

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 6 月 11 日現在

機関番号：12613

研究種目：基盤研究(B)

研究期間：2012～2014

課題番号：24330083

研究課題名(和文)中国の経済発展と農村公共政策の役割：世帯調査と実地調査による定量・定性分析

研究課題名(英文)China's Economic Development and the Role of Rural Public Policy

研究代表者

佐藤 宏 (SATO, Hiroshi)

一橋大学・大学院経済学研究科・教授

研究者番号：50211280

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 13,500,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、2000年代の中国における農村公共政策の展開について、(1)公共政策を通じた所得再分配の効果、(2)公共投資の水準と財源構造の決定要因などの実証分析を行った。その結果、(1)公共政策を通じた所得再分配の所得格差縮小・貧困緩和の効果が確認できるが、効果の地域差もまた大きいこと、(2)公共投資の水準と財源構造が地方政府の投資動機、村落レベルのカパナンスや社会関係資本の在り方などと関係していることなどが明らかとなった。

研究成果の概要(英文)：This study, focusing on rural China in the 2000s, investigates (1) the redistributive impact of public policies and (2) the determinants of the level and budget structure of village-level public investment projects. Firstly, it is confirmed that the pro-rural public policies has favorable impact on alleviating rural income inequality, although the level of impact differ by regions. Secondly, it is found that the county government objectives, village's social capital, as well as village self-government, affects the geographical allocation and budget structure of public investment projects.

研究分野：中国経済

キーワード：経済事情 公共政策 農村発展 所得分配 公共投資

1. 研究開始当初の背景

(1) 中国の都市 - 農村間所得格差は国際的に見てきわめて高い水準にある。この背景に都市と農村の間における公共投資や社会保障の水準における制度的・実態的格差が存在することは、かねてより指摘されている。中国政府も 2000 年代以降、「三農」(農業・農村・農民)「惠农」をスローガンとして農村政策の強化を打ち出し、一連の農村公共政策 - 税制改革(農業税廃止)、農家戸別保障の導入(食糧生産補助金等の農業補助金)、公的医療保険制度の再建(「新型農村合作医療保険」)、生活保護制度の導入(「農村最低生活保障」)、公的年金制度の試行 - を展開してきた。

(2) こうした政策が、「西部大開発」戦略や「社会主義新农村建設」政策を通じた内陸農村地域に対する公共投資の強化などと相まって、農村における所得分布と都市 - 農村間格差をどのように変化させたかを明らかにすることは、中国経済が「中所得の罫」を回避して経済発展を続けていけるか否かを考える上で根本的問題の一つである。

(3) 経済発展過程における公共政策の役割は、開発経済学・公共経済学における基本問題の一つである。計画経済システムから市場経済システムへの転換と低所得段階から中所得段階への経済発展という二重のプロセスを経てきた中国を事例として、農村公共政策の役割を実証的に明らかにすることは、この基本問題を考察する上でもきわめて有益である。

(4) 近年の中国経済研究においてはマイクロデータの利用が急速に進んでいるが(詳細は Gustafsson, Li, and Sato 2014 参照)、農村公共政策に関する先行研究の多くは、制度・政策面に焦点を当てた記述的研究、マクロデータによる研究または特定地域の事例研究であり、広域をカバーするマイクロデータにもとづいた実証研究は必ずしも十分ではない。公共政策が個人・世帯に与える影響を実証するためには、家計収入・支出に関する正確な情報を含む質の高いマイクロデータが不可欠であり、そうしたデータを収集し、活用するプロジェクトを推進する必要がある。

2. 研究の目的

上述の背景をふまえて、本研究の目的として以下の3点を設定する。

(1) 中国における経済システムの移行過程全体の中で近年の農村公共政策がどのように位置づけられるかを明らかにする。このため「改革・開放」以後の中国における制度・政策の系統的なレビューを行う(Li, Sato, and Sicular 2013; 李・佐藤・史 2013)。

(2) 農村公共政策が農村世帯所得に及ぼした効果を定量的に明らかにする。このため、まず農村世帯の家計収支を項目別に調査し、公共政策を通じた所得再分配(公的な移転所得 public transfer income)の構造と純額をできる

だけ正確に把握したうえで、それぞれの公共政策による所得移転が所得再分配全体に占める比重を明らかにする。さらに当初所得(公的な所得移転を算入しない、税引き前の所得総額、すなわち賃金、農業経営所得、非農業自営所得、利子・配当などの財産所得、仕送り・贈与など私的な移転所得、その他の所得の総額)と再分配所得(所得再分配後の所得、すなわち租税公課等政府に対する支払い額を控除し、社会保障等、政府からの受け取り額を加えた所得)の不平等度を 2002 年と 2011 年をベンチマークとして比較することで、公共政策全体の所得再分配効果を時系列で比較する(Sato and Wang 2013)。さらに 2011 年をベンチマークとして、個々の政策ごとの所得再分配効果を定量化し、公共政策を通じた所得再分配が地域によって、また世帯の社会・経済的属性によってどのように異なっているかを明らかにする(Li, Sato, and Sicular 2013; 李・佐藤・史 2013; Sato and Wang 2013)。

(3) 農村における公共投資の地域間格差の水準とその決定要因を分析する。中国の政治・経済体制は政治面における集権構造と財政面における分権構造によって特徴づけられる。公共投資の地域間格差は、農村における地域間所得格差の重要な要因の一つであり、また農村における社会的・政治的不安定の要因にもなってきた。近年の農村公共政策はこうした中国の政治・経済体制の特徴をどの程度変化させたのであろうか。また農村公共政策の実施過程と効果が政治・経済体制によってどの程度歪められているのであろうか。こうした問題について、行政村レベルのデータを用いて実証分析を行う(Li and Sato 2013)。

3. 研究の方法

本研究の目的を達成するためには、個人・世帯レベルの就業・所得や村落レベルの社会経済状況に関する質の高いデータを活用することが不可欠である。本研究は中国の研究機関・研究者との連携によって収集・整備した以下のデータを活用する。

(1) 中国家計所得調査プロジェクト(China Household Income Project)の世帯・村落データ(以下 CHIP データベースと略称)。CHIP データベースは、北京師範大学中国所得分配研究院を中核とする国際共同研究チームが、1980 年代末から継続している大規模な世帯調査にもとづいて構築してきた。研究代表者も 2000 年代初めから参画しており、本研究も CHIP 研究チームとの連携のもとに進められた(CHIP データベースについて詳細は Gustafsson, Li, and Sato 2014 参照)。

(2) 内陸地域世帯・村落調査(以下、内陸地域調査と略称)。内陸地域は、2000 年代初頭以来、大規模な地域開発政策が実施されていること、平均所得が低くまた地域内の所得格差も大きいこと、また少数民族集住地域であることなどから本研究にとって重要である。本研究では中国社会科学院・中央民族大学と

の連携により収集した西北・西南7省・自治区をカバーする世帯・村落レベルのデータ（基準年は調査項目により異なるが2007～2011年をカバー）を活用する。

4. 研究成果

(1) 農村公共政策の構造と主要な分析課題

表1は2000年代の中国における主要な農村公共政策をまとめたものである。一連の農村公共政策は、全国または特定地域のすべての世帯を対象とする普遍的（universal）な政策と、低所得・貧困世帯をターゲットとする貧困緩和（pro-poor）政策に大別される。前者は生産・生活インフラ投資に加えて、表1に示す税制改革、農家戸別保障（補助金）、公的医療保険、公的年金制度などである。後者は生活保護制度などである（Sato and Wang 2014）。

	導入時期 (年)	プログラム参加者 /受益者(百万人、 かっこ内は農村人 口に占める比 率、%)	
		2005	2010
農村税制改革	2002-2005	-	-
農家戸別保障	2002-2006	-	-
傾斜地・山地等の 耕作停止(「退耕還 林」)補償金	2002	-	-
公的医療保険(「新 農村合作医療保 険」)	2003	179.0 (18.8)	836.0 (86.2)
生活保護	2007	8.3 (0.9)	52.1 (5.4)
公的年金制度	2009	-	102.8 (10.6)

表1 2000年代における主な農村公共政策
出所：Sato and Wang (2014).

表2に示すように、2005-2006年に「社会主義新農村建設」政策が打ち出されて以降、中央政府予算による、「三農」(農業・農村・農民)支出は増加傾向を示しており、また従来からの農業生産支援以外の農村社会発展支援に関する支出の割合も増加している(Li and Sato 2014)。問題は農村社会発展支援向けの財政資金が実際にはどのようなメカニ

ズムで農村末端まで分配されていくかであり、村落・世帯レベルのデータを用いた分析を必要とする。また農家戸別保障も一定の比率を維持しており、財政を通じた所得再分配が農村内部の所得格差や貧困にどのようなインパクトを与えるかという点も重要な分析課題である。

	中央政府 「三農」 財政支出 額(百万 元)	「三農」財政支出の構造(%)			
		農業 生産 支援	農家戸 別保障 (補助 金)	農村社 会発展 支援	その他
2007	432	41.7	11.9	32.8	13.6
2008	596	37.9	17.3	34.8	9.9
2009	725	36.9	17.6	37.5	7.9
2010	858	39.9	14.3	39.0	6.7
2011	1,050	39.0	13.4	41.7	5.9

表2 中央政府予算による「三農」(農業・農村・農民)支出の推移
出所：Li and Sato (2014).

(2) 農村公共政策を通じた所得再分配

1990年代後半から2000年前後にかけて「農民負担」問題すなわち農村における租税公課負担が大きな政治・社会問題となった。研究代表者らが1995年と2002年のCHIPデータベースの農村世帯サンプルを用いて行った実証研究においても農村の租税公課負担に著しい逆進性が存在したと、当初所得よりもむしろ再分配所得(租税公課、社会保障や各種補助金を通じて移転所得を加味した所得)のほうが農村世帯所得の不平等度が高くなっていたことが明らかになっている(Hiroshi Sato, Li, Shi and Yue Ximing “The Redistributive Impact of Taxation in Rural China,” in Gustafsson et al. eds. *Inequality and Public Policy in China*, New York: Cambridge University Press, 2008)。

租税公課の逆進性は、各種補助金や社会保障における大きな地域格差と表裏一体の関係にある。すなわち租税公課負担が重い財政力の弱い地域は公共投資や所得再分配の水準も低い。

それでは2000年代の農村公共政策は、こうした所得再分配の構造にどの程度のインパクトを与えたのであろうか。本研究においては、2000年代における農村公共政策の内容、公共政策全体における農村公共政策の位置づけを明らかにしたうえで、公共政策を通じた所得再分配の農村世帯所得格差に対する影響度を、CHIPデータベースと内陸地域調査を用いて計測し、以下の点を導いた(Sato and Wang 2014)。

第1に、2000年代に導入された農村公共政策は、農村税制改革と相まって、全体として農村における所得不平等を緩和させたことが確かめられた。農村世帯の当初所得と再分配所得の不平等度を、ジニ係数を用いて、2002年と2011年の2時点について比較した結果、2002年においては、租税公課の逆進性と社会保障の欠如により、再分配所得のジニ係数が当初所得のジニ係数を上回る状況であったが、2011年においては再分配所得のジニ係数が当初所得のジニ係数を下回るようになった。第2に、政策ごとの効果を調べると、普遍的(universal)な政策のうち食糧生産補助金や農業資材購入補助金などは、相対的に農業経営規模の大きい世帯が受益者となることと、補助金の支給水準が地方政府の財政力と関係していることから、地域によって所得格差を縮小させる作用が弱いかまたは逆に所得格差拡大の方向に作用することが明らかとなった。とくに注目すべきことは、少数民族が多い内陸地域においては、農業経営規模が相対的に小さい少数民族世帯が漢族世帯に比べて補助金の受給において不利になりがちなことである。第3に、貧困緩和政策、具体的には生活保護およびその他の低所得世帯向け給付の効果を測定するために、生活保護費等を含む現実の所得再分配を反映した貧困指標(FGT指標)と仮に生活保護費等が無かったとした場合の貧困指標を計測し、貧困比率(poverty headcount)や貧困ギャップ比率(poverty gap)の変化を比較した。その結果、貧困緩和政策を通じた所得移転が、農村世帯の所得総額に占める比重は小さいながらも、貧困率を減少させる顕著な効果をもつことが確認された。ただし貧困緩和政策の効果については、ターゲティングの適切さも注意深く分析する必要がある。内陸地域調査の結果からは、明らかに貧困世帯ではない世帯が生活保護等を受給しているケース、貧困世帯であるが生活保護等を受け取っていないケースが、地域によってかなりの広がりをもって観察され、貧困緩和政策におけるターゲティングに課題が残っていることが明らかになった。

(3) 農村における公共投資の決定要因

中国農村における実地調査でしばしば観察される事実は、比較的小さな範囲内(たとえば一つの郷・鎮における十数の行政村の間)において所得水準や公共サービスの水準に大きな格差が存在することである。2000年代における農村公共政策の強化は、一般的には、こうした格差を縮小する方向に働く可能性があるが、他方で地方政府(主として県レベル)の政策的配慮や行政村の自主財源の状況によって、大きな格差が存続する場合もあると考えられ、世帯・行政村レベルのデータを用いた実証分析が求められる。

本研究においては、先行研究や研究代表者による実地調査における知見から行政村レ

ベルの公共投資プロジェクトの地理的分布と財源構造の決定要因に関する作業仮説を組み立て、CHIPと内陸地域調査のデータを用いて検証する作業を行った。具体的には、行政村レベルのデータにもとづいて2007年から2011年にかけて当該行政村においてどのような公共投資プロジェクトがどのような財源を用いて実施されたかを、代表的な5種類(道路建設・補修、生活用水供給、小学校、その他教育関連、診療所)について整理し、多項ロジットモデルの枠組みを用いて分析した(Li and Sato 2014)。

多項ロジットモデルの被説明変数は、公共投資プロジェクト実施の有無とその財源構造を4つ(実施なし、財政資金によるプロジェクト実施、行政村自主財源によるプロジェクト実施、財政資金と行政村自主財源を組み合わせたプロジェクト実施)に整理したカテゴリー変数である。プロジェクト実施の有無とその財源構造の基本的な決定要因として、先行研究と研究代表者による聞き取り調査経験にもとづいて、地方政府(県政府)の動機、村落ガバナンスの性格、農民のニーズの3要因を設定した。地方政府の動機としては投資の効率性への配慮と地域間均衡への配慮を想定し、それらを代表する説明変数として行政村の規模(人口)、少数民族村か否か、所得水準(村民1人当たり所得)、県政府からの距離などを導入した。村落ガバナンスの性格は、地方政府幹部とのネットワークの有無(村落レベルの社会関係資本)と村民集会の頻度(村民自治の活発度)の両側面から測った。地方公共財に対する農民のニーズを表す説明変数としては、人口流動化の程度(労働力総数に占める外出労働力の比率)を導入した。

県政府の財政力(1人当たり財政収入)や地域(省・自治区ダミー)などをコントロールした計測結果から以下の点を読み取ることができる。第1に、地方政府は公共投資プロジェクトの立地選択において投資効率を重視しており地域間均衡への配慮は必ずしも強くないが、他方で少数民族村など政治的に重要な要因については立地選択において一定の配慮が為されていることが分かった。第2に、村落ガバナンスについては、地方政府幹部とのネットワークと村民集会の頻度のいずれもが公共投資プロジェクト実施の確率を高めていることが確認された。第3に、いくつかの先行研究は労働力流動が活発な村では公共投資に対する村民の関心が薄れ、公共投資とりわけ村の自主財源によるプロジェクト実施の確率が小さくなる傾向を指摘するが、本研究の結果はそれと異なり、労働力流動が活発な村のほうが公共投資プロジェクト実施の確率が高いことが示された。先行研究との違いが生じて理由は、本研究が内陸地域を対象としており、一定のインフラ投資が労働力移動の条件となっており、また単身出稼ぎの性格がより強いことによると

考えられる。

以上の多項ロジットモデルの計測に加えて本研究では、2000年代を通じて推進されてきた農村部における小学校の統廃合政策をケーススタディとして取り上げ、効果（教師の数・質、設備の改善など）と問題点（内陸地域における通学距離の増加など）を検証した。また統廃合実施において少数民族地域に対する政策的配慮（少数民族の学童が通う学校のほうが統廃合対象となる確率が小さい）が働いていることを確認した。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計6件)

Chen Zhao, Jiang Shiqing, Lu Ming, and Hiroshi Sato, “Escaping Low-Level Equilibrium of Urbanization: Institutional Promotion, Social Interaction and Labor Migration,” *China Economist*, 査読有, Vol. 9, No. 1, 2014, pp. 68-85.

Bjorn Gustafsson, Li Shi, and Hiroshi Sato “Data for Studying Earnings, the Distribution of Household Income and Poverty in China,” *China Economic Review*, 査読有, Vol.30, 2014, pp.419-431, DOI: 10.1016/j.chieco.2014.05.012.

佐藤宏「民族視角下社会資本対収入的影響—以寧夏回族自治区為例」『民族研究』, 査読有, 第3期, 2013年, 51-59頁。

Wu, Harry Xiaoying, “Measuring Industry Level Employment, Output and Labor Productivity in the Chinese Economy, 1987-2008,” *The Economic Review*, 査読有, Vol. 64, No.1, 2013, pp. 42-61

〔学会発表〕(計9件)

Li Keqiang and Hiroshi Sato, “Rural public goods provision in the western ethnic minority regions of China,” Workshop on the China Ethnic Household Survey, 中国社会科学院民族学・人類学研究所, 北京(中国)2014年10月17日。

Hiroshi Sato and Wang Yanzhong, “The Redistributive Impact of Pro-Rural Policies in the Western Ethnic Minority Regions of China,” Workshop on the China Ethnic Household Survey, 中国社会科学院民族学・人類学研究所, 北京(中国)2014年10月17日。

Bjorn Gustafsson, Ding Sai, and Hiroshi Sato, “Poverty among the Majority and the Minority in China,” Workshop on the China Ethnic Household Survey, 中国社会科学院民族学・人類学研究所, 北京(中国)2014年10月17日。

Bjorn Gustafsson, Li Shi, and Hiroshi Sato, “Data for Studying Earnings, the Distribution of Household Income and Poverty in China,” The Allied Social Science Associations Annual Meeting 2014, Philadelphia Convention Center, フィラデルフィア(USA)2014年1月3日。

Hiroshi Sato, “Ethnicity and Income in China: The Case of Ningxia,” International Conference

on Society and Transforming Mode of Economic Development in Minority Areas of China, 中国社会科学院民族学・人類学研究所, 北京(中国)2012年11月19日。

〔図書〕(計2件)

Li Shi, Terry Sicular, and Hiroshi Sato (eds.) *Rising Inequality in China: Challenge to a Harmonious Society*, New York: Cambridge University Press, 査読有, 2013, 499p.

李実・史泰麗・佐藤宏編著『中国收入差距変動分析：中国居民收入分配研究IV』北京：人民出版社, 査読無, 2013年, 629頁。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

佐藤 宏 (SATO, Hiroshi)

一橋大学・大学院経済学研究科・教授

研究者番号：50211280

(2) 連携研究者

池上 彰英 (IKEGAMI, Akihide)

明治大学・農学部・教授

研究者番号：80339572

ウー ハリー シャオイン (WU, Harry Xiaoying)

一橋大学・経済研究所・教授

研究者番号：90571464