

Working Paper No.06 - 01

中国貴州省のNGOによる貧困削減  
新しい連携

2006年5月

山口大学大学院 東アジア研究科

申 荷麗

連絡： 〒753 - 8514 山口大学吉田677 - 1

山口大学大学院東アジア研究科（研究館202研究室）

E-mail: [shenhelijp@hotmail.com](mailto:shenhelijp@hotmail.com)

# 中国貴州省のNGOによる貧困削減

## 新しい連携

はじめに

### 1．貴州省農村貧困の現状と要因

#### 1.1 貧困人口と貧困発生率

#### 1.2 貧困問題の要因

自然条件・生態環境の要因

経済・社会インフラ整備の要因

教育水準の要因

人口増加の要因

二重構造的要因

### 2．貧困削減へのNGOの取り組み

#### 2.1 貴州省で活動している主なNGO

#### 2.2 貧困対策NGOの活動分野

#### 2.3 NGOによる貧困削減プロジェクト事例

事例1：「石山農地造成プロジェクト」

事例2：「幸福プロジェクト 小額融資」

その他の事例

### 3．貧困対策NGOの抱える問題と課題

#### 3.1 主な問題点

#### 3.2 今後の課題

おわりに

## はじめに

「20世紀の最後の10年あたりから、世界は新たな変化を見せはじめたと言われる。その一つの特徴は“非営利セクター”の台頭とその重視である」（岡本[2004]はじめに）。民間非営利組織の活動による貧困撲滅、環境改善、平和共存などへの努力が地球社会には不可欠になっており、その果たしてきた役割が国連や国家レベルで世界的に評価されている。

中国国内では、80年代末から、政府と企業以外の多様な民間組織が多く出現してきた。これらの「民間組織」と呼ばれるNGOが中国社会に登場し、貧困、環境、教育、人口、福祉など様々な社会問題に取り組んできた。特に、貧困撲滅を目指す貧困対策NGO（中国では「扶貧NGO」と呼ばれる）の活動は活発化しており、中国の貧困削減におけるNGOの役割と重要性が高まってきている。20世紀末に実施された国家貧困撲滅計画「八七扶貧攻堅計画」（1994～2000年）の間に、NGOの貧困対策投入はNGOと政府を含む貧困対策投入資金の28%を占めており、国家貧困撲滅運動に貢献している（何道峰[2001], p.18）。貧困対策NGOは新たな公共サービスの供給主体および貧困対策の重要な担い手としても注目されつつある。そして、NGOを含む民間資源の投入、および国際社会の協力を加え、中国における貧困対策は1986年以前の政府主導の一元的なモデル（民政部による単一の救済援助）から多元的なモデルへ転換してきている。

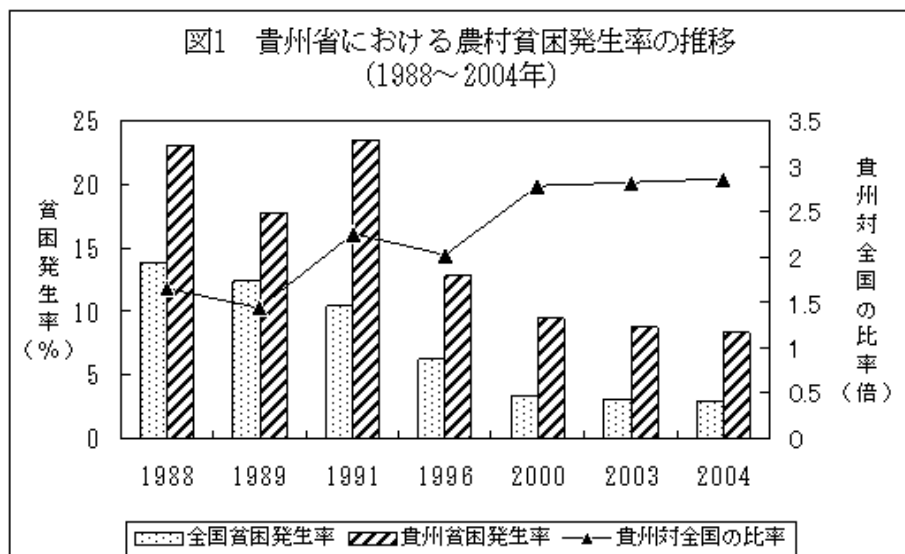
中国の貧困対策NGOは主に貧困問題が集中している中西部地域で援助活動を行ってきている。本稿では、中国の最貧困省の一つである貴州省を対象地域として、貧困の要因を分析し（第1節）、そこで活躍しているNGOの活動の現状、および具体的な貧困対策プロジェクト事例を考察する（第2節）。また、貧困対策NGOが抱える問題と今後の課題を検討する（第3節）。貴州省における農村貧困問題、NGOによる貧困削減活動を把握するために、貴州省政府関係者、貧困問題専門家、NGO団体への聞き取り、および貧困県・郷鎮・村の訪問を行った。

本稿で論じることの要点は以下のようである。NGOによる貧困削減活動は、直接に貧困層の生活の質を向上させ、貧困地域における社会経済の発展、貧困緩和に大きく貢献している。NGOは新たな貧困対策の担い手になりつつあり、貴州省の貧困削減において多元的な貧困対策モデルが構築されている。これを筆者は「新しい連携」とよんでいる。今後、貴州省における新たな貧困削減目標を達成するためにNGOの役割への新たな期待が高まっている。

### 1．貴州省農村貧困の現状と要因

## 1.1 貧困人口と貧困発生率

貴州省は改革開放後、経済が最も立ち遅れた地域であり、2004年末現在、1人当たりのGDP、1人当たりの農民純収入は31の省レベル行政区の中で最下位にある。貴州省における貧困人口は1986年の1500万人から2004年の277万人まで減少し、貧困発生率は57.5%から8.3%に下がり、広く存在していた貧困問題はかなり緩和されてきた（楊軍昌他[2005], p.30）。しかし、全国平均、および他の地域と比べてみれば、貴州省における貧困の状況は依然深刻であり、2004年末現在、省における88県（市・区）のうち、50県が国の定めた貧困県である。貧困人口は277万人を抱え、全国貧困総人口の10.6%を占め、省全体の貧困発生率は8.3%に達し、全国の2.9%より5.4%ポイント高い。貧困発生率から見れば、貴州対全国の比率は1988年の1.65倍から2004年の2.86倍まで拡大した（図1）。



出所：貴州省統計局『貴州統計年鑑2005』中国統計出版社、2005年10月、355～357頁、世界銀行『中国戦勝農村貧困：世界銀行国別報告』中国財政経済出版社、2001年11月、26頁による作成

貧困は物質的欠乏だけでなく、多様な側面を持つものである。貧困の概念は、低い教育水準・保健水準、更に、リスクに対する脆弱性、および発言力の低さも含む。国連開発計画（UNDP）による人間開発指数（UNDP[2004], p.304、松井・池本[2006] p.24）の3つの基本的な指数（寿命・教育・所得）から見れば、貴州省におけるその関連データはいずれも低い水準にある。牧野[2001]によると、省別人間開発指数は1995年ではチベットが最も低く、貴州省はその次である（表1）。貴州省は8.3%の農民人口が所得貧困と多面的な人間貧困を重ねて、二重の貧困状態にあえいでいる。

表1 中国における人間開発指数の上位3地区と下位3地区(1995年)

	地区名 (省・直轄市・自治区)	人間開発指数 (HDI)	3つの基本的な指標		
			平均寿命指数	教育指数	GDP指数
上位3地区	上海	0.885	0.804	0.850	0.969
	北京	0.876	0.810	0.860	0.960
	天津	0.859	0.800	0.830	0.954
下位3地区	青海	0.503	0.610	0.570	0.326
	貴州	0.494	0.670	0.640	0.172
	チベット	0.391	0.580	0.360	0.226

出所：データは牧野松代『開発途上大国中国の地域開発』大学教育出版、2001年3月、147頁から。

## 1.2 貧困問題の要因

貴州省における貧困問題および貧困の原因については、1990年代半ば以降、数多くの研究（例えば、康曉光 [1995]、冉茂文他 [2000]、世界銀行 [2001]、楊軍昌他 [2005]、洪名勇 [2006] など）が行なわれてきている。それらの先行研究を踏まえ、筆者による貴州省貧困県の現地調査、関係者への聞き取りおよび農家訪問に基づき、本稿では貧困問題の要因を次の5点に要約する。

### 自然条件・生態環境の要因

貧困の要因として、まず、生産性の極めて低い山地・丘陵が全面積の9割以上を占めることがあげられる。農家の経営力は脆弱で、自然災害や市場変動に弱いことに加え、一時的に貧困から脱出しても、返貧（貧困への逆戻り）の可能性が高い。現在、貧困人口以外、貴州省における低収入人口<sup>1)</sup>は465万人を超えている。災害や病気などによる低収入人口は貧困層に落ち込みやすい。毎年の返貧率は15～20%に達している（洪名勇[2006], p. 7）。調査の対象地域黔东南苗族トン族自治州における16県のうち、14県は国家貧困県であり、貧困発生率は9.9%で省内九つの地区（市・自治州）の中で1位となっている。「少数民族貧困の最も重要な要因は地理的要素である。貴州省における苗族、布依族とトン族は最も辺鄙な山岳地帯に住んでいる。」と世界銀行から指摘されている（世界銀行[2001], p.31）。

### 経済・社会インフラ整備の要因

貴州省では特に、貧困人口の居住地区が山岳や最も辺鄙な地区に多いことから、経済・社会インフラの整備の立ち遅れが目立つ。2000年現在、貧困県における8522村は道路が整備されてない、1045村は電気が通じていない（冉茂文他[2000], p.45）。また、農村衛生施設の普及も遅れ、無医村は3468村も抱えている（貴州省統計局[2005], p.300）。2004年末現在、高校への進学率はわずか42.2%で、その主な原因は高校の校舎の不足であると言う（貴州省扶貧開発弁公室、2005年12月聞き取りによる）。

### 教育水準の要因

貧困は、教育、及び保健・衛生レベルの低さの原因であると同時に、その結果でもあ

る。表1に示したように貴州省における人間開発指数の三つの基本的な指数（寿命・教育・所得）はいずれも低い水準にある。その教育指数の低さは貴州省における各段階の教育水準の低さを示している。上述のように中等後期教育の普及は立ち遅れているが、また、14貧困県において9年の義務教育はまだ完全には達成されていない。2003年末現在、貴州省における15歳以上人口の非識字・半識字の割合は19.68%で、全国平均より1.8倍高い。

### 人口増加の要因

貴州省は人口出生率と自然成長率が全国で最も高い省の一つである。2003年末現在、省の人口出生率、自然増加率は15.91%と9.04%、全国平均の12.41%と6.01%より、それぞれ3.5%と3.03%ポイント高くなっており（中国人口年鑑編集部[2004], p.332）、人口増加が顕著である。しかも、貴州省内の貧困地域における人口出生率と自然増加率は、省平均よりも高くなっており、貧困人口の増加が他と比較して多いことを意味する（貴州省扶貧開発弁公室、2005年12月聞き取りによる）。貧困 低教育水準 多産 貧困のような連鎖の悪循環が一般の貧困農家、少数民族の間で一層深刻である。

### 二重構造的要因

中国社会には都市対農村という厳格な二重構造が存在している（康曉光[1995], p.89）。両者の間には戸籍、身分、地位、待遇、権利などで大きな差がある。都市部の教育・医療・社会保障など福利厚生が優先される国の政策により、都市住民が「まずまずの生活」を実現した今日も、農村では3000万人近くの絶対貧困者がいまだ懸命にもがいている。80年代半ば以降、都市 農村間の格差はほぼ一貫して拡大されつつあり、貴州省で見れば、省内における都市 農民間の1人当たり収入の格差は1978年の2.39倍から2004年末の4.25倍まで拡大した。二重構造の制度は、貴州農民・農村の貧困を生んだ要因であると考えられる。

## 2. 貧困削減へのNGOの取り組み

前節でみたように貴州省は貧困発生率の高い、貧困問題が集中している省である。80年代半ば以降、国内外の多くの貧困対策NGOが貴州省に入り、様々な開発援助活動が行われてきている。その背景としては、中国政府の貧困削減行動の展開とともに、貧困削減へのNGOの加入が勧められたことである。1989年に、政府の協力と支持のもとで、中国初の貧困対策NGO 中国扶貧基金会在設立され、その後、多くの貧困対策に関わるNGOが相次いで生まれるようになった。90年代以降、農村貧困地域における開発は、中国で最も活発なNGO活動の分野となり、NGOの数も多く規模も大きく、また開発の実力も強いものとされ、大きく注目されている（申荷麗[2006], p.312）。本節では、貴州省で活動しているNGOを考察し、NGOによる貧困対策プロジェクト事例を具体的に検討する。

### 2.1 貴州省で活動している主なNGO

貴州省で活動しているNGOは多様であり、国際NGO、国内NGOに大別でき、さらに、国内NGOは、また全国レベルNGOと地方レベルNGOに分けられる。それぞれに特徴がある（表2参照）。また、国内NGOは、その成立の背景から官製（政府系）NGOと草の根NGOに分けられる。現地調査及び資料から、貴州省で活動している代表的なNGOをまとめたものが表2である。本稿では主に国内NGOを対象とする。

表2 貴州省で活動している代表的なNGO

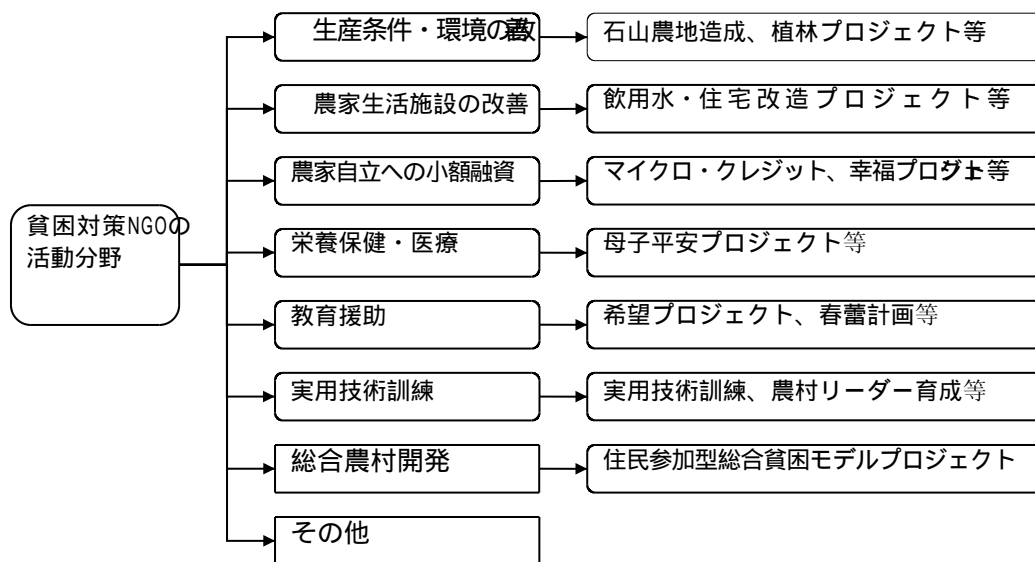
国際NGO	国内 N G O	
	全国NGO（設立年）	地方NGO（設立年）
特徴：NGOの先進の理念や手法、豊富な貧困対策経験と資源を持ち、活動範囲も広く、規模も大きい。	特徴：政策資源調達、全国向けの開発活動を中心に、規模の大きい。	特徴：地元、地域に詳しく、地域・住民に密着し、地方やコミュニティ向けの開発活動を中心に、規模も小さい。
アメリカ福特基金会 (Ford foundation)	中国扶貧基金会 (CFPA) (1989)	貴州省扶貧基金会
楽施会(OXFAM)	中国青少年発展基金会 (CYDF) (1989)	貴州省青少年発展基金会 (1991)
アメリカ国際小母牛項目組織 (HPR)	中国人口福利基金会 (PWF) (1987)	貴州省民族地区扶貧基金会 (1988)
世界宣明会 (World Vision)	愛徳基金会 (TAF) (1985)	貴州省送温暖基金会 (2004)
日本家族計画国際協力財団 (ジョイセフ)	中国計画生育協会 (CFPA) (1980)	卒節地区郷鎮業合作基金会
日本笹川平和財団 (SPF)	中国慈善總會 (CCF) (1994)	貴州高地発展研究所 (2004)
行動援助組織 (Action Aid)	中国国際民間組織合作促進会 (CANGO) (1993)	貴州婦女能力建設与発展促進会 (2004)
香港苗圃行動	中国光彩事業促進会 (CSPGP) (1995)	貴州師大社会性別与農林発展協会 (1998)
ドイツ米索□基金会	中国児童少年基金会 (CF) (1981)	納雍県老凹坝郷牧畜專業經濟協會 (2003)
美国滋根基金会	農家女実用技術訓練学校 (PSTCRW) (1999)	冊亨県者楼蔬菜協會 (2003)

出所：筆者作成

## 2.2 貧困対策NGOの活動分野

貴州省のNGOによる貧困削減活動は、所得貧困のみならず、あらゆる側面にわたっている。貧困対策NGOの活動は主に開発に関連する農業生産・生活の改善、栄養保健・医療、小額融資、初等教育、技術訓練など様々な分野にわたり、活動範囲は貴州省内のすべての市・地区・自治州に及んでいる（図2）。

図2 貴州省の貧困対策NGOの主な活動分野



出所：筆者作成

貧困は様々な側面を持つものである。近年国際開発における主流は人間開発に代わってきている。貧困削減のための対策は、一律的なものではありえない。政府とNGOの貧困対策を比較してみるといくつかの特徴があげられる（表3）。規模からみると、NGOは政府セクターと比べて、はるかに小さい。受益者の数も限られる。しかし、NGOは地域に密着し、様々な価値観に基づいて機動的であるし、また活動に柔軟性を持っている。この点、公平と平等を要求される政府セクターには限界がある。NGOは様々な特有な利点を持ち、パートナーとして政府との補完的な役割を果たしている。

表3 政府と貧困対策NGOの比較

項目	政府	NGO
援助対象	貧困県を主に、範囲広く浅く	貧困地域特に貧困層に密着、範囲狭く深く
対策	公平性・平等性を重視	個別的な多様な状況・ニーズに対応
サービス提供	画一性	多元性・柔軟性
資源動員	税金・強制、規模大きい	志願・寄付、規模小さい
監督規制	自律	市場競争、自律
資源利用の効率	低い	高い

出所：筆者作成

### 2.3 NGOによる貧困削減プロジェクト事例

貴州省が抱える多様な貧困の要因に対応し、NGOによる開発活動はさまざまな分野にわたり、数多くの貧困削減プロジェクトが行われてきている。次に、その代表的な貧困削減プロジェクトを事例として具体的に検討してみる。



## 事例1：「石山農地造成プロジェクト」

貧困地域の劣悪な生存環境としての貧困の要因を緩和するために、中国扶貧基金会（CFPA）<sup>2</sup>は西南地域における貧困世帯の生産条件・生活施設の改善を目指す「石山農地造成」、「飲料水」、「住宅改造」などプロジェクトを実施している。ここで中国扶貧基金会による貴州省関嶺県「石山農地造成プロジェクト」の事例を見てみる。

### 対象地域の概要

貴州省関嶺布依族苗族自治州は安順市西南部に位置し、県には6郷7鎮があり、241の行政村、13の居民委員会からなっている。総人口は32万3100人であり、そのうち農村人口は29万6500人で全体の91.76%を占め、典型的な農業県である。県には主に漢族、布依族、苗族、仡佬族、イ族等の少数民族が住んでおり、少数民族人口は19万7600人で、全体の61.15%を占める。県の総面積は1,648平方キロメートルで、県域は高山と高原が多く、大部分は石灰岩のカルスト地形を成している。県の耕地面積は22.6万ムーのうち、三分の二は土石混雑の傾斜地である。1人当たりの耕地面積は0.8ムー、基本的な農業用地はわずか0.23ムーしかない。しかも、土地がやせているため、水と土の流出が激しく、生産性が低い。2003年末時点で、貧困人口は3万6600人を抱え、貧困発生率は12.21%に達し、安順市における最も貧しい県である。

### プロジェクトの概要

1997年から中国扶貧基金会は250万元の資金を投入し、石山農地造成（山の25度以下の斜面に段々畑を作る）プロジェクトを実施し始めた。これは石を爆破・除去して農地を作ることにより、農用地の乏しい状況を改善し、農家の基本的な生活を保障するものである。

1997年から2000年にかけて、関嶺県及び鎮寧（三期目より実施地域となった）で石山農地造成プロジェクトを実施し、主に関嶺県における6郷鎮、60村で展開した。このプロジェクトにより、石山改造農地面積36,385ムーを完成し、直接援助を受けた農家は9,009戸、受益者（受益者の家庭人口を含む）の人数は42,193人に及んでいる。農地造成プロジェクト実施状況および効果を表4に示す。

<sup>2</sup> 中国扶貧基金会（China Foundation for Poverty Alleviation「CFPA」と略す）、ホームページ：<http://www.cfpa.org.cn>

表4 関嶺県農地造成プロジェクトの実施状況及び効果

実施年度	農地造成面積	投入資金(万元)	受益農家	効果
第1期(1997~1998年)	10,810ムー	723.13	3,283戸15,381人	耕地面積拡大、食糧生産を増加した。 土地条件改善、生産性を高めた。 農家収入を成長させ、貧困者の生活水準を向上させた。
第2期(1998~1999年)	11,506ムー	852.6	3,882戸19,410人	
第3期(1999~2000年)	14,069ムー	607.66	1,844戸7,402人	
合計	36,385ムー	2,217.48	9,009戸42,193人	

出所：中国扶貧基金会、貴州扶貧基金会資料により筆者作成

### プロジェクトの効果

貴州省扶貧基金会の第3期プロジェクト(1999~2000年)に対して、受益農家を対象とするサンプル調査を行った。プロジェクト前の1999年からその後の2000年の50戸農家家計収入状況を表4に示す。受益農家の収入変化からプロジェクトの効果を読み取ることができる。

表5 農家家計収入の変化から見るプロジェクトの効果

年度	総収入 (元)	収入の内訳									
		食料 (元)	比率 (%)	牧畜 養豚牛 (元)	比率 (%)	林業 (元)	比率 (%)	出稼ぎ (元)	比率 (%)	運送 (元)	比率 (%)
1999	152,325	81,265	53.3	26,080	17.1	14,390	9.4	30,590	20.1	-	-
2000	262,734	143,831	54.7	48,895	18.6	17,360	6.6	30,340	11.6	22,308	8.5
増加率 (%)	72.5	77.0		87.5		20.6		-0.2		-	

出所：中国扶貧基金会、貴州扶貧基金会資料により筆者作成。データは援助対象50戸農家に対するサンプル調査結果による。

表5から分かるように、農家の収入源は主に食糧収入からであり、二年度とも食糧収入の比率は50%以上で、ほとんど変わらない。しかし、プロジェクト実施後の2000年に、食糧による収入は143,831元までに上がり、1999年より77.0%増加した。そして、養豚、牛など牧畜による収入も87.5%の増加を示した。注目したいのは2000年に運送による収入の比率が8.5%を占めていることである。基本的な生活が確立した後、一部の農家が馬車、小型トラクターや農業用自動車を購入し、運送サービスを提供するようになり、一つの新たな収入源となっている。50戸農家に対するサンプル調査によると、2000年に、農家は馬車5台、オートバイ15台、小型トラクター3台、農業用自動車2部の運送用具を購入した。また、住宅新築面積は452平方メートルで、関嶺県プロジェクト対象地域8村におけ

るテレビ保有台数は2000年に140台で、1999年の71台より2倍に増加した。対象地域における農民の収入が増加するとともに、2000年までに文化活動センター15カ所が設立され、村民の生活が豊富になった。プロジェクトの実施により、貧困地域農民たちの収入が上がり、生活諸側面からの変化が顕著に見られる。

閩嶺県「石山農地造成プロジェクト」は、3年間にわたって、対象地域における4万人余り農民が直接に参加し、自ら生存条件の改善に努力してきた。プロジェクトの実施を通して、対象地域における農家の収入を成長させ、貧困者の生活水準を向上させた。

## **事例2：「幸福プロジェクト 小額融資」**

貧困農家は収入が低く、社会的信用や資産がないため、金融機関から生産や生活に必要な資金を融資することは難しい。90年代初頭に共同担保方式による貧困層を対象とするマイクロ・クレジット（小額融資）を中国に導入してからは、そのシステムは全国の広大な農村に拡大しつつある。国内における様々なNGOは政府、金融機関、および国際機関、国際NGOの協力の下で、小額融資に取り組んできている。貴州省の農村においては、中国人口福利基金会、中国扶貧基金会、中国国際民間組織工作促進会、香港樂施会などNGOは小額融資による方式で、貧困削減プロジェクトを実施してきている。その中では、中国人口福利基金会（CPWF）<sup>3</sup>による「幸福プロジェクト」 小額融資の手法で貧困の母を救助する活動は効果的なものとして、注目されている。

### **プロジェクトの概要**

中国における貧困人口の大部分は農村貧困県に分布しており、その中の約半数が女性である。農村部の55%の女性が非識字者であり、15歳以上の非識字者全体の7割を占めている。中国農村貧困地域における貧困女性は特に不利な地位に置かれている。1995年から、中国人口福利基金会は「幸福プロジェクト 貧困の母を救助する活動」を始めた。これは、小額融資の手法を使って、1戸あたり年平均収入が貧困線以下の母親を対象としたプロジェクトである。1995年以来、CPWF全国29の省・市・自治区の300県でプロジェクトを実施してきている。2005年10月現在、累計投入資金は3.1億元に達し、直接援助を受けた貧困母親は約15万人（戸）、間接的な受益者（受益者の家庭人口を含む）の規模は69万5000人に及んでいる（高志民 [2005]）。

### **貴州省での実施状況**

1995年2月、中国人口福利基金会は中国天津緑天使有限会社から初めての寄付金100万元

<sup>3</sup> 中国人口福利基金会（China Population Welfare Foundation「CPWF」と略す）、ホームページ：<http://www.cpwf.org.cn/>

を受け、まず中国西部貧困地域から「幸福プロジェクト」をスタートさせた<sup>4</sup>。貴州省普定県はその最初の実施対象地域の一つとなっている。1995年4月、5年間を期間とする資金10万元が貴州省普定県に投入され、2000年5月に資金は全額回収された。援助対象となった619名の貧困母親のうち290戸が衣食の問題を解決し、248戸が貧困から脱却し、19戸が「小康」(まずまずの生活)レベルに達した。援助を受けた母親の1人あたり年平均収入は救助前の200余元から1,160元が増えた。90年代半ば以降、「幸福プロジェクト」は貴州省の他地域、主に貧困県に広がっている。貴州省「幸福プロジェクト」組織委員会の統計資料によると、2003年12月末現在、貴州省普定県、沿河県、施秉県、紫雲県、花溪区、六枝特区など14県(区)がプロジェクト対象地域となり、投入総額は205万元に達し、直接融資を受けた貧困母親は8,600人(戸)、受益者の家族を含む間接的な受益者は38,700人に及んでいる(王済林[2004])。2005年末現在、対象地域としてはさらに、余慶県、金沙県に広げ、貴州省での実施地域は、16県に拡大した(図3参照)。

図3 貴州省における「幸福プロジェクト」対象地域



出所：筆者作成

「幸福プロジェクト」小額融資による経営項目は主に養殖業(45%)、栽培(35%)、小加工(12%)などに分けられる。1,000~3,000元の小額融資を受けた貧困母親はその地に適した生産・経営項目を選択し、家畜の飼養や農作物の栽培、工芸品作りなどの事業を立ち上げた。それにより、数多くの貧困母親は安定した収入を得られ、貧困から脱却し

<sup>4</sup> 1995年4月から、「幸福プロジェクト」の最初の実施地域は西部地域の甘肅省礼県、陝西省大荔県、貴州省普定県、及び安徽省潜山県であった。これらの4県はすべて国家貧困県である。

た。2002年に、貴州省普定県を含む「幸福プロジェクト」対象地域6カ所を対象とした清華大学チームの調査によると、受益者の1人当たり年間収入で見ると援助後は1931.1元に達し、援助前の840.5元に比べ1,090.6元の増加となった。貧困母親のうち89.5%は貧困から脱出した（高志民 [ 2005 ] ）。「幸福プロジェクト」の実施に際して、政府の協力を得て、企業、国際機関、国際NGOから資金助成など援助を獲得し、小額融資に関する経験を学びながら、新しい貧困脱却モデル及び貧困対策のあり方を模索しつつある。

### その他の事例

NGOによる貧困削減活動に関する考察に引き続き、次に、初等教育及び農村総合開発における貧困対策プロジェクトを見てみる。

#### 「希望プロジェクト」

「希望プロジェクト」は、国内貧困地域の教育条件の改善や子どもの復学への資金的な援助として、中国青少年発展基金会によって、1989年から実施されている全国的なプロジェクトである。現在、全国31省・自治区・直轄市に管理機構を設置し、実施範囲は 28の省（区・市）に及んで、その主な対象地域は国家貧困県である。貴州省では、1991年に貴州省青少年発展基金会が設立され、2005年8月現在、国内外から2億元以上の寄付金を受け入れ、10万3000人以上の農村貧困家庭の児童を復学させ、省内貧困地域で「希望小学校」1048校が建設された。「希望小学校教師研修」プロジェクトを通して、360名の教師が研修を受けた。「希望プロジェクト」は、貴州省における初等教育の質を向上させ、9年制義務教育の普及を促進した。「希望プロジェクト」は、特に児童の学習権利の保障、政府の公教育の補充および、貧困削減という三つの面で高く評価されている（申荷麗 [ 2006 ] , p.323）。2004年10月、「希望プロジェクト」の実行者である中国青少年発展基金会には中国初の「貧困撲滅賞」が授与された。

貴州省の「希望プロジェクト」には国際NGOの協力、援助も大きな役割を果たしている。例えば、香港苗圃行動組織は中国貧困地域で「希望学校」101校を建設し、中でも貴州省で31校の建設及び児童の復学援助を行った。他には、香港川彦社、日中児童教育基金、川口市日本中国友好協会、美国滋根基金会などがあげられる。

#### 「総合貧困対策モデルプロジェクト」

「総合貧困対策モデルプロジェクト」（2002年3月～2005年2月）は、日本の国際協力事業団（現、国際協力機構）（JICA）の支援事業の下で、中国のNGO「中国計画生育協会」（委託）が中心となり、日本のNGO「日本家族計画国際協力財団」（協力）の支援を得ながら実施してきた。プロジェクトでは、貴州省三都スイ族自治県普安鎮と塘州郷の4つの村3万8000人の少数民族を対象に、住民の参加を得て、寄生虫予防や家族計画サービスの知識普及、および生活環境の改善（衛生メタンガストイレの普及、農村インフラの整備、

小規模灌漑など)まで取り組んできた。この各方面から総合的に貧困緩和に取り組むアプローチは、地方政府、対象地域の住民に高く評価されている。中国計画生育協会の関係者によると、「プロジェクトの実施は、対象地域における農民収入の増加、衛生習慣の改善、および村全体の環境という点において、その成果が顕著である。しかも、地域住民を参加させることで、受益者に主体性が生まれた。プロジェクトの実施を通して、我々が多くの先進的な理念や手法を学ぶことができた」(周芙蓉[2004a])。三都県「総合貧困対策モデルプロジェクト」の成果が貴州省内の他地域にも拡大されつつある。2005年12月から、省内の道真県、雷山県で「住民参加型総合貧困対策モデルプロジェクト」が実施されている。

ここで特筆したいことは連携側の「日本家族計画国際協力財団」が指導者派遣など様々な協力支援を行い、プロジェクトの成功に貢献していることである。貴州省では、「日本家族計画国際協力財団」のような国際NGOと中国国内のNGOと連携により数多くの貧困対策プロジェクトが実施されている。例えば、行動援助組織により雷山県で実施された「国際児童援助プロジェクト」、香港楽施会により実施された「貴州省参加型開発人材育成シリーズ」、日本笹川平和財団により施秉県で実施された「中国農村リーダー育成」(中国扶貧基金に委託)などがあげられる。国際NGOによる援助協力は貴州省の貧困緩和に重要な役割を果たしている。貴州省扶貧開発弁公室関係者によると「国際組織および国際NGOは貧困地域に資金の投入だけでなく、新たな理念、貧困対策の手法および管理の制度なども導入した。これは西部地域における貧困削減を促進し、貧困層の生活の質の向上、更にもっとまずまずな生活を実現するためには特に重要な意味がある」(周芙蓉[2004b])。

#### **農村專業經濟協会による活動**

中国の農村のNGOと呼ばれる農村專業經濟協会は全国でおよそ160~170万の団体が存在している(王名[2005], p.17)。貴州省では、300団体の農村專業經濟協会が正式に登録されたほか、また1700以上の団体が登録しないまま活動している。貴州省農村における農村專業經濟協会は農民を組織して産業化生産や技術についてのサービスの提供、農産品市場の開拓に取り組んで、「三農問題」、つまり農民・農村・農業の貧困を解決する一つのルートとなっている。例えば、納雍県老凹坝郷牧畜專業經濟協会は、主に良種の牛の飼育・出荷・販売などについて農家にサービスを提供している。現在、農家会員が250人を超え、中には、10頭以上の牛を飼育する農家が60戸を超えている。飼育の頭数が量的に増加しただけでなく、良種の牛の比率が2000年の45%から95%までに拡大した。良種の牛を飼育する場合、1頭当たりの収入が500~1000元上げる。納雍県老凹坝郷牧畜專業經濟協会による活動は、地域牧畜業の発展を促進し、農家の生活生産条件の改善に貢献している(羅小鵬[2005], p.30)。ここで、もう一つの例を挙げてみる。冊亨県者楼野菜協会が2003年9月に設立されて以来、野菜の栽培・流通ルートが開拓され、地域では早生野菜を

代表とする野菜産地が形成されてきている。現在、農家会員は1513人を超え、受益農家が3250戸に達している。2004年、冊亨県者楼蔬菜協会の生産額が4650万元となり、農家1戸当たりの収入が3000元以上増加した。貴州省各地で様々な農村專業經濟協會は農民たちの經濟的な利益を実現するために活躍している。

以上、NGOによる貧困対策プロジェクトの事例を見てきた。この他にもNGOによる「春蓄計画」、「燭光プロジェクト」、「母子平安120行動」、「農家自立プロジェクト」など多くのプロジェクトが社会的に影響の大きい公益事業として高く評価されている。これらのNGOによる開発活動は、直接的に貧困層の生活の質を向上させ、貧困地域における社会經濟の発展、貧困緩和に大きく貢献している。NGOが新たな貧困対策の担い手として貴州省の貧困削減に果たしている役割は重要であると考えられる。

### 3 貧困対策NGOの抱える問題と課題

以上みてきたように、貴州省では、NGOによる貧困対策活動が活発に行われてきている。しかし一方では、NGOは多くの問題を抱えており、NGOによる貧困対策活動がすべて評価されるわけではない。本節では、貴州省のNGOに関する考察、および政府関係者とNGO団体への聞き取り調査に基づき、NGOが抱える主な問題や課題を検討する。

#### 3.1 主な問題点

現段階では、貴州省の貧困対策NGOが抱える問題は様々あるが、主に次の3点を指摘しておきたい。

##### 貧困対策資金・資源調達の高難

貴州省におけるNGOに対する筆者の聞き取り調査によると「現在直面している主な問題点・課題」に対して、「活動資金の不足」、「活動現場で事務室がない」、「活動に参加するスタッフが不足」が特に問題となっている。また、「貴団体が一番欲しいものは何ですか」に対して、例外なく「資金」が1位となっている。中国では企業や個人に慈善団体や公益事業への寄付を奨励するための税制優遇政策がまだ導入されていないため、NGOの貧困対策資金の調達は難しい。政府系の全国レベルNGOの大部分さえも安定した収入源を持っているわけではない。貴州省地方NGO、特に草の根NGOのほとんどは資金不足の問題を抱えており、資金不足が原因で運営実態のない組織が多数存在するという状況になっている。運営資金の欠乏は、活動規模、達成度に影響を与える。

##### 設立・管理上の行政的制約

近年、貴州省においては数多くの草の根NGOが生まれてきたが、登録していないNGOが多く存在している。例えば、農民により自発的に設立された農村專業經濟協會は貴州省における貧困対策の新たな担い手となりつつあり、農村經濟の発展を促進している。しかし、NGOの登記を担う管理機構貴州省民間組織管理局の関係者によると、「現在、貴州省にお

ける農村專業經濟協會は2000以上あるようだが、そのうち、民政部に登録したのが、わずか10%で、300団体しかない」。その一つの原因としては、設立登録に関する「二重管理制」<sup>5</sup>の行政制限にあると考えられる。そこで、多くの政治的、社会的背景のない草の根のNGOが法人格のないまま活動しているか、あるいは営利法人として登録することを余儀なくされた。また、全体的に見れば、政府への依存性は依然として強い。「政府の力は依然として強く、政府による規制もまだ多い」（貴州省の貧困問題・NGO研究者、2005年12月聞き取りによる）と指摘されるように、そこで、NGOの独立・自治を大きく妨げている要因であると考えられる。貴州省のNGO団体への聞き取りによると、「援助活動が地方政府による行政からの制約を受けるため、自由と自立性が欠けている」と言う。

未熟で、模索の段階にあること

NGOという概念、および呼称が中国に導入され、使われるようになったのは近年のことである。社会におけるNGOの役割がまだ十分とは言えないし、社会における貧困対策NGOに対する認知度はまだ低い。また、多くの貧困対策NGOは創設から日が浅いため、経験や活動資源の開拓に乏しく、模索の初期段階にあると言える。

以上のような貧困対策資金・資源調達の困難、管理・運営上の行政上の制約などの諸問題が貧困対策NGOの発展と事業の展開を大きく妨げている。貧困対策NGOの数も活動の規模も、NGOに対する需要には応じきれない。「NGOによる援助プロジェクトは刺繍で作った綺麗な花のようだ」（貴州省扶貧開発弁公室、2005年12月聞き取りによる）、つまり援助活動の質は高いが、規模が余りにも小さく、普及していないのである。この指摘のように、貴州省のNGOは質の高いプロジェクトを達成している状況がある一方、その援助規模、範囲、などから見れば、その需要には応じきれない。

### 3.2 今後の課題

貴州省では、20年近くにわたって貧困削減に取り組んだことにより、貧困人口は1986年の1500万人から2004年の277万人まで減少した。その一方で、残された貧困人口は「三区」（石山区、高寒山区、辺鄙な少数民族住居区）地帯に分散しており（冉茂文他[2000], p. 46）、効果的な貧困対策を行うには、よりコストがかかるという新たな課題にも直面している。貴州省における貧困人口の規模も貧困の程度も深刻なものであり、政府だけで貧困問題を解決することは難しい。貴州省扶貧弁公室の関係者によると、貴州省扶貧に従事する県レベル以上の専門行政職員は1000人に達しておらず、マンパワーも不足しているが、資金など資源も限られているため、貧困対策プロジェクトの実施・管理、サービスの提供など諸方面における様々な困難を抱えている。この背景の下で、新たな貧困削減目標の達

<sup>5</sup> 『社会团体登録管理条例』（第9条）（1998年10月25日、国務院第250号令）によると、社会団体の創立を申請するには、業務管理機関（一般的に活動分野を管轄する党・政府部門を指す）の審査を受け、許可を得た上で、創立人が登録管理機関（国家・地方民政部NGO管理局を指す）に申請することが必要である。



成に向けてのNGOへの需要が大きくなり、NGOの役割への期待が高まっている。

貴州省は中国では国内外NGOの活動が最も集中している地域の一つである。そこで、NGOの活動をいかに促進していくか、NGOを取り巻く環境をどのように改善していくかは重要な課題となっている。2003年4月、貴州師範大学主催で香港樂施会資金協力により「扶貧と開発 貴州民間組織の推進」国際研究討論会が貴州省貴陽市で開催された。会議には国内外の学者、NGO代表、及び国際機関の代表、政府貧困対策関係者など約80人が参加した。会議では、貴州省貧困削減にNGOの果たす役割と重要性が認識され、政府及びほかの機構のNGOに対する理解を増進することと、NGOによる貧困対策活動が活発に行われるための条件整備を進めることが求められた。このように、貧困削減におけるNGOと政府の新たな協働関係を創出することがすでに始まっている。

以上の関連課題において今後取り組んでいくべき課題として次の3点を提示したい。

貴州省では、2004年末現在、全省でNGO法人が3829（社会団体2826、民弁非企業組織1003）登録されている（貴州省民政庁[2004]）。社団の中には、農民により自発的に設立された農村專業經濟協會もあり、その数は300を超えている。これらの扶貧NGOは最も基礎組織とみなされ、地域の貧困解消、およびNGO活動の持続的発展に寄与する。前述したように、現在、貴州省で活動している農村專業經濟協會は2000以上を超えたが、その85%はまだ正式に登録されていない。これらの準貧困対策NGOの育成、能力の建設と発展は大きな課題であろう。

NGOに従事する職員は専門職員、兼職職員とボランティアに大別できる。筆者のNGO団体への聞き取りによると、「活動に参加するスタッフの不足」は「現在直面している主な問題点・課題」の一つである。専門職の欠乏、ボランティアの少なさが、NGOの貧困対策活動、および事業の展開を妨げている。貧困対策活動に従事するスタッフの確保、および組織運営にかかるNGO内の人材育成が、今後の差し迫った課題である。

貴州省のNGOへの聞き取りでは、「NGOへの政府からの補助金交付」に対する要望や「行政の理解と支援を求める」という声が聞かれた。「NPOはどここの国でも政府からの補助金なしでは活動を継続して行うのは難しい。NPOが自立しているとみなされているアメリカでさえ、NPOの収入の3割以上は政府補助である。」（藤原文亮[2003]，p.147）。NGOに対する法整備や支援体制においては米国、日本などの先進諸国にはるかに遅れをとっている。近年、中国政府はNGOに対する「行政管理」制度の確立を進めてきた。しかし、NGOに対する「行政支援」体制の整備は十分とは言えず、NGOの貧困対策事業の発展を促進する行政支援体制の確立が求められている。

## おわりに

2001年10月に、中国政府は新たな貧困撲滅行動要綱『中国農村貧困扶助開発要綱（

2001 - 2010)』の実施を決めた。この中で、政府は初めて、政府による貧困対策プロジェクトを実施する際に、NGOの参加を支持することを明確にした。これに応じて、同年の10月に「中国NGO貧困対策国際会議」が北京で開催され、「中国のNGO貧困対策宣言」を採択した。それ以来、新たな貧困削減の行動要綱に合わせ、貧困対策NGOは貧困の撲滅を自らの使命として、新たな開発援助活動に取り組んできている。

21世紀に入り、貴州省のNGOによる貧困対策活動は活発な状況を呈している。新たな貧困対策プロジェクトの実施する際に、政府とNGOの官民連携、国際NGOと地方NGOの連携など様々な形で、援助活動が展開されてきている。全国的には、最近、「政府 NGO連携扶貧：村レベルへの貧困対策プロジェクト」という官民連携の新たな貧困対策の動きが見られた。中国政府の貧困対策資金はこの時初めてNGOにも公開され、財政扶貧資金を国内NGOに任せ貧困対策プロジェクトが実施されるようになった。これは中国政府の貧困削減に取り組む新たな姿勢を示しており、これからの実質的な進展と成果が期待されている。本論では、こういったいくつかの新しい動きを、「新しい連携」ととらえ焦点をあてることで考察を行った。今後、貴州省および中国における新たな貧困削減目標を達成するために、NGOの役割への新たな期待が高まっている。

## 引用・参考文献

### 日本語文献

- 王名/何建宇(2001)「中国の社会開発におけるNGO」『国際開発研究フォーラム』17、
- 王名/李妍焱/岡室美恵子(2002)『中国のNGO いま、社会改革の扉が開く』第一書林
- 王名(2005)「中国NGOの発展とその国際協力」『日中NGO交流・連携・発展シンポジウム報告書』
- 岡本栄一(2004)『ボランティア・NPO用語事典』中央法規出版株式会社
- 国連開発計画(UNDP)(1997)『人間開発報告書1997』国際協力出版会
- 国連開発計画(UNDP)(2003)『人間開発報告書2003』国際協力出版会
- 国連開発計画(UNDP)(2004)『人間開発報告書2004』国際協力出版会
- 申荷麗(2006)「中国農村地域におけるNGOの開発活動 貧困削減と教育援助」松井範惇/池本幸生編著『アジアの開発と貧困』(第13章)明石書店
- 世界銀行(2002)『世界開発報告2000/2001 貧困との闘い』シュプリンガー・フェアラク東京株式会社
- 世界銀行(2003)『世界開発報告2003 ダイナミックな世界における持続的開発』シュプリンガー・フェアラク東京株式会社
- 藤原文亮(2003)「中国NPOの活動資源と活動理念」沈潔編著『社会福祉改革とNPOの勃興 中国・日本からの発信』(第4章)日本僑報社

牧野松代（2001）『開発途上大国中国の地域開発』大学教育出版

松井範惇/池本幸生（2006）『アジアの開発と貧困』明石書店

#### 中国語文献

王濟林（2004）「為了母親的微笑 “幸福工程”在貴州」貴州人口網 [2004-11-23] ([http://www.gzrenkou.gov.cn/readinfo.asp?info\\_id=1019](http://www.gzrenkou.gov.cn/readinfo.asp?info_id=1019))

何道峰（2001）「中国扶貧基金会会刊」2001年第9期

康曉光（2001）『NGO扶貧行為研究』北京：中国經濟出版社

康曉光（1995）『中国貧困与反貧困理論究』広西桂林：広西人民出版社

貴州省民政厅（2004）「貴州省2004年民政事業發展情況」

貴州省統計局（2004）『貴州統計年鑑2004』中国統計出版社

貴州省統計局（2005）『貴州統計年鑑2005』中国統計出版社

国家統計局農村社会經濟調查總隊（2003）『中国農村貧困監測報告2003』北京：中国統計出版社

国家統計局農村社会經濟調查總隊（2004）『中国農村貧困監測報告2004』北京：中国統計出版社

洪名勇「貴州農村經濟研究中的几个熱点問題」（山口大学大学院東アジア研究科シンポジウム、2006年2月）

冉茂文、聶雪松「貴州扶貧攻堅成效、貧困特徵及び对策措置」（『貴州民族研究』、2000年第3期）

周芙蓉（2004a）「日本家族計画国際協力財団与我国28個省開展合作」新華網 [2004-09-26] (<http://news.sina.com.cn/o/2004-09-26/10233773831s.shtml>)

周芙蓉（2004b）「国際組織大力支持貴州貧困地区減貧」齊魯熱線 [2004-09-26] (<http://news.sdinfo.net/72339069014638592/20040926/1307621.shtml>)

清華大学NGO研究センター「中国NGO問卷調查の初歩分析」（[http://www.usc.cuhk.edu.hk/webmanager/wkfiles/1676\\_17\\_paper.doc](http://www.usc.cuhk.edu.hk/webmanager/wkfiles/1676_17_paper.doc)）

世界銀行（1993）『中国：90年代の扶貧戰略』北京：中国財政經濟出版社

世界銀行（2001）『中国戰勝農村貧困：世界銀行国別報告』北京：中国財政經濟出版社

高志民（2005）「“幸福工程”惠沢15.4万貧困母親」中国網 [2005-11-15] (<http://www.china.com.cn/chinese/pinkun/1030751.htm>)

中国人口年鑑編輯部（2004）『中国人口年鑑2004』

中華人民共和国国家統計局（2004）『中国統計年鑑2003』北京：中国統計局出版社

趙黎青（1998）『非政府組織与可持續發展』經濟科学出版社

楊軍昌、張笑秋（2005）「“春暉行動”与参与式扶貧」（貴州省社会科学界聯合会『社科新視野』2005年第4期）

羅小鵬（2005）「開發扶貧与農民專業協會 卒節地区農民專業協會考察報告」華中科技大学中国鄉村治理研究中心編『三農中国』、湖北人民出版社

<sup>1</sup> 2002年の貧困線は1人当たり年間純収入で627元であるが、低収入の基準は1人当たり年間収入が869元となっている。