

中国村庄の政治と経済（2）

村 岡 伸 秋

前号への補遺

前稿脱稿後、入手しえた新たな資料、及び発表された新しいデータによって、一部を最新のものに補い、内容の補強・修正をしておく。しかし、前稿を含めた本稿の主旨そのものにはいささかの変更もない。

1. 表1にかかわるデータについて、表1の外資導入状況に関する新たな2003年の数値が発表されたのでそれを補表1として掲げるとともに、いくつかの注目点を付記する。

北京、天津、河北、遼寧、上海、江蘇、浙江、福建、山東、広東の沿海10省市は、2003年にも全国の外資投資額の84.94%を占めており、外資の進出が沿海部中心であるという2002年までの特徴には変化がない。補表1及び補表2で暦年の外資導入状況を確認しておく、改革開放が本格化した1980年代半ば以降は、1990年代前半にこの10省市の占める割合が、80%台にあった以外はすべて85%前後を示しており、中国の経済成長がこの一帯によって牽引されていることが示されている。ついでこの10省市を地理的位置から、北京、遼寧、天津、山東、河北の「北部渤海湾」と上海、江蘇、浙江からなる「長江三角」、そして福建、広東の「華南」経済圏（地帯）の3つの経済地帯に大きく分けると、開放政策の成熟とともにこの三大地帯の内部で外資進出の舞台に一定の変化が起きていることが示される。

中国の5つの経済特区のうち、廈門（アモイ）、汕頭（スワトウ）、深圳（シェンチェン）、珠海（チューハイ）の4特区を擁し⁷⁴ている福建と広東からなる「華南」経済圏は、補表3に示されるように、1985年には64.57%の外資を呼

補表1 各地の暦年外資導入額

単位：万米ドル

年	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
全国総額	5480416	6440834	4755749	4244696	4935627	4967212	5501112	5350467
北京	172110	162745	216800	197525	168368	176818	172464	219126
天津	223645	252422	211361	176399	116601	213348	158195	153473
河北	91710	110708	142868	104202	68294	67683	78761	96405
山西	19889	28076	24451	39129	22472	23393	21164	21361
内蒙古	23000	13061	9082	6456	10568	10703	17701	8854
遼寧	189197	245769	240624	106173	204446	251612	341168	282410
吉林	61717	40855	40917	30120	33701	33766	24468	19059
黒龍江	84279	75956	52639	31828	30086	34114	35511	32180
上海	483821	460194	366774	283665	316014	429159	427229	546849
江蘇	548919	559515	663179	607756	642550	691482	1018960	1056365
浙江	163395	154754	134012	123262	161266	221162	307610	498055
安徽	73644	45262	27673	26231	31847	33672	38375	36720
福建	413562	420150	421211	402403	343191	391804	383837	259903
江西	32377	48797	46496	32080	22724	39575	108197	161202
山東	287161	277776	273100	246547	302755	352093	480010	601617
河南	78317	75924	61654	52135	56403	45729	40463	53903
湖北	109890	85331	103649	98914	103612	142425	164535	156886
湖南	75690	100977	81816	65374	67833	81011	90022	101835
広東	1325807	1263894	1303160	1289238	1283494	1363466	1331132	782294
広西	78091	93064	88613	63512	52766	38416	41726	41856
海南	89684	72458	71715	48449	43080	46691	51196	42125
重慶		45271	43107	24135	24579	25780	19704	26083
四川	63122	31020	37248	34101	43694	58188	55583	41231
貴州	34253	6406	4535	4090	2501	2829	3821	4521
雲南	7529	16986	14568	15385	12812	6457	11169	8384
チベット	241							
陝西	36715	63796	30010	24197	28842	35174	36005	33190
甘肅	22101	5154	3864	4104	6235	7439	6121	2342
青海	1034	1040		459		3649	4726	2522
寧夏	4975	4374	1856	5134	1741	1680	2200	1743
新疆	28254	4464	2167	2404	1911	2025	1899	1534

1988年は外商直接投資とその他投資の合算。
出所：『中国統計年鑑1997年版』、608頁。
『中国統計年鑑1998年版』、642頁。
『中国統計年鑑1999年版』、599頁。
『中国統計年鑑2000年版』、609頁。
『中国統計年鑑2001年版』、607頁。
『中国統計年鑑2002年版』、633頁。
『中国統計年鑑2003年版』、675頁。
『中国統計摘要2004年版』、169頁。

び込んでいたのに対し、以後は傾向的にその比率を低下させている。天安門事件（1989年）以後の停滞を克服するために改革開放の加速を呼びかけた鄧小平の「南方巡話」（1992年）後の1994年には、皮肉にも50%を割り、2002年には

補表2 沿海10省市の暦年外資導入状況とその全国に占める割合

単位：万米ドル、%

	1985年	1986年	1987年	1988年	1989年	1990年	1992年	1993年	1994年
全国 a	159914	277531	321115	560993	584821	549378	1305937	3023321	3565978
北京	11628	16282	16174	58389	47704	39202	36159	81731	137911
天津	6379	13479	22338	24268	16776	9856	26259	62368	116176
河北	1050	1901	1032	2851	9291	9780	11309	39654	52982
遼寧	2458	6449	17470	29247	38814	72739	68012	139693	151471
山東	6201	7591	9377	11226	20833	23045	102685	188267	260143
上海	10938	28116	57563	44047	46649	32104	89929	317803	258217
江蘇	5111	4557	14308	15670	16116	24769	146324	284371	378568
浙江	6173	2952	10694	13057	12546	12777	27664	103175	115650
福建	17109	16551	14244	29395	38792	42684	146561	290599	372328
広東	73885	140410	116663	241475	239027	201541	474641	984313	1092758
小計 b	140932	238286	279863	469625	486548	468497	1129543	2491974	2936284
b/a(%)	0.881299	0.858592	0.871535	0.837132	0.831961	0.852777	0.864929	0.824251	0.823394
	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年
全国 a	3972081	4824129	4766199	4719149	4145307	4204386	4831353	5473952	5294037
北京	110648	172110	162745	216800	197525	168368	176818	172464	219126
天津	158686	223645	252422	211361	176399	116601	213348	158195	153473
河北	61333	91710	110708	142868	104202	68294	67683	78761	96405
遼寧	156838	189197	245769	240624	106173	204446	251612	341168	282410
山東	276497	287161	277776	273100	246547	302755	352093	480010	601617
上海	300543	483821	460194	366774	283665	316014	429159	427229	546849
江蘇	532577	548919	559515	663179	607756	642550	691482	1018960	1056365
浙江	128968	163395	154754	134012	123262	161266	221162	307610	498055
福建	414908	413562	420150	421211	402403	343191	391804	383837	259903
広東	1066967	1325807	1263894	1303160	1289238	1283494	1363466	1331132	782294
小計 b	3207965	3899327	3907927	3973089	3537170	3606979	4158627	4699366	4496517
b/a(%)	0.807628	0.8083	0.819925	0.841908	0.853295	0.857909	0.860758	0.858496	0.849355

出所：『中国統計年鑑1986年版』、584・585頁。
『中国統計年鑑1987年版』、605頁。
『中国統計年鑑1988年版』、735頁。
『中国統計年鑑1989年版』、647頁。
『中国統計年鑑1990年版』、655頁。
『中国統計年鑑1991年版』、631頁。
『中国統計年鑑1994年版』、530頁。
『中国統計年鑑1994年版』、530頁。
『中国統計年鑑1995年版』、557頁。
『中国統計年鑑1996年版』、600頁。
『中国統計年鑑1997年版』、608頁。
『中国統計年鑑1998年版』、642頁。
『中国統計年鑑1999年版』、599頁。
『中国統計年鑑2000年版』、609頁。
『中国統計年鑑2001年版』、607頁。
『中国統計年鑑2002年版』、633頁。
『中国統計年鑑2003年版』、675頁。
『中国統計摘要2004年版』、169頁。

補表3 三大地帯外資導入の変遷

	1985年	1986年	1987年	1988年	1989年	1990年	1992年	1993年
三大地帯総計	140932	238288	279863	469625	486548	468497	1129543	2491974
北部渤海湾地帯	27716	45702	66391	125981	133418	154622	244424	511713
北京	11628	16282	16174	58389	47704	39202	36159	81731
天津	6379	13479	22338	24268	16776	9856	26259	62368
河北	1050	1901	1032	2851	9291	9780	11309	39654
遼寧	2458	6449	17470	29247	38814	72739	68012	139693
山東	6201	7591	9377	11226	20833	23045	102685	188267
三大地帯内の比率	0.1967	0.1918	0.2372	0.2683	0.2742	0.33	0.21664	0.2053
長江三角地帯	22222	35625	82565	72774	75311	69650	263917	705349
上海	10938	28116	57563	44047	46649	32104	89929	317803
江蘇	5111	4557	14308	15670	16116	24769	146324	284371
浙江	6173	2952	10694	13057	12546	12777	27664	103175
三大地帯内の比率	0.1577	0.1495	0.295	0.155	0.1548	0.1487	0.2336	0.283
華南経済圏	90994	156961	130907	270870	277819	244225	621202	1274912
福建	17109	16551	14244	29395	38792	42684	146561	290599
広東	73885	140410	116663	241475	239027	201541	474641	984313
三大地帯内の比率	0.6457	0.6587	0.4678	0.5768	0.571	0.5213	0.55	0.5116

出所：補表1，補表2に同じ。

3大経済地帯の首位の座を降り、直近の2003年にはついに最下位の23%にまで低下している。このうち、広東省は2003年には絶対額で前年の60%弱にまで落ち込み、また、福建も前年実績を下回った。これを一時的な現象に過ぎない可能性なしともしないが、開放の牽引地域の主役はすでに広東⁷⁵及び「華南」から離れたと解釈できる。

これに代わって、躍進著しいのが「北部渤海湾」と「長江三角」の二つである。補表3に示される3つの省と2つの直轄市からなる「北部渤海湾」の外資導入の特徴は、全体としての外資導入が順調に推移し、「華南」を抜いて第2位になりつつも、その内部においては天津、遼寧の凋落傾向が見られることであろう。この2省市は2003年の外資導入絶対額が前年比でマイナスとなっている。逆に、天然の良港を三つ（煙台、威海、青島）持つ山東の伸びが著しい。

上海、江蘇、浙江の3省市からなる「長江三角」地帯はいまや全中国の経済成長の牽引車である。2002年、「長江三角」地帯は「華南」を抜いて外資導入

単位：万米ドル

	1994年	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年
三大地帯総計	2936204	3207965	3899327	3907927	3973089	3537170	3606979	4158627	4699366	4496497
北部渤海湾地帯	718683	764002	963823	1049420	1084753	830846	860464	1061554	1230598	1353031
北京	137911	110648	172110	162745	216800	197525	168368	176818	172464	219126
天津	116176	158686	223645	252422	211361	176399	116601	213348	158195	153473
河北	52982	61333	91710	110708	142868	104202	68294	67683	78761	96405
遼寧	151471	156838	189197	245769	240624	106173	204446	251612	341168	282410
山東	260143	276497	287161	277776	273100	246547	302755	352093	480010	601617
三大地帯内の比率	0.2448	0.2382	0.2472	0.2685	0.273	0.2349	0.2386	0.2553	0.2619	0.3009
長江三角地帯	752435	962088	1196135	1174463	1163965	1014683	1119830	1341803	1753799	2101269
上海	258217	300543	483821	460194	366774	283665	316014	429159	427229	546849
江蘇	378568	532577	548919	559515	663179	607756	642550	691482	1018960	1056365
浙江	115650	128968	163395	154754	134012	123262	161266	221162	307610	498055
三大地帯内の比率	0.2563	0.3	0.3068	0.3005	0.293	0.2869	0.3105	0.3227	0.3732	0.4673
華南経済圏	1465086	1481875	1739369	1684044	1724371	1691641	1626685	1755270	1714969	1042197
福建	372328	414908	413562	420150	421211	402403	343191	391804	383837	259903
広東	1092758	1066967	1325807	1263894	1303160	1289238	1283494	1363466	1331132	782294
三大地帯内の比率	0.499	0.4619	0.4461	0.4309	0.434	0.4782	0.451	0.4221	0.3649	0.2318

で第1位の座を占めた。そしてこの「長江三角」地帯内部では、かつての牽引役上海に代わって南京を省都とする江蘇省の躍進が著しい。江蘇は全中国の経済成長の中心に座りつつある。「江浙稔れば天下足る」の21世紀版とでも形容できようか⁷⁶。いずれにせよ、東部中心の経済成長が続く中で、外資の活躍の舞台はその内部においても収斂しはじめている。

1978年以来の中国の著しい経済成長が基本的に外資の導入によるものであるという前号の主題は、前号の表2に示した都市居民と農民の所得・収入にかかわる数値の新しいデータによっても顕著に確認できる。

一人当たりGDPや都市居民の可処分所得、農村居民一人当たり収入の数値は、改革開放の主舞台がいよいよ「北部渤海湾」と「長江三角」に収斂してきていることを示している。これらの地域の所得指標はいずれも対前年度比において、「華南」を含めて他の地域を凌駕しているのであり、まさに、外資の恩恵によるものであることを物語っている。それを示すデータを補表4に示す。鄧小平

補表4 2003年の各地一人当たりGDP, 都市民可処分所得, 農村民純収入と伸び率

単位: 元, %

	一人当たり GDP	都市民一人当たり可処分所得と 前年比伸び率		農村一人当たり純収入と 前年比伸び率	
北京	31613	13882.6	11.1	5601.6	7.5
天津	25874	10312.9	9.3	4566	4.9
河北	10508	7239.1	5.9	2853.4	4.8
山西	7402	7005	10.6	2299.2	6.1
内蒙古	8734	7012.9	14.2	2267.7	6
遼寧	14258	7240.6	9.7	2934.4	3.7
吉林	9334	7005.2	10.7	2530.4	6.2
黒龍江	11623	6678.9	8.6	2508.9	3.3
上海	46718	14867.5	12.1	6653.9	6.8
江蘇	16796	9262.5	12.3	4239.3	5
浙江	19730	13179.5	11.9	5389	7.8
安徽	6889	6778	10.4	2127.5	-1.2
福建	15006	9999.5	8.1	3733.9	5
江西	6677	6901.4	7.9	2457.5	4.3
山東	13654	8399.9	9.5	3150.5	5.7
河南	7530	6926.1	9.1	2235.7	-0.4
湖北	9001	7322	5.1	2566.8	2.8
湖南	7546	7674.2	8.7	2532.9	4.7
広東	16990	12380.4	10.4	4054.6	3.4
広西	5964	7785	5.5	2094.5	1
海南	8655	7259.3	7	2588.1	5.9
重慶	8075	8093.7	11.2	2214.6	4.7
四川	6418	7041.9	4.5	2229.9	4.7
貴州	3601	6569.2	9.6	1564.7	4.7
雲南	5647	7643.6	4.2	1697.1	5
チベット	6874	8765.5	7.6	1691	15.6
陝西	6480	6806.4	6.7	1675.7	2.2
甘肅	4984	6657.2	7.3	1673.1	5
青海	7276	6745.3	7.4	1794.1	4
寧夏	6685	6530.5	6.1	2043.3	4.5
新疆	9686	7173.5	3.5	2106.2	12.8
全国		8472.2	9	2622.2	4.3

出所: 『中国統計摘要2004年版』中国統計出版社, 2004年4月, 北京, 105頁, 110頁, 169頁。

の改革開放の思想が「先富論」にあったとして、以後の指導層は、沿海部の成長を中西部や内陸地域に及ぼすべく様々な政策手段をとってきているが、この地域経済力の実情から見る限り、必ずしもその思惑通りに進んでいるとは評価できない。

外資の導入状況について、2002年に新たに導入された外資は73%が製造業に

向かっており、中でもIT関連がその中心になっていて、これが中国の持続的な輸出の牽引車となっている。だが、前述のとおり、導入地域に隔たりがあり、西部地域では外資の占める割合は低下さえしていること、また世界180カ国・地域からの投資が行われているものの、そのほとんどは、香港、日本、台湾、シンガポール、韓国、米国、一部欧州国家などに集中しており、このことを中国では、外資導入における分布の「不合理」とよんでいる⁷⁷。

2. 先峰村の「消防隊」に関する位置づけは、あくまで自発的な民間組織であるというものである。本来であれば公的セクターが提供すべき事務サービスの分野に、民間主体が参加することを奨励することも、中国の市場経済化のひとつの方向付けであることを示唆する資料も出始めている⁷⁸。そうした中、消防事業について本文中には「消防組織は一般に村の二級上の県が市に置かれている」としたが、1998年9月1日施行の『中華人民共和国消防法』には、第3章「消防組織」、第27条に「城市人民政府は公安消防隊と專業消防隊を設置しなければならない。鎮人民政府は專業消防隊と義務消防隊とを設置することができる⁷⁹」との文言がある。鎮や村の政府には、消防組織の設置は義務づけられていない。より正確な叙述に置き換えることにする。よって、先峰村に「消防隊」が設置されたことは、中国の行政機構制度からみても、その行政サービスのあり方からみても画期的出来事に属するのである。なお、『消防法』第27条に規定された、公安消防隊、專業消防隊、義務消防隊は火災のみではなく、その他の災害あるいは事故の救援工作への参加も任務づけられている。その自然災害において、被災者を救済する体制は、中央から県にいたる各級の政府内部で民政部门が主管部門となることになっており、上意下達型の体制をとることになっている。これに財政部門、税務部門、農業部門、水利部門、国土資源部門、衛生部門、気象部門、地震部門、林業部門、海洋部門、交通・鉄道部門、郵電部門、公安部門、会計検査部門、観察部門、建設部門がそれぞれの職務分担に応じてやはり中央から県にいたる縦型の指揮系統を作る。これらは常時の体制である。重大な災害にたいしては、臨時対策をとることになっており、それには3種類ある。一つは、地震や重大な工業事故に対しては、中央政府あるいは地方政府がその関連部門と軍、武装警察との間で、臨時的指揮系統を作る。

第二は、全国的な重大災害時には、国務院と関連部門の責任者が抗災救災指導グループ（小組）を作る。総理ないし副総理が指揮をとることが多い。第三は、ある部門、業務体が重大災害に対して、その本部門に指揮部をつくる場合などである⁸⁰。このほか、中国紅十字会、中華慈善總會、中国青少年發展基金などの非政府組織の関与が現実化している⁸¹。この災害対策においても、制度的に登場するのは県までであって、郷鎮の役割は叙述されていない。

3．中国の地理的な生産力分布や人口分布に関して、北京から広州・香港にいたる鉄道の京広線が一つの国土軸を形成しているのに対して、第二国土軸とも称すべきラインがある。東北、黒龍江省、北緯50度、東経128度の曖昧、北緯36度、東経104度の甘肅省の蘭州、そしてチベットに近い雲南省の騰冲（北緯25度、東経98度）を結ぶラインである。このラインの東部に人口の95%以上が住む⁸²。この地理的な把握はのちの中国の中西部貧困分析に重要な意味を持つことを付記しておく。

4．前号で示したように、中国の今日の中央政府は国務院である⁸³。実は、総元締めである国務院の機構はこれまで、1982年、1988年、1993年、1998年の4次にわたって大規模な改革を経てきた。これに2003年には、一方で肥大化した機構の改革と人員削減を行うとともに、国有資産管理体制改革、マクロ調節機能の完全化、金融監督管理体制の健全化、流通管理体制の継続推進、食品の安全と安全生産監督管理体制の強化という5つの重点項目のために機構組織を改革している⁸⁴。これらに、今、中国の抱える緊要の課題が反映しているのだが詳細はここでは述べない。

5．中国の中央財政と地方財政の関係にかかわるいくつかの叙述について。前稿においては、各級政府の財政収入と財政支出の大観を述べ、各級政府の位置を解明した。そこでの重点は分税制実施後の各級政府への税の帰属の解明にあった。新たに、2003年の省級財政の概観が明らかになったので、それによる補足説明を行っておく。ここでの解明の重点は省級政府の財政総収入の仕組みである。湖北省⁸⁵を例にとる。2004年2月4日に湖北省第10期人民代表大会第2次会議で、湖北省財政庁庁長、羅輝が行った『湖北省2003年予算執行状況と2004年予算草案の報告』によると、2003年の「全省財政地方一般収入」は259.6

億元となっている。また、「全省地方財政支出」は443.6億元である。

ついで「省本級の地方一般予算収入」は57億1619万元となっている。その内訳は、増値税14億5568万元、営業税17億4033万元、企業所得税9億9289万元、個人所得税6億1939万元、企業損失補填マイナス1億2752万元、行政性收費と罰金収入9億1968万元、専項収入8232万元、その他各項収入3342万元となっている。

「省本級地方財政支出」は81億4002万元である。その支出項目は、基本建設支出6億2491万元、農業支出7億3102万元、教育支出、10億6562万元、医療衛生支出3億3723万元、科学技術支出2億2811万元、救済及び社会福利6311万元、社会保障補助支出1億6674万元、公安検察法院司法支出7億3069万元、不発達地区支援支出8353億元である。

2003年「省級財政総収入」は318億8571万元で、その内訳は次のとおり。

当年、「省級地方一般予算収入」	57億1619万元
中央補助収入	202億566万元
（包括；税収返還	83億2768万元
所得税基数返還	17億4389万元
一般性轉移支給	16億2500万元
民族地区轉移支給	3778万元
農村稅費改革轉移支給	15億110万元
賃金調整轉移支給	48億9488万元
2003年調資轉移支給	5億4355万元
企事業單位下轄經費	8億1121万元
決算補助	4億9726万元
市県郷機構改革轉移支給	2億776万元）
市州上納収入	49億6615万元
（包括；武漢市旧体制中央上納	28億3489万元
その他市州旧体制上納	14億8154万元
市州専項上納と上轄單位經費	6億4972万元）
財政部轉移支給流用	2億元

調入資金 1 億元
 前年専項繰越 6 億9771万元
 2003年の「省級財政総支出」は318億8571万元，
 「省本級支出」 81億4002万元
 中央上納支出 28億8332万元
 （包括；旧体制上納 26億9167万元
 専項上納と上轄単位経費 1 億9165万元
 市県補助支出 208億6237万元）
 （包括；税収返還 78億3498万元
 一般性転移支出 9 億8500万元
 農村税費改革転移支出 21億8360万元
 民族地区転移支出 5333万元
 賃金調整転移支出 41億4218万元
 2003年調資転移支出 4 億4517万元
 体制調整基数返還 34億7393億元
 29貧困県体制調整後増量返還 5700万元
 その他決算補助 12億5077万元
 前年専項繰越市県補助 4 億2741万元）

用語の使い方が繁雑であるが、要するに、省レベルの財政は以下のような仕組みになっている。

まず、収入は省それ自体に帰属する 1 . 地方税とその他項目からなる「省級一般予算収入」あるいは「省本級地方一般予算」と、2 . 「中央補助収入」さらに、3 . 市州⁸⁶から上納される三源泉からなる。この三つをまとめて「省級財政総収入」と呼ぶ。湖北省の例から分るとおり、省の動かす財政資金の63.4%は中央である国から支給されたものであるし、下位に位置する市州からの上納金は15.6%にまで及ぶ。湖北省の省としての独自資金とも呼ぶべき 1 . の「省級一般予算収入」あるいは「省本級地方一般予算」は、わずかに17.92%に過ぎない。転移性⁸⁷の財政資金が大きな比率を占めている様子がうかがえるが、「分税制」の意義それ自体に疑問を抱かせるに十分な状況である。

また、支出のほうを見ても、省の本級支出は、25.57%である。また、各名目で中央に上納する金額は9%で、65.43%が下位に位置する市県に支給されている。省は中央と市県さらにはその下位の郷鎮の間であって、上からも下からも財政資金を受け取り、上にも下にも資金を提供しているという極めて複雑な財政関係を形成している。それを全体として特徴付けるとすれば、各級の政府の財政は多分に上級政府に依存しているということになる。計画経済時代の中央がすべてを掌握していた体制の根本的な転換にはまだ遠く及ばない⁸⁸。上述の分析ではおもてに表れないが、実は中国の省市区を筆頭にした地方政府の財務状況は、おびただしい債務を特徴とする。それは県や郷鎮へ降りていけば行くほど、顕在化しており、現下の中国の重大問題の一つがこの地方政府の債務とその対極にある銀行や信用合作社などの金融機関の不良債権問題である⁸⁹。

注

- 74 残る一つは海南省である。海南省は初めて省全体が経済特別区に指定された。
- 75 実際の投資額と投資項目数を単純かつ機械的に比較してみた結果、落ち込みの著しい広東の場合、1項目当りの投資額は111.13と前年度の166.55から大きく低下し、また、江蘇の147からは大きくかけ離れている。このことから、外資導入に当たって、「長江三角」地帯が大型の個別プロジェクトを抱えているのに対し、広東は1件当りの資本規模が小さいと予想される。改革開放が成熟段階を迎えたのだとしたら、このことも広東の地盤沈下を意味している。
- 76 とはいうものの、かつて大量の余剰食糧を他省に提供していた江蘇省は、いまや食糧自給能力を失い、「食糧移入省」に転化している。
- 77 連玉明主編『2004中国数字報告』中国時代経済出版社，2004年1月，北京，47～48頁。
- 78 例えば、教育にかかわる制度転換として民営学校の設置が認められたのもその一つの例であろう（「中華人民共和國民辦教育促進法」2002年12月28日，第9期全国人民代表大会常務委員会第32次会議通過，2003年9月1日施行，中国民主法制出版社，参照）。
- 79 『中華人民共和國消防法』法律出版社，2002年8月，北京，7頁。
- 80 孫紹驊『中国救災制度研究』商務印書館，2004年7月，北京，183～187頁。
- 81 同，201～202頁。
- 82 任福耀，王洪端『中国反貧困理論與実践』人民出版社，2003年11月，北京，71頁。
- 83 前号図1参照。
- 84 前掲，連玉明主編『2004年数字報告』147～152頁によると，國務院の部と委員会は2つが廃止され，1つが新たに設置された。名称変更は2つある。國務院構成部門は29から28に減少した。新たに設立されたのは，「國務院国有資産監督管理委員会」，「中国銀行業監督管理委員会」で，「發展計画委員会」は「國家發展と改革委員会」に改

- 組、「商務部」を設置、「国家薬品监督管理局」の基礎の上に、「国家食品薬品监督管理局」を設置、「国家計画生育委員会」を「国家人口と計画生育委員会」に改称した。
- 85 第8期五カ年計画の末期、中国各省市区は、第9期五カ年計画と2020年へ向けた長期経済発展計画を編成した。それによると、湖北省は「内陸地区の工農業大省として第一次産業を強化し、第二次産業を高め、第三次産業の発展を加速する」目標のもと、自動車、冶金、機電、化学工業、軽紡績、建築建材の6つの支柱産業を中心とした発展を目指している。省都、武漢を中心として、江漢平原を中心地とし、黄石、宜昌、襄樊を頂点とする大三角経済区を建設することが目標となっている（汪宇明「中国省区経済研究」華東師範大学出版社、2000年1月、上海、209頁）。
- 86 湖北省は省の一級下位の地級行政体として、12の地級市と1自治州をもつ。この13の地級組織が省に対する財政上納を行っている。1自治州は恩施土家族苗族自治州で381万の人口を持つ（中華人民共和国内政部『中華人民共和國行政区划簡冊2004』中国地圖出版社、2004年3月、北京、98頁）。
- 87 1994年の中国の分税制移行は、しばらくの間、その推進方式上、元体制を生かした「二つの軌道」をとって、徐々に移行する方法をとった。その際中央財政の地方財政に対する体制補助が次のように定められた。
1. 分税制体制に順調に移行するために、もとの体制の分配をしばらく変えない。もとの「財包干」時の、地方の取り分を確保するため一部への定額補助は継続して実行する。定額上納していた地区はもとのとおり、総額分成の地区と分税制試験区は徐々に逡増していく。1993年の実際上の金額は中央の定める逡増率で上納する。
 2. 中央財政の地方財政に対する各級の専項資金の計算方法は次のとおりである。中央政府の地方政府への専項拨款は数十種、金額は100億元近い。中央予算の支出になり、地方政府は規定の用途で専項使用する。体制の外で発生したいくつかの事項に対しては年末決算を行う。地方は1993年に負担した20%の輸出戻し税と其の他年度決算上納と補助項目を相殺したあとで、上納したり補助処理をしたりする。以後の年度はこの定額で決算をする。
 3. 中央財政は地方に対する税返還を行って、地方政府の既得利益を保証する。この部分は中央の支出、地方の収入になる。新しい方式は以下のとおりである。
- 1993年を基期年とし、1993年の地方の実際財政収入と税制改革と中央地方の分割状況に照らして、1993年に中央が地方から純粹に上納された金額（消費税＋75%の増値税－地方の中央からの収入）を基準とする。
- 1993年に中央に入った地方からの純上納収入は全部地方に返還する。これを以後の返還基数にする。
- 1994年以後、税収返還額は1993年の基数上、逐年逡増する。逡増率は全国増値税と消費税の平均増長率の1：0.3係数で確定する。
- 即ち、1%増長するごとに、返還は0.3%増長するということである。もし、1994年以後、中央収入が1993年の基数に到達しなければ、相応に税収返還基数を加減する。その計算式は、
- $$1994\text{年税収返還基数} = 1993\text{年確定純上納中央収入} \times (1 + \text{全国増値税と消費税増長}\% \times 0.3)$$
- $$\text{以後年税収返還基数} = \text{上年度税収返還収入} \times (1 + \text{全国増値税と消費税増長}\% \times 0.3)$$
- である（方荷生、趙文娟主編『地方財稅管理』中国財政經濟出版社、1998年10月、北京、205～219頁による）。
- 88 羅輝「關於湖北省2003年財政予算執行狀況和2004年財政予算草案的報告」, 財政部辦公庁編『2004年政府予算與財政政策』經濟科学出版社、2004年7月、182～183頁。
- 89 劉尚希、于国安『地方政府或有負債：隱匿的財政風險』中国財政經濟出版社、2002

年12月、北京、には、地方政府の明示的な負債と潜在的な負債の実例が記されている。それによれば、陽性の負債には、地方政府事業単位が使用する外国政府の借款、国債転貸資金、地方政府担保、核实的糧食企業損失、公益性の国有企業の救助、社会保障資金収支欠口、地方政府が政府に服務するために設立した金融公司の不良資産。対する陰性のものとしては、地方金融機構の不良債権、下級政府の財政収支欠損と債務、一般の競争性国有企業損失と債務最後清償、非公共部門債務の清償（同書、8頁）がある。

4．居住・移転の自由と戸籍制度

1949年10月1日に中華人民共和国が成立する2日前の9月29日、中国人民政治協商会議⁹⁰は、建国の精神と新中国の理念を謳いあげた『中国人民政治協商会議共同綱領』（以下『共同綱領』と略記）⁹¹を採択した。『共同綱領』はその第1章「総綱」の第5条で「中華人民共和国人民は思想、言論、出版、集会、結社、通信、人身、居住、移転、信仰及び示威行進の自由を有する」⁹²とし、およそ近代的憲法にかなう個人の自由権的基本的人権を高らかに保障したのである。しかし、その後ここに保障された基本的人権のいくつかは新中国の歴史的变化の中で紆余曲折の歩みを辿ることになる。中でも注目されるのは「信仰の自由」にかかわる諸規定の時代の中の変化であるが⁹³、ここではこれを主要な対象とはしない。ここで主に対象とするのは、現在進行している「市場經濟化」との関連で重要な意義をもつことになる「居住・移転の自由」にかかわる歴史的变化である。

周知のように新中国はかつての「ソヴィエト連邦」とは違って、「労働者と農民によるプロレタリアート独裁」の国家ではなく、「労働者、農民、知識階級、民族資本家」からなる「新民主主義国家」の建設を標榜して打ち立てられた国である⁹⁴。欧米のブルジョア民主主義革命が、封建制のくびきから資本の自由な増殖活動を解き放したとき、そこには「二重の意味での」自由な労働者の存在が必要であった。資本の自由な増殖のために、相対的に無限の労働力商品が必要であったのであり、そのためには封建制のもとで土地と領主・地主に束縛されていた農民の人身の自由が確保される必要があったし、また彼らの都市への自由な移転が原理的には必要とされたのであった。

古いブルジョア民主主義が達成した「人身の自由」や「居住・移転の自由」は、その他の多くの重要かつ貴重な人権と並んでその後の人類の普遍的な価値に高まったことについては多くを語る必要はない。「新民主主義革命」あるいは「新民主主義国家」は、その「新しさ」のゆえにこそ、その人権保障の面において「古い」民主主義から後退することは論理的にも倫理的にもありえてはならなかったはずである。

事実、中国の臨時憲法とされた⁹⁵『共同綱領』に謳いあげられた「居住・移転の自由」は、その後1954年9月20日に全国人民代表大会第一期第一次全体会議で採択された新中国最初の『中華人民共和国憲法』(以下、『54年憲法』と略記)の第3章、第90条に正当に引き継がれていた。同条にいう。『中華人民共和国公民は居住と移転の自由を有する』⁹⁶と。

しかしながら、つい最近、2004年3月14日に改正された新しい『中華人民共和国憲法』(以下『現行憲法』と略記)⁹⁷には、そのどの条文を探してもこの「居住・移転の自由」を保障した項目がない。今日、世界の多くの国家の国民が享有している憲法上の「居住・移転の自由」は、中国国民には少なくとも現行の憲法の規定としては保障されていないのである⁹⁸。

1949年の『共同綱領』に明文化され、『54年憲法』にも保障されていた「居住・移転の自由」が消滅したのは現代中国の持つ極めて複雑かつ厳しい政治・経済環境が密接に関係していた。中国の憲法は改正手続きからいえば一応硬性憲法の形をとっていて、『現行憲法』では、憲法改正の権限は最高権力機関と位置づけられている全国人民代表大会に付与されており、その第64条は次のように規定している。

「憲法の改正は全国人民代表大会の常務委員会或いは全国人民代表大会代表の五分之一以上の提案により、全国人民代表大会の全体代表の三分の二以上の多数をもって可決する。

法律とその他の議案は全国人民代表大会の全体代表の過半数で可決する⁹⁹」

実は、中国では、上記したような硬性憲法の性格にもかかわらず、1954年の最初の憲法制定以来、およそ50年の間に、1975年、1978年、1982年、2004年と

4度の憲法改正が行われている。それはひとえにこの国が実質的に共産党の一党支配のもとにあり、最高機関である全国人民代表大会にも共産党の強力な指導が及んでいることと深く関係しているのだが、だからこそ情勢の変化につれて共産党の方針が変わるたびにそれが憲法改正に及ぶことがしばしばであったのである。

それでは、情勢の変化、あるいは共産党の方針の変化とは何であったのか。それを大きく反映している事情のひとつがこの「居住・移転の自由」の消滅なのである。以下、このことに即して現代中国の抱える問題に触れていく。

その前に、まずあえて解明しておかねばならないのは、1949年の『共同綱領』が何故に「居住・移転の自由」を保障していたのか、という問題である。それは上に触れたように、世界的には古いブルジョア民主主義革命の達成点の延長上に成就されていたものの、しかし中国ではそのブルジョア民主主義が未完であったために、ブルジョア民主主義の課題が残された課題として、新民主主義革命によってこそ果たされねばならなかったという事情による。中国の新民主主義革命が、その人権保障の面でブルジョア民主主義革命の達成点から後退するわけにはいかなかったという論理的・理念的意味が第一義的には確認されるべきであろう。だが、その論理と理念を支える以上に、中国革命には、「居住・移転の自由」を現実の必須の課題としなければならない固有の事情があったのである。それは、中国革命が最大の課題のひとつとした土地改革、すなわち農民的土地所有の創出に深くかかわり、そこに規定されていた事情である。

土地改革は、古い中国を支配していた封建的土地所有のくびきから、「耕す者へ耕地を」という孫文の辛亥革命以来の課題を追求、達成したものであるが、そこにおいて、農村に戸籍を有したすべての中国人に土地をその人数に応じて割り当てたものである。中国共産党の独自の作風によって指導された貧農・中農を核とする「農民協会」の実施した土地改革は、その大衆路線の徹底と地主・富農に対する徹底的な追及の過酷さによって中国農村にある種の内戦にも似た状況を生み出した。それにもかかわらず、前述のように、土地を獲得できるものは、農村に生活の本拠を置くすべての中国人であり、その土地配分の権利はすべての農村戸籍を有する者に保障された。だから熾烈な内戦にも似た大衆闘

争が燃え上がりながらも「打倒の対象」とされ、階級敵との烙印を押された地主や富農までもが「自己の労働に基づく」という条件付で、最低限の土地の保有を認められ、その他の資産を全面的に没収されることを免れることができた。彼らも、貧農や中農と同等の待遇で土地を配分されたのである。留記すべきは、この土地改革において、土地の割り当てを認められたのが、つまり、土地所有の権利を認められたのが、単に当時、在村していた地主・富農・中農・貧農・雇農といった人たちばかりではなく、都市への出稼ぎ労働者(俗に苦力という)や何らかの理由で農村を離れていた人たちにも均等な土地所有の権利が認められたことである。加えるにおそらく後に、零細な分散的経営の全国的な蔓延という事態に直面したときに、その存在の巨大な圧力を当局が認識せざるを得なかった復員軍人にも当然ながら土地所有の権利は認められたのである。さらに、海外へ流出していた華僑も、中には農村に土地登記をしていた者、また中には居住原籍だけを残したままの者もいたが、彼らにも等しく帰国後の土地配分が保障されていた。それ故に、多くの農村原籍者にとって、「帰郷」すること、あるいは「不本意」にも「離郷」せざるを得なかった「外地(国内を含む)」からの「帰郷」は、いつでも自由に行える行為になったのであり、その限りで『共同綱領』の保障する「居住・移転の自由」は現実の中国社会における多くの中国人の行動となら矛盾することのない、むしろ中国人にとっては限りなくその存在を実感できる新たな「人権保障」となったはずである。

惜しむらくは多くの中国人が、特に政府や共産党の指導部が、「帰郷」こそ、中国を苦しめていた「苦難」の「ほとんど」を解決できる「最終的な」方途であると確信していたことであり、多くの中国人を苦しめていた元凶、「離郷」せざるを得なかった根本の原因であった戦争の終結こそが、「帰郷」を可能にする「根本」の方途と認識されていたことである。「土地の上にしばりつけられた中国¹⁰⁰」の中国人にとって平和を回復した郷土への「帰郷」は貧困に対抗する「唯一」に近い選択肢であった。そして、もうひとつ、それとは逆の「農村から都市への移動」という「居住・移転の自由」が、新しい社会にとって切実に現実性を帯びるようになるということに中国の新しい指導部がこの時点では無関心であったか、無頓着であったことにある。「居住・移転の自由」の保

障は、大部分の農民を生まれ故郷に帰還させ、そこで農業生産の新たな主人公¹⁰¹として独り立ちさせる事業を支えるものとして、きわめて楽観的に処理されていたのであった。

土地が社会や国家におけるひとつの重要な経済的価値観を支配してきたことは、古来、「地大物博(国土が広く物が溢れている)」であることを誇ってきた中国¹⁰²においても、他の国や他の民族の場合と事情は同じである。中国に極めて特徴的なことは、その価値観の全面的な展開を保障する歴史的機会が少なくとも20世紀の半ばまでには到来していなかったことにある。そのことが、逆に、土地にかかわるこのような重要な経済的価値観を今日でもほぼ不変のまま受け継いでいる根拠になっているのだが、古来言い継がれてきた土地への価値観がそのまま受けつがれている場合があるとすれば、中国はおそらくそのひとつの典型を提供する国であろう。土地は「大地」であり、「不動」である。それは人間や動物に食料を提供し、さらには綿花を生産し、その他のさまざまな物的恵みを与える。それ故に、大地である土地は、経済的に優れた価値を持つことになるし、マルクス経済学用語で言うところの本源的な生産手段なのである。土地は富を生み出す究極の源泉であった。これまでの中国では、広大な農村地帯にこの本源的な生産手段の合理的で均等な所有関係が成立しなかったところにこそ、その貧困の根拠があったのだとするのが辛亥革命後の孫文や果ては中国共産党の毛沢東らの革命観であった。生産手段である土地を勤労者である農民の手に渡すこと、すなわち富を生み出す土地という財産を耕作者の手に平等に渡すことこそ、貧困の中国からの脱却を可能にする唯一の方途と考えられていた¹⁰³。財産権としての土地=それは農民にとってのすべてであり、それを守ることが為政者の重要な任務であると当局者が一面的に考えたところの延長上に中国の農業集団化が位置することに留意しなければならない。土地改革が数千年来の中国農民の夢をかなえたとしたら、それはまさしく農民に財産である土地の自由な売却と処分を保障するものでもあったはずである。本来であれば財産である土地を処分した農民が自由に都市に移転でき、そこで非農産業に職を求めめることを保障するものでもあったはずである。その際には、農村に土地を確保し、それを担保に、不動産を動産化することも許されたはずであった。

しかし、中国共産党は、といっても実体は毛沢東その人一人なのだが、大切な農民の資産である土地を丸ごと「保護」という行動をとったのである。共同化である。土地の所有権は抽象的な集団所有という制度に変わり、土地の個人としての一切の売買・貸借・担保化は禁じられた。党の側からは、農民の利益を守ったという実績が残り、土地の共同化による生産力の無限の発展の可能性が与えられたと信じられた。土地の所有制がなくなったから、農産物価格からは土地にかかわる地代が消滅し、「生きた労働」の代価を支払えば、それで事足りるという局面が現れ、それは驚くほど安価な農産物価格を実現し、いわゆる鉄状価格差の作用も通じて、国家の工業化のための資金蓄積に莫大な貢献をなすことになった。農民の側からは、最低限の物質的(食糧)な生活の保障が与えられ、その代償として都市への移動の自由は「永遠」に近い形で奪われた。これが今日、中国農村を悩ませている問題の究極の原点である。

共同化による個人所有権の喪失・すべての財産の根拠である土地の売り買いの自由の喪失、これらが事実上、居住・移転の自由を形骸化する根拠となっていた。確かに、だからこそ土地改革後の農村の一部に階層分化が生じ、富める農民と土地を喪失した農民が分化し始めたころ、毛沢東が一種の危機感を持って、農業集団化を急いだ歴史過程が「農村内部階級闘争」の過程そのもので説明されたのも一定の根拠があったといえる。まことに、集団化は社会主義的である。だが、土地所有権の移動が封じこめられたとき、農民はほとんど全額に近い財産を喪失したことになる。農業集団化はそれ故、社会主義の名の下に農民から私的財産を没収しただけではなく、客観的には彼らの職業選択や居住・移転の自由をも奪ったのである。だから、今日、中国の一部の学者が、国家の工業化のためにやむをえない処置であったと当時を評価するのは事実の後追いでしかない。

「居住・移転の自由」が中国の憲法から最終的に消えるのは2度目の憲法改正がなされた1975年1月17日のことである。それまでは、形骸化した形にせよ憲法上の「居住・移転の自由」は生きながらえていた。しかし、現実には「大躍進」や「文化大革命」の激動の中で、農民の「職業選択の自由」や「居住・移転の自由」はなし崩し的に失われていっている。これを理解するには、現代

中国の都市と農村を厳しく分断する「戸籍」制度を振り返らねばならない。

これより早く、1953年から始まった「第一次五カ年計画」は旧ソ連邦をモデルとして重工業優先方式を採用した。財力・資源の多くを重化学工業に優先的に振り向けたのである。ソ連邦からの援助は、都市の156項目に及ぶ重化学工業項目に優先的にあてがわれ、これに「経済の管制高地」を占領して、国土の資源、資金の大半を掌握した中央政府の財政支出が加わって、大規模な工業化政策が進められた。都市は一種の建築ブームに沸いた。建築労働者の不足が社会的問題となった。農民が都市に出て、収入を得るチャンスを社会主義建設とソ連邦の援助が作り出していた。しかし、住宅・交通・飲料水など、都市生活に必要な社会資本整備は農民の都市への出稼ぎを現実的に不可能としていたほど遅れていた。

他方、中国には都市と農村を厳しく分ける「戸籍」が存在していた。1949年新中国成立後、最も差し迫った課題は新生の政権を如何に守るかであった。当時の国内外の環境は決して楽観できるものではなく、国民党の特務が大量に潜伏していたし、まだ掃蕩されていない土匪武装勢力があった。搾取階級も破壊活動を狙っていた。国外では朝鮮戦争が勃発し、アメリカは戦火を鴨緑江西岸に拡大しようとしていた。台湾では蒋介石が大陸反攻を企てていた。

こうした背景のもと、1950年、公安部は「特殊人口管理の暫行辦法(草案)」を制定した。これによって新政権への抵抗分子、転覆を企図する勢力への追い討ちを計った。次いで、1951年7月、公安部は『都市戸口管理暫行条例』を公布、これは新中国の事実上の治安戸籍法となった。「社会治安と人民の安全を保障する」という趣旨のもと、戸口管理は一律に人民公安機関によって執行され、公安人員が任務を執行する際には各戸は拒絶できず、三日を超える宿泊者は須らく公安派出所に届けること、各戸は戸口簿を常備し、真実を記載し検査に備えること、医院は戸口簿以外に入院患者の登記簿を用意し、入退院時に報告すること、旅館・ホテル等は、旅客登記簿を設置、每晚就寝前に公安機関の審査を受けるなどの規定をもりこんだ。常住人口と非常常住人口を掌握し、旅行者などの移動人口、はては流動人口のすべての掌握と管理とを意図したのである。

1953年新中国は第1回目の人口調査を行った。

1955年6月9日、国務院は『經常戸口登記制度を建立することの指示』を採択、全国的範囲で戸口統計制度を確立、年々変化する数字は上部機関に報告し、最終的には内務省が管轄することにした。だが、1956年2月、また指示を出し、全国の戸口登記管理工作および人口資料の統計集約業務を全て公安部に委ねた。

1956年3月、公安部は第一次全国戸口工作会議を開いた。このころ1949年から1957年まで中国国民はまだ「居住・移転の自由」を享有できていた。ちなみに1954年の全国の人口の自由な転出入は2200万人、1955年は2500万人、1956年は3000万人であったという。こうした転出入人口は東部沿海農民が自由に辺境地区で開墾した者、都市に入って就業した者、国家の沿海工業企業の内部移転に伴って移動した者からなっていた。

1953年4月17日、政務院は「農民の都市への無自覚的流入を阻止することに関する指示」を発し、労働部門の許可あるいは紹介の無い者は勝手に農村で労働者を募集してはならないと規定した。翌1954年3月、内務部と労働部は「農民の無自覚的都市流入を阻止することを継続的に貫徹することに関する指示」を発出した。だが、1956年以前当局者が行ったのは説得だけであった¹⁰⁴、といわれる。

1956年の春からは、高級生産協同組合が全国的に成立し、単位面積あたり産量の大幅な向上を目指す『全国農業発展綱要（草案）』が発表され、各地で、作物の転換が強力に進められた。小麦作地域に稲作が導入され、コメの一期作地域に二期作が、また、優良・改良種の名のもと、新品種が導入された。しかし、この改革はおおむね失敗した。コメの単期作地域で、人口1億を擁した四川省での二期作導入の大失敗は、この改革に伴う一連の失敗を代表するものである¹⁰⁵。

こうして、1956年秋以降、状況は根本的に変わった。過激な農業集団化運動と自然災害とが重なって少なからぬ省で食糧問題が発生したのである。安徽、河南、河北、江蘇などの農民、復員軍人と郷や社の幹部が外流し、都市で生活をはかるようになった。国務院は『農村人口の無自覚的外流を防止する指示』を発出、農民への思想教育のほかに、工場、鉱山、鉄道、交通、建築部門は農

村剰余労働力を勝手に採用してはならないことを明確に規定した。だが、この指示は予期した効果を生み出せず、翌年の春にはさらに厳しさが増した。都市の住宅や生活用水は不足し、社会治安は悪化した。

1957年3月2日、国務院は再度『農村人口の無自覚的外流を防止する補充指示』を発出、9月14日には再再度『農村人口の無自覚的都市進入を防止する通知』を発出した。

1957年12月18日、中国共産党中央と国務院は連合して「農村人口の無自覚的外流を制止する指示」を発出、それまでの「防止」が「制止」に変わり、ついに実行行使に及ぶに至る。その危機感は最高点に達した。

都市には、民生部門を先頭にして、公安、鉄道、交通、商業、食糧、監察等の部門が参加する専門機構が組織され、農民の外流制止に対する全面的な責任を負う措置が採られた。農村の幹部に対しては、弁論を通じて農民の思想意識を高めることが指示された。

国務院の各部に指示されたのは以下の内容である。

- 1．鉄道、交通部門は主要鉄道路線と交通の主要地点で切符の検査を厳格に行う。
- 2．民生部門は都市と工鉱区に流入した農村人口を原籍に戻し、彼らの願いを聞き入れない。
- 3．公安機関は戸口管理を厳格化し、流入した農民に都市戸口を取得させない。
- 4．食糧部門は都市戸口のない人員に食糧を供給してはならない。
- 5．都市の一切の人を用いる単位は、労働者や臨時工を勝手に雇ってはならない。

こうした経緯の後、1958年1月9日、全国人民代表大会常務委員会第91次会議で『中華人民共和國戸口登記条例』ができ、これを契機に法規的に各人の「居住・移転の自由」は消滅した。食糧の「統一購入・統一販売制度」は要するに配給制である。「都市」戸籍を有しない者は、食糧の配給を与えられなかった¹⁰⁶。都市での就職も、国家「公務員」への登用も「都市」戸籍を有している者に限られた。こうして、中国の「都市」と「農村」の二元機構は完成したのである。

農民は「進学」や「稀な就職」以外の都市定住を禁止された。そのかわり、都市民には、「単位」社会が成立した¹⁰⁷。食糧・その他の物質の配給、住宅・医療のサービスなど手厚い保護が与えられた。新中国の社会福祉制度は政務院によって1951年2月26日に発布され、1953年1月2日に修正発布された『中華人民共和国労働保険条例』に始まる。都市国営企業の職工は公費医療待遇、公費休養および療養待遇、退職後の養老金待遇、女子職工の産休、一人息子の保険待遇、職工の障害救済待遇、さらに死亡時の葬儀費用待遇、撫恤待遇などが制度化された。都市集団企業の大部分にも国営企業と同様の労働保険制度が作られた¹⁰⁸。このほかに1950年代には都市では、各種の価格補償制度ができていた¹⁰⁹。都市民への手厚い各種行政サービスが提供される一方で、農村には「自助」が求められた。今日、歴史的に振り返るとするならば、「人民公社」はその「農民自助」の「傑作」であったといえる。だが、今日、改革開放に伴って、「戸籍」制度を核とした「二元機構」はゆっくりとではあるが、「融解」へと向かっている¹¹⁰。

注

- 90 中国人民政治協商会議とは、新中国の建国を担う政党、社会团体、婦人団体、青年団体など、共産党の周辺に結集した勢力によって結成された。政党だけでも9つある。中国共産党を核とした広範な統一戦線である。
- 91 『中国人民政治協商会議共同綱領』、『中華人民共和国憲法歴次修正対照表』中国法制大学出版社、北京、2004年3月、165～178頁。
- 92 同上、166頁。
- 93 「信仰の自由」に関わる中国憲法上の変化を略記すると次のようになる。
 - 1. 1949年『中国人民政治協商会議共同綱領』第1章、第5条「中華人民共和国人民は思想、言論、出版、集会、結社、通信、人身、居住、移転、宗教信仰および示威行進の自由権を有する」(前掲『中華人民共和国憲法歴次修正対照表』166頁)
 - 2. 1954年『中華人民共和国憲法』第3章、第88条「中華人民共和国公民は宗教信仰の自由を有する」(同上書162頁)
 - 3. 1975年『中華人民共和国憲法』第3章、第28条「公民は言論、通信、出版、集会、結社、行進、示威、ストライキの自由を有し、宗教信仰の自由と宗教を信仰せず、無神論を宣伝する自由を有する(略)」(同上書141頁)
 - 4. 1978年『中華人民共和国憲法』第3章、第46条「公民は宗教信仰の自由と宗教を信仰せず、無神論を宣伝する自由を有する」(同上書129頁)
 - 5. 1982年『中華人民共和国憲法』第2章、第36条「中華人民共和国公民は宗教を信仰する自由を有する。いかなる国家機関、社会团体と個人も公民に宗教信仰や不信仰を強制してはならず、宗教を信仰する公民と宗教を信仰しない公民とを差別してはならない。国家は正常な宗教活動を保護する。いかなる者も宗教を利用して社会秩

序を破壊し、公民の身体健康を損ね、国家教育制度の活動を妨害してはならない。宗教団体と宗教事務は外国勢力の支配を受けない」(同上書88～89頁)。

6. 2004年『中華人民共和国憲法』第2章、第36条、上記『82年憲法』と同規定(同上書36頁)。

建国初期は、宗教活動の自由については規定がなかったものの、『信仰の自由』は保障されていた。それはやがて、「信仰の自由」を保障する一方で、「無神論」を信じ、無神論を広める自由を保障するというものになった。やがて、いかなる者にも「不信仰の強制」を禁じるものへと変わっていった。そして今日につながる「一定」の枠(外国勢力の介入・国内制度への批判・破壊の禁止)のもとでの宗教活動の自由の保障へと変遷してきている。これが、先の先峰村のキリスト教徒の活動復活の時代背景である。キリスト教や仏教に限らず、民間信仰にいたるまで、現政権はそれが「反社会的」であると認識しない限り、その活動を許容している。民間信仰の復活と復活した宗族を巡る当局の姿勢については、福建省の一農村における、党や郷政府の公的権威が民間権威である一家族の祠堂再建儀式に参加していく過程を克明に描いた、王銘銘『溪村家族 社区史、儀式與地方政治』貴州人民出版社、2004年7月、貴陽、が詳しい。

- 94 旧ソ連邦の国旗が支配階級である労働者のシンボル「ハンマー」(hammer)と農民のシンボル「鎌」(sickle)の結合したものであったのに対し、中国の国旗(五星紅旗)には、中国共産党を象徴する大きな星の周りに、労働者、農民、民族資本家、知識人をシンボライズした四つの星が配置されている。
- 95 銭問、華建林主編(顧問、顧明、孫琬種)『中華人民共和国法制大事記(1949～1990)』吉林人民出版社、長春、1992年2月、137頁。
- 96 前掲『中華人民共和国憲法歴次修正対照表』、162頁。
- 97 『中華人民共和国憲法』中国民主法制社、北京、2004年3月、58～97頁。
- 98 この「居住・移転の自由」が削除されている事実を指摘し、その意味するところを検討するためには、もう一方で『現行憲法』の次の条文を紹介しておくことが絶対的に必要であると考えられる。すなわち、第2章、「公民の基本権利と義務」、第42条には『中華人民共和国公民は労働の権利と義務を有する。国家は各種の筋道を通して、労働就業の条件を創造し、労働保護を強化し労働条件を改善し、生産の発展の上に労働報酬と福利待遇を高める。労働は労働能力を持つすべての公民の光栄ある職責である。国営企業と城郷集団経済組織の労働者はいずれも国家の主人公の態度で自己の労働に對峙しなければならない。国家は社会主義労働競争を提唱し、労働模範と先進工作者を奨励する。国家は公民が義務労働に従事することを提唱する。国家は就業前の公民に対して必要な労働就業訓練をおこなう。』
- 1949年の『共同綱領』には、こうした国家の国民に対する「義務」は一切記載されていなかった(同上、16頁)。また、注101に記すように農民が主人公とされたことはこれまでない。
- 99 前掲『中華人民共和国憲法歴次修正対照表』、96頁。
- 100 賀雪峰『新郷土中国』広西師範大学出版社、2003年3月、5頁、蘇力の「序言」による。
- 101 ちなみに、中国憲法の規定の上で農民が国家や社会主義建設の「主人公」とされたことは今までない。『82年憲法』が第42条において「国営企業と城鎮集団経済組織の労働者は国家の主人公としての態度で自己の労働に對峙しなければならない」とし、始めて「主人公」規定を置いた。「現行憲法」はやはり第42条でこの規定を継承している。但し、文言上「国営企業」が「国有企業」と変わっている(前掲『中華人民

- 共和国憲法歴次修正対照表』37頁及び90頁)。
- 102 今日の中国の公式文献や學術著書における中国の性格づけとしての決まり文句は「人多地少(人が多く土地が狭い)」である。
- 103 もう一つ、「土地」を伴った「故郷」は、中国では人間の生活の根本を保障する「場」と捉えられていた。国共内戦に際して、国民党、共産党の双方の軍隊の兵士が、広大な農村から徴兵されていたのは共通していたが、捕虜となった国民党の兵士に対する毛沢東の側の処置は、中国共産党が土地や故郷をどのように把握していたかある程度推測させるものになっている。「捕虜となった国民党の兵士に対しては、決して辱めてはならず、政治教育を行ったのちに、希望する者には若干の金銭を持たせて故郷に帰らせる」という共産党の捕虜政策は、農村に人間の生存に必要な基本的要素のすべてが備わっているという「確信」を支柱にしていることを物語っている。この博愛・人道的な捕虜政策は、共産党の道徳的優位を語るものとしてしばしばたたえられてきたが、釈放される国民党兵士のすべての「希望」をかえしていたわけではない。釈放される国民党兵士が、都市へ出て「自由に就職」する希望をもつなど、共産党の側からは、考えられようとしたこともなかったのである。同じ思想的基盤が、1950年代半ばの農業集団化の推進過程に存在していた。土地・郷村に表される農村は、人間のあらゆる生存を保障する空間的広がりなのであるとの共産党の確信は、あまりにも農村に基盤を置くことになったこの党の強さと、そして周辺を変えつつあった資本や都市の進歩に与える力を評価する上での弱さを兼ね備えていた。それ以来、数十年にわたって、共産党は「現代」(modernism)の及ぼす「力」に対応することに苦しむことになる。
- 104 俞德鵬著、『城郷社会：從隔離走向開放 中国戸籍制度與戸籍法研究』山東人民出版社，2002年1月，濟南，16～17頁。
- 105 拙稿「社会主義建設過程における中国農村經濟の変遷(一)」『北海道大学經濟学研究』，第27巻第3号。
- 106 以上は俞德鵬，前掲書による。
- 107 例えば，趙立波『單位事業改革 - 公共事業發展新機制探析』山東人民出版社，2003年9月，濟南，周翼虎，楊曉民『中国單位制度』中国經濟出版社，1999年3月，北京など参照。
- 108 改革・開放に伴って，この都市市民の優遇措置は徐々に縮小されつつある。
- 109 食糧及び，食用油，肉類への価格補償が代表的である。これらの補償措置は配給制が廃止され，市場經濟化が進展した今日でも都市部において残存しており，各級政府の単独の財政支出項目を形成している。
- 110 この「二元機構」の変化の過程を最近に至るまで追跡すれば次のようなプロセスを経ている
- 1951年『城市戸口管理条例』公布
- 1953年11月23日，政務院，『糧食の計画收購と計画供給を实行することについての命令』及び『糧食市場管理暫行方法』を發布。
- 1954年10月23日，國務院，『復員建設軍人安置暫行辦法』公布。
- 1955年4月12日，中国共産党中央，『第二次全国省，市計画會議總結についての報告』を發表。
- 1956年8月28日，中国共産党中央から労働部へ『城市失業問題を解決することについての意見』を送付。
- 1957年12月13日，國務院全体會議，『各單位が農村の中から臨時工を採用することについての暫行規定』を決議。

- 1959年2月4日，中国共産党中央，『農村労働力流動を制止することについての指示』を發出。
- 1959年3月1日，中国共産党と國務院，『農村労働力の無自覚的外流を制止することについての緊急通知』を連合して發出。
- 1962年4月17日，公安部，『戸口遷移問題を処理することについての通知』を發出。
- 1964年8月14日，國務院は労働部の報告に『戸口遷移政策についての規定』として回答を与えた(下部に対する回答形式で國務院の正式の態度表明になる)。
- 1979年6月26日，國務院は公安部と糧食部に対して『農業人口が非農業人口に転化することを厳格に抑えることについての意見に対する報告』回答を与える。
- 1980年9月，公安部，糧食部，国家人事局は『一部の專業技術幹部の農村家族が城鎮に移住する際の国家による糧食供給問題を解決することについての規定』を連合して頒布。
- 1981年12月30日，國務院，『農村労働力が工業労働に携わり，農業人口が非農業人口に転化することを厳格に抑えることについての通知』を發出。
- 1984年中央1号文件，農民が集鎮に入居することを認める。但し食糧を自己調達し，商品糧は食べられないとの条件をつける。
- 1984年，國務院は『農民が集鎮に家を構える問題についての通知』を發出。部分的に農民の集鎮居住を認可する。
- 1985年9月6日，全国人民代表大会常務委員會第二次會議通過の『中華人民共和国居民身分証条例』は居民身分証制度を建立，携帯に便利で，一家の身分およびその関係を証明する戸口簿とは違い個人情報を中心とした証明書に切り替えた。
- 市場經濟条件下での個人の工作，生活，社会交際に便利であるとされた。この方面での大きな画期をなす制度転換である。ただし，90年代中期以前，二元戸籍制度の内容には実質的な変化はなかった。一部の地方で独自に「農業人口の非農業人口への転化」政策を実行しはじめた。
- 1989年10月31日，國務院は，『農業人口の非農業人口への転化の急増を厳格に抑えることについての通知』(国発[1989]76号)を發出，急激な城鎮人口への転化を抑制する。
- 1990年7月15日，國務院辦公庁は国家計画委員會等の部門に対して，『農業人口の非農業人口への転化政策の管理工作を分ける意見報告についての通知』(国辦發[1990]45号)を回答發出する(以上は，俞德鵬，前掲書，15～37頁による)。なお，1990年代以降，都市市民としての恩恵を受ける「市民戸籍」の有料化が登場するようになったが，その価格は驚異的なもので，現実には稀なケースにとどまっている。農民工として，家族ぐるみで都市へ流入した場合，最大の難関は子女の教育問題である。農村戸籍の児童・生徒は都市の学校へは原則的に入・転・進学できない。できたとしても，法外な料金の支払いを要請される。江蘇省南京では，2004年になって，幾分，この制限を緩和する政策が出されつつある(『揚子晚報』等による)。

5. 貧困の農村

今日，沿海部の發展の著しさとは対照的な中国の貧困の状況は，主に中西部の農村地帯から多数報告されている。中国最初の国家貧困対策の対象となった

甘肅省中部の定西地区は、歴史的、自然的原因によって貧困を余儀なくされた例として有名である。定西地区は、大部分が隴西高原地帯に属し、黄土高原丘陵溝壑産地と秦嶺山地とにまたがっており、高度差は1520メートルにも及び、水土流失をはじめとする自然災害の厳しさがこの地区の土壌肥力を弱めてきた。全地区は、甘肅省全面積の4.5%に及び20330平方 km の土地面積からなり、265万人の農村人口を含む292万人が住む。この地区は定西県、隴西県、臨洮県、通渭県、渭源県、岷県、漳県の7県からなり、そのもとに168の郷鎮、2041の行政村を持つ。土地の高低差によるものらしく、787万畝の総耕地のうち89%が旱地である。人々は生存のために資源略奪・自然破壊の生産方法をとらざるを得ず、自然力を弱め、生態環境を破壊し、「開墾すればますます貧しくなり、貧しいからまた開墾する」という「悪性循環」に陥ったという。1982年の大干ばつのときは、120万人分の飲用水を陸送せざるをえなかった¹¹¹。1982年の住民一人当たり純収入は105元と見積もられている¹¹²。

定西に代表される貧困地区はその貧困の要因をおよそすべて備えているといっても過言ではない。第1に、資本装備が劣っていること。また、棚田、果樹園、水池の三つがない「三無」の村が一般的で、これに魚類や蚕等の「無養殖」を加えた「四無」の貧困戸が大部分である。第2に、生産要素の結合が低質であること、周囲を険峻な山岳に囲まれ、外地との接触・交通手段の劣悪な条件下で、道路、電気、通信のインフラが未整備なため、封閉された自然環境の中で、文化水準の低い労働力による低位の農業生産中、資金、技術、資源の合理的配置と結合が阻害されていること。種殖業が中心であり、換金作物の比率が著しく低いこと、工業などの非農業産業が発達せず、伝来の農業生産環境に縛り付けられていること¹¹³。従来の伝統的な労働生産環境が再生産されていること、頻繁に起きる自然災害は、貧困のもうひとつの源である。10年のうち、9年が旱害に襲われる。悠久の中国の過ぎ去った歴史の中で、こうした自然条件の過酷なゆえの貧困は今日に至るも解消されてはいない。定西を含めて、農村公共産品の供給体制¹¹⁴についてみてみれば、全国の農村地方の実態は次のとおりの状況にある。

全国の郷鎮で供水ステーションがあるのは3分の1のみである。3分の2は

井戸に頼るか、自給である。83%の村には上水道が通っていない。

13%の村は外部とつながる公路が未通である。53%の村は、電話が不通である。全中国の95%の村は電気が通っているけれども、電気代は都市の2倍以上である。また、207の県には公共図書館がなく、67.9%の村には、文化ステーションの類がない¹¹⁵。エイズ感染率が高い。2003年、全中国で45,025例の感染例が報告された。全国84万人の感染者のうち、農民感染者は67.2万人に上る。他方、外部の都市と比較して、農村の医療保険は遅れている。現在農村では6000万人以上が農村合作医療に参加しているが、全農村人口数に比したとき、その数ははるかに低いといわざるを得ない¹¹⁶。

こういう状態が現在でも続いている。中国政府は1986年から、全国的な貧困対策に乗り出した。現在、中央当局が関心を注いでいるのは、定西を含む中西部と豊かな東部の経済格差であり、最も豊かな沿海部の上海と、最貧の貴州省との間の一人当たりGDPの差は、12倍となっている。改革開放以来、一時的に両者の差は縮小したこともあったが、このところ拡大傾向が続いている。二つ目は、各地域における「都市」と「農村」の格差である。全国平均で言えば、都市の平均一人当たり可処分所得が、8472.2元、農村の一人当たり収入が2622.2元で、両者の差は3.23倍、これに上の地域格差を加味して、最も豊かな上海の都市一人当たり所得の14867.5元と、最貧の貴州省の農民一人当たり収入の1564.7元を比較するならば、その差は、9.5倍である。重層的に計った場合、一国内に存在しうる経済格差としては相当に大きなものとなる。

この2種類の経済格差の「貧困」を体現しているのが、「県域」である。1986年以来、成長著しい中国にあって、「貧困」に対処する国の対策は、主にこの「県域」に対する所策に集中してきていた。現在の中国で、貧困対策とは「県対策」に他ならない。県域は中国の抱える地域格差を象徴する舞台である。とりわけ経済的な貧困を象徴する舞台である。中国政府が発表したところによれば、1985年末、全国貧困人口は1.2億人、赤貧人口は4000万人に上った。これら貧困人口は全国22省と5つの自治区の664の貧困県に分布していた（この664県を「国家級貧困県」とよぶ）。それらは表21の分布をなしている。

この表では全国合計は674、総県数に占める割合は28%になる。このうちの

表21 貧困県の分布

省・自治区	県数（数）	総県数に占める%
河北	49	36
山西	36	36
内蒙古	37	44
遼寧	11	24
浙江	3	4
安徽	17	23
福建	16	25
江西	54	64
山東	14	13
河南	24	21
湖北	37	52
湖南	38	29
広東	30	30
広西	48	59
四川	46	46
貴州	31	33
雲南	41	33
陝西	46	49
甘肅	43	57
青海	19	50
寧夏	8	47
新疆	27	32
全国合計	664	30

この表では全国合計は674、総県数に閉める割合は28%になる。

出所：龔忠武『中国向農村の貧窮開戦』，中国社会科学出版社，1997年8月，北京，11頁。

430の貧困県は18のまとまった地帯（成片成帯）の地区にある¹¹⁷。それを表22に示す。

1982年，鄧小平は中国の目指す社会建設にかかわらせて，「小康社会」の概念を始めて明らかにした。それ以来，中国は，20世紀末までに一人当たりGDPで1000米ドルを達成することを目標にしてきたのである¹¹⁸。

その目標との関係で，県は，「小康社会」建設，すなわち貧困克服の舞台となってきた。1978年以來の改革・開放をリードしてきた鄧小平の考えを方法的に筆者なりにまとめるとすれば，それは次の3つになるだろう。すなわち，1．先富論，2．試点制度，3．地域論である。そしてそれらを具体的に可能とする

表22 18の貧困地帯

地帯	貧困地区数	貧困地区名称	分布する省・自治区	貧困県数
東部	2	沂蒙山区	魯	9
		閩西南，閩東北区	閩，浙，王	23
中部	7	努魯兒虎山区	遼，蒙，冀	18
		太行山区	晋，冀	23
		呂梁山区	晋	21
		秦嶺大巴山区	川，湘，鄂，	68
西部	9	武陵山区	川，湘，鄂，黔	40
		大別山区	鄂，豫，皖	27
		井岡山と贛南地区	湘	34
		定西干旱地区	甘	27
		西海固地区	寧	8
		陝北地区	陝，甘	27
		西藏地区	-	-
		滇東南地区	滇	19
		横断山区	滇	13
		九万大山地区	桂，黔	17
烏蒙山区	河，桂，黔	32		
桂西北地区	桂	29		

出所：龔忠武，前掲書12頁。

のが，一部地域に一定の資金を集中投資し，誘い水政策を実行，その波及効果，累積効果で全体を引き上げるという考えである。

沿海地帯に伍して，経済の発展を内陸部へ波及させる必要が認識され始めたのは，1980年代半ばである。1986年，中国国務院は，前述のように全国の絶対貧困県を664指定した¹¹⁹。県級市等を除くと全国の県，自治県の45%ほどに当たる¹²⁰。そして，県級以下の広大な地域の開発戦略が立てられたのである。

1986年から開始された第7期5カ年計画は「貧困県」の解消と克服をその戦略的任務とした。1984年，中国共産党中央は『貧困地区の遅れた面貌をすみやかに改変することを支援する通知』を発表し，七五計画（1986～1990）の重要な戦略任務を「老，少，辺，窮」（古い，少数，辺鄙，貧窮）地区の貧困との開戦と定め，1986年の6月には，国務院貧困地区経済開発領導小組（1993年国務院扶貧開発領導小組と改名）を設立した。そして国務院に，扶貧辦公室を設立し，専門的にこの課題に立ち向かうことになったのである。扶貧の1専門職能機構の成立である。この中核組織のもと，省や市を経て県にいたる垂直の組

表23 中央政府の扶貧資金

年	信貸資金 億元	比重 %	以工代賑 億元	比重 %	財発資金 億元	比重 %	合計 億元
1986	23	54.76	9	21.43	10	23.81	42
1987	23	54.76	9	21.43	10	23.81	42
1988	29	74.36	0	0	10	25.64	39
1989	30	73.17	1	2.44	10	24.39	41
1990	30	65.22	6	13.04	10	21.74	46
1991	35	55.56	18	28.57	10	15.87	63
1992	41	61.19	16	23.88	10	14.93	67
1993	35	46.05	30	39.47	11	14.47	76
1994	45	46.39	40	41.24	12	12.37	97
1995	45	45.92	40	40.82	13	13.27	98
1996	55	50.93	40	37.04	13	12.04	108
1997	85	55.56	40	26.14	28	18.3	153
1998	100	54.64	50	27.32	33	18.03	183
1999	150	58.14	65	25.19	43	16.67	258
2000	149	56.23	69	26.04	47	17.74	265
合計	875	55.45	433	27.44	270	17.11	1578

出所：劉冬梅，前掲書55頁。

「以工代賑」とは「雇用創造のための資金」に近い概念である。

「財発資金」とは「財政発給資金」で、「公共事業投資」に近い概念である。

織が作られた。国務院扶貧開発領導小組 国務院扶貧辦 省（区，市）扶貧開發領導小組 省（区・市）扶貧辦 地（市）扶貧開發領導小組 地（市）扶貧辦 県扶貧開發領導小組 県扶貧辦である。表23に中央政府レベルで予算化された扶貧対策資金を掲げる。

政府の貧困対策は世界銀行の援助を含む多様なルートで実施された，例えば，黄承偉によれば，1995年上半期から2002年6月30日までの期間，20年の貸付期間，6年の返済猶予期間という条件で世界銀行の総額29億米ドルの扶貧資金のうち1億1350万ドルが広西省に投入されている。馬山，天等，東蘭，巴馬，鳳山，都安，大化，平果，徳保，靖西，那，凌雲の12の国定貧困県の91の特別困難郷515村の18万戸の貧困農家，90万人の貧困人口に対する扶貧政策である。その内容は，ハード面の貸付が4750万米ドル，ソフト面が6600万米ドルというもので，種殖業と郷鎮企業を中心とした2・3次産業への投入，興修農田水利，公路，人畜飲水などの基礎施設，労務輸出の組織，農村基層教育・衛生条件の改善等に使われた¹²¹。

2001年になって，扶貧辦公室の国家行政上の級別（ランク）は副部級に昇格した。この問題に対する中央政府の意気込みが感じられる。

2003年には，中西部22省区の「退耕還林」政策（食糧作付優先政策による環境破壊の深刻化に対処するため，耕作を中止し，森林を復活させること）や東部11省の「森林生態効益保障」による中央政府資金の投入が農民の収入を増加させた。

「退耕還林」過程で中央は種苗造林補助費55.5億元を支給し，そのほかに生活補助費21.7億元，補助食糧267.2億斤を支給，それらは260億元の資金に該当した。また，「森林生態効益保障」金額は全国（東部中心）で10億元，試行面積は2億畝に達し，毎畝の土地が平均して獲得する補償金は5元になった。

国債資金利用の農村基礎施設と社会公共服務事業への投入は2001年から拡大されている。人畜飲用水，郷村道路，農村沼気，農村水電，草場の柵造りなどの，農村六小工程への投入は324.5億元に上り，前年に比べて2倍となった。

全国ではまだ，0.4%にあたる173の郷鎮と8.1%に当たる56693の行政村には道路がない。2003年，中央は県道，郷道137.12万キロメートルを建設，3.44万キロを拡張したが，これは各級政府が行う工事全てで新増加した総延長の77.1%を占める。

農村の電気代は都市よりも10年来高かったが，2003年，1ワット，0.23元値下し，農民の30億元の負担減少を実現した¹²²。

2003年9月には，国務院が，『もう一步農村教育を強化することについての国務院の決定』を頒布し，「国家貧困地区義務教育工程」の第2期分として，30億元を支給，あわせて，「農村中小学現代過程教育工程」の第2期事業として，中央は13.44億元を支払い，無料教科書の経費をそれまでの年2億元から4億元へと拡大している。さらに，中央と地方の共同出資で，新疆の56県で教科書の無料化と雑費の免除を行った¹²³。このほか2003年には，衛生部，財政部，農業部が連合して『新型農村合作医療制度を建立することについての意見』を發布，中国農村の重要な課題であった医療保険制度の確立にのり出した。

このように，国は農村の貧困に立ち向かい，一定の財政的裏づけを与えるようになってきた。だが，貧困対策の専門機関である扶貧辦公室は，具体的には

扶貧計画を執行しない(予算措置を採らない)で、扶貧対策国家予算の執行は一連の政府部門が参与する形をとっている。例えば、工業によって振興を図る計画(以工代賑計画)は国家計画委員会の専管事項に置かれたし、財政発展資金の注入は財政部、それに中国農業銀行と中国農業発展銀行にまかされた。

また、政府の一般機構(貧困対策の観点から捉えた非専門機構)や企業に対しては、中央扶貧資金を使用しない条件でこの全国的な扶貧政策に参与することが呼びかけられた。ある意味では総動員体制であり、ある意味では扶貧辦公室の存在意義にかかわる方式である。農業部、科技部、国家林業総局は、その独自の掌握している農村発展に専門に用いる財政資金を貧困対策に投入した。また、外交部のように、農村に関する独自資金を持たない部署も部門外から資金を調達することで農村扶貧開発に参与した。こうした方式を「中央定点帮扶」とよび、東西対口扶貧(後述)と省内扶貧とをあわせて、政府非専職扶貧機構と一般企業が中央政府の呼びかけにこたえて農村扶貧開発に参与する行為としたのである。

1980年代初期、国家科学技術委員会、河北省科学技術委員会などが太行山区の科学技術扶貧活動の一環として、太行山道路を建設した例などは、国務院の扶貧辦公室の音頭で公共投資がなされた一例である。

もう一つ、ここでは直接に関係しないが、この国の貧困対策の独特の方法として、1996年に開始された「東西対口扶貧」という制度を紹介しておく。これは経済的に豊かな東部の13省市、計画単列都市がそれぞれ西部の10省区のひとつをパートナーとして、貧困解消へ協力する制度である。具体的には、北京：内モンゴル、天津：甘肅、上海：雲南、広東：広西、江蘇：陝西、浙江：四川、山東：新疆、遼寧：青海、福建：寧夏、深圳と大連と寧波と青島：貴州という組み合わせにおける協力関係の構築である¹²⁴。主要には「知恵を出す」ということで資金の地域間移転を促進するものではない。

直接の扶貧資金の予算化、各部、企業による扶貧事業の展開、「東西対口扶貧」という縦軸と横軸を織り込んだ総合的な貧困対策はある意味で堅実に進められてきたが、1978年から1985年にいたる期間、人民公社の解体と農家連産承包制の導入によって、農家の所得は大きく伸び、それにつれて貧困人口は毎

年2200万人の平均数で減少していたのに対して、1996年には345万人減少したのみという¹²⁵。こうした現状に対する批判¹²⁶も出ている。例えば貴州省の場合、政府の扶貧政策、扶貧資金の40%が役に立っていないという。1986年から1996年にかけて、貴州省は24億元の扶貧資金を受け取った。5000近い項目に投入されたこの扶貧資金は4分の1の効果しかなかったという¹²⁷。

公共投資の常であるが、その投下された資金がその地域にその金額に見合った有効需要を作り出すことは難しい。扶貧資金として投入された資金が事業経費として使われる場合、外部業者の手に入るの方が圧倒的に多いからである。計画経済の時代にはそれも有効であったが、曲がりなりにも市場経済へと移行している過渡期に、地域対策資金投入と市場の民間経済主体の成長との間に生じた新しい矛盾である。それ故、扶貧対策資金としては、直接の労働雇用に充当すべきであるとの批判が高まっている。

こうした貧困現象と、それへの政府の貧困対策に加えて、ここで取り上げようとするのはむしろ、こうした自然・歴史条件に起因する貧困の外側に存在する体制的な原因による貧困である。それは先に述べた連産承包制の導入によって、農家の生産意欲が高まった時期の絶対貧困人口の減少度合い(毎年2000万人)に注目するものである。また、市場経済化の進展の中で、新たに生れてきている貧困問題や政府の全体計画の中で登場した政策原因による貧困もしばしば伝えられるようになった。李昌平によって紹介された全国最貧困省、貴州の華節地区のある1万4000人の郷の例は市場経済化の中で起きた経済環境悪化を示している。郷の内部に錫鉱山があり、外地の事業者によって錫採掘が始められ、日産40万元を生み出していた。事業者は毎年、郷政府(赤字)に50万元を上納、だが、鉱山開発に伴う大型車の通行によって道路修繕費用が年150万元かかり、郷政府にとっては、何らの経済的メリットもない。さらに、有毒労働災害も頻発し、労働保護制度もなく、労働者の生命の危険が差し迫っている。一人当たりGDPは1万元以上となっているが実際の個人の純収入は700元程度である。

国定貧困県の雲南省のある県の例。森林地帯のこの県の人々の生業は猪狩りであった。1990年代にはいつて、国家所有の森林伐採が開始され、住民の職業

は狩猟から農耕へと変化、「千辛万苦」（ありとあらゆる苦難を乗り越え）に造田作業をおこない、農耕生活への歩みを始めた。しかしその後、環境保護と水土流出防止の方針の下「退耕還林¹²⁸」が命じられた。その補償は、5～8年間にわたって300万斤の食糧を供給するというものである¹²⁹。

中国農村の貧困は、「農民工」と呼ばれる出稼ぎ型の就業構造にも現れる。

中国全国でも有数の穀物地帯である湖北省で西暦2000年以降、全耕地面積の4%弱に当たる300万畝の耕地が「流出」した。耕地「流出」とは、農民の耕作放棄による荒地化（これを中国語では「棄田」という）、他農民への承包権の譲渡・貸出し（「転包」という）をまとめた用語である。日本語で言えば「離農」に近いが、承包権の所有がそのままの場合もあるので若干ニュアンスが異なる。荊州市では、1998年から2年間だけで「棄田」面積が総耕地の8.4%に達した。1997年以前の土地流動は労働力人口が減少するなどの自然変化によるものであったが、1998年以降、状況は一変し、急激な耕地の放棄が起きている¹³⁰。「棄田」をした農民は、市内の非農産業に勤めたり、ある者は省を超えて他地域に流出していった。

「人多地少（人が多く土地が狭い）」の中国において農村過剰労働力の堆積は、一説によれば、4億人に上るとも言われており、その雇用対策は今も変わらない重要な課題になっている。表24は、1996年時点での山東省の17の地域における農作物の作付面積、必要作業量、必要労働力¹³¹、現存労働力、剰余労働力、剰余労働力の現存労働力に占める比率を、経済の発達地域、中程度の発達地域、低発達地域の3分類によってまとめたものである¹³²。

山東省全体では、剰余労働力は781万人で、これは35.21%に当たる。済南市や青島市、煙台市、威海市などの工商業都市を含めた発達地域においてすら、農業剰余労働力は20%近くも存在している。絶対数で124万7000人にも上る。あとの二つの地域では、その比率はいずれも40%を超えている。こうした耕地に対する過剰人口、必要農作業に対する過剰人口の膨大な存在は中国経済にとって常に強烈な都市化への圧力要因になっているのであり、それはまた、農業生産での投入面における近代化を阻止する要因ともなっているのである。しかもこのことは、恒常的な難問であって、中国農業に常に存在する客観的な困

表24 山東省各地の農業労働統計

	農作物播種面積 (ha)	用工量 (万日)	労働力需要 (万人)	労働力供給 (万人)	剰余労働力 (万人)	/ (%)
発達地区	4049422	159142.28	530.47	655.18	124.71	19.03
済南	577156	22682.23	75.61	93.71	18.1	19.31
青島	772636	30364.59	101.22	131.1	29.88	22.79
東營	267270	10503.71	35.01	37.57	2.56	6.81
濰博	340107	13366.21	44.55	70.38	25.83	36.7
煙台	705327	27719.35	92.4	133.93	41.53	31.01
威海	305270	11997.11	39.99	42.33	2.34	5.53
濰坊	1081656	42519.08	141.7	146.16	4.46	3.05
中等発達地区	1946549	76499.38	255	430.66	175.66	40.79
棗庄	361959	15403.99	51.35	81.16	29.81	36.73
済寧	935575	36768.1	122.56	201.98	79.42	39.32
泰安	549643	21600.97	72	122.51	50.51	41.23
萊蕪	99372	3905.32	11.83	25.01	13.18	52.7
低発達地区	4980056	195716.2	652.39	1133.42	481.03	42.44
日照	279652	10990.32	36.63	78.44	41.81	53.3
臨沂	1079816	42436.77	141.46	328.16	186.7	56.89
德州	897998	35291.32	117.64	175.24	57.6	32.87
濱州	590997	23226.22	77.42	102.52	25.1	24.48
聊城	908345	35697.96	118.99	173.79	54.8	31.53
菏泽	1223248	48073.65	160.25	275.27	115.02	41.78
全省	10976027	43157.88	1437.86	2219.26	781.4	35.21

出所：李玉江等、『農業剰余労働力転移地区研究』、山東人民出版社、1999年8月、済南、138頁。

難である。こうした事情を背景に、山東省でも例えば威海市においては農村からの大量の流入人口を抱えざるを得なくなっており、また、低発達地域の荷澤地域も都市部へ流出人口を排出しているのである¹³³。

農業大省の一つ、湖北省の例を挙げる。農業請負制、即ち家庭連産承包制は郷鎮の人民政府を一方の当事者として、各農家がもう一方の当事者として農地の耕作の請負契約を交わす制度である。農家は請負った権利を放棄することも、また他人に譲渡することも、転貸することもできる。これらの請負農家が、放棄・譲渡・転貸した部分の農地を土地流転部分と呼ぶ。1996年以来、全国の流転部分は全請負土地面積の1%程度であったが、湖北省はそれより5ポイントも上回った。2000年から、2001年にかけて300万畝以上の請負地が流転している。

この数字を裏付けるように、省下の監刊県の場合、1998年の外出農民は12万人、土地の流転部分は10万畝、2000年には27万人、41万畝、2001年にはそれぞれ34万人、52万畝へと急上昇している¹³⁴。この52万畝は第一次の請負地のうち、3分の1に該当する。大部分の流転地は新たな耕作者を確保できたが、10%ほどは「棄田」された¹³⁵。先にも触れたように、今日農民の純所得に占める賃金性の所得の伸びは、農作業による所得の伸びを上回っている。沿海部では絶対額においても、賃金性の所得が農業所得を上回っている。ここにいう賃金性所得とは、農村に展開する各種の事企業からの所得であり、居住する農村内部や近郊にこうした事企業が存在していれば農民は出工（出稼ぎ）しなくてすむ。だが、内陸部の農村ではいまだ、その条件が形成されていない。よって、他地域への流出が多くなる。

では一体、どれくらいの農民が移動しているのか。朱力によれば、「正確な数字は誰にも分らない」¹³⁶。ここに、いくつかの国家機関が発表した農村労働力移動の数値があるので参考にする¹³⁷。数値の単位は「万人」である。

	出郷	出県	出省
中国農業銀行農家サンプル系統(1993年)	5100	3900	1500
農業部国定観察総委員会(1993年)	6200	4300	2050
全国政協・國務院発展研究中心(1993年)	n.a.	5300	2500
労働部(1994年)	8000	5200	2400
統計局1%人口サンプル(1995年)	7000	5400	2500
国家農業普通審査(1996年)	7226	4487.2	2363.5

また、中国公安部が2001年6月30日の統計として発表したところによれば、臨時居住人口として登記を行った者は全国で男3243.2万人、女2263.3万人の5506.5万人に上る¹³⁸。多くの場合臨時居住者は都市に住むことになるが、その場合、住民としての各種の費用を納めさせられるので、実際は登記しない者も多い。よって、場合によっては、この倍近い数字の1億人が臨時居住者ということもありうる¹³⁹。先に見た戸籍制度の制約にもかかわらず、こうした膨大な数の農村民が都市へ流出しようとするのは土地に対する慢性的・恒常的な過剰人口の存在を意味しており、それは中国農村の貧困を象徴する一つの現象であ

る。しかし、先の山東省と同じような恒常性を持つこの農業剰余労働力の膨大な存在は、それが恒常的であるということ自体により、先の湖北省の1998年以降の急激な農地流動を説明するものではない。また、それ以前にも1989年から1993年の間に第一波の農民流動が年間25%の割合で増え続けていた。「民工潮」というこの農民流動は実はいくつかの波をもって進行してきたのである。その理由・原因を農業生産の不安定さに求めたい。連産承包制や分田は農民的土地所有にはつながらなかったが、中国に伝統的であった農家家庭経営を復活させた。大体1979年から1984年にかけて、農民の生産積極性は高まり、政府の食糧や他の農作物の買い上げ価格が段階的に引き上げられ、いわゆる「増産増収」という局面を迎えた。1985年から1988年の時期は種子価格や化学肥料・農薬価格が上昇しコスト高の時期を迎えたのである。いわゆる「増産不増収」の時期である。1980年から1984年の農民所得の増長速度は15.1%だった¹⁴⁰が、1986年から1990年の期間は3%へと急落したことがそれを反映していた¹⁴¹。ここでいくつかの村庄の農業生産上の「投入産出」を比較したい。

1. 江蘇省淮安市席橋郷朱黄村の場合で1999年8月に調査されたものである。1畝あたりの数字である。

(1) 投入コスト¹⁴²

小麦：種子	40斤 × 1.1元 = 44元
尿素	70斤 × 0.75元 = 52.5元
磷肥	100斤 × 0.235元 = 23.5元
農薬	10元
エンジンオイル・ディーゼルオイル	12元
合計	142元
玉米：種子	20元
炭酸アンモニウム	150斤 = 40元
磷肥	100斤 = 23.5元
農薬	5元
エンジンオイル・ディーゼルオイル	12元
合計	100.5元

水稻：種子	13元
炭酸アンモニウム	200斤 = 50元
尿素	80斤 = 64元
複合肥料	80斤 = 45元
農薬	33元
エンジンオイル・ディーゼルオイル	24元
合計	229元

(2) 産 出

小麦；畝産650斤 = 320元，純収入	320 - 142 = 178元
玉米；畝産800斤 = 400元，純収入	400 - 100.5 = 299.5元
水稻；畝産1100斤 = 660元，純収入	660 - 229 = 431元

農家は一軒平均で水稻田を3.804畝，乾田を1.902畝承包している。

水稻による収入：	3.804畝 × 431元 = 1639.52元
小麦による収入：	1.902畝 × 178元 = 338.55元
トウモロコシによる収入：	1.902畝 × 300元 = 570.6元
その他の農作物：	約100元

一家の全年農作物収入は1639.53 + 338.55 + 100 = 2078.07元，あるいは，1639.53 + 570.6 + 100 = 2310.12元ということになる。ここから，後に検討する村統籌と村提留資金の180元が（1戸当り）差し引かれると前者の水稻・小麦作の場合は2000元を下回ってしまう。1戸の平均労働力を2.02人と仮定して，1労働力あたりの年間純収入は830元から1040元ほどのところにくるのである。同じ時期に「外出工」としての，城鎮（郷鎮ではない）の企業での年収は4～5000元であった¹⁴³。

2. 湖北省鄂州市廟嶺鎮の相嶺，脉嶺，中份，廟嶺，長林朱，大雄，大葉，黄泥販，紅蓮，大屋，棧咀，安城の各農村の平均的な土地1畝あたりの1995年から1997年の収支が得られている。

それによると，各種種子が4斤 = 20元，複合肥料 = 50斤で40元，尿素が20斤 = 16元，農薬5元で投入財合計が81元である。犁耕や田植え，収穫，脱穀などの臨時雇用賃金が10単位，1単位 = 20元が相場でこれに200元，さらに坑旱対

策の引水費用が30元で総コストは310元を超えている。畝あたりの産量は800斤平均で当該地の市場価格では320元の収入がある。油菜籽 - 晩稲の土地は畝あたり241.12元，油菜籽 - 早稲 - 晩稲は493.42元，早稲 - 晩稲は427.75元，小麦 - 中稲は219.51元，小麦 - 綿花は449.56元の収入となる¹⁴⁴。

もうひとつ豊かな江蘇省太湖近郊の馬按村の1996年の場合，1畝当たりのコストは，化学肥料，215元（麦，123，コメ92），農薬，59元（麦15，コメ44），機械耕作費，40元（麦15，コメ25），田植え臨時雇工，50元，機械脱穀費，137元（麦100，コメ37），農業税，68元，水・電気費，27.4元，承包費100元，合計696.4元である。これに対する産量はコメ1000斤，麦800斤，1996年の市場価格がそれぞれ100斤当り70元と60元であったから，畝あたりの収入は1180元となる。1畝あたりの純収益は483.6元となった¹⁴⁵。

市場経済の条件の下，農業・農民所得をどのように「保護」，「保障」するかは，おそらくすべての国家の共通の難題である。計画経済時代の中国は，土地私有のない体制のなかで，国の「統一買い付け・統一販売」によって，ある意味で生産者と消費者の双方の利益がバランスしていた。それは，その条件下で人民公社体制を通して農民の利益が「保護」されていたことを意味する。しかし，時代は変わった。市場経済への移行とWTOへの加入は，中国政府にとって，農民保護や農産物の価格安定のための政府関与の舵取りを難しくしている。

中国にもすべてを市場経済にゆだねて，国家の農業生産への関与を批判する論者もいる¹⁴⁶が，まだ，それは大勢をなしていない。計画経済時代，食糧を中心とする農作物は政府の直接の管理下にあった。「統一購入」と生産者と購入者である政府とで交渉する「議購」とよばれる制度のなか，コメの価格は統一購入を最低価格として，それに上乗せする形の「議購」価格があった。どちらも政府主導で決められていた。

改革開放以来，食糧等の価格は基本的に市場価格にゆだねられることになったが，政府による統一買い付けの制度が残ったため，この価格は残存し，しかも，連産承包制で生産意欲を高めている農家の所得向上を実現する狙いもあったから，連年，買入価格は上昇した。だが，すでに，総供給が総需要を上回り始める段階にきていたため，政府買い入れ以外の市場流通食糧の価格は乱高下

するようになった。これが農民所得を不安定にしたために、政府は、「農産物保護価格」制度を設定、市場の乱高下にもかかわらず、安定した「保護」価格で農民の利益を守ったのである。同時に、農民からの農産物を買入れ業者から、民間を排除し、「統一購入」以外の剰余分をすべて国有食糧企業に売却することを義務付けた。政府の農作物市場への大胆な介入である。だが、この制度は、農民の生産意欲を駆り立てることに成功したものの、三つの望ましくない結果をもたらした。一つはこの「保護価格」によって、大量の低質米が生産され、それが食糧倉庫に堆積したこと。第二にこの「保護価格」自体の財政赤字が膨大になったこと。第三に、農民からの購入権を独占した国有食糧企業の赤字が限界線を越えたことである。今日、各級の政府の財政支出において、「国有企业赤字補填」のうち、この食糧企業赤字補填は無視できない大きさになっている。政府は「調整」を始めた。一つは大胆に農産物価格を引き下げたのである。1978年から1997年までの主要農産物価格は、次のように上昇していた。

- コメ：100斤あたり、9.5元から72元へ
- 油菜：100斤あたり、28元から120元へ
- 皮棉：1担あたり、115元から700元へ

1998年度から、国家農産品価格はコメに関しては72元から33元～56元へと引き下げられ、平均販売価格は45元ぐらいの線に落ち着いた。また、綿花は700元が300ないし500元に、販売価格は400元となった。この農産物価格調節の結果、各地農民は収入を減少させた。湖北省荆州市の場合、一人当たりの減収は500元に上ったという。これ以後、土地を放棄する現象が多くなったという¹⁴⁷。

1994年の分税制実施以後、中国農民を苦しめてきたものに、種々の「農民負担」がある。分税制の実施によって、直接生じた結果は農村の各級政府の「財政危機」である。各級政府の収入源を地方税中心にきりかえた分税制は、地方政府の収入の減少をもたらした。この「財政危機」を乗り切るために、農村の各級政府がほぼ例外なく行ったのが、「統一收費」という集金活動である。もともと、人民公社時代にも「三提五統」という農民からの資金徴収の制度があった。また、中央政府も厳格な統一税制を採用する傍ら、税外收費という各種名

目による資金徴収によって、不足する財源をまかなっていた。それ故「農民收費」それ自体は違法ではない¹⁴⁸。

問題は1990年代半ば以降、この税外負担である「農民收費」が農民の負担許容範囲を超えたところにあった。先の湖北省の荊州の例を再び利用すれば、単位面積(1畝)当りの投入費用に対する収入は240元から450元になっていた。ここから、村による税徴収・村提留が畝ごとに142元引かれるのである¹⁴⁹。実際に農民が手にできる金額は100元から、351.42元の間にある。農業税、農業特産税や、様々の統一收費は、一般に畝当たり150元といわれ、多いところでは200元になっていた¹⁵⁰。豊かな農村の一つである江蘇省清苑県温仁鎮南郊村の1987年から1997年の間の変化を次に示す。

農家一戸当り純収入	；624元から1515元へ、142%の上昇
稅費；	925%の上昇
国家農業稅；	295%の上昇
鄉鎮統一收費；	1989%の上昇
村提留；	552%の上昇
農民一人当り	
稅費；	16.16元から137.52元へ、750%の上昇
国家農業稅；	4.22元から13.84元へ、228%の上昇
鄉鎮統一收費；	4.95元から85.83元へ、1634%の上昇
村提留；	6.97元から37.86元へ、442%の上昇
耕地1畝当り	
稅費；	11.96元から128.2元へ、972%の上昇
国家農業稅；	3.12元から12.9元へ、313%の上昇
鄉鎮統一收費；	3.66元から80元へ、2086%の上昇
村提留；	5.18元から35.29元へ、581%の上昇 ¹⁵¹

この「農民收費」は、多いところでは20種類くらい¹⁵²に上り、農民に負担を強いている。しかも、これが農民に割り当てられた場合、土地1単位当りに課せられたり、一家単位で課せられたり、一人当りで課せられたりしているのである。さすがに事態を重視した中央政府が2000年から農民負担を軽減する方針

を提起、税を含めた農民の負担を総収入の5%以内に抑えることを始めたのである¹⁵³。

注

- 111 曹殊、『定西扶貧開發研究』中国社会科学出版社，2004年6月，北京，1～2頁。
- 112 同上，17頁。
- 113 同上，6～7頁。
- 114 葉文輝「農村公共産品供給体制的改革和制度創新」、『財經研究』，第30巻第2期，80頁。
- 115 同上。
- 116 「2003年中国農村若干重大問題的回顧」、『中国農業大学学报（社会科学版）』2004年第2期，2頁。同論文によれば，2003年末，191.5万戸，計396.8万人の農村人口が農村合作医療保險制度の恩恵を享受，また，農村居民最低生活保障のほか，410万戸，792.5万農村人口が農村の定期救済を享受している。
- 117 龔忠武著，『中国向農村的貧窮開戦』中国社会科学出版社，1997年8月，北京。6頁。
- 118 呂書正『全面建設小康社会』新華出版社，2002年，北京，55頁。
- 119 龔忠武，前掲書，北京，6頁。
- 120 一人当たり年間純収入200元以下を貧窮，150元以下を「赤貧」とよんでいる。地域によって基準に違いが見られる。黒龍江の貧困線は300元以下，開墾区は360元以下とされる。
1985年末，全国貧困人口は1.2億人，赤貧人口は4000万人で，農村人口の4.4%だったという。
- 121 黄承偉著，『中国農村反貧困的实践與思考』中国財政經濟出版社，2004年6月，北京，289頁。
- 122 左停，李小雲，唐麗霞，葉敬忠，朱启臻「2003年中国農村若干重大問題的回顧」、『中国農業大学学报（社会科学版）』，2004年第2期，1～2頁。
- 123 同上。義務教育は法律上，県以下の政府の任務とされていて，中央は関知しない建前になっている。全国の初中適齡生の2.84%，130万人の児童は初級中学（日本の中学校に該当）へ進学できない。
- 124 劉冬梅『中国農村反貧困與政府干預』中国財政經濟出版社，2003年7月，北京，49頁。
- 125 張新偉『市場化與反貧困路径選択』中国社会科学出版社，2001年12月，北京，4頁～15頁。
- 126 今年（2004年）の7月に明らかにされたところによれば，2003年に基本的な生活を維持できる水準である637元の収入に満たない人の数は，逆に80万人増加したという。改革開放後の扶貧政策の中で最初のことである（『江蘇農村經濟』，2004年第8期，30頁）。
- 127 黄季焜等「中国的扶貧問題和政策」、『改革』1998年第4期，72～83頁。
- 128 「退耕還林」とは，山地や森林地帯を開墾して耕地造成を行ったにもかかわらず，生態環境の破壊，特に森林の本来持っていた水土保護機能の破壊によって，洪水等の被害が頻発したために，水田等の農地の耕作をやめ，森林を回復させるというものである。「退耕還林」の指定によって，[働きの口]を失った農家には政府による補償が支払われる。各地で，その補償内容は違うが，甘肅省仁村の場合，政府による30畝の耕地の「退耕還林」補償は300斤の食糧と20元の現金を8年間支給するとい

うものである。対象となった農民，白繼信氏の財産は「17インチ黑白テレビ，2000斤の食糧，1頭の“小黒”という名の口バ，受信専用の電話機」だけである。「退耕還林」政策によって，彼は働きの口を失うと同時に，家族同様の“小黒”を1500円で売却することを余儀なくされた（『南方周末』2004年5月13日）。甘肅省では2004年，320万畝の農田の「退耕還林」政策が進められている。

- 129 李昌平「農民貧困源於不合理的制度安排」、『改革内参』，2004年第2期，11～12頁。
- 130 楊濤「湖北省耕地抛荒，土地流転情况的調查與思考」、『中国農村研究2001』，216頁。
- 131 用工量（必要労働力）の根拠は記されていない。経験則的に割り出されたものと考えられるがここではそのまま引用する。
- 132 李玉江『農業剰余労働力転移区域研究』山東人民出版社，1999年8月，済南，138頁（なお，原出所は『山東統計年鑑1997』である）。
- 133 同上。
- 134 楊濤，前掲論文，216～217頁。
- 135 農民が請負地を「放棄」する場合，「転包」（請負権の譲渡または転貸）は主に水田部分を対象にすることが多く，旱地は税費が安いので親，親戚に回すことがしばしばである（徐増陽「“压力型”農民流動：一個新的解釈模式」、『中国農村研究2001』，262頁）。なお，土地「転包」を行っても，原承包者の納税義務はそのままとされることが多く，外出農民工はその支払い義務から逃れることはできない。だが，現実には，この部分の未納が多くなっており，郷鎮政府の財政赤字の一つの原因となっている。
- 136 朱力『中国民工潮』福建人民出版社，2002年4月，福州，85～86頁。
- 137 王西玉，崔傳義，趙陽，馬忠東「中国二元結構下的農村労働力流動及其政策選択」，馬洪，王夢奎『中国發展研究2001年版』中国發展出版社，2001年5月，北京，489頁。
- 138 公安部治安管理局戸数監理処「2001年全国暫住人口狀況」，中国社会科学院人口與労働經濟研究所『2002中国人口年鑑』，中国人口年鑑社，2002年12月，北京，115頁。
- 139 流動人口情況調査に関しては，1995年段階で全国で8363万人とする研究者の調査がある（李強『農民工與中国社会分層』，社会科学文献出版社，2004年12月，北京，78頁。なお，原資料は，蔡昉，李培林等『転軌時期民工流研究』，中国社会科学院，1996年，8頁による）。
- 140 朱力，前掲書，81頁。1989年から1991年には0.7%にまで低落している。
- 141 王徳文，蔡昉「如何避免城郷收入差距進一步擴大」，孔祥智『聚集“三農”』中央編訳出版社，2004年9月，北京，23頁。
- 142 清苑県温仁鎮南郊村の調査によれば農業投入財の1980年代と1990年代のある程度の価格変動がわかる。

	炭酸アンモニウム(元/斤)	燐肥(元/斤)	ディーゼル(元/斤)	電気(元/w)
1982	0.9	0.03	0.08	0.33
1986	0.15	0.08	0.4	0.65
1995	0.30	0.27	1.25	0.80
1997	0.20	0.22	1.1	0.80

炭酸アンモニウム以外は価格上昇トレンドを示していることが示される（中国社会科学院『無保』課題調査組，前掲書，420頁）。
- 143 朱力，前掲書，113～116頁
- 144 楊濤，前掲論文，218頁。
- 145 中国社会科学院『無保』課題調査組，前掲書，288頁。
- 146 例えば，北京大学教授の盧鋒はその代表的な立場にある。近著『半周期改革現象 我國糧棉流通改革和食物安全研究』北京大学出版社，2004年9月，北京，においていか

なる農作物価格支持や補填政策をも厳しく批判して、農産物の純粋な市場による規制を主張している。

147 楊濤, 前掲論文, 218頁。

148 北京の中央政府が認定し、実際に法規化され、徴収されていたものだけで、24部門、93項目があった。国務院はその後37を取り消している。これは住民サービスを受ける際の手数料のようなもので、すべての人が納付するものではない。全住民に無差別に徴収するものを「乱収費」という。なお、都市民の個人所得税は月収800元が課税基点になっており、農村の農業税は年純収入で400元以上が基点である。農業特産税は基点がなかった(傅元海, 黄勇「農民負担的尋租経済学分析」、『農経導刊』, 2004年第2期, 134頁)。

149 楊濤, 前掲論文, 218頁。

150 同上, 219頁。

151 中国社会科学院「無保」調査課題組, 前掲書, 430~431頁。

152 「三提五統」の「三提」は郷鎮中心のものであって、教育関連、福祉関連、幹部関連の三つからなる。李文学によれば、全中国で実施されている「統一集費」には以下のようなものがある。もちろんすべての地区で同じように課せられているわけではない。教育費負担が「正規」のものであるとすれば、それ以外に教育経費として、校舎建設費、教師補助費、学校緑化費、民辦教師資格訓練費がある。また、福利性の「集費」としてTV放送局費、体育場修理費、大規模運動会費、祝祭日費、高標準敬老集費がある。郷村幹部経費は人民公社時代にも存在した。今日、この費用が高くなっているという。「統一集費」は「五統」であるから、本来は5項目の資金収集であった。いまや10種類以上の上っている。例を挙げる。自動車購入費、共產主義青年団・婦人連盟活動経費、農業新技術推進補助費、人民武装勢力幹部培養費、法廷建設費などのほかに、共同生産費の名目で郷政府会議費、農田基本建設会議費、治安主任会議費、党員・組織委員・宣伝委員培養費、規則検査処理割当金、予備設備隊建設費、国防知識学習割当金、村支部書記費、村民組長費、技術費、小学校長出張考察費などがある。

そのほかに郷や村の「必要」に応じて設定されている「集費」は次のとおりである。教育集費、橋路建築修繕集費、電力供給集費、法廷・派出所建設集費、精神文明建設集費、発電所建設集費。この他に、各種基金への自主原則に抵触する半強制的な加入がある。例として、宋慶齡母校基金、林業建設資金、教師奨励基金、民辦教師基金などで、ある地方には「見義勇為」(義に勇む) 基金なるものまであるという。この強制的な基金にくわえて、各種保険への加入も厳しく進められており、家庭財産保険、労働力意外傷害保険、家畜保険、平安保険、夫婦円満保険など9種類ぐらゐの保険が登場しているという。また、ある地方では、新設された養老保険に不参加の場合、「十一不」(十一に及ぶ拒否) にあう。即ち、1. 勞務輸出不可、2. 郷政府による証明書の発給付加、3. 社会救済の受給不可、4. 農業税減免不可、5. 郷鎮企業の工作不可、6. 工業への就職・軍への参加不可、7. 計画生育証明書発給不可、8. 住宅用地の提供不可、9. 工商營業許可証の不処理、10. 福利待遇の享受不可、11. 文明戸と評価せず、の11項目である。

このほかでは、農民の自宅新築時には、耕地占用税、土地管理費、測量費、青苗保障費、土地使用証費、規格管理費、施工許可証費、不動産登記費、住宅地有償使用費を郷鎮土地管理所に納めるほか、村鎮建設監理所に規格建設管理費、測量站服務費、基礎施設配合費、建設産業管理費、「空間費」(意味不明) など500元以上を納めることになっている。

また、農民がトラクターを購入使用する場合、車船使用税、鑑札費、供水費、車両年検査費、農材管理費、道路管理費、工商管理費、道路建設費、道路保護費、保険費、貨物保険費、道路運輸協会会費の税費のほかに、車両通行証、運転証、環境汚染検査測定証、道路營業運転証、个体運輸營業証などの証書類の費用が必要となる。小型トラクターで年間700元、大型で2000元かかるという(李文学「21世紀中国農村経済十大問題解析」中国農業出版社, 1999年12月, 北京, 144頁~148頁)。

153 「上に政策あれば下に対策ある」といわれる中国の最近の出来事で言えば、この「5%条項」こそその典型例である。国務院によって、「税」と「集金」からなる「農民負担」を農民収入の「5%」以内に抑えることを下達された農村幹部は、農民純収入を「水増し」して、これに対処、従来どおりの「集金」額を確保している。よって、全中国の農民収入は一方で確実に増加しているとみなされるものの、実態としては、発表される数値を下回っていると判断できる。また、舗装道路の長さ、緑地面積、上水道の普及、電化普及度などの諸指標において一定の基準を満たした上に、農民一人当たり平均純収入が2000元を超える村庄は、「文明村」の「称号」を与えられることになっており、これも農民収入にかかる上方バイアスの例である。その結果、村ごとに水増しされた「農民収入」に実勢以上の税負担がかけられ、それに財政的に苦しむ村が多い。

5. 都市と農村の境界域 = 県域

地方の四級行政機構において、県は上から3番目に位置する¹⁵⁴。県は貧困を体現しつつ、その客観的位置からみれば「マージナル」な行政機構である。中央政府や省が共産党、全国人民代表大会、国務院と各級人民政府及び検察司法機構を組織しているのに対応して、県はそのミニチュア版である機構を設置しており、上意下達の方法で国家意思が貫徹する仕組みが確保されているといえる。何よりも共産党の組織が張りめぐらされており、その支配は貫かれている。

だが、改革開放の進展の中で、今日ほど県がその政治的・経済的役割において注目されたことも珍しい。今日、第一に、県は前節で見たように中国全体の貧困を克服する主要な舞台となりつつあるからである。都市に体現されるものが華やかな成長だとすれば、県に体現されるものは、その対極の「後進」であり、「貧困」である。また、沿海部の富裕な地域を含めて、大部分の県が財政赤字に陥り、その建て直しが、機構改革を含めて緊要の課題とされているからである。さらに、後に述べる、農村の税収における農業税の取り扱いや公教育、特に地方の義務教育の資金負担と関係して、郷鎮人民政府の機能を吸収する方向が検討され始めているからである。

県は、公式の位置づけでは、農村居民を直接管理する位階であると同時に、巨大な国土資源と農業資料の生産を管理しており、国家工業化に貢献する財政資源の主要な操作者であるとされている¹⁵⁵。前述のように「一般行政地方」は「面」を体現する¹⁵⁶。「城市地方」は「点」を表し、古いレーニンの用法を用いるとすれば、それに体現されるものは「都市」、「工業」、「労働者」である。県はその傘下にどれほど人口の密集した鎮を持つかが、また、大規模な工業を持っていようが、その言葉で表されるのは広大な空間を伴った「農村」である。そして、それは一般に言われる中国の「二元機構¹⁵⁷」の一方を表す行政機構である。しかし、今日の県は、こうした都市と農村の「二元機構」の一方の当事者であるという側面ではばかりで把握すべきではない。むしろ。「都市」と「農村」という異なる性格を両方体現する行政主体といったほうが正確である。その意味で、県の性格付けは難しいし、曖昧模糊としている。それは中国の地理空間及び行政空間における一種の「マージナルゾーン」である。

県は、始皇帝の秦王朝 (B.C. 221) の郡県制の施行によって正式に形成され、爾来2000年余の間、比較的安定した行政地位を維持していたといわれる¹⁵⁸。秦王朝の郡県制は県を地方の行政単位とし、行政長官を配置し、皇帝の行政事務を代行し、一定の司法権限を有していた¹⁵⁹。だが、他方で、「皇権は県以下に及ばず」といわれるように、時の王朝政府にとって、県は必ずしも自らの意思と支配が完全に貫徹していた世界でもなかった。ミズリー大学歴史学部の李懐印は次のように記している。

「中国の伝統国家形態は常に『中央集権の官僚制帝国』と概括されてきた。こうした言い方は、大体中央から州県の衙門（役所のこと - 引用者）に至るひとまとまりの官僚体系には適用できる。州・県以下ではもうひとつの情景が見られる。清代の官方規章によれば、地方で治安と税収に責任を負っていたのは、給与を支給されず、地方が指名し、官府が認可した半官半民の保甲と保甲人員であった。明らかに、統治者は正式の官僚体系を州県以下の村庄にまで及ぼそうとする意志がなかった。」

「事実上、州県以下の行政組織は完全に半官半民であるか、あるいは民間の非正式の人員によって主導されていただけでなく、正式の官僚系統

でさえも最低層の州県衙門は大量の非正式の役人と非正式のやり方で満ち溢れていた¹⁶⁰。」

今日の中国行政機構にあつて、県は、人民公社解体後、農村居民を「直接に」管理する行政単位になった¹⁶¹。県をめぐる再編成も1980年代に入ってから行われている。1970年代あるいは「文化大革命」時代の県組織がどのようになっていたか、あるいは、県の位置がどうであったかについてはまだ、ほとんど分らない。わずかに分っていることは、毛沢東が執拗なまでに中央管理の国営企業を県段階にいたるまで「下放」しようとしたこと¹⁶²、それに対応しているらしく、財政資金の配分でも地方の機動性を保証しようとしたこと、また、戦争に備えてこれも毛沢東の考えで当初計画になかった「三線建設」が実行され¹⁶³、その資金配分が辺鄙な県を突然潤したなどという程度のことである。

2002年末の黒龍江省のデータによれば、全省のGDPに占める県域のそれは、37.3%にあたる456億8000万元を記録、各県の平均GDPは21億7000万元に上っている¹⁶⁴。県は、黒龍江では3分の1強の規模の経済を動かす主体である¹⁶⁵。発達した東部沿海地方の浙江省の場合、県域の経済は全省の少なくとも45%以上を占めている¹⁶⁶。開発途中の中西部に属する海南省の場合、地級市は省都である海口と南部のリゾート地、三亜の二つだけで、あとはすべて県級市という特殊事情があるので、あくまで参考資料に過ぎないが、2002年のデータでは県域は57.92%のGDPを生み出している¹⁶⁷。

そうした県級の行政地域の特徴を、謝自奮、凌耀初は、次の6つにまとめている。

農村的性格の強さ。県域は農業を基礎としており、その経営活動は相対的に分散している。農業生産の対象は作物という生命有機体であるから、天候等の影響による波動性が強く総体として経済の発展水準が低い¹⁶⁸。

地域性。県域経済の社会再生産過程は生産、分配、交換と消費の各環節の経済活動からなり、経済の管理権はこの範囲で主に機能している¹⁶⁹。国家が設置する各種経済管理部門は基本的に県までのびている。同時に国家は県に一定の経済自主権を付与しており、県域は歴史的・地理的に特徴を持つ独自の発展をしてきている。だが、それは決してこの地域が閉鎖性だ

けを持つことを意味するのではない。

層次性。県域は国家の末端組織を構成し、農村マクロ経済とミクロ経済の両方の特徴を持つ。県域経済にはさらに県域(中心層)、郷鎮経済(中介層)、村級経済(基礎層)の各層が存在する¹⁷⁰。

総合性。よって県域の経済は国民経済の一種の縮図を表す。

差異性。とはいいつつ、県域は地理的・歴史的な原因に基づく経済力の違いによって、いくつかの群に分けることができる¹⁷¹。東部(遼,京,津,滬,冀,魯,江,浙,閩,粵,桂,瓊の12)、中部(黒,吉,晋,内,蒙,古,皖,贛,豫,鄂,湘の9)、西部(川,黔,滇,藏,陝,甘,青,寧,新の9¹⁷²)の3分割はその典型である¹⁷³。今日の経済発展度にかかわる地域管轄の基礎となるのがこの地理的・歴史的な原因である。

県の位置づけに関する改革、即ち「省」との関係や、別の体系下にあった「市」との関係における改革にしても、改革開放が進展した1980年代以降にその動きが顕著に見られる。そもそも中国に行政上の市制(第二級の行政機構)が敷かれたのは20世紀20年代のことであるから、その歴史は浅い。中国における市制の萌芽が開始されたこの時点では、市は一つの人口密集点上の行政制度であって、市と県、城市と郷の間は厳格に隔てられていた。広大な面の中に、人口密集地域を「点」として周囲から「隔絶」したのである¹⁷⁴。詳細は不明だが、「文革」が収束してからのちしばらくは(1970年代末まで)、県は「一般行政地方」である「省」の管轄下にあつて、都市を意味した「城市地方」とは隔てられていたとみられる。その根拠になるのが今日では大幅に減少した「地区行政公署」の存在である。「地区行政公署」は広大な「省」が膨大な数に上る「県」を「領導」する必要に応じて設置した行政事務機構で、人民代表大会や人民政治協商会議などを持たない純粋な中間事務機構であった。級としての行政上の職権を有しないものの、「地区行政公署」は「省」の代理機構であった。ゆえに、中国の地方行政は、「省-地区行政公署-県」という「一般行政地方」と「城市地方」との二本立てになっていたのである。「地区行政公署」は省の持つほとんどすべての機構とそれを担う人員を擁していた。その人員数は全国で膨大なものになっていた。

1980年代に入って、この構造に変化が生れた。この変化の持つ大きな意味に注目したい。今日、行政上の県は、多くは県級市のかたちをとるか、あるいは省の直轄県のかたちをとっている。すなわち、現在の中国における県の位置についての特徴は、それが前号でも触れた直轄市(北京,天津,上海,重慶)と地級市の管轄下にあるということである。省の「地区行政公署」を通じた間接的コントロールから、一部「省」の直接的コントロール(省直轄県)を残しながら、「城市地方」を意味する「地級市」のコントロールへと変化しつつあることである。市の制度を設けることは、かつてのように「農村を意味した「県」とは別個に、人口密集点上にそれを築くというのではなく、いまや県領域を覆う広域形のそれになった。北京の中央政府による「国家」意思の農村地域への浸透が目指されたとも解釈できる。また、数千年にわたって隔絶されていた「都市」と「農村」の「融合」過程の新たな模索の開始であり、「二元機構」を融解する試みと捉えられるかもしれない。

だが、誤解を避けるために付記しておけば、新中国における、「市」が「県」を領導する体制は、1980年代に始めて登場したものではない。1949年には、早くも西北の甘粛省の蘭州が皋蘭県を管轄下においた。直接には大都市の野菜や副食品の供給基地建設問題を解決するためのものであったといわれる。ついで、1950年、東北・遼寧省の旅大(現:大連)が金県、長山県を傘下に置いた。この方式は大躍進や人民公社の時期に拡大していった。1958年、国務院は相前後して、北京,天津,上海と遼寧省全体に「市領導県」の体制を実行、経済が発展している一連の地区で試行をはじめた。1981年まで、全国57の市が147県を領導、これは県の6.9%にあたり、平均ひとつの市が2県を領導する体制が出来上がっていたという。だが、これはあくまでまだ試行の段階に過ぎなかった¹⁷⁵。

もう一つ、重要なことは、数千年にわたって隔絶されていた「都市」と「農村」の融合への試みは、新中国でこの行政機構の編成を通して行われたのが最初であったわけではない、ということである。1950年代、農業集団化に際して、いわゆる「労農同盟」の角度から、ソ連邦のMTS体系の農業機械に似た新式畜力農具の普及が強烈に推進された。都市の工業労働者からの農村集団化への生産力的支援がなされ、その中心的装備であった双輪双鋤犁生産の一部は当時

の最先端企業であった鞍山鉄鋼コンビナートも担当したのである。農業集団化のために、その生産力的基盤を固めるために、いわば全中国の「都市」の「工業」の総力が結集されたのであった。新中国の工業化が商品化食糧と工業化資金の蓄積源として一方的に農業余剰を農村から吸い上げたのは一つの事実であるが、他方で「労農同盟」的思考に支えられた新式畜力農具を提供するという「誠実」な試みもなされていたのである¹⁷⁶。だが、それは単純に技術的な失敗に終わった¹⁷⁷。

「労農同盟」的な「都市」と「農村」の融合、言い換えれば「労働者」と「農民」の「連帯」の実現の「挫折」に代わって、登場したのが県域と市域の「融合」の構想であるとするれば、それは中国に特徴的な地域隔絶の廃棄を通して、都市民と農村居民の融合を図る試みであり、中国にとって画期的である。

それが本格化したのはやはり1980年代に入ってからである。1982年には中国共産党中央が『（1982）51号文件』を発出し、『地区体制改革，市管県（市が県を管理する）体制を実行する通知』を伝達し、さらに1983年2月15日、中国共産党中央、国務院は『地市州党政機関機構の改革についての若干の問題の通知』を下部に向けて発信¹⁷⁸、これによって1980年代から、今日に至るまで、「市管県」は急速に増えてきた。その思想は、経済の発達した都市を中心にし、広大な農村を基礎にして、一歩ずつ、市領導県の体制を実行する、都市と農村を緊密に結合させ、城郷経済、文化事業の発展を促進する、というものであった。これによって地市合併、城市昇格、市管県体制が中国の地方行政機構改革の主要方向となり、広域行政化の方向の動きが定着した。これを率先して実施したのが江蘇省である。1983年、江蘇省は原来の7地区（行政公署）を撤廃、南京、蘇州、無錫、徐州、常州、南通、連雲港の7つの省轄市の基礎の上に、塩城県を塩城市に、淮陰、塩城、揚州、鎮江を省轄市に格上げし、都合11の省轄市が62の県、2県級市と41の区を管理する体制をとるようになった¹⁷⁹。

全国的には、1982年、55の市が、1987年には152市が県を領導するようになり、2001年には253市が1445の県級行政区を領導するにいたった。そして全国の95.5%の市が70%の県を領導する¹⁸⁰ようになったのである。

隔絶されていた「都市」と「農村」の融合を図る壮大な目標のもとに「市轄

県」が1980年代に入って本格的に実行されたとすれば、その時代の要請した個別の事情があったと判断する以外にない。その事情を筆者は3つ提示したいと思う。

一つは、肥大化した行政組織、特に「地区行政公署」の整理及び「県」級行政政府そのものに対する行政改革である。特に市場経済化へ向けた「小さな政府」の実現への方向付けである。第二は、豊かに成長しつつある「市」域と、発展から総体的に取り残され、貧困に呻吟する多くの「県」域という現実に対する対策である。要は、市域の経済的豊かさを直接に県域に及ぼそうとする試みである。第三は、新中国建国後、常に問題視されてきた農村民の都市移転を妨げていた「戸籍制度」に対する何らかの局面打開の方向の模索である。以下では、このうちの機構改革を追っていく。

行政改革は、これには当然のことながら、機構改革と人員削減が日程に上る。「市管県」へ移行する前、省と県との準機構であった地区行政公署は基本的に省の一つひとつの部門に対応していて、省の機構のうち、前述のように、人民代表大会と政治協商会議以外はすべての機構が所在し、機構的には大量に重複していた。江蘇の例では、1953年に8つの専署（地区行政公署）に1633人の人員がいた。1982年末、7地区の党政群機関（地区行政公署に対応）には9379人の人員が配置されていた。1983年、「市管県」実施後、7地区を取り消し、4地級市を増設した。地級市単位は14から11へ、県（市）級単位は68から64へ減少し、南京市以外、10市の市級党政機関の工作单位は元の1032から551に減少したという¹⁸¹。

今も地区行政公署が残る広西河池地区は次の29部門を持っている。

辦公室	民政局	建設局
教育局	人事局	交通局
科技局	労働と社会保障局	農業局
文化局	会計検査局	林業局
衛生局	統計局	水利局
計画生育局	国土資源局	水産畜牧局

民族事務局	扶貧開発辦公室	食糧局
監察局	発展計画局	対外貿易局
公安局	経済貿易局	環境保護局
司法局	財政局	

これにその他の事業単位として、経協企業誘致辦公室、旅遊局、ラジオテレビ局、体育局、档案局、機關事務局、農機管理中心の7つを設置し、さらに、北京、香港、深圳、南寧、瀋陽、桂林、北海¹⁸²に7つの駐外機構：辦事所を置いているのである。

省一級、直轄市、副省級市などの至近の組織構成を表25に示す。

中央の国務院から下級の県にいたるまで、こうした重複した行政機構を必要とした理由は財政の「収収統支」の仕組みそのものにあった。中国の財政用語に「収支二条線」という言葉がある。「収入と支出の二本の線」程度の訳になるが、その意味するところは相当に深い。つまり、中央から県にいたるまですべての財政収入と支出を中央が厳格に管理するということであって、各級に及ぶすべての国営機関・企業の納税や上納利潤の収入、そして必要経費・資本金・職員の賃金にいたるまでの支出を国務院がほとんどすべてコントロールしていたのである。それゆえに、国務院の持つあらゆる機能が省や市あるいは地区行政公署・県によって代行される必要があったのであり、そのことは、これら下部機構の中に国務院と同じ機構を必要とさせたのである。その意味で中国は誠に巨大な縦割りの行政機構を持たざるを得なかったといえる。計画経済の時代¹⁸³、何度か「地方の積極性を引き出す」という名目で中央が管理していた国営企業を地方管轄にしたことがあった。また、「収支二条線」の正反対を意味するという「収支桂鈎」という用語があって、その意味するところは「収入と支出を連携させる」であり、地方の財政において国の規定以上に集めた収入は一定の割合で地方に帰属させるという制度をさしている。だが、中国の当事者がこの両者を正反対の意味で捉えているにもかかわらず、両者の間に実質的差異を筆者は見出さない。それらはただそれだけのことであって、基本は「収

表25 各級の政府機構

直轄市：北京	遼寧省政府	副省級市：山東省済南市	広西河池地区行政公署
辦公庁 発展計画委員会 経済委員会 商業委員会 教育委員会 科学技術委員会 民族事務局	辦公庁 発展計画委員会 経済貿易委員会 商業局 教育庁 科学技術庁 民族事務局（宗教事務局）	辦公庁 発展計画委員会 経済委員会 教育局 科学技術局 民族宗教事務局	辦公室 発展計画局 経済貿易局 教育局 科学技術局 民族事務局
公安局	公安庁 国家安全庁	公安局	公安局
監察局 民政局 司法局 財政局 人事局	觀察庁 民政庁 司法庁 財政庁 人事庁（機構編成委員会）	監察局 民政局 司法局 財政局 人事局	監察局 民政局 司法局 財政局 人事局
労働と社会保障局 企画委員会 建設委員会 市政管理委員会 国土資源と家屋管理局 交通局 農村工作委員会 対外経済貿易委員会 文化局 衛生局 計画生育委員会 会計検査局 地方税務局 環境保護局 統計局 工商行政管理局 質量技術管理局 薬品監督管理局 水利局 農業局 ラジオテレビ局 新聞出版局 文物局 旅遊局 体育局 園林局 外事辦公室 僑務辦公室 法制辦公室 經濟体制辦公室 信訪辦公室 研究室 物価局 食糧局 郷鎮企業局 監獄管理局 労働教養工作管理局	労働と社会保障庁 建設庁 国土資源庁 交通庁 対外貿易経済合作庁 文化庁（文物局） 衛生庁 計画生育委員会 会計検査庁 地方税務局 環境保護局 統計局 工商行政管理局 質量技術監督局 薬品監督管理局 水利庁 農業庁 ラジオテレビ局 新聞出版局（版權局） 外事辦公室（僑務辦公室） 研究室（經濟体制辦公室） 食糧局 郷鎮企業管理局	労働と社会保障局 企画局 建設委員会 国土資源局 交通局 対外貿易経済合作局 文化局 衛生局 計画生育委員会 会計検査局 環境保護局 統計局 水利局 農業局 ラジオテレビ局 旅遊局 体育局 外事辦公室 僑務辦公室 法制辦公室 經濟体制改革辦公室 調査研究室 物価局 食糧局	労働と社会保障局 建設局 国土資源局 交通局 対外貿易局 文化局 衛生局 計画生育局 会計検査局 環境保護局 統計局 水利局 農業局 ラジオテレビ局 旅遊局 体育局 外事辦公室 僑務辦公室 法制辦公室 經濟体制改革辦公室 食糧局

中医管理局 防空辦公室 首都綠化委員會辦公室 （市林業局） 信息化工作辦公室	林業庁 信息産業庁 海洋と漁業庁	人民防空辦公室 林業局 信息産業局 中小企業局 財貿辦公室 口岸辦公室 国有資産管理局 不動産管理局 高新技術産業開闢区管理 委員会 經濟開闢区管理委員会 農業高新技術開闢区管理 委員会 氣象局 成人教育局 招商局 園林管理局 新聞出版局 環境衛生管理局 建築管理局 効用事業管理局 城市管理局 史志辦公室 畜牧辦公室 野菜辦公室 不動産開闢訴訟管理委員 会 物資流通協会 商業協会 機械電子工業協会 輕工業協会 医薬化学工業協会 紡績工業協会 建築材料工業協会 石炭工業協会 輕工集团企業連社 販売合作社	林業局 水産畜牧局 企業誘致辦公室 檔案局 機関事務局 農機管理センター 北京駐在事務所 香港駐在事務所 深圳駐在事務所 南寧駐在事務所 瀋陽駐在事務所 桂林駐在事務所 北海駐在事務所
--	----------------------------	---	--

出所：楊鳳春『中国概要』，北京大学出版社，2002年8月，北京，379～381頁。

支二条線」の実行にあったのである。中国には「地方自治」とか、「地方独自の財源」という意識も発想も生れなかったのである。それはすべて、土地所有を排除したことに起因している。私的所有制の廃止は、すべてを「国家」所有に「偽装」することによって、地方の資産という発想の誕生すら認めなかった。ここで注意を惹いておくべきことは、計画経済の時代に国家意思はこのように県域にまでは確かに及んでいたということ、しかし、その先に存在した今日の郷鎮である人民公社にその意思が及んでいたのか、いなかったのかという問題は未解明のまま残されてきたということである。それは、本節の冒頭に記した「皇権は県以下に及ばず」という命題に深くかかわることであるが、我々はまもなくその問題を取り扱うことになる。

その機能、「事権」について言えば、県は、中国全体と省級政府のミニチュア版であるとするここでの前提は、しかし、改革開放以前の状況について十分な実証はできない¹⁸⁴。改革開放以後の状況をここでは利用することにする。県を含めた地方政府の機構肥大化は、中国でもたびたび問題視されてきた。我々の概念である「地方公務員」に相当する人々のことを幾分かの妬みと皮肉を込めて「吃皇米的人」（皇帝米を食べる人）と呼ぶが、その数は前号でも見たように膨れ上がっている。

1980年代の改革開放の時代、中央政府は既述のように、地区行政公署の整理を通じて省の県への関与を「市轄県」へと改めた。その際、同時に県の党政機構の簡素化を指示している。1983年、各地で地方人民政治協商会議が建立され、又、県レベルに人民武装部が設置されたのを受けて、國務院所属の国家編成委員会は、共産党の県委員会の工作機構を5～6に、県人民政府の機構を25程度にする規定を設けた¹⁸⁵。さらに、1992年、中国共産党中央は県行政府の簡素化の必要を強く指摘し、あるべきモデルとして「一辦、一室、一中心（センター）、六委、十局の計19部門」を方向付けた¹⁸⁶。県政府は大きく3部門化され、執行系統、情報系統、監督系統からなり、の執行系統には、計画委員会、農業委員会、工業委員会、商業委員会、公安局、司法局、民政局、労働人事局、教育科学文化衛生委員会、都市建設環境保護交通委員会が、またの情報系統には、政府法律顧問室、情報諮詢研究センター、統計局、辦公室が置かれ、さ

らに の監督系統には監察局, 標準計量局, 工商物価局, 財税局, 会計検査局が置かれることになっていた。

行政機構の総元締めである国务院の改革に対応して, 下位の政府も改革を実行してきたといわれる¹⁸⁷。しかし, 現実はこのとおりには進んでいない。例えば, 山東省単県政府¹⁸⁸の場合は次の45の機構を持っている¹⁸⁹。

辦公室	会計検査局	監察局
林業局	計画生育委員会	農業機械局
計画委員会	統計局	公安局
国税局	体育改革委員会	畜牧局
經濟委員会	工商局	司法局
地方税局	建設委員会	經濟協力辦公室
財政委員会	技術監督局	不動産局
食糧局	民政局	史志辦公室
農業委員会	郷鎮企業局	交通局
文化局	労働と社会保障局	僑務辦公室
外部經濟委員会	環境保護局	物価局
放送テレビ局	財政局	宗教辦公室
教育委員会	土地管理局	水利局
衛生局	人事局	多種經營辦公室
科学委員会	野菜局	農業局

これに党機構が加わる。県の党機関は一般に「三委」,「三部」の機構, 即ち, 規律委員会, 政法委員会, 保密委員会と組織部, 宣伝部, 統一戦線部である。

先の中国共産党中央の「19部門」の通知にもかかわらず, 行政を担う県人民政府の場合, 「必設機構」は実際には30あまりに上っている。即ち, 政府辦公室, 計画委員会, 經濟委員会, 科学技術委員会, 經濟体制改革委員会, 計画生育委員会, 人事局, 労働局, 民政局, 会計検査局, 統計局, 監督局, 物資局, 土地管理局, 城市建設局, 公安局, 司法局, 工業局, 工商行政管理局, 財政局,

税務局, 電業局, 交通局, 商業局, 糧食局, 教育局, 文化局, 衛生局, 放送テレビ局, 農業局, 水利局, 畜牧局, 林業局, 郷鎮企業管理局である¹⁹⁰。市場經濟化は当然のことながら「大きな政府」から「小さな政府」への移行を意味する。しかし, 中国では, いくつかの理由で政府機構の肥大化が逆に進んでいるのである。

また, 内モンゴルにある赤峰市下の翁牛特旗の行政機構は, 2001年の機構改革で57に増えている¹⁹¹。その57機構は以下のとおりである。

政府辦公室	林業局	教育局
計画委員会	水利水産局	文化と体育局
農牧委員会	郷鎮企業局	衛生局
經濟貿易委員会	農業機械局	計画生育局
情報辦公室	交通局	放送テレビ局
扶貧辦公室	地鋤局	科学技術局
体制改革委員会	企業誘致局	档案局
生態辦公室	物資局	外事旅遊局
法制辦公室	城建局	地震局
西部開發辦公室	環境保護局	民族宗教局
統計局	土地局	監察局
人事と労働局	財政局	技術監督局
農調隊	商業局	会計検査局
都市調査隊	食糧局	工商と物価管理局
県志辦公室	国税局	民政局
事業單位編成	地方税局	公安局
農業局	販売社	司法局
畜牧局	收費局	障害者連
牧現辦公室	国資局	地名辦公室

中国地方政權の研究に関しては, のちの郷鎮や村庄の研究と同様に, 今のと

ころ、社会学や社会人類学の分野における研究が先行している感がある。周慶智の著書もその一つで、マックス・ウエーバーに依拠しつつ、中国の中間政権がその官僚機構のゆえに肥大化していく過程を克明に追いかけた力作である¹⁹²。作者が対象とする県は、内モンゴルにある赤峰市下の翁牛特旗で、少数民族の自治区である内モンゴル固有の「旗」という行政機構の内部分析である¹⁹³。「県」と同様に扱ってほぼ差し支えない。

翁牛特旗では、1978年末の改革開放以来、行政機構の大規模な改革が1985年、1992年、2001年の3度にわたって行われている。1984年以前は、政権機構が膨張を重ねた時期である。それは文革によって追放された幹部の復権と幹部の隊列を「革命化、専門化、低年齢化、知識化」することが必要とされたことによる。政府機構はこの「政治任務」を果たすために「無条件」で拡張され、47万3000人の「旗」に、53の「局」、「委」、「辦」、「室」、「台」が置かれた。1985年にはこの肥大化した機構を簡素化し、35の機構に縮小した。その内容は以下のようなものである。

- 第二軽工業局を手工業連合社に改組、
- 物資局を物資販売会社に改組
- 放送局を放送ステーションに改組
- 愛国衛生運動委員会を衛生局に編入、
- 職業教育辦公室を教育局に編入、
- モンゴル語文辦公室を民族事務委員会に編入、
- 編成委員会を人事局に編入、
- 不動産科を廃止、不動産監理所を設置、
- 農機局を廃止、農機管理ステーションを設置、
- 地震辦公室を廃止、地震観測ステーションを設置、

1992年の改革は「小さな政府、大きな奉仕」の改革の方向に沿ってなされた。県政府部門は19個に減少、辦公室、計画と経済局、農牧委員会、公安局、教育と科学技術局、民政局、人事と労働局、財政局、衛生局、計画生育局、工商行政管理局、会計検査局、統計局、城郷建設環境保護局と土地局、司法局、民族宗教事務局、文化体育局、交通局、郷鎮企業局の19である。税務局は垂直管理

機構となった(国ないし、省・市の出先機関)。

このほかの撤廃された機構は、市場経済化の諸条件に適合させるために、政府の公的部門から離れて、何らかの社会機構に姿を変えることになったのである。商業局は商貿総公司、糧食局は糧油經營総公司に変わり、経済実体あるいは服務実体に変わった。農業局は農業服務センターに、畜牧局は地区牧業服務センターに、農機局は農業機械化服務センターに変わり、行政序列から退出した。

注意すべきは、「公」的政府の「室」(辦公室)、「局」、「委」(委員会)という機構が、「公司」(「総公司」)、「ステーション」、「センター」(中心)へと変わったとき、それが行政機構からの古い部門の切り離しを意味し、公的機構の民間機構への移行を表しているということである。後に、我々はさらに下位に位置する郷鎮政府における政府部門の「独立採算化」という「奇妙な」事態を見ることになる。しかし、「民間化」した機構、「独立採算」の機構は、政府により権限を与えられ、行政職能を行使、今なお依然として公印を保有している。政府の「公」的機関としての実態は何も変わっていない。さらに、「公司」、「ステーション」、「センター」への移行時には、逆に人員が増強されることが普通に行われている。

市場経済化の進行する時代に、なぜ行政機構が肥大化していくのか、一つにはマックス・ウエーバーが言うように官僚機構の自己肥大化という習性が作用しているのは間違いない。これに中国の特殊事情が加わる。一つはこの内モンゴルに見られたように、1980年代、文革が終了してまもなくのころ、追放された幹部の復権の必要があったということ、もう一つは農村において、人民公社体制の下、土地に対する過剰な労働力が就業への巨大な圧力要因となっていたこと、それは農村の地縁血縁関係の下、容易に公的機構に人員を吸収させることにつながっていった。しかし、この点はまだ実証できていない。

計画経済から市場経済への移行とは、中国の場合、次のような内容を持っていたことに注意を要する。計画経済が経済活動のすべてを取り扱ったために、構造的に県級政府には、他の級の政府と同様に公的政府のすべての機能が備えられていた。ただし、「財権」については、そのかぎりではなかった。それは

中国の国家、社会の縮図でもある。それはけだし以下のような事情による。

1956年に社会主義的改造が行われ、農家は高級生産合作社に統合された。都市の私営企業も、手工業も、資本主義企業もすべてが国営ないし集団企業に変わった。国営企業になったということは、企業が国家機構の中に組み込まれたということであって、企業の内部には、共産党や行政府の派遣機構が設置された。共産党が、一政党にもかかわらず、国家機構の中に組み込まれたのと軌を一にしていたのである。企業は、生産活動を行う以外に、国家の行政その他の機能を実行する末端の単位であった。ここから、中国に独特の「単位」制度が生れた。「単位は一種の社会機構である¹⁹⁴」。

都市において、人々はこの「単位」の一員として、食糧や綿布、砂糖や食用油の配給を受け、順番待ちながら、将来の自転車やテレビの購入の権利を与えられた。家屋も提供され、定年後の生活保障も所属する「単位」によって保障された。「単位」は生産活動をおこなうほかに、その内部に学校や幼稚園、病院、託児所、老人ホーム、理美容院、商店、食堂、浴室、デパートをもち、「単位」の中の人々の生活を充足していた。企業によっては、企業の内部に循環するバスを備え、あるいは大学を設置するものまであった。企業の所有する乗用車等はそれに必要なガソリンやディーゼルを、国家が指定し、配分して、その「単位」と契約したスタンドで補給する定めになっていた。すべては「単位」を基準にして回転し、人々はこの「単位」から離れては、日々の生活を維持することは到底できなかつた¹⁹⁵。そしてそれらを党と國務院がコントロールしていたのである。

改革、即ち市場経済化への移行は、こうした生産活動以外の企業の持つ「業務」を企業から切り離すことでもあった。食糧を、綿布を「単位」から配給されるのではなく、自分で街の商店へ買いに行くこと、「単位」が丸ごと負担していた電気代や上下水道の料金を自分で負担すること、ガソリンは自分で購入することなどが、「単位」の構成員に対して「改革」が求めた変化である。今、都市で人々は住宅購入に熱を上げている。住宅を含めた不動産ブームの加熱は主に外資によって煽られており、それがバブル化しているものの、こうした「市民」の需要も一部反映していることは確かである。医療や年金にかかわる「単

位」保障は、今や「社会保障」に向かわざるを得なくなっている。ある意味で、改革の一番の難題はこの「社会保障」を如何に制度化するかにある。

生産単位でありながら、生活コミュニティの性格を色濃く持っていた「単位」は今このように変わりつつある。だが、他方で市場経済化の中で登場してきた「後勤集団」のように、生産活動本体以外の「業務」を「独立」させて、独自の法人組織をつくり、従来と同じように様々なサービスの提供を継続している事実も多々見られる。市場経済化がそれまでの「国営企業」によって矮小化されている事例である。

その点は、農村の市場経済化にも顕著に現れている。かつての人民公社時代、各人民公社には、農業機械管理や優良種管理、普及のための機構が人民公社の機構として設置されていた。今は市場経済の時代であり、経営主体は個々の農家に変わったから、これらの人民公社の「公的」な機構はまず例外なく、そうした「事業」機構を独立化させ、「公司」形態、あるいは「ステーション」形態を採るようになったのである。人民公社が丸ごと採用していた業務、即ち貨幣処理を必要としなかつた業務が、市場商品化された。改良・優良種を個々の農家に現金販売すること、農業機械の修理を有償にて行うこと、また、独立した機構としての「機械耕耘」、「機械収穫」、「機械脱穀」などの「ステーション」が有料で農民に農業業務サービスを提供すること、等々、農村の市場経済化とはこうした内容に他ならなかつた。個々の農家に、外地の肥料会社が化学肥料を販売しようとしても、それは農村の機構を通さなければ不可能なのである。市場経済化は、このように既存の機構を「変形」して維持する中で、あるいはその機構を肥大化する中で進められている。

地方機構の肥大化について中国の「法」制度上の欠点を指摘するのは楊鳳春である。それによれば、総体的に見て、現在、地方政府機構にかかわる立法はなく、各地方政府設立工作の原則は曖昧模糊としている。実際にどのような政府機構を形成するかは、法律上の規定によるのではなく、実際の工作のなかで、行政上の連続性、上級領導部門の指示、関連機構問題の特殊政策などによって、影響をうけている¹⁹⁶のが実情である。

そもそも、一つの地方政府機構が地方政府の構成部門になるか否かには直接

の明確な基準はない。『地方組織法』の規定によれば県級以上の地方各級政府の庁、局、委員会などの工作部門の設立、増加、減少あるいは合併は、本級政府が一級上の政府の批准と本級政府の人民代表大会の承認を受ければ可能となっていて、法律上の明確な根拠はないのである。わずかに、「地方組織法」による会計検査部門と「監察法」による監察部門の二つが必須設置機関にされているだけである。つまり、法律に基づいて設置されている機関はこの二つだけである。だから、厳格な中央集権型の行政機構が、財政の「統収統支」を実行する過程で、おのずから、その必要に応じて中央行政機構のミニチュア版の設置を各級の政府機構に要請していくことになったのである。そのことは、地方政府機構の設置を一面で基本的にモデル化することにつながっていったし、不同の層級、不同の種類の地方政府機構の設置には、はっきりした差を見いだせない根拠ともなっていくのである。これは、各級の横の面でも、また、中央から省、地区公署、県にいたる縦のラインにもいえることである。

また、地方政府の各層面には各種不同の層次、不同種類の機構が複雑に存在する。その中で、それ自体が地方政府構成単位資格を具有する機構としての地方構成部門があるが、この他に、各種形式の「非地方政府構成部門」がある。例えば、直属機構、辦事機構、臨時機構、事業単位、さらには上一級の政府が派遣する駐在機構などである。こうした機構の中で、上級政府が設立する機構以外は、地方政府の領導に入る。

また、地方政府の領導を受ける機構が地方政治と行政において占める地位はそれぞれ違っている。ある機構は独立性が強く、独立した行政法律地位を持っている。あるものは法律主体の地位を持たない。あるものは、地方政府を代表して、特定の社会事務を管理する職責を執行する。あるものは、地方政府首長と機構に服務する、等々である。

ここで重要なのは、それぞれの機構の責任者(=首長)には、地方人民代表大会の任免を受けることを必要とする者と、地方政府の任免を受けるだけですむ組織の責任者の二種類があることである。

要するに、どの部門を地方政府の機構にするかは、一級上の政府にゆだねられ、規模人員数などは本級の人民代表大会によって決定される。よって、地方

人民代表大会は、一部の地方政府構成の人員の任免権を持っており、一定、地方政府の機構、規模と人員構成に影響力を持っているといえる。だが、もう一つの側面として、非構成部門の地方政府機構の批准を行わないし、その部門の首長の人事権は人民代表大会にはない。この点が地方制度の面での法律と政治の欠点になっている¹⁹⁷。それ故、地方行政政府は、必要に応じて、地方議会に相当する人民代表大会の承認なしに、機構を設置することができる仕組みになっている。さらに、実践の中では、地方政府は国务院による機構改革法案の制限を受けない「二級機構」を設立したり、行政機関を先に見たような「事業単位」に転換したり(「公司」、「ステーション」、「センター」化)して制限を避けてきた。だから、実際に政府行政機構の地位を具有する機関数量は正式に機構の中に組み入れられた数量よりも明らかに多い。よって、各級地方政府の実際の機構数量は一般の正式規定よりも多い¹⁹⁸。地方政府機構の設置は一面で基本的にモデル化されていて、不同の層級、不同の種類の地方政府機構の設置にはっきりした差はない。このことはまた、政社、政企、政府と個人の分離程度を低くし、総体としての政府の超大、超強地位につながっていった。その規模と人員数量は、膨大なものになり、これが、地方機構の肥大化に容易につながっていくのである。

こうした機構の肥大化と前号で見た「分税制」の導入にともなう財源の萎縮は農村の政府である県の財政危機を招いた¹⁹⁹。県の大半は赤字である。統計によれば、全国の78%の県が財政赤字に悩んでいる²⁰⁰。全国で1080の県が職員の賃金を払えないでいる。そのうち60%は、のちに見る農村義務教育にかかわる教師の賃金である²⁰¹。2001年の末までに中西部の49県は163億元の財政赤字を記録している²⁰²。全国的には、県級は4100億元の赤字を出している²⁰³。21世紀にはいって、農村の税費徴収問題の解決に向かった国务院は、2003年3月、『農村税費改革試点工作を全面的に推進することについての意見』を発表、2003年、305億元を地方政府へ譲渡した。WTO加盟に伴う農業保護の転換に伴って、生産者への直接補填制度への切り替えを始めた中央政府は、2002年、直接補填対象県を2002年の3県から、2003年には13の省区へと拡大した²⁰⁴。

注

- 154 前号注29参照。
- 155 朱光磊『当代中国政府過程』天津人民出版社，2002年9月，天津，359～360頁。
- 156 楊鳳春，前掲書，338頁。
- 157 この「二元機構」という用法は，今日，中国の経済学でも社会学でも法学でも当然のこのように使われている。中国の歴史的事情によって，都市と農村を厳格に区切り，都市の工業化のために農村を後方基地とすることが「二元機構」であった。2000年代に入って，この二元機構を解体することにこそ，中国の近代化の方向があるという主張が増加しつつある。だが，1990年代に盛んに言われたことは，「農村城鎮化」を推進することであった。農村の郷鎮企業に勤め，労働賃金を受け取り，「離農不離土」（農業を離れ，故郷からは離れない）で土地に定着するというものである。だが，実際は郷鎮企業の多くが行き詰まり，農民は「民工潮」という出稼ぎに出ている。この「二元機構」をよくも悪しくも象徴しているのが「戸籍制度」である。
- 158 浦興祖『当代中国政治制度』復旦大学出版社，1999年8月，上海，188頁。
- 159 朱光磊，前掲書，359頁。
- 160 李懷印「中国鄉村治理之傳統形式：河北省獲鹿縣之實例」，前掲，『中国鄉村研究』第一輯，65頁。なお，著者の解説によれば，「半正式」(semi-formal)あるいは「半官半民」(semi-official)という用語は官の側が民間の税収組織である里甲と治安ネットワークである保甲を強化している状況に用い，「非正式」(informal)，「非官方」(non-official)は，その「半正式」制度が衰退したのちに「里甲」や「保甲」を代替する各種の地方の内部制度に用いている。
- 161 人民公社時代に，県政府がいかなる機能と役割を担っていたかは，新中国建国後の農村経済の理解には欠かすことのできない重要なテーマである。だが，今日の時点で，人民公社の仕組みはある程度解明されたとは言うものの，県の詳細に関しては不明である。県は，その意味でも外部から見れば「グレイゾーン」のままである。だが，前号の江蘇省海門市における土地収用問題にも見られるように，農村の集团的所有に属する土地の「使用権」売却主体として登場することが多くなった。
- 162 趙夢涵「新中国財政税収史論綱」経済科学出版社，2002年11月，北京，427～430頁。
- 163 「三線建設」については，陳東林『三線建設 備戦時期的西部開発』中共中央党校出版社，2003年8月，北京，に詳しい。
- 164 李新影，李鳳，唐鳳君「關於加快區域財政經濟發展要求」，『財政研究』2004年第1期，45頁。また，これによると，地域の財政の規模はさほど大きくない。2002年の全省66の県（市）の財政収入は82.8億元で，平均各県のそれは，1.24億元である。1億元以上の収入を持つ県は，50.8%とある。
- 165 東部先進地帯の浙江省の場合，地域の経済力は群を抜いている。2002年の調査によれば，総合指数による全国の県の100強が次のように報告されている。
 広東省：順德区，南海区，三水區，增城市，揚中市，新会区，高明区，惠陽区，鶴山市，斗門区，開平市，從化市。
 江蘇省：崑山区，張家港市，江陰市，常熟市，太倉市，吳江市，武進区，宣興市，丹陽市，金壇市，靖江市，海門市，溧陽市，南通市。
 浙江省：蕭山区，紹興縣，鄞州区，慈溪市，義烏市，余姚市，余杭区，海寧市，玉環縣，嘉善縣，温峰市，平湖市，桐鄉市，樂清市，瑞安市，富陽市，諸暨市，海塩縣，上虞市，永康市，德清縣，嵊泗縣，東陽市，象山縣，温江縣，奉化市，新昌縣。
 上海市：南匯区，奉賢区，崇明縣。

- 福建省：晋江市，石獅市，福清市，惠安縣，長樂市，南安市。
 山東省：榮成市，文登市，龍口市，鄒城市，膠南市，膠州市，長島縣，蓬萊市，濰州市，招遠市，寿光市，章丘市，即墨市，萊州市，桓台縣。
 北京市：大興区，懷柔区，密雲縣，平谷区。
 内モンゴル自治区：二連活特市，東勝市，集寧市。
 河北省：三河市，鹿泉市，大広自治縣，任丘市。
 河南省：巩義市。
 遼寧省：海城市，長海縣。
 四川省：双流縣，温江縣，郫縣。
 天津市：寧河縣，静海縣。
 黒龍江省：綏芬河市。
 新疆ウイグル自治区：庫尔勒市，石河子市。
 吉林省：延吉市。
 甘肅省：阿克自治縣。
 この100県の省ごとの分布は，浙江省が26，江蘇省が15，山東省が15，広東省が11，福建省が6，北京市が4，河北省が4，内モンゴル自治区が3，上海市が3，四川省が3，天津市が2，遼寧省が2，新疆ウイグル族自治区が2，あとは吉林，黒龍江，河南，甘肅がそれぞれ1となっている（『中国数字報告』640～643頁）。別のデータである廖曉軍主編の『2004財稅改革縱論 財稅改革論文及調研報告文集』経済科学出版社，2004年9月，北京，に掲載されている総合司，王保安，汪義達，黄燃，趙倩，それに予算司である鄭湧の『完善省以下財政管理体制，促進城鄉協調發展』によれば，同じ2002年のデータとして，全国100強県の分布は次のようになっている。浙江省27，江蘇省と山東省が21ずつ，広東省が9，福建省が7となっており，若干の食い違いが見られる。後者の解説によれば，2002年，浙江省の27県だけで，全省のGDPの45.6%を生み出しているという（同書，341頁）。沿海経済地域の経済力は県級に及んでいることが確認できる。
- 166 浙江省では，2002年，29の県が財政総収入で5億元を記録している。浙江省の県級市は22，県の数は35で，合計57の県級行政体の半分強が5億元の財政総収入を得ている。
- 167 海南省财政厅，「建設穩固的財政 呼喚加快工業化進展 - 1998～2002年海南省GDP與税収收入分析」同書，471頁。
- 168 謝自奮，凌耀初『中国區域經濟發展的理論與實踐』上海社会科学院出版社，1996年3月，上海，4頁。
- 169 同上，5頁。
- 170 同上，6頁。
- 171 2001年の第2回全国區域經濟基本經濟力評價結果によれば，全国ではGDPで50億元を超えた区域が262ある。そのうち，東部地区には191，中部地区には52，西部には19ある。全国の區域經濟100強のうち，東部は93，中部は65，西部はわずかに2，また，全国の區域經濟の發展水準をAからJの10級に分類した場合，最強のA級は東部が80%に当る160を占め，中部は15%の30，西部は5%の10という結果が出ている。最弱のJ級中，東部は4%の10，中部は14.3%の36，西部は81.7%の206となっている（鄭炎成，魯德銀「區域經濟發展不平衡对地区差距的解力分析」，『財經研究』第30卷第7期，121～122頁）。
- 172 中国の省市区地名に用いられる地名を参考までに解説しておく。（ ）内は省都である。人口は2002年末現在，出所は『中華人民共和國行政区划簡冊2004』である。

- 遼：遼寧（瀋陽），2649万人
- 京：北京（直轄市），1143万人
- 津：天津（直轄市），927万人
- 滬：上海（直轄市），1334万人，
- 冀：河北（石家荘），6742万人
- 魯：山東（済南），9069万人
- 蘇：江蘇（南京），7127万人，
- 浙：浙江（杭州），4536万人
- 閩：福建（福州），3332万人
- 粵：広東（広州），7649万人，
- 桂：広西チワン族自治区（南寧），4791万人，
- 瓊：海南（海口）779万人，「琼」とも書く。
- 黒：黒龍江（ハルビン），3732万人
- 吉：吉林（長春），2649万人
- 晋：山西（太原）3245万人
- 内蒙古：内蒙古（フホト），2335万人
- 皖：安徽（合肥），6369万人，
- 贛：江西（南昌），4263万人
- 豫：河南（鄭州），9683万人
- 鄂：湖北（武漢），5978万人
- 湘：湖南（長沙）6564万人，
- 渝：重慶（直轄市），3114万人
- 川：四川（成都），8474万人，「蜀」が用いられることがある。
- 黔：貴州（貴陽），3748万人，「貴」が用いられることがある。
- 滇：雲南（昆明），4141万人，「雲」が用いられることがある。
- 蔵：チベット自治区（ラサ），255万人
- 陝：陝西（西安），3611万人，「秦」が用いられることがある。
- 甘：甘肅（蘭州），2568万人，「隴」が用いられることがある。
- 青：青海（西寧），487万人，
- 寧：寧夏回族自治区（銀川），573万人
- 新：新疆ウイグル族自治区（ウルムチ），1860万人

- 173 前掲，謝自奮，凌耀初論文，7頁。
- 174 中国の農村労働力の移動の空間的な広がりについてもここである程度鮮明にしておきたい。一部統計では省を超えた人口流動が顕著に見られる。また，一部，内陸四川省等から沿海部の深圳や広東，北京，上海に大量の「民工潮」と呼ばれる出稼ぎ型の労働力移動が行われているのは事実である。だが，一般的傾向として，人の移動はそれほど広がっていない，という報告やデータもある。経済の発達している江蘇省の例で言えば，省外へ移動するのはわずかに4.61%に過ぎず，本省内の県外へ流出する者の6.52%を加えたとしても88.86%は県内の移動にとどまっているという報告もあるのである（江蘇省農調隊「江蘇省農村労働力転移対策研究」，国家統計局農村社会経済調査総隊『2003中国農村経済調研究報告』中国統計出版社，2003年12月，北京，38頁）。県は，もちろん多様な例はあるものの，中国農民にとっての，基本的な行動空間なのである。
- 175 孫学玉，伍開昌，「構建省直接管理県市の公共行政体制 - 一項關於市管県体制改革の実証研究」『政治学研究』，2004年第1期，35～36頁。

- 176 新式畜力農具の位置づけとその生産に全国経済が動員されていった様については拙稿「新中国の農具工業の動向」、『北海道大学経済学研究』，第29巻第1号を参照。
- 177 今日，中国共産党の権威ある文件もこの事業の失敗を率直に認めている。武力，郭有貴『解決《三農》問題乃路 中国共産党《三農》思想政策史』中国经济出版社，2004年1月，北京，404頁。
- 178 『改革開放十四年紀事』中国共産党中央党校出版社，1994年，4月，北京，355頁。
- 179 孫学玉，伍開昌，前掲論文，36頁。
- 180 謝自奮，凌耀初，前掲論文，7頁。
- 181 同上，7頁。なお，人員の削減数は不明。
- 182 楊鳳春，前掲書，381頁。
- 183 新中国の歴史に於いて，1958・1959年の「大躍進」の時期，そして1966年から10年間続いた「文化大革命」の時期は，どちらも「ノーマルではない」時期である。この時期，経済の管理権は，大幅に地方へ「下放」された。後者の「文化大革命」の時期には党と政府が一体となった「革命委員会」が各地でつくられて，政治と経済は混乱した。その意味で改革開放にいたる新中国の歴史時期で，伝統的な計画経済体制が曲がりなりにも成立していたのは，非常に短い時間であったといえる。
- 184 改革開放以前も含めた新中国の農村ミクロ機構の研究は最近ようやく進められるようになった。そのすぐれた成果の一つに梅徳平，『中国農村微觀經濟組織變遷研究』中国社会科学出版社，2004年10月，北京，がある。
- 185 朱光磊，前掲書，361，362頁。
- 186 郭文英，劉士林「対県級政府機構改革的幾点思考」，人事部行政管理科学研究所等編，蘇玉堂主編『地方機構改革研究』，中共中央党出版社，1992年12月，北京。
- 187 伝統的計画経済時代の，詳細な地方行政機構の構図を示すことは現在ではまだ不可能である。
- 188 中華人民共和國民政部編『中華人民共和國行政区划簡冊2004』85頁によれば，単県は，荷澤市の下轄県で，2003年の年末段階で1702平方キロメートルの面積，116万人の人口を持つ。山東省の最西南部に位置し，安徽，河北の両省と接する。中心地は単城鎮である。
- 189 楊鳳春，前掲書，381頁。
- 190 朱光磊，前掲書，362頁。また，本文に列挙した各機構が一般的なものとすれば，地方各県の個別事情によって設置される機構もある。例えば，中原地方のたばこ栽培農家が多いところでは県人民政府に「タバコ局」が設置されたりする。また，別の地方では「宗教局」を設置したり，農業局と農業委員会が併設されていたりする。要するに，國務院の「通知」による方法であって，法律的な縛りが無い事情が示されている。
- 191 周慶智，「中国県級行政結構及其運行 - 对 W 県の社会学考察」貴州人民出版社，2004年5月，貴陽，29頁。
- 192 同上。
- 193 中国の社会学の調査報告では，対象地名を匿名扱いにすることが慣例になっている。それ故，この書の表題には W 県という形で地名が隠されているが，周辺地理名や内容分析及び，『中国地名事典』等と比較対照の結果，赤峰市下の翁牛特旗と特定することにした。土地面積，人口，産業構造，交通アクセスの描写等から，W 県は翁牛特旗である。
- 194 李漢林『中国单位社会 議論，思考與研究』上海人民出版社，2004年7月，上海，12頁。

195 例えば、1950年に成立した中国青年出版社の福利制度は次のようになっている。福利施設；食堂1，昼食一食の提供，その従業員4名：図書室，閲覧室，理髪室各1，従業員各1：医務室1，従業員2人：補助項目；親族訪問旅費，住宅補助，衛生費，入浴理髪費，燃料補填，水・電力費，生活困難補填など8項目。また，1993年時の中央電視台の福利は以下のようなものである。福利施設；食堂3，レストラン1，喫茶店1，図書室3，閲覧室1，公共浴場2，美容院1，医務所1，トレーニングセンター1。補助項目；親族訪問費，住宅補填，衛生費，書籍・新聞費，一人っ子費，入浴理髪費，燃料補填，水・電力費補填，生活困難補填，交通費補填など9項目。以上は，周翼虎，楊曉民『中国单位制度』中国経済出版社，1999年3月，北京，55頁。

196 楊鳳春，前掲書，377頁。

197 同上，378頁。

198 同上，379頁。

199 《基層財政困難原因及解決的对策研究》課題組「我国県郷財政面臨的困難及对策研究」，『財政研究』，2004年第1期，41頁，42頁によれば，1990年代中期に県郷財政は一度40%以上の赤字局面を迎え，1998年と1999年に30%台前半に回復した。山西省の調査では，1985年，全省の13県が赤字となり，赤字率は11.4%，赤字額は1100万元となった。1994年にいたった，赤字率は84に拡大，赤字面も71.2%に拡大した。累計赤字額は7.36億元となった。1997年に一度，下落傾向を示したが，2001年，全省の119県中，65県で赤字が発生している。累計赤字額は12.6億元に膨れ上がった。

四川省の2000年のデータによれば，全省の187県中，赤字財政県は119件，63.6%に上る。総額は5.2億元。累計赤字と当年赤字が最高の県は，人口の多い安岳県で，5146万元と2769万元を記録しており，一般予算収入の60%と32%を記録している。

こうしたこの結果，地方政府の債務が急速に膨れ上がっている。こうした地方政府の財政困難の原因は，主に以下の事情で説明されている。1. 地方財政支出に要求される公共サービスの提供の範囲が市場経済化の進展で拡大し続けていること。2. 財政で養う人員の数が多すぎること。3. 社会保障資金が未収であり，この支出が郷鎮レベルでの負担を増やしていること。4. 農村税费改革以後，郷統籌は取り消し，郷鎮原有の計画生育罰金，土地級差等はいずれも省に上納，郷鎮は収入来源がなくなった。郷鎮の支出はそれに依りて県の仕事になり，それが，県財政への圧力となっている（浙江省財税研究所調査組「關於如何緩解地方財政困難的調研報告」，『財政研究』2004年第9期，48～49頁）。

200 注意しなければならないのは，赤字率は裕福な沿海部にも広がっていて，単に貧困地域だけの問題ではなく，中国全体の財政構造に内在化された問題になっていることである。

201 周立新等「農村公共産品的供給矛盾與对策選択基点」，『南京経済学院学报』，2002年5期，1頁。

202 祝志勇，吳垠「県級財政解困的制度重構法案」，『社会科学戦線』，2004年第4期，94頁。

203 田堯，周探影「重構地方政府間財政關係 基於政府財政層級變革的分析」，『改革』2004年第2期，38頁。

204 周立新等，前掲論文，2頁。

6．県域と郷鎮人民政府の財政赤字

県が貧困と財政赤字を「象徴」する機構であるとすれば，その下に位置する末端の郷鎮人民政府も同じように貧困と財政赤字の当事者である。その人員構成を含めた機構の肥大化と財政収入源の先細り現象は，最も直接に農村・農民に對峙しているという事情からも，その深刻度は県以上である。宮希魁によれば，全国の郷級財政が扶養する人員数は2001年の時点で870.9万人に上った。この数字は，全国全体の40161の郷鎮の職員数であって，平均1郷鎮（人口2万～3万人）の職員数は200余人である。全国政府の全財政収入の7%で，20%の財政扶養人員をかかえていることになる。1988年の財政総支出中，郷鎮財政が扶養する人員のための経費は67.83%に上った。1020の全国の代表的郷鎮調査によれば，1つの党政機関は16の機構をもち，平均して正常編制の2～3倍に該当する158人の人員を抱えていた。これにプラスして郷鎮の下属単位（各種事業単位）数は19で290余人に達していた。この郷鎮の工作人員数は20世紀50年代の県の規模を超えているという²⁰⁵。

870.9万人の人員を抱えているということは，ひとり年間1万元（2004年12月のレートで12万日本円）の給与として870億元の経費になる。しかし，郷鎮財政収入の大半を占める農業税は全国で年間500億元にしかならない。この差額を埋めたのが，前述の自籌であり，「農民負担」なのである。

農村の一人当りの年間純収入は，表2に表されている。全中国で農民の所得が上昇していることは，都市民との格差が依然として大きいことを捨象しても，確認されている。統計によれば1978年の都市居民の平均収入は343.3元でこれが1997年には5160.3元と増大している²⁰⁶。農民一人当りの収入は133.6元から2090.1元へと伸びているから，その増大率は都市居民のそれを超えていた。だが，2002年には農村の収入が2475.63元，都市のそれは8177.4元である。伸び率は再び都市が大きく上回るようになった²⁰⁷。だが，陸学芸が指摘するように中国西部の郷鎮には今なお貧困にあえぐ郷鎮が多い。西部郷鎮の90%は財政赤字で平均負債は800万元，90%の村は負債をもち，その平均額は60万元以上という²⁰⁸。

今日の郷鎮政府はかつての人民公社である。人民公社は、県政府の指導の下で、およそ3万人規模の農村の政治と経済を担った中国社会主義に特徴的な組織であった。しかも行政と経済、党指導の3本柱が組織的に機能していて、上から公社本体 - 生産大隊 - 生産隊の三級の所有制を有していた。生産活動の基本的な実施部隊は生産隊であって、また、分配もこの生産隊を単位に行われた。生産隊はほぼ、自然村にもとづいて結成されていたが、この自然村を15ほど集めた生産大隊が人民公社時代の第2級の所有主体であって、これが今日の村民委員会の前身である。村民委員会は、生産隊が自然村として名称を復活したのに応じて、時として、行政村と呼ばれる。現行憲法は第111条で、国家機構の基層大衆性の自治組織としての性格を規定しており²⁰⁹、また1998年11月に制定された『中華人民共和国村民委員会組織法』は、その第2条で「村民委員会は村民の自己管理、自己教育、自己奉仕の基層大衆性の自治組織」であって、「公共事務、公益事業、民間紛争の調停和解、社会治安の擁護」²¹⁰などを処理するとしている。

人民公社は、以前の郷政府の後身である。1953年から始まった第1期五カ年計画の期間、各地は試点的に郷財政を作ること始めた²¹¹。一定の収支範囲で、一定の財政管理権限が郷に与えられた。ただし、県が郷に対して実行した財政管理体制は基本的に「収支二条線」で、郷自身にはいかなる機動財力もなかったのである²¹²。当時、郷には1名の財政糧食事務員がいて、農業税徴収と郷鎮行政事業経費支出等の管理工作に責任を負っていた。だから、建国初期創設の郷級財政は、一級の完成した財政ではなく、当時の郷政府は上級政府によって派遣駐在し、支出の支払いを行っていた出先機関としての郷（区）“公所”にすぎなかった。

1958年、郷政府は人民公社に変わり、もとの郷財政と農業協同組合の財務は合併して公社財政となった。だから、公社財政は公社自身の財務収支を包括し、また、一部の国家財政収支をも包括するものとなったのである。同年12月、中国共産党中央と國務院は『農村財貿管理体制を改進することについての決定』を發布し、人民公社に「財政包干」を中心とする内容の財政管理方法を実行した。公社財政体制はこうして形成された²¹³。

人民公社は、都市における全人民所有制の企業や事業と違って、集団経営管理組織であった。公社内には、「農業技術推進普及站（ステーション、以下同じ）、農業機械監理站、水利站、経営管理站などの農業生産と農村経済服務機構がおかれ、また、販売合作社が、農村の唯一の流通部門として農業生産手段と生活消費物資の供給に責任を負っていた。さらに、食糧管理站が置かれ、食料の統一購入と販売、備蓄、調節に責任を負い、文化站、放送站、衛生院が農民の精神文化や医療保健を担当していた」²¹⁴。だが、その経済体制は、あくまで国全体の計画経済体制の枠内に置かれ、その運営は上意下達の指令性システムでなされていた。その内部機構は「条条」監理（縦割り）が主であって、各「站」、「所」、「院」はすべて上級の行政部門や事業部門の下部機構となり、業務活動はすべて上級の指令で行われた。人員の給与や事業費用は初期には「財政包干」の方法が採用されたが、のちに「財政統包」の下、「統一収入・統一支出」でなされるようになった。人民公社が徴収した農業税付加は、一定の比率で人民公社に帰属したが、公社の収入は一度すべて県に上納され、公社の支出もすべて県から支給されるという制度であった。人民公社の幹部は集団所有制にもかかわらず、国家幹部の待遇を受け²¹⁵、国家の人事部門によって統一的に配置されていた²¹⁶。この点から見れば、人民公社は事実上国家機関であったともみなしうるし、1950年代に確立しかかった郷鎮財政は事実上消滅したと理解できる。

上級の県の財力や権力が垂直的に及んでいた人民公社の財力とその業務を一覧するとすれば、表26のようになる。注目すべきは、国家を体現する県レベルの文教予算経費と公社内の支出が同じ項目でなされているということである。

ここでの関心は、公共サービス（中国語では「公共物品」という使われ方が支配的である）の提供主体としての人民公社及びその後の郷鎮政府である。しかし、今日、人民公社時代の公共サービス提供に関しては、正反対の評価が存在している。表26に重複的に現れたように、公社内収入でどこまでがまかなわれていたのか、という問題である。田野、朱連心は、中国では、長期にわたって、農村公共物品の供給は、公共財政収支の範疇には入っていなかったとの立場から、人民公社の提供する各種公共サービスを「制度外供給」とし、正規の

表26 人民公社の収入支出構成

収入	支出
1. 国家予算収入	1. 国家予算支出
1. 商業企業収入	1. 農業支援支出
2. 公社税収	2. 公社行政管理費
農業税, 工商税, 工商所得税, 食肉処理税	3. 文教科学衛生事業費
2. 地方予算外収入	4. 保護及び社会救済費
1. 農業税附加	5. 城鎮人口の郷移転経費
2. 工商税及び工商税附加	2. 公社財政社有資金支出
3. 公社社有収入	1. 社営企業支出
1. 公社企業利潤及び減価償却基金上納	2. 農業支出
2. 社営事業収入	3. 文教科学衛生支出
3. 生産大隊の一部「公積金」上納	4. 社会救済福利事業費
4. 公社その他収入	5. 公社行政管理費及び その他支出

出所：李彬『郷鎮公共物品制度外供給分析』，中国社会科学出版社，2004年，北京，23頁。

予算ルートとは別の方法で提供されたとしている。

「人民公社の時期，農村は政社合一体制をとり郷鎮財政は取り消された。農村公共物品は主に人民公社と生産隊が提供した。財政手段を通じて集めた資金は非常に有限であったので，人民公社と生産隊は正常な運転に必要な公共物品は，制度外のルートで集めた資金に頼らざるを得なかった。人民公社なきあと基層政府が農村公共物品を提供する責任をもった。だが資金がないから人民公社時代と同じやり方をせざるを得なくしている。現在，農村基礎施設，公共衛生，植樹造林，小領域の治理，校舍修繕などは農民の負担とせざるをえなくなっている。²¹⁷」

つまり，財政手段を通じて集めた資金とは県に上納された「国家資金」である。それがわずかであったから，自分たちの人民公社の運営に必要な不足する費用を別途収集したという意味である。それが，個々の農民や農家に別途現金や何らかの代価で納付を求めているのかどうかはこの文面だけでは分らない。

一方，左停，李小雲，唐麗霞，葉敬忠，朱启臻の人民公社評価のニュアンスは若干違う。

「一面で，人民公社はその後の郷級財政に比べて，より重い財政負担を持っていた。もう一方面では，人民公社は，のちの郷鎮政府のように大々

的に農民に集資を行わなかった。これはなぜか？

秘密は人民公社は直接，「経済剰余」をおさえ，「税费」の代わりにしていたことにある。そして，公社財政という変則的な財政モデルであったのである。公社財政は，兩種の方式で，「経済剰余」を支配し，公共物品を提供していた。(中略)

具体的には，公社の分配方式は工分制の実行であり，生産隊と生産大隊の生産所得に対して，各項の生産費用を控除したあと，管理費さらに「公積金」，「公益金」などを集団提留し，残った部分を工分を基数として社員に分配していた。だから，農村公共物品のコスト分担は兩種の方式で進行していた。物質コストは管理費，「公積金」，「公益金」によって支払い，総収益の中から控除した。人力コストは総工分数を増加し，よって，工分値を下げて補った。これは實際上，農民に対する，一種の隠れた直接強制徴収(中国語原語＝攤派 引用者)であり，農民は自分がどれほどの物質と人力コストを承担しているのかを知らなかった。なぜなら，これらは，農家分配前に直接各基本計算単位(＝生産隊 引用者)が控除したからである。²¹⁸」

人民公社が必要な公共財を提供するための資金を，別個に徴収していたのか，あらかじめ全体の生産量(価値)から控除していたのか，それは形式の解釈であって，ここで確認すべきことは，国家を意味する公的な正規の税収及びその他の収入以外の経済価値が人民公社の名の下で集積されていたという本質規定であろう。そして，人民公社解体後は，上級の県政府を通じて国家財政の末端を担う役を担った郷鎮の人民政府が，当然のことながら，必要な公共財提供の資金を何らかの手段で確保する必要に迫られたのである。これが本稿にたびたび登場するかの「農民負担」である。

市場経済への移行，人民公社の解体は，郷級政府の直接的な经济管理職能を不可能とした。郷級政府はもはや，人民公社のように，直接，経済剰余を徴収することができなくなった。それ故，郷級政府が職務を履行するために必要な資金を徴収することが郷級財政再建の理由のひとつでもあったのである。

それでは，郷級政府の財政はどのような仕組みになっているのか。読者には

しばらくの間、その複雑な仕組みの解明にお付き合い願うことにする。

ここでは仁宝王の調査を紹介しながら、郷級財政の実態に迫りたい。

舞台は1998年の河南省東南部の平原地帯に展開する5万5389人からなる劉郷である。

劉郷では人民公社解体後の1985年から、「財政包干」が開始された。「財政包干」とは、「収支二条線」に実質的に対抗する方式で、「収支二条線」が、上級の指令であらゆる支出を規定に従って厳格に実行するのに対して、郷全体の資金総額の中から使用項目、金額などに相当の「機動性」を持たせるものである²¹⁹。1985年の「財政包干」の内容は、郷の幹部の給与、辦公費、旅費、の3項目に「幅」を持たせるものであって、その経費はまとめて月ごとに上級政府（県政府）から支払われた。医療費及び学校の教師の給与は依然として、上級の統一監理のもとに置かれていた。要は、自由に使える資金と、用途が決められて、流用が禁止された資金の2種類があったということになる。農業発展のための資金は郷の財政からは出ていない。その資金は直接、銀行から借りている。給与、辦公費、旅費の上級から支払われる「包干経費」は不足し、それを埋めるために郷政府は上級から支給された河川維持費の民工補助金を流用、充当した。

「財政包干」の範囲はやがて拡大され、1988年には、教師の給与も「自由化」された。だが、上級から支給される教師給与の総額は、他用途への転用・流用を厳しく禁止されていて、そのせいか、教師給与は順当に支払われ続けた。

1990年代にはいって、「財政包干」の範囲はさらに拡大され、その結果、予算外財政資金が大量に増加した。各項目間の流用現象が頻発し、下部の村の資金まで流用され、教師の給与の遅配現象がおきた。1994年の「分税制」実施後、県は、郷に「収支を分け、基数を定め、比例増減、超過収入は全額留め、不足は自ら補い、超過人員には支給せず、新増加支出項目は自己処理する」という管理方法を命じた。

郷鎮の財政資金は3部分からなる。1. 予算内資金、2. 予算外資金、3. 郷鎮自己集金資金である。1. の予算内資金は農業税などの地方税収部分、国税（中央税と共有税）の返還部分、体制補助金からなる。2. の予算外資金は、郷鎮の各部門が国家の法律、法規、法律効力のある規章にのっとって各経済主

体に割り当て、費用化し、あるいは募集して集めた資金で、国家の予算監理に納入しない、自己使用が可能な資金である。3. の郷鎮自己集金資金は、1. 及び2. 以外の資金で、国家の政策と上級政府の規定に照らして許容される範囲で自ら集めた資金であり、その使途は自主的に決定できる。主に、郷鎮企業の上納利潤や管理費、郷鎮統一集金、各種の集金からなる。

地方税や国税返還金、体制補助金からなる予算内資金は中国という国家において、法律によって徴収され、また上級政府との間での正式の約束事で配分された資金であり、いわば「正規」の予算である。国や上級政府との間での資金の「やりくり」の対象であって、上級政府の側から言えば、その総資金の使用を「財政包干」という形で郷鎮政府にゆだねたものになる。地方資産という概念が成立していない以上、その資金は「国」の資金である。だから、「財政包干」とは「国」の資金を郷鎮政府が代理で使用し、「収支二条線」とは違って、その使途に相当の「フレキシビリティ」が認められた制度だといえる。問題は、この「正規」の予算資金、すなわち、「国」の予算資金が現行の制度の下で「財政包干」を実施できるほど、安定した資金源を持ち、その管理権が郷鎮政府に掌握されているのかということにある。1994年の「分税制」以後、徴税制度も変化した。各地に、国税局と地方税務局が併置され、中央税と地方税のそれぞれの徴収に責任を持つようになった。

劉郷にも「郷財政所」と「郷地稅所」が設置され、工商各税、企業所得税、農業特産税などを徴収するようになった。このうち「郷地稅所」は、上級の県「地方税務局」の管理下にある。「郷地稅所」は郷人民政府の指導を受けるものの、人事、給与支払いなどは県「地方税務局」が責任を持つ。農業特産税などは、すべての農家を対象にするために4名の地稅所の職員だけでは到底、任務を完成できない。実際に郷政府が「郷地稅所」を通して、コントロールできる資金は、工商各税、企業所得税、都市教育付加税のみで、郷政府に課せられた法定任務の30%を実現するに過ぎないのである。「国」の資金の「地方」の「取り分」を地方自体が集めきれなくなっているところに今日の中国末端の農村政府の苦悩がある。

劉郷の党と政府の職員は108人である。彼らへの給与支払い等はどのような

仕組みでなされているのか。また、必要とされる様々な経費は、どのように集められているのか。それが、2.の予算外収入と3.の郷鎮自己集金資金である。108人の職員のうち、41人のみが郷政府の予算内資金によって給与が支払われている。41人中、31人には郷財政から給与のほかには奨金と福利金もでているが、郷財政所の9人、農業経済ステーションの1人の計10人の奨金、福利費は郷財政からは出ていない。それは、郷財政所と農業経済ステーションが「独自に集めた資金」によってまかなわれているのである。

工業管理辦公室3人、水利ステーション5人、土地監理所7人、民政所11人、社会治安綜合治理辦公室3人、計画生育所38人、合計67人の「政府職員」の給与、奨金、福利金はすべて独立採算によっている。さらに、この部署は、事務経費、いわゆる「辦公經費」のすべてを「自主財源」によってまかなっている。ここに登場した郷財政所、農業経済ステーション(この2つの機構は農村財政上、「差額支給単位」と呼ばれる。一部が「公式」の郷財政によって運営され、一部を自主財源に頼っているからである)、工業管理辦公室、水利ステーション、土地監理所、民政所、社会治安綜合治理辦公室、計画生育所の8つの機構(これらは「独立採算機構」とよばれる)は種々の項目の名で予算外資金を集めることができ、職員の諸費用、事務経費を控除したあとの剰余金を郷財政に繰り入れることになっている。この繰り入れられた資金が、郷政府本体の事務経費、旅費、培養費、宴会費等に充当され、その金額は200万元に上り、本来の正規の予算内資金、つまり「国」の資金とほぼ同額になっている。

もうひとつの郷鎮自己集金資金は、郷の財政機構において最も重要な構成部分をなす。劉郷の自己集金資金は、「三提五統²²⁰」即ち「村提留」の3項目、「郷統一集金」の5項目を主体としており、これに郷の全範囲にわたって、収集される各種名目の「集資」があり、募金がある。「村提留」の3項目は幹部報酬や事務経費をまかなう管理費、農業施設建設に用いられる「公積金」、社会福利や医療衛生に用いられる公益金の3種類からなり、全農民を対象に集められる。本来は一級下の村に管轄権があるが実際には郷鎮の支配下にある。「郷統一集金」の5項目は、郷村兩級に関連する義務教育経費、計画生育、社会保護、民兵訓練、道路工事などの費用に充当されるもので、「農民負担」の実体であ

る。1998年の劉郷の自己集金資金は505万6780元に上った²²¹。

末端の行政機構である郷鎮の財政は、「国」の資金を代行的に蒐集し、「国」の業務を代行しており、その意味で、「超巨大」な国家機構の一部を担っている。その限りで、先に見た「県」と同じように、郷鎮の政府は「公的」である。そして、様々な公共サービスを住民に提供しており、いまや、農村養老保険や農村医療保険の具体的な当事者に变身しつつある。その意味で、前号で用いた「小さな大きな政府」という性格規定は当てはまるであろう。だが、財政の全体的な面から見る限り、郷鎮は「国」の正規の資金とは別個に動き始めた。「公」を直接表す「国」の資金はあまりにも少ない。劉郷の党書記は、国から還付される共有税や体制補助金そして下級の村提留にいたる資金も含めて、「すべては郷の金だ！」と叫んだという²²²。農村には、土地の私的所有がなく、個人、集団、企業の私有財産への意識は極めて希薄であった。地方の公的主体である政府にも、地方独自の資産意識はなかった。今、地方の公的存在が、劉郷に表されるように、自己の支配しうる「資金」に引き寄せられ始めた。

ふり返ってみてみるならば、「分税制」という新しい制度の重大な欠陥は、十分な政府収入を可能とする税制の基礎の上に形成されたものではなかったところにある。郷政府の収入を可能とする主体税種がないことが主たる原因である。郷級財政の再建は実質のところ、税外収費を主要特徴とする財政自籌の制度に変質せざるを得なかったのである。

そもそも財政自籌は1953年にまでさかのぼる。1953年、政務院は『1953年度各級予算草案編制辦法についての通知』の中で、初めて、郷鎮予算を国家財政予算の範疇に入れた。郷鎮財政収入は県級財政予算に組み入れられたあと、その支出費用は、主要には県級財政の交付金と自籌の両方式で解決された。郷鎮政府支出中の経常費用は県級財政が提供し、県級財政予算に組み込まれた。非経常性の支出費用は、当年3月の中国共産党中央が召集した全国財政会議の規定によって自籌となった。ここにいたって、郷鎮予算は国家財政予算に組み入れられた後、収入は全額県級財政予算に上納組み入れを行い、支出は主に、上級政府の交付と自籌の管理体制となった。ただし、人民公社財政が代替する前、自籌は郷財政の主要な方式ではなかった。実権は県が握っていたのである。

自籌制度の本来の意義は予算制度外で政府収入を獲得することである。公社財政は実質的に自籌であったが、それは経済剰余を直接支配する形式を採用し、税外收費という媒体を必要としなかった。だから、税外收費を主要特性とする財政自籌制度は郷級政府が経済剰余を直接支配できなくなったことによって生れたのである。このように、統籌手段は地方公共財政部門の収入萎縮を補う一種の体制上の創新とならざるをえなかった。

2000年から安徽省で試行された農村稅費改革は自籌を取り消した。農民の負担を軽減することを主目的にしたからである。郷鎮の主要な農業稅だけで郷鎮財政を形成することを意図したのである²²³。しかし、時すでに遅しの感がある。郷級体制の弊害はすぐに白日の下にさらされた。

全国で最初の稅費改革の試行地点、太和県の全県31の郷鎮の78%の財政収入は農業稅からなっていた。稅改後の2000年、農業稅および附加は、0.87億元、中央の3000萬元の補助にもかかわらず、財政欠損は依然6000萬元、当年財政収入の51.3%に上っていた。全県31郷鎮の扶養人員は27251人、2001年太和県の郷鎮の財政収入のみでは、給与支出だけで800萬元の欠損がでたという²²⁴。

第5節で見たように2000年から、農村稅費改革は始まり、5年内の農業稅廃止の方向が打ち出された。中央は農村義務教育費の全額負担の検討をはじめ、郷鎮の行政事務権を廃止し、すべてを県に吸収する制度の検討に入ったという。その後の顛末を含め、郷のさらに下位に位置する村庄の全面的な分析の段階に到達した。そのすべては次号以下に譲る。

注

- 205 宮希魁「中国“三農”問題大透視」、『財經問題研究』、2003年第2期、64～65頁。
 206 陳東有主編『中國的農民』江西高校出版社、南昌、1999年10月、168頁。
 207 農民の全国的な所得上昇は「貧困人口」の減少によっても確認できる。前号注2参照。なお最新の『中国統計年鑑2004年版』によれば、2003年の全国農民1人当り総収入は2622.24元となっている（同書、380頁）。
 207 『中国統計年鑑』（2003年版）中国統計出版社 2003年11月 北京 368頁
 208 陸学芸『「三農論」- 当代中国農業・農村・農民研究』社会科学文献出版社 2002年11月、北京、101頁。
 209 『中華人民共和國憲法』、108頁
 210 『中華人民共和國村民委員會組織法』法律出版社 2002年12月、3頁。
 211 陳永正、陳家澤「論中国郷級財政」、『中国農村觀察』、2004年第5期、60頁。

- 212 黄宇光『社会主义郷財政』經濟科学出版社、1988年、2頁。
 213 馬新南、唐启嵐「分稅制下郷鎮財政管理」中国財政經濟出版社、1995年、4頁
 214 李彬『郷鎮公共物品制度外供給分析』中国社会科学出版社、2004年8月、北京、19頁。
 215 国家幹部の待遇を受けていたが、国家職員ないし公務員としての地位を持っていたかどうかは現在のところ不明である。共産党は国家機構に組み入れられていた。だから、末端の党組織は国家機構の一部を形成していたし、その黨員は国家の機構人員であったとも言える。だが、人民公社の職員が国家といかなる関係にあったかは今後説明すべき事柄である。
 216 李彬、前掲書、19頁。
 217 田野、朱連心「應該努力擴大農村公共物品供給」、『農村經濟』、2004、7、14頁。
 218 左停、李小雲、唐麗霞、葉敬忠、朱启臻、前掲書、1頁。
 219 例えば、AとBの二つの村があったとする。「収支二条線」の場合、学校の教師の給与は一人当り、年齢に応じた全く同一の金額が支払われた。A村とB村のちがいは教師数のちがいによる総額のちがいだけである。「財政包干」の場合、総額の教育經費が上級から定められ、その総額の中で個人の給与は自由に定められる。ときとして、上級は総額でAとBの村に同額を支給することが多かった。
 220 「三提五統」の詳細な解説は、龔啓聖、周飛舟、趙陽「地方經濟、財政和幹部行為：對農民負擔的一個定量分析」、黄宗智主編『中国郷村研究（第二輯）』、商務印書館、2003年12月、北京、200頁参照。
 221 河南省劉郷のここでの事例調査は仁宝王「財政視角下的郷級治理」、華中師範大学中国農村問題研究中心『中国農村研究』2001年卷、中国社会科学出版社、2002年5月、北京、20～25頁による。
 222 同上、26頁。
 223 孫開、彭健「農村公共財政体制建設問題深析」、『財經問題研究』、2004年9月、73～74頁。
 224 宮希魁、前掲論文、65頁。

（2004年12月23日、南京にて脱稿）