

## 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

甘，長青

<https://doi.org/10.15017/3000356>

---

出版情報：経済論究. 120, pp.67-86, 2004-11-25. 九州大学大学院経済学会  
バージョン：  
権利関係：

# 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—

甘 長 青

## I はじめに

中国では、1994年1月に分税制<sup>1)</sup>という財政管理体制が導入された。

分税制下の中国では、中央と地方の各級財政がいずれも財政赤字<sup>2)</sup>に陥っている<sup>3)</sup>。このような赤字は構造的に中西部地域の農村末端政府＝郷鎮<sup>4)</sup>に集中して現れる。郷鎮財政の悪化ぶりは、その収支危機に顕現されている。国务院弁公庁（内閣府相当）の調査によると、98年末現

在、全国の郷鎮の負債総額は1,776億元に達している。これは当年の郷鎮級予算内財政収入の約1.8倍に相当する。予算法第28条の規定により、地方各級政府は「収支均衡の原則」に従わねばならない。そのため、赤字を計上することができない<sup>5)</sup>。地方債の発行も原則上禁止されている。にもかかわらず、郷鎮がこれだけ巨額な負債を抱えているのはどうしてであろうか。

本稿は分税制を手掛りに郷鎮財政難の原因を探っていく。具体的には、まずII節で筆者の問題意識および本稿の分析の視点を述べる。III節で先行研究を検討しその結果を踏まえていくつかの仮説を設ける。IV節では郷鎮財政の現状と課題をマクロ的に概観する。V節は事例分析を通じて分税制の下で郷鎮の収支構造および上級政府との間の財政関係の変化を具体的に検証する。VI節は農村義務教育の角度から国家＝郷鎮間の財政関係を見る。最後に仮説の妥当性を判断し結論を引き出す。

## II 問題意識および分析の視点

### 1. 本稿の問題意識

中国の地方行政組織は、80年代半ば以降、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（図1）。

1) 分税制の概念および詳しい内容については、南部 [1995]、田島 [1996] などをご参照へ。

2) 伊東弘文によれば、財政赤字には、①決算（形式収支）上の赤字、②実質収支の赤字、および③本来の収入調達手段とは異なる収入調達が行われて収支の均衡が図られていること、という三つの種類がある（伊東 [1995]、19頁）。中国の場合、中央政府にしか決算上の赤字が認められないため、中央の財政赤字は専ら①を指し、地方の財政赤字は主に②と③の場合を指す。ただ、郷鎮レベルの財政は国家財政システムに一部しか組み込まれておらず、正規の租税のほかに域内の工商企業や住民から様々な費用を徴収することによっても歳入を調達しているため、伊東の分類に従えば、とりわけ③の意味での財政赤字が重要な意味を持つことになる。

3) 国家財政赤字（中央と地方の決算上の赤字の合計—注2の①に相当）は、80年から97年までの平均は210億元程度で対名目GDP比1%未満だったが、98年に同1.2%、99年に同2.1%、2000年には同2.8%へと急速に拡大した。01年はやや縮小して2.6%となったものの、02年は再び同2.9%へと増大した。注2の②と③について正確な統計資料が得られないが、それらを含めて考えると、国家財政赤字は数倍も膨らむことが考えられる。

4) 郷と鎮はともに農村地域の末端行政機構である。郷のうち、非農業人口（戸籍上）の比率や非農業部門総生産の対全体比率などいくつかの指標に基づき、都市化と工業化がより進んでいる地域が「鎮」に指定される。

5) 多くの郷鎮では、どうしても赤字が避けられない場合であっても、歳入項目の空計上など帳尻を合わせる会計操作をしてまで極力赤字を避けている。

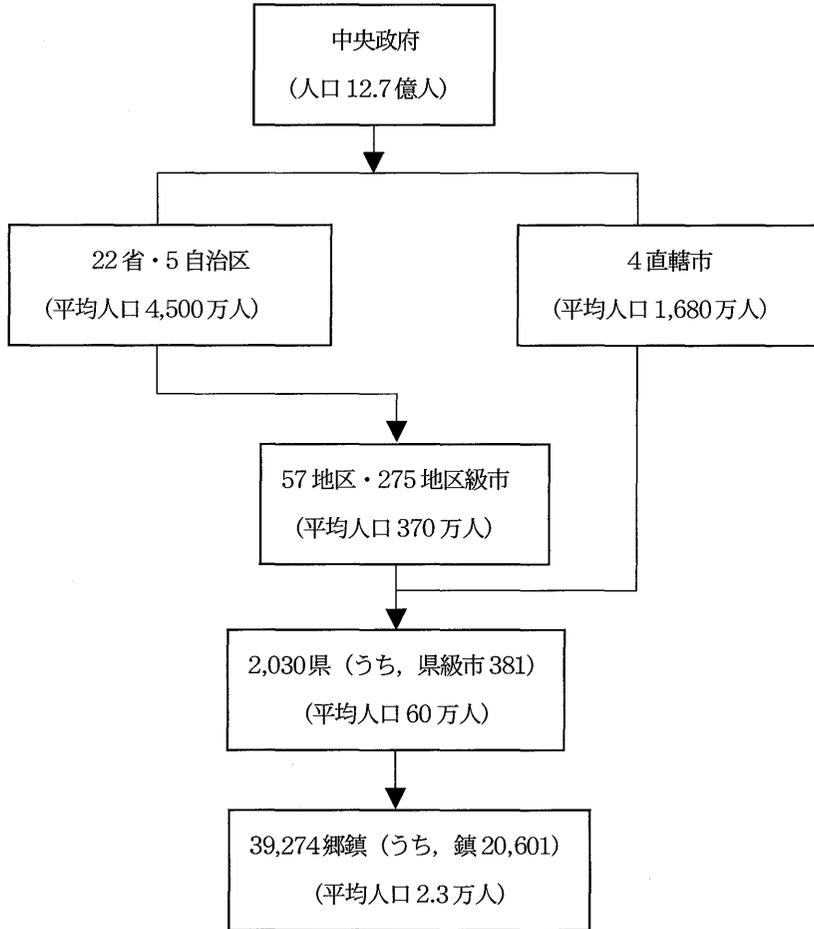


図1 中国の行政組織図

出所：国家統計局編『中国統計年鑑』，2003年版，黄佩華ほか [2003]，25頁などより作成。

本稿は地方末端の郷鎮の財政構造および上級政府との間の財政関係の変化に注目している。これは郷鎮が、第1に約7割の国民が生活している農村地域の行政組織であること、第2に公共サービスを提供する最小の行政単位であること、第3に冒頭で述べたように厳しい収支状況に置かれていることといった理由に基づく。

郷鎮の財政構造については、石田・中田 [1988]，大島 [1988；1993]，石田 [1991]，孫潭鎮・朱鋼 [1993；1994]，若代 [1998]，周飛舟 [2002]，王建軍 [2003] といった先行研究が

挙げられる。しかし、これらの研究は基本的に農業財政に即した事例報告に止まっており、分税制前後における郷鎮と上級政府との間の財政関係の変化をフォローしていない。

一方、政府間財政関係の角度から孫一萱 [2001] が天津市，田島 [2002] が雲南省石林県，の郷鎮財政に関する実態分析を展開している。しかし、孫一萱の研究は旧体制との比較がないため、分税制の導入が天津市の郷鎮財政に与えた影響を知ることができない。一方、田島の研究は郷鎮財政のミクロ的な構造変動に着目

している点は評価に値するが、取り扱っているデータは比較的古い(1997年までとなっている)。しかも、両研究はいずれも郷鎮歳入の中でかなり大きな割合を占めている「予算外資金(予算に計上されない財政資金。詳細は後述)」や「自己調達資金(原語は「自籌資金」。詳細は後述)」などの国家財政に包摂されない部分については、データ入手の難しさもあり、必ずしも十分な検討がなされていない。

## 2. 分析の視点

(1) 郷鎮の財源の大半は上級政府に取り上げられるにもかかわらず、必要な歳出を賄うための財源調達は基本的に「自力更生の原則」が適用される。そうした中で郷鎮企業の上納金や農民から徴収した費用に依存するように郷鎮財政は誘導される。ところが、90年代半ばからの農村における義務教育(以下、農村義務教育と略す)の普及により歳出は急増した。さらに2000年から始まった「農村税费改革<sup>6)</sup>」により依存財源が圧縮された。こうした国策の推進により郷鎮財政は大きな打撃を蒙った。

(2) 全国民の約7割向けに公共サービスの提供義務を背負っている郷鎮は中国社会の安定という観点から見て極めて重要である。そのため、郷鎮の財源保障を如何に達成するかは分税制に

6) 農村税费改革とは、農民の負担軽減を目的として、農村での税金と費用の徴収方式に対する改革。2000年から安徽省のいくつかの県で試行され、2004年から全国範囲内にまで改革が推進されている。改革の実施年度・地域によって内容上に違いも見られるが、およそ以下の項目となっている(以下、王建軍[2003], 127頁を参照)。つまり、①郷鎮統一徴収金、屠宰税および農村教育費付加などの名目で農民から徴収される各種特定目的の費用の撤廃、②農業税と農業特産税の税率・計算方法の調整、③農村義務労働の名目で農民に無償の労働出役の強要を徐々に撤廃する、④改革後の農業税の20%を限度として、農業税付加を徴収し村の必要経費(幹部報酬、行政管理費、福利救済金など)を賄う、⑤農村地域の公共事業の決定を村民の民主協議の上で実施する。

において政府間財政関係の最も重要な点のほざである。しかし、農村義務教育経費の分担状況に典型的に見られるように上級政府から機関委任事務が増大し、それに付随して経費負担がかさんでいるにもかかわらず、郷鎮は必要な財源委譲も財源保障も殆ど受けていない<sup>7)</sup>。

以下では、上述した視点を踏まえて議論を具体的に展開していきたい。

## III なぜ郷鎮財政難か—先行研究の検討

### 1. 先行研究の成果

なぜ郷鎮財政難かについて、先行研究は以下のいくつかの側面を指摘している。

(1) 農村税费改革影響論<sup>8)</sup>。この種の観点は、農村税费改革は確かに農民負担<sup>9)</sup>を軽減した。しかし、上級政府からの財政移転は農民の負担軽減による郷鎮の財源不足を補い切れなかった。そこで、郷鎮財政は窮境に追い込まれたというふうに認識している。

(2) 城郷(都市と農村)二元社会論<sup>10)</sup>。この種の

7) 2000年10月27日付けの『中国教育報』によると、國務院発展研究センターの調査結果として、「義務教育法」施行(86年7月)以来、農村教育への財政投入のうち、中央が全体の僅か2%しか負担せず、省と地区が11%、県と県級市が9%、郷鎮が全体の78%をも負担しているという。これに対して、分税制前の93年には郷鎮財政収入が国家財政全体の14.9%を占めたが、分税制後では一貫して1割以下しか占めていない。郷鎮の財政収入と支出責任のギャップが如何に大きいかがわかる。

8) 呉理財[2002]、張謀貴[2002]、丁保利・程利剣[2002]。

9) 農民負担とは、農村家族営農体制の下で農民が現金、現物、労働提供などの形で負担するすべてのものをさす。具体的には、①農業税などの国家が定めた正規の税負担および主要農産物の売り渡し、②郷鎮・村への上納金および義務労働出役、③行政機構の各レベル・各系統による各種名目を借りた費用徴収、半ば強制的な割り当て、勝手な罰金などを含む(王建軍[2003], 118頁)。

10) 李昌平[2002], 228~234頁、我国農村財政制度創新与政策選択課題組[2002]などを参照。

観点では、国家が農村に対して差別的な取扱いをしてきたことを問題視している。たとえば、農村から大量の財源を吸い上げて都市部のインフラ整備に投入したこと、都市部の義務教育費は国家財政が負担しているのに対して、農村では農民の自己負担となっていること、などが挙げられている。

(3)経済発展格差論<sup>11)</sup>。この種の観点では、都市と農村、先進・後進地域間に著しい経済発展格差の存在を挙げ、郷鎮財政難の根源は農村経済の立ち遅れにあると主張している。

(4)制度設定欠陥論（蘇明 [2002]、張玉林 [2002]などを参照）。この種の観点では、85年5月に教育の分権化を図るために打ち出した「分級弁学<sup>12)</sup>」体制の下で地方の役割を強調する余り、本来ならば各級政府が共同で負担すべき農村義務教育の財政責任を郷鎮に押し付けた。そのため、郷鎮が深刻な財政難に陥ったというふうに認識している。

(5)現行財政体制不備論<sup>13)</sup>。この種の観点は、郷鎮は農村における義務教育、医療衛生、計画出産、インフラ整備などにかかわる事業費の殆どを負担しているにもかかわらず、必要な財源が保障されていない。こうした財源配分と支出責任の不一致が郷鎮財政難の最大の原因であるというふうに認識している。

このほかに政府組織の肥大化や幹部の腐敗問題などを指摘する意見がある<sup>14)</sup>。

11) 王保安ほか [2002]、王軍ほか [2002]などを参照。

12) 「分級弁学」とは、1985～2001年の間に中国で実施された、義務教育への財政投入を規定した制度である。その法的根拠は、「中華人民共和国義務教育法」(86年4月成立、7月施行)第12条にある。

13) 郷鎮財政課題組 [2002]、賈康・白景明 [2002]などを参照。

14) ここで注意すべきなのは、上述した各種の観点はそれぞれ独立しており、ほかのものを否定していると言うわけではないことである。上の分類は、あくまでも筆者は各論者がそれぞれ議論の焦点をどこに当てているのかを明らかにするためであるに過ぎない。

## 2. 本稿の検討と仮説

### (1)各論への検討

#### ①農村税费改革影響論。

農村税费改革の目的は農民負担の軽減にある。なぜ農民負担を軽減する必要があるのか。それは支出責任に見合うだけの財源が保障されなかったため、郷鎮が農民に過重な負担を課していたからである。改革後に郷鎮財政は改革前より苦しくなった。その理由は、改革によって郷鎮による農民への歳入不足の転嫁が禁止されたにもかかわらず、上級政府から歳入不足を補うために必要な財政移転は行われなかったことにある。したがって農村税费改革は郷鎮財政難を引き起こした張本人ではない。張本人は農村税费改革に対応するための財政移転交付制度の整備を怠ったことにある。

#### ②城郷二元社会論

不公平な税負担を是正し、すべての国民に同等の公共サービスを提供することは国家の責務である。この観点から見ると、現行の人為的な城郷二元社会的政策を続ける理由はない。しかし、城郷二元社会は郷鎮財政難をもたらした根本的な原因ではない。というのは、城郷二元社会の存在は新中国建国以来続いており、何も新しい現象ではない。これに対して、郷鎮財政難は基本的に分税制導入後に発生した新しい問題である。したがって城郷二元社会の存在と郷鎮財政難との間には因果関係があるとしても、直接的な因果関係ではないと考えられる。

#### ③経済発展格差論

中国ほど大きくないだろうが、諸外国においても、地域間に経済発展格差が存在する。しかし、いずれも中国ほど基礎自治体がこれほど財政難に苦しんでいることはない。その理由は諸外国では、政府間財政関係が整備され、基礎自治体の財源を保障し地域間格差の是正に役立つ

ているためである。したがって経済発展格差の問題は結局現行財政体制の不備に帰結できる。

#### ④制度設定欠陥論

「分級弁学」体制は農村における義務教育制度の破綻をもたらしたため、制度設定上の大失敗である。しかし、85年以降の度重なる財政体制改革が農村の義務教育財政問題に配慮しなかったのも事実である。歴史を回顧すればわかるように、「分級弁学」体制は80年代から始まった財政上の分権化を特徴とする財政体制改革(財政請負制<sup>15)</sup>の導入)の一環として導入されたものである。この体制を推し進める当初、政策決定者は九年制(小学校6年と中学校3年)義務教育の普及にどれだけのお金が必要なのか、郷鎮には負担能力があるのかなどについて明らかに考慮しなかった。94年に分税制を導入した際、農村義務教育の費用分担体制を調整しなかった。その結果、郷鎮が農村義務教育というますます重くなる責任を負わされ、財政難に陥るのは当然の帰結である。

このほかに、政府組織肥大化論や幹部腐敗論がある。これらも、しはしば郷鎮財政難を招いた元凶と見なされがちであった。しかし、政府組織の肥大化や幹部の腐敗問題は都市部においても普遍に存在し、農村だけの現象ではない。にもかかわらず、都市財政難の問題は殆ど聞かない。しかも、郷鎮の財政支出の大半を占めているのは教育事業費である。その8～9割は農村小中学校教職員の人件費に充てられている。学校の統合・合併などにより人件費を減らそうとしても限度がある。政府組織の肥大化や幹部

の腐敗問題は郷鎮財政難問題を加速させたが、根本的原因ではない。根本問題は財源保障システムの欠如にある。

#### (2)本稿の仮説

以上の検討を踏まえ、筆者はほぼ現行財政体制不備論を支持する。ここで取り敢えず以下の3つの仮説を設ける。次節以下では事例分析などを通じて仮説の妥当性を検証する。

仮説1. 分税制の導入は郷鎮の財政構造に根本的な変化をもたらした。

仮説2. 分税制後、地方政府は独立に自らの財源確保を任されている。しかし、地方自治が確立されていないため、財源の確保はできない。すなわち、「圧力型体制<sup>16)</sup>」という中国特有の政治・行政体制の下で上級政府は郷鎮の財源を取り上げる一方で、支出責任を押し付けている。

仮説3. 郷鎮財政は各級政府間の財源配分および支出責任の区分の不安定に翻弄され、分税制改革によって郷鎮の財源保障を行うという観点は殆ど無視されてきた。

## IV 分税制下の郷鎮財政一現状と課題

### 1. 分税制導入の背景

1979年に改革開放路線に踏み切ってから、地方への「放権讓利」(中央から地方、政府から企業への権限・利益の委讓)の一環として財政請負制が導入された。しかし、財政請負制の下で国家財政収入に占める中央財政の割合およびGDPに占める国家財政収入の割合という「二つの割合」が絶えず低下し、中央政府のマクロ・

15) 財政請負制とは、中央政府と地方各級政府が財政収入・支出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のことである。80年に導入されたが、94年1月に分税制の導入とともに廃止された(甘長青 [2003] を参照)。

16) 中国では下級政府にとって上級党組織・政府機関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ある。農村ではそうした傾向が極めて強く、あたかも上から下へ、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。

コントロール能力の低下が懸念された。これらの問題を解決するために1994年1月に財政請負制が廃止され、分税制が導入された。

## 2. 郷鎮財政小史

新中国成立（1949年10月）後、1958年以降に中央、省、地区、県という形で今日に続く財政システムの雛形が形成された。県以下は県の派出機関とされ、独立した財政機能は与えられなかった（田島 [2000], 77頁）。ところが、改革開放以降、人民公社解散後の農村における最末の権力機構として、郷鎮級政府は83年から85年にかけて作られた。85年4月に国務院は「郷（鎮）財政管理試行弁法（弁法＝方法）」を公布した。以上を受け、郷鎮財政は逐次確立された。しかし、成立当初から郷鎮の行政運営に必要な財源の一部しか国家予算に組み入れることが認められなかった。財源不足分については郷鎮政府が自ら調達せねばならない。

## 3. 郷鎮の財政収支の範囲

### ①「郷（鎮）財政管理試行弁法」の関連規定。

「郷（鎮）財政管理試行弁法」によれば、郷鎮の歳入は予算内資金、予算外資金、自己調達資金（「自籌資金」）の3部分からなる。予算内資金は主に農業五税（農業税、牧業税、農業特産税、耕地占用税、契約税）、工商税收（増値税 [付加価値税]、営業税、企業所得税など）および上級政府からの財政移転からなり、その支出は主に教育事業費や行政管理費などに充てる。

一方、予算外資金は主に農業税付加<sup>17)</sup>や教育費付加<sup>18)</sup>といった正規の税金に付加して徴収される各種費用からなる。自己調達資金は農業税

付加と教育費付加以外の資金収入を含む。自己調達資金の財源は郷鎮企業からの税金とは別に徴収する上納金、各種行政課徴金（例えば、超過出産罰金）の上納分、土地徴用収入などからなる。予算外資金と自己調達資金は、原則上農村義務教育、行政管理、農業生産支援や農村公共事業への投資などに充てねばならない。しかし、実際では、人件費や行政運営経費の不足を補うのに優先的に支出されている。

### ②予算外資金の範囲の調整。

1996年には、財政部から「予算外資金管理実施弁法」が公布された。これを受け、予算外資金の範囲が調整され、予算外から予算内への組み入れも一部実施された。郷鎮財政に関しては、1996年以降、統計上では自己調達資金が予算外資金に吸収された。

### ③小中学校教職員への給与と支給責任の変更。

2001年6月から、郷鎮の支出責任のうち、農村小中学校の教職員への給与支給は県級財政によって負担されるようになった。これまでに、郷鎮の財政支出の大半を教職員への給与支給に充てただけに、県が負担するようになると、郷鎮財政の支出圧力が大幅に緩和されることが期待された。しかし、後に呉村鎮の例で触れるように、支出責任が移転された県側が郷鎮に対して上納金の上積みを強要するため、郷鎮の実際の財政負担は変更前とそれほど変わらない。

## 4. 分税制下の郷鎮財政の現状と課題

### (1)予算内財政の増収余地は限られている。

18) 教育費付加には、都市教育費付加と農村教育費付加がある。都市教育費付加は増値税、消費税、営業税の付加税でこの3税の税收の3%で徴収される。農村教育費付加は前年度「農民純収入（必要な出費を除いた収入）」の1.5~2%を限度に徴収されていたが、「農村税费改革」後徴収廃止。1991~2000年の間「教育費付加」が計837.85億元（『中国統計年鑑』、2002年版より算出）徴収された。

17) 農業税額の一定限度内で徴収される付加金。農村税费改革前では、地域間で付加率のバラツキが見られたが、改革後農業税額の20%を上限として決められた。

というのは、以下の三つの理由に基づく。

①財政収入のうち、税収規模が大きい諸税目はいずれも伸び悩みなし減収の傾向にある。

表1は、2000年度郷鎮級政府全体の歳入・歳出（本稿では、予算内財政収支に予算外財政収支を加えた郷鎮すべての財政収支を指す概念として、「郷鎮の歳入・歳出」を用いる）構造を示している。金額の大きい税目は農業五税（予算内財政収入の24.4%を占める）、営業税（同19.8%）、増値税（同17.3%）、企業所得税（同12.4%）および個人所得税（同10.1%）である。

農業五税については、農村税费改革の一環として2004年より農業特産税（予算内財政収入の9.1%を占める）の徴収が廃止された<sup>19)</sup>。また、2004年3月に開催された第10期全人代第2次会議において、温家宝首相が政府活動報告の中で向こう5年にかけて農業税率を1%ずつ引き下げ、5年後に農業五税を全廃すると宣言した。これは実現すれば郷鎮財政に相当大きなマイナス影響を与えることが予想される。

営業税については、その課税対象を徐々に増値税の課税対象範囲内に組み込み、近い将来に両税の一本化が図られる予定である。しかし、増値税は共有税である。営業税が増値税に吸収されると、中央に税収の75%を取られるため、郷鎮財政は一層苦しくなることが予想される。

改革開放以来、企業所得税とりわけ郷鎮のドル箱たる郷鎮企業から徴収される集団企業所得税の伸び悩みが続いている。名目GDPは1985～2000年の間に約10倍になったが、集団企業所得税は7割程度しか増えていない（『中国統計年鑑』、2002年版より算出）。近年来郷鎮企

業の経営不振により郷鎮財政は大きな打撃を蒙っている。郷鎮企業が経営不振に陥ったのは付加価値の低い製品を生産するためである。このように郷鎮企業が激しい市場競争に太刀打ちできない事情を考えれば、今後暫くの間集団企業所得税収入の大幅な伸びも望めない。

個人所得税については、近年来、その急増振りは注目されている。しかし、2002年から企業所得税とともに個人所得税も中央と地方の共有税になった。2001年の税収が基数（基準とされる数値）として保障されるが、超収部分は中央と地方の間で比例配分される。中央と地方の配分比率は2002年の5：5から2003年の6：4へと、中央の取り分は増加している。そのため、個人所得税は増収しても、郷鎮財政への寄与度は必ずしも高まらない。

②郷鎮予算内財政収入は伸び悩んでいる。

95～97年までの間、郷鎮予算内財政収入の成長率は地方財政全体のそれとほぼ同じだが、97年以降では郷鎮予算内財政収入の成長率は地方財政のそれより低く推移している（図2を参照）。

③地方財政に占める郷鎮の割合が低下している。

1994～2000年の間、地方財政収入に占める省級財政の割合は16.8%から28.8%へと12%も増えたのに対し、郷鎮財政の同割合は21.6%から18.1%へと3.5%も低下した（財政部予算司編[2001]、515頁、および『中国統計年鑑』2002年版より算出）。また、地方財政支出に占める郷鎮級財政の割合も1994年の14.7%から2000年の12.5%へと、2.2%下落した（財政課題組[2002]、416頁）。地方財政収入と支出の両方において郷鎮財政の割合が低下している。

(2)郷鎮歳入に占める予算外収入の割合が増加している。

19) 金人慶財政部長の2004年3月の全人代における予算報告によると、2003年末現在、北京、上海、天津、福建など十数の省ではすでに農業特産税が廃止された。

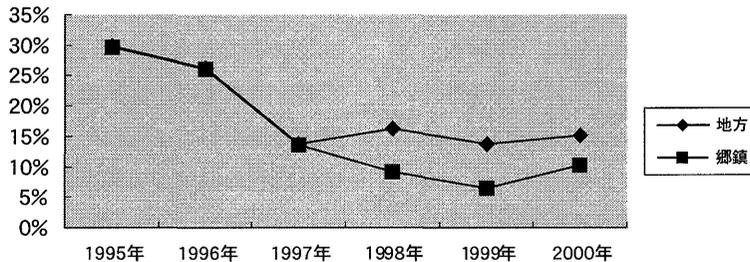
表1 2000年度全国郷鎮級政府の歳入・歳出構造 (単位: 億元)

歳入	金額	割合	歳出	金額	割合
1. 予算内財政収入合計	1,159	100%	1. 予算内財政支出合計	1,311	100%
①増値税	201	17.3%	①教育事業費	572	43.6%
②営業税	229	19.8%	②行政管理費	204	15.5%
③企業所得税	144	12.4%	③農業関連支出	112	8.6%
④個人所得税	117	10.1%	④衛生経費	47	3.6%
⑤農業五税	283	24.4%	⑤その他支出	376	28.7%
うち、農業特産税	105	9.1%	2. 予算外財政支出合計	645	100%
⑥その他収入	186	16.0%	①行政事業支出	301	46.7%
2. 予算外財政収入合計	672	100%	②基本建設支出	61	9.5%
①自己調達資金	403	60.0%	③予算内への繰入	32	5.0%
②予算外資金	269	40.0%	④その他支出	251	38.9%

注：端数処理の結果，単純合計と合計欄の数値とは一致しない場合がある。以下の諸表も同じ。

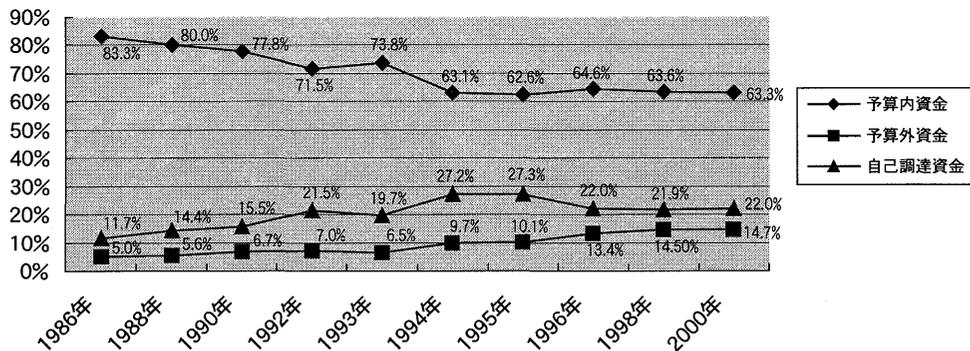
出所：予算内財政収入・支出については，財政部予算司編 [2001]，515～516頁より算出。予算外財政収入・支出については，郷鎮財政課題組 [2002]，417頁および財政部予算司編 [2001]，586～594頁より算出。

図2 地方財政収入と郷鎮財政収入の成長率比較



出所：郷鎮財政課題組 [2002]，415頁。

図3 郷鎮歳入に占める各構成部分の割合の推移



出所：張忠任 [2001]，230頁，田島 [2002]，110頁，『中国統計年鑑2002』などより作成。

図3では、郷鎮歳入に占める各構成部分の割合の推移を示している。分税制前の93年では、郷鎮歳入に占める予算内財政の割合が73.8%であったが、2000年ではその割合が63.3%へと10.5%も低下した。これに対し、予算外資金の同割合が1993～2000年の間に6.5%から14.7%へと2.3倍増え、自己調達資金(自籌資金)の同割合も19.7%から22.0%へと増加した。自己調達資金と予算外資金を合わせた予算外財政の郷鎮歳入に占める割合は、分税制前では増加趨勢にあったとは言え、最も高い92年でさえ3割未満(21.5%+7.0%=28.5%)であった。分税制の導入を機にその割合が30%台の半ばから40%の間で安定的に推移している(図3)。

以上の分析から、マクロ的に見れば、分税制導入後、郷鎮の財政構造および上級政府との間の財政関係に大きな変化が生じたことが見て取れる。次節では、ケース・スタディを通じてミクロ的な角度から分税制の導入が郷鎮財政にどんな影響を与えたかを具体的に検討してみよう。

## V 分税制前後の郷鎮財政の構造と変化

### 1. 分税制前の郷鎮財政—先進地域(江蘇省H鎮)と後進地域(湖南省X鎮)の比較

表2と表3はそれぞれ湖南省X鎮(91年度)と江蘇省H鎮(90年度)の歳入・歳出状況を示している。両鎮の比較を通じて分税制前の郷鎮財政には以下の特徴を見出すことができる。

第1に、郷鎮の貧富を問わず、域内税収の大部分が上級政府に取り上げられている。

富裕なH鎮では税収総額1,360万元は国62%、省18.7%、県10.4%の割合で上級政府間で配分され、鎮に留保されるのは全体の8.9%(121.1万元)に過ぎない。貧しいX鎮でさえ税収総額77.6万元のうち、鎮に留保されたのは全体の6割弱の45.7万元しかない。

第2に、上級政府からの財政移転が少ない。

H鎮では税収総額の91.1%に相当する1,238.9万元が上級に吸い上げられたが、上級からの補助金は95万元しかなかった。X鎮ですら税収総額の41.1%に相当する31.9万元が上級政府に取り上げられたが、上級からの補助金は見当たらない。

表2 1991年度湖南省X鎮の歳入・歳出構造(単位:万元)

歳入	金額	割合	歳出	金額	割合
1. 予算内収入合計	45.8	100%	1. 予算内支出合計	56.4	100%
①税収の鎮留保分	45.7	99.8%	①行政管理費	13.4	23.8%
うち、農業関連税収	20.2	44.1%	②各種事業費	37.8	67.0%
②その他収入	0.1	0.02%	うち、教育事業費	37.3	66.1%
2. 予算外収入合計	45.5	100%	うち、人件費	36.7	65.1%
①郷鎮企業上納金	13.0	28.6%	③その他	5.2	9.2%
②郷統一徴収金	10.6	23.3%	2. 予算外支出合計	42.2	100%
③計画出産収入	7.0	15.4%	①農業生産支援費	6.0	14.2%
④各種寄付金	8.0	17.6%	②文教衛生費	5.9	14.0%
⑤その他	5.9	13.0%	③計画出産費	5.0	11.9%
			④行政管理費など	24.9	59.1%

出所:若代[1998],79頁,表2および孫潭鎮・朱鋼[1994]より作成。

第 3 に、両鎮の歳入・歳出の構造および規模にもかなりの違いが見られる。

X 鎮の予算内財政収入 45.8 万元のうち、農業関連税収が 20.2 万元計上しており、全体の 44.1% を占めている。H 鎮の場合は農業関連税収自体が計上されていない。両鎮の予算内財政収入の規模を比べると、H 鎮は X 鎮の約 4.7 倍（表 2～3 より算出。以下同）に達し、両鎮の予算内収入調達能力に大差があることがわかる。予算内財政支出については、約 4 倍の規模差を除けば両鎮ともに予算内財政収入の大半を教育事業費と行政管理費に充て、教育事業費と行政管理費の大半を人件費が占める構図となっていることがわかる。

予算外収入については、H 鎮の規模は X 鎮の約 10 倍にも相当し、予算内財政収入以上に予算外収入の規模差が大きいことが見て取れる。予算外収入の構成を見ると、X 鎮の場合、収入全体の 28.6% は郷鎮企業からの上納金で、残りは農民から徴収したものである。これに対し、H 鎮では予算外収入の 52.7% が郷鎮企業からの上納金であり、残りは農民から徴収した費用と推定される。予算外支出に目を向けると、両鎮には約 10 倍の規模差があるほか、支出項目も異なる

ため、単純に比較するのは難しい。ただ、共通点は両鎮ともに文化教育、福利厚生、行政管理といった郷鎮固有の各種事業で本来ならば予算内資金によって負担すべき事業に予算外資金を充てていることである。

## 2. 分税制後の郷鎮財政—先進地域（広東省南海市大瀝区）と後進地域（吉林省 K 鎮、河南省輝縣市吳村鎮）の比較

全国的に分税制に移行した後も、財政請負制が継続されている地域がある。次に例示する広東省南海市（県級）大瀝区（郷鎮級）の場合はそんな地域の一つである。

(1) 財政請負制の継続地域—広東省南海市大瀝区（周飛舟 [2002] を参照）

### ① 大瀝区の予算内財政

表 4 では、大瀝区における財源配分状況を示している。1999～2001 年の 3 年間、大瀝区の財源のうち、国家財政への上納割合が逐年低下し、99 年の 28% から 2001 年の 20.6% へと 7.4% 下がった。これに対し、南海市財政への上納割合は 99 年の 36.9% から 2001 年の 46.2% へと 9.3% も増えた。中央財政への上納割合が減少したのに対し、市財政への上納割合は逆に増加

表 3 1990 年度江蘇省 H 鎮の歳入・歳出構造（単位：万元）

歳入	金額	割合	歳出	金額	割合
1. 予算内収入合計	216.1	100%	1. 予算内支出合計	216.1	100%
① 税収の鎮留保分	121.1	56.0%	① 教育事業費	109.9	50.9%
② 上級補助金	95.0	44.0%	② 人件費（国家幹部給与）	17.0	7.9%
2. 予算外収入合計	444.2	100%	③ 村への補助金	89.2	41.3%
① 郷鎮企業上納金	234.0	52.7%	2. 予算外支出合計	443.8	100%
② 社会公益基金	51.3	11.5%	① 教育関連費用	126.8	28.6%
③ 教育費付加	127.2	28.6%	うち、教師人件費	42.9	9.7%
④ その他	31.7	7.1%	教育施設整備費	76.4	17.2%
			② インフラ整備費	68.0	15.3%
			③ 福利厚生費	126.0	28.4%
			④ 行政管理費など	123.0	27.72%

出所：若代 [1998], 79 頁, 表 3 の構成を一部変更した上で、大島 [1993], 94 頁を参照して作成。

している。すなわち、中央の取る分の減少は大瀝区に留保されることなく、南海市に取り上げられている。

なぜ、こうなったのだろうか。その原因は南海市が管下の鎮区との間に「収支基数を確定し、超収分割、支出請負」という旧来の財政請負制を継続しているためである。つまりあらかじめ南海市財政局が鎮区の財政収支基数（基準とされる数値）を確定し、鎮区が実際に挙げた財政収入が収入基数を超えれば、市と鎮区との間で事前に決めた比例で配分する。財政支出については鎮区に基数を請け負わせる（基数を超えた支出は認めない）。この体制が鎮区財政にもたらす影響は主に「超収分割」の「分割（鎮区が実際にあげた財政収入の収入基数超過分の市と鎮区との間での配分比例）」部分にある。「南海市郷鎮財政管理条例」（96年に公布・施行）の関連規定によれば、13%の成長率を超えた鎮区の超収部分の70%が市に上納され、残りの30%は徴収先の鎮区に返還される。この体制は明らかに南海市財政への財源集中に有利に働いている。1999～2001年の間、大瀝区から市財政への上納分は117%も増えたが、市財政からの税込返還分は70%増えたのに過ぎない（表4）。

以上の分析から、大瀝区における各級政府間の財源配分関係を簡単に纏めよう。2001年度では、大瀝区の財源のうち、区自らがその3割強

（33.2%）を留保し、国家が2割強（20.6%）を持っていき、全体の5割弱（46.2%）は市財政に上納させられたという構図となっている（表4を参照）。これに対して、国全体の場合、郷鎮自らが全体の6割を留保し、上級地方政府（省・市・県）が9%を取り、中央が31%を持っていくという構図になっている（郷鎮財政課題組[2002]、416頁）。大瀝区では、明らかに中央への財源集中が比較的緩い半面、上級地方政府への財源集中が比較的強い。

#### ②大瀝区の予算外財政

大瀝区では、南海市から還付され、予算内財政に計上されている11,457万元（2001年実績。以下同）の収入のほかに、自己調達資金1,085万元と予算外資金6,916万元がある。大瀝区の歳入19,458万元のうち、上述三項の占める割合を見ると、それぞれ58.9%、5.6%、35.5%であり、自己調達資金と予算外資金を合わせた予算外財政収入が歳入全体の4割強を占めている状況の下では、予算内財政を見るだけで大瀝区財政の実態を到底把握できない。そこで、表5では予算外財政をも含めた大瀝区の歳入・出構造を示している（要注意なのは、大瀝区の財政統計では、自己調達資金が非税収入として予算内財政収入に算入されていることである）。

表5から以下の特徴を見出すことができる。

第1に、歳出全体に占める教育関連支出の割

表4 1999～2001年度南海市大瀝区（郷鎮レベル）における財源配分（単位：万元）

項目	1999年		2000年		2001年		2001年収入と1999年収入の比較（倍率）
	収入	割合	収入	割合	収入	割合	
国家財政への上納分	6,094	28.0%	7,591	25.9%	7,782	20.6%	1.28倍
南海市財政への上納分	8,039	36.9%	10,757	36.8%	17,452	46.2%	2.17倍
大瀝区の財政収入	7,666	35.2%	10,916	37.3%	12,542	33.2%	1.64倍
うち、南海市からの税込返還	6,752	31.0%	9,708	33.2%	11,457	30.3%	1.70倍
財源総額	21,799	100%	29,264	100%	37,776	100%	1.73倍

出所：周飛舟 [2002]、表5より作成。

表5 2001年度大瀝区の歳入・歳出構造 (単位: 万元)

歳入	金額	割合	歳出	金額	割合
1. 予算内収入合計	12,542	100%	1. 予算内支出合計	12,542	100%
①租税還付	11,457	91.3%	①教育関連	5,644	45.0%
②自己調達資金	1,085	8.7%	②行政管理費	1,505	12.0%
2. 予算外収入合計	6,916	100%	③治安費用	1,505	12.0%
①土地直接関連収入	2,612	37.8%	④その他支出	3,888	31.0%
②教育関連収入	1,343	19.4%	2. 予算外支出合計	6,721	100%
③文化体育関連収入	1,148	16.6%	①人員経費	1,405	20.9%
④治安関連収入	1,131	16.4%	うち、治安関連	741	11.0%
⑤計画出産関連収入	499	7.2%	教育関連	265	3.9%
⑥農業関連収入	149	2.2%	②インフラ整備費	2,054	30.6%
⑦利息関連収入	34	0.5%	③公共事業費	3,262	48.5%

出所: 周飛舟 [2002] より作成。

合はその他の地域より明らかに低い。

大瀝区では2001年度の教育関連支出(予算内)が予算内支出全体の45%を占めている。これは後進地域の割合(一般に8~9割)よりずっと低い。歳出全体に占める教育関連支出の割合は25%程度(表5より算出)で、これも後に触れるが、後進地域より一層低くなっている。

第2に、予算外財政収入の殆どが土地関連収入である。

大瀝区では予算外収入のうち、最大の割合を占めているのは土地直接関連収入であり、全体の37.8%を占めている。土地直接関連収入の殆どは土地が農用地から非農用地に転換することに際して区が徴収した許可料である。治安関連収入は土地の用途転換および工業化の進展によって外部から大量に流入した出稼ぎ労働者から徴収した費用である。両者を合わせて全体の5割強(37.8%+16.6%=54.2%)を占めている。その他の収入の殆どは工業化の進展による地価上昇によってもたらされた収入である。このように大瀝区の予算外財政は実質上「土地財政」であると言えよう。

第3に、後進地域のように、「列収列支」(同じ予算科目を収支両方で同時に同額計上する)

のような予算外財政管理方式を採っていない。後進地域では予算外財政について「列収列支」のような管理方式を採るのは一般的である。その背景には、給与の支給や事務費用などに充てる財源が不足するため、郷鎮の部署が自ら調達した収入で自らの支出を賄う、いわゆる「自収自支」的なやり方をする必要があるからである。これに対し、大瀝区では財源不足問題が基本的に存在しないため、区の財政部門による一元的管理の下で予算外資金と自己調達資金が区内で統一的に配分され、郷鎮の部署が「自収自支」をする必要がない。

(2)分税制を導入している地域—吉林省K鎮と河南省呉村鎮

表6は1998年度K鎮(王建軍[2003]を参照)の歳入・歳出構造、表7~8は2002年度および2001年度の呉村鎮(筆者調査)の歳入・歳出構造を示している。2002年度と2001年度の呉村鎮の歳入・歳出構造を同時に示しているのは主に2002年度中に「農村税费改革」が実施された結果、呉村鎮の歳入・歳出構造は2001年のそれと様変わりしたためである。

大瀝区とも比較しながら呉村鎮とK鎮の財政構造には次の特徴を見出すことができる。

表6 1998年度K鎮の歳入・歳出構造（単位：万元）

歳入	金額	割合	歳出	金額	割合
1. 予算内収入合計	337	100%	1. 予算内支出合計	336.6	100%
①各種税収	252.2	74.8%	①鎮の支出	289.1	85.9%
うち、工商税類	62.2	18.4%	うち、教育事業費	170.1	50.5%
農業五税	177.9	52.8%	行政管理費	35.9	10.7%
その他税収	12.1	3.6%	②県への上納	47.5	14.1%
②租税還付	70.0	20.8%	2. 予算外支出合計	234.6	100%
③各種補助金	14.8	4.4%	①教育基金	35.7	15.2%
2. 予算外収入合計	236.6	100%	②郷統一徴収金	111.3	47.4%
①教育基金	35.7	15.1%	うち、教育費	44.8	19.1%
②郷統一徴収金	111.3	47.0%	計画出産経費	18.6	8.0%
③その他の予算外資金	89.7	37.9%	福祉救済費など	47.9	20.3%
うち：各種費用徴収	42.6	18.0%	③他の予算外資金	87.6	37.4%
			うち、行政経費	39.8	17.0%

出所：王建軍 [2003], 125頁, 表8より作成。

表7 2002年度河南省呉村鎮の歳入・歳出構造（単位：万元）

歳入	金額	割合	歳出	金額	割合
1. 予算内収入合計	539.6	100%	1. 予算内支出合計	539.6	100%
①各種税収	460.2	85.3%	①鎮の支出	280.8	52.0%
うち、農業五税	347.0	64.3%	うち、教育事業費	21.2	3.9%
工商税類	110.7	20.5%	農業関連支出	17.6	3.3%
その他税収	2.5	0.5%	行政管理費	132.9	24.6%
②各種補助金	79.4	14.7%	その他支出	109.1	20.2%
うち、決算補助	55.0	10.2%	②県への上納	258.8	48.0%
2. 予算外収入合計	113	100%	2. 予算外支出合計	113	100%
①農業税付加	62	54.9%	①農業税付加支出	62	54.9%
②自己調達資金	51	45.1%	②行政事業費支出	51	45.1%

出所：筆者が2003年8月に現地調査した際に呉村鎮財政所提出資料より作成。

表8 2001年度河南省呉村鎮の歳入・歳出構造（単位：万元）

歳入	金額	割合	歳出	金額	割合
1. 予算内収入合計	423.5	100%	1. 予算内支出合計	423.5	100%
①各種税収	344.1	81.3%	①鎮の支出	388.7	91.8%
うち、農業五税	145.2	34.3%	うち、教育事業費	283.3	66.9%
工商税類	98.6	23.3%	農業関連支出	16.3	3.8%
②各種補助金	79.4	18.7%	行政管理費	63.8	15.1%
			②県への上納	34.8	8.2%
2. 予算外収入合計	174.7	100%	2. 予算外支出合計	174.7	100%
①農業税付加	8.9	5.1%	①農業税付加支出	8.9	5.1%
②農村教育費付加	118.8	68%	②農村教育費付加支出	118.8	68%
③自己調達資金	47	26.9%	③行政事業費支出	47	26.9%

出所：表7に同じ。

第1に、呉村鎮とK鎮の予算内財政は明らかに「農業依存型」である。

K鎮の場合は、農業五税が予算内収入の

52.8%を占めている。呉村鎮の場合は、「農村税费改革」前の2001年では、この割合が34.3%でK鎮の3分の2程度しかなかったが、改革後の

2002年ではその割合が64.3%にまで急増しK鎮よりも11.5%高くなっている。両鎮のこのような歳入構造は基本的にその経済構造を反映している。両鎮ともに典型的な農業地域で工業が発達していないため、工商企業に課す増値税、営業税、企業所得税などの工商税収が少ない。ただ、呉村鎮には数軒の電線生産工場が立地しておりK鎮より工業化が若干進んでいるため、予算内収入に占める工商税収の割合もK鎮より少し高くなっている。

第2に、上級政府からの財政移転は規模が小さい上、制度的にも統一されていない。

K鎮の場合は、上級政府からの租税還付が70万元計上されているが、呉村鎮の場合は、租税還付が計上されていない。また、両鎮とも上級政府から一定の補助金が交付されるものの、その額は少なく歳入に占める割合もK鎮の場合は4.4%程度で、呉村鎮は少し高いが、それでも全体の1～2割程度（表7～8より算出）しかない。

第3に、予算外財政の収支構造上に大きな違いが見られる。

K鎮では予算外財政収入が236.6万元計上され、予算内財政収入の約7割に相当する。予算外収入のうち、教育基金は主に農業税の付加収入であり、郷統一徴収金もその他の予算外資金も農家から直接に徴収されているので、基本的に農業、農村および農民という「三農」にかかわる財源と見られる（王建軍 [2003], 126頁）。

呉村鎮では2002年に「農村税费改革」が実施されたことにより、それまでに予算外収入の大半を占めていた農村教育費付加の徴収が廃止された。そのため、予算外収入の対予算内収入比は2001年の4割強（ $174.7 \div 423.5 \div 0.41$ ）から2002年の2割強（ $113 \div 539.6 \div 0.21$ ）へと2割も低くなっている。農村教育費付加の代替財源

として農業税付加の徴収が強化され、2001年の8.9万元から2002年の62万元へと8倍も激増した。

このことから「農村税费改革」は郷鎮の予算外財政に如何に劇的变化をもたらしたかの一斑が窺えよう。ただ、要注意なのは、改革に伴う呉村鎮から一級上の輝縣市への上納金の変化である。2001年では、輝縣市へ34.8万元を上納したが、改革後に上納額がその約7.4倍の258.8万元へと一気に224万元も引き上げられた。上納額の激増とは対照的に農村小中学校教職員への給与支出責任が郷鎮から県へと変更したため、教育事業費が2001年の283.3万元から2002年の21.2万元へと262.1万元激減した。両者を相殺すると、呉村鎮の負担は僅か38.1万元減ったに過ぎない。まさに「中央に政策あり、地方に対策ある」という言葉に象徴されるように、中央はいくら「良策」を制定して郷鎮財政難の問題を解決しようとしても、中間にある上級地方政府が形を変えて郷鎮に新たな出費を求めてくるため、結局「良策」も郷鎮財政の負担軽減にほとんどつながらない。

第4に、歳入の殆どは教育事業費や行政管理費に回され、歳出構造が硬化している。

各鎮（区）の歳出構造を見れば、歳入の殆どが教育事業費や行政管理費に回されている構図となっていることがわかる。注目されるのは、K鎮では、教育事業費が予算内財政支出の50.5%（98年）を占めており、呉村鎮のそれは66.9%（2001年）にも達し、いずれも大瀝区の45%（2001年）より高いが、大差ではない。ところが、予算外財政に目を向けると、大瀝区では予算外支出のうち、教育費が僅か3.9%しか占めていないのに対し、K鎮では $34.3\% ((35.7 + 44.8) \div 234.6 \div 0.343)$ 、呉村鎮が68%（2001年度）にも達している。勿論、大瀝区では予算外

財政から教育への投入比例が低いからと言って、教育サービスの提供に手を抜いているわけではない。事実上、教師の給与条件も教育施設もほかの両鎮よりずっと良い環境に恵まれている（周飛舟 [2002]）。

### 3. 公共サービス（義務教育などの必要最低限な行政サービスを除く）の提供について

#### (1)分税制前

X鎮（表2）では公共サービスの提供に充てるのは計画出産費（主に既婚女性への避妊用具の配布に使う）」と文教衛生費のうち公衆衛生に充てる部分であろう。これらの費用は合わせても10.9万元程度で鎮の歳出98.6万元（表2より算出）の1割強に過ぎない。

H鎮（表3）では、公共サービスの提供に充てると考えられるのは教育施設整備費の76.4万元とインフラ整備費の68万元、福利厚生費の126万元で合計270.4万元（鎮の歳出の約4割を占める）となっている。これはX鎮の約25倍に相当する。X鎮と比べればH鎮の公共サービスの供給水準はかなり高いと言える。

#### (2)分税制後

K鎮（表6）では、公共サービスの提供に充てると考えられるのは「郷統一徴収金」のうち、「計画出産経費」以下の諸項目で合計66.5万元となっている。これはK鎮の歳出571.2万元（表6より算出）の1割強を占めるのに過ぎない。

呉村鎮の場合（表7, 8）は、公共サービスの提供に充てると思きものは見当たらない。

大瀝区では、公共サービスの提供に充てるのは予算内の治安費用の1,505万元と予算外の治安関連費用の741万元、インフラ整備費の2,054万元、および公共事業費の3,262万元である。これらの費用は合計で7,562万元に達し、区の歳出19,263万元（表5より算出）の39%を占めて

いる。ほかの郷鎮に比べれば大瀝区の公共サービスの供給水準は極めて高いと言える。

注目されるのは、大瀝区以外の諸鎮はいずれも予算内から公共サービスの提供に充てる資金がなく予算外から資金を提供していることである。換言すれば、国家財政からの援助を受けておらず、農民または郷鎮企業からの上納金によって住民に僅かな公共サービスを提供している。これに対し、大瀝区では住民から費用を殆ど徴収していないにもかかわらず巨額の資金を公共サービスの提供に充てている。また、表5から見て取れるように、大瀝区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公共事業費、インフラ整備費、治安関連費といった公共性の高い財であり、ほかの郷鎮のように公共サービスの効用が「福利厚生費」や「福祉・救済費」といった形で特定の個人（烈士・軍人家族・困難家庭など）に帰属していることはない。このように、富裕地域では公共サービスの提供において公共財政の特徴を一定程度持ち合わせていることが窺える。

### 4. 本節の纏め

①国家財政からの資金援助は少なく、郷鎮は自己負担で公共サービスを提供するしかない。

後進地域では、郷鎮歳入の主な源泉は農民から直接に調達する収入である。郷鎮歳出は、教育事業費や行政管理費などに充てる。住民へ公共サービスを殆ど提供しないか、提供しようとしてもその財源を住民から調達せざるを得ないため、低い水準に止まっている。この点は分税制導入後も従来と変わらない。

これに対し、先進地域では、郷鎮歳入の主な源泉は予算内では各種工商税収、予算外では郷鎮企業からの上納金や土地関連収入である。この点は分税制導入前と変わらない。郷鎮歳出に

については、分税制前にすでに郷鎮政府によるある程度公共サービスの提供が行われている。分税制後、豊富な予算外財政資金を以って富裕郷鎮は住民に多様なサービスを提供している。

②郷鎮は財源が吸い上げられた上に自前での資金調達を余儀なくされている。

この点も分税制導入後も従来と殆ど変わらない。豊かなところ、たとえばH鎮や大瀝区の事例で見たように税費負担を軽くして農民を休養させることができる。しかし、K鎮や呉村鎮のような貧しいところでは、必要な財政支出を賄うには農民から資金を調達せざるを得ない。

## VI 農村義務教育から見る国家=郷鎮財政関係

### 1. 農村義務教育の財源

中国では義務教育法（86年4月成立，7月施行）により小学校6年と中学校3年の計9年の義務教育が実施されている。しかし、都市部では一応の義務教育が達成されたが、農村では「授業料の不徴収」という義務教育の最も基本的な側面においてできえ「無償化」が達成されていない。それは主に農村義務教育の提供主体とされている郷鎮の財源不足によるものである。

義務教育法では、義務教育への財政投入について、「義務教育の実施に必要な事業費および基本建設投資は各級政府が調達責任を負いかつ保障せねばならない……」との旨（第12条）を規定している。しかし、各級政府の間で財源の調達責任を如何に分割するかについては、義務教育法にははっきりした規定が見当たらない。事実上、農村では2001年6月までに基本的に「三級弁学，以郷為主（県・郷・村が共同で農村での学校教育を担当し，郷鎮は主たる責任を負う）」体制が採られた（2001年6月以降は、「以

郷為主」から「以県為主」つまり県が郷に代わってが農村教育の主たる責任を負うこと、に変更した）。現行の財政体制の下では、郷鎮の予算内財政収入の大半を教育事業費に充てねばならなかった。しかし、郷鎮の財政予算に計上できたのは義務教育に関わる人件費の一部に過ぎない。財政予算に計上できない分を賄うために、教育法第59条の関連規定に基づき、郷鎮は農民から「教育費付加（主に小・中学校の運営経費に充てる）」と「教育集資（主に校舎の整備や改造に充てる）」などを徴収していた。

このように、農村における義務教育の最大な問題点は中央が郷鎮の財源保障をしないことである。その代わりに郷鎮に農民から各種の乱脈な費用徴収を認めているので、これが「自力更生」と言われているものの実態にほかならない。

### 2. 農村義務教育と郷鎮財政—河南省の事例

表9では、河南省における郷級財政収入と教育事業費の推移を示している。図4は1995～2001年の間、河南省全体および郷級財政支出に占める教育事業費の割合の推移を示している。

1995～2001年の間、郷級財政収入（予算内。以下同）が28億9346万元から59億135万元へと約倍増（表9より算出。以下同）したのに対し、郷級教育事業費（ほぼ全額農村義務教育に充てる）は同期間に18億5068万元から50億9068万元へと約2.8倍にもなった。教育事業費が財政収入より増加ペースが速いことが見て取れる。教育事業費の対財政収入比、すなわち郷鎮財政収入から農村義務教育への投入比例は、95～98年の間に低下している点が注目される。これは94年の「全国教育工作会議」において、中央政府は2000年までに「基本的に九年制義務教育を普及させ、基本的に青壮年中の文盲をなくす」と

いう「二つの基本（中国語＝双基）」の目標を立てたことを機に各級地方政府は競って目標達成の時期を前倒した結果、95年前後に教育事業費が急増したがその後に反動が利いたためである。しかし、98年以降、郷級財政収入の伸び悩みなし後退とは対照的に郷級教育事業費は再び急増し始めた。2001年になると、郷級教育事業費は当年財政収入の86.3%を占めるにまで膨張している。

また、河南省財政支出全体に占める教育事業費の割合が安定的に推移している。これにに対し、河南省の郷級財政支出に占める教育事業費の割合は「全国教育工作会议」の影響を除くと、1998年の46.9%から2001年の52.2%へと5.3%も増えたことが見て取れる（図4）。

以上の分析からわかるように、分税制が浸透するにつれ、郷鎮の予算内財政収入のますます多くの部分が農村義務教育に充てねばならないことが示されている。

### 3. 農村教育経費の源泉—湖北省襄陽県の事例

表10は1990～2000年の間、湖北省襄陽県における教育経費の源泉を示している（95年に経費が前年より急増したのは、94年の全国教育工作会议の影響である）。この11年間の教育経費総額13億6807万元（表10より算出）の内訳は予算内財政投入5億5610万5000元（全体の40.6%を占めている）と予算外財政投入8億1196万5000

元（同59.4%）である。予算内財政投入のうち、県級予算の投入分8540万4000元は全体の15.4%を占め、郷級予算の投入分4億6919万6000元は全体の84.4%を占め、中央・省財政からの補助金は150万5000元で全体の0.3%程度を占めるのに過ぎない。予算外投入総額8億1196万5000元のうち、県級投入分は1億4793万9000元で全体の18.2%を占め、郷級投入分は6億6402万6000元で全体の81.8%を占める。

以上を纏めると、農村教育経費について、上級政府はほんの少し（予算内外を合わせても1～2割）しか負担せず、経費の大半を賄うのは郷鎮の責任とされていることがわかる。ところが、その財源をどこから調達するかは不問に付されており、郷鎮には「柔軟な対応」が求められている。しかし、東部沿海の一部の富裕郷鎮を除き、殆どの郷鎮は、ただでさえ財源不足が深刻である。そのため、「柔軟な対応」が求められても、その財源を住民から調達するしかない。

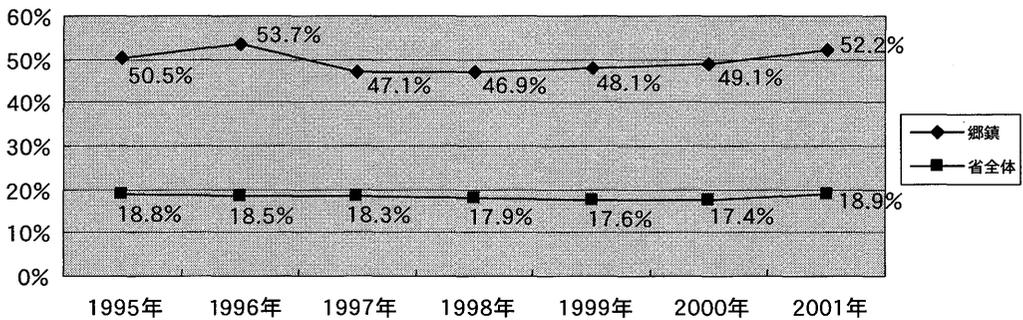
本節の検討を通じて、次の結論が得られる。農村における義務教育の普及は国策として強力に押し進められているが、その実施主体たる郷鎮に対して必要な財源を保障するという国家の基本責務はまったく無視されている。そのため、義務教育の普及に伴う教育事業費の急速な膨張により、郷鎮の歳出規模は急増した半面、歳入は伸び悩みなし停滞している。当然の結果であるが、郷鎮が深刻な財政難に陥ってしまう。

表9 河南省における郷級財政収支と教育事業費の推移（単位：万元）

項 目	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年
郷級財政収入 (前年より増減額)	289,346 —	405,974 (116,628)	472,078 (66,104)	515,105 (43,027)	578,638 (63,533)	610,528 (31,890)	590,135 (-20,393)
郷級教育事業費 (前年より増減額)	185,068 —	222,045 (36,977)	239,201 (17,156)	257,303 (18,102)	327,234 (69,931)	377,285 (50,051)	509,068 (131,783)
教育事業費/財政収入	64.0%	54.7%	50.7%	50.0%	56.6%	61.8%	86.3%

出所：河南省統計局編『河南統計年鑑』，1996～2002年版より作成。

図 4 河南省全体及び郷鎮財政支出に占める教育事業費の割合の推移



出所：表 9 に同じ。

表10 1990～2000年度湖北省襄陽県における農村教育経費の源泉の推移 (単位：万元)

年 度	予 算 内 財 政 投 入				予 算 外 財 政 投 入			予 算 内 外 総 投 入	
	合計	中央省	県	郷	合計	県	郷	県	郷
1990	1,638.4	11.0	307.8	1,319.6	2,679.5	187.3	2,492.2	495.1	3,811.8
1991	1,738.0	6.2	334.0	1,397.8	3,298.3	297.4	3,000.9	631.4	4,398.7
1992	2,092.4	0	306.4	1,786.0	3,507.4	606.5	2,900.9	912.9	4,686.9
1993	3,195.1	2.4	494.0	2,698.7	3,426.2	529.7	2,896.5	1,023.7	5,595.2
1994	3,727.9	17.4	651.0	3,059.5	4,405.9	795.2	3,610.7	1,446.2	6,670.2
1995	4,574.6	40.4	833.0	3,701.2	13,716.1	1,018.0	12,698.1	1,851.0	16,399.3
1996	5,102.9	9.9	852.0	4,241.0	11,994.1	1,333.5	10,660.6	2,185.5	14,901.6
1997	5,862.8	7.4	898.2	4,957.2	12,157.2	1,486.8	10,670.4	2,385.0	15,627.6
1998	7,677.0	0	1,158.0	6,519.0	9,180.4	2,999.2	6,181.2	4,157.2	12,700.2
1999	8,885.5	18.9	1,163.3	7,703.3	9,187.2	2,711.3	6,475.9	3,874.6	14,179.2
2000	1,1115.9	36.9	1,542.7	9,536.3	7,544.2	2,829.0	4,715.2	4,371.2	14,251.5
合計	55,610.5	150.5	8,540.4	46,919.6	81,196.5	14,793.9	66,402.6	23,333.8	113,222.2

出所：韓俊 [2002]，表 6 より作成。

## VII 終わりに

### 1. 仮説の検証

仮説 1 については、分税制導入後、郷鎮の財政構造にマクロ的には大きな変化が生じたことが本稿の検討を通じて確認された。しかし、分税制前と打って変るほど根本的な変化が生じたかどうかについては個々の郷鎮のケースを見る

限り断定できない。仮説で提示された命題を証明するには、多様な財源構造をもつ複数の郷鎮の分税制前後にわたる財政構造の推移を示す時系列データに裏付けられる実証分析はどうしても必要不可欠である。言うまでもないが、その作業はかなり困難であり今後の研究の課題とせざるを得ない。仮説 2 および仮説 3 についてはほぼ妥当すると考えられる。

## 2. 本稿の結論

本稿の検討を通じて、次の結論が得られる。

①郷鎮財政の構造的特徴については、大島 [1988] や石田 [1991] などが事例分析を通じて指摘した通り、郷鎮は基本的に国家財政からの援助を受けず、文化教育、社会福祉、公衆衛生などの固有事業を行うためであっても予算外財政資金に依存せざるを得ない。経済発展が進んでいる東部沿海地域や郷鎮企業が発達している内陸地域では、その財源を一般的に郷鎮企業からの上納金などに求めることができる。しかし、経済発展が遅れている伝統的内陸農業地域では、農民から諸般費用を徴収することになりやすい。本稿の検討を通じてわかるように分税制導入後もこのような財政構造には未だに根本的な変化が生じたとは言えない。

②郷鎮財政難の最も直接的な原因は、農村義務教育の経費分担体制に端的に表されているように各級政府間における財源配分と事務分担の不一致にある。なぜ財源配分と事務分担が不一致かは、中国の政治・行政体制と深く関わる問題である。地方自治が基本的に認められていない中国では、各級政府は対等な関係ではない。「圧力型体制」という中国特有の政治・行政体制の下で、上級政府は下級政府から財源を集中する一方で、支出責任を転嫁している。分税制の導入によって各級政府が独自に自らの財源確保を前提にされている以上、上級政府の歳入不足を地方末端の郷鎮に、郷鎮がさらに農民にそれを転嫁することを、財政力格差是正機能が欠如している中央も止めることができない。もっとも、「農村税費改革」をきっかけに郷鎮から農民への歳入不足の恣意的転嫁が認められなくなった。しかし、郷鎮には歳入不足を補うために必要な財源は依然保障されていない。当然の結果だが、ただでさえ厳しい郷鎮財政が更に追

い打ちをかけられてしまう。

③中央は近年になってようやく、中西部地域の郷鎮財政難問題はもうこれ以上放置してはならないと気付き始め、農村への財政移転を強化している（具体的には2001年以降各年の全人代における財政部長の予決算報告を参照）。しかし、分税制と「圧力型体制」に集約される現行の政治・行財政体制の下で、中央からの財政移転のどれだけが貧困郷鎮に届き、そして貧困郷鎮に届いた資金のどれだけがその財政難の解決に回せるかは極めて不透明である。筆者の観点としては、現行政治・行政体制に徹底的にメスを入れない限り、郷村財政難問題も決して解決されないとと思われる。

## 参 考 資 料

- 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1991.『中国農村の歴史と経済』, 関西大学出版部
- 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
- 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—」,『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・スタディー—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
- 2002.「農民負担問題と農村財政—暗礁に乗り上げた「税費改革」—」国際情勢研究会編『国際情勢』12月号
- 甘長青2003.「[「財政請負制」下の中国における政府間財政関係に関する一考察]九州大学大学院経済学会

- 『經濟論究』第115号
- 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『經濟論究』第118号
- 嚴善平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
- 孫一萱2001.「[分税制]改革以降の中国の地方財政に関する考察—天津市地方財政を中心に—」『アジア研究』Vol.47, No.21, April
- 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—』東大出版会
- 2002.「財政改革下の地方政府間財政関係」中兼和津次編『中国農村経済と社会の変動—雲南省石林県のケース・スタディ』御茶の水書房
- 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
- 張志任2001.『現代中国の政府間財政関係』御茶の水書房
- 鄭林根2003.「中国の税体系・税務行政」『税研』日本税務研究センターVOL.18—NO.6
- 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)
- 鮑勁祥2002.「安徽省農村費改改革義務教育狀況調查報告」,『經濟研究参考』第75期
- 財政部予算司編2001.『地方財政統計資料2000』中国財政經濟出版社
- 丁保利・程利劍2002.「安徽省農村稅費改革試点情況的調研報告」『安徽大学学报(哲学社会科学版)』第1期
- 韓俊2002.「中国公共財政危機:表現,成因,影響与治理」(中国農村公共財政國際研討會報告,12月7日北京)
- 黃佩華ほか2003.『中国:国家發展与地方財政』,中信出版社
- 賈康・白景明2002.「県郷財政解困与財政体制創新」張佑才主編『財稅改革縱論—財稅改革論文及調研報告文集』經濟科学出版社
- 李昌平2002.『我向總經理說實話』光明出版社
- 劉沢雲・許延平2003.「我国農村義務教育財政体制的困境与对策」『2003年全国教育經濟学会學術年會論文』北京師範大学,1-14頁
- 榮敬本ほか1998.「從压力型体制向民主合作体制的轉變—県郷兩級政治体制改革」,中央翻譯出版社
- 蘇明2002.「中国農村基礎教育的財政支持政策研究」張佑才主編『財稅改革縱論—財稅改革論文及調研報告文集』經濟科学出版社
- 孫潭鎮・朱鋼1993.「我国郷鎮制度外財政分析」,『經濟研究』第9期
- 1994.「欠發達地区郷鎮財政運行的特点」『中国農村經濟』5月号
- 王保安ほか2002.「県郷財政困難的表現,成因及对策」張佑才主編『財稅改革縱論—財稅改革論文及調研報告文集』經濟科学出版社
- 王軍ほか2002.「關於当然県郷財政困難問題的調查和思考」張佑才主編『財稅改革縱論—財稅改革論文及調研報告文集』經濟科学出版社
- 我国農村財政制度創新与政策選擇課題組2002.「郷鎮財政:制度枠架与政策改革」『中国農村經濟』第5期
- 吳理財2002.「農村稅費改革对郷鎮財政的影響及其後果—以安徽省為例」香港中文大学『二十一世紀』網絡版8月号
- 郷鎮財政課題組2002.「郷鎮財政運行報告」張佑才主編『財稅改革縱論—財稅改革論文及調研報告文集』經濟科学出版社
- 張弘力ほか2002.「省以下財政体制運行情況分析」『財稅改革縱論—財稅改革論文及調研報告文集』經濟科学出版社
- 張謀貴2002.「農村稅費改革影響農村義務教育的深層分析」『中国研究』第12期
- 周飛舟2002.「工業化地区的利益分配和財政關係—对南海市鎮村三級財政的考察」(中国農村公共財政國際研討會報告,12月7日北京)