

第 6 章

貧困と不平等の現状と課題

下川 哲

要約：

本章では、先行研究や国家統計データに基づき、習近平政権下における「貧困と不平等の現状と課題」および「それら問題に対する政府の取り組み」について整理する。中国の貧困削減政策は、共産党創立 100 周年の 2021 年までに「全面貧困脱却指向」という目標を達成するために、新たな局面を向かえている（精准扶贫）。また、新たな都市化政策（国家新型城鎮化計画）を推し進めることで、都市化による貧困削減と経済的格差の縮小も試みられている。これら政策は政府主導型であることが特徴的である。さらに、貧困削減を直接の目標としていない政府主導の政策（一帯一路など）に関しても、それらが貧困や経済的格差に与える間接的影響について考察する。

キーワード：

貧困，不平等，扶貧，都市化

はじめに

最終報告で筆者は、貧困と経済的格差への影響という視点から、習近平指導部によって導入された政府主導型政策の影響について幅広く検討したいと考えている。貧困削減政策などの直接的影響はもちろん、貧困削減が直接の目標ではない政策の間接的影響も含めて整理する予定である。本稿では、その前半部分として、「貧困と不平等の現状と課題」および「主な貧困削減政策」の一部について整理する。

中国では、1978 年の改革開放から、国内総生産（GDP）の成長率が年率 9 % 以上という急激な経済成長が 30 年以上つづき、2010 年には日本の GDP を上回り、米国に次ぐ世界第 2 位の経済大国となった。それに伴い、絶対的貧困者数および絶対的貧困率は急速に減少してきた。過去 30 年間で、絶対的貧困の削減に最も成功した国といえる。2010 年以降も着実に減少しているが、貧困削減のスピードはかなり鈍化してきている。このことは、貧困

から抜け出すのがより困難なグループが取り残されている可能性を示唆しており、これまでの大規模な広範囲を対象とした貧困削減政策の限界を示唆している。そのため、中国政府は近年、貧しい地域、世帯、個人をより正確に識別し、より集中的および多面的に支援する貧困削減政策を展開してきている。

加えて、相対的貧困や経済的格差の問題はより深刻になってきている。特に、沿海部と内陸部（中西部）の格差拡大が深刻な社会問題となっている。沿海部が急速に経済成長する一方で、内陸部では経済水準がいまだ低く貧困に苦しむ人々も少なくない。このような経済的格差は中国経済の持続的成長および社会の安定性にとっての足かせとなっている。

第1節 中国における貧困と経済的格差の推移

中国の制度体系は様々な方面で農村地域と都市部に分断されており、貧困問題は基本的に農村地域の問題として扱われている。そのため、中国国家统计局が正式発表している貧困ラインも農村地域だけで、都市部の貧困ラインは公表されていない。また、2008年までは「絶対的貧困基準」と「低収入基準」の2種類の貧困ラインが使われていたが、2009年以降は「低収入基準」に統一されている。本節では、中国国家统计局が公表している「低収入基準」に基づいて貧困の推移を整理する。そして、ジニ係数を用いて所得格差の推移について整理する。

1. 中国における貧困基準の変化

中国では伝統的に「生きるために最低限必要な衣食住の費用」を貧困ラインの基準（絶対的貧困基準）とし、1986年に一人当たり年間可処分所得が204元に設定された。絶対的貧困基準は、1995年に530元、2000年に625元、2008年に895元と引き上げられてきた。そして、2009年からは一人当たり年間可処分所得が1196元の「低収入基準」に統一された。これにより、当時の国際貧困ラインの1日1.25ドル（2005 PPP）とほぼ同水準の貧困ラインとなった。

そして、2011年の中央扶貧開発工作会议で、2010年に一人当たり年間可処分所得が1,274元（2009年価格レベル）だった貧困ラインを、一人当たり年間可処分所得が2,300元（2010年価格レベル）にまで急激に引き上げた。現在も引き続き2,300元を貧困ラインとして使っており、この貧困ラインを新貧困ラインと呼ぶことにする。世界銀行が設定している国際貧困ラインも2015年10月に1日1.25ドル（2005 PPP）から1.90ドル（2005 PPP）に改訂され、中国の新貧困ラインは一人当たり1日1.83ドル（2005 PPP）であり、新しい国際貧困ラインとほぼ同じ水準であるといえる。

表 6-1： 中国農村部における貧困人口と貧困率の推移，2010－2015

年	農村における 所得貧困人口	前年から の貧困人 口の削減 数	農村に おける 貧困率	一人当た りの GDP (2010 年 人民元)	一人当たり の GDP にお ける貧困ラ イン (2,300 元) の割合	消費者物価 指数 (CPI: 2010=100)
2010 年	旧貧困ライ ン：2688 万人 新貧困ライ ン：1 億 6566 万人	旧貧困ラ イン： 909 万人	17.3%	30,701	7.5%	100.0
2011 年	1 億 2238 万人	4328 万人	12.7%	33,453	6.9%	105.4
2012 年	9899 万人	2339 万人	10.2%	35,870	6.4%	108.2
2013 年	8249 万人	1650 万人	8.5%	38,436	6.0%	111.0
2014 年	7017 万人	1232 万人	7.2%	41,022	5.6%	113.2
2015 年	5575 万人	1442 万人	5.7%	43,630	5.3%	114.9

(出所) 国民経済和社会発展統計公報 (2010, 2012, 2013, 2014), World Development Indicators (2010-2015)。為替レートは 1USD = 6.8CHY を使用。

2. 貧困人口と貧困率の推移

表 6-1 に 2010 年から 2015 年までの新貧困ラインに基づいた貧困人口と貧困率の推移がまとめてある。貧困人口と貧困率は，2010 年以降も引き続き着実に減少している。2010 年から 2015 年の間に，貧困人口は 1 億 6,566 万人から 5,575 万人に，貧困率は 17.3%から 5.7%にまで減少した。経済改革直後から見ると，1978 年の貧困人口を新貧困ラインで定義すると 7 億 7,039 万人になり，2015 年までに 7 億 1,464 万人の貧困人口を削減できたことになる。つまり，2015 年の日本の総人口 (1.27 億人) の約 5.5 倍もの貧困人口を削減したことになり，中国は歴史的にみても最も貧困削減に成功した国の一つだといえる。一方で，貧困削減のスピードは徐々に遅くなってきている。貧困人口で見ると，2010－2011 年では 4328 万人の削減だが，2014－2015 年では 1442 万人の削減にとどまっている。貧困からの脱却がより難しいグループが取り残されていると考えられる。

張 (2016) によると，2010 年における農村貧困人口の地域分布は，西部地域 (65.1%)，中部地域 (30.3%)，東部地域 (4.6%) となっており，西部地域が貧困人口の半数以上を占めている。省レベルでは，河南省，湖南省，広西自治区，四川省，貴州省と雲南省の六省で貧困人口が 500 万人を超えている。特に，西部地域にある貴州省の貧困人口が 623 万人

と最も多くなっている。

3. 経済的格差の推移

これほどの貧困削減を実現したにもかかわらず、近年の中国では労働争議などが増加し、国民の不満は高まっているようにみえる。なぜなのか？貧困率が下がったとはいえ、絶対数でみると、未だに5,575万人（日本の総人口の半分弱）が貧困ライン以下で生活している。また、貧困ラインは一定だが、中国の平均賃金（名目）は増加しており、「貧困ライン以下の世帯」の相対的な貧困状況は悪化している。例えば、貧困ライン（2,300元/年）は、2010年の一人当たりGDPの7.5%だが、2015年には一人当たりGDPの5.3%しかない。加えて、物価も上昇している。消費者物価指数は2010-2015年の5年間で約15%も増加した。¹（表6-1を参照）

2005年以降、中国国家統計局は所得に基づいたジニ係数（所得ジニ係数）も公表している（表6-2）。所得ジニ係数は所得分配の不平等性を測る指標で、0から1の間の値をとり1に近いほど不平等性が高いことを示している。そして、ジニ係数が0.4以上になると社会が不安定になりやすくなると言われている。国家統計局の発表によると、2005年の所得ジニ係数は0.485で、既に0.4を超えている。しかし、2008年に0.491に達した後は少しずつ減少し、2015年には0.462にまで改善されている。世界銀行による所得ジニ係数でも、2008年から2012年の間に所得ジニ係数は0.428から0.422に減少している。

しかし、中国社会がますます不平等になっていると感じている国民も多い中、なぜ所得ジニ係数は減少しているのだろうか？その要因の一つとして、統計局のデータには高所得者の隠れた収入が反映されていない点がある。中国では公表されている正規の給料だけでなく、給料の形ではない様々な恩恵（福利厚生や住居）を受けている。特に公務員や大型国有企業の幹部によくみられる。例えば、国家主席の月給は1万1385元（約21万6000円）となっているが、給与以外にも多くの収入を得ていることは公然の秘密である。こうした給与以外の所得の把握が正確に行われていないため、所得ジニ係数の推計値は低目に出ている可能性が高い。

このような欠点を補うために、李（2015）は所得だけでなく、保有資産も考慮に入れた資産ジニ係数を推計している。その推計では、2012年の所得ジニ係数は0.49で統計局の0.474に近い値になっている。一方で、資産ジニ係数は1995年の0.45から2012年の0.73にまで上昇したと推計している。これらジニ係数の水準そのものには議論の余地があるものの、資産ジニ係数が示した「1995年から2009年まで不平等性が高まり、それ以降は高止まりからの微減という傾向」は、一般的感覚により近いかもしれない。

所得格差の主要因は都市・農村および内陸・沿岸の格差である。一方で、農村・内陸の

¹貧困ライン自体は物価指数の変化も考慮に入れている。

余剰労働力の縮小、農民工の賃金上昇で、この格差は縮小傾向にある。そのため、ジニ係数が微減する可能性はある。

表 6-2. 中国における所得ジニ係数の推移, 2005-2014

所得ジニ係数		
	中国国家統計局	世界銀行
2005	0.485	
2006	0.487	
2007	0.484	
2008	0.491	0.428
2009	0.490	
2010	0.481	
2011	0.477	
2012	0.474	0.422
2013	0.473	
2014	0.469	
2015	0.462	

(出所) 中国国家統計局。世界銀行。

第2節 農村における貧困削減政策

第2節では、農村における貧困削減政策について整理する。ここでいう貧困削減政策とは貧困人口、貧困地域のみを扱う政策のことで、通常の経済政策などと区別して、「特惠」政策と呼ばれている政策に注目する。

1. 貧困削減政策の推移

中国における貧困削減政策は、大きく4つの段階にわけられる。第一段階(1978~1985年)では、貧困地区の道路や水利施設などのインフラ施設を大規模に整備した。これにより、経済成長のための環境を整え、農村地域の余剰労働力を活用しようとした。具体的には、「三西」農業建設計画(1982年)や「以工代賑」計画(1984年)がある。さらに、「貧困地区の支援を通じて早急に現状を改善させることについての通知」と「第七次5カ年計画」では、1986年以降の政策において貧困削減が国の重要任務であると位置づけた。例えば、税負担の軽減、郷鎮企業、財政資金の投入などの貧困地区に対する優遇政策が明確に示された。

第二段階(1986~2007年)では、中央政府主導の大規模でより計画的な開発型扶貧事業が行われるようになった。この時期に、正式な貧困基準が設定され、貧困県制度や貧困地

区と貧困層を対象とする優遇政策などが導入された。インフラ整備などこれまでの政策を強化するだけでなく、貧困援助政策への財政投入を大幅に増加し（東部では廃止し、中西部に集中）、国レベルの行政部門（國務院扶貧開發指導小組）を設置するなど中央政府の責任を強化し明確化した。代表的な政策として、「国家八七扶貧攻堅計画（1994－2000）」や「早急に農村貧困人口の温飽問題を解決する決定」（1996年）がある。さらに、第3回中央扶貧工作会议で、今後10年間の扶貧事業計画となる「中国農村扶貧開發綱要（2001－2010）」を策定した。基本方針として、開發型政策を維持し、市場志向の經濟建設を中心とし、地元の特色を生かした成長を可能にする經濟基盤の創出が強調された。また、政府主導型を基本方針の一つとしつつも、民間企業など社会主体の積極的な参加を呼びかけた。

第三段階（2007～2012年）では、これまでの貧困削減政策の維持と強化に加えて、2007年に農村全域を対象とした最低生活保障制度が導入された。これにより、貧困援助と社会保障の“両輪の駆動により農村の貧困を削減する”段階に入った（張 2016）。2011年には「中国農村扶貧開發綱要（2011－2020）」（第二次扶貧綱要）が策定され、今後10年間の目標が掲げられた。衣食住、義務教育、基本医療などの保障に加えて、貧困地区の農民一人当たり純収入の増加率を全国平均値以上にし、主要な公共サービスの水準をほぼ全国平均水準にまで高め、拡大し続けている農村・都市間の格差を改善・縮小させることを目標としている。綱要の中では、2015年と2020までの段階的な到達目標をより詳細に定めている。

2013年以降は、2012年の中国共産党第十八回全国大会で掲げられた「共産党創立100周年の2021年までに国内の貧困を撲滅するという目標」（全面貧困脱却指向）を達成するために、新たな局面（第四段階）を向かえている。2015年の第十三次5カ年規画では、「小康社会の建設」、「改革の深化」、「法治国家の推進」、「党規党則の厳格化」といった4つの方面における全面的な実現が提起され、その中でも全面的な小康社会の建設が最優先課題と位置づけられた。このような第四段階における具体的な貧困削減政策として、次項では「精準扶貧」に注目する。

2. 精準扶貧

精準扶貧では、貧困の形態や原因は地域や世帯の状況によって異なってくることをふまえ、より正確なターゲティングとより効果的な貧困対策の実現を目指している。2013年11月に習近平が湖南省を訪問した時に「現実を探究し、地域の状況に応じ、状況ごとに指導する、正確な貧困削減」を指示したのが始まりである。2014年には、國務院扶貧弁公室が592貧困地区のリストを発表した。そのうち約半数の地区（232地区）は少数民族が多く住む地区である。その後、2015年10月から年末にかけて、貧困削減開發フォーラム、中央扶貧開發工作会议、「脱貧困の最終決戦に打ち勝つ事業についての中共中央國務院の決定」において、習近平指導部は2020年までに貧困地域と貧困人口をすべてなくすために、

貧困削減のための投資を増やし、優遇政策措置を導入し、中国の制度的優位性を維持することを繰り返し強調した。特に中央扶貧会議では、援助する対象、援助の方法、脱貧困の認定、援助の担い手、および援助の監督の5つの部分を再確認し着実に取り組むことを指示した。

より具体的には、以下のような点について明示した。援助する対象を選ぶときは、その貧困状況や貧困に至った原因などを、地区ごと世帯ごと個人ごとに詳細に審査する。そして、援助対象者の登録と記録カードのシステムを構築する。援助の方法としては、(1) 生産と就業の発展による施策、(2) 移住による施策、(3) 補助（生態補償）による施策、(4) 教育の発展による施策、(5) 最低限の生活を保障する施策（社会保障）、と5つの政策を提案している。2015年時点で約5600万人いると思われる貧困人口のうちの5000万人は、(1) から(4)の施策をもって脱貧困を実現し、残りの自力による脱貧困が極めて難しいグループには(5)の社会保障政策によって脱貧困を実現する。脱貧困の認定では、援助の効果を精査し、貧困者自身が脱貧困を認めるまで認定しないとしている。援助の担い手としては、各級の党幹部を想定しており、貧困削減を幹部らの実績を評価する重要な指標にする。最後に援助の監督では、汚職や違法行為を防ぐために、援助資金の管理の透明性を高めるということである。

2016年12月に開かれた全国扶貧開発工作会議では、劉永富国务院扶贫办主任が「2016年に農村部の貧困人口を1000万人以上削減する」という目標（十三五脱貧攻堅戦の目標）は十分以上に達成されたと表明した（国务院扶貧開發領導小組事務室 2016）。2016年には中央および省級政府が貧困削減のために1000億元以上を支出した。そのうち中央政府は667億元で前年比43.3%増加し、省級政府は400億元以上で前年比50%以上も増加した。特に、貴州省、広東省、湖北省、雲南省の4省だけで30億元以上に達した。一方で、およそ200万人の調査員を使って、登録された貧困人口が本当に貧しいのかを詳細に再調査した。その結果、929万人が登録条件を満たしておらず、807万人が偽りの貧困であるとされ、援助対象から外された。

第3節 都市化政策と貧困・不平等問題の関係

前述したように、中国の制度体系は農村地域と都市部で分断されており、農村における貧困削減政策とは全く別の体系で、都市化政策による貧困削減と経済的格差の改善が試みられている。本節では、新型都市化計画（国家新型城鎮化計画）および戸籍制度改革に注目する。

1. 新型都市化計画（国家新型城鎮化計画）

2014年3月16日に中国政府は「国家新型城鎮化計画（2014-2020年）」を発表した。この「新型都市化計画」は、経済成長が鈍化する中でより持続的な成長を実現するための

改革の目玉として導入された。全 8 編 31 章もある長編の規画となっており、政府の都市化政策への期待が大きいことがうかがえる。この規画では、(1) 内需の底上げ、(2) サービス業の拡大・高度化、(3) 「三農問題」の解決、(4) 均衡のとれた国土の発展、(5) 生活の質の改善、といった五つの効果が期待されている(三浦 2015)。効果(1)と(2)から消費主導型の経済発展を、効果(3)、(4)および(5)から貧困削減や所得格差の是正を、政府が目指していることがわかる。さらに、この規画は農地制度、金融セクター、戸籍制度など行財政の改革などを含む政策パッケージとなっている(三浦 2015)。

2. 都市化政策が貧困と経済的不平等に与える影響

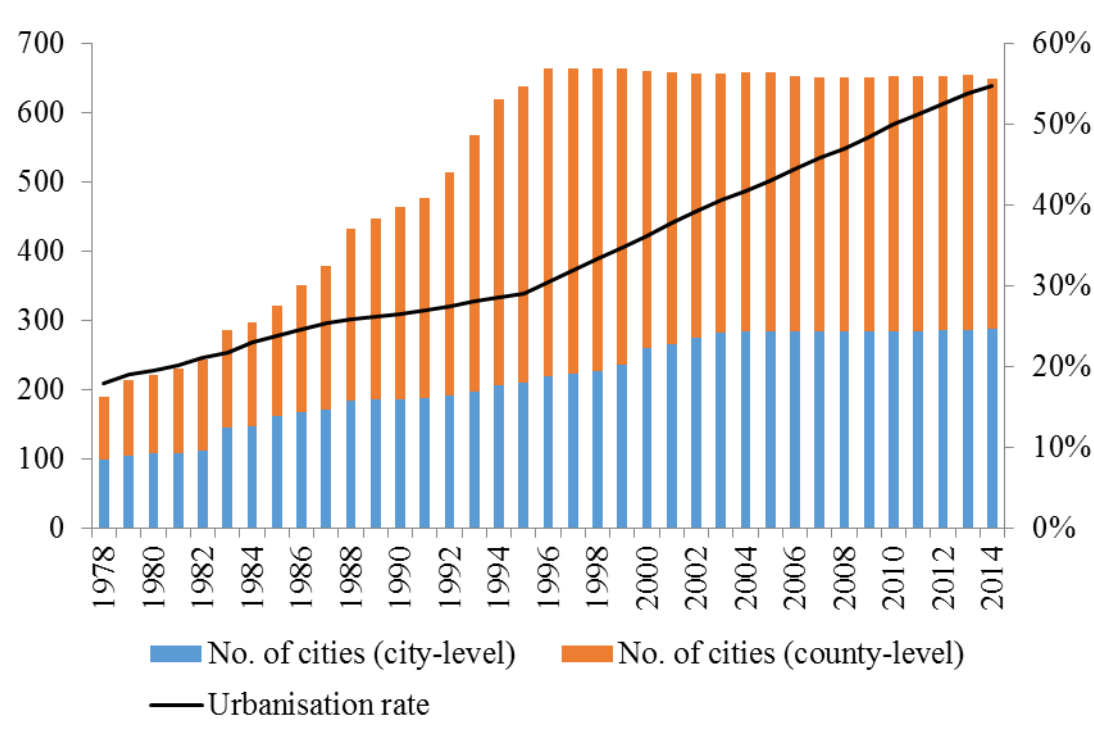
都市化によって貧困や経済的格差の問題を改善するためには、都市に居住する全ての人々が都市部の社会保障制度を平等に享受できなくてはならない。しかし、社会保障制度の内容は居住地ではなく戸籍(戸口)によって決まっている。そのため、都市化と貧困および経済的格差の関係をみる場合、居住地によって定義した都市化率(常住人口都市化率)よりも、戸籍によって定義した都市化率(戸籍人口都市化率)が重要になってくる。中国国家統計局は近年まで常住人口都市化率しか公表してこなかったが、「新型都市化規画」以降(2014 年以降)、戸籍人口都市化率も公表するようになった。

2014 年以前の常住人口都市化率と戸籍人口都市化率の差を示すために、The China Family Panel Studies (CFPS, 2010, 2012 and 2014)を分析した。CFPS では、中国国家統計局の定義を用いると、3 年平均の常住人口都市化率は 42%で(つまりサンプルの 42%が都市部に住んでいる)、国家統計局が公表している都市化率とほぼ一致する(下表)。一方、都市戸籍の人は 25%しかいない。つまり、17%(=42%-25%)の都市部常住人口は、農村戸籍の住民で、社会保障などへのアクセスは限定的だと思われる。そのため、常住人口都市化率が上昇しても、必ずしも貧困や所得格差が改善されるとは限らず、都市化政策の効果が誇張されている感がある。

さらに、1995 年以降の常住人口都市化率の急激な上昇も、(単なる)農村から都市への行政区画の変更(地級市や県級市などの中小都市)によって増加した部分が多い。図 6-1 が示すように、2004 年から 2014 年まで、常住人口都市化率は平均で年間 1.29%ポイントずつ上昇している。都市部の常住人口が毎年約 1,680 万人ずつ増えていることになる。しかし、そのような常住人口の増加のうち約 50%は、単に行政区間が農村から都市に変更されたためだと推計されている(甘犁, 財新網 2016 年 7 月 4 日)。

このように、近年の急激な都市化は、政府が理想とする形で進んでいるとはいえない。また、都市化によって貧困や所得格差の問題を改善するためには、戸籍および社会保障制度の改革もさらに進める必要がある。

図 6-1 中国における都市数と都市化率の推移, 1978-2014



(出所) 中国統計年鑑 1990-2015。

3. 戸籍制度改革の動向と実態

「新型都市化計画」の政策パッケージのなかで最も早く進展がみられたのが戸籍制度改革である。2014年7月に公布された「戸籍制度改革を更に進める国務院の意見」では、都市部の社会保障を受けられない農民工の救済が戸籍制度改革の焦点であることを明示している。改革により、沿岸部大都市への農村戸籍保有者の流入を抑制し、中西部中小都市への人口移動によって都市化を進めようという意図がある。より具体的には、都市規模に基づき、戸籍登録制限を一定程度自由化する政策が盛り込まれている（表 6-3 参照）。

表 6-3 都市規模と戸籍登録制限の関係

都市規模	戸籍登録制限の自由化
50 万人から 100 万人	段階的に自由化
100 万人から 300 万人	合理的に自由化
300 万人から 500 万人	合理的に確定
500 万人以上	厳格に制限

(出所) 国家新型城鎮化計画（2014～2020 年）

特大都市については、戸籍登録ポイント制の段階的な導入を提案している。戸籍登録ポイント制は、2009年に広東省中山市で試験的に開始され、上海、天津などでも試行された。北京市でも2016年8月にポイント制戸籍管理弁法の試行が正式に発表された。以下、ポイント制戸籍制度の枠組みについて人民網日本語版より抜粋した。

“北京市ポイント制戸籍制度政策の枠組みは、「4+2+7」で総括できる。最初の「4」について、申請者は、「北京市居住証を所持していること」「年齢は法定の定年退職年齢に満たないこと」「北京で7年以上続けて社会保険料を納めてきたこと」「過去に犯罪履歴を有しないこと」という4条件を満たせば、ポイント制度による北京戸籍の取得申請が行える。次の「2」は、「北京市で安定した仕事についていること」「北京市に定住していること」という2つの基礎指標を意味する。最後の「7」は、「教育面でのバックグラウンド」「職住エリア」「革新・創業」「納税」「年齢」「荣誉・表彰」「法律順守の記録」という7項目の加算条件を示している。”（人民網日本語版 2016年8月21日）

しかし、従来の仕組みの下で便益を享受してきた都市戸籍保有者がこれに反対し、改革が難航する可能性は高い。また、これまでの試験的な戸籍制度改革の成果についても、“①地方政府は社会保険制度の加入率について「水増し」を行っている可能性が高いこと、②戸籍制度改革の手本とされる深圳市の経験が当てはまる地域は少ないこと、③改革の費用負担を巡る議論が全く進展していないこと”などの問題が指摘されている（三浦 2015）。そのため、このような戸籍制度改革が都市化を推進する起死回生の一打とはならず、その進展を慎重に評価していく必要がある。

おわりに

1978年の改革開放以降、急激な経済成長の助けもあり、中国の貧困削減政策は大きな成果を挙げてきた。しかし、近年は経済成長も鈍化傾向にあり、急激に拡大した経済的格差は深刻な社会問題となっている。そのような中、従来の経済成長を最重要視する政策から、より持続的で経済的格差を縮小できる政策への転換が試みられている。ただ、貧困ラインで定義された貧困人口を減らすためには、貧困者の純収入の増加は必須であり、経済政策は引き続き重要である。ただ、政府主導による援助だけでは限界があり、貧困地区に市場で生き残れるような産業を育てられるかどうか成功のカギになると考えられる。そのため、さらなる民間部門の発展と協力が不可欠と思われる。加えて、経済的格差を縮小するためには、農村地域および都市部の農民工に対する社会保障制度の拡充が、今後いっそう重要になってくると考えられる。これらに関連して、農民工に対する戸籍改革の推進や、産業育成が困難な貧困地区に対しての補償なども重要になってくる。

〔参考文献〕

(日本語文献)

三浦有史 2015「都市化政策と戸籍制度改革は中国経済を救うか - 着地点の見えない改革の行方」JRI レビュー, 4 (23)。

張建 2016「中国の貧困削減(扶貧)政策に関する一考察」AIBS ジャーナル, 9 : 58-65。

(中国語文献)

甘犁 2016「中国经济研究还处于初级阶段」财新网(2016年07月04日)。

李建新 2015『中国民生発展報告 2015』北京大学出版社。

中華人民共和国中央人民政府 2012「关于公布全国连片特困地区分县名单的说明」(2012年6月14日)(http://www.gov.cn/gzdt/2012-06/14/content_2161045.htm 2017年2月28日アクセス)。

国務院扶貧開發領導小組事務室 2017「2016年1000万贫困人口靠啥脱贫」(2017年1月3日)(http://www.cpad.gov.cn/art/2017/1/3/art_56_58081.html 2017年2月28日アクセス)。

張艷玲 2016「习近平扶贫新论断:扶贫先扶志,扶贫必扶智和精准扶贫」中国经济网(2016年1月3日)(http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/szyw/201601/03/t20160103_8019081.shtml 2017年2月28日アクセス)。