

分税制と圧力型体制

— 二重束縛下の中国農村財政 —

Tax-sharing System and Pressure Mechanism:
The Dual Constraint for China's Rural Public Finance

甘 長 青

【要 約】

中国では、1978年に始まった改革開放政策により、税財源の多くが地方政府へ委譲したため、国（中央政府）の財政力が相対的に弱体化した。そこで、税収を中央へ集中し、国が再度コントロールし直すという意図で、中央と地方の税収を項目別に分ける「分税制」という財政制度が1994年1月に導入された。

しかし、分税制の下で、各級政府間における税源配分と事務分担がはっきりと定められていないため、中央、省、市、県、郷鎮という非常に重層的な行政構造の中で、十分な財源を得られない地方政府は責任をより下級の政府に押し付ける傾向が顕著に見られた。特に県レベル以下の農村地方において、財源と負担のバランス上に大きな問題が生じ、財政破綻の危機に直面し続けた。

本稿は、分税制という財政制度と、新中国成立以来、上下級政府の間で機能してきた独特な政治・行政上の慣行である「圧力型体制」の二重束縛下の農村財政の現状を考察する。結論として、分税制の持つ欠陥は、単なる財政制度の不備を飛び越えて、圧力型体制の存在、さらに言うならば、地方自治制度や立憲民主主義の不在によってもたらされたものである。究極的には、共産党による一党独裁の政治体制の産物とさえ言える。

I はじめに

古代中国では、『論語（孔子）』に謳われているように「寡（すくな）きを患（わずら）えず、均（ひと）しからざるを患う」風潮があった。裏返して言えば、貧富の格差が大きく均しから

ざる社会であったため、均しきを求めて易姓革命が繰り返されたのである。

社会主義革命もその伝統に漏れず、地主や資本家などを打倒し、それまで奴隷扱いだった農民や労働者を解放した大義名分があった。続く毛沢東時代では、氏の起こした政治闘争が社会に恐ろしい飢餓と混乱をもたらしたが、（毛以

外) みな平等に貧しかった(悪平等)ので不満はそれほどなかった。ところが1978年末に改革開放路線に転じて以来、毛時代の悪平等からの反省か、人々は「寡きを患え、均しきを患う」ようになった。鄧小平の指導下で、政治的に社会主義を維持しつつも、経済的に限りなく資本主義に近づく社会主義市場経済への改革が深まるにつれ、目覚ましい経済成長を遂げ、「寡きを患う」ことが下火になった。しかし、また均しからざる社会に戻ったという新しい患(うれ)えも生まれた。沿海部と内陸部、都市と農村の間の格差の拡大は、一部の地域や人が先に豊かになり、それを牽引力として国全体を豊かにするという鄧の「先富論」思想を貫くだけでは済まなくなったためである。21世紀に入り、胡錦濤政権の登場で民衆の不満をそらすため、地域間や階層間で調和の取れた「和諧社会」への転換を試みるも、格差は一向に縮小されない。

そうした中で、数年前に大変話題になった、元中国共産党湖北省監利県棋盤郷書記の李昌平による内陸部農村の悲惨な実態を暴露した『中国農村崩壊』(吉田富夫監訳、NHK出版2004年。中国語:『我向總理説実話』光明日報社2002年)という告発本があった。急成長する都市経済の背後で、貧困と窮乏に喘ぐ農民に対する共産党地方幹部の圧迫・搾取ぶりは見るに忍びないほどである。この本を読むと、中国の経済発展が如何に農村部の貧農たちの犠牲のもとで成り立っているのか、という著者の思いがよく伝わってくる。

「農民は実に苦しく、農村は実に貧しく、農業は実に危うい(李昌平2004、p.49)」とあるように、農民が農村で農業を営むだけでは生計が立てられず、重い費用取立てに苦しむ惨状が赤裸々に描かれている。これは、中国内外で大

きな反響を呼んだ。苦しい生活に耐え切れない貧農たちは次々と抵抗のために立ち上がれば、古来の易姓革命が再現する可能性があるだけに、当時の党中央指導部や政府にも甚大な衝撃を与えた。のちに農業、農村、農民のいわゆる「三農」問題を重視するきっかけを作ったのは周知のとおりである。

本書の中で、1995年を境とする湖北省監利県の郷村財政の悪化振りが綴られている。

「一九九五年には、約八十五パーセントの村には蓄積がありました。現在では約八十五パーセントの村が赤字を出し、各村の平均欠損は四十万元(1元=14円。筆者注)を下りません。九十パーセントの村には負債があります。平均負債額は六十万元以上で、利息は月利二パーセントです。一九九五年には約七十パーセントの郷・鎮には財政蓄積がありました。現在では九十パーセントの郷・鎮が財政赤字を抱えており、平均赤字額は四百万元、平均負債額は八百万元を下らず、利息は月利で一点五パーセントにも達します。村レベルでの負債額は毎年十~十五万元増加し、郷レベルでの負債額は毎年百五十万元くらい増加しています。」(李昌平2004、p.51より引用)

ちなみに、1995年というのは、中央と地方の税収を分ける「分税制」(詳細は後述)と称される財政制度改革が実施された翌年であり、農村において新しい制度が浸透し始めたのは94年秋以降である。なお、この改革を契機とする農村財政の悪化は監利県に止まらず、全国どこでも見られる共通現象である(黄佩華編2003、津上2004、田島2005)。

では、なぜ分税制改革後に、李昌平が描くような郷村財政の悪化振りが生じたのだろうか。そもそも「分税制改革」とは一体どのような内

容であり、そしてなぜこのような改革を行う必要があったのだろうか。さらにこの改革が行われたことにより、農村財政は従来の財政制度下とはどう変わったのだろうか。このうち、第三の問題は言い換えれば、なぜ常識で考えれば、「改善」のために実施されたはずの改革は、少なくとも農村財政にとっては、かえって逆効果の「改悪」となってしまったのかという問題にもなる。

以下 節では、分税制導入の背景、制度的枠組および運営の現状などについて述べる。続く 節では、分税制改革の成果と問題点を巡って分析を試みる。そして 節では、なぜ分税制導入後に農村財政が厳しくなったのか、その背景には中国独特な政治慣行の存在を明らかにする。最後の 節では、以上各節の議論をまとめ、本稿の結論を引き出したい。

II 分税制導入の背景、制度的枠組および運営の現状

中国の財政制度は絶えず政治・経済や社会の状況の変化に応じて改められてきた。1949年の新中国成立から70年代末までの間、基本的に国营企業による利潤上納を基軸とする中央集権型の計画経済に対応するものであった。その後、市場経済への移行に合わせて、財政制度改革が繰り返された。まず1980年に、地方政府の収入と支出が共に中央政府に統制される「中央統収・統支制¹⁾」から、「地方財政請負制」へ転換した。なお、地方財政請負制とは、地方政府は中央政府との間に結んだ請負契約に基づき、徴収した税収等の一定額又は一定比率を中央に上納しさえすれば、残りは手元に留保できる制度で

ある。

財政請負制は、地域開発や歳入確保の面で地方にとってインセンティブのある制度であった。しかし、国の優遇政策と有利な初期条件に恵まれたがゆえに、経済成長と歳入増を遂げた東部沿岸地域と、そうでない中西部内陸地域との格差が拡大するなどの社会問題が発生した。また、歳入全体に占める中央財政の割合が低下した事もあり、低所得地域への移転支出を通じて格差の拡大に対応することが困難な状態となってしまった。そうした中で、94年に財政請負制が廃止され、「中央・地方分税制」が導入されることになった。

1. 分税制導入の背景と目的

- (1) 1994年の「分税制」改革以前の税財政制度
 - (a) 計画経済時代には、基本的に集権的な「中央統収・統支制」

計画経済時代（1978年頃迄）の中国では、家財道具以外の私有財産権が一切認められなかった。時々それでさえ政府権力によって侵されるほど、国家の歳入調達能力は社会主義公有制を通じて実質上ほぼ無限大であったと考えられる。マクロ経済の運営にあたって国家財政は大きな役割を果たしており、中央政府の主要な政策手段の一つにもなっていた。

- (b) 市場経済への移行期（1979～93年）は、基本的に分権的な「地方財政請負制」

改革開放に踏み切ってから、市場経済の推進により、郷鎮企業や外資系企業を含めた非国营企業が現れて、競争メカニズムが導入された。財政面における中央政府の統制も緩められた。その結果、長らく歳入の中心を占めていた国营企業の利潤上納が減ってしまった一方で、税制や徴収システムの不備等により非国营企業から

の税収が振るわなかった。歳入の対 GDP 比は従来の 3 割位から低下し続け、93年には12.3%にまで落ち込んだ (図 1 参照)。

深刻な財政難に直面したこの時期、中央政府が80年、85年及び88年に三度にわたって地方財政制度の改革を試みた。その枠組は毎回異なり、財政部 (財務省) が各省 (省と同格の自治区、直轄市を含む。以下同) や大連、寧波、深圳などの計画単列市 (政令指定都市に相当) との個別交渉で詳細な内容を詰めていた (張忠任2001、pp.134 140)。

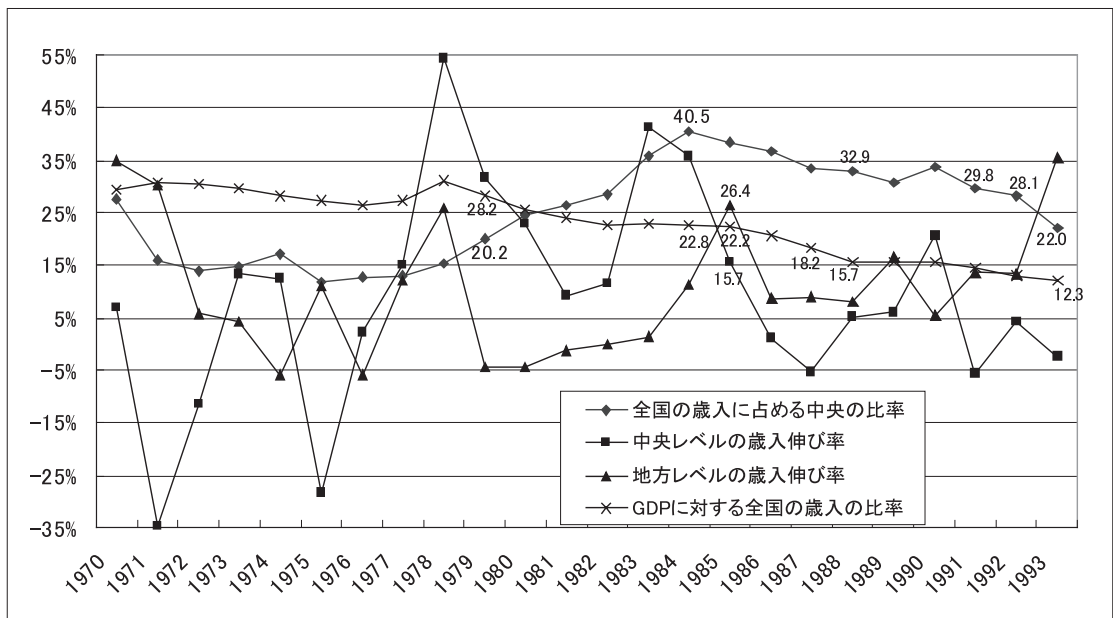
(2) 財政請負制の評価

(a) 第一期の改革 (1980~84年)

地方財政請負制が導入された背景には、中央統収・統支制の下で各省の歳出が歳入とほぼ無関係に決められていたため、地方側の地域経済を進展させ、税源涵養のインセンティブを失わ

せてしまったことがある。当時では、中央の財政が困窮していたが、自らの徴税機構を持たなかった為、地方の徴税インセンティブを高め歳入全体を増やすには請負制以外に有効な方途がほとんど残されていなかったと考えられる。実際にも第一期の改革が実施された結果、全国の歳入 (税収その他収入。債務収入含まず) に占める中央レベルの歳入の比率は79年の20.2% (図 1、以下同) から84年の40.5%へと倍増したのである。

また、この間、中央レベルの歳入伸び率は一貫して地方を大幅に上回っていた (図 1)。要するに、80年代の前半はほぼ中央政府の目論見通り、財源は全体として地方よりもむしろ中央へとその比重が移っていた時期であった。ただ、国家の歳入調達能力を表す、GDP に対する歳入の比率が、79年の28.2%から84年の22.8%へと一貫して低下し続けた。そこで、地方の徴税



(出所) 中国国家統計局編 『中国統計年鑑』2000年版より作成。

図 1 中央・地方の歳入伸び率および全国の歳入に占める中央の比率などの推移

インセンティブを一層引き出すべく、財政請負制の手直しが行われた。

(b) 第二期の改革 (1985~87年)

84年10月になると、国営企業に対し、従来の利潤上納制から企業所得税納税制度への転換(「利改税」)が進められた。納税後の利潤は企業内に留保することが認められるようになった。これにより、政府自らが生産活動を通じて利潤を得る「有産国家」から、租税による歳入調達を基盤とする「租税国家」の成立に向けた体制転換も余儀なくされた。

時期をほぼ同じくして、鄧小平が盛んに平等よりも効率を重んずる「先富論」を提唱し始めた。これらの政策に合わせた第二期の地方請負制の実施により、財源の地方政府やその管轄下にある地方の国営企業への分散化が本格的に始まった。その結果、地方政府や国営企業の自主権を拡大し、積極性を引き出すことには成功した。85年以降、地方レベルの歳入伸び率は中央を大幅に上回るようになった。しかし、GDPに対する全国の歳入の比率が第一期に引き続いて、85年の22.2%から87年の18.2%へと更に低下した(図1)。

(c) 第三期の改革 (1988~93年)

そこで、88年から新しい請負方法が導入された。しかし、政府の期待とは裏腹に、中央財政は逼迫した一方で、地方財政が緩和されるという中央・地方間の財政力の逆転現象が第二期よりも一層鮮明になった。全国の歳入に占める中央レベルの比率は低下し続け、93年になると79年の水準(20.2%)に近い22.0%と84年のピーク時(40.5%)よりほぼ半減するという劇的な変化を遂げた。GDPに対する歳入の比率も似たような動きを見せ、79年の28.2%から93年の12.3%へと4割強程度に落ちてしまったのであ

る(図1)。

(3) 経済成長を促したが、統治の弱体化を招いた財政請負制

確かに非効率な計画経済からの脱却をめざす80年代では、毛時代の負の遺産である「親方五星紅旗」「大鍋飯」の悪しき慣習を打破するのに、地方の主体性を重視する財政請負制が積極的な役割を果たしたと評価できよう。地方への権限や財源の委譲により、請負制は地域経済の発展を大いに促した。名目GDPは79年の4062億5800万元から93年の3兆5333億9200万元へと、この14年間で経済規模は約8.7倍にも膨らんだのである。

しかし、経済成長の果実は、財政には十分に反映されなかった。この間国家の歳入は79年の1146億3800万元から93年の4348億9500万元へと3.8倍に増えたに過ぎない。

そればかりでない。第二期の改革以降、地方財政が潤う一方、中央財政が弱体化し続けた。中央の弱体化の原因は、地方政府の自主性向上を図るために実施した様々な地方分権に向けた政策にあることが明らかである。しかし、結果がより注目された。中央財政の弱体化は数多くの問題をもたらし、中央政府としてはそのいずれも座視し得ないものばかりだった為である。たとえば、一つに当時では、地方政府による無秩序な開発競争などにより、マクロ経済に強いインフレ圧力が形成されていた。第二に中央政府の財源不足は分裂傾向が強いとされる少数民族地域への移転支出を制約していた。そして第三に省間の財政力格差が顕著になり、公共サービスの地域格差が拡大したこと、などが挙げられる。

以上の問題に対処するため、豪腕で知られる

当時の朱鎔基副首相の主導で財政請負制の廃止と分税制の導入が検討された。分税制には主に以下2つの役割が期待されていた。

一つは、全国の歳入に占める中央レベルの比率、GDPに対する全国の歳入の比率という「二つの比率(原語: 兩個比重)」を高め、地域間の財政力格差の是正、ひいてはマクロ経済に対する中央政府のコントロールを強めていくことである。もう一つは、各レベルの政府間における責任分担を明確化するとともに、財源配分の適正化を図ることである。

2. 分税制の制度的枠組と運営の現状

(1) 中央・地方分税制の導入

中央財政の地盤沈下が顕著になった第二期の財政請負制の頃から分税制の導入が検討され始めたと思われる。改革開放の一層の深化を呼びかけた鄧小平の92年1~2月の「南巡講話」を受け、同6月から分税制が一部の地域で試行され、成果が認められた。93年11月に開催された共産党全国大会で、中国経済を社会主義市場経済体制へ移行させるという青写真が描かれ、その一環として財政金融改革を行い、改革の柱の一つに分税制の導入が据えられた。これを受けて、国務院(政府)が93年12月に「分税制財政管理体制の実施に関する決定」(以下「93年分税制決定」)を公布し、94年から全国において施行した。

(2) 分税制の制度的枠組

1993、4年頃の中国にとって、分税制は初めて市場経済の原則に則って、中央と地方の財政関係を処理するための新型の財政制度であった。その導入に際し、想定された基本的な制度的枠組はおおよそ以下の通りである(陳雲・森田憲

2009、p.9、PDF版参照)。

第1は、「分権」であり、中央と地方の間に事務の権限と財政支出の範囲を区分する。

第2は、「分税」であり、中央と地方それぞれの税収の範囲を区分する。具体的には、各税目を「中央税(国税)」、「地方税」および「中央と地方の共有税」の3種類に分ける。

第3は、規範性のある政府間の移転支出制度の整備である。従来の財政移転制度のほかに、地方の経済発展ならびに租税の積極的な徴収を奨励するための制度を新たに設ける。

第4に、新しい予算編成制度と財政資金調達規則の実施である。「1級政府・1級予算」の原則を徹底し、従来のソフトな予算制約を改め、各級政府予算のハード化をめざす。

第5に、国税と地方税の「分離管理」体制を整える。そのために、国税と地方税の徴収組織をそれぞれ設置する(共有税は国税機関が一旦徴収し、その後地方政府分を返還)。

(3) 分税制の運用の現状

(a) 中央と地方の役割分担

事務権限配分について、概念的には、中央政府が、主に国防、外交、中央国家機関の運営、国民経済全体の発展と地域間の均衡的発展、マクロ調整機能の強化などを担当し、地方政府が、管轄区域の経済、社会、治安などに関する問題全般を担うこととなっている。

(b) 中央と地方の税源配分

上記の事務権限配分に基づき、各種税目が原則として、国家権益の保護やマクロコントロールの実施に必要な税目が中央税に、経済発展に直接関わる主要な税目が中央・地方共有税に、地方が徴収管理するのに適切な税目が地方税に、と概念的に分類されている。

もともこのように抽象的な配分基準には問題がある。全体として、将来の成長が見込まれる税源や、収入が安定し、かつ徴収しやすい税源が中央税か、中央地方共有税とされ、景気変動に左右され易く、安定的な税収を上げ難い税源の多くが地方税となっている。

また、本来ならば、「地方税」というからには、その立法権、解釈権、調節・減免権などを一部を地方政府に付与すべきだが、中国では未だに実現されていない。地方税目や税率の設定・改廃、中央と地方の税源配分など税財政の骨格に関する企画立案の役割は主に中央政府の財政部が担っており、地方の各級政府は基本的にノータッチである。

地方に配分された税目は数の上で中央より多いが、零細なものが多く、地方政府が租税により十分な財源を確保することは難しい。しかも経済や社会の情勢変化に合わせて、一部の税目たとえば農牧業税、農業特産税など農業関連のものを中心に廃止され、企業所得税と個人所得税のように共有税に変更（詳細は後述）されたものもある。また、一部の共有税目たとえば証券取引印紙税のように、分割比率が段階的に中央有利に調整された（94年中央50%：地方50%

97年中央80%：地方20% 03年中央98%：地方2%）ものも見られる。08年実績で言うと、合わせて地方税収全体の7割弱を占める、営業税（31.8%）、増値税（19.3%）および企業所得税（17.2%）の3税は、いずれも中央・地方共有税である。日本のように、一部小さい税目を国と地方、または都道府県と市町村が共有するが、大部分の税目は、特定の政府レベルの専有税目となっている制度とは大きく異なる。

こうしたことを見るかぎり、「分税制導入の最大の目的が収入の中央集権化であったことが

うかがえる」との指摘（自治体国際協会2007、p.71、PDF版）にも納得できよう。

(c) 94年分税制導入後の主な税財政改革

94年当時では、税収全体に占める比率が低いこともあって、個人所得税は地方財政収入、企業所得税は企業の所属関係により、各地方政府、または中央政府の収入とされた。

その後、世界貿易機関（WTO）加盟が正式に決まった2001年以後、新たな税収源となる非国有部門に対する徴税強化などにより、企業所得税収は00年の999億6300万元から、01年の2630億8700万元へと大幅に伸びた。これを見て、政府は新たな財政改革に乗り出し、02年から法人と個人の所得税に分税制を導入した（所得税の共有税化改革）。一部の特定業種の企業を除いてすべての個人・企業所得税収の増分が、中央と地方に一定の比率で按分されるようになった。01年の税収をベースとした基準額を上回った部分を02年に中央対地方 = 5 : 5、03年以降に中央対地方 = 6 : 4 という割合で分け、中央の増収分の全額を中西部など貧しいところに交付することで、経済発展が立ち後れた内陸地域に対する支援の強化を図ることにしたのである。所得課税は税収の増大が見込まれる分野であるだけに、今回の改革は94年改革を上回る地域間の所得再分配効果が期待された。

改革は成功した。実際にその後企業所得税収が激増し、08年では1兆1765億6300万元に達し、02年からの7年間で税収が約4.5倍も伸びた。国有企業からの税収が増えたうえ、外資系企業も大きく貢献したためである。また、個人所得税収も所得上昇と課税強化により、01年の1000億元未満から08年の3722億3100万元へと約4倍弱になった。

3. 中央から地方(各省)への財政移転

(1) 財政移転制度の概要

(a) 税収返還と所得税基数返還

「税収返還」とは、1994年に分税制を導入した際に、各省が不利益を被ることがないように、93年を基準年として地方の税収の減少分を中央が返還(還付)する制度である。

「所得税基数返還」とは、02年に所得税の共有税化改革の際に、税収の一部が中央政府に移管された地方に対して、改革前の税収さらには一定の増分を保証する仕組みである。

ここでは、以上の2制度の内容を詳述しないが、いずれも元々税源が豊富な地域にさらに多くの税金を還付することで、改革を円滑に進めるために設けられた譲歩措置である。地域間における財政力格差を調整するどころか、むしろ拡大させてもいる。「妥協の産物」と評される現行の分税制は、その未完性がここで最も色濃く現れていると言える。

(b) 財力性移転交付(09年予算より「一般性移転交付」に名称と定義が変更)

08年度決算まで、中央から地方への移転支出のうち、財政力格差を調整するために行われたものが一括して「財力性移転交付」と呼ばれていた。これは、日本で言えば「地方交付税交付金」に相当しよう。ただ、09年3月の全国人民代表大会(全人代)における謝旭人財政部長の予算報告によれば、09年から移転支出制度の一層の簡素化が図られ、従来の「財力性移転交付」は「一般性移転交付」に名称と定義が改められるようになった。以下では、特にこだわらない限り、「財力性移転交付」という場合、08年現在の制度を指す。

一般性移転交付(09年予算より「均衡性移転交付」に名称と定義が変更)

財力性移転交付の中の最大の項目である「一般性移転交付²⁾」(08年では中央から地方への転移支出全体の15.3%、財力性移転交付の4割)の前身は、1995年に導入された、財政難の地域への交付金制度である「過渡期移転交付」である。02年に企業所得税と個人所得税が中央・地方共有税に改められたことを契機に、この2税における中央取り分の増加による移転支出と統合する形で、「一般性移転交付」に名称変更されたのである。

一般性移転交付は、地域間の財政力格差を縮小し、公共サービス供給能力の均等化を図るためのものである。交付額は、対象地域の標準財政支出と標準財政収入の差額に移転交付係数を乗じて算定する(標準財政収入が標準財政支出を上回るところは対象外)。交付金の使途が限定されず地方政府に委ねられていることや、算定方法が比較的標準化されているなどの点は、日本の地方交付税交付金の「普通交付税」と類似したところがある。

農村税費改革移転交付

農村税費改革移転交付は、2001年に導入されたもので、農村部の税費改革により財政収入が減少する地方への交付金で、農業への依存度が高い省に対し重点的に補助する。

なお、農村税費改革とは、農民の経済負担を軽減する為に、2000年頃から安徽省で試行が開始され、03年から全国で実施された、県や郷鎮政府が徴収する料金(費)のうち、実質的に税の性質を持つものを税金に変えることである。その際、理不尽な料金については原則上廃止する。この改革により、農民の公租公課負担は軽減されたが、末端の地方政府は財政難に陥った

ため、対策として「農村税費改革移転交付」制度が創設された。

支払額は、改革による地方政府の減収分のほか、郷鎮等の末端政府の行政区画数、郷鎮等が基本的な行政サービスを提供するのに必要な経費、農民の平均収入、農村小中学生数等に基づき算定される。05年の交付額は307億元で、その内訳は中部地域47%、西部地域39%のほか、東部地域14%、となっている（自治体国際化協会2007、p.75、PDF版）。

県郷基本財力保障機制奨励補填資金（通称「三奨一補移転交付」）

農村税費改革の全面施行により、中西部地域の農村が軒並み財政難に陥り、上述の農村税費改革移転交付だけでは対応しきれなくなった。そこで、2005年に県や郷鎮政府が住民に基本的な行政サービスを提供するのに必要な財政力を保障すべく、「県郷基本財力保障機制奨励補填資金」が新たに創設された。この制度の骨子は、「三奨一補（3つの奨励金と1つの補助金）」にまとめられ、通称は「三奨一補移転交付」である。うち「三奨」とは、財政的に困難な県の税収増と省、市などの上級政府から財政困難県に対して行う財力性移転交付を奨励し奨励金を交付すること、県・郷鎮政府の機構及び人員のスリム化を奨励し、郷鎮機構削減数や郷鎮における職員削減数に基づき、奨励金を交付すること、及び食糧生産拠点となる県に対して、郷鎮機構削減数や郷鎮における職員削減数に基づき、奨励金を交付することである。「一補」とは、県や郷鎮政府の財政難問題の緩和に積極的に取組む地区に対して補助金を交付することである（自治体国際化協会2007、p.75、PDF版）。

以上のほか、民族地区移転交付、義務教育移転交付などといった政策目的別の制度が設けら

れている。一般性移転交付では措置されない個別、あるいは緊急の財政需要に対する財源不足額に見合いの額として算定され交付される点に着目すれば、これらの移転支出制度は、いずれも日本の地方交付税交付金の「特別交付税」に類似していると言えよう。

財力性移転支出の規模と範囲は、拡大の一途を辿っている。中でも、一般性移転交付は95年の創設時21億元（移転支出全体の0.8%）に過ぎなかったが、08年は3510億5100万億元（同15.3%）に達し、中央の裁量的支出の余地の拡大に伴い、近年急速に伸びている（表1）。各種の財力性移転支出制度の共通するところは、各地域の財政ニーズに応じて比較的客観的な基準によりその額が算定され、交付基準も公開されている点である。

(c) 条件付の各種特定項目の財政移転（専項移転交付）

「専項移転交付」は、中央から地方への移転支出のうち、用途が特定されている補助金を指す。税込返還と所得税基数返還や、財力性移転交付の用途は交付先の裁量に委ねられているのに対して、専項移転交付では、予め決められた目的以外に使うことができない。

地方が、中央からの委託事業や、中央との共同事業などを実施する際に交付され、日本の国庫支出金に似ている。範囲はほぼ全ての行政領域に及んでいるが、近年では国民生活に密接に関わる分野への支出が増えてきている。財政部によれば、08年では、国からの専項移転の主な対象分野は、社会保障及び就業、農林水事務、環境保護、医療衛生、教育であり、それぞれ移転支出全体の10.4%、6.6%、4.2%、3.4%、3.0%を占めている（表1）。

専項移転支出制度による資金は、基本的に所

表1 中央から地方への主要な移転支出の内訳 (単位: 億円)

移 転 支 出 の 分 類	1995年	2008年
中央から地方への移転支出規模 (全体に占める割合)	2534 (100.0%)	22990.76 (100.0%)
税収返還類	1867 (73.7%)	4282.16 (18.6%)
うち、税収返還	1867 (73.7%)	3371.97 (14.7%)
所得税基数返還	0 (0.0%)	910.19 (4.0%)
財政力の移転支出	292 (11.5%)	8746.21 (38.0%)
うち、一般性移転支出	21 (0.8%)	3510.51 (15.3%)
民族地区転移交付	n.a.	275.79 (1.2%)
県郷基本財力保障機制奨励補填資金	0 (0.0%)	438.18 (1.9%)
農村税費改革移転交付	0 (0.0%)	762.54 (3.3%)
調整給与転移交付	0 (0.0%)	2451.24 (10.7%)
義務教育移転交付 (農村義務教育化債務補助を含む)	0 (0.0%)	419.36 (1.8%)
専項移転支出	375 (14.8%)	9962.39 (43.3%)
うち、社会保障及び就業	n.a.	2399.31 (10.4%)
農林水事務	n.a.	1513.13 (6.6%)
環境保護	n.a.	974.09 (4.2%)
医療衛生	n.a.	780.02 (3.4%)
教育	n.a.	692.72 (3.0%)

註 1) 義務教育移転交付 (農村義務教育化債務補助を含む) は義務教育に特化した交付金である。

2) 民族地域移転交付は、少数民族の省・自治区、あるいは非少数民族の省・自治区の少数民族自治州向けの交付金で2000年より実施。対象になっているのが自治州以上であり、自治県は対象外。

3) 調整給与転移交付が、公務員給与水準引き上げや欠配対策などの為の移転支出制度。

(出所) 中国財政部公開資料 (「2008年全国財政収支決算情況」2009/07/07) などより作成。

管の中央省庁を経由してプロジェクトごとに配分され、国の重点政策目標を達成するための手段として重要性を増してきている。

ただ、配分方法や運用管理についての明確なルールが存在しない。その為、各中央省庁の会計検査を担当する「国家審計署」が公表する「中央予算執行会計検査報告」によれば、ほぼ毎年のように、支出対象が不適切、審査が規範性や客観性を欠く、マッチング・ファンド (「配套資金」) などの裏負担が地方財政を圧迫する、といった問題が指摘されている。

(2) 政府間財政移転の効果

中国財政部が09年7月にウェブサイト上に公開した「2008年全国財政収支決算情況」によれば、全国の歳入に占める中央と地方の割合は53.3対46.7となっている。他方、歳出に占める中央と地方の割合、すなわち中央・地方間で移転支出後の財源配分比率は21.3対78.7となっており、大規模の政府間財政移転が行われていることが見て取れる。

中央から地方への移転支出の内訳 (08年決算ベース。以下同) をみると、分税制導入に漕ぎ着けるための譲歩措置であった税収返還 (移転支出全体の14.7%) と所得税の基数返還 (同4.0

%)の税収返還類が計18.6%、政策メニューごとの奨励的補助金に近い専項転移支付が43.3%と、両者合わせて全体の6割強(61.9%)を占めている。他方、地域間の財政力格差の是正や、公共サービスの財源確保の面で効果が高いとされる一般性移転支付が15.3%、県郷(農村)財政難を緩和するための移転交付(三奨一補移転交付)がわずか1.9%とまだ小さく、現段階ではそれほど大きな役割を果たすまでには至っていない。

Ⅲ 現行の分税制の成果と課題

1. 分税制改革の成果

(1) 国全体の税収は急増し続けた

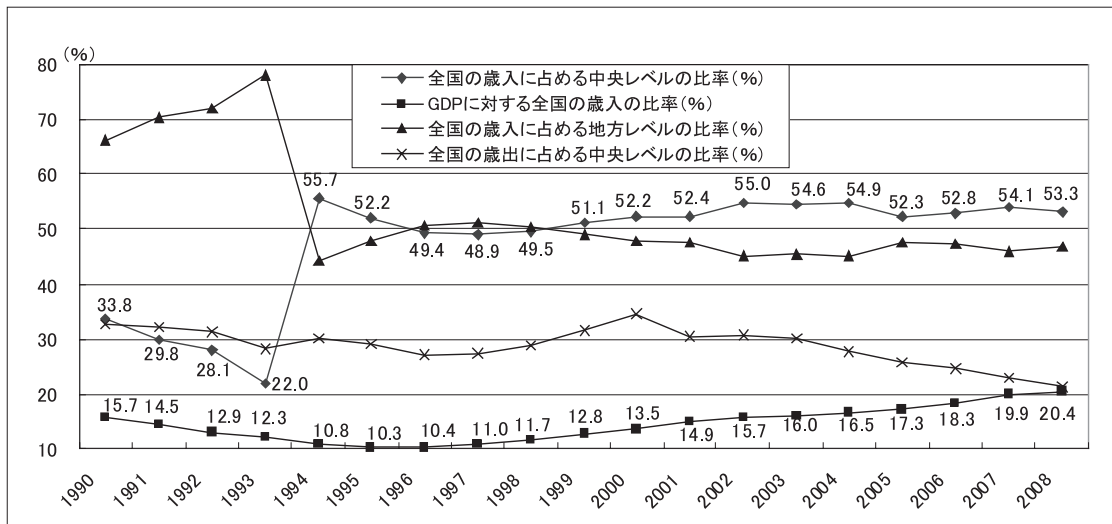
中国財政部によれば、08年の税収は5兆4223億7900万元に達し、94年の5126億8800万元から15年で約10.6倍にも増えた。現段階では、増値税(付加価値税)をはじめとする消費課税中心

の税体系になっているが、今後は経済成長に伴い、企業所得税(08年実績:税収全体の2割強)と個人所得税(同1割弱)など所得課税の伸びが見込まれる。

ちなみに、この間の名目GDPは94年の4兆8197億9000万元から08年の30兆670億元へと、約6.2倍に伸びたに過ぎない。GDP増加ペース以上に税収が伸びたのである。

(2) 二つの比率がいずれも向上したが、農村財政難が発生

財政請負制期(1980~93年)に一貫して低下傾向にあった「二つの比率」は、近年になって、いずれも好転している。図2から見て取れるように、GDPに対する全国の歳入の比率は、分税制改革前の1993年の12.3%から2008年の20.4%へと緩やかに上昇した。全国の歳入に占める中央レベル歳入の比率は、93年の22.0%から翌94年の55.7%にいったん高められた後、08年に至るまで基本的に50%台前半で安定的に推移し



(出所) 中国財政部公開資料(「2008年全国財政収支決算情況」2009/07/07)などより作成。

図2 二つの比率(中央レベルの歳入/全国の歳入、全国の歳入/GDP)などの推移

ている。

以上のことから、分税制改革について、次のような初歩的評価を下すことができよう。

第1に、当初では、『「分税制」がすんなり導入できるかどうかも疑問だ。』（1993/11/18毎日新聞朝刊）と改革の実効性を心配する声があったが、「二つの比率」の低下傾向を逆転させたことからすれば、一応成功したと言えるのではないか。しかもこれまでに税収の伸びは、主に税体系の中心をなす増徴税、営業税、企業所得税などの基幹税目の大幅な増収により達成されたものであるため、今後も税収の大幅な伸びが期待できそうである。

第2に、前記の「93年分税制決定」では、「地方税の種類を充実し、地方税の収入を増やす」とも謳っているが、現実には地方税の収入が中央税や共有税に比べれば、相対的に減ってきている。また、前述したとおり、国税・地方税等を通じた税源配分がはなはだ不適切なうえ、政府間の移転支出制度が地域間財政力格差の是正に有効に機能していない。

この点については、上述した分税制改革の成果を大きく減殺したと言わざるを得ない。

中国では、一貫して各級政府間の職務権限と事務責任の分掌や、税財源の配分といった基本的な事項についてすら法的には未整備である。中央統収・統支制の頃、各級政府の責任範囲も税源配分も不分明で、まさに「親方五星紅旗」流のどんぶり勘定である。財政請負制期では、職務権限については各級政府ごとにおおよその責任範囲が示されたが、それに基づいて税源配分を行うという発想は採られていなかった。当時では、税収が必ずしも政府の収入（予算に計上されない予算外資金を含む）の中心を占めていたわけではない時期だけあって、職務権限に

見合うように政府間で税源配分を行うという考え方は育たなかったのである。これは、政府と国有企業との分離が進み、財政収入が租税を中心とした形に転換する時、すなわち分税制の導入を待たねばならなかった。しかし、分税制改革もこうした問題の解決には至らなかった。中央財政の弱体化に鑑み、改革は財政請負制下で危機的狀態に陥った中央政府の威信を高めるべく、中央に有利に設計された。地方政府各層間においては、財源がより上級の政府へ集中する一方で、支出責任がより下級、とりわけ農村部を管轄する県レベル以下政府に回されたりしている（津上2004、p.21、PDF版）。

また、省・市レベルでは、中央からの交付金を県以下へ回さず手許に留保するなどの行為も後を絶たない。結局、農村の税収等が歳出需要に追いつかない需給逼迫状態が続き、李昌平が暴露したような郷村財政の悪化ぶりがもたらされた。経済発展が遅れたところでは、義務教育や保健医療といった必要最低限の公共サービスの提供においてでさえ重大な支障をきたしている。中西部の省の県、郷鎮とりわけ郷鎮の場合、正規の財源の不足を補うために、域内の工商企業や住民などから様々な非合法的手段で財源を確保せざるを得なくなった。これは農民に対する過酷な税・費用の取り立て問題（農民負担過重問題）を引き起こし、世間の注目と批判を浴びた。以下では、この問題を具体的に見てみよう。

2. 現行分税制の問題点

(1) 各級政府間での役割分担と財源配分の不分明

先進国では、各級政府間で言うところの分税、つまり税財源配分を行う前に、まず地方自治法、地方財政法などといった法律の形で役割分担を

明確に定めるのが通常である。

ところが、中国では、こうした法律が未整備である。分税制の基本的な枠組を定めた「93年分税制決定」においては、省以下4層の地方政府間の役割分担と財源配分について、「中央と各省の間で用いられた分税の枠組みに基づくように」と規定されただけである。

同様に、各省は中央・地方間の共有税からの収入の一部を市以下地方に再配分すべきとの規定もなければ、中央から省への移転支出および地方税を含むその他の税財源の各級地方間での分割如何に関するルールも存在しない。要するに、省以下の各級地方政府間の財政関係については、各省の恣意に任され、連邦制国家の州のように省級政府には大きな権限が与えられている。一般的には中央集権的と思われるがちな中国の地方行財政だが、こうした重要な「ルール」においてさえ、いまだ規範化が果たされていないのである。

もっとも、中央による全国画一的な基準で権限や財源を配分することが有効かどうかについては、検討が必要である。地域ごとに事情は異なるのだから、画一的な基準に固執するのは時代にそぐわない。地域の経済構造の違いが財政構造の違いを生み出している現状を見れば、省ごとに自らの実情に応じた権限と財源の配分の仕組みを構築するほうが効率的だと考えることもできる。広大かつ多様な地域を抱えるゆえに、中央が各省の状況を把握しながら、全省及び省内の財政力格差を是正する制度を設けるのが難しい面もある。

(a) 各級地方政府間での財源配分の現状

津上によれば、「もともと中国では4層からなる地方政府の上下の財政関係について中央の通則的な規定がなく、上級政府に直下一級政府

との歳入の分け方を決定する権限が与えられている。すなわち、省政府は管轄する地区級市政府との間を定め、更に各々の地区級市政府が直下の県級政府との間を定め、県級政府は直下の郷・鎮級政府との間を定める、式である。このため、省級政府とそれ以下の地方政府の間で実施された税収の分け方も地方毎に異なった方式が採られることになった。」(津上2004、p.19、PDF版)という。

ただ、津上は「一部税目の税収を共同享有する、中央からの税収返還を各級政府に戻さずに一部を省に「集中(留保)」するなど、中央・地方の分税制に倣い、又は制度の一部を利用する形で地方財源を省級政府に集中させる手法は共通性がある。分税制に直面した省級政府は、このようにして中央財政が財力を回復するために行った「集中」の負担を下級の基層政府に転嫁していった訳である。配分が省に手厚くなった分、地方政府間でも移転支出が増える効果は多少あったにせよ、総体として分税制導入後、下位の基層地方政府財政は、深刻な歳入不足に陥っていく。」と「上強下弱型」の財源配分慣行を指摘している。

(b) 各級政府間での役割分担の現状

改革開放以降、地方への権限委譲に伴い、前述したとおり、中央政府の役割(歳出責任)は主に国防、外交、中央国家機関の運営などの分野に限定されてきている。この限りでは、中国の公共支出は地方分権的になっていると言えなくもない。他方、省の役割は主に高等教育、文化事業、科学研究事業、警察・検察・司法・裁判関連などの歳出責任を担うこととなっている。市、県および郷鎮は特に地域の事務を担当し、主要なものは中等以下教育(就学前、初等、中等)、保健医療、各々のレベルの行政管理、社

表2 各級政府間の費用分担の現状

事務内容	中央レベル	省レベル	市レベル	県レベル	郷鎮レベル	説明
国防、外交						中央政府が負担
高等教育科学研究						中央直属大学を除き、主に省レベルが負担
後期中等教育			(都市部)	(農村部)		主に市・県レベル負担
義務教育	(計画)	(管理)	(都市部)	(農村部)		主に市・県レベル負担
文化事業			(都市部)	(農村部)		主に市・県レベル負担
行政管理						各レベル共同で負担
電気、上下水、道路等インフラ整備			(都市部)	(農村部)		主に市・県レベル負担
保健医療社会保障			(都市部)	(農村部)		主に市・県レベル負担
計画生育			(都市部)	(農村部)		主に市・県レベル負担
環境保護						各レベル共同で負担
農林水関連						主に市以下レベル負担
警察検察司法裁判関連						主に省レベル、市レベル及び県レベルが負担
社会保障関連			(都市部)	(農村部)		主に市・県レベル負担

(出所) 中国財政年鑑編輯委員会編『中国財政年鑑』各年版、中国財政部公表資料などより作成。

会保障、治安、消防、文化施設、上下水道、電気の供給、道路整備などである。こうした役割(事務)分担に基づく主要な歳出部門における各級政府の費用分担の状況を表したのが、表2である³⁾。

表2から見て取れるように、教育(中等以下)、保健医療衛生、社会保障、電気、上下水道、道路などのインフラ整備といった住民の日常生活と密接な関わりを持つ主要な支出分野は、いずれも複数の行政階層間の共同責任となっている。もちろん、複数の行政階層が共同で特定の事務経費を分担することは、日本(典型的なのは義務教育)をはじめ諸外国においてもしばしば見られる。しかし、問題は中国の場合、以上の公共サービスの提供に必要な財源の調達責任を各

級政府間で如何に分割するかについて、如何なる法律なり、ガイドラインなりにも規定されておらず、不分明である。こうした支出責任の曖昧さは、公共支出の効率性と住民の利益を犠牲にする恐れがあり、また現に犠牲にしている。

さらに問題となるのは、政府間での財源調達責任の分担に関する法律や詳細なガイドラインの不在は、上級政府に十分な財源を下級政府に付与せずに支出命令ばかり出す、「財源付与無し支出命令」(無経費式指令)の余地を残す恐れがあり、また現に残している。

このように、分税制が導入されて15年余りを経過した現在でさえ、分税制の導入に必要な法整備などが進んでいない。そもそも中国は、分税制を導入している日本を始めとする先進諸国

と根本的に違うところは、諸外国はいずれも人権の保障を宣言し、権力分立を原理とする統治機構を定めた憲法に従って統治するという立憲主義政治を行っていることである。共産党政権の維持こそが目的であって、人権や自由を保障せず、三権分立を認めない中国のいわば権威主義体制の下で、地方政府が独立の組織として自己に属する事務を自己の責任において自己の機関によって行い、地方住民の意志に基づいて施政するという本当の意味（立憲的）での地方自治制度があり得ない。立憲的な意味での地方自治制度がなければ、むりに分税制が導入されても、効果を発揮することは難しい。憲法に保障された地方自治制度無しに断行された分税制改革は、当初に設定された目標の実現には、未だ道半ばというのは当然の帰結である。この未完の改革がもたらした最大の問題点は、以下に述べる権威主義体制の下で一番弱いところの農村の財政難に集中的に現れている。

(2) 農村財政難問題

(a) 都市・農村間の格差の現状

改革開放以降、都市・農村間の所得格差は一時期を除きほぼ拡大の一途を辿っている。1978年における都市住民の一人当たり可処分所得は343元、農村の一人当たり純収入は134元で格差は2.56倍だったが、農村を重視した一連の改革の成功で、85年になると、都市住民の一人当たり可処分所得は690元、農村の一人当たり純収入は397元と双方の格差は1.74倍に縮小した。しかし、その後、格差が再び増大傾向に転じたため、02年に登場した胡政権は調和の取れた社会の構築を目指して、農民に対する税金の減免や農村のインフラ整備と公共サービスの改善に取り組んできた。ここに来て、これらの政策は

漸く効果を上げ始め、都市と農村の一人当たり所得格差の拡大に歯止めがかかるようになった。それでも、08年には前者は15781元に対し、後者は4761元に過ぎず、その格差は都市：農村＝3.31倍に達する。約四半世紀の間（85～08年）に格差がほぼ倍増したのである。

格差拡大の背景には、農民が都市部への移住が制限されているため、農村人口の割合が大きく、農業経営規模が小さくかつ生産性も低いことが、農民の所得向上を妨げている。このほか、現行の税財政制度の所得再分配機能が弱いこともよく指摘される。また、それまで財政システムを補完する形で地域間の所得再分配機能を担っていた、中央銀行を通じた内陸部に対する政策的な資金供給（信用割り当て）が、1990年代後半以降の金融システム改革により急速に縮小していったとの指摘（梶谷2005、p.12）もある。しかし、原因如何はともかく、結果として、今では、政治的には「一つの中国」が維持されているながらも、経済的には、歴然と「都市中国と農村中国」が並存する状態が生まれたのである。

(b) 分税制後の農村財政難

「一つの中国」という点から見れば、少なくとも原理的には農村においても、都市とほぼ同じ水準の公共サービスが住民に提供されなければならない。しかし、「農村中国」の経済力はかかる公共サービスを提供するには余りにも弱体である。したがって農村の財源保障は中国における政府間財政調整の最重要課題のはずである。ところが、分税制改革後、たとえば義務教育の普及に関する国からの強制委任事務の増大とそれに伴う経費負担の増加にもかかわらず、農村は必要な財源を一向保障されていない（甘長青2005参照）。

分税制後、下級政府ほど財政難の状況に陥っ

ており、農村を管轄する県や郷鎮の財政状況は実に厳しい。1995年1月1日に施行された予算法の第28条では、「各級地方政府予算は量入制出(税収その他収入を計ってから支出を決めること)、収支均衡の原則に基づき編成し赤字を計上してはならない」と明記されているが、守られていない。地方政府は、直属の投資会社を設立して債券発行をしたり、建設工事の代金を延べ払いしたりして様々な方法で変則的な借金作りを行っているとの指摘が枚挙に暇がないほどある。中西部の内陸省の農村では、財政力・信用力の低い地方政府ほど資金調達もその分難しい。李昌平が暴露した監利県と同様に、財源の不足分を民間の高利貸しからの借り入れで賄うなど、急場しのぎで短期負債が膨らみ、苦心のやり繰り財政が続いているところが少なくない。

また、農村の財政支出に対して地方人民代表大会(地方議会)を含む組織内外の監督体制が機能していない。そのため、政府予算の透明性を確保できておらず、定められた用途以外への支出が数多く行われている。上からの交付金の流用や、正式な手続きを経ない根拠不明な出費など現場管理が杜撰なことは農村財政のもう一つの問題である。このことは省や市など都市部の上級政府以上に、県、郷鎮財政の健全性を弱める要因になっている。

一体、農村財政にどれだけの負債を抱えているのかについては、誰もわからない。今までのところ、個別の事例調査結果しか報告されていない。各種の推計を見ると、農村財政の債務残高が大きく異なるが、自力では完済が難しい点だけは衆目がほぼ一致している。

2005年11月5日に東京大学で開催されたシンポジウム「WTO体制下・中国における農業構

造調整の課題」の席上、中国社会科学院農村発展研究所の朱剛研究員の報告「郷村債務と郷鎮財政」によれば、全国の郷鎮・村の債務規模は約4、5千億元に達するという。

ちなみに、04年10月に発表された中国財政部の財政科学研究所の試算では、04年末時点の全国の郷鎮と村の債務規模は6千億～1兆元(前出の朱剛報告の約2倍で、GDP比約4～6%)に見積もられている(05年11月10日付在日中国系新聞・『中文導報』による)。

なお、筆者が度々現地調査に訪れていた農業大省・河南省の北部農村では、中央、省、市、県、郷鎮の5級政府間の財政関係をもじった以下の戯れ歌が流行っていたほどである。

「中央財政花盛り、省級財政、是まずまず成り、市級財政どうにか間に合い、県級財政成り立たない、郷鎮財政現にほころび。」(原語:中央財政很好過、省級財政也不錯、市級財政將就過、県級財政很難過、郷鎮財政没法過——調査地の郷鎮幹部により)

なぜ農村財政はこんな悲惨な状況に陥ったのだろうか。香港中文大学の蕭今は、雲南省と湖北省でのフィールド・ワークを踏まえて、「分税制の下で中西部の富裕県でさえ上級政府と中央に地元の創出した財源の大半を巻き上げられたため、残った財源は農村の持続可能な発展に必要な歳出を賄いきれない。」と指摘している(蕭今2004、p.25)。

他方、筆者の実態調査によれば、分税制の導入により、郷鎮の財源の大半は上級政府に取り上げられたにもかかわらず、必要な歳出を賄うための資金調達は基本的に「自力更生」の原則が適用された。そうした中で、郷鎮は正規の税収不足を補うため、郷鎮企業(農村の中小企業)からの上納金や、農民から徴収した各種の雑費

に依存するようになった。ところが、都市・農村間の所得格差の拡大を背景に農家の公租公課負担を軽減させ、ひいては所得を増やすことを目的に、2000年頃から前記の農村税費改革が進められた。これにより郷鎮の依存財源が大幅に圧縮され、大きな打撃を被ったのである(甘長青2004a)。

また、村レベルについては、農村全体が厳しい財政難の中で、県財政からのしわ寄せを受け、ほぼ財政破綻状態に陥った郷鎮は、唯一押し付けることができる相手・村に対する収奪を強めたため、村レベルの財政難⁴⁾がもたらされたのである(甘長青2004b)。

以上を求めると、農村財政難問題の背景には様々な原因が考えられるが、とりわけ重要なのは以下の三つであろう。そのうちのひとつで、ほとんど決定的に重要なのは、都市・農村間の大きな所得格差の存在である。たしかに農村部の所得も増えているが、都市部の所得増加ペースには遠く及ばず、格差は年々拡大の一途をたどっている。もう一つは、農村当局は上級政府からの財源吸い上げと事務責任の押し付けにさらされている。そのため、事務執行のために必要な歳出と実際に持ち合わせている財源が著しく乖離している。三つ目は、経済や社会の情勢の変化に伴い、義務教育を始め、社会保障や公衆衛生などといった新たな公共サービスに対するニーズが出現し、かつ給付水準が絶えず引き上げられたことである。これが分税制導入後、ただでさえ重い行政任務を負わされている基層政府に、さらなる追い討ちを掛けたのである。以上の三つが相俟って、農村はただでさえ貧弱な固有財源とその枯渇に悩むようになり、歳入と歳出のバランスが急速に悪化したのである。

このように、農村財政難問題は、農村自身の

問題ばかりでもなければ、分税制改革のみの影響でもない。中国における農村の統治制度そのものとも密接に関わる問題である。

IV 圧力型体制

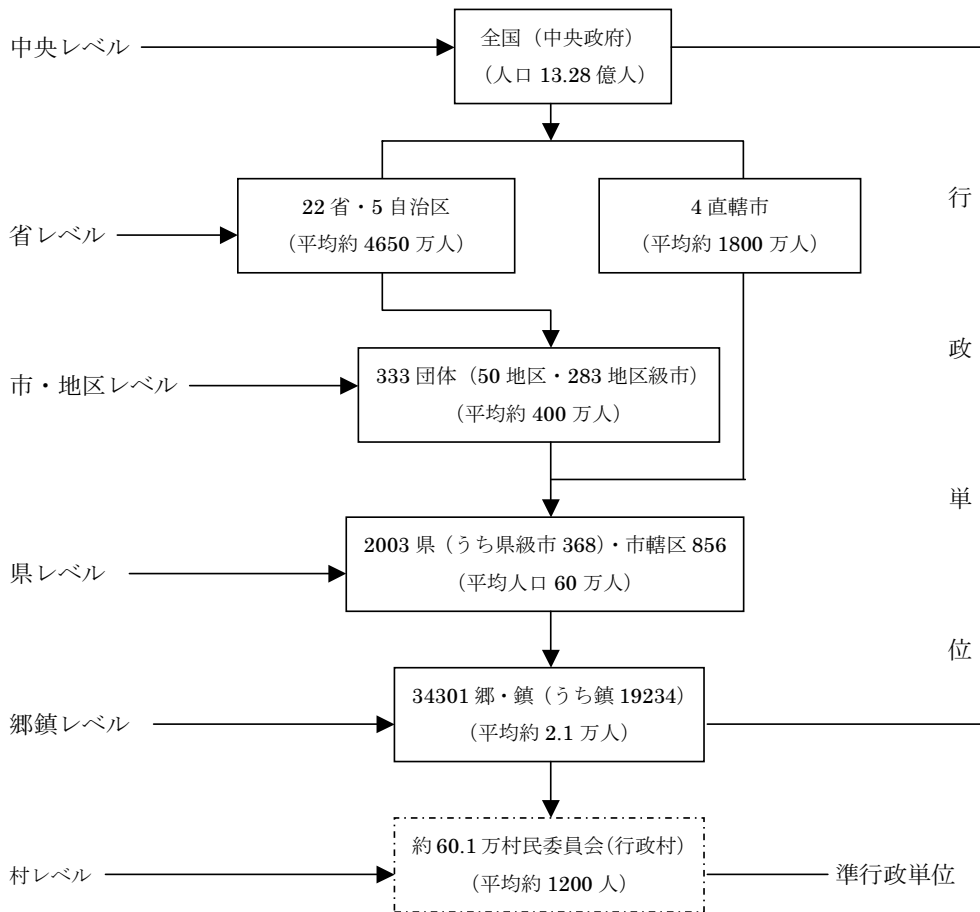
1. 中国の農村統治制度

(1) 地方行政区分

中国の地方行政区分は1980年代半ば以降、基本的に省レベル、地区(市)レベル、県レベル、郷鎮レベルという4層⁵⁾のピラミッド構造となっている(図3参照)。そのうち、県レベル(農村部を管轄しない都市部の市轄区を除く)と郷鎮レベルは農村の行政単位である。なお、行政単位ではないが、郷鎮レベルの下に、行政村において村民委員会(図3の一番下に点線で囲んだ部分)という組織が設けられている。自治体国際化協会[2000]による次の指摘からわかるように、村民委員会は実質上一種の「準行政単位」であろう。

「村民委員会は、基層大衆の自治組織であり、郷・鎮や県のような政府機関ではないが、村民の集団所有の土地や企業の管理、小学校や道路の建設・管理、公益事業の実施、住民間の争いの調停、衛生や治安の維持、などといった様々な住民の日常生活に関わる事務やこれらの実施に要する経費の負担金徴収も行っており、わが国の町内会とは異なり、実質的には政府機関のような役割を担っている。」(自治体国際化協会2000、p.53参照)

近年、県や郷鎮、村など下位の機構は統廃合が頻繁に行われているため、統計上の設置数は毎年大きく変化している。08年末時点で県レベルは2859団体あり、平均人口は約60万人に達す



出所：中国国家统计局編『中国統計年鑑』2009年版より作成。

図3 中国の行政組織図

る。ただし、中には農村部を管轄しない都市部の市轄区856団体が含まれているため、これを除くと、農村部の県レベル団体数は2003（うち県級市が368）となり、一県あたりの平均人口は約36万人である。郷鎮レベルは34301（うち鎮が19234）。農村を管轄しない都市部の「街道弁事処」含まず）団体あり、一郷鎮あたりの平均人口は約2.1万人である。行政村は約60.1万あり、一村当たりの平均人口は約1200人である。

(2) 県、郷鎮、村の間に典型的な「上強下弱型」の意思決定構造

中国の地方行政制度の下では、上級政府が下級政府を指導する立場にある。農村では、県が人事権、財政権などで郷鎮を縛っており、郷鎮政府の自由度は乏しい。例えば、前出の自治体国際化協会（2000）では、県と郷鎮の関係について次のように指摘している。

「(前略) 県は、農業を基幹産業とする中国にあって12億（当時。筆者注）のうち9億人（同上）が生活する農村を基盤とするものである。

次に行政機能が完備している最小の単位であること。さらに、上級政府が取り扱わないところの人々に直接関係する問題についても対応すること等が挙げられる。これに対して郷級地方は、県級地方の下に位置する最基層の行政単位であり、(中略) 行政機能は完全でなく、これを県級地方が補完している。また、重要な決定事項はこの県級地方に委ねられており、県級地方での行政運営の方向が郷級地方のそれを決定するという関係になっている。」(自治体国際化協会 2000、p.49)

なお、郷鎮と村の関係については、村民委員会組織法の第4条では、「郷、民族郷、鎮の人民政府は村民委員会の活動を指導、支持及び援助する。(中略) また村民委員会は、郷、民族郷、鎮の人民政府の活動に協力しなければならない。」と抽象的に規定してある。

しかし、どういうふうに「指導」または「協力」すべきかについては、如何なる具体的な規定も見当たらない。そのため、村里巷間でよく耳にする、「村の帳簿は郷鎮が管理し、村の金は郷鎮が使う」(「村帳郷管、村財郷使」とか、「収入は上に納め、支出は下に押し付け」(「収入上繳、支出下圧」といった言い回しに端的に示されるように、単なる指導や協力の範囲を超えて、恣意的な干渉・収奪までもが日常的に行われているのである。

以下では、この点について、やや立ち入った考察を試みることにしよう。

2. 圧力型体制

「圧力型体制」は政治学者の栄敬本らが、1990年代半ばに内陸部の河南省中部の新密市(県級市)で県・郷鎮間の政治関係に対する調査研究を経て、98年に初めて打ち出した概念で

ある(栄敬本ほか1998)。それによれば、圧力型体制は、中国の行政制度上における中央集権式の政治システム(いわゆる民主集中制)の現れである。新中国建国以来に農村で築かれた行政上の隷属・上下関係を後ろ盾とした統治システムそのものであるという。

これまでに、圧力型体制の下で、上級政府は農村から財源や権限など取り上げられるものは取り上げる一方で、義務や支出責任など押し付けられるものは押し付けていることが広く指摘されている(鄭法2000、栄敬本ほか1998、李昌平2002など)。その結果、農村は税収等が不足するにも関わらず歳出拡大の圧力が強まり、財源の手当てに不安が残る。

では、これほど農村を苦しめている「圧力型体制」とは、いったい、何だろうか。

(1) 圧力型体制とは何か

栄敬本らによれば、「圧力型体制」とは、特定の政治・行政組織(例えば、県、郷鎮)が上級組織(中央、省、市)の定めた各種の経済や社会関連の発展目標を達成するために、下級組織に対して採用した各種の数値化された指標を使った業績評価体系であるという。

この定義だけではややわかりにくいので、以下はその文脈をわかりやすく敷衍しよう。

中国の党主導下の政府(partly-state)体制下では、下級組織が上級組織の指示に従わねばならないのは周知の事実である。これは憲法をはじめ、地方各級人民代表大会(地方議会)及び地方各級人民政府組織法などにはっきりと定められている。下級組織の幹部にとって、上級の党・政府組織との関係は常に重要である。上から与えられた各種数値指標の達成如何によって、自らの業績に下される評価が大きく変わること

が多い。県、郷鎮及び村の間では、特にそうした傾向が強く、あたかも上から下へ、さらには下へと圧力がかかるように、現行のトップダウン型の政治・行政システムが「圧力型体制」と形容される。

「圧力型体制」の下で、中央が下した各種の経済や社会関連の発展目標は、省 市 県 郷鎮 村 農家の順に下りていく過程で、数量化されたうえ、様々な指標に細分化される。現行の人事考課制度の下で、各級の党・政府組織の主要幹部にとって、上級の幹部から指示された指標の達成如何は、「片手に高指標、片手にポスト」（一手高指標、一手烏紗帽）に典型的に象徴されるように、仕官運動上は非常に重要である。己の栄辱や立身出世とも密接に結びつくだけに、常に重いプレッシャー（圧力）がかかってくるのである。

では、なぜ農村内部の県・郷鎮・村の間に圧力型体制が成り立つのだろうか。

(2) 圧力型体制の生成

これについて、鄭法は憲法上の原因を指摘する（鄭法2000）。それによると、県と郷鎮は地方行政区分上の二つの層だが、県は農村における最も基本的な行政単位と位置づけられている。この点については、前出の自治体国際化協会（2000）と同様な指摘である。

実際に、春秋時代（紀元前770～紀元前403年）からすでに行政区分として県が置かれ、後代の秦・漢などによって引き継がれ、今日に至るまで2千年以上にわたって県は中国の地方制度の中心的存在である。これに対し、郷は秦・漢の時代から存在しており（郷里制）、現在も最下位の行政区分として存続しているが、歴史上幾度も廃止されたことがある。新中国成立後の60

年間だけ取ってみても、郷級区画は何度も改革を受けた。現下の財政難への対応と行政機構の効率化を目的として、郷鎮の合併（1951年約21万、08年約3.4万）と職員の削減（自治体国際化協会2007、p.23によれば04年3万人、05年に30万人削減）が進められている。郷鎮レベルの存続必要性については、たしかに賛否両論があるが、将来的には、郷鎮レベルの政府機能の段階的撤廃は一つの流れだろうと考えられる。

鄭法（2000）によれば、県の権限を強固なものとする一方で、郷鎮の権限を形式上のものとするという憲法の精神（第三章第五節。筆者注）の下で、県が郷鎮を完全に支配下に置くことができるという。要するに、そもそも憲法上で郷鎮には不完全な政府機能しか付与されていないのである。なぜこういう不平等な扱い方をする必要あるかについて、鄭法が経済上の理由を指摘する。それによると、新中国建国当初では、党中央が農村末端の郷鎮や村に至るまで行政機構を設立し権力基盤の確立を目指そうとしたが、莫大な維持や運営コストがかかるということで思いとどまらざるを得なかった。そこで、代替策として、行政の代わりに共産党の基層組織を張り巡らせた。これにより、中央の農村での統治費用が安上がりにもかかわらず、農村での権力基盤を強固なものにすることができた。

改革開放以降、中国は社会主義公有制から訣別していく決断をしても、それで共産党が無用の長物になるわけではないという証に、依然として政府階層ごとに党組織を設け続けている。農村では、家族単位に農地が分配される「農家経営請負制」の実施により、生産過程および資産蓄積の分散化傾向が現れた。国家の徴税費用が著しく上昇するなどの要因が重なって、「村民自治制度」が内生的に生まれた（陳雲・森田

憲2009、p.42)。これを追認する形で、1982年の憲法改正により、村レベルにおける大衆自治は共産党政権ができてから初めて認められた。その後、83～85年にかけて進められた人民公社の解体を経て、地方行政の末端組織として郷鎮レベル政府が設立された。しかし、党の農村での統治システムは、旧態依然で従来とほとんど変わらない。98年に改訂された「村民委員会組織法」では、「中国共産党の農村基層組織は、党規約に基づき、核心的指導的役割を果たすべき」(第3条)と明記されている。こうした規定の下では、憲法上自治組織とされている村レベルの住民自治制度を形骸化させてしまう可能性が秘められているのは言うまでもない。

(3) 圧力型体制が機能する背景

圧力型体制が機能する背景には、農村における民主主義建設の立ち遅れがあるのが指摘されている(栄敬本ほか1998)。それによれば、農村共産党組織の主要幹部はもとより、行政系列の幹部についても任命権は一級上の党委員会にある。そのため、農村の主要幹部は自らの権力の源泉である上級の党組織に対して責任を負うのであり、地元住民に対してではない。上の指示にさえ従えば、農村幹部は住民の意思を無視しても良いのである。

このように、圧力型体制の下で県、郷鎮が独立した地方団体、そして村民委員会が憲法第111条において定められた自治組織としてあるべき自主権と発言権が事実上抹消されている。したがって、上級から押し付けられた事務や支出責任に「ノー」とは決して言えない。残された唯一の道は、「一級下を管理する」ことができるという憲法上にも認められた権利を活かし、県の場合は管下の郷鎮に、郷鎮の場合は管下の

村に、圧力を加え郷鎮企業から各種の納付金を巻き上げ、農民から種々の雑費を徴収することである。これは、農村住民の怒りを買っているが、戸籍制度の制限により、彼らは都市部への移住が難しい。

また、県や郷鎮のトップは住民の直接選挙で選ばれるわけではないから、農民が集団でかれらを弾劾・罷免することはできない。無理やりにそれをやろうとすれば、成功する前に自分自身がまず決定的な窮地に追い込まれることが多い(張玉林2001、pp.269-278)。村長(村民委员会主任)の場合、村民委員会の選挙を通じて住民に直接選ばれるが、選挙過程が共産党組織のコントロール下に置かれているため、住民の意思が反映されにくい。

V おわりに

本稿の検討を通じて、地方の財源を吸い上げる手段としての分税制と、末端政府への支出責任の押し付けを可能にした圧力型体制の二重束縛下で、農村の財政難が如何にもたらされたかが明らかになった。一見したところ、分税制という財政制度の不備が農村財政難の元凶に見える。そもそも分税制の導入は、地方財政請負制の下で財源が地方へ分散したのを引き締め、中央が再度コントロールし直すという意図でスタートしたものである。

また、通常、一国内の各級政府間で事務分担と財源配分を予め決めておくことは、分税制導入の前提と考えられる。しかし、中国では、中央政府と各レベル地方政府の間には、それらを明確に定めた法律などが存在しない。法的枠組が欠如する中で、圧力型体制が働き、財源配分

の上方集中と事務負担の下方転嫁が同時進行したため、歳出の責任（義務）と歳入の範囲（権限）とがミスマッチする。農村末端の郷鎮政府では、税財源の大半を県以上政府に取り上げられた一方で、多くの支出任務を押し付けられた。その結果、必要な歳出と使用可能な税収との間に大きなギャップが生じ深刻な財源不足に陥ったのである。

真の「和諧社会」を実現するには、農村財政難問題の解決が不可欠なことは現政権も認識しており、近年、中央政府は絶えず農村向けの移転支出を積み増している。しかし、問題は一向に解決されていない。なぜだろうか。答えは至って簡単である。処方箋が間違っている。もっと言えば、この処方箋（移転支出の積み増し）こそが財源の上方（省・市）集中と事務の下方（県・郷鎮）転嫁を繰り返す原因にもなっている。中央が移転支出の積み増しを表明する（全人代における財政部長の予算報告）途端、地方では「どうせ国からお金が回ってくるから、末端政府の財源を召し上げろ、事務負担を押し付けろ」、と交付金が支給される前から「財源召し上げ・事務押し付けの駆け込み競争」が起きて、状況は更に悪化する。地方末端政府レベルでは、「困った時の中央頼み」が癖になりやすい。「過重負担・財政難」という県・郷鎮の主張とは裏腹に、度重なる移転支出の積み増し措置によって財政力のないところが何とか生き残り、上級政府の既得権益も温存され易い。その様を見ると、省や市は財源召し上げ・事務押し付けの手を緩めようとしなない。また次なる財源召し上げ・事務押し付けの機会を窺う。結果として中央政府による移転支出の積み増しが止まらない限り、財源召し上げ・事務押し付けも止まらない悪循環が起きかねない。

このように、問題解決のための対策がかえって問題を深刻化させる悪循環を生む。これでは、たとえ当面の問題が抑制されたとしても、次回に同様な問題の発生は約束されたのに等しいだろう。各級政府間の関係が変わらなければ、抜本的な改善にはつながらない。いずれ問題は繰り返すだろう。こうした結果を惹起した元凶は、政府の財政政策というより、圧力型体制の存在、さらに言うならば、地方自治制度や立憲民主主義の不在にある。

かつて日本でも、1960年代の高度成長期に、農村から都市への人口移動が生じ、両者の間に様々な格差問題が生じた。しかし、日本では、国庫支出金と地方交付税など中央から地方への移転支出制度を通じて、財政力の弱い地域にも財源が配分され、格差が是正された経緯がある。中国の財力性移転交付と専項移転交付を、それぞれ日本の地方交付税と国庫支出金に見立てれば、今の中国はドル表示の一人当たり GDP で見た経済発展段階も、政府間の移転支出制度も40年前の日本に似ている。主に違うのは、日本には地方自治制度と立憲民主主義があるのに対し、中国では圧力型体制と権威主義政治が幅を利かせていることである。この地方自治制度と立憲民主主義の有無が、結果として、地域間財政力格差の縮小（日本）と拡大（中国）という根本的な違いをもたらしたことは明らかである。

中国はこれまで世界的な民主化の流れに背を向けてきた。しかし、歴史上繰り返された易姓革命の再発防止のためにも、分税制の実効性を高め市場経済化の進展に適應する政府間財政関係を構築するためにも、更に貧富格差への対応が古代から進歩していないと思われたくないためにも、圧力型体制と権威主義政治の枠内で工夫を凝らす試みは有効なアプローチにはならな

い。仮に現政権が繰り返す「和諧社会」が外交辞令でないとするれば、農民所得の上昇と都市・農村所得格差の縮小の実現に向けた具体的行動を示す必要がある。

たしかに胡錦濤国家主席が再三強調するように、経済発展の前提は政治安定である。しかし同時に、経済発展は政治安定の前提でもあると思われる。今の中国で、政治上安定していないのは、内陸部の農村や少数民族地域など経済発展から取り残されたところばかりである。経済発展と政治安定を同時に実現するには、農民や少数民族住民など社会的弱者を含む幅広い国民の声を吸収し、政策に反映させねばならない。言うまでもなく、必要不可欠なのは民主的で透明性の高い政治仕組みである。政治改革という時代の要請に応え、共産党を国民の負託に耐えうる政党に立て直すか、さもなければ退場が迫られるだろう。

註

- 1) 「中央統収・統支制」とは、地方政府によって徴収された税収その他収入がいったん中央政府に納付された後、中央によって認められた支出需要に基づく形で各地方政府に財政資金が配分されるという財政管理制度のことである。確かに制度上では中央集権的な性格が強かったが、実際の運用となると、地方分権的な色彩を帯びる時期もあった。
- 2) 全人代における謝財政部長の予算報告によれば、09年から「一般性移転交付」が「均衡性移転交付」に名称と定義が変更されるようになった。なお、本稿では特にこだわらない限り、08年現在の制度を指す。

3) ここで断っておきたいのは、表3はあくまでも現在進行形で日々刻々と変化している中国の事象を捉えるための一つの目安である。近年、地方全体が厳しい財政状況にある中で教育全般（高等、中等、初等含む）、社会保障、保健医療衛生、環境保護、インフラ整備、農林水関連など従来では主に地方の担当とされた事務分野においても、中央レベルからの移転支出が急増している。そのため、各事務内容について、一体どの政府レベルが負担しているのかを厳密に区分することがますます困難になっている。

4) 中国では、村レベルは政府組織ではなく、『基層の大衆的自治組織』（憲法代111条）と位置づけられているため、村レベルの金回りについては「財政」ではなく「財務」という表現が多用される。ただし、本稿では村の「準行政組織」の性格にかんがみ、かつ県・郷鎮レベル財政との比較の便宜上、「財政」という表現を用いる。

5) ただ、上海、北京、天津、重慶の4中央直轄市（省と同格）では市レベル、市轄区・県レベル、郷鎮レベルの3層となっている。また、憲法上は省レベル、県レベル、郷（鎮）レベルの3層制だが、4直轄市を除く27省（自治区）で1省あたりに平均74県（市轄区を除く）も設置され、省が直接県を管理することが困難なため、省レベルと県レベルの間に市（地区）レベルが置かれた4層制が採られている。

参考資料

栄敬本ほか 1998. 『従圧力型体制向民主合作体制的転変——県郷両級政治体制改革』 中央翻

- 訳出版社 (中国)
- 梶谷懐 2005. 「中国の財政・金融改革と地域間消費平準化」『アジア研究』第51巻第4号
- 梶谷懐・星野真 2009. 「中国内陸部における政府間財政移転の決定要因と再分配効果——県レベルデータを用いた実証分析」『アジア研究』第55巻第1号
- 甘長青 2004a. 「分税制下の中国郷鎮財政の構造と変化——財政難の観点から——」九州大学大学院経済学会編『経済論究』第120号
- 2004b. 「『圧力型体制』下の中国における村民自治と村財務」九州大学大学院経済学会編『経済論究』第120号
- 2005. 「義務教育費負担制度から見る現代中国における国家・農村関係」九州大学経済学会編『経済学研究』第72巻第2・3合併号
- 黄佩華編 2003. 『中国：国家発展と地方財政』中信出版社 (中国)
- 自治体国際化協会 2000. CLAIR REPORT 209 『中国の地方行財政制度』
- 2007 (2000の改訂版). 『中国の地方行財政制度』 (<http://www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/26.pdf>)
- 朱鋼・賈康 2006. 『中国農村財政理論と実践』山西経済出版社 (中国)
- 蕭今 2004. 「中西部両県経済資源の籌集と分配 案例研究：増加教育投入の困境及籌資建議」中国社会科学院『財貿経済』(中国) 2004年第3期
- 田島俊雄 2005. 「地方財政の構造と公租公課改革」田島俊雄編『構造調整下の中国農村経済』東京大学出版会
- 中国国家统计局編『中国統計年鑑』各年版 中国統計出版社 (中国)
- 中国財政年鑑編輯委員会編『中国財政年鑑』各年版 中国財政雜誌社 (中国)
- 張玉林 2001. 『轉換期の中国国家と農民 (1978～1998)』(財団法人) 農林統計協会
- 張忠任 2001. 『現代中国の政府間財政関係』御茶ノ水書房
- 津上俊哉 2004. 「中国地方財政制度の現状と問題点——近時の変化を中心に」RIETI Discussion Paper Series 04-J-020 (PDF版) (<http://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/04j020.pdf>)
- 陳雲・森田憲 2009. 「中国における分税制下の中央地方関係：立憲的地方自治制度のすすめ」『廣島大學經濟論叢』Vol.33 (http://ir.lib.hiroshima-u.ac.jp/metadb/up/kiyo/AN00213519/HER_33-1_1.pdf)
- 鄭法 2000. 「農村改革と公共権力の画分」、戰略与管理雜誌社『戰略与管理』(中国) 第4期
- 李昌平 2002. 『我向總理說實話』光明出版社 (中国)
- 2004. 吉田富夫監訳 / 北村稔・周俊訳 『中国農村崩壊——農民が田を捨てるとき』NHK 出版
- 李萍編 2006. 『中国政府間財政関係図解』中国財政經濟出版社 (中国)
- OECD 2006, “China in the Global Economy Challenges for China’s Public Spending: Toward Greater Effectiveness and Equity”, OECD Paris
- Tsui, Kaiyuen 2005, “Local tax system, intergovernmental transfers and China’s local fiscal disparities” *Journal of Comparative Economics*, 33(1), pp.173-196