

# 中国農村の貧困地域における持続可能な開発と財政・金融政策

— 湖南省桑植県を事例として —

高 紋<sup>1</sup>・石田 正昭<sup>2</sup>

1 三重大学外国人研究者/日本学術振興会特別研究員 2 三重大学生物資源学部

## Fiscal and Financial Policies for the Sustainable Development in Poor Areas of Rural China — A Case Study in Sangzhi-County Hunan-Province —

GAO Wen<sup>1</sup>, Masaaki ISHIDA<sup>2</sup>

1 Foreign Researcher, Mie University / The JSPS Postdoctoral Research Fellow

2 Professor, Department of Sustainable Resource Science, Faculty of Bioresources, Mie University.

### Abstract

There are over 86 million poverty population in China, and most of poor people are living in farm villages of the midland and the western region.

Many preferential policies have been made for boosting incomes of these rural poor people. The state also emphasized that more attention must be paid to preserve the ecological environment when carrying out the poverty alleviation projects so as to make the development be a sustainable one.

The purpose of this paper is to illuminate the effects and the roles of fiscal and financial policies which are specially designed for the sustainable development in poor areas of rural China. In order to acquire a better understanding, we conducted the fieldwork in Sangzhi-County (Hunan-Province, the Midland China) which is a state-designated poverty zone. The arguments are on the basis of fieldwork results, interviews and discussions with many local government officers, bank staff members, local enterprisers and farmers.

**Key Words** : poverty alleviation, environmental preservation, sustainable development, effects and roles of fiscal and financial policies

### 1. はじめに

今や世界中の定説となりつつある「中国の驚異的な高度経済成長」の背後には、2つの深刻な問題がある。その1つは、都市と農村および東部（沿海地域）と中西部（内陸地域）の不均衡な経済発展・所得格差の拡大である（東部、中部と西部の地域区分については、図1を参

照）。もう1つは、不合理な開発による環境汚染と生態系破壊である。

図2と表1に示されているように、都市と農村住民の間では1人当たり所得格差が増える傾向にあり、2002年現在、都市住民の1人当たり所得は農村住民の3.1倍に上った。東部、中部と西部地域の経済格差は極めて大きく、農村住民の1人当たり所得で見ると、3つの地域

表1 東部地域、中部地域と西部地域の経済格差と貧困人口（2002年）

	東部地域	中部地域	西部地域	全 国
1. 1人当たりのGDP（元）	14,159	6,961	5,472	8,184
2. 第1次産業のGDP比重（%）	10.2%	17.7%	20.1%	15.4%
3. 都市住民の1人当たり年収（元）①	9,186	6,334	6,673	7,703
農村住民の1人当たり年収（元）②	3,404	2,275	1,766	2,476
①/②	2.7	2.8	3.8	3.1
4. 貧困人口（万人）	685	2,990	4,945	8,620
(1) 絶対貧困	165	910	1,745	2,820
各地域の割合（%）	5.9%	32.3%	61.9%	100.0%
(2) 相対貧困	520	2,080	3,200	5,800
各地域の割合（%）	9.0%	35.9%	55.2%	100.0%

注：絶対貧困は1人当たりの年収625元以下、相対貧困は1人当たりの年収626元～865元（注1参照）。

出所：『中国統計年鑑2003』と『中国農業発展報告2003』より筆者作成。

の比率は1:0.67:0.51となっている。また、貧困人口<sup>注(1)</sup>の総数は8600万人以上にのぼり、それは主に中西部地区の農村に分布している。中国は国民の約7割を占める農民、特に中西部農民の苦境を放置したままの「繁栄」にあると言わざるをえない。

一方、中国は酸性雨、大気・水源汚染、水土流失<sup>注(2)</sup>、砂化<sup>注(3)</sup>・砂漠化などの環境問題に直面している<sup>注(4)</sup>。東部から中西部へ、そして都市から農村へと広がる急速な工業化に伴うエネルギー消費量の増加、未処理な廃水・廃気的大量排出、資源の非効率的な利用<sup>注(5)</sup>などは環境を悪化する主な原因と指摘されている。また、水土流失及び砂化土地拡大の原因は、95%が人為的要素によるものであり、旱魃などの気候的要素によってもたらされるのは、全体の5%しかない。土地の濫開発・家畜の濫放牧・森林の濫伐採・水資源の濫用の「四濫」が元凶である（渡辺利夫，2003 [1]）。環境破壊が継続・拡大していくと、経済発展の停滞を招くだけでなく、2050年に16億人に達すと言われる中国人民はいったいどこで生息したらよいかの厳しく問われている。

2004年新年早々、『関与促進農民増加収入若干政策的意見』（『農民の収入増加に関する若干政策』，[2]）が中央の第一号公文として発表された。“三農（農村・農業・農民）問題”が第一号公文に順番づけられたのは18年ぶりのことである。その内容は農業構造調整<sup>注(6)</sup>と農業産業化の促進、農村の第二、三次産業の発展、農村インフラ建設の増強、財政・税制面での“三農”への支援、

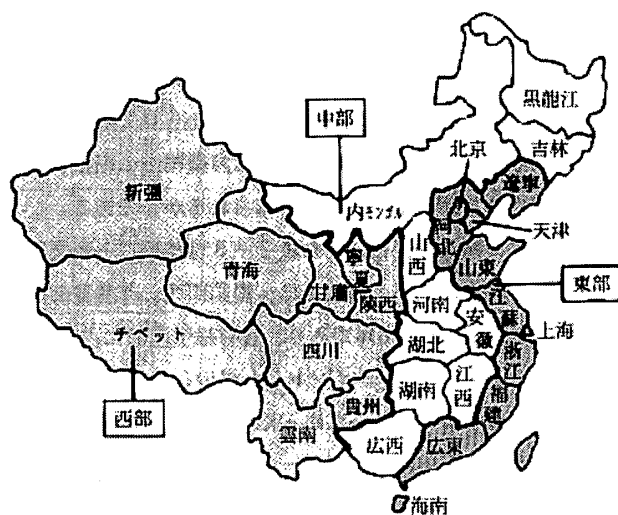


図1 中国における東部地域、中部地域と西部地域の区分

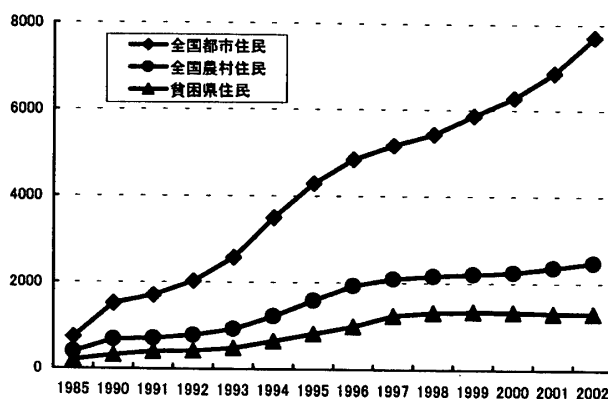


図2 中国都市、農村と国家指定貧困県の住民1人あたり年収の変化（元）

出所：『中国農業発展報告2003』より筆者作成。

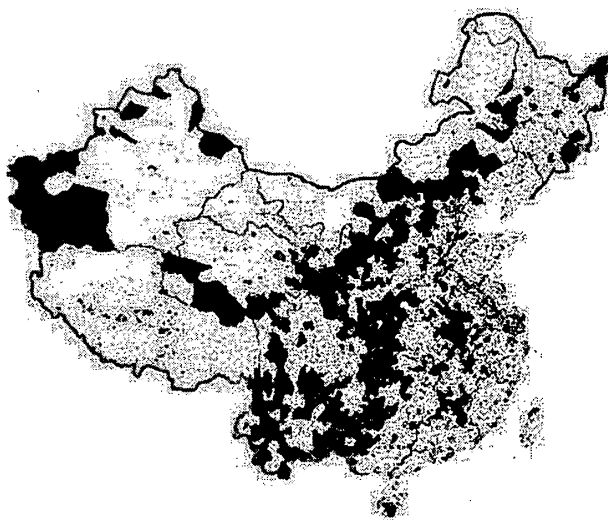


図3 国家指定貧困県の分布（◆国家指定貧困県）

農村金融改革，貧困撲滅，農村生態系保全など幅広いものであった。とにかく農民の収入を増加させ，都市と農村の経済格差を縮めるのが国の最大課題であると掲げた。さらに，農村の開発を進めると同時に，生態系を保護し，「退耕還林還草」<sup>註⑦</sup>や湿地保全などの生態プロジェクトを進め，従来の開発によって引き起こされた環境破壊の悲劇は二度と起こしてはならないと指摘された。

貧困地域の開発と貧困人口の撲滅は農村開発をめぐる諸課題のなかで重点中の重点であり，同時に難問中の難問である。貧困解決に力を集中するため，国は592カ所の扶貧開発重点県を選定した。図3は国家指定貧困県の分布を示している。2002年時点では，貧困県農家1人

当たり年収は1306元で，全国農家平均の約半分ではなかった（図2）。国家指定貧困県は全国貧困人口の72%をカバーし，約90%が中西部地域に位置する。各省も，現地の状況に基づいて独自に，重点貧困村を決めたが，その総数は14万8000にのぼる。<sup>註⑧</sup>

中国は一連の「扶貧」（貧困地域の開発を進め，貧困者を助ける）政策と措置を制定した。特に，貧困地域への資金投入を確保するため，財政面と金融面で優遇政策を与えている。本論文は政府の貧困開発方針と財政・金融政策を整理した上で，2004年8月に湖南省（中部地域）桑植県（湖南省28カ所国家指定貧困県の中の1つ）で行われた実態調査に基づき，現地の貧困開発プロジェクト，環境保全の取組みとそれらの活動に関連する資金の調達・運用の現状を紹介・分析し，開発と環境の両立をサポートするための財政と金融それぞれの効果と役割を論じる。

## 2. 中国政府の貧困開発方針と財政・金融政策

### 2.1 貧困地域の開発方針

貧困開発の長期方針については，1994年の『国家八七扶貧攻堅計画（1994～2000）』（『貧困克服計画』，[5]）があり，この実施により，絶対貧困人口は1994年の8,000万人から2000年の3,000万人へ減った。その続きとして，2001年から2010年までの10年間の指針である『中国農村扶貧開発綱要（2001～2010）』（[6]）が制定され，その主な内容は表2の通りである。

表2『中国農村扶貧開発綱要（2001～2010）』より抜粋

- ①中国の扶貧は「開発式」の政策を取る。即ち，単純な保護ではなく，農民の能力と自立性を高めながら市場化，自由化のテンポを速めるべきである。
- ②貧困地区の文化，教育，衛生，社会事業の進歩と農業技術の普及を一層促進し，「小康」の生活（まずまずの生活）を実現する。
- ③貧困地域の開発は持続可能な開発を実現すべきである。即ち，貧困地域の開発は資源の有効利用，生物圏保全，物質の良好な循環と環境の改善と結びつかなければならない。
- ④退耕還林を進めると同時に，住民の移転問題に伴う生活，収入確保，子供の教育等の問題をスムーズに解決する。
- ⑤社会の各界を動員して募金や援助を行う等の扶貧活動を活発に進行させ，東部と中西部の協力を通じて「先に走ったものが遅れたものを助ける」という局面を作り出す。
- ⑥貧困地域への財政交付金をさらに増やす。
- ⑦財政扶貧特別支出金をさらに増やし，「以工代賑」（救済の代わりに仕事を与える）の規模を拡大する。また，扶貧のための財政資金は扶貧事業のみに使用し，流用を許さない。
- ⑧扶貧貸付の総額をさらに増やす。扶貧貸付は優遇金利（2.88%/年）を適用し，優遇金利と基準金利（5.31%/年）の差額は中央財政によって補給する。

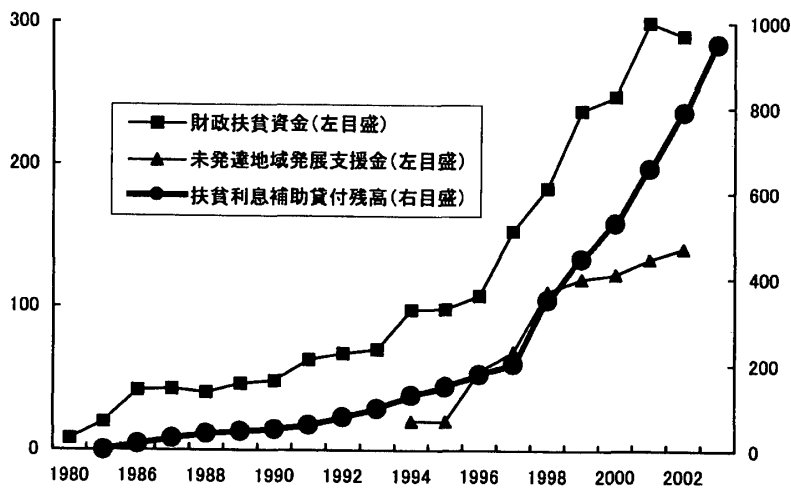


図4 中央財政の扶貧特別支出金と扶貧利息補填貸出残高 (億元)

注：財政扶貧資金は新増加財政扶貧資金、以工代賑資金と扶貧利息補填貸出金の利息補填支出を含む。

出所：『中国扶貧情報』、『中国財政年鑑 2002、2003』、『中国農業発展銀行統計年鑑 1997、2001』、『中国農業銀行統計年鑑 1997-99、2000-2002』より筆者作成。

新しい長期方針は貧困地域への資金投入のさらなる増加を約束し、持続可能な発展の実現を目標としている。また、以前の長期指針とは違い、貧困扶助は“救済・輸血式”から“開発・造血式”への政策転換を進め、貧困問題の解決に市場原理を導入することが強調された。

「退耕還林還草」はほとんど中西部の貧困地域で実施されているため、貧困地域の農家の生活に大きな影響を与えている。同プロジェクトは長期的には国や国民に利するものであるが、現在、森林や木材で生活してきた一部の農民の収入増加という観点からすれば不利である。かつては、すでに貧困から離脱した多くの農家が、その他の収入増加の道を探し出すことができずに、貧乏な状態に戻ってしまったという現象さえ起こっている（張，2004 [3]）。政府は長期指針の中で、これらの問題を速やかに解決し、貧困地域の環境プロジェクトと開発プロジェクトを結び付けながら考えていくことを強く求めている。

2002年12月、『退耕還林条例』（国務院，[7]）が発表され、薪の代わりにバイオガス・水力・風力・ソーラーエネルギー利用、農家への食糧供給、財政特別補助金の拠出などを定め、農家の基本的生活を保証している。

## 2.2 税制・財政面での優遇政策

改革開放以来、中国の国家財政支出に占める農業への

支出の割合は減少傾向にあり、農業を主な収入源とする農家収入の伸び悩みを引き起こす原因のひとつとされている。“三農問題”が重視されてから、財政・税制面での政策転換が見られ、国家財政部は『2004年予算案』（[8]）の中で、農民負担の軽減（農業税の段階的免除、煙草税以外の農業特産税の免除）、農業投入予算の増加、農家への直接払い制度の試行などが明文化された<sup>(9)</sup>。

このような政策転換は貧困地域の農家にとっても勿論朗報であった。そのほか貧困地域への特別優遇がある。そのうちの税制面では、①貧困地域で新しく設立した会社に対する所得税の3年間免除、②農業関連税の減・免税の拡大、③国家指定貧困県における農村信用社の所得税の免除、④絶対貧困農家の農業税の全額免除などがある。一方、財政面では、①貧困地域の地方資源税を留保し、中央財政へ拠出しない、②中央・省・市政府は貧困県への財政交付金を増やす、③財政扶貧特別支出金を拡大するなどがある（『中国扶貧情報』，[4]）。

財政扶貧特別支出金は「以工代賑」（救済の代わりに仕事を与える）資金、新増加財政扶助資金、未発達地域発展支援金の3種類がある。「以工代賑」は、農閑期の時、農民たちに農村の道路建設・補修、耕地の灌漑と排水、小水力発電設備の導入、農産物販売所の建築などの事業に参加してもらい、参加料<sup>(10)</sup>は国家財政によって

支出し、農村のインフラ建設を進めると同時に、農家の雇用・収入の確保が実現できるという一石二鳥のやり方である<sup>註(11)</sup>。新増加財政扶貧資金と未発達地域発展支援金は貧困地域の作物栽培、養殖、優良品種の導入、実用的農業技術の普及、農地保護、農村教育・衛生・文化・放送などのプロジェクトに投入するが、前者は国家指定貧困県への投入に限定されている（財政部 [8]）。

図4は中央財政扶貧特別支出金の金額を示している。各省レベルの政府は中央支出の金額の30%を下回らない地方扶貧特別支出金を各自の財政支出予算に編入することを要求されている（財政部 [9]）。

一方、国家財政は農村環境保全プロジェクトへの特別補助金を拠出している。2002年度、退耕還林に対する種苗補助金、食糧配給補助金、農家生活補助金を含む中央財政の支出は146億元に達した（財政部, [10]）。

### 2.3 金融面での優遇政策

中国には農業発展銀行、農業銀行と農村信用合作社という3つのフォーマルな農村金融機関がある。1994年に設立された農業発展銀行は政策銀行であり、主要農産物（穀物、綿花、植物油）の買付、加工、流通と備蓄に関する資金の貸出を行う。農業銀行は全国金融システムの市場化改革に伴い、商業銀行へ変身しつつある。農村信用合作社は農村の津々浦々に店舗を持ち、かつては政府の管理下におかれたが、1996年から農家が管理主体となる協同組合組織への転換という改革が始まり、農家にとって最もアクセスしやすい金融機関となった<sup>註(12)</sup>。

改革開放以来、どの金融機関においても農業への貸出は相対的に縮小してきたが、農村信用社は1994年から、農業貸付残高の総貸付に占める割合が確実に増えている<sup>註(13)</sup>。

2000年から、資金面で農家を助けるため、農村信用合作社は全国範囲で小額貸付（マイクロ・ファイナンス）

表3 桑植県の主な社会・経済指標と全国、湖南省の比較（2003年）

	全 国	湖 南 省	桑 植 県
1. 総人口（万人）	129,227	6,663	43.17
農村人口（万人）	76,851	4,431	37.88
農村人口の割合（%）	59.5%	66.5%	87.7%
農家家庭数（万戸）	24,569	—	8
2. GDP（億元）	116,694	4,634	9
第1次産業GDP（億元）	17,247	886	3
第1次産業の比重（%）	14.8%	19.1%	33.5%
一人当りGDP（元）	9,030	7,247	2,175
3. 1人当りの耕地面積（ha）	0.10	0.06	0.07
4. 農家1人当たりの純収入（元）	2,622	2,533	1,420
5. 財政収入（億元）	21,691	484	1
1人当りの財政収入（元）	1,679	727	151
財政支出（億元）	24,607	—	2
1人あたりの財政支出（元）	1,904	—	577
6. 金融機関預貯金総額（億元）	220,364	4,775	9.0
貯金総額（億元）	110,695	3,121	6.7
1人当りの貯金額（元）	8,566	4,684	1,564
金融機関貸付総額（億元）	169,771	3,901	7.9
7. 森林面積の陸地に占める比率（%）	16.7%	53.7%	62.6%

出所：『2003年中国統計報告書』、『2003年湖南統計報告書』と『2003桑植県統計報告書』により、筆者作成。

サービスの提供を始めた。小額貸付は、小額信用貸付（限度額以下であれば、担保がなくても信用社から借りられ、限度額は農家の信用度によって決められるという制度）と小額農家連帯貸付（農家はグループを結成し、信用社からの借入金に対して、グループの各メンバーが連帯担保責任を持つという制度）の2種類がある（中国人民銀行 [14], [15]）。小額貸付は借りるときの手続きが簡単なため、よく農家に利用されている。

貧困地域に対して、特別な扶貧利息補填貸付制度が導入されている。そこでは優遇利息（現在 2.88%/年）が適用され、基準利息（現在 5.31%/年）との差額は中央財政によって補填される。図 4 に示されているように、1998 年から扶貧利息補填貸付残高は急増しているが、これは貧困地域の開発を一層促進する政府の方針を反映している。

1994 年まで、扶貧利息補填貸付の業務は農業銀行によって行われていたが、政策的貸付を扱う農業発展銀行の設立とともに、農業発展銀行に移された。しかし、農業発展銀行は 1 県に 1 つの営業所しか持たず、その管理に力が不足するため、1998 年に再び農業銀行による貸出・管理となった（『中国扶貧情報』, [4]）。

### 3. 事例研究

#### 3.1 調査地の概況

調査地である桑植県は湖南省西北部の山岳・丘陵地帯に位置し、白族、苗族などの少数民族が人口の 88% を占め、9 鎮 27 郷からなる国家指定貧困県であり、約 2.5 万人（2003 年）の絶対貧困人口を抱えている。表 3 に示されているように、桑植県は経済発展が著しく遅れ、1 人当たりの GDP、財政収入、貯金額と農家純収入の指標は、いずれも全国と湖南省の平均を大きく下回っている。また、財政収支は極めてアンバランスであり、中央と湖南省からの財政交付金に依存する状態にある。

暴風雨が多く、“十年九災”と言われる劣悪な天気、不便な交通などの大自然の制約が原因となって、土地からの収入を主とする多くの農家は貧困からの離脱が困難である。

一方、桑植県は豊かな生物資源に恵まれ、3,000 種の野生動物が生息し、利用できる薬用植物が 1,700 種もあり、木瓜、オウレン、ゴバイシの名産地である。県内を流れる河は 410 本もあり、水の勢いが急であるため、水

力エネルギー開発の潜在力が大きい。また、郷鎮企業の発展が遅いために、工業による汚染は生じていない。

米、野菜の生産を中心とする単純な農業生産構造であり、豊富な生物資源を持つにもかかわらず、あまり開発・利用・商品化されていない。自給自足の生活が長い間続き、購買や販売などの農家経営組織の発展がかなり立ち遅れている。

かつてから、桑植県の人々は薪を燃料として使っていた。柴刈りと農地開発によって森林面積が減少したため、水土流失と農地荒廃を引き起こした。1980 年、森林面積の総陸地面積に占める割合は約 60.0% だったが、2000 年には 41.4% に減り、その後の退耕還林プロジェクトの実施により、2003 年には 62.6% に回復した（桑植県政府 [16]）。

#### 3.2 扶貧総合開発プロジェクトと資金の調達状況

国家指定貧困県の扶貧開発プロジェクトは省政府（貧困扶助弁公室、林業庁、農業庁、水利庁、農村エネルギー弁公室、少数民族委員会）によって直接管理・指導されている。2000 年以降、湖南省政府による桑植県での主な扶貧開発プロジェクトは以下のとおりである（[16]）。

##### 1) 退耕還林とメタンガスの利用

桑植県では、森林面積の減少をくい止めるため、退耕還林をいち早く実施し、2004 年 6 月現在、1.91 万 ha の農地が森林に戻された。その中で、生態林と経済林の面積はそれぞれ 1.66 万 ha、0.25 万 ha である。経済林（胡桃、栗等の乾果類、柑橘等の液果類と薬材類を含む）の水涵養と農地保護に対する効果は生態林よりも著しく劣るため、面積が低く抑えられた。平均して、農家 1 戸当たりの退耕還林面積は 4.65 ム（1ha ≒ 15 ム）である。

農地を手放した農民は、1 ム当たり年間 60kg の穀物と転換補助金（生態林 70 元/ム、経済林 20 元/ム）を 8 年間もらえるので反発はない。この結果、政府は退耕還林を実施した農家 1 戸あたり年間約 500 元の退耕還林補助金を支出していることになる。平均 1 人当たりの純収入がわずかに 1420 元（表 3）である農家にとってこの補助金収入は大金であり、多くの農家はこの金を使って養殖、運輸などを始めた。

退耕還林の成果を確保するため、桑植県政府は薪を代替する燃料として、メタンガスの利用と普及に力を入れた。

桑植県劉家坪郷では、半分（約 2,000 戸）の農家がす

でメタンガスで炊事している。メタンガスの利用にあたり、“一池三改”，即ちメタンガスの発生池の建設と台所、便所、畜舎の改造が行われ、人と家畜（豚と牛）の糞尿は地下パイプを通じて約8m<sup>3</sup>の糞尿タンクに集められ、発生したガスは円筒蓋式の装置によって台所のガス焔炉につなぐという構造である。技術上の難題を克服したため、嫌な臭いはほとんどなく、事故は一度も起こったことがない。また、残りの廃液は肥料として農地に戻して利用でき、さらに廃液は殺虫殺菌作用を持っているため、農薬の使用量も大幅に減った。

メタンガスの導入をきっかけに、各農家は豚と牛を飼うようになり、新しい収入源として畜産業が促進された。

このような循環型システムは、燃料の問題を解決するとともに、肥料・農薬費の削減と畜産業の発展をもたらした。農民の収入増加に大いに寄与している。ワンセットの設備と改造費は約2,500～3,000円で、その導入に当たっては省財政、県財政と農家個人がそれぞれ1/3を負担することになっている。2004年6月現在、桑植県で1.7万戸の農家がすでにメタンガスを使っている。

## 2) 小型水力発電所の建設

2000年まで、水力エネルギーは2%しか開発されておらず、電力不足のための停電は日常茶飯事であった。地元大学の技術協力を受け、3年間で5ヶ所の小型水力発電所を完成させた。現在2ヶ所が建設中である。退耕還林の実施により、森林の水涵養の効果が高まり、水力発電の開発にとっても有利となった。

小型水力発電所の建設は国の以工代賑制度を利用している。

## 3) 農村道路整備と水利施設の建設

桑植県では、道路の整備は加速しており、2000年以降作った道路の長さは建国50年間（1949～1999）の総和の2倍となり、交通不便な状況はかなり改善された。ここ数年、運輸業の発展は著しく、農産物の商品化に貢献している。

また、水害による損失を軽減するため、ここ数年、灌漑・排水施設とダム建設への投入が急増した。

インフラ整備は主に財政資金で対応しているが、高速道路の建設などの場合には、扶貧利息補填貸付も利用されている。

## 4) 特色のある、無公害食品産業の育成

桑植県は特産品が多く、汚染がないため、無公害食品

産業を発展させるうえで、独特の優位性を持っている。ここ数年、安全・健康食品は人気が高まりつつある。この市場の需要増加に応じて、桑植県政府はいろいろな支援策を打ち出し、無公害食品産業を育成してきた。特に、税収の減免、扶貧利息補填貸付の利用、輸出入権の取得などの面で無公害食品を扱う農業産業化の「龍頭企業」（牽引力のある企業）を優遇している。

調査先である「桑植県九天食品有限公司」（以下は「九天」）は1998年に設立し、地元の資源を生かしながら、野生山菜、新鮮竹の子、乾果の3品目、20余の品種の食品を加工・販売している。2001年に、すべての製品が“绿色食品”<sup>註(14)</sup>に認証され、2003年にISO9001品質管理国際認証を獲得した。わずか数年の間に、総資産4,100万元、年間売上高6,500万元、純利益656万元に達する農業産業化の龍頭企業に成長した。

「九天」は約1,000戸の農家から加工の原材料を契約で購入し、これらの農家に安定した農産物の販売ルートを提供することによって、農家の収入増加に貢献している。また、原材料の品質を確保するため、「九天」は政府や地元の大学と提携して農家に情報を提供し、技術指導を与えている。

桑植県で「九天」のような農業産業化の龍頭企業は8社あり、多くの貧困農家は龍頭企業の成長とともに貧困から脱出した。

農業産業化の龍頭企業は地元の桑植県農業銀行に扶貧利息補填貸付を申請できるため、資金面でかなり優遇されている。

## 5) その他

桑植県はここ数年、「技術による扶貧・知識による扶貧」といった開発理念を掲げ、農業技術の開発・普及と農村教育への財政支出を優先している。また、財政と農家個人の共同出資による農村合作医療保険制度が2004年から積極的に推進されている。

## 3.3 財政政策とその効果

桑植県では、貧困県であるがゆえに、税金の減・免除が多く適用されるため、2003年の財政支出2.49億元に対して、財政収入は0.65億元であり（表3）、収入不足が著しい。収入と支出との差額は中央と省の財政交付金によって補填されている。財政交付金の大半は用途限定で流用できない財政扶貧特別支出金である。2003年の財

政扶貧特別支出金は1.1億円（以工代賑資金0.65億円、新増加財政扶貧資金0.45億円）に達した。また、中央財政の支出にとして、退耕還林特別支出金とメタンガス特別支出金はそれぞれ0.3億円、0.1億円交付された。

農村インフラ、教育への財政投入はすぐには農家の収入増加につながらないが、長期的に見ると効果が出てくるものである。しかし、都心部で道一本を作ってもたらされた利益は山間の僻地で作るよりもはるかに大きいと同じ理屈で、貧困地域へのインフラ建設による経済効果はあまり期待できない。

退耕還林とメタンガスへの財政支出によるリターンが大きい。環境を守るとともに、畜産業の発展と農業構造の変化が促され、農家の収入増加にも寄与した。「政府の財政支援がなければ、このようなプロジェクトは進められない」と、多くの農家は政府に感謝している。

桑植県では、新しく設立した企業に対して所得税の3年間全額免除、農業産業化龍頭企業に対して所得税の5年間全額免除、さらに「九天」のような「生態商品」を扱う農業産業化龍頭企業に対して5年間の全額免除後、5年間の半額免除が追加され、税制面で企業を優遇している。貧困な農家に直接的に“救済金”を配るより、彼らに雇用機会を与え、農産物の販売ルートを提供し、農家を市場への参入に導いた農業産業化龍頭企業の発展を促進し、間接的に貧困農家を助けている。

財政資金の適正使用を確保し、無駄使いと流用を防ぐため、省の主要な指導幹部は交替で1年間貧しい村に住み、情報の収集や扶貧プロジェクトの管理・監督を行っている。省政府の多くの部門は、幹部を任用する際に、

扶貧への取り組み状況を審査し、任用の基準にしている。

### 3.4 金融政策とその効果

桑植県では、1999年に工商銀行と建設銀行が撤退し、現在では3つの農村金融機関しかない。農業銀行はかつて27の営業所があったが、商業銀行化に伴い、採算の合わない店舗は撤退を余儀なくされ、農家にとっては農村信用合作社が唯一の金融機関となった。農業発展銀行は国有食糧企業のみ食糧の買付・加工・流通・備蓄貸付を提供している。

表4は3つの農村金融機関の預貯金と貸付残高を示している。貸付残高総額に占める農業貸付の割合は湖南省と比較すると（参考資料3）、桑植県の方が高く、特に、農村信用社は94.3%に達した<sup>註(15)</sup>。農業貸付のうち、農家貸付の占める割合を見ると、農業銀行は6.2%であるのに対して、農村信用社は80.9%であり、圧倒的に高い。金融サービスの対象が異なるため、農業銀行と信用社は競合関係をもっていない。

桑植県農村信用社は積極的に小額貸付サービスを展開している。2004年6月現在、小額貸付残高は1.15億元に達した。われわれが調査を行った官地坪鎮信用社は、すでに40%の農家が小額貸付制度を利用して養殖、商店経営などを開始した。約100戸の農家はメタンガス施設を導入したとき、やりくりがつかないため、不足するお金を信用社から借りた。しかし、小額貸付は限度額が設定されているため、金額の大きい資金需要に対応できていない。

扶貧利息補填貸付は農業銀行によって貸し出されている。2004年6月現在、扶貧利息補填貸付の残高は1.4億

表4 2003年桑植県農村金融機関の主要経済指標

	農業発展銀行	農業銀行	農村信用合作社	合計
1. 店舗数	1	5	24	30
2. 預貯金総額（億元）	1.27	4.01	3.75	9.03
個人貯金	0.00	3.30	3.45	6.75
3. 貸付総額（億元）①	1.10	3.68	3.16	7.94
農業貸付②	1.10	2.75	2.98	6.83
②／①（％）	100.0％	74.7％	94.3％	86.0％
②のうち：農家貸付③	—	0.17	2.41	—
③／②（％）	—	6.2％	80.9％	—

出所：『2003 桑植県統計報告書』と『桑植県農業建設状況報告書』より筆者作成。



元に上り、農業銀行の貸付総額の約1/3を占める。低金利の貸付はだれでも利用できるわけではなく、省政府の扶貧弁公室（事務所）によって認定された「扶貧開発プロジェクト」に限る。認定の基準として、経営状況、収益性、将来の見込みのほかに、「扶貧」との関連性が審査される。最近では農村の環境保全に資するプロジェクトが優先されるようになった。貸付実績をみると、扶貧利息補填貸付の借り手は、農家に販売ルートを提供し、直接的に農家の収入増加をもたらす農業産業化龍頭企業が最も多い。また、一般に、扶貧利息補填貸付の利用は3年までだが、「九天」のような「生態商品」、「環境商品」を生産する会社は5年となっている。今、「九天」は700万元、期限5年の扶貧利息補填貸付を借りており、来年さらに500万元の追加貸付がなされることが決まっている。

かつては、扶貧利息補填貸付は農家への貸出が多く、総額の約7割を占めていたが、2000年から貸出方針は大きく変わり、主に龍頭企業、特に農業産業化龍頭企業を対象とすることとなった。“扶貧貸付は「扶貧」ではなく、「扶富」である”とよく批判されるが、方針の転換には理由がある。そのひとつは、農家への貸付は零細・分散的で、管理しにくく、かつ管理コストが高いため、多くの店舗を撤退した農業銀行にとってはもはや対応できなくなったことである。もうひとつは、農家への貸付は回収率が極めて低く、10%さえ達していなかった。数多くの農家は貸付金を“救済費”と見なし、無駄に使ってしまったという経緯がある。商業化を進めている農業銀行にとっては、経済的合理性・効率性を考えなければならぬため、農家への貸付を控えるようになった。さらにもうひとつは、貧困地域の農家を助ける龍頭企業への支援によって、直接ではないが、間接的に農家を助けることができ、「扶貧」の効果が十分あるということである。実際、方針の転換後、経過が順調で、不良債権は大幅に減少している。

「扶貧開発プロジェクト」は省政府によって認定されるが、貸付の決定権は農業銀行にある。回収不能が発生した場合、政府の責任ではなく、銀行の責任である。

#### 4. 終わりに

桑植県は一連の貧困開発プロジェクトの実施により、2000年からの3年間、農家1人あたりの純収入は1,125

元から1,420元に加え、増加額の1/3は畜産業によるものとされている。また、絶対貧困人口は3.7万人から2.5万人に減少した。（桑植県政府 [16], 2004）

貧困地域の開発に欠かせない資金を確保するため、財政と金融の両面において貧困地域へ傾斜的な配分を行っている。この優遇政策の導入は数多くの貧困開発プロジェクトの実行や貧困農民の収入増加に対して大きな役割を果たしてきた。

貧困地域の開発を進めれば、豊かな自然が破壊されてしまうと考える人が多いが、桑植県の事例によって証明されているように、地域の自然状況に応じた開発の進め方を発現し、さらに政策面での特別な配慮を加えると、開発と環境保全の両立は不可能なことではない。

国家の財政赤字が拡大している中、これ以上の財政投入は期待できない。限られる財政資金の効率的利用が強く求められている。このことから、貧困地域での資金需要はより一層金融に依存するようになると予測され、それに対応できるような効率的で、且つ農家のアクセスしやすい農村金融システムの改革が加速されなければならない。

全国の平均と比べると、貧困地域の農家収入は依然として低く（図2、表3）、彼らが豊かになることを助けるのは一朝一夕にできることではなく、長期のたゆまぬ努力が必要である。

#### 注 釈

- (1) 貧困人口は絶対貧困人口と相対貧困人口を含む。中国政府が2000年に定めた基準によると、絶対貧困（最低限の生活水準に達していない）は1人当たりの年収625元以下で、相対貧困（余裕のない、絶対貧困の状態に戻りやすい）は1人当たりの年収625元～865元である。また、生活水準は貧困、温飽（貧困から離脱）、小康（まずまずの生活）と富裕（豊かな生活）の4段階に分けられている。
- (2) 地表を覆う森林などの植被層が破壊されると、傾斜面にある土地では、雨水が地表に溜まることができずにどんどん流れていくと同時に、土壌も雨水に流されて地表から離れ、この泥水が溪流や河川に集まり、最終的には海へと流れていく。せっきくの雨水が地表に溜まって水源になることもできず、おまけに土壌までも巻き込んで海へ流れてゆき、大地は水と土という2

- つの大事な資源をいっぺんに失うことになる。これを「水土流失」(国土荒廃)という。
- (3) 砂漠化の初期進行プロセスは中国語で「砂化」と言われる。「砂化」とは、従来は農耕地や住民地であった土地が、土の質が退化して耕作不適の砂地となるか、しだいに成長する砂漠に呑み込まれていく現象である。
- (4) 『中国統計年鑑 2003』と『中国環境統計 2000 年』の統計データによると、測定された全国 341 都市のうち、国際基準に適合しているのは 10 都市にすぎない。全国の 50%の河川と地下水が汚染され、60%以上の国民は「不合格な水源」から取水されている。2001 年現在、水土流失が発生している国土面積は総国土面積の 38.2%と推定され、年間に失う土壌の量は 50 万トンに達する。また、「砂化」土地面積は総国土面積の 18.2%を占め、さらに毎年 3436km<sup>2</sup>拡大している。森林面積が国土面積に占める比率は 17.5%で、世界平均の 27%をかなり下回っている。1 人当たりの森林面積でも、世界平均の 0.6ha に対して、中国では 0.1ha と世界平均の 1/6 という極端に低い水準にある。
- (5) 例えば、中国におけるエネルギーの利用効率は極めて低い。世界銀行の 2001 年統計によると、エネルギー消費量単位当たり (1kg 石油のエネルギー量で換算) の GDP は中国が 1.2 ドルであり、その水準は日本の 1/9, アメリカの 1/4 であった。
- (6) 農業構造調整政策とは、土地利用型農産物 (小麦、トウモロコシ、大豆、綿花) の作付面積と生産量を減らし、野菜、花卉、畜産、養殖業など資本集約・労働節約型の農業に重点を移し、生産物の輸出を促進する政策である。
- (7) 退耕還林は農地の乱開発による急斜面からの水土流失を防ぐため、傾斜度 25 度以上の耕地を森林に戻し、山間部を緑化するという国家的な大プロジェクトであり、農村環境保全対策上最も重要な課題と位置づけられている。1998 年の長江大水害によって検討が開始され、その年に計画決定がなされ、翌 99 年から実施に移された。2002 年末までに、約 4300 万 ha の耕地が林に戻され、約 300 万 ha の荒山や荒地で植林が行われた。退耕還林はすでに全国の 25 の省、市、自治区に広がり、約 1,330 万の農家、5,300 万人あまりの農民に及んだ。また、2003 年からは牧畜地区を草原に戻す「退牧還草」プロジェクトも実施され、最初の 5 年間で、6,700 万 ha の草原整備を行う予定である (張, 2004 [3])。
- (8) データは参考文献 (張, 2004 [3]) とホームページ「中国扶貧情報」[4] から引用。
- (9) 中国農業関連の財政収入と支出について、参考資料 1 を参照。
- (10) 参加料の出し方について、一回参加すれば、労働の量に応じながら、報酬として一定の金額を渡すことになっている。
- (11) 以工代賑の農家参加料は 1996 年以前、物品 (食糧、綿花、布、日用品) で支払われたが、1996 年からお金で支払われるようになった。1999 年までの中央財政による以工代賑の支出は 349 億元にのぼった (1995 年まで物品換算 169 億元)。
- (12) 3 つの農村金融機関の歴史、発展と改革については、参考文献の [11], [12] を参照。
- (13) 農業貸付に関して、参考文献の [13] と参考資料 2 を参照。
- (14) 緑色食品 (Green Food) とは安全、優良な品質、健康によい食品 (原材料及び加工品を含む) のことで、AA 級と A 級の 2 つの等級に分ける。AA 級は厳しい生産基準に基づき生産されるものであり、A 級は比較的緩やかな生産基準の下で生産されるものである。中国環境保護局によって認証される。
- (15) 3 つの農村金融機関の貸付は、農業貸付 (農業集団への短期・長期貸付、農家貸付、農産物買付・備蓄貸付と農業産業化龍頭企業への貸付を含む) と非農業貸付 (農村部工商企業への貸付と都市部工商企業への貸付を含む) に分けられている。農家貸付の一部は生活・消費資金として使われるが、農家は農業生産、非農業生産と生活の総合体であるため、借りたお金は生産資金として使うか、それとも、生活・消費資金として使うかが区別できない (貨幣の代替性 fungibility の性格)。統計上、農業生産貸付と生活貸付を問わず、農家貸付の項目のみに計上される。

## 謝 辞

本研究の調査に当たって格別のご協力とご助言をいただいた中国農業大学何広文教授、湖南省政府農村工作辦公室陳彰徳主任、桑植県政府の職員の方々、調査地の農

業銀行と農村信用合作社の職員及び農家の皆様方に記して謝意を表したい。

また、レフリーから貴重なコメントをいただき、心から深く感謝いたします。

#### 参考文献

- [1] 渡辺利夫編. (2003年)『現代中国』(PHP 研究所).
- [2] 中国国務院. (2004)『関与促進農民増加収入若干政策的意見(第1号公文)』(『農民の収入増加に関する若干政策』).
- [3] 張春俠. (2004)『貧困問題は楽観できない』. <http://www.peopleschina.com/maindoc/html/200402/teji-2.htm>.
- [4] 国務院中国扶貧サービスセンター (2000)『中国扶貧情報』. <http://www.help-poverty.org.cn/>.
- [5] 国務院. (1994)『国家八七扶貧攻堅計画(1994~2000)』(『1994~2000 貧困克服計画』).
- [6] 国務院. (2001)『中国農村扶貧開発綱要(2001~2010)』(『2001~2010 中国農村貧困扶助の綱要』).
- [7] 国務院. (2002)『退耕還林条例』.
- [8] 財政部. (2004)『2003年中央と地方の決算報告と2004年中央と地方の予算案』.
- [9] 財政部. (2000)『財政扶貧資金管理弁法』.
- [10] 財政部. (2003)『中国財政年鑑2003』, p.101-103.
- [11] 阮蔚. (2000)「中国農家の資金需要と農村金融の体制」『農林金融』, p.63-81.
- [12] Gao Wen. (2001) "On the Reform of Rural Credit Co-operatives in China: Present Situation and problems - A Case Study in Z-City Jiangsu Province -", in *Journal of Co-operative Studies*, The Japanese Society for Co-operative Studies, Vol.20 No.4, p.11-32.
- [13] Gao Wen, Masaaki Ishida. (2002) "Changing Credit Market in Rural China; Special Reference to the Chinese Rural Credit Co-operative". in *Journal of Rural and Food Economics*, Vol.48 No.2, 2002, p.14-25.
- [14] 中国人民銀行. (1999)『農村信用合作社農家小額信用貸付の管理方法』.
- [15] 中国人民銀行. (2000)『農村信用合作社農家連帯保

証貸付の管理方法』.

[16] 桑植県政府. (2004)『桑植県の農業建設状況』.

〔付記〕本稿は、2003年10月~2004年9月日本学術振興会外国人特別研究員採用(ID No.:P03186)による研究成果の一部である。

#### 「日本語要旨」

中国は約8600万人の貧困人口を抱えている。貧困地域の開発と貧困人口の撲滅は農村開発をめぐる諸課題のなか最も重要な1つとなっている。貧困問題の解決に力を集中するため、国は592カ所の貧困開発重点県を選定した。

中国政府は一連の貧困開発政策と措置を制定した。扶貧開発ガイドラインでは、貧困地域の開発は資源の有効利用、生物圏保全、良好な物質循環と環境改善を結びつけながら、持続可能な開発を実現すべきであることが強調されている。

貧困地域への資金投入を確保するため、財政面と金融面で優遇政策を与えている。本論文は政府の貧困開発方針と財政・金融の支援策を整理した上、2004年8月に湖南省桑植県(国家指定の貧困開発重点県)で行われた実態調査に基づき、現地の貧困開発プロジェクト、環境保全の取組みとそれらの活動に関連する資金の調達・運用を紹介・分析し、開発と環境の両立をサポートするための財政と金融のそれぞれの効果と役割を論じる。

参考資料1 農業関連の国家財政収入と支出（億元，％）

	財政総収入	税収収入①	農業関連税②				耕地使用税	②/① (%)
			農業税と畜産税	契約税	農業特産税			
1980	1,160	572	27.7				4.8	
1985	2,005	2,041	42.1				2.1	
1990	2,937	2,822	87.9	59.6	1.2	12.5	3.1	
1991	3,149	2,990	90.7	56.7	1.9	14.3	3.0	
1992	3,483	3,297	119.2	70.1	3.6	16.2	3.6	
1993	4,349	4,255	125.8	72.6	6.2	17.5	3.0	
1994	5,218	5,127	231.5	119.5	11.8	64.7	4.5	
1995	6,242	6,038	278.1	128.1	18.3	97.2	4.6	
1996	7,408	6,910	369.5	182.1	25.2	131.0	5.3	
1997	8,651	8,234	397.5	182.4	32.3	150.3	4.8	
1998	9,876	9,263	398.8	178.7	59.0	127.8	4.3	
1999	11,444	10,683	423.5	163.1	96.0	131.4	4.0	
2000	13,395	12,582	465.3	168.2	131.1	130.7	3.7	
2001	16,386	15,301	481.7	164.3	157.1	122.0	3.1	
2002	18,903	17,636	717.9	321.5	239.1	100.0	4.1	
	財政総支出③	農業への支出④	農業への支出④				④/③ (%)	農産物価格補助
			農業生産と事業費	農業インフラ建設	農業技術	農村救済		
1980	1,229	150	82	48.6	1.3	7.3	12.2	118
1985	2,004	154	101	37.7	2.0	12.9	7.7	262
1990	3,084	308	222	66.7	3.1	16.3	10.0	381
1991	3,387	348	244	75.5	2.9	25.6	10.3	374
1992	3,742	376	269	85.0	3.0	19.0	10.0	322
1993	4,642	440	323	95.0	3.0	19.0	9.5	299
1994	5,793	533	400	107.0	3.0	23.3	9.2	315
1995	6,824	575	430	110.0	3.0	31.7	8.4	365
1996	7,938	700	510	141.5	4.9	43.9	8.8	454
1997	9,234	766	561	159.8	5.5	40.4	8.3	552
1998	10,798	1,155	626	460.7	9.1	58.9	10.7	712
1999	13,188	1,086	678	357.0	9.1	42.2	8.2	698
2000	15,887	1,232	767	414.5	9.8	40.4	7.8	1,042
2001	18,903	1,457	918	480.8	10.3	47.7	7.7	742
2002	22,053	1,581	1,103	423.8	9.9	44.4	7.2	645

注：農業税は食糧生産の収入に対する課税である。

農業特産税は煙草、果物等の生産、水産物の養殖に対する課税であり、その中煙草特産税は約30%を占める。

契約税は土地利用権の譲渡などの土地利用に関連する契約に対する課税である。

農業への支出は農産物価格補助金を含まない。

国家財政の収入額と支出額は中央財政と地方財政をあわせた金額である。

出所：『中国財政年鑑2003』より筆者作成。

参考資料2 農業関連の貸付残高(億元, %)

	全国金融機関貸付			農業発展銀行貸付	農業銀行貸付総額			農村信用社貸付総額		
	全国農業貸付	割合 (%)			農業貸付	割合 (%)		農業貸付	割合 (%)	
1979	2,088	134	6.4		410	100	24.4	48	33	70.3
1980	2,491	166	6.7		504	114	22.6	77	50	64.5
1981	2,956	192	6.5		557	120	21.6	96	61	63.2
1982	3,302	241	7.3		612	132	21.5	121	79	65.0
1983	3,754	250	6.7		700	144	20.6	164	104	63.3
1984	5,120	430	8.4		1,429	202	14.2	354	219	61.9
1985	6,306	498	7.9		1,655	222	13.4	400	236	58.9
1986	8,117	594	7.3		1,954	280	14.3	569	303	53.2
1987	9,766	784	8.0		2,319	339	14.6	771	405	52.4
1988	11,425	870	7.6		2,632	397	15.1	909	453	49.8
1989	14,360	995	6.9		3,058	464	15.2	1,091	521	47.7
1990	17,681	1,286	7.3		3,774	563	14.9	1,413	652	46.2
1991	21,338	1,598	7.5		4,578	696	15.2	1,809	801	44.3
1992	26,323	1,830	7.0		5,468	847	15.5	2,454	982	40.0
1993	32,943	1,585	4.8		6,557	858	13.1	3,262	657	20.1
1994	40,810	1,703	4.2	3,564	6,816	877	12.9	4,160	805	19.4
1995	50,394	2,217	4.4	4,688	6,561	1,121	17.1	5,176	1,095	21.2
1996	61,153	2,717	4.4	6,252	8,567	1,231	14.4	6,290	1,487	23.6
1997	74,914	3,315	4.4	8,637	9,810	1,531	15.6	7,273	1,844	25.3
1998	86,524	4,444	5.1	7,099	13,694	1,776	13.0	8,340	2,659	31.9
1999	60,613	4,792	7.9	7,275	15,551	1,795	11.5	9,226	2,997	32.5
2000	65,748	4,889	7.4	7,401	14,497	1,288	8.9	10,489	3,601	34.3
2001	112,315	5,712	5.1	7,432	16,046	1,255	7.8	11,971	4,456	37.2
2002	131,294	6,885	5.2	7,366	18,579	1,457	7.8	13,938	5,427	38.9

注：全国農業貸付残高総額は農業発展銀行の貸付額を含めていない。

出所：『中国金融年鑑』各年版より筆者作成。

参考資料3 湖南省農村金融機関2001年～2004年6月農業貸付残高(億元)

	2001	2002	2003	2004.6
1. 農村信用合作社	296.4 (71.5%)	334.9 (72.8%)	390.0 (73.0%)	470.0 (76.0%)
そのうち：農家貸付	156.0 (37.6%)	192.3 (41.8%)	236.1 (44.2%)	308.3 (49.9%)
2. 農業銀行	284.5 (62.9%)	301.4 (60.5%)	326.0 (58.3%)	335.2 (60.1%)
3. 農業発展銀行	315.5 (97.9%)	311.0 (97.7%)	294.9 (97.5%)	288.6 (97.8%)
農業貸付総額	896.4 (75.4%)	947.3 (74.2%)	1,010.9 (72.0%)	1,093.8 (74.4%)

注：①農業貸付は農業集団への短期・長期貸付、農家への貸付、農産物買付・備蓄貸付と農業産業化龍頭企業への貸付を含む。

②括弧の中は農業・農家への貸付残高が総貸付残高に占める割合である。

③2003年農業貸付総額の中、信用社、農業銀行と発展銀行はそれぞれ38.6%、32.2%、29.2%を占める。

出所：『湖南省政府農村工作弁公室農村状況報告書2004年6月』より筆者作成。