

中国の社会保障制度と格差に関する考察

柯 隆*

要 約

中国経済はこれまでの30余年間、飛躍的な成長を成し遂げたが、それは一貫して投資と輸出に依存するものだった。20年ほど前から中国政府は内需に依存する成長モデルへの転換を図ると明言したが、消費が盛り上がりず、成長モデルの転換は実現していない。一般家計の消費性向が低く抑制されている原因の一つは社会保障制度の未整備である。かつて、国有企業などの組織はその従業員の社会保障機能を担っていた。1998年ごろ、国有企業改革の一環としてその社会保障機能を企業の本体から分離し公的な社会保障制度が設立されている。しかし、社会保障制度の保障能力は依然不十分である。また、共産党幹部と普通の従業員に対する保障について大きな隔りがある。とくに、農民の多くは社会保障サービスを受けていない。社会保障制度の整備が遅れることは単なる消費が盛り上がりだけでなく、社会不安をもたらす原因でもある。

キーワード：中国経済，経済改革，社会保障制度，所得格差，構造改革

JEL Classification：G

I. はじめに

社会主義時代の中国では、国営企業や集団所有制企業の従業員はその医療や年金などすべての社会保障機能がそれぞれの「単位」(勤務先)によって担われていた。当時、集団所有制企業よりも国営企業のほうが社会保障機能として充実していた。無論、中小国営企業よりも大手国営企業の従業員のほうがより恵まれていた。それに対して、農民はごく低レベルの医療サービスしか受けられず、農民向けの年金などの社会保障制度はほとんど整備されていなかった。現実的に考えれば、農民にとって農地は一番の社

会保障だったといわれていた。すなわち、農地さえあればそれを耕して農民は最低限の生活が続けることができる。ちなみに、社会保障について恵まれない農民は都市部へ移住しようとするが、農民が都市部に流入できないように戸籍管理制度が導入されており、今も続いている。

「改革・開放」政策以降、国営企業の経営を活性化するために、国営企業が担っていた社会保障機能は国営企業の本体から切り離された。また、国営企業の所有と経営を分離し、国は国営企業の経営に直接関与しなくなり、それを

* 富士通総研経済研究所主席研究員

きっかけに国営企業は国有企業と呼ばれるようになった。国有企業から切り離された社会保障機能は政府が設立した社会保障基金に移管された。一方、農民について低レベルだが、新型農村年金保険制度が設置された。

なぜ社会保障制度が整備されなければならないのかについて一般的に次の二点がいつも指摘されている。

一つは、消費を盛り上げるために、社会保障制度を整備しなければならないということである。中国の経済成長は投資と輸出に依存しているため、不安定な成長になっている。内需を振興しそれに依存する経済成長モデルを転換するために、消費を盛り上げなければならない。消費が盛り上がりえない背景には、社会保障制度が整備されていないことがあるといわれている。

もう一つは、社会の安定を維持するために、社会保障制度を整備するということである。確かに、社会保障制度が整備されなければ、人々は老後の生活を心配する。社会の安定を維持する目的であれば、社会保障制度の整備を行うに越したことがない。

現状において中国の社会保障制度が十分に整備されていないことは確かである。しかし、社会保障制度の整備が問題として提起されたのは20年ほど前に市場経済の構築が明確化されてからだった。では、社会保障制度が整備されていない中国社会では、かつて、人々はどのようにやりくりしていたのだろうか。

かつて、伝統的な中国社会では、三世代や四世代同居は普通だった。老人の介護は公的なシステムに頼ることなく家庭内で行われていた。年金制度のなかった時代は、現役のときにできるだけ貯金するように人々は心がける。中国人が昔から貯金を重視するのはこのためである。また、病気治療については、費用の高い西洋医薬よりも身の回りの薬草などを使う漢方が広く利用される。したがって、長い間、伝統的な中国社会では、近代的な社会保障制度の構築は必要がなかった。無論、問題もあった。それは貧困層を救済する公のシステムは用意されてい

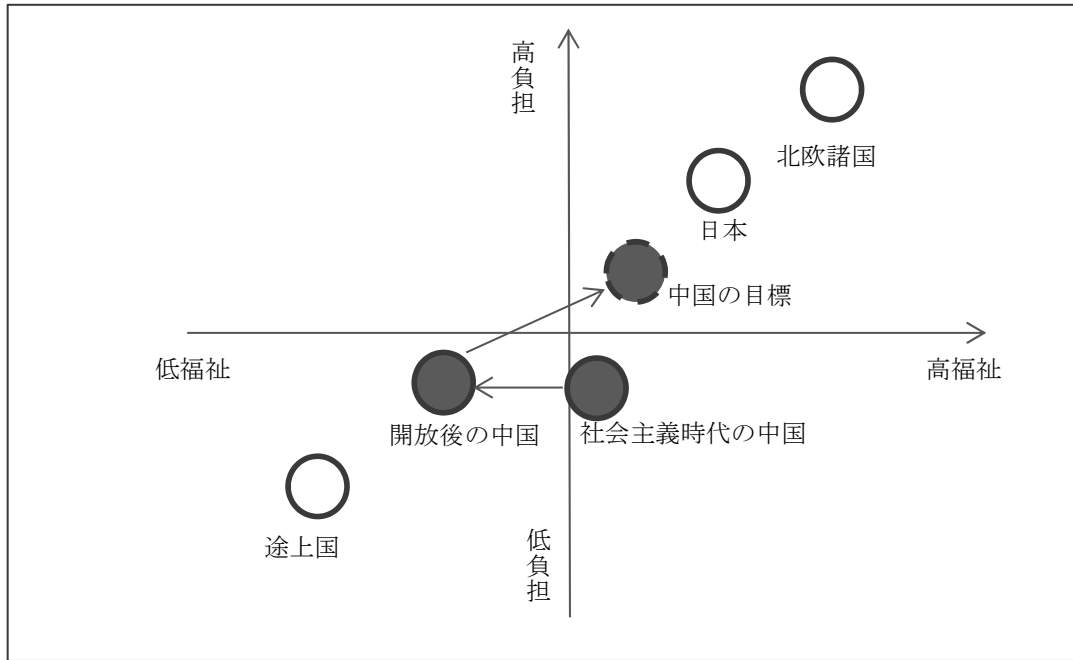
なかった。あえていえば、仏教や儒教などの寺院は貧困層を救済する役割を一部担っていた。

1949年、社会主義中国が建国してから宗教は人々の精神を麻痺するアヘンのようなものとして否定された。とくに、文化大革命（1966-76年）のとき、多くの寺院が破壊され、その関係者も追放された。同時に、中国の家庭構造も大きく変化した。建国後、経済建設が大きく立ち遅れたため、住宅事情も年々悪化した。その結果、三世代や四世代同居の大家族制度が崩れてしまい、核家族化が進んだ。家庭内の「社会保障機能」は徐々に崩壊した。1950年代から民営企業の多くが「公私合営」といって国営企業となり国営化された。国営企業に勤める労働者は医療や年金などの社会保障がすべて勤務先に頼っていた。わずか30年程度の間、中国社会はダイナミックな変化を遂げた。問題は社会主義の社会体制が失敗に終わったことにある。

1978年、最高実力者だった鄧小平は「改革・開放」政策を推進した。門戸を開放するとともに、国内で市場経済化の改革が推し進められた。「改革・開放」政策の神髄は効率を追求することである。農業について農家による生産請負責任制が導入された。国営企業は所有と経営を分離し、政府・共産党は経営に直接に関与せず日々の経営を現場（工場長）に任せた。同時に、国営企業に内生していた学校や病院などが切り離された。改革以降、国営企業は国有企業と呼ばれるようになった。大きなトレンドとして中国が目指しているのは西側諸国と同じような市場経済の構築である。

しかし、社会保障制度は国際的に標準化されたある統一のシステムを導入すればいいというものではない。それは各々の国の文化や習慣にマッチングした制度的な枠組みをそれぞれの国が創らなければならないという難しい作業である。図1に示したのは、加入者からみた社会保障制度の保障機能と負担の組み合わせである。中国にとり現実的な選択肢は中福祉・中負担の組み合わせであろう。このような観点からみれば

図1 中国の社会保障制度構築の目標



(資料) 筆者作成

ば、中国の社会保障制度の構築はまだ始まったばかりであるといえる。

II. 中国の経済発展、戸籍管理制度と都市化の進展

上で述べたように、中国における社会保障制度を整備する必要性は、消費を盛り上げるためと社会を安定させるためという二点である。しかし、社会保障制度が整備されなければ、消費が盛り上がらないという命題にはそれほど説得力はないように思われる。仮にこの命題が成立するとすれば、中国のような人口の多い国では社会保障制度を一から創らないといけないため、最短でも数十年はかかるだろう。そうすれば、中国の経済成長は国内消費に依存することが期待できなくなる。無論、ここでは、社会保障制度を整備する必要性を否定しているわけではない。

中国社会で社会保障制度を整備する必要性は明白である。なぜならば、中国の伝統社会の社会保障機能が革命によって崩壊したからである。中国社会が不安定化しているのは事実であるが、社会保障制度が整備されていないのはその一因に過ぎず、人権の侵害、所得分配の不公平性と幹部腐敗の横行などその原因が多岐にわたる。社会保障制度を整備するには、あくまでも中国社会の文化と習慣にマッチングした制度的枠組みを創らなければならないということである。

中国にとって社会保障制度のなかでもっとも緊急性の高い制度といえば、年金制度を中心と

する養老保険制度と医療保険制度の整備である。なぜならば、中国社会は急速に高齢化し、かつての中国社会の規範だった親孝行の考え方も若年層を中心に崩れてしまった。そのなかで、「一人っ子政策」は中国社会の高齢化に拍車をかけている。2013年共産党中央委員会の「三中全会」で採決された「改革の全面的深化における若干の重大な問題に関する中共中央の決定」では、2020年までの改革のアジェンダとロードマップが示された。そのなかで40年近く続いた「一人っ子政策」は、一人っ子同士が結婚した場合、二人目の子供を出産できると条件付きで制限が緩和された。無論、中国社会の高齢化の進行をみて、「一人っ子政策」を部分的に見直しても、高齢化を食い止めることができない。社会保障制度の整備は継ぎ接ぎのような作業ではなく、中国社会を鳥瞰してそれをグランドデザインしなければならない。

II-1. 中国経済の成長モデル

これまでの30余年間、中国経済は年平均10%の成長を成し遂げた。需要サイドからみれば、経済成長をけん引してきたのは輸出と投資である。消費は相対的に弱い。なぜ消費が弱いかについては、社会保障制度が整備されていないからといわれている。社会保障制度が整備されれば、消費も拡大するだろうと思われる。ただし、社会保障制度が整備されなければ、消費が盛り上がらないという因果関係が存在するかどうかについて疑問が残る。なぜならば、中国のような人口の多い国では、社会保障制度を整備するには、最低でも数十年はかかると思われる。このまま数十年以内に消費が盛り上がらないと断言するのは明らかに間違いであろう。

そもそも一般家計の消費を抑えているのは強い貯蓄性向である。それには中国社会の根強い貯蓄の習慣があるほか、人口の大半を占める中低所得層の可処分所得の増加は実質GDP伸び率を下回っていることがある。可処分所得が実質GDP伸び率相応に増加すれば、家計の消費性向はそのまま積極的になるはずである。

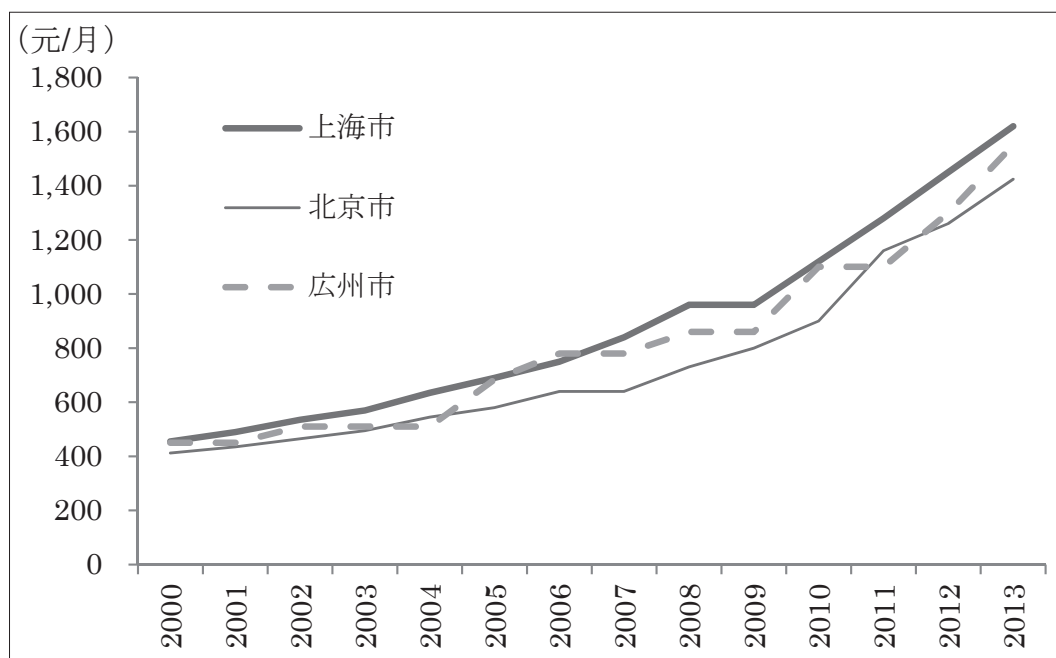
1990年代末以降、朱鎔基元首相はアジア通貨危機（1997年）の教訓を受けて内需振興による経済成長の実現を提唱した。問題意識として正しいが、残念ながら内需依存の経済成長はいまだに実現していない。その原因はどこにあるのだろうか。やはり経済成長モデルに問題があったと思われる。

経済成長の重要なエンジンは輸出であり、中国政府は輸出製造業の競争力を維持するため、極力労働者の人件費を低く抑えてきた。普通ならば、経済成長下で労働者の賃金を長期に亘って低く抑えれば、暴動が多発するはずである。中国の場合、労働集約型製造業を支えているのは農村からの出稼ぎ労働者である。出稼ぎ労働者にとり農業に従事していたときに比べて、都市部で出稼ぎする一番のメリットは現金収入があるということである。彼らにとって賃金は経済成長とともに上昇するものではない。しかも、現役労働者が賃金水準に不満を表明すれば、待機している代替りの労働者は工場の外にいくらでもいる。これは「賃金上方硬直性」をもたらす原因である。

近年、中国の労働市場に少し変化がみられた。10年前に比べれば、今、出稼ぎ労働者の主役は二世または三世の労働者である。彼らの多くは都市部で育った若者であり、現金収入を手に入れるだけでは満足しない。すなわち、彼らは都市部の住民と同じような生活を享受しようとする。何よりも労働市場の様子を変えたのは労働力の供給がピークアウトしたことである。かつての労働市場は企業にとって買い手市場だったが、今は、労働者にとっての売り手市場となった。その結果、近年、沿海部の主要都市を中心に政府は毎年約10%ずつ最低賃金を引き上げている（図2参照）。しかし、最低賃金が引き上げられても、平均賃金はそれ相応に上昇していない。

中低所得層の可処分所得が上昇しなければ、消費性向が低く抑えられるだけでなく、高所得層との格差も拡大する。中国社会が不安定化する背景にはこのことがある。中国経済のサステ

図2 上海市、北京市と広州市の最低賃金の推移（2000-13年）



(資料) 上海市、北京市と広州市

ナブルな成長を実現するには、まず経済成長とともに賃金上がるようにしなければならない。賃金上昇すれば、家計の消費性向が改善され、安定した内需依存の経済成長が実現できる。そうなれば、健康保険や年金保険といった社会保障制度を整備する原資も調達できるようになる。

II-2. 「一人っ子政策」の弊害

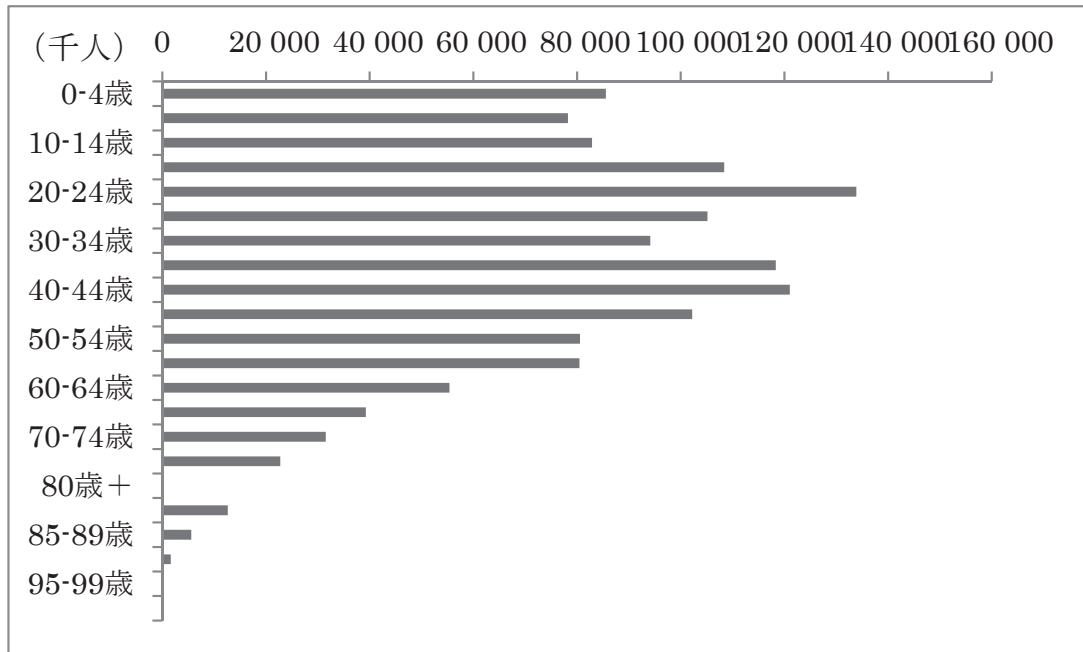
約40年前に導入された「一人っ子政策」は中国の人口構造を変えただけでなく、経済構造と成長モデルに重要なインパクトを与えている。図3に示したのは中国の人口動態であり、その中から人口の高齢化が急速に進むことが確認できる。また、現在、高齢化が進行する背景にも、40年前に導入された「一人っ子政策」がある。無論、「一人っ子政策」を導入しなければ、人口爆発で経済のキャッチアップがさらに遅れたに違いない。「一人っ子政策」の具体的なインパクトについて、まず、マクロ的に人

口抑制は食糧難の解消に寄与した。そして、ミクロ的に、夫婦が5、6人の子供を出産する場合に比べ、一人の子供しか出産しない場合のほうが家計にとって教育費や生活費などの負担が軽減され、消費振興に寄与したと考えられる。

そもそも「一人っ子政策」はどのようにして実行されたのだろうか。

1950年から70年の間、中国の人口は増えたが、世界の総人口に占める割合は一貫して22%程度のレベルで推移していた。70年代、中国经济は反右派闘争や文化大革命など連年の政治運動によって発展するどころか、大きく後退した。食糧や日用品などすべての生活物資は不足していた。こうしたなかで、1971年、国務院は「計画出産の工作をきちんと行うための報告」を伝達した。この報告では、1973年から全面的に「晩婚・晩育・少生」（遅く結婚すること、遅く出産すること、少なく出産すること）を推進した。しかし、計画出産が厳格な「一人っ子政策」が実施されたのはそのあとの

図3 中国の人口動態 (2010年)



(資料) World Population Prospect, 2012

ことだった。1980年、国家科学委員会工程院院長宋健氏は、「もし中国は一人っ子政策を実施しなければ、目下の出生率で推計すれば、中国の総人口は2050年に40億人に達する」との恐怖な結論を発表した。この報告こそ、その後の30年以上にわたって厳格に実施されている「一人っ子政策」の根拠だった。

国家計画出産委員会は、「一人っ子政策」によって1998年までに約3億人少なく生まれ、2005年までに約4億人少なく生まれたとその効果を誇示している。「一人っ子政策」は実際の実施においてとくに農村では出生適齢期の女性に対して強制的な避妊手術の施術など違法かつ非人道的な行為がたくさんみうけられた。農村では、女子よりも男子が好まれる。それは単なる財産の相続だけでなく、農作業において男の子は労働力として重要である。このような現実を無視して、「一人っ子政策」が強制的に実施されたことは非人道的といわざるを得ない。繰り返しになるが、「一人っ子政策」は実際に

出産を抑制した効果よりも、その実施段階で行われたさまざまな暴力的な行為こそ問題である。

国家計画出産委員会の主張する4億人の出産を抑制できたことに対して、復旦大学の王豊教授、米国北カロライナ大学の蔡泳合研究員、米国ウィスコンシン大学の易富賢研究員などの研究によれば、1980年以降、実際に少なく生まれたのは国家計画出産委員会の主張する4億人ではなく、2億人程度であると指摘している。しかも、そのうち、「一人っ子政策」によって抑制された人口はせいぜい1億人程度であり、それ以外に出産が減少したのはほかに原因があるといわれている。実際に人口抑制にもっとも寄与したのは、工業化の進行と養育費・教育費の高騰である。これらは先進国に共通する原因である。

既存の種々の研究成果を総合すれば、厳格な「一人っ子政策」を実施しなくても、経済発展と工業化とともに、出生率は次第に低下していく。このことは日本などの先進国ではすでに実

証されている。「一人っ子政策」が導入されなければ、人口の減少と高齢化のトレンドはよりなめらかなカーブを辿ることになるが、厳格な「一人っ子政策」によりそのカーブはよりシャープなものとなり、向こう数十年に亘り中国社会に深刻な影響を与えることになると予想される。具体的な影響は労働力の減少と高齢化の進展である。

「一人っ子政策」の結果、中国の家庭の基本的な形態は「4-2-1」といって四人の老人、中年の親二人と一人の子供という逆のピラミッドになっている。向こう数十年にわたって、このような逆ピラミッドが続き、社会保障能力の低下をもたらすものと思われる。

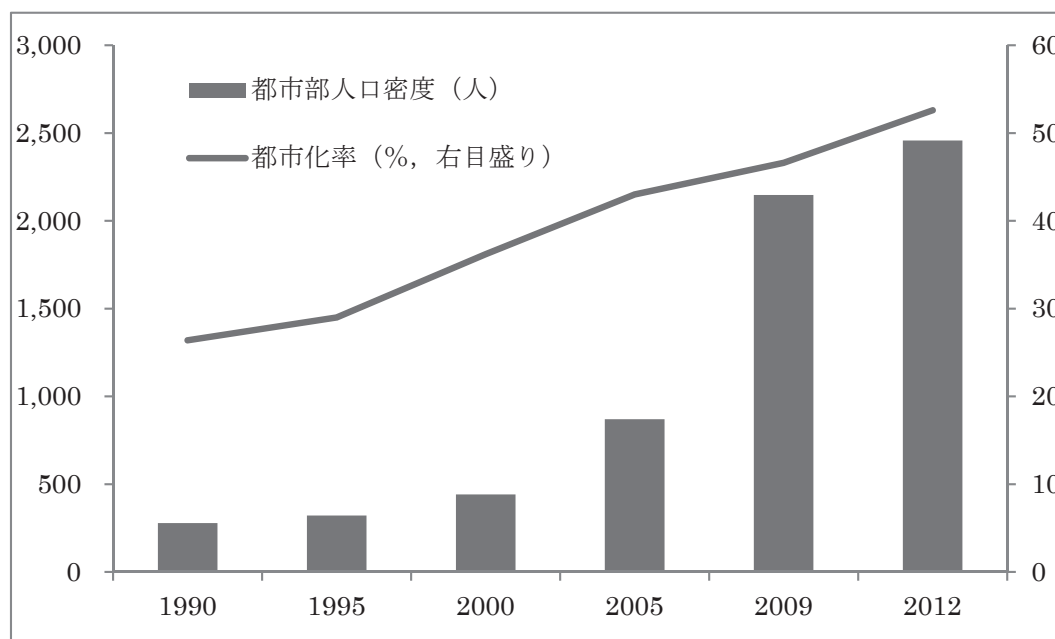
2013年11月に開かれた共産党中央の三中全会で「一人っ子政策」の緩和が正式に決定された。具体的には、1人っ子同士が結婚した場合、許可をとって二人目の出産が認められる。ただし、国家計画出産委員会によれば、この改革は「一人っ子政策」の撤廃を意味するもので

はなく、同政策の部分的な緩和だけである。現行の「一人っ子政策」よりは少し緩和されるが、大きな方向転換にはならない。実際に、専門家の間では、今回の「一人っ子政策」の緩和で出生率は大きく向上することは考えにくいといわれている。

II-3. 都市化政策の意味と行方

李克強首相が進める成長戦略の一つは都市化政策である。一般的に、農業社会では、経済発展が遅れ、都市化率も低いと考えられる。「改革・開放」政策前の中国は農業社会であり、都市化率は10%程度だった。「改革・開放」政策以降、経済発展とともに、都市化率は徐々に上昇し、2012年に50%を超えた（図4参照）。しかし、中国のGDPに占める農業の割合は10%程度であるのに対して、農村人口の割合は45%以上であるという現実を考えれば、都市化率をもっと引き上げなければならないことが分かる。

図4 中国における都市人口密度と都市化率の推移（1990-2012年）



(資料) 中国国家统计局

では、なぜ経済成長に比べ、都市化が遅れているのだろうか。一つの問題は前述した戸籍管理制度の妨げにある。戸籍管理制度の緩和が遅れているため、農民が都市部への移住は認められていない。「農転非」（農村戸籍から非農村戸籍への転換）が依然として難しいのは都市と農村の所得格差と社会保障サービスの違いによるところが大きい。現状において仮に中国政府は農民の都市部への移住を自由化すると宣言した途端、主要都市はパニックに陥ると考えられる。図4からも確認できるように、都市部の人口密度はすでに2,500人/km²に達している。都市人口の過密状態から考えれば、このまま農民を都市部へ移住させることは非現実的である。人口過密な都市部では、環境汚染が深刻化し、人々の生活レベルが実質的に低下してしまう。都市化の一つの方法は既存の都市の以外に中小都市をたくさん建設しそこに農民の一部を移住させるということである。

それでも問題は残る。現在、総人口の45%以上は農村戸籍であるが、どのようにして戸籍管理制度を緩和するかについてその線引きは簡単ではない。おそらく農民の多くは都市部への移住を希望するはずである。都市部への移住を希望する農民の都市化をすべて認めることはできないはずである。現状では、若者を中心とする若年層は都市部への移住を希望する者が多

い。しかし、このまま都市化を進め、戸籍管理制度を緩和すれば、中国の農業が成り立たない可能性が出てくる。

中国経済は発展して工業化するかもしれないが、13億6,000万人の人口大国にとって農業の重要性は明白である。中国政府が食糧の自給率目標を95%と設定しているが、2013年の食糧自給率（〔総消費量－輸入量〕÷総消費量）は88%と歴史的な低水準を記録した。1995年にレスター・ブラウンは「誰が中国人を養うか」という論文を発表し、中国の食糧危機について警鐘を鳴らした。それに対して、中国政府と研究者は一概に危機の可能性を否定したが、最近になって、中国国内の研究者は食糧安全保障に関する研究を盛んに行っている。また、中国農業部は近いうちに中国が米の純輸入国になるとの予測を発表している。中国はもとより世界のどの国にとっても農業は生命線である。換言すれば、工業化社会における農業の存在は農業社会以上に重要である。

したがって、都市化は単なる農民の一部を都市部へ移住させて済む問題ではない。農業の効率を上げる前提で都市化を進めていかなければならない。要するに、農村に残る農民は安心して農業に従事し、農産物を効率よく生産する制度的枠組みの構築が求められている。

Ⅲ. 中国の社会保障制度の変遷

社会主義計画経済の時代、中国では社会保障制度を構築するという考えはなかった。現役労働者はその勤務する国営企業や集団所有制企業の内生する付属病院で病気の治療を受けることになっていた。しかも、住宅は勤務先から分配されたものであり、支払う家賃は給与に比べわずかだった。定年退職後、労働者は現役時代の職務等級に応じて「退休工資」（退職後の給与）

が支給された。等級の高い者ほど割引率が低い仕組になっていた。また、定年退職後、現役世代と同じように「退休工資」の昇給も行われていた。現役時代に分配された住宅は定年退職したからといって返納する必要はなかった。国営企業と集団所有制企業は実質的にゆりかごから棺桶に入るまでその従業員の一生の面倒をみていた。

問題は計画経済時代のこのような社会保障の仕組みはサステナブルなものではない。国営企業と集団所有制企業にとって病院の経営と定年退職者への「退休工資」の支給は大きな負担となった。計画経済の時代、これらの企業の赤字は政府によって補てんされていた。「改革・開放」政策以降、市場経済を構築するようになってから、市場競争原理が導入された。企業は市場競争に晒されているため、その経営と直接関係のない社会保障の負担を企業本体から切り離す必要があった。1998年、朱鎔基元首相の時代、国有企業改革の重要な一環としてその本体から社会保障負担を切り離し、政府によって新たに創られた社会保障基金に移行した。この改革は不完全なものではあるが、市場経済の構築に向けた重要な一歩である。

中国における社会保障制度の変遷を考察する前に、国有企業改革と社会保障機能の分離の関係性を明らかにしておきたい。研究者の間では、中国では社会主義の企業（国営企業と集団所有制企業）の経営難は重い社会保障負担によるものとの指摘が多い。国営企業と集団所有制企業の経営難はその社会保障の重荷によるものであるとすれば、社会保障機能を切り離した1998年以降、これらの企業の経営はよくなるはずである。実際に、国有企業改革のなかで中小国有企業のほとんどは民营企业に払い下げ、所有制を転換した。残りの大型国営企業は国有企業となり、生き残ったが、これらの国有企業は依然病院などを内生している。要するに、企業にとり社会保障機能を内生することが重荷であることは間違いないが、国有企業の効率化を妨げているのはその所有制に問題がある。

一方、企業本体から切り離された社会保障機能は政府が作った社会保障基金に移管されたが、その整備は遅々として進まず、社会不安をもたらす一因になっている。

Ⅲ-1. 社会保障管理体制のグランドデザイン

前述したように、1998年、中国政府は国有企業改革の一環として企業が内生していた社会

保障機能を切り離し、それを新たに創られた社会保障基金に移管した。それと同時に、これらの業務を管轄する国家労働と社会保障部（省）が新設された。そして、2010年、もともとあった人事部をそれに併合した形で人力資源と社会保障部に権限が拡大した（図5参照）。

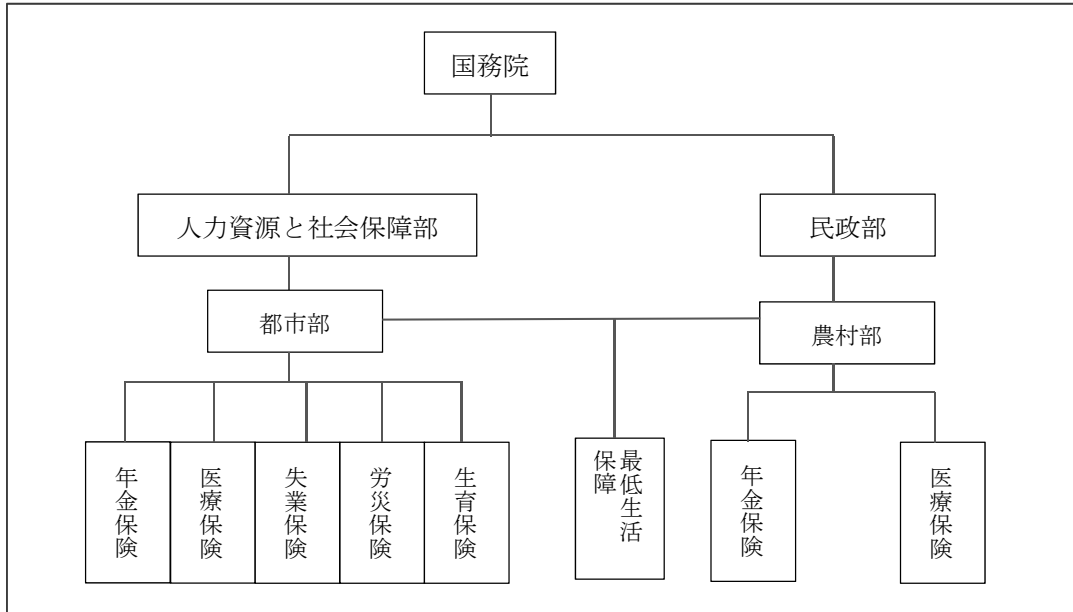
国務院の発表によれば、人力資源と社会保障部の基本的な役割として次の諸点があげられる。

第1に、国家（政府）が定める労働および社会保険に関する基本方針、法規、政策と計画を実施することである。第2に、労働および社会保険の規約、政策、規定、基準を定め、その実施状況を監督検査することである。第3に、人材市場と労働市場を規範化し、就職と起業を促進し、失業後の基本生活保障を充実することである。第4に、労働契約状況について監督検査を強化し、女性および未成年者の労働時間の管理を厳格化することである。第5に、労働争議を調停することである。第6に、職業訓練を強化し、労働者の再就職を促進することである。第7に、企業の給与体系をマクロコントロールし、最低賃金の水準を最適化することである。第8に、養老（年金）、健康保険、失業、労災、出産などの社会保障基準を制定することである。第9に、「社会保険基金」の保険料の徴収、支給と運用を行政監督することである。第10に、年金生活者と失業者に対するサービスを強化することである。

このように中国の社会保障行政は、国務院の下で人力資源と社会保障部は関連の制度と政策を設計し、その実施について行政監督を行うということである。国有企業が改革されたあとに、プロジェクトの許認可権は国家發展改革委員会が管轄し、国有資産の所有者として国有資産監督管理委員会は国有企業の経営を管理監督する。そして、国有企業から分離された社会保障制度は人力資源と社会保障部が管轄する。

実は、中国に社会保障と関係するもう一つの省庁がある。それは民政部である。国務院の規定によれば、民生部は専門な行政事務管理を担当し、基礎レベルでの民主政治を建設し、社会

図5 中国の社会保障制度の略図



(資料) FRI

救済と福利を充実させ、軍隊と国防事業に対するサービスを提供する。要するに、民生部は人民の利益、すなわち、「民生、民権、民利」に密接に関連する事業であるといわれている。その具体的な役割について次の諸点があげられる。

第1に、民政関連の基本方針、規定、政策を制定し、民政事業の発展を企画することである。第2に、全国および地方の社会团体、香港マカオの社会团体、中国における外国人社会团体の検査監督を行うことである。第3に、政府行政部門の名義で設立された社会团体と組織の活動および財務状況を監督検査することである。第4に、人民解放軍およびその家族に対する種々の優遇政策を実行するとともに、軍属の生活保障を充実することである。第5に、復員軍人の再就職とその受け入れ態勢を強化することである。第6に、自然災害時の救済体制を強化し、国際救済団体を受け入れることである。第7に、生活困難の家族に対する最低生活保障と救済を行い、チャリティ活動を促進することである。第8に、基礎行政レベルの村民委員会

を健全化し、民主的な選挙を導入し、村民委員会に対する民主監督を促進することである。同時に、「社区」（コミュニティ）の建設を強化することである。第9に、古い婚姻風俗習慣を改革し、外国人との婚姻手続きを定め管理監督することである。第10に、行政自治体の設立、統廃合、地名の変更などを管轄することである。第11に、障害者や孤児などの生活保障を強化し、宝くじの販売と管理を行うことである。第12に、葬式を改革することである。第13に、国内および海外での養子縁組の手続きを制定し管理監督することである。第14に浮浪者とホームレスを管理監督することである。

Ⅲ－2. 経済の市場経済化と社会保障制度の構築

1992年、中国共産党第14回党大会で「社会主義市場経済の建設」への路線転換が採決され、それが憲法に盛り込まれた。それ以降の10年間、中国政府は市場経済型の制度作りに専念し、金融制度改革、財政租税制度改革と国

有企業改革などが行われた。そのなかで、国有企業改革に関連する取り組みは、大型国有企業を温存し、中小国有企業を民営企業に払い下げ自由化したことである。とくに、1996年以降、朱鎔基元総理のもとで世界貿易機関（WTO）に加盟する準備が始まった。WTO加盟はさらなる市場開放を意味し、地場企業と外国企業との競争激化が予想される。当時、国有企業の経営活性化を妨げていたのは、国有企業に内生していた種々の社会保障機能の重荷といわれ、それを企業本体から分離する必要があった。

中国が実際にWTOに加盟したのは2001年だった。WTO加盟の約束として2006年までに国内市場を完全に開放しなければならない。WTO加盟に伴う外圧は市場経済制度作りのための改革の原動力となった。その改革のゴールは公的な社会保障制度を整備し、それまで企業セクターが負担していた社会保障機能を新たな器に移すことである。企業の負担が軽減すれば、その競争力が強化される。公的な社会保障制度において加入者も安心すると思われる。

問題は、政府が社会保障制度を整備するといっても、ゼロからのスタートになる。すでに定年退職したものの社会保障をどのようにすればいいのか。高齢化している中国社会では、社会保障を受ける者のニーズが強く、保険料を納める現役世代は不足している。すなわち、ゼロからスタートした社会保障制度の保障能力は十分ではないということである。その結果、現行の社会保障制度は皆保険ではない。2013年の三中全会で採決された決定では、皆保険の整備が明記されているが、それを整備するには相当の時間がかかると思われる。

現状では、都市と農村の社会保障制度は戸籍管理制度などの制度面のハードルによって分離されている。図5に示す通り、都市部の住民について、年金保険や医療保険のほかに、失業保険、労災保険、生育保険の諸制度が構築されている。それに対して、農民には、年金保険と医療保険しか整備されておらず、しかも、その保障能力は遥かに低いものである。人力資源と社

会保障部胡曉義副部長は今後の社会保障制度改革について、①皆保険制度を構築するが、その重点は基本的年金保険と基本的医療保険にある、②政府機関と企業セクターの社会保障差別を無くし、現行の二重保障制度を是正する、③都市と農村の社会保障制度を一体化させる、④制度移行期の連続性を重視しスムーズに制度移行を進める、といった諸点があげられている。

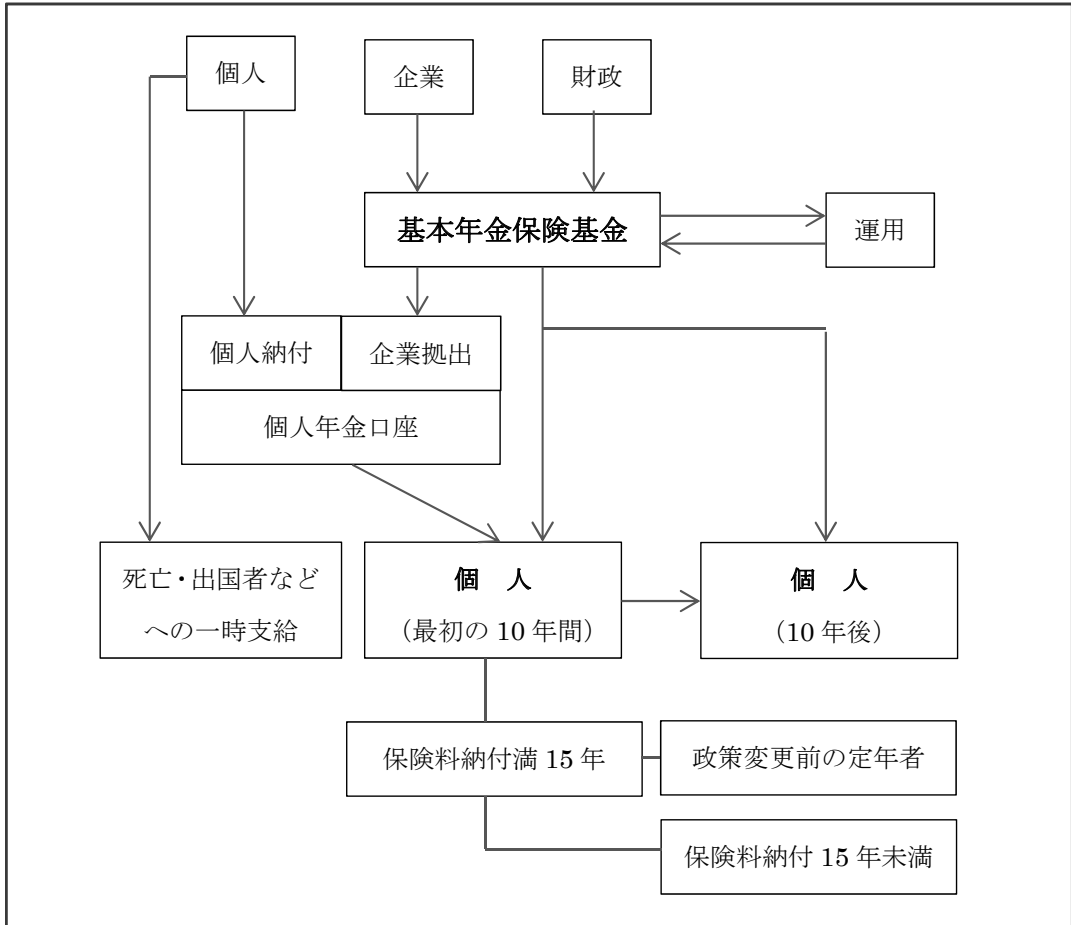
あらためて現行の社会保障制度の問題点を整理してみる。まず、高齢化の進展に伴い社会保障に対するニーズが高まっているが、その保障能力は限られている。そして、都市と農村はそれぞれ別の社会保障制度になっており、不公平感が強い。さらに、都市部において企業セクターと政府行政機関はそれぞれ別の制度になっており、政府行政機関の職員と幹部は企業セクターの従業員よりはるかに優遇されている。このような二重社会保障制度のもとで不公平感が強まり社会不安をもたらす一因になっている。したがって、当面の課題は皆保険の整備と現行システムの二重性を是正することである。

Ⅲ－３．基本年金保険制度

計画経済時代の社会保障制度と市場経済時代の社会保障制度と比べれば、その違いの一つは、計画経済時代は社会保障機能のすべてについて勤務先の企業や政府機関が担うものだった。そのなかで個人の役割は全く見えない存在だった。それに対して、市場経済型の社会保障制度は政府、企業と個人のそれぞれの役割が明確になり、しかも、社会保障サービスを受ける個人は社会保障基金を管理する政府をモニターリングすることができる。繰り返しになるが、責任の明確化とそれをモニターリングすることができることは市場経済型の社会保障制度の最大のメリットである。

図6に示したのは中国の基本年金保険制度の模式図である。1990年代の市場経済制度改革以前において中国の社会保障制度は企業保険の性格が強かった。それに対して、改革後の社会保障制度は社会保険の性格が強いのになっ

図6 中国の基本年金保険制度



(資料) 沙銀華「中国社会保障制度の現状と課題」(海外社会保障研究, 2000年秋号), FRI

た。沙銀華（2000年）は「古い社会保険制度の財源は主に企業が負担していたが、新しい社会保険制度の財源は政府、企業と個人の三者が分担する制度になっている」と指摘している。計画経済では、個人が自分の年金の財源を負担することは考えられなかったが、市場経済では、それは当たり前のことである。改革後の中国の社会保障制度は個人が年金口座を創設し、毎月そこに積み立てを行い、定年退職後、加入者はそれぞれ自分の口座から年金として支給される。

一方、社会保障制度の社会保障機能を充実するため、社会保障基金が創設された。地方の

社会保障基金は各々の企業から被保険者のために保険料を徴収し、一つの統一したプールに入れて統一管理・運用を行う制度である。社会保障基金は各々の地方、具体的には各々の市が管轄するものである。かつて企業ごとのプールだったものが今は、各々の市のプールになっている。企業年金プールは個人年金口座の給付を補充する重要な柱である。

具体的に、企業が納付する保険料は前年度の賃金総額の20%を上限とされている。そして、個人が納付する年金保険料は前年度の賃金の8%を上限とされている。被保険者は年金を授受する資格として15年以上の納付期間が必要

である。年金授受の開始は男性の場合60歳から、女性は50歳からである。

ここで特筆しておきたいのは、政府機関の職員と幹部の年金制度は企業の従業員とまったく違うものになっているということである。中国では、公務員と準公務員の年金の財源はすべて国家財政が負担することになっている。企業セクターの従業員は現役時代の賃金のせいぜい20%相当の年金が支給されるのに対して、公僕の公務員と準公務員は自らの年金を積み立てる必要はなく、定年時の等級により定年退職前の賃金の70~90%相当の年金が支給される。このような論点整理から中国の年金保険制度はどれほど不公平なものかがわかる。

それ以外に、政府財政の負担分もあるが、その役割は年金運用にあたるさまざまな経費とコストを負担するものである。

中国の社会保障制度の整備はまだ第一歩踏み出したばかりである。そのなかで大きな問題をはらんでいるのは、個人と企業が積み立てている年金基金と年金口座の管理である。もともと社会保障能力の弱い同制度だが、それを管理する年金機構は貴重な財源を他の投資・財テクに流用したり私的に横領したりする事件が一部暴露されている。年金のずさんな管理は加入者の加入意欲を減退させる恐れがある。現行の制度では、年金基金の管理・運営が赤字になった場合、財政をもってそれを補てんするという事になっている。こうした措置は危機を未然に防ぐためのものだろうが、財政資金も国民の税金であり、年金の横領などは犯罪である。重要なのは年金の流用と横領を無くすために、制度の透明性を確保することである。

Ⅲ-4. 医療保険制度

計画経済の時代、中国の医療保険制度は「公費医療制度」と「労働保険医療制度」から構成され、その特徴はいずれの制度でも被保険者にとり無料で医療サービスを受けられることである。当時、中国には民間の病院や個人開業医は禁止されていたため、すべての病院は国営か集

団所有だった。具体的な形態をみると、国有企業の付属病院または集団所有制企業の付属診療所がほとんどだった。医療の質の高い病院といえば、政府直轄の病院である。ただし、政府直轄の病院は政府機関の幹部と職員を優先に医療サービスを提供する。たとえば、国有企業の従業員は病気になった場合、まず、勤務先の付属病院または診療所でみてもらい、難病と診断されかつ勤務先の付属病院では治療できないとわかった時点で主治医に紹介書を書いてもらい、それを持って政府直轄の病院に出向くことになる。

公費医療制度と労働保険医療制度は「改革・開放」とともに実質的に破たんしてしまった。なぜ旧医療制度が破たんしたかについて沙銀華氏は次のように指摘している。「公費医療制度のもとで、それを支える国営企業の経営が悪化したのが一番の原因である。そして、公費医療制度が提供する医療サービスの需給バランスが崩れてしまった。すなわち、病院は法外収入を得るために、患者に栄養補助食品を処方するなどし、公費医療制度の医療費の支出が加算してしまった。患者にとって医療費の自己負担率はゼロであるため、不必要な高価な医薬品を処方されても、内心的にはうれしいわけである。」前者について国営企業は市場経済競争に適応できず、その効率性と収益性は急速に悪化するようになった。後者については、旧医療制度では、病院と患者のモラルハザードを防ぐことができない制度面の欠陥が問題だった。

1990年の半ば以降、国有企業改革とともに、新しい医療保険制度が構築されているが、新医療制度の前提はすべての国民をカバーする皆保険でなければならないうえ、サステナブルなものである必要がある。しかし、改革後の医療保険制度をみると、「幹部」と認定された者について依然として公費医療制度と同じ枠組みが適用され、医療費の個人負担分は実質的にゼロに近い。「幹部」以外の政府職員や企業の従業員は医療費の自己負担率が高い。無論、無職の者などは新しい医療保険制度によってカバーされ

ず、医療費は全額自己負担となる。すなわち、新しい医療保険制度は皆保険ではなく、加入者がすべて公平に取り扱われない。

一方、新しい医療保険制度は高齢化社会の進展にともない医療費支出が年々増加している。そのなかで「幹部」にとっての自己負担率がゼロであるため、医療費の無駄遣い問題は依然深刻である。政府にとり医療保険の財源をいかに確保すればいいかという課題を抱えている一方、医療費の無駄遣いを削減することも緊急な課題である。医療保険制度の新たな改革の方向性として、自己負担率がゼロのものと自己負担率が高いものを統合し加入者にとっての自己負担率を平準化していくことが必要である。無論、このような改革は現在自己負担率の高い加入者によって支持されるが、自己負担率がゼロの「幹部」は猛烈に反対すると予想される。

以上の議論を整理すれば、既存の医療保険制度の最大の問題は持続不可能である。そして、限られた医療資源が効率よく利用されていないのも問題である。中国社会の現実を考察すれば、世界二番目の規模を誇る中国経済だが、一人当たりGDPは依然7,000ドル程度の新興国である。高齢者の医療費支出の急増が予想されるなかで、いかに医療保険の財源を確保するかは緊急な課題である。かつて、公費医療制度では、医療費支出のほとんどは財政に頼ってい

た。そして、労働保険医療制度では、企業は医療費のほとんどを負担していた。新しい医療保険制度の基本理念は、財政、勤務先企業と個人の三者による共同負担になる。一方、医療資源の有効利用を実現するためには、医薬分離や医療機関に対するガバナンスの強化が求められている。医薬混合の医療体制が続いているからこそ、患者は、医療機関から必要のない高価な薬や栄養ドリンクを処方される。なお、既存の医療保険制度のもう一つの問題は皆保険ではないのみならず、加入者の職務ポストによって異なる取り扱いをされる点である。

中国社会はインドのカーストのような身分制こそないが、戸籍管理制度によって都市部住民と農民が完全に分離され、農民は一貫して不平等な扱いをされている。中国では、農民は「二等公民」といわれ、いろいろな意味で奴隷のような存在だった。無論、都市部住民はみんな平等に取り扱われているわけではない。集団所有制企業の従業員よりも国有企業の従業員が恵まれている。そして、国有企業の従業員よりも政府職員と共産党幹部が優遇されている。なによりも民営企業の従業員の多くは医療保険制度に入れなかった。今、民営企業の従業員は医療保険制度に加入するものが増えているが、その保障のレベルは国有企業の従業員と比べ物にはならない。

IV. 中国の社会構造と戸籍管理制度

中国社会の特性を理解するうえで、中国の社会構造と戸籍管理制度の関係性を明確に捉えることが必要である。建前では、中国人はすべて平等であるが、実際のところ、都市と農村は戸籍管理制度によって二分され、そのなかで、農村戸籍を保有する農民はさまざまな面で差別されてきた。1950年代の末、農村を中心に大飢饉が起きた。当時、毛沢東政権が取った措置は

物乞いのために農民が都市部に流入するのを強制的に阻止したことである。

1980年代半ばまで、中国は深刻な食糧不足に見舞われていた。そのとき、都市部の住民は食糧チケットが政府によって交付された。このような食糧配給制度は実質的に都市部住民を優遇するシステムである。なぜならば、こうした食糧チケットがあれば、国営の食糧店で食糧を

購入することができたからである。それに対して、農民はこうした食糧供給保障システムの外野に置かれ、憲法で保障されている基本的な生存権ですら政府によって約束されていなかった。

中国社会のこのような二分化構造は中国社会のある種の身分制を形成させ、農民を差別する構造をもたらした。ここで、すでに前述した戸籍管理制度を詳しく考察し、中国の社会構造との関係性を明らかにすることにする。

Ⅳ-1. 中国の「戸口」制度

1958年、毛沢東時代の中国政府は戸籍管理制度を導入するとともに、農民が許可なく都市部に移住することができないようにした。それ以降、中国社会は都市と農村からなる二元化構造になった。そもそも戸籍管理制度を導入する狙いは、都市と農村を分離することで農業を以て都市部の工業を支援することにある。具体的に、農民の利益の一部を犠牲にする、すなわち、農産物価格を人為的に抑制し、その分は都市部住民の生活補助となる。この二元化構造は都市と農村の格差拡大の原因である。

そもそも共産党はプロレタリアートの政党であり、その主人公は「工人」（都市労働者）である。中国の社会構造において農民は常に不利な立場に置かれている。建国後、毛沢東元国家主席は英米に追いつき追い越すため、鉄鋼などの重厚長大な産業を優先的に発展させようとした。そのための戸籍管理制度が導入され、都市部住民に適用される社会保障制度は農民に比べ遙かに充実したものであった。

実は、戸籍管理制度は農民が都市部に流入するのを阻止しただけでなく、異なる都市の間の住民票の移転も原則として認められていなかった。たとえば、内陸の西安市から北京市に転居しようと思っても、北京市は西安市の戸籍を持っている住民の転入を原則として受け入れなかった。例外的に、よそからの転入を受け入れる条件として北京市から西安市に転居する者がいれば、両者が交換する形でその転入が認められた。なぜこのような制度になっていたかとい

えば、当時、生活物資は配給制だったため、それぞれの都市の定員が決まっていたからである。

戸籍管理制度の導入により農民の都市戸籍への転換は原則として認められなかった。その例外措置として一部の農民が都市戸籍を取得することができた。まず、①農民の子弟が人民解放軍に入隊し、復員したあとに、本人が希望すれば、都市部の企業に就職した場合、都市戸籍が与えられる。しかも、既婚者の場合、農村の配偶者を都市部へ呼び寄せることができる。そして、②若い農民が一生懸命勉強をして大学に進学できれば、都市部の「単位」（役所や企業など）に就職する前提で都市戸籍が与えられる。さらに、③「改革・開放」政策、農民の起業が増えた。そのほとんどは郷鎮企業と呼ばれるものだった。ビジネスに成功した農民企業家はお金で都市戸籍を買うことができた。このような整理から分かるように、ほとんどの農民にとり都市戸籍への転換は実質的に不可能だった。

戸籍管理制度によって都市部の住民と分離された農民は実質的に何の社会保障も受けられなかった。人民公社の時代、農地も農機具も人民公社のもので農民は農作業に参加して働いた「工分」（工数）に応じて食糧とわずかな現金が支給される。いうまでもないことだが、老後は年金のような生活補助はいっさいなかった。当時、県レベルには一箇所程度の診療所が設置されていたが、郷や村のレベルには診療所らしいものがなく、農民は病気にかかった場合、何時間もかけて県の診療所に行くしかなかった。文化大革命（1966-76年）のとき、中学校と高校の卒業生は都市部での就職口がなかったため、その大半は農村に「下放」された。そのうちの一部の者は簡単な診療と救急の研修を受けただけで、「赤脚医者」（裸足の医者）になった。「赤脚医生」は普段農業に従事するが、病人が出た場合、薬や注射などの処置を行う。一部の研究では、最盛期に全国に500万人の「赤脚医生」がいたといわれている。これらの「赤脚医生」は正式な医師免許こそ持っていないが、農民の急患を診療し処置することにおいてそれなりの

役割を果たしたと評価される。無論、医学的にほとんど素人の「赤脚医生」であるため、医療事故がたくさん発生していたことは簡単に想像できる。

「改革・開放」政策以降、農村に下放された都市部の若者のほとんどは都市部に戻った。そのなかで「赤脚医生」も姿を消した。1980年代、人民公社は順次解体され、農地は農家に分配された。人民公社に代わって全国の農村で生産請負責任制が導入された。生産請負責任制のもとで農家は農地の面積に応じて請け負う量の農産物を国に納めれば、残った部分は自由に処分することができ、この改革によって農民は農作業に従事する積極性が喚起され、現金収入も増えた。

2006年温家宝元首相の時代、農民の負担を軽減するため、2000年以上も続いたといわれる農業税を廃止した。この改革をポジティブに評価する論者が多いが、農業税の廃止によって農民が完全に解放されたわけではない。すなわち、都市と農村の二元化構造が続くかぎり、農民が依然として差別される存在である。2013

年、共産党中央三中全会の決定では、都市と農村の一体化改革が採決された。しかし、どのようにして戸籍管理制度の垣根を引き下げるかは依然不透明である。三中全会の「決定」を読むと、基本的にはこれまで35年間続いてきた改革を継続して推進していくことが示されている。問題はどのようにして改革を深めていくかである。

そのなかで、地域格差を縮小するため、都市と農村の一体化改革を推進していくとされている。農民にとって「戸口」は不公平な制度となっている（表1参照）。かつて毛沢東時代、工業の発展を助成するために、「戸口」が導入され、農民が都市部へ流入できないようにしたのが「戸口」の始まりだった。都市部の住民は医療などの社会保障制度に恵まれているのに対して、農民はそれに遥かに及ばない待遇を受けてきた。10年前の三中全会で胡錦濤前国家主席は都市と農村の一体化改革を公約として掲げたが、進展がなかった。今回の「決定」で再び都市と農村の一体化改革が公約として掲げられている。そうしたなかで、李克強首相はかねて

表1 「戸口」制度年表

1950年	「特種人口管理暫行弁法（草案）」（公安部）
1951年	「都市戸籍管理暫行条例」（公安部）
1953年	第1人口センサス、農村における戸籍登録制度の導入
1954年	中華人民共和国憲法の公布、「公民は転居と居住の自由を有す」と規定
1955年	「經常戸籍登録制度の構築に関する指示」
1956年	農民による都市部への流入を制限
1958年	「中華人民共和国戸籍登録管理条例」の公布、戸籍を農業と非農業に分別
1975年	憲法改正で「転居と居住の自由」の条項が削除された
1984年	「農民の『集鎮』への転居問題に関する通知」
1997年	「小都市戸籍管理制度試験方案および農村戸籍管理制度改善の意見」、出稼ぎ労働者の小都市への転居管理の緩和
1998年	「戸籍管理制度の突出した問題解決の意見」、新生児の戸籍は父親の居住地で戸籍を登録できることが明記された
2001年	「小都市戸籍管理制度改革の意見」、小都市への転入に関する規制緩和

(注) ①「集鎮」とは日本の集落に相当する行政単位である。②1958年以前は自由に転居できたが、それ以降、1978年まで転居は厳しく制限された。1978年以降、戸籍管理は徐々に改革され、転居は徐々に自由化されている。

(資料) 富士通総研経済研究所

から都市化を推進することで経済成長を持続していくとしている。しかし、都市と農村の一体化に向けた難問が解決されていない。すなわち、7億人以上の農民のうち、誰を都市に移住させるかという線引きの基準が定まっていないことである。仮に、戸籍管理制度を完全に自由化すれば、農民は一斉に都市部へ押し寄せ、混乱に陥る可能性がある。現実的に考えれば、都市部で出稼ぎしている労働者とその家族を優先的に都市部での定住を認めていくことと考えられる。他方、新たな問題が起きる可能性もある。労働力となりうる若年層が都市部に移住することで農村の高齢化が急速に進展し、農業が成り立たなくなる恐れがある。政府は農村に残る家族に対する保障など何らかの対応が必要となる。

IV-2. 所得格差と地域格差の問題

中国は国土の広い国であり、資源も偏在している。過去30余年間の経済開発により東部沿海部の経済は著しい発展を遂げたが、内陸・中西部の発展が大きく立ち遅れている。地域格差の拡大は社会の不安定要因であり、経済効率の低下をもたらしている。

そもそも「改革・開放」は香港・マカオに近い華南地域から始まったものである。経済成長をけん引したのはアパレルや家電およびその部品などの労働集約型産業だった。経済特区と呼ばれる地域にこれらの産業が種々の優遇政策により集積した。それを支えたのは内陸部から流入してくる大量の廉価な労働力だった。このような開発モデルでは、東部沿海が潤うのに対して、内陸部には富が配分されない。しかも、内陸部の優秀な若者は待遇のよい仕事を求めるため、故郷を離れ、沿海部に移住する者が多い。その結果、内陸部では、ますます人材が不足し経済が停滞してしまう。

そして、内陸部経済開発の遅れをもたらすもう一つの背景は、石炭などの資源が内陸部に偏在しているが、沿海部に位置する発電所や製鉄所などの大型国有企業は自らの利益を最大化す

るために、石炭などの資源価格を人為的に抑制していることである。石油の場合、その価格形成は国際石油市場でなされるため、中国がそれを受け入れない選択肢はない。中国国内では、国際市況に従い石油製品の価格を調整するしかない。それに対して、石炭など国内生産量の多い資源について、国内で価格形成がなされているため、その価格が低く抑えられている。その結果、経済開発のプロセスにおいて内陸部が不利な立場に置かれ潤いが少ないというデメリットを被っている。

振り返れば、江沢民政権の時代、地域格差を縮小するために、西部大開発を推し進めた。しかし、国家財政だけで内陸部の各省に交付税を増やしても自力での成長力は高まらない。このため、江沢民政権では沿海部の省と内陸部の省との間でワン・バイ・ワンの互助関係の結成を求めた。すなわち、沿海部の省は政治的な任務として経済開発が遅れている内陸の省と協力関係を結び、産業、教育、医療、衛生、インフラ整備などについて資金面において援助することだけでなく、人材も派遣するというスキームだった。しかし、2002年、江沢民政権の退任に伴い、西部大開発も次第にトーンダウンしてしまった。中国の西部地域の現状を考察すれば、巨額の財政資金が注ぎ込まれたが、沿海部との経済格差は縮小していない。

2003年、胡錦濤政権誕生後、温家宝前首相の下で中部の台頭と東北振興が進められた。中部と東北においては、老朽化しているとはいえ産業基盤がそれなりに整備されている。そのうえでイノベーションを進め、「研究・開発」(R&D)を強化すれば、当該地域の経済発展につながる可能性があった。しかし、それから10年経過しても、中部・東北部と東部沿海部との格差は思うように縮小しなかった。西部開発や東北振興のような政府主導の大規模な開発プロジェクトは、中央政府の移転支出の分だけ経済が底上げされるが、地元企業の競争力の強化にはつながらず、地元経済の活性化も実現していない。中央政府からの「支援」が終われ

ば、このような地域開発プロジェクトも頓挫してしまうという結果となっている。

ところで、中国政府は1994年に分税制を導入したが、それは中央政府と省の間の分税制を定義するものであるが、省とその下の行政単位（市、県、郷、鎮、村）との間の分税がどのように行われるかについては明確に定義されておらず、それも地域格差が拡大する一因になっている。一般的に中央政府から末端の村の政府まで財政負担がもっとも重いのは県と郷・鎮政府であるといわれている。中央政府による財源の再配分は省政府と直轄市に止まり、それ以下の自治体（市、県、郷・鎮と村）は交付税の恩恵を十分に受けられていない。それに対して、医療や年金といった社会保障費の負担が増えるのは市と県の政府である。そこで一つの不思議な現象が中国社会で見受けられる。経済発展の遅れている地域、とりわけ、貧困地域においても、政府庁舎などの建物は実力以上かつ必要以上に豪華なものが作られることが多い。地域格差の是正のためには、行政改革を含め包括的な改革を行う必要がある。

李克強首相は地域開発を図り、持続可能な経済成長を実現するために、都市化を推し進める意欲を示している。2013年の三中全会の決議でも、都市化政策が正式に採択され、戸籍管理制度は中小都市を中心に緩和すると明記されている。そもそも、戸籍管理制度が導入されたのは1958年だった。毛沢東時代において、政府の基本方針は農業を以て工業を補てんするという工業化戦略だった。それについて農民は不満があって農村を離れたくても、都市部に移住することができない。その結果、都市と農村の格差は大きく拡大してしまった。今回の都市化政策では、戸籍管理制度を緩和し、都市と農村の格差を縮小することを狙いとしている。しかし、大都市への人口流入を緩和すれば、大都市の住居や社会保障サービスでは対応しきれなくなる恐れがある。このため、大都市への人口流入を引き続き制限すると同時に、中小都市への人口流入を緩和することとされている。具体的

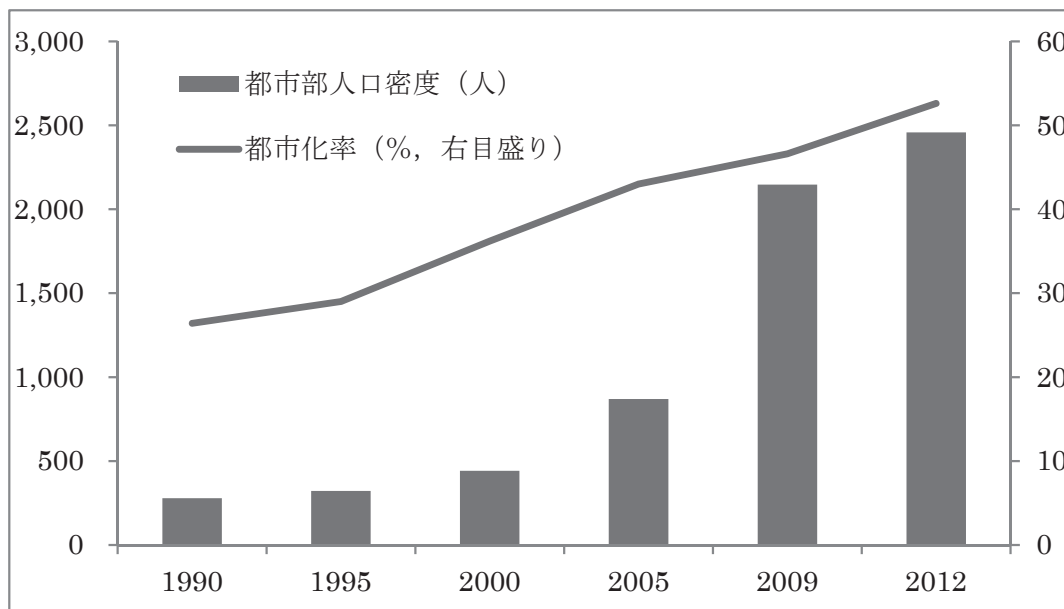
にどのような手続きと順序で進めていくかについては、中国メディアの報道によれば、都市部で出稼ぎしている労働者に対して、本人の希望があれば優先的に都市戸籍への切り替えを実施していくとされている。

都市化の過程において新たな消費が生まれるだけでなく、所得格差と地域間格差が是正されることが期待されている。国家統計局によれば、中国の総人口13億6,000万人（2013年末現在）のうち、約8億人は農民であり、それには出稼ぎしている「農民工」が含まれている。では、どれぐらいの「農民工」がいるのだろうか。同じく国家統計局によれば、1億5,300万人の農民は故郷を離れ、都市部へ出稼ぎしているといわれている。それ以外に、8,900万人の農民は故郷近くの小都市で出稼ぎしているといわれている。これら2億4,200万人の農民工のうち、養老（年金）保険加入者は3,284万人、医療保険加入者は4,583万人、障害保健加入者は6,329万人、失業保険加入者は1,990万人である（2010年末現在）。このように、農民工に都市戸籍を付与するだけでは十分ではなく、農民工を都市部の社会保障制度に組み入れることが必要である。

いうまでもないことだが、都市化政策は大きなデメリットも伴う。図7は、都市化率の上昇と都市部人口密度の動きとの相関関係である。1990年に都市化率は26.4%であり、人口密度は279人/km²だったが、2012年になると、都市化率は52.6%に達する一方、人口密度は同様に急上昇し、2,458人/km²に達した。人口密度の上昇は都市部の就職難、居住環境の悪化、社会保障サービス水準の低下などのデメリットをもたらしている。また、都市化政策の推進と戸籍管理制度の緩和は、経済発展が遅れている内陸部の経済発展を遅らせる恐れがある。都市化を成功裏に進め、地域間の発展不均衡を是正するためには、これらのデメリットをカバーする政策の実施が求められている。

表2は、中国各地方の人口、面積、人口密度と一人当たりGDPの比較である。経済発展に

図7 中国の都市部人口密度と都市化率の推移（1990-2012年）



(資料) 中国国家统计局

表2 中国各地方の人口、面積と一人当たりGDPの比較（2012年）

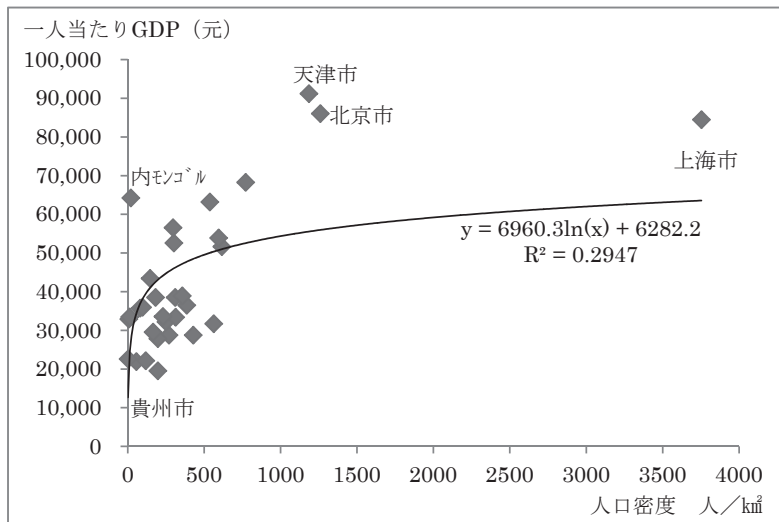
省・市	省 都	人口 (万人)	面積 (km ²)	人口密度 (人/km ²)	名目 GDP (億元)	一人当たり GDP
華東地域						
上海市		2,380	6,340	3,754	205,101	84,459
江蘇省	南京市	7,920	102,658	771	54,058	68,255
浙江省	杭州市	5,477	101,800	538	34,606	63,185
安徽省	合肥市	5,988	139,600	429	17,212	28,744
福建省	福州市	3,748	124,000	302	19,702	52,566
江西省	南昌市	4,504	166,900	270	12,949	28,749
山東省	済南市	9,685	157,126	616	50,013	51,640
地域小計		39,702	798,424	497	208,641	52,552
華南地域						
広東省	広州市	10,594	177,900	596	57,068	53,868
広西チワン族自治区	南寧市	4,682	236,700	198	13,031	27,832
海南省	海口市	887	35,400	251	2,855	32,191
地域小計		16,163	450,000	359	72,954	45,137
華中地域						
湖北省	武漢市	5,779	185,900	311	22,250	38,502
湖南省	長沙市	6,639	211,800	313	22,154	33,370
河南省	鄭州市	9,406	167,000	563	29,810	31,692
地域小計		21,824	564,700	386	74,215	34,006
東北地域						
遼寧省	瀋陽市	4,389	148,000	297	24,801	56,508
吉林省	長春市	2,750	187,400	147	11,938	43,410
黒龍江省	ハルビン市	3,834	473,000	81	13,692	35,711

中国の社会保障制度と格差に関する考察

地域小計		10,973	808,400	136	50,431	45,959
華北地域						
北京市		2,069	16,411	1,261	17,801	86,037
天津市		1,413	11,919	1,186	12,885	91,190
河北省	石家庄市	7,288	188,800	386	26,575	36,464
山西省	太原市	3,611	156,699	230	12,113	33,544
内モンゴル自治区	フフホト市	2,490	1,183,000	21	15,988	64,210
地域小計		16,871	1,556,829	108	8,536	50,597
西北地域						
陝西省	西安市	3,753	205,800	182	14,451	38,506
甘肅省	蘭州市	2,578	453,700	57	5,650	21,917
青海省	西寧市	573	722,300	8	1,885	32,888
寧夏回族自治区	銀川市	647	66,400	97	2,327	35,960
新疆ウイグル族自治区	ウルムチ市	2,233	1,665,000	13	7,466	33,436
地域小計		9,784	3,113,200	31	31,779	32,480
西南地域						
雲南省	昆明市	4,659	394,100	118	10,310	22,129
貴州省	貴陽市	3,484	176,167	198	6,802	19,524
チベット族自治区	ラサ市	308	1,228,000	3	696	22,584
四川省	成都市	8,076	485,000	167	23,850	29,532
重慶省		2,945	82,403	357	11,459	38,910
地域小計		19,472	2,365,670	82	53,116	27,278

(資料) 中国国家統計局

図8 人口密度と一人当たりGDPの相関関係 (2013年)



(資料) CEICのデータをもとに富士通総研経済研究所作成

ともない都市化率を引き上げる必要があるが、同時に、バランスの取れた成長を図る必要がある。図8は人口密度と一人当たりGDPの相関関係であるが、人口密度の高い地域ほど経済成

長レベルが高いという結果になっている。しかしながら、このまま人口密度を高めていくことは現実的に不可能である。

Ⅳ－3. 所得格差と社会保障問題

中国経済に関する議論のなかで、消費を喚起するために、社会保障制度を整備しなければならないとの指摘が多い。しかし、中国にとって、社会保障制度の整備は、経済成長を維持するための前提条件ということのみならず、社会の高齢化に対応し、社会の安定を図るという意味でも不可欠である。

前述したように、社会主義計画経済の時代、都市部では、国有企業と集団所有制企業はその従業員に社会保障サービスを提供していた。当時、ほぼすべての企業は付属病院などの社会保障施設を設立し企業経営とともに運営していた。中国では、一つの国有企業は一つの小さな社会であるとの言い方があるが、一つのコミュニティを意味するものである。これらの企業の定年退職者は元の勤め先から現役時代の給料の一定の割合に相当する養老年金を授受する。その際、現役時代の職務ポストが高い者ほど得られる社会保障、たとえば、養老年金が充実し、現役時代の給料に対する割引率が低い。この考え方の基本は職務ポストの高い者ほど国と勤め先企業により貢献しているため、退職後、その分報われるということである。それに対して、農民は都市部住民ほど恵まれていない。農村では、養老年金制度はまったく整備されていなかったうえ、医療保健サービスも十分に受けられない状況にあった。当時、多くの農村では、診療所が設立されておらず、最低限の医学教育しか受けていない「赤脚医者」（裸足の医師）と呼ばれる若者が村落を回り、看病していた。

「改革・開放」政策以降、国有企業改革の一環として、それまで国有企業が担っていた社会保障機能、具体的には年金、医療、失業対策などを企業経営機能から切り離し、政府が設立した社会保障基金に移管された（1998年）。しかし、長い間、社会保障制度の改革は試験的に行われたが、実際に皆保険・皆年金が確立したのは、「新型農村年金保険試行の展開に関する指導見解」（2009年）と「都市住民年金保険制度の試行に関する指導見解」（2011年）が公布さ

れてからだった。皆保険・皆年金の理念こそ確立したが、実際に制度として整備されるにはなお時間を要するものと考えられる。国家統計局の就業統計によれば、2012年末現在の都市部における就業人口は3億7,000万人といわれているが、養老年金保険の加入者は2億人強だった。そして、失業保険の加入者は1億5,000万人程度であり、医療保険の加入者は2億人程度だった。こうしたことから分かるように、約4割の就業者（在職者）は何らかの事情により社会保障制度に加入していない。表3と表4は都市部における年金保険、医療保険、失業保険など社会保障加入状況を示している。

では、なぜ社会保障制度の加入率が低いのだろうか。

まず、加入者意識の転換が遅れていることがある。長い間、国有企業などの勤務先によって生活が保障されている労働者は突然保険料の納付が求められることに対して抵抗感が強い。そして、政府が集め運用している社会保障基金に対する信用はまだ十分に確立していない。すなわち、今、保険料を納めても、将来（失業時または老後）、約束通りに保障してもらえないかどうかは信用できない。さらに、現行の社会保障制度にも問題が多い。社会保障制度の基本は公正かつ平等でなければならない。しかし、既存の制度では、政府の幹部の場合、医療費負担はゼロに近いのに対して、企業の労働者は自己負担率が高い。年金については、政府部門と国有企業の幹部の場合、退職時の給料と同額の年金をもらうのに対して、その他の加入者は2012年現在、2,000から3,000元しかもらえない。それに加えて、現在の社会保障基金の加入と管理は全国統一したプールになっておらず、たとえば、A市の社会保障基金の加入者は、仕事などの理由でB市に移住しB市の社会保障基金に加入すると、A市の社会保障基金における加入分は消失してしまうことになる。このような制度では、加入者は安心して社会保障制度に加入できない。近年、中国国内のメディアの報道によれば、社会保障制度を管理する地方政府では、

表3 都市部基本養老保険加入人数（万人）

	合計	現役加入者	退職者
1989	5,710	4,817	893
1990	6,166	5,201	965
1991	6,740	5,654	1,087
1992	9,456	7,775	1,682
1993	9,848	8,008	1,839
1994	10,574	8,494	2,079
1995	10,979	8,738	2,241
1996	11,117	8,758	2,358
1997	11,204	8,671	2,533
1998	11,203	8,476	2,727
1999	12,485	9,502	2,984
2000	13,617	10,448	3,170
2001	14,183	10,802	3,381
2002	14,737	11,129	3,608
2003	15,507	11,647	3,860
2004	16,353	12,250	4,103
2005	17,488	13,120	4,368
2006	18,766	14,131	4,635
2007	20,137	15,183	4,954
2008	21,891	16,588	5,304
2009	23,550	17,743	5,807
2010	25,707	19,402	6,305
2011	28,391	21,565	6,826
2012	30,427	22,981	7,446

(資料) 中国統計年鑑

保険金を横領するなどの不祥事が多発しているといわれている。このことも加入者の信用が損なわれる原因になっている。

前述したように、習近平政権は、都市と農村の一体化改革に取り組む姿勢を示しており、そのために、戸籍管理制度の緩和が検討されている。このことは社会保障制度の改革に少なからぬ影響を及ぼす可能性が高い。現状において、社会保障制度について都市部と農村部はまったく異なるシステムになっている。都市部の社会保障制度は人力資源と社会保障部が所管し、それには年金保険、失業保険、労災障害保険と医療保険などが含まれている。それに対して、農村部の社会保障制度は民政部が所管し、年金保

険と医療保険のみだが、すべての農民が加入している。中国にとって社会保障制度を整備する課題として、都市と農村の一体化改革のなかで、かなり長時間を要するが、全国民を対象とする皆保険を徐々に整備していく必要がある。そのなかで、社会保険の加入率を引き上げるためには、制度や運用に対する信頼を高めることが前提である。具体的には、社会保障基金への全国統一基準での加入や統一管理が必要である。また、社会保障基金の管理と運用の透明性を確保する必要がある。中国の人口動態を考えると、超高齢化社会が到来しつつある。それに備える意味でも、社会保障制度の整備は一刻も待てない緊急課題である。

表4 基本社会保険加入状況（万人）

	失業保険加入人数	医療保険加入在職者	医療保険加入退職者
1994	7,968	375	26
1995	8,238	702	43
1996	8,333	791	65
1997	7,961	1,589	173
1998	7,928	1,509	369
1999	9,852	1,509	556
2000	10,408	2,862	924
2001	10,355	5,471	1,815
2002	10,182	6,926	2,475
2003	10,373	7,975	2,927
2004	10,584	9,044	3,359
2005	10,648	10,022	3,761
2006	11,187	11,580	4,152
2007	11,645	13,420	4,600
2008	12,400	14,488	5,008
2009	12,716	16,411	5,527
2010	13,376	17,791	5,944
2011	14,317	18,949	6,279
2012	15,225	19,861	6,624

（資料）中国統計年鑑

V. 経済成長と社会保障制度

振り返れば、これまでの35年間の中国の経済成長は高い成長だったが、不安定な成長でもあった。中国政府は安定した成長を実現するために、経済構造と産業構造を転換するとともに、社会保障制度を整備することが必要である。無論、社会保障制度の整備は安定した経済成長に寄与するだけでなく、同時に、中国社会の安定にも大きく貢献するものと思われる。

いかなる社会でもその安定を実現するには、その潜在成長力に相応する経済成長を実現し、経済成長の果実を社会構成員の間で公平かつ公正に分配することが重要である。無論、市場経済では、市場競争は経済の活性化を促進する重要な原動力であると同時に、市場競争のなかで必ずや勝者と敗者が現れてくる。敗者がそのまま見捨てられる社会では、健全な市場競争が実現しない。

中国政府は1992年に社会主義市場経済の構築を宣言したが、世界の主要国は中国が市場経済であることを承認していない。それは先進国が中国を差別しているからと断定することはできない。中国社会の現状を考察すれば、市場経済の原則に反する様々な現象が見受けられる。市場競争の敗者がケアされないため、不正な競争が日常茶飯事になっている。ここでは、中国の経済成長と社会保障制度の関係性について考察することにする。

V-1. 中国の雇用問題

中国経済は李克強首相の就任以降景気が次第に減速しているが、それに対して大規模な景気浮揚のための刺激策は今のところ取られていない。リコノミクスと呼ばれる李克強首相が進める経済政策は、一時的な高成長を追求すること

よりも、大胆な構造転換を図ることを優先している。具体的には、長期にわたる持続的な経済成長を実現するため、資源効率を向上させ、外需依存の成長に代わって国内消費を盛り上げ内需主導の成長に切り替える。また、市場メカニズムが機能するよう、市場環境を整備する。I.でも述べたように、中国政府は長い間、成長至上主義を堅持してきた。その背景には、経済成長を以て雇用を創出したいとの考えもあった。李克強首相は就任当初の演説で「景気が7%台へ減速することを肯定的に受け入れるべき」と述べた。2013年10月、全国総工会（労働組合）の年次総会で演説し、そのなかで「中国経済はすでに高成長のレンジから『中高成長』（中成長と高成長の間）のレンジに入っており、1,000万人の雇用を創出するには、従来8%の成長が必要だったが、今は7.2%の成長があれば十分である」と述べた¹。7.2%の成長を維持できれば、1,000万人の雇用を創出でき、都市部の失業率を4%程度に抑えることができるといわれている。具体的には、かつて、1ポイントのGDPの伸びは100万人の雇用を創出していたが、今は、同じ1ポイントのGDPの伸びで130~150万人の雇用を創出できるといわれている。

中国政府が公表している失業率は都市部登録失業率であり、4.1%（12年）であった。都市部登録失業率は都市部の自治体で登録されている「登録失業者÷（都市部就業者+都市部登録失業者）」と定義されている。この定義では、国有企業などにレイオフされた労働者は自治体での失業登録が認められておらず、失業者としてカウントされない。したがって、登録失業率は実際の失業率を過小評価している可能性が高い。また、農村から都市部へ出稼ぎに来ている季節労働者は都市部に戸籍登録ができなため、失業しても失業者としてカウントされない。2012年3月、中国政府ははじめて調査失業率の統計を発表した。それによれば、中国の

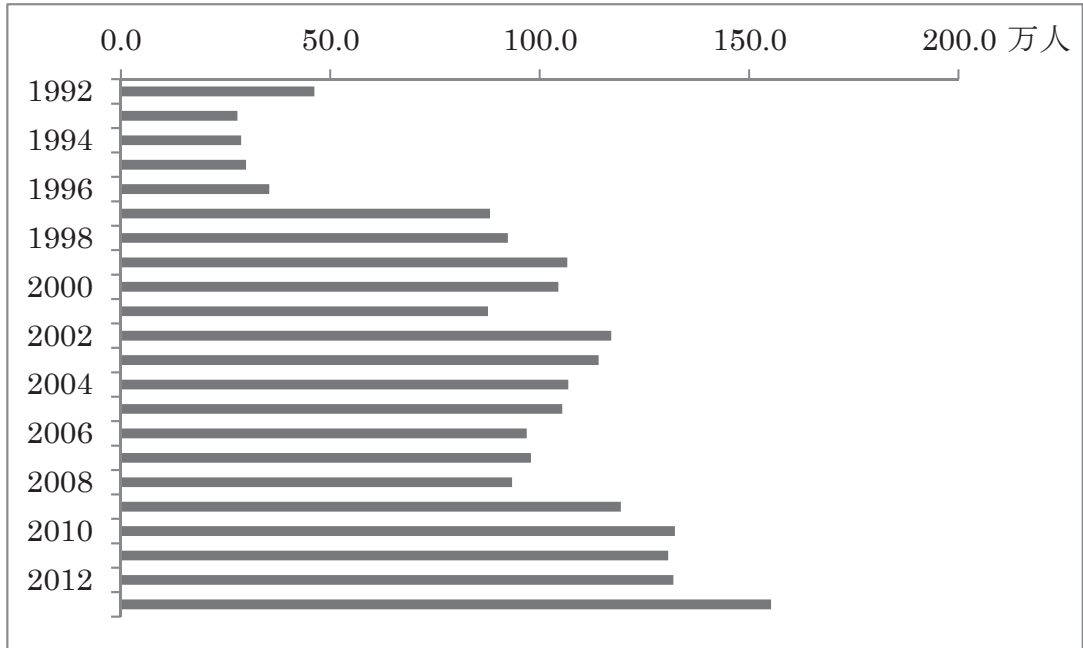
調査失業率は都市部登録失業率よりいくらか高く、2012年の調査失業率は5%だった。調査失業率は失業者と就業者の集合をサンプル調査して得られた値で計算される。そのサンプルの取り方によっては、失業率の推計結果は異なる値になる可能性がある。今回、政府が公表した調査失業率は5%だったが、中国社会科学院の調査によれば、2008年と2009年の調査失業率は一貫して9.0から9.5%の間といわれている。政府が公表している都市部登録失業率、調査失業率とも実際の失業率よりも低くなっている可能性がある²。

一方、李克強首相が主張したような、1ポイントのGDPの伸びが創出する雇用機会がかつて100万人だったものが今は130-150万人という根拠は明らかにされていないが、図9に示したGDP成長による雇用創出の効果が背景にあると思われる。一般的に、経済発展によって労働生産性が次第に向上するため、単位当たりGDPの伸びによる雇用機会の創出は次第に低下するはずである。とくに、製造業の場合、ロボットなどの導入が増え、機械化が進み、単位当たりのGDPを創出するために必要とされる労働投入量は減少すると考えられる。農業についても同じような傾向が観察される。農作業において農機具が多く使われるようになるため、農業従事者は次第に過剰になる。こうしたことも背景となって都市部への出稼ぎ季節労働者の予備軍が生まれることとなった。ただし、サービス産業は例外である。物流や流通といったサービス産業はその発展にともなってより多くの雇用機会が創出される。問題は中国の第三次産業のウェイトが十分に拡大していないことにある。では、なぜマクロ統計が示すGDP成長による雇用創出効果が次第に拡大しているのだろうか。それは経済発展とともに、1ポイントのGDPは金額ベースでは年々拡大するため、年平均10%の経済成長では、10年前の1ポイ

1) <http://finance.eastday.com/m/20131106/u1a7757583.html>

2) 中国社会科学院「2009年社会藍皮書」

図9 1ポイントの経済成長の雇用創出効果



(注) GDP伸びの雇用創出効果は、毎年の新規雇用を実質GDP伸び率で除したものである。

(資料) CEIC

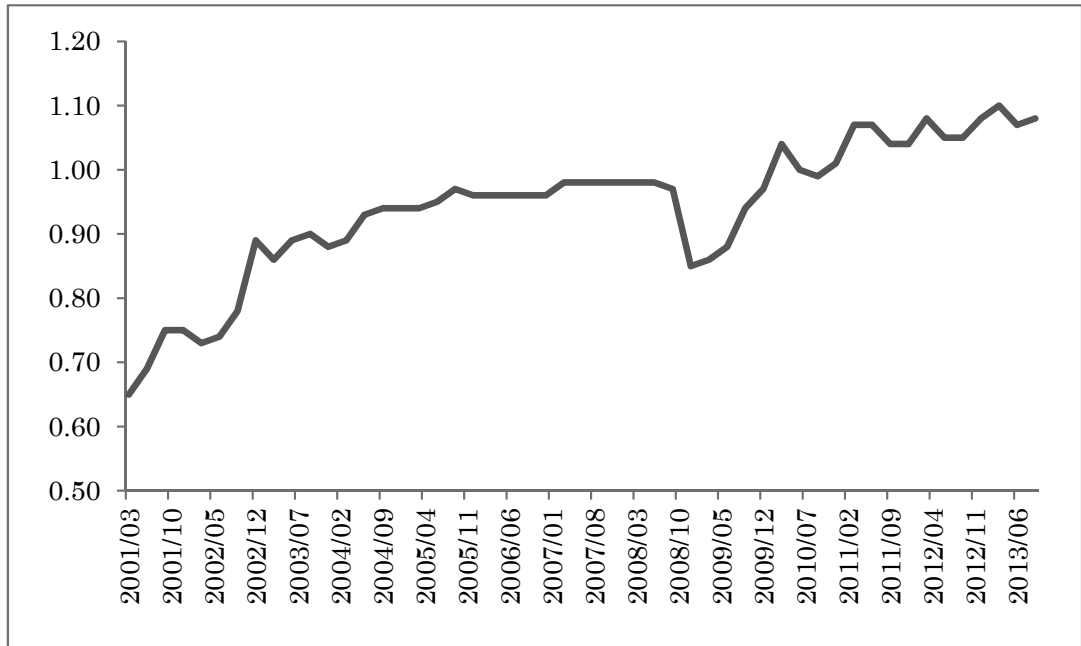
ントの経済成長の金額は現在の1ポイントの経済成長の金額に比べれば、半分にも満たない。したがって、現在の1ポイントの経済成長を創出するために必要とされる雇用機会は大きく増えると考えられる。図9に示すとおり、2012年に1ポイントのGDPの伸びによる雇用機会ははじめて155万人に達した。同様に、図10から中国の有効求人倍率も2009年以降徐々に改善されている。

すなわち、GDPの拡大にともない、たとえば、10年前の1%の伸びと現在の1%のGDPの伸びは金額的には異なるものになる。それによって現在の1%のGDPの伸びがけん引する雇用創出はかつてよりも増える可能性が高い。

このように、1ポイントの経済成長による雇用の創出に関して、増加要因（1ポイント相当の金額が拡大することに伴う必要労働量の増加）と減少要因（生産性上昇による必要労働量の減少）の影響を総合的に評価する必要がある。

リコミクスの真意は、単に高成長を目指すのではなく、構造転換を図ることである。朱鎔基元首相の時代にも、構造問題に着目し、「粗放型」の経済成長から「集約型」の経済成長への転換が図られた。「粗放型」成長とは要素投入型の成長であるのに対して、「集約型」成長は効率を重視した成長のことを指している。その際の構造転換は、アジア通貨危機に対するポール・クルーグマンの、東アジアの奇跡は要素投入型のものであり持続不可能である、との警鐘に触発されたものである。しかしながら、朱鎔基元首相の下では、構造転換は実現しなかった。朱鎔基元首相当時、中小国有企業の払い下げは実現したが、大型国有企業の改革には成功しなかった。鉄鋼や化学などの大型国有企業には資源多消費型のものが多く、それらを民営化することは当時も今も共産党中央内部でコンセンサスが得られていないと思われる。すなわち、大型国有企業を民営化すれば、社会主義の根幹たる公有制が崩れ、中国は社会主義国で

図10 中国における有効求人倍率の推移



(注) 有効求人倍率は有効求人数を有効求職者数で除した値であり、それが1.00を上回る場合、求職者数よりも求人数が多く、それだけ経済が活性化していることを意味する。

(資料) CEIC

なくなる恐れがあると考えられている。共産党中央において大型国有企業の民営化に反対する勢力は今も根強く存在する。

その後、胡錦濤政権になってから、「科学的発展観」が唱えられた。「科学的発展観」とは、環境に配慮し、資源効率と経営効率を向上させる経済発展モデルの実現を意味するものである。しかしながら、胡錦濤前国家主席の公約も実現しなかった

このような経緯がある中、李克強首相はその目標をいかに実現するかが重要である。これまでの数か月の経済運営からは、李克強首相は若干の経済発展を犠牲にしても構造転換を促したいとの意向が伺える。しかしながら、経済改革は短期的にはマイナスサムゲームとなる面があり、経済成長が減速する中においては、改革に対する抵抗がいつそう強まる可能性がある。このため、経済成長をある程度維持しながら改革を進めることが課題となる。

V-2. 中国の社会不安

新興国の中国はこの10年間の経済発展で突然世界一番の金持ちの国になったような存在だ。今やアメリカの国債をもっとも多く保有している国といえば、中国である。中国人民銀行（中央銀行）は3兆8,200億ドル以上（2014年1月15現在）の外貨準備を保有しており、その運用に困っているほどである。中国の指導者は海外を訪問する際の行く先々で経済援助や投資の拡大などを表明する。中国はまるで新興国でなくなった。実際に、2010年に中国は世界二番目の経済大国になった。

中国はほんとうに世界的な金持ちの国になったのだろうか。その答えはイエスでありノーでもある。まず、国全体からみればほんとうに金持ちになった。すなわち、政府が動員できる財源でいえば、中国が一番であろう。2009年にリーマンショックの影響もあり、全人代（国会に相当）の承認を得ずに、胡錦濤国家主席は

G20に参加するための訪米時に、突如4兆元の財政投資を発表した。このことについて、中国政府は財源的に余裕があると同時に、共産党一党独裁の体制だからこそ自由に予算を決めることができる。

一方、一人当たりGDPはまだ7,000ドル未満であり、国民の平均所得をみれば、中国は名実ともに新興国である。無論、中国は格差の大きい社会である。共産党幹部と企業経営者は勝ち組であり、底辺の低所得層と比べれば、平均して数十倍もの年収を得ている。

アメリカでは、格差の拡大に怒っている若者はウォール街を占領するデモを展開するが、中国では、デモは事実上認められていない。格差が拡大しているが、反対意見が抑えられ、表向きでは、中国社会では「和諧」（調和）が取れているようにみえる。

やや過言かもしれないが、幹部の腐敗と社会の不公平感に対する国民レベルの怒りはすでに一触即発の状況にある。実は、こうした不安要因は中国に限ることではない。ギリシャ経済が国債デフォルトの危機に晒され、政府による緊縮財政が実施されるなかで、雇用が一段と厳しくなっている。その結果、若者の抗議デモは規模が拡大する傾向にある。そして、アメリカでもウォール街を占領しようとする若者のデモが全国的に広がりを見せている。さらに、中東を中心とするジャスミン革命はエジプトのムバラク政権とリビアのカダフィ政権の崩壊につながった。それに加え、ウクライナで指導部の腐敗ぶりに不満が募り、国民が立ち上がり政権を打倒した。世界は、戦後の冷戦と冷戦後の文明の衝突を経て、新たな時代に突入しようとしているかもしれない。今は、その転換点である。

そのなかで、中国は社会主義の看板を掲げながら、実際の経済運営は自由化し市場経済への制度移行にまい進している。ここで問題が生じている。すなわち、政治体制を共産党一党独裁のままにして、経済運営だけを自由化するというやり方は経済の効率化と公平・公正な社会作りが実現できるかどうかである。

これまでの30年間、中国の経済規模は確かに拡大している。しかし、経済規模の拡大だけでは、社会は安定しない。なぜならば、国民にとり経済規模の拡大は目的ではなく、経済発展の成果である富の分配を公平に行い、幸せに生活することこそ経済発展の目的である。中国社会の現状を考察する限り、国民の大多数は物的な生活レベルが30年前に比べ、大幅に改善されているが、公平感がないのは実態であろう。

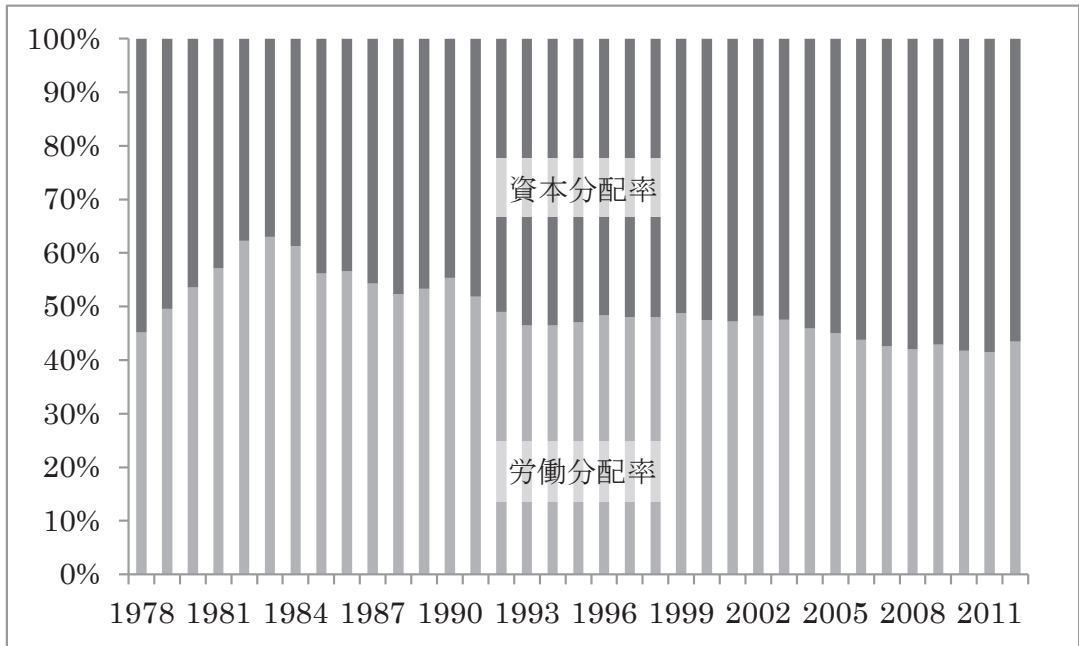
経済学的に、国民所得（GNI）のうち、家計の所得として割り当てられている割合は労働分配率である。中国の場合、労働分配率はGNIの40%しかない（図11参照）。すなわち、国民の大多数は富の40%をシェアしている。それに対して、GNIの60%を支配する政府と企業経営者は圧倒的に有利であり、その一部はこれらの勝ち組の所得になっている。

このように考えれば、中国社会の不公平感についてある程度理解できるかもしれない。すなわち、経済発展の結果として、国民の大多数は生活レベルがいくらか改善されているが、勝ち組に比べ、その格差は日に日に拡大している。一方、中国の国力は強くなっている。なぜならば、国家はGNIの6割近くを直接的または間接的に支配している。また、所得分配は権力を軸に、その中心に近い者ほど有利になっている。共産党幹部と企業経営者は現在の経済発展の一番の受益者になっている。このような不公平感こそ反政府デモの温床になっている。

ここで強調しておきたいのは、中国は社会の公平感を担保するために、民主主義の政治改革を断行する必要がある。2012年は10年ぶりの政権交代が行われた。毛沢東から数えれば、習近平政権は第5世代にあたる。しかし、毛沢東と鄧小平は自らの戦いで政権を握ったのに対して、第3世代以降の指導者は指名されたものであるため、そのカリスマ性が急速に低下している。

本来、独裁政治において考えられない指導者批判の言論は今の中国社会でもはや白昼堂々に展開されている。すなわち、指導者は自らの正

図11 中国の労働分配率と資本分配率の推移



(資料) CEIC

当性を説明しなければならない。否、それだけではない。共産党そのものも正当性を説明する必要がある。

直接選挙が実施されていない中国では、指導者が長老によって指名されているが、それは国民目線からみた場合、必ずしも適材適所の人事とはいえないことが多い。何よりも、こうした政治の弱点は、指導者の権限が長老らによって制限されてしまい、その不安定性が心配されている。いかなる政治体制でもその指導者の権威が求められ、必要不可欠である。権威のない指導者は指導力を発揮できない。中国政治の実態をみると、その権威が徐々に弱まっているようにみえる。

習近平政権にとって自らの権威を示し、指導力を発揮するために、政治改革を決断し実行することが重要である。無論、中国はいきなり先進国と同じような民主主義の政治体制に移行することができない。少なくとも、国民の言論の自由と報道の自由といった憲法上保証されてい

る権利を共産党として正式に認めるべきである。また、共産党幹部の腐敗を撲滅するための第一歩の努力として資産公開を制度化することも必要である。さらに、国民による直接選挙が難しければ、幹部を選抜する選挙を共産党内部で実施すべきであろう。その場合、複数の候補者の立候補を認め、共産党員による民主的な投票によって決める、いわゆる党内民主主義の制度構築が求められている。

考えてみれば、経済が高成長しているから、共産党の優位性が実証されているという従来のロジックはすでに説得力が失われつつある。国民の大多数が幸せに生活できる公平感の担保こそ現行政治制度の正当性と優位性を示すものである。残念ながら、これまでの8年間余り、経済成長こそ続いているが、国民の幸福感和公平感はかなり落ち込んでいる。それに対して、共産党幹部の腐敗は「高級化」と「高額化」という新たなトレンドを見せている。今年2月に解任され今も取り調べを受けている鉄道省の大臣

はその一例である。また、贈賄や不正着服の金額も国民の平均所得に比べ、だんだんと天文数字化している。幹部の腐敗が深刻化するなかで、政権政党は自らの優位性を誇示することができない。結論として政治改革はすでに待ったなしの状況にある。

V-3. 都市化のワナ

中国では、経済学者、政府官僚と政治家はいずれも都市化の推進に大きな期待を寄せている。まるで都市化は新たな都市革命のような出来事になると期待されている。李克強首相自身は都市化を推進する張本人である。都市化のメリットは減速している中国経済を押し上げることができるといわれている。また、都市化は抑圧され差別されている農民を解放することができる。何よりも、都市化は地方都市の再開発のきっかけとなり、地方幹部にとって自らが昇進するジャンプ台になる。

振り返れば、中華人民共和国建国直後に英米を追いつき追い越す「大躍進」運動が沸き起こった。今日の都市化はどこか大躍進似たような気配が見え隠れている。では、都市化はほんとうに期待されている種々のメリットを実現できるのだろうか。

都市化は経済政策ではない。都市化は経済発展の必然な結果であるが、それを実現するには、制度面のグランドデザインが必要である。残念ながら、今の中国では、都市化がフリーランチと誤解している者が多い。とくに、地方幹部は都市化のなかで国家財政から投融資を受けて当地の不動産開発やインフラ施設の整備を進め、そのなかで個人の利益を最大化することができる。

無論、中央政府はこれ以上地方政府に対する交付金を支払うことが難しい。一部の報道では、地方政府による自由な起債が解禁されるといわれている。地方政府が自己責任で起債することは当然の措置であるが、今の地方政府は市民によって直接選ばれているものではなく、市民の監督を受けないことから自由に起債したあ

との責任を果たせるのだろうか。

結論的にいえば、地方政府による自由な起債を解禁するならば、地方幹部の直接選挙を実施することが前提である。会計検査院に相当する「審計署」による監査は限界がある。自由に起債する地方政府の情報開示を促すために、市民・住民の監督を受け入れることが重要である。

都市化は経済発展のシンボルと受け止められているが、性急な都市化は場合によっては破壊活動の元凶になりうる。たとえば、都市化を都市改造と誤解し、旧市街の文化財を破壊してしまう恐れがある。そして、農民を解放するといっても、その線引きを明らかにする必要がある。農民は今までひどく差別されてきたため、都市化のなかでほぼすべての農民は都市部に移住することを希望するだろう。その場合の農業をどうすればいいのか。

仮に、中国政府では、都市化は都市部で高層ビルや地下鉄といったハコモノを増やすことと理解しているとすれば、それは本来の都市化ではない。政治改革を行わず地方政府に建設国債の発行を認めるだけでは、その債務の償還は地方政府ではなく、各々の地方の住民である。

都市化を推進するための改革を整理しておく、地方政治の改革、地方政府の情報開示を促す予算法の改正、戸籍管理制度の緩和などが求められている。李克強首相は都市化を推進するための目的をまず明らかにしておく必要がある。都市化を推進するための一連の改革について一番のキーワードは透明性の確保である。透明性が低ければ、必ずと言っていいほど腐敗がさらに蔓延ることになる。前鉄道大臣劉志軍は数千万円の取賄で無期懲役刑が宣告された。このような事件のすべてについていえることだが、その個人のモラルの問題というよりも、制度の欠陥が一番の問題である。

V-4. 中所得国のワナ

これまでの30余年間、中国経済は著しい成長を成し遂げたが、所得分配の不公平性から国

民の大部分にとり「未富先老」、すなわち、十分に豊かになる前に、すでに高齢になってしまった。多くの中国人にとって老後の生活をどのように送ればいかは深刻な悩みになっている。

中国の国民所得をみれば、一人当たりの国民所得は7,000ドル程度に達しており、まさに中所得国である。中国はどのようにしてわずか30余年間で世界の最貧国から中所得国に発展したのだろうか。中国の経済発展モデルは基本的に戦後の日本の発展戦略を踏襲したものである。すなわち、国内の比較優位（安い人件費）を最大限に生かして輸出製造業の競争力を強化し、廉価な工業製品を輸出することで外貨を獲得するというプロセスだった。

中国が比較優位の外向型経済（輸出振興）戦略を30年以上継続できたのは農村部に大量の余剰労働者が存在していたからである。中国政府は戸籍管理制度を緩和せず、農民の都市部への出稼ぎを認めた。一般的に、いかなる国や地域でも経済成長にともない、人件費も徐々に上昇するはずである。しかし、中国の場合、農村の余剰労働力が短期的に際限なく供給されるため、賃金水準は上方修正に硬直的だった。近年になってから賃金の上昇が遅いことに労働者

は不満を募っており、それに起因する暴動事件などが多発している。それを受けて東部沿海部の主要都市では、最低賃金は毎年10%ずつ改定されている。しかし、中国の平均賃金の上昇は依然として経済成長に追いつかない状況にある。

中国政府の低賃金政策は輸出製造業の国際競争力の強化に大きく寄与しているが、企業は労働集約型の輸出製造業に依存するため、イノベーションに十分に組み込んでいない。中国は世界二番目の経済に発展しているが、中国発の技術がわずかしかなかく、中国ブランドはいまだ確立していない。このことは中国が低付加価値の産業から高付加価値の産業に発展していけないという中所得国のワナに嵌ってしまうおそれがある。

中国社会の高齢化を念頭に考えれば、中国にとって中所得国から抜け出して先進国にまい進する時間的猶予はそれほどないことが明白である。中所得国から抜け出すためには、労働集約型の輸出製造業を中心とする外向型経済に代わって、内需に依存する高付加価値経済へ脱皮することが求められている。これこそ李克強首相が提起している構造転換である。

VI. 終わりに

今、中国人が一番心配しているのは老後の生活をどのように過ごすかである。なぜなら、現行の社会保障制度が十分整備されておらず、その保障能力が限定的であり、老後の介護と医療保健が担保されていないからである。そもそも少子高齢化が急速に進展するなかで、政府が管轄している社会保障基金の保障機能は不十分である。政府は社会保障制度の整備を急いでいるようだが、実際にはその政策は、改革のなかでプライオリティとして必ずしも高くない。

習近平政権はすべての国民が社会保障基金によって保障される皆保険の整備を目標として掲げている。しかし、社会保障機能を強化するためには、財源の確保が必要であり、簡単なことではない。計画経済の時代の負の遺産として積立金不足は社会保障能力を制限している。少子高齢化の進展はこうした不安にさらに拍車をかけるものと思われる。

そして、既存の社会保障制度では、すべての加入者が公平に取り扱われておらず、共産党幹

部や政府公務員が優遇される仕組みになっている。共産党幹部の特権をはく奪しなければ、公平な社会保障制度にはならない。すなわち、目標は明らかであるが、課題は山積している。

中国社会を考察すれば、社会主義体制のプロパガンダである公平性と平等さはとくに姿を消している。現状について低所得層の不满と怒りが募っている。中国経済は成長を続けているが、中国社会は極端に不安定化している。無論、社会不安の背景にはさまざまな複雑な要因がある。その根底には人々の最低限の健康と生活を保障する社会保障制度がいまだ整備されていることがある。習近平政権が皆保険の整備を目標としているのは正しい決断だが、それに向けた具体的な取り組みが求められている。

習近平政権により社会保障制度を改革するには二つ大きな山がある。一つは、都市部と農村部の分離された社会保障制度を統一することで

ある。農村部の社会保障レベルを都市部並みに引き上げるには相当な財源を用意しなければならない。それを実現するには、都市化政策と一体化して進めないといけない。そして、もう一つの改革は、政府機関と「事業単位」（政府の外郭団体）の幹部や職員に適用されている社会保障制度とそれ以外の加入者に適用されている社会保障制度を統一しなければならない。それを実現するには、政府機関と「事業単位」の幹部と職員を完全保障する現行のシステムを打破する必要がある。

こうした制度の変更だけでは、社会保障制度の保障能力は向上しない。限られた財源をきちんと管理しそれを有効利用するためには、社会保障基金の資金運用に対するガバナンスを強化することが求められている。中国では、市場経済型の社会保障制度の構築はまだ始まったばかりである。

参 考 文 献

石原享一（2003）「中国の社会保障制度改革と社会統合」『アジア経済』第44巻
宇佐見耕一（2007）「新興工業国における雇用と社会保障」アジア経済研究所
沙銀華（2005）「中国農民社会保障の現状と課題」『海外社会保障研究』第150号
張紀尋（2001年）「現代中国社会保障論」創成社
鐘仁耀（2005）「中国の公的年金改革」法律文化社
広井良典、駒村康平（2003）「アジアの社会保障」東京大学出版会
広井良典・沈潔（2007）「中国の社会保障改革と日本—アジア福祉ネットワークの構築に向けて」ミネルヴァ書房
独立行政法人科学技術振興機構「中国の社会保障制度の現状と動向—2013年版」中国総合研究センター
Ximing Wu, Jeffrey M. Perloff（2004）“China’s

income distribution over time : reasons for rising inequality” CUDARE Working Papers 2004
China Development Research Foundation（2012）, China : Ten Years After WTO Accession, Beijing, China Development Press
Wang, X. and R. Herd（2013）, “The System of Revenue Sharing and Fiscal Transfers in China
Archie Brown（2009）, “The Rise and Fall of Communism” ; Felicity Bryan Ltd, Oxford, U.K.（邦訳：「共産主義の興亡」中央公論）
Daron Acemoglu & James A. Robinson（2012）, “Why Nations Fail”, Crown Publishers, a division of Random House Inc.
Nicholas R. Lardy（2002）, “Integrating China into the Global Economy”, Brookings Institution Press Washington, D.C.
Carl E. Walter & Fraser J.T. Howie（2011）, “Red Capitalism, The Fragile Financial Foun-

dition of China's Extraordinary Rise", John
Wily & Sons (Asia) Pte. Ltd.
Ezra F. Vogel (2011), "Deng Xiaoping and the

Transformation of China", The Belknap Press
of Harvard University Press