

# 中国の財政制度改革と政府階層再編

——農村財政の観点から<sup>1)</sup>——

高屋 和子

## 目次

### はじめに

1. 都市—農村二元体制
2. 中国の財政制度改革
3. 農村財政の問題点
4. 農民負担の軽減と行政合理化
5. 中国の行政区画と政府階層

### おわりに

## はじめに

改革開放政策が実施されて以来、中国経済は大きな成長を遂げ、世界経済におけるプレゼンスも大きく上昇した。その中で、中国の今後の成長に対する見方は様々である。中国が今後も成長を遂げ、経済においても、国際政治においても世界大国化していくとする見方もあれば、2008年北京オリンピックや2010年の上海万博までしかその成長は続かず、崩壊へ向かうとの見方もある。後者の悲観的な見方の中で、もっとも心配されている要因の一つが、中国で「三農問題」と呼ばれている、農村の問題であろう。

「三農」とは、農業、農村、農民の問題を指し、農業の振興、農村の経済発展、農民所得の向上と負担の軽減を目指すものである。またこれに都市への出稼ぎ農民の問題を加え「四農」問題とする研究者もいる。80年代に人民公社体制から農家ごとに土地を請け負わせる農家生産請負制が導入され、各農家に土地の使用権が譲渡されたが、経済発展が進む中で、地元政府、開発業者などがその農民の土地を不正に収用する、或いは収用した後の保証金が十分に農民に支払われななどの土地の問題、そして農民に課される各種税以外の費用負担などへの不満から、中国各地で集団抗議や暴動が発生していることは、日本のマスコミにも度々報道されている。農民負担の問題については、「税費改革」と呼ばれる税の減免、費用負担の取り消しなどの取り組みが実施されているが、それによって財政収入が減少する農村政府の財政をどのように支援して行くのかなど問題は多い。それに対応するべく行財政改革が実施され農村政府の合併、人員のリストラなども行われている。またそれに加え、5階層と多い政府階層自体を改革するべきであるとの議論もおきている。本論文では、「三農問題」の中でも特に農民に課される税・費用負担の問題に焦点をあて、その観点から中国の政府階層のフラット化の議論について考察する。

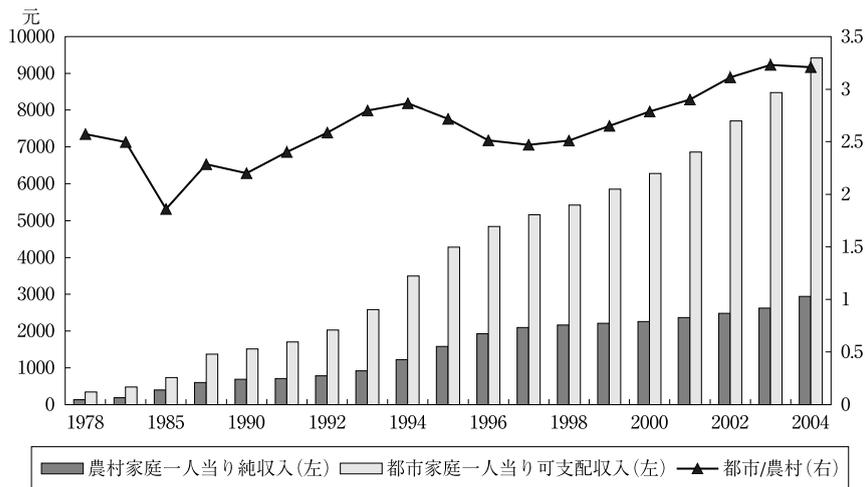
## 1. 都市—農村二元体制

### 〈都市—農村格差〉

中国の都市—農村問題は古くて新しい問題である。78年の改革開放政策採択以前の人民公社期においては、農業部門は重工業化のための資本創出のために、安い食糧と経済作物提供を強いられ、農民は戸籍制度により都市への移動を制限されるなど、都市住民に比べ一段低い扱いを受けていたし、行政統治に関しても、後述するように都市系列と農村系列の二元体制がとられていた。しかし、改革開放政策が実施されると、まず農村改革が行われ、農産物買付価格の引上げ、農家生産請負制（土地を農家ごとに請け負わせ、請負契約にもとづいて農産物を国家に納めた後の残余支配権を農民に与える制度）の導入、人民公社の解体などにより農民の生活は大きく変化、向上し、都市と農村の経済格差は縮小した（図1参照）。

しかし、80年半ば以降改革の主体が都市部門に移ると、図1にも明らかのように、再び都市と農村の経済格差は拡大し始めた。一方、人民公社解体後、農村から都市部への出稼ぎが増加し、都市人口は増加したが、政府は大都市の人口増加を抑制するため、地方の小都市を発展させる戦略をとった（「小城镇」建設）。都市化の進んだ県（主に農村部門）を市に昇格させる、或いは大都市近郊の、従来都市とは別の管轄であった県を都市の管轄とし、都市部と一体化した開発が行えるようにするなど、行政統治の都市・農村系列の二元体制を改革する動きも見られる。しかし、依然として農村住民は戸籍制度により、大都市への移住の自由は制限されており、貧しい農村にとどめられるか、あるいはインフォーマルに都市へ移動するしかない。農村にとどまれば農民負担（後述）を課され、都市へ出稼ぎに出ても都市住民同様の社会保障や行政サービスを受けることは難しく、子弟の教育についても、出稼ぎ先地域の学校に通わせることができず「民工」学校

図1 都市農村収入格差



注) 都市可支配收入＝総収入－所得税－社会保障支出－補助、農村純収入＝総収入－家庭経営費用支出－税费支出－生産固定資産減却－調査補助－農村外部の親戚友人への仕送り。  
出所) 『中国統計年鑑』各年版より作成。

と呼ばれる、地元から出てきた教職員によって運営される学校に通うしかない。また、出稼ぎ先での給与不払いなども度々発生しており、それを原因とした出稼ぎ農民たちの集団抗議、デモも度々発生している。つまり、改革開放政策以降も、都市—農村間の格差は、制度や政策的「壁」が形成する二元的構造により固定化されているのである。最近戸籍制度に関しては、緩和措置が採られつつあるものの、依然として都市戸籍保持者と農村戸籍保持者の格差は存在する。

そもそも、農村における社会福祉や行政サービスは、人民公社期、農民による積立金や費用徴収によって賄われ、公共事業についても農民の労働拠出が利用されて来た。一方、都市では労働者やその家族に対して、食糧配給、住宅供給、教育、医療、年金等の社会サービス、さらには娯楽施設の提供までが「単位（職場）」を通して行われていた。現在、食糧配給制度は廃止され、「単位（職場）」による住宅供給はなくなり、医療・年金等の公的社会保障制度も整備されつつある。しかし、農村部における社会保障制度の整備は遅れており、改革開放以後も農民は相変わらず行政経費や地元社会福祉のために、税以外にも積立金や様々な費用を徴収されて来た。80年代に農村部に位置する中小企業である郷鎮企業が台頭し、その郷鎮企業から得た財政収入は、地元のインフラ整備、社会福祉等に利用されたが、企業が発達し市場化が促進され得る状況にない内陸部農村では、財政収入増加を期待できるような企業の発展は期待できず、インフラ整備、社会福祉の充実に必要な資金は集まらない。さらには税収により恒常的行政経費すら賄えず、それを補うため、農民に様々な費用負担が課された。つまり、都市と農村間だけでなく、同じ農村間でも、経済発展の条件が整っている沿海部の都市近郊農村と内陸部農村の間で、所得や財政格差が広がり、その結果住民が享受できる社会サービスの格差も拡大し、そして負担する税や費用についても格差が生じた。

以上のように都市と農村間には制度や政策による見えざる「壁」が存在し、その壁は戸籍、税制、社会保障、経済・社会サービスの格差など多岐にわたる。このような状況が「三農」問題として顕在化し、それに対応するべく政府は都市—農村二元体制改善への取組みを実施している。しかし、国土が広大で人口が膨大な中国にとって、移動を制限する戸籍制度の改革はどうしても慎重にならざるを得ないし、経済格差を是正するのも容易ではない。

#### 〈行政統治の二元体制〉

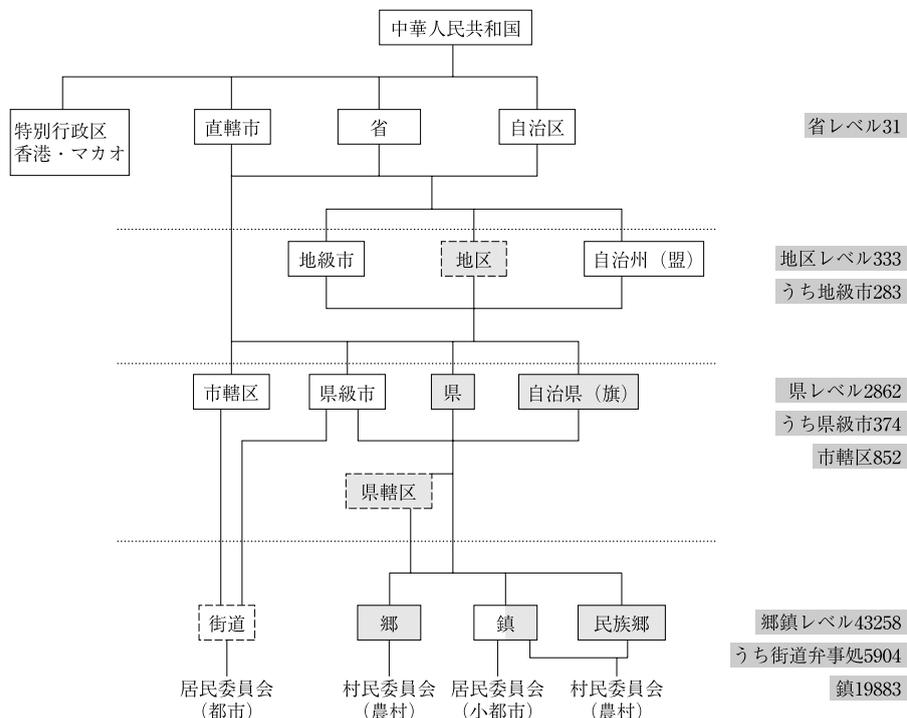
ここで簡単に中国の行政階層について述べておきたい。中国の行政区画は少々複雑でわかりにくい。

まず直接中央の所管に属する最高レベルの行政区画単位である一級行政区としては、省・自治区（少数民族が集居する地域）・直轄市（北京、上海、天津、重慶）がある。

この下に、地区レベルにあたる地級市・地区・自治州（少数民族集居地域）がある。地区は幾つかの県を管轄する区域とし、省の出先機関である行政公署が置かれ、併せて中级人民法院と省人民警察院分院が置かれる。地級市は、中心市街地の常住非農業人口が20万人以上の都市である。83年からは市が周辺の県を管轄する市轄県制度が推進され、地区が地級市に吸収合併される傾向にあり、一部省では地区がすでに廃止されている。このような行政階層の再編についてはまた後で取り上げる。

そしてその下が、県レベルである県級市・県・自治県である。県は省の下における基本的な行

図2 中国の行政区画



注) 実践は人民代表大会及び人民政府が設置され、一つの行政レベルを構成する。点線は上級政府の出先機関が置かれ、一つの行政レベルを構成しない。盟と旗は内モンゴル自治区のみに設置されている。居民委員会(都市部)、村民委員会(農村部)は自治組織。数字は区画数(2004年)。■は農村系列。

出所) 天児慧, 石原享一, 朱建栄, 辻康吾, 菱田雅晴, 村田雄二郎編(1999)200頁に加筆し, 作成した。

政区画単位で、省の下、あるいは地区や地級市の下に設置され、郷や鎮を所轄する。管轄地域が広く、交通が不便である場合は、県と郷の間に区を設け、県政府の出先機関として区公所を置く。県は歴史的には中央権力の及ぶ末端行政組織であり、中央と基層を結ぶ接点であった。県級市は県よりも都市化した区域で設けられる、中心市街地の常住非農業人口が6～20万までの都市である。

そして最も末端の行政組織が郷鎮レベルの、街道・郷・鎮・自治郷である。街道は都市部での区や県級市の派出機構で、都市部では最末端の行政機構である。街道弁事処が設置され、そこへ派遣される幹部は国家幹部である。市民の自治組織である居民委員会を指導する役目を持ち、管轄区域内の社会サービス提供から小規模な工場の経営等にも携わっている。

郷政府は農村部における末端行政単位で、人民公社化により廃止されたが、人民公社の解体により復活した。上級機関である県政府の指揮監督に服する。鎮も末端行政単位の一つで、工業業を中心とし、人口が比較的集中している地域に設置される。設置基準は県政府の所在地か、または人口2万人以上でそのうち非農業人口が10%以上、もしくは人口は2万人以下だが非農業人口が2000人以上となっている。最近鎮が発展し市の設置基準を満たせば、これを包括する県全体を市に変更する「廃県置市」が行われている。また郷を鎮へ変更する場合も増えている。

郷・鎮の下には地理的概念としての自然村と、行政区画単位としての行政村がある。行政村は人民公社期には生産大隊に組織されていたが、人民公社解体に伴い生産大隊も解体し、現在村ご

とに住民自治組織である村民委員会が設置されている。村民委員会は都市部の居民委員会と並び末端レベルにおける自治組織で、正式な行政機構には含まれない。民主化の試みとして、村民委員会の主任（村長）の直接選挙が実施されている。村民委員会の任務は党・国家の政策・方針の宣伝、村民の意見・要求・建議の上級への伝達、各種合作（協同組合）経済組織の設立とバックアップ、集団所有の土地・財産の管理、保健・環境衛生事業、計画出産の推進、託児所・養老院などの経営、軍人家族の保護、治安維持、もめごとの調停、道路を始めとする公共事業の実施など多岐にわたるが、地域により実施状況はまちまちである。以上の地方行政組織の階層としては、省・自治区・直轄市—県・自治県・県級市・市轄区—郷・民族郷・鎮の3階層が一般的であるが、それ以外に、直轄市—市轄区（—街道）の2階層、直轄市—県—郷・鎮の3階層、省・自治区—地級市—県・県級市—郷・鎮・（街道）の4階層などがある。

このような行政階層は都市系列と農村系列に大まかに分けられているが、最近では先に述べたように、県を管轄する地区が地級市に吸収され、その地級市（都市系列）が県（農村系列）を管轄するようになって来ている。このような改革は都市—農村二元体制の改善の一環であろう。この点については後で述べる。

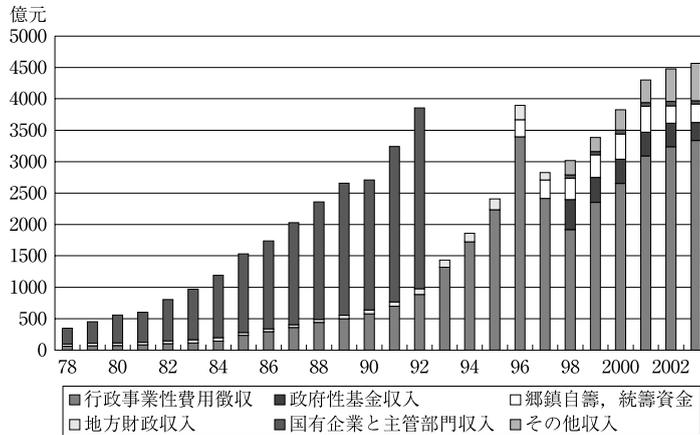
## 2. 中国の財政制度改革

### 〈中国の財政制度改革の変遷と予算外資金〉

中国の財政制度の変遷を簡単に紹介したい。<sup>2)</sup>中国では建国初期財政制度として「統収統支」体制がとられていた。これは、地方が集めた収入を一律に中央に収め、地方の必要な支出は中央が審査し、それぞれ支給するという制度である。その後、「統一指導、分級管理（統一的指導のもと、それぞれのレベルで財政管理を行う。「統収統支」に比べ地方へ財源と権限が委譲された）」が導入され、改革開放政策が始まるまでの比較的長い間実施された。その後改革開放政策が始まると、80年代以降財政請負制が実施された。これは財政収入を税目に基づいて中央収入、地方収入、中央・地方調節収入に区分し、各地方レベル政府にそれぞれ収支を請け負わせるというものである。つまり中央と地方の間（あるいは各地方レベル間で）請負契約を結び、それに基づいて上納あるいは補助関係を結ぶのである。このような改革により地方に権限と資金を配分し、地方の活性化を目指したわけであるが、一方で国家財政、特に中央財政規模が大きく縮小した。GDPに占める国家財政収入は改革開放当初の31.2%から93年には12.6%にまで落ち込み、国家財政に占める中央財政の規模は、収入で22%、支出で28.3%（共に93年）と縮小した。

中国財政の特徴としてさらに特筆すべきは、一般の税収などからなる予算内収入の他に予算外資金や制度外収入、行政機関関連組織の営業性収入、債務収入など多様な収入ルートが存在する点である。予算外資金は中国建国初期から存在し、「特殊な」「専門的」需要に対応するために用意された資金であった。計画経済期の「統収統支」体制のもと、機動的な資金として存在し、その規模もさほど大きくなく、補助的な地位であったが、改革開放政策以降その規模は急速に拡大した。これは、改革により地方財政の独立採算制が高まったことによると考えられるが、一方で、改革により多くの権限が中央から地方へ委譲されたことにより地方政府の支出責任は重くなり、

図3 予算外資金収入の推移

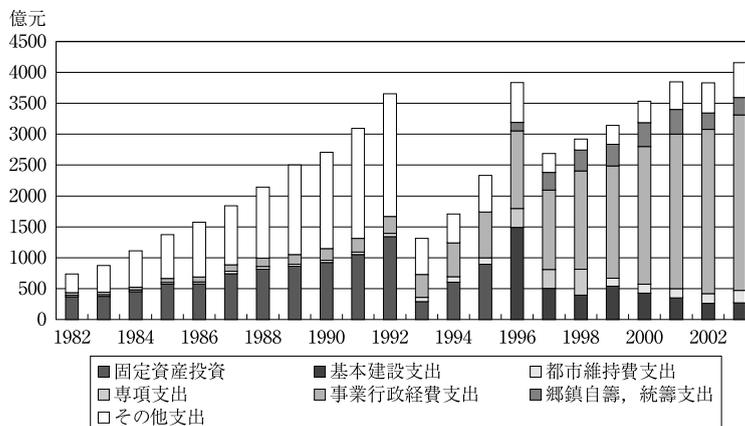


出所) 『中国統計年鑑』『中国財政年間』各年版より作成。

その予算内収入は基本的行政経費を賄うか、あるいはそれすら賄えない場合が存在した。そのため地方政府・各部門は予算外資金を拡大し、その行政経費やその他建設性経費を賄う必要があったためである。また、財源の豊かな地域でも、経済開発が活発化し、地域間での開発競争が激化する中、比較的自由に使用できる予算外資金や制度外収入への需要を高めていった。特に制度外収入の一部は、地方債発行が禁じられているなかで、政府や政府各部門名義で社会から有償で資金を集め、それを直接あるいは企業へ委託する形で運用しており、その性質はほぼ地方公債に近いと言われる。制度外収入は、(a)社会保険制度改革のために調達した社会保障資金、(b)地方政府の実施する基本建設プロジェクトが独自に調達した資金、(c)目的を持って行われる制度内資金の制度外への転換、各種の政府部門が「収入創出」形式で形成した「小金庫」収入、(e)郷鎮政府が支出拡張のために調達した資金等である。これらの資金は透明性が低く、法的根拠も無い。推計によればこの種の収入は、財政請負制期には予算内収入の50~100%に相当し、これら資金を利用した各地方、政府部門の経済的行動は中央政府のマクロ・コントロールをますます難しくした。制度外収入は予算外資金とともに政府の乱開発、乱費、さらには腐敗や汚職につながり易い部分でもある。これら資金の統計資料は乏しく、実態を把握することは難しいが、予算外資金については大まかなデータが得られる。

図3は予算外資金の推移を示している。予算外資金は93年の改革により、地方政府所有企業の技術革新資金、減価償却資金、特定目的資金等の内部留保など各企業が本来管理すべきものについて、予算外資金に計上されなくなり減少したが、それまで一貫して増加しつづけ、さらに93年改革以後も再び増加している。予算内財政に対する割合は、78年に30.7%であったが、92年には110.7%にまで拡大し、93年改革後33%と縮小した。その後96年に国務院が再び予算外資金管理に関する決定を出し、予算外資金の範囲を行政事業性の費用、基金、その他付加徴収と決定し、養路（道路管理・修繕）費、電力建設基金など13項目の政府性基金や83項目の行政性費用徴収を予算内管理に組み入れた。それ以降予算外資金の対GDP比は3~4%程度で推移しており、対国家予算内収入比は2001年で26.2%となっている。また制度外収入に関しても、様々な基金が設置されていたが、規定、規律に違反するものについては廃止・整理が実施され、管理が強化されてい

図4 予算外資金支出構成



注) 93, 96年に予算外資金に関する改革が実施され、特に96年前後で支出項目の分類が変更されている。郷鎮自籌・統籌支出には郷鎮レベルでの基本建設支出、事業行政経費等が含まれる。95年までのその他は統計の項目ではなく、作成者が計算した。

出所) 『中国統計年鑑』『中国財政年鑑』各年版より作成。

る。

また中央、地方別で見てみると、予算外資金収入は中央のほうが地方を上回っていた(80年代前半は中央が6割、地方が4割程度)が、92年には中央が55.7%、地方が44.3%となり拮抗した。しかし、93年の改革後中央政府・部門の予算外資金が大きく減少し、地方が82.8%、中央が17.2%となった。現在予算外資金の90%以上が、地方政府や地方の各部門収入となっている。このような予算外資金の拡張は悪循環を生んでいる。つまり、予算外資金の膨張により、予算内収入が直接的、間接的に圧迫され、ますます地方政府・各部門は予算外資金によりその不足を補おうとし、さらに予算内収入を圧迫することになるのである。例えば、多くの費用は企業の売上高や資源使用量などによって徴収されるが、これらは税を納める前に徴収される。また多くの予算外資金徴収項目の徴収対象や範囲は税と重複しており、一部地方では予算外資金の徴収任務を完成させるために、税収を予算外へ転換してしまう場合もある<sup>3)</sup>

次に、予算外資金の使途について、図4に示した。96年の改革により、統計で分類される支出項目が変化していることやその他の金額が大きいいため、比較がしにくい(96年以前は固定資産投資、都市維持費支出、事業行政経費支出、その他、96年以降は基本建設支出、都市維持費支出、専項支出、事業行政経費支出、郷鎮自籌・統籌支出、その他)<sup>4)</sup>、95年まで支出の多くが固定資産投資支出に使われている。96年では基本建設支出に多く使用されており、その後事業行政経費支出が大部分を占めている。

このように、予算内財政の権限拡大もさることながら、予算外資金の存在が地方政府の行動や財政制度改革に大きく影響している。確かに財政請負制の導入により、地方政府の予算内財政権限は拡大した。しかし、その権限は限られたものであり、また、財政請負制は各地域により請負方法が多数存在し、バーゲニングにより中央と地方(あるいは各地方レベル)間の財源配分が決定されたこと、その請負期間が短かったこと、請負制実施期間中も度々制度が改革され財政制度自体が制度化されていなかったことなどから、予算内財政を増大することは、事後的に中央・上級政府への上納を増加させられる可能性があり、地方政府の税収インセンティブは低く抑えられた。

一方で、地方政府は激しい開発競争にさらされており、開発のための資金が必要である。さらに、地方政府の行政人員の賃金水準は中央政府により決定され、その賃金を支払うのは地方政府の責任となっているが、予算外資金の一部は政府幹部のボーナスや給与に使用されており、予算外資金と地方政府幹部の収入がリンクしていた。よって地方政府は、予算内財政よりも予算外資金（さらにはそれ以外の制度外収入）による資金増大を望むようになったのである。つまり、中国独特のこの予算外資金（や制度外収入）の存在と、制度化されていない財政制度は、経済体制改革による地方政府の経済的権限拡大とあいまって、地方政府の経済発展や地域開発を後押しする役割を果たしたが、一方で財政資金を分散化させてしまったのである。このように分散してしまった財政資金を中央へ集中させるため、予算外や制度外資金の管理強化・改革を実施すると共に、94年より分税制が導入された。分税制の基本的改革の枠組みは、第1に中央・地方政府間の事務権を区分し、第2に税制改革を行うとともに税目ごとに中央と地方の財政収入を再度区分すること、第3に徴税機構を中央と地方で分離することであり、これによって中央政府の全財政収入に占める割合を60%にまで引き上げることが目指された。この改革と徴税努力により国家財政収入の対GDP比は2004年には19.3%にまで上昇し、国家財政に占める中央財政収入の規模も54.9%にまで高まっている。

### 3. 農村財政の問題点

以上のような財政制度改革の中で、農村財政の現状は一体どのようなものなのか？ 以下その問題点<sup>5)</sup>について指摘したい。

第1に、予算内財政資金の配分において94年以後も分税制がきちんと実施されておらず、上級政府と上納・補助関係が結ばれているか、税目のほとんどが県レベル財政と共有され、経常的な行政経費をもとに決められた基数を越える部分については、交渉により決定された配分率で分け合っている場合が多い。つまり、収入によって支出が規定されると言うよりも、支出によってある程度その収入が規定されており、予算内財政支出はその収入によってほぼ賄われているように見える。しかし、一部の給与に関して、県からや郷鎮予算外・自己調達資金から支給されるか、あるいは中央財政からの財政移転を受けている。その他公共・公益事業の多くも上級政府からの補助か予算外・自己調達資金で賄われている。この予算外・自己調達資金はその地域の自助努力による部分であり、地域格差の大きい中国ではその資金が潤沢にある地域と、そうでない地域との格差は大きい。農村基層政府である郷鎮政府では、郷鎮企業を中心とする地元企業の存在が大きく影響すると考えられるが、郷鎮企業の分布、経営状況、業種などは地域的に偏っており（東部沿海地域に偏っている）、そのため予算外・自己調達資金も地域的に格差が生じている。経済が発展し資金が潤沢にある地域ではその経済・生活環境は向上していくが、一方で経済発展が遅れている地域では、必要な資金を集めるために農民に重い費用負担を課さざるをえない状況にあるのである。

先にも述べたように、そもそも中国では都市系列と農村系列と言う行政統治の二元構造の下、農村の社会福利・衛生・教育などの公共サービスは人民公社や生産大隊での費用徴収、積立金な

どで賄われてきたし、それら費用負担や労働拠出などは現在に至るまで農民に課されてきた。農家は税金を納めるほかに、郷鎮統籌（郷鎮レベルで徴収、使用される「五項統籌（教育・計画出産・貧困家庭への補助・民兵訓練・道路建設など公益事業に関する費用徴収。以下郷鎮統籌）」）、村提留（村の収入となる「三項提留（公積金・公益金・行政管理費。以下村提留）」）、その他規定に従い批准されたその他費用を納め、さらに水利灌漑など農業生産整備のための労働拠出が課されているのである。安徽省では農民負担改革により、農民に課されていた費用徴収、資金募集、政府性基金など実に50種類を取り消したとしている。つまり、それまでそれだけの様々な費用や割当が農民に課されていたのである。その他に「隠性」費用と呼ばれる、規定に反した費用徴収も行われていると言われている。黄麗敏（1998）は農村において農家自身の出資で国家が提供し得ない最小限必要な公共・公益事業を推進するためのこの制度をある程度評価しているものの、その結果農業が増産しても農家の収入が増えない、あるいは経済的に遅れをとっている内陸部農村でのこれら負担が重いものとなっていることを指摘し、「農家と地方幹部、農民と国家の間にある種の緊張関係もしくは対立関係が無視できないほど深刻化している」と述べている。

表1は所得階層と農民税負担率を示している。この表から明らかなように、農民の税負担は明らかに逆累進的であり、貧しい農民ほどその負担が重くなっている。さらに経済発展が遅れており住民所得の低い地域ほど、財政収入に乏しく、その不足を税に加え農民に対して様々な費用、割当負担を強いることで賄おうとするため、さらに農民負担は逆累進的になるであろう。経済が発展している地域においても、企業の所有改革が進められ、政府所有企業が民営化される中、企業からの利潤上納が減少することが予想されるため、今後財政バランスをどのようにしていくのかは重要な課題であろう。

例えば、湖北省では97年に18の県が赤字で、その総額は2.74億元にのぼる。最も多い県では赤字が4781万円で、当該政府の可処分財政収入の123%、その他赤字が可処分財政収入の50%を越える県が4ヶ所あった<sup>6)</sup>。そして99年全国郷鎮政府負債総額は1086億元で、郷鎮政府平均238万元であった。2000年末には負債総額は2000億元前後に達しているとされている（農業部予測<sup>7)</sup>）。また、中国では予算法により地方政府は財政赤字を出すこと、公債を発行することが禁じられているが、「假平衡、真赤字」と言われるように、帳簿上は財政バランスが取れているが、実は多くの赤字を抱えているケースが存在する。基層政府が抱える負債の多くは、農村合作基金会の営業停止<sup>8)</sup>に伴うものや、無理な投資や財政収入不足を補うための銀行、農村信用社、合作基金会や上級部門からの資金借入れ、公務員給与の遅配・欠配などによるものである。このような債務の増加は債務利払いの増加につながり、一層基層政府財政に重くのしかかっている。農村基層政府の債務問題を重く見た中央政府は、國務院弁公庁より「關於徹底清理鄉村政府兩級不良債務的通知（鄉村兩級政府の不良債務を徹底的に処理することに関する通知）」を99年に出し、債務問題の解決に取り組んでいる。

第2に、予算内での配分方法がそれまでの実績をもとに度々変更されるため、基数を増加させ

表1 1996年所得階層と農民税負担率

所得	負担率
400～500元	16.7
800～1000元	8.7
1500～1700元	6.7
2500～3000元	4.9
4500～5000元	2.8

注) 農民に課されている費用、割当などは含まれていないようである。これらを含めると実際の負担率はさらに高くなるだろう。  
出所) Bernstein and Lü (2000).

ようと無駄な支出を増加させる、または税収を増やすと上級への配分比率が増やされる可能性もあるため徴税インセンティブが低く抑えられていると考えられる。さらに徴税・費用徴収ルートが多数存在し、またその徴収を請負っている部門は上級部門との関係が強く郷鎮政府としてのまとまりよりも部門利益を重視しがちである。人事・業務関係で見ても、県レベル政府と郷鎮政府の境界はあいまいで複雑である。

第3に、経済体制改革が進むにつれ部局・機関が膨張し、行政人員の数も増え、行政経費を増加させている。人民公社以前の人員数は10人程度であったものが、人民公社期には15~20人に、84年に人民公社が解体して以降さらに増加している<sup>9)</sup>。現在全国で郷鎮政府が養っている人員は1005万人（退職者280万人を除く。うち党政機関人員は140万人で各郷鎮平均31人）、各郷鎮平均人員数は235人にのぼる<sup>10)</sup>。

第4に、農村地域に「小城鎮（小都市）」を建設し、工業を發展させ、農村の産業・就業構造の高度化をはかり、農民収入を増加させ、都市—農村間の経済格差を縮小することが目指されている。農民一人当りの所得の地域格差は非農業部門の収入機会の格差から生じていると考えられており<sup>11)</sup>、このような改革は農村住民の所得向上に対し重要な課題となっている。さらに農村地域で遅れている社会保障の整備や、義務教育制度の普及も目指されている。このような政策を実施するにあたり郷鎮政府財政の果たす役割は小さくない。しかしそれに必要な資金はどこから捻出されるのか。一部の豊かな地域を除き郷鎮財政は決して豊かとは言えない。結局は予算外・自己調達資金への依存につながり、農民負担の増加は避けられない。90年代に入り、農民負担の軽減を目指し税費改革が行われ、農民負担の抑制に関してさまざまな政策が出されているため、データを見る限りさほど農民負担が増えているようには見えないが、データに表れない「隠性」の費用徴収が行われているとも言われており、さらなる抜本的な解決策が必要であると考えられる。

つまり、郷鎮政府は人事・業務関係さらに財政機構・制度などから県政府の出先機能的性格を持つ一方で、予算外・自己調達資金等の自助努力的資金により地域の公益事業を行っているが、そもそも税収が見込める地域は、経済が發展しており、予算外・自己調達資金も企業を始め地域住民から徴収しやすい。そしてその潤沢な資金を背景に、企業支援、インフラ整備を積極的に行なうなど、發展競争を繰り広げてきたのである。これは筆者が数度にわたって現地調査を行った上海市郊外のH鎮のケースにあたるであろう。H鎮の建設性経費を見てみると、その支出は着実に増加しており、全支出に占める割合は上昇している（90年の17.5%から99年の39.6%）。その中で最も割合の高い集鎮建設は、ヒアリングによると、商業施設の整備などが含まれており、地域経済發展への取組みが行われていると言えよう。これに対し張曉冰（2003）が分析している湖北省の農業を主とするH郷では、發展競争を繰り広げるだけの財政的余裕は見られず、逆に中央政府から給与支払いに関する財政移転を受け、さらには債務返済に苦しんでいるのである。

このような地域格差は経済發展だけでなく、住民が受ける社会的サービスにも影響する。基本的社会サービスである医療衛生と教育の状況を見てみよう。表2は一人当たりGDPと、医療衛生や教育状況の省別ランキングを示している。医療衛生サービス格差の結果としてベッド数と医療人員の状況を、教育サービスの格差の結果として文盲率の状況を利用した。まず医療、衛生面では貴州、安徽、河南、江西、湖北、湖南などの中部地域、そして、重慶、四川、チベット、甘肅、雲南などの西部地域、少数民族地域がベッド当りの人口数、医療人員当りの人口数が多く、

表2 省別医療衛生, 教育状況

	一人当たり GDP (元)		医療衛生				文盲率 (%)				
			人口/ベッド数	人口/医療人員数		全体	都市	農村	2002年		
1	貴州	3153	貴州	650.3	貴州	420.72	チベット	32.50	17.94	35.90	43.82
2	甘肅	4493	広西	554.3	安徽	344.83	青海	18.03	7.85	23.45	24.77
3	広西	5099	安徽	541.7	雲南	325.54	甘肅	14.34	5.14	17.25	21.11
4	雲南	5179	重慶	509.3	重慶	323.31	貴州	13.89	6.53	16.20	18.74
5	陝西	5523	河南	490.5	広西	322.97	寧夏	13.40	5.55	17.17	17.49
6	四川	5766	湖南	483.9	四川	296.41	雲南	11.39	5.95	13.05	23.10
7	寧夏	5804	福建	474.8	江西	295.87	安徽	10.06	6.83	11.31	17.88
8	安徽	5817	江西	474.4	河南	287.90	内モンゴ	9.12	5.15	12.07	13.46
9	江西	5829	四川	468.8	福建	279.52	山東	8.46	4.89	10.65	11.24
10	チベット	6093	湖北	457.1	甘肅	271.52	四川	7.64	4.02	8.96	13.55
11	山西	6146	雲南	451.4	湖南	269.91	陝西	7.29	3.82	8.95	15.56
12	重慶	6347	海南	446.1	チベット	259.22	福建	7.20	5.20	8.63	13.67
13	青海	6426	チベット	445.0	河北	256.86	湖北	7.15	4.53	8.91	15.13
14	河南	6436	広東	441.5	山東	247.60	浙江	7.06	5.06	8.95	13.54
15	湖南	6565	甘肅	432.2	全国	245.23	海南	6.98	4.46	8.67	8.87
16	内モンゴ	7241	江蘇	429.1	江蘇	244.89	重慶	6.95	3.95	8.45	10.31
17	海南	7803	山東	416.6	広東	243.01	全国	6.72	4.04	8.25	11.63
18	全国	8184	全国	412.6	浙江	233.40	河北	6.65	2.47	8.13	7.81
19	湖北	8319	寧夏	408.6	湖北	233.09	江蘇	6.31	4.65	7.48	14.31
20	吉林	8334	河北	393.9	青海	225.11	河南	5.87	3.66	6.54	9.14
21	新疆	8382	浙江	390.5	寧夏	223.44	新疆	5.56	3.95	6.38	8.21
22	河北	9115	陝西	371.1	海南	221.82	上海	5.40	4.43	12.75	8.18
23	黒龍江	10184	内モンゴ	366.0	陝西	221.73	江西	5.16	3.36	5.85	10.76
24	山東	11645	青海	330.6	山西	197.60	黒龍江	5.10	4.07	6.20	6.54
25	遼寧	12986	黒龍江	320.4	内モンゴ	197.26	天津	4.93	4.12	6.88	6.74
26	福建	13497	山西	319.8	黒龍江	192.09	遼寧	4.76	3.38	6.39	5.16
27	江蘇	14391	吉林	317.5	新疆	171.93	湖南	4.65	2.55	5.54	8.35
28	広東	15030	新疆	284.3	吉林	168.27	吉林	4.57	3.29	5.84	4.36
29	浙江	16838	天津	251.8	遼寧	157.30	北京	4.23	3.13	8.22	5.35
30	天津	22380	遼寧	245.8	天津	128.94	山西	4.18	2.87	4.89	6.40
31	北京	28449	上海	195.8	上海	122.27	広東	3.84	2.84	5.07	7.01
32	上海	40646	北京	189.7	北京	98.89	広西	3.79	2.73	4.20	9.45

注) 一人当たり GDP と人口/ベッド数, 人口/医療人員数 (医師・衛生技術員, 看護師) は2002年, 文盲率の全体, 都市, 農村別のデータは2000年のものである。文盲率の2002年のデータは, 文盲・半文盲。  
出所) 『中国統計年鑑』2001年, 2003年版より作成。

整備状況において全国平均を下回っている。文盲率では沿海部でも一部地域で全国平均を上回っている地域があるが (山東, 浙江, 海南等), それ以外はやはり内陸地域での文盲率の高さが目立つ。また都市と農村の間にも大きな格差が存在している。全国平均で農村は都市の約2倍の文盲率で, 多いところで青海, 甘肅, 寧夏などでは, 農村文盲率が都市の約3倍となっている。教育, 医療衛生共にその他の設備面のデータが入手できなかったため, 比較ができないが, 恐らくその

他設備面でも沿海地域と内陸地域の間に格差が存在すると推察される。例えば、貧しい内陸部農村では、度々報道されるように、老朽化し危険な校舎の建て替えに必要な資金がないため、あるいは学校の運営費を賄うため、学内で児童に労働をさせているケースがあり、問題となっている。

86年に制定された「義務教育法」（義務教育は小学校6年間と初級中学3年間）では、義務教育に関し国家による教育事業費支出と基本建設投資を明記しているが、校舎建設と学費に関しては郷鎮あるいは村レベルで資金を集め運営すること、また貧困学生に対する支援を行うことなどが定められている。管理方法としても「地方負責，分級管理（地方が責任を持ち，政府レベルごとに管理する）」とされており，主に基層政府が責任を持つこととなっている。また95年の「教育法」では，財政資金を主とし，その他教育専項資金を設立し，貧困地区・少数民族地区の義務教育を重点的に支援すること，そして地方で教育付加費を徴収し使用することなどが定められているが，初等教育の校舎建設や学費に関しては，県レベル人民政府の批准を経て郷鎮政府が資金を集めて行うとされており，やはり義務教育負担は基層政府財政に重くのしかかり，地域的格差を生んでいる。このように経済的な格差以外にも社会サービス面での格差が存在しており，格差是正のためには基層地方政府の支出責任を軽減し，さらに上級政府，中央政府の社会サービス関連支出を増加させるか，財政移転制度を整備し社会サービスの平均化を進めることが必要である。義務教育に関しては，後で述べるように2003年に郷鎮政府レベルでの義務教育支出負担を減らし県レベルへ移す方針が出されているが，県レベル自体も内陸部を中心に財政資金不足に苦しんでおり，この改革だけでは根本的解決につながると思えない。

2002年より地方税に分類されていた企業所得税（企業所得税は所管関係によって配分され，各レベル地方政府所管企業の所得税はそれぞれの地方政府，中央政府所管企業の所得税は中央政府収入となっていた）と個人所得税を，中央・地方調節税に分類する改革方案が実施された。2002年の企業所得税と個人所得税については中央，地方で50%ずつ分け合うが，2001年を基礎として，地方収入を保証する。2003年は6：4の比率で分け，同様に2001年を基準として地方の税収分を保証する。それ以降についての配分比率は実情を見て決定することとなった（2004，2005年は同様6：4）。また，これにより増加した中央財政収入は，主に地域格差縮小のために使用することとしている。この改革に伴い国務院は，財政部による「關於完善省以下財政管理体制有關問題的意見（省以下財政管理体制の整備に関する問題についての意見）」を批准した。この意見では，企業所属関係による企業所得税の配分方式が企業の公平な競争を阻害し，地域間の財政力格差を拡大させ，一部基層政府財政の運営を困難に陥れているとして，省以下財政管理の整備を目指すとともに，特にその目標を，公務員給与の保証，基層政権の正常な運営，地域間の財政力格差縮小に置き，財政困難な県レベル，郷鎮レベル政府の財政を強化することを目指すとしている。そのためにまず各レベル政府の支出責任を明確にするとしているが，上級地方政府が担うべき責任を県，郷鎮政府に転嫁してはならないとか，上級政府が県，郷鎮政府に委託した事業に関しては，必要な資金を県，郷鎮政府に移転しなければならぬとし，共同事務に関しても，その事業から受ける利益，県や郷鎮政府の能力などを勘案し，合理的な負担比率を確定するべきだ，などといった曖昧な指摘に終わっている。

収入の配分についても，「各レベル政府の財政支出責任と収入分布の構成にもとづいて，全省財政収入に占める各レベル政府収入の比重を合理的に確定する」こととし，省以下の一人当り財

政力格差の小さい地域では省、市（地級市）の財政収入比重を適度に低下させ、基層財政の収入の安定を図り、基層政府収入の積極性を引き出すべきであると述べている。財政力格差の大きな地域では、逆に省、市の収入比重を高め、それによって増加した収入は県、郷鎮レベル政府への財政移転に使用し、地区間の財政力格差の是正に努めるべきであるとしている。さらに、省以下財政管理体制を整備するために、「税目にもとづいた、あるいは比例にもとづいた収入配分などの規範的制度を採用し、企業の所属関係による収入配分方式を打破し、企業の改組改制（所有権改革）を推進し、現代企業制度を確立するための条件を創り出す」ことを謳っている。また県、郷鎮政府の財政収入安定のために、年度ごとの収入に増減が大きく、流動性が高く、地区間の分布の差が大きい税目は省、市レベルの財政収入に配分するかあるいは省、市レベルの共有収入とするべきだとしている。これは、省以下財政制度の整備、特に基層政府財政の整備と各省内における地域格差是正の重要性を主張している点で重要な「意見」ではあるが、各レベル政府における収入と支出責任の配分について、基本的な方針、指針を示したにすぎず、具体的な施策の制定が待たれる。

以上では、郷鎮政府レベル財政の問題点を見てきたが、郷鎮政府レベルでは医療・衛生や教育など基本的な社会サービス提供から地元地域の経済発展に関する支出までその支出責任は多岐に渡っていること、そしてその一方で予算内財政力の地域格差が大きく、自助努力的資金である予算外・自己調達資金への依存が高いため、経済格差や社会サービス格差が固定化あるいは拡大してしまっている。豊かな地域では郷鎮政府は積極的に地元開発、企業支援を行い、経済発展に貢献し、そしてそれによって増加した財政収入を再び地元開発あるいは社会サービスに投入していくという好循環を生んだと言えよう。しかし、経済発展が遅れている内陸部農村では、そのような好循環を産むことができず、不足する財政資金を補うために債務を増加させたり、農民に対し様々な費用徴収を行ったりして問題となっている。90年代後半、特に2000年以降、地域間協調発展戦略が本格化すると、この農民負担問題は、農業分野の不振、農民所得の伸び悩みとともに、「三農」問題として政府の重要な改革課題となっている。政府は農業振興とともに、農村における税や費用徴収の改革を進め、農民の所得向上を目指すとともに、税・費用改革に伴い減少する財政収入に対応するべく、行政人員のリストラ・部局の整理などの行政改革を実施している。そして、都市一農村格差是正の一環として、中国で長い間実施されてきた都市一農村二元体制の改革へも着手しようとしている。以下では、以上のような改革の状況と、その問題点、そして今後どのような改革が必要なのかを考察する。

#### 4. 農民負担の軽減と行政合理化

##### 〈税費改革〉

91年に國務院が発した「農民承擔費用和勞務管理條例（農民が負担する費用と勞務の管理條例）」以降、農民負担に関する改革が加速した<sup>12)</sup>。これにより納税と政府への農産物の契約販売、法律や法規により定められた郷鎮統籌、村提留、労働拠出およびその他費用以外は農民に課してはならないと定められた。郷鎮統籌と村提留の合計は原則として前年農民平均純収入の5%を越えては

表3 農民の税金及び村提留・郷鎮統籌負担状況

		1993	1994	1995	1996	1997	1998
税金	総額(億元)	823.0	1,140.0	1,367.8	1,536.7	1,650.8	1,716.0
	一人当り(元)	96.6	133.3	159.1	177.8	190.5	197.5
	対純収入比(%)	10.5	10.9	10.1	9.2	9.1	9.1
提留・統籌	総額(億元)	380.0	461.2	547.5	679.0	702.0	729.7
	一人当り(元)	44.6	53.9	63.7	78.6	81.0	84.0
	対純収入比(%)	4.8	4.4	4.0	4.1	3.9	3.9
合計	総額(億元)	1,203.0	1,601.2	1,915.3	2,215.7	2,352.8	2,445.7
	一人当り(元)	141.3	187.2	222.8	256.3	271.6	281.5
	対純収入比(%)	15.3	15.3	14.1	13.3	13.0	13.0

注) 税金は農業税、農業特産税、屠宰税、耕地占用税など  
出所) 馬曉河主編、黃漢権・姜長雲副主編(2002)『我国農村税费改革研究』中国計画出版社、80頁と『中国農村統計年鑑』2001年版より作成。

ならないとされ(最高限度額確定権は省レベル)、その予算と決算は上一級政府への報告、批准を義務付けられている。労働拠出である義務労働と蓄積労働についてもその労働範囲と日数制限が設けられた。義務労働は植林造林・洪水防止・道路建設・校舎修繕等に、労働力1人あたり毎年5～10日従事する。蓄積労働は、耕地水利基本建設や植林造林事業に、労働力一人あたり毎年10～20日従事するものと規定された。

その後農民負担に関する条例、通達が相次いで出され、法律や法規によって規定されている以外の負担金を農民に課すことを禁じると共に、多くの負担項目の中止・取消なども行われているが、大きな改善は見られなかった。そのため、95年に安徽省の一部県が指定されたのを皮切りに税费改革モデル地区が選定され(2000年安徽省全省が改革モデル地区に指定されている)、農業特産税(特定農産物にかかる税)の農業税への一本化、屠宰(屠殺)税廃止、義務・蓄積労働廃止、多くの費用項目の取消、郷鎮統籌費の取消と統籌費より支出していた項目の予算内支出への組替えなども実施されている。表3は農民の税金及び村提留・郷鎮統籌負担状況を示している。税負担と村提留・郷鎮統籌負担のみのデータではあるが、大きな変化は見られないとは言え徐々にその負担は減少している。

2002年4月には改革モデル地区が増やされており、主に二つに分類することができる。一つは中央財政から農村税费改革のための財政補助を受けている地域で、河北、内蒙古、黒龍江、吉林、江西、山東、河南、湖北、湖南、重慶、四川、貴州、陝西、甘肅、青海、寧夏など16省・市・自治区で、改革を先行した安徽省も中央からの支援を受けている。もう一つは、中央からの補助を受けない沿海の経済発展地域で上海、浙江などがそれである。以上の地域は全面的に税费改革を推し進めているが、その他遼寧、北京、山西、新疆、広西、雲南、海南、福建、広東などでは、53の県(市・区)がモデル地区に指定され改革を行っている。その中で広東省珠江デルタの30県(区)は上海、浙江などの中央から補助を受けない地域同様、「自費」改革地区となっている。以上の改革により郷鎮政府収入は当然減少する。表4に見られるように、予算内では99年ごろから郷鎮財政の自給能力は低下し、赤字に転じている。2002年中央政府は165億元を税费改革に関する財政補助に費やしており、2001年に行った分を合わせるとこの2年間に245億元を投入し、2003年には税费改革に費やした財政資金は305億元に達するとしている。<sup>13)</sup>そして全国人民代表大

表4 郷鎮財政収支状況

(単位: 億元)

年	財政収入				財政支出				全収入— 全支出
	予算内収入 A	予算外収入 B	自己調達資金 収入C	(B+C)/ (A+B+C) (%)	予算内支出 A	予算外支出 B	自己調達資金 支出C	(B+C)/ (A+B+C) (%)	
1986	194.31	11.64	27.33	16.7	120.85	9.92	25.23	22.5	77.28
1987	212.63	11.99	32.43	17.3	133.16	10.67	30.11	23.4	83.11
1988	270.03	18.93	48.55	20.0	182.22	17.25	45.78	25.7	92.26
1989	333.45	26.33	79.63	24.1	255.36	23.52	76.07	28.1	84.46
1990	361.36	31.05	92.20	25.4	259.70	27.85	88.71	31.0	108.35
1991	398.87	38.07	116.68	28.0	290.99	33.96	113.83	33.7	114.84
1992	471.95	46.69	141.83	28.5	349.78	40.39	140.36	34.1	129.94
1993	647.85	56.74	173.74	26.2	460.66	47.65	172.86	32.4	197.16
1994	496.49	76.02	214.37	36.9	567.72	61.67	211.10	32.5	-53.61
1995	639.53	102.39	279.11	37.4	659.28	83.44	277.92	35.4	0.39
1996	802.04	439.89 (272.90)		35.4	795.61	419.34 (136.39)		34.5	26.98
1997	980.25	487.66 (295.78)		33.2	965.50	476.45 (288.69)		33.0	25.96
1998			337.31				335.26		
1999	969.84		358.86	27.0	1,057.45		350.34	24.9	-79.09
2000	1,026.65		403.43	28.2	1,168.57		387.39	24.9	-125.88
2001	1,132.92		410.00	26.6	1,398.05		400.00	22.2	-255.13
2002	1,148.00		272.00	19.2	1,493.00		268.00	15.2	-341.00
2003	1,292.96				1,581.20				

注) 1998年以降は『中国財政年鑑』各年版のデータ。( ) 内と1998年以降の自己調達資金は『中国財政年鑑』の「郷鎮自籌・統籌資金」のデータを使用した。

出所) 田島俊雄(2000)『中国の財政金融制度改革』(中兼和津次編(2000)『現代中国の構造変動2 経済—構造変動と市場化』東京大学出版会, 第3章)96頁, 『中国財政年鑑』各年版より作成。

会における政府工作報告によれば, 2004年は396億元を税費改革のための財政移転に使用していると<sup>14)</sup>している。

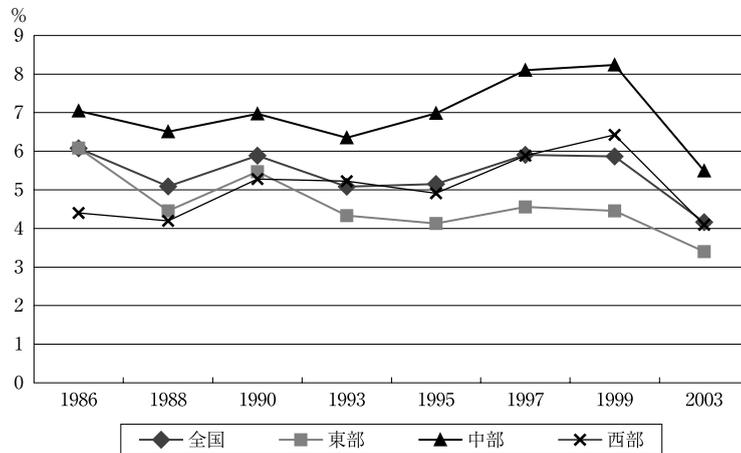
また「農村税費改革中央対地方轉移支付暫行弁法(農村税費改革中央対地方財政移転支出暫行弁法)」が2002年7月に出され, 農村税費改革により減少した収入を補うための財政移転を行うにあたり, 統一制, 規範性, 合理性, 公平性, 公開性, 透明性を原則とすることを謳っている。具体的金額は, 以下の計算式で求められる。

移転支出額=当該地区対郷鎮移転支出+当該地区対村級移転支出+当該地区教育資金移転支出  
 対郷鎮移転支出=(郷村営学校経費+計画生育経費+優撫経費+郷村道路修理建設経費+民兵訓練費+その他統籌支出(自己調達資金支出)+屠宰税減収+農業特産税政策性減収+農業税増収)<sup>15)</sup>×移転支出係数

(村級移転支出は行政村個数, 五保戸<sup>16)</sup>人数, 農民平均収入, 移転支出係数などから計算)

移転支出係数=(当該地区農業税等四項収入の財政力に占める比重÷農業税等四項収入が地方財政力に占める比重の全国平均×加重+当該地区人員経費と基本公用経費が地方財政力に占める比重÷人員経費と基本公用経費が地方財政力に占める比重の全国平均×加重)×中央財政負担係数

図5 農家一戸当りの純収入に占める税費用負担



注) 当年純収入に占める割合。93年までの費用は請負契約費用、各種攤派（割当）等、それ以降は村提留・郷鎮等籌費、各種攤派、罰金等。  
 出所) 中共中央政策研究室・農業部農村固定観察点弁公室『全国農村社会経済典型調査数据匯編（1986-1999年）』中国農業出版社より作成。2003年は農業部農村経済研究中心ホームページ（<http://www.rcrc.org.cn/RCRC/GDGC/gdgcdate.htm>）のデータを用いた。

- ・農業税等四項収入＝農業税，農業特産税，屠宰税，郷鎮統籌
- ・民族地区に関しては移転支出係数に0.05が加算される（非民族自治区の自治州に関しては適度に加算する）

（中央財政負担係数については記述がなく、不明であるが、恐らく中央の財政移転総額などから確定されると思われる。）

図5の農家一戸あたりの純収入に占める税費用等の負担率を見ると、税费改革の本格的取組みを反映してか、2003年の農家一戸当りの純収入に占める税費用負担率は大きく下がった。しかし、改革モデル地区での改革の成果に大きな差が生じていると言われている。農民負担の減少が最も大きかったのは、中央財政からの補助を受けない「自費」改革地区で、次いで「自費」改革地区以外の沿海省と西南・西北少数民族地区、そして最も減少幅が低いのが中部の伝統的農業大省であったと言われる<sup>17)</sup>。図5からもわかるように中部地区の負担率が最も高く、90年代後半には他地域との差が若干広がっている。表1でも農民負担の逆累進性が明らかであるが、地域的な逆累進性（貧しい地域の農民負担が高くなる傾向）も存在しているのである。2003年にその差が縮小し、中部地区でもかなりの負担減少が見られるものの、財政収入の見込める産業や企業を持たない地域では、いくら税费改革を進め中央政府から財政移転が行われようとも、農民に対する重い税、費用徴収を止めることに大きな困難が存在している状況が推察される。

2004年3月、温家宝首相は全国人民代表大会での政府工作報告のなかで、農業税の税率引き下げと5年以内の農業税の廃止を宣言した。その後4月には財政部、農業部、国家税務総局は連合で農業税の税率引き下げと、免税改革に関する政策を出している。これによると2004年に吉林、黒龍江の食糧生産地域は農業税を免除すること、河北、内蒙古、遼寧、江蘇、安徽、江西、山東、河南、湖北、湖南、四川の11食糧生産地域は税率を3%引下げ、その他地域は全体として税率1%を引き下げることとした。沿海やその他条件の整っている地域は、地方の状況に応じて減免

表5 行政区画数の変遷

	地区級区画数		県級区画数			地区・県 級市数	(農村)郷鎮数			村民 委員会
		地級市		県級市	市轄区			郷	鎮	
1991	338	187	2833	289	650	476	55542	43660	11882	804153
1992	339	191	2833	323	662	517	48250	34115	14135	806032
1993							48179	32956	15223	802352
1994	333	206	2845	413	697	622	48075	31642	16433	802052
1995							47136	29854	17282	740150
1996	335	218	2859	445	717	666	45484	27486	17998	740128
1997	332	222	2862	442	727	668	44689	26287	18402	739447
1998	331	227	2863	437	737	664	45462	26402	19060	739980
1999	331	236	2858	427	749	663	44741	25557	19184	737429
2000	333	259	2861	400	787	659	43735	24043	19692	734715
2001	332	265	2861	393	808	658	40161	20606	19555	709257
2002	332	275	2860	381	830	656	39054	19243	19811	694515
2003	333	282	2861	374	845	656	38028	18440	19588	678589
2004	333	283	2862	374	852	657	36952	17781	19171	652718

出所) 『中国統計年鑑』各年版より作成。

税を行うこととした(牧業税も同様に減免税を行う)。そして、以降徐々に税率を引下げ、5年以内に農業税を廃止するというのである。農業特産税についても煙草に関するもの以外は廃止すること、また屠宰税の廃止も進められている。2005年末にはこれらの目標を前倒しし、農業税を全国的に撤廃するとしている。これにより農民負担の軽減、都市と農村の税制の統一が目指されているが、収入が減少する農村政府の財政は、ますます困難に直面することになるだろう。

#### 〈行政機構・人員の削減〉

先に述べたように税費改革を進めることは農村政府収入の減少を意味する。政府収入の減少に対応するべく、財政移転を行うとともに、中共中央・国務院は2000年に「關於市県郷人員編制精簡的意見(市県郷人員編成削減に関する意見)」を發し、行政機構と人員の整理を行っている。この意見の内容は以下の通りである。市県郷鎮行政機関の人員削減比率の目標は20%とし、省レベル政府は各地の状況を勘案してそれぞれ削減比率を確定し、国務院の批准を得て実施する。この改革により削減された「分流(リストラ・再配置など)人員」の給与は3年間財政が保障する。その他、「過多過散(政府部門の膨脹・乱立状態)」の郷鎮の「站」「所」(郷鎮政府内に設けられる各行政部門)は統合、企業化、社会化等により整理する。

例えば、安徽省では税費改革により、農民の納める税・費用額が約半分に減ったが、省内で税金だけでも18億元の政府収入が減少し、中央政府から17億元、省政府から6億元の財政補助が行われている。郷鎮政府と村民委員会は、この税費改革に伴い、全体の1割にあたる3万人の人員を削減し、村民委員会が正規の<sup>18)</sup>手続を踏まずに採用した11万人も解雇された。

また、政府部門の簡素化として、湖南省では各郷鎮で18あった「站」「所」を6部門にまで減らす改革を実施している。現地調査を行った吉林省延辺朝鮮族自治州安図県では13あった郷鎮政

府を合併整理し、9にまで減らした上で、合併により膨らんだ各郷鎮政府人員数をそれぞれ80人程度にまで減らすとしている。郷鎮行政部門の簡素化については、安図県のある鎮では5部門にまで減らし、行政人員数も70人程度に抑えることとしている。部門の企業化の例としては、上海市H鎮で「政企分離（政府と企業の癒着関係を分離する）」改革の流れを受けて、企業管轄部門が再編されている。まず政府内に集体資産管理弁公室を設置し、集体資産管理委員会の管理・指導下に資産経営会社を設け、今まで政府が担ってきた企業への管理・指導、さらに投資などといった業務を移管している。このように改革モデル地区では税費改革と行政合理化が積極的に実施されている他、行政区画の整理も行われている。大都市周辺部については都市部を徐々に郊外に拡大し、それ以外の農村地域についても、「小城镇」建設を行うなど、農村において中国独自の都市化をすすめるとともに、廃県置市、郷から鎮への再編、さらに郷鎮間での合併などが積極的に行われ（表5）、行政合理化と経費削減が目指されている。

以上のような行政合理化が行われなければ、例えば農民負担を減少させたとしても、収入源を補うためにまた別の形で農民に負担が課される可能性があるだろう。例えば、郷鎮政府では、教育関連（小中学校等）の支出が大きな割合を占めるが（97年に予算内で文教科学衛生費支出が全支出の52.5%）、税費改革による混乱で安徽省では教師給与の遅配がおこっており、収入減による義務教育への影響が懸念されている<sup>19)</sup>。このような状況に対し、国務院は2003年に「關於進一步加強農村教育工作的決定（農村教育工作をさらに強化することに関する決定）」を出し、農村教職員給与の管理と支払いを県レベル政府に移すこと、その給与と支払いについて省レベル政府が計画・手配すること、中央政府も財政移転を通じてこれを支援することなどを決定し、郷鎮政府の支出責任の軽減も図られている。

いずれにしても、財政移転とともにこのような行政合理化を行うことは、税費改革、さらには農村基層政府財政の制度化の成否を担う重要な政策であると言えよう。また行政区画を再編すると共に進められている「小城镇」建設は、農村の産業構造の高度化をはかり、農民の非農業所得へのアクセスを増加させることで、所得を向上させ、都市—農村間の経済格差を是正することも期待されている。先に述べたように、農民所得の格差は非農業所得を得る機会が影響していると考えられ、農村部において商業、工業の中心地域を形成し、農業以外の産業を発展させることは、農民所得向上と政府財政収入拡大につながる事が期待される。

#### 〈今後の課題〉

以上では政府の最近の取組みを紹介したが、税費改革をはじめとする改革を実現するには、まだまだ多くの課題が残っていると言えよう。まず第1に、税費改革により減少する財政収入をどのように補っていくのか。いつまでも中央、あるいは上級政府からの財政移転に頼っているわけには行かないだろう。第2に、税費改革モデル地区間に改革進展の格差が生じていた。そもそも経済発展状況や地理的条件の違いから、地域により財政収入に大きな格差が存在するのは当然であるが、このような地域格差にどのように対処していくのかは重要な問題である。以下ではこのような問題に対し、今後どのような改革を行っていくべきかを考察する。

#### ① 税収配分制度の整理とその制度化

先に述べたように、一部の豊かな地域を除き、郷鎮政府の予算内財政収入は十分とは言えない。

表6 県レベル財政への財政移転の推移

(単位：億円，%)

	1993	1994	1996	1997	1998	1999	2000
本年収入	1,372.28	967.28	1,577.78	1,496.86	1,676.61	2,426.01	2,636.44
税収返還		580.31	617.18	532.55	548.76	675.10	699.45
定額補助*	67.30	81.67	98.51	105.83	107.22	115.44	111.26
専項補助	276.55	299.05	416.40	423.23	468.64	754.89	565.89
転移支付補助							112.71
国債増発補助							37.24
給与増加補助							163.69
各項決算補助							130.29
収入任務増加・減少調整補助							6.70
その他補助							90.42
その他調整資金							117.37
前年結余	-7.29	-22.86	-23.64	-15.94	21.96	100.22	131.94
その他	167.41	188.96	385.49	375.64	185.82	304.53	47.10
収入合計	1,876.25	2,094.41	3,071.72	2,918.16	3,009.01	4,376.19	4,850.48
本年収入	73.14	46.18	51.36	51.29	55.72	55.44	54.35
税収返還		27.71	20.09	18.25	18.24	15.43	14.42
定額補助*	3.59	3.90	3.21	3.63	3.56	2.64	2.29
専項補助	14.74	14.28	13.56	14.50	15.57	17.25	11.67
転移支付補助							2.32
国債増発補助							0.77
給与増加補助							3.37
各項決算補助							2.69
収入任務増加・減少調整補助							0.14
その他補助							1.86
その他調整資金							2.42
前年結余	-0.39	-1.09	-0.77	-0.55	0.73	2.29	2.72
その他	8.92	9.02	12.55	12.87	6.18	6.96	0.97
収入合計	100	100	100	100	100	100	100

注) 上半分が金額で、下半分が全収入に占める各財政移転の割合を示している。定額補助は1994年以降原体制（定額）補助と名称が変わる。分税制導入以前に実施されていた補助が、分税制以後も一部行われているが、この項目がそれにあたる。2000年から財政移転の項目が統計でも以上のように増加している。

出所) 『全国地市县財政統計資料』各年版より作成。

また収入配分方法について、分税制実施後も請負制と折衷したような方式が採られ、多くの税目が上級政府と共有されており、さらにその配分方法が度々変更される可能性があることは、郷鎮政府レベルにおける徴税インセンティブを害している。よって、郷鎮レベルの行政権限を明確にするとともに、それに見合った税収の配分を制度化し、その制度を恒久的なものとするることによって、郷鎮予算内財政収入の安定化と徴税インセンティブの向上を目指す必要があるだろう。

## ② 徴収ルート of 整理と徴税ノウハウの取得

郷鎮政府レベルでは他の政府レベル同様、税・費用の徴収ルートが多数存在し、各部門によって代理徴収が行われている場合もある。もちろん利便性・効率性の観点から、代理徴収を全て否

定するつもりはないが、郷鎮政府各部門は上級部門との人事・業務関係が複雑で、一部では郷鎮政府全体よりも各部門の利益に走りがちである。徴収ルートを整理し、税・費用の徴収はなるべく財税部門が担うべきだろう。そうすることにより、税費改革をさらに徹底して行うことができると考えられる。また例えば農業税の徴収では、本来実際の生産量によって税を計算すべきところを、それまでの実績をもとに算定された「常年産量（正常年度農業生産量）」の15.5%（地域により平均税率が異なる。この他地方付加も課される）を納めることとなっている。そのため実際の生産量が反映されないことがしばしばあり、また実際には土地割りや頭割りによって一定金額を徴収している地域も多い。徴収ルートが多数存在する理由として、人民公社時代からの名残や既得権等が考えられるが、それに加え徴収網と徴収ノウハウが確立されていないことも一因と思われる。徴収ノウハウの取得は一朝一夕にはできるものではないが、その徴収技術の向上が待たれる。

### ③ 政府間財政調整制度の整備

郷鎮政府は義務教育をはじめ、基本的な行政サービスの提供から各種公益事業までを行う、農村住民にとって身近な立場にある政府である。その一方で地域格差が大きく、財政収入が十分でない地域が多数存在するが、その格差を緩和するための財政調整制度は十分とは言えない。郷鎮政府に対する財政移転のデータは入手困難であるため、県レベル政府が上級政府より受け取っている財政移転の状況を見てみたい（表6）。94年の分税制導入により県レベルでの財政収入は大きく減少したが、代わりに税收返還がそれを補っている。93年には財政移転前の収入が全収入の73.1%を占めていたが、94年には46.2%と低下し、代わって税收返還が全収入の27.7%を占めるに至っている。この税收返還は、分税制により減少した地方の収入を保証するものであり、政府間財政調整機能はない。この税收返還が県レベルへの全財政移転額に占める割合は94年で50.5%、2000年で33.6%を占め、その他は用途の決まった補助がほとんどである。財政需要額や人口などの客観的基準にもとづいて配分される過渡期財政移転（表では「転移支付補助」）は、2000年より統計に項目が現れるが、その割合は全財政移転額中わずか5.4%である。政府間財政移転は通常政府レベルを飛び越えて行われないので、県レベルのこのような状況から見て、郷鎮政府に対する財政調整も十分ではないと考えられる。現在税費改革に伴い郷鎮政府や村に対して、財政移転が積極的に行われているが、最低限の行政サービスを保障するためにもさらなる財政調整制度の整備が必要であると言える。

以上のように郷鎮政府予算内財政を確立、強化することで予算外・自己調達資金依存の必要性を少しでもなくすことが、税費改革の成功と郷鎮政府財政の制度化に繋がって行くだらう。そして、これらの改革を実現するにはさらに支出責任の再区分と、政府・行政階層の再編が必要であると考えられる。

## 5. 中国の行政区画と政府階層

以上では、主に農村基層政府である郷鎮政府に焦点をあてて分析を行ったが、ここでは郷鎮政府だけでなく他の地方行政レベルを含めた中国の政府・行政階層について考察する。

## 〈現行の政府・行政階層の問題点〉

中国の行政階層は、先ほど見たように、中央—省レベル—地区レベル—県レベル—郷鎮と5階層からなっている。全ての地域でこの5階層全てが揃っているわけではないが、限られた財源をこれら階層で分け合っている状態にある。このように多い政府・行政階層数と地域ごとに異なる階層数については、幾つかの問題が指摘されている。まず第1に、憲法上の問題である。憲法の規定では地方行政区画を一般に省・自治区・直轄市—県・自治県・県級市—郷鎮・民族郷の三級制とし、特殊な状況のもとでは、省・自治区—自治州—県・自治県・県級市—郷鎮・民族郷の4級制としている。しかし、現在出先機関であった地区の地級市化や地区と地級市の合併などが行われ、地級市が県を管轄する市轄県体制が一部地域で実施され、地方行政区画の4級制が出現している。また一部県が県級市へ変更され、地級市が県を管轄するだけでなく、その下に県級市が管轄区域として誕生し、市が市を指導する状況も生まれている。

第2に、以上のように階層が増加し、混乱しているため、それぞれの政府の行政管轄区域が狭まり、管理コストが上昇している。現在中国には31の省・自治区・直轄市が存在し、その下に333の地区レベル区画（地区・地級市）が、その下に2862の県レベル区画（県・自治県・県級市）、43258の郷鎮レベル区画（郷・鎮・街道弁事処）が存在している（2004年）。それぞれ平均で1省が10.7の地区レベル区画、1地区レベル区画が8.6の県レベル区画、そして1県レベル区画が15.1の郷鎮レベル区画を管轄している。日本の場合99年に47都道府県、3229市町村で、1都道府県あたり約60余りの市町村を管轄していた。その後「平成の大合併」が進み、2006年3月には1822市町村に減少する見込みで、そうすると1都道府県あたり約30余りの市町村を管轄することとなる。地理的・経済的・政治的条件から一概に比較することはできないが、中国の階層の多さとその管轄範囲の狭さは明らかであろう。さらに先に述べたように、最近の都市化の進展（都市化の取組み）に伴い、地級市が増加し、地域によって階層数、管轄の方法などが異なるため混乱が生じているとも指摘されている。このような状況は行政管理コストを引上げている。2001年の国家財政支出18902.58億元中、行政管理費は3512.49億元と18.6%を占めており、これに予算外資金からの事業行政経費支出2500億元（予算外支出3850億元の64.9%）を含めると、予算内外の財政支出に占める行政管理費は26.4%となっている。そして、基層政府になればなるほど、特に県レベルでその行政経費の比重は高くなっている。各予算内財政支出のうち行政管理費の占める比重は、97年に省レベルで7.3%、地区レベルで17.2%、県レベルで22.1%、郷鎮レベルで17.9%、また2002年の全予算内行政管理費のうち同様に13.3%、26.8%、39.9%、20.1%をそれぞれ担っていた。

第3に、省レベル行政区画規模が大きすぎる。例えば河南、山東両省では人口が9000万人を超え、その他4000万人を超える地域も12あり、その地理的規模、人口規模共に一つの国家を形成するに十分なほどである。中国では度々地方政府の地域保護主義的行動が問題となるが、省レベルでは地域保護主義を実行するに十分な規模を有していると言えよう。このことは後で述べる一級行政区の規模縮小を論じる「縮省論」や「虚省論」の根拠の一つとなっている。

第4に、県・郷鎮レベルの区画規模が小さい、あるいは不均衡である。2004年で全国に2862の県（県級市・自治県含む）があり、人口は平均30~40万人となっているが、一部地域では150万人以上の人口を有する県も存在し、一方で10万人に満たない県も存在する。また郷鎮レベルでも同

様で、例えば上海市 H 鎮の人口は 2 万人程度であったのに対し（全国平均 2 万人程度）、湖北省 H 郷は 12 万人と約 6 倍の差がある。このため現在郷鎮の合併が盛んに実施され、上海市 H 鎮でも 2000 年に隣接する鎮と合併し、人口は 4.78 万人となっている。

第 5 に、各政府の権限や責任区分が曖昧で、権限の大きさとその責任を区分しているために（例えば投資決定権において、金額の大きさと決定権が配分されているなど）、それぞれの政府が全ての部局をそろえようとしている点が指摘されている。そもそも計画経済体制から市場経済体制へ移行する中、政府の管理する範囲は徐々に減少しているはずであるが、郷鎮レベルでは部局、行政人員の膨張が見られる。また県からの干渉も強く、郷鎮政府の権限や責任が曖昧であった。

以上に加え、盛んに県の市への変更や、郷の鎮への変更など都市化の動きが起こったために、実際はそれほど都市化していなくても、市や鎮に変更してしまう見せ掛けの都市化が起きているとも指摘されている。そして、このような改革により、農村部門である県の管轄が地級市などの都市部門へ移ることで、農村部門の管理責任が地方政府に押し付けられていることを問題視するものもある。<sup>20)</sup> また Bahl and Wallace (2003) は、中央政府からの財政移転が中央政府の意図通りに基層政府へ届けられ、その政策が実施されるためには行政階層は少ないほうが良いとも述べている。

#### 〈行政区画の改革状況〉

現在中国では実際にどのような行政区画改革が実施されているのだろうか。問題点の中でも指摘されていたが、まず一つ目に地区の実級化、つまり地級市への変更があげられるだろう。

そもそも地区はその行政区画としての権限が色々変更され、行政組織としては曖昧な位置にある。<sup>21)</sup> 54年に成立した憲法では、地区レベルについては規定されておらず、一方「地方組織法（中華人民共和国地方各級人民代表大会和地方各級人民委員会組織法）」で、省人民委員会は必要な場合、国務院の批准を経て派出機構として「専員公署」を設け、若干の県、自治県、市を、省人民委員会を代表して指導しても良いとされていた。その後大躍進期に「専員公署」の権限が拡大され、「専区（専員公署管轄区域）」は一級行財政の地位を獲得するようになった。61年には権限の中央集権化がなされ、「専員公署」の派出機構としての役割が強調されたが、文化大革命期に入ると、革命委員会が置かれるなど再びその権限強化がなされた。呼び方も「専区」から「地区」へと変更され、75年に通過した憲法では省、県と並んで一級地方政権機構として位置付けられた。

しかし、78年になると再びその地位が曖昧になる。地区では国家権力機関である革命委員会を設置せず、省、自治区は派出機構として「行政公署」を設けてもよいとされた。82年通過の憲法でも同様で、現行の「地方組織法」でも、省、自治区人民政府は必要な場合、国務院の批准を経て派出機構を設立してよいと記されている。このように、一度実級化した地区は、再び虚級化されることとなったが、一度実級化し拡大、膨張した機構を虚級化することは難しかった。また、経済発展の進展と都市化の進展に伴い、地区を（地級）市に再編制し、県を管轄させる市轄県体制が登場した。この理由としては、第 1 に虚級化が難しいこととともに、第 2 に実態として一級行政区並みの権限を持ち、仕事を行っているにも関わらず人民代表大会が設置されていないため、実級化することで人民代表大会を設置し、その行政行為を指導・管理させるねらいと、第 3 に都市—農村の二元統治（直轄市、地級市、県級市の工業生産管理を主要任務とする都市系列と、地区、県、

郷などの農業生産管理を主要任務とする農村系列)を一元化するねらいがあったと考えられる。これにより都市と農村の一体化した工業化が目指されるというのである。しかし一方で、すでに述べたように、農村の管理が地級市に押し付けられ農村支援が弱まる可能性があること、また地区の実級化により行政経費が増加することなどの問題点も指摘されている。市轄県体制の実施方法としては、地区と地級市を合併する、条件の整った一部県を地級市化し地区と合併させる、あるいは地区と複数の市を合併させて地級市化する、そして大都市に郊外の多くの県を管轄させるやり方などが採られた。

その他、県の県級市化、そして郷鎮の合併、郷の鎮への変更も盛んに行われている。郷鎮の合併は、農村における都市化、工業化の取組みの一環として実施され、「中心鎮」「重点鎮」（経済・社会発展の中心となる地域）の形成が目指されている。人口の多い中国において、大都市一極集中ではなく、各地域に小都市、所謂「小城鎮」を形成し、農村余剰労働力を移動させ、非農業分野に従事させることなどが方針として掲げられている。

以上のような改革により、地級市は91年に187であったのが、2004年には283にまで増加している。また県級市は289から374に（96年に445までに増加し、その後減少している。この減少は地級市への併合や昇格が影響していると思われる。）、市轄区（県レベル）数も650から852に増加している。郷鎮では、（農村）郷鎮合計数が55542から36952に減少し、農村部において比較的都市化している鎮は、都市化に伴い郷から鎮への再編が進んだため11882から2002年には19811に増加した後、合併などが進んだため現在19171に減少している（表5）。

このように政府・行政階層のフラット化の必要性が言われる一方で、地方政府・行政階層は地区の地級市化により実際には増加しており、郷鎮レベルでは合併による規模の拡大や合理化が進んでいるのである。

#### 〈政府・行政区画と階層の改革構想〉

以上のような状況の中で、様々な政府・行政階層再編の議論も出てきている。西村（2000）は、一級行政区の基盤を現行の「地級市」に設定し、省を「虚級」に転換し、地区を「実級」化し地方自治とする「虚省論」や、省の規模を縮小し50余にわけ、地方行政制度を省と県の2級制とする「縮省論」など、政府・行政単位再編についての議論を紹介している。

齊義虎（2003）は、省の規模を縮小し、県や郷鎮の規模を拡大するために、まず郷鎮区画の規模の調整が必要だと主張している。以下、齊義虎の行政区画案をまとめると、まず郷設置基準を5万人程度とし、20程度の村（村人口は2000～3000人）を管轄することとしている。鎮については、人口5～30万人で、非農業人口60%以上、（中心市街地）集居者（「連片聚居者」）60%以上を設置基準とし、人口規模については20～30万人、10～20万人、5～10万人で3分類し、大規模鎮については一部県の権限を与え、都市型の統治を行うべきだろうとしている。そして、その20～30の郷鎮を一つの県が管轄し、県の平均人口を100～150万人、面積を2500～4000平方km程度と想定している。県級市の設置基準としては、人口30万人以上、非農業人口60%以上、（中心市街地）集居者（「連片聚居者」）60%以上とし、人口規模によって3分類し、規模の大きい市に関しては周辺地域の中心地としての発展を期待している。

そして、30～40の県と市を管轄する一級行政区画として郡を設置するべきであるとしている。

一郡平均人口3000～4000万人、管轄面積を7.5～10万平方 km と想定している。一部大都市については郡に対応する区画（現在の直轄市と同様のもの）として都を設け、人口規模は1000万人以上、面積は県程度としている。この都としては、北京、天津、上海、南京、瀋陽、ハルピン、武漢、広州、重慶、西安など10都市を想定している。つまり彼の地方行政区画案では、郡（都）—県—市—郷鎮という地方3級制となっているのである。この案の特徴としては、都市—農村の二元統治を単純に一元化することは地方に農村管理の責任を押し付けるものであり、農村の管理を中央あるいは一級行政区が行うべきであるとし、都市—農村の「分治（分けて統治する）」を主張している点であろう。

葛劍雄（1998）は譚其驤<sup>22)</sup>の行政区画改革案を紹介している。譚其驤は省の規模が大きすぎるので、50前後の一級行政区に再編し、各一級行政区は50前後の県級行政区を管轄すべきだとしている。一級行政区の名称としては「道」を使用し、各道は平均人口2000万人程度、県平均人口は40万人程度と想定している。葛劍雄は譚其驤の構想を紹介した上で、現在新しい体制（地区の地級市化など）と古い体制が混在し、地方の2級制（省—県）、3級制（省—市—県）が並存していることは憲法（省と県レベルの間に行政階層を設置すると規定していない）にも反するし、混乱と浪費を招くとして、譚其驤の構想を支持している。しかし、彼等の議論では郷鎮レベルが全く論じられていない。

その他、賈康・白景明（2002a, b, 2003）は、中央を含めた行政階層数を、地区・郷鎮レベルを出先機関化することで3階層に減らすべきだと述べている。また、魏清泉（2003）は省が直接県や（県級）市を管轄するべきであり、また郷鎮をなくし県が農村を直接管轄すべきだとしている。その際、郷鎮政府が担っていた部門については県の出先機関がこれに代わるべきであるとしている。郷鎮政府の出先機関化に関しては劉平波（2003）も述べており、その根拠としては、郷鎮政府の行政権限が小さく、ほとんどが県レベルの許可・批准が必要なこと、機関が膨張し行政効率が悪いことなどがあげられている。郷鎮政府をなくし、県の派出機関に代替させることで、行政効率の向上、また郷鎮が積極的に行ってきた経済分野への干渉を減らすことができるとしている。実際昨年夏に吉林省延辺朝鮮族自治州の農村で現地調査を実施したが、2005年より財政面で上級政府である県の統一管理を受けることとなり、各レベル政府で設けることとされている国庫（人民銀行に専用口座を設け、財政資金を管理する）が取り消されており、また財政資金のほとんどを県からの補助に頼るなど、財政的な権限が大きく低下している。また中央政府が郷鎮レベルの虚級化を検討していると言う情報もある。しかし、表5の行政数の変遷を見ても、賈康等が出先機関化を主張する地区レベルでは、先ほどから述べているように、省の出先機関である地区から「実級」である地級市への変更が行われており、地級市の数は徐々に増加し、出先機関化とは逆に、実級化が進んでいる。一方、郷鎮政府は、県との関係が密接で出先機関的性格が強い側面を持つが、行政区画改革の面から見ると郷から鎮への変更や郷鎮間の合併が進んでおり、出先機関化と言うより、再編・合理化が行われているとも見れる。

例えば、早くから税費改革が実施されてきた安徽省は、郷鎮政府の行政区画調整についても積極的に取り組んでおり、2003年6月に安徽省党委員会弁公庁と人民政府弁公庁より「關於做好全省郷鎮区劃調整工作的通知（全省の郷鎮区劃調整工作実施に関する通知）」を公布している。これによると、郷鎮区画を合理的に調整することで基層政権を建設し、行政管理効率を向上させ、農村

経済と社会の全面的な発展を促進するとしている。基本原則としては

- ① 地域の実情、地理的条件、行政管理、住民生活・生産活動などを考慮し、郷鎮区画を調整すると同時に、行政村の調整も積極的に実施する。
- ② 城鎮（都市と町）を強化する。県城（県政府所在地）と200の「中心鎮」（比較的発達した鎮で周辺地域の中心地）を基礎として、規模が小さい郷鎮は合併を進める。県城の規模を拡大・強化し、中心鎮と基礎条件が整っていて発展潜在力の大きい鎮は、その集積と輻射効果を増強し、都市化の素早い発展を推進する。
- ③ 歴史を重視し、穏やかに実施する。
- ④ 配置を改善し、発展を促進する。地域の特色のある経済、郷鎮企業と農村サービス業の発展に有利であり、産業、商品構造の調整力を拡充し、農村税費改革を深化し、農民負担を軽減すること。政治と社会安定、人民群衆の安定した生活に有利であること。経済社会の全面発展に有利であること。

などとしている。調整基準は、平原地区：郷鎮5万人程度、行政村4千人程度。丘陵地区：郷鎮3万人程度、行政村3千人程度。山区：郷鎮1万5千人程度、行政村1千5百人程度。平原、丘陵、山区の県城はそれぞれ10万、8万、5万人以上、中心鎮人口はそれぞれ7万、5万、2万人以上となっている。合併に際しては、もともとある郷鎮政府施設を有効に利用し、あまった施設は教育、養老、文化などの公益事業に利用することとしている。

さらに、都市部を拡大し、人口が密集し小都市の機能を兼ね備えた県城は、鎮を廃して街道弁事処を設置しても良いが、その人口規模はもとの郷鎮規模より小さくしてはならない。調整後の郷鎮は中間に管理的部門を置いてはならないと定められた。以上の調整を2003年末までに基本的に実施することとし、この改革の実施にあたり、各市、県は郷鎮区画調整工作の指導及び「弁事（事務）」機構を設立し、党委員会と政府の統一的指導のもと、各部門と協力し、責任を持って行うこと、郷鎮区画調整案の制定は県（市、区）人民政府が制定し、村区画調整案については郷鎮人民政府が提出し、村民会議の同意を経ることとなった。郷鎮区画調整案は人民政府の審議を経た後、省人民政府に報告し批准を受け、村区画調整案は県人民政府の批准を得なければならぬとした。つまり上級政府（上一級、二級）の批准が必ず必要となっている。

以上のように安徽省では郷鎮政府の規模の調整と都市化、そして経済発展を目指している。農村における農民負担の軽減や、所得の向上による都市との不均衡是正には、農村の経済発展—産業高度化—が必要である。農村において行政区画を調整し、行政機構を合理化するとともに、中心となる鎮を確立し、その地域を中心に産業構造の高度化と就業構造の高度化を図ることで、農民所得の向上（非農業所得の向上）を目指し、ひいては経済の発展と郷鎮政府財政収入の向上を目指しているのである。

また賈康等の出先機関化の主張とは逆に、郷鎮行財政の確立とその規範化を主張するものも少なくない。例えば付光明他（2002）は郷鎮財政の確立と強化を主張している。そして、樊綱（1995）は郷鎮政府財政について、多くの地域では財政収入が不足しており、「非規範公共収入（予算外・自己調達資金など）」に頼らざるを得ない状況にあることを指摘し、その解決策として、地域住民による財政収支の審議・監督を行うための民主的手続を導入し、郷鎮財政の規範化、制度化を進め、郷鎮財政を一級財政として確立するべきだと主張している。<sup>23)</sup>周業安（2001）も基層

政府の「民主建設」を進展させ、人民代表大会による財政監督機能を強化すること、基層政府財政の財政権限を強化することにより、税費改革をさらに深化することができるとしている。

中国において民主化は大変微妙な問題であるが、現在のところ直接選挙が導入されているのは、県レベル以下の地方人民代表と村民委員会代表で、それ以上の人民代表は下一級政府の人民代表の間接選挙で選ばれる。人民代表大会は地方の最高権力機関であり、立法権、重大事項の決定権、政府人事の選出権、「一府二院（政府・法院・検察院）」の活動に対する監督権が与えられている。共産党一党支配の下、人民代表大会は民主主義の「飾り物」「ゴム印のイエスマン」と言われてきたが、改革開放以降、その地位は徐々に向上し、民主主義の「飾り物」から脱却しつつある。<sup>24)</sup>各地方政府の首長についても、毛沢東時代、共産党の人事決定を受容れ、選挙は追認手続に過ぎなかったが、改革開放政策以降「差額選挙」制度が導入されている。「差額選挙」とは、定数以上の候補者を立てることで、候補者数は定数を一定割合で上回るように設定する。これは首長選挙だけでなく、人民代表の直接、間接選挙でも導入されている。地方政府首長選出の場合は、候補者を定数より1人多くすることとなっている。このような改革により、選挙民の選択の幅を広げること、選挙民による幹部の監督、あるいは幹部が選挙民の存在を意識することを目指している。共産党内でも党内民主化の動きがあるが、やはり中国は共産党一党支配の国であり、その影響力は以前より弱体化しているとは言え、民主化への道のりはまだ遠い。その点からも、人民代表の直接選挙が実施されている郷鎮政府は、中国民主化の重要な改革実験の場でもあり、また一方で共産党支配を農村まで張り巡らせるための重要な機関でもある。よって樊綱と周業安の言うような民主化の強化は一朝一夕に実現できるものではないが、賈康・白景明の言うような安易な出先機関化もまた全国レベルで早急に実施することは難しいであろうし、上級レベルである県レベルでも財政状況が苦しい中で、郷鎮レベルを虚級化するだけでは根本的な解決にはつながらないだろう。

その他、華偉（1998）は省と県を虚級化し、地級市（直轄市、計画単列市なども）を都、府、州に改編し、その下に新しい基準のもと市、鎮、郷、坊（街道）を設置するべきだとしている。その理由としてはやはり省の規模が大きすぎることを、そして改革開放以降、政治経済の多くの権限が省から地区・地級市レベルに移されていることを指摘している（例えば多くの国有企業の管理は地区、地級市に委譲されている）。

以上、政府階層再編論をいくつか紹介したが、いずれの案が採用されるのかは現在のところわからない。しかし、地区の実級化とそれに伴う市轄県体制の実施、郷鎮の合併など都市化への対応、あるいは都市化への取組みがすでに実施されていることは事実である。このような行政区画再編により、政府階層数が増加し、また地域により階層数が異なる一特に都市部では階層数が少なく、農村部で多い一状態が生まれている。<sup>25)</sup>つまり、改革開放以降の経済発展と、都市化の進展により行政区画改革が実施されたが、それと同時に行政区画や階層が複雑化し混乱し、それとともに行政経費がかさみ、財政面での制度化も進めにくい状況に陥っているように思われる。そのため、以上で紹介した「縮省論」「虚省論」を始めとした大規模な政府・行政階層の調整が、今後必要となって来るだろう。

## おわりに

政府・行政階層の改革の実施が見込まれる中で、今後郷鎮政府は地方政府の中でどのような位置を占めていくのか。郷鎮政府の役割は地域によりかなり格差が生じている。上海市H鎮のように財源の豊かな地域では、地元の社会福祉、経済発展に積極的に取り組んでおり、その果たしている役割は大きい。しかし、財源の乏しい地域ではその果たす役割は小さく、権限と責任が曖昧で県レベルとの関係が密接である中で、その存在意義が問われる状況にあるといえよう。いずれにしろ、行政区画を整理し、行政機構をリストラするだけでなく、行政階層全体をも含めた合理化を行わなければ、基層レベルに至るまでの地方財政制度の確立は難しいと考える。そして、制度化が進まなければ、財源の分散化は解消されず、現在中国が取り組んでいる地域間協調発展は大きな困難を伴うだろう。現在は都市化に重点が置かれ、全体的な政府階層の再編に着手するまでには至っていないが、地方財政制度を規範化、制度化して行くには、あいまいな行政権限と財政収入の配分を明確にしなければならないし、それにはまず行政階層を見直し、再編することが必要であろう。その上で各政府レベルの財政責任の配分を行い、それに見合った収入の配分を明確化することが重要である。そしてその上で財政収入が不足する地域に対し財政移転制度などで対応して行くシステムを確立しなければならない。政府階層の再編は、不均衡経済発展から調和の取れた発展へと方向転換しようとする中国にとって、伝統的な都市—農村二元構造を改革し、また遅れた内陸部地域を支援するための財政資金を確保するためにも重要な鍵となるだろう。

## 注

- 1) 本論文は博士学位申請論文(「中国の財政制度改革—経済発展と財政」2005年3月学位取得)の未発表の部分を中心に加筆・修正し、まとめたものである。
- 2) 中国の財政制度改革の変遷については拙稿(1999, 2000)で詳しく分析を行っている。
- 3) 《地方予算外資金規範化管理研究》課題組(1997)。
- 4) 各種付加税, 事業性収入, 郷鎮企業からの上納利潤・費用徴収, 土地使用費, 農民から徴収する各種費用などで構成される収入で, 支出はインフラ整備, 企業支援, 農業支援, 行政職員給与・ボーナスなど多岐に渡る。
- 5) 郷鎮政府財政については拙稿(2004)で詳しく分析を行っている。
- 6) 樊麗明・李齊雲等著(2001), 327頁。
- 7) 何成軍(2003), 17頁。
- 8) 農村合作基金会は農民の出資で設立された信用組合的組織で, 80年代後半に相次いで設立された。人民公社が解体し, 個別経営となった農家や郷鎮企業の経営をサポートするために合作社(農産物と農業生産財の購入・販売, 機械・施設の共同利用, 農村金融などの分野における協同組合的組織)への取組みが強化されたが, 実質的な成果があがらないため, 合作基金会が相次いで設立されることとなったのである。しかし, その経営は思わしくなく, 相次いで営業停止となっている。例えば, 湖北省H郷では2000年に営業停止となったが, 政府は営業停止時, 270万元余りの掛け金の返済と300万元近くの回収不能金を抱え, 上級政府より資金を借りて, 農民に対する掛け金返済を行ったが, その後も返済しきれていない上に, 上級政府への借入金返済に悩まされることとなっている(張曉冰(2003))。

- 9) 付光明・黄正林・沈亜林（2002），90頁。
- 10) <http://czzn.cn/new/shownews.asp?NewsID=4845>（2003年8月13日）。
- 11) 加藤（2003），59頁。
- 12) 黄麗敏（1998）は91年以降を農民負担の法制化時期と分類している（6頁）。また農民負担の種類を，①税金，②地方附加税，③農産物の契約販売による潜在的負担，④郷鎮への統籌費，⑤村への提留，⑥その他社会負担，⑦義務労働等に分類し，①～⑦を広義の農民負担，④～⑦を狭義の農民負担とし，広義の農民負担でとらえた農民の実質的総負担率は25%以上と計算している（11，25頁）。
- 13) 2003年第10期全国人民代表大会第1次会議「政府工作報告」。
- 14) 例えば先程の湖北省H郷では，2002年より税費改革を実施しており，郷鎮統籌や村提留が取り消されている。その収入減を補うためH郷に対し，郷鎮統籌取消後の補助として151.44万元，村提留取消後の補助として74.13万元が移転された（張曉冰（2003），88頁）。
- 15) 各地生産量により計算された税額，価格により計算された税額と改革後の税率により計算された税額によって確定された農業税増収数。
- 16) 五保戸制度は，農村における貧困者（老人，病弱者，孤児，身体障害者などで就労困難な者）に対して，集団が5つの基本的な生活条件を保障する制度。5つの基本的な生活条件は食・衣・燃料供給・教育・埋葬であったが，経済改革による農村の変化によって，食と燃料・衣・住・医療と介護・埋葬となった。未成年者には義務教育も含まれる。
- 17) <http://www1.cei.gov.cn/hottopic/doc/zjzt2002053/200303311877.htm>（2003年8月25日）。
- 18) 『日本経済新聞』2003年7月18日。
- 19) 同上。
- 20) 齊義虎（2003）。
- 21) 以下地区の変遷や市轄区体制などについては，華偉（1998）を参考にした。
- 22) 葛剣雄（1998）によると譚其驥は歴史地理学者で復旦大学教授であった。彼の行政区画改革案は1989年に民政部が開いた行政区画学術討論会上で報告され，その後も行政区画改革の一つの方向性として度々議論されている。
- 23) 樊綱（1995），34-43頁。
- 24) 唐亮（2001）。
- 25) 例えば上海市では，上海市の下に市轄区あるいは県が置かれ，その下に郷鎮が設置され（都市中心部は街道），地方政府階層は3階層（中心部は2階層）となっている。しかも，郷鎮レベルで都市化が進めば，街道弁事処を設置して出先機関化し，2階層に簡素化することができる。一方，他の地域では，省—地区—地級市—県—郷鎮—街道となり，地区は実級化して地級市への変更が実施されているので，現在出先機関化する余地があるのは，郷鎮レベルのみとなる。都市化が進めば一部地域で街道弁事処を設置し，出先機関化できるが，そうでない農村地域では，相変わらず4階層のままとなり，地域によって階層数が異なる。

#### 〈引用文献〉

- 天児慧，石原享一，朱建榮，辻康吾，菱田雅晴，村田雄二郎編（1999）『岩波 現代中国事典』岩波書店  
 加藤弘之（2003）『シリーズ現代中国経済6 地域の発展』名古屋大学出版会  
 黄麗敏（1998）「改革期中国における農民負担問題の研究」、『アジア経済』39(1)  
 高屋和子（1999）「中国の財政制度改革における中央—地方関係」，日本現代中国学会『現代中国』第73号  
 高屋和子（2000）「中国の財政制度改革」（佐々木信彰編（2000）『中国経済の展望』，世界思想社，第5章）  
 高屋和子（2004）「中国郷鎮政府における行財政改革」，日本現代中国学会『現代中国』第78号  
 田島俊雄（2000）「中国の財政金融制度改革」（中兼和津次編（2000）『現代中国の構造変動2 経済—構造変動と市場化』東京大学出版会，第3章）

- 唐亮 (2001) 『変貌する中国政治 漸進路線と民主化』 東京大学出版会
- 西村成雄 (2000) 「二十世紀中国『政党国家』体制の射程」, 中国社会文化学会『中国—社会と文化』第15号
- 華偉 (1998) 「地級行政建制的演変与改革構想」, 『戰略与管理』第3期
- 賈康・白景明 (2002a) 「県郷財政解困与財政体制創新」, 『經濟研究』第2期
- 賈康・白景明 (2002b) 「県郷財政解困与財政体制創新」, 『郷鎮財政』第3期
- 賈康・白景明 (2003) 「中国地方財政体制安排的基本思路」, 『財政研究』第8期
- 何成軍 (2003) 「県, 郷財政困難: 現状, 成因, 出路」, 『中国農村經濟』第2期
- 葛劍雄 (1998) 「譚其驥先生的分省建議及其現實意義」, 『中国方域』第4期
- 魏清泉 (2003) 「縮小省(区) 省轄市県 県内設市 郷鎮自治—中国行政区劃調整的總趨勢」, 『中国方域』第6期
- 齊義虎 (2003) 「对中国行政区劃改革的思考」, 『中国方域』第5期
- 周業安 (2001) 「稅費改革与郷鎮財政民主建設」, 『管理世界』第5期
- 《地方予算外資金規範化管理研究》課題組 (1997) 「規範化: 地方予算外資金管理的基本思路」, 『管理世界』第4期
- 張曉冰 (2003) 「郷鎮財政与鄉村治理」, 『管理世界』第5期
- 樊綱 (1995) 「論公共収支的新規範—我国郷鎮“非規範収入”若干個案的研究与思考」, 『經濟研究』第6期
- 樊麗明・李齊雲等著 (2001) 『中国地方財政運行分析』 經濟科学出版社
- 付光明・黃正林・沈亞林 (2002) 「部門内正交易費用“綜合症”是農民負擔重的根本原因—一個郷鎮的政府規模和資源吸取及分配機制的剖析」, 『管理世界』第11期
- 劉平波 (2003) 「郷鎮行政区劃改革的可行性研究」, 『中国方域』第5期
- Bahl, R. and Wallace, S. (2003), Fiscal Decentralization: the Provincial-Local Dimension, Martinez-Vazquez, J. and Alm, J. eds. *Public Finance in Developing and Transitional Countries*, Edward Elgar.
- Bernstein and Lü (2000), Taxation without Representation: Peasants, the Central and the Local state in Reform China, *China Quarterly* 163.