

中華人民共和国  
道真県・雷山県住民参加型  
総合貧困対策モデルプロジェクト  
事前評価調査報告書

平成 18 年 3 月  
(2006 年)

独立行政法人 国際協力機構  
中華人民共和国事務所

中国事
JR
06-08

中華人民共和国  
道真県・雷山県住民参加型  
総合貧困対策モデルプロジェクト  
事前評価調査報告書

平成 18 年 3 月  
(2006 年)

独立行政法人 国際協力機構  
中華人民共和国事務所

# 目 次

目 次	1
序 文	5
写 真	6
地 図	11
第1章 事前評価調査団の派遣	15
1. 要請の背景・経緯	15
2. 調査団派遣の目的	15
3. 調査団の構成	16
4. 調査日程	16
5. 主な面談者	17
第2章 協議結果の概要	18
第3章 事前評価表	20
第4章 プロジェクト・ドキュメント	
1. 序説	27
2. プロジェクト実施の背景	27
2-1 中国の社会情勢等	27
2-2 対象セクターの現状分析	28
2-2-1 貧困	28
2-2-2 保健医療・衛生	40
2-2-3 農村でのトレーニング	48
2-2-4 教育状況と成人の識字率	52
2-3 当該国政府の戦略	54
2-4 過去・現在に実施されている政府及びその他団体による対象分野関連事業	54
2-4-1 過去・現在に実施されている政府及びその他団体による対象分野関連事業	54
2-4-2 三都県事業	56
3. 対象開発課題	56
3-1 当該対象課題の制度的枠組み	56
3-2 対象開発課題	57
4. プロジェクト戦略	59
4-1 プロジェクト戦略概要	59
4-1-1 プロジェクトデザインについて	59

4-1-2	住民参加型総合貧困対策モデルの内容（案）（コンポーネントについて）	60
4-1-3	住民参加型総合貧困対策モデルの内容（案）（コンポーネント以外）	60
4-2	プロジェクトの実施体制	61
5.	プロジェクトの基本計画	63
5-1	プロジェクト目標	63
5-2	上位目標	63
5-3	成果（アウトプット）	64
5-4	活動	65
5-5	投入	68
5-5-1	日本側投入	68
5-5-2	中国側投入	69
5-6	外部要因とリスク分析	70
5-6-1	アウトプット達成のための外部条件	70
5-6-2	プロジェクト目標達成のための外部条件	70
5-6-3	上位目標達成のための外部条件	70
5-6-4	上位目標を継続するための外部条件	71
5-7	前提条件	71
5-8	モニタリングと評価	72
5-8-1	モニタリング	72
5-8-2	評価	72
6.	プロジェクトの総合的実施妥当性	72
6-1	妥当性	72
6-2	有効性	74
6-3	効率性	75
6-4	インパクト	76
6-5	自立発展性	77
7.	別添資料	79
7-1	協議議事録	81
7-2	要請書（日文）	93
7-3	プロジェクトデザインマトリクス（PDM <sub>0</sub> ）	135
7-4	PCM ワークショップ記録	138
7-5	活動計画表（PO）	146
7-6	中国の貧困人口	149
7-7	西部大開発戦略と貧困緩和	150
7-8	農村の「小康状態」に関する基準	151
7-9	道真県及び雷山県の一／二／三重点郷鎮・村リスト	154

7-10 プロジェクト対象村訪問記録 .....	156
7-11 貴州省の県以下の農業技術普及体制 .....	164
7-12 貴州省における 1995 年以降の貧困緩和国際支援 .....	165
7-13 対象地域の統計データ .....	173
7-14 参考文献 .....	177

文中の表 目次

表 1: 本プロジェクト対象の行政区 .....	29
表 2: 中国貧困緩和の四段階 .....	29
表 3: 貴州省貧困緩和の三段階 .....	31
表 4: 貴州省「新段階の貧困緩和活動を着実に実行することに係る決定」概要 .....	33
表 5: 貴州省「新段階の貧困緩和活動を一層重点化することに関する決定」概要 .....	33
表 6: 道真県の貧困重点郷鎮/村指定概況 .....	34
表 7: 雷山県の貧困重点郷鎮/村指定概況 .....	35
表 8: 民順村の世帯貧富情況 .....	38
表 9: 黄里村の世帯貧富情況 .....	39
表 10: 大研鎮プロジェクト対象村での計生協会陣容 .....	44
表 11: 上坝郷、大研鎮、西江鎮での計生協会活動例 .....	44
表 12: 貴州省での母子保健活動の例 (2003 年度) .....	45
表 13: プロジェクト対象行政区の母子保健・家族計画関連指標 .....	46
表 14: 農村・農業以外の就業促進プログラムの例 .....	48
表 15: 貴州省の農業技術普及の実績 .....	49
表 16: 貴州省での農村専門技術協会の活動例 .....	50
表 17: 農業技術普及モデル事業の成果 .....	51
表 18: 識字のための活動 .....	52
表 19: 「農村家族計画において“三結合”に取り組むことに関する通知」の概要 .....	54
表 20: 貴州省による貧困緩和事業の主要実績 (2001-2003 年) .....	55
表 21: 三都県事業の案件概要 .....	56
表 22: 各地の村レベルの計生協会活動例 .....	57

文中の図 目次

図 1: 保健医療・衛生関連の政府機関等体制 .....	41
図 2: 貴州省道真県・雷山県住民参加型総合貧困対策モデルプロジェクト実施体制 ...	62

別添表

1. 貧困	1.1 中国全土及びサイトの人口等
-------	-------------------

- 1.2 中国全土及びサイトの農民収入等
- 2. 保健医療
  - 2.1 各級政府の財政支出総額及び医療衛生支出
  - 2.2 各地区医療衛生機構
  - 2.3 県衛生技術者数
  - 2.4 郷鎮衛生院（設置数、ベッド数、人員数）
  - 2.5 村衛生室（設置数、人員数）
  - 2.6 母子保健機構
  - 2.7 衛生的な水とトイレの現況
  - 2.8 家族計画の現況
  - 2.9 出産前後の検査現況
  - 2.10 分娩の現況
  - 2.11 新生児・五歳未満児童死亡率
  - 2.12 貴州省・道真県学生身体検査
- 3. 教育状況と成人識字率
  - 3.1 学校数、在校生数、教師数
  - 3.2 義務教育入学率、中途退学率、教師学歴合格率

## 序 文

中国の中西部に位置する貴州省は生産性の極めて低い山地及び丘陵が全面積の9割を占め、特に人口の約4割を占める少数民族の多くはこうした山林地区に居住し、さらにこれらの地区では過度の開墾や伐採に起因する土壌流出が深刻となっており、自然環境の悪化が生活水準のさらなる悪化を招くという悪循環にも陥っており、貧困省の中でも一人当たりGDPが最も低い状況にあります。

国際協力機構は、同省において2002年3月より2005年2月までの3年間にわたり、技術協力プロジェクト「貴州省三都県総合貧困対策プロジェクト」を実施してきました。同プロジェクトでは、住民の参加を得て、生活改善、家庭保健、生態農業（有機エネルギー等を活用した農業）の各方面から総合的に貧困緩和に取り組むアプローチが中国側からも高く評価され、中国側の人材も育成されつつあります。

しかしながら、同プロジェクトを通じて蓄積された経験及び知見を中国側実施機関に定着させ、貴州省内の他地域にもその成果を確実に拡大させていくためには、同省内の代表的な複数地域において、貧困緩和のモデルとなるプロジェクトを形成しノウハウを構築していくことが求められています。

かかる状況を踏まえ、2004年6月、中国政府は日本政府に対し、モデルプロジェクトの形成を目的として、道真県及び雷山県を対象地域とする総合貧困対策にかかる技術協力プロジェクトの実施を要請しました。

これを受け、国際協力機構は2005年6月27日から同年7月9日にかけて事前評価調査団を派遣しました。

本報告書は、同調査団の調査及び協議結果を取りまとめたものであり、プロジェクト関係者間での共有、類似プロジェクトの参考のために広く活用されることを願うものです。

ここに、調査にご協力いただいた内外関係機関の方々に深く謝意を表するとともに、引き続き一層のご支援をお願いする次第です。

平成17年12月

独立行政法人 国際協力機構  
中国事務所長 木村 信雄

## 写真



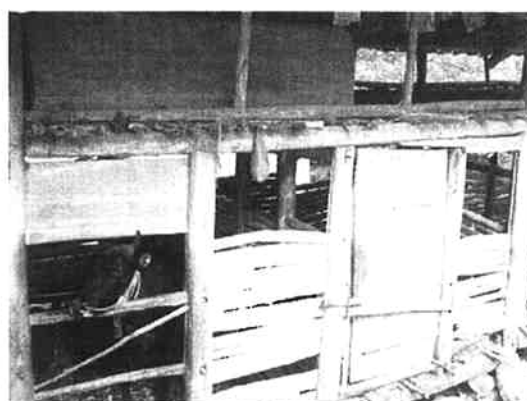
1. 道真県 PCM ワークショップ(別添ワークショップ記録参照)。



2. 雷山県 PCM ワークショップ (同上)。



3. 6月29日に道真県民順村でヒヤリングした潘志釵さん(左端)(別添視察記録参照)。家族はみな病気がちで誰も出稼ぎに行けない。急傾斜地の家に住み、水汲みに往復一時間かかるのが大変とのこと。病身ならなおさら厳しそうに見えた。



4. 潘さんが借りて世話している牛。出稼ぎ中で世話ができない隣人の所有物。



5. 同じく民順村、潘さんの隣家の冉得友さん(左側)。夫婦ともに病気がち。



6. 左端が民順村村長。中央で幼児を抱いているのが民順村の李小英さん。夫は北京に建設業の出稼ぎに行っていて、旧正月にしか帰省しない。しかし、李さんは家が平地にあって水汲みの苦労はなく、健康そう。





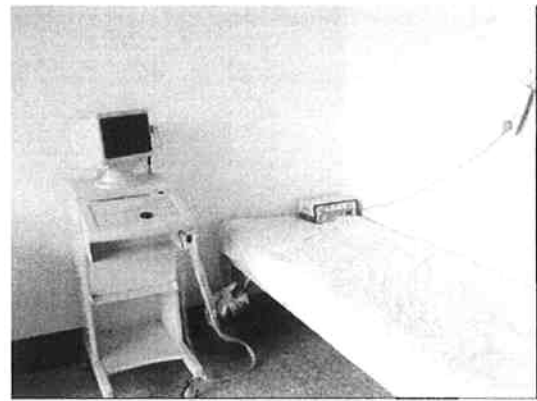
7. 李小英さん宅の隣にある村民委員会・党委員会事務所。



8. 上埴郷計画生育ステーション。新築されたばかり。



9. 郷計画生育ステーションの手術室。廊下から直接手術室に入れるようになっており、衛生面では改善の余地ある配置となっている。



10. 同ステーション内の超音波検査室。



11. 上埴郷の衛生院。老朽化していて、崩壊の危険性がある建物（「危房」）と認定されている。



12. 同衛生院の外来受付には処方する薬の種類と単価が掲示されている。ドクダミ、タンポポ、オウレンなど漢方薬が多い。



13. 薬の単価表と同じ場所に掲示されている技術の単価表。胃洗浄 5 元、動脈・静脈注射各 1 元、導尿 5 元、静脈切開輸液 8 元、入院一日 2.5 元等。母子保健センター業務として、婦人病検査 5 元、へその緒切断 5 元、新生児検査 5 元等。



14. 同衛生院の衛生技術員一覧（医師 8 名、看護師 1 名）。医師はみな農村医師（「郷村医生」）ではなく正規医師。医師に対する看護師の比率が中国の一般的レベル同様、非常に低い。



15. 同衛生院内の薬局。



16. 同衛生院外来受付に掲示されている肺結核治療費無料に関するポスター（日本政府の無償資金協力であることにつき右下に記載あり）。しかし、村から郷鎮衛生院まで歩いて半日かかるのでは貧困な患者を通院させるのは難しい。



17. 道真県政府の計画生育局。同じ建物に計画生育協会も入っている。PCM ワークショップはこの建物の会議室で行われた。



18. 7 月 5 日に雷山県黄里村へ向う際には苗族固有の住居（苗寨）が随所に見られた。尾根の間の谷間が山頂に向って三角に配置された住居群で埋め尽くされている。



19. 黄里村に到着すると大勢の村民が音楽と踊りで出迎えてくれた。日本の笙のような竹製の管楽器を演奏するのは男性。女性は民族衣装で着飾り、村の入り口で出迎えた後音楽に合わせて踊る。



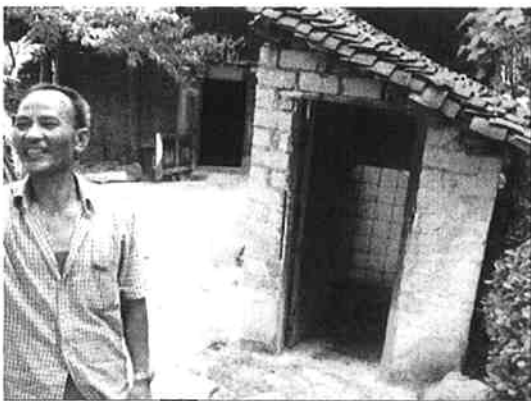
20. 雷山県西江鎮黄里村小学校。谷底にあり、村民の住居は小学校を取り囲むようにして谷の斜面に建設されている。



21. 黄里村の谷底にある平地に暮らす侯さん。62歳とは思えぬ元気なご様子。お茶農家として成功をおさめており、子女3名がいずれも大卒資格を持つというのは貴州省農村では非常に珍しい。



22. 侯さんは2001年に自宅にバイオガス施設を設置し、豚を飼っている。



23. 豚を飼っているのはこのトイレのなかで、仕切りをはさんだ奥。



24. 山の斜面に建設された住居に向う道。この箇所は傾斜がゆるく、舗装もされているが、上に行くと傾斜がきつくなり、舗装も無くなる。



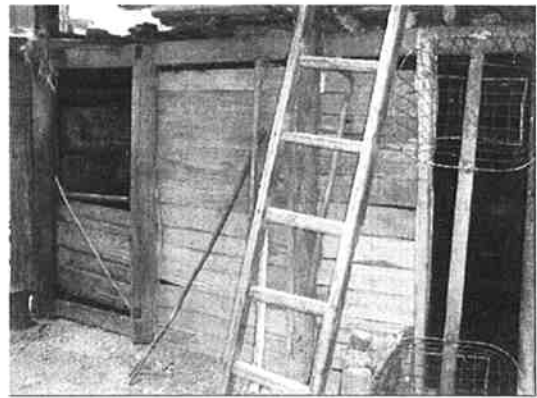
25. 黄里村で山の斜面に設置された家に住む楊宝略さんご夫妻。農作物は自家消費するため、年間現金収入は約千円。18歳の長男は一週間前から就職口未定のまま広州に出稼ぎに行ったとのこと。



26. 視察中に見かけた共同機織作業。育てた麻を糸にし、山中の僅かな平地を利用して布を織り、それを裁断して服を作るとのこと。



27. 楊開熱さん。苗族で、中国の共通語である漢語はしゃべれず、聞いても分からない。このため、計画生育協会が開催する無料の家庭保健研修に誘われても「自分には聞き取れないだろうから」という理由で参加したことはない。

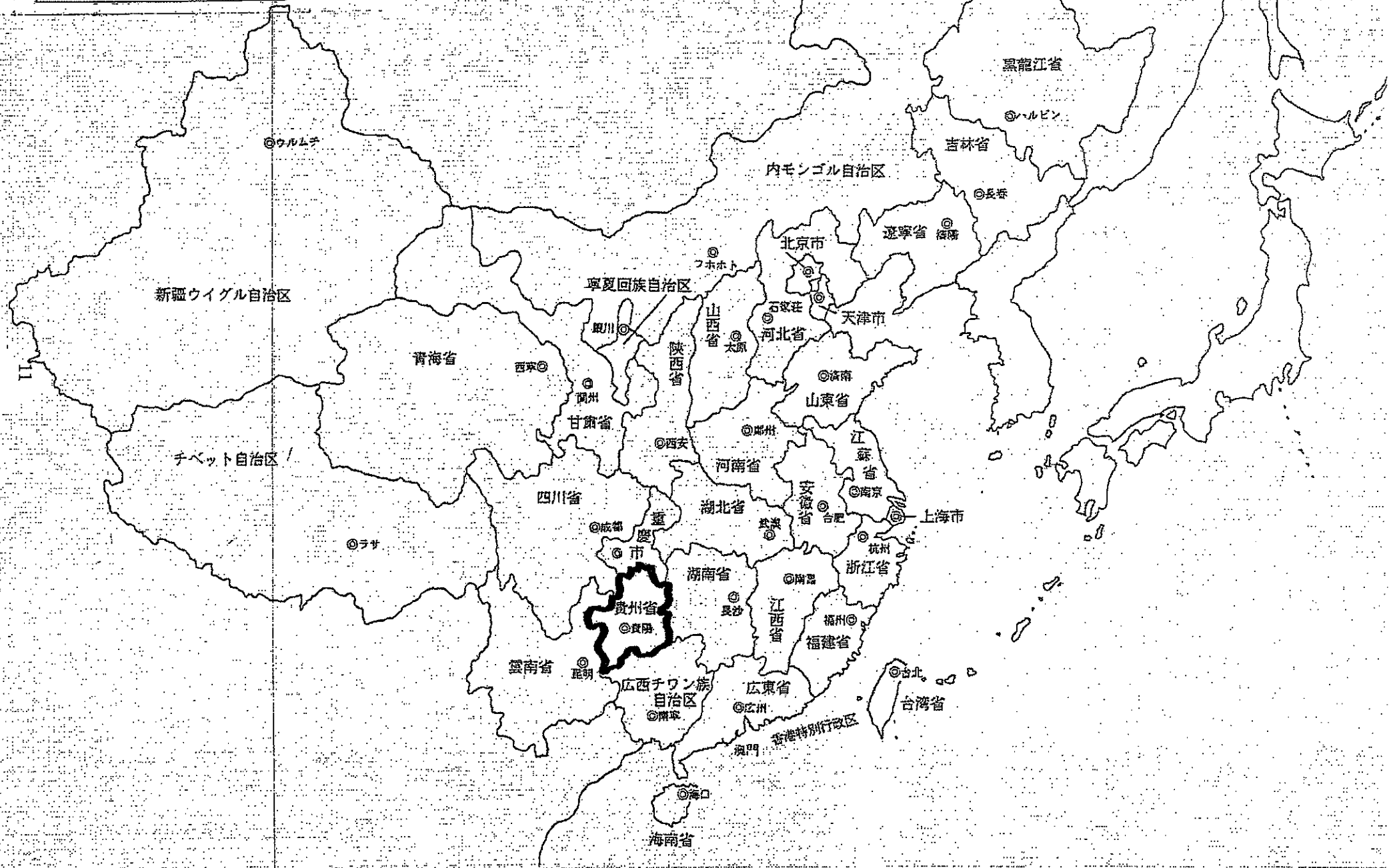


28. 楊開熱さん宅の玄関前にある豚小屋。



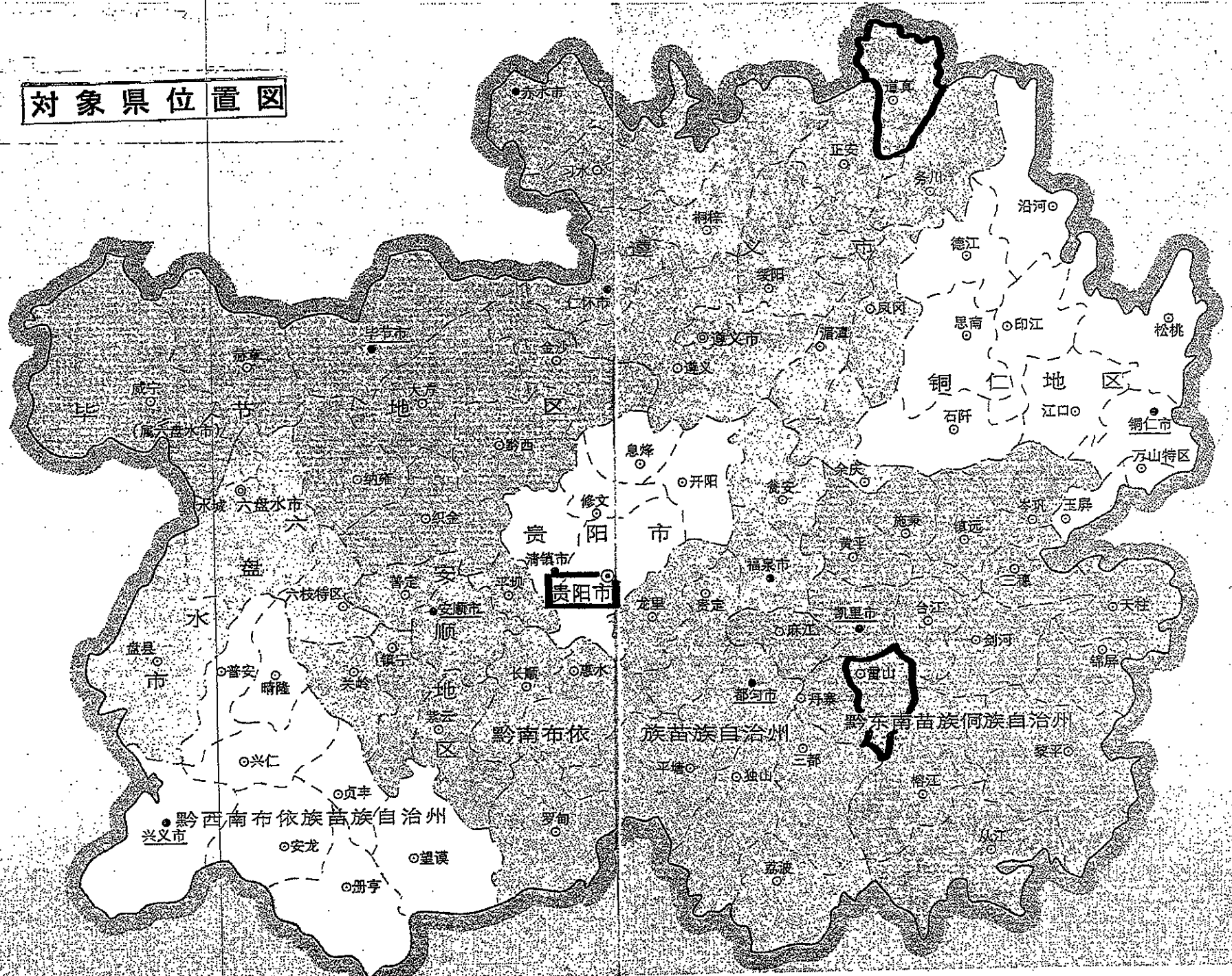
29. 黄里村から車で30分ほどのところに位置する西江鎮衛生院。14人の医師は全員正規医師で農村医師（郷村医生）はいない。

# 貴州省位置図

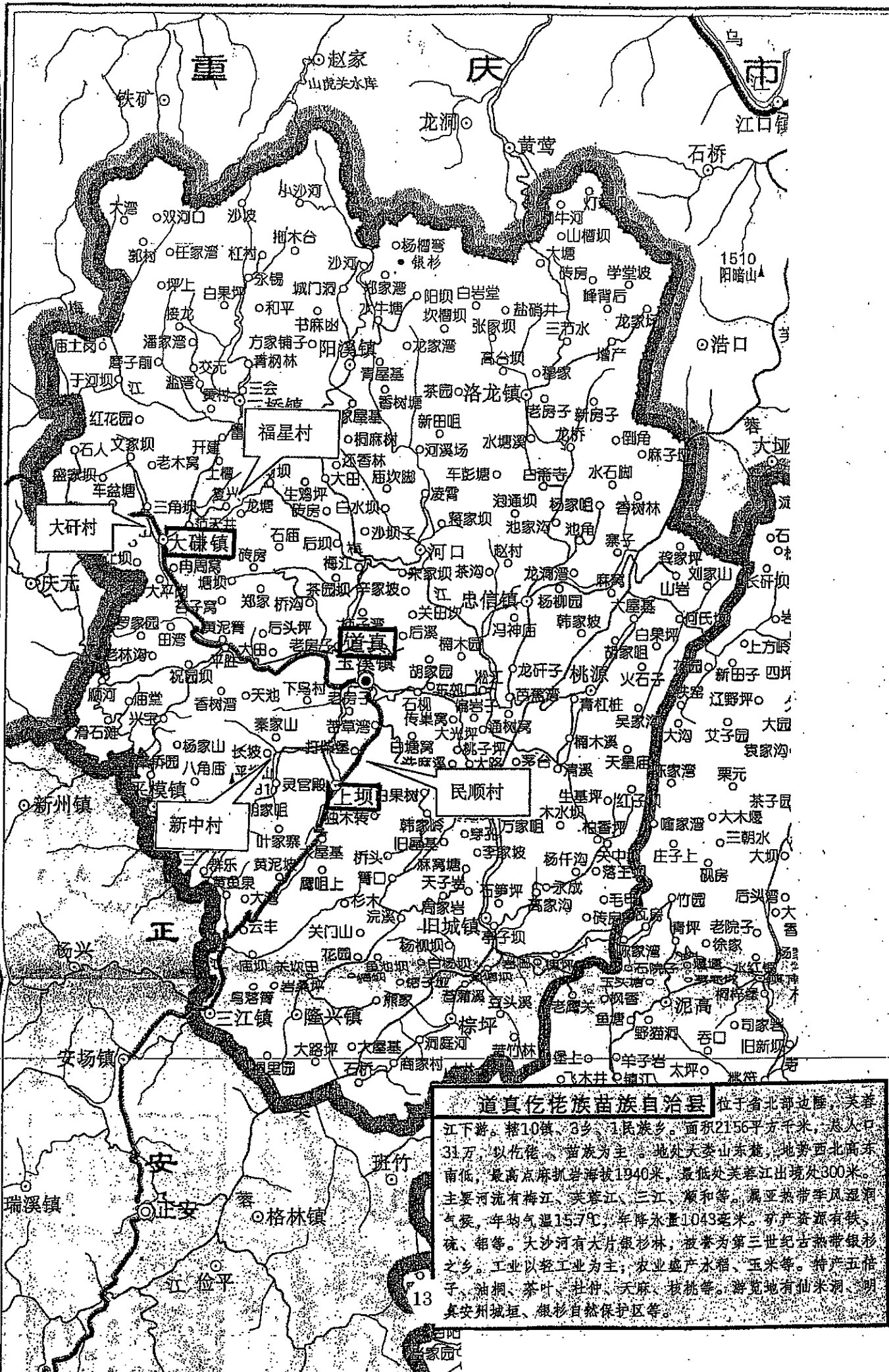




# 对象县位置图

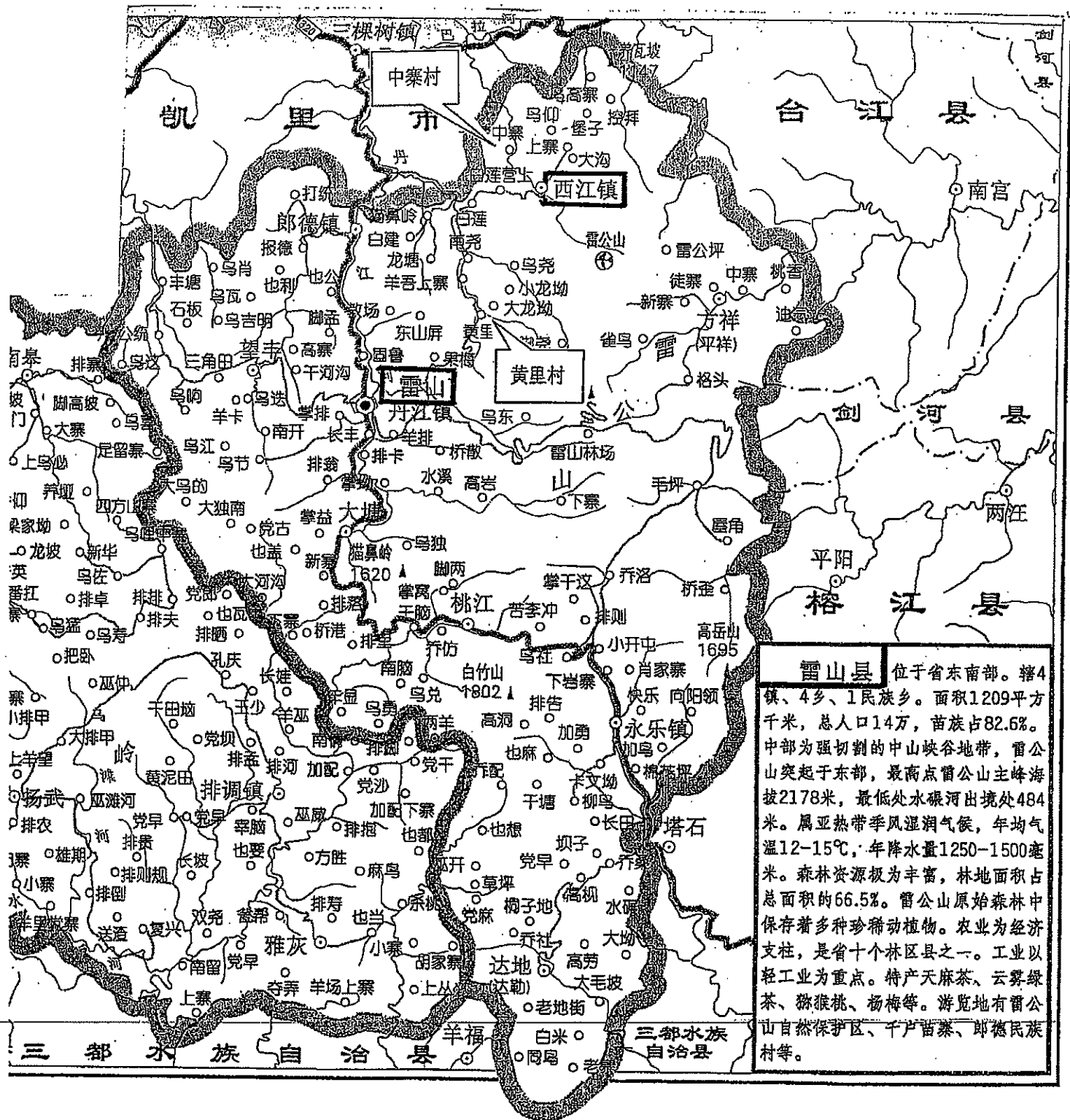


# 对象乡·镇·村位置图



**道真仡佬族苗族自治县** 位于省北部边陲，芙蓉江下游。辖10镇、3乡、1民族乡。面积2156平方千米，总人口31万，以仡佬、苗族为主。地处大娄山东麓，地势西北高东南低，最高点麻扒岩海拔1940米，最低处芙蓉江出境处300米。主要河流有梅江、芙蓉江、三江、顺和等。属亚热带季风湿润气候，年均气温15.7℃，年降水量1043毫米。矿产资源有铁、硫、铜等。大沙河有大片银杉林，被誉为第三纪古热带银杉之乡。工业以轻工业为主，农业盛产水稻、玉米等。特产五倍子、油桐、茶叶、杜仲、天麻、核桃等。游览地有仙米洞、明真安州城垣、银杉自然保护区等。

对象乡·镇·村位置图





## 第1章 事前評価調査団の派遣

### 1. 要請背景・経緯

中華人民共和国（以下、中国）の中西部に位置する貧困省の中でも、貴州省は、省内88県市区のうち約6割にあたる50県市区が国家貧困対策重点県に指定されており、2003年の一人当たりGDPは3,603元（約436ドル）と31省の中で最も低い。貧困の背景としては、生産性の極めて低い山地及び丘陵が全面積の9割を占めていることが挙げられ、特に人口の約4割を占める少数民族の多くは、こうした山林地区に居住している。当該地区では、過度の開墾や伐採に起因する土壌流出が深刻となっており、自然環境の悪化が生活水準のさらなる悪化を招くという悪循環にも陥っている。

中国政府は、2001年5月に「中国農村扶貧開発綱要（2001-2010年）」を発表、①総合的開発（貧困の背景にある複数要因を解決するための多方面からの取り組み）、②持続的発展（人口・資源・環境のバランスを重視した取り組み）、③自立発展（住民自身による積極的な取り組み）、④政府の主導と全社会の共同参画、の4つを基本原則として、貧困地区の生活水準の向上を目指しており、特に、少数民族居住区や辺境地区は、国家による貧困対策の重点対象地区として位置づけられている。

JICAは、同省において、上記の国家計画も踏まえつつ、2002年3月より2005年2月までの3年間にわたり、技術協力プロジェクト「貴州省三都県総合貧困対策プロジェクト（以下、三都県プロジェクトと言う）」を実施してきた。住民の参加を得て、生活改善、家庭保健、生態農業（有機エネルギー等を活用した農業）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、中国側からも高く評価されており、中国側の人材も育成されつつある。

しかしながら、同プロジェクトを通じて蓄積された経験及び知見を中国側実施機関に定着させ、貴州省内の他地域にもその成果を確実に拡大させていくためには、同省内の代表的な複数地域において、貧困緩和のモデルとなるプロジェクトを形成しノウハウを構築していくことが求められる。

かかる状況を踏まえ、2004年6月、中国側より、モデルプロジェクトの形成を目的として、道真県及び雷山県を対象地域とする総合貧困対策にかかる技術協力プロジェクトの要請が日本政府に提出された。

### 2. 調査目的

以下について中国側と協議を行い、結果を議事録にて確認することを目的として実施した。

- (1) プロジェクト基本計画案（プロジェクト名称、実施期間、受益者、上位目標、プロジェクト目標、成果、活動等）
- (2) プロジェクト実施体制
- (3) 日中双方が取るべき措置
- (4) 今後の予定

### 3. 調査団の構成

担当	氏名	所属
総括	藤谷浩至	国際協力機構中華人民共和国事務所 次長
協力計画	佐藤睦	国際協力機構中華人民共和国事務所 所員
参加型開発	中川亜起子	GLOBAL LINK MANGEMENT 株式会社
評価分析	平川貴章	INTEM CONSULTING 株式会社
貧困対策	孫秋	貴州省農業科学院 現代農村発展研究センター
通訳	汪泓	

※孫秋氏については6月22日～7月2日の期間のみ参加

### 4. 調査日程

	月日	工程		宿泊地
1	6月22日(水)	【参加型開発・PCM/評価分析】	【貧困対策団員】 貴陽⇒三都県	三都県
2	6月23日(木)		三都県プロジェクトの視察	三都県
3	6月24日(金)		三都県での現地ワークショップ (道真県及び雷山県の行政関係者及び住民代表者を対象)	三都県
4	6月25日(土)		三都県⇒貴陽	貴陽
1	6月26日(日)	成田⇒北京	結果取り纏め	北京
2	6月27日(月)	PM 北京⇒貴州省	結果取り纏め	貴陽
3	6月28日(火)	貴州省計画生育委員会、貴州省計画生育協会、貴州省扶貧弁公室等との協議 移動(貴陽⇒道真県、6hs)		道真県
4	6月29日(水)	終日 道真県現地調査		道真県
5	6月30日(木)	終日 道真県現地調査		道真県
6	7月01日(金)	終日 道真県現地調査		道真県
7	7月02日(土)	終日 移動(道真県⇒雷山県、10hs)		雷山県
8	7月03日(日)	(書類整理)		雷山県
9	7月04日(月)	終日 雷山県現地調査		雷山県
10	7月05日(火)	終日 雷山県現地調査		雷山県
11	7月06日(水)	AM 移動(雷山県⇒貴陽、4hs) PM 貴州省計画生育委員会、貴州省計画生育協会、貴州省扶貧弁公室等とのM/M協議		貴陽
12	7月07日(木)	終日 貴州省計画生育委員会、貴州省計画生育協会、貴州省扶貧弁公室等とのM/M協議		貴陽
13	7月08日(金)	同上		貴陽
14	7月09日(土)	貴陽⇒北京		-

5. 主な面談者

- (1) 国家人口計画生育委員会  
国際合作司 副司長 汝小美
- (2) 貴州省人口計画生育委員会  
副主任 曾祥權  
科技処 処長 曾新福  
科技処 副処長 楊惠  
科技処 周紅艷
- (3) 貴州省扶貧弁公室外資項目管理中心  
主任 吳永念  
処長 荣建国  
田鳴  
徐建  
李静
- (4) 貴州省計画生育協會  
副秘書長 向勇  
劉秀明
- (5) 南京人口管理幹部学院  
温勇

## 第2章 協議結果の概要

### (1) 実施体制について（本文中 62 p の図 2 実施体制図参照）

事前調査開始直後から、貴州省扶貧弁公室より、本プロジェクトの実施機関が貴州省人口計画生育委員会となるなら、扶貧弁公室として協力するのは難しい旨表明された。これに対して当事務所からは、実施体制の問題については、6月8日に当事務所にて扶貧弁公室を含めて関係者で確認したとおり貴州省人口計画生育委員会を中心とすること、また本プロジェクトは「総合」貧困対策ではあるが、三都県プロジェクトと同様に「家庭保健分野」をエントリーポイントとしていくこと等を伝えたが、調査終盤の協議に至るまで理解は得られなかった。最終的には関係機関が揃った協議の席上、改めて事務所としての考えを説明し、扶貧弁公室は実施機関ではなく、協力機関の一つと位置付けた。

本プロジェクトの要請書が提出された際、計画生育協会系が取りまとめた案と、扶貧弁公室が作成した案の一本化を図った経緯があったが、その際両機関の実質的な調整はほとんどなされていなかったことが今回の実施体制を巡る問題の直接の原因であると思われる。

また扶貧弁公室は、農道の整備等、相当程度のインフラ整備を本プロジェクトのコンポーネントの一つとして想定しており、本プロジェクトに対する基本的スタンスが異なっていた。

なお下記(4)でも述べるが、特に村レベルでのプロジェクト活動の推進においては、計画生育協会会員グループの位置づけが非常に重要となることが確認された。

### (2) 実施期間について

現地にてPO案を作成、検討しつつ、実施期間については3年6ヶ月とすることとした。成果の達成度を測る指標の入手手段として、プロジェクトの年間報告書及び貴州省統計年鑑等を想定しており、それらの作成及び発刊時期との関係から、実施期間を3年間とすると、わずかに二回しか達成度を測ることができないことが判明した。プロジェクトによる成果の推移を図るためには、少なくとも三回程度の達成度の測定が必要であると判断し、実施期間を3年6ヶ月とすることとした。

### (3) プロジェクト受益者

現地調査の結果、対象地域の住民数及び戸数について、要請書の内容と異なることが判明した。最終的に今次の調査結果が正確であることを確認し、道真県上坝郷民順村及び新中村、道真県大矸鎮福星村及び大矸村、雷山県西江鎮黄里村及び中寨村における地域住民（約16,800人、総戸数約4,000戸）をプロジェクト受益者とすることで合意した。

道真県上坝郷民順村及び新中村の合併問題に対する対処方針については協議議事録のとおり。

#### (4) プロジェクトのコンポーネント

家庭保健（リプロダクティブヘルス、母子保健、寄生虫予防、飲料水設備やバイオガストイレの整備等）、生計能力の強化（農業技術普及、出稼ぎ者支援、リボルビングファンド等）、及び村レベルでの実務組織の確立・能力向上を基本コンポーネントとすることとした。

今次の調査の中で、計画生育協会会員が村レベルにおいて、計画生育分野に限らず、農業技術訓練、職業技術訓練等、多様な活動をある程度実施していることが確認できた。場合によっては村民委員会等との連携も視野に入れつつ、村レベルにおける同協会会員グループの能力強化を図り、成果の持続性確保を目指すこととした。

また上記三つの基本コンポーネントとは別に、プロジェクト終了後のモデルの普及展開への条件整備という位置づけの下、本プロジェクト及び三都県プロジェクトの経験・教訓の共有化の促進をモデルの実現・展開コンポーネントとすることにした。

#### (5) 今後の予定

ア. 2005年9月上旬にR/Dを締結し、11月開始を目指すことで合意した。

イ. 今次の調査では、プロジェクトの活動内容、実施体制等について、県、郷鎮、村レベルの関係者とは十分に確認できていない。R/D協議の前後の機会を捉えて、改めて県以下の関係者に対して説明する機会を設けるべきと思われる。

## 第3章 事業事前評価表

作成日：平成17年8月22日

<p>1. 案件名</p> <p>中華人民共和国 貴州省道真県・雷山県 住民参加型総合貧困対策モデルプロジェクト</p>
<p>2. 協力概要</p> <p>(1) プロジェクト目標とアウトプット（成果）を中心とした概要の記述： 本プロジェクト終了後に達成される目標は、「貴州省道真県・雷山県において、家庭保健改善、生計能力強化、実務組織の確立・能力向上を主要なアウトプットとした参加型総合貧困対策モデル<sup>1</sup>が確立される」とする。</p> <p>(2) 協力期間：2005年11月～2009年3月（3年5ヶ月）</p> <p>(3) 協力総額（日本側）：約1.7億円</p> <p>(4) 協力相手先機関：国家人口計画生育委員会、貴州省人口計画生育委員会</p> <p>(5) 国内協力機関：未定</p> <p>(6) 裨益対象者及び規模： ・直接的裨益対象者及び規模：貴州省 道真県2郷鎮（上坝郷、大研鎮）4村（民順村、新中村、福星村、大研村）及び雷山県1鎮（西江鎮）2村（黄里村、中寨村）における地域住民（約16,800人、総戸数約4,000戸） ・間接的裨益対象者及び規模：貴州省 道真県及び雷山県における地域住民（約486,000人、総戸数約120,000戸）</p>
<p>3. 協力の必要性・位置づけ</p> <p>(1) 現状及び問題点</p> <p>貴州省は中国西南部、雲南貴州高原に位置する。山地、丘陵を主とし、平地は少ない。同省には48の少数民族が居住しており、第五回国勢調査では少数民族人口が1,333.96万人で、その年の貴州省人口の37.85%を占める。貴州省は経済発展の最も遅れた省の一つで、農民一人当たり純収入（1,564.66元）と一人当たり国民総生産（GNP）（3,603元）は共に全国最低の31位であり、一人当たりGNPは首位の上海の13分の1に相当する。</p> <p>このような状況下、1980年代以来貴州省では各種貧困事業が実施され、2004年には40万人が貧困から脱却し、中国基準の農村貧困人口は277万人、貧困率も8.7%に下がった。またこれまでの貧困対策を通じて貧困農村の交通、通信、医療、農業等の状況は一定程度改善した。しかし、以下の通り貴州省の農村貧困問題は依然として深刻である。</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・ 貧困人口が依然として多く、中国全体の11%を占めていること。</li><li>・ 貧困地区の基本的生産・生活条件の立ち遅れが依然として著しく、近い将来に大幅に改善する見通しのないこと。</li></ul>

<sup>1</sup> 参加型総合貧困対策モデルとは、本プロジェクト終了後、貴州省の他の地域においても、プロジェクト活動が能動的に継続されるモデルを意味する。

- 貧困地区の科学技術・教育、医療衛生の施設とサービスが著しく不備であること。
- 主要産業である農業の生産構造が不合理で、自然条件も不利であること。

#### (2) 相手国政府国家政策上の位置づけ

中国政府は「貧しいから多く産み、多く産むから貧しい」という悪循環を断ち切る鍵として、家族計画と母子保健が貧困脱却に果す役割に早くから注目しており、「貧困緩和と家族計画・母子保健」に総合的に取り組むことを関係省庁に指示している。

#### (3) 我が国援助政策との関連、JICA 国別事業実施計画上の位置づけ

本プロジェクトは、我が国の対中国援助政策重点分野の一つ「貧困克服のための支援」として位置づけられる。

### 4. 協力の枠組み

#### (1) 協力の目標（アウトカム）

##### ① 協力終了時の達成目標（プロジェクト目標）と指標・目標値

目標：貴州省道真県・雷山県において家庭保健、生計能力強化、実務組織の確立・能力向上を主要なアウトプットとした参加型総合貧困対策モデルが確立される。

##### 指標・目標値

- 各部門と連携して実施されたサブ・プロジェクト<sup>2</sup>の数/比率
- 優良品種農作物の普及面積率
- 「参加型総合貧困対策モデル」を利用する2県内の村数が増加する。

##### ② 協力終了後に達成が期待される目標（上位目標）と指標・目標値

目標：参加型総合貧困対策モデルが、貴州省の他の地域で実現・展開される。

##### 指標・目標値：

- 参加型総合貧困対策モデルを利用する県数及び村数
- 本モデルが実現・展開された地域における村民の収入

#### (2) 成果（アウトプット）と活動

アウトプット1：質の高い家庭保健（RH：リプロダクティブ・ヘルス、母子保健、家族計画、寄生虫予防、感染症対策など）サービスの利用が増加する。

- 1-1 環境/生態保護を考慮したバイオガスの活用法に関する啓発・広報教育活動を行う。
- 1-2 バイオガスタンクを建設し、トイレ及び家畜小屋を整備する。
- 1-3 飲料水施設を整備する。
- 1-4 家庭保健に係る医療従事者や母子保健員に対する研修計画・教材を作成する。
- 1-5 上記研修を実施する。
- 1-6 家庭保健に係る絵、紙芝居、寸劇、広報教育教材などの資料を開発・作成する。
- 1-7 上記 1-6 の手段を用いて、衛生習慣や環境衛生を含めた家庭保健教育に関する研修や啓発・広報教育活動を行う。
- 1-8 寄生虫予防検査活動を行う。

<sup>2</sup> プロジェクト協力期間中、人口計画生育委員会/局/弁公室と各部門が協力してプロジェクトを実施するが、その中で各部門と連携して実施する事業をサブ・プロジェクトとする。例えば、本プロジェクトの枠組み内で、農業局と連携して事業を実施する場合、サブ・プロジェクトとしてカウントされることになる。

- 1-9 婦人健康カードを作成する。
- 1-10 婦人病の検査・治療を受けやすい環境を作る。
- 1-11 妊産婦・5歳未満児の検査・治療を受けやすい環境を作る。
- 1-12 データ・情報を収集し、年間報告書を作成する。

(指標)

- ・ バイオガス利用世帯数
- ・ 安全で衛生的な飲料水利用人口数
- ・ 産前検診を受ける女性の割合
- ・ 婦人病検査率
- ・ 5歳未満児健康検査率

アウトプット2：村民の生計能力が強化される。

- 2-1 出稼ぎ支援（識字教育、健康維持管理教育、法律知識など）を実施する。
- 2-2 収入向上のための職業技術訓練を実施する。
- 2-3 対象村の農民技術員及び獣防員を対象にした研修を行う。
- 2-4 リボルビングファンドの活用方法に関する研修を実施する。
- 2-5 リボルビングファンド活用の経験、教訓などをまとめた事例集を作成する。
- 2-6 排水溝の整備などを通じて、生産性の高い耕地を作る。
- 2-7 農業局と連携して、農業・畜産技術に関する研修を実施する。
- 2-8 農産物の流通・マーケティングに関する研修を行う。
- 2-9 データ・情報を収集し、年間報告書を作成する。

(指標)

- ・ 職業技術訓練の参加者数
- ・ 農業・畜産技術に関する研修の参加者数

アウトプット3：行政村レベルでの実務組織が確立され、能力が向上する。

- 3-1 ベースライン調査を行うとともに、住民参加型手法を通じて活動計画を策定する。
- 3-2 本件対象地域の村民組織を対象にして、三都県プロジェクトの対象地域で技術研修、視察学習などを実施する。
- 3-3 情報収集能力の開発に関する研修を実施する。
- 3-4 村民組織の運営管理を指導できる講師を養成する（TOT）。
- 3-5 村民組織によって、定期的に各世帯を訪問指導する。

(指標)

- ・ 住民参加型開発手法に関する定期的な研修の実施
- ・ 研修の参加者数
- ・ 毎月の定例会議の開催

アウトプット4：三都県、道真県及び雷山県におけるプロジェクトの経験・教訓を他の地域で活用できるような環境作りが図られる。

- 4-1 関係機関に対して、プロジェクト活動の紹介を行う。
- 4-2 各レベルの調整機関を中心に、対象村の定期巡回指導を行う。
- 4-3 本プロジェクト及び三都県プロジェクトのデータ・情報を集約する。
- 4-4 両プロジェクトの経験、教訓、方法論などをまとめた小冊子を最終年度に作成・配布する。
- 4-5 両プロジェクトの対象地域において、研修、視察学習などを実施する。



(指標)

- ・ 年次定例会議（合同調整委員会、セミナーなど）の開催
- ・ 三県におけるセミナー開催数

(3) 投入（インプット）

①日本国側（総額 約 1.7 億円）

- (a) 専門家派遣  
（短期専門家）プロジェクト運営管理、寄生虫予防、公衆衛生など（中国国内の人材を含む）
- (b) 機材供与  
プロジェクトの活動に直接関係し、現地調達が可能であり、維持管理が容易、安価である機材に限定することを基本とする。（約12,000千円）
- (c) 研修員受け入れ  
本邦研修及び中国における国内研修
- (d) 現地業務費  
専門家活動にかかる旅費、研修運営予算、視察研修費用、セミナー開催費用等

②中国側

- (a) カウンターパートの配置  
プロジェクト・ディレクター、プロジェクト・マネージャー、貴州省人口計画生育委員会の関係者（貴州省計画生育協会の関係者）、道真県及び雷山県におけるプロジェクト関係機関
- (b) オフィススペースの提供
- (c) 施設整備  
バイオガスタンク、飲料水、トイレ、家畜小屋など
- (d) その他  
プロジェクトの運営経費、バイオガスタンク、飲料水、トイレ、家畜小屋などの施設整備に係る労働力の提供、電気、水道などのランニングコストなど

(4) 外部要因（満たされるべき外部条件）

- (a) アウトプット達成のための外部条件
  - ・ 自然災害（洪水など）による自然環境状況が現状より悪化しない。
  - ・ SARS などの感染症が流行しない。
- (b) プロジェクト目標達成のための外部条件
  - ・ 貴州省人口計画生育委員会の人員が適切に配置される。
- (c) 上位目標達成のための外部条件
  - ・ プロジェクト終了後も道真県、雷山県、三都県において、プロジェクト対象地域以外の政府関係者、地域住民/村民を対象にした研修、視察学習などが定期的な実施される。
  - ・ 家庭保健、農業技術などの貧困対策に係る各分野の政府予算から、「参加型総合貧困対策モデル」を普及させるための事業予算が確保される。
- (d) 前提条件
  - ・ 地域住民が参加型手法によるプロジェクトの実施を理解し、受け入れる。
  - ・ プロジェクトの管理・実施機関が、本プロジェクトのコンセプトを十分理解し、同意する。

5. 評価 5 項目による評価結果

(1) 妥当性

本プロジェクトは、以下の理由から妥当性が高いと判断される。

- ・貴州省では貧困層の割合が依然として大きい。中国基準での農村貧困線である一人当り年間純収入が 668 元（2004 年）以下の村民は貴州省で 277 万人（2004 年）おり、全国の貧困者数の 11%を占めている。
- ・日本の対中援助政策との適合性については、貴州省は一人当たりの GDP が最低の省であり、「貧困克服のための支援」として妥当である。
- ・2001 年に発表された中国政府の「中国農村貧困緩和開発綱要（2001-2010 年）」では、中西部の少数民族地区などを含めた国家級貧困緩和重点県<sup>3</sup>の貧困対策に重点的に取り組み、貧困人口を早急に貧困状態から脱却させることを基本方針としている。
- ・中国共産党貴州省委員会によって決定された「新段階の貧困緩和活動を一層重点化することに関する決定（2003 年 8 月）」では、貧困緩和の枠組みとして、収入増加及び医療衛生・家族計画を重点化する旨、記載されている。また、当該決定には、住民参加型農村開発モデルの研究の推進についても触れられている。
- ・日本の地域保健に関する経験・技術を効果的に活用できる。特に、寄生虫感染率の高い貧困農村地帯において、日本で普及している簡便かつ実践的な寄生虫集団検査方法を導入することは現地の事情に即した適正技術であると言える。

## (2) 有効性

本プロジェクトは、以下の理由から高い有効性が見込まれる。

- ・「貴州省道真県・雷山県において、家庭保健、生計能力強化及び実務組織の確立・能力向上を主要アウトプットとした参加型総合貧困対策モデルが確立される」がプロジェクト目標であり、人間的貧困の緩和を目指す①「質の高い家庭保健サービスの提供」、経済的貧困の緩和を目指す②「村民の生計能力強化」、村の自立を図る③「行政村レベルでの実務組織確立と能力向上」及びモデル普及のための④「三都県、道真県及び雷山県におけるプロジェクトの経験・教訓を他の地域で活用できるような環境作り」という 4 つのアウトプットが相乗効果を生むことにより、貧困から脱却する持続可能なモデルが構築される。

## (3) 効率性

本プロジェクトは、以下の理由から効率的な実施が見込まれる。

- ・三都県プロジェクトで蓄積された経験（特に省レベル）・ノウハウ、作成教材等を本プロジェクトで有効活用することにより、プロジェクトの効率的な実施が見込まれる。長期専門家を派遣せず、短期専門家のみをタイミングよく派遣することにより、投入を抑えることが可能となる。
- ・中国国内の人的・組織的資源を大幅に活用して中国国内の専門家を積極的に投入することにより、コストに配慮した効率的な事業実施が見込まれる。

<sup>3</sup> 道真県と雷山県は国家級貧困緩和重点県 592 県の中に含まれている。

#### (4) インパクト

本プロジェクトの実施によるインパクトは、以下のように予測される。

- ・ 村民が直接プロジェクトに主体的に参画することにより、貧困層の当事者意識醸成と能力強化が期待できる。また、プロジェクト対象地域以外の政府関係者や地域住民/村民を対象にした研修・視察学習などを通じて対象6村の周辺地域村民も対象地域の変化に気づけば、「自分たちも真似してみよう」と考える可能性が高い。このような浸透効果が生じることにより、広い地域で貧困軽減インパクトの発現が見込まれる。
- ・ プロジェクト地域では、出稼ぎで不在がちな男性にかわって女性が農作業等の中核を担っている。本プロジェクトにおけるリプロダクティブ・ヘルスなどを含めた家庭保健状況の改善を通じて、中核的労働力でありながら健康問題がないがしろにされがちだった女性の健康関連指標が改善することが期待できる。

#### (5) 自立発展性

本プロジェクトの自立発展性は、以下のとおり期待される。

- ・ 本プロジェクトは、合同調整委員会 (JCC)、セミナー等を通じて、本プロジェクト活動の紹介、プロジェクト対象地域以外の政府関係者や地域住民/村民を対象にした研修・視察学習などを実施することにより、プロジェクト期間終了後も本モデルの実現・展開のための環境作りを図る。
- ・ 本プロジェクトには、住民参加型手法を通じた活動計画策定や対象6村以外の村民を指導する人材の養成 (TOT) 等、オーナーシップを醸成する活動が組み込まれており、プロジェクトの自立発展にも寄与すると考えられる。

#### 6. 貧困・ジェンダー・環境等への配慮

- (1) 貧困：本プロジェクトは中国貧困省における人間的・経済的な貧困緩和を目的とする。
- (2) ジェンダー：本プロジェクトでは、母子保健やリプロダクティブ・ヘルスの各活動をアウトプット1の基本的な要素として捉えており、中核的労働を担いながらも後回しにされがちな女性の健康問題に対応することを主目的の一つとしている。本プロジェクトの各種活動を通じて、女性の健康・母子保健関連の指標が改善すること、広報活動等を通じて女性の健康・母子保健に関する周囲の理解が深まることが期待できる。

#### 7. 過去の類似案件からの教訓の活用

類似案件の有無：有

- (1) 先行事業である三都県プロジェクトの教訓を踏まえ、PCM ワークショップを通じてプロジェクト関係者と共同で計画策定を行い、三都県での研修や視察学習を実施するように計画した。また、村により投入規模の格差があった問題については、本プロジェクトでは複数コンポーネントの直接的な投入については、対象6村に集中する計画内容とした。

(2) 世銀、ADB、JICA 共同ワークショップで得られた教訓のうち、住民参加による当事者意識醸成、村・県幹部の能力強化の重要性等は本プロジェクトの計画に反映されている。

8. 今後の評価計画

プロジェクト終了の3ヶ月前（2008年12月頃）：終了時評価

プロジェクト終了後3年目を目処に実施：事後評価

## 第4章 プロジェクト・ドキュメント

### 1. 序説

本プロジェクトは、2002年3月から2005年2月まで実施された「貴州省三都県貧困対策モデルプロジェクト」につき、対象地域を同省2県（道真仡佬族苗族自治州、雷山県）に拡大した第二期事業を引き続き実施する中国政府の要請に基づき計画されたものである。国際協力機構（JICA）は2005年6月から7月にかけて事前調査団を派遣し、2県でのPCMワークショップ、村落調査<sup>4</sup>、地方行政官の聞き取り調査等を実施した。この結果、上述第二期事業を行うニーズが非常に強いことが確認された。

本プロジェクトドキュメントは、JICAが事前評価調査団派遣を通じ、主要プロジェクト関係者との協議を重ねて作成したもので、以下のように構成されている。冒頭には事前評価表により本プロジェクトの全体像を簡潔にまとめている。本章（序説）及び2章（プロジェクト実施の背景）では、計画策定に到る経緯、中国の貧困の現状と政策、対象分野関連事業の背景について述べている。3章（対象開発課題）と4章（プロジェクト戦略）は、本プロジェクトがなぜ必要で何をすべきかの説明である。5章（プロジェクトの基本計画）には、本プロジェクトの対象地域、受益者、詳細な計画、プロジェクトの組織体制が示されている。6章（プロジェクトの総合的実施妥当性）は、現段階で入手可能な情報に基づく本プロジェクトの意義及びJICA支援の妥当性についての評価である。7章には別添資料が添付されている。

### 2. プロジェクト実施の背景

#### 2-1 中国の社会情勢等

中国は、第十次五ヶ年計画（2001～2005年）において「年平均7%前後の経済成長」を目標としているが、2001～2004年までは目標を上回る平均8.5%を記録しており、2003年にはGDP規模が米、日、独、英、仏、伊に次いで世界7位に達した。また、中国が2001年にWTO加盟と北京オリンピック招致に成功したこと、2003年に一人当たり国民総所得（GNI）が千ドルを突破したことは、経済成長の恩恵が一般にも行き渡り始めていることを印象付けた。

中国の農村貧困人口はほぼ10年で半減するパターンを繰り返している（別添7-4参照）。これは他の地域・国で貧困脱却が進まないことと対照的で国際的に高く評価されている。第十次五ヶ年計画においても、「農民一人当たり純収入の年平均5%前後の増加」を目標としているが、これまでの統計（2001～2003年）では平均5.2%増加を記録している。

<sup>4</sup> 村落調査を実施したのはプロジェクト対象村6ヶ村のうち道真県上坝郷民順村と雷山県西江鎮黄里村のみで、他の4村についてはプロジェクト実施後に調査予定である。

このように、中国では貧困人口の「温飽」問題<sup>5</sup>の解決のため計画的・組織的に貧困緩和事業を実施し、貧困人口を大幅に減少させた。中国の国内基準に基づく農村貧困人口は 2.5 億人（1978 年）から 3,209 万人（2000 年）へ、貧困率は 30.7%から 3%前後へ減少した。この実績について中国政府は、上述約 3 千万人の問題を除けば「20 世紀末までに農村貧困問題を解決する戦略目標」が基本的に実現したと宣言した。そして、今後は「小康」<sup>6</sup>社会の建設を進め、少数の残存貧困層の貧困脱却と、貧困から脱却したばかりで不安定な低収入層の収入増加を図る方針をとっている。

しかし、今後の貧困緩和においては以下の課題が存在する。

- ① 貧困緩和の困難：貧困人口の絶対数が減り、現在貧困線以下である人口は山岳・乾燥地帯に分散して居住しているため支援の手を伸ばすのも容易でなく、貧困緩和がこれまでのように効率よく進まない。2004 年 7 月、中央政府（国務院貧困弁公室）は 2003 年の貧困人口が前年に比べて 80 万人増えたことを発表した。一貫して減少傾向にあった貧困人口の増加は 1991 年以来初めてである。
- ② 貧困線が実態から乖離していること：農民の一人当たり平均年収と貧困線基準の格差が年々開いており、93 年は前者が後者の 2.6 倍、98 年は 3.4 倍、2003 年には 4.1 倍に達した。これに対しては中国政府が貧困線を低めに抑制して実態を反映していないとの批判が強かったが、これに対応して 2000 年からは貧困人口以外に「低収入人口」という基準が新たに設けられるようになった。

2003 年末の農民一人当たり純収入が最も高い行政区は上海市、最も低いのは貴州省だったが、その格差は 1998 年時点の 3.78 倍から 4.25 倍に広がっている。一人あたり GDP についても、最高の上海市（46,718 元/人）は最低の貴州省（3,603 元/人）の 13 倍近くを記録している。このような状況に対して、中国政府は中西部の経済振興と貧困緩和を通じて格差是正をはかるマクロ計画として「西部大開発」（別添 7-5）を 2000 年から実施している。また、貧困緩和計画としては 2001 年から 2010 年までの計画として中国農村貧困緩和綱要（次項参照）を実施している。

## 2-2 対象セクターの現状分析

### 2-2-1 貧困

本プロジェクトが対象とする行政区は以下の通りである（この項では各行政区について国、

---

<sup>5</sup> 「温飽」は「衣食が足るぎりぎりの生活」で、「温飽問題未解決の人口」は貧困線以下の人口/貧困層。

<sup>6</sup> 「小康」は「まずまずの生活」の意味で、貧困線を超えて「温飽」問題を解決し、「低収入状態」も脱却した状態。「小康」基準は統一的なものは従来なかったが、2004 年に指標と基準が策定され、毎年測定・発表されることが同年 9 月に発表された。詳細は別添 7-6 の通り。

省、県、郷鎮、村の順でそれぞれの貧困につき述べ、各行政区の医療、識字等個別セクターについては別項で記載する)。

表 1：本プロジェクト対象の行政区

省	県	郷鎮	村
貴州省	道真仡佬族苗族自治県	上坝土家族自治郷	民順村、新中村
		大研鎮	福星村(復興村との表記もあり)、大研村
	雷山県	西江鎮	黄里村、中寨村

### 1) 中国の貧困

中国農村の貧困緩和活動は改革開放以後に本格化し、1978年から四段階を経ている。

表 2：中国貧困緩和の四段階

第一段階 (1978-1985年) 体制改革による貧困緩和推進段階	同段階では生産請負責任制、農産物価格自由化、郷鎮企業の発展を中心とする制度改革を実行し、農村経済の発展を推進。同期間中に貧困人口は2.5億人から半減し、貧困率は14.8%に減少。
第二段階 (1986-1993年) 大規模な開発型貧困緩和段階	貧困緩和活動の専門機構が設置され、特別予算確保、優遇政策制定、開発型貧困緩和方針の採用等を通じて計画的、組織的に大規模な活動を展開。同期間中、重点貧困県の農家一人当たり純収入は206元から484元が増え、貧困率は8.7%、8000万人に減少。
第三段階 (1994-2000年) 貧困緩和の「難関突破」段階	貧困特別借款、「以工代賑」 <sup>7</sup> 、財政部貧困資金の増加を通じた農地整備、商品作物と果樹の栽培及び畜産業生産の増加、農業以外の就業機会創出、貧困地区の生活インフラ改善、義務教育と基礎保健等普及をはかり、同期間中に農村貧困問題を基本的に解決。
第四段階 (2001-2010年) 新世紀の貧困緩和段階	残存する貧困人口3,000万人と低収入人口6,000万人の問題を解決するため、中国政府は2001年に「農村貧困緩和開発綱要(2001-2010年)」を発表。その後貧困人口は2000年の3,209万人から2004年の2,610万人に減少、貧困率は2.8%となり0.7ポイント低減。

20年間の貧困緩和の成果は、農村貧困人口の大幅減少のほか、貧困地区での農地インフ

<sup>7</sup> 貧困層の労務により道路整備、治水等の公共事業を行い、物資や現金を報酬として支給する貧困緩和事業の手法。

ラ整備、農村生活条件の顕著な改善、貧困地区の経済・社会の開発という面や、沂蒙山区、井冈山山区、大別山区など旧革命区の貧困問題解決として効果を発現している。

上述の通りであるものの、現在の農村貧困は政府にとって依然として厳しい課題である。

- ① 農村貧困人口の数が依然として大きい。社会経済の発展、政府の貧困対策及び貧困農民の自助努力により、改革開放以来農村貧困人口は逐次減少し、貧困人口の収入は毎年増えているが、農村貧困人口は依然として膨大である。2004年の貧困線基準(貧困人口が668元、低収入人口が924元)に基づき、中国農村において貧困人口は2004年末に2,610万人、貧困率は2.8%である。貧困を脱却したものの不安定な農村低収入人口は4,977万人で、農村人口に占める比率は5.3%である。つまり、中国農村ではみなが貧しい段階から、富裕層と貧困層が共存する段階に移行している。
- ② 農村貧困人口は地域的分散化傾向を示している。「八七貧困緩和計画」<sup>8</sup>実施時点では、592の国家級貧困県に全国貧困人口の70%が居住し、県内の貧困率は30%であったが、この二つの指標は現在各々54%と9%である。つまり、県という数十万人規模の行政単位に貧困人口が集中して居住する現象は徐々に少なくなり、現在ではより小さな行政単位に集中している。その他の分布傾向は次の通り：1) 西部と辺境地区への集中。例えば、592の国家級貧困県のうち、384県が山岳地帯の県で65%を占め、貧困農家の76%が山岳地帯に生活している。2) 高山地区への集中。3) 少数民族居住区への集中。中国55の少数民族のうち90%以上が貧困地区に居住し、国家級貧困県のうち少数民族自治県が40%を占め、全人口の9%に過ぎない少数民族が貧困人口の40%を占める。
- ③ 今なお存在する農村貧困人口の貧困緩和は益々難しくなっている。当面中国農村の貧困は、経済的／人間的貧困だけでなく、文化的貧困や環境・体制的問題も併せた一種の総合症であり、劣悪な自然環境、低水準の農業生産施設、インフラ施設不足、低水準の教育・衛生等基本的社会サービス及び社会発展レベル等各種要素が作用した結果である。
- ④ 貧困脱却人口が貧困に逆戻りすることが多い。貧困人口のほか、中国には低収入人口が5,000万人存在するが、低収入人口は辺境や自然条件の劣悪な地区に生活し、保有する資産(土地)の質が悪く、社会保障制度の保護下になく、総合能力が低いいため、災害やリスクへの抵抗力が弱く、貧困に逆戻りしやすい。
- ⑤ 農民所得の格差が拡大している。これは中国農村人口の絶対多数の基本的な生活条件が改善されたため、社会安定の巨大な潜在的脅威である。

---

<sup>8</sup> 94年から2000年まで実施された中国政府貧困緩和計画。94年時点で8千万人だった農村貧困層を期間中7年間で貧困脱却させることを目標にしたため「八七計画」と呼ばれる。



二十世紀末までに農村貧困問題が基本的に解決したとの立場をとりながらも、残る困難な貧困緩和課題に対して、中国政府は 2001 年に「中国農村貧困緩和開発綱要(2001-2010 年)」を策定した。「綱要」は次の通り規定している：「2001-2010 年の貧困緩和の全体目標は、ごく少数の貧困人口の貧困脱却、貧困地区の基本的な生産・生活条件の一層の改善、確実な貧困緩和効果の発現、貧困人口の生活水準と総合的素質の向上、貧困郷・村のインフラ施設の建設加速、生態系環境改善、貧困地区の社会・経済・文化の遅れた状態の改善、小康レベル達成のための環境作りである」。この目標に基づき、今後十年間の貧困緩和として中国政府は (a)貧困人口の貧困脱却、(b) 生産・生活条件の一層の改善、確実な貧困脱却、生活レベルと総合的素質の向上を通じた低収入人口の支援、(c)貧困郷・村のインフラ施設の整備強化という 3つの任務を規定した。

新段階の目標実現のため、中国政府は「綱要」の中で新段階の貧困緩和の基本方針を明確化した。つまり、開発型貧困緩和政策、総合的開発、全面的発展、持続可能な発展、自助努力の堅持と共に、沿海部と内陸部の貧困緩和協力を展開することである。こうした指導方針に基づき、「村を単位とした貧困緩和」戦略、農村余剰労働力の出稼ぎ研修の強化拡大、産業振興と貧困緩和の連携、姉妹地区間の貧困緩和協力の継続的重点化、国際的貧困緩和協力の重点化等、新段階の貧困緩和はいくつかの新しい対策を導入している。

## 2) 貴州省の貧困

貴州省 (Guizhou Province) は中国西南部、雲南貴州高原に位置し、山地や丘陵が主で平地は少ない。同省には 48 の少数民族が居住しており、第 5 回国勢調査では少数民族人口が 1,333.96 万人で、その年の貴州省総人口の 37.85%を占める。貴州省は経済発展の最も遅れた省の一つで、農民一人当たり純収入 (1,564.66 元) と一人当たり国民総生産 (GNP) (3,603 元) は共に全国最低の 31 位であり、一人当たり GNP は首位の上海の 13 分の 1 に相当する (貴州省の基本的状況については別添表 1.1、1.2 参照)。

このような状況に対して貴州省は 1980 年代以来大規模な貧困緩和事業を始め、貧困地区の経済社会発展の促進、生産・生活条件の改善、貧困人口の収入増加支援、人間開発促進に努めた。貴州省の貧困緩和には大まかに分けて次の三つの段階がある。

表 3 : 貴州省貧困緩和の三段階

第一段階 (1986-1993 年) 貧困緩和の初期段階	主に救済式貧困緩和を実施。省貧困人口は 1,500 万人から 1,000 万人に減り、貧困率は 57.5%から 34.4%に低減。
第二段階 (1994-2000 年) 「八七」貧困緩和計画の「難関突破」段階	貧困人口は 1,000 万から 313 万人に減り、貧困率も 34.4%から 9.4%に低減。

第三段階（2001 年以後） 新段階の貧困緩和	村を単位とした貧困緩和、農村・農業以外の農民就業促進、産業振興と貧困緩和の連携を重点化。
----------------------------	--

貴州省では 2004 年に 40 万の農村貧困人口が貧困から脱却し、同年末、貴州省貧困人口は 277 万人、貧困率も 8.7%まで下がった。同時に、20 年近くの前を通過し、貴州省の貧困農村の交通、通信、医療基盤、農業生産施設、居住環境の状況は好転し、農村生活水準も一定程度向上した。

しかし、貴州省は依然として農村貧困問題が最も深刻な省の一つである。

- ① 貧困人口が多く、貧困に逆戻りする人口も依然多い。2004 年時点で貧困問題未解決の貴州貧困人口は 277 万人、低収入人口が 480 万人、合計 757 万人で全省農村人口の 23.6%を占め、中国の当該人口の約 11%を占めている。貧困人口はほとんどが自然条件の厳しい石山地区、高山寒冷地区、辺境の少数民族地区に分布しており、貧困緩和目的で移転を要する人口は 46 万人存在する。
- ② 貧困地区の基本的生産・生活条件の遅れが依然として著しい。2003 年末時点で貴州省の未電化村は 13%で、水利施設不備による飲用水不足の問題も目立ち、2005 年までに飲用水の解決を必要とする人口は 349 万人である。不備のあるダムは 489 基で安全に対する脅威となっている。農民一人当りの農地は 0.3 ム<sup>9</sup>で、灌漑排水施設のある農地を 2010 年までに 0.5 ムに引き上げるよう尽力しているが、実現は非常に難しい。
- ③ 貧困地区の科学技術教育の遅れ、医療衛生施設不備が著しい。2002 年時点で、貴州省農村の青年・中年のうち非識字人口が 110 万人、農村の九年義務教育の普及率は 47.7%に過ぎない。一部貧困地区の農民は最低限の技術・技能がないため、出稼ぎに行っても適応性が弱く現金収入が増加しにくい。また貧困地区の医療衛生事業が遅れており、全省の農村衛生院の執務面積が 18 万 m<sup>2</sup>不足している。医療衛生拠点のない行政村も六千近くあり、農民が病気のために貧困化する問題も顕著である。
- ④ 主幹産業である農業が弱体である。農業の生産構造は不合理で、農業関連産業も農業全体を牽引するには力不足である。貴州省は災害が多いこともあって農民の収入レベルが低く、農民一人当り純収入は全国でも最低である。

上述状況下、貴州省は「新段階の貧困緩和活動を着実に実行することに係る決定」において 2001-2010 年の貧困緩和活動の目標と政府の主要任務につき以下の通り規定している。

<sup>9</sup> 15 ム=1 ヘクタール

表 4：貴州省「新段階の貧困緩和活動を着実に実行することに係る決定」概要

- ・援助を重点化し、5年程度をかけて貧困人口の問題を解決する。
- ・貧困地区の基本的生産・生活条件を改善して確実に貧困から脱却させ、貧困人口の生活レベルと総合的なレベルを高める。
- ・貧困郷・村のインフラ整備を強化し、生態環境を改善し、貧困地区の経済、社会、文化を向上させ、10年前後の時間をかけて貧困脱却を安定させ、小康目標の達成に努める。

また、貧困緩和活動の更なる推進のために貴州省は「新段階の貧困緩和活動を一層重点化することに関する決定」を2003年に以下の通り発表した。

表 5：貴州省「新段階の貧困緩和活動を一層重点化することに関する決定」概要

- ・独居老人と病気で労働力を喪失した農民に対する定期的支援の実施。
- ・100の一類重点貧困郷鎮を指定し、当該郷鎮での貧困人口への各種免税の確実な実行。
- ・100の一類重点貧困郷鎮の貧困児童に対する学費・雑費と教科書費の免除。
- ・上述三つの政策の重点化と確実な実行。また、100の一類重点貧困郷鎮の支援活動を着実に遂行した上で、これを更に50の重点県の二、三類郷鎮に広げる。同時に、指導幹部の貧困対策連絡点制度を引き続き遂行し、中央レベルの国家機関と深圳、寧波、青島、大連など四都市の支援部門の貴州省援助に対する引継ぎ作業を遂行する。

貴州省政府は、貧困緩和の経験をまとめ、今後も一貫して生産・生活条件の改善、人間開発、収入増加の選択肢拡大等の課題につき、村を単位とした貧困緩和方式を推進して貧困緩和を更に重点化する方針である。

### 3) 対象県の貧困

#### ①道真仡佬族苗族自治州 (Daozhen Gelao & Miao Autonomous County)

a) 基本情況：道真仡佬族苗族自治州 (以下道真県) は重慶市・貴州省の省境にあり、県政府所在地から省都貴陽市まで350km、重慶市まで200kmの地点に位置する。これは、経済拠点の重慶・貴陽からはいずれも交通の便の悪い遠隔地という不利な立地である。同県はカルスト地形が顕著な山間農業県である。固定電話は55%の村で通信可能で、携帯電話の電波カバー率は90%に達する(道真県の基本状況については別添表1.1、1.2参照)。

b) 貧困の現状と原因分析：道真県は国家級貧困重点県592の一つである。同県内の貴州省貧困重点郷鎮/村の指定概況は以下の通り(同県の重点郷鎮/村一覧については別添7-7参照)。

表 6：道真県の貧困重点郷鎮/村指定概況

	一類重点	二類重点	三類重点	指定なし
道真県全郷鎮 14 郷鎮	2 郷鎮	7 郷鎮	2 郷鎮	3 郷鎮
道真県全村 277 村	83 村	90 村	9 村	95 村

2003 年末、道真県の農民一人当り純収入は 1,461 元で、遵義市 14 県（区、市）のうち最低にランクされ、年間純収入が 625 元の貧困線以下の人口が 6.2 万人、全県農業人口の 20.3% を占める。年間純収入が 625～865 元の低収入層は 7.2 万人で、農業人口の 23.6% を占める。このように、道真県の貧困の範囲が広く、程度が著しい。また、道真県の貧困人口には「集中と分散」と言う特徴がある。つまり、11 の貧困郷鎮に貧困人口が 9.8 万人居住しているため、県貧困人口の 73% が貧困郷鎮に集中して居住していることになる。一方、道真県のすべての郷鎮に貧困村があり、すべての村に貧困層が少なくとも一人住んでいる。

2003 年末現在、同県では依然として 106 ヶ村が道路未開通、9 ヶ村が未電化、198 ヶ村でラジオ・テレビ受信不能、178 ヶ村で電話が使えず、127 ヶ村に衛生室がない。また、15.8 万人と家畜 18.3 万頭の飲用水問題を解決し、2.87 万人を他地区に移転させる必要がある。

貧困の主要原因としては厳しい自然条件が挙げられる。道真県は急勾配の山に挟まれ、一人当りの農地面積は 0.07 ヘクタールで耕地は瘠せているため、農作物生産量は非常に低い。自然災害が頻繁に発生し、最近 5 年のうち 3 年が旱魃である。また、交通が不便で、経済活動において交通コストの比重が高い。全県の道路総延長は 1,344km であるが、道路の硬化率は僅か 11% で交通は非常に不便である。さらに、貧困対策の開始時期が遅く、2002 年 3 月ようやく国家重点県に指定された。当初は交通の改善、エネルギー、通信を主とするインフラ施設整備を重点とし、農民収入の増加、居住環境の改善、生存能力の増強、生活レベルの向上などには力が及ばず、大きな改善も見られない。

## ②雷山県 (Leishan county)

a) 基本情況：雷山県は黔東南苗族侗（トン）族自治州に属し、山地と丘陵が県面積の 98% を占める。雷山県 GDP に占める第三次産業の比率は 38% で、これは同自治州の比率（32%）を超え、都市人口の多い貴陽市の比率（42%）に近い水準である。なかでも飲食業については GDP に占める割合が貴州省平均（1.5%）の 6 倍（9.3%）に達している。これは、県内に省級旧跡と重点文物保護単位を 1 ヶ所ずつ持つこと、アウトドアレジャー施設や少数民族文化関連施設等が一定程度整備されていること等に関係すると推測され、2003 年には SARS が発生したにもかかわらず、観光客はのべ 7.3 万人（前年比 48% 増）、観光収入は 1,433 万元（同 201% 増）となっている。（雷山県の基本状況については別添表 1.1、1.2 参照）。

b) 貧困の現状と原因分析：雷山県は国家級貧困重点県 592 の一つである。同県内の貴州省

貧困重点郷鎮/村の指定概況は以下の通り(同県の重点郷鎮/村一覧については別添7-7参照)。

表 7：雷山県の貧困重点郷鎮/村指定概況

	一類重点	二類重点	三類重点	指定なし
雷山県全郷鎮 9 郷鎮	1 郷鎮	5 郷鎮	2 郷鎮	1 郷鎮
雷山県全村 157 村	45 村	58 村	4 村	50 村

同県の貧困率は 15.4%で、貴州省内 67 県/市のうち麻江県 (16.11%)、長順県 (15.5%) に次いで高い。一方、農民一人当たり純収入は 1,348 円で貴州省の国家級貧困重点県 50 のうち 36 位に属する。このように、貧困率が非常に高い一方、農民一人当たり純収入が「中の下」レベルにあることは、観光業による局所的な発展により県内の所得再配分が進んでいず、県内で格差が生じていることを示唆している。

貧困の現状については医療や識字のセクションに後述するが、入院分娩率が 13%と全国最低レベルであること、女性の非識字率が 2 割を超えていること、5 歳以下の児童死亡率が 50%を超えていること等は同県の現状をよくあらわしている。また、157 ヶ村中道路が通じているのは 128 ヶ村に過ぎない。

同県貧困の第一の原因は厳しい自然環境である。同県では労働人口の 74%が第一次産業に従事しているが、同県は山岳地帯に位置して流通コスト等の面で不利であるにもかかわらず、コメ等比較優位のない農産物が主流である。そのうえ自然災害が多く、春秋の嵐等により農産物や社会に被害が著しい。また、水利施設に対する投資が不十分であるため自然災害による被害を緩和できていない。さらに、水道・衛生施設等のインフラ未整備がネックとなって観光業等の第三次産業がまだまだ十分に振興されておらず、第一次産業の余剰労働力を効果的に吸収する柱に育っていないこと等が挙げられる。

#### 4) 対象郷鎮の貧困

##### ①上坝土家族自治郷 (Shangba Tujia Autonomous Township)

a) 基本情況：上坝土家族自治郷は道真県県庁所在地の南 6 km に位置し、郷政府の所在地は八一村である。郷の総面積は 99.67km<sup>2</sup>で、農地面積は 17,424 ムー、うち水田 7,482 ムー、畑 9,942 ムーで、主にトウモロコシ、稲、葉タバコを栽培している。地形は典型的なカルスト地形である(上坝郷の基本状況については別添表 1.1、1.2 参照)。

b) 貧困の現状と原因分析：貴州省政府は 2001-2010 年の貧困緩和計画において、上坝郷の八一村、民順村、五星村を一類貧困村に、石坝村、新中村、梨子壩村、新場村を二類貧困村に指定した(上坝郷自体は貧困郷としての指定を受けていない)。上坝郷貧困の原因としては農作物の単位収量が低いことが挙げられ、その原因として、農業インフラ整備不足、25 度以上の傾斜農地が多いこと、激しい土壌流出、農地に岩が多いこと、遅れた栽培技術を利用

用していること、近代的農業機械が利用されていないこと等が挙げられる。

上坝郷内の村では農家の衛生意識が低いと病気にかかり易く、病気のため貧困に陥った割合が38%に達している。8行政村はすべて電化されているが、そのうち53の自然村は電気供給が不安定で、48自然村で高・低圧電線が人間と家畜に対して危険を及ぼす可能性がある。8行政村までの道路建設はすべて終了したが、道路が建設されていない自然村は53あり、理由は農家の経済的困難、上級政府の投入不足、居住地が分散していること、環境が厳しいことである。

上坝郷の水利施設は全長5.7kmの地下水ダムと幹線水路だけであり、農家は雨水が頼りとなっている。灌漑が保証できるのは新田坝、中心、八一、五星、民順の5村1,053農家だけで、その他2,928農家の農地では灌漑ができない。溜め池・堰などの施設がないため、旱魃に対して抵抗能力がほとんどない。農業のインフラ整備が完備されていないため、自然災害への抵抗力も弱く、旱魃・洪水・雹の被害は毎年のように発生している。石坝、新忠、新場の三つの村では土砂災害が頻繁に発生し、今年に入ってから既に6ヶ所で災害が発生し、被害農家は13軒、8農家が災害のため移転する必要がある。

## ②大研鎮 (Dagan Town) <sup>10</sup>

a) 基本状況：大研鎮は道真県の北西に位置し、県庁所在地まで27km離れている。鎮の北西は四川省・重慶市に接しており、貴州—四川を繋ぐ省道が全鎮を貫く。鎮の農地面積は1,965ヘクタールであるが、急斜面の農地と荒れ山の面積が多く、灌漑施設建設が不備で農地が痩せているため単位収量が低く、経済発展を制約する主要原因となっている(大研鎮の基本状況については別添表1.1、1.2参照)。

b) 貧困の現状と原因分析：大研鎮は二類貧困鎮として指定されているが、インフラ建設に対する投入が少なく、特に農地の灌漑施設・村道の建設が遅れている。また、教育投資も不十分であるため住民の識字率・就学率が低く、農業技術の利用も進んでいない。農業については消費者の嗜好に対応できていないため、十分なリターンがなく、環境保全効果も少ない。自然資源は開発・利用が不十分で、産業開発は現時点では進んでいない。

## ③西江鎮 (Xijiang Town)

a) 基本状況：西江鎮は雷山県県庁所在地の北東36kmに位置し、農地総面積は15,858ムーで水田面積が95%を占めている。標高833mで鎮の東北部は国家級自然保護区の雷公山地区に接している(西江鎮の基本状況については別添表1.1、1.2参照)。

<sup>10</sup>同地は英文申請書ではDaganと表記されているが現地ではDaqianとも呼ばれており、国家測繪局1997でも後者表記が採用されている。漢字表記についても中文申請書では大研鎮と表記されているが、大礮鎮、大研鎮、大礮鎮等の表記があり、中国地図出版社地図や国家測繪局1997では大礮鎮として記載されている。本プロジェクトドキュメントでは申請書表記に準じて大研鎮と表記する。

b) 貧困の現状と原因分析：2001-2010年の貴州省貧困緩和計画において西江鎮は二類重点鎮に指定され、西江鎮24ヶ村中5ヶ村は一類貧困村に、13ヶ村は二類貧困村に指定された。同鎮は山岳地帯に位置するため土砂災害が多く発生し、2003年から2005年までに計15世帯が土砂災害のために移転または移転予定である。耕地面積の95%が水稲に使われているが、利潤の少ない農作物であるうえ、灌漑設備が不備であるため単位収量が少なく、山岳地帯であるため肥料や労力の投入も平地より多く必要で効率が悪い。しかし農民は他の商品作物に転換する資金も情報も持っていないため、現状を変えることができない。

交通についても貧困脱却の制約となっている。同鎮は雷山県中心から直線距離36km地点に位置するが、山岳地帯であるため道路は大きく迂回して車で1時間半（バス代8元）かかり、徒歩では往来しにくい距離である。鎮内の村のうち道路が通っているのは24行政村のうち23、自然村（村民小組）222のうち186である。

#### 5) 対象村の貧困

本プロジェクトの対象村は6ヶ村だが、事前評価調査では民順村と黄里村につき村落調査等を実施して詳細情報を入手した。

##### ①民順村（Minshun village. 訪問記録：別添7-8）

a) 基本状況：民順村は上坝郷に属する行政村で、大部分の農家は半高山地域に住んでおり、村内の自然村は分散して分布している。一人当たりの農地面積がわずか0.06haで大部分の農地が山中にあり、稲、トウモロコシ、ジャガイモ、サツマイモを栽培している。農家の主な収入源は葉タバコ栽培と出稼ぎだが、一人当たり年収が1,060円で、省全体の平均年収（1,564元）と道真県の平均年収（1,461元）よりはるかに低い。大部分の農家は自家消費用農産物を生産する自給自足状態で外販量は僅かである。幹線道路から民順村まで3kmの未舗装道路があり、路面は狭くて凹凸がひどい。各自然村までの道路は更にひどく、雨が降ると通行ができなくなる。（民順村の基本状況については別添表1.1、1.2参照）

b) 貧困の現状：民順村は1998年に一類貧困重点村に指定されたが、所属する上坝郷が貧困郷でないため、貧困郷鎮に属する他の一類貧困村同様の貧困緩和優遇措置はこれまで与えられていない。例えば、2003～2004年、道真県は二つの一類重点貧困郷鎮を対象に郷鎮内の全貧困村につき農業税を免除した。また、同県は2005年に20ヶ村で貧困対策を実施予定だが、20ヶ村の中の17ヶ村が一類貧困郷鎮に属する一類貧困村で、民順村は対象外である。村幹部によると、民順村では現在世帯の貧富状況を以下の通り区分している。

表 8：民順村の世帯貧富情況

・極貧困世帯：病人をかかえて、食糧不足の世帯	35 世帯
・貧困世帯：食糧不足であるが、重病人等がない世帯	24 世帯
・五保世帯 <sup>11</sup> ：孤児又は老人だけの世帯	5 世帯
・非貧困世帯：食糧が充分あり、重病人等がない世帯	399 世帯
・状況のいい世帯：借金がなく、肉をいつでも食べられ、テレビを保有する世帯	
民順村合計	463 世帯

以上の区分は国務院貧困弁公室系統が集計している「貧困率」（＝現金収入で貧困を測る指標）とは切り口が異なるが、農産物の一部または全部を自家消費する農家が多い現状を踏まえると貧困の実態を把握するうえで参考になる。上述の通り、食糧が足りるか否かは貧困世帯であるかを村が判断する重要な基準になっている。この基準に基づくと民順村では自給自足できない貧困世帯は 59 世帯あり、村全体の世帯数の 10%以上を占めている。

c) 貧困の原因分析：

- ・**厳しい自然環境**：民順村の周辺は岩山が多く農地が痩せている。自然災害が頻繁で、旱魃、洪水、その他自然災害が多く、土壌流出が著しいため土地の生産力が低い。
- ・**インフラ施設未整備**：村の農地の 20%に灌漑施設があるが、他の農地は天水に頼っている。道路は狭く路面が悪いため大きい車は村に入られず、農業資材と農産物の運搬は主として人力である。道路が通じていない自然村も二つある。上水道については 4 自然村では上水道が建設されているが、残りの 10 自然村は整備未了で、水汲みに往復 1 時間かかる例もある。民順村で固定電話とローカルテレビを利用できるのは平地の 4 自然村のみである。
- ・**医療アクセスの不備（特に女性対象）**：民順村には衛生室がなく、医師一人が臨時の執務室で診察している。民順村では村民の病気発生率が高く、病気の種類も多様だが、診察費用を払えないため病気になっても受診せず、自家製漢方薬でやり過ごして病状が深刻化する傾向にある。村幹部によると、民順村では 8 割の世帯が慢性病患者を抱えていて、二人以上の病人がいる世帯もある。調査団が訪問した二つの世帯はいずれも病気のため貧困化したまたは貧困脱却できず、「病気治療のための借金」が民順村貧困の特徴の一つである。

②黄里村（Huangli village。訪問記録：別添 7-8）

a) 基本状況：黄里村は西江鎮に属する行政村で、住民は 100%苗族である。同村は山中にあり、雷山県中心から車で 1 時間半かけて西江鎮へ、更に車で 50 分かけて黄里村に到着する。住民は崖の斜面にへばりつくように建設された家（「苗寨」）に居住し、平地にある水田

<sup>11</sup>「五保世帯」とは、孤児・老人だけで労働力も資産もなく、衣食住、医療・教育、葬祭に対する公的援助（＝「保吃、保穿、保住、保医、保葬[保教]」。略して五保）が必要な世帯。



と家との間に百メートルの高度差があることも珍しくない。一人当たりの農地面積は僅か0.04ヘクタール(10m×4m)で、コメ、茶が主な農産物である。家が崖の斜面に建設されているため、舗装階段が整備されていても降雨時に出歩くのは危険で、舗装されていない場合には外出できない。苗寨は歴史的・文化的価値は高いものの、木造家屋が崖に付設されている状態は火災への対応が困難であり、村では潜在的な危険性として認識されている。

村の全348世帯から257名が外部に出稼ぎに行っており、同村労働人口の27%に相当する。また、男性労働力の半分が出稼ぎに行っているため農業生産の主力は女性となっている(黄里村の基本状況については別添表1.1、1.2参照)

b) 貧困の現状：黄里村は二類貧困重点村で、二類貧困郷鎮の西江鎮に属する。村幹部によると、黄里村の貧困の現状は以下の通りである。

表9：黄里村の世帯貧富状況

・極貧世帯：病人をかかえて、食糧不足の世帯	18世帯
・貧困世帯：食糧不足であるが、重病人等がない世帯	17世帯
・五保世帯：孤児又は老人だけの世帯	9世帯
・非貧困世帯：食糧が充分あり、重病人等がない世帯	284世帯
・状況のいい世帯：借金がなく、肉をいつでも食べられ、テレビを保有する世帯	11世帯
黄里村合計	348世帯

c) 貧困の原因分析：

- ・厳しい自然環境：黄里村では茶等の商品作物であればともかく、伝統的な稲作を行う場合には厳しい気候、不便な交通、低い単位収量、多大な投入等コスト高で比較優位がない。
- ・農業技術普及の課題：稲作以外に転換しようとしても情報や投資資金がない。農業普及活動も行われているが、非識字率が高いこともあって効果があがらない。農民技術員も少ない人数で広範囲を担当しているため情報やサービスがゆきわたらない。
- ・女性労働力の機能不全：同村では女性が農村経済の主力である一方、貧困のなか、特に女性の健康問題(婦人病や肺結核等感染症治療)への対応が後回しにされ、労働能力を十分発揮できていないことが農業生産に直接影響している(別添7-8対象村訪問記録参照)。
- ・耕地分配が長年未調整であること：同村は上述の通り出稼ぎが多いものの、耕地の分配は長年未調整である。たとえば、50歳代の女性が結婚前の23年前に一人分の耕地として分配された0.03haで一家4人の生活をまかなっている例も見受けられた。土地所有権は国に帰属して農民が使用権を設定する制度のもとで、農村の基本的な生産手段である農地の分配状況が労働力の実態と乖離していることは農民の貧困脱却を難しくしている。