

中国農村政治の構図 —農村リーダーからみた中央・地方・農民—

田原史起

I . はじめに

近年、中国政府が掲げる最重要課題は農業・農村・農民の「三農問題」である。従来の「三農問題」を語る言説では、①農村リーダー（郷鎮幹部・村幹部）と②農村一般住民の関係が主として描かれ、両者の関係は、「悪役」としての農村リーダーと、搾取の対象として虐げられる農民という図式でしばしば語られてきた。

日本でも訳書が出版されている李昌平の著書、『我对総理説実話』（北村稔・周俊訳『中国農村崩壊』NHK出版、2004年）が我々に送り届けるメッセージは、単純化して言えば、「農民はなんと苦しく、農村はなんと貧しく、農業はなんと危険であるか」というものだ。腐敗した幹部が自らの知人や縁者をコネで採用し、農民によって養われるべき官僚機構を肥大化させようと、公共事業の実施を「名目に」して費用の取り立てを行い、私的な利益をむさぼるために用いる。もちろん書かれていることは全て著者の直接的体験であり、「事実」には違いない。だがこうした「事実」の反復的記述が結果として読者に運ぶメッセージは、基層幹部は全て腐敗しており、腐敗幹部の専制こそが農民問題の根元であるという一つの筋書きである。

農民問題をめぐるこうした語り方は、今日、中国国内の都市世論においても、われわれ国外の市民が多く接触するジャーナリズムの文体においても、かなり浸透している感がある。外部の観察者として、われわれは「腐敗した農村幹部が引き起こす三農問題」の図式を、そのままのかたちで受け入れてしまっても良いものだろうか。

本報告はこのような問題意識から、国外のメディアや研究者にもある程度、受け入れられている「三農問題」の一般的図式を相対化することを試みる。その際に、①農村リーダー（地方・基層幹部）と②農民の連関だけでなく、③中央政府と④都市知識人ら農村外部のアクターを含めた上で、中国農村政治の構図を再整理してみる。なかでも注目していきたいのが、中国農村政治の舞台設定から重要となっている①農村リーダーの役割と、この役割に対する③中央政府と④都市知識人らの態度である。こ

の作業を通じ、現在の中国地方政治・農村政治の奥深くに「農村リーダー制御の政治」の文脈が浮かび上がってくるはずである。

以下、第2節では、とくに開発における農村リーダーの役割について、地方・農村財政の構造的特徴を把握した上で、開発を促進する側面と、収奪に傾く側面とに分けて論ずる。第3節では、近年の政治的状況を上記4つのアクターの関係性の視点から捉え、農村リーダーの収奪的側面にたいする制御ということが、現在の農村政治の底流をなしている点を示すことにする。

Ⅱ．農村リーダーの役割

1) 農村財政の自力更生的特質

中国農村政治のおかれた位置を知るためには、中国農村財政の「自力更生的特質」を理解しなければならない。農村リーダーの位置づけを決める要因は他にも色々あろうが、恐らく一番大事なのが、この財政における郷鎮や村レベルの位置づけである。ここでは日本の地方・農村財政の歩みと照らし合わせて理解するのが有効だと思われる。戦後日本の農村と中国農村を比較してみると、地方・農村への財政移転の働きに大きな差異が見られる。

第一に、地方単位への財政再配分が挙げられる。日本の地方自治体の発展を支えたのは、いわゆる「地方財政調整制度」である。すなわち国が一旦中央に集めた資金を、地方自治体の財政力によって、税収の少ない自治体には多く、税収の多い自治体には少なく再配分するシステムである。日本の国・地方の財政関係の特徴は、「歳入の集権化」と「歳出の分散化」にあり、歳入において国3対地方2、歳出において国2対地方3となっている。このギャップを埋めるのが、地方交付税、国庫支出金、地方債などである。これらは、自治体の内部から生ずる地方諸税などの独自財源にたいし、「依存財源」とよばれる。なかで「地方交付税」は、各自治体の「基準財政需要額」から「基準財政収入額」を差し引いたもの、つまり自治体の活動にとって不足する額が中央から配分される。日本の財政システムの根底にあるのは、ある種の地域間平等主義であり、「全国でナショナル・ミニマムを保障する」という発想であろう。

他方、中国の地方単位は、中央や上級政府から再配分される財源も少ないために、財政における「自力更生」が基本となっている。日本の財政配分が拠って立つような、「ナショナル・ミニマムの保障」という発想がそもそも存在しないといつてよい。地方各単位が公共的事業を行う際にも、日本の地方交付税や国庫支出金に相当するような、中央財政からの制度的・恒常的配分は行われてこなかったのである。もちろん内陸部、とくに西部地域に多く存在する貧困指定地域に対しては、貧困救済（扶貧）政策の一環として国家財政から資金投入が行われている。だがこれらは、長期間にわた

り固定化された制度的配分というよりは、貧困地域にたいするある種の「恩恵」としての色彩が強い。

第二に、非正規財源の占める位置である。日本の地方自治体には、都道府県税や市町村税など、長期間にわたり固定化され税源が法律により保証されている。中国では1994年から分税制が導入されて中央税収と地方税収の区分が行われたが、「地方」と一口に言っても、省、市、県、郷鎮、村と5つものレベルがあり、その中で「県税」や「郷鎮税」などが保証された形で存在するわけではない。

法定的な租税収入などによる正規の財政収入を、中国では「予算内収入」と呼んでいる。これは農業税をはじめ、工商各税、所得税などの税目を、省レベル以下の各地方政府間で分配・シェアすることによる収入である。ただしその配分法は、今のところ制度化されておらず、地方によってまちまちである。具体的には、税目ごとに市に帰属する税、県に帰属する税、および郷鎮に帰属する税などを分ける「分税」の方式、また税収総額を一定比率で市、県と郷鎮の間に割り振る「総額配分」の方式などが併存している。いずれにせよ、しかも郷鎮など下級の政府になればなるほど、「予算内資金」の配分は上級に比べ不利となる傾向が存在する。地方政府に期待された様々な活動、とくに公共事業などのプロジェクトを実施するためには、その限られた「予算内」の収入源では不十分なのである。

この不足を補うため、各レベルの地方政府には非正規の財政として「予算外」の収入と支出が存在してきた。予算外の収入は、地方政府に帰属する企業や地方住民からの徴収金、また上級に納める税金の附加税を原資とする。租税の徴収と異なり、徴収の名目、徴収額などに弾力性があり、使い道も自由である。予算外収入ははやく1950年代から各地方政府の事実上の財政として存在していたが、1980年代後半から急増した。そしてその主要な財源は、様々な名目で住民や地方公有企業から徴収される分担金（摊派）であった。もしも「予算内」「予算外」という呼び方を日本の地方財政についても用いれば、地方自治体の収入はほとんど全てが「予算内」収入で占められていることになる。それだけ予算外収入は中国の地方財政に特徴的なものである。

とりわけ最末端の「政府」つまり村民委員会になると、正規の租税収入を原資とする予算内収入をまったく持たない。村収入の全額が、自力で調達された資金である。つまり、村には事実上の「収入」と「支出」が存在するが、これらは全て国家の財政制度の枠外にあり、公的にはまったく保障のない収支である。にもかかわらず、村は数人から十数人の専属スタッフを抱え、実質的には政府の代行ともいえる仕事、たとえば計画出産の管理を代行し、また公共事業の実施などの経済的活動も行っている。中国農村部の生産・生活基盤の開発は、正規の財政収支を持たないこの村レベルに支えられたところが大きいのである。

予算内資金は財政的再配分によって制度的に地方財源に流れ込むが、予算外資金は

地方政府が自力で「獲得」するものであり、その意味で「人」の力、特にリーダーの指導力が発揮される余地は大きい。日本の農村開発において、リーダーの個人的資質や能力がその成否を分ける度合いは非常に小さかったと言えるが、農村財政が「予算外資金」に大きく依拠する中国では、「人」の要素が決定的に重要である。

2) 農村リーダーの公的作用—「人」が財源をつくる

「人」の要素が大事ということは、リーダーの個々の「顔」が大事であるということである。その個々の「顔」が村内外の数多くの別の「顔」にネットワークで結び付けられており、さらにネットワークをどのように動員するかによって、村毎に異なる発展の仕方が導かれる。いま、日本の地方自治体のリーダーにこのような濃い「顔」が見られるだろうか。個性的な人物は存在しても、そうした個性が自治体の事業に反映され、ひいてはその自治体の「個性」にまで反映されていく、などということは恐らく皆無ではないだろうか。

改革以降の様々な事例を引き合わせてみると、農村リーダーが自ら公共的事業を行おうとする際の資金調達ルートは3つあると考えられる。

①非制度的外部資金：国家補助や銀行融資など

②村内の企業・不動産経営による資金：郷鎮企業の上納金、土地経営収入、リーダー個人の経営する企業からの資金など

③住民からの徴収金：「三提五統¹」、各種費用、分担金、罰金、その他の寄付金など
いずれのルートを使う場合でも、自らの地域を引っ張っていく、独自のリーダーシップが必要である。そしてそれぞれの資金調達にあたっては、必要となるリーダーシップの性質も少しずつ異なってくる。まず、財政再配分の制度に頼らず、「非制度的」に外部資金を調達するためには、農村リーダーには豊富な個人的コネクションや外交交渉能力、いわば「外交官」としての役割が必要となる。このとき、金銭その他の資源を調達するために村内の富裕者や有力者を利用する場合もあるが、より広い可能性を秘めているのが村外、とりわけ上級幹部とのコネクションである。

報告者の懇意にしている北京遠郊のX村は、「外交官」型のリーダーシップで成功している一つの事例である。野菜の生産地卸売市場を保有するX村では、卸売市場の区画、保冷庫の建設にあたり、多額の外部資金を導入している。現地での幹部からの聞き取りによれば、市場の第一期、第二期工事に投入した1,100万元ほどは、主と

¹ 「三提五統」とは、「三提」すなわち三種類の「村提留」（村への保留金）と「五統」すなわち五種類の「郷統籌」（郷の統一徴収金）を指す。「三提」が指すものは、インフラや集団企業などに使われる公共積立金（公積金）、福祉の事業に用いられる「公益金」、幹部の給料や事務費用などの「管理費」の徴収である。郷鎮レベルの「五統」が指すものは、義務教育費、計画出産管理費、軍人家族・革命烈士への補助、民兵訓練費、インフラ整備などの費用徴収である。

して次の6種のルートから調達されていた。①ほぼ半分、おそらくは540万元程度が銀行からの融資、②国家の補助が100数十万、③北京市婦女聯合会からの借金が100万近く、④村民からの借金²が250万、⑤毎年やってくる広東の買付業者が110万元を投資、および⑥X村で「建築隊」を有する村民による立替払いにより150万元ほどが補填された。

様々に苦心して資金集めを行っている様子が見て取れる。以上のうち、大きな比重を占めるのは、①、②、③、⑤など、村幹部が上級機関や銀行、その他のアクターとの「関係」を用いて引っ張ってきた資金である。これらの「関係」は、単なる組織と組織の顔の見えない関係ではなく、インフォーマルな食事や情報交換を通じた個人的交流関係がベースとなっている。こうしたコネクションがあればこそ、村営企業の起業など、村民に公益をもたらす村の事業も可能となっているのである。

第二に、村内の企業・不動産経営からの資金を用いるタイプである。農村リーダーは、土地や企業などの「集団資産³」の直接的な管理・運用権限を握っている。彼らは郷鎮や村の資産を存分に運用し、村落経済のパイを拡大していく、バイタリティあふれる「経営者」としての役割を期待されることになる。全国的に名の知れた「名村」、たとえば河南省南街村や江蘇省華西村は、突出した才覚をもつ初代経営者によって集団経済を飛躍的に成長させたことから名を知られるようになった事例である。成功による収益の拡大は、コミュニティの公共的事業の実施に再投資され、村レベルで高水準の福祉が実現されている事例も多い。こうした「名村」の発展ぶりが中国国内のメディアなどで紹介される際には、豪華な村のオフィスビル、村営企業の生産品、村民が住むマンション式の建物群、村の公園風景などと並んで、精力的な面構えで執務室の椅子に腰掛けた村党支部書記の姿が掲載されていることが多い。リーダーの「顔」が村の「顔」ともなることを象徴的に示すものであろう。

² いわゆる割当金（摊派）の方法ではなく、いわば「村債」のようなもので、2000年の4月15日から2001年の4月15日までの貸し付けで、2000年度の保冷库の収益を用いて10%の利息を付けて返還する契約を村民との間で結んだ。

³ 省、県、郷鎮、村、村民小組など地方や末端の各単位は、社会主義的な公有制原則に基づいて、地域差は大きいものの、些かの国有企業、集団所有制企業を有してきた。地方政府の財源の大きな部分は管轄下の企業上納金によって占められ、企業の発展をベースとした地域の経済発展は同レベルの政治的リーダーシップと不可分の関係を形成した。県、郷鎮、村などの「地方政府」が公有企業と一体化して、会社組織のように振る舞う「地方政府コーポラティズム」(local state corporatism)の実態は、これまで多くの研究者の関心を引きつけている。村レベルの場合、人民公社後期に創業された集団企業（社隊企業）のみならず、公社解体後も重要な資源として「土地」という集団資産の所有権が「集団」に帰属したまま残されていた。1990年代後半、全国から選ばれた271村の調査では、土地の保有主体は、105村（40%）が行政村、119村（45%）が村民小組、39村（15%）が行政村と村民小組の双方であった。

第三に、③村民からの各種徴収金に依存する場合である。一口に「徴収金」と言っても、徴収のやり方には色々ある。機械的・命令主義的なやり方で村民から資金を徴収しようとするれば当然、住民の抵抗を招く。そうならないためには、リーダーは資金の使途について説明し、説得し、人々の気持ちをまとめ上げ、資金負担における「公平さ」を創り出す感覚が求められてくる。ここで求められるのは「調整役」としてのリーダーである。ここで「我々の村のために」という、ある種の意識・感情を駆り立てることに失敗すれば、資金調達に村民の抵抗に遭い、村落事務は停滞する。「三農問題」の中心をなす中部・西部地域の大多数の農村は、公共的事業に必要なインフォーマル資金獲得の条件に恵まれておらず、リーダーが何か公共事業をやろうとすれば徴収金に頼るしかない。しかし、後に見るように「農民負担」を増加させる村民からの資金徴収は、中央政府や都市世論から厳しい眼差しにさらされ、実際には行いがたくなっているのが現状である。

3) 農村リーダーの私的作用—「関係者」への利益分配

村を発展させるためには、自らの個人的ネットワークを動員せざるを得ないこと、このことが彼らのリーダーシップが成立する根元にあった。しかし私的な人脈を用いた資源動員は、村の公的業務を推進する起爆剤であると同時に、その性質上、リーダー自身の個人的利益やリーダーの関係者の利益のために用いられることも可能である。

黄樹民らの調査に拠れば、山東省の馮家村は、有能なリーダーが率いる同族に村全体が支配されているという。外部の権威とうまくつながることにも成功し、模範村を演じることに積極的であり、政府の政策に信用を与える存在である。外部の権威は見返りとして村への様々な恩恵をもたらしている。たとえば村の書記と山東省農業科学院とのコネクションにより、村を小麦の新品種実験区に指定してもらい、1斤が0.36元であったものが、1円で販売できるようになった。と同時に、村の党支部委員の子弟らに、都市の工場での就業先を見つけることも可能になった (Huang & Odend' hal 1998)。

また G. ラフが詳細なモノグラフを発表している四川省の橋楼村でも、創業者である村リーダーの赫一族によって村営企業の発展がもたらされ、村経済全体がうるおう一方で、企業への就業、経営への参加は、赫一族との「関係」によって決定される現象がみられた。村営企業での仕事は、好ましい順に①管理職、②月給制の労働、③出来高制の肉体労働というランクになるが、良い仕事へのアクセスは毛沢東時代、あるいはより早期での家族同士の個々の関係によって決定されていた。また①管理職40人の内、18人が赫一族、11人が赫と姻戚関係を有する者、そして残りの内の半分は大隊幹部として赫書記と毛沢東時代以来の個人的・政治的な関係を有する者であった。また村営企業の中に家族の二人以上が雇用されているのもやはりこうした幹部と近い

関係にある家族であった (Ruf 2001)。

村リーダーが村内外に張り巡らせているネットワークは、村全体の公益をもたらすきっかけである。しかし同時に、それはリーダーが自らの直接的な関係者の利益・便宜を図るためにも用いられるのが普通である。なぜなら資金や人脈などは、村や郷鎮という「組織」に帰属するものではなく、あくまでリーダー個人に属する「関係資源」によるものだからだ。彼らがそれを「公的」に用いるか、「私的」に用いるかは、時々状況に応じた個人的な配慮の次元に属するのである。

中国社会では、資源動員力をもつリーダーが、自らに近い関係にある人々にそれなりに多い利益を与えることは、ある程度までは許容されうる。近い関係の一族や友人を、他人とまったく同等に扱うことは、「公平」ではなく、逆に近親者からの非難を招く行為である。どこまでが「公平」な分配であるか、どこまでが常軌を逸脱した行為であるか、それは互いの関係の親疎を知り尽くした内部者しか判断し得ない。外部の観察者が客観的な物差しで「不公平」を指摘することは難しいのである。だから、①農村リーダーが自らのネットワークを用いてコミュニティの発展に貢献すること、および②そこから得られる収益を自らの関係者に少し多めに配分すること、この二つの行為を「善」と「悪」というふうに単純に切り離して考え、①のみを承認し、②を「腐敗現象」と名付けて除去しようとするのは不可能である。

問題であるのは、リーダーの私的行為の有無ではなく、その程度の大小が道理にかなっているか否か、であることになる。利益の配分がある限度を越えて、「道理を踏み外した」と感じられる程度で行われたとき、「関係」の枠外にあって利益を享受できなかった人々は、はじめて強い不満を持つことになる。現在の農村の状況をめぐって、リーダーの「公平さ」の感覚が目に見える形で崩れ、「私的専制」に近い局面が突出して現れてくる場合がある。それは村や郷鎮が保有している「集団資産」が豊富な地域において、その運用法をめぐって幹部の私的欲求が膨張したケースに見られる。とくに顕著なのは、沿海農村や都市化の波に飲み込まれた近郊農村においては、集団土地の地価上昇による利益を、土地の直接的な管理者である農村幹部個人やその関係者、とくに上級政府幹部が享受する場合である。

内陸地域にある都市近郊の事例として、『農民日報』(2002年9月25日)の報道をみよう。貴州省安順市経済技術開発区龍井村は、都市と農村の境界部に位置し、土地が貴重な財産となっている。1998年に村では総合商業ビルを造るとして、一畝(約6.7アール)あたり24,750円で村の管轄下の第一村民小組の十数世帯が有する16.1畝を収用した(当時、第一小組には64畝の土地しか残っていなかった)。ところが、村幹部は土地の用途を変更し、これらの土地を畝あたり16-18万元の高額で24世帯の個人に売却することになった。ところが、実際にこの価格で売ったのは5畝だけであり、のこり11畝は4-8万元で都市の幹部(開発区国土局局长、副局长、规划局局长など)や彼らの親族に売却

していたとされる。

先に触れた集団企業の事例とは異なり、こうした近郊農村の土地資産をめぐっては末端幹部の「私的」作用が、農民の不満を伴って問題化・顕在化しやすいことが予想できる。その理由は二つである。第一に、土地資産価値の上昇は、都市化・市場化に伴ういわば「外発的」な要因によるもので、リーダーの努力によってもたらされたものではない。その意味で土地は「安易な」集団資産であり、そこから上がる利益を幹部の関係者が獲得することは「道理にかなわない」と農民は考える。第二に、農村の土地は村民委員会、村民小組などの「集団」が所有しており、農民はその使用权を持つだけである。確固たる私的土地所有が無いこと、そして集団土地の直接的な管理者は幹部であることから、土地売却や運用は当事者である農民の同意抜きで、上級地方政府と村幹部の間で「迅速に」行われがちである。そのため幹部らの仕打ちは余計に「道理にかなわない」行為となる。

Ⅲ．農村リーダー制御の政治

中央政府および都市の知識人らの農村問題認識は、農村リーダーの公的作用と私的作用のうち、私的作用への警戒心を土台とする。それは上記の『農民日報』の報道にも現れているように、とりわけ「公平」のバランスが崩れてしまった沿海・都市近郊農村の状況に注意を引きつけられた認識である。「村民自治」「農民上訪」「税费改革」など、近年、中国農村にまつわり世論の注目を集めている出来事は、一見するとバラバラに立ち現れているようにみえるが、実はすべて共通したあるアクターの関係構図の中で発生している。すなわち、③中央政府および④都市の知識人らが主体となり、①農村リーダーの活動への警戒心を土台として、その被害者である②農民の立場を代弁しつつ様々な策を講ずる「農村リーダー制御の政治」という構図である。

1) 村民自治—リーダー交替のミクロ・ポリティックス

村民自治の目標とするところは、1988年に試行され、1998年に正式採択された「中華人民共和国村民委員会組織法」の中に掲げられている。中でも核心的な位置を占めるのは、18歳以上の村民による直接選挙で村民委员会主任および委員を選出すると規定した第14条である。

これまでの村民委員会選挙をめぐる議論は、候補者の数が定数よりも多い「差額選挙」であるか否か、候補者の選出にあたって上級政府や党組織の干渉がないかどうか、伝統的な「宗族」組織の関与があるのではないかなどに大きな関心を寄せてきた。農村政治のアクターを村とその周辺のみ限定した上で、その小さな範囲内で選挙手続きが「民主的」かつ制度化されているか否かが論点の中心をなしてきた。しかし、我々

がむしろ重視するのは、ここ15年来の村民選挙の導入が、3年に一度という短いサイクルで村のリーダーを交替させてきたこと、少なくとも交替の機会を持ち込んできたという事実そのものである。

もしも地方自治制度が確立した状況下で、制度的財政配分により長期的資金投入が保証されていれば、自治体首長の交替は地方社会の発展にとり、新しい活力を与えることはあっても大きなマイナスとなることはないだろう。しかし、「人」のネットワークを動員して自力更生で村を豊かにしていかなければならない中国農村において、3年に一度、リーダー交替の可能性が持ち込まれたというのは、実に特殊な意味を持つ出来事である。

日本の地方自治体であれば、前任の県知事や町長が着手した事業は、選挙で前任者が退出した場合も、新任者に事務的に引き継がれることが多いだろう。そもそも事業内容自体が公的財政資金を用いたもので、そこに自治体首長の個人的色彩が反映されていることは少ない。

ところが中国農村の場合、公共的事業の立ち上げにはリーダーの個人的資質・資源が大きく関わっている。そこでリーダーが選挙により交替すると、新任のリーダーは財源の面からも、個人的意思の面からも前任者の事業を引き継ぐことができない場合が多い。「自分の功績とは関係ない」ものとみなし、新しいリーダーは自らの人脈を頼りに、全く別の新しい事業に乗り出す可能性が高い。前任者が自らのネットワークを動員して着手した未完の諸事業は、推進の主体と財源とを失い、頓挫を余儀なくされる。たとえ現職リーダーが勝ち残る目算が強い場合でも、選挙によるポスト委譲の可能性が常に存在することで、3年を越える中・長期的な視点による事業を差し控える可能性が高いであろう。

こうした事情があるにもかかわらず、中央政府が基層自治の制度化を進めるのは何故か。そこには、農村リーダーが、公的ポストにより得られる権限を、自らの私的利益獲得のために流用することへの強い警戒心がある。そして村のリーダーが村の公益にもたらす積極的作用よりも、私的利益にからんだマイナスの作用の方を重く見ていることの結果に他ならない。ところが、幹部管理制度を通じた直接的なコントロールは村レベルには適用できず、また補助金などの財政的手段で農村リーダーをコントロールすることもできない。したがって中央政府による農村リーダー制御の政治は、まずはイデオロギー的、ないしは政策的奨励の方法をもちいて行われることになる。

中国の「地方」行政・人事は、総じて言えば上からの統制によって特徴づけられている。その中で唯一、住民の意思によって組織のトップを選出できるのが村というマイクロ単位の行政系統の幹部、すなわち村民委員会の主任、委員であった。中央政府アクターは農民アクターの力を借りることで、村レベルの農村リーダーの交替を促して長期在任を退け、結果的に村レベルの統制に代えようとしている。村民自治の神髄は、

村民の力を利用して村リーダーの行動を制御する「マイクロ・ポリティックス」の制度化にあるといえる。

2) 農民上訪—上下の包囲網

村民自治により制御が可能なのは、村レベルの幹部に限られる。たとえば農民負担の問題について言えば、農民から様々な費用や割当金を徴収するのは村幹部のみならず、郷鎮レベルの幹部であることも多い。郷鎮、県、さらに上級の市などの地方政府が関わったケースについては、村民自治の効果は薄い。農民負担と村民自治の関係について分析したバーンスタインらの研究 (Bernstein & Lü 2003) でも、負担の原因は村幹部だけではないために、村レベルでの民主的な改革が農民負担の軽減に貢献したかどうかについては、はっきりした解答は得られないとしている。

つまり、村レベルのマイクロ・ポリティックスだけでは対応できないほどに問題は広域化しているのだが、こうした変化に向き合って、中央政府は目下のところ、郷鎮や県レベル首長の選挙制度を導入するなどの地方政治システムの改変をもって対応しようとする姿勢は見せていない。民意に添わないリーダーが交替させられるというシステムは、県や郷鎮には存在していない。その代替手段となっているのが、住民による上級政府への異議申し立て行動、すなわち「上訪」の公認・制度化である。

ここから、「上訪」でターゲットとなる農村リーダーは、村幹部のみならず、郷鎮幹部であることが多い。ほとんどのケースは、不満を書きつづった署名と拇印付きの書簡を携えた村民のグループが上級を訪問する形式をとる。特定の困難について、証拠を挙げ、関連の政策・法規に触れてある場合もあるという。

だが農民の異議申し立て行為の最大の特徴は、不満が向けられた幹部の所属する同レベルの地方単位を訪問するのではなく、それより少なくとも一級以上、上の政府関連機関を訪問することである。たとえば郷鎮幹部に不満がある場合、県、あるいは市、省の「信訪弁公室」(投書や陳情を受け付ける部門)を訪問するのが普通である。陳情を受け取った上級地方政府は、中央政府の農民問題解決にむけた立場を代行し、農民に同情的な姿勢をとる。そして最終的には各種の問題の根元と目される農村リーダー(村幹部・郷鎮幹部)の行為を制御すべく、調査グループを派遣するなどの措置を採る。何よりも、自分の管轄地域の住民をうまくコントロールできなかったことを上級に知られること、これにより農村リーダーが感じるプレッシャー、面子の喪失感は計り知れない。これが結果的に彼らの行動を制御する効果をもつ。

注意すべきは、「上訪」とは農民負担問題や失地農民問題発生 of 構造的・制度的原因を取り除くものではなく、個々のケースについて農民の不満を「ガス抜き」という点に主眼があることだ。上訪の際に見られた農民の組織化と政治参加状況も、申し立てケースが解決すると自然に消滅してしまう。頻発する「農民反乱」によって共

産党の支配体制が揺らぐのではないかと、という一般の予測は誤りであろう。むしろ、制度化された「上訪」の経路で農民の不満を多く受け容れるほど、社会的不満は「ガス抜き」され、同時に、農民に同情的な中央政府、および地方上級政府の正当性は強調されることになる。そのかわり問題発生の原因は、末端に近い農村リーダーの私的行為に転嫁されるので、末端レベルでの混乱が一次的に生ずることはあっても、中国の政治システム全体としての安定は決して揺らぐことがないのである。

3) 税費改革—資金調達ルートの封鎖

税費改革とは、とくに農民負担の問題に対して、村民自治や上訪など一般村民の行動に依拠するのではなく、税制の改定措置により農村リーダーを制御しようとするものである。農村リーダーが従来、「三提五統」、各種費用、割当金など予算外の形で村民から資金調達を行ってきたルートそのものを「存在しないもの」として封鎖したラディカルな改革である⁴。

中央政府が安徽省の農村改革実験区で、既存の農業諸税と課徴金を農業税に一本化する、いわゆる「税費改革」を開始したのは、1994年のことである。その後1999年には、農民負担の軽減、税金などの徴収基準と用途の明確化などを目標とする税費改革案が全国人民代表大会によってまとめられた。2000年4月には、中国共産党中央と国務院が、安徽省全域および他の省、自治区、直轄市の一部の県での税費改革の試行を決定した。

安徽省での税費改革は、「三つの撤廃、二つの調整、一つの段階的撤廃、一つの改革」にまとめられる。

- ① 「三つの撤廃」：「生猪屠殺税」「郷鎮統籌」「農村教育付加費」などの地方政府徴収費用の撤廃。
- ② 「二つの調整」：「農業税」と「農林特産税」の総合的調整（費用の削減の代償としての引き上げ）⁵。
- ③ 「一つの段階的撤廃」：「労働積累工」「義務工」（無償での労働力供出）の段階的撤廃。

⁴ 実際のところ、税費改革推進後の現実はいっそうラディカルに展開している。農業税、特産税そのものを廃止する改革がここ2年来、全国各地で進み始めた。2004年までに農業税を廃止した省は8、2005年6月までに廃止した省は19に上っていたが、ついに2005年12月29日、全国人民代表大会常務委員会は、同年末をもって1958年施行の「農業税条例」を廃止する決議を反対ゼロで採択した。

⁵ 従来の農業税は、改革後、第2回目の土地請負面積を税額算定面積とし、1998年以前の5年平均の食糧単位収量を税額算定基礎単収とし、各農家の食糧生産額を確定していた。農業税は食糧生産額の7%を上限に課税される。一般的には簡素化のために地域ごとに、単位面積あたりいくらかで課税されていた。「農林特産税」は、タバコ、綿花、果樹、野菜などの経済作物の生産について、全販売額の10%を上限に課税された。

④「一つの改革」：「村提留」は「農業税」と「農林特産税」に上限 20% の付加税をかけて調達。

税費改革による地方政府の収入減少分については、適切な財政調整制度の整備、財政補填によって補われるべきものである。改革による収入減を補うため、中央政府は 200-300 億元の資金を地方政府に投入する計画であった。税費改革以前、村レベルからは毎年 1200 億元以上が徴収されてきており、そのうち税が 300 億元、「三提五統」が 600 億元、その他の各種費用が 300 億元であった。以後、徴税額は 300 億から 500 億に増加し、中央からも 200-300 億元が投入されるが、やはり郷鎮と村にとっては収入減を意味することになる。

リーダーが公益事業を行う際にも、村当局の勝手な費用徴収は許されず、「一事一議」の手続きを経る必要がある。つまり、プロジェクトごとに村民会議での話し合いを経て徴収額、徴収方法などを決定しなければならない。その場合の徴収額も、安徽省のテストケースでは年間で村民一人あたり 15 元（日本円で 75 円ほど）を超えないものとされた。

税費改革は、農村リーダーが「私的目的」のために農民から資金の収奪を行うことを恐れ、「費用」や「割当金」の形での資金調達ルートそのものを廃止・根絶するという発想に基づいている。結果的に見れば、改革によって随意的な資金徴収の可能性をたちまち杜絶してしまうことのみが先行し、郷鎮・村政府の収入不足分を補填する財政制度の整備がそれに追いついていない。

こうした税費改革後の資金調達難の中にあって、農村の公共的活動はいかなる影響を受けているのか。2001 年、湖北省監利県紅城郷で郷党委員会書記を務めた張曉冰の「道路建設の物語」（「修路的故事」）と題する体験記 [中国農村研究網 (<http://www.ccrs.org.cn/>)] を手がかりにこの点を考えてみよう。

張曉冰が紅城郷に着任して最初の 2 ヶ月間で感じた大きな問題は、道路が通じていない、という点だった。荊州から洪湖、および監利から武漢につづく二級自動車道は、紅城郷の域内を通過しているが、村からこの自動車道までの 3,000~5,000m の道が通じていない。村によっては、路床さえ無いところもある。自動車道から 5 キロしか離れていない村で、町に出たり、定期市に出かけたりするのも困難なところもある。一旦雨が降れば、10 日も半月も外部にアクセスできないような村が少なくない。

張の考え方では、バラバラな農民をまとめることができるのは地方の政府、党組織しかないが、現在のところ、幹部制度、財政制度などが、地方の党、政府などの職能を大きく弱めさせてしまっているという。農民のために道路建設を行うには「精力」（エネルギー）も「圧力」（プレッシャー）もなく、またむしろ建設しない方が良いという「反作用」もある。農民から資金徴収して道路を造ろうとすれば、資金徴収を嫌う一部の

住民が上級に申し立てを行い（告状＝上訪＝引用者）、基層政府は上級やメディアなどから「成績を追求した」とか、そこから利益を得ようとしている等と叩かれることもある。近年では上級政府が農民の「負担軽減」を強調するようになり、資金徴収を禁止するようになったため、1995年ころには可能であった道路建設ができなくなった。

道路建設について、張が率いる郷党委員会は討論を繰り返した。全郷で造る必要があるのは、60km分の村レベル道路である。コンクリートを用いると費用が高すぎるが、レンガ屑を敷いた道であれば、3.5m幅で1キロあたり4万元の費用で施工できる。60キロでは240万元となり、3年計画で人口8万人として一人一年10元。これならば負担可能な範囲であるが、もしも正式に申請を書いて上級の批准を求めるのであれば、可能性がないばかりではなく、資金徴収の意図を上級に知られて制止を受けることになる。農村税費改革の施行以来、県は郷における資金徴収を全く許可しなくなっている。この禁止を犯すことは、張自らの郷党委書記としての大きな政治リスクにもつながる。

そこでまず、郷人民代表大会主任が、郷、県の人民代表を集めて座談会を開くように手配した。そこで人民代表から郷党委・郷政府に手紙を書いて、資金を徴収したうえで道路建設を行うことを提案させた。この提案に基づき、郷内の各村党支部と村民委員会に通知を出し、各村で村民(代表)大会を開いて討論するように命じた。4月初旬、各村は郷に報告を返してきた。結果的に、大部分の大衆は道路建設に賛成を表明したという。

それでも張は慎重に、資金徴収をより「合法」なものにするため、再び全郷で人民代表大会を開き、「資金徴収により村レベル道路を造る決定」（「紅城郷集資修建村級公路的決定」）を採択。さらに、「農民負担監督カード」に道路の徴収金額が含まれないようにし、「集資建設村級公路委員会」「公路建設監事委員会」などを作り、前者の主任は党委書記、後者の主任は郷人大主任が兼務し、10名の農民代表を参加させるなど、プロジェクトの実施に民意を取り入れる工夫をした。2001年10月末、2本の道は全て竣工した。

張は体験記のなかで、印象深い一言を述べている。すなわち「(地方＝引用者) 政府が明らかに農民のためになることをしようとしている場合でも、はっきりと説明を行って農民の同意を得る必要がある。少数の人間が上級に異議申し立てを行って、結局、建設ができないという事態は避けねばならない」という言葉である。

つまり税費改革により資金調達ルートが基本的に封鎖されて以降、農村リーダーがいざプロジェクトを立ち上げるのに、民意を汲んだ「合法的」手続きを踏むことがよりいっそう必要となってきたのである。地方開発事業の実施について情報公開を進め、民主的な合意形成を促すという意味で、この変化は積極的な意味を持つであろう。

だが問題は、税費改革後にあっても公共的事業の実施は依然、「人」の要素に委ねられていることである。そして体験記からも分かるとおりの、事業実施のために求められるリーダーシップの要求水準はかつてないほどに高まっている。逆の見方をすれば、住民からの資金徴収という「政治的リスク」を犯してまでもこうした複雑な手続きを踏んで事業を興そうとする張のようなリーダーは、むしろ例外的存在になってきているといえる。

IV. まとめ

最後に、本報告のもちうるインプリケーションについてまとめておこなうなら、二点が挙げられよう。

一つは、「三農問題」を相対化して眺めることの必要性である。本報告では、近年の農村政治をめぐる主要な動きを、一歩下がった突き放した目線で整理してみた。そこから見えてきたのは、農村リーダーの私的作用への危惧に端を発する、中央政府を主体として地方政府、農民を巻き込んだ「農村リーダー制御の政治」というコンテキストである。すなわち①村民の力により村リーダーの定期的な交替を促す「村民自治」のマイクロ・ポリティックス、②上級政府と都市世論、および農民上下から農村リーダーを包囲する「農民上訪」、また③リーダーの資金調達ルートそのものを制度的に封鎖する税費改革などである。これら全ては、中央政府を隠れたアクターとする、「農村リーダーの私的作用の制御」という一本の赤い糸で結び付けられていた。現在の「三農問題」をめぐる言説の多くは、こうした「制御の政治」の内側に取り込まれた結果、安易な基層幹部批判に終始する傾向を帯びている。国外の一般市民が接することの多いジャーナリズムの中国問題の言説も、やはりそうした政治的言説の磁場に取り込まれていることに、我々はもっと自覚的であるべきだろう。

もう一つは、今後において農村リーダーの役割を「活かすか、殺すか」という選択の難しさである。そもそも、中央政府が危惧するような、末端幹部の「私的」作用が発現しやすいのは、集団資産の価値が急速に高まったタイプの沿海農村や都市近郊農村である。急速な市場化に飲まれ、幹部の個人的欲求が膨張しやすいこうした地域の村においてこそ、農村リーダー制御と集団資産の共同管理のシステムが導入される意味があった。だが中央政府は、もともと財源に乏しい内陸部で末端幹部が費用、割当金を課すことも、沿海・都市郊外農村と同様の「私的」作用の発露とみなした。こうして全国一律に実施された税費改革は、住民からの資金調達の方途をやはり一律に封鎖してしまった。皮肉なことに、財源の豊かな沿海・都市郊外農村では税費改革による影響は小さく、その代わりに財源の乏しい一般農村では、もともと微弱であった貧困地域の調整型リーダーシップは、ほとんど発揮の余地が無いほどに制限を被りつつあ

る。

これら一連の動きは、語弊があるのを恐れずに言えば、「顔の見えない」世界、あるいは人為を越えた「システム」で動くような世界を中国農村に作り出そうとしているように見える。しかしそうした方向性が果たして現実的か否か、我々は引き続き熟考していく価値はあるだろう。

(たはら ふみき・東京大学教養学部)

【参考文献】

- Bernstein, Thomas P. & Lü, Xiaobo [2003] *Taxation without Representation in Contemporary Rural China*, Cambridge, UK : Cambridge University Press.
- Huang, Shu-min & Odend'hal, Stewart [1998] "Fengjia: A Village in Transition," Walder, Andrew G. ed. *Zouping in Transition : The Process of Reform in Rural North China*, Cambridge, Mass. : Harvard University Press
- 岩井茂樹 [2004]『中国近世財政史の研究』京都大学学術出版会(「第5章 現代中国の請け負い財政」).
- 小林弘二 [1997]『20世紀の農民革命と共産主義運動』勁草書房
- 李昌平著、北村稔・周俊訳 [2004]『中国農村崩壊』NHK 出版.
- Ruf, Gregory A.[1998], *Cadres and Kin: Making a Socialist Village in West China, 1921-1991*, Stanford, California: Stanford University Press.
- 首藤明和 [2003]『中国の人治社会—もうひとつの文明として』日本経済評論社.
- 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』御茶の水書房.
- 田原史起 [2005a]「中国農村における開発とリーダーシップ—北京市遠郊 X 村の野菜卸売市場をめぐって」『アジア経済』46-7.
- [2005b]「中国村落政治のアクター分析—道路建設と村有企業設立を事例として」佐々木智弘編
『現代中国の政治変容—構造的変化とアクターの多様化』アジア経済研究所 2005 年.
- [2006]「村の道づくり—中国農村の公共事業とリーダーシップ」『アジア遊学』83.
- 趙宏偉 [2004]「中国の『農村税费改革』と政治体制—政治文明論からのアプローチ」
『中国研究月報』第 672 号, 2004.
- 陳桂棣・春桃著、納村公子・梶田雅美訳 [2005]『中国農民調査』文芸春秋社.