



中国農村の開発と貧困

加藤, 弘之

(Citation)

国民経済雑誌, 183(4):71-87

(Issue Date)

2001-04

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCD0I)

<https://doi.org/10.24546/00046663>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/00046663>



中国農村の開発と貧困

加 藤 弘 之

1978年から始まる改革・開放期の中国を取り上げ、農村部における貧困の現状、貧困削減政策の展開とその問題点を整理し、開発と貧困とのかかわりを論じた。改革・開放時代の中国では、経済開発の進展に伴って「生態的貧困」(ecological model)は劇的に減少したが、「社会・経済的貧困」(socio-economic model)は増加傾向にある。こうした中で、特定貧困地域を対象としたトリック・ダウン型開発を目指す従来の政策の見直しが始まり、農村部全域を対象とし、社会開発、人的資本開発を中心とした政策への転換が模索されている。

はじめに

発展途上国には二種類の貧困が存在するとされる (Riskin, 1994)。その一つは、「生態的貧困」(ecological model)であり、劣悪な自然環境に規定された地域の貧困である。いま一つは、「社会・経済的貧困」(socio-economic model)であり、所得格差の拡大する中で生じる階級的・階層的貧困である。「生態的貧困」は経済開発が進めば自然に減少すると考えられるが、「社会・経済的貧困」は必ずしもそうとはいえない。経済開発に成功を収めた日本やアジア NIEs の経験は、「社会・経済的貧困」が「圧縮された開発過程における過渡的な歪み」であり、やがては自動的に消滅することを示唆する。ところが、インドネシアやフィリピンなど経済開発に必ずしも成功していない途上国の経験は、貧困が再生産される「慢性的」なものであることを示している (中西, 1999)。

小論の目的は、改革・開放期 (1978年以降) の中国に焦点を当てて、開発と貧困とのかかわりを論じることにある。¹この時期の中国を取り上げる理由の第一は、改革・開放の初期時点 (1970年代末) において、中国の農村地域に多数の貧困人口が存在していたこと、第二は、改革・開放の20年間に中国が GDP 成長率 9% を超える高度成長を持続したことである。初期時点での多数の貧困者は、高度成長の中で減少していったのか、それとも貧困は根強く残存しているのか。改革・開放後の中国の経験は、開発と貧困とのかかわりを論じる上で、きわめて貴重な事例を提供しているといえる。

小論の構成は次のとおりである。第1節では、中国における貧困問題の所在を明らかにする。第2節では、これまで実施された貧困削減政策 (以下では、中国の用語に倣って「扶貧政策」と呼ぶ) の展開過程を整理する。そして、第3節では、扶貧政策の評価と展望を行う。

第1節 中国における貧困問題の所在

1. 貧困線の計測をめぐる

貧困とは、「最低生活水準に到達する能力を欠く」状態をさす (World Bank, 1990)。中国における定義も、世界銀行のこの定義に沿ったものである。国家統計局は、「個人あるいは家庭が労働所得その他の合法的収入に依拠してその生存需要を満たすことができないこと」(国家統計局農調総隊, 1989) を貧困と定義した。その後、貧困研究の世界的潮流として、絶対的貧困のみを強調する従来の定義から相対的貧困を含めた広義の定義へと貧困概念が拡張された。たとえば、「貧困とは、経済、社会、文化の立ち後れの総称であり、低所得によって作り出された基本物資、基本サービスの相対的、絶対的欠乏、および発展機会と手段を欠いた状態をさす」(林閩鋼, 1994)³。

中国の過去を振り返ると、1949年の社会主義革命によって中国は貧困を一掃したと一時期喧伝された。ところが、改革・開放後の研究は社会主義時代にも貧困が広範囲に存在したことを明らかにした。ある研究によれば、1956年から76年の間、13から17の省において食糧不足が生じ、3億3,000万人から4億4,000万人、人民公社の総人口の43%~58%が貧困であったとされる (朱玲, 1998)⁴。

中央政府が公式に貧困線を設定したのは、1985年のことである。このとき初めて、「一人当たり年間食料穀物消費200キログラム以下、かつ一人当たり年間純所得200元以下」が農村部の貧困線とされた (朱玲, 1999)。その後、物価スライドによって貧困線は徐々に引き上げられた。1990年の貧困線は300元、1995年のそれは530元、1999年のそれは625元である。また、これとは別に貧困県の設定基準として、1990年価格で測った一人当たり所得が500元以下という基準がある (国家統計局農村社会経済調査総隊, 2000: 132-33)。

また、世界銀行は、1990年価格で計算した1990年の都市部の貧困線は年間純所得が321元、農村部は同275元であるとした (World Bank, 1992: 23)⁵。ちなみに、国際比較を念頭に設定された1985年の購買力平価 (PPP) 計算による一日当たり0.7ドルの水準と一日当たり1ドル水準は、それぞれ318元、454元である (World Bank, 1997: 13)。

他方、カーン (Khan, A. R., 1999) は、独自の家計調査データに基づいて、次のような手順で貧困線の推計を行った。

- ①一日当たり必要カロリー摂取量をもとに、一人当たり最低必要食物摂取量を確定する。
一日当たり必要カロリー摂取量は、農村部では一日当たり2,150キロカロリー、都市部では2,100キロカロリーであるとされた。
- ②貧困線に最も近い収入グループの実際の食品支出額に基づき、食品支出額を推計する。
このとき、消費者選好をあわせて考慮する。計測結果によれば、一年間毎日1キロカロ

リー（365キロカロリー）を摂取するために必要な単位当たり支出を農村部は0.323元と計算し、都市部は0.60元と計算する。

③貧困線に最も近い収入グループの消費構成に基づき、非食品消費支出額を推計する。農村部は食品支出が総支出の60%、都市部は55%と推計。

①から③の手順をへて計算された1995年の貧困線は、農村部が1,157元、都市部が2,291元であった。ちなみに、都市部の貧困線は農村部の1.98倍となる。

以上のように、公式統計における貧困線（530元）はカーンが推計した貧困線（1,157元）の45.8%にすぎない。中国が公式に発表している貧困線は、かなり控えめな水準であることがわかるが、その理由は、次のように多岐にわたる政策上の考慮が払われていたからである（朱玲，1999）。

第一に、公式の貧困の定義は、あらゆるレベルの政府役人が理解可能であるような単純明快なものでなければならない。第二に、貧困線はだれが見ても疑いないレベルに設定された。それは、農家一人当たり平均所得の半分以下の水準であった。第三に、貧困層の規模と地域が政府の財政支援の可能な範囲内に収まるように設定された⁶。第四に、貧困地域の選定において政治的配慮が払われた。少数民族地域や地域的バランスに考慮された。

2. 改革・開放後の貧困の趨勢

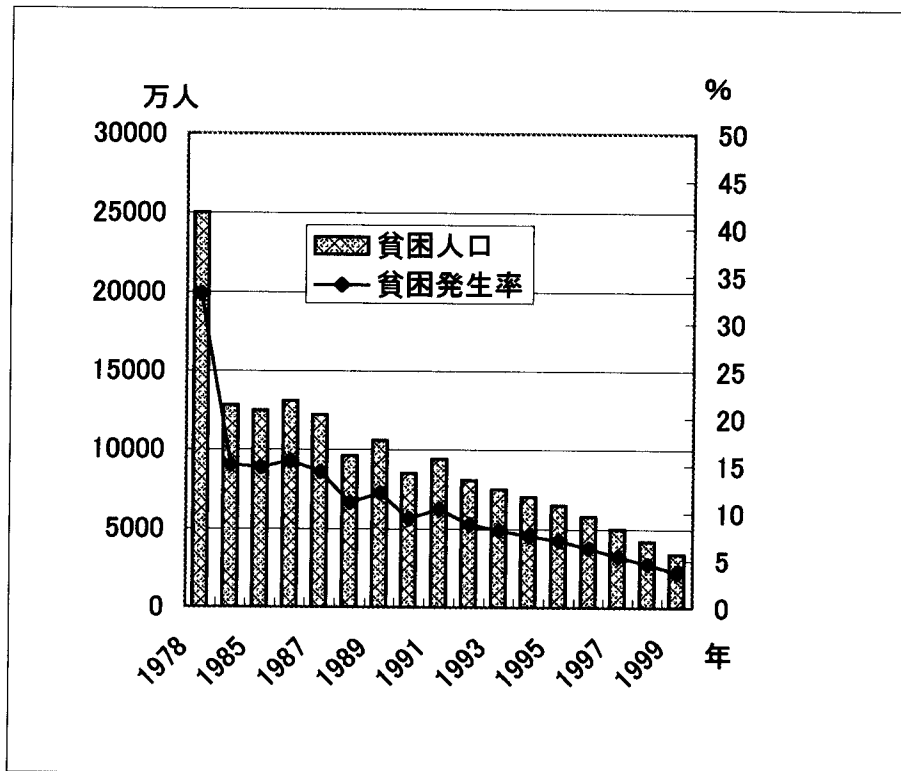
これまで見てきたように、貧困線には大きなばらつきがあり、どのレベルに貧困線を設定するかによって、貧困の規模は大きく異なってしまう。ここでは、複数の貧困線に基づき、改革・開放後の貧困規模がどう変化したのかを見る。

まず、第1図は、公式統計による貧困規模と貧困発生率（HC）の推移を示した。これによれば、1978年に2億5,000万人（貧困発生率30.7%）を数えた貧困者は、1999年には3,412万人（同3.7%）まで減少した。貧困者の絶対数の減少という意味では大きな成果が得られたといえるが、1990年代以降、貧困減少の速度は明らかに遅くなっている。

貧困発生率は、貧困測定に最もよく使われる指標であるが、この指標には大きな欠陥がある。貧困線以下の人口が以前より貧しくなったとしても、貧困線以下の人口が増加しない限り貧困発生率は増大しないからである。この欠陥を補う目的で、貧困ギャップ指数（PPG）、二乗化された貧困ギャップ指数（WPG）が開発された。前者は、貧困線からのギャップがどれだけ大きいかを見たもので、後者はそのギャップを二乗することによって、貧困線から遠く離れた者の変化をよりよく反映するように工夫された指標である。

カーン（Khan, A. R., 1999）は、国家統計局のデータを利用して、3種類の貧困指標の変化を計測した。その結果は第1表に示した。この表から明らかのように、中国の場合では、貧困ギャップ指数も二乗化された貧困ギャップ指数も、貧困発生率の変化とほぼ同じ動きを

第1図 貧困規模と貧困発生率



出所) 汪三貴・朴之水・呉国宝 (1998), 国家統計局農村社会経済調査総隊 (2000)。

第1表 中国農村の貧困指数の推移

	HG	PPG	WPG
1980	40.80	11.16	4.25
1981	30.34	7.30	2.64
1983	14.32	2.89	0.82
1985	14.04	3.13	0.98
1988	16.09	4.07	1.45
1989	—	—	—
1990	13.87	2.77	0.75
1991	—	—	—
1992	13.63	2.85	0.81
1993	14.11	3.61	1.47
1994	13.62	3.47	1.42

出所) Khan, A. R. (1999)。

注) HGは貧困発生率, PPGは貧困ギャップ, WPGは二乗化された貧困ギャップ。

$$\text{貧困指数の公式は, } FGT(\alpha) = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^q \left[1 - \frac{y_i}{z_i} \right]^\alpha = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^q \left[\frac{g_i}{z} \right]^\alpha$$

ただし z_i は貧困線, y_i は貧困人口の収入, $g_i = z_i - y_i$ 。

$\alpha = 0$ のとき, HG, $\alpha = 1$ のとき PPG, $\alpha = 2$ のとき WPG。

第2表 貧困人口の分布 (1994年)

	貧困県	貧困県内の 貧困人口 (万人)	貧困人口 (万人)	貧困県の貧困人口 が貧困人口総数に 占める%	各省貧困人口が 全国総数に占め る%
北京			2.1		0.03
天津			0.6		0.01
河北	39	543.9	731.4	74.36	9.07
山西	35	214.2	267.3	80.13	3.31
内モンゴル	31	86	153.6	55.99	1.90
遼寧	9	62.5	86.3	72.42	1.07
吉林	5	8.8	91.3	9.64	1.13
黒龍江	11	50.4	96.4	52.28	1.20
上海			0.6		0.01
江蘇			129.8		1.61
浙江	3	41.1	126.5	32.49	1.57
安徽	17	401.1	418.2	95.91	5.19
福建	8	23.9	29.5	81.02	0.37
江西	18	107.1	102.3	104.69	1.27
山東	10	232.6	417.9	55.66	5.18
河南	28	558.4	961.6	58.07	11.92
湖北	25	193.1	251.4	76.81	3.12
湖南	10	121.6	166.4	73.08	2.06
広東	3	8.8	27.6	31.88	0.34
広西	28	186.1	299.9	62.05	3.72
海南	5	10	21.7	46.08	0.27
四川	43	631.5	949	66.54	11.77
貴州	48	632.1	637.1	99.22	7.90
雲南	73	796.9	783.1	101.76	9.71
チベット	5	3.4	11.7	29.06	0.15
陝西	50	349.2	524.3	66.60	6.50
甘肅	41	377.7	499.9	75.56	6.20
青島	14	41.7	53.1	78.53	0.66
寧夏	8	89.9	105.7	85.05	1.31
新疆	25	83.9	119.2	70.39	1.48
全国	592	5858.9	8065.5	72.64	100.00

出所) 朱鳳岐・高天虹・邱天朝・楊青 (1996), 28-29頁。

していたことが確認できる。

貧困の趨勢については、これ以外にもリスキン (Riskin, 1994), ヤオ (Yao, 2000), ロゼール他 (Rozelle, Park, Benziger and Ren, 1998) などの研究がある。これらの研究成果を総合すると、改革・開放後の農村部の貧困は次の3段階を経て推移した。

第一段階は、1978年から85年であり、農家所得の上昇が貧困の劇的な減少を伴った時期である。第二段階は、1986年から1990年までであり、農家所得の伸びが停滞し、その結果、貧

困減少速度も停滞した。第三段階は、1991年以降であり、再び貧困減少が加速した。経済成長と貧困減少とは必ずしもイコールではないが、中国の経験は、農家所得の上昇時期に貧困の減少が進んだことを示している。

3. 貧困の地域分布

貧困は特定の農村地域に集中する傾向がある。第2表は、1994年時点での592の貧困県の分布と貧困県内部の貧困人口規模を示したものである。貧困県の82%、貧困人口の77%が中西部（内陸）に集中している。さらに詳しく見ると、西北部の黄土高原、西南部のカルスト地形、辺境地帯といった自然環境が厳しい地域に貧困は集中している（朱鳳岐ほか、1996）。ただし、貧困の絶対数に注目すると、河北省（731.4万人）、山東省（417.9万人）、河南省（961.6万人）など、沿海部や農業が比較的発達した地域にも貧困者が多数存在していることがわかる。

他方、カーン（Khan, A. R., 1999）は、1988年と1993年の家計調査データをもとに、19省の貧困比率の変化をみた。その結果は、第3表に示した。この表から明らかなように、全国

第3表 農村貧困指数：1988年と1995年

	HG		PPG		WPG	
	1988年	1995年	1988年	1995年	1988年	1995年
全国	35.1	28.6	11.5	8.2	5.7	3.5
甘肅	69.7	69.0	23.2	26.4	10.2	13.0
貴州	58.3	61.8	20.9	19.1	10.2	8.3
山西	51.9	49.5	17.0	16.3	8.3	7.1
陝西	59.9	58.0	20.7	18.5	10.1	7.8
雲南	47.3	45.6	14.0	10.6	5.8	3.7
湖南	13.1	37.5	3.1	12.0	1.6	5.1
四川	32.5	43.1	9.5	12.1	4.5	5.0
江西	25.7	27.0	5.9	5.9	2.3	2.2
安徽	35.6	19.8	10.8	4.9	5.2	1.8
河南	52.5	20.1	19.0	4.2	9.8	1.6
湖北	20.3	25.0	4.6	8.6	1.7	4.3
河北	29.9	22.7	8.6	6.1	3.7	2.5
遼寧	27.0	21.9	8.4	5.2	4.3	1.9
吉林	41.5	18.3	14.6	4.4	8.9	1.7
山東	28.3	19.3	8.1	4.6	3.8	2.0
浙江	5.8	4.0	2.3	0.7	1.5	0.3
江蘇	27.8	4.7	9.4	1.1	5.2	0.6
広東	4.8	5.2	1.2	1.3	0.6	0.5
北京	8.7	1.3	2.8	0.8	1.4	0.5

出所) Khan, A. R. (1999)。

注) HGは貧困発生率, PPGは貧困ギャップ, WPGは二乗化された貧困ギャップ。

的にはどの指標でも貧困は減少しているが、いくつかの省では、貧困が増大している例がある。いずれかの指標が悪化した例として、甘肅、貴州、湖南、四川、江西、湖北、広東がある。

第2節 貧困地域への支援政策

1. 扶貧政策の展開⁷

絶対的レベルでの地域不均衡の是正を目的とした地域政策は、公式的な説明によれば、建国以来一貫して政府の注視を受けてきたとされる。しかし、30年来の貧困支援政策の成果は乏しかった。

1980年代半ばから、貧困地域への支援が中央政府の政策方針として明確に意識されるようになった。1984年に「貧困地域ができるだけ早くその様相を変えることを援助することにかんする通知」が出され、貧困地域の経済、文化の立ち後れを改善することが第7次五カ年計画（1986～1990年）の重要な政策目標の一つとされた。この「通知」の中で、各省・自治区レベルに「貧困山区工作指導グループ」を設立し、あわせて中央各部門にも貧困問題を専門に担当する部署を設けることが建議された。以後は、中央各部門の代表者からなる「貧困地区経済開発指導グループ」（以下、「貧困開発グループ」と略）が扶貧政策の政策決定の中核機構となった。⁸「貧困開発グループ」は1986年5月に正式に発足したが、このとき田紀雲副首相を議長とする第1回の会合が開かれ、同年8月には、引き続いて第2回の会合が開かれた。この連続して開かれた2回の会合における議論を踏まえて、1987年10月には「貧困地域の経済開発工作を強化することにかんする通知」が出された。

この「通知」では、「農村貧困地域の“脱貧致富”工作は、一連の調整と改革をへて、単純な救済から経済開発へと根本的な転換を完成し、新しい発展段階に入った」とされている。「通知」において強調された政策の重点はつぎのとおりである。①貧困農家の「温飽」問題（基本的な衣食住）の解決、②商品経済の発展、社会サービス体系の強化、③地域の状況に見合った貧困救済のための経済実体を興す、④貧困支援プロジェクトは、公開入札などを利用した開発請負方式によって実施する、⑤使用効率を考慮した援助資金の分配に配慮する、⑥貧困支援プロジェクトの準備、管理に時間と労力をかける、⑦知力開発を重視し、貧困地域からの人材流出問題を解決する、⑧科学技術を経済開発の支柱とする。

貧困地域への支援は、1990年代に入っても政策の重点としての地位を保っている。1990年2月には、前出の「貧困開発グループ」によって「90年代に扶貧開発工作をさらに強化することにかんする指示」が出され、90年代の貧困地域の経済開発のための一連の政策措置が示された。それによれば、①貧困地域の資源開発に対して傾斜政策を実施し、重点的に骨幹プロジェクトを配置する、②継続的に貧困支援資金、物資を投入する。③貧困地域の発展を促

進するための「特殊政策」を制定する⁹、④国家機関や社会各界に働きかけて、貧困救済活動を展開する、⑤指導を強化し、貧困援助機関の健全化、安定化をはかる……などである。

さらに、1994年に制定された〈国家八七扶貧攻堅計画〉においては、中長期目標として貧困問題の解消が位置づけられている。そこでは、「農村貧困問題を解決し、東西部間の地域格差を縮小し、共同富裕の目標を実現するために、1994年から2000年まで、人力、物力、財力を集中し、社会各界の力量を動員して、全国農村の8,000万人の貧困人口の衣食住の問題を解決する」ことが謳われている。また、貧困地域への支援策が明確化されるのと並行して、それと課題を共有している少数民族地域への支援策についても具体的な政策提起がなされた¹⁰。

2. 政府ベースの支援

(1) 資金・現物提供を伴う支援

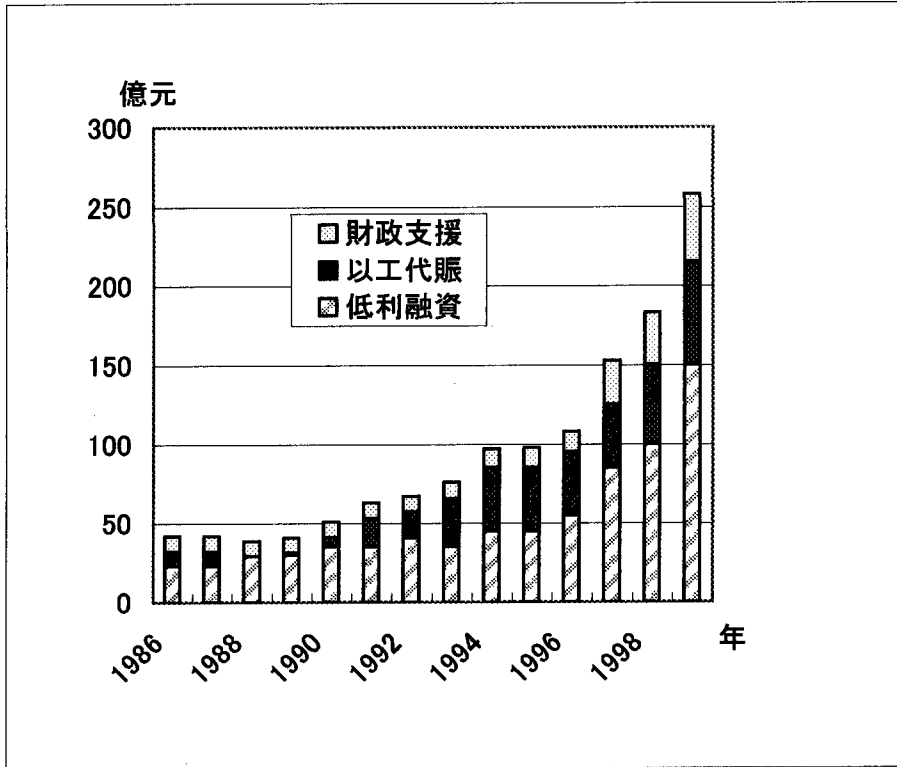
貧困地域に対する中央政府の支援策には、資金、現物提供を伴う支援、税制優遇策と労務輸出・移民政策の3つがある。このうち、中心的な役割をはたしているのは、資金、現物提供を伴う支援であり、それには次の3つがある (Rozelle, Park, Benziger and Ren, 1998)。第一は利子補填融資 (「貼息貸款」)、第二は、財政からの支援 (「発展基金」)、第三は、公共事業による雇用創出 (「以工代賑」) である。第2図は、1986年～99年までの上記手段による資金額を示した。財政支援、公共事業による雇用創出への支出は1980年代末からあまり変化していないが、利子補填融資は急速に増大していることがわかる。

第一の低利融資には、次のようなものがある。財政部による「三西農業建設特別資金」(1983年)、人民銀行による「革命根拠地・少数民族地域・辺境地域・貧困地域に対する低利融資」(1984年)、農業銀行による「低開発地域の支援融資」(1984年)、人民銀行が資金を提供して、農業銀行が貸付を実施する「国家貧困援助特別利子補給融資」(1986年)、人民銀行と農業銀行の共同による「県営企業向け特別融資」(1988年)、人民銀行による「牧畜地域貧困援助特別利子補給融資」(1988年)などが含まれる。資金供与の方式は、農業銀行の「低開発地域の支援融資」を除いて、すべて無償あるいは利子補填の形をとっている。

さらに、近年では、利子補填融資の新たな方法として小額貸し付け (micro credit) が試行されている。小額貸し付けは、バングラデッシュで実施され、成功を収めたとされるグラミン・バンクをモデルとする。1993年から4つの貧困県において、グラミン・バンクに相当する組織として「扶貧経済合作社」が設立され、小額貸し付けの試行が始まった。政府資金による小額貸し付けは、1998年8月までに22省605県において実施され、6億元が貸し付けられた。貸し付け額は、その後着実に増大し、1999年末までに30億元になった (杜曉山・孫若梅, 2000)。

第二に、財政からの直接支援としては、1980年から始まった「低開発地域の開発支援資金」、

第2図 扶貧投入資金の変化：1986-99年



出所) 康曙光 (1995: 310), 国家統計局農村社会経済調査総隊 (2000: 7) より作成。

1982年に設置された「三西建設基金」(貧困地域として知られる甘肅省定西県, 同省河西地区, 寧夏回族自治区西海固地区への貧困救済資金), 1990年の「少数民族地域温飽基金」の設置などがある。

第三は、「以工代賑」(救済の代わりに仕事を与える) 政策である。これは、貧困地域での道路建設, 農地の造成, 河川の浚渫, 飲料水供給などを行い, 貧困地域の住民の生活条件を改善することを目的としている。この政策の特徴は, 中央政府が余剰食糧など余剰物資を実物投資し, 地方政府はそれに見合った投資を行って, 労働に参加した農民に報酬を提供するところにある。「救済の代わりに仕事を与える」の意味はここにある。「以工代賑」の具体的な成果として, 1994年から1999年までに, 道路20.7万キロメートル, 貧困人口の飲料水解決4,330万人, 家畜飲料水解決2,312万頭, 農田水利建設6,031万畝 (一畝は6.67アール), 棚田建設8,334万畝, 小型水力発電27.5万キロワット, 経済林の開発1,508万畝などの成果が得られたとされる (国家統計局農村社会経済調査総隊, 2000: 55)。

(2) 税制面の優遇措置

税制面でも、貧困地域にはさまざまな優遇措置がとられている。1994年以降の優遇措置として次のようなものがある（孟春，2000：124-6）。①貧困地域に開業した企業の所得税を減免する。②食糧リスク基金から一部資金を拠出して、食糧不足農家に補助を与える。③資源税のすべてを地方政府に留保させる。④各地の具体的状況に基づき、貧困地域発展のための優遇措置を継続する。⑤耕地占用税、少数民族の企業、辺境貿易企業に対して優遇措置をとる、などである。

(3) 労務輸出、移民政策

中国では、貧困地域の労働力を他地域に移動させる政策（「労務輸出」と呼ばれる）は、貧困問題を解決する有力な手段として捉えられている。

1988年8月に、労働部と「貧困小組」は合同で〈労務輸出を貧困地域の開発の重点とすることに关する通知〉を出した。この〈通知〉の中で、先進地域への労働力移動は貧困地域開発の「起動力」であると位置づけられ、労働力移出を管轄する組織として貧困地域に「労働服务公司」を設立すること、先進地域や大中都市の労働部門による貧困地域労働力の吸収への取り組み、民間労務組織の発展、技術訓練の普及などが提起されている（佐藤，1990）。

具体的な成果がどれほどあがったのかについては、全体的な数値はつかめないが、国务院扶贫办公室が中心となって設立した「中国西部人力资源开发センター」では、貧困県の労務輸出を支援するプロジェクトを実施し、1995年以来57の貧困県で32万人の労働力を外部に移出することに成功した。それによって得られた収入は6～8億元となり、貧困脱出に大いに貢献したとされる（国家统计局农村社会经济调查总队，2000：59）。

労務輸出の延長線上に移民政策がある。1980年代初めから貧困地域支援の対象とされてきた「三西」地域では、1991年と92年の2年間で合計45万人以上の移民計画が立案、実施された。

3. 民間ベースの支援¹¹

(1) 「対口支援」

党・政府組織、企業・事業単位、沿海部の省・市が、貧困県とペアをくんで、当該地域の開発を支援する方式を「対口支援」と呼ぶ。〈扶贫攻坚八七計画〉の中核の一つとされ、広範囲に行われている。

たとえば、貴州省の事例では、深圳、青島、大連、寧波の沿海4都市が貴州省に対して「対口支援」を実施するドナー都市となっている。また、国が定めた貴州省内48貧困県に対して、中央統一戦線部 [1：貧困県の数、以下同じ]、航空工業公司 [4]、国家旅游局 [1]、農業

部 [5], 林業部 [10], 中国科学院 [11], 農工民主党中央 [1], 中華全国工商連 [1], 国家開発銀行 [2], 国家建材局 [3], 中国民革中央 [1], 新華社 [1] がそれぞれ一つないしは複数の貧困県と「対口支援」関係を結んでいる (中国 (海南) 改革發展研究院〈反貧困研究〉課題組, 1998: 282)。

広東省広元市の事例によれば, 1996年9月, 浙江省と四川省とが「対口支援」のペアとなることが決まり, 広元市とは浙江省嘉興市, 台州市, 紹興市の3市と, 15の庁局が関係を結ぶことになった (張国平, 2000)。支援の方法は次の三つである。①無償援助。資金, 物資の支援は4年間で6,200万元にのぼった。資金は主に, 貯水池の建設, 土壤改良, 道路建設, 小学校の建設, 衛生院の建設などに使われた。②プロジェクト協力。農業技術開発, 製造業, 商業・貿易など各方面で共同事業を実施する。1996年以来, 実施した共同事業1,044, 導入資金59億元の成果を挙げた。③幹部交流, 人材訓練, 労務輸出。活発な相互視察のほか, 5,000名余の技術員の訓練, 2,000人余の労務輸出を実施した。広元市は, もっとも成功した事例である。

(2) 中国扶貧基金会

1989年に成立した社団組織。中国政府や外国政府, 企業, 個人の寄付金をもとにする。1989年から97年までに, 100以上のプロジェクトを実施し, 5億元近い資金, 物資を貧困削減のために支出した。

(3) 希望工程

1989年に共産党青年団中央によって設立された中国青少年發展基金が実施する教育支援活動。資金は民間募金による。小学校の建設・補修 (希望小学校), 図書贈呈 (希望図書) の他, 貧困のため就学が困難な児童への学費援助も行っている。1999年末までに18.42億元の寄付金を得て, 229万6,500人の児童を援助し, 7,812カ所の小学校の建設・補修をした。

(4) 光彩事業

1994年に全国工商連合会が提唱した貧困地域の人材養成, 経済開発事業。光彩事業の主体は民間企業家であり, 互惠互利の精神で貧困地域に投資をしている。1999年末までに3,508人の企業家がこの事業に参加し, 105億2,100万元を投資, 76万1,500人を雇用した。また, 小学校の建設など12億700万元の公共事業を実施し, 192万人の貧困者が衣食住の基本的需要を満たすことができるようにした。

4. 国際機関による支援

代表的なものに、世界銀行の2大貧困削減プロジェクトがある（国家統計局農村社会経済調査総隊，2000）。その一つは、中国西南地域貧困削減プロジェクト（China: Southwest Poverty Reduction Project）である。このプロジェクトは、1995年から2000年の期間、広西、貴州、雲南の西南3省の35貧困県に対して実施された。プロジェクトの主な項目として、①教育、②衛生、③労務輸出、④農村インフラ建設、⑤土地と農家開発、⑥郷鎮企業発展、⑦機構設置と貧困観測がある。

いま一つは、秦巴山区貧困削減プロジェクト（China: Qinba Mountains Poverty Reduction Project）である。このプロジェクトは、1997年から始まり、26の貧困県に対して実施された。プロジェクトの主な項目は、西南地域貧困削減プロジェクトと同一である。

これ以外にも、国際機関（UNDP, UNICEF, ILO など）や各国政府機関（AusAID, CIDA, GTZ）、フォード財団などが独自に、あるいは共同して小額貸し付け事業など貧困支援を実施している。

第3節 扶貧政策の評価と展望

1. 扶貧政策の評価

中国がこれまで実施してきた扶貧政策の最大の特徴は、それが波及効果（trickle-down）を狙った開発戦略であった点にある。こうした政策がとられた背景には、次のような要因がある（国家統計局農村社会経済調査総隊，2000：52）。

第一に、改革・開放の初期時点で、農村の貧困は特定地域に集中していたこと。第二に、政府以外に扶貧政策を実施する組織が存在しないため、政府（とその管轄する地域全体）が政策の対象となったこと。第三に、中国は長期にわたって都市の規模を規制していたので、貧困者が都市部に流入できず、貧困の解決は貧困地域で独自に実施せざるを得なかったこと。第四に、過去長い間、貧困農家に救済を実施したが、その効果があがらず、かえって政府への依存を高めたという苦い経験があったことである。

扶貧政策の第二の特徴は、扶貧資金の投入目標が、貧困者から経済実体、そして再び貧困者へと大きな「ふれ」を経験したことである。扶貧政策が本格化した1987年には、扶貧資金の92%が直接間接に貧困者に向けられた。しかし、各種政治的圧力、貸し付け資金の回収率の低さ、功を焦る心理などが作用して、1990年代はじめには、貧困農家から経済実体（主に県営企業、郷鎮企業）に扶貧の対象が変化した。この時期、扶貧資金の70%以上が経済実体に向けられたという。ところが、こうした政策転換は所定の目標の到達に失敗したばかりでなく、貧困から脱出した農家が貧困に逆戻りする現象さえ生んだ。こうして、1996年、扶貧資金は再び貧困者に向けられることになった（黄季焜ほか，1998）。

このように、厳密に言えば首尾一貫した扶貧政策がとられたとはいえないが、扶貧政策が

短期間に目覚ましい成果を収めたことは、第1図に示した貧困人口の減少、貧困発生率の低下に現れている。ただし、確認しておく必要があることは、1980年代半ばより、貧困人口の減少速度が緩慢となり、扶貧に投入される資金も相対的に減少傾向にある。その最大の理由は、比較的条件のよい地域の貧困人口が急速に減少したが、残された貧困人口は自然条件が劣悪で、教育・医療など社会条件にも恵まれない地域に集中しているため、扶貧政策の難度が上昇したためであるが、扶貧政策の次のような問題点も指摘されている（国家統計局農村社会経済調査隊，2000：59）。

第一に、これまでの扶貧政策の実施は、おおむね地方政府に依存していた。このため、貧困者、貧困地域の基層組織、NGOの積極的な関与が少なく、政策決定と実施に「盲目性」が見られた。実施上の「盲目性」の具体的な内容として、次のような運用面の問題点が指摘されている（黄季焜ほか，1998）。①扶貧資金の漏れが大きく、非効率な投入が多く、目標達成率も低かった。②扶貧資金の返還率が低い。1995年の農業銀行の統計によれば、一般貸し付けの返還率が73.9%であるのに対して、扶貧貸し付け、扶貧低利貸付の回収率は、それぞれ8.4%、57.7%であった。③非農業が占める割合が高く、資金の利用効率が劣る。④扶貧プロジェクトの実行可能性調査（feasibility study）の質が悪い。

第二に、扶貧は政府の資源投入に過度に依存し、市場、社会からの資源を動員するために必要な制度が存在しなかった。

第三に、政府の扶貧資金の分配、管理、使用に厳格な規範、透明な制度がなく、資源の利用効率が低かった。

第四に、数多くの扶貧プロジェクトが実施されたが、それは持続的な貧困減少と収入増加をもたらさなかった。その理由は、制度の立ち後れである。①貧困者が利用できる信用制度が設立されなかった。扶貧政策は主にプロジェクト方式で実施され、一旦プロジェクトが完成すると、現行の金融制度の下では貧困者が金を借りる手段がなかった。小額貸し付けは、この面で一定の成果を挙げたが、まだ試行に留まっている。②労務収入は貧困者の重要な収入源だが、貧困地域の農民に労働市場の情報を提供したり、職業訓練を行う組織、制度が設立されなかった。③社会に存在する扶貧資源の動員・伝達・分配制度が設立されなかった。

2. 扶貧政策の展望

いま、中国の扶貧政策は大きな転換期を迎えている。第一に、劣悪な自然環境に規定された「生態的貧困」はいまなお根強く存在しているものの、相対的に条件のよい地域では、貧困者の貧困脱出がほぼ終了し、残された地域、貧困者は、きわめて条件の悪い地域、条件の悪い家計だけである。それらを対象とした扶貧投資の効果は悪く、貧困脱出の困難さは急速に増大している。

第二に、貧困地域以外の地域での「社会・経済的貧困」への対応がしだいに重要な課題となってきた。貧困地域に資源を集中する従来のやり方では、貧困地域以外の貧困者は、扶貧政策の対象から漏れてしまっていた。これらの地域では、伝統的社会主義時代の社会保障制度が崩壊したため、貧困救済措置が消滅したり、そのレベルが低下している。何らかの事情（家長の病気など）で一時的貧困に陥ると、慢性的貧困に落ち込んでしまうケースが少なくないのはこのためである（朱玲，1999）。

第三に、これまでほとんどその存在が無視されてきた都市部の貧困が顕在化してきた。1998年以來、国有企業のリストラが加速し、2,000万人近いレイオフ労働者（「下崗」、事実上の失業者）が出現した。また、厳しかった農村部から都市部への移住制限が緩和され、都市部へ移住する農村部の貧困者が現れた。

貧困問題をめぐるこうした状況の変化に、従来の扶貧政策では十分に対応できないことは明白である。新たな扶貧政策が求められるわけだが、政策転換の方向として次の四点が指摘されてる（国家統計局農村社会経済調査総隊，2000：62-63）。

第一に、扶貧の目標を極端な貧困人口の生存問題、「温飽問題」（基本的ニーズの実現）の解決から貧困人口の発展問題へと転換する。

第二に、扶貧の対象を貧困地域の貧困人口からすべての地域の貧困人口に振り向ける。

第三に、扶貧を実施する範囲を国定貧困県、貧困地域からすべての地域の貧困村、貧困人口に振り向ける。

第四に、扶貧資金投入の重点を貧困地域のインフラ建設、自然条件の改善から、貧困者の生産拡大、所得増加、人的資本の質向上に直接役立つものに振り向ける。とくに、貧困地域の教育問題解決に重点を置く。

上記の四つの側面での政策転換は、改革・開放の20年間に「生態的貧困」の劇的減少に成功し、市場経済への移行段階に生まれた「社会・経済的貧困」の削減へと政策の軸足を移しつつある中国にとって、正しい方向への転換であると評価できる。

ただし、そうした政策転換を実現する手段は、必ずしも明確にされたとはいえない。教育、保健・医療、社会保障にかかわる制度は、社会主義時代に確立されていた古い制度から、市場経済に適合した新しい制度へと移行を進めている。こうした中で、農村部、とくに貧困地域では、社会保障の質量とも低下する現象さえ生じている。全国统一基準の規範化された制度が確立するまでに相当の時間がかかるとすれば、制度の欠陥を補填する政府の役割はきわめて大きい。政府が適切な対応に失敗するようだと、所得格差の拡大がもたらす社会不安が政権を揺るがすものに発展する可能性もある。こうした点に注目すれば、経済開発が貧困を自動的に解消するという楽観論には安易に組することはできない。移行期の貧困問題は、決してないがしろにできない重要課題なのである。

注

- 1 筆者は、改革・開放初期時点における農村貧困問題を論じたことがある（加藤，1986）。そこでの議論の中心は、貧困規模の推計やその要因を分析することであり、貧困削減のための方策についてはほとんど議論していない。
- 2 『世界開発報告』（1990年版）の中で、世界銀行は開発途上国に11億1,600万人の貧困者が存在すると推計した。このうち、南アジアには5億2,000万人、東アジアには2億8,000万人の貧困者が存在するとされ、両者を合計すると開発途上国の貧困者のなんと72%はアジアに集中していた。さらに東アジアの中では、中国の貧困者が2億1,000万人と圧倒的なシェアを占めた。なお、世界銀行が採用した1985年購買力平価（ppp）による貧困線は年間所得370ドルである。
- 3 中国における貧困の定義をめぐる変遷は、康暁光（1995：38-40）の整理による。原資料は、国家統計局農調総隊（1989）『中国農村貧困標準研究報告』、林閔綱（1994）「中国農村貧困標準的調査研究」『中国農村経済』1994年第2期。
- 4 原資料は、周彬彬「人民公社時期的貧困問題」『経済開発論壇』1991年第3期。貧困問題が無視され続けた理由は、①社会主義国家建設の建前はプロレタリア階級の革命であり、この革命運動と社会主義建設を指導した理論的基礎がマルクス主義であったこと。②現実のプロレタリア革命は主に資本主義発展の段階が低く、経済的に貧困で立ち後れた国家において勝利したことである（朱玲，1998）。
- 5 計算の根拠は一人一日当たり食品の摂取カロリーを2,150キロカロリーとして、その90%が穀物消費によるものとし、食品支出が総支出に占める割合は都市部が61%、農村部が63%とした。
- 6 朱玲（1999）によれば、1996年の雲南省では、国家が定めた貧困線が一人当たり所得530元であったにもかかわらず、一人当たり所得が300元という基準で貧困者が選ばれていたという。
- 7 以下の叙述の一部は、加藤（1997）第9章と重複している。
- 8 「貧困開発グループ」の成立時点での組長は、陳俊生（國務院秘書長—当時）であり、林乎加（元農牧漁業部長）が顧問となった。その後、組織上の微調整が行われたが、1993年9月時点での「貧困小組」の構成を見ると、陳俊生（國務委員）を組長、楊雍哲（國務院研究室副主任）を常務副組長として、国家計画委員会、国家経貿委員会、財政部、人民銀行、国家教育委員会、国家科学委員会、民生部、交通部、水利部、農業部、林業部、労働部、国内貿易部、外国貿易部、衛生部、国家計画生育委員会、農業銀行、中国科学院、共青团、全国総工会、全国婦女連合会などの副主任、副部長クラスをメンバーとしている（加藤，1997：第9章）。
- 9 ここでいう「特殊政策」とは、国債引き受けの配分を減免すること、貧困農家への農牧業税の減免、ガソリンや軽油の計画価格による配分などである。
- 10 少数民族地域と貧困地域の集合はかなりの部分で重なっている。1985年時点での貧困県331県のうち農民一人当たり年間純収入が200元以下の極貧県は181県であったが、その半数にあたる90県が少数民族県（自治県）であった。また88年には、同200元以下の極貧県は51県に減少したが、このうち38県は少数民族県であり、少数民族県の割合は74.5%へとかえって増加した。1990年には、政府が政策的支援を行っている141の少数民族県は、農民一人当たり純所得が平均で273.6元であり、全国の貧困県の平均値よりも103.6元少ない（陳俊生，1993：74-5）。
- 11 以下の叙述については、国際協力事業団（1999）、国家統計局農村社会経済調査総隊（2000）を参考にした。

12 一旦貧困から脱出した農民が貧困に逆戻りする比率は、30%前後もの高さであるという（国家统计局農村社会經濟調查総隊，2000：61）。

参 考 文 献

- 陳俊生（1993）『關於中国扶貧問題』中国三峡出版社。
- 杜曉山・孫若梅（2000）「中国小額信貸的实践和政策思考」『中国農村發展研究報告 1』社会科学文献出版社。
- 国際協力事業団（1999）『中国国別援助研究会報告書（第 2 次：現状分析編）』。
- 国家统计局農村社会經濟調查総隊（2000）『中国農村貧困觀測報告 2000』中国統計出版社。
- 黃季焜・馬恒運・羅沢爾（1998）「中国的扶貧問題和政策」『改革』1998 年第 4 期。
- 加藤弘之（1986）「中国農村の貧困と所得格差」『国民經濟雜誌』第 153 卷第 5 号。
- 加藤弘之（1997）『中国的經濟發展と市場化』名古屋大学出版会。
- Khan, A. R. (1999) 「改革和發展中的中国貧困問題分析」趙人偉・李実・李思勤『中国居民收入分配再研究』中国財政經濟出版社。
- 康曉光（1995）『中国貧困与反貧困理論』広西人民出版社。
- 李誼青（1998）「“小額信貸”扶貧到戶淺析」中国（海南）改革發展研究院編『中国承諾：本世紀末消滅貧困』中国經濟出版社。
- 孟春（2000）『中国財政扶貧研究』經濟科学出版社。
- 中西徹（1999）「市場經濟化における慣習經濟」三輪芳朗・中兼和津次編『市場の經濟学』有斐閣。
- Riskin, Carl (1994), Chinese Rual Poverty: Marginalized or Dispersed?, *American Economic Review*, Vol. 84, No. 2, May 1994.
- 佐藤宏（1990）「中国農村の『貧困と開発』」小林弘二編『中国の世界認識と開発戦略』アジア經濟研究所。
- Shujie, Yao (2000), Economic Development and Poverty Reduction in China over 20 Years of Reform, *Economic Development and Culture Change*, Vol. 48, No. 3, April 2000.
- Rozelle, Park, Benziger and Ren (1998), Targeted Poverty Investments and Economic Growth in China, *World Development*, Vol. 26, No. 12, pp. 2137-2151, 1998.
- Rozell, S. Huang, Jikun and Zhang, Linxiu (1997), Poverty, population and environmental degradation in China, *Food Policy*, Vol. 22, No. 3, pp. 229-251.
- 吳国宝（1996）「对中国扶貧戰略的簡評」『中国農村經濟』1996 年第 8 期。
- 汪三貴・朴之水・吳国宝（1998）「中国反貧困政策評價」中国（海南）改革發展研究院編『中国承諾：本世紀末消滅貧困』中国經濟出版社。
- World Bank (1990), *World Development Report*, Oxford University Press.
- World Bank (1992), *China: Strategies for Reducing Poverty in the 1990s*.
- World Bank (1997), *Sharing Rising Incomes*.
- 中国（海南）改革發展研究院〈反貧困研究〉課題組（1998）『中国反貧困：治理結構』中国經濟出版社。
- 張国平（2000）「關於浙江省对口幫扶広元市的情况紹介提綱」2000 年 12 月 16 日。
- 朱鳳岐・高天虹・邱天朝・楊青（1996）『中国反貧困研究』中国計画出版社。

朱玲 (1998) 「転型国家貧困問題的な政治経済学討論」『管理世界』1998年第6期。

朱玲 (1999) 「移行期における中国農村貧困問題」三輪芳朗・中兼和津次編『市場の経済学』有斐閣。

