

中国の貧困削減と制度的障害

陳 文 拳

1、はじめに

1978 年以來、中国経済は厳格な計画経済から市場経済へ転換が始まった。農業中心の経済改革が先に行われたため、計画経済期に遅れていた農村地域の経済は飛躍的な発展を遂げた。経済発展に伴い農村地域に集中した貧困人口が経済改革によって大きく減少した。中国の公式発表によると、1978 年から 2000 年の間に中国の農村の貧困人口が 2.5 億人から 3000 万人まで減少し、貧困人口比率は 30.7%から 3%まで低下した（国務院扶貧開発領導小組弁公室編 2003、p.4）。しかし、1980 年代後期から、中国経済改革の重心が農村部から都市部へ移行し、農村部発展の停滞により農村貧困人口の減少が低下傾向に転じた。1990 年代から中央政府は最も重要な政策目標の 1 つである農村貧困人口の削減を強調しつつあったにもかかわらず、予想より貧困人口削減の成果は上がらなかった。特に、1994 年に中央政府は『国家八・七扶貧攻堅計画』を打ち出し、7 年かけて 20 世紀末までに残りの約 8000 万貧困人口の削減を決意したものの、やはり達成できなかった。

その原因は経済発展や政府の貧困削減政策（中国語では「扶貧開発政策」と呼び、以下はこの表現を用いる）による貧困削減効果が制度的障害によって帳消しにされたと考えられる。貧困削減における制度的障害とは、中国の行政制度や戸籍制度、就業制度、農村土地所有権制度、二重価格制度、農村社会保障制度などを言う。特に、現行の扶貧行政制度の下で、県という行政単位を対象とする扶貧開発政策はさまざまな弊害が存在し、中央政府の貧困削減目標が完全に達成できないのは予想される結果であった。本論文は、改革開放以来中国の経済発展と農村貧困人口の変動状況を調べ、中央政府の扶貧開発政策の効果と問題点を検討する。そして、有効な扶貧開発政策として扶貧行政制度改善は扶貧開発において最も重要な課題であるという本論文の主張を提示する。¹

¹ 近年、都市国有企業改革の進展や産業構造の調整に伴い国有企業の人員削減や企業倒産が増加している。よって都市失業や一時帰休（中国語では「下崗」と呼ぶ）も増加した。そして、現在都市貧困人口の増大も大きな社会問題になっている。2002 年に全国の都市貧困人口が 1655 万人に達し、農村貧困の人口の 5 割強に相当している（呉 2004、p.142）。ただし、農村都市の貧困発生メカニズムが異なると考え、本論文では農村貧困問題のみに注目したい。

本論文は次のように構成される。続く第2節では改革開放後の中国農村貧困人口の変動状況を調べる。第3節では中央政府の扶貧開発政策とその効果および問題点について検討する。第4節では中央政府の扶貧開発政策は1つの行政制度的ワナに直面していることについてゲーム理論の観点から説明する。そして、第5節では有効な扶貧開発政策として行政制度等の見直しの必要性を提示し、最後の第6節では本論文の結論を述べる。

2、中国貧困削減の状況

中国農村地域の貧困状況を把握するには、まず貧困ライン (Poverty Line) を設定する必要がある。1978年以前の計画経済期に社会主義経済の優越性を標榜するため、深刻な貧困問題が存在しているにもかかわらず、貧困に関する統計はほとんど行われなかった。改革開放後の1984年に、国家統計局は国家国務院と協力し年間農民1人当り純収入が200人民元(以下、「元」と省略)の農村貧困ラインを初めて設定した。その後、価格水準に応じて調整が行われているため、2003年現在ではそれが637元となっている。

世界銀行は国際共通の貧困ラインを1人1日1米ドル(1985年の基準)の生活費と定めている。²しかし、中国の貧困の基準は、この国際共通の基準ではなく、1人1日2100キロカロリーの食料エネルギー摂取という食料貧困ラインを求めた上、回帰分析によって人々の非食料支出を推計し、食料貧困ラインに加算して最終的に貧困ラインを決める(加藤2001、佐藤2003、p.56)。実際の貧困ラインの算出は、貧困人口の食品支出額を60%のエンゲル係数(Engel's coefficient)で割ることで求められる。例えば、1984年の農村貧困人口の1人当り食品支出額は119.73元であり、60%を割ると1984年の貧困ラインは200元となった(孫2004、p.11)。

表1は、改革開放の1978年から2003年までの中国の農村貧困ライン、農村貧困発生率および農村貧困人口の推移を示している。表1の第1列は調整後の貧困ラインを表している。注意を要するのは、この貧困ラインは国際共通の1日1米ドルの国際基準よりはるかに低いという点である。例えば、1978年の貧困ラインが1日1人当り100元と設定され、当時の公定為替レートの1米ドル=1.72元で換算すれば、1日1人当り約0.16ドルにしかならなかった。また、2003年に貧困ラインが637元まで引き上げられ

² World Bank (2003a)、p.61。

たものの、1日1人当り米ドルに換算（1米ドル=8.277元、2003年）すると約0.22ドルしかなかった。³

貧困ラインが設定されると、貧困状況を把握するには、貧困発生率（head-count ratio）という指標が最もよく用いられる。⁴ 全体の人口を N 、貧困ライン以下の人数を h とすれば、貧困比率が $H=h/N$ になる。表1の第2列は改革開放以降の中国農村の貧困発生率を表わしている。1978年に30.7%であった貧困発生率は、1980年代末になって約20ポイント減少した。この間に中国農村の貧困削減は大きな成果が上がったと言えよう。それに比べ、1990年代に入ってから中国農村の貧困削減の勢いはなくなり、特に2000年以降は貧困発生率がほとんど変化しなかった。⁵ このような変動傾向は、表1の第3列の貧困人口データからも伺える。1978年に2.5億人の貧困人口は2000年以降ほぼ3000万人前後に推移している。

次に中国の貧困人口の地域的分布を見てみよう。中国大陸には31の省レベル行政地区があり、地理・気候により次のような6つの大きな地域に分類されている。⁶

- (1) 北部：北京市、天津市、河北省、山西省。
- (2) 東北部：遼寧省、黒龍江省、吉林省。
- (3) 東部：上海市、江蘇省、浙江省、安徽省、福建省、江西省、山東省。
- (4) 中部：河南省、湖北省、湖南省、広東省、海南省。
- (5) 南西部：重慶市、四川省、貴州省、雲南省、チベット蔵族自治区、広西チワン族自治区。
- (6) 北西部：内モンゴル自治区、陝西省、甘肅省、青海省、寧夏回族自治区、新疆ウイグル自治区。

表2は1988年および1996年の中国貧困の地域分布状況を表わしている。この表から中国の貧困現象は主に南西部と北西部に集中していることがわかる。1988年にこの2つの地域の貧困発生率はいずれも20%を越えており、全国貧困人口の47.6%を占めてい

³ 世界銀行の1日1人当り1ドルによる中国貧困人口を推定した結果によれば、1981年の貧困人口は4.9億人に達しており、2002年には8800万人になっている（World Bank 2003b, p.25）。

⁴ 他には貧困ギャップ指数（Proportionate Poverty Gap Index, PPG）、貧困ギャップの自乗（Weighted Poverty Gap Index, WPG）のような貧困の深刻さを表す指標がある（Khan and Riskin 2001, p.53）が、本論文が貧困の深刻さを論じないため、ここでは省略する。

⁵ Ravallion and Chenはそれぞれ公式貧困ラインおよび国家統計局と協力して独自に作成した貧困ラインを用い、農村地域貧困発生率を推定した。それによると、貧困発生率は1998年からむしろ上昇傾向に転じた（Ravallion and Chen 2004, Table 2）。

⁶ この分類はWorld Bank（2001）に基づく。

る。1996年になっても貧困発生率は10%より高く、特に北西部地域ではなお18%以上に達している。それとは対照的に他の地域の貧困状況は大きく改善されてきた。特に東部沿海地域の貧困問題は著しく改善され、貧困発生率が1.2%まで低下した。

また、2004年の『中国農村貧困監測報告』によれば、2003年に中国農村の貧困人口は東部沿海地域で15.5%、中部地域で35.5%、西部地域で49%をそれぞれ占めるようになっていた。その中で、西部12の省の貧困人口は前年より44万人減少し、1698万人となっている。逆に、食糧の主要産地の安徽省、河南省などの貧困人口は多く増加し、前年より133万人余り増えた（国家统计局農村社会經濟調査総隊編 2004b、p.12）。貧困発生率からみれば、東部沿海經濟先進地域の北京、天津、上海、江蘇、浙江、福建、山東、広東8省市の貧困比率が1%以下になった。河北、山西、遼寧、吉林、安徽、江西、河南、湖北、湖南、広西、海南、重慶、四川の13省自治区では1~5%、内モンゴル、黒龍江、雲南、陝西、甘肅省、寧夏、新疆の7省自治区では5~10%になっている。10%以上の地域は貴州、チベットと青海の3地域になっている。この状況は、2000年の『中国農村貧困監測報告』と比べてみると、貧困発生率は若干改善されたものの、大きな変化はみられなかった。

3、中国の扶貧開發政策と貧困削減

改革開放以来、中国貧困人口の削減は国务院扶貧開發領導小組弁公室編（2003）に従えば4つの段階に分けられている。1978年から1985年までは、經濟体制の改革による貧困削減の第1段階という。1986年から1993年までは大規模な扶貧開發による貧困削減の第2段階である。第3段階は1994年から2000年までの貧困撲滅の段階である。そして、第4段階は2001年から2010年までの貧困削減の新段階である。また、中央政府の扶貧開發政策の有無によって中国の貧困人口の削減を大きく2つの時期に分けるという考え方もある（盧 2001）。すなわち、計画經濟期と改革開放から1985年までの時期を第1時期とし、社会主義スローガンの下で貧困問題の存在自体が認められず、貧困対策をほとんど講じてこなかった。そして、1986以降を第2時期とした。この時期に中央政府は貧困問題、特に農村部の広い範囲における貧困問題の存在を認め、貧困対策専門機関を設立し、331の国家貧困県および368の省レベル貧困県を指定した上、扶貧開發政策を打ち出し、本格的に貧困削減を行った。ここでは、国务院扶貧開發領導小組

の分け方に従い、4つの段階における貧困削減の状況について説明する。

(1) 第1段階(1978年-1985年) 中国の公式の貧困ラインに基づいて1978年の中国の貧困人口は2.5億人であり、農村総人口の30.7%を占めている(表1参照)。貧困の主な制度的要因について、盧(2001)は次のように指摘している。1つは計画経済および「人民公社」体制の非効率性、もう1つは「統購統銷」(統一買付け、統一販売)制度、そして3つ目は都市農村の隔離という「戸籍制度」である。特に改革開放の1978年以前、人々は人民公社の下で働くインセンティブが欠け、農業生産の発展が遅れた。図1は1952年から1986年までの全国実質農業総生産指数(1952年=100)の推移を表わしている。改革開放の1978年までの26年間に実質農業生産額はわずか2倍しか拡大できなかった。年平均成長率に換算すると、毎年の農業生産額の増加はわずか2.7%であった。この間に農業人口が1.6倍以上増加したことを考慮すれば、1人当たり実質農業生産額の増加がわずかであったことが伺える。⁷ また、国家は重化学工業発展戦略を推進するために「統購統銷」政策を通じて大量の農業余剰を吸い上げた。中国科学院国情分析研究小組(1994)の分析によれば、1952年から1989年までの間に政府が農業から9716.75億元の余剰を吸い上げ、農業税の1215.86億元を加えると、約10932億元の農業所得が工業部門に流出した。この時期に工業からの流入を差し引いても農業から工業への純流出が7140億元にのぼり、農業付加価値の約5分の1は国家に無償に吸い上げられた。その結果、1978年までに農村部において大量の貧困が発生した。

1978年から農業経済改革が先行され、安徽省、四川省という農業中心地域に「人民公社」制度が廃止され、「農業生産請負責任制」という制度改革が導入され始めた。農業生産請負責任制とは、農家ごとに農作業を請け負い、定額上納分を差し引いた残りをすべて自分のものにするという制度である(加藤2004)。この制度の導入により、農家の農業生産のインセンティブが空前に高まり、また、政府の農産物買付け価格の引き上げに伴い農業生産が飛躍的に増加した。図1に示されたように、1978年から1985年までの実質農業生産額の年平均成長率は7%以上であった。また、1人当たり食糧の産出は年平均14%、農家1人当たり純収入は2.6倍に増えた。わずか7年間で中国の農村貧困人口が2.5億人から1.25億人まで減少し、貧困発生率は30.7%から14.8%まで低下した(表1を参照)。

この時期の貧困削減は主に農業生産制度改革による農業生産が飛躍的に増加した結

⁷ 1952年と1978年の農業人口はそれぞれ49191万人と81029万人であった(国家統計局1999、p.1)。

果だと言われている。その中心的役割を果たしたのは農業生産請負責任制と政府の食糧買付け価格の引き上げという価格制度の改訂であった。この時期に中央政府は専門扶貧開発機関を設置していなかったにもかかわらず、農業生産の発展により多くの農村貧困人口が貧困から脱出できた。

(2) 第2段階(1986年-1993年) 1986年初頭に全国人民代表大会(国会相当)が開かれ、貧困地域の開発問題が重要な議題の1つになっていた。そして、第7回5ヵ年国家発展計画(1986-1990年)を作成する際に、貧困地域の貧困状況を改善する内容が組み込まれた。そして、6月にこの計画に基づいて国務院は「貧困地区経済開発領導小組」(1993年に「国務院扶貧開発領導小組」に改名)を正式に立ち上げ、全国範囲の扶貧開発活動を始めた。これによって、これまで農村貧困問題を避けてきた中央政府は、国力を動員して真正面から貧困問題を解決しようという国家決意を内外に示すようになった。

この時期の扶貧開発政策は主に以下の方面において執行された。①開発式貧困削減方針の下で、貧困地域の自然資源を利用し開発することにより、貧困地域の自己蓄積能力を高め、そして、自分の力で貧困脱出することを図る。②扶貧開発資金は貧困人口数により平均配分することではなく、扶貧開発項目の効率に基づいて配分する。③県という行政単位が国家扶貧開発の中心として確立し、地域扶貧開発の基礎を形成する。④扶貧開発資金、資材の投入を増加する。⑤人口の増加を抑制し、人口の素質を高めることによって、貧困人口の経済自立を図る。⑥政府機関や社会の広範囲にわたって扶貧開発の参加を呼びかける。

この時期から、中国の扶貧開発のやり方は主に貧困県を指定した上で、扶貧開発資金を貧困政府に配分するという方法であった。すなわち、具体的な扶貧開発に関して、貧困県政府に任せる形になっていた。このような組織的扶貧開発の結果、1986年から1993年まで中国農村貧困人口は1.25億人から8000万人まで減少した。年平均減少率が6.2%で、第1段階より3.2ポイント少なかった。また、この時期に東部沿海地域経済発展により貧困の減少が著しく、貧困問題は内陸部に集中する形になった。1994年に592の貧困県の中で内陸部貧困県の比率は82%にのぼり、貧困人口も8割以上占めていた。

(3) 第3段階(1994年-2000年) 農村貧困人口の削減により貧困人口の地域分布はますます南西部と北西部に集中するようになりつつあった。特に、南西大石山地帯、北西黄土高原、秦巴山岳地帯と青蔵寒冷地帯の自然環境の厳しい地域の貧困問題はまだ深刻な状態が続いている。これらの地域では、荒れた土地、傾斜の高い山地、寒冷的な気

候、水不足、交通不便などで貧困の削減がなかなか進まなかった。また、経済制度改革や経済発展により貧困の削減が限界にあり、大きな貧困削減開発方策を講じない限り、貧困の削減を進めないと中央政府は認識した。そして、1994年に中央政府は『国家八・七扶貧攻堅計画』を打ち出し、2000年末までに残りの約8000万人の貧困人口の温飽（衣食が足りる状態）問題を解決しようと決意した。また、国務院は国家指定貧困県の基準を調整し、貧困県数を567から592まで（貧困脱出県は18、新たに指定した貧困県は43）増やした。その中で、辺境少数民族地域は257県にのぼり、全体の43.4%を占めている。これは、中央の貧困削減の重心が辺境少数民族地域に移行したことを表している。

1994年から2000年の間に中央政府は1561億元の扶貧開発資金を投入した。これは第2段階の2.7倍に相当する。また、同時期に世界銀行、アジア開発銀行等国際機関からも積極的に扶貧開発資金を導入し、南西、秦巴貧困地帯に重点的に投入した。このような重点的扶貧開発の結果、この間に中国農村貧困人口は8000万人から3000万人まで減少した。農村貧困発生率も3%前後まで低下した。特に、592の貧困県の生産条件は明らかに改善され、農村生活環境は大きく前進した。公式発表によると、この間で約6012万ム（1ム=6.67アール）の耕地の改良、32万Kmの農村道路の整備、5351万人と家畜の飲み水、95.5%の村の電力供給などが実施された。また、貧困県の経済も高成長を達成され、農業、工業および農民の純収入はいずれも全国平均より高かった。この時期は、改革開放後中国農村貧困人口の削減の最も速い時期であり、世界貧困人口が毎年1000万人増加した状況と対照的であった。表3はこれまで3つの段階において、中国農村貧困人口の削減数と速度を表している。第3段階の貧困削減が最も効果の高い時期だと言えよう。

しかし、この時期に大きな貧困削減成果を取り上げたものの、計画されたすべての貧困人口の削減という目標は達成できなかった。2000年の時点でなお3000万の貧困人口が取り残されていた。また、592の貧困県は今もその数が減っていない。その原因について、次のような指摘がある。1つは、これまでの扶貧開発政策はほとんど政府（主に中央政府と貧困県政府）主導により行われてきたものの、貧困人口や村のようなレベルの組織の参加がなかった。また、貧困人口の削減には過度に数量の減少を重視し、貧困削減の質を重視してこなかった。そして、扶貧開発資金の投入に力を入れてきたが、資金の管理運用には力が欠けている。より重要なことは、扶貧開発には臨時的な政策が多く出されたものの、制度の建設および改善が大きく遅れ、持続的扶貧開発の効果が長く続かなかった（国家統計局農村社会経済調査総隊編 2001、p.103）。こうして、1990

年代末になって扶貧開発資金の大量投入（ある程度 **Big-Push** とも言える）による貧困削減の効果が低下し始め、扶貧開発政策を再検討する時期が来ている。

(4) 第4段階（2001年-2010年） 2001年5月に中央政府は北京で中央扶貧開発工作会議を開き、これまでの扶貧開発の成果と問題点を総括し、『中国農村扶貧開発綱要（2001-2010年）』を発表した。これより、中国農村扶貧開発は新しい段階に入った。すなわち、これまでの扶貧開発の目標は貧困人口の削減、あるいは貧困人口の所得の向上に力を入れてきたが、これからは貧困地域の経済発展にとって欠かせない生産生活環境の改善や社会インフラの整備など総合的に考えるようになった。中央政府の扶貧開発方針は以下のように変更された。①貧困農村地域の総合開発、全面発展を求める。②環境や自然形態の維持、改善により持続的な経済発展を促進する。③貧困地域の人々の自助努力を求める。④政府主導と民間参加の結合によって貧困開発の多様性を促す。

しかし、扶貧開発の3つの段階を経て中国農村貧困人口は3000万まで減少したものの、その分布状態は基本的に変わっていない。少数民族地域、山岳地帯、辺境地帯の貧困人口が依然として貧困状態から抜け出していない。1994年に定められた592の貧困県は依然中央政府扶貧開発の重点地域となっている。特に2003年に一連の新しい扶貧開発措置の実施にもかかわらず、貧困人口が逆に前年より増加した。中央政府はこれは主に自然災害によるものだと説明したが、やはり貧困の削減が難しい局面に差しかかっていることを認めざるを得ない（国家統計局農村社会経済調査総隊編 2004b、p.130）。これに対して、2004年3月の国連新千年発展会議（北京）および6月の世界扶貧大会（上海）を機に中央政府は現在の扶貧開発政策の問題点を認識し始め、新たな貧困削減対策を打ち出した。特に、扶貧開発における制度改革の遅れに対し、いくつかの改善策を示唆した。例えば、より長期的な企画を策定し、貧困対策法律を設定することや農村低収入者保険制度、農村合作医療制度の改善が示されていた。

ただし、扶貧開発投資資金の投入は、依然として中央―県の行政体制によって行われているため、その効果について疑問を持たざるを得ない。同時に、土地制度や戸籍制度、就業制度などについて大きな改善策が見られなかった。このままでは、中国の農村貧困問題がますます長期化していくと思われる。次節では、この行政体制の下で扶貧開発政策の効果が限られていることを理論的に説明する。そして、徹底的な制度改革が実行できれば、これまでの扶貧開発政策はより効果的になることが考えられる。

4、中国扶貧開発における制度的ワナ

中国扶貧開発の最大の特徴は、貧困地域、すなわち貧困県が扶貧開発の対象になっていることである。⁸ 図2は、中国農村扶貧開発組織図を表している。1986年6月に国家国務院は貧困地区経済開発領導小組（グループ）および弁公室を立ち上げ、国務院事務長（中国語で、「秘書長」と呼ぶ）はグループリーダーを務め、グループメンバーは国家計画委員会や財政部、人民銀行等20余りの政府部門の主要幹部によって構成される。国務院扶貧領導小組は中国の農村扶貧開発の最高指導機関であり、扶貧開発の重大な政策決定を下す。そして、省レベル政府や県政府が同じようなグループを組織し、中央の扶貧開発の指示を受け、伝達、執行する役割を担っている。ただし、これらの組織は正式な政府行政機関ではなく、扶貧開発に当たって政府各部門を調整し、中央の扶貧開発政策を策定、伝達、執行する比較的緩やかな臨時政府組織に過ぎない。その中で、県扶貧開発領導小組は中央、省政府の政策決定を下部の郷鎮政府や村委員会、貧困戸（貧困家庭）に伝達・執行し、扶貧開発において中心的な役割を果たしている。

これは貧困戸や貧困村を主な対象とする国連や世界銀行などの貧困対策とは大きく異なっている。中国の貧困県が扶貧開発政策の対象になったのは、中国の行政制度が主な原因である。中国の中央と地方において権力の「重層性」と「多様性」という複雑な関係が存在している（梶谷 2004）。中央から「タテ」方向に貫く権力系統と地域の中での権限の集中による「ヨコ」方向に貫く集権が混在する。また、計画経済期の官僚制度は現在も引き継がれ、中央の下部機関でありながら、その地域の地益を代弁し、時には中央の指令を面従腹背する。中央政府は新しい扶貧開発行政組織を設立するより、現行の行政組織を活用すれば、扶貧開発政策の組織費用が大きく節約できると考えている。また、貧困県政府にとって、扶貧開発投資資金を受けることが、自分の手元の資金が潤沢になることを意味しているため、大歓迎する。

1990年半ば以降、多くの地方政府にとって一番頭を悩ませていたのは「財政資金難」という問題であった。李他（2004）によれば、1997年の中国県レベル財政自給率は0.5前後で、592の国家指定貧困県の財政自給率が0.38、一番自給率の低い県ではその値はわずか0.025であった。この592の貧困県は多少であれすべて財政赤字を抱えている。2001年全国2109の県レベル行政地区中で、財政赤字県は731を数え、全体の1/3以上

⁸ 中国の行政における中央と地方の関係について梶谷（2004）を参照されたい。

を占めている（中国財政年鑑編輯委員会編 2002、p.82）。1994年の国家税収の「分税制」の導入により地方財政負担分が重くなり、地方サービスの財政支出の90%を占めている。例えば、全国の義務教育支出の中で、郷鎮財政負担率が78%、県が9%、省11%に対し、中央の財政負担率はわずか2%に過ぎなかった（李他 2004、p.168）また、人件費も地方財政支出の大きな割合を占め、特に内陸部貧困地域の人件費や義務教育費支出が地方財政の7割以上を占めていると言われている（渡辺 2003、p.111）。このような厳しい財政事情の中で、地方政府にとって如何に多くの財政資金を確保するかが死活問題であり、最も重要な仕事であるとも言われている。

行政におけるこのような中央地方の関係の下で、扶貧開発において中央と地方の思惑が異なってくる。中央の扶貧開発資金投入の目的は、最大限に貧困人口を削減することである。しかし、地方政府の目標は中央の要求を最小限に満たせば、この扶貧開発資金を地方の利益に最大限に活用することである。また、扶貧開発投資資金の運用に関して中央や省政府の扶貧弁公室だけで監督、管理するのは明らかに限界があり、ほとんど貧困県政府に任せる形になっている。すなわち、地方の扶貧開発資金の実施に対して、中央政府がほとんどチェックできない。これはゲーム理論の観点から見れば、明らかに情報非対称の駆け引きゲームの1つである。すなわち、貧困家庭や貧困村の貧困削減の状況について、中央政府より貧困県政府のほうが多くの情報を持っているのである。以下は、ゲーム理論の観点から、中国扶貧開発政策の非効率性、あるいは1つの制度的ワナ（Trap）が存在することを説明してみる。

ここでは、中国の扶貧開発政策の実施において2人のプレーヤーがいると設定する。2人のプレーヤーはそれぞれ中央政府と貧困県政府であると考える。中央政府は貧困の撲滅を最大の貧困対策目標とし、各貧困県の貧困状況に応じて扶貧開発投資資金を投入する。これに対して、貧困県政府の目標は中央政府からの扶貧開発政策投資資金を受け取り運用し、定期的に貧困削減の進展状況を中央政府に報告するということである。ここでは、先行者の中央政府と追随者の貧困県政府との間は情報非対称のため、貧困県政府は主に中央政府の行動から情報を収集して中央政府の行動を予測しながら行動をとる。そういう意味で、中国の扶貧開発政策の効果は貧困県政府の行動に大きく影響を受けている。

中央政府と貧困県政府の戦略はそれぞれ2つある。貧困県政府の戦略には「積極的に扶貧開発を行う」と「消極的に扶貧開発を行う」という2つの選択肢がある。これに対して、中央政府の戦略は、扶貧開発資金を投入すると投入しない2つである。中央政府

は貧困県政府が積極的に扶貧開発を行うという前提で扶貧開発資金を投入する。そうではない場合は、資金を投入しない。一方、貧困県政府は、中央政府が扶貧開発資金を投入すること、あるいは中央政府の投資資金が貧困の程度に比例しないことがわかれば積極的に扶貧開発を行う。そうしないと、次期に中央政府が扶貧開発投資資金を減少するか打ち切る恐れがあるからである。このゲームは一種の混合戦略ナッシュ均衡と呼ばれ、次の表4に示されている。

表4 扶貧開発投資資金をめぐる中央と貧困県の駆け引き

		貧困県政府	
		積極的に扶貧	消極的に扶貧
中央政府	資金投入	3,2	-1,3
	資金投入しない	-1,1	0,0

出所：張（1997）、p.97により作成。

しかし、このゲームでは一般的ナッシュ均衡が存在しない。中央政府が扶貧開発政策資金を投入するならば、貧困県政府の選択は「消極的に扶貧」になる。この時の中国政府と貧困県政府の利得はそれぞれ-1と3である。中央政府が資金を投入しないとわかるならば、貧困県政府は「積極的に扶貧」を選択する。この時の中央政府と貧困県政府の利得はそれぞれ-1と1である。また、逆に貧困県政府が積極的に扶貧開発政策をとるとわかるならば、中央政府は扶貧開発資金投入を選択する。この時の中央政府と貧困県政府の利得はそれぞれ3と2である。貧困県政府が消極的に扶貧開発を行うとわかるならば、中央政府は資金投入しないことを選択する。この時の利得は両方ともゼロになる。

ここでは、一般的ナッシュ均衡がないものの、混合戦略によるナッシュ均衡が存在する。仮に、政府が0.5の確率で貧困削減投資資金を投入するとすれば、貧困県政府の積極的に行動による利得が $0.5 \times 2 + 0.5 \times 1 = 1.5$ になる。また、貧困県政府が消極的に扶貧を選択する場合には、その利得が $0.5 \times 3 + 0.5 \times 0 = 1.5$ になる。結局、貧困県政府がどの戦略を選択しても、利得は同じである。一方、貧困県政府が0.2の確率で積極的に扶貧、0.8の確率で消極的に扶貧をとる場合は、中央政府の利得は共に-0.2になる。この時、混合戦略ナッシュ均衡が成立する。すなわち、中央政府は0.5の確率で貧困県に資金を

投資し、貧困県政府は 0.2 の確率で積極的に扶貧し、0.8 の確率で消極的に扶貧するという均衡状態である。⁹

この事例からわかるように、貧困県政府はつねに高い確率で消極的に扶貧開発政策をとっている。また、逆に言えば、情報非対称の場合に現行の扶貧開発政策の行政仕組み下では、扶貧開発政策が計画通りに達成できないと考えられる。

5、中国の扶貧開発行政制度の見直し

2004年11月初めに全国扶貧開発工作会議が陝西省西安市で開かれた。国務院扶貧開発領導小組組長の回良玉副首相は、これまでの扶貧開発の問題を意識しながら、扶貧開発について次のように強調した。扶貧開発は新しい段階に入ってから、貧困人口の削減速度が遅くなっており、『中国農村扶貧開発綱要（2001-2010年）』に定められた目標を期限通りに実現するためには、各地域、各部門の責任感と緊張感をさらに高める必要がある。貧困人口を扶貧開発の基本対象、貧困村を扶貧開発の「主戦場」とし、基本生産生活条件の改善や収入の増加を重点におく。そして、次のような扶貧開発政策措置を講じていく。1、財政扶貧資金投入を増加する。2、扶貧開発融資資金を直接貧困家庭に提供する。3、各部門による扶貧開発の強化を求め、貧困地域の社会インフラの建設に力を入れる。4、東西扶貧開発の協力を推し進め、協力関係の長期化を図る。5、党政機関の固定地域扶貧開発工作を強化し、部門優勢を発揮し扶貧開発を推進する。6、中華民族の貧困扶助の伝統を発揚し、全社会の力を挙げて貧困開発を推進する。¹⁰

扶貧開発政策に関するこの中央政府の最新の発表を見ると、中央政府が貧困削減の厳しい現状を認識しているものの、扶貧開発において制度の抜本的変革を求めていると言えよう。これまでの扶貧政策の大きな変更がなく、行政指導型扶貧開発の考え方が依然として主導的であると思われる。すでに第4節の分析からわかるように、現行の行政制度の下では扶貧開発政策は1つの制度的ワナに直面しているため、中央政府の貧困削減努力は貧困県政府の「消極的」扶貧開発により帳消しにされてしまった。このワナを克服するために、これまでの扶貧開発政策を早急に見直さなければならない。

まず、中央と県政府との間に扶貧開発における情報の非対称問題を見直さなければなら

⁹ 詳しくは張（1997、p.98-107）を参照。

¹⁰ 国務院扶貧弁公室の URL：<http://www.xn--wfrp28aej6a.com/zhuanti/china/hly.html>。

ばならない。これまで貧困県政府は中央政府より多くの貧困情報を占有している。中央政府は主に貧困県政府の情報に頼り扶貧開発資金投入を行ってきた。この状況を改善するためには、県の下部組織や貧困者から直接に情報を収集するのは不可欠である。これにより、貧困県政府の積極的に扶貧開発を行っているどうかも把握できるため、貧困県政府の行動を間接的に監視にもなっている。また、貧困県政府は消極的に扶貧開発を行うとバレる可能性が高くなったとわかって、積極的な行動をとらざるを得ない。こうなると、表4に示されたように扶貧開発の効率が最大になっている。¹¹

扶貧開発投資資金の流用を防ぐために、現在の財政制度を見直さなければならない。貧困県にとって「資金難」が最も大きな政府運営問題であり、この問題を解決しない限り、扶貧開発投資資金の流用傾向は消えない。貧困県財政問題を解決するのは1つの扶貧開発問題であるという認識が必要である。このような意味で、貧困県の財政事情を考慮した上で、貧困開発政策を講じるべきである。

また、扶貧開発投資資金の運用を貧困県政府に任せるというやり方を見直し、扶貧開発投資資金が貧困村や貧困家庭に届くように新しい制度の設立が欠かせない。これまで、扶貧開発資金が貧困者、貧困家庭とリンクしなかったため、流用されやすかった。中国の新聞紙『南方週末』の報道によれば、1997年から1999年の間に国家審計署（監査局）の監査だけでは扶貧開発資金が43億元、資金の20%以上流用され、大半の扶貧開発資金は貧困者や貧困家庭に行き届いていなかった。¹²

さらに、扶貧開発資金の運用では、「扶富不扶貧」（豊かな人たちが扶助され、貧しい人々が扶助されない）という現象が多く見られる。貧困県を中心とする扶貧制度では常に実力のある人たち、コネのある人たちが扶貧開発資金を早く、容易に手に入れ、実力のない、コネのない貧しい人たちは扶貧開発資金を手に入れられない。特に、無償の扶貧開発投資資金の運用はこのような形になってしまった。2004年版の『中国農村貧困監測報告』によれば、貧困者、貧困家庭の多くは国家扶貧資金を融資できず、一般農村家庭の融資資金の半分にも及ばなかった（国家统计局農村社会経済調査総隊編 2004b、p.31）。1つの解決策として、マイクロ・クレジット（microcredit）、マイクロ・ファイナンス（microfinance）と言われる貧困者、貧困家庭向けの小規模金融の成功事例を参照

¹¹ 情報収集にはコスト（cost）がかかる。制度の改善もコストがかかる。しかし、コストより制度の改善による社会的ベネフィット（benefit）が高ければ、制度の改善が求められる。「Big Push」の観点から貧困削減に一定のコストを払う必要がある。中央政府は貧困撲滅という目標掲げる以上、制度の変革により扶貧開発の効率の向上が欠かせない。

¹² 「7158万扶貧款哪里去了」、『南方週末』（2002年5月31日）。

し、金融機関や NGO 組織などを通じて、貧困者、貧困家庭への融資をサポートするという方法が考えられる。¹³

2003 年末の貧困県貧困人口は 1763 万人であり、全国貧困人口の 60% を占めている(国家統計局農村社会経済調査総隊編 2004、p.25)。すなわち、40% の貧困人口が国の扶貧開発政策の対象になっていない。このような意味で、貧困人口の分散化により貧困県行政単位による扶貧開発政策の限界が見えてくる。そして、より多くの貧困人口をカバーするために、現在の県単位の扶貧開発政策を郷村単位や貧困人口、貧困家庭の単位にシフトすることが求められている。

このほかに、貧困地域人口流動化を加速するために戸籍制度や就業制度の改善、農村土地制度の改善などをさらに進めなければならない。また、農工間の価格格差の是正や農村社会保障の制度の充実も扶貧開発政策と共に強化すべきである。現在の社会保障制度は農村地域をカバーしていない。教育、医療制度も都市農村間に大きな格差が存在している。これらの制度の改革は農村地域の貧困問題の解決にカギを握っていると言えよう。

6、結び

改革開放以降、中国の農村貧困人口は 2.5 億人から 3000 万人まで著しく減少した。これは世界途上国の貧困人口の増加とは対照的に、中国の貧困削減が大きな成功を収めたと言えよう。しかし、これまで経済発展による貧困削減や扶貧開発政策による貧困削減の限界が見えてきた。21 世紀に入ってから残された 3000 万人の貧困人口の削減はなかなか進まなかった。これは中国経済成長の鈍化による結果ではない。むしろ、中国経済成長の勢いは増している。その原因は、これまでの扶貧開発政策は 1 つの制度的ワナに嵌られていることにより、扶貧開発の努力が帳消しされてしまったことである。

現行の貧困県政府を中心にした扶貧開発行政制度の下で、中央政府と貧困県政府の間に情報の非対称性が発生している。混合戦略ナッシュ均衡からみれば、貧困県政府は「消極的扶貧開発」をとる確率が高い。また、貧困県政府の財政事情は常に困難な状況を強

¹³ マイクロ・クレジットやマイクロ・ファイナンスに関しては、黒崎・山形(2003)の第9章を参照されたい。世界銀行の指導により中国の一部の貧困地域ではこのやり方はすでに実験的に導入されている。今後、その拡大が期待される。

いられているため、扶貧開発投資資金の流用や貧困者の手に行き届かないことが頻繁に発生している。

中央政府は取り残された 3000 万人余りの貧困人口の削減を非常に難しい作業と認識しているにもかかわらず、これまでの扶貧開発の制度を改革する意思が見られていない。このままにしておけば、2010 年までの貧困削減の目標を達成し難いであろう。

【参考文献】

Khan, A. Rahman and Carl Riskin (2001) *Inequality and Poverty in China in the Age of Globalization*, Oxford University Press.

Ravallion, Martin and Chen Shaohua (2004) “China’s (Uneven) Progress Poverty”, *World Bank Policy Research Working Paper 3408, September*.

World Bank (2001) *China: Overcoming Rural Poverty*, World Bank, Washington D.C. USA.

World Bank (2003a) *World Development Indicators*, World Bank, Washington D.C. USA.

World Bank (2003b) *China Country Economic Memorandum: Promoting Growth with Equity*, World Bank, Washington D.C. USA. (『中国国家経済備忘録：中国推動公平的經濟增長』，世界銀行，清華大学出版社)。

国家統計局 (1990) 『全国各省、自治区、直轄市歴史統計資料匯編 (1949-1989)』，中国統計出版社。

国家統計局 (1999) 『新中国五十年統計資料匯編』，中国統計出版社。

国家統計局農村社会經濟調查総隊編 (2004a) 『中国農村住戸調査年鑑』，中国統計出版社。

国家統計局農村社会經濟調查総隊編 (2001) 『中国農村貧困監測報告』，中国統計出版社。

国家統計局農村社会經濟調查総隊編 (2004b) 『中国農村貧困監測報告』，中国統計出版社。

國務院扶貧開發領導小組弁公室編 (2003) 『中国農村扶貧開發概要』，中国財政經濟出版社。

樊懷玉・郭志儀・李具恒・榮立・馬順福・曹洪民 (2002) 『貧困論—貧困与反貧困の理

論与实践』, 民族出版社。

李秉龍・張立承・喬娟・曹洪民 (2004) 『中国農村貧困、公共財政与公共物品』, 中国農業出版社。

盧鋒 (2001) 「中国: 探討第二代農村反貧困策略」, 北京大学中国經濟研究中心, Working Paper c2001006 (<http://ccer.pku.edu.cn/cn/>)。

孫建北 (2004) 『貧困与扶貧』, 中共中央党校出版社。

張維迎 (1997) 『博弈論与信息經濟学』, 上海三聯書店・上海人民出版社。

吳碧英編 (2004) 『城鎮貧困—成因、現状与救助』, 中国労働社会保障出版社。

中国財政年鑑編輯委員会編 (2002) 『中国財政年鑑』, 中国財政雜誌社。

中国科学院国情分析研究小組 (1994) 『城市与鄉村』, 北京科学出版社。

加藤弘之 (2001) 「中国農村の貧困と開発」, 『国民經濟雜誌』(神戸大学), 第 183 卷, 第 4 号, pp.71-87。

加藤弘之 (2004) 「經濟發展と市場以降—改革開放の 20 年」, 『中国經濟論』(加藤弘之・上原一慶編, ミネルヴァ書房) 第 3 章。

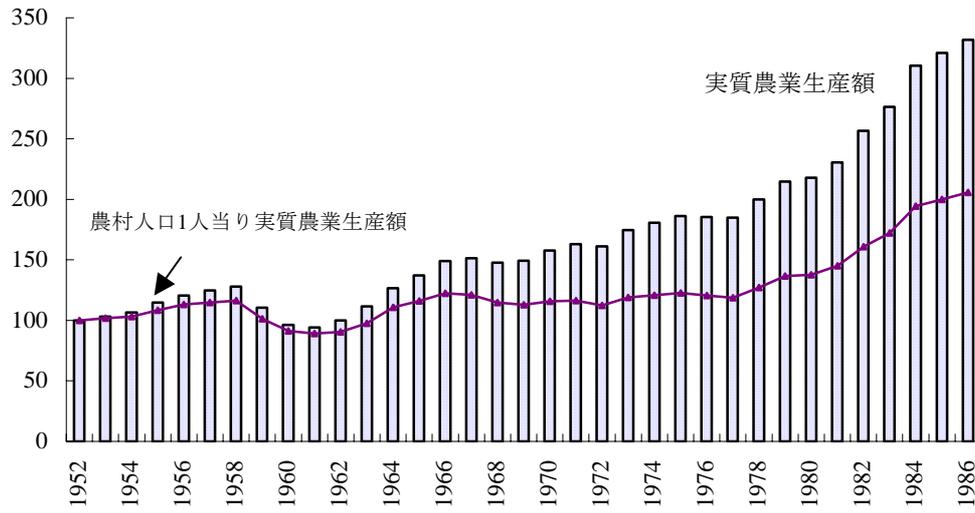
梶谷懷 (2004) 「財政・金融からみた中央と地方」, 『中国經濟論』(加藤弘之・上原一慶編, ミネルヴァ書房) 第 7 章。

黒崎卓・山形辰史 (2003) 『開発經濟学—貧困削減へのアプローチ』, 日本評論社。

佐藤宏 (2003) 『所得格差と貧困』(シリーズ現在中国經濟 7), 名古屋大学出版会。

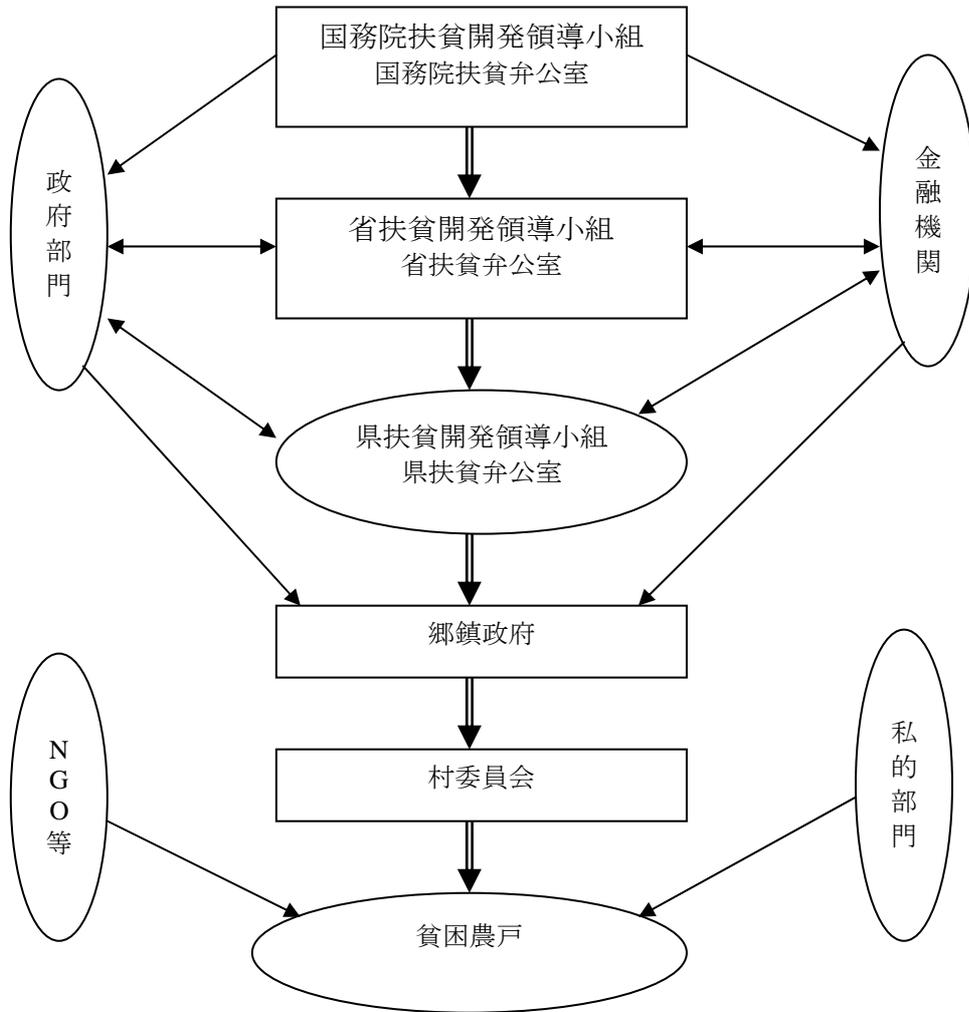
渡辺利夫 (2003) 『ジレンマのなかの中国經濟』, 東洋經濟新報社。

図1 実質農業生産額の推移(1952年 = 100)



出所：国家統計局（1990）より作成。

図2 中国農村扶貧開発組織図



出所：李他（2004、p.141）より作成。

表1 改革開放以来農村地域の貧困状況の推移

年	貧困ライン (元/人)	貧困発生率 (%)	貧困人口 (百万)
1978	100	30.7	250
1980	130	26.8	220
1981	142	18.5	152
1982	164	17.5	145
1983	179	16.2	135
1984	200	15.1	128
1985	206	14.8	125
1986	213	15.5	131
1987	227	14.3	122
1988	236	11.1	96
1989	259	11.6	102
1990	300	9.4	85
1992	317	8.8	80
1994	440	7.7	70
1995	530	7.1	65
1996	585	6.3	58
1997	640	5.4	50
1998	635	4.6	42
1999	625	3.7	34
2000	625	3.4	32
2001	630	3.2	29
2002	627	3.0	28
2003	637	3.1	29

出所：国家統計局農村社会経済調査総隊編（2004a）、p.47。1996年データは、World Bank（2001）のTable2.1より補足。

表 2 中国省別および地区別貧困発生率の変化

	農村人口 (100 万人)	貧困発生率 (%)		貧困者数 (100 万人)	
	1996 年	1988 年	1996 年	1988 年	1996 年
全国	919.4	13.9	6.3	120	58
北部	83.6	15.2	4.6	11.7	3.8
北京	3.7	0.5	0.8	0.0	0.0
天津	3.9	1.8	0.3	0.1	0.0
河北	53.2	14.0	3.9	6.9	2.1
山西	22.8	22.1	7.5	4.7	1.7
東北部	55.0	10.2	4.7	5.5	2.5
遼寧	22.2	8.0	2.9	1.8	0.6
黒龍江	14.4	8.8	4.7	1.3	0.7
吉林	18.4	13.6	6.7	2.5	1.2
東部	272.0	7.0	1.2	17.9	3.2
上海	3.8	0.3	0.1	0.0	0.0
江蘇	53.1	4.5	0.1	2.4	0.1
浙江	35.9	2.8	0.1	1.0	0.0
安徽	49.8	10.3	2.7	4.7	1.4
福建	26.4	3.9	0.5	0.9	0.1
江西	32.0	8.5	0.7	2.5	0.2
山東	71.0	9.4	1.9	6.4	1.4
中部	233.3	13.4	2.6	27.8	5.7
河南	77.5	25.0	4.3	17.6	3.3
湖北	40.3	11.0	2.7	4.4	1.1
湖南	53.2	7.9	1.5	4.0	0.8
広東	57.5	2.7	0.2	1.3	0.1
海南	4.8	12.1	8.2	0.5	0.4
南西部	198.3	20.5	10.5	38.4	20.7
重慶	n.a.	n.a.	6.6	n.a.	1.6
四川	93.9	16.7	7.0	15.3	4.9
貴州	29.8	23.0	12.8	6.3	3.8
雲南	33.5	23.8	22.9	7.4	7.7
チベット	2.1	32.3	10.1	0.6	0.2
広西	39.0	24.1	6.4	8.7	2.5
北西部	77.2	26.2	18.6	18.9	14.3
内モンゴル	14.2	17.3	9.3	2.4	1.3
陝西	27.5	24.9	17.5	6.4	4.8
甘肅	19.7	38.4	22.7	6.8	4.5
青海	3.3	22.4	17.7	0.7	0.6
寧夏	3.7	24.7	18.5	0.8	0.7
新疆	8.8	22.3	27.4	1.7	2.4

出所：World Bank (2001)、Table1.2 より作成。

表3 3つ段階における中国農村贫困人口の削減の数と速度

段階	年	贫困人口の減少数（万人）	贫困人口の減少速度（%）
第1段階	1979-1985年	125	10.4
第2段階	1986-1993年	51	6.6
第3段階	1994-2000年	50	16.3

出所： 樊他（2002）、p.131より作成。