

第3章

三農問題の深化と農村の新たな担い手の形成

大島 一二



はじめに

中国における経済成長と政策過程のダイナミクスを述べるうえで、約9億人が生活する農村、さらには彼らの生活の糧である農業の問題を無視することはできない。たとえば、2008年10月上旬に開催された、中国共産党の重要会議である中国共産党第17期中央委員会第3回全体会議（以下、17期3中全会）の主要テーマは、今後の農村改革の展開方向（とくに農業経営組織問題、農地の流動化問題、農村金融問題等、詳細は以下で述べる）についてであり、会議の締めくくりには「中国共産党中央の農村改革発展を推進するうえでのいくつかの重要問題に関する決定」（2008年10月12日可決、以下、「決定」）が発せられた。この会議では、世界経済危機への対応などの他の経済問題に優先して、農業・農村問題が検討されており、このことは、現在の中国政府がいかに農業・農村問題を重視しているか、いい換えれば、農業・農村問題がいかに中国経済のボトルネックとなりつつあり、これを是正していかなければならない状況にあるのかを示しているといえる。

近年の中国における深刻な社会問題の1つとして「三農問題」が挙げられる。この三農問題とは、農業問題・農村問題・農民問題の3つの問題の総称で、農民が中国社会において著しく不利な経済・社会的階層として位置づけられ、これが中国社会のなかで問題化していることを指す。以下で

詳しく述べるが、これら諸問題の深化に対して、現在中国政府は、いくつかの重要な対応策を講じつつあり、これが以前との比較で一定の成果を上げ始めているのは事実であるが、長期にわたって不利な状況に置かれてきた農民の社会的地位を、抜本的に改善する道のりは未だ非常に長いといわざるを得ない。しかし、これらの諸問題の解決なくして、三農問題が中国の経済発展のボトルネックとなることは避けがたく、中国政府に課せられた大きな課題となっている。ここに中国農村において新たな改革が求められる客観的な状況が存在する。

さて、ここで、1978年の中国の改革・開放政策実施以降の農村社会・経済における展開を振り返ってみると、農民は決して政府からの政策を一方的に受容し、管理される存在ではなかったことに気づく。むしろ、1970年代の個別経営請負制の実施の契機となった安徽省鳳陽県小崗村の自主請負の創始、1980年代前半の江蘇省南部地域での郷鎮企業の起業、1990年代初めの内陸地域から華南地域への出稼ぎ労働者の流動など、農民は常に自らの力で新たな活路を見出してきたといっても過言ではない。その意味では、中国農民は改革・開放期を通じて常に政策を主導するアクターであり、場合によっては政府の制御を越えて、新たな活躍の境地を獲得してきたともいえよう。

その意味から考えると、2000年代において、農民が政策を主導するアクターとして、新たな境地でその実力を発揮している場とはどのようなものなのか。よく知られているように、現在の中国農村における諸組織の勢力関係は大きく変化している。既存の郷鎮政府と村民委員会は大きくその力量を低下させ、とくに村民委員会に至っては、地域によって状況に若干の相違はあるものの、ほとんど機能停止状態に至っている組織も存在する。この一方で、大規模農家、農村の私有企業、さらに「農民專業合作社」などと呼ばれる一種の農業協同組合などの新たな経済組織の発展は目覚ましい。

筆者は、2009年に山東省、広東省、海南省等において農村調査を複数回実施し、多くの農業者、企業家、農民專業合作社幹部等と面談する機会を得たが、そこで実感したのは、こうした新たな農村の組織の経済力を背景とした、農村の新指導者層の存在の大きさであった。

そこで本章では、第1節において中国農村における大きな社会問題であり、中国経済のボトルネックといわれる三農問題の現状と問題点について述べ、これに対する政府の政策を検討する。第2節と第3節では、現在の農業・農村改革の今後注目すべき新動向・新政策について検討し、そこにおける政策を主導する新たなアクターである農民、企業、組織の実態について明らかにしたい。

第1節 三農問題の実態と政策対応、課題

1. 三農問題の実態

(1) 農業問題

まず、三農問題の根本にあるのは農業問題であると指摘できるだろう。現在の中国の農業問題は、基本的に農業部門の低生産性が原因であり、その根底には零細経営規模問題、農村の過剰就業問題が存在している。

中国の農家1戸当たり耕地面積は約0.47ヘクタールと日本の約3分の1、農業者1人当たりでは10分の1以下であり、ヴェトナムなどと並んで世界でも有数の零細農業経営構造のもとにある。また、個別農家の農地規模が著しく零細であるにもかかわらず、平均で3カ所程度、はなはだしい場合には8カ所以上に分散しており⁽¹⁾、農業生産の効率化をさらに妨げる要因となっている。こうした零細で分散した農地から農家が得られる農産物は限られたものであり、個別経営の経営規模拡大も、全体としては1978年以降の30年余の改革・開放期を通じて遅々として進んでいない。この農業部門の低生産性問題によって、農業は農民にとって、採算のとれない、所得の低い、魅力のない産業と普遍的に認識されつつあるのが実態である。

この結果、現在中国の多くの農村地域では、日本の農村と同じように、若年労働力の非農業部門への流出（とくに都市地域への出稼ぎ）が著しく、筆者による四川省と山東省での現地調査の結果からも、若年層の半数以上が地域外に流失し、農業後継者の確保が困難になるという、人口過密の中

国では一般に考えられない状況まで一部地域では発生していることが明らかになった。また、労働力が地域内にとどまっている場合でも、若年層の基幹的農業労働力が農外部門（地域内の郷鎮企業や商業部門）に流失するという、日本の農村のような「三ちゃん農業」化が中国の農村でも一般化しつつある。こうした状況下で、どのような方法を用いて農業からの所得を上げていくのか、この問題はとくに地域内に他の産業がない純農村地域で深刻であり、中国政府に課せられた大きな課題となっている。

2004年以降、この問題に対処するため、中国政府は農業生産振興策（後述する食糧生産補助金、農業機械購入補助費、優良品種に対する補助金、農業生産資材総合直接補償、農民專業合作社の振興等）を実施している。

ただし、これらの新施策は、開始されて数年の経験にとどまっており、その有効性を評価できる段階には至っていない。こうした事情を背景に、前述の17期3中全会では、これまでの農地制度に関する改革をいっそう進め、請負期間の長期化、農地利用権の流動化による農地集積の進展、農民の組織化等が提起されているが（この点について詳しくは第2節で述べる）、現実には、零細分散農耕に苦しむ中国農業の課題を解決するには、なお相当長い時間を要するものと考えられる。

(2) 農村問題

次に、農村問題として指摘できるのは、都市地域との比較でインフラ整備水準、教育水準、公衆衛生・医療水準、所得水準等が著しく低いことである。このため基本的な問題として、都市と農村の経済・社会における競争条件を同一のレベルに整備していく、農村の競争条件を都市と同一条件に引き上げていくことが早急に求められている。

現段階の中国の農村インフラの整備状況と問題点は、李主編[2009:26-31]によれば以下のとおりである。

①農村上水道の普及状況：農村の上水道整備において、2007年末までに整備が終了した対象農民は3億人以上に達しているとされるが、なお、1億6000万人の上水道整備が必要とされている。しかも、李主編[2009:26-31]に記載された関連の調査によれば、すでに整備された村のなかで、

16.3%の村において水資源の枯渇や供給量の減少が深刻で、また27.5%の村で地下水の汚染等による水質の悪化も顕著な問題となっているとされる。筆者はここ数年山東省の農村を月に1度以上のペースで訪問しているが、山東省の多くの農村では、農業用水の不足による農業生産の停滞、農村上水道整備における不備など、水不足が生産、生活の両面においてかなり深刻な問題となっていた^②。

②農村電力網整備状況：表1に示したように、電力網整備についてはほぼ全国の農家に普及しつつある。現在残された地域は、チベット自治区、青海省、新疆ウイグル自治区の山間部などの一部地域に限られるという。むしろ問題なのは、すでに通電した村でも、未だ4.1%の村で停電の頻発や供給不足が深刻であるという事態である。2009年の筆者の山東省農村での経験では、地域によって程度の差こそあるものの、経済水準が比較的高いと考えられる山東省農村でさえ停電は日常的といってよい現象であり、企業の操業にしばしば影響を与えている。また、李主編[2009: 26-31]によれば、1990年代には都市との比較で農村の電力単価が高いという問題が深刻であったが、この問題は近年徐々に改善しているという。

③農村道の整備状況：中国政府は1980年代から、とくに貧困県を対象に農村道の整備を進めてきた。2006年末までに全国の農村道は302.6万キ

表1 農村の電力網普及状況

	(単位：%)		
	郷鎮レベル普及率	行政村レベル普及率	農家普及率
1993	97.4	93.1	89.6
1994	97.8	95.1	91.3
1995	98.3	96.1	93.3
1996	98.3	97.7	93.3
1997	98.1	97.7	95.9
1998	99.7	98.1	96.9
1999	98.3	97.8	97.4
2000	98.5	98.2	98.0
2001	98.6	98.5	98.4
2002	98.5	98.7	98.5
2003	99.3	99.2	98.4

(出所) 李主編[2009: 29]から作成。

ロメートルに達したが、未だ普及率は98.2%の郷・鎮と86.4%の村に道路が開通したにとどまっている（このうち舗装道路は80.6%の郷・鎮と60.3%の村にとどまる）。また、李主編 [2009: 26-31] によれば、公共のバス路線が開通した村は全体の64.5%と3分の2の水準にとどまっている。政府の計画では2020年までにすべての村まで舗装道を整備し、バス路線を開通したいとしているが、これには巨額の投資が必要とされる。

④農地・水利施設整備状況：この整備における最大の問題は、人民公社期に建設された水利施設の老朽化が深刻であり、改革・開放政策実施以降も灌漑面積はそれほど増加していないことである。2007年末の数値で、灌漑面積は8億6700万ムー（約5億7800万ヘクタール）、全国総耕地面積の46%にすぎない。つまり、現在でも全国の54%の農地は天水に依存している状態にある。今後、この改修、新設のために相当額の投資が必要となる。李主編 [2009: 26-31] の記載によると、現状で水利施設が「良好に運営できている」とする村は全体の51.5%にすぎず、「まずまず」とする村が17.2%、「かなり劣っている」とする村は31.3%に達している。この水利施設に関わる問題は今後の農業発展において大きな課題となると考えられる。

ここまでみたように、中国において、このように農村インフラの整備が著しく遅れてきた要因はどこにあるのか。いうまでもなく、発展途上国のみならず日本を含めた先進国においてすら、これまでの諸外国の経験では、すべての国において都市と農村の経済格差は存在してきたといっても過言ではない。それは主に両地域の産業構造・就業構造の相違によって自然的に形成されたものであるが、現在の中国経済・社会におけるその格差の実態は、こうした諸外国の状況とは本質的に異なる構造問題から形成されてきたものである。

つまり、中国における大きな問題は、こうした格差の生まれる主要な原因が、社会主義体制下で形成された、異常に都市部門に傾斜した社会経済政策によって意図的に作り出され、格差をむしろ拡大・固定化する方向に進んできたことによって作り出されたものであったことである。具体的には以下のような問題が存在している。

①これまで多くの国で格差を是正する役割を果たしてきた、農村から都市への労働力移動が、1958年以降実施された「戸籍管理制度」(「戸口制度」)によって意図的に抑止され、近年まで事実上都市への移動が不可能であったこと。

②農村地域の末端行政機関である郷(鎮)政府の財政基盤が、中央財政・省レベル財政からの支援をほとんど受けられないシステムとなっていたために著しく脆弱であり、また地域経済の発展も低い水準であったことから、郷(鎮)財政は慢性的な歳入不足に直面してきた。この結果として、農村地域住民が必要とする教育、社会保障、公衆衛生・医療等への投資が停滞し、インフラ整備が遅滞したのである。

とくに②の問題は、教育分野で著しく大きな問題として現れている。報道によれば^③、農村教育改革以前の中国の農村の義務教育総経費のうち、中央財政からの支出はわずか2%にすぎず、その他は郷鎮政府が78%、県財政負担が9%、省財政負担が11%と、ほとんどが地方政府の負担となっていたことが明らかになっている。

2008年に発生した四川省大地震では、多くの小中学校の校舎が倒壊し、教員、生徒、児童らに大きな人的被害をもたらした。そして脆弱な教育資本の実態が全国に大きく伝えられ、関係当局はマスコミおよび一般市民から大きな批判を受けることとなったことが記憶に新しい。つまり、この事件は、いうまでもなく大きな自然災害の結果ではあるが、同時に、前述の農村の過小な教育関係予算による脆弱な教育インフラ投資が原因であり、1つの人災であるともいえよう。

これに対して都市地域では、ほぼ100%が中央政府と省・市政府の負担であり、この結果、人口1人当たり教育経費支出における都市・農村間での格差は、ますます拡大することになってきた。

またこうした教育資金面の格差は、異なる地域の農村間でも拡大している。これはいうまでもなく、地域間の郷(鎮)財政規模が、その地域の経済発展状況にもとづいて大きな格差を有しているからである。たとえば農村教育改革以前の1996年の統計資料によれば、農村の小学生1人当たり教育経費は最高の上海市の農村では1862元であったが、最低の貴州省の

農村では207元と、上海市のわずか11.1%にすぎなかったという⁽⁴⁾。

このように、中国においては、農村は単にその経済構造によって経済発展が遅れてきたのではなく、その格差を是正する方向ではなく、それをさらに拡大、固定化する政策が長期にわたってとられてきたことによって、その経済発展が遅滞してきたといっても過言ではない。今日、こうした政策の欠陥は次第に農村側から厳しく批判されるようになり、「新農村建設」政策（具体的な政策としては、後述する電力・道路整備などへの農村生活改善補助金、農村義務教育費の無料化などの農村教育等補助金、農村合作医療補助金の創設）を打ち出すなど、その見直しが進められつつあるが、中国の農村はあまりに広大であり、未だこの格差構造を全面的に改変するには至っていない。

(3) 農民問題

農民問題とは、前述した2つの基本的な問題により、農民の就業や生活が困難に直面し、不当に権利が保障されない状況に置かれている問題を指す。

つまり、①前述した農業の低生産性により、農業所得が低いままにとどまっていること。②戸籍管理制度により、都市に流入した農民は十分な行政サービスを受けられず、仮に都市に移住したとしても就業や生活の面で都市住民と同等の待遇を受けられず、不安定就業を余儀なくされていること。この結果、農民は都市に出稼ぎに行っても、出身農村で得られる所得よりは多いものの、決して十分な所得を得られず、経済変動によってしばしばそれをも失うことになるのである。

このように、三農問題は、具体的に農業・非農業との経済格差、都市・農村の経済格差と所得格差、農村住民と都市住民とのさまざまな局面における格差・差別の問題であり、これが近年ますます拡大していることによって大きな社会問題として現れているのである。

表2は近年の都市住民と農村住民の所得格差を示したものであるが、所得格差は1985年の1:1.86（農村を1としたときの都市の所得）から2009年の1:3.33へと大きく拡大していることが理解できよう。

また、都市と農村間の格差拡大だけでなく、農村内部の所得格差も深刻

表2 農民1人当たり純収入の推移と都市との格差

(単位：元)

	農民1人当 たり純収入	都市住民所得	農民所得を1とした場 合の都市住民の所得
1985	398	739	1.86
1990	686	1,510	2.20
1995	1,578	4,283	2.71
2000	2,253	6,280	2.79
2005	3,255	10,493	3.22
2006	3,587	11,760	3.27
2007	4,140	13,786	3.33
2008	4,761	15,781	3.31
2009	5,153	17,175	3.33

(出所) 中華人民共和国農業部編 [2009] から作成。

化しつつある。この農村内部の格差拡大の実態を示した数字として、農村家庭を所得別に5階層に分類した際の各階層の平均値の比較が挙げられる。それによると、最高階層と最低階層の格差は、2000年の5190元：802元（6.47倍）から、2003年の6347元：866元（7.32倍）、さらに2008年の11290元：1500元（7.52倍）に拡大している（中華人民共和国国家統計局編 [2009]）。

この問題への対応としては、農民所得政策（主に農業関係諸税の減免等、2008年の農業関係諸税の減免は合計で1335億元、また後述する「家電下郷政策」による補助金政策）が実施されているが、こうした諸施策も、これまでに形成されてきた、想像を絶する規模での農村と都市との経済格差、農村内部の経済格差を解消できるものではなく、現実にはなお格差は拡大しているのが実態である。

なお、17期3中全会では、2020年の農民所得の到達目標として、2008年の農民所得の2倍にすることが提起されている。2008年の農民所得は、表2のように、4761元と発表されていることから、目標とされる農民1人当たり年間純収入は9522元と計算できる。つまり約1万元が2020年の具体的な目標となるのであるが、都市住民の平均所得はすでに2005年に1万元を突破していることから、いかに両者の格差が大きいか理解できよう。

2. 2008年、2009年に実施された三農問題対策

(1) 農業生産・農村インフラ整備に関する対策

次に、2008年、2009年に実施された具体的な三農問題対策について整理しよう。2008年3月5日に発表された、第11期全国人民代表大会第1回会議における温家宝総理の政府活動報告（『人民日報』2008年3月6日）によれば、一連の三農問題対策支出は、5年間で1兆6000億元、このうち農村の基礎インフラ整備に3000億元を支出する計画となっている。この具体的な政策については、新農村建設等の農村への投入等に関して以下の政策を実施すると述べている。

①農業税等の撤廃によって1335億元の農民負担を軽減する。

②農村のインフラ整備および食糧生産に対する直接補助金等の「三農問題」対策支出として5年間で1兆6000億元を拠出する。このうち2008年は5625億元を拠出する。また総額1兆6000億元のうち3000億元は農村のインフラ整備に支出する。

③現在実施されている農業補助金は以下のとおりである。

(a) 食糧生産直接補助金（2002年～）：2006年支出142億元、2002年から3県で試験的に実施。2004年から全国で実施。

(b) 優良種子補助金（2004年～）：2005年支出38億7000万元、河北省・遼寧省等の13の食糧（穀物）主産地が対象。

(c) 農業機械購入補助金（2004年～）：2005年支出11億元、大型トラクター、コンバイン等の農業機械購入時に総額の30%を上限に補助。

(d) 農業総合生産資材補助金（2006年～）：2006年支出125億元、石油価格の上昇対策。ディーゼル油、化学肥料、農薬、農業用マルチビニール等の価格調整補助。

④農村水道建設と130万キロメートルの農村道路建設を推進する。これにより、9748万人の農村人口の上水道の不備問題を解決する。

⑤農村義務教育の無料化を全面的に推し進め、経済的に困難な家庭に対しては寄宿舎を提供する。また、農村の小中学校の校舎の老朽化が著しいことから、2万2000カ所の学校で校舎の改造を実施する。

⑥農村の医療施設の拡充を推進する。1万8800カ所の農村診療所、786カ所の県営病院等の新規建設あるいは既存施設の改造を推進する。

⑦文化体育事業へ5年間で3104億元を投入して、県・郷鎮レベルの図書館、文化センター等の建設を進める。

⑧新型の農村合作医療制度の拡充を積極的に推進する。これについては、すでに全国の86%の県に普及しており、7億3000万人の農民が加入している。

また、その他の重要会議では、2008年12月31日に「中央1号文件：2009年農業の安定的発展と農民の継続的な収入増加に関する中国共産党中央、国務院の若干の意見」（2009年1号政策文書）、さらに2009年12月28日に「都市と農村の協調的な発展を加速し、さらに農業・農村の発展の基礎を構築することに関する中国共産党中央、国務院の若干の意見」（2010年1号政策文書）が発せられた。これらの会議の主な内容としては、農村と都市との格差是正と協調的発展を実現するために、とくに農村における基礎インフラ整備に関して、すでに述べたような農地整備、農業機械化の推進、農村公共事業の発展等の具体的な施策が提起されている。また、2010年1号政策文書の後段では、2008年後半以降、世界経済の低迷から厳しさを増している農民の就業問題への対処が強調されている。とくに、就業問題への対処として、農村の非農業部門の振興、帰郷した農民への補助、農民の職業訓練の強化等が提起されている。

(2) 農村消費拡大策としての「家電下郷」政策

ここでの政策検討の最後に、農村の経済活性化のための投入として新たに実施された「家電下郷」政策を取り上げる。この「家電下郷」政策は、財政部、商務部、工業・情報化部が共同で、一部地域で2008年から実施してきたが、2009年2月から全国に普及する通達が発せられている⁶⁵⁾。この「家電下郷」政策は、中国政府が推進している大型景気対策（総額4兆元＝約56兆円）の1つでもあり、農家の家電購買意欲の喚起を狙ったものである。

この政策は、具体的には農村住民が中国政府指定の家電製品を購入した場合、購買額の13%を補助する政策であり、2007年12月から山東省、四

川省、河南省の3省で試験的に開始された。その後2008年12月には実施地域が12省に拡大され、さらに2009年2月には全国へと拡大した。実施期間は4年間で予定されている。

対象家電は当初、カラーテレビ、携帯電話、冷蔵庫の3品目であったが、2009年2月からは、これに加えて、洗濯機、エアコン、温水器、パソコン、電子レンジ、電磁調理器に拡大されている。また、この政策とは別に、農村への自動車やオートバイの普及を促進する政策も実施されている。

この政策の効果は政策実施中につき現在のところ明確ではないが、2009年上半年に全国でこの政策の対象として販売された家電製品は961万台、補助金総額は13億元に達したという。なかでも2009年6月には同年2月の3倍の販売量があったというから、一定の販売促進につながっていると考えられる（『人民日報』2009年7月17日）。

家電下郷政策が現在の中国で実施される客観的な状況とは何であろうか。それは直接には前述のとおり短期的な景気対策ではあるが、それには大きな前提として都市・農村間の耐久消費財の保有格差の存在がある。

表3には、この点について都市と農村の耐久消費財の保有量の格差について示した。この表によれば、カラーテレビのように、すでに格差が縮小している品目もあるが、冷蔵庫、洗濯機、エアコン、携帯電話などではその格差は依然として大きい。またエアコンのように、農村地域においてはその普及が緒に就いたばかりの品目もある。こうしたことから、家電下郷政策によってこの保有量格差を是正し、景気浮揚につなげることが目的となっている。

しかし、この政策で都市と農村の格差是正は本当に可能だろうか。いうまでもなく、耐久消費財保有量の格差は、所得格差に起因するところが大きく、現実には、この所得格差の是正が必要とされていると考えられる。ところが、表2に示したように、都市・農村間の所得格差はむしろ拡大傾向にあり、この状況では、所得格差に起因した耐久消費財保有量の格差を根本的に是正することは容易ではないだろう。やはり基本的には、農村での産業開発、都市地域への労働力移動の促進等の所得向上策がとられなければ、この膨大な格差を是正することは難しいと考えられる。この点で中

表3 耐久消費財保有量の都市・農村格差（2008年）
（単位：台/100世帯）

	農村	都市
カラーテレビ	99.2	132.9
冷蔵庫	30.2	93.6
洗濯機	49.1	94.7
エアコン	9.8	100.3
携帯電話	96.1	172.0

（出所）中華人民共和国国家統計局編 [2009]。

国政府の抜本的な農村地域振興策が求められている。

3. 三農問題の深化と社会矛盾の深化

（1）頻発する農民争議

このように、三農問題に対する中国政府の政策は、1980年代に比べれば一定程度進展していると評価できるが、このことは、すでに述べた所得格差、農民の不満の蓄積によって、社会的な矛盾が中国政府にとって見過ごせない段階に入ったと認識しているためともいい換えることができよう。現実には、17期3中全会では、三農問題に代表される農業問題が主要テーマとなり、「決定」が発表された。これは中国共産党中央がいかにかこの問題を重視しているのかを示す1つの象徴的事象といえることができる。

実際、中国では1990年後半から社会矛盾を背景に農民争議が頻発し、その数は増大傾向にある。表4は全国で発生した「群集事件」（農民争議だけでなく、他の社会争議も含む）の推移を示したものであるが、争議は明らかに近年増加傾向にある。さらに、2005年には事件件数は8.4万件に達し、そのうち1割が暴動事件に発展したとする報道もある（『蘋果日報』2006年1月20日）。

とくに、ここ数年各地で大規模な騒乱事件が続発していることと、前述した三農問題の深化とは無関係ではないだろう。2000年以降で、三農問題と何らかの関連があると考えられる大規模な騒乱事件として、重慶市万州区騒乱事件（2004年10月）、河南省中牟県争議（2004年10月）、四川

表4 全国での「群集事件」の発生日数と参加者数
(単位：万)

	件数	参加者
1993	0.87	70
1994	1.00	—
1996	1.20	—
1997	1.70	—
1998	2.50	—
1999	3.20	—
2000 (1-9月)	3.00	—
2002	5.11	280
2003	5.85	300
2004	7.40	—

(出所) 宇野 [2005] から作成。

省漢源県のダム建設による土地収用争議 (2004年10月), 安徽省池州市騒乱事件 (2005年6月), 広東省汕尾市の発電所用地収用争議 (2005年12月), 広東省龍門県ダム建設による土地収用争議 (2007年8月), 貴州省甕安県争議 (2008年6月), 雲南省孟連県天然ゴム栽培農民争議 (2008年7月), 広東省東莞市の1125労働争議 (2008年11月), 広東省仏山市南海区の土地収用争議 (2010年1月) などが公表されている。

いずれの事件も, その真相については不明な点が多いが, そのなかで, 四川省漢源県, 広東省汕尾市, 広東省龍門県, 広東省仏山市南海区の争議は, 発電所建設, ダム建設, 大規模開発のための行政側の強制的な農地収用が争議の原因と報道されており, また雲南省孟連県天然ゴム栽培農民争議はまさに農業問題が問題の中心である。前述の争議事件のなかで, 広東省の事例を別にすれば, これらの争議の発生地が, 経済発展が相対的に遅れた中西部地域に集中している点も三農問題との関係を想起させよう。

香港報道によれば, こうした争議は小規模のものまで含めれば, まさに枚挙にいとまがない状態にあるという (『蘋果日報』2006年1月20日)。

(2) 政府機関への陳情の増大

三農問題の深化と, それに対する農民の反発は, 前述のように農民争議を頻発させているが, また一方で, 合法的な政府機関への陳情である「信

訪」も激増しているという。

農業部辦公庁によれば、すべての中央政府機関が2004年に受け付けた「信訪」件数は45万7000件、陳情のため北京へ上京した陳情団の数と参加人数は6万7000団、14万8000人に達し、その数は2003年に比べてそれぞれ11.7%、58.4%、52.9%増加したという。そのうち、2004年に農業部が受け付けた「信訪」の58.8%が農地関係の争いであったという。

農業部辦公庁編 [2006: 230]によれば、「信訪」の激増に対応困難となった中国政府は、「信訪条例」を2005年1月に改正し、基本的に中央政府での受付を停止し、地方政府対応とすることに変更した。しかし、条例改正1年前の2003年の「信訪」件数が、全体では14.0%増加したのに対して、省政府受付が0.3%増、県政府受付は2.4%減であり、中央政府受付は46.0%の急増を示した事実を考慮すれば、こうした措置が問題のすり替えにすぎないことは明らかであろう。換言すれば、中央政府が対応しきれないほどの数の地方からの陳情が繰り返されているのである。

ここまでみてきたように、さまざまな不満を抱えた農民は、出身地の農村で争議を起し、また上京し陳情を繰り返している。このように、三農問題をめぐる問題はますます深刻化しているとみるべきであろう。都市と農村との経済格差、農業部門と非農業部門との経済格差をどのように縮小するかについて、中国政府は本章で取り上げた各種施策、つまり、都市への移動制限の全面的な緩和、農業関係諸税の完全撤廃、農業補助金の増額、「新農村建設」政策によるインフラ整備の拡充、農村保険制度改革、農地制度改革による農業生産性の向上等⁶⁾、農業・農家のための重要な改革に乗り出しつつある。しかし、問題が前述のように深刻であるため、その改革の道りにはさらに多くの困難があり、なおかつ莫大な資金が必要と予想される。その資金の手当てが果たしてできるのか、この点についてさらなる注視が必要となろう。

2008年夏の北京オリンピック開催、2009年の建国60周年、2010年には上海万博と大型イベントに沸き、一見順調にみえる中国経済ではあるが、2008年後半以降の世界同時不況の影響による「農民工」とよばれる農村出身労働者の大量失業問題の発生など、中国農村をめぐる諸問題はむしろ

その深刻さの程度を増しており、三農問題はまさに中国経済のボトルネックとなりつつある。

第2節 農地改革の進展と課題

以下では、第1節で述べた三農問題の現状をふまえて、2000年代後半以降に新たに提起され、現在推進されつつある2つの農業・農村政策について検討し、その政策実施過程における、政策を主導するアクターの活動を明らかにすることによって、今後の中国農業・農村の動向を考えてみたい。

とくに、以下で、農地制度改革（第2節）、農民專業合作社による農民の組織化（第3節）を取り上げたのは、具体的には、農地制度改革と農民專業合作社の推進は、政策を主導するアクターとしての農民（大規模農業経営）、企業、農民專業合作社の存在が非常に重要であるためであり、さらに、この2つの問題と対策が、前述した中国農村の零細分散した農業経営問題を解決する1つの方途を提起しているという点で、17期3中全会において討議された主要議題および「決定」と密接に関連しているためである。

1. 中国の農地をめぐる制度の実態

前述した17期3中全会では、農地利用権の流動化について、従来までの見解から一歩踏み込んだ検討がなされたと報道されている。そこで、まず中国の農地をめぐる制度の沿革と問題点について簡単にふれてから、今回の新たな政策についてみてみよう。

(1) 農民の請負権の実態

現在の中国において、農地はどのような所有関係にあるのであろうか。周知のように、現在の中国の憲法では、農村の土地は集団所有と規定されている（これに対して都市の土地は国有である）。実際には、大部分の農

村において村民委員会（村）を単位とする集団所有制がとられ、個別農家は村民委員会との契約にもとづいて農地利用権（中国語では「使用権」、「承包經營権」などと呼ばれている）を得ている。実施時期は地域によって若干異なるが、一般に、1983年前後に結ばれた請負契約を第1回請負と呼び、その契約期間は15年間であった。続いて第1回請負が満期を迎えた1998年前後に結ばれた請負契約を第2回請負と呼び、この契約期間は30年間に延長された。この第2回請負時に、中央政府は農家側の請負権を強化し、農民の自発的な農地貸借による大規模経営への集積を促進する政策として、村民委員会による、それ以降の「割換え」（人口の増減による農地の再配置）を禁止したが、多くの村民委員会では、その後も依然として再配置は実施されている。このように、現在でも、一部の村民委員会では、おもに人口増加などを理由に、農民が請け負う農地を数年に一度再配置しているのが実態である。

また、2005年以前は農業税が徴収されていたため、これが事実上の地代となっていたが、前述したように2005年から農業関係諸税の減免が実施されたため、この地代負担は免除されることとなった。

こうした土地政策に関わる関連法規としては、「土地管理法」、「農村土地承包法」、「基本農田保護条例」の規定が挙げられる。

このように、一応農家の農地利用権は確保されているようにみえるが、現実にはそうではない。それは、第2回請負実施以降も、中央政府の再三にわたる通達にもかかわらず、一部の村民委員会では、しばしば請負農民の耕作する農地を再配置しているのである。農地請負に関して、契約対象となる圃場の位置が確定していないわけであるから、当然中国の農家は、確定した権利を有しているとはいえないことになる。こうした中央政府と村民委員会の思惑の違いはどのように生まれるのか。

中央政府は、農民の利用する具体的な圃場を確定することによって、農家の農地への投資を促進すると共に、これ以上の農地の零細分散化を防止し、農地利用権の流動化を促進する基礎条件を整備し、農地利用権の流動化による効率の高い農業経営の育成を想定しているのである。この点は、政策を主導するアクターである農民（大規模農業経営）、企業、農民專業

合作社の利害と一致している。

しかし、村民委員会にとっては、農家の農地利用権が確定し、再配置が困難となると、村民の新たな子供の出生に対応して、新規に農地配分を行うことが事実上困難となる。この結果、これまで優先されてきた「村内農地利用公平の原則」⁷⁾の恩恵を、これからも享受したいという村内多数の農民の意向に沿うことができなくなり、村民の反発を受ける懸念が高まるのである。とくに村民委員会幹部の公選制（いわゆる村長選挙）が広範な農村で実施されている現在、投票者である農民の意思を無視し、公平性を崩すことは難しい。また、筆者の山東省農村でのヒアリングによれば、村民委員会に一定の面積の農地を配分できる余地を残しておくことによって、転用・収用などの際に、村に一定の収入をもたらすことができるため、村幹部が意図的に再配置を進めていると語った関係者もいた。

このような要因から、多くの村では、第2回請負以降も、人口増にともなって数年に1度の再配置が継続されてきたのである。

しかし、農地の再配置は、確かに村内での農地利用権配分における公平性は維持されるものの、利用する農地のいっそうの零細分散化を促進し、農民の農地への投資意欲を低減させ、農業生産性の向上を妨げる原因となっているのである。同時に、いっそうの零細細分化は、近年農村に出現しつつある大規模経営志向農家、企業、農民専業合作社の農地集積をますます困難なものにし、効率的な農業経営の形成をも阻む結果となっている。

また、こうした不明確な権利状態が、直接的には、後述する都市近郊農村で頻発している土地収用時において農民が請負農地についてほぼ無権利状態にあることにも帰結していると考えられる。

(2) 中国の土地収用制度の問題点

次に、この農地の所有権や利用権の問題と大きな関連のある、中国の土地（多くの場合は農地）に関する中央政府や地方政府による収用プロセスについてみてみよう。これによって現在の中国における農民の利用権の実態と、近年問題になっている、前述したような土地収用をめぐる争議の実態が明らかになる。

中国では、土地収用が計画された場合、事業主体（「用地単位」と呼ばれる、行政機関、都市開発業者、マンション開発業者等がそれにあたる）が国土行政主管部門に用地申請を行い、当該部門は県（市）に設置されている「統徴辦」（統一土地収用辦公室）に審査を申請する。この「統徴辦」が収用を認めた場合、村民委員会・農家に収用が「通知」される。

このように、中国では「通知」を受けるまで、基本的に農家は進行する事態の「蚊帳の外」であり、決定に農家に関わることはない。よって、不満や意見を表明する場も設けられていないのが実態である。この点に基本的な問題があるといえよう。こうした状況下で、農民は自らの意思に反する収用および収用時の農村幹部や企業の脱法行為に有効に対応できないため、前述した「信訪」等による陳情によって、なんとか意見表出を試みるのであるが、これも多くの場合限定的な効果しか得られない。

また、農家が収用に応じるか否かに関して意見を表明できないという問題以外に、収用価格が不当に低価格であるという問題も指摘されている。前掲の農業部辦公庁編 [2006] によれば、農地収用後の販売価格を 100 とすれば、その配分は、地方政府 20～30%、開発企業 40～50%、村民委員会 30%で、農民にはわずか 5～10%しか配分されないという。ある研究者の試算によれば、ここ 20 年あまりの間に、土地を収用した各機関（不動産企業等）が農民から奪った利益は少なくとも 5 兆元に達するという。こうしたことから農民が収用に対して不満を持ち、前述したように、しばしば争議が発生していることはある意味で当然といえる。

(3) 中国の土地改革論の展開

こうした土地に関する不明確な権利関係とそれから派生する問題（とくに農民の土地利用における無権利状態）に対して、中国政府および研究者も座視しているわけではない。現在までにいくつかの提言が出されている。

現状では、意見の両極に、土地の「国有化」論と「私有化」論がある。この両論は、いずれも主張する論者は少ない。とくに「私有化」論は現行の社会主義体制を否定する可能性があるため、なかばタブー視されているといっても過言ではない⁽⁸⁾。

また「国有化」論は、中国の現行の体制下で「国有化」しても利益分配の対象が中央政府になるだけで、農民が無権利状態におかれている問題の解決にならないのではないか、との意見が多くみられる。

この両極の議論の間に、折衷案的（現実的）な案として以下のような案が提起されている。郭書田（中国社会科学院社会学研究所）が提起する「農民集体国家多元所有制」（「農民・集団・国家による多元所有制」）、韓俊（國務院發展研究中心農村部）の提起する「農民按分公有制」（「農民による株式所有制」）等が典型的な論である。また、樓主編 [2004] では、土地を失った農民の保障方法についての具体案が提起されている。とくに「土地股份制」（「土地株式制」）は、1990年代に広東省で流行した「股份制」（株式制）の考え方を利用したものであるが、最近ではこれと類似した主張をする政府系研究者が多い。これらはいずれも、農民の農地利用権を確定し、利用権から得られる利益を保護する方向を主張したものである。

また、2006年8月10日付『農民日報』では、この土地株式制の成功例として、広東省南海市で実施された「農村土地股份合作制」と北京市大興区の「土地基金会」の事例を取り上げている。それによれば、南海市では工業転用等によって農民が受け取る土地持株からの収益は、農民純収入の2分の1から4分の1に相当しているという。このほかにも、北京市大興区の「土地基金会」（2002年成立）は以下のような方法をとっている。まず、「用地単位」を土地補償費の支払いとともに入会させ、関係する村民委員会も入会させる。土地基金会は、土地利用計画にもとづいて統一的に土地開発を用地単位に実施させる。あわせて毎年1ムー（約0.667ヘクタール）当たり1550元を農民に支給する。土地補償費は10年で10%増額し、基本的に農民は半永久的に収益を受けられるというものである。

このような方法にはいくつか問題もあるが、現実の農民にとって著しく悪い状況に対する改善策としては一定の効果をもつといえよう。

2. 17期3中全会における土地政策

こうしたなかで、前述の17期3中全会では、これまでにみられなかった、

さらに一步踏み込んだ内容の新たな土地政策が提起された。

(1) 請負期間の延長

17期3中全会で可決された「決定」では、「現在の請負関係を安定的に維持し、併せて長期にわたって不変とする」と述べられている。ここでは「長期にわたって」が、具体的にどのくらいの期間になるのか明示されていないが、中国ではかなりの長期間（ほぼ永久に近い）という観測が一般的である。これは農民が現在所有する利用権を財産として確定することを目的としていると考えられる。

(2) 農地転用の制限

「決定」では、「全国の農地面積の下限を18億ムー（約12億ヘクタール）とし、これを「永久基本農地」とする。この永久基本農地の面積が18億ムーを下回ることを一切認めず、農地転用を厳しく抑制する。各省・市・自治区レベルでこの永久基本農地面積を維持することを基本とし、省間の移動を認めない。万一転用する場合は、まず先に相当する面積の新規開墾・荒廃地の開発を実施し、その後転用することを原則とする」としている。これによって行政機関や開発業者の無計画な農地転用を抑制しようとしているのである。

(3) 農村の土地に関する権利の確立と流動の促進

「決定」では、「農村土地の利用権の確定、登記、権利証の交付を推進し、土地請負経営権を確定する。この前提のもとに、農地利用権の有償移動、期間を限定した短期的な移動、交換、土地株式制等の方式によって農地請負経営権の移動を許可し、大規模経営の形成を促進する」としている。前半は農家の利用権の確定を確認し、後半の大規模経営の形成に関する部分は、これまでの農地の流動化と大規模経営の育成を「容認する」という見解から一步踏み込んで、農民の自発的意志を尊重しながらも、大規模農家、家庭農場、農民專業合作社等への流動化を「推進する」という内容となっている。

このように、これまで曖昧であった農民の農地利用権の確定を推進する

内容となっていることは評価できよう。この決定を受けて、山東省の農村の事例では、農地の再配置を停止する措置をとった村民委員会が多くみられる。中央政府が各農家の請負農地を確定し、大規模経営への農地集中を促進する方針を提起した以上、今後村内での農地の再配置停止は次第に拡大していくことになろう⁹⁾。

3. 大規模農業経営に乗り出す農家、企業

こうした中国政府の政策転換は、直接的には農業経営の効率化をめざしたものにほかならないが、現実の農村で起こっている、農地集積事例の増大が背景にあることはいうまでもない。つまり、大規模農家や企業による効率的経営が各地で生まれ、拡大し、零細規模の小農経営が主流の中国農村において、すでに一定の役割を果たすに至っているためである。以下では現地調査¹⁰⁾にもとづいて、土地政策を主導するアクターの事例を紹介しよう。

(1) 海南省におけるバナナ生産の振興と企業

海南省におけるバナナ生産は、すでにその生産者が、大別して大規模な企業経営と零細農家の小規模経営（一般農家）の2階層に完全に分化している。これは筆者の知る限り中国で最も企業的大規模経営が発展した事例の1つである。現地の大規模な企業経営は、さらに2層に分かれ、大規模層8000ムー程度（約5336ヘクタール）、および中規模層4000ムー程度（約2668ヘクタール）から構成されている。これに対して一般農家は1戸当たり0.3～0.4ヘクタール程度の規模である。この企業経営の大規模層と中規模層は、省内にあわせて40社（農場）程度存在し、この企業経営の2層が資金力を背景に現在も規模拡大を続けている。

海南省において、これほどの企業的大規模経営が形成された背景には、開発当初省内各所に開墾可能な荒地が多く展開しており、これを企業が投資して開墾し、新規にバナナ農場を開設してきたという経緯がある。つまり発展の当初は農家の請負農地を賃貸等によって集積する必要がほとんど

なかったため、大規模な経営を比較的容易に形成することが可能だった。しかし、現在はすでに新規開墾はほぼ限界にあり、零細農家からの借地等によって徐々に規模拡大を行っているのが実態である。こうした企業的大規模経営の基本的な労働力は広西壮族自治区からの出稼ぎ農民の雇用によって調達されている⁽¹¹⁾。

このような経緯で形成された生産構造の結果、海南島で生産され、遠隔地の北京市や上海市で販売されるバナナのほとんどは、こうした企業的大規模バナナ経営で生産されたものであり、現在の海南省のバナナ生産は企業経営抜きには語れないのが現状である。

(2) 沿海地域における企業の野菜経営の発展

山東省、福建省等を含む沿海地域の輸出向け野菜産地においても大規模な企業農場の形成が急速である。これは、2002年以降頻発した残留農薬事件対応のため、中国政府が輸出向け野菜経営に対して規制を強化したことに起因している。この規制強化の結果、輸出企業の対応のなかで、とくに注目されるのは、輸出企業が自ら経営する自社農場で生産し、加工、輸出する方式が普遍化したことである。この企業自社農場制の推進により、これまで中国において、ほとんどみられなかった大規模な企業農場が、浙江省、江蘇省、山東省、福建省等の中国の沿海地域に次々に成立した。

現実にこうした企業農場はどの程度普及しているのだろうか。資料によると、中国全体で農産物輸出企業は2003年末で1万3000社、2005年末で1万6000社、2006年末で2万1000社に達しており、うち年間輸出額500万ドル以上の企業は、2003年836社、2005年には1400社に達しているという(中華人民共和国農業部[2009])。そして、その6割が農業生産、加工、輸出を複合的に行っている。つまり、企業直営農場で生産した野菜・農産物を、自社で調製・加工して輸出する一連のシステムを備えた企業が増加しているのである。その最大規模の企業の1つが、年間輸出額が1億ドルを超え、経営面積も500ヘクタールを超える山東省萊陽市の「龍大食品集団」である。この企業は郷鎮企業から発展した民間企業で、農業生産、加工、輸出の一貫した経営を行っており、1社で中国の冷凍ホウレンソウ

輸出量の6分の1を担当するなど、生鮮野菜、冷凍食品、食肉、加工食品等食品全般を取り扱う総合食品企業として発展している。中国では、前述の農産物輸出企業に対する法整備にともなって、すでにこうした巨大な規模のアグリビジネス企業が各地に形成されているのである。

このほか、各地の農村では農家による相対的に規模の大きな経営（100～200ムー規模）も形成されつつある。

しかし、17期3中全会において、中央政府の政策として農地の流動化の推進が提起された後は、以下の2つの問題に留意が必要である。1つは、中央政府の方針が「容認」から「推進」に転換したとはいえ、経済的に農地利用権の流動化が進展する要因が形成されているのか否か、具体的には、流動化の促進を可能にする貸し手農民の非農業部門への就業をどう促進するのかという点で問題を残していることである。この点は「決定」では明確な道筋は示されていない。

また、他方で、今後本当に農民個人の意味にもとづいての利用権の移動が行われるのか否かという点も大きな問題である。これまでの中国農村でよくみられた状況としては、いったんこうした政策を中央政府が提起すると、地方政府レベルでは、政策の推進が目的化して、強引に大規模経営を作り出そうとする動向が発生しかねない。

このように、現在の中国の現状を考慮すれば、貸し手農民の就業機会の確保や社会保障をどのように進めるのかという政策がともなわずに、農地の流動化のみを推進しても良好な成果が得られる可能性は低い。むしろ土地を失った農民の生活保障などにおいて新たな農民問題を惹起する危険をともなっていることに注意する必要があるだろう。こうした状況は、2008年後半以降、世界経済危機の下、移動先で失業し、帰郷を余儀なくされた出稼ぎ農民が、農地を貸し出していたために事実上自らの農地の耕作ができなくなるといった、まさに現在発生している問題として表面化している。

このように、政策的支援のもと農地集積による大規模農業経営が生まれ、効率的な農業生産をめざして経営展開を開始している現在、農民の農地に関する権利を擁護しつつ、同時に農業生産性の向上をどのように図るのかという大きな課題が、農地政策実施にあたってますます重要度を増しているといえる。

第3節 農民專業合作社の發展と課題

1. 農民專業合作社の展開

2006年に「農民專業合作社法」が公布されてから、すでに3年が経過し、農民專業合作社（一種の農村協同組合組織）は、前述したように生産局面、販売局面において零細分散した小農經濟が主流である中国農村の現状を改革する新たな農民組織として、中国農村において次第に大きな位置を占めるに至っている。ここで現段階の農民專業合作社が三農問題解決に果たす役割は以下のようにまとめられるだろう。

(1) 現状では、広範な農家が、自らが生産した農産物を販売する手段（出荷調製設備やトラック等の輸送手段）を基本的にほとんど有しておらず、流通過程において中間商人や食品企業の活動に依存しているのが実態である。こうしたなかで、利益の多くが中間商人や企業に移転し、しばしば農民の利益は損なわれている。このため、農家の共同によって出荷経費や流通経費を合理化し、市場での販売力を強化し、利益を農家に還元する仕組みが求められているのである。

(2) 經濟發展にともない、市場ではますます高い品質の安全な農産物が求められているが、多くの農家が、これまで農業生産技術の指導や訓練を受ける機会を得ておらず、一般農家の農業技術水準は長期にわたって停滞してきた。こうした状況のもとで、農民の共同による技術の相互普及と、専従職員の配置できる組織による技術指導・普及システムの構築が、農民の生産技術の向上に不可欠であると考えられている。これは2000年代後半に顕在化した中国の食品安全問題への対処としても必要な措置であると考えられる。

(3) 前述したように、今後農地流動が拡大する可能性が高いが、この流動化した農地を集積し、高効率の農業経営を実施するための経営主体として、農民專業合作社の役割が期待されている。

そこで、以下では2000年代後半に中国の農村に急速に普及しつつある農民專業合作社に注目し、その特徴と直面する問題について検討する。

農業部農村合作經濟管理總ステーションの統計によると、2007年末までに、中国の農民專業合作社は15万社を超え、会員は2363万戸と、全農家の13.8%に達したとされる。会員外の利用農家も5512万戸に達し、全農家の21.9%に達している。また、農業部と異なる統計によれば、農民專業合作社数は、すでに2008年末に20万2000社、2009年末には24万6000社に達したとする報道もある⁽¹²⁾。

この2007年末の15万社のうち、工商登記管理機関に登録され、法人格を取得した農民專業合作社は5万8000社である。総数でみると、2006年の「農民專業合作社法」公布後、ほぼ3カ月に2万社のペースで増加していることになり、農民專業合作社は急速に中国の農村に普及しているといえる。

また、農業部農村合作經濟管理總ステーションの統計によると、農民專業合作社の業種は、耕種農業（野菜、果樹、穀物等）が49%、畜産業20.4%（養豚、採卵鶏、ブロイラー等）と、農業生産部門が主であるが、広くアグリビジネス一般、とくに農産物の一次加工、商業、流通業、サービス業、グリーンツーリズム等の分野にも進出している。また、2008年の規制緩和によって、一部では、農業保険、資金融通（一種の金融業）等の分野に進出する農民專業合作社も見受けられる⁽¹³⁾。

2. 農民專業合作社による地域農業の振興

では、具体的に農民專業合作社は、地域の農業振興にどのような役割を果たしているのか、以下では政策を主導するアクターとしての事例を取り上げる。

(1) 企業向け原料産地から農民專業合作社の成立へ（山東省萊州市の事例）

まず紹介する事例は、山東省東部の萊州市馭道鎮の東周大姜專業合作社である。前述したように、農民專業合作社は2006年の法整備によって、誕生したものであるから、その歴史は浅いものである。それ以前は農村においては農業・食品企業が農産物加工、販売、輸出に大きな力を有してお

り、基本的にそうした構造が現在まで継続している。しかし、それらの企業は基本的には資本の論理にもとづいて利潤を追求していることから、農家の利益と企業の利益がしばしば対立することとなる。こうして、一連の生産・加工・販売過程において企業の関与が強い作目では、農民は自らの利益を確保するため、農民專業合作社を組織し、企業の傘下から離脱しようとする動きが各地で加速している。

筆者らの山東省の調査においても、こうした事例はしばしば見受けられる。ここで取り上げる萊州市馱道鎮東周大姜專業合作社はその典型的な事例の1つである。

萊州市馱道鎮一帯は古くから生姜の生産が盛んで、とくに東周村を中心とする周辺5村では生姜の作付けが2万ムー（約1万3340ヘクタール）と広大で、年間に生姜を28万トン生産している。また、この馱道鎮の生姜は品質がよく、水資源や土壤条件に恵まれるなど生産環境も良好である。しかし、鎮内に有力な生姜加工企業、商人もいないため、山東省内の萊蕪市の大型食品加工企業へ販売し、収益を得てきた。

ところが、原料基地の位置づけでは、価格交渉力も乏しく、また個別農家がばらばらに企業と交渉する方法では農家の所得は容易に上がらない。そこで東周村では村民委員会を挙げて農民專業合作社を2008年に組織し（中心人物は李崇喜合作社理事長兼村共産党支部書記）、綠色食品の認証申請を行い、ブランド形成を計画する一方、新たな販売先の開拓に努めている。現在青島市の民間企業等と連絡を取り、販売交渉中である。

企業の傘下から自立し、自らのブランドを形成し、農民の利益を守ることは農民專業合作社の重要な目的の1つといえるだろう。

（2）農業技術普及における農民專業合作社の役割（山東省乳山市の事例）

次の事例の乳山金橋花生專業合作社は山東省東部の乳山市に位置する。この專業合作社の主な生産物は落花生とリングであるが、この專業合作社の最大の注目すべき点は、新たな農業技術の普及を広範囲の農民に対して実施していることである。これまでに受講した農民はのべ30万人に及ぶというからその規模は大きい。

この專業合作社の成り立ちは以下のとおりである。現理事長の宋吉濤は農村の幹部として1990年代から農業技術の普及を推進してきたが、2000年以降農民教育と技術普及に専念するために、村幹部を辞し、農民技術協会を組織した。そして、2006年に農民專業合作社法が公布されると、いち早く協会を乳山金橋花生專業合作社に再編し、とくに落花生の生産技術の普及に努めた。こうして、協会時代から合計して、受講者数のべ30万人という指導実績を上げたのである。

乳山金橋花生專業合作社では、農民の受講時には受講料を徴収せず、品質が優れ、安全な肥料や農薬を紹介し、農家への販売を仲介する時に若干の手料を徴収することで、これを農民專業合作社の収入としているという。

中国の農村では改革・開放政策実施以降、公的な農業技術普及体制の弱体化が大きな問題となっている。このなかで、民間の農民專業合作社がそれに替わる役割を果たし、多くの現地の農民の好評を得ている事実は、農民專業合作社が地域の農業発展においても大きな役割を果たし得る事実を示すとともに、改革・開放期を通じて極めて弱体であった中国の農業技術普及体制の欠陥を補い、農民專業合作社の技術普及面での存在意義を大きく示しているといえる。

3. 企業による農民專業合作社の設立の問題点

しかし、全国的な農民專業合作社の発展も、農民にとって好ましい状況だけが存在するわけではない。そのなかで最大の問題として、研究者の間では、近年「企業領辦合作社」（企業が主体となって設立された合作社）の存在に注目が集まっている。

それは、企業領辦合作社モデルが、企業の介入によって、協同組合である合作社の協同組合的理念に反する可能性があること（協同組合的性格の喪失の可能性）、将来的に合作社の発展を阻害する危険を有していること、さらには企業の利益が優先され、合作社に加入した農民の利益を損なう可能性を有しているとの危惧が一部の研究者（たとえば王曙光北京大副教授の見解）を中心に高まっているためである。

以下では、筆者が2008年9月、2009年11月に視察した四川省邛来市の2事例を取り上げて、問題点を明らかにする。

(1) 四川省邛来市金利養豚合作社

四川省邛来市金利養豚合作社は2005年に設立された。出資金100万元の構成は、成都市政府と邛来市政府が40万元、金利実業有限公司（豚のと畜、食肉加工、輸出等を手がける龍頭企業＜農村中核企業のこと＞）が40万元、養豚農家20万元（飼養1頭につき1元の出資）である。

しかし、調査によれば、実態としては、金利養豚合作社の経費負担はすべて金利実業有限公司が負担し、金利養豚合作社はほとんどそれ以外の資金調達を行っていないことが明らかになった。また、金利養豚合作社職員の給与も金利実業有限公司が負担している。

利益分配については、金利養豚合作社は年末に会員に対して1頭当たり5元の利益配分を実施し、さらに出荷量1000頭以上の農家に0.5元、2000頭以上の農家に1元の価格上乗せを実施している。

また、金利養豚合作社は、近年豚の病気の蔓延が問題になっているため、患畜のと畜時に市場価格の50%の補償金を拠出する保障制度を新設した。このほかに金利養豚合作社は会員に対して技術講習会、技術指導を実施している。このように現状では、会員には一定の利益が提供されていると判断できる。

しかし、事実上企業と合作社が一体化していることによる弊害も多く見受けられる。

まず、実態として金利養豚合作社の運営には金利実業有限公司の関与が圧倒的で、会員の意見は反映されにくい。

さらに、こうした金利養豚合作社の実態のうえで、今後、養豚経営環境の悪化が発生すれば、金利実業有限公司と会員農家との利害対立（直接的には買い入れ価格の交渉時の対立）が先鋭化する可能性が高い。

つまり、現実には、金利養豚合作社は金利実業有限公司の農産物原料の集荷の手段として設立され、合作社としての性格は設立当初からかなり変質したものであったと判断できる。中国各地に陸続と農民專業合作社が設

立されているが、この金利養豚合作社のような性格を有した合作社も少なくない。

(2) 四川省邛来市文君茶業公司

この状況がさらに深刻な事例として、文君茶業公司による、農家のインテグレートに合作社が利用されている事例がある。

文君茶業公司は、現地では「竜頭企業+集団経済組織+農民」のモデルとして紹介されている優良企業である。2006年に文君茶業公司が中心となって文君農業発展有限公司が設立した。出資金は文君茶業公司30万元(25.0%)、村集団経済組織10万元(8.3%)、農家80万元(66.7%)である。農家は資金拠出せず、1年間の地代として400元/ムーを土地現物出資としている。つまり農家は土地配当を受け取る代わりに農地経営権を失ったことになる。

文君農業発展有限公司はこうして調達した2000ムー(約1334ヘクタール)の農地に茶樹を植え、近隣の村からも同様の方法で農地を調達し、3万ムー(約2万10ヘクタール)の農地を集積した。現地の農民は文君農業発展有限公司に雇用され、現状では就業の場は一応確保されているものの、農地経営権を失い、また、この契約から脱退しようとしても、戸別農家の脱退は永年作物である茶という作目の特殊性上、また村の規制によりかなり厳しい現状にある。

こうして、文君茶業公司は安定的な原料調達に成功したが、現地の農民は土地経営権を失い、問題は農民に転化されたことになる。また、合作社への参加や脱退の自由も事実上失われている。

4. 企業による合作社創設の問題点

この2つの事例でみてきたように、公司領辦合作社モデルには明らかな問題点が存在する。現在の中国で、企業が農民專業合作社経営に乗り出す要因はどのようなものであろうか。

(1) 合作社への優遇政策の享受(税制, 補助金, 優先的な資金融資)。

(2) 原料調達のための農家囲い込み。

(3) 2番目の事例のように、農地集積による直接的な農家インテグレーションを実施し、生産過程を内部化。

前述のように、公司領辦合作社モデルによって、企業は安定的な原料調達に成功し、場合によっては補助金等の恩典を享受できるが、農民は土地経営権を失い、問題は農民に転化されたことになる。また、事例によっては、合作社への参加や合作社からの脱退の自由も事実上失われていることも問題である。

かつて、1990年代から中国政府によって推進されてきた、竜頭企業政策（農村中核企業による農業振興政策）は、1990年代後半の不況時に農民と企業の利益対立が先鋭化して大きな問題となったが、今回はある意味でその問題の再来となる可能性が高く、なおかつ方法はより巧妙化しつつある。

このように、農民專業合作社は、一方で、個別零細農家による経営を共同によって合理化し、また、組合員相互に技術普及を行うなど、農業生産と流通の効率化を図るのに一定の役割を果たしつつあるが、他方で、新たに農民專業合作社経営に参入してくる企業による農家の包摂を促進し、農村の民主化を損ない、農民の利益を損なう危険もはらんでいる。農民專業合作社の発展は、中国で現在普遍化しているが、以上のような点から、その動向には注意が必要である。

おわりに

ここまでみてきたように、中国経済の急速な発展の一方で、中国の農村における三農問題の深化は我々の想像を超えた厳しい状態に至っている。

こうした厳しい状況の下で、これまでみてきた中国政府の実施している対策を、今一度整理すると以下のようなだろう。

(1) 農業生産振興対策：農業生産補助金、圃場整備補助、水利建設補助、農業機械補助等。

- (2) 農村インフラ整備対策：農村上水道，農村生活道整備，農村電力整備，農村教育関連支出等。
- (3) 農民所得対策：農業税等の廃止，「家電下郷政策」の実施。
- (4) 農民雇用促進対策：就業斡旋，職業訓練の実施。
- (5) 農村セーフティネットの整備対策：年金制度・失業保険制度・健康保険制度の拡充。

この(1)～(5)を通してみれば，現在中国政府は，1980年代との比較では，実にさまざまな新たな政策を実施するに至っている。これは経済発展によって，中央・地方財政において必要な財政的基盤を確保できた成果であろう。つまり，いわば政策を主導するアクターの活動を援助する条件はかなり形成されているとみることができよう。

では，主役である農業政策を主導するアクター，つまり効率的な農業経営主体や，協業組織である農家，企業，組織の登場は，それに応え得る状況なのであるか。この点については，本章で述べてきたように，いくつかの先進的な事例が萌芽的に生まれつつあることは事実であるが，全体としては，未だ多くのアクターがさまざまな試行錯誤を繰り返し，一進一退の状況にあるのが実態であり，混沌とした状況が継続しているといわざるを得ない。また前述したように，この混乱に乗じて，自らの利益を追求する企業や経営事業体も少なくない。

今後，農業と農村の発展のために，また三農問題の解決のために，どのようにして，その萌芽的に形成されつつあるアクターをより大きく育てていくのか，またそうした政策的な誘導が効率的に行えるのか否か，この点が大きな課題となっていくと考えられる。

〔注〕

- (1) この分散要因については，本章第3節1で述べている。参照いただきたい。
- (2) 筆者の山東省萊陽市の農村における調査によれば，山東省の多くの農村では，農家は生活用水，農業用水の多くを井戸に依存しているが，地下水位の低下，水質汚染がかなり深刻な問題となっている。
- (3) 「安徽：義務教育如何應對稅費改革」『南方週末』2001年8月23日。
- (4) 同上。

- (5) 「家電下郷今起全国推广 産品標準強調節能」『南方日報』2009年2月1日。
- (6) 第3節で述べるように、大規模農家への農地の集積は、貸し手農家の就業問題をどのように解決するかという問題をともなっている。
- (7) ここでいう「村内農地利用公平の原則」とは、村内の各農家への農地配分に關し、できるだけ公平性を優先するという原則であり、この原則にもとづいて、各農家は公平にほぼ同面積の配分を受けるだけでなく、農地条件（生産力の高さ、灌漑施設の有無等）の面でも公平さが追求される。つまり、各農家の請負農地は村内の条件の異なる農地を一部分ずつ配分されるのが一般的である。たとえば同一村内に生産力が異なるA・B・C・Dの4種の農地があるとすれば、各農家はAからaを、Bからbを、Cからcを、Dからdを請け負い、村内の公平性を保つというものである。しかし、この原則を厳密に実施すればするほど、前述したように、各農家の農地は零細なうえにますます分散し、生産性は停滞または遞減せざるを得ないことになる。また、いうまでもなく、この「村内公平の原則」は近隣の村には適用されないので、村が異なれば1戸当たり農地面積が大きく異なるという不公平はしばしば発生している。
- (8) ただ現実の状況としては、「私有化」には至らないまでも、次第に農民の権利を強化する方向に向かっていることは事実である。
- (9) 本章ですでに近年の村民委員会の機能低下を指摘しているが、この村民委員会による農地配分の停止はその主要因をなしている。
- (10) この現地調査は、2009年5月海南省で、2009年10月山東省で実施した。
- (11) 根師・森・大島[2006]の分析にもとづく。
- (12) 「合作社成為轉變發展方式的重要組織力量」『農民日報』2010年3月19日。
- (13) 同上。なお、韓[2007]によれば、農民專業合作社の形成過程はおおよそ以下の5類型に分けられるという。(1) 農村技術普及協會が主体となったもの。(2) 農業技術普及ステーション等の政府機關、幹部が主体となったもの。(3) 供銷合作社が主体となったもの。(4) 「龍頭企業」(農村中核企業)が主体となったもの。(5) 大規模農家、專業戸が主体となったもの。

【参考文献】

<日本語文献>

- 宇野和夫[2005]「中国の群衆犯罪事件の概念と特徴」(『文化論集』第27号53-88ページ)。
- 根師梓・森路未央・大島一二[2006]「企業的經營によるバナナ生産の再編過程－中国海南省の事例－」(『農業市場研究』第15巻第1号 日本農業市場学会66-70ページ)。

< 中国語文献 >

韓俊 [2007] 『中国農民合作社調査』 上海遠東出版社。

李小雲主編 [2009] 『中国農村情況報告 2008』 社会科学文献出版社。

楼培敏主編 [2004] 『中国城市化－農民，土地与城市發展－』 中国經濟出版社。

農業部辦公厅編 [2006] 『農業部辦公厅 2005 年調研報告集』 中国農業出版社。

中華人民共和国国家統計局編 [2009] 『中国統計年鑑』 中国統計出版社。

中華人民共和国農業部 [2009] 『中国農產品貿易發展報告 2009』 中国農業出版社。

中華人民共和国農業部編 [2009] 『中国農業發展報告』 中国農業出版社。