



タイトル Title	中国の経済発展における地方政府の役割の再検討
著者 Author(s)	梶谷, 懐
掲載誌・巻号・ページ Citation	現代中国,76:178-187
刊行日 Issue date	2002
資源タイプ Resource Type	Journal Article / 学術雑誌論文
版区分 Resource Version	publisher
権利 Rights	
DOI	
JaLCDOI	
URL	http://www.lib.kobe-u.ac.jp/handle_kernel/90001718

中国の経済発展における地方政府の役割の再検討

神戸学院大学 梶谷 懐

はじめに

途上国の経済発展について考える際に、その政府の経済活動に注目し、それらがどのようなインセンティブに基づいて行われており、どの程度有効性に機能しているか、を検討することは重要である。特に改革開放期の中国の場合は、中央政府だけではなく、いわゆる地方政府が経済活動の様々な側面で大きな役割を果たしてきたことが広く指摘されてきた。しかし地方政府の行う経済活動に関しては、批判的なものから、経済発展の原動力だったと高く評価するものまで諸説あり、必ずしもその評価は定まっていない。

本稿では、中国の経済発展の過程で地方政府が果たしていた役割について既存の研究を参照しながら再検討を行った上で、既存の研究では欠如していた視点から今後の経済発展において地方政府が果たしていくべき役割について政策的な提言を試みる。

本稿は4つの部分から構成される。Iでは、地方政府の経済活動に関する既存の議論を紹介し、それらを批判的に検討する。IIでは、既存の議論では十分に考慮されていなかった点である地方政府の経済活動に関する地域間の格差について検討する。IIIでは、IIでみたような地域間の格差がなぜ生じてきたのか、改革開放期の地方政府をめぐるマクロ面での制度変化と、その中で地方政府が担ってきた経済的機能に注目しつつ考察を行う。

IVでは、議論のまとめとして、今後の中国の経済発展において地方政府が果たしていくべき役割について提言を行う。

I 地方政府の経済活動に関する既存の議論について

改革開放期の中国においては地方政府が地域の経済に積極的にかかわるという現象が広くみられ、その評価をめぐるこれまで活発な議論が行われてきた。ここでは、それぞれの立場の主要な論点のまとめと問題点の指摘を行うことにする。

1. 地方政府批判論

まず、地方政府の経済活動に関して批判的な議論から紹介する。これらの議論には、特定の理論モデルが存在しているというわけではなく、様々な論者が、地方政府による経済活動の問題点を個別に指摘している、というのが実状である。ただし、それらの議論の多くが、取引や契約が円滑に行われるための法制度の整備と執行、公共財の提供と所得分配機能といった、主流派（新古典派）経済学に基づく政府の役割を想定し、中国の地方政府がしばしばその範疇を超えるような経済活動を行っていることをもって批判の根拠としており、その意味で、主流派経済学を共通の理論的枠組みにしている、ということはいえるだろう。

これらの議論には、地方政府が当該地域への利益誘導のために金融機関に働きかけ、地元企業への融資を引き出すという、「投資飢餓症」と呼ばれ

る行為を通じて、中国経済全体のマネーサプライを増大させ、インフレを加熱させたことを問題とするもの¹⁾、各地方(省)が、地元の産業を保護するため他地域に対して市場封鎖的な行動をとる、「地方保護主義」あるいは「諸侯経済」と呼ばれる現象によって、物流や労働力の効率的な移動が妨げられる(「市場の分断性」、というもの²⁾、そして、国有企業に対する地方政府の関与が、企業の効率性を低下させ、改革の足かせとなっていることを指摘するもの、などがある。

このほか、比較的最近では、県政府や郷・鎮政府などのより下級の地方政府による経済活動についてもこれを疑問視する声があがっている。たとえば、いわゆる「費改税」と呼ばれる、主に郷・鎮政府による郷鎮企業や農家に対する乱脈的な徴税行為を規制する政治的キャンペーンの実施はその典型的な例としてあげられよう³⁾。

以上のような議論の主要な論点としては次の2つがあげられる。1つは、中国では、本来ならば中央政府が行うべき公共サービスの提供を地方政府が行っているために、資源配分上の歪みが生じている、というもの、そしてもう1つは、地方政府による地元経済への介入が、そもそも市場経済において政府が本来行うべき経済活動の範囲を大きく超えており、このためレントシーキング活動などの非効率な行為を誘発しやすくなっている、というものである。

このうち、第1の論点については、中国に固有な社会・政治的な条件を考慮していない、という批判が投げかけられよう。すなわち、巨大な国土と人口を擁し、経済的な条件に関しても地域による多様性を抱えている中国において、果たして公共サービスの提供者として「中央政府」だけを考えるだけで十分なのかどうかは大いに疑問である。また、現実的にも、改革開放期における中央政府は公正な所得分配と十分なインフラ建設を行うだ

けの財政力も政治的権限も持っていなかったのである。

次に、後者の論点についてであるが、このような視点からは、地方コーポラティズム論で指摘された「蘇南モデル」の郷鎮企業のケース、すなわち、末端の行政機関が企業経営に対し積極的に介入を行った結果、めざましい成功をおさめた事例が、十分に説明されないことになる。

総じて、こういった地方政府の経済介入を否定する議論には、市場経済が発展過程にあり、市場取引を円滑に行うためのフォーマルな制度が未発達である中国において、それをいかに代替しながら経済発展を行えばよいのか、という視点が欠落しているといわざるをえない。

2. 地方政府肯定論その1—地方コーポラティズム論—

では次に、地方政府による経済介入を肯定的にみる立場の議論を見ていこう。これらの立場の議論に共通するのは、政府を市場経済における1つのプレイヤーとみなし、その行動を評価する、という姿勢である。

まず、J.オイにより提唱された地方コーポラティズム⁴⁾論を検討する。

「地方コーポラティズム」について厳密な定義を行うのは難しいが、ここでは、とりあえず、「地方政府と企業が一体化して利潤極大化をはかる体制」であるとしておこう。ここで地方政府は、行政機関としての性格と、利益追求主体としての性格の双方を併せ持っていると思定されている。具体的には、企業発展に必要なインフラの建設、金融機関への圧力を通じた投資資金の調達、生産物資の調達や販路の確保など、企業経営にとってプラスになるような様々な行為を、行政単位としての財政・金融面での権限と、上級政府に対する交渉力を用いて実現したことが、このような「地

方コーポラティズム」が成功した原因であるとされる⁵⁾。

このような地方政府による企業活動への介入の効率性は、地方政府自体の経済活動へのコミットメントと、地方政府の構成員の政府活動への規律づけの2つの点から説明が行われる。まず前者については、80年代前半に実施された中国の財政システムの大規模な地方分権化により、自己の財政資金を留保することが可能になった各級の地方政府は、自己の財政資金の極大化をその行動目標にして、あたかも、企業が利潤の最大化を目標とするように行動し、その主要な収入源である郷鎮企業などの地元企業が効率的な生産を行えるようにその経営にコミットメントするというメカニズムが働くと考えられる (Oi, 1992)。

また、地方政府の構成員 (地方幹部) の規律づけの問題に関しては、末端の行政機関では、企業の業績と財政収入の増大が地方幹部の地位と昇進可能性に密接に関係している、という中国に特有の政治経済メカニズムの存在が重要な役割を果たしているとされる⁶⁾。

このモデルの提唱者であるオイは、自身の精神的なフィールドワークをもとにモデルを構築しており、その限りにおいてこのモデルは非常に説得力を持っている。ただし、注意しなければならないのは、この議論が基本的に郷鎮企業の発展に成功した沿海地域、特に、「蘇南モデル」の名で知られる長江デルタ地域の郷鎮企業の発展パターンを基に議論を組み立てているという点である。従って、地方コーポラティズム論は、これらの地域の現状には当てはまっても、中国全体には必ずしも当てはまらない可能性が高い。オイ自身も、発展の遅れた内陸地域では自らの唱えた発展メカニズムがほとんど働いていないことを認めている (Oi, 1999)。

すなわち、地方コーポラティズム論は、ある特

定の地域の地方政府と企業を対象にして帰納的に組み立てられたものであり、それがどのような条件の下で成立するものか、という点に関しては詳しく論じられていないために、結果としてその普遍性に疑問が持たれる点は否めない⁷⁾。

3. 地方政府肯定論その2 - 「市場保全型連邦主義」論一

地方政府を、財政資金の最大化を追求する擬似企業体的な存在としてとらえる点では、地方コーポラティズム論と共通するが、地方政府の規律づけのメカニズムとして、もっぱら地方政府間の擬似的な市場競争という外部的なメカニズムを重視し、さらにそれを精緻なモデルの形で提示したのが「中国型市場保全型連邦主義」についての議論である。

ワインガスト (Weingast, 1995) は、ある国の地方政治システムが一定の条件を満たす場合、それぞれの政府間において次のような2種類の自己拘束的なメカニズムが働くため、政府による第三者執行機能が保証され、効率的な市場経済の運行が保証されるとし、そのような政治システムを「市場保全型連邦主義」と呼んだ⁸⁾。

まず1つめは、地方政府間の協調によって中央政府を牽制する、というメカニズムである。これは、地方政府は、中央政府により自らの権限を制限されたり、あるいは、管轄する区域内における経済主体に対する私的所有権の侵害が行われたりする可能性がある時、それに協調して対抗する、というものである。ただし、そのような地方政府間の協調行動によって、中央政府による権利の濫用は防げるとしても、地方政府がその管轄する地域において、同じような濫用を行わないとは限らない。

そこで、地方政府間の競争による、地方政府による効率的な公的サービスの提供の保証、という

第二のメカニズムが必要になってくる。これは、住民が、「足を使った投票（いわゆるティボー効果）」によって競争インセンティブを与えることで、地方政府は地域内の所有権を保護し、市場競争を保全するような公共サービスを与えるよう、規律づけられるという、伝統的な財政連邦主義と同じメカニズムに基づくものである。

モンティノーラ、チエンとワインガスト (Montinola, Qian and Weingast, 1995) は、以上のような地方政府を中心とした「市場保全」のメカニズムが、改革開放期の中国における地方政府主導型の経済発展の現実にも当てはまるとしている。ただし、中国の場合、政府間の階層性、地方政府の経済自主権、という要件は満たしているが、他の項目は部分的にしか満たしていない、特殊な例であるという意味で、「中国型市場保全型連邦主義」という言葉が用いられている。

すでに指摘した通り、このメカニズムにおいては、伝統的な財政連邦主義の考え方である地方政府の公共サービス提供に対する住民による「足を使った投票」が大きな役割を果たしている。しかしながら、市場経済への移行過程にあり、また発展途上国でもあり地域間あるいは農村-都市間に大きな市場の分断性が存在する中国において、全国レベルでの自由な労働力の移動を前提とした「足による投票」のメカニズムが有効に働くかどうかという点には大いに疑問がもたれる。

チエンらも、その点を十分認識しており、「市場保全型連邦主義」のモデルを中国に適用する際にはいくつかの留保および修正を行っている。たとえば、彼らは、中国における地方政府の役割を、「市場を保全する制度や公共財の提供者」としてというよりも、「より積極的な企業経営への介入者」という、中国経済の現実に即した形でとらえ、その上で擬似企業体としての地方政府同士の競争が市場に規律を与えている、という見解をとって

いる。

しかしながら、地方政府が管理する企業同士が競争するということと、地方政府同士が公共サービスの提供を通じて競争するというこの間にはやはり大きな隔りがある。両者の最も大きな違いは、企業同士の競争においては競争に敗れた側は倒産せざるを得ないが、地方政府は、競争に敗れたからといって倒産=消滅するわけではない、ということにある。例えば、ある地域が工業化による発展に事実上失敗したとしても、その地域（行政単位）は、住民の生活水準を低下させながらも存続するというのが現状であろう。

以上の考察から、各地方政府のミクロ的な最適行動化によって地方政府を取り巻く制度の合理性を説明しようとする「市場保全型連邦主義」モデルによっては、中国の地方政府をめぐる多様性をとらえるのに限界があるといわざるを得ない。

II 地方政府間インセンティブ格差と政府の行動原理

さて、以上みてきた議論には、その共通点として、いずれも経済効率性の観点から地方政府の行動原理を説明しようとする姿勢がみられた。すなわち、地方政府の経済活動を批判する議論は、地方政府が地方幹部など一部の社会階層の私的な利益を追求するという原理で行動しているとみるのに対し、地方コーポラティズム論や「市場保全型連邦主義」論は、企業が利潤を最大化するように、財政収入を最大化するという擬似企業体的な原理によって地方政府の行動が支えられているととらえているわけである。

しかし前節で指摘したように、これらの議論はいずれも、中国の地方政府をめぐる状況について十分整合的な説明を展開しているとはいえない。その最大の要因は、これらの議論が、「地域的な差異」について説明することができていない、と

表1 農業関連インフラに関する地域間格差

	灌漑率		1人当たり電力使用量		1人当たり総機械動力	
	1980	1995	1980	1995	1980	1995
東部	100	100	100	100	100	100
中部	65	68	68	46	93	76
西部	69	70	52	39	55	46

注1) 数字は、東部を100としたときの比率を表す。

注2) 「灌漑率」は、灌漑面積／耕地面積として計算した。

出所；国家統計局国民経済総合統計司『新中国五十年統計資料彙編』

いう点に求められよう。すなわち、地方政府による地元経済への介入は、全体的にそれが効率的かどうかを判断できるようなものではなく、その効率性には地域によって大きな差がある、と考えるのがより現実的であるにもかかわらず、これまでみてきた議論ではこの点が必ずしも十分に考慮されていなかったのである。

では、地方政府による介入の効率性は、地域間によって具体的にどのような違いを見せているのだろうか。ここではそれを2つの側面からみておこう。

まず、地方政府の地元企業への直接介入の効率性に注目する。改革開放期において、企業の生産性に顕著な地域間格差がみられ、それが地域間の経済格差の原因になってきたことはすでに数多くの研究によって示されている。従来はそういった地域間の生産性格差の原因として、外資へのアクセスや人的資本の蓄積などの外部的要因が指摘されることが多かった。しかし、この時期に地方政府の地元企業への介入が普遍的な現象としてみられたことを考えれば、その効率性が企業の生産性にも影響を与えているという可能性も当然考えられうる。

梶谷(2001a)は、この点を検証するため、全国の省ごとに推計された国有企業の86年から92年までのデータを用いた生産関数に、地方政府が直面する「予算のソフトさ」を示す制度的変数として各省における国有銀行の預貸比率を説明変数と

して加え推定を行ったところ、生産性とこの制度的変数の間に有意な負の相関を見出した。これは、予算政府のソフトさと企業の効率性に一定の関係が存在することを示すものであり、先ほどの、地方政府の介入のあり方が企業の生産性に影響を与えている、という仮説と整合的である。

第2の点は、地方政府による公共財の提供、特に農村へのインフラ投資に代表されるような短期的な収益を生まない投資活動において地域間の格差が顕著である、という事実である。例えば、改革開放期の農村のインフラ建設をめぐる状況は、地域間で大きな格差がみられるばかりではなく、ある種のものについてはより一層格差を拡大させる傾向があった。そのいくつかの例を表1に示しておく。

以上で指摘した二つの現象は、共通の背景をもっている。それは、改革開放期の地域経済において、短期的な収益を生まないインフラ建設よりも、工業企業への投資が重視される傾向がみられたということである。この結果、企業の発展に成功した地域では、企業から得られた上納利潤をインフラ建設に割り当てることが可能であったのに対し、そうでない地域においては、むしろインフラ建設に必要な資金が非効率な企業への投資に向けられる、という結果になったものと考えられる。

以上のような考察から、改革開放期の中国の地方政府には、次のような二極化の傾向が顕著であったということができよう。

すなわち、一方の極には、地方コーポラティズム論で想定されるような、企業の経営に介入し、脆弱な金融システムを補完することにより地方の財政収入の最大化をはかり、それによって地域の発展のためのインフラ建設を行う、「積極的で、自立した地方政府」が存在する。

そしてもう一方の極には、自らの力で財政収入を増大させる、という目的を放棄してしまい、より上級の政府、あるいは中央・上級政府からの財政補助金か、または金融機関による政策的な融資をいかにして引き出すか、ということに腐心する、「寄生する地方政府」が存在していると考えられるのである。このような地方政府間の二極分化傾向を、ここでは「インセンティブ格差」と名づけておく。

このような地方政府間の「インセンティブ格差」は、次節で詳しく見るように、改革開放期における財政・金融システムの変革という、固有の制度的な状況と、それぞれの地域が抱える経済の初期条件を所与の条件として、それぞれの地方政府が、自らの政治的な地位の維持を図った結果生じた現象であると解釈される⁹⁾。

次節では、このようなインセンティブ格差をもたらしたマクロ的な制度上の変化はどのようなものであり、また、この制度変化の中で、各級の政府はどのような機能を担い、それはどのような特徴を持っていたと考えられるのか、という点を検討する。

III 地方政府の経済的機能とマクロ的な制度変化

前節で指摘しておいた地方政府の経済活動の有効性に関する「インセンティブ格差」について、それが改革開放期における財政・金融的なマクロ面の制度変化とどのようなかわりをもっているのか、という点を検討する。

まず、改革開放期の中国における地方政府の特徴を明らかにするために、「経済活動において政府の果たすべき役割」という抽象的な問題について改めて確認しておきたい。というのも、地域経済に直接的な介入を行うというのは地方政府のあり方として決して一般的なものではなく、中国ではなぜ地方政府がそのような経済活動を行うようになったかを明らかにするためにも、まず一般的に地方政府を含めた政府に期待される経済的な機能について確認しておく必要があると思われるからである。

ここでは、市場経済において政府が果たすべき機能を、「社会保障」、「資源再分配（公共財の供給）」、「市場介入」という3つに大きく分類しておこう。このうち「社会保障」は、いうまでもなく、いわゆる「公正」原理にもとづき、主に市場メカニズムを通じては実現されない所得分配の平等性を追及しようとするものである。それに対して、「資源再分配」は、経済の効率性にとって必要だが、市場メカニズムに任せていたのでは十分提供されない、インフラ設備などの公共財の供給など、いわゆる「市場の失敗」を補完するものであり、また「市場介入」は、市場メカニズムの調整機能がうまく働かなくなったときの財政・金融政策や、あるいは経済発展を促進するための産業政策といった形で市場に介入することを指す。つまり、社会保障とは異なり、あとの二つはいずれもあくまでも市場経済の「効率」原理に基づいた機能として位置づけることができよう。

このように、経済効率性の原理に基づく部分と、そうではない「公正」原理に基づく部分の双方によって構成されるのが政府の経済行動の特徴であり、ここからいわば「経済的合理性」と「政治的合理性」の分裂が生じてくるものと思われる。

表2は、以上でみたような3つの政府機能について、中国においてはこういったレベルの政府が

表 2

	社会保障	資源再分配	市場介入
中央政府	強い(都市)/弱い(農村)	弱い	弱い
上級地方政府	弱い	弱い	強い(「地方保護主義」)
下級地方政府	強い	強い	強い(企業経営への直接的介入)

筆者作成。

どの程度それらの機能を担っているのか、ということを概念的に示したものである。

ここで重要なのは次の2つの点である。1つめは、社会保障や資源再分配といった「再分配」面に関わる機能について、中央政府および上級地方政府の関わりが弱いことである。例えば中央政府は、都市部においては、国有企業による福利厚生 の提供を通じて一定の社会保障機能を担ってきたと考えられるものの、農村部における社会保障サービスの供給は非常に貧弱なものでしかなく、また農村—都市間あるいは地域間の資源再分配も限定的なものであった¹⁰⁾。こうした中央政府の再分配機能の弱さは、実際にはより下級の地方政府によって補われてきたものと考えられる¹¹⁾。

もう1つの特徴は、県や郷・鎮といった下級の地方政府において、蘇南モデルの郷鎮企業の例に代表されるように、いわゆる財政・金融政策といった形での市場介入と同時に、企業の経営に積極的にかかわる、という形での直接的な介入が広くみられた点である。

このような特徴が生じた背景として重要なのは、改革開放初期に実施された財政・金融改革というマクロ面での制度変化の影響である。まず、この時期には、財政の分権化が各級の行政的権限が非常に不明確な形で行われたため、上級の政府が社会保障や資源再分配といった機能を十分に担わず、より下級政府に転嫁していくという傾向が見られた。さらに、中央政府の再分配機能が低下し、金融的手段、すなわち中央銀行の再貸出を通じた地域間の政策的な信用割当によってそれが補完され

ることになった。その結果、各級の政府は財政的再分配の対象となる「予算内財政資金」よりも、「予算外資金」と呼ばれる自主資金、それも自らが経営に深くかかわる地元の企業からの上納金にその財源を頼るようになっていったのである。

注意しなければならないのは、そのような政府による企業経営への介入の動機づけが、必ずしも地方コーポラティズム論などに見られるような「擬似企業体」としての利益追求原理に基づくのではなく、むしろ地域コミュニティとしての「公共的な目的」の追求に強く動機付けられていたという点である。すなわち、地方政府は、あくまでも「公正」原理に基づく地域内での所得・資源の再分配政策を追求し、結果的にそのために必要な財源を、地方政府が企業経営に直接的に介入することを通じて得られた自主財源に求めるのであって、その逆、すなわち、はじめから効率性を追求し、その結果としてコミュニティ内の「公共的な目的」が達成されるわけではないと考えられる。例えば、社会保障・資源再分配および市場補完機能において、下級地方政府が上級地方政府よりも強いコミットメントを行っているという事実は、下級地方政府のほうがより直接ではっきりした「共同体としてのまとまり」を持っているという事実によって、整合的に説明されるであろう。

しかし、このような状況のもとでは、そもそも工業企業の発展が望めないような地域では、それ以外の手段、すなわち上級政府からの財政的補助金あるいは金融機関による政策的な信用割当によって、そもそもの目的である「公正」原理に基

づく政策を実現しようというインセンティブが生じてしまうことになる。その結果、これらの地域では企業経営への効率的な介入や経済的な公共財の提供などといった、経済効率性の追求はもはや重要な政策課題ではなくなってしまう。そして、上級政府との交渉によっていかに補助金の割り当てを増加させるか、また与えられた補助金を以下に不満のない形で分配するか、ということが最大の政策目標となる。前節でみたような「寄生する地方政府」は、このような状況のもとで生まれてきたものと考えられる。

すなわち、前節で述べたような、地方政府間の「インセンティブ格差」は、それぞれの地域の地方政府が、このような改革開放期における財政・金融システムの変革という、マクロ的な制度変化と、それぞれの地域が抱える経済の初期条件を所与の条件として、「公正」原理に基づき、政治的に合理的に行動した結果生じた現象であると考えられる。したがって、問題を解決するためには、中央-地方間、あるいは地方政府間の財政・金融システムを通じたマクロ的な再分配構造に関して、より根本的に見直しを行うことが必要とされるであろう。

V まとめにかえて

総じていえば、80年代から90年代前半までの「地方分権的な」財政・金融システムは、沿海部を中心にした比較的豊かな地域には自発的な発展のインセンティブを与えたが、一方でそのような自発的な発展を望めないような地域においては、補助金や政策的な信用割当に依存する体質を強め、これを固定化する役割を果たした。そしてこのような状況がこの時期を通じた地域間の経済格差の拡大につながったものと思われる。

これらの問題点は、中央政府当局にとっても十

分に認識するところであり、それに対しては、94年の分税制の導入を初めとして様々な改革が実行に移されているのは周知の通りである。これら一連の改革は、地方政府主導のもとでしばしばマクロ経済が制御不可能な状況に陥ってしまった中国経済を、中央政府主導のマクロコントロールによって規律づけながら、通常の経済の運行はできるだけ自由な価格メカニズムが働く、全国統一的な市場によって行うことを目指し、そのために必要な様々な制度面での整備を図ることを目指している。

しかし、このような一連の財政・金融改革では、そこに中央政府の果たす役割は明確化されているものの、各級の地方政府の果たす役割が十分に明確化されていないように思われる¹⁹⁾。市場メカニズムを補完する、特に市場メカニズムを支える「制度」の提供者として、政府の役割が重要であることはいうまでもないが、そのような市場メカニズムを補完する公共サービスの提供者として、中央政府のみを考えていたのでは不十分であることはこれまでに述べてきたとおりである。

本稿の考察を踏まえるならば、むしろ今後の中国において必要となってくるのは、これまでは最も下級の郷・鎮級政府によってもっぱら担われてきたと考えられる、コミュニティ内での公正な所得分配を追及する社会保障機能、および、地域内において部門間のバランスがとれた経済発展を行っていくための資源再分配機能を、いかにしてより上級の適切なレベルの地方政府が積極的に担っていくような制度的枠組みを作るか、ということだと思われる。というのも、そのような部門間のバランスのとれた発展を推進していくための経済単位として、これまでその役割を果たしてきた郷・鎮級政府はあまりに小さすぎ、また中央政府による財政資金の移転による再分配行為だけでは、各地域の実情に合わせてそのパフォーマンスに応じた資源の分配を行うことが事実上不可能であり、

貧しい地域のインセンティブを引き出すことが困難であると思われるからである。

そのためにも、今後は、具体的にどのような範囲の政府が、どのような形でそのような再分配機能を担っていけばよいのか、という点に関して、中国の地域経済の実態と歴史的な経緯に関する考察を踏まえた現実的な議論を深めていくことが望まれる。

注)

- 1) 例えばホアン (Huang, 1996) は、地方 (省) 政府が、中央からの独立性を高めることによって自由に投資額を増やすことに成功し、それが結果として過剰投資をもたらした、という仮説を、各省の投資総額を被説明変数に、地方幹部の中央政府への政治的統合度を数量化した変数を説明変数に用いた計量分析を行うことで立証している。
- 2) 加藤 (1999) は、「地方保護主義」の形態として、工業品の域内流入を制限する「移入制限型」と、農産物原料、エネルギーなどの域外移出を制限する「移出制限型」の二種類のものをあげている。ただし加藤自身は、このような地方政府の保護主義的な政策に対し、中国の経済発展に一定の役割を果たしてきたことを評価している。
- 3) 「費改税」に関しては、たとえば賈康・白景明・馬曉玲 (1999) 参照。
- 4) Local State Corporatism の訳語として、従来は、「地方政府コーポラティズム」などが用いられていたが、State の訳語として「政府」は適当と思われないことなどから、ここでは「地方コーポラティズム」の訳語を用いる。
- 5) ここでイメージされている「地方政府」と「企業」の関係は、明らかに基層政府と郷鎮企業との関係をモデルにしたものである。ただし、Oi (1998) では、県政府に関しても、やはり同じような企業活動へのコミットメント、さらには、より下級の郷・鎮レベルの企業相互間における資金の融通や生産に関するコーディネーション

という役割を果たしていることを指摘している。

- 6) この点に関する実証研究の結果は、菊池 (1998) に紹介されている。
- 7) Oi and Walder (1999) では、同じ農村工業の発展がみられた地域でも、地方コーポラティズム論のモデルが当てはまらないケースが存在することを認めている。
- 8) それらの条件とは、①自己の権限の範囲を定められた各レベルの政府が存在する、②地方 (下級) 政府は管轄する行政区域の中で経済に関する主要な権限を持つ、③中央政府は全国的な共通市場を管理する権限を有する、④すべての政府がハードな予算制約に直面している、⑤中央政府が一方的に地方政府の権限と責任の配分を変更することができない、というものである (Montinola, Qian and Weingast, 1995)。
- 9) このような現象を説明する際に有用なのが、サブサハラ・アフリカ諸国の政府による非効率な経済介入行為について分析したロバート・ベイツ (Bates, 1988) の議論である。ベイツは、サブサハラ・アフリカ諸国において、政府がつねに経済的に非効率な経済介入を行ってきたという事実を説明するため、「農民に対する政治的な支配を確保し、政権を維持するための努力」として、一連の政府の行動を理解する立場をとっている。
マジョリティである農村人口の多数を占めるのが、組織化されていない零細な小農か土地なし農民であり、政治的な影響力が非常にかぎられている状況のもとでは、政府が政権を維持するためには、政治的影響力の強い都市住民と、大地主などエリート農民層という二つのグループの利害を代表する必要があった。このため、政府は、価格政策を通じて農業から資源を移転し、その見返りに一部のエリート農民層のみを利するような政策を行い続けたのである。こういった経済的には合理的ではない政府の行為は、サブサハラ・アフリカ諸国に固有の条件の下では、政治的にはきわめて「合理的な」行動であった、とベイツは述べている。
- 10) 例えば、Wong eds. (1997) は、90年代のデー

タを用いて、より下級レベルの行政区域ほど、内部における一人当たり財政収入のバラツキ(変動係数)が大きくなり、逆に財政支出は下級レベルほどバラツキが大きくなっていることを指摘している。これは、行政区域内での所得再分配メカニズムが、上級レベルのものになるほど弱くなっていくことを示すものである。

- 11) 国有企業の改革に伴う社会保障制度改革によって、養老年金に代表される社会保険の管理主体は企業から地方政府に移行したが、その際に中心となったのは省レベルの政府ではなく、あくまでも市あるいは県レベルの政府であったことが指摘されている(沢田、2000)。
- 12) 例えば、周業安(2000)は、「政企分離」の実施、自主税率の採用、地方債発行の自由化予算のハード化(予算管理体制の強化)および、行政機構の合理化などといった、「競争」原理による新古典派的な地方分権論を唱えている。こういった議論は、経済合理性の観点からのみ地方政府をとらえるもので、本論文の枠組みからすれば不十分なものであるといわざるを得ない。

参考文献

[日本語]

- 梶谷懐(2001a)『改革開放期中国における資金循環メカニズムと地域経済発展』博士学位請求論文(神戸大学)
- 梶谷懐(2001b)「中国の所得再分配政策と地方政府」『現代中国研究』第8号
- 加藤弘之(1999)「中国の地域格差、国内市場の統合と地域政策」『国民経済雑誌』第179巻第6号
- 菊池道樹(1998)「新制度学派の中国经济論」『経済志林』第66巻第2号
- 沢田ゆかり(2000)「地方制度と年金制度改革」(天児慧編『現代中国の構造変動：政治－中央と地方の構図』東京大学出版会)

[中国語]

- 国家统计局国民经济综合统计司(1999)『新中国50年統計資料彙編』中国統計出版社
- 賈康・白景明・馬曉玲(1999)「“費改稅”与政府收入規範化思路」『管理世界』第四期

周業安(2000)「県級財政支出管理体制改革的理論与对策」『管理世界』第五期

[英語]

- Bates, Robert (1988), "Government and Agricultural rural Africa," in Bates ed. *Towards a Political Economy of Development: A Rational Choice Perspective*, Berkeley: University of California Press.
- Huang, Yasheng(1996), *Inflation and Investment Control in China*, Cambridge University Press.
- Montinola, Gabriella, Yingyi Qian, and Barry Weingast (1995), "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China," *World Politics*, October 1995, Vol.48, No.1, pp. 50-81.
- Oi, Jean(1992), "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China," *World Politics*, Vol.45, pp.118-122
- Oi, Jean (1998), "The Evolution of Local State Corporatism," in Walder, Andrew ed. *Zouping in Transition*, Harvard University Press.
- Oi, Jean(1999), *Rural China Takes off*, University California Press.
- Oi, Jean and Andrew Walder(1999), "Property Right in the Chinese Economy: Contours of the Process of Change," in Oi, Jean and Andrew Walder eds. *Property Rights and Economic Reform in China*, Stanford University Press.
- Weingast, Barry(1995), "The Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism and Economic Development," *The Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol.11, No.1
- Wong, Christine ed. (1997), *Financing Local Government in the People's Republic of China*, An Asian Development Bank Publication.