

中国農村伝統社会の解体過程 — 農村義務教育

村 岡 伸 秋

序

中国の悠久の歴史において、「皇権」とよばれる皇帝の権力は対外的には周辺
の王国に対する朝貢・冊法体制を通して、上下の君臣関係を結ぶことにより、東
アジアの国際秩序を形成していた。周辺国王は朝貢を通じて、自らの領域の統治
の権限を、爵位を賦与されることによって認められていたのである。対内的には、
伝統中国では郷村社会の統治は、国家政権と郷村社会の権威の両者の結合によっ
てなされていた。「皇帝権力は県以下に及ばず¹⁾」と言われたように、皇帝権力は
その制度、勢力を県の段階にまでしか及ぼさず、県以下の社会にはある種の自治
的統治が行われていた。黄輝祥によれば、県では、皇帝権力の政府代理人が政府
の代表として徴税、治安等の職能を担っていた。同時に、士紳などの伝統権威が
郷村「自治」を主導していた。こうした伝統権威は積極的に住民活動を組織し、
調停などの作用を果たしていた²⁾。20世紀に毛沢東が夢見た共産主義³⁾を実現する
舞台としての郷や鎮は県を支える下部を構成する社会であった。伝統的な郷村の
精鋭たちは、郷里社会の各事業の発展を重視し郷民や宗族をこれら事業活動に組
織、動員してきた。この郷里社会を具現したのが県である。中国の王朝は外に対
しても、内に対しても、こうした間接的な統治と支配を伝統としてきたのである。

1) 李壞印「中国乡村治理之传统形式」『中国乡村研究第一輯』, 65頁。

2) 黄輝祥『村民自治の生長 国家建构与社会发育』西北大学出版社 2008年5月, 西安, 132~133頁。

3) 罗平汉『天堂实验 人民公社化运动始末』中共中央党校出版社, 2006年12月, 北京 が記録するところによれば、1958年に毛沢東が進めた人民公社は郷鎮をそのまま農民の衣食住を無料で保障する「天堂」, 「共産主義の新樂園」に変える単位としていた。

この皇権と県・郷村との内なる関係は清朝末期まで続いたという⁴⁾。

県は皇帝政治と深くかかわりあいながら、独自の地理的政治的空間を形成してきた。歴代王朝から現代までの人口と県の分布を表1に示す。人口変動に対して、県の変動数には相対的に変化が少ない。このことは、県が中国の歴史において、時代を越えて、その体制の末端を支えていた安定した存在であったことを示している。

表1 中国の歴代王朝と現代の県の数と人口数

王朝名など	県(数)	人口
漢	1180	
隋	1255	6000万(180年)
唐	1235	8000万(875年)
宋	1230	1.1億(1190年)
元	1115	
明	1385	2億(1585年)
清	1360	4.25億(1850年)
現在	1465	13.6億

(出所) ①黄輝祥『村民自治の生長 国家建构与社会发育』, 西北大学出版社, 2008年5月, 西安, 30頁。

黄輝祥の研究によれば、中国歴代の王朝は、その財政を土地税と土地付加が提供する収入によって賄っていた。その総額に占める割合は70~80%に上ったという。これに加えて、10~15%の塩税が、国家財政収入のほとんどであったという。明清の時期に、国家全体の財政基盤は極めて薄弱で、清の最盛期であった清代中期の全政府財政収入は全国の穀物産量の5.6%を超えなかった。清王朝がなお繁栄を続けていた18世紀中晩期には財政収入は4,500万両から5,000万両の白銀であり、

4) 黄輝祥『村民自治の生長 国家建构与社会发育』西北大学出版社 2008年5月, 西安, 132~133頁。黄によれば、辛亥革命後、国民党政府は農村への浸透を極力試みたという。しかし、度重なる戦乱等の要因によって、真に農村を統治・支配するには至らなかった。郷村社会には一定の自治空間が生じ、一定程度の自己管理と自己組織の局面が現れた。民国時代、修理建設された水利は少なく、多くは農民が自発的に組織し、政府の関与は少なかった⁴⁾。中国共産党の革命根拠地では、郷村統治の各方面の支出は多くが政府の支出でなされたことになっている(同133頁)。

そのうち、1,000万両が中央政府の支出に、2500万両が省や地方の支出に用いられていた⁵⁾。

こうした中華秩序のうち、対外的なそれを解体した最初の契機はアヘン戦争とアロー号戦争である。19世紀半ばから20世紀初頭にかけて、中国は次々と周辺諸国への宗主権を喪失し、最終的には中原を中心として数千年にわたって成立した中華帝国の地理的空間が侵食されるまでに至った。そうした状態を最終的に解消したのが1949年の中国革命である。

一方、対内的な郷里社会は堅固に生き続けた。新中国建国前後に全国的に実施された土地改革は郷里社会の根柢の階級関係を是正することに成功はしたが、郷里社会そのものは、共産党が士紳、族長、長老などの伝統権威にとってかわって新たな精鋭として郷村社会に君臨しただけのことであった。今、この伝統社会、郷里社会は改革・開放の中で急速に解体過程を迎えている。

1. 農村人口の流出

中国の都市人口が農村人口を上回ったのは2011年のことである。この年、都市を意味する「城鎮⁶⁾」人口は表2にあるように6億9079万人を数え、総人口の51.27%を占めた。新中国建国時の1949年は、都市人口と農村人口の比率は10.64%対89.36%であった。改革開放が始まったばかりの1980年のその比率は19.39%対80.61%⁷⁾であったから、「国民の8割以上が農村に住む」という枕詞は建国時から改革・開放が開始されたころまでの中国の特徴をよく表していたのである⁸⁾。そ

5) 同上、29頁。

6) 城鎮とは城市（都市）と鎮とを合わせた概念であるが、単独で用いられた場合、都市よりも小さく鎮より大きな集落を意味する。具体的には居住者構成において、非農業人口が50%以上で一定以上の規模で工商業が存在している。行政上の規定では、県ないし県以上の行政機関の存在地で常住人口が2000人以上10万人以下のものをいう。<https://zh.wikipedia.org> (2016年7月28日)。日本でいう都市に当たる「城市」それに「城鎮」、「鎮」以外が農村である。郷は農村を意味する。

7) 中华人民共和国国家统计局『中国统计年鉴2015』。1949年の建国から1980年の改革・開放の30年間で1:9の比例関係は2:8というわずかな変化という意味である。

8) 統計上の城鎮の区別については、2006年に国家工商総局が頒布した「关于统计上划分成型的暂行规定」が第4条、第5条、第6条で次のように規定している。

して、都市人口の増加は2012年以降昨年まで途切れることなく続いているのである。

また、1970年代後半に始まり、中国の正式な国策となった「一人っ子」政策は、中国の人口構成を大きく変えることになった。表3は、これまでの年齢別人口構成をまとめたものである。「少子高齢化」の確実な進展が確認できる。65歳以上の人口は2014年に国民全体の10%を超えるに至った。日本の2015年の年齢別人口構成が12.7対60.6対26.7であるから⁹⁾、その限りでは日本の方がはるかに「高齢化社会」が進展している。とはいえ、中国の総人口に占める比率を見ると。1982年と2014年を比べた場合、14歳以下は33.6%から16.5%へとほぼ半減している。逆に、65歳以上の高齢者は4.9%から10.1%へと倍増しているのである。

中国の人口動態を見る場合、もう一つの特徴は、「流動人口」の増大である。改革開放政策によって、戸籍制度の存在にもかかわらず、農村から都市への流出人口が急増した。多くは出稼ぎの形をとった「農民工」であるが、今や、中国には人口構成の「三元化」という言葉が定着しつつある¹⁰⁾。すなわち、「都市民」、「農民」、「流動人口」である。2015年、流動人口は2億4700万人に上った¹¹⁾。

第4条 城鎮は城区と鎮区からなる。

第5条 城区は①街道辦事所所轄の居民委員会地域、②城市公共施設、居住施設と接続した居民委員会や村民委員会地域。

第6条 ①鎮区は鎮直轄の居民委員会地域、②鎮の公共施設、居住施設等の接続した居民委員会地域、③常住人口3000人以上の鉱工業区、開發区、科学研究单位、大学専門学校等、農場、林場など。(国家统计局 关于统计上划分成型的暂行规定), nhs.saic.gov.cn (2016年8月20日)。

9) 総務省統計局, (2016年8月18日)。

10) 「“中国农村教育现状及未来发展趋势”研究团体」, 6頁。http://www.21cedu.org (2016年9月1日)。

11) 中华人民共和国国家统计局「2015年国民经济和社会发展统计公报」。中国は2021年に至って、全国的な範囲での流動人口の動態把握を開始した。2015年の報告に対する『光明日報』上の陳海波の評論によれば、2014年の時点において、流動人口は基本的な公共衛生サービスを受容できつつあること、計画生育サービス及び社会医療保険の加入率が上昇していること、83%の流動人口が何らかの基本医療保険に加入していること、流動人口中の婦女の居住地での出産が半分を超えていること、流動人口の現居住地での居住期間が3年以上のものが55%を占めるに至ったこと、配偶者や子女を伴った共同流動が60%を占めたこと、老人帯同の流動が増加していること、15歳から59歳までの労働年齢人口が流動人口の78%を占めていることなどを紹介している。中国社会網。2015年11月12日。

表2 中国の男女別・都市農村別人口構成

単位：万人 %

年	総人口	男		女		城鎮		郷村	
		人口数	比率	人口	比率	人口	比率	人口	比率
1949	54167	28145	51.96	26022	48.04	5765	10.64	48402	89.36
1950	55196	28669	51.94	26527	48.06	6169	11.18	49027	88.82
1951	56300	29231	51.92	27069	48.08	6632	11.78	49668	88.22
1955	61465	31809	51.75	29656	48.25	8286	13.48	53180	86.52
1960	66207	34283	51.78	31924	48.22	13073	19.75	53134	80.25
1965	72538	37128	51.18	35410	48.82	13045	17.96	59493	82.02
1970	82992	42686	51.43	40306	48.57	14424	17.38	68568	82.62
1971	86229	43819	51.41	41410	48.59	14711	17.26	70518	82.74
1972	87177	44813	51.4	42364	48.6	14936	17.13	72242	82.87
1973	89211	45876	51.42	43336	48.58	15345	17.2	73866	82.8
1974	90859	46727	51.43	44132	48.57	15595	17.16	75264	82.84
1975	92420	47564	51.47	44856	48.53	16030	17.34	76390	82.66
1976	93717	48257	51.49	45460	48.51	16341	17.44	77376	82.56
1977	94974	48908	51.5	46066	48.5	16669	17.55	78305	82.45
1978	96259	49567	51.49	46692	48.51	17245	17.92	79014	82.08
1979	97542	50192	51.46	47350	48.54	18485	18.96	79047	81.04
1980	98705	50785	51.45	47920	48.56	19140	19.39	79565	80.61
1981	100072	51519	51.48	48553	48.52	20171	20.16	79901	79.84
1982	101654	52352	51.5	49302	48.5	21480	21.13	80174	78.87
1983	103008	53152	51.6	49856	48.4	22274	21.62	80734	78.38
1984	104367	53848	51.6	50509	48.4	24017	23.01	80340	76.99
1985	105851	54725	51.7	51126	48.3	25094	23.71	80757	76.29
1986	107507	55581	51.7	51926	48.3	26366	24.52	81141	75.48
1987	109300	56290	51.5	53010	48.5	27674	25.32	81626	74.68
1988	111026	57201	51.52	53825	48.48	28661	25.81	82365	74.19
1989	112704	58099	51.55	54605	48.45	29540	26.21	83164	73.79
1990	114333	58904	51.52	55429	48.48	30196	26.41	84138	73.59
1991	115823	59466	51.34	56367	48.66	31203	26.94	84620	73.06
1992	117171	59811	51.05	57360	48.95	32175	27.46	84996	72.54

表2 つ づ き

単位：万人 %

年	総人口	男		女		城鎮		郷村	
		人口数	比率	人口	比率	人口	比率	人口	比率
1993	118517	60472	51.02	58045	48.98	33173	27.99	85344	72.01
1994	119850	61246	51.1	58604	48.9	34169	28.51	85681	71.49
1995	121121	61808	51.03	59313	48.97	35174	29.04	85947	70.96
1996	122389	62200	50.82	60189	49.18	37304	30.48	85085	69.52
1997	123626	63131	51.07	60495	48.93	39449	31.91	84177	68.09
1998	124761	63940	51.25	60821	48.75	41608	33.35	83153	66.65
1999	125786	64692	51.43	61094	48.57	43748	34.78	82038	65.22
2000	126743	65437	51.63	61306	48.37	45906	36.22	80837	63.78
2001	127627	65672	51.46	61955	48.54	48064	37.66	79563	62.34
2002	128453	66115	51.47	62338	48.53	50212	39.09	78241	60.91
2003	129227	66556	51.5	62671	48.5	52376	40.53	76851	59.47
2004	129988	66976	51.52	63012	48.48	54283	41.76	75705	58.24
2005	130756	67375	51.53	63381	48.47	56212	42.99	74544	57.01
2006	131448	67728	51.52	63720	48.48	58288	44.34	73160	55.66
2007	132129	68048	51.5	64081	48.5	60633	45.89	71496	54.11
2008	132802	68357	51.47	64445	48.53	62403	46.99	70399	53.01
2009	133450	68647	51.44	64803	48.56	64512	48.34	68938	51.66
2010	134091	68748	51.27	66343	48.73	66978	49.95	67113	50.05
2011	134735	69068	51.26	65667	48.74	69079	51.27	65656	48.73
2012	135404	69395	51.25	66009	48.75	71182	52.57	64222	47.43
2013	136072	69728	51.24	66344	48.76	73111	53.73	62961	46.27
2014	136782	70079	51.23	66703	48.77	74916	54.77	61866	45.23
2015	137462	70414	51.2	67048	48.8	77116	56.1	60346	43.9

(出所) 2014年までは『中国統計年鑑2015年版』

2015年に関しては「2015年国民経済和社会発展統計公報」

中国の人口構成における「都市化」の進展が全体の大きな特徴であるとするれば、それが国土利用に与えている影響も確認しておく必要がある。改革・開放以来、急速な高度経済成長は鉱工業用地、工業用地、高速鉄道・高速道路を中心とした交通用地、住宅・商業用地の増大をもたらした。これに災害発生、「退耕還林」政策、農業生産体制変更などにより、耕地面積が減少傾向にある。2010年には

表3 中国の年齢別人口構成

単位：万人

年	総人口 (年末)	年齢構において、					
		0～14歳		15～64歳		65歳以上	
		人口数	比率(%)	人口数	比率	人口数	比率
1982	101654	34146	33.6	62517	61.5	4991	4.9
1987	109300	31347	28.7	71985	65.9	5968	5.4
1990	114333	31659	27.7	76306	66.7	6368	5.6
1991	115823	32095	27.7	76791	66.3	6938	6.0
1992	117171	32339	27.6	77614	66.2	7218	6.2
1993	118617	32177	27.2	79051	66.7	7289	6.2
1994	119850	32360	27.0	79868	66.6	7622	6.4
1995	121121	32218	26.6	81393	67.2	7510	6.2
1996	122389	32311	26.4	82245	67.2	7833	6.4
1997	123626	32093	26.0	83448	67.5	8086	6.5
1998	124761	32064	25.7	84338	67.6	8359	6.7
1999	125786	31950	25.4	85157	67.7	8679	6.9
2000	126743	29012	22.9	88910	70.1	8821	7.0
2001	127627	28716	22.5	89849	70.4	9062	7.1
2002	128453	28774	22.4	90302	70.3	9377	7.3
2003	129227	28559	22.1	90976	70.4	9692	7.5
2004	129988	27947	21.5	92184	70.9	9857	7.6
2005	130756	26504	20.3	94197	72.0	10055	7.7
2006	131448	25961	19.8	95068	72.3	10419	7.9
2007	132129	25660	19.4	95833	72.5	10636	8.1
2008	132802	25166	19.0	96680	72.7	10956	8.3
2009	133450	24659	18.5	97484	73.0	11307	8.5
2010	134091	22259	16.6	99938	74.5	11894	8.9
2011	134735	22164	16.5	100283	74.4	12288	9.1
2012	135404	22287	16.5	100403	74.1	12714	9.4
2013	136072	22329	16.4	100582	73.9	13161	9.7
2014	136782	22568	16.5	100469	73.4	13755	10.1
2015	137462	22715	16.5				

(出所) 2014年までは『中国統計年鑑2015年版』
2015年に関しては「2015年国民経済和社会発展統計公報」

13526.83億ヘクタールの耕地を有していたが、2014年には13505.73ヘクタールに減少している¹²⁾。また、2015年には城鎮建設用地として批准された土地のうち、交通運輸用地が8.6%を占めている¹³⁾。このうち農村部における土地収用によって、土地を離れることになった農民（失地農民¹⁴⁾）は、毎年300万人以上に上る¹⁵⁾とみられ、2012年までの段階でその総数の推計には5000万から1億8000万人¹⁶⁾と大きな差があるものの、失地農民はここで見る都市人口の激増の一つの重要な要因となっている。かつて、1961年に施行された日本の農業基本法は自立経営農家の育成を挙家離村や農作物の選択的拡大を含む構造改善事業によって進めようとした。それが食糧管理制度と相まって、1995年の新食糧法の制定にまで続いた基本法農政であった。しかし、この基本法農政は結局は挙家離村を実現することなく終了することになった。中国の場合、挙家離村に近い現象が起きている。この差は何か。それは土地の私有制の有無である。1950年前後、日本と中国はほぼ同時に農民的土地所有を実現した。農地改革によって農民的土地所有を実現した日本は1995年までその制度を維持し続けてきた。それに比して中国は、土地改革によって一旦は農民的土地所有を実現したものの毛沢東の性急な集団化政策で土地を国有化したのである。土地を保有し続けることが可能だった日本の農民と、土地所有権を失った中国の農民の行動の違いが65年後の両国の農村の姿に現れた一例である。

農村人口の都市移転に関して、都市の規模による両極分解の傾向の存在を指摘したのが魏后凱の研究である¹⁷⁾。魏后凱によれば、「都市」と概括される特大都市、大都市、中小都市、鎮が吸収した農村人口は表4に見られるように400万人以上の大都市が大きいことが分かる。

12) 中华人民共和国国土资源部「2015中国国土资源公报」二〇一六年四月，2頁。

13) 同上，5頁。

14) 「失地農民」とは、地方政府の土地収用によって、農地の耕作請負権を失った農民のことをさす。

15) 包卫兵 徐培华 夏明「当前失地农民问题产生的原因与对策」江苏政府法制网 2012-04-19 <http://www.jsfzb.gov.cn> (2016年9月6日)。

16) 周兵兵 周生路 吕志刚 陆春锋「中国耕地征收的省际差异与失地农民测算研究」，《中国农学通报》2015，31（11）285頁。

17) 魏后凱，「中国城镇化进程中两极化倾向与规模格局重构」，《中国工业经济》，2014年3月，第3期，18-30頁。

表4 2000年から2011年にかけての小中大都市への人口移動の変化

単位(数, %)

人口規模	2000年			2011年			2000~2011年の変化			
	数	数比率	人口比率	数	数比率	人口比率	数	数比率	人口比率	人口増加率
400万以上	5	0.74	12.97	10	1.53	19.96	5	0.79	6.99	126.6
200~400万	8	1.19	9.56	14	2.14	11.81	6	0.95	2.25	81.98
100~200万	25	3.70	14.55	39	5.95	16.38	14	2.25	1.83	65.82
50~100万	54	8.00	15.54	96	14.66	19.11	42	6.66	3.57	81.11
20~50万	220	32.59	28.86	245	37.40	22.90	25	4.81	-5.96	16.84
20万以下	363	53.78	18.52	251	38.32	9.84	-112	-15.46	-8.68	-21.81
合計	675	100.00	100.00	655	100.00	100.00	-20	0.00	0.00	47.26

(出所) 魏后凱, 「中国城镇化进程中两极化倾向与规模格局重构」, 『中国工业经济』, 2014年3月, 第3期, 20頁。

魏によれば, 農村人口の移出先は44%が大都市になっており, 人口20万人以下の都市は都市の数も居住者数も減少している¹⁸⁾。表5は2006年と2012年の400万人以上の12の都市の人口増長状況をまとめたものである。

表5 中国400万人以上の12都市の都市部人口増長状況

単位(万人, %)

都市	2006年	2012年	増長率	都市	2006年	2012年	増長率
上海	1815.08	2380.43	31.15	瀋陽	457.61	571.36	24.86
北京	1333.00	1780.70	33.81	南京	431.32	567.27	31.52
広州	985.54	1015.00	2.99	鄭州	261.20	591.66	126.52
深圳	846.43	1054.74	24.61	成都	390.24	458.31	17.44
重慶	832.54	1118.30	34.32	ハルビン	415.25	430.61	3.70
武漢	493.00	627.52	27.29	小計	8828.66	11248.31	27.41
天津	567.45	649.41	14.44	都市全体	37272.80	42226.80	13.29

(出所) 魏后凱, 同上25頁。

18) 魏后凱, 同上21頁。

ここから、魏后凱は最近の中国の人口流動における特徴と政策に対する一定の評価が可能としている。この数年の人口移動の現象は、「大都市特に特大都市の急速な人口膨張と中小都市の相対的人口萎縮という¹⁹⁾」二重化現象であって、それは中国政府が進めてきた「大中小都市と小城鎮の協調的発展²⁰⁾」という政策目標が失効したことを意味している。農村人口の都市への流出という中国全体の大きな流れの中で、都市と農村という二つの対比項目の中に新たに大都市・特大都市と中小都市・鎮との間の相対関係が内包されることになった。2011年に都市人口が初めて農村人口を上回った「都市化」は、巨大都市への人口流出、それに伴う巨大都市の住宅、土地、交通、環境などの「都市問題」を顕在化させる中で進んでいったのである。

一方、農村では、「80后（パーリンホウ）」という1980年代に生まれた若年層を中心に、若者層の農村からの流出が加速していた²¹⁾。2007年の全国27省区、20地級市、57県、166郷鎮、2749行政村での調査では、74.3%の村庄で青年労働力が流出したことが判明した。2009年に、山東、山西、河北、四川、陝西、黒龍江等での調査では、農村老齡人口比率は30%以上に達し、50歳以下の農業労働力は10%にも満ちていなかった。例えば、神道村の全212名の労働力の中で、農業に従事しているのは58人、至近3年間で6名の高級中学卒業者は一人も農業に従事していない。馬家壠村の140名の労働力中、50歳以下はわずか12名で、全部が単身で留守家庭の婦人であり、「80后」の若者は全員が「出稼ぎ（外出打工）」で不在である。慶豊村で540人の農業労働者の中で、「80后」の青年は9名、大峪村では戸籍上の労働力数は1007名、36人のみが農業を営んでいるが、「80后」は一人もい

19) 魏后凱、同上19頁。

20) 2001年3月に策定された「第15期5か年計画」は「小康社会」の建設を目標とした。その一環として、農村の発展のために打ち出された目標が「社会主義新農村」である。そこでは先進製造業を中心に産業技術水準を高め、サービス産業の発展などを通じた近代的な農村建設が構想されていた。

21) 任宏 孙红艳の「农村聚落空心化及对策研究」(www.jzzzs.com/fieldownload《2016年8月31日》)によれば、1980年代中期が農村空洞化の初期段階で農村の土地改革と市場開放につれ、高収入の農家が村落外部に住居を建設し始めた。1990年代以降の中期には生活水準が高まり、農家の人口構成は縮小し、また結婚出産の新しい峰が訪れ、村民は郊外に住居を持つようになった。21世紀に入って、知識や技能を持つ若者は都市へ出かけて人口構成が空洞化した。これを晩期と名付けている。

ない²²⁾。

こうした現象を象徴する一つの例が「自然村」の消失である²³⁾。2000年代に入って、中国では10年間で100万近い数の「自然村」が消滅したという。2013年3月13日の「新華網」は内蒙古高原の辺境地域に広い範囲にわたって無人の家屋が連なる河北省沽源県二龍山村の村小組主任の話を紹介している。

金を稼ぐために出て行ったものもいれば、子供の入学についていったものもいる。子供の卒業後にそのまま町に住みつく者もいる。以前この村には150人以上が住んでいたが、今は10軒、30人もいない²⁴⁾。

2. 農村小中学校の統廃合

こうした人口構成をめぐる社会のダイナミズムによって大きな影響を受けたものの一つに農村義務教育がある。表6は中国の義務教育に関する統計である。

中国全体で、小学校と初級中学²⁵⁾の数が急速に減少している。表6に掲げた数字は都市を含む全中国のそれであるが、このうち85%程度が農村部のものである。義務教育が制度化された1986年を起点にした場合、2015年には、小学校が64万6000校から19万500校へ70.5%もの減少を示している。同じことは初級中学にも言えて、こちらは、6万7600校から5万2400校へと22.5%の減少をみている。唯一、高級中学が、もともと人口集中地区に建てられたものが多いため、1万3900校から1万3200校への減少ですみ、ほぼ原状を維持している。同じ時期、一人っ子政

22) 「“农民为哈离开土地”：没有农民的土地」, <http://www.tuliu.com>, 2015年10月20日 (2016年9月11日)

23) 「两会视察：10年消失90万自然村中国古村落亟待保护」中国新闻网, 2015年03月10日, <http://www.chinanews.com/cul> (2016年8月31日)

24) 「中国10年消失近百万自然村 农民进城使村落空心化」, 新华网, 2013年03月13号。この自然村の人口流出は単に児童・生徒の「進城」のせいばかりではない。100年の歴史を持つ自然村の二龍山村は、所在地が寒冷、乾燥地帯にあり、住民の主産業はゴマ、カラスミギ、大豆などの栽培であって、その日暮らしである。この他に、牛、羊の放牧の伝統があったが、国家が生態保護のために放牧禁止政策をとったため、放し飼いをやめ、牛舎や羊舎での飼育に切り替えざるを得ず、コストを差し引けば年収は8000元ぐらいという。ここには、中国農村の置かれた経済的な構造的な問題のほぼすべてが現れている。ちなみに、この村に残留した30人のうち、20人が60歳以上である。

25) 中国の学制は、ほぼ日本と同じである。6歳以上で小学校が6年制、初級中学（日本の中学校に該当）が3年制、高級中学（日本の高校に該当）が3年制、大学が4年制である。

表6 中国の義務教育の変化

	小学校数 (万校)	児童数 (万人)	教師数 (万人)	初級中学数 (校)	生徒数 (万人)	教師数 (万人)	高級中学数 (校)	生徒数 (万人)	教師数 (万人)
1978①	94.93	14624	522.6	11.31	4995.2	244.1	4.92	1553.1	74.1
1980①	91.73	14627	549.9	8.7	4551.8	244.9	3.13	969.8	57.1
1985①	83.23	13370	537.7	7.75	4010.1	216	1.73	741.1	49.2
1990①	76.6	12241.38	558.2	7.35	3868.65	303.3	1.57	717.31	40.1
1996②	64.6	13615	573.58	7.2	4970.43	293.1	1.39	769.25	57.21
1997③	62.88	13995.37	579.36	6.62	5248.68	302.17	1.39	850.07	60.51
1998④	60.96	13953.8	581.94	6.76	5363.03	309.43	1.39	938	64.24
1999⑤	58.23	13547.96	586.05	6.62	5811.65	318.75	1.41	1049.71	69.24
2000⑥	55.36	13013.25	586.03	6.54	6256.29	328.69	1.46	1201.26	75.69
2001⑦	49.13	12543.47	579.77	6.44	6514.38	338.57	1.49	1404.97	84
2002⑧	45.69	12156.71	577.89	6.39	6687.43	346.77	1.54	1683.81	94.6
2003⑨	42.58	11689.74	570.28	6.66	6690.83	349.75	1.58	1964.83	107.06
2004⑩	39.42	11246.23	562.89	6.56	6527.51	350.05	1.6	2220.37	119.07
2005⑪	36.62	10864.07	559.25	6.47	6214.04	349.21	1.6	2409.09	129.95
2006⑫	34.16	10711.53	558.76	6.38	5957.95	347.5	1.6	2514.5	138.72
2007⑬	32.01	10564	561.26	6.25	5736.19	347.3	1.59	2522.4	144.31
2008⑭	30.09	10331.51	562.19	6.09	5584.97	347.55	1.52	2476.28	147.55
2009⑮	28.02	10071.47	563.34	5.94	5440.94	351.8	1.33	2400.47	166.27
2010⑯	25.74	9940.7	561.71	5.79	5279.33	352.54	1.41	2427.34	151.82
2011⑰	24.12	9926.37	560.49	5.63	5066.8	352.45	1.37	2454.82	155.68
2012⑱	22.86	9695.9	558.55	5.49	4763.06	350.44	1.35	2467.17	159.5
2013⑲	21.35	9360.55	558.46	5.41	4440.12	348.1	1.34	2435.88	162.9
2014⑳	20.99	9451.07	563.39	5.32	4384.63	348.84	1.33	2400.47	166.27
2015㉑	19.05	9692.18	568.51	5.28	4311.95	347.56	1.32	2374.4	169.54

(注) 初級中学・高級中学に関してはすべて普通学校のみ扱った。職業教育等は省いてある。

教師に関しては民辨教師を除いた専任教師のみの数である。

(出所) ①1990年全国教育事业发展规划统计公报, <http://www.edu.cn/jiaoyufazhan20060323/t2006032311634.shtml>

国家统计局编中国统计年鉴2015

②1996年全国教育事业发展规划统计公报, <http://www.edu.cn/jiaoyufazhan20060323/t2006032311628.shtml>

③1997年全国教育事业发展规划统计公报, <http://www.edu.cn/jiaoyufazhan20060323/t2006032311627.shtml>

④1997年全国教育事业发展规划统计公报, <http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business>

⑤1999年全国教育事业发展规划统计公报, <http://www.edu.cn/jiaoyufazhan20060323/t2006032311625.shtml>

⑥2000年全国教育事业发展规划统计公报, <http://www.moe.gov.cn/s78/A03/ghsleft/s182/moe633/tnull843.html>

⑦2001年全国教育事业发展规划统计公报, <http://www.moe.gov.cn/s78/A03/ghsleft/s182/moe633/tnull844.html>

⑧2002年全国教育事业发展规划统计公报, <http://news.xinhuanet.com/zhengfu/20030513/content867987.htm>

⑨二〇〇三年全国教育事业发展规划统计公报, <http://jiaoyuchu.org>

⑩2004年全国教育事业发展规划统计公报, <http://jiaoyuchu.org>

⑪2005年全国教育事业发展规划统计公报, <http://www.edu.cn/jiaoyufazhan20060706/187144.shtml>

⑫2006年全国教育事业发展规划统计公报, <http://www.edu.cn/jiaoyufazhan20070608/236759.shtml>

⑬2007年全国教育事业发展规划统计公报, <http://www.moe.gov.cn/srbsite/A03/s180>

⑭2008年全国教育事业发展规划统计公报, <http://www.edu.cn/jiaoyufazhan20090720/392038.shtml>

⑮2009年全国教育事业发展规划统计公报, <http://www.hprc.org.cn/gsyj/whs/jiaoyushiyet/201008.html>

⑯2010年全国教育事业发展规划统计公报, <http://jyb.cn/info/jytk/tjgb/201107/t20110706441003.html>

⑰2011年全国教育事业发展规划统计公报, <http://www.moe.gov.cn/srbsite/A03/s180moe633/20120830>

⑱教育部发布2012年全国教育事业发展规划统计公报, 人民网-people.com.cn.

⑲2013年全国教育事业发展规划统计公报, <http://www.moe.gov.cn/publicities/business/htmltiles>

⑳2014年全国教育事业发展规划统计公报 [1], 中华人民共和国教育部 <http://www.moe.gov.cn/srbsite>

㉑2015年全国教育事业发展规划统计公报, 中华人民共和国教育部 <http://www.moe.gov.cn/jyxwb>

策が1970年代後半から続けられたことが大きく関係して、児童生徒数が減少しているのであるが、こちらもかなり大きな変動を経験している。小学校児童数は1996年の1億3615万人から2015年の9692万1800人へと30%近くの減少である。初級中学では、1996年の4970万4300人が、2015年には4311万9500人へと13.25%へと減少している。こうした数字自体が、中国社会の大きな変動を反映している要因であるが、児童数減少の30%という数字と学校数の70.5%もの減少という数字の乖離に驚かされる。初級中学校でも程度は小さいものの、生徒数の減少数値13.25%に比して、学校数の22.5%の減少という数値はその乖離が大きい。改革開放が始まった1978年を起点とした場合にはその変動はさらに大きな数字となって表れる。1978年に存在した小学校の数は94万9323校であった。2015年には5分の1の19万校にまで減っている。初級中学もほぼ半減している²⁶⁾。何があったのか。

この問題に関与した代表的な文献として、楊東平を責任者として2012年12月に発表された「農村教育の科学的発展を探索する路²⁷⁾」がある。そこでは、学校数の急激な減少の原因が2000年以降に進められた農村の学校の統廃合にあるとする基本的な立場が述べられている。そして、2012年に國務院辦公庁が発した「農村義務教育学校配置調整を規範する意見」によって、その過程が終息したとされている。農村学校数の減少が、中国政府の「量から質への転換」に起因するという認識には基本的に同意できる。それが表1、表2に示した「都市人口の増加」と「少子化」という動きと連動しているのは明らかであり、その出発点に関する理解はおそらく正しい。しかし、楊東平らの調査は、2010年までのそれであり、表6に現れたように、2012年の國務院辦公庁の「意見」以後も、表1、表2、表

26) ここでは普通学校しか扱っていない。正確を期すために付け加えておくと、幼年教育すなわち入学前教育は学校数、入学者数、在校生数のいずれも明らかに増加している。また、初級中学や高級中学の普通科と並行して、それぞれの就学期に職業教育が制度化されていてこちらもその数字は増加傾向にある。また、特殊学校にも近年政府は力を入れつつある。さらに、これらに加えて、いわゆる私立学校が近年急速に増加していることも書き留めておかねばならない。2014年、全国の私立の初級中学校は4744校。教師数28万6821名、在校生は487万人、小学校は5681校、教師数16万8023名、在校生は674万1425名となっている。私立の幼稚園に関しては、13.9万園、教師、113万1802名、園児、2125万3700名となっている（中华人民共和国国家统计局『中国统计年鉴2015』）。民間資金が教育経費に投入され始めている。これらを総合して、中国全体の教育傾向の状況把握がなされるべきである。

27) 「探索农村教育的科学发展之路—农村学校布局调整政策的评价与反思」, 21世纪教育研究院, <http://www.eduthought.net/data/news/> (2016年9月4日)。

3は中国社会が同じ方向で動いていることを示しているものであり、依然、農村小学校、初級中学校の数は減少しているのである。また、何よりも、楊東平らの調査では、中国政府が何故に教育の「量から質への転換」を方針化したかが問われていない。そこには中国全体の中央政府と地方政府の業務分担と財政分担に関する問題が深く横たわっているのである。

1986年に「義務教育法」が制定されて以降、中国では「両基」という政策が強力に進められていた。「両基」とは成人男女の非識字者を一掃することと、9年制の義務教育をすべての適齢児童生徒に保障するという政策である²⁸⁾。この政策目標は、郷鎮政府等に多大な財政上の債務を残すという代償と引き換え²⁹⁾に、2002年に西部地方になお未達成の地域を残しながらも全土で大きな成果をもたらしたと報告されている³⁰⁾。世紀が変わって中国の教育全般に新たに課せられた課題が、教育の質の向上、中でも義務教育の質の向上であり、教師の資質向上を含む教師陣編成の改革であり、危険校舎の改修、学校教育設備の充実などであった。また、上級学校への進学率向上などもそこに含まれていた。早くも、1996年6月13日、中国共産党中央と国務院は連名で「素質教育を全面的に推進する教育改革

28) この「両基」を最終的に西部地方で完成させることを呼びかけたものが「国务院关于进一步加强农村教育工作的決定」、『中华人民共和国国务院公报』、2003年31号、5頁～10頁。

29) 全国で農村義務教育に関する債務の状況については、「中国財経報」に2010年度までに全国で返還目標の67%に当たる698億元の債務償還がなされたという記事がある。2007年から2010年までに存在した債務総額は1042億元に上るとみなされる。（「全国农村义务教育债务化解698亿元」, <http://art.china.cn>, 2016年8月31日）。また、内モンゴルでは、2008年の12月に1992年から2005年までの14年間の債務額39.2億元を償還したことを報じた記事もある。それによれば、義務教育経費の調達のためのこれらの債務は、金融機関からの借り付け、施工単位の立て替え、教師や学生の保護者からの個人借金で賄われたという（「内蒙古39.2亿元义务教育债务全部化解」 <http://nmg.xinhuanet.com>（2016年8月31日））。また、別の記事によれば、浙江省の2007年段階での債務総額は35.2億元とあるから、先の総額1042億元は全国31の一般行政区（省、市、自治区）の総額として妥当な数字である（「关于浙江省化解义务教育债务工作有关情况的通报」, 国农改〔2011〕8号。 <http://gov.cn/zwgk>（2016年9月15日））。また、教育債務を含む郷鎮政府や村政府の債務問題は、中国農村経済全般にとって長期にわたる解決困難な問題として関心を集めている。その実態については、陈洁 齐顾波 罗丹等著『中国村级债务调查』, 上海远东出版社, 上海, 2009年8月, 贾康「我国地方债务成因与化解对策研究」『债券』2013年9月, 8～32頁参照。

30) 2002年年末段階で、西部地区では依然として、372の県及び新疆生産建設兵団の38の団の合計410単位でなおこの課題が未達成であった。 <http://www.baikebaidu.com>（2016年9月25日）。

を深める決定」を發布し、「兩基」の達成後の中国教育上の課題として、大学進学率を当時の9%から2010年には15%程度へ引き上げるという目標を提示するなどして、教育改革の進展を呼びかけた³¹⁾。「兩基」の達成が、数のうえでの目標設定だったとすれば、この6月13日の決定はのちに続けられる「質」の面での改革を指示したものであり、校舎や教育設備、教員配置などの面での遅れた、分散的な状況を改善する方向性を示唆したものであった。それはここに見る学校数の減少、農村部の小中学校の統廃合を進める以後に生じた事態を招く伏線になっていたのである。この流れの中で、国务院は2001年5月29日、「基礎教育改革と発展についての決定」を頒布、小学校に関しては至近での入学、初級中学に関しては相対的な集中、教育資源の優れた配置などを勘案するという原則として、学校の統廃合の方針を打ち出したのであった³²⁾。これ以後、農村部では、教育資源の最適な配置ということがしきりに呼びかけられていく。その第13項は次のように規定していた。

臨機応変に農村義務教育学校の配置調整をする。小学校は至近入学、中学校は相対的集中、教育資源の最適化の原則に照らして、学校配置を合理的に企画し調整する。農村の小学校と教学点は学生の至近入学に便利であるという前提のもと適当に合併し、交通が不便な地区は引き続き必要な教学点*を保留し、配置調整が原因となる退学を防止する。学校の配置調整は危険校舎改造、学制規範、城鎮化の発展、転入民受け入れなどと統一して計画を立てる。調整後の校舎などの資産は教育事業の発展に役立てる。必要と条件のある地方は寄宿制学校を建てることのできる。

*教学点とは、中国の農村部に置かれた簡易学校である。小学校1学年から3学年を対象に基礎教育を行っている。

教育資源の最適配置の呼びかけは、各地で少人数の児童生徒の学校を統廃合することに拍車をかけた。それによって、相反する現象があらわになった。中国版の学校の「過密と過疎」である。曲がりなりにも基礎教育がなされていた場合、

31) 「中共中央、国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定」『中国共产党新闻』
<http://cpc.people.com.cn/20160906/> (2016年9月25日)。

32) 「国务院关于基础教育改革与发展的决定」,『中华人民共和国国务院公报』,2001年第23号,28頁。

その原則は「村が学校を運営する」ことにあった。児童数が少なく、教師数が不足し、それを充足できない学校、また劣悪な設備・校舎の学校も閉鎖された。それを中国語で「撤点併校」という。人口の城鎮への流入、それをとりあえず「都市化」とよぶが、「都市化」は中国政府や中国共産党の「小康社会」建設に伴う城鎮建設の方針と並行して進められた。郷村各地に分散していた学校、とりわけ、1～3年次を対象とした教学点は多くの部分が閉鎖され、その機能は城鎮部分へ統合されることが多かった³³⁾。それを中国語で「進城」とよんだ。表2に見られる都市人口の増大がその背後にある事情である³⁴⁾が、それ以上に学校の統廃合が集鎮に集中する形で進められたのである。その結果が表6に現れたような学校数の大規模な減少につながったことは容易に想像できる。その過程でどのようなことが起こったのか。

中国教育部が標準とするところによれば、小学校の正常なクラス編成は40～45人とされる。中学校は45～50人である。上記の学校数の急速な減少は、農村部の小学校が県城や城鎮など、準都市とみなされる地域に移転、吸収統合されたことを伴って進められた。「城擠、郷弱、村空（都市は満杯、郷は弱体、村は空）」という状況が現れたという。その結果、全国の初級中学で50%以上に当たるクラスが56～65人の大クラス（中国語で大班という）となり、そのうちの20%以上が66人を超す超特大クラス（同じく超大班）になったという。2007年の調査では、国家標準を超えたクラスが小学校で30.8%、初級中学と高級中学で55人を超えたクラスがそれぞれ44.79%と57.01%にのぼった。こうした傾向は西部地区で顕著にみ

33) 農村教学点は農村の中でも、最も広い地域であったり、交通不便な場所に設置されたり、人口が希薄な地域に設置されていたものが多い。全校児童数が10名以下であるところ、教師が一人などというところもあった。農村地域の学校全体のソフト・ハードの条件は都市部に比べて劣っているが、教学点はさらに劣悪である。教師の教研活動の条件を城鎮営の小学校と比較しても、教研科目数は8分の1、農村初級中学の6分の1、教師の教研訓練時間は城鎮学校の10分の1、農村初級中学と9年制一貫学校の6分の1、それにかかる経費は農村一般のその3分の1、9年生学校の2分の1であった。（「教学点如何探索“弱中谋强校本研训之路”」、『中国教育报』2016年8月17日。

34) 『中国新聞網』が2013年3月13日に『新華網』を引用する形で報道したところによれば、2000年の時点で中国には360万の自然村が存在していたものの、2010年には270万にまで減少している。2006年から2010年までに中国の城鎮化率は52.6%まで高まり、8463万人が移転したという。<http://www.chinanews.com>（2016年8月15日）。

られる。陝西省の蔡兼第二中学校ではクラス平均人数が120人で、最大のもので160人であったという³⁵⁾。住民と学校の「進城」によって、城鎮に「過密」があらわれた。

他方、郷村では「過疎」に伴う極端な事例が多発し、多くの「悲劇」が生まれた。

2012年12月28日付け、『中国青年報』に掲載された「中国式学校統廃合 大凉山サンプル調査」は中国教育各界に衝撃を与えることになった。農村教育の瓦解の状況が伝えられたからである。

場所は四川省西南部凉山イ族自治州³⁶⁾である。その布拖県は15万弱の人口の94%をイ族が占める少数民族の自治州にある。県では、2003年時点で190の村にはすべて小学校があったが、2012年には58に減少している。喜徳県のある郷では、34あった村小学校は中心の1か所になった。最遠の通学生は徒歩で4時間かかるという。海拔2000メートル以上にあり、大人でも歩行が困難であり、嵐の日には2倍の時間がかかる。美姑県の別の郷では高学年の子は中心校まで3時間かかり、雨季には4本の川が現れ、子供には歩きようがない。21世紀教育研究院が発表した『農村教育配置調整十年の評価報告』が伝えるところによると、中国の10の省の調査では農村の小学生の平均通学距離は5.415km、初級中学生のそれは17.465kmである³⁷⁾。

山間の小学校に関する調査研究によれば、「教育の質が悪くある生徒は1年学校に通っても漢字で名前を書けない」、2008年に「義務教育普及活動」を開始したとき、190名の児童を集めたが現在では一人もいなくなったなどの事例が報告されている。

他方、布托県县城の拖觉鎮の中心小学校は、本来18クラス900人のクラス編成

35) “中国农村教育现状及未来发展趋势” 研究团体 6頁。http://www.21cedu.org/ (2016年8月31日)。

36) 西南部凉山イ族自治州は四川省西南部に属し、毛沢東の「長征」の舞台となった大雪山の支脈に沿った海拔2000～3500メートルの高地に展開する高山地帯である。林業、牧畜業が主産業で、東南部で金沙江の谷地と接している。大風頂一帯はパンダの分布地域で自然保護区に指定されている。人口は2011年の統計で460万人である。

37) 21世紀教育研究院发布《农村教育布局调整十年标价报告》http://www.shekebao.com.cn (2016年9月17日)。

であったが、1500人に膨れ上がっており、300名は入学前教育の幼児で多くは閉鎖された村校からやってきた。

布拖県民族小学校は1200人編成のところ1800人に、県城付近の特木里小学校は1600名編成で、2002年の秋は578名の児童数であったが、10年後には2157名が在籍することになった³⁸⁾。

さらに、適齢児童の入学が「延期」された例がある。雲南省広南県珠街鎮阿多里村に住む8名の児童は村の「隔年募集」の決定により、適時入学が不可能になった。学校が児童の「受け入れ条件」を満たしていないからである。教室、教卓、学習机、椅子ともに不足し、何よりも教師が不足していることによる。広南県全州には63の教学点があるが、この「隔年募集」は広南県のみならず、貧困地区には普遍的な現象であり³⁹⁾、最近の顕著な問題となっている。

中国農村義務教育をめぐる状況で常に指摘されるのが、教師待遇の悪さであり、また、義務教育経費の全体経費に占める比率の高さである。江蘇省蘇南地区にある金壇市の2001年の教育経費の支出状況は次のとおりである。

総額 2億633万元

個人部分	1億5529万元 (75.26%)
基本給与	4241万元
補助給与	3466万元
その他給与	2577万元
社会保障費	4163万元
その他	1082万元
公用部分	5104万元 (24.74%)
公務費	929万元
業務費	690万元
設備購入費	1595万元
修繕費	1235万元
業務招待費	18万元
その他	647万元

38) 『中国青年報』2012年12月28日。

39) 「破解教学点“隔年招生”打通教育扶贫“最后一公里”」, 新华网 2016年09月18日。

4分の3が人件費であり、教職員の給与、手当に回されている⁴⁰⁾。

中国農村義務教育をめぐる教育条件の劣悪例は枚挙にいとまがない。

そうしたもののなかで、内外に最も衝撃を与えたのが2011年11月16日に甘粛省慶陽市で発生した幼稚園児を乗せた通園バスが石炭運搬中のダンプカーと衝突し、18名の幼児が死亡した事故であった。スピード違反、定員オーバーが当たり前のようになっている中国の「スクールバス」には、無蓋の荷台に大勢の子供を乗せてトラクターでけん引する類のものもあり、それらを「黒校車（黒いスクールバス）」と呼ぶがそれにまつわる事故の報道はしばしばである。遠距離に限られた台数のバスで多くの幼児、児童、生徒を運ぶことが速度違反を招くし、それは学校や幼稚園の経費不足にも起因しているが、何よりも、21世紀に入って進められた「撤点併校」が原因である。

「撤点併校」は、農村の小中学生に深刻な「退学、不登校」現象をもたらしている。先の21世紀教育研究院の報告では、小学生の「退学率」は2008年以降、上昇している。2008年には5.99%であったが、2011年には8.22%へと上昇しているのである。同研究院によればこの8.22%という数字は毎年80～90万人の農村児童が「退学、不登校」になっていることを意味している⁴¹⁾。また、2016年3月には中国大陸における中学校（初級中学と高級中学）の累計退学率が63%に達しているという報道がなされた。初級中学段階の退学率は17.6%から31%の間にあるという⁴²⁾。農村の中学生の中途退学率は深刻である。その原因は以下のように考えられている。

40) 曾满超 丁小浩主编『效率，公平与充足 中国义务教育财政改革』，北京大学出版社，北京，2010年11月，182页。

41) 前掲「21 世纪教育研究院发布《农村教育布局调整十年标价报告》」，<http://www.shekebao.com.cn>（2016年9月17日）。これを受けて、中国教育部は2012年11月23日に小学校退学率は1%未満に抑えるという国家の抑制ラインを維持している旨の報告を發布した。また、中国の小学校入学率は2001年の99.1%から、2011年の99.8%に上昇していることも指摘している（教育部：「小学辍学率并未高于1%的国家控制线」财新网 <http://china.caixin.com/2012-11-23>（2016年9月17日）。

42) 「中国农村中学辍学率高达63%教育资源不均户籍枷锁成主因」，<http://www.rfa.org>（2016年10月8日）。

1. 家庭の事情である。農村では農繁期には労働力が必要になる。条件の良い家庭では子供が勉強を続けられるが、そうでない場合は野良仕事が強制される。父親である家長の素養も問題になる。教育の必要性を認識せず、教育不要論を振りかざす親もいて子供は勉学を断念する。

男尊女卑の考えも濃厚である。教育の効能を認めている場合でも、男子の教育に金をかけた場合、その成果は自分の家の利益につながるが、女子の場合は他人の家の利益になるだけという考えである。

不良な家庭環境の子供も通学が困難になっている。家庭内暴力もその一因である。

2. 学校の事情。学校の成績至上主義。教育内容は難しすぎ、忙しすぎ、深すぎ、多過ぎる。教師の水準を高めて、家庭困難な子に愛情を注ぐべきである⁴³⁾。しかし、その主因は学校が遠くなったことにある。

こうした農村義務教育の状況は経済の高度成長に伴う、工業化・都市化によってもたらされたことは確かである。だが、それを加速させた特に農村地域の学校数を大きく減少させた真の原因は教育経費の問題であり、それを含む全財政の制度にあった。

3. 農村義務教育経費と地方財政

表7に中国全体の義務教育経費の出所を示す。国家財政性教育経費のうち、予算内経費は、1991年から2013年までの間に40倍近い伸びを示しているが、児童生徒の負担する学雑費は116倍に増えている。全教育費に占める予算内経費の比率は1991年は62.85%であったのが、2013年には70.55%にまで上昇している。義務教育必要経費に「国家」が重い役割を担っていることは示されている。

しかし、中国の義務教育の財源に眼を向けるとそこには様々な教育経費をめぐる問題が生じてくるのがわかる。すなわち、国家と概括される義務教育の運営主体において、中央政府の果たす役割があまりにも小さかったことが浮かび上がる

43) 「农村中学辍学问题分折与对策」, 中国论文网, 2014年6月11日

表7 中国義務教育経費の出所内訳

単位：万元

年	合計	国家財政 性教育経費	#内、予算 内教育経費	社会団体個 人経営経費	社会献金と 集資	学雑費	その他
1991	7315029	6178286	4597308		628210.	323476	185057
1992	8670491	7287506	5387382		696285	439319	247380
1993	10599374	8677618	6443914	33322	701856	871477	315100
1994	14887813	11747396	8839795	107795	974487	1469228	588907
1995	18779501	14115233	10283930	203672	1628414	2012423	819760
1996	22623394	16717046	12119134	261999	1884190	2610391	1149798
1997	25317326	18625416	13577262	301746	1706588	3260792	1422783
1998	29490592	20324526	15655917	480314	1418537	3697474	3569741
1999	33490416	22871756	18157597	628957	1258694	4636108	4094901
2000	38490806	25626056	21917652	858537	1139557	5948304	4918352
2001	46376626	30570100	27056548	1280895	1128852	7456014	456896 (1821643)
2002	54800278	34914048	32549425	1725549	1272791	9227792	2278722
2003	62082653	38506237	36190977	2590148	1045927	11214985	2721943
2004	72425989	44658575	42444209	3478529	9434204	13465517	3240414
2005	84188391	51610759	49460379	4522185	931613	15530545	3723842
2006	98153087	63483648	61353481	5490583	899078	15523301	4206736
2007	121480663	82802142	80943369	809337	930584	21309082	5166242
2008	145007374	104496296	102129675	698479	1026663	23492983	5115225
2009	165027065	122310935	119749753	749829	1254991	25155983	5436371
2010	195618471	146700670	141639029	1054254	1078839	30155593	5724045
2011	238692936	185867009	178217380	1119320	1118675	33169742	6341005
2012	231475698	231475698	203141685	1281753	956919	35048301	6640278
2013	303647182	244882177	214056715	1474089	855445	37376869	7173384

(出所) 1991年から1999年までは『中華人民共和国統計年鑑』2001年版より、2000年以降は、『中華人民共和国統計年鑑』2015年版より引用。尚、2000年の統計項目に学雑費を含む親項目として「事業収入」が加わった。決して、小さくはない数字であるが、その意味するところが不明なので省略した。

のである。義務教育経費の主たる財源は中央政府や省、市ではなく、県以下であった。中国は、毛沢東時代に決別し、1994年に「分税制」を導入した。その変更の中で、財政をめぐるのは、地方への財政請負制が浸透し、それは最下級の行政主体である郷級にまで降ろされたのである。農村郷政府は、相対的に独立した財源が乏しいゆえに、全国的範囲で教師の給与未払いや、小中学校教師の給与未払いという事態が頻発することになった。

中国で6歳以上の全適齢児童、生徒に小学校6年、中学校（初級中学）3年の普通義務教育が制度化されたのは、建国37年を経た1986年の「中華人民共和国義務教育法」の制定・施行以来のことである。中国教育科学研究院の報告によれば、1949年の建国時、全国人口の80%が非識字者であった。その数字は1990年には15.88%にまで低下していたが、1990年段階では1億8161万人がなお非識字者であり、その85%は農村居住者であったという⁴⁴⁾。

1990年代、農村義務教育の運営体制は「地方が責任を持ち、分級管理を行い、郷を主とする体制」であった。この体制は2000年まで続き、それ以降は「地方が責任を持ち、分級管理を行い、県を主とする体制」に移行した。

前者の1998年の某郷鎮の実際の財政収入と支出に関する包括的な報告がある。

方寧が2004年に出版した『中部地区郷鎮の財政研究』にある中部地区のある郷鎮の財政収入と支出の詳細な調査である。

表8以下が当該郷の財政予算収入であるが、中国農村にはこの予算内、予算外収入以外に独自の教育収費が存在していた。この郷には2つの初級中学校と10の小学校、それに12の教学点が存在して、合計132万124元の教育経費を集めていたのである。このうち、児童・生徒の消費性の集金である教科書代や寄宿舎費を除き、さらに民用教員の賃金に充当する集金部分の166690元を加えると、学校が集める総額は69万6454元となり、この金額を先の239万8876.6元と508万6829.67元に加えると818万2160.27元となり、その比率は8.5%である。

44) 中国教育科学研究院「中国的扫盲教育」nies.net.cn (2012年3月28日)

表8 1998年の某郷鎮の財政

1. 予算内実際収入	
①国税収入	155539.8元
集団企業増値税	48242元
私営企業増値税	8692.76元
その他企業増値税	96605.4元
滞納金	2000元
②地方税収入	254017.32元
営業税	41868元
個人所得税	107574元
車船使用税	22567.88元
食肉処理税	34435元
資源税	2400元
印紙税	50.5元
集団企業建築税	121.94元
集団企業所得税	10000元
投資方向調節税	35000元
③農業税収*	1468916元
農業税	1033916元
農業特産税	660元
* 郷財政は未納税耕地に名義上農業税を373280元課税しており、会計処理上農業特産税項目に入れている。ほかに空転が31060元ある。	
契税*	25000元（実収は1000元、空転24000元）
* 契税とは不動産に関する所有権移転に伴う税金である。	
耕地占用税	5000元（実収は2062.5元、空転は2937.5元）
④教育費付加収入	497100元
⑤区財政補助収入	122301元
郷鎮予算内実際収入	
帳簿収入 - 空転収入 = 2497874.1 - 98997.5 = 2398876.6	
2. 予算外実際収入	
①郷統一集金、村内部留保金*	1636415.2元
* 請け負った土地面積によりムー当たり53.9元、一人当たり57.33元	

表 8 つ づ き

②堤防費	231616元
③水費*	41543.5元
* この収入は灌漑電力費及び、灌漑ステーション人員の給与に用いられる。堤防地域の農民にのみ課される。	
④発電経費*	242144元
* 発電ステーションの改築に用いられる。堤防地域の農民にのみ課される。	
⑤労役代替納付金	484288元
⑥婚姻登記手続き費	7000元
⑦土地管理費土地開発収入*	292672元
* 農民の家屋建築と小城镇建設に課される。	
⑧暦年食肉処理税滞納金と農業一斉調査費	30000元
⑨水面貸出収入	383978.4元
⑩寄付金	61350元
⑪食糧購入条例罰金	89330.32元
⑫郷政府固定資産売却	400000元
⑬養殖場請負費	70000元
⑭各村の暦年欠損費用精算収入	513341.65元
⑮区財政局返還の水利基金、ダム工程寄付奨励金	36918元
その他収入	3646.6元
合計	5086829.67元

表 9 1998年の某郷における教育収費

単位 (校, 人, 元)

	数	教師	児童・生徒数	組織収入
初級中学	2	58	792	846012
小学校・教学点	22	110	2388	474112

(出所) 方宁『中部地区乡镇财政研究』, 清华大学出版社, 2004年3月, 北京, 51頁。

次に支出について方寧の分析を紹介する。1998年のこの郷の総収入は818.21万元, 総支出は786.17万元で帳簿上は32万元余の黒字である。中国農村の財務会計においては, 6つの支出項目が設定されている。

- (1) 上納支出
- (2) 予算内支出
- (3) 教育付加支出
- (4) 郷統一村提留及び各項収費集資支出
- (5) その他予算外収入の支出
- (6) 中小学校収入の支出

今、当該郷のこの6項目の支出を見るならば、(2)の予算内支出の164万7797元の半分以上の95万1959元が教職員給与等に支出されており、(3)の教育付加支出の71万548元は新築校舎の補助や校舎修理等に全額用いられており、さらに、総額54万7632元の(6)の全額が小中学校の電話代や出張旅費に支出されているのである。全項目において、教育関係に支出されている金額は総計で221万139元である。この数字は全郷財政支出の28.11%に当たる。さらに(4)の郷統一村提留の支出のうち、教育費付加に充当される金額、83万7100元を加えるならば、教育関係費総額は304万7239元となり、その比率は38.76%となるのである。小中学校経費が末端の郷財政に占める重さがここにある。

中国の財政統計において、国家と概括されるのは省や市、県、郷鎮を含んだ公的な機構である。表7に義務教育経費の出どころをまとめたが、国家の実際の多くの部分を担っているのは郷や鎮である。そして郷や鎮の財政は、法や国家制度に基づく予算内資金によってではなく、それら制度の外にある予算外資金に多くをおっているのである。方寧は予算内資金の比率を「30%に過ぎない⁴⁵⁾」としている。あとの70%は各種のチャンネルを通じた集金であり、その一つが「農民負担」である。

45) 方寧、前掲書、61頁。

表10 1998年の某郷鎮の財政支出

部門、項目	金額
(1) 上納支出	356678.2元
① 農業税 10%を省財政へ	103392元
② 農業特産税 10%を省財政へ	40499元
③ 国税 75%を中央財政へ	115304元
④ 区財政上納	10000元
⑤ 港口湾ダム建設市財政上納	40000元
⑥ 農業税農業特産税 市、区へ上納	26100.48元
⑦ 国税地方留め置き分市、区上納	768.65元
⑧ 地方税 7%市、区財政上納	16913.22元
⑨ 資源税、耕地占用税 50%区財政上納	3700元
(2) 予算内支出	1647797元
① 農林水産事業費	113122元
農業技術人員給与	21652元
農業経済人員給与	25182元
農業機械人員給与	27594元
林業人員給与	12366元
水利人員給与	14984元
漁業員給与	11344元
② 放送、計画生育経費	45490元
放送事業費	36468元
計画生育費	9022元
③ 教育経費	951959元
教職員給与	432618.5元
補助給与	353473元
教職員福利	39579元
助学金	4755元
公務費	7932元
離職、退職、休職人員給与	100614元
成人教育費	12991元
④ 衛生経費	42000元
⑤ 財政人員経費	29704元
⑥ 民政定額補助	89000元
⑦ 行政管理経費	326522元
政府機関経費	237125元
党大衆団体経費	89396元
⑧ その他支出	50000元
小型自動車費用	20000元
建物修繕費	12000元
事務用品	18000元

表10 つづき

(3) 教育付加支出	710548元
①「両基」目標達成不動産	400000元
②補助教師給与	105058元
③校舎新築補助	176890元
④校舎修繕費	4000元
⑤教師ボーナス	24600元
(4) 郷統一集金・村提留及び各項集資支出	3024893.7元
①郷統一集金・村提留支出	1735131元
民兵訓練費	11600元
農村放送網費	20600元
最低生活保障支出	3000元
教育費付加支出	837100元
計画生育支出	11000元
五保戸支出	105840元
現役・復員軍人優待金	123400元
港口湾ダム集資	398700元
村幹部給与	62700元
家畜防疫費	5000元
村、農民奨励金	156191元
②労役代替納付金支出	480883.6元
③発電ステーション項目支出	184574.1元
④水費支出	354800元
⑤堤防費支出	193400元
⑥借りだし	12000元
⑦郷政府運用	64105元
(5) その他予算外収入の支出	1574103.36元
①政府機関支出	350895.1元
②村幹部給与	57000元
③街道人員給与	1200元
④各村払い戻し	275216.7元
⑤水面収益の村への返還	208373.6元
⑥派出所補助費	21000元
⑦防疫費	7263元
⑧土地管理費、土地収用支出	176721.4元
⑨保険金	32650元
⑩民政優待金	65650元
⑪街道維持	68110.85元
⑫奨金	32840元
⑬郷政府事務所固定調整税支払い	35000元
⑭利息及び補助	11000元
⑮民政経費	7365元
⑯その他支出	223817.71元

表10 つ づ き

(6) 小中学校収入の支出	547632元
①小学校支出	433500元
電話費	13567.68元
水・電気費	79489.37元
教職員計画生育費	2398元
事務（行往来接待費を含む）費	87165.31元
維持修理費	85275.64元
出張費	15604元
富民村小学校建設費	150000元
②中学校支出	114132元
+ 電話費	7505.7元
水・電気費	23153.16元
教職員計画生育費	960元
事務費	64919.17元
維持修理費	27693.97元
出張費	9028.6元

（出所）方宁 『中部地区乡镇财政研究』，清华大学出版社，2004年3月，北京，56～61頁。

*なお，当該郷鎮の党政機関及び事業単位の設置状況と経費の供給ルートを紹介する。

党委員会系統の在職人員は10人：党委員会書記，副書記，組織委員，宣伝委員，規律検査委員，共産主義青年団委員会書記，婦連主任，人大主席，組織員，武装部長各1人。

政府系統在職人員17人：郷長，副郷長5人，督導員1人，秘書，統計員，土地管理，城鎮管理，司法各1人，計画生育幹部2人，なお退休年龄に至らないまた具体的服務を担任しない（俗称「対二線」幹部）の幹部3人

区政府関連部門垂直管理の部門（俗称「条象管理の部門」あるいは「七ステーション八所」）

農業経済ステーション3人，農業技術ステーション3人，農業機械ステーション4人，林業ステーション2人，水利所2人，漁政ステーション3人，財政所4人，計画生育服務所2人，民政弁公室2人，土地管理所2人，放送ステーション4人，公安派出所6人（うち招聘2人），農電管理ステーション4人，獣医ステーション1人（招聘）

離退休幹部10人，幹部遺族2人。

上の機構中，当委員会と政府系統の人員は郷財政の供給対象で，各ステーションと所のうち，公安派出所の経費は区と郷の両級財政の共同負担で，農電管理，獣医ステーションは自己採算制で，そのほかの単位は郷財政が経費を負担している。

教育衛生単位もまた，財政供給対象に含まれる。

教育衛生単位も財政供給対象に属する。衛生方面では郷衛生院が一つある。職員は11人。現在の規定では，教育経費はすべて，財政の供給範囲に入り，衛生経費は部分的に入り，これを「差補」とよぶ。

4. 農民負担と県中心の教育経費

国風は1990年代の中国農村の「農民負担」の研究者である。彼が，2003年に1990年代の「農民負担」の重さを強調して著したのが『农村税賦与农民负担(農村税賦と農民負担)』である。

表11 1990年代後半全国の農民負担

単位：億元，%

項目	1995年	増長比	1996年	増長比	1997年	増長比	1998年	増長比
農民直接負担総額	1247.8		1449.6		1663.5		1806.0	
一人当たり負担（元）	138.6	31.7	162.6	17.4	187.0	8.6	202.92	8.5
前年一人当たり純収入比	12.5		11.1		10.3		10.1	
税金合計	543.3	25.4	624.5	15.0	696.3	11.5	780.0	12.0
1. 農業税（付加を含む）	180.6	9.0	238.3	31.9	239.7	0.6	253.0	5.6
2. 農林特産税	48.4	43.2	65.6	35.5	73.3	11.7	81.0	10.5
3. その他（個体工商税）	314.3	34.0	320.6	2.0	383.3	19.6	446.0	16.4
一人当たり負担額（元）	61.03		70.1		78.3		87.64	
二、提留統籌承包金	487.01	33.1	605.9	24.4	645.5	6.5	651.0	0.86
一人当たり負担額（元）	54.72		68.0		72.6		73.14	
前年純収入比	4.92		4.66		4.0		3.6	
三、社会負担	129.4	52.3	111.2	14.2	240.2	12.1	278.0	15.7
一人当たり負担額（元）	12.9		14.7		27.0		31.24	
四、労働作業（億個）	68.1		105.7	55.2	81.7		96.6	
労働（個）	15.5		23.5		18.2	22.7	21.0	15.4
内、金銭代替納付	88.2		87.4		81.4	-6.9	97.0	19.2
一人当たり負担額（元）		9.8		9.1		10.9		

（出所）国风『农村税赋与农民负担』，经济日报出版社，2003年4月，40页。

1990年代後半，中国農民が負担した税金と各種負担金は増加している。

現在の中国の行政区域は，憲法の規定によって次のような構造を持つ。

1. 中央政府
2. 省，自治区，直轄市
3. 省，自治区には市，自治県，県，自治州
4. 県，自治権は郷，民族郷，鎮。直轄市と大都市には区と県。自治州は県，自治県，市。

以上の複雑な体系は，広い中国の地理的，歴史的由来によるものであるが，一般的には中央，省（自治区，直轄市），市，県（自治州，自治権），郷（鎮，民族郷）の5級からなっている。

これらの各級の行政体のうち、省以下の地方政府の財政上の権能は次のとおりである。

1. 省級政府。

中央政府と最も近い位置にある一級行政区である省級政府は中央頒布の政策をこの範囲を境に執行する。省級の財政は往々にして、中央の2次的執行の範疇にある。省内の一部大規模な公共工事以外、直接省内居民に公共サービスを提供しない。

そのほか、省級区画のうちには、副省級の計画単列市があり、経済権限は省級の待遇を得ているが、行政管理上は省の指導を受ける。管轄区域が有限なので、計画単列市は地方経済コントロールの基本単位ではないが管轄の住民に公共サービスの提供はおこなう。財政から見れば、計画単列市は地級市と同格である。

地級市政府の設置、中国特有の現象である。その大部分は以前の地区行政公署の昇格したもので、憲法上の明確な地位ではない。この政府の設置は、中心都市の機能を発揮させるものであり、直接都市居民に上下水道、都市基盤施設建設、道路改造、住宅建設などの行政サービスを提供することにある。

県級政府は中国の歴史で最も安定した行政区である。この政府の役割は農村地区と農村住民に農村の道路建設、農業開発、貧困救済、基礎教育などのサービスを提供することである。

郷鎮政府はかつての人民公社の後に設立された。人民公社は政府組織としての側面と、集団経済組織という性格を併せ持っていた。税費改革以前は、「三提留」を通して、区域内の集団養老、集団医療などの財政支出を行い、そのほか、統籌費を集め、民兵訓練、小学校教育、道路建設などの公共サービスを行っていた⁴⁶⁾。

1990年代、農村義務教育の展開の中で、必要な義務教育経費の来源は、「財、税、産、費、社」の5つといわれていた。義務教育経費は「多チャンネル」を通じて調達されていたのである。

「財」は、公的な政府予算内の支給である。「國務院の指導下、地方が責任を負い、分級管理する」という方針の下、県と郷の両級政府が負担する。中央と省級の政府の負担は、貧困地区や少数民族地区への専用項目で一定の資金と補助金

46) 辛波『政府間財政能力配置問題研究』、中国经济出版社、北京、2005年12月、136-137頁。

を与えるにとどまる。

「税」は教育費付加である。これは1984年に始まり、各級政府が郷（村）企業の前年利潤の一定の比率での納付と農民の前年平均収入の一定比率での納付を徴収するものであった。1994年以来、全国で農村教育費付加は統一基準が設けられ、農村一人当たり平均収入の1.5%～2%（総提留範囲内5%）と定められた。教育費付加は民辦教師の給与や福利待遇、公用経費の不足を補うための支出に充当された。「税」であるので「公」的な性格を持つが、個人に課せられた場合には「民」的性格を持つ。

「産」は、小中学校経営の事業収入や勤勉に学び、仕事をして得る収入である。

「費」は生徒、児童から徴収する雑費である。「義務教育法」は学費の徴収は免除しているが、必要な限りの雑費を禁止してはいない。

「社」は社会集金と寄付金収入である⁴⁷⁾。

表12は1996年の中国の義務教育経費の出どころである。

表12 1996年の全国義務教育経費の出所

		小 学 校		中 学 校	
		金額 (千元)	比率 (%)	金額 (千元)	比率 (%)
財政性教育経費	財政予算内	33554703	55.28	20816960	52.97
	県郷教育費付加	9183535	15.12	6078593	15.46
	校営事業と勤労学習収入	2247780	3.71	1500900	3.82
	その他財政性支給	287909	0.47	244815	0.62
	小計	45273957	74.58	28641268	72.87
非財政性教育経費	(学) 雑費収入	5280758	8.70	3335587	8.48
	社会集金献金	8066364	13.29	5765296	14.68
	その他収入	2082733	3.43	1559872	3.97
	小計	15429855	25.42	10660755	27.13
	合計	60703812	100	39302023	100

(出所) 高如峰 主编, 『中国农村义务教育财政体制研究』, 人民教育出版社, 北京, 2005年4月, 62頁。

47) 高如峰 主编, 『中国农村义务教育财政体制研究』, 人民教育出版社, 北京, 2005年4月, 60～62頁。

高如峰は、ここから、公的な政府投入が半分を占めていることを指摘しているが、ここでは違った読み方も可能である。20世紀90年代まで、農村義務教育を担ったのは、直接的には公的存在である郷や鎮、そして県の政府であるが、彼らの財政収入は基本的に農民からの「三提五統」とよばれる強制徴収金である。むしろ注目すべきは、公的政府の財源だけでは義務教育が成り立っていないことである。「税」、「産」、「費」、「社」は限りなく「民」的な資金であって、財政予算内支出は農民の納めた税等からなっているのであり、教育費付加や児童・生徒の労働の代償、児童生徒が納める学雑費、社会が提供する献金等が、農村教育を支えていたのである。いわば、自己採算性の義務教育の姿が見えていた。こうした制度の限界はやがて「農民負担」の限界に突き当たることになる。それを1999年と2000年の安徽省の例で確認しておこう。2000年に安徽省は税費改革を行い、教育費付加と教育集金を廃止した。そのことによる減収は5億7900万元に上り、全省での予算内教育費は2億5600万元増加しただけであったため、農村義務教育費の全体の投入資金は大きく減少することになった。1999年の義務教育経費は総額40.10億元であったが、2000年には38億2400万元に減少している⁴⁸⁾。

こうした中、2001年に、国務院は「基礎教育改革と発展の決定⁴⁹⁾」（以下「決定」と略記）」を發布、農村の義務教育に関して「国務院の指導の下、地方政府が責任を負い、分級管理を行い、県を主とする体制を実行する」ことを下達した。この「決定」は、義務教育経費の責任を依然として県以下の地方政府に帰している点ではそれまでと同じであるが、新たにそれまで郷鎮政府が担っていた教師給与等の財政責任を県に引き上げたところと国の教育費用にかかわる移転支出を制度化した点に変化があった。

「決定」の「二 管理体制の改善を完成させ、経費投入を保障し、農村義務教育の持続的・健全な発展を推進する」は第7項で中央政府の役割について次のように述べることになったのである。

48) 曾满超 丁小浩主编, 『效率, 公平与充足 中国义务教育财政改革』, 北京大学出版社, 北京, 2010年11月, 152頁。

49) 「国务院关于基础教育改革与发展的决定」, 国发〔2001〕21号, (2001年5月29日)

「国家は義務教育の教学制度, 課程設置, 課程標準, 検定教科書を確定する⁵⁰⁾。」

中央政府の経費については、「省級人民政府とともに、移転支出を通じて、貧困地区と少数民族地区の義務教育に対する援助力を強める」と記された。そして、省級以下の人民政府には次のような課題が課せられた。

「省級と地（市）級人民政府は教育の統一的計画を強化し、組織の協調のうえで、下級に対する移転支出を処理するにあたっては農村義務教育発展の需要を保証する。県級人民政府は、本地農村義務教育に対し、主要な責任を負い、小中学校の企画、構成の調整、建設と管理、教職員の給与支払いをよく行い、小中学校長、教師の管理に責任を持ち、学校教育の教学工作を指導しなければならない。郷（鎮）人民政府は相応の農村義務教育の運営責任を持ち、国家规定の教育経費を工面し、経営条件を改善し、教師の待遇を高めねばならない。引き続き、村民自治組織の義務教育実施中の作用を発揮させる⁵¹⁾」。

続いて、第8項では教師の給与についての方針が述べられている。

「農村小中学教師の給与支払いの確保は地方各級人民政府の責任である。県は教師編成と給与総額を確定し、教員給与の確保が困難な県は財政体制の調整と移転支出を増加させる方法で教員給与の問題を解決する。2001年から、農村小中学校教員の管理は、県に上げ、このために、これまでの郷（鎮）財政収入における教員給与分を県財政に移行させ、「給与資金専用口座」を設ける。財政が賄う教員給与の支給は、財政部門が確定した編成と中央統一規定の給与項目と給与標準により、銀行を通して個人の口座に振り込む。こうした基礎の上で、国家重点貧困中西部の困難な地区開発工作重点地区を支援するために、中央財政は適当な補助を与える⁵²⁾」。

こうして、1986年に、中国最初の「中華人民共和国義務教育法」が定められて以来、15年後に、それを支える中国国家の教育財政制度の新たな構想が示されることになった。

ここに取り上げた、国務院の「決定」は農村義務教育の在り方については、そ

50) 同上。

51) 同上。

52) 同上。

の実施主体や経費支出を含む運営主体に関して次のようにまとめることができる。

国务院（＝中央政府）は、国定教科書の選定を含む制度全体を指導するのみだということ、経費に関しては、一部貧困地区と少数民族地区に補助を与えるだけだということ。

農村義務教育に必要な資金＝経費は行政機構としては上から4番目の県が責任を負うこと。

この「決定」が発布される前に存在していた農村の義務教育の現場では、郷や鎮という上から5番目の行政単位が教員の給与に主要な責任を有していたのであった。農村義務教育で常に問題とされてきたのは教職員の待遇の悪さの問題である。河南省集作市からは、政策性の補填、諸手当の未給付をはじめとして総的に教職員の給与が低いことが、中心的教師の流出を招き、全体としての教師の力量の低下が問題となったとの報告がなされている。焦作市より条件の良い沁陽の例では、2004年財政収入は2億4790万元、総支出3億5507万元、このような下、全県で義務教育に用いた総支出は、5876万元で、この金額はすべて教職員の基本給与と決して高くない手当にのみ使われた。各県がそれぞれ統一的に支払う給与の内容は各地方の経済発展水準によって格差が拡大する一方で、ある県では、給与だけであり、ある県はボーナスがあり、またある所は職場手当があり、職務手当があるといった具合に県が責任を持つ制度の不合理が浮き彫りになっている。より高い条件を求める教師の流出だけではなく、優秀な大卒者も採用できず、学校は支出を節約するために、不合格となった代理教師を雇わざるをえなく、教育教学の質が低下しているといった報告がなされている。

農村の小中学の公用経費は普遍的に不足している。必要な教学用具を欠いている。規定によれば、学生が納入する雑費は全額公用経費に使い、不足部分は県級予算から出すことになっているが、一部の県では、財政予算では公用経費に用いられていないばかりか、雑費収入は教師の手当、危険校舎の修理、借金返済などに使われている。多くの小中学で教育部が規定した実験用器具や設備の最低標準が守られていない。少なからぬ小中学校では学生は必要な書籍を購入できていない。教師は必要な教学用の資料を入手できず、現代教育の要求を満たせていない。

泌陽市の木楼小学校の例：教職員25名、在校生448人。2004年、収費及び財政支給の公用経費64874元、実際の支出66678元、そのうち、基本辦公費、18646元、会議費430元、出張旅費1402元、暖房費3110元、水電費4236元、新聞雑誌書籍費28610元、設備購入費8750元、その他費用9901元⁵³⁾。

農村義務教育の新機構の二つの特徴は、中央財政の投入が増大していること、しかもそれが専門項目についての移転支出であること、そして、中央と省がますます県や、郷の事権を吸い上げていること、それまでの「両免一補（貧困家庭学生の学費雑費免除、貧困期寄宿舎生活費の補助、教科書の無償提供）の基礎の上で、公用経費の増額と校舎修理改造経費の補助が増加し、項目ごとに、比例方式で資金が提供されていることである⁵⁴⁾。依然として、地方政府は一般予算から、小中学校教師の給与、補助給与、その他給与、職員福利厚生金、社会保障費、奨学金補助、さらに、公務費、業務運転費、設備購入費、修繕費、教育基礎建設費などを支払わねばならない⁵⁵⁾。

次に、義務教育経費の具体的な費用とその支給構造を見ていこう。ここでも高如峰がまとめた表を引用したい（表13）。

「中華人民共和国義務教育法」が制定されてからの近年の中国の税制をめぐる大きな改革は1994年に実施された「分税制」と2003年以降の「税费改革」の二つである。この改革によって、中国の財政制度を通じた資金の流れは大きく変わり、それによる制度変化も著しい。とりわけ、県以下の地方にゆだねられた義務教育経費の負担問題を抱える地方政府の財政事情は困窮を余儀なくされてきている。

移転支出という、それまで中国の財政で、知られていなかった用語が登場したことによって、中央政府、省、市、県、郷鎮という5段階の行政主体の間での財政資金の移動が進められたということ。ここに農村義務教育は県が責任を持ち、財政を負担するという新たな制度が確立したのである。

53) 河南省焦作市财政局课题组「财政保障农村义务教育能力研究」、中国财政学会城镇财政研究·专业委员会编『新农村建设与城镇财政转型』、经济科学出版社、北京、2008年6月、235页。

54) 李芝兰 袁方成 「走出农村教育 增量改革的困局」、『中国农村研究』、2011年卷 上、192页。

55) 同上。

表13 各級政府の義務教育経費責任の内訳

地方が責任を持ち、分級管理を行い、郷を主とする体制（1986～2000年）					
	中央	省、区、市	県	郷	村
教職員給与				統一支給	
公用経費				初中負担	小学負担
校舎維持修理建設				初中建設負担	小学建設負担
助学金					
贫困地区専用項目補助	設定	設定			
教学器具、図書					

地方が責任を持ち、分級管理を行い、県を主とする体制					
	中央	省、区、市	県	郷	村
教職員給与	困難県補助	困難県補助	統一支給		
公用経費			一部負担	一部負担	
校舎維持修理建設	困難地区危険校舎改造専用補助	困難地区危険校舎改造専用補助要求	校舎新增築と改造資金の工面	校舎新增築用地の引き上げ	
助学金	専用項目補助設定				
贫困地区専用項目補助	専用項目補助設定				
教学機材、図書			図書、器具設置		

（出所）高如峰 主編 同上、66～67頁。

中国の中央政府と地方政府の関連の在り方は中国の歴史全体を俯瞰する大きなテーマであり続けてきた。「都市と農村」という「二元機構」の存続とともに「中央と地方」は統合と対立、あるいは集中と分散の二つの側面を常に内包していたテーマであったからである。今、教育の分野で、責任と管理が「二元化」された実態がここに出現している。

改革・開放以来の中国の二つの経済的变化として、地方経済の発展と非国有経済の成長がある。それによって、地方政府には地方住民や企業を対象にしたより多くの公共サービスの提供が求められるようになった。税費改革における農業税の廃止は中国の歴史において歴史的転換をもたらす大改革であったが、農村の地方政府にとっては財源の重要な部分を喪失することを意味した。求められる公共

サービスは増える一方なのに、入りうる税が減少するという時代を迎えたのである。2004年年末までに、山東、河北、雲南の一部を除いて、農業税は全国的に廃止された。2005年には、全国で農業税は消失した。農業税の廃止による地方の歳入減少を補てんする目的で導入されたのが移転支出である。2005年の中央政府の農村税费改革に伴う移転支出は前年比26%増の662億元に上った。2006年にはさらに増大し780億元となり、地方上級政府（省など）による下級地方政府への支出を加えれば、その規模は1030億元にのぼった⁵⁶⁾。ここでは中央政府が下放した財政権と、手放した業務権限の非対称性が著しいものとなっている。その典型的な例が教育事業のそれである。

1980年以後、教育事業の財政体制支出には大きな変化が生じた。この変化は二つの面で把握できる。一つは、基礎教育の発展の責任が地方政府に任されたこと。二つは多方面のチャンネルと多方面からの資金動員による教育経費の蒐集である。後者については新しい資金ルートが開かれた。農村基礎教育は基本的に県、郷、村によって担われる「兩級管理、三級学校運営」のモデルが主流となった。省級、地級市政府は大部分の教育経費を中等教育ないし高等教育に充て、中央政府の教育支出は中央の関連各部門によって運営される教育機構予算内支出に充てられた。同時に中央政府の支出は教育の後進地域に一定の扶助という形で支出された⁵⁷⁾。

農民負担とは、人民公社が解体され、郷政府が確立されて以後、広く中国農村に現れた現象である。

中国の農村地区において、従前には、財政とよびうるものは存在していなかったといっても過言ではない。人民公社時代も含めて、農村は農民の生産価値の自己完結の世界にあった。それでもそこには村提留とよばれていたものがあつた。人民公社時代も含めてそれは次の3つからなっていた。

① 公共積立金（中国語では公積金）

主に農田水利基本建設、生産性の固定資本購入、集団企業の開設などに用いられる。

56) 苏明『公共财政与社会主义新农村建设新农村建设与城镇财政转型』, 经济科学出版社, 北京, 2008年6月, 6頁。

57) 辛波著「政府间财政能力配置问题研究」, 中国经济出版社, 2005年12月, 北京, 145頁。

②公益金

五保戸扶助，特別困難戸補助，その他集団福利事業への支出。

③管理費

幹部の報酬と管理支出に用いられる⁵⁸⁾。

人民公社は生産隊を中心とする集団所有制をとっていたので，個々の農家に配分がなされる以前に，人民公社の集団がこれら費用を控除していた。だから，個々の農家は人民公社に対して，税金や費用を収める必要が基本的になかったのである。

すべては人民公社の解体から始まった。

1983年10月12日，中国共産党中央と国務院は人民公社の解体を決定する通知を出した⁵⁹⁾。政治と公社の分離を行い，郷政府を打ち立て，数種類の経済組織を建立するよう求めた。これらの多くはのちに，住民に生産や生活上の必要な財・サービスを提供する企業や会社，あるいはステーションとなった。それらには農村の新たな公的資金で運営される郷政府の事業部門に変わったものも，財・サービスが農村居民によって購買される独立採算制に変わったものもあった⁶⁰⁾。1984年までに，5万6000ほど存在した人民公社は9万2000余りの郷鎮に編成変えされたのである。建前としての「集団経済」は「名存実亡」となり，郷鎮機構と公務員の数の急速な膨張，また郷鎮の種々の事業建設が起こり⁶¹⁾，「農民財政」という新たな現象が浮上した。「農民財政」とはかつて人民公社が公積金や公益金の名で人民公社の収入から控除していた財政資金を今や個々の農民が担うということに他ならない。これが，やがて社会問題化されていく「農民負担」である。

農民負担は中国のほぼ全土で当たり前にもられる現象となった。次の表は1989年から1996年にかけて，江漢平原上の北村での農民負担の状況である。北村は全村441戸，2330人で2571ムーの耕地を持つ。村営企業はなく，毎年10万円のアシ⁶²⁾販売収入を得ている。1994，1995年の農民一人当たり収入は1100元と1600元であった⁶³⁾。ほぼ全国平均に近い。

58) 『中华人民共和国村民委员会组织法』第19条。

59) 「中共中央，国务院关于实行政社分开建立乡镇政府的通知」1983年十月十二号。

60) 拙稿「中国村庄の政治と経済 (2)」，『西南学院大学経済学論集』，第39巻第4号。

61) 『三甲农民反腐记』中国文革研究网。<http://www.wengewang.org> (2016年8月20日)。

62) イネ科の多年草ですだれ等の原料となる。

63) 汪晓涛「从农民负担问题看中国农村政治关系的变化」，『中国研究』，1998年11月号。
<http://blog.boxun.com/sixiang> (2016年8月20日)。

表14 1989-1996年北村の農民負担(元)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
農業税	31888	32674	31888	41448	41384	68333	68333	97620
水電灯費	20598	10629	19482	17639	36404	32563	32563	32563
特産税	1800	3611	3721	3931	5380	12165	22115	29130
開発基金				3775		5729	11715	9665
住血吸虫病予防費							2573	2573
その他	3588							
県合計	57874	46914	55091	66793	83168	118790	137299	171551
教育費付加	10375	11520	15560	14477	14448	19094	33243	43568
一人っ子政策		2149	2106	2105	2102	872	2216	2728
退役軍人費		1760	5321	4955	5363	2470	4432	5467
民兵訓練	414	766	748	768	765	978	1773	2179
民営交通						1487	2659	3278
鎮電力排水		18503	16422	18976	3393	29559	37686	37686
労役代替				10857			38595	50174
鎮集金						43594		29169
その他	10132	7568	8705	6425	2000	10385	1613	5512
鎮上納金	20921	42266	48862	58563	28071	108439	122217	179761
村公積金		5120	3000	3151	2500	6790	11806	40928
村公益金		1463	1500	2194	2000	7059	17730	21379
行政管理費		16926	22703	34800	18540	20742	22176	37248
共同生産費		22149	21615		14817	35949	38595	38595
村集金	10000			35078				40000
その他	22199	2000		6347	3767			
村提留合計	32199	45658	50818	81570	41624	70540	90307	178141
総計	110994	134838	154771	206926	152863	297769	349823	529453
前年増長比		21.48%	14.78%	33.70%	26.13%	94.7%		

(出処) 汪晓涛「从农民负担问题看中国农村政治关系的变化」原掲『中国研究』1998年11月
<http://blog.boxun.com/sixiang> (2016年8月20日)。

北村の1995年の数値では、全農村の収入が372万8000円で、全村で農業税を含めて農民が納付した総額は69万9646元である。それは全村収入の18.77%である。1990年代になって、中央政府は農民負担の増大に度々警鐘を鳴らし始める。1991年12月7日、「農民担当費用と労務管理条例」で、農民が納める村提留と計画収費は、郷を単位として農民の平均年収の5%を超えてはならない旨通知した⁶⁴⁾。さらに、1996年、國務院は「予算外資金の管理に関する決定」を發布、予算内資金の予算外への転用を禁止、一部予算外資金を財政予算管理に組み入れること、予算外資金の管理範囲の厳格化などを周知した⁶⁵⁾

以後もたびたび、農民負担の軽減は呼びかけられてきた⁶⁶⁾。

こうした各級政府=公的部門の不足部分を主として賄ったのが各種農民負担であった。

64) 「国务院 农民承担费用和劳务管理条例」,『国务院令 1991 92号』これを5%条項というのが、現実にはその後も守られてはいない。尚、1955年11月全国人民代表大会常務委員会第24次会議を通過した「農業生産合作社示範章程草案」では、公積金として、合作社の毎年の実際収入の5%を、公益金は1%を上限とすると定められていた(农业生产合作社示範章程草案(节录)。中国網(2016年8月20日)。

65) 「国务院关于加强预算外租金管理的决定」,『国发1996 29号』,1996年7月6日。

66) 2003年の税費改革前、中国農村で国家計画委員会、財政部の承認を経て法律、法規、規定により徴収されている「収費」には以下のようなものがある。

1. 行政事業性収費(28)

①中央設定分(21):居民身分証費、重大・特大交通事故処理費、婚姻登記証費、道路養護費、道路湯湯管理費、水路運輸管理費、河川採砂管理費、郷鎮企業管理費、漁業船舶登記費、農作物種子生産経営許可証費、漁業資源増殖保護費(黄海・渤海、東海、南海区漁業資源増殖保護費を具組む)、黄海、渤海エビ資源保護増殖基金、林業管理証件費、集資市場管理費、個体工商戸登記費、個体工商戸管理費、民辦医療機構管理費、基準超汚染排除費、汚染排除費、余地管理費、無線電線管理費。

②地方設定分(7):農業機械管理費、育林基金、戸籍管理証件費、出海船舶戸口と船員証費、計画外生育費、公安交通管理収費、郷鎮炭鉱安全生産条件合格証費。

2. 公益服務費(7)

①中央制定分(3):国内植物検疫費、森林植物検疫費、禽畜及びその産品防疫検疫費。

②地方制定分(4):教育収費、医療服務集費、衛生監督防疫費、狂犬防疫費。

これら項目は基本的に受益者負担であるが、少なからぬ地方で人頭割り当てや土地割り当てが行われている。

3. 仲介服務費(8)

①中央制定分(4):労働契約証明費、海事調停費、労働争議仲裁費、漁業船舶検査費。

②地方制定分(4):郷鎮法律服務費、農作物種子検査費、職工安全衛生検査費、鉱山安全衛生検査費。

4. その他収資と集資(6)

中央設定分(6):教育集資、道路集資、衛生集資、農村用電気費、水土流出防止費。(国風著『农村税赋与农民负担』,经济日报出版社,北京 2003年4月,36-37页)。

改革・開放政策が軌道に乗り始めた1990年代の半ば、ある調査は1997年の5000戸の農家調査の結果を次のように報告している。農家一人当たりの平均負担額は195元、そのうち税負担は24%の46元、残り76%の負担149元が税外徴収によるものであった。農民の税負担中、中心をなしたのが農（牧）業税で税負担中83.8%を占めていた。税外負担については郷や村が集める統籌提留（統一的計画の下で留保する資金）が44.1%で、郷及び村が動員する義務労働部分の貨幣換算が39.3%を占めていた⁶⁷⁾。そうした中国農民の農民負担の重さを象徴しているのが農村における義務教育費用の負担の問題である。中国は「国家資金援助による完成された教育の体系はなく、大部分の地区では政府の教育経費は農家の三提五統収入から捻出せざるを得なく、故に教育投資は依然として農家家庭の決定行為なのである⁶⁸⁾。」

表15は農民税费負担の比率を比較したものである。

ここから確認できることは、1990年代、年を追ってすべての省地域において、農民負担が上昇していること、その地域差が現れていることである。裕福な東部地域に比して、河南、湖南、四川などは高い負担率を示しているが、調査最終年の1999年にはいずれの省においても10～20%以上の負担となっている。そして家庭教育費支出は公的な徴収よりいずれの省においても、またいずれの年においても高い数値を示しているのである。

予算内資金の増加は農民負担を減少させたのだが、それが総額縮小という事態を招いたのである。

小 括

2000年から2003年にかけて、中国は第一次の税费改革を行った。1990年代に顕在化した農民負担を解消するために、教育費付加と教育集金を取り消したのである。長い中国の歴史の中では、教育はそれを受ける側がその経費を負担すること

67) 国風著、『农村税赋与农民负担』，经济日报出版社，2003年4月，北京，5頁。

68) 姚洋 高梦滔主编『健康，村民主和农村发展』，北京大学出版社，2007年8月，北京，107頁。

表15 各省の農民負担の平均抽出調査

(%)

省	年	(郷統籌+村堤留+その他) ÷農家庭純収入	(家庭教育支出+学校集金) ÷家庭純収入	左記2項+本税負担率
山西	1993	2.89	4.69	9.85
	1995	2.32	5.85	10.84
	1999	2.96	7.75	13.05
吉林	1993	4.29	4.27	11.32
	1995	4.85	6.38	14.40
	1999	4.86	7.83	17.19
江蘇	1993	4.83	4.62	10.64
	1995	5.87	7.29	14.70
	1999	6.78	6.65	15.32
浙江	1993	0.88	3.53	6.68
	1995	0.89	4.11	7.78
	1999	1.08	5.38	9.86
安徽	1993	2.09	5.83	9.71
	1995	2.99	5.54	10.73
	1999	3.04	8.45	13.90
河南	1993	3.50	5.13	10.45
	1995	4.15	5.57	11.86
	1999	4.87	8.08	15.40
湖南	1993	3.92	6.39	12.59
	1995	3.88	6.57	12.83
	1999	5.11	12.93	21.57
広東	1993	1.09	4.10	7.95
	1995	0.38	5.14	8.90
	1999	0.55	6.02	9.67
四川	1993	3.55	4.44	10.83
	1995	3.63	5.44	12.43
	1999	4.27	8.66	18.70
甘肅	1993	5.12	4.66	11.64
	1995	3.37	4.08	10.22
	1999	3.27	6.27	13.71

(出所) 李茂生 陈昌盛「中国：农民减负，县财政解困的财税对策」、『财贸经济』2004年第1期46页。

が当たり前のように行われてきた。中国では、教育の制度自体の歴史は古いものの、国が責任をもって国民の教育を保証するという制度には遠かった。とりわけ、義務教育にかかわる最大の必要要件である教育経費の出どころはきわめて零細であった。

1986年に義務教育が法的な根拠を与えられて以後も、その本質に基本的な変化はなかった。教育費付加や児童生徒が納める学費、雑費はもとより、教育経費は「受益者負担」とみなしうる方法で、様々な形で住民から徴収されることによって賄われてきたのである。特に、国民の圧倒的多数が居住した農村では、それは一層際立っていた。中国語で「収資」あるいは「集資」とよばれる単語は、その多くが農村における教育経費として使用された資金の徴収を意味する。この教育に主に用いられた資金を中心として、それ以外にも様々な名称で農民が拠出する資金をいつの間にか「農民負担」とよぶようになった。

この「農民負担」の軽減や撤廃が1990年代後半からの中国政府の課題となった。先の「税費改革」はそのための一つの方策であった。

2004年以降、「税費改革」は第二段階を迎える。中国共産党中央と国務院は、2007年1月に通知を出して、農村における税費改革の試験仕事を安徽省で開始することを宣布した⁶⁹⁾。この試験工作の最大の目的は、当時農村において普遍的な現象であった「三乱（乱集資、乱収資、乱罰金・割り当て）を解消することであり、安徽省以外での試験工作の拡張も視野に入れて、以後中国は全国規模で大胆な農村税費改革を推し進めていくことになる。2000年以上にわたって続いた農業税の廃止である。2006年には、全国で最終的に農業税、農業特産税、食肉処理税が廃止された。

また、1980年代から1990年代にかけて隆盛を極めた「郷鎮企業」は、内外の先進企業との競争に直面し、地方農村政府の強力な財政基盤の役割を終えていた。郷鎮政府はその財政収入基盤を大きく弱められていたのである。これが、農村義務教育の衰退の真の原因である。中央政府の資金投入は農村の末端までは到達していないのである。

69) 「中共中央 国务院关于进行农村税费改革试点工作的通知」, 『中发2000 7号』

義務教育の責任主体は郷鎮から一段階上の県にまで引き上げられた。かつて、農村を体現した郷鎮は義務教育を自力で担うことによって、伝統的な農村の自己完結制を維持していた。新しい時代は県が主体である。県は都市と農村とのマージナルゾーンである。中国の二元機構は、大都市・中都市とマージナルゾーンである県との「二元機構」に姿を変えたのである。