

貧困削減での地域的ターゲティング戦略転換(2)

4. 財政扶貧資金の内容と問題点

小 松 出

本稿では、「国家八七扶貧政策」段階(94年～2000年)期を中心に、貧困削減への財政性扶貧資金の内容とその効果について検討する。94年は実質的に分税制財政体制改革の開始された年であり、財政性資金に依存している扶貧工作と扶貧資金面においても財政体制自体の構造的変化の影響を受けることとなった。

まず、貧困削減への財政政府品資金投入の基本的な枠組みと目的が明確化された。以下で主要論点を整理する。地域的な貧困人口分布の状況 - 東部地域での分散・混在型、中西部地域での局部集中・連続型 - に応じた扶貧資金投入の効率化を図るために、扶貧単位(重点県・郷村)の確定と低収入人口・貧困人口基準の明確化、を通じて扶貧対象を確定する。それをベースに、扶貧対象へ重点的傾斜的に扶貧資金投入をおこなうことで扶貧効率と脱困ペース向上を図る。

開発式扶貧支援策として、貧困戸の基本的な生産生活条件の改善と播種業・養殖業の発展への扶貧資金投入を重点とする。扶貧資金調達ルートを多元化するために、中央政府主導による全社会参与の社会的反貧困体系を形成する。具体的には、各種イ

ンセンティブ政策を通じての全社会参与の促進であり、「対口支援(東部13省市と西部10省市区がそれぞれ対になって、貧困地域と少数民族地位に無償援助を実施したり、当該地域企業への技術移転をおこなう)」や「希望工程(中西部の貧困地域や少数民族地域の貧困による未就学児童へ奨学金を与えることや校舎建築・危険教室の改修を資金的に支援することを目的に社会的寄付金を募る中国共産主義青年団主導で設立された中国青少年発展基金会とその活動)」が該当する。

この3つの基本的方針を前提に、分税制財政体制下での新たな措置として、1)税制優遇、2)体制的支援、3)専項性補助が実施された(李興江、2005、p139)。1)税収優遇措置としては、「老(老解放区)、少(少数民族地域)、辺(辺境地域)、窮(貧困地域)」地区での新規操業企業に対して3年間の所得税徴税後の一部返還をおこなう。2)体制的支援としては、新たに決算補助と財政的移転支払制度による貧困地域への財政性傾斜配分をおこなった。ちなみに、94年実績では592国定貧困県での「両税」免除として92億元、財政からの補助2億元、専項補助6億元の計100億元が貧困人口へ還

元された。3 専項補助として、貧困地区農民の生産資料価格上昇による食糧販売収入減少への負担回避として、食糧リスク基金から一部資金を貧困農戸へ還元した。各種資源が豊富であるが、財政源泉が不足している「老少辺窮」地区の省区の資源税(海洋石油税以外)を全て地方財政に留保させる措置を採った。

3)の専項補助は本来用途が指定されている補助金であり、財政性扶貧資金としては主に経済不発達地区発展基金(いわゆる発展資金)、以工代賑資金、扶貧専門低利ローン資金、「三西」地区農業建設資金、辺境建設事業補助金、補助貧困地区普及小学教育資金、民族地区事業補助費、貧困地区計画生育補助資金、農業税減免と地方財政自己調達扶貧資金等、から構成されている。財政からの扶貧資金供与を公正に実施するために、財政性扶貧資金投入は中央財政からの移転支払い=財政移転支払い制度を通じて実施、専項扶貧資金=「低利ローン(貼息貸款)」、「以工代賑」、「財政扶貧」の3種の専門的扶貧項目を通じて実施されてきた。

86年から中央政府が3専項扶貧項目を通じて支出した累計扶貧資金は2000億元以上に達し、そのうち「八七扶貧攻堅」期間には1130億元が投入されており、各々「低利ローン」630億元、「以工代賑」310億元、「発展資金」190億元となっている。表-1参照。96年の全国扶貧工作会议において、中央財政から毎年15億元を財政扶貧資金に増額投入することと各省・区及び各級地方財政部門も扶貧資金投入を

増加させることが決定したことにより、中央政府による扶貧資金投入額は全体的に増加傾向を示した。特に、「八七扶貧攻堅計画」提出以降の扶貧資金投入総量は増加し、第9次5カ年計画期には年平均扶貧投入額は187億元に達している。一方、各級地方財政も関連資金とその他資金の投入をおこなっている。表-2参照。しかしながら、各級地方財政の対扶貧資金総額比率は最高15%であり、対中央財政比率も97・98年には上昇し20%を占めたが、98年以降は減少傾向にあり、同様に全社会参与の投入資金としての社会寄付と外資の対扶貧総額比率も減少傾向にある。扶貧資金の大部分を中央財政が負担している構造は一貫して不変であることは明白であるが、中央財政支出総額から見ると比率は決して高くない。86 - 00年間の中央財政が支出した3専項扶貧資金額は、同期間の国家財政支出の約1.57%であり、そのうち「以工代賑」と「発展資金」は同期国家財政支出の0.65%にしか相当していないのである。

このように決して潤沢ではない財政扶貧資金の投入効果を向上させるために、3専項扶貧資金の各々の実際の運用面での改善措置がとられ、特に、3専項扶貧資金の供給・実施ルートと管理責任が明確化された。従来は、財政部と中国人民銀行が比率に応じて請け負う形式を取っていた「以工代賑」を中央財政供与による専項補助資金として国家計画委員会が実施・管理をおこなう。「低利ローン」は農業発展銀行が実施・管理し、「発展資金」は財政部が供給・管理することとなった(岳等、

2007、p156)。3 専攻扶貧資金中、「以工代賑」と「発展資金」は中央財政移転支払いを通じて実施されるために、異なる支給ルートと責任管理体制を持つ体系となった。

次ぎに、具体的な扶貧資金使用面での変更・明確化もおこなわれた。1)。「低利ローン」の主要な目的は、貧困地区と貧困戸の生産活動と経済発展への直接的貸付支援を行うことであり、生産投資にだけ使用でき、消費には使用できない資金となっていた。農業発展銀行は、国務院扶貧指導小組が制定した専項扶貧貸付年度分配計画に従って、資金を省の農業発展銀行へ割りふっていた。省レベルでは、省扶貧指導小組の資金分配案に従って、省農業発展銀行が更に資金を地区と県の農業発展銀行に支給し、県農業発展銀行と県扶貧弁公室が協同して専項扶貧貸付の最終分配と使用を管理していた。初期段階では、こうした専項扶貧貸付資金は企業へ供与されたが、期待した扶貧効果が得られないために、96年に扶貧「低利ローン」として直接貧困農戸に供与された。これは、96年9月の全国扶貧工作会议での、「低利ローン」を農家の播種業・養殖業への重点的に使用することへの決定を反映している。2)98年に新たに「少数民族発展資金」を財政扶貧資金に増設し、年次毎の増額を決めた。また、財政扶貧資金自体を財政「発展資金」に帰属させた。3)少数民族貧困地区の財政優遇政策を少数民族地区の経済と社会を支援し、各種事業を発展させることを目的に実施した。「(少数)民族区域自治法」に照らして、少数民族

省区に対して定額補助の財政体制を実行するとともに、民族自治地方の収入を全額留保し、支出基数が基数より大きい地域には中央財政から定額補助する。さらに、少数民族貧困地区の財政困難の解決のために、当地工農業生産を発展させ、少数民族の生産・生活困難な地区では農業税等の税収面で社会的減免方法を採用するなどの支援策を実施する。個別・特殊的問題のある少数民族地区では、各項政策上で更に多くの優遇措置を採用する。例えば、中央財政は長期にわたってチベットに優遇政策と特殊措置を与えるとともに、財政・税収上での優遇措置を実施する、こととなった。

以上のように、財政扶貧資金の配分・使用面での変更を大まかながら整理したが、貧困人口の脱困とその後の持続的発展問題を解決するためには01年段階でさえ、毎年約162億元の資金投入が必要であると指摘されている。しかしながら、00年以降は扶貧資金調達ルート及び源泉は規模縮小傾向を示しており、更なる資金調達源泉の開拓・拡大とともに投入資金の流用・浪費状況を改善・回避し、資金利用効率の向上を図る必要が提起されながらも、具体的な措置は講じられていないのである(『2001 中国農村貧困監測報告』、p108)。財政扶貧資金の投入資金の実際使用面での流用・不効率については、扶貧資金の投入・使用目的が貧困人口の脱困支援と貧困地域の経済発展という2重の目的を持っていることに起因していることがあげられる。即ち、当該貧困地域の各級地方政府責任者・官僚が自らの政績(政治的成

績・成果)として、地域 GDP 発展指標や財政収入増加指標を優先するのは投資効率の面からも当然の選択となる。また、中長期的にも地域経済の発展による雇用等の促進がトリクル・ダウン効果として、最終的には貧困人口の脱困を解消・支援するというロジックからも目前の扶貧支援が犠牲にされる傾向があることとなる。

また、各種優遇制度と専項扶貧資金投入が本来必要とされる貧困人口に到達しないで企業や富裕農戸に供給される状況も出ている。これは基本的に農村での有資格者選定処理にかかわる各級政府の人材・能力不足、複雑且つタイトな審査スケジュール、に起因しており、比較的高学歴または事務処理能力のある企業や富裕農家に有利となる一方で低学歴な貧困人口が排除されるのである。こうした貧困人口が排除される傾向は、「低利ローン」等の扶貧貸付では更に顕著となっている。申請が煩雑であること以外に、資金供与主体である農業銀行が貸与資金の回収リスク、いわゆる債務の履行強制を回避するために実物担保を要求しはじめたために、富裕農戸や商業目的に扶貧貸付資金が転用されるのである。また、履行強制リスクを農業銀行が村民委員会へ転嫁するケースもあり、村民委員会自体が貧困農戸への扶貧貸付を反対する状況も生じている(張磊主編、2006、p108)。97年に制定された「国家扶貧資金管理辦法」では、明確に財政扶貧資金の全額を国家重点支援貧困県で使用し、併せて貧困県内の貧困郷・村・農戸を投入対象とすることが規定されているが、扶貧

貸付資金を借り入れることのできる県、一部可能な県と全く不可能な県が生じており、全国定貧困県の80%以上で貧困農家当たりの財政扶貧資金に占める扶貧貸付資金比率が50%以下となっている(『2001 中国農村貧困監測報告』、p26)。本来、国定貧困県制度は各種扶貧資金を重点的に投入することで投入効率を高め、また資金の使用管理コストも削減・効率化することを目的としてきたはずであった。しかし、国定貧困県内部でさえ上記状況が発生するとともに、非国定貧困県での貧困人口支援として約30%の扶貧資金が、上記「国家扶貧資金管理辦法」を緩和して使用される傾向となっている。

参考文献

- ・『中国農村貧困監測報告』2001年度版
- ・李興江『中国農村扶貧開發的偉大実践与創新』中国社会科学出版社2005年
- ・中国發展研究基金會『在發展中消除貧困』中国發展出版社2007年
- ・國務院扶貧弁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
- ・張磊主編『中国扶貧開發政策演變(1949-2005)』中国財政經濟出版社2006年
- ・岳希明・李實・王萍萍・関冰『透視中国農村貧困』經濟科學出版社2007年