

内モンゴルにおける郷鎮財政体制の変遷に関する分析

徐 博
何 彦 旻
張 忠 任

はじめに

1. 内モンゴルの経済・財政の概況
 2. 中国における郷鎮財政体制の成立と改革
 3. 内モンゴルにおける郷鎮財政体制の変遷と問題点
- むすびにかえて

はじめに

中国では、「省－市－県－郷鎮」の4層制をとった地方政府間財政関係は、地方行政体制の「省－市－県－郷鎮」のシステムに相応していた¹⁾。ただし、2003年には、従来の「市管県」体制から「省管県」体制への移行改革²⁾が湖北省より施行されると、3層制の開始を意味するが、同年には安徽省からテスト改革を始めた「郷財県管」体制（郷鎮の財政が県に管理されること）の登場³⁾は地方財政体制における2層制の試作となるといえる。

また、2004年から始めた農業税撤廃⁴⁾とともに、中国の郷鎮財政の収支状況が急激に悪化した。収入面においては、農業税の廃止につれて、一部の税収管理権限なども県や市・区レベルへ集中したことによって、郷鎮財政収入が著しく減少した。支出面では、郷鎮財政で負担する。農村道路建設や農村義務教育などは県財政で負担するようになり、支出範囲は一段と縮小した。時文彦（2010）によると、郷鎮財政状況の悪化は、郷の財政を県が管理する「郷財県管」の改革を推し進める要因となったと思われる。

「郷財県管」体制も普及される⁵⁾と同時に、多くの地方では郷鎮の「財政所」⁶⁾さえも撤廃され、郷鎮財政が形骸化された。

内モンゴルでは、『ソム郷鎮財政管理方式を改革し、郷財県管を実施することに関する意見』（内政弁字〔2005〕290号）にしたがって、2005年より「郷財県管」改革テストを始め、ソム郷鎮財政所も段階的に撤廃した。

本稿は、中国西部地域の代表としての内モンゴル自治区で行われた郷鎮財政改革に焦点を当てる。本稿は、内モンゴルにおける「郷財県管」体制の実施過程、とくにソム郷鎮財政所の廃止と復活の経緯への考察を踏まえて、内モンゴルのソム郷鎮財政体制について、政府間財政関係を中心にその特徴と問題点を検討する。

1. 内モンゴルの経済・財政の概況

内モンゴル自治区（中国語：内蒙古自治区、英語：Inner Mongolia、以下「内モンゴル」

または「自治区」と略称）は、1947年に設置した省級の自治体である。内モンゴルは、東西に長く伸びており、南は黒竜江省・吉林省・遼寧省・河北省・山西省・陝西省・寧夏回族自治区・甘粛省に接し、北はモンゴル国・ロシア連邦と接している。面積は日本の約3倍となる。人口については、漢民族が79%、モンゴル族が17%を占めるが、その他はダウール族・エヴェンキ族・オロチョン族・回族・満洲民族・朝鮮族などもある。2013年、内モンゴルの年末常住人口は2497.6万人、うち、都市人口は1466.4万人、農村人口は1031.3万人

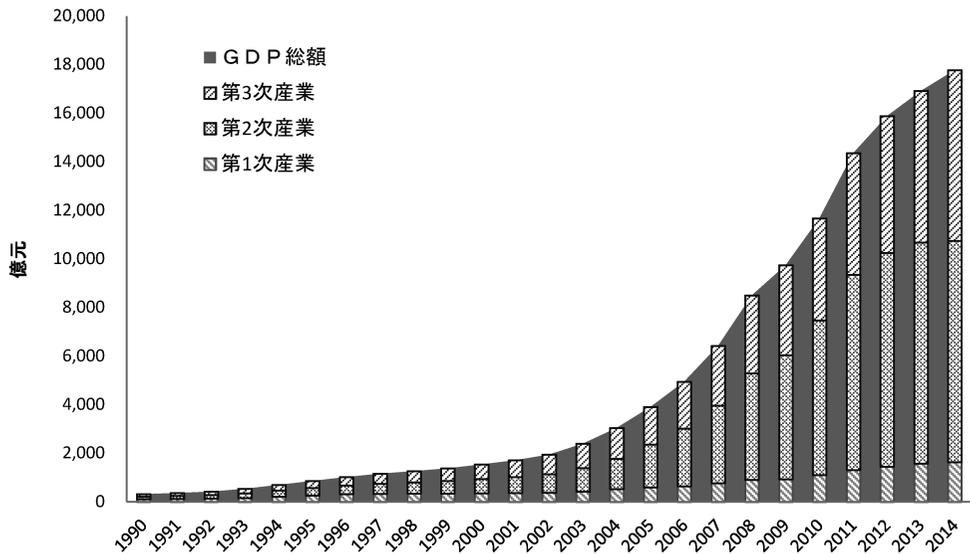


図1 内モンゴル自治区のGDP成長の推移
出所：『内モンゴル統計年鑑』（各年版）より作成。

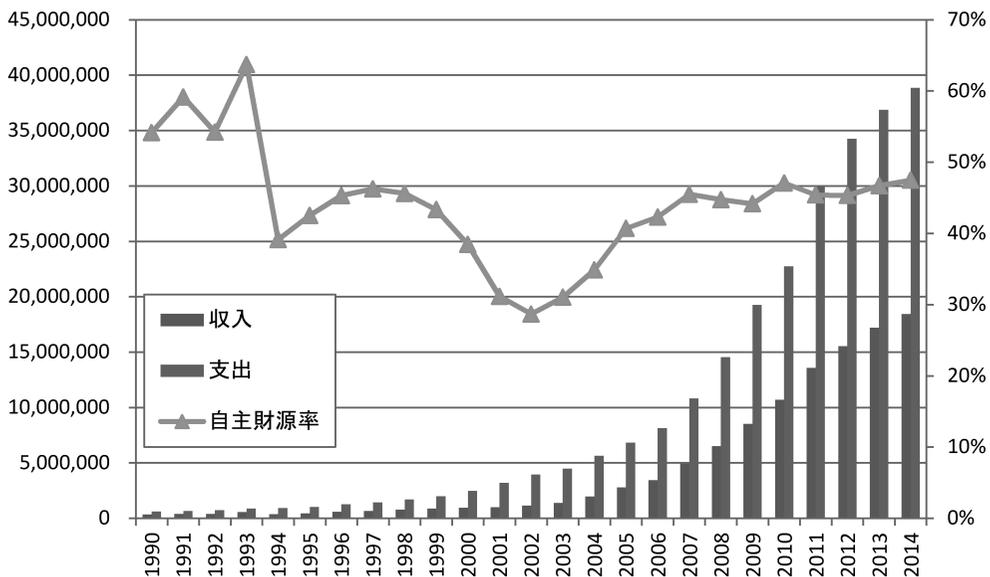


図2 内モンゴルの財政収支と自主財源率の推移（萬元、%）
出所：『内モンゴル財政年鑑』（各年版）より作成。

である⁷⁾。内モンゴル以下の行政区分は、①自治区、②盟・市、③旗・県・市・区、④ソム（中国語：蘇木）・郷・鎮、⑤村・ガチャ（中国語：嘎查）という5つのレベルからなる⁸⁾。具体的には、内モンゴル自治区は9地級市（バヤンノール市、烏海市、オールドス市、包頭市、フフホト市、ウランチャブ市、赤峰市、通遼市、フルンボイル市）、3盟（アルシャー盟、シリングル盟、ヒンガン盟）を管轄する。下位行政区単位としては22市管轄区、11県級市（県クラスの市）、17県、49旗、3自治旗がある。なお、末端政府としては、ソム郷鎮であるので、財政体制では、従来、自治区－盟・市－旗・県・市・区－ソム・郷・鎮という4層制をとっていた⁹⁾。

内モンゴルのGDPは、2000年に「西部大開発」が始まってから急速に成長した。図1に示したように、内モンゴルのGDPは1990年から2014年の間に年平均18%の名目成長率で伸びており、2014年には17,770億元に達した。石炭、天然ガスといった地下鉱物資源の大規模な開発は功を奏し、第二次産業の付加価値総額がGDP総額に占める割合は2000年の38%から2014年の51%に大きく伸びた。

図2に示したとおり、内モンゴル自治区の財政収支は年々拡大しつつあることが明らかである。2014年、公共財政予算総収入は1843.2億元に達し、2013年と比べて7.1%増加した。そのうち、税収入は1250.6億元（2013年と比べて2.9%増）、非税収入は592.6億元（2013年と比べて17.2%増）であった¹⁰⁾。同年の公共財政予算支出は3884.2億元にのぼり、2013年と比較して197.7億元、約5.4%増えた。政府性基金¹¹⁾収入は502.5億元で、前年度と比べて144.2億元、約22.3%減少した。政府性基金支出は563.6億元で、44.8億元、約7.4%下降した。2014年度中央財政からの各種補助金収入は1,871.5億元で、そのうち、政府からの税還付と一般財政移転収入（日本の地方交付税に相当）は1,134.1億元、用途指定の専項移転収入（Special Transfer Payment）は737.4億元である。中央と自治区間において規定された財政移転支払の配分方法に従って、自治区から各盟と市には1673億元を配分し、そのうち、税収還付と一般財政移転収入は891.9億元で、専項移転収入は781.1億元である。また、自治区本級の一般公共予算収入は304億元であるが、実際の公共財政収入は327.6億元に達する。前年度と比べて34.1億元増えた。中央政府からの各種補助金や前年度の繰越額、盟と市の上納額を加えると、実際の収入は740.1億元にのぼる。自治区本級の一般公共予算支出は591.7億元ある。

しかし、内モンゴルでは、財政支出額は財政収入額を超えてきており、自主財源率は歴史的にみてもかなり低い水準を続けていることが分かる。具体的にいえば、内モンゴルの自主財源率は、1994年の分税制改革より63.7%から39.1%へと急低下しており、2002年には28.7%に落ちた。その後、上昇しているが、2007年よりほぼ横ばいになってきて、2014年にも47.5%の低さを見せた。中央財政からの移転交付に半分以上依存することは、内モンゴル財政の特徴の1つとなる。

図3を見ると、内モンゴルにおける自治区本級財政は収支とも低い構成比を示していることが分かる。具体的にいえば、財政収入では、内モンゴルの自治区本級財政収入の構成比は、1994年の分税制改革によって1993年の8.43%から15.27%へ急拡大したが、2007年までは20%を超えたことがなかった。それが、2007年には一度24.98%に上昇したことがあっても、その後低下してきており、2014年には17.8%にすぎなかった。すなわち、内モンゴル自治区以下の政府間財政関係では、財政分権化の進展が見られる¹²⁾。財政支出については、内モンゴルの自治区本級財政支出の構成比は、1994年の分税制改革によって1993年の21.3%か

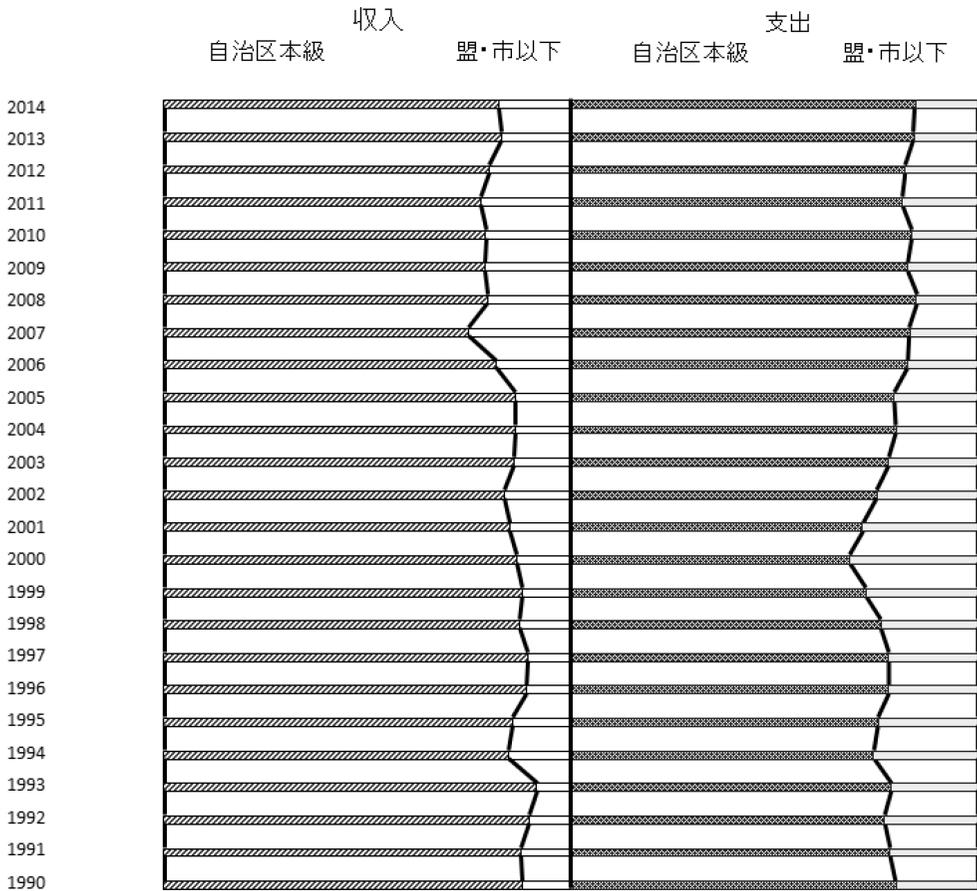


図3 内モンゴルにおける自治区本級および盟・市以下の財政収支構成比の推移 (%)
出所：付表1のデータより作成。

ら25.7%へやや上昇した後に、1998年までは21%台へ低下してから上昇が見られ、2000年には急に27.5%から31.5%に上がってから、再び低下しつつあり、2014年には15.5%に落ちた。すなわち、内モンゴル自治区以下の政府間財政関係では、財政分散化の進展を示している¹³⁾。つまり、内モンゴルにおける自治区と自治区以下の政府間財政関係では、収入の分権化と支出の分散化は同時に進んでいるといえる。

内モンゴルにおける自治区以下の各レベルの政府間財政関係を財政収支構成比の考察について、データの都合によって、代表的な3年分（「郷財県管」財政体制導入前の2004年、「郷財県管」改革が完成した2006年、およびソム郷鎮財政所を復活させた翌年の2013年）のデータだけを取り上げて比較したのである。

財政収入では、地級市の構成比が2004年の20.4%から、2006年の17.5%へと低下したが、2013年に21.0%になったので、体制の安定性を示している。県の構成比は、2004年の52.4%から、2006年の55.0%へ上昇し、2013年に58.3%に進んで、「省管県」テストはまだ実施していなくても、県財政が強くなってきていることを見せている。郷鎮財政の構成比については、2004年の13.7%から2006年の9.2%へ急下落して、2013年に3.6%しか残っていない（図4(a)

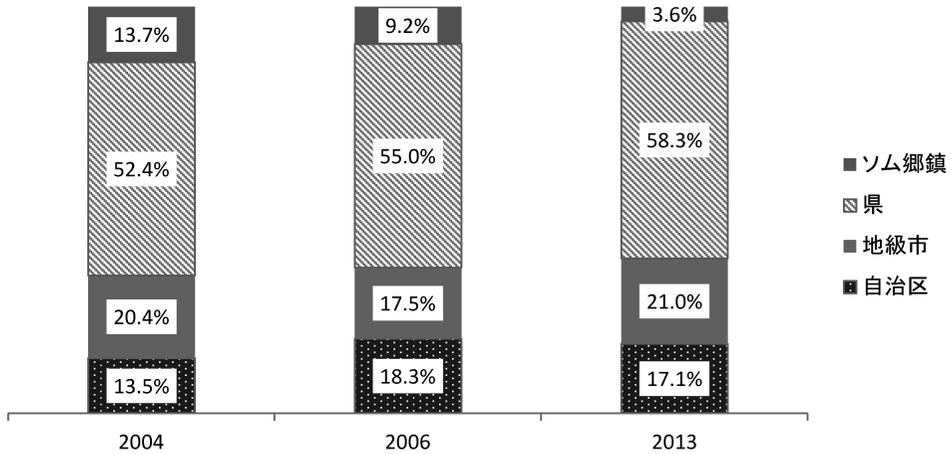


図4 (a) 内モンゴルにおける自治区以下の各レベル財政収入構成比の比較 (%)

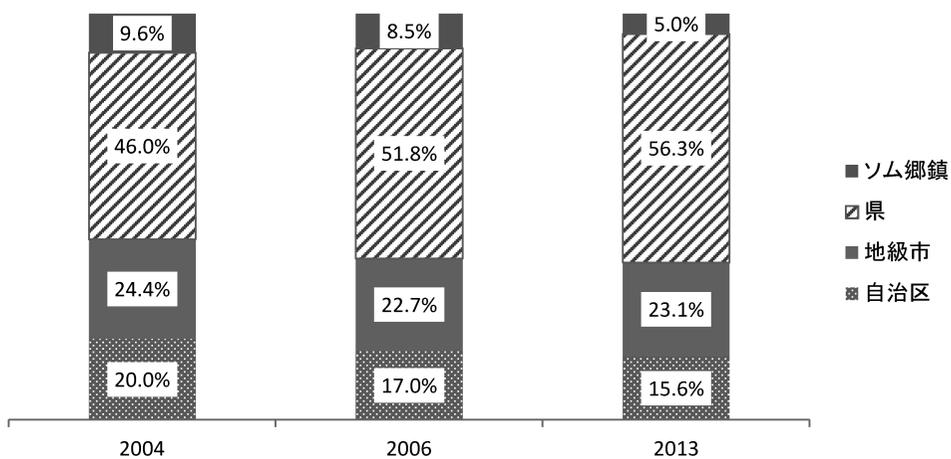


図4 (b) 内モンゴルにおける自治区以下の各レベル財政支出構成比の比較 (%)
出所：『内モンゴル財政年鑑』（2005年版、2007年版および2015年版）により作成。

参照)。郷鎮財政の構成比が低下したのは、農業税が撤廃したからである。

財政支出では、地級市の構成比が2004年の24.4%から、2006年の22.7%をへて、2013年には23.1%になって、ほぼ横ばいを見せている。県の構成比は、2004年の46.0%から、2006年の51.8%へ上昇し、2013年にさらに56.3%に進んで、県財政を強めたことが分かる。ただし、郷鎮財政の構成比については、2004年の9.6%から2006年の8.5%へ低下して、2013年にさらに5.0%に落ちたことは、郷鎮財政機構の必要性が問われる（図4 (b) 参照）。この点については、本稿の第3節に検討する。

2. 中国における郷鎮財政体制の成立と改革

内モンゴルの郷鎮財政体制を検討する前に、まず中国の郷鎮財政体制を一般的に考察し

ておこう。

新中国建国初期、中国の農村社会は荒廃し、一からの経済再建をしなければならない状況であったため、一部の地域のみ郷財政を実験的に導入した。しかし、当時の財政体制の下では、県が郷に対しては「分離的財政収支管理」（中国語：収支兩条線、英語：Separated Revenue and Expenditure）方式¹⁴⁾が採用され、郷政府の財政自主権は制限を受けていた。この時期、郷政府には数名の財政食糧管理補助員（中国語：財糧助管員）が配置され、農業税の徴収や一般支出の管理を行っていた。文化大革命の時期になると、農村部では、権力機構（郷人民政府と郷人民代表大会）と農業生産共同組合である「人民公社」を一体化した「政社合一」の管理体制が採られ、郷鎮財政が公社財政に取って代われ、財政請負（中国語：財政包幹、英語：Fiscal Responsibility System）に似た様な管理方式に変わった。1962年の『農村人民公社工作条例』が公布されたことをきっかけに、統一収入・統一支出（中国語：統收統支、英語：Unified State Control over Income and Expenditure）¹⁵⁾の財政体制が導入され、1983年まで機能しつづけていた。

1983年10月12日に中共中央、國務院は「政社分離の実施、郷政府の設立に関する通知」（中発〔1983〕35号）¹⁶⁾を公布し、郷政府の設立と同時に、郷レベルの財政と相応する予算・決算制度を確立し、収入源と支出範囲を明らかにしなければならないと定められたことによって、郷鎮財政が法的に位置づけられた。同年の12月、財政部が郷鎮財政体制の構築について詳細を取り決め、それに基づき、多くの地域では従来の公社財政をベースに郷鎮財政を導入した。

つまり、中国の郷鎮財政は1983年に確立されたといえる。1983年以降の中国の郷鎮財政は、表1に示したように展開、変遷し、そして中国農村部の経済成長、社会変化に大きな影響を与えてきた。

趙樹凱（2013）によると、「郷財県管」財政体制は経済未発達な地域に起源したそうである。確かに、「郷財県管」財政改革は、いわゆる三農問題¹⁷⁾の解決に伴って2003年に登場したのである。

その経緯については、以下のように述べておこう。三農問題を解消するため、テストとして安徽省で2000年より導入した農村税费改革¹⁸⁾をもとに、2003年3月27日に、國務院は、農民の負担を軽減し、農民の収入の回復・増加を促進し、農村経済の持続的発展と農村社会の全面的な進歩を推進し、中国農業生産のボトルネックとなる制約問題を解決する対策として、「農村における税・課徴金の試験的改革の全面推進に関する意見」（国発〔2003〕12号）を公布した。とくに①行政事業性課徴金・政府性基金・共同出資金と屠宰税、義務工・積累工の撤廃（3つの撤廃）、②農業税と農業特産税の調整（2つの調整）、③積立金、公益金と管理費からなる村の内部留保の改革（1つの改革）を取り決めた。

この改革に乗って、2003年5月に、安徽省は、選定した9県で「郷財県管」のテスト改革をスタートした（本稿注3参照）。「郷財県管」財政体制のテスト改革の普及につれて、2005年より、内モンゴルでは、「郷財県管」改革テストを始め、その翌年に自治区全体に広げたのである。

また、三農問題の解決策として、2006年1月1日より、中国全国では「農業税条例」が廃止、すなわち農業税が全面的に撤廃された。このことによって、郷鎮財政の役割が大幅に弱体化した。そして、県や市、区とその上部組織から郷や鎮に向向している郷鎮財政所

を含む駐在機関はすべて廃止する行政改革も行われ、人員削減と行政費用の削減を図った。

しかし、2008年に導入された食糧最低買付政策をはじめとする一連の国家農業・農村支援政策によって、農村部への財政資金の傾斜が見られた。これらの財政資源を活用するために、これまでに廃止した郷鎮財政所を全面的に再建することになった。

表1 郷鎮財政の推移

年	内 容
1983	「政社分離の実施、郷政府の設立に関する通知」が公布され、「郷政府の設立と同時に、郷レベルの財政システムを確立しなければならない」と定められた。郷鎮財政の法的位置づけが初めて明確化された。
1984	内モンゴルでは、郷鎮財政システムの構築は開始された。
1991	財政部が「郷鎮財政管理弁法」を公布し、郷鎮財政の性質、役割、任務、収支範囲、管理体制についてより詳細に規定した。郷鎮財政システムの構築は実験段階から全面的な展開、強化の段階に入った。
1994	分税制改革では、分権、分税、分機構を通じて、中央政府と省レベルの地方政府の権限を明らかにし、各種税目を中央税と地方税、中央・地方共有税に区分し、中央・地方間の税源配分を行った。しかし、省以下の各階層の政府における地方分税制は明確化されていなかった。その結果、分税制によって財源が中央に集中すると同時に、県や郷の財政支出が増え、県や郷の財政を圧迫するようになった。
2000	2000年から安徽省では、農村における税・課徴金の試験的な改革が実施され、屠殺税が撤廃され、農業税と農業特産税の税率調整を行った。
2003	3月に国务院は「農村における税・課徴金の試験的改革の全面推進に関する意見」を公布した。①行政事業性課徴金・政府性基金・共同出資金と屠殺税、義務工・積累工の撤廃（3つの撤廃）、②農業税と農業特産税の調整（2つの調整）、③積立金、公益金と管理費からなる村の内部留保の改革（1つの改革）、を取り決めた。5月に、安徽省では、選定した9県を「郷財県管」のテスト地域として指定した。
2004	黒竜江省では、「郷財郷用県監管」の形で「郷財県管」改革をテストした。
2005	4月に、内モンゴルで、ソム郷鎮合併を開始された。 9月に、内モンゴルで「郷財県管」改革テストが始まり、郷鎮財政所の撤廃も次第に行われる。
2006	1月1日に、「農業税条例」が廃止され、農業税が全面撤廃された。 7月に、財政部は「『郷財県管』をさらに推進することに関する通知」（財予〔2006〕402号）を公布した。 本年度末には、内モンゴルは、ソム郷鎮がない2区を除いた99旗県（市、区）では、すべて「郷財県管」が実施された。
2010	財政部が「郷鎮財政資金に対する管理監督の強化に関する指導意見」を公布し、郷鎮財政の職責を健全化させ、郷鎮財政による資金管理監督の優位性を発揮することを通じて、郷鎮レベルの財政システムを強化しなければならないと方針を固めた。
2012	内モンゴルは、郷鎮財政所を全面的に再建し、3年以内に各郷に必ず財政所を設置するとされた。
2013	3月に、『内蒙古自治区におけるソム郷鎮財政建設実施弁法』（内政農改〔2013〕174号）が公表された。
2014	財政部の「郷鎮国庫集中支払い制度改革に関する指導意見」が公布され、条件に達した郷鎮は2015年までに国庫集中支払い制度を改革し、財政収入を全額国庫単一口座によって管理しなければならず、条件に達していない郷鎮でも早急に条件を整備し、改革を実施しなければならないと定めた ¹⁹⁾ 。

出所：『中国財政年鑑』（各年版）、『内モンゴル財政年鑑』（各年版）、内モンゴル自治区財政庁HP（<http://www.nmgjt.gov.cn/>）などより整理し、作成した。

また、郷鎮財政所の役割も従来の財政収入をただ単に管理する「収入型」の財政体制から、農業・農村支援のための各種財政支出を管理し、農村部における公共サービスの均等化を促進する「監督・サービス型」財政体制へと大きく変貌した。

つまり、未発達な地域では、農業税の撤廃によって財政収入はほぼゼロになるので、その郷鎮財政所は財政支出機関に変身して、県財政の出先機関となっているともいえる。

3. 内モンゴルにおける郷鎮財政体制の変遷と問題点

内モンゴルの郷鎮財政システムは1984年に構築されたものである。ソムは自治区財政システムの最下層に位置される²⁰⁾。ソムの規模は比較的小さいが、広く設置され、農村牧畜区や牧畜民を対象にサービスを提供している。ソムは農村牧畜区の実情や農家、牧畜民の需要を熟知しているため、重要な役割を果たしている。

当初、自治区における郷鎮財政の役割は、農業や牧畜業の関連税や課徴金を徴収し、郷鎮行政機関の経費などを管理することであった。その後、全国で展開された農村部の税や課徴金の試験的改革に歩調を合わせるため、内モンゴルは2005年に農業や牧畜業の関連税をすべて撤廃し、農牧民の負担軽減を図った²¹⁾。農業や牧畜業の関連税改革に伴って、2つの改革を行った。それは、ソム郷鎮合併改革の実施と「郷財県管」の財政管理システムの導入である。

まず、ソム郷鎮合併改革は、2005年4月24日に内モンゴル党委弁公庁・政府弁公庁が伝達した『全区のソム郷鎮機構テスト改革のいくつかの意見』（内党弁発〔2005〕20号）によって始まった。

次に、「郷財県管」については、2005年9月23日に内モンゴル自治区財政庁が公布した『ソム郷鎮財政管理方式を改革し、郷財県管を実施することに関する意見』によって、「郷財県管」財政体制のテスト改革をスタートし、また、2006年1月1日より全区に広げるとされた。2006年には、内モンゴルは、ソム郷鎮がない2区を除いた99個旗県（市、区）では、「郷財県管」をすべて実施した²²⁾。そして、この改革によって、郷鎮財政所を含む郷鎮財政機関も廃止しはじめた。

その結果、ソム郷鎮に設置されていた行政事業機関は11個から7個に再編され、多くの地域の郷鎮財政所が廃止され、人員削減が行われた。具体的にいえば、表2にみるとおり、自治区内のソム郷鎮数は、2004年の1,233（708郷、525鎮）から、2005年の1,029（533郷、496鎮）へ削減され、2006年にはさらに620ソム郷鎮（187郷、433鎮）に減少された。自治区内の郷鎮財政機関については、2004年の1,189（うち586ソム郷鎮財政所）から、2005年の968（うち461ソム郷鎮財政所）へ、2006年にはさらに487（うちソム郷鎮財政所は208）になった。2011年には、ソム郷鎮財政所数は史上最少の155ヶ所に減少された。

しかし、内モンゴル自治区の経済成長や社会発展に伴い、都市化の推進や社会保障サービスを強化し、社会福祉の改善を実現するために、ソム郷鎮レベルの公共財政サービスが必要になり、ソム郷鎮財政を再建しなければならなくなった。そこで、財政部が2010年に公布した「郷鎮財政資金に対する管理監督の強化に関する指導意見」に基づき、2012年7月27日に内モンゴル自治区人民政府は「ソム郷鎮の建設を全面的に強化することに関する指導意見」（内政弁発〔2012〕84号）を通達した。それをきっかけに、ソム郷鎮財政所の再

表2 内モンゴル自治区におけるソム郷鎮数の推移（2004～2013年）

	ソム郷鎮数	ソム郷鎮財政機関数	
		うち郷財県管の ソム郷鎮数（実施率）	うちソム郷鎮 財政所数
2004	1,233	0 (0.0%)	586
2005	1,029	364 (35.4%)	461
2006	620	556 (89.7%)	208
2007	621	621 (100.0%)	208
2008	645	612 (94.9%)	172
2009	651	633 (97.2%)	167
2010	655	637 (97.3%)	169
2011	697	677 (97.1%)	155
2012	745	724 (97.2%)	205
2013	775	764 (98.6%)	280

出所：内蒙古自治区財政庁編『内蒙古財政年鑑』（2005～2014年）に基づき作成。

建が始まった。表2が示すように、ソム郷鎮財政機関数が701ヶ所に増え、そのうちのソム郷鎮財政所が280所に増加した。

ただし、ソム郷鎮財政機関を再建し、郷鎮財政システムの強化を図ったが、依然として多くの課題が残されていた。まず、郷鎮財政について3種類の管理方式が並存していた。

1つ目は、「郷財県管」の方針を引き継いだ旗・県の財政局がソム郷鎮財政所を管理する垂直的管理方式である。

2つ目は、郷鎮政府と旗・県の財政局が共同で管理する共同管理方式である。

3つ目は、郷鎮政府自らが直接に管理する方式である。

地域によっては、郷鎮財政所の所管方式が異なるため、ソム郷鎮財政所の管理監督に大きな格差が生まれている。例えば、ウランチャブ市の商都県、チャハル右翼後旗、興和県では、旗・県の財政局が直接にソム郷鎮財政所を管理する垂直管理方式を採用しており、その他の旗・県では、共同管理方式と直接管理方式が採用されている。その結果、共同管理方式と直接管理方式の下では、ソム郷鎮財政所はソム郷鎮政府の1つの部門になってしまい、「郷財県管」改革で期待されていた農業・農村支援のための各種財政支出に対するソム郷鎮財政所の管理監督の役割が十分に果たすことができなくなることが懸念される。垂直管理方式を採用する地域は一部に限られており、多くの地域では共同管理方式か直接管理方式が採用されている。

3種類の管理方式の並存によって、混乱が生じ、ソム郷鎮間の不公平にもなるので、2013年3月5日に、『内蒙古自治区におけるソム郷鎮財政建設実施弁法』（内政農改 [2013] 174号）が公表された。これで、ソム郷鎮財政における3種類の管理方式を垂直的管理方式に統一することになった。そして、ソム郷鎮財政所を旗・県財政の出先機関として位置づけ、旗・県の財政局はソム郷鎮財政所について垂直的管理を行い、ソム郷鎮政府は協力することを明文化した。

つまり、内モンゴルでは、「郷財県管」財政体制の実施から、多くのソム郷鎮財政所は財政支出機関に変身して、そして、旗・県財政の出先機関となった。

内モンゴルのソム郷鎮財政体制における問題点としては、ソム郷鎮財政に対する事務権限と財政権限の配分が不適切であることも存在する。具体的にいえば、内モンゴルのほとんどのソム郷鎮においては、農業と牧畜業のような第一次産業を主産業としているので、農業税の撤廃によって、税源が著しく減少した。一方、ソムから都市部のマーケットへの距離が遠く、交通インフラも未整備であるため、域内の郷鎮企業数は少なく、規模も小さくて、地域財政収入に多く貢献できない。「郷財県管」改革から、ソム郷鎮財政権の県への移譲によって、財政権の上部への集中が進む一方で、郷鎮財政が担うべき事務権限に対する取り決めは必ずしも明確になっていない。例えば、農村道路建設や社会治安管理といった公共財の提供を県政府から要請され、郷鎮財政をひどく圧迫するケースも多々ある。他方、中央や地方政府からの財政移転は主に民生の改善をターゲットにしており、郷鎮企業や地域経済に対する支援が不十分で、地域経済の拡大によって郷鎮財政を充実、強化させる好循環は確立されていない。

さらに、郷鎮財政の運営体制は健全ではない。まず、郷鎮財政の予算編成は不完全で、年度予算には具体的な収支項目は明記されておらず、決算時に予算外支出として計上しているケースが多い。また、予算編成の時間が長く、しばしば締め切りを過ぎても提出されない。さらに、予算の執行はソフトで、決算時の帳尻合わせを繰り返し、財政透明度が低い。こうなった原因としては、郷鎮財政所の人員や人材の不足などが挙げられる。近年、食糧最低買付政策などの国家農業・農村支援政策プロジェクトが相次いで打ち出されているが、自治区のソムの郷鎮財政所が管轄する農村や牧畜区の面積は一般的な農村よりかなり広く、交通インフラ整備が行き届いていないことに加え、一部の地域住民はモンゴル語しか分からず、基礎データや現状の把握、各種政策の宣伝や実施には時間がかかり、担当者の負担が重い。また、郷鎮財政所のインフラ整備が行き届いておらず、職場環境は比較的劣悪である。そのため、優秀な人材は集まらない。そのため、予算編成や日常財務会計

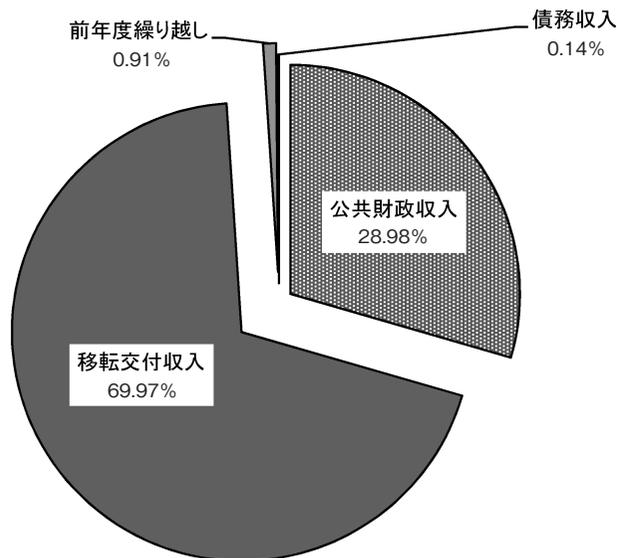


図5 ソム郷鎮財政収入の内訳（2013年）

出所：内蒙古自治区财政厅編『内蒙古財政年鑑』（2014年）に基づき作成。

などを精通する人材が不足する。

なおかつ、ソム郷鎮財政に対する管理監督システムも構築されておらず、現行の統計システムには郷鎮財政に関連するデータ公表も不足している。一部の地域では、郷鎮の財政データを旗・県の財政データにまとめて計上しているため、ソム郷鎮財政の真実を反映することができない。したがって、ソム郷鎮財政を客観的に評価するには困難がある。他方、郷鎮財政の運営にもっとも関心を持つのはやはりサービスを直接に受ける農民や牧畜民であるが、学歴の低く、漢語が話せない農民や牧畜民にとっては、国の政策方針、郷鎮財政の運営を理解するのは容易ではない。したがって、「郷財県管」財政体制の実施やソム郷鎮財政所の再建だけを通じて、ソム郷鎮財政問題を十分に解決することができないと思われる。

最後に、図5にみるとおり、ソム郷鎮財政収入に自主財源（公共財政収入）の占める割合はわずか30%未満で（農業税の撤廃より、ソム郷鎮財政収入に自主財源は2005年の44.0%から、2013年の29.0%に低下している。詳細は付表2を参照）、上位レベル財政からの移転交付は約70%を占め、旗・県の財政に過度に依存していることが分かる。また、ソム郷鎮財政収入に自主財源があるが、実際に企業や石炭などの資源の分布はアンバランスであるため、財政収入をほとんど持たないソム郷鎮も多い²³⁾。財政収入がないソム郷鎮財政所は、単純な支出機関となる。

したがって、内モンゴルでは、ソム郷鎮財政所の再建を通じて財政サービスを改善することができたが、ソム郷鎮財政再建に向けた道のりはまだ遠いと思われる。

むすびにかえて

中国西部地域の代表としての内モンゴルでは、「郷財県管」改革を実施しながら、ソム郷鎮財政所を撤廃した後に、財政体制の展開につれて、ソム郷鎮財政所の重要性が改めて認識されたため、自治区内の各地で再びソム郷鎮財政所を復活させている。本稿は、内モンゴルにおけるソム郷鎮財政所の廃止と復活の経緯に対する考察を踏まえて、内モンゴルのソム郷鎮財政について政府間財政関係を中心に検討している。本稿を通して明らかになったのは、およそ以下のとおりである。

地方財政の視角からみると、「郷財県管」改革によって、ソム郷鎮財政所が各地で再建されたものの、ソム郷鎮の財政権は旗・県に移譲するという財政権の上部へと集中する動きがみられる。このような財政権の上部集中は、旗・県の財政部門は郷鎮の予算編成と収支に対する管理・監督を行うことによって、郷鎮財政の管理水準を高めることを目的とするが、ソム郷鎮財政所は、旗・県の財政局からの垂直的管理を受け、その出先機関となる。

なおかつ、大部分のソム郷鎮の財政には、収入はほとんどなくて、支出としては、旗・県の財政からの経費を転送する形で行うので、完全な財政にならず、ソム郷鎮財政所は財政支出機関にすぎない。つまり、「郷財県管」財政体制の実施によって、ソム郷鎮財政は形骸化されたのである。したがって、ソム郷鎮財政所の復活は、ソム郷鎮財政の復活を意味しない。「郷財県管」財政体制の実質は、「自治区（省）－地級市－県－郷鎮」の4層制から「自治区（省）－地級市－県」への減層を意味するといえる。

ただし、内モンゴルにおけるソム郷鎮財政の形骸化に対して、浙江省や広東省などの経済発達な地域では、「拡権強鎮」（鎮の権限拡大を通じて鎮の経済を強めること）を行って、

郷鎮財政を強めている動きもみられる²⁴⁾。それはどうしてだろう。ポイントは経済力にある。経済発達な地域では、強い郷鎮企業がたくさん存在するので、その郷鎮の経済力や財政力は内モンゴルの旗・県を超えている。例えば、2015年には中国の鎮ランキングのトップ10（昆山市玉山镇、常熟市虞山镇、南海区獅山镇、增城区新塘镇、南海区大滘鎮、張家港市楊舍鎮、東莞市虎門鎮、順德区北滘鎮、東莞市長安鎮、張家港市金港鎮）では、平均人口は、51.88万人、平均鎮内総生産は571億元、平均鎮本級財政収入は37.93億元に達する。これに対して、内モンゴルでは、かすみや以外、郷鎮企業が少なく、規模も小さく、競争力も弱いので、農業税の撤廃後、ソム郷鎮の財政収入はほとんどなくなった。財源をだいぶ失った内モンゴルのソム郷鎮財政にとって、形骸化は必至になることである。

なお、内モンゴルのソム郷鎮財政の運営においても、事務権限と財政権限に関する不適切な配分、郷鎮財政の運営体制の不完全、担い手の不足、管理監督システムの未整備といった課題が残っているため、引き続き改善が必要であるが、それよりも、むしろ図4(b)に示したとおり、郷鎮財政の構成比は低下してきており、2013年にすでに5.0%に落ちたので、ソム郷鎮財政サービスが確保できるかは懸念される。

本研究はJSPS科研費 JP23402036の助成を受けたものである。

注

- 1) ここでの「市」とは、いわゆる地級市のことで、省と県間の地方政府として1985年以降増設されてきたものであるが、こうした地級市行政にふさわしい財政権を持っていた。この時の地方財政体制は「市管県」体制（市財政が管轄県の財政を管理すること）と呼ばれる。地級市改革経緯については、陳 志勇ほか（2013）には詳しい。
- 2) 「市管県」体制にはいろいろ弊害があると思われ、2003年より福建省から「市管県」体制から「省管県」（県の財政が直接に省に管理されること。「省直管県」ともいう）体制へと移行しはじめた。また、2009年7月に公表した財政部「省直管県財政改革の推進に関する意見」では、2012年末までに、民族自治区を除き全国で「省直管県」改革を推進するよう勧告した。
- 3) 2003年5月11日に、安徽省人民政府は『省财政厅による郷鎮財政管理方式改革テストの実施意見に関する通知』（皖政弁〔2003〕29号）を伝達したとき、選定した和县、五河、太和、全椒、潜山、宿松、祈門、霍山、利辛などの9県を「郷財県管」のテスト地域として指定したことを公布し、2003年よりテスト改革を実施するとされた。
- 4) 2005年12月29日には、第10期全国人民代表大会常務委員会第19次会議で「農業税条例」（1958年6月3日主席令）の廃止が決議され、2006年1月1日より次第に実施され、2007年1月1日より農業税は全国で撤廃された。
- 5) 安徽省では「郷財県管」の体制が試行された翌年、黒竜江省では、『黒竜江省が郷鎮財政管理方式を改革して「郷財郷用県監管」（郷の財政収入は郷のみ使用するが、県が監督すること）を実行することに関する意見（試作）』によって「郷財県管」改革をテストした。そして、2005年より、前後して吉林省、内モンゴル、江蘇、江西、河南、広西、海南、重慶、雲南、陝西、甘肅、青海、寧夏、新疆などへ「郷財県管」のテスト改革を広げたのである。さらに、2005年12月31日、國務院は「社会主義新農村建設の推進に関する若干の意見（关于推進社会主義新農村建設的若干意見）」において、「郷財県管」の財政改革の実施を奨励するという方針を明らかにした。翌年の7月28日、テスト改革の経

- 験を踏まえ、財政部は『郷財県管事業の更なる推進に関する通達』を公布し、全国範囲で「郷財県管」の改革が広まった。例えば、広東省财政厅は、経済力が高く、財政規模が大きく、管理水準の高い郷・鎮を除き、原則すべての郷鎮において「郷財県管」に2008年までに移行しなければならないと指示していた。2006年まで、全国の28省や自治区で「郷財県管」改革が実施され、そのうち16省は全面的改革、12省は部分的な試験的な改革を実施した。2011年年末時点で、全国で約29,300の郷・鎮は「郷財県管」体制を導入しており、全体の約86.1%を占めるといふ。
- 6) 財政所とは郷鎮の財政機関である。なお、中国では、中央政府の財政機関は「財政部」、省、市、県の財政機関は「財政局」といふ。
 - 7) 『2014年内モンゴル自治区における国民経済と社会発展の統計公報』(<http://www.nmgtj.gov.cn/nmgttj/tjgb/jjshfztjgb/webinfo/2015/03/1436260364759396.htm/>) による。
 - 8) ソムとガチャは、中国においては内モンゴル自治区にのみ特有の行政区画である。
 - 9) 2005～2012年の間、内モンゴルでは郷鎮財政所の撤廃によって、一度3層制になったといえる。2012年より、郷鎮財政所の復活につれて、4層制に戻ったが、2014年よりスタートした「省管県」体制改革から、再び3層制になりそうである。内モンゴルでの「省管県」テストは、「拡権強県」(県の権限拡大を通じて県の経済を強めること)の形で行われている。具体的にいえば、2014年4月に公表された『内モンゴルで「拡権強県」のテストを始めることに関する意見』(内党弁発[2014]18号)では、林格爾県、土默特右旗、達拉特旗、阿榮旗、科爾沁右翼前旗、開魯県、寧城県、多倫県、察哈爾右翼前旗、杭錦后旗、海勃湾区および額齊納旗の12県は「拡権強県」のテスト地域として指定された。そして、2015年7月には、『新たな「拡権強県」テスト地域を指定することに関する通知』(庁発[2015]17号)が公表されたので、この改革はさらに進んでいることが分かる。
 - 10) 近年中国では非税収入はますます膨大してきている。非税収入に関する分析は、張 忠任(2016)に詳しい。
 - 11) 政府性基金(Government Funds)は、特定のインフラ施設建設や社会発展事業を支援するため、使途を指定し、政府が社会から徴収する収入、または土地譲渡や宝くじ発行などの方式で取得した収入を指す。1996年7月6日に國務院が公布した「予算外資金の管理を強化することに関する決定」(国発[1996]29号)により新設され、2010年より政府性基金予算も日本の特別会計に相当するものとして設立された。
 - 12) 歳入全体に占める中央財政または上位レベルの財政の割合は50%以上であれば集権化、50%以下であれば分権化という。
 - 13) 歳出全体に占める中央財政または上位レベルの財政の割合は50%以上であれば集中化、50%以下であれば分散化という。張 忠任(2001)第1章第3節をご参照。
 - 14) 「収支两条線」とは、財政収入は一律国庫に上納されるが、財政支出は各部門の職能に応じて一定の基準に基づき審査され、配分される、という財政支出が分離された管理方式である。
 - 15) 「統収統支」または「満収満支」は、地方の財政収入が全額中央政府に上納し、財政支出は全額中央政府から配分される、という統一した高度集中的な財政システムである。当該財政システムのもとでは、予算管理権はほぼ中央に集中されている。
 - 16) 政社分離については、「政」は政府すなわち郷政府のことで、「社」は農村部の経済組織を指す。人民公社のもとで、「政社合一」(郷政府と経済組織を統一した)ので、政社分離は、人民公社を解体して、郷政府と経済組織を分離させることである。
 - 17) 三農とは農村、農業、農民を指す。

- 18) この改革の経緯については、呉 理財ほか（2015）を参照。
- 19) 2002年から国庫集中受払制度の普及によって、一本化された国庫口座システムが構築され、財政資金がすべて国庫の単一口座管理システムに組み込まれ、収入が国庫または財政特別口座へ「直行」し、支出も国庫の単一口座システムを通して財・サービスの提供者または資金使用部門まで「直行」することになった。張 忠任（2007）を参照。
- 20) 自治区（省）・地級市・県・ソム郷鎮という地方財政体制の4層目となる。
- 21) 楊 晶（2005）参照。表2にみるとおり、2007年には「郷財県管」の実施率が100%であったことが見られる。ただし、2008年よりこの実施率が100%割れになってきたことが分かる。
- 22) 王 玉明（2007）による。
- 23) 例えば、2013年のデータによると、775ソム郷鎮では、財政収入について、1,000万円以上を持つソム郷鎮は180（23%）しかなく、100万円以下のソム郷鎮は443（57%）であった。ただし、財政赤字のソム郷鎮数は2005年の277（26.9%）から2013年の51（6.6%）に減少してきている。
- 24) 関連研究については、孫 柏瑛（2011）、葉 中華ほか（2011）をご参照ください。

参考文献

- 内蒙古自治区财政厅編『内蒙古財政年鑑』（2007-2015）中国財政経済出版社。
- 内蒙古自治区财政厅編『内蒙古統計年鑑』（2004-2015）中国統計出版社。
- 内モンゴル自治区财政厅HP（<http://www.nmgcz.gov.cn/>）
- 内モンゴル自治区統計局HP（<http://nmgtj.gov.cn/nmgttj/index.htm>）
- 王 玉明（当時内モンゴル财政厅長）『内蒙古自治区における2006年予算の執行状況と2007年予算（草案）の報告について』、内蒙古自治区第十屆人民代表大会第5回会議にて、2007年1月25日。
- 呉 理財、李 世敏、王 前「新世紀以来の中国の農村部における基層財政ガバナンスのメカニズムとその改革」『求实』2015年第7号。
- 四川省财政厅課題組「新时期における郷鎮財政研究—四川省を事例に」『財政研究』2012年第2号。
- 時 文彦「充実と転変職能強化郷鎮財政管理的探討」『財政研究』2010年第2号。
- 孫 柏瑛「強鎮拡権における二つの問題に関する検討」、『中国行政管理』、2011年第2号。
- 趙 樹凱「原郷政府ガバナンスの危機と変革—事務権限配分と連携モデル」『人民フォーラム・学術前沿』2013年21号。
- 張 忠任『現代中国の政府間財政関係』御茶の水書房、2001年。
- 張 忠任「中国における地方行政改革と地方自治の進展と意義（特集 中国地方自治研究）」『北東アジア研究』第13巻、2007年。
- 張 忠任「中国における政府間財政関係の変質と多次元展開」『総合政策論叢』、Vol.31、2016年。
- 陳 志勇、張 忠任、金 紅実「中国の財政体制改革と問題点」『総合政策論叢』、Vol.27、2013年。
- 楊 晶（当時内モンゴル自治区主席）『2005年内蒙古自治区政府工作報告』、内蒙古自治区第十屆人民代表大会第3回会議にて、2005年1月8日。
- 葉 中華、王 楠、常 征「経済発達な鎮における行政管理体制改革に関する思考」『中国行政管理』2011年第1号。

付表

付表1 内モンゴル自治区本級および盟・市以下の財政収支の推移（1990～2014年）

	財政収入および比率					財政支出および比率				
	財政収入（億元）			比率（％）		財政支出（億元）			比率（％）	
	合計	自治区 本級	盟・市 以下	自治区 本級	盟・市 以下	合計	自治区 本級	盟・市 以下	自治区 本級	盟・市 以下
1990	33.0	4.0	29.0	12.0	88.0	60.9	12.2	48.7	20.0	80.0
1991	39.4	4.9	34.5	12.4	87.6	66.6	14.4	52.2	21.6	78.4
1992	39.1	4.0	35.1	10.2	89.8	72.1	16.5	55.6	22.9	77.1
1993	56.2	4.7	51.5	8.4	91.6	88.3	18.8	69.5	21.3	78.7
1994	36.3	5.5	30.8	15.3	84.7	92.8	23.9	69.0	25.7	74.3
1995	43.7	6.2	37.5	14.2	85.8	102.2	25.0	77.2	24.4	75.6
1996	57.3	6.2	51.1	10.8	89.2	126.4	27.8	98.6	22.0	78.0
1997	66.1	7.0	59.1	10.6	89.4	142.9	31.3	111.6	21.9	78.1
1998	77.7	9.6	68.0	12.4	87.6	170.3	40.5	129.9	23.8	76.2
1999	86.6	10.2	76.4	11.8	88.2	199.8	55.0	144.8	27.5	72.5
2000	95.0	12.6	82.5	13.2	86.8	247.3	77.9	169.4	31.5	68.5
2001	99.4	15.0	84.5	15.1	84.9	319.3	90.8	228.5	28.4	71.6
2002	112.9	18.3	94.6	16.2	83.8	393.6	97.3	296.3	24.7	75.3
2003	138.7	19.5	119.3	14.0	86.0	447.3	97.9	349.4	21.9	78.1
2004	196.8	26.6	170.2	13.5	86.5	564.1	112.7	451.4	20.0	80.0
2005	277.5	37.3	240.2	13.5	86.6	681.9	139.8	542.1	20.5	79.5
2006	343.4	63.0	280.4	18.3	81.7	812.1	138.2	674.0	17.0	83.0
2007	492.4	123.0	369.4	25.0	75.0	1082.3	179.5	902.8	16.6	83.4
2008	650.7	131.9	518.8	20.3	79.7	1454.6	220.0	1234.6	15.1	84.9
2009	850.9	180.0	670.8	21.2	78.8	1926.8	327.9	1598.9	17.0	83.0
2010	1070.0	223.6	846.4	20.9	79.1	2273.5	363.5	1910.1	16.0	84.0
2011	1356.7	300.9	1055.7	22.2	77.8	2989.2	549.1	2440.1	18.4	81.6
2012	1552.8	312.1	1240.6	20.1	79.9	3426.0	609.3	2816.7	17.8	82.2
2013	1721.0	293.5	1427.5	17.1	83.0	3686.5	576.4	3110.2	15.6	84.4
2014	1843.7	328.1	1515.6	17.8	82.2	3880.0	591.6	3288.4	15.3	84.8

出所：内蒙古自治区财政厅編『内蒙古財政年鑑』（2014）、内モンゴル財務庁HPにおける「2014年自治区本級財政総決算」、「2014年内モンゴル自治区財政総決算」（<http://www.nmgcz.gov.cn/nmczt/zwxx/zwgk/xxgkml/czyjs/zzq/>）に基づき作成。

付表2

単位：万元	一般予算収入			一般予算支出		
	収入総額	本級収入	補助金収入	支出総額	本級支出	上納支出
2004	659,146	269,857	394,992	665,666	541,564	123,853
2005	899,245	395,227	509,136	914,454	724,681	189,760
2006	906,703	318,896	602,423	905,957	695,670	210,287
2007	985,781	359,414	625,656	992,963	793,873	199,090
2008	1,135,348	437,562	704,139	1,135,672	922,748	212,924
2009	1,291,204	508,663	780,226	1,291,204	1,070,501	217,002
2010	1,498,831	534,784	959,922	1,498,831	1,200,616	290,049
2011	1,704,970	561,335	1,135,453	1,704,970	1,466,244	226,424
2012	1,923,856	620,175	1,288,496	1,923,856	1,646,364	255,983
2013	2,153,086	623,986	1,506,591	2,153,086	1,851,403	272,108

出所：内蒙古自治区财政厅編『内蒙古財政年鑑』（2005～2014年版）より作成。

説明：収入総額には前年度繰越金、支出総額には次年度繰越金が含まれている。

キーワード：郷財県管、ソム郷鎮、財政所、層制

(XU Bo, HE Yanmin, ZHANG Zhongren)