

中国における農業と 農村に関する若干の問題

塚本隆敏

はじめに

中国経済は今年度上半期（二〇〇六年一月～六月）、GDP（国内総生産）成長率が一〇・九%増という驚異的な経済状況にある。こうした高度経済成長のもとで、中国経済はさまざまな問題を発生させている。例えば、対外的にみれば、EU（ヨーロッパ連合）とは貿易摩擦があり、アメリカとは人民元切上げの要求があり、そして対内的にみれば、都市と農村の格差問題があり、都市部底辺層の貧困問題があり、広範囲な幹部の腐敗問題があり、就業における非正規雇用問題があり、同時に、現在中央政府が力を入れている農業・農村・農民に関する諸問題にも、多くの問

題を発生させている。とくに、本稿では、現在の農業と農村に関する諸問題を、以下の手順に沿って論じてみたい。一つは農村におけるインフラ問題であり、二つ目は食糧に関する問題であり、三つ目は土地に関する問題であり、四つ目は民工に関する問題であり、そして五つ目は農村における公共事業に関する発展問題である。これらの諸問題は、おそらく中国における農村内部で当面解決すべき問題として認識されており、とくに昨年（二〇〇五年）、農村をどのように再構築すべきかということで、社会主義的な新農村建設を掲げたことは、そうした建設を確立するための問題提起ではなかったかと思われる。

一 農村におけるインフラ問題をみる

中国の農村におけるインフラとは一般的に農民の生活や生産において、使用期限が比較的長い施設を指すのである。例えば、農村地域での道路の施設であったり、水利・灌漑の施設であったり、電力・通信などの施設であったり、水道の施設などであった。こうした施設には多額の資金が必要であり、基本的に、農民個人がかかわる問題ではなかった。したがって、一九七九年・改革開放導入以前の状況をみると、農村のインフラ建設には、国家予算、集団資金、農民自らの労務提供などがあつた。例えば、江蘇省における改革開放以前の三〇年間で、農地への投資は約一五〇億元なされたが、そのうち、国家の投資が三六億元、人民公社の投資が三八億元、そして農民の労務提供が約七〇億元であった。また、農地における灌漑施設の状態を見ると、一九五二年で一・六%しかなかったものが、一九七八年には五四・一%に上昇していた(ちなみに、二〇〇五年で六六・七%になっていたが、それは改革開放後の二六年間で一二・六%の上昇であつた)。

こうした農村のインフラ建設が改革開放以降、どのようになつていくかをみてみると、農村では農民自らによる生産請負責任制の導入によつて、農産物の流通システムが変

わり、当然農産物の価格システムも大きく変わり、そのこととは農民の農業経営にしろ、農業投資にしろ、自らが主体的に行動することになり、その結果、表1から明らかになつたように、農業投資のなかで、農民個人の投資比率が最も高くなつていく。つまり一九八二年の二六%から、一九八九年には五一%に上昇している。それは国家や集団などの投資(それぞれ二七%と二三%)と比べても、かなり高い比率である。このことからみて、農村のインフラ建設はすでに農家が基本的に投資の主体になつていく。

改革開放以降、農村のインフラ状況は農家が投資主体といふこともあり、一般的に指摘されていることだが、一つは電力や水道の施設が全般的に都市と比べてかなり立ち遅れており、もう一つはかなりの農村地域に未だに水道施設がなかったり、電力不足のうえに割高な電気代など、農民は不利な状況におかれていく。と同時に、全国の農村における三分の二の水利・灌漑施設が長年修理されなまま、設備も老朽化し、それでも動いているが、自然災害に耐えられなくなつていく。こうした状況は国家予算が大河などの建設になされていくこともあつて、農村のインフラ建設には基本的に投資されていないことを示している。そして、農村の集団的な固定投資も同様に、一九九一〜一九九五年は一二・六%、一九九六年は一二・三%、一九九七年は一二・二%、一九九八年は一一・四%というように傾向的に低

表1 農業投資における各種の投資主体の占める比率

単位：億元（%）

年度	国家の農業基本建設投資		農村の集団農業投資		農民の個人農業投資		合計
		比率		比率		比率	
1982	34.12	(29)	52.05	(45)	30.00	(26)	116.17
1983	35.45	(27)	33.37	(26)	61.00	(47)	129.82
1984	37.12	(21)	28.99	(16)	113.23	(63)	179.34
1985	39.94	(21)	20.73	(11)	128.31	(68)	188.98
1986	38.43	(30)	19.87	(15)	71.82	(55)	130.12
1987	42.11	(24)	42.52	(24)	92.18	(52)	176.81
1988	46.17	(22)	42.90	(20)	124.01	(58)	213.08
1989	51.74	(27)	43.81	(23)	97.88	(51)	193.43

出所：陶勇『農村公共産品供給と農民負担』上海財経大学出版社、2005年、106頁。

下していた。⁽⁴⁾

こうした国家の投資でも、集団の投資でも、農村のインフラ建設は重視されず、徐々に農村経済に影響を与え、その結果、農民の所得増に一定の阻害要因となっている。このことが一般的にいえば、都市と農村の所得格差を発生させ、二〇〇五年で三・二倍（都市一万四九三・〇元、農村二二五四・九元）といわれているが、実質、都市部の社会保障などを加味すれば、都市と農村の格差は六・一となり、かなりの格差拡大を生んでいる。⁽⁶⁾

以上、農村におけるインフラ建設の未整備が農民の所得増を阻害し、逆に、都市との所得格差の拡大を助長しているとの認識から、中央政府は農村のインフラ建設を重視し、今後、財政の建設資金は農村に傾斜的に配分することを打ち出し、二〇〇六年度の農村建設投資は五〇〇億元支出され、それは中央投資の四五%以上を占めている。

二 食糧に関する問題を考える

中国では食糧問題は社会の安定であり、国家自立の基礎として位置づけられている。中国は毎年食糧の需要量を約四・九億トンとして、そのうち、食糧用に二・二億トンから二・三億トンが必要とみており、飼料用は約二・二億トンとし、その他工業用などに約〇・四億トンとしている。した

表2 食糧生産量、輸入量および価格指数

年度	食糧生産量 (万トン)	食糧輸入量 (万トン)	食糧生産価格指数 (前年度=100)	都市と農村住民における 食糧消費価格指数 (前年度=100)
2001	45,264	1,738	—	99.2
2002	45,706	1,417	95.8	98.3
2003	43,070	2,283	102.3	102.3
2004	46,947	998	128.1	126.4
2005	48,400	3,286	99.1	101.4

出所：中国社会科学院農村発展研究所・国家統計局農村社会経済調査司『2005-2006年 中国農村経済形勢分析と予測』社会科学文献出版社、2006年、98頁。

がって、現在、中国の食糧事情は相対的に安定している（表2参照）。なぜなら、都市住民の食糧に対する一人当たりの消費量は徐々に下がっており、どちらかといえば、食糧がすでに飽和段階に入っているともいわれている^⑨。しかし、最近の都市化率の上昇や都市人口の絶対的な増加の影響を受けて、都市住民の食糧総消費量は増加している。例えば、二〇〇四年の都市住民における食糧総消費量は約六〇〇〇万トンになり、ここ五年間でみれば、都市住民一人当たりの食糧消費量は約五%増であった

（表2参照）。ただ、こうした都市住民の食糧総消費量の増加傾向とは異なり、農村における農民の食糧総消費量は相対的に低下している。それは農村人口の減少と軌を一にしており、食糧総消費量が毎年三%減で、都市より低い状況にあり、例えば、二〇〇四年は一・六六億トン前後から二〇〇五年には一・六億トン前後に下がっている。

こうした都市と農村における食糧消費量は、ほぼ二・二億トンということになり、それなりに安定しているようにみえるが、二〇〇三年のように不作ともなれば、食糧事情を不安定化させることもある。だから、毎年数百万トンの備蓄が減少している。とくに、ここ十数年のスパンでみれば、中国は未だ人口が増加しつつ、逆に、耕地は減少し、そのうえ水資源の不足も考えられるなど、今後の食糧生産はかなり厳しい環境にあるといわれている。したがって、中国の食糧問題は社会の安定と連動しており、中央政府は食糧問題を軽視できず、次のように二つの政策を指示している^⑩。一つは基本的に食糧供給を保障すること、もう一つは需給バランスに努めることである。ただ、この二つの政策が遂行されるために、一つは耕地の保護制度を堅持し、とりわけ水利建設などに力を入れ、もう一つは食糧生産を支援する政策を確実に実行しながら、とりわけ食糧価格を合理的なレベルにし、食糧生産を担う農民の利益を保護し、その生産意欲を引き出すようにする。

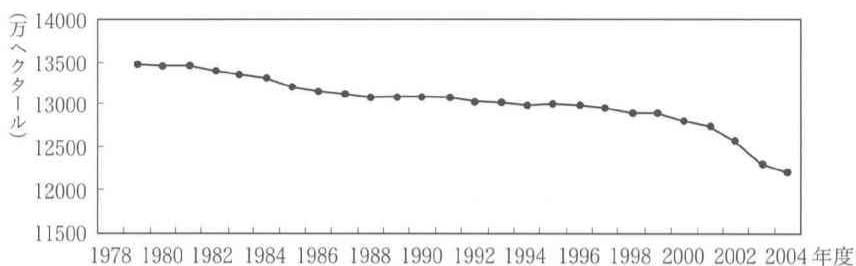


図1 改革開放以降中国における耕地面積の変動

出所：表2と同じ、213頁。

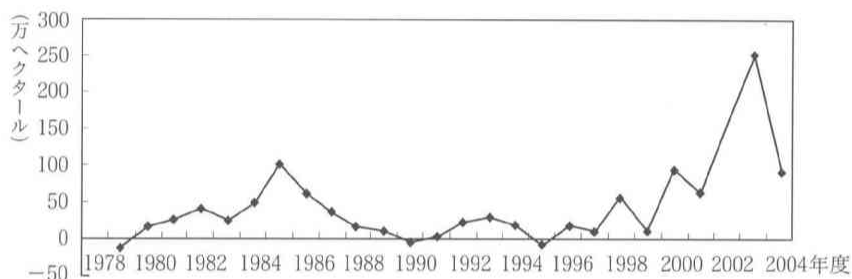


図2 改革開放以降の耕地面積の量的な変化

出所：表2と同じ、213頁。

このように、中国における食糧問題が今なお多くの問題を抱えているもとで、とくに深刻な問題は、現在でも毎年建設用地として耕地が四〇〇万ムー（一ムー＝六・六アール、ただ、別の資料では一〇〇万ムーとなっている）減少していることである¹³⁾。以下、耕地問題をみよみる。

耕地問題は、改革開放導入後、図1・図2から明らかのように、一貫して減少傾向にあり、とりわけ、一九九七年のアジア通貨危機後は、第二の開発区ブームや不動産ブームとも重なって、耕地がかなり減少した。その対策として、政府はすでにあった「土地管理法」（一九八六年三月施行）を強化し、耕地保護を主とした「土地管理法」（一九九九年一月施行）を制定した。しかし、耕地は減少のスピードを若干下げたが、耕地面積の減少は止まらなかつた。とくに新たな「土地管理法」が実施された一九九九年以降においても、表3から明らかのように、二〇〇二年と二〇〇三年の減少率は大幅であり、それが食糧生産にも影響していたものと思われる。そうした耕地面積の減少の理由を、表4からみると、第一に、建設用が一定の比率で

表3 中国における耕地面積の変動 (1996-2004年)

単位：万ヘクタール、%

指標	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
総面積	13,003	12,990	12,930	12,921	12,824	12,762	12,593	12,339	12,247
面積の増減	-	-13	-60	-9	-97	-62	-169	-254	-92*
増減率	-	-0.10	-0.46	-0.07	-0.75	-0.48	-1.32	-2.02	-0.75

注：*1996年以降の耕地の未整理分が、2004年に一括して処理された分を含んでいる。
出所：表2と同じ、222頁。

表4 中国における耕地利用の変化 (1998-2004年)

単位：万ヘクタール (%)

年度 (年末)		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
減少量	建設用地に占用された耕地 比率	17.62 (30.89)	20.53 (24.39)	16.33 (10.42)	16.37 (18.33)	19.65 (9.69)	22.91 (7.95)	14.51 (15.68)
	自然災害による廃棄地 比率	15.95 (27.96)	13.47 (16.00)	6.17 (3.94)	3.06 (3.42)	5.63 (2.78)	5.04 (1.75)	6.33 (6.84)
	生態退耕地 比率	16.46 (28.86)	39.46 (46.88)	76.28 (48.71)	59.07 (66.13)	142.56 (70.32)	223.73 (77.66)	73.29 (79.19)
	農業の構造調整 比率	7.01 (12.29)	10.71 (12.73)	57.82 (36.92)	10.83 (12.12)	34.90 (17.21)	36.42 (12.64)	20.47 (22.12)
	合計	57.04	84.17	156.60	89.33	202.74	288.10	114.60
増加量	新規開墾地 比率	-	25.75 (63.56)	39.11 (48.22)	20.26 (76.19)	26.08 (76.44)	31.08 (90.45)	34.56 (100.00)
	農業の構造調整 比率	-	14.76 (36.44)	31.26 (51.78)	6.33 (23.81)	8.04 (23.56)	3.28 (9.55)	0.00 (0.00)
	合計	30.94	40.51	60.37	26.59	34.12	34.36	34.56
	純減少量	26.10	43.66	96.23	62.74	168.62	253.74	80.04

出所：表2と同じ、223頁。

減少しており、第二に、生態退耕（生態保護による耕地放棄）と農業の構造調整が耕地減少の大きな部分を占め、そして、第三に、災害地の耕地があげられる。

こうした耕地減少の問題は、現在中国が市場経済を押し進めているもとの、どのような戦略目標を堅持しているかということと関係しているものと思われる。とくに、今回、政府が提起した新農村の建設と連動させてみれば、当然、社会経済の持続的な発展戦略を前提に、第一に、土地資源の集約的な利用の道であり、第二に、厳格な土地管理と耕地保護制度の実行であるとしている。

以上、食糧問題は、社会の安定と経済発展との関連もあり、今後かなり厳しい状況

にあり、とくに世界の食糧動向を左右するような状況もあることを指摘しておきたい。

三 土地に関する問題を考えてみる

中国の土地問題は農民が国家から土地使用権を与えられ、農業を経営するなかで、都市化、工業化の拡大とともに、農民の耕地を侵害することから発生してきているのである。例えば、土地は憲法の規定からすれば国家のものであることを理由に、ある地方都市では近郊の農地を都市部に編入させ、その土地を国家のものだと宣告し、農民の土地を取り上げているのである。しかも、その土地の収用方法に問題があるのである。土地の収用過程における問題をみると、一つは不合理な補償基準であり、もう一つは法律的に合致していない。¹⁶前者には二つの問題がある。一つは、収用された土地の補償基準とその計算方法によって、農民が生活していくうえで補償金額が非常に少ないという問題がある。もう一つは、補償基準が統一されていないため補償金額に差があり、とりわけ土地の用途によって補償金額が決められ、それが農民の不利益となっており、逆に、収用側に腐敗を引き起こす原因にもなっている。後者についてみると、二四省・市・県の調査によると、各種の開発区が五六七八か所あるうち、國務院の批准が二三〇か

所(四%)、省レベルの批准が一〇一九か所(一八%)など、合法的な収用があまりにもわずかであり、しかも非法な土地取引が多発しており、そうして収用された土地の未使用率が四三%もある。その結果、二〇〇三年全国で土地に関する違法で検挙された事件は二〇〇二年より倍増して一六・八万件に達し、そのうち一〇万件余りは耕地を違法に収用した事件であったといわれている。

こうした土地問題は沿海部の経済が発達している地域ほど、土地収用側の利益、つまり地元政府の利益が大きくなっているともいわれている。例えば、浙江省のある地方都市の調査報告によれば、土地取引において農民が手に入れた利益はわずか八%にすぎず、逆に、地元政府が手に入れた利益は八〇%だといわれている。¹⁷これは土地収用に関する状況を明らかに示しており、誰が利益を得て、誰が利益を失っているか、議論をする余地すらない実態を反映している。したがって、経済が発達している地域かどうかを問わず、全国で土地問題が多発しており、農民の集団的な抗議も起こっており、それは農村と社会全体の不安定要因にもなっている。こうした土地問題は農民の生活環境をどのように変えているか、一つは所得の変化について、もう一つは都市化の影響についてみておこう。

¹⁸第一に、農民の所得にはどんな変化をもたらしているか。

表5 土地を失った農民における平均年収の変化

項目	天津	広東	遼寧	河南	江西	雲南	山西	重慶	寧夏
収用前(元)	4,326	3,399	3,388	1,301	2,549	1,528	1,706	3,338	2,361
収用後(元)	4,731	3,623	3,515	1,045	2,409	1,131	1,867	3,515	2,156
減少率(%)	9.40	6.59	5.3	-25	-5.5	-26	9.4	5.3	-6.29
収入が減少した農家数(戸)	17	39	36		75	80	74	36	
減少した農家の比率(%)	17	39	36		75	64	41.1	36	

出所：李小云・唐麗霞・張克云「第11章 2003-2004年中国農民失地情況」李小云・左停・葉敬忠『2003-2004年農村情況報告』社会科学文献出版社、2004年、232頁。

表5から明らかのように、東部地区の上海や広東などでは、土地を失った農民の所得は全体的にみて上昇傾向にあるのに対して、中部と西部地区における農民の所得は、明らかに減少傾向にあり、とりわけ河南省と雲南省ではかなりの減少幅になっている(二五%以上)。

そして、各農民の所得格差をみると、所得の上昇している東部の地区でも、所得の減少している農家の比率は広東で三九%あり、西部地区でも、例えば江西省では七五%など、所得の減少している農家の比率はさらに大きくなっている。つまり農家間の所得格差は拡大しているものと思われる。

第二に、都市化された農民の生活はどんな状況になったか。

一つは土地の喪失である。土地の喪失は財産、就業、生活、そして土地資本の喪失である。二つ目は住宅の喪失である。住宅は居住的な役割だけでなく、生活を支える重要な生産手段である。三つ目は集団資産の喪失である。都市化によって集団の資産がなくなり、同時に、農民の資産も喪失したのである。四つ目はこれまで長期間にわたった低コストによる生活維持ができなくなる。五つ目は低コストによる持続的な発展ができなくなり、新たな住居に移るしかなかったが、それは都市の高い生活コストを抱えることになった。

表6 土地所有権の帰属に対する認識

単位：％（人）

	国 家	郷 鎮	村集団	個 人
大瑤鎮 (119)	21.0 (25)	1.7 (2)	72.3 (86)	5.0 (6)
長安鎮 (98)	66.3 (65)	1.0 (1)	17.4 (17)	15.3 (15)
高沙鎮 (103)	26.3 (27)	1.9 (2)	9.7 (10)	62.1 (64)
合 計 (320)	36.6 (117)	1.6 (5)	35.3 (113)	26.5 (85)

出所：陳成文・魯艷「城市化進展中農民土地意識の変遷——来自湖南省三个社区的实证研究」『農業経済問題』2006年第5期、31頁。

表7 土地に対する依存度の意識

単位：％（人）

	非常に低い	比較的に低い	普 通	比較的に高い	非常に高い	平均値
大瑤鎮 (112)	32.1 (36)	44.6 (50)	17.9 (20)	5.4 (6)	0 (0)	1.96
長安鎮 (120)	48.4 (58)	35.8 (43)	7.5 (9)	7.5 (9)	0.8 (1)	1.77
高沙鎮 (103)	9.7 (10)	42.7 (44)	22.3 (23)	20.4 (21)	4.9 (5)	2.68
合 計 (335)	31.0 (104)	40.9 (137)	15.5 (52)	10.7 (36)	1.8 (6)	2.11

出所：表6と同じ、31頁。

こうした中国の土地問題は急速な工業化、都市化と大いに関係していることをみてきたが、だからといって、国民の食糧安全保障の観点を欠落させることもできない重要な問題を含んでいるのである。したがって、土地問題が農民の土地使用権を侵害し、農民の生活を破壊するという現状に対して、今回提起されている新農村の建設は重要な鍵になるのではないかと思われるが、新農村の建設において、各地の農民のなかに徐々に都市化に対応した意識が生まれ、農地に対する意識も変わりつつあるという。最近の調査結果を、以下、みておきたい。

一つは農民が土地に対する所有権を意識しておらず、とくに文化的なレベルによってその認識は違っている。表6からみて、土地の所有権がどこに帰属しているかという意識は、経済の発展度合いと関係している。湖南省の省都である長沙市の近郊にあり最も経済の発展している大瑤鎮は、教育レベルが高いこともあって、土地は個人に属さず、集団のものであるという意識が強い。そして、長安鎮は民工（都会に出稼ぎに出る農民を指す）が四九・六％を占めていることから、土地の所有権は国家のもの（六六・三％）という意識が強い。さらに、経済も発達せず、交通の便も悪く、教育レベルも低い高沙鎮の人びとは、土地の所有権は自らのもの（六二・一％）という意識が強い。もう一つは農民の土地に対する依存度の意識に変化があ

る。表7からみて、農民の七一・九%は土地に対する依存度の意識がかなり希薄化している。それは各鎮の都市化の進展に影響され、とくに大瑤鎮でも長安鎮でも、非農業化が進んでいることと大いに関係している。このことは歴史的な一里塚としてみている。

以上、中国の土地問題について、経済の発展にともなって都市化が進み、そのもとで農民の意識も徐々に大きく変化している状況をみてきた。こうした農民の土地に対する意識が変化していることを前提に、末端の行政機関は新農村の建設を考えなければならない状況にあるのではないかと思われる。

四 民工に関する問題とは何か

中国の労働力市場は、都市労働力のなかに民工がすでに約一億人存在しており、しかも非正規雇用者の大半を占めている。民工に対する評価を私はずでに論じ²³おり、民工の生活状況について、一つは労働時間について一日一二時間以上が約五〇%を占めていること、二つ目は健康問題について、民工は健康をそこない、そのうえ劣悪な職場環境のもとで病状が悪化しているにもかかわらず、病院にもいけないこと、三つ目は民工の人びとが非正規雇用者ということから、警察当局から常に「違法行為」者とみなされ、処

罰対象者として罰金を科せられていることなどを指摘しておいた。そして、民工は各都市の建設事業を支えているのだが、市民の大半はそうした民工の生活実態を知らない。こうした中国の都市社会は民工の低賃金（二〇〇一年深圳市の民工の月額平均賃金五八八元は、一九八〇年代のレベルと同じである）と未整備な社会保障などによる低コストを前提にした社会構造になっており、民工の存在は、今日の中国経済を根底で支え、それが外資導入を受け入れる条件にもなっている。結局、今日の中国経済の高度成長を持

続させているのが民工ということになる。こうした民工の位置づけを前提に、以下、二〇〇四年八月に北京、広東、青島の三地区で、北京市協同者文化宣伝センターチームが五〇三人にアンケートとヒアリングを実施した民工に関する調査報告を紹介しておきたい。

(1) 基本的な特徴

性別は男性が約四〇%（二〇一人）、女性が約六〇%（三〇二人）で、年齢は一八〜三〇歳が七四・三%、学歴は中卒が六〇・三%、そして未婚が六一・三%である。北京の民工は河南省（二三・五%）、河北省（二五・九%）、広東の民工は四川省（二〇・五%）、湖北省（二七・一%）、そして青島の民工は山東省（六六・三%）が大半である。そして、私営企業が三一・八%、三資企業が三一・六%で、月収は大半が五〇〇〜八〇〇元ぐらいで、一二〇〇元以上も若

干であるが三・九%いる。民工になった理由は経済的理由が二六・二%であり、民工は都市でどんな仕事をするのか知らずに来た人が六六・五%で、その点は常に「盲目的」である。都市には他人の話だけでやってきた人が四六・八%で、都会に来て仕事の前に訓練を受けず(六三・二%)に、多くの民工は仕事に就くのである。仮に訓練を受けるとなると、訓練費は三〇〇元以上であるが、二六%の人は受けた。さらに、仕事の紹介は、親類縁者が三七・三%で、同郷の人が二六・五%あり、公的な職業紹介所はわずか七%であった。仕事を探する場合の困難として、学歴が低いからが二八・五%、技術がないからが二五・四%であった。仕事に就いたがその評価を聞いてみると、不満の人が四三・九%で、満足だという民工はわずか一〇・九%だけである。なぜ満足が得られないかといえば、展望がないが二八・四%、待遇が悪いが二一・三%である。この調査報告では以上の結果から、民工には展望意識や自我意識が徐々に出てきていると一定の評価をしている。

しかし都会での仕事や生活がかなり厳しい環境にあるにもかかわらず、郷里に帰るという民工はわずか七・四%しかない状況である。

(2) 民工の基本的な労働条件

(ア)民工といえども、中国の雇用関係は必ず法的に労働契約書を締結することになっている(一九八六年よりスター

ト)。しかし、今日でも依然として四一・六%の民工は書面での労働契約書を行っていない。(イ)社会保障分野でみると、「年金保険」は一七・二%、「医療保険」は一〇・五%、「労災保険」は一・二・四%しか加入していない。(ウ)四五・六%の民工の労働時間は一日一〇時間以上で、しかも一月間に一日も休まない人が二二・一%いる。(エ)賃金は時給制が七〇・七%であるが、一か月の遅配が三四・五%、二か月の遅配が二五・五%もあり、さらに一年以上ということもある。とりわけ遅配が多い業種は、建設業と零細企業の私営企業である。(オ)労働保護具について、仕事以前の訓練を受けない人が五七・八%で、そのうえ、労働保護具の支給がない人が五七・九%で、保護用具の体験のない人が五一・七%であった。そして労働災害を受けた人が二四・四%、職業病が七%あり、そのさい、賠償金を支払われなかった人は六九・五%である。

(3) 民工は法的措置をどうみているか

(ア)二〇〇四年一月交付された「労災保険条例」について、民工の人たちは七七・九%が知らなかった。(イ)民工が都市で仕事をするさいに必要な証明書(暫定住民証、婚姻証、在職証、職業資格証など)の費用について、二〇〇三年以前には一〇〇元が三二・九%、二〇〇元以上が二一・八%であった。それが二〇〇四年以降、証明書の費用は一〇〇元が二〇・七%、二〇〇元以上が九・三%と、全般的に

下がってはいるが、逆に罰金の頻度が高くなり、全体としては二〇〇三年以前より支出が多くなった。(ウ)証明書の管理者に対する見方について、都市管理サービスのもとで、関係部署からしばしば罰金を科せられた人が三五・七%あり、また管理部門の役人から侮辱的な言動を受けた人が三〇・七%もいた。

以上が民工の都会での生活・仕事に関する状況であるが、この民工の状況は数年前と何ら変わらないというのが、現状ではないかと思われる。こうした状況のもとで、ますます民工が将来展望もなく上昇志向もなくなれば、都会の最下層に滞留してしまうことを、当局者は大変心配しているというのが、昨今の民工に対する認識である。

こうした民工の「最下層化」を打破するために、中央政府は次のような政策課題を掲げた。第一に、民工に対する低賃金と遅配を改善し、支払い保障制度を確立し、最低賃金制度を徹底する。第二に、法に照らして、労働管理を強化し、その第一歩は労働契約を履行し、とくに民工の職業の安全と衛生の権益を守る。第三に、民工に対する職業訓練を強化する。第四に、民工に対する社会保障を解決するために、段階を分けて、まず労災と大病の医療保障問題を優先的に解決する。第五に、民工に対して公共サービスを提供し、とくに民工の子女に平等な義務教育を受ける権利を保障する。第六に、民工に対する権益を保障するシステ

ムを確立し、とりわけ民工の請負の土地に対する権益を保障する。そして、第七に、農村の過剰労働力を合理的に転換させる方法を考える。

こうした民工に対する中央政府の政策が、新農村の建設に定着するかどうかではないであろうか。

五 農村における公共事業に関する

発展問題をみる

長年、中国は農村社会のなかで、教育と医療・公衆衛生などの公共事業に力を入れてこなかった。結果的にみれば、今日の農村が発展できない要因にもなっていた。以下、農村における義務教育問題と医療・衛生問題の現状をみてみたい。

農村における義務教育の問題について、何が問題になっているか。それは農村の義務教育を誰が管轄するかという問題であった。一九八六年に「中華人民共和国義務教育法」が施行され、このシステムのもとで、農村の義務教育の管理体制が規定された。その管理は郷鎮政府が担当し、そのもとにある村の教育経費など、つまり校舎の改築、教育の改善、教師の待遇などに責任を持った。この規定が義務教育の責任を明確化したのである。農村の義務教育における教育経費は、郷鎮政府が担うことになったが、郷鎮財

表8 全国農村の小中学校における教育支出

単位：億元

年度	支出総額 (1)	人件費 (2)	(2)/(1)	日常運営費 (3)	(3)/(1)	基本建設費 (4)	(4)/(1)
1999	793	495.6	62.5	221.4	27.9	75.9	9.6
2000	867	641.4	73.9	225.2	25.9	56.7	6.5

出所：表1と同じ、63頁。

政で手当てできないこともあって、第二の財政的な教育費として、「教育費付加」を農民一人当たり平均収入の一・五〜二%を徴収した。これは例えば、一九九〇年の五五・七九億元から一九九八年には二五三・四億元と、実に四・五倍増になったが、これ以外に広く社会に対する「教育資金」集めもあった（こうした教育に対する農民の負担は、「農民負担過重」問題として多くの人びとから指摘され、早急に解決すべきものであるといわれた）。

ではなぜ、新システム（義務教育法実施後）になって、農民たちの子女教育が整備され、教育環境も良くなっているなかで、「農民負担過重」問題が出てきたのか。それは義務教育経費を担う郷鎮財政支出のうち、三分の二が教育経費といわれて

いるが、その実態をみると、義務教育経費の七八%を郷鎮政府が負担し、九%を県財政が担い、一一%を省財政が担い、そして中央財政の負担はわずか二%である。こうした実態にあつて、國務院発展研究センターの農村経済研究所が独自の調査を行ったが、例えば、湖北省にある襄陽県の伙牌鎮の調査結果をみると、鎮の人口は五・八万人、二〇〇〇年度の財政予算は六〇〇万元で、人件費五八八万元のうち、教員の人件費は八〇%であつた（職員一〇六四人のうち、教員は六八〇人で約六四%を占める）。

こうした農村における義務教育の経費がどのような構造になっているかをみると、一つは教員の人件費であり、二つ目は教育に関する日常運営費であり、三つ目は校舎などの建設費であつた。表8から明らかのように、一九九九年と二〇〇〇年における農村の小中学校の教育経費のうち、人件費支出は一九九九年の六二・五%が二〇〇〇年に七三・九%に上昇し、基本建設費は一九九九年の九・六%が二〇〇〇年に六・五%に下がっている。このように人件費が上昇しながらも、校舎などが改築されないため、危険をとまなう多くの校舎があつた。ただ、人件費が上昇したが、その原因をみると、長らく農村にいた村の財政による臨時教員を、一九九〇年に中央政府がすべて正式教員にしたことが、実は人件費の上昇につながつたのである。つまり臨時教員の給与は月額八〇〜一〇〇元であつたのが、現在では

正式教員の給与は月額三〇〇〇四〇〇元になったのである（ただ、この金額で教員としての生活ができるかどうか。

私が湖北省や河南省のいくつかの小学校を見学したさい、教員は、農民から野菜などを貰っているので生活はできるが、ここ数年本が高価で買えない、せめて最新の辞典が購入できればいいのだが、と希望を述べていた）。

ところで、「農民負担過重」を解消する方策として、中央政府はまず安徽省で農村における「税费改革」（いろいろな名目で農民や郷鎮企業から費用を徴収していたのを、税金に置き換える）を実行した。つまり、改革前の義務教育経費は郷鎮政府が主となり、補助的に教育費付加や社会からの教育資金徴収などでなされていたが、改革後は基本的に教育費付加を取り消した。その結果、農民の負担は確実に減少した。中央政府は二〇〇一年から二〇〇二年に教育改革の一環として、教員の経費は郷鎮政府から県政府に責任を移すことにした。ただ、県を主とする教育システムにはいくつかの問題が発生してきた。その一つが教員の人員費における遅配問題である。県財政を歪めていることもあって、実質的には改革以前と同じ状況にとどまり、教員の経費を郷鎮財政に頼っているのが実情であった。もう一つは地区や都市・農村の間に教員の「賃金格差」がかなり出ている。例えば、安徽省の廬江県の教員と周辺の含山や六安などの県を比べると、一か月の平均賃金の差は二三〇

元前後あり、廬江県の比較的豊かな治山郷と比較的貧しい缺口郷でみると、毎月約一〇〇〇元の差があり、同時に、都市部と農村部とは毎月約二〇〇〇元の差があった。

こうして中央政府が農村部の教育管理機関を変えてみても、現実には効果がない大きな理由として、中央政府が教育に力を入れていないということが指摘されている。世界各国における教育費をGDP比でみると平均五・七％で、先進国の平均は六・一％、発展途上国は四％であるのに対し、中国は一九九七年で二・五％であったのを、二〇〇二年で三・四一％、つまり五年間で〇・九一％しか伸びていない。ここに中国の国家財政からの教育支出が、中国全体の教育、とりわけ農村の義務教育に大きな影響を与えているというのが、多くの意見である。とくに、国家財政の教育支出のうち、義務教育と非義務教育とに分ければ、表9から明らかのように、国家予算のなかで、大学以上（高等教育）を重視していることがわかる。そして、地区間の義務教育費を表10からみると、地区間の教育経費の差がかなりあることもわかる。当然のことであるが、都市と農村の教育格差はかなり大きく、それは今後長期間にわたって人びとに所得格差を生み、結果的にますます悪循環となり、教育格差の拡大が所得格差の拡大となり、また一段と大きな格差構造を形成することを示している。

以上、農村における義務教育の問題をいくつかみてみた

表9 中国の各教育レベルにおける国家財政からの1人当たり教育支出

単位：元

年度	大学以上	高校（専門学校を含む）	中 学	小 学
1999	7,119.53	2,090.72	727.45	377.53
2000	7,073.73	2,289.43	812.49	499.06
2002	6,640.16	2,540.82	965.39	657.48

出所：表1と同じ、69頁。

表10 義務教育費の1人当たり格差（2000年）

単位：元

	小学校	中学校
平均値	492	680
1人当たり義務教育費が最も高い省（自治区・直轄市）	2,756	2,788
1人当たり義務教育費が最も低い省（自治区・直轄市）	261	420
最高値／最低値	10.6	6.6

出所：表1と同じ、69頁。

が、その結果は社会構造を歪めるほどの格差を生み出しており、そうした格差を縮小させる方策が、当面農村の義務教育における学費や雑費の免除だけで是正できるのか、大変心もとない現状ではないかと思われる。もつと大胆に、小中学校の教員の賃金を、数倍に上げる必要があるのではないか。

ところで次に、農村における医療・衛生問題の現状についてみてみると、私はすでに農村における医療保障制度の現状について次のように論じた⁽²⁸⁾。農村改革によって人民公社が解体され、農民の生産請負責任制の導入とともに、それまで集団経済のバックアップで成立していた公社内の合作医療システムも解体され、ほとんどの農村で医療保障システムを崩壊させた。そして農村合作医療の現状に対して、SARS（重症急性呼吸器症候群）問題をきっかけに、二〇〇三年一〇月、中央政府は新たな農村合作医療制度を提起した。そして農民一人当たり一〇元という金銭的な援助を与えたが、それは農民の実情を無視したものであった。農村の末端に合作医療管理委員会を設置したが、その運営には何ら農民たちが参加する余地もなかったから、農民のための合作医療を構築することはできなかった。

このような前提のもとで、以下、農村における医療と公衆衛生の問題についてみてみたい。⁽²⁸⁾

表11 中国における衛生費用の構成 (1995-2000年)

単位: 億元 (%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
衛生総費用	2,257.8	2,857.2	3,384.9	3,776.5	4,178.6	4,764.0
政府予算の衛生支出 比率	383.1 (17.0)	461.0 (16.1)	522.1 (15.4)	587.2 (15.5)	640.9 (15.3)	709.5 (14.9)
公衆の衛生経費 比率	270.8 (12.0)	324.9 (11.3)	362.3 (10.7)	410.5 (10.9)	449.7 (10.8)	498.5 (10.5)
公費医療経費	112.3	136.0	159.8	176.7	191.3	211.0
社会衛生支出 比率	739.7 (32.8)	844.4 (29.6)	937.7 (27.7)	1,006.0 (26.6)	1,064.6 (25.5)	1,167.7 (24.5)
個人による衛生支出	1,135.0	1,551.8	1,925.1	2,183.3	2,473.1	2,886.7

出所: 表1と同じ、84頁。

第一に、国家財政の支出状況のもとで、公衆衛生はどんな状況にあるか。

表11から明らかのように、政府予算の衛生支出の比率は、衛生総費用をみると、一九九五年の一七%から二〇〇一年には一四・九%に下がり、また、公衆の衛生経費は一九九五年の一・二%から二〇〇〇年には一〇・五%に下がっている。そして表12をみると、二〇〇一年において、農村の一般的な医療機関には八〇%以上の基本補助金を投入しているのに、公衆衛生にはわずか二〇%前後しか投入していない。また表13から、政府による農村の衛生機関への支出は財政支出は一・〇二% (一九九八年) から〇・六九% (二〇〇二年) に下げ、その中でも、基本補助金は財政支出の〇・六五% (一九九八年) から〇・五二% (二〇〇二年) に下げ、そして、農村の衛生事業費も同様に、〇・七六% (一九九八年) から〇・五六% (二〇〇二年) に下げている。とくに、都市と農村の比較でいえば、依然として一人当たり平均衛生事業費の格差は約五・三六倍にもなっている。

第二に、農村における医療システムの状況はどうなっているか。

従来の農村における合作医療システムは解体され、農村の医療システムが大きく変わってきている。山東省のある市・県など一〇五か所の村における診療所の調査結果をみ

表12 農村の衛生機関への政府投入（1998-2002年）

単位：億元

指 標	1998	1999	2000	2001	2002
投入資金総額	110.34	118.04	123.87	138.49	151.16
基本補助金	70.40	77.96	86.31	100.79	114.73
医療機関	53.51	61.37	67.98	80.07	86.32
公衆衛生機関	16.89	16.59	18.33	20.72	28.41
使途限定補助金	12.15	12.71	10.60	10.46	9.43
その他の補助金	27.79	27.37	26.96	27.24	27.00

出所：表1と同じ、87頁。

表13 政府による農村の衛生機関への資金投入に対する評価（1998-2002年）

指 標	1998	1999	2000	2001	2002
農村の衛生機関に投入した資金が 財政支出に占める比率（%）	1.02	0.90	0.78	0.73	0.69
農村の衛生機関への基本補助金が 財政支出に占める比率（%）	0.65	0.59	0.54	0.53	0.52
農村の衛生事業費が財政支出に占める比率（%）	0.76	0.69	0.61	0.59	0.56
農村の衛生事業費が 全国の衛生事業費に占める比率（%）	33.95	33.64	32.73	32.59	32.53
農村住民1人当たり衛生事業費（元）	9.07	9.94	10.60	12.19	13.75
都市住民1人当たり衛生事業費（元）	52.71	57.25	61.75	69.30	73.71
全人口における1人当たり衛生事業費（元）	20.01	22.00	23.94	27.43	30.48
全国／農村	2.21	2.21	2.26	2.25	2.22
都市／農村	5.83	5.76	5.83	5.68	5.36

出所：表1と同じ、87頁。

ると、完全な私有制が一・二%、完全な公有制が二二・一%、そして混合制が五六・八%であったが、全国的にみると（二〇〇一年）、約七〇万の村レベルの医療サービスで、集団的なものが四一・二%、郷独自のものが六・四%、郷・村連合や個人開業的なものが四九・八%、その他のものが二・六%で、実に農村の医療サービスは多様化している。

第三に、農民個人の医療費はなぜ上昇し、なぜ農民の負担が加重しているのか。

合作医療が解体し、農村の医療システムが基本的に市場化・商業化の方向に向かったことにある。この市場化が農民の

自費医療を強いたのである。しかも、農民の所得よりも、医療費の上昇が高くなったことにある。一九九八年において、農民の自費医療が八七・四四%に対して、都市部では四四・一三%であった。またある調査によれば、貴州省施秉県では入院費が農民の平均年収の五七%に相当し、陝西省順義県では九五%にもなっている場合がある。

第四に、農村の公衆衛生はどうなっているか。

現在でも農村における公衆衛生に対する財政投資は大変少ない状況にある。とりわけ、政府がどのように流行病、例えば、エイズや赤痢などに対してコントロールし調査するか、重要な仕事がある。

以上、農村における医療衛生状況を今後どのように確立していくか、当面、中央政府は二〇〇八年までに、新農村の建設のもとで、合作医療システムを普及させることを呼びかけており、とくに都市の医師が農村の医療機関に行くことを奨励している。そのためには医学教育がどうあるべきか、また、農村の診療所でいえば、看護婦の処遇と地位を高め、看護婦を早急に大量に養成する必要があるであろう。

おわりに

現在、中国の農村は都会と比べて、あらゆる点でかなり

の格差がある。こうした農村の現状を打破すべく、中央政府は新農村の建設を提起したのである。では何が新農村の建設に必要なのか。それが今回ここで取りあげた諸問題ではないかと思われる。インフラ問題にしろ、食糧問題にしろ、土地問題にしろ、民工問題にしろ、公共事業問題にしろ、すべてが新農村の建設問題と関係している。これらの問題は短期的に解決できるような問題ではなく、今後中国が総力をあげて取り組むべき問題ばかりである。それほど現段階の中国における農村・農業・農民に関する諸問題は、これまでの改革に比べて、困難な状況にあるといわざるを得ない。

こうした問題意識を前提に、中国の政府は新農村の建設を提起したのである。建設の原則は、「支援を多く、徴収を少なく、柔軟に対処する」ことをスローガンに、建設は長期的な任務であると、政府は位置付けている。上述の五つの問題のうち、とくに公共事業の問題は、当面の解決すべき問題として、取り組むべき課題ではないかと思われる。

注

〔一〕 陶勇『農村公共産品供給与農民負担』上海财经大学出版社、二〇〇五年、一〇五頁。

- 〈2〉 国家統計局編『中国統計摘要』中国統計出版社、二〇〇六年、一二五頁。
- 〈3〉 陶勇、前掲書、一〇六頁。
- 〈4〉 陶勇、前掲書、一〇七頁。
- 〈5〉 前掲『中国統計摘要』、一〇八頁。
- 〈6〉 劉伝江・李雪「農民工流転与縮小城郷收入差距」『中国統計』二〇〇六年五月号、一九頁。
- 〈7〉 温家宝「關於当前農業和農村工作的几个問題」『光明日報』二〇〇六年一月二〇日。
- 〈8〉 「今年中央投資農村建設五〇〇億」、『人民日報』二〇〇六年七月五日。
- 〈9〉 李国祥「主要農產品供求与价格」中国社会科学院農村發展研究所・国家統計局農村社会經濟調查司『二〇〇五—二〇〇六年 中国農村經濟形勢分析与預測』社会科学文献出版社、二〇〇六年、九八頁。
- 〈10〉 陳錫文「当前的農村經濟發展形勢与任務」『農業經濟問題』二〇〇六年第一期、九頁。
- 〈11〉 温家宝、前掲論文、二〇〇六年一月二〇日。
- 〈12〉 周建春・章波「耕地保護与土地整理工作歷程」前掲『二〇〇五—二〇〇六年 中国農村經濟形勢分析与預測』二二二頁。
- 〈13〉 周建春・章波、前掲論文、二二三頁。
- 〈14〉 周建春・章波、前掲論文、二二八頁。
- 〈15〉 段心碧「關於農村管理体制改革的几点思考——在二〇〇五年中国農業經濟学会年會結束時的講話（摘要）」『農業

- 經濟問題』二〇〇六年第一期、五頁。
- 〈16〉 李小云・唐麗霞・張克云、張建訊「第一章 二〇〇三—二〇〇四年中国農民失地情况（李小云・左停・葉敬忠）」『二〇〇三—二〇〇四年農村情况報告』社会科学文献出版社』『中京商學論叢』第五二卷、二〇〇六年、二二六—二二七頁。
- 〈17〉 李玉勤「農村基層管理体制改革應該有所突破——農業政策理論与实践系列研討會 二〇〇五農村管理体制改革（北京會議）綜述」『農業經濟問題』二〇〇六年第一期、一六頁。
- 〈18〉 温家宝、前掲論文、二〇〇六年一月二〇日。
- 〈19〉 李小云・唐麗霞・張克云（張建訊）、前掲論文、二二三頁。
- 〈20〉 「中華人民共和國土地管理法」（張建訊）、監訳者あとがき（塚本隆敏）、五三頁。
- 〈21〉 陳成文・魯艷「城市化進展中農民土地意識的變遷——来自湖南省三个社区的实证研究」『農業經濟問題』二〇〇六年第五期、三〇—三二頁。
- 〈22〉 塚本隆敏「中国における非正規雇用の現状」『中京商學論叢』第五二卷、二〇〇六年、一一三—一三〇頁参照。
- 〈23〉 李涛・李真『農民工——流動辺縁』北京当代中国出版社、一一八—一三五頁。
- 〈24〉 王春光「警惕農民工“底層化意識”加劇」『中国党政干部論壇』一頁。
- 〈25〉 温家宝、前掲論文、二〇〇六年一月二〇日。

〈26〉 陶勇、前掲書、五六―七〇頁。

〈27〉 塚本隆敏「第八章 中国の農村における医療保障制度の現状」『第九章 中国における農村合作医療の現状』『中国の国有企業改革と労働・医療保障』大月書店、二〇〇六年、二七五―三三〇頁参照。

〈28〉 陶勇、前掲書、八四―九三頁。