

Thomas P. Bernstein and Xiaobo Lü,
Taxation without Representation in Contemporary Rural China.

Cambridge: Cambridge University Press, 2003,
 xviii+282pp.

あ こ とも こ
 阿 古 智 子

I

中国では経済発展により人、モノの移動、情報伝達が活発化する中、これまでベールに包まれていた農村政治の実情がメディアや研究者によって赤裸々に伝えられるようになった。膨大な数の調査報道やケーススタディーが蓄積され、中国社会を理解し、分析するうえで貴重な資料となっている。コロンビア大学のトーマス・バーンスタイン教授とルー・シャオポ教授による本書は、こうした先行の調査や研究の成果を総合的にまとめ上げ、農村地域における税・費用の徴収とそれにまつわる諸問題を、そして中国農村の政治状況を、より一般化し得る角度から描き出すことを目的としている。非常に幅広い範囲の文献レビューとデータ収集を行っており、点と点をつなぎ合わせ、線で、そして面で、中国農村を把握するのに参考になる情報や視点が多数示されている。章立ては以下のとおりである。

序

第1章 イントロダクション

第2章 歴史的視野における農民と徴税

第3章 農民から資金を搾り取る

第4章 インフォーマルな税負担の制度的要因

第5章 負担と抵抗——農民の集団行動——

第6章 負担の抑制——変化と持続——

第7章 負担の削減——村の民主化と農民——

第8章 結論

II

本書をはじめるにあたり、著者は、中国は「開発国家」(developmental state)なのか、「略奪国家」(predatory state)なのかという問いを投げかける。かつてエバンズが定義したこの「開発国家」と「略奪国家」の枠組みを、ソリンジャーが中国の分析に応用しているが [Evans 1995; Solinger 1991], 国土の規模、国家の支配力、社会の多様性を見れば、後者にあてはまるだろうか。同質性が強く、規模の小さい韓国、台湾、日本などと異なるのは明瞭である。中国は連邦制などを採用しない統一国家であり、中央政府が国家建設の中心的な役割を担う。しかし、中西部と東部の地域間格差は大きく、特に経済的に停滞している中西部の内陸農村地域では農民が過重な税・費用の負担を強いられ、不正や汚職、ビジネス界と政府の癒着構造も問題となっている。一方、ここ20年にわたり7~10%もの経済成長を遂げているという意味では、「開発国家」としての特徴も捉えることができる。この2つの顔をどう解釈すればよいのか。

ここで、中国において国家と社会の関係を考えるには、国家をさらに中央政府と地方政府の2段階に分解し、中央政府—地方政府—社会の3段階について見る必要があると著者は指摘する。そして、この中央と地方の関係については、東部の沿海発展地域と中西部の内陸農村地域では状況が相当異なっていることに留意しなければならないとする。例えば、中央政府は財政自主権を拡大し、地域独自の経済活動を推進するよう奨励しており、沿海発展地域はこうした政策の恩恵を受けているが、多くの内陸農村地域では発展が停滞しており、地方政府はより「略奪的」にならざるを得ない。中央が各地の状況に応じて補助金を多少増額し、政策目標を調整しても、一向に地域格差は縮小しない。中央が農民の過重負担を解消するよう呼びかけても、地方官僚が優先するのは上級政府に課された政策目標の達成であり、そのために資金を集めることは不可欠であると考えられる。こうして農民負担問題については、中央の意図

が地方で実行に移されず、地方の論理がまかり通ることになる。

農民負担問題に関連した異議申し立て、そして暴動までもが各地で頻発し、社会の安定が脅かされる中、今後より公平かつ公正な税制、ひいては政治システムを確立できるかどうかにおいて、国家の各方面における能力——キャパシティが問われている。国家のキャパシティを判断するには、複雑に絡まり合った各種変数をばらばらにではなく、連続したものとして捉える必要があると著者は主張する。例えば変数として、(1)資源獲得能力 (extractive capacity: 政策実施のための資源を獲得する能力)、(2)操縦能力 (steering capacity: 国家の発展を率い国益を追求する能力)、(3)正統化能力 (legitimation capacity: 共通理念をもって社会を統合するためにシンボルを利用する能力)、(4)強制能力 (coercive capacity: 重要課題を達成するために権力を利用する能力)、(5)国土統制能力 (capacity to control and administer the nation's territory: 国家政策を実施する各アクターの動きを効果的にモニタリングする能力) などが考えられるが、各変数について細かく分析すること、変数間の関係を見るのが重要であり、さらに各変数はそれぞれが必ずしもプラスに影響し合うとは限らないことを認識する必要があると指摘する。

III

このような問題意識を念頭に各テーマが論じられていくが、まず第2章では、歴史を通じてどのように農民から税の徴収を行ってきたかを検証している。この中で著者は、2000年にわたる皇帝の時代から中華民国時代、そして現在に至るまで、中国ではインフォーマルで特例的な資金集めが横行し、公正かつ合理的な税制が確立されてこなかったと指摘する。毛沢東時代には重工業重視の政策下で食糧供出義務が課せられるなど、農村の資源が搾取され、農民の負担は一層増大した。また、共産主義の導入により経済エリートは打倒されたかに見えるが、改革開放時代に入り再び現れたのは、地方官僚と経済エリ-

トや社会エリートとの癒着により、本来エリートが負担すべき税や費用が農民に覆いかぶさるという構図である。逆に政府と経済界が密接に関わり、郷鎮企業や民営ビジネスが地域経済に大きく貢献している地域もある。いずれにせよ、負担問題に関し、農民は地域のエリートと直接対峙するのではなく、地方官僚と対立することが大半であるが、薄弱な基層の行政能力は歴史を通じて改善されておらず、問題解決を阻む構造的要因となっている。

第3章では、農民負担の具体的内容、負担発生の原因、農民の生活への影響などについて詳しく分析している。ここでの主なポイントは、負担発生の根源の原因は中央の財政政策であり、地域間の経済格差が事態をさらに悪化させているということである。財政改革により各地域はより多くの税収を留保できるようになった。しかし一方で、公共事業の経費の大半は自己負担しなければならず、規定範囲内の公益費や労役を課すだけでなく、他にもさまざまな名目を立てて費用徴収を行わざるを得ない状態となった。また、中央政府の必要経費の一部も地方政府の各部門を通じて間接的に徴収されている。地方官僚は中央の指示する政策目標を達成しようと、あらゆる方面から資金調達戦略を立てる。流用はもちろんのこと、未実施の事業に対する費用請求、使用者負担のはずが全員負担を要求、重複請求、収入や費用負担状況の虚偽報告、食糧買い上げ制度の濫用など、枚挙にいとまがない。支払い拒否者に暴力を加えることもあり、殺人事件までもが発生している。郷鎮企業の経営などで成功している地域はよいが、食糧買い上げ価格が低く抑えられる中、特に食糧生産地域である中部地域の財政負担は重くなる一方である。それでも十分な補助金が交付されるわけでもなく、やはり農民から資金調達するしかない。こうして収入の伸びを大幅に上回る速度で農民の負担は増大した。このような仕組みにおいて、農民たちは中央政府ではなく地方官僚に対する反感を増していった。

第4章では、インフォーマルな税・費用の徴収が横行する制度的要因として、(1)権限の分散、(2)地方官僚に対する政策目標達成の要求、(3)官僚組織の肥

大化によるコストの増大、(4)郷鎮財政の混乱、(5)誘惑される機会の増加（腐敗に陥りやすい社会環境の形成）を挙げ、それぞれについて詳しく分析している。(1)については例えば、国有企業や地方政府の経営自主権を拡大し、より自由に自己資金を調達する権限を認めると、「小金庫」（流用や着服を目的とした裏金）を設置する悪習がはびこったり、予算外収入の増加に伴い税収の確保が難しくなったりする問題が発生した。つまり、権限を縦横に分散させた結果、かえって組織改編に対する統率力を低下させた。(2)は必要経費の補填もないままに新たな政策や改革の実施を次から次へと迫られ、実績をあげるよう求められるということである。これは現代中国政治において幅広く存在している問題であろう。(3)の官僚組織の肥大化は特に郷鎮や県レベルで著しい。中央でいくら人員削減を叫んでも、地方ではなかなか進まず、この20年で職員数は2倍になったといわれ、人間関係によって物事が動く傾向の強い地方では、特権的な地位である官僚ポストに高い価値が置かれている。こうして官僚組織が膨張する一方、1994年以降の財政改革によって中央からの補助金は減少し、さらなる自己負担が求められた結果、莫大な借金を抱える郷鎮や村も出てきている。最後に(5)は制度的要因というよりは社会的要因であろうが、あまりにも大きな貧富の差を身近に感じる生活環境が腐敗の温床になっているということである。貧困地域の官僚であっても、都市の官僚と同じような待遇を得ることを望む。携帯電話も、車も、家も欲しいという誘惑に負け、公金を不正に着服するケースなどが多数報告されている。

第5章では、農民はどのように負担の削減を求め、集団行動を起こしているのかを考察し、今後こうした抗議運動がより広範な社会運動に結びついていく可能性について論じている。四川省で起こった仁寿事件に代表されるように1990年代から大規模な暴動や暴力事件が発生しているが、著者はこれらの大半は短命かつ地域限定的であり、すぐさま社会運動には発展しないだろうと述べ、その理由は(1)中央政府は問題解決に積極的だが、本格的な政治変革を進めるのではなく、対処療法的な手法に止めている、(2)

抗議運動をコーディネートする持続的なリーダーシップ、組織、キャパシティに欠ける、(3)陳情や異議申し立ては分散・個別化しているからだと説明している。そしてさらに重要なポイントとして、都市と農村のつながりの弱さを指摘している。天安門事件が全国的な運動に発展しなかったのは、農村からの参加者が少なかったからだといわれる。現在、農村問題の解決に向けて立ち上がろうという都市住民はどれぐらいいるのだろうか。中国社会に根深く存在している都市と農村の二元化構造が解消されるまでは、政権を心底脅かすような社会運動が起こる可能性はまずないだろうと著者は分析する。

第6章は、(1)規定や法律の公布、キャンペーンの実施、(2)「上訪」（異議申し立て）の許可、(3)制度改革によって、政府はいかに農民負担問題に対処しているかを詳しく見ている。まず(1)については、継続的に行われており、社会の関心を高めるとともに、地方政府に圧力をかけることに一定程度成功している。言うまでもなく、これは中央が農民を支持していることを宣伝する手段でもある。中央の政策によっても一向に状況が改善されず、問題解決の糸口をなかなか見つけることができない農民たちは、(2)の「上訪」を行う。大抵最初は村や郷鎮の関係部門に訴状を持ち込むが、そこで埒が明かない場合は県や市、そして中央政府にまで訴えを起こす「越級上訪」となる。地方官僚は上級政府にまで問題が暴露される「越級上訪」を恐れ、なんとか地域内での問題処理を画策する。農民たちはさらに、メディアに訴えるという手段に出て、搾取する地方官僚をより一層追い込もうとする。中央も一定程度までこうした動きを認めているが、「上訪」が実を結び、法廷での審議に持ち込まれたとしても、法整備や裁判官育成の遅れなどにより、公正な対応を望めない場合が多い。このような制度上の問題を解決しようと、県レベルの裁判所を増やすなどの対策がとられているが、負担問題は立案しながらも裁判所も多いという。この他、負担問題の根本的な解決を目指して導入された「税费改革」では、さまざまな名目による費用徴収を一切なくし、一定税率にもとづく徴税に一本化する作業を進めているが、これについても

難題が山積している。最大の問題は大幅な収入減への対応であるが、村・郷鎮の合併や職員数の削減によって官僚組織のスリム化に努めても、経済の停滞する地域では債務が雪だるま式に膨らみ、公共事業もほとんど行われていないという。結論として、農民負担問題は(1)、(2)、(3)のいずれの方法によっても根本的解決には至っていないというのが著者の見解である。

第7章は農民負担問題が農村の民主化とどのように関わっているかを論じているが、著者は盛んに賞賛されてきた「村民自治」は、根本的な意味で農村の民主化を促進し、農民負担の削減に貢献しているわけではないと主張する。現在、村民委員会は直接選挙で選出され、村民委員会の活動内容の公開なども進められているが、村は実質的に行政の権限をもたないにもかかわらず、厳しくアカウントビリティーの向上を求められているのである。つまり、不満や批判は村幹部に向けられ、行政責任を果たすべき郷鎮幹部が選挙で信任を問われることはない。また、全国人民代表大会など、中央における農民の代表性が極端に低いことから、政策の立案・実施過程において農民の声が反映されない構造を見て取ることができる。全国人民代表大会に初めて農業部会ができたのは、つい最近の1998年のことである。中国の政策は依然「都市への偏重」が顕著であり、他の多くの発展途上国と同様、農村を犠牲にして都市セクターを発展させている。特に食糧供出義務は農民にとって「隠された負担」になっている。農協のような農民のための公認の組織を立ち上げることも検討しているが、いまだ実現していない。農民の主張が十分に取り入れられない現在の政治システムは、負担問題の解決において大きな障壁となっている。

中国は表面的には集権国家に見えるが、実際のところ、地方は独自に利害関係を構築し、保護主義に走る傾向が強くなっている。また、改革開放政策において財政分権化を進めた結果、地域格差は拡大し続け、中央と地方の関係は一層複雑化しているが、それにもかかわらず、中央は地方に均一的な政策実施を求め、経済活動の停滞する地域は財政赤字を抱える一方となっている。つまり、結論として著者が

主張するのは、負担問題の根本的な原因は政治システムにあり、ポスト毛沢東時代の「力の分散」(分権化による地方保護主義の台頭)が問題をより深刻化しているということである。農民負担問題が社会の安定を脅かしていることは確かであり、今後、地域間のバランスを考慮した中央—地方関係を構築しなければならないが、これについて著者は、単純に中央に権限を集中させるとか、連邦制を導入すればよいというものではないと述べる。権限を集中させるにしても、多様性を考慮した非常に高度なやり方を模索する必要があるし、逆に地方により多くの権限を移譲しても、インフォーマルな手法がはびこっている限り、農民に対する搾取はなくなる。財政権限をほとんど有さない村レベルの自治活動にも限界があり、やはり基層全体の民主化が重要であろう。税の問題は国家財政全般に影響し、ひいては国家建設の問題につながっていく。中国の将来は、農民が中央、地方でもない第3の勢力として社会的役割を果たせるかどうかにかかっていると総括している。

IV

インフォーマルな税や費用の徴収が横行するのには、中国特有の中央—地方関係や官僚組織の構造が関係しているという著者の主張は非常に適切であろう。改革開放期の財政分権化によって権限がさらに分散した結果、地方では自由裁量度も責任も増し、そうした背景において農民負担問題が深刻化する地域も増えているが、著者の述べるように、単純に権限の集中や分散をコントロールするだけでこの問題が解決するとは考えにくい。つまるところは、本書のタイトルでもある「代表なくして徴税」といういびつな政治システムをどう変えるのかが問題となるのであろう。しかし、農村と都市の間には依然、戸籍や土地、税負担において大きな格差が存在しており、逆に考えれば、この農村と都市の二元化構造が根本的に解消されない限り、農民の抗議運動は社会運動化し得ないということでもある。そこに中国における政治改革、社会変革の難しさがあるのだろう。

本書は近年注目を集めてきた農民負担問題について、個別事例としてばらばらに存在していた調査報道やケーススタディーをまとめ上げ、より一般化し得る角度から農村政治を描き出すことを目指しており、その点においては基本的な目標は達成しているといえる。しかし、新たな理論や枠組みの提示を期待する読者にとっては、少々物足りないのではないかと感じた。特にこの分野を研究する者としては、最初に問題提起のあった「開発国家」と「略奪国家」の二面性や国家のキャパシティの複合性について、もう少し踏み込んだ議論をして欲しかった。ただ、さまざまな事象を解釈するうえで、こうした問題意識は生かされており、その点については評価できる。かつて、郷鎮企業や村民自治の成功が喧伝されていた頃、研究者は注目の集まる部分を主に切り取って理解を進めたり、地域格差への配慮や長期的な視野を欠落させた分析を行ったりしがちであった。その意味で、本書のように、既存のケーススタディーを

かき集めてではあるが、農民負担問題とそのコンテキストについて「分厚い描写」を行い、問題分析の視野を多元化したうえで解釈を積み重ねるという作業は非常に重要である。また、なによりもこの分野における調査報道や文献が多数紹介されており、基礎資料や歴史的事実を確認するうえでも参考になるだろう。

文献リスト

- Evans, Peter 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Solinger, Dorothy 1991. *From Lathes to Looms: China's Industrial Policy in Comparative Perspective, 1979-1982*. Stanford: Stanford University Press.

(姫路獨協大学外国語学部助教授)