

中国・胡錦濤政権の課題

「三農問題」の現状と対応

大島 一二

●「三農問題」の実相

近年の中国農村における深刻な社会問題として「三農問題」があげられる。この三農問題とは、農業問題・農村問題・農民問題の三つの問題の総称で、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、これが社会問題化していることを指す。

三農問題が中国社会において具体的に現れている代表例として、以下の三点があげられよう。

①中国特有の移住制限である戸籍管理制度（「戸口制度」）の存在。これによって農村の巨大な余剰労働力の都市への移住が妨げられ、農民の低所得をもたらし、都市での差別が固定化されている。

②農村の教育、社会資本、医療等のインフラ整備全般の遅滞。改革・開放政策によってインフラ整備が急速に進んだ都市との格差が拡大している。

③農業自体の低生産性（とくに零細規模が主要因）にもとづく農家経済・農村経済の不振。この結果、都市住民と農民の所得

格差も広がる一方である。

これら諸問題の深化にたいして、現在中国政府は以下の対応策を講じつつある。

①については、戸籍管理制度の緩和・都市への移動の容認と、農村出身労働者の権利保護。一部の都市地域では条件付きで農民が都市戸籍を取得できるようになり、さらに、「民工」と呼ばれる農村出身出稼ぎ労働者が、給料不払いや劣悪な労働環境などで不当な待遇を受けていることにたいして、これを批判、改善する動きが出ている。

②については、「新農村建設」政策に代表される農村インフラの整備。胡錦濤—温家宝政権は農村の教育・医療・交通関連や、水利建設・農業機械整備をはじめとした農業関連への財政支出を増やしている。

③については、農業諸税の減免・各種農業補助金の創設等の新施策の実施。胡—温政権は二〇〇六年から全国的な農業税の撤廃などによって農民の負担軽減と実質的な所得向上に取り組んでいる。

現在こうした新施策が、一定の成果を上げ始めているのは事実であるが、長期に渡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いまだ非常に長いと言わざるを得ない。

そこで以下では、中国における大きな社会問題である三農問題の現状について述べ、これにたいする政策の効果、さらに、今後注目すべき動向について検討する。

●農業問題—零細規模問題と過剰就業

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。この問題は、基本的に農業部門の低生産性が原因であり、根底には零細経営規模、農村の過剰就業があげられる。中国の農家一戸当たり耕地面積は日本の約三分の一、農業者一人当たりでは一〇分の一以下であり、世界でも有数の零細農業経営構造を有している。こうした零細規模の農地から個別農家が得られる農産物は限られたものであり、個別経営の規模拡大も改革・開放期を通じて遅々として進んでいない。

こうした農業部門の低生産性問題によって、農業は農民にとって、採算の取れない、所得の低い、魅力のない産業と普遍的に認



中国・胡錦濤政権の課題

識されつつある。現在多くの地域では、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となるといふ、人口過密の中国では一般に考えられない状況が一部地域では発生している。また、労働力が地域内に留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（郷鎮企業や商業）に流失するという、日本農村のような「三ちゃん農業」化が中国農村でも一般化しつつある。こうした状況下で、どうやって農業からの所得を上げていくのか、この問題はとく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。

二〇〇四年以降、この問題に対処するため、中国政府は農業生産振興策（農業機械購入補助費Ⅱ二〇〇六年中央政府支出六億元、優良品種に対する補助金Ⅱ二〇〇六年中央政府支出四〇・七億元、農業生産資料総合直接補償Ⅱ燃料価格高騰への対処、二〇〇六年一二五億元、農業專業合作社―農業協同組合―の振興）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留まっており、その有効性を評価できる段階には至っていない。現実には、零細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。

●農村問題―拡大する都市とのインフラ格差

次に、農村問題として指摘できるのは、都市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。

言うまでもなく、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言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発生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、社会主義体制下で実施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つくりだされ、格差をむしろ拡大・固定化する方向に進んできたことよって形成されてき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、一九五八年以降実施された「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、その結果、農村地域住民が必要とする教育、社会保障、公衆衛生・医療等のレベルを著しく低い水準に停滞させてきたこと。

特に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、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二%にすぎず、その他は郷鎮政府が七八%、県財政負担が九%、省財政負担が一一%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。二〇〇八年の四川大地震では、多くの中小学校の校舎が倒壊して大きな社会問題となったが、こうした状況は、明らかに農村の過小な教育関係予算が影響しているとみるべきであろう。

これに対して都市地域では、ほぼ一〇〇%が中央政府と省・市政府の負担であり、この結果、人口一人当たり教育経費支出の都市・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

表1 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年	398	739	1.86
1990年	686	1,510	2.20
1995年	1,578	4,283	2.71
2000年	2,253	6,280	2.79
2005年	3,255	10,493	3.22
2006年	3,587	11,760	3.27
2007年	4,140	13,786	3.33
2006年			
東部地区	5,188	14,894	2.87
中部地区	3,283	9,911	3.01
西部地区	2,588	9,545	3.69
東部都市/西部農村			5.76

(出所)『中国農業発展報告』中国農業出版社、各年版から作成。2007年は「2007年国民経済平穩快速發展」國家統計局、2008年1月24日発表から。

言うまでもなく、地域間の郷(鎮)財政規模が、その經濟發展状況の格差に基づいて大きく異なるからである。例えば農村教育改革以前の一九九六年の統計資料によれば、農村の小学生一人当たり教育経費は最高の上海市農村では一八六三元であったが、最低の貴州省農村では二〇七元と、上海市のわずか一一・一%にすぎなかったという。

このように、中国においては、農村は単にその經濟構造によつて經濟發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渡つて採られてきたことによつて、その經濟發展が遅滞してきたと言つても過言ではない。今日、こうした政策の欠陥は社会から厳しく批判され、「新農村建設」政策(具体的な政策としては、農村生活改善補助金Ⅱ電力・道路整備等、農村教育等補助金Ⅱ農村義務教育費の無料化、二〇〇六年二一八二億元、農村合作医療補助金)のように、その見直しが進められつつあるが、中国農村はあまりに広大であり、いまだこの格差構造を全面的に改善するには至っていない。

●農民問題—低い所得、無権利状態

農民問題とは、前述した二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、不当に権利の無い状況に置かれていく状況を指す。

つまり、①農業の低生産性により、農業

所得が低いままに留まっていること。さらに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、就業・生活の面で都市住民と同等の待遇を受けられないこと。この結果、農民は都市に出稼ぎに行つても、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ないことになる。

このように、三農問題の具体的有り様としては、農業・非農業と都市・農村の經濟格差と所得格差、都市住民との様々な局面における格差・差別の問題であり、これが近年拡大しつつあることによつて、大きな社会問題として現れているのである。

表1は近年の都市と農村の所得格差を示したものであるが、格差は一九八五年の一対一・八六から二〇〇七年の三・三三(農村を一としたときの都市の所得)へと大きく拡大していることが理解できよう。

また、こうした格差拡大の実態を示した数字として、農民を所得別に五階層に分類した際の各階層の平均値の比較があげられる。それによると、最高階層と最低階層の格差は、二〇〇〇年の五一九〇元対八〇二元(六・四七倍)から二〇〇三年の六三四七元対八六六元(七・三二倍)に増大している(参考文献①参照)。

この問題に対しては、農民所得政策(農業関係諸税の減免Ⅱ二〇〇六年一・二〇〇億元の減免、食糧補助金二〇〇六年一四二億元)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經濟格差を解消するものではなく、現実にはなお格差は拡大しているのが実態である。

●三農問題の深化と頻発する農民争議

このように、三農問題に対する中国政府の政策は、一九九〇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つて、社会的な矛盾が中国政府にとつて見過ごせない段階に入ったと認識しているためとも言え換えることができよう。

実際、この時期に社会矛盾を背景に農民争議が頻発し、その数は増大している。表2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、明らかに近年増加傾向にある。この表の後、二〇〇五年には事件件数は八・四万件に達し、そのうち一割が暴動事件に發展したとする報道もある(参考文献②参照)。

とくに、ここ数年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。二〇〇〇年以降の大規模事件の例として、重慶市万州区騒乱事件(二〇〇四年一〇月)、河南省中牟県争議(二〇〇四年一〇月)、四川省漢源県のダム争議(二〇〇四年一〇月)、安徽省池州市騒乱事件(二〇〇五年六月)、

表2 全国「群集事件」の発生件数と参加者数

	件数(万件)	参加者(万人)
1993年	0.87	70
1994年	1.00	—
1996年	1.20	—
1997年	1.70	—
1998年	2.50	—
1999年	3.20	—
2000年1-9月	3.00	—
2002年	5.11	280
2003年	5.85	300
2004年	7.40	—

(出所) 参考文献③から引用。



中国・胡錦濤政権の課題

広東省汕尾市の発電所用地収用争議(二〇〇五年二月)、広東省龍門県ダム建設による土地収用争議(二〇〇七年八月)、近年では貴州省甕安県争議(二〇〇八年十月)などがあげられる。

いずれの事件も、その真相については不明な点が多いが、とくに四川省漢源县、広東省汕尾市、広東省龍門県の争議は、発電所、ダム建設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、三農問題が問題の中心である。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、枚挙にいとまがない状態にあるという。

●陳情の増大

三農問題の深化と、それに関与する農民の反発は、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。

農業部弁公庁によれば、すべての中央政府機関が二〇〇四年に受け付けた「信訪」件数は四五・七万件、陳情のため北京へ上京した団は六・七万団、一四・八万人に達し、その数は二〇〇三年に比べてそれぞれ一一・七%、五八・四%、五二・九%増加したという。そのうち、二〇〇四年に農業部が受け付けた「信訪」の五八・八%が農地関係の争いであったという。

参考文献①の二三〇ページによれば、「信訪」の激増に対応困難となった中国政府は、「信訪条例」を二〇〇五年一月に「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、条例改正一年前の二〇〇三年の「信訪」件数が、全体では一四・〇%増加したのに対して、省政府受付が〇・三%増、県政府受付は二・四%減であり、中央政府受付は四六・〇%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。

こうして、様々な不満を抱えた農民は、出身地の農村で争議を起こし、また北京に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もみらるべきであろう。

●三農問題—中国経済のアキレス腱

ここまでみてきた問題を整理すると以下のようになる。

まず、三農問題の深化であるが、これはすでにみてきたように、かなり深刻な状況にあると考えられる。具体的には、都市と農村の所得格差の拡大がもつとも大きな問題としてあげられよう。

こうした状況にたいして、二〇〇〇年以降、中国政府が前述したような農民慰撫のための諸策を実施していることも事実である。言い換えれば、農民争議の激化、陳情の増加を背景に、それを実施せざるを得な

い状況にまで事態は至っていると考えることもできよう。

こうして、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、中国政府はさらなる施策、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、農村保険制度の改革等、農業・農家保護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できる。その資金の手当がはたしてできるのか、この点についてさらなる注視が必要となる。

オリンピック開催に沸き、一見順調に見える中国経済であるが、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、三農問題は中国経済のアキレス腱となりつつある。中国政府の喫緊な対応が求められる。

(おおしま かずつぐ/青島農業大学
合作社学院教授)

《参考文献》

- ① 農業省弁公庁編『農業省弁公庁二〇〇五年調研報告集』二〇〇六年。
- ② 『蘋果日報』二〇〇六年一月二〇日。
- ③ 宇野和夫「中国の群衆犯罪事件の概念と特徴」『文化論集』第二七号、二〇〇五年九月。