

〈翻訳〉

中国における生活扶助

シアオーカン・レイ*、クリス・グロヴァー**

ジーミン・ツ***、キアン・ワン****

訳 ユイス・バユス◇、嶋内 健◇◇、篠田 武司◇◇◇

要 約

本稿は中国における生活扶助を分析するものである。本稿は、生活扶助がどのような要因で発展してきたのか、また生活扶助がどの程度に利用可能なのかというテーマに焦点をあわせながら、最近15年間の生活扶助の展開を検証したい。その上で、地域間に見られる生活扶助の格差や、生活扶助による支援の水準、そしてまた生活扶助の決定方法について分析しながら生活扶助の供給に関して批判的に考察する。本稿は、中国の公的扶助である生活扶助システムが、多くの国々と同様に、貧困対策としてのその効果をしばしば弱めるような緊張関係の中で形成されていることを議論する。

キーワード 中国、貧困、生活扶助、経済発展

* Xiao-kang Lei、中国・西北大学行政学部准教授

** Chris Grover、英国・ランカスター大学応用社会科学研究所社会政策専任講師
E-mail:c.grover@lancaster.ac.uk

*** Zhi-min Du、中国・長安大学人文学部准教授

**** Quian Wang、中国・西北大学行政学修士

◇ Lluis Valls、立命館大学外国語嘱託講師・京都外国語大学非常勤講師

◇◇ 立命館大学大学院社会学研究科博士後期課程

◇◇◇ 立命館大学産業社会学部教授

はじめに

近年、アジアの国々における福祉供給の性質および福祉供給の展開について多くの議論が行われてきた。たとえば、Goodman *et al.* (1998)、Aspalter (2001) や Walker and Wong (2005a) の議論をあげることができる。特に、Esping-Andersen (1990) 『福祉資本主義の三つの世界』の議論は大きな影響を与え、その議論に基づいて、東アジアにおける福祉レジームを表す適切なモデルを描く試みがいくつかあった。しかし、中国の場合、これはそれほど簡単なことではない。Walker and Wong (2005b) が述べているように福祉国家は民主主義と資本主義の融合したものとして概念化されてきたが、福祉志向の政策の発展にとってそれらのことは、必ずしも前提ではない。その理由は、民主主義以外の政治形態、あるいは資本主義以外の経済形態もそうした政策の必要性を持っているからである。特に国家の正統性や経済発展の安定性にとって、それは必要とされるからである (O' Connor, 1973 および Jessop, 1992)。

東アジア諸国の福祉レジームの場合において唯一のモデルを描くことは困難である。それらの福祉レジームにはさまざまな名称が与えられてきたが、もっとも流布しているのは「儒教」的というものである。これは、Jones の次のような言葉に示される。

「(欧米式) 労働参加なき保守的コーポラティズム、教会なき補完性、平等なき連帯、自由主義なきレッセフェール。これらをすべてを含んで表現しようとするれば「家政経済」福祉国家、すなわち福祉国家が、一見して伝統的で儒教的な大きな家族のようなものであるということである」(Jones, 1993: 214)。

しかし、Walker and Wong (2005c) の場合、東アジア福祉レジームに関して唯一のモデルを特定することは困難であると考えている。彼らは、経済発展の性質およびその位置づけ、政治イデオロギーの役割、権威主義の性質、

コロナリズムの影響、エスニシティとジェンダーは、東アジアにおける福祉レジームを理解するために分析すべき共通要因であるとしても、それぞれの福祉レジームは経路依存的なものとして理解するべきであると考えているからである。したがって、そうであるがゆえに、東アジアのそれぞれの国家の福祉志向政策を分析することは大きな意義がある。本稿は公的扶助の一形態として最近徐々に展開されつつある中国の生活扶助に焦点をあわせたい。本稿の結論は、生活扶助を説明する上でそれらを批判的に分析し、他国の社会保障のように、中国の公的扶助における生活扶助システムが、貧困対策としてのその効果をしばしば弱めるような緊張関係の中で形成されているということである。

1. 中国における公的扶助

毛沢東によって確立された国有システム、完全および終身雇用、雇用創出、また仕事の割り当制、および制限された労働移動は、ソビエトモデルに従った中央管理経済がもつ社会主義の優位な点としてみなされていた (Leung, 2005:50)。

Leung (2005:50) によれば、1970年代後半の市場志向経済改革までの中国における福祉供給は、都市と地方の格差があったものの、完全雇用、高福祉と低賃金、つまり「鉄碗飯 (iron rice bowl)」をその特徴としていたという。また、Goodman et al. によれば、少なくとも都市において中国の福祉供給は職場レベルで行われ、その上、「最も根本的な福祉の対策である終身雇用の保証によって福祉システムの全体は支えられていた」(1998:77) という。さらに、福祉供給は「国家によって決められていた低賃金を埋め合わせる」という役割を果たしていた (Goodman et al., 1998:178)。

しかし、1970年代の経済改革以降、「鉄碗飯」の維持がますます困難になることが明らかになった。特に、欧州の資本主義諸国と同様に、このシステ

ムの基盤である雇用保障はますます経済に対する負担として、すなわち「経済の生産性および労働インセンティブの妨害」として見なされるようになってきた (Leung, 2005:50および Leung and Wong, 1999)。鄧小平は、貧困除去を表す「シアオカン (xiaokan)」という儒教の理想に経済改革を通じて達成できると主張したが、そうはならなかった。逆に、経済改革が福祉志向の対策の必要性を高め、「シアオカン」の実現はまったく達成できないことが明らかになったのである。

したがって、生活扶助を促す目的の一つは、市場志向の経済改革が伴ったさまざまな失敗に取り組むことといえだろう。この意味で、他の国と同様に中国における生活扶助の役割は、グローバル競争力と社会的安定を支えるという、これら2つの必要性の間にある根本的な緊張関係によって構造化されている経済過程の変化を管理することであった。そして、まさに福祉志向政策、特に現金を給付する福祉政策は、収入および暮らしに関する人々の心配を和らげながら経済成長を促進するという二つの側面をしばしば持つものであった (Grover and Stewart, 2002)。それゆえに国有企業の従業員、またはそこで解雇された従業員との間に広がった社会不安の時期と、中国における生活扶助の発展が重なったことは偶然ではない。この社会不安が起きた時期は、管理者汚職の状況の中での「生存の危機」と呼ばれ (Chen, 2000)、この時期に増加するインフレによって人が貧しくなり (White, 1998)、さらに、1996年と2006年の間、推測によると4千万人の農民が都市の拡大のために土地を奪われることになった¹⁾ (Xinhua News Agency, 2007)。

中国政府が貧困問題に関心を見せたのは1980年代の半ばからであるが (Leung, 2005)、収入のない人を支援するための政策の展開は1990年代まで存在しなかった。中国で貧困者の救済を担っているのは民政局であるが、その支部の一つである民政局上海支部は、1993年に上海市における都市および農村の住民のために生活保障を実施すると発表した (Zheng, 2002:219)。これは一つの地域だけに限られた対策であったが、農村の住民と都市の住民と

の両方を含むシステムが初めて実施されたという点で大変重要である。しかし、それ以降に全国レベルで発展させられてきた生活扶助システムは、都市と農村で異なる道を歩んだ。したがって、以下では別々に分析していくこととする。

(1) 都市における生活扶助

「都市貧困の再発見」(Leung and Wong, 1999) という背景の中で、1994年に行われた第10回の民政全国会議 (National Conference on Civil Affairs) は、「全国において社会的救済を受けている都市の住民のために、地域生活保障基準に従って徐々に生活扶助システムを実施する」と提案した (Zheng, 2002:220)。したがって、貧困者救済は1990年代以前も都市部に存在していたが貧困者の一部だけを対象としていた。例えば13.6百万人の貧困者のうち、その18.8%、すなわち2.55百万人だけ政府または職場から一時的に短期間の支援を受けていた。さらに定期的に援助を受けていたのは40万人より少なかったという (Leung and Wong, 1999:44)。

上述の第10回の民政全国会議の後、青島市、廈門市、大連市、広州市、無錫市や海口市を含む沿岸の諸都市が生活最低基準保障システム (Minimum Living Standard Guarantee System [MLSGS]) と呼ばれる公的扶助手当を実験的に実施した。しかし、国務院が1997年に全国の都市住民を対象とする生活最低基準保障システムを発表した。国務院は、1999年末までに全ての都市が生活扶助を実施し、法律に応じて都市が自ら管理することを目標として目指した。だが、その実行の可能性については、次のような疑問がある。

「中国の法律の下では、個人の権利が国の権利および国家の権利に包摂されている。個人の権利を保護する法律は事実上、政府の理想および意図の声明に過ぎず、それらの法律は厳密には遂行されないことが多い」 (Leung, 2005:54)。

地方自治体が国務院に従って生活扶助を実施していく上で最も重要な問題

は財源不足である。したがって、手当てを受ける権利を持つ都市の貧困者の中で、それを受けられなかった人もいた。これは驚くべきことではない。なぜなら、手当ての対象となる地理的範囲が広がったことで受ける権利をもつ人口が増え、また生活扶助受給の基準が上がったからである。表1を見ると、都市における生活扶助受給者は2000年に400万人であったのが、2002年には2060万人に上昇し、2年間だけで512%も上がっていた。2003年以降、都市における生活扶助受給者は2200万人から2300万人の間を安定的に推移している。

表1 都市部における貧困者の生活扶助

年	受給者 (百万人)	支出 (10億元)	中央政府の 負担割合	地方自治体の 負担割合	受給の年間 平均金額(元)
2000	4.0	2.7	27.0	73.0	774.9
2001	11.7	4.2	42.4	57.6	478.8
2002	20.6	10.9	43.9	56.1	542.5
2003	22.5	15.1	61.3	38.7	686.8
2004	22.1	17.3	60.7	39.3	672.0
2005	22.3	19.2	-	-	867.6
2006	22.4	22.4	60.7	39.3	1003.2
2007	22.7	27.7	-	-	1232.4

出所) MCA (2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008a) を基に作成

中国政府は、上述の都市の生活扶助の財源問題を解決するために出資を増やした。表1を見ると、都市における生活扶助の支出額は2000年に27億元であったが、2006年には224億元に上昇した。また、地域自治体の生活扶助の負担は2000年に19億元で全体の73%であったが、2006年には88億元に増加し、約5倍となった。にもかかわらず比率は39.3%に下がっていた。これに対して、中央政府の手当て負担は2000年に7億元であったが、2006年に136億元に増加し、19倍に増加していることが分かる。

また、表1を見ると、生活扶助受給者が一年間で受けた一人当たり金額は

2000年に774.9元であったが、2007年には1232.4元に上昇し、59%増額したことが分かる。そして、生活扶助給付の最低基準は2003年に149元であったが、2008年には179元に引き上げられた。(Ministry of Civil Affairs [MCA], 2009)。さらに、生活扶助受給者が一ヶ月で受けた一人当たり金額は2003年に58元であったが、2008年には95元に上昇した。

2007年以降、生活扶助の実施において進展があり、主な点として次の四つをあげることができる。第一は、インフレに対応した扶助額の増額によって扶助の実質的な水準を保てるようになったことである。例えば、民政部（以降、MCA）は、都市における一ヶ月の一人当たり扶助額の年間の増加が15元以上であることを命じ、地方自治体は財政状態によってそれより増加することもできる。さらに、財政の悪い状態で中央政府の要求に応えることができない地方自治体、特に中部・西部地域および古い産業地域は政府から援助を受けることができる。

第二は、世帯の事情に応じて生活扶助額を調整することができるようになったことである。したがって、特別な必要性がある世帯、例えば障害者や重病者のある世帯は基準より高い手当てを受けることが可能になった。北京市、福建省や青海省を含む13の省・自治区・直轄市は、2008年末時点で扶助受給者の特別なグループを対象とする対策を実施していた。

第三は、生活扶助が他の援助金、例えば教育、医療や司法サービスにアクセスするための扶助金などこれらを重複することができるようになったことである。さらに、生活扶助は再就職対策と結びつけることもできるようになった。例えば、低収入住民は再就職しても生活扶助の一部の受給が続けられるという上海市の対策がある。

第四は、都市における生活扶助の管理を改善する対策がとられたことである。MCAは2007年に生活扶助の管理を改善するために、それを標準化する計画を発表した。地方自治体はその実行を自分の責任として受け入れた。しかし、地方自治体の事情が様々であるのでその実行の成果も多様である。

(2) 農村における生活扶助

都市における生活扶助と比較すると、農村における生活扶助は、貧困者がさまざまな扶助金を受けられ、その中には重複するものもあるので状況が複雑である。

山西省では1990年代に生活扶助システムが実験的に実施された。しかし、情報の普及に問題があったことや地方自治体の財政の悪化のために不可能な政策であると判断された。ところが、その後の都市の生活扶助の展開の影響があって、農村の生活扶助の課題が再び取り上げられるようになった。例えば、1996年にMCAは、収入額と生活扶助額の差と同額の手当てを貧困農民に与えることに関して、『農村における社会保障の速やかな実施の見込み』という文書を発表した。このなかで、手当てのための資金調達は地方自治体および農村共同体が供出するものとなっていた。

上述の展開と同じ時期に、北京市、広東省、遼寧省や上海市が含まれているさまざまな地域では都市も農村も両方を対象とする生活扶助を改善させようとする対策が実施された。2003年までに農村の最低生活扶助システムを実施した市は2037であり、対象となった人口は500万人、支出額は8億元であった(MCA, 2004)²⁾。

2007年3月に行われた全国人民代表大会の第十回大会で首相は生活扶助の対象とする人口を農村における貧困者の全てに広げるという目標を発表した。首相によれば、それは「社会の平等を促進し、調和の取れた社会を作ることに対して重要な影響を与える」(Xinhua News Agency, 2007: 1) ことになるという。平等について最も重要とされていた課題は、農村における住民の経済状況であり、21世紀はじめに見られる中国の経済成長³⁾の成果が農村住民に届かないという懸念であった。例えば、その会議で中国の国民経済研究所の所長は「9億人に上る農村人口を経済成長から排除してはならない。経済改革に貢献した全ての者がその繁栄を共有するべきだ」と述べた(Xinhua News Agency, 2007:1)。

農村における生活扶助、いわゆる「農村最低生活保障システム」は、最低生活保障基準額以下⁴⁾の所得者の最低生活水準を維持するために、地方自治体に補助金を与える制度である。表2を見ると、この制度の下で、生活扶助受給者は2008年末に、一年前より740万人(20.7%)増加し、4310万人であった。また、生活扶助の一人当たり月間平均受給金額は、一年前より17.6%上昇し、2008年に82.3元であった。さらに、農村最低生活保障システムの月間平均支出額は、一年前より109.6%上がって、2287億元であった。

表2 農村部における貧困者の生活扶助

年	受給者 (百万人)	前年比較 増加(%)	受給の月間 平均金額(元)	前年比較 増加(%)	支出額 (10億元)	前年比較 増加(%)
2007	35.7	123.9	70	17.6	109.1	150.8
2008	43.1	20.7	82.3	17.6	228.7	17.6

出所) MCA (2008a, 2009) を基に作成

しかしながら、上述の生活扶助のほかに、中国の貧困農民に扶助金を給付する政策として「五つの農村保障プログラム」と「農村一時的救済システム」という二つのプログラムもある。五つの農村保障プログラムは1950年代から実施され、2007年末に受給者は530万人であった。そのうち、140万人は老人施設で暮らし、390万人は自宅暮らしであった。一人当たりの年間平均受給金額は1180元で、一人当たり月間平均受給金額は98元であったので、農村最低生活保障システムと比較すると、前者の方が高いことが分かる。その一方で、五つの農村保障プログラムの受給者はその人の事情によって分類され、それによって受給金額が異なる。例えば、老人施設で暮らしている扶助受給者の月間受給金額は163元であったのに対して、自宅暮らししている扶助受給者の月間受給金額は119元であった。五つの農村保障プログラムのほうが農村最低生活保障システムより高い扶助金を給付するのは、前者の目標が地域の生活平均水準にあることに対して、後者の目標は農村最低生活水準にあるからである。さらに、五つの農村保障プログラムが対象とする受給者は、

扶助を最も必要とする貧困農民、例えば、収入がなく、働けない高齢者および障害者である。なお、両プログラムから同時に扶助を受けることは認められていない。

農村最低生活保障システムおよび五つの農村保障プログラムと違って、農村一時的救済システムの特徴は、扶助金受給が一時的であることだ。それは、事故などのため働くことができず、一時的に生活扶助の必要がある農民を対象とする制度である。また、農村最低生活保障システムを受給しながら農村一時的救済システムも受給することは認められている。農村一時的救済システムの全国平均の年基準額は867.6元であるが、一人当たりの月平均給付金額は40元となっている。

2. 中国における生活扶助に関する評価

20年前の中国には、全国の都市部を対象とする生活扶助も全国の農村部を対象とする生活扶助も存在していなかった。全国の都市部を対象とする生活扶助制度は1990年代半ばに実施され、全国の農村部を対象とする生活扶助制度が実施されたのはつい最近の2007年であった。表3は2007年から2008年までの生活扶助の推移を示したものである。これを見ると、同時期における生活扶助受給者の人数の増加も生活扶助支出額の増加も、農村部における生活扶助の実施によるものであることがわかる。ところで、生活扶助に関する数字をどのように評価するのかは、生活扶助のようなミーンズ・テストによる支援に対して個々人がどのように考えるかにかかっている。この数字を、以前に扶助を受けていなかった貧困者にも公的扶助を広げたので、中国政府の戦略が成功した証拠だと見なすこともできる。こうした見方からすれば、この数字は以前には扶助を得られなかったか、あるいは家族および国有企業の責任を強調したうえで扶助されていた層のニーズに応えた結果であると論じられることになる。

しかしながら、他方で、生活扶助はスティグマをもたらし、また社会への参加意欲を減らすために社会支援のあり方としては劣ったものだと考える人々にとっては、生活扶助を受ける人々の増加は成功した戦略ではなく失敗として、つまり（社会保障のような）財政支援のより包含的な形態が設立されなかったという意味で失敗であると評価される。しかしながら、この視点から評価しても、貧困者が、特に農村の貧困住民が以前よりも扶助金を受けられるようになった事実は否定できない。この点を認めた上でなお、中国における生活扶助には多くの問題点がある。以下でそれを明らかにしていくことにする。

表3 中国における生活扶助受給者の人数（2007年—2008年）

	2007年			2008年 (前年比較の増加%)		
	都市部	農村部	合計	都市部	農村部	合計
受給者(百万人)	22.7	35.7	58.4	23.3 (2.6)	43.0 (20.4)	66.0 (13.0)
受給の月間平均 金額(元)	182.4	70.0	-	205.3 (12.6)	82.3 (17.6)	-
総支出(10億元)	27.7	10.9	38.6	39.9 (41.8)	22.9 (109.6)	61.9 (60.4)

出所) MCA (2008a, 2009) を基に作成

(1) 生活扶助における格差

中国における生活扶助額は地域によって異なる。こうした違いは、アメリカで各州の間で貧民救済には違いがあるように (Blank, 2002) 珍しいことではない。しかし、生活扶助額が最も高い地域は、一般的にいて一人当たり国内総生産の最も高い地域であるという事実は、中国にとって最も重要な課題である(表4を参照)。そして、この意味を問う価値は十分にあるだろう。

確かに、一人当たり国内総生産が高いほど、生活扶助の給付額を上げることができる。しかし、一人当たり国内総生産の高い地域は他の地域よりも豊

かであるから生活扶助額は低くてもいいはずである。一人当たり国内総生産の最も低い地域である貴州省が、たとえば生活扶助額の最も低い地域の一つであることは特に留意すべきことである。しかし、一人当たり国内総生産の高い地域が生活扶助額の最も高い地域でもあることは根拠のあることである。理由は二つ考えられるだろう。第一に、中国の一人当たり国内総生産の最も高い都市は上海(64591元)と北京(56044元)であるが、それらは生活費がもっとも高い都市でもあるからであるという説である。例えば、一人当たり国内総生産の最も高い地域である北京と上海は、*The world city life cost survey result in 2008* (Mercer Management Consulting, 2008)によれば、それぞれ世界で10番目と、12番目に物価の高い都市であり、中国国内ではもちろん1番目、2番目である。

もう一つの理由は、一人当たりの国内総生産の低い地域における格差よりも、一人当たり国内総生産の高い地域における格差の方が著しく大きいからという説である。したがって、著しい社会的不平等という状態の中で社会安定を維持するために、高い生活扶助額を与えることは不可欠であるとも考えられる。また、一人当たり国内総生産の低い地域における社会的不平等が目立つことはあまりないので、生活扶助額が高くなくても社会不安の可能性は低いままであることが考えられる。

表4を見ると、一人当たり国内総生産は比較的高くても生活扶助額が比較的低い地域もいくつかあることが分かる。これは、河北省、内モンゴル自治区と吉林省である。また、一人当たり国内総生産は比較的低くても生活扶助額が比較的の高い地域も二つある。これは、チベット自治区と寧夏回族自治区である。この五つの地域における一人当たり国内総生産・生活扶助額が、他の地域における一人当たり国内総生産・生活扶助額と異なる理由は、地域経済の事情が生活扶助給付の金額の決定に影響しているとともに、生活扶助受給者の人数も影響を与えている。すなわち、人口は、河北省7000万人、内モンゴル自治区2400万人と吉林省2700万人であり、さらに生活扶助受給者比

表4 地域における生活扶助受給の平均金額と地域内総生産

省・自治区・直轄市	受給の月間平均 金額 (元)	全国平均 以上・以下	一人当たりの 国内総生産 (元)	全国平均 以上・以下
合計	182		18,665	
上海市	350	以上	64,591	以上
北京市	330	以上	56,044	以上
天津市	330	以上	45,829	以上
浙江省	262	以上	37,128	以上
江蘇省	245	以上	33,689	以上
チベット自治区	226	以上	12,109	以下
広東省	218	以上	32,713	以上
山東省	217	以上	27,723	以上
安徽省	201	以上	19,436	以上
福建省	199	以上	25,662	以上
遼寧省	193	以上	25,725	以上
寧夏回族自治区	182	以上	13,743	以下
重慶市	178	以下	14,622	以下
黒竜江省	178	以下	18,510	以下
青海省	177	以下	13,836	以下
四川省	175	以下	12,926	以下
内モンゴル自治区	172	以下	25,092	以上
雲南省	170	以下	10,496	以下
湖南省	168	以下	14,405	以下
山西省	164	以下	16,835	以下
湖北省	163	以下	15,074	以下
広西チワン族自治区	161	以下	12,408	以下
海南省	161	以下	14,631	以下
河北省	159	以下	19,967	以上
陝西省	158	以下	14,350	以下
甘肅省	156	以下	10,335	以下
貴州省	156	以下	6,835	以下
江西省	153	以下	12,562	以下
吉林省	153	以下	19,168	以上
河南省	152	以下	16,060	以下
新疆ウイグル自治区	138	以下	16,860	以下

出所) MCA (2008a, 2009) を基に作成

率も比較的に高く、河北省2.3%、内モンゴル自治区4.7%と吉林省3.5%である⁵⁾。それに対して、チベット自治区も寧夏回族自治区も人口が少ない。また生活扶助受給者も比較的に少なく、チベット自治区21万512人、寧夏回族自治区3万9550人である。

(2) 給付額の決定方法

上述の通り、地域間で生活扶助額が違い、その上概して言えば、生活扶助額の最も高い地域は一人当たり国内総生産の最も高い地域でもあった。いまひとつ、地域間の生活扶助額の相違を説明する要因がある。これは、政府が以前標準化計画を発表したにもかかわらず、生活扶助の受給金額の決定に関して全国的に適用されている統一された方法がないことである。

Hong (2004) によれば、たとえば中国の生活扶助の供給額の決定は五つの方法があるという。すなわち、サンプル調査に基づくやり方、地方自治体内の各行政部署間の交渉による決定、他の地域との相談による決定、地方自治体の予算上の制約に基づく決定、またこれらの方法を組み合わせて行う決定などがある。これらの決定の仕方の中には、サンプル調査に基づく客観的なものから、予算上の制約に基づく主観的なものまで多様である。さらに、決定の基準も決定の仕方によって異なってくる。例えば、サンプル調査に基づいた決定法は受給者のニーズを考慮し、他の決定法は地方自治体の財政力などが評価される。

(3) 生活扶助の捕捉範囲

中国における生活扶助がカバーする範囲に関しても二つの問題がある。すなわち、生活扶助を受給する権利を与えられない貧困者がいることと、その権利を付与されているのに生活扶助を自ら受給しない貧困者がいることである。推測によると、生活扶助を自ら受給しないのは生活扶助受給権利者の10%~20%である (Tang, 2008a, 2008b)。他の国におけるミーンズ・テスト

救済と同様に、その最も重要な理由は生活扶助を受給することにスティグマを感じていることである。例えば、中国の都市部における社会扶助について Leung and Wong は次のように語っている。

「抑止の原理 (deterrence principle)」の下では、生活扶助を受給することが扶助受給者にとって大変不愉快な経験となり、その結果、受給することが抑止される。また、就労意欲に悪影響を与えたり、あるいは雇用の妨害要因にならないように生活扶助受給金額は低く決定され、受給資格を得るために厳しい条件も付けられている (Leung and Wong, 1999)。

生活扶助と就労意欲の低下を結び付ける考え方は中国だけではなく、他の国にもある。例えば、貧困者が貧困救済を受けても、最も貧しい労働者よりも生活水準が上にならないようにすべきであるという考え方は英国に存在し、以前には「劣等処遇 (less-eligibility) の原則」と呼ばれていた (Grover, 2008)。現在この言葉は使われていないが、就労年齢にある無職の人への給付は、受給者が就労意欲を低下させないように給付金を低く設定し、また受給条件が厳しい物でなければいけないと考えられている。この意味では、多くの国と同様に中国やイギリスのシステムが前提としているのは、貧困およびそのスティグマが無職の人の就労を促したり、強制したりするという考え方である。

生活扶助を受給する権利から排除されている貧困者がいるという問題の理由はさまざまあるが、ここでは主なものを二つを挙げる。第一は、多様な政策分野とそれら諸政策の目的との間にある対立である。例えば、子供二人以上の貧困家族は一人っ子政策に従っていない家族であるから生活扶助を受ける権利を失う。つまり、家族への貧困救済政策と中国政府の人口政策が衝突しているのである。社会扶助を人口政策と結びつけるのは珍しいことではない。例えば、イギリスで1946年に家族手当を導入した理由の一つは人口が減少する懸念があったからである (Grover, 2009)。同様に、日本で2007年に一人

目と二人目の子供手当が倍になったのは出生率低下についての心配があったからである⁶⁾。しかしながら、公的扶助受給資格が付与されない、または公的扶助受給資格が失われるという恐れを国民に与えることによって子供を生むことを止めさせようとする中国の政策は異例である。中国の一人っ子政策に従わないならば生活扶助を受け取ることができないという事実は、また所得維持政策を通じて人の行動を調整しようとする試みに矛盾を引き起こす。特に、大家族であるがゆえに支援を必要とする人々がかえって支援を得られないということを引き起こす。

中国ではまた、問題行動と見なされる薬物使用、ギャンブルなどのような行動を行った人および性倒錯者と見なされる同性愛者は扶助を受ける権利から排除されることもある。繰り返せば、このような事情は他の国においても珍しくない。例えば、2009年のイギリス福祉改革法案の目的は薬物使用を止めるために十分に努力していないと判断される人々にたいして扶助金の給付を打ち切る権利を国家に与えることだった (Grover and Paylor, 2009)。

第二の理由は、生活扶助への要求を満たすのに必要な自治体の予算に制約があるということである。すでにみたように、中央政府が生活扶助の支払いに対して義務を持っているが、地方自治体は生活扶助を必要とする貧困者を全員対象とするだけの基金をもっていないことも多い。さらに、障害者のような特定のグループに、個人の経済状態によって扶助受給資格が得られるかどうかにかかわらず、優先的に生活扶助を与える自治体もあり、基金が不足する。

(4) 生活扶助の適切性

上述したように地域間で生活扶助の水準が違う。しかし、こうした統計だけでは生活扶助が適切であるかどうかは評価できない。例えば、Hong and Liu (2003) は、中国における生活扶助の給付額が不十分であり、したがって貧困者の生活の質を改善するのは困難であると論じている。このような評

価は、ほかの社会保障レジームの分析においてよく知られているだけではなく、驚くべきことでもない。例えば、都市の社会扶助について Leung and Wong (1999:45) は、当初の最低基準額は、地方自治体が財政的に取り組み可能なように充分低く抑えるべきであり、先にみたように貧困者の就労意欲に影響を与えないようにすべきであると、MCA が勧告していることを指摘している。

この意味において、中国の生活扶助は、他の国において支払われている給付の特徴のいくつかを共有している。例えば、イギリスでは、就労年齢の人が受給する公的扶助は、政府が定めた貧困基準（全国の平均所得の60%）よりも低い額である。その理由の一つは、財政的なコスト問題であり、また生活保護がいわゆる「依存文化（dependency culture）」のような社会的コストを伴うという政治的認識にある。もう一つの理由は、国家による救済が就労意欲を低下させてはならないし、または家族がもつ援助の役割を奪ってはいけないという長い歴史のなかで培われた原則である。実際に、中国ではそのような認識が、生活扶助額の水準をどの程度に設定すべきなのか、また障害者でない人がそうした扶助を全く受給できないかどうかについての議論をもたらしている。

Yue *et al.* (2000) などの研究者は、貧困ライン⁷⁾より低い所得の者全てが受給する権利をもち、また生活扶助を受けるべきだと考えている。したがって、「三無 three nos」⁸⁾と呼ばれる人々、すなわち家族もいない、所得もない、また働くこともできないという三つの条件に当てはまる貧困者だけでなく、仕事を失ったため所得も失った人にも生活扶助を受給する権利を与えるべきであると彼らは考えている。これに対して、生活扶助を「三無 three nos」と呼ばれる貧困者だけに与えるべきであると考えている研究者もいる。彼らによれば、障害者でない人は生活扶助を要求するのではなく、自活できるように自ら努力するべきである (Yue *et al.*, 2000)、という。

上述のように意見の相違が生まれてくるのは研究者によっての評価の視点

が異なることである。前者が理想的なシティズンシップの地位身分を主張していることに対して、後者は中国の社会保障制度の財政上の能力とその限界を主張している。しかし、最近の中国における経済成長率の鈍化にともなって、生活扶助の対象を広げることに好意的な人々の見解が勢いを得ている。中国における現在の雇用不足の下で、大勢の労働者が失業に陥り、彼らの所得は貧困ライン以下に落ちている。こうした仕事を失った労働者は、生活扶助の支援なしでは生活することも困難になってきているという事実がある。

結 論

1970年代以降、中国の経済発展へのアプローチ、および貧困に対する取り組みへのアプローチには基本的な変化が起きている。中国政府が生活扶助のシステムをより一層制度化し、それを地方レベルで実施するように命じた最近の15年間においてその変化は著しくなった。中国における生活扶助は、さまざまな意味で、多数の国の社会保障制度にも見られるような緊張関係の中で形成されている。特に、中国の自由市場の発展は、以前に完全雇用をとおして提供されてきた社会支援が、経済的にさまざまな面で重荷であると見なされ、そのため直接的に供給される扶助金のほうが望ましいとみられるような状況へと導いた。1978年以降の改革の中で、中国は国家の統制下にあった市場の自由化を実現し、さらに近年は経済のグローバル化をも受け入れた。このような事情の下で、統制経済に根差した社会援助の方式の維持が困難であると考えられようになり、自由市場により一層適合するような新たな社会援助方式が求められるようになった (Wong and Ngok, 2006)。

上述のような文脈の中で、生活扶助はさまざまな役割を果たしている。すなわち、賃金労働に参加し続けることができるような支援によって経済発展を支えること、貧困によって被る苦難をわずかな資金でもっていくらかでも和らげることで、また社会の安定性の維持に貢献することである。しかし、

上述したように、それらの役割は緊張関係の中で形成されている。これは、ほかの国々の公的扶助と同様に、中国における生活扶助システムには問題があるということを意味する。特に、生活扶助額が低い水準であること、生活扶助の対象とされない貧困者が多いこと、また貧困者のニーズよりも生活扶助の財政状態によって生活扶助が構成されていることは中国における生活扶助の主要な問題である。中国における生活扶助の範囲および適切性を改善するのは簡単ではないが必要な政策である。生活扶助をさらに発展させれば、社会の安定にさらに貢献するだけでなく、中国の首相が切望しているように、中国の経済発展に伴う豊かさに参加できる人も増えてくる。これは、経済成長率の下落が失業者の増加に結果するような時、特に重要な課題となる。

謝意

この論文は、中国の西北大学からの助成金（08YKC02号）、中国国家社会科学財団からの助成金（09XF024号）と中国国家社会科学基金（07XZZ004号）のおかげで執筆できたものである。また、Jie Zhang、Rishot John Harvy Minty および Roy Ratcliffe から貴重な意見をいただいた。心から感謝する次第である。

注

- 1) 中国の厚生労働省の予測によると、2006年と2011年の間、都市化のためにさらに千五百万人の農民が土地を失う（Xinhua News Agency, 2007）。
- 2) 2009年4月末に対象となっていた人口は4300万人に上昇し、2003年から860%上がった。さらに、同じ期間に手当の全額は234億元に上昇し、2925%上がった（MCA, 2004）。
- 3) 国内総生産の2000年から2007年までの年間平均伸び率は9.7%であった（*China Statistical Yearbook, 2007*）。
- 4) 最低生活保障基準額は、衣料費、食料費、電気量水道料などの生活費に基づいて、地方自治体が決定する。
- 5) 中国人民共和国国家統計局のウェブサイトより。
- 6) <http://www.mhlw.go.jp/english/topics/child-support/index.html> より。

- 7) 貧困基準はエンゲル係数によって定義されている。エンゲル係数は生存に最低必要な日常生活のものリストに基づいて計算される。各地域における貧困ラインの計算はそのリストに掲載されている品物およびサービスのその地域での価格に基づいて行う。
- 8) "No family, no income and no ability to work".

参考文献

- Aspalter, C. (2001) *Conservative Welfare State Systems in East Asia*. Westport, Connecticut: Praeger.
- Blank, R. (2002) 'Evaluating Welfare reform in the United States'. *Journal of Economic Literature* XL: 1105-1166.
- Chen, F. (2000) 'Subsistence Crises, Managerial Corruption and Labour Protests in China'. *The China Journal* 44: 41-63.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Goodman, R., White, G. and Kwon, H. (1998) *The East Asian Welfare Model. Welfare Orientalism and the State*. London: Routledge.
- Grover, C. (2008) *Crime and Inequality*. Cullompton: Willan.
- Grover, C. (2009) 'The third way: a Compromise of the Left? New Labour, the Independent Labour Party and making work pay'. *Policy and Politics* 37(1): 3-18.
- Grover, C. and Paylor, I. (forthcoming, 2009) 'No one written off? Welfare, work and problem drug use'. *Drugs: Education, Prevention and Policy*.
- Grover, C. and Stewart, J. (2002) *The Work Connection: the role of social security in regulating British economic life*. Basingstoke: Palgrave.
- Hong, D.-Y. (2004) *China's Social Assistance in transitional phase*. Shenyang. Liaoning Education Press.
- Hong, D.-Y. & Liu, Z.-Y. (2003) The key question to prefect resident lowest social security system. *China Social Welfare* 6: 44-47.
- Jessop, B. (2002) *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity.
- Leung, J. (2005) 'Social welfare in China', In *East Asian Welfare Regimes in Transition: from Confucianism to globalisation*. A. Walker and C. Bristol: The Policy Press.
- Leung, J. and Wong, H. (1999) 'The Emergence of a Community-based Social Assistance Programme in Urban China'. *Social Policy and Administration* 33(1): 39-54.
- Li, F.-H. (2001) 'Dealing with the problems in subsistence allowance system'. *Chinese Social Newspaper* 2 Feb. (3)
- MCA (1996) *The perspectives of quickly establishing the rural social security system*.

- <http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/>.
- MCA (2001) *2000 Civil administration enterprise developed the statistical reports*. <http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/>.
- MCA (2002) *2001 Civil administration enterprise developed the statistical reports*. <http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/>.
- MCA (2003) *2002 Civil administration enterprise developed the statistical reports*. <http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/>.
- MCA (2004) *2003 Civil administration enterprise developed the statistical reports*. <http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/>.
- MCA (2005) *2004 Civil administration enterprise developed the statistical reports*. <http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/>.
- MCA (2006) *2005 Civil administration enterprise developed the statistical reports*. <http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/>.
- MCA (2007) *2006 Civil administration enterprise developed the statistical reports*. <http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/>.
- MCA (2008a) *2007 Civil administration enterprise developed the statistical reports*. <http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/>.
- MCA (2008b) *National Statistics Monthly report of China. December 2007*. http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20090226_402540710.htm
- MCA (2008c) *Provincial Statistics Report*. <http://www.stats.gov.cn/tjgb/>.
- MCA (2009) *2008 Civil administration enterprise developed the statistical reports*. <http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/>.
- National Bureau of Statistics of China(2008) *China Statistical Yearbook*. China: China Statistics Press.
- O' Connor, J. (1973) *The Fiscal Crisis of the State*. St Martin' s Press: New York.
- Tang, J. (2005) 'Urban and rural subsistence allowances system: History, current situation and prediction'. *Red Flag Manuscript* 8: 7-14
- Tang, J. (2008a) 'Urban and rural lowest social security: All should be guaranteed, The wrong guaranteed, the leakage guaranteed'. *Social outlook* 1: 52
- Tang, J. (2008b) 'The suggestion of establishing lowest social security standard' s adjustment mechanism'. *Social outlook* 9: 45
- Walker, A. and Wong, C. (2005a) *East Asian Welfare Regimes in Transition: from Confucianism to globalisation*. Bristol: The Policy Press.
- Walker, A. and Wong, C. (2005b) 'Introduction: East Asian welfare regimes'. in *East Asian Welfare Regimes in Transition: from Confucianism to globalisation*. A. Walker and C. Wong, Bristol: The Policy Press.
- Walker, A. and Wong, C. (2005c) 'Conclusion; from Confucianism to globalisation'. in

- East Asian Welfare Regimes in Transition: from Confucianism to globalisation.* A. Walker and C. Wong, Bristol: The Policy Press.
- White, G. (1998) 'Social security reforms in China: towards an east Asian model?' In *The East Asian Welfare Model. Welfare Orientalism and the State.* R. Goodman, G. White and H. Kwon London: Routledge.
- Wong, L. and Ngok, K. (2006) 'Social Policy between Plan and Market: Xiagang (Off-duty Employment) and the Policy of the Re-employment Service Centres in China'. *Social Policy and Administration* 40(20): 158-173.
- Xinhua News Agency (2007) *China to Expand Subsistence Allowance System to All Rural Poor.* <http://www.chinagate.cn/english/social/50285.htm> (accessed 6 June 2009).
- Yue, Z. Chen, X. and Feng, X-T. (2000) 'The research commentary of resident lowest social security system'. *Zhejiang Academic Journal* 3: 48-53.
- Zheng, G.-C. (2002) *The vicissitude and evaluation of China's social security system.* Beijing, China: Renmin University Press.