九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

「圧力型体制」下の中国における村民自治と村財務

甘, 長青

https://doi.org/10.15017/3000355

出版情報：経済論究. 120, pp.49-65, 2004-11-25. 九州大学大学院経済学会
バージョン：
権利関係：

「圧力型体制」下の中国における村民自治と村財務

甘　　長　青

I　はじめに

中国では，1994年１月に分税制[1]が導入された。それ以来，東部沿海地域は急速な経済発展を遂げてきた一方，中西部の広大な農村では多くの村が逆に深刻な財務[2]危機に陥っている[3]。国務院弁公庁（内閣府）の調査によると，98年末現在，全国の村の負債総額は1,483億元（１元≒15円）にも達している[4]。また，農業部の調査結果では，99年末の負債総額は98年末より17.5%増え，2000年末の負債総額は99年末より11%増えた（趙陽［2002］）。2001年以降も負債総額が急増している。例えば，遼寧省（国全体の統計数字が入手できない）では，2002年末の時点で村レベルの負債総額は106億元（村あたりの平均負債額は約69万元）に達している（2003年５月27日付け『遼寧日報』）。

都市化が進んでおり，一人あたりGDP・財政収支などの指標は全国の上位レベルにある遼寧省（甘［2004］，94頁を参照）でさえ，これだけの負債を抱えていることから中西部の貧しい村の財務窮状は容易に推測できよう。

ところで，中国では，上下級政府，とりわけ約７割の国民が生活している農村地域を管轄している県・郷・村の間に「圧力型体制[5]」という独特な政治・行政体制が存在していると言われる。「圧力型体制」の下で，中央・上位政府が確定した社会・経済発展の諸指標は，県→郷→村の順番に逐次下達され，村は最後に各指標の達成を農民に強要している。そのせいで，憲法（本稿では，特にこだわらない限り82年憲法を指す）上定められた村民自治が台無しにされてしまったと指摘されている（鄭法［2000］）。

本稿は，「圧力型体制」を手がかりに村民自治の限界を考え，村レベルの財務危機の真因を探ることにしたい。具体的には，II節では，筆者の研究目的および問題意識を述べる。III節では，「圧力型体制」とは何かを問い，中国の農村統治制度の特徴と，そこでの村民自治の発展可能

1）分税制とは何かについては，甘長青［2004］，87頁をご参照へ。なお，分税制改革の詳しい内容については，南部［1995］，田島［1996］をご参照へ。

2）村は政府組織ではなく，「基層の大衆的自治組織」（憲法第111条）と位置付けられている。そのため，本稿では，中国の慣習に従って村の金回りについて，「財政」ではなく，「財務」という表現を用いる。

3）村の債務は主として94年（分税制が導入された年）前後から形成され，その後次第に増大する傾向を見せている。内陸部の農業大省＝湖北省の監利県（長江に沿った水郷地帯にある）の村負債史はかなりはっきりとこの趨勢を辿っている。95年の時点ではこの県の村全体の約85%が収支均衡ないし黒字であったが，2000年になると村全体の85%が赤字に陥り，赤字の平均は40万元以上に達する。約９割の村が負債を抱えており，平均負債額は60万元以上に達し，毎年平均10～15万元の勢いで負債が急増している（以上，李昌平［2002］を参照）。

4）一村あたりの負債額は21万元で，農民一人あたりの負債額は374元となっている（詹成付［2004］）。ただ，郷鎮所有・村所有企業の経営債務を含むと実際の負債総額は3,700億元前後に達するとの推計結果もあるという（賈康・趙全厚［2002］，348頁を参照）。

5）この用語自体は，栄敬本氏らが河南省新密市（県級市）で県郷両級政治体制を調査研究する際に，初めて打ち出した概念である。氏らの所説によれば，「圧力型体制」は行政体制上における中央集権式政治体制の現れであり，新中国建国以来農村で築かれた行政隷属関係を後ろ盾とした統治体制そのものであるという（栄敬本ほか［1998］を参照）。

性を考える。IV節では，村民自治の現状と課題とは何かを示す。V節では，村民自治の実施と分税制の導入後に村の財務構造にどのような変化が起きているのか，これらの変化をもたらした要因とは何か，を考える。最後に，「圧力型体制」の存在が真の村民自治を不可能にし，村財務危機をもたらしたとの結論を引き出す。

II　研究目的および問題意識

1．本稿の研究目的

中国ではチベットや新疆ウィグルなど５つの自治区をはじめとする民族自治地域において自治権が一部認められている以外，ほとんどの地域では地方自治が認められていない。例外的に農村では，村の管理組織＝村民委員会において村民自治が憲法第111条に認められている。

本稿では村民自治と村財務という二つの問題を関連付けて扱う。その背景にあるのは以下の問題意識である。すなわち，なぜ村民自治が本格的に推進された（92年以降。張玉林［2001］，228～230頁）途端に村の財務状況が悪化する（94年以降）のか。これは単なる偶然に過ぎず，村財務危機をもたらしたのは別の原因，例えば分税制にあるのか，それとも村民自治が村財務危機をもたらしたのか。これらの問題を解明するのは本稿の主な目的である。ところが，以上の問題を解明するには，以下の問題を明らかにすることが先決であろう。すなわち，第１になぜ村民自治が認められたのか，第２に「圧力型体制」の下で本当の村民自治が実現できるのか，第３に村民自治の推進や分税制の導入が村の財務構造にどんな影響をもたらしたか，である。

周知の通り，中国の村民自治に関する実態調査は，時には微妙な政治問題にもかかわるので，非常に難しい。一方，村レベルの財務に関する研究が難しい理由は，利用できる統計資料が乏しい上，データの整合性と信憑性に常に多くの問題が付きまとうという点につきる。本稿で利用する資料は，主として先行研究や新聞・学術誌での報道などの二次的資料であるが，それらを再吟味し総合的な把握に努めている。その上で，筆者自身が内陸部の河南省で行った実態調査で入手した情報を踏まえ，村民自治の実態や村レベルの財務構造を明らかにすることを通じて，その財務危機の真因を探ってみる。

2．本稿の問題意識

80年代末から主任（村長）をはじめ村民委員会のメンバー（任期は３年）は，「村民委員会組織法」（以下，村民組織法と略す）に基づき，村民による直接差額選挙[6]で選ばれている。具体的には，まず村民または村民代表が直接に候補者を推薦し，そして多くの推薦者を一定の人数に絞り込み，最後には村民の直接選挙によって村の指導者を直接に選ぶ仕組みである。

普通にいう「民主主義」の意味するところを，差額選挙，無記名投票，秘密投票といった外枠としての選挙制度に限定すれば，中国の農村においても「民主化」が着々と進められてきたかのように見える。しかし，村民委員会の選挙方式は注目を集めている。共産党がこの選挙を巧みにコントロールしていると言われているためである。その証拠として以下の三点が挙げられている。すなわち，①党の幹部は厳正なる選挙管理を行うはずの選挙管理機構のメンバーでありながら，村民委員会のメンバー候補として推薦されていること，②候補者の絞り込み過程に

6）差額選挙とは，候補者数が定員数を上回る選挙のことである。毛沢東時代の選挙は定員数と候補者数が一致する等額選挙であったが，79年に「地方各級人民代表大会および地方各級人民政府選挙法」が改正されたことにより差額選挙を行うことが決定された。

おいて党組織の影響力が利用されていること，③「社会主義民主」の魅力をアピールするために投票率の高さばかり追求し，選挙に先たって党組織による広範な動員を行うこと，などが党指導下の選挙を強く意識させる。

村民委員会の選挙は村民自治のかなめである。というのは，農民が自分の意志で村の指導者を選べるかどうかは自治の質を判断する上でとる重要な指標だからである。しかし，上述したように中国で行われている村民委員会の選挙は，表向きは村民による自由な選挙を認めるが，実際は共産党の指導が行き届いており，村民自治を形骸化させている。選ばれた村民委員会の指導体制は党の掌握下に置かれ，単なる農村内部における党の利害を代弁する側面が強い。

本稿では，村民自治の本格的推進と分税制の導入後における村の財務構造の変化について重点的に検討を行う。ここで分税制に注目するのは，村の財務危機は分税制後に深刻化した問題のためである。一方，村の財務構造に注目するのは，第1に約7割の国民（農民）の日常生活に密接な関連を持つ公共サービスの提供を担っているにもかかわらず，これまでに資料的に制約が多くその実態が明らかにされていないこと，第2に財務危機の原因を分析するには必要であること，の二点によるものである。

III　農村統治制度と「圧力型体制」

1．中国の農村統治制度

(1)　複雑な地方行政組織

中国の地方行政組織は，憲法第30条の規定により基本的に省（直轄市・自治区を含む。以下同）→市（地区）→県（県級市）→郷（鎮），という4段階のピラミッド構造となっている。農村（普通県郷村の管轄範囲を農村という）地域の最末端行政組織＝郷鎮の下に村民委員会があり，人民公社時代の生産大隊を母体として受け継いだものである。82年12月の憲法改正により村民委員会は，「自治組織」として定められ政府機関とは区別される。2002年末の時点で，村民委員会の組織数は69万余りある（県と郷鎮の組織数はそれぞれ2,030と39,274である。『中国統計年鑑』2003年版を参照）。その平均規模は323戸(99年の数字。厳善平[2002]，47頁。以下同。)あるいは1,251人である。

(2)　上強下弱型意志決定

自治体国際化協会［2000］（43〜52頁）では，県と郷鎮の関係について，「県は行政機能が完備している最小の単位…。郷は県の下に位置する最基層の行政単位ではあるが，機構設置上などの原因によりその行政機能は完全ではなく，これを県が補完している。また，重要な決定事項は県に委ねられ，県での党・行政運営の方向が郷鎮のそれを決定するという関係になっている…」とずばりと指摘している。

郷鎮と村の関係については，村民組織法第4条では，「郷鎮人民政府は村民委員会の仕事に対して指導を行う…」と規定している。しかし，どうやって指導を行うかについては具体的な規定がない。そのため，巷でよく耳にする「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，支出は下に任せる」（「収入上移，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と被指導の範囲を超え，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。

(3)　共産党による統治

各級行政機構と並行して党の支配網が存在し，どのレベルにおいても党組織が行政機構を指揮することとなっている。村の場合は行政機構が存在しないが，党支部が存在し，村民委員

会を指導・監督する立場にある[7]。

このように農村の隅々に至るまで党の強力な統制下に置かれているのである。

2．「圧力型体制」下の県郷村関係

(1) 「圧力型体制」とは何か

中国では，「民主集中制」という共産党内部の組織原則が行政内部にも広く浸透し，下級組織が上級組織に従わねばならない。下級幹部にとって上級組織との関係が非常に重要であり，上から与えられた任務の達成如何によって自らに対する評価が変わることが多い。農村地域を管轄する県郷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圧力を加えているように現行のトップダウン型の政治・行政体制が「圧力型体制」と通称される。

(2) 農村における「圧力型体制」の生成

なぜ「圧力型体制」が出来上がったのかについては憲法上の原因を指摘されている。すなわち，県級政権を強固なものとし，郷級政権を形だけのものとする（「県級政権要取実，郷級政権要取虚」）という憲法の精神（第96条，99条，101条，104条，107～110条）に起因するという（鄭法［2000］）。

なぜこういう不平等な扱い方をする必要があるかについて，鄭法は経済上の原因を指摘している。すなわち，新中国建国（49年10月）当初では，中央が農村末端に至るまで政権基盤の確立を目指そうとしたが，莫大な設立・維持コスト（57年12月の時点で，全国に12万余りの郷鎮がある。詹成付［2004］）がかかるということで思い止まらざるを得なかった。そこで，郷鎮や村に行政組織を設立する代わりに党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，党の農村での支持基盤を強固なものにすることができた。改革開放以降，人民公社制度の廃止を経て，83～85年にかけて郷鎮政府が正式に確立され，村においても村民自治が認められた。しかし，党の農村での統治体制は依然変わっていない。

(3) 分税制と「圧力型体制」

分税制を実施している諸外国の経験を見れば，各級政府間で財源の配分と支出責任の区分を行うことは分税制導入の前提であることがわかる。しかし，中国で導入された分税制は，中央と各省の関係しか規定していない。省級以下の政府間の財源配分は，各省の自主判断に委ねられている。事務責任の区分についても，4層にわたる地方政府のどの階層がどんな公共サービスの提供に責任を負うべきかについていかなる法規にも明確な規定がない。そこで，「圧力型体制」が機能し，県が郷鎮から財源を集中する一方で，上級政府に押し付けられた事務責任を郷鎮に押し付ける。その結果，郷鎮が責任を遂行するために必要な財源と使用可能な財源の間に大きなギャップが生じ，深刻な財政難に陥った[8]。財源不足を賄うために郷鎮は村民や郷鎮企業からの収奪を強化し，村の財務危機をもたらした。

7）村民委員会と村党支部との関係については，厳は安徽省でのアンケート調査の結果に基づく分析を行っている。それによると，村民の6～7割が，村民委員会は有権者である村民よりも村の党支部の意見を尊重すべきだとしている。逆に党支部は村民委員会の意見を尊重すべきだ，と思っている村民や村幹部は意外に少ないという。これは，農村において共産党の指導力が如何に強固であるかが端的に示されていると厳が指摘する（厳善平［2002］，110～113頁を参照）。

また，石田浩が調査した重慶市南岸区鶏冠石鎮納渓溝村では，村党支部書記は村民委員会や村民代表大会の多くの重要ポストを兼任（これは全国どこにも見られる共通現象である）している（石田［2002］，43～44頁，表2-14および表2-15を参照）。確かに石田氏が指摘しているように，これは「村幹部数を役職数よりも少なくし，幹部手当てを少なくして財政負担を軽減した」面は否定できない。しかし，それでは村民委員会は完全に村党支部に飲み込まれ，存在意義はますます薄くなってしまう。

3．「圧力型体制」の弊害

以上の分析から，村財務危機の経済的原因は分税制にあり，政治的原因は「圧力型体制」にあることがほぼ見当がつく。では，なぜ「圧力型体制」が農村社会で成り立っているのか。その原因は農村における民主主義建設の立ち遅れにあることが指摘されている（栄敬本ほか［1998］）。すなわち，党の幹部（郷鎮党委員会書記・村党支部書記など）は言うまでもなく，行政系列の幹部（郷鎮長・村民委員会主任など）についても，建前上選挙があるものの，実質上の任命権は一級上の党委員会・政府にある。そのため，農村幹部は自らの権力の源泉である上級組織に対して責任を負うのであり，域内住民に対してではない。上級組織の意図・要求にさえ従えば，農村幹部は域内住民の要望をまったく無視してよいのである。このように，「圧力型体制」の下で，郷鎮が独立した地方団体，村民委員会が自治組織としてあるべき自主権と発言権を抹消されてしまっているのである。

上級（県）政府から押し付けられた事務責任に「ノー」と言えない郷鎮政府に残された最後の道は管下の村に圧力を加え，農民から種々雑多な名目の費用を徴収させることである。これは，農民たちの怒りを買っているが，戸籍制度の制限により都市部への自由移動ができず，民主主義国でいう「足による投票」は中国の農民にはできない。また，郷鎮長が住民の直接選挙で選ばれたわけではないため，農民が集団でそれを弾劾・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（張玉林［2001］，269～278頁）。村の場合は村民委員会の選挙を通じて農民は直接に参政できるが，前述したように選挙過程が党組織・上級政府のコントロールの下に置かれているため，住民の意志が反映されにくい。

村民自治を強化するとともに郷鎮政府を撤廃し，県を農村末端政権とすれば，県郷村間の行政隷属関係を断ち切ることによって「圧力型体制」をなくすことができるとの指摘がある（鄭法［2000］）。しかし，「圧力型体制」のおおもとは「民主集中制」という党内の組織原則にある。共産党の専制体制が存続する限り，「圧力型体制」はなくなることは考えられない。

とはいえ，農村における意志決定プロセスの透明化・民主化を図ることを通じて，「圧力型体制」を弱体化させることは不可能ではない。しかし，それを達成するには，県郷村の首長を本当の意味での住民による直接選挙で選ぶことに改め，選挙過程で党の影響力を排除する必要がある。そうしてはじめて，郷鎮や村が県からの財源集中および事務責任の押し付けを拒否でき，「圧力型体制」を弱体化させることができる。もちろん，それを可能にするには農村における地方自治の導入は欠かせない。次節では，本格的な地方自治の序奏として導入され，「長い専制の歴史がつきまとう中国に民主の礎石を敷くこと（張玉林［2001］，221頁）」とまで期待されている村民自治の現状と課題を見てみよう。

IV　村民自治の現状と課題

1．村民自治小史（改革開放後）

改革開放路線に踏み切った2年後の80年に広西チワン族自治区の宜山県において全国初の村民委員会が自発的に生まれ，人民公社時代の生

8）これは，郷鎮の予算内財政が分税制前では一貫して黒字を計上していたが，分税制の導入とともに悪化し続け，2000年では152億元の赤字を計上するに至ったことだけ取って見てもわかる。田島［2002］，110頁，表5-3などを参照。

産大隊に代替した。その後，全国各地に次々と村民委員会が設立されたことを受け，1982年12月の憲法改正で村民自治（第111条）が認められた。しかし，村民自治の具体的な実施方法について詳細な規定がなかったため，ほとんどの地域では実施に踏み切らなかった。

ところが，84年10月に開催された共産党第12期3中全会において，「経済体制改革についての決定」がなされ，市場経済の導入が本格化された。しかし，市場経済の浸透とともに政治体制上の問題点も数々露呈され，鄧小平は86年から87年にかけて政治体制改革の必要性と緊急性を繰り返して強調した（鄧小平［1992］，159～180頁）。これらの動きを受けて，87年11月の第6期全国人民代表大会は村民組織法の試行法を公布（実施は88年6月から）し，広大な中国農村で自治を実施するために必要な法的根拠が一応提示された。これは憲法が村民自治について原則的な規定を行った5年後に制定された最初の関係法律であり，重要な意味を持つのは言うまでもない。ただし，この法律は村民自治そのものに関する法律ではない。その重点はあくまでも村民委員会の効果的運営に置かれており，村民による「自治」活動については十分な関心が払われているわけではないと指摘されている（張玉林［2001］，224～247頁）。

10年余にわたる試行を経て98年11月に村民組織法が正式に立法され，現在に至るまで円滑な実施が見られる。共産党第16期全国代表大会（2002年11月）報告の中で，江沢民総書記（当時）は村民自治を「社会主義民主の最も広範な実践である」と高く評価している。しかし，試行法が公布されてから正式に立法するまで村民組織法は10年間も試行の段階にとどまってきた。それは試行錯誤を許す意味をも含んでいる一方で，大きな誤りや共産党のコントロールからの逸脱が生じれば，すぐさま中止できる可能性を保持したものとも捉えられよう。

このように，中国における村民自治は市場経済の導入で政治体制改革を迫られる中で，民衆による下からの民主主義を要求する声は潰しつつも，「上から押し付けられた民主主義」で政治上の軟着陸を目指したものであると言えよう。こうした「官製」民主主義は真の村民自治の発展可能性を制限し，中国における村民自治は最初からハンディキャップを負うものとなった。

2．村民自治の性質と役割

(1)　なぜ村民自治が認められたか

村民自治が本当に実施されれば，農村社会に民主主義の新風が吹き込まれ，共産党による一党支配体制の限界があらわになることはほぼ間違いない。それでも，なぜ敢えて村民自治を認めたのか。これには，上述した「政治上の軟着陸を目指す」という原因のほか，以下の二つの原因も考えられよう。

第1は経済上の理由である。繰り返しになるが，村民自治が認められたのは82年11月の憲法改正時である。当時では，全国には94万余りの生産大隊があった。これだけの生産大隊を村政府に改組すると，莫大な設立・維持費用がかかってしまう。そこで，村レベルにおいて政府機構を設立する代わりに村民自治を認めることで国家財政負担の軽減が期待されていた。

その2は政治上の原因である。つまり村には行政組織を設立しなくても，党の村での支部組織を通じて中央は郷鎮以下の農村に対するコントロールが十分に可能だからである。しかも，村民自治を認めることで対内的には国民の民主化要求に応える一方で，対外的にも「民主化を図っている」とのイメージを与えることで国外からの批判を和らげる，という一石二鳥の効果

が期待されていたとも考えられる。

(2) 村民自治の本旨

憲法では,「村民委員会は，村民が自己管理，自己教育，自己奉仕を進めるための基層の大衆的自治組織である」(第111条)と規定している。この規定からわかるのは，村民自治の本旨は，「村民が自己管理，自己教育，自己奉仕を進めること」であろう。

これは，一体何を意味するのだろうか。日本の地方自治法たる法律が制定されていないため，村民組織法から答えを探るしかない。当法では,「村民による民主的選挙,民主的意志決定,民主的管理，民主的監督」(第2条)を挙げている。いうまでもなく，この「四つの民主」のうち，最も重要なのは「民主的選挙」であろう。というのも，民主的選挙がなければ，ほかの三つの民主はそもそも成り立たないためである。

また，普通「地方自治」というには「団体自治」と「住民自治」という二つの側面が含まれる。村民委員会に即して言えば，団体自治とは，村民委員会は上級地方政府および各級の共産党組織から独立して意志決定を行うことであろう。この点について，村民組織法第4条では,「郷，民族郷，鎮の政府は，村民自治範囲内の事項を干渉してはならない」と規定してあり，上級地方政府の影響を一応排除している。しかし，同じく第3条では,「中国共産党の農村での基層組織は，党の綱領に基づいて（村民委員会に対して）指導を行う……」と規定してある。

このように，村民委員会は建前上上級地方政府の指導から「解放」されるが，従来と同様に依然党の指導の下に置かれているのである。

他方，住民自治とは，やはり村民委員会に即して言えば，村の運営にかかわるすべての事項は村民または村民による直接選挙で選ばれたメンバーから構成される村民委員会の手によって運営されることを意味しよう。これについては，後に詳しく述べるが，少なくとも上述した村民組織法第3条の規定に照らしてみる限り，党の指導の下で真の住民自治を実施することはできないことが明らかであろう。

(3) 村民委員会の事務・役割

ところで，村の財務活動の前提となるのは村民委員会が実施すべき事務である。村民組織法では以下のように規定している。すなわち,「村における公共事務と公益事業を実施するとともに村民間の紛糾を調停し，(公安部門に)社会治安の維持に協力し,人民政府に対し村民の意見，要求と建議の提出を行う」(第2条),「郷鎮政府の業務推進に協力すること」(第4条),「当該村の集団所有の土地とその他の財産を管理し，農村建設および社会主義市場経済の発展を促進する」(第5条),「憲法をはじめ各種法律・法規および国家の政策を宣伝し，法定義務の履行および自然資源の合理的利用を督促し，生態環境を保護し，文化教育および科学技術を発展・普及させる」(第6条)，など多岐にわたる。

以上に述べた村民組織法の規定によれば，村民委員会は農民利益の代弁者と上級政府の政策執行者という二重の役割を担っていることがわかる。しかし，当該法では，農民利益と党・上級政府の政策とが常にぴったり一致するという暗黙の前提条件が存在している。農民利益と党や上級政府の政策との間に矛盾が生じた場合，村民委員会はどちらに立つべきかはそもそも当該法の想定外の問題なのであろう。

しかも,「村における公共事務と公益事業」とは何かについては，村民組織法にははっきりした規定がない。日本的に言えば「公共事務」とは村民委員会の存立目的となる事務であろう（以下，伊東［1998］，9～10頁を参照)。これはさらに具体的には，村民一般の共同の福祉を

増進する事務・事業（上・下水道の整備，小学校の設置と管理など）および村民委員会自体の維持と存立のための事務（村規民約の制定，村民委員会の選挙，必要経費の賦課徴収）とからなる。では，「公益事業」とは何かというと，道路の舗装・修繕や灌漑設備の整備といったインフラの整備，公衆衛生の向上，治安維持や貧困者救済といったことであろう。「公共事務」と「公益事業」のいずれも住民福祉の向上を目的とする点から言えば，両者間には必ずしも厳格に区分する必要がないように思われる。

これらの諸事務をさらに必要事務（法律によりその実施が義務付けられている事務（伊東［1998］，9～10頁）と随意事務（「随意」にその実施を選択できる事務。伊東［1998］，10頁）に分けようとすれば，村民委員会自体の維持と存立のための事務のほか，農村における小学校の設置・管理が86年7月に施行された「義務教育法」の規定により村は支出責任を負わされたため，必要事務である。このほかに，村が取り仕切っている計画出産，徴兵協力，婚姻登録，社会治安の維持といった事務のほとんどは関連法規に定められ，または国策として推進されているため，必要事務である。中央や上級政府から村に対して必要事務を実施するために必要な財源を保障または委譲をすべきである。

3．村民自治の現状と課題

民主主義の伝統が乏しい中国の農村において，村民自治という大きな制度変革は，果たして村民組織法の規定通りに実行できるのか。村民委員会の選挙が党組織のコントロールの下に置かれていることは前述した通りだが，以下では，村民会議や村民代表会議の運営，および村務公開とった自治にかかわるほかの重要な側面からその実態を考察してみよう。

(1) 村民会議の運営

村民自治は，村民委員会の選挙のほか，18歳以上の村民が参加する村民会議による村務決定と管理にも現れる。村民自治の質を判断するには，村民会議の運営状況を考察する必要がある。

村民組織法第19条の規定により，村民会議は当該村務の決定権を賦与され，村民委員会のメンバーを交代または補選する権限を持つ。村の公共事務，公益事業など村民全体の利害にかかわる問題について，村民委員会は必ず村民会議の討議に付し，決定を求めねばならない。

このような村民全体が参加する村民会議を土台にして，一見するところ，村民自治は自己完結の形になっている。

しかし，村民会議の招集と主宰の権限は，村民委員会に付与されている（村民組織法第18条）。党支部と村民委員会の側は，村民会議を自らの権力・権威への脅威とみなす向きがあるため，ほとんどの村では村民会議の開催を極力抑えていると言われる（張玉林［2001］，235頁）。

(2) 村民代表会議制度

村民委員会は民主的意志決定をし，公正かつ効果的に活動を展開するために強力な監督メカニズムが必要である。民政部の後押しの下でほとんどの村で村民代表会議制度が確立された。

それは一般に比較的大きな村に設立され，5～10世帯ごとに一人の代表を推選し，村民の意見や提案を村民代表会議に提出する制度である。村民代表会議は村民が関心を持つ重要な問題（例えば，住宅地の分配，軍隊入隊，電気料金の上納など）について随時に会議を開いて決定を行う。これは村民委員会の意志決定に直接に影響を及ぼし，「民主的選挙，民主的意志決定，民主的管理，民主的監督」という村民自治の基本精神を確実に具現しているとして，村民自治の重要な内容の一つとなっている。しかし，問

題は村民代表の選出過程・方法は村党支部・村民委員会のコントロールの下に置かれ，村民代表会議の招集と主宰もやはり村民委員会に託され，党組織の指導を受けるべきとされていることにある（張玉林［2001］，237頁）。

そのため，建前上農民は村民代表の選出を通じて村の事務に対する監督を行うことができるものの，実際では，農民の側からそれを監督するにはかなり限界がある。

(3) 村務公開制度

村民委員会を監督するいま一つの重要な制度は，村務公開である。この制度は村民委員会が村民全体の利益に直接にかかわり，村民の関心を引く様々な事項を村務公開欄の形で村民に公開し，その監督を受けねばならない上，公布する内容の適時性と真実性を保障すべきであることを規定している。これらの事項は主として財務管理，村民会議で決定された事項の実施状況，計画出産政策の実施状況，水道・電気料金の集金，土地徴用と住宅用地の審査・認可，農民が上納する各種費用，集団企業とその経営状況，救済金と救済物質の配分，村幹部の活動目標と報酬などがある（村民組織法第22条）。

しかし，「村民が知るべき事項は一切公開する」という原則が理念として広く認められたものの，その実施は村幹部の死活にかかわる問題として，彼らの抵抗に直面している。そのため，村務公開を実施するかどうかは，依然として所在村の幹部，特に党支部の意向で決められ，それを誠実かつ規範的に実行する地域は僅少で，ほとんどの地域では実質上本格的に行われていないとの指摘がある（張玉林［2001］，238頁）。

(4) 村民自治と「圧力型体制」

原則上，郷鎮は，国家権力の末端として，国家利益を代表している。これに対し，村民委員会は，農民自身による村内事務を管理する組織として，農民と村落社会の利益を代表している。当然のことだが，農民と村落社会の利益は国家の利益と常に一致するとは限らない。両者間に利益の対立が生じた場合，村民委員会が村民と国家との間の板ばさみにされてしまうことは容易に想像できる。また，そのようなときこそ，村民自治の真価が問われるのである。

上述した利益の対立場面において，自治組織としての村民委員会は果たして郷鎮からの圧力に屈して無条件に協力するのだろうか，それとも圧力を排して村落社会と農民の利益を守るのだろうか。換言すれば，国家利益を代表する郷鎮政府・党組織からの圧力に対して自治組織である村民委員会は拒否権と自衛権を行使できるかどうかの問題である。村民自治にとってこれはまさに死活問題である。

しかし，残念ながら，現実は村民委員会にはそのような拒否権と自衛権が認められていない。いわゆる村民自治は，前述した地方自治の二つの側面，すなわち，団体自治と住民自治のいずれにおいても，真の自治には程遠い。というのは，村民組織法に規定された村民委員会の事務責任からわかるように，村民委員会は至上命令としての国策の推進および郷鎮政府への十分な協力などをしなければならない。つまり，村民委員会は郷鎮という国家末端の権力組織から独立した自治組織ではなく，むしろ郷鎮の手足的な存在（張玉林［2001］，242）であり，依然「圧力型体制」にさらされているのである。

4．本節のまとめ

村民組織法の実施以来，制度上農民が村落社会の社会，経済，政治事務の参与権と自主決定権を確立することができた。これは，それまでの国家による農村社会の掌握を直接統治から間接統治に再編し，農民の政治参加の拡大によっ

て漸進的な民主政治を推進するための第一歩であると評価できよう。

しかし，農民は村務の決定と管理に直接参与することができるようになったとはいえ，実際の施行においてそれがどれほどの実質的意味を持つかは疑問である。根本的な問題は，村民委員会と上級政府の党組織に任命される村の党支部書記との関係や上級（郷鎮）政府との関係をどうすべきかである。

というのは，ほとんどの村では，選挙が郷鎮政府や共産党組織のコントロールの下に行われ，真剣さに欠けている。また，村民会議制度も，村民代表会議制度も，村務公開制度も村務に対する意志決定・監督メカニズムとしてスムーズで効果的に機能していない。そのため，選挙が終われば，それで「自治」が完結したように見える。「圧力型体制」が依然機能している状況の下で，村民委員会は村の党支部と上級政府の政策執行者であり，村民に対する責任意識がまだまだ薄い。ときには村落社会と村民の利益を犠牲にして郷鎮権力に協力している。結局，村民自治は骨抜きにされ，その実態は郷鎮や村党支部の幹部によるコントロールの下の「他律的自治」（張玉林［2001］，238頁）に過ぎない。

V　村の財務構造および変化

村レベルの財務はこれまでにほとんど研究されていない分野である。それには主に以下の2つの原因がある。すなわち，第1に大部分の地域，とりわけ中西部において村は農民が納めた各種費用以外に収入がほとんどなく，財務内容が簡単であること，第2に村の財務管理が規範化されておらず，透明度も低いため，研究上必要な統計数字の入手が困難なためである[9]。

本稿では，分税制前（村民自治実施前でもある。以下同）の先進・後進地域（いずれも相対的。以下同）の代表としてそれぞれ江蘇省無錫県H郷J村（大島［1988］）と安徽省鳳陽県梨園郷石馬村（石田・中田［1988］および大島［1988］）の事例，分税制後（村民自治実施後でもある。以下同）の先進・中進・後進地域の代表としてそれぞれ広東省南海市下柏村（周飛舟［2002］），河南省輝県市M村（筆者調査）および吉林省A村（王建軍［2003］）の事例を取り上げる（現地調査における様々な制約により，事例分析の対象を異なる村の異なる時点とせざるを得なかった）。こうした分析事例の多様化を通じて分税制の導入（村民自治の実施）が村の財務に与えた影響を具体的に検討する。

1．分税制前―安徽省石馬村（後進地域）と江蘇省J村（先進地域）の比較

1）財務収入について

石馬村（表1を参照）では，農家からの上納金以外に村の収入源がない。村が農民から徴収した3.41万元費用のうちの5割強（51.9%）を占める1.77万元は一級上の梨園郷のための代理徴収であり，梨園郷に持っていかれるため，石馬村の実質上の収入は村留保分の1.64万元しかない。村はこの1.64万元（うち，主に人件費に当てる行政管理費は0.46万元）を以ってすべての事務責任を果たさねばならず，1,653人（石田・中田［1988］，表2を参照）の村民の一人あたり財務支出が10元しかない。

これに対し，J村では村の収入の大半は村営企業からの上納金であり，石馬村に見られたような村民からの費用徴収で賄われている部分を

9）中国農村の至るところで実地調査を行ってきた石田氏は，「村財政収支はあまり信用のおけるものではなく，ドンブリ勘定に近い」とか「農村会計に不明朗な点が多い」と農村財政の杜撰さを指摘している（石田［1993］，178～184頁）。

表１：安徽省鳳陽県梨園郷石馬村の財務構造（単位：万元，1987年度）

収　入	金額（割合）	支　出	金額（割合）
農民からの上納金	3.41（100%）	①村支出分	1.64（48.1%）
うち，村留保分	1.64（48.1%）	うち，教育経費	0.83（24.3%）
上級政府の代理徴収	1.77（51.9%）	烈士・軍人家族補助金	0.15（4.4%）
		五保戸補助金	0.20（5.9%）
		行政管理費	0.46（13.5%）
		②上級政府への上納分	1.77（51.9%）
合　計	3.41（100%）	合　計	3.41（100%）

出所：石田・中田［1988］，表10（14頁），および大島［1988］，表９（175頁）より作成（原表の構成を大幅に変更）。

表２：江蘇省無錫県Ｈ郷Ｊ村の財務構造（単位：万元，1985年度）

収　入	金額（割合）	支　出	金額（割合）
①村営企業上納金	58.5（86.8%）	①各種管理費	3.4（5.2%）
②その他収入	8.9（13.2%）	うち，村幹部給与	3.0（4.2%）
		行政管理費	0.4（0.6%）
		②農・工・交通・建設業投資支出	61.3（86.3%）
		③インフラ整備	2.6（3.7%）
		④合作医療	2.3（3.2%）
		⑤計画生育	0.4（0.6%）
		⑥貧困救済・軍属補助	0.6（0.8%）
		⑦教育（学校建設）	0.3（0.4%）
		⑧徴兵協力・民兵	0.2（0.3%）
合　計	67.4（100%）	合　計	71.0（100%）

註：①原表では，「前年度繰入」，「次年度繰越」，および「銀行などからの借入金」を当年度の財務収入に計上したが，本稿ではそれを除く。なお，原表では，村すべての財務収入・支出を一般会計（予算内財政）と特別会計（事業会計。つまり予算外財政）に分けて計上したが，本稿ではそれを一本化している。

②Ｊ村の教育支出が少ないのは，前年度に学校建設に大量投資したため，当年度は投資を控えているためである。

出所：大島［1988］，表４（170頁），表６（172頁）より表の構成を一部変更した上で作成。

村営企業の利潤からの繰り入れ（全体86.8%を占める）で賄っている。村民一人当たりの財務収入は272元（大島［1988］，表４と表５より算出）に達し，石馬村の約27倍にも相当する。

郷鎮と村の関係については，表２を見る限り，Ｊ村は石馬村のように上級政府へ財源の一部を上納していないが，両村の共通点はともに郷からの補助金を受け取っていないことである。

２）財務支出について

表１から見て取れるように，石馬村の財務支出（郷鎮への上納金を除く。以下も同じ）のうち，一番多いのは，教育経費であり，全体の24.3%を占めている。次に多いのは，行政管理費で全体の13.5%を占めている。村民一人当たりの財務支出は収入と同じく10元である。

一方，表２から見て取れるように，Ｊ村の財務支出のうち，投資的支出（農・工・交通・建設業投資支出，インフラ整備など）が63.9万元（表２より算出。以下も同じ）に達し，村の財務支出全体の９割を占めている。ほかの支出はいずれも微々たるもので，全体に占める割合が低い。村民一人当たりの財務支出は286.5元で，石馬の約28.5倍にも相当する。

３）公共サービス（学校建設以外の教育投資を除く。以下同）の提供

石馬村では，公共サービスの提供に充てると考えられるのは烈士・軍人家族への補助金0.15万元および五保戸（独立生活困難者）への補助金0.2万元である（表１）。両者を合わせた0.35万元は村の支出全体のわずか１割程度（4.4%＋5.9%＝10.3%）を占めているのに過ぎない。

これに対して，Ｊ村では，公共サービスの提供

に充てると考えられるのは，表2のインフラ整備以下の諸項目である。それらが合計で6.4万元に達しており，石馬村に比べればJ村の公共サービスの供給水準がかなり高いと言える。注目されるのは，石馬村では農民からの上納金を以って農民に僅かな公共サービスを提供するのに対し，J村では住民から費用をほとんど徴収していないと考えられるにもかかわらず石馬村の約18倍（6.4÷0.35≒18）の資金を公共サービスの提供に充てていることである。すなわち，石馬村の村民には相対的な高負担・低福祉をさせられているのに対し，J村の村民にはその逆の低負担・高福祉を享受している。

また，J村の公共サービス関連支出のうち，比較的大きな割合を占めているのはインフラ整備（全体の3.7%）や公衆衛生的性格を持つ合作医療（全体の3.2%）といった公共性の高い財であり，石馬村のようの公共サービスの効用が特定の個人（烈士・軍人家族・五保戸など）に帰属しているのは貧困救済・軍族補助の0.6万元（全体の0.8%）に過ぎない。このように，富裕村では公共サービスの提供において公共福祉の向上を図っている動きが観察される。

石馬村とJ村の財務収支情況の検討を通じて，以下のことが明らかになったと言えよう。

①先進地域と後進地域の村級財政の構造が明らかに違っている。後進地域では，村の主な収入源は農民からの上納金である。村の支出は，主に郷鎮への上納金や教育費などに充てる。住民へ公共サービスをほとんど提供しないか，提供してもその財源を農民自身から調達するため，低水準に止まっている。これに対し，先進地域では，村の主な収入源は村営企業の上納金である。村の支出は主に村営企業や農業への投資的支出，および公共サービスの提供などに充てる。

②先進地域と後進地域を問わず，上級政府からの財政援助は基本的に存在せず，村の公共・公益事業を賄うには，基本的に村が村民から集金するか，村営企業から上納金を取るか，あるいは両方を使って資金を調達せねばならない。

2．分税制後—吉林省A村（後進）と河南省M村（中進）と広東省下柏村（先進）の比較

1）財務収入について

A村（表3を参照）では，農家からの直接上納金である「三提五統[10]」は村の主な収入源であり，収入全体の約9割（89.2%）を占めている。「三提五統」のうち，「三提」（村留保金）は村の収入となるが，「五統」（郷統一徴収金）は村が郷鎮にかわって徴収したものであり，そのほとんどが郷鎮の収入となる。そのため，郷と村との間の財政関係を見るには，「三提五統」に占める「三提」と「五統」の割合の推移は一つ重要なパラメーターになることが考えられる。

A村では「三提五統」の約3割（8.7÷29.7≒0.29）を「五統」が占めている。表4は，吉林省の「三提五統」収入全体に占める「三提」と「五統」の割合の推移を示している。「五統」の割合が1980年代前半の2割台前半から1980年代末の3割台の後半に伸び，1990年代を通じて全体の4割前後を占めている。これは，農民からの上納金のますます多くの部分が，郷鎮政府の財源となり，村自身のために使えなくなったこ

10）「三提五統」とは，「三提」（村「提留款」—村留保金）と「五統」（郷「統籌款」—郷統一徴収金）の総称である。うち，「三提」とは，公共積立金，公益金，村管理費という3項目の費用である。公共積立金は，農田水利基本建設，植樹造林，生産性固定資産投資，集団企業振興などのために使われる。公益金は，主に生活困難の農家への補助や公益事業などに使われる。村管理費は，村幹部への報酬や村の管理運営などに使われる。「五統」とは，小中学校義務教育費，計画出産管理費，軍人家族や革命烈士家族に対する援助，民兵訓練費，郷村道路の整備・修繕などのインフラ整備のための費用という5項目の費用である。

とを意味する。また，これは村（村民委員会）が郷鎮の恣意的な財源収奪行為にさらされ，「郷鎮人民政府は，法の規定で村民自治の範囲内に属する事項に介入してはならない」という「村民委員会組織法」第4条で定められた村民自治の精神に反するといわざるを得ない。

M村（表5を参照）では，村の収入のうち，村営企業利潤からの繰り入れは全体の9割以上（95.9%）以上を占め，主要な財源となっている。「三提」収入は全体のわずか1.6%を占めているに過ぎず，当該村では農民から直接に費用をほとんど徴収していないことがわかる。さらにほかの収入項目を見ると，「請負農家上納金」（土地を請け負った農家が請負契約に基づき村への上納金）が7.2万元計上され，村の財務収入全体の2.5%を占めていることが見て取れる。

下柏村（表6を参照）では，住民から「三提五統」を徴収していない。村の収入の89.3%が「請負および上納収入」である。この部分の収入はすべて土地からの直接収入である。558.7万元の土地収入のうちの4万元が「請負農家上納金」であり，残りは村内に立地している企業から徴収した地租収入・工場・施設のレンタル料金収入といった非農業関連の請負収入である（周飛舟［2002］）。土地からの直接収入以外に下柏村では特定の行政サービスについて利用者に一定の負担を求めている。この部分の収入は49万元で，村の収入全体の8.8%を占めている。

このように，貧しいA村では，収入のほとんどを農家からの上納金に依存している。これに対し，M村のような割に豊か村では，財源のほとんどを村営企業からの上納金に依存し，下柏村のようなかなり富裕な村では，財源のほとんどを地租収入および工場・施設のレンタル料金に依存している。発展段階に応じて歳入構造も際立った対照を成していることは分税制導入（村民自治実施）後も従来と変わらない。

②財務支出について

A村（表3）の実質上の財務支出（郷鎮への上納金を除く）のうち，最大の割合を占めているのは，主に農業生産への投資に充てる「生産性投資支出」で，全体の26.2%を占めている。次に多いのは村幹部報酬であり，全体の25.7%を占めている。行政管理費（全体の8.4%）と村・組幹部報酬の合計（全体の34.1%）が支出の3分の1を越えている。

表3：A村の財務収支（単位：万元，1998年度）

財政収入	金額	割合（%）	財政支出	金額	割合（%）
収入合計	33.3	100	支出合計	33.2	100
①村の直接経営収入	1.3	3.9	①生産性投資支出	8.7	26.2
②村営企業上納金	0.8	2.4	②公益事業費	2.9	8.7
③農家からの上納金	29.7	89.2	③村組織の支出	21.6	65.1
うち，「三提」	21.0	63.1	うち，鎮への上納金（「五統」）	8.7	26.2
「五統」	8.7	26.1	村幹部報酬	8.5	25.7
④その他	1.5	4.5	行政管理費	2.8	8.4

出所：王建軍［2003］，126頁より作成。

表4：吉林省における「三提」と「五統」の割合の推移

年度	1984年	1986年	1988年	1990年	1992年	1994年	1996年	1998年
三提の割合	76.2%	68.5%	64.8%	59.0%	57.4%	60.4%	58.2%	61.3%
五統の割合	23.8%	31.5%	35.2%	41.0%	42.6%	39.6%	41.8%	38.7%

出所：王建軍［2003］，126頁。原出所『吉林省農村経済収支情況統計資料』（吉林省農業庁編）各年版。

M村（表５）の財務支出のうち，最大の割合を占めているのは「工業投資支出」であり，全体の59.4％を占めている。次に多いのは，インフラ整備への投資であり，村の支出全体の約４分の１（24.9％）を占めている。このほかに，各種管理費（同6.1％）や教育事業費（同4.2％）などが計上されている。

下柏村（表６）の財務支出のうち，主に村の幹部の給与およびボーナスに充てられている各種の管理費用は計132.9万元で，全体の21.2％を占めている。公積金（村の公共・公益事業のための積立金）が計140万元で，全体の22.4％を占めている。公益金および福利費支出は年間169万元計上され，全体の27％を占めている。ちなみに，公益金および福利費支出は公共福祉のための支出に充てられ，生活困難な住民への補助や学校建設や医療センター，福利院，幼稚園などの整備に使われている。

③公共サービスの提供

A村では，公共サービスの提供に充てるのは公益事業費（主に貧困家庭への援助，村の福祉事業などに充てる）の2.9万元である。それが村の支出全体の僅か１割未満（8.7％）を占めているのに過ぎない。M村では，公共サービスの提供にかかわる支出は計88.2万元（表５より算出）で，A村の30倍に相当し，村の支出全体の30.2％を占めている。下柏村（表７を参照）では，公共サービスの提供にかかわる支出は計215万元（A村の74倍）で，村の財政支出全体の約３分の１（215÷625.6≒0.34）を占めている。A村に比べれば，M村と下柏村の公共サービスの供給水準がかなり高いと言える。

表５：河南省輝県市M鎮M村の財務収支（単位：万元，1999～2002年度平均）

財政収入	金額（割合）	財政支出	金額（割合）
①郷鎮・村営企業上納金	279.8（95.9％）	①各種管理費	17.9（6.1％）
②農家からの上納金	11.9（4.1％）	うち，村幹部給与	11.6（4.0％）
うち，「三提」	4.7（1.6％）	行政経費	6.3（2.1％）
請負農家上納金	7.2（2.5％）	②灌漑施設整備投資	2.5（0.9％）
		③工業投資支出	173.2（59.4％）
		④インフラ整備	72.5（24.9％）
		⑤文化福祉施設	10.3（3.5％）
		⑥高齢者補助	2.9（1.0％）
		⑦教育事業費	12.4（4.2％）
合　計	291.7（100％）	合　計	291.7（100％）

注：M村では，「五統」を徴収していない。M村では，複数年にわたって収入と支出を融通しており，会計年度が独立していない。そこで，本稿は99年から02年までの４年間の財務収支の平均値を以ってM村の財政収支とした。
出所：2003年８月に現地調査した際にM村党支部書記から入手した資料より筆者作成。

表６：下柏村の財務収支（単位：万元，2001年度）

財政収入	金額（割合）	財政支出	金額（割合）
①請負および上納収入	558.7（89.3％）	①各種管理費	132.9（21.2％）
うち，請負農家上納金	4（0.64％）	うち，人件費（村幹部報酬）	104.9
②行政サービス料金収入	49（8.8％）	その他	28.11
うち，治安	16.8（3.0％）	②その他の支出	67.8（10.8％）
街灯，公衆衛生	16.5（3.0％）	③公積金	140（22.4％）
その他	15.7（2.8％）	④公益金および福利費支出	169（27％）
③その他収入	18（2.9％）	⑤農民の土地使用権の行使に対する配当	116.2（18.6％）
合　計	625.7（100％）	合　計	625.6（100％）

出所：周飛舟［2002］より作成。

表7：2001年下柏村における公共サービスの提供（単位：万元）

項　　目	支出（全体に占める割合）	項　　目	支出（全体に占める割合）
合作医療	38.2（17.8%）	定年退職者補助	23.7（11.0%）
貧困救済・軍属補助	3.9（1.8%）	徴兵協力・民兵	4.8（2.2%）
学校・幼稚園	41.5（19.3%）	街灯・公衆衛生	51.6（24.0%）
治安維持	36.1（16.8%）	その他	15.2（7.1%）

注：公共サービスの提供にかかわる支出の総額は215万元である。
出所：周飛舟［2002］より作成。

3村のもう一つ顕著な違いは，A村では農民からの上納金を以って公共サービスの提供を行うのに対し，M村では住民から徴収した各種費用は11.9万元しかないのに対し，公共サービスのために村がその7.4倍の88.2万元を当てている。下柏村に至っては，住民から徴収した各種費用は49.1万元であるのに対し，公共サービスのために村がその約4.4倍の215万元を充てているのである。

さらに，表7から見て取れるように，下柏村の公共支出のうち，比較的大きな割合を占めているのは街灯・公衆衛生（全体の24%），治安維持（16.8%）などの純粋の公共財（public goods）である。前にJ村の事例を分析した際に，分税制前に富裕村においてはすでに公共福祉の向上を図っている動きが観察されたが，分税制改革によって富裕村ではこうした傾向が更に強まってきたと言えよう。

3．本節のまとめ

石馬村，J村，A村，M村，下柏村の比較を通じて，以下の点が明らかになったと言えよう。

①先進・後進地域を問わず，村は義務教育や計画出産，徴兵協力といった必要事務を負担しているにもかかわらず，村幹部報酬まで村の自己負担とされ，上級政府からの財政援助は存在しない。財源配分と事務分担の不一致問題は村レベルにおいても深刻である。

かつて，大島氏が「財政請負制[11]」下の1980年代の中国農村財政に対する事例分析を通じて，「農村財政（特に村レベル財政）は，農村における社会資本投資，社会福祉，医療，文化教育，農工業投資などのほとんどの事業費を負担しているにもかかわらず，国家財政からの財政援助を基本的に受けない」と指摘したことがある（大島［1988］，177頁）。この点から考えると，本稿で検討してきたように，村民自治と分税制が導入された後も，村レベル財務における「自力更生」的性格は依然残存している。

②先進地域と後進地域の村レベル財政の収支構造が明らかに違っている。

後進地域では，村レベルの財務収入の主な源泉は農民からの上納金であり，財務支出は主に村幹部報酬などの人件費，教育費，農業生産などへの投資，および郷鎮への上納金などに充てる。住民へ公共サービスをほとんど提供しないか，提供してもその財源を農民自身から調達せざるを得ないため，低水準に止まっている。この点は村民自治の推進および分税制の導入を経ても従来とほとんど変わらない。

これに対し，中進・先進地域では，村レベルの財務収入の主な源泉は郷鎮・村営企業からの

11）中央政府と地方各級政府が財政収支について請負契約を結び，請け負った財政収入を中央に上納しさえすれば，残りの分を地方政府が自主財源として支出することができる財政体制。1980年に導入され，1994年1月に分税制の導入とともに廃止された［甘長青2003］。

利潤繰り入れまたは土地関連収入である。村営企業からの利潤繰り入れに財源のほとんどを依存する村では，その財務支出の大半を村営企業への投資に充てているのに対し，土地関連収入に依存する村では，その財務支出は主に人件費が大半を占めている管理費用や公共サービスの提供などに充てられる。この点も村民自治と分税制の導入後も従来と基本的に変わらない。

このように，個々の村の事例を見る限り，村民自治の推進または分税制の導入によって村レベルの財務構造に根本的な変化がもたらされたことは観察されていない。

VI　おわりに

本稿の検討を通じて，以下のことは明らかになっていると言える。

第一に，村レベル財務危機の発生メカニズムは明らかになった。すなわち，改革開放以来，人民公社の解体を経て，郷鎮・村営企業の発展によって得られた利潤が村に還流し，農民が必要とする各種の公共サービスは村によって供給されてきた。村における村民自治の推進に際して，国家の企図するところは，農民からの異議申し立てを村内部で吸収させ，国家と農民の直接的対立を回避させる一方で，本来ならば国家の行政によって負担すべき社会基盤の整備や社会福祉事業など農村地域の経済的・社会的発展の諸課題を農村内部の自力更生に任せることにある。「村民自治」という名の下に村は国家からの財政援助をほとんど受けることができない。村が住民に提供する公共サービスの量と質については，郷鎮・村営企業の発展状況に応じて大きな地域差が見られた。工商業が発展した村では，各種形態の企業からの利潤繰り入れによって，高い公共財の消費が可能となった。他方，農業収入だけに依存する貧しい村では，そうした機能がほとんど観察されず，村の財務状況は極めて弱体化した。1994年に分税制が導入されると，事態は一層深刻になった。地方末端の郷鎮は財源の大半を上級政府に取り上げられた一方で，多くの事務責任を押し付けられた。その結果，深刻な財政難に陥った。財政難に陥った郷鎮は，村からの収奪を強化したため，村レベルの財務危機をもたらした。

第二に，「圧力型体制」の存在は，村レベル財務危機の根本原因である。農村財政難という際に，農村は現行の政治・行財政体制の中で不当に扱われていることは財政難の主因の一つであることはしばしば指摘されている（張玉林［2001］，李昌平［2002］，我国農村財政制度創新与政策選択課題組［2002］を参照）。しかし，村を郷鎮から分離させて考えると，先進地域（分税制前の例として江蘇省H郷と管下のJ村，分税制後の例として広東省大瀝区と管下の下柏村）では郷鎮が村の財源を収奪する現象は見当たらないが，後進地域（分税制前の例として安徽省梨園郷と管下の石馬村，分税制後の例として吉林省K鎮と管下のA村）では村は郷鎮からの収奪にさらされている。郷鎮の貧富如何によって，郷村間の財政関係も変わっている。その背景にはやはり郷鎮が自らの財源不足を村に自由に転嫁することを可能にしている郷村間の「圧力型体制」の存在がある。

第三に，「圧力型体制」の存在は真の村民自治を不可能にしている。村民委員会という自治組織の直接選挙を通じて農民の自己管理を実現し，農村社会の安定と発展ないし国策の円滑な推進を低コストで図る目的で村民自治は1980年代末から実施され，1990年代の初め頃から本格的に推進されてきた。

今日に至っては，村民自治は農村地域の基本

的な政治制度として形式的に定着することになった。しかし，「村民委員会組織法」という法制度上の欠陥，郷鎮政府および村の共産党組織からの露骨な干渉によって，ほとんどの村では，村民自治は文字通りの「自治」からは程遠い。村民自治を通じて農民の自己管理を実現し，農村社会の安定と発展を図るという国家の狙いは，郷鎮政府および村の共産党組織に強力な権限を与えている「圧力型体制」の存在によって台無しにされてしまっている。

参考文献

A．日本語文献（50音図順）

石田浩・中田睦子　1988.「中国の郷村財政と農村建設」『中国研究月報』中国研究所

石田浩　1993.『中国農村経済の基礎構造—上海市近郊農村の工業化と近代化のあゆみ』晃洋書房

——— 2002.『中国内陸農村の貧困構造と労働力移動』関西大学経済・政治研究所研究双書第129冊

伊東弘文　1995.「統一ドイツと財政調整—連邦制財政システムは生き残れるか—」九州大学経済学会『経済学研究』第60巻第1・2合併号

伊東弘文　1998.『入門地方財政』ぎょうせい

王建軍　2003.「中国・吉林省における農民負担問題の構造—農業地域での実態調査を踏まえて—」，日本農業経済学会編『農業経済研究』第75巻第3号

大島一二　1988.「中国における農村財政構造に関するケース・スタディ—農村工業発展地域の事例を中心に—」日本農業経済学会『農業経済研究』第60巻第3号

———— 1993.『現代中国における農村工業化の展開』筑波書房

甘長青　2004.「中国の政府間財政移転と県郷財政難」九州大学大学院経済学会『経済論究』第118号

厳善平　2002.『農民国家の課題—シリーズ現代中国経済2』名古屋大学出版会

自治体国際化協会　2000. CLAIR REPORT NUMBER 209『中国の地方行財政制度』，5月

嶋倉民生　1980.「人民公社分配制度の展開とその問題点」嶋倉民生・中兼和津次編『人民公社制度の研究』アジア経済研究所

田島俊雄　2000.「中国の財政金融制度改革—属地的経済システムの形成と変容」『現代中国の構造変動—経済—』東京大学出版会

張玉林　2001.『転換期の中国国家と農民（1978～1998）』（財団法人）農林統計協会

南部稔　1995.「財政改革の現状と課題—「分税制」にみる中央と地方の関係—」『日中経協ジャーナル』財団法人日中経済協会7月号／No.22

若代直哉　1998.「中国における農民負担と国家財政」日中経済協会編『日中経協ジャーナル』7－8月号／No.57

B．中国語文献（ピンイン順）

鄧小平　1992.『鄧小平文選』第3巻，人民出版社

李昌平　2002.『我向総理説実話』光明出版社

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

孫潭鎮・朱鋼　1993.「我国郷鎮制度外財政分析」『経済研究』第9期

———— 1994.「欠発達地区郷鎮財政運行的特点」『中国農村経済』5月号

于天義　2003.「農村税費改革後村級組織面臨的困難及対策」『中国財政』第1期

詹成付　2004.「関於深化郷鎮体制改革的研究報告」『開放時代』第2期

趙陽　2002.「農民負担与農村税費改革」馬洪ほか編『中国発展研究』，中国発展出版社

鄭法　2000.「農村改革与公共権力的画分」『戦略与管理』第4期

周飛舟　2002.「工業化地区的利益分配和財政関係—対南海市，鎮，村三級財政的考察」（中国農村公共財政国際研討会報告論文，12月7日北京）

C．英語文献（アルファベット順）

Bernstein, T. P. and Lu, X, B. 2000. “Taxation without Representation : Peasants, The Central and Local States in Reform China”, China Quarterly 163, pp.742-763

Dong, X.Y. 2000. “Public Investment,Social Services and Productivity of Chinese Household Farms”, Journal of Development Studies 36(3), pp. 100-122

Wang, Z.H. 1995. “Township Public Finance and its Impact on the Financial Burden of Rural Enterprises and Peasants in Mainland China”, Issues & Studies 31(8), pp.103-121