

## 2010 年度森基金報告書

### 行政視点から見た中国の最低生活保障制度の問題

政策・メディア研究科：修士一年周 勁夫

**研究目的：**中国の政治を論じる時、中央政府がよく注目の中心となっている。しかし、多くの制度、特に地方住民に関わる制度は中央政府によって制定されたものの、地方政府の機能障害現象（dysfunction）によってその実施が行き詰まる状況がよく発生する。そのため、本研究は中国地方行政の機能障害現象に注目し、地方都市における最低生活保障制度という民生に関わる重要な制度の実施過程を事例にそのメカニズムを詳細に解明する。

#### **研究背景：**中国の社会保障及び最低生活保障制度発展のプロセス

それらの国に比べて、中国の社会保障はかなり独特であった。中国の社会保障システムは 20 世紀 50 年代頃の中国の特有な社会環境に影響され、「城郷二元分割」という二重体制が最初に形成された。つまり、農村部で「人民公社制度」<sup>1</sup>を作り上げ、都市部で「国家一単位制度」<sup>2</sup>を制定する。両制度はほとんど全ての人を覆って保障していた。両制度に含まれていないのは「三無人員」（固有の収入源がない人、労働力を失った人、法定扶養者がいない人）だけで、数が極めて少なかったため、それらの人々に対して自然災害発生時の救済のような臨時的な救済という形で援助を行う。そのため、当時、公的補助に当たる制度は、「社会救済」と呼ばれるものであって、現在の「最低保障制度」の前身となっている。そのような状況は改革・開放まで続いた。

改革・開放時期に入った後、農村部では「農家生産請負制」が公的に認められ、人民公社制度が徐々に廃棄された。都市部では、社会主義市場経済体制が導入されたため、私営企業や外資企業、公私混合型企業などが次々に出現した。建国以来の伝統的な「城郷二元体制」に基づいた二重体制的な社会保障の基礎が解体しはじめた。しかし改革・開放政策に伴う持続的な急速経済成長を進む一方、さまざまな社会問題も次々と発生した。そのうち、所得格差による都市貧困者の拡大問題は最も深刻な社会問題の一つとなった。市場競争の下で、数多くの貧困者が出たにもかかわらず、そのうち、「三無人員」などごく限られた人数の人しか政府の民政機関<sup>3</sup>からの救済を受けられなかった。さらに、1998 年に入ると、当時朱鎔基総理主導の「三大改革」<sup>4</sup>の一環としての国有企業改革が実施され始めた。改革が実施される前に、国有企業がほとんど経営の苦境に陥り、ひいては倒産あるいは吸収併合される状況にあり、従業員の生活を保障する力がすでになくなったが、改革によって、大量な従業員はリストラされ、あるいは強制的に退職されるようになり、それら

<sup>1</sup> 1958 年に毛沢東国家主席の指導の下に、大躍進運動の開始と共に合作社の合併により組織され、生産手段の公社所有制に基づく分配制度が実行される。これにより農村では、人民公社と呼ばれる地区組織をひとつの単位とした社会の中でその全ての住民が生産、消費、教育、政治など生活のすべてを行うようになった。

<sup>2</sup> 、[当時の企業はほとんど国営、公営企業である] 企業は国家の責任を引き受け、従業員の全面的な保障を担っていた制度である。また、「国家一単位保障制度」は、社会主義計画経済体制が残した制度であり、国有企業改革以降、廃止された。

<sup>3</sup> 『民政機関』という言葉は、特に中華人民共和国内政部およびその関連機関をさす。中華人民共和国内政部の職能の一部は日本の厚生労働省に相当する。その民政部の前身は 1969 年に廃止された中華人民共和国内務部であった。

<sup>4</sup> 1998 年 3 月に開かれた第 14 期全国人民代表大会において朱鎔基が李鵬の後任として総理になったが、そこで彼は行政改革、国有企業改革、それに金融制度改革の 3 つの改革を 20 世紀中に断行することを宣言した。実際に国有企業改革は 1990 年代から既に行われてきたが、さまざまな原因で進められなかった。

の人々は事実上、新たな都市貧困者となったのである。しかし、この人々は実際に、社会保障制度の枠内から排除されていた。

この背景において、1999年9月28日、朱鎔基総理（当時）が『都市住民最低生活保障条例』に署名した。同条例が公布、施行され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した。同条例によると、都市住民の生活保障制度とは、政府が都市部の貧困者に対し、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制度である。この制度の保障対象、あるいは保障範囲は全国すべての都市及び県政府所在地の鎮である。こうした都市・鎮に在住する非農業戸籍の住民は、共同生活を営む世代構成員の一人当たりの収入が当地市住民の最低生活保障基準を下回る場合、すべての政府から基本生活物資の援助を得る権利があるという。そのうえ、2002年に行われた中国共産党の第16期全国代表大会における胡錦濤主席の報告に基づいて、翌年、國務院管轄下の民政部の下位組織として、「最低生活保障司」<sup>5</sup>という司（局）クラスの機構が設立された。これで、『都市住民最低生活保障制度』は、法的面だけではなく、行政面においても保障されるようになり、中国の最低生活保障制度は本格的に実施の段階へと移したのである。

2009年7月現在、全国31の省・自治区・直轄市において都市住民最低生活保障制度が創設され、都市部に保障された貧困人口の数が2332.8万人である。

**調査によって発見された現時点に存在する問題：**主に以下の点が挙げられる。

財政部門の「列而不支」（財政部門は、財政の予算上に最低生活保障資金を計上するが、実際に最低生活保障部門に支出しないということである）という行政手段上のエッジ・ボール現象がよく見られる。確かに、中央政府と各省（中央直轄市、自治区）は最低生活保障資金の財政予算に対して、各レベルの政府に要求した<sup>6</sup>が、財政困難の地方において、職員の給料を支給する以外、他の社会事業に資金を投入するも精一杯である。そして、最低生活保障資金の主な資金源は中央と省<sup>7</sup>であり、財政困難の地方においてこの資金がまさに救いの金と言っても過言ではない。一方、このような莫大な資金管理と使用权を有する最低生活保障機関は純粋な行政機関ではなく、地元政府に管轄される一全額事業単位としての身分は行政枠内における発言力と行政指導力が低下するという問題もよく発生する。

最低生活保障制度は単なる行政上の一制度ではなく、制度に伴い莫大な資金使用权をもっている。しかし、現実にはこの莫大な資金使用权を握っているのは最低生活保障機関だけである。すなわち、最低生活保障資金をめぐる財政機関と民政機関あるいは上にある地元政府（地元最高ポスト）の間における資金争奪戦になりかねない。そして、このような行政ルートの中に、上から下への情報伝達経路に周辺化されている最低生活保障機関はどんな位置づけをするのはますます難しいになる。

最低生活保障制度の実施過程で発生した地方政府の行政上の問題は他の制度の実施過程にも見られる普遍的な行政問題であり、機関部分上の「部局の哲学」という視点から先行研究を考察することが多い。しかし、中国地方官僚システムの中に最も力をもっている地元最高ポストの動きはあまりに注意していない。そして、政府一部の役割を担う最低生

<sup>5</sup> 最低生活保障司を設立する前に、その職能を担当していた政府機関は同じ民政部管轄下に置かれる救災救済司である。その後、地方では、各省・自治区・直轄市、省轄市「地区、自治州」、県「民族県、旗、県級市」まで各行政レベルに最低生活保障の関連機関を設立した。2008年以後、最低生活保障司はのちに社会救助司と改名した。

<sup>6</sup> 湖北省の場合は、地級レベルと県レベルがそれぞれ前年度の一般性財政予算の0.8%~1.5%に比例し、最低生活保障資金を計上しなければならないと規定した。

<sup>7</sup> 湖北省省政府の関連規定により、低保資金の財政負担は中央・省の80%と地方政府の20%を構成する。

活保障機関は、単なる全額事業単位としての格付けが官僚組織内のヒエラルヒー構造の情報伝達経路というモデルにとって決して普通であるわけではない。先行研究はまさにこの点を見落とした。

**これからの研究予定**：以上の諸問題に対して、中国の最低生活保障制度の実施は地方によって管理制度や政府の関連システムなども異なる。そのため、今回の研究対象は中国の中部地域にある湖北省は研究対象として、本研究の具体例をあげられると計画する。湖北省は現在に最低生活保障制度を管轄する機関は政府機関ではなく、「湖北省最低生活保障弁公室」という全額事業単位（日本の日本の独立行政法人に相当する）である。この点に関して、まさか異例であろう。この湖北省の異例を研究し、現時点における中国社会保障制度の実態が明白できる。そして、最低生活保障制度に限らず、中国の地方政府における行政上の機能障害現象問題を明らかにできる。