

特別寄稿

「中国の貧困削減（扶貧） 政策に関する一考察」

張 建氏
上海外国語大学

A Study on Poverty Alleviation Policies in China

Zhang Jian

Abstract

This paper is a study on poverty alleviation in China. The paper firstly investigated the poverty line, the change of the poverty population and their regional distributions. By now Chinese government has identified 14 poorest region and 832 poor counties, and the supportive policies are mainly available for these area's people. The poverty alleviation policies went through a massive alleviation stage, a development-oriented stage, a double poles stage, and the comprehensive poverty reducing stage. In order to achieve the poverty alleviation goal Chinese government are focusing the developing of industries, employment, removal, education, and health insurance at those poor area. The government-leading characteristic of Chinese poverty alleviation policies made great contributions. And in the next stage it is necessary for China to attach importance to the market mechanism and take full advantage of the production factors in the rural area because China is going to face the relative poverty problem.

Keyword

Poverty Alleviation, Development-oriented, Targeted Poverty Alleviation, Government-leading

要旨

本稿は中国の貧困削減（扶貧）問題の現状と課題について考える。本稿は中国の絶対的貧困基準とそれによる貧困人口の動向をデータを使って考察し、中国の貧困地区と貧困人口の地域分布について考察を加えた。現在中国の貧困地区と貧困人口の大半は中西部地域にあり、中国は14の特別貧困地区と832貧困県を認定して扶貧の主要対象として重点的に扶貧事業を行おうとしている。政策の面では「大規模貧困緩和」段階、「開発型扶貧」段階、農村の社会保障制度の整備と同時に推進する「両輪駆動」段階を経て、現在の党創立100周年目標である「全面貧困脱却指向」段階に入っている。目標を実現するために、現段階で中国は「精准扶貧」を強調し、産業支援、就業の転換、移住、教育支援、医療救助などの措置を中心としながら、社会保障政策の活用による貧困脱却をも重視する戦略をとっている。政府主導を最大の特徴とする中国の扶貧政策は確実に中国と世界の貧困削減に大きく貢献している一方、今後相対的な貧困問題の対応がメインになる段階では、社会保障制度と所得政策を強化する部分は引き続き必要であるとともに、市場メカニズムを重視し、農村地域の生産要素を資本として捉えて活かしていくことが求められる。

キーワード

貧困削減、開発型扶貧 精准扶貧、政府主導

はじめに

中国は世界最多の人口を擁する発展途上国であり、貧困問題が深刻で、貧困の削減は長らく中国政府にとっての重要な政策課題となっている。1978年の改革開放に端を発した市場経済への移行と一連の経済自由化改革により、中国は高度経済成長の道を歩み始め、2010年に国内総生産（GDP）が日本を超え、世界第二位の経済規模を誇る国になったが、輸出志向的な成長戦略を選択したがために、沿海地域の急速な近代化の進行が見られた一方、内陸部である中部と西部地域の経済水準がいまだに低く、地域間の大きな経済格差問題に象徴されたように、内陸部の貧困人口が依然と膨大な数字になっている。こうした厳しい貧困問題は中国経済の持続的な成長にとっての重い足かせとなっているのは言うまでもないが、中国政府は長年貧困人口の削減を目指す様々な取り組みと貧困削減（以下では、扶貧と称する）政策を展開してきている。本稿はこうした中国の貧困問題と中国政府のこれまでの政策対応について考察を加え、今後の中国における扶貧政策の課題について考えてみたい。

1. 中国における貧困基準と分類

中国では貧困問題は基本的に農村地域に限定して対策し、都市部の貧困問題は別体系で扱うというのが政府の立場であると言える。中国国家统计局の正式発表では都市部の貧困ラインが公表されておらず、農村地域の2つの貧困ラインのみが定められており、共産党中央と政府の「扶貧開発工作会議」でも農村の貧困人口の貧困脱却だけが強調されている。2000年以降中国国家统计局が公式に使用する貧困基準は二種類あり、一つは「絶対貧困基準」であり、もう一つは「低収入基準」である。『中国農村2011貧困監測報告』によると、この二種類の基準はいずれも絶対的貧困基準の範疇に入るため、2008年の党大会で「漸次貧困扶助の基準を引き上げる」方針が打ち出され、後者の「低収入基準」が中央が貧困対策資金を分配する際の正式な基準になっている¹。

周知のように、国際的な絶対的貧困ラインは1990年に世界銀行が1985年の購買力平価ベースで計算した「1日・1ドル」の基準であり、そのラインは2005年に「1日・1.25ドル」に引き上げられた²。一方、中国の政府貧困基準は1986年に204元に設定され、伝統的な「温飽」（生きるための必要最低限の衣食住条件）概念の同義語に等しい基準であった。その「温飽」貧困基準は1995年に530元に、2000年625元に、少しずつ引き上げられてきた。2005年中国国家统计局が公表した「農村貧困基準」は年間純収入・683

人民元で、その基準で計算した中国の貧困人口が2365万人であった³。2011年の中央扶貧開発工作会議で中国は農村貧困基準を年間純収入・2300元に引き上げ、世銀の2005年・1.25ドル基準（2767元）に近い基準に統一しようとする努力が見られたが、基準値の大幅な引き上げにより、2011年中国の農村貧困人口は1.22億人に上り、農村総人口に占める比率（貧困発生率）が12.7%にのぼった。2015年末中国国務院新聞弁公室の発表では2014年末の時点で中国の貧困人口は7017万人であり、さらに、中国で全国の貧困削減事業に責任を持つ政府の指導機関である国務院扶貧開発指導チーム弁公室に登録された全国貧困人口総数が8862万人になっており。2014年のドイツの総人口をも上回る数字である。

2. 中国の貧困問題の現状

中国で「改革開放」が打ち出された1978年の貧困基準は100元であり、全国労働者平均年収の615元の1/6弱であった。その基準で計算された中国の貧困人口は2.5億人にも上り、世界最多だけでなく、絶対数でも巨大な数字であった。改革開放政策により、中国経済は成長軌道に乗り、国民所得の増加に伴って、貧困の基準が漸次引き上げられていくとともに、2010年の中国政府基準での貧困人口が2699万人に減少し、貧困率がいったん2.8%にまで下がった（表1・参照）。こうした中国の貧困削減事業に大きな成果が見られた一方、2011年世銀の1.25ドル基準に照準した貧困ラインの引き上げにより、中国の貧困人口は再び1億人の大台に上り、貧困率が2000年以前の高い比率に逆戻りし

表1 2000～2014年中国貧困人口数と貧困率の推移

年	低収入基準			絶対的貧困基準		
	基準 (元/人)	人口数 (万人)	貧困率 (%)	基準 (元/人)	人口数 (万人)	貧困率 (%)
2000	865	9422	10.2	625	3209	3.5
2001	872	9029	9.8	630	2927	3.2
2002	869	8654	9.2	627	2820	3.0
2003	883	8517	9.1	637	2900	3.1
2004	924	7587	8.1	668	2610	2.8
2005	944	6432	6.8	683	2365	2.5
2006	958	5698	6.0	693	2148	2.3
2007	1067	4320	4.6	785	1479	1.6
2008	1196	4007	4.2	895	1004	1.0
2009	1196	3597	3.8			
2010	1274	2688	2.8			
2011	2300	12200	12.7			
2013	2300	8249	8.5			
2014	2300	7017	7.2			

出所：中国国家统计局住民調査弁公室編（2011）『中国農村2011貧困監測報告』、中国統計出版社、第12頁。

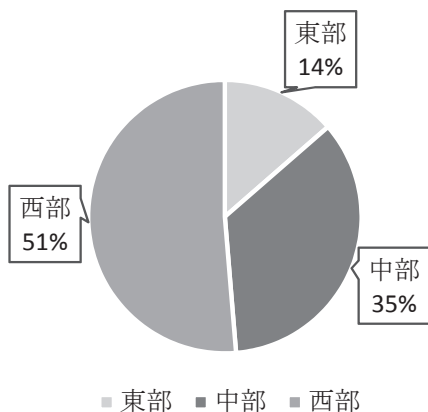


図1 2014年中国農村人口の地域分布

た。表1からみると、2014年の貧困人口は7000万人台に減少したとはいえ、世銀の2ドル国際基準を適用する場合は、中国の貧困人口は現在でも2億人を超えることになり、世界第二の経済大国である中国は相変わらず深刻な貧困問題に直面している。

貧困人口の地域分布についてみると、表2からわかるように、2010年時点で西部、中部と東部地域が全国農村貧困人口に占める比率はそれぞれ65.1%、30.3%と4.6%であり、中西部、とりわけ西部地域に貧困人口が集中していることが確認できる。2014年でも西部地域が貧困人口の半分以上を占めており、西部地域の貧困問題は際立った深刻さである(図1・参照)。省レベルで見ると、貧困人口が500万人を超えた省は6つあり、河南省、湖南省、広西自治区、四川省、貴州省と雲南省であり、中部地域は2省、西部地域が4省となっている。貧困人口が300~500万人の省は4つあり、河北省、安徽省、陝西省と甘粛省である。そのなかで、西部地域の貴州省の貧困人口が最も多く、623万人に上ったのである⁴。

次に中国政府が貧困扶助の対象としているものについてみよう。中国で最も貧困地区とされているものとして、2011年末に策定された「中国農村扶貧開発綱要(2011-2020年)」という政府文書には、14の「地理的に集中かつ接続している特別困難地区(集中连片特殊困难地区)」が認定され、それらの14地区は特別貧困地区として政府の特別扶助政策の対象となっている。14つの特別貧困地区は、チベット自治区、青海省、四川省、雲南省、甘粛省の4省チベット族住民地区、新疆自治区南疆三地区・州(克孜勒蘇柯尔克孜自治州、カシュガル地区、和田地区)という従来の特別扶助政策対象のほかに、新たに六盤山区、秦巴山区、武陵山区、烏蒙山区、滇桂黔石漠化区、滇西辺境山区、大興安嶺南麓山区、燕山-太行山区、呂梁山区、大別山区、羅霄山区の11地区が追加され、現在中国政府の貧困撲滅事業が重点的に取り組む地区対象となっている(図

表2 2000~2010年中国農村貧困人口の分布と変動

		2000年	2005年	2010年	2014年
貧困人口規模 (万人)	全国	9422	6432	2688	7017
	東部	962	545	124	956
	中部	2729	2081	813	2461
	西部	5731	3805	1751	3600
貧困率 (%)	全国	10.2	6.8	2.8	7.2
	東部	2.9	1.6	0.4	-
	中部	8.8	6.6	2.5	-
	西部	20.6	13.3	6.1	-
全国農村貧困 人口に占める比率 (%)	東部	10.2	8.5	4.6	13.6
	中部	29.0	32.3	30.3	35.1
	西部	60.8	59.2	65.1	51.3

出所：中国国家统计局局住民調査弁公室編(2011)『中国農村2011貧困監測報告』、2014年中国「政府工作報告」などの資料より筆者作成。

注：中国国家统计局の分類では東部は北京市、天津市、河北省、遼寧省、上海市、江蘇省、浙江省、福建省、山東省、広東省、海南省を含み、中部は山西省、吉林省、黒竜江省、安徽省、江西省、河南省、湖北省、湖南省を含み、西部は内モンゴル自治区、広西自治区、重慶市、四川省、貴州省、雲南省、チベット自治区、陝西省、甘粛省、青海省、寧夏自治区、新疆自治区を含むとされている。

2・参照)。さらに、1986年に中国で国の認定貧困県(県レベルの市、旗を含む)制度が始まり、1993年に国が「貧困人口が全国のそれに占める比率」、「農民1人当たり純収入(1300元)」、「1人当たりGDP(2700元)と1人当たり財政収入(120元)」の3指標に、それぞれ60%、30%、10%の比率を決めた「6・3・1指数」という国家貧困県構成比率に基づいて貧困県を再認定し、貧困県に重点的に資金を投入して扶助事業を行うというものである⁵。制度導入の1986年は中国は一回目の331県を認定し、1993年の「6・3・1指数」新基準の導入により、貧困県数は592県に大幅に増えた。2011年に全国で貧困県の再認定事業が実施され、結果的に38県の入れ替わりが見られ、592県の

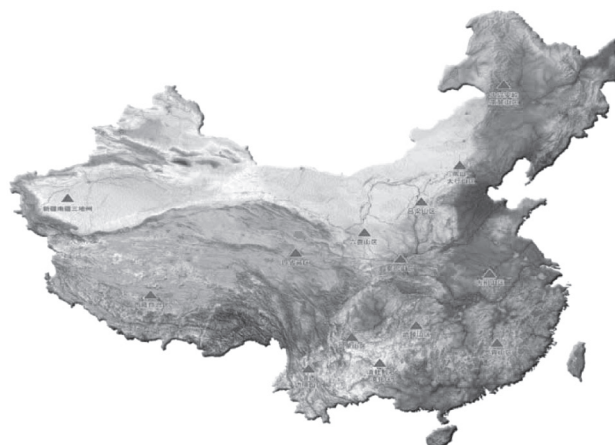


図2 14つの特別貧困地区の分布図(△マークがついている地区)

貧困県総数が変わらず、貧困県の592県のうち、約74%を占める440県は上述の14の特別貧困地区に属するため、中国中西部地域の突出した深刻な貧困問題の現状が確認される。そして、2014年10月の中国政府の発表では国の認定貧困県数はさらに240県増えて832県（村単位では12.9万村）になっている⁶。

3. 改革開放後の中国における貧困削減（扶貧）政策の変動

マクロ的には中国の経済成長と地域社会の発展を図るすべての政策は貧困層の人たちと無関係ではないものであり、どれも貧困削減政策の範囲に入ると思われる。改革開放政策、家庭土地請負責任制、中国特色ある市場経済政策など、中国経済の成長に役立てようとした経済政策、及び他の中国の地域政策、社会政策全般はいずれも貧困削減に関係している政策であろう。こうしたものは中国では「普惠」政策と呼ばれており、対象を特定せず、農村全域、場合によって農村部と都市部の両方を含む一般的な政策になることが多い。一方、貧困人口、貧困地域のみを扱う政策は「普惠」政策と区別して「特惠」政策と呼び、本稿は貧困人口を対象とする「特惠」政策のみに焦点を当て、具体的な政策について検討を行いたい。

厳しい貧困問題を抱えているなか、中国では共産党中央と政府の「三農（農業、農村、農民）問題」を扱うほぼすべての政策文書には当然のように、「扶貧」問題が取り上げられてきた。一方で、「扶貧」問題をメイン・テーマとする貧困削減政策、つまり中国で専項扶貧政策と呼ばれている政策も改革開放後の各段階で打ち出された。こうした二つの部分から構成する中国の扶貧政策の政策体系ではあるが、より具体的かつ詳細に貧困削減問題をあつかうものは後者の専項扶貧政策であり、本稿は主にこれらのものを中心に考察を加えることにする。一部の党と政府の重要会議・文書における近年の扶貧問題に対する指導方針などについても確認する。専項扶貧政策の考察にあたって、1978～85年・体制改革による「大規模貧困緩和」段階、1986～2007年・専項計画事業の推進による「開発型扶貧」段階、2007～2012年・「両輪駆動扶貧」段階、2013以降・「全面貧困脱却指向」段階に分けてみていきたい。

まず、最初の「大規模貧困緩和」段階における専項扶貧政策には、主に1982年の「三西」農業建設計画、1984年の「以工代賑」計画（救済用の食糧と手当ての支給を受ける代わりに、所定の社会公共プロジェクトの建設労働に参加する）、1984年の「貧困地区の支援を通じて早急に現状を改善させることについての通知」という党中央、国務院通達と「国民経済と社会発展第七次五カ年計画」であった。

「三西」農業建設計画は国務院の扶貧事業で、甘粛省河西地区の19県（市、区）、定西地区を代表とする甘粛省中部旱魃地区の20県と寧夏自治区西海固地区の8県の計47県（市、区）・約1200万人を対象とする重点支援プロジェクトであった。「三西」農業建設計画は、主として水利工事による灌漑面積の拡大、棚田の造成と溝地、砂地などの地力の培養、旱魃に対応した農業技術の普及による生産量の増加、農業者の技術研修、他地域への移住促進、労働力輸出などの手段を採り、同地区の「温飽」問題の解決と食糧増産に努めた。「以工代賑」は元国家計画委員会が資金を拠出する、貧困地区のインフラ整備のために作られた扶貧計画であった。この計画は貧困地区の余剰労働力の活用を目的とし、原材料と現金の投入により、貧困地区のインフラ施設を改善し、経済成長の環境整備を図ったもので、貧困を緩和、解消する事業であった。主には道路整備、農地基本建設、水利工事、人畜の飲み水提供事業などがあった。

「貧困地区の支援を通じて早急に現状を改善させることについての通知」は1986年以後の党と政府の扶貧事業の基本的指導原則を規定した重要な政策文書であり、初めて扶貧を国の重要任務として位置づけた⁷。それには農業税の減免措置、貧困地区に設立される企業所得税の減免措置、郷鎮企業、自営業の所得税減免措置、農林業とその他の副業などの政府統一経営の緩和と衣料品不足の特別困難世帯への支援措置など、一連の扶貧措置が決められ、貧困地区に対する優遇政策が明確に定められた。「第七次五カ年計画」は貧困地区の経済発展について単独の章を設けて貧困地区の発展目標と政策支援策を打ち出した。俗に呼ばれている「老、少、辺、窮」四地区、すなわち、山間部が多い古い革命根拠地地区、少数民族地区、辺境・国境地帯とその他の貧困地区に対し、それぞれ具体的な支援政策を打ち出した。古い革命根拠地地区では、交通事情の改善、農林業、畜産業の発展、小規模の鉄鉱、炭鉱、水力発電事業の支援、経済先進地域による援助事業が中心で、少数民族地区では、資源の優位性を活かし食糧生産、草原の建設、エネルギー産業、原材料工業の発展、道路輸送条件の改善による民族特需品の生産と貿易、民族教育と文化施設の建設などの支援政策が中心であり、内陸部の国境沿線地域では、農林業、畜産業、工業の発展とともに小規模の辺境貿易を促進する政策などが打ち出された。そして、計画には以上の四種類貧困地区に対する財政資金の投入、税負担の軽減、先進地域と都市部による指定地域援助事業を優遇措置として明確に盛り込まれた。1984年の通達と第七次五カ年計画が打ち出された貧困地域に対する方針と優遇措置はその後の長い期間において、中国の扶貧開発事業の主要な指導文書とされた⁸。

次の1986～2007年・「開発型扶貧」段階の政策について見よう。1986年に国務院の「貧困地区経済開発指導小組」（1993年に「国務院扶貧開発指導小組」に改称して現在に至る）の設置を皮切りに、中央政府による組織的で計画的かつ大規模の開発型扶貧事業が行われるようになった。この間に上に述べた政府の貧困基準の策定、貧困県制度の導入、貧困地区と貧困層を対象とする優遇政策の適用など、様々な扶貧政策が実施されるようになった。この段階での代表的な扶貧政策としては、1994年に制定、実施された「国家八七扶貧攻堅計画（1994－2000）」、1996年に公表された「早急に農村貧困人口の温飽問題を解決する決定」と「中国農村扶貧開発綱要（2001－2010）」が挙げられよう。

1994年に始まった「国家八七扶貧攻堅計画」は、1994年から2000年までの7年間で8000万人の貧困人口の「温飽」問題を基本的に解決することを目標とし、主に（1）貧困世帯に土地改良と農地基本建設を手助けし、経済作物、果樹の栽培など、農業以外の就業機会の創出、（2）大多数の郷、鎮に道路、電気、水道などのインフラを整備する、（3）初等の義務教育と初級の予防・医療保険サービスを普及させる、（4）沿海地域の貧困県に対する支援を減少、廃止し、扶貧の重点を中西部地区に置く、（5）扶貧資金の管理を強化し、扶貧投資の持続性を高める、（6）各級の党、行政機関、沿海省、重要都市、国内外の各種の機関が扶貧事業に参加するように動員する、などの手段と措置が打ち出された。ほかに、592県の認定貧困県扶貧事業、扶貧事業における省長・自治区長責任制、先進地域の省・直轄市が中西部省・自治区の扶貧事業に対する一対一方式での支援など、現在でも続けられている制度、施策が包括的に定められたのである。

「国家八七扶貧攻堅計画」の二年後、1996年中央の扶貧開発工作会議で「早急に農村貧困人口の温飽問題を解決する決定」が公表された。それは「国家八七扶貧攻堅計画」目標の着実な達成を保障するため、これまでの政策をさらに強化しただけでなく、扶貧資金の大幅な増加、東部貧困県に対する扶貧資金の廃止、農家を対象とする小口貸し出し事業の拡大、扶貧事業の末端農家への到達など、政策の調整と新たな扶貧手段も見られた⁹。

「国家八七扶貧攻堅計画」期間終了後の翌年、第3回中央扶貧工作会議が開催され、会議で来る10年間の扶貧事業計画を策定し、「中国農村扶貧開発綱要（2001－2010）」（以下、第一次扶貧綱要と略称する）という21世紀の中国扶貧事業の方向性を定めた重要文書として公布された。第一次扶貧綱要は政策目標、基本方針、対象と重点、内容と手段、政策の保障と組織の6部分からなり、体系的な構成となった。まずは目標については、「早急に少数の貧困人

口の温飽問題を解決し、貧困地区の基本的な生産、生活条件を一層改善して、温飽の成果を強固のものにし、貧困人口の生活の質と総合的な素質を高め、貧困村のインフラ整備を進め、生態環境を改善し、漸進的に貧困地区の遅れている経済、社会、文化の状況を変えることによって、小康（ややゆとりのある）レベルの到達に向けての条件整備を進める」と定められた。政策の基本方針では、開発型を堅持し、経済建設を中心とする市場志向と地元特色のある発展道路が強調された。ほかに、「総合開発、全面的発展」、「持続可能な発展」「自助努力」のキーワードが確認され、インフラ整備、教育、医療、文化などの面を総合的に推進し、環境問題と人口問題との両立をも重視する方針である。さらに、「政府主導と全社会の参加」も基本方針の一つとされ、政府以外の社会主体の参加を積極的に呼びかけた。扶貧開発の対象については、「いまだに温飽を実現していない人口」を最優先するとしながら、温飽を実現した貧困層の収入の増加と生活条件の改善をも図るとした。扶貧開発の重点地域は、中西部の少数民族地区、革命根拠地地区、辺境・国境地帯と特別貧困地区の4種類地区を定め、さらに身体障害のある貧困者をも扶貧事業の対象にした。今後の扶貧手段については、地元に適した農林業と畜産業の発展、農業の産業化経営の推進、インフラ整備、科学技術の導入と普及、職業教育、成人教育、職業訓練による教育、技術水準の向上、労務の輸出、自己意思による他地域への移住の促進、他の所有制の経済組織の参加促進が主要手段として取り上げられた。

第二段階における国レベルの行政部門の設置及び国家計画、綱要と言った重要形式をとった専項扶貧政策の実施などから、中央の扶貧事業における政府の責任が明確化され、さらに強化されていったと思われる。貧困問題の担当部署である「国務院経済開発指導小組」という当初の名称からもわかるように、貧困地区の経済開発事業を推進し、開発による成長を実現して貧困人口を削減するという第二段階の政策趣旨が確認されよう。国務院扶貧開発指導小組が主管する中国扶貧基金会によれば、「開発型扶貧」とはこれまでの分散救済型扶貧制度を改革し、経済建設を中心とし、貧困地区の幹部と大衆が地元の要素・資源を開発・活用し、商品生産を発展させ、生産条件を改善して、自らの蓄積と発展能力を増強するというものである。つまり、第二段階の扶貧政策は第一段階の経営請負責任制の導入によるマクロ経済政策がもたらす底上げ効果プラス個別案件を対象とする救済型事業から脱却したもので、扶貧事業による資金の投入を通じて、貧困地域のインフラ、労働者の技術水準などの改善による地元の経済が成長する基盤の創出に重点が置かれたものと思われる。この点はこの段階

で中央の三農問題に対する「多予、少取、放活」（支援を多くし、徴収を少なくし、規制を緩和して活力を増やす）方針にも一致する。

2007～2012年の「両輪駆動扶貧」段階では、国の専項扶貧政策の継続と強化とともに、最低生活保障制度という農村全域を対象とする政策が2007年に実施されるようになり、扶貧制度と農村の社会保障制度との両輪の駆動により農村の貧困を削減するという新しい段階を迎えた（表3・参照）。この段階では第一次扶貧綱要に続き、2011年に「中国農村扶貧開発綱要（2011－2020）」（以下、第二次扶貧綱要）が打ち出された。第二次扶貧綱要は、中国の扶貧事業がすでに「温飽」問題を解決する段階から新しい段階に入るとし、今後の10年間では貧困人口の衣食問題の解決、義務教育、基本医療と住居を保障するとともに、貧困地区の農民一人当たり純収入は全国平均値以上の増加率を実現し、基本公共サービスの主要分野で全国平均値に近い水準に達し、格差の拡大を縮小傾向に転換させるという目標を掲げた。そして、第二次扶貧綱要は基本農地と水利事業、特色と優位性のある産業、飲用水の安全、生産と生活用電力、交通、農村危険住居の改造、教育、医療と衛生、公共文化、社会保障、人口と計画出産、林業と生態の12の具体的な扶貧対象分野を定め、2015年と2020までの段階的な到達目標をそれぞれ定めた¹⁰。

最後に、2013年以降の政策動向について見よう。2012年11月中国共産党第十八回全国大会が開催された。大会では党の創立100周年（2021年まで）目標、すなわち全面的な小康社会の実現という目標が再確認され、それは今後の10年間で中国の貧困問題を基本的に解消することを党が宣言したものを意味できよう。党大会では、農村に対して「多予、少取、放活」を堅持するとし、国家のインフラ建設と社会事業の重点を農村に置き、扶貧開発を深く推進し、農村の生産、生活条件を全面的に改善するとされ、社会保障と医療サービスについても農村地域の住民を含むシステムを完成すると表明された。そして、2015年10月の五中全会

表3 2007～2011年農村最低生活保障制度の財政支出と保障人数

年	財政支出（億元）			保障人数 （万人）	支出基準額 /人	平均最低 保障ライン /月
	合計	中央 財政	地方 財政			
2007	104			3566	292	70
2008	222			4306	516	82
2009	345	255	90	4760	725	101
2010	445	269	176	5228	851	117
2011	668	503	165	5306	1259	164

出所：陳建東、趙術高（2014）「我国最低生活保障制度演進与展望」、『經濟研究参考』2014年第33期、第26頁。

で党の第十三次五カ年計画の指導思想として「4つの全面」が提起され、「全面的に小康社会の建設を完成する」、「全面的に改革を深化する」、「全面的に法治国家を推進する」、「全面的に党規党則を厳格化する」という四つの「全面」のうち、小康社会の実現を最優先課題と位置づけられた。五中全会で最優先課題である小康社会建設の目標において、2020年まで「現行基準（2300元）のもとで、農村貧困人口の貧困脱却を実現し、全貧困県の貧困脱却を実現して、地域の全体的な貧困を解決する」と扶貧事業の具体的な目標を明確に定め、十八回大会の基本方針を受けた内容となっている。こうした党の最重要文書による2020年までの貧困撲滅の確認は中国の扶貧事業がいよいよ「全面貧困脱却指向」の最終段階に入ったと言える。

全面貧困脱却に向けての具体施策については、2015年末の中央扶貧工作会議とその後に発表された「脱貧困の最終決戦に打ち勝つ事業についての中共中央國務院の決定」（以下、決定と称する）に詳しく説明されている。とりわけ、2015年末の中央扶貧会議で習近平総書記が講話を行い、2020年すべての貧困地区と貧困人口の貧困撲滅という全人民に対する承諾は必ず達成するとし、「誰を扶助するか」、「どう扶助するか」、「どう認定するか」、「誰が扶助を行うか」、「どう監督するか」という五つの部分に着実に取り組むよう指示した。いわば、これまでの37年間の扶貧事業における対象、方法、検査、担い手、監督の5方面を再確認した上で、目標必達のためのポイントを指摘したのである。

まず、「誰を扶助するか」では「精准扶貧」が提起され、扶助する対象とその貧困状況、貧困に至った原因などを一人ひとり、農家ごとに精査してきめ細かな扶助を行うということである。「どう扶助するか」は根幹たる部分で、五つの方法でそれぞれ一部分の貧困人口を削減するとされ、①生産の発展による脱貧困、②移住による脱貧困、③生態補償（補助）による脱貧困、④教育の発展による脱貧困、⑤社会保障による脱貧困との5つの政策手段に訴えることになった。「どう認定するか」というのは、扶助の効果が確実に脱貧困に至ったかどうかを検査、精査することである。農家一戸一戸、貧困者一人ひとりが自ら貧困を脱したと認めるまで認定しないということである。「誰が扶助を行うか」については、貧困削減の実績を党幹部を評価する重要な指標にし、各級の党幹部が扶助事業の第一線の担い手になっているかどうかである。最後の「どう監督するか」では、扶貧資金の透明化管理を強化し、不正と違法行為に対して厳しく取り締まるということである¹¹。

習近平の講話を受けた決定はさらに方針を具体化し、「精准扶貧」について登録と記録カードの業務を確実に遂

行し、登録された貧困人口のうちの5000万人を産業支援、就業の転換、移住、教育支援、医療救助などの措置を以って脱貧困を実現し、残りの部分または完全に労働能力を喪失した貧困人口は社会保障政策の活用により貧困脱却を実現すると明確に示した。さらに、特色のある産業の育成、貧困人口労働力の他地域への出稼ぎ労働（労務輸出）、生態補償事業の補助金制度の活用、農村最低生活保障制度の利活用の促進といったこれまでの政策の強化策のほか、扶貧事業の資産と利益の増加分について、貧困農家への配当、分配などの形で扶貧開発の利益を貧困人口にも享受させるというモデルの試行も初めて示され、家族の労働力として出稼ぎに行く世帯の留守状態にある児童、婦女、年寄り、障害者に対する支援を行うとも強調され、社会政策との連携を重視する姿勢も見られた¹²。

4. これまでの扶貧政策への評価と今後の課題

37年間にわたる継続的な扶貧事業と政策の実施により、中国の貧困削減事業は大きな成果を生んだ。中国の貧困基準でみる場合は、1978年から2010年までの22年間で中国は2.5億人の貧困人口の削減を実現し、国際貧困基準の1日・1.25ドルで計算した場合は6.6億人の削減になり、世界の貧困削減事業にも大きく貢献した。第十二次五カ年計画期間（2011～2015年）において、2011年に国際基準に近づけるために、中国は貧困ラインを前年より8割も引き上げた中、5000万人の貧困人口の削減を実現したことも評価されよう。中央財政と各行政部門から投入された資金も巨額な数字になっており、2015年の単年度中央財政専項扶貧資金は467.45億元達し、2000～2015年の中央財政専項扶貧資金の投入総額は3433億元を超えた。2011～2015年14の特別貧困地区の交通整備に投入された資金は5500億元に上った。こうした財政資金の投入、教育、交通、水利、農業などの面の支援及び農村地域を対象とした社会保障システムの整備は、農村の貧困問題の改善、貧困人口の削減、地域経済成長の基盤整備には重要な役割を果たしたと言えるであろう。こうした実績と成果などから、中国の反貧困事業の経験として国家の発展計画に入れられていること、扶貧戦略と政策体系の継続的な改善、中国独特の扶貧メカニズムなどが挙げられている¹³。

一方、改革開放以来の中国扶貧政策の最大の特徴は、上述の経験からも裏付けられるように、「政府主導」にあると思われる。扶貧に関する政策文書には必ずと言ってよいほど「政府主導を堅持する」という文言が盛り込まれている。この場合は、経済政策とするか、社会政策とするか、見方によって評価の視点が多く異なってくる。実際に扶貧政策の主な手段、方法、事業についてみれば、戸籍政策、

移住、教育、職業訓練、就農支援、医療保障制度、社会保障制度、年金、産業育成、幹部派遣、生態保護補助金、一対一の省（直轄市・自治区）同士の指定支援など、多岐にわたっており、大方党と政府としての責任であるという社会政策的な性格が強いように思われる。そのような認識は社会主義国家として共同富裕を目指す中国の国家目標と一致しており、その姿勢と努力自体が当然否定されるものではない。また、中国の扶貧問題を考えるにあたって、半分以上の人口を擁する農村社会の安定という視点を忘れてはならない。政府が責任を持って取り組んでいる扶貧事業は、農村社会の安定ひいては中国社会の安定にはプラスに働く面があったと思われる。

では、以上の特徴と性格を持つ中国の扶貧政策であるが、目標の実現を図る指標は貧困基準であり、それは経済分野の数値目標である。言い換えれば、目標の実現は貧困基準以上の年間純収入を達成したか否かで判断されるわけであるから、結果的には経済政策が中心的な役割を果たすことになるのである。経済政策で農村地域の住民の所得を考える場合は、市場の失敗が確認されない限り、政府は、主導的ではなく、市場の主体のためにインセンティブが働く市場環境の整備という補助的な役割を選択するのがベターであろう。政府主導の場合、仮に扶貧目標が達成されたとしても、期間を区切った扶貧資金の投入がその後も継続的に投入されなければ、再び貧困に陥る可能性が高いのである。ましてや中国の貧困削減はいまだに絶対的貧困の撲滅を目標としており、今後は相対的貧困の削減問題も重要な課題となる。

したがって、これまでの中国の扶貧政策は大きな成果を挙げたのは事実であるが、政策目標達成後の次の新しい段階では、従来の政策の限界も見えてくるであろう。貧困地区と貧困人口に対して、弱者救済か自立促進か、将来政策的な選別が必要になってくると思われる。中国で社会保障システムの全国一元化の進展につれて、産業育成が可能な貧困地域でより市場メカニズムの役割を發揮させるべきであろう。早急に農村地域の住民を対象とする基本的な年金、医療、生活保障などの制度による保障を実現した上で、職業訓練、農地請負権利の流動化など、農地、人力資本などの要素市場を活性化させることが農村の貧困地域ではたいへん重要である。そうなる中で、産業育成が困難な遅れた地域に対しては、中山間地域の条件不利の補正、生態環境の補償など、農産物の価格政策など、所得政策の重視が求められよう。

おわりに

中国経済は高速成長から中高速成長、いわゆる「新常态

態」の段階に入り、経済格差の是正による内需の掘り起こしが重要な課題となっている。そのためには、農村地域の貧困削減問題は一層重要性を有するものと思われる。一方、経済格差の是正は中国社会の安定を実現するカギであり、絶対的な貧困人口の削減を実現してから今後は相対的な貧困問題を解決しなければならないという新たな段階が待ち受けるため、収入を貧困ライン以上にするだけでは、社会安定問題の解決にはならず、年金、医療などを含む社会保障制度の整備など、経済政策、社会政策、民族政策を総合したバランスの取れた政策体系の構築が中国にとって必須である。現在、経済の減速で中国の財政収入の増加率も鈍化してきているが、今後は財政資金の安定的な確保も課題となろう。今後の中国の貧困問題は中国経済の構造調整がスムーズ進むかどうかにかかっているであろう。

注

- 1) 中国国家统计局住民調査弁公室編 (2011) 『中国農村2011貧困監測報告』、中国統計出版社、第11頁。
- 2) 2015年10月に「1日・1.25ドル」基準は世界銀行によって「1日・1.90ドル」に引き上げられている。
- 3) 王萍萍 (2007) 「中国贫困标准与国际贫困标准的比较」、『調研世界』2007年第1期、第5頁。
- 4) 「荆楚扶貧網」ホームページ (<http://hbfp.cnhubei.com/2015/0304/207009.shtml>) による。
- 5) 少数民族の自治県に対して認定基準を緩和することがある。
- 6) 劉永富 (2014) 「打好扶貧攻坚战 全面建設小康社会」、『扶貧开发与全面小康首届10・17论坛文集 (上)』、世界知識出版社 (中国)、第14頁。
- 7) 中国国際扶貧センター・張磊 (2007)、「中国扶貧开发政策演变 (1949-2005)」、中国財政經濟出版社、第84頁。
- 8) 中国国際扶貧センター・張磊 (2007)、「中国扶貧开发政策演变 (1949-2005)」、中国財政經濟出版社、第79頁。
- 9) 中国国際扶貧センター・張磊 (2007)、「中国扶貧开发政策演变 (1949-2005)」、中国財政經濟出版社、第133～135頁。
- 10) 範小建主編 (2012) 『《中国农村扶貧开发纲要 (2011-2020年)》干部辅导读本』、中国財政經濟出版社、第1～18頁。
- 11) 上海市政府ホームページによる (<http://www.shanghai.gov.cn/>)。
- 12) 中国國務院扶貧開發領導小組弁公室ホームページを参照されたい。
(<http://www.cpad.gov.cn/art/2015/12/7/>)
- 13) 胡鞍綱 (2014) 「从世界最大贫困人口国到小康社会 (1949-2020)」、『扶貧开发与全面小康』、世界知識出版社、第73～75頁。