

## 中国都市部の貧困問題と貧困脱却対策

張 紀 濤

### はじめに

1978年「改革・開放」政策を実施する前に中国の貧困人口は主に農村地域に分布していた。そしていまでも農村の地域開発と経済発展が農村貧困脱却のカギと位置づけられている。都市部に貧困人口がないわけではなかったが、「固定工」制度に代表される終身雇用制度は都市部の主要な雇用形態であり、働いても働かなくても給料が同じだという「大鍋の飯」は賃金配分の悪平等を特徴づけている。「固定工」制度の下では人々はいざ就職すれば、自由に移動することができないかわりに首を切られる心配もほとんどなく、「揺籠から墓場までに」行き届いた国有企業の労働保障制度は労働者の生活を保障してきた。極端な所得格差を認められなかった中国の社会では、それゆえ都市部の貧困問題がそれほど深刻な問題にならなかったのである。

ところが、78年以降、市場経済が導入された。国有企業も私営企業、外資系企業など同様に市場経済の波にさらされ、経営効率を引き出すために、「固定工制度」を改革し、労働者を解雇するようになった。85年の労働契約工制度の導入は、終身雇用を特徴とする「固定工」制度にメスが入り、雇用形態も安定雇用から不安定雇用に変わっている。さらに92年に労働市場の育成とその発展が社会主義市場経済確立の一環として位置付けられ、「固定工制度」が悪平等を生み出すものとして否定された上に、タブーとされてきた失業者の存在も容認するようになった。

経済体制改革、市場化、民営化は確かに国民の生活レベルを引きあげ、中国経済の活性化をもたらした一方、悪性インフレ、地域経済格差など様々な社会問題を生み出している。市場経済の進展にともない、貧富の格差が拡大し、富める者はますます富み、貧しき者はますます貧しくなるという両極分化が目立つようになってきたのである。とくに近年、国有企業を中心に赤字企業が増えるにつれて失業者が急増し、都市部において新しい貧困層を形成しはじめた。予測によれば、1997年に都市部の貧困者数は1,800~2,000万人にものぼり、都市戸籍人口（1億7,790万人、94年の数値）の10.1%~11.2%を占めている。しかし、定期的に一定金額の生活救済金を受給する者は97年に335.4万人で救済を要する都市貧困者数の22.4%を占めるにすぎない（『中国統計年鑑、1998年』）。50~60年代に築き上げられた都市部の社会救済制度は新しい情勢の変化に適

応することができなくなったことが明らかである。

「城市扶貧」はまさにこうした背景の下で現われた新しい用語であり、都市部の貧困者をいかに救済するかは中国にとって解決を迫られる新しい課題である。この課題を解決するために、中国はどのような対策を立て、社会救済制度の整備に力を入れているだろうか。本稿は1995年から実験が試みられている都市住民最低生活保障線制度に焦点を当て、都市部の貧困問題と貧困の発生要因を分析すると同時に都市最低生活保障制度の理念、内容、仕組みを解明し、公的扶助や社会救済制度によって保障される都市住民最低生活保障制度の実態と問題点を検討したい。

## 第1節 成果が上がる農村の貧困脱却扶助活動

「城市扶貧」とは都市部の最貧困状態におかれる人々の生活を救済し、援助することをいう。この言葉が新聞に登場したのが93年以降のことである。これまでに「農村扶貧」は常に新聞を賑わしてきた。貧困人口が農村地域に集中され、1978年に1人当たりの年収が100元という農村貧困ラインに満たない貧困者数が2億5,000人に達していたからである。78年以降、中国は農家請負生産責任制度を含む一連の「富民政策」（国民を豊かにする政策の意味）を導入した結果、農村の貧困人口が急速に減少し始めた。他方、政府は農村の貧困地域の経済発展を援助するために毎年莫大な資金を投入し、各地政府も農村の貧困脱却と農村開発の支援活動を活動の重点と位置付けてきた<sup>(1)</sup>。

農村における貧困人口減少の時期は大きく表1のように三つの時期に分かれている。ここでは各年度の貧困ラインの変化に注意が必要である。貧困ラインの引上げによって貧困者数が増えるからである。第1期は1978～1985年の期間であり、農村の貧困人口が大幅に減少するのが特徴

表1 農村貧困人口の減少と貧困ラインの推移

期 間	減少総数	農村貧困ライン	年平均減少数
第1期	1978～1985年 2億5,000万人から 1億2,500万人に減少	100元～206元	1,786万人
第2期	1985～1993年 1億2,500万人から 8,065万人に減少	206元～350元	600万人
第3期	1993～2000年 8,065万人から98年に 4,200万人に減少	350元～640元 <sup>1)</sup>	500万人

注：1)は1997年の貧困ライン。

出所：1993年までは『北京週報』1996年7月23日号の数値、1993年以後は「1999年社会青書」の数値により作成。

的である。農村の貧困人口が78年の2億5,000万人から85年に1億2,500万へと大幅に減少し、年平均減少者数が1,786万人にも達している。第2期は1985～1993年の時期である。1985年に大規模な貧困脱却活動を展開するために中国は物価指数と生活費用指数の変動と農村の生活状態を調査した上で、貧困ラインを1978年の100元から206元に上げた。そして1984年から物価スライド制を採用し、農村の貧困ラインを毎年調整し改正するようになった（表2参照）。第2期において貧困人口が1985年の1億2,500万人から1992年の6,500万人に減少し、年平均減少者数は600万人で第1時期の3分の1しかない。第2期から農村の貧困人口が大幅な減少期から安定減少期に移行したことを意味する。

第3期は1993～2000年の時期である。1993年に中国は貧困ラインを350元に上げた。この基準に基づいて計算すれば、93年には農村の貧困人口が8,065万人である。このような状況を踏まえて、中国は『八七扶貧攻関計画』を作成し、1993年から2000年までの7年間に8,000万人もの貧困者をなくすという目標を打ち出した。1993年からの5年間に農村貧困人口が年平均500万人の速度で減少し、1998年には4,200万人に減ってきた<sup>(2)</sup>。

表2 農村貧困ラインの推移

(単位：元/年、人)

年 度	貧困ライン	年 度	貧困ライン	年 度	貧困ライン
1978	100	1988	236	1993	350
1984	200	1989	259	1994	441
1985	206	1990	268	1995	530
1986	213	1991	304	1996	580
1987	227	1992	320	1997	640

出所：国家統計局『中国統計年鑑』各年版及び国務院扶貧弁公室資料により作成。

78年からの20年間に中国は2億800万人もの農村貧困人口を減らした。その結果、農村人口に占める貧困人口の比率も78年の30.7%から98年の4.6%に引き下げた。貧困人口1人当たりの年間純収入は1985年の206元から1998年には1,318元に増え、貧困地域の生活レベルが向上し、生活条件が著しく改善された。

この20年間に世界の貧困人口が年を追って増え、貧困度合いが絶えず大きくなっているのに対して中国の貧困人口は、年平均1,000万人の速度で減り、世界で貧困人口の速減速度が最も速い国となった。1999年に世界銀行（IBRD）、国連開発計画（UNDP）は中国の貧困脱却扶助・開発活動を全面的に調査、検討し、レポートを発表し、「全世界の多くの地域で貧困人口が普遍的に増えているが、中国は例外である」と中国における「農村扶貧」の成果を高く評価した<sup>(3)</sup>。

## 第2節 都市貧困人口の構成と貧困発生要因

### 1. 都市貧困人口の増加と種類

#### (1) 都市貧困人口の増加

農村の貧困人口が年を追って減っているのに対して都市の貧困人口は逆に年々増加している。都市と農村の生活条件、消費水準などが異なっているため、貧困問題を都市・農村別に整理し、検討しなければならない。本稿では主に都市部の貧困問題を中心に検討し、農村部の貧困問題を都市の問題との関連で考えたい。ちなみに1997年末現在、中国には、727の建制市があり、95年と比べて87の建制市が増えた<sup>(4)</sup>。『中国城市（都市）統計年鑑・1993～1994』によれば、94年に570ヵ所の建制市で暮らしている都市戸籍人口は1億7,709万人で全国非農業人口の67%を占める。都市部の貧困問題は主に都市戸籍人口に関わる問題であり、都市最低生活保障線制度もしたがって主にこの1億7,709万人を適用対象としている。

#### (2) 都市貧困人口の種類

都市貧困人口は一体どのような生活状態におかれる人たちを指しているだろうか、全国に先駆けて最低生活保障線制度を実施した上海市の状況をみれば、社会救済の対象とされる都市貧困人口は以下の3種類に区分されている。

第1種類は労働能力を持たないか、もしくは労働能力を失った貧困世帯である。第1種類の貧困人口はさらに以下の二つに細分される。

① 民政部門の社会救済の対象に指定される貧困者または貧困世帯である。孤（孤児）、老（老人または高齢者世帯）、病（長期病気休職中の者または傷病者世帯）、残（身体障害者または障害者世帯）および固定所得のない人などがこれに当たる。彼らはこれまでに民政部門の社会救済給付金を受給している。統計によれば、都市部では、定期的に民政部の社会救済金を受給する被保護世帯は97年には14万人に達している。

② 現行の民政部による社会救済の条件を満たさないものの、生活救済を必要とする低所得世帯である。傷病・障害世帯、機関・企業・事業部門の遺族生活救済金を受給する世帯、1950年代に都市企業の合理化措置で農村に移住した労働者または「文化大革命」（1966～1976）期間中に農村に下放された知識青年で、その後、都市に回帰した定年退職者、知識青年とその世帯、配偶者に定職がない定年退職者世帯などがこれに当たる。統計によれば、定年退職者のうち、定期的に一定金額の救済金を受けている者が1997年に53万人を数える。うち、元の職場から定年前の給料の40%しか受給していない者は23.3万人、一定金額の社会救済金を受けている者が29.8

万人となっている（『中国統計年鑑・1998年』）。しかし、以上の数値はいずれも社会救済給付金を受けている者であり、受けていないものがその数倍にのぼると思われる。北京、南京市の調査結果をベースに考慮すれば、第1種類②のうち生活救済を必要とする者が全国で50万世帯、200数万人にもなると推測される。

第2種類は労働能力を持つものの、固定職を失ったか、もしくは所得収入が少ない者である。①破産企業および操業停止、半停止企業の従業員、②「下岗職工」（一時帰休者）、③定年退職者のうち退職前の所得収入が少なかった者、④「農転非」（農村戸籍を都市戸籍に切り替えた者）または「半辺戸」（農村戸籍をもつ家族のいる家庭）などがそれにあたる。第2種類の内、①～②を合わせると450万世帯、1,600万人もの貧困者がいると予想される。

第3種類は個人的理由またはその他原因によって貧しくなった者などである。死亡または予期できない災害によって一家の生活を支える大黒柱がなくなるか、または病気などが原因で生活が貧しくなったものがこれに含まれる。

上述の第1と第2種類だけでも、社会救済の条件を満たした都市の貧困人口は約1,800～2,000万人を数え、全国570ヵ所の建制都市の非農業人口（都市戸籍人口）1億7,709万人（1994年数値）の10%以上を占めている。

## 2. 都市貧困人口構成比の変化

78年前と比べて都市貧困人口の構成には大きな変化が現われている。第1種類の①にあたる者、つまり、孤児、高齢者、病（気）、残（障害者）など長期にわたって民政部門の救済対象となる者はこれまでに大きな比重を占めていたが、近年、市場経済の進展と雇用改革の推進により、第2種類の者が急増し、大きな比重を占めるようになった。第2種類にあたる者、つまり新しい都市貧困人口がなぜ生まれたのだろうか、以下では項目別に貧困の発生要因を簡単にみたい。

### 破産企業及び操業停止、半停止企業の従業員

企業破産は市場経済の導入によって生じた必然的な現象である。特に50年代から60年代にかけて手工作業場を基礎に設立した中、小型国有企業の多くは、生産規模が小さく、設備が古く、技術も遅れている。このような中小型国有企業は新しい設備と技術によって武装された外資系との競争に敗け、赤字経営を強いられている。外資系企業との技術、設備の格差があるだけではない。生産性の低さ、大量の余剰人員の存在及び生産管理手法の遅れなども、国有企業の生産、経営活動を妨げている。市場化、民営化が進むにつれて、生産規模が縮小されたり、破産に追い込まれたりする中小型国有企業が多くなってきた。1998年に経営状態が悪化した赤字国有企業が予算内企業を含む国有企業全体の47.8%に上昇し、97年比、3ポイント増となった。赤字総額が

828億元、同27.8%増加した（馬洪『中国経済形勢と展望 1998～1999』33頁）。中でも特に国有企業を多く抱える中国の古い重工業生産拠点基地ほど問題が深刻である。国有企業経営状態の悪化が賃金未払いの問題となって現れ、労働者の生活を直撃し、従業員的基本的生活にも問題が生じている。

### 「下崗職工」

「下崗職工」は破産企業および操業停止企業の従業員と違って、企業の合理化により生産現場から外された従業員のことをいう。「下崗職工」はこれまでに「停工待崗者」と呼ばれ、仕事を停止させられ生産ポストに就くことを待つという意味である。最近では「下崗職工」の再就職率が急速に低下したため「停工待崗者」も「下崗職工」に名称が変わったのである。「下崗職工」は失業者ともかなり異なっている。「下崗職工」がまた企業と雇用関係をもっているため、企業収益の改善に伴っていつでも生産現場に復帰できる（上崗）のに対して失業者はすでに企業を離れ、雇用関係を失っている。1998年3月に中国は「下崗職工」の定義を修正し、①企業の中にポストがないこと、②その他の仕事もないこと、③社会に出て仕事を探していたが、みつからないものの、元の職場と労働関係を持っているという三つの条件を備えた「三無人員」を「下崗職工」と定義した。これはレイオフされた後、企業からの生活救済金を受給しながら別の企業で働いているという「下崗職工」にみられる「潜在的就職者」の問題に対処して定義を修正したのである<sup>(5)</sup>。

1998年9月に中国の「下崗職工」総数が1,070万人、うち、国有企業が714.4万人で全体の66.8%を占める<sup>(6)</sup>。国有企業「下崗職工」のうち、女性が289万人（40%）、35歳以上の者が47.7%を占める。「下崗職工」の問題が、①国有企業を中心に発生し、②「下崗職工」の多くが女性であり、かつ35歳以上の労働者に集中されていることにその特徴が見られる（表3）。国有企業「下崗職工」のほとんどが企業から再就職センターに移行している。なお、国有企業を多く抱えている中国の古い工業基地（重慶、上海など）だけでなく、経済発展が進んでいる沿海地域にも

表3 「下崗職工」の構成比（1998年9月）

項 目	人数（万人）	比率（%）
全企業下崗職工数	1,070	
国有企業	714.4	66.8%
うち工業企業	465.3	65.1%
女性労働者	289	40.0%
35歳以上労働者	341	47.7%
再就職センターへの移行者	701.1	98.1%

注：定義の変更により98年の数値は従来の数値と比較することが難しい。  
出所：労働社会保障部の資料により作成。

最近増加傾向を続けている。

#### 「定年退職で収入が少なくなった者」

中国は80年代に入ってから賃金改革で何回か賃上げを行った。賃上げをする前に定年退職したものが多く、賃上げをする度に年金の給付水準についての調整が行われ、定年退職者の年金給付額が確実に引き上げられてきたが、年金給付の基準となる退職前の賃金水準が低かったため、給付額がどうしても少なくならざるを得ない。

一方、国有企業の経営不振も年金の給付に悪影響を及ぼしている。94年9月現在、様々な理由で退職金の給付が遅れた定年退職者は49万人、全体の1.8%を占める（『1995年社会青書（藍皮書）』）。

#### 「農転非」と「半辺戸」

「農転非」とは農村戸籍を非農村戸籍、つまり都市戸籍に切り換えたことを指しているが、その多くは元農村で暮らしている農民である。都市建制の変更で、市街区域の拡大、または郷と鎮から県、または県から市への昇格により、農村戸籍を都市戸籍に変更したものである。

しかし、彼らの所得収入がもともと低いので、「農転非」人口の増加は結果的に都市貧困層の拡大を促している<sup>7)</sup>。「半辺戸」とは夫妻のうちどちらかが農村戸籍をもつ世帯をいう。「文革」後、都市に回帰した知識青年の世帯にはよくみられる問題である。「半辺戸」は「農転非」と同様に低所得世帯はその大半を占めている。

#### 「その他の原因による貧困者」

貧困をもたらした原因は、そのほかにいろいろと考えられる。主な収入源であった世帯主が重病にかかり、収入の道が絶たれたことで貧困になった世帯もあれば、自分の収入を超える過剰消費（例えば豪華な結婚式を挙げるなど）をしたために多額の借金を背負った世帯もある。さらに株取引や生産活動などで大損をした世帯もこの中に含まれている。

### 3. 都市貧困人口の増加要因

都市貧困層の増加要因として上述のほかに、①インフレ要因、②貧富格差、③制度的要因、④貧困層自身の素質の問題、⑤自然災害に伴う貧困要因などが挙げられる。

#### (1) インフレ要因

第8次五ヵ年計画（1990～1995年。以下「八・五計画」と略する）期に中国の国内総生産額

(GDP) の実質成長率は年平均で 11.7% で史上最高を記録した。しかし、同時に「八・五計画」期は新中国の歴史上、物価上昇率が最も高い時期でもあった。90～94 年の 4 年間に全国の小売物価指数は年平均 10.8% 増加し、うち、94 年には 21.7% にも上昇した。持続的に昂進を続ける悪性インフレは都市住民、特に所得収入が低い貧困世帯に大きな打撃を与えた。

但し、1995 年以降、中国の物価上昇率が低下傾向に転じ、98 年に対前年比、2.6% に低下した。さらに 99 年には連続 10 ヶ月以上対前年同期減少した傾向を続け、消費者物価水準と小売り物価総水準が 98 年と比べてそれぞれマイナス 1.4% とマイナス 3% に下がっている（『1999 年国民経済統計公報』）。物価が年々低下しているため、96 年以降、インフレ要因は 94 年ほど貧困をもたらす要因でなくなってきたが、それでも中国の都市住民はやはり「物価上昇」を危惧し、悪性インフレに対する政府の退治に強い関心を寄せている。1998 年に中国社会科学科学院社会研究所が行ったアンケート調査によれば、調査対象者は「物価問題の解決」を「国有企業の改革」「社会保障の問題」に続く第 3 番目に関心度の高い問題として指摘した（『社会青書、中国社会形勢分析と予測 1999 年』87 頁）。

## (2) 貧富格差の拡大

インフレの問題とともに所得格差の拡大も、新しい社会不安の要因となりつつある。国家統計局の調べでは所得の上位 20% の市民と下位 20% の格差は 3 倍でさらに上位と下位の 10% の間にみられる所得格差は 4 倍にもなっている。「貧富格差の問題が極めて深刻だ」と思う市民は調査対象者の 72.8% にも達している（中国人民大学社会学部のサンプル調査による）。それゆえ、社会科学の調査では「貧富の格差をなくす」ことを「物価問題の解決」に次ぐ第 4 番目に関心の高い問題として挙げられたのである。

貧富格差の拡大が市場化の進展に起因する。市場競争の下では一部の企業の経営状態が悪化し、経営状態がよい企業との間にも所得格差が開かれている。労働者の収入が企業収益の悪化とともに減少し、給料さえ支払えない企業も多くなってきた。

## (3) 改革で失われた市民の「特権」

経済体制改革でこれまでに市民にだけ与えられてきた「特権」がなくなったか、もしくは少なくなっていることも都市住民の生活難をもたらす制度上の要因である。改革前に都市戸籍人口は農村戸籍人口と比べて多くの「特権」を持ち、生活環境に恵まれてきた。食糧、副食品およびその他の供給物質に含まれる価格手当、国有企業および国家機関、事業部門の従業員を対象とする労働保険制度、公費医療保険制度、社宅と住宅手当の給付などはいずれも農村人口になく、都市人口にのみ与えられた優遇措置である。特に国有企業に勤めている従業員は失業の心配がなく、



生活も保障されている。それゆえ、これまでに都市部の貧困問題に対する人々の関心はそれほど高くはなかったのである。

しかし、市場経済の導入により、価格制度、雇用・賃金制度、社会保障制度、住宅制度、教育制度など一連の制度改革が行われ、都市住民が持つこれらの「特権」は失われつつある。賃金制度を例にみれば、賃金、手当、補助金と奨励金などはこれまでに従業員全員に均等に配分されてきたが、いまや、そのいずれも企業の収益と従業員本人の貢献度とをリンクするようになり、悪平等の均等主義が打ち破られたのである。働く者は働くだけその収入も増えるが、働かない者は逆に収入が大幅に減るか、または解雇されることもあり得る。

社会保障制度の改革で、労働保険制度や公費医療保険が見直されたので、被保険者本人は医療保険料を負担するほかに多額の薬代についてもその一部を負担しなければならなくなった。いままで、市民が持っていた「既得利益」が少なくなったか、或いはなくなった。一方、インフレの進行によって市民の実質収入が改革前より減っている人も多い。

#### (4) 貧困層自身の素質の問題

しかも、いわゆる都市貧困者の多くは、教育レベルが低く、年をとっている者である。彼らはおもともと社会の弱者であり、その収入も当然少なくなるのである。貧困人口自身の素質が低いことも貧困をもたらす要因である。

表4 教育水準別貧困率

(単位：%)

教育水準	貧困率
小学卒以下	13.7%
小学卒	9.9%
中学卒	13.9%
高校卒	6.8%
中等専門学校卒	3.7%
専科大学卒	1.2%
大学卒	0%
修士、博士課程修了	0%

出所：1996年「江西省城市住戸家庭調査」により作成。

表4から教育水準と貧困発生率が正の比例関係を呈していることが分る。つまり、教育水準が高いほど貧困発生率は低い。その逆に貧困発生率が高くなっている。表4は江西省で行われた調査の結果を示しているが、同様な状況が他の地域にもみられる。貧困発生率を引き下げるために都市住民の教育レベルを高めていく必要がある。

## (5) 自然災害にともなう貧困要因

中国は自然災害が多発する国である。自然災害は農民をはじめ都市住民に貧困をもたらし、また豊かになった農民や市民を再び貧困に陥し入れる要因にもなっている。民政部の統計によれば、1998年に3.8億人（回）は各種自然災害の影響を受けた。とくに長江流域と松花江、嫩江流域の大洪水で大きな災をもたらし、被災者数が2.3億人（回）にも上っていた。うち水害による死者数が3,656人、倒れた家屋が733万軒、損害を受けた家屋が1,379万軒を数える。被災民のう

表5 貧困発生の原因

原因	比率 (%)
企業の経営状態が悪く収入は少ない	66.7%
離職、退職時の賃金水準が低い	8.7%
技術をもっていない	4.3%
子供の教育費用は高い	2.9%
失業	1.6%
被扶養者は多い	1.4%
病人を抱えている	1.4%
物価は高い	1.4%
障害者	0.7%
各種非正常な支出は多い	0.7%
その他	10.2%

出所：表4と同じ。

表6 都市部貧困人口の種類と貧困者数（1997年）

第1種類 ①民政部の定期救済対象者 ②救済を要する低所得世帯	15万人 50万世帯 268余万人
第2種類 ①「下崗職工」 ②賃金を減らされた従業員 ③失業者	1,070万人（1998.9） 314万人（94年数値） 570万人（1997年，失業率3.1%）
救済金受給者数 ①都市貧困世帯の救済金受給者数 ②高齢、傷病者の救済金受給者数 ③都市最低生活保障金受給者数	268.3万人（1997年） 53.1万人（1997年） 184万人（1998年）
社会救済条件を満たした貧困人口	1,667～2,237万人

注：第1種類の①②と救済金受給者数の①②は『中国統計年鑑・1998年』，最低生活保障金受給者数は『社会福利黄書・1998年』，「下崗職工」は労働部資料により作成。

ち、その5%~15%にあたる被災民が「金と食糧に困っている状態に陥った」とされ、その数が1,000~3,000万人にも達すると予測される。被災民の大半が農民であるが、一部の都市住民も含まれている<sup>(8)</sup>。

地域によって貧困発生要因が違っているが、江西省の場合は、第1位を占めるのが「企業の経営状態が悪く、収入は少ない」ことである。「離職時の賃金レベルが低い」「技術をもっていない」「失業」がそれに続いている(表5)。調査から「国有企業経営状態の悪化」が貧困発生率の増加につながり、また貧困者層の教育レベルが低く、「技術を持っていない」ことも貧困をもたらす要因だということを判明した。

表6は都市部貧困人口の種類と数値を整理したものである。第1種類の①②+第2種類の①~③の合計は1,667万人、それに失業者の570万人を付け加えると都市部の貧困人口が2,237万人にもなる。これらの貧困者は政府の援助と救済を必要とする。この数値は上記で予測した都市部貧困人口数に近い<sup>(9)</sup>。

### 第3節 都市別、職業別、都市人口の特徴

第2節ではわれわれは貧困の発生要因を主に78年以降、中国経済、企業経営および労働者の生活との関連で分析し、都市貧困人口の種類及び貧困の発生要因を検討してみた。このように78年以降経済の市場化、国際化、企業の民営化によって中国の社会、経済環境が大きく変わり、これらの変化がいずれも中国労働者の生活に大きな影響を及ぼしているが、従来中国に存在していた地域格差も貧困をもたらす要因である。以下では地域別、都市別、職業別に貧困人口の特徴とその問題点を考えたい。

#### 1. 地域間貧富の格差

地域間貧富の格差が具体的に以下のような形で現われている。

##### (1) 都市貧困人口の「東少西多」現象

中国の都市貧困人口には「東少西多」の現象がみられる。つまり、中・西部地域都市の貧困人口が多いのに対して東部地域都市の貧困人口は少ない。このような地域間貧富の格差が「改革・開放」政策を実施する1978年前にも存在していたが、沿海地域傾斜投資政策などの投資優遇政策によって78年以後、東部沿海地域の経済発展が加速化され、雇用を創出し、失業者が減っている。このことは貧困発生率を引き下げる効果となって現れると同時に、東部と中・西部の地域間所得格差を拡大する要因ともなっている。1996年に国家統計局都市調査チームは全国で

17,000 の都市住民世帯を対象にアンケート調査を行った。調査の結果、1996年に都市部の貧困人口が1,176万人で、貧困発生率が4.2%に達していることを判明した。うち、東部地域は188.16万人、中部地域は658.56万人、西部地域は329.28万人となっている。中部、西部地域の都市貧困人口が多く、全国都市貧困人口の84%を占め、東部地域の16%をはるかに上回っている<sup>(10)</sup>。

## (2) 貧困ラインを超える東部都市人口

もし住民世帯のうち、全国の最低所得世帯と貧困世帯の1人当たり年生活費収入の平均値を貧困ラインの基準とすれば、東部地域都市住民の最低所得世帯の1人当たり生活費収入がすでに貧困ライン基準を上回っている。これとは逆に中・西部地域住民の最低所得世帯のそれがまだ貧困ライン内にとどまっている。

所得収入等級区分法に基づいて東・中・西部都市住民世帯の1人当たり年平均生活費をまとめたのは表7である。東・中・西部地域の平均値はいずれも推測値である。1996年末現在都市生活保障貧困線の平均基準値は最低所得(2,156.12元)を上回る2,217元となっている。東部地域都市住民の最低所得世帯の平均値は2,286円で2,217元の基準より69元も高い。中・西部の都市の最低所得世帯の平均値はそれぞれ1,804元と1,754円で都市貧困線基準を下回っている。また

表7 地域別主要都市住民世帯の1人当たり年生活費収入

(1996年, 単位: 元)

地域	平均値	最低所得	※貧困世帯	低所得	中所得	高所得	最高所得
全 国	4377.15	2156.12	1936.55	2808.52	4146.18	6190.26	8432.96
東部地域	5014.28	2286.28	2012.98	3587.52	4827.32	8235.59	8815.60
上海市	7721.40	3785.04		4797.60	7119.48	10448.40	14952.96
広東省	7487.90	3595.08	3291.46	4711.23	6934.49	11049.18	15549.88
北京市	6885.48			4012.60	6596.29	10979.13	
天津市	5525.48	2536.32	2223.59	3299.72	5101.69	7922.25	11473.26
山東省	4494.00	2274.84	2017.68	2950.32	4319.52	6187.68	8305.56
河北省	4072.20	1848.36	1634.52	2518.56	3801.48	5739.84	8421.48
遼寧省	3746.13	1879.57	1664.62	2422.34	3492.03	5206.33	7229.26
中部地域	3542.11	1803.91	1545.93	2345.59	3437.66	5108.46	6853.75
河南省	3450.11	1816.63	1618.21	2327.59	3305.44	4791.18	6506.17
山西省	3290.91	1523.71	1321.62	2057.24	3114.75	4867.40	6640.26
黒龍江省	3324.80	1573.10	1377.90	2105.40	3212.50	4818.10	6379.30
西部地域	3796.03	1754.42	1714.85	2430.20	3773.41	5609.24	7365.72
貴州省	3675.04	1805.35	1603.44	2370.49	3574.33	5449.81	7400.57
青海省	3566.89	1537.43	1351.19	2100.14	3597.82	5197.13	6654.96
陝西省	3487.37	1607.66		2250.68	3400.62	4884.29	6451.63
寧 夏	3276.58	1375.98	1175.82	2019.82	3142.43	4848.32	6816.81

注: 空欄は数値がないことを示す。

出所: 各省(市・自治区)の1997年統計年鑑により作成。

表 8 貧困ライン内の省、市、自治区別貧困率

(単位：%)

地 域	最低所得世帯	※貧困世帯	低所得世帯
<b>東部地域</b>	22.6%	33.3%	—
遼寧省	14.4%	14.0%	—
河北省	7.0%	6.7%	—
山東省		6.4%	—
その他	1.2%	6.2%	—
<b>中部地域</b>	51.4%	46.5%	79.2%
河南省	11.3%	11.7%	—
山西省	6.6%	6.6%	21.4%
内 蒙 古	6.4%	6.4%	20.5%
吉林省	5.9%		19.8%
黒龍江省	5.5%	5.7%	17.5%
その他	15.7%	16.1%	
<b>西部地域</b>	26.0%	20.2%	20.8%
陝西省	6.3%		—
四川省	6.1%	6.2%	—
甘 肅 省	4.0%	3.9%	13.4%
青海省	2.3%	2.3%	7.4%
その他	7.3%	7.8%	

注：“—”は貧困ライン以下を、空欄は数値のないことを示す。  
出所：表7に同じ。

最低所得世帯の比較では上海の最低所得世帯1人当たり年平均生活費収入が3,785.04元で最も高く、最も低い寧夏(1,375.98元)の3.2倍に相当する。

### (3) 共通性をもつ地域間貧困発生率

地域間所得格差がみられるものの、東・中・西部地域都市住民世帯の貧困率はそれほど変わっていないのが現状である。特に東部地域の河北省、遼寧省、海南省では貧困ライン内に位置する最低所得世帯が多く、東部地域全体の貧困率をつり上げているからである。東部の最低所得世帯数は全国の22.6%を占め、うち、貧困世帯の比率が33.3%で西部の20.2%も上回っている(表8)。但し、中・西部地域において湖北と雲南省を除けば、その他の省、市、自治区の最低所得世帯がいずれも貧困ライン以内にランクされている。

## 2. 都市規模別貧困発生率

貧困発生率が都市の規模とも関連している。1978年以降、中国の都市化が急速に進展している。1998年に全国では23省、5自治区、4直轄市、香港特別行政区、664市(うち地区レベル市

は 227 カ所、県レベル市は 437 カ所) がある。この数値は 97 年と変わらないが、県と市轄区に大きな変化が生じた。98 年に 1689 の県で対前年比、4 カ所減ったのに対して市轄区が前年比 10 カ所増の 737 カ所に達している (『社会福利黄書, 1999 年』)。664 市のうち、超特大都市は 11 カ所、特大都市は 23 カ所、大都市は 44 カ所、中レベル都市は 195 カ所、小都市は 391 カ所である<sup>(41)</sup>。都市規模別にみれば、超特大都市と特大都市の貧困発生率は大、中、小都市より低くなっている。

### 3. 業種別貧困率

中国の業種分類が細かく定められている。業種部門分類では 16 業種があり、この 16 業種をさらに 92 の大分類、368 の中分類、845 の小分類に細分している。便宜上、以下では 16 の部門業種を中心に業種別貧困率を検討する。業種別にみれば以下の特徴がみられる。

第 1 に業種間の賃金格差が大きく開かれている。1996 年に中国の年平均賃金は 6,210 元である。16 業種のうち、年平均賃金が最も高いのは電力・ガス・水道サービス業 (8,816 元/年) であり、最も低いのは農林牧漁業 (同 4,050 元) である。最高所得業種と最低所得業種の賃金差額は 4,766 元で 1985 年と比べて賃金格差が 7.58 倍にも拡大された。物価上昇要素をさし引いた賃金格差は 2.18 倍となっている。

表 9 によって示されるようにほとんどの省、市において金融保険業と電力・ガス・水道サービス業は最も所得が高い業種にランクされ、農林牧漁業と小売、飲食業は所得が最も低い業種となっている。それゆえ小売、飲食業と農林牧漁業において貧困発生率が最も高くなっている。

第 2 に所得が低い業種が国有企業に集中されているため、1 人当たり生活費収入を所有制企業別にみれば、1996 年には国有企業の最低所得世帯数は全体の 56.3% を占め、最も高い比重を占めている。最低所得世帯のうち、困難世帯数は 54.3% を占めている (『中国統計年鑑・1997 年』)。但し、最高所得世帯も国有企業に集中され、1996 年に国有企業の高所得世帯と最高所得世帯は

表 9 地域別最高所得業種と最低所得業種の賃金格差

地 域	最高所得業種		最低所得業種		A - B (元)
	業 種 名 称	平均賃金(元) A	業 種 名 称	平均賃金(元) B	
北 京 市	金融保険業	13,725	農林牧漁業	6,548	7,177
天 津 市	電力・ガス・水道業	11,802	〃	5,720	6,082
上 海 市	金融保険業	17,163	〃	8,005	9,158
広 東 省	交通運輸、通信業	12,473	〃	5,424	7,049
黒 龍 江	金融保険業	8,283	小売・飲食業	3,131	5,152
河 南 省	採掘業	7,423	〃	3,197	4,226
寧 夏	電力・ガス・水道業	8,706	農林牧漁業	3,444	5,262

出所：表 7 と同じ。

それぞれ 67.9%と 61.6%を占め、集団所有制企業の 5.4%と 3.4%をはるかに上回っている。金融保険業、電力・ガス・水道業は国有企業によって独占されているからである。しかも、国有企業の従業員数が都市従業員数の 70%を超えていることから最低所得世帯と最高所得世帯のいずれも国有企業に集中しているといえよう。

#### 4. 職種別貧困発生率

所得収入等級区分法に基づいて計算すれば、国有企業、都市集団企業に占める高所得業種、職種の比率は必ずしもとくに高いとはいえない。調査によれば、高所得者、高所得世帯を代表するのはやはり一部の自営業者、私営企業の社長、企業の請負経営者、外資系企業の中国人高級管理者、歌手、スポーツ選手、作家、弁護士など特殊な人材および株、先物取引で暴利を稼ぐなり金のほか、権限を乱用して私腹を肥す政府官僚たちである<sup>(12)</sup>。

職種別に貧困の発生率がどうなっているだろうか、江西省が行われた住民生活の実態調査からそれを窺い知ることができる（表 10）。江西省の調査によれば、職種別では貧困発生率が最も高いのが「失業者」であり、全体の 24.1%を占める。「その他」、「その他サービス業サービス員」、「労働者」、「在学生」、「自営業者」、「離・退職者」がそれに続く。「その他」には固定職を持たない

表 10 職種別貧困率

職 種	貧 困 率
失業者	24.1%
その他サービス業サービス員	12.5%
労働者	11.7%
在学生	8.9%
自営業者	8.3%
離・退職者	8.1%
運輸、通信職員	6.7%
会社職員	4.1%
行政機関従業員	2.5%
企業または会社の経営者	1.5%
中小学校、幼稚園の教員	1.3%
軍人、医師、大学・中専学校の教員、新聞出版社、文化芸術部門、税関の職員、科学技術研究者、公安・裁判所の職員	0
その他	17.1%

出所：伊世洪『当面中国都市の貧困問題』により作成。

人が多く含まれ、失業者と見なすこともできる。

上述の4職種を合わせれば、江西省都市貧困人口の65.4%を占めることになる。他方、労働者が同省都市人口の23%を占めることから、貧困人口数が多く、都市貧困人口全体の32.6%に上っているほどである。このことは上述の貧困者数が国有企業に集中していることを裏付けている。なお、「在学学生」の貧困率が高いのは失業者、労働者の子供が多いこと、「会社職員」の貧困率が4.1%で高いのは従来の国有企業から会社として独立した事業体の経営状態が悪いことに起因する。医師、軍人、大学、中等専門学校の教員、新聞出版社、文化・芸術部門の職員、科学技術研究者、税関、公（安局）検（事局）法（裁判所）職員には貧困者が少なく貧困発生率は零である。

## 第4節 都市住民最低生活保障線制度の仕組みと特徴

### 1. 都市住民最低生活保障線制度とはなにか

都市住民最低生活保障制度はまさにこうした社会、経済情勢の変化にともなって増えつつある都市貧困者の問題に対処するために創設された新しい制度であり、その設立の段階から注目を浴びている。1993年に上海市は全国に先駆けて、都市貧困者を対象とする都市最低生活保障線制度を実施し、中国における都市社会救済制度改革の幕を開いた。中国の都市住民最低生活保障線制度にはどのような特徴があるだろう、この問題を検討する前に、まず、都市最低生活保障線制度とはなにかを説明し、この制度を実施する上で各地が収めた経験と課題を明らかにしたい。

中国がいま、実験中の都市住民最低生活保障線制度は先進工業諸国で実施されている国民の基本的な生存権を保障することを目的とする社会救済制度と共通点を持っている。この制度の定義と特徴を以下の三つの側面からみることができる。

まず第1にこの制度は政府が都市部の生活貧困者に対し、健康で文化的な最低限度の生活水準を国の責任において保障する公的扶助制度である。具体的には政府は関連法規を定め、最低生活を維持するための最低生活保障線または貧困ラインを設定する。すべての国民はその所得収入が貧困ラインの規定基準を下回って生活に困難が生じた場合には、法に基づき国から救済金または実物での救済を受給することができる。国の責任においてこの制度を設立する最も大きな理由は、貧困を生み出した原因が個人より社会にあるということである。したがって、最低生活保障線制度或いは社会救済、公的扶助制度は通常、政府の行為としてみられ、政府が国民経済的な規模での所得の再分配を通じてナショナルミニマムといわれる水準での生活保障にかかわるニーズを充足し、人々の経済的な自由と平等の可能性を社会に拡大することを目指す制度である。中国の『憲法』の第45条は「中華人民共和国の公民が、老齢、病弱または労働能力を喪失したときには、国家および社会から物質的援助を受ける権利を有する」ことを明確に規定しているのである。



第2に国民の所得収入水準が社会的或いは個人的、生理もしくは心理的な要因により貧困ラインを下回ったときに限ってのみ、最低生活保障線制度はその機能を果たす。そのため、生活救済金の申請或いは生活保護の給付は、自己申請に基づいて資力調査（ミーンズ、テスト）を受けた上で決定されるという選別主義によっている。

第3にこの制度に基づく生活救済金の給付および実物の支給は、最低限度の生活水準を維持する上で必要不可欠なものであり、国民の生存権を保障する社会保障制度の最後の安全網（砦）である。同時に生活救済を必要とする被救済者の依存心理を克服するために被救済者の生活が最低生活保障ラインを超えたときに、救済金の給付が終了する。被救済者の生活レベルが最低生活基準を超えたかどうかをチェックするための資力調査とその他の必要度（ニード）に基づく調査が必要である。

## 2. 最低生活保障線の算定基準

最低賃金基準は通常、最低生活保障線を基準に確定するものである。しかし、中国の場合はその逆である。つまり、最低賃金基準制度がまず実施されてから最低生活保障線制度の確立を模索したのである。その背景には、社会保障制度の改革より賃金制度の改革が進んでいることがある。1994年7月に『労働法』が公布されたのち、各地方政府は『労働法』の規定に基づき、各地の現状を踏まえた最低賃金基準を定めた（表11）。各地の最低賃金規準が同時に各地の最低生活保障線を決定する目安にもなっている。

表11 中国各地最低賃金基準一覧表（1996年）

地 区	基準賃金（元/月）	地 区	基準賃金（元/月）
北 京	240	湖 南	171（可浮動範囲20%）
天 津	210	湖 北	180, 160, 140
河 北	180, 160, 140	広 東	95年から省政府により基準を設定する
山 西	200, 180, 160, 140, 120	広 州	320
内 蒙 古	170, 150, 130	珠 海	380
遼 寧	210, 190, 150	深 圳	380
吉 林	190, 170, 150, 130	広 西	200, 190, 170, 150
黒 龍 江	200, 190, 180, 170	四 川	180, 160, 140, 125
上 海	270	海 南	280, 230, 180
江 蘇	210, 175, 140	貴 州	190, 170, 150, 130
浙 江	230（寧波245）	雲 南	185, 160, 135
安 徽	180, 150	陝 西	200, 175, 150, 125
江 西	190, 170, 150, 140	青 海	200, 190, 180, 170
福 建	320, 245, 225, 200, 180	青 海	180, 160, 140
河 南	170（可浮動範囲20%）	新 疆	180, 150, 130
山 東	170		

出所：『中国労働科学』1996年2月号。

そこで、中国は最低生活保障線をどのようにして決めるべきだろうか。1995年にスタートした「中国城市会社救済制度改革研究」課題グループは国際的に広く採用されている貧困線の算定方式を検討した上に、以下のように「総合算定方式」を提案し、3つのステップを踏んで貧困線を算定するとしている。

まず、最初に生活形態方式を参考にしてそれぞれ異なる経済発展地域の貧困世帯の生活実態を調査、研究し、貧困生活形態の基準を満たす貧困世帯と貧困人口の種類を決定する。同時に調査活動を通じて貧困に対する国民の意識を高める。

つぎにマーケットバスケット方式に基づいて貧困世帯と貧困人口の所得収入と消費支出の状況を調査、分析し、最低生活水準を維持するために必要とする生活必需品のリストを作成した上、市場価格に基づき最低生活保障線の基準を算出する。

最後に最低生活保障線を調整するために最低生活保障線（貧困線）を社会平均（中位）収入と結びつけて、当地貧困世帯のエンゲル係数を算出する。

同研究グループは「総合算定方式」を導入し、北京、南京、長春、蘇州、常州、益陽、吉安等の地域をモデル都市として大規模なアンケート調査を行った。

表12は、アンケート調査によって得られた各都市の「生存線」、「温飽線」と「発展線」をそれぞれ示している。ここでいう「生存線」は「貧困線」に置き換えてみる事ができる。「生存線」は食費、住居費、日常用品雑費など、最低の生活水準を維持するための生活費を示す基準である。「温飽線」とはぎりぎりの生活水準、すなわち何とか食っていける生活水準をいう。温飽問題（衣食住の問題）は、中国がこれまでに比較的力を入れ解決を図ってきたテーマであり、中国の沿海地域をはじめ多くの地域はすでに「温飽型社会」から小康型（まずまずの状態）社会に移行したことも事実である。「温飽線」は食費、居住費、衣服費、交通と日常生活支出などの基

表12 主要都市の「生存線」「温飽線」と「発展線」  
(単位：元/月)

都 市	生存線	温飽線	発展線
北 京	155	190	210
南 京	160	175	220
長 春	140	160	200
蘇 州	160	175	220
常 州	170	190	230
益 陽	110	135	170
吉 安	100	125	160

出所：人民大学復印資料『社会保障制度』隔月刊、1996年第2期による。

表13 益陽市貧困世帯の平均月消費水準

項 目	金 額	
	金額(元)	比率(%)
1人当たり生活費支出	127.67	100.0%
うち ①食費	74.84	58.6%
②衣服費	3.52	2.7%
③住居費	16.53	12.9%
④日常用品雑費	2.52	1.9%
⑤交通費	0.84	1.0%
⑥医療費	6.53	5.1%
⑦教育費	7.03	5.5%
⑧その他支出	15.86	12.3%

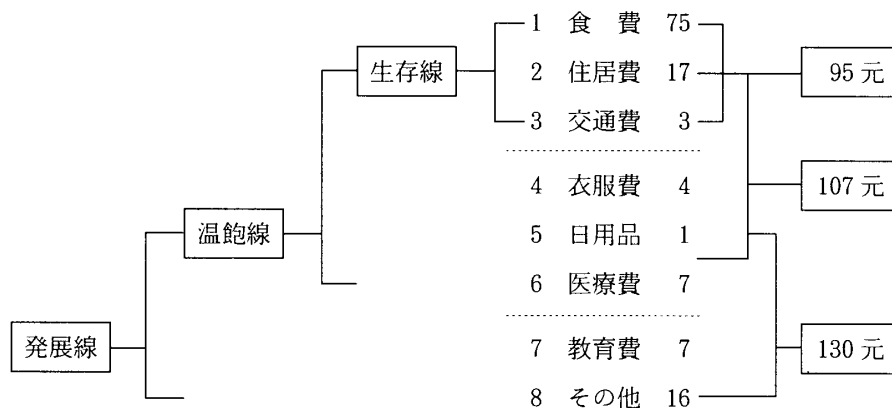
出所：唐鈞『中国城市居民貧困線研究』により作成。

準を指す。「発展線」は「小康水準」に置き換えてみることができる。温飽問題を解決してから、人々が生活のレベルをさらに高め、衣食住にいくらかゆとりのある生活レベルに到達したことを指している。

「生存線」「温飽線」と「発展線」の基準は地域の経済発展レベルによって違っており、その地域の生活レベルを表している。またこれらの基準がいずれも当地の最低賃金基準を参考にして定められることにその特徴がみられる。

貧困線をどうやって決めるのか、ここでは益陽市の例をあげて説明したい。表 13 は国家统计局都市調査チームがアンケートと訪問調査を通じて得られた 1994 年 1～10 月の益陽市貧困世帯の平均消費状況を表している。調査の結果を踏まえて同市民政局は街道民政担当の幹部、居民委员会主任、貧困世帯の代表等を集めて、座談会を開き、同市の貧困線を設定した。貧困線は生存線、温飽線と発展線の三つのレベルから構成される。具体的な金額を示すと図 1 の通りである。

図 1 益陽市の貧困ライン



出所：表 13 により作成。

以上の図表から最低生活保障線基準の決定には以下の特徴をみることができる。第 1 に中国都市住民の生活レベルを、①収入と消費水準が高い地域と②収入と消費水準が低い地域に二分することができる。所得収入が低い地域は、100 元～140 元の生存線を基準にして最低生活保障線を決定する。長春、益陽と吉安がこれに当たる。北京、南京、蘇州と常州など所得収入が高い地域は「温飽線」を最低生活保障線の決定基準とし、170～190 元となっている。もし、財政的に余裕があれば 200～230 元の発展線を最低生活保障線の基準と決めることも可能である。

第 2 に国際貧困標準線との関連でみれば、益陽、長春、吉安など所得収入が低い地域の最低生活保障基準が当地住民平均収入の 65% に相当することを目安に定められるのに対して北京、南京市など所得収入が高い地域のそれは同 52% に相当する。このような算定方式は国際貧困標準を参考にして貧困線と社会平均（中位）収入とをリンクさせたものである。つまり所得収入が低いほど、1 人当たり平均収入に占める救済金（最低保障救済）の比率は高くなっている。第 3 に

消費支出水準の比較では1997年に広東、上海、北京の都市住民世帯の年消費支出は1人当たり6,852.48元、6,819.94元、6,531.81元で上位3位を占め、最も低い甘粛省(2,946.27元)、内モン古(3,032.3元)、黒龍江省(3,213.42元)の2倍以上に相当する(『中国統計年鑑・1998年』333頁)。消費支出に占める食費の比率、つまりエンゲル係数の比較では広東は45.9%、北京は46.4%、上海は51.5%であり、消費支出が低い甘粛省(48.9%)、内モン古(43.5%)、黒龍江(45.9%)のそれとあまり変わらないのが現状である。経済発展と生活水準の改善によって中国各地のエンゲル係数が確実に下がってきている。今後生活水準の向上と物価の上昇状況などを考慮に入れて、最低賃金基準と同様に、毎年最低生活保障線を調整する必要があるだろう。

## 第5節 都市最低生活保障線制度の実践と救済形態

### 1. 最低生活保障線制度の実施状況

都市最低生活保障線制度を最初に始めたのは上海市である。93年6月1日に上海市は全国に先駆けて都市最低生活保障線制度を実施し、所得収入が低く、基本生活を維持できない貧困者を対象に生活救済金を給付し始めた。1993年から95年にかけて厦門、青島、福州、大連、無錫、広州など沿海の経済が発達した都市も最低生活保障制度を相次いで確立した(表14)。

1997年9月に国務院は各地の実施状況を検討した上で『關於在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知』(全国で都市住民最低生活保障制度確立に関する通知)(国発1997[1997]29号文獻)を公布した。「生活保障制度通知」に基づき、民政部は1997年11月に広東で会議を開き、

表14 都市最低生活保障制度の実施状況(1998年末)

項目	都市数	全国数	カバー率
実施市、県	1,702カ所	2,353	72.3%
うち地区レベル市	204カ所	227市	89.9%
県レベル市	373カ所	437市	85.4%
県	1,121カ所	1,689県	66.4%
全域普及省(区・直轄市)	北京、天津、上海、河北、江蘇、山東、浙江、河南、広東、広西、福建、青海、新疆の13省(区・市)	32省(区・市)	40.6%
都市・農村一体化最低生活保障制度	天津、上海、浙江、河北、江蘇、山東、広東、広西の8省(区・市)	32省(区・市)	25.0%

出所：『社会福利黄皮書 中国社会福利与社会進歩報告，1999』により筆者が作成。

また同年12月に全国民政庁（局）長会議を開いた。会議上、民政部は都市住民最低保障制度の確立を今後活動の重点とし、1998年に全国で地区レベル以上の市、3分の2を占める県レベル以上の市および50%を占める県政府の所在地である鎮において最低生活保障制度を確立する目標を打ち出した。各地政府は都市最低保障制度の確立を重視しており、広東、吉林、河北などの省は同制度の確立を「党、政府最高責任者プロジェクト」と定めている。

1998年に全国で都市最低生活保障制度を実施した市、県は1,702カ所で全体の72.3%を占め、97年比、953カ所増加し、突破的な進展を遂げた。地区レベル市と県レベル市のカバー率はいずれも85%以上を超えている。他方、北京、天津、河北、江蘇の13の省（自治区・市）は全地域で最低生活保障制度を普及し、河北、江蘇の8省（自治区・市）は都市と農村一体化の最低生活保障制度を実施した。このように97年12月に定められた1998年の目標値がいずれも達成されたといえよう<sup>(15)</sup>。

すでに最低生活保障線制度を実施している都市は、いずれも現地の実状から出発し、当地住民の最低生活必需品と市場価格などの諸要素を考慮し、1人当たり月平均最低消費金額を算出し、さらに当地財政の受容の能力と資金源の状況に基づいて実行可能な最低生活保障線（金額96元～170元までまちまち）を決めた。市民の所得収入がこのラインを下回る場合には、だれでも政府部門に救済金の給付を申請することができる。各地の最低生活保障線制度はそれぞれの特徴を持っているが、それを要約すれば、以下のような特徴を見ることができる。

#### (1) 最低生活保障基準

最低生活保障線の算定基準は地域によって異なっているが、表15から分かるように四つのランクに分かれる。第一ランクは経済発展レベルが高い沿海地域の特大都市でその基準が月200元～250元であり、北京、上海、厦門と広州（1996年数値）がそれである。第二ランクは150元～200元で、海口、福州、大連がこれに当たる。第三ランクは95元～150元で、無錫、青島などの

表15 主要都市の最低生活保障線

ラ ン ク	都市名と最低生活保障（元/月）		
第一ランク	厦門 220元	上海 205元	北京 200元
第二ランク	海口 170元	福州 150元	大連 140元
第三ランク	無錫 120元	青島 96元	
第四ランク	中部・西部地域の都市と県（市） 70～100元		

注：上海と北京は1998年基準，その他都市は1996年基準である。  
出所：『工人日報』1996年6月2日および「1999年社会黄書」により作成。

市である。第四ランクは中・西部貧困地域の市及び県庁所在地の鎮であり、保障基準が70元～100元である。

なお、無錫、青島を除けば、各地が公布した最低生活保障線関連規定はいずれも、保障基準（最低生活保障線）が物価上昇と経済発展の状況に応じて調整するという物価スライド制を実施することを明確に規定している。上海市を例にみれば、1993年に同制度を実施してから毎年保障線基準を調整し、1993年に120元、1994年に132元、1995年に165元、1996年に185元、1997年に195元、1998年に205元に引き上げられてきた。北京市も1996年の170元を1998年の200元に上げたのである<sup>(16)</sup>。

### 保障救済金の財源

保障救済金の財源は地域によって異なるが、おおむね以下のように2種類の負担方式が採られている。一つは保障救済金の経費が完全に市および市管轄区の2級財政負担、つまり政府の負担によるものである。但し、1996年末現在、この方法を採用したのは大連市のみである。いま一つは市、市管轄区の2級財政負担と機関、企業、事業部門の負担とを結びつけるやり方である。つまり、「誰家的孩子誰抱走」（自分の子供を自分で世話する）という負担方式を採っている<sup>(17)</sup>。所属機関のない救済対象は民政部門が管理し、救済経費は市または市轄区政府の財政から支出される。いまそれぞれの企業、機関に所属している救済対象は原則的にその企業、部門が管理し、保障救済金もしたがって職員、労働者生活困難救済費から支出される。経営状態が悪く保障救済金の負担ができない場合は、企業は上位行政主管部門に申請し、行政管理費、或いは他の部門から保障救済金を調達することもできる。上位行政主管部門も解決できない一部の救済対象については、政府は財政補助のやり方で解決する。

### 市と区の負担比率

市と区の負担比率にも大きな差が見られる。例えば、大連市の場合は、市と区の負担比例は7対3であり、青島はその逆で3対7になっている。負担比例の違いは社会保障救済制度に対する当地政府考えの違いを反映している。

### (2) 民政対象と非民政対象

民政対象とは国の関係政策と法規により定められた、民政部門の管轄下におかれる救済対象者である。但し、その数が限られている上に、新たな不公平が生じている。そのため大連をはじめ、瀋陽などの都市では、資格条件を満たす都市貧困者全員を最低生活保障線制度の適用対象者と認定し、救済金の給付基準も民政対象か非民政対象かを問わず、同じようにした。一般的には民政

対象への救済金給付基準が非民政対象より高くなっているのが当然のことである。

### (3) それぞれ異なる救済金の交付形態

社会救済金の給付形態には違いがある。多くの都市は現金給付の形態をとっているが、上海市は現金給付と実物支給とを結びつける給付形態をとっている。

## 2. 保障救済金の申請と「特貧証」制度

市民は生活保障救済金を申請するに当たって「個人申請→居住民委員会確認→街道弁公室（都市部の末端行政機関）による1次審査→区民政処による2次審査、許可→市民政局による最終審査、許可」という順序を踏んで申請し、審査を受けなければならない。審査にパスした最貧困世帯は「特貧証」（特別貧困証書）をもらい、生活保障救済金を受給することができる。最低生活保障線については、1～2年ごとにインフレ、賃上げなどの状況に応じて調整を行うと同時に受給者についての調査を行い、救済金の調整もしくは救済金給付の停止などの措置も採られている。

最低生活保障線制度を整備するために個人申請の方法をとるほかに一部の都市は「家庭経済調査制度」を導入した。調査の順序は以下の通り。

① 個人申請：予測不可能な理由で収入源が絶たれたすべての市民は当地民政部門に対して救済金を申請する権利をもつ。本人またはその代理者は、書面報告を社会救済機構に提出し、救済金を申請するという形態をとる。

② 居民委員会（末端社区ともいう）と所属部門の証明：申請者本人が居住する地域の居民委員会と所属単位は本人の申請書類を証明し、審査意見をつけて、末端の社会救済機構に提出する。

③ 専門部門による審査：末端の社会救済機構は2次審査を行い、当地居住民の意見を求めた上で申請者に対して救済金の給付基準を知らせ、同時に区と市の民政部門に報告する。

④ 民政部門の許可：区民政処または市民政局は提出書類を審査した上、許可するかどうかを決定する。そして許可した貧困世帯と救済金給付対象者を居民委員会の広報に載せるという方法で救済金給付の透明度を高める。

⑤ 立案調査：それぞれの救済対象者について立案し、貧困の発生原因を調査する。調査の結果を踏まえて、救済金受給者と相談し最適の救済方法を考える。救済方法を書面に記載した上、一定の期間に保存する。

⑥ 追跡調査：救済金給付の実施過程において、追跡調査を行い、救済の効果を観察し、適時に調整する。受給者の所得収入が貧困線を超えた場合には、直ちに救済金の給付を停止する。

とくに第2種類の救済対象、つまり一時的に労働能力を喪失し、または仕事を失った失業者と「下崗職工」に対して、救済金の申請手続きを行うほかに救済金の乱用を防ぐため、失業および

求職登録を義務づけるようにする。失業および求職登録は当地の労働部門で行われるが、社会救済部門は、失業登録をしたにもかかわらず、なお再就職できない失業者と「下崗職工」だけを適用対象とする。社会救済部門は労働部門と緊密に連絡を保ち、失業者の就職情報を的確に把握する。失業者がいざ職につけば、救済金の給付を停止する。

「特貧証」のほかに「社会保障金受給書」制度も実施する。

### 3. 財政支出の状況

統計によれば、1998年に都市最低生活保障制度を実施するための財政予算総額は16億元、実際の支出総額は12億元である。省所属企業の貧困従業員の最低生活保障の問題を解決するために河北、山西、遼寧、黒龍江、江蘇、福建、湖南、雲南、甘肅、青海などの財政部門は資金を拠出し救済給付資金の調整として活用し、同制度の構築に大いに役立っている。なお、1998年に政府は7億元（前年比、133.3%増）の保障資金を拠出し、合計184万人に生活救済金を給付した（「社会福利黄書、1999」23頁）。

### 4. 中国の経験と今後の課題

#### (1) 中国の経験

これまでに実施してきた社会保障、社会救済制度と比べて上海市などが実施した最低生活保障線制度は全市民を対象とするもので、市民の生活水準が最低保障線を下回っているかどうかを問題にするだけであり、貧困発生の原因を問題にしていない。したがって、この制度は上述の最低保障線制度の定義にも合致し、国民の生存権を保障する上で、大きな役割を果たすことができる。この制度が実施されてから、市民の歓迎を受ける理由もここにある。同制度の経験を要約すると、以下の3点にまとめることができる。

まず、第1に同制度の確立は、計画経済体制から市場経済体制に移行する過程において現われた新しい社会矛盾、問題を解決することを目的とする。新しい問題として、上述の企業破産や操業停止による失業者の増大、国有企業のリストラにともなう「下崗職工」の出現、悪性インフレ、貧富の格差などが挙げられる。この制度はすべての市民の最低生活水準を保障し、社会保障制度の最後の安全網を形作ったのである。

第2に現行の社会保障、社会救済制度が市場経済の進展に適合することができていないことは明らかである。最低生活保障制度は、現行の社会保障制度の適用対象から除外されるすべての市民を適用対象とし、社会救済制度上の問題を克服し、その改革を速めることができる。

第3に失業者の増大は社会の不安に直接つながりかねない。特に近年、人々はインフレ以上に失業の問題を心配し、政府は失業者の急増が社会不安につながることを危惧している。この制度



は、市民の生活に困難が生じた場合に国の責任で所得の再分配を通じて社会の弱者にも経済発展の成果を享受させることができる。

## (2) 今後の課題

勿論、この制度は今、一部の都市に試行されているだけであり、この制度をどのようにして全国に普及させて行くのか、法律の整備をはじめ、救済資金の確保など、解決すべき問題が多く残されている。この制度を進める上で直面する主な問題を以下の3点に要約することができる。

第1にその他の保障制度がまだ整備されていないため、この制度の実施に多くの困難をもたらしている。最低生活保障制度は本来ならば、年金制度、失業保険制度と「下崗職工」の基本生活救済金制度とを繋げる最後の社会保障制度である。年金制度をはじめとするその他の社会保険制度が整備されていないかぎり、最低生活保障制度を完全に実施することが難しい。

第2に国有企業従業員のうち、特にこれまでに中央直轄企業に勤務する労働者の貧困問題が目立っている。中国の国有企業はその所属によって中央直轄企業と地方管轄企業に分かれている。例えば、東北3省のように古い工業拠点地域には中央直轄の工業企業は多く設けられている。1998年の行政機構改革で多くの工業主管行政部門が撤廃されたため、中央直轄の工業企業が地方政府の管轄下に移管されたものの、従業員の賃金問題をはじめ労働保険制度にかかわる諸問題はまだまだ完全に解決されていない。それゆえ社会救済金を地方政府は負担することができないという問題がクローズアップした。各地の調査によれば中央直轄企業に勤める従業員のうち、当地の最低生活保障基準を下回る貧困者数が163.23万人にも達している。これらの貧困者を救済するには10.12億元の救済金を必要とするが、1998年に地方財政からの生活救済の拠出金は4554.71万元にすぎず、救済を必要とする経費の4.5%に過ぎない。したがって救済金の受給者数はわずか7万人で、150万人以上の者は救済金をもらっていないのが現状である。

第3に中、西部地域の社会保障制度の確立速度が沿海地域より大きく遅れている。上述のように都市貧困人口の大半が中、西部地域の都市に集中されており、莫大な生活救済金を必要とする。しかし、これらの地域の経済発展レベルが低く地方財政はこれらの資金をすべて負担することができない。このことはまた最低生活保障制度の実施を遅らせている。例えば、湖南、江西、寧夏、陝西、雲南、貴州、四川、重慶、チベット等の中・西部地域の省（区、市）において多くの市（県）はまだ都市住民最低生活保障制度を確立していない。中・西部地域の596の市（県）について調査したところによれば、保障基準を月80元～110元とし、71万人の生活救済金を拠出するには年間4.31億元が必要である。しかし、中・西部政府は1.93億元しか拠出できず、まだ、2.38億元もの保障資金が足りない。

他方、これらの地域の市（県）でたとえ最低生活保障制度を確立したとしても地方財政上の問

題があり、保障基準が低くカバー率が低いという問題がみられる。例えば、寧夏石嘴市の最低生活保障基準は120元と定められ、適用対象者は1万人である。実際給付額は100元で、かつ受給者数は2,140人にすぎない。成都市は4,365人を民政対象者とし救済金を給付しているが、同市民政、財政、労働部門が1998年4月に行った調査によれば同市に最低生活救済を必要とする貧困者数が2万人以上に達し、年間1,000余万元もの財政拠出金を必要とする。拠出金の問題はいまだに解決されていない。上海、広東省を除く22の省（区、市）を調査したところによれば、①すでに最低生活保障制度を実施した市（県）が定めた最低保障基準が平均で90元～150元であるのに対して実質給付金額は70元～120元にすぎないこと、②救済を必要とする対象者は240万人であるが、受給者数は91万人で全体の37.9%を占めるにすぎないこと、③必要とする救済金総額は14億元で、その35.7%を占める5億元しか調達できていないなどの問題を判明した。つまり、22省（区、市）のうち、まだ168.8万人もの貧困者は救済金を受給していない。

### おわりに 都市貧困問題の解決策 一救済と再就職

朱鎔基総理は2000年3月5日に開かれた第9期全人代第3回会議で「政府活動報告」を行い、2000年から中西部、特に西部開発を「長期的重要課題」とし、計画的に推進していくことを表明した。中西部経済開発の目標は今から4年前の1996年に李鵬前総理が行った『国民経済、社会発展第九次五ヵ年計画と2010年までの長期目標綱領についての報告』の中ですでに打ち出されたものであり、貧困との戦いを2010年までの奮闘目標と位置付けられていた。その意味で朱報告は李報告の中西部開発の方針を引き継いだのである。しかし、李報告と違って今回の朱報告は単に中西部開発をスローガンとして提出しただけでなく、中西部開発を国家的事業と位置付け、国債資金や中央財政支出、海外からの優遇借款などの資金の70%を中西部開発に投下するという具体的な数値をあげて貧困との闘いを具体化する諸対策を明文化したからである。中西部地域開発は、農村と都市という二つの主戦場に分かれる。農村部の貧困問題を解決するために貧困地域の創業の精神を強調し、自らの力に頼って貧困からの脱出を重視しながらも、中央から地方に至るまで、いずれも貧困地域の援助活動に力を入れ、貧困地域への援助資金を増加し、効率的に管理、使用し、社会全体が貧困地区の援助活動に関心をよせるように政府は全国に働きかけている。もう一つの戦場における中西部都市の貧困問題が深刻化しており、農村以上に問題の解決が難しい課題が山積みしている。養老保険、失業保険、社会救済、社会における相互扶助など多重重型社会保障制度の改革を推進し、都市最低生活保障制度、失業保険制度のカバー面を拡大し、失業救済、貧困救済と再就業を結合させる制度を打ち立てることは都市部の貧困問題を解決するための具体策である。この具体策を実行に移すことができるかどうかは中国経済の発展にかかっている。

## 参考文献と注釈

- (1) 農村地域の貧困脱却と農村開発支援活動に関する重要な文献として、①1984年に国務院が公布した『關於幫助貧困地区尽快改變面貌通知』、②1987年に国務院が公布した『關於加強貧困地区經濟開發工作的通知』が挙げられる。①農村地域開發関連規制を緩和し、貧困地域の農、牧民により多くの経営自主権を与える、②農業税を免除するなどの優遇政策を打ち出し、③農産物の流通制度を改革し、流通ルートを多元化し、流通を潤滑化する、④貧困地域の教育事業を重視し、智力への投資を増やすなどの具体措置が打ち出され、そのための資金は中央と地方財政から拠出されている（国務院貧困地区經濟開發領導小組資料）。
- (2) 『中国統計年鑑、1998年』国務院扶貧弁資料による。
- (3) 国務院新聞弁公室「中国の人権發展の50年」『北京週報』2000年3月14日。
- (4) 国家統計局『中国統計摘要、1998年』1頁。
- (5) 「下崗職工」の定義変更については莫榮「1998～1998中国的就業形勢及び其前景」『社会青書、中国社会形勢分析与予測、1998年』社会科学文献出版社、1999年1月、232頁を参照されたい。
- (6) (5)と同じ。
- (7) 県から市へ昇格した県レベル市を中国では「小城市（小都市）」と呼び、人口20万人以下の都市を指す。県レベル市が1994年の370ヶ所から98年の437ヶ所に急増し4年間で67ヶ所も増加した。小都市に住む市民の中に「農転非」と「半辺戸」が数多く含まれると思われる。
- (8) 民政部救災救済司「中国1998年抗災救済工作報告」時正新主編『社会福利黄皮書 中国社会福利与社会進歩報告 1999』掲載、社会科学文献出版社、43～44頁。
- (9) 1997年に中国の都市人口は3億6,989万人である。その10%を占める最低所得者数（最低所得世帯）を都市貧困者数と見なすならば、予測都市貧困者数が3,698万人に達している。3,689万人の50%、つまり1,849万人は救済を要する絶対貧困人口であり、表6、表7の数値に近い。『社会青書、1999年中国社会形勢分析与予測』403頁による。
- (10) 江西省社会科学院『当前中国城市貧困問題』江西人民出版社、1998年12月第1版、33頁。
- (11) 1998年に中国の都市が668ヶ所に増えた。人口規模別では特大都市（超特大都市を含む）は37ヶ所、大都市は48ヶ所、中都市は205ヶ所、小都市は378ヶ所である。なお中国では100万人以上を特大都市、50万人～100万人を大都市、20万人～50万人を中都市、20万人以下を小都市と定めている（『北京週報』2000年3月21日）。
- (12) 北京市が1996年6月に同市18の区、県の1,550世帯を対象に行った市民所得収入の調査によれば、1996年6月に同市住民世帯の金融資産総額は平均で39,873元であるという。うち、銀行預金は31,660元（外貨預金1,294元）で資産総額の79.4%を占める。職業別では私営企業社長と自営業者が最も高い106,072円で第1位を占め、国家機関・党組織・企業責任者（43,000元）、各種専門技術者（45,276元）、商業（43,059元）、職員（38,086元）、企業の生産労働者（32,191元）、サービス従事者（31,901元）、私営業労働者（31,406元）がそれに続く。
- (13) 江西省の調査では中外合弁企業、独資企業、株式企業には貧困者がほとんどいないことを判明した。
- (14) 莫泰基『香港貧困与社会保障』香港、中華書局、1993年版。
- (15) アルコーク（Alcock）氏は『貧困の認識』（Understanding Poverty）と題する著作の中で、①標準予算法（Budget Standard）、②収入代替法（Income Proxy Measure）、③Deprivation Indicatorsという3種類の貧困線算定方式を取り上げて分析した。標準予算法は市場バスケット方式と同じ意味をもっている。（ロンドンMacmillan出版社、1993年版）。
- (16) 時正新『社会福利黄皮書、中国社会福利与社会進歩報告、1999』社会科学文献出版社2000年1月版、23～24頁。
- (17) 王治坤「中国城市居民最低生活保障工作報告：現状与發展」出所は(16)と同じ、73頁。

- (18) 最低生活保障基金を設立し、①市財政融資、②失業保険費、③収益のよい企業からの調達金、④個人の寄付金を資金源とする方針を打ち出した市もある。
- (19) 1998年3月に開かれた第9期第1回会議によって「國務院機構改革案に関する決定」が可決され、電力工業部、石炭工業部、機械工業部、冶金工業部、輕工業總會（元輕工業部）、化学工業部などの工業主管行政部門が撤廃され、工業関連部門の政府機能は、中国の通産省を目指すといわれる国家經濟貿易委員會に所属するいくつかの国家工業局に引き継がれた。行政機構改革の結果、改革前の40の部、委員會が29の部、委員會に減り、国家公務員数が半減したのである。