

## 第 I 部 中国の経済と改革

### 第 1 章 国内経済

#### 第 6 節 その他の政策・制度環境の変化

##### 1. 政府改革

###### (1) 国務院の機構改革

第 11 期全人代第一回会議で討議された国務院の機構改革案は、08 年 4 月に国発 11 号(国務院の部・委機構)・12 号(部委管理の国家局)・13 号(国務院議事協調機構)として正式に公表された。しかし、これは機構改革の大枠を定めただけで、その後、各部委局の職責・責任、各部委局の内設組織とその職責、人員(指導者・職員数)の 3 つ(中国では三定規定)を定めなければならない。これは①党中央・国務院による基本原則と要求、②これに基づく各部門による案作成と各部門党組織での討論、③中央機構編制委員会による各部門案の研究・意見の聴取、④問題点についての各部門間の調整の後、各部門の責任者の審査を経て、国務院常務会議が決定する。今回、三定規定が国務院常務会議を通過したのは 6 月下旬であった。今回の規定について次のような特徴があるという(政府新聞 08 年 7 月 17 日など)。

###### ①経済・国民の利益に関連する分野の強化

- ・マクロコントロール能力の強化と国民生活に関連した分野の強化(これについては以下の②③を参照)
- ・エネルギー管理の強化。発改委管理の国家局として単独の党組織を持つ国家エネルギー局(正部級、張国宝発改委副主任が局長・党組書記兼務)が作られた。石油化学・石炭化学工業は工業・情報化部が責任を持つが、石油精製、燃料アルコール工業、核電力国産化(但し発改委指導のもと)は国家エネルギー局が担当、また、エネルギーにかかわる戦略・規制・産業政策の建議を発改委の審査のうえ国務院に出すことができる。
- ・環境保護の強化。環境保護は局から部になり、内設機構は 3 つ増加した。新設された環境監測司は全国の環境監測を統轄、主要汚染物質のコントロールをになう汚染物排放総量控制司も新設された。

###### ②職責の明確化

- ・マクロ経済管理については、発展改革委員会(以下「発改委」)・財政部・人民銀行が健全な協調体制を作る。人民銀行が銀行監督管理委員会・証券監督管理委員会・保険監督管理委員会と金融監督管理について協調体制を作る。
- ・食品安全の監督管理については衛生部が食品安全の総合協調を実施。なお、09 年 2 月に国務院に食品安全委員会が設立されることになった(食品安全については第 1 章第 2 節の農業と食品安全の項を参照)。

###### ③責任の強化

- ・人民銀行は総合協調、金融分野の改革・発展、金融政策上の重要問題の責任を負う。
- ・商務部、工商行政管理総局、質検総局、海關総署は各々の関連市場の監督管理責任を持つ。

- ・公安部は治安、消防、道路交通の安全管理に相応の責任を持つ。
- ・住宅都市農村建設部が都市の低収入家庭の住宅・住宅制度改革に責任を持つ。

上記以外で目を引くのは次の通りである。

- ・工商行政管理総局に反独占局が作られた。これは工商行政管理総局が独占禁止・不当競争防止に関する法の執行の職責が与えられたことにより、以前の公平交易局が改称したものである。国務院反独占委員会のもとで、発改委が価格独占行為を、商務部が経営者の審査を行うなど各々担当が分かれている。
- ・国家公務員局が作られ人力資源社会保障部部長が局長を兼務する。公務員局の職責は800万公務員（行政機関は500万人前後）の採用・考課・任免・昇格・降格・賞罰・訓練・福利厚生などの組織的实施と監督検査となっている。公務員局は12月に入り公務員考核規定（試行）など計5つの公務員にかかわる規定を再度出している。考課の方法など07年に出した規定と異なるものではないが、公務員のボーナス標準が記されている。これによると荣誉称号授与が1万元、功一等6,000元、功二等3,000元、功三等1,500元、奨励800元と極めて大きな差がある。
- ・国務院弁公庁の人員が約2.4倍に大幅増加した。従来から弁公庁には各部委局を管轄し、分野ごとの調査研究も行う秘書局（1～3局）があるが、新しい規定では重要事項を随時報告し、国務院の指導幹部の指示の伝達・督促・応急事案への対応などを行う国務院应急管理弁公室、重要な調査監督案件の組織化及び部委の同様案件への協力などを行う督查室、国務院指導幹部・機関の政務情報化規劃・建設・技術・セキュリティー、中央政府のインターネット建設・運行管理・内容保障、弁公庁とつながる省・国務院各部のネットワークの建設と管理を行う電子政務弁公室、機関の財務・国有資産管理、機関調達制度の制定、調達の監督を行う財務室が設置された。全519名には国務院秘書長1名、副秘書長9名、司局長クラス43名を含む。なお、弁公庁は政府情報公開条例の施行にあたって意見を出し（08年4月）、情報公開は垂直指導部門の場合は上級主管部門の、多重指導部門はその地方の人民政府の指導を受ける、情報公開の可否においては保守国家秘密法を厳格に守る、業務主管部門あるいは同クラスの保密工作部門が決める、などを指示した。

なお、地方の政府機構改革は08年10月に上海の改革案を中共中央・国務院が認可したのに続き、相次いで実施の方向にある。これは08年9月に地方政府機構改革に関する意見が出され、そのなかで地方の大胆な大部制探索の奨励、各地の実状に合うよう地方の自主権を持って実施、権限の下級政府への移譲などが盛り込まれたからである。09年1月末現在、上海を含め北京・重慶など17省市の機構改革を中央が認可している。中央機構編制委員会によれば次は全国120余万、人員3,000万人を超える政府事業単位改革という。

## (2) 社会主義民主・法治の動き

08年5月に国務院は市県政府の法による行政を強化することに関する決定（国発17号）

を出した。中国は03年以来、法治を進めてきたが、中国各地でのデモ・騒乱発生は多く、08年3月にはデブン寺の僧侶500名のデモを切っ掛けに始まった騒乱では正規軍も投入された。5月に出された決定はこのような状況下、市県レベルの法治の重要性・緊迫性を十分認識しなければならないと訴えている。国民の具体的利益に直接関連する行政行為はその多くが市県レベルの政府によるものであるとし、市県政府の法治意識・能力の向上、科学的・民主的・法に基づく政策決定、重要な行政決定における手順の策定を求めた。さらに、この分野での省政府の責任の強化も謳っている。

中国では、地方政府が中央政府の動きを察知し、より早く対応策を打出す傾向にあるが、4月に湖南省政府は行政プロセス規定を公布、10月から実施に移すことにした。これが行政プロセスについての規定の最初の公布という（中国政府新聞08年4月18日）。また、深圳市は5月に近期改革要綱（意見徴集稿）を出した。これは3年前後の時間をかけて社会主義民主法制の建設、清廉で効率的なサービス型政府の建設、健全な市場体系の建設などを目標とするものであったが、この要綱は手直しされ、6月に深発5号として出されている。要綱では党内選挙制を整備し、党員の民主選挙の権利の保障として党内選挙に競争を導入する、これを逐次拡大し基層党組織指導者の直接選挙範囲を拡大する、また、市・区の両クラス党委の差額選挙制度を拡大、同時に差額選挙を適当に拡大するとしていた。しかし、この部分が手直しされ、単に直接選挙実験の積極的推進、直接選挙範囲の逐次拡大といったことにとどまり、明確さを欠いたことだろう。これは現在の中国において民主を普遍的価値として認めるのか、社会主義的民主として限定するかといった論争があることとも関連している。

08年5月の国発17号以降もデモや騒乱などが沈静化したわけではない。特に、中小企業の倒産が拡大するに従い労働問題からの抗議行動が増加している。11月に中共中央政治局の会議で司法体制・工作机制改革についての意見が原則通過した。この意見により労働教養制度の調整や看守所管理の調整などが行われるが、最も重要な変更は基層法院（下級裁判所）の経費（400億元前後）が中央財政によって賄われることだろう。これまで経費は基層政府に依存しており、このため、国民からは基層法院は基層行政・経済にサービスしていると見られ、不満の醸成を招いていたからである。中国の社会主義民主・法治はまだ多くの難題を抱えている。

### (3) 責任制・問責制・検査の強化

08年も行政部門の審査批准権限の削減・下級政府への移譲などが進められている。例えば、9月には外資による商業企業の設立は省で批准できるようになった。また、10月には12部局連合の行政審査批准制度改革をより進めることに関する通知を国務院弁公庁が、転送した。しかし、中央政府が11・5規程で約束した指標にかかわる分野、例えば、エネルギー消費の削減などについては責任制・問責制が強化され、これに伴い省政府内部及び下級政府に対する責任制も強化された。さらに、景気後退・不動産市況の悪化から地方政

府の財力が低下しているため中央官僚の実態的権力は大幅に増加している。国务院弁公庁は10月に監督・検査を強化するよう通達を出しているが、この通達によれば国务院の重大な決定・重要な仕事、政府会議の決定事項、政府指導者の指示したことを実行するよう監督・検査を強化しなければならないとしている。特に、4兆元の景気対策の実施過程において汚職をはじめ定められた規則が守られない可能性が出てきているため中央の監督検査はより強化されつつある。なお、以前、中国の法治・民主国家の確立のためには法・条例・規則を作り、一方、多発されていた指導文献は縮小すべきとの意見が見られた。しかし、近年はまた指導文献が増える方向にある。

#### (4) 行政事業にかかわる費用徴収の削減

##### ① 政府情報公開条例と費用徴収問題

中国では政府の情報公開は格段に改善され、多くの情報が公開されるようになってきた。08年5月に政府情報公開条例が施行されたが、これに伴い政府情報を必要とするときに公開申請を必要とするケースが多くなってきた。個人の場合でみると、申請には個人情報の記入が必要となる、また、費用もかかる。このため財政部・発改委は6月に政府公開情報の費用徴収に関する通知を出し、検索費・コピー費などの費用徴収には価格主管部門の許可が必要であり、その収入の財政上の収入項目を示した。また、7月には政府公報・政府のインターネットサイト及び新聞発表会などの形式で公開したものについては費用徴収してはならないとした。

##### ② 100項目の費用徴収の変更

11月に財政部・発改委は義務教育雑費など教育関係で10項目、暫住証カードコストなど公安部門で4項目、職業資格証書コストなど人力資源社会保障部で9項目、外商投資企業批准書など商務部門で5項目と全体で92項目を取り消し、8項目を徴収停止とした。

この費用徴収の廃止について、財政部は政府の内需拡大の一環であるとし、08年9月に徴収を停止した定期市場管理費と個人工商業管理費の効果と合わせて360億元の負担減になるとしている。なお、費用徴収の廃止は公務員の収入減につながる可能性がある。公務員には本給以外の各種手当・補助金額が支給されている。公安、教育、工商行政、不動産・建設行政では特にこの手当・補助金の原資として各種の費用徴収が行われている。原資として各種産業団体を通じての収入や所有する不動産のリース収入といったものもある。このような方法は1993年の公務員の給与制度改革のときに、各地区の経済発展の不均衡ゆえに地区手当制度を作り財力に応じて手当・補助を出すことを認めたことに始まる。上海市は08年1月に公務員に対する手当・補助の規範化実施に向けての案を下達した。3年の時間をかけて行政権と手当・補助・国有資産の占用（不動産のリース収入の元）との関係を断つことになるという。

## 2. 環境政策

### (1) 政府機構改革に伴う環境関連行政部門の変更

中国の環境にかかわる組織には、国務院総理が組長を務める国家気候変化対応指導小組といったものもあるが、発改委に、気候変化の問題に対応しクリーン開発メカニズムを担当する気候変化対応司、節水・省エネなど資源の節約と資源の総合利用、資源の再生・回収利用、循環型経済の推進を担当する資源環境保護司の2つがあり、これら部署は戦略・政策立案が主な業務である。環境保護部は環境保護政策の立案と環境保護のための環境基準・環境保護標準・汚染物排出基準などの基準・標準を定め、環境監察を行う。工業情報化部（以下「工信部」）の省エネ・総合利用司は工業・通信業における省エネ・資源総合利用・クリーン生産促進の案を作り実施する。

なお、08年のエネルギー消費と汚染排出状況は以下の表の通りである。07年に比べ削減幅は拡大しているものの、11・5期の単位GDP当たりのエネルギー消費量の削減は20%であるため、今後、対策をより強化しなければならない。化学的酸素要求量と二酸化硫黄の排出削減は達成可能だろう。

図表1 エネルギー消費と汚染排出状況

単位：前年比%

	2008年	近3年累計	11・5約束
エネルギー総消費	4.00	22.89	
単位GDP当たりのエネルギー消費	-4.59	-10.08	-20
化学的酸素要求量	-4.42	-6.61	-10
二酸化硫黄	-5.95	-8.95	-10
単位GDP当たりの用水量	-7.00	NA	-30

(出所) 08年政府工作報告など

(注) 近3年の用水量の削減は公表されていないが、発表されている削減率実績推定値から計算すると23.4%減前後とみられる。

### (2) 汶川地震対策

環境保護総局が環境保護部となり、部の印章・工作規則が作られた直後の大きな仕事が地震（汶川地震、日本では四川大地震）に関する仕事であった。5月12日の発生の翌日から次のような対策が打ち出されている。

地震災害時に発生する環境汚染事件の防止と対応に関する通知  
 集中式飲用水水資源保護技術指南  
 飲用水安全保障応急技術方案

災害後の廃墟整理及廃棄物管理指南

地震被害地区医療廃棄物・生活汚水・生活ごみ技術指南

これらは出されたものの一部であり、数多くの通知・技術指南が6月末までに出された。

### (3) 省エネ目標責任制の法定化

エネルギー節約法が08年4月に施行されたことにより、節約の評価・考課の実施や目標責任制が法定化されることになった。そして、発改委は6月に同法に基づきエネルギーを多く使用する企業に対しエネルギー利用状況報告制度を実施することを下達した。

報告内容 ・エネルギー消費構造表など11種の報告を提出

・エネルギーは29種に分類されており、その中には生物燃料、都市个体塵といったものも含まれる。

対象企業 ・年間総エネルギー消費量1万トン（標準炭ベース）以上の企業

・国务院各部および省のエネルギー関係部門が指定する年間総エネルギー消費量5,000トン以上、1万トン未満の企業

この制度は06年に開始された1,000社の省エネアクションプランに続くものとみられる。省エネアクションプランの結果は8月に発改委から発表された。1,000社と言っても省エネ目標責任書を省人民政府と結んだのは998社、更に、その後の破産・合併・生産停止などで考課対象企業は953社に減少していた。目標達成率は92.2%、未達成企業は74社で河北省の15社が最も多かった。全体の省エネ量は標準炭ベースで3,817万トンという。また、各省ごとのGDP当たりのエネルギー使用量削減目標の達成状況も発表されている(7月)。これによれば、削減目標を40%以上超過達成したのが北京・天津で、河北・山西・海南など7省が未達成であった。未達成の省に対しては、①国务院に対し、書面で期限付きの対応策を提出する、②年内は高エネルギー消費プロジェクトの審査批准・核准を停止する、③省指導者に年度の荣誉称号などを与えない、といった罰則が課せられる。なお、省エネの実行のための審査機関が使用する目的で省エネ項目エネルギー節約量審査核准指南が発改委から出されている(3月)。同指南は商業機密の保全を謳っていることでもわかるように、審査機関は企業機密にかかわる省エネ技術にまで立ち入るものと見られる。

### (4) 油荒・電荒

このような省エネ努力の一方で、08年の上期には石油製品の不足が発生（中国では油荒と表現）、夏に入ると電力不足が深刻化（電荒と表現）した。この原因は石油石炭価格の高騰の一方で、石油製品価格・電力価格の統制を続けていたため、赤字を嫌い精油所・火力発電所が操業を控えたことによる。このような状況に対する発改委の説明は価格統制には触れず、対応策の説明、例えば、重点的に電力を供給する分野は農業・オリンピックとする、供給増のための石炭の増産と石炭輸送を拡大する、といったことにとどまっている（中国政府新聞08年8月21日）。そして、更に国発23号文献として、節油節電工作を

更に強化することに関する通知が出される（8月）。同通知は以下のような対策を採用するとともに、その管理監督の強化を支持した。

- ①老朽自動車の淘汰、省エネ環境保護タイプの自動車の使用の奨励、排気量による消費税率格差の拡大、ETCの積極的推進など
- ②石油使用の各種炉における省エネの実施
- ③電気設備、空調、照明・オフィスの節電

そして、同月に国务院弁公庁は全国民が省エネ行動を進めるよう通達を出し、空調については、夏は26℃を下回らない、冬は20℃を上回らないようにすること、また、政府機関のオフィスでは3階以下はエレベータの使用を禁止する、などを指示した。10月には民用建築省エネ条例、公共機構省エネ条例が施行されている。

自動車については、資源の再利用の点から変速機・エンジンなど5種類の部品を対象に中央・地方の支援のもと再利用実験を始めることになった（3月）。王保安財政部経済建設司司長は省エネ・新エネルギー自動車に対して以下のような財政支援を採用するとしている（中国経済時報08年12月12日）。

- ①財政補填の採用 主要大中都市の公共交通・タクシー・公務・郵政などの分野で率先して採用、それまでの自動車との価格差を適当に補填する。その後、これを民間所有に拡大。補填は省エネ効果で差をつけるが、その効果・経済性については評価機関が行う。
- ②所得税の減免、消費税の減免、輸出税優遇などを行う。
- ③研究開発支援

そして、06年1月に財政部・科学技術部は上記①を北京・上海・重慶・長春・大連など13都市で実施することを公表、地方政府に対しては一定の資金を出し新自動車の利用に必要な施設の建設などの実施を求めた。

油荒・電荒の影響はクリーンエネルギー分野の政策変更にも大きな影響を与えたと見られる。張国宝エネルギー局局长は石炭消費により環境汚染・生態環境破壊・酸性雨などの問題が悪化しているとし（中国水力発電発展論壇08年5月8日）、電力供給に伴う環境負荷を問題視している。このため、以下のようなクリーンエネルギー開発加速の報道が多く見られるようになった。また、09年第一4半期完成に向けて核電力中長期計画の修正を行うとの報道が見られた。

- ①原子力発電目標の大幅引き上げ。なお、09年に認可された案件及新規に工事開始案件だけで840万キロワットに達する。
- ②再生可能エネルギー目標の大幅引き上げ。例えば、江蘇・河北・内蒙古に100万キロワットの風力発電基地を作る。風力は08年だけで新たに630万キロワット増加し、1,221万キロワットとなった。06年の調査によれば技術的に開発可能な風力資源は3億キロワット前後であり、2020年には1億キロワットに持ってゆく（第一財經09年3月4日）。

### ③小火力発電所の閉鎖目標の引き上げ。

なお、水力発電についてはクリーンエネルギーとして地方政府が開発を急いでいるのに対し、環境問題、住民の移転の問題から中央政府は慎重である。

## (5) 循環型社会の構築

05年から立法計画に入っていた循環経済促進法が全人代常務委員会第4回会議（08年8月）を通過、09年1月に施行となった。同法は①強制回収が定められた製品を生産した会社が回収責任を負う、②国が定めたエネルギー消費量・用水量を超過した重点企業に監督管理制度を課す、③循環型経済を促進するための奨励施策・処罰などの法責任、などを含む全58条からなっている。もっとも、公布後の11月に発改委の循環経済発展処は08年の報告を出すために循環経済実験の進展状況及び推進についての情報を送付するよう求めている。要求している報告の中にはその地域で出された循環経済に関連した政策・規定を記入する項目もあり、省エネなどに比べ政府の循環型社会構築への傾注の度合いはまだ低いかもしれない。先述の自動車部品の再利用以外にも、農産物の茎の総合利用についての通達が国務院弁公庁から出されている。なお、循環型経済とは関係は無いが、08年6月よりプラスチック製レジ袋は有償化され、無償提供すると最高1万元の罰金となる。また、厚さ0.025mmを超えるレジ袋の生産・販売・使用は禁止された。

## (6) 土壌と水の汚染

08年6月に土壌污染防治工作の強化に関する通知が出された。これによれば、2010年に①全国の土壌汚染状況調査を完成させる、②初歩的な土壌環境観測網を作る、③国と地方の土壌污染防治規程を作る、④初歩的な政策・法規などの管理体系を整備する、⑤土壌環境安全教育行動計画を作ることになっている。土壌汚染への対応は緒に就いたばかりであり、2015年に体制を一応完成させることになった。

08年2月に水污染防治法（修正）が公布された（6月施行）。また、4月には飲用水の水源として使用される6つの重点流域水污染防治規程が環境保護部・発改委・水利部・住宅都市農村建設部の連合で出された。6つの重点流域とは淮河（河南省から江蘇省へと流れる）、海河（天津で5つの川が合流したもの）、遼河（遼寧省から渤海にそそぐ）、巢湖（安徽省中部の湖）、滇池（昆明の南にある湖）である。

取水許可管理弁法が08年4月に施行されたが、それに次いで水資源費徴集使用管理弁法が11月に出された。これから河・湖・地下水を直接取水する企業・個人から水資源費を徴収する。水力発電企業からも徴収されるが、徴集された費用は1割が中央に上納される。

08年国民経済社会発展統計公報によれば、中国の7大水系の水質で最も劣悪な水質（中国基準で劣5）は前年比2.8%減少したが、いまだに全体の20.8%が劣5である。都市汚水の建設処理能力は以下の通りである。



07 年末都市污水处理能力 7,206 万トン／日

08 年新增能力 1,280 万トン／日

もっとも、07 年末の処理能力 7,206 万トン／日というが、実際の平均処理水量は 5,320 万トン／日と能力の 73.8%にとどまるという（中国政府新聞 08 年 4 月 9 日）。これは環境にかかわる責任制が強化されるなか施設建設を急ぎ設計上の問題が発生した、また、付帯工事が行われず稼働できていないといったことがあるためという。約一年経ったのでこれも改善されているであろう。重慶市を流れる嘉陵江の一級支流である梁灘河は劣 5 の水質であるが、この最大の原因は年 6 万トンの鴨の糞であるという（中国政府新聞 08 年 3 月 31 日）。中国政府は農村部のメタンガス利用を進めているというが、水汚染のためには都市污水・工業排水だけではなく農業污水対策にも傾注する必要がある。

### (7) 環境評価と企業環境監督員制度

国务院法制弁公室は環境影響評価規格条例の意見徴集稿を公開した。この条例は 02 年の環境影響評価法に代わるもので、①環境評価範囲の明確化、②環境評価報告書の形式と具体的内容、報告書作成時の国民の参与、③報告書の審査などを定めるものである。ただし、その後この条例の成立の報道は無い。しかし、9 月には環境保護部により環境影響評価の報告書・報告表などの必要書類を環境の与える影響の程度（影響評価等級）などにより分類したものを公表、10 月より施行した。

10 月には景気悪化の中で環境保護がおろそかにならないように通達が出され、更に、12 月にも同様の通達が出された。これは 4 兆元の経済対策とこれに伴う地方景気対策により環境影響評価の審査が盲目的に行われる傾向が出てきたためである。12 月の通達によれば、①建設プロジェクトの影響評価等級を勝手に変更してはならない、②鉱山開発・コークス生産など汚染が比較的厳しいプロジェクトは省あるいは地クラスの環境保護行政主管部門に審査批准責任があり、手続きの簡素化・審査批准権限の下級への移譲をしてはならない、③高エネルギー消費・高汚染・資源の無駄遣いのプロジェクトは厳格にコントロールする、としている。

08 年 3 月に汚染源自動監視施設管理弁法（5 月施行）が出された。これは重点監視対象企業に自動監視施設をおくもので、施設の稼働経費は汚染排出企業が担う。施設の稼働情報は公開という。また、9 月に企業環境監督員制度の実験に関する通知が出されている。実験は国家の重点汚染コントロール対象企業で行われ、企業は社内に環境管理責任システム、すなわち環境総責任者と監督員を置かなければならない。この制度がどこまで拡大されてゆくかは不明である。なお、長生賢環境保護部部長によれば、08 年には環境違反企業 1.5 万社の検査を実施したという（中国政府新聞 09 年 1 月 4 日）。検査に基づき問題がある企業に対しては期限付き改善通知書や行政処罰決定書が出される。これらは環境保護部のインターネット上に公表される。

## (8) 環境権取引

08年8月に財政部・環境保護部・江蘇省政府により太湖流域排水汚染権有償使用取引の実験が開始され、9月には天津排出権取引所が中国資産管理・天津産権取引センター・シカゴ気候取引所の出資で設立された。取引対象は二酸化硫黄、化学的酸素要求量である。09年3月に浙江省の嘉湖地区と銭塘江流域の汚染権有償使用取引が始まった。今後、排出権取引は各地で実施されるようになる。

## 3. 重視される民政対策

中国で民政対策とは社会福祉救済を指し、これには都市及び農村の最低生活保障制度、農村五保戸制度（衣・食・燃料・教育・葬式の5つを保障）、貧困地区救済などが含まれる。しかし、ここでは4兆元の景気対策が広い意味で低所得者層にかかわる対策を多く含んでいること、また、現在の中国において低所得者層にとって最も困難な状況に置かれているのが住宅問題と医療費の高騰であることからこれらについて見て行きたい。

### (1) 安価な住宅の大規模開発

国務院は07年に国発24号で都市の低収入家庭の住宅困難の解決についての意見を出し(07年8月)、この通達に基づき08年に入ってから、安価な賃貸住宅・一般住宅の開発における営業税・不動産税・都市土地使用税・契約税・印紙税の免除(3月)、地方政府の家賃補助に対し中央政府が補助金を支給(5月に発表、実際の弁法が出たのは6月)、などの対策をとってきた。これは不動産投機の中で安価な商品住宅の供給が少なくなり、賃貸住宅の家賃も上昇してきたことによる。このようななか4兆元の景気対策のトップに安価な住宅の開発が掲げられ、更に、09年にはいって投入金額が大幅に嵩上げされた。当初2,800億元、その後4,000億元が投入されることになった安居工程には、安価な賃貸住宅の建設、低価格住宅の建設、バラック地域の住宅改造、農村の危険な住宅の改造などが含まれる。この安居工程はここ10年忘れられた言葉であったが、今回これが復活した。

**安居工程** 1995年1月に開始された保護住宅制度で、コスト見合で都市の低収入家庭に住宅を提供する。当初、5年間で1.5億平方メートルを作る予定であったが、98年の住宅改革で経済活用住宅(政府の建設補助が受けられる商品住宅)にとって代わられた。安居工程は1,250万平方メートルを作り、資金は125億元、うち中央政府50億元、国家專業銀行が資金貸付を行ったが75億元が地方政府負担であった。なお、05年に低収入家庭向け住宅政策はさらに変更され限価住宅(一種の商品住宅)と安価な賃貸住宅が政府の保護住宅制度に加わった。

住宅都市農村建設部齊麟談副部長は08年11月に、総投資額9,000億元を使って3年間で200万戸以上の賃貸住宅、400万戸以上の経済活用住宅、220万戸以上のバラック地域の住宅改造を行うとした。年3,000億元の投資に伴い6,000億元の投資が発生し、200万人

以上の就業が増加する。また、747万戸の住宅に困っている低収入家庭の問題を解決し、これで低収入家庭の住宅問題は基本解決するという。1996年から2007年までの経済活用住宅の総投資額は5,900億元で、これを大きく上回る金額を3年間で投資することになる。4兆元の景気対策は2010年末までであるにしても9,000億元と4,000億元の差は大きい。08年第4四半期に投資された75億元（主に賃貸住宅）の投資割合は、中央政府1：地方政府2：銀行1の割合だったという。銀行借入れは返済しなければならず、中央1：地方3の負担割合であり、地方政府は家賃収入で銀行に返済するのだろう。09年のこの分野に対する中央財政投入は493.1億元、前年比171%増である。賃貸住宅建設に対する中央補助をみると西部地区は平方メートル当り400元、中部地区は平方メートル当り300元補助で、沿海地区には出していない。沿海地方は保護住宅を自らの資金で賄わなければならない。

## (2) 医薬衛生体制改革

中国の医療制度の自由化が始まったのは1980年からである。1980年に衛生部（当時）は衛生工作改革の若干の政策問題に関する報告を出し、病院への権限委譲、費用徴収制度の改革などにより病院の自律的発展の道を開いた。これにより政府の衛生にかかわる資金投入は減少、一方、国民の医療費用は急速に上昇しはじめた。1992年衛生改革の深化に関するいくつかの意見、といったものも出されたが、ようやく90年央以降になって医療分野は経済的利益よりも社会的公益を重視すべきとの意見が多くなり、1997年の衛生改革と発展に関する決定は衛生事業を福利政策上の事業と位置づけた。

しかし、翌98年末に都市労働者基本医療保険制度の設立に関する決定が出され、保険制度が作られたことにより、衛生医療分野での自由化が再度進められることになった。法輪功への加入者が急増したのがこのような時期である。農村部の金がない人々は裏山で薬草を探るか、また、気功に頼るしかないといった状況が出現する。2000年には都市医療衛生体制改革に関する指導意見が出され、各種医療機関の合併・合作、医療サービス集団の設立、営利性病院の医療サービス価格の自由化、営利性病院と非営利性病院の区別、医薬分業、多くの医薬品の自由化などが実施された。03年に農村合作医療制度が開始されたものの、医療費の高騰は相変わらず続き、新薬と称し旧製品を衣替えしただけの高価な医薬品が出回る。このため多少貯蓄がある人も病気になると貧困と直結することになった。

国民の不満の拡大から、06年国務院に11の部委が参加する医療衛生体制改革のための小組が作られ、同年の共産党第16期中央委員会全体会議は都市農村基本衛生保険制度の実施を目標とすることを打ち出した。07年には2010年に初歩的な基本医療衛生制度を開始することが決まり、同年、都市医療保険制度の実験が始められた。2010年の初歩的な基本医療衛生制度とは次の3つの制度から成り立っている。

### ① 公共衛生制度

政府投入を増やし、疾病の発生の有効な予防・コントロール体制を作る。

## ②医療サービス制度

都市の社区（地域コミュニティー）衛生と農村医療サービスにおける医療人員・医療サービス経費に対し政府投入を増やす。収支両方の管理を実施し公益的性格を維持する。同時に医療サービス費標準の引き下げなどを行う。

## ③医療保険制度

生活困難な企業労働者、都市非就業住民、農村住民をそれぞれ都市労働者基本医療保障、都市住民医療保険、新型農村合作医療制度に参加させる。

更に、08年10月に医療衛生体制改革の深化に関する意見を発表、意見徴収の後、09年1月に2009-2011年医療衛生体制改革深化实施方案が国务院常务会议を通過した。この方案の主な内容は以下の通りである。

### ①基本医療保障制度の実施を早める

3年以内に3つの医療保障制度（都市労働者、都市住民、新型農村合作）の参加率を90%以上に持って行く。2010年に都市住民医療保障と新型農村合作医療保障の補助標準を1人当たり年間120元（09年80元）に引き上げる。併せて、個人の費用徴収を適当に引き上げる。なお、学生は都市住民基本医療保険に加わるようになっており、08年11月には財政補助についての指導意見も出されている。

### ②国家基本薬物制度を作る。

これに該当する医薬品については管理システムをつくり供給保障を行う。

### ③基層医療衛生サービス制度の強化

県級病院（中医を含む）の重点強化、貧困地域の都市地区衛生サービスセンター・郷鎮衛生院・僻地の衛生室の建設。

### ④公共衛生サービスの均等化を徐々に実施。

統一的な住民健康記録制度を作る、公共衛生サービス項目の増加、経費標準の引き上げ。

### ⑤公立病院の改革、今年実験を開始。

⑥財政投入、上記の内容について各級政府が8,500億元（初歩的推計）の資金を投入する。09年1月にこの实施方案が国务院常务会议を通過したため、4兆元の景気対策における医療衛生・教育・文化などの社会事業対策が当初の400億元から1,500億元に引き上げられたとみられる。09年に中央が医療衛生事業に投じる資金は1180.56億元、前年比38.2%増で、これから3年間で前述の3つの基本医療衛生制度を構築するという。

## (3) 社会保険法

社会保険法案が全人代で審議されている。社会保険法案では就業地を移動したとき基本養老年金の保険関係は移動に伴い移転され、退職時に退職した地域において他地域にいた時のものも一括して受給することとされている。ここに現状との大きな乖離がある。

古く社会主義経済の時代、労働者は同一企業に定年退職までおり、定年退職後の生活は就業時の企業に依存していた。しかし、企業改革のなかで古い企業ほど多くの退職者を抱

える制度は維持できなくなりました。このような企業の状態は地域により大きな偏差があり、このため基本養老年金保険は各地（省以下の市・県レベル）の実情に沿って開始されることとなった。すなわち保険料負担を含め制度運用が統一されていない状況下で基本養老年金は大枠を定めただけで開始された。社会保険基金の運用に一定の国の規定があっても各地が運用していたため、基金から他地域への資金移動は好まず、また、基金が潤沢な地域は他の地域との一体化を好まなかった。このため労働者の地域間移動は困難な状況が続いた。基金の運用が整備されてきても、企業の積み立て分はその地域の企業が積み立てたものとして労働者が移動しても個人の積み立て分の返還を受けるに止まってしまう。自由な労働者の地域間移動を前提とするならば、徴収地域・徴収基準は全国統一でなければならない。このため、早くから保険制度の改善が望まれていた。しかし、社会保険管理情報システムの構築や社会保障カードの実施の遅れ、地域ごとに異なる年金基金の積み立て不足の問題などが統一の妨げとなっていた。近年では前の2つは改善され、残るのは地域ごとの積み立て不足の問題となっている。07年末現在、全国17省で省レベルの統一徴収が行われているにすぎず、この17を含め地域分割徴収は全国2,000強に及徴収比率・保障水準も不統一であった（21世紀報道08年12月22日）。

08年12月の全人代常務委員会第6次会议における社会保険法案の審議で問題になったのも加入者の国内地域間移動と全国統一徴収であった。社会保険法は09年2月の第7次会议で審議修正され主席令11号として公布されるというが、法案は未発表である。2009年に省レベルの統一徴収に持って行き、2012年までに全国統一徴収に移行する予定というが、詳しい統一基準や資金不足の基金にどこから資金を補填するのかなど不明である。但し、09年1月に基本養老保険の移転接続弁法を短時間内に発布・実施すると報道されている（中国政府新聞09年1月21日）。

なお、基本養老年金や都市生活保障などの支給額を増額しているため、09年中央財政は前年比17.6%増の438.98億円を計上している。春節時に、各地で生活保障対象者に地方財政から生活補助金を出しているが、09年は例年より支給額を増額したところが多かったようだ。なかには杭州市のように小中学生に対しても消費券を配布するところもある。これらは中央政府も認めている制度である。