

「三農問題」を 考える

中兼和津次



一 なぜ「三農問題」か

現政権（胡锦涛・温家宝指導部）の大きな政策課題が効率的で安定的な成長の実現、調和の取れた（和諧）社会の建設にあることはいうを俟たない。前者が成長の質を問題にしているのに対して、後者は分配の適正化を狙っているといえる。これまでの量的成長重視を改め、エネルギー効率を高め、環境にも適合した成長を求めざるをえなくなってきたし、あまりにも拡大した所得格差を是正しなければならぬ、そうした緊迫した状況に中国があると指導部は認識していることは確かである。また、前者（成長）が主

として経済的な課題であるのに対して、後者（分配）はむしろ政治的、社会的目標ともいえよう。その中でも、農業、農村、農民の、いわゆる「三農問題」は成長の質と分配の適正化に絡む、ある意味で最も重要なテーマといえる。

農業重視はこれまでも五カ年計画のたびに繰り返し打ち出されてきたスローガンであるが、第一一次五カ年（展望）計画において初めて明確に農業を支援する姿勢が示された。そこには拡大する都市農村格差と、そのある意味で極端な表現でもある各地で頻発する農民紛争（あるいは暴動）が背景としてある。例えば『争鳴』が集計した二〇〇三年一〇月～一二月の一、二省市における農民騒動の件数、参加者数を見てみよう（表1参照）。もちろん、こ

表1 中国12省市自治区における農村争議 (2003年10月-11月)

地区	争議件数(件)	参加者数(人)	争議の原因
天津市	3	3万以上	農地徴用
河北省	20以上	10万以上	綿花買い付け価格、道路工事賃金未払い
河南省	50以上	30万以上	タバコ買い付け代金未払い、雑税徴収、農地徴用
湖北省	40以上	26万以上	食糧買い付け価格、代金未払い、農地徴用
重慶市	11	12万以上	生豚買い付け価格、雑税徴収、農地徴用
山東省	22	30万以上	農地徴用、景勝地売却、雑税徴収
安徽省	30以上	15万以上	農地徴用、農産物低価格買い付け、無償道路補修強要
江西省	40以上	20万以上	出稼ぎ労働者賃金未払い、農産物低価格買い付け、化学肥料代値上げ、信用合作社による高利貸し付け
湖南省	20以上	12万以上	農地徴用外部への売却、農民騒動指導者の拘束、税目増加
遼寧省	30以上	15万以上	農地徴用、農業税収20数項目増加、道路工事賃金未払い
黒竜江省	40以上	10万以上	国营林場給料未払い、農地徴用、農民鉱山労働者に対する搾取
内モンゴル自治区	30以上	6万以上	林場徴用、畜産物低価格買い付け、未払い、道路工事賃金未払い、デモ・警察との衝突

出所：『争鳴』2003年第12期より。

の雑誌は共産党に対して批判的で、中国における負の側面を強調する傾向が強いから、表中の数字そのものに関してはある程度割り引いて見なければならぬだろう。しかし、公式報道でも二〇〇五年には全国で数万件にのぼるすさまじい数の農民騒動があったと認めているわけだから、多少の誇張はあるかも知れないが、表1の数字は決して実態からかけ離れているわけではない。¹⁾河北省定州での激しい農民騒動はビデオに撮られて国外にも知られるようになったし、広東省汕尾における農民と警官隊との衝突は死者まで出して、香港のメディアを通じて海外にも刻々と伝えられるようになった。

いまや農業を立て直し、農村を発展させ、そして農民の不満を解消しない限り経済発展も、社会的、政治的安定も確保することは難しいと現政権は痛切に感じている。最近盛んに唱えられる「新農村建設」なる構想も、そうした背景の下に打ち出されてきた政策である。順調に高成長を遂げてきた中国であるが、今後最

大の不安定要因、つまりこれからの経済発展のアキレス腱となるのはこの「三農問題」であるに違いない。だからこそ政権はこの問題を意識し、重視し、また社会各層による論議は集中し、さまざまな意見が出されることになったのである。中国のインターネット上の「三農論壇」の類は一つや二つではない。これらの意見を整理し、私自身の見方を提示するのがこの小論における課題である。

二 「三農問題」とは何か

三農「問題」とは一体何か。一般には農業の低生産性と低収益性、農村の疲弊、農家の所得低迷と都市住民との所得格差拡大として捉えられている〔阮二〇〇三〕。李昌平の言葉を借りれば「農民は実に苦しく、農村は実に貧しく、農業は実に危うい」〔李二〇〇四〕のである。

しかし考えてみれば、経済が発展し、工業化が進むと、ペティ川クラークの法則が働き、どの国でも農業の比重は必然的に低下する。問題は農業の役割が低下するだけではなく、農業だけでは中国の農民が食べていけなくなってきたという点にある。農業は産業としての性格からいつて急激に、爆発的に生産が拡大するものではない。また多くの国の経験が物語っているように、土地が豊富な国は別にして、農業の労働生産性は非農業のそれを下回る。した

がって単位投下時間当たりの農業収入は非農業収入を下回る。かといって農産物価格も全体として大きく引き上げるわけにも行かないし、市場経済を進めてきた以上、価格を政府が操作するには無理が出てくる。中国農民の非農業収入に対する依存度は徐々に上がってきており、いまやその割合は五〇%を超え、その傾向は発展した沿海部ほど強い。中国における零細な農業経営規模を考えると、いまのままではどうやっても農業、とくに食糧生産だけで農民の生活を維持し、向上させることは難しくなっている。

経済発展が進むと工業化と同時に都市化も進展していくから、経済発展過程で「農村が縮小」するのはきわめて自然なことである。中国における問題は、都市農村格差があまりにも大きく、農村における教育、医療などの社会的サービスが都市に比べて著しく劣悪なことである。程度は別にして、日本でもかつてこのような状況は存在した。しかし日本では高度成長を経て、所得の再分配が進み、遅れた地域や農村に相対的により多くの資源が投下されることによつて、所得の平準化が進んできた。しかし中国では都市農村格差は拡大するばかりなのである。

そればかりではない。中国農村では幹部の横暴や搾取、それに腐敗がはびこり、農民たちがしばしばその犠牲性になつてきた。行政組織は混乱し、治安の悪化さえ見られる。表1の争議の原因欄を見ると、道路工事の未払い問題

や、農産物などの代金未払い事件が頻発したことを示している。村の幹部の不正に抗議の声を上げた農民たちは、時には幹部やその支配下にある公安から手ひどい仕打ちを受けることになる。中国国内で発禁となった陳桂棟・春桃による報告は、赤裸々に中国農民の苦しみ、農村幹部の無慈悲な対応を描いている〔陳・春二〇〇五〕。

中国が他の国と違う最も大きな点は、中国では農民たちが社会的に、また政治的に差別されてきたことである。彼らは「二等公民」として位置づけられ、都市住民の、われわれから見ればそれほど大したことのない権利、例えば基本的社会保障さえ享受できていない。農民が貧しいことはもちろん一大事である。しかしもっと重要なことは、彼らを貧しい状態に貶めている制度的枠組みが、都市住民の無関心もあってこれまでほとんど変わってこなかったことである。農業生産を発展させたり、農村を振興することはどの国でもやってきた。非農業を発展させ、都市を拡大させることで基本的に解決する問題だともいえる。しかし、中国の農民問題となると単なる金銭や技術の問題に止まらない。そこに三農問題の中国的特殊性があるといえよう。

三 農地収用問題に見られる「三農問題」

ここで、表1の農民争議の原因に多く見られる農地収用

問題、いわゆる「収地」問題とは何か、またなぜ起きたのか、そして日本ではなぜこのような問題が起こらないのか、あるいは起こりにくいのか、考えてみよう。社会科学院農村発展研究所ほかの調査によれば、二〇〇四年以降に農村に起きた集団的突発事件のうち、実に六六・九%は土地を巡って警察と農民とが衝突したのだといわれる〔胡二〇〇五〕。この問題にこそ、中国における農民問題、ひいては「三農問題」の本質が集約されているように思われる。

農民が自分の生計手段としての農地を、例えば公共事業のために政府に、あるいは開発業者に売らなければならぬとき、もしその「価格」が妥当ならば通常は何の争議も起こることなく、交渉によって取引は完了する。しかし、その価格や条件が農民にとって不当だと見なされるのなら、彼らは当然その交渉に不満を懐き、その不満は次のいずれかの方法で「解決」されるはずである。(1)第三者を入れての交渉(例えば裁判所に判断を仰ぐか調停を依頼する)、(2)政治的妥協(例えば、政府は農民たちの愛国心に訴え、彼らを説得する)、あるいは(3)強制力(無理やり土地を収用する)、のいずれかによって土地の権利は農民から購入する側、例えば政府に移転する。中国における農地収用問題の大部分は、価格が適正ではなく、かつ(1)も(2)も解決の方法として機能しなかったために起きたと思われる

る。

農地を収用するときの「価格」とはどのようにして決められるのだろうか。中国の「土地管理法」の規定によれば、耕地の補償費用はその土地の徴用前三年間の平均生産額の六〜一〇倍と決められ、（農家に直接ではなく）農村の集団に渡る。もし土地徴用の結果農家が移転しなければならぬとき、移転（安置）費用としてやはり過去三年間の平均生産額の一四〜一六倍が移転する農家に渡されることになつてゐる。日本の場合には、周知のように「公示地価」が収用のさいの目安になる。通常、両者の間の価格交渉により（時間を掛けてでも）価格や条件は折り合いが付き、農地は売買される。しかし時には価格交渉は成立せず、土地収用手続きに入ることになる。

それでは農地の収用プロセスはどうか。日本と中国とでどのような違いがあるのだろうか。話を分かりやすくするために、道路や空港を建設するために農地を収用する場合、日本と中国とで制度がどう違うかを見てみよう。まず日本の場合だが、「農地法」により立地区分に基つき農地は五種類に分けられ、第一種農地（生産性の高い農地など）の場合、転用は原則不許可、ただし例外規定が設けられており、農業用施設、土地収用該当事業、既存施設拡張等には知事あてに農業委員会を経由して転用許可を申請することになつてゐる。道路や空港は土地収用該当事業に相

当するから、「土地収用法」の手続きに従つて、まずは道路公園や空港公園といった事業主体（起業者という）と土地所有者である農家との間の交渉により価格を含めた条件が協議され、もし農家が合意できないときには、都道府県に設けられた土地収用委員会に案件が付託されることになる。そこでの手続きは図一に見られるように、きわめて複雑な過程を踏むことになる。したがつて、この手続きに要する時間的、非時間的費用を節約するためにも、通常は収用前に「価格」により双方の利害が調整される。

他方、中国では農地が道路や空港の用地に転換される（「農転非」）時、次のような手続きにより収用されることになつてゐる（図二参照）。まず、土地を必要とする機関（用地単位）が国土行政主管部門に用地申請を行うと、その部門が県（市）にある統一土地収用弁公室（略称「統徴弁」）に審査（第一次審査）を依頼する。この統徴弁が土地の収用において中心的役割を果たしており、それが土地の所在する末端の行政機関（郷、鎮、街道、村）に土地収用の範囲や面積に関する通知を出し、その行政機関を通して農家（土地の請負権保持者）にそのことを伝える。その後統徴弁が土地の統一収用を行うのだが、用地単位と被収用単位が共同で土地を測量し、建築物など付属施設を調査し、土地の権利関係（権属）を確定し、被収用村の基本状況を審査して、補償や農民移転措置などを協議して「土地

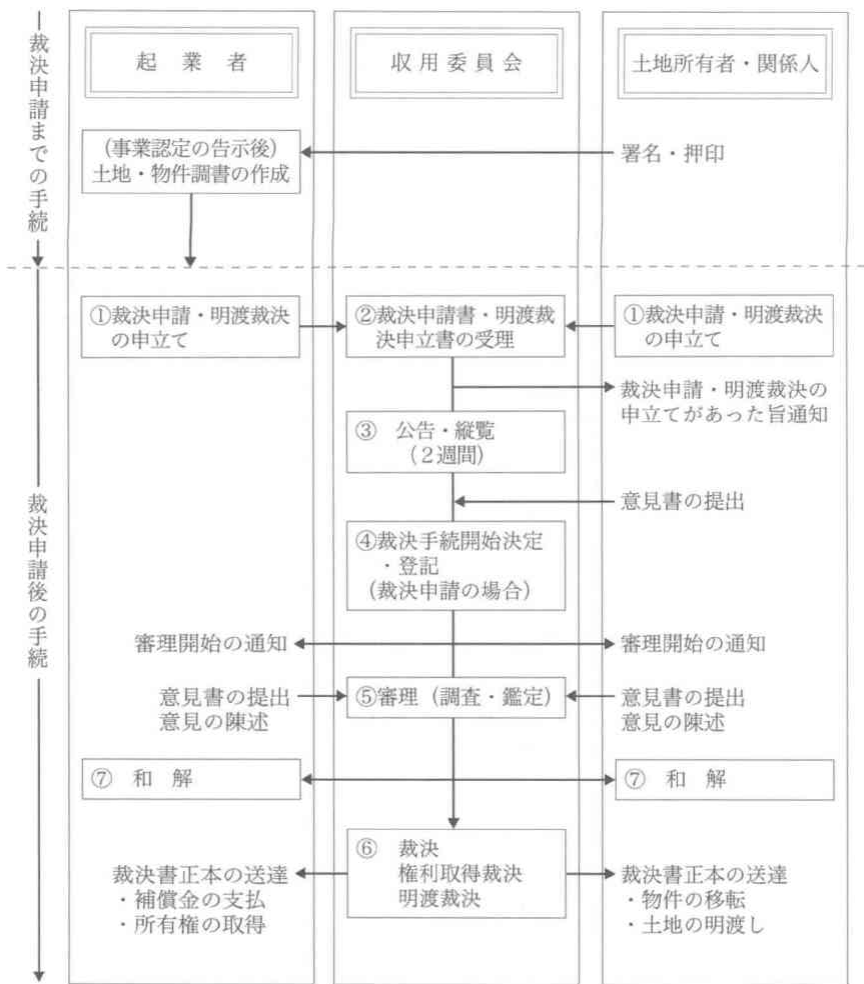


図1 日本における農地収用手続き

出所：宮城県収用委員会事務局 <http://www.pref.miyagi.jp/youti/syuyo/hurozu.htm>

「収用方案」を作り、県の認可を受けた上で用地単位は先に編成した「土地収用方案」に基づき国土行政主管部門へ収用費用を支払う。その後で統徴弁が被収用単位、またそれを通じて補償費用、移転補助などを支払い、土地が国土行政主管部門から用地単位に引き渡される仕組みになっている。

この図と先の日本における土地収用フロー図とを比べると、一目瞭然であるが、中国では農家は上から通知が来て、否応なく土地を引き渡す全く受動的な存在で

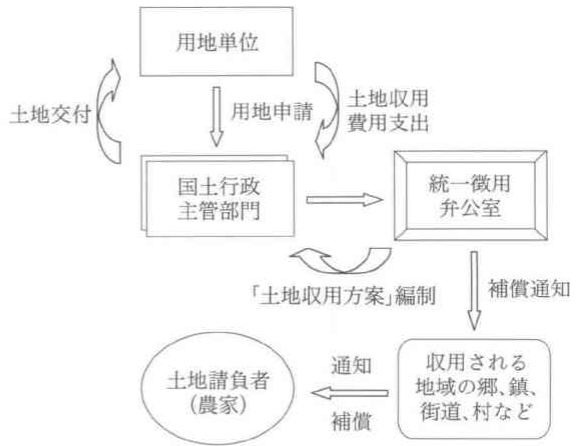


図2 中国における農地収用フロー図

出所：『財経』2006年第4期より。

かない。第三者による調停過程もない。農民たちは意見も不満も表明する機会さえ与えられていない。とくに一九九九年に新しい「土地管理法」ができてから、土地の審査認可権は国務院と省政府に帰属することになり、「協議徴地」（協議して収用）ではなく、「公告徴地」（公告して収用）する方式が変わってしまった。そのために収用価格を農民と事業単位が協議するプロセスがなくなってしまう

た。

かくして、問題は、農民たちが価格が不適正だと感じ、その上収用手続きに農民の意見が反映されていないとき、合法的に不満を表明し、また自らの権利を主張する制度的メカニズムが中国に欠けているか、あるいはきわめて脆弱であることにある。本来なら裁判がこうした制度的装置として機能しそうだが、あまりにも膨大な訴訟件数になることと、裁判に対する信頼性が日本に比べて低いことから、この装置は中国ではまだ十分機能していない。その代わりに用いられるのが「信訪」（投書を通じての訴え）や「上访」（直接政府関係部門を訪れての陳情）という、いわば封建時代さながらの直訴という方式である。

そもそも農民たちの利益を代表する組織が中国にはない。共産党や地方・末端政府が代表しているのか。もしそうだったらこのような農民争議は起こるはずがない。農民たちが自主的に組織する「農会」はあるのか。そのような議論は一部で確かにあるが、現在のところまだ作られていない。結局、農民の利益を代弁するごく少数の英雄的個人（ジャーナリストや弁護士）がいるだけである。彼らは政治的危険を冒してでも農民たちを守ろうとするかもしれないが、所詮限界がある。日本では、いいにつけ悪いにつけ、時には農協が農民の利益を代弁し、時には農民が選んだ代議士や県会議員が票欲しさのために、「農林族」とし

て行動し、また時には村長など行政の長が、選挙に当選したいがために彼らの歓心を買おうとする。しかし中国には農民たちの自主組織もなければ、彼らを代表する政党もない。村長は「民主的に選挙」されることになっているが、たとえ実際そうだとしても、村長の権限など上級政府や党の意向の前になきに等しい。

それに加えて、中国における選挙法そのものが農民の権利を不当に低く貶めている「嚴二〇〇六」。すなわち、一九九五年以前の「選挙法」では、県以上の各級人民代表大会（議会）の代表選挙に当たって農民の一票の重みを都市民の八分の一とすることが定められており、一九九五年の改正選挙法によって農民の政治的権利は都市民のその四分の一に「引き上げられた」。かくして、そもそも制限されている都市住民の政治的権利をさらに下回る権利しか農民には与えられていない。これほどあからさまに農民の権利を「法的に」貶めている国も珍しい。

中国の農民と日本の農民の制度的環境の違いは政治・組織面だけではない。農地制度の最も基本であるところの所有制において両国では大きく異なっている。周知の通り、中国では（国营農場を除く）農地は「集団所有」であり、村人全員の所有という建前になっている。この土地所有権の曖昧さこそが農民の立場を弱めている。すなわち、まず、中国のほとんどの人が「土地は全て国有」と信じてい

ることから示唆されるように、集団所有が事実上国有になつてゐる。集団を構成してゐる農民は土地をもとと自分のものと観念してゐない。農業集団化によつて土地の所有権を奪われた農民たちは、かつて自分のものだった農地を「お上のもの」と見なしてゐる。もう一つは、集団所有とは集団全員のもの、つまり一種のコモンズであり、そうであるが故に誰のものでもない、無所有に事実上なりがちなことである。時には、集団を代表する、例えば村長や党の支部書記が農地を事実上我がものにしてしまふ。集団所有には、私有制に見られるような明確な財産権は存在しない。かくして、農民という形式上の集団所有主体は、自らが所有者だといふ法的、制度的裏付けも、また所有者といふ自覚も意識もないのだから、土地を徴用しようとする政府側とそもそも対等でありえない。

それに対して、日本では農地は私有財産の一つである。もちろん、私有権は絶対的なものではありえない。「公共目的のためには」私的利益は時には犠牲にされる。しかし、私有権が保証されている場合とそうでない場合との間には、私的財産権の保護と、それによつて立つ個人的権利の強さには決定的な違いが存在する。農民と国家とは、少なくとも土地の売買においては全く対等となる。また法治国家である日本では、国家といえども法律に従うから、農民が土地収用委員会の裁定に不満な場合、もう一つの、し

かし高次の第三者機関である裁判所に国家を訴え、最終的な判断を仰ぐことができるし、時には農民たちの訴えが通ることもありうる。

第三に、周知のことであるが、中国では戸籍制度が農民と都市住民を差別し、両者の間に越えられない溝や目に見えない壁を築いている。確かに改革開放により市場化は進み、農民の流動性は高まった。かつてのように、戸籍と配給切符が連動し、人々の移動の自由を奪うことはなくなつた。また一九九〇年代末から戸籍管理も緩み、地方の、いわゆる小城镇や中小都市に農民が戸籍を移すことも可能になつた。しかしそれでも戸籍の移動は依然として制限付きであるし、生まれたときに子供の戸籍が自動的に決まるという、一種の身分制的性格はなくなつてはいない^⑤。それに対して、日本では戸籍は日本人であることの証明書の意味しかなく、自由に、どこにでも移すことができるし、戸籍にはもともと都市と農村の区別はない。

四 「三農問題」をどう捉え、 どう解決するのか

この三農問題をどう捉え、またどのように解決すべきか、最近における熱い争点であるだけにこれまで多くの論者によって取り上げられてきた。我が国では例えば小島

「二〇〇三」は、農業の低生産性が都市農村の所得格差を生み出している原因だから、生産性を引き上げるためには專業農家に土地をなるべく集中させ、経営規模を拡大させ、同時に彼らの農業の機械化を促進することを提唱する。また阮「二〇〇三」は、農民所得の低さこそ三農問題の本質だとして、それを作り出している要因として農業の生産性の低さ、戸籍制度がもたらす社会的二重構造、それに農村に圧倒的に不利な費用負担を挙げている。それに対して敵「二〇〇六」は、農業問題の本質に需給逼迫↑増産対策の強化↓豊作貧乏↓生産量の激減↓需給逼迫というサイクルを、農村問題の実態には義務教育、医療を中心とする公共サービスの遅れを、そして農民問題の根幹には農家の所得の低さ^⑥に由来する経済的貧困と、二等国民扱いから来る政治的権利の貧困という、二種類の貧困があることを指摘している。農業と農村の問題には現政権も意識しており、それなりの政策を打ち出し始めているが、三農問題の深層にあるのは農民差別であり、そのためには「戸籍登記条例」や「選挙法」を改革し、農民に都市民と同じような権利を付与すべきだと敵は説いている。

しかし、中国国内での議論の方がもっと活発であり、さまざまな論点が出てくる点で面白い。そこで後の議論の参考にもなるので、彼らの視点をここで整理しておく。三農問題に関する著作や論文、評論は数多いが、田「二〇〇

「五」や農村發展研究所編「二〇〇五」は、各界の代表的人物に三農問題を語らせ、解決策を提案させているので、格好の参考材料になる。これらの文献を基礎に、一部他の資料を利用しながら、中国国内におけるこの問題に対する捉え方を以下四つの視点として整理しておきたい。

(1) 財産権の視点

例えば、韓駿は現在の集団所有制を「農民按份共有制」（農民区分共有制）へ変えることと、農村土地市場の流動化を提案している。農民区分所有制と集団所有制とは財産権の明確化という点で大きく異なっている。集団所有制の場合、集団組織（この場合、村民委員会や集団經濟組織が代表者となるが）は土地の占有権、使用権、収益権は持つものの処分権は有しない。したがって、土地を売買することも移譲することも、贈与することもできない。それに対して区分所有は、農民にこうした処分権を付与し、合法的に売買することも、贈与することあるいは相続することも、株式にすることも可能となる。こうして財産権を明確化すれば、土地市場の流動化も当然現実味を帯びてくるだろう。「田二〇〇五 所収」。

同様な、しかし異なった視角から土地という財産の権利の明確化を主張するのが郭書田である。彼は農地を国有、集団、個人の多元的所有制にし、実験すること、さらに市場による流動化を促進することを提案している。「田二〇〇

〇五 所収」。こうした主張者はいずれも表面的には土地の私有化という言葉を避けている。しかし、農民個人が部分的にせよ、土地財産の処分権を保持できるということは私有化とほとんど変わらない。実際、中国国内ではすでに公然と農地の私有化を主張する者も現れている。それは単に土地市場の成立と流動化という經濟的目的のためばかりではない。上述したように、土地の私有制には政治的、社会的意味があるのである。

胡文政も多元的な所有制を主張し、とくに都市と農村の接合部に当たるところは耕地が用途変更しやすいたとこであり、そこでは農地の「個人所有」制を実施すべきだと提言する。そのことにより農民の意欲が高まり、合理的な選択を可能にし、また基層政府による農民の権利に対する干渉を減らし、農民の政治意識や社会的地位の向上に役立つはずであると主張する「胡二〇〇六」。

(2) 戸籍制度、ないしは身分制の視点

中国における社会学者で最も影響力のある陸学芸は、戸籍制度の撤廃は經濟發展、社会流動、社会公正に役立つと主張し、長年農民を土地に縛り付けていた戸籍制度を思い切って廃止すべきだし、廃止しても大きな社会的混乱は起こらないだろうと予測する「田二〇〇五 所収」。戸籍制度が単に農民の移動を統制する行政的手段になっているばかりではなく、農民を「二等公民」として社会の底辺に位

置づける社会的、身分的装置になつてゐるから問題なのである。

一方、宋林飛は二元的社会構造から一元的社会構造へ転換する必要性を訴え、そのためにはまず農民工（都市における出稼ぎ工）を都市住民が作る労働組合にも、さらには政治にも参加させよと主張する。労働組合自体それほど力のある組織ではないから、そこに農民が参加したとしても、どれだけ農民の社会的地位を上げるのに効果があるのか疑問だが、少なくとも現在よりは農民の地位の改善に役立つはずである〔田二〇〇五所収〕。

(3) 農村自治の視点

于建嵘は、国家と農民との関係こそが三農問題の根幹にあると捉える。これまでは国家は集団化、戸籍制度、統一販売統一購入制度により農民を全面的統制し、自ら利益を主張する能力を失わせた。そこで国家統制を解除するために、郷鎮自治、コミュニティ組織の規範化、農民組織の発展が必要だと説く〔田二〇〇五所収〕。逆に、農民を組織することに力点を置くのが李成貴である。彼は、「九億の農民が直接その利益を代表する組織を持たないことは、社会構造上ウソ偽りなく病的であり、真の意味で『三農』苦境から抜け出すことは不可能である」と説く。そのため農民たちを組織する農民協会、あるいは「農会」を設立することが不可避の現実問題になつたという〔農村発展研

究所編二〇〇五所収〕。

(4) 都市化の視点

蔡昉は、従来の間違つた重工業優先発展という発展戦略が三農問題の基本にあると捉え、都市化、市場化、要素の希少性に合わせた産業選択を進めれば、この問題は解決できると説く。いわば市場をもとにした経済発展を推し進めていけば自然に都市農村の差別はなくなり、問題自体も消滅すると考える〔田二〇〇五所収〕。しかし、中国の場合、都市化を進めるには戸籍制度の改革は不可避であり、この視点は(2)のその系論として扱われるべきものだろう。

かくして、日中双方とも三農問題に対する捉え方は実に多様であり、したがって解決策もさまざまである。しかしこのように整理してみると、上述した農民問題の基本的視点が全て現れていることが分かる。すなわち、それは政治組織の問題であり、土地所有制の問題であり、また戸籍制度に象徴される社会的差別の問題でもある。同時に、われわれが考える以上に中国ではこの問題を幅広く、かつ大胆に提起していることが理解できよう。それだけ、中国にとって三農問題は深刻なのだといえる。

五 中国農民が失った三つの権利

次に、この問題を失われた農民の権利という視点から整理してみよう。われわれから見れば、中国の農民は革命後、あるいはもう少し正確に言えば、農業集団化以後、少なくとも次のような三種の権利を失ってきたし、現に失っている。

第一が経済的権利である。具体的には失われた経済的収入である。これもいくつかに分けられる。一つは、もし農民が自由に移動でき、職業選択していれば得られたであろう機会収入 (opportunity income) である。どの程度の機会収入を喪失したのか、大まかなイメージを掴むために大胆な仮想計算をしてみよう。仮に平均的農民は自由な市場経済の下では都市住民の平均所得を獲得できたはずだと仮定する。逆に言えば、戸籍制度などの制度的装置により農民を農村や農業に縛り付けていたために、彼らが都市住民と同等な所得を得られなかったものと考えられる。その額は二〇〇三年でなんと四兆四九五八億元に達し、それはその年の全財政支出の一・八二倍にも上る (表2参照)。いかえれば、農民の一人当たり所得を都市のそれ並みに引き上げるには、約二年分の財政支出が必要だということになる。

この計算をさらにさかのぼって、一九八一年以降二〇〇

四年までに農民が喪失した機会収入の額をその年のGDPで割って、「農民機会収入喪失比率」を求めると、一九九〇年代以降、都市農村格差が拡大する中で徐々にその比率は上昇し、一九九〇年代の末に一時低下するが、その後再び増大してきており、いまでは四二%を超えるに至っている (表3参照)。もちろん、表2、表3の計算は大胆な仮定に基づいており、数字の絶対額それ自体には多くの問題を含んでいる。しかし、一年間だけでも巨大な「負債」を国家は農民に負っているに、その負債を過去にさかのぼり、しかも改革開放後だけではなく、毛沢東時代からの累積として捉えれば、さらに巨額の累積債務を国家は農民に対して負っていることがこれらの表から見取れる。「新農村建設」計画でいくらか巨額の投資を農村に振り向けても、こうした負債を完済することはできない。

もう一つは、農地を私有していたならば自らに帰属した

表2・農民の「機会所得喪失」額 (2003年)

1 都市住民一人当たり所得	8,472元
2 農民一人当たり純収入	2,622元
3 農村人口	76,851万人
4 農民「機会損失」収入 (2-1)×3	44,958億元
5 財政支出	24,650億元
4/5	182%

出所：『中国統計年鑑2004』の数字にもとづき筆者計算。

表3 農民機会収入喪失比率(1981-2004)

	農民機会損失 (億元)	対GDP比 (%)
1981	2,220.5	45.7
1982	2,141.1	40.4
1983	2,113.8	35.6
1984	2,461.4	34.3
1985	2,850.6	31.8
1986	3,968.7	38.9
1987	4,527.2	37.8
1988	5,382.2	36.1
1989	6,539.2	38.7
1990	7,038.0	37.9
1991	8,500.1	39.2
1992	10,603.6	39.8
1993	14,180.2	41.0
1994	19,546.7	41.9
1995	23,294.6	40.5
1996	24,833.8	37.1
1997	26,081.5	35.7
1998	27,410.2	35.6
1999	30,177.1	37.5
2000	32,847.2	37.2
2001	36,127.0	37.7
2002	44,611.2	42.9
2003	49,484.2	42.4
2004	54,447.9	39.8

注：農民機会収入喪失額＝(都市住民平均全収入－農民純収入)×農村人口数
出所：『中国統計年鑑』各年版より計算。

中国農民が失った第二の権利は社会的権利である。すなわち、もし彼らが都市に住んでいたならば享受したであろう社会的便益、例えば比較的水準の高い教育、医療、文化などの権利を享受できない。その損失を経済的に換算することは容易ではないが、不可能ではない。いずれにせよ、想像するに天文学的数字になるはずである。試みに、教育面や医療面での都市農村格差を成人識字率と出生時

であろう土地販売収入である。推計によると、最近十数年で農民は土地価格差により二兆元を失ったという。これは農民全体の一年間の純収入にほぼ等しい(郭書田「田二〇〇五所収」)。あるいは、一部の都市では、一九八七年から二〇〇二年の間に各層の政府が安い価格で収用し高価に販売して得た土地の差額代金は一兆四二〇二億元から三兆九一億元に達するという「胡二〇〇五」。

さらにもう一つは、いわゆる「シェーレ」(農産物と工業製品の価格差)による農業所得の見えざる「流出」である。すなわち、食糧、綿花、油料作物など、主要農産物の価格が一九五三年から国家統制になり、他方、農業部門が

購入する工業製品価格が「相対的に高く」付けられたために、税の他、価格差を通じて農業部門の所得が非農業部門(直接には政府)に移転したというものである。一般に、このシェーレによる農民所得の損失の計算に当たってはきわめて恣意的な仮定に基づいてなされるため、その絶対額を信じるわけにはいかないが、市場価格より安い計画価格で農民たちは農産物を供出してきたし、他方、彼らの平均所得が都市住民のそれを恒常的に下回っていたことから、もし市場が存在していたならば彼らが受け取っていたであろう所得と現実の所得との差額分だけ、少なくとも農民は「搾取」されてきたことは事実である。これは先に見た農民所得の「機会収入総喪失額」にある程度反映されている。

表4 都市農村教育・医療格差

	成人識字率 (%)		出生時平均余命 (歳)	
	都市	農村	都市	農村
1990	88.0	73.4	71.1	67.6
1991	88.5	74.3	71.5	67.7
1992	88.9	74.9	71.9	67.9
1993	89.3	75.4	72.3	68.1
1994	89.7	76.0	72.7	68.3
1995	90.1	76.5	73.1	68.5
1996	90.6	77.1	73.5	68.7
1997	91.0	80.3	73.9	68.9
1998	90.9	80.6	74.4	69.1
1999	91.3	81.3	74.8	69.3
2000	92.4	83.2	75.2	69.5
2001	93.5	85.1	75.6	69.7
2002	94.6	87.1	76.1	69.9

出所：『中国人口統計年鑑』各年版より。

平均余命の差として見てみることにしよう(表4参照)。一見するとそれほど大きな差ではないように見られるかも知れないが、平均余命で六歳の差があるというのは、いわば先進国と途上国ほどの違いがある。こうした違いは、都市農村で人々が受ける教育や医療サービスに質と量の両面でますます格差が存在していることを物語っている。

一方、農民たちの方が事実上優遇されていた社会的権利もある。つまり、一人っ子政策が厳格に実施されず、「二人まで黙認、ないし許容」されることが多かった。都市の場合監視の目が厳しく、それに加えて住宅事情が悪くて、子供を二人も産む余裕がなかったのである。しかし、この

権利は農民たちが失ってきた他の社会的権利と比べてどれだけの価値があるのか。豊かになり、社会保障も相対的にはるかに農民より恵まれている都市市民は、いまでは子供を二人も持ちたくないのが実際である。

最後に、政治的権利が挙げられる。上述したように、中国農民には自らの利益を代表する組織がない。そのうえ、選挙法においてあからさまに農民は差別されている。確かに都市住民もそういつた意味では農民と大して変わらないといえるかも知れない。実際、中国における「全国人民代表」の権利や権限は「代表する」地域や職能集団から委任されていると言い難い。「政治協商会議」とならんで、事実上これらの機関は党および政府の政策を承認する「挙手」と「拍手」の単位でしかない。

したがって、党や政府、とくに党が誰の利益を代表しているかが重要になってくる。いうまでもなく、党や政府の首脳が全て都市住民であることは、間接的に彼らの利害が代表されていると見ることも可能である。それに対して、党政府首脳には、一人として農民戸籍の保有者はいないし、あるいはかつて農民だったものもほとんどいない。そうした党や政府にとって農民対策に一兆元使うよりも、軍備増強に二兆元使う方がはるかに大事なのである。¹⁰⁾

農民には村長を民主的に選ぶ権利があるのではないかと、と反論されるかも知れない。しかし、中国における村長の

権限はほとんどなきに等しいし、「民主的選挙」なるものも、全く自由な立候補制を許していないだけに、言葉は悪いが、所詮単なる政治儀礼 (political ritual) でしかない。

強調しておくべきことは、こうした農民に対するさまざまな差別が改革開放以後の今日をはじめて出来上がったことではないことである。農民に対する経済的、社会的統制は毛沢東時代に始まり、強化されてきた。絶対的貧困人口は当時ほとんど全て農村におり、しかも今日よりはるかに巨大な規模だった。農村人口の大部分が貧困だったといつても過言ではない。その構造を作り出した最大の責任者は毛沢東だった。

確かに毛沢東は農民の子であり、しばしば「三農」を一見重視する政策を打ち出した。彼は、いわゆる「農村作風」の色濃い思考・行動様式を持っていた。一九六〇年代には「農業基礎」論も彼が唱えていた。ソ連から帰ってきた息子を農村に行かせ、「農民に学ばせよう」としたのも彼である。しかし、だからといって彼が本当に「三農」を重視していたとはいえない。一九六〇年、安徽省鳳陽県の農民が、大躍進政策の大失敗と飢餓の蔓延の中、苦しみのあまり自主的に集団農業を解体したとき、またその動きが燎原の火のように広がり始めたとき、それを断固取り締まらせたのは毛沢東だった。王文亮が的確に指摘しているように、「毛沢東時代には中国の国民はみな平等な生活を

送っていた、というのは真つ赤な嘘」[王二〇〇三…一]である。全国各地に数多くの豪華な別荘を持ち、特別列車で地方を「巡幸」する現代の皇帝に、貧しい農民の苦しさが分かるはずがない。言い換えれば、現在における中国農民、とりわけ内陸部農村の人々の苦しみは、毛沢東時代以来の痛苦ともいえる。そうだからこそ、三農問題は解決が難しく、積年の課題だといえよう。

中国は「農民革命」を行ったのだから、ソ連や他の社会主義国とは違うのだという見方が一般である。しかし、毛沢東たち中国共産党指導部が内戦に勝利し、農村から都市に入ってきたとき、彼らの考えとそれに基づく政策も基本的には「都市主導型」に変わっていった[小林 一九七四]。毛沢東といえども例外ではなかった。

結びに代えて

——三農問題解決への道筋を考える——

考えてみれば、中国においてはこれまで「人民」は党や政府の政策実現のための手段であり、そうした政治構造の下では「農民」も口先はともかく、実際には単なる道具でしかなかった。中国共産党が「農民暴動」を組織したのも、「農村をもつて都市を包囲」したのも、そうしたことが権力を取るために便利だったからに他ならない。決して

彼らが農民を主人公に、農村を第一に考えたためではなかつた。

現実には、というよりも論理的に考えて次のような仮説が成り立つように思われる。

仮説1 社会主義（計画経済）は必ず（機會の）不平等をもたらす

周知のように、計画経済はコルナイのいう意味で「不足の経済」を生み出す。それは、市場経済と異なり、計画経済には財・サービスを適切に配分する価格のようなシグナルがないことに大部分起因する。社会主義経済が計画経済であるなら（以前はそのように考えられていた）、社会主義経済は必ず不足をもたらす。次に、不足経済では、不足する財やサービスを配分するために、ほぼ必然的にある種の割当制が用いられる。典型的には配給制度であるが、「英明なる領袖、あるいは首領」が一方的に、あるいは恣意的に配分しても構わない。さて、そうした割当制では全員が一律平等に不足した財やサービスを配分されることはない。そうした配分は「悪平等」として非難される。したがって、必ず一部の集団、組織、地域、あるいは部門は他のそれらよりも多く配分され、ここに不平等が発生する。資本主義（市場）経済でも必ず何らかの不平等は出現する。しかし、その不平等は結果の不平等であり、社会主義（計画経済）における機會の不平等とは性格を異にする。

たとえお金があつても配給切符のないものは欲しい商品を手に入れることができない。本論文におけるテーマとの関連でいえば、たとえ能力があつても以前の中国農民は都市市民と同等の生活を享受することはできなかった。

現在の中国のような、「社会主義市場経済」と称する名目社会主義、実質資本主義の体制の下では、もとより上記の仮説は全面的には妥当しない。農民たちも、以前に比べれば自由に都市に流入することができるようになったし、戸籍制度を機能させていた配給制度は、市場化の進展とともに消滅した。しかし依然として「社会主義」を掲げ、「計画経済」時代の一部の統制メカニズムを残している以上、その仮説は基本的にはまだ現在の中国にも妥当する。事実、農民には都市市民と同等な機會が与えられていない。

仮説2 社会主義は必ず農民を差別する

この仮説は、直接的にはいわゆる「プロレタリアート前衛」説から導かれる。マルクスと彼の信奉者は次のように考えてきた。すなわち、労働以外に売るものない労働者階級（プロレタリアート）こそ生産手段を所有するブルジョアから搾取されており、そうだからこそ資本主義社会を変革する前衛であつて、（純粹の小作人や農業労働者は別にして）農民は耕作者であると同時に土地や家畜という生産手段の所有者だから、労働者階級の協力者にはなりえ

ても、革命のための前衛にはなりえない。社会主義国家が農業集団化を実施したとき、党指導部にとって最も頭の痛い問題は農民の持つきわめて頑強な「小所有者意識」だった。喜んで土地や家畜といった資産を手放し、集団のために提供しようとする農民がいるだろうか。

仮説3 究極的には、市場化、私有化と民主化こそが農民を解放する

以上の仮説1と2が、たとえ全面的にはなくとも中国の現実にかなり妥当するなら、そこから三農問題の本質である農民問題の解決への道筋が見えてくる。すなわち計画ではなく市場こそが農民たちを差別の闇から救うし、マルクス主義・社会主義イデオロギーではなく、近代・民主主義イデオロギーこそが彼らを都市市民と同等に扱う。

ここでもう一度「収地問題」を思い起こそう。日本ではなぜ中国で頻発する土地収用問題が起こらないのだろうか。その根源をたどれば、結局は農民の利益を代表する政治勢力や組織の存在、農民の土地に対する権利を確定する私有制、そして自由な移動や職業選択を許す市場の力があつたからであつた。

もちろん、上記の究極的解決策には多くの負の側面が隠されている。市場化と私有化は農民たちに土地売買の権限を与えるから、田畑を高利貸しに巻き上げられる危険も大きいだろう。その結果、農地が一部の有力な農家に集中す

ることも地域によってはありえよう。また、私有化と民主化は農民たちに「農民エゴ」をもたらし、公益が私益のために犠牲になりやすくなるだろう。しかし、これらのマイナスは、農民たちが市場化、私有化と民主化によって得るだろう利益と対比させて判断されなければならない。例えば、陳・春「二〇〇五」の描く農村幹部の横暴や虐待は、幹部の思想が遅れているためというよりも、農民たちの権利が確立しておらず、自らの権利や要求を訴える民主的制度が欠けているために発生した。

とはいえ、実際中国においてこのような道を選択することは、とりわけ民主化を実現することは、遠い将来は別にして当面夢物語でしかない。かつてポーランドの労働者たちが自分たちの労働組合（連帯）を要求したように、そしてそれに影響を受けてポーランドの農民が農民連帯を設立したように、中国の農民がお仕着せではない、党や政府からも自由な、真の意味で自らの利益を代表する「農民組合」の結成を要求したとしても、その希望が叶う可能性はゼロである。党の指導を受けない社会的組織など中国では許されるはずもない。さらに、土地の私有化を彼らが求めたとしても、その実現はきわめて困難である。「公有制イデオロギー」が依然として支配する中国では、土地の私有化は国有大企業の民営化以上に難しいものがある。その後には、土地利益の（ミクロ的）配分よりも土地の（マク

口的) 効率利用が大事だという、大きな政策目的が隠されている。

結局は、「穏歩前進」的に、土地に対する権利の明確化、戸籍制度の緩和、合作社の機能と権利の拡大、農村自治組織の発展、概していえば制度化の進展、それに人口の一層の流動化による都市化の推進といった、先に紹介した中国の識者たちが提案する三農問題解決策を、パッケージとして用意することしか現実的な方法はないように思われる。

それでは、これらの政策パッケージを強力に推し進めないう限り三農問題はますます深刻化し、農民暴動はますます広がるか。我が国における多くの「中国悲観論者」はそのことを予想、というよりも期待しているようである。ところが、意外なことには、中国の農民たちのほとんどはわれわれのいう市場化、私有化、民主化の「三点セット」(あるいは、制度化も入れたの四点セット)を必ずしも強く要求していてもないのである。彼らにとって目前の利益こそが大事であつて、危険を冒してまで自らの政治的代表を民主的に選ぶ権利を請願するよりも、政府からの農業補助金を大幅増額させる道を選ぶだろう。あるいは、近代的民主制の確立といった高邁な理想を追求するよりも、腐敗した、横暴な幹部に対する徹底した懲罰を求めるだろう。さ

らには、私有化によつて土地市場を形成するよりも、たとえ請負制でも長期にわたり安心して耕作できる権利を選ぶだろう。この点に、われわれのような外部者が考える中国農民問題と、彼ら自身が捉える現実問題との間には大きなずれがあるように思われてならない。

注

〈1〉二〇〇四年東京大学社会科学研究所で開かれたワークショップにおいてこの表を紹介したところ、北京から来た中国の農業経済研究者は農民騒動が各地で頻発していることを率直に認めていた。

〈2〉もちろん、「成田空港問題」に象徴されるように、農民が「絶対土地を売りたいくない」と考えるのなら別である。また、圏央道における土地買収問題に見られるように、一部住民が環境保全を理由に土地買収交渉に応じない場合も同様である。こうした場合、土地供給価格は無制限になり、需給「均衡価格」は存在しえない。

〈3〉以下の中国における土地取用手続きに関する説明は、多くを「中国土地政策改革課題組」編「土地解密」(財經二〇〇六年第四期)に負っている。なお、この課題組の中心メンバーは國務院発展研究中心農村部の部長韓俊である。

〈4〉その農民に自由な村長選挙の権限が与えられ、政治的

に「意識が高い」はずの都市住民には末端の行政首長さえ選べないということは、現代中国に数多くあるパロドクスの一つといえよう。なお、中国の選挙法の規定については厳善平氏より教示を受けた。記して感謝する。

〈5〉 中国の政府役人は戸籍制度についてきわめて鈍感で、「実際、戸籍制度はいまや意味を失った（から、大した問題ではない）」とする意見をしばしば聞く。それならなぜ撤廃しないのだろうか。また「戸籍制度を撤廃することよりも、農村教育や医療の改善、そのための投資の方が重要ではないか」という意見も聞く。しかしこの種の意見は、制度の持つ意味を本質的に理解していない。「戸籍制度を撤廃し、同時に農村教育や医療を改善する」とどうしていいないのか。

〈6〉 本特集号における嚴氏の論稿も参照のこと。

〈7〉 もちろん、これは乱暴な仮定であることは知っている。平均的農民が都市に生活していたとしても都市住民と同等な収入を得ることは難しい。教育水準や技術が異なるためである。しかしその違いも、元をたどれば農民が都市に行けなかったために生じたと見るのが適切だろう。また、完全に自由な労働市場を仮定すると、多数の農村労働力の都市への移動は都市の賃金を低下させ、彼らは現在の都市所得水準を得られないが、このこともこの計算では無視している。

〈8〉 先の注で指摘した問題以外にも次のような技術的問題がある。例えば、人口も「都市人口（市鎮人口）」と「農

村人口（鄉村人口）」ではなく、戸籍に対応した「都市戸籍人口」と「農村戸籍人口」にすべきであるが、単純化のためにそうした操作を行っていない。

〈9〉 中国における「農工間資源移転」にかんしては、中兼「一九九二 参照。

〈10〉 やや奇異に聞こえるかも知れないが、中国における軍備増強は農民ではなく都市市民の利益に役立つ。なぜなら、軍事産業は都市における産業であり、また軍隊が防衛するのは広大な農村ではなく、政治経済の中核である都市だからである。

〈11〉 その他に、刺激の不足や刺激両立性問題 (incentive compatibility) が計画経済には発生する。

〈12〉 ついでにいえば、論理的に考えて、プロレタリアート前衛論から階級差別論と、さらにそこから発展して（というよりも堕落して）ついには人間差別論が導かれる。毛沢東時代の中国、それに現在の北朝鮮では、悪名高き「血統論」が生まれ、横行するに至った。

〈13〉 誤解を避けるために強調しておきたいが、ここではあくまでも「農民利益の保護と権利の確立」のための必要条件を述べている。完全市場経済化すれば安い農産物が海外から流入し、少なくとも短期的には国内農家の利益が損なわれるだろう。それを補うために補助金をはじめとする政府のさまざまな政策的措置が取られる。しかし、そうした政策は農民の利益を代表する組織があつてはじめて有効になされるはずである。

〔付記〕本論文の草稿は七月末に提出したものであるが、八月末に中国の成都と北京で開かれた日中の学者による小規模な討論会でも概要を発表し、中国の諸先生方から貴重なコメントをいただいた。それに基づいて若干の追加・補充を行ったが、論文の骨子には全く変化はない。しかし改めて諸先生方に感謝する。

参考文献

王文亮 二〇〇三 『中国農民はなぜ貧しいのか』 光文社。

小島麗逸 二〇〇三 『中国農業の苦況』 『問題と研究』 一〇月号。

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。

嚴善平 二〇〇六 『中国は三農問題を克服できるか』 『公庫月報』 三月号。

阮蔚 二〇〇三 『三農問題』（財務省財政総合研究所平成一四年度第六回「中国研究会」議事録）。

陳桂棣・春桃 二〇〇五 『中国農民調査』（納村公子・椋田雅美訳） 文藝春秋社（原著は人民文学出版社、二〇〇四年）。

中兼和津次 一九九二 『中国経済論——農工関係の政治経済学』 東京大学出版会。

李昌平 二〇〇四 『中国農村崩壊——農民が田を捨てるとき』（吉田富夫監訳） N H K 出版（原著は『我向總理說実

話』 光明日報出版社、二〇〇二年）。

胡文政 二〇〇五 『現行徵地補償、垂直管理和占補平衡体制的弊端与成因——以若干個案為例』 中国社会科学院編 『十五』 計画回顧与 『十一』 規画展望——二〇〇五中国经济論壇』 中国社会科学出版社。

田永勝 二〇〇五 『中国之重——三二位權威人士解讀』 『三農』 問題』 光明日報出版社。

中国社会科学院農村發展研究所編 二〇〇五 『聚焦』 『三農』 社会科学文献出版社。