

# 中国における農民負担問題に関する研究

王 建軍\*・宇野忠義・高橋秀直

地域資源経営学講座

(2004年10月22日受付)

## 1. 課題と方法

周知のように、中国経済は改革開放によって持続的な高度成長を遂げてきた。しかし、国民経済の近代化は進行しているが、膨大な農村人口及び農業就業者が依然として存在し、1999年にも総人口の69.1%の農村人口及び総就業者の50.1%の農業就業者が存在する。農業生産の小規模・零細化や労働生産性の停滞が深刻化し、農民所得の増加が鈍化し、農村の近代化が立ち遅れ、都市との経済格差が一段と開き、農村・農民の相対的貧困が深刻化している。このような「三農問題」は中国経済・社会発展の大きな制約要因となっている。

「三農問題」の深刻化は、農民負担問題の顕在化を表している。1980年代後半からの農業生産の低迷や農民所得の伸び悩みが解決されないにもかかわらず、農家から徴収される各種負担金は次第に増加し、とりわけ各レベルの政府・団体による各種の名目を借りた費用徴収、半ば強制的な割当て、勝手な罰金など(中国語では「三乱」という)が横行し、農民の強烈な不満を引き起こしたため、一層深刻な問題となった。

過重な農民負担は、農家の農業生産意欲を低下させ、拡大再生産を制約している、農家の可処分所得が減少し、生活水準が向上しない、農家の購買力を低下させ、農村市場の発展を抑え、内需拡大を阻害している、などの問題をもたらしている。加えて農民負担の強制徴収や負担金使用をめぐる行政腐敗などによって、農民と農村幹部、農民と国家の間の緊張関係もしくは対立関係は無視できないほどに深刻化し、農村社会の重大な不安定要因になっている。さらに、2001年のWTOの加盟が中国農業・農村に与える衝撃と影響を考えれば、農村社会の不安定化、政府と農民大衆との関係の悪化は、予断を許さない状況にあると言えよう。農民負担問題が中国の「三農問題」の大きな焦点となっており、この問題が解決されなければ、中国農村経済の発展、社会の進歩、政治の安定を実現することはできないと言っても過言ではない。

農民負担問題は、現在の中国農村が抱える矛盾を最も

象徴的に表しており、農村社会が直面する重大な課題であり、人口の7割を占める中国農民の命運に関わる課題でもある。

中国農民負担問題に関する研究は、多くの成果を出してきた。しかし、その問題の複雑さと重要性に比較して、既存研究はまだ不十分である。研究の多数は、農民負担の現状について量的分析が中心で、如何に負担を軽減するかを論じている。中国農民負担の特徴及び農民負担が問題化する原因を、中国農村の歴史、経済・社会・政治システムにわたって包括的に究明することは欠けている。しかも、その多くは資料の扱い方に系統性、整合性を欠き、全面的、系統的な実証研究を行っていないので、農民負担の実態とその本質を十分に解明することには至っていない。

そこで、本研究は現地調査を重視する実証分析によって、農民負担の実態とその問題の成因を多面的かつ総合的に考察する。すなわち、1980年代後半から深刻化している農民負担問題に焦点をしばって、農民負担制度の変遷と農民負担の基本的枠組を整理分析し、農民負担の実態を明らかにすること、またそれらの分析結果を踏まえながら、農民負担の中国農村の歴史、経済・社会・政治システムに関わる背景と原因を検討する。

研究資料の利用は、中国政府公表の統計年鑑・白書などの資料、中国農業・農村研究機関及び他の研究者の研究成果などによるが、実態分析は、1999年、2001年に中国東北の吉林省で実施した現地調査によるものを中心としている。

## 2. 論文の構成

上記の研究課題に対して、本研究は以下のように展開する。

農民負担の実態を解明する前に、農民負担制度の考察が必要である。人民公社時期と比べて改革開放期における農民負担制度は、農業経営形態の変化によって大きく変わった。この農業経営形態の変化は「家庭請負制」の農村改革によったものである。そこで、まず第1章で

\* 元岩手大学大学院連合農学研究科(現 華南大学)

は、改革開放期における中国農業・農村経済の変容過程を考察し、「家庭請負制」の農村改革による農民負担制度の変化を分析する。

第2章では、改革開放期の農民負担の実態を解明する。しかしながら、改革開放期の農民負担制度は人民公社時代のそれが引き継がれているので、まず第1節では人民公社時代の農民負担状況を整理する。第2節では改革開放期の農民負担状況をマクロ的に分析し、その特徴や問題点を析出する。そして、第3節では農業地域の現地調査に基づいて農民負担状況、負担決定・管理システム、負担金の分担・徴収方法及び郷鎮・村の財政収支などの諸側面から農民負担の構造分析を行い、農民負担の全体像を究明する。

第3章と第4章では、農村行政財政体制の側面から農民負担問題の背景と原因に関する総合的な考察を行う。まず、第3章では農民負担問題の財政構造的要因を明らかにする。その第1節では国家財政と農業との関係进行分析し、農業・農村への財政投資不足、基本施設の後進、農業保護の低下及び農村財政の制度的特徴を考察する。第2節では分税制改革の枠組と分税制下の県・郷鎮財政の困窮化を検討する。第3節では中国中部の農業地域の実態調査に基づき、郷鎮・村財政収支の実証分析を行う。これによって、農村財政の制度的規定性や郷鎮・村財政状況と農民負担問題との関連性を解明する。

続いて第4章では、農民負担問題の行政管理体制上の原因を解明する。その第1節では中国の行政制度の一般的特徴、とりわけ地方行政の問題点を検討する。第2節では、郷鎮行政管理の特徴と問題点を検討し、郷鎮権力機構拡大の実態を解明する。第3節では村民自治の制度や実態の両面を考察し、農民を取り巻く社会・政治的環境の検討を行う。以上、郷鎮機構・人員の肥大化と行政・事業経費の膨大化だけではなく、拡大している行政機構とバラバラな農民との間の極めてアンバランスな権力関係構造と農民負担問題との関連性を明らかにする。

第5章では、農民負担問題に対する政府の施策に関する考察である。まず、第1節では改革開放期における農民負担の軽減政策の流れを考察する。そして、第2節では近年注目される農村税制改革の背景と展開を整理し、実態調査に基づいてその改革の仕組み、効果及び問題点を明らかにする。

最後に、終章では本論文の考察を総括し、農民負担問題の今後の展望を試みる。

論文の目次は以下の通りである。

序 章 課題と方法 .....	1
第1節 改革開放期中国の農民負担問題 .....	1
第2節 先行研究と本研究の位置付け .....	3
第3節 農民・農民負担の概念 .....	7
第4節 本研究の構成 .....	10
第1章 農村改革と農民負担制度の変遷 .....	13

はじめに .....	13
第1節 農業・農村経済の変容 .....	14
第2節 農村改革前後の農民負担制度 .....	22
第2章 農民負担の実態 .....	28
はじめに .....	28
第1節 人民公社時代の農民負担 .....	29
第2節 改革開放期農民負担の推移と特徴 .....	31
第3節 調査地農民負担の構造分析 - 吉林省 K 鎮・A 村の事例を中心に - .....	36
むすび .....	51
第3章 農村財政と農民負担 .....	54
はじめに .....	54
第1節 国家財政と農業 .....	55
第2節 分税制下の地方財政 .....	61
第3節 調査地郷鎮・村の財政構造 - 吉林省 B 鎮の事例を中心に - .....	65
むすび .....	73
第4章 農村行政管理体制と農民負担 .....	75
はじめに .....	75
第1節 中央集権下の地方行政 .....	76
第2節 農村行政管理と郷鎮機構 .....	82
第3節 村民自治の実態 .....	87
むすび .....	95
第5章 農民負担の軽減策と 農村税制改革の展開 .....	98
はじめに .....	98
第1節 農民負担の軽減政策 .....	99
第2節 農村税制改革の段階と内容 .....	105
第3節 調査地農村税费改革の実態 - 吉林省 Y 県の事例を中心に - .....	111
むすび .....	115
終 章 総括 .....	117
第1節 本研究の要約 .....	117
第2節 農民負担問題の中長期的課題 .....	123

### 3. 各章の要約

(1) 第1章では、中国農業・農村経済の変容過程の考察を通じて、改革開放期における農民負担制度の形成を分析した。

農民負担制度は、農業経営の組織形態の変化に関連している。人民公社時代には農業集団化の営農体制は、生産隊・生産大隊・公社の3段階の組織を通じて、土地やその他生産手段の公有制と計画生産・共同労働・分級採算・統一分配という形となっていた。農業集団化の下で、経営・採算単位である生産隊または生産大隊は直接に国家の税金、食糧の売渡しなどの負担を負い、集団組織の再生産、地域の公益事業、農民の生活などを統括している。農民は社員あるいは集団労働者としての存在であり、集団の共同労働や統一分配に参加し、直接には租

表 2 - 1 年度別農民負担額（農業税と上納金）及び負担率

年度	農民負担（億元）			1人当り負担額（元）			負担率（％）
	合 計	農業税	上納金	合 計	農業税	上納金	
1983	116.6	33.0	83.6	14.3	4.0	10.3	6.8
1984	126.6	34.8	91.8	15.4	4.2	11.2	6.3
1985	142.5	42.1	100.4	17.2	5.1	12.1	5.6
1986	156.4	44.5	111.9	18.6	5.3	13.3	5.5
1987	183.8	51.8	132.0	21.8	6.1	15.7	5.7
1988	241.8	73.7	168.1	28.4	8.7	19.7	6.7
1989	303.0	84.9	218.1	35.2	9.9	25.3	7.3
1990	421.2	87.9	333.3	48.3	10.1	38.2	9.2
1991	454.5	90.7	363.8	51.6	10.3	41.3	9.2
1992	492.3	119.2	373.1	55.6	13.5	42.1	9.2
1993	505.6	125.7	379.9	56.9	14.1	42.8	8.2
1994	692.8	231.5	461.3	77.9	26.0	51.9	9.3
1995	825.6	278.1	547.5	92.7	31.2	61.5	8.3
1996	1010.3	330.6	679.7	113.4	37.1	76.3	7.8
1997	1045.6	342.6	703.0	115.9	38.0	77.9	6.4
1998	1076.1	346.4	729.7	120.8	38.9	81.9	6.0

注：1）農業税は放牧税，農林特産税，耕地使用税などを含めている。2）集団への上納金は郷統一徴収金と村の留保金をあわせて指すものである。3）負担率は，農家人口1人当たり負担金の前年の農家人口1人当たり「純収入」に占める比率である。

出所：『中国統計年鑑』（中国統計出版社）の各年版と『中国農業統計資料』（中国農業出版社）の各年版。

表 2 - 2 中国における農民の労働出役と「社会負担」状況

		1994	1995	1996	1997
労働出役	総日数（億日）	71.1	68.1	105.7	81.7
	農村労働力1人当り日数（日）	16.4	15.5	23.7	18.2
	換算した総労働出役の負担額（億元）	355.0	409.0	846.0	817.0
	農家人口1人当り労働出役の負担額（元）	38.8	44.7	92.0	89.3
	負担率（％）	4.6	4.0	6.3	4.9
「社会負担」	総額（億元）	70.5	114.9	131.2	134.9
	農家人口1人当り負担額（元）	7.7	12.6	14.3	14.7
	負担率（％）	0.9	1.1	1.0	0.8

注：1）農村労働力とは，農村人口のうち，男が16～60歳，女16～55歳でかつ労働できる人を示す。2）換算した労働出役の負担額＝（労働出役日数×当該地域平均労働賃金）。3）労働出役の負担率＝農家人口1人当り労働出役の負担額／前年の農家人口1人当り純収入×100。

出所：『当前我国農業重大問題研究』課題組（1999）133頁による。

税を負担していない。

農業集団化経営は，所得分配上の悪平等や生産経営の非効率などの問題を抱え，1970年代末に「家庭請負制」に取って代わられた。集団所有の農地を農家単位で配分し，農家の独立的生産・経営・採算を行う「家庭請負制」の農村改革によって，農地は集団所有のままであるが，農家単位で土地を占有し，家族で農業を営むという家族営農体制が確立された。農家は請負農地を中心とする生産手段の支配と利用や生産・経営の意思決定などの面における自主権を獲得し，農業の基本的経営単位となった。したがって，中国における農業経営の組織形態が集団経営から，集団経営と家族経営の「双層経営」へと変わり，家族経営を中心とするものになった。

このような農業経営形態の変化によって，農業・農村経済の分配・再分配制度が大きく変わった。農家は農地

利用の請負権と引き換えに農業税の納付，政府への食糧売渡し，郷鎮・村への上納金及び労働出役，各種の「社会負担」などを負うようになった。人民公社時期と比べると，旧生産隊・生産大隊に課された政府への納税義務と食糧供出任務が農家に移されたこと，旧生産隊・生産大隊が負担してきた地域の公共公益事業費が農家の分担になったこと，労働点数と世帯人口数を基準に算定されてきた農家報酬（現金と現物）が請負農家の総収入から諸費用や農業税，上納金などの各種負担を差し引いたものになったこと，などの三点の変化が挙げられた。

この関係変化をもたらす基本要因は，地域の公共公益事業のやり方が人民公社時期を引き継ぐことになったが，農家が従来の集団成員から現在の家族経営の主体へと変化したことにある。したがって，農家は「国の分」



表 2-3 調査地の農家人口 1 人当り農業税、上納金とその負担率 (元, %)

年 度	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998
吉林省	農業税	12.7	14.7	21.0	20.0	23.1	39.6	61.9
	上納金	15.0	19.1	19.4	32.1	39.6	46.8	70.9
	合 計	27.7	33.8	40.4	52.1	62.7	86.4	132.8
	負担率	6.6	8.4	7.2	8.9	8.6	9.6	8.2
K 鎮	農業税	10.6	13.8	18.5	21.6	24.6	38.5	57.7
	上納金	19.2	25.9	33.2	47.4	51.1	71.1	96.2
	合 計	29.8	39.7	51.7	69.0	75.7	109.6	153.9
	負担率	6.5	8.0	8.8	11.5	9.5	9.5	8.1
A 村	農業税	9.9	12.5	17.7	19.5	21.9	35.9	48.7
	上納金	20.5	26.9	34.4	45.1	46.4	55.5	94.1
	合 計	30.4	39.4	52.1	64.6	68.3	91.4	142.8
	負担率	6.3	7.8	8.5	10.3	8.7	8.9	6.4

出所：『吉林省農村経済収支情況統計資料』（吉林省農業庁）の各年版，K 鎮農村经济管理ステーションの会計資料。

表 2-4 K 鎮，A 村における農民の労働出役（1998 年） (人日数，元)

	1. 労働出役		農村義務労働		蓄積作業労働		2. 「以資代労」		
	延べ日数	労働力 1 人当り	延べ日数	労働力 1 人当り	延べ日数	労働力 1 人当り	金 額	労働力 1 人当り	換算延 べ日数
K 鎮	219,855	23.9	81,628	8.9	138,227	15.0	348,500	37.84	22,500
A 村	24,150	23.0	8,050	7.7	16,100	15.3	26,600	24.88	1,710

出所：K 鎮農村经济管理ステーションの会計資料。

表 2-5 中国の東・中・西部三大地域経済状況及び地域別農民負担（1996 年）

	相対規模 (%)		第 1 次産業 (%)		1 人当り(元)		農家人口 1 人当り(元)				負担率 (%)
	面積	人口	産出	就業	GDP	財政 支出	純収入	負担額	農業税	上納金	
東部	14.3	41.2	14.1	44.3	7,951	614	2,548.9	100.4	34.1	66.3	3.9
中部	30.9	35.9	21.3	53.9	4,426	368	1,763.4	141.2	48.4	92.8	8.0
西部	54.7	22.9	22.7	64.5	3,456	402	1,288.6	72.6	30.3	42.3	5.6

出所：『中国統計年鑑 1997』（中国統計出版社），王躍新他（1997）9 頁による。

と「集団の分」をともに負担している。これは、農村改革後農民負担制度の基本的な特徴である。しかも、政府と集団への帰属分は、税負担と税外負担、現金負担と労働負担などが共にある。また、農家は政府への税金を負担すると同時に、都市住民には課されていない郷鎮・村への上納金と労働出役も負担している。

(2) 第 2 章は、第 1 章の農民負担制度の変化に関する考察に続き、農民負担の実態に関する実証分析である。

人民公社時期では、農民負担制度は、農業集団化の収益分配制度と一体化していた。それゆえ、農民負担実態は農業集団化の収益分配状況から窺える。表示は省略するが、生産隊の収益分配から見れば、国家への税金と集団への留保などは比較的安定していたが、労働蓄積、価格シェーレによる潜在的負担は増加しつつ、非常に重かった。例えば、価格シェーレによる負担は国家税金と集団留保の負担合計の 2 ～ 3 倍に相当した。しかし、以上の負担が農民から直接徴収されなかったため、農民が

その重さをそれほど感じていなかった。

改革開放期では、農民負担は農業税などの国家が定めた正規の税負担及び主要農産物の売渡し、郷鎮・村への上納金と労働出役及び行政機構の各レベル・各系統から課される「社会負担」などを含む。本章では、全国の農民負担状況をマクロ的に分析した上で、中国東北部・吉林省の農業地域での実態調査に基づいて農民負担状況、負担金の分担・徴収方法、負担決定・管理システム及び郷鎮・村の財政収支などの諸側面から農民負担の構造分析を行い、農民負担の全体像を明らかにした。それは、以下のようにまとめられる。

第 1 に、改革開放期における農民負担の項目が多く、かつ不透明で過重であることが基本的特徴である。1990 年代以来中国における農民負担率（農民 1 人当り負担額が前年の農民 1 人当り純収入に占める比率）は、農業税、上納金、労働出役及び「社会負担」を合わせると、大体 14 ～ 17 % に達している（表 2-1, 2-2, 2-3, 2-4）。

しかも、「三乱」のように負担実態が不明であることに

表 2-6 A 村 12 戸農家の生産経営状況 (1998 年)

(ha, 人, 元)

農家 番号	請負農 地面積	人口(負 担人口)	農家「純収入」				1人当り
			合計	耕種 農業	耕種農業以外		
					主収入源		
1	1.27	5	4,850	4,850	0		970
2	0.84	4	4,010	2,710	1,300	出稼ぎ	1,003
3	0.84	3	6,190	2,220	3,970	養豚, 出稼ぎ	2,063
4	0.72	3	6,640	2,100	4,540	卵の塩漬け	2,213
5	0.48	3 ( 2.5 )	7,240	6,640	600	養鷺鳥	2,413
6	1.68	7	17,450	11,490	5,960	養豚, 野菜直売, 売店	2,493
7	0.96	4	10,300	7,200	3,100	出稼ぎ, 養鶏	2,575
8	0.72	3	8,570	2,090	6,480	卵の塩漬け	2,857
9	0.84	3	9,760	2,840	6,920	もやし, 養豚	3,253
10	0.84	4	13,150	4,940	8,210	養鶏, 鷺鳥	3,288
11	0.96	4	15,060	3,200	11,860	養豚, 運輸	3,765
12	0.48	2	11,300	2,200	9,100	幹部報酬	5,650

註: 負担人口とは, 人頭割りで郷統一徴収金などを負担する人口を指す。A 村の場合は, 農地を請け負っていない者は 1 人を 0.5 負担人口としている。

出所: 総数 120 戸, 農家「純収入」12 階層より各 1 戸, 12 戸を抽出して調査した結果である。

表 2-7 A 村 12 戸農家の農民負担とその負担率 (1999 年)

(元, 人日数, %)

農家 番号	1 農業税	2 上納金	3「社会負担」	負担額計 (1+2+3)	4 労働出役	負 担 率	
						A	B
1	279.4	545.3	222.5	1,047.2	46	21.6	30.6
2	184.8	379.9	208.0	772.7	23	19.3	24.7
3	184.8	352.2	183.5	720.5	22	11.6	15.0
4	158.4	313.8	232.6	704.5	20	10.6	13.5
5	135.6	223.1	178.8	537.5	10	7.4	8.7
6	369.6	732.1	311.5	1,413.2	58	8.1	11.3
7	211.2	418.3	208.0	837.5	40	8.1	11.8
8	158.4	313.8	201.2	673.4	19	7.9	10.0
9	184.8	352.2	198.8	735.8	22	7.5	9.7
10	184.8	379.9	218.5	783.2	24	6.0	7.7
11	211.2	418.3	288.7	918.2	26	6.1	7.7
12	105.6	209.2	89.0	403.8	0	3.6	3.6

註: 負担率 A は, 農業税, 上納金及び「社会負担」を合計した負担額の前年の家庭純収入に占める比率である。負担率 B は, 負担率 A に, 労働出役を平均労働賃金 (9.5 元/日) によって現金換算した負担額も加えて計算した総負担率である。

出所: 同上, 同一農家である。各農家の負担明細書 (予算) による。ただし, 「社会負担」及び労働出役は調査農家での聞き取りによって計算した。

大きな問題がある。これは, 「温飽段階」(衣食が満ち足りる程度の生活レベル) の中国農民にとって, 非常に重い。とりわけ, 経済発展の遅れた中・西部の食糧主産地の負担が重く, 同地域では低所得農家ほど負担率が高くなっている (表 2-5)。

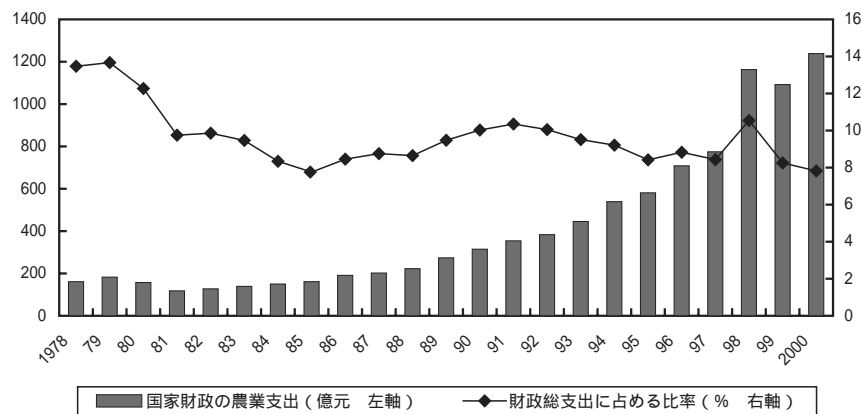
第 2 に, 農民負担制度システムの欠陥が農民負担問題を深刻化させている。請負農地割り, 人口・労働力割りという一律的課税方法が農家所得と関係なく不公平な負担をもたらしている。低所得ほど負担率が大きく, 高所得ほど負担率が低くなるという農民負担の所得逆進性が端的に示されている (表 2-6, 2-7)。上意下達の負担決定方式は, 村民への強制, または費用及び労務の徴収が地域公共公益事業の実際の需要状況と無関係に決められやすい, などの問題をもたらした。また, 支出の不十分

な監督管理によって, 負担金の効果的な使用が確保されていない。

第 3 に, 「自力更生」とされている農村地域では郷鎮・村の財源が農家に依存せざるを得ない。農家から徴収された負担金は, 郷鎮・村財政に重要な役割を果たしている。農村経済の開発資金から, 農村の教育をはじめ様々な公共事業や行政運営などに至るまで, すべてを農家が支えている。そして, 農村教育費の増大, 郷鎮行政・事業機構の肥大化によって郷鎮・村財政の硬直化は益々厳しくなっている。

(3) 第 3 章と第 4 章は, 農民負担問題の背景と原因の解明に関する総合的な考察である。この考察を通じて, 郷鎮・村財政と行政管理体制・村民自治の実態が解明され,

図 3 - 1 国家財政の農業支出とその財政総支出に占める比率の推移



註：1) 国家財政の農業支出は、農村の生産活動支援支出及び農業事業費、農業基本建設支出、農業科学技術費用、農村救済費などを含む。2) 1998 年から国債の農業基本建設支出をも含む。

出所：『中国統計年鑑』各年版。

表 3 - 1 農業基本建設投資額と完工固定資産の推移及び投資額比率 (億元, %)

時 期	項 目		農業基本建設投資の基本建設投資総額に占める比率	水利投資の農業基本建設投資に占める比率	農業基本建設投資による完工した固定資産	農業基本建設投資の完工率
	農業基本建設投資額	うち水利投資				
	A	B		B/A	C	C/A
第 1 次 5 ヶ年計画 (53 - 57 年)	41.8	24.3	7.1	58.1	34.5	82.5
第 2 次 5 ヶ年計画 (58 - 62 年)	135.7	96.6	11.3	71.2	84.6	62.3
経済調整期 (63 - 65 年)	74.5	28.9	17.6	38.8	60.6	81.3
第 3 次 5 ヶ年計画 (66 - 70 年)	104.3	70.1	10.7	67.3	53.8	51.6
第 4 次 5 ヶ年計画 (71 - 75 年)	173.1	117.1	9.8	67.7	92.6	53.5
第 5 次 5 ヶ年計画 (76 - 80 年)	246.1	157.2	10.5	63.9	152.8	62.1
第 6 次 5 ヶ年計画 (81 - 85 年)	172.8	93.0	5.1	53.8	140.5	81.3
第 7 次 5 ヶ年計画 (86 - 90 年)	241.2	143.7	3.3	59.6	174.7	72.4
第 8 次 5 ヶ年計画 (91 - 95 年)	697.8	440.7	3.0	63.1	417.8	59.9
第 9 次 5 ヶ年計画 (96 - 2000 年)	3,144.2	1,993.7	5.6	63.4	1,724.9	54.9
1996 年	317.9	206.6	3.7	65.0	153.2	48.2
1997 年	412.7	258.8	4.2	62.7	211.7	51.3
1998 年	637.1	411.7	5.4	64.6	288.7	45.3
1999 年	835.5	536.5	6.7	64.2	498.4	59.7
2000 年	941.0	580.1	7.0	61.6	572.9	60.9

出所：『中国統計年鑑』各年版。

改革開放期における中国農民負担問題の農村財政と農村行政管理体制上の原因や農民を取り巻く社会・政治的環境が明らかにされた。

まず第 3 章は、農民負担問題の財政構造的要因の究明を試みた。

国家財政と農業との関係の分析によって、国家財政の農業支出や農業基本建設投資の不足及び投資効果の低下という実態を明らかにした(図 3 - 1, 表 3 - 1)。農村地域には国家財政からの投資が十分ではないので、「自籌資金」(自己調達資金)を特徴とする郷鎮財政制度が必要としている。したがって、地域事業を行うため農家から

費用を徴収することが制度上では許可されている。これは農民負担を過重にする基本的な要因である。

1994 年から実施された分税制改革は、改革前の中央财政収入の低下を是正し、中央政府の財政基盤の強化に評価できる。しかし、それに応じる財政の移転支出制度が整備されていない。省及び省以下の地方政府間の分税制改革は、財源を順次に上級政府に集中するやり方によって、県・郷鎮の地方財政問題を深刻化させている。しかし、分税制改革は、前述の郷鎮財政の「自籌資金」を特徴とする基本的な制度を変えるに至っていない。

こうした財政改革の仕組みや改革後の郷鎮・村財政の

表 3-2 B 鎮における財政収支（予算内）と構成比の推移

（百元，％）

年 度	1990		1994		1998		2000	
前年度繰越金（A）	2,013		898		- 6,221		- 9,608	
歳 入（B）	10,072	100	17,874	100	31,016	100	35,648	100
1. 鎮の収入	6,424	63.8（100）	2,605	14.6（100）	13,020	42.0（100）	13,625	38.2（100）
工商税額	3,608	（56.2）	2,046	（78.5）	2,735	（21.0）	1,965	（14.4）
うち：付加価値税	652	（10.1）	550	（21.1）	612	（4.7）	549	（4.0）
営業税	2,228	（34.7）	1,346	（51.7）	135	（1.0）	527	（3.9）
農業税額	2,493	（38.8）	-		8,125	（62.4）	6,627	（48.6）
うち：農業税	2,460	（38.3）	-		6,560	（50.4）	6,389	（46.9）
企業所得税	33	（0.5）	247	（9.5）	1,169	（9.0）	4,345	（31.9）
その他収入	290	（4.5）	312	（12.0）	991	（7.6）	688	（5.1）
2. 租税還付			10,304	57.6	17,010	54.8	17,003	47.7
3. 補助金	3,648	36.2	4,965	27.8	986	3.2	5,020	14.1
歳 出（C）	11,486		18,871		30,975		38,061	
1. 鎮の支出	11,236		16,861	100	28,950	100	35,524	100
農業生産支援	3,280	29.2						
農林水利事業費	579	5.2	852	5.1	1,763	6.1	1,882	5.3
文教衛生事業費	5,422	48.3	12,690	75.3	18,578	64.2	21,638	60.9
その他部門事業費	837	7.4	214	1.3	134	0.4	145	0.4
行政管理費	759	6.8	1,203	7.1	4,589	15.9	5,837	16.4
公安検察裁判経費	119	1.1	160	0.9	767	2.6	782	2.2
退職人員経費					3,119	10.8	5,240	14.8
その他支出	240	2.1	1,742	10.3				
2. 県への上納	250		2,010		2,025		2,537	
収支（A+B-C）	599		- 99		- 6,180		- 12,021	

註：1）工商税額は付加価値税，営業税の外，個人所得税，資源税，土地使用税，不動産税，印紙税，都市維持建設税，自動車・船舶使用税，土地付加価値税などを含む。2）農業税額は農業税の外，農業特産税，耕地占用税，契約税などを含む。ただし，1994～96年には農業税額の全体は県の収入と区分され，鎮の収入にはならなかった。94年には表示していない。

出所：B 鎮財政所『郷鎮財政収支決算報表』（内部資料）の各年版による。

表 3-3 B 鎮財政予算外（予算外資金「自籌資金」教育基金）の収支状況（2000 年）（百元，％）

収入	15,766	100	2. 「自籌資金」	3,531	24.2（100）
1. 予算外資金	10,183	64.6	教育費	1,865	（52.8）
うち：教育費の割り当て	7,803	49.5	計画出産経費	466	（13.2）
2. 「自籌資金」	3,531	22.4	軍人の家族手当	373	（10.6）
郷統一徴収金	3,531	22.4	民兵訓練費	131	（3.7）
3. 教育基金	2,052	13.0	道路の建設費	188	（5.3）
支出	14,618	100	福祉・救済費	508	（14.4）
1. 予算外資金	9,035	61.8（100）	3. 教育基金	2,052	14.0（100）
行政経費	3,423	（37.9）	教育費	2,052	（100）
教育費	5,612	（62.1）			

出所：B 鎮財政所『郷鎮財政収支決算報表』（内部資料）の各年版による。

収支状況は，農業地域地である B 鎮の事例に基づいて明らかにした。その実態分析から，以下のようにまとめられる。

第 1 に，分税制改革により，中央・省政府間で全国に共通の財政制度が整備されたが，農民負担を過重にする既存の農村財政の制度的欠陥が改善されていない。農村改革後に制定された郷鎮財政の「自籌資金」制度は，分税制改革によって現実に変わっていない。農村地域の経済発展や公共事業は，従来の「自力更生」の原則に従って，依然として主に農家自身に負担させている。

第 2 に，分税制改革は，上級政府優先の税收区分のやり方に従っており，末端の郷鎮政府の財源を保障してい

ない。このような改革によって，郷鎮の工商税收が減少して，農業依存型の税收構造が強化されている。そして，職務権限の区分及び財政移転は合理化されず，農村義務教育負担や中央政府の方針による公務員増俸など，地方税收を大幅に超過する職務を鎮政府に負わせたため，郷鎮財政は益々厳しくなっている（表 3-2）。

第 3 に，税源不足が深刻化している郷鎮財政は，行政経費の補足及び地域公共サービスの提供のために，やむなく「自籌資金」による予算外収入への依存を強めている（表 3-3）。

第 4 に，以上のような郷鎮財政構造の下で，農民負担増の可能性がさらに高まっている。調査地での農民負担



表 3-4 B 鎮における農民負担状況

(百元, %, 日数)

年 度	1992	1994	1996	1998	2000
農民負担額合計	14,183	19,438	25,106	33,655	33,651
1. 税金	3,936	7,189	10,659	12,426	9,746
2. 上納金	6,875	6,372	7,912	10,221	9,330
村留保金	4,186	3,619	5,064	6,772	5,799
郷統一徴収金	2,689	2,753	2,848	3,449	3,531
3. 「社会負担」	3,372	5,877	6,535	11,008	14,575
行政徴収費	40	728	266	895	987
割り当て	1,100	2,697	4,016	3,760	7,301
罰金	2,232	2,351	2,023	6,146	6,067
その他		100	230	207	220
農家人口 1 人当り負担額 (元)	62.9	90.7	117.2	156.3	164.5
負担率 A	8.2	9.9	6.6	7.1	6.7
労働出役	-	47,825	73,002	101,775	108,242
農村労働力 1 人当り日数	-	5.0	9.2	12.1	12.7
現金換算した労働出役の負担額	-	3,348	6,205	9,669	12,448
負担率 B		11.6	8.2	9.1	9.2

注：1) 税金は、主に農業税であるが、工商税類、農林特産税、耕地占用税、契約税なども含まれる。2) 負担率 A は農業税、上納金及び「社会負担」を合計した負担額の前年の家庭純収入に占める比率であり、負担率 B は労働出役を該当地域、該当年の平均労働賃金によって現金換算した負担額も加えて計算した総負担率である。3) 数字の空欄はデータが不明である。

出所：B 鎮農村经济管理ステーションの資料により筆者作成。

は増え続けており、とりわけ、郷鎮財政の予算外収入を賄っている「社会負担」の増加は目立っている(表 3-4)。

(4) 第 4 章は、農民負担問題の農村行政管理体制上の要因に関する論考である。

中国は国務院という中央政府と省(直轄市・自治区) - 地級市(自治州・盟) - 県(県級市・自治県・旗・自治旗) - 郷(民族郷)鎮の四級地方政府から構成される中央集権国家である。地方政府は当該地方の権力機関の決議、決定を執行し、それに対して責任を負い、活動の報告をしなければならないと同時に、上級の国家行政機関の決定、命令を執行し、それに対して責任を負い、活動の報告をしなければならない。そして、憲法に定められる共産党の一元支配体制によって、唯一の政権党の共産党は行政への関与ないし干渉が広範に存在し、いわゆる「党政不分」の問題が深刻である。

市場経済への移行期には、中央政府と地方政府との関係、あるいは地方政府の上級政府と下級政府との関係は、経済の活性化のためさらなる地方分権の要求を背景として、相互依存、相互抵抗が同時に存在するようになった。時には、「政令不通」(上級政府の政令の執行ができない)や「政出多門」(各行政機関による政策が矛盾する)などの行政上の混乱がある。また、中央集権そして縦割り行政システムの下で、上意下達の行政管理方式がなされ、行政機構の肥大化、行政費用の膨大化が深刻化している。

こうした状況は、下級政府ほどその問題が深刻化す

る。郷鎮では、上級の「部門」の派出機構と郷鎮政府の内部組織が共に存在するような二重組立の機構による郷鎮行政の分割、党、行政、経済組織は実質上の一体化、指導・管理の強化と行政サービスの低下とのズレ、そして行政人員の素質の低さ、などは農村行政管理上の特徴と問題点である。とりわけ、調査地 B 鎮の事例によると、郷鎮機構・人員の肥大化と行政・事業経費の膨大化、加えて行政上の官僚主義と腐敗は、郷鎮の行政権力の拡大を端的に示している。

一方、農民の組織化程度が低く、民主的意識が薄く、行政権力に対する交渉・抵抗力が非常に弱い。農民の独立性を高める農村政治の民主化を図る村民自治は、制度上では農民が村内の経済・政治・社会事務への選挙権、自主決定権と管理・監督権を一応確立した。しかし、村民自治の実態から見ると、村民委員会の選挙が進んでいるが、村民会議或いは村民代表会議の運営、または村事務公開制度と村民による民主的監督制度の執行が効果的になされていない。しかも、村民が受動的な受け止め方をしており、「自治」よりも党組織と上級政府の指導を重視している現状では、村民自治の理想と現実との間になお大きな距離があると言わざるを得ない。

こうして、一元支配体制の下で拡大している行政機構とバラバラな農民との間の極めてアンバランスな権力関係構造は中国農村社会の現実である。これは、前章に論述した国家財政制度やその下での地方財政構造的の問題に並び、農民負担問題のもう 1 つの成因である。このような農村行政管理体制の問題は、根本的に言えば「共産党の指導」、「国家行政の中央集権」の重大な原則に関わる問題として、村民自治をはるかに超えている。だから、



表 5 - 1 農村税制改革前後の農民負担

		改 革 前	改 革 後
税 金	農業税	税率は平年収量の 15.5 % 以内と定めているが、実質税率は 3 ~ 5 %	税率は 7 % 以内
	農業特産税	税率は一般的に特産収入の 5 ~ 12 % , 最高は 20 % ( 煙草 ) 農業税との二重課税 生産と流通の二段階徴収	税率は農業税よりやや高い。二重課税、二段階徴収の修正 2003 年から撤廃
	屠殺税	家畜を屠殺する個人や企業に徴収する工商税収であるが、農家に平均的に割り当てることは存在している。	撤廃
郷鎮・村への 上納金	「郷統一徴収金」	郷鎮の農村教育、計画出産、軍属補助、民兵訓練、道路の建設補修などの公的事業に充当	撤廃 郷鎮の事業は財政予算内
	「村留保金」	村の公共公益事業、村・組幹部報酬、行政管理費に充当	農業税付加 - 改革後農業税の 20 % 村・組幹部報酬、行政管理費、村救済金などを賄う
労働出役		労働力人口 1 人当たり年間 15 ~ 30 日	3 年間で段階的に撤廃
「社会負担」		「農村教育基金」などの社会事業の負担金・募金の割り当て、各種手数料・手続き料などの行政徴収費用及び罰金 徴収根拠・用途が不明である「三乱」が多い	撤廃
「一事一議」村事業費		なし	村の事業は村民の民主協議。1 人当たり年間 15 元以内

註：改革前では「郷統一徴収金」と「村留保金」の合計は村単位で前年の農民純収入の 5 % を超えないとしていた。

表 5 - 2 Y 県税制改革後郷鎮公的事業と補助金の予算 ( 2002 年 )

( 万元 )

項目	合計	教育 経費	計画 出産	救済金	老人 扶養	軍属 補助	医療 補助	道路 建設	その他	郷鎮 補助	村補助
合 計	7,193.7	2,419.6	515.9	1,132.6	403.1	643.1	105.9	1,170.4	674	0	129.1
郷鎮増加収入	3,943.7	1,394.9	384.7	1,132.6	403.1	643.1				- 14.7	
補 助 金	3,250	1,024.7	131.2				105.9	1,170.4	674	14.7	129.1

註：1) 郷鎮増加収入 = ( 改革後の農業税 - 改革前の農業税 ) × ( 100 - 23 ) % ( 20 % は減免係数, 3 % は徴収コスト係数 )。2) 郷鎮補助は所定の補助方法により、事業費がまだ足りない一部郷鎮にさらに支給した補助金を指す。3) 村補助は査定した村標準支出により農業税付加収入の不足額を指す。

出所：Y 県農村税制改革報告。

その問題の解決は中国の政治体制の根本的な変革を待たなければならないであろう。

( 5 ) 第 5 章では、改革開放以来中央政府の農民負担軽減政策とその実施効果を検討し、近年注目される農村税制改革の展開を考察し、実態調査に基づいて改革の仕組み、効果及び問題点を明らかにした。

1984 年から 99 年まで中央政府は、農民負担の項目・金額の制限、徴収方法の改善、農民負担関連文書の整理・整頓、管理監督の強化など一連の軽減政策を打ち出した。しかし、政策の実施効果はそれほど現れていなかった。その原因と背景としては、農民負担の軽減政策自体に欠陥が存在すること、農村行財政問題が総合的に検討されず、一方的に農民の負担を軽減しようとした施策は実行の可能性が低いこと、行政上の混乱及び農業・農民が差別されている社会制度、などを指摘した。

農民負担を軽減しようとする農村税制改革は、地方政府の自発的試行を経て、2000 年から中央政府指導下の試行に入った。本章の農村税制改革の展開過程及び調査地

の改革実態の分析により、今までの農村税制改革は確かに一定の成果をあげた(表 5 - 1, 5 - 2)。農民にのみ課されていた「郷統一徴収金」、労働出役及び「農村教育基金」の撤廃、農村税制改革補助金による中央・地方間の財政関係の調整、農村行政機構の簡素化及び人員の削減などは、評価すべきである。しかし、改革で現れている問題も無視できない。改革後、郷鎮・村の財政減収が地域の公的事業や行政運営に悪影響を与えている。農地負担の増加が新たに負担の不公平をもたらし、農業の競争力を弱めている。「一事一議」制度(事業ごとに村民の民主的協議を通じて決定すること)は農村の民主政治の実現を遅らせており、形骸化している。これらの問題は現行の改革の限界を示している。

終章では、本論文の考察を総括し、今後の農民負担問題の中長期的課題として、都市・農村統一税制の整備、国家財政体制の修正、農村行政改革の深化及び農村民主政治の推進などを提言した。

## 〔 後 注 〕

この論稿は、2004年1月27日、弘前大学農学生命科学部において開催された岩手大学大学院連合農学研究科の王 建軍の学位論文公開審査会資料を基礎にして、指導教官宇野忠義及び高橋秀直が、図表を削減し、ごく一部の語句を補正して、表現はそのままの形で作成したものである。当初、学位論文の第5章を基礎にして論文をまとめる予定であったが、帰国が早まったため、このような形式で発表することになったことをお断りしておきたい。

なお、学位論文の基礎となった既発表論文は以下の通りである。

主 論 文：「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, 118 ~ 128 頁, 2003 年 12 月)

参考論文：「分税制下の中国農村財政と農民負担」(『2003 年度日本農業経済学会論文集』, 369 ~ 374 頁, 2003 年 11 月)

## A Study on the Problem of Farmers ' Burden in China

Jianjun WANG, T. UNO and H. TAKAHASHI

Laboratory of Regional Resource Management

To burden the farmers with heavy taxes and task appears the typical problem among various rural contradictions in China. The farmers have had to bear heavy and many kinds of burden because of the long-term operation for the economic development strategies which have given industry and city priority over agriculture. Furthermore, the economic development strategies have caused the regional difference of the farmers ' burden. The farmers ' burden shows heavier especially in those under-developed regions and in the districts of mainly producing food and cotton.

The system of the farmers ' burden has some defects. Regarding the undemocratic policy-making system, the farmers ' own opinions are not taken into consideration. Such a policy-making manner results in disregarding the actual local need. The burden is not assigned according to the farmers ' incomes, but according to the numbers of families and laboring population. The percentage of the burden to the incomes gets much higher in the lower income classes than the higher income classes. The supervision and the administration to the use of the taxes and fees are not sufficient. And the result of the spending finance is not always good.

The dual social structure composed of the urban and the rural have brought on the differences of the tax and fiscal systems between the countryside and cities. The expenses on the rural economic development and on the local public enterprises, such as education, etc. have to be paid mainly by farmers ' burden composed of many kinds.

The basic resolution of the farmers ' burden is to try to minimize the difference between cities and the countryside and between regions and districts. Democratic policy-making system, fair burden-sharing system need to be further studied. The rural administrative and fiscal reform and farmers ' self-government are necessary for farmers.

Bull. Fac. Agric. & Life Sci. Hirosaki Univ. No. 7 : 30 - 39, 2005