

中国における租税争訟はなぜ少ないのか：農民負担との関連性からのアプローチ

著者	李 貌
学位授与年月日	2018-02-15
URL	http://doi.org/10.15083/00077777

論文の内容の要旨

論文題目 中国における租税争訟はなぜ少ないのか—農民負担との関連性からのアプローチ—

氏名 李貌

現在、中国の財政収入は増加し、そのかなりの部分は税収によっているが、租税争訟の件数は（米国と日本と比較して）少ない。それはなぜだろうか。この問題について、租税法の先行研究は主として狭義の租税制度の側面の検証に終始している。経済・財政全体から検討したものは少ない。小論はこれらの先行研究を踏まえて1949年以來の財政体制とその体制を支える政策を検討するものである。検討結果に基づき、次の結論を得た。

1949年以來、中国の財政、特に地方財政は長年、租税ではなく農民から徴収した税外収入で賄われてきた。その税外負担は「事実上の税」であり「見えざる税」である。そのため、広義の納税者たる中国農民は主に租税争訟によらず、税外負担に関する行政争訟、及び事実上の反抗、さらに限定的ながら政治参加の道を通じて自分の権利や利益を守ってきた。それによって中国の租税争訟は相対的に少なくなっていると考えられる。小論の主たる対象はこうした農民負担である。

小論の各章の検討を通じて各時期の共通点を見出すことができる。

中国において国と納税者との経済紛争は主に租税負担ではなくその税外負担をめぐって生じる。その紛争が生じる場合、税外負担の負担者である農民は次のパターンにより紛争の解決を求める。まず、消極的な抵抗を行う。それが取締りにあった場合、農民は「信訪」という窮状申立の制度を通じて上層部に自分の請求を主張する。「信訪」による争議解決がうまくいかない場合には、更に次のような二つの選択肢がある。

第一に、自殺を含む暴力的抵抗である。各時代において農民が重い経済負担を政府に課される場合、自殺の現象が絶えなかった。農民が自殺した後、その家族または同村の村民等はその死体を現地政府の所在地、または現地幹部の家に運び所謂「鬮葬」を起こすといった事件が頻繁に起こっている。今日では「群体性事件」と呼ばれる。地方幹部が「群体性事件」に消極的な態度を示したり、更には地方の警察等を出動させた場合は、農民との暴力衝突に発展し、殺傷沙汰を引き起こす「悪性群体性事件」となりやすい。それらの事件はメディアの注目を集め、報道されている。それらの報道を通じてより上層の幹部がその事件を知り、上層部は幹部を現地に派遣し、紛争の双方を集めて理を説いて紛争を解決しようとする「第三者（説理者）」として、当事者（心服者）を「説理 - 心服」の紛争解決モデルを以って解決する。

第二に、行政争訟の利用である。中国において租税訴訟の件数は少ないものの、税外負担に関する行政訴訟の件数は少なくない。例えば、第三章における農民負担に関する行政訴訟及び第四章における土地収用に関する行政訴訟の件数は同時代の租税訴訟の件数より遥かに多くなっている。

小論の各章の概要は以下の通りである。

第一章では、1949-1950年代中期における農民負担を考察した。当時の経済体制は国営経済を主体とし、私営資本主義経済や農民の私有経済の多様な経済成分が併存する「新民主主義経済」体制である。その経済体制の下で当時の農民負担は税負担（主に公糧負担）と税外負担（農村部の教育集金等）に構成される。また、当時の農業税に関する法令では納税者の権利救済に不服審査、訴訟を起こす権利が付与されている。しかし、農民はその法的手段を利用しなかった。それはこの時期の司法機関は行政的性格を有する伝統の痕跡が見えるもので、農村部の「人民法庭」は権利保護の場所ではなく党の政策執行の道具と位置付けられることが関連している。

それに対して、農民は同郷の「政協委員」を通じて上層部に農民負担の実情を反映したり、「信訪」を行ったり、公糧徴収に対する暴力的抵抗を通じて自分の権利、利益を守っている。

第二章では、1950年代中期-1980年代中期における農民負担を考察した。朝鮮戦争の後、中国経済体制はソ連式の計画経済体制へ移行した。その経済体制の下で中国の歳入は主に税収ではなく国営企業の利潤上納である。この時期の農民負担は依然税負担と税外負担に分けられる。1958年からの「大躍進運動」によって農業税税収は大幅に増加し、大飢饉を引き起こした。その教訓で1962年に国務院はそれ以後の農業税の税額を1950年代初期の基準と定めている。一方、この時期の最も重い税外負担は1953年から1985年にかけて行われた「統購統銷（農産品の国による統一買付統一販売）」である。この制度を通じて国は農産品を安い価格で統一買付けし、都市部の住民や国有企業に安い価格で食糧や原料を統一販売し、工業製品を高価で農村部に販売した。そのプロセスによって搾り出された農民の富は工業化の資本となった。また、農民は労務供出、農業集団への拠出金等の税外負担を負っている。その額は農業税税収の60-80%に相当する。1957年以後、連続する政治運動で中国の司法機関は機能を果たすことができなくなった。一方、「信訪」は農民の権利、利益の保護にとって重要な役割を果たしている。また、1956年農業集団化の後、農業税等は農業集団が納めるようになった。農民は農業集団からの退出や「単幹（公有地を農民に分けて耕作）」を求めることを通じて自分の経済的自由を取り戻そうとした。農民の都市部への逃走、農産品の闇市場（「黒市」といった抵抗はこの時期において絶えなかった。

第三章では、1980年代初期-2006年頃における農民負担を考察した。1980年代初期から1992年まで経済体制は国家の計画調整を主体とし、市場メカニズムを補助的手段とする経済体制、所謂「社会主義商品経済体制」である。1992年以後は市場メカニズムを前提としつつ国有経済を主体とし、各種経済が共同発展する体制、所謂「社会主義市場経済」体制である。1993年までの財政体制は「包幹財政」体制、即ち各級地方政府が財政収入の一定額ないし递增額の上納を請け負い、超過分を留保するという財政請負体制である。1993年に国務院は「分税制」（財政収入は中央固定収入と地方固定収入、及び中央と地方の共同享受収入に分ける）という財政改革を行った結果、税収の大半を占める間接税の税収は中央のものとなり、地方の税収は激減した。

この時期の農民の税負担は主に農業税、「屠宰税」、契税、農業特産税という「農業四税」を指す。この税負担は税外負担より軽かった。1980年代において「三乱」、即ち基層政府が農民または農村部の企業に「乱徴税（恣意的な徴税）」、「乱収費（恣意的な費用徴収）」、「乱罰款（恣意的な過料）」を課するという問題があった。その問題を解決するため、1991年、国務院は「農民承担費用和労務管理条例」を公布した。その「条例」では、農民の税外負担は主に①「三提五統」という集団への上納金、②集団内の労役拠出と制限され、且つ「三提五統」の額は前年度農民の収入の5%を超えてはならないとされた。しかし、地方幹部が農民の年収を水増して農民の負担額を増加させるという実態が見られた。

この時期において、「税務訴訟」と「税務行政復議（不服審査）」とで構成される租税争訟制度が正式に登場した。しかし、この時期の農民負担は主に税外負担であり、農民は主に税外負担に関する行政訴訟を通じて権利、利益を守っている。また、1980年代後期から「村務公開」、即ち村民に直接に選ばれた村民委員会の財務状況が村民に公示され、その監督を受ける制度が形成された。農民はその制度を通じて納税者または公費負担者としてまた公共資産の権利者の一人として自己認識した。

第四章では、2006年頃-2016年における農民負担を考察した。この時期の経済体制は1994年以來の経済体制を維持している。2006年の「農業税」等の廃止に伴い、農村部の住民はほぼ都市部の住民と同じ税負担を負うようになった。一方、この時期の農民にとって最も重い税

外負担は土地制度による富の喪失である。1998年改正された「土地管理法」等の土地法規では、政府の土地収用手続きを経て国有地としなければ、都市部の住民が農村部の土地を使用すること、または農民が土地を非農業目的に使用すること（特に都市部住民への譲渡）ができなくなった。農地の収用基準は土地（農業）年産の30倍を限度とする。それに対し、不動産の開発業者が政府に支払う土地譲渡金は農地の収用基準より高い商工業価値で計算される。両者の間には大きな格差、所謂「地価の鉄価格」がある。地方政府は農村部の土地を農業補償基準で収用し、不動産の開発業者へ高い価格で建設用地として譲渡し、さらに土地増値税や契税等の不動産税収を獲得し、「分税制」改革による地方歳入の不足を補填している。

この時期において農民の「宅基地（住宅用の土地）」等の固定資産の価値が高くなってきた。よって農民の土地収用に関する行政争訟の件数は多い。また、その土地行政争議において「信訪」も農民によって大量に利用されている。土地紛争は「信訪」を通じてうまく解決されなければ、「自焚（焼身自殺）」や「群体性事件」が起こる。

以上、見てきたように小論は都市的要素の検討以外に近代における農業からの富による工業化過程を検討した。しかし、ソ連等の旧社会主義国の関連制度との比較、及び都市部の住民や企業に関する納税者の権利の観点からの研究は対象外である。それは今後の課題とする。