

中国の社会扶助 ——相対的貧困に向けて——

朱 珉*

概 要

2020年は中国の貧困政策にとって1つの時代の区切りであった。絶対的貧困の撲滅宣言は、これまでの貧困政策の1つの到達点を意味すると同時に、相対的貧困の緩和という新たな局面に入ったことをも意味する。中国国内では、すでに次の段階である「相対的貧困」に照準を合わせて活発な議論が行われ、貧困を受け止める最後のセーフティネットである社会扶助もコロナ禍のなかで新しい動きを見せている。本稿はこのような転換期にある社会扶助を取り上げ、中国国内の議論を紹介しながら、中国の社会扶助の特徴を明らかにし、今後の方向性を展望することを目的とする。「社会保険—社会扶助」という2層体制の社会保障体系下において、中国の社会扶助は今後も東アジア的な包括性を維持していくが、国の責任でどのレベルの最低生活を保障するのかはまだ不明である。

キーワード：中国の社会扶助，最低生活保障制度，相対的貧困，包括性

社会保障研究 2022, vol.6, no.4, pp.404-420.

I はじめに

2020年は、中国の貧困政策にとって1つの時代の区切りであった。2021年7月1日、習近平は北京天安門広場で行われた中国共産党創立100周年の祝賀式典において演説し、「小康社会（ややゆとりのある社会）」を全面的に実現し、絶対的貧困を撲滅したと世界に向けて宣言した。

習近平政権は発足当初から「小康社会」の実現という目標を掲げ、農村の絶対的貧困の解消なしに、全面的な「小康社会」はないとし、貧困撲滅に注力していた。2014年から、「精準扶貧」(Precision Poverty Alleviation)を挙国体制で実施

するようになった。「精準扶貧」の基本的な考え方は、①本当に支援を必要とする貧困者を正確に識別・管理すること、②それぞれの対象にあった支援手段を確実に実施し貧困から脱却させることであり、2重の意味で「精準」を目指している[朱(2017), p.96]。その中身は、村ごとの総合開発や先進地域と貧困地域とのペアリング支援、しいては貧困人口を移住させるといった内容が含まれ、いわば従来の開発方式の貧困対策をさらに強化するプロジェクトである。その結果、2012年以來、年平均1000万人が貧困脱却を果たし、2020年までに計832の貧困地域、12万8000の貧困村、約1億の農村貧困人口が貧困から脱却した。

貧困政策の成果は否定できないものの、中国が

* 千葉商科大学商経学部 教授

設定した農村の絶対的貧困ラインの基準が低いこと（2020年約4000元/年）や「小康社会」達成のため、貧困撲滅活動の全国動員という政治的キャンペーンの色が濃厚であることが問題視されていることも事実である。また、実際開発方式で貧困から離脱できない人は、最終的に最低生活保障制度に包摂されることとなっている。つまり、習近平政権の目玉政策である「精準扶貧」を支えていたのが最低生活保障制度であり、貧困層にとって最後の砦はやはり社会扶助¹⁾で、絶対的貧困撲滅達成の影の立役者とも言うべきであろう。

いずれにせよ、絶対的貧困の撲滅宣言は中国における貧困政策の1つの到達点を意味すると同時に、新たなスタートラインに立ったことをも意味する。2019年10月31日に開催された中国共産党第19回中央委員会第4次会議では、「相対的貧困を解決し、持続的な効果を発揮できるシステムを構築する」ことが提起され、国家の貧困政策の戦略転換が明らかとなった。絶対的貧困に対しては、「精準扶貧」のような短期決戦型の総力戦が一時的な効果があるが、相対的貧困に対しては持久戦を覚悟する必要がある、今回のような「超常規」的措置ではなく、「常態」化した対策を構築すべきである。また、格差問題は一向に改善されず²⁾、デジタル経済の進展による非正規雇用やフリーランスの増加が社会保険の防貧機能を低下させ、「ポスト2020」においては、貧困を受け止める最後のセーフティネットとしての社会扶助はその役割がますます重要になっている。中国国内では、すでに次の段階である「相対的貧困」に照準を合わせて活発な議論が行われ、社会扶助自体もコロナ禍のなかで新しい動きを見せている。

本稿では、このような転換期にある社会扶助を取り上げ、次の3点について検討する。第1に、中国の社会扶助の特徴とは何か。第2に、相対的貧

困に向けての制度改革の争点とは何か。第3に、コロナ禍における新しい展開はどのような方向性を持っているのか。

以下では、まずこれから中国が直面する貧困を説明し（Ⅱ）、次に2019年までの社会扶助の成立過程を振り返り、その制度体系を確認する（Ⅲ）。そして、中国国内の議論を紹介しつつ、制度の仕組みや実施上の限界を明らかにしたうえで（Ⅳ）、ある程度その限界を克服しようとする2020年における新しい動向を紹介する（Ⅴ）。最後に、社会扶助の特徴と今後の行方を展望する（Ⅵ）。

Ⅱ 「ポスト2020」の貧困

1 相対的貧困のとらえ方

貧困といえば、まずチャールズ・ブースやB・S・ラウントリー、タウンゼント、アマルティア・センの研究系譜を想起するであろう。中国では、長い間、貧困を農村の絶対的貧困としてとらえており、相対的剥奪や機能、ケーパビリティ、社会的排除といった概念が導入され、相対的貧困を含む貧困研究を深めていったのは2000年代に入ってからのことである。

相対的貧困が最初に注目されたのは1990年代であった。ラディカルな国有企業改革により、都市では失業者が増加し、農村と異なる都市の貧困問題が浮上してきた。李は中国では就労と社会保障が一体化となっているため、失業者にとって、仕事を失うことは、社会保障も失うことを意味し、自給自足の農村と異なり、ただちに日々の生活の維持が困難な状況に直面すると都市の相対的貧困問題の深刻さを指摘する [李 (1996)]。その後、大量の農民工が都市に流入し、初代の農民工たちは新しい相対的貧困層として認識されるようになった [張 (1998)]。

¹⁾ 日本では公的扶助が一般的に使われているが、国際比較においては社会扶助がよく使われていること、中国ではそもそも「社会救助」と呼ばれていることから、本稿では社会扶助を使用する。

²⁾ 国家統計局の正式発表によると、2019年現在、中国のジニ係数は0.465で、社会不安を引き起こす警戒ラインの0.4を超えている。また、グレディ・スイスのグローバル・ウェルス・レポート2021によると、中国では最も富裕な1%の人々の国全体の富に対する占有率は2000年の20.9%から2020年の30.6%に上昇し、過去20年間の上昇幅は日米欧やインド、ロシア、ブラジルよりも大きい。

2000年代半ばから、相対的貧困に関する外国の文献紹介が徐々に増え、2018年以降議論が本格化した³⁾。関は絶対的貧困と相対的貧困に代わって、より分かりやすい「生存型貧困」と「生活型貧困」の概念を使った。「生存型貧困」とは、個人や家族自体の能力だけでは生存のための基本生活を維持できない状態で、「生活型貧困」とは、基本生活は維持できるが、社会一般的な生活水準に到達できず、基本的な尊厳や社会参加および能力発展の欠如状態である。今後、「生存型貧困」が基本的に解消され、「生活型貧困」が顕在化していくため、社会扶助は「生存型貧困」だけでなく、「生活型貧困」をも対象とすべきと主張している [関 (2018)]。

王・高はこの「生活」の中身について検討した。彼らは生活を可処分所得による物質的生活、個人生活への主観的評価および社会関係の健全度を内容とする主観的生活、就労能力を主とする脱貧困の発展的生活という3つの側面からとらえ、貧困者に現金給付だけでなく、精神的ケアや就労扶助といったサービス給付の重要性を説いた [王・高 (2016)]。

林は「貧困」を「貧」と「困」とに分けて解釈を行った。彼は相対的貧困に「絶対的な内核」があり、それがいわゆる基本生活が維持できないほどの金銭的な欠乏である⁴⁾。その内核を覆っているのが、表出している「困」であり、教育や医療、住宅などの困窮状態を指す。従来の対策は「貧」に偏っており、相対的貧困の緩和は「困」のほうに重点を置くべきである。基本教育、基本医療サービス、基本社会福祉サービスなどの社会サービスの均等化を図ったうえで、自立に向けての「生活伴走型」支援サービスを提供すると提案している [林 (2020)]。

以上のように、中国国内は相対的貧困を、所得

だけでなく、制度からの排除、不適切な住居、不十分な社会参加などの側面を含め、多元的にとらえようとしたうえで、対策の質的向上を訴えている。そのため、現金給付による基本生活維持の「生存型」扶助からサービス給付による能力向上を目指す「発展型」扶助への転換が必要である。

2 経済・社会の構造的問題と「転換型貧困」

「精準扶貧」の対象は農村の絶対的貧困で、その多くは辺鄙な、また資源の乏しい地域で発生しており、いわば自然条件による制約が根底にある。それに対して、相対的貧困は経済・社会の構造的な問題から発生している。多くの研究者は中国の経済・社会が計画経済から市場経済への体制移行期以来の大きな転換期を迎えていることに注目し、今後の貧困の性質は「転換型貧困」であると指摘している [李・許 (2019), 王 (2020), 呂 (2020)]。

2010年代に入ってから、中国の経済・社会は大きく変化した。経済的には、高度成長が終わり、安定成長に転じた。実質GDP成長率は2010年の10.5%から2019年の6.1%に低下し、中国経済が「新常态 (ニューノーマル)」に入ったといわれるゆえんである。ポスト工業社会の「柔軟」な生産体制への移行や、第4次産業革命に伴うデジタル化の進展は就労の不安定さを増幅させた。特に2014年以降、デジタル経済は中国経済成長の新しいエンジンとなり、その成長は著しい⁵⁾。「中国デジタル経済発展白書2020」によると、中国のデジタル経済の規模は2005年の2億6000万元から2019年の35億8000万元に増加し、GDPに占める割合は2005年の14.2%から2019年の36.2%に上昇した⁶⁾。デジタル経済の発展はプラットフォーム型就労と呼ばれる新しい就労形態をもたらした。2021年に、政府は自営業者や新業態就労者、パートタイ

³⁾ 中国の文献総合データベースのCNKIで検索してみると、タイトルに「相対的貧困」が含まれる学術論文は2018年の35篇から、2020年の213篇、そして2021年12月時点の316篇に増加している。

⁴⁾ 岩田も同じようなことを指摘している。彼女は貧困について、その社会の生活様式が前提となるため、相対的であり、且つそれ以下下げたはならない絶対基準も必要であるため、絶対的でもあると説明している [岩田 (2021), p.263]。

⁵⁾ 伊藤は第二次大戦後における新興国の経済発展を、1960年代から1970年代の「南北問題の時代」、1980年代から1990年代の「工業化の時代」および2000年代から2010年代前半の「市場の時代」と3段階分けしたうえで、2010年代後半からは「デジタルの時代」に入ったと指摘している [伊藤 (2020), pp.33-46]。

マー、季節就労者などを含むインフォーマルな就労者（中国語では「靈活就業者」という）はすでに2億人にのぼると公式に発表した⁷⁾。

社会的には、何と言っても、少子高齢化の急速な進展である。2021年5月に公表された第7回国勢調査の結果により、中国の少子高齢化が専門家の予測よりも早いスピードで進んでいることが明らかとなった。2020年の出生数は約1200万人で、2019年に比べ2割減となった。合計特殊出生率は1.3までに低下し、2022年にも中国は人口減少社会に転じると予測より5年も早い。一方、2020年に、65歳以上の人口は1億9000万人と過去10年間で6割増えた。高齢化率は13.5%に達しており、2021年にも「高齢社会」に突入すると予想されている。また、1世帯当たりの平均人数は2.62人と、10年前より0.48人も少なくなり、核家族化も進行した。

そして、都市化も進められている。2019年現在、中国の常住人口の都市化率は60.6%に達したが、今後さらに加速される見込みで、「中国農村発展報告2020」によると、今後5年間だけで8000万人の農村人口が都市に流入する。2020年現在、その規模はすでに2億5000万人に達している⁸⁾。人口流出により、農村の過疎化も予想される。

「転換型貧困」はまさに以上のような産業構造や就業構造、人口構造、都市・農村の二元化構造の転換によって発生した貧困である。第1に、産業の構造調整や不安定就労は失業者やワーキングプアの増加をもたらし、都市の貧困問題として顕在化する。2014年の中国家庭パネル調査のデータを用いて分析した涂・楽は、27%の都市労働者がワーキングプア状態に陥っており、貧困ギャップ率は84%と深刻な状況であると指摘した〔涂・楽(2018), pp.23-24〕。第2に、高齢者が急増する一

方、家族扶養機能が低下し、高齢者の貧困が増加していく。2014年の中国老年社会パネル調査のデータによると、60歳以上の高齢者のうち、24%が貧困に陥っている〔劉・孫(2018)〕。農村の貧困地域においては、高齢者の「貧困沈殿」がさらに顕著である〔林(2019)〕。第3に、都市化の過程で発生する流動人口は、もともと相対的に不安定なかたちで就労し、都市住民との間に所得格差や社会サービスの欠如が生じやすく、社会保険制度の給付も期待できず、貧困に転落しやすい。韓ほかは2016年の中国労働力調査データを用いて分析し、都市流動人口の貧困率が28.9%にのぼると発表した〔韓ほか(2020)〕。2020年の農民工調査によると、義務教育段階の子供をもつ農民工のうち、45.7%が就学難、高費用の問題に直面している⁹⁾。一方、農村に残された子供や女性は「留守児童」「留守婦女」として問題視されている。

「転換型貧困」に関する議論は、今後貧困対策の対象を具体化した。つまり、都市（この場合、都市戸籍を有する）の低所得者、農村からの流動人口、そして高齢者や女性、子供といった社会的弱者である。また、貧困を個人的な問題ではなく、経済・社会の構造的な問題としてとらえ、国が責任をもって対処すべきと主張する。その際、都市と農村の一体化した総合的な対応が望ましいと提案している。

Ⅲ 最低生活保障制度から社会扶助体系へ

1 「全民低保」の実現

中国における最低生活保障制度の発展史は1993年の計画経済期の社会救済制度に対する改革を起点とする。2020年までの約30年間で、都市最低生活保障制度が創設された1999年、「全民低保」大計

⁶⁾ 『中国数字経済発展白書(2020)』正式発表「東方財富」(<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1671181115052505032&wfr=spider&for=pc>, 2022年2月16日最終確認)。

⁷⁾ 「2億靈活就業者安全感誰來給? 國家發話了」中国政府網(http://www.gov.cn/zhengce/2021-05/13/content_5606191.htm, 2022年2月16日最終確認)。

⁸⁾ 「國家統計局: 2020年我國3.31億流動人口流向城鎮」北京青年報官網(<https://view.inews.qq.com/w2/20210511A03Z6800>, 2021年12月8日最終確認)。

⁹⁾ 「2020年農民工監測調查報告」中国政府網(http://www.gov.cn/xinwen/2021-04/30/content_5604232.htm, 2021年12月11日最終確認)。

論が起きた2006年¹⁰⁾、そして「社会扶助暫定弁法」が公布された2014年をメルクマールとして、4つの時期に分けて整理することができる。

第1期は1990年代で、中国が計画経済から市場経済へと「大転換」を経験し、まさにこの時期に都市最低生活保障制度が創られた。都市最低生活保障制度は従来の社会救济に比べ、労働能力を有する者をも適用対象とすること、受給が国民の権利であること、国家が直接責任を負うことを明確に規定し、現代的な社会扶助の成立を意味する。

第2期は2000年から2005年までで、都市での制度整備が進み、農村での制度構築が停滞している時期である。都市では、漏給問題に対応するため、「応保尽保」(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)が強調され、量的拡大が行なわれた。また、保障水準を改善するため、中央政府の財政投入が増やされ、「分類施保」(障害者や重病患者などに対する加算給付)が実施された。農村では、2003年のSARSによって一気に噴出した医療問題への緊急対応として、医療扶助が先に導入された。

第3期は2006年から2013年までで、「全民低保」の大討論を経て、ついに農村においても最低生活保障制度が成立された時期である。都市と農村とに分かれた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」が実現されたと言える。

また、第2期から第3期にかけて、財政力のある地域では、現金給付だけでなく、貧困層のニーズに合わせて個別扶助が模索されるようになった。2004年9月に、民政部は地方の動きを踏まえて、

表1 各種扶助に関する条例

2003年	都市医療扶助を構築することに関する事項の通知 法律援助条例 都市最低所得世帯の廉租住宅管理弁法
2004年	都市・農村特殊困難の未成年者の教育扶助をさらに徹底する通知
2005年	都市医療扶助制度の実験に関する意見 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	廉租住宅保障弁法 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
2010年	自然災害扶助条例

出所：筆者作成。

2010年までに、最低生活保障を主とし、医療、教育、住宅、司法扶助を従とする社会扶助システムの構想を打ち出し、各種扶助に関する条例を多く公布した(表1)。

2 社会扶助体系の誕生

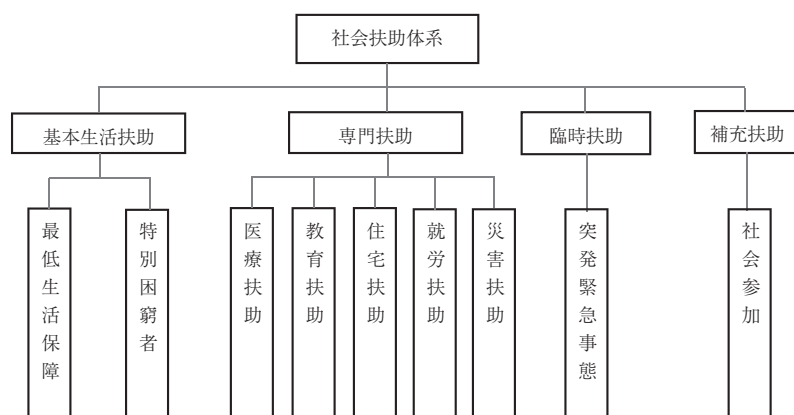
2014年に、待望の「社会扶助暫定弁法」(以下は「弁法」と略す)が公布された¹¹⁾。立法まで至らず、行政法規¹²⁾としての公布であるが、中国の社会扶助に初めて法的根拠ができたという意味で意義が大きい。これにより、都市と農村の最低生活保障制度が同じ枠組みに入り、また基本生活扶助を基本とし、医療扶助や教育扶助、住宅扶助、就労扶助、災害扶助、臨時扶助などを含む包括な制度体系が成立した。

「弁法」は、「托底線、救急難、可持続」(最低生活を支え、緊急な困難に陥っている人をも助け、持続可能)の方針を掲げ、生活難をもたらすほとんどのリスクに対応できるシステムを目指そうとしている。図1で示しているように、中国の社会

¹⁰⁾ 著名な経済学者・呉敬漣は2006年6月25日に開催された「中国経済50人論壇」において、「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」と発言した。これをきっかけに、マスメディアを巻き込む社会的な大討論が行われ、農村における制度成立の最後の一押しとなった。

¹¹⁾ 社会扶助の法制化は第11回、第12回全国人民代表大会常務委員会の5年立法計画に組み込まれ、2008年8月から2013年12月まで、法案の草稿は国務院に計3回提出し、パブリックコメントを2回募集した。そして、2009年12月から2013年12月まで、国務院常務会議で3回の審議を経て、2014年2月21日に公布され、5月1日に実施されるようになった〔謝・王(2016), p.67〕。

¹²⁾ 中国の法体系は、憲法を頂点として、法律、行政法規、地方性法規、自治条例・単行条例、行政規則等で構成される。中国の立法法では、法律の立法権限は全国人民代表大会および同常務委員会にあり、行政法規の立法権限は国務院にあると規定している。



出所：「社会扶助暫定弁法」に基づき作成。

図1 中国の社会扶助体系の全体像

扶助体系は大きく①基本生活扶助、②専門扶助、③臨時扶助および④補充扶助からなっている。①はいわゆる日々の生活を維持するための費用で、低保受給者以外に、従来の社会救済対象である「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）も「特別困窮者」として取り入れている。②は困窮層にとって生活難をもたらしやすいリスクに対応し、これまで各地の実践のなかで、実際受給者のニーズに合わせて行った各種の扶助である。①と②を受給するには、最低生活保障基準をクリアする必要があるが、③は性質上緊急避難的であるため、この限りではない。

実は、③の臨時扶助は2014年「弁法」の注目ポイントである。民政部は2007年からすでに低保受給世帯以外の困窮者や困窮世帯に対して、臨時扶助を模索し始め、2013年までに全国26の省・市で臨時扶助が制度化されていた。「弁法」公布後の10月24日に、国務院は新たに「全面的に臨時扶助制度を建設することに関する通知」を公布し、年末までに全国での制度普及を強調した。この通知では臨時扶助を、「国家は、突発的な事件に遭遇し、意外な傷害を受け、重大疾病あるいはそのほかの特別原因により基本生活が困窮に陥り、ほかの社会扶助制度でカバーできないあるいは適用後まだ暫く基本生活が困窮な世帯や個人に対して、応急的・一時的に扶助する」と規定している。臨時扶助は即時対応の原則に適用され、ワンストップ

プ方式が採られ、急を要する場合、審査の手続きを後回しにし、先に現金や現物を給付することも可能である。さらに、臨時扶助の受給は、現地の戸籍を必要条件としていないため、ホームレス対策でもある。このように、2014年の「弁法」は急迫状態の困窮者をも法的に給付対象として規定し、より隙間の少ない最後のセーフティネットに編み上げようとした。

また、①から③までは国家が責任主体となって施行するのに対して、④は国家が民間企業や社会組織および個人に対して、寄付や支援施設の設立、ボランティアなどの困窮者支援活動を奨励することであるため、2014年の社会扶助体系は「8+1」体系とも呼ばれている。

以上でみてきたように、中国の社会扶助はすべての生活困窮者に対して、国が責任をもって最低生活を保障し、そのためあらゆる生活ニーズを取り込んだ包括的な制度となっている。

しかし、近年の実施から制度の限界が明らかとなり、相対的貧困に対応できる制度に設計し直す必要が生じてきた。以下では、制度改革のベクトルにとって重要な保障基準、給付方式および稼働年齢層の扱いに絞ってみていくことにする。

Ⅳ 最低生活保障制度をめぐる争点

1 低水準と「生活型貧困」

中国の最低生活保障制度は、その保障水準の低さという質的問題について、前から指摘されている〔唐（2012）、関（2019）〕。そもそも低保基準は制度が成立した当初から、現地住民の基本生活に必需の衣食住費用に基づき設定されており、今でも絶対的貧困レベルにとどまっている〔関（2018）、p.77〕。また、地域格差が大きい中国では、全国統一的な基準設定が難しく、ナショナル・ミニマムが存在せず、具体的な設定法は地方政府に任せている¹³⁾。さらに、都市と農村の格差もあるため、省・市ミニマムもまだ実現されていない。2020年現在、一級行政レベルの北京、天津および上海だけが両者の統一を果たした。

表2は近年の最低生活保障の全国平均基準の推移を示している。これをみると、十分な引き上げとは言えないものの、都市と農村の保障水準は改

善されている。都市のほうは停滞気味であるのに対して、農村の場合、保障基準対可処分所得の比率が2007年の20.3%から2020年の36.4%に上昇し、改善幅は都市より大きい。

また、図2と図3は、2020年第4四半期時点の各地の都市・農村低保基準をそれぞれ1人当たりの可処分所得、消費支出および食費と比較したものである。農村の保障水準は都市より高いことが読み取れる。食費を下回る地域は、農村の場合、四川と海南の2つの地域しかないのに対して、都市の場合、広東や福建など経済が相対的に発展している省を含む8つの地域にのぼる。対可処分所得比と対消費支出比をみても、農村基準（それぞれ27.2～47.2%、33.4～72.4%）のほうが都市（それぞれ16.9～27.6%、23.8～42.6%）より高い。全体的に言うと、地域差はあるものの、多くの地域では保障基準が食費を上回り、「保肚皮」（食べていける）の水準に達しているが、1人当たりの可処分所得と消費支出に比べ、まだまだ低いことがわかる。

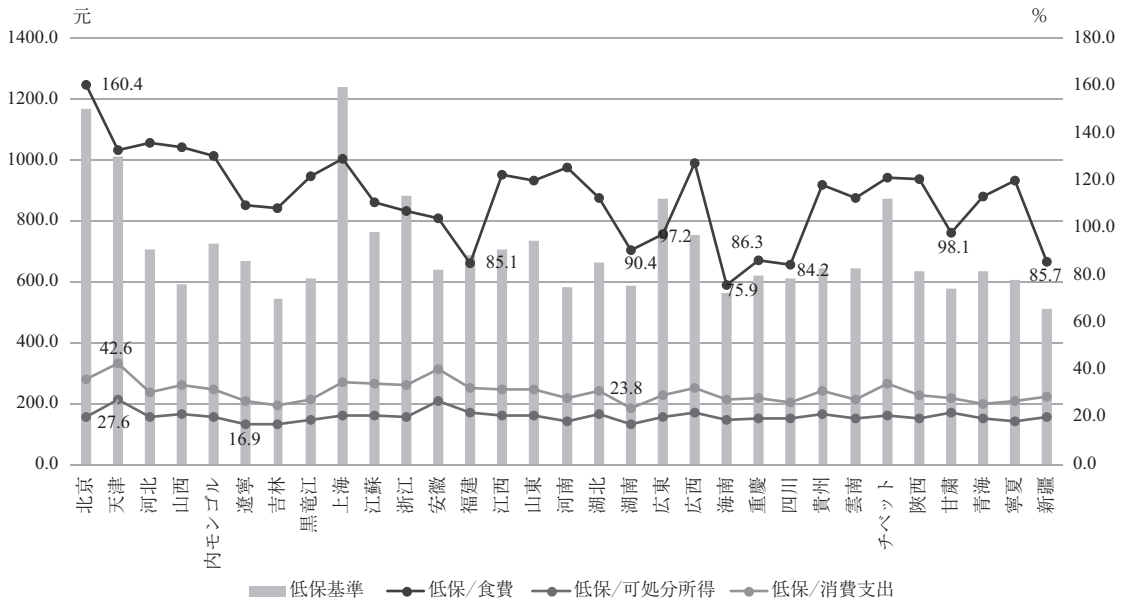
表2 最低生活保障の全国平均基準と1人当たりの可処分所得との比較（2007～2020年）

	都市最低生活保障 の平均基準 (元/月)	都市住民1人当たり の可処分所得 (元/年)	基準対可 処分所得比 (%)	農村最低生活保障 の平均基準 (元/年)	農村住民1人当たり の可処分所得 (元/年)	基準対可 処分所得 (%)
2007	182.4	13785.8	15.9	840	4140.4	20.3
2008	205.3	15780.8	15.6	988	4760.6	20.7
2009	227.8	17174.7	15.9	1210	5153.2	23.5
2010	251.2	19109.4	15.8	1404	5919.0	23.7
2011	287.6	21809.8	15.8	1718	6977.3	24.6
2012	330.1	24564.7	16.1	2068	7916.6	26.1
2013	373.3	26955.1	16.6	2434	8747.1	27.8
2014	410.5	29381.0	16.8	2777	9689.2	28.7
2015	450.1	31194.8	17.4	3178	10577.8	30.0
2016	494.6	33616.2	17.7	3744	11600.6	32.3
2017	540.6	36396.2	17.8	4301	12703.9	33.9
2018	579.7	39250.8	17.7	4833	13912.8	34.7
2019	624.0	42358.8	17.7	5336	15279.8	34.9
2020	677.6	43833.8	18.5	5962	16394.5	36.4

注：都市の最低生活保障基準は月単位で公表されているが、農村の場合、民政部の公報を確認した結果、2011年までは月単位の公表であったが、2012年からは年単位の公表となった。

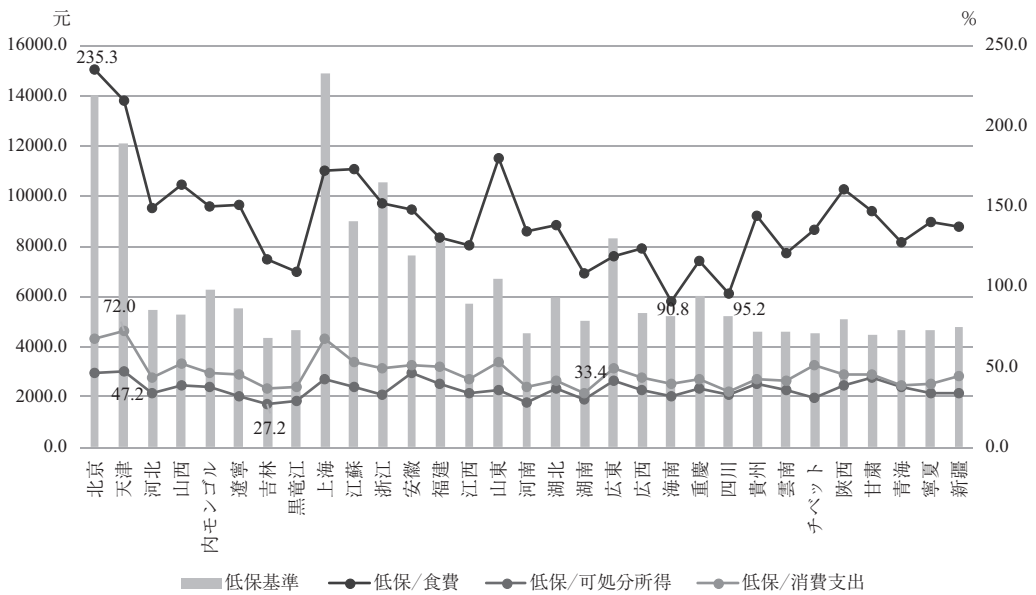
出所：中国民政部編（2020）p.50、中国民政部（2009）「2009年民政事業発展統計公報」（<http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/201903/20190300015915.shtml>、2021年12月10日最終確認）、『中国統計年鑑』各年版により作成。

¹³⁾ 各地の政策文書からみて、現在採用されている算定法は主に支出比例法と所得比例法の2種類である〔韓（2018）、姚（2021）〕。参照基準によって、さらに①基本生活費用支出方式、②エンゲル方式、③消費支出方式、④所得比例方式および⑤最低賃金比例方式の5つに分けることができる。



出所：中国民政部（2020）「2020年4季度低保基準」（<http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjjb/bzbz/2020/202004.html>，2021年12月10日最終確認）より作成。

図2 都市最低生活保障基準の比較（2020年）



出所：図2に同じ。

図3 農村最低生活保障基準の比較（2020年）

表3 最低生活保障の受給者数および保護率

単位：万人，%

	都市低保の受給者①	都市の保護率 (①/都市人口)	対前年比	農村低保の受給者②	農村の保護率 (②/農村人口)	対前年比
2007	2272.1	3.7	-	3566.3	5.0	-
2008	2334.8	3.7	2.8	4305.5	6.1	20.7
2009	2345.6	3.6	0.5	5214.0	7.6	10.6
2010	2310.5	3.4	-1.5	5214.0	7.8	9.5
2011	2276.8	3.3	-1.5	5305.7	8.2	1.8
2012	2143.5	3.0	-5.9	5344.5	8.4	0.7
2013	2064.2	2.8	-3.7	5388.0	8.7	0.8
2014	1877.0	2.4	-9.1	5207.2	8.5	-3.4
2015	1701.0	2.1	-9.4	4903.6	8.3	-5.8
2016	1480.2	1.8	-13.0	4586.5	8.0	-6.5
2017	1261.0	1.5	-14.8	4045.2	7.3	-11.8
2018	1007.0	1.2	-20.1	3519.1	6.5	-13.0
2019	860.9	1.0	-14.5	3455.4	6.6	-1.8
2020	805.1	0.9	-6.5	3620.8	7.1	4.8

出所：中国民政部（2020）pp.132-133、中国民政部（2021）「2020年民政事業發展統計公報」（<http://images3.mca.gov.cn/www2017/file/202109/1631265147970.pdf>、2021年12月10日最終確認）および中国国家統計局（2021）より作成。

保障基準が低いことは、差額給付に基づく受給水準の低さだけでなく、受給できる貧困層が狭められるため、制度的排除を引き起こすこととなる。実際、近年、保障水準という質的問題より、受給者数の減少という量的問題が大きくクローズアップされている。表3を確認してみると、都市と農村の受給者数は同じく減少傾向にあるが、都市のほうがより深刻である。都市の受給者数は2007年の2272.1万人から2020年の805.1万人へと激減し、特に2016年以降の減少が顕著で、2020年の保護率は0.9%まで低下した。農村の場合、受給者数は2013年の5388万人をピークに減少に転じ、保護率は、2018年から再び増加に転じるが、都市化による農村人口の減少が主要因と考えられる[関(2018), p.77]。このままだと、「応保尽保」を実現するどころか、「応保未保」になり[楊(2018), p.86]、最後のセーフティネットとして機能しなくなると危惧されている。

2020年以降、極端な「生存型貧困」が減少し、「生活型貧困」が増えることを考えると、保障基準はこれまでのような絶対的貧困水準ではなく、相対的貧困水準に引き上げる必要がある。この点については、中国国内ではすでに共通認識となっ

ているが、どのレベルに設定するのかについては、1人当たりの平均所得の25~40%や中位所得の30~40%などの提案があがっているが、まだ結論が出ていない。

2 支出型貧困とAll or Nothing

すでに説明したように、中国の最低生活保障制度は貧困層に対して、包括的な生活保障を行う仕組みをとっている。世帯の1人当たりの所得が保障基準を下回れば、最低生活費のほか、医療、教育、住宅などを含む「パッケージ」給付が受けられる一方、少しでも保障基準を超えた場合、まったく給付がもらえない。しかし、所得不足で日々の基本生活が維持できない貧困と、何らかの支出によって貧困に転じることを区別する必要がある。前者は所得だけで判断できるが、後者は収支の両方をみなければならない。

2015年に、民政部の研究プロジェクトは、受給世帯およびボーダーライン層¹⁴⁾を含む「城郷困難世帯」の調査を行った。そこで明らかになったのは、すべての調査困窮世帯において、支出が所得を大きく上回り、常に借金して日々の生活を何とか維持しているということである。農村ではその

¹⁴⁾ 調査の定義によると、ボーダーライン層は直近の受給停止世帯をも含む[江(2018), p.48]。

表4 都市・農村の困窮世帯の収支状況（2015年）

	所得 (人/月, 元)	支出 (人/月, 元)	赤字		負債総額 (世帯/年, 元)	うち新規負債	
			金額 (元)	赤字率 (%)		金額 (元)	対負債総額比 (%)
都市受給世帯	6840	13680	6840	100	14558	4317	29.7
都市ボーダーライン層	12072	18468	6396	53.0	15678	6958	44.4
農村受給世帯	4002	10560	6558	163.9	16091	12770	78.4
農村ボーダーライン層	4719	13338	8619	182.6	19281	15581	80.8

出所：「城郷困難家庭社会政策支持系統建設」課題組（2018），pp.75-76より作成。

傾向がより顕著で、借金返済のために新たに借金するという自転車操業状態である（表4）。実は、困窮世帯の多くは慢性病や重病患者を抱えており、その支出の5～6割が医療費であり、医療費のために借金する世帯は約6割にのぼる〔江（2018），p.51〕。

調査から「支出型貧困」¹⁵⁾、すなわち所得が低保基準を超えていても、硬直性の高い支出によって、実際貧困状況にいる困窮世帯が多数存在していることが分かった。しかし、2014年の「弁法」では、最低生活保障を受給するために、基準をクリアすることが必須条件であり、彼らは制度の対象外となり、いわゆるAll or Nothingの問題が起きている。

この問題に対して、中央政府より、地方政府のほうが先に対策を講じるようになった。2014年に、上海市は「因病支出型家庭生活扶助弁法」を公布し、最低生活保障を受給していないが、医療費および教育費の支出によって実際の可処分所得が低保基準を下回る世帯に対して、保障基準に基づき差額あるいは全額の現金給付を支給するようになった。2019年に、福建省では支出型貧困世帯を傷病、障害、教育、多重原因の4種類まで拡大し、世帯単位の受給だけでなく、場合によっては、重病や障害の本人の単独受給も可能にした。

2020年以降、貧困対策の対象は相対的貧困であり、絶対的貧困に比べ、その様相が複雑で、そもそも多元的にとらえられるべきである。所得基準だけによる「パッケージ」給付方式が果たして適切なかと疑問視されるようになった。関は「一

般貧困基準＋各種扶助基準」という二重多次元基準体系を提示した。「一般貧困基準」はいわゆるゴールキーパーの役割で、この基準をクリアした場合、各種扶助の受給資格を得る。そして、最低生活費や医療、教育などの扶助はそれぞれ基準を設け、個別に受給を判断する〔関（2019），p.34〕。しかし、基準が複数になると、所得認定や給付算定などの作業も増え、実施上かなり煩雑になり、実行に移すには詳細な検討が必要であるが、ポイントは一般貧困基準を最低生活費の基準より高く設定することによって、より多くの貧困層を制度内に取込むのが狙いであろう。さらに、楊は最低生活保障以外の各種扶助は、例えば、医療扶助は医療保障に、住宅扶助は住宅保障にというふうにより、ほかの社会保障制度に統合すべきと訴えている〔楊（2020）〕。給付方式どころか、社会扶助の在り方を根本から考え直す提案であり、まさに最低生活保障制度の「大解体」である。

3 福祉依存と就労支援

どの国でも、社会扶助に対するマイナスイメージがある。中国も例外ではない。計画経済時代の「按勞分配」（労働に応じた分配）や「労働最光榮」（労働は最も誇りのあること）の勤勞観は今でも根強く残されており、「惰民養成」への警戒が強い。

中国では福祉依存が存在するかどうかについて、社会扶助研究の焦点の1つであり〔李（2018），p.32〕、長年議論が分かれている。一方では、稼働年齢層の受給者の多くは労働能力があるにもかかわらず

¹⁵⁾ 2007年、上海市民政局は全国で初めて「支出型貧困」という概念を提起した。

ならず、労働力市場の参加率が低く、就労への意欲が欠けており、長期受給していると主張する。その最も端的な例として都市の受給世帯には「パラサイドシングル」の存在が報告されている〔韓(2006)〕。もう一方では、中国の給付水準がそもそも低いので、労働能力がある受給者はよい就労の機会があれば、受給から離脱する意欲が強いと主張している。韓・張は全国規模の調査に基づき、労働能力のある受給者が就労していないことについて、それは労働能力や健康状況、年齢、性別など多要因によるもので、受給状態に甘んじているのではないと解釈した〔韓・郭(2012)〕。また、上記の2015年の民政部調査は、困窮世帯の労働所得が総所得に占める割合は4~8割であり、最低生活保障は彼らの就労意欲を阻害しておらず、彼らはできる限り自立しようとしていると結論付けていた〔「城郷困難家庭社会政策支持系統建設」課題組(2018), pp.74-75〕。慈・蘭は中国の稼働年齢層が低保制度に滞留していることと「高福祉」国家の「福祉依存」とは本質的に違うと指摘している〔慈・蘭(2015), p.118〕。すでにみた保障水準と都市保護率の低さから、中国の社会扶助は「惰民を生み出している」とは言いがたいではなからうか。

関は福祉依存の問題において、より重要なのは、なぜ就労意欲が低いかを考えなければならないと強調する。自身の就労能力の低さや家族ケアの問題、紹介された仕事の質など、一概に怠け癖があるとは限らない。貧困者であるから、どんな仕事でも受け入れるべきという考えは、上層社会の傲慢であり、貧困者への差別である。また、もし本当にやる気が起これないとしても、どのような原因がそうさせたのかを分析し、積極的に誘導することが必要である。したがって、福祉依存を解消するには、単純に制度から排除するのではなく、サービス支援を充実すべきである〔関(2018),

p.80〕。

しかし、現場では、稼働年齢層への受給審査が厳しい。労働能力があるだけで、仕事があるかどうかにかかわらず、所得認定時に一律最低賃金に相当する金額を所得として計上する。「先求職後保障」を前面的に出す中小都市もある。そして、「精準扶貧」が始まってから、最低生活保障も対象の「正確」な識別が要求され、濫給を徹底的に防ごうと受給審査が一段と厳しくなった。さらに、反腐敗キャンペーンと相まって、「人情保」「関係保」(人情による低保給付、コネによる低保給付)もその摘発対象となり¹⁶⁾、各地では現場の管理責任制を強化し、規定に沿って「厳格」に執行しない場合、規律違反の処分が課される。その結果、末端のストリート官僚は、リスク回避のため「自己防衛」的に無作為し〔李(2019)〕、「応保尽保」ではなく、少しでも議論の余地があれば、受給資格を与えないように変わり、水際で相当数の受給申請を却下した〔関(2019), p.134〕。

では、受給者の構成変化を確認してみよう。表5は受給者数が急速に減少している都市最低生活保障の受給者構成を示している。これをみると、減少したのは「在職者」、「登録失業者」および「未成年者」である。「在職者」の割合は2007年で4%とそもそも高くないが、2019年に1.2%に低下した。しかし、その中身は正規雇用や個人経営者、企業内退職者¹⁷⁾を含むので、これ以上の検討を控える。また、未成年者に関しては、受給が世帯単位なので、受給世帯数の減少によるものと考えられる。そして、一番の注目ポイントは、やはり稼働年齢層でありながら働いていない「登録失業者」で、受給抑制の影響をもろに受け、2007年の27.6%から2019年の9.4%と18ポイントも激減した。

2014年「弁法」の第45条は「労働能力を有しながら就労していない受給者は、本人の健康状態や

¹⁶⁾ 岳・胡は反腐敗キャンペーン(汚職公職者の摘発数を代理変数とする)が低保の受給者数に与える影響を分析し、顕著なマイナス効果があると発表した〔岳・胡(2018)〕。

¹⁷⁾ 企業内退職は「内退」といい、中国特有の早期退職制度で、定年退職まで5年以内の者が対象となる。「内退」した人は一括で退職金を受け取るのではなく、定年退職まで毎月最低賃金を下回らない生活費が支給され、企業は年金保険の企業負担分を拠出することとなっている。

表5 都市最低生活保障の受給者構成（2007～2019年）

単位：万人，%

	在職者	非正規就労者	登録失業者	無就労条件者	高齢者	未成年者
2007	91.9 (4.0)	343.8 (15.1)	627.2 (27.6)	364.3 (16.0)	298.4 (13.1)	544.6 (24.0)
2008	82.2 (3.5)	381.7 (16.3)	564.3 (24.2)	402.2 (17.2)	316.7 (13.6)	587.7 (25.2)
2009	79.0 (3.4)	432.2 (18.4)	510.2 (21.8)	410.9 (17.5)	333.5 (14.2)	579.8 (24.7)
2010	68.2 (3.0)	432.4 (18.7)	492.8 (21.3)	420.0 (18.2)	338.6 (14.7)	558.5 (24.2)
2011	61.5 (2.7)	429.7 (18.9)	472.5 (20.8)	426.7 (18.7)	346.9 (15.2)	539.5 (23.7)
2012	49.6 (2.3)	459.3 (21.4)	400.4 (18.7)	422.1 (19.7)	339.3 (15.8)	472.8 (22.1)
2013	45.1 (2.2)	462.1 (22.4)	365.5 (17.7)	416.8 (20.2)	330.3 (16.0)	444.5 (21.5)
2014	37.5 (2.0)	425.8 (22.7)	312.5 (16.6)	398.7 (21.2)	315.8 (16.8)	386.7 (20.6)
2015	31.1 (1.8)	377.3 (22.2)	264.1 (15.5)	394.0 (23.2)	293.5 (17.3)	341.0 (20.0)
2016	22.7 (1.5)	304.4 (20.6)	252.9 (17.1)	370.9 (25.1)	258.0 (17.4)	271.4 (18.3)
2017	18.6 (1.5)	265.0 (21.0)	153.5 (12.2)	399.6 (31.7)	219.0 (17.4)	205.4 (16.3)
2018	14.0 (1.4)	219.2 (21.8)	109.2 (10.8)	320.6 (31.8)	180.4 (17.9)	163.6 (16.2)
2019	10.2 (1.2)	171.8 (20.0)	81.0 (9.4)	300.3 (34.9)	158.6 (18.4)	138.9 (16.1)

注：無就労条件者とは、16～60歳までの労働能力の喪失あるいは障害者・高齢者・未成年者などの家族のケアにより、働ける状況ではない人のことである。

出所：中国民政部（2020），p.132より作成。

労働能力に相応する仕事を、正当な理由なしに、連続3回拒否する場合、本人の最低生活保障費を減額あるいは支給停止にする」と就労自立を義務付けている。しかし、少しでも働けばその罰則が適用されなくなる。また、「零就労世帯」をなくそうというスローガンのもとで、「弁法」公布後、就労扶助が全国範囲で実施されるようになったが、形式的に流されて、内実が伴っていないのが現状である。2015年の民政部調査によると、都市困窮世帯のうち83.3%、農村困窮世帯のうち90.1%が無料の職業訓練や職業紹介などの就労支援サービスを受けたが、就職の成功率は7%にも満たない[「城郷困難家庭社会政策支持系統建設」課題組（2018），p.77]。言ってみれば、ワークフェアにもアクティベーションにもなっていない中途半端な状況である。

今後、給付条件としての就労努力か福祉目的と

しての就労支援かによって、制度のベクトルが大きく変わる。前者に関しては、「第三の道」の影響を受け、稼働年齢層に対して、5年間の有期保護としたうえで、受給年数が増えるごとに、公益労働時間も増える案が出されている[楊（2018），p.85-86]。後者に関しては、労働能力ではなく、年齢や婚姻状態、疾病、家族のケアなどの要素に基づき測定される「ワーク能力」によって受給者を分類し、レベルに合わせて、心理カウンセラー、職業診断、職業体験などを含む総合的な支援サービスを提供し、子どもの教育扶助も重視する「発展的」な扶助を行う案がある[張・仲（2019），pp.125-126]。

V 新たなグラウンドデザイン：「大扶助」体系

2020年は新型コロナウイルス感染症が世界を席

巻した。日本や韓国と違って、中国は国民に対して一律の給付金を配布しなかった。パンデミック下で、最低生活保障制度は生活困窮に陥っている人々にとって、まさに命綱である。

中国政府は厳しいロックダウンによって国内の感染拡大を抑え込んだあと、最低生活保障の量的拡大に踏み込んだ。2020年6月に、「困難群衆の基本生活保障をさらによく行うことに関する通知」(以下は「通知」と略す)が出され、「応保尽保」が再度強調され、低所得世帯(低保基準の1.5倍まで)の重度障害や重病患者の個人単位の受給を認めた。また、パンデミックによって仕事を失ったにもかかわらず、失業保険に加入していなかった困窮者に対して、臨時扶助をもって対応した。農民工は戸籍に関係なく、勤務地や常住地で申請可能となった。アプリやホームページなどの申請手続きのオンライン化も推進されていた。2020の臨時扶助を受けた人は累計1380万人で、2019年の993万人より約4割増加した。

6月の「通知」は応急対策の意味合いが強いが、8月に出された「社会扶助制度を改革・改善することに関する意見」(以下は「意見」と略す)は相対的貧困を見据えてのグランドデザインを示すものである。「意見」は今後の2段階の目標を設定した。まず、2年間をかけて、階層別カテゴリー別の都市と農村統一的な社会扶助体系を構築し、次に、2035年までに、より質の高い社会扶助、頼りになる最後のセーフティネットを実現するとしている。

「意見」によると、今後の社会扶助は政府主導の基本生活扶助、各種専門扶助および臨時扶助を主とし、社会参加を補充とする2大部分から構成され、精準扶助、高効率の扶助、温情扶助およびスマート扶助の実現を目指す。

精準扶助は2つの側面がある。1つは受給者をより正確に識別するシステムの構築である。2021年6月に「最低生活保障審査確認弁法」(以下は「確認弁法」と略す)が公布され、各地ではばらばらに行われている認定方法を規範化し、末端組織における審査権限を拡大した。もう1つは、生活ニーズに合わせた「階層別カテゴリー別」の給付体系

の構築である。「階層別」とは困窮者の困窮度によって、①絶対的貧困人口、②相対的貧困人口および③そのほかの困窮者と3つのグループに分けることである。「カテゴリー別」とはそれぞれのニーズに合わせて給付することである。①に対して、最低生活保障およびそのほかの各種扶助をパッケージ方式で給付する。②は低所得および支出型貧困世帯で、彼らに対して、実際の生活ニーズに応じて、それぞれ最低生活保障や医療、教育、住宅などの扶助を給付する。③は意外災害や突発事故、重大病気など一時的に生活難に陥っている人々で、臨時扶助が適用される。「意見」は重度の障害者や重病患者、高齢者、未成年者といったハンディキャップをもった者に政策的に傾斜しながら、低所得世帯への個別給付を認めた。

温情扶助は文字通りの暖かく、思いやりのある扶助で、もっと困窮層に寄り添って支援することを意味する。複合的な困難を抱える困窮層に対応するため、「現金+サービス」給付の扶助方法を模索していく。政府は社会サービスを購入する形で、生活が自立できない高齢者や障害者、未成年者に対して、見守りやケアサービスを提供し、ソーシャルワーカーによる専門支援も強化する。県レベルの民政部门に対して、「12349」の社会扶助ホットラインの開設が義務付けられ、徐々に全国的に統合されていく。また、訪問や巡回によって、制度にアクセスしにくい「沈黙のマイノリティ」を積極的に発見するアウトリーチ活動が重要業務とされ、早期発見・早期介入・早期支援を目指す。

高効率扶助とスマート扶助は手続きの簡素化やビックデータによる貧困層の発見・管理である。窓口でのワンストップ申請はもちろんのこと、申請者が「手のひらの中で」「指一本で」申請できるオンラインシステムを構築する。一方、行政側は民政局、人力資源と社会保障局、衛生健康局、司法局、銀行などの情報をデータベース化する。ビックデータに基づき、資格認定を効率的に行うためであり、さらにある世帯がもし高額な医療費を支払った場合、システムから警告のメッセージが発せられるというふうに、貧困に陥る可能性の

ある生活困窮者を見つけ出すことも狙いである。

社会参加部分においては、慈善事業やボランティア活動が奨励されるほか、中国共産党の黨員活動の一環として貧困世帯への支援活動も取り入れている。このように、新しい社会扶助は対象の拡大、給付方式の多様化、支援内容の充実化、オンラインとオフラインの連携によって、事後給付だけでなく事前発見を含め、生活困窮者に対して死角なしの全方位的な大セーフティネットを提供しようとしている。従来の扶助体系に、あらゆる生活難に対応するという意味を込めて、「8+1+N」（Nは数学の不定数を表す）体系とも呼ばれている。

「意見」の公布を受けて、2020年10月に、民政部は地域統合、居住地申請、サービス給付、受給資格認定、黨員によるペアリング活動などのパイロット地域を指定し、新体系構築に向けての実験段階に入った。

VI 総括

1 中国の社会扶助の特徴

すでに説明したように、2020年の貧困撲滅宣言は中国の絶対的貧困時代の終焉であると同時に、相対的貧困時代の幕開けでもある。沈・李のOECD基準（等価可処分所得の半分）に基づく試算によると、2018年、中国の相対的貧困率は20%で、規模にして2億8000万人にのぼる〔沈・李（2020）、p.98〕。中国の反貧困の道のりはまだまだ長い。

貧困層にとって最後の砦である社会扶助は2014年時点で、すでに保障基準を下回るすべての者を包摂し、あらゆる生活ニーズを取り込んだ包括的な体系となっているが、実際の実施状況からみて、量的にも質的にも大きな問題を抱えている。2020年に、そのような問題を改善し、そして相対的貧困に対応するために、改革案の「意見」が出された。

「意見」は2014年の「弁法」よりも大きなスケールで、全方位的に貧困層の最低生活を保障しようとしている。適用対象を低所得世帯まで拡大し、給付方式を個別給付に改め、All or Nothingの問題

を解決しようとした。現金給付とサービス給付の組み合わせや制度内・制度外の支援によって貧困層の生活を支え、さらに事後対応だけでなく、貧困に陥る前の防止機能までも備えている。したがって、これから中国が目指す社会扶助はやはり包括的な体系であろう。では、なぜ中国の社会扶助は包括的なのか。社会保障体系における社会扶助の位置付けから考えなければならない。

西欧諸国の社会保障は「社会保険—社会手当—社会扶助」という3層体制であるのに対して〔金（2013）、p.255〕、中国の場合、「社会保険—社会扶助」という2層体制である。西欧諸国の多くは社会扶助が基本生活給付だけを行い、そのほかの生活ニーズは社会手当で対応しているが、社会手当がなく、社会保険の防貧機能も十分ではない中国は、その役割をすべて社会扶助が一手に引き受けることになり、そのゆえ、包括的体系的になったのである（ある意味ではならざるを得ない）。

これは日本にも韓国にも当てはまることである。近年、日本ではボーダーライン層に対して、いろいろな支援サービスを提供し、生活保護に移行するのを防止するため、生活保護のうえにもう一層のセーフティネットを張り、「第2のセーフティネット」と呼ばれる「生活困窮者自立支援法」が2015年に施行された。韓国の場合、セーフティネットの増設ではなく、2014年にパッケージ給付方式から個別給付方式へと変更し、「死角地帯」の問題に対応した。これで見ると、今回の改革案は、韓国の個別給付方式も日本の貧困転落防止の支援サービスも取り入れており、非常に東アジア的だというべきであろう。

また、現金給付とサービス給付の組み合わせも今回のポイントである。現金給付とサービス給付とは代替関係であるのか、それとも補完関係であるのかによって、制度の方向性は大きく異なる。現段階での断言は時期早々であるが、「惰民養成」への警戒や財政負担の軽減から、最低限度の現金給付しか行わず、それによって充足できないさまざまなニーズに対してサービス給付で対応するという補完関係として解釈してよいであろう。この点は韓国と共通している。

2 今後の展望

2020年の「意見」が示した青写真は確かに魅力的である。この通りに実施していけば、かなり頼りになるセーフティネットとなるであろう。しかし、2014年「弁法」の成立後のように、制度設計がよくても、実施上いろいろな問題が生じ、結果的に制度の目的から大きく乖離することとなった。上記でみたような、「精準扶貧」の貧困撲滅大キャンペーンの裏に、都市の最低生活保障の受給者が急減し、保護率が1%を切ったという深刻な事態が起きている。

低い基準設定や現場の厳格な対応のほかに、政府の財政投入が極めて少ないということも大きな要因である。2002年の「応保尽保」を実施するために、中央財政はかなりの資金を投入した。2007年の農村最低生活保障の成立も中央財政のバックアップなしでは実現できなかった。「新常态」に入ってから、財政支援の失速は明らかである。社会扶助支出がGDPに占める割合は2012年の1.25%をピークに減少し、2019年に0.81%まで低下した[程(2021), p.90]。これから相対的貧困段階に入り、保障基準の引き上げが想定される。「意見」は「保基本、兜底線」(基本生活を保障し、最低限を支える)という方針を掲げ、「できる範囲内で」の「経済社会の発展水準に相応する」水準が強調されている。経済減速のもとで、財政圧力が生じやすいが、適切な給付水準には適切な財政投入が必要であろう。

また、資格認定における「共同家族扶養」の強化がみられている。2021年の「確認弁法」では、共同家族構成員を①配偶者、②未成年の子、③成人したが生活が自立できない子(通学者を含む)、④そのほかの法定扶養者で長期共同居住している(た)者と規定している。そのほかの法定扶養者は中国の「民法典」に従い、「兄弟姉妹、祖父母、孫」といった2親等内の親族が含まれる[王(2021), p.161]。家族の扶養機能が低下している今日、この「再家族化」の措置は国家責任を弱める恐れがある。

中国は今経済成長の減速や格差の拡大、失業リスクの増大に直面しており、社会的不安が広がっ

ている。「共同富裕」や「第3次分配」が打ち出されている背景には、そういった情勢への政府の焦りがあった。低所得層への政策的傾斜は経済的にも、社会的にも、政権維持にも必要であり、これからは政権の看板政策になるであろう。相対的貧困を緩和するため、社会扶助は量的拡充においても質的向上においても次のステージに進む必要がある。今後、国の責任でどのような最低生活を保障するのか、注意深く見守っていきたいと思う。

参考文献

- 岩田正美(2021)『生活保護解体論—セーフティネットを編みなおす』岩波書店。
- 江治強(2018)「城郷困難家庭の医療負担及其救助政策完善—基于『中国城郷困難家庭社会政策支持系統建設』項目調査数据的分析」『社会保障研究』第4期, pp.48-55。
- 王健(2021)「我国社会救助制度中『共同生活的家庭成员』:問題檢視与立法建議」『河北法学』第12期, pp.156-170。
- 王思斌(2020)「全面小康初期的相对貧困及其發展治理」『北京大學學報(哲學科學版)』第5期, pp.5-13。
- 岳經綸・胡項連(2018)「低保政策執行中的『標量減』:基于反腐敗力度視角的解讀」『中國行政管理』第8期, pp.70-75。
- 韓瑩瑩・蔡麗容・李蓓(2020)「我国城市流動人口相对貧困線測度—基于中国勞動力調查數據庫的研究」『廣西師範大學學報(哲學社會科學版)』第4期, pp.51-59。
- 韓克慶(2018)「社会救助是兜底性保障嗎——一項關於低保標準的描述性研究」『鄭州大學學報(哲學社會科學版)』第4期, pp.13-18。
- 韓克慶・郭瑜(2012)「『福利依賴』是否存在?—中国都市低保制度的一個實証研究」『社会学研究』第2期, pp.149-167。
- 関信平(2018)「論現段階中国社会救助制度目標提昇的基礎与意義」『社会保障制度』第3期, pp.75-82。
- (2019)「当前我国反貧困進程及社会救助制度的發展議題」『陝西師範大學學報(哲學社會科學版)』第5期, pp.28-39。
- 韓琳(2006)「城市低保貧困家庭第二代啃老現狀」『当代青年研究』pp.31-35。
- 金成垣(2013)「韓國の國民基礎生活保障制度」埋橋孝文編著『生活保護』, ミネルヴァ書房。
- 朱珉(2017)「『全面的小康社会』の実現に向けての貧困対策—『精準扶貧』を中心に」谷口洋志編著『中国政治經濟の構造的転換』, 中央大学出版社。
- 慈勤英・蘭劍(2015)「『福利』与『反福利依賴』—基于城市低保群體的失業与再就業行為分析」『武漢大學

- 学報（哲学社会科学版）第4期，pp.111-119。
- 謝勇才·王茂福（2016）「『社会救助暫行弁法』實施的極限性及其完善」『中州學刊』第3期，pp.67-72。
- 「城鄉困難家庭社會政策支持系統建設」課題組（2018）「城鄉困難家庭：研究發展與政策建議」『國家行政學院學報』第1期，pp.74-81。
- 張浩淼·仲超（2019）「工作福利在我國社會救助改革中的適用性分析——基於典型福利國家實踐的比較與啓示」『經濟社會體制比較』第4期，pp.118-127。
- 張敦福（1998）「城市相對貧困問題中的特殊群體：城市農民工」『人口研究』第2期，pp.50-53。
- 中國國家統計局編（2021）『2021中國統計年鑑』中國統計出版社。
- 中國民政部編（2020）『2020中國民政統計年鑑』中國社會出版社。
- 沈揚揚·李奕（2020）「如何確定相對貧困標準？——兼論『城市統籌』相對貧困的可行方案」『華南師範大學學報（社會科學版）』第2期，pp.91-101。
- 程杰（2021）「社會扶助財政投入強度研究」『社會保障評論』第4期，pp.87-103。
- 涂麗·樂章（2018）「城市工作貧困及其影響因素研究——來自CFPS數據的實證」『人口與經濟』第5期，pp.20-30。
- 唐鈞（2012）「『十一五』以來社會救助發展的回顧及展望」『社會科學』第6期，pp.65-76。
- 姚建平（2021）「我國社會救助標準體系建設研究——以最低生活保障制度為中心的分析」『社會科學輯刊』第2期，pp.81-87。
- 楊立雄（2018）「最低生活保障『漏保』問題研究——以北京市為例」『社會保障評論』第2期，pp.71-88。
- （2020）「『一攬子』打包，還是單項分類推進？——社會救助法的路徑選抉」『社會保障評論』第2期，pp.56-69。
- 羅文劍·王文（2018）「城市低保的減貧效應分析——基於中國家庭追蹤調查（CFPS）的實證研究」『江西財經大學學報』第5期，pp.62-70。
- 李強（1996）「絕對的貧困與相對的貧困」『中國社會工作』第5期，pp.18-19。
- 李棉管（2018）「社會救助如何才能減少貧困？」『社會建設』第4期，23-35。
- （2019）「自保式低保執行——精準扶貧背景下石村的低保實踐」『社會學研究』第6期，pp.188-212。
- 劉洋洋·孫鵬娟（2018）「中國老年人貧困特徵及其影響因素分析」『統計與決策』第14期，pp.95-98。
- 林閻鋼（2020）「相對貧困的理論與政策聚焦——兼論建立我國相對貧困的治理體系」『社會保障評論』第1期，pp.85-92。
- 林瑜勝（2019）「『貧困沈殿』與農村老年人反貧困制度構建」『山東社會科學』第12期，pp.96-100。
- 呂方（2020）「邁向2020後減貧治理：建立解決相對貧困的長效機制」『新視野』第2期，pp.33-40。

(ZHU · Min)

Social Assistance in China: Towards Relative Poverty

ZHU Min*

Abstract

2020 was an era break for China's poverty policy. The declaration of elimination of absolute poverty means the poverty policy has achieved a goal, but it also means that the poverty policy has entered a new phase of resolving relative poverty. In China, lively discussions are being held with a focus on "relative poverty" and social assistance, which is the last safety net for the poor, is also making a new move in Covid-19. This paper deals with social assistance at such a turning point. The purpose is to introduce the discussions in China, clarify the characteristics of China's social assistance, and look at future directions. Under the two-tiered social security system of "social insurance-social assistance," China's social assistance will continue to maintain the comprehensiveness which is also characteristic of East Asia, but what level of minimum living is guaranteed by the government is still unclear.

Keywords : Social Assistance, The Minimal Living Standard Guarantee Scheme, Relative Poverty, Comprehensiveness

* Professor, Faculty of Commerce and Economics, Chiba University of Commerce