

## 新しい局面を迎えた中国の「三農問題」

巖 善 平

(桃山学院大学)

### 1. 三農問題と三農政策

去る10月に、中国共産党第17期中央委員会第3回総会(17期3中総会)が開催され、「農村の改革と発展の推進に関わる重要問題の決定について」(「決定」)という1万8000字に及ぶ政策文章が採択された。改革開放が30周年を迎える今大会で、農村問題をメインテーマにしたのは中国の改革が農村からスタートしたからだけではない。この間に、高度成長が続き、国全体としてはずいぶん豊かになっているものの、農業の生産基盤が脆弱で、農村が立ち遅れ、農民の相対的収入が低い、という「三農問題」は依然中国社会に横たわり、しかも、それが中国の目指す「調和の取れた社会」への移行を妨げる重要な要素となっているということも重要な時代背景であろう。

「三農問題」という言葉が一般で使われ始めたのは2000年代に入ってからである。1990年代後半に、農業が豊作であったにもかかわらず、農家の収入増は減速する一途であった(豊作貧乏)。農家人口1人当たり純収入の伸び率は1995年から2000年までの5年間に、それぞれ9.0%、4.6%、4.3%、3.8%、2.1%であった。それを受けて、都市住民との所得格差も同期間中2.5倍から2.8倍に拡大した。

そうした中、農家は食糧生産を大きく減らすことになった。2003年の食糧生産量は4.3億トンにすぎず、ピーク時の5.1億トン(98年)より8000万トン余りも減少した。また、都市と農村に別々の教育政策等が長年採られ続けた結果、農村の教育、医療、文化事業といった公共サービスはきわめて貧弱な状況に陥ってしまった。

ところが、農業生産の不安定、農家所得の伸び悩み、農村の荒廃という難問の解決は、胡錦濤・温家宝政権の掲げる中長期的発展目標(2020年までの20年間で国内総生産を4倍増とする)の実現にとって、避けて通れない重要な政策課題である。総人口の6割強を占める農民の収入の底上げがなければ、内需拡大による持続的な高度成長が難しいし、巨大な都市農村間の格差が是正されなければ、社会の安定と秩序維持が脅かされ、経済発展の基盤も揺るがされることになるからである。

胡・温政権が正式に発足した翌年からの5年間にわたって、年間の最重要政策と位置づけられる、共産党中央・国務院発布の「中央1号文件」はすべて三農問題を扱うものであった。すなわち、2004年から08年にかけての5年間に、農民の収入増の促進、農業の総合生産能力の増強、新農村建設の推進、現代農業の発展、農業インフラの強化による農業発展と農民増収の促進、をそれぞれ主題とする「中央1号文件」が発布されたのである。実際、17期3中総会で採択された「決定」は、この5つの「中央1号文件」の内容をほぼ完

全に継承し、さらに発展させるものであった。

ここ数年間の中国では、三農問題の解決に向けて、幾つか重要な政策、制度が実行に移されている。たとえば、①様々な名目の農民負担金および農業税の完全廃止、②中学校卒までの義務教育の無料化・寮費補助制度、③食糧生産農家への直接支払い制度、良種および農業機械の購入代金補助制度、④任意としながらも全員の加入を奨励する新型合作医療制度、⑤従来の「五保戸」に加えて農村の低所得者を対象とする生活保障制度、⑥出稼ぎ農民の就業・賃金・社会保障、およびその子女の就学に対する支援制度、などが挙げられる。その結果、ここ4年間に、食糧の生産量は年々増加し、2007年に5億トン強の水準に回復した。また、農家所得も2003年から07年にかけて、それぞれ4.3%、6.8%、6.2%、7.4%、9.5%伸び続けた。胡・温政権の採った新農政は大きな成果を収めることができたということができよう。

## 2. 第17期3中総会での新しい目標と政策

他方、都市農村間の所得格差は縮小するどころか、一層拡大する傾向すら見られる。農民の所得を1とした都市住民のそれは2003年の3.23から07年の3.33倍に上がった。また、農村における公共サービスの供給は増えてはいるものの、絶対的水準の低さに変わりがない。さらに、零細で小規模な家族農業も青壮年の都市流出に伴い、不安定な状況に陥りつつあり、食糧の中長期的な安定供給体制は必ずしも構築されたわけではない。ここに来て、既存の制度的枠組みでは「三農問題」の根本的解決が望めないことはようやく明らかになった。

17期3中総会の「決定」は上述した基本状況を踏まえて作成されたものであり、30年前の11期3中総会の「決定」が改革開放への大転換を導いたのと同じように、都市と農村が一体化する市民社会への道筋を示す歴史的な文章としても期待されている。ここで、今回の「決定」で明記された現段階の状況認識、2020年までの発展目標およびそのための具体的な政策について簡単に整理し、分析する。

第1に、中国の発展段階に関する状況認識である。「決定」では「三農問題」の深刻さを確認しつつ、その解決を急ぐ必要性が強調される。そして、中国はすでに都市が農村を支援する段階に移り、伝統的農業を現代的農業に改造する重要な時点に差し掛かり、また、都市と農村による二重構造を打破し両者の発展を一体化させる新しい局面を迎えた、と力説される。

第2に、そうした認識の下、2020年の実現を目指す、6つの具体的な目標が掲げられる。すなわち、①農村経済体制の健全化、都市と農村の一体化を基本的にも実現する。②現代的農業を著しく発展させ、国の食糧安保を確かなものにする。③農民の所得を2008年比で倍増させ、絶対的貧困を根絶する。④農村基層組織を強化し村民自治制度を改善し農民の民主権利を確実に保障する。⑤都市と農村間における教育、医療、文化等の公共サービス供給の均等化を顕著に推進する。⑥資源節約型・エコ型の農業生産体系を基本的にも構築する。

第3に、目標実現のために、様々な制度改革が提起される。土地の所有と利用に関する制度、農業に対する保護・支持制度、農村金融制度、戸籍制度、農村の民主制度、等など「三農」にかかわる諸制度の全面改革が詳細に述べられる。そのほとんどが前出の「中央1号文件」の集大成といえるが、注目に値する新しい動きも見られる。特に指摘しておきたいのは以下の3点である。

第1点は、都市と農村による二重構造を打破し、一体化した発展体制を構築し、教育機会、医療、文化等の公共サービスの均等化を推し進めていくことである。日本等ではそうした「一体化」も「均等化」もごく自然の事柄に属しようが、過去60年間近くの中国では、当然視された都市と農村の「分治(別々に統治)」、農業から工業への資本移転、農民の二等国民化、というものに終止符が打たれようとするところに歴史的な意義がある。

第2点は、土地の集団所有制を堅持しつつ、農民に恒久的な農地の請負権を付与し、その使用権の流動化を認めることである。中国の憲法や土地管理法では、農地は集団の所有と定められている。農業改革直後の1980年代初め、農家は集団=村から土地を15年間請け負うことになった。請負期限が来た1990年代の中頃に、その請負期間はさらに30年間延長するとされた。2003年制定・施行の土地請負法では、農家の集団からの土地請負権が自らの意思でレンタルなどで流動することも認められた。しかし実際には、戸籍制度による人口移動の制約もあり、土地の流動が少なく、土地の集約による経営効率の改善は不十分に終わっている。また、「集団所有」という曖昧な規定を悪用して、地方政府等による農地の不当な徴収で多くの失地農民が生み出された。土地の利用効率と公正の両面において多くの問題が蓄積されている。今回の「決定」では、土地の所有権、請負権と使用権の分離が正当化され、土地の公正性と効率性に潜む問題の解決が図られようとしている。この変化に伴う多くの不安も残るが、土地制度改革で大きな一歩が前進したことは間違いない。

第3点は、農民の政治権利を保障し、徐々に都市と農村で同じ人口比率で人民代表大会の代表選挙を行うようにすることである。中国の選挙法では、県、市、省、全国の各レベルの人大代表は、各地域内における都市と農村の人口数に比例して振り分けされるが、都市住民の一票は農民の4票(1995年までは8票)に相当するように定められている。これは農民差別を表す最も典型的な法律だが、中国が民主主義の政体でないこともあって、今までそれほど重要視されてこなかった。しかし、農村軽視、農業搾取、農民差別の諸政策が長年にわたって採り続けられた背景にはそうした制度差別がある。「三農問題」の根源は農民の政治権利に対する制限にあるといっても過言ではないのだ。今回の「決定」では、一票の格差是正を言及したのは一文だけではあるが、中央レベルでもこの問題の存在を認め、解決に向けての意思が表明されたことは非常に意味深い。高く評価したい。

### 3. 「三農問題」の行方

中国は今後どこへ向かうのか。17期3中総会の「決定」ではその方向性や政策手段が明快に示されている。すべてがその通りうまく進めば、目標の達成は不可能ではない。問題

は、数多くの制度、政策、施策が網羅的に挙げられながら、それぞれの法的根拠が必ずしも明確ではなく、ゆえに、諸政策を実行に移すための財政的裏づけも保障されない、ということである。

改革開放以来の29年間に、農家所得の年平均伸び率はおよそ7%であり、農家人口1人当たりの実質所得は6倍強増えた。今回の「決定」では、所得倍増の所要期間を12年間としているから、年率に直すと6%程度になる。高度成長が持続するなら、この目標の達成はそれほど難しくないように思われる。ただし、戸籍制度改革で、家を挙げて都市への移住ができるようになれば、若年層の離農・離村が加速するだろう。そのために、今まで主流であった出稼ぎ移動の中で、出稼ぎ先から故郷への送金という資金の流れが細くなり、残された農家の非農業収入も減少しよう。それでも、農家所得の倍増を実現しようとするなら、地方の非農業企業を振興し農家の兼業収入を増やすほか、農地の流動化を通して経営規模の拡大を実現し農業の労働生産性を高めていく必要がある。現状の1世帯当たり0.5ヘクタール未満の経営規模では、農家所得の倍増は実現できそうにないだろう。

都市と農村の一体化は果たして実現可能なのか。これは農民の政治権利と深く関係する。前述のように、「三農問題」の根源は農民の政治権利が不当に制限されているところにある。そうである以上、農民の国民としての平等な権利を回復することが急がなければならない。労働者のための労働組合があるように、農民による農民のための農民組織=「農会」のような組織があってもよい。様々な専門協会のような経済組織だけでなく、政治的圧力団体としての農民組織、しかも、全国的な系統組織の形成、拡大がなければ、たとえ一票の格差が幾分か是正されていても、都市と農村間の資源配分に対する農民の発言力が強くない。もちろん、これは政治改革に絡む敏感な問題であるだけに、そう簡単に実現できるものではないだろう。しかし、それをきちんと行っていないと、「決定」で描かれた美しい将来ビジョンは、絵に書いた餅に終わる可能性が高い。一層大胆な政治改革が望まれているというわけだ。