

中国村庄の政治と経済 (1)

村 岡 伸 秋

序

中国の農村から、政治と経済を一体化させ工農商業等を総合的に営んでいた人民公社が姿を消してから20年余の歳月が流れた。この間、中国農村・農業を取り巻く環境は大きく変わった。改革開放の進展は、農村地域にも多大な影響を与えている。

改革開放によって外資が大量に流入したことは、中国の持続的な高度成長にそのままつながっている。外資の直接・間接投資が著しい沿海部では、進出した外資に関連する都市・農村の産業が繁栄し、成長率をあとおしするとともに、大量の雇用を提供している。沿海部の外資関連産業には、内陸部から新規学卒者が毎年のように、職を求めて移動するようになった。

農村内部の変化も著しい。人民公社に体现された集団経営に代わって、家庭経営が主流となった。農家は法的な土地所有権を持たないものの、土地請負権を認められ、事実上の土地所有者になりつつある。すべての農業者に食糧等の現物納付を義務づけていた農業税制度はその形を変えることになった。作付の権利が農家に移行すると、経営主体である農家がより収益の高い作物の生産へと移行し、市場で食糧を購入して納税することを始めたからである。1980年代半ば、農業税は金納制に変わった。それは農作物の作付構成をさらに変化させた。それまでの「糧棉（綿）」中心から、「換金」作物への転換が大規模に進むようになったのである。農作物による所得よりもはるかに高収益が期待できる場合は、土地それ自体が工場用地になったり、高速道路の建設に供された。

人民公社時代、農村経済は食糧・綿花を中心に基本的に現物経済で回転して

いた。化学肥料がまだ高価で入手が難しかったときは、各農家が自製した有機肥料が用いられ、その価値は一日当りの労働の評価である「工分」に換算されて人民公社の帳簿に記録された。農家は労働に基づく「工分」に応じて食糧や他の食料品の配分を受け、わずかの現金収入を自留地等で得ていた。

投入される生産財に必要な貨幣は金額的にも限られていたし、人民公社が都市経済とのかかわりで必要な分を調達していた。今日、農業税が金納制に変わったのと軌を一にして、貨幣経済が農村全体にそして各農家に至るまで浸透している。かつて、農村の経済は食糧生産の実績や消費物資の数量でその規模と内実が説明されていた。今は違って、すべての統計指標が貨幣計算で示されるようになった。市場経済への移行とは、単に計画経済からの転換というのではなく、農村では自然経済から貨幣経済への転換という経過をたどったものになっている。

だとすれば、中国農村に生じた変化をその経過にそくして緻密に検証できる時期がきたと判断しなければならない。一国的な閉鎖経済の時代は、中国の経済を中央政府の諸政策と動向に照らして検討し、末端の政治と経済は人民公社に体现される集団の動向を追うという形で、ある意味では事足りていた。今、末端の経済主体は個々の農家であり、その数は億を超える。それら個々の農家を取り巻く環境、制度に生じた重大な変化を把握することなしにこの国の経済の全体を理解することはできない。

かつて閉ざされていた時代は経済に関する情報も閉ざされていた時代であった。WTOに加盟して以後の情報公開の拡がりを見張るものがある。本稿はできるだけそれらを利用して、数億の農家・農民からなる中国農村の現下の動向を概観し、農村を総体としての中国経済全体に位置づけるための考察である。

1. 農村の空白

中国の沿海地方は経済的に豊かである。外国資本が流入し、都市は近代化され、農民の所得は向上している。表1は2002年の各一級行政区の外資導入状況

表1 中国一級行政区の外資導入状況 (2002年)

	外資直接投資額 (1万米ドル)①	全国に占める 割合(%)	項目数 (件)②	企業数(戸) (年未登記済)③	年未登記額 (1万米ドル)④
北京	172,464	3.27	1,370	9,172	1,789,153
天津	158,195	3.00	847	9,020	1,601,849
河北	78,271	1.48	477	3,396	539,135
山西	21,164	0.40	73	773	172,729
内モンゴル	17,701	0.34	86	805	94,996
遼寧	341,168	6.47	2,147	13,642	2,795,621
吉林	24,468	0.46	345	2,541	339,646
黒龍江	35,511	0.67	197	2,067	253,917
上海	427,229	8.10	3,012	20,963	5,163,333
江蘇	1,018,960	19.32	5,819	22,991	4,955,055
浙江	307,610	5.83	3,380	12,111	1,628,070
安徽	38,375	0.73	339	1,914	369,376
福建	383,837	7.28	1,826	15,563	2,868,799
江西	108,197	2.05	592	2,478	356,851
山東	473,404	8.98	4,079	14,741	1,822,760
河南	40,463	0.77	287	2,437	435,199
湖北	142,665	2.70	484	3,705	560,740
湖南	90,022	1.71	413	2,152	333,329
広東	1,133,400	21.49	6,805	49,875	10,453,279
広西	41,726	0.79	279	2,509	412,135
海南	51,196	0.97	235	2,251	374,455
重慶	19,576	0.37	148	1,388	252,806
四川	55,583	1.05	342	3,913	451,027
貴州	3,821	0.07	55	639	81,554
雲南	11,169	0.21	150	1,619	222,783
チベット			5	94	12,534
陝西	36,005	0.68	203	2,993	412,329
甘肅	6,121	0.12	51	694	82,433
青海	4,726	0.09	31	140	24,588
寧夏	2,200	0.04	25	454	60,230
新疆	1,899	0.04	65	338	41,897
全国*	5,274,286	100	34,171	208,056	40,199,985

出所：①『中国統計年鑑2003』中国統計出版社，2003年9月，北京，675頁。

②『中国統計摘要2003』中国統計出版社，2003年6月，北京，169頁。

③，④『中国統計年鑑2003』678頁。

注※ 全国には、省市に属さない部門管轄の数値が加わる。

と年末の登記済み外資額を示したものである。北京、天津、河北、遼寧、上海、江蘇、浙江、福建、山東、広東の10省市は2002年の全中国の外資導入額の85.22%を占めているし、累積登記額においても83.62%を占めているのである。表

2に見られるように、所得等にかかわる各項目で上位10位に入るところは概ねこの沿海地域である。農村の所得も高い。この10省市是北京から広州を通過して香港に至る鉄道線の京広線以東にあるか、あるいはそれを跨いでおり、首都北京を除いて、すべて海に面している。逆にこの京広線以西、そして遼寧を除く東北二省を合わせた地域には、89%の国土を占め、64%の人が住む広大な中西部が拡がり、その開発を待っている¹。全中国8000万の貧困人口中、7000万人が京広線以西に住む²。沿海部農村地帯は、外貨の恩恵に浴し、また種々の優遇措置をうけて、関連する農村工業が発達しているところが多い³。

その豊かな農村地帯に属する浙江省瑞安市紅光鎮先峰村からの一つの報告がある⁴。現在、中国の農村には、その末端に、党組織とは別に、行政を担う組織として村民委員会があるが、先峰村の政治・経済方針を決定する党と村民委員会の連合会議に300人の会員からなる「老人運輸隊」という自発的組織と80名ほどで構成される村の「老人協会」の代表が欠かさず出席しているという。このことは、かつての共産党の一元的支配が変わりつつあることを示すひとつの例である。

先峰村は農家数456戸、2011人の常住人口からなる小村である。村は1980年から、外部の企業の進出に対応して、900畝あった耕地のうち、400畝をこれらの企業に提供した。耕地の収用費用が村の財政を潤し、村は富裕になったという。反面、多くの農民が土地を「失なった」。この土地収用による収入が中国農村の財政に巨大な影響を与えていること、所有権のない土地がそれ自体資産として事実上の流動を始めたことは現下の中国農村のあまりにも重いテーマであるが、ここでは触れない。

先峰村で土地を「失い」、働き口を失った農民によって自発的に結成されたのが、「老人運輸隊」である。この「運輸隊」は、企業や家計を対象にした運輸業である。40歳以上の者が加入資格を持ち、加入希望者は加入時に300元を納付し、月々「工分」による報酬を受け取り、70歳で定年となる。定年後は毎月100元的生活補助金を受けるといふ決まりである。党や行政を担う村民委員会とは何の関係もない。ただし、毎年総収入の1%を村の財政に納付している。注目すべきは、その報酬支払方法であって、労働に応じた配分を人民公社時代

表2 各地方の1人当りGDPと1人当り収入

	① 1人当り GDP (元)	順位	② 都市民1人当り 総収入 (元)	順位	③ 都市民1人当り 可処分所得 (元)	順位	④ 農村1人当り 純収入 (元)	順位	⑤ ③/④ (比)
北京	28449	2	13251.84	2	12463.92	2	5398.48	2	2.31
天津	22380	3	9838.56	6	9337.56	5	4278.71	4	2.18
河北	9115	11	7015.20	17	6679.68	17	2685.16	10	2.49
山西*	6146	21	6528.48	21	6234.36	24	2149.82	18	2.90
内蒙* ⁵	7241	16	6341.28	28	6051.00	29	2086.02	22	2.90
遼寧	12986	8	6941.40	19	6524.52	19	2751.34	9	2.37
吉林	8334	13	6522.60	23	6260.16	22	2300.99	15	2.72
黒龍江	10184	10	6333.72	30	6100.56	27	2405.24	13	2.54
上海	40646	1	14395.80	1	13249.80	1	6223.55	1	2.13
江蘇	14391	6	⑥ 8738.52	7	⑦ 8177.64	7	⑧ 3979.79	5	2.05
浙江	16838	4	12682.44	3	11715.60	3	4940.36	3	2.37
安徽*	5817	24	6334.56	29	6032.40	30	2117.56	19	2.85
福建	13497	7	9861.48	5	9189.36	6	3538.83	7	2.60
江西*	5829	23	6521.28	24	6335.64	20	2306.45	16	2.75
山東	11645	9	8158.08	9	7614.36	9	2947.65	8	2.58
河南*	6436	18	6515.52	25	6245.40	23	2215.74	17	2.82
湖北	8319	14	7142.16	16	6788.52	16	2444.06	11	2.78
湖南*	6565	17	7371.84	14	6958.56	13	2397.92	14	2.90
広東	15030	5	11960.88	4	11137.20	4	3911.90	6	2.85
広西*	5099	29	7756.92	10	7315.32	10	2012.60	23	3.63
海南	7803	15	7174.20	15	6822.72	15	2423.20	12	2.82
重慶*	6347	20	7663.32	12	7238.04	12	2097.58	21	3.45
四川*	5766	26	6988.56	18	6610.80	18	2107.64	20	3.14
貴州*	3153	31	6107.28	31	5944.08	31	1489.91	30	3.99
雲南*	5179	28	7690.20	11	7240.56	11	1608.64	27	4.50
チベット*	6093	22	8626.92	8	8079.12	8	1462.27	31	5.53
陝西*	5523	27	6747.00	20	6330.84	21	1596.25	28	3.97
甘肅*	4493	30	6524.28	22	6151.44	26	1590.30	29	3.87
青海*	6426	19	6499.32	26	6170.52	25	1668.94	26	3.70
寧夏*	5804	25	6409.44	27	6067.44	28	1917.36	24	3.16
新疆	8382	12	7452.60	13	6899.64	14	1863.26	25	3.70
全 国	⑨ 8184		8177.40		7702.80		2475.63		3.11

出所：①『中国統計年鑑2003』65頁。
 ②同355頁。 ③同。 ④同368頁。
 ⑤『中国農村統計年鑑2003』中国統計出版社、2003年10月、北京、23頁。
 ⑥『江蘇統計年鑑2003』中国統計出版社、2003年6月、北京、121頁によれば、8738.57元とある。
 ⑦同上、8177.67元。
 ⑧同132頁によれば3995.6元である。
 ⑨『中国統計年鑑2003』55頁。

注：表中*印を付した行政区は①の1人当りGDPが②の1人当り総収入よりも少ない地域である。逆に無印の行政区は①が②を上回っている。これは無印の地区から*を付した地区へ経済価値が移転していることを示している。所得配分機構が作用している。

の「工分」制を復活させて実施していることである。また、改革開放に伴って、本来、「国」や「公的機関」が担うことになるべきであった「失業対策」や「養老年金」事業をこの共済組合的な自発的組織が先取的に実施していることである。市場経済下の中国農村に「小さな人民公社」が部分的に復活したかの感さえある。

2011年の居民のうち300人を組織している「老人運輸隊」は、村の権威である党や村民委員会といえども無視できない存在である。先峰村に展開している各企業の運輸への需要が伸びるという見通しもあって、「運輸隊」の以後の事業展開にかかわる方針や、それにかかわる必要な社会資本整備などは、彼ら抜きでは決められないのである。こうして「運輸隊」は、先峰村で市民権を得た。

これと似たものに、「消防隊」がある。末端の消防機関は一般に村の二級上の県か市に置かれていて、郷鎮以下には常設されていない。この村では西暦2000年に工場火災によって大きな被害を出した経験をもとに、村内の各種集団、企業、個人が出資して独自の「消防隊」を作り上げた。全くの独立した存在であって、村からも党からも干渉されない。

こうした新しい主体が登場したということは、それは村に共産党や村民委員会という権威の及ばない「空白」の領域が生じたことを意味する。網の目のように組織が張り巡らされていた共産党の磐石の体制に幾ばくかの隙間が生れ始めた。

もう一つの「老人協会」は、男子65歳以上、女子60歳以上の人達で組織されており、その発言力は大きい。現在の中国農村の村民委員会には幹部の若年化という特徴がある。先峰村の数字は得られていないが、河南省劉村のデータを利用する⁵。1999年に行われた調査で、当該村の村民委员会主任は32歳の男性であることがわかったが、その就任年は1990年である。だから、就任時は23歳であったことになる。8人いる村民委員会委員の平均年齢は34.5歳、最高齢者は44歳の女性で、村委員の中で唯一の党員である。党支部の委員は3人いて、その平均年齢はこの女性を含めて51.3歳である。江蘇省江寧県(現在の江寧区)古泉村の場合、村民委员会主任は1960年生れ、工業經理は1963年生れ、会計は1966年生れと、全部で7人の村委員のうち6名が1960年代生れである。最年少

は1969年生れである。ただ一人、1949年生れの50歳代の委員の担当が農業經理である⁶。経済の発達が遅れた地域では、幹部の年齢構成はこれよりも高い傾向にある。12の村を対象にしたある調査では、党と村民委員会を一くくりに行っているため、正確度は劣るが、4分の1が50歳代、半分が40～50歳、30台の幹部は22.2%という結果が報告されている。そしてこの調査報告書はその結果をふまえて幹部の若返りの必要を強調している⁷。

幹部の年齢構成にかかわらせて、再び、河南省劉村のデータを参照する。この村は、5753人の人口を持つ。そこでの党員数は104名である。2%に満たない。党員のうち、46歳以上が72人、46歳以下が32人である⁸。1976年10月以前の入党者が79人、それ以後に入党した人が3分の1以下の25人である。新中国成立(1949年10月1日)から1976年10月までは27年間、1976年からこの調査が行われた1999年までは23年間である⁹。1976年は「文化大革命」の終息が宣言された年でもある。さらに、陝西省柳林県孟門鎮塔上村からは、党員10名中、7名が60歳以上であるとの報告がなされている¹⁰。明らかに党そのものの高齢化が進んでいる。

高齢化した党は、非党員を含む有能な若年層を村民委員会の幹部として登用し、ある種の村の社会空間における世代間の役割分担に進まざるを得なかった¹¹。

先峰村の「老人協会」には、かつて党や人民公社で幹部として活躍した人が多く、若年化した村民委員会に、今なおその経験に支えられた発言力を行使しようとする動機がはたらいたとしても不思議ではない。「改革・開放による社会の変化と『一人っ子政策』は伝統的な家庭養老制を解体した¹²」。人民公社がその内部に保持していたさまざまな社会福祉制度もその公社の解体とともに互解した。養老年金制度を含めた社会保障制度の確立が「公」的な機関に課せられた課題だとすれば、高齢者の発言力は大きい。特に若年層によって村民委員会が構成された場合、その発言力は相当に重いはずである。若い村民委員会幹部の経験の「空白」を彼らが埋めることになる¹³。

社会保障制度に関して農村合作医療制度にも触れておく。人民公社のもとで始まった合作医療制度は、1980年代までは各地の農村で基本的に維持されて

いた。合作医療制度とは、一人年間1～6元を払い込んで、人民公社内あるいは村内の診療所で初診時に1元を納入する以外は薬品等の原価(卸値)だけを支払うという制度である。人民公社工業や後の村営企業が健全な経営を続けていたところでは、これらの企業の収益の一部が「公益金」という形でプールされ、薬価や医師の報酬に充当されていた。江蘇省錫山市張涇鎮曹庄村では、人民公社解体後もこの制度を発展させ、1997年には一人25元を徴収、一回当りの診療代を3元まで補填し、超過分を自己負担とした。村内で扱えない病気の場合は、都市の大規模な病院での治療となるが、その費用に関しても後日に補填する制度を作り上げた¹⁴。この場合は、農村合作医療制度が比較的うまく機能してきた例である。

だが、多くの村では、1990年代に入って、主に薬価の引き上げにより、この制度がちゆかなくなった。赤字経営に陥ったのである。同じ錫山市の華庄鎮太湖村は掛け金を20元にまで引き上げたが、破綻した¹⁵。同じく大浮郷吳塘村も1992年に赤字経営に陥り、累積赤字は1997年には7万元にまで達し、制度を廃止した¹⁶。農民は医療費を全額自己負担するようになった。医療費補填制度に生じた「隙間」を埋めることに成功したのは、今のところ、高い収益をほこり、企業内医療を擁する有力な一部の企業と、村全体を統括する勢力として台頭してきた一部の企業集団だけである。制度の破綻によって生じた「診療所」や医師の「空白」は、河北省保定市望亭郷固上村でのように個人医師の開業によって埋め合わせる例が少しずつ増えてきた¹⁷。

再び、先峰村に戻る。この村には、さらに100人ほどのキリスト教徒がいて、宗教活動の自由を求め、勢力の拠点を形成しようとする動きが高まっているという¹⁸。他の村からは、宗族の復活ともとれる動きが報告されている¹⁹。

かつての人民公社時代には農村の面としての領域も社会の各位相も共産党の施政と重なり合っていた。今日、共産党や村民委員会の「公」的な権威は、それらと重なり合わない部分の出現に直面している。重なり合わない部分とは、ここに挙げた「老人協会」のような「準公的」な存在、「老人運輸隊」や「消防隊」にみられる「非公的」な存在、そして宗教集団のような「非正当」な存在である。これに「私的」な資本集団や独立した起業家が加わってきた。潘嘉

璋らは、その著書で、農村の郷鎮基層組織には「正式組織」と「非正式組織」があると述べ、前者の例として、政治組織(郷鎮党政府機関、公安派出所、法廷)、村民自治組織、郷鎮企業組織、事業組織(学校など)、大衆団体組織(大衆文化体育協会など)を挙げ、後者の非正式組織に宗教、宗族、宗祠理事会、及び法律で否定的評価を受けた団体を挙げている²⁰。

中国の街を歩くと「風險」という耳慣れない言葉がよく使われていることに気づく。「リスク」のことである。1990年代に入って、農村企業のいくつかは経営に行き詰まった²¹。「不景気」が押し寄せたからだとされる。人民公社や計画経済時代に想像もしなかった市場経済の厳しい風が農村経済にも押し寄せた。1980年代に「連産承包制」のもとで生産意欲を高め、穀物をはじめとする多様な農産物の増産に成功して高収入を得た農家は、やがて一部の穀物に最低価格補償制度があったものの、農産物市場価格の乱高下という経験をする。「増産しても増収しない」局面があらわれ²²、増産した農作物は二束三文で買い叩かれるか、あるいは腐敗し廃棄を余儀なくされた。外国の商社や企業と契約を結んで、委託生産を行っていた農家は、海外の経済情勢の変動を直接に受けることになった。これが農民の間における「風險」である。経営権と収益権も農家に帰するという連産承包制の導入は「リスク」も農家に負わせることに他ならなかった。

村の幹部と農民の利益は一部で衝突し始めたと言われている。村幹部の主要な職能は、もはや農業生産を管理することではなく、「国家を代表して農民に対する管理権を行使し、政策を執行し、各種の税金や費用を徴収することになった」とまで言われるようになった。幹部の中には、一面的に政治的業績を追求し、実態にそぐわない大がかりな土木工事をを行い、農民に負担を強いる者も、また個人的な金銭、物質的利益に走る腐敗行為を行う者まで登場するようになった²⁴。農民の側から見れば、村は「国家装置を動員してまで、農民から税や諸費用を取り立てる存在になった」²⁵のである。加えて、それまで村が提供していた、例えば出稼ぎの紹介斡旋、農産物の販売情報、子弟の教育の便宜、雇用・軍への入隊斡旋などのサービスはもはや得られなくなったも同然という。「風險」による損害・損失にも一部で村ごとに「風險対策基金」ができたとい

うものの、この面で村幹部に何かを期待するのは非現実的である。かつて、管轄下の中学校の新規学卒者の就職はすべて村が斡旋していたが、今はその制度はない²⁶。職業選択の自由が保障されたからだともいうが、それは解釈の領域に属することである。幹部と農民の間に「隙間」ができています。この「隙間」を埋めるのは、時によっては家族であり、血縁・宗族であり、あるいは郷鎮の企業や村の「建設隊」などの「非政府」的な性格をもった存在なのである²⁷。

幹部と大衆の間の衝突は、後に触れる農民負担ともからんで、時として暴力を伴ったものになる。1992年に213号国道をめぐる、四川省で起きた仁寿事件は、改革・開放以来最大の農民反乱事件として内外に広く知られている²⁸。

注

- 1 吳象『中国農村改革』浙江人民出版社, 2001年8月, 杭州, 280頁。
- 2 国家統計局は, 2002年, 全国の貧困基準数値を発表した。それによれば, 最低必要栄養素の価格を食物貧困線とし, この食物貧困線にある人間の最低必要非食物支出を非食物貧困線として, その数値を年間206元と定めた。1日当り0.66米ドルである。この数値で判断した場合, 1978年の時点で2億5000万人がこの貧困基準線以下であった。その後, 1990年にはその数は農村人口比で9.5%に当る8500万人にまで低下した。1998年には, さらに4.6%の4200万人にまで減少している。これが中国当局のいう絶対貧困人口である。だが, IBRD (世界銀行) が国際基準とする1日当り1米ドルの数値で計算すれば, 中国の1998年の絶対貧困人口は, 農村人口の11.5%に当る1億600万人となる (劉冬梅『中国農村反貧困與政府関預』中国財政經濟出版社, 2003年7月, 北京, 93頁)。
- 3 今日, 中国の農村企業については, その規模や資本蓄積, 企業形態等に照らして, 3つのモデルがあるとされる。
1つは, 農業生産に密接に関連し, 農業から資本を蓄積し, 「以工補農」という農業投入を課題とする任務を負っている蘇州模式 (モデル) とよばれるもの。これは集団經濟の名残りを多分に残している。
2つは, 温州モデルで, 家庭工業を主とし, 農業とは無関係に多様な産品を多様な外部の經濟に供給しているもの。
3つめは, 耿軍モデルといわれるもので核となる集団企業のもとに株式制や合資制や個体企業が一つのまとまりをもって組織化されているものである。
以上の3つの模式 (モデル) はいずれも, 沿海部である江蘇省と浙江省のものである (牛若峰『中国發展報告 農業與發展』浙江人民出版社, 杭州, 2000年9月, 89~96頁)。
- 4 羅興佐「論村庄制度権力的弱体化—浙江先峰村調査」王慶五, 董磊明『治理方式的變革與江蘇農村現代化, 江蘇省村民自治區域比較研究』中国人民大学出版社, 2003年12月, 北京, 276頁, 290~295頁。
- 5 徐増陽「農民流動対村治的的双重影響及村治改善—河南省劉村調査」徐勇, 徐増陽『流動中的鄉村治理—対農民流動的政治社会学分析』中国社会科学出版社, 2003年10月, 北京, 136頁。

- 6 金太軍, 施從美「政府主導與能人政治—江寧縣古泉村20世紀80年代以來的村治調査」王慶五, 董磊明前掲書, 135~138頁。
- 7 劉斌, 張兆剛, 霍功『中国三農問題報告』中国發展出版社, 2004年4月, 北京, 366頁。
- 8 原文のままであって, 46歳がどちらに入るかは不明である。ただ, 中国の年齢のかぞえ方は, 「満年齢」ではなく, 「数え年」によるものが通常である。
- 9 徐増陽, 前掲論文, 135頁。
- 10 姚銳敏, 汪青松, 易鳳蘭『鄉村治理中的村級黨組織領導』中国社会科学出版社, 2004年3月, 北京, 23頁。
- 11 都市における党の権威は依然保たれている。ヒエラルヒー的に, 大学を頂点とする教育機構が若手党員の培養機能を持っていることに加え, 国家機構, あるいは企業の人員配列機構が共産党内のヒエラルヒーとタイアップしているが故に, 党の勢力, 人員は温存, 育成されている。農村にはそうした構造は存在していない。
- 12 劉京生『中国農村保險制度論綱』中国社会科学出版社, 2000年8月, 北京, 298頁。
- 13 羅興佐, 前掲論文, 292頁。
- 14 中国社会科学院「無保」調査課題組『中国村庄經濟 無錫, 保定22村調査報告』中国財政經濟出版社, 1999年12月, 北京, 216頁。
この村外治療費の補填基準は同書によると次のように規定されている。
501元~1000元の場合, 20%を補填
1001元~2000元の場合, 25%を補填
2001元~5000元の場合, 30%を補填
5001元~10000元の場合, 35%を補填
なお, 同書は1980年代半ば以降, 中国人学者にも認められ始めた農村実態調査の最初の権威ある調査である。
武力 (人名) 執筆の「前文」では各村に共通した調査項目として次の9つのテーマが記されている。
1. 自然地理と人口状況
2. 当該村の歴史沿革
3. 經濟發展史, 特に改革開放以来の歴史
4. 産業機構, 所有制機構と各種状況 (転外人口と転外人口の就業状況)
5. 基礎施設, 公共施設, 建築規格 (電気・水道・道路・ごみ処理)
6. 集団資産と村財務状況 (集団資産の經營管理, 村集団の収入, 支出, 監督など)
7. 居民生活水準, 収支状況 (収入源, 各種税費用負担, 投資状況, 生活消費構造など)
8. 居民文化教育, 医療衛生, 社会保障, 治安情况
9. 総合評価と展望
- 15 同上, 70頁。
- 16 同上, 335頁。
- 17 同上, 559頁。
- 18 羅興佐, 前掲論文, 295頁。
- 19 特に農村で私有制企業をおこした場合, そこでの役員や従業員に同族的な採用人事が見られることや, 資本金の出資が宗族のネットワークを利用して行われていることが報告されている (彭玉生, 折曉葉, 陳嬰嬰「中国郷村の宗族網路, 工業化與制度選択」黄宗智主編『中国庄村研究 (第一輯)』商務印書館, 2003年9月, 北京, 260

頁)。

- 20 潘嘉璋, 周腎日『村民自治與行政權の冲突』中国人民大学出版社, 2004年4月, 北京, 9頁。
- 21 葛志華『WTO 與中国当代農民』江蘇人民出版社, 2001年9月, 南京, 170頁によれば, 1984年から1988年までが, 鄉鎮企業の黄金期であったとされる。
- 22 湖北省の例では, 1978年から97年の12年間の農産物国家買入れ価格は次のように変化していた。
米, 100斤当り, 9.5元が72元
油菜, 100斤当り, 28元が120元
綿, 1担当り, 115元が700元
1998年に国家は市場動静によって, 購入価格を大幅に調整(引下げ)している。米は72元から33~56元へと下がり, 平均販売価格は45元に, 綿は700元から300~500元へと下がり, 平均販売価格は400元ほどになった。荊州市の407万人の農業請負人口は, 24億元の減収となったという。1990年代の農産物市場価格の低迷がうかがえる(楊濤「湖北省耕地抛荒, 土地流転情況的調查與思考」『中国農村研究』, 2001年, 216頁, 218頁)。
- 23 周大鳴, 劉華芹「農村的權力分化與整合 以招遠市明村華村為例」『社会学』文摘十, 中国人民大学書報資料中心出版, 2004, 1, 15頁(原載は, 『學術論壇』南寧, 2003, 5, 132~137頁)。
- 24 国鳳『農村稅賦與農民負擔』經濟日報出版社, 2003年4月, 北京, 64~65頁。
- 25 周大鳴, 劉華芹, 前掲論文, 15頁。
- 26 中国社会科学院「無保」調査課題組, 前掲書, 350頁。前進村の例である。
- 27 趙秀玲「当前中国村民自治的難題及其空破」, 『社会学』, 2004年3号によれば, 「農村の宗族は, 社会攻撃の一面をもちながら, 社会和の一面を具有している(51頁)」し, 「国民經濟の中で, 个体企業と私營企業は家族企業を主としてい」て, 「彼らは家族投資を主体とし, 血縁関係を紐帯として家族式管理を主要な特性としている」のであって, 村民委員会の存在とは相対的に距離をおきながら經濟活動をまとめている。經濟的相互扶助機能が, 農業生産上にも現れ, 農家庭と親族(血縁・婚姻)家庭の協力が強化されている(52頁)。
- 28 潘維『農民與市場 中国基層政權與鄉鎮企業』商務印書館, 2003年1月, 北京, 104~114頁。

2. 農村の権威における変化

今日, 中国の「村」には「村民委員会」という組織がある。郷・鎮²⁹に置かれた人民政府が中国の行政体系の末端機構であるとすれば, 「村民委員会」は最末端の組織である。かつて, 人民公社-生産大隊-生産隊の三級の所有組織があった時代の生産大隊に該当する。平均的には2500人から5~6000人の規模を持っている。政治と経済, 政治(党)と行政を分離する目的で人民公社が解体された後, 人民公社のレベル(約3万人)には行政組織としての郷ないし鎮

の人民政府ができ, 経済を統括する工農商総公司ないし実業公司が置かれた³⁰。それに伴って, 人民政府の一級下位に村民委員会が組織されたのである。この村民委員会の下には, かつて基本的な生産組織であり, また分配の単位であった生産隊に該当する「自然村」が数にして10から17~8程度存在する。この「自然村」に対応して, 村民委員会はしばしば「行政村」とよばれることがある³¹。

1982年に改正された『中華人民共和国憲法』(以下, 改正年を付した『82年憲法』等の略称を用いる)は, その111条で, この村民委員会を「大衆的な自治組織」と位置づけ³², その主任, 副主任及び委員等を住民の直接選挙によって選ぶものとし, 現行の『2004年憲法』もその規定をそのまま踏襲している³³。

しかし, 憲法と1988年に制定された『中華人民共和国村民委員会組織法』(以下『村民委員会組織法』と略記)の規定³⁴にもかかわらず, 村民委員会の中国政治における位置づけは二つの意味で曖昧である。政治と行政を分離するという目的で設置された村民委員会と執政党である共産党支部との関係が明確でないこと, また, はたして憲法のいう「自治組織」なのか, あるいは中国の国家機構の一部を最末端において担う「行政組織」なのかが明確でないからである。とりわけ後者に関しては, 村民委員会と一級上の郷や鎮の人民政府, あるいはさらに一級上位の県人民政府との間の業務権限の分担, 財政権限の分担等がほとんど明らかになっていないからである。

郷や鎮の機構は, 党, 人民政府, 工農商総公司の「三本立て」が建前となっている。それに対して, 村は一部に同じように三分割されている場合もあるが, あくまで「二本立て」を中心としている。共産党の支部があって, 正副の書記が一人ずついる。正書記は生産大隊時には絶大な権力を持っていた。彼らは, 上級の党組織から指名され, 党員会議で選出される³⁵。共産党は党としての独自の財政を持たないから, 彼らの給与は一部上級の補助があるものの, 村民委員会の財政から支給される。事務経費や交際費なども, 実際は党が使ったものでも, 村民委員会の支出として処理される。この点で両者は一体であり, 不可分の関係にある³⁶。

以前の党は農村の生産活動の管理, 農民の生活向上, 社会秩序の維持など, すべての領域にわたって全責任を負っていた。連産承包制の導入以後, すなわ

ち計画経済から市場経済への移行後、経営主体は農家に移行し、経営責任も農家に属するようになると党が農業生産の管理において、直接担っていた役割が小さくなったことは前述の通りである。加えて、これも前述の通り、党員の高齢化が進行し、党独自の会議が著しく減少したこと、それを補う村民委員会との連合会議（党の側からいえば「拡大会議」）が増えたこと等が最近の一般的傾向である。先の先峰村の「老人運輸隊」や「老人協会」の代表が参加する会議がこの連合会議である。党が農業生産や農村社会に影響力を行使しているならば、形の上では、この村民委員会との連合会議を通じてである。その「権威」は間接的に維持されることになった。

他方、農民の民主的な選挙によって選ばれるのが村民委員会の幹部であって、正副の主任、会計や婦女連の主任、民兵の練隊長などがいる。彼らの給与も一部が上級から補填されることがあるが、基本的には村民から「集めた資金」によって支払われる³⁷。財政的に逼迫している村が多く、彼らへの給与支払いが遅延している例は多々報告されている。中には驚くほど富裕で、潤沢な資金を持つ村も稀にあるが、それらは例外的であって、大部分の村の財政は苦しい。村民委員会の幹部には上級の郷や鎮さらには県の役職を兼ねている人もいて、その場合、たいていは上級からの給料で生活をしているが、村と上級の双方から給料を支給されている人もいる。そのどちらかを返上したり、受け取りを辞退したという例はまだ聞いていない。

村民委員会の幹部の選挙は多様な方法でなされている。だが、十分に成熟した選挙にはまだ程とおい³⁸。『村民委員会組織法』第14条は、複数候補者制を原則としているが、単数候補で信任投票の形をとっていることもある³⁹。上級の党機関や郷鎮政府の強い意向で候補者が指名されることもあるし、推薦する候補者名簿を党の支部が作成するケースもある。これらの場合、党と村の一体性あるいは郷鎮と村の上下関係が保持されている。中には昔の生産隊にあたる村民小組からの推薦で候補者名簿を作っている村もある。その場合にも党の意向が作用している。法律上は村民の選挙の結果は尊重されることになっている。だから、当然、落選する候補者がでることになる。しかし、村民投票で選出された人物が、上級の郷鎮政府によってその当選を無効とされるケースがしばしば

ば出ている。こういうことを避けようとする意思がはたらいたとき、党や郷鎮政府は選挙に混乱が生じないように周到な候補者の「事前調整」を行う。

選挙の実施前には党や村の幹部は各村民小組、民兵、青年団、婦人連盟、退役軍人組織、老人協会などの大衆組織への働きかけを強め、高い投票率の実現に努める。実際の選挙は固定投票制で行われている。秘密投票所の設立が義務づけられ、村の中心地の建物や村民委員会の事務所などに投票所が設置され、有権者が出向いて投票する。だが、他方で、移動投票制というものもあって、投票日当日、党と村の幹部が投票箱を抱えて、村の一軒一軒を回って、投票を要求する方法をとっているところもある⁴⁰。1998年に湖南省で行われた選挙のサンプル調査の結果では、94%以上の投票率が確認されている⁴¹。

共産党支配下の農村では、これまで党と行政の間は、原理的に異なる二つの制度を経験してきた。一つは「文化大革命」以前の「党委員会指導下の責任制」で、個々の行政府の専門機関がおのおのの職務に責任を負い、それを党が指導するというもの、第二は、「文化大革命」時の「党の一元的指導体制」で、俗にいう「素人が専門家を指導する」という「革命委員会」方式である⁴²。前者の「党委員会指導下の責任制」では、党書記が「党と政治」の全般に責任を負い、副書記の一人が郷鎮の長や人民公社の主任（最高責任者）を担当していた。後者の「党の一元的指導体制」の下では、党書記が人民公社の主任を兼職し、副書記が公社の副主任を兼任するという方式をとっていた。どちらの場合も「No.1」は党書記であり、党副書記は「No.2」であった。党の副書記が郷鎮の長や人民公社の主任を努めたとき、長や主任は、あくまで「No.2」でしかなかった。

度々引用する『村民委員会組織法』には、村民委員会が党の指導を受けるという明確かつ具体的な叙述はどこにもない。党に関しては、第三条に規定がわかれているだけである。

「第三条、中国共産党は農村の基層組織である。中国共産党の章程に照らして工作を行い、領導核心の作用を發揮する。憲法と法律に照らして、村民の自治活動の展開、民主的権利の直接的行使を支持し保障する。」⁴³

また、『中国共産党農村基層組織工作条例』の第9条には、村党支部の職責

として6項目が規定されているが、村民委員会との関連部分を引用列挙する。

「第2項 本村経済建設と社会発展における重要問題を討論し、決定する。村民委員会、村民会議あるいは集団経済組織によって決定される事からは、村民委員会、村民会議あるいは集団経済組織によって、法律と関連する規定に照らして決定を行う。

第3項、村級の民主選挙、改革の民主的決定、民主的管理、民主的監督を領導、推進し、村民が法により自治活動を展開するのを支持、保障する。村民委員会、村集団経済組織と共青团、婦代会、民兵等の大衆組織を領導し、これら組織が国家の法律法規及び各自の規約に照らしてその職権を充分に行使することを支持し保証する。

第5項、村、組の幹部と村営企業管理人員の教育管理と監督に責任をもつ。(傍点は引用者)」⁴⁴

末端の党は、村の「全て」を指導する存在から「重要な問題」を「討論・決定する」存在に変わった。中央における党と行政の分離が行われたことに対応して、末端の郷鎮や村でも、党と行政が分離したこと、このことの含意は、上級の行政意思を忠実に実践するように村の村民委員会等に村の党が指導を行うということである。上級の行政意思が究極のところは党によって決定されている以上、村の党は「指導」機関であるよりは、「監督」機関に徹する方向に進みつつある。この角度から見れば、村民委員会は後に見るように、限りなく上級の意味決定に忠実である立場に置かれることになる。だが、「重要な問題」を「討論・決定する」余地を残したこの「条例」は、同時に村の党にある種の「実権」を残してもいるのである。この「実権」が時と条件によっては「一人歩き」をする例を我々は後に見ることになるであろう。なお、この『条例』に記された「保障」は「守る」という意味であり、「保証」は責任を「はたす」という意味である。

今日、「二本立て」となった村の機構の中で、党と村民委員会はどちらも「正当」な権力とされている(「公」的な権威を賦与されている)。建前の上では、党書記と村民委员会主任という「No.1」が二人登場したことになる。だが、実態は少々違っている。

長江以北の村では、その地理的影響もあって、一般に村営企業が「強い」という傾向にあるが⁴⁵、ここでは党の書記と村民委员会主任を一人で兼ねているケースが多いといわれる⁴⁶。文化大革命時の「党の一元的指導体制」と似た権力構造あるいはその「変型」が今に生きている。

他方で、長江以南では、一つの「行政村」は、通常、多くの「自然村」から構成されていて、村は一つの権力の小さな集中心にとどまりがちである。その集中力が小さいことが逆に郷鎮の凝集力を高めており、長江以北に対して郷鎮企業が「強い」という傾向がある。ここでは、党の支部書記と村民委员会主任は通常別の人が担う⁴⁷。宗族支配の復活を指摘することにも関係しているのか、村の「二大姓」のそれぞれの代表者が書記と主任の役を分担するという「権力分立」の実行も稀にある⁴⁸。

だが、党と村民委員会の実質的な「二本立て」が機能しているという報告にはまだ接していない。形式的に「二本立て」を実行したところが多いのが実情のようで、先の河南省劉村では、村民委員会の構成メンバー8名中、7名が非党員であった。これを党と村民委員会の分離・分立と受け取れないこともないが、52歳の党書記が32歳の村民委员会主任を指導していると理解するほうが自然である。党書記と村民委员会主任の両者の間で方針に喰い違いがあらわれたとき、村民委员会主任は党書記をたてて、自らの意見を撤回することが多いという⁴⁹。ただ、いずれにせよ、村の政治の前面から、党の姿は見えにくくなっている。

周大鳴、楊小柳の社会学調査によれば、現在の中国の村は三つの類型に分類できるという。そのうちの一つに「分散型」類型というものがある。「個人類型」ともいわれる。この型の村の特徴は多様な経済主体が存在していることであり、私営企業や个体企業、それに季節性の出稼ぎ型農民工などが経済活動を牽引している。彼らはおのおのの利害による行動を志向するので、ここでは全体としての公権力の権威は低下している⁵⁰。

かつての村の実力者と有力者は党の幹部であって、書記の権威は絶対的であった。今は少し違う。これらの農村で現在、政治的影響力を持つのは、何らかの手段で「金持ち」になった人である。稀には、学識者や職人など、専門技

能を持った人も尊敬されることがあるが、彼らはおおむね貧しいから、それは大勢にはなっていない⁵¹。「金持ち」になった人には、資財を蓄積することに成功した个体戸や私営業者、それに何人かで結成される協同事業者（中国語で「合伙戸」という）などが挙げられる。彼らはその「金力」で、在野のエリートとしての地位を確立し、公的かつ政治的エリートである党员や村民委員会の幹部と、時には対立し、時には融合・協力してその影響力を行使している。個人を中心とした経済的利益がそれぞれに追求されるせいか、住民の政治や村民委員会の選挙への関心は高い。そして、公的権威が衰えた分だけ、これらの在野のエリートを取り巻く形で、新しい「力」が誕生したり、伝統的な「力」が復活してきている。それが、宗族であることもある。

こうした「個人経営」型の村に対して、周大鳴・楊小柳らがもう一つの類型とするのが、陝西省礼泉袁家村、河南省臨潁南街村、青海省海東地域水村、江蘇省揚中永新村からなる「集団経済類型」である。その特徴は、土地承包制を実施したあとも、郷鎮集団企業が村の経済の主軸の座を維持し続けたことである。

1970年代末から1980年代にかけての連産承包制の導入は、経営を各農家に委ねることによって、政治と経済の分離をはかったが、分散した多数の「零細」な経営主体の登場によって、農業投入の弱化という予想された「事態」を招いた。これも農業生産上の一種の「空白」である。これに対処する政策が「工業を以って農業を補う（以工補農）」政策、すなわち「二層経営」を実行する政策である。村全体で農業を支えるために非農産業をおこし、その利益で農業投入をまかなうというものである。種々の試みがなされた。

長江沿岸ではかつてのソ連邦のM.T.S. 体系に似た様々なステーションが登場した。機械耕耘（機耕）ステーション、種子改良ステーション、刈り入れ、脱穀ステーションなどである。これらには専門技能をもった人員をあてがい、例えば、播種にはトラクターによる耕耘の、収穫にはコンバインによる刈り入れの有料サービスが提供され、農民はその費用を払うだけで主要な農作業の重労働から解放される。耐旱、耐寒の多収穫品種の改良・開発は種子改良ステーションが責任を持ち、各農家は毎年、このステーションから種子を購入する。

いずれも農業投入面に生じた「空白」を埋めるために他ならない。これらステーションの運営は、農村企業の収益金でまかなうことも、また、郷鎮、村の財政でその全てを、あるいは一部をまかなうこともあった。人民公社時代の集団経済で丸ごとかかえこんでいた各業種をそれぞれ独立した農業関連部門としたのである。蘇南方式が名高い江蘇省南部の郷鎮・村にもこの類型が多い。そこでは、郷鎮級の政府に「工農商総公司」ないしは、「実業公司」が置かれ、いくつかの村にはその下部機構が置かれた。また、連産承包制を導入した後も、土地を各農家に配分せずに集団経営を維持し、村営工業を発展させた例もこの類に属する。工業を通じた政府の財政によって、農業投入に生じた「空白」が埋められたところである。江蘇省錫山市堰橋鎮劉巷村の場合、專業農業機械隊が43名の人員で組織されている。1987年から1997年の期間、総額118万6123元を水利とトラクター購入にあててきた⁵²。

こうした村では、村の産業における非農産業、とりわけ工業の果たす役割は大きい。村の産業が工業に特化さえしている例もあり、多くの村民は村営企業の労働者として賃金収入を得ていて、その生活収入の主要な源泉を集団企業のそれに負っている。彼らは賃金のほかに、企業の提供する各種の福祉制度の恩恵に浴しており、医療補助を受け、教育面で便宜を得ている。村全体が企業化という方向でまとまり、企業の文化が村のコミュニティの文化に多大な影響を与え、その文化は標準化されている。これらの村では、今なお公権力が権威を維持している。

こうしてみると、中国の農村に生じた「空白」の埋め合わせには、多かれ少なかれ、経済力や「金力」が関係していると見てとれる。だから、党の権威が保たれている農村では、党幹部が率先してその「経済力」を高めようとする努力がなされる。かつての人民公社企業（後の郷鎮集団企業）を1990年代に株式制へと「転制」したとき⁵³、理事長の座についた人や、大金を払って企業の過半の株式を購入し、農村の集団の資産であった企業を事実上、私有化した人なども、この新たに登場した「金持ち」に含まれる。江蘇省錫山市堰橋鎮劉巷村の場合、非鉄金属加工工場が1980年代に建設されたが、この企業は現在の村の党書記が妻の親戚から資金を借りて興したもので、私営企業扱いではあるが、

現在も上納金等で村の財政の支柱である⁵⁴。

新たに登場した「金持ち」の多くは現在も過去も共産党の幹部である。かつて国から割り当てられた農業生産上の責務を完遂するために努力した人々である。彼らは以前と同じように、その社会的発言力や影響力を引き続き保持して、人々の畏怖と尊敬を集めている。だが、人々が彼らを畏敬するのは、自己犠牲や献身性、党や人民への忠誠心という共産党員が持っていた古典的倫理や党そのものの権威に対してばかりではない。むしろ彼らの「金力」に対する畏敬という側面がつけ加わっている。今の中国農村には、「正当」かつ「公」的な権威が「金力」に支えられるという危うさをもつ局面が登場している。そしてこのことは、実は多くの農民が党幹部によせる暗黙裡の要求の必然的な反映でもあった。豊かさを求める農民の価値観に変化が生じている。それは「金力」への憧憬である。

党と民衆の間に距離が開けば開くほど、その距離を埋めようとする「努力」は党の側からなされた。暗黙裡の要求をかなえようという党の側の努力である。それは先に挙げたような、出稼ぎの紹介、農産品の販売情報の提供、子弟の教育、雇用・軍への入隊斡旋などの農民が望むサービスを提供することである。また、乱高下する農産品価格に「風険基金」を用意することである。つまり、農村に生じる「空白」を「公」の力で逸早く埋めようとするのである。それを実現しようとする幹部及び村は、ほぼ例外なく農村工業に目を向けた。自力で工業を興せるところは、公金を注いで工業をおこし、先の劉巷村の例のように、幹部が私財を投入して工業をおこした。それができないところは外部の企業を誘致し、膨大な土地収用代金を手にした。「工業を興せる幹部は有能だ」という評価基準に應えることができた幹部は有力者になった。有能な幹部の条件はいつのまにか「金力」を実現し、保有することになった。不思議なことに、この有能な幹部は、分離したはずの行政担当の村民委員会の主任を兼ねることが多くなった。また、本稿の対象外ではあるが、農村経済の各要素全体を統合する「企業集団」という新しい組織が登場すると、当然のようにその理事長に納まった。一人三役的にあらゆる権力が一人の人物に集中する事態が起きるようになると、はじめそれに反対していた党中央もいつのまにか「お墨付き」

を与えるようになった。党はそういうところでは、先に述べたような「空白」や「隙間」や「距離」を党独自の力で埋めることに成功し、依然として、むしろ豊かになった分だけ、その威信をさらに高めているのである。党中央は、中国が抱える深刻な「三農（農業・農村・農民）問題」の解決に向けて、「有能」な人材の育成という方針を強調するようになった⁵⁵。人民公社の解体が「政治と党の分離」を一方で謳っていたのに、実際には逆方向の動きも目立つようになってきた。党書記が理事長を務める「企業集団」は、経営が順調であれば、その豊富な資金力で、農業への生産性資金を提供し、企業内福祉を充実させ、社会保障や教育文化の費用を提供するようになった。村民委員会が担う業務のほとんどが「企業集団」によって代行されているという報告も上がり始めた。「村民委員会無用論」すら聞かれるようになった⁵⁶。農村の新しい発展方向として、党中央はこの「企業集団」に期待をかける方向を模索し始めた。

注

29 郷と鎮は日本でいう「市町村」の「村」と「町」にそれぞれ該当すると考えておむねまちがいが無い。ただし、ここではより正確を期すため、若干煩雑ではあるが、その概念を緻密に明らかにしておく。

「郷」も「鎮」も農村である。面積があって、人口がある。「郷」はその管轄下のすべての領域と重なった地理的概念であり、同時に行政的な概念でもある。両者は重なり合っている。だから、日本でいう「農村」という言葉で表現される表象に近い。これに対して「鎮」はそもそもは、農村の中で比較的人口の集中した一定の限られた地理的範囲及び中心点を指す用語であり、「点」としての存在である。傘下の「農村」を管轄する行政府がこの人口集積地である「鎮」におかれることによって、傘下の「農村」全体が「鎮」という行政組織に組み込まれるのである。地理的概念としては「郷」と「鎮」の両者は違うが、行政概念としてはどちらも「農村」の末端をなす行政機構である。

中国の制度は単一化された姿を示しているように見えて、実は極めて複雑である。

中国では、現在の行政機構は次の3分類でなされている。第一に「一般行政地方」、第二に、「城市（都市）地方」、そして第三に、「民族自治地方」である。

「一般行政地方」は23の省、79の地区、その下の県、郷、民族郷からなる。

省は純粹に国土の分割統治の目的で設立されたものであって、文化的、経済的、軍事的性質を帯びないものとされる。それ故後に述べる城市の発展と時には構造的に、あるいはその範囲をめぐって矛盾が生じることがある。

地区は省級行政区域内の行政機関の派出的な地方の分割単位であって、それ自体は一つの行政級としては扱われない。次の県との関連において省級の派出機関としての役割をもつ。

県は地方の重要な基本的地方政府単位とされ、農村を体現する行政組織である。巨大な国土資源と農業資源の管理を行い、国家の工業化のために財政的貢献を行っ

てきた主体でもある。中国の「都市と農村の二元構造」の一方の当事者である。

郷はその役割や意義づけにおいて歴史的な変化をくり返してきたが、今日の郷政権は人民公社制度を継承している国家行政単位の一つの分割単位であって、基層自治団体の性質は持たないとされる。

民族郷は郷に準じて、少数民族が居住し、その特徴を生かした農村の一般的な行政単位であって、「民族自治地方」の法的地位は持たない。

第二の「城市地方」は都市地区に設立した地方分割単位であって、商品活動と社会交流の発展によって形成された地域を対象とし、単なる地理的概念ではない。分類方法は行政等級を基礎にしている。都市のもつ様々な能力を第二義的に考慮している。城市地方には、4つの直轄市（北京・天津・上海・重慶）、15の副省級市（ハルビン・長春・瀋陽・大連・南京・杭州・寧波・アモイ・済南・青島・武漢・広州・深圳・成都・西安）の他に、地級市、県級市、区と鎮がある。副省級市はかつて「計画単列都市」として省に匹敵する多くの行政権上の特権を有していたが、現在は省級の指導を受け、法的にはその他の都市と同等である。

地級市は直轄市、副省級市を除いた大中都市であって、その市域において非農業生産に従事する人口が25万を超え、しかも市政府の駐在地においてはその数が20万人を超えることを条件とする都市である。工業生産額が20億元以上、第三次産業が生産額で第一次産業を超え、GDPで35%を超えていること、予算内の財政収入が2億元以上であることも一つの条件である。地級市は、省と自治区の管轄下にあり、その下に区と県及び県級市を管轄することから、省級行政と県級行政の関係を処理する立場にある。

県級市はそれ以外の小規模な都市であるが、その行政体系における位置づけはやや複雑で3類型に分けられる。すなわち、地区行政公署を設立している地方では、省・自治区の直接指導と地区行政公署の監督指導を受ける。そうでない県級市は、省・自治区の直接指導を受け、地級市が県や県級市を管理している場合と、民族自治地方の県級市は地級市と自治州政府の指導を受ける。県級市は下に郷、民族郷、鎮政府をおき、また、街道辦事所を設置できる（以上は、浦興祖『当代中国政治制度』、復旦大学出版社、1999年8月、上海、178～201頁、楊鳳春『中国政府概要』、2002年8月、北京、338～353頁による）。

2002年現在、「地級市」は260市、「県級市」は381存在する。これらを総合して中国には「市」とよばれるものが、660あることになる（『中国城市年鑑2003』、13～94頁）。

非常に繁雑ではあるが、中国の「市」は4種類あるということ、すなわち「直轄市」、「副省級市」、「地級市」「県級市」である。そして、「地級市」の場合、場合によっては「地市」あるいは「区市」という使われ方がされること。「県級市」は「県市」と略称されることがあることを付け加えておく。

なお、「地級市」と「県級市」の関連をイメージし易いように、河北省の例を示しておく。

2001年末の時点で河北省には34の市がある。そのうち、次の11の市が「地級市」である。（ ）内は市域の非農業人口である。

石家荘 (163.23万人)、唐山 (127.92万人)、秦皇島 (52.11万人)、邯鄲 (106.91万人)、邢台 (46.32万人)、保定 (63.55万人)、張家口 (68.11万人)、承德 (31.85万人)、滄州 (36.83万人)、廊坊 (27.76万人)、衡水 (22.75万人)。

以上のうち衡水だけが、先の非農業人口25万人の基準を満たしていないが、他は大中都市ばかりである。このうち、秦皇島・張家口・承徳の3都市が下部に「県級市」

をもたないが、他の都市はいずれもいくつかの非農業人口3万～20万の「県級市」をその下部に管轄している。例えば、保定市の場合、定州 (11.48万人)、涿州 (14.78万人)、安国 (5.41万人)、高碑店 (9.26万人)の4県級都市を下部に管轄している（『中国城市年鑑2003』中国統計出版社、2003年5月、北京、5頁、127～134頁）。

そして、さらに付け加えておけば、ここに挙げた「地級市」と、直轄市、副省級市はその内部に分轄機構としての「区」を設立できることになっている。これは「一般行政地方」の「地区」とは違うことに注意する必要がある。

以上、重要な行政機構についてみてきた。憲法上の規定を考慮に入れば、ここに記された中国の行政機構は、面の上からの省-地区-県-郷という一般行政地方と点に該当する城市-鎮という城市地方の二つに分けて捉えることが可能である。これに、歴史的・文化的な要素を反映した民族自治地方が加わって形成されたのが中国の行政機構である。それは、農村と都市という中国に多分に特徴的な二元構造を色濃く反映したものになっており、しかもその面と点が時には指導-被指導、あるいは管轄-被管轄という上下層の関係を織り交ぜて機能していると理解できるであろう。中国語にいう「城鎮」とは、「城市」と「鎮」という文化的・経済的・機能的な意味を持った地域の総称であり、それは純農業地帯に対する概念である。これに対して「郷鎮」とは、「郷」と「鎮」という地理的概念をもとにして、これに農村・農業地という意味をもたせている。「城鎮」は「農村」に対しては「都市」であり、「城市」とっては、「郷鎮」は限りなく「農村」である。

30 人民公社の実態及びその後の変化については、拙稿「中国江蘇省北京市江寧県秣陵人民公社調査分析(1), (2)」、『北海道大学経済学研究』、第32巻第1・2号、「江蘇省江寧県秣陵鎮再訪報告」、『西南学院大学経済学論集』、第30巻第4号、参照。

31 潘維、前掲書、11頁～12頁。

32 『中華人民共和國憲法』中国民主法制出版社、2004年3月、北京、92頁。

33 『中華人民共和國憲法歴次修正対照表』中国法制出版社、2004年3月、北京、108頁。

34 『中華人民共和國村民委員会組織法』の第2条には次のような規定がある。

「第2条 村民委員会は村民の自己管理、自己教育、自己服務の基層大衆的な自治組織であり、民主的な選挙、民主的な改革決定、民主的な管理、民主的な監督を行う」（法律出版社、2002年12月、北京、3頁）。

35 金太軍らによれば、郷鎮党組織は三層の構成となっている。郷鎮党委員会が最上層にあり、書記1人、副書記1～3人（うち1人は郷鎮長を兼ねる）、組織委員1人、宣伝委員1人、その他委員2人（1人は婦女工作担当、1人は民兵担当）からなる。次いで、村民委員会と郷鎮事業単位の中に党支部委員会あるいは党総支委員会を組織している。第三に、村民小組に党小組（グループ）を結成する（金太軍、旅従美『郷村関係與村民自治』広東人民出版社、2002年7月、広州、124～125頁）。

36 中国共産党の国家機関における位置づけについては次のようになっている。

「中央と地方の国家機関、政府部門、社会組織及びその他の非党組織機関の中には党組を成立させてよい。いかなる国家機関、人民団体、経済組織、文化組織その他の非党組織は憲法と関連する法律に規定された権利と義務を行使すると同時に必ず党組の指導を受けねばならない。」（楊鳳春、前掲書、47頁）

37 村には統一的な財政制度はない。それ故、必要な経費は「村提留」という資金と臨時に集められる資金によってまかなわれている。詳しくは次号にて分析する。

38 湖南省の39の村の選挙結果情報によると、『村民委員会組織法』は、選挙実施にかかわる規定に不十分なところが多いようである。例えば、選挙管理委員会の編成手

- 続き(規定上は村民代表大会で選出), その構成メンバーに選挙候補者が名を連ねることが可能か否か(明確な禁止規定なし), 有権者の資格(常住戸の満18歳以上の者が選挙権を持つ)など, 曖昧なところが多い。省によっては選挙権有資格に当該村への義務履行を条件とするところもある。この場合, 長期にわたって出稼ぎ型で移動する村民には選挙権が与えられない, という事態もおきうる。「義務」の履行度をどう判断するかは多分に恣意的になる(賀雪峰「村委員会選挙諸環節的調査与分析—以湖南39個县市抽样調查為例」, 王慶五, 董磊明, 前掲書, 168~183頁)。
- 39 前掲『中華人民共和國村民委員會組織法』3頁。また, 候補者の推薦別制に関しては, 金太軍, 施縦美, 前掲『鄉村關係與村民自治』, 179頁。
- 40 王慶五, 董磊明, 前掲書, 185頁。
- 41 賀雪峰, 前掲論文, 197頁。
- 42 曹錦清, 張楽天, 陳中亜『当代浙江鄉村的社會文化變遷』上海遠東出版社, 2001年12月, 上海, 595~599頁。
- 43 前掲『中華人民共和國村民委員會組織法』, 3頁。
- 44 『中國共產黨農村基層組織工作條例』中國方正出版社, 2004年6月, 北京, 5頁。
- 45 潘維, 前掲書, 12頁。
- 46 同上。(原載は劉振偉『農民與農村組織建設』貴州人民出版社, 貴陽, 1994年, 54頁。)
- 47 同上。
- 48 河北省保定市清苑縣温仁鎮蔡家營村の場合, 856人, 211戸のうち, 「張」と「田」が二大姓で, 現在, 党支部書記と副書記の二人が「田」姓, 村長と副村長(村民委员会主任と副主任)の二人が「張」姓である(中国社会科学院, 前掲書, 595頁)。また, 山西省河津市城閭鎮樊家坡村の例もみよ。この村は戸籍人口が960人, 常住人口が1100人で, 213戸の農家からなる。樊姓の住民が700余人, その他の姓が100人余となっている。1984年以來の歴代の党書記は, 1989年, 1998年の欠員と1995年に呉姓の一人が勤めた以外, すべて樊姓が占めている。劉姓の者は, 1996年から1997年までと, 1999年8月に村民委員會の主任を勤めている(無署名「“閭事派”與村庄治理——村民自治前後の樊家坡村(1990~2001)」曹錦清, 張楽天, 陳中亜, 前掲書, 208頁及び212~213頁)。
- 49 今日, 党支部と村民委員會の關係は, 党組織が村民委員會を取り込む形の(1)包摂型, 党組織が村民委員會の内部に吸収される形の(2)代替型, 両者の力が均衡している(3)対抗型の3つに分類されるという。(姚銳敏, 江青松, 易鳳蘭, 前掲書, 127頁。)
- 50 周大鳴, 楊小柳, 前掲論文, 132頁。
- 51 河北省保定市の清苑鎮東顧庄での調査によると, 村の幹部と住民の3分の2は勉学・教育は無用と考えているか, 軽視しているという。教育が収入に「影響がある」と答えた者は村民中, 32.57%に過ぎず, 「大きな影響はない」が56%, 「基本的に影響がない」とした者が11%であった。
- 52 中国社会科学院, 前掲書, 82頁。
- 53 一世を風靡した郷鎮企業は, 1990年代に入って杜撰な経営等が目立ち, 次々と破産, 倒産のうき目であった。政府と農民の共同出資で作られた郷鎮企業の所有権は「集団」に属していたが, 信用合作社や銀行からの借入金不良債権化するにつれ, その責任の所在があいまいになったため, 有限責任制を導入するようになり, 資産を株式分割化した。経営者と職員が株主となり, 株主には配当が与えられるが, 株の売買は認められていない。過半の株を村幹部や党幹部がもつことが多く, 集団資産の私有化であるとの批判も出ている。この一連の過程を「転制」という。

- 54 中国社会科学院, 前掲書, 80頁。
- 55 劉武, 張兆剛, 霍功, 前掲書, 364頁。
- 56 同上。

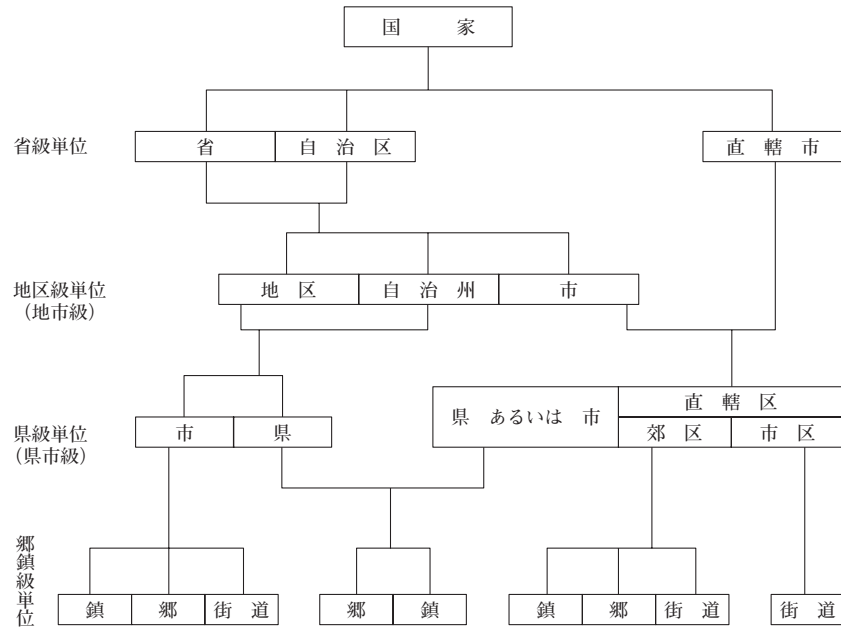
3. 地方の財政

中国の現在の行政機構図を図1に掲げる。中央政府からはじまって, 省・市級・県級・郷鎮級へと続く。図には示していないが, 郷鎮級の下位に「村」があり, 「村民委員會」が置かれている。かつては, 省の上に「大行政区」が存在し, 郷鎮級には「人民公社」があった。中国の昔と今を巨大な「官僚制国家」として一まとめにするならば, 現在の中国の国家はまぎれもない「超巨大官僚制国家」である。それぞれの行政機構に従事する人員配置図を図2に示す。公共部門の総就業人数は全国で1億2560万人にのぼる。軍隊を除いた純粹の政府工作人員は3870万人で, 我々の公務員の概念に近い。

本節は, これまで明かされてこなかった, 各行政單位の財政収支状況に可能な限り接近し, 末端及び最末端の郷・鎮, 村の財政の実態を把握することを目的とする。

新中国が成立して間もなく, 中国は高度に集中した財政制度を採用した。それは, 日中戦争や国民党との内線で疲弊し, 混乱した経済を回復するために必要な措置とされた。「統収統支(統一収入・統一支出)」という中央政府による厳格なコントロールである。国家全体の財政権限は中央人民政府に集中し, 税制度, 財政収支手続, 賃金標準, 行政人員編成, 国家予算は中央人民政府財政部により統一的に制定され, かつ中央人民政府の批准を経て執行された⁵⁷。各地で納められた公糧(現物納付の食糧), 主要税収, 国有企業の利潤と減価償却基金はすべて中央人民政府の管轄下におかれ, その金庫に納められた⁵⁸。省以下の各地の地方政府は独自の財源を持たず, 膨大な人員と機構を抱えた地方政府の「仕事」はすべて「国家の代行」であった。地方の財政予算もすべて中央人民政府の財政部によって決定されたのである。中央直屬の企業が地方に置かれ, その設備や職員に必要な資金が, 中央の財政部から支出され, その利

図1 中国行政系統図

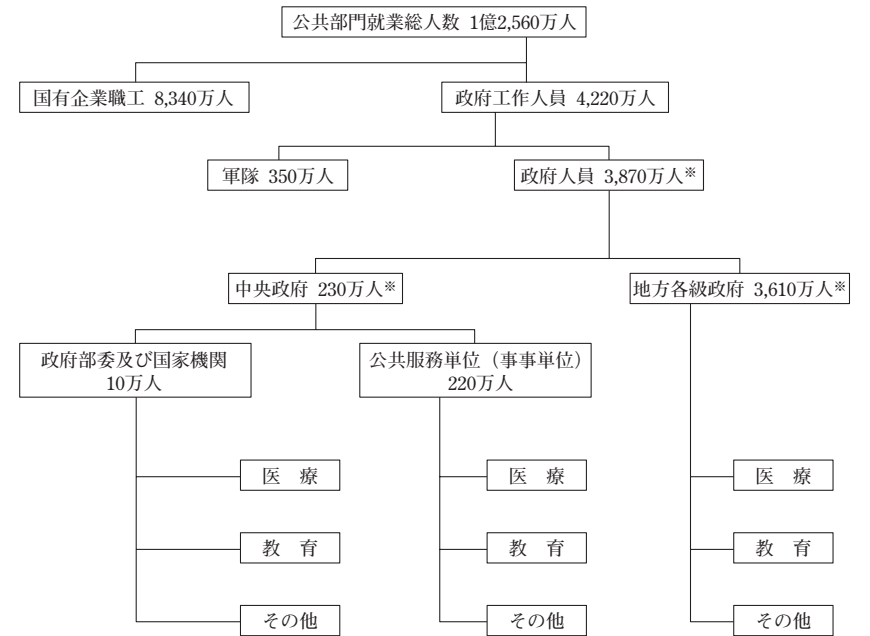


出所：鐘曉敏『地方財政学』中国人民大学出版社，2001年8月，北京，10頁。

潤が中央に納められる場合も、地方直属の企業に同じように資金を提供し、その上納された利潤を受け取るのも、すべてが「国家」であった。ちがいは、地方の政府機構人員が「国家」の一員として「国家」の代わりを務めている、という「意識」ぐらいに過ぎなかった。すべてが「国有」であり、また農村の土地も集団所有であったから、地方独自の資産という概念も生れなかった。省・市区・県にいたる各級の政府にとって、財政とは「国家」の財政以外の何物でもなかったのである。そして、企業の経営活動もすべて国家財政の中に組み込まれ、図2のような膨大な数の人員によって動かされていたのである。中国は丸ごと「国家」に包摂されていたのであり、その意味で、まことに「超巨大な政府」であった。

ただし、極めて小さな部分に過ぎなかったが、地方財政には自己処理が可能

図2 1999年公共部門就業総人数



出所：黄佩華等著『中国：国家發展與地方財政』中信出版社，2003年4月，北京，216頁。

注：※政府人員数の合計は一致していない。

な流動部分が存在していた。留用収入として、一定の税源が確保されており、また、例えば二大税類であった工商税と農業税には、「税附加」という方式が採用され、全国统一標準税率の上乗せ徴収が認められていたのである⁵⁹。標準税率を上回って徴収された各種の税は、地方幹部の実績となり、その一定割合が地方に帰属した⁶⁰。また、税とは異なるが、今日大きな社会問題となっている各種名目の統一徴収費の萌芽形ともいえる税外徴収が認められていた。それらはあまりにも厳格かつ統一的な中央集中型の財政制度の、その厳格さ故に及ばぬ領域を埋め合わせる役割を担っていたことになる。その意味で、地方にはわずかではあるが、一定の財政権限が与えられていたともいえるのである。それは、「超巨大な政府」によって隔々まで統制されていたハードの機構の小さな「あそび」の部分に似ていた。

だが、1953年にそれまで存在していた「大行政区」を廃止したあと、1994年の中央税と地方税を分離したいわゆる「分税制」への移行にいたるまで、中国の国家中心の財政制度に本質的な変化はなかった。確かに「大躍進」や「文化大革命」の時期に「地方の積極性」を引き出すために、「地方への権限の委譲＝下放」ということが行われたこともあったが、それは単に中央である「国」の仕事が減って、「地方」の仕事が増えたことを意味しただけで、財政のあり方や仕組みの本質にはいささかの变化もなかったのである。改革開放後の1980年代には、財政請負制が試され、全国を一つにまとめていた財政制度を省ごとに分けるという「分灶吃飯（竈をわける）」を採用したが、これも一つの金庫、一つの帳簿をそれぞれ31に分けただけのことであった⁶¹。

ただし、1953年に規定された地方の第三級予算である県級の予算支出項目が分税制後の今日の制度にもそのままつながっていることには留意する必要がある。当時、県予算支出に属するものとして列挙されたのは次の項目であった。

1. 郷鎮（村）の幹部訓練費，幹部会議費，县区人民代表会議費，县区人民政府
2. 県農場，苗床，農田水利費
3. 县区立小学校，県立中学，簡易師範学校，県文化会館
4. 衛生院，区衛生所
5. 交通事業
6. 社会保護救済費
7. 司法費

また、さらに下級にある郷鎮（村）については、幹部生活補助費，行政事務費，小学校教員賃金，学校雑費がその予算項目とされている⁶²。今日の県－郷級一村の行政分担の原型がここにあるが、県以下の財政は、各級の行政事務，農業関連，教育関連，公衆衛生，社会保障，交通事業と司法関連の事業を課題としていたことが分る。

1994年から始まった分税制の概観を表3にまとめた。以前実施されていた税制では、税種はその数は多かったものの、税類は極めて単純で、工商業製品の物流の各環節で課せられる工商税と生産現場で実物納付された農業税の二大分

表3 現行分税制の内容

税類	税 種	中央税	地方税	共有税	備 考			
流 転 税 類	増 値 税	○	○	○	中央75%，地方25%			
	消 費 税							
	営 業 税							
	関税（船舶トン税）							
所 得 税 類	企業所得税	○	○	○	企業の従属関係で画分			
	外商投資企業と外国企業所得税							
	個人所得税				○	○	海洋石油資源は中央に	
	資 源 税							
財 産 税 類	房 産 税		○		財政部門が責任			
	契 約 税							
	城鎮土地使用税							
	車船使用税							
	土地増値税				○	○	未徴収	
	遺産贈与税							
	証券交易税							
行 為 目 的 税 類	印 紙 税		○		財政部門が責任			
	都市維持建設税							
	固定資産投資方向調節税							
	耕地占用税							
	宴 会 税							
	食肉処理税							
	農(牧)業税					○	○	財政部門が責任
	農業特産税*							

出所：於鼎丞 王丹舟 魏朗編『中国税制』暨南大学出版社，1997年11月，広州，61頁。
注：※は2004年1月廃止された。

類しかなかった。納税者は工商税の場合、経済活動に従事する企業・機関・銀行・商業者などであり、農業税の場合は農民ないしは人民公社などの農業協同組織であった。都市の居民や農民に個人としてかけられる税は存在しなかったし、保有する資産や発生する所得に課せられる税も存在しなかったのである。納税者は基本的に国営企業や集団企業であり、流転する生産物はすべて国家の計画内に包摂されていたから、そこでは税の徴収漏れとかあるいは脱税とかいうことは基本的にありえなかった。国や地方の側から付記すれば、その財源としては税もちろん重要であったが、国有企業の利潤上納金にも多くを負っていたのである。1984年の「利改税（国営企業の利潤上納方式を税納付に変える

制度変換)」実施以後、そして企業の所有と経営の分離が曲がりなりにも進められ、「国営企業」の名称が「国有企業」に変わって以後、各級の政府の主たる財源は税になった。以上が税をめぐる大きな流れである。

1994年以降の分税制は、表3に示されるように、まず中央税と地方税、そして両者で分け合う共有税という課税主体と帰属主体を分けた3分法を採用した。そしてそれまでの単純な工商税と農業税という二分類をやめ、流転税類、所得税類、財産税類、行為目的税類の4大税類に編成したのである。生産流通活動に起因し、物流の各環節に課される税だけでなく、企業の法人所得税や個人所得税など、発生する所得にかかわる税種が置かれたこと、資源税が新設されたこと、土地や家屋等の不動産、遺産にかかわる税など、資産に起因する税種が置かれたことが特徴である。納税者の範囲も企業・団体・機関等から個人にまで広げられた。これらの税制改革に関する総合的な分析は別稿に譲る。

ここでの主題は中央と地方、地方の中における省-市区-県-郷鎮(村)の税の配分の実態把握である。北京の中央政府が中央税と共有税の一部を税収入としていることは自明のことであるから、ここでは扱わない。ただ、この分税制の導入が、改革開放以来、様々の理由で傾向的に低下していた中央の税収入を回復させた事実だけを指摘する(表4参照)。

1993年12月15日付、国務院の第85号文件は新たに共有税を設置することを通知するとともに、その中央と地方の配分比例を次のように定めた。

増 値 税：中央配分75%，地方配分25%

資 源 税：それぞれの資源に応じて配分化率を決定、大部分は地方へ配分、海洋石油資源は中央収入

証券交易税：50%ずつ⁶³

しかし、地方税と共有税からなる地方財政収入の省-市区-県-郷鎮(村)間の配分に関しては、全国的な統一基準はない。これに関して、わずかに甘粛省の例が報告されているのでそれを引用する。

まず、国との配分については、次のとおりである。

1. 企業所得税収入はその企業に対する所有権を持つ政府の所有に属する。
2. 増値税収入はその所有権を有する企業に属する。中央企業については、

表4 中央と地方の財政収入額と比率

(億元：%)

年	全体金額	中 央		地 方	
		金 額	比 率	金 額	比 率
1978	1132.26	175.77	15.5	956.49	84.5
1980	1159.93	284.45	24.5	875.48	75.5
1985	2004.82	769.63	38.4	1235.19	61.6
1989	2664.90	822.52	30.9	1842.38	69.1
1990	2937.10	992.42	33.8	1944.68	66.2
1991	3149.48	938.25	29.8	2211.23	70.2
1992	3483.37	979.51	28.1	2503.86	71.9
1993	4348.95	957.51	22.0	3391.44	78.0
1994	5218.10	2906.50	55.7	2311.60	44.3
1995	6242.20	3256.62	52.2	2985.58	47.8
1996	7407.99	3661.07	49.4	3746.92	50.6
1997	8651.14	4226.92	48.9	4424.22	51.1
1998	9875.95	4892.00	49.5	4983.95	50.5
1999	11444.08	5489.21	51.1	5594.87	48.9
2000	13395.23	6989.17	52.2	6406.06	47.8
2001	16386.04	8582.74	52.4	7803.30	47.6
2002	18903.64	10388.64	55.0	8515.00	45.0

出所：『中国統計年鑑2003』287頁。

省級政府が企業の納める5%の増値税を持つ。

次に下級政府との配分については以下のようになっている。

1. 都市維持建設税：省級政府が30%，地市政府が70%
2. 資源税：省級政府が70%，地市政府が30%
3. 固定資産投資方向調節税：50%ずつ(後、省級政府が20%，地市政府が80%へと改定、さらに1999年廃止)
4. 城鎮土地使用税：省級政府が40%，地市政府が60%
5. 個人所得税：省級政府はなく全部を地市政府と県級政府間で分割⁶⁴

以上が甘粛省全体の統一的な配分規定である。その他の地方税に関しては、地市级政府と県級政府、県級政府と郷鎮級政府との何らかの政治折衝で決められることになっており、県級の財政は最終的に地市が、郷鎮級の財政は県が決定することになっている⁶⁵。

これらのことから、共有税・地方税の下級政府間の配分は相当に各地の裁量

表5 主要財政収入項目 (2002年)

	(億元)		
	国家全体	中 央	地 方
1. 各項税収	17636.45	10230.29	7406.16
消費 税	1046.32	1046.32	
増 値 税	6178.39	4631.01	1547.38
営 業 税	2450.33	155.30	2295.03
輸入産品消費・増値税	1885.65	1885.65	
資 源 税	75.08		75.08
都市維持建設税	470.82	3.71	467.11
固定資産投資方向調節税	8.01		8.01
企業所得税	3082.79	1882.21	1200.58
個人所得税	1211.78	605.95	605.83
城鎮土地使用税	76.83		76.83
その他 税	409.10		409.10
関 税	704.27	704.27	
船舶トン税	8.45	8.45	
農 業 税	421.44		421.44
契 約 税	239.07		239.07
耕地占用税	57.34		57.34
外資企業輸出税戻戻し	-1150.00	-1150.00	
証券取引印紙税	111.98	108.62	3.36
車両購置税	348.80	348.80	
2. 排水汚水費と水資源費	84.74		84.74
3. その他収入	1237.15	195.00	1042.15
4. 専項収入	6.85	6.85	
5. 教育費付加収入	198.05	2.09	195.96

出所：『中国統計年鑑2003』291頁。

に任されていると判断できる。

表5は、2002年の共有税と地方税の中央・地方間での配分状況を示したものである。共有税の増値税はほぼ規定通り、75：25の配分が実施されている。これを地方の配分部分に関して、省級以下の各政府間でどのように配分されているかを示したのが1999年についての甘肅省に関する表6である。表7はその配分比率である。地方全体では、大きい比率を占めるのは、増値税と営業税、企業所得税の三種類である。この三税で全体の56%を占める。増値税と企業所得税は中央政府との共有税であって、25%の配分を受けるにとどまる増値税が地方の財源として重要な位置を占めていることを示している。この点は、省級の

表6 甘肅省の1999年地方税・共有税の配分

	(万元)				
	合 計	省	地市区	県 市	郷鎮村
増値税(共)	111,778	37,362	27,419	38,730	8,267
営業税(地)	147,031	3,118	55,360	61,737	26,816
企業所得税(共)	66,686	23,663	8,483	28,557	5,983
個人所得税(地)	18,349		1,508	11,690	5,151
資源税(共)	8,984	6,285	1,685	948	66
房産税(地)	24,322	25	3,679	18,578	-2,040*
契約税(地)	3,531		1,234	1,958	339
城鎮土地使用税(地)	5,029	2,513	634	1,646	236
車船使用税(地)	1,378	4	50	762	562
土地増値税(地)	24		3	17	4
印紙税(地)	3,132		325	2,193	614
都市維持建設税(地)	40,114	12,003	19,730	7,417	964
固定資産投資方向調節税(地)	9,392	2,011	1,049	5,865	467
耕地占用税(地)	3,164			2,241	923
宴会税(地)					
食肉処理税(地)	3,355		41	435	2,879
農業税(地)	25,591		61	749	24,781
農業特産税(地)	25,849		243	5,469	20,137
牧業税(地)	3,671		1	414	3,256

出所：黄佩華、迪帕克等『中国：国家發展與地方財政』中信出版社、2003年4月、北京、109頁、110頁。

注：※マイナスの意味は不明。プラスで計算すると合計額と一致する。

財政収入状況に、より明確にあらわれる。省級政府の収入中、金額、パーセントの二つで大きな数値を示しているのはこの増値税と企業所得税なのである。

省級の財政収入にかかわらせて、江蘇省のデータを参考として表8に示す。増値税、営業税、企業所得税の三税が収入の中心であることが、ここでも確認できる。

再び甘肅省に戻り、地市(区)級の収入状況を見ると、表6から絶対金額で第一位を占めるのは営業税であり、その数値は省のそれを大きく上回っている。地市(区)級の財政収入の主たる源泉が地方税であることが分る。県級でも、第一位が地方税である営業税であること、しかし、ここでは、共通税である増値税と企業所得税の配分が省級や地市級を上回っているというもう一つの特徴がある。この理由は分らない。

表7 甘肅省の1999年地方税・共有税の配分割合

	(%)				
	合計	省	地市(区)	県市	郷鎮村
増値税(共)	100	33.42	24.53	34.65	7.40
営業税(地)	100	2.12	37.65	41.99	18.24
企業所得税(共)		35.48	12.72	42.82	8.97
個人所得税(地)	100		8.22	63.71	28.07
資源税(共)	100	69.96	18.76	10.55	0.73
房産税(地)	100	0.10	15.13	76.38	8.39*
契約税(地)	100		34.95	55.45	9.60
城鎮土地使用税(地)	100	49.97	12.61	32.73	4.69
車船使用税(地)	100	0.29	3.63	55.30	40.78
土地増値税(地)	100		12.50	70.83	16.67
印紙税(地)	100		10.38	70.02	19.60
都市維持建設税(地)		29.92	49.18	18.49	2.40
固定資産投資方向調節税(地)	100	21.41	11.17	62.45	4.97
耕地占用税(地)	100			70.83	29.17
宴会税(地)					
食肉処理税(地)	100		1.22	12.97	85.81
農業税(地)	100		0.24	2.93	96.83
農業特産税(地)	100		0.94	21.16	77.90
牧業税(地)			0.03	11.28	88.70

出所：表6により作成。合計欄の空白は正確に100にならない。
注：※印についてはプラス計算を行っている。

末端の郷鎮(村)にまで降りていくと、そこは地方税の世界である。共有税の恩恵は郷鎮には及んでいない。ここでは、営業税、農業税、農業特産税の地方税三税だけで、全体収入の3分の2を占めている。営業税の他に、一世を風靡した郷鎮企業が納めるべき増値税、企業所得税の行方が気になるが、ここではそれは明らかにはならない。

以上のことから、各級の財政収入に関しては大まかに次のようにまとめることが可能である。

- 中央：中央税中心で一部共有税
- 省級：共有税中心で一部地方税
- 地市(区)級：地方税中心で一部共有税
- 県市級：地方税中心で一部共有税
- 郷鎮(村)級：地方税中心

表8 江蘇省の財政収入

	(億元)			
	1995年	2000年	2001年	2002年
財政総収入	350.08	865.13	1064.99	1483.68
地方財政収入	172.64	501.33	620.40	834.64
一般予算収入	172.64	448.31	572.15	643.70
各項税収	166.97	409.14	523.84	565.30
増値税 25%分	52.61	108.64	131.99	153.23
営業税	42.31	96.00	109.49	148.22
企業所得税	20.57	88.65	140.81	94.87
個人所得税	5.07	33.28	44.54	40.93
都市維持建設税	13.79	26.62	30.45	36.73
房産税	4.30	11.83	14.20	20.17
農牧業税	7.73	14.00	25.40	25.03
耕地占用税	4.78	3.03	2.87	7.62
基金収入		53.02	48.25	190.94
中央上納収入	177.44	363.83	444.59	649.03
消費税	19.61	37.88	48.61	55.89
増値税 75%分	157.83	325.92	395.98	459.68
企業所得税				92.53
個人所得税				40.93

出所：『江蘇統計年鑑2003』中国統計出版社、2003年6月、北京、360頁。
注：本統計の財政総収入は、地方財政収入+中央上納収入からなる。また地方財政収入は各項税収+基金収入からなる。中央上納収入に入る各項税は、省当局が国の代行徴収を行っている。

要するに、分税制で導入された共有税は地方のより上級の政府に振り分けられ、以下、下級になるほど地方税への依存度が高くなっている。これが税収入に見る特徴である。

参考に、同時期の山東省のデータを表9に示す。山東省の例では、郷鎮(村)級の収入中、農業税の占める割合は甘肅省の半分以下となっており、営業税の比率も大きくかけ離れている。工農牧業地帯で、一人当たりGDPが全国30位(表2)の甘肅省と、沿海開放地帯に属し、一人当たりGDPで全国9位(同)に位置する山東省との違いが反映していると予想されるが、ここでは深めない。個々のデータの数値配分に違いが見られるものの、共通税と地方税の位置づけに関して、二つの省の同一の傾向が確認されればそれでよいのである。

最後に、1994年税制変更の前後の状況を表10に示す。工商税の一種であった産品税が1994年に廃止され、その分一時的に地方収入が減少している様子と、

表9 山東省の各級税収構成

	省 級			地市(区)級		
	収入総額 ②	①に占め る割合	②+③+④ +⑤の比	収入総額 ③	①に占め る割合	対②+③+ ④+⑤の比
各項税収総計①	473845	100.00	13.81	1060517	100.00	30.91
増 値 税	172415	36.39	22.04	217054	20.47	27.75
営 業 税	149583	31.57	18.94	285673	26.94	36.18
企業所得税	116651	24.62	18.47	173940	16.40	27.54
個人所得税				59047	5.57	31.48
資 源 税	34095	7.19	57.11	6032	0.57	10.10
固定資産投資方向税				62016	5.85	34.18
都市維持建設税	1101	0.23	0.46	130862	12.34	54.96
房 産 税				64641	6.10	47.93
印 紙 税				10534	0.99	52.71
城鎮土地使用税				34253	3.23	47.70
土地増値税				2240	0.21	63.95
車船使用鑑札税				2084	0.20	10.74
食肉処理税				60	0.01	0.52
農 業 税				276	0.03	0.30
農業特産税				2190	0.21	1.34
耕地占用税				738	0.07	2.79
契 約 税				8877	0.84	36.77

出所：樊麗明, 李齊雲, 『中国地方財政運行分析』経済科学出版社, 2001年12月, 北京, 114頁をもとに作成。
 ※：原典には数値の単位が記されていない。諸般の状況から、引用者の責任で（万元）としている。

(万元)*

県 市 級			郷 鎮 級		
収入総額 ④	①に占め る割合	対②+③+ ④+⑤の比	収入総額 ⑤	①に占め る割合	対②+③+ ④+⑤の比
971427	100.00	28.32	924680	100.00	26.95
252648	26.01	32.28	140059	15.15	17.91
198887	20.47	25.19	155526	16.82	19.70
221429	22.79	35.06	119464	12.92	18.92
43296	4.46	23.08	85242	9.22	45.44
11352	1.17	19.02	8219	0.89	13.77
65409	6.73	36.05	53990	5.84	29.76
72118	7.42	30.29	34042	3.68	14.30
46507	4.79	34.48	23731	2.57	17.59
5528	0.57	27.66	3921	0.42	19.62
21946	2.26	30.56	15607	1.69	21.73
786	0.08	22.44	477	0.05	13.62
3343	0.34	17.23	13973	1.51	72.03
586	0.06	5.09	10857	1.17	94.38
-403	-0.04	-0.45	89148	9.64	100.14
5471	0.56	3.43	151948	16.43	95.20
14295	1.47	54.00	11438	1.24	43.21
8229	0.85	34.08	7038	0.76	29.15

表10 省級以下地方全体財政収入構成

項 目	1991年	1992年	1993年	1994年
合計	2209.62	2443.26	3371.31	2294.91
産品税	473.13	497.96	638.59	
増値税	514.56	587.69	953.91	579.98
営業税	526.59	618.76	891.14	647.36
資源税	18.80	21.07	22.83	45.45
企業所得税	271.24	232.67	210.16	291.51
地鎮土地使用税	15.74	15.15	15.14	32.51
証券取引印紙税	10.16	14.07	35.08	22.66
その他工商税収	156.22	192.53	294.25	226.02
塩税	8.37	8.12	7.85	
農業税	72.79	89.95	96.39	195.02
都市維持建設税	97.83	111.89	145.67	174.63
固定資産投資方向調節税	30.86	32.30	38.40	43.30
耕地占用税	13.33	21.10	21.90	36.47

出所：同上, 71頁。

(億元)

1995年	1996年	1997年	1998年	1999年
2832.77	3448.99	4002.04	4438.45	4934.93
654.41	742.82	824.28	908.44	974.32
828.24	1006.32	1160.97	1340.50	1453.71
54.96	57.33	56.52	61.93	62.86
350.86	402.84	538.44	528.60	624.43
33.58	39.33	44.05	54.09	59.06
	60.83	35.12	24.58	67.06
369.19	465.98	598.14	721.97	827.31
243.55	338.26	364.99	365.44	390.47
209.81	241.86	268.67	292.00	312.57
53.63	62.22	78.37	107.55	130.11
34.54	31.20	32.49	33.35	33.03

先の江蘇省、甘肅省との共通の傾向がここでも確認できる⁶⁶。ちなみに、2002年、中央政府は総額1兆388億元の税収入を、地方政府は8515億元を徴収した(表4)。

各級政府の財政収入を租税収入に即してみてきた。ここで税収入とは別個に、地方政府にとって重要な収入源となっている土地収用費について簡単に触れておく。地方各級政府とりわけ県政府にとって、この土地収用費がどれ程の意味をもつかを示されるはずである。

中国の現行『2004年憲法』は、土地の所有と収用に関してその第10条で、次のように定めている。

「都市の土地は国家所有に属する。農村と都市の郊区(郊外——引用者)の土地は、法律の規定で国家所有に属する以外は、集団所有に属する。住宅基地、自留地、自留山も集団所有に属する。

国家は公共利益の必要のために、法律の規定に照らして土地に対する収用を行うことができ、それに補償を行う。」⁶⁷

改革開放の進展は、内外の企業を誘致することを促し、それにあわせて、道路等の社会資本整備の必要を高めることになった。企業誘致や高速道路建設のための土地需要が急速に伸びている。この土地収用にかかわる費用が農村各級政府の財源となり、また、それによって土地を失う農民が増大していることが、深刻な社会問題になりつつあることは本稿の冒頭で示唆しておいた。

表11は、江蘇省海門市⁶⁸の土地収用費にかかわるものである。1平方メートルの土地の使用権の売却に37.25元の税及び各種費用が上乘せされるのである。この37.25元の根拠になるのが、耕地占用税という税を除けば、表中に示される各種国家機関や地方機関が課す収用費用であって、中央政府の財政・国土資源部が課す新增建設用地使用費、省が課す耕地開発費、農業重点開発基金、収用地管理費、造地囲い込み資金がある。この1平方メートルの収用費用を基準として耕地占用税(地方税)を加えれば、667平方メートル=1畝の収用単位に課される費用は24,833元となる。この24,833元が中央と省・市、県の間で13.69%; 21.01%; 9.23%; 56.07%の割合で配分される。重要なことは、県に半分以上が集中して配分されていることであって、県の財政に大きな貢献を

表11 各政府の土地税費配分一覧表

(元/ム-: 1ム- = 667m²)

項 目	徴 収 根 拠	収用標準費	合 計	中 央	省	市	県
新增建設用地使用費	財政・国土資源部	17元/m ²	11,333 ^①	3,400	1,133	1,133	5,667
耕地開墾費	省政発(99)8号	7元/m ²	4,667 ^②	0	93	0	4,574
農業重点開発基金	省政府辦公庁	3元/m ²	2,000 ^③	0	1,200	200	600
収用地管理費	省物価・国土局	2元/m ²	1,333 ^④	0	40	360	933
耕地占用税	省財政・国土資源庁	7.5元/m ²	5,000 ^⑤	0	2,500	500	2,000
造地囲い込み項目資金	省財政・国土資源庁	0.75元/m ²	500 ^⑥	0	250	100	150
総 計		37.25元/m ²	24,833	3,400	5,216	2,293	13,924
割 合(%)			100	13.69	21.01	9.23	56.07

注: ①中央:省:市:県の割合は3:1:1:5

②省:県の割合は2:98

③省:市:県の割合は6:1:3

④省:市:県の割合は3:27:70

⑤省:市:県の割合は5:1:4

⑥省:市:県の割合は5:2:3

出所: 趙志凌, 黄堅金「為經濟建設和失地農民權益找尋平衡点——海門市農村集團建設用地的調查和思考」『農業經濟導刊』, 2004年第2期, 12頁。

していることである。企業用地や高速道路用地は一般に農業生産での優等地に誘致されることが多い⁶⁹。

『憲法』のいう集団所有に属する土地の使用権の売買はこうした仕組みの中で行われている。だが、その「主体」である「集団」がはたして誰あるいは何を意味するのかを解明することは現在では不可能である。人民公社という「法人格」を持った組織が消滅した今、「集団」は各級政府によって「代理」されている。表面には、県が登場することが多いが、実際にその「代理」者は郷鎮であったり、村であったりする。「代理」者が、所有権に基づかずに、土地の使用権を直接の当事者として売買し、事実上、不動産を動かしているという事態が進行しているのが、今の中国農村である。

地方財政収入にかかわる検討から、支出方面を分析する段階にきた。分税制の導入は、収入面での地方と中央の税種を区分しただけではなく、支出面での両者の区分も明確にすることにつながった⁷⁰。各種行政事務や行政事業、行政サービス提供の中央と地方の責任の所在を区分したのである。

表12は予算法に基づく各種業務の中央政府と地方政府の責任所在を一覧にしたものである。中央政府の専権事項となっている国防、外交、国際貿易、金融、

表12 各種行政事業の中央と地方の責任分類

項 目	中央・地方分類	理 由
国 防	中 央	全国性公共財サービス
外 交	中 央	全国性公共財サービス
国際貿易	中 央	全国性公共財サービス
金融と貨幣政策	中 央	全国性公共財サービス
地区間貿易管制	中 央	全国性公共財サービス
対個人福祉補填	中央・地方	所得再配分・地域性サービス
失業保険	中央・地方	所得再配分・地域性サービス
全国交通	中央・地方	全国性サービス・外部効果
地域交通	地 方	地域性サービス
環境保護	地方・中央	地域性サービス・外部効果
工業・農業・科学技術支援	地方・中央	地域性サービス・外部効果
教 育	地方・中央	地域性サービス・外部効果
衛 生	地 方	地域性サービス
公共住宅	地 方	地域性サービス
供水・下水・ゴミ処理	地 方	地域性サービス
警 察	地 方	地域性サービス
消 防	地 方	地域性サービス
公園・娯楽施設	地 方	地域性サービス

出所：鐘曉敏『地方財政学』中国人民大学出版社，2001年8月，北京，28頁。

貨幣政策，地区間貿易管制が「全国性公共財サービス」の提供という理由でなされているのに対応して，地方交通，衛生，公共住宅，供水（上水道のみに限らない）・下水・ごみ処理，警察，消防，公園・娯楽施設にかかわる業務が「地域性サービス」の提供を主たる理由として，地方の専管事項に配列されているのが特徴である。これに所得再配分や外部効果という理由で社会保障や環境衛生，教育などが双方の共通した事業として配列されている。

現在，中国政府による公式の統計は毎年発刊される『中国統計年鑑』で公表されるが，最新の2003年版によれば政府財政支出項目は以下の28項目からなっており，そのうちの6項目に亜項目の支出が設定されている。煩雑ではあるが，必要なことなので列記する。

1. 基本建設支出
2. 企業開発・技術改革と科学技術三項目
3. 企業流動資金
4. 地質探査

5. 工業・交通・商業部門事業費
6. 農業生産支出と各項農業事業費
 - 農林，水利，気象等事業費
 - 農業発展専項資金支出
 - 農村生産支援支出
7. 都市建設維持費
 - 都市維持費
 - 環境保護と都市水資源建設費
8. 文教・科学・衛生事業費
 - 教育事業費
 - 科学事業費
 - 衛生事業費
 - 文化放送事業費
9. 社会保護・社会福祉救済費
10. 社会保障補助支出
11. 国防
12. 行政管理費
13. 公安検察司法支出
14. 武装警察部隊支出
15. 外交外事
16. 対外援助
17. 経済不発達地区支援
18. 政策性補填
 - 食糧・綿・食用油価格補填
 - 物価平衡と砂糖備蓄
 - 肉食価格補填
 - その他価格補填
19. 税務管理部門事業費
20. その他支出

- 21. 中央予備費
- 22. 地方予備費
- 23. 教育費附加支出
- 24. 行政事業単位離退休職者経費
- 25. 車輛購置支出
- 26. 予算外資金管理改革支出
- 27. 全国社会保障基金
- 28. 国内外債務元利償還支出
 - 対国内債務償還
 - 対中国人民銀行債務償還
 - 対国外債務償還⁷¹

これらの支出が、国務院の各部署によって支出される。図3に、全国の行政の総元締めである国務院の機構を示す。図にあるように、国務院办公厅、国務院構成部門、国務院直属機構、国務院辦事機構、国務院構成部門管理国家行政機構、国務院議事協調機構の6つの類に分けられているが、これらは職能による編成である。このうち、国務院構成部門は、特定の分野の国家行政権力を相対的に独立して行使することが可能で、その範囲で命令、指示及び規則を発することができる。日本の省庁に近い存在である。国務院直属機構は、国務院の専項業務を主管し、独立した行政管理職能を有している。その権限の範囲内で、行政規定、行政措置及び規範的文件を発布できる。

建国以来、行政機構が肥大化してきたことについては、中国も例外ではなく、縦割り・横割りの非効率さに由来する弊害も指摘されている。たとえば、農業関連支出について見てみると、基本建設投資が国家発展計画委員会の単独支出ないし、農業口糧部門との共同管理に置かれているし、農業科学研究費は、財政部・科学技術部等の共同管理に置かれている。また、農業支援支出は、農業部、水利部等の農業総合開発資金を財政部が管轄するという具合に複雑である⁷²。なお、国の予算は国務院が制定し、執行するとともに、最高権力機関である全国人民代表大会の審査と批准を受けることになっている。

さて、統計上の全国予算支出は、時には部門別、あるいは産業別に応じた形

表13 中央政府と地方政府の財政支出

(億元, %)

年	全体金額	中央金額	地方金額	中央比率	地方比率
1978	1122.09	532.12	589.97	47.4	52.6
1980	1228.83	668.81	562.02	54.3	45.7
1985	2004.25	795.25	1209.00	39.7	60.3
1989	2823.78	888.77	1935.01	31.5	68.5
1990	3083.59	1004.47	2079.12	32.6	67.4
1991	3386.62	1090.81	2295.81	32.2	67.8
1992	3742.20	1170.44	2571.76	31.3	68.7
1993	4642.30	1312.06	3330.24	28.3	71.7
1994	5792.62	1754.43	4038.19	30.3	69.7
1995	6823.72	1995.39	4828.33	29.2	70.8
1996	7937.55	2151.27	5786.28	27.1	72.9
1997	9233.56	2532.50	6701.06	27.4	72.6
1998	10798.18	3125.60	7672.58	28.9	71.1
1999	13187.67	4152.33	9035.34	31.5	68.5
2000	15886.50	5519.85	10366.65	34.7	65.3
2001	18902.58	5768.02	13134.56	30.5	69.5
2002	22053.15	6771.70	15281.45	30.7	69.3

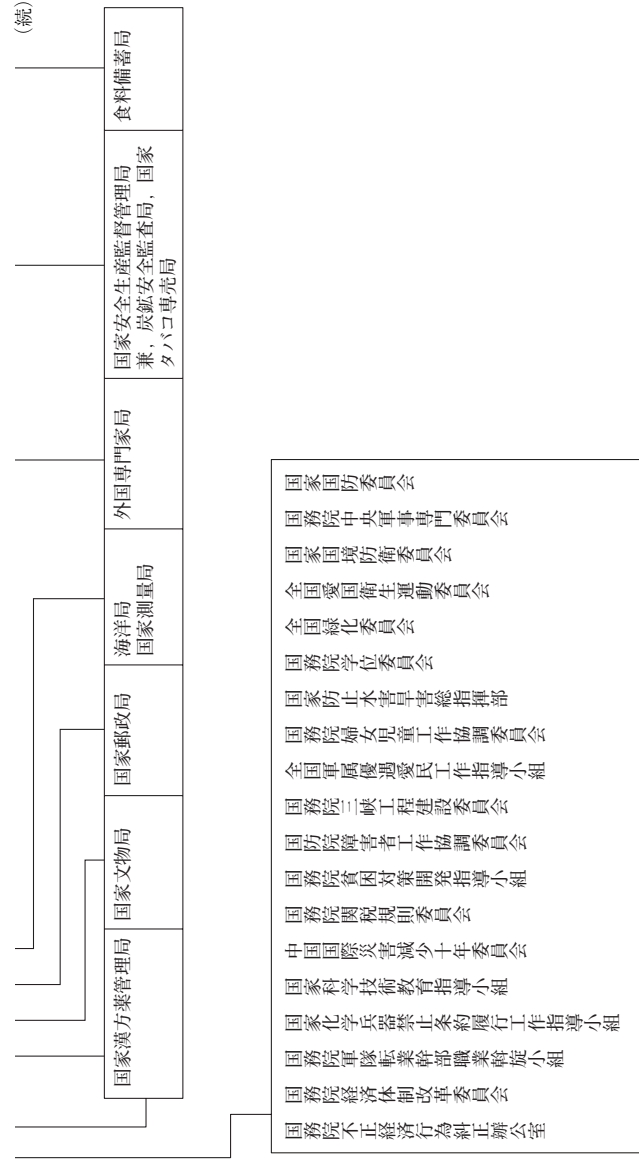
出所：『中国統計年鑑2003』288頁。

で報告されるし、時にはその経済的性質(投資性・消費性)に応じて分析のツールにできるが、中国の公式的発表における分類方法は、(1)経済建設支出、(2)国家管理費用支出、(3)国防支出、(4)各項補填支出、(5)教育、科学、文化、衛生、体育等事業発展支出、(6)その他支出、の6項目に分けるものである。地方の場合、それぞれの固有の条件にもよるとみられるが、財政支出報告において、必ずしも統一的な概念、用語で把握できるとは限らない。だが、できるだけ上述のことを念頭におきつつ、地方財政の概観をえることにする。

表13は、2002年までの中国財政支出を国全体、中央政府、地方政府に分けて、金額と割合で見たものである。これらの金額がGDPに占める割合なども考察すべきことがらであるが、ここでは触れない。1993年以前の数値は、基本的に中央と地方の管理分を分けたものであって(人民公社、県以下の財政の扱いは除く)、ここでの主たる関心は1994年以後、すなわち分税後のそれである。地方がほぼ7割程度の支出を維持していることが見てとれる。

表14は、至近のデータである2002年の各項支出を全国、中央、地方ごとに示

图3 中国国家行政部門図



出所：楊鳳春『中国政府概要』北京大学出版社，2002年8月，北京，194～196頁。

表14 財政支出項目の全国・中央・地方別金額と比率 (2002年)

(億元, %)

財政支出項目	全国	中央	地方	中央	地方
1. 基本建設支出	3142.98	1253.14	1889.84	39.87	60.13
2. 技術改造・科学技術3項目	968.38	238.40	729.98	24.62	75.38
3. 企業流動資金増発	18.97	16.89	2.08	89.04	10.96
4. 地質探査	102.89	29.90	72.99	29.06	70.94
5. 工業・交通・商業部門事業費	232.38	67.47	164.91	29.03	70.97
6. 農業支援支出と各項農業事業費	1102.70	119.74	982.96	18.86	89.14
農業・水利・気象等事業費	692.67	92.93	599.74	13.42	86.58
農業発展専項資金支出	148.23	26.81	121.42	18.09	81.91
農村生産支援支出	261.80	0	261.80	0	100
7. 都市維持建設支出	732.43	0	732.43	0	100
都市建設費	653.99	0	653.99	0	100
環境保護と都市水資源建設支出	78.44	0	78.44	0	100
8. 文教・科学・衛生事業費	3979.08	447.49	3531.59	11.25	88.75
教育事業費	2644.98	210.25	2434.73	7.95	92.05
科学事業費	269.85	171.01	98.84	63.37	36.63
衛生事業費	635.04	17.25	617.79	2.72	97.28
文化放送事業費	429.21	48.98	380.23	11.41	88.59
9. 保護・社会福祉救済費	372.97	2.68	370.29	0.72	99.28
10. 社会保障補助支出	1017.23	55.81	961.42	5.49	94.51
11. 国防	1707.78	1690.84	16.94	99.01	0.99
12. 行政管理費	1801.84	367.19	1434.65	20.38	79.62
13. 公安檢察司法支出	1101.57	60.41	1041.16	5.48	94.52
14. 武装警察部隊支出	247.41	226.54	20.87	91.56	8.44
15. 外交外事支出	76.01	65.58	10.43	86.28	13.72
16. 対外援助支出	50.03	50.03	0	100	0
17. 経済不発達地区支援支出	149.10	8.09	141.01	5.43	94.57
18. 政策性補填支出	645.07	271.49	373.58	42.09	57.91
食糧・綿・食用油価格補填	535.24	212.24	323.00	39.65	60.35
物価平衡と砂糖備蓄	5.32	3.80	1.52	71.43	28.57
肉食価格補填	1.60	0	1.60	0	100
その他価格補填	102.91	55.45	47.46	53.88	46.12
19. 稅務部門事業費	824.46	53.77	770.69	6.52	93.48
20. その他支出	1333.49	178.29	1155.20	13.37	86.63
23. 教育費附加支出	173.01	0.15	172.86	0.09	99.91
24. 行政事業離退休職經費	788.84	83.27	705.57	10.56	89.44
25. 車両購入稅支出	348.80	348.80	0	100	0
27. 全国社会保障基金	457.18	457.18	0	100	0
28. 国内外債務返済支出	678.55	678.55	0	100	0
対国内返済	614.38	614.38	0	100	0
対人民銀行返済	27.21	27.21	0	100	0
対国外返済	36.96	36.96	0	100	0

出所：『中国統計年鑑2003』292頁。

表15 中央政府と地方政府間の各項支出割合

(中央+地方=100)

	1978年		1988年		1995年		1998年		2000年	
	中央	地方	中央	地方	中央	地方	中央	地方	中央	地方
総額	46.13	53.87	38.60	61.4	33.65	66.35	38.92	61.08	36.03	63.97
基本建設	55.75	44.25	76.73	23.27	47.93	52.07	43.92	56.08	47.83	52.17
流動資本	29.31	70.69	70.00	30.00	80.66	19.34	50.66	49.34	69.66	30.34
技術開発費	33.33	66.67	31.79	68.21	27.25	72.75	23.15	76.85	28.49	71.51
地質探査	30.00	70.00	100.00	0.00	98.73	1.27	98.76	1.24	49.91	50.09
工業・運輸・商業	55.56	44.44	33.33	66.67	33.37	66.63	38.15	61.85	28.12	71.88
農業	2.60	97.40	9.43	90.57	16.46	83.54	10.99	89.01	10.10	89.90
文教科学医療衛生	11.50	88.50	12.55	87.45	10.02	89.98	11.23	88.77	10.45	89.55
社会救済と福祉	0.00	100.00	0.00	100.00	0.69	99.31	3.70	96.30	1.04	98.96
国防	95.83	4.17	99.08	0.92	99.37	0.63	99.36	0.64	99.25	0.75
政府管理	8.16	91.84	16.32	83.68	2.43	97.57	2.56	97.44	2.99	97.01
政府債務返済利息			100.00	0.00	100.00	0.00	100.00	0.00	100.00	0.00
国有企業赤字補填	38.79	61.21							17.44	82.56
価格補填			11.36	88.64	27.75	72.25	51.10	48.90	62.02	37.98
その他	47.30	52.70	12.50	87.50						

出所：黄佩華，迪帕克，前掲書，62頁。

したものである。次いで、表15は、改革開放以降の各財政支出をいくつかの項目に関して、中央と地方の比率を示している。そして、表16は、それぞれの項目の支出が、中央政府及び地方政府の内部でどれだけの比率を占めているか、を示したものである。

注目できるのは、経済活動の根幹をなす基本建設支出において、1995年以降（分税制以降）、地方政府の投下割合が50%を超えるようになったことである。また、工業、農業、運輸、商業の経済関連支出において、いずれも地方政府の支出割合が50%を超えていることも目をひく。中央政府の担う課題が国防や外事等の国事中心であるとするれば、経済の主要な担い手は、公的部門としては、国有企業の赤字補填に地方政府が関与する割合が増えていることから、地方政府に移行しつつあるとみてとれる。北京の中央政府は、経済活動の表の舞台からは、撤退しつつある。これが本稿での仮説の第一である。

それでは、経済活動の中心が地方政府によって掌握されているのか、という問題をたてたとき、事柄はそう単純でもない。というのは、表16にみられるよ

表16 中央政府と地方政府の各項支出割合

(%)

	1978年		1988年		1995年		1998年		2000年	
	中央	地方	中央	地方	中央	地方	中央	地方	中央	地方
総額	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
基資本建設	44.55	30.26	39.40	7.52	15.40	8.50	12.50	10.10	16.80	10.30
流動資本	3.01	6.20	0.58	0.16	1.10	0.10	0.40	0.30	0.80	0.20
技術開発費	3.71	6.35	3.96	5.34	5.50	7.50	3.00	6.40	4.10	5.80
地質調査	1.06	2.12	2.64	0.00	2.70	0.00	1.70	0.00	0.70	0.40
工業・運輸・商業	1.77	1.21	1.07	1.35	1.40	1.40	0.90	1.00	0.70	1.00
農業	0.35	11.35	1.24	7.46	1.40	3.60	1.40	7.30	1.30	6.50
文教科学医療衛生	2.30	15.13	5.03	22.03	6.00	27.30	4.90	24.90	4.80	23.10
社会救济と福祉	0.00	2.87	0.00	2.13	0.00	2.40	0.10	2.10	0.00	2.00
国防	28.45	1.06	17.81	0.10	25.80	0.10	19.00	0.10	20.10	0.10
政府管理	0.71	6.81	3.21	10.37	0.50	10.90	0.40	9.20	0.50	8.80
政府債務返済利息									12.20	0.00
国有企業赤字補填	7.90								0.80	2.20
価格補填	0.00	0.00	2.97	14.56	4.10	5.50	7.40	4.50	10.80	3.70
その他	6.20	5.90	3.13	13.79		32.70		33.99	26.23	35.75

出所：黄佩華，迪帕克，前掲書，63頁。

うに、経済関連支出は地方政府の内部では、それ程大きな比率を占めていないからである。文教科学、医療衛生、社会保障関連などの費用、つまり国民生活に直接深くかかわる費用が、地方財政において大きな比重を占めていることの方が、むしろ特徴的である。この面での国の関与は限りなく小さい。北京の中央政府は、経済機能にかかわる職能権限を地方政府に譲り渡した上に、所得再配分機能をもつ公共サービス部門でも、その存在感を希薄化させているのであり、地方政府にとっては、むしろこの面での「負担」が加重されている。経済職能と福祉に関わる職能が地方政府に移行しつつあるとすれば、北京の中央政府は「小さな政府」に向かいつつあるのであり、逆に地方政府は「大きな政府」に向かいつつある。これが仮説の第二である。

さて、財政収入の分析では、本稿は地方における省以下の各級政府間における収入面での相互関係の把握を目的としてきた。この財政支出においても、限られた資料という制約のもとではあるが、各級政府間の関係に迫ってきたい。

1997年と1998年の地方全体の財政支出の金額と、それぞれが地方財政に占め

表17 地方財政支出構成

項 目	1997年		1998年		
	金額(億元)	%	金額(億元)	%	
1. 基本建設	584.30	8.72	1. 基本建設	778.24	10.14
2. 企業改造	63.70	0.95	2. 企業改造・新製品試作	492.76	6.42
3. 新製品試作	63.70	0.95	3. 企業流動資金増発	20.90	0.27
4. 企業流動資金増発	27.90	0.42	4. 地質調査費	1.03	0.01
5. 地質調査費	0.88	0.01	5. 工交商部門事業費	75.19	0.98
6. 工交商部門事業費	96.50	1.44	6. 農業生産支援支出及び各項農業事業費	557.23	7.26
7. 農業生産支援支出及び各項農業事業費	504.70	7.53	7. 都市維持建設支出	439.14	5.72
8. 文教科学衛生事業費	1717.00	25.62	8. 文教科学衛生事業費	1912.50	24.93
9. 保護及び社会救济費	141.70	2.10	9. 保護及び社会救济費	164.92	2.15
10. 行政管理費	1061.00	15.83	10. 社会保障補助支出	135.86	1.77
11. 価格補填	328.80	4.91	11. 国防費(民兵)	6.11	0.18
12. 都市維持建設支出	389.70	5.79	12. 行政管理費	706.96	9.22
13. 経済不発達地区支援金	68.80	1.03	13. 公安検察司法費	521.43	6.80
14. 商業部門関連建築	9.80	0.15	14. 武装警察費	10.46	0.14
15. その他	1292.00	19.28	15. 外交外事支出	7.33	0.10
			16. 経済不発達地区支援金	110.80	1.44
			17. 商業部門関係建築	8.68	0.11
			18. 政策性補填	348.22	4.54
			19. 税務等部門費	357.86	4.66
			20. その他	644.95	8.40
			21. 地方予備費		
			22. 教育費付加支出	102.24	1.33
			23. 行政事業年金	269.77	3.52

出所：鐘曉敏，前掲書，117～118頁。

る比率を示したのが、表17である。上に述べた二つの仮説をほぼ確認できる。すなわち、経済関連がほぼ20%、文教科学・社会保障関連が25～30%を占めている。

このうち、1998年分について、各項目に関する、省級—地市(区市)級—県(縣市)級—郷(鎮)級の4段階の財政支出構成を示したのが表18である。それらの各項目ごとの支出を100とした場合の省、地市、県、郷の構成比率を計算したものが表19である。

これらによって、財政の規模では、地市級、県市級、省級、郷級の順位となっていて、地市級や県市級が扱い、動かす財政資金が省級よりも多額であること、

表18 1998年地方級別財政支出

(万元)

	省 級	地 市 級	県 市 級	郷 級
1. 基本建設	3979586	3119368	630696	52781
2. 企業更新改造	1314199	1865075	900745	114230
3. 簡易建設	23848	30638	31919	429
4. 地質探査	4641	3468	2206	7
5. 科学技術三項目	231545	315223	175333	11224
6. 流動資金	469143	37331	2517	40
7. 農業生産支援	316730	505551	882909	354683
8. 農業総合開発	229996	147084	3433.4*	93427
9. 農林水産気象事業	691260	611605	1054428	341157
10. 工業交通部門事業	200549	217966	202753	9049
11. 流通部門事業	41809	48651	31067	100
12. 文化体育放送事業	647182	740019	680634	18957
13. 教育事業	1747266	3017964	3303036	4079528
14. 科学事業	446786	152051	59382	2883
15. 衛生経費	791527	1495214	1415754	359787
16. 税務統計・財政検査	981296	1148212	1113337	335751
17. 保護・社会福利等	177166	485323	719651	267103
18. 行政単位退職費用	33820	857008	995515	511379
19. 社会保障補助	518080	591420	245311	3828
20. 国防	37633	10471	12761	185
21. 行政管理費	632890	2256023	2728396	1452257
22. 外交外事	29723	35432	8147	
23. 武装警察	56646	31210	16768	8
24. 公安檢察司法	1343698	2006990	1772408	91191
25. 都市維持	244956	2265129	1150550	138301
26. 改革性補填	2605847	449722	416876	9765
27. 不発達地区支援	358664	148943	525163	75248
28. 土地海域開発建設	18756	169565	53183	3349
29. 専項支出	235578	864231	533145	29177
30. その他	1852297	2391344	1527901	385821
合 計	20263117	26018231	21535795**	8908645**

出所：鐘曉敏，前掲書，143～144頁。

注：※は原文の通り。**は原文の通りだが，合計数字は合っていない。

末端に位置する郷級の扱う資金は，全地方支出の10%強の割合にとどまっていることが判断できる。

国に代わって地方が経済的機能と住民福祉サービス提供の任務を担いつつあるとする先の地方財政全体の分析から得られる仮説的結論をここに当てはめる

表19 1998年省級以下の財政支出配分

(%)

	省 級	地 市 級	県 市 級	郷 級
1. 基本建設	51.14	40.08	8.10	0.68
2. 企業更新改造	31.33	44.47	21.48	2.72
3. 簡易建設	27.46	35.28	36.76	0.49
4. 地質探査	42.88	36.67	20.38	0.06
5. 科学技術三項目	31.57	42.99	23.91	1.53
6. 流動資金	92.16	7.33	0.49	0.01
7. 農業生産支援	15.38	24.54	42.86	17.22
8. 農業総合開発	48.53	31.03	0.72	19.71
9. 農林水産気象事業	25.62	22.67	39.01	12.64
10. 工業交通部門事業	31.82	34.58	32.17	1.44
11. 流通部門事業	34.37	40.00	25.54	0.08
12. 文化体育放送事業	31.01	35.46	32.62	0.91
13. 教育事業	14.38	24.84	27.19	33.58
14. 科学事業	67.58	23.00	8.98	0.44
15. 衛生経費	19.48	36.81	34.85	8.86
16. 税務統計・財政検査	27.42	32.09	31.11	9.38
17. 保護・社会福利等	10.74	29.43	43.64	16.20
18. 行政単位退職費用	1.41	35.74	41.52	21.33
19. 社会保障補助	38.13	43.54	18.06	0.28
20. 国防	61.64	17.15	20.90	0.30
21. 行政管理費	8.95	31.91	38.59	20.54
22. 外交外事	40.55	48.34	11.11	
23. 武装警察	54.14	29.83	16.03	0.01
24. 公安警察司法	25.77	38.49	33.99	1.75
25. 都市維持	6.45	59.63	30.29	3.64
26. 改革性補填	74.83	12.91	11.97	0.28
27. 不発達地区支援	32.37	13.44	47.40	6.79
28. 土地海域開発建設	7.66	69.25	21.72	1.37
29. 専項支出	14.17	52.00	32.08	1.76
30. その他	30.08	38.84	24.81	6.27
合 計	26.41	33.91	28.07	11.61

出所：表18による。

と，省は，基本建設投資で地方の過半を占めていること，次級に位置する地市级とあわせると90%以上の基本建設投資が上級2級の行政府によって担われていること，国有企業等への流動資本の提供や政策性補填金支出などの重要経済行為において，また科学事業のような先行投資方面において重要な役割を果たしていることなどから，地方経済の主導的地位に立っていると結論づけられる。

表20 各級政府上位10位項目支出及び全支出に占める割合 (%)

順位	省 級	地 市 級	県 市 級	郷 級
1	基本建設 19.64	基本建設 11.99	教育事業 15.34	教育事業 45.79
2	政策性補填 12.86	教育事業 11.60	行政管理費 12.67	行政管理費 16.30
3	その他 9.14	その他 9.19	公安検察司法 8.23	行政退職費用 5.74
4	教育事業 8.62	都市維持 8.71	その他 7.09	その他 4.33
5	公安検察司法 6.63	行政管理費 8.67	衛生 6.57	衛生 4.04
6	企業更新改造 6.49	公安検察司法 7.71	都市維持 5.34	農業生産支援 3.98
7	税統財検査 4.84	企業更新改造 7.17	税統財検査 5.17	農林水産気象事業 3.82
8	衛生 3.91	衛生 5.75	農林水産気象事業 4.90	税統財検査 3.77
9	農林水産気象事業 3.41	税統財検査 4.41	行政退職費用 4.62	保護・社会福祉等 3.00
10	文化体育放送事業 3.19	専項支出 3.32	企業更新改造 4.18	都市維持 1.55

出所：『地方財政学』146頁，及び表18，表19より作成。

中央政府を代替して，中国国民経済を牽引するのは，省級に与えられた課題という次の仮説が成立しうるのであろう。同じ経済面での支出では，農林業等への支出，工業交通部門，流通部門事業，文化体育放送事業で，全体としては省級と地市級及び県市級の三者が負担を分け合っており，また，直接の農業支援項目と社会保護，社会保障の諸費用において，地市級と県市級がおおかたの負担をしている。

全体として，省級は，工業や科学事業など，近代型経済セクターの方面への投入を重視し，地市，県市級が社会資本整備や農林事業へ，また，社会保障への重点を置く様子がうかがえる。詳細はなお不明であるが，地市・県市級の財政支出においては，投資性支出と移転性支出が多くを占めているものと判断しう。

現今の中国財政を象徴する項目の一つが教育事業費である。教育事業費支出の地方全体を100としたとき，省の14.38%からはじまって，地市級の24.84%，県市級の27.19%，郷級の33.58%に至る教育費負担の逆序列的な配列は，この国の教育の現状における諸困難を相当の程度まで反映しているといっても過言ではない。各級政府の総支出に占める上位10項目をその百分比とともに表20にまとめてある。教育事業費は郷級予算支出の半分に接近している。このことが，末端の農村を具体的にどう反映しているかを，我々はのちに見ることになる。

このほか，社会保護・社会保障，行政単位離退休職員に対する諸費用等，郷級の財政に課された課題は住民生活に対する基本サービスの提供であり，通常は国の責任でなされる移転的経費支出に属するものである。北京の中央政府が先述のように「小さな政府」への道を歩み始めたのだとしたら，末端の郷鎮は「小さな“大きな政府”」の役割を担う当事者になりつつある。以上が，中国各級政府間の財政分担にかかわる基本分析である。

中央政府からはじまって，省市県郷の4層に互る財政構造の把握は，下級に行く程，複雑多岐になる。これに行政機構そのものの編成や人員配置を考慮に入れば，その実態把握は難しい作業になることは避けられない。

村庄という中国の最末端に位置する存在の政治や経済の構造を解明するという本稿の目的はようやくその入り口に到達したのである。

注

- 57 樊麗明，李齊雲『中国地方財政運行分析』経済科学出版社，2001年12月，北京，1～2頁。
- 58 趙夢涵『新中国財政税収史論綱』経済科学出版社，2002年11月，北京，64頁。また，同書41頁から55頁には，強度の財政集中を必要とした新中国建国時の諸事情が挙げられている。それによれば，新中国が直面した困難は，(1)財源が重大な打撃をうけていたこと，(2)財政負担が大きかったこと，(3)財政収入の困難が大きく，財政支出を満たせなかったこと，(4)投機資本への打撃が不可欠であったこと，が挙げられている。
- 59 1955年秋から高揚をみせた農業合作化運動までは農村には個体農家が存在していた。それ故，農業税は収穫量に応じた累進税制を採用していた（宋新中『当代中国財政史』中国財政経済出版社，1997年10月，北京，143頁）。わずかに地方に認められていた財政収入の詳細は，樊麗明，李齊雲，前掲書，4頁。参照。
- 60 1959年6月1日に『中華人民共和國農業税条例』が制定され，全国の平均税率が常年産量の15.5%と定められ，各地の状況に応じた地方固有の税率が國務院によって定められた。それによると，当時，最低税率をあてがわれたのが新疆で，最高税率は黒龍江省であった。前者は13%，後者は19%であった。県以上の人民政府に許された付加額は最高25%とまでされた。農業税は土地1単位当りに課せられ，「増産しても増税しない」原則が適用され，当初の平均15.5%の税率は，今日，実質的には2.5%まで下がっているという（馬曉河『我国農村稅費改革研究』中国計画出版社，2002年12月，北京，75頁）。連産承包制の導入後，こうした均等な税率適用は，例えば無耕主の土地にも税が課せられるという不合理な実態が明らかになるにつれ，再検討が求められる（国鳳，前掲書，71～72頁）。
- 61 馬曉河，前掲書，17～19頁。
- 62 同上，6～7頁。
- 63 「國務院關於實行分稅制財政管理體制的決定，1993年12月15日，国發〔1993〕85

- 号], 楊文利『中国税権画分問題研究』中国経済出版社, 2001年, 9月, 北京, 174頁。
- 64 黄佩華, 迪帕克等, 『中国・国家發展與地方財政』, 中信出版社, 2003年4月, 北京, 106頁 (原著は, Christine P. W. Wong, Deepak Bhattesali, “China: National Development and Sub National Finance.” International Bank for Deconstruction and Development, 2003, Washington. D. C.)。
- 65 同上。
- 66 1994年以降, それまでの産品税と塩税は地方収入から除外されるようになった。1991年時と比較して, 城鎮土地使用税の金額の伸びが著しいことに注意する必要がある。
- 67 『中華人民共和国憲法』中国民主法制出版社, 2004年3月, 北京, 65~66頁。
- 68 海門市は江蘇省東部の長江沿岸都市である。長江をはさんで崇明島と対峙する。2001年の市域の年末人口が103.1万人で, 非農業人口が86万7000人となっている (中国城市发展研究会『中国城市年鑑2002』中国城市年鑑社, 2002年6月, 北京)。これが2002年には, 年末市域人口が102万8000人で, 非農業人口が17.5万人となっており, 統計数値そのものに一定の疑問がある (同『2003年版』による)。綿花の主産地であり, 地級市である南通市 (非農業人口53万8300人, 同2003年版, 100頁) の下轄都市である。
- 69 2004年7月19日の『揚子晩報』には, 安徽省長豊県蓋双墩鎮政府が2088畝の耕地を1畝当り3700元の価格で収用したとの記事がある。土地収用価格と土地収用費用の詳細については別稿を準備している (『揚子晩報』2004年7月19日, A 10)。
- 70 1994年の分税制は, 税権の分離とともに, 地方政府の担当業務の分けも行った。これを「事権」分割という。
- 71 『中国統計年鑑2003』, 292頁。
- 72 何忠偉, 蔣和平「我国農村補貼政策的演變與延向」, 『農經導刊』2004.2, 98頁。
- 73 唐娟, 徐家良, 馬德晋『中国中央政府管理』経済出版社, 2002年5月, 北京, 66頁。

(2004年7月20日, 南京にて脱稿)