

〔論 説〕

現代中国社会の問題と課題*

石 山 嘉 英

はじめに

本稿は現在の中国社会に生じている諸問題を論じ、その解決のために政府がいかなる政策をとっているのか、その政策は有効かを考えようとするものである。中国において「改革と開放」の政策が始まったのは1979年であるが、それ以来約30年の間、中国は年平均で実質10%近い経済成長を実現してきた。それによって貧困者の数は大きく減り、中産階級と呼べるような人々の数は大きく増えた。しかし、経済が高成長すればそれに取り残される人も増える傾向となる。とくに、中国の場合には所得再分配の仕組みがきわめて不十分なので、近年は国民の間の経済格差が大きな社会問題となっている。この経済格差とは何なのか、その実態は十分には明らかにされていない。これと関連して、現在は2億人を越えたとされる膨大な数の農民工の問題も大きい、やはりその実態はあまりはつきりしていない。

所得再配分の仕組みとしては個人所得税がある（中国には相続税、贈与税は存在しない）が、財政における社会的支出、つまり広い意味での社会保障支出も重要である。ところが、中国ではこれらの仕組みも十分に整っているとは言えない。

1978年12月に共産党が「改革と開放」の政策に舵を切ったとき、「豊かになれる地域は先に豊かになってかまわない」という「先富論」がその基礎にあった。第6次5か年計画（1981～85年）はこの考え方を実践するものであり、すでに相対的にはより高所得であった東部沿海部の発展を促進するものであった。しかし、経済の高成長の結果、地域間あるいは国民の間の経済格差の広がりが目立つようになり、共産党は2003年に新しいビジョンとして「和諧社会」を打ち出すに至っている。これは「先富論」から「共富論」への転換である。しかし、和諧社会への道は容易ではないであろう。

以下では、解決策よりも問題の実態をできるだけ明らかにすることを重視する。中国ではデータが不十分なこともあり、問題そのものが十分に明らかになっていないことが多いからである。取り上げる分野は重要性の順序に従うこととする。もちろん、どの問題を重要と考えるかは論者によって異なるであろうが、筆者は農民工の問題から始めることとしたい。現在は2億人を越えたとされる農民工、つまり出稼ぎ農民の多くは貧困であり、また都市と農村との間の格差問題の表れでもある。次いで、国民の間の経済格差と貧困の問題を取り上げる。最後に、整備の遅れている社会保障システムと税制の問題を論じる。

* 本稿は、筆者が本学の在外研究の制度によって、2010年9月末から2011年3月初めまで北京大学の客員研究員であった時にとりまとめたものである。

本稿の目的は諸問題のサーベイであり、各問題を深く掘り下げることではないことを予めお断りしておきたい。

1. 農民工の実態

中国においては、都市戸籍と農村戸籍とを分ける「戸口」(フーコウ)の制度は1951年に都市で始まり、1955年には農村に広がった。当初は農村から都市への移住を禁止するものではなかったが、1960年代初めに禁止的なものとなった。しかし、農業の生産性が上がり農村に余剰労働力が発生したこと、東部の先進地域で労働力への需要が大きくなったことによって、都市への移動を認めるという政府の決定が行われることとなった。

1986年7月、国務院は「国営企業従業員の募集に関する暫定規定」を発出し、これによって初めて、国有企業が農村から従業員を募集することが認められた。また、1988年7月の国務院の通知は、非国有企業にもこれを認めた。こうして、農村から都市へ出稼ぎに出る農民工の数は急激に増えていった。ただし、「戸口」の制度が廃止されたわけではないので、農民工は都市戸籍をもつわけではなく、都市で暮らしながらもその戸籍は農村に残っている。彼らが働くのは主に建設業と製造業である。また、彼らの大部分は中卒の学歴しかもたない。

China Daily (2011b) は英字日刊紙(国営)であるが、2011年1月の Rights of migrant workers と題する社説で農民工の権利を論じている。その主張は政府の見解を反映したものであろうが、次下のように述べている。

- ・2010年の国家人口・家族計画委員の報告書によると、2億人を超える農民工のうちの1億人は若年層であり、彼らが農村の自宅を離れて都市で働いているため1632万人の高齢者が自宅にとり残されている。
- ・1980年代初めには農民工の数は約200万人であったが、今日その数は13億の人口の10分の1を超えており、今後もさらに増えると予測されている。
- ・農民工は都市の労働者の40%を構成しており、中国の著しい経済発展の物言わぬバックボーンとなっている。
- ・現在の「戸口制度」(都市戸籍と農村戸籍の制度)はこの事態に対応するにはあまりに硬直的である。
- ・ほとんどの農民工は政府の提供する社会的サービスを受けない。
- ・彼らは故郷においては二級市民であり、都市においては住民から見下されている。
- ・農村から都市への労働者の移動は経済発展の論理的な帰結であるが、彼らが都市において受ける子供の教育、医療サービス、社会保険は都市住民と同じものにしていく必要がある。彼らの受ける社会的サービスは、「戸口」による法的な住所でなく、実際に生活の場となっている住所によって決定されるべきである。

ここではふれられていないが、若年層の農民工は犯罪をおかす率が高いことも指摘されている。上のような主張については、中国人なら誰でも異論はないと考えられる。しかし、これは原則論、総論であり、実際にどんなスピードで都市に住む農民工に都市住民なみの社会的サービスを与えるようにすべきかについては議論が分かれている。現在の農民工と都市住民との間の差別は社会が二元化してしまったことを意味し、不公正であることは明

白であるが、農民工を都市住民と同等の待遇を与えれば、都市の負担は増える。財政負担の増加を強いられる地方政府にはこの方向に進むことについて躊躇が見られる。「戸口」の制度を廃止すべきだという意見も一部には出てきているが、かりに廃止すれば都市の人口は激増するであろう。現在の都市が財政面で、あるいは住宅やインフラの面で人口の激増に対応できないことは明らかである。「農民工を生み出しているのは戸口の制度だ」と言われることが多いが、この認識は誤っている。農民工を生むのは、農村が貧しく都市には就業機会があるという状況であり、戸口制度の有無にかかわらず出稼ぎ労働者は発生する。戸口を廃止すれば、都市では農民工の一部が定住に切り換わると共に農村から移住する人口が増えることになる。農民工という存在がなくなるわけではない。

ところで、農民工の定義と数をはっきりさせておかねばならない。朱珉（2009）によると、「農民工」という言葉は、1984年に社会科学院の『社会学通讯』という雑誌の中で初めて使われた。その定義については国務院のものがある。2006年に政府部内や地方政府に出された通達の中で、国務院は次のように述べている。

農民工とは、戸籍を農村に残したまま非農業生産に従事する者をさす。農閑期に外出し出稼ぎし、農業と非農業を兼ねて従事し、流動性の高い者や長期に都市部で働く者が含まれる。

この定義にもとづく、狭義には農民工とは農村から都市に移って非農業に従事する者であるが、広義には農村の中にとどまりながら小都市で非農業に従事する者を含む。通常は前者の狭い定義が使われている。この都市に移動している農民工は「外出農民工」、農村内にとどまっている農民工は「本地農民工」と呼ばれることもある。以下で論じるのは外出農民工である。近年は農民工の多くが20歳代、30歳代の若年層であり、農業との関係のない都市住民である。

陳昌盛、許召元および劉培林（2010）によると、国家統計局による推計は本籍地以外で1か月以上就業している者を、また農業省による推計は本籍地以外で3か月以上就業している者ととらえている。このほか、人力資源・社会保障省の調査もある。実際の都市滞在は、3か月というようなものではなく、数年、あるいはそれ以上の長期にわたることが多い。年1回帰郷するだけの都市に常住する農民工が多くなっている。表1は国家統計局による外出農民工の推計を示したものである。

国務院の別の調査によると、農民工の数は1980年に200万人、1989年に3,000万人、1993年に6,200万人であったから、これまでの増加は急激であった。とくに1990年ごろからは東部の大都市で労働力需要が高まり、それに合わせて農村から都市に移動する農民工の数が増えた。

表1 外出農民工の規模

年	万人
2000	7,849
2001	8,399
2002	10,470
2003	11,390
2004	11,828
2005	12,578
2006	13,212
2008	14,041
2009, 6月	15,097

（出所）陳昌盛、許召元および劉培林（2010）

2009年には前年から約1,000万人も増えている。2009年末についてはChina Daily (2010 a) が国家統計局の推計値として報道したものがあり、それは2億2,987万人である。この数値は国家統計局が発表した推計であり、出身地の近くにとどまっている者を含む広義の農民工の数である。2010年については2億4,000万人と発表された。

農民工は3つの大きな特徴をもっている。まず第一に、賃金が低く、労働時間も長いことがあげられる。2007年についての国家統計局の調査によると、農民工の平均月収は1,060元でしかない。都市部の企業にとっては、低賃金で働いてくれる農民工はこの上なく便利な存在であり、たくさんいてくれた方がいい。国有企業においてもたくさんの農民工が働いており、彼らの賃金は正規雇用者のそれよりもはるかに低い。ただし、2003年以来の上昇率は年に10.8%あるという(陳昌盛ほか(2010))。2010年時点では平均で1,600元程度と推定されている(陳佳貴および季揚(2010))。このわずかな賃金で物価の高い都市で生活するのは大変であるが、農民工たちはその大部分を貯蓄したり故郷の自宅に送金している。

第二に、農民工は都市の社会保険医療サービスを受けることができず、子がいる場合には公立学校へ入学させることができず、また都市政府の提供する低所得者向けの住宅を購入したりすることができない。これらの社会的サービスは都市戸籍をもつ者だけに提供されるからである。

第三に、農民工の多くはスラムのような劣悪な住居で暮らしている。これは賃金が低いことの直接の結果である。

これらは3つの大きな問題と言えるが、現在その解決の兆しは出ているのだろうか。進むべき方向は都市住民と同等の待遇である。賃金については、2010年に入って賃上げを要求するストライキが増え、農民工が声をあげ始めたという現象がある。政府はストライキについては必ずしも抑圧的ではなく、農民工の賃金が上がることは差し支えないと考えているようである。しかし、農民工の賃金引き上げをストライキという極端な方法で実現するのは政策とは言えない。ストライキ権は1982年に憲法から削除された。それゆえ、ストが合法か違法かははっきりしない。政府がここで推進すべき政策は2つあるように思われる。ひとつは最低賃金(1993年に始まった制度)の引き上げである。最低賃金の決定は省政府の権限であり、2010年には全国で20%程度的大幅な引き上げが実現した。これは正しいステップであろうが、月当たりの最低賃金の絶対水準がまだ1,000~1,200元でしかない。この引き上げが必要であろう。

もうひとつの必要な政策は、間接的ではあるが、農民工の雇用者に文書による雇用契約を義務づけ、それを厳格に守らせることであろう。契約には当然、雇用期間、労働時間、賃金が明記される。現在のところ、契約書の作成・交付が行われる割合は高くない(朱珉(2009 b))。

社会的サービスについては、現在進んでいる社会保険の地域的統合をさらに進めることが有効な解決策となる。これまで、農民工が原則的に都市住民を対象とする社会保険にまったく加入できなかったわけではない。朱珉(2009)は2005年の人力資源・社会保障省の調査を紹介しているが、それによると、年金保険、医療保険、労災保険に加入している農民工はそれぞれ10%台はあるという。しかし、趙殿国(2011)によると、これらの社会保険は2009年の時点で省レベルの統合はほぼできているという。つまり、省の中では農

村戸籍であろうと都市戸籍であろうと、同じ社会保険システムになっているので、同じ省内の都市へ出稼ぎに出ても社会保険加入は継続するわけである。しかし、最終的には社会保険の全国的統合が必要であり、その実現には長い時間がかかると考えられる。なお、教育サービスは社会保険ではないが、これについても都市住民と同じ待遇を与える政策を始めるべきであろう。

農民工の劣悪な住居についても、即効性のある対策をとることはむずかしい。北京のような大都市では、低家賃の公営住宅を建てることが行われ始めているが、その数はわずかであり、大規模建設の見通しもない。

2. 貧困と所得分布の不平等

谷口洋志（2009）は中国の貧困問題を詳細に論じている。経済が高成長を続けてきた結果として、貧困者の数は明らかに減少してきた。したがって、社会問題としては貧困は大問題とは言えなくなったとの見方が多い。しかし、後述のようにそれは誤りである。それに加えて、所得分布の不平等の強まりが大問題として意識されるようになった。

貧困者の数が減ったと言う場合の貧困は衣、食、住の最低生存水準に満たないという意味での絶対的貧困である。しかし、社会全体の所得分布の中で低所得になっている人が、絶対的に貧困ではないとしても相対的に貧困となることは十分にありうる。OECDは貧困を相対的に定義しており、すべての世帯の世帯可処分所得をベースとし、これを世帯人員の平方根で割って1人当たりの等価可処分所得を計算し、それを並べたときに中央にくる値（中央値）の50%を貧困ラインとしている。このラインを下回る所得しかない人が貧困者とされる。この貧困者の数を総人口で割ったものが貧困率である。この定義によると、全世帯の平均所得は一定という仮定のもとで所得分布の不平等が強まると、所得の中央値も貧困ラインもあまり変化しないであろうが、貧困ラインに満たない人の数は増えるであろう。中国のように全世帯の平均所得の上昇がはやく、かつ所得分布の不平等化が進んでいる場合には、貧困ラインは上がり、それに満たない人の数は強く増える可能性が大きい。現在の中国に感じられる社会的不満の高まりは、このような相対的貧困者の増加によるものであろう。

Benjamin et al.（2008）は中国の所得分布の不平等がどんな理由で拡大してきたかを論じている。彼らはまずデータにもとづいて正確な事実をつかむことの困難さを指摘しているが、これまでの経済発展の中で不平等が拡大したことは疑問の余地のない事実であるとしている。中国では都市と農村との間に大きな格差がある。そこで、彼らのアプローチにおいては、まず都市部における所得分布の不平等が企業によるリストラや経済のグローバル化によって強まったことが指摘され、次いで農村部における郷鎮企業の発展や非農業所得を稼得する機会の増加によって強まったことが指摘されている。その上で、「戸口」の制度による都市への移住の制限と都市の工業の急速な発展が都市と農村との所得ギャップを拡大させただろうと述べられている。つまり、不平等は都市の内部、農村の内部で強まり、都市と農村の間でも強まったと見ているわけである。このような見方は妥当なものであろう。

王一江（2010）は、中国における所得格差の強まりは4つの要因によるとしているが、

そのうちのひとつとして、少数の腐敗官員が権力を利用して蓄財することをあげ、それを「邪道致富」と呼んでいる。この要因も無視できない。

ここで、貧困の問題に戻ろう。かつての中国では、OECDのような相対的貧困のコンセプトは使われていない。絶対的貧困は農村における最低生存水準によって定義されていた。それは、最低食物消費と食物以外の最低消費水準を合計したものである。この貧困ラインは原則的には毎年改定されているが、2007年においては年に785元とされた。貧困者数は国家統計局が調べている。しかし、この最低生存水準は貧困ラインをあまりにも低く設定しすぎている。そこで中国政府は、2000年に「低収入」を新しい貧困ラインとして加えることとした。これは、2007年においては、年収が1,067元未満の人とされた。低収入者が広い意味での貧困者である。国家統計局のデータによると、2007年において、年785元未満の絶対的貧困者の数は1,479万人であり、この数は減少してきている（2000年には3,209万人）。また、年1,067元以下で広く定義すると、貧困者は2007年に4,320万人であり、やはり減少してきている（2000年には9,422万人）。これらは国家統計局の調査である。なお、谷口洋志（2009）によると、2008年からは絶対的貧困と低収入の区別は廃止されて低収入基準に一本化された。また、都市の貧困者もカウントするようになった。この広義の貧困のラインは、2008～2010年には年収1,196元であった。このラインに満たない農村の貧困人口は2008年に4,007万人であった。

China Daily（2010 b）によると、2011年の貧困ラインは前年から25%引き上げられ、年に1,500元となる。また、2009年に貧困ライン未満の人は1億人とされている。

以上は貧困人口のデータであるが、それがこれまで減ってきたのは、農業においては生産性の向上、政府が買い上げる農産物の価格引き上げ、農村企業の発展などによる。政府が貧困地域に補助金を支出したという理由もある。また、近年では、地域全体の所得を底上げするため、政府は中部、西部の開発にも注力している。しかし、農産物価格は依然として極端に低い。

このような農村の貧困と比べると、都市の貧困の実態はほとんど調査されていない。広い意味での貧困を低収入でとらえると、都市における低収入は農村のそれよりも高くなるであろう。都市の物価は農村よりも高いからである。都市においては農民工以外にも貧しい人がいるが、低収入は主として農民工の問題である。前述のように、2010年における農民工の平均月収は約1,600元しかない。12か月働けば年収としては1万9,200元である。これは貧困ラインよりはるかに高い。しかし、この平均を下回る人もいるわけであり、外出農民工約1億5,000万人をとると、そのうちの相当な割合が低収入、すなわち貧困者となっているようである。上述のように、China Daily（2010 b）は2009年の貧困者数を約1億人としており（国家統計局の推計だと思われる）、農村の貧困人口を約4,000万人とすると、都市の貧困人口は約6,000万人となる。この「1億人の貧困者」を小さな問題と考えることはとうていできないであろう。

さらに問題なのは、China Dailyも強調するように2011年の年1,500元という貧困ラインは1日当たりでは63セントにしかない。国連の絶対的貧困の基準は1日当たり1.25ドルであり、China Dailyによると、この国連基準にもとづけば中国の貧困人口は2億5,400万人となるというのである。中国政府が貧困ラインを世界の基準よりもはるかに低く設定していることには大きな疑問がある。それは貧困人口の過小推計をもたらし、貧困問題へ

の対応を軽いものにしてしまうからである。(貧困者は1人当たりの収入で定義されるが、3人家族でそのうち1人だけが働いている場合には、その収入を3で割ることになる。)中国全体としては、貧困者の数は確かに減ってはきたが、依然として重い問題であると言わねばならない。

ただし、何らかの事情で収入が貧困ラインに達しない人の大多数に対しては、中央・地方政府が最低生活保障金を与えていることを記しておく必要がある。張玉台(2010)の第17論文によると、2009年において、その額は農村においては月に60元であり(受給者数は4,700万人)、都市においては月に160元(受給者数は2,340万人)であった。

今後の見通しとして、低収入という意味での貧困者の数は、ゆるやかではあるが減っていくであろう。しかし、相対的貧困の問題は長期的に残るだろう。それでは、所得分布の不平等はどのように推移するだろうか。この問題については国務院の発展研究中心によるかなり詳しい研究がある。それは張玉台(2010)という論文集の中の第8論文である。この論文は、マクロ的な観点から所得分布の不平等化を論じている。この論文の中に、これまでのジニ係数の推移が示されているので、それをそのまま表2として掲げておこう。この係数の計算を行ったのは国家統計局である。ジニ係数の計算は、当初所得にもとづく場合と再分配を行ったあとの所得にもとづく場合とがあるが、表2の数値は再分配後の所得にもとづくものである。再分配後の所得とは、当初所得(すべての現金所得)から個人所得税と社会保険料を差し引き、社会保障システムからの金銭的受給とその他の政府からの経常移転を加えたものである。これを見ると、ジニ係数は近年に至るまで一貫して上昇してきたことがわかる。

張玉台(2010)の第8論文が、マクロの観点から不平等化の原因として指摘するのは、当初所得の分配における低賃金労働に偏した経済拡大と独占的企業の改革の遅れであり、また再分配における社会保障システムと税制の不完全である。前者は当初所得の分布の不平等を強めてきた要因であり、後者は再分配後の所得分布の平等化を弱めてきた要因であるという。そして、この第8論文はこの不平等化のトレンドがこれからも続きそうであることを示唆している。所得分布は基本的に再分配のあとの所得で考えるべきものであるが、このように2段階に分けて考えることは要因をはっきりさせるために有益である。そして、張玉台は、これらの要因は中国では根強いので、将来平等化がおこる可能性は小さいこと

表2 ジニ係数の推移

年	ジニ係数	年	ジニ係数
改革開放前	0.16	2001	0.40
1980	0.23	2002	0.43
1985	0.34	2003	0.44
1990	0.35	2004	0.44
1998	0.38	2005	0.45
1999	0.39	2006	0.46
2000	0.41	2007	0.47

(出所) 張玉台(2010), p.257

(注) 計算を行ったのは国家統計局である。

を示唆している。

張玉台は平等化のためのさまざまな政策を提言している。当初所得の平等化のためには、最低賃金制度の強化、労働組合の活動の強化、職業教育の強化、国有企業の独占的地位の是正、低賃金に依存する産業構造の是正などが必要とされる。また、再分配による平等化のためには、個人所得税による再分配の強化、贈与税と不動産税の導入、中小企業に対する税優遇の導入、社会保障のカバレッジの全国民への拡大、政府支出中の公共消費（主に医療と教育）の割合の引き上げなどが必要とされる。これらの政策提言はすべて妥当なものであろう。とりわけ、賃金に対する個人所得税の課税最低限の設定が低すぎる（月に2,000元）ことは大きな欠点である。高所得者から適正に徴税していないため、所得税収は約4,000億元（2009年）にとどまる。また、この提言の中では言及されていないが、複数の住宅をもつ者とこれから住宅を購入する者の間にも大きな資産格差があり、これも所得格差につながっている。住宅の値上がりによるキャピタルゲインへの課税、複数の住宅の保有を抑制する固定資産税の導入も必要になってきている。さらに、現在は存在しない相続税の導入も急ぐ必要があるだろう。

3. 社会保険システムの整備

中国においては、「社会保険」といえば5つの分野を指すものとされている。養老（老齢年金）、医療、失業、労災、生育（出産と子育て）がそれである。以下においては、この中でもとくに重要性の高い養老保険と医療保険を取り上げる。これら2つの分野は人口の高齢化との関係が深い。

中国でも人口の高齢化は急速に進んでいる。表3は近年の総人口と65歳以上人口を示したものである。中国政府のウェブサイト（<http://www.chinapop.gov.cn/workplace/publishedBox>）によると、2020年には高齢者数は2億4,800万人に達し、その総人口に占める割合は17.2%になる見通しである。中国の高齢化比率はアジアの中で最高ではないが、中国の問題はまだ国が豊かになっていない中で高齢化が進んでいることである。これは中国では「未富先老」と呼ばれている。この現象について中国政府が危機感をもつのは無理もない。

表3 総人口と65歳以上人口

（単位：万人，%）

年	総人口	65歳以上人口	高齢者比率
1990	114,333	6,403	5.6
1995	121,121	7,510	6.2
2000	126,743	8,872	7.0
2005	130,756	10,055	7.7
2009	133,474	11,309	8.5

（出所）中国統計年鑑（2010年版）

（注）人口は年末値である。なお、2009年末の世帯数は3億6,952万であり、総人口のうちの都市住民の数は6億2,186万人（全体の46.6%）である。

まず、養老保険を取り上げてみよう。養老保険の制度は1951年に始まっている。その対象は国有企業の従業員に限られていた（国家公務員，地方公務員は独自のシステムに加入している）。当初は，国有企業の退職した従業員に対して国庫から養老金（老齢年金）が支給されていた。しかし，1960年代半ばに，掛金の管理と養老金の支給は国有企業ごとに行うようになった。集めた掛金は積み立てず，養老金として払い出していた。この体制は1880年代半ばまで続いた。つまり，国有企業以外の企業には養老保険は存在しなかった。また，企業ごとに保険が運営されていたので，社会保険と呼ぶことはできない状態であった（陳佳貴（2001））。

1984年には集体企業（地方政府が所有する企業）の従業員，1988年には私営企業の従業員にも養老保険が適用されるようになった。1986年には，国有企業の場合であるが，養老金のほとんどを企業が負担するシステムから，企業，従業員，国家の3者が負担するシステムへの移行が行われた。このシステムはその後1991年に企業全体に拡大された。しかし，制度の運営は1990年までは個々の企業が行っていた。

制度の運営が企業から省ごとに設置される養老保険基金に移され，養老金支給の3者負担システムが一般化したのは1991年である。この年には国務員から「企業従業員の養老保険制度の改革に関する決定」が公布されている。ただし，省の中で制度が統合されたといっても，対象は企業従業員であり，農民は対象となっていない。また，省の保険基金が実際に保険料を集め，養老金を払う事務を行うようになったのは，1998年9月である（Tian（2008））。

1995年には，国務院から「養老保険制度の進化に関する通知」が出され，企業の負担する保険料は省レベルでプールして養老金の支給にあて（賦課方式），個人の負担する保険料は個人勘定に積み立てて退職後に引き出すことにした。企業の支払う保険料は省の養老保険基金にプールされるが，基本的に賦課方式であり，基金の額は小さい。養老金の支払いが不足する場合には中央政府，地方政府からの補助が行われる。

以上がこれまで行われた主な制度改正であるが，現在，企業が支払う保険料は賃金の20%であり，個人が支払う保険料は賃金の8%である。退職年齢とされているのは男性が60歳，女性が50歳である。養老金の額は退職時賃金の60%程度となっているもようである。受給のためには15年以上の保険料支払いが必要である。退職者は個人勘定に積み立てたものを含め，毎月養老金を受け取る。

表4は（都市部の）養老保険制度の加入者（現役労働者）の数と退職して養老金を受給している者の数を示したものである。

中国の養老保険制度の主要な問題は何だろうか。ひとつは都市部の企業で働く就業数（2009年末に3億1,120万人）と比べると加入者数は57%であり，カバレッジは上がってきたがまだ低いことである。もうひとつは都市の自営業者と農民が対象になっていないことである。（個人企業で働く人には制度への加入が認められ始めた。）企業で働く勤労者と農民とは所得の種類が違うので，ひとつのシステムの中に包含することはむずかしいであろうから，後者については独自のシステムを創設する必要がある。これは長い時間を要する事業である。なお，農村において養老金の支給が皆無というわけではない。1991年以後，郡のレベルで助け合い的な養老金のシステムをつくる動きが広がった。Tian（2008）によると，2005年末の時点で，1,900の郡が養老保険システムをもっており，加入者数は

表4 養老保険の加入者数と退職者数 (単位：万人)

年	加入者数	退職者数
1990	5,201	965
1995	8,738	2,241
2000	10,448	3,170
2005	13,120	4,368
2009	17,743	5,807

(出所) 中国統計年鑑 (2010年版)

5,442万人となっている。その運営は郡政府に任されている。

さらなる問題は、Tian (2008) が指摘するように、現行の養老保険制度においても、保険料の徴収システムが確立していないこと、システムがもつ隠れた債務が明確になっていないことである。このため、養老金受給者の増加と共に年金財政が危機におちいる恐れがある。『中国統計年鑑』(2010年版)によると、2009年の養老保険制度の基金の収入は1兆1,491億元、支出は8,894億元となっている。

次に、医療保険を簡単に論じてみよう。

朱珉 (2009c) によると、1998年に社会保険としての医療保険が確立するまでの中国においては、都市部における衛生費 (医療費) は主として国庫と社会支出によってまかなわれ、個人負担は小さかった。衛生省の『中国衛生統計年鑑』(2008年版)によると、1978年の衛生費トータルは110億元であったが、負担割合は国庫が32.2%、社会支出が47.4%、個人支出が20.4%となっていた。「社会支出」とは、公的医療保険、企業および行政機関の衛生費支出、私的医療保険、農村集団単位の衛生費支出、病院の支出を合計したものである。その後、1980年代半ばにかけては、国庫と個人支出の割合が上がり、社会支出の割合が下がった。

1980年代半ばに行われた社会保険制度全体の改革によって、国庫と社会支出の割合は下がり、個人支出の割合が上がることとなった。2006年の国全体の衛生費 (保険がカバーしないものを含む) は9,843億元であるが、負担割合は国庫が18.1%、社会支出が32.6%、個人支出が49.3%となっている。

現在の医療保険制の骨格がつくられたのは1998年であり、この年、国務院は「都市部の企業従業員のための基本医療保険を確立するための決定」を發布している。この制度のもとで、企業は賃金の6%、従業員は賃金の2%を保険料として払う。保険料が集められるのは省ごとに設けられている医療保険基金であるが、この基金の中で企業が払う保険料は社会統合口座に、また個人の払う保険料は個人口座にプールされている。(退職者は保険料を支払う義務はない。) より正確に言うと、企業の支払う保険料の70%が社会統合口座にプールされ、30%は個人口座に繰り入れられている。(Tian (2008))。『中国統計年鑑』(2010年版)によると、2009年末において、この医療保険に加入している企業従業員は1億6,411万人、退職者として加入している者は5,527万人となっている。また、2009年において、医療保険基金の収入は3,672億元 (国庫からの支出はこの中に含まれない)、支出は2,797億元であった。この支出額は先に述べた国全体の衛生費よりはるかに少ないが、

これは保険基金からの支出額に限った数値であるためである。

以上が都市部の企業従業員の医療保険であるが、何が問題だろうか。まず、養老保険と同じように、都市の自営業者と農民は医療保険の対象となっていない。やはり彼らを対象とする独自の医療保険システムをつくる必要がある。 (農村では重病になった人を助けるシステムが見られる。) また、都市の企業従業員もまだそのすべてが保険に加入しているわけではないことも問題である。

朱珉 (2009c) はこのほかに2つの問題を指摘している。そのひとつは、個人口座の制度がうまく機能していないことである。この制度のもとでは、医療費が発生するとまず個人口座から支払いが行われるので、医療費節約の行動を促すという期待があった。しかし、個人口座に積み立てられた拠出金がなくなれば社会統合口座にある拠出金が使われるわけであり、医療費節約の行動にはつながらないと見られている。より根本的には、個人ごとに口座があることがリスクプーリングという保険の原則に反しているのではないかという疑問がある。

もうひとつの問題は、収入の低い者にとって個人負担が重いことである。何らかの理由で医療保険に加入していない者にとっては、かかった医療費の全額が個人負担となるから、負担はきわめて重いことになる。朱珉 (2008) によると、2005年以降、政府はこれらの者の個人負担を軽減するための補助金を出し始めている。

国全体の衛生費は、近年は年に10%をかなり超える高い率で伸びている。この増加を抑制することも当然課題となっている。衛生費の伸びを名目 GDP の伸びの範囲内に抑えるようなマクロ的ルールを考えることも必要であろう。

4. 失業問題

『中国統計年鑑』(2010年版)によると、2009年末の就業者数は7億7,995万人であり、これから第1次産業の就業者2億9,708万人を差し引くと4億8,287万人となる。大まかにはこれが都市部で働く就業者の数と言えよう。ただし、都市部の就業者数は3億1,120万人というデータも示されている。失業者数は921万人、失業率は4.3%となっている。

中国政府が「失業」という言葉を初めて認めたのは1994年のことである。それまでは「待業」という言葉が使われていた。朱珉 (2009a) によると、かつては失業者は「非農村戸籍をもち、労働年齢内 (男16~50歳、女16~45歳) であり、労働能力を有しながら職がなく、かつ職を求めており、就職サービス機関に登録をしている者」と定義されていた。しかし、この定義は明らかに失業者を狭く定義しすぎている。失業していても登録していない者、企業に籍はあるが一時的に仕事を休んで帰休している者が含まれていないのである。失業は農民工の間にも存在するが、データには反映されていない。

このような批判があり、(旧)労働・社会保障省は2002年に年齢の上限を男60歳、女55歳に変更し、また2003年には「就職サービス機関に登録していること」という条件をはずした。この新しい定義によると、一時帰休者は依然として企業との雇用関係を維持しているので「失業者」とはならない。しかし、新しい定義が使われるようになってからも、公表される失業率は登録失業者のままになっている。また、現在の定義のもとでは、「都市戸籍をもつ者」という条件は残っているので、農民工ははじめから対象からはずれている。

こうして、失業者の過小推計の問題は依然として残っている。「都市戸籍」をもつ者でなく「都市に常住する者」という条件で失業者を調べることも行われている。これは人力資源・社会保障省の調査であり、「都市部調査失業」と呼ばれているが、これまで公表されたことはない。陳佳貴および李揚（2010）によると、この定義による失業率は公表されるものよりも1%高くなる。

では、社会保険としての失業保険はどうなっているだろうか。現在のシステムはすべての企業の正規の従業員に失業保険への加入を義務づけるものであるが、農民工の加入も認められている。保険料は企業が賃金の2%を負担し、従業員が賃金の1%を負担する（企業がまとめて省ごとに設けられている失業保険基金に払いこむ）。なお、農民工は個人負担分の保険料を免除されている。1年以上保険料を支払った者が失業し、求職登録を行っていれば、失業手当が支給される。支給の期間は保険加入期間によるが、1年から2年である。

『中国統計年鑑』（2010年版）によると、2009年末時点で、失業保険に加入している者の数は1億2,716万人、失業手当を受給している者の数は484万人となっている。また、2009年において、保険基金の収入は580億元、支出は367億元であった。

中国における失業者は少なくない。公表ベースでも、2003年にちょうど800万人に達し、その後もこのレベルを上回る状態が続いている。2009年には900万人を超えた。しかも、中国では失業者の定義は制限的である。真の失業者数はもっと多いであろう。また、失業者の定義は学卒未就業者も含んでいるはずであり、近年は高等学校や大学を卒業しても企業の正社員として就職できない者が増えている。しかし、新規学卒者で未就業の者がどのくらいいるのか、彼らがどのくらい失業者のデータに反映されているのかは正確にはわからない。つまり、失業者の内訳が正確にわからないのである。

さらに、失業者ではないが、企業の正社員となれず、パートやアルバイトという非正規の形で働いている人がいる。彼らの賃金は低く、雇用は不安定である。このタイプの半失業者も少なくないと思われるが、やはり正確なデータはない。彼らは主に若年層であり、低賃金で不正規な職についている。近年大きな問題になっているのは、高等学校や大学を卒業しても正社員として就職できなかった者の増加である。陳佳貴および李揚（2010）によると、2010年に高等学校を卒業した者は611万人、大学を卒業した者は630万人である。大学を卒業しても低賃金・非正規で働いている若者は中国では“蟻族”と呼ばれているが、China Daily（2011a）は彼らの数を100万人と推定している。人力資源・社会保障省は、大学卒業者の正社員としての就職率は2009年に88%、2010年に91%だったと発表しているが、これはつくられた数字であると批判されている。

もちろん、このような失業、半失業の問題に対しては政府も対策を強化している。中央政府は2008年に、「就業促進法」を施行し、各級政府に就業援助制度を設けるよう要求した。また、就業を増やすための財政支出を増やし始めている（とくに職業訓練への補助金）。現在の中国を高成長期の日本と比べると、非農業就業者数の実質GDPに関する弾性値はきわめて低い（2000年以降は0.3程度）。また、2009年の第3次産業の実質付加価値はGDPの43.3%であり、就業者数のシェアは34.1%であるが、これらの拡大は緩慢である（第2次産業のシェアは固定的）。第3次産業あるいはサービス産業の拡大が緩慢であること、製造業においても開発、デザインのような職が少ないことが、大卒者のポジションを不足

させている主因であろう。

5. 結論と展望

本稿では農民工の問題をはじめに取り上げたが、これは現代中国の経済社会の矛盾を集中的に表現する現象と考えられるからである。都市が発展し農村が停滞しているのは経済の二元構造である。農民工が都市で不平等な待遇を受けているのは社会の二元構造であり、より広く見れば農民と都市民が二元構造になっていると言える。この問題は、貧困・所得分布の不平等の問題とも深く関連している。

これらの問題は簡単には解決しないであろう。中国的な経済発展方式の中から生まれた問題だからである。しかし、解決、あるいは少なくとも緩和を急がなければ、社会の不安定が何らかの形で爆発し、経済発展が停止してしまう可能性がある。現在の“快速”経済発展は持続可能なものではないと思われる。

多くの問題は、農村の貧しさから発生している。『中国統計年鑑』（2010年版）によると、2009年において、1人当たりの年可処分所得は、都市部において1万7,175元、農村部において5,153元であった（その半分以上は非農業からの所得である）。すなわち、都市は農村の3倍以上である。しかも、これまでの増加率は一貫して都市部の方が高い。農村が貧しい理由はある。張玉台（2010）の第10論文に詳しく論じられているが、農村では資源（とくに耕地）が乏しいという問題がある。農業の集約化、大規模化、専門化も不十分である。また、農村に適した産業としての食品の加工、高付加価値化も進んでいない。中国政府はこれまでも「三農政策」（農業、農村、農民を支援する政策）を推進してきたというのであるが、農村と都市との格差を縮小させるまでには至っていない。「三農政策」がなぜ成果をあげていないのかを十分に考え、これからの農村政策を見直す必要がある。農民の所得が上がり、また農村部で非農業所得が上げれば、大都市に出稼ぎに出なくても暮らしていけるはずである。そのためには、農村部にも産業と中小都市を育成する必要がある。農民工の問題の解決は、都市と農村との間の格差の縮小なしにはありえない。中国の農村は広大であり、格差縮小には長い時間がかかるであろう。

これは農民工を発生させる条件そのものを弱めよという議論であるが、すでに存在している農民工については、都市住民との平等な待遇の達成が課題である。とくに、都市に常住するようになっていく農民工については、都市住民と同じ待遇を早急に与えるべきであろう。この方向への変化はある程度おこっているが、もっと強力に進める必要がある。しかし、最終的には農村の所得を底上げした上で「戸口」の廃止にまで進まなければならない、やはり長い時間がかかりそうである。

農民工と農村の貧困の問題を緩和することは、所得分布の不平等化に歯止めをかける効果をもつであろう。所得分布そのものの改善のためには、すでに述べたように、さまざまな政策を同時に進める必要がある。これらの政策はようやく始まったばかりであり、あるいはまだ検討の段階にとどまっている。とくに税制の不備が大きな問題になってきた。中国の税収の中で主力となっているのは増徴税（中国型付加価値税、税率は17%、4分の3は中央政府に入り4分の1は地方政府に入る）であり、直接税のウエイトがまだ小さいことは改善を要する。地域政策としては、西部、中部の開発がまだ初期の段階にある。こう

して、所得分布の改善がおこるまでには長い時間がかかるものと見込まれる。

本稿で指摘した問題は、いずれも困難なものであり、政治的にもセンシティブであるが、中国政府はこれらの問題の解決あるいは緩和に本腰を入れねばならなくなっている。その実行は政治体制の改革をも伴うはずであるが、それが進んでいるようには見えない。

引用文献

王一江（2010）『民富論』，中信出版社

朱珉（2009 a）「労働市場と失業問題」，谷口洋志，朱珉および胡水文『現代中国の格差問題』，同文館

朱珉（2009 b）「農民工と農村余剰労働力」，谷口洋志，朱珉および胡水文，上掲書

朱珉（2009 c）「医療格差」，谷口洋志，朱珉および胡水文，上掲書

谷口洋志，2009，「農村貧困問題」，谷口洋志，朱珉および胡水文『現代中国の格差問題』，同友館

張玉台（編）（2010）『迈向全面小康：新的10年』，中国發展出版社

陳佳貴および李揚（編）（2010）『2011年中国經濟形勢・分析与予測』，社会科学文献出版社

陳佳貴（編）（2001）『中国社会保障發展報告』，社会科学文献出版社

陳昌盛，許召元および劉培林（2010）「以農民工市民化为重点的城鎮化戰略」，國務院發展研究中心『轉變經濟發展方式的戰略重点』，中国發展出版社

趙殿国（2011）インタビュー『小康』（1月号），求是雜誌社

Benjamin, Dwayne, Loren Brandt, John Giles and Sangui Wang, 2008, "Income Inequality during China's Economic Transition" in L. Brandt and T. G. Rawski, China's Great Transformation, Cambridge University Press

China Daily, 2010 a, Experts: hukou system is unfair to farmers, November 4

China Daily, 2010 b, New poverty line, December 27

China Daily, 2011 a, City "ants" face eviction from colonies, January 10

China Daily, 2011 b, Rights of migrant workers, January 11