

# 中国の都市扶貧開発

—遼寧省の事例を中心に

施 錦 芳\*

## はじめに

1978年の改革開放以来、中国農村の貧困削減は大きな成果をあげてきた。他方、経済発展と同時に都市の貧困がますます問題となってきた。特に、1949年建国以来、中国の工業基地であった（老工業基地と呼ばれる）東北三省の一つである遼寧省では、経済メカニズム転換および国有企業改革につれて、国有企業からレイオフされた失業人員が年々に増加している。近年、急速な経済発展に伴って都市の貧困は更に拡大、深刻となってきた。遼寧省政府および研究者たちは遼寧省の都市貧困削減を重要な課題として関心を集めている。

本論文は遼寧省の都市貧困問題および貧困の緩和削減にアプローチするものである。三つの部分で構成されている。第一は中国の扶貧開発に関連するいくつかの概念について述べる。第二は遼寧省の都市貧困の実態を紹介する。第三は遼寧省政府の貧困削減アプローチを分析し、遼寧省の都市貧困問題に基づいて、今後の貧困削減に対する提言を試みる。

## 一 中国の扶貧開発

貧困問題は、世界的な「3 P」（「3 P」の意味は、Poverty（貧困）、Population（人口）、Pollution（汚染））課題の一つとして、取り扱われている。貧困は特別な経済社会現象の一つであり、中国に拘わらず、グローバルな問題でもある。現在、貧困削減は全世界が直面している課題である。貧困削減を研究する際に、まず、貧困の定義、貧困ライン（Poverty Line）および貧困削減アプローチを簡単に考察する。

第一、貧困定義について。貧困は極めて多面的な概念であり、貧困とは何かを定義することは、簡単そうに見えるが、実は大変困難な作業である<sup>①</sup>。交わされている議論において、現在に至るまで、「貧困」概念に関するコンセンサスが必ずしも形成されているわけではない<sup>②</sup>。経済的視点から見る貧困の中で、最も多く取りあげられているのは、最低限の生活を送るために

---

\* 施錦芳は中国東北財経大学国際経済貿易学院准教授。

本研究は「The Project Sponsored by the Scientific Research Foundation for the Returned Overseas Chinese Scholars, State Education Ministry（2010年）」を受けた。

必要な所得が不足している所得貧困である。その他、異なる指標の内容によって、いくつかの貧困の概念が存在している。例えば、食糧不足を貧困の基準として測る食糧貧困、1人1日当り最低限カロリー摂取量として測る栄養不足・栄養不良貧困、および生活消費水準などの指標を持ちながら測る貧困、などである。現在、最も多く使われている、貧困の客観的な定義は、世界銀行が提示している極度の所得貧困（1日1ドル以下で暮らしている人々）および中程度の貧困（1日1ドルから2ドルで暮らしている人々）が広く使われている。中国政府はミクロの貧困概念を使っている、すなわち、ある人或はある家庭の経済収入が国家の最低生活水準に達しない場合を貧困と定めている。

第二、貧困基準とも呼ばれる貧困ラインについて。一定の時間、空間および社会発展段階の下、人々は最低生存に必用とされる消費物品とサービスにかけられる最低費用を指している、英国の学者シーボーム・ラウントリー（Seebohm Rowntree）は「貧困ライン」の創始者である。20世紀の初めころ、シーボーム・ラウントリーは、身体的効率性を維持するのに最低限必要な必需品を取得できない家計を「貧困」を定義づけ、貧困を「第1次的」、「第2次的」の2つの段階に分け、さらに、「貧困」と「非貧困」との境界線に「貧困ライン」なるものを設定した<sup>③</sup>。これは英国の低所得層に対する社会政策の基準となった。その後各国でこの考え方が取り入れられ、現在でも世界銀行、アメリカ、カナダなどの国で採用されている。中国の貧困ラインは、1984年に測定された。当時全国にわたった調査によって、1人当たり年所得200人民元（以下は「元」と省略）の貧困ラインを設定した<sup>④</sup>。その後、物価指数の変動にしたがって、中国農村の貧困ラインは、1985年は206元、1990年は300元、2000年は635元、2009年現在は1196元になるという変化も起っている。しかし、国際社会の貧困ラインと比べて、中国の貧困ラインはまだ大きな格差が存在している。

第三、貧困削減アプローチについて。中国において、貧困削減は「扶貧」と呼ばれている。具体的にいえば、政府と社会は貧困地域と貧困者たちを助け、貧困地域の経済を開発し、生産を発展させ、貧困者たちを貧困から脱却させることである。これを総称して扶貧開発とよばれている。扶貧開発は短期目標と長期目標を明確に設定し、目標に到達するため、具体的な実施案、段階と措置を作成し、一時的な解決と根本的な解決を結合させ、最終的には貧困問題を根本的に解決する。扶貧開発の狙いは、生産活動を通じて貧困者を救助し、一時的に生活困難を解決させ、さらに貧困地域の経済、教育を発展させ、貧困者を貧困から根本的に脱却させ、自立的な発展を求め追求することにある。扶貧開発のアプローチはさまざまである。現在国際社会で広く使われているのは下記の三つ：資金援助、インフラ改善、プロジェクト実施による貧困削減。中国は改革開放以来、以上の三つの扶貧開発アプローチも採用している。

## 二 遼寧省の都市貧困問題

遼寧省は中国東北地域に位置し、北東部を吉林省、北部を内モンゴル自治区、西部を河北省と接す。また南西部は遼東半島を境に海域が分かれる黄海と渤海に面し、南東部は北朝鮮と接する。全省の面積は14.8万平方キロメートル、総人口は4374.6万人（2010年11月1日の遼寧省人口国勢調査による）。2010年現在遼寧省の経済発展水準は表1に示されており、遼寧省の経済は非常に強い成長を保ち、2009年一人当たりのGDPは35239元、全国において10番目である。経済成長率は全国の平均水準より4%も高い。遼寧省は急速な経済発展を遂げているなか、労働者の経済収入もアップしている。2009年の給与は2001年の3倍余りになった（表2）。

表1 2010年遼寧省の主な経済指標

項目	データ
GDP総額（億元）	18278.3
GDP成長率（%）	14.1
一人当たりGDP（元）	35239（2009年）
失業率（%）	3.7
都市住民一人当たり年間可処分所得（元）	17713
農民一人当たり年間平均収入（元）	6908.6

出所：遼寧省統計局編『遼寧省統計年鑑』中国統計出版社、2010年および遼寧統計公報。

表2 2009年遼寧省労働者平均月間給与

年次	労働者平均月間給与（元）
2001	845
2002	972
2003	1084
2004	1243
2005	1444
2006	1635
2007	1934
2008	2311
2009	2592

出所：遼寧省統計局編『遼寧省統計年鑑』中国統計出版社、2010年。

改革開放以来、遼寧省は経済社会開発に伴って、農村貧困開発で大きな成果をあげている。農村貧困を緩和、削減するため、遼寧省委員会、省政府は大量の人員、物品および資金を投入してきた。統計データによれば、2007年までに、遼寧省の190万人の農村貧困人口の衣食が得られるようになり、3年繰り上げて「中国農村扶貧開発綱要（2001～2010年）」に定められた目標を達した。それと共に、貧困地域の総合実力を増強され、2007年に15の省レベル扶貧重点県（市）の地域GDPと地方財政一般予算収入は2002年より、それぞれ、144%と192%を向上した<sup>⑤</sup>。

中国の都市化は急速に進み、現在は高度都市化段階に入っている。中国国家统计局が実施した全国人口変動状況サンプル推算結果によれば、1996年から2003年まで、中国の都市化の進行は速い速度を保っている。都市人口占める総人口の割合は29.4%（1995年）から40.53%（2003年）まで増加し、8年間で11.13%を増加した。2004年から、全国の都市化速度が穏やかに減速する中、遼寧省の都市人口が占める対総人口の割合はさらに増えている。2010年遼寧省の都市人口は2616.8万人、農村人口は1657.8万人、都市人口対総人口の比率は2000年より7.2%上昇し、都市化率は全国の49.68%に比べて12.42%も高い<sup>⑥</sup>。遼寧省の都市化が急速に進んでいる中、都市貧困者数は農村より増えている。遼寧省政府が管轄する14の市の経済規模は表3に見るとおりであり、近年、農村生活保護者数（中国では低保人員と呼ばれる）より都市生活保護者が多く存在し、特に、経済発展レベルが一番低い阜新市と朝陽市は都市貧困問題は最も深刻である。

表3 遼寧省管轄する14市のGDPおよび生活保護者数（2008年）

名称	GDP（億元）	都市生活保護者	農村生活保護者
瀋陽市	3860.5	150784	103532
大連市	3858.2	94751	57681
鞍山市	1607.9	103158	54321
撫順市	662.4	157596	34272
本溪市	610.9	99798	20029
丹東市	563.9	61865	43352
錦州市	690.4	79019	83127
營口市	703.6	81478	62058
阜新市	233.9	168226	61206
遼陽市	566.6	51094	41772
盤錦市	675	24443	19583
鉄嶺市	536.3	75365	88746
朝陽市	446.6	151872	131883
葫芦島市	457.8	74799	96336
全省	13461.6	1374248	897898

出所：遼寧省統計局編『遼寧省統計年鑑』中国統計出版社、2009年。

中国の都市貧困問題を研究する際に、都市貧困の概念を明確にしておく必要がある。現在、新しい情勢の下での中国の都市貧困は伝統的な都市貧困と異なっている。伝統的な都市貧困は20世紀90年代以前に現れた都市貧困人員群体を指す。すなわち、社会において無労働能力、無経済収入、無法定扶養および被扶養人口のいわゆる「三無」人員である。それは、中国の社会システム転換、経済メカニズム改革、産業調整、国有企業改革などに引き起こされた貧困であると考えられる。新しい情勢下の貧困は「新型貧困」と名付けられた。新型貧困は二種類のものを含む。第一、レイオフなどの原因で賃金が長期的に低く、および世帯の主要労働力の失業による貧困。第二、都市の社会保障システムの欠如に誘発された貧困。つまり、仕事を失われた人たちは雇用保険などの社会保険に加入せず、生活が困難になった人々である。

遼寧省は中国の老工業基地として国有企業が多く集まっている。国有企業改革および経済メカニズム転換に伴って、大量な失業者が現れてきた。近年、遼寧省の都市貧困は拡大、深刻化する様子を見せている。国家统计局遼寧省調査チームは遼寧省の3650世帯におけるサンプル調査を実施し、調査結果によれば、2006年10%低収入世帯の年間可処分収入は3392元、支出は3644元、それぞれ、全省平均水準の6978元、4343元の32.7%と45.6%しか占めない。遼寧省の都市貧困者は赤字生活を送っていることを明らかにされた<sup>⑦</sup>。したがって、新しい情勢下の新型貧困削減は遼寧省政府が直面している大きな課題になっている。

### 三 遼寧省の都市貧困開発アプローチ

改革開放以来、遼寧省を含めて中国の農村貧困削減は大きな成果をあげている。しかし、農村貧困削減に比べて、都市貧困削減は困難である。なぜならば、都市の貧困者は農村の貧困者と違って、生業に必要となる土地、器具や資材などを持たず、「収入増加或いは負担減少」は問題にならない。農村の貧困者は都市に移動する可能性がありうる。しかし、都市の貧困家庭は土地という生活最終保障を持たないため、その他の都市に移動する能力とチャンスがほとんどない。移転に伴うリスクも非常に高い。それ故に、都市の貧困問題を十分に認識、分析しなければならない。これは中国政府が提唱する調和のとれた社会作りの一環として、極めて重要である。

まず、中国政府と社会は都市貧困問題を重視しなければならない。都市貧困はグローバルな経済の発展に必ず現れる困難な現象である。経済発展が著しく進んでいる国から経済発展の最も遅れている国まで、都市貧困問題が存在している。都市貧困問題は都市の経済社会に与えるマイナス影響を深く分析する必要がある。

次に、都市貧困問題を客観的に認識しなければならない。都市貧困問題を考察する際に、あ

る時点のある理論に限らず、ダイナミックに分析する必要がある。各地区、各時期の国民経済社会発展指標によって、科学的動態的に都市貧困ラインを調整する。都市貧困を引き起こした原因はさまざまである。それ故、実際の現地調査に基づいて、貧困の原因を探り、問題を解決できる鍵を見つけ、有効な貧困削減対策を作成する。

遼寧省は2002年1月に長興島臨港興行区を省級経済開発区に認定（2010年4月25日に国家レベル経済技術開発区に昇格）してきたが、2005年に遼寧省の「五点一線」沿海工業区計画をまとめて発表している。これは遼寧（営口）沿海産業基地、遼西錦州湾沿海経済区、大連長興島、大連莊河市花園口工業区、遼寧丹東産業園区を五点として、西の葫芦島綏中県から東の丹東東港市までの海岸を一線として高速道路などで結ぶ大計画である。遼寧省沿海経済工業区の戦略位置づけは、遼寧省に立脚点を置き、東北に寄託し、全国にサービスを提供し、北東アジアに面しているという特色を持つ遼寧省沿海経済ベルト、競争力が強く、国内一流な臨港産業集中地帯、北東アジア国際水上運輸と国際物流センターにまで発展させ、改革創出先行区、対外開放先導区、投資興業選出区、調和のとれた暮らし安い新都市、東北振興経済発展の軸と経済成長地区にまで発展させることである。

国際社会に通用する貧困削減開発アプローチを参考とし、遼寧省経済社会の特徴を結合させて、今後の遼寧省都市貧困削減開発アプローチについて、以下を提案する。

第一、貧困削減開発資金を集めるルートを広げ、民間企業の都市貧困削減に果たす役割を求める。資金扶貧は、政府と社会が貧困地域或いは貧困者に資金を援助し、税金減免などの特殊優遇政策を提供することである。遼寧省政府は、阜新市と朝陽市の貧困者たち、例えば、高齢者などの弱者に資金救助、税金免除などを通じて、都市貧困削減に積極的な役割を果たしている。今後は貧困削減資金集めるルートの拡大を中心とし、政府の公的資金を引き続き投入すると同時に、民間企業の力を生かさなければならない。近年、遼寧省の民間企業集団は急速に発展し、新たな経済成長点となっている。現在、「五点一線」沿海経済産業区に駐在している企業の60%は民間企業である。これらの民間企業は実力を持ち、景気がよく、雇う人員が多く、従業員の給与が高く、税金も多く、製品輸出の純益が高く、対外投資の成長は著しくなどの特徴を持っている。遼寧省政府と社会はこれらの民間企業に寄付金を求め、レイオフされた人員の再就職、貧困家庭へのマンツーマン援助チームを組むなどを、先頭に立って呼びかけるべきである。

第二、貧困地域の事情に適した措置をとる。例えば、交通手段の普及、安全な飲用水の提供、教育および医療設備の改善など貧困者の日常生活と密接な関係にあるインフラ建設の整備である。農村貧困削減に比べて、今後の都市貧困削減は民生インフラ建設、特に教育、医療、住宅の整備は最も重要である。昨年、中国政府の指導の下、中国各都市は保障性住宅建設を盛

んに行っている。中国政府が主張する保障性住宅の理念は非常に優れていると考えられる。各地の保障性住宅建設が完成すれば、多くの都市貧困者の居場所の問題が解決されるだろう。統計データによると、遼寧省都市低収入世帯一人当たり医療保健、教育および住居にかかった支出は1180元である、消費総支出の32.4%を占めている。遼寧省の平均水準より5%も高い。近年、都市貧困者の教育、医療と住宅改善をめぐって、遼寧省政府は多くの「惠民工程（人民に恩恵を与えるプロジェクトの意味）」を実施した。例えば、都市の貧困者の医療サービスを確保するため、遼寧省は全国で率先して医療サービスを調整する範囲まで地方法律に定めた。その一方、住宅改善に関して、都市低収入世帯に優遇住宅を提供した。今後、遼寧省政府は、「五点一線」沿海経済工業区建設を契機として、沿海経済工業区建設に必要とされる人材と結合させ、教育養成資金を投入し、国有企業からレイオフされた人員の再就職職業養成を拡大し、都市貧困問題の解決と結びつけることが重要である。このような厳密で長期的有効的な職業養成計画の実施を通じて、都市の貧困者に再就職の専門の技術を与え、沿海経済工業区建設に必要とされる人材をプールする。

第三、遼寧省省内経済発展している地域と貧困地域を結びつけ、情報交換、資金、技術、人材と管理経験を導入し、具体的なプロジェクトを実施する。貧困削減は本来の「輸血式」貧困削減から「造血式」まで発展させ、プロジェクト実施を通じて貧困者たちの自力更生を求める。例えば、瀋陽、大連などの大都市は、都市化に伴い高齢化が急速に進んでいる。介護事業にかかわる人材育成が求められている。朝陽のような都市の貧困者を対象に介護人材育成事業を実施して、瀋陽、大連に介護人材を提供する。このようなプロジェクトの実施によって、貧困者たちに仕事を与え、経済発展している地域の人材不足問題も解決される。資金援助を通じた貧困削減よりは貧困者たちを根本的に助け、貧困から脱却することは最も有意義である。

第四、就職をさらに拡大させる。2009年12月24日に中国国家人力資源と社会保障部尹蔚民部長は第十一次全国人民代表大会常務委員会第十二次会議において、「我が国の就職は徐々に改善され、就職態勢は基本的安定である。金融危機後の就職を安定拡大させる政策体制を形成しなければならない。大学の卒業生、出稼ぎ労働者、就職困難人員からなる三つの群体の就職の安定を保ち、2010年就職活動の目標は都市の900万人の中のレイオフされた500万人に職場を提供すること」と都市失業者の再就職を指示した。中国の一系列就職拡大政策実施に伴って、遼寧省政府は雇用問題を解決する潜在力を掘り出し、「五点一線」沿海経済工業区建設に沿って、新しい産業を創出し、新たな職場を提供し、遼寧省の都市貧困問題の解決に貢献する。

グローバル化の進展と中国国内経済社会システム改革深化に伴って、中国の都市貧困人口の増加がさらに予想される。都市貧困者の生活ますます悪化していく可能性もある。都市貧困問題は長期的な社会問題になる恐れがある。したがって、都市貧困問題を計画的に研究し、都市

扶貧開発アプローチと対策作りが、目の前に迫ってきている。現在、遼寧沿海経済工業区開発が国家戦略として認定された。そのことによる遼寧省の一層の経済成長と、同時に新たな都市貧困が現れてくる。遼寧省の都市貧困削減システムを迅速に作り出し、有効的な貧困削減政策と措置を通じて都市貧困を緩和、削減する。総括すれば、今後、遼寧省政府をリーダーとし、民間企業の応援を呼びかけ、全員の参加を求めたうえで創出された都市貧困削減システムは、調和のとれた遼寧省を実現させ、科学的な新たな発展を実現させる重要なルートである。

## 注釈

- ① 斉藤文彦『国際開発論－ミレニアム開発目標による貧困削減』日本評論社、2005年、9頁。
- ② 大田和宏『『貧困』概念をめぐって』『アジア・アフリカ研究』Vol.37 No.2 通巻344号、アジア・アフリカ研究所、1997年。
- ③ シーボーム・ラウントリー著、長沢弘毅訳『貧乏研究』株式会社千城、1975年、1-2頁。
- ④ 貧困ラインは以下のように設定された。まず、中国栄養学会の測定に応じて、最低熱量摂取量（人間が正常的な生活を維持するために必要最低限なカロリー摂取量）を確定した。中国の住民が正常な生活を維持するために必要な最低熱量摂取量は1日2,000カロリーである。農村部の住民が主として体力的な労働をするため、農村住民の最低熱量摂取量は2,100カロリーに確定された。これを基準として、1984年の農村住民生活調査資料によって、タバコ、酒と菓子などの贅沢なものを除いて、食糧、野菜、動物油、植物油、豚肉、牛羊肉、牛羊乳、家畜、卵類、魚介類、砂糖、果物などの12種類の必要な食品を選定し、それぞれの消費量を確定した。この12種類の食品についてのサンプル調査を通じて得られた市場価格で、1984年の中国農村住民の基本的食品支出の最低限を計算すると、年119.7元となった。さらに、エンゲル係数0.6以上を貧困と見なし、119.7元を0.6で割ると、199.5元になった。これが1984年に公表された中国の最初の貧困ライン（年所得200元）の根拠である（童星・林閩鋼「我が国農村貧困基準ライン研究」『中国社会科学』第3期、中国社会科学院编辑部、1994年）。
- ⑤ 任鵬飛・黄芳『遼寧省農村貧困人口六年減190万』、<http://news.sohu.com/20071207/n253858753.shtml>、2007年12月7日日付。
- ⑥ 遼寧省人民政府（<http://www.ln.gov.cn/>）
- ⑦ 遼寧省統計信息网（<http://www.ln.stats.gov.cn/>）

## 参考文献（アルファベット順）

### 【中国文献】

遼寧省統計局編『遼寧省統計年鑑』中国統計出版社、2010年。

尹士剛『北京市年住民貧困問題調査報告』北京市委員会党校社会学教研部、2007年。

中国社会科学院都市発展と環境研究センター編『中国都市発展報告』中国社会科学文献出版社、2007年。

中国国家统计局編『中国統計年鑑』中国統計出版社、2009年。

中国国务院扶贫办（<http://www.cpad.gov.cn/>）

中国扶贫开发协会（<http://www.zgfpkf.org.cn/>）

中国国际扶贫中心（<http://www.iprcc.org.cn/>）



辽宁扶贫网 (<http://www.lnfp.gov.cn>)

辽宁统计信息网 (<http://www.ln.stats.gov.cn/>)

辽宁省人民政府网站 (<http://www.ln.gov.cn/>)