

## 郷鎮財政の現状と郷鎮財政改革

齊 藤 節 夫\*

### 目次

はじめに

#### 1. 人民公社から郷鎮政府へ

#### 2. 地方財政の支出構成

#### 3. 郷鎮政府財政の現状

##### (1) 郷鎮政府の財政構造

(1)-1, 安徽省宣城市某郷鎮の財政構造

(1)-2, 他の事例——3県の状況

##### (2) 農村義務教育, 行政管理と郷鎮財政

#### 4. 中国における移転支出制度

#### 5. 郷鎮政府の財政改革

おわりに

郷

### はじめに

中国では、改革・開放路線を採って以降、農村では人民公社が解体しそれに代わって郷鎮政府が発足した。財政面では1994年に今までの財政請負制に代わって分税制が実施された。こうした制度変革は郷鎮財政にも影響を与え、その結果、郷鎮財政が不安定さを増し問題となっている。とくに、近年では、3農問題（農業、農村、農民）がクローズアップされており、なかでも、農民収入の増加の緩慢さが最重要課題となりつつあるが、この問題は郷鎮財政とも密接に関係する。このような状況のもとでは、郷鎮財政の安定と確立が求められている。

こうした郷鎮政府の財政ではあるが、全体像を知るための実態調査資料は限りがあり、「5級財政」（中央、省、地区、県、郷鎮政府の財政）の中で郷鎮財政の分析はかなり困難である。この論文では、政府間財政関係を念頭に置きつつ、「5級財政」の末端に位置する郷鎮財政の現状をいくつかの事例にもとづき分析し問題点を指摘するとともに、郷鎮財政の制度改革の進展状況についても考察する。

#### 1. 人民公社から郷鎮政府へ

郷鎮政府が発足する以前、中国農村では人民公社が政権の末端行政機関であった。人民公社は1958年に発足してから1980年代初期まではほぼ四分の一世紀中国農村で存続した。この人民公社は、①政社合一、②工農商学兵、③三級所有制、④一大二公等の特徴とし、住民の自治組織を目指したが理想どおりにはいかず、経営形態としての各戸生産請負制と行政組織としての郷鎮政府に取って代わられた。

人民公社から郷鎮政府と生産責任制へ移行するに伴い、行政組織は以下のように変更された。

・行政区画。

郷—————行政村—————自然村

・人民公社の時期。

人民公社—————生産大隊—————生産隊

・郷鎮政府の時期。

郷人民政府—————村民委員会—————村民小組

なおここで、郷とは中国農村部の政権の末端行政区画をさし、鎮とは工業や商業を中心に人口が比較的集中している所の政権末端行政区画をさす。

農村での機構改革にともない公租公課の面においても変化が生じている。

人民公社時はその財務は原則的に生産隊を採算単位とし、収入からコスト・管理費を引いたものから国家へ農業税を支払い、集団に公共積立金（拡大再生産用資金）、公共福祉金を積み立て、残りを公社員に分配した。また、他方では社隊企業からの上納利潤もあった。したがって、課税の対象は人民公社、生産大隊、生産隊といった集団の組織であり、人民公社員は集団の組織が課税対象であったために直接個人が税金を払うことはなく、課税には今ほど関心がなかったと思われる。現在のように、経営面では各戸生産請負制が行われ郷鎮政府に代わられた時期での個人を直接課税対象とするのとは様相が異なる。なお、人民公社時の1978年における全国農

\* 下関市立大学教授

村基本計算単位での総収入分配構成は、生産費、減価償却費、管理費が34.4%、税が3.4%、公共積立金、公共福祉金9.1%、公社員への分配53.1%である(1)。

郷鎮政府成立後課税対象は個人となった。以後簡単に最近までの変遷を示すと次のとおりである。

人民公社が崩壊した後、税負担制度はしばらくの間は人民公社制度を引き継いだものであったが、1983年に農民負担の加重問題が発生した。当時、国家、集団、個人間の分配比例に関する規定がなかった。そこで、1984年に農業部は大規模の農村経済状況調査を行った。430県の調査結果から郷、村が行わなければならない公共事業は農民から一定の費用を徴収することとし、農民1人当たり平均純収入の5%を超えないとした。1991年12月7日に、国務院は『農民費用負担と労務管理条例』を公布することにより、「三提五統」の費用を徴収し、「村提留」(村留保)、「郷統籌」(郷の自己調達)、労務の標準と範囲を規定した。「三提」は公共積立金、公共福祉金、管理費をさし、「五統」は、教育費用、生活救済費用、郷村道路建設、民兵訓練費用、計画生育工作費用をさす。

これに1997年から合作医療が加わり現在の「三提六統」となった。しかし、総額は依然として前年の農民1人当たり平均純収入の5%を超えないとしている。「村提留」は「三提五統」

の半分より少なくなつてはならず、少なくとも2.5%を占める。郷、村レベルの教育付加費は5%中の1.5-2ポイントである(2)。また、最近における税费改革は2000年3月から安徽省で始まった(後述)。

## 2. 地方財政の支出構成

ここでは、中央財政以外の地方財政(省、地区、県、郷の財政)について各々のクラスの財政の特徴を考察する。

現在の政府間財政関係についてみれば、財政部の2001年の資料では、中央政府の財政の他に、地方政府としては、31省市自治区、331地区、2109県、44741郷鎮が各々の財政を持つので、全部では5級財政となる(3)。

この地方財政につき、甘肅省と湖南省の場合について分析する。

まず、県、鎮の財政についてみれば、1、2表が

1表 1999年の甘肅省財政支出

	総支出に占める割合(%)	地方支出総額に占める割合(%)				県と鎮合計(%)
		省	地区	県	鎮	
資本建設	8.2	48.35	21.74	29.53	0.39	29.92
農業	8.1	24.78	20.85	46.34	8.03	54.37
教育	16.0	19.07	10.41	28.32	42.19	70.51
文化	3.4	34.15	24.89	30.18	10.78	40.96
医療衛生	4.7	16.72	25.64	44.22	13.44	57.66
養老金	5.4	19.98	17.66	42.86	19.49	62.35
社会保障	3.5	53.02	28.09	18.86	0.02	18.88
行政管理	12.1	13.33	21.61	43.54	21.52	65.06
警察、法律	5.5	34.95	21.66	41.72	1.67	43.39
価格補助	4.4	90.85	3.26	5.12	0.77	5.89
貧困地区への援助	5.8	44.72	10.23	41.88	3.17	45.05
都市維持	3.1	3.48	51.24	42.55	2.73	45.28
専項支出	1.9	40.28	21.68	36.88	1.53	38.41
総支出	100.0	32.7	19.53	34.31	13.4	47.71

(資料)『中国：国家発展与地方財政』p. 70より作成

2表 1999年の湖南省財政支出

	総支出に占める割合(%)	地方支出総額に占める割合(%)				県と鎮合計(%)
		省	地区	県	鎮	
資本建設	12.0	89.02	5.99	4.71	0.29	5
農業	7.2	66.97	11.1	17.84	4.09	21.93
教育	14.2	14.75	11.06	51.39	22.8	74.19
文化	2.7	23.26	26.44	40.18	10.13	50.31
医療衛生	3.7	15.35	25.74	52.14	6.75	58.89
養老金	5.5	12.61	15.61	58.25	13.53	71.78
社会保障	5.6	28.63	44.42	26.91	0.05	26.96
行政管理	9.4	4.85	24.46	47.34	23.36	70.7
警察、法律	7.2	22.68	35.07	41.59	0.65	42.24
政策補助	4.8	75.69	10.17	13.97	0.17	14.14
貧困地区への援助	1.5	7.59	11.26	75.43	5.71	81.14
都市維持	4.1	0.44	62.66	35.49	1.41	36.9
専項支出	1.9	9.44	46.64	42.99	0.94	43.93
総支出	100.0	30.92	22.39	37.8	8.9	46.7

(資料) 1表と同じ。p. 71

1999年度の行政管理クラス別の地方政府支出構成である<sup>(4)</sup>。

甘粛省の場合、末端の鎮財政は教育では地方財政全体の42.19%、行政管理で21.52%、公務員養老金で19.49%、医療衛生で13.44%、文化で10.78%、農業で8.03%、貧困地区への援助では3.17%を占める。同様に、湖南省では、鎮の財政は行政管理では23.36%、教育で22.8%、公務員養老金で13.53%、文化で10.13%、医療衛生で6.75%、貧困地区への援助で5.71%を占める。以上より、鎮財政が教育、行政管理、公務員養老金、医療衛生、文化面で果たす役割の大きさがわかる。

さらに、県と鎮を合計した財政では、甘粛省の場合、教育では地方財政全体の70.51%、行政管理で65.06%、公務員養老金で62.35%、医療衛生で57.66%、農業で54.37%を占める。湖南省の場合、同様に県と鎮を合計した財政は、貧困地区に対する援助81.14%、教育で74.19%、公務員養老金で71.78%、行政管理では70.7%、医療衛生で58.89%、文化で50.31%を占める。県と鎮を合計した地方財政の末端財政においても、教育、行政管理、公務員養老金、医療衛生、農業、貧困地区に対する援助面で貢献し担う役割は鎮財政と類似している。

他方、政府間財政関係という観点から省と地区の財政を見ると、甘粛省の省財政は、価格補助の項目では地方財政全体の90.85%、社会保証は53.02%、資本建設48.35%、貧困地区への援助44.72%であるし、湖南省の省財政は、資本建設では地方財政全体の89.02%、政策補助75.69%、農業部門66.97%となる。地区の財政の場合は甘粛省では都市維持費51.24%、社会保障28.09%、医療衛生25.64%、文化24.89%であるし、甘粛省では都市維持62.66%、専項支出46.64%、社会保障44.42%、警察・法律35.07%、文化26.44%、医療衛生25.74%となる。省、地区財政は当然のことであるが、県、鎮とは支出項目の重点が異なり、各々のクラスにおいて果たす役割も異なる。

こうした地方財政であるが、分税制以降全財政収入における地方財政の占める財政収入の割合は、1994年以前の66%～78%から1994年以降は40%～50%へと下降しており、地方財政収入は少なくなった。他方、財政支出はその割合が70%前後で変わらない(3表)。結局、財政支出はその割合が一定であるのに対し、財政収入の割合は減少している訳であるから、その不足分を中央財政から地方財政

3表 中央財政と地方財政の割合

単位：%

	財政収入		財政支出	
	中央	地方	中央	地方
1982	28.6	71.4	53.0	47.0
1990	33.8	66.2	32.6	67.4
1991	29.8	70.2	32.2	67.8
1992	28.1	71.9	31.3	68.7
1993	22.0	78.0	28.3	71.7
1994	55.7	44.3	30.3	69.7
1995	52.2	47.8	29.2	70.8
1996	49.4	50.6	27.1	72.9
1997	48.9	51.1	27.4	72.6
1998	49.5	50.5	28.9	71.1
1999	51.1	48.9	31.5	68.5
2000	52.2	47.8	34.7	65.3
2001	52.4	47.6	30.5	69.5
2002	55.0	45.0	30.7	69.3
2003	54.6	45.4	30.1	69.9

(資料)『中国統計年鑑2004』p. 306

へと資金を移転させて(後述する移転支出制度)補填しており、分税制以降中央の財政権限が強くなった。

### 3. 郷鎮政府財政の現状

#### (1) 郷鎮政府の財政構造

近年、3農問題がクローズアップされる中で、郷鎮財政の果たす役割に焦点が当てられている。そこで、ここでは郷鎮政府の財政構造、郷鎮政府の収入、郷鎮政府の支出、関連する諸問題点等について詳しくみる。しかし、この種の資料は限りがある上に、地方により差があり、しかも、全国的なものでもないで現段階で全体像を掴むのはなかなか困難である。

郷鎮収入についてみれば郷鎮収入は次の4項目より構成される。

- ① 予算内資金収入。この収入が郷鎮収入の主要なものであり、各種税収より成り立つ。工商税収以外に農業税、農業特産税、耕地占用税、契約税、牧業税等いわゆる農業5税である。
- ② 予算外資金収入。国家の規定に基づいて管理する付加収入、並びに、事業、行政単位が自ら収入・支出する予算内資金に含まれない収入と公共部門が管理する専項資金をさす。
- ③ 「自籌」(自己調達)資金収入。自己調達資金収入とは郷鎮政府が予算内と予算外資金以外で、国家の規定に基づき自ら徴収する収入をさす。小学校・中学校の経営費用、計画生育工作費用、生活救済費用、民兵訓練費用、鄉村道路建設等5項目の費用(「郷統籌」)を指す。

④農村義務工と労働蓄積工（労務提供。「両工」）。  
 国家は、すべての農村労働力は毎年5-10日の義務工と10-20日の蓄積工を提供しなければならないと規定する。しかし、民工のように都市に働きに出かけている者はこの労働は出来ない。そのため農村義務工と労働蓄積工に換えて金で支払うことになる（「以資代労」）。

⑤さらに、村レベルの公共収入には、2種類の源泉がある。国が規定する3項目の「村提留」（村留保）資金、つまり、公共積立金、公共福祉金、管理費と、村営企業からの利潤上納である<sup>(5)</sup>。

郷鎮財政収入の構成を見れば4表のとおりである。予算内収入は1980年代中期では収入のかなりの部分を占めており、この時期は非予算内収入（予算外収入と自己調達資金収入）の比率は少なかった。しかし、1994年の分税制以降は非予算内収入の比率が高くなっている<sup>(6)</sup>。

郷鎮財政支出は財政収入に対応している。予算内

4表 1986—1997年中国郷鎮財政収入構成（%）

年度	1986	1987	1988	1989	1990	1991
予算内	83.29	82.72	80.01	75.89	74.57	72.05
非予算内	16.71	17.28	19.99	24.11	25.43	27.95
年度	1992	1993	1994	1995	1996	1997
予算内	71.46	73.76	63.11	62.64	64.58	66.78
非予算内	28.54	26.24	36.89	37.36	35.42	33.22

（注）非予算内収入＝予算外収入＋自己調達資金  
 （原資料）『聚焦中国農村財政』p.32、『中国財政年鑑』（1994—1998）

支出は郷鎮財政支出の主体で、主要な項目は、農業生産性支出、農林水利気象部門等の事業費支出、教育事業費支出、衛生計画生育事業費支出、慰労と社会福祉救済支出、司法支出、行政管理費、その他の支出である。こうした郷鎮財政支出の構成を見れば5表のとおりである。予算内が減り、予算外が増え、とくに1994年以降3年間は増え方が大きい。

5表 1986—1999年安徽省郷鎮財政支出構成（%）

年度	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
予算内	80.74	76.51	76.23	70.89	67.89	70.24	63.77
予算外	19.26	23.49	32.77	29.11	32.11	29.76	36.23
年度	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
予算内	63.41	56.79	51.99	58.03	65.25	68.57	72.53
予算外	36.59	43.21	48.01	41.97	34.75	31.43	27.47

（原資料）『安徽経済年鑑』（1987年）、『安徽年鑑』（1988—2000年）

つぎに、具体的な事例（安徽省某郷鎮と3県の郷鎮状況）をもとにして郷鎮財政の現状を分析する。ただし、こうした事例は地域により実態がかなり異

なるようであるが、今のところ事例が少ないので断定的な事はいえない。ここでは、主に中国中部地区の実態について考察する。

#### (1)-1 安徽省宣城市某郷鎮の財政構造

某郷鎮の財政の実態を紹介し、郷鎮財政の問題点を分析する<sup>(7)</sup>。

この郷鎮は、安徽省宣城市宣州区に属し総人口23272人、うち農業人口は22480人で、10村民委員会、1街道居民委員会があり、耕地面積は30360ムー、養殖可能な水面7000ムー、山場20000ムーである。農業人口統計に基けば、1人当たりの耕地面積は1.35ムー、山場0.93ムー、水面0.31ムーであり、工業は遅れ、第3次産業も発達せず、農業生産を主とする。主要な農作物は水稻、アブラナで、1998年の全郷の工農業生産総額は1.4億元であり、そのうち、農業生産額が0.5億元、工商業生産額が0.9億元である。食糧総生産高は19424トンであり、うち水稻18642トン、小麦782トン、アブラナ810トン、水産物2660トン、食糧の単位当たり生産高はムー当たり382kg、アブラナは39kgである。農民1人当たり年純収入は2640.9元である。

某郷鎮の財政収入についてみれば、1998年の財政収入の計画は次のようである。

予算内収入、245.43万元。うち、国税15万元、  
 地方税180.72万元（農業税を含む）、教育費付加49.71万元

予算外収入、127.43万元。うち、

(a)「郷統籌」71.19万元、教育費付加33.84万元、計画生育費用1.5万元、防疫6.95万元、農村電気網改造2.4万元、生活救済費用13万元、民兵訓練費用1.5万元、郷村道路建設12万元

(b)「村堤留」、56.24万元、うち、公共積立金5.24万元、公益金9万元、管理費12万元

「以資代労」78.894万元

総計451.754万元

さらに、この某郷鎮の実際の収入は6表のとおりとなる。

これからわかるように、

①某郷鎮の財政収入構成から見ると、予算内収入は全部の収入の30%を占めるに過ぎず、財政収入の主体は非予算内収入である。この郷の財政の正常な運営は非予算内収入に依存している②農業

6表 某郷鎮の財政収入（1998年） (元)

一. 予算内収入	
1. 国税収入	155,540
うち、集団企業付加価値税	48,242
私営企業付加価値税	8,693
その他企業付加価値税	96,605
滞納金	2,000
2. 地方税収入	254,017
うち、営業税	41,868
個人所得税	107,574
車両・船舶使用税	22,568
屠殺税	34,435
資源税	2,400
印紙税	51
集団企業建築税	122
集団企業所得税	10,000
投資方向調節税	35,000
3. 農業税	1,468,916
うち、農業税	1,033,916
農業特産税	405,000
契約税	25,000
耕地占用税	5,000
4. 教育費付加収入	497,100
5. 区財政補助収入	122,301
うち、農業税災害減免	40,000
年末追加	3,000
財政収入基準超過返還	79,301
小計	2,398,877
二. 予算外収入	
1. 「郷統籌, 村提留」	1,636,415
2. 堤防費	231,616
3. 水の費用	441,544
4. 発電所改修費	242,144
5. 「以資代労」	484,288
6. 婚姻登記手続費	7,000
7. 土地管理費, 土地開発収入	292,672
8. 屠殺税と農業調査費滞滞清算	30,000
9. 水面貸し出し収入	383,978
10. 寄付金	61,350
11. 食糧買い上げ条約違反	89,330
12. 郷政府の固定資産販売収入	400,000
13. 養殖場請負費	70,000
14. 村が失った費用を清算した収入	513,342
15. 工程建設資金と災害減免返還	129,768
16. 区財政局返還の水利基金	36,918
17. その他	3,647
小計	5,086,830
三. 教育費	696,454
合計,	8,182,160

税は、147 万円で予算内収入 240 万円の 61%、全収入 818 万円の 18%を占める。農業税の占める比重は大きい。

以上のように郷鎮政府の財政には、いくつかの問題が存在する。第 1 に、財政収入の能力が弱く郷鎮政府が基本的な公共サービスを提供する能力が落ちている。第 2 に、郷鎮財政の非制度化の現象が普遍的に存在しそのため農民の負担が過重となる。第 3

に、郷鎮財政支出上の不備が多く、財政状況は悪化の趨勢にある。これらの問題は中部地区では突出している<sup>(8)</sup>。

さらに、某郷鎮の財政支出についてみれば、7 表

7表 某郷鎮の財政支出（1998年） (元)

一. 上納支出	356,678
1. 農業税	103,392
2. 農業特産税	40,499
3. 国税	115,304
4. 区財政へ上納	10,000
5. 市財政へ上納	40,000
6. 農業税と農業特産税	26,100
7. 地方で留めた国税上納	769
8. 地方税	16,913
9. 資源税, 耕地占用税	3,700
二. 予算内支出	1,647,797
1. 農林水利行政事業費	113,122
2. 放送・計画生育経費	45,490
3. 教育経費	951,959
4. 衛生経費	42,000
5. 財政人員経費	29,704
6. 民政安定補助経費	89,000
7. 行政管理経費	326,522
8. その他支出	50,000
三. 教育付加支出	710,548
1. 義務教育と文盲一掃	400,000
2. 民間経営学校の教師賃金	105,058
3. 新築校舎の補助	176,890
4. 校舎維持・修理費	4,000
5. 教師手当	24,600
四. 「郷統籌, 村提留」支出	3,024,894
1. 「郷統籌, 村提留」	1,735,131
2. 「以資代労」	480,884
3. 発電所支出	184,574
4. 水の費用	354,800
5. 堤防支出	193,400
6. 借り出し	12,000
7. 郷政府転用	64,105
五. 予算外収入の支出	1,574,103
1. 政府機関支出	350,895
2. 村幹部賃金	57,000
3. 街道人員賃金	1,200
4. 各村の超過支払の返還	275,217
5. 水面収益返還	208,374
6. 派出所補助費	21,000
7. 防疫費	7,263
8. 土地専用支出	176,721
9. 寄付	32,650
10. 民政優待金	65,650
11. 街道維持	68,111
12. 奨金支出	32,840
13. 公樓の税金支出	35,000
14. 利息, 補助	11,000
15. 民政経費	7,365
16. その他支出	223,818
六. 中小学校収入の支出	547,632
1. 小学校の支出	433,500
2. 中学校の支出	114,132
合計,	7,861,651

のようである。

表で示すように上納支出は 356678 元であるが、上納割合では農業税は 10%を省財政に、農業特産税は 10%を省に、国税は 75%を中央財政へ上納する。支出項目では教育費、行政管理費等が多い。

### (1)-2 他の事例——3 県の状況

農民負担の状況を 3 県の郷鎮財政の事例をもとに分析する。なお、ここで調査した 3 県の状況はその他の地区の状況とも一致するという<sup>(9)</sup>。

まず、3 県の基本状況についてふれる。

中国の農村をいくつかのタイプに分けると、伝統的な農業区県(市)、沿海開放県(市)、都市郊外区県(市)、牧畜区、半牧畜区県(市)、山区県(市)等に分類できる。総体的にみると、沿海開放県(市)、都市郊外区県(市)は経済的基礎が良好で開放の程度が高く、産業構造は高度化し始め、経済の発展水準は比較的高い。伝統的な農業区県(市)、牧畜区、半牧畜区県(市)、山区県(市)は経済の発展水準は低い。ここで取り上げる 3 県(湖北省襄陽県、河南省鄆陵県、江西省泰和県)は典型的な農業県であり、経済発展の程度は中部地区の中位か中の上の水準に位置する。近年来、この 3 県のように中西部の伝統的な農業区にある県、郷は未だかつてない苦境に陥っている。農業においては増産しても増収とならず、郷鎮企業も苦境に陥り、都市へ出稼ぎに行く農民工もいくつもの制約を受け、伝統的な農業区にある農民の収入の増加は、緩慢か、ある地方では農民収入の減少がみられる。

こうした 3 県であるが、3 県の収入は農業 4 税、「郷統籌」と「村堤留」、「部門收費」(各種サービスの費用)、「三乱收費」(勝手に資金、費用、罰金を集める費用)から構成される。

次に、農民負担の幾つの特徴について述べる。

第一に、3 県の農民負担の状況を見ると負担がかなり重いことが明白である(8 表)。42 戸の農家調査では平均 1 人当たり純収入は 2103 元であるが、1 人当たり税と費用負担は 252 元で農民 1 人当たり純収入の 12%である。この水準はその他の地区と

8 表 3 県農民の負担状況

	戸数	人数	1 人平均純収入(元)	1 人平均税費負担(元)	負担／純収入
襄陽	11	55	1383	389	28%
鄆陵	17	74	2805	239	9%
泰和	14	74	1935	162	8%
平均	42	203	2103	252	12%

同様の水準であり特別に過重といった訳ではない。また、襄陽県では平均 1 人当たり純収入は 1383 元であるが、1 人当たり税と費用の負担は 389 元で、農民 1 人当たり税と費用の負担は純収入の 28%となる。極めて高い。

第二に、1 人当たり純収入が 1383 元の襄陽県の税負担が 389 元で、1 人当たり純収入が 2805 元の鄆陵県の税負担が 239 元であり、累進課税になっていない。こうした状況は全国的な調査でもほぼ一致する(9 表)。非農業の家庭が納める工商税は比較的多いが、工商税と農業負担は連動せず、農業経営収入

9 表 多種の産業に従事する農家の負担状況(1997年)

家庭経営総収入に占める農業以外の産業からの収入によるクラス分け	絶対負担額(元)	1 人当たり平均の工商税(元)	相対負担率 <sup>①</sup> (%)
30%以下	237.6	1.9	15.7
30%~50%	156.2	4.7	9.9
50%~70%	156.5	9.1	9.2
70%~80%	114.9	11.5	6.4
80%以上	109.2	17.3	4.9

(注)：①農民 1 人当たり平均家庭経営純収入に占める 1 人当たり平均農民負担の比重。

(原資料) 国家税務総局

に占める非農業収入の比率が高い農家は相対的に負担率が低い。さらに、10 表は経済発展水準の異なる農民 1 人当たり平均負担状況を、11 表は収入水

10 表 経済発展水準別の農民 1 人当たり平均負担(1997年)

1 人当たり平均農村社会生産額にもとづくクラス分け	絶対負担額 <sup>①</sup> (元)	相対負担率 <sup>②</sup> (%)
3000元以下	115.2	6.6
3000元~5000元	165.1	4.3
5000元~7000元	128.4	2.1
7000元~9000元	216.8	2.6
9000元~11000元	166.0	1.7
11000元以上	212.8	0.8

説明：① 1 人当たり平均農民負担額。

② 1 人当たり平均農村社会総生産額に占める 1 人当たり平均負担の比重。

(原資料) 国家税務総局

準の異なる農家の負担状況を示したものである。この 2 表とも累進課税率になっていない。

第三に、「費用は税より大きい」というのが一般的であるし、「三乱」(勝手に資金、費用、罰金を集めること)と費用負担が加わってさらに農民の負担を厳しくさせる。12 表で示すように、税の比率は全体の 28%であるが、費用の比重は 72% (「三堤五統」とその他の費用の合計)であり、「費用は税より大」である。鄆陵県は税収が 18%で、後の 82%を占めるのは「三堤五統」と農民から集めた費用である。また、農民の負担のうちで、「三堤五統」が

11表 収入水準の異なる農家の負担状況 (1997年)

農民1人当り平均純収入によるクラス分け	絶対負担額(元)	相対負担率 <sup>①</sup> (%)
500元以下	117.9	37.3
500元～1000元	115.6	14.9
1000元～1500元	129.9	10.4
1500元～2000元	137.5	7.9
2000元～2500元	138.5	6.2
2500元～3000元	156.0	5.7
3000元～3500元	266.1	5.2
3500元以上	254.9	4.9

(注)① 1人当り平均農民純収入に占める1人当り平均負担の比重  
(原資料) 国家税務総局

12表 3県の農民負担 (1999年)

	負担総額	単位: 万元		
		「農業4税」	「三提五統」	その他費用
襄陽県	25249	7186(28%)	8475(34%)	9588(38%)
鄖陵県	9456	1681(18%)	5610(59%)	2165(23%)
泰和県	4221	1947(46%)	2212(52%)	61(2%)
総計	38926	10814(28%)	16297(42%)	11814(30%)

42%となり最も多い。その上、3県での農民負担の構成比率は同一ではなく、地方政府が規定に拘束されない費用を集める能力による相違を示している。

こうした農民負担の状況を引き起こした原因は次のとおりである。

第一に、中央の規定では、郷、村政府が徴収する「三提五統」費用は前年の農民1人当り平均純収入の5%を超えないとするが、地方政府、地方幹部が自分の成績を上げるためにそれ以上のものを農民に課す。この事が最近の農民の不平を引き起こしている。

第二に、農業税、「三提五統」以外に農民に対する各種の費用負担が多い。

第三に、地方政府は機構が多く、人員も多い。郷鎮の下には20以上の機構がある。国家公務員、農業、農業経済、放送、テレビ、文化、接待、環境衛生、司法等の関係人員が、100人前後いる。

第四に、教育支出が膨大である。

以上のように、3県の収入面では、農業4税、「郷統籌」、「村堤留」よりも、部門收費、「三乱」費の加重問題を中心にかなりの問題が存在する<sup>(10)</sup>。

(2) 農村義務教育、行政管理と郷鎮財政

郷鎮財政が、教育、行政管理、公務員養老金、医療衛生、文化面で果たす役割は大きかった。そこで、以下にお

いては、郷鎮財政の公共サービスのうち、とくに重要な役割を担っている農村義務教育、行政管理について考察する。

中国の義務教育管理体制は、1980年代以来、各級政府の「収支を区分し、クラスを分けて責任を持つ」財政体制の下で、「クラスを分け学校を経営し、クラスを分け管理し、地方を以って主とする」管理体制を打ち立てた。1984年と1986年には義務教育用農村教育付加費と都市教育付加費を徴収し始めた。1985年に、中央は「教育体制改革に関する決定」を出し、義務教育を地方政府に請け負わせる体制をつくり、「中央が指導し、地方が責任を持ち、クラスによる管理」体制を実行した。1986年に「中華人民共和国義務教育法」において、「義務教育事業は国务院の指導の下で、地方が責任を持ち、クラスによる管理」を規定した<sup>(11)</sup>。

13表は安徽省の10郷鎮での郷鎮財政に占める教育経費を示したものである。これで見ると財政支出に占める教師の賃金比率は26.5%から61.5%と様々であるが、平均は44.8%である。また、郷鎮の賃金総額のうち、平均で75.2%が教師の賃金に当てられている。包集鎮に到っては93.1%であり郷鎮の賃金総額をほぼ当てている<sup>(12)</sup>。農村義務教育費の郷鎮財政支出に占める比率の大きさがわかる。都市と違って、農村では学校の建設費と維持費や教師の賃金まで農民の負担であり、郷鎮財政の矛盾の1つが教育費に現われている。都市に比べて、教育面でも農村は不利な状況にある。

こうした状況のために、義務教育については、10期全人大2回会議(2004年3月開催)で、温家宝総理は、2007年までに9年制義務教育を普及させ、農村の義務教育体制は「県を中心」にすると述べた。

13表 財政支出に占める安徽省10郷鎮の教師賃金の比率 (2000年)

郷鎮	教師賃金総額(万元)	財政支出に占める教師賃金の比率(%)	郷鎮賃金総額に占める教師賃金の比率(%)
淝河郷	210.0	54.1	82.4
河溜郷	206.9	61.5	81.5
包集鎮	121.0	40.5	93.1
古城鎮	216.0	46.2	76.3
秦欄鎮	130.7	36.3	77.9
仁和集鎮	72.0	26.5	63.2
蘆龍郷	70.1	44.5	68.5
中溪鎮	122.0	45.7	72.7
庄村郷	56.0	37.8	57.0
平興郷	117.6	54.7	78.9
総平均	132.2	44.8	75.2

(原資料) 安徽省政府弁公庁調査研究報告。2001年

財政面では中央財政、省、地区級市から県財政へ移転支出を行うとともに、9年制義務教育の普及のために、中央財政は100億元を投入するし、さらに、第2期農村中小高校危険校舎改造工事を実施し中央財政より60億元を投入するという<sup>(13)</sup>。義務教育費を県を主体にすれば、農民の負担は今よりは軽減する。

行政管理費もまた郷鎮財政に占める割合は大きい。これは、県以下の行政機構は財政基盤が法的に保障されず行政経費を農民に求めるしか官吏の生活を維持できないことに由来する<sup>(14)</sup>。ただし、農村での統治機構は人民公社崩壊後郷鎮政府に移行したが、末端公務員の人員はしばしば多すぎることが報じられている。「幹部が多い。教育方面を除いて」<sup>(15)</sup>。郷鎮行政事業機構と人員は絶えず増加し、それに伴い財政支出が拡大している。郷鎮では正規の職員も多いが正規以外の人員も多い例もみられる。行政管理費でも行政改革が求められている。

結局、支出面でも教育費や郷鎮政府の職員給与を中心として費用の管理で混乱がみられ改革すべき課題が多い。

以上、いくつかの事例でみたように、郷鎮政府の財政、郷鎮政府の収入、郷鎮政府の支出面には、費用のあり方を含めてかなりの問題点が存在する。

#### 4. 中国における移転支出制度

郷鎮財政の不足を補強する意味において、移転支出制度（あるいは地方財政支出、地方財政調整）の役割は重要である。移転支出制度は日本で言えば、地方交付税、国庫支出金、補助金に相当しよう。中

国の場合は移転支出には、3種類がある。一般目的（均等化）移転支出、特定目的移転支出、政策性移転支出である<sup>(16)</sup>。

実際の金額についてみれば、以下のようなのであるが、一般目的（均等化）移転支出、特定目的移転支出、政策性移転支出の各々の内容は不明確である。

最近のいくつかの事例をあげれば、2001年の中央から地方への資金移転は、1874億元である。うち、982億元は社会支出と社会安全網支出、892億元は地方公務員の賃金補助に使用した。さらに、2003年の財源移転は1912億元で2002年より17.9%増え、特定移転支出（社会保障、農業、科学技術、教育、衛生、貧困対策）は2577億元で2002年より7.3%増である<sup>(17)</sup>。

近年地方財政支出は急増し地方への財政補助は増えている。中央財政収入のうち、地方からの上納収入はほぼ一定（600億元前後）であるが、中央財政支出のうち地方補助支出は年毎に増加している。（14表）。ただし、このような移転支出のうち郷鎮財政にどれほど移転しているのかは明確ではない。

#### 5. 郷鎮政府の財政改革

近年、3農問題が焦点となる中で、農民収入の伸び悩みと農民に対する課税負担の強化は、中国各地での農民の暴動をも引き起こし、抜き差しならない問題になってきた。こうした郷鎮財政に対して近年改革が行われている。

##### ① 税費改革

近年の税費改革は2000年3月の「農村税費改革

14表 中国の財政

(億元)

年度	全国財政収入				全面財政支出			
		中央収入				中央支出		
			中央級収入	地方からの上納収入			中央級支出	地方補助支出
1990	2937	1475	992	482	3084	1590	1004	585
1991	3149	1429	938	490	3387	1646	1091	555
1992	3483	1538	980	559	3742	1767	1170	597
1993	4349	1558	958	600	4642	1857	1312	545
1994	5218	3477	2907	570	5793	4144	1754	2389
1995	6242	3867	3257	610	6824	4529	1995	2534
1996	7408	4265	3661	604	7938	4874	2151	2723
1997	8651	4831	4227	604	9234	5389	2533	2857
1998	9876	5489	4892	597	10798	6447	3126	3322
1999	11444	6447	5849	598	13188	8239	4152	4087
2000	13395	7588	6989	599	15887	10185	5520	4665
2001	16386	9174	8583	591	18903	11770	5768	6002
2002	18904	11027	10389	638	22053	14123	6772	7352

(資料)『中国財政年鑑(2003)』p. 343

の試点工作を進める事に関する通知」を基に安徽省で始まった。2001年に他省で試点をする事を計画したが、先送りされ2003年に全国で実施された。税制改革の目的は、①農民の負担軽減、②、農村税制の制度化、③、末端公務員の人員削減、④、教育行政の制度化にある。この背景としては、1994年の分税制の実施により、中央の取り分は増加したが、地方は減少し、その為に、郷鎮政府はさまざまな名目で農民より税金を徴収し農民の負担がもはや耐えられない程度に達したことがある。さらに、農産物価格も上昇せず農民収入の増加が緩慢であることも追い討ちをかけている。

税費改革の具体例として安徽省の改革についてみる。安徽省では税費改革により農民の納税額は約半分になったが省内では税金だけで2001年に18億元の減収になった。そのため、財政補填のため中央財政より17億元、省財政より6億元を支給した。他方、郷鎮政府と村民委員会は、改革と並行して全体の1割に当たる3万人の公務員を削減した。村民委員会が正規の手続きを踏まずに採用した職員11万人は解雇した。しかし、農村では小中学校の運営は地方政府が担い、郷鎮政府の財政の7割以上を教育費が占めるので、教師の給与の遅配を招き義務教育への影響が懸念されるという<sup>(18)</sup>。この資料の示すように農民の税費負担の軽減は中央財政、地方財政への負担増に結びつき(具体的には移転支出制度資金の増)、中国における財政事情を考えるとそう簡単ではない。

②さらに、公租公課改革では、農業税を段階的に引き下げ5年以内に廃止するとした。農業税は、2002年の決算では421億元であり、歳入18904億元の2.2%を占める<sup>(19)</sup>。ただし、農民にとって農業税の負担は重い。そのため、10期全人大2回会議(2004年3月開催)で、温家宝総理は農業税をなくす方向を打ち出した。農業税率を段階的に引き下げ5年以内に廃止する方針である。

③また、2004年には葉タバコを除き農業特産税を廃止する。これにより農民の負担が48億元軽減され、さらに、農業税の軽減で70億元の軽減となる。また、この改革を支援するために、2004予算では移転支出396億元を当てると言う<sup>(20)</sup>。

今後、胡錦涛政権は、今までのGDP至上主義に代えて、「科学的発展観」(質と効率の向上を中心とし、5つの統一企画〔都市と農村の発展、各地域の発展、経済と社会の発展、人と自然の調和のとれた

発展、国内の発展と対外開放を統一的に企画])と「人を以って本となす」(人間本位に基づいた政策。人民大衆が差し迫って解決を求める問題を活動の重点とする。たとえば、雇用、社会保障システム、都市住民の最低生活保障、農民の生活難問題、農村の9年制義務教育問題、医療等)を指導思想とし、「経済社会の全面的で均衡の取れた持続的な発展」を基本とした政策に徐々に転換する方針を示したが<sup>(21)</sup>、この中で3農問題は重点中の重点であるし、税費改革も当然継続される。

総じて見れば、税費改革は、農業税、農業特産税、農業税附加といった公租公課と「三堤」、「五統」の改革であるが、より重要なのは「費の改革」であり、農民の負担軽減をめざすものでなくてはならない。

## おわりに

現在、中国の経済発展は目覚しく、世界の注目を浴びている。しかし、幾多の矛盾も抱えている。東部沿海地区に比べての中・西部地区、東北地方の発展の遅れ、都市に比較しての農村の遅れはそのなかでも際立ったものである。「光」と「影」の部分が明確になりつつある。そのために、中国指導部は「先富論」から「共同富裕論」へと政策を変更し、「西部大開発」、「東北振興」を政策課題とするに至った。

この論文では、農村での財政に焦点を絞り郷鎮財政を分析した。農村で「小康」の状態に達するか否かは、今後の中国経済にとってカギとなる課題である。

前述したように、郷鎮政府の財政は農村の生産と生活に重大な影響を与えている。郷鎮財政は教育、行政管理、公務員養老金、医療衛生、文化面で果たす役割が大きいし、県と鎮の財政も、教育、行政管理、公務員養老金、医療衛生、農業、発展途上の地区に対する援助面で貢献している。ただし、こうした郷鎮財政も制度としてはいまだ定着したとは言えず(地域による差も大きい)、幾多の問題を抱えながら現在に到っている<sup>(22)</sup>。

そのために、郷鎮政府の財政の安定が求められるし、安定のためには郷鎮財政の改革が必要である。現在、3農問題(農業、農村、農民)の解決、とくに農民収入の増加の問題は、経済問題のなかの重点中の重点の課題であり、これは郷鎮財政の改革なしにはありえない。しかし、税費改革のためには、中央財政、郷鎮をのぞく地方財政が財政補助をしなけ

ればならず、財政上の負担は重い。中央財政も国債の発行増加や財政赤字の累積といった問題を抱えており厳しい状況にある。郷鎮財政の改革の前途は予断を許さないし注意深く見る必要がある。

- 
- (1) 陳錫文主編、『中国県郷財政与農民增收問題研究』、山西経済出版社、p. 114.
  - (2) (1) と同じ。p. 115.
  - (3) 財政部、2001年の資料
  - (4) 『中国：国家発展与地方財政』、中信出版社、pp. 69-71
  - (5) 方寧著、『中部地区郷鎮財政研究』、清華大学出版社、pp. 25-26。郷鎮財政収入、支出項目は規範化されてはいるが、実例ではかなりの差がある。そのため、この論文では、資料が示すままに記述するので、財政収入と支出項目には不統一が見られる。たとえば、地域により農業税は、4税であったり、5税であったりする。
  - (6) (5) と同じ。pp. 27-30
  - (7) (5) と同じ。pp. 39-61

- (8) (5) と同じ。p. i
- (9) ここでの記述は主に『中国県郷財政与農民增收問題研究』、第1章、第5章による。
- (10) (9) と同じ。p. 113。pp. 131-135。
- (11) (5) と同じ。p. 99。
- (12) (5) と同じ。p. 101.
- (13) 「政府工作報告」『人民日報』2004年3月17日
- (14) 『中国農民の反乱』p. 50
- (15) 『中部地区郷鎮財政研究』p. 150.
- (16) 馬海濤主編、『財政転移支付制度』、中国財政経済出版社、p. 208。
- (17) 『中国財政』2004年4期
- (18) 『日本経済新聞』2002年7月18日。『読売新聞』2002年8月3日。
- (19) 『中国財政年鑑2003』p. 282
- (20) 『中国財政』2004年4期。「三農問題は重中之重」『人民日報』（海外版）2004年3月6日
- (21) 「中央経済工作会議在北京举行胡锦涛、温家宝作重要讲话」、『人民日報』2004年12月6日
- (22) 5級財政自体の可否についてもいろいろの議論がある。