

## 〔論 説〕

# 中国における公的扶助の新たな取り組み

## —上海での現地調査からみえてきたもの—

朱 珉

### はじめに

世界第2位の経済規模を誇る中国において、貧困問題はなお深刻な社会問題である。国連の『ミレニアム開発目標報告書2014』は、中国は貧困削減において大きな成果を挙げたものの、世界で2番目に多い極貧人口 (extreme poor) を抱えている国でもあると指摘している<sup>(1)</sup>。中国国内の発表からも、その深刻さを物語っている。中国国家统计局によると、農村貧困ラインである年間2,300元を下回る農村部の貧困人口は、2014年に7,017万人にも及ぶ(中国国家统计局2015)。また、2014年の『中国城市発展報告No.7』では、2012年の都市部貧困人口が4,155万人に、都市部の貧困発生率は平均10%に達していると推計している。北京や上海といった大都市も、それぞれ21万人と42万人の貧困人口を抱えている(蔣2014,185)。

一般的に、貧困問題に対応するための社会保障制度といえ、社会保険と公的扶助を挙げることができる。社会保険は人々が貧困状態に陥るのを前もって防ぐこと、つまり防貧機能をもつ制度であるのに対して、公的扶助は人々が貧困状態に陥った時に、そこから救い出すこと、つまり救貧機能をもつ制度である。この両者の相互関連という、公的扶助の基本的性格は、社会保険を補完する機能にあるとみることができる(副田1995,276)。しかし、それは社会保険に比べ、公的扶助の重要性が劣っているということではない。実際、社会保険は保険料の拠出義務があるため、保険料を払えない人々を事実上制度から排除している。そのため、公的扶助は社会保険からこぼれ落ちてしまう人々を受け止める「最後の砦」である。社会保険でカバーできない人が存在しているゆえに、必要な補完的制度であり、社会的包摂理念にとって不可欠、かつ枢要な意味をもつものなのである(富江2010,200~201)。

中国の公的扶助は、1993年に上海で最初に成立された最低生活保障制度から始まった。その後、国有企業改革一色の1990年代の最後の年に都市部で確立し、2007年に農村部まで普及した。2014年2月21日に、待望の「社会救助暫定弁法」(以下は「弁法」と略す)が公布されたことにより、中国の公的扶助は新たな時代に突入した。従来の二元化した制度は都市部と農村部が統合された制度に、また最低生活保障と各種扶助が統合された体系的・包括的な制度に生まれ変わった。

本論文は2014年の「弁法」における給付方式の転換という新しい制度の方向性に注目し、全国の先進地域である上海における調査事例を踏まえながら、中国における公的扶助制度

(1) 世界でもっとも多く極貧人口を抱えている国はインドで(32.9%)、つぎに中国(12.8%)、ナイジェリア(8.9%)、バングラデシュ(5.3%)、コンゴ共和国(4.6%)の順である(United Nations, 9)。

の新たな可能性を探りたい。

本論文の構成は以下の通りである。Ⅰでは、中国の公的扶助の基軸制度である最低生活保障制度の展開を概観し、Ⅱでは、現物給付を提起した背景として、制度を取り巻く経済的・社会的状況の変化を整理する。Ⅲでは、上海における最低生活保障制度の構築を振り返り、ソーシャルワーカーによる困窮世帯への生活支援の実践例として「橋計画」を取り上げる。

## Ⅰ 社会救済からポスト「全民低保」へ

### 1 計画経済期の社会救済

計画経済期の中国には、社会救済しか存在しなかった。都市部では、すべての労働者は「単位」(就職先、職場)に配属され、労働者本人およびその家族の生活全般が「単位」によって保障されていた。農村部では、農民に農地を直接与えることによって、自給自足の生活ができると考えられた。したがって、このように、国民の全面就業とセットになっていた生活保障システムのなかでは、社会救済は主に労働能力をもっていない者に限定され、それが果たす役割は非常に限られている。

都市部では主に「三無」人員(労働力がない、安定した収入がない、法定扶養者がいない)などの社会の周縁群体を対象にしていた。一方、農村部では、労働能力が欠乏あるいは完全に労働能力を喪失し、生活の頼りがない高齢者、病弱者、孤児、未亡人、障害者に対して、衣、食、薪(燃料)の供給を保証し、未成年者の教育および高齢者の死後の葬祭を保障する制度があり、「五保戸」制度と呼ばれている。

しかし、1978年の改革開放が始まり、全面就業が徐々に崩れ、国有企業改革一色の1990年代には、大量の一時帰休者や失業者が現れ、都市部における新しい貧困問題が顕在化した。また、「五保戸」制度の基盤である人民公社も崩壊した。中国の社会救済制度は大きな経済・社会変動のなか、従来の実施基盤を失い、また新たな貧困問題に対処するため、新しく作り直さなければならなかった。

### 2 最低生活保障制度の創設と「全民低保」の実現

1990年代の経済改革の重点は言うまでもなく国有企業改革であった。計画経済から市場経済への移行が加速され、市場競争が激しさを増しているなか、多くの余剰人員削減が行われた。胡鞍鋼の推計によると、1998年の実際の失業者数は1,540～1,600万人で、失業率は7.9～8.3%に達しており、また1998年まで全国の一時帰休者は累計2,200万人にものぼった(胡1999, 21～22)。

こうした危機的状況に対応するため、政府は再就職センターと失業保険という2層のセーフティネットを用意した。余剰人員はまず企業との雇用関係を維持しながら、再就職センターに登録し、最長3年間再就職センターから基本生活費を毎月もらうことができる。この間は「一時帰休者」であるが、3年間の期限をすぎても再就職できない場合、企業との雇用関係が切れ、「失業者」となり、失業保険か最長2年間失業手当をもらう。しかし、企業の経営難や制度の不成熟さにより、再就職センターと失業保険はいずれもうまく機能しなかった。そこで、1999年に再就職センター、失業保険および最低生活保障という「3本の保

障ライン」の確立が提起され、セーフティネットが2層から3層に強化された。この「3本の保障ライン」を推進するため、9月に、「都市部住民最低生活保障条例」（以下は「条例」と略す）が公布された。

しかし、制度発足の約1年後に、民政部が国务院に提出した資料によると、2000年6月までに、最低生活保障基準以下の貧困者数は1,382万人であるのに対して、実際の受給者はわずか303万人にすぎず、年末になっても320万人（都市部人口の0.8%に相当する）にとどまっていた（楊・辛2002, 151～152）。社会安定のためにも、多くの漏救者を制度内に包摂することが急務となった。2001年11月に、民政部は「都市部住民の最低生活保障工作をさらに強化することに関する通知」を公布し、「応保尽保」（最低生活保障の受給条件を満たすすべての困窮者を制度によって包摂すること）が提起された。それを遂行するために、中央も地方も財政投入を増やし、2002年の財政支出は2001年の2.5倍にのぼった（表1）。また、2003年の全国民政庁局長会議において、対象別に加算給付を行う「分類施保」（対象を分類し、異なる保障基準を適用すること）が提起され、翌年に民政部は「都市部住民の最低生活保障をさらに強化・規範化することに関する通知」を公布し、特に「三無」人員や、障害者、重病患者および高齢者といった特別困窮者を政策的に重視すべきと強調した。2006年までに、「分類施保」が全国31の一級行政区レベルで実施されるようになった。

以上みてきたように、2005年までの最低生活保障制度の構築は実は都市部で行われており、多くの農村住民は埒外にいた。2005年10月に発表された第11次5か年計画は「社会主義新農村建設」を目標に掲げ、政策の重点を再び農村に移すことを表明し、大きな転機となった。また、この頃、中国では格差問題が大きな社会問題となり、2006年社会科学院の発表によると、中国のジニ係数はすでに0.496に達していた。そのなか、著名な経済学者・呉敬璉は「中国は農民を対象内に含む全民最低生活保障制度を実現するための条件をすべてそろえており、現在の国家の財政力をもってすれば完全に実現可能である」と発言し、「全民低保」に関する社会的大討論を巻き起こした。中央政府は迅速に反応し、2007年7月に「全国で農村の最低生活保障制度を構築することに関する通知」を公布した。都市部と農村部とに分かれた2本立ての制度ではあるが、最低生活保障基準以下の困窮者をすべて

表1 都市部最低生活保障の財政支出（1999～2014年）

単位：億元，%

年	合計	中央財政支出	地方財政支出	年	合計	中央財政支出	地方財政支出
1999	20.0	4.0 (20.0)	16.0 (80.0)	2007	277.0	161.0 (58.1)	116.0 (41.9)
2000	27.0	8.0 (29.6)	19.0 (70.4)	2008	393.4	267.0 (67.9)	126.4 (32.1)
2001	42.0	23.0 (54.8)	19.0 (45.2)	2009	482.1	359.1 (75.1)	123.0 (24.9)
2002	105.0	46.0 (42.2)	63.0 (57.8)	2010	524.7	365.6 (69.7)	159.1 (30.3)
2003	151.0	92.0 (60.9)	59.0 (39.1)	2011	659.9	502.0 (76.1)	157.9 (23.9)
2004	173.0	105.0 (60.7)	68.0 (39.3)	2012	674.3	439.1 (65.1)	235.2 (34.9)
2005	192.0	112.0 (58.3)	80.0 (42.7)	2013	756.7	545.6 (72.1)	211.1 (27.9)
2006	224.0	136.0 (60.1)	88.0 (39.9)	2014	721.7	518.9 (71.9)	292.8 (28.1)

注：カッコ内は中央財政と地方財政の比率である。

出所：1999～2007年までは王ほか（2012）、2008～2014年までは民政部事業発展報告各年版より作成。

包摂する制度の枠組みができたという意味で、「全民低保」が実現されたといえよう。

### 3 ポスト「全民低保」

最低生活保障制度は国民の最低生活を保障する「最後の砦」として大きな役割を果たしていることは間違いないが、あくまでも所得が最低生活保障基準以下の世帯を対象としている。最低生活保障基準を超えているがなお生活が困窮している低所得世帯、いわゆるボーダーライン層の問題は残されている。また、2008年5月12日に、四川省汶川県付近を震源とする、マグニチュード8.0の大地震が発生し、死者約6万9,000人、行方不明者1万8,000人を数える未曾有の大災害となった。この震災をきっかけに、自然災害に遭遇した被災者たちの生活をどのように保障すべきかという新たな問題が浮上した。中央政府も生活困窮者に対応するために、医療扶助や住宅扶助、教育扶助など多くの条例を公布してきた(表2)。しかし、これらを総括する法律がなく、管轄省庁がばらばらであるため、制度実施においては効率が悪い。そして、大規模な財政支出に伴う制度にもかかわらず、法的根拠がないということも全国人民代表大会常務委員会において問題視とされた。すでに2011年7月に、年金、医療、労災、出産、失業という5つの社会保険制度を立法上で確定させる「社会保険法」が施行されたこともあり、最低生活保障に関する法律制定を求める声は高くなってきた。

2014年2月21日に、待望の「弁法」が公布され、5月1日に正式に施行された<sup>(2)</sup>。「弁法」が目指しているのは、「托低線、救急難、可持続」(最低生活ラインを支え、緊急な困難に陥っ

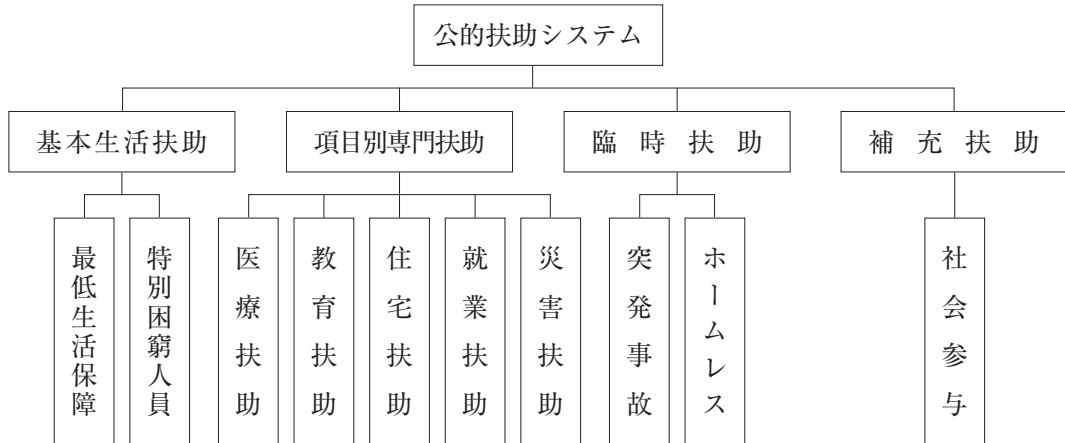
表2 各種扶助に関する政策条例

2003年	都市医療扶助制度を構築することに関する事項の通知
2003年	法律援助条例
2003年	都市最低所得世帯の廉租住宅管理弁法
2004年	都市・農村の特殊困難未成年者の教育扶助工作をさらに徹底する通知
2005年	都市医療扶助制度の実験工作に関する意見
2005年	都市最低所得世帯廉租住宅の申請、審査および退出管理弁法
2007年	都市困難住民の都市住民医療保険加入に関する工作をさらに徹底する通知
2007年	廉租住宅保障弁法
2007年	臨時扶助制度をさらに構築・改善することに関する通知
2009年	都市・農村の医療扶助制度をさらに整備することに関する意見
2009年	殯葬改革をさらに深化し、殯葬事業の科学的発展を促進することに関する指導意見
2010年	自然災害扶助条例

出所：筆者作成。

(2) しかし、今回の「社会救助暫定弁法」は正式な法律ではなく、その一歩手前の暫定法規にとどまっている。中国では、「暫定」といっても、何十年そのまま改定しないケースもあるという。「社会救助法」の早期成立を訴える研究者も多い。

図1 公的扶助システムの全体像



注：特別困窮人員は従来の「三無」人員のことである。

出所：「社会救助暫定弁法」により作成。

ている人をも助け、持続可能)の制度システムで、そのため、図1で示しているように、生活難をもたらすほとんどのリスクに対応しようとしている。

2014年の「弁法」によって、都市部と農村部の制度統一化や行政管理の統一化が図かれ、給付方式の転換も提起されている。つまり従来の現金給付に、現物給付が付け加えられた。「弁法」ははじめてソーシャルワーカーによる、受給者に対する支援に言及し、現金給付による生存維持だけでなく、支援サービスによる困窮状態からの脱却、社会構成員としての自立が新たな目的とされている。ソーシャルワーカーには、受給者の社会参加への促進、就労能力の向上、心理的ケアなどの面における役割が期待されている。また、各級政府がサービスを提供できる民間機関の設立に優遇措置をとり、積極的に民間からサービスを購入すると定めている。2014年3月20日までに、広東、上海、江蘇など計11の省・市は政府がサービス購入に関する実施意見を公布している。

このように、所得が最低生活保障基準を下回る貧困世帯だけでなく、ボーダーライン層の低所得世帯や一時生活困窮に陥っている世帯をも対象に、所得保障と生活支援を提供し、最低生活保障とともに、社会的自立を目指す一元的<sup>(3)</sup>・包括的な公的扶助制度システムが登場したのである。

## II 公的扶助を取り巻く経済的・社会的変化

### 1 経済成長の減速

高度成長を続けてきた中国は、2010年以降、明らかに景気後退の局面に入った。GDP成長率は2012年に8%を下回り、2014年に7.3%<sup>(4)</sup>とさらに低下し、同年の目標であった7.5%

(3) ここでの「一元的」というのは、保障基準など制度間の格差をすべてなくすという意味ではなく、その第一歩として都市部住民と農村部住民を同じ制度の枠組みに入れるということである。

(4) 中国国家统计局は2015年9月7日に、2014年のGDP成長率を7.4%から7.3%に下方修正した。

に届かなかった。2015年の成長率は、中国国家统计局の2016年1月19日の発表によると、物価変動の影響を除いた実質ベースで前年比6.9%増にとどまり、天安門事件の影響を受けた1990年以來の25年ぶりの低い伸びとなっている。

中国政府もこのような経済成長の減速を認識している。2014年5月に、習近平主席が河南省を視察した際に、「新常态に適應し、平常心を保つ」と述べた。このことをきっかけに、中国の経済発展の新たな局面を表す概念として、「新常态」<sup>(5)</sup>が広く認知されることとなった。「新常态」という概念の提示は、中国国民に対して、中国経済の将来展望に関する直接的な働きかけである。つまり、過去30年のように、経済成長率が10%を超えるような高度成長への幻想を捨て去り（杜進2015,92）、7%台の安定成長を維持することが今後中国にとっての正常の姿として受け入れるべきだということである。

一方、これまでの高度成長とともに、中国の社会制度にも大きな変化が生じた。とりわけ、国民生活を保障する社会保障制度は目覚ましい発展を遂げた。1990年代から始まった社会保障制度改革は、2000年代に「皆保険・皆年金」や農村部への普及が進み、2011年に「体系性・普遍性・権利性」を備えた制度体系が創設された。中国の人口規模を考えると、このスピードは目を見張るものであった。しかし、西欧に比べ、中国は福祉の後発国である。後発国の特徴として、社会保障制度がまだ整備されていない状態で、従来の失業、疾病、加齢など伝統的な問題に対応しながら、少子高齢化、介護、非正規雇用など新しい問題にも対応しなければならない、ということが挙げられる（朱2014）。中国はまさにこういう状況下にある。創設されたばかりの社会保障制度はこれから現金給付においても、現物給付においても実質的な拡充が課題であり、さらなる社会保障費用の膨張が予想される。高度成長による潤沢な財政支援があったからこそ、短期間で基本的な社会保障制度の整備ができたが、安定成長期に入ると、財政に圧力がかかり、費用膨張に対して抑制的な対応をせざるをえないであろう。

すでに最低生活保障制度においては、このようなアクセルとブレーキを同時に踏む後発国の傾向がみられている。都市部では、2001年から漏救問題を解決するために、「応保尽保」が、2003年から対象別に加算給付を行う「分類施保」が提起された結果、最低生活保障の財政支出が大幅に増加した。農村部でも、2008年以降、「応保尽保」と「分類施保」が要求されており、受給者数が多いため、給付総額はすでに都市部を上回っている。2014年現在、都市部と農村部の給付総額はそれぞれ721億7,000万元と870億3,000万元となっている。さらに、労働能力を有する受給者やなかなか制度から離脱できない長期受給者は大きな割合を占めている。2007年から2014年までの都市部受給者の構成を示す表3をみると、現役就業者、不安定就業者、登録失業者および未登録失業者といった労働能力をもつ者は常に6割を超え、2014年現在62.5%を占めている。長期受給者に関しては、2012年の民政部調査によると、都市部で5～10年の受給者は40.6%、10年以上は8.7%に、都市部より制度実施が遅れた農村部で、2～5年の受給者は46%、5年以上は19.2%に達している（民政部政策研究中心2013, 125）。

給付抑制のために、2006年頃から、ほとんどの地方では、生産年齢人口でかつ労働能力をもつ受給者に対しては、給付の条件付けを厳格化している。上海では、「就業サービス

(5) 「新常态」はそもそもリーマンショック後、投資家の間で広がった「ニューノーマル」という用語の中国語訳である。「ニューノーマル」とは、金融危機を経験した世界経済が回復しても元通りにならないことをさす。

表3 都市部受給者の構成 (2007～2014年)

単位：万人，%

年	現役 就業者	不安定 就業者	登録 失業者	未登録 失業者	在学生	高齢者	その他	合計
2007	79.0 (3.4)	432.2 (18.4)	510.2 (21.8)	410.9 (17.5)	369.1 (15.7)	333.5 (14.2)	210.7 (9.0)	2345.6 (100.0)
2008	82.2 (3.5)	381.7 (16.3)	564.3 (24.3)	402.2 (17.2)	358.1 (15.3)	316.7 (13.6)	229.6 (9.8)	2334.8 (100.0)
2009	93.9 (4.1)	343.8 (15.1)	627.2 (27.6)	364.3 (16.0)	321.6 (14.2)	298.4 (13.1)	223.0 (9.8)	2272.2 (100.0)
2010	68.2 (3.0)	432.4 (18.7)	492.8 (21.3)	419.9 (18.2)	357.3 (15.5)	338.6 (14.7)	210.2 (8.7)	2319.4 (100.0)
2011	62.0 (2.7)	423.7 (18.6)	473.9 (20.8)	421.5 (18.5)	341.2 (15.0)	342.2 (15.0)	212.4 (9.3)	2276.9 (100.0)
2012	48.8 (2.3)	459.3 (21.4)	399.2 (18.6)	417.1 (19.5)	314.0 (14.7)	336.4 (15.7)	167.7 (7.8)	2142.5 (100.0)
2013	45.3 (2.2)	459.8 (22.3)	363.5 (17.6)	412.3 (20.0)	300.0 (14.6)	330.0 (16.0)	150.5 (7.3)	2061.4 (100.0)
2014	37.7 (2.0)	426.2 (22.7)	312.7 (16.6)	398.6 (21.2)	265.3 (14.1)	313.6 (16.7)	126.1 (6.7)	1880.2 (100.0)

注：2011年から2014年は12月末に公表された数値である。

出所：「民政事業発展統計報告」2007～2010各年版，民政部ウェブサイトより作成。

受ける承諾書」にサインしてから、はじめて申請資格が得られる。また、就業斡旋を2回拒否した場合、および公益労働や職業訓練に不参加の場合、支給停止となる。しかし一方では、就労支援に関しては、各地で実施されているものの、充実した内容とはいいがたい。

## 2 少子高齢化のインパクト

中国では少子高齢化が急速に進んでおり、2010年の第6回人口センサスの結果はそれを如実に物語っている。中国国家統計局の発表によると、65歳以上の人口比率が8.9%に達し、2000年の前回調査に比べ1.9ポイント上昇した。一方、30年にわたる「一人っ子」政策の影響で子供の数が減っており、2010年の総人口に占める0～14歳の子供の割合は16.6%であり、1990年の27.7%より10ポイント以上低下した。2012年に、中国の生産年齢人口（15～60歳）ははじめて減少に転じ、中国の人口ボーナス時代は、いよいよ終焉を迎えるのであろう。

また、2010年の人口センサスによると、高齢者世帯と高齢者のみの世帯の数は増えている。全国総世帯のうち、65歳以上の高齢者がいる世帯はすでに21.9%に達しているが、農村部のその割合は25.9%であるのに対して、都市部のそれは17.2%にとどまっている。高齢者のみの世帯は31.8%にのぼり、2000年の22.8%に比べ、9ポイントも上昇した。そのうち、「高齢単身」世帯は16.4%（2000年比5ポイント上昇）で、「高齢夫婦」世帯は15.4%（2000年比4ポイント上昇）である（張2012,148～149）。地域によっては、たとえば、山東や、浙江、

上海においては、高齢者のみの世帯の割合は4割を超えている。2014年には、その割合は50%以上となり、大都市・中都市においては、すでに70%に達している（広州日報,2015年11月18日）。

高齢者の増加とともに、老後の所得保障として年金制度の重要性はますます高くなってきている。2011年に、中国は全国民を対象とする年金保険制度、つまり「皆年金」を実現したが、制度自体は「広覆蓋・低保障」（広くカバーし、低く保障する）と設計されているため、年金だけでは高齢者老後の最低生活を保障できないというのが現状である。表4が示しているように、多くの高齢者はまだ親族扶養に頼っており、特に健康状態がよくない高齢者ほど、この傾向が顕著に現れている。また、性別でみると、女性のほうが家族扶養に依存する割合が高く、年金を主要収入源とする割合が低いことから、今後女性高齢者の貧困問題はより深刻になると推測できる。

一方、高齢化を加速した原因とされる「一人っ子」政策により、少子化問題も先鋭化した。2010年の人口センサスによって、中国の合計特殊出生率がこれまでの予想の1.8程度を大きく下回り、1.18にまで低下していることが明らかとなり、社会に衝撃を与えた。特に北京や上海といった大都市の合計特殊出生率は0.71と0.74と非常に低くなっている（李・張2013,11）。また、すでに述べたように、年少人口（0～14歳）数は2億2,000万人しかおらず、全人口に占める割合は16.6%にすぎない。2015年11月に、中国政府はようやく重い腰を上げ、少子高齢化に歯止めをかけるため、30年余り続けてきた「一人っ子」政策を撤廃し、すべての夫婦が第2子までもつことを認める決定をした<sup>(6)</sup>。これから人口減少時代に直面する中国にとっては、若い世代は貴重な人材であり、今後の経済発展を左右する大きな役割を担っている。近年、中国は孤児やストリートチルドレンなどの対策に力を入れ、貧困の

表4 健康状態別60歳以上の高齢者の主要収入源（2010年）

	健康		基本的に健康		健康状態がよくないが自立できる		健康状態がよくない且つ自立できない	
	男	女	男	女	男	女	男	女
労働所得	48.58	33.12	31.38	19.16	8.64	5.11	1.51	0.91
年金	31.39	24.08	30.09	19.70	16.56	9.53	23.92	10.90
最低生活保障給付	1.59	1.80	4.17	3.49	12.23	8.00	11.49	8.72
資産所得	0.45	0.39	0.40	0.32	0.33	0.22	0.26	0.15
家族による扶養	15.69	39.89	32.00	55.34	59.39	74.81	60.38	77.43
その他	1.30	1.63	1.95	1.99	2.84	2.32	2.43	1.88

注：各項目は別々に計算されているため、100%にならない場合がある。

出所：張（2012）,158頁より。

(6) 「一人っ子」政策の廃止による出生率の向上効果について、国内外では懐疑的な意見が多い。2014年には、夫婦のどちらかが一人っ子の家庭に2人目の子供を認める制度が導入されたが、2015年5月末までに2人目の出産を申請したのは対象夫婦の約13%にとどまっている。その原因は、住居や教育にかかる生活費の高まりやライフスタイルの変化などが考えられる。「一人っ子」政策の廃止だけでなく、日本と同様に、今後育児支援政策が大きな課題になるであろう。



連鎖を断ち切るために、低所得世帯の児童への支援も強調するようになった。

### 3 「社区建設」とソーシャルワーカー教育の興隆

中国では、1980年代半ばころから「社区」は政策用語として使われるようになった。市場経済の導入によって、政府が多様な社会的ニーズにすべて対応するのではなく、広く民間企業や政府以外の主体、たとえばNPOなどに頼って解決しようという考え方が背景にあった。2000年に中国民政部が公布した「民政部の全国で都市部社区建設の推進に関する意見書」(以下は「意見書」と略す)の冒頭に、「社区とは、一定の地域範囲内に集まり居住している人々から構成する社会生活共同体をさす。現在の都市部社区の範囲は、一般的に社区の体制改革後に規模調整された居民委員会の管轄区をさす」と規定している。

1980年代後半から動き出した社区構築はまず住民へのサービス提供から始まった。1987年3月に、中央政府は社区政策の策定および行政指導のため、民政部に社区服務処という部署を新設した。同年9月に、民政部は「第1回全国都市社区服務會議」を開催し、都市部でのモデル事業を開始した。1989年12月に公布された「都市居民委員会組織法」の第4条において、「居民委員会は住民の利便を図る地域『社区服務』(Community Service)活動を展開すべきであり、それに関連するサービス事業を興すことができる」と明記され、「社区服務」は法律によって規定されることとなった。

1993年に、民政部および國務院所属の14の部門が公布した「社区服務業の促進に関する意見書」のなかでは、「社区服務」を「政府の指導の下で、社会構成員の多様なニーズを満たすため、街道・鎮・居民委員会と社区組織を頼りに提供する社会福祉的な住民サービス業である」と定義し、街道・鎮・居民委員会と社区組織による社区サービスの提供が強調されていた。

1996年に、江沢民氏が「社区建設を大いに強化せよ」と提起してから、「社区建設」は社区政策のスローガンとして、全国的に展開されるようになった。その背景には、高齢者の人口増加に伴い、社区が高齢者の生活基盤として彼らのニーズに対応せざるをえないことが挙げられる(沈2014,217)。2000年の「意見書」が出された翌年に、民政部は再び「全国都市社区建設モデル運動の指導要綱」を通達し、具体的な原則や範囲について各地に示した。

社区構築における上記のような「社区服務」から「社区建設」への流れは、その政策目標が地域における生活サービスの開発からそれをも含む地域全体の総合開発への転換を意味する。

「社区建設」が展開されているなか、地域住民のニーズに対応するため、専門的な人材確保が重要な課題となった。2000年以降、各大学では、ソーシャルワーカー学科を次々と新設し、2009年には、ソーシャルワーカーの大学院教育(MSW)も始まった。2010年までにソーシャルワーカー学科を設置した大学は243校に、MSW教育を実施する大学は56校にのぼった。その後押しとなったのは、ソーシャルワーカーの社会的地位と身分の安定化を図り、職務の専門性を高めるために、2006年にスタートしたソーシャルワーカーに関する国家試験である(沈2014,192~193)。2014年現在、初級・中級を合わせて、認定されたソーシャルワーカーは15万9,000人で、政府は1億2,390万元を投入した。中国民政部社会工作司の司長・王金華は2104年の記者会見場において、先進諸国との差を認めながらも、「ソーシャルワーク制度の枠組みは基本的に確立された」と述べた(韓2015)。

### Ⅲ 上海における実践

#### 1 最低生活保障制度の展開

1990年代に入ってから、一時帰休者はすでに現われたが、当時中央政府は新たな制度をつくろうとせず、従来の臨時的救済の延長線で対応しようとしていた。たとえば、国民を動員する社会的キャンペーンや、「送温暖」(思いやり)キャンペーン<sup>(7)</sup>などである。また、救済対象や基準が乱立し、民政部管轄だけでも、16種の対象と14種の基準が存在していた<sup>(8)</sup>。経済急成長による激しい物価変動に伴い、14種の基準調整が煩雑な作業となった。

1993年4月に、上海市政府が上海市民政局などに、物価と連動する最低生活保障ラインという基準をつくることを要請した。最終的に、1人当たり月120元という最低生活保障基準が設定された<sup>(9)</sup>。同年5月7日に、上海市民政局、財政局、労働局、人事局、社会保険局、総工会が連名で「上海都市部住民最低生活保障ラインの設立に関する通知」を公布し、6月1日に最低生活保障制度を実施した。これは全国ではじめての最低生活保障制度であった。上海に引き続き、大連、青島、煙台、アモイ、福州、広州でも最低生活保障基準が設定された。

1994年に、上海市はまた全国に先駆けて、農村部住民最低生活保障制度を実施した。最低生活保障基準は近郊地区の850元/年、郊外地区の750元/年、離島(崇明、長興、横沙)の700元/年の3つに設定された。翌年に、物価が大幅に上昇し、低所得者の生活に大きな影響を与えた事態が発生したため、市政府は一時的な現物給付を行った。高齢者のみの世帯に対して、米10キロ、砂糖0.5キロおよび食用油0.5キロを支給し、低所得世帯に対して、糧油カード(15元相当)を配布した。

1996年に、「上海市社会救助弁法」が公布され、実はこれが中国ではじめての都市部と農村部の実施方法を統合した条例である。条例の第7条は、「上海市戸籍を有する都市部および農村部の住民は、本人およびその世帯の生活水準が最低生活保障基準を下回る場合、本弁法に従い社会扶助の申請と物質的支援を得る権利を有している」と明確に規定している。また、第23条は、最低生活保障基準を上回る低所得世帯に、物質的支援を提供すべきと言及している。

1997年に、民政局から事実上の実施細則として、『上海市社会救助弁法』の実施に関する若干規定」が出され、適用対象や、除外対象、所得の算定方法など詳しく記されている。特に財源に関する規定はのちに「上海モデル」と呼ばれるゆえんとなった。第12条に、「社会扶助の責任を負うべき単位」として、①各級の政府機関およびその出張所、②民間団体、③事業単位、④登録企業、⑤登録社会团体および民間非企業単位が挙げられ、第13条に「単位はその従業員およびその家族構成員に対して扶助責任を負う」と規定されている。実はこの「従業員」に一時帰休者や長期病休者、定年退職者も含まれている。政府が「単位」に

(7) このキャンペーンは主に毎年元旦、春節に、各級の工会幹部や党幹部が困窮世帯を訪問し、一定の現物あるいは現金給付をするやりかたである。実際の貧困削減の効果は低いが、政府が貧困層のことを気にかけているという意思表示効果が大きい(洪2004, 68)。

(8) 「从15種標準到1条線 記上海最低生活保障線出台」(<http://sh.xinmin.cn/shehui/2008/12/04/1458581.html>, 2016年1月27日アクセス)。

(9) 最低生活保障基準が設定されたと同時に、1人当たり月210元の最低賃金も設定された。

属さない生活困窮者の最低生活を保障し、「単位」のある者はあくまでも「単位」が責任をもつというやり方はまさに計画経済期の社会救済の踏襲であり、社会保障への移行はまだ初期段階にあるといわざるをえない。なお、農村部の財源は、区（県）、郷（鎮）および村の3つのレベルの政府がそれぞれ4:4:2の割合で負担することになっている。1999年の全国「条例」公布後、上海市は「都市部住民の最低生活保障制度を整備することに関する通知」を出し、財源をすべて市・区（県）によって賄う方式に改めた。

2000年代に入ると、中央政府の指示に従い、上海市は制度対象の量的拡大とともに、住宅や医療、教育扶助など、給付の質的拡充も展開していた。2000年に、長寧区や閘北区で低額賃貸住宅が実験的に導入され、2001年に全市範囲で普及した。同年、大病・重病に対する医療扶助が、その3年後に、高齢者に対するサービス手当が開始された。2005年に、高齢者サービス手当は低所得世帯をも対象に入れ、また受給世帯や低所得世帯の在学生に対して、義務教育段階における昼食代や課外活動費の補助費として「助学券」を配布するようになった。

しかし、最低生活保障の受給資格はあくまでも所得基準によって判定されているため、所得が最低生活保障基準を超えるものの、病気や突発的な事件などが原因で、一時的に支出が所得を大きく上回り、生活難に陥る世帯はなかなか受給できないケースが多い。2007年の国務院発展研究センターの調査によると、所得基準で測る場合、全国都市部の貧困人口は1,470万人であるのに対して、支出基準で測る場合、その人数は3,710万人に跳ね上がる（沈2010）。2009年に、上海市民政局は上記の「支出型」貧困への対策を重点事業に指定し、2011年に上海市政府工作報告書のなかにも盛り込まれた（徐2012,6）。上海市の「支出型」貧困対策は医療扶助を中核に据えている。たとえば、長寧区では、「基本医療保険+基本医療サービス+政府による医療扶助+社会団体による医療支援」といった「四医連動」式医療保障モデルが実施されている。最低生活保障の受給者以外に、低所得重病患者や、65歳以上の高齢者、病気が原因で貧困に陥った困窮者を対象に、医療費の個人負担部分の9割以上を補助する。2012年10月に開催された全国人民代表大会常務委員会第29回会議において、民政部部長・李立国は報告のなかで、「支出型」貧困世帯の問題を提起した（李2012）。2013年に、上海市政府は各区の実験を踏まえて、「上海市因病支出型貧困家庭生活救助弁法（試行）」を公布した。

2015年に、上海市は、全国ではじめて一級行政レベルで都市部と農村部の最低生活保障基準を統一し、1人当たり月790元に設定した。上海市民政局の統計によると、2015年10月現在、受給者数は20万7,861人で（うち都市部受給者は17万7,286人で、農村部受給者は3万575人）、給付金額は14億3,822万元（うち都市部給付額は12億7,230万元で、農村部給付額は1億6,591万元）である。

## 2 ソーシャルワーカーの導入

2010年に、浦東新区民政局が「新啓程」（新しい出発）プロジェクトをスタートし、上海市でのソーシャルワーカーによる貧困世帯への生活支援の幕開けとなった。2013年11月に、上海市民政局は上海市ソーシャルワーカー協会<sup>(10)</sup>に委託し、「橋計画」第1期（2013年

(10) 上海ソーシャルワーカー協会は1993年に設立され、中国でもっとも早く創設されたソーシャルワーカー協会の1つである。

11月1日～2014年10月30日、総資金36万円)を発足させた<sup>(11)</sup>。

「橋計画」の目標は2つある。第1に、個人や世帯の逆境に対応する能力を高め、専門的かつ多様化する社区サービスを開発し、世帯の生活リスクを緩和することである。第2に、社区を基盤として、ハイリスク世帯に対する予防、評価、サービスおよびほかの資源仲介を内容とする生活支援、サービス連携、資源の総合利用を一体化とする総合的なシステムを模索することである。

「橋計画」は黄浦区バンド街道に属する2つの規模の小さい無錫社区と山東北路社区を実施社区として選んだ。その理由は、バンド街道は上海市のもっとも古い地区でありながら、貧富の格差が大きい地区でもあるからである。支援プロセスは、①支援世帯の選定、②インテーク、③ニーズに応じて支援サービスの提供、④評価となっている。支援世帯の選定は居民委員会、住民およびソーシャルワーカーによる共同作業である。居民委員会から所轄の最低生活保障受給世帯のうち、特に生活状態があまりよくない世帯の情報を提供してもらい、同じ社区の住民からも情報収集したうえで、ソーシャルワーカーが家庭訪問をし、状況を確認する。インテークに関しては、すべてソーシャルワーカーが聞き取りし、それぞれの家庭のニーズを把握する。資金の制約があるため、支援サービスの提供はすべてのニーズに対応するのではなく、支援世帯に共通しているニーズを優先した。第1期活動が終了する直前の2014年10月21日に、プロジェクトチームは10名の被支援者ととも、評価会議を開いた。

「橋計画」第1期は1年間にわたり、55の困窮世帯を対象に、延べ440回の家庭訪問を実施し、主に青少年の教育、児童栄養、高齢者の心理的ストレスの緩和などの支援サービスを提供した。表5は「橋計画」が実施した支援活動の一覧表である。

ソーシャルワーカーによる貧困世帯への支援はまだ始まったばかりで、「橋計画」はその意味では貴重な実践例となる。第1期の特徴は以下の2点にまとめることができる。第1に、「個案管理員」(個人ファイル管理員)が導入されたことである。2つの社区で10名の管理員が55の支援対象世帯を定期的(月に2回)に訪問し、日常生活の変化などを把握することに力を入れた。この10名の管理員のうち、8名が居民委員であるが、2名が住民ボランティアである。同じ社区に住んでいる住民たちによる訪問なので、行政職員より親しみやすいと考えられる。第2に、ソーシャルワーカーが資源動員、サービス企画の役割を担っていることである。行政から言われているサービスを提供するというソーシャルワーカーの従来の受動的な役割と異なり、ソーシャルワーカーが管理員が発見したニーズにマッチングできそうな社区内あるいは社区外の適切な資源を見つけ、支援対象世帯に届くという能動的な役割を果たしている。「橋計画」第1期はわずか1年間の活動であるが、貧困世帯が抱えている問題をどのように発見し、どのように生活の立て直しを支援し、また地域住民がどのように参加すべきなのか、ソーシャルワーカーがどのように行政末端の居民委員会と連携すべきなのか、今後考えるべき多くの課題を提示してくれた。しかし、支援活動の内容をみると、表5でわかるように、高齢者や青少年を対象とするものに偏っており、自立に直結する就労支援は欠けている<sup>(12)</sup>。また、今回はあくまでも「世帯」を支援対象として

(11) 以下の「橋計画」に関する記述は2015年2月17日に、上海市ソーシャルワーカー協会を訪問した際に、プロジェクトリーダーの張羽さんへのヒヤリングおよび入手資料によって整理したものである。

(12) 張羽さんは就労支援にも力を入れていたが、なかなかうまく行かなかった。「就労は被支援者本人の問題だけ

いるため、個人に着目する細かいサービスはほとんど皆無である。

表5 「橋計画」の支援活動リスト

	実施日(期間)	人数(延べ)
春節前の慰問活動	2014年1月9日	20人
クラシックダンス鑑賞(児童対象)	2014年2月4日	16人
児童・青少年の無料診察	2014年4月26日	13人
面談	2014年4月26日	9人
図書のリユース	2014年5月7日	31人
「夢」パッケージ配布	2014年6月7日	31人
親への教育講座	2014年6月13日	31人
精神疾患患者および家族の座談会	2014年6月24日	8人
有機農場見学(失業者対象)	2014年6月30日	38人
精神健康	2014年7月3日	29人
夏休み中の国学クラス(7回)	2014年7月7日～7月21日	180人
青少年成長講座	2014年7月30日	82人
ヘンケル理容技能教育	2014年7月31日	38人
音楽によるストレス緩和(高齢者対象)(8回)	2014年8月21日～9月25日	52人
無錫社区オールドストーリー会	2014年8月21日	20人
無錫社区高齢者読書会	2014年9月16日	43人
山東北路社区敬老節	2014年9月25日	71人
社区文化祭	2014年9月26日	101人
社区百家宴	2014年9月26日	106人
手編みクラス, お菓子作りクラス	2014年10月	150人
冬休み児童趣味クラス	2014年12月1日～28日	94人
住宅リフォーム	2014年9月	1世帯

注：住宅リフォームに関しては、「仁人家園」というNPO団体からの資金によるものである。

出所：ヒヤリングの際に入手した資料により修正。

## おわりに

2006年以降、中国における貧困問題対策のもっとも大きな成果は「全民低保」の実現と包括的な公的扶助制度体系の形成である。「全民低保」の実現は従来の「都市重視・農村軽視」路線に対する是正であり、労働能力や戸籍を問わず、基準以下のすべての困窮者を包

ではなく、企業側の問題もあり、本当に複雑です。困窮者支援においては、就労支援はもっとも難しい(中国語では「最難啃的骨頭」)」と張さんは言った。

摂するようになった。2014年の「弁法」の公布により、制度が全国的に統一され、最低生活保障のほか、困窮層にとって生活難をもたらしやすい医療や教育、住宅といったリスクに対応する扶助制度も整備され、緊急時の生活困難に対応する臨時扶助と合わせて、「無縫」（隙間のない）安全網を目指している。また、「弁法」はこれまでの現金給付に、現物給付を付け加える新たな給付方式を提起した。

この給付方式転換の背景には、公的扶助を取り巻く経済的・社会的状況の変化があった。経済成長の減速により、従来のような潤沢な財政支出が望めない一方、受給者の増加や給付内容の充実による給付総額の増加が予想される。労働力を有する受給者は6割以上を占めていることから、就労支援の提供が給付金抑制につながると考えられる。また、少子高齢化が急速に進行しており、貧困高齢者の介護問題や児童教育の問題が大きな課題となっている。最低生活保障の受給者のうち、高齢者と在学生在が3割を占めており、彼らへのサービス支援の必要性はますます高くなっている。そして、サービス支援の実施根拠地として「社区」の構築は1980年代後半から始まり、サービスを提供する専門的なソーシャルワーカーの育成も2000年以降盛んになってきており、現物給付実行の基盤が出来上がっている。

新しい困窮者支援の方向性が出されているなか、上海市の「橋計画」は支援サービスに質的な問題があるが、行政末端の居民委員会、地域住民およびソーシャルワーカーという3者協働モデルを用いて、公領域の「官セクター」と「協セクター」との最適混合（上野2012,111）を模索しているという点で大きな意義をもつといえよう。しかし、そもそも第1期は上海市民政局の委託プロジェクトで、つまり民政局一街道一居民委員会というトップダウン方式であるため、上海市ソーシャルワーカー協会は末端の居民委員会から協力を得ながらスムーズに支援サービスを展開できたわけである。このモデルは中国における普遍性があるかどうかはまだわからないが、現在第2期も継続しており、今後引き続き調査し、中国における困窮者への支援と新しい公共の形という視点から考察していきたい。

※本稿は、平成26年度千葉商科大学学術研究助成にもとづく成果である。

## 参考文献

- 上野千鶴子 (2012) 「ケアの社会化と新しい公共性」 盛山和夫・上野千鶴子・武川正吾編『少子高齢社会の公共性』東京大学出版会。
- 王海燕・修宏方・唐鈞 (2012) 「中国城郷最低生活保障制度：回顧与評析」 林閩鋼・劉喜堂主編『当代中国社会救助制度：完善与创新』人民出版社。
- 胡鞍鋼 (1999) 「跨入新世紀的最大挑戰：中国進入高失業段階」 『中国人口科学』第4期。
- 洪大用 (2004) 『転型時期中国社会救助』遼寧教育出版社。
- 朱珉 (2014) 「中国—『単位』保障から社会保障へ」 田多英範編著『世界はなぜ社会保障制度を創ったのか—9か国の比較研究』ミネルヴァ書房。
- 蔣貴風 (2014) 「聚焦中国特大城市貧困問題」 潘家華・魏後凱主編『中国城市發展報告 No.7』社会科学文献出版社。
- 徐大慰 (2012) 「上海市支出型貧困家庭的救助模式和經驗啓示」 『華東經濟管理』第9期。
- 沈潔 (2014) 『中国の社会福祉改革は何を目指そうとしているのか—社会主義・資本主義の

- 調和』ミネルヴァ書房。
- 張翼 (2012)「中国老年人口的家庭居住, 健康与養老依靠—第六次人口普查数据分析報告」陸学芸・李培林・陳光金主編『2013年中国社会形勢分析与予測』社会科学文献出版社。
- 杜進 (2015)「2020年の中国經濟を展望する」箱崎大・日向裕弥編著『2020年の中国と日本企業のビジネス戦略』日本貿易振興機構。
- 富江直子 (2010)「最低生活保障の理念を問う—『残余』の視点から」駒村康平編『最低所得保障』岩波書店。
- 副田義也 (1995)『生活保護制度の社会史』東京大学出版会。
- 民政部政策研究中心編 (2013)『中国城郷困難家庭社会政策支持系統建設藍皮書2012』中国社会出版社。
- 楊宜勇・辛小柏 (2002)「中国当前的收入分配格局及發展趨勢」汝信・陸学芸・李培林主編『2002年：中国社会形勢分析与予測』社会科学文献出版社。
- 李培林・張翼 (2013)「在全面深化改革中創新社会治理」陸学芸・李培林・陳光金主編『2014年中国社会形勢分析与予測』社会科学文献出版社。
- 韓秉志 (2015)「我国社会工作制度框架基本確立 社工数量突破40万人」  
([http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201501/27/t20150127\\_4436670.shtml](http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201501/27/t20150127_4436670.shtml), 2016年1月31日アクセス)。
- 沈琰 (2010)「要重視『支出型貧困』」(<http://old.12371.gov.cn/n30789c60.aspx>, 2016年1月29日アクセス)。
- 中国国家统计局 (2015)「2014年国民經濟和社会發展統計公報」  
([http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201502/t20150226\\_685799.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201502/t20150226_685799.html), 2016年1月18日アクセス)。
- 李立国 (2012)「國務院關於社会救助工作情况的報告」  
([http://www.npc.gov.cn/huiyi/cwh/1129/2012-10/26/content\\_1741155.htm](http://www.npc.gov.cn/huiyi/cwh/1129/2012-10/26/content_1741155.htm), 2016年1月29日アクセス)。
- United Nations(2014)“The Millennium Development Goals Report 2014”  
([http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/english/UNDP\\_MDGReport\\_EN\\_2014Final1.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/english/UNDP_MDGReport_EN_2014Final1.pdf), 2016年1月31日アクセス)。
- (2016.2.2 受稿, 2016.3.11 受理)

## 〔抄 録〕

世界第2位経済規模を誇る中国においては、貧困問題はなお深刻な社会問題である。一般的に、貧困問題に対応するための社会保障制度といえば、社会保険と公的扶助を挙げることができるが、公的扶助は社会保険からこぼれ落ちてしまう人々を受け止める「最後の砦」であり、社会保険の必要な補完である。中国の公的扶助は、2014年の「社会救助暫定弁法」の公布により、新たな時代に突入した。都市部と農村部の制度統一化や行政管理の統一化が図られ、給付方式の転換も提起されている。つまり従来の現金給付に、現物給付が付け加えられた。この給付方式転換の背景には、経済成長の減速や少子高齢化の急速な進行および「社区建設」・ソーシャルワーカーの人材育成の興隆といった、公的扶助を取り巻く経済的・社会的状況の変化があった。本論文は公的扶助における給付方式の転換という新しい制度の方向性に注目し、全国の先進地域である上海における調査事例を踏まえながら、中国における公的扶助制度の新たな可能性を探りたい。