

# 転換期中国における貧困識別と 貧困者ターゲティング

Poverty Identification and Poor Targeting in Transitional China

羅 歆 鎮

## はじめに

世界銀行のモット「貧困なしへの世界を」(A World free of Poverty)が示しているように、貧困撲滅は開発途上国の経済社会開発における最も重要な目標である。2000年に制定されたミレニアム開発目標(MDGs)は2015年に極度貧困を半減するという目標を打ち出していた。それを継承して作成した持続可能な開発目標(SDGs)も30年に極度貧困をなくすという目標を謳っている。

先進国を含む国際社会の貧困削減行動は1950年代に遡ることができる。半世紀以上の貧困削減努力は必ずしも良い成果をもたらしているわけではない。1980年代から貧困削減に大きな成功を取めた中国があれば、貧困がなかなか減らないアフリカの多くの国も存在している。なぜ貧困削減のパフォーマンスがそこまで違うのか。なぜ中国は大きく貧困削減を実現できたのか。本稿は、貧困識別と貧困者ターゲティングという視点から1980年代からの中国における貧困削減の実践を検討し、途上国の貧困削減努力の参考にしていきたい。

まず第1節で、統計データを用いて中国貧困削減の成果を紹介する。第2節は、貧困識別と貧困者ターゲティングの理論及び国際的な取り組みを説明した上、その問題点を明らかにする。第3節は、中国の貧困識別と貧困者ターゲティングを、県一村一貧困者世帯(人口)という歴史的推移を詳しく検討し、その特徴を解明する。最後のむすびは、本文をまとめながらこれからの研究課題を指摘したい。

## 中国の貧困削減

貧困は長期貧困と一時的貧困、絶対貧困と相対貧困、そして農村貧困と都市貧困などに分けることができるが、本稿は中国の農村絶対貧困に限定する<sup>1)</sup>。改革開放が始まった1970年代末に中国は一人当たりGDPがわずか180ドルに過ぎず、アフリカの多くの国より貧しい国であった。40年間の高度成長を経て、2018年に中国は一人当たりGDPが9,000ドルを超え、上位中所得国(upper middle income)に邁進している。高度成長に伴い、中国農村

貧困人口も急速に減少し、貧困削減に大きな成功を取めている（表1）。

貧困者を確定するために、まずは貧困基準を決めなければならない。理論的には、センの潜在能力基準、UNDPの人間貧困（HPI及びMPI）などがあるが、最も応用されているのは所得貧困である。所得貧困とは、人間が生きるためにぎりぎり必要な食料及びその他の消費項目に支出しなければならない一人当たり（あるいは家庭）の所得のことである。それが所得貧困線である。中国は、農村貧困を特定するために、同様に所得貧困線を定めている<sup>2)</sup>。表1が示しているように、1978年の所得貧困線は一人当たり年間100元であった。一日当たりに換算すると、わずか0.27元しかない。当時の中国農村物価はいくら低くてもその金額はぎりぎりまでの生存に足りるかどうかは疑わしい。実は、楊（2013）が強調するように、中国は所得貧困線を定める際に、ぎりぎり生存のことだけでなく、財政的援助可能性も同時に考慮した。社会主義を標ぼうしている中国にとって、貧困を認定しながら援助・保障をしなければ理屈に合わないからである。一方、貧困線を非常に低く設定することは、また農村

表1 中国農村貧困の推移（1978-2010年）

年次	貧困線 (元)	貧困人口 (100万)	貧困率 (%)	低所得線 (元)	低所得人口 (100万)	低所得率 (%)
1978	100	250	30.7			
1985	206	125	15.0			
1990	300	85	9.5			
1991	304	94	10.4			
1992	317	80	8.8			
1993	350	75	8.2			
1994	440	70	7.6			
1995	530	65	7.1			
1996	580	58	6.3			
1997	640	50	5.4			
1998	635	42	4.6			
1999	625	34	3.7			
2000	625	32.1	3.4	865	62.1	6.7
2001	630	29.7	3.2	872	61.0	6.6
2002	627	28.2	3.0	869	58.3	6.2
2003	637	29.0	3.1	882	56.2	6.0
2004	664	26.1	2.8	924	49.8	5.3
2005	683	23.7	2.6	944	40.7	4.3
2006	693	21.5	2.3	958	33.5	3.7
2007	785	14.8	1.6	1068	28.4	3.0
2008				1067	40.1	4.2
2009				1196	36.0	3.8
2010				1196	26.9	2.8

出所：『中国農村貧困監測報告』各年次により整理。

の最も貧しい人口をターゲティングすることを意味し、貧困削減の道義的正義に合うとも思われる（李・他 2018）。

農村人口一人当たり年間 100 元の貧困線を用いると、1978 年の農村貧困人口は 2 億 5,000 万人に達し、貧困率（head rate）が 30.7% となっている。農家生産責任制をはじめとする農村改革によって農村経済は急速に発展し、それに伴って農村貧困人口は急速に減少した。85 年の貧困人口は半減し、貧困率も 15% に減っている。物価調整をした極端な貧困人口は 2007 年に 1,500 万人になり、極端貧困率もわずかの 1.6% に過ぎなかった。すなわち、78 年（1985 年）の基準で測ると、中国は 2010 年前後に農村貧困人口は消滅したと判断できると過言ではない。

一人当たり年間 100 元の貧困線はあまりにも低すぎる。王等（2006）の研究によると、国際貧困線の一人一日 1 ドルと比べると、1990 年の 300 元の農村貧困線は購買力平価で 0.7 ドル、為替レートでわずか 0.25 ドルに過ぎないという。2000 年に中国政府は農村貧困線のほかに、低所得線を定め、それによる低所得人口を算出している。00 年の農村貧困人口の 3,200 万人（貧困率 3.4%）に対して、低所得人口は倍の 6,200 万人（低所得人口比率 6.7%）と跳ね上がっている。

表 1 に示されているように、農村極端貧困人口と低所得人口は 1978 年から急速に減少したが、特に改革開放前期の減少は大きかった。2011 年に中国政府は新しい農村貧困基準を制定し、2010 年の貧困線を 2,300 元にしている。それは一人当たり一日 2,100 キロカロリー

表 2 新基準による貧困推移（1978-2017）

年次	貧困人口（100 万）	貧困率（%）
1978	770.4	97.5
1980	765.4	96.2
1985	661.0	78.3
1990	658.5	73.5
1995	554.6	60.5
2000	462.2	49.8
2005	286.6	30.2
2010	165.7	17.2
2011	122.4	12.7
2012	99.0	10.2
2013	82.5	8.5
2014	70.2	7.2
2015	55.8	5.7
2016	43.4	4.5
2017	30.5	3.1

出所：『中国農村貧困監測報告』各年次により整理。

を満たすだけでなく、60グラムのたんぱく質を摂取できる基準である。08年に世界銀行は国際貧困線を1.25ドルに切り上げたが、中国の貧困線は1.6ドルに相当している。14年に中国政府は貧困線を2,800元に再度切り上げ、一人当たり一日2.2ドルに相当し、国際貧困線の1.9ドルを上回るようにしている。表2は新しい貧困線による中国貧困人口の推移である。

国際貧困線を上回る新しい貧困線で測ると、1978年の中国農村貧困人口は7.7億人に上り、貧困率は97.5%であった。すなわち、当時の中国農村人口のほとんどは貧困状態に陥ったのである。それから貧困人口は急速に減少し、2000年になると貧困率はほぼ半減の50%となった。17年に全国農村貧困人口は約3,000万人で、貧困率は3.1%となっている。後程詳しく説明するが、中国政府は20年に農村貧困人口を全部なくすという目標を打ち出している。

改革開放以来の中国の貧困削減は国際貧困削減に大きく貢献しているとよく評価される。表3は世界主要国の貧困率の変化を示している。1990年に中国の貧困率は世界主要国の中で最も高く(66.2%)、世界平均より30ポイントを上回っていた。2015年になると、中国の貧困率は0.7%に急減したが、世界平均は9.9%に、ブラジルは21.6から3.4%に、インドネシアは58.8%から7.2%に、インドは45.9%(1993年)から21.2%(2011年)にとどまっている。世界貧困人口数の減少に中国が大きく貢献している。1981年に世界貧困人口は

表3 世界貧困率の推移と比較

単位：%

	ブラジル	中国	インドネシア	インド	世界
1990	21.6	66.2	58.8		35.9
1993	19.9	56.6	58.5	45.9	34.0
1996	14.2	41.7	47.4		29.4
1999	13.4	40.2	41.7		28.6
2002	10.3	31.7	22.8		25.5
2005	8.6	18.5	21.1		20.7
2008	5.6	14.8	21.8		18.2
2010		11.2	15.7		15.7
2011	4.7	7.9	13.3	21.2	13.7
2012	3.8	6.5	11.6		12.8
2013	3.8	1.9	9.4		11.2
2015	3.4	0.7	7.2		9.9

注：貧困線は一人当たり一日1.9ドル。

出所：世界銀行のWorld Development Indicatorsによる計算。

19.4億人で、中国は8.4億人を占めていた。2008年になると、世界貧困人口は12.9億人に減少したが、中国の貧困人口は1.7億人になっている<sup>3)</sup>。1981年から2008年にかけて世界貧困人口は6.5億人減少したが、それは中国が減少した貧困人口の6.7億人に下回っている。すなわち、世界貧困人口の減少はもっぱら中国の貢献だけでなく、中国を除いた世界はその間に逆に2,000万人の貧困人口増となるのである。

### 貧困識別と貧困者ターゲティング

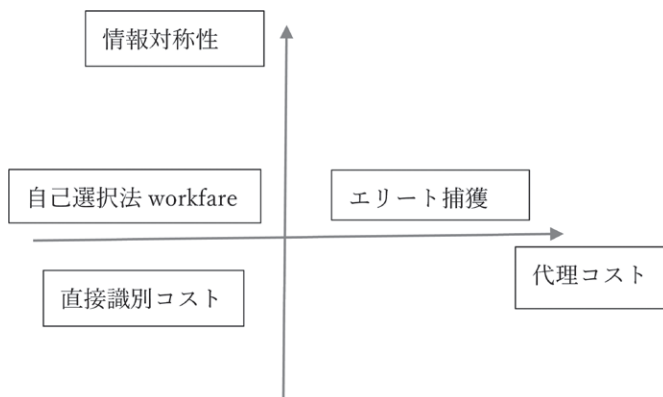
中国貧困人口の急減は中国の高度成長と密接に関連している。所得分配が一定であれば、一人当たり所得が高くなるにつれて、貧困人口は徐々に貧困から脱出できる<sup>4)</sup>。しかし、中国の貧困削減はすべて経済成長のおかげでなく、中央政府をはじめとする各級政府の貧困削減努力、特に貧困識別及び貧困者ターゲティングも大きな役割を果たしている。現実には、2015年から中国政府が打ち出している「精準扶貧」（貧困者を特定識別し、そのニーズに応じて扶助する<sup>5)</sup>）はまさに貧困者ターゲティング政策である。中国の貧困削減はこの貧困者識別と貧困者ターゲティング政策によるものが大きい。

貧困者を特定・識別することは、途上国へのプロジェクト援助の実施をきっかけに行われている。プロジェクトを効率的に実施するために、援助対象をしっかりと認定・識別する必要があるからである。しかし、途上国の貧困層は広大な農村に分散し<sup>6)</sup>、政治力・経済力が弱いいため表舞台にあまり出てこない。また、識別者と識別される対象の貧困者は識別プロセスに当たってそれぞれの自己利益が存在するために、代理コストをはじめとする多くのコストが発生する<sup>7)</sup>。分散している貧困者を特定・識別するために、情報非対称のゆえに直接識別コストがかかる。一方、各地域に散在する有力者やエリートに任せて識別するには、識別にかかる直接識別コストが節約できるが、代理コストが別にかかるようになる。貧困者識別に当たっては、直接識別コストと代理コストは互いにトレードオフ関係になり、いかにして両者のバランスを取るかは重要である（図1）。

図1の縦軸は情報（不）対称による直接識別コストを示している。情報対称性が高ければ高いほど直接識別コストが低くなる。例えば、中央政府や外国の援助プロジェクトの担当者ではなく、貧困者が所在している村のエリートは識別作業をする場合、同じ村に住むことで貧困者と毎日のように接触し、その家族構成、所得の多寡などをよく知っているために、識別にかかる直接費用が低くなる。貧困者識別にまつわる情報非対称性は、識別指標の数（学校に通っていない学齢児童のような単一指標 VS 複数指標）、識別指標の質（病気のような容易に判断できる指標 VS 所得のような貧困者自身もよくわからない判明しにくい指標）、識別者と貧困者との距離等によって決まる。

図1の横軸は代理コストのことである。代理コストはエージェンシーコストのこと、中

図1 情報対称性と代理コストのトレードオフ



出所：著者作成。

中央政府やプロジェクトの担当者は直接的に貧困者識別を行わず、地方政府や村あるいは NGO などの代理人に識別を代行することによって発生したコストのことである。プリンシパル-エージェント理論が明らかにしているように、代理人の利益は委託者の利益と一致しないため、代理人は委託者との情報不对称を悪用して意図的に不正な識別を行うことが可能である。代理人の不正識別は、エリート捕獲 (elite capture) という。代理人コストは、政府やプロジェクト組織者と代理人としてのエリートとの関係によって決まる。第1象限は、貧困識別を村などのエリートに任せることで情報不对称が解消され、直接識別コストが低下するが、エリート捕獲の発生リスクが高い。一方、第4象限は、エリート捕獲リスクがないが、中央政府やプロジェクト組織者による識別で、情報不对称が深刻になり、直接識別コストが高くなる。第2象限は、workfare のように貧困者自己選別方法で、理論的に情報不对称とエリート捕獲リスクが低く、最も望ましいターゲティング法である。しかし、労働賃金が市場賃金より低く設定しなければならないので、その応用範囲が必ずしも広くはない<sup>8)</sup>。

直接識別コストと代理人コストが存在するゆえに、中央政府やプログラム組織者の直接的な識別のほかに、数多くの代理的識別方法が提案・検討されている。それらの代理的識別法には、個人アセスメント法 (individual assessment)、カテゴリー法 (categorical methods)、自己選別法 (self-selection method) 等に分けて実施されている<sup>9)</sup>。しかし、どのような識別法を使っても、貧困者識別・ターゲティング・エラーをもたらす。そのエラーは2つのタイプに分ける。タイプIエラーはいわゆる排除エラーで、プログラムの受給者になるはずだった貧困層が受給者になっていないエラーである。タイプIIエラーはいわゆる含有エラーで、非貧困層がプログラムの受給者になった場合である (井伊 1998)。表4は世界銀行の経済学者 David Coady ら (2004) がまとめたそれまでに44か国で実施された122のプロジェクトが採用したターゲティング方法及びそのパフォーマンスのまとめである。

表 4 各種識別方法のパフォーマンス

Targeting method	Frequency of method		Targeting performance indicators	
Individual assessment	22.1		1.5	
Means test		13.4		1.55
Proxy means test		3.2		1.5
Community assessment		5.5		1.4
Categorical methods	58.1		1.32	
Geographic		20.6		1.33
Demographic				
Age elderly		9.5		1.16
Age young		14.2		1.53
Other categorical		13.8		1.35
Self-selection method	19.8		1.1	
welfare		5.1		1.89
Inferior goods		10.7		1.0
Community level		4.0		1.1
All methods	100		1.25	

注：ターゲティング・パフォーマンスとは、プログラム受益者の中受益した最貧者 40% に当たるパーセンテージと、ランダム方法による受益しえた最貧者 40% にあるパーセンテージとの割合である。その最大値は  $100/40=2.5$  となる。

出所：Coady et al, 2004。

表 4 が示しているように、122 のプロジェクトにおいては、地理的及び人口的なカテゴリー方法が最も使われている (58.1%)。そのパフォーマンスは個人アセスメント法より劣っているが、inferior goods 等のような自己選択法より高い。事実、後程詳しく説明するが、中国も「精準扶貧」<sup>10)</sup> の前段階において同様にその地理的カテゴリー法を導入している。

### 中国の貧困識別と貧困者ターゲティング

それでは、中国はどのような貧困識別・ターゲティング方法を採用したのであろうか。貧困者ターゲティング・エラーがどのように発生、どのように克服されたのであろうか。現在進行中の精準扶貧はターゲティングにおいてどのような課題を抱えているであろうか。ここでは主に中国の研究者が行ったいくつかの調査研究を引用しながら紹介する<sup>11)</sup>。

前に述べたように、改革開放初期の 1978 年に中国農村人口の 97% 以上は貧困人口であった。農村人口のほとんどが貧困状態に陥っていることは、貧困識別や貧困者ターゲティング

はそもそも不要であることを意味する。事実 1980 年代半ばまで中国は一部の地域<sup>12)</sup>を除いて農村貧困削減政策を直接的に実施しなかった。

1986 年に中国は国務院貧困地区経済開発領導小組<sup>13)</sup>を設立し、農村貧困削減に本格的に取り込むようになった。それ以来の扶貧政策及び貧困者ターゲティングはおおむね次のような三つの段階に分けることができる。第 1 段階は、1986-2001 年までの貧困県を対象とする時期である。第 2 段階は 2001-2014 年までの貧困村を対象とする時期である。そして、第 3 段階は 2014 年から現在までの貧困世帯を対象とする精準扶貧時期である。

### 貧困県ターゲティング

1986 年に中国政府は大規模な扶貧計画を実施し始めた。歴史的そして現実的に県は中国の最も重要な行政組織と政策実施単位である。それを利用して、中国政府は 331 の国家級貧困県と 368 の省級貧困県を確定した。貧困県を確定するに当たって、県民一人当たり収入などいくつかの指標が応用された<sup>14)</sup>。それから何回の調整が行われ、1994 年に 592 の国家重点支持貧困県が確定されている。592 の貧困県は全国 27 の省市自治区に分布し、72% の農村貧困人口をカバーしている。2001 年に国家級貧困県を国家扶貧開発工作重点県（重点県と略す）に改称され、東部にある 33 の重点県を全部中西部に移した。新しく認定した重点県は中西部の 21 の省市自治区に集中し、50% 以上の貧困人口、60% 以上の低所得人口をカバーしている<sup>15)</sup>。

2012 年現在の重点県は次のように二つの類型に分けることができる。一つは微調整をした総数を一定とする 592 県のことである。もう一つは貧困集約地域として下記表 5 が示した 14 の地域<sup>16)</sup>にある 680 の貧困県である。前者と後者をオーバーラップする県を差し引くと、全国 832 の県は貧困県として指定されたのである。その 832 県の本数は 2016 年まで維持していた。

1986-2001 年までの中国扶貧資源はほとんど上記貧困県の経済開発に集中的に投入された。扶貧資源は扶貧融資のほか、「以工代賑」（物資で援助するのではなく、仕事を与えて救済に代える）及び財政発展資金が含まれる。いくつかの実証研究によると、それらの投資は 10% 以上の利益率を実現し、貧困県の経済開発に大きく貢献したという（汪 2007, 黄 2018）。貧困県農家所得の増加率が全国の平均を上回り、農村のインフラも改善された。2000 年の 625 元の貧困線で計算すると、貧困人口は 1985 年の 1.25 億人から 3,209 万人に削減されたという。

貧困削減進展につれて、貧困県ターゲティングによるエラーは深刻になっていた。まず、貧困県の認定は、農家所得だけでなく、政治的要因も介入していた<sup>17)</sup>。また、前述したように、貧困県がカバーした貧困人口は全国の半分しかなかった。貧困県をターゲティングす



表 5 中国各貧困集約地域の貧困率変化 単位：%

	貧困脱出率		貧困率減少率	
	2013	2016	2013	2016
六盤山区	17.5	23.2	16.6	23.5
秦巴山区	18.3	26.0	15.6	26.0
武陵山区	19.1	24.8	19.3	24.8
烏蒙山区	23.6	27.1	23.6	27.0
滇黔桂石漠化区	16.2	21.6	16.7	21.2
滇西辺境山区	18.2	20.8	17.3	21.3
大興安嶺南麓山区	21.3	22.0	21.3	21.6
燕山—太行山区	14.1	18.9	14.4	18.5
呂梁山区	12.6	17.5	12.9	18.3
大別山区	15.7	26.1	16.5	26.9
羅霄山区	14.9	28.4	17.0	27.9
チベット区	15.3	29.2	18.2	29.0
四省チベット区	27.3	22.7	28.5	23.0
南疆三地州	14.8	18.9	40.5	19.1
上記小計	18.3	24.1	18.0	24.5
全国	16.7	22.2	16.7	21.1

出所：『中国農村貧困監測報告 2017』より作成。

ることは非貧困県に存在していた貧困人口を無視することを意味する。貧困県ターゲティングの上記諸問題を解決するために、2001 に発表された『中国農村扶貧開発綱要（2001-2010 年）』は、貧困村をターゲティングする戦略を打ち出し、県から村にシフトした<sup>18)</sup>。

### 貧困村ターゲティング

2002 年に中国は 148,051 の貧困村を扶貧工作重点村として指定し、農家の参加を呼び掛けながら村を対象とする総合開発を進めるようにした。この約 15 万の貧困村は全国行政村<sup>19)</sup>の約 21.4% を占め、83% の貧困人口をカバーしていた。指定された貧困村の約半分は中西部に立地し、82,256 の貧困村は貧困県に立地している（李等 2005）。

2010 年末の統計によると、約 12.6 万の貧困村は村ごとの総合開発（「整村推進」）を実施した。中央及び地方政府は 789 億元の財政扶貧資金を投入し、一村当りの投入は 63 万元に達した。村ごとの総合開発によって、貧困村のインフラ、産業発展、社会事業は大きく発展

し、農家の生産生活条件も大きく改善された。それによって、貧困村の貧困は大きく削減された。

一方、貧困県と同様に貧困削減の進展に伴って、貧困村ターゲットイングの効果が徐々に低下し始めた。まず、各県に指定できる貧困村の枠が決められたために、一部の本当の貧困村は指定から外された。王（2007）は村ターゲットイングが県ターゲットイングより大きなエラーが発生したと指摘している。すなわち、2001年に県ターゲットイングのエラー率の25%に対して村ターゲットイングのエラー率が48%になっているという。また、県ターゲットイングと同様に、村ターゲットイングは必ずしも村の最貧困者でなく、村の中所得者は貧困村への扶貧資金とプロジェクトを利用することが多かった<sup>20</sup>。その意味では、いかにして本当の貧困者世帯と個人をターゲットイングするかは依然として大きな課題として残っていた。

### 貧困者ターゲットイング（精準扶貧）

2013年11月に習近平国家主席は湖南省を考察する際に「精準扶貧」をはじめて提起し、その後精準扶貧が中国の新しい扶貧戦略となっている。精準扶貧は、「扶助対象、援助プロジェクト、扶貧資金使用、政策措置、貧困村への人員派遣、貧困脱出効果」という六つの指標を「精確的に」するよう強調している。その中で貧困者世帯という扶助対象を精確的に定めることは最も重要な前提となることは言うまでもない。

2014年4月に国務院扶貧開発弁公室は「扶貧開発における貧困世帯登録カード作成方案」（「扶貧開発建档立卡工作方案」）を公表し、各地域に貧困世帯の情報を収集し、世帯ごとの登録カードを作るよう要求した。貧困世帯の識別は、農家の所得を基本としながら、住宅、教育、健康などを考慮し、農家自主申請、農家間の評議、公示、そして村一郷（鎮）－県の審査を受けなければならない。それらの手順を経て認定された農家に、家庭基本状況、貧困原因、扶助責任者氏名、扶助計画、扶助措置、そして扶助成果を記録する「扶貧手帳」を配り、精準扶貧の対象とする。2014年に上記カードを通じて12.8万の貧困村、2,948万戸の貧困世帯、8,962万人の貧困人口が識別された（『中国扶貧開発年鑑』編委会（2015））。

貧困世帯として認定されたら、各級政府からの扶貧資金等多くの優遇を享受することができる。それは各村の農家間に認定争奪戦を引き起こし、多くの問題をもたらした。①本当の貧困世帯は識別から外された（排除エラー）。②エリート捕獲による非貧困世帯が認定された（包含エラー）。③貧困者カード情報が不完全不正確。④貧困者世帯が享受すべき優遇がすべての村人が同時に享受する（汪・郭（2015）、胡・汪（2017）、李等（2015）、楊（2017）、王他（2018））。その中で最も深刻なことが、2015年10月に国家審計局が公表した広西自治区馬山県の事例である。馬山県が認定した3,119名の貧困者の中に、343名が財政によって収入を得た人（「財政供養人員」）、2,454人が2,645台の車を購入している人、43人が県の所

在地の都市で住宅を購入したり建築したりする人、439人が個人工商戸あるいは企業経営者であった<sup>21)</sup>。それを受けて、国家扶貧開発弁公室は各地域に前段階の識別を再確認（「回頭看」）するよう指示した。

2015年8月から2016年6月にかけて、中国政府は200万人を動員し、前段階の識別を再確認し、807万人を追加認定し、929万人の認定を取り下げた。それによって、貧困者ターゲットの精度をある程度高めることができたと思われる<sup>22)</sup>。

識別された貧困世帯に対して、その貧困原因によって、各級政府は開発資金を引き渡したり、移住させたり、教育や職業訓練を施したり、社会保障を充実したりしている。例えば、2016年に中央政府と各省政府は1,154億元の扶貧資金を投入し、それは2015年と比べて48.5%増となっている。中央政府の661億元の扶貧資金の53%は認定した貧困世帯に直接的に引き渡されている。

貧困者を直接的にターゲットする精準扶貧の実施は、農村貧困の削減に大きく貢献している。農村貧困人口は2014年の7,000万人から2017年の3,000万人に減少し、貧困県も892から2019年5月現在の485に減少した。

### 中国貧困者ターゲットの特徴

Coady et al (2004) が取り上げた貧困ターゲット・ケースと比べて、中国の貧困ターゲットはいくつかの特徴を持っている。まず第1に、中国の貧困削減はあくまでも政府主導型である（阿古2019）。1986年以来、中国政府は中央レベルの貧困削減指導機構を設立し、貧困変化状況に応じて扶貧政策を策定している。中国政府は毎年のように農村扶貧開発に関する通知や綱要を公布し、扶貧の対象、目標、主体、方式、組織管理などを細かく定めている<sup>23)</sup>。その中に、1994年の「国家八七扶貧攻堅計画」、2001年の「中国農村扶貧開発綱要（2001-2010年）」と2011年の「中国農村扶貧開発綱要（2011-2020年）」が最も重要な政策文書である。

第2に、省、市、県、郷鎮そして村はそれぞれ扶貧開発の責任を負い、担当地域の貧困削減に取り組む。広大な国土を持ち貧困者が各地域に分散する現状を鑑み、中国政府は行政ごとに貧困削減の権限、責任を持たせ、地域に応じる扶貧開発を実施する。また、扶貧開発の成果を積極的に各級幹部の人事考課（昇進や左遷）に取り入れている。

第3に、ターゲット対象は貧困県—貧困村—貧困世帯にシフトする。農村貧困が広範に存在した際に、その大多数は地理的歴史的経済的に恵まれていない地域に集中することが多い。その場合、貧困削減を効率的に実施し、識別コストを低く収めるために、県あるいは村をターゲットすることは有効的である。一方、減少してきた貧困者は地域的に分散する場合は、貧困者世帯をターゲットするのは適切であろう。中国はまさにこのロジック

でターゲティング対象をシフトしてきたのである。

第4に、中国の扶貧対策は、開発プロジェクトを中心とするが、貧困をもたらす要因に応じて各分野による扶貧、先進地域による援助などを総合的に実施している。開発プロジェクト扶貧は移民プロジェクト、労働力移転プロジェクト<sup>24)</sup>、村ごと総合開発プロジェクト、以工代賑プロジェクト、そして各種の経済開発プロジェクトが含まれている。一方、各分野による扶貧は、科学技術援助、教育援助と職業訓練、医療衛生、社会保障などが含まれる。そしてある貧困地域を特定の先進地域とペアにし、先進地域が責任を持ってペアとされた貧困地域を援助する（いわゆる「対口扶貧」）も多く実施されている<sup>25)</sup>。2010年代以降、一部の貧困者にみられる援助依存症に対して、志を高める（「扶志」）自助努力教育が重要視されている。

## むすび

中国政府は2020年までに残りの農村貧困者をすべて撲滅するという偉大な目標を立て、全国の資源を動員し貧困削減に取り組んでいる。その目標が実現できれば、14億人を抱える中国にとってだけでなく、世界にとっても大きな奇跡になるであろう。貧困者一人も残さず貧困から脱出させるために、貧困者ターゲティングをより効率的に実施する必要がある。前述したように、中国は2014年以降精準扶貧を実施し、その目標に近づこうとしている。いかにしてエリート捕獲を克服し、貧困登録カードを動的に調整することは中国にとっての重大な課題である。

本稿は主にマクロデータ及び既存研究を参考に、中国の貧困者識別と貧困者ターゲティングを考察してきた。貧困県—貧困村—貧困世帯というターゲティング対象の転換は中国貧困削減の最も重要な経験であろう。その経験は深刻な貧困と戦っている多くの途上国にとっては有意義な参考になるだろう。

## 注

- 1) 貧困概念及びその測り方に関しては、例えば山崎（1998）、世界銀行（2002）、Mavallion（2016）などを参照されたい。
- 2) 中国は1985年に初めて農村貧困線（206元）を算出した。物価変動を考慮し1978年の農村貧困線を逆算して定めている（中国発展研究基金会2007）。中国農村貧困線に関して数多くの研究があるが、楊（2013）は優れた総合的研究である。
- 3) 羅（2013）表4-1参照。世界貧困線は一日当たり1.25ドル。
- 4) 羅（2013）図4-2は経済成長と貧困削減の相関を示している。一方、改革開放以来、中国の所得分配は急速に悪化し、現在は世界で最も不平等な国の一つになっている（2018年の公式ジニ係数が0.46である）。

- 5) 東京大学准教授の阿古智子 (阿古 2019) はそれを「支援対象を的確に絞り込んだニーズに応じた貧困者支援」と訳している。
- 6) 途上国貧困の約 75% は農民で、彼らの多くは小規模農家である (Alain de Janvry and Elisabeth Sadoulet, 2016, p. 779)。
- 7) Van de Walls (1998) はそれらのコストをいくつかのカテゴリーに分けている。①行政コスト (administrative cost)。行政コストは、貧困者と非貧困者を識別する手続き的なコストのことで、貧困者人数の減少によりその限界コストが高くなる。②個人コスト (private costs on the poor)。個人コストは、貧困者が、公の場で自分が貧困者であることを明らかにすることに伴ったコストのことである。③インセンティブコスト (incentive cost)。それは、例えば、所得移転プログラムの受益者がいったんプログラムから移転所得をただで受け取ったら、所得を得る労働供給を減らしたり、ほかの家庭メンバーから受け取りうる収入が減少したりすることに伴うコストのことである。④政治コスト (political cost)。それは、貧困者向けのプログラム実施に当たって却って非貧困者からの政治的サポートを失ったことによるコストである。
- 8) 中国政府が大規模的に採用している「以工代賑」は workfare に当たっている。
- 9) それらの識別・ターゲティング法の詳細は、de Janvry and Sadoulet (2016) 第 14 章を参照されたい。
- 10) 中国では、貧困削減や貧困撲滅のことを「扶貧」と表現されている。文字通り解釈すると、「扶貧」とは貧困者を手伝い貧困から脱出させることである。扶貧という用語の背後に、貧困削減の主体は貧困者自身より政府やその他の組織であることを暗黙に意味すると思われる。事実、中国の貧困削減・撲滅は貧困者の自主性を強調しながらも、政府主導型のことである。本稿は、これから「貧困削減」と「扶貧」を同様な意味で使うことにしている。
- 11) 楊 (2017) は筆者が見た最も優れたサーベイである。
- 12) 1982 年に国務院は「三西」(甘粛省の河西、定西と寧夏自治区の西海固) 地区農業建設領導小組を設立し、毎年 2 億元を投入し、三地域の貧困削減に取り組んだ。それは中国はじめての地域貧困削減プロジェクトである。
- 13) それののちに「国務院扶貧開発弁公室」に改組されている。
- 14) 1985 年県民一人当たり所得は 150 元以下の県を貧困県と指定するが、少数民族地域は多少緩い基準が適用されていた。
- 15) 『人民日報』2002 年 2 月 10 日報道。
- 16) 2012 年以降、その 14 の貧困集約地域 (チベットのすべての県を含む) は貧困削減の主戦場とされている。
- 17) Park et al (2002) は少数民族自治県かどうか、1949 年まで共産党の革命根拠地 (「革命老区」) かどうかは貧困県認定に大きな影響があったと判明している。
- 18) 2016 年から江西省井崗山市をはじめとする貧困県は徐々に一定の手順で退出し始めている。2019 年 5 月現在、貧困県の数 485 となっている。
- 19) 中国の農村にある村は、自然村と行政村に分けられる。自然村は自然的に発生した村落のことで、行政村はいくつかの自然村をまとめて、農村の自治体となっている。行政村は村民選挙で村委員会主任等が選出している。
- 20) 李等 (2005) の研究によると、村ごと総合開発プロジェクトに参加し利益を得た貧困者はわずか 16% で、中高所得者は残りの 84% を享受したという。

- 21) 審計局「広西馬山県違規認定 3,000 多名扶貧対象」  
[http://news.xinhuanet.com/politics/2015-10/08/c\\_1116756133.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2015-10/08/c_1116756133.htm) (2019 年 9 月アクセス)。
- 22) 当然のことであるが、ターゲティング・エラー問題がすべて解決されたわけではない(楊(2017))を参照されたい。
- 23) 中央政府の扶貧政策の歴史的推移と分析について、例えば白(2017)を参照されたい。
- 24) 筆者は 2008 年に甘粛省のある貧困県を訪問する際に、県扶貧弁公室の関係者は、農村労働力を出稼ぎ労働者として地域外に組織的に「輸出」することを「産業扶貧」と言っていた。
- 25) 例えば、先進地域の山東省青島市は貧困地域の貴州省安順市とペアを組み、青島市は安順市に資金や技術を提供したり、安順市の出稼ぎ労働者を組織的に受け入れたり、安順市の幹部研修を実施したりしている。

### 参 考 文 献

- 阿古智子(2019)「急ピッチで進む中国の国家主導型貧困削減政策」『東亜』2019 年第 5 期。
- 井伊雅子(1998)「公共支出と貧困層へのターゲティング」絵所秀紀・山崎幸治編『開発と貧困：貧困の経済分析に向けて』(アジア経済研究所)第 4 章。
- 世界銀行(2002)『世界開発報告：貧困との闘い』(2000/2001) シュプリンガーフェアラーク東京。
- バナジー A.V. & E. デュフロ(2012)『貧乏人の経済学：いまいち貧困問題の根っこから考える』みすず書房。
- 山崎幸治(1998)「貧困の計測と貧困解消政策」絵所秀紀・山崎幸治編『開発と貧困：貧困の経済分析に向けて』(アジア経済研究所)第 3 章。
- 羅歆鎮(2013)「貧困と開発」東京経済大学国際経済グループ『私たちの国際経済』(第 3 版)(有斐閣)第 4 章。
- 白描(2017)「中国精準扶貧政策体系的演變」李培林・魏後凱・吳国宝主編『中国扶貧開發報告(2017)』(社会文献出版社)所収。
- 胡聯・汪三貴(2017)「我国建檔立卡面臨精英俘獲嗎？」『管理世界』2017 年第 1 期。
- 黃志平(2018)「國家級貧困縣的設立推動了當地經濟發展嗎？：基於 PSM-DID 方法的實證研究」『中国農村經濟』2018 年第 5 期。
- 李小雲・唐麗霞・許漢沢(2015)「論我国的扶貧治理：基於扶貧資源瞄準和傳遞的分析」『吉林大學社會科學學報』2015 年第 4 期。
- 李小雲・徐進・于樂榮(2018)「中国減貧四十年：基於歷史与社会學的賞試性解釋」『社會學研究』2018 年第 6 期。
- 李小雲・張雪梅・唐麗霞(2005)「我国中央財政扶貧資金的瞄準分布」『中国農業大學學報』(社会科学版)2005 年第 3 期。
- 劉樹卓・殷仲義・高宏偉・劉沐洋(2018)「精準扶貧中貧困的瞄準偏離研究」『公共管理學報』2018 年第 4 期。
- 王萍萍・方湖柳・李興平(2006)「中国貧困標準与國際貧困標準的比較」『中国農村經濟』第 12 期。
- 汪三貴(2007)「中国的農村扶貧：回顧与展望」『農業展望』2007 年第 1 期。
- 汪三貴・郭子豪(2015)「論中国的精準扶貧」『貴州社會科學』2015 年第 5 期。

- 王協舟・楊英子・付琳寧 (2018) 「扶貧開發建檔立卡工作存在的問題, 原因及对策」『檔案學通訊』2018 年第 4 期。
- 楊立雄 (2013) 『中国農村貧困線研究』中国經濟出版社。
- 楊穗 (2017) 「扶貧對象的精準識別和動態調整」李培林・魏後凱・吳國寶主編『中国扶貧開發報告 (2017)』(社会文献出版社) 所収。
- 中国發展研究基金会 (2007) 『中国發展報告 2007: 在發展中消除貧困』中国發展出版社。
- 『中国扶貧開發年鑑』編集委員會 (2015) 『中国扶貧開發年鑑 (2015)』中国財政經濟出版社。
- Besley, T. and R.Kanbur (1993) “The Principles of Targeting,” in M.Lipton and J. van der Gaag eds. *Including the Poor*, World Bank.
- Coady, David, Margaret Grosh, and John Hoddinott (2004) *Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience*, World Bank and IFPRI
- Park, A.S., S.Wang and G.Wu (2002) “Regional Poverty Targeting in China”, *Journal of Public Economics*, 86 (1).
- Ravallion, M. (2016) *The Economics of Poverty: History, Measurement, and Policy*, Oxford University Press.
- Van de Walle, D. (1998) “Targeting Revisited.” *World Bank Research Observer*, 13 (2).