

中国における社会福祉の地域格差

一省間福祉支出の比較から一

李 鳳 月

1. はじめに

1. 1 先行研究と目的

中国経済は、改革開放以降高度成長を維持している。1人当たりの名目GDPは、1979年の717元から2007年の18,934元まで上昇した。しかし、改革開放以降顕著になった経済発展と同時に、拡大しつつある格差も存在している。中国の「地域格差」に関する論文は膨大である。それらの研究の特徴は以下のようにまとめられる。

- ・格差の区分は地域間格差（沿海部・内陸部あるいは東部・中部・西部地域）、省間格差、省内格差及び都市・農村格差の4つに分かれている。最も多く取り上げられているのは省間格差と地域間格差である。

- ・研究方法は統計分析が多く（厳2003、孟2008など）、記述的論文もサンプル調査もある。
- ・研究対象は所得格差などの地域経済格差が最も多い（李・趙2007など）。さらに、地域経済格差の拡大要因と対策（任2006、関2005など）、産業構造、人口との関係についても研究されている（林2001）。

地域の格差はさまざまな分野に存在している。GDPや所得の格差だけではなく、教育や社会福祉など金銭で測れない格差もある。近年、中国の公共サービスの格差についてしばしば指摘されているが、これらの研究はほとんど教育分野に注目し、社会福祉についての研究は少ない。さらに、社会福祉分野の研究は農村と都市部の社会保障制度の二元構造¹に注目し、それ以外の地域比較がされていない。そこで、本研究では中国における地域格差の多面性を考慮して、主に政府財政支出に注目し中国の社会福祉における地域格差を明らかにする。さらに、各地域の経済発展や消費水準を比較したうえで、それぞれの地域の「リージョナル・ミニマム」の可能性について検討してみる。

社会福祉とは極めて範囲が広い概念である。通常は「広義の社会福祉」と「狭義の社会福祉」がある。広義の社会福祉は福祉国家を中心に、社会保障と公衆衛生の政策を含んで理解されることが多い。狭義では所得保障制度などの社会保障を指す。さらに、狭義には社会保障の一分野（社会福祉制度とそれに基づいたサービス・事業）を指す。このように、広義の福祉を支出面から見れば、社会保障支出だけでなく、衛生費に含まれる保健衛生費や労働費の中の失業対策費等もその範囲に加えるべきであろう。だが、本稿では狭義の意味で捉え民政部（日本の厚生省に相当する）の福祉支出に限定し、その内容を検討することにした。

¹ 都市と農村で異なる社会保障事業を実施し、社会保障レベルの差異が現れる。

1. 2 研究方法と限界

中国の財政システムは、中央-省-市-県-郷鎮といった階層的な構造となっている。上層部の政府が下層部の政府に財政移転することによって、収支の調整ないし所得の再分配を行っている。本研究は、中国の31の省レベルの経済状況、所得との関連から福祉サービス水準を比較し、問題点の摘出に努める。分析単位として省を選定する理由は、省が中国の一級行政区であり、政策の立案や実施をする際の最も基本的な行政単位であるため、省間格差が地域格差を概観する上で有意義だからである。

中国では、都市・農村という二元構造を持っているが、社会福祉は従来、都市部の企業・事業体で行われていたもので、農村住民とほとんど関係のない制度であるため（王、2006）、ここでは、中国の福祉サービスがある程度確保されている都市部を中心として、各地方政府の福祉サービス水準の比較を行う。にもかかわらず、農村部の福祉整備は緊迫な課題であることは十分に認識されている。

しかし、中国の社会保障に関する統計がまだ不十分な上、社会保障支出が労働、民政、人事、衛生等の各行政管理機関に分散しているため、社会保障に関する財政支出を正確に把握するのは非常に困難である（王、2006）。本稿は中国の社会福祉の支出を考察するため、『中国統計年鑑』『中国財政年鑑』及び『中国民政統計年鑑』をクロスチェックした。国家統計局による『中国統計年鑑』には1978年から2005年までの社会福祉・救済費の支出があり、2006年からそれは社会保障支出の中に計上されている。『中国財政年鑑』では2007年までには「撫恤・社会福祉・救済への財政支出」²で統計されており、それ以上に詳しい統計はない。一方、中国の社会福祉事業を主管する民政部による『中国民政統計年鑑』には多少詳細な内容があるが、全国の統計と多少違いがある³。

このように、中国の統計には問題点や制約がある。さらに、市場経済の進展と関連し、制度の変更が財政や家計の収支項目分類に影響している。これは統計項目の廃止や変更にもつながっている。

以上のことから、中国の社会福祉財政支出を正確に把握するのは極めて困難であるため、研究の限界もある。そこで、本研究は福祉支出について、統計項目が比較的詳しい中国民政部の統計をもとに研究を進めることにした。

2. 全国レベルでみた社会福祉支出の状況

中国の社会福祉関連の財政支出規模は極めて小さく、『中国民政統計年鑑2008』によれば、2007年に中国の民政関連支出は1,215.5億元、財政支出の2.45%を占めており、2006年に比べて32.8%の増加となっている。その中で社会福祉支出は87.6億元、民政関連支出のわずか7.2%である。しかし、この社会福祉支出に都市部の社会救済支出も入っているため、それを除いた厳密な福祉支出は64.2億元、民政支出の5.3%にすぎない。高齢者福祉支出はさらに少ないと考えられる。

さらに、民政関連支出における中央と地方別の割合をみると、表1の2007年中国の民政支出予

² 「撫恤・社会福祉・救済への財政支出」は、撫恤（軍人手当）、退役手当、社会救済、社会福祉、災害救助、その他になる。

³ 例えば、2006年の民政支出について、『中国財政年鑑』によると「撫恤・社会福祉・救済への財政支出」が907.68億元で、『民政統計年鑑』によると、民政関係支出は915.4億元であるように、統計上の差額がある。

算が示しているように、他の支出には中央政府の財政責任が多いのに対して、社会福祉における中央政府の支出は369万元であり、財政責任はごくわずかである。

表1 2007年中国の民政支出（予算）

（億元）

| | 合計 | 撫恤 | 退役 手当 | 都市生 活保護 | 農村 救済 | 都市 救済 | 社会 福祉 | 民政 事務 | 自然 災害 | その他 |
|-----|--------|-------|----------|------------|----------|----------|----------|----------|----------|------|
| 全 国 | 1203.8 | 223.1 | 165.5 | 276.7 | 188.5 | 22.4 | 53.2 | 99.1 | 81.0 | 94.2 |
| 中 央 | 510.1 | 127.3 | 117.4 | 159.9 | 30.0 | 0.0 | 0.0 | 3.0 | 50.4 | 22.1 |
| 地 方 | 693.6 | 95.9 | 48.1 | 116.8 | 158.5 | 22.4 | 53.2 | 96.0 | 30.6 | 72.1 |

出所：『中国民政統計年鑑2008』から作成。

一方、中央政府の財政責任は、主に移転支出の方式で行っている。表2のように、2007年民政支出の中央政府の直接支出（決算）はわずか5.6億元で、中央からの民政専項移転支出（使途特定補助）は517.5億元であり、合計で民政関連支出の42.6%を占めている。このように、中央財政と地方財政の支出において地方財政のウエイトは大きく、実際の事業もほぼすべて地方政府が実施していることがわかる。さらに、表2が示しているように、この専項移転支出の中に使途が社会福祉と特定される項目がないことから、社会福祉分野はすべて地方政府に任せているといえる。

表2 民政支出における中央政府の移転支出（決算）

（億元）

| 年度 | 中央政府の 民政支出 | 中央政府の 民政移転支出 | | | | | | | |
|------|---------------|-----------------|-------|-------|------|-------|------|------|--|
| | | | 撫恤 | 退役手当 | 救災 | 生活保護 | 医療救助 | その他 | |
| 2000 | 2.9 | 83.7 | 23.7 | 23.0 | 22.0 | 15.0 | | | |
| 2001 | 1.4 | 108.2 | 26.3 | 28.7 | 30.2 | 23.0 | | | |
| 2002 | 1.8 | 138.4 | 31.6 | 37.0 | 24.3 | 45.5 | | | |
| 2003 | 1.8 | 211.8 | 37.1 | 39.2 | 40.5 | 92.0 | 3.0 | 0.1 | |
| 2004 | 3.9 | 223.8 | 40.7 | 47.4 | 32.0 | 100.6 | 3.0 | 0.1 | |
| 2005 | 2.9 | 310.3 | 76.4 | 65.0 | 43.1 | 112.0 | 6.0 | 7.7 | |
| 2006 | 2.8 | 404.0 | 111.7 | 73.9 | 49.4 | 136.0 | 14.3 | 18.7 | |
| 2007 | 5.6 | 517.5 | 126.2 | 117.4 | 49.9 | 189.9 | 26.2 | 8.0 | |

出所：『中国民政統計年鑑2008』から作成。

このように、社会福祉分野で地方財政の負担に委ねてきたことが中国の特徴である。福祉支出は地方財政に対する依存度が高い結果として、財政力の乏しい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必然にそのまま社会福祉支出に反映されるようになったと考えられる。財政力の弱い地域で資金が不足し、地域別に社会福祉整備の不均衡が生じる。

3. 地域別でみた社会福祉の状況

中国は1978年の改革開放以来、市場経済化を推し進め、高度成長を実現した。その半面、経済成長とともに、地域間の格差が拡大し続け、深刻な経済・社会問題となっている。中国の人口1

人当たりの地域内総生産をみると東部地域⁴が突出し、大きな地域格差があり、2007年に最高の上海市は最低の貴州の9倍である⁵。

表3 2007年都市住民1人当たりの消費水準と消費支出（絶対数）

(元)

| | 消費水準 | 消費支出 | 食品 | 居住 | 家事サービス | 医療保健 | 教育 | 文化娯楽 |
|-------|--------|--------|-------|-------|--------|-------|-------|------|
| 全国 | 7,081 | 9,997 | 3,628 | 982 | 40 | 699 | 638 | 348 |
| 北京 | 18,911 | 15,330 | 4,934 | 1,246 | 61 | 1,294 | 877 | 718 |
| 天津 | 11,957 | 12,029 | 4,249 | 1,417 | 45 | 1,164 | 774 | 368 |
| 河北 | 5,674 | 8,235 | 2,790 | 917 | 22 | 834 | 396 | 187 |
| 山西 | 5,525 | 8,102 | 2,600 | 992 | 20 | 640 | 582 | 224 |
| 内モンゴル | 7,062 | 9,281 | 2,825 | 942 | 22 | 719 | 553 | 340 |
| 遼寧 | 7,965 | 9,430 | 3,560 | 1,047 | 21 | 879 | 610 | 153 |
| 吉林 | 6,675 | 8,560 | 2,843 | 1,062 | 22 | 855 | 581 | 174 |
| 黒竜江 | 5,986 | 7,519 | 2,633 | 785 | 21 | 730 | 557 | 158 |
| 上海 | 24,260 | 17,255 | 6,125 | 1,412 | 118 | 857 | 1,204 | 709 |
| 江蘇 | 9,659 | 10,715 | 3,929 | 1,020 | 65 | 689 | 726 | 499 |
| 浙江 | 12,569 | 14,091 | 4,893 | 1,168 | 65 | 859 | 1,198 | 495 |
| 安徽 | 5,278 | 8,532 | 3,384 | 850 | 17 | 554 | 668 | 242 |
| 福建 | 8,772 | 11,055 | 4,296 | 1,261 | 48 | 502 | 629 | 427 |
| 江西 | 4,702 | 7,811 | 3,193 | 729 | 25 | 386 | 474 | 284 |
| 山東 | 8,075 | 9,667 | 3,181 | 1,028 | 21 | 709 | 576 | 231 |
| 河南 | 5,141 | 7,827 | 2,707 | 795 | 19 | 627 | 455 | 246 |
| 湖北 | 6,513 | 8,701 | 3,456 | 857 | 25 | 525 | 592 | 285 |
| 湖南 | 6,240 | 8,991 | 3,244 | 870 | 44 | 669 | 622 | 375 |
| 広東 | 12,663 | 14,337 | 5,057 | 1,445 | 107 | 753 | 812 | 714 |
| 広西 | 4,987 | 8,151 | 3,398 | 803 | 26 | 542 | 449 | 299 |
| 海南 | 5,552 | 8,293 | 3,547 | 819 | 25 | 504 | 433 | 188 |
| 重慶 | 6,545 | 9,890 | 3,674 | 968 | 41 | 750 | 596 | 320 |
| 四川 | 5,259 | 8,692 | 3,580 | 690 | 29 | 512 | 514 | 297 |
| 貴州 | 4,057 | 7,759 | 3,122 | 719 | 20 | 355 | 490 | 310 |
| 雲南 | 4,553 | 7,922 | 3,562 | 673 | 14 | 632 | 302 | 240 |
| チベット | 3,215 | 7,532 | 3,837 | 628 | 8 | 273 | 264 | 89 |
| 陝西 | 5,272 | 8,427 | 3,064 | 831 | 24 | 678 | 686 | 260 |
| 甘肅 | 4,274 | 7,876 | 2,824 | 768 | 19 | 564 | 523 | 297 |
| 青海 | 4,978 | 7,512 | 2,803 | 642 | 18 | 613 | 419 | 261 |
| 寧夏 | 5,816 | 7,817 | 2,761 | 911 | 20 | 646 | 376 | 224 |
| 新疆 | 4,890 | 7,874 | 2,761 | 737 | 24 | 599 | 489 | 167 |

出所：『中国統計年鑑2008』から作成。

経済発展の格差は各地域の所得格差をもたらす。中国は31省・直轄市・自治区からなる巨大な国であり、各地域の所得格差も当然大きい。しかし、所得の定義の相違（温、2007）や隠された

⁴ 中国を三大経済地域に分類することは最も一般的である。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。また、研究によっては東部・中部・西部・東北部（遼寧、吉林、黒竜江）という分類もある。

⁵ 日本の都道府県別格差（1人当たり県民所得の格差）が戦後最大でも2.9倍であったことと比べると、かなり大きいことが分かる（「通商白書2007」）。

所得がある（林、2001）ため、中国の所得格差は一体どれくらいあるかは正確な計測が難しい。多くの研究が中国の所得格差の規模を計測したが、方法の相違もあり、その規模に関する見解には国内外の学界には合意がみられない。所得の不平等程度の計測にはよく使われる指標はジニ係数である。しかし、中国では統計所得申告制度の不備などの原因で、全国のジニ係数を正確に測ることは難しい。中国社会科学院経済研究所の「中国国家計調査プロジェクト」による推計では、2005年中国のジニ係数は0.46とされている（李・趙、2007）。

一方、所得格差は消費支出の差としても反映されている。中国における地域格差をめぐる議論は収入に焦点を当ててなされがちであるが、実は支出における格差は収入より大きい。2007年の中国各地域の消費水準と消費支出をみると、1人当たり消費水準における最高レベルの上海（24,260元）は、最低のチベット（3,215元）の7.5倍もある。さらに、都市住民の消費支出を費目別にみると、表3が示しているように、医療、教育、家事サービスなどで省別の支出格差が大きい。さらに、全国1人当たり平均の費目別消費支出で省別支出から算出したそれぞれの費目の変動係数は医療保健が0.30、教育が0.33、家事サービスが0.64である。格差は主にこれらの分野に反映されている。このように、中国の地域間格差には単純にGDPや現金収入の格差では測れないさまざまな格差が存在している。経済的社会的格差は、地域住民の福祉需要の格差にもつながっていると思われる。

それに、前述のように、中国の社会福祉の財政支出はすべて地方政府の責任である。このように、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、地方によって国民生活の格差を拡大する結果につながっている。その結果として、福祉の地域格差も非常に大きい。地方政府の負担が増大し、基本的な福祉サービスさえ提供できない地域も少なくない。そこで社会福祉支出、とりわけ高齢者福祉支出の地域間格差及びそれと地方財政力の関係を探ることにしよう。

3. 1 福祉支出のバラツキ

この節では、民政部から公表される社会福祉支出をもとに、各省別の福祉支出の状況を分析する。人口1人当たりの福祉支出は2007年と前の年で比較すると、すべての省で増加している。省別の福祉支出を比較したところ、おおむね東部地域が高く、中部と西部地域が低い傾向がみられる。1人当たりの福祉支出で高い省は低い省の10倍程度の格差があることがわかる。

地域間格差を表すのによく使われる指標として変動係数がある。表4のように、2007年1人当たりの福祉支出の変動係数は0.949、高齢者福祉の変動係数は0.935である。1人当たり地域内総生産の変動係数は0.630、1人当たり財政支出の変動係数は0.662である。このことから、社会福祉という所得再分配分野で、格差が拡大されているといえる。

表4 2007年の中国における省間格差（人口当たり）

| | 地域内 総生産 | 財政 支出 | 民政 支出 | 社会福祉 支出 | 高齢者福祉 支出 |
|------|------------|----------|----------|------------|-------------|
| 変動係数 | 0.630 | 0.662 | 0.606 | 0.949 | 0.935 |

出所：『中国統計年鑑2008』『中国財政年鑑2008』『中国民政年鑑2008』から作成。

次に、各省別の民政歳出における社会福祉支出の割合を比べてみた。表5は上位の5省と下位

の5省を示している。やはり、東部地域の裕福な省の比率が高く、西部地域と10倍以上の格差がある。さらに、表6の民政関連支出が財政支出に占める比率をみると、高い省の地域分布はばらばらであるが、比率の低い省は表5にある福祉支出の高い省とほぼ同じである。社会福祉における地方政府の重視程度が読み取れる。一般的に、豊かな地域ほど民政支出が財政支出に占める割合が低いにもかかわらず、その中の社会福祉が重視されているといえよう。それと反対に、経済的に低レベルの地域は救済などの民政支出が比較的多く、社会福祉の支出が少ないのではないかと考えられる。

表5 2007年の社会福祉支出比率の上位5省と下位5省

(億元)

| 省 | 民政支出 | 財政支出 | 社会福祉支出 | 民政支出 ／財政支出 | 社会福祉支出 ／民政支出 |
|-------|---------|------------|---------|---------------|-----------------|
| 1 広東 | 720,130 | 31,595,703 | 104,803 | 2.28 | 14.55 |
| 2 浙江 | 508,925 | 18,067,928 | 61,165 | 2.82 | 12.02 |
| 3 天津 | 149,046 | 6,743,262 | 14,920 | 2.21 | 10.01 |
| 4 江蘇 | 632,560 | 25,537,217 | 59,142 | 2.48 | 9.35 |
| 5 上海 | 406,118 | 21,816,780 | 35,921 | 1.86 | 8.84 |
| 27 海南 | 65,929 | 2,451,967 | 1,500 | 2.69 | 2.27 |
| 28 山西 | 339,210 | 10,499,228 | 7,818 | 3.23 | 2.30 |
| 29 重慶 | 307,697 | 7,683,886 | 7,092 | 4.00 | 2.30 |
| 30 甘肅 | 226,791 | 6,753,372 | 4,507 | 3.36 | 1.99 |
| 31 青海 | 81,455 | 2,821,993 | 1,167 | 2.89 | 1.43 |

出所：『中国民政統計年鑑2008』から作成。

表6 2007年民政支出比率の上位5省と下位5省

(億元)

| 省 | 民政支出 | 財政支出 | 社会福祉支出 | 民政支出 ／財政支出 | 社会福祉支出 ／民政支出 |
|---------|---------|------------|---------|---------------|-----------------|
| 1 江西 | 434,664 | 9,050,582 | 13,442 | 4.80 | 3.09 |
| 2 四川 | 734,868 | 17,591,304 | 34,630 | 4.18 | 4.71 |
| 3 黒竜江 | 478,896 | 11,872,711 | 19,562 | 4.03 | 4.08 |
| 4 湖北 | 514,067 | 12,773,257 | 14,631 | 4.02 | 2.85 |
| 5 重慶 | 307,697 | 7,683,886 | 7,092 | 4.00 | 2.30 |
| 27 江蘇 | 632,560 | 25,537,217 | 59,142 | 2.48 | 9.35 |
| 28 広東 | 720,130 | 31,595,703 | 104,803 | 2.28 | 14.55 |
| 29 天津 | 149,046 | 6,743,262 | 14,920 | 2.21 | 10.01 |
| 30 上海 | 406,118 | 21,816,780 | 35,921 | 1.86 | 8.84 |
| 31 チベット | 38,363 | 2,753,682 | 1,599 | 1.39 | 4.17 |

出所：『中国民政統計年鑑2008』から作成。

3. 2 社会福祉支出と地方財政力の関係

前述のとおり、高齢者福祉支出の変動係数は民政支出総額の変動係数より大きい。一般的に、1人当たり高齢者福祉支出は高齢化の程度に依存する傾向があり、高齢化の著しいところでは高齢者福祉支出も多いと直感的に理解される。しかし、表7から詳細にみれば、中国の各地域にお

ける高齢者福祉支出は必ずしも高齢化の程度だけに規定されるわけでない。例えば、高齢化率が2位である重慶の支出は25位であるし、8位である四川のそれは30位である。一方、高齢化率が31位である寧夏の支出は4位であるし、26位の広東のそれは5位である。

高齢化率の順位と人口当たり高齢者福祉支出の順位との間の順位相関係数を計算してみたが、スピアマンの順位相関係数は0.19であり、ケンドールの順位相関係数は0.13であるため、あまり関係があるとはいえない。このことから、中国の社会福祉支出の水準は物価水準に大きく影響されていることがうたがえる。そして地方の財政力に依存していることも考えられる。社会福祉支出は一般的に財政力の高い地域ほど財源に余裕があることに、さらに、政策としてほとんどの社会福祉事業は地方単独事業として行っているため、地域差が大きいと考えられる。

表7 高齢化率と高齢者福祉支出の関係

(元)

| 高齢化率順位 | 省 | 総人口百人当たり高齢者福祉支出 | 支出順位 | 高齢化率順位 | 省 | 総人口百人当たり高齢者福祉支出 | 支出順位 |
|--------|----|-----------------|------|--------|-------|-----------------|------|
| 1 | 上海 | 745.4 | 1 | 17 | 黒竜江 | 152.1 | 14 |
| 2 | 重慶 | 85.6 | 25 | 18 | 海南 | 40.1 | 31 |
| 3 | 江蘇 | 259.8 | 7 | 19 | 河北 | 92.4 | 24 |
| 4 | 四川 | 140.8 | 15 | 20 | 吉林 | 211.9 | 8 |
| 5 | 天津 | 441.4 | 3 | 21 | 貴州 | 60.2 | 29 |
| 6 | 遼寧 | 261.0 | 6 | 22 | 内モンゴル | 164.0 | 10 |
| 7 | 浙江 | 447.2 | 2 | 23 | 甘肅 | 63.2 | 27 |
| 8 | 安徽 | 49.2 | 30 | 24 | 河南 | 40.1 | 31 |
| 9 | 湖南 | 121.5 | 19 | 25 | 雲南 | 60.4 | 28 |
| 10 | 北京 | 161.2 | 11 | 26 | 広東 | 309.9 | 5 |
| 11 | 福建 | 138.4 | 16 | 27 | 山西 | 102.5 | 23 |
| 12 | 湖北 | 129.8 | 17 | 28 | 新疆 | 158.6 | 12 |
| 13 | 山東 | 78.3 | 26 | 29 | チベット | 191.5 | 9 |
| 14 | 陝西 | 119.0 | 21 | 30 | 青海 | 120.6 | 20 |
| 15 | 広西 | 107.4 | 22 | 31 | 寧夏 | 333.8 | 4 |
| 16 | 江西 | 157.2 | 13 | | | | |

出所：『中国民政統計年鑑2008』から作成。

3. 3 実質化した福祉支出の比較

前節の分析から中国各省の福祉支出のばらつきが大きいことが明らかになった。そして、その原因は地域財政力の格差にあるとわかった。次に、その格差が一体どれくらいあるかについて確認したい。

しかし、中国には大きな地域物価格差が存在しているため、単純な支出の比較は実際の水準を反映できないと考えられる。地域間における発展速度の差は物価の差を生み、それを通じて地域間で名目所得と実質所得の差を生んだ(李・趙、2007)。また、世界銀行の研究報告によれば、地域間の生活費の格差を調整すれば全国の格差はある程度縮小するとされている。

このように、1人当たり福祉支出の地域格差といっても、物価水準が違うという指摘が考えられる。そこで、本稿では物価の地域差指数⁶で割り戻して、いわば物価の違いを除いた相対的な福祉支出レベルで、地域別の消費者の医療保健支出と地方政府の福祉支出および高齢者福祉支出

を高齢者人口当たりで比較することにした。その結果を示したのが表8である。

表8 医療福祉における地域別の家計消費と政府の福祉支出の比較（物価調整後）

(元)

| | 名目値 | | | 物価調整後 | | | 比率 | |
|-------|------------------|-------------------|-----------------------|------------------|-------------------|-----------------------|-------------------|----------------------|
| | 医療保健 支出/ 人 | 社会福祉 支出/ 百人 | 高齢者福祉 支出/ 高齢者百人 | 医療保健 支出/ 人 | 社会福祉 支出/ 百人 | 高齢者福祉 支出/ 高齢者百人 | 福祉支出 / 家計支出 | 高齢者福祉 支出/ 家計支出 |
| 全 国 | 699 | 486 | 1,690 | 317 | 221 | 767 | 0.7 | 2.4 |
| 北 京 | 1,294 | 1,621 | 1,580 | 220 | 276 | 269 | 1.3 | 1.2 |
| 天 津 | 1,164 | 1,338 | 4,070 | 313 | 360 | 1,094 | 1.1 | 3.5 |
| 河 北 | 834 | 245 | 1,040 | 472 | 139 | 589 | 0.3 | 1.2 |
| 山 西 | 640 | 230 | 1,400 | 373 | 134 | 815 | 0.4 | 2.2 |
| 内モンゴル | 719 | 376 | 2,010 | 327 | 171 | 915 | 0.5 | 2.8 |
| 遼 寧 | 879 | 562 | 2,450 | 355 | 227 | 989 | 0.6 | 2.8 |
| 吉 林 | 855 | 643 | 2,400 | 412 | 310 | 1,156 | 0.8 | 2.8 |
| 黒竜江 | 730 | 512 | 1,700 | 392 | 275 | 913 | 0.7 | 2.3 |
| 上 海 | 857 | 1,933 | 5,230 | 114 | 256 | 693 | 2.2 | 6.1 |
| 江 蘇 | 689 | 776 | 2,330 | 229 | 258 | 776 | 1.1 | 3.4 |
| 浙 江 | 859 | 1,209 | 4,210 | 220 | 309 | 1,077 | 1.4 | 4.9 |
| 安 徽 | 554 | 211 | 470 | 338 | 129 | 286 | 0.4 | 0.8 |
| 福 建 | 502 | 396 | 1,370 | 184 | 145 | 502 | 0.8 | 2.7 |
| 江 西 | 386 | 308 | 1,760 | 264 | 210 | 1,203 | 0.8 | 4.6 |
| 山 東 | 709 | 291 | 800 | 282 | 116 | 319 | 0.4 | 1.1 |
| 河 南 | 627 | 214 | 530 | 392 | 134 | 331 | 0.3 | 0.8 |
| 湖 北 | 525 | 257 | 1,310 | 259 | 127 | 647 | 0.5 | 2.5 |
| 湖 南 | 669 | 283 | 1,180 | 344 | 146 | 608 | 0.4 | 1.8 |
| 広 東 | 753 | 1,109 | 4,210 | 191 | 282 | 1,069 | 1.5 | 5.6 |
| 広 西 | 542 | 243 | 1,170 | 349 | 157 | 754 | 0.4 | 2.2 |
| 海 南 | 504 | 178 | 1,430 | 292 | 103 | 828 | 0.4 | 2.8 |
| 重 慶 | 750 | 252 | 730 | 368 | 124 | 359 | 0.3 | 1 |
| 四 川 | 512 | 426 | 1,280 | 313 | 261 | 783 | 0.8 | 2.5 |
| 貴 州 | 355 | 311 | 730 | 281 | 246 | 579 | 0.9 | 2.1 |
| 雲 南 | 632 | 328 | 810 | 446 | 231 | 572 | 0.5 | 1.3 |
| チベット | 273 | 563 | 2,880 | 273 | 563 | 2,880 | 2.1 | 10.5 |
| 陝 西 | 678 | 261 | 1,230 | 414 | 159 | 750 | 0.4 | 1.8 |
| 甘 肅 | 564 | 172 | 810 | 424 | 130 | 609 | 0.3 | 1.4 |
| 青 海 | 613 | 212 | 1,850 | 396 | 137 | 1,195 | 0.3 | 3 |
| 寧 夏 | 646 | 979 | 5,350 | 357 | 541 | 2,957 | 1.5 | 8.3 |
| 新 疆 | 599 | 961 | 2,330 | 394 | 632 | 1,532 | 1.6 | 3.9 |

出所：『中国統計年鑑2008』『中国民政統計年鑑2008』から作成。

物価調整後の実質値にもかかわらず、大きな格差が存在していることがわかる。その結果、物価調整後の2007年の1人当たり社会福祉支出をみると、最も多い新疆は632元であり、最も少ない海南は103元である。最多と最少の格差は、物価調整前の11倍が物価調整後では6倍となり、地域的な物価水準の違いを考慮すると、格差は多少縮小するものの、依然として高い。しか

6 『中国統計年鑑2008』による消費者指数を用いて、物価最低のチベット=100として計算した。

し、ここで注意されることは物価調整前に支出の多い省は上海など東部大都市であるに対して、調整後のそれは西部地域の都市であることだ。にもかかわらず、依然として中部地域では低い。

また、消費者家計の医療・保健支出と政府の福祉支出の比率をみると興味深い。まず、政府の福祉支出と家計の医療保健支出と比べて、比率が1を超えた地域は、上海、北京、天津、江蘇、浙江、広東であり、ちょうど2007年の1人当たり地域内総生産が全国のトップレベルとなった6つの地域、いわゆる中国の最も裕福な地域である。一方、チベット、寧夏、新疆の比率は高い。それは、西部の少数民族地域として、近年中央政府からの特別な援助を受けているためであると考えられる。また、高齢者福祉支出と家計の医療保健支出と比べても、高い地域は上海、広東、天津などであり、ほぼ同じ傾向がみられる。さらに、低くて1を超えない安徽省と河南省は中部地域の最も地域内総生産の低い地域であることがわかった。

このように、政府の支出と家計の支出の比較結果からみた特徴に原因が二つあると考えられる。

第一に、最も裕福な沿海大都市と西部の少数民族地域における政府の福祉支出も高い。前述のように、これは、地域の財政力に依存しているからであると考えられる。一方、河南、安徽など人口が多くて相対的に裕福でない中部地域では福祉支出が極めて低い。中央政府が最下位レベルの西部地区に対してより多くの補助金を提供しているが、所得水準で中位にある中部地域が、もっとも貧しい地区より福祉サービスの水準が低いことがある。

第二に、発展している東部地域は社会福祉だけでなく、医療保険などのほかの社会保障制度も比較的充実しているため、実質化した家計の医療保健支出はほかの地域よりあまり高くない。これは、中国における各省レベルの公的医療制度の格差にもかかわらず⁷と考えられる。例えば、医療制度がある程度整っている上海は全国で家計の医療支出が最も少ない。

以上のことから、物価の違いを考慮した地域別の家計の医療保健支出と地方政府の福祉支出および高齢者福祉支出を人口当たりで比較した結果、大きな格差が存在していることがわかった。福祉水準は地方政府の財政力に依存しているため、内陸地域の経済発展が遅れているうえに、地方政府が深刻な財政難に陥っている。その結果、福祉サービスは極めて不十分である。

3. 4 他の福祉サービスの格差

中国の経済が急速に発展しているが、社会福祉はまだ低い水準に止まっている。財政支出が少ないため、中国政府はその不足を補うため、民営の福祉施設を行政がサポートすること、「福祉宝くじ」⁸の発行額を増やすこと、集団企業、社会団体、個人や外資による寄付金を福祉事業に投入してもらった代わりに各種優遇政策を適用することなどが具体的方策として示されている。現在、中国の社会福祉サービスの財源は、地方政府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、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、その整備の水準は地域格差が大きい。

まず、福祉施設の数をみると、『中国民政統計年鑑2008』によると2007年に全国の福祉事業所

⁷ 中国の医療保健制度に関して、中央政府は基本方針しか定めていない。保険料の労使負担割合、個人口座への繰り入れ比率、自己負担率、給付水準など、細部については各地の実情によってそれぞれ制度が異なっている。

⁸ 中国では1987年から社会福祉資金を集めることを目的として、福祉宝くじが開始された。その収益は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っている。

数は43,607カ所、床数は2,512,930床、2007年末現在入居者数1,999,511人である。各地域の高齢者福祉施設の床数を比較してみると、全体として東部地域は高く、西部地域は低い。総人口1万人当たりの床数は最も高いのが天津で137.2床、甘粛はわずか6.5床であり、比較できない状況である。一般的に、都市部は人口密度が高いため、人口当たりの施設数は少ないと考えられる。しかし、このように、中国では人口の集中する大都市圏は比較的に大きな数字となるが、逆に人口が少ない省で人口当たりの数が小さな値になることは、福祉資源は大都市に偏在していて、貧弱な地域はさらに不足しており、利用しにくい状態であると考えられる。福祉施設の都市部への集中化が進行し、格差が拡大している。

次に、地域コミュニティ福祉の状況を比べてみる。高齢者の多くは身体が不自由になっても、住み慣れた地域や家庭で過ごすことを望んでいるため、地域福祉の充実が求められている。都市の地域コミュニティサービスセンター⁹の利用率について、『中国民政統計年鑑2008』の統計データを利用して計算してみると、2007年に全国の高齢者の平均利用率は30%、東部地域は平均40%以上であるのに対して、中部地域は極端に低く、河南省が7.6%、安徽省が8.9%である。このように地域コミュニティ福祉の整備も地方財政状況の違いにより大きく左右していると考えられる。

このようななか、2002年に大連で全国初めての地域コミュニティ高齢者在宅派遣サービスが登場し、現在全国多くの都市に広がっている。その実施に際して、各地方の民政部门は補助金を出している。例えば、大連市は利用する高齢者に対して2006年から月150元から300元までの金券を出している（李、2008）。中央政府は大連モデルを全国に広がるようにすすめているにもかかわらず、中央政府の財政補助がないため、現在でも実施できない地域もある。このように、地域によって単独事業を積極的に行うところとそうでないところの間の福祉地域格差が大きな問題となっている。

4. 地域の福祉格差における要因分析

以上、中国の社会福祉における地域格差について検討した。これらの分析から以下の4点が明らかになった。

- ・中国の社会福祉関連の財政支出規模は極めて小さく、そして地方政府の財政責任が多い。
- ・地域の社会福祉支出は非常にばらつきが大きい。そして、社会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。
- ・各省別の民政支出における社会福祉支出の割合を比べてみると、大きな格差があり、社会福祉における地方政府の重視程度が読み取れる。
- ・物価の違いを考慮した地域別の家計の医療保健支出と地方政府の福祉支出および高齢者福祉支出を人口当たりで比較した結果、大きな格差が存在していることがわかった。
- ・高齢者福祉施設の整備と地域コミュニティサービスセンターの利用率など、その他の福祉サービスの格差を考察すると、数十倍以上の格差がある。

⁹ 地域コミュニティサービスセンターは、地域に密着している住宅地などのコミュニティネットワークを利用し、高齢者介護福祉施設、医療リハビリ施設、文化活動施設などの整備および派遣サービスなどを提供している。

4. 1 地域における財政力の格差

財政上からみると、中国は改革開放政策の実施に伴い、各地域の経済発展にかかわる自主決定権が拡大することで、地域本位の資源配分調達が可能となってきた。その一方で、中央・地方政府間財政関係の改革により、再分配の効果が弱くなっていた（李、2009）。中国の現在の財政システムでは中央政府の歳入ウエイトが若干多い（2008年には中央政府が54.1%、地方政府は45.9%である）のに対して、財政支出は地方が多くなっている。財政資金が中央政府から地方政府に移転されている。しかし、中央から地方への移転はある程度の決まりをもって配分されるが、恣意的な部分も多く、裁量的である（坂本、2007）。一方、公共支出サイドでみると、地方のシェアは高いことは福祉、教育、医療など主要な社会サービス提供が地方に委ねられているのが一因である。

地域間の水平的財政力格差は1人当たり財政支出の格差となって現れている。中国における省別の財政収入と財政支出の地域間格差について先行研究（坂本、2007）によれば、財政支出の格差は縮小傾向にあるが、それでもGDPの格差と比べては大きい。さらに、中央政府から地方政府への財政移転が省間所得格差を縮小させるには十分でないことを示している（嚴、2003）。このように、地域主体の経済への移行が進んでいるうちに、地域経済力や財政力の格差が拡大していて、それは社会福祉分野にも大きく影響している。

4. 2 社会福祉制度仕組みの格差

中国の現状として、福祉制度に中央政府の政策責任はないといってもいい。なぜかという、中国は広大で各地域により発展速度が著しく異なるために、社会保障を国によって一律に改正するというわけにはいかず、それらの具体的改革は主として地方政府に委ねられたからである。社会福祉は地方政府がそれぞれの状況に応じて提供する仕組みになっているため、制度をつくるかどうか、どのような制度を設計するかは、すべて地方政府の自由判断に委ねられており、中央政府から強制されることがない。余裕のある地方政府は福祉事業を実施し、そうではない地域は基本的な福祉サービスさえ提供できない。その結果、各省の福祉政策にも水準にも大きな格差がみられる。

社会福祉関連支出が少ないため、福祉サービスの供給と社会的ニーズの差は大きい。その不足を補うため、政府の施策として、地域コミュニティサービスを展開しようとしている。しかし、その地域コミュニティサービスの進展も地域の財政力に大きく依存していると考えられる。

このように、中央の社会福祉財政投入は極めて限定的なものであるし、地方政府の財政状況は、ばらばらであるため、福祉の支出は保障できない。こうして社会福祉の必要な財源が国や地方政府の財政から十分に確保されていないため、民間資本の参入や地域住民の協力を最大限に図るほか、残りの道はほとんどないとみられる。

5. 地域別のリージョナル・ミニマムについて

以上のことから、中国の地域間の福祉格差は所得格差より大きいといえる。省の財政事情によって享受できる福祉サービスに大きな格差があることがわかった。低水準の地域では甚だしい供給不足である。社会保障制度・福祉の整備は格差を是正するものであると一般的に考えられるが、本稿の考察から、この制度そのものが格差をさらに広げているのではないかと考えられる。それ

を是正するため、中国の社会福祉政策の方向性について検討する必要がある。

一方、中国は広くて多様な地域から構成される国であるため、福祉事業の実施はすべて地方政府の自由判断に委ねられており、中央政府の責任がない。余裕のある地方政府は多くの福祉事業を実施し、そうでない地域は基本的な福祉サービスさえ提供できない。

確かに現在、従来の全国画一的な福祉から、地理的条件、同居率、地縁・血縁など地域の実情に合った形の地域福祉への転換が世界的な改革動向となっている。中国もすでに高齢化社会に入り、その加速化時代を迎えている。高齢化が社会問題となってくる中で、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る。中国において現在、福祉サービスの整備など、高齢化対応の遅れによる欠陥が相次いで浮上している。現実には地域間で深刻な財政力の格差があり、何らかの財源措置を講じない限り、福祉サービスに関する地域間格差の拡大を引き起こす危険性もある。これらの格差が放置されると、不公平の問題が生じる。このように、中央政府の基本法の下で、地方別の福祉の確保が求められる。その理由は二つと考えられる。

まず、中国では、地方分権の進展によって、地方政府が域内住民を優遇することは制度上容易になってきた（鄭、2005）。地方政府は「自己の行政区域の具体的な状況と実際上の必要に基づき、国家の憲法・法律・政策・法令に抵触しない前提で、地方の法規を制定することができる」といったように、社会保障を含め広範な立法権がある。このように、権限の委譲によって地方政府は地域の社会福祉の政策制定に関して大きな自主権を備えている。もちろん地方政府による社会保障政策の設定と実施に際して、地域の財政状況に合わせて政策をつくらなければならない。これは各地域の経済発展の状況と住民の平均収入に合わせて地方政府によって独自に設定されるものである。

次に、中国は広くて多様な地域から構成される国であり、各地域の物価や経済状況に大きな格差が存在している。さらに、中国の多様性は経済発展の度合いや物価水準のような計測しやすい側面だけに現れるわけではなく、慣行、政府と住民の関係など様々な面で地域間に大きな差があり、制度が異なる地域では、行政の仕事の進め方も行政効率も大きく異なる（津上、2004）。

このことから、中国では全国統一的なナショナル・ミニマムを実現することが難しい現状では、まず各地域の経済発展や所得を比較したうえで、それぞれの地域について、一定の「最低」水準、いわば「リージョナル・ミニマム」とでも呼ぶべきものを検討することが必要と考えられる（李、2009）。リージョナル・ミニマム（Regional Minimum）は全国的な最低限のサービスであるナショナル・ミニマム（National Minimum）に対し、地域住民が生活していく上で最低限必要な公共サービスである。地方分権の視点から、ナショナル・ミニマム政策よりも、地方政府によるリージョナル・ミニマム政策へと転換することで、より地域に密着した福祉サービスが可能となる。

中国の場合は地方分権化が進み、社会福祉の中心的担い手が中央政府から地方へと移り、地方政府による都市生活基準の実現が公共政策の中心課題となる。しかし、すべて地方政府に任せると、制度の実行や公平性が保証できないため、リージョナル・ミニマムを展開することが求められる。このリージョナル・ミニマムの基準は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することによって地方政府がつくる。つまり、現在のように福祉水準を各地域が任意に提供することから、中央政府の基本法の指導の下で全国の水準を参考し、かつ地域の経済力を考慮した上で、展開していくことが求められる。国民に最も身近な政府としての地方政府が、それを設計し、自らの責任において、独自の給付水準を設定する。その水準は地方政府の権限と財源の範囲内において実行可能なものに限定し、与えられた条件を最大限に拡大

する努力と実行可能な計画策定の組み合わせである。

このようなリージョナル・ミニマムを実現するため、地方の行財政の権限のあり方を再検討する必要がある。中央財政による地域間の税収移転を拡大し（関、2005）、地域別の財政力不均衡を是正したうえで、基本的な社会資本整備のための地方財源を保障するには、中央財政により、財政移転支出などを通じての調整が必須である。中央政府はどここの地方政府にもそれに必要な財政力が備わるような財政制度の改革や財政調整システムの改善などの形で、各地方の福祉政策を支援することが望ましいと考えられる。

さらに、地域別のリージョナル・ミニマムを実現したうえで、さまざまな民間資源と組み合わせれば、地域それぞれの地域の文化や社会経済条件に応じたPPP（パブリック・プライベート・パートナーシップ）を組み込んだ仕組みが求められる。

[謝辞]

本稿は、日本計画行政学会第32回全国大会（2009年9月、香川大学）において発表した「中国における社会福祉の水準－地域別のリージョナル・ミニマムについての検討－」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

- 津上俊哉（2004）「中国地方財政制度の現状と問題点」RIETI Discussion Paper
- 関志雄（2005）「中国における地域格差を如何に是正するか－国内版FTA、雁行形態、ODAの薦め－」『中国経済新論』経済産業研究所
- 李鳳月（2008）「中国の高齢者福祉における関係主体の役割分担」広島大学修士卒業論文
- 李鳳月（2009）「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－」『地域経済研究』第20号
- 林燕平（2001）『中国の地域間所得格差－産業構造・人口・教育からの分析』日本経済評論社
- 李実・趙人偉（2007）「中国の市場化改革と所得格差の拡大」『経済科学』第55巻第3号
- 孟哲男（2008）「中国における経済格差の実態に関する統計分析」『桃山学院大学経済経営論集』第49巻第2号
- 孟哲男（2008）「中国都市農村間の所得格差の決定要因に関する実証分析」『桃山学院大学経済経営論集』第49巻第4号
- 任大川（2006）「中国における地域経済格差の拡大要因と政府是正策」『三田商学研究』第49巻第2号
- 坂本博（2007）「中国の省間財政力格差と効率性」『Working Paper Series Vol. 2007-19』
- 王文亮（2006）『格差で読み解く現代中国』ミネルヴァ書房
- 温海燕・伊藤セツ（2007）「中国国家統計局家計調査の収入項目分類の変遷の意味するもの」『学苑・人間社会学部紀要』第796号
- 巖善平（2003）「中国における経済格差の実態と要因」『桃山学院大学経済経営論集』第44巻第4号
- 鄭南（2005）「中国の社会保障体制の変容と地域コーポラティズム」『コミュニティ政策』第3号