

中国の社会主義新農村建設 —行財政改革の観点から—

高屋和子

はじめに 財政制度改革と財政資金の分散化と偏在

80年代に導入された財政請負制により、地方政府の財政権限は拡大した¹⁾。分税制が導入される直前の93年で、国家財政収入の対GDP比は10%台にまで落ち込んだが、そのうち地方財政収入の占める割合は78%に達し、支出も72%とほとんどを地方財政が担っていた。そして、予算外資金の増加も財政資金の分散化を促進した。予算外資金は、改革開放以降増加し続け、93年の改革により国有企業の技術革新資金、減価償却資金、特定目的資金等の内部留保など本来各企業が管理すべきものについて、予算外資金に計上されなくなりその額は減少した。対国家予算内財政収入比で見ると、78年に30.7% (347億元)であったが、92年には110.7% (3855億元)にまで拡大し、93年改革後33% (1433億元)と縮小している。その後96年に国務院が再び予算外資金管理に関する決定を出し、予算外資金の範囲を行政・事業性の費用、基金、その他付加徴収と規定し、養路（道路管理・修繕）費、電力建設基金など13項目の政府性基金や83項目の行政性費用徴収を予算内管理に組み入れることとした。それ以降、予算外資金の対GDP比は3~4%程度で推移しており、対国家予算内収入比は2005年で18% (5544億元)となっている。

中央、地方別で見ると、もともと予算外資金収入は中央のほうが地方を上回っていた（80年代前半は中央が6割、地方が4割程度）が、92年には中央が55.7%、地方が44.3%となり拮抗した。その後、93年の改革後中央政府・部門の予算外資金が大きく減少し、地方が82.8%、中央が17.2%となり、現在90%以上が、地方政府や地方各部門の収入となっている。この予算外資金は、96年の改革により、統計で分類される支出項目が変化したことや、「その他」の金額が大きいため比較がしにくい²⁾、95年まで支出の多くが固定資産投

¹⁾ 財政制度改革の展開については、高屋和子（1999, 2000）で詳しく分析を行っている。

²⁾ 96年以前は固定資産投資、都市維持費支出、事業行政経費支出、その他、96年以降は基本建設支出、都市維持費支出、専項支出、事業行政経費支出、郷鎮自籌・統籌支出、その他。

資支出に使われている（82年で全体の50%、95年で38%）。96年では39%が基本建設支出に使用されており、その後事業行政経費支出が大部分を占め（2005年73%）、経常的支出を賄う点でも重要な収入源となっている。

しかしながらその一方で、90年代初めまでの予算外資金の増加は悪循環を生んだ。予算外資金の膨張により、予算内収入が直接的、間接的に圧迫され、ますます地方政府・各部門は予算外資金によりその不足を補おうとし、さらに予算内収入を圧迫することになる。また予算外資金の多くは東部沿海地域に偏在している（93年59%、2005年61%）。財政請負制と予算外資金の増大は、東部沿海地域など一部経済発展地域への財政資金の分散化と偏在を引き起こし、財政基盤の弱い内陸部を発展から取り残してしまう結果となっている。

以上のような財政資金の分散化と一部地域への偏在は、中央財政を弱体化させ、政府間財政調整制度が未整備な状況の下で、地域間格差を拡大させてきた。また財政資金が地方財政のみならず、予算外資金やその他の資金を管理する政府部門・機関に分散してしまい、中央政府のマクロコントロール力の弱体化をも招いた。このような状況を打開すべく、予算外資金の管理強化とともに、94年から分税制が導入された。さらに、2002年より企業所得税と個人所得税が中央・地方調節税に分類された。企業所得税は、それまで所管関係によりその収入が配分されており、地方政府と企業との密接な関係、そして地域保護主義の背景となっていたが、この改革によりその関係を断ち切るとともに、中央政府は増加した中央収入を地域格差是正に利用するとしている。

分税制導入以降、国家財政収入の約5割を中央が占めるようになり、予算外資金改革とともに地方財政資金の縮小、管理強化が実施されている。93年の中央財政は355億元の支出超過で、地方は61億元の黒字であった（中央から地方への財政移転前の収入から実際の地方支出を引いた値）。しかし94年分税制導入により中央黒字が1152億元、地方は1727億元の赤字となり、2005年には、中央が7773億元の黒字、地方が1兆53億元の赤字となっている。地方債発行が認められていないため、地方の赤字は基本的に中央政府からの財政移転によって賄われることになるが（一部は国債発行による調達資金）、その際大きな割合を占めるのが税收返還である（2000年で中央から地方への財政移転の49%、2005年で36%を占める）。その他の財政移転が徐々に拡大していることもあり、その割合は近年低下しているが、この税收返還はもともと財政資金の多かった地方に多くの返還がなされるため、政府間財政調整の効果はない。表1からわかるように、西部少数民族地域を中心に財政移転の効果がみられ、一人当たり財政収入に比べ財政支出の増加が見られるが、一方で中部地域の財政収入の少ない地域よりも、上海、遼寧、天津などの沿海地域の方が財政移転の結果一人当たり財政支出の増加が見られるなど、地域格差拡大が問題となっている現在、地方政府の財政状況を考慮した財政移転へと移行が急がれる。いずれにしても、財政移転制度が不十分ななか、分税制導入や予算外資金管理強化などにより、地方政府の財政状況は厳しくなっている。特に農村基層政府である郷鎮政府財政では、三農問題を解決すべく農民負担の軽

表1 2005 年地域別財政収入と一人当たり財政収支

地域別財政収入（億元・％）				一人当たり収入(元) (A)		一人当たり支出(元) (B)		B-A(元)								
東部	北京	919.21	9913.37	66.60	1	上海	8053.41	1	上海	9353.75	1	チベット	6294.74			
	天津	331.85			2	北京	6065.39	2	北京	6983.24	2	青海	2512.57			
	河北	515.70			3	天津	3210.93	3	チベット	6731.40	3	寧夏	1900.85			
	遼寧	675.28			4	浙江	2217.92	4	天津	4277.89	4	新疆	1705.01			
	上海	1417.40			5	広東	2065.61	5	青海	3137.71	5	内蒙古	1695.69			
	江蘇	1322.68			6	江蘇	1774.46	6	内蒙古	2859.04	6	吉林	1563.02			
	浙江	1066.60			7	遼寧	1600.57	7	遼寧	2854.61	7	上海	1300.34			
	福建	432.60			8	福建	1227.93	8	寧夏	2706.93	8	遼寧	1254.04			
	山東	1073.13			9	山東	1164.67	9	浙江	2631.59	9	黒龍江	1229.75			
	広東	1807.20			10	内蒙古	1163.35	10	広東	2616.38	10	甘肅	1173.41			
	広西	283.04			11	山西	1101.17	11	新疆	2612.74	11	天津	1066.96			
	海南	68.68			12	新疆	907.73	12	吉林	2326.71	12	雲南	1023.48			
中部	山西	368.34	3066.54	20.60	13	重慶	867.60	13	江蘇	2244.97	13	海南	1003.16			
	内蒙古	277.46			14	海南	834.51	14	黒龍江	2063.09	14	陝西	979.50			
	吉林	207.15			15	黒龍江	833.34	15	山西	1999.25	15	北京	917.85			
	黒龍江	318.21			16	寧夏	806.08	16	海南	1837.67	16	山西	898.08			
	安徽	334.02			17	吉林	763.69	17	雲南	1728.84	17	貴州	886.12			
	江西	252.92			18	河北	755.05	18	陝西	1721.10	18	重慶	778.85			
	河南	537.65			19	陝西	741.60	19	福建	1683.42	19	湖南	734.26			
	湖北	375.52			20	雲南	705.36	20	甘肅	1647.23	20	江西	723.74			
	湖南	395.27			21	湖北	640.49	21	重慶	1646.45	21	四川	711.49			
	西部	重慶			256.81	1904.33	12.79	22	青海	625.14	22	山東	1591.31	22	広西	687.90
		四川			479.66			23	湖南	606.99	23	河北	1433.62	23	湖北	687.70
		貴州			182.50			24	広西	592.82	24	貴州	1364.24	24	河北	678.57
雲南		312.65	25	江西	588.53			25	湖南	1341.25	25	河南	605.74			
チベット		12.03	26	四川	566.40			26	湖北	1328.19	26	安徽	602.56			
陝西		275.32	27	河南	563.07			27	江西	1312.27	27	広東	550.77			
甘肅		123.50	28	安徽	530.99			28	広西	1280.72	28	江蘇	470.51			
青海		33.82	29	貴州	478.12			29	四川	1277.89	29	福建	455.49			
寧夏		47.72	30	甘肅	473.82			30	河南	1168.81	30	山東	426.64			
新疆		180.32	31	チベット	436.66			31	安徽	1133.55	31	浙江	413.67			
合 計		14884.24			平均			1385.92		平均	2545.03		平均	1159.11		

(出所)『中国財政年鑑』2006 年版より作成。

減が実施されており、その状況はさらに厳しいものとなっている。

これまで農村の行政サービスや経済開発は基本的に自力更生で賄われてきたため、政府間財政調整制度が未整備であるなか、経済発展のみならず、公的サービスの提供にも大きな地域格差が生じた。1990 年代に入り地域間経済格差、都市と農村の格差の拡大が顕在化し、2000 年以降、特に胡錦濤政権下で「調和の取れた発展」が目指されるようになっていく。2005 年には国家財政収入が 3 兆元を突破し、その増加する財政資金をもとに格差是正を進めることが期待されている。そして、農民の負担を軽減するために農業税の廃止をはじめとする税の減免や、農民負担の削減などが実施されているが、これらの改革により、農村基層政府である郷鎮政府財政は更なる困難にさらされており、財政管理や義務教育をはじめとする支出責任も県など上級政府へ移管されるなど、その行財政単位としての独立性は著しく低下している。このような状況の下、農村社会・経済を活性化し、経済格差を縮小するには、今後どのような改革が必要なのだろうか。

本論文では、第一に、郷鎮政府財政の現状を分析することで、郷鎮政府財政の行財政単位としての地位を検討する。次いで、現在実施されている「社会主義新農村建設」の状況を分析し、様々な財政支援の受け皿であり、実施機関である農村行財政組織の今後の改革の方向性と、農業産業化の柱であり、政府と農民を結ぶ中間組織＝農民専業合作社につい

て検討する。

I 郷鎮政府財政の現状

1) 郷鎮政府財政と税費改革

先に述べた請負制導入や予算外資金の拡大による地方財政収入の増加、分権化による経済権限の拡大を背景に、一部農村においては工業化が進んだ。工業化が進んだ沿海部や大都市近郊農村では、潤沢な財政資金をもとに、インフラ整備、教育、社会保障などの公共サービスの拡充が行われ、さらなる経済発展へと邁進している。一方で、そのような好循環に入れない内陸部農村との間で、経済格差が拡大したことは周知の通りである。内陸部農村では「吃飯財政」、つまり行政人員の給与や基本的な経常支出を賄うのがやっとの状態であり、ひどい場合はそれすら賄えず行政人員・教職員給与の遅配・欠配が起きている。このような地域では、インフラの整備や公共サービスの提供すらままならない³⁾。90年代以降の財政制度改革により地方財政収入の割合は縮小しており、80年代に見られたような地方政府の経済発展への関与は、特に財政状況の厳しい内陸部の下級政府で難しくなっている。

さらに、胡錦濤政権は「調和の取れた発展」を目指すべく、経済格差是正を政策課題として大きく取り上げ、特に三農（農業、農村、農民）問題を解消するべく、農業税をはじめとする税の減免や農民に課されていた各種費用の取り消しなどの農民負担の軽減（税費改革）、農業振興、農民に対する直接補助金の配布などを実施している。2006年には全国で全面的に農業税が廃止されたことで、農民負担は約1250億元削減され、予算内財政は99年以降黒字から赤字に転換しており、その不足額も2003年を除いて拡大し、2005年には465.71億元に達している。また、税以外に農民に課されていた様々な費用についても取り消し、削減が行われており、郷鎮政府の自己調達資金（予算外資金）も2001年の410億元をピークに減少している（2005年193億元。表2参照）。

工業化の遅れた内陸部農村においては、この農民負担軽減による財政収入の減少は特に深刻な問題である。そもそも沿海部や大都市近郊農村を除き、ほとんどの郷鎮政府財政は赤字に苦しんでいた。農民負担軽減政策は、財政状況の厳しい郷鎮政府財政の財政単位としての存在すら揺るがしている。税費改革前においても、中央政府財政に収入が大きく移転された分税制改革以降、上級政府である県を加えた県郷財政赤字は拡大した。94年で約700億元、98年で1000億元、税費改革が本格化した2000年以降では、2002年で3000億元程度に増加している（趙陽・王賓、2006）。

図1は地方財政の主要支出項目における各政府の比重を示している。県郷レベルでは主

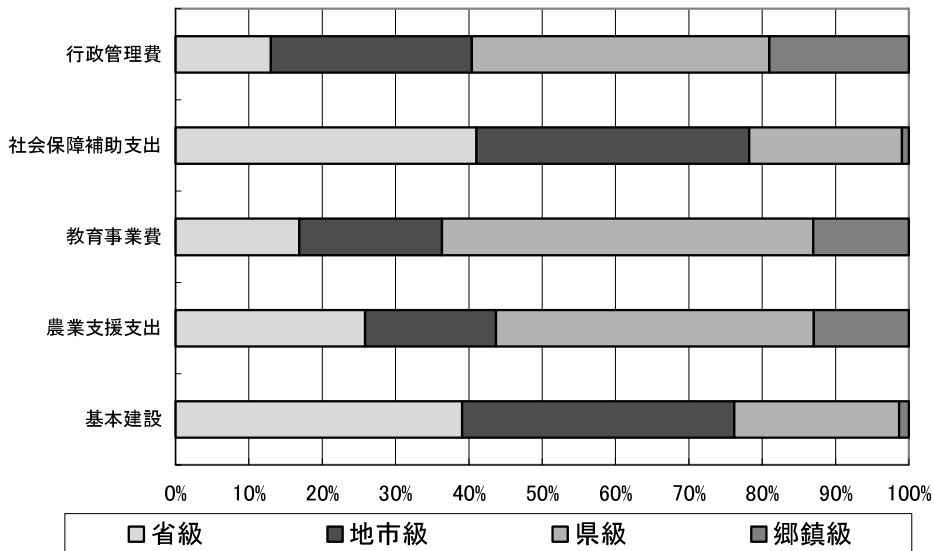
³⁾ 郷鎮政府財政の状況については、高屋和子（2004）で分析を行っている。

表2 郷鎮政府財政収支の推移（億元・％）

年	財政収入				財政支出			
	予算内収入 A	予算外収入 B	自己調達資金 収入 C	(B+C)/(A +B+C) (%)	予算内支出 A	予算外支出 B	自己調達資金 支出 C	(B+C)/(A +B+C) (%)
86	194.31	11.64	27.33	16.7	120.85	9.92	25.23	22.5
87	212.63	11.99	32.43	17.3	133.16	10.67	30.11	23.4
88	270.03	18.93	48.55	20.0	182.22	17.25	45.78	25.7
89	333.45	26.33	79.63	24.1	255.36	23.52	76.07	28.1
90	361.36	31.05	92.2	25.4	259.7	27.85	88.71	31.0
91	398.87	38.07	116.68	28.0	290.99	33.96	113.83	33.7
92	471.95	46.69	141.83	28.5	349.78	40.39	140.36	34.1
93	647.85	56.74	173.74	26.2	460.66	47.65	172.86	32.4
94	496.49	76.02	214.37	36.9	567.72	61.67	211.1	32.5
95	639.53	102.39	279.11	37.4	659.28	83.44	277.92	35.4
96	802.04	439.89 (272.90)		35.4	795.61	419.34 (136.39)		34.5
97	980.25	487.66 (295.78)		33.2	965.50	476.45 (288.69)		33.0
98			337.31				335.26	
99	969.84		358.86	27.0	1057.45		350.34	24.9
2000	1026.65		403.43	28.2	1168.57		387.39	24.9
2001	1132.92		410.00	26.6	1398.05		400.00	22.2
2002	1148		272.00	19.2	1493		268.00	15.2
2003	1292.96		293.14	18.5	1581.2		283.11	15.2
2004	1337.67		213.09	13.7	1750.12		205.09	10.5
2005	1540.78		192.94	11.1	2006.49		198.01	9.0

（出所）97年までは田島俊雄（2002）『財政改革下の地方政府間財政関係』（中兼和津次編著『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』御茶ノ水書房，第5章），それ以降は『中国財政年鑑』各年版より作成。96，97年の（ ）内は『中国財政年鑑』の自己調達資金。

図1 2005年地方財政主要支出項目における各政府の比重



（出所）『中国財政年鑑』2006年版より作成。

に行政事業費，教育事業費，農業支援支出を担っている。行政事業費は県郷両レベルでほぼ6割を担っており，教育事業費では，義務教育に関して2003年以降郷鎮レベルの支出を減らし，県レベルへ移管する方針が出されたため，郷鎮政府の割合が減り（2002年23%，2005年19%），県レベルのシェアが増加しているが（同41.9%，46%），県郷両レベルの教育支出負担にはほぼ変化はない（同64.8%，63.7%）。農業支援支出を見てみると，省レベルは2002年で34%であったが2005年には25.9%に減少している。以下同様に，地市級で

は 16.5%から 17.9%に、県級では 37.7%から 43.3%に、郷鎮級では 11.8%から 13%となっており、県級を中心に行われていること、下級政府へと支出の重心が若干移っていることがわかる。中国の予算法では、「地方政府予算は地方党政機関の運営費用、地方経済発展の需要、武装警察と民兵の運営費用の一部、地方融資の資本投資、地方企業技術革新と新製品開発費、農業支持費、都市維持と建設費、地方文化・教育・医療衛生、価格補助、その他支出に責任を負う」と定められているが、具体的にどのレベルの政府がどの項目の実施責任を負うのか、実際に支出を行うのかなどについて、明確な規定は見られない。省以下の政府に関しては基本的に上級政府が下一級政府の支出に関して決定権を有している（黄佩華・迪帕克等著，2003）。そのため、地域により各レベル政府の支出責任区分が異なったり、あるいは重複したりしているケースが見られる。結局程度の差はあれ、それぞれの地方政府が地域経済発展に関係する支出を行ない、さらに治安、社会保障、公共サービス（教育、医療衛生、社会保障、住宅など地域社会サービス）に責任を負うことになる。そのため、内陸部を中心とした財政資金が不足している県郷レベル政府は上級政府からの財政移転に頼るか、給与の遅配・欠配や、債務に苦しまざるを得ない状況に陥ってしまう。

また、趙樹凱（2006）は、農村基層政府は現代官僚機構として制度化が不十分であるため問題を抱えており、その問題は次の 3 つの側面を持っているとしている。第一に、外資導入などのために土地を安く提供する、税の優遇を行う、労働力を安く提供するなど、政府が開発競争に参加し、あたかも開発区や工業区を経営する企業のような「公司化」の行動原理とる。これは経済成長を重視した官僚の業績考課とも関わっており、また土地収用問題など腐敗にもつながりやすい面であろう。土地が利用されやすい都市近郊農村と、そうでない農村との間の政府収入格差を生む可能性や、次の政府工作の「政治運動化」とも重なるが、土地の収入を当て込んだ無理な開発にもつながる。第二に、地域の発展目標や方針を政治運動化し、地域住民・企業・資金を政治動員していくなど政府工作メカニズムが「政治運動化」されている。その際度々地域の実情を無視した無理な開発を行うなど農村政府の負債を増加させる原因の一つとなっている。第三に、中国政治は人治の部分が大きく、また制度化が不十分なため、政府権威体系が「断片化」され、しばしば中央政府や上級政府の方針が地方政府において徹底されない。このような問題は請負制導入による地方財政権限の拡大、予算外資金の増加、地域間開発競争の激化により顕在化した。現在に至っても解決されておらず、地方の乱開発やそれによる債務の増加、土地収用問題などの政治腐敗などにもつながっている。新農村建設により農村・農業への財政投入が増大しているなか、このような乱開発や資金の無駄遣いを監視するシステムの構築も重要な課題となっている。

2) 郷鎮政府財政の現状

さらにいくつかの事例を手がかりに、税費改革後の郷鎮政府財政の現状を探りたい。趙

陽・王賓（2006）によると、陝西省礼泉県趙鎮の一般予算収入は519.76万元であったが、99年礼泉県財政局の措置で工商税収の全てが県財政局管理に変更され、2004年には農林特産税が廃止され、2005年の農業税取り消し後には収入はほぼゼロとなってしまった。さらに、郷鎮財政は負債も多く抱えている。農業部農村合作經營管理總站の統計によると、全国の郷鎮政府負債總額は2000億元を超え、84%の郷鎮が負債を抱えていると言う⁴⁾。

筆者が調査を行った吉林省延辺朝鮮族自治州安図県S鎮（表3）では、2001年で予算内支出の約6割を中央や上級政府からの財政移転に依存しており、税費改革が本格化した後の2004年にはその依存率は9割以上に達している。特に建設経費は2001年の187万元から2004年には1074万元と大幅に増加している。建設経費1074万元のうち、590万元が農業産業化（米、漢方薬原料の栽培などに力を入れている）に、261万元が貯水池や用水路・堤防の改修に、その他農村道路整備（153万元）、小学校の改修（30万元）、河川整備（30万元）、人畜飲用水プロジェクト（10万元）などに使用されている。建設経費と農民に対する直接補助131.45万元は上級政府からの財政移転で賄われているが、この両項目を除いた行政管理費121億元をはじめ文化教育事業、社会福利や社会保障費だけでも、上級からの財政移転依存率は50%と高い比率となっている。

また、各財政単位が必ず設けることとされている「国庫⁵⁾」が、S鎮では2005年1月より取り消され、財政管理が県財政に従属することとなっている。経常経費についても、人

表3 S鎮予算内財政状況（万元）

	2001年	2004年		2001年	2004年
総収入	124.32	156.08	総支出	112.67	442.84
一、県郷調節収入	70.33		一、農林水利気象等部門事業費	36.04	23.02
増値税	34.46	1.77	二、文化体育放送事業費	3.49	7.86
營業税	25.32	114.06	三、衛生経費	3.20	
城鎮土地使用税	0.14	0.05	四、稅務等部門事業費	7.33	
個人所得稅	10.42	3.14	五、行政事業單位離退職経費	11.42	
二、郷鎮固定收入	53.99		六、行政管理費	50.43	121.36
企業所得稅	6.03	2.78	七、公檢法司支出	0.76	
資源税	0.14	0.31	八、教育支出		2.80
家屋税	0.53	0.30	九、その他部門事業費		7.18
印紙税	0.09	0.03	十、社会福利救済		26.41
農業税	19.00		十一、社会保障支出		20.72
農業特産税	26.71	23.99	十二、不發達地区支援支出		3.00
契稅	1.50	2.85	十三、その他		99.04
耕地占有税		6.78	十四、国家对農民直接補助		131.45
三、その他		0.02	十五、建設経費	187.00	1074.00

（注）建設経費は総支出に含まれていない。支出のその他は農民負担取り消しに伴う村民委員会への補助や農村移転支払い（村民幹部給与、管理費、計画生育費、民兵経費、退役軍人・家族への補助など）。

（出所）S鎮政府提供資料より作成。

⁴⁾ <http://finance.people.com.cn/GB/1037/4774350.html>（2006年10月9日）。

⁵⁾ 各政府が複数の口座を設け、管理していた財政資金を、2001年より段階的に人民銀行に専用の単一口座を設け、集中的、厳格に管理することとした。

員数などをもとに鎮政府が計算し、それを県へ報告、批准された後、必要分を県より配分されるとのことであった。S鎮政府は、財政単位としてはほとんど出先機関化していると言える。延辺朝鮮族自治州は周知のように少数民族地域であり、尚且つ出稼ぎの多い地域でもあり、S鎮でも総人口1万264人中1516人（うち海外へは494人）が出稼ぎに出ており、毎年3000万元程度の仕送りがあるとのことで、一概にこの事例をもって、郷鎮政府全体が出先機関化しているということとはできないが、これはこのS鎮だけの特殊な状況ではない。同じ吉林省吉林市郊外のT郷においても、すでに「国庫」は取り消され、必要経費を上級政府から交付され、承認を受けて支出を行っているに過ぎず、設置されている人民代表大会は最大の審議課題の一つであろう予算・決算についての権限はなく、形骸化している⁶⁾。

国務院が発表した「關於推進社会主义新農村建設的若干意見（社会主义新農村建設推進に關する若干の意見）」（2005年12月31日）でも、「省直管県（省が直接県を管理する）」財政管理体制と「郷財県管郷用（郷鎮財政は県が管理し郷鎮政府が使用する）」財政管理方式の改革を推進することが提唱されている。また郷鎮財政の大きな負担となっていた義務教育経費についても、先に述べたように県の支出責任へと移譲が行われている。つまり郷鎮政府財政の財政権限が県レベル政府に移譲されつつあるのだ。しかし、県財政も苦しい状況は郷鎮財政と変わらない。経済発展が遅れ財政状況の厳しい農村においては、地域の経済開発をいかに進め、またその資金をどのようにして調達するのが問題となる。そのため、中央や上級政府からの財政移転は重要な資金源であるが、それを管理・使用する行政機構を整理・整備することも重要な課題である。

2004年に実施された1020ヶ所でのサンプル調査によると、郷鎮党制内に設置されている部門数は平均16部門、人員数は58人で正常編成の2～3倍であったという。さらに郷鎮政府が抱える事業単位数は平均19あり、その人員数は290人余りであった（馬曉河・武翔宇，2006）。税費改革の進展とともに、郷鎮レベルでの合併による行政合理化や人員削減なども実施されており、「三獎一補（①財政困難県郷が税収を増加させた場合及び省市級政府が財政困難県への財力性移転支出を増加させた場合の奨励金，②県郷政府が機構・人員削減を行った場合の奨励金，③食糧生産県への奨励金，④県郷財政困難解決への取り組みが良い地方への補助）」制度により県郷政府の機構・人員リストラを奨励している。さらに、郷鎮政府を県の出先機関に再編する改革案も議論され始めており⁷⁾、抜本的な行政機構のリストラを行わない限り、財政補助の大部分が人員経費や経常経費に費やされてしまい、農村社会・経済の発展につながらない。特に財政資金の乏しい内陸地域では郷鎮政府の役割の再検討が必要で

⁶⁾ 2007年8月、T郷財政担当者に対するインタビュー。同郷の予算決算表の資料を提供して頂いたが、予算収入、予算支出ともに上級政府からの交付金額が記されているのみであり、支出に関しても、予め上級政府より承認を得た支出が行われるだけで、予算、決算の数字は全く同じであった。

⁷⁾ 郷鎮政府の出先機関化など、政府階層の再編については、高屋和子（2006）で分析を行った。

あり、すでに教育に関しては県レベルへの委譲が進められているが、その他基礎インフラ整備や衛生・社会保障などの公共サービス、農業・農村経済活性化に関わる事業について県レベルや省レベル政府へ委譲を行うなど、本格的な郷鎮政府の出先機関化への検討が必要である。どのレベルでどの支出の責任を負うのかは、さらに細かな検討が必要であるが、少なくとも都市と農村の経済格差のみならず、公共サービスにおける格差縮小をも求められているなかで、義務教育・衛生などの基本的な公共サービスや社会保障などは、県や郷鎮政府レベルで責任を負うよりもさらに上級レベルの政府が責任を負い、都市と農村間の調整を行うべきである。また、後で述べるように、三農問題の解決、農業産業化、新農村建設に関して、工業が農業を支援する、都市が農村を支援する方針が出されている。従来の都市・農村を二元化する統治体制を改め、より上級の政府の農業・農村支援に関する責任分担を明確にしていく必要もあるだろう。そして、税費改革や行政リストラ・合理化により行財政主体としての役割が縮小しつつある郷鎮政府に代わって、農村経済・社会のニーズをまとめ、財政投入を有効に利用するための受け皿となる中間組織＝農民專業合作社の役割が重要になってくると考えられる。

Ⅱ 「社会主義新農村建設」と財政投入の拡大

1) 「社会主義新農村建設」

2004 年以来中国政府は連続して農業・農村に関する文書を一号文件の形で発表している。中でも 2006 年の一号文件「關於推進社会主義新農村建設的若干意見」は、新農村建設を掲げており、以下の 8 つの部分で構成されている。

- ① 都市・農村の経済・社会発展を調和させ、社会主義新農村建設を着実に推進する：社会主義新農村建設の重要性と、工業が農業を、都市が農村の発展を支援すべきであることを強調。
- ② 現代農業建設を推進し、社会主義新農村建設の産業基盤を強化する：農業技術の向上、現代流通体制の建設、食糧生産の安定的発展、農業構造調整、企業や合作組織による農業産業化経営の発展を推進する。循環型農業を推進する。
- ③ 農民の持続的所得増加を促進し、社会主義新農村建設の経済的基礎を固める：農民収入の増加の方法として、「一村一品」を推進し、品質の向上や地域的特色を高めることで付加価値を高める。農民の労働力移動を推進し、非農業所得を増加させる。農民工の権益を保護する。農民への直接補助政策を強化する。貧困開発を強化する。
- ④ 農村インフラ建設を強化し、社会主義新農村建設の物質的条件を改善する：水利建設、耕地の質改善、生態建設を強化する。郷村インフラ建設を加速する。農村生活環境を改善する。
- ⑤ 農村社会事業の発展を加速させ、社会主義新農村建設を推進する新型農民を育てる：

農村義務教育の発展を強化する。農村労働力技能訓練を大規模に実施する。農村衛生事業を発展させる。農村社会保障制度を整備する。社会主義新農村を建設するための農民精神や思想を育む。

- ⑥ 農村改革を全面的に深化させ、社会主義新農村建設の体制保障を健全なものとする：農村税費改革を中心とする農村総合改革をさらに進める（税費改革と行政合理化等行財政改革、「省直管県」、「郷財県管郷用」体制の推進）。農村金融改革を推進する。農村のその他改革を同時に推進する（土地請負経営権の流動化、林業の発展、食糧流通の改善と市場の国家管理の改善、土地収用制度の改善、失地農民の職業訓練・就業支援と社会保障整備など）。
- ⑦ 農村民主政治建設を強化し、社会主義新農村の郷村統治メカニズムを改善、建設する：教育活動などにより農村基層党組織の指導力を強化し、執政基盤を強化する。農民の民主権利を保護する。農村新型社会化サービス（農民の生産経営発展と合法権益保護のための）組織を育てる（農産品産業協会を発展させ、農業生産、農産品加工・輸出の指導、情報サービスの提供、会員の権益保護を行わせる。法律、財務等仲介組織の発展を奨励し農民の生産経営発展と合法権益保護のためにサービスを提供する）。
- ⑧ 指導を強化し、全党・全社会の関心を動員し、社会主義新農村建設を支持、参加する：社会主義新農村建設を最重要課題とし、各級党委員会と政府は指導を強化する。経済、政治、文化、社会各方面に考慮した計画を策定し、インフラ建設、教育・医療等の公共事業の発展を推進する。全社会の力と関心を動員する。

2007 年にもやはり一号文件として「關於積極發展現代農業扎实推进社会主義新農村建設的若干意見（現代農業を積極的に發展させ社会主義新農村建設を着実に推進することに関する若干の意見）」を發表し、三農問題が引き続き政府の最重要課題であることを強調するとともに、財政投入を増加させ、都市と農村、工業と農業の協調發展を目指し、現代農業建設、農村公共サービスの改善、農村総合改革の深化、食糧安定生産、農民の持続的収入増加などを目指すとしている。その他財政・税制優遇措置を通じた流通産業の育成、農産品輸出基地建設の強化、農産品の品質や安全性の確保、そして 2007 年に 7 月に施行された「合作社法」にあわせ、農民專業合作社の育成支持を改めて指示している。

第 11 次五ヵ年規画でも、全面的な「小康社会」の建設とともに、社会主義新農村建設が第二編で述べられている。第一に近代的農業を發展させるために、①農業総合生産力、特に食糧主産地の形成、耕地の保護、農業技術の向上などにより食糧生産を安定させる、②農業の構造調整を行う、③農業技術を広めるとともに、品質や安全性、動物権益、植物保護に関する認証・許可制度を整備し、情報サービスを提供するなど農業サービス体系の建設を強化する、④卸売市場の建設や包装の規格化、品質等級を設けるなど農村の流通システムを改善するとしている。

そして第二に、農民収入を増加させるために、①優良品種で、特色があり、付加価値の高い農産物を發展させ、加工、品質や鮮度保持のための貯蔵・運送などを通じて農民の収

入の安定や増加を図るとともに、「竜頭企業⁸⁾」を育て、農業産業化経営を推進し、養殖・園芸等の労働集約的製品や安全性の高い製品生産を発展させることで、農業の増収潜在力を発掘する、②郷鎮企業産業構造の調整を行い、「小城鎮（小都市）」や県域にそれらを集中させ、県域の経済を発展させるとともに、労働集約的産業やサービス業を発展させ、豊富な労働力を非農業分野に移動させること、それら労働力の合法的な權益を守ること、非農業収入を増加させる、③農民への直接補助政策を実施するとともに、農産品価格の安定、農業生産資材価格の安定など農業支持・保護制度を確立し、農民に対する費用徴収などを厳格に管理・禁止する。

第三に、農村のインフラ整備が挙げられる。道路・電気・水道などの基礎インフラ、教育・衛生・社会保障などの公共サービスを充実させるとともに、環境・生態保護にも配慮するとしている。そして第四に、義務教育の発展、労働技術訓練の強化、文化事業の発展などを通じて、技術の習得や（農業・企業）経営ができる農民を育てるとしている。

以上のような新農村建設を実現させるために、第五に農業、農村への財政投入を増加させ、教育・文化・衛生・基礎インフラ建設の重点を農業と農村に置き、三農関連の財政投入の増加率は前年を上回るものを確保するとしている。その他金融機関の農業、農村への投入を増加させ、小額貸付を発展させる。そして第六に、土地の請負経営権の有償譲渡を促進し、経営の多様化と規模拡大を図るとともに、増加する財政投入を効率的に利用するために、農村综合改革を進め、郷鎮機関、農村義務教育、財政管理体制などの改革を行うこと、金融体制改革を実施することなどが挙げられている。

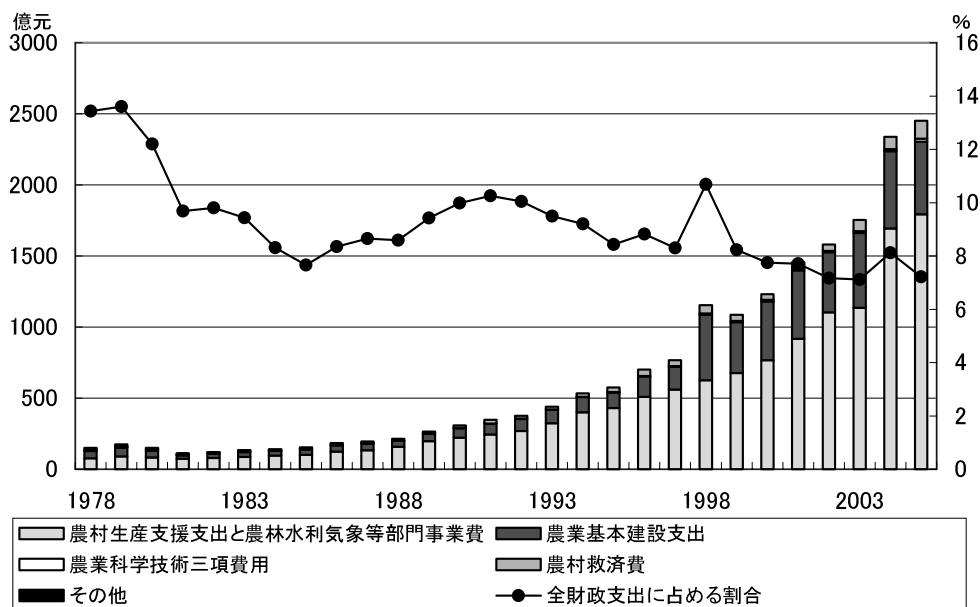
以上のように、①農業の産業化を通じて、農村自身の経済発展への経済基盤を築くとともに、②農村インフラ整備、公益事業の整備、農業の近代化に財政資金を投じること、そして、③その資金を受け取り、実際に事業を行う行政組織の整備と指導力・統治能力の強化、農民權益の保護とそれを保障する制度整備や中間組織の育成が目指されている。

2) 財政投入の拡大

では、具体的にどのような農村支援が行われているのであろうか。図2は全財政支出における農業関連の支出の推移である。全財政支出における割合を見ると全体としては減少傾向にあるが、金額は右肩上がりに伸びていることがわかる。しかし、その大部分が部門事業経費に使用されており、2005年で73%を占め、農業インフラ整備は21%にとどまっている。その他、90年代以降の財政改革により中央政府の財政収入が増加しているが、中央政府はそれらの資金を経済格差是正と農業振興に振り向けるとしており、2005年で三農問題関連の支出は2975億元、2006年で3397億元（中央総支出の14%）、2007年予算では

⁸⁾ 「竜頭企業」とは農産品生産から加工、流通、販売など一連の経営に携わる企業を指し、特に「国家重点竜頭企業」に指定されると、重点的な政府の支援が受けられる。

図2 農業関連財政支出



(出所)『中国財政年鑑』2006年版より作成。

3917 億元 (同 16%) となっている (表 4 参照)。具体的には、税費改革に伴う収入減を補う財政移転のほかに、食糧生産農家への直接補助、優良品種への補助、農業機械購入補助、農業・農村インフラ建設、義務教育や衛生など公共サービス関連、農村労働力訓練などが実施されている。中央政府の農業総合開発項目への支出も 2005 年は 98.55 億元、2007 年は 115 億元と増加しており、地方政府に対しては省や地級市レベルの農業開発項目支出を下級政府に押し付けないよう通達を出すなど、郷鎮政府財政の状況が厳しくなるなか、中央・上級政府主導の農業・農村経済開発が目指されている。

図 3 は農業総合開発の資金調達状況である。農業総合開発とは、中国政府が 88 年に開始した農業資源開発、農業経済発展のための総合的生産建設・投資項目である。98 年からは世界銀行の援助による灌漑整備と国家農業総合開発信息管理・与培训中心建設、2004 年～2008 年にはイギリスの貧困対策農村水利改革プロジェクトが実施されている (何れの資金も中央財政資金に分類されている)。具体的項目としては、土地整備 (中低産田改造、生態総合整備、中型灌漑区節水設備改造、優良穀物基地建設、優良飼料作物基地建設など)、多種経営 (経済作物・牧畜・水産・農業関連サービス業などの発展促進)、農業技術普及促進などが実施されている⁹⁾。2005 年で土地整備に 162.5 億元、産業化経営に 123.3 億元、科学技術普及に 4.6

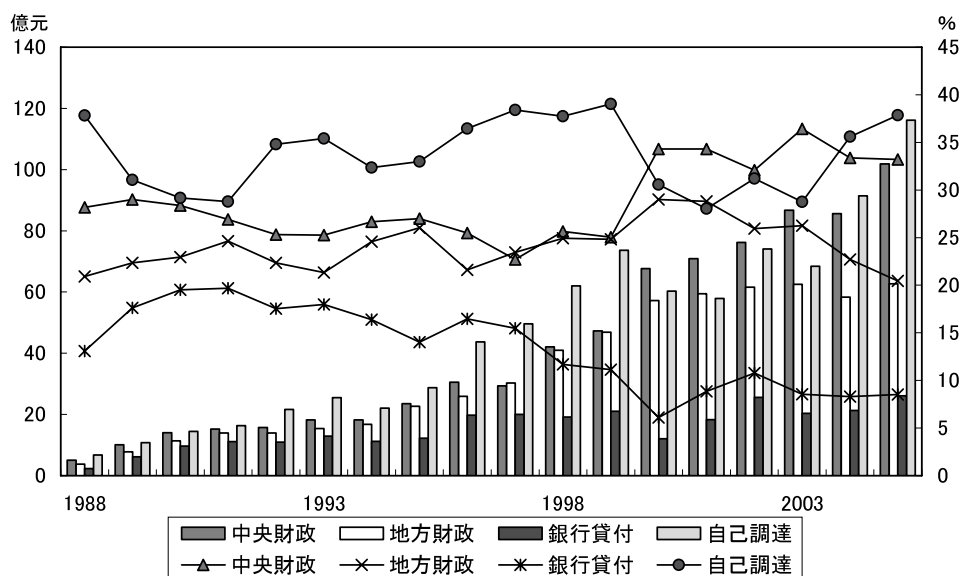
⁹⁾ 88 年から 93 年までは農業総合開発項目と統一呼称されていたが、94 年より土地整備と多種経営項目に分類され、99 年に科学技術普及項目が設立された。2004 年からは土地整備と産業化経営項目の 2 分類とされ、科学技術普及項目は設けられないこととなったが統計項目には残っている。

表 4 中央政府三農問題関連財政補助額と主な支出項目

2005年	2006年	2007年
2975億元	3397億元	3917億元(予算)
財政移転：662億元 食糧生産農家直接補助：132億元 優良種補助：38.7億元 農業機械購入補助：3億元 専項資金：55億元 農業・農村インフラ建設：988.73億元 農業総合開発：98.55億元 農村義務教育普及・環境改善：82.8億元 農村労働力訓練：4億元 貧困開発：130億元	財政移転：782億元(地方250億元) 食糧生産農家直接補助：142億元 優良種補助：41.5億元 農業機械購入補助：6億元 食糧最低買付け価格政策：59億元 義務教育経費保障：150億元(地方211億元) 新型農村合作医療制度改革：42.7億元 農業総合開発：105億元 貧困対策：137億元 農村信用社利息補助：29.31億元	優良種補助：55.7億元 農業機械購入補助：12億元 農村最低生活保障補助：30億元 現代農業建設(農業技術普及)：5億元 モデル地区補助：9億元 農業産業化・農産品加工業発展：3億元 農業総合開発：115億元 農村労働力移動就業訓練・新型農民科学技術技能訓練：11億元 貧困対策：144億元 文化・教育・体育・メディア：173億元 放送・テレビ普及：25億元 農村信用社利息補助：19.56億元 農業保険料補助：10億元

(出所) 各年度予算執行状況と予算草案報告より作成。

図 3 農業総合開発資金調達状況



(出所) 『中国財政年鑑』2006年版より作成。

億元が使用されている。中国統計年鑑によると、2005年にこの農業総合開発によって、例えば約2500万亩の灌漑設備が整備あるいは改善され、521万亩が機械化され、穀物生産が366万トン増加し、のべ17.8万人が科学技術訓練を受けるなどの効果があったとされている。

第11次五ヵ年規画では、食糧主産地へ傾斜的に財政投入を行うとともに、期間中に中低産田改善1.94億畝、灌漑新設・改善面積1.61億畝を実施し、全国の平原地区の60%の耕

地を安定的に収穫が得られるように改善するとともに、丘陵地区においても高水準の耕地面積拡大を目指し、これらにより食糧生産能力を 2700 万トン増加させるとしている。そしてもう一つの柱である農業産業化については、資本参加も含めた利子補給、補助、有償・無償の財政投入など様々な形態を利用して、「龍頭企業」を育成するとして、期間中に 1500 の産業化経営項目を計画しており、野菜、経済林、花卉などの生産基地を 550 万亩、水産養殖基地 180 万亩の建設、554 の流通施設項目を実施する（2006 年「財政部關於国家農業総合開発“十一五”工作安排的意見（財政部国家農業総合開発第 11 次五ヵ年規画工作に関する意見）」）。土地改良・整備、灌漑設備の設置・改善などによる農業生産力の向上を基本とし、その上で農業構造調整による高付加価値製品生産の推進、流通システムの改善と、加工・販売などを通じてそれらを支える「龍頭企業」の育成が目指されている。

資金調達状況を見ると（図 3）、その資金の多くは中央・地方政府から調達されているが、農村の集体組織、農民（労務提供、物資提供を含む）、当該事業単位（企業、農牧場、地方関係部門）が集めた自己調達資金も約 3 割と多くの割合を占めている。近年では、政府の三農問題への取り組みを反映してか、中央政府の割合が高くなり、一方農民負担の軽減からか自己調達部分の割合が一時下がったが、2004 年からは再び最も高い割合を占めている。銀行借入は割合が低く、2000 年以降、2002 年を除き 1 割を下回っている。

表 5 は金融機関の貸付先を産業、所有別に見たもので、農業に対する貸付は 2001 年以降わずかずつではあるが増えているが、農業、郷鎮企業への貸出はそれぞれ 1 割程度に留まっている。財政支援や銀行借入など以外に、農村経済活性化のために外資企業、国内民間企業の進出を促進することも考えられるが、地理的条件、インフラ整備状況、人材面から考えて楽観視できない。そうすると、やはりまずは公的資金の投入に頼らざるを得ないだろう。

しかし、それら財政資金が有効に使われるか否かは重大な問題である。先程述べたように、郷鎮レベル行政の統治能力には、特に財政資金の乏しい内陸部農村で疑問があり、そ

表 5 金融機関の貸付先（億元，％）

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
貸付合計	93734.3	99371.1	112314.7	131293.9	158996.2	178197.8	194690.4							
短期貸付	63887.6	65748.1	67327.2	74247.9	83661.2	86840.6	87449.2	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
工業	17948.9	17019.3	18636.7	20190.5	22756.0	23896.6	22516.7	28.1	25.9	27.7	27.2	27.2	27.5	25.7
商業	19890.9	17868.5	18563.4	17973.1	17994.4	17074.1	16447.6	31.1	27.2	27.6	24.2	21.5	19.7	18.8
建業業	1476.9	1617.1	2099.6	2748.0	3002.1	2780.1	2983.7	2.3	2.5	3.1	3.7	3.6	3.2	3.4
農業	4792.4	4889.0	5711.5	6884.6	8411.4	9843.1	11529.9	7.5	7.4	8.5	9.3	10.1	11.3	13.2
郷鎮企業	6161.3	6060.8	6413.0	6812.3	7661.6	8069.2	7901.8	9.6	9.2	9.5	9.2	9.2	9.3	9.0
私営・個体企業	579.1	654.6	918.0	1058.8	1461.6	2081.6	2108.8	0.9	1.0	1.4	1.4	1.7	2.4	2.4
三資企業	2985.8	3049.8	3263.5	2697.4	2569.4	2198.4	1975.3	4.7	4.6	4.8	3.6	3.1	2.5	2.3
その他	10052.4	14589.0	11721.6	15883.4	19804.7	20897.5	21913.5	15.7	22.2	17.4	21.4	23.7	24.1	25.1
長期貸付	23968.3	27931.2	39328.1	48642.0	63401.4	76702.9	87460.4							
信託	2504.6	2409.7	2497.6	2170.3	2281.3	2721.2	3126.2							
その他	3373.8	3282.1	3251.8	6233.7	9652.4	11933.1	16654.6							

（出所）『中国統計年鑑』各年版より作成。

の資金の使用管理の強化と、相変わらず高い開発資金の自己調達、農民へ再びしわ寄せされない制度作り、そして農村社会・経済活性化のための開発ニーズの吸い上げが必要である。

また、新農村建設により資金が農村へ流入することになるわけだが、そのことが農村の乱開発や農地転用につながる可能性も否めない。2007年6月26日付けの中華工商時報によると、北京市は農地を違法転用して建設された販売用住宅の摘発を強化し、開発・販売の中止と取り壊しを行っており、別荘80棟を爆破し取り壊した例もあるという。新農村建設を名目に、農地転用が進み、住宅や別荘などが建設されているのだ。農地収用と開発には、地方政府にとって、土地使用権譲渡収益が重要な収入源となっていることも要因となっている。土地使用権譲渡収益は県市レベルの予算外収入の50%を超え、多いところでは80%を超えている。さらに2004年には5894億元、2005年で5505億元、2006年第一四半期で約3000億元に達し、地方財政収入の50%を超えると予測されている（高聚輝・伍春來、2006）。分税制により地方財政収入が減少したことや予算外資金管理が厳しくなったことなどが影響していると考えられるが、一部内陸部農村では、そのような土地収益が望める農村ばかりではない。適正な地方の支出責任の配分とそれに見合った財源配分を行うとともに、地方政府幹部に対する教育、腐敗防止のための監督強化、農民権益の保護を強化しなければならない。新農村建設では、農村・農業への財政資金投入の拡充とともに、その受け皿となる農村政府の指導力・統治能力の向上にも言及しており、さらに農民の権益を保護し、農業関連サービスを提供する中間組織の育成を目指している。特に、郷鎮政府の財政独立性の低下や、合併や機関・人員の削減などの行政改革による役割の縮小が予想されるなか、中央・地方上級政府の財政投入による、農村基礎インフラ整備や教育・衛生など公共サービスの改善とともに、農業産業化や農村開発に関わる農民や農村経済・社会のニーズを取りまとめ、財政投入の受け皿となり、事業を実施する団体として、中間組織の役割は重要である。

3) 政府と農家をつなぐ中間組織の育成と農業・農村経済発展の基盤整備

先にも述べたように、中国政府は農村経済振興策の一つとして、農業産業化経営を提唱している。「竜頭企業」や合作経済組織を育て、農業生産・加工・流通・販売の効率化と製品の高付加価値化を図り、それにより農民所得の向上、農村経済の活性化を目指そうというものである。これは先の「關於推進社会主義新農村建設的若干意見」でも取り上げられており、各政府財政は農業の産業化、そして合作経済組織と「竜頭企業」の発展を支持しなければならないとしている。このような政府の支持の下、農村余剰労働力の加工業への移動、農産品加工業発展による付加価値の増大、農民所得の向上、農業生産・販売の協同化と効率化、流通近代化などを推進し、農業・農村発展の基盤整備を行うことが目指されている。増大する政府補助の受け皿として、そしてその資金を有効に利用するためにも、

農産品の生産・加工・流通・販売を協同化する組織は重要な役割を期待されている。

70年代末からの農家経営請負制の導入により、80年代半ばには人民公社が解体し、農業は農家ごとに細分化、零細化してしまった。そのため、零細化してしまった農家への技術支援や生産資材の協同購入、生産物の協同販売など様々なサービスを提供する、協同組合的組織＝合作経済組織が求められてきた。80年代、農民の自発的な組織として農民專業合作社¹⁰⁾が設立されたが、政府や地方行政の支援が欠如していたこと、小規模で基盤が脆弱であったこと、無規範で管理水準が低かったことなどから、多くは結成されてもすぐに解散され、存続しているものはわずかである（周銘国・神田健策，2003）。「農業産業化経営」構想では、政府が「竜頭企業」や農民專業合作社を支援・育成することで農業・農村経済活性化を目指しており、なかでも政府と農家、市場と農家をつなぐ中間組織として、新たな合作経済組織＝農民專業合作社が注目されている。

2007年7月には「合作社法」が施行され、今まで曖昧であった農民專業合作社の存在が規定された。「合作社法」第1章第8条において、「国家は財政支援、税優遇、金融、科学技術、人材支援及び産業政策誘導などの措置を通じて農民專業合作社の発展を促進する」と規定しており、第7章でも政府の支援を強調している。現在政府が進めようとしている「農業産業化」には、專業合作社を通じた農業の協同化とそれを支える政府の公的支援が不可欠である。

高・北川（2004）は、65年以降の長野県におけるコールドチェーンシステムの形成と、大型野菜産地形成において、官民一体の取り組みがなされたことを指摘している。特に行政による青果物低温保存・流通設備の整備とその推進・強化、農業基盤整備、指定産地制度による重点的支援は、長野県の野菜産地形成を促進した。中国では、流通过程において青果物の腐敗・減耗率は25～30%、金額にして750億元にも達しており、共販体制の確立と低温保存・流通設備の導入、それに対する補助金制度の確立、そしてその補助金の受け皿となる農民組織の確立が重要であることが指摘されている。第11次五ヵ年規画においても、産業化経営プロジェクト、産地形成プロジェクトが盛り込まれており、その際農家を取りまとめ、財政支援を受けつつ事業を実施する組織の形成と確立が必要である。また、554の流通整備プロジェクトも予定されているが、青果物の貯蔵・流通設備の整備には多くの資金を必要とする場合が少なくない。また農産品の販路の拡大や品質や鮮度保持技術

¹⁰⁾ 農民專業合作社の名称は様々で、農業行政機関に支援・指導を受けているものは農民專業技術協会、農民協会・專業協会・中国科学技術協会系統に指導を受けているものは農村專業技術協会、供銷合作社系統と関係が深いものは農村專業合作社とまちまちで、そのほかにも食品加工企業などが組織したものや、農民が自主的に組織したものなどもあり、全国の上部指導機関である農業部はこれら農民合作経済組織を一括して農村專業合作經濟組織と呼んでいる（李中華・神田健策，2003）。以降、本論文では農民專業合作社に統一する。

の向上による付加価値の増加も期待される。こういった点からも、政府の専門合作社に対する資金的援助は重要である。そして、資金援助を行う際には、今まで法律がなく、形態も多様で、無規範であった専門合作社を整理する必要がある。特に零細で、市場変化に対応しきれていないものも少なくないと言われている農民主導型の合作社への政府による指導・支援も必要となるだろう。「合作社法」第1章第9条では、県レベル以上の地方政府及び関係機関が、専門合作社の建設と発展を指導・支援するよう規定されているが、各種専門合作社経済組織はすでに140万あると言われており、公的資金の効率的利用の面からも、零細組織を再編・強化するなどの措置も重要であろう。

財政投入は実際の現場でどのように使用されているのだろうか。筆者が調査を行った、延辺朝鮮族自治州図們市Y鎮M村¹¹⁾では、2004年に村長が理事長となり、農家に呼びかけ水稻協会（＝農民専門合作社）を発足し、参加戸数は当初の16戸から、2007年調査時点ではY鎮の水稻栽培農家全てが参加する協会となっており、国家モデル基地に指定されている。参加農家からは1haあたり1700元を徴収し、使用する肥料・農薬の統一販売、栽培する品種の統一を行い、品質を管理・統一することで緑色食品としてのブランドを確立し、延吉市の加工工場に協同販売を行っている。2005年には村が銀行借入16万元を調達し、加工工場を設立して脱穀機を導入している（工場長は村長。現在5万元を返済し、11万元が残っているとのことであった）。さらに、韓国の新設備を購入し加工工場の拡大を計画しており、現在市政府、市農業局、科学技術局、発展計画局などの部門に補助を申請中で、87万元の投資を計画しているが、なかなか許可が下りないとのことであった。さらに、村長が収穫機2台を購入し、うち1台を村が1haあたり900円で貸し出し、そのレンタル料年間2.5万元と加工工場の収入は村の集体収入となっている。機械化については、2006年に1haあたり1000元余りの機械化補助がなされているとのことであった。しかし、この村の一人当たり耕地面積は約0.3haで一戸あたりでも1haに満たない。村長によれば、大型トラクターが7台、小型トラクター（主に運搬用）が200台余りが各家庭で個人所有されている程度であるとのことであった。

この村では、2006年に新農村建設のために333万元が投入され、新居工程（住宅修繕・改築）、街灯設置、トイレ整備、村民委員会内装・家具、河堤整備、道路わき排水溝整備、緑化などが行われている。このような生活環境整備に比べ、現在のところ水稻協会への政府の支援が少ない。もちろんこの村の状況のみで財政資金が有効に使用されていないことの証明にはならず、さらに他地域や他の合作社の事例研究が必要であるが、先に述べたように、この水稻協会は国家モデル基地の指定を受けている。生活環境の整備は政府の重要な公共事業ではあるが、長期的な農村社会・経済の発展のためにも、さらに農業に対する財

¹¹⁾ 413戸、人口1107人、面積8.2平方キロ、全村民収入478万元、村集体収入5万元、耕地面積260ha（水田160ha、畑100ha）、農業従事者860人（2007年8月、村長インタビューより）。

政補助の拡充と農業発展、産業化への基盤作りが必要であろう。

その他、農民專業合作社や「竜頭企業」についての先行研究では、郷鎮政府や供銷合作社の支援により設立されたケース（高国慶，2005），加工輸出外資企業による農地集積と加工輸出が行われているケース（李増民・大島一二，2005），「竜頭企業」や運輸販売企業により設立されたケース（張純・顧国達，2006），国際支援により統一品種の導入，農薬・肥料の統一を行い，ブランド製品を確立したケース（潘勁，2006）などが紹介されているが，優良品種の導入，農薬・肥料などの統一，生産資材の協同購入，農産品の協同販売をはじめ，特に加工工場建設や貯蔵・流通設備導入を実施する場合には，先に述べたように大型の設備が必要なことが多く，多くの資金が必要となる。そのため，これに関わる企業や農民專業合作社への政府の支援は欠かせず，またその受け皿となる企業や農民專業合作社の育成は重要な課題である。先行研究では，農民專業合作社に対して国際支援資金，郷鎮政府からの支援，供銷社からの施設や土地の提供などが見られるが，M村水稻協會では現在行っている統一品種の導入，農薬・肥料の統一管理による品質の向上から，加工工場への投資を行い経営を拡大することで，さらに製品の付加価値を高めようとする重要な段階に差し掛かっていると考えられ，これに対する政府の支援が重要な課題となるだろう。さらに農地集積に関しても検討が始められており，今後の動向が注目される。

おわりに

改革開放以降の財政制度改革のなかで，特に財政請負制期には各地方政府・部門に財政資金が分散・偏在してしまい，さらに分税制改革により多くの財政資金が中央政府に集められるようになったこと，税费改革によって農業税の廃止や各種農民に課されていた費用の取り消しが行われたことにより，もともと財政力の弱かった農村の多くが財政資金不足に直面した。都市と農村の協調発展を目指し，新農村建設を進めるべく，財政資金の投入が行われているが，先に見たように政府間財政調整はいまだ不十分であり，客観的規準によって財政需要を算出しそれに基づいた財政移転を拡充すること，そしてその地域の改革・開発ニーズを適切に吸い上げ，資金を配分することが重要である。そして，農業・農村開発において，その財政移転の受け皿となる農村政府では，①合併や部門・人員削減によるリストラ，②郷鎮政府の出先機関化による政府階層の削減などの行政合理化と，政府間の支出責任配分の見直し，③地方行政人員に対する監督，教育の強化など資金の運用面での管理強化，などの合理化・効率化・管理強化が必要であり，その上でインフラ整備や公共サービスの拡充を実施すべきである。そうでなければ，せっかくの財政資金投入が，行政組織の経常経費に消えてしまったり，新農村建設の推進によってかえってむやみな農地転用や乱開発，重複投資が促進され，耕地の減少，農民權益の侵害が発生する可能性が高くなるだろう。

そして、農村の社会・生活基盤の整備とともに、長期的な農業・農村発展を目指すためのもうひとつの柱である農業産業化については、政府と農家をつなぎ補助金の受け皿となる中間組織として、農業生産の協同化、農産品の協同販売、加工・流通設備導入などを行う農民專業合作社を育成しなければならない。改革開放以降零細化してしまった農家は、個々に市場と対峙しなければならなくなり、企業や仲介業者の買い叩きにあう場合も少なくない。また、市場情報の収集が不十分であったり、情報に振り回され無計画な生産を行うことも少なくなく、過剰生産→生産縮小→価格上昇→生産拡大→過剰生産といった悪循環に陥りやすい。この中間組織には、品質向上や生産効率化のみならず、生産・加工・販売・流通の協同化によるこのようなリスクの軽減も期待される。そして、農産品の加工や貯蔵、流通近代化には大型の設備が必要な場合も多く、政府の支援が不可欠である。また中国政府は市場化の進展とともに、政府の役割を公共サービスの提供に限定し、経済への直接的介入を削減するという政府の役割の転換を目指しており、その意味でも行政合理化を進め、政府の直接的役割を公共サービス提供に限定するとともに、農業産業化については農民專業合作社を中心とする中間組織や企業に対する支援を通じた間接的支援を行うべきであろう。さらに、近年の農地収用の問題など農民の権益保護という観点からも、そして財政資金の有効的な活用のための資金ニーズの取りまとめやその運用管理に関しても、政府と農民の間に立つこのような農民中間組織の役割は期待される。

改革開放以降、市場化が進展する一方で、地方政府特に農村基層政府での行財政改革は遅れ、行政組織・人員を維持するために、あるいは不足する開発資金を賄うために、農民に多くの負担を負わせてきた。そのため例えば農地収用や農民負担の問題など政府对農家の対立が見られるようになり、また市場対農家というように零細化した個々の農家が直接市場と向き合う状況が発生した。新農村建設は、単に農村・農業への財政投入を増加させるだけでなく、このような構図を改善するべく、農民の権益を保護する中間組織を確立し、発展させるための社会・経済環境の整備を政府が行うことが重要であり、それを実現するには都市と農村の二元統治体制を改め、財政資金を効率的に運用するために郷鎮政府の出先機関化を含めた行政組織のリストラ、合理化と、支出責任配分の見直し、さらにその活動の監視を強化することが欠かせないだろう。

(たかや かずこ・立命館大学)

〈引用・参考文献〉

- 周銘国・神田健策 (2003), 「中国における基層供銷合作社に依拠した專業合作社の展開と発展性—陝西省W市G鎮基層供銷合作社・專業合作社の事例を中心に—」『協同組合研究』22 (4)。
- 高国慶・北川太一 (2004), 「長野県における野菜産地の形成過程と予冷施設の役割に関する考察—中国における青果物流通近代化に向けての示唆—」京都府立大学学術報告『人間環境学・農学』第56号。

- 高国慶 (2005), 「中国における供銷合作社に依拠した農民專業合作社の新展開に関する考察—河南省偃師市緱氏鎮ブドウ專業合作社を事例として—」『協同組合研究』24 (2)
- 高聚輝・伍春來 (2006), 「分税制, 土地財政与土地新政」國務院發展研究中心『中国發展觀察』第 11 期。
- 黄佩華・迪帕克等著 (2003), 『中国: 国家發展与地方財政』中信出版社 (Wong, C.P.W and Bhattachali, D. (2002), China: National Development and Sub-National Finance - A Review of Provincial Expenditures, *World Bank, Report No.22951-CHA*, April 9.)。
- 高屋和子 (1999), 「中国の財政制度改革における中央 - 地方関係」日本現代中国学会『現代中国』第 73 号。
- 高屋和子 (2000), 「中国の財政制度改革」(佐々木信彰編 (2000)『中国經濟の展望』世界思想社, 第 5 章)。
- 高屋和子 (2004), 「中国鄉鎮政府における行財政改革」日本現代中国学会『現代中国』第 78 号。
- 高屋和子 (2006), 「中国の財政制度改革と政府階層再編—農村財政の観点から—」『立命館經濟学』54 (6)
- 地方予算外資金規範化管理研究課題組 (1997), 「規範化: 地方予算外資金管理的基本思路」『管理世界』第 4 期。
- 趙樹凱 (2006), 「基層政府的体制症結」『中国發展觀察』第 11 期。
- 張純・顧国達 (2006), 「中国先進地域における新型農民專業合作社の展開—浙江省台州市ブロッコリー産業合作社S社を事例として—」『開發学研究』16 (3)。
- 趙陽・王賓 (2006), 「深化県鄉財政管理体制改組 推進新農村建設」『中国發展觀察』第 10 期。
- 潘勁 (2006), 「対一個官弁型農產品行業協會的個案研究—安徽省霍山県茶葉産業協會調研報告」中国社会科学院農村發展研究所『中国農村發展研究報告 NO. 5』社会科学文献出版社, pp. 112-127。馬曉河・武翔宇 (2006), 「加快鄉鎮機構改組 強化農村公共管理与服務」國務院發展研究中心『中国發展觀察』第 10 期。
- 李增民・大島一二 (2005), 「中国の食品輸出企業における農場システムの導入と農地集積—江蘇省常熟市A社の事例を中心に—」『農村研究』第 101 号
- 李中華・神田健策 (2003), 「農業産業化政策下の中国新型農協の形成と取り組み—北寧市大棚蔬菜協會の事業展開を事例として—」『協同組合研究』23 (2)。
- OI, J.C. (1992), Fiscal Reform and the Economic Foundation of Local State Corporatism in China, *World Politics*, N0.45.
- Qian, Y.Y. and Weingast, B.R. (1997a), Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives, *Journal of Economic Perspectives* 11(4).
- Qian, Y.Y. and Weingast, B.R. (1997b), Institutions, State Activism, and Economic Development: A Comparison of State-Owned and Township-Village Enterprises in China, Aoki, M. Kim, H.K. and Okuno-Fujiwara M.eds. *The Role of Government in East Asian Economic Development*, Clarendon Press Oxford.