

中国の三農政策と政府間財政関係¹

沼尾 波子

1. はじめに

中国では、年率10%という目覚ましい経済発展を達成しているが、その一方で、都市部と農村部との格差拡大が大きな社会問題となっている。とりわけ、発展から取り残された農村地域をめぐる諸課題は「三農問題」として認識されるようになった。三農問題とは、農業の低生産性、農村の荒廃、農民の貧困の三つを指す。——2004年には一号文件「中共中央国務院關於促進農民增加收入若干政策的意見」が出され、積極的な財政支出を伴う支援を行うことが決定されている。その取り組みは「三農政策」として、各種の基盤整備や制度改革による対応が推進されている。

農業の低生産性、不安定な食糧生産水準、低迷する農民所得と、それによる都市部と農村部の所得格差の拡大、農村における公共サービスの供給不足といった課題に対応する上で、大きな役割を果たすのが地方政府である。中央集権制を採用する中国では、こうした制度改革を全国に普及させるにあたり、地方政府との関係が重要となる。三農政策の推進についても、中央政府はその速やかな実施と成果の達成に向けて、中央と地方の行財政体制の改革を推し進めてきた。

本稿での問題関心は、こうした三農政策の推進が、中国における政府間の行財政関係にどのような変化をもたらしたのかを考えてみることにある。中国の政府間財政関係については、国内でも様々な先行研究がある²が、分税制導入後の状況に関する先行研究の多くは、歳入構造と歳出構造の変容とその実態に関する分析を通じて、地方政府間の財政力格差とその是正機能について考察するものが多い。そこでは分税制導入後、税収返還のしくみにより、沿岸部と内陸部に象徴される地域間の財政力格差は拡大する一方であり、また中央から地方への補助金が限られていることから、その是正に向けた垂直的財政調整の機能も限定的であることが指摘されてきた。ただし、近年では町田（2006）や徐（2007）に見られるように、中央から地方への専項補助（＝特定目的補助金）の増大を通じて、中西部への財源移転を通じた格差是正が少しずつ機能するようになってきたことも指摘されている。

一連の専項補助の導入は、経済成長を重視し、成長できるところから成長していくという考え方から、社会の安定や環境への配慮といった調和社会（＝「和階社会」）へと政府の政策が転換されたことと無関係ではない。また、こうした政策が推進される背景には、三農問題が、社会不安を引き起こすほど深刻化してきたという事情があるといえよう。

そこで本稿では、近年の中国における三農政策をめぐる政府間関係と財政支出に着目し、三農政策という視点から昨今の政府間財政関係の変化について考察することとしたい。

¹ 本稿は2007年日本財政学会（於：明治大学）での報告内容をまとめたものである。また本研究の成果は財務省財務総合政策研究所と中国国務院発展研究中心との間で行われた共同研究プロジェクトに負うが、内容に関する全ての責任は報告者のみに帰すものである。

² 田島（2000）、内藤（2004）、町田（2006）、徐（2007）など

2. 三農政策への取り組みと財政

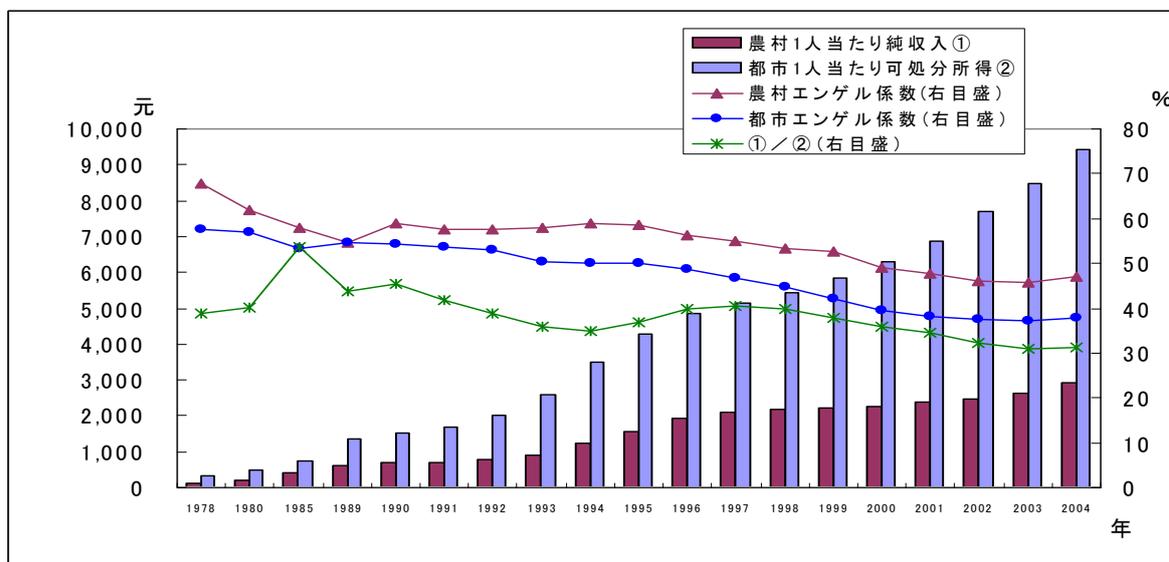
2.1. 都市—農村間格差の実態

はじめに、都市・農村間の格差について振り返っておくことにする。図1は、都市住民と農民との所得格差を示したものである。近年では、農村住民一人当たり収入は都市住民一人当たり収入の約3分の1となっている。ただし、農民はこの収入から農業生産に必要な資材等の経費を負担することになるため、可処分所得として比較した場合、格差は更に広がると考えられる。図2は、これを省別に見たものである。ここから、いずれの省でも都市住民と農民との間で収入に大きな開きがあることが分かるが、それだけではなく、都市間、あるいは農村間で地域別に見た所得格差も大きいことが窺える。都市間で約2倍、農村間で約3倍の開きがある³。

図3は、農民の収入をその源泉別に示したものである。この図から、農民総収入は増加しているものの、農業収入自体は横ばいであり、農民の収入増に寄与しているのは、工場労働や出稼ぎ等を通じた賃金収入であることがわかる。また収入階層別にこの分布をみた場合には、高収入世帯ほど、賃金収入の割合が高くなっている。

これらの統計データから、農民の収入は、都市との比較において拡大してきていること、また、農民の収入増に貢献しているのは農業部門以外からの収入であり、その機会が多い東部地域のほうが、平均して農民の収入も多いことがわかる。

図1 都市—農村間の所得格差



資料：『中国統計年鑑』2006年版

³ したがって、再分配政策を検討する際には、都市と農村の格差のみならず、都市間、農村間の所得格差を是正する制度の検討も必要であると考えられる。

図2 省別でみた所得格差（上段：都市、下段：農村）

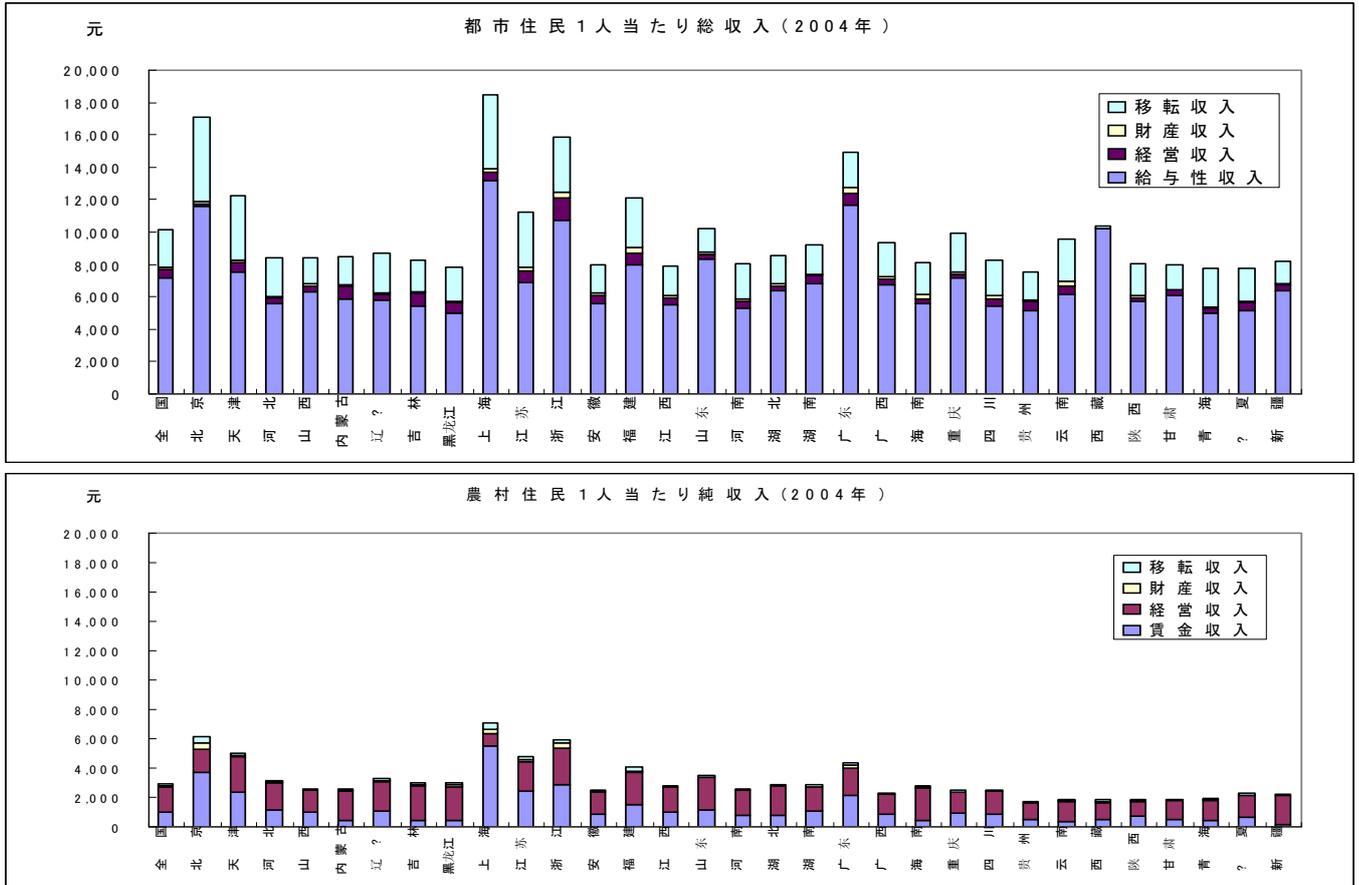
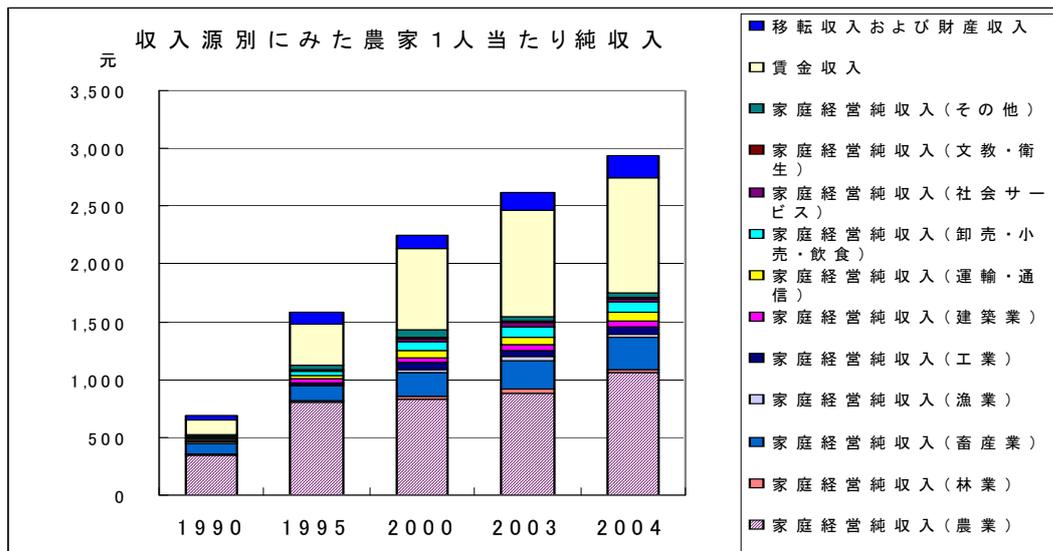


図3



資料：『中国統計年鑑』2006年版

2.2. 公共サービスをめぐる都市・農村間格差の実態

都市と農村との間の格差は単に所得水準だけの問題ではない。インフラや各種の公共サ

ービス、更には貧困対策などの制度面でも、都市部と農村部との間で異なる制度が採用されており、両者の間には大きな格差が生じている⁴。黄（2003）では省政府の1人当たり財政支出の格差が分税制導入以後、拡大していることについて言及しており、1999年では、最高の省と最低の省との間で、歳入で8.2倍、歳出でも3.7倍の格差が生じていると指摘している。また、朱・賈等編（2006）では教育や医療衛生等のサービスをめぐる都市・農村間の財政支出水準の格差について指摘している。それによれば、2001年における生徒1人当たりの財政支出額をみると、小学校の場合、農村部は都市部の約59%程度の水準となっている。校舎等の基本建設支出だけを取り出した場合にはその値は約40%、うち政府予算内支出に限定すればその値はさらに29%にまで落ち込んでしまう。中学校についてもほぼ同様の状況となっている。また人口1人当たりの衛生費支出を都市部と農村部とで比較した結果についても、2000年では都市は農村部の3.62倍の水準となっていることが示されている。このほか、教育をめぐる地域間格差について、蘇（2003）では、1998年における6つの省の財政支出を比較した分析を行っている。普通小学校における児童1人当たり教育事業費支出をみると、6省のうち、沿岸の広東省が約527.38元、内陸の貴州省が210.92元と2.5倍もの開きがある。また黄（2003）では2000年における児童一人当たり初等教育費の省間格差（直轄市と自治区を含む）について、最高の省と最低の省とで10.6倍もの格差があると指摘している。このように、公共部門を通じた基盤整備やサービス給付のための財政支出にも大きな格差が生じていることが、多くの研究で示されてきた。

こうした問題が生じた制度的要因として、これまでいくつかの指摘がなされてきた。第1に、分税制導入以後の中央政府と地方政府との間における事務権限配分と財源配分とのアンバランスの問題である⁵。医療や教育などのサービスについては県の責任が重要とされてきたが、教員の給与をはじめ、サービス提供にかかる支出を賄う十分な税財源が県などのレベルに適切に配分されてこなかったという指摘である。さらに、各級政府は事務権限を行使するために必要とする財源を下級政府からの上納等で調達しようとするところから、下級政府にそのしわ寄せが行くことが指摘されている。

この状況に対し、沿岸部などの経済発展のための環境が整った地域では、郷鎮企業を立ち上げるなど、地方政府が積極的な投資を実施することが可能となる。そして、こうした各種事業を通じて利潤を獲得し、その資金をもとに、地域内で必要とされる様々な生産基盤や生活基盤のための投資を行ってきたという側面がある。江口（2006）では、ある村の財政収入と支出の調査結果を紹介しているが、これによれば、郷鎮企業からの収入や土地開発から得られた収入など、租税収入以外の収入が地方政府を支えており、こうした「財源」が教育や医療衛生など各種の公共サービス提供に大きく貢献していることが示されている。

⁴最低生活保障制度をめぐる都市部と農村部との格差について記した邦文の文献資料として、例えば藤原（王）（2004）がある。

⁵例えば閻（2006）では、ある省における省、市、県、郷鎮、各レベルの税収ならびに中央へ上納する税額の推移を分税制の前後で整理しているが、分税制導入により中央に納める税が増えた分、市および県レベルの税収が減少したことを明らかにしている。

他方、工場等の立地に向かない地域では、こうした収入を確保することが出来ない。その結果、地方政府が農民から定められた租税以外にも各種の費用や労働負担を徴収し、その負担が農民の生活を苦しめるものとなってきたことが言われてきた。また、多くの農民は都市部に出稼ぎにいき、現金収入を獲得しなくては、医療や教育等のサービスを受けられない状況に置かれているという問題も明らかになっている。

さらに近年では、地方政府が、新たに製造業やサービス業の企業立地を推進する目的で、農民から土地を奪い、農民の了解を得ないまま開発を進めてしまい、農地を失った農民が行き場を失ってしまうという問題も各地で指摘されてきた。

こうした状況のもとで、中央政府による地方への財政移転を拡大し、権限に見合った財源を確保できる体制を整備することや、農民の負担を引き下げること、さらには地方政府が乱開発を行い、農民から土地の使用権を収奪することのないよう、一連の体制改革が進められてきたことが知られる。

都市住民のみならず、農民の所得もともに向上することを目指すとともに、農村地域におけるインフラ整備や公共サービスの提供に向けて、財政体制を整備することが目指されているといえる。

3. 三農政策と財政支出

3.1. 「三農問題」をめぐる中央政府の対応

このように経済発展に伴って生じた都市・農村間の格差是正や農民の地位向上への対応は「三農政策」と位置づけられており、政府の最重要課題の一つとして取り上げられている。

2002年の第16回共産党大会では「工業が農業を、都市が農村を支援する」という方針が打ち出され、翌2003年の農村工作会議では「多与、少取、放活」（多く与えて少なく取って、活性化させる）という方針が打ち出された。2004年には農業・農村政策が17年ぶりに「一号文件」として取り上げられている。2004年には「三減免、二補助」（農業税・タバコ以外の農業特産税・牧業税の減免、食糧生産農家への直接支払、良種・農機具購入に対する利子補給など）が実施され、2006年には、わずかの例外を除いて、農業税が廃止された。また2005年に打ち出された第11次五カ年計画では「社会主義新農村建設」が掲げられ、生産発展、生活寛裕、郷風文明、村容整潔、管理民主の理念に基づき、各種の政策対応が求められることとなった。

表1 農業・農村をめぐる主要政策

政策	開始時期	実施内容
農村住民の最低生活保障	2001年	2001年に浙江省で、農民の社会保障制度として保護の範囲を法規化したのが全国初。2004年の時点で全国で8省、1206県(市)で農村最低生活保障制度が導入されており、488万人の農民、235.9万世帯で農村最低生活保障を受け取っている。そのうち北京、上海、天津、広東、浙江、江蘇の6省市では、すでに農村住民の最低生活保障制度が全地域で実施されている。
農村教育の「単一費用システム」	2001年	2001年に、貧困地域の農村小学校と初等中学校を対象に試行が始まった。2003年には「国家扶貧開発工作」重点地域に指定された県の農村中小学校で、普遍的に実施されている。
農村教育の「二つの免除と一つの補填」	2004年	2001年秋に、財政部と教育部とで中西部農村地域における義務教育段階にあり経済困窮した家庭の学生・生徒に対して無償で教科書を提供する試みが行われた。中央財政は教科書無償配布のための目的補助金として2001年には1億元を用意。中西部の農村地域の小中学の貧困学生(生徒)の10%が恩恵を得た。2004年秋より、中央財政では教科書無償提供の範囲を中西部の経済的に困窮した家庭の小中学生2400万人強全てにまで拡大し、さらに一部の地域では、雑費の免除、ならびに寄宿生活の生活費の補助を行った。
森林生態系効益補償	2001年	中央財政は2001年に「森林生態効益補助資金」を創設。同年に、河北、遼寧、黒龍江、山東、浙江、安徽、江西、福建、湖南、広西、新疆の11省区における658県と24箇所の国家級自然保護区で、森林生態効益補助金の給付を通じた保全の試みが開始された。2004年には森林生態効益補助システムを発動。2006年より毎年20億元を全国4億ムーの重点公益林の森林生態効益補助に充てることとした。この資金は重点公益林の造林、育成、保護、管理に対し、保護管理者に一定の資金補助を行うものである。その対象範囲は、主に大江大河の上流地区、国家自然保護区及び主要な国家的に自然生態系保全上重要だが、その生態系の保全が危ぶまれている地域である。
「退耕還林」(耕作をやめて森林に戻す)	2000年	2002年全面的な退耕還林プロジェクトを発動。その範囲は西部を中心とした20の省区に始まり、さらに安徽、チベット、海南、北京、天津など全国25の省市区に拡大、新疆では作業部隊を作り、プロジェクト実施県は1897箇所へのぼる。2003年末には、退耕還林は全国2万強の郷鎮、10万強の村、6000万強の農家世帯に及んだ。2004年より退耕還林への補助は食糧給付方式から現金補助へと切り替えられた。
「退牧還草」(牧畜をやめて草原に戻す)	2001年	2001年には内蒙古、新疆、寧夏の三つの少数民族自治区で退牧還草の試みが開始された。2003年より国家は「退牧還草」プロジェクトを発動。2003年と2004年にはプロジェクトの試験期間とされ、甘肅、内蒙古、新疆、青海、寧夏で試みが行われている。
新型合作医療	2003年	2003年より各省、自治区、直轄市が選定した2~3の県(市)でまず試みが開始された。2004年には各地域で新型農村合作医療の試みが安定的に進められた。2005年には中西部地区で1市(地)で1か所の県(市)を原則とする対象地域の拡大が進められ、東部の経済条件が比較的良い地域では、更に早いテンポでその導入が進められている。
貧困人口医療扶助	2003年	2003年、各省、自治区、直轄市で、模範地域とする2~3箇所の県(市)を選定し、模範を示した指導のもと、農村医療救助活動の展開を推進した。2005年には、規範となる完全な農村医療救助制度を全国で基本的に立ち上げた。
食糧主要生産地区への良品種と農業機械への補助	2003年	2003年には良種への補助は大豆と小麦に限定されており、補助額は3億元。補助地域は内蒙古、遼寧、吉林、黒龍江、河北、河南、山東、江蘇、安徽の9省だった。2004年には良種補助の対象範囲を水稻、小麦、とうもろこし、大豆にまで拡大し、補助規模を10億元とした。補助地域は内蒙古、遼寧、吉林、黒龍江、河北、河南、山東、江蘇、安徽、湖南、湖北、江西、四川という計13の食糧主生産省区である。農業機械補助は河北、内蒙古、遼寧、吉林、黒龍江、江蘇、安徽、江西、山東、河南、湖北、湖南、四川、陝西、新疆、重慶、等16の省(自治区、直轄市)における66県で実施されている。
農村税費改革	2000年	2000年に安徽省は国務院による全国農村税費改革モデル省に指定される。2001年には江蘇省が省自ら自主的に農村税費改革の試みを実施、その他の省でも一部の県(市)を選択し、部分的な試みを実施した。2002年にはモデルケースの範囲が拡大され、河北、内蒙古、吉林、黒龍江、江西、山東、河南、湖北、湖南、重慶、四川、貴州、陝西、甘肅、青海、寧夏等の16省にまで拡大し、同時に国務院の批准を経て、浙江、上海という発展地域では自らの財政力で費用負担改革を行っている。2005年にはさらに農業税免除の範囲を拡大するために、農業税の削減に力が注がれた。国家貧困扶助開発重点県とされている592の県では、農業税免除とされた。重点県における農業税免除の試みとともに、その他の地域では農業税の税率引下げがさらに進められた。牧業地域では、牧業税廃止の試みが開始された。国家農業開墾企業については、事業地と居住地とで同等の農業税減免政策が行われた。

資料:李小雲・左停・叶敬忠編《2005年中国農村状況報告》社会科学文献出版社、2006年。

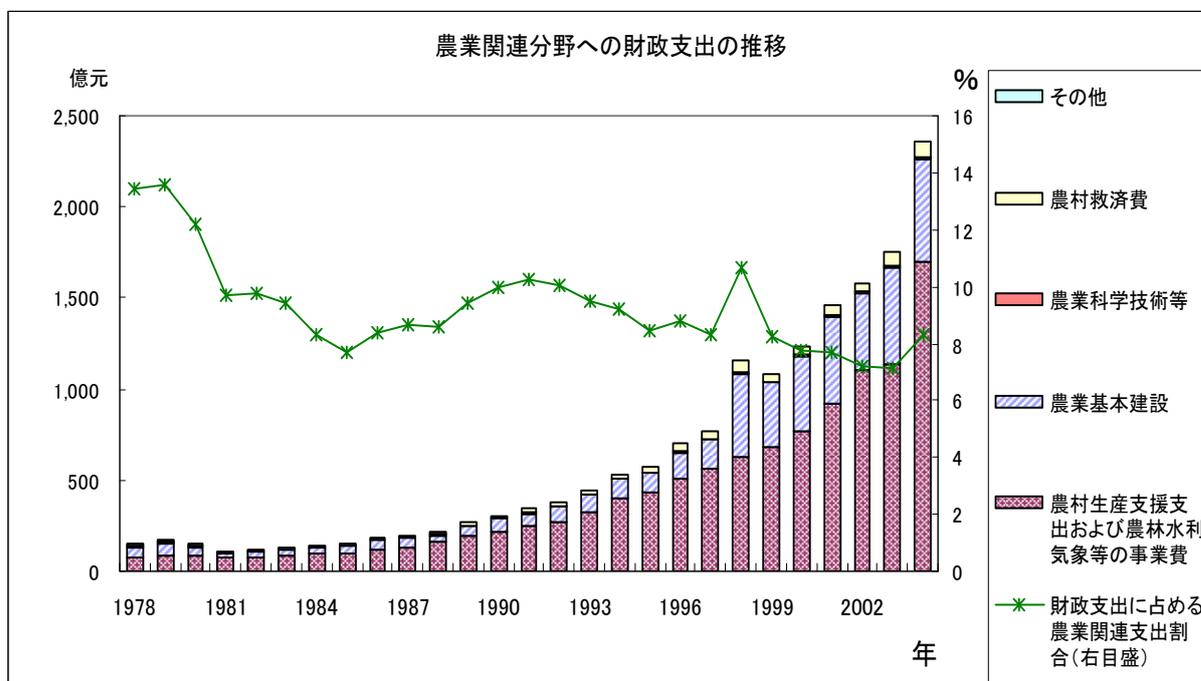
中央政府の三農政策に対する財政支出には、8つの項目がある。まず「農業」の低生産性への対応として、生産性向上に向けた基盤整備、構造改善事業の実施。次に「農村」の荒廃への対応として生活基盤整備、社会保障制度、教育制度整備の推進。さらに「農民」の貧困への対応として、農産物の価格保証、多様な就労機会の創出、そして各種負担の軽減となっている。

表1は、三農をめぐる近年の政府の政策対応について示したものである。これをみると、21世紀に入り、中央政府の方針に従って、農業生産支援、農村の社会経済建設支援、農民に対する公共サービスの提供といった各種の支援体制が打ち出されたことがわかる。

3.2. 三農政策と財政支出

農業・農村・農民という幅広い領域における支援策のための財政支出の全体像を把握することは容易ではない。図4は中国財政年鑑に示された政府による農業関連支出の推移を示したものである。財政統計上の支出分類では、農業関連支出として、「基本建設」や「科技三項」支出における農業関連の項目を抽出した統計データは公表されている。しかしながら、これは生産性向上のための基盤整備や経営合理化支援等の支出であり、教育や医療・衛生分野など農村における生活基盤整備や、農民の生活扶助などの支出が含まれているわけではない。

図4



三農政策全般にかかる財政支出について、三農支出として作成された統計データもある。国務院発展研究中心農業部へのヒヤリング⁶では、中央政府による三農支援のための財政支

⁶ 2006年8月2日に国務院発展研究中心農業部でヒヤリングを行った。

出は、1996年の774億元から2005年には2975億元にまで拡大したとのことであった。この中央財政の三農に対する支出として、①農業農村のインフラ整備、農地・基本水利整備、農道の整備、電力網整備、飲料水施設整備など、②農業技術、③穀物の増産と農業構造調整、④生態系整備（退耕還林）、⑤災害の防止・救済、⑥貧困脱却への取組、⑦社会事業（教育、医療衛生、文化事業など）、⑧農村改革（農村税費改革、農民への直接移転支出など）とされており、金額が最も多いのは①のインフラ整備関連の支出であるという。しかしながら、その内訳は公表された統計資料には掲載されていない。

表2 政府の農業・農村支援をめぐる資金投入 (表記のあるもの以外は億元)

		1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	
財政	財政総支出	7937.55	9233.56	10798.2	13187.7	15886.5	—	
	財政農業支出合計	946.2	1287.9	1920.1	1810.4	2090.4	—	
	財政農業支出項目	農業基本建設	141.5	159.8	451.8	342.1	480.8	—
		農業科学技術三項目	4.9	1.5	1.8	1.7	1.9	—
		農村生産支援	176.9	208.6	206.1	213.2	226.8	—
		農林水気事業費	251.3	280.1	322.5	356.6	408.9	—
		農業総合開発	84.5	66	86.6	107.9	125.6	—
		財政貧困扶助	56.1	73.2	110.8	123.9	128.6	—
		農業科学事業	—	39.1	41.3	47.9	53.1	—
		農業税減免	7.6	12.2	14.4	14.4	11.1	—
		政策性補填	215.5	413.7	639.8	566.7	615.4	—
その他	7.9	33.7	45	36	38.5	—		
総支出に占める農業支出の割合	11.92%	13.95%	17.78%	13.72%	13.12%	—		
農業・農村への国債資金	農業国債資金支出合計	—	—	348.69	375	279	443.24	
	農業国債資金支出項目	水利	—	—	269.69	255.5	197	319.44
		林業生態	—	—	46	78	67	79
		農業	—	—	20	7.5	5	11.5
		気象	—	—	3	4	—	1
		貧困対策としての就労機会提供	—	—	10	30	10	32.3
国債資金に占める農業国債の割合	1998～2001年で28.35%							
教育	財政性農村義務教育経費支出	385.8	430	461	511.3	—	—	
	財政支出に占める農村義務教育の割合	4.86%	4.66%	4.27%	3.88%	—	—	
衛生	政府農村衛生支出	93.7	104.2	110.34	118.04	124.59	—	
	財政総支出に占める農村衛生の割合	1.18%	1.13%	1.02%	0.90%	0.78%	—	
金融	金融機関のプロジェクトへの貸付	79033.7	74914.1	86524.1	93734.3	99371.1	—	
	農村金融機関の貸付	20307	25731	29103	32029	32388	—	
	農村信用社のプロジェクトへの貸付	6290	7283	8340	9226	10489	—	
	農業銀行のプロジェクトへの貸付	7769	9810	13668	15528	14498	—	
	農業発展銀行の貸付	6248	8638	7095	7275	7401	—	
	銀行・信用社の農業への貸付	2689	3306	4439	4783	4877	—	
	農業信用社の農業への貸付	1487	1774	2659	3040	3588	—	
	忠郷農業銀行の農業への貸付	1202	1532	1780	1743	1289	—	
	金融機関の貸付総額に占める銀行・信用社の割合	3.40%	4.41%	5.13%	5.10%	4.90%	—	
	金融機関の貸付総額に占める農村金融機関の割合	25.69%	34.35%	33.64%	34.17%	32.59%	—	
農業保険	中国人民保険公司の農業保険による補償額	3.94	4.82	4.77	3.52	3.07	—	
外資の利用	海外からの直接投資(万米ドル)	—	62763	62375	71015	67594	—	
証券市場	募集資金総額	400						

※“—”は値が空欄

資料：陳錫文主編《中国農村公共財政制度 理論・政策・実証研究》中国發展出版社，2005年

これらの内訳を知るための手がかりとなるのが、陳（2005）において農業・農村への支援のための公的支出をとりまとめた表2である。ここでは、財政による農業関連支出のほか、公債発行による水利灌漑施設整備のための資金投入や、農村における教育、衛生等の支出、さらには金融機関からの貸付や外資導入の状況まで、幅広い施策とその規模が示されている。数値自体は1990年代後半の数値に限定されているものの、公共部門を通じた農業・農村に対する対応とされる支出の全体像を把握することが可能である。このように、三

農政策推進のために、政府は、農業生産基盤整備や農業経営の効率化のための支出、価格調整政策に関する支出、農村地域の生活基盤整備など、多様な支出を行っており、その水準も年々増大していることが窺える。

こうした三農政策を現場で推進するうえで地方政府の役割は重要であり、中央は地方に対して各種の財政移転を行っている。その配分方式については、国務院発展研究中心農業部によれば、大体以下のように決められているとのことである。

中央から地方に対する財政移転（＝補助金）には、使途を特定しない一般財政移転と使途を特定した専項財政移転の二つがある。一般財政移転についていえば、農村税費改革以降、県、郷、鎮、村に留保される税収部分はかなり削られており、その部分を補填するために財政移転の改革が行われたこともあり、その規模は増大している。2006年には1100億元の規模で、うち中央から780億元、残りを省級政府から下級政府へと移転することとされた。その使途については、各地方政府が決めることができるが、省によっては、用途について、60%を教育、5%を貧困などの救済、5～10%を計画出産、というような大まかな区分の規定をしている地域もある。

また、資源に恵まれない貧困地域に対する補助がある。これは国家貧困扶助開発地域に指定された県が、それぞれ地域計画を作成し、開発を行うための補助である。1983年に中央から発表された19号文書の精神に基づき、当時は31の県、その後1987年より592の県に拡大して補助金が交付されている。地域指定の基準は1人当たり所得が年間150元、穀物100kgとされていた。これらの地域では農業税免除がいち早く進められたことから、その補填のための補助が行われたほか、医療や教育などの個別の施策の実施についても、一定の財政支援が行われているとのことである。

次に使途を定めた専項補助についてであるが、各地方への配分方式（日本でいうところの箇所付け）は、以下のように決定される。個々の事業に充当される専項補助（＝特定目的補助金）の総額が決められると、中央政府は地方政府からの事業実施の申し込みを受け付ける。基本的には中央→省→市→県と情報が降りて下りていき、事業実施の希望が反対に下から上へと上がっていくという方式をとる。

農業支援についていえば、中央政府に上がってきた申し込みは、中央財政による農業支援資金をカバーしている財政部の中の農業総合開発弁公室において、専門家が審査、議論をして、配分を決定しているとのことである。また、その後、各プロジェクトの実施段階になると専門家が現地に行き、その状況をチェックする。農業総合開発弁公室が取り扱う金額はかなり大きく、2006年には中央による農業支援金として106億元に上っているという。

そもそも農業開発資金は、1986年から1988年の間、農業への投下が不足して農業生産も下降線をたどったことから、中国の食糧の安定供給を目指して、1989年に中央が公布した11号文書によって設置された。それと同時に、国務院農業開発弁公室が設けられた。この弁公室は計画委員会、財政部、農業部、水利部、林業部などの長から構成されている。この資金はプロジェクト資金として、中国国内の11地区（省）、東北の三江平原、華北の黄海平原など、穀物増産に貢献できる地域に集中的に活用されてきた。その使徒について

は、毎年、弁公室で審査され、認可されているという。

ところが、こうした補助金の資金配分については課題も多いという。中国の農業支援では各機構がその資金を管理しているが、それぞれの農業支援事業ごとに機構が付随して生まれているので、複雑な機構の体制が資金の効率的運用を妨げるという弊害が生じている。農業支援資金の場合、農業部、財政部、国家総合開発弁公室、国家発展改革委員会、林業部、水利部、貧困脱却育成弁公室、科学技術部、教育部、医療衛生部、民生部といった部門にばらばらに握られている。また、財政部の中でも、農業司と総合弁公室の二つの部門が農業支援を担当している。そこで、三農政策を通じて、ばらばらになっている農業支援資金を統合し、資金の効率的な活用を図ることが目指され、2006年に、財政による農業支援資金の整合化を図ることが提起されたとのことである。

3.3. 生産基盤整備

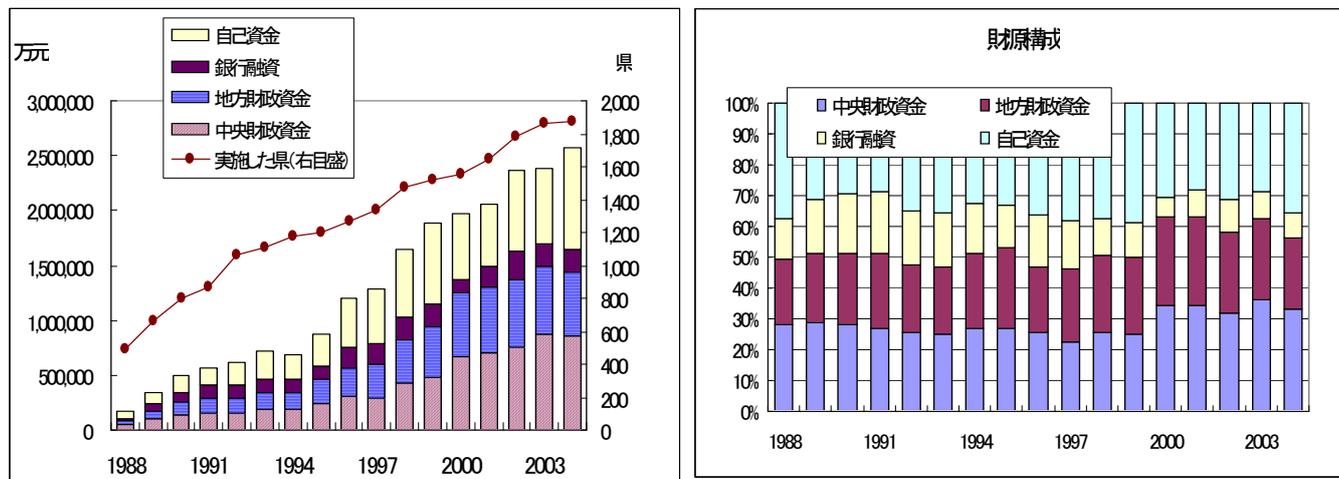
統計データから分かる範囲で、財政支出規模についてみていくことにする。先の図4は、農業分野への財政資金の投入状況を示したものであるが、この中で最も支出が多いのは、「農業生産支援支出ならびに農林水利気象等の事業費」である。2004年以降、この支出は更に大きく伸びている。また財政支出総額に対する農業関連支出も2004年には8%を超える水準にまで回復した。農業支援のための支出が2004年以降増加に転じている状況を見ることが出来る。各種文献によれば、支出の増加に伴い、農民への直接的な補助金給付（＝政策性補填）が増加している。

一方、図5は、先の国務院農業総合開発弁公室による農業生産支援の1つの項目である「全国農業総合開発プロジェクト」の支出額と構成を示したものである。実施された県の数は年々増加し、その規模も増大している。これは主に土地改良を始めとする農地整備の事業と、農業の経営多角化や産業化のプロジェクトである。支出割合をみると、財政資金からの支出は2分の1強で、銀行等からの借入や、自己調達で2分の1弱となっている。財政資金は中央と地方がそれぞれ半分程度を負担していることがうかがえる。2000年以降、財政資金の割合が高くなっているが、プロジェクトの中身によって、公的資金の負担割合は異なっている。公共性の高い基本建設プロジェクトでは財政資金70%程度、自己調達等30%、経営色の強い産業化経営プロジェクトでは財政資金30%程度、自己調達等70%程度という指針が出されている⁷。

この内訳を見ると、開発プロジェクト資金には財政資金のみならず、金融機関や外資からの借入れを含め、多様な資金が投入されていることが窺える。また、中央からの資金を重点的に投入し、生産基盤整備を行っている地域は、農業生産条件に恵まれた中部地域を中心とした地区であり、沿岸部の工業化が進み、自己資金調達が可能な地域や、反対に生産力の弱い西部地域への投入は限定されている。農業生産をめぐる政策が、大規模化・効率化を通じて、生産性の向上を図ることが可能な地域に集中してきているとみることが出来る。

⁷張（2005）を参照。

図5：全国農業総合開発プロジェクトの規模と財源構成



資料：『中国財政年鑑』2005年

4. 食糧価格と流通をめぐる政策対応と地方政府

4.1. 食糧流通政策の推移

農業・農村をめぐる財政支援のあり方の変容を理解するうえで、象徴的な事例が食糧流通政策である。そこでは、後述するように、①都市住民の保護から農業生産者保護への転換、②全国一律の保護基準から、生産性の高い食糧供給基地に対する補助の重点化、③全国一律の集権型システムから、省長責任制の導入による分権化、といった特徴を読み取ることが出来る。以下では、こうした食糧の価格と生産をめぐる政策について、先行研究を手がかりに整理する。

改革開放政策が開始された1978年から今日に至るまでの食糧流通政策は、中央政府が生産量や取引価格の全てを管理・コントロールするという直接統制から、市場取引を通じた価格メカニズムを基本とし、政府は備蓄制度・価格補助制度・卸売市場への介入などの間接的な手段を通じて食糧流通をコントロールするという方式へ、段階的に移行してきた。また、その政策目標は、都市住民への安価な食糧を安定的に確保するという都市消費者保護を重視するものから、次第に食糧生産への依存度が高く、低収入に喘いでいる農業生産者に対する保護を強めるものへと転換してきている。(寶劔(2001) 何(2005) など)

これに伴い、食糧生産に対する価格政策についても、その責任の所在は中央から省レベルへと移行している。価格や取引量について中央政府による一元的な統制を行う体制から、中央政府が大まかな原則を規定し、これに基づいて、各省(自治区、直轄市)政府が、地域特性を踏まえ、実情に応じた政策対応を決定する方式へと移行している。しかしながら、そこには課題も多い。食糧の安定的確保と、生産者保護、消費者保護という課題に応えるには、逆ザヤの補填をはじめとする多くの財政支出を伴う。これらの権限が地方政府に移管されながらも、現実にはそれに要する財源に限りがあることから、地方政府の対応には

問題が生じてきたことが指摘されている⁸。

一連の食糧流通および価格政策の変遷について、以下で詳しく見ていくことにする。

表3 中国における食糧流通政策の推移

年	主な政策	類型	政策目的	具体的内容
1978～84	農村制度・農業生産体制の改革、流通政策調整	直接統制	消費者保護	食糧買付価格引上げ、生産責任制の導入、食糧市場の復興、野菜、豚、卵、水産物などの主要な副食品の割当買付制度の廃止、ほぼ完全な流通自由化
1985～90	食糧契約買付制度の導入による食糧価格の「双軌制」(複線型流通システム)			食糧統一買付制度の廃止、契約買付制度の導入、農産物自由市場と政府による直接統制市場の並存、食糧卸売市場の建設、食糧特別備蓄制度の創設、ただし統一販売制度は維持
1991～93	食糧統一買付・統一販売制度の改革	間接統制	生産者保護	食糧価格の完全自由化(都市住民に対する配給制度価格引上げと段階的廃止、契約買付制度における買付価格の自由化、しかし食糧価格高騰により義務供出としての契約買付が復活、食糧リスク基金創設)
1994～95	省長食糧責任制の導入			地域間不均衡による食糧価格高騰を教訓に、省長食糧責任制により、各省の食糧需給を各省の責任において管理することで、各省の食糧需給均衡化と市場の相対的安定化を目指す。国有食糧企業経営における政策性業務と商業性業務の分化を実施
1996～98	「4つの分離・1つの完全化」「3つの政策・1つの改革」			農民の余剰食糧の保護価格による無制限買付、国有食糧企業の「順ざや」での食糧販売、食糧買付資金の封鎖的利用、国有食糧企業への自主経営と独立採算制導入を通じた政策と経営の分離、商人・食糧加工企業による農村・農民からの直接買付禁止
1999～2003	消費地での食糧流通自由化促進、間接コントロールの強化		生産者保護と自由化	食糧消費地における食糧買付・販売価格の完全自由化、食糧主産地における保護価格による買付の維持、保護価格買付対象作物の縮小、食糧備蓄制度の強化、農村・農民からの直接買付の参入条件緩和
2004～	農家に対する直接的な補助制度の導入			食糧生産農家に対する直接補助、優良品種補助、大型農機具購入補助などの導入により、工業が農業を支え、財政が農民を支える仕組みを創設。

資料: 竇劔(2001)に加筆

表3は、1978年以降の中国における食糧流通政策の推移を示している。

1985年に「統一買付・統一販売」の体制のうち、「統一買付」の部分がまず解体される。それまでの食糧統一買付制から、契約買付制度⁹へと変更になり、統制買付量を上回った余剰部分を市場で販売できる「双軌制」(=2つのルート体制)が導入された。ところが、1980年代後半、収益性の高い商品作物への転換や、自然災害の影響から、食糧生産量が減少す

⁸ 河原(1999)などを参照。

⁹ 契約買付とは、国営食糧部門と農民とが自由意志によって播種以前にその年に(企業が)買い付ける各食糧の品種、数量、価格、基準品質に関する契約を結び、それに従って収穫後に買い付けるという方式である。当初は、都市部における食糧需要分を安定的に調達することを狙いとして導入された。このほか、契約買付分を上回る量については、双方の協議のもとで自由市場に準じる価格で取引される協議買付制度があった。

る。政府は市場価格よりも低い価格で契約買付を行うと共に、協議買付分と併せて一定量を調達し、それを安価な配給価格で都市部に供給、差額を財政負担で賄っていた。つまり、都市住民への食糧確保を相対的に低い財政負担で行うことが優先され、いわば農民にそのツケが回ったということである。その後、食糧増産により、市場価格は下落、供給過剰により、今度は農民の食糧販売が困難な状況となる。これに対し、政府は市場価格より多少高い「保護価格」による無制限買付を実施した。これらの費用の負担割合は原則として中央と地方がそれぞれ2分の1ずつ賄うこととされた。

1991年より、食糧政策は都市住民保護から農民保護へと転換を遂げていく。この年に食糧備蓄局が設立され、自然災害等に備えると共に、食糧の需給をコントロールすることを目的とした食糧専項備蓄制度が創設された。また、その後各地に食糧卸売市場が創設され、食糧の地域間需給を間接的にコントロールする手段として利用されることとなった。

この時期、買付価格と販売価格との逆ザヤによる財政負担の解消が目指され、都市住民に対する食糧配給価格が大幅に引き上げられることとなった。また、それとともに、「保量保価」から「保量放価」への政策転換が行われた。政府は、必要とされる食糧を自由市場によって買い付けることとするが、市場価格が政府の定めた保護価格よりも低い場合には、国営食糧企業が保護価格で農民から買付を行う。また、都市住民に対する配給についても価格は自由化する。ただし市場価格が政府の定めた最高限度価格を上回る場合には、国営食糧商店が配給量の範囲内で、最高限度価格にて販売する、というものである。また、配給用食糧の省間調整については、これまで中央政府が直接統制していたものを改め、各省の食糧部門が交渉によって売買契約を締結するか、食糧卸売市場で調達することとされた。この制度は順次導入され、1993年には中国全土でほぼ普及した。ただ、現実には、その後も食糧減産等を理由に市場価格は高騰し、政府は農家に対して、義務供出としての契約買付を復活させる。ただ、生産者保護の視点から、従前よりも高い水準となる「保護価格」での購入を実施した。

この「保量放価」の実現にあたり、食糧特別備蓄制度と食糧卸売市場による需給の調整のシステムが整備されたが、これらに要する財政的基盤を整備するために、1993年に「食糧リスク基金」(＝食糧リスク基金)が創設され、積立金は中央と省がそれぞれ3:2の割合で負担することとされた¹⁰。

また1995年から「米袋子省長責任制」(＝省長食糧生産責任制)が導入された。これは各省の食糧需給に関して、各省長の責任で問題が生じないように管理するという制度である¹¹。

¹⁰陳(2005) p.125に掲載された統計数値をみる限り、食糧リスク基金への中央と地方の負担額は必ずしもこの比率にはなっておらず、実際には地方負担割合が高かったようである。1996年には中央政府が33.6億元に対し、地方の負担は56.8億元とされている。ただ、その後次第に中央の負担割合が増加し、2001年には中央が167億元、地方が129億元を基金に支出しており、次第に中央政府の負担割合が増大していることが窺える。

¹¹寶劔(2001)によれば、その内容は、①食糧増産の実現、②市場管理を強化し、中央が定めた契約買付任務・在庫任務・備蓄食糧買付計画や、地方政府が決定した市場買付計画を遵守すること、③国家规定に基づき地方食糧備蓄とリスク基金制度を導入し、これを通じた食糧市場の調整・管理、④食糧生産地域では、国家が規定する省間食糧調整任務の遂行と食糧商品化率の上昇、自給自足が出来ない省では、域外からの輸入計画の策定と、自給率向上により、市場供給と価格安定化を確保することと整理している。

1994年の食糧生産落ち込みに対し、政府は農家からの食糧買付価格の引上げ等を通じて、生産意欲の増大を図るが、1995年以降、空前の5億トンを超える大豊作が続き、市場価格が大幅に下落、「豊作貧乏」の状態となる。これに対し、中央政府は国家特別備蓄食糧の大量積み増しを決めて買取りを進めるとともに、市場価格が契約買付価格よりも低い場合には、契約買付額を基本とした保護価格での買取りを無制限に実施する方針を打ち出した。さらに、国家食糧企業が買付けた過剰在庫分については、買付け資金の利子と保管費用を政府が負担することを決定した。しかしながら、こうした対応が、買取りに際して2分の1を負担する地方政府の財政をも圧迫することになり、各地で政府が農民に「白条」（＝空手形）を発行する事態が生じた。

その後1998年に国务院は「四分開、一完善」（＝4つの分離と1つの完全化）¹²を打ち出し、その後さらに「三項政策、一項改革」（＝食糧の保護価格での無制限買付、国有食糧企業での順ザヤでの販売、食糧買付資金の用途の明確化と他目的への流用禁止、国有食糧企業の市場競争力強化）を提起する。農民を保護するとともに、国有食糧企業の経営改革を通じて、市場競争力をつけることが期待された。

しかしながら、政府の財政負担が著しく重くなることや、優良品種については市場で高値で取引され、品質の落ちたものを政府が保護価格で引き取るという事態も生じたことから、1999年以降、中央政府は保護価格での無制限買付け対象を狭め、特定の省における特定の品種以外については、対象から外す方針を打ち出した。

その後、2004年の「一号文件」では、主要な食糧について、主要生産地における最低価格買付制度を実施するに限定することとされ、価格政策に依存しない食糧増産政策に向けた方針が示された。同時に減税と農業支援のために積極的な財政支出を行うことが提起され、農家の意欲向上、農地生産力の引上げ、良質な食糧の増産、産地の集中化の方針が示された。そして、食糧生産農家に対する3つの直接的な補填制度が導入されることとなった。食糧生産農家に対する直接補填、良い品種に対する補填、大型農機具購入に対する補填の3つである。

従来の価格補填では農民にはその効果が明確ではなく、また必ずしも農民の利益に直結していなかった側面がある。これに対し、この制度では、農民に対する直接的な資金（ないし現物）移転となることから、農民に分かりやすいという点が評価されている。しかしながら、後述するように、2004年の総額113.65億元のうち、88.9%に相当する101.01億元が13の食糧主要生産地区（省）を対象としており、生産性が高く、効率化が期待される地域に対して重点的に配分されていることが分かる。

すなわち、これらの直接補填制度は、農民の農業所得の保障を目的とするというよりも、機械化、大型化を進めるとともに、優良品種の栽培を通じて、生産性をいっそう向上させることを狙ったインセンティブ政策であると見る事が出来る。その背景にはWTO加

¹² 「4つの分離と1つの完全化」とは、政府と企業との分離、中央政府と地方政府との責任の分離、備蓄と経営との分離、新旧の債務勘定の分離、食糧価格をめぐる市場メカニズムの強化である。「中央と地方の分離」とは、それぞれの財政補填の負担割合を明確化し、新旧債務の責任を切り分けることや、省長の責任制を基本としつつ、中央と省の両方で食糧備蓄制度と食糧リスク基金制度を創設することなどを指す。

盟による市場開放の要請の中で、生産性向上が求められているという事情もある。逆にいえば、気候や地質等の面で農業生産という点から効率的とはいえない環境にある地域については、中央政府として積極的な農業への支援を行うことはしないということの意味する。むしろこうした地域の農村・農民の生活について、道路整備や、教育や医療衛生などの財政支出を、財政移転を通じて支援するとともに、最低限の生活保障をしていく形を採っていくことになるものと考えられる。

4.2. 食糧直接補填政策をめぐる各省の対応

以下では、何（2005）による整理を参考にして、2004年に導入された直接補填政策をめぐる各省の対応について紹介する。

表4 中国各地域(省)における食糧直接補填政策(2004年)

省(自治区、直轄市)	補填総額(億元)	補填基準	補填対象の食糧	補填対象
北京	1.1	50-60元/畝	小麦・トウモロコシ	全ての食糧生産者
天津	0.1	10元/畝	小麦・水稲・大豆	全ての食糧生産者
河北	6.03	—	小麦・トウモロコシ	80%の栽培面積
山西	1.1	小麦10元/畝、 トウモロコシ5元/畝	小麦・トウモロコシ・ 大豆	全ての食糧生産者
内モンゴ	5	0.06元/kg	当初トウモロコシ、 後に小麦・水稲へ	5つの食糧主産地域
遼寧	5.08	18.82元/畝	トウモロコシ・水稲・ 小麦・高粱・小雑穀	全ての食糧生産者
吉林	13.69	0.083元/kg	トウモロコシ・水稲・ 大豆	全ての食糧生産者
黒龍江	18.52	15元/畝	水稲・大豆・小麦・ トウモロコシ	全ての食糧生産者
上海	1	60-80元/畝	水稲	全ての食糧生産者
江蘇	6.12	20元/畝	水稲	省財政補填対象は計画栽培面積分
浙江	0.2	10元/畝	水稲・アブラナ	実際の栽培面積
安徽	6.91	小麦0.11元/kg、 中晩稲0.09元/kg	小麦・中晩稲	全ての食糧生産者
福建	0.16	0.08元/kg	水稲	食糧発注農戸のみ補填
江西	4.8	0.08元/kg	水稲	食糧発注農戸のみ補填
山東	7.29	—	小麦	食糧主要生産地区
河南	11.6	12.3元/畝	小麦・水稲	食糧主要生産地区
湖北	5.66	早稲10元/畝、 中稲15元/畝	水稲・小麦・トウモ ロコシ	全ての食糧生産者
湖南	4.34	11元/畝	水稲	全ての食糧生産者
広東	1	—	—	大規模糧産農戸のみ補填
重慶	0.25	10元/畝	水稲	2つのモデル地区のみ補填
四川	5	0.13元/kg	水稲・小麦・トウモ ロコシ	全ての食糧生産者
貴州	0.25	5元/畝	ハイブリッド米	32の市、県、
陝西	1.49	0.033元/kg	小麦・トウモロコシ・ 水稲	28の食糧主要生産県
甘肅	1	2.47元/畝	品種特定せず	全ての農民
寧夏	0.32	10元/畝	—	主な生産市、県、
新疆	2	0.2元/kg	小麦	小麦出荷者に補填

注1: この表にない広西、海南、雲南、チベット、青海等の各省(自治区)では、2004年の時点で食糧補填政策を実施していない。

注2: 吉林省の補填総額は、補填基準と生産量を元に推計した値である。

注3: 遼寧省では省による統一的な補填基準があるわけではなく、18.82元/畝というのは食糧の巨大生産県である昌図県の地方補填基準地である。省内での補填基準はここから10%前後以内の範囲にある。

注4: 広東省の場合、1億元のうち、省が0.3億元、地方が0.7億元を補填している。

資料: 何忠偉《中国農業補填政策効果与体系研究》中国農業出版社、2005年、186-7頁。

表4は各地域の直接補填政策を示したものである。省ごとに支出規模や補填対象となる食糧の種類、補填方法は異なっている。まず補填額をみると、黒龍江省の18.52億元を筆頭に、全く補填を行っていない省まで、状況は様々である。中央政府によって主要食糧生産基地に指定されている中部地域の省では4億元規模を超える水準で補填を行っているが、それ以外の省では新疆ウイグル自治区を除き、1億元ないしそれ以下の補填水準となっている。何（2005）によれば、これは中央政府が食糧リスク資金100億元を投下する際に、主要食料生産基地をかかえる中部の省に重点的に配分を行っているためで、これらの省では、中央からの資金を活用すると、少なくとも4億元以上の補填が可能となるという。各省の補填総額は中央政府による財政支援水準に依拠するところが多く、省政府は「まず中央の資金で対応し、その上で地方の資金を投入することを考えるが、基本的には地方の資金は使わないようにする」という考え方をとっている、と整理している。

補填範囲と対象については、各省とも対象区域や農戸に制限を設けている。中央政府は価格補填資金を配分するに当たり、主要食糧生産県ならびに多品種の食糧を生産している農民に対し重点的に配分することとし、全ての農民に平均的に配分しないように規定している。各省ではその対象を決めることになるが、そこでは主に4つの方式が採られている。第1に、ある基準に基づいて対象となる主要生産県を定める方式である。この場合、省から各県に対する直接補填資金の配分方式は一様ではなく、県によって異なるが、1つの県内での農民に対する補填原則は、統一した基準に基づいて定めることとされている。江蘇、貴州、寧夏、福建、山東、陝西省などがこの方式を採用している。第2に、主要生産県を定めることはせず、一定規模の栽培を行っている大規模食糧生産農家に対して補填を行う方式である。例えば浙江省や広東省では、20畝（1畝=1/15ha）以上の大規模農家に補填を行っている。あるいは異なる規模の農家に異なる基準で補填を行う方式である。例えば上海では5畝程度の小規模農家には1畝当たり60元、5～15畝の農家には1畝当たり70元、15畝以上の農家には1畝当たり80元の補填を行っている。北京では、小麦農家に対し、10畝以下だと50元/畝、10畝以上だと60元/畝の補填を行っている。第3に主要生産県や農地面積の規定などは一切設けず、食糧生産を行っている農家であれば同じように補填を行うという方式である。湖北、湖南、安徽、遼寧、吉林、黒龍江、北京、天津、河北、甘粛省等では、この方式を標準としている。第4に農家の販売行為に対して補填を行うという方式である。国営食糧企業に販売、若しくは販売契約を行った農家に対して生産補填を行うという方式である。例えば福建省や、江西省では食糧を国営食糧企業に販売した際の取引書類や契約書がある場合にのみ財政補填を行うことを規定している。新疆ウイグル自治区では農民が国の食糧部門に小麦を出荷した後で政府の価格補填を支払うと規定している。

食糧生産直接補填の方式は、主に4種類ある。第1に農業関係税の課税標準となる農地面積を基準にする方法、第2に農業関係税の課税に際して用いられている標準的な生産水準を基準にする方法、第3に実際の食糧生産面積を基準とする方法、第4に農民が実際に出荷した食糧の量を基準とする方法である。第1の課税標準方式がもっとも簡便であり、河南、湖南、寧夏などの省（自治区）が採用している。四川、安徽省などは税額算定の基

礎となる農地面積と標準的な生産水準の2つの指標を用いて、各農家への補填額の基礎となる食糧生産水準値を決定する。そして市場価格と保護価格の差額の程度に基づいて、1キログラム当たりの補填額を0.11元（四川）、0.13元（安徽）とそれぞれ定め、これに基づいて、各農家に対する補填額を算出している。

方式の相違に加えて、実際の運用面での差異も大きい。新疆、福建、江西等の省（自治区）では、農民への補填を食糧販売水準とリンクさせているが、新疆の場合には小麦は実際に販売した量、価格は市場価格（10日ごとに見直し）、また国有食糧部門に対する販売分についてはさらに価格を上乗せして補填を行っている。一方、福建や江西の場合、食糧販売契約に対し、保護価格ないし市場価格に基づいて、農民に5キログラムあたり4元の直接補填を行っている。江蘇、浙江、山東、上海、広東などの省では、実際の栽培面積に基づいて補填を行っている。江蘇省の場合には、2004年の水稲計画面積分に対する補填は省財政が負担する。実際の面積が計画面積を超過している場合、超過分は市、県などの地方政府が負担し、実際の面積が計画面積よりも少なかった場合の補填額減少分は全て省政府に戻すこととなっている。甘肅、内モンゴでは、課税の際に用いられる標準的な生産水準か課税の際に用いられる農地面積と生産水準とをそれぞれ加味するかのいずれかとし、これを基準として、食糧補填資金を各農家に配分している。このほか、湖北省では各市、県に対して、直接補填をめぐる統一的な規定を定めていない。各市、県に対して、4種類（①農民が提供した食糧の量、②課税標準となる面積から、過去半年のうちに食糧生産や養殖ができなくなってしまった土地（養殖）の面積を差し引いたもの、③前年における実際の食糧生産面積、④前年の食糧生産面積から自家消費用の農地面積を差し引いたもの）の方法を提示し、この中のどの方法を採用するかについては、市、県が自由に選択できるという方式を採用している。

補填基準をみると、主として食糧生産面積を基準とする方式と、出荷量を基準とする方式の2つがある。前者についてみると、もっとも補填額が高いのが上海市と北京市で、上海の場合、農民は1畝の食糧生産あたり、60～80元の直接補填を受け取ることが出来る。北京市の場合には50～60元で、この2市が突出している。これに続いて1畝当たり、江蘇省では20元、遼寧省では18.82元、黒龍江省が15元、河南省が12.3元、湖南省が11元、その他多数の省では10元以下で、内陸部の貴州省では5元、甘肅省では2.47元という低い水準となっている。

一方出荷量を基準とするケースをみると、基準がもっとも高いのは新疆で1kgの出荷につき0.2元、次に高いのが四川省で0.13元、安徽省で0.11元となっている。福建省と江西省では1kgあたり0.08元、吉林省では0.083元、内モンゴでは0.06元、陝西省が最低で0.033元である。

4.3. 省間での対応の相違について

このように省ごとに直接補填政策が異なるのには理由があるとされている。

第1に農業をめぐる資源の相違である。広大な国土を抱える中国では、地勢や気候から、各地域において適応する作物の状況が異なる。長江の中流から下流域域では水稲栽培が盛

んであり、黄淮海平原や華北地域では小麦、そして東北・華北地域ではトウモロコシの栽培が比較的に優位である。一方、東南部の沿海地域や西北・西南地域では穀物以外の野菜や果樹などの栽培のほうが適している。このように地理的条件に大きな違いがあることから、画一的な基準を定めることができない。

第2に、地域による経済発展の水準に格差があることから、食糧生産をめぐる直接補填政策についてもその対応は地域によって異なってくる。当面、食糧生産に対する直接補填計画は主に13の食糧主要生産地区(省)に集中している。中央財政の食糧生産地区に対する資金の傾斜配分により、これらの地域では直接補填政策が順調に進むとともに、食糧流通体制改革もまた食糧生産に刺激を与えることが期待されている。しかしながら、食糧主要消費地区(省)と需給平衡地区(省)では、原則として食糧を主に生産している市および県の食糧生産農家に対して直接補填を実施するものとするが、これら地域に対する食糧直接補填については中央財政からの資金提供はなく、また、中央政府や農業発展銀行からの借入れもできない。必要な資金は省政府が自ら調達することとされてきた。そこで各省(直轄市、自治区)の経済発展や財政収入の水準が食糧に対する農家への直接補填政策が出来るかどうかを決定付けるとともに、その水準を決める一つの鍵となっていたのである。経済発展を遂げている8つの沿海地区の食糧主要販売地域に当たる北京、天津、上海、江蘇、浙江、福建、広東、山東の各省(直轄市)は食糧生産農家に対する直接補填計画を速やかに実行、その水準もかなり高いものであった。しかしながら食糧需給平衡地区にあたる西南・西北の省(直轄市、自治区)では、食糧に対する直接補填政策の実施条件と水準は落ち込んでいる。雲南、チベット、青海等の地域では財政上の理由から省政府が食糧の直接補填計画を策定できていないし、陝西、貴州省では直接補填制度はあるものの、その水準は全国最低となっている。

第3に、中央政府の食糧政策との関係である。食糧生産直接補填計画をめぐる中央政府の差別化政策が、各省の食料政策改革の進展の度合いに差をもたらしており、このことが、各省の政策に相違をもたらしたという点である。これは具体的に以下の点に見出すことができる。

まず政策推進状況の相違である。食糧補填政策は2002年に安徽省と吉林省における3つの県でモデル的に試みられ、一定の経験を経て、河南、湖南、湖北省を含む5つの食糧生産地域で実施された。その後2004年に食糧主要生産地区である13の省を中心に、全面的に実施されることとなったのである。また、食糧生産地区の直接補填計画は中央政府による直接指導、財政支援、政策推進のもとで進められているものの、その他の地域の直接補填計画は各地域自らが決定し、自らが推進している。こうした政策推進のあり方が、地域間での対応の違いをもたらしているという指摘である¹³。

¹³ 何(2005)では、農業部農業政策法規司プロジェクトチームの指摘を紹介している。それによれば、食糧主要生産地区と食糧主要消費地区とは状況が異なることから、中央政府はそれぞれ異なる指導、決定を行う必要がある。従って、中央政府は大まかな原則を定めるが、どれを先に進めるか、どのくらいのペースで進めるかについては各省が決められるようにすること、また経済発展条件の良い沿海部の省では直接補填政策は比較的早い速度で進められるが、西部の省では直接補填改革は遅いペースになるだろうという。

中央の政策がもたらした各省の対応の相違の2点目として、直接補填に充当する資金をめぐる状況の相違がある。食糧直接補填は各省（自治区、直轄市）の食糧リスク基金からの支出となっているが、この基金のそもそもの主な用途は食糧政策をめぐる業務の預託や費用支払引受にあり、食糧をめぐる流通部分で発生する各種の損失や費用（例えば保護価格での買付費用や、保管費用の利子補給など）を補填することにあつた。ところが現在、食糧リスク基金の主な用途は食糧生産に対する直接補填交付へと変わってきている。改革がスタートしたときには、基金の状況により、各地区の直接補填水準には明らかな差が見られ、また大多数の地区の補填基準はかなり低いものであつた。しかし、経済発展と改革が進むにつれて、流通費用補填が凍結ないし縮減するとともに、地方政府は食糧リスク基金に対する財政資金の投入を着々と増大させ、食糧直接補填の比重を高めてきているという。例えば安徽省では2004年における食糧直接補填資金の総額は2003年の6.27億元から6.91億元へと増大し、基金総額に占める直接補填の割合も36%から40%へと増加している。こうした条件の成熟とともに、各省（自治区、直轄市）の食糧直接補填は水準の増大と対象範囲の拡大をみせており、その状況が省によって異なっているという。ただ、中央政府の政策の重心が食糧生産に対する調整から、発展の遅れた地域の開発と低所得者の所得向上へと移りつつある中で、今後、各地域の補填水準の格差は当初に比べて少しずつ縮小していくことになるとする指摘もある。

相違の第3点目として、各省が直接補填方式自体を模索する中で生じた差異がある。直接補填方式はシンプルかつ明確な方法で行うことが求められるが、実際には補填額算定や補填方法などは次第に複雑になってきており、そこに含まれる問題も年々増えてきているという。補填方式については既に安徽、吉林、河南、湖南、湖北等の省でその試行が進められており、問題点を抽出しながら、試行錯誤を繰り返している段階で、各省が自ら決めた補填方式を更に観察し、その比較を通じてどの方式が有効で、直接補填政策の目標達成により効果があるのかを見ていく途上にあるという指摘である。

こうした状況が複合的に合わさり、中国国内の各地域で行われている食糧直接補填政策は多様なものとなっているのである。

しかしながら、先に述べたように、中央政府の農業政策は生産性の高い地域に対する効率的な資金投下に絞られてきており、また、食糧確保については省の責任によるものとする対応を取っている。一方、生産性が低く、その上昇を期待することが難しい地域については、農業の生産性向上ではなく、農村の生活基盤整備や、農民の所得保障を推進する方向へとシフトしてきているのである。

5. 地方の行財政体制改革

ここでは、農業の生産性向上以外の政策、すなわち農村の生活基盤や農民の生活水準の向上に関わる政策と、それをめぐる地方の行財政体制改革についてみていくことにする。都市部と農村部との格差是正にむけて、農民負担の軽減や、農村における生活基盤整備、医療・教育などのサービス向上を目指した改革が進められている。こうした一連の改革について、（朱・賈等（2006））（鄧・劉（2006））などを参考に、整理する。またその際に、

2006年8月に訪問した湖北省の事例を紹介する。

5.1. 農民の過重負担と農村税費改革

2005年12月29日、第10回全国人民大会常任委員会の第19次会議において2006年1月1日から農業税が廃止されることが決まった。中国において、農業税は2600年間にわたって課せられてきた税とされ、その由来は、紀元前594年、春秋戦国時代の魯国において交付された「初税苗」にまでさかのぼるとされている。以後、封建時代には一貫して基幹税でありつづけ、新中国成立後の社会主義建設においても、基幹的な税目として役割を果たしてきたという経緯がある。1958年に農業税条例が制定され、全国統一の農業税が施行されて以来、50年を経て、その廃止が決定された。

その背景には、農村における過重な農民負担の実態があった。これまで、農民には①農業税・農業特産税、屠殺税などの税のほか、②「郷統籌¹⁴」「村堤留¹⁵」、③「両工¹⁶」、さらに④郷鎮政府や村組織が独自に課す様々な労役や費用負担、出資などが課されていた。

1990年代当時、農業税の実効税率は2~3%程度であったが、過重な税外負担が課されていたことが問題視されていた。1991年に国務院は「郷統籌と村堤留は、前年の農民一人当たり純収入の5%を超えてはいけない」という規定を定めたが、実際にはこの規定は守られておらず、さらにこのほかに独自の負担が存在していたのである。これに対し、中央政府は、農民の負担を削減するための規定や通知を出す¹⁷が、依然として各地で過重な負担が課される状況が続いていた。

こうした状況に対し、農民負担を削減するための税費改革が進められることとなった。1990年代後半には、河北省正定県、湖南省武岡市、安徽省太和県などで、農民負担を整理、制度化し、削減するための試みが進められた。その後、2000年には中央政府により、安徽省全省および他の省の一部の県が、農村税費改革のモデル地区に指定され、「三個取消、兩個調整、一個改革」(=3つの取消、2つの調整、1つの改革)が行われることとされた。3つの取消とは、郷鎮統籌費や農村教育集資等の事業にかかる費用調達や、政府基金への出資などの取消、屠殺税の取消、「両工」の取消をいい、2つの調整とは、農業税政策の調整、農業特産税政策の調整、そして、1つの改革とは、村堤留の徴収・使用方法をめぐる改革を指す。また、これらの改革を順調に進めるために、これとセットで郷鎮の機構改革や財政管理体制改革の推進が提起され、①郷鎮機構の職員を20%削減すること、②農村教育の管理責任を郷鎮政府から県の管理に改め、教員の給与は県財政から統一的に支出、教師の数や質についても県が調整をはかること、③郷鎮政府幹部の給与についても県財政が統一的に管理するなど、県と郷鎮との間の財政管理体制の改革を行うことなどが提起された。

¹⁴ 郷鎮政府が教育や家族計画、民兵訓練、郷村道路などのために徴収する費用である。

¹⁵ 村の組織が土地を借りて農業生産を行う農家から徴収するもので、積立金や水路管理などの公共目的に充てられる。

¹⁶ 義務工と蓄積工の2つを指し、郷鎮や村のために労働の形で社会負担すること。

¹⁷ 1991年に「農民承擔費用和勞務管理條例」1993年には「關於切實減輕農民負擔的通知」「關於涉及農民負擔項目審核處理意見的通知」、1996年に「關於切實作好減輕農民負擔工作的決定」、1999年に「關於作好当前減輕農民負擔工作的意見」が出される。

農民負担を過重にしている要因として、郷鎮機構が抱える公務員の数が膨らんでおり、給与負担が重くなっていることや、財政難のなかで教員給与をまともに払えない地域では、一定水準の義務教育サービスが提供できない状況に置かれていることなどが挙げられており、負担削減のためには支出を抑制すべく、効率的でスリムな体制を整備する必要があるとの理由によるものと考えられる。

その後、2001年に江蘇省では、省政府自らが中央からの財政支援なしで独自に税費改革を実施した。また2002年になると中央政府はモデル地区をさらに16省（直轄市、自治区）に拡大、このほか沿岸部の財政力が豊かな地域では、省独自にこの改革を進める動きが出てきた。そして2003年には、国内全ての省でこの試みが実施されるまでに至ったのである。

5.2. 財政移転支出の拡大と農業税廃止

様々な費用負担や労働提供については廃止、縮小されていけば、農民の負担は軽減されるが、そのままでは地方の収入には穴が開いてしまうことになる。これに対して、財政部は「農村税費改革中央対地方転移支付暫行辦法」を制定し、2001年より、農村税費改革による歳入減については、中央政府が財政移転により補填を行うこととした。郷鎮や村の機構が正常に機能し、義務教育に対する財源を確保しつつ、農民負担を増加させないための対応策として導入された。中央から地方へ移転される財源の規模は2001年に80億元、2002年には245億元、2003年には305億元、2004年には396億元にまで拡大した。またこの資金は財政力の弱い中西部の地域に重点的に配分されている¹⁸。

しかしながら、移転支出の規模はまだ十分とはいえ、他方で農民の負担削減に向けた改革が新たな問題を引き起こしたことや、現実には改革がなかなか進まない地域もあるなど、様々な課題が噴出していったことがいくつかの文献で指摘されている。

そこで中央政府は2004年に農業税減免政策を打ち出す。2004年より税率を毎年1%ずつ切り下げ、5年以内に農業税および農業税付加の徴収を停止するというものである。これと同時にタバコ以外の農業特産税についても廃止することとした。税率引き下げによる減収分については、沿海地域の省では自前で解決するものとし、主要食糧生産地区（省）と中西部の地区（省）については中央政府からの財政移転支出により補填することとした。さらに、一定条件の地区については更なる税率引き下げや農業税の免除が認められた。その結果、2004年には吉林、黒龍江、上海、北京、天津、浙江、福建、チベット等の8つの省（直轄市、自治区）で農業税が取消しとなり、湖北省を含めた12の食糧主要生産地区（省）で税率の3%引下げ、残る11の省で1%の引下げとなった。中央政府は510億元の財源を、地方の減収分に充当するための財政移転支出金として用意した。その後、2005年1月には大半の省（直轄市、自治区）で農業税の取消しが宣言され、2006年には全国的に廃止されることとなったのである。

こうした一連の税費改革を通じて、農民の負担軽減には一定の効果があったことが複数

¹⁸（朱・賈等（2006）p.225）によれば、2002年に中西部地域の県（市）に配分された農村税費改革補助金は203.95億元。うち中部の県（市）が124.1億元で、受け取った補助金全体に占める税費改革補助金の割合は12.3%。西部の県（市）では79.85億元で、補助金全体に占める割合は5.44%であるという。

の文献で指摘されている。しかしながら、(朱・賈等 (2006)) (閻 (2006)) などによれば、地方政府の事務権限に見合っただけの中央からの財政移転支出の必要性、地方政府内部での事務権限と財源配分のミスマッチの問題、複雑な4層構造をもつ地方政府の非効率性への対応、地域の公共サービスの供給水準と負担をめぐるガバナンス (=「治理」) 確立の必要性、など、更なる改革に向けて、様々な課題が指摘されている。

5.3. 湖北省における農村税費改革

では、こうした課題に対して、実際に地方ではどのような取り組みが行われてきたのか。2006年8月に訪問した湖北省の事例について、ヒヤリング結果と(鄧・劉 (2006)) などの文献資料を手がかりに紹介する。

湖北省において農村税費改革が試行されたのは2000年のことである。省内の京山県(平野および丘陵地域)と五峰県(山岳地域)の2箇所がモデル地域に指定され、農村税費改革の導入とともに、改革を通じた各級政府の財政力の変化や、民衆の要求する負担軽減の程度、また各政府部門の状況等について、調査・検討が行われた。

1年間の試行のあと、省政府による聞き取りや視察、座談会、アンケート調査等を通じて、様々な問題・課題が抽出された。農民の負担が軽減されるように制度設計を行ったつもりでも、実際の制度運用上は必ずしも軽減されないケースが出てきていることや、税負担の公平性をめぐる問題などが浮かび上がった。例えば、廃止された各種の費用は人を基準に課されていたが、農業税や付加税は、農地面積および標準的な収量を基準に課税されていた。従って、改革後、農民1人当たり負担額は明らかに減少しているものの、農地1畝当たり負担額は地域によって大きな格差が生じ、最大で2倍にまで達してしまった。また、人が多く田が少ない地域では明らかに負担が軽減されているが、反対に人が少なく田が多い地域の場合、必ずしも農民の負担が軽減されたかどうか分からないという問題が出てきた。教育資金の負担についても、従前は子どものいる家庭に課されていた費用負担が税によることとされたため、子どものいる家庭では負担が減少したが、子どものいない家庭では負担が増加するという問題が生じた。さらに、課税標準となる農地面積や標準的な収量の値が、実際の値と乖離しており、過重な負担を強いられているケースがあることや、改革について農民に理解が得られておらず、負担増を招くとして暴動が起こるケースもあるなど、各種の問題が浮かび上がったのである。

また、試験的に税費改革を実施した安徽省への視察等を通じて、税費改革を全省で推し進めた場合の課題も明らかになってきたという。例えば、郷村の財源が少なくなるなかで、村の機構の維持存続が困難になるケースである。中央政府や省政府による財政移転は行われているが、それだけでは必要な資金を十分確保できず、また債務を抱える地域ではその償還が困難になるケースもみられる。こうした検討を重ね、2001年、湖北省では、さらに省内他地域での調査を実施した結果などを踏まえ、改革すべき問題課題を8つに整理した。その課題とは、①農民の税費負担は重く、種類も多いこと、②郷村が抱える債務が膨らみ、圧力となっていること、③郷鎮政府が抱える公務員の数が多く、人件費が高すぎること、④義務教育経費の財源が不足していること、⑤帳簿上の農地面積や生産量が、実際の値と

は乖離していること、⑥堤防建設など水害に備えるための投資資金として徴収していた「水費」が改革によって取れなくなってしまったこと、⑦農民の政策上の負担値と実際の負担額との乖離が大きいこと、⑧農業税徴収任務の負担が重すぎることである。

その後 2002 年に、同省は、国务院が指定した農村税费改革モデル地区（省）に指定され、3 つの確保（＝農民負担軽減の明確化、郷鎮機構と村組織の正常な運営、農村義務教育経費の必要額の確保）が目指されるとともに、上記の課題に対する対応策が検討されていく。農業税を初めとする農民負担については 2004 年に税率が 4% へ引き下げられ、2005 年には農業税の課税は行われなくなることとなった。また、先に取り上げた農民への直接的な補填の実施や、職業訓練を通じた余剰労働力の他産業への転換、負担の明確化を図るための農民負担監督カードの作成など、負担軽減と収入増加に向けた各種の対応が行われている。

5.4. 税费改革後の改革課題

農業税廃止により、農民負担の問題や農業税の徴収をめぐる課題については一定の解決をみるが、他方で郷村債務の問題や、義務教育費用の問題、水管理の財源確保等については、その後も重要な改革課題として取り上げられている。

債務問題をめぐっては、2003 年に省政府が村の債務解消に向けた対応について通知を出す。そこでは、義務教育の実施に関する債務については、学校環境の改善を条件に、その一部を県や郷が肩代わりする。堤防など水管理のための財源については、交通・水利・電力等のインフラ整備をめぐる権限が上級政府にある以上、その負担も上級政府が担うものとする。一方、村の企業の生産設備投資のための債務については、企業自らが負うものとする。2002 年より以前の生産基盤ないし生活基盤投資の資金については、償還計画を立てて受益者が償還を行うものとするが、受益者の特定が困難な場合や、償還が困難な場合には、利息発生を停止する申請を行うことが出来る、といった規定が盛り込まれている。

しかしながら、これらの債務償還に加えて、農村における生活基盤整備や教育、医療等のサービス供給のための財源は十分とはいえず、行財政体制の整備が大きな課題となっている。

2006 年 7～8 月における省財政庁でのヒヤリングによれば、湖北省では、農業税廃止による負担軽減の実現を受け、2005 年以降を農村税费改革の第 2 段階と位置づけ、以下の改革に取り組んでいる。第 1 に郷鎮の行政機構改革、第 2 に県郷財政体制改革、そして第 3 に農村義務教育体制改革である。このほか農村管理体制の改革も進められている¹⁹。

その実施にあたり、2006 年 5 月に省政府は財政庁に農村財政管理課を創設し、それまで市が管理してきた県・区および郷鎮財政を、省政府が直接管理する体制に改革した。その第 1 の目的は、省内の財源配分をスムーズかつ規範的に行うためである。財政部からの要請があったことに加え、与えられた事務権限に見合うだけの財源が県に配分されていない

¹⁹具体的には農民負担管理監督体制の改革、農村財務管理体制の改革、そして税费改革に伴う財政移転資金の分配方法とその使用をめぐる管理体制の改革などが挙げられる。

という問題や、過剰人員を抱え人件費が肥大化していること、県郷の債務は重く、資金調達が困難な状況にあることなどもその背景にある。大半の県では、省政府からの財政移転により、ようやく国家规定水準の給与や補助を支出できるという状況にある。また都市においても財政が困難な状況になりつつあるなかで、周辺の県をリードしていくだけの財政力がなくなりつつある。さらに、省政府が県の財政状況について、直接情報を把握することができず、県財政のコントロールができない状況にあったことなどが改革を押し進めた理由として挙げられる。

省が市を、市が県を管理するという従来の体制から、省が直接県を管理する体制へと改めることにより、省が県財政の情報を把握しながら財政改革を押し進め、県の財政管理水準を高めることができ、また県市の財政改革を通じて、経済発展の推進に寄与することが期待されたのである。

さらに、農村地域の医療保険制度として、農村医療合作保険制度を創設し、2006年では省20元、市・県20元、農民10元の負担による保険制度を構築しているとのことであった。

このように省政府が直接、県を監督することにより、中央と省政府による政策の実施を確実に各地域にまで伝えていく効果が期待されるとともに、行政機構のスリム化による財政支出の削減が期待されるということであった。

そして、農業税廃止に次ぐ農民負担軽減のための3つの施策として、郷鎮機構改革、義務教育の改革、県・郷鎮財政体制の改革が実施されている。郷鎮機構改革では、人員削減を行うとともに、職員数を基準に予算を配分するのではなく、必要とされる個々の事業ないしプロジェクトを基準として、予算を配分して成果をチェックする方式を導入した。これにより、予算のみならず、各事業の実施に相応する職員の人数や業務をチェックすることにより、余剰人員をリストラすることに繋がったという²⁰。また義務教育の改革では、学費・書籍代の免除、寄宿費手当支給を行い、少子化に伴う小学校の統廃合を実施した。そして県・郷鎮財政体制の改革では、県による郷鎮の管理体制を構築するためには県財政を強固にする必要があるとして、省から県に対し、奨励的補助金として農民1人当たり5元という計算方式で算出された金額を給付している。

5.5. 農村税費改革に伴う財政移転支出の分配

税費改革を通じた農村収入の減少に対応するために拡大する財政移転支出は、農村税費改革の目的を達成するための一つの方法として位置づけられており、農民負担を明確に削減すると共に、郷鎮政府機構および村の組織が正常に機能し、農村における義務教育の経費が正常に確保できるようになることを目的としている。湖北省においては4つの基本原則が掲げられた。①統一基準の採用：郷鎮が実施しているプロジェクト合理的かどうかについて、客観的な判断基準の下で評価したうえで、共通の算定式を用いて各県市下の郷鎮における標準的な支出水準を算出する。②公正：各県市の財政力ならびに財政状況（困難度）を測定し、省から各県市に対する補助の水準を確定する。③透明性の確保：移転支出

²⁰ 2006年8月1日湖北省财政厅農村財政管理課でのヒヤリングによる。

額の算定方法および、それに用いた客観的な要素を公開し、算定プロセスの透明性をはかる。④特別な事情への配慮：少数民族地区や貧困な山間地域、および農民負担が比較的重くなる食糧・綿の主要産地については、特別な配慮を行う。

実際の移転支出額の各地域への配分は現在の歳出水準の合理性や、財源不足の中身（柔軟に対応可能なものか、硬直的な不足分への充当か）、県や郷鎮が組織・人員体制改革に力を入れているか、といった点を考慮しながら行うこととし、その中身は3種類に区分された。第1に固定的な移転支出である。これは組織の簡素化や人員削減等を行った後でも無くしようのない歳入不足への対応分であり、毎年固定した数値に基づいて交付されるものである。交付額の算定に当たっては、税費改革以前の各県・市・区・郷村における学校、計画出産、退役軍人等への保障、郷村道路の修理建設、および村における基本的な経費、農村教育のための資金調達額等の統計データを参考に、標準的な要素によって各県・市・区の各項目の支出に要する財政需要額と、税費改革後の地方財政収入の増減などの固定的な支出不足額とを算定し、上級政府の各県、市、区に対する固定財政移転支出係数の計算を通じて確定する。

第2に過渡的な移転支出である。これは組織の簡素化や人員削減等の改革プロセスで生じる経費に当てるものであり、いわば柔軟に調整できる支出である。機構の簡素化と職員の区分けが完了した時点でこの財政移転はなくなるものとされ、湖北省ではこの期間を3年間と規定している。算出にあたって、各郷鎮機構改革によって圧縮された支出額と交付係数とにより算出される。機構改革により圧縮すべき支出額とは、郷鎮財政によって養われている公務員の数、圧縮比率、郷鎮職員1人あたり人件費水準によって算出される。

第3に奨励的移転支出である。省内各郷鎮で人員配置改革を推進し、財政資金で養う公務員の数を削減することを奨励するために設けられたもので、行政事業単位においてその全額を財政支出で養っている職員を1名削減すると、平均して4000元を県(市・区)に配分するという1回限りの奨励資金である。そして、人件費の一部を財政負担でまかなっている職員を1名削減した場合には、財政負担の比率に応じて、奨励補助金額も圧縮されるという方式をとっている。

5.6. 農村政策にみる中央と地方

湖北省のケースをみると、中央の政策と省政府の方針を受けて、財政移転支出の規模を年々増大させながら、事務権限配分と財源配分とのアンバランスの調整を図っているようであり、財政調整を通じた農村地域への資金移転は少しずつ拡大していることが窺える。しかしながら、事務権限と財源との配分のアンバランス問題や、郷鎮債務の問題など、農村における生活基盤整備や教育、医療等のサービス給付が円滑に進むためには、更なる規模の財政移転が必要であるという地域も少なくない。財政調整制度の発展と、財源確保に向けた租税制度改革が求められているといえる。

一方、農村の基盤整備や農民に対する公共サービス供給を確実なものとするために、省と県を中心に、行財政体制の改革が進められていることがわかった。まず、省政府は中央の方針を受けて、省内の課題を普遍的なものと省固有なものに整理しつつ、その対応方

法を模索している。また、省全体を管理監督できるような体制整備を目指し、県を直接管理する体制を構築している。これにより、郷鎮や村に対する県の監督権限を強化しながら、省一県を軸とした管理監督体制を構築しようとしていることが窺える。財政調整制度のルールについても、省内での配分方法やルールについては省政府が決定しており、中央の指針に反しない限りで省に決定権があることがわかる。

しかしながら、地方政府がナショナル・ミニマムとしての公共サービスを普遍的に供給するための十分な財源が必ずしも適切に配分されているとはいえ、今後、中央政府による財政移転支出の増大とともに、部門ごとにバラバラに管理されてきた補助金の管理体制整備が求められている。

6. 三農政策と政府間財政関係の変容

これまでの議論から明らかになったことは以下のとおりである。

田邊（2000）町田（2006）、徐（2007）など一連の先行研究によれば、中国における中央と地方の政府間財政関係をみると、省間財政力格差の是正という点では中国の財政制度は分税制導入以後、必ずしも格差是正に貢献していたとはいえなかったが、2000年以降、専項補助の増加により、少しずつ財政力の弱い地域に対する補助が増えてきたことにより、格差是正機能が働きつつあることなどが指摘されている。他方で、わが国の地方交付税制度に相当するような、ナショナル・ミニマムの確保を目的とする一般的な財政調整制度については、用途を特定しない補助金制度があるものの、その規模はきわめて限定的であるとされてきた。

一連の三農政策に関する財政支出ならびに体制改革についての整理から、以下の事柄が示唆される。第1に、専項補助金を所管する中央政府の部局は、各事業ごとに異なっていたり、複数の省庁が関与したりするなど、複雑である。また、日本の地方財政計画や地方財政対策のように、中央から地方への財政移転全体を把握し、財源不足額を保障するような制度は存在しない。さらに補助金交付の基準は個々の事業ごとに異なることから、必ずしも補助金給付が財政力格差是正に結びつくとは限らない。例えば、生産基盤整備や農家への直接補助では、補助金は生産性の高い食糧主要生産地区（省）に重点的に交付されており、格差是正を目的にして配分されているわけではない。

これに対し、農民の生活に関わる教育、衛生、医療などのサービスについては、税費改革を通じた費用負担の縮小・廃止や、農業税廃止などによる負担削減とともに、かかる財源を中央と省政府が支援する仕組みが導入されている。ただし、中央から省への交付基準額は1人当たり定額による方式を採用しているため、歳入を補填する役割は果たすものの、必ずしも格差是正に結びついているわけではない。

これに対し、省政府では、省内の地方政府の財源確保に向けた調整を図る動きが出てきている。先にみた湖北省の例のように、地方の財政支出の効率化を図るために、行政体制の改革を推進しつつ、需要と収入との乖離に着目した財政調整の仕組みが導入されているのである。

このように、中国における近年の特定目的補助金の増額などを通じた中央から地方への財源

移転の拡大は、ともすれば社会不安、政治不安を引き起こしかねない都市部と農村部との所得や生活水準の格差問題や、農民に対する過剰な負担に対する不満を解消するという国家的課題に対応するために、中央政府がとった措置と見ることができる。その限りにおいては、中国では中央集権型の行財政体制を採用しているものの、依然としてナショナル・ミニマムの確保という視点にたった財政調整制度は導入途上にあるということが出来る。確かに、貧困地域への財源補填制度も導入されている。しかし、それは農民の過剰な負担問題を解消するための減税や非課税措置に伴って生じた地方税収の確保と、教育や医療などのサービス供給を目的とするものであって、その規模も限られており、1人当たり一般財源の均てん化を目指すものとはかけ離れている。

ただ、省政府による財源移転を通じたサービス確保策と、効率的な行財政運営に向けた様々な取組みが行われていることが、湖北省の事例から見て取れる。広大な国土をもつ中国において、中央政府が一国規模での財源均てん化を図るのではなく、各地域の実情を踏まえながら、最低限のサービス水準の保障を目指した対策を、省ごとに実施していくほうが、現実的な対応といえるかもしれない。今回の報告では、制度上の変化について整理をしたが、定量的な考察についてはデータ上の制約から行うことが出来なかった。一連の改革を通じた財政調整の状況については、今後の課題としたい。

日本における財政調整制度が、義務教育国庫負担金制度から始まったことを振り返るならば、中国における特定目的補助金を通じた農村地域への教育や医療への補助は、これから一般的な財政調整制度へと発展を遂げる過渡期にあるということもできるかもしれない。併せて今後の検討課題としたい。

主要参考文献

(邦文)

阿古智子『「農民負担」問題からみる中国基層政権改革の行方』『東亜』2003年6月 財団法人霞山会 2003年

江口伸吾『中国農村における社会変動と統治構造』国際書院, 2006年

加藤弘之「所得分配制度の新展開—農村税费改革に焦点を当てて」 財団法人国際金融情報センター『中国における経済改革と経済協力』第8章 2003年

河原昌一郎『詳解：中国の農業と農村—歴史・現状・変化の胎動』農山漁村文化協会, 1999年

徐一叡「中国政府間財政調整制度に見る財政資金再配分機能—専項補助を中心に」『地方財政』地方財務協会, 2007年

田島俊雄「中国の財政金融制度改革」毛利和子編『現代中国の構造と変動』東京大学出版会, 2000年

内藤二郎『中国の政府間財政関係の実態と対応—1980～90年代の総括』日本図書センター, 2004年

藤原(王)文亮「中国農村部における住民最低生活保障制度の構築と課題」『九州看護福祉大学紀要』第6巻第5号, 2004年

寶劍久俊「中国における食糧流通政策の変遷と農家経営への影響」『開発途上国の農産物流通—アフリカとアジアの経験—』第4章, 日本貿易振興機構アジア経済研究所, 2001年
町田俊彦「『分税制』改革後の地域格差と財政調整：中国」持田信樹編『地方分権と財政調整制度』第9章, 東京大学出版会, 2006年

(中文)

阎坤 《县乡财政体制改革》，財政經濟出版社，2006年
远配 《贫困地区县乡财政体制对农村公共产品供给影响的研究》，中国农业出版社，2006年
何忠偉 《中国農業補填政策效果与体系研究》，中国農業出版社，2005年
黄佩华等 《中国：国家发展与地方财政》中信出版社，2003年
朱钢 贾康等 《中国农村财政理论与实践》山西经济出版社，2006年
全国人民代表大会常务委员会预算工作委员会调研室编 《中外专家论财政转移支付》中国财政经济出版社，2003年
苏明 《中国农村发展与财政政策选择》，中国财政经济出版社，2003年
宋洪远等 《中国乡村财政与公共管理研究》中国财政经济出版社，2004年
中華人民共和国財政部 《中国財政年鑑》中国財政雜誌社，2005年
張永田主編 《財政支農工作指南》科学出版社，2005年
陈锡文主編 《中国农村公共财政制度》中国发展出版社，2005年
邓道坤 刘友凡 主編 《大变革：湖北省农村税费改革纪实》，武汉大学出版社，2006年
李小雲·左停·叶敬忠 《2005年：中国農村情況報告》社会科学文献出版社，2006年