

(資料)

# 中国の社会福祉における政府の責任と民間部門の連携

## 財政責任と財源の視点から

広島大学大学院社会科学系研究科社会経済システム専攻博士課程後期 李 鳳 月\*

### 要 約

本稿では、中国の社会福祉制度を研究対象として取り上げる。まず、計画経済から市場経済への政策転換によって、社会福祉における政府の責任の変遷を分析した。次に、福祉の財政投入および中央政府・地方政府の財政分担の現状を考察したうえで、社会福祉には大きな格差が存在していることを明らかにした。さらに、財政制度の仕組みから福祉責任と財政の不整合を分析した。国は財政投入の不足を補うため、民間投資の動員や宝くじの発行などを通じて、民間部門の力を積極的に投入しようとしていることが指摘できる。最後に、中国の社会福祉における中央政府・地方政府の適切な責任分担と官民連携の福祉システム構築に向けた考え方を提案した。

キーワード：財政責任、地域格差、官民連携

### はじめに

中国では、従来の国有企業の福祉責任を代替するために、1990年代から社会保障制度が整備され始めた。それに伴い、国は多くの責任を取らなければならないようになった。社会福祉における政府の責任の変遷に伴って、社会福祉の支出にも大きな推移が見られる。しかしながら、現実にはまだたくさん財政問題がある。そのため、政府の責任を明確にするとの観点から、官民連携の福祉システム構築に向けた考え方を検討したいと思う。

## 1. 中国における政府の福祉責任の変遷

### (1) 計画経済時代の国有企業の福祉責任

計画経済時代の中国では企業の従業員およびその家族の福祉は企業によって支えられていた。当時の企業はほとんど国営の性質をもっていたため、利潤の最大化を企業の経営目的としていなかった。企業というより、行政の末端組織として機能して

いた(朱、2004)。

図1のように、企業は定年退職者に対して、勤続年数と職種に応じて、在職中の賃金の6割から全額に相当する年金を支払うという制度を実施していた。また、国有企業は医療制度を実施し、企業の従業員および退職者の医療費をすべて負担していた。国有企業は、従業員本人に対して生涯の生活保障をするのみならず、育児や従業員の親の

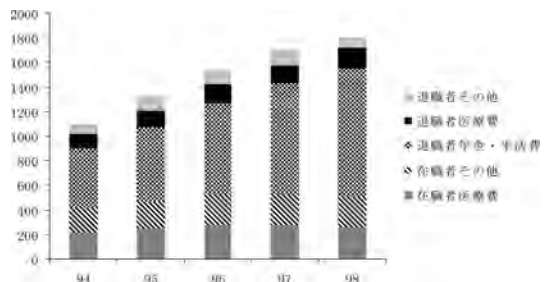


図1 国有企業の福利費用

注：国有企業の合計福利費用の内訳。在職者その他には、福利厚生施設の費用、娯楽費、生活補助・救済金などを含む。退職者その他には、交通費補助金、葬儀費と遺族への救済金などを含む。

出所：朱炎、2000。

\* E-mail: li-moon2006@hiroshima-u.ac.jp

介護も支援していた。このように、中国の国有企業は長期にわたって、政府機能の一部を受け持ち、雇用や福祉などの社会的な責務を担っていた。

## (2) 国有企業改革と社会保障制度

80年代に入り、計画経済から市場経済への政策の転換に伴い、市場経済の競争原理の導入によって、企業の主要目標は、生産性と経営能力を高めることになった。1983～84年に「利改税」<sup>1)</sup>をはじめとする改革の実施により、国有企業は経営自主権をもつようになり、政府財政の統制から自立した。にもかかわらず、改革の残された問題は、国有企業が依然として、従業員の年金、医療などの福祉サービスを負担しており、さらに政府の雇用政策の一環として余剰人員を吸収していることである(朱、2004)。収益と利潤の追求は従来の福祉優先の政策に取って代わり、福祉の運営と維持は企業にとって大きな負担となったため、福祉サービスの削減を余儀なくされた。しかも、経営が窮地に陥った企業は相次いで倒産したため、当然福祉支援を停止せざるを得ない。さらに90年代には、国有企業改革により多くの従業員が削減され、国有企業が経営していた病院や福祉施設なども企業から切り離された。このように「社会主義市場経済」によって民間活力が導入され、国有企業の福祉制度の解体に伴って、企業による「公的責任」も縮小した。国有企業の経営改革のため、福祉サービスの供給主体を企業から政府へ転換することが必要不可欠となってきた。

そこで、国有企業改革の一環として、中国は社会保障制度を導入した。国有企業改革は、企業を社会的負担から解放し、人的費用負担を軽減させ、経営業績を好転させることを主な目的としている。人的費用負担の軽減は、主に余剰人員の削減および年金や医療などの人件費の負担を減らすことである。これは社会保障システムへの移行によって進めることとしている。そのため、国有企業改革の一環として、1998年には労働社会保障部(日本の省庁にあたる)の設立によって、企業の福祉制度から社会保障制度への改革が本格的に進められた。社会保障制度の導入により、年金、失業、医療保険制度の主体は企業レベルから省や市などの

1) 国有企業から政府への利益上納を廃止し、税金を導入することである。

地方政府<sup>2)</sup>レベルに変わった。国有企業における従業員や退職者の福祉厚生についての統計も1998年を最後とした(童、2002)。そのほか、国は都市住民の最低生活保障という制度を設立し、失業救済金の受領期間を満了した失業者は、所在都市の地方政府から最低生活水準を維持できる補助金が支給される。それと関連して、政府の社会保障関係支出は大きく伸びた。また、急速に増加している福祉財政支出を補うため、国は「社会福祉の社会化」<sup>3)</sup>の旗を掲げ、民間財源を導入しようとしている。

## (3) 社会福祉の財源

このように、社会保障制度の導入により、年金、医療などの社会保険の財源は、国、企業、個人の三者負担となっている。しかし、前述のように、国有企業福祉制度の解体に伴い、社会福祉の財源は政府に頼らざるを得なくなった。従来、中国の社会福祉は民政部<sup>4)</sup>が実施する福祉と企業福祉に分けられた。そのうち、民政部の福祉は「救済的性格」によって特徴づけられ、対象は、あくまでも「三无者」(労働能力、生活収入源、法定扶養義務者の3つがない人々)であった。しかし、高齢化の進展などに伴い、高齢者の生活支援が課題となっており、福祉サービスの提供が重視されるようになってきている。

一方、中国における市場経済の導入に伴って「小さい政府、大きな社会」という政策論が社会福祉分野にも大きな影響を及ぼしている。中国の社会福祉分野において近年キーワードとしてよく使われるのが「社会化」と「多元化」という言葉である。国務院による「社会福祉の社会化実現加速に関する意見」(2000年2月)によると、これは「国家が財政的支援をしながら社会各方面の力を積極的に社会福祉事業に導く新たな道を模索すること」を意味する。

2) 中国の行政体制は大きく中央、省、市、県、郷という5つの階層に分けられる。直轄市と自治区は省級として扱われる。

3) 民間も含め社会全体で福祉サービスを提供する。

4) 日本の厚生省に相当する。1978年に設けられ、「政府が直接責任を負うべき福祉事務の管理者」として、全国の社会救済と社会福祉事業の事務を主管することとされた。そのときから民政部によって多くの福祉施設が建設された。

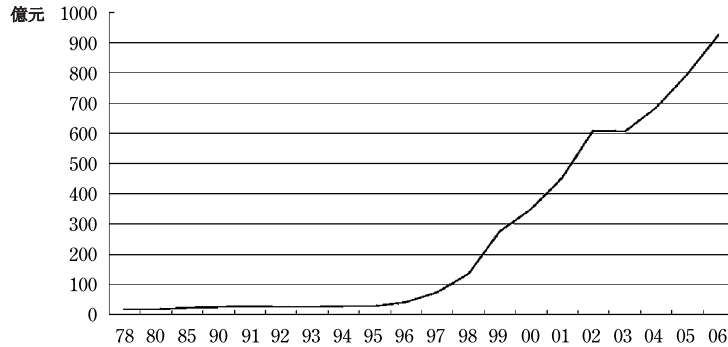


図2 社会保障関連歳出の推移

注：消費者物価指数に基づいて実質化した。社会保障関連支出には軍人手当、社会福祉・救済支出、社会保障補助支出などが含まれている。

出所：「中国統計年鑑2007」による。

社会福祉の社会化を実現するために、国は「投資主体の多元化」「サービス対象の公衆化」「サービス内容の多様化」および「従業者の専門化」といった方針を提示した。ここで注目されるのは、「投資主体の多元化」と「サービス対象の公衆化」という2点の特徴である。「社会福祉の社会化実現加速に関する意見」によると、前者については、民営の福祉施設を行政がサポートすること、福祉宝くじの発行額を増やすこと、各種優遇政策を採用することによって、集団企業、居民委員会<sup>5)</sup>、社会团体、個人や外資による寄付金を福祉事業に投入してもらうことなどが具体的方策として示されている。後者については、従来「三無者」のみを入所させていた社会福祉施設のサービス対象枠を拡大し、有償入所制度や減額措置を採用しながら、それぞれの入所希望者の実情に見合ったサービスを提供するよう求めている。さらに福祉サービスの多様化を求め、在宅サービスをはじめ、地域のサービス体系の充実およびサービス提供者の専門化を図ることも求められている。

このように、中国における福祉サービスの財源は、国の財政投入とともに、社会の各セクターの寄付、「福祉宝くじ」の売上収入などにより賄われ

ている。また、「三無者」などの生活困窮者は別にして、福祉サービスは基本的には受益者負担が原則となっているため、政府の施策は、地域コミュニティにおける施設の構築、サービス供給主体の条件整備などに力を入れている。しかしながら、その整備水準は地域格差が大きい。

## 2. 政府の福祉支出責任と財政の整合性

### (1) 福祉への財政投入

国有企業の福祉制度から社会保障制度へ転換したため、政府の財政歳出に占める社会保障関係の部分が大きな伸びを見せた。図2に示しているように、78年の19億元から97年の328億元まで緩やかな増加傾向にあったが、98年から急速に増加し、2006年は4,362億元(名目値)に達し、78年の200倍以上となった。社会保障分野における政府の直接果たす役割は増大したといえる。にもかかわらず、社会福祉分野の財政支出はまだ少ない。財政部発表の2006年項目別財政歳出の対GDP比で見ると、政府部門の行政運営費<sup>6)</sup>は1.6%であったのに対して、社会福祉歳出は907.7億元で、GDPの0.4%に過ぎない。1978年から各項目の対GDP比を見れば、社会福祉歳出が低い水準のまま横ばいで推移してきたことがわかる。

### (2) 中央政府と地方政府の財政分担

社会福祉・救済の歳出を中央・地方別に見たの

6) 法務部門の支出、直接経費、外交支出などが含まれている。

5) 国の地方行政機構と別に住民の生活と直結した末端組織である。居民委員会の性質については、1982年公布された憲法により、居民委員会は「住民の自治組織」であり、基本機能は「住民地区における公共事務および公益事業を行うこと、民間のトラブルを調停すること、社会治安維持に協力すること、また、住民の意見、要求と提案を人民政府に伝達すること」とされる。

が表1である。2003年から2006年まで、地方政府の割合は一貫して95%以上であり、地方政府が歳出のほとんどを負担している。中央政府主導の社会保障・福祉制度の構築が進んでいるが、財政歳出がまだ少ないため、一部の地域では社会福祉の資金不足が指摘されている。多くの国では社会福祉の執行を地方政府に委ねるとしても、中央政府が主要または相当な財源を提供している。しかし、中国の場合は社会保障・福祉など、国民生活に密接に関わる領域において地方財政の負担に委ねてきたことが特徴である。

表1 社会福祉・救済歳出における中央と地方の構成の推移

(単位：億元)

年 度	総 額	中央政府歳出	地方政府歳出
2003	498.8	5.1	493.7
2004	563.5	7.7	555.7
2005	716.4	5.3	711.1
2006	907.7	5.6	902.1

出所：「中国統計年鑑2007」

「仮にこの歳入構造の上方集中に伴って事務や歳出責任の分担も上方集中的に変更されるなら、それも一つのやり方であるといえるが、問題は中国の基層地方政府がもともと他国に例を見ないほど過重な仕事を負わされているばかりか、特に「分税制」<sup>7)</sup>導入以降、上級機関からは逆に財源委譲を伴わない事務の押しつけが行われたせいで財政が日増しに困窮していることである」(津上、2004)。

結果として、財政力の乏しい基層地方政府の福祉サービス水準は極度に低い。改革開放時期から形成された地方経済格差がそのまま社会保障支出に反映されたといえる。地方政府が十分な財源を得られないまま、国民生活に関わる重い役割を負わされていることは、中国の地方格差、国民生活の格差を拡大する結果に繋がっている。

### (3) 福祉の地域格差

中国は1978年の改革開放以来、市場経済化を推

7) 1994年から実施された分税制とは、中央政府と地方政府が税目を区分して徴収する方式である。

し進め、高度成長を実現した。その半面、経済成長とともに、地域間、階層間の格差が拡大を続け、深刻な経済・社会問題となっている。

中国の経済地域は東部、中部、西部の3つに分けられている。東部は北京、天津、河北、上海、遼寧、江蘇、浙江、山東、広東、福建、海南の11省・直轄市であり、最も発達している地域である。中部は安徽、江西、河南、山西、吉林、黒竜江、湖南、湖北の8省である。西部は内モンゴル、広西、重慶、四川、貴州、雲南、陝西、甘肅、青海、寧夏、新疆、チベットなどの12省・直轄市・自治区である。東部地域の一人当たりの地域内総生産が突出し、大きな地域格差がある。しかも、西部と東部の総生産の成長率の格差は年々拡大する傾向にある。この格差は社会保障・福祉支出に反映されている。

表2は、地域別の地方政府の歳出および高齢者福祉歳出を比較したものである。北京や上海のような最も裕福な沿海大都市と河南、湖南、安徽など人口の多い中部地域の間には、人口一人当たり歳出に最大5倍程度の格差があることがわかる。高齢者一人当たりの高齢者福祉歳出についての各省の歳出も示してあるが、この面でも地域格差はきわめて大きく、最大10倍以上の格差があることがわかる。計算してみると、変動係数は0.79である。前述の一人当たり地域内総生産の変動係数は0.63であり、むしろ高齢者福祉という所得再分配の面で、格差が拡大されているといえる。

図3は、東部、中部、西部を記号で区分し、地域別高齢者率と高齢者千人当たりの福祉歳出を示している。

福祉歳出の高い地域は大体2種類に分けられる。一つは、寧夏、チベット、新疆などを含む辺境の少数民族地域である。もう一つは、天津、上海、浙江など経済発展の程度がより高い省・直轄市である。低い省は安徽、河南、重慶、甘肅および貴州などであり、いずれも中西部地域にある経済発展がほかより立ち遅れた省である。

以上のことから、3点の傾向が指摘できる。

- ①福祉歳出と高齢化率とはあまり強い関係とはいえない。重慶、安徽などの省は人口が多く、高齢化も進展しているにもかかわらず、福祉サービスの平均水準が低い。
- ②福祉歳出は、むしろ地域の経済発展と正相関

表2 地域別の福祉救済費および社会保障補助歳出の格差（2007年）

	歳 出 (万元)	高齢者福祉 歳 出 (万元)	人 口 (万人)	高 齢 化 率 (%)	一人当たり 歳 出 (元)	高齢者一人 当たり高齢 者福祉歳出 (元)
全 国	383,392,909	208,541	132,129	9.35	2,901.7	16.9
北 京	16,495,023	2,632	1,633	10.20	10,101.1	15.8
天 津	6,743,262	4,921	1,115	10.85	6,047.8	40.7
河 北	15,066,482	6,416	6,943	8.86	2,170.0	10.4
山 西	10,499,228	3,478	3,393	7.30	3,094.4	14.0
内モンゴル	10,823,054	3,944	2,405	8.17	4,500.2	20.1
遼 寧	17,642,805	11,216	4,298	10.63	4,104.9	24.5
吉 林	8,837,597	5,784	2,730	8.81	3,237.2	24.0
黒 竜 江	11,872,711	5,817	3,824	8.94	3,104.8	17.0
上 海	21,816,780	13,850	1,858	14.25	11,742.1	52.3
江 蘇	25,537,217	19,811	7,625	11.15	3,349.1	23.3
浙 江	18,067,928	22,628	5,060	10.63	3,570.7	42.1
安 徽	12,438,342	3,009	6,118	10.50	2,033.1	4.7
福 建	9,106,446	4,957	3,581	10.08	2,543.0	13.7
江 西	9,050,582	6,868	4,368	8.95	2,072.0	17.6
山 東	22,618,495	7,334	9,367	9.74	2,414.7	8.0
河 南	18,706,135	3,756	9,360	7.57	1,998.5	5.3
湖 北	12,773,257	7,398	5,699	9.88	2,241.3	13.1
湖 南	13,570,310	7,724	6,355	10.33	2,135.4	11.8
広 東	31,595,703	29,287	9,449	7.36	3,343.8	42.1
広 西	9,859,433	5,122	4,768	9.19	2,067.8	11.7
海 南	2,451,967	1,067	845	8.86	2,901.7	14.3
重 慶	7,683,886	2,411	2,816	11.68	2,728.7	7.3
四 川	17,591,304	11,440	8,127	10.99	2,164.6	12.8
貴 州	7,953,990	2,265	3,762	8.30	2,114.3	7.3
雲 南	11,352,175	2,727	4,514	7.45	2,514.9	8.1
チベット	2,753,682	544	284	6.65	9,696.1	28.8
陝 西	10,539,665	4,459	3,748	9.64	2,812.1	12.3
甘 肅	6,753,372	1,654	2,617	7.82	2,580.6	8.1
青 海	2,821,993	666	552	6.52	5,112.3	18.5
寧 夏	2,418,545	2,036	610	6.24	3,964.8	53.5
新 疆	7,951,540	3,322	2,095	6.81	3,795.5	23.3
青 海	2,821,993	666	552	6.52	5,112.3	18.5
寧 夏	2,418,545	2,036	610	6.24	3,964.8	53.5
新 疆	7,951,540	3,322	2,095	6.81	3,795.5	23.3

出所：「中国統計年鑑2008」「中国民政統計年鑑2008」により作成。

になっている。東部の沿海地区の経済はますます発達し、福祉に対する支出の度合いは、経済発展が相対的に立ち遅れた中西部地域より非常に高い。安徽省などの貧困な地域はほかの経済発展やインフラ建設にも精一杯であり、財政歳出が福祉サービスには回っていない

いと考えられる。

③西部の一部の少数民族地域の福祉歳出が高い。それらに共通の特徴は、土地が広く、人口が少なく、自然条件に恵まれないため、中央政府はこれらの地域に一定規模の補助を与えている。特に、2000年からの「西部大開発」政

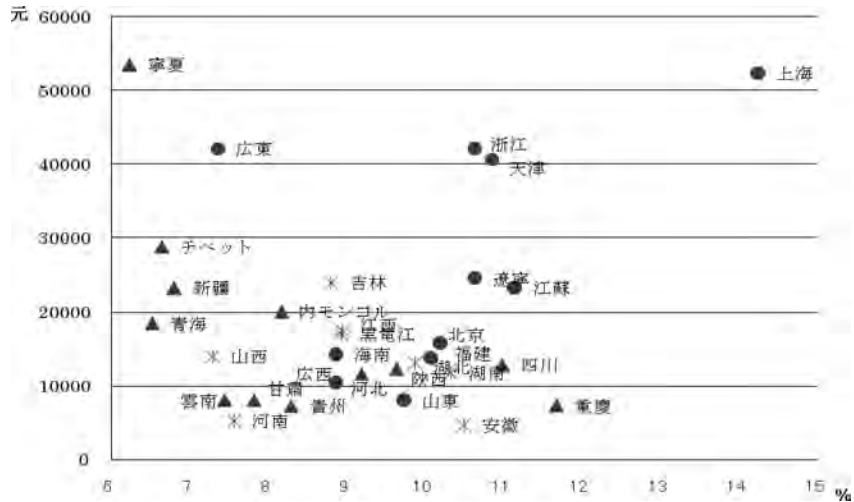


図3 地域別高齢化率と高齢者千人当たりの高齢者福祉歳出

注：○は東部、\*は中部、△は西部地域である。

出所：「中国統計年鑑2008」「中国民政統計年鑑2008」により作成。

策に合わせ、中央政府は西部の少数民族地域に「民族地域移転支出」をしている。これにより、寧夏、新疆、チベットなどの少数民族地域の福祉サービス水準はかなり改善されるようになった。

以上のことから、中国の地域経済には大きな格差が存在しているため、地方政府の財政状況もばらつきが大きい。それに、中国の社会福祉における役割と歳出はほとんど地域政府が担っており、それに対応する中央政府からの財政歳出はほんのわずかなので、地域の経済格差から地域の福祉格差が生じている。内陸地方の経済発展は遅れているうえに、地方政府が深刻な財政難に陥っているため、地域の福祉サービスは名ばかりの給付しかできていないといえる。

### 3. 政府の福祉責任と財政の整合性が失われた原因

#### (1) 歳入制度の欠陥

1994年から実施された分税制改革は、中央と省の財政歳入と歳出の関係を明文化することに着目したものであった。省レベル以下の地方政府の財政制度改革についての規定はいまだに明確化されていない。地方上級政府が一級下の政府との歳入の分け方などを決定している。その結果、省以下

各レベルの政府の財政力を見ると、アンバランスが存在し、市レベルに比較的大きな財政力が集中しているため、県、郷の基層の財政難は著しい。しかも、上級地方政府が事務を下級政府に押し付けることも顕著であるため、下級政府の歳出が大きく、財政を圧迫することとなっている。

#### (2) 歳出責任の配分の不合理

高度に集中された政治体制下では、上級政府は歳入を配分するうえで主導的地位を占めるばかりか、権限配分の面でも主導的地位を占める。その結果、政府は教育、公衆衛生、社会福祉などの社会事業に対する責任を下級政府に付与することになり、政府の支出責任と収入の逆転へと発展する傾向を招く。

県、郷の末端政府は、政策を実施し、社会秩序を維持し、各種サービスを提供する直接の主体であり、多くの経済活動を負担しているにもかかわらず、財政歳入は地方財政歳入の約40%、全国の財政歳入の約20%が割り当てられているに過ぎない。十分な移転支出制度が欠乏している状況下で、県、郷の末端政府支出の責任と収入の実情との間には重大な不均衡が生じ、社会福祉における財政の深刻な不足を招いている。

### (3) 財政移転支出制度の欠如

中国の現行の政府間の財政移転支出制度では、地域間財政の水平的なアンバランスの問題も解決できない。中国の政府間財政移転制度は、主に税収返還、一般性移転支出、専項移転支出の3つに分けられる。その中で、税収返還<sup>8)</sup>は、94年の分税制改革の際、地方政府の既得利益を守るために導入されたものであり、裕福な省に対する税収返還が多く、貧乏な省に対しては少ない。上海から一旦中央財政に吸い上げられた税金が、ほぼ全額上海に還付されるようでは、再分配のメカニズムが働かないのは当然といえよう。

一般性移転支出<sup>9)</sup>は地方政府の財源保障として、地域間の財政力格差の是正に貢献していると考えられるが、財政移転支出に占める割合は決して大きくない。最も急増しているのが専項移転支出<sup>10)</sup>であり、中国の政府間財政移転は従来の税収返還を中心とするシステムから専項移転支出を中心とするシステムに移りつつある(徐、2007)。国有企業改革に伴い、中央政府は社会保障・福祉分野に専項移転支出を出すようになった。2006年の場合、中央財政の社会保障・福祉の関連の専項移転支出は1,667億元、専項移転支出の37.8%、移転支出総額の12.7%を占めている。

このように、社会保障制度の整備により、社会保障分野における国の直接的な役割は増大した。にもかかわらず、社会福祉の財政歳出はまだ少ない。一方、社会福祉や医療衛生などの負担は大きく、地方政府の負担が重くなっていて、基本的な福祉さえも提供できない基層地域もある。そのため、中央政府は地域の役割を重視すると同時に、民間部門の力を積極的に導入しようとしている。

8) 税返還は1993年の実際の地方税収と1994年の分税制導入による中央と地方の税収変化の状況を基に、分税制による中央の純増額(消費税+増値税の75%-分税制により中央が失う税収額)を算出し、これを中央から地方への税収返還額の基数値とした。そして、1993年以降毎年、この基数値に、増値税および消費税の対前年増加率の3/10の係数を乗じて、税収返還額を決定している。

9) 一般性移転支出は、基本的に貧しい地域への資金移転を目的としている。資金の用途が地方政府に委ねられ、日本の地方交付税交付金に類似している。

10) 基本建設や社会保障、農業、教育といった分野への使途を特定した移転支出である。

## 4. 社会福祉における民間部門の導入

中国では、計画経済から市場経済への過渡期において高齢化が社会問題となってくる中で、国有企業改革に平行して、社会主義市場経済の発展と両立した年金制度、医療制度、高齢者福祉サービスの整備が模索されている。一方、福祉事業は経済発展と比べ大きく遅れているのが現状であり、政府・企業の福祉サービスの限界が明らかになっている。従来の政府・企業がもっていた福祉サービスの供給および責任の多くは民間セクターに移譲するようになった。中国は改革開放で計画経済から市場経済に転換したが、今まですべて政府が行っていた福祉事業をどのように市場化していくかが大きな課題になっている。

### (1) 社会福祉の民間投資

中国の福祉施設は、かつては国、企業の投資で建設された公有制施設であった。その公有制施設の多くは財政困難により十分な福祉サービスを提供できなくなった。そのため、福祉の社会化という発展目標に関連する一連の政策方針に基づいて、国は国営社会福祉施設の単一国家所有形態から、その経営主体を非政府組織などの多元的な民間所有主体に移行させている。具体的に、所有制の改革、経営請負などの手段を通じて、社会福祉施設が徐々に民営化されていた。それと同時に民間資本の高齢者福祉サービス事業への参入を優遇する政策と財政の補助によって、漸次に「民設公助」を実現しようとしている(坂本、2006)。

2003年に、民政部は「社会福祉施設の「民設公助」および「公設民営」に関する指導意見」を出した。2005年11月16日、民政部は「民間の力による社会福祉施設の設立を支援することに関する意見」を通達した。同意見は民間投資による福祉施設の設立と経営を支援することの意義について次のように強調している。

「社会福祉の社会化は、社会主義市場経済の状況下でわが国の社会福祉事業を発展させるうえで避けて通れない道である。社会福祉の社会化を推進するには、民間の力を広く動員し、多様なルートや多層的に福祉事業に参入させ、福祉施設を設立・経営させ、多様かつ総合的なサービスを提供させる」

さらに、2006年には全国高齢者工作委員会による「国は高齢者介護サービス業の加速発展に関する意見」において、民間資本の福祉事業の参入を奨励することが明らかにされた。その中では、「国はさまざまな手段により高齢者サービス事業の創業を積極的に支持するとともに、民間の多様な資金が独資、合資、合弁、共同経営、株式参加などの各種方式で高齢者サービス業を創業し、居住、生活、学習、娯楽、健康対策などの機能を兼ね備えた高齢者向けアパートや老人ホームを設立することを奨励する」と述べている。また、税金や運営コスト面での優遇も含めて、「民間資本が高齢者事業に投資され、在宅高齢者にさまざまなサービスが提供されるよう奨励する」ことを表明した。基本的には、国の指導と政策の援助の下で、各組織による高齢者サービス事業の振興、市場主導を進める。つまり、国の財政による福祉分野の基盤整備ではなく、民間資本を利用した基盤整備を積極的に進める方向であり、多様な形態から構成される。

現在、政府が設立・運営する施設を「社会福利院」というが、この中には行政が100%出資したもののほか、個人の寄付からの出資を含めているケースがある。また、職業団体の基金によって設立した施設、さらには、100%個人の出資による施設もある。

## (2) 福祉宝くじと募金

社会福祉施設の投資だけでなく、中国民政部は、高齢者事業の社会化という目標に従い、さまざまな高齢者福祉施設の建設、サービスの充実を図る「星光計画」を実施している。2001年5月には民政部から「地域コミュニティ高齢者福祉サービス星光計画」が発表された（日本における「ゴールドプラン」に当たるものと考えてよい）。この「星光計画」は大きく4つの柱で成り立っている。すなわち、①高齢者施設の建設、②在宅福祉の充実、③コミュニティ内の「憩いの場」の確保、④高齢者福祉に携わるスタッフの育成である。「星光計画」の実施により2003年までの3年間で投資総額は135億元（約2,020億円）にのぼり、全国の高齢者福祉施設の建設が進められた。その主な財源として福祉宝くじの収益を地方財源として投入し、都市の高齢者サービス施設の拡充と農村の高齢者施設の建設を行うことが決定された。

中国の福祉宝くじは1987年から開始され、社会福祉資金を集めることを目的としている。中国民政部社会福祉・慈善事業促進司と中国福祉宝くじ発行管理センターによれば、各種福祉くじの発行額は2008年10月末時点で累計3,254億元（約4.5兆円）、公益金は1,096億元（約1.5兆円）となった。これらの公益金のうち、約50%は国家財政に納められ、社会保障支出に使われる。そして、残りの半分は社会福祉事業に当てられ、主に、32,000カ所の高齢者福祉サービスセンターなどの建設が行われた。中国は高齢者、障害者、孤児、貧困層の支援を目的として社会福祉事業の資金不足を解決するため、福祉宝くじで集まった公益金を充てている。

福祉宝くじの発行により福祉資金を集めていると同時に、中国政府は社会の各セクターから福祉募金を寄付してもらっている。特に、企業の社会的責任を強調し、地域の企業から資金と物の支援を求めている。地域の企業からの寄付は散在しているため、全体を見ることができないが、中国民政部の統計だけでも、2008年に福祉事業に社会の各セクターからの寄付金は132.8億元に達している。

## (3) 民間福祉組織

中国における民間組織は、非営利的・公益的組織として行政補完の役割を果たすものと定義される。中国の福祉組織は1994年まですべて政府に頼ってきたが、その後は完全に民間化された。それにより、福祉組織の活動費用、スタッフの費用は国の負担ではなくなった。中国民政部によると、中国の民間組織は2007年末の時点で、合計38.7万である。38.7万の民間組織の内訳は、社会团体（社団）21.2万、民営非企業機関（主に福祉などの住民サービスを行う非営利団体）17.4万、基金会（財団）1,340などであり、活動範囲は科学技術、教育、文化、保健、労働、福祉、スポーツ、環境保護、法律サービス、社会仲介サービス、農村専門経済などさまざまな分野に及ぶ。

社会主義計画経済から市場経済への移行や「大きな社会、小さな政府」という行政改革によって、政府機関や国有企業から切り離された事業が、社会团体・民営非企業単位・基金会として継続されている。また、公益事業や福祉サービスが急増したため、失業者の受け皿となり、地域コミュニ



ティNPOによる福祉サービスの供給だけでなく、地域開発の役割も期待されている。

民間組織の中の基金会は主に慈善会であり、企業、個人から寄付金を集めると同時に、ボランティアを募集し、社会に貢献している。たとえば、大連市慈善総会は2004年に成立され、発足後の4年間の寄付金は4億元近くにのぼっている。助成対象は、身体障害者、貧困家庭、あるいは貧困家庭の学生、幼児教育、高齢者介護などを主としている。また、現在登録しているボランティアの数は4万人を超え、大連市の各分野で大きく貢献している。国として、政策的に市民の福祉制度をつくっているが、限界があるので、慈善会のような民間組織に頼らざるを得ないのが中国の実情である。

## 5. 今後の課題

以上のように、中国では社会保障制度の構築と改革に伴い、国は社会保障分野にはますます多くの財政投入を出している。にもかかわらず、社会福祉における政府の責任はほとんど要保護世帯に限られていて、家族が行えない部分は主に民間が補完している。その意味で国が唱導する「社会福祉の社会化」とは実際は「供給主体の多元化・民営化」なのである。

中国はすでに高齢化社会に入り、その加速化時代を迎えている。経済的に豊かになる前に高齢化が訪れた中国において、伝統的な家族機能の衰退、市場経済の未成熟というような状況の中で、急速に膨張する高齢化の動きが国家の経済、国民の生活と国の安定に関わる社会問題であると中国政府も認識し始めた。その結果、高齢化に対応したさまざまな政策的取り組みが見られるようになってきている。年金をはじめ、医療・福祉などさまざまな高齢者保障制度・政策の早急の整備が要請されている。家族介護を基本としたうえで、地域コミュニティサービスを拠り所とし、施設介護を補完的手段とする中国の特色ある介護サービスシステムが徐々に構築されている。

その流れの中で、中国政府が福祉サービスの需要と供給を全面的に管理する社会主義的システムから、市場経済へと移行しようとする場合、各セクターの役割分担を明確にすることが重要である。

そうしないと、政府の責任を民間に押しつけてしまう可能性があるからである。

### (1) 中央・地方政府の責任の明確

現時点の中国においては、市場経済への転換を図るために行われた改革の中で、所得格差や地域格差の拡大、高齢者福祉ニーズの増大などの問題が深刻になりつつある。そこに、中央政府が果たす役割は非常に重要である。中央財政は、遅れた地域の社会福祉の発展をサポートし、財政を主に地方政府が負担している現状を改善することが求められる。遅れた地域の福祉歳出は、県、郷財政歳出から分離し、上級財政が統一的に管理する必要がある。これによって、県、郷財政の負担は大幅に減少し、限りのある財源を基本的な公共サービスに充てることが可能になる。地域格差を調整し、最低基準の福祉サービスを保障することが中央政府の当面の課題であり、地方分権を進めるうえでも不可欠である。さらに、長期的な目標は、一般移転支出、専項移転支出を含むすべての財政移転資金をルールに基づいて配分し、各地の福祉サービス能力を均等化することである。

### (2) リージョナル・ミニマム

中国は広くて多様な国なので、全国一律に福祉政策を展開することが難しい。地方政府間の財源の分け方も地方によってさまざまである。このような大国が地域格差を「完全に無くす」ことは非現実的である。現在の中国では、中央政府の統一規定に近い形で各地方ができる限り現地の事情を勘案して、適合した社会福祉システムをつくっている。こうした背景で、各地方の社会福祉システムは大きく異なるので、各地域の福祉水準も大きな格差が見られる。前述のように、地方政府に任せると、裕福な地域では高い水準の福祉を提供している一方、基本的なサービスまで給付できない地域もある。これらの格差が放置されると、不公平などの問題が生じる。中国のどこに住んでも、基本的なサービスを楽しむことが基本であろう。そのため、各地域の実態や経済現状に対応する「リージョナル・ミニマム」をつくることを提案したい。

この「リージョナル・ミニマム」の基準は中央政府により福祉水準における全国的な傾向を参考

しながら、各地域の経済発展や所得を比較して設定する。現在の中国では、福祉水準を各地域に任せて提供することから、福祉サービスのばらつきが生じた。このような格差の拡大に歯止めをかけるため、社会福祉が中央政府のコントロールの下で展開するように改革が求められる。これは各地域の設定された「リージョナル・ミニマム」によって実現できると考えられる。

それぞれの地域別のミニマムを設計し、自らの責任において、地方政府により独自の供給が求められる。標準的なサービス福祉水準の達成が地方政府の責任であり、それを保証するのが中央政府の責任である。独自の財政力で基本的な水準を達成できない地域に対し、中央政府が「リージョナル・ミニマム」の実現を確保する。そこで、全国の地方政府が均しく実現すべき目標があるならば、どこの地方政府にもそれに必要な財政力が備わるような中央政府の財政移転システムが求められる。

一方、国民に最も身近な政府としての地方政府は、財政歳入と歳出に基づく合理性のある地方財政調整制度の確立と社会保障制度の整備などにより、まず中央政府が設定した「リージョナル・ミニマム」を実現する。さらに、各地域の実態や現状を踏まえたうえで、地域のさまざまな資源を組み合わせ、「横出し」「上乘せ」をはじめ、地域において利用者に最適なサービスを提供することを目指すことである。それは地方政府と地域住民や民間組織などの協力で初めて実現できるようになると考えられる。

### (3) 官民連携

中央政府の基本的役割を明確にすると同時に、実際のサービス供給においては地方政府と民間部門との連携を強化していくことが課題であると考えられる。一方、中国における社会福祉関連の財政支出はまだ十分に期待できない。そのため、地方政府による福祉サービス供給はいま見たように不十分である。そこで、地域住民の自助と相互扶助を中心とする民間セクターの登場は、現段階の中国における社会保障制度整備の一側面を反映している。それは市場経済における地域社会の新たな役割を果たせると思われる。

社会福祉の供給を考えると、「資金調達」と「サービス生産」という二つの側面を区分して整理

できる。この二つの側面について、それぞれ「政府部門」か「民間部門」という選択がある。資金調達もサービス生産も政府部門によるパターンは従来の福祉の姿であり、計画経済時代の中国において、国有企業は政府の福祉役割をもつことから、これに当てはまると考えられる。資金調達が政府、サービス生産が民間部門によるパターンは、日本の介護保険制度のような仕組みである。前述のように、地方政府の役割が大きく、民間も含め社会全体で福祉サービスを提供するという政策から、中国が現在めざしているのは、おそらく資金調達の面が地方政府と民間部門の両方により、サービス生産が民間部門や地域の相互扶助に任せるとは思わないかと思う。

以上のことから、中国の社会福祉ビジョンを展望すれば、地域に基づいた従来型の相互扶助と財政依存を増大させることになると思われる。そのため、これからの「福祉社会」において政府の役割を果たすのは主として地方政府・地方財政であり、これに協力的に参加するのが地域に密着している民間部門の新しい主体である。社会福祉を整備していくうえで政府と民間の関係を適切に整えることが重要である。それはさまざまな形で実現できる。政府部門は福祉施設への投資を拡大するのに対し、民間は主としてサービス分野で活躍する。また、政府部門は民間が福祉施設を設立するにあたって、策定した優遇政策を着実に実行し、同時に補助金や購買サービスの導入により積極的に支援していく。このように、政府の参画と社会資源を結びつけることによってはじめて社会の潜在力をフルに発揮させ、事業の発展を促すことができる。

一方、民間部門との連携を推進しているとき、運営方式として営利性と非営利性を同時に取り入れる必要がある。福祉サービスは本来、公益性の高いサービスであるが、現段階の中国においては、市場メカニズムを導入し、公益性、営利性の同時進行で行かざるを得ない現状である。いかにして、政府の支援、幅広い社会資源の参加、社会による福祉システムの構築、つまり、政府、社会、個人など多方面の力を十分にかつ適切に発揮させることを考えなければならない。

[謝辞]

本稿は、中四国商経学会第49大会（2008年12月、尾道大学）において発表した「中国の社会福祉における中央政府と地方政府の財政関係」に基づいています。同大会で貴重なご意見・ご示唆をいただいた関係者の方々に感謝申し上げます。

参考文献

- 中国財政部（2007）『中国財政年鑑2007』中国統計出版社  
中国国家统计局（2007）『中国統計年鑑2007』中国統計出版社  
中国国家统计局（2008）『中国統計年鑑2008』中国統計出版社  
中国国务院（2000）「關於加快社会福祉社会化的意見」  
中国民政部（2008）『中国民政統計年鑑2008』中国統計出版社  
中国民政部（2003）「關於社会福祉機構民弁公助和公弁

- 民營的指導意見」  
中国民政部（2005）「支援社会力量社会福祉機構」  
中国老齡工作委員會（2006）「關於加快發展養老服務業的意見」  
李鳳月（2008）「中国の高齡者福祉における関係主体の役割分担」広島大学修士論文  
坂本忠次、住居広士（2007）『介護保険の経済と財政』勁草書房  
沈潔編（2006）『地域福祉と福祉 NPO の中日比較』日本僑報社  
津上俊哉（2004）「中国地方財政制度の現状と問題点」RIETI Discussion Paper  
童適平（2002）「移行期における政府企業間関係の変化」『山田商学研究』第45巻第5号  
王文亮（2004）「中国農村部における住民最低生活保障制度の構築と課題」『九州看護福祉大学紀要』第6号  
徐一睿（2007）「中国政府間財政調整制度に見る財政資金再配分機能」『地方財政』第46号  
朱思林（2004）「財政改革と中央政府の新たな役割」『現代中国の社会保障制度』流通経済大学出版社  
朱炎（2000）「中国の社会保障制度の整備と国有企業改革」FRI 研究レポート