

中国の地域的貧困

ターゲット戦略の転換(1)

— 国定貧困県制度とその内容 —

小 松 出

1. はじめに

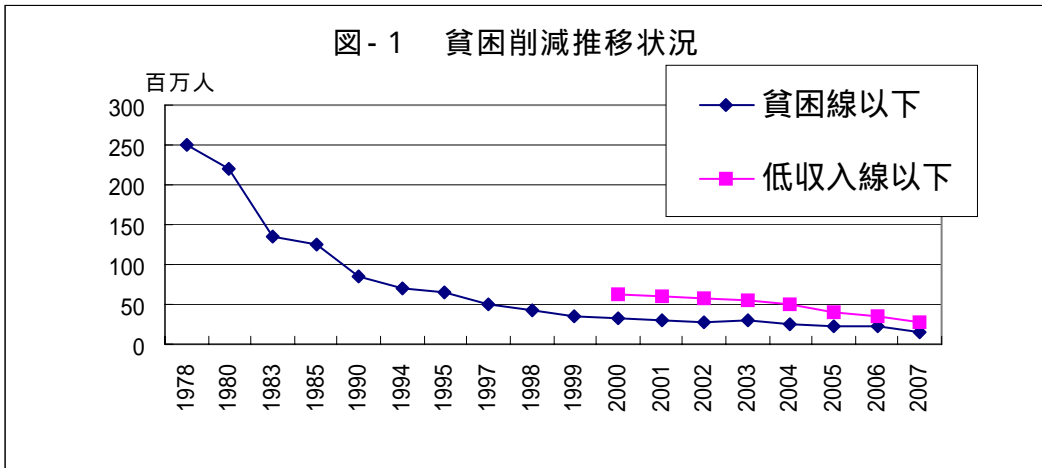
中国の貧困削減政策は、貧困人口の削減においては極めて大きな成果をあげてきた。1978 年段階の中国基準での貧困ライン⁽¹⁾(一人当たり年間純収入 100 元以下)でみると、2 億 5 千万人の絶対的貧困人口が存在したが、2007 年段階(07 年貧困ライン:785 元)では 1487 万人へと減少し、農村における貧困化率も 30.7%から 1.6%へと一貫して減少させてきたのである。図-1 参照。しかしながら、新世紀以降はその貧困人口減少速度は鈍化傾向を示すとともに、一度貧困脱却を実現しながらも再度貧困層に逆戻りする再貧困化が農村での普遍的状況となっていた。2003 年には貧困削減統計上初めて対前年比 80 万人の貧困人口の増加を示したが、その要因としては 1540 万人の大量の再貧困化が起因であった。

この新世紀以降の傾向は、①経済の高度成長に伴っての貧困状況の多様化と複雑化、②貧困地区・貧困人口と全国平均との格差の拡大、③貧困地区内部での貧困度の深化、に起因していると指摘されている

(<http://www.chinanews.com.cn/cj/hgjj/news/2007/12-20/1110142.shtml>)。

とはいえ、未だに三農問題と都市・農村間の所得格差の拡大等の問題が解消されていない状況下では、当面の農村の貧困脱却への課題は村レベルでの上記③への対策であるとともに、貧困地域レベルでの貧困脱却の持続・発展を可能とする貧困脱却政策への見直しが必要であろう。2001 年に制定された「中国農村扶貧開発要綱(2001-2010)」も同様に、従来からの貧困人口削減と農村貧困人口の所得増加を重視する方針から、貧困地域の経済発展に必要な生産生活環境の改善と社会インフラ整備を総合的見地から実施する方針へ、との転換を掲げている。同要綱では、より具体的には貧困削減・開発の重点を従来の国定貧困県から貧困村への転換させ、村レベルでの発展(整村推進)と産業化開発、をあげている。

本稿では、中国の貧困削減政策における地域的ターゲット政策としての国定貧困県制度の実施内容・成果を検討し、新たな貧困村制度への転換要因とその成果を検討する。



出典：『中国農村貧困監測報告』各年度版から作成。

2. 国定貧困県の設置と分布

貧困削減政策の一環としての地域的ターゲットングとしては、86年の国定貧困県制度に先行して「三西」地区貧困削減政策が施行されていた。82年に中央政府は甘肅省定西地区、河西地区と寧夏回族自治区西海固地区、を「三西地区」と総称して、実施期間10年間で毎年2億元の資金を投資して貧困削減と開発建設を開始したが、その過程で国務院は「三西地区」の28県を重点貧困削減県として認定した。そして、84年に「關於帮助貧困地区尽快改變面貌的通知」により、各種優遇・支援政策を通じた貧困地区の貧困削減支援策を貧

困削減政策の基本的原則とすることを決定した⁽²⁾。翌85年には、個別には比較的に小範囲な地区で且つ隣接・連続している18地域を貧困地区として認定した。表-1参照。この18地区の大部分は中西部の山岳地域・老革命区・少数民族地区と縁辺区であり「老・少・辺・窮」と称された。この18貧困地区には、85年当時の貧困ライン206元を大きく下回る年平均一人当たり純収入50元前後しかない貧困人口が約4000万人居住していた。この「三西地区」と18貧困地区はともに、自然・地理環境が劣悪な地域であった。

表-1 全国18貧困地区の三大地域別分布

地域	貧困地区数	貧困地区名	省・自治区別所在	地区内貧困県数
東部	2	沂蒙山区	山東	9
		閩西南、閩東北地区	福建、浙江、広東	23
中部	7	努魯児虎山区	遼寧、内モンゴ、河北	18
		太行山区	山西、河北	23
		呂梁山区	山西、河北	21
		秦嶺大巴山区	四川、陝西、湖北、貴州	68

		武陵山区	重慶、湖南、湖北、河南	40
		大別山区	湖北、河南、安徽	2
		井崗山・贛南地区	江西、湖南	34
西部	9	定西干旱地区	甘肅	27
		西海固地区	寧夏	8
		陝北地区	陝西、甘肅	27
		西藏地区	西藏	
		滇東南地区	雲南	19
		横断山区	雲南	13
		九万大山地区	広西、貴州	17
		烏蒙山区	四川、雲南、貴州	32
		桂西北地区	広西	29

出典：『中国扶貧開発政策演变』p76 より引用

86年に農村貧困削減政策の第2段階である「大規模な開発式貧困削減段階(86～93)」となり、従来の分散型救済方式から貧困地位金経済建設を通じた地域の自己蓄積と自己発展能力を促進する方式へと転換が図られた。その一環として、中央政府は県レベルを基本的単位として、①85年の年平均一人当たり純収入が150元以下(85年の貧困ラインは206元)の県、②200元以下の少数民族自治県、③300元以下の老革命地区の県、を国定貧困県として認定し、全国規模で273県の国定貧困県が確定した。88年に国務院は更に、河北・内蒙古・四川・甘肅・青海・新疆の各省牧区の27県を国定貧困県として追加確定したが、こうした国定貧困県の確定とともに各省・自治区も独自の基準によって300余の省級重点貧困県を認定したために、88年末段階で全国に664県の国家級・省級貧困県が決定した⁽³⁾。

94年の「国家八七扶貧政策」制定とともに、中央政府は国定貧困県基準の再調整をおこなった。県レベルを基本単位として、92年の年平均一人当たり純収入400元以下(92年の貧困ラインは317元)の県を

全て国定貧困県に確定した。同時に、それ以前に認定されていた国定貧困県の中で、92年の年平均純収入700元以上の県は国定貧困県から除外した。この調整の結果、93年段階で確定していた567国定貧困県から、18県が除外され、43県が新たに確定されたことで新国定貧困県は全国で592県となり27省・自治区に及び、全国農村行政県に占める比率は27.7%であった。また、省・自治区別に見ると、①雲南(73県)、②陝西(50県)、③貴州(48県)、④四川(43県)、⑤甘肅(41県)であり、比較的上述18貧困地区に集中していた。地理的に見ると山区に384国定貧困県が集中(64.9%)し、山区全行政県の38.4%を占めていた。

3. 国定貧困県での貧困削減政策

「国家八七扶貧政策」では、国定貧困県を貧困削減政策の基本的対象として、貧困県中の特別貧困郷・村を重視するとともに、郷村内の貧困戸の温飽問題を集中的に解消することを図った。主要には、1)中央財政移転支払いを通じて投入される貧困削減専門資金(この中に、3大貧困削減

資金の「以工代賑」、「財政発展資金」が含まれる)、2) 貧困地域各級政府の財政負担軽減のための財政優遇政策、3) 貧困削減

低利ローン(3 大貧困削減資金の「貼息貸款」)、がある。表-2 参照。

表-2 貧困削減第 2 段階での実施状況

開 発 式 扶 貧 政 策	移民搬送	1983	貧困県
	以工代賑	1985	貧困県
	貼息貸款	1986	貧困地区
	財政発展資金	1986	貧困県
	科技扶貧	1986	貧困地区
	社会扶貧	1986	貧困地区
	貧困地区義務教育工程	1995	貧困地区
	小額信貸	1996	貧困地区

出典：中国発展研究基金会『在発展中消除貧困』P92-93

貧困削減資金の管理・分配の基本原則は省に貧困削減政策実施の総責任を負わせること(「四到省原則＝資金到省、権力到省、任務到省、責任到省」)であり、中央財政から省へ資金分配が実施された。各省への分配には要素方式が適用され、貧困人口数が最大の決定要素であった。省以下の分配には審査・批准方式が採られ、審査・報告を通じて省レベルから直接的に重点対象としての貧困郷・村へ資金が分配された。97 年の「国家貧困削減資金管理弁法」により、資金管理・分配及び地区・プロジェクト投資先が規定された。この規定で、貧困削減資金は必ず全額を国定貧困県で用い、併せて貧困県内の貧困郷・村・農家を資金投入と受益対象とすることとされた。

3 大貧困削減資金を中心とした貧困地域への資金投入の中で最も大きな比重を占めていたのは「貧困削減低利ローン」であり、貧困削減政策第 2 段階では約 50%を占めていた。主要な目的としては、貧困地区と貧困農家の生産活動と経済発展へ直接

貸付支援を行うことであったが、実態的にはこの貸付資金はほぼ生産投資のみに適用されていた。

総じて、貧困削減第 2 段階において、国定貧困県という地域ターゲティングを通じて貧困人口削減を実現する方式は規範化された。国定貧困県での貧困人口が全貧困人口に占める比率がかなり高い段階においては、この国定貧困県確定方式は貧困削減資金投資を効率化するとともに管理コストを減少させることができたといえる。しかし、国定貧困県の確定による弊害や資金活用等の面でも多くの問題があった。その点については、次の課題としたい。

(1) 中国の貧困ラインはベーシック・ニーズ費用法＝生存維持に最低必要な財・サービスを 獲得するために必要な支出(所得)額として、2100kcal/1 人・1 日に必要な食料支出の最低 必要額+低所得層の非食料支出(衣料・住宅・教育・医療・交通等)から非食料支出の最低必 要額を回帰分析

で算出した後に、食料+非食料、両方の支出最低必要額を合計して貧困ラインを決定している。より簡単な方法は、食料品貧困銭 60%、非食料品貧困銭 40%と とする方法もある。佐藤宏『現代中国経済第 7 卷 所得格差と貧困』補論 1。

一方、中国の貧困ラインには極めて低い水準にあり、ラニス=フェイのいう最低生存費水準であり、世銀基準の 1 人 1 日当たり 1\$ の消費・所得貧困ラインより低い。経済成長を反映して、新たに低所得ライン(低所得水準)を設定し、2000 年で 865 元と設定された。その設定要因としては、①農村世帯サンプルでの所得最下位 20%層の 1 人当たり年間消費支出が約 865 元、②貧困ライン以下層の実質年平均 1 人当たり消費支出額が 840 元、③1998 年時点の PPP 換算では 1 人 1 日 1\$ 基準は年間約 885 元に相当する、等があげられる。

(2)「关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知」では、主要には①85 年から地域の状況に応じて農業税を減免する。最困難地区では 5 年間、それ以外の地域では 1~3 年間免除する。②開発関連企業は 5 年以内所得税を免除する。③貧困地域での郷鎮企業、農民連営企業、家庭経営制工場、個人経営商業の所得税の減免と減免比率・期間を県政府が決定する。④農・林・牧・副・特産品に対する統一購入・派購方式を市場性売買・取引に改め、関連国営部門と供銷合作社が販売業務を代行する。

(3)国務院確定による国定貧困県と各省・自治区の独自の貧困県・貧困支援地域の設置増加傾向はその後も継続し、国定貧困県は 567 県へ、各省・自治区級貧困県は全国で 699 にまで増加した。張磊主編『中国扶貧開発政策演变(1949-2005)』

中国財政經濟出版社 26 頁。

参考文献

- ・『中国農村貧困監測報告』2002,2003,2004,2005,2006 年度版
- ・李興江『中国農村扶貧開發的偉大实践与創新』中国社会科学出版社 2005 年
- ・中国發展研究基金会『在發展中消除貧困』中国發展出版社 2007 年
- ・国務院扶貧办外資項目管理中心等『中国農村扶貧方式研究』中国農村出版社 2002 年
- ・程等主編『中国非政府小額信貸和農村金融』浙江大学出版社 2007 年
- ・張磊主編『中国扶貧開發政策演变(1949-2005)』中国財政經濟出版社
- ・佐藤宏『現代中国経済第 7 卷所得格差と貧困』名古屋大学出版会 2003 年

