

中国における農民負担削減への動き

—四川省、貴州省現地調査より

齋藤淳子



写真1：2003年までは4人の子持ちの未亡人にも162元の農業税負担が。農業税廃止後はゼロとなった(四川省A県)(筆者撮影。以下同じ)

二〇〇六年一月に農業税が全国で廃止され、現在中国では農民負担削減へむけた改革が急速に進められている。農民の負担軽減という当初のねらいは達成した一方、農業税廃止を期にこれまで隠蔽されてきた構造的な問題が表面化している。本稿では農業税減免後の四川省、貴州省での現地レポートから、農民負担の削減状況、郷鎮政府幹部の反応、また公共事業、義務教育等への影響について報告する。

I 改革までの動き

●改革前の農民負担

一九九〇年代、中国の農民は公式統計(一九九九年一三六・七元/年、一元〇約一五円)や中央政府の規制額(一人当たり純収入の五%以内、一九九九年時では一一〇・六元)を上回る深刻な租税負担を末端政府に負わされていた。そのため税金やそれ以外に強制的に徴収される各種費用に対する支払い拒否、重負担を苦にした農薬服毒自殺、さらには農民と農村幹部間の衝突等が多数生じた(参考文献①)。中国の行政システムは五層半と呼ばれ、中央、省、市/区/州、県、郷鎮の行政五層と住民組織である村民委員会から成り立っているが、農民負担はこの末端部分、即ち県、郷鎮、村レベルで生じたものである。徴収内容には主に三種類あり、①農業関連の税、②郷鎮政府

村民委員会の統一徴収分、③行政サービス費/公共事業費用があった(以下、これらを総称して「税费」と呼ぶ)。なお、本稿のテーマである農業税は①に属し、農業生産高に対して課税される税である。これらの費用の徴収は農業税等の税の徴収と一括して行われるのが一般的であった。そのため、税と費用の区別は曖昧で、恣意的な「費用」の徴収も農業税と合わせて行われる場合も多かった。中部三県を対象としたケーススタディによれば、農民一人当たりの年間平均負担額は二五三元と公式統計の二倍近くもある上、その構成比率は農業関連税二八%、統一徴収四二%、行政サービス/公共事業費三〇%と上記②、③部分が七割以上を占めていた(参考文献①)。このように農民負担は正規の税金の他にその二倍以上に相当する各種費用から構成されていた。

●農民負担過剰の原因

表3 1990年代と2000年以後における公務員数の増加数の一例

河北省の例	1995年	2003年	増加数
公務員数	157万人	219万人（うち県郷が167万人）	8年で52万人（33%増）
安徽省の例	1991年	2003年	
公務員数	121万人	167.3万人（うち県が92.4万人）	12年間で46.3万人（38%増）
湖北省基盤郷の例	1990年	2000年	
公務員数	120人	340人	10年間で220人（180%増）

（出所）河北、安徽省：中国研究中心基金会趙樹凱研究員「郷鎮政府の改革の迷い道—10省20郷鎮調査」（『瞭望週刊』2005年第18期）。
湖北省基盤郷：李昌平『我向総理説実話』光明日報出版社、2002年。

表1 公共サービス財源の中央と地方の負担分担（単位：億元）

2003年	合計	中央	地方	地方の割合
教育事業費	2937.34	240.2	2697.14	91.8%
衛生事業費	778.05	22.07	755.98	97.1%
家族計画事業費	141.83	1.06	140.77	99.2%

（出所）『財政年鑑』2004年版。

表2 各レベルでの全国義務教育総投入における負担率の一例

中央	省・市	県	郷	
2%	11%	9%	78%	（出所）国務院発展研究センター、2001年。

農民負担過剰の原因は複雑だが、直接には県／郷鎮／村の末端行政組織が極度の財源不足に置かれていた点が大いと思われる。末端組織が財政難に陥った背景には、①公共事業の末端行政への丸投げ体制と、末端に不利な財政分配システム、②末端での浪費、混乱した財政管理（公務員自体の多さ、汚職等を含む）、③産業発展が遅れた中西部での企業からの税収源の欠如、があげられる。

中国農村部の公共サービスの分担に関する規定は業務面も財政面も驚くほど漠然としている。業務は「（省以下の）地方政府の任務」と位置付けられているのみで、財源に至っては全国一律の客観的分配ルールはないに等しい。特に省レベル以下の財政分配は省ごとに異なり、末端へいくほど負担が重かった。実際、表1にあるように教育、衛生、家族計画事業費は省以下の地方政府が九割以上を負担しており、さらに地方内部（省—市—州—県—郷鎮間）の分担でも末端の郷鎮の負担は最も重いものだった（表2の教育費の負担例を参照）。

また、近年多く指摘されているように、末端政府における浪費と混乱した財政管理の問題がある。表3の例では、一九九〇年代後半に地方公務員数は省レベル以下全体で三割増、郷鎮レベルでは二倍近くに激増している。増員の目的は人員増加によって農民からの税費徴収能力を強化し、政府の収入増加を狙ったものとも（韓俊国務院発展研究中心農村部部長）、縁故主義に根ざした汚職体質によるもの（参考文献②）とも言われている。また、地方財政収入への企業の貢献が大きい東部農村では農民負担問題は顕著ではなかったことから分かるように、中西部での企業税収入の欠如（広義では非農業部門の不振）も農民負担過剰の背景の一つとなっていた。その他、根本的な問題として住民による行政への監督が制度化されていない非民主的な体制にも大きな原因がある。

●**税費改革の開始から現在までの経緯**

冒頭紹介したような不安定化を受け、中国政府は二〇〇〇年に入り安徽省で税と費用の規範化によって農民負担を削減する、いわゆる「税費改革」の試行を始めた（この時期は税費改革の第一段階に相当する）。同時に生じた地方政府財政の不足分は中央政府の財政移転給付で補填されることとなった。二〇〇三年には全国で安徽省のモデルに習い、地方独自の徴収が許されていた各種費用は、全国一律で農業税の二割に相当する「附加費用」等へ統一されるなど大幅な税費項目の再編成が行われた。これまで雑多で把握しにくかった地方の税費の内容を全国一律の項目に組み替えることで、徴収の規範化をはかることが目的であった。さらに税費改革の第二段階として、二〇〇四年春には農業税そのものを五年以内に撤廃する計画が出され、二〇〇六年一月には予定を前倒して全国の農業税が廃止されるなど一連の税費改革は足早に展開されている。

●**今後の鍵を握る一連の関連改革**

予想を上回る速さで展開された農業税廃止だが、これ自体はゴールではなく、あくまで農民負担削減に向けたプロセスの一つといえよう。農民への過度の負担に依存しなくても安定的な運営ができる末端政府の財政体制をつくりあげることが今後の課題となる。現在中央政府は主以下二つの方策で地方財政収入の不足分を補う構えである。第一は中央による代替財源の投入である。農業税廃止による地方の減少分の補填として、二〇〇六年以降毎年七八〇億元の財政移転給付の投入が約束されている。もう一点は、地方の政府及び公共事業運営の合理化を目的とした関連改革の実施である。これらは末端事業での無駄な出費を減らし、財政支出圧力を緩和することで、恣意的な費用徴収の再発を防ぐことを目的としている。

現在進められている主な関連改革は、①農村義務教育改革（義務教育の無料化と教育管理体制の規範化）、②郷・鎮政府改革（郷・鎮政府の権限・機能の明確化と人員の削減）、③県

表4 調査対象県の概要

	四川省A県	四川省B市(州都)	四川省C県	貴州省D県
地域類型	少数民族貧困農村	小都市郊外農村	(漢族) 貧困農村	少数民族貧困農村
人口構成	21万人 (97%が彝族)	57万人 (81%が漢族)	72.0万人 100%漢族	14.9万人 (82.5%がミャオ族等少数民族)
農民年間純収入/人	1,192元	2,715元	1,295元	1,348元

(出所)『2004年四川統計年鑑』、『2004年貴州統計年鑑』。



写真2：貴州省D県のLさん(53歳)と孫娘(4歳)。村ぐるみの観光イベントへの参加を通じ、2000年以降生活は随分良くなった。2004年は2.5畝の水田と2畝のトウモロコシ畑の農業税として100キロのみ(現金で104元相当)を納めた。2005年には全て免除される

●**確実な農民の負担削減と改革前の逆累進性**

A県で女手一つで四人の子供を養う彝族四八歳の未亡人Yさんは、「二・一・五畝(一畝二六・六六七アル)の土地を所有しており、今年にはジャガイモ二〇〇〇キロを一キロ当たり〇・五元、合計一〇〇〇元で売った。二〇〇三年までは一畝当たり一三元の農業税がかかり合計一六二・五元を支払っていたが、これは二〇〇四年から全額免除されている」と語る(写真1)。

また、A県の五六歳のS校長先生は「昔、水田は四〇元/畝、畑は二三元/畝の農業税がかかった。自分は水田二畝と畑一畝を所有しているので毎年一〇〇元弱の農業税を支払っていたが、二〇〇四年からは免除され、良かった」と語る。確かに農業税は全廃されていた。

・郷鎮財政改革(混乱した県・郷鎮財政の建て直しと各レベル政府間での財政関係の規範化)の三つである。なかでも義務教育改革の進展は速く、二〇〇五年三月には貧困県内の貧困家庭の学生に対して「二つ(教科書代と雑費)の免除と一つ(寄宿生の生活費)の補助」が実施された。さらに二〇〇五年一月には二〇〇八年までに農村部の義務教育の全面無料化が宣言された。その他、教師の質の向上及び給与の保障、小学校の大規模集中化(寄宿舎制)による資源の合理化なども進められている。このように、税费改革の成否は中央から地方への効果的な財政補助の確立と並んで、農村部の政府及び公共事業の運営体制の再編成の成否にかかっているといえよう。

II 農業税廃止後の四川省、貴州省からのレポート

次に、農業税廃止後の実情について、筆者が二〇〇四年秋から二〇〇五年の秋にかけて四川省、貴州省で行った現地調査からみてみたい。具体的には農民負担の削減状況、郷鎮幹部の業務と待遇、基層インフラ建設、義務教育改革に関する現地の状況を報告する。調査対象県の概要は表4の通りである。

改革前の負担の重さは都市部との比較においてさらに鮮明になる。都市部では所得税課税対象者は月収八〇〇元(二〇〇六年より一六〇〇元/月)以上の者なので、Yさん、Sさんがもし都市部の住民であれば課税控除対象者となる。しかし改革前の農村部では彼らも農業税及び費用を一律に課税されており、著しい逆累進課税となっていた様子がうかがえる。

●Zさんに見る税より重い費用の負担

次に詳細な負担の中身を四川省C県のZさん(五五歳、四人家族)のケースから見てみたい。四川省で試験的に改革が始まった二〇〇二年にZさんは一・八畝の田畑から合計二七三・一元を支払っている(表5を参照)。二つの労働役務とは郷鎮政府と村民委員会主催のインフラ建設への労働力の提供である。文字通りの無償労働の提供か、または現金換算支払い(一日当たり五元)かを選択できるが、Zさんは「労働提供は損なので、お金を払ったほうがいい」と述べていた。この負担も二〇〇五年には撤廃される予定だとのことであった。

負担の中身は、農業税(七九元)と農業特産税(一九・四一元)及び税に対する付加費用二〇%と労働役務から構成されている。この状況は農業関連税以外の各種費用が負担の七割以上であったとする参考文献①の調査結果とも共通している(写真3)。なお、これは改革後の公式記録だが、四川省扶貧弁公室の王思鉄氏による同県での調査では、負担額がピークに達した一九九八年には一人平均二三八〇元であったと報告されている(参考文献③)。改革前のZさんの負担は、このヒアリング時点より相当重かったと考えていいだろう。

●省を跨ぐと別の現実

中国における省ごとの違いは、他国での国ごとの違いに近い。省別の一人当たり年間GDPは、四川省では八一三三元(二三位)だが、三二省中最下位の貴州省はその約半分の四二二五元

表5 2002年Zさんの「農民負担監督カード」
(2002年8月20日郷政府記載)(単位:元)

項目	金額
1. 農業税	79
付加(税の20%)	15.8
2. 農業特産税	19.41
税	3.9
付加(税の20%)	
3. 二つの労働役務	役務の数量
役務の現金払い	
(日数)	31(日)
(金額)	155
4. 公益事業金	
5. 本年度上納金合計	273.11



写真3: 四川省C県のZさんの2002年の「農民負担監督カード」。表紙にはZさんの情報、郷政府発行、四川省農業庁、四川省地方財務局監督と書かれている

に過ぎない(『二〇〇四年貴州統計年鑑』)。農業税廃止の速度においても貴州省は四川省より緩慢であった。二〇〇四年時点での全廃対象は四川省では四七の少数民族県に及んでいたが、貴州省では一類村(農民純収入六二五元/年以下)と呼ばれる最も貧しい村のみであった。

一方で農業税廃止による末端政府の財政への打撃が大きいのは四川省である。貴州省は食糧生産には向かないやせたカルスト大地であるため、農業税の徴収額がもともと少ない。例えば貴州省D県では農業税廃止前の二〇〇三年の財政一般予算収入(一三六四万元、『二〇〇四年貴州統計年鑑』による)に占める農業税収入は約一九%(二五三万元)だが四川省C県は一八〇六万元(C県統計局、二〇〇三年)で同比率は四三%と、D県の二倍以上であった。このように同一の政策でも地域ごとで実施状況や地元財政への影響は大きく異なっている。

● 末端政府を巡る変化

次に郷鎮政府及び村組織にとつての変化を見てみたい。調査の結果、一九九〇年代に膨張した政府人員の整理が行われる一方、以前は遅配も多かった給与が安定的に支払われるようになっていくことがわかった。一方で農業税廃止に伴い政府は徴収作業からは解放されたが、農村インフラ建設はあちこちで頓挫しており、郷村財政枯渇への不満も聞かれた。

① 人員整理の現場。四川省C県のL村長は「郷鎮政府は困難だが、村の運営はもともと困難だ。人切りも激しい」と嘆く。中国の村(村民委員会)は、五層半の「半」にあたる住民組織だが、事実上は郷鎮政府からの業務の下請け組織となっており、半ば行政組織化している。L村長によると、「改革以前には一人の村幹部がいたが二〇〇三年八月のC県の決定で村幹部は書記、村長、会計の三人へ制限された。家族計画等を担当していた婦人幹部のポストも撤廃されたため、今では会計役がこの業務を兼任している」とのことであった。

② 公務員給与は安定。リストラの一方で公務員給与に対する財政移転給付は進んでおり改善が見られた。「幹部の給料も四年以上前はよく遅配が起きたが、この三年は中央からの財政移転給付金で賄われるようになったので、滞りなく支払われている」とA県の郷書記は語る。同様に、B市X村長も「自分と書記の給料はこれまで郷鎮政府から出ていたが、二〇〇三年から中央の財政移転給付から出されるようになった」と述べ、C県のL村長も「税费改革以降給与が安定した」と語っている。また同市村小学校のL先生は「ここ数年給与は銀行振り込みになり、翌月の三日以前に必ず支払われるようになった。利子もつくし問題ない」と語る。このように当調査からは末端公務員は農民負担によってではなく、人員削減をした上で中央政府の財源で給与を支払う体制へ変化していることが確認できた。

③ 徴税任務から解放される郷村幹部。冒頭でも触れたとおり、一九九〇年代は各地で税费の徴収をめぐる郷村幹部と農民との間に緊張関係や衝突が生じたが、調査対象の郷村幹部はこのプレッシャーから解放され始めていた。A県の郷書記は「農業税は二〇〇四年は集めていない。昔は税の徴収に郷長、副郷長らが自ら農家をまわったが、納められない人もおり、行くのはいやな仕事だった」と語る。また、B市のX村長は次のように話した。「農業税は二〇〇三年までは郷、村、組(村の下集団単位、社とも呼ぶ)の代表が一組になって農家を回って徴収していた。通常一〇月、十一月は毎日徴税のために村に行ったが、今年はその作業がなくてずっと楽だ」。また、C県M副郷長は「農業税廃止後、幹部と民衆間の関係は良くなっている。昔は農民の間に隠れた抵抗感があったが、今はなくなりました」と語る。税费徴収による農村幹部と農民間の対立関係の解消は農業税廃止による主要な成果であると言えるだろう。

④ 頓挫する郷村インフラ建設。一方で、税费改革後、これまでに農民の負担で賄っていたインフラ建設等の事業があちこちで頓挫している。なかでも義務教育資金の枯渇は最大の問題と言



写真4：正面と左手奥は1996年の国の政策で15万元と農民役務で建てたが、税费改革後に投入した右手は残り5万元の調達ができず放ったままの状態（四川省C県）

われている（韓俊國務院發展研究中心農村部部長）。C県Y郷副書記は「小学校の教員宿舍を二〇〇一年までに農民から数年にわたって一世帯一〇〇元の負担で、合計五万元を徴収し一階部分を建てた。しかし、二〇〇二年に税费改革が始まり、残りの五万元を農民から徴収できなくなり、二階部分の建設は中止された」と不満気に説明した（写真4）。さらにC県M副郷長は「一村中六村にまだ公道が通じておらず、標高の高い地区では飲料水も確保されていないが、そのためのインフラ建設を進める資金がない」と嘆く。またB市X村長も「今一番困っていることは小学校建設の際にできた負債の返済問題である。全く返済の目処が立たない」とコメントしている。これらに共通するのは、財政枯渇の現状と農村幹部の不満気かつ半ば投げやりな態度である。「地方の不足分は中央が補填」というのが大原則で始められた改革だが、中央の計画通りに末端では事は運んでいない。

●農村義務教育改革

①「二つの免除と一つの補助」実施の様子。調査を通じて、二〇〇五年春学期より全国で実施されている貧困県の貧困家庭に対する「雑費、教科書代の免除と寮生活費の補助」政策が実施されている様子が各地で観察できた。例えば、少数民族貧困地区のA県W郷中心小学校は、二〇〇二年から費用の減免が行われ、中央政府による少数民族地区／貧困地区への教育事業交付金や、四川省内での少数民族地区教育基金からの支援（目標では省内の少数民族地域へ一〇年間で三〇億元を投資）等、手厚い財政補助を受けていた。二〇〇五年三月に教科書代と雑費が免除された結果、既に全学生の負担はゼロとなっていた（ただし生活のために必要な一学期五〇キロずつの薪とジャガイモは引き続き各自が持参していた）。また四年生以上の寄宿生全員には寄宿舎の生活費補助（二〇元、以下いずれも一学期当たりの額。なお中国は年間二学期制）が出されていた。B市W小

学校では、二〇〇五年には一般学生の負担は一九五元、一五の貧困家庭には七五元の教科書代と雑費の免除、その他さらに困難な一〇家庭は全額免除の措置がとられていた。同様に二〇〇五年三月に訪れた四川省C県のQ村小学校（一、二年学年のみ）では、一般学生の費用は一二〇元で、一四の貧困家庭は教科書代（一年生二九元、二年生二七元）のみが免除されていた。

②末端での政策実施の不統一性。これらに共通して見られたのが、政策実施方法の不統一性である。A県の生活費補助は県から直接学校に食費として支払われている。本来補助対象である生徒には渡っておらず、管理の透明性には問題がある。学校側にとつても県からの給付のタイミングが遅いため、一年間の食費をほぼ全額立替えざるをえず、負担が重いのことであった。また教科書代免除は、全生徒が一律で全額納付したあと、対象者が個別に教科書代を返金される形で実施されていた。なかでも免除対象家庭の選択方法はトップダウン特有の問題、すなわち、現地のニーズとの乖離や不透明さが残る。まず免除対象者の総数は県教育局からの割り当て（例えばB市W村小学校では、全生徒の一〇%）によって決められており、客観的な貧困ライン以下の家庭数を積み上げた数ではない。免除対象の認定過程も各地域で異なる。W小学校では村民委員会で決定していたが、Q村小学校では教員が決定していた。

このように、中央の財政措置は大切ではあるが、第一歩にすぎず、末端における具体的な管理／運営が政策実施効果の鍵を握っている。現在各種関連政策が急速に実施に移されつつあるが、これらの改革が実を結ぶには農村末端における具体的な施行方法での改善が大前提となる。農村の住民参加の強化による末端事業の透明化が必要であろう。

Ⅲ 残された課題

現時点で税费改革は一体どこまで、何を達成したのだろうか。農民―地方―中央から成る税の徴収関係において、農業税廃止

写真5：四川省A県W郷中心小学の校長室に積まれた米袋。寄宿生生活費補助は小学校の食糧購入に充てられていた。一方県から学校に補助費用が出されるのは年末。末端での補助費の運営形態は各地で不統一



の実施順序は先ず農民↓地方という収入ルートを断ち切ることから開始し、その次に地方財政の不足分の処理を行うという二段階で行われた。その意味で極めて大胆な「荒療治」であった。前段階に関しては当レポートでもあるとおり、一定程度農民負担の削減は達成しつつあるといえるだろう。さらに中央での急速な問題認識の変化及び、それに対する迅速な政策対応には目を見張るものがある。今や農民負担問題の根本的な解決のためには、全国の税制システム、公共事業のあり方に至る広範囲な改革は不可避と認識され、これらは既に現政権の取り組み中心課題と位置づけられている。一連の改革の実施速度は速く、本レポート中の公務員の待遇の改善の例にみられるように、確実な変化も一部では起きている。これらはいずれも改革の成果と位置づけることができるだろう。

一方、後段階に相当する中央政府からの地方に対する代替財源の運用という面では、村レベルのインフラ建設事業凍結の例に現れているように、問題解決の多くは将来に残されたままである。財政移転給付金の投入そのものに関して、中央は既に保障する構えを明らかにしているが、財政移転給付の透明な運用システムの構築は、中央―地方―農民を包括する財政、政治、経済に跨る一大変革を意味しており、この改革はようやく開始されたにすぎない。

最後に、今回の改革の過程で矛盾が浮かび上がっているもう一つの構造的問題について触れることで、今後を展望したい。農民負担問題は末端行政による恣意的な徴収に農民が不満を表し、農村が不安定化したことが発端となった。ここで明らかにしたのは中央政府―地方政府―農民のヒエラルキーからなるトップダウン行政の行き詰まりであった。農民の不安定化と農村部の疲弊を危惧した中央政府が末端のゆき過ぎた徴収を断ち切ろうと開始したのが今回の改革である。中央政府は農民利益保護の観点から末端政府に対する管理を厳格化しつつ、改革を断行した。しかし、その結果の一つとして、事実上郷鎮政府や

村組織が掌握していた各種権限／責任は末端からとりあげられ、県や省レベルに再配置されるという地方自治の促進とは全く矛盾する現象が起きている。住民による末端政府への監督機能が未確立である現在、中央政府はこのような集権化による管理強化をはかる以外に方法はなかったためであろう。しかし、こうした動きは改革期の暫定的な措置に止め、長期的にはやはり末端住民による行政への監督機能を制度化することで解決する方向を目指すべきであろう。次の発言からうかがえるように中央政府も既に末端住民の参与の重要性を認識しており、意識の高まりも感じられる。「(末端での農業支援資金の管理で)最も大切なのは、農民に参与させ、知る権利、参加権、決定権と監督権を享受させることである」と発言しているのは、NGOスタッフではなく国家発展改革委員会の杜鷹副主任である(二〇〇六年三月八日、全国人民代表大会「新農村建設に関する記者会見」にて)。当報告で見えてきたように、農民負担問題解決の過程においてこれまで水面下にあった多くの構造問題は一気に表面化しており、中央の政策に重要課題として取り込まれつつある。農民負担問題の持続的解決のためには、地方政府と末端住民との不均衡な力関係という構造問題への対応も避けては通れないのではないだろうか。さらなる改革の行方を注視したい。

《参考文献》

- ①趙陽・周飛舟・郭建軍著「農民負担の特徴、趨勢と要因」(「國務院發展研究中心研究選」二〇〇二年版)中国發展出版社。
- ②李昌平『我向總理說實話』光明日報出版社、二〇〇二年。
- ③王忠鉄「感受貧窮」(「西部時報」二〇〇五年一月二二日)。