

第 4 章

農業発展と農業・農村・農民政策の課題

大島 一二

要旨：

本稿では、まず前段で、現在の中国社会における大きな問題である「三農問題」(農業・農村・農民問題)に注目し、その実態を分析した。ここでは大きな都市・農村間の経済格差の存在と、農村経済、社会の立ち後れが指摘できる。中国政府はこうした事態にたいして今世紀に入って三農問題対策を打ち出しているが、この対策はいまだ緒に就いたばかりであり、十分ということとはできない。こうして三農問題の深化は農民の不満を惹起し、各地で群衆事件と呼ばれる社会争議を引き起こしており、政府な喫緊な対応が望まれる。しかも2008年後半以降世界不況の中で、矛盾は拡大していることが懸念される。

後段では、三農問題が深化する中で、2006年以降新たな農業政策が提起されていることを論じた。ここで論じたのは農地流動化の促進政策と、農村专业合作社(一種の農業協同組合)の育成政策である。前者は、農業の生産性向上をめざして、農地貸借等による流動化を推進し、これを大規模経営に集積することによって効率化を図る政策であり、17回3中全会で提起された。この政策は農業生産の効率化を促進できるが、農地を失った農民の生活保障・就業保障をどう確保するのかという点で問題を残している。また後者の農民专业合作社の組織化は民間企業による合作社の包摂等という問題も生まれ始めており、なお、今後の動向に予断を許さない。

キーワード：

三農問題 都市・農村間の経済格差 群衆事件
農地の流動化 農民专业合作社

第 1 節 三農問題と農業政策の展開

1. 深化する三農問題

中国における経済成長と政策決定のダイナミクスを述べる上で、9 億人弱が生活する農村、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「中国共産党第 17 回中央委員会第 3 回全体会議」(以下、「17 回 3 中全会」とする)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、世界金融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いる。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、言い換えれば、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 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、これが中国社会の中で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 3 点があげられよう。

中国特有の都市への移住制限である戸籍管理制度(「戸口制度」)の存在。この制度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(農民問題)。

農村の教育、社会資本、医療等のインフラ整備全般の遅滞。農村の地方行政組織は補助金制度の欠陥から慢性的な歳入不足に陥り、長期にわたってインフラ投資を最低限にとどめざるを得なかった。この結果、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(農村問題)。

農業自体の低生産性(とくに零細経営規模が主要因)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(農業問題)。

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。

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。また、2008 年後半以降顕在化した経済不況で失業した農村出身労働者を救済する諸政策が急遽実施されている。

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。

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 2006 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。また零細経営問題への対処として、17 回 3 中全会では、農地の流動化による一部農家・企業・組織への集中による農業大規模経営の形成が提起されている。この大規模経営の形成については、以下第 2 節で詳述する。

現在こうした新施策が、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。しかし、これらの諸問題の解決なくして、三農問題が中国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。

そこで以下では、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、これにたいする政府の政策を検討する。さらに、第 2 で、第 1 の現状をふまえて、農業・農村改革において今後注目すべき新動向・新政策について検討する。

2 . 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、

根底には零細経営規模問題、農村の過剰就業問題があげられる。

中国の農家 1 当たり耕地面積は日本の約 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。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 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識されつつある。

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。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（地域内の郷鎮企業や商業）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（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、後述する農民農業專業合作社 - 一種の農業協同組合 - 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。こうした事情を背景に、前述の 2008 年 10 月の 17 回 3 中全会では、これまでの農地制度にかん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に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。

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。

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。

とくに 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 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 年に発生した四川大地震では、多くの小中学校の校舎が倒壊し、教員・生徒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・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あるが、同時に、前述した農村

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となった、1 つの人災であるともいうことができよう。

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。これは言うまでもなく、地域間の郷（鎮）財政規模が、その経済発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 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農村では 1,862 元であったが、最低の貴州省農村では 207 元と、上海市のわずか 11.1% にすぎなかったという。

このように、中国においては、農村はたん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渡って採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言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、農村生活改善補助金 - 電力・道路整備等 - 、農村教育等補助金 - 農村義務教育費の無料化 - 、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、不当に権利の無い状況に置かれている状況を指す。

つまり、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・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ないことになる。

このように、三農問題の具体的な有り様としては、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

ることによって、大きな社会問題として現れているのである。

表 1 は近年の都市住民と農村住民の所得格差を示したものであるが、格差は 1985 年の 1 : 1.86 から 2008 年の 1 : 3.31 (農村を 1 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。

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 1 人当 たり所得	/
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
2008 年	4,761	15,781	3.31
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、国家統計局「2008 年国民経済総体保持平穩較快発展」(2009 年 1 月 22 日発表)から筆者作成。

また、表 1 以外にも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 5 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、2000 年の 5,190 元対 802 元 (6.47 倍) から 2003 年の 6,347 元対 866 元 (7.32 倍) に増大している (参考文献 参照)。

この問題に対応しては、農民所得政策 (農業関係諸税の減免、後述するように 2008 年の農業関係諸税の減免は合計で 1335 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 回 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 1 のように、速報値として 2009 年 1 月 22 日に 4761 元と公表された。よって、農民 1 人当たり年収 9,522 元が 2020 年の具体的な目標となると考えられる。

(4) 2008 年に実施された三農問題対策

この節の最後に、2008 年に実施された三農問題対策政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 2 回会議における政府工作報告¹によれば、一連の「三農」対策支出は、5 年間で 1.6 兆元、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かんして以下の政策を実施すると述べている。

農業税等の撤廃によって 1335 億元の農民負担を軽減する。

農村のインフラ整備および食糧生産にたいする直接補助金等の「三農問題」対策支出として 5 年間で 1.6 兆元を拠出する。このうち 2008 年は 5625 億元を拠出する。また総額 1.6 兆元のうち 3000 億元は農村のインフラ整備に支出する。

農村水道建設と 130 万 km 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。

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たい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、2.2 万カ所の学校で校舎の改造を実施する。

農村の医療施設の拡充を推進する。1.88 万カ所の農村診療所、786 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。

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。

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、7.3 億人の農民が加入して

¹ 「温家宝在十一届全国人大一次会議上の政府工作報告」(『新華網』2008 年 3 月 6 日)。

いる。

また、直近では 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かんする若干の意見」が発せられ、その後段の 5 で、農村と都市との格差是正について具体的な施策が述べられている。それによれば、前述した農村インフラの整備と並んで、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。とくに後者においては、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。

このほか農村への投入関係では、財政部、商務部、工業和信息化部が共同で、一部地域で 2008 年から実施してきた「家電下郷」政策（農村部での家電販売を促進するため、購入時に販売価格の 13% の補助金を支給する制度）を、2009 年 2 月から全国に普及する通達も発せられている²。

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、三農問題にたいする中国政府の政策は、1990 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言い換えることができよう。現実に、前述した 17 回 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、「中共中央關於推進農村改革發展若干重大問題決定」（「中国共産党中央の農村改革發展を推進する上でいくつかの重要問題にかんする決定」、2008 年 10 月 12 日可決、以下「決定」とする。）が発表された。これは中国共産党中央がいかにこの問題を重視しているのかを示している。

実際、1990 年後半から社会矛盾を背景に農民争議が頻発し、その数は増大している。表 2 は全国で発生した「群衆事件」（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。この表の後、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（参考文献 参照）。

² 「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）。

表 2 全国「群集事件」の発生件数と参加者数（単位：万）

年	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	3.00	—
2002	5.11	280
2003	5.85	300
2004	7.40	—

（出所）参考文献 から引用。

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。2000 年以降の大規模事件の例として、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）、四川省漢源県のダム争議（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）、2008 年に入ってからでは、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）などが公になった大規模争議としてあげられる。

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、四川省漢源県、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、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。上述の争議事件の中で、広東省の事例を別にすれば、これらの争議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³。

(2) 政府機関への陳情の増大

三農問題の深化と、それにたいする農民の反発は、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。

農業部弁公庁によれば、すべての中央政府機関が 2004 年に受け付けた「信訪」件数は 45.7 万件、陳情のため北京へ上京した団は 6.7 万団、14.8 万人に達し、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。

参考文献 の 230 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 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、農地制度の改革による農業生産性の向上⁴等、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、その改革の道の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

³ 参考文献 参照。

⁴ 第 2 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伴っている。

る注視が必要となろう。

2008 年前半は北京オリンピック開催に沸き、一見順調に見えた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、三農問題は中国経済のボトルネックとなりつつある。中国政府の喫緊な対応が求められる。

第 2 節 農業・農村改革における新動向

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、中国農業・農村の今後の動向を考えてみたい。とくに、以下で、農地制度の改革と農民專業合作社による農民の組織化をとりあげたのは、この 2 つの政策が、前述した 17 回 3 中全会において討議された主要議題に関係しており、また、前述した中国農村の戸別農家が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からである。

1. 農地改革の進展と課題

前述した 17 回 3 中全会では、農地利用権の流動化についてかなり突っ込んだ検討がなされたと報道されている。そこで、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）。実際には農村では村民委員会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基づいて、第 1 回 15 年、第 2 回 30 年を基準とする農地利用権（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⁵。この第 2 回請負時には中央政府は農家側の請負権を強化し、農民の自発的農地流動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

⁵ 一般に、1980 年代前半に実施された請負を第 1 回請負、第 1 回請負の 15 年後の 1990 年代後半に実施された請負を第 2 回請負という。

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、現在で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、村民委員会が、農民が請け負う農地を恣意的に(自由に)変更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。

こうした要点は、「土地管理法」、「農村土地承包法」、「基本農田保護条例」に規定されている。

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、中央政府の再三にわたる通達にもかかわらず、村民委員会は恣意的に請け負い農民の農地を再配置しており、実際に中国の農家は、農地請負について著しく弱い権利しか有していないのである。それは直接的には、土地収用時において無権利状態にあることにも帰結している。さらに、すでに述べたように、こうした収用時の農村幹部等の脱法行為にも対応できない無権利(前述した「信訪」等によることしか解決の方法がないこと)であることから明らかである。

(2) 中国の土地収用の問題点

つぎに、この農地の所有権・利用権問題と大きな関連のある、中国の具体的な土地の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土地収用問題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」とよばれる、都市開発業者や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「統徴弁」(統一土地収用弁公室)に審査を申請する。この「統徴弁」が収用を認めた場合、村民委員会・農家に「通知」する。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基本的にない。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。

また、農家が収用に応じるか否かにかん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、農業部弁公庁編（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。ある学者の試算によれば、ここ 20 年あまりの間に、土地を収用した各機関（不動産屋等）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たいして不満を持つことは当然であるといえる。

（3）中国の土地改革論の進展

こうした事態にたいして、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。

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、問題の解決にならないのではないかと、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。それらは、郭書田（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（国務院発展研究センター農村部）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、参考文献の楼培敏主編（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「土地股分制」（「土地株式制」）は、1990 年代に広東省で流行した「股分制」（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。

『農民日報』（2006）（参考文献）では、この成功例として、広東省南海市で実施された「農村土地股分合作制」と北京市大興区の「土地基金会」の事例をとりあげている。

南海市では工業転用等によって農民が受け取る土地股分からの収益は、農民純収入の 2 分の 1～4 分の 1 に相当しているという。

また北京市大興区の「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基づいて統一的に土地開発を実施させる。あわせて毎年 1 ムー当たり 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、現実の悪い状況にたいする改善策としては一定の効果を持つといえよう。

(4) 17 回 3 中全会における土地政策

こうしたなかで、前述の 2008 年 10 月の 17 回 3 中全会では、これまでにみられなかったか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。

請負期間の延長：17 回 3 中全会で可決された、前述した「決定」では、「現在の請負関係を安定的に維持し、あわせて長期にわたって不変とする。」とされている。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はいないが、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。

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(1.2 億 ha)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。

農村の土地にかん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立する。この前提の下に、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。この大規模経営の形成にかんする部分は、容認するというこれまでの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、これまでやや曖昧であった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るが、農地の流動化を推進している点については、今後本当に農民個人の意志に基づいての利用権の移動が可能なのか否かという点が重要となつてこよう。また、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伴わずに、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伴っていることに注意する必要があるだろう。このように、農民の権利を擁護しつつ、農業生産性の向上をどのようにかはかるのか、という意味で、農地政策はいまだに多くの問題をはらんでいる。

2. 農民專業合作社の発展

(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 2 年間の経過し、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、中国農村においてしだいに大きな位置を占めるに至っている。以下では 2000 年代後半に中国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 万社をこえ、会員は 2,363 万戸と、全農家の 13.8% に達したとされる。また、会員外の利用農家も 5,512 万戸に達し、全農家の 21.9% に達している。

この 15 万社のうち、工商登記管理機關に登録され、法人格を取得した農民專業合作社は 5.8 万社である。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、業種は耕種農業（野菜、果樹、穀物等）が 49%、畜産業 20.4%（養豚、採卵鶏等）と、農業部門が主であるが、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、一部では、農業保険、資金融通等の分野に進出する合作社もみられる。

(2) 農民專業合作社の發展モデル

農民專業合作社の形成過程はおよそ以下の 5 類型に分けられる⁶(注 6)。

農村技術普及協會が主体となったもの。

農業技術普及ステーション等の政府機関、幹部が主体となったもの。

供銷合作社が主体となったもの。

「龍頭企業」(中核企業)が主体となったもの。

大規模農家、專業戸が主体となったもの。

(3) 企業による農民專業合作社の設立の問題点

こうした發展過程の中で、近年「企業領弁合作社」(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る。

それは、このモデルが合作社の理念に反する可能性があること、将来的に合作社の發展を阻害する危険を有していること、さらには農民の利益にならないという危惧が一部の研究者(例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 2008 年 9 月に視察した四川省 Q 市の 2 つの事例をとりあげて、問題点を明らかにする。

事例 1. 四川省 Q 市 J 養豚合作社の事例

四川省 Q 市 J 養豚合作社は 2005 年に成立した。出資金(100 万元)の構成は、成都市・Q 市政府が 40 万元、J 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)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、合作社の経費負担はすべて J 有限公司が負担し、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。また合作社職員の給与も J 有限公司が負担している。

利益分配については、合作社は年末に会員にたいして 1 頭あたり 5 元の利益配分を行う。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 元の上乗せを行う。

⁶ 韓俊『中国農民合作社調査』上海遠東出版社、2007 年参照。

また、J 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。他に合作社は会員にたいして技術講習会、技術指導を実施。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、問題も多い。

A . 実態として合作社の運営には J 公司の関与が圧倒的で、会員の意見は反映されにくい。とくに企業が恣意的に利潤（分配原資）を低めに操作している可能性が高い。

B . こうした合作社の実態の上で、養豚経営環境の悪化が発生すれば、公司与会員農家との利害対立が先鋭化する可能性が高い。

C . つまり、現実には、合作社は J 公司の農産物原料の集荷の手段となりつつあり、合作社としての性格が変質しつつある、または成立時の経緯から元来変質した性格の合作社であったと判断できる。

事例 2 . 四川省 Q 市 W 茶業公司の事例

この状況がさらに深刻な事例として、W 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。

W 社は、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。

2006 年に W 社が中心となって W 農業発展有限公司が設立した。出資金は W 社 30 万元（55%）、村集団経済組織 10 万元（15%）、農家（30%）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。

W 農業発展有限公司はこうして調達した 2000 ムー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 万ムーを集積した。現地の農民は W 農業発展有限公司に雇用され、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、戸別農家の脱退は茶栽培という作目上、また村の規制によりかなり厳しい現状にある。

こうして、W 社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・脱退の自由も事実上失われている。

(4) 公司による合作社創設の問題点

この 2 事例においてみてきたように、公司領弁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。

A . 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)

B . 原料調達のための農家囲い込み。

C . 事例 2 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、生産過程を内部化するため。

前述のように、公司領弁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、補助金等の恩典を享受できるが、農民は土地經營権を失い、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、合作社参加・脱退の自由も事実上失われていることも問題である。

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。

この方式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。

《参考文献》

農業省弁公庁編『農業省弁公庁 2005 年調研報告集』 2006 年、293 ページ他。

『蘋果日報』2006 年 1 月 20 日。

宇野和夫「中国の群衆犯罪事件の概念と特徴」(『文化論集』第 27 号、2005 年 9 月)

韓俊『中国農民合作社調査』上海遠東出版社、2007 年。

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

「失地農民应永久享有土地收益權」(『農民日報』2006 年 8 月 10 日)。