

中国における統一的な生活扶助基準の制定方法について

焦 培 欣

中国における最低生活保障制度がモデル事業の方法で各地でそれぞれ創設されたが、その生活扶助基準は全体的に低く、さらに地域的、特に都市部と農村部の格差が大きく、世帯規模や世帯構成の違いによる消費支出への影響や、老人、障がい者、児童、妊産婦等の特別なニーズを全く考慮していないという問題がある。これらの問題を克服するために、本稿は最低生活保障制度の政策目標、生活扶助基準の制定権限及び制定方法という3つの要素から、問題の生まれた原因を探求し、そして相対的貧困の克服という政策目標の確立、制定権の中央政府への譲渡、消費水準の等級地区分と住民の生活収支実態調査と結びつける方法で、中国全土にわたる統一的な生活扶助基準の制定方法を提案したのである。

はじめに

1990年代の国有企業の改革によって現れた失業者の生活問題への対応策として、1993年に上海市から始まった最低生活保障制度創設実験が、後に各地へ広がり、最終的にすべての都市部における最低生活保障制度がそれぞれ創設された。また、2007年に「農村部における最低生活保障制度の創設についての通知」が国務院によって出され、各地の地方政府は、農村部における貧困者の生活扶助を目的とする最低生活保障制度を創設した。ところが、各地の救助基準の制定の方法が異なり、その上、扶助費用についての各レベルの政府の責任は、明確に定められておらず、各地の扶助基準は総じて低く、地域的特に都市部と農村部の間での格差が大きく、しかも世帯規模や世帯構成の違いによる消費支出への影響や、老人、障がい者、児童、妊産婦等の特別なニーズが全く考慮されていないので、最低生活保障制度のセーフティネットの役割が十分に発揮できないと言えよう。

生活扶助基準の制定方法については、いままで中国学者の研究は、すべて都市部と農村部を分けて、もっぱら都市部或いは農村部における最低生活保障制度の生活扶助基準を研究していたため、都市部にも農村部にも適合する生活扶助基準の設立についての研究成果は未だに現れていない。例えば、童星・林闽鋼（1994）が「わが国農村部の貧困基準についての研究」という論文の中で、マーケット・バスケット方式で身体の正常な生理的需要を満たすた

めに必要な収入基準を制定し、エンゲル方式で肉体的最低需要以上で、ある程度文化や教育を享受できる生活を維持するための貧困基準を制定し、全国農家調査データ、農家1人当たりの純収入と投資及び貯蓄の相関関係を用いて、貧困から脱落するための生業扶助基準を制定するいわゆる3つの貧困基準の制定方法を考え出した。また、唐鈞(1997)が「中国都市部における貧困線の制定方法の検討について」の論文の中で、総合的な方法で都市部における貧困線を設立しようという考えを示した。さらに、楊立雄(2011)が「貧困線の制定及びその調整メカニズムに関する比較研究」の中で、マーチン方式(Martin Method)で都市部における最低生活基準を制定し、低収入グループのエンゲル係数で食費を除く最低生活基準を訂正し、中国の国状に適合させるという見解を提出した。

確かに中国における都市住民と農村住民の1人当たりの収入と消費支出には顕著な格差が存在するのであるが、このことは中国における都市部と農村部の最低生活保障制度が異なるので貧困基準を制定する理由にはならない。なぜなら、都市住民であれ、農村住民であれ、肉体的最低需要を維持するための物的ニーズは同じである。そこで本稿は、地域的経済発展水準がアンバランスで、都市部と農村部の二元的経済構造が存在するという中国の国状に基づいて、中国全土を省都都市、地区レベル都市、県レベル都市、各レベルの都市に直轄する農村部と4つの級地に分け、各地において、共通の最低生活保障制度の貧困基準の制定・調整方法を提案する。

1. 現行の生活扶助基準の問題点

最低生活保障制度の生活扶助の種類は、リスクの性格によって長期的扶助と一時的扶助に分けられ、受給者の居場所によって家庭扶助と施設扶助に分けられるが、本稿の研究対象となる生活扶助基準の制定においては、都市部と農村部における住民が家庭で生活するための長期的扶助基準に限定する。

1-1 低い生活扶助基準

生活扶助基準は2つの面から判断することができる。1つは生活扶助基準が占める都市部住民や農村部住民1人当たりの可処分所得の割合であり、いま1つは扶助基準が占める都市部住民や農村部住民1人当たりの消費支出の割合である。中国において生活扶助基準が比較的高い2つの直轄市の2016年のデータを例にすれば、生活扶助基準が占める地元住民1人当たりの可処分所得の割合は、上海と北京では、それぞれ19.45%と18.28%¹⁾、OECDの社

1) 著者が民政部のホームページと国家統計局の『中国統計年鑑』のデータより計算したものである(<http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjjb/bzbz/201702/20170200003222.shtml>:《2016年中国統計年鑑》<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2016/indexch.htm>)。

会平均収入の中央値の50%やEUの社会平均収入の中央値の60%という貧困線よりずっと低かったのである。消費支出の面から見れば、2016年の上海市と北京市の生活扶助基準が占める地元住民1人当たりの消費支出の割合はそれぞれ28.19%と27.11%であった²⁾。これと対照的に、水準均衡方式で勤労者世帯の消費支出の60%のところ貧困ラインを設定している日本の貧困線よりもずっと低いのである。

中国における生活扶助基準は低く設定しているため、扶助を受けている貧困世帯と自立世帯との消費支出の格差がますます広がっていくとともに、受給率が低く抑えられることにもなる。例えば、2013年度末に中国全土における最低生活保障制度の受給者数は7981.6万人、総人口に占める割合は5.87%で、OECD加盟国(30カ国)の平均受給率の10.2%よりも低く、アジアの日本(14.9%)や韓国(約14.5%)よりも低いのである³⁾。

1-2 単一的生活扶助基準

生活扶助基準を設定する目的は、貧困者と非貧困者を科学的客観的に区別し、さらに、貧困者が最低生活を維持するための生活費を算出するためである。ところが、生活消費支出は、世帯構成と世帯類型に大きく影響される。例えば、日本厚生労働省の貧困調査(2010)によれば、2009年の児童のいる家庭の貧困率は14.6%で、そのうち、58%⁴⁾の家庭は1人親家庭で、成人1人家庭の貧困率は50.8%で、成人2人以上の家庭の貧困率は12.7%であった⁵⁾。そこで、ドイツ、日本、イギリスなどの先進諸国においては、マーケット・バスケット方式であれ、エンゲル係数方式であれ、または社会平均収入の中央値の方法で貧困線を設定する際には、いずれも世帯構成と世帯類型による世帯消費支出への影響を考慮したのである。

諸外国に比べ、中国各地における生活扶助基準は、福州とアモイを除けば、ほとんどの地域が、世帯構成と世帯類型による世帯消費支出への影響を考慮せず、しかも老人、特定疾病の罹患者、障がい者、児童、妊産婦等の個性化されたニーズも考えていないのである。

1-3 生活扶助基準の地域的及び都市部と農村部的格差

2016年度の各省・自治区・直轄市政府の所在する大都市の生活扶助基準を例にしてみると、全国で最も高いのは上海市の880元/月で、最も低い広西壮族自治区南寧市(292元/月)

2) 同上。

3) <http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-factbook-2010-factbook-2010-en>

4) 朝日新聞 2009年10月20日。

5) 平成22年国民生活基礎調査の概況、厚生労働省(www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa10/)。

府に付与し、省・自治区・直轄市政府はさらに地区レベルの市政府・県レベルの政府に付与した。このほか、扶助にかかる費用についても、中央政府と各級の地方政府の責任分担をはっきり定めていないので、各レベルの政府の生活扶助基準を低く制定する結果を導いた。このような問題は社会保障先進国であるスウェーデンでも1982年から1998年まで発生していた。スウェーデンのやり方は中国と全く同じではないが、各基礎自治体であるコミューン(Kommun)に、扶助基準の裁量権を与え、最終的財政責任をコミューンに担わせたため、社会庁が全国的な統一基準を公布したにもかかわらず、各コミューンは国の統一基準を守る義務がないから、わざと生活扶助基準を低く抑える問題が現れ、扶助基準の地域的格差問題もあった⁶⁾。このような問題は、生活扶助基準の制定権を中央政府から地方政府へ付与することによるのである。

2-3 各地の生活扶助基準の制定方法が異なる

中国における最低生活保障制度は、県・区政府或いは地区レベルの市政府によってパイロット方式で設立され、その生活扶助基準の制定方法は地域によって異なり、調整の方法も異なる。例えば、上海市と北京市においては、マーケット・バスケット方式で生活扶助基準を制定し、福州市ではエンゲル方式で生活扶助基準を制定し、広州市では、社会的1人当たりの収入の3分の1のところ生活扶助基準を定め、大連市、ハルビン等の都市部では消費支出の一定割合の方法で生活扶助基準を制定し、浙江省、福建省、湖北省においては、最低賃金の一定割合の方法で生活扶助基準を制定した。

農村部における生活扶助基準の制定方法も統一ではなく、いくつかの省・自治区では、都市部における生活扶助基準の一定比率で農村部における生活扶助基準を制定したり、最低賃金の一定割合の方法で農村部における生活扶助基準を制定したりするのである。全国統一的生活扶助基準の制定と調整の方法が確立されていないことは、中国の生活扶助基準の地域的または都市部と農村部の間での格差が大きい要因の1つであると言える。

3. 生活扶助基準制定の主な制約要素

3-1 人口規模と国家の財政実力

2015年度末の中国の総人口は13億7462万人で、そのうち、障がい者の総数は8500万人余りで、生活扶助を受けていた貧困者総数は6611.2万人であり⁷⁾、障がい者の数よりも少なかった。

6) 宮寺由佳(2012)「スウェーデンの社会扶助の30年」『海外社会保障研究』(Spring 2012 No.178) 45-57ページ。

7) 『2016年国民経済と社会発展統計公報』(<http://www.3566t.com/news/show-4842420.html>)。

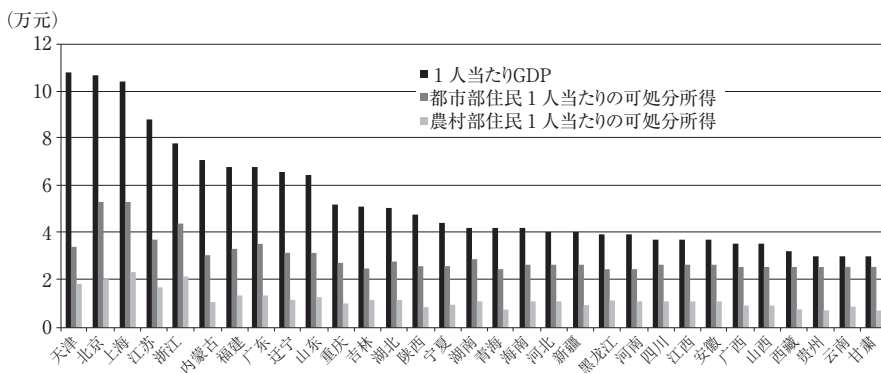
たのである。生活扶助基準を制定する際には、国の富と財政実力を考慮しなければならない。2015年の中国1人当たりGDPの世界ランキングは76位であり、7990ドルでしかない⁸⁾。イギリス、フランス、日本などの先進諸国よりずっと低だけでなく、ロシア、チェコ、ルーマニアなどの元社会主義の国々にも及ばない。そこで、生活扶助基準の制定には、現在低すぎる受給率を引き上げ、多くの貧困世帯に国家の経済発展の成果を享受させ、その社会参加を促すとともに、国の財政力の持続可能性や経済発展と社会進歩のつり合いのとれる関係を保っていくことを考えなければならないのである。

3-2 住民の間の収入格差

中国における経済発展の水準は東部沿海から中部地域、西部内陸へ段階的に下がる。各省・自治区・直轄市の間または同じ省・自治区・直轄市の中で、都市部と農村部の住民の収入格差が大きい。このことは図3-1によって示されている。

図3-1で示されているように、全国で最も高い天津市の1人当たりGDPは10万7960円で、最も低い甘粛省の4.12倍であり、また各省・自治区・直轄市の都市部住民1人当たりの可処分所得は、それぞれ農村部住民の2倍以上であった。経済発展水準の高い省・自治区に比べ、経済発展水準の低い省・自治区は、都市部と農村部の住民の可処分所得の格差がさらに大きい。例えば、経済発展水準の高い上海市では、2015年に都市部と農村部の住民1人当たりの可処分所得の比率は2.28:1であり、経済発展水準の低い貴州省の3.33:1と甘粛省の3.43:1よりは少なかった。

図3-1 2015年各省・自治区・直轄市1人当たりGDP及び都市部と農村部住民1人当たり可処分所得



(出所) <http://data.stats.gov.cn/search.htm?s=GDP>

8) 世界の1人当たりの名目GDP (USドル) ランキング (http://ecodb.net/ranking/imf_ngdpdpdc.html)。

3-3 異なる各民族の飲食とその他消費習慣

中国は56の民族からなっている多民族の国であり、地理環境、自然条件、経済発展水準の差異によって、各民族の間、または同じ民族であっても、飲食とその他消費習慣が大きく異なる。例えば、チベット族は鶏の肉、豚肉、魚などを食べず、遊牧地域で暮らしている人々は牛肉、羊肉とミルクティーを主食とし、農業地域で生活している人々は穀物と野菜を主食とする。そのほか、各民族の衣服や日常的な生活用品の消費も大きく異なる。そのため、中国における生活扶助基準を作る際には、世界諸国でよく使うマーケット・バスケット方式、エンゲル方式、社会平均収入の中央値や生活形態法で作るのは難しいのである。そこで、本稿は、各民族の生活習慣を鑑み、各地域の住民の実際生活消費水準を反映する統一的な生活扶助基準の制定方法を提案する。

4. 全国統一的な生活扶助基準の制定方法について

中国の現行の生活扶助基準の問題を克服するために、本稿では、最低生活保障制度の政策目標、生活扶助基準の制定権限、扶助基準の設定方法という3つの面から、如何にして全国統一的な生活扶助基準を制定するかについて述べる。

4-1 相対的貧困の克服という政策目標の確立

今までの中国における最低生活保障制度は、国民の絶対的貧困問題の克服を政策目標としている。このような目標を達成するために制定した生活扶助基準には、労働能力のある貧困者に対する能力の開発及び生業扶助の内容や精神的・文化的ニーズを満たすための内容も含められていないため、受給者が貧困状態から抜け出し、自立的生活を営み、社会生活への参加という最低生活保障制度の政策目的が実現し難いのである。

貧困者に発展のチャンスを与え、貧困世帯にも国家の経済発展の成果を享受させ、貧困世帯と自立世帯の収入と消費支出の格差を縮小することによって、貧困者の反社会的な極端な行為を防ぎ、調和的社會を構築するという社会保障のマクロ的目標を達成するために、社会保障制度の構成要素たる最低生活保障制度は、その政策目標を絶対的貧困の克服から相対的貧困の克服へと転換すべきであろう。

4-2 生活扶助基準制定権限の中央政府への移行

世界諸国の生活扶助基準の制定権限は、概ね下記の3種類である。1つは扶助の資格要件及び給付水準を中央政府によって定める中央集権的タイプであり、いま1つは中央政府は社会扶助の原則のみを定め、資格要件や給付基準は地方政府によって定めるタイプであり、3つ目は資格要件や給付基準は法律によって定め、全国で統一的な基準を制定し、その上で、

住宅、医療、冬の暖房費などの特別項目に対して、地方政府に追加的給付の裁量権を与えるタイプである。

中国においては、現行の異なるレベルの地方政府によって制定された生活扶助基準は地域的格差が大きく、不公平な問題を引き起こしていることに鑑みて、本稿は生活扶助基準の制定及び調整の権限を地方政府から中央政府に移し、国家統計局の社会経済調査チームによって制定するよう提案する。

4-3 扶助基準の制定と調整について

上述の分析に基づいて、各地の省都都市、地区レベル都市、県レベル都市・各級都市に直轄する農村部の間の住民の収入と消費水準の格差が大きいことに鑑みて、本稿は、都市部と農村部を分けず、中国全土を3つの級地に区別し、各級地ごとの国民生活実態調査を通じて、世帯構成ごとに1人当たりの収入と生活消費支出の調査データを得た。そして、その平均値と全国統一的な1人当たりの生活消費支出との係数を求め、毎年国家統計局の公布した全国統一的な1人当たりの生活消費支出によって、各省・自治区・直轄市の級地ごとに世帯構成ごとの生活扶助基準を設定し、また各省・自治区・直轄市の消費者小売り物価指数で調整する方法を構想した。

(1) 生活扶助基準の制定

異なる規模の都市と農村住民の消費水準の差異を反映するために、生活扶助基準の制定においては、出身地の戸籍に拘ることはなく、暫定的居住証を持つことを条件にし、3つの級地の生活扶助基準を作る。最も高いのが各省政府・自治区政府・直轄市政府の所在する都市（大都市と略）に住んでいる世帯の生活扶助基準であり、2番目が地区レベルの都市（指定都市と略）に住んでいる世帯の生活扶助基準であり、最も低いのが県レベル都市に住む世帯及び大都市・指定都市に管轄される各県の農村部に住む世帯の生活扶助基準である。具体的には、下記のようなステップで行う。

① サンプルの選定

国家統計局の社会経済調査チームが32の省・自治区・直轄市の住民戸籍登録システムから、大都市と指定都市に住む各世帯から、1人世帯、2人世帯、3人世帯、4人以上世帯をそれぞれ100世帯ずつ無作為に抽出し、さらに県レベル都市と大都市・指定都市に管轄される各県の農村部に住む家庭の中からそれぞれ50世帯を世帯構成ごとに無作為に抽出する。

② 世帯構成ごとの1人当たり消費支出額の算出

世帯構成ごとに1人当たりの収入額をそれぞれ低い方から高い方へ並べ、低い方の20%の世帯をそれぞれ取っておき、これらの世帯に1カ月分の消費支出の項目と金額をメモしてもらい、その中から浪費的な支出を除いて、都市レベル別に世帯構成ごとの1人当たり消費支

出額をそれぞれ計算する。その平均値が調査の年の各省・自治区・直轄市の3つの級地の世帯構成ごとの生活扶助基準となる。それぞれ E_{1p}^i , E_{1s}^i , E_{1c}^i で表す。そのうち、 E_{1p}^i は大都市世帯構成ごとの1人当たりの消費支出額の平均値であり、 E_{1s}^i は指定都市の世帯構成ごとの1人当たりの消費支出額の平均値であり、 E_{1c}^i は県レベルの都市・各級都市に直轄する農村部に住んでいる世帯構成ごとの1人当たり消費支出額の平均値であり、 i は世帯人数で、その値は1, 2, 3, 4である。

③ 前年度全国1人当たり消費支出額 (E_n^a) に占める割合(係数)の決定

各省・自治区・直轄市の異なるレベルの都市・県ごとに世帯構成ごとの1人当たり消費支出額 E_{1p}^i , E_{1s}^i , E_{1c}^i が、前年度全国1人当たり消費支出額 (E_n^a) に占める割合を係数 (R_{1p}^i , R_{1s}^i , R_{1c}^i) とし、それらの係数が変わらないと仮定して、毎年国家統計局の公布した前年度全国1人当たり消費支出額 (E_n^a) と乗じて、翌年各省・自治区・直轄市の異なる級地の世帯構成ごとの生活扶助基準を算出する。

④ 特別ニーズへの加算基準の確立

上述した生活扶助基準は一般的な貧困者に適用するもので、特別ニーズのある者については、加算の基準を定めなければならない。そこで、西ドイツ1985年9月1日の連邦社会扶助法のやり方を借用して、特別ニーズのある人に対して、追加的給付を行う。その基準は以下のようなものである。

65歳以上の老人、特定病気の罹患者、妊娠12週目以降の妊婦と産後3カ月以内の産婦、一人親で7歳以下の子供1人または16歳以下の子供2人を養う世帯には、一般基準の20%を増やし、障がい者にはその生活自立度によって20~40%⁹⁾を増やして給付する。

(2) 生活扶助基準の調整について

本稿の生活扶助基準の制定には、大規模な住民収支データの収集が必要である。しかし、調査のコストが高く、しかも計算するために時間がかかるので、毎年やるのは無理である。しかしながら、現在の中国は工業化・都市化への最中であり、経済発展と国民生活の変化は日進月歩で、貧困世帯と自立世帯との消費水準の格差を縮小するために、3年ごとに一度の大規模な国民生活実態調査をやった方が妥当であると思われる。言い換えれば、3年ごとに各省・自治区・直轄市の異なる級地の世帯構成ごとの1人当たり消費支出額 E_{1p}^i , E_{1s}^i , E_{1c}^i の前年度全国1人当たり消費支出額 (E_n^a) に占める割合という係数 (R_{1p}^i , R_{1s}^i , R_{1c}^i) を計算し直し、それ以外の年度は、各級地の貧困基準を各省・自治区・直轄市の消費者小売り物価指数 CPI_p^a で調整する。各級地世帯構造ごとの生活扶助基準を式で表すと、下記のようなものである。

9) 障がい者生活自立度は中国の労働者災害保険の障がい度基準によって定めることができる。

$$PL_{lp}^i = R_{lp}^i \times E_n^a \times CPI_{lp}^a \quad (1)$$

$$PL_{ls}^i = R_{ls}^i \times E_n^a \times CPI_{lp}^a \quad (2)$$

$$PL_{lc}^i = R_{lc}^i \times E_n^a \times CPI_{lp}^a \quad (3)$$

その内、 a は各年度で、その値は0, 1, 2である。 $a=0$ は調査の年を表し、 $a=1$ は調査の年の翌年であることを表し、 i は世帯の人数で、その値は1, 2, 3, 4である。 PL_{lp}^i は各省・自治区・直轄市の政府の所在都市の生活扶助基準を表し、その値は1, 2, 3, 4……32であり、 PL_{ls}^i は各省・自治区に属する地区レベルの都市の生活扶助基準を表し、 PL_{lc}^i は各地区レベルの都市に属する県レベルの都市と大都市・指定都市に管轄される各県の住民の生活扶助基準を表し、 CPI_{lp}^a は各省・自治区・直轄市の消費者小売り物価指数を表す。

5. おわりに

本稿では、地域的な生活扶助基準の格差を縮小し、人々の特別なニーズを満たすために、中国における生活扶助基準の問題点をまとめた。問題の生まれた原因を解明し、扶助基準の制定方法を統一するという考え方に基づいて、諸制約要素を分析した上で、都市部と農村部を分けず、中国全土を各省政府・自治区政府・直轄市政府の所在する大都市、地区レベルの指定都市、県レベル都市と大都市・指定都市に管轄される各県という3つの級地に分け、国民生活実態調査のデータを用いて、各級地世帯構成ごとの1人当たり消費支出額を算出し、その平均値を調査の年の生活扶助基準であるとする。さらに、調査の年の生活扶助基準と前年度全国1人当たりの消費支出額 (E_n^a) の比率を固定して、翌年と3年目の生活扶助基準を算出する。各年度の生活扶助基準の購買力を維持するために、前年度各省・自治区・直轄市の消費者小売り物価指数 CPI_{lp}^a で調整するという全国統一的な制定と調整方法を提案した。

しかしながら、いままで国家统计局の住民収支調査のデータは世帯ごとに整理していないので、本稿の提案した生活扶助基準制定と調整の方法が実行可能かどうかについては、過去のデータで検証できないので、実証研究のことは今後の研究課題にしていきたい。

参考文献

- 小沼正著 (1980) 『貧困—その測定と生活保護』 東京大学出版会。
 籠山・江口・田中共著 (1968) 『公的扶助制度比較研究』 光生館。
 籠山京著 (1991) 『公的扶助論』 社会福祉選書⑥, 光生館。
 榎原朗著榎原朗 (1993) 『イギリス社会保障の史的研究Ⅲ—戦後の社会保障のはじまりから1986年社会保障法へ—』 法律文化社。
 工藤恒夫著 (2003) 『資本制社会保障の一般理論』 新日本出版社。

- 厚生労働省編（2011）『世界の厚生労働2011』2009～2010年海外情勢報告。
- 小山路男著（1978）『西洋社会事業史論』光生館。
- 社会保障研究所編（1989）『西ドイツの社会保障（2）』東京大学出版会。
- 和田有美子・木村光彦「戦後日本の貧困—低消費世帯の計測」『季刊 社会保障研究』（summer'98, Vol. 34）No. 1。
- 郑功成主编（2011）《中国社会保障改革与发展战略》救助与福利卷，人民出版社。
- 景天魁著（2009）《底线公平：和谐社会的基础》北京师范大学出版社。
- 唐均美国（1995）「加拿大社会救助考察报告」《社会工作研究》。
- 杨立雄（2011）「最低生活保障制度存在的问题及改革建议」《中国软科学2011（8）：72-84》。
- 童星・林闽钢（1994）《我国农村贫困标准线研究》中国社会科学，1994年第3期。
- 唐钧（1997）《确定中国城镇贫困线方法的探讨》社会学研究，1997年第2期。