

刊行のことば

世界は一刻も休んでいない。しかも、今日は、交通通信の発達により、国境を越えた人、物、金、情報等の流通がますます活発になりつつある。いわゆるグローバル化の流れの中で、世界各国の社会経済は、過去には見られなかったような速さで変化しつつある。農業といえども、その例外ではあり得ない。

日本の農業も、独自の条件をもっているとはいえ、世界の農業とのつながりは、ますます大きくなっている。世界とともに考え、世界とともに伸びるのが、日本農業の今日の使命である。この叢書の目的とするところは、まさにこの使命を忠実に実行するところにある。

編集委員

安藤光義	鈴木宣弘
加瀬良明	立川雅司
河原昌一郎	三石誠司

(五十音順)

中国における新たな農業農村政策の導入と展開

第10期5ヵ年計画期における食糧生産補助政策の導入と農民労働者政策の変化

解題・翻訳/ 河原 昌一郎

解題	2
農業生産経営への補助	9
1. 政策登場の背景	9
2. 主要政策措置	10
3. 政策の執行状況および効果の評価	19
農村労働力の流動	24
1. 政策背景および変遷過程	24
2. 政策内容および主要措置	27
3. 政策調整の変化の趨勢	33

解題

河原 昌一郎

1 第10期5カ年計画期における中国の農業農村政策

第10期5カ年計画は2001年から2005年までをその期間とするが、この期間には、改革開放政策の開始以来、中国の農業農村政策に多彩で各種の変化が見られた期間の1つであったとして良いであろう。

この期間におけるこうした各種の政策の実施は、もとより長期にわたり持続している経済の高成長によって農業農村に大きなひずみや変化がもたらされていることを背景としているが、新たな特色ある政策が登場することとなった直接的な要因としては、やはり、2001年末に実現した中国のWTO加盟と2002年11月の胡錦濤政権の成立とを挙げなければならない。

胡錦濤政権が標榜する政策目標は、調和社会の実現である。調和社会の実現において、最大の課題とされるのは都市と農村の調和ある発展であることは言うまでもないだろう。

社会の調和ということについては、早くも、胡錦濤政権が成立した2002年11月中国共産党第16回大会において、「小康社会」(経済的にまずまずの生活ができる社会)の実現のための経済成長政策を継承する一方で、経済社会の発展は調和をもって行われなければならないという文脈で言及されていたものである。

2003年10月中国共産党16期3中全会(第3回中央委員会全体会議)で採択された「社会主义市场经济体制改善の若干の問題に関する決定」は、「小康社会」の実現のためには「都市農村発展の統一的推進」が必要であることをあらためて確認するとともに、農村改革または農村経済体制改善のための主要な政策内容として次の4点を規定した。

農村土地制度を完全なものとする。

農業社会化サービス、農産物市場および農業支援保護のシステムを健全

化すること。

農村税費改革を推進すること。

農村余剰労働力の移転・就業環境を改善すること。

これらは、いずれも都市農村の経済・社会格差の是正を図る上で、最も緊要な課題とされているものであり、現在の中国農村が置かれている状況を反映したものである。

上記について、農家経営請負制を基礎とする農村土地制度の安定は、中国農村政策の基本中の基本である。農家の土地に対する権利が十分に確保されなければ、農家の生活の基盤そのものを脅かすこととなり、農村は安定しない。このため、2002年8月に農村土地請負法が制定され、農家の権利が強化されることとなった。上記は、こうした事情を背景として、同法を適切に浸透させ、農村土地制度を適切に運用していくことの重要性を確認したものである。

上記は、主としてWTO加盟への対応を念頭に置きつつ、農業の発展を図り、農民所得を向上させようとするものである。このうち、農業支援保護システムの健全化については、食糧生産農家への支援を従来の間接的な方式から直接的な方式へと変化させるという画期的な方式が採用されることとなった。すなわち、従来、農家からの食糧買付に当たっては、政府から支援される買付資金は食糧企業に支給されていたため、食糧企業での資金の流用等の弊害が生じて農家に資金が届かないこともあったが、今後は原則として食糧の作付面積に応じて農家に補助金が直接支払われることとなった。こうした農家への直接的な補助金の支給は、新中国の成立以来、初めてのものである。

上記の農村税費改革は、農民負担軽減の一環として従来から取り組まれてきたものであり、まず農業特産税(注1)、次いで農業税(注2)が廃止、減免されることとなる。中国の農民負担の問題は、単に税制だけの問題ではなく、郷鎮政府(注3)または村民委員会(注4)が必要に応じて農民に賦課することのできる公課制度のあり方のほうがより本質的な問題であるが、農業特産税および農業税の廃止、減免という措置は、農家への直接補助と同様、やはり新中国成立以来の初めてのものである。農家への補助政策および農村税費改革はい

ずれも農家所得に直接的影響を及ぼすものであり、そうした観点からこの二つの政策は一括して「両減免、三補助」と言われることがある。両減免とは農業特産税および農業税の減免措置のことであり、三補助とは農家への補助政策である優良品種補助、食糧直接補助および農機具購入補助のことである。

上記の主たる内容は言うまでもなく都市で就業する農民労働者（農民工）の処遇の改善である。2000年代の初めには1億人を超える農民が都市に出て就業しており、中国経済の成長に重要な役割を果たすようになっていた。しかしながら、農民労働者は労働条件等の面で都市労働者と平等な待遇を受けることができず、その格差は極めて大きい。この問題の本質は都市と農村の分割戸籍の問題にあるが、そうした問題を含めて、徐々に農民労働者の処遇改善のための対策がとられるようになっていく。

この16期3中全会の決定の後、2004年からは毎年の年初に1号文件（党中央・国務院から各年の最初に発出される文書）によって農業政策の方針が示されるようになっていく。農業政策の方針が1号文件として示されたのは1982年から1986年までの5年間にその例があるが、2004年1号文件はそれ以来のものであり、胡錦濤政権の農業政策に対する意気込みを示すものである。

胡錦濤政権は、2004年9月の中国共産党16期4中全会において、社会主義のもとで「調和社会の建設」の能力を高めることが、党の行政執行能力を強化する上での重要な内容となるとの認識を示し、「調和社会の建設」を明確に目標として掲げた。

最初に述べたとおり、「調和社会の建設」においての最大の課題は都市と農村との調和ある発展であり、「調和社会の建設」の成否は農村をどのように発展させるのかということにかかっていると看しても過言ではない。そうした観点もあって、胡錦濤政権では江沢民政権と比較してより農村対策が重視されるようになっていくことができよう。農業政策の毎年の1号文件による提示はその1つの表れである。

その後、2006年1号文件で「社会主義新農村の建設」が標榜され、各般の農業政策はこの社会主義新農村建設の標語の下に推進されることとなったが、そ

の具体的な内容は、基本的に上述した16期3中全会の決定で示された内容と変わるものではない。

すなわち、第10期5カ年計画期の農業農村政策は、16期3中全会の決定の内容を踏まえれば、全体として調和社会の実現が強調される中で、農民所得の増加と農民労働の待遇改善とをその重要な目的としているのである。

2 食糧生産補助政策の導入と農民労働者政策の変化

（1）収録論文の紹介

第10期5カ年計画期における上述のような農業農村政策の特徴に鑑み、本書ではこの期間の食糧生産補助政策および農民労働者政策に関する論文をそれぞれ翻訳して収録することとした。収録した論文はいずれも宋洪遠等編著『十五』時期 農業および農村政策 - 回顧と評価 -』（中国農業出版社2006年）に所収のものである。

食糧生産補助政策に関する論文としては？雪玲著「農業生産経営への補助」を、農民労働者政策に関する論文としては劉光明著「農村労働力の流動」を収録した。著者はいずれも中国農業部農村経済研究中心（センター）の研究者である。

収録論文では、それぞれ食糧生産補助政策および農民労働者政策の経緯、内容、実施状況等が的確に整理されている。したがって、これらの政策の具体的な内容については、収録論文を読んでいただきたいが、以下で、収録論文を読むに際しての予備的知識となるような事情を紹介しておくこととしたい。

（2）食糧生産補助政策について

食糧生産補助政策は、中国のWTO加盟に伴う食糧生産・流通情勢の大きな変化に対応しつつ開始されるようになったものである。

1999年以前に中国政府が実施していた食糧政策は、食糧買付価格を政策的に高く設定し、供給過剰となって市場価格が下落しても政府が余剰食糧を全て保

護価格で買い付けるといった保護価格政策であった。こうした保護価格政策は必然的に食糧の過剰生産を招き、在庫の積増しとともに政府の財政負担を増大させる。実際、1990年代後半は食糧生産量が食糧需要量（推計では当時の食糧需要量は約4億8千万トン）を上回る5億トン前後で推移し、大量の食糧在庫が発生し、政府の財政負担は大きく膨らんだ。

こうした情勢に対応して、2000年から、財政負担の軽減を図るとともに、2001年末に予定されているWTO加盟をにらみ、食糧の価格、流通面での大胆な自由化施策が実施される。これらの一連の施策は2003年まで継続するが、これらは中国食糧の価格面、品質面での国際競争を強く意識したものとなっているので、この期間を国際競争志向期と呼ぶことができる。

国際競争志向期において、保護価格による買付が段階的に廃止され、また、従来は主として国有食糧企業によって担われていた食糧流通への参入も自由化された。こうした自由化と積増しされていた膨大な食糧在庫が背景となって、食糧価格は大きく下落し、農家の食糧生産意欲が冷え込んで、2000年以降は逆に食糧生産量が需要量を下回って低迷するようになる。

こうした食糧生産の落ち込みは、国内での食糧の供給不足、輸入圧力の増加、農家所得の低迷といった問題をもたらし、中国政府に新たな食糧政策の必要性を感じさせるようになった。特に2003年の食糧生産量が4億3千万トンと近年にない低い水準に落ち込んだことは中国政府の食糧問題に対する危機意識を強めた。

2004年から本格化される食糧生産補助政策はこうした事情を背景にして登場したものである。すなわち、食糧生産補助政策は、WTO加盟に対応した国際競争志向期における自由化施策が予想以上に大きな衝撃を食糧生産に与えることとなったため、従来の価格支持制度に回帰するのではなく、食糧生産の維持を図るために新たな形で自由化施策の部分的修正を行うという政策的意味を有したものである。

（3）農民労働者政策について

中国では、全国の国民は農村籍か都市籍かに二分され、農村籍から都市籍への移転は、従来、大学に入学する場合等を除いて極めて限定された範囲でしか認められず、農村籍の者が都市に住むことは原則として許されなかった。たとえ不法に都市に住んでも、医療、住居、教育等の都市住民に提供される一切のサービスを受けることができず、農村籍の者が都市で生きていくことは事実上困難であった。

しかしながら、こうした制約にもかかわらず、経済成長等に伴う都市の労働力需要の拡大等により、多数の農民が都市に流入を始める。農村から都市への労働力流入は当初「盲流（注5）」という形で現れた。大量の過剰人口を抱えた農村の生活は極めて貧しく、都市との生活の格差が甚だ大きかったため、劣悪な作業条件や安価な賃金であっても、大量の労働力が農村から都市に流れ込んだのである。その後、「盲流」は、都市での生産活動を支えるものとして「民工潮（注6）」として再評価がなされ、農村労働力の秩序ある移動が図られるようになった。

都市での農民労働者は、主として工場や建築現場に就業し、都市における二次、三次産業のブルーカラーとして、都市の底辺を支えている。都市によって差異はあるが、第10期5カ年計画期においても都市における流動人口は大きく増加した。たとえば、北京市では2003年の流動人口総数が約400万人と推計されており、市内人口の約30%を占めるようになっている。しかしながら、こうした農民労働者に対する都市の受け入れ体制は不十分であり、農民労働者への差別的待遇は十分に改善されていない。

収録論文は、こうした状況に対応して、第10期5カ年計画期において実施された農民労働者問題に関する政策の具体的な内容とその効果を整理している。ただし、著者が最後に指摘しているように、現在でも農民労働者に対する差別的待遇が十分に除去されたわけではなく、農民労働者に対する権利侵害の発生もなくなっていない。

前述したように、農民労働者に関する問題の本質は、都市と農村の分割戸籍の問題にある。都市と農村の分割戸籍制度が廃止されなければ、農民労働者の

問題も本質的には解決しない。しかしながら、農村の低賃金労働力の存在が中国経済の成長を支える重要な要素となっていること等の諸般の情勢を考慮すれば、都市と農村の分割戸籍制度の廃止が近い将来に実現すると予想することはできないだろう。

注：

(1) 園芸農産物(果物等)、水産物、林産物、毛皮等の生産によって得られた収入に課せられる税。2000年の農業特産税の収入は138.8億元で、同年の中国税収総額の1.1%を占めていた(劉佐編『中国税制』(2002年人民出版社)による。)

(2) 食糧、綿花等の生産によって得られた収入に課せられる税。2000年の農業税の収入は165.9億元で、同年の中国税収総額の1.3%を占めていた(同上)

(3) 中国の地方行政区は、省級の行政区、県級の行政区、郷鎮級の行政区に分けられ(中国憲法第30条)それぞれに国家の地方機関としての人民政府が設置されている。郷鎮政府とは、最末端の郷鎮級の人民政府のことであり、行政区の広さからすれば概ね日本の町村に相当する。

(4) 村民委員会とは、村(郷、鎮は一般的に数カ村に分かれる。)内の住民によって設立される自治組織である(中国憲法第111条)郷鎮政府のような地方国家機関ではないが、村内の公共・公益事業(土木、教育、医療等)の実施に関して一定の行政的権能を有する。

(5) 1980年代半ば以降から起こった農村から都市への多数の農民の移動を指すが、全体として計画性のない盲目的な動きとして考えられたため、中国のマスコミによって「盲流」と称された。

(6) 「民工」とは農民労働者または出稼ぎ者のことであり、農民労働者の多数の動きが「民工潮」と呼ばれる。「盲流」と異なり、農民労働者の都市労働力としての一定の評価の下に行われる計画的な労働力の移動を指して用いられることが多い。

農業生産経営への補助

? 雪玲(農業部農村経済研究中心)
河原 昌一郎 訳

第10期5カ年計画期は中国の農業政策に重大な転換があった時期であり、農業政策の方向は長らく続いた「多くを取る」から「多くを与える」に変化した。この時期には、優良品種補助、食糧直接補助および農機具購入補助を含む多くの農業生産補助政策が登場し、中国の食糧生産を促進し、農民収入を高め、農産物の品質を向上させ、農産物の競争力を強化させる上で非常に重要な役割を果たした。

1.政策登場の背景

中国の農業および農村経済は第10期5カ年計画期に入ってから、食糧等の農産物市場価格の低迷が続き、食糧生産は連続して低下し、農民収入の増加が長年にわたり緩慢となり、都市と農村の住民の収入格差は絶えず拡大していた。こうした状況は農村経済の発展と農民生活水準の向上に影響を与えるだけでなく、農村社会の進歩と都市農村の調和のとれた発展にも影響を及ぼし、さらには農産物供給および国家の食糧安全に影響し、全体としての国民経済の発展および社会の安定にも影響を及ぼすこととなる。

このため、第10期5カ年計画期において、中央は都市農村を統一的に発展させるという要請に基づき、「多くを与え少なく取り自由にさせる」という方針を堅持し、「三農」への支援程度を強め、各種の措置をとり、食糧生産農民の収入の増加に努め、農民の食糧生産への積極性を引き出した。こうしたマクロ的な背景の下で、「両減免、三補助」という政策が登場した。そのうち三補助とはすなわち優良品種補助、食糧直接補助および農機具購入補助のことである。