

中国後進地域における貧困問題と地方政府

立命館大学大学院経済学研究科 陶 大寧 2002.7

1 はじめに

1990年代に入って、発展途上国の貧困問題が再度注目を浴びてきた。

世界銀行は『世界開発報告 1990 貧困』のなかで、「開発途上世界の 10 億以上の人々が貧困のうちにあるという事実は、驚くべきことであり、恥ずべきことである。この 10 億人以上という数値は、年に 370 ドル未満で、生存のために苦闘している人々の数として推定している」と認識している。また、「この報告書は、開発途上世界の貧困に関するものである。換言すれば、世界の貧困層の中でも最下位に属する人々に関するものである。」と述べている。

貧困は今日の世界においても依然として大きな社会・経済的問題である。世界銀行(1990)によれば、アジア地域全体として貧困層が世界全体の 71%を占め、16%を占めるアフリカ地域とともに、今なお貧困問題に直面する地域という事実を確認できる。貧困問題について、さまざまな指標があるが、客観的基準として代表的なものが貧困ラインに基づく貧困率である。この貧困率について世界銀行によってなされた 1985 年における世界の各地域の推定結果が表 1 に示されている。表 1 によると、東アジアと南アジアの両地域は、貧困層人口に占める割合がかなり大きい。東アジア地域は貧困率が 20%であり、この地域では中国の貧困層が大きなシェアを占めている(75%)。東アジアと南アジアの両地域をあわせた貧困層は世界の 71.4%を占めている¹⁾。

世界銀行の『世界開発報告 1990 貧困』は、貧困を克服するための政策として、2つの要素を強調してきた。この2つの要素は次の通りである。すなわち、最初の要素は、貧困層は最も潤沢に有する資産 労働の生産的利用を推進することである。このためには、市場インセンティブ、社会・政治制度、インフラストラクチャーおよび技術を方向付ける政策を必要とする。第2の要素は、貧困層に基礎的な社会サービスを提供することである。基礎保健、家族計画、栄養および初等教育が特に重要である。さらに所得移転は、他の方法では利益を受けられない人々 最貧困層、病弱者、老齢者などを助けるために必要であり、また、セーフティ・ネットは、所得減少をもたらすショックに対応する力が最も弱い人々を守るために提供されなければならないと認識された。この世界銀行のアプローチからもわかるように、貧困問題解決のための、マクロ・レベルとミクロ・レベルの両面の対策は、相互に補強し合っており、どちらか一方が欠けても十分ではない。この両面のどちらにしても、政府の役割が重要である。

本文は、中国において、政府が貧困問題をどのように認識しているか、また、貧困者を削減するために、政府はどのように行動しているかについて、先行研究を踏まえて説明した後、中国西部地域の陝西省における3県(長安県・乾県・彬県)に対する実地調査²⁾に基づいて、後進地域の貧困問題を議論する。地方政府は管轄する地域の貧困問題を解決するために、どのような方

法で貧困層を援助しているか、その援助方法の有効性はどうか、貧困問題解決における地方政府の役割をどう評価するか、などを議論したい。

2 中国の貧困問題

周知のとおり、1978年12月の第11期3中全会を経て、中国は改革・開放の時代へと転じた。改革・開放政策の実施によって、中国経済の持続的高成長は世界的に注目の的となっている。社会経済が発展しつつある一方、農村地域の貧困問題、特に後進地域の農村貧困問題が注目されている（たとえば、龐沢雲（1997）、汪三貴（1994）、許飛瓊（2000）、吳建国・馬勇・肖瓊（2001）など）。中国の貧困問題は、2つの特徴がある。1つは階層における貧困問題である（都市部の労働者に比べて、貧困人口が農村部の農民に相対的に集中している）。この特徴は表2と表3から読み取れる。

もう1つは地域における貧困問題である（貧困人口がある特定の地域に相対的に集中している）。この特徴は表4と表5から読み取れる。表4と表5から、貧困人口と貧困県の地域分布をみると、自然環境と地理条件が悪い西部地域に位置している貧困人口貧困県の割合が相対的に大きい。これは、中国における貧困現象の1つの特徴である地域的な貧困である。つまり、貧困人口はある特定の地域に相対的に集中していることがわかる。

1978年以前、計画経済体制のもとで、農村地域の労働生産性が低く、農家の収入が低水準に位置し、貧困問題は広く存在した。特に中西部地域において、貧困層はもっと多く存在した。農村地域における個別農家による農業生産請負制の導入によって、農家の生産意欲が引き起こされ、農業生産と農村地域経済は大きく成長し、農家の収入も上昇した。貧困問題は少しずつ緩和されてきた。1980年代初期、国全体の状況と国民の生活水準にしたがって、政府は貧困ラインとして、農民一人あたり収入が200元以下、一人あたり食糧所有が300kg以下の農家を貧困世帯に認定していた。1993年に、貧困ラインが修正され、農民一人あたり収入が300元以下、一人あたり食糧所有が400kg以下の農家は貧困世帯として認定された。1995年になって、政府は1994年から実施された「国家八七貧困援助計画」³⁾（「国家八七扶貧攻堅計画」）に基づき、新たに貧困ラインを修正し、農民一人あたり収入500元以下、一人あたり食糧所有400kg以下の農家を貧困世帯として認定した。1999年末では、一人あたり収入が593元以下、一人あたり食糧所有が400kg以下という貧困ラインが新たに確定されている（朱向東、2000）。以上の貧困ラインは、貧困者の最低限の衣食を保障するための基準であるから、絶対貧困ラインといえる。

中国における貧困問題の原因は、許飛瓊（2000）によると、以下の5つにまとめられる。

歴史的原因。現段階の貧困は、過去数10年の政府政策の誤り、社会的な動乱、生産効率の長期低下などの要因と関連している。

自然的原因。「国家八七貧困援助計画」に認定された 587 の国定貧困県はほとんど山岳地帯、高原地帯などの自然環境が厳しい地域に位置している。そのなかの 307 の貧困県は西部大部分および中部一部に位置し、貧困人口は全国の 60% を占めている。

地域経済不均衡発展による原因。地域経済発展の不均衡は、中国地域経済開発の 1 つの重要な特徴である。改革開放以来、中国経済は著しい成長を成し遂げた。ところが、この成長は必ずしも地域間バランスの取れた成長ではなく、一部地域に片寄った経済成長である。中国の経済改革は、空間的にみれば必ずしも全域一体化した政策を推し進めたのではなく、地域によって、異なる政策が実施されてきた。「沿海地域経済発展戦略」のもとで、東部・中部・西部という 3 つの地域間に経済成長格差がもたらされた。

家庭と個人の原因。身体障害者や重い病気の患者や年金保障のない老人や失業者などがある家庭は、家計負担が重いから、貧困層に落ち込みやすい。また、個人的な教育水準が生活状況に影響を与えている。平均的に教育水準が低ければ低いほど、生活状況は低い。

所得分配の原因。所得分配が貧困に与える影響は、主に産業間所得の格差に反映される。第 2 次・第 3 次産業に比べ、第 1 次産業に従事する労働者の所得は相対的に低い。第 1 次産業に従事する人はほとんど農村地域の労働者で、しかも農村地域の人口は中国全体の四分の三ぐらいを占めているから、農村地域の貧困問題はもっとも重視されている。

こうした原因は、国家統計局農村社会経済調査総隊の『中国農村貧困監測報告 2000』のデータ（1999 年）から読み取れる。たとえば、表 6 は農村地域自然・資源・就業・経済状況における貧困世帯と非貧困世帯の比較を示している。表 7 は農村地域人口構成と教育状況における貧困世帯と非貧困世帯の比較を示している。

3 中国の貧困援助政策

汪三貴（1994）によると、中国における貧困援助方法は以下の 2 つである。

救済援助。救済援助は、絶対的貧困人口に対する「社会救済」を目的とする方法である。農村住民と都市住民との基本的な生活欲求が満たされていない場合に、金銭と物質の両面から救済がなされる。農村では末端社会保障機関や、「貧困援助基金会」や、「災害救済基金会」などの組織と機構が相次いでつくられてきた。このようなシステムを通じて、貧困者の基本的な生活需要を援助する。

開発援助。特定の貧困者ではなく、貧困地域を対象とし、貧困者の基本生存条件、自然環境、および農村地域の産業構造を改善するために、政府は地域経済開発を計画し、資金の投入と技術の導入によって、地域経済の成長を図っている。開発援助は直接的に貧困者を援助するのではなく、農業生産性の向上、農家収入の増加を通じて、貧困者の目的を達成する手段である。

この2つの援助方法のどちらにしても、政府の役割は重要である。救済援助の場合に、慈善団体はある程度役割を果たすが、重要なのは、中央政府が財政政策を通じて所得を地域間・産業間で移転することであろう。開発援助の場合に、民間企業は一般的に収益性が相対的に高い地域に投資するから、貧困地域のような自然環境が厳しい、人間的質が低い状況のなかで、高い収益性を目的とするのではなく、援助を目的とする中央政府と地方政府は貧困地域の経済開発において、大きな役割を果たしている。

王文亮(2001)は社会保障の視角から、中国における貧困層に対する援助の実態を論じている。王文亮によると、中国では、貧困者救助を目的とする社会保障制度の確立は中華人民共和国の建初期にスタートした。数10年間にわたって、確立されてきた中国の社会的救助とは、国と社会が関連法則に基づいて最低生活水準すら維持できない一部の国民に対して、その最低生活需要を満たし、あるいは貧困状態から脱出するための奨励金とサービスを提供するような社会保障制度である。その枠組は、社会救済(都市と農村の貧困世帯救助)、貧困援助(失業・破産救助と孤児・寡婦・病人・障害者救助)と災害救済(自然災害救助)という3本柱からなっている。これによって、貧困者援助において、政府は主導的な役割を果たしていると言える。

1980年代から、中央政府はいくつかの政策を通じて、積極的に貧困問題の解決に力を入れている。1984年9月、国務院は『貧困地域を援助するに関する通知』を出し、財政政策と優遇政策を通じて、農村地域の基礎施設建設と教育を援助の重点にした⁴⁾。また、「以工代賑」(救済の代わりに仕事を与える)計画の実施によって、貧困地域の生産と生活条件の改善を各地方政府に指示した。1986年6月、国務院は「貧困地域経済開発事務局」(国務院扶貧開発領導小組)を設立し、事務局第1回会議の決定を各地方政府に伝達した。この決定は、単一の救済援助方法を是正し、各地域の状況にしたがって開発援助政策を実施し、貧困地域の内生的な発展能力を増強する方針を示している⁵⁾。また、国定貧困県と省定貧困県を確定し、貧困地域の農産物加工業・郷鎮企業の発展を通じて貧困状態を緩和することが期待された。1990年代に入って、貧困人口は主に中西部の山岳地帯、黄土高原、荒漠地帯に集中している。これらの貧困地域が直面しているのは、ほとんど劣悪な自然・地理・経済・教育・生産・生活などの環境である。こうした地域の貧困問題を解決するために、1994年2月国務院は「全国扶貧開発工作會議」を開き、「国家八七扶貧攻堅計画」の実施を着手した⁶⁾。計画の主な措置は、以下の6つである。貧困地域の耕地改良を援助し、経済作物の栽培、林業・牧畜業生産を促進し、非農業就業機会を拡大する。貧困地域の道路・電気・飲用水状況を改善する。基礎教育を普及し、基本的な衛生・医療・保健サービスを提供する。財政を集中して中西部の貧困地域を援助する。貧困援助資金を有効に利用する。中央政府の各部門、各級地方政府、および沿海地域に資金と物資で貧困地域を援助するよう呼びかけをする。

さらに、1996年7月国務院の「貧困地域経済開発事務局」は、先進地による後進地域貧困問

題解決の協力関係を決定し、先進地域の13省・市が西部地域の10省・自治区の経済開発と貧困援助を協力する方針が確定された⁷⁾。同年10月国務院は『農村地域貧困人口の衣食問題を解決するための決定』を出し、開発援助方式を強調し、1997年からの5年間で中央財政からの貧困援助資金を増額して、西部貧困地域の道路建設、耕地改良、飲用水施設、および農業技術訓練に投入することを決定した⁸⁾。

こうした政府の政策と措置の実施によって、表8に示されたように、貧困人口は20年余を経て、1978年の2.5億人から1999年の3412万人に減少し、貧困率は33.1%から3.7%へと大きく減少した。貧困問題において、中央政府、各地方政府、および各社会組織の働きは、重要な役割を果たし、貧困問題の解決に大きく貢献してきた。

4 陝西省3県の貧困問題と貧困援助

調査対象地域の3県は、異なる自然環境・地理位置・社会状況・経済水準に直面している。3県のなかで、長安県は、大都市に依拠し、第2次・第3次産業が相対的に発展している。乾県は、大都市より離れて、自然環境が農業生産に有利で、第1次産業が相対的に発展している。彬県は、黄土高原に位置し、厳しい自然環境に直面し、国定貧困県として、3県のなかで一番遅れている。調査対象地域として選定した3県は、大都市部（西安、咸陽）との距離および経済的・自然的状況から、3つの異なった農村地域のパターンを構成している。

3県の概況はつぎのとおりである。

まず、長安県は西安地区に属し、西安市の南部に位置し、県中心地から西安市までの距離は9kmである。長安県の土地面積は1580km²であり、その内山地が総面積の40%を占める。1998年の長安県は44の郷鎮と672の村を管轄し、総人口88万人であり、その内農業人口77.8万人、非農業人口10.2万人、また農村人口52.6万人、都市人口35.4万人である。GDP総額は25.6億元であり、一人あたりGDPは2683元である。農業総生産額は12.8億元であり、非農業総生産額は87.5億元である。また、食糧総生産量は363059トン、綿花総生産量は44トン、植物油原料総生産量は4698トン、肉類総生産量は29976トンである（『陝西統計年鑑』1999年版より）。

つぎに、乾県は咸陽地区に属し、咸陽市の西北部に位置し、県中心地から咸陽市までの距離が48kmであり、西安市までの距離が68kmである。乾県の土地面積が994km²である。1998年の乾県は、24の郷鎮と414の村を管轄し、総人口53.5万人であり、その内農業人口49.8万人、非農業人口3.7万人、農村人口19.8万人、都市人口33.7万人である。GDP総額は13.1億元であり、一人あたりGDPは2439元である。農業総生産額は9.2億元であり、非農業総生産額は17.5億元である。また、食糧総生産量は273507トン、綿花総生産量は704トン、植物油原料総生産量は3922トン、肉類総生産量は9708トンである。

最後に、彬県は咸陽地区に属し、咸陽市の西北部に位置し、県の西北部は甘肅省に隣接する。県中心地から咸陽市までの距離が120kmであり、西安市までの距離が140kmである。彬県の土地面積は1202 km²である。1998年の彬県は、19の郷鎮と325の村を管轄し、総人口31.2万人であり、その内農業人口28.6万人、非農業人口2.6万人、農村人口14万人、都市人口17.2万人である。GDP総額は5.6億元であり、一人あたりGDPは1799元である。農業総生産額は4.1億元であり、非農業総生産額は3.8億元である。また、食糧総生産量は90146トン、植物油原料総生産量は1541トン、肉類総生産量は4879トンであるが、綿花を栽培していない。

調査対象の3県における農村地域一人あたり純収入、経済・貧困状況は表9と表10に示されている。まず、表9をみると、1990年の数字では、長安県と乾県は、陝西省の平均値より高く、全国の平均値より低い。彬県は陝西省の平均値よりも低く、全国の平均値よりも低い。1998年の数字では、長安県は陝西省の平均値より高く、全国の平均値より低い。乾県と彬県は陝西省の平均値よりも低く、全国の平均値よりも低い。3県とも上位3地域とのあいだで、大きな格差があった。

つぎに、表10をみると、農業生産性では、乾県は他の2県より高い。総世帯における農業経営世帯のシェア、7才以上人口における非識字率、および農業労働力における非識字率では、長安県の状況は相対的に良い。彬県は他の2県と比べ劣勢にある。また、貧困人口と貧困率では、彬県は絶対数と相対数の両方で、他の2県より高い。

3県のなかで、長安県政府は県全体の経済発展と地域社会状況から、県内の貧困問題がそれほど重要ではないと認識し、貧困者を最低生活保障金で救済することしか行っていない。同県の農村住民一人あたり純収入で、もっとも低いのは、「炮里」郷の858元と「杜陵」鎮の935元であり⁹⁾、中国全体および陝西省の中程度に位置付けられる。県政府の考えは、経済開発によって県全体の経済水準が高められれば、貧困問題が解決できるということである。したがって以下では、乾県と彬県を中心に貧困問題を議論する。

4-1 乾県における貧困問題と政府行動

乾県の貧困人口は、主に県北部の乾燥丘陵地帯に位置する「関頭」、「峰陽」、「吳店」、「梁山」、「陽峪」、「鉄佛」、「注汾」、「乾陵」、「石牛」という9つの郷鎮に分布し、1998年末には、全部で21村、3240世帯、1.31万人が貧困状態にある（乾県民政局、1999）。調査によると、貧困の原因は、主に3つがある。自然環境が厳しい。これらの郷鎮はすべて乾燥地帯に位置し、土地がやせて、雨量が少ない。農業生産にとって不利な生態環境である。交通が不便であり、情報に通じていない。交通手段と通信手段が遅れているため、外部との交流は隔絶されている。人的質が低い。教育の普及率が低く、非識字者と半非識字者の比率は37.4%（1998年）であり、児童の退学率は1996年が31.2%、1998年が8%である。飲用水が不衛生で、カシン・ベック氏

病と甲状腺病が多発している。

貧困状況を改善するために、県政府は優遇政策、社会救済、開発プロジェクトなどの面から、貧困人口を援助している（乾県人民政府，1999）。

貧困人口に対する優遇政策としては、

貧困世帯に対して、郷鎮政府の審査で、農業税と農業特産税を減免する。

貧困世帯は住宅を新築する場合に、県政府の審査で、新築住宅税を減免する。

貧困世帯の児童は小学校に就学する場合に、学費を減免する。

社会救済としては、地方政府は、上級政府に申込をし、社会团体や私営企業などに呼び掛け、金銭と物資で貧困者を救済する。

県民政局は、1995年からの4年間で、「扶貧基金」と「救済基金」からあわせて143万元と、救済食糧40万kgで、貧困世帯を救済した。社会团体から集めた物資34万元と、衣類40万着を貧困世帯に分配した。

県政府と郷鎮企業管理局は、私営企業に呼び掛けを行い、私営企業はそれに応じて、貧困世帯を救済している。たとえば、「咸陽彩印包装有限公司」は、1996年に20万元を出資して10世帯の「双女戸」（女性2人の世帯）を援助し、貧困から脱出させた。「陝西永福祥責任公司」は、1996年に3万元を出資して、100名の貧困就学児童を援助した。「陝西新聯棉紡廠」は、1998年に2万元を出資して、50名の貧困就学児童を援助した。

県政府は、民間慈善団体に呼び掛け、数年間で貧困地域に34.7万元、着物9.7万着、掛け布団189枚、小麦粉25.2トンなどを援助していた。また、県民政局と県教育局の連絡で、香港実業家龍鳳翔は1998年に20万元を出資して、「梁山」郷「梁興」村で「希望小学校」をつくった。

開発プロジェクトとしては、1996年から「6大工程」（6つのプロジェクト）が実施されている。

「温飽工程」（衣食が満ち足りること）。県政府は1996年からの5年間に咸陽市政府から1450万元農業向けの投資資金を得た。貧困世帯の一人あたり食糧保有量を高めるために、乾燥地帯の土地がやせて、雨量が少ない状況を改善するために、県政府は投資資金の一部を補助金として貧困世帯に向け、土地改良と水利施設を建設している。1996年から1998年までの3年間で、土地改良面積は11万ムー（7333ヘクタール、1998年耕地面積全体の14.5%）であり、水土流失の整備面積は56.5km²である。1998年に92%の貧困世帯あたりの「三保田」（水土流失が整備され、灌漑でき、収穫が保証される）は1ムー以上になった。80%の貧困世帯の一人あたり食糧保有量は1996年の150kgから1998年の350kg以上になった（2倍以上に増加したけれども、依然として貧困ライン以下の一人あたり食糧保有量である）。

「甘露工程」（飲用水を改善すること）。県北部貧困地域の飲用水の衛生状況を改善するために、1996年からの3年間で、県内から2200万元を集めて（その一部は農家から集められており、

農家の負担を加重することになったと思われる), 112カ所で井戸を掘った。3つの飲用水処理場を建設し, 300kmの水道管を敷設した結果, 11万人の飲用水問題を解決した。

「富裕工程」(農家収入を増加すること)。貧困者の収入を増加するために, 県政府は積極的に農家を指導し, 情報と技術の提供を通じて, 農業生産の構造調整を推進してきた。北部の自然環境に応じて, 食糧単一生産から, 果樹・葉タバコ・牧畜業・椎茸の生産に転換している。北部9つの郷鎮では, 1998年に農家全体の収入は食糧単一生産より3020万元増加した。1996年当時貧困世帯の53%(約3650世帯)は, 以上のような経済作物生産を通じて, 1998年になって貧困状態から脱出した。

また, 貧困地域の農業生産の構造調整を推進するために, 県政府は県農業銀行を通じて, 貧困世帯に「小額貸款」¹⁰⁾方式で資金を提供している。1996年からの3年間であわせて5000万元を「小額貸款」方式で貧困世帯に提供した。

「治愚工程」(教育が充実すること)。教育を強化するために, 県政府は1996年からの3年間で, 1060万元を集めて(これも農家の負担を加重することになったであろう), 小中学校の校舎を15000m²新築した。県教育局は3年間で貧困世帯児童の学費を26万元減免した。貧困地域の児童の退学率は1996年の31.2%から1998年の8%に減少している。また, 県政府は県教育局を通じて成人教育・技術訓練を強化し, 3年間で8200名あまりの成人を非識字者・半非識字者から脱出させ, 2000名あまりの成人に各分野の実用技術を身に付けさせた。

「安居工程」(居住環境を改善すること)。居住環境が悪いことは, 発病率が高いことにつながると, 県衛生局は認識している。1990年県北部貧困地域世帯の30%は, 粗末で湿っぽい「窯洞」(陝西省・甘肅省・山西省にみられる洞窟式居住)に居住している。県民政局と「扶貧弁公室」(貧困援助事務室)は, 1998年までの9年間で520万元の「扶貧基金」を投入し, 70%以上の世帯の居住環境を改善した。

「道路工程」(交通状況を改善すること)。貧困原因の1つは交通手段の未発達である。県政府は, 1993年からの6年間で, 貧困地域の郷・鎮・村の道路建設に2130万元を投入し, 「瀝青路」(アスファルト道路)を210km, 「砂石路」(小さい石を路面に敷設した道路)を340km建設した結果, 交通状況が大きく改善されている。

4-2 彬県における貧困問題と政府行動

彬県は全体が黄土高原に位置する。貧困人口は, 乾県と違って県の一部への集中ではなく, 県の全体に分布している。1998年末には, 全部で3410世帯, 1.6万人は貧困状態にあり, 21村には水道飲用水がない, 11村には電気がない, 16村には道路がない(彬県人民政府, 1999b)。彬県は1986年に中国国務院に「全国重点貧困県」と認定された。当時, 貧困世帯は21360戸であ

り、貧困人口は 11.69 万人であった。また、1994 年に「国家八七貧困援助計画」587 貧困県の 1 つとして確定された。当時、貧困世帯は 10200 戸であり、貧困人口は 5.1 万人であった。1998 年になって、貧困世帯は 3410 戸に、貧困人口は 1.6 万人に減少された。

調査によると、貧困の原因は、乾県と同じように、自然環境が厳しく（県全体は黄土高原であり、土地がやせて、雨量が少ない）、交通が不便であり、情報に通じていない、人的質が低い（教育水準が低い、身体が弱い、考え方が保守である）、などが挙げられる。また、経済水準が低く、社会的な蓄積が低水準で、経済開発に必要な資金が他地域に比べ相対的に少ない。県全体の社会的・経済的な環境が低水準にとどまることも貧困の原因である。

貧困状況を改善するために、県政府は、「1 個依靠」・「3 個重点」・「4 個工程」（1 つの頼り、3 つの重点任務、4 つのプロジェクト）を中心に、貧困援助を展開している（彬県人民政府 2000b）。

「1 個依靠」とは、県政府は「中聯部」¹¹⁾の力を借りて、貧困援助を行うことである。1994 年 9 月から、「国家八七貧困援助計画」に基づき、「中聯部」は彬県を「定点扶貧県」（1 対 1 の貧困援助対象県）として援助している。1995 年から 1999 年までの 5 年間、毎年 3 人からなる「扶貧工作組」を彬県に派遣し、長期に彬県に駐在し、貧困問題を解決することに県政府を協力していた。

5 年間のあいだで、「中聯部」は彬県に累計 5200 万元の無償資金と 2000 万元の有償資金を投入した。この資金で、36 の小学校、6 の医療所、5 のテレビ信号継続所を建設し、19 の貧困村の電気問題を、40 の貧困村の飲水問題を、11 の貧困村の道路問題を解決した。また、981 名の貧困児童と 100 名の貧困女性を援助し、12 の図書室と 20 台のパソコンを寄付した。援助範囲は、19 の郷鎮の教育・衛生・農業・都市建設・電力・水力・交通・科学技術・放送事業などの面にわたる。

また、彬県は「中聯部」の仲介で、中央政府の各部門と外国からの援助資金を受けている。たとえば、1998 年に「中聯部」の仲介で、14 の外国調査団は彬県を考査し、285.98 万元の無償援助資金を投入した。中央政府の各部門は合計 128 万元の無償資金と 300 万元の有償資金を彬県の貧困援助に投入した。1999 年に「中聯部」の仲介で、国家計画委員会は食糧生産を促進するために、500 万元の有償資金を投入した。国家建設部は貧困村の飲水状況を改善するために、100 万元の無償資金を投入した。国家技術監督局は彬県農産物検査計測技術の改善に、20 万元の無償資金を投入した。日本の民間人から 320 万元の無償農業生産用物質を受け取った。

「3 個重点」とは、貧困世帯を対象とする「小額貸款」のこと、貧困世帯を移民させること、および社会救済のことである。

「小額貸款」。貧困世帯を対象とし、「小額貸款」を提供することによって、農家の生産構造の調整を通じて、農家の収入を増加させる。1999 年に 9875 世帯に「小額貸款」1150 万元を提供した。この資金で、マルチ農法によるトウモロコシの作付を 2.2 万ムーを実施し、タバコを 4000

ムー栽培し、ナツメの木を 500 ムー栽培し、牛と羊を 3.4 万匹、鶏と兎を 6 万匹飼うなどによって、貧困世帯の農業生産額は全部で 1998 年の 1260 万元から 1999 年の 2800 万元を達した。

移民措置。生産・生活環境が極めて悪い郷・村にとって、移民は唯一の貧困から脱出の方法だと地方政府は考えている。1995 年から 1999 年までの 5 年間で 移民資金 2673.5 万元を投入し、移民区 10 箇所を建設し、部屋 3531 間、52450 平方メートルを建て、8749 人を新居に移住させた。移民には 2 つの方式が取られた。1 つは貧困世帯を集中して移民区に移住させる。この方式で移住した貧困人口は 7699 人であり、全体の 88% を占めている。もう 1 つは「插花」方式で、貧困世帯の要望によって、親戚がいる郷・村に移住する。県内に分散して移住させた。この方式で移住した貧困人口は 1050 人であり、全体の 12% を占めている。移民には、県政府は都市建設局と土地管理局を指導し、住宅用地と農地を貧困世帯に提供する。また、移民区の道路・電気・用水などの基礎施設が建設されている。建設用資金は貧困援助資金と県財政から出資されている。

社会援助。貧困援助は社会的な任務だと、県政府に認識されている。県政府の力と資金だけで、貧困問題を解決することは無理だということである。したがって、県政府は社会の各方面に向けて積極的に呼びかけをしている。その結果として、社会の各組織から資金と物質を受けている。たとえば、1999 年に、「中聯部」は関係部門に呼びかけて、総額 1291.5 万元を彬県に提供した。陝西省体制改革委員会は「水口」鎮小学校に 20 万元を寄付し、教室棟を建設した。咸陽市郵便局は「新堡子」郷「李西」村小学校に 3.5 万元を寄付し、図書と教学設備を購入した。中国航空総公司 631 研究所は「太峪」郷「寺坡」村に化学肥料 90 トン、着物 1560 着を提供した。また、県政府に属する各組織から 27.27 万元を貧困世帯に援助した。県交通警察大隊は 1.7 万元を出資し、「太峪」郷「張家」村の用水施設を建設し、その村の飲用水問題が解決された。

「4 個工程」とは、「温飽工程」(衣食が満ち足りること)、「優果工程」(果物の品質を高めること)、「山川秀美工程」(山川緑化プロジェクト)、「三通工程」(道路・電気・用水などの基礎施設の建設)である。

「温飽工程」(衣食が満ち足りること)。貧困問題を解決するには、まず衣食の問題を解決しなければならない。1997 年から、黄土高原の乾燥気候に応じて、県政府と県農業局の指導のもとで、マルチ農法による小麦やトウモロコシなどの作付を実験し、普及している。また、県政府は農業銀行や農村信用社や貧困援助弁公室などの部門を指導し、マルチ農法による小麦やトウモロコシなどの作付に必要な資金を低利で農家に提供した。1998 年県全体マルチ農法によるトウモロコシ作付面積は 6.6 万ムーであり、そのなかで、貧困世帯の作付面積は 2.2 万ムーで、全体の 33% を占めた。貧困人口一人あたりトウモロコシ生産量は、普通の作付法より 86kg 増加した。1999 年県全体マルチ農法による小麦作付面積は 22.8 万ムーであり、そのなかで、貧困世帯の作付面積は 8.3 万ムーで、全体の 36% を占めた。貧困人口一人あたり小麦生産量は、普通の作付法より 53kg 増加した。1999 年貧困世帯一人あたり食糧保有量は 381kg になった。

「優果工程」(果物の品質を高めること)。彬県の現実から、県政府は果物生産は貧困世帯が貧困から脱出する1つの有効な方法だと考えている。彬県産梨は昔から「彬州梨」として有名である。近年になって、県政府と県農業局の指導のもとで、大規模な柿とりんごの栽培が行われている。農家収入の増加に貢献した。ところが、市場競争と果樹品質の影響で、売り上げは低落しつつあり、農家収入に影響を与えた。そこで、県政府は、以前の果物「規模型」生産から「効果利益型」生産へ転換しなければならないと認識し、1998年から県内に「優果工程」を実施しはじめた。大学の専門家や日本長野県の専門家を招き、技術指導と訓練をしている。のべ10万人(回)を指導と訓練した。梨・りんご果樹の更新と改良のために、1998年農家に「小額貸付」369万元を提供した。そのなかで112万元を貧困世帯に提供し、全体の30%を占める。1999年になって、同じ栽培面積のもとで、県全体の果物の販売収入は1.7億元であり、1997年の販売収入より0.6億元を増加した¹²⁾。

「山川秀美工程」(山川緑化プロジェクト)。貧困から脱出するために、環境を改善することは重要である。生態環境の改善と農家収入の増加のために、中央政府の「山川秀美工程」を応じて、県政府と県農業局は咸陽市政府の指導と調査・論証に基づいて、1999年から、3年間で11万ムーの柿生産基地を建設することを計画した。荒れている山坂を利用して、苗木と技術を無料で提供し、農家は請負山坂での労働参加と管理責任を持ち、進められている。1999年の1年で、2.74万ムーを植えた。このプロジェクトにおいて、各郷鎮(全部で19の郷鎮)に県政府幹部1名と技術員2名が派遣され、指導を行う。また、県政府は優遇政策を出し、柿園を造る場合に、7年間農業特産税を全額免除し、八年目から10年目までの3年間農業特産税を半分免除するというのである。このプロジェクトの効果について、まだ評価できない。

「三通工程」(道路・電気・用水などの基礎施設の建設)。県政府は、貧困状態が緩和しているなかで、道路・電気・用水などの基礎施設の建設も着実に進めている。1999年県政府は、社会に呼びかけで集めた寄付金、陝西省政府と咸陽市政府に建設項目を申請することで得た項目資金、地域住民から集めた資金、あわせて3400万元を調達した。県政府はこの資金を利用して、11の郷鎮55の村の電気線路を改造し、3つの貧困村の電気線路を完全に整備し、10の村の1.56万人と1080匹家畜の飲水問題を基本的に改善し、22の村に「瀝青路」(アスファルト道路)を敷設した。

5 貧困援助と地方政府

中国の社会・経済発展は、各地域のあいだで不均衡であり、同じ後進地域といっても、社会・経済発展の特徴も違う。貧困問題にしても、地域ごとに各々の事情がある。基本的な衣食が満ち足りない場合もあり、衣食が満ち足りになっても収入を増やし再生産を拡大する能力が持てない

場合もある。したがって貧困地域において、まず地域住民の衣食問題を解決しなければならない。地域経済成長は地域全体の経済水準の向上にも貢献し、貧困問題の解決にも貢献する。地方政府は一方で、貧困世帯を救済し、貧困問題を緩和しなければならないし、もう一方で地域社会・経済水準を向上する義務も担わなければならない。異なる地域によって、地方政府の貧困援助政策は、その地域の特徴にしたがわなければならないし、しかも同じ貧困援助政策であっても、救済援助と経済開発という2つの政策の重要度は地域によって異なるであろう。

調査対象地域の3県において、このような政策の違いがはっきり読み取れる。つまり長安県、乾県、彬県において、貧困問題対策において、救済援助と経済開発のどちらを重視するか違いがあることが、調査を通じて明らかになった。たとえば、長安県は地域経済開発を重視し、地域全体の経済水準の向上を通じて貧困問題の解決に向かっていているのに対して、乾県と貧困は地域経済開発を行いながら、救済援助に力も入れている。以下では、3県の貧困問題解決における地方政府の行動を分析し、貧困問題解決における地方政府の役割を明確にしたい。

5-1 救済援助・開発援助と地方政府

すでに述べたように、中国における貧困援助方法は2つがある。1つは救済援助であり、絶対貧困人口に対する「社会救済」を目的とする方法である。もう1つは開発援助であり、貧困地域を対象とし、貧困者の基本的生存条件、自然環境、および農村地域の産業構造を改善するために、政府は地域経済開発を計画し、資金の投入と技術の導入によって、地域経済の成長を期待している。調査対象地域における貧困援助の実態をみると、地方政府は管轄する地域の貧困現状に基づき、救済援助と開発援助という2つの政策を通じて着実に貧困問題を解決しつつある。ここで、まず3県の救済援助政策および開発援助政策を比較しながら、地方政府の役割をみてみよう。

救済援助政策。3県の県政府からの聞き取り調査によると、1980年代初期までは、3県とも貧困世帯に対する援助は、単純な貧困世帯を救済援助する貧困緩和政策のもとで行われていた。この政策は、貧困世帯の基本的生存条件の改善と自立能力の向上とつながっていなかった。この政策は、確かに一時的に貧困世帯の衣食問題を緩和したが、「返貧」現象すなわち貧困世帯は政府と社会の救済で一時的に貧困から脱出したが、自然災害による被害を受けたときに、あるいは不作の年に、再び貧困状態に戻ることを防ぐことができなかった。もちろん、衣食が満ち足りない極貧世帯に対して、救済援助は必要である。そこには、地方政府による所得移転と救済および社会による救済の果たすべき役割は大きいである。3県特に乾県と彬県は、いままも極貧世帯に対して、救済援助を行われている。

たとえば、乾県と彬県において、県政府主導のもとで、貧困世帯特に孤児・寡婦・病人・障害者や自然災害被害者などの極貧世帯は食糧や着物や居住環境などの面で救済援助されている。そ

のなかで、地方政府と社会団体の活動は救済援助の重要な一環となっている。地方政府は主に「扶貧資金」と「救済資金」を通じて、また社会の各組織や郷鎮企業に呼びかけをして救済資金と救済物資を集めて、貧困世帯を救済援助している。社会团体や民間慈善団体などは自らあるいは政府の呼びかけを応じて、資金と物資の両面から貧困援助をしている。社会团体や民間慈善団体などの場合はほとんど、地方政府を通じてあるいは地方政府の協力で救済援助活動を行っている。たとえば、貧困世帯についての情報の提供、貧困世帯の選定、救済援助資金と物資の放出、救済援助効果の確認などの面では、地方政府の協力が不可欠である。調査によると、社会团体や民間慈善団体による救済援助は、乾県は 80%が、彬県は 90%が地方政府の呼びかけあるいは仲介によって行われていた。郷鎮企業による救済援助にも、地方政府の役割が大きい。郷鎮企業は地方政府の呼びかけを応じ救済活動に参加し、地域社会に貢献することが郷鎮企業将来の利益につながるだと考えられる。時々、郷鎮企業は地方政府の見える圧力と見えない圧力に屈従し、やむをえない出資するケースも少なくない。これを別にして、地方政府は貧困世帯の救済援助において、重要な役割を果たしていることが事実である。

ところが、救済援助だけで貧困世帯を貧困から脱出させるのは無理であることがいうまでもない。貧困問題を根本的に解決するためには、貧困世帯の生存条件の改善と自立能力の向上が不可欠である。そこには経済開発政策が重要な役割を果たすことになる。

そこで、経済開発政策について振り返っておこう。1980 年代初期までの貧困世帯を救済援助する貧困緩和政策は、一定の効果をもたらした。極貧世帯の衣食問題がある程度に緩和されたが、貧困世帯を完全に貧困状態から脱出させるためには、貧困世帯の自立能力を向上させなければならないと各級政府は認識した。そのため 1986 年 6 月 10 日、国務院は『關於転発国務院貧困地区経済開発領導小組第一次全体会議紀要的通知』を各地方政府に転達した¹³⁾。そのなかで、各地方政府は管轄地域の自然・社会・経済的な環境に応じ、独自の政策と措置を取って地域経済を開発し、地域および貧困世帯の自立の発展能力を向上するように要求された。また、積極的に農産品加工業を発展し、郷鎮企業を発展し、貧困問題の解決に力を入れようとして指示された。貧困から脱出のための明確な目標責任制が中央政府から郷鎮政府までの各級政府のあいだで確立された。

1980 年代中期から、長安県・乾県・彬県 3 県の地方政府は、上級政府の指導および目標責任制のもとで、地域経済開発を推進してきた。地方政府の基本的な考えは、貧困問題を解決するためには、農家の収入を増加させ、自給自足の伝統農業生産方式を変え、多様な農村地域産業構造を確立し、商品経済を発展しなければならないというものである。実際に 3 県の地域経済開発において、政策は違った形で現われた。つまり 3 県において、県政府は県の具体的な状況にしたがって、貧困緩和を目的とする開発と経済成長を目的とする開発とのあいだで、重点をどちらかに置くことで地域経済開発を進んでいる。貧困問題を緩和するための開発は貧困世帯を対象とし、生産条件の改善および食糧の増産を目的とする。したがって、貧困緩和開発は農業開発であり、

食糧生産あるいは他の経済作物生産を対象とする。一方、経済成長を目的とする開発は地域全体の経済発展を対象とし、産業構造を調整して農産物加工業・郷鎮企業の発展を促進し、商品経済の成長によって、地域住民の収入を増加し、地域全体の経済水準を向上する。

たとえば、長安県では、県政府は少数の貧困世帯に対して、最低生活保障金を放出し救済援助をしているほかに、貧困緩和開発と地域経済開発との両方を行い、特に地域経済成長を目的とする地域経済開発を重視し郷鎮企業の発展を推進している。貧困緩和開発において、食糧生産を増収させるために、伝統品種の改良と優良品種の普及が県政府によって推進されている。農家収入を増加させるために、経済作物特に野菜栽培が推進され、野菜栽培面積は「都市向け、市場向け」という企画のもとで拡大されている。特にビニール・ハウスによる野菜栽培は重視されている。大都市西安の野菜需要は長安県の農家に大きな市場を提供している。野菜栽培は農家収入の増加に貢献している。乾県と彬県では、すでに述べたように地方政府は、財政上の優遇措置、所得移転、中央財政からの支援、低利融資などを通じて貧困世帯を援助している同時に、各社会組織に呼びかけて、資金と物資の両方から貧困世帯を救済している。こうした救済活動は貧困世帯の生活条件改善に重要な役割を果たしている。救済援助と同時に、乾県と彬県の地方政府は、第3章と第4章で述べたように、耕地改良、水利施設の建設、農業技術の導入、労働力の訓練、農村地域の工業化、社会福祉施設の整備などを促進し、地域経済開発を通じて貧困問題の解決に力を入れている。

5-2 貧困援助と地方政府の役割

後進地域の貧困問題は、中央政府と地方政府の主導のもとで緩和されつつある。20世紀末までに、政府および各社会組織は、貧困問題の解決には大きな成績を遂げたといえる。これまでの分析から、中国後進地域における貧困人口救済と貧困地域経済開発には、いくつかの特徴がある。

まず、中央政府と各地方政府が貧困問題を重視することは、貧困問題解決の基本保証である。すでに述べたように、1980年代から、中央政府はいくつかの政策を通じて、積極的に貧困問題の解決に力を入れている。1986年からの「七五計画」と1991年からの「八五計画」(第7回と第8回5カ年国民経済と社会発展の計画)において、中央政府は貧困援助を主要な課題として「計画」にとり入れた。さらに、1994年から実施を始めた「国家八七扶貧攻堅計画」は、貧困援助開発の具体的な目標、手段、措置および政策を明確にし、2000年までの中央政府と各地方政府の貧困援助の任務を配置した。また、国務院は、1996年と1999年に2回わたって、「中央扶貧開発工作会議」を開き、『農村地域貧困人口の衣食問題を解決するための決定』と『貧困援助開発を強化するための決定』を出し、中央政府の貧困問題に対する解決への決意を示した。こうした一連の行動は、貧困援助の目標を達成するために、行政・経済・社会などの面から各級政府お

および各社会組織に動力を提供した。貧困問題において、中央政府、各地方政府、および各社会組織の働きは、重要な役割を果たした。

つぎに、開発援助方式は、貧困問題解決の基本手段である。救済援助方式は一時的に貧困を緩和することができるが、貧困世帯を貧困から完全に脱出させることができない。開発援助方式は、地域経済開発を中心に、貧困地域の資源を開発し、生産条件と生態環境を改善し、教育と訓練を通じて貧困者の労働能力を高め、地域経済の発展と貧困者の自立を通じて貧困問題を基本的に解決することができるというものである¹⁴⁾。1986年からの開発援助方式の実施において、政府は3大貧困援助専用資金を提供している。この3大貧困援助専用資金は、「支援不発達地区発展資金」（未発達地域を援助する発展資金）、「以工代賑資金」（救済の代わりに、地元地域開発に関係する仕事を提供し、報酬として給料や食糧を与えるための資金）、および「信貸扶貧資金」（貧困援助ための低利貸付資金）である。「支援不発達地区発展資金」は主に、耕地改善、水利施設建設、飲用水施設整備、農業技術の普及と労働力の訓練などに投入されている。「以工代賑資金」は主に、耕地改善、水利施設建設、農村道路建設などに投入されている。「信貸扶貧資金」は主に、農産物栽培や牧畜水産養殖を従事する貧困世帯に援助されている。表11は1986年から1999年までの14年間に投入された3大貧困援助専用資金を示している。

表11をみると、最近10数年間に政府は「信貸扶貧資金」を726億元、「以工代賑資金」を364億元、「支援不発達地区発展資金」を223億元貧困地域に投入し、貧困問題の緩和と貧困地域の経済開発には重要な役割を果たしていた。こうした資金は、ほとんど各地方政府、特に各省政府、および金融機関を通じて、貧困地域の経済開発に投入されていたのである。

最後に、社会組織による援助も、貧困問題解決には不可欠である。中国の貧困援助は、政府主導のもとで、全社会参加する幅広い活動である。1980年代から、中央政府と各地方政府に属する部門や行政組織、国内社会組織、国外民間団体、国内外の個人などが中国後進地域の貧困援助には大きく貢献してきた。たとえば、中国青少年発展基金会や、中華慈善總會や、中国扶貧基金会などの民間組織は積極的に貧困援助事業に参加し、「希望工程」、「幸福工程」、「博愛工程」、「康復扶貧工程」などを展開している。また、東部先進地域は、中央政府の呼びかけを応じ、資金・技術・情報などを通じて、西部貧困地域を援助している。こうした全社会の参加は、貧困地域の社会経済発展条件の改善に役割を果たしている。そのなかで、県・郷・鎮地方政府は、貧困援助活動の仲介と連絡、援助資金の運営、援助効果の調査などの面で働いている。

1999年6月に開催された「中央扶貧開発工作会議」では、國務院副総理の温家宝は、これからの貧困援助では、開発援助方式を維持し、開発援助の重点をつぎの6点に置かれると明示した¹⁵⁾。すなわち、第1は、農業生産条件を改善する。第2は、農村地域の基礎施設を建設する。第3は、極貧地域の移民開発を強化する。第4は、貧困地域に特色がある主導産業を育成する。第5は、教育を普及し人的資源を開発する。第6は、生態環境を総合的に改善し持続的発展を図

る。この6つの面では、後進地域の地方政府の介入は不可欠であると考えられる。

たとえば、農業生産条件の改善と農村地域基礎施設の建設において、個別農家による農業生産請負制のもとで、農家は耕地を改良することができるが、大中型水利施設の建設や、電気、飲用水、および道路建設などは、地方政府の介入がなければ、スムーズに進めないであろう。このような建設は政府の投資を主とし、同時に「以工代賑」方式で、一方建設費用を節約でき、もう一方で貧困地域農民の収入を増加することもできる。

移民開発において、移転先での住宅用地、農業生産用地、教育、医療衛生などの提供について、移出先と移入先両地域の地方政府間の交渉は不可欠である。移入先で移民を集中して居住させる方法で、人口規模の面から考えると、生活施設、教育、衛生、技術、などを普及しやすい。したがって、地方政府による事前的企画は重要である。

人的資源の開発においても、地方政府の役割は重要である。貧困は低収入と低消費だけを意味するのではなく、教育を受ける機会が少なく、栄養が不良で、健康状態が悪いなども意味する。貧困人口を地域経済開発の機会を有効的に利用し自立的に貧困から脱出させるためには、貧困人口の栄養と健康状態を改善し、教育を受けさせ、労働能力を身に付け、などをしなければならない。そのために、必要な基礎教育と職業訓練施設や医療衛生施設などの提供、および教師と医者への派遣は、貧困地域農村自身の力で保証できない。地方政府の計画と支援は、施設と人員の提供には重要である。

主導産業の育成と生態環境の改善において、地方政府の役割をどう判断すればいいであろうか。これまでに、情報・通信・交通・技術・人材・市場などの要因で、貧困地域では一般的な産業を設立し、製品を生産してきた。地方政府の計画と支持で、一般性の工業項目は発展されたが、しかし、重複建設が多くて、効率性が悪く、資金が占用され、その一部は地方政府の負担になっている。したがって、これからの主導産業育成において、地方政府の介入は成功できるかについて、疑問がある。また、生態環境の改善において、地方政府の行動を慎重に対応しなければならない。なぜならば、1980年代からの生態環境の悪化には、周知のとおり、地方政府は大きな責任がある。経済開発優先のもとで、生態環境保護が地方政府に無視されてきたからである。

5-3 地方政府による貧困援助の問題点

これまで後進地域の貧困問題において、救済援助と開発援助における中央政府と地方政府の行動を見てきた。その行動と結果から、政府は貧困援助と貧困問題解決において、重要な役割を果たしたと考えられる。しかし、そうであっても、貧困援助における地方政府の行動をすべて評価するわけではない。地方政府と地方の金融機関は、効率性の視点、あるいは市場経済の視点によって、中央政府の要求と指示に従わないケースもある。貧困世帯への資金援助は中央政府の思う通

りに実施されていない。また、開発援助方式と貧困人口の伝統意識とのあいだに考えの違いもある。制度、文化および伝統意識から新しい組織を考える必要がある。貧困援助については、つぎのような問題点がある。

貧困援助において、「以工代賑」方式は、後進地域における資本が少なく労働力が余剰であるという特徴に適合する。しかも、「以工代賑」資金は、財政ルートではなく、基本建設項目管理の方式で運営されている。項目を実施する部門は、項目を計画委員会に提出し、項目建設用資金と物資が実施する部門に管理・運営され、流用されるケースはほとんどない。ところが、「発展資金」と「貸付資金」の運営において、資金の不正流用は問題になっている。もともと「発展資金」と「貸付資金」の目的は、貧困地域の耕地改善、水利施設建設、飲用水施設整備、農業技術の普及、労働力の訓練、および貧困世帯の農産物栽培・牧畜水産養殖などへの援助である。しかし実際には、たとえば、乾県と彬県では、1999年まで、「発展資金」の50~60%が県所有企業や郷鎮企業の生産・経営に投入された。陝西省扶貧弁公室（1998）は、陝西省の貧困援助資金運営に関する調査から、省全体で「発展資金」の42%が流用されたと報告している。その原因には、地方政府は地域経済開発資金の不足に悩んで、援助資金を工業部門に流用し、工業部門の貢献を大きく期待している。

「貸付資金」の運営にも問題がある。運営初期には、「貸付資金」のほとんどは直接にあるいは間接に貧困世帯に提供した。しかし、1980年代末から1990年代半ばまでのあいだに、地方政府は早く地域経済水準を向上し地方政府の財政を増加するために、また貧困世帯が知識と技術の乏しさで資金を有効に利用できないという認識のもとで、低利の貸付資金を県所有企業と郷鎮企業に流用していた。1990年代初期に陝西省では70%以上の「貸付資金」が非貧困世帯の農業・養殖業の「大戸」（規模経営者）や県所有企業や郷鎮企業に流用された。1996年「中央扶貧開発工作会議」に出された『農村地域貧困人口の衣食問題を解決するための決定』は、貧困世帯を援助するために、「扶貧到戸」（援助の手を一戸一戸の貧困世帯に届ける）を強調し、70%以上の「貸付資金」を貧困世帯に提供し、70%以上を農業・養殖業に関連する分野に投入するよう要求した。しかし、現実には、中国農業銀行が商業銀行への転換によって、安全と利益の両面から、金融機関は貧困世帯への貸付を抑えている。地方政府はときどき県所有企業と郷鎮企業に担保を取るが、貧困世帯に担保を取らない。貧困世帯は自身で担保する財産もないし、しかも居住の分散によって、資金管理と回収のコストが高いので、貧困世帯は非貧困世帯より貸付資金を入手することが難しい。農業信用社から貧困世帯に資金を貸付するには、同じ状況がある。貧困地域の経済状況、特に地方政府の財政状況は、中央政府の貧困援助政策の実行と貧困援助資金の運営には影響を与えている。

もう1つの問題は、政府主導的な貧困援助は、貧困世帯が貧困問題の主体であるということをや曖昧にした。10数年の救済援助と開発援助において、貧困県の確定、貧困援助資金の配分、貧

困援助工程の実施などは、ほとんど計画経済の要素をもっている。このような方式は、貧困問題の緩和や公平性の実現には重要な役割を果たす。市場経済のもとで、地域経済成長にもたらした利益は自動的に貧困世帯に流すことが不可能である。市場経済法則で貧困援助資源を配置することは、利益を追求し利潤を最大化することになり、貧困援助の方針と食い違うことになる。つまり貧困問題を解決するには、政府の介入が必要である。しかし、政府の強力な介入は貧困世帯の依存心を拡大し、貧困世帯の自主的な貧困からの脱出努力を薄くした。地方政府の機能は主に計画的な分配に止まっている。行政的な呼びかけと計画的な指令だけで、貧困問題を解決することは難しい。調査対象地域では、農家は地方政府の呼びかけと計画にしたがって、農産物の栽培あるいは水産物の養殖を行い、ときには市場の状況が変わって、損失がもたらされ、被害を受けなければならない。農家は地方政府に不平を言うことしかできない。したがって、市場経済体制のもとでは、貧困世帯を貧困から完全に脱出させるためには、最終的には貧困世帯と外部市場とのつながりが重要である。商品生産・交易などを通じて貧困世帯に動力を与える。貧困から脱出する希望を政府と社会組織からの資金と物資に託すことは、一時的に衣食の問題を解決することができるが、貧困世帯の自立的な意識と行動がなければ、後進地域経済開発の目標を達成することは不現実である。

(注)

- 1) 世界銀行(1990) P.2 図1 から引用する。
- 2) 本文に関する実地調査として、まず2000年3月15日から4月15日までの一ヶ月で一回目の調査を行い、2001年9月6日から23日までの期間で二回目の補足調査を行った。調査方法は、主に政府資料の収集および政府職員や農家に対する聞き取り調査である。
- 3) 「国家八七貧困援助計画」とは、1994年から2000までの7年で、中国の8千万貧困人口の衣食が満ち足りられるように努力する計画である。この計画に基づき、全国587県は国定貧困県として確定された。
- 4) 中央財經領導小組弁公室編(1999), p.373
- 5) 同上, p.387
- 6) 同上, p.476
- 7) 貧困援助協力関係はつぎのとおりである。北京市 内モンゴル自治区, 天津市 甘肅省, 上海市 雲南省, 広東省 広西自治区, 江蘇省 陝西省, 浙江省 四川省, 山東省 新疆自治区, 遼寧省 青海省, 福建省 寧夏自治区, 大連市・青島市・深圳市・寧波市 貴州省。
- 8) 中央財經領導小組弁公室編(1999), p.503
- 9) 『長安統計年鑑』1999年版による。

- 10) 「小額貸付」とは、貧困世帯向けの金額が少ない無利子あるいは低利子貸付金である。乾県と彬県での調査によると、この無利子貸付金の金額は1000元から2000元までのあいだで、2年目から、毎月40元から100元までの金額で農業銀行に返還する。貸付金を確実に返還されるために、乾県と彬県において、「5戸聯保」という方式を取っている。つまり、5世帯の貧困戸は1つの団体に組まれて、1世帯は貸付金を返還できない場合に、ほかの4世帯はその1世帯の貸付金を返還しなければならないという義務が付けられた。
- 11) 「中聯部」は「中央聯絡部」の略称であり、中国の部級機関の1つである。
- 12) 彬県農業局（2000）『關於果樹改良效果的調查報告』による。
- 13) 中央財經領導小組弁公室編（1999），p.387
- 14) もちろん、障害者や労働能力のない貧困人口に対して、救済援助する必要がある。また、地域經濟水準が向上しても、相對貧困人口の存在は当然のことである。
- 15) 中央財經領導小組弁公室編（1999），p.544

参考文献

中国語文献（ピンイン表記によるアルファベット順）

- 彬県農業局（2000）『關於果樹改良效果的調查報告』，彬県人民政府文書
- 彬県人民政府（1998）『彬県人民政府1999年工作要点』，彬県人民政府文書
- 彬県人民政府（1999a）『以柿子生產基地建設為突破口帶動農村經濟』，彬県人民政府文書
- 彬県人民政府（1999b）『關於我縣扶貧攻堅的現狀和对策』，彬県人民政府文書
- 彬県人民政府（2000a）『彬県人民政府2000年工作要点』，彬県人民政府文書
- 彬県人民政府（2000b）『強化組織領導，推動扶貧工作』，彬県人民政府文書
- 彬県統計局（1999）『彬県國民經濟指標統計資料』，彬県印刷廠
- 長安統計局（1991，1999）『長安統計年鑑』，長安報社印刷所
- 長安縣農牧局（1998）『我縣農業發展情況總結』，長安縣農牧局文書
- 國家統計局（1996~2000）『中國農村統計年鑑』，中國統計出版社
- 國家統計局（1981，1991，1999，2000）『中國統計年鑑』，中國統計出版社
- 國家統計局農村社會經濟調查總隊（2000）『中國農村貧困監測報告2000』，中國統計出版社
- 龐沢雲（1997）『中國：與貧困決戰』，百花洲文芸出版社
- 乾縣民政局（1999）『關於扶貧工作的思考及意見』，乾縣人民政府文書
- 乾縣人民政府（1999）『加大工作力度，提高扶貧水平』，乾縣人民政府文書
- 乾縣統計局（1999）『乾縣國民經濟指標統計資料』，乾縣印刷廠
- 陝西省扶貧弁公室（1998）『陝西省扶貧資金利用情況調查報告』，陝西省人民政府文書

- 陝西省統計局（1991，1999，2000）『陝西統計年鑑』，中国統計出版社
- 汪三貴（1994）『貧困問題と經濟發展政策』，農村讀物出版社
- 吳建国・馬勇・肖瓊（2001）『西部大開發と興辺富民行動』，民族出版社
- 咸陽市統計局（1991，1999）『咸陽統計年鑑』，中国統計出版社
- 許飛瓊（2000）「中国貧困問題研究」，『經濟評論』2000年第1期
- 中央財經領導小組弁公室編（1999）『中国經濟發展五十年大事記：1949.10-1999.10』，人民出版社・中共中央党校出版社
- 朱向東（2000）「21世紀初中国農村的扶貧開發」，『調研世界』2000年第7期
- 日本語文献（五十音順）
- 絵所秀紀（1998）「開發經濟学と貧困問題」，絵所秀紀・山崎幸治編『開發と貧困 貧困の經濟分析に向けて』，日本貿易振興会アジア經濟研究所
- 王文亮（2001）『21世紀に向けた中国の社会保障』，日本僑報社
- 加藤弘之（2001）「東アジアの經濟開發と貧困，環境－改革・開放期中国の経験」，石田浩・西口清勝編『東アジア經濟の構造』，青木書店
- 杉村宏（1997）「貧困問題への現代的視座」，庄司洋子・杉村宏・藤村正之編『貧困・不平等と社会福祉』，有斐閣
- 世界銀行（1990）『世界開發報告 1990 貧困』，世界開發指標

表1 發展途上国における貧困割合（1985年）

地域	極貧		貧困	
	人数 (100万人)	極貧率 (%)	人数 (100万人)	貧困率 (%)
アフリカ(サハラ以南)	120	30	180	47
東アジア	120	9	280	20
中国	80	8	210	20
南アジア	300	29	520	51
インド	250	33	420	55
東ヨーロッパ	3	4	6	8
中東・北アフリカ	40	21	60	31
ラテンアメリカ・カリブ	50	12	70	19
全發展途上国	633	18	1116	33

（出所）世界銀行（1990）

（注）貧困は1985年購買力で一人あたり年370ドル、極貧は275ドルを貧困ラインとしている。

表2 中国における都市・農村一人あたり純収入の変動と格差

	都市(元)	農村(元)	(都市-農村)(元)	都市/農村
1978年	343	134	209	2.56
1985年	739	398	341	1.86
1990年	1510	686	824	2.20
1995年	4283	1578	2705	2.71
1999年	5854	2210	3644	2.65

(出所)『中国統計年鑑』1981年版、2000年版より作成。

表3 陝西省における都市・農村一人あたり純収入の変動と格差

	都市(元)	農村(元)	(都市-農村)(元)	都市/農村
1978年	310	134	176	2.31
1985年	650	295	355	2.20
1990年	1369	460	909	2.98
1995年	3310	963	2347	3.44
1999年	4654	1456	3198	3.20

(出所)『陝西統計年鑑』2000年版より作成。

表4 1999年農村地域貧困人口分布と貧困率

	貧困人口(万人)	シェア(%)	貧困率(%)
全 国	3412.2	100	3.7
東部地域	501.2	14.7	1.3
中部地域	1266.9	37.1	3.9
西部地域	1644.1	48.2	7.3

(出所) 国家統計局農村社会経済調査総隊(2000)

(注) 貧困率 = (農村地域貧困人口 / 農村地域人口)

表5 中国「国家八七貧困援助計画」587 国定貧困県地域分布

省・自治区	貧 困 県 数							
	雲南	73	内モンゴル	31	青海	14	吉林	5
陝西	50	河南	28	黒龍江	11	海南	5	
貴州	48	広西	28	湖南	10	チベット	5	
甘肅	40	湖北	25	山東	10	浙江	3	
四川	39	新疆	25	遼寧	9	広東	3	
河北	39	江西	18	福建	8			
山西	35	安徽	17	寧夏	8			

(出所)『中国農村統計年鑑』2000年版および龐沢雲(1997)より作成。

表6 自然・資源・就業・経済状況における貧困世帯と非貧困世帯の比較

	山岳地帯に住むシェア (%)	一人あたり耕地面積 (△ー)	食糧生産性 (kg/△ー)	一人あたり食糧生産量 (kg/人)	一人あたり居住面積 (m ² /人)	一人あたり生産費用支出 (元/人)	総収入に占める家庭経営収入 (%)	総収入に占める農業収入 (%)	家庭総労働力に占める非家庭経営労働力 (%)
貧困世帯	51.1	1.6	165	406	14.1	289	86.4	79.0	9.3
非貧困世帯	24.8	2.1	347	714	24.2	668	76.3	65.0	14.9

(出所) 国家統計局農村社会経済調査総隊 (2000)

(注) 5人以上家族世帯シェア = 5 貧困率 = (農村地域貧困人口 / 農村地域人口)

表7 人口構成と教育状況における貧困世帯と非貧困世帯の比較

	5人以上家族世帯シェア (%)	労働力負担係数	労働力非識字率 (%)	6~11歳児童在学率 (%)	12~14歳児童在学率 (%)	15~17歳児童在学率 (%)	小学校レベル労働力世帯シェア (%)	労働力不足世帯シェア (%)
貧困世帯	69.9	1.64	22.1	80.7	88.7	81.7	31.3	14.1
非貧困世帯	36.5	1.50	8.9	88.5	96.9	92.1	16.4	2.5

(出所) 国家統計局農村社会経済調査総隊 (2000)

(注) 5人以上家族世帯シェア = 5人以上家族貧困世帯 / 貧困世帯 (5人以上家族非貧困世帯 / 非貧困世帯)

労働力負担係数 = 家族人数 / 労働力

表8 農村地域貧困人口と貧困率の変化

年	1979	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
貧困人口 (万人)	25000	12500	8500	9400	8600	7500	7000	6500	5800	5000	4200	3412
貧困率 (%)	33.1	14.2	9.5	10.4	8.8	8.2	7.6	7.1	6.3	5.4	4.6	3.7

(出所) 国家統計局農村社会経済調査総隊 (2000)

(注) 貧困率 = 農村地域貧困人口 / 農村地域人口

1994年の貧困人口は7千万人で、「国家八七貧困援助計画」の8千万人との間に違いがある。

表9 農村地域一人あたり純収入（元／人）

	長安県	乾 県	彬 県	陝西省	全 国	上位3位	下位3位
1990年	530	512	446	460	686	上海 1907 北京 1297 浙江 1099	陝西 460 貴州 435 甘肅 431
1998年	1588	1260	1074	1406	2162	上海 5407 北京 3952 浙江 3815	雲南 1387 貴州 1334 チベット 1232

（出所）『陝西統計年鑑』1991年版・1999年版、『中国統計年鑑』1991年版・1999年版、『長安統計年鑑』1991年版・1999年版、『咸陽統計年鑑』1991年版・1999年版より作成。

表10 3県における経済と貧困状況（1998年）

	農業人口一人あたり耕地面積（ム／人）	農業人口一人あたり農業生産額（元／人）	農業人口一人あたり食糧生産量（kg／人）	総世帯における農業経営世帯シェア（％）	7歳以上人口における非識字率（％）	農業労働力における非識字率（％）	貧困人口（万人）	貧困率（％）
長安県	1.14	1641	506	71.21	5.50	7.16	0.17	0.2
乾 県	1.54	1840	549	89.33	13.17	14.82	1.13	2.5
彬 県	2.05	1420	315	94.80	24.26	32.02	1.60	5.1

（出所）『長安統計年鑑』1999年版、『乾県国民経済指標統計資料』1999年版、『彬県国民経済指標統計資料』1999年版より作成。

（注）貧困率＝県貧困人口／県総人口

表11 1986年～1999年3大貧困援助専用資金投入額（億元）

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

（出所）国家統計局農村社会経済調査総隊（2000）