



# 中国における 「都市農村一体化」 政策とその背景

中兼和津次

## ●はじめに

二〇〇八年一〇月の第十七期共產党中央委員会第三回大会の《決定》には次のように書かれている。「新しい情勢の下に農村改革と発展を進めるには、都市農村一体化という新しい構造を速やかに作ることを根本的要求とし、都市農村が一体化した経済・社会制度を打ち立て、促進しなければならない。」なぜ中国は「都市農村を統一計画し、一体化して発展」させなければならないのだろうか？ 胡錦濤は二〇〇四年一〇月の第一六期共產党中央委員会第四回大会で次のように述べている。「工業化の初期段階では農業が工業を支え、工業のために蓄積を提供するのが普遍的傾向である。しかし工業化が相当程度進んだら、工業が逆に農業を養い、都市が農村を支え、工業と農業、都市と農村が協調発展す

るのが、また普遍的傾向である。」こうした公式的理解に立てば、都市農村一体化による発展は工業化過程における一種の歴史的必然ということになる。しかし、どうもこうした議論は、これまで政府が実施してきた工業および農業政策、その結果出現した「三農（農業、農村、農民）」政策を正当化する狙いがあるように見えてならない。以下、中国における都市農村一体化政策とその背景について考えてみることにする。

## 一・都市農村―三つの分断

都市農村を一体化させるとするのは、現在都市と農村が中国において分断（rural-urban divide）されているからである。一体化とその背景にある分断は以下三つの側面で見られる。一つは、都市農村の経済および福祉面での大きな格

差である。所得分配から見ても、あるいは社会保障の面でも、また教育水準などの面から見ても、都市農村住民に対する待遇面での格差をさらに縮めなければならない。のちに見るように、都市住民の一人当たり可処分収入と、農民の純収入の格差は一九八五年以降一貫して広がってきた。

もう一つは地理的様相から見た都市農村格差である。成都市は都市農村統合発展のモデル都市であるが、そこではいま「三つの集中」のうちの一つの集中がすなわち農民を都市（城鎮）に集中させることで、農民が都市に住むことが中国都市化モデルの一面になっている。数年前から展開されてきた「新型農村建設」政策も、その実態はといえば、地理的な意味での農村の都市化でしかない。その意

味で、朴正熙政権下の韓国で進められた「セマウル（新農村建設）」運動に近似している。

第三が社会的、政治的分断で、都市農村一体化には農民に対する戸籍上の差別を撤廃し、農民を次第に都市住民にする意味もある。これまで戸籍制度の下で、都市住民と農民との間に越えられない断絶が制度上あったが、一部の都市ではすでに戸籍制度を改正し、都市戸籍と農村戸籍を一体化させたし、多くの中小都市では都市戸籍を開放し、農民も一定の条件を満たせば市民になれるようになった。しかし北京や上海といった大都市で農村戸籍を完全に廃止することまでは、近い将来実現できそうもない。都市と農村とを分断する制度的枠組みをそのままにして、今のまま経済格差を縮小していくたとしても、真の意味での「都市農村一体化」が実現できるとは思われない。

## 二・都市農村一体化政策の歴史的、思想的背景

新中国ができてから、とくに一九五三年から始まる「社会主義改造」以後、都市と農村とは利益分裂、利害対立の関係にあった。客

観的にいえば、都市が農村を統制・支配し、農村が都市に服従する関係が事実上成立してきたのである。かつて日本では、中国は「都市化なき社会主義」を目指している、といった理解がなされていたことがあるが(たとえば小島編「一九七八」)、それは、毛沢東が進めていた「都市化抑制政策」に夢を託した幻想論に過ぎず、のちに述べられるように、実際は毛沢東時代に中国が決して農村および農民優先政策を採っていたわけではない。小林弘二も指摘したとおり、

中国共産党は都市を解放し、政権を樹立してからというもの「都市主導型」の政策を採ったのである(小林「一九七四」)。なぜなら、都市を解放し、国家を樹立していくに当たり、何よりも近代的な、したがって都市型の組織や原理が求められたからである。革命根拠地の「延安」を、革命後そのまま拡大していけば「北京」に、そして「中国」になるわけではない。

中国におけるこれまでの都市農村関係は、決して歴史的必然の結果ではなく、むしろ重工業化と強制貯蓄政策がもたらした、きわめて人為的な結果だった。重工業優先発展政策自体、経済的必要性と

いうよりも軍事的目的の方が重要だった。すなわち、ソ連の工業化もそうだが、革命政権樹立後に指導者は何を真つ先に求めるかといえば政権の維持、そのための国防である。そのためには鉄鋼業をはじめとする重工業が何よりも優先された。

もちろん、一九七八年の第一期三中全会以後、都市農村という二つの地域の関係には確かに新たな展開が見られ、新しい芽が現れた。政策面ばかりではなく、現実の制度の変化においても、農村の地位はある部分高まり、農民の地位も相対的に改善されてきた。とはいえ、これまでのところ都市農村の全体的関係に革命的な、根本的な変化があったとはいえない。そうでなければ、「三農問題」が全国的な関心事になるはずがない。また、ここで取り上げる「都市農村一体化」政策が打ち出されるわけではない。

それでは、なぜ農村と農民はこれまで、後れた貧しい地位に陥ったのだろうか？ なぜ中国は農民を軽視あるいは蔑視し、農村と農業を実質上「搾取する」政策を採ったのだろうか？ その根源を辿れば究極的には二つの思想的潮流、

すなわちマルクス主義とスターリン主義に辿り着く。マルクス主義の視点に立てば、農民、とくに自営小農民は、彼らが土地という小資産を私有しているがゆえに後れた階級である。それゆえ彼らは、自分の労働力以外に何一つ持たないプロレタリアート(労働者階級)という先進的階級に指導されなければならない。譚秋成は舌鋒鋭くマルクスを批判してこう述べている。「マルクスは経済的に小農が必ず衰退し、滅びると呪ったばかりではなく、政治的にも小農の動機を疑い、彼らが保守的で、動揺し、かつ潜在的な反動勢力と結びつき、社会の進歩を阻害するかも知れないと考えた。」(譚「二〇一〇」)確かに、マルクスやエンゲルスは「万国の労働者よ団結せよ」と呼びかけたが、「万国の農民よ立ち上がれ」とは言わなかった。

思想的系譜からいえば、マルクスの弟子がレーニンであり、レーニンの弟子がスターリンだから、スターリンはマルクスの孫弟子にあたる。一九二〇年代初期にソ連において工業化路線をめぐる激しい論争が展開されたとき、スターリンは政敵トロツキー派の経済学者であるブレオブラジェンスキー

の理論を採用し、農村を工業化のための安価な食糧と蓄積資金を提供する植民地とみなしたのである<sup>(1)</sup>。大量で安価な食糧を掌握するために、彼は強制的な農業集団化を実施した。集団農場であるコルホーズへの参加をためらい、あるいは反抗したソ連の農民は、あたかもアフリカの植民地からアメリカ大陸に無理矢理送られた黒人奴隷と同じく、シベリアに家畜のように積み込まれて送られていった。一九三〇年代初め、農業集団化直後にウクライナを中心に発生した歴史的大飢饉と大飢餓の犠牲者は、その多くが農民だった。

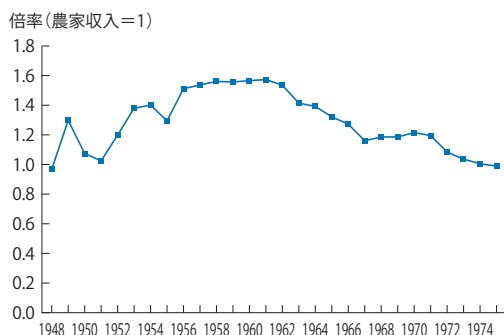
農民出身で、そのうえ農業基礎論を提唱した毛沢東も、またマルクスとスターリンの理論的、精神的弟子だったといえる。彼から見ると、農業と農村の発展は国家の富国強兵、工業発展のための手段に他ならず、農民はそのため動員されるべき対象でしかなかった。それゆえに、中国の農民は戸籍制度と集団農業制度のもとで、封建時代さながら生まれた土地に緊縛されたのである。

歴史的に振り返れば、「解放」以後、とくに土地改革以後、中国の農民が長きにわたり体験した悲

劇と苦難は、一九五三年に毛沢東が梁漱溟を酷評し、罵った時から始まったといえる。一九五三年九月の政治協商拡大会議において、梁は発言し、「農民生活は九地の下、労働者の生活は九天の上（農民は地獄、労働者は天国）」と述べたのは、毛沢東と政府が進めようとした過渡期の総路線と、重工業優先発展戦略を暗に批判したものと見える。過渡期の総路線の直接的結果ではないが、その延長である一九五八年の大躍進と人民公社化は、未曾有の大飢饉と歴史記録に残る三〇〇〇万とも、あるいはそれ以上ともいわれるすさまじい数の餓死者を生み出し、その大部分はソ連における大飢饉と同様に農民だった。

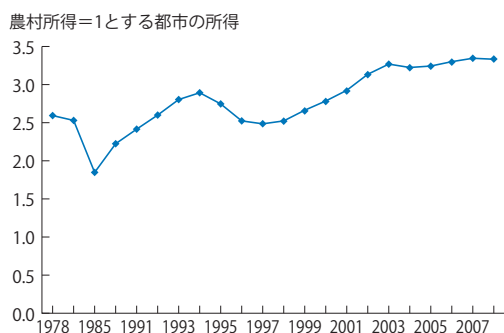
梁漱溟が戦前期に唱え、山東省で実践した「郷村建設運動」は多くの問題点を抱えていたにせよ、マルクスや毛沢東の階級概念から離れ、郷村を重視し、社会における大きな矛盾の中心に都市農村関係を据えていた（梁「二〇〇〇」）。彼には、毛沢東と違って農民たちを教育し、彼らの力で農村を盛り上げていこうという、農民に対する温かい感情があった。リプトンは、マルクス主義にせよルイスら

図1 日本における都市農村格差（1948-75年）：都市勤労者実業収入／農家収入



（出所）総務省統計局統計調査部消費統計課「家計調査報告」、農林水産省大臣官房統計情報部「農家経済調査報告」より筆者作成。

図2 中国における都市農村所得格差（1978-2008年）



（出所）『中国統計年鑑』各年版を基に筆者作成。

表1 都市農村別乳幼児死亡率の年中比較（‰）

日本			中国		
年	都市	農村	年	都市	農村
1955	34.5	45.2	1991	12.5	37.9
1960	26.8	37.3	1995	10.6	31.1
1965	16.4	24.0	2000	9.5	25.8
1970	12.2	15.9	2005	7.5	14.7
1975	9.7	11.4	2009	4.5	10.8

（出所）日本は厚生労働省『人口動態統計』各年版より、中国は『中国統計年鑑2010年版』より筆者作成。

### 三. 都市農村格差—日中高度成長経済期の比較

日本にもかつて都市農村格差間

の古典派経済発展論にせよ、これまでの理論体系が全て「都市偏向（urban bias）」的傾向があったと批判した（Lipton 1976）。ルイスの開発論も都市偏向だというのはやや的はずれだと思うが、農村を単なる都市による搾取の対象ではなく、有効な工業化には農村投入の増加が必要であるばかりか、農村から資源を抽出すれば経済成長が実現できないと考える観点からは、梁漱溟の郷村建設運動の基本的精神と合致するものがある。

題があった。両地域に著しい収入格差があり、大量の農村労働力が高度成長が始まると都市に移転したのである。図1が示すとおり、日本の都市住民の収入と農民所得との差異は、第二次大戦以来、概して縮小の傾向にあった。注目すべきは、高度成長段階以後、とくに南亮進のいう転換点である一九六〇年代初め以後、農民の総収入は都市住民の収入に接近し、そして高度成長期が終わりに近づくころには上回ったこともある。少なくとも経済的には都市農村がほぼ一体化したといえよう（南「一九七〇」）。しかし中国の場合、改革開放以後趨勢として都市農村所得

格差は拡大してきた（図2参照）。とくに一九九〇年代後半から格差は拡大し、今世紀に入り拡大の伸びは小さくなったが、それでも公式統計という都市平均一人当たり所得／農民の一人当たり純収入の比が、約三・三倍もある事実は変わらない。

都市農村格差はそれ以外にもさまざまな面で見られる。紙幅の関係上、乳幼児死亡率の差だけを取り上げてみよう。ここでも日中の高度成長期における違いは大きい（表1参照）。すなわち、日本では高度成長期が終わる頃には都市農村格差がほぼ消滅したのに対して、今日の中国は、確かに両部門



とも乳児死亡率は低下してきているものの、依然としてその差は大きい。もちろん、これは都市農村の所得格差の反映でもあるが、全てを所得格差に還元させることは間違っている。たとえば、日本では一九六一年に国民皆保険制度がスタートするが、これが農村の健康水準を引き上げる大きな要因の一つとなった。所得格差がまだ解消していなかった時期に政府が都市農村一体化の政策を打ち出したのである。しかし中国では都市農村間の医療格差はきわめて大きく、とくに農村において保険制度はあまり発達していない。新型農村合作医療制度が二〇〇三年から始まったが、全国統一ではないうえに、都市と農村の医療水準格差は絶望的なほど大きい。

それではなぜ日本は都市農村格差を縮小できたのだろうか？逆になぜ中国ではこの格差を解消できないのだろうか？少なくとも三つの原因が考えられる。まず、民主主義政治体制の下で、農民とりわけ後れた地域の農民は、彼らのために尽くし、彼らの収入を引き上げ、インフラ投資を引き込んでくれる議員を選ぶうとする。こうした議員は、次の選挙で当選

したいがために必死になって議会活動を行い、財政資金を獲得して、自分の選挙区に投資させようとするか、あるいは選挙区に還流させようと努力する。しかし、中国には農民や農村の利益を代表する組織も政治家もいない。

第二に、日本では人口（労働力）の移動制限がなく、就業選択は完全に自由であり、戸籍制度は存在するが、都市農村の区別はない。他方中国では周知のように戸籍制度が都市農村間の自由な人口移動を阻んでいる。

第三に、土地制度が日中で基本的に異なっている。日本のような法治国家であるなら、土地の私有は所有者の権利を担保する強力な根拠の一つになりうる。もし私有財産権が憲法の保護する対象であるなら、国家といえども簡単にその権利を侵すことはできない（私有財産の不可侵性）。しかし中国農村においては土地が「集団所有」名義で、その所有権が曖昧模糊としており、農民個人の利益を担保し、保護するものにはなりえない。張曙光らが指摘しているように、中国の農民は人民公社時代のみならず、現在においても自己決定権を持っていない（張・趙「二〇〇

五」）。農民の意思決定権を曖昧にしている根源と背景は、つきつめれば「集団所有制」にいきつく。明瞭な、同時に法的にしっかり裏付けられた財産権がなければ、利益集団は生まれにくいだろうし、利益集団がなければ、その集団の意見を集約することもできない。

こうしてみると、日本には都市農村格差縮小のメカニズムが、中国ではこれと反対に都市農村格差拡大の内在的メカニズムが、それぞれ自動的に作動してきたといえる。しかし、重要なことは都市農村格差ではなく、むしろ都市農村分断にある。制度的、政策的に都市と農村が分断されてきたことに、中国経済発展の最大の特徴があったといえよう。

（なががね かつじ／東京大学名誉教授）

〈注〉

(1) 当時、シャーンニン（重工業優先発展戦略に反対し、軽工業と農業を主体とする経済政策を提唱した。プレオブラジエンスキーの理論がその後中国にも伝わり、「歴史的法則」に格上げされ、また毛沢東によっても採用された。

《参考文献》

- ① 小島麗逸編「一九七八」『中国の都市化と農村建設』龍溪書舎。
- ② 小林弘二「一九七四」『中国革命と都市の解放：新中国初期の政治過程』有斐閣。
- ③ 南亮進「一九七〇」『日本経済の転換点：労働の過剰から不足へ』創文社。
- ④ 梁漱溟「二〇〇〇」『鄉村建設理論』（アジア問題研究会編 池田篤紀・長谷部茂訳）農山漁村文化協会（原文は一九三四年出版）。
- ⑤ 譚秋成「二〇一〇」『農民為什麼容易受政策歧視』（『中国農村觀察』第一期 二一—一四ページ）。
- ⑥ 張曙光・趙農「二〇〇五」『決策権の配置、決策方式の変遷』（『人民網』二〇〇五年四月二〇日）。
- ⑦ Lipton, Michael [1977] *Why Poor People Stay Poor--A Study of Urban Bias in World Development*, Temple Smith.