

# 中国の「三農」問題解決の方策

ERINA調査研究部研究員 李勤

## 1. はじめに

2003年3月18日、中国全国人民代表大会第10次全体会議が閉幕し、国家の新しい指導者が選出された。新政権はGDP総額を2020年には2000年（1兆804億ドル）の4倍の4兆ドルまで伸ばし、さらに中国共産党建党100周年に当たる2021年には小康社会<sup>1</sup>を実現するという目標を掲げている。しかし、上記の目標を実現するには、まず現在の総人口の6割に相当する約8億人の農村人口の年純収入2,366元（約286ドル）を増大させなければならない。この問題には新政権も注目しており、施政方針の中で農業改革は最重要課題として取り上げられた。

1949年の新中国建国後、中国では各政権ともに「三農（農業、農村、農民）」問題を重視し、さまざまな政策を実施してきた。しかし、これらの政策は成果を収めた部分もあるが、悪影響を及ぼした部分もあった。本稿では、新中国建国後に実施した「三農」政策の歴史を振り返り、現在の「三農」問題の問題点を整理した後、その解決策を探る。

## 2. 新中国建国後に実施した主な「三農」政策の歴史

### (1) 土地改革（1950～1952年）

中国は1949年までは封建的な土地所有制度を実施したため、農業生産の発展は抑制されていた。この問題を解決するため、1950年に政府は「中華人民共和国土地改革法」を公布した。この主な内容は地主から土地、農具を没収し、小作農に分配することであった。これによって、約3億人の農民が4,666.7万ヘクタールの土地を手に入れた。全国の農村統計調査資料によると、1952年の土地改革完了後、人口の52.2%を占める小作農が47.1%の耕地を所有した。その結果、農耕に従事したい者が耕作でき、農業生産力が高められ、全国的に封建的・詐欺的な土地所有制度を廃除し、小作農を中心とする土地所有制度が成立した。この改革により農民の生産に対する積極性が高まり、戦後の農業生産の復興に決定的な役割を果たした。

### (2) 農業生産協力組合運動（1955～1956年）

土地改革後、農民の生産に対する積極性は主に2つの方面において現れた。1つは個人経済への積極性、もう1つは協力・連携の積極性である。政府は零細経営によるさま

ざまな困難を克服させるため、自由参加と互恵の原則の下で、農民の協力・連携を促した。それが農業生産協力組合運動である。

農業生産協力組合運動の組織形態には3種類ある。即ち農業生産協力チーム、初級農業生産合作社（初級協力組合）、高級農業生産合作社（高級協力組合）である。協力連携過程において、所有関係は次第に変化した。初級協力組合段階では、組合員の私有の土地と耕作家畜、大型農具などの生産資料を組合が有償で使用し、組合の経営収入から積み立てて組合の財産とし、私有財産も一部容認された。高級協力組合段階に入ると、土地などの生産資料は無償で公有となり、耕作家畜、大型農具などの生産手段も有償使用から公有に転換した。同時に、組合の経営収入の一部を積み立てて組合の財産とした。このように、初級協力組合と高級協力組合は所有制度の点で明確に変化したのである。

農業生産協力組合運動は1951年に既に一部の地域で実施されたが、1955年までの中央政府の政策は慎重なものであった。しかし、その後経済の復旧や第1次5ヵ年計画が順調であったため、中央政府は農業生産協力組合運動を急速に展開せよとの指示を出し、政策が左翼的<sup>2</sup>に傾斜し始めた。よって、農業生産協力組合運動は、当初の自主、互恵の理念を離れ、多くの地域で強制的に行われるようになった。政府は組合に加入した者に対しては食糧の政府取り上げ分を少なくし、組合に加入しない者に対しては取り上げ分を多くした。また、協力組合の土地をできるだけ連続した形でまとめておきたいという理由で組合に加入していない農民の土地を強制的に取り上げた。その結果、1年余りで中国における土地の私的所有制度は消滅したのである。

### (3) 人民公社化と共産風運動（1958～1978年）

1958年元旦、「人民日報」の社説で「15年後にイギリス、20年後にアメリカを追い越す」、「1958年農業生産は大躍進を遂げる」という目標が発表された。この発表をきっかけに、農業生産の大躍進運動が全国において展開された。1958年1月、中央政府は杭州会議と南寧会議において、1958年の農業生産総額を前年比6.5%増の643億元、食糧総生産量を1.9億トンという目標に掲げた。しかし、同年3

<sup>1</sup> 小康社会とはいくらか余裕のある社会を意味し、具体的には全国平均年収が3,000ドルという目標である。

<sup>2</sup> 左翼的とは共産主義よりを意味する。

月の成都会議では1958年の農業生産総額を前年比16.2%増の702億元、食糧総生産量を2.15億トンと目標を大幅に修正した。さらに、同年5月に開かれた「中国共産党第8回2次会議」では1958年の農業生産計画を再修正し、農業生産総額を23.3%増の793億元、生産量を2.19億トンへと目標をさらに引き上げた。

1959年4月、国家統計局の発表では、1958年食糧総生産量は3.75億トンに達し、前年から倍増した。しかし、数年後の国家統計局の訂正発表によると、1958年の食糧生産量は2億トンで、前年比2.5%増に過ぎなかった。このように当時中国では農産物の生産量が幾何級数的勢いで伸びるといった現実的に不可能な数字が飛び回っていた。

当時は「大躍進運動」に適応させるため、高級協力組合よりさらに公有化した社会組織「人民公社」が誕生し、わずか1ヶ月余りで中国全土に展開された。「人民公社」の急速な発展によって、「共産風」も中国各地の農村で吹き荒れた。当時、全国で人民による製鋼、錬鉄、水力工事が絶えず行われていたが、ほぼ全ての工事は「人民公社」という組織形態を通じて、無償或は低賃金で大規模な農村労働力、物資、財力を利用して行われた。「共産風」の大流行は農民の利益を損なったため、多くの農民は農業生産に対し消極的な態度を取って抵抗した。これによって、労働積極性は急激に低下した。

「人民公社化」と「共産風」運動の展開によって、でたらめな指揮、自然法則を無視した業績誇張などの現象が現れ、新中国建国後の農業生産に最も深刻な打撃を与え、計り知れない損失をもたらした。

#### (4) 農業生産請負責任制（1978～1984年）

1978年の「中国共産党第11回3次会議」において、政府は農民の生産積極性を引き出すために、農村政策を緩和し、農民に生産などの自主権を与えることを決定した。同会議で決めた農業政策方針は人民公社を維持し、労働に応じて収入を分配すること、平均主義<sup>3</sup>を廃止すること、家庭菜園などの副業による市場取引を認めること、食糧買付価格を引き上げること、農業用工業製品価格を引き下げることなどであった。

同会議の開催をきっかけに、家庭経営を中心とする「農業生産請負責任制」が全国の農村で展開され、政府は土地の国家所有を堅持しながらも所有権と経営権の分離を認めた。1984年までに「農業生産請負責任制」が中国全土で実施され、その結果同年の全国食糧生産量は史上初4億731万トンを記録し、世界の平均水準に達した。

「農業生産請負責任制」の実施を通して、農村では平均主義を克服した。以前は生産、分配ともに指令を受けなければならなかったが、改革後、農民は生産と分配の自主権を得たのである。この変化によって、農民が農業生産に積極的になり、農業発展を促進し、長期的な食糧不足の問題を解決し、国内の食糧の自足を実現した。しかし、この政策の実施は地域の格差を配慮せずに行われていたため、黒龍江省、新疆ウイグル族自治区などの農業機械化水準の高い地域では生産効率が逆に低下した。

上述した新中国建国後に行われた主な政策は、当時の政府が農業発展を目指した結果の措置であった。これらの政策は一定の成果を上げたが、当時を取り巻く政治環境などの要因により、農業生産、農業社会に深刻な影響を与えたことも事実であった。「農業生産請負責任制」の実施によって、その状況は改善されたが、農村人口が多いこと、1人当たり資源が減少したこと及び1人当たりGDP水準が低いことといった問題は依然として存在している。以下では、現在中国の「三農」問題の問題点を見ていきたい。

### 3. 「三農」問題の主な問題点

上述のようなさまざまな改革を経た現在、中国の「三農」問題には以下の4つの主な問題が現れている。

#### (1) 農作物の過剰生産

1980年代以降、農地総面積が変化しない或いは減少した状況で、トウモロコシなどの主な穀物の総生産量が1980年の3億2,056万トンから2001年の4億5,264万トンに増加した（図1）。1人当たりの食糧消費も370キログラムに達し、1980年代の全面的不足状況から過剰状態へと変化した。特に1996～1999年の4年間は記録的豊作であった。

このような変化の背景には、「農業生産請負責任制」の導入により農業生産性が向上したこと、農産物、化学肥料など農産物のマーケットが拡大したこと、そして品種改良が進められたこと、政府が農業投資を大幅に増やしたこと、1994～1996年の3年間の政府買付け価格が引き上げられたことなどがあると考えられる。

1990年代初期、国家の年間農業投資額は67.2億元に過ぎなかったが、2001年には993.4億元を超え、15倍近くに増加した。また、政府は農産物買付け価格を1994～1996年の3年間で計8割引き上げる政策を打ち出し、結果、政府の買付け価格は国内の市場価格を上回る水準となった（図2）。この政策により、農民の農産物栽培への意欲を向上させ、食糧増産に走らせ、1996年からの4年連続の豊作

<sup>3</sup> 平均主義とは労働量や能力に関わらず誰でも同じ収入を得ることを指す。

をもたらした。しかし、1997～2000年に国際農産物市況が下落したのを受けて、政府は1999年に農産物買い付け価格の引き下げに踏み切った。この価格の下落によって、農民の収入は低迷した。増産しても収入は増えないという現象は東北部の食糧生産基地である黒龍江省、吉林省で特に深刻な状況となり「新東北現象」<sup>4</sup>と呼ばれていた。

この収入低迷のもう一つの要因は、国民生活水準の向上に伴って需要構造も変化しているにもかかわらず、農産物生産はこれを認識しないで、最大限の量の生産を行ったことである。このような状況を受け、政府は2000年から作付面積調整政策を展開し始めた。高付加価値農産物の栽培が増えたことで、農民の増収にもつなげると期待している。

(2) 農村住民と都市住民の収入格差がますます拡大

図3のように1996年以後、農業は増産しながらも農民の収入は増えないという現象が続き、農村住民と都市住民の収入格差は拡大した。2001年には都市住民の収入は農村住

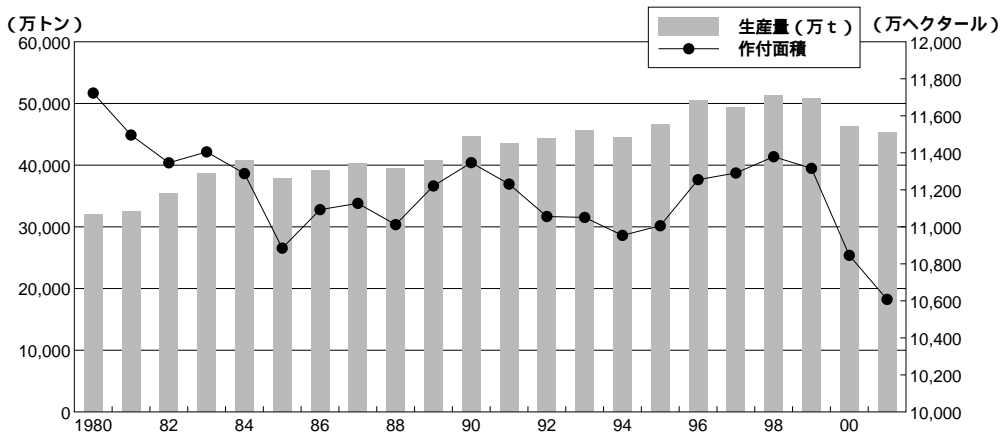
民の3倍近くに上った。

また、農村住民1人当り収入の増加率をみても1996年は前年比22.1%増であったのに対し、2001年は5.0%である。さらに、国内農産物の生産過剰により価格が下落し、農民が農業から得た収入は4年連続マイナスとなった。

農村住民の収入増を抑制している主な要因は3つあると考えられる。第1は農産物価格の下落である。第2は国内市場において工業製品が飽和状態にある中、輸出能力が不足している郷鎮企業の成長が鈍化し、郷鎮企業に従事している農村住民の収入増が期待できないことである。第3は国有企業改革を実施した結果、都市部のレイオフ者が急増し、就業難が発生していることから、各都市ではさまざまな制限措置を設け、農村住民の都市での就業を阻止していることである。

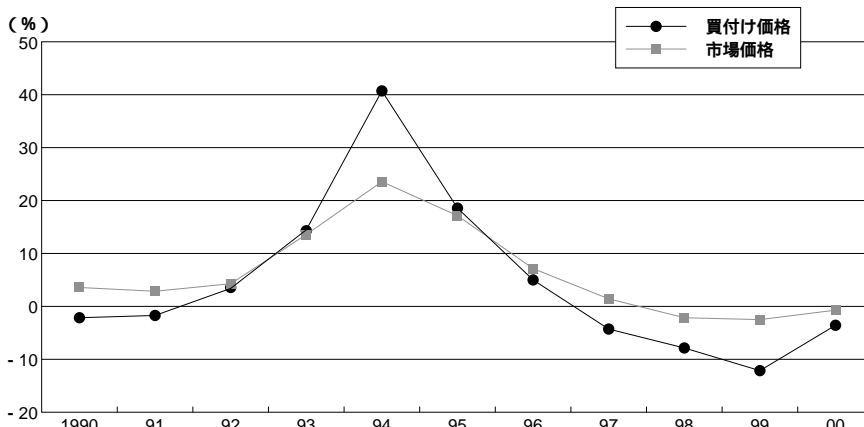
農村住民の収入が伸び悩んでいるのに対し、都市住民の収入は1990年以来増加し続けている。上昇の主な原因は公

図1 穀物の生産量と作付面積の推移



(出所) 中国国家统计局『中国農村統計年鑑2002』より作成。

図2 農産物の政府買い付け価格と市場価格の前年比増加率



(出所) 中国国家统计局『中国農村統計年鑑2002』より作成。

<sup>4</sup> 「新東北現象」という表現は、1990年代初期、国有企業が集中している東北で発生した国有企業の利益の伸び悩み、レイオフ労働者の大量発生などの現象を「東北現象」と称したことを受けて、生まれたものである。

務員および事業部門職員の賃金が連年引き上げられていることにある。政府は内需拡大に向けて個人消費を刺激するため、1999年に公務員及び事業部門職員に対し、1人当り月平均120元の収入増を図った。2000年には、一部の大都市では都市住民に対し住宅手当額を引き上げた。これらの措置をとった結果、農村住民と都市住民の収入はますます拡大することとなった。

#### (1) 「乱收費」などの現象が絶えず、農民負担は依然として厳しい

1994年以後、農民の税金負担額は連年増加しており、収入の増加幅をはるかに超えている。この現象は2つの方面に現れている。

第1は納税面である。納税は国民の果たすべき義務であるが、負担の急増は常識的には考えにくい。しかし、1994～2000年の間、農民が国家へ納付した農業税、農業特産税などの税金は223億元から4,653億元まで増えた。1人当り年平均増加率は12.1%である。しかし、農民収入の増加率は年平均2.1%に過ぎない。これは地方政府が地方の財政収入を増やすため、中央政府の政策を真面目に実行せず、農民に対し重複徴税を行っている結果である。

第2には費用徴収面である。農村において、行政の「乱集資」(乱れた資金集め)現象は深刻である。道路補修費、検疫費、義務教育達成費などさまざまな名目で農民から費用が徴収されている。例えば湖北省のある農村では世帯ごとに学校建設費を徴収しており、校舎が完成した時には農家の子供は学費を払えず、学校に通えないといった事態が発生している。

以上のような「乱收費」は、さまざまな悪影響を及ぼしている。まず、農民の限られた収入が各名目で徴収され、生産拡大のために投入する資金がないことである。次に、農民の可処分収入が減少したことで、工業製品の購買力が

減少し、工業部門に打撃を与えている。第3に、行政は農民からさまざまな費用を徴収し、農民らの反感を買っていることである。このようなことが長期的に続くと社会的不安を招きかねない。

#### (4) 農村余剰労働力が多く、就業問題が深刻化

2002年末の中国農村人口は総人口の60.9%に当たる7億8,241万人(就業者数4億8,960万人)であるが、『中国農業年鑑2001年』によるとこのうち、1億2,000万人以上が余剰労働力である。改革開放当初は郷鎮企業が農村余剰労働力を吸収するための主な受け皿となっていたが、近年は郷鎮企業も労働集約型から資本集約型へと転換し、農村余剰労働力を吸収しきれずにいるのが現状である。さらに、農業では作付面積の調整・減少、機械化の導入などで農業に従事する者は減少傾向にあり、農村部での余剰労働力は今後もさらに増加することが予想される。

#### 4 「三農」問題を解決するための具体的方策

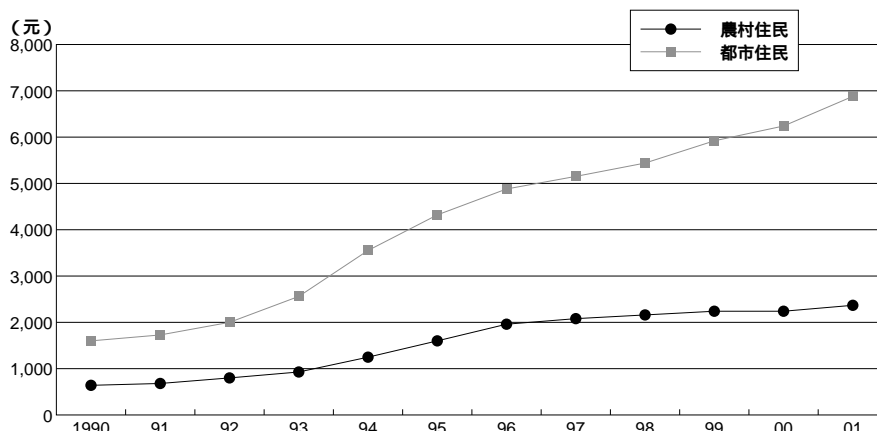
政府はこうした「三農」問題を深刻に受け止め、農村税費改革、食糧買付販売システム改革、農民補助金方法改革、農村金融制度改革と農村医療制度改革などを打ち出した。これらの政策を実施する際、問題を解決する具体的方策を以下の方面から提案したい。

##### (1) 農産物の過剰生産を避け、栽培構造を調整するために耕地の開拓をやめ、牧草地や林地に適応すべき土地はそれに戻す

農業の科学技術普及、市場情報伝達システムを確立

行政機関が農家に市場情報を伝達し、農民が市場の動きに対応して、需要に見合った作物栽培を行う。また、有機穀物、野菜などの高付加価値農産物の栽培技術を開発するため、農家と大学、研究機関の技術協力を強化し、農業分野における産学連携を強化していく。これにより

図3 都市住民と農村住民の収入格差



(出所) 中国国家统计局『中国統計年鑑2002』より作成。

付加価値の栽培を目指す。

## (2) 農村住民と都市住民の収入格差など問題を是正するために

### 戸籍制度を緩和

農村住民の都市での経営活動を許可し、農村住民の都市への流入制限などの差別政策を廃止する。都市で就業している農村戸籍住民に対し、都市住民と同様な権利を与える。

### 農村住民の国民待遇を回復

教育、医療、就業、社会保障、市場参入及びその他公共財政支出などの面において、都市と農村で統一した政策を実施し、最終的に都市農村の一体化した政策を実施していく。

### 農民参加型の業種別協力組合を設立

政府が各種の専門性のある農業組合の設立を支援し、これらの組合を通じて農家と販売会社を結び付け、農業の産業化経営を促進し、市場競争力を向上させる。

### 農業への財政支出比率の拡大

農業インフラ投資を増加して、生産条件、環境を改善し、「農民から取る部分が農民へ与える部分を上回る」という状況を是正する。トウモロコシ、大豆などの農産物に対する補助金方式を見直し、現在の流通分野への補助から直接農民への補助とする。

### 土地制度の見直し

政府が農民の土地使用権の譲渡を認めることで、一定規模の土地での農業経営ができるようになる。また、一定規模の農業経営を実現することによって、農業の生産効率が向上できる。

### 農産物市場と農村金融市場を開放

すべての農産物の生産商品化と経営市場化を実施し、初級市場 - 卸市場 - 先物市場を含む市場システムを確立し、開放的かつ秩序のある競争を行うべきである。また、農民が助け合うという性質を持つ金融組織 - 協力銀行の設立を認め、国家の金融政策に基づいて管理を行っていく。

## (3) 「乱収費」など農民の負担を軽減するために

### 農業税、農業特産税などの税目の廃止

現在実行している農業税収には主に農業税、農業特産税、食糧売り渡し割り当て、教育費、計画出産、行政サービス費が含まれている。歴史的にみても農民の直接納税はない。諸先進国の中でも多くの国は農業税を徴収していない。従って、農村住民も都市住民と同様に財産税、個人所得税を実施すべきであると考えられる。

農村教育システムの確立を強化し、9年間の義務教育の

普及を継続

義務教育費については省、市、県財政から支出し、現在の農民、郷鎮、県が主に負担している状況を改善する。これを実現すれば、現在の農民負担は半減されることとなる。同時に農村の職業教育や成人教育を発展させ、農民の教育レベルを高めていく。

郷鎮レベル政府の機構改革を行い、郷鎮の自治を認可

現在実施している郷鎮レベル政府での村民自治、民主的な選挙を継続し、郷鎮の自治を実施していく。県は郷鎮政府に出張所を置き、政府の機能を行使する。その結果、行政の人員削減を実現し、農民の負担も削減できる。

## (4) 余剰労働力を吸収するために

### 郷鎮企業の産業構造を調整

郷鎮企業の産業構造を調整させ、農産物加工業や第三次産業を発展させることが重要である。現在、主な農作物の生産地と余剰労働力の出身地は中西部に集中し、生産加工地は東部沿海に集中している。今後中西部は労働集約型の農産物加工を中心とする郷鎮企業を育成し、余剰労働力を吸収すべきである。

### 農村の都市化（中小規模都市）

国家財政、金融部門などは郷鎮企業を育成し、農村の工業化と都市化を促進して、多くの農業人口と農村余剰労働力を吸収する受け皿を設ける。その具体的方法の1つとして、農産物流通、農村不動産、観光などの第三次産業を発展させることなどがある。

## 5 まとめ

本稿では中国の「三農」問題について政策の歴史を振り返り、現存する問題点を整理し、問題の解決策に向けた具体的方策を提案した。提案した方策の中で、既に政府が取り組んでいるものもあるが、今後さらに徹底的に進める必要がある。

現在中国農村人口約8億人のうち、余剰労働力は1億2,000万人を超えていると言われていた中、2001年末のWTO加盟に伴う外国の農産物の流入によって、中国農業はさらに大打撃を受けることが予測されている。人口の大半を占める農民収入の向上と余剰労働力の吸収のための改革を中国政府は急務の課題と位置付けている。その改革の実施、そしてその結果は今後の中国の経済発展及び社会安定に大きく影響するものと考えられる。

中国の食糧生産基地として位置づけられる東北3省においては、特にこの「三農」改革の成果が期待されることである。東北3省における改革の成功は北東アジア周辺各国へも好影響をもたらすものとなる。

## 参考文献

1. 「江沢民総書記の中国共産党第16回大会における報告」  
2002年11月8日。
2. 柯隆「制度移行期の中国農業制度改革の方向性」富士  
通総研経済研究所、研究レポート 139、2002年8月。
3. 馬曉河「新時期の農業、農村と農民問題」『第二回中  
国農業機械フォーラム発言要旨』（中国語）2002年10月  
18日。
4. 長瀬誠「中国農業・農村経済の現状と展望」東アジア  
総合研究所、研究レポート 7、2003年7月。
5. 「温家宝総理の記者会見」中国ニュースサイト「新華  
網」、2003年3月18日。

## *Measures to Solve Problems Affecting the "Three Dimensions of Agriculture" in China (Summary)*

Jin Li

Researcher, Research Division, ERINA

On 18<sup>th</sup> March 2003, the General Assembly of the 10<sup>th</sup> National People's Congress came to a close and the country's new leaders were appointed. The new administration has set the goals of expanding GDP fourfold on the 2000 level (\$1.804 trillion) to \$4 trillion by 2020 and to create a "society with a certain amount of latitude" by 2021, the year that will mark the centenary of the founding of the Chinese Communist Party. However, in order to attain these goals, it is first of all necessary to increase the annual net incomes of the eight hundred million people living in rural areas. The new administration is devoting attention to this problem and has taken up the issue of agricultural reforms in its policy program as a matter of the utmost importance.

Since the founding of the People's Republic of China in 1949, successive Chinese administrations have focused on problems affecting the "three dimensions of agriculture" (agriculture, rural areas and farmers), and have implemented policies relating to such issues as land reforms, agricultural production cooperatives, the creation of communes and the collectivization of agriculture, and the agricultural production contract responsibility system. However, although some of these policies have been successful, others have had a negative impact.

Problems currently affecting the "three dimensions of agriculture" include overproduction of agricultural produce, inconsistencies in the structure of crop cultivation, the increasing income gap between rural and urban populations, the heavy burden still borne by farmers, and the fact that rural areas have significant surplus labor, leading to the escalation of employment problems.

I would like to make the following proposals for specific measures to solve problems affecting the "three dimensions of agriculture":

- 1) In order to avoid overproduction of agricultural produce and rectify the structure of crop cultivation, the

government should:

- i) stop reclaiming arable land, return land that would be more appropriate as pastureland and forest to its original state, and rectify the structure of crop cultivation;
- ii) establish systems for promoting science and technology in agriculture and distributing information to local citizens.
- 2) In order to redress income disparities between rural and urban populations, the government should:
  - i) ease the family registration system;
  - ii) extend the social safety net to include those living in rural areas;
  - iii) establish cooperative associations for each industry, in which farmers can participate;
  - iv) increase the share of government spending on agriculture;
  - v) revise the land system;
  - vi) liberalize markets for agricultural produce and rural financial markets.
- 3) In order to ease the burden on farmers, such as that resulting from excess taxes and levies, the government should:
  - i) abolish such taxes as the agriculture tax and the local agricultural specialty tax;
  - ii) reinforce the establishment of the education system in rural areas and continue to propagate the 9-year compulsory education system;
  - iii) conduct structural reforms of government at the level of rural businesses and authorize self-government for rural businesses.
- 4) In order to absorb surplus labor, the government should:
  - i) adjust the industrial structure of rural businesses;
  - ii) promote the urbanization of small and medium-sized rural areas.