

第5章

中国農村の貧困緩和政策と西部大開発

はじめに 貧困緩和政策の目的

今回の西部大開発を巡る議論において、政治的リーダーの講話、政府諸官庁の報告、学者、マスコミの議論を問わず、貧困問題に関する言及は意外に少ない。内陸地区開発と貧困緩和は、現在の中国においては別々の問題として論じられているようである。即ち、当面の開発目標として、全体的、全国的な格差縮小はまだ本格的には目指されていないと言ってよい。

当面の目標は内陸地区において「伸びる地域、産業をまず伸ばす」ことであり、これは「先富論」と同じ発想に基づいていると考えるべきである。日本の国土開発政策の経験で言う「拠点開発」方式である。例えば成都、重慶、西安と言った大都市の重要産業や近郊農村工業の発展、および重要資源開発プロジェクトが中央レベルでの開発の重点であり、それに必要なインフラ建設が政府の最重要課題だとされている¹。経済発展を加速させ、その効果をできるだけ速やかに貧困地域、貧困層へ「トリックルダウン（滴り落ちる）」させようということである。市場メカニズムにおける競争優位に基づいた産業発展が当面の戦略の基礎なのである。

「二重経済論」によれば、非熟練労働者の賃金は、農村（伝統部門）の過剰労働力が尽きた時から上昇を始め、やがて都市部（近代部門）の賃金水準に追いつく（すなわちターニングポイントを迎える）という。そこに至るまでは近代部門の熟練労働者と農村の非熟練労働者の格差は拡大し続けるだろう。中国の農村は5000万人とも言われる余剰労働者を抱えていると言われ、ターニングポイントを迎えるのにまだ時間が必要である。過剰労働力を抱えたままで農村貧困層の賃金水準を高

めるには行政的な手段を使う以外ないが、中国政府、あるいは中国の富裕層には最貧困者全てに有効な対策を施すほどの余力はない。「拠点」をまず成功させるためには、全体的な格差解消に国を挙げて取り組む余裕はないのである。拠点建設の成功を内陸開発の第一段階とし、全体的な格差縮小と本格的な貧困撲滅を第二段階とすれば、第二段階は当分先に論じるべき課題であろう²。

しかし市場メカニズムにおいて優位を持ちえない地域や個人、即ち交通や情報獲得手段に恵まれない山岳地域や砂漠地域、そこに住む劣悪な教育・衛生環境で育った個人は、国全体の発展に取り残されるままであろう。特に最貧困者をターゲットとして経済水準を行政介入により引き上げ、全体のバランスが極端に悪化するのを防ごうというのが中国の貧困緩和（「扶貧」）政策である。政治、社会が不安定化し、政府の開発の努力がとん挫することになれば、拠点開発自体が台無しになりかねない。特に少数民族地域は貧困人口が相対的に集中しており、彼らの不満解消は重要な政治課題である。今後も国全体の格差が広がり続けることが予想される中、最貧困層を政治問題化させないようにすることこそ、中国の貧困緩和政策の目的だと見るべきであろう。

以下に、現在の農村の貧困を巡る状況を紹介し、これまでの農村に対する貧困緩和政策の概要と今後の方向性について検討する。なお都市の貧困問題は非常に重要な課題であるが、本稿では扱わない。

第1節 農村における貧困の状況

1. 貧困人口の規模

表1にあるように、中国政府によれば現在の農村の貧困人口は2600万人（2000年末）であり、全農村人口にしめる貧困者の割合（貧困発生率）は3%以下である。政府による貧困人口に関する調査は、改革開放政策が始まってしばらくした1985年に開始された。人民公社時代の1978年の貧困人口は2億6000万人で、全体の三分の一が絶対的貧困にあえいでいたことになるが、当時は皆が皆貧しかったため、貧困が問題にならなかったのである。1980年代に貧困人口は急速に減少し、90年代に入る頃には1億人を割りこんだ。耕地請負制が始まり、農村工業が勃興

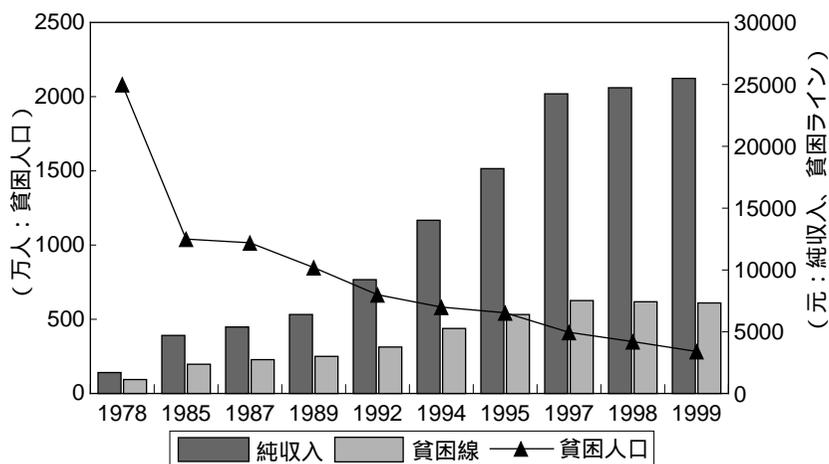
するようになると、地理的、経済的条件に優れていた地域で経済水準が大幅に上昇したからである。しかし80年代末に近づくと、山間部や砂漠地帯といった農業や郷鎮企業が発達しにくい地域が貧困のまま取り残され、貧困人口の削減のペースは緩やかになってゆく³。産業が育たないだけでなく、それら辺鄙な地域では教育と衛生面で劣っており、人材面からも貧困の存続を長引かせることになった⁴。

1990年代、特に1993、94年以後に急速に一人当たり収入と消費水準が上昇し、貧困発生率は年に約1ポイントずつ減少していった。これは中国全体の経済水準の急成長と軌を一にするもので、特に97年以降の減少が顕著である(図1)。これまで中国の貧困削減は、農村部の経済発展が最重要な原動力となって達成されてきたのである。

ここでの貧困基準とは、衣食が基本的に満たされた生存水準(いわゆる「温飽水準」)であり、消費支出のなかで食に費やされる部分が約85%とした際に、必要なカロリー摂取量(2100キロカロリー)とその他の非食物消費水準を複合的に勘案して割り出した必要消費水準のことである。これは価格で表示され、1985年の制定当時に年間一人当たり純収入205元、90年300元、99年に625元とされている⁵。この基準に基づき国家統計局のサンプル調査により適宜推計されている。

この基準は、かつて「腹一杯食うこと」、いわば生存そのものが目標であった時代には適していたかもしれないが、生活水準が向上した現在では低すぎるという意見が多い⁶。例えば、国際的によく用いられる一人当たり収入1ドルという基準で

図1 農家の所得上昇と貧困人口の減少



出所：国家統計局農村社会経済調査総隊 [2000]

は、90年代末でも1億人以上が貧困であり、貧困発生率も10%以上と高率になる(表1)。また一度貧困基準をクリアしても、短期間のうちにまた貧困に陥ってしまう例は多い。農家の経営力が脆弱で、自然災害や市場変動に弱いことが原因である。脱貧困者が貧困状態に戻る割合は、通常の年で10~15%、災害が発生すると20%に達するという⁷。

2001年1月の党中央の農村工作会議で、江沢民は「農村貧困人口の衣食問題を基本的に解決し」とし、後述する「国家八七扶貧攻堅計画」が「基本的に達成された」という認識を示した。一方で「段階的な目標を達成したにすぎず、貧困対策の終了を意味しない。第十次五カ年計画期(2001-2005年)も貧困対策に力を入れ、農民の収入を増やす重要な措置として貧困対策に取り組まなければならない」と述べ、長期的な取り組みを継続して行う決意を示している⁸。

2. 貧困者の分布

貧困人口の大部分は内陸地区、特に西部地区に存在する。貧困人口が比較的集中している県は国定貧困県に指定され⁹、国の貧困緩和政策の恩恵に浴することができる。現在の国定貧困県にいる農村人口は全国農村人口の21%にあたるが、全国の貧困人口の約半分がそれらの県に居住している¹⁰。貧困県以外にも貧困人口は存在するが、地域内に比較的まばらに存在しているため、集中的に施策を実施することを難しくしている。

1986年に国定貧困県を定めた際(331県) 全国の貧困人口の約70%が国定貧困

表1 貧困人口と貧困基準

	中国政府の基準による			国際基準による		
	貧困ライン (元/年・人)	貧困人口 (万人)	貧困発生率 (%)	貧困ライン (ドル/日・人)	貧困人口 (億人)	貧困発生率 (%)
1978	100	25000	30.7			
1985	206	12500	14.8			
1990	300	8500	10.1	1.0	2.63	31.3
1992	317	8000	9.4	1.0	2.55	30.1
1994	440	7000	8.2	1.0	2.22	25.9
1996	580	5800	7.6	1.0	1.30	15.0
1998	635	4210	5.8	1.0	1.06	11.1
1999	625	3400		1.0		
2000		2600	3.0以下	1.0		

出所：蘇国霞 [2000] p621、p629。2000年の数字は同年11月開催の「西部フォーラム」での報告による。

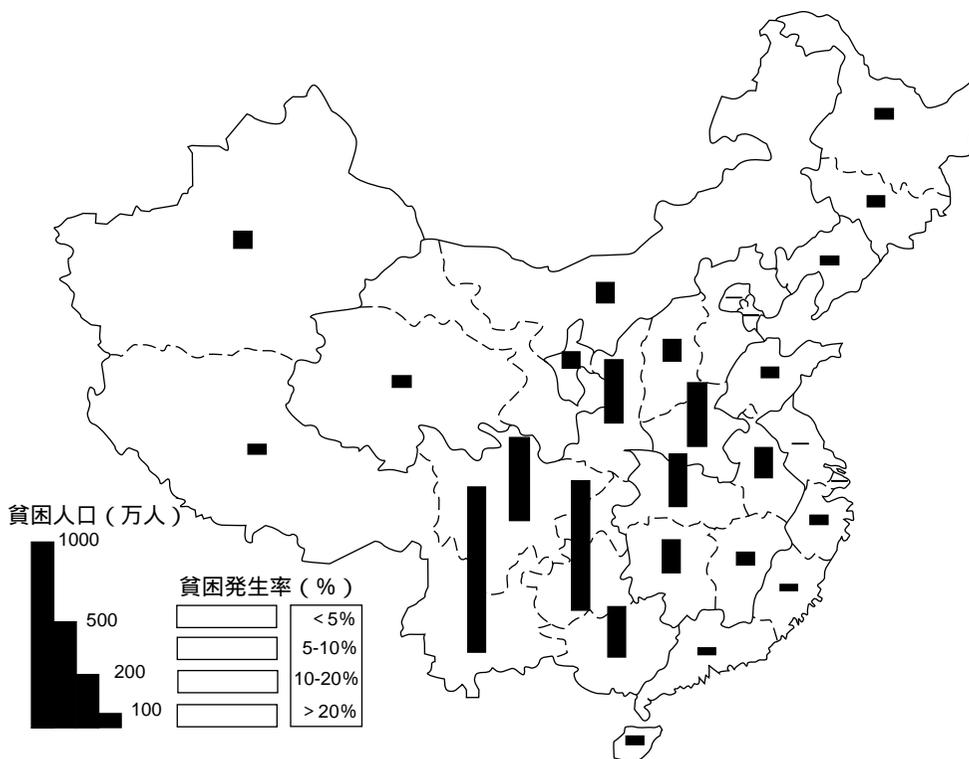
県に存在し¹¹、さらに貧困人口の2 / 3が東部と中部地区にあったという¹²。しかし経済発展とともに特に東部の貧困人口が急減したため、99年現在では全国の貧困人口の56%が西部地区に存在し、中部が35%、東部9%となっている(表2)。西部地区では雲南、貴州、四川の西南3省と西北の陝西は貧困発生率が比較的高く、総人口が多い分、貧困人口も多い。広西をあわせた西南地区は山間部と少数民族地域が多く、貧困緩和政策の重点となっている。陝西省も北部の乾燥地帯と南部に四川等と境を接する山岳地帯を抱えている。内モンゴル、甘肅、青海の北方省

表2 全国貧困県の貧困人口数と全国比 (単位:万人、%)

	貧困県合計	東部貧困県	中部貧困県	西部貧困県
1998年	2177	204	750	1223
シェア%	(100)	(10.6)	(33.1)	(56.4)
1999年	1800	190	695	1015
シェア%	(100)	(9.4)	(34.5)	(56.2)

出所: 国家統計局農村社会経済調査総隊 [2000] p16.

図2 貧困人口の分布と貧困発生率(1996年末)



出所: 陸大道、薛鳳旋等『1997中国区域発展報告』商務印書館、1997年、p139

は、人口が少ないので貧困人口自体は少ないが、貧困発生率が最も高い。砂漠、高原、山間地を抱え人口密度が低い分、貧困問題の解決も難しい地域である。チベットと新疆ウイグルも同様である（図2）。西部地区が全国的な発展に取り残された状況を、貧困問題は端的に象徴している。

3. 貧困の原因

中国農村の貧困者はなぜ貧困なのだろうか。上述のように、沿海地区等の条件のよい地域の貧困人口が急減した1980年代の見解では、山間地や砂漠地など自然条件が悪く、農村企業が少なく就業機会に限りがあることが主要な原因であるとされた¹³。これは地域間格差というべきものである。例えば貧困県と言えども、人口で一般に数十万人規模からなり、内部には都市部も含まれ、住民が一様に貧困なわけではない。貧困県の内部でも比較的貧困人口が集中している貧困郷鎮があり、さらにその内部に貧困村がある。上述の見解は県、郷鎮、村間の相対的な相違に注目したものである。一方、同じ貧困郷鎮や貧困村内部でも、貧困者と見なされる者とそうでない者がいる。家族、個人の属性に起因する所得・消費水準の相違である。ミクロレベルの相違だが、教育、健康、労働力、勤勉さ、運等、様々な要因が考えられる。村内で特に貧困な者は、「特貧戸」、「特困戸」と呼ばれる。

国家統計局農村社会経済調査総隊が、全国を4つの地域に分け、各地のサンプル貧困農家と非貧困農家の特性の相違を分析している¹⁴。第一地域は上海、北京、天津、浙江、江蘇、福建、広東という沿海地域で、中国で最も豊かな地域である。全国の貧困人口の2.9%があり、貧困発生率は各省で1.6%以下である。上海、江蘇、天津では発生率は0.5%以下で、全地域的課題としての農村貧困問題はこれらではすでに消滅したと言っている。ここでは貧困者は各地にまばらに存在しており、地域全体の貧困よりも、各家族、個人の相違がより決定的な要素になっていると思われる。第二地域は河北、山西、遼寧、安徽、江西、山東、河南、湖北、湖南、広西、海南、重慶、四川であり、貧困発生率は中レベル（2～7%程度）だが、人口規模が大きく、貧困人口が全国の55%を占める。ここでは重慶や四川、湖北と言った山岳地帯に集中する地域的な貧困も多いが、全体的には各地に分散した貧困の存在が多く見られる。第三地域は貴州、雲南、陝西、甘肅、青海、寧夏、新疆の西南、西北辺境地域であり、貧困問題が集中している所である。貧困発生率は9%以上で、全国の極端な貧困人口の35%が集中している。第四地域は内モンゴ

ル、吉林、黒竜江の寒冷地帯で、貧困発生率は6～8%と高く、貧困人口も全国の7%を占める。以上は省レベルで分けており、分類方法として非常に粗いが、それでも各地域ごとに異なるとされる貧困の原因を探る手がかりになる。

表3から、貧困の原因として、以下のことが言える¹⁵。

(1) 自然環境が劣悪

貧困農家は山岳地域に多く、特に第三、第二地域はそうである。自然資源が不足している農家の比率が貧困農家で高い。一人当たり土地保有面積は表3からは貧困地域が相対的に狭いように見える。全体の平均は貧困農家10.7アール、非貧困農家14.1アールである。耕地面積もこれに比例すると考えていいだろう。しかし他の発展途上国で所得格差および貧困問題の多くが地域内部の耕地所有面積の違いで説明されるのとは比べると¹⁶、恐らくこの要素はそれほど決定的でないと思われる。中国では土地公有制(所属する村の集団所有制)の下、少なくとも自給を維持するための耕地(「基本農田」)に関しては、定期的に農民の頭数に応じて村が土地を平等に分配しているからである¹⁷。ただし土地生産性には大きな差が見られる。これは生産性が元来低い劣悪な土地を割り当てられている可能性と、個人の経営能力の差に帰因する部分の両方が考えられる。

(2) 教育、健康水準

労働者の文盲比率は貧困農家で高く、学歴も貧困農家が低い。子供世代でも貧困農家の子供の就学率は低く、格差を再生産している現状が推測できる。これらは特に山岳、少数民族地域を多く含む第三地域で突出している。人的資源が不足しているという農家の割合は貧困農家の集団で高い。

(3) 収入、投資

貧困農家では、第四地域を除いて、生産のための固定資産が低く、毎年の生産のための支出額も少ない。収入面では、貧困農家は自営、農業比率が高く、非貧困農家では被雇用労働者(例えば農村工業企業での雇用)と非農業収入の比率が高い。貧困農家は、農業の中でも伝統的な栽培業の比率が高い。非貧困農家では牧畜や養殖のような経済性の高い一次産業の割合が高いものと思われる。テレビ保有台数は情報獲得手段の多寡を示すと考えられるが、貧困農家は低い。

(4) インフラ

基礎的インフラの面では貧困農家と非貧困農家の差は相対的に少ない。例えば所在村に道路が通っている割合や学校がある割合を見るとほとんど相違がない。生存

のための最低限のインフラは、現在の中国では相当普及が進んでいると見なせるだろう。村に電話や衛生センターがない割合や安全な飲用水のアクセスには差が大きい。特に第三地域では突出して環境が悪い。貧困地域と非貧困地域の間で、基本的なインフラの質には依然として大きな差があることがわかる。中国では基本的な福

表3 貧困者の特性の地域比較（家計サンプル調査の平均）

	非貧困 農家	貧 困 農 家				
		全 体	第一地域	第二地域	第三地域	第四地域
1 農家の就業と経済状況						
1) 1人当生産用固定資産額（元）	940	596	412	601	446	1246
2) 1人当穀物生産量（Kg）	714	406	266	353	295	865
3) 1人当住宅面積	24.2	14.1	20.4	16.6	12.3	14.2
4) カラーテレビ保有台数（台/百家庭）	33.3	12.9	39.2	16.5	6.9	25.7
5) 1人当生活用支出（元）	668	289	259	316	274	572
6) 収入に占める家族経営による収入の割合（%）*	76.3	86.4	73.5	86.3	87.5	93.2
・うち第一次産業収入の割合（%）	65	79	67.3	81.2	79.8	91
・うち栽培業の割合（%）	45	58.4	47	57.5	60	78.3
7) 労働力に占める非家族労働の割合（%）	14.9	9.3	15.9	8.8	5.1	3.1
2. インフラ						
該当する農家の割合（%）						
1) 所在村に道路が通じている	95.6	92.3	90.4	94.2	92.6	88.8
2) 所在村に学校がある	91	92.7	72.6	93.2	95.2	90.5
3) 所在村に電話が通じている	79.4	59	90.2	65	52.4	74.3
4) 所在村に衛生施設がある	85.6	71	82.4	79.8	65.9	74.3
5) 所在村でテレビ番組が視聴できる	97.4	92.7	100	94.8	91.4	96.7
6) 家庭に電気が通じている	98.4	92.8	100	95.8	91.2	97.2
7) 家庭で安全な飲用水が得られる	73.6	62.5	80.2	60.9	40.7	82.7
3. 人口構成と教育状況（%）						
1) 5人以上の家庭の割合	36.5	69.9	54.9	64.1	70.7	50.8
2) 最終学歴が小学校以下の割合	16.4	31.3	5.9	23.1	41.9	11.7
3) 労働力負担係数**	1.5	1.64	1.42	1.63	1.74	1.52
4) 労働力の文盲率	8.9	22.1	13.1	13.4	29.5	5.2
5) 6～11才児の就学率	88.5	80.7	83.3	84.1	80.1	75.4
6) 12～14才児の就学率	96.9	88.7	90.4	90.9	87.4	92.1
7) 15～17才児の就学率	92.1	81.7	85.2	82.9	80	86.1
8) 労働力が不足している家庭の割合	2.5	14.1	31.4	14.2	14.7	8.9
4. 自然条件と自然資源						
1) 山間地農家の比率（%）	24.8	51.1	29.9	37.7	69.9	7.5
2) 1人当土地保有量（アール）	14.1	10.7	4.4	8.8	10.9	39.5
3) 単位当穀物生産量（kg/アール）	51.8	24.6	59.7	40	27	21.9
4) 自然資源が不足している家庭の割合（%）	7.3	33.8	49.5	38.5	33.6	3.9

* 家計の総収入（労働賃金収入、家族経営収入、移転収入、財産収入）に占める家族経営収入の割合。
 ** 一人の労働者が負担する非労働人口数。なお16～17才（男女）、51～60才（男子）、46～55才（女子）を労働力半人分としている。

出所：国家統計局農村社会経済調査総隊 [2000] p9 およびp12。

祉水準に関してナショナルミニマムを保証する制度に欠けており、教育と医療・保健は基本的に各地域の独自の財政でまかなわれるからである。学校や医療保険センターがあっても、貧困地域の財政ではきわめて低いレベルの教育や医療サービスしか提供できず、サービス料金も高くなるため貧困農家にはアクセスしにくくなるからである¹⁸。

以上は地域差と個人・家族差が混在しているデータを使った比較で若干の問題は残るが、大体的特徴をつかむことは可能である。西部地区に関して言えば、自然環境の悪い西南山岳地域や西北寒冷地域、少数民族地域で、インフラ、就業、農業経営環境が悪いこと、人的資源の面でも不利な条件にあるため格差を将来的にも拡大させてしまう可能性が高いことを示している。

第2節 農村の貧困緩和政策の進展

1. 改革開放以前の政策

建国以来の様々な農業・農村政策は、基本的に貧困対策であったと言うべきだろう。建国直後の土地改革で農民に土地を分配し、土地無し最貧困層が基本的になくなった。続く急激な人民公社化は農民の積極性を阻害し、農村を停滞に導いたとされるが、一方で基本的な教育、医療・保健、インフラを農村部に広めるのに役だった¹⁹。また人民公社の構成員は基本的な食糧支給が保障されていた。1970年代に入って急速に人口増加率が低下した背景には、農村部での最低限の生活保障のための諸制度が初歩的に整ったことによるものと思われる²⁰。しかし上述のように全体の1/3が貧困水準以下にあったように、貧困地域は多く、比較的貧困でない地域の内部にも貧困者が多く存在していた。

1956年から病気などで労働力のない家庭、寡婦、孤独老人、孤児等が食、衣料、燃料、教育、葬儀について集団（公社）が保証する義務が課せられた（保証された彼らは「五保戸」と呼ばれた）。人民公社が解体されると、彼らには民政部系統による救済策がとられた。自然災害により困窮する家庭と、通常年でも生活が困難な家庭が対象であった。例えば1990年には365万の農民が五保待遇を得る資格を有

し、うち80%が老人であった。「五保」の資格がなく、また自然災害等の特別な理由以外の理由により常に貧困にあえぐ人々は、1978年に6600万人、88年に9000万人と推定され、申請が認められたもの（78年に3000万人、88年に3500万人）に救済資金が投入された。しかし救済策は、一度きり資金や物資を渡すのみで農村の長期的な生産力向上の面で効果が薄く、また常に資金不足であった。救済とは異なる、長期的で自立的な生産力向上を目指した貧困地域対策が望まれていた²¹。

2. 改革開放期初期の施策

自助努力だけでは貧困克服が難しい貧困地域の存在に対する関心は1980年代初期から始まった。まず1980年に財政部が「不発達地域の発展を支援する基金」を設けた。1981年～82年に甘粛と寧夏で干ばつ災害が深刻化すると「三西農業建設基金」が設立され、同地で農業開発プロジェクトが推進され始めた。84年には「貧困地域がその面貌を変えるのを支援することに関する通知」を国務院が出し、貧困緩和運動を全国的に広げることになった。84年に国家計画委員会が余剰商品を実物支給して水利や道路建設に従事させるFood for Work（「以工代賑」）を開始する。1986年には「老、少、辺、窮」地域（旧革命根拠地、少数民族地域、辺境地域、貧困地域）の支援が五カ年計画に盛り込まれた（第七次五カ年計画²²）。

1986年に全国的な貧困緩和政策を実施する専門行政部門である「貧困地区経済開発領導小組」（現在の「国務院扶貧開発領導小組」）が発足され、それまで関連する行政部門が独自に行っていたローンや技術援助活動²³をコーディネートすることになった。上述のように国定貧困県を認定し、彼らをターゲットに政府の支援資金を投入した。省、地区、県、郷鎮レベルの政府には対応する扶貧開発弁公室が置かれ、各地方政府レベルでも支援対象となる貧困地域が設定された。

3. 1990年代の施策

1990年代に入るとマクロ経済政策が内陸開発をより明確に指向するようになった。農民の他地域への移転に対する制限が緩和され、出稼ぎも認められるようになった。93年の「南巡講話」を契機とする経済の急成長は内陸地区にも波及した。マクロ経済政策は内陸に対して支援的であった。90年代に入って第八次五カ年計画で東部沿海地区と中西部内陸地区の「協調発展戦略」が提唱されるようになるなど、内陸開発を促進することで国全体のバランスが指向されるようになった。三峡

ダム建設が決定され、重慶市が中央の直轄市となるなど、国の内陸指向はさらに明確化した。国土政策としての内陸重視はすでに10数年前から進んでいたのである²⁴。

1994年に初の国家的な貧困対策プロジェクトとして「国家八七扶貧攻堅計画」が公布された。2000年までの七年間で当時8000万人とされた貧困人口の「温飽」問題を基本的に解決することが目標として定められた。貧困地域のインフラ建設（道路、電力、水、商品市場等）、教育、衛生医療の基本的な普及に重点が置かれた²⁵。

現在まで続く貧困緩和政策の基本的な戦略は以下の通りである。

国が定めた貧困地域（通常は国定貧困県）をターゲットに、集中的に支援する。

「開発式」の政策。貧困地域、村、農民が独自の産業によって市場経済のなかで自立できるようにするための支援を行う。安易な「救済」ではなく、産業のためのインフラや、人的資源開発のための教育、衛生等のプロジェクトを実施する。産業開発プロジェクトでは、地元の資源を活かし、市場で競争優位のある産業を支援する。

一部の劣悪な条件にあって克服しようがない場合には移住させる。

多分に自力更正的な要素が強いが、これは労働力の他地域（特に都市）への移動が強く制限されていた時代に、農村の問題はその農村内部で解決するという意識が強かったという時代背景と、そして以前から行われていた「救済式」の援助の効果が低かったという反省の影響があったという²⁶。また、これまで県がプロジェクト実施の主体とされていたのも特色である。筆者の内モンゴル自治区のある国定貧困県での調査によれば²⁷、郷鎮政府が県の関連部門（林業局、農業局、水利局等）と協議してプロジェクト案を作成し、県長の承認を得て、県の扶貧弁公室が県のプロジェクトとして省に申請する。省は各県から出されたプロジェクト案を審査の上、批准する。中央の扶貧弁公室は各省にプロジェクト資金を割り当て、プロジェクトの最終的な批准を行うが、実質的な決定権は省が有する。中央の弁公室は各省のパフォーマンスの大まかなモニタリングを行う。同県では現在でも基本的にこの方法によっている。

4. 貧困緩和の手段

中央の正式な貧困緩和プロジェクトの資金は次の三つの方法で供給される。各資金は90年代後半に入って急増している（表4）

- (1) 低利ローン：県の貧困緩和プロジェクトに融資される財政による優遇利子ローンである。各地域の農業銀行が審査のうえ貸し出し、市場利子率との差額分を財政で補填する。国務院扶貧弁公室、各地方政府と農業銀行の批准によりなされる。利子率は時期、地域によって異なる²⁸。
- (2) 「以工代賑」(Food for Work): 農村のインフラ建設のために用いられる資金。元来は農閑期に農民に国営企業の余剰在庫商品（食糧、衣料品等）を与えて道路、水利、通信施設等を建設させた。96年に現物支給から財政予算化され、資金での支給にかわる。労務費として支給されることになっているが、農民を無償で動員し、資金を建設用資材購入に使う例も多いという。
- (3) 財政無償資金（「発展資金」）：貧困地域に特別に提供する無償資金。貧困地域の行政の経常予算不足には改革開放以前から財政補填がなされており、「定額補填」と呼ばれている。改革開放期に入り、「発展資金」と総称される各種の貧困地域向け無償財政補填予算が設立された²⁹。発展資金の多くが86年に国定貧困県ができる以前から支給されていたため、国定貧困県以外にかなりの部分が支給されているという。地方政府が直接管理できるため、別の目的への流用が多いと言われる。

表4 三大貧困緩和プロジェクト資金の投入額 (単位：億元)

	低利ローン	「以工代賑」	「発展資金」	合計
1986	23	9	10	42
1987	23	9	10	42
1988	29		10	39
1989	30	1	10	41
1990	30	6	10	46
1991	35	18	10	63
1992	41	16	10	67
1993	35	30	11	76
1994	45	40	12	97
1995	45	40	13	98
1996	55	40	13	108
1997	85	40	28	153
1998	100	50	33	183
1999	150	65	43	258
合計	726	364	223	1313

出所：国家統計局農村社会経済調査総隊 [2000] p53。

以上とは別に、インフォーマルな支援があり、政治的な支援と大衆的な支援がある。政治的なペアリング（「対口」）支援では、政府行政部門や企業に特定の貧困地域の面倒を見るようにペアリングさせるものである。1996年から沿海の9省・直轄市と4つの計画単列都市が西部の10省をペアにし、前者に後者を支援させている³⁰。また中央の国家機関に国定貧困県を、各省、区、市所属の行政部門、国有企業にも貧困地域（郷鎮）を受け持たせる³¹。さらに村内でも村幹部、富裕農民と貧困農民をペアリングさせ、面倒を見させている。貧困問題の緩和は行政の首長の人事成績に数えられ、その後の政治的昇進に影響する要素となる。政治的な貧困者支援は全国津々浦々まで張り巡らされた共産党の政治システム、ネットワークに組み込まれ、力を発揮している。

大衆的支援は人々による自発的な支援で、大小様々なものが無数にある。貧困地域の学校や就学困難者に寄付を行う「希望プロジェクト」や、有名な私営企業家達が1994年に作った基金による貧困地域の就業機会創出のための「光彩プロジェクト」が全国的に有名である。

5. 近年の新しい傾向と変化

開発指向で貧困地域・集団を対象とする貧困緩和プロジェクト資金だが、近年、個々の貧困家庭、個人へ直接向けられ、開発一辺倒でなく救済、生活の向上へ向けられ始めようとしている。例えば1996年から低利子ローンの借り主が、地方政府（県）から貧困者個人とされた。貧困者をターゲットにしたはずの資金が実際には貧困者に届かず、県や郷鎮政府による開発プロジェクトや、別の用途に使用されてしまう例が非常に多かったからである。資金は往々にして県や郷鎮政府と関係のある企業に向けられ、しかも貧困者個人向けの貸し付けと比べて資金の返済焦げ付き率が高かったのである³²。

中央が特定の貧困県に貧困緩和資金を出し、実施をまかせるというやり方は、開始時にはそれなりの理由があった。以前は、貧困者の貧困地域への集中度が高かったし、行政システム以外に資金を貧困農民まで行き渡らせるルートも存在しなかった。また貧困農民には経営に必要な知識が欠けており、県や郷鎮政府が彼らのために経営を考えるべきであると考えられていた。一方、貧困県選定の段階で、旧革命根拠地が優先的に選定されるなど政治色の濃いものであった。

しかし、貧困者が大幅に減少した現在では、貧困県だけでは全国の貧困者の半分

をカバーするにすぎない。地方政府の力が強まり、地域産業の振興のために資金を使いたいという意向が強くなり、それが政府の貧困対策資金の流用を横行させた。また「開発式」にこだわりすぎたため、貧困者の社会保障という機能を無視しすぎたという反省もある³³。リターンを求めると、最貧困者層に資金が行き渡りにくくなってしまっているのである。さらに政府プロジェクト主体だと、貧困者の自主性、創造性を発揮できないという声もある³⁴。

それらの問題に対する近年の新たな対応として、スモール・クレジット（「少額信貸」）プロジェクトがある。バングラデシュのグラミー・バンクの成功により世界各地で実施されているこの方式は、世界銀行、UNDP等の国際機関により導入され、現在中国各地で主に地方政府主導で実施されている。一般的な方法は、1年1回の貸し付け額が1000元程度で、数人により連帯保証し、指導員が月3～4回農村を巡回して農民から返済させると同時に農業技術等の指導を行う、というものである。

貧困者支援を政府を通さずに行う試みも増加している。例えば、世銀が四川省、陝西省で実施しているスモール・クレジットは、名目的には行政から独立した独自の組織系統を通じて行っており³⁵、彼らはNGOと自称している。これまで地方行政にプロジェクトの実施をまかせた結果、返済率が悪化し、トレーニングの効果も上がらず失敗する例が多かった。行政以外の独自の貧困緩和ネットワークを作り、それを非政府組織のモデルとして普及させたいというのが目的である³⁶。

外国の援助も大きな役割を果たしているようだ。特に世界銀行は貧困緩和政策において他の国際機関や外国政府に比べ、大きな成果をあげている。早くも1980年代末から中国政府と共同で国内の貧困問題に関する調査を積み重ね、政府の政策形成に大きな知的支援を行っている。また雲南、貴州、広西の3省では2.5億ドル、四川、陝西、寧夏の3省で1.8億ドルを提供し、前述のスモールクレジットを含む農村の総合開発事業を行っている。援助業界の世界的な流れをうけて、日本のODAも近年は内陸の貧困や農業に重点が移っている。海外のNGOも近年活躍し始めた。例えば内モンゴル、新疆ウイグル自治区等では、80年代から日本の多くの環境NGOが植林活動を実施している。近年では農村の貧困削減を目指した農村開発プロジェクトも行われている³⁷。

かつては中国の恥として外国人に隠蔽されてきた貧困地域だが、中国社会が全体的に豊かで開放的になった現在、外国からの援助や投資を呼び込もうと懸命になっ

ている。行政が主体となった地域開発プロジェクトが主体という体制から、より個人志向、社会保障性の強い政策が望まれ始め、NGOの役割への期待も高まっている。中国の貧困問題は、国際的性格をもった問題として、世界に開かれている。

おわりに

西部大開発戦略の成功は数世代を経てようやく実現する国家百年の計だと言われるが、それは内陸の貧困地域の貧困問題を解決するという究極の目標から見ての話である。また貧困問題の解決がそれだけ厳しく困難だということの自覚を表現している。一方、当面の目標である内陸経済の拠点開発のためには、負担をふくらませないために貧困問題に大々的にのめり込みたくないという反面、成果を挙げなければ政治、社会の安定が保てないというジレンマがある。90年代を通じて着実に成果を挙げてきた貧困緩和政策だが、特定地域の行政主導の開発プロジェクトという手法から、より個人志向で社会保障的性格をあわせ持ったものへの転換も模索されるようになった。外国の公的機関やNGOも続々と貧困問題解決への貢献を模索している。政府主導は当分続くと思われるが、より多様な性格をもつものになることは間違いない。

(大原盛樹)

(注)

- ¹ 生態環境問題も重要課題とされるが、その最重点は水問題に置かれており、水資源確保のための森林建設、砂漠化防止が強調されている。
- ² 中国の多くの経済学者、シンクタンクが、発展する沿海地区と内陸地区の格差が縮小しはじめるのに、数十年の時間を要すると予測している。例えば中国社会科学院数量経済・技術経済研究所は2010年～2030年の間に絶対的格差が縮小する段階に徐々に入ると予測している(「中国通信」1999年6月11日)。それまではさらに格差が拡大すると見られている。2000年度の国民経済・社会発展計画も「西部の大開発は長期的で困難に満ちた任務であり、数世代の刻苦奮闘が必要とされる」と述べている。
- ³ 世界銀行『中国：90年代的扶貧戦略』中国財政経済出版社、1993年、p3。
- ⁴ 同上書によれば、1990年代始めにおいて、少数民族地域では男子児童で50%、女子でほ

ば100%が学校に通えず、教育を受ける機会そのものがなかった。結核や地方病、ヨウ素不足による疾病率、死亡率が高く、貧困家庭の児童は多かれ少なかれ発育不良状況にあった。同上、p3。

- ⁵ くわしくは国家統計局農村社会経済調査総隊『中国農村貧困監測報告 2000』中国統計出版社、2000年、pp130 - 132。
- ⁶ 同上書pp132。国家級貧困県の貧困農民のサンプル調査によれば、1999年の平均的な家計支出の内訳は食料支出60%、住宅消費11%、文化教育娯楽10%、衣類6%、医療保健4%、家庭用設備4%、交通通信3%であった。同上書、p18。
- ⁷ 蘇國霞「扶貧開発戦略研究」(『21世紀初中国農業発展戦略』2000年) p629。
- ⁸ 『中国通信』、2001年1月10日。
- ⁹ 1985年の平均一人当純収入が150元以下の一般県、200元以下の民族自治県、300元以下の旧革命根拠地県を国定貧困県とした。1994年に「国家八七扶貧攻堅計画」を制定した際に再調整を行い、それまでの国定貧困県のうち、1992年の平均一人当純収入が700元以上の県を国定貧困県からはずし、さらに400元以下でそれまで国定貧困県でなかった県を新たに国定貧困県に指定した。それにより国定貧困県は592に増加した。地理的には、雲南73、陝西50、貴州48、四川43、甘肅41等、西部地区に比較的集中している。国家統計局農村社会経済調査総隊編、前掲書、p16。
- ¹⁰ 同上書、p15。
- ¹¹ 同上書、p52。1993年に8000万貧困人口のうち73%が貧困県に存在した(蘇前掲論文、p625)。
- ¹² 同上書、p8。同ページに86年の貧困県数が592とあるが、間違いだと思われる。
- ¹³ 世界銀行前掲書pp3 ~ 4。
- ¹⁴ 以下は国家統計局農村社会経済調査総隊編、前掲書、pp8 - 13による。
- ¹⁵ 以下は同上によっている。
- ¹⁶ 例えば藤田幸一、岡本郁子「ミャンマー乾季灌漑稲作経済の実態 ヤンゴン近郊農村フィールド調査より」(『東南アジア研究』38巻1号)が農村の貧困層と土地所有の関連を実態を挙げて検討している。
- ¹⁷ そのため中国では農村の地域内部の不平等と貧困を著しく深刻化させていないと思われる。蘇前掲論文、p628。蘇はインドと比較した場合、中国で農村貧困問題の深刻さが相当程度低い理由として、平等な耕地経営権のほかに、中国では貧困対策において政府が主体となっているのに対し、インドでは政府に力がないため非政府組織が主体となって

いることを挙げている。

- ¹⁸ 1999年の陝西省国定貧困県での調査では、調査した313村のうち、23%の村にしか医療センターがなく、センターに2～5キロ離れている村が40%ある。6%は10～20キロの道を行かねばならない。20キロ以上の山道を歩かねばならない村も0.6%あった。1999年の平均一人当純収入は1068円で98年に比べ若干減少したが、医療支出は42%増加したという。
- ¹⁹ 小島麗逸「中国の経済改革と開放政策」(『アジア経済』1986年7月号) pp 2 - 11。
- ²⁰ 若林敬子『中国の人口問題』東京大学出版会、1986。
- ²¹ 以上は、世界銀行、前掲書、pp92 - 96による。
- ²² 以上は世銀前掲書、統計局農村社会経済調査総隊前掲書による。
- ²³ 民生部、商業部糧食局系統、国家計画委員会、中国農業銀行、財政部、水利部、衛生部、国家教育委員会等、39の国家機関が貧困緩和運動に携わっていた。
- ²⁴ 拙稿「『西部大開発』提唱の背景」(『アジア研ワールドトレンド』2000年9月号)。
- ²⁵ 蘇前掲論文、p643。
- ²⁶ 国家統計局農村社会経済調査総隊、前掲書、p52。
- ²⁷ 内モンゴル自治区通遼市クルン旗ウルスン鎮での調査。同鎮の貧困の現状と貧困緩和プロジェクトの実例については拙稿「中国内陸開発における脱貧困政策と実践 内モンゴル沙漠地域の農業・環境プロジェクトと四川省の世銀マイクロクレジットの事例」(『ジェトロ中国経済』2000年8月号)を参照。
- ²⁸ 1998年の内モンゴルでは月0.24%(年2.88%)と0.46%(年5.52%)の二種類であった。同地で農民が直接銀行で借りる商業ローンは年約20%であった。筆者による調査。
- ²⁹ 主に次の四つからなる。「支援不発達地区発展資金」(1980年開始)、「三西資金」(83年開始)、「辺境建設資金」(77年開始)、「周転借貸資金」(88年開始の「予算扶貧資金」、90年開始の「少数民族温飽基金」、92年開始の「新增扶貧資金」)である。「周転借貸資金」とは財政から貧困対策プロジェクトへ資金を無利子で貸し出し、返済分を引き続き別の新たなプロジェクトに貸し出すというものである。財政による一種の利子補填ローンである。
- ³⁰ 例えば北京は内モンゴル、天津は甘肅、浙江は四川、上海は雲南、広東は広西、江蘇は陝西、山東は新疆、遼寧は青海、福建は寧夏、深圳、青島、大連、寧波は貴州と組む。蘇前掲論文、p626。
- ³¹ 138の国家機関が325の国定貧困県を、26省の2808部門が825県を担当している。蘇論文、

p626。例えば国家農業部は武陵地区を担当し、1年間局長一人を地区の書記にあたらせる。さらに十数人の部下を連れてゆき同地区の貧困県の副県長を担当させる。農業部参加の関連企業に資金や技術を提供させ、同地区で企業を興すなど、プロジェクトを実施する。上述の内モンゴルのクルン旗は北京市密雲県が、ウルスン鎮は通遼市（クルン旗が属する地区級市）を担当し、同鎮内の各貧困村は同市の農業局や公安局が担当している。

- ³² 国家統計局農村社会経済調査総隊、前掲書、p54。
- ³³ 都市部に社会保障制度があるのに対応して、農村では貧困緩和政策が採られてきた。しかし最低生活の保障となると、貧困緩和政策だけでは現実には達成できない貧困地域、家庭が多数存在する。開発と社会保障が一体となった貧困緩和政策が必要だ、とある記事は主張している。蔣躍進、李庚林「扶貧攻堅關鍵応加強扶貧制度建設」（『廠長經理日報』1999年6月8日）
- ³⁴ 以上は、国家統計局農村社会経済調査総隊、前掲書、p51 - 53。
- ³⁵ 実際には県政府の強い影響下にある。世界銀行が四川省で行っているスモールクレジットの現状紹介については、前掲拙稿を参照。
- ³⁶ 同プロジェクトを実施する中国西部人力資源開発中心でのヒアリング。
- ³⁷ 例えば内モンゴル自治のホルチン沙漠における日本バイオペレッジ協会のバイオペレッジ建設プロジェクトがある。