

中国の都市貧困の現状、原因および解決策

施 錦 芳*

はじめに

近年の中国は、都市内の貧富格差の拡大に伴って、都市貧困がますます問題となってきた。都市貧困は農村貧困と異なり、都市住民は土地、耕地、山林など一切地持っておらず、融通地を探す余地もない。全国の範囲からみると、地域経済発展の影響を受けた東部（沿海部）地域の都市貧困人口が最も少ない。他方、西部、中部および東北地域の都市貧困人口の増加傾向が見られる。都市貧困削減は、2012年11月に発足した新政権にとっては至上命題である。

本稿は中国都市貧困問題の現状、原因および貧困解決策を試みたものである。三つの部分で構成されている。第一は中国の都市貧困の概念、貧困者数の規模および貧困者の地域分布について述べる。第二は中国都市貧困をもたらした原因を分析する。第三は中国都市貧困の現状と原因を踏まえ、新政権に今後の中国都市貧困削減に対する提言を試みる。

一 中国都市貧困問題の現状

貧困は極めて多面的な概念であり、経済、社会、文化などに関連している。貧困とは何かを定義することは、簡単そうに見えるが、実は大変困難な作業である^①。交わされる議論において、現在に至るまで、「貧困」概念に関するコンセンサスが必ずしも形成されているわけではない^②。貧困は農村貧困と都市貧困にわけられる。農村貧困と同じように、都市貧困の概念も複雑であり、学者の間では、さまざまな意見が交わされている。

1990年代までは、中国の貧困問題は農村貧困しか注目されなかった。改革開放以降、都市の経済社会が急速に発展してきている。1990年代の後半から、経済メカニズム調整および国有企业改革に伴って、都市貧困者は、「下崗（レイオフ）職工」（一時帰休者、潜在失業者）および失業者によって構成された。2000年以降、中国政府は高い経済成長率を追求するために、都市化を優先に発展させる戦略を推進してきた。しかし、都市産業の発展、都市経済社会の構造および都市経済メカニズムの変化はさまざまな経済、社会問題を誘発している。いわば、物価の

* 施錦芳、中国東北財経大学国際経済貿易学院准教授。

本稿は、中国遼寧省科学技術庁「政府主导、国际机构及国内外 NGO 参与的灾后多元化扶贫救助管理模式创新研究（2012007003）」、および大連市社会科学院「基于国际经验基础上的大连城市化进程中扶贫对策研究（2011DLSK261）」の助成による研究成果の一部である。

急騰特に住宅価格の上昇、社会保障サービスの不足、失業率の増加などに連れて、多くの都市住民は都市新貧困者に陥った。近年、都市部の中における経済格差の深刻化および社会保障制度の不整備は都市貧困を悪化させている。

現在、中国における貧困は正確に分類すると、農村貧困、伝統的な都市貧困および都市新型貧困に分けられる。農村貧困は長年来中国の都市農村の二元構造に由来する。中国政府は全力を尽くし、農村貧困問題解決に努力してきて、内外に大きな成果を表明している。伝統的な都市貧困は20世紀90年代以前に現れた都市貧困層を指す。すなわち、社会において無労働能力、無経済収入、無法定扶養および被扶養人口のいわゆる「三無」人員である。一方、都市新型貧困における「新」は、農村貧困と伝統的な都市貧困の混同を避けて、両者と区別するべく意味されており、中国経済社会制度の変化に強く関連し、改革開放経済メカニズムの転換によるものである。都市新型貧困を含めた都市貧困削減は、中国政府にとっては最も大きな課題となっている。

(一) 都市貧困者の規模

中国政府は都市貧困削減における成果をよく国内外にアピールしてきている。しかし、いったい中国の都市貧困者の規模はどのぐらいあるのか。中国政府と学界においてはさまざまな見方が存在しており、そのなかのいくつかのものを時系列で整理して紹介する^③。

第一、中国社会科学院社会学研究所の朱慶芳は、現在中国の都市貧困者は少なくとも3100万人存在すると指摘している。朱氏の根拠は、1998年にレイオフされた労働者は877万人、失業者として登録されたのは571万人、定年退職金支給停止或いは延期された人は60万人、合計して約1500万人になる。これらの人たちの扶養家族は2人として計算すると3000万人になる。中国政府が生活の面倒をみている収入源のない孤児、老人、障害者、幼児は約100万人である。以上の数字を合計すると3100万人になる。

第二、1999年中華全国総工会は中国各地域が公表した都市最低生活水準の基準に基づいて計算し、中国全国において世帯の平均収入が都市最低生活水準を満たさない家庭は420万戸1500万人である。

第三、2000年8月、中国民政部（日本の厚生省に当たる）は全国における都市生活保護者（中国では「低保」と呼ばれる）における調査によれば、生活保護者数の合計は1400万人にのぼる。

第四、2001年、アジア開発銀行中国都市貧困問題研究チームは、中国各省・市・自治区の最低生活水準を貧困ラインとして中国都市貧困者を測った結果は1480万人であると発表した。

第五、2005年、中国民政部李学挙部長は全国民政活動大会において、中国農村における絶対貧困者数は2610万人、低収入人口は4977万人、都市生活保護を受けているのは2200万人であ

る、と発言した。

第六、2012年8月に、中国社会科学院は「中国都市発展報告2011」を発表した。その調査レポートのなか、近年中国の都市貧困者の数は2311.1万人、都市住民最低生活保障水準は全国平均一人当たり月間251.2元である、と公表した。

以上のさまざまな見方を総括すれば、中国都市貧困者数は約1500～3100万人の規模であると予測できる。中国都市貧困者は都市総人口の約4～8%に占めている。

(二) 都市貧困者の地域分布

表1は、「中国統計年鑑」のデータに基づいて、2009年中国各地域人口分布および都市住民収入支出状況を測定したものである。2009年までに中国都市人口は62186万人、総人口の約47%を占めている。都市住民一人当たり年間可処分所得は17175元、なかでも、東部地域が一番高く、西部地域が一番低い。西部、中部および東北地域の都市住民の生活水準は全国平均を大きく下回っている。ここからは、中国の都市貧困層は東部地域以外の地域に集中していることが分かる。

表1 中国各地域人口分布および都市住民収入支出状況

	東部	中部	西部	東北	全国
総人口(万人)	48442	35604	38544	10884	133474
都市人口(万人)	27446	15047	13505	6190	62186
都市住民一人当たり年間可処分所得(元)	20953	14367	14213	14324	17175
都市住民一人当たり年間消費支出(元)	14620	10031	10642	11129	12265
都市住民エンゲル係数(%)	35.38	37.62	38.63	36.17	36.52

出所：中国国家统计局編『中国統計年鑑』2010年に基づいて整理。

一方、周知のとおり、国際的な貧困の基準では絶対的貧困は1日1ドル、通常貧困は1日2ドル以下とされている。2011年アジア開発銀行は2010年時点でのアジア太平洋地域の貧困人口を計測した結果によれば、中国の絶対的貧困および通常貧困の人口はそれぞれ0.67億人と2.4億人である。国際的な貧困の基準で図った中国の貧困人口は中国国内で測った結果よりはやや高いという指摘がある^④。しかし、上述したように、都市貧困基準に関しては、国際的に統一された概念はない。中国国内ではさまざまな独自の基準に基づいて都市貧困を計測している。そのなかのいくつかの貧困計測アプローチを挙げると以下のようである。第一は比例手法と呼ばれる。それは一定割合(通常5%～10%)の最低収入都市住民を貧困者と見なし、これらの

貧困者の一人当たり年間可処分所得の上限額が貧困ラインとされる。第二はエンゲル係数による手法である。国際連合食糧農業機構は、エンゲル係数 59%以上は貧困であると定義しており、その基準によれば、人々の最低生活に必要な食品支出を 59%で割って得た数字が貧困ラインとされる。第三は絶対値手法である。一国・地域の住民平均可処分所得の 50%~60%を貧困ラインとする。表 2 は、それらの手法に基づいて、中国各地域の都市貧困を計測したものを示している。東部地域よりは、西部、中部および東北地域の貧困ラインは低く、貧困者の割合は高いことを指摘しておきたい。

表 2 異なる基準に計算した都市貧困ラインと貧困者数

	東部	中部	西部	東北	全国
絶対値手法による都市貧困ライン (元/年・人)	10477	7184	7107	7162	8588
エンゲル係数による都市貧困ライン (元/年・人)	8768	6396	6968	6822	7591
都市平均低保給付額 (元/年・人)	4592	3783	3254	3980	3014
都市低保者数 (万人)	350	770	798	393	2311
都市低保者占める都市住民の割合 (%)	1.28	5.12	5.91	6.35	3.72
地域間の格差を調整し比例手法による 都市貧困者数 (万人)	756	1657	1717	845	4975

出所：蔣貴鳳、宋迎昌「中国都市貧困状況分析および貧困削減対策」『現代都市研究』2011 年第 10 期、10 頁。

二 中国都市貧困問題の原因

近年、中国の都市貧困問題の原因究明が注目を浴びている。さまざまな原因が存在していると考えられる。以下、政策、教育、就業、医療の四つの方面から都市貧困をもたらした原因を分析してみる。

第一、制度と政策は都市貧困をもたらした最も大きな原因である。マクロの角度からみると、都市貧困問題は社会の構造と国家制度のしくみに影響される。ミクロの視点からは、都市貧困は団体、家庭および社会組織に供給されるソーシャル・キャピタルに影響されている。両者とも、国家の経済メカニズムと制度政策に左右されている。1990 年代後半から現れてきたレイオフ、都市不動産開発に伴う立ち退き、政府の徴用で土地を失う農民、医療および年金保険改革は、中国政府と企業の制度と政策によるものであり、都市貧困を増大させている。近年、中国国内における所得分配格差が過度に広がり、過去 20 年のアジア各国において、中国はジニ係数の上

昇スピードが最も早い。世界銀行は2009年の段階で中国のジニ係数がすでに0.47に達したと指摘している。中国四川省成都にある西南財経大学の最新調査によれば、最近、中国の所得格差が深刻になっている実態が明らかにされた^⑤。所得分配の不平等は都市住民の貧富の格差を導いた主な原因である。また、近年の中国は、社会保障制度作りを含むさまざまな民生（国民生活）改善プロジェクトを大いに進めてきたが、しかし、財源の問題で、すべての住民は民生改善プロジェクトの恩恵を受けたとは限らない。1998～2009年中国36の都市に対する低保基準変化の調査によれば、中国都市低保基準の増加率は都市労働者賃金増加率および都市GDP増加率よりはかなり低く、物価高騰とCPI上昇を加えれば、都市貧困者数の増加が当然であり、都市貧困削減は最も切実な問題になっている^⑥。

第二、中国の教育格差も経済格差と同じ傾向で、都市と農村、都市間の格差が顕著である。貧困層は経済貧困のほか、知識および技能の欠如にも直面している。教育格差については、主に、教育管理システムの不平等、中央政府による各地域への教育費の配分の不平等、各地域の就学率の格差などが取りあげられる。特に、都市貧困層の教育問題としては教育資金の不足、学校の不足、教育の質の低さ、教育負担の重さなどが指摘される。実際は、1980年半ばから、中国の教育業界においては、公益化よりは産業化が重視され、一部の家庭の教育支出は家庭支出の30%以上も占めている。中国は九年間義務教育制度の無料化を全面的に実施したが、都市貧困層の子供たちはほとんど九年義務教育しか受けられなく、大学までに進学できる子供の数が少ない。なぜなら、年間およそ1万円の大学の学費は都市貧困世帯にとっては困難なのに、大学の四年間都市高額生活費を支払うことは、とても望めない。教育費が高いために、学校に行くことができない人たちは、仕事に就くための知識、技能を得ることが出来ないからである。「教育の公平」が、貧富の格差を縮小する大前提となり、中国の都市貧困者にとっては、教育レベルの向上および個人素質能力のアップは貧困から脱却する有効な手段と考えられる。

第三、中国の都市貧困者は五つの困難、すなわち、生活難、医療難、住宅難、教育難、法律救助難に直面していると言われている。そのなか、医療費用は都市貧困層にとっては最も重い負担である。中国民政部が公開した調査結果によれば、都市低保世帯の約7割は「家庭内に大病か慢性病にかかっている病人がいる」ことが分かった。中国では、1998、2002年には相次いで、都市労働者基本医療保険制度（都市就労者）および新型農村合作医療（農村住民）という公的医療保険制度が発足した。公的医療保険制度が整備されたことは、一定の意味では、疾病による貧困を防ごうとしているものである。しかし、中国の都市労働者基本医療保険制度には、大きな問題が存在しており、都市非就労住民は公的医療保険制度によってカバーされていない。中国の公的医療保険制度は任意加入であり、都市非就労住民は都市労働者基本医療保険制度に加入できない。王文亮は、中国において、都市非就労住民は都市労働者基本医療保険制度に加

入していない都市非就労者の大部分は低所得者や無所得者である、と指摘している^⑦。また、都市労働者基本医療保険制度のような公的医療保険制度に加入としても、医療施設・設備の不足、医薬品の患者自己負担率が高い、雑費を取りすぎるなどの問題が存在している。都市の低い所得家庭は病気により瞬く間に破産状態つまり極貧に陥っていくケースがよく報道されている。

第四、職が得られないことや失業、低賃金労働は貧困の原因でもある。IMF（国際通貨基金）の統計によれば、2000、2005、2007、2009年中国全国の失業率はそれぞれ3.1%、4.2%、4.0%、4.3%である。中国国家統計局のデータでは、2011年中国都市失業率は4.1%である。また、中国国家統計局の西安市における都市住民生活状況調査報告によれば、2004年低保家庭の世帯平均就業人数は1.32人、西安市平均および高所得世帯平均よりはそれぞれ0.18、0.55人低い。就業先の割合をみると、低保家庭は国営企業での平均就業人数は0.58、西安市平均および高所得世帯平均よりはそれぞれ0.41、0.64人低い。低保世帯の就職先は、49.4%の人が製造業、26.4%の人が飲食サービス業となっている^⑧。都市の高い失業率および低保世帯の就業不安定状態は一時的に貧困に陥る可能性が高い。貧困層は、長期的な社会経済構造の問題に由来する「慢性的貧困」（chronic poverty）、および短期的な経済変動などによって生じる「一時的貧困」（transient poverty）に分かれる。一時的貧困者にとっては、就業支援による貧困から脱却することは可能であると考えられる。

以上の四つの原因のほか、地域間の格差による地域自身の経済社会インフラ整備の遅れは貧困の原因でもある。上述したように、中国の都市貧困者の分布をみると、貧困人口は中部、西部、東北老工業基地（中国の工業基地）に集中している。これらの地域の貧困問題を解決するためには、ミクロ的地域経済開発を通じた貧困削減アプローチが期待される。

三 中国の都市貧困削減対策

中国は人口大国かつ開発途上国であり、先進国の貧困ラインおよび貧困削減戦略は中国の現在の状況に適応されない。2012年11月に発足した新政権にとっては、調和のとれた社会を実現させるために、都市の貧困層が直面するリスクに焦点を当てて、都市の経済、社会、政治、文化などの状況に基づいて、有効的な貧困削減策を講じるべきである。今後、中国は都市貧困削減に向けて、以下の視点から重点的に進めることを提案したい。

第一、中国政府はこれから経済開発成長志向（pro growth）と貧困削減志向（pro poor）を両立させなければならない。近年、中国経済は高い成長率を保ち、2010年には経済総規模で世界第二の経済大国にもなった。しかし、経済発展の究極な目的は言うまでもなく貧困の撲滅であ

り、国民がより豊かな生活を送れるようにすることである。マクロ的な経済成長を追求することは第一であるとしても、同時にミクロ的貧困層の生活向上策が期待される。特に、中国の都市の場合は、都市貧困層になりやすい農民工（出稼ぎ労働者）たちは都市経済の高成長および都市住民の安定生活を支えてきており、彼等の成長に参加貢献し、成長の果実を享受する能力を高める成長のペースとパターンを作り出さなければならない。

第二、各地方政府は都市貧困計測および貧困削減制度の開発を構築しなければならない。現在、中国国内においては、地域間の格差が大きすぎるため、全国においては統一される貧困計測および貧困削減制度の開発は難しいと考える。各地方政府は、地方の財源、物価の変動、消費市場の状況などに合わせて、合理的な貧困ラインを作成し、貧困削減開発政策を構築することは都市貧困削減の第一段階であると考えられる。そのうえ、各地方の経済発展に応じて、貧困ラインを適当に調整する。上述した都市低保者制度は、低保者制度でカバーされない都市貧困者が多く存在するため、都市貧困者の数および貧困ラインを正確に反映できない。また、低保者制度は救助制度であり、貧困削減は救助よりは開発を重視している。したがって、各地方政府は、貧困ラインを計測したうえで、貧困削減を目的とした経済政策枠組みの開発を急がなければならない。

第三、所得分配状態を前提にした経済成長がより貧困削減につながる。現代社会においては、貧困を導いた多くの原因は社会にあり、国家と社会は貧困削減に重要な責任を負うべきである⁹⁾。中国の都市貧困層の多くは改革の犠牲者であり、経済開発と社会転換の代価を彼等に払わせるのは不公平である。したがって、賃金制度、税制度などの所得再分配制度の改革は重要である。所得分配制度改革によって、経済格差を縮小させ、社会全員が経済成長の恩恵を平等に享受できるように、持続的な経済成長と社会全体の安定を図るべきである。

第四、社会保障制度の完全な整備が求められる。前述した中国都市内部の所得格差を広げる要因の一つとして、社会保障制度の歪みがあげられる。中国の社会保障システムは「五険一金」から構成されている。「五険一金」は養老保険（年金保険）、医療保険、失業保険、生育保険（出産保険）、工傷保険（労災保険）、住宅公積金（積立金）を指している。そのうち、社会保険制度は社会保障システムの中核を担っており、とりわけ、医療と年金保険が重要な位置づけを持っている。しかし、中国の医療保険及び年金保険は任意加入制度であり、個人の収入と勤め先の経営状況により、医療保険か年金保険に加入していない貧困者が多く存在している。前政権が発足させた「国民皆保険・皆年金」体制を構築していくために、加入方式、適応対象の拡大、財源の確保など多くの課題の解決策が必要である。

第五、中国都市貧困削減に対する NGO の協力が期待される。NGO の重要な役割としては、経済開発のみならず、貧困削減にも不可欠で、とりわけ、所得格差による貧困層の意見を代弁

する役割がある。世界銀行と NGO の連携の一例として「グローバル・デベロップング・ネットワーク」(GDN) がある。GDN は、2001 年の 3 月に世界銀行から独立し、NGO になった。その役割は、途上国の研究者の人材を育成し、その研究を政策に生かし、貧困の削減に役立てることを目標とし、大きな成果を世界に見せている。中国においては、NGO の参加により農村貧困削減が大いに進められてきた。これより、都市貧困削減に対しても、GDN のような NGO の参加が期待される。例えば、所得分配に関して、第一次分配においては効率性、第二次分配においては公平性を配慮すべきであるが、第三次分配いわゆる中国扶貧基金会（中国貧困削減を担当する最大の NGO）のような組織を通じて、募金、寄付、義援金など多様なルートで公平がよりいっそう重視されるべきである。

参考文献（アルファベット順）

【中国文献】

閉勇華『都市農村統括発展背景下都市「新貧困層」扶貧解決ルート選択』『安徽農業科学』、2012 年第 9 期。

吳燕霞『発展型社会政策視覚下の都市貧困問題研究』『中共福建省党校学報』、2011 年第 1 期。

周佳辰『我が国都市貧困問題研究』『法制と社会』、2011 年第 3 期。

中国社会科学院都市発展と環境研究センター編『中国都市発展報告 2011』中国社会科学文献出版社、2012 年。

中国国家統計局編『中国統計年鑑』中国統計出版社、2011 年。

中国国务院扶贫开发领导小组办公室 (<http://www.cpad.gov.cn/>)

中国扶贫开发协会 (<http://www.zgfpkf.org.cn/>)

中国扶貧基金会 (<http://www.fupin.org.cn/>)

中国国際扶貧中心 (<http://www.iprcc.org.cn/>)

注釈

① 齊藤文彦『国際開発論—ミレニアム開発目標による貧困削減』日本評論社、2005 年、9 頁。

② 大田和宏『「貧困」概念をめぐって』『アジア・アフリカ研究』Vol.37 No.2 通巻 344 号、アジア・アフリカ研究所、1997 年。

③ 唐均『中国社会救助制度の変遷および評価』中国人民大学出版社、2002 年、232～233 頁。

④ 金森俊樹『「アジアを通じて見る経済成長と貧困削減—古くから新しい課題」、大和総研、2012 年 1 月 17 日。

-
- ⑤ 『日経新聞（朝刊）』、2012年12月11日。
- ⑥ 蔣貴鳳、宋迎昌「中国都市貧困状況分析および貧困削減対策」『現代都市研究』2011年第10期、11頁。
- ⑦ 王文亮「『全民医療保障』への険しい道－中国版国民皆保険体制の構築について（下）」『週刊社会保障』2008年第2467期、52頁。
- ⑧ 中国統計情報ネット
(http://www.stats.gov.cn/was40/gjtjj_detail.jsp?searchword=%B3%C7%CA%D0%C6%B6%C0%A7&preresearchword=%C6%B6%C0%A7&channelid=6697&record=16)、2012年12月4日検索。
- ⑨ 尹海潔「都市貧困人口の特徴およびその経済生活状況」『経済研究導刊』、2009年第5期。