
五保戸総人数に占める割合	%	72.7	81.7	93.3
1. 敬老院扶養人数	人	331,343	350,570	352,133
五保戸総人数に占める割合	%	11.7	15.1	13.8
2. 分散型扶養人数	人	1,732,661	1,543,187	2,025,264
五保戸総人数に占める割合	%	61.1	66.6	79.5
集団供給金額	万元	74,922.3	75,557.8	136,375.3
国の定期・定額救済を受けた分散居住五保戸人数	人	218,177	185,999	239,519
五保戸総人数に占める割合	%	12.6	12.1	11.8

出所：『中国農村統計年鑑1994』、中国統計出版社、326頁。

1994年末時点、全国で五保戸扶養の要件に該当する対象者は286万世帯308万人で、うち282万人が扶養された。この282万人のうち、敬老院扶養は58万人近く、全体の約18.83%を占める。集団経済組織の給付と分散型扶養は192万人で、全体の約62.34%を占める。その他の形態の扶養は32万人で、全体の約10.39%を占める。あとの26万人は様々な原因で扶養されなかった⁵⁾。

1995年、雲南省の五保戸は6万5,721世帯7万3,581人いる。そのうち、分散型扶養は6万5,624人で89.2%を占める。毎年1人当たり273キロの食糧と346元的生活費を給付する。94年末時点、全省農村敬老院は741カ所で、五保

戸高齢者7,957人を扶養している⁶⁾。

2000年、全国の集中型扶養五保戸は42万8,100人、分散型扶養五保戸は188万9,300人であった(表2)。

表2 全国各地域農村高齢者の公的扶養状況(単位:カ所、人)

地域	高齢者収容目的福祉施設	収容者数	分散型扶養者数	国の定期・定額救済の受給者数
全国	25,576	428,108	1,889,268	624,939
北京市	135	4,285	3,089	8,613
天津市	169	2,032	2,987	2,176
河北省	1,441	20,881	42,400	14,304
山西省	907	5,080	20,064	30,509
内モンゴル自治区	807	10,390	33,971	19,527
遼寧省	1,001	26,700	32,890	9,186
吉林省	645	18,697	27,882	8,611
黒龍江省	729	16,250	22,536	383
上海市	68	3,306	3,196	6,659
江蘇省	1,184	22,462	101,075	61,575.9
浙江省	1,036	16,235	41,524	21,746
安徽省	1,362	24,355	185,889	36,729
福建省	614	6,072	31,277	26,868
江西省	1,219	26,317	87,060	89,295
山東省	1,646	43,417	97,950	0
河南省	2,044	35,522	162,209	2,827
湖北省	1,663	37,781	103,737	9,368
湖南省	991	12,852	226,332	14,426
広東省	883	16,746	97,749	14,787
広西チワン族自治区	286	2,283	111,830	50,292
海南省	182	1,805	15,760	4,584
重慶市	937	19,157	57,220	3,683
四川省	2,349	29,602	186,993	18,804
貴州省	480	4,145	55,010	9,058
雲南省	675	6,944	66,663	42,643
チベット自治区	118	953	1,008	85,734
陝西省	555	4,384	34,415	13,151
甘肅省	706	3,441	21,854	10,842
青海省	143	1,135	2,298	2,560
寧夏回族自治区	180	1,354	3,098	1,436
新疆ウイグル自治区	421	3,525	9,302	4,562

出所:『中国農村統計年鑑2001』、中国統計出版社、2001年、283頁。

(7) 五保戸扶養の問題点

①給付システムの未統一。郷統籌・村給付もあれば、村統籌・村民グループ給付もある。さらに農家の上納と関連づけて資金を徴収するケースもある。こうした状況下で、扶養基準には大きな格差が生じるし、扶養の実施が欠落するケースもある。湖南省桃源県4つの郷・鎮では、五保戸扶養経費は郷・鎮が基準を定め、村で徴収する。結果、村別で負担の著しい不均衡が生じている。例えば、1つの郷では五保戸扶養対象者数は郷総人口の0.61%を占めるが、そのうち1つの村の五保戸扶養対象者数は村総人口の1.32%を占めるため、この村の五保戸扶養経費は郷の平均水準を大きく上回っている⁷⁾。

②扶養基準の未実施。「条例」によれば、五保戸扶養基準は地元住民の平均生活水準を下回ってはならないと定めている。しかし実際にはこの規定を厳格に実施していない地域は多くある。湖南省桃源県は五保戸扶養基準を1人当たり700～800元と定めているが、それは「条例」の規定を大きく下回っている。10郷・鎮、50村、100世帯五保戸のうち、県の基準を満たしたのは7郷・鎮、33村、64世帯で、それぞれ郷・鎮、村、世帯総数の70%、66%、64%を占めるにすぎない。その他の郷・鎮、村、世帯の扶養基準はそれぞれ県の規定より200～300元も低くなっている。

③扶養内容の不備。「条例」の規定に照らしてみると、湖南省桃源県10郷・鎮50村のうち、扶養内容が整っているのは4郷・鎮、26村のみで、残り60%の郷・鎮と48%の村は不備である。これら郷・鎮・村では一般に食住を提供しているが、医療と生活介護については提供していない。100世帯の五保戸のうち、基本的な住宅条件すら満たされていないのは11%、病気にかかって治療費を持たないのは30%、生活介護が必要だがそれを受けていな

いのは25%を占める。

④現金と生活用品の未給付。湖南省桃源県の100世帯五保戸のうち、基準と時期通りに給付されていないのは32%、時期通りに給付されていないのは23%を占める。時期通りに給付されていないため、扶養対象者が自ら村の各世帯に足を運んで資金を集めなければならないような事態が発生している。

3. 敬老院の存亡にかかわる資金不足の危機

(1) 資金不足の原因

1997年3月18日、「農村敬老院管理暫定方法」(以下、「方法」)が公布・施行された。農村敬老院の運営資金について「方法」第44条は次のように定めている。「敬老院の必要な経費は郷・鎮統籌を実施し、並びに敬老院経営の経済の発展と民間寄付を通じて入居者の生活条件を逐次に改善する。村経営の敬老院の必要な経費は村公益金で解決する。」

このような規定は、資金が圧倒的に不足するという農村社会保障全般が抱えている問題を反映したものともいえる。では、農村社会保障の資金不足の原因は一体どこにあるのか。まず以下の2点を挙げることができる。

①国の財政投入は物価上昇率に追いつかない。

②農民が納める負担金は、烈士遺族・軍人家族優待と五保戸扶養における経費の支出増加に追いつかない。

農村の経営方式と分配方式の改革は、烈士遺族・軍人家族優待と五保戸扶養をもととの集団経済組織の負担から農民個人の負担に変えた。それにともない、各地は優待金や五保戸扶養経費の集めを郷・鎮統籌という方法に切り替えた。2001年初頭の時点で、全国で五保戸扶養の経費負担を郷・鎮統籌に切り替えた郷・鎮はすでに3万を越え、260万人余の五保戸を扶養しており、それは全国五保戸

総数の77%を占める。

現在、優待金と五保戸扶養経費の郷・鎮統籌には、人口の数や土地の面積に基づいて農民が均等に負担するというような方法が講じられている。主に現金を集めるが、食糧を集めるところもある。この方法は農村分配方式が変った以降、烈士遺族・軍人家族優待と五保戸扶養の実施において重要な役割を果たしている一方、様々な問題も抱えている。第一に、農民の均等負担は貧富の格差を反映しておらず、先に豊かになった人の農村公益事業における役割の遂行に不利である。第二に、都市と農村、労働者と農民の間に依然として大きな区別が存在している。烈士遺族・軍人家族優待金はすべて農民が負担するが、公務員、労働者、都市住民は負担しない。第三に、統籌の範囲が狭いため、各郷鎮の負担率には大きな格差が生じている。

(2) 敬老院の多角経営の奨励

改革開放以降、国は敬老院の個人経営を奨励する政策に転換した。1988年7月、民政部は北京で個人経営敬老院表彰会を開いて、19人を表彰し、それぞれに「徳高義重」（道義心が篤い）という4文字が書き込まれた額を授けた。民政部はまた7月17日に全国の各省・自治区・直轄市の民政庁と各市の民政局に対して「敬老院の個人経営を支持・表彰することに関する決定」を通達した。「決定」では、一部豊かになった農民が資金を出して地元で敬老院をつくって身寄りのない高齢者を収容することに対して、「わが国の社会福祉事業に積極的な貢献をした」と高く評価すると同時に、全国の民政部门が個人による敬老院の設立と経営を積極的に支持するよう呼びかけた。

一方で、国は敬老院自身による多角経営をも奨励している。「方法」では、「敬老院経営

の経済を發展させ、敬老院自身の發展の活力を高め、入居者の生活水準を絶えず向上させる」（第10条）ことを敬老院院長の職務として定めている。また敬老院の多角経営について、「敬老院は農業・副業生産を展開してもよいが、その収入が五保戸扶養対象者の生活条件の改善に使われる。地方政府と関連部門は敬老院の農業・副業生産に対して支援と配慮をしなければならない。」（第16条）「敬老院は様々な形で生産経営活動を展開し、経済実体を起こすことができる。生産経営の収入は敬老院に帰し、敬老院の拡大再生産や入居者の生活水準の改善に使われる。」（第19条）「入居者が能力に相応する生産労働と経営活動に従事することを奨励し、生産と経営の収益に応じて一定の報酬を与える。」（第20条）としている。

近年、江蘇省揚州市邗江区は敬老院の運営において大きな成果を収めたが、それはまさに敬老院の多角経営を積極的に推し進め、多くの資金調達ルートを開拓した結果であるといえる。1993年以来、区は郷・鎮敬老院の設立に2,000万元以上の資金を投入して、23郷・鎮敬老院の新築・改築を仕上げた。99年だけでも、敬老院に投入された建設資金は500万元にのぼり、うち省・市・区民政部门の財政投入は40万元、郷・鎮の調達は295万元、福祉基金は67万元、民間援助は98万元、3敬老院の新築と12敬老院の改築を完成し、新たに増やした建築面積は4,500平方メートルに達する。01年現在、区の26カ所の敬老院は総面積3万4,000平方メートル、ベッド数800床を保有するに至った⁹⁾。

また江蘇省海門市三和敬老院の場合は、1999年初頭から35名の入居者の中から10名健康な65～70歳の高齢者を選んで保姆チームをつくり、院外の病氣高齢者に介護サービスを提供する事業を開始した。参加者の毎月の報

表3 広豊県農村敬老院の経営状況（単位：人、元）

敬老院所在の郷・鎮名	職員数	入所高齢者数	郷鎮統籌金額	多角経営状況		
				年間収入総額	年間利潤額	入所者1人当たり年間収入額
大石	4	14	15,120	56,500	5,600	400
嶺底	2	8	8,640	17,000	1,500	187
下溪	3	14	15,120	48,000	5,000	357
塘堰	3	18	19,440	67,000	6,500	361
西壇	1	6	6,480	3,000	300	50
河北	3	19	20,520	62,000	6,000	315
霞峰	3	15	16,200	42,000	4,000	266
鶴山	3	8	8,640	15,000	1,200	150
笕底	3	8	8,640	20,500	1,800	225
関里	3	14	15,720	32,000	3,000	214
横山	4	16	17,280	48,000	5,000	312
少陽	3	28	30,240	85,000	20,000	714
杉溪	3	11	11,880	22,000	2,100	190
毛村	2	10	10,800	25,000	3,000	300
十都	2	8	8,640	18,000	1,500	187
泉波	3	32	34,560	71,000	7,000	218
嵩峰	3	15	16,200	32,000	3,500	233
二渡関	2	11	11,880	25,000	2,700	245
沙田	3	22	23,760	53,000	5,500	250
排山	3	16	17,280	47,000	5,000	312
管村	3	7	7,560	18,000	1,500	214
社后	3	15	16,200	31,000	3,000	200
呉村	3	14	15,120	49,000	5,000	357
壺橋	3	11	11,880	28,000	3,000	272
湖豊	3	18	19,440	46,000	4,700	261
大南	3	13	14,040	45,000	5,000	384
桐坂	3	31	33,480	68,000	7,000	225
合計	77	402	434,160	119,400	119,400	

出所：江西省広豊県民政局資料より作成。

酬は600元前後で、その7割は本人、3割は敬老院の収入となり、入居者の生活改善に役立っている。参加者の体を損なわないため、半月または1カ月で交替するようになっている⁹⁾。

江西省広豊県においては27カ所の敬老院が経営されている。それらはいずれも多角経営を展開して自分自身の財政基盤の補強を図っている（表3）。

一方、表3が示すように、各郷・鎮経営の敬老院の規模がかなり異なっており、またそれぞれを取り巻く社会と経済環境の相違で、経営状況も大きく異なっている。その結果、入居者が多角経営から受けられる恩恵には大きな開きが存在するのも見逃してはならな

い。

(3) 税・負担金徴収制度改革から生じる新たな危機

中国の農民は長年にわたって工業化の促進という大義名分の下、様々な形で搾取されてきた。近年、農民の経済負担を軽減するために、中央政府は税制改革の一貫として農民に課した各種負担金をなるべく税金に切り替える方針を出して改革を進めるようになった。ところが、この改革のスタートにともない、烈士遺族・軍人家族優待金総額の減少や五保戸扶養財源の不足といった問題が広範囲で生じ出している。ここでは、2000年初頭、国务院によって全国農村税・負担金徴収制度改革

の試行地と定められた安徽省の状況を概観してみよう。

懷遠県と埭溪県の1999年の試行案と2000年に通達された「安徽省農村税・負担金改革試行地方案」(以下、「方案」)では以下の内容が定められている。

①現行郷の五項目統籌(教育附加金、計画出産費、民兵訓練費、優撫費、道路維持費)を取り消し、農業税の税率を7%以下に改める。

②今後、五項目の事業の経費は郷・鎮政府が財政予算で解決する。

③村提留の徴収およびその用途を改革し、村幹部の報酬、五保戸扶養資金、事務用経費は、新たな農業税附加という方式で徴収する。農業税附加の比率は改革後の農業税の20%以下とする。

懷遠県の場合、1998年には五保戸扶養対象者が3,728人いる。年扶養基準は1人当たり1,682元、年扶養費総額は682万5,000元である。そのうち、集中型扶養は1,120人、1人当りの年扶養基準は1,700元、年間扶養費総額は190万4,000元である。分散型扶養は2,608人、1人当りの年扶養基準は1,680元、年扶養費総額は438万1,000元である。99年、項橋郷の1人当たり純収入は1,749元、五保戸の集中型扶養は1人当たり1,240元、分散型扶養は1人当たり1,118元である。河溜鎮の1人当たり純収入は1,537元、五保戸の扶養基準は1,080元である。五保戸扶養の資金源は主に村提留からなる。各郷鎮が実際とっている方式は様々ある。「方案」の規定によれば、村提留の徴収およびその用途を改革し、村幹部の報酬、五保戸扶養資金、事務用経費は、新たな農業税附加という方式で徴収する。農業税附加の比率は改革後の農業税の20%以下とする。ところが、税费改革後の農業税附加はたとえ20%という

最高税率で徴収されたとしても、村幹部の報酬、五保戸扶養資金、事務用経費という3項目の支出を賄うことができない。

銅陵県永豊郷では合わせて12の行政村、144の村民グループがある。67人の五保戸扶養対象者は、そのうちの25人が敬老院で扶養され、ほかの42人が在宅扶養を受けている。ほかにはまた36人が扶養要件に該当するが、実際には扶養されていない。2000年税・負担金徴収制度改革後、郷全体の農業税は64万元、農業税附加は12万8,000元である。各村の集団経済収入は5万元、実際可処分収入は17万8,000元である。永豊郷の各村には平均4.5名幹部がいる。毎年2,500元の手当を支給するという基準で計算すれば、合わせて13万5,000元が必要になる。村民グループの組長は144人いるが、毎年350元の手当を支給するという基準で計算すれば、合わせて5万元が必要になる。以上の両項目は合計18万5,000元である。村の年間事務経費は各村平均1万元で計算すれば、合わせて12万元になる。敬老院の高齢者は年間1人当たり1,300元で計算すれば、合わせて3万2,500元になる。分散型扶養の高齢者は年間1人当たり1,170元で計算すれば、合わせて5万元になる。両方は合計8万2,500元である。以上の諸費用は合計38万7,500元、可処分収入に比べると、20万9,500元が不足する。たとえ村の事務経費をゼロにしたとしても、12万8,000元の農業税附加は村幹部の報酬すら賄うことができない。

こうして税・負担金徴収制度改革の進行にともない、五保戸扶養には次のように多くの問題が出ていることが分かる。

①扶養基準は実現されていない。農業税附加による資金徴収額は前年村提留の金額より50%減少しており、しかも村幹部の手当を優先的に支給しなければならないため、6~7

月の五保戸扶養費の給付に支障を来たし、多くのところでは実物給付とわずかの現金給付という方法を講じざるをえない。

②農業税附加は不足しているため、一部のところでは、郷・鎮が五保戸扶養を村に、村は村民グループになすりつける現象が起きている。

③新たに五保戸になった世帯は扶養されなくなっている。統計によると、安徽省では現在扶養要件に該当するが実際には扶養されていない対象者は1万8,008世帯、1万9,997人もいる。

④敬老院の運営は大変厳しい状況に置かれている。敬老院への資金投入が決定的に不足しているため、部屋の修繕、設備の購入などはほとんど不可能である。一部の郷・鎮からは敬老院を解散する動きすら出ている¹⁰⁾。

江西省上饒市の税・負担金徴収制度改革も五保戸扶養に新たな困難をもたらしている。それは以下のところに現れている。

①財政難。徳興市万村郷の年度財政収入は110万4,000元であるが、使用可能なのは80万元、実際の歳出は135万元が必要となるので、不足分は55万元に達する。贛源県江湾鎮の年度財政収入は258万元であるが、使用可能なのは160万元、実際の歳出は190万元が必要となる（給料だけでも160万元）ので、不足分は30万元にのぼる。

村の財政支出は主に村幹部、村民グループ幹部の給料手当、共産党員の公務手当、事務費、旅費、招待費、五保戸扶養費、極貧世帯補助金、公益事業費など8つの項目に当てられる。万村郷新屋村の場合、1999年、村提留は4万5,000元を徴収する予定だったが、実際には3万1,000元しか集められなかった。8つの項目の支出総額は7万6,000元なので、5万5,000元の赤字を出した。こうした村財政の不足は、五保戸扶養の給付基準が国の定め

た基準に遠く及ばない根本的な原因ともなっている。

②郷統籌と村提留の徴収難。徳興市と贛源県の郷統籌と村提留の平均徴収率はわずか60～70%しかないが、その原因としては、第一に、多くの農村労働者が出稼ぎに出かけていること、第二に、一部の極貧世帯は統籌金と提留金を免除されていること、第三に、罹災世帯はお金を出せないこと、第四に、税金と負担金の徴収方法に反発する住民が多く存在することなどが挙げられる。

③郷・鎮は教育附加金、計画出産費、民兵訓練費、優撫費、道路維持費といった5項目の統籌金に対して一括使用の方法をとっている。村民委員会は村幹部給料手当、五保戸扶養費、事務費といった3項目の村提留金に対しても一定の内訳を設けていない。結局、五保戸扶養費は一定の割合で確保されなくなった¹¹⁾。

むすびにかえて一新たな対応策

税・負担金徴収制度改革に当っては、以下の2点を明らかにしておかなければならないと思われる。

①農民の負担軽減を図ると同時に、教育、計画出産、民兵訓練、優待撫恤、五保戸扶養といった農村社会の安定にかかわる諸事業の財源を確保しなければならない。したがって、農民の負担と実際必要な支出をよく調査・算定した上で、農業税の税率を定めることがより大事になってくる。

②五保戸扶養費は国の統一基準に基づいてその総額を算出しなければならない。「条例」は、「五保戸扶養の実際基準は地元住民の一般生活水準を下回ってはならない」と定めているが、現在五保戸扶養基準は地元住民の1人当たり収入のわずか30～40%にすぎない。したがって、税・負担金徴収制度改革の際、五

保戸扶養費の算出は国の統一基準に基づいて行われる必要がある。

③税・負担金徴収制度改革を経て、農業税と附加税の総額は以前の農業税・郷統籌金・村提留金の総額より減少した。例えば、徳興市万村郷の場合、改革前には112万7,000元だったが、改革後には農業税の新しい税率7%（上限）、附加税の上限は農業税の20%で計算すると、合計84万元となり、改革前のそれより28万7,000元も減った。それにとまなう大きな課題としては、政府機関の縮小と人件費の削減等に取り込まなければならないことである。現在、大多数の郷・鎮政府職員の給料支出は財政収入の70%以上、一部は100%を占めている。この状況に対して抜本的な改善を図らないかぎり、五保戸扶養制度は財源の崩壊にともない大きく崩れていく恐れがある。

④五保戸扶養資金は郷・鎮の統一調達資金として農業税徴収の中に組み入れる必要がある。具体的には、五保戸扶養の実際状況に応じて農業税税率の調整を通じて、郷・鎮の財政予算の中で専用資金を設けて五保戸扶養の資金を十分に確保することである。

五保戸は農村地域の最も貧しい社会弱者であり、その生活は国が責任をもって保障すべきである。ところが、村提留で資金を集めるやり方は、実際には農民が国の責任を肩代わりすることになる。一方、集団経済の弱体化にともない、村を五保戸扶養費の主な負担者とするのは無理がある。税・負担金徴収制度改革後、農業税の附加税は減少するものの、農業税は現在より増えてくる。もし附加税から捻出することになれば、五保戸扶養の水準を保障できなくなるのみならず、農民の負担増にもなりかねない。しかし、もし農業税の中から五保戸扶養費を捻出するとすれば、農

民にとってそれほど大きな負担にならないし、五保戸扶養にもきちんと対応できるはずである。1999年の統計によると、全国の五保戸扶養対象者は195万4,000人で、全国総人口の0.16%を占めており、1人当りの年間扶養資金は994元である。農業税の中からこの資金を調達するのは、農民たちに大きな負担をかけることはまずない、逆に、農民の過重負担を防ぐことにつながるだろう。

また、現行五保戸扶養制度においては、村が必要な資金と現物を調達し、郷・鎮政府がその実施に責任を持つということで、郷・鎮と村の間の矛盾と摩擦が終始大きな問題である。しかし今回の税・負担金徴収制度改革を通じてこの問題を解決すれば、五保戸扶養はよりよく実現されていくに違いない。

注：

- 1) 王文亮「中国の農村社会養老年金保険制度の始動と課題」『アジア・アフリカ研究』2001年第3号参照
- 2) 呉光兵、白書軍「五保供養：以実物定標準」『中国民政』2000年第4期
- 3) 改革開放以降、農家は国に農業税などの税金を納め、一定量の食糧などを市場価格より安い値段で政府に売り渡す以外に、自治組織である村に「提留」（公共蓄積金、公益金と管理費）、行政の末端組織である郷または鎮に「統籌費」（農村の教育、計画出産、貧困農家への生活支援、民兵訓練、道路建設などに必要な諸費用）を納めなければならない。ここでいう「村統籌」は村民が村に納める様々な負担金を指す。
- 4) 松久保博章「五保制度—中国農村における公的扶助制度—」『海外社会保障研究』2001年春号
- 5) 康士勇『社会保障管理実務』中国労働社

- 会保障出版社1999年、413頁
- 6) 喬亨瑞「90年代雲南農村社会保障制度研究」『雲南社会科学』1998年第5期
 - 7) 劉光建、姚志「農村五保供養的問題与对策」『中国民政』2002年第2期
 - 8) 田明珍、徐俊金「走向市場的レ+ユ」敬老院」『中国民政』2001年第8期
 - 9) 陳亜東、吳選德「海門一敬老院以院養院的嘗試—五保老人走出院門当保姆」『中国老年報』2000年9月15日付
 - 10) 『中国民政』編集部「一個值得密接關注的問題—從安徽看稅費改革对農村五保、優撫工作的影響」『中国民政』2000年第10期
 - 11) 郭愛華、劉明利「由安徽稅費改革想到的一農村五保、優撫工作如何面对稅費改革的調查与思考」『中国民政』2001年第2期

A Study on WUBAOHU Support System of Chinese Rural Areas

Wenliang Wang, Jibin Jie, Weiguo Luo

Abstract

In Chinese rural areas, WUBAOHU support system are set up as public help system.

WUBAOHU are the household that receiving five social security services, which is security of food, security of clothes, security of a residence, security of a medical treatment, and security of a funeral. For those WUBAOHU, a local autonomous body has a responsibility to support it as giving life resources. For the support form, there are concentration type support and dispersion type support.

This paper aims to consider the history, mechanism, enforcement situation and safe of resource of this social security system.

Key words : China, public help, WUBAOHU(support system), JINGLAOYUAN, resources