

第6章

貧困・格差問題への取組み強化と今後の課題

下 川 哲

はじめに

習近平政権というと、日本では、「一帯一路」構想やアジアインフラ投資銀行（AIIB）といった国外にも広く喧伝されている政策がよく知られているかもしれない。一方で、同政権が国内に対して同等以上に喧伝している政策が反腐敗と反貧困である。本章では、これら政策のなかでも日本での認知度がもっとも低いと思われる、同政権の反貧困政策、つまり貧困削減のための取組みについて整理したい。

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9%以上という急激な経済成長が30年以上続き、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。それにともない、絶対的貧困者数および絶対的貧困率は急速に減少し、絶対的貧困の削減に世界でもっとも成功した国といえる。そして、2010年以降も着実に貧困を削減し続けているが、そのスピードは鈍化しており、貧困削減事業にかかる費用は増加している。これは、貧困からの脱却がより困難なグループが取り残されているためで、これまでの大規模で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、より正確に貧困地域を特定し、より集中的かつ多面的に支援する貧困削減政策を展開している。

加えて、相対的貧困や所得格差の問題はより深刻になってきている。沿岸地域の急速な近代化がみられる一方、内陸部である中部と西部地域の経

済水準はいまだに低い。地域間の大きな経済格差問題に象徴されるように、取り残されている貧困人口の大部分は内陸部の人々である。こうした貧困と格差の問題は、中国の持続的成長および社会的安定にとっての重い足かせとなっている。

習近平政権は、共産党創立 100 周年の 2021 年までに全面的に貧困から脱却する（全面貧困脱却指向）という目標の実現のために、第 1 期政権より積極的に貧困削減に取り組んできた。そして、2018 年 3 月に第 13 期全国人民代表大会（以下、13 期全人代）において、第 2 期政権における貧困削減に関する方針が明らかにされた。本章では、この新たに発表された方針をふまえつつ、これまでの習近平政権による貧困削減への取り組み、その成果、および残された課題についてまとめる。

以下、第 1 節では 13 期全人代で発表された、第 2 期政権における貧困削減に関する方針についてまとめる。第 2 節から第 4 節では、これら発表内容をより深く理解するために、これまでの中国における貧困の推移や、中国政府による貧困削減への取り組みについてまとめる。第 2 節では近年の中国における貧困と所得格差の推移についてまとめる。第 3 節では 1949 年の建国から習近平政権までの貧困削減に対する取り組みの流れを概観する。第 4 節では習近平政権下での新たな貧困撲滅への取り組みについてより詳しく紹介する。そして、第 5 節では習近平政権による他の主要な政策と貧困・格差問題とのかかわりについて考察する。最後に、第 6 節では第 2 期政権の貧困削減目標を達成するために解決すべき課題について議論する。

第 1 節 第 2 期習政権における貧困削減に関する方針

2018 年 3 月 5 日、13 期全人代の初日、李克強首相からの政府活動報告の中で、今後の貧困削減に関する取り組みについて言及があった。報告によると、中国政府は現在の貧困削減政策とその方針を継続しつつ、予算拡大および取り組みの拡充をすることで、全面的な貧困削減の実現をめざすことが述べられた。具体的には、2017 年末の時点でいまだ約 3000 万人が絶対

的貧困に苦しんでいるが、2018年には、農村部における地域産業の開発および教育・医療環境の改善をとおして、絶対的貧困人口を最低でも1000万人削減する計画である。そのうちの280万人は貧困地区からより生活環境のよい地区への移住によって貧困脱却をめざす。新たに中央政府の予算や無償給付を増やすことで、きわめて深刻な貧困地域への支援も拡充する。貧困者の中には、高齢者、障がい者、重度の病気に苦しむ者も含まれ、これらの人々が個別の状況に応じて必要な補償を受けられるような支援を実現する。これまでの貧困削減政策によって貧困から抜け出した人々への支援は継続しつつ、新たにもしくは再び貧困に陥ってしまった人々に対しても迅速に支援策を講じる。

ところが、胡静林・副財務大臣（当時）によると、2015年11月に反貧困キャンペーンを立ち上げて以来、8万人以上が不正行為により罰せられている。2017年に28省で実施された調査では、総額7億3000万元（約125億円）の支援費用の不正使用と不正請求が明らかになり、450人が罰せられた。そのため、李克強は、このような貧困削減政策における汚職や不正行為について、より厳しく取り締まる方針を示した。

13期全人代開催中の3月7日に、国務院貧困削減開発リーディンググループ（国務院扶貧開発領導小組弁公室）で主任を務める劉永福が、中国政府は貧困撲滅に向けてさらなる努力をしていくことを明言した。2018年には、貧困削減への取組みのための予算を1061億元（約1兆8000億円）に増額する。この予算額は昨年よりも200億元以上多く、過去5年間で6800万人以上の貧困削減を達成した経験から得た教訓をもとに、さらなる支援拡充と汚職防止をとおして、より持続可能な制度の構築をめざす方針が示された。また、劉永福は、中国政府が2020年までに絶対的貧困を撲滅し、すべての面ではどよく豊かな社会の実現をめざしていることを改めて述べたうえで、たとえ絶対的貧困を撲滅できても相対的貧困の問題は残るため、引き続き貧困削減に取り組む必要があることも強調した⁽¹⁾。

(1) ここでの絶対的貧困は2011年に導入された中国独自の貧困ラインを使って定義されている。詳しくは第2節を参照。

第2節 中国における貧困と格差

1. 貧困の現状

中国政府は独自に定めた貧困ラインを使って貧困を定義している。中国政府の貧困ラインは、1986年に1人当たり年間可処分所得204元に設定され、その後の物価上昇などにあわせて段階的に引き上げられてきた。現在使われている貧困ライン（新貧困ライン）は2011年に導入されたもので、1人当たり年間可処分所得2300元（2010年価格）である。新貧困ラインは、世界銀行が使っている所得貧困ラインの「1人当たり1日1.83米ドル（2005年購買力平価）」とはほぼ同じ水準である。2010年の貧困ラインである1人当たり年間可処分所得1274元（2009年価格）と比べると2倍近く引き上げており、これまででもっとも大きな引上げ幅であることから、国際的水準での貧困削減をめざしていることがわかる。ただし、政府による貧困ラインの設定は農村部のみで、都市部の貧困ラインは正式には設定されていない。

表6-1に農村部の貧困人口と貧困率の2010年以降の推移をまとめた（新貧困ラインで定義）。2010年から2015年の間に、貧困人口は1億6566万人から5575万人に、貧困率は17.3%から5.7%にまで減少した。改革開放直後からみると、1978年の貧困人口は7億7039万人だったが（新貧困ラインで定義）、2015年までに7億1464万人の貧困削減を達成したことになる。一方で、貧困削減の速度は徐々に鈍くなってきている。貧困人口でみると、2010～2011年では4328万人を削減したが、2014～2015年では1442万人にとどまっている。このあいだに貧困削減政策のための支出は増えているため、貧困者1人に対する政府支出は増えている。このことは、社会的に貧困から脱することがより難しい人々が取り残されていることを示唆している。

しかし、これほどの貧困削減を実現したにもかかわらず、近年は労働競争などが増加し、中国国民の不満は高まっているようにみえる。なぜなの

か。第1に、貧困率が下がったとはいえ、絶対数でみるといまだに日本の総人口の半分弱に相当する5575万人が貧困ライン以下で生活している。第2に、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」の相対的貧困は悪化している。たとえば、新貧困ライン（2300元／年）は、2010年の1人当たりGDPの7.5％だが、2015年には1人当たりGDPの5.3％しかない（表6-1）。第3に、物価も上昇しており、消費者物価指数は2010～2015年の5年間で約15％も増加した⁽²⁾。

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）

	農村部に おける 所得貧困 人口 (万人)	農村部に おける 貧困率 (%)	1人当たり のGDP (2010年人 民元)	貧困ライン ／1人当た りのGDP (%)	消費者物価 指数（CPI: 2010=100）
2010	16,566	17.3	30,701	7.5	100
2011	12,238	12.7	33,453	6.9	105.4
2012	9,899	10.2	35,870	6.4	108.2
2013	8,249	8.5	38,436	6.0	111
2014	7,017	7.2	41,022	5.6	113.2
2015	5,575	5.7	43,630	5.3	114.9

（出所） 国民経済和社会发展公報 2010, 2012, 2013, 2014 年版, 世界開発指標（WDI）2010-2015 年版より筆者作成。

（注） 為替レートは 1USD = 6.8CHY を使用。

（2） 貧困ライン自体は物価指数の変化も考慮に入れている。

2. 経済格差の拡大

加えて、経済格差の拡大も国民の不満が高まっている要因と考えられる。しかし、国家統計局が公表している「所得に基づいたジニ係数」では、所得格差は2005年の0.485に比べ、2015年は0.462へと減少傾向にある(表6-2)。それでも、2015年時点で「所得に基づいたジニ係数」は0.462あり、社会が不安定になりやすくなるといわれている0.4の値を超えている。同様の傾向は、世界銀行による所得ジニ係数の推計値にもみられる。ただ、2005年以降の減少傾向というのは、国民の実感とは大きく異なるかもしれない。というのも、国家統計局の所得データには所得以外の資産が反映されていないからである。中国の高所得者(とくに公務員や大型国有企業の幹部)は、表に出る正規の給与だけでなく、給与の形をとらないさまざまな恩恵(福利厚生や住居など)を受けている。こうした所得以外の収入や資産の把握が正確に行われていないため、「所得に基づいたジニ係数」の値は実際の格差より低くなっている可能性が高い。

そのため、李建新(2015)では、所得だけでなく「保有資産に基づいたジニ係数」を推計している。この推計によると、2012年の「所得に基づいたジニ係数」は0.49で、国家統計局の推計値0.47と近い値になる。一方で、「保有資産に基づいたジニ係数」も推計し、1995年の0.45から2012年は0.73にまで上昇していることを示した。ジニ係数の水準そのものは議論の余地があるが、「保有資産に基づいたジニ係数」で示された、2009年頃の高止まりからの微減という推移のほうが実感的に妥当かもしれない。なぜなら、所得格差の主要因は都市部と農村部、および内陸部と沿岸部の格差だが、農村部と内陸部の余剰労働力の縮小や農民工の賃金上昇によりこの地域格差が縮小傾向にあるため、ジニ係数が微減する可能性があるからである。

表 6-2 中国における所得ジニ係数の推移（2005-2015 年）

	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	0.49	
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，世界開発指標（WDI）より筆者作成。

（注） 所得ジニ係数は所得分配の不等性を測る指標で，0 から 1 の間の値をとり，1 に近いほど不平等性が高い。

第3節 これまでの貧困削減のための取組み

このような貧困・格差問題に対して，習近平政権はどのように対応しているのか。留意したいのは，反貧困を標榜する政権は，習近平政権が初めてではない点である。貧困削減は中華人民共和国の建国以来，ずっと重視されてきた課題であり，「反貧困」自体に新規性はない。それでは，習近平政権による反貧困は，これまでの反貧困とどうちがうのか。この点を明らかにするために，本節ではこれまでの中国政府による貧困削減のための取組みについて概観する。汪三貴・殷浩棟・王瑜（2017）にしたがい，1949 年の建国から現在までを 5 つの段階にわけて，それぞれの段階における貧困削減政策について説明していくが，記述の便宜上，時期で 3 区分

してある。

1. 建国期から改革開放開始まで

第1段階は1949年の建国から1978年の改革開放が始まるまでになる。この段階では、社会制度改革や基本的な社会インフラの整備をとおして、農村部の教育レベル、健康状態、農業の生産性などを底上げすることで、極度の貧困（絶対的貧困よりさらに深刻な貧困）を削減することが重視された。1949年以降、中国政府は土地改革や人民公社の建設などの社会制度改革を断行した。これにより、生産手段の差による貧富の差がなくなり、所得が平等に分配され、教育や健康状態が改善した。また、農村部の交通インフラや灌漑設備の改善などの大規模なインフラ事業が始まり、農村世帯の衣・食・住・医療・葬儀の5つについて保障する「五保制度」や「農村特困人口救済」など農村部における基本的な社会保障制度も整備された。農村金融で重要な役割を担う「農村信用合作社」もこの時期につくられた。

これらの改革により、極度の貧困が削減されたのは事実である。しかしながら、改革がうまく機能したのは当初のみで、「過度の平等主義による経済的インセンティブを欠いた社会制度」、「農村部の人々の生活を犠牲にした工業化偏重の政策」により農村部の生産性は低下の一途をたどり、食料などの基本的な消費財すら十分に供給できなくなった。結局、この段階では農村部の貧困層の状況は根本的に改善しなかった。

2. 改革開放開始から2000年まで

第2段階は改革開放直後の1979年から1985年までである。1979年以降、中国政府は改革開放路線へと政策転換し、経済改革による農村部の貧困削減を実現していく。とくに重要な改革は生産責任制（家庭聯産承包責任制）の導入と自由市場の形成である。これにより、農家は自分たちで生産した農産物の一部を政府に上納した後、余剰分は自由市場で販売できるようになった。市場での農産物の販売価格も上昇し、農産物の生産量およ

び生産性が大幅に改善した。

さらに、貧困層に的を絞った一連の貧困削減政策も実施した。たとえば、貧しい遠隔地を支援するための「支援経済不発達地区発展資金」を1980年に設立し、とくに貧しい西部地区を支援するための「三西（定西，河西，西海固）地区扶貧開発計画」を1983年に実施し、山岳地帯や少数民族地帯など辺鄙な地域の貧困削減を優先することを提言した「速やかに貧困地区の様相を変える支援についての通知」⁽³⁾を1984年に発表した。当時の貧困ラインで定義された農村部の貧困人口は2.5億人から1.25億人に、貧困率は33%から14.8%に減少した（范小建2009）。

第3段階は1986年から2000年までになる。中国政府は、1986年から計画と組織に基づいた貧困削減事業を推進し、救済型の貧困削減（救済式扶貧）から開発型の貧困削減（開発式扶貧）に転換を図った。たとえば、1986年に中国政府は認定貧困県制度を導入し、貧困県に重点的に貧困削減資金を投入した（張建2016）。1987年には「貧困地区における経済開発の強化についての通知」⁽⁴⁾を發布し、正式に「農村貧困の削減」を重要な政策目標のひとつにした。

また、1994年には「国家八七扶貧攻堅計画」を発表し、農業以外の雇用機会の創出、沿岸部から中西部へ重点のシフト、インフラ整備、基本的な教育および医療サービスの普及などの手段によって、2000年までに農村部に残っている8000万人の貧困世帯の生活を必要最低限の衣食住が満たされる水準にまで改善すること（温飽問題の解決）を目標とした。この段階で、当時の貧困ラインで定義された農村部の貧困人口は1985年の1.25億人から2000年の3200万人に、貧困率は14.8%から3.0%にまで減少した（范小建2009）。

(3) 原題は、「関干帮助贫困地区尽快改变面貌的通知」。

(4) 原題は、「関干加强贫困地区经济开发工作的通知」。

3. 2001 年以降から習政権へ

第4段階は2001年から2010年までである。2001年に、21世紀の中国における貧困削減事業の方向性を定めた「中国農村扶貧開発綱要（2001-2010年）」が公布され、より体系的に貧困削減に取り組むようになった。たとえば、以下の4点がある。①これまでのように村単位で支援対象を決めるのではなく、貧困県（より広い地域）を対象とすることで「貧困村でない村の貧困世帯」も支援できるように変更、②全国的に先進企業を支援し産業基盤を整備することで農業の付加価値を高め、農業の成長産業化を実現する、③貧困地区の移民に対する農業実技訓練、職業訓練、貧困農民が非農業部門に就業するために必要な訓練の実施、④貧困地区からより生活環境のよい地区への移住の推進である。これらの施策により、当時の貧困ラインで定義された農村貧困人口は2000年の9422万人から2010年の2688万人に、貧困率は2.8%にまで減少した。

第5段階は2011年から現在までになる。2011年に「中国農村扶貧開発綱要（2011-2020年）」が公布された。この綱要では、2020年までに、すべての人が衣食の心配をせずに（兩不愁）教育・医療・住居が保障された（三保障）社会を実現し、絶対的貧困を撲滅することを目標とした。そのために、貧困地区と貧困世帯をより正確に特定し直し、14の集中連続特別貧困地区、832の貧困県、12.8万の貧困村が認定された。2013年には習近平によって「実状に精確に対応した貧困支援」（精准扶贫、以下、精確な貧困支援と表記）という新たな指針が示され、「農村部における貧困削減と開発作業を促進するための革新的メカニズムに関する意見」⁽⁵⁾が発布された。

2015年に、習近平はさらに「国務院による貧困脱却のための厳しい取り組みに関する決定」⁽⁶⁾によって、精確な貧困支援および精確な貧困脱却（精確脱貧）を農村部の貧困削減政策の基本方針とした。精確な貧困支援のお

(5) 原題は、「関于創新机制紮實推進農村扶貧開發工作的意見」。

(6) 原題は、「中共中央国務院関于打勝脱貧攻堅戰的決定」。

もな内容と要求として、「貧困者を選ぶ精度、貧困者の必要に応じて事業を調整する精度、援助資金確保の精度、援助が貧困者に効果的に行きわたる精度、すべての貧困村に事業のための人員を配置する精度、事業の成果を評価する精度」の「6つの精度」（六個精准）を挙げている。加えて、目標達成の手段として「5つのグループ」（五個一批）、つまり「生産発展によって貧困脱却するグループ、移住によって貧困脱却するグループ、生態学的補償によって貧困脱却するグループ、教育開発によって貧困脱却するグループ、社会保障によって貧困脱却するグループ」を提言している。これらの取組みにより、新貧困ラインで定義された農村貧困人口は2010年の1.66億人から2016年の4335万人にまで減少した（黄承偉2016）。

本節では、建国以来の中国政府による貧困削減への取組みについて5段階に分けてみてきた。第2段階と第3段階で大規模な貧困削減を達成したものの、その後は貧困脱却がより困難な貧困世帯が取り残された。そのため、第4段階と第5段階では、国をあげてより体系的で多面的な援助策を試みている。第4段階と第5段階の大きな違いは、政策の設計や実施に関する精度へのこだわりである。第5段階の要である「中国農村扶貧開発綱要（2011-2020年）」は習近平政権が発足する前に公布されたものだが、習近平は「精確な貧困支援」や「6つの精度」など新たな指針を追加して、貧困削減政策における精度へのこだわりをさまざまな場面で強調しており、2017年以降の第2期政権においても、同様の方針を継続することが発表されている。次節では、これらの点についてより詳しくみていく。

第4節 習近平による貧困削減政策 ——精確な貧困支援と6つの精度——

「精確な貧困支援」の概念は、2013年11月、習近平が湖南省を視察しているときに初めて示された。精確な貧困支援とは、「支援対象の選択、貧困原因とそれに対する対応策の特定、対応策の実施、および対応策の効

果の評価」など各段階の精度を高めた貧困削減政策ということである。そして、精確な貧困支援の核心を表している「6つの精度」の要求は、2015年6月、習近平が貴州省を視察しているときに示された。以下、汪三貴・殷浩棟・王瑜（2017）に基づき、それぞれの精度についてより詳細にみていく。

1. 貧困者を選ぶ精度

精確な貧困支援を実現するうえでまず問題になるのが、どうやって「本当に貧しい人」を特定するかである。これまでは、現地の人々（村民など）による評価に基づいた貧困指標（草の根民主主義）によって貧困世帯を特定していた。評価項目には、所得だけでなく、衣食の不安、教育・医療・住居の保証の状況なども含まれる。ただ、評価が主観的になり、既存の人間関係に影響される可能性も高い。しかし、貧困農家の収入や支出に関する信頼できるデータが手に入らないため、このような手法が採用されていた。

典型的な貧困地区では、「草の根民主主義によって選ばれた貧困世帯」と「所得や消費データに基づいて選ばれた貧困世帯」で重複する貧困世帯は約50%だといわれている。そこで、より精度の高い選択を実現するために、2015年と2016年に「統計データ」と「草の根民主主義による評価データ」を組み合わせた貧困世帯の再選別が実施され、1900万世帯（5623万人）が貧困世帯に選ばれた（汪三貴・殷浩棟・王瑜 2017）。

2. 貧困者の必要に応じて事業を調整する精度

貧困世帯を特定した後は、貧困世帯それぞれの実情に合った解決策を提供する必要がある。現在取り残されている貧困世帯の実情は多様で、貧困の原因も多岐にわたる。そのため、貧困削減事業は包括的である必要があり、短期的援助は長期的援助と組み合わせることや、世帯によっては事業内容がかなり異なることもありうる。

たとえば、就業可能な世帯には、職業訓練などで人的資本を改善することで、所得向上や自営業などによって貧困脱却をめざす。一方、就業が難しい世帯には、社会保障や医療保険をとおして、衣食住や教育・医療サービスの提供を補償する必要がある。また、教育や医療サービスの提供が根本的に難しい貧困地域では、より生活環境のいい地区への移住を促し、移住先での生活の立ち上げや就職などを支援する。さらに、すべての貧困世帯において、世代間の貧困の連鎖を断ち切るために、子どもの栄養と健康状態および教育を改善する必要がある。

3. 援助資金確保の精度

貧困削減事業を実施するためには資金が不可欠である。そして、精確な貧困支援は貧困世帯の実情に合わせた援助を実施するため、事業内容が職業訓練、教育・医療サービス、社会保障など多岐にわたり、世帯間で内容が異なることもあるので、援助資金を確保するためにはさまざまな産業や部門の援助資金を統合し柔軟に運用する必要がある。

しかし、これまでの貧困削減資金（特別資金や部門資金も含む）の運用は柔軟性に欠けており、これら資金を使う権限のない地方政府が精確な貧困支援のような事業を実施するのは不可能だった。そのため、中央政府は、貧困世帯の実情にもっとも詳しい草の根レベルの行政機関に、援助資金運用の権限を与えることにした。2016年より、中国政府は20以上ある貧困県向けの農業関係資金をひとつにまとめ、その資金を運用する権限を県級政府（日本でいう市町村）に与えた（汪三貴・殷浩棟・王瑜 2017）。

4. 援助が貧困者に効果的に行きわたる精度

これまでの経験から、援助資金を確保し分配するだけでは、十分な効果は得られないことがわかっている。援助が貧困世帯まで到達しなかったり、たとえ援助が届いたとしても効果的に使われなかったりするためである。そこで精確な貧困支援では、貧困世帯とその地区が自力で成長できる能力

を強化させ、成長を阻害する要因を解決し、貧困地区の経済的および社会的発展を加速することをめざしている。

たとえば、山奥の遠隔地に住む貧困世帯にとって、情報、IT 技術、市場アクセスの不足が阻害要因ならば、それらを解決する必要がある。もし解決が難しい場合は、移住も選択肢のひとつである。移住する場合も、実情に応じて援助の内容を変え、移住先での基本的な生活環境（住居や就業など）を保証する必要がある。西部地域では、近隣に中心となる村を建設し、そこに移住させるほうが現実的かもしれない。

5. すべての貧困村に事業のための人員を配置する精度

精確な貧困支援は包括的で複雑な事業になるため、その実施には確固とした組織的支援が必要になる。とくに、現場での活動を担う村レベルの組織の能力が事業の成否に大きな影響を及ぼす。しかし、貧困村は経済的にも社会的にも開発が遅れており、若者の大部分は出稼ぎで村におらず、村の幹部らは高齢者が多く、教育水準も低く、事務能力も低い。そのような貧困村のガバナンス能力は下がり続けており、このことが貧困から脱却できない要因にもなっている。

そのため、精確な貧困支援をより円滑に実施するために、貧困村の上位組織（県政府など）から第一書記と駐在員を村に派遣する。これにより、貧困世帯の選定や事業の実施も改善され、選定途中のいさかいなどの調停にも役立つかもしれない。また、村のガバナンス能力が向上することで、村外からの援助資金も獲得できるかもしれない。加えて、村組織による虚偽報告や汚職を抑制する監視役にもなる。最後に、精確な貧困支援の経験をとおして、村の幹部らの責任感やガバナンス能力が向上し、より持続的な経済発展が可能になるかもしれない。

6. 事業の成果を評価する精度

最後に、虚偽の成果報告を防ぐために、事業の成果を科学的に評価することが重要である。国家統計局が毎年実施している農村家計調査のデータを使うと精確な貧困支援の成果を全国レベル、もしくは省レベルで評価できる。しかし、国家統計局のデータでは、省より下位の行政単位（県や村など）における事業の成果を評価できない。そのため、貧困村や貧困世帯に対する成果を評価するには別の現地調査が必要になる。2016年より、中国政府は研究者や調査機関を組織し、第三者による精確な貧困支援の成果評価を実施している。評価結果をもとに援助事業の改良も行っている。

第5節 その他の政策が貧困・格差問題に与える影響

第3節と第4節では貧困削減を目標とした政策に注目してきたが、それ以外の政策も間接的に貧困・格差問題に影響する可能性がある。本節では、習近平政権下で導入されたおもな政策として、「国家新型都市化計画」と「一帯一路」構想が貧困・格差問題に与えうる影響について考察する。

1. 国家新型都市化計画の影響について

(1) 第1期習近平政権における都市化計画

中国政府は2014年3月に「国家新型都市化計画（2014-2020年）」を発表し、内需の底上げ、サービス業の拡大・高度化、「三農問題」の解決、均衡のとれた国土の発展、生活の質の改善の5つの効果があるとしている（三浦2015）。最後の3つの効果から、この都市化計画が貧困・格差問題への対策でもあることがうかがえる。

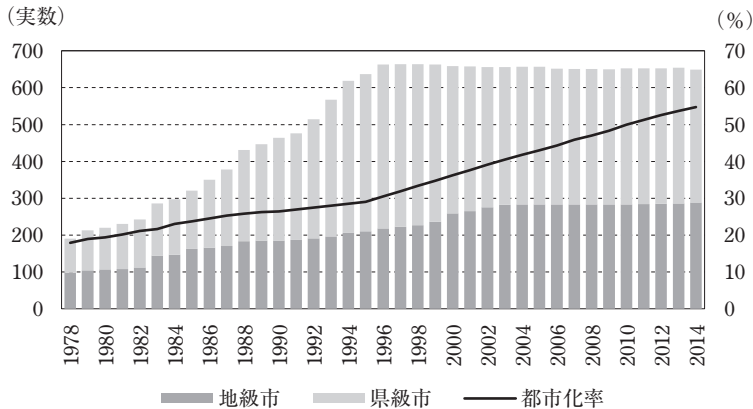
それでは都市化政策で貧困や所得格差は改善できるのか。都市化によって貧困や所得格差の問題を改善するには、都市に居住するすべての人が教育・医療・社会保障などの都市サービスを平等に享受できる仕組みが必要

である。しかし、中国では社会保障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・格差問題の関係をみる場合、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。しかし、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。戸籍人口都市化率も公表するようになったのは、2014 年以降（新型都市化計画以降）である。

そのため、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、中国家庭追跡調査（2010, 2012, 2014 年）のデータを用いて分析した。中国家庭追跡調査によると、3 年平均の常住人口都市化率は 42 % で、国家統計局が公表している都市化率とほぼ一致する。一方、そのなかで都市戸籍の人は 25 % しかいなかった。つまり、 $17\% (= 42\% - 25\%)$ の都市部常住人口は、農村戸籍の住民で、都市サービス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可能性が高い。

1978 年から 2014 年までの都市数と都市化率の推移を図 6-1 に示した。とくに 1995 年以降、常住人口都市化率が急激に上昇しているが、この頃から、農村部から都市部への行政区画の変更による都市化が増加したためである。つまり、環境が整っている都市部への人口移動による都市化ではなく、これまで農村部に分類されていた場所を都市部に分類しなおしただけの都市化の割合が増えている。また、2004 年から 2014 年まで、常住人口都市化率は平均で年間 1.29 % ずつ上昇しており、これは、都市部の常住人口が毎年約 1680 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、単に行政区画が農村部から都市部に変更されたためだと推計されている（甘犁 2016）。

図 6-1 中国における都市数と都市化率の推移（1978-2014 年）



（２）制度改革の必要性

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いがたい。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改革もさらに進める必要がある。

そのため、新型都市化計画では、都市規模に基づき、戸籍登録制限を一定程度自由化する対策も盛り込まれている（表 6-3）。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。たとえば、北京市のポイント制戸籍制度政策では「4 + 2 + 7」という枠組みが使われている。まず、申請するためには、北京市居住証の所持、定年退職年齢に満たない、北京で 7 年以上続けて社会保険料を納めてきた、過去に犯罪履歴がない、という 4 条件を満たす必要がある。つぎに基礎指標として、北京市で安定した仕事がある、北京市に定住している、という 2 条件がある。最後に加算条件として、教育水準、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 項目がある（人民網日本語版記事，2016 年 8 月 12 日付）。

表 6-3 都市の規模と戸籍登録制限の自由化

都市の規模	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） 国家新型都市化計画（2014-2020 年）より筆者作成。

また、中国政府は 2014 年 7 月に「戸籍制度改革をさらに進める国務院の意見」を公布し、都市の社会保障制度からこぼれ落ちた農民工の救済が改革の焦点であることを明示している。これら改革には沿岸部の大都市への農村戸籍保有者の流入を抑制し、中西部の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。

しかし、従来の枠組みの中で都市サービスの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、地方政府は社会保障制度の加入率を水増し報告しているのではないかと、深圳市などの経験がほかの地域に適用できるのか、誰が改革の費用を負担するのか、などの問題が指摘されている（三浦 2015）。

（3）第 2 期習近平政権における都市化計画

13 期全人代で李克強は、政府活動報告で新型都市化計画について述べている。その報告内容から、都市化計画に対して、引き続き都市と農村の格差を改善し、基本的な公共サービスの均等化を促進する効果を期待していることがわかる。また、都市化の質の向上が必要であるとして、前項で

述べたような「見た目だけの都市化」を問題視していることが読みとれる。

2018年には、農村を離れて働く人々の生活の都市化を加速するために、1300万人を農村から都市部に移動させる予定であることも発表された。そのために、公共交通機関、食品市場、駐車場、下水システムなどの快適な生活に必要な施設の開発を優先し、都市部に取り残されたままの貧困村である「城中村」や古い市街地の変革を進め、バリアフリー施設の建設（エレベータなど）を推奨した。そして、新型都市化計画によって、都市部住民の誰しもが均等に快適な生活を享受できるようにする必要があることを強調した。

第1期政権に比べ、第2期政権の都市化計画では「都市部における快適な生活環境の均等な整備」がより強調されており、現在の問題点を意識した方針になっている。ただ、精確な貧困支援と同様に、たとえ計画の内容が優れているとしても、このような計画が実現可能かどうかは疑問の余地があり、その進展を慎重に評価していく必要がある。

2. 「一帯一路」構想の影響について

2014年に習近平は「一帯一路」構想を提唱し、中国西部から中央アジア、ヨーロッパまでの陸路と、中国沿岸部から東南アジアそしてアフリカ東岸までの海路において、一大経済圏の形成をめざすことを発表した。これらの地域でインフラを整備し、人、物、金の往來を促進する計画である。2018年の13期全人代では、第2期政権においても、「一帯一路」構想によって国際的な生産協力体制を拡大し、中国の製造業およびサービスをグローバル化し、海外投資の環境を最適化すると報告した。とくに、西部、内陸部、および国境地域における発展水準の向上、および新しい領域における協力を強化すると述べた。

中国西部が構想の中心に含まれていることから、西部地域の開発による貧困・格差問題への対策も兼ねている可能性もあり、この点について考察したい。たとえば、インフラ事業による雇用の創出などが期待される。しかし、最貧困層への実際の影響はかなり限定的だと思われる。第3節でみ

たように、これら政策で実施されるような大規模事業の恩恵を受けられるような人々はすでに貧困を脱している。現在取り残されている貧困層は、これまでの経済成長や大規模貧困削減事業の間接的な恩恵（トリクルダウン効果）すら享受できなかった人たちである。

このことは、なにかしらの社会制度的な障壁が貧困脱却を阻害している可能性が高いと推測できる。そのため、たとえ「一带一路」構想が多くの雇用機会を創出し、国全体の、もしくは西部地域全体の経済成長を促進したとしても、これまでの社会制度のままでは、取り残されている貧困層にまで恩恵が届く可能性は低い。逆にいうと、このような政策の恩恵が最貧困層まで届くような環境を整備するために、精確な貧困支援を推し進めているのである。しかし、次節の「今後の課題」でも述べるが、精確な貧困支援の事業において貧困削減に貢献しうる産業を支援しても、その恩恵は最貧困層まで届かず、むしろ比較的豊かな階層がその恩恵を享受しているのが現実である。そのため、同構想の貧困削減問題への影響力は小さいと思われる。

第6節 今後の課題

貧困・格差問題解消について第1の課題は、経済成長の鈍化と産業転換による影響である。出稼ぎ労働は貧困世帯の重要な収入源であるが、労働賃金が高騰することで資本集約型産業への転換が加速され、単純労働の需要が減り、ひいては貧困層の雇用機会が減少し、貧困層の失業率が増加する可能性がある。また、経済成長の減速により貧困削減事業の予算を増やすことが難しくなる。

その一方で、現在取り残されている貧困世帯を取り巻く環境はより複雑になっている。たとえば、村の経済力や地理的条件によって「敬老院や社会福利院に入所させて生活を保障する集中型扶養」と「在宅で保障サービスを提供する分散型扶養」が混在しており、貧困の原因も多面的で複雑になっている。そのため、より包括的で長期的な支援が必要になり、1人当

たりの貧困脱却にかかる費用が上昇している。そのため、このような貧困層を貧困から脱却させるのは至難の業である。

第2の課題は、貧困削減事業のメカニズム的欠陥と草の根レベルでの人材不足である。貧困県や村の中には、精確な貧困支援の指針にしたがわずに貧困の原因を画一化し、貧困世帯の実情を無視した画一的な援助しか実施していない県や村もある。事業成果を評価するときも、責任の所在が不明確で、官僚的なありきたりの評価にとどまり、精確な貧困支援の要求とは大きく異なる。また、貧困脱却後の継続的な支援も十分ではない。完全に貧困を脱却したかどうか見極めるには時間がかかり、貧困脱却直後に支援が止まることで再び貧困に陥ってしまうこともある。経済的ショック（失業、けが、病気など）がきっかけで一時的貧困に陥り、そのまま慢性的貧困に至ってしまうことも多い。

たとえば、許漢澤・李小云（2017）は、河北省北西部の貧困農村における事例を取り上げている。より具体的には、きゅうりとトマトのビニールハウス栽培の事例で、「ビニールハウス200棟を管理する農協」と「ビニールハウス1棟の農家」の土地収益性について比較している。193世帯からなる人口1500人の農村で、貧困人口は772人（貧困率51.5%）にもなる。この貧困削減プロジェクトでは、農業協同組合（農協）を設立し貧困世帯を農協に加入させることで、市場へのアクセスを改善し、収入と身分の安定化を図った。ところが、農協へと経営規模を拡大したことにより、土地収益性がむしろ悪化していることが判明した。農家1戸の収益は1畝（6.67アール）当たり1万3500元だったが、農協の収益は1畝当たり5500元、つまり赤字となった。雇用労働によって規模を拡大したので人件費が増加したが、その増加分を補うほど生産性が向上しなかったためである。

赤字の要因の1つに、運営および経営能力の不足がある。このような規模の農協を適切に運営できる人材がいないのである。加えて、自作農から賃金労働者になったことで、土地生産性が下がった可能性も指摘されている。このことは、貧困農村の仕組みや村民たちがいまだ未成熟であり、村民の自治によってプロジェクトを実施することがかなり困難であることを示している。

さらに、貧困削減事業の資金の管理は多くの部門にわかれており、運用も別々に行われている。そのため、資金の管理費が肥大する一方で、部門間での調整やコミュニケーションは不足し、資金運用の効率も低いままである。つまり、いまだに「命中率は低く、漏出量が多い」という状況が続いている。

最後に、貧困村の深刻な人材不足も精確な貧困支援の実現を阻んでいる要因である。村の幹部の高齢化が進み、長期的な事業の実施が難しくなっている。また、幹部ら自身も問題を抱えており、ほかの世帯を助ける余裕がない場合も多い。

第3の課題は、貧困世帯の選別の不正確さである。まず、県や村では未だに旧来の手法（逐級分配指標）を使って貧困人口の上限を決めており、精確な貧困支援の指針が生かされていない。そのため、政策に使われている貧困指標は実情とは異なることも多い。

また、草の根民主主義による貧困世帯の選別において統一された手法はなく、県や村によって調査への参加方法や選別基準が異なり、自覚のない貧困世帯などが取り残される可能性がある。さらに、草の根民主主義で選別する側の人間が、自分の親戚や友人が貧困世帯に選ばれるように便宜を図ることも少なくない。2013年の調査によると、烏蒙山地区で草の根民主主義によって選ばれた貧困世帯の40%、そして武陵山地区で選ばれた貧困世帯の49%が貧困ラインより高い収入を得ていた（汪三貴・郭子豪 2015）。ここでも、複雑な選定過程を適切に処理できる人材がいなことが要因のひとつとなっている。

最後の課題として、たとえ貧困世帯を精確に特定して、精確な貧困支援にある「5つのグループ」（五個一批）に沿った援助を実施したとしても、実際の効果は小さいことがある。たとえば、関連産業を支援して生産性を上げることで貧困の削減をめざしても、その恩恵は最貧困層まで届かず、むしろ富裕層が恩恵を受ける場合も多い（許漢澤・李小云 2017）。また、移住によって貧困の脱却をめざしても、地方政府は貧困削減資金を使ってインフラや住居の建設には熱心だが、就業支援や社会保障など移住後の支援は不十分なことが多い。職を求めて都市部へ移住した場合も、移住先の

戸籍をもっておらず、十分な公共サービスを受けられないことも問題になっている（呉業苗 2016）。

おわりに

建国から 2016 年までに 7 億人以上の貧困削減を達成した中国は、史上もっとも貧困削減に成功した国のひとつである。一方で、2017 年末の時点でいまだ約 3000 万人もの絶対的貧困人口を抱えており、その数は日本総人口のほぼ 4 分の 1 である。しかも、現在取り残されている貧困層は、これまでの経済成長や、長年にわたる貧困削減政策をもってしても、貧困から抜け出せなかった人々である。貧困の原因も複雑で多方面にわたり、貧困世帯の所在も分散したり集中したりとさまざまで、効果的な貧困削減政策の設計や実施を一段と難しくしている。

習近平政権も、中国における貧困削減が新たな局面に入ったことを認識しており、精確な貧困支援という新たな指針のもと、貧困削減に意欲的に取り組んでいる。共産党創立 100 周年の 2021 年までに貧困を撲滅するという目標を達成するためにも、着実な成果を上げることが求められている。政権 2 期目においてもこの指針は継続されており、貧困削減は重要な政策目標として強調されている。しかしながら、現状をみれば、目標の達成は非常に難しいといわざるを得ない。とくに深刻な問題が、第 6 節で述べた、現場の人材不足である。貧困の原因が複雑になってきているため、それに対する解決策が複雑になり、貧困削減プロジェクトのガバナンスも複雑化している。しかし、多くの貧困村の人々には、そのような複雑な解決策を実施できる能力がないのである。

精確な貧困支援政策にしたがってどんなによい解決策を考えても、現場にそれを実施できる人材がいなければ、絵に描いた餅で終わってしまう。しかも、そのような人材を育てるには時間がかかる。また、人材が揃い、精確な貧困支援の事業を効果的に実行できたとしても、その成果が出るまでにも時間がかかるのである。現在、精確な貧困支援の成果に関して、第

三者による現地調査に基づいた客観的な評価が実施されており、さまざまな改善点も明らかになってきている。このような試行錯誤を繰り返し、より長期的な視点で取り組むことで、さらなる貧困削減を実現できると期待したい。

[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) 85-105.
- 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.
- 人民網日本語版 2016.「北京、ポイント制戸籍制度を正式に発表」8月12日 (<http://j.people.com.cn/n3/2016/0812/c94475-9099473.html>).

<中国語文献>

- 范小建 2009.「60年——扶貧開發的攻堅戰——」『求是』(20).
- 甘犁 2016.「中国經濟研究還處於初級段階」財新網 2016年7月4日付.
- 李建新 2015.『中国民生發展報告(2015)』北京大学出版社.
- 黄承偉 2016.「中国扶貧開發道路研究——評述と展望——」『中国農業大學學報(社会科学版)』(5) 5-17.
- 汪三貴・郭子豪 2015.「論中国的精準扶貧」『貴州社会科学』305(5).
- 汪三貴・殷浩棟・王瑜 2017.「中国扶貧開發的实践, 挑戰与政策展望」『華南師範大學學報(社会科学版)』(4) 18-25.
- 吳業苗 2016.「農業人口轉移的新常態与市民化進路」『農業經濟問題』(3) 43-50.
- 許漢澤・李小云 2017.「精準扶貧背景下農村產業扶貧的实践困境——對華北村產業扶貧項目的考察——」『西北農林科技大學學報(社会科学版)』(1) 9-16.
- 中華人民共和國中央人民政府 2012.「關於公布全國連片特別困难地区分県名单的說明」6月14日 (http://www.gov.cn/gzdt/2012-06/14/content_2161045.htm).