

中国の三農問題と「社会主義新農村」の建設

——農業・財政政策を中心に——

齊 藤 節 夫

目 次

はじめに

1、農業、農村、農民の現状

1-1、農業、農村、農民問題

1-2、農業、農村、農民問題の問題点

1-3、WTO加盟と農業

2、「社会主義新農村」の建設

3、三農問題に対する農業政策

3-1、三農問題に対する農業政策と課題

3-2、日本の農業政策

4、三農問題に対する財政政策

4-1、三農問題に対する財政政策

4-2、財政移転支出制度

おわりに

はじめに

中国ではここ4年、三農問題（農業、農村、農民問題）が経済問題のうちで最重要の課題に浮上してきた。とはいえ、三農問題は経済だけではなく、政治、経済、文化等多方面の要素を含み歴史的に形成されてきた問題であるので解決は極めて難しい課題である。

省みれば、鄧小平も1990年代に問題があると言えれば農村だと言ってきた。端的に言えば、中国の13億人の7割の民が住む農村が動揺しては時の政権は不安定にならざるを得ない。

ここでは、改革・開放政策の光と影のうち、最も矛盾が露出している三農問題とその解決策として提起された「社会主義新農村」の建設の内容に焦点を当てその現状と今後の課題について考察する。

1で農業、農村、農民の現状について多方面から総合的に見ていく。2では今後の三農対策を示す中共16期5回総会で提起され、第11次5ヵ年計画で示された「社会主義新農村」の建設の内容を取り上げる。3で三農問題のうちで主要な課題は何であるかについて考察し、三農問題に対する農業政策を日

本での最近の農業政策と比較して検討する。4で三農問題に対する財政政策の内容を述べたい。

1、農業、農村、農民の現状

1-1、農業、農村、農民問題

ここでは農業、農村、農民の現状につき多方面から見ていく。三農問題が経済問題の中で「重点中の重点」として取りあげられたのが2004年である。以後毎年、「中央1号文件」として4年連続で提示されてきたのが、農業・農村に関する文書であることからみても、三農問題の重要さが理解できる。

三農問題はいろいろの要素を含むため、問題の所在をつかみにくい。この論文では政治、経済面と社会・文化的な面（農村の基盤整備と社会事業、つまり、教育、医療衛生、文化関連）に整理し現状を取り上げる。農民がいかに「小康状態」から遠い存在であることは経済面のみならず、他の方面においても顕著である。三農問題の現状をいろいろの資料を通してみる^(注1)。

a、政治・経済面の現状

三農問題のうち政治・経済面の状況をいろいろの資料でまとめると以下のとおりである。

①、農民所得の低さと所得格差

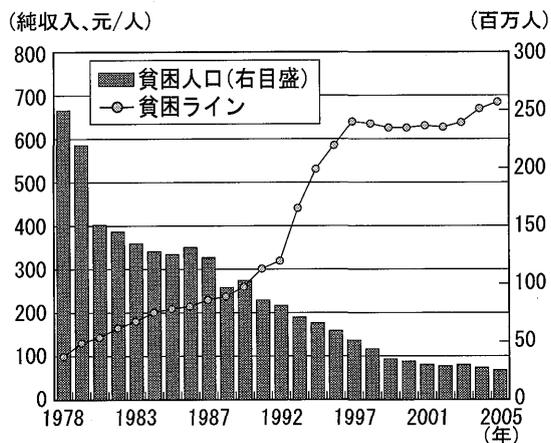
都市と農村の所得格差は、1978年の2.6倍から2005年の3.4倍へと拡大している。とくに最近になって拡大が著しい（表1）。このような背景には、改革・開放後数年間は農民の収入増があったが（1985年の格差は1.9倍）、重点が農村から都市に移行するにつれて農村は厳しい状況になってきた。現在、年収が683元以下の貧困人口は2005年末で2365万人で、図1に見られるように順次減少している。しかし、農村間、都市間の所得格差を示すジニ係数は許容範囲の上限0.4を超えて0.5に近い。

表1 中国における都市部と農村部の所得格差

年	農村部一人当たり純収入 (元/一人当たり)	都市部一人当たり可処分所得 (元/一人当たり)	都市部/農村部の所得格差(倍)
1978	134	343	2.6
1980	191	478	2.5
1985	398	739	1.9
1986	424	900	2.1
1987	463	1,002	2.2
1988	545	1,181	2.2
1989	602	1,374	2.3
1990	686	1,510	2.2
1991	709	1,701	2.4
1992	784	2,027	2.6
1993	922	2,577	2.8
1994	1,221	3,496	2.9
1995	1,578	4,283	2.7
1996	1,926	4,839	2.5
1997	2,090	5,160	2.5
1998	2,162	5,425	2.5
1999	2,210	5,854	2.6
2000	2,253	6,280	2.8
2001	2,366	6,860	2.9
2002	2,476	7,703	3.1
2003	2,622	8,472	3.2
2004	2,936	9,422	3.2
2005	3,255	10,943	3.4

(資料)『中国統計年鑑』、中国国家统计局 Web サイトから作成。

図1 中国の農村部における貧困人口

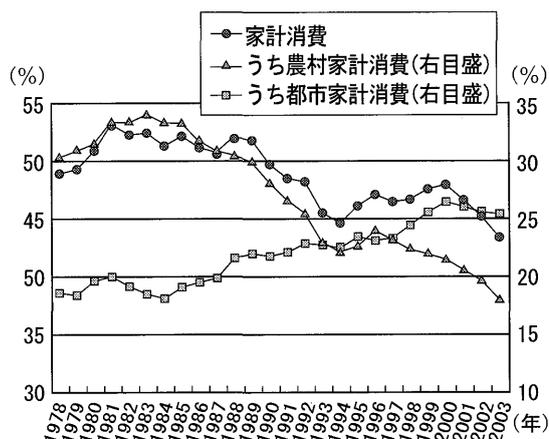


(資料)『通商白書』(2006年) p.133

②、農村での消費需要の低迷。農村部の所得の停滞と同時に消費需要の低迷が問題視される。2006年の経済政策でも、「消費需要の拡大、個人所得の増加、農村消費市場の開拓、農業と農村基盤整備の強化、新農村建設の推進」等が重点とされた(注2)。また、2007年も経済政策の重点は、「農村経済の発展

を重点とし社会主義新農村の建設」とする(注3)。13億人のうち7億人の住む農村を抜きにしては中国経済はなりたたない。これらの状況は図2で示されている。農村の所得停滞と同時に農村での消費需要の低迷は中国経済の構造面に属しており、今後の中国経済を左右する。

図2 都市/農村家計消費の対名目GDP比



(資料)『中国統計年鑑』から作成。

③、農村戸籍と都市戸籍

農村戸籍と都市戸籍が分離されているために様々な問題が引き起こされている。中国経済・社会問題の鍵の1つがここにある。戸籍制度の改革が急務である。

民工の問題も農村戸籍と都市戸籍の分離していることに起因する。

国務院研究室によると民工総数は約1億2000万人で平均年齢は28.6歳、66%が中卒である。51%が省境を越えて仕事をする。「汚い、きつい、危険な」仕事も引き受け、加工工場や建設現場などで1日11時間、月に26日以上働く。労働契約を結んでいるのは12%。民工は地元労働者の1.5倍働くが収入は6割以下であり、2004年の調査では1割の民工に対して、7ヶ月分の給与未払いがあった。2004年の月収は780元であるが仕送りのために月の生活費は290元と節約する。労働災害の犠牲者の多くは民工で民工の多い石炭産業では毎年事故で6000人以上死亡。傷害保険の加入率13%弱で医療保険は10%前後であるし、子女は公教育を受けられない(義務教育は地元で受ける制度のため)(注4)。民工が入院しても社会保障がなく、民工は2等公民と見られている。

最近は政府の農村振興策（西部大開発等）により地元で就職する者が増え、農村から沿海部への出稼ぎ者が減少し沿海部での労働コストが上昇している。広東省や上海を中心とした長江デルタ地帯では労働者不足が起きている。

結局、農村戸籍と都市戸籍の分離は、「一国二政策」といわれるように、都市と農村でアンバランスを生んでいる。教育、医療、労災、年金、福祉などの社会的待遇や流通、交換、配給、就職、生活補助といった経済的待遇も都市と農村で違う^(注5)。これらの原因の多くは農村戸籍と都市戸籍が分離されていることに起因する。

④、土地をめぐる問題。

香港誌によると 2006 年に民衆の抗議運動は 11 万 1230 件。農村部での抗議は土地収用に関するものが多い。

農民や民工の暴動を含めた抗議行動は 2005 年に 8 万 7 千件起きた。土地収用が引き金。行政機関の腐敗もあり、地方幹部には資質、能力ともに問題の幹部が多い。近年は地方の権限も強く汚職が横行している。

中国では耕地が集団所有のために、保証金と売却価格の差が生まれ、このことにより失地農民が生まれる。これらはレントシーキングの問題といえる。合法あるいは非合法の手段を使って超経済的な暴利、つまり通常の経済活動の利益を上回る暴利を占有する特権を得ている^(注6)。地方政府と開発業者が結託することにより農民の土地を安く買い上げることにより失地農民（4000 万人）を作り出す。

⑤、末端の行政機関の負担増

郷村が徴収する費用と労働供出は以下のとおり。

三提五統（3種の提留金と5種の統籌金）、土地請負費、労働供出。つまり、

イ、提留金（公積金、公益金、管理費の3種）で村民委員会が徴収、

ロ、統籌金（教育附加費、計画出産費、福祉費、民兵訓練費、道路費の5種）で郷鎮政府が徴収、

ハ、土地請負費。耕作を請け負うための費用。

ニ、労働供出。義務工と無償の労働蓄積工がある。これらの労働を金銭に換えて支払う方法が「以資代勞」である。

こうした状況のために、農村は以下の状況にあ

る。

イ、分税制以降、地方財政は厳しい。県、郷の財政も赤字財政で、たとえば、安徽省では末端行政機関の負債額は平均 400 万元である。そのため、農民からいろいろの名目で費用を取り立てる「乱収費」が後を絶たない。農民の負担は重く税費改革が不可欠だ。ロ、役人が多い。行政機構は中央、地方併せて5段階の構成となっている。中央の機関と同じものが5段階すべてにあり役人が多い。ハ、負担増。税と費用の項目はいくつあるかわからない。

б、社会・文化面の現状（基盤整備、社会事業）

三農問題のうち、農村の社会・文化面の現状について触れる。農村の基盤整備、社会事業つまり、教育、医療衛生関連の現状をまとめる。

①、教育

国务院教育省によると 2002 年の全国の小学校進学率は 98% で義務教育終了率は全国平均で 76%。西部地区の省・自治区では 40-50%。識字率も全国平均で 91%（2000 年）。中央政府は農村での義務教育を充実させる方針で 2007 年までに西部地区の義務教育終了率を 85% 以上、識字率を 95% 以上にする目標を掲げた。義務教育は地元で受ける制度のために民工の子女は都市では教育をうけられず自分で学校を作らねばならない。民工の自主運営する小中学が北京では 300 校。

②、医療。

医療費、医療保険未加入者は都市で 66%、農村 80%。医療施設の 8 割は都市にある。

③、農村社会保障制度。ほとんど社会保障なし。

1-2、農業、農村、農民問題の問題点

三農問題の問題点は以上のように多方面に及ぶ。たとえば、「中国税費改革の第一人者」である何開蔭はかつて次の点を指摘した^(注7)。

①、請負耕地の所有権、使用権、財産権の矛盾

②、農産物の価値と価格の乖離の矛盾

③、都市と農村の二元構造と経済の一体化の矛盾

④、食糧の購入難と販売難の矛盾

⑤、農民の収入の伸びが低下している状況下での負担増の矛盾

⑥、閉鎖的な社会構造と開放された流通との矛盾

⑦、農村の産業構造と就業構造の矛盾

⑧、貧困と富裕との矛盾

表2 国際比較による中国農業の特徴（2002年）

	国民一人当たりの耕地面積 (ha)	農業就業者一人当たりの耕地面積 (ha)	農業就業者比率 (%)	穀物自給率 (%)	穀物生産量 (千トン)	労働生産性 (トン/人)	土地生産性 (トン/ha)
中国	0.11	0.17	65.45	101.0	399,998	0.47	2.80
日本	0.03	1.01	3.44	24.0	12,184	2.78	2.76
韓国	0.04	0.46	7.72	26.6	7,083	1.93	4.21
タイ	0.26	0.54	47.38	151.4	30,512	1.04	1.92
インドネシア	0.09	0.22	42.77	84.2	61,144	0.66	2.98
マレーシア	0.08	0.46	16.31	21.9	2,267	0.58	1.26
フィリピン	0.07	0.19	38.14	78.7	17,590	0.59	3.09
米国	0.60	29.04	2.08	118.9	298,788	49.29	1.70

(備考) 労働生産性、土地生産性は穀物生産量を農業就業者、耕地面積で除した値。なお、農業就業者には林業等穀物生産以外の就業者が含まれていることに留意が必要である。

(資料)『通商白書』(2006年) p.131

⑨、生産力の低下と科学技術レベルの不適應の矛盾

⑩、物質文明と精神文明の建設の矛盾

とくに、土地の恒久的な請負制を実行し農民に長期にわたる使用権を持たせることと、税・費用改革が必要と指摘する。

1-3、WTO加盟と農業

中国農村の実情は上述のようであるが、中国は2001年12月にWTOに加盟した。このことにより農村の状況はより困難さを増した。WTO加盟に際しての最大の難問は農業問題にあった。国際比較でみる中国農業の現状は表2のとおりである。この表に見られるように中国の農業は厳しい環境におかれている。

さらに、最近は「車と人の穀物争奪」といわれるように穀物を燃料として利用し始めたことによる影響を世界各国とも受けつつある。トウモロコシ、小麦、大豆、菜種など農産物の価格が上昇しており、今後中国の農村にもこの影響がどのように及ぶのか注目される。

2、「社会主義新農村」の建設

以上のような農業、農村、農民の状況を打破するために、三農対策として社会主義新農村の建設が提起された。これには、2005年10月開催の中共16期5回総会で打ち出された「第11次国民経済と社会発展5カ年長期計画策定に関する党中央の提案」と、さらに、第10期全国人民代表大会第4回会議で承認された「中華人民共和国第11次国民経済と

社会発展5カ年長期計画要綱」とがある。各々の文献の内容は大体同一ではあるが、その詳細を見ていく。

「第11次国民経済と社会発展5カ年長期計画策定に関する党中央の提案」の要点は次のとおり(注8)。

①、都市と農村の統一的発展の推進。「多く与え、少なく取り、活性化する」方針を取り、財政による農村の支援を拡大し農村に対する政府の公共サービスを強める。工業で農業を促し都市で農村を牽引する仕組みを構築する。農村の建設計画を策定し土地を節約し集約する。新しいタイプの農民の育成。農村の生産、生活条件と全体的様相を改善する。

②、農業近代化の推進。農業技術の進歩を早める。総合生産能力を高める。食糧生産の安定的発展、良質食糧産業プログラムの実施、大型の商品化食糧生産拠点の建設。農業経営の産業化。

③、農村の改革。家族請負制を基礎に統一と分散を結合した二重経営体制の定着。土地請負経営権を流通させ経営規模の拡大を図る。公租公課改革と農村の総合改革(郷鎮機構、農村義務教育、県・郷財政管理体制改革)の推進。農村の金融体制改革。耕地保護制度の堅持と土地収用制度の改革、土地を収用された農民に対する合理的保障。農村の流通体制改革。出稼ぎ農民の権利保障。農民による協同経済組織の奨励。村民自治の仕組みを整える。

④、農村の公共事業の推進。文化教育事業の発展。9年制義務教育の普及と生徒の雑費を免除し、貧しい家庭の児童生徒に教科書無償配布。公衆衛生と基本医療サービスなどの農村協同医療制度の確立。農村のインフラ投資(郷・村道路建設、通信の発展、

電力網の整備、飲料水の確保と安全性を解決、メタンガスの普及)の増加。

⑤、農民の所得増。農業内部の潜在力の発掘。飼育養殖・園芸など労働集約型の農業、県経済の発展、農村労働力の技術訓練と余剰労働力の農業以外の産業や都市部への誘導、郷鎮企業の発展。農業補助政策の実施、貧困対策。

さらに、「社会主義新農村」の建設に関する「中華人民共和国第 11 次国民経済と社会発展 5 カ年長期計画要綱」の要点は次のとおり(注9)。

都市、農村の経済社会の発展を統一的に考えるのを基本方針とし都市化を進め新しい農村を建設する。

①、近代的農業の発展

農業総合生産能力の向上(食料の基本的自給の堅持、耕地保護制度の堅持、農業技術の革新、伝統的耕作方法を改革し節約型農業を発展させる)。農業構造調整の推進(農業の産業構造の最適化、農業の地域分布の最適化)。農業サービス体系の強化。農村流通体系の整備。

②、農民の所得増

農民の所得増(付加価値の高い農産物の拡大。農産物の加工等のサービスの拡大。農業の産業化経営)。農業以外の産業での所得増(郷鎮企業の制度改革と構造調整、余剰労働力の農業以外と町への誘導。民工の権利保障と所得増)。農民への直接補助金政策、農業支援保護制度の確立。農業関連の費用徴収管理の厳格化。

③、農村の様相改善

農村の基盤整備強化(農村の生産・生活施設の整備。飲料水安全プログラムの実施、農村道路建設の強化、電力網の整備、農村のネットワーク整備と郵便通信事業の発展、住宅建設)。環境保護強化。衛生事業、社会保障拡大(農村年金制度の模索、農村協同医療制度の確立。条件のあるところでは最低生活保障制度を作る)。

④、新しいタイプの農民の養成

農村の 9 年制義務教育の普及。児童・生徒の授業料の免除と貧しい家庭の児童・生徒の教科書の無料配布。農村の義務教育を公共財政で行う。農民の科学技術訓練の支援。農村の文化事業の振興。

⑤、農業・農村への資金投入の増加

「多く与え、少なく取り、自由にさせる」方針を

取る。工業で農業を促し都市が農村を牽引する制度を作る。国家財政支出と予算内固定資産投資では農業と農村に対する投資を増やす。公共財政の農村へ及ぶ範囲を拡大し、新規の教育、衛生、文化財政支出を主に農村へ充てる。中央政府と地方各級政府のインフラ整備投資の重点を農業と農村とする。農業助成投資を再編・統合し金融機関の農業と農村への資金投入を拡大。

⑥、農村改革の深化

家族請負制を基礎に統一と分散を結合した二重経済体制。条件のある地方は土地請負経営権を流通させ様々な規模の経営も発展させる。公租公課改革の定着と農村の総合改革の推進。農村の金融体制改革、農村信用組合の機能発揮。土地収用制度改革を行い土地を収用された農民に対して適切な補償をする。農村の末端組織の整備と村民自治。

以上で見られるように、2つの資料は重複するところが多いが、都市と農村の統一的発展の推進、農業近代化の推進、農村の改革、農村の公共事業の推進、農民の所得増、農村の様相改善などを柱とする。

結局、農業、農村、農民に対する総合的対策であり、経済面ならず、教育、衛生、文化面等にも及ぶのが特徴である。

3、三農問題に対する農業政策

3-1、三農問題に対する農業政策と課題

今までは「社会主義新農村」の建設についてみてきた。ただしこの政策は第 11 次 5 カ年計画での政策目標である(実際にこの計画を達成するには数次の 5 カ年計画を必要とすると思われる)。

胡錦涛政権は、今までの GDP 至上主義に代えて、「科学的発展観」(質と効率の向上を中心とし、5つの統一企画〔都市と農村の発展、各地域の発展、経済と社会の発展、人と自然の調和のとれた発展、国内の発展と対外開放を統一的に企画〕)(注10)と「人を以って本となす」を指導思想とし、「経済社会の全面的で均衡の取れた持続的な発展」を基本とした政策に徐々に転換する方針を示した。

このような下で、2006年の経済政策は以下のとおりである。

①、「穏健な財政・通貨政策」を継続、②、消費需

要の拡大と固定資産投資の抑制、個人所得の増加、農村消費市場の開拓、③、農業と農村基盤整備の強化、新農村建設の推進、④、産業構造の調整、地域経済の調和の取れた発展、産業レベルの技術水準の向上、⑤、資源節約と環境保全、⑥、経済体制改革と対外開放、⑦、社会事業の発展、⑧、人民大衆の利益にかかわる問題の解決^(注11)。

また、2007年も経済政策の重点は、

①、マクロコントロールの強化、改善、②、農村経済の発展を重点とし社会主義新農村の建設、③エネルギー・資源の節約と生態環境の保全、産業構造の最適化・高度化、④、自主革新能力の向上、⑤、地域発展の総合戦略の実施、⑥、体制改革の深化、⑦、対外開放水準を高める、⑧、人間本位を貫き、社会の調和をはかることにある。具体的な措置では、三農問題の解決を重点中の重点とし、産業構造を調整し地域の調和の取れた発展、原燃料節減、環境の保護、土地の集約使用などを柱とする^(注12)。

上記に見られるように、三農問題が中心である。

近年、三農問題が経済問題の中で「重点中の重点」として最初に取りあげられたのが2004年である。以後毎年、「中央1号文件」として4年連続で提示されたのが、農業・農村に関する文書であることからみても、三農問題の重要性が理解できる。

以下、毎年の1号文件の内容を見れば次のとおり。

2004年の「中央1号文件」は「農民の増収」を主題とする。「中共中央と国務院の農民の収入増加を促進することに関する若干の政策と意見」。2004年1月)

2005年は「農業総合生産能力の向上」。(「中共中央と国務院の農村工作をさらに強め農業総合生産能力を高めることに関する若干の政策と意見」。2005年1月30日)。

2006年は「新農村をとうして三農問題解決に向けた系統的な方針、政策、措置」の提起(「中共中央と国務院の社会主義新農村建設を推進する若干の意見」)。

2007年の「中央1号文件」は「近代的農業の推進」。(「近代的農業を積極的に発展させ、社会主義新農村建設を着実に推進することに関する党中央と国務院の若干の意見」)となる。

なお、それ以前に出された1号文献5件の内容は

以下のとおりである^(注13)。

1982年1月1日。中共中央が出した「三農問題」に関する1号文件は、「包産到戸(家族請負制)、包干到戸あるいは大包干(家族経営制)は社会主義生産責任制」と指摘。

1983年1月、「当面の農村経済政策の若干の問題」

1984年1月1日、「1984年農村工作に関する通知」

1985年1月、「農村経済をさらに活性化することに関する10項目の政策」

1986年1月1日、「1986年農村工作の部署配置」

これらの5つの1号文献は農村での生産請負制の肯定を主題としている。

次に、「社会主義新農村」の建設のための農業政策と2004年以降の中央1号文件で述べられた政策のうち、とくに重要と思われる若干の政策と課題をいくつか取り上げ考察する。

①、温家宝首相によると、「中国農民問題の核心は土地問題である」という。「耕地保護制度を厳格に実行し、農民の土地生産経営に対する自主権を保護し、農民の土地を占有するときは然るべき保償をする。土地の譲渡金は農民に与える」ことが重要である^(注14)。

これらを含めて物権を保障するために第10期全国人民代表大会第5回会議で決められた『中華人民共和国物権法』は私有財産の保護を規定している。

「耕地、草地、林地の請負期間が満了した時は土地請負経営権者が国の関係規定に従って引き続き請け負う」。「土地請負経営権者は農村土地請負法の定めるところにより土地請負経営権を再請負、交換、譲渡などの方法で移動させることができる」。「単位、個人の家屋その他の不動産を収用する時は立ち退き補償を与え、被収容者の合法的權益を守らなければならない」^(注15)とする。失地農民の問題が極めて深刻な社会問題に浮上している現在、『中国物権法』の厳格な施行が望まれる。

②、農村戸籍と都市戸籍の問題。農村戸籍と都市戸籍が分離されているために様々の問題が引き起こされている。中国経済・社会問題の鍵の1つがここにある。戸籍制度の改革が課題であるし、「二元構造」の解決策として重要である。

③、農村総合改革。農村の公租公課改革が農業税廃止の新段階を向かえた状況下で出てきた次の政策である^(注16)。

柱は①、郷・鎮クラスの機構改革、②、農村の義務教育、③、県政府、郷政府の財政体制改革。同時に、食糧流通体制、土地収用制度、農村金融などの改革を統一的に推進することである。

④、郷鎮企業の建設。郷鎮企業は光と影の部分がある。農民が農村に留まり、農村での失業を減らし農民の収入増を作り出すプラス面と企業によっては環境汚染を拡散しているマイナス面もあり、郷鎮企業の改革と調整が望まれる。

なお最近では農業で以下のような試みもみられる。

①、合作社。家族請負制から農業経営の大規模化を目指して合作社を作る動き。安徽省鳳陽県小崗村のような「農民專業合作社」は全国で15万社。

②、循環型農業。最近の食品公害を踏まえて堆肥を使用し、減農薬の農業を行う試みもある。「山東朝日緑源農業高新技術有限公司」（アサヒビール、住友化学、伊藤忠商事が経営する、山東省萊陽市）。「留民營生態農業村」（北京市大興県留民營）^(注17)。

さらに、三農問題解決のためには政治の民主化、とくに、郷村での政治の民主化が求められる。

中国の人民代表大会の代表の選挙は県と県レベルの市、区、直轄市の下の区、郷・鎮では直接選挙が行われる。ただし、候補者は共産党の意向がかかった者が優位となっているのが実情だ。現在各地で民衆の抗議運動が頻発し、農村部での抗議は土地収用に関するものが多い。三農問題解決のためには農民の意向を反映する代表を選ばなければ解決はできず、最終的には政治の民主化が求められる。三農問題解決のための鍵はここにある。最近開催された中共17回大会でも「政治の民主化」が強調されたが、現実の進展具合はかなり遅い^(注18)。

3-2、日本の農業政策

上記の中国の農業政策に対して日本農業の現状と農業政策はいかなるものか。中国の農政も他国の農政を研究し採用しているので、日本の農政をとりあげるのも意味がある。周知のように日本の農業は存亡の危機にあり日本の農政も崖つ縁に立たされている。最近の農業政策を簡単にまとめてみる^(注19)。

日本農業の現状

①、農業就業人口、2005年で335万人。農業人口に占める65歳以上の割合は58%。耕作放棄地は2005年で38.6万ヘクタール。農家1戸当たりの耕

地面積は平均1.3ヘクタール。アメリカの178.4ヘクタール、フランスの45.3ヘクタールに比べ段位に小さい。

②、食糧自給率（カロリーベース）で2006年は39%。主な品目の自給率は米94%、畜産物16%、油脂類4%、小麦13%、砂糖類32%、魚介類59%、野菜76%。これに対して他の主要国はアメリカ128%、フランス122%、イギリス70%（いずれも2003年）

最近の日本の農業政策は次のとおり。

①、「品目横断的経営安定対策」。2007年4月に開始。

従来の農業補助金は原則として全農家に支給された。新制度は個人・法人なら田畑4ヘクタール（北海道は10ヘクタール）以上、小規模農家を組織化した集落営農なら20ヘクタール（中山間地域は10ヘクタール）以上に限定する。対象は、米、麦、大豆、甜菜、でんぷん原料用馬鈴薯。補助金額は品目を合算して決めるために「品目横断的経営安定対策」と呼ばれる。農業経営を大規模化しコストダウンをはかり強い農業を目指すために打ち出された。

②、耕作放棄地の解消。市町村による耕作放棄地の集約化のまとめ、都道府県による耕作放棄地の買い上げや強制借り上げ。農業経営の大規模化と平行して実施を試みる。

③、中山間地域の振興。限界集落（65才以上の高齢者が集落人口の半数を超え地域の自治ができない集落）対策。

④、WTO、EPA（経済連携協定）、FTA（自由貿易協定）対策

⑤、農産物輸出。2013年までに農産物輸出を1兆円規模に増やす計画だが2005年では3千億円。7兆円の輸入の5%。

⑥、食糧自給率（カロリーベース）の向上。2006年の食糧自給率は39%で13年ぶりに40%を切る。2015年までに45%に引き上げる方針。

⑦、他にも、環境対策（環境を守るための農村、農業）、食の安全、農薬等のポジティブリストの強化、バイオエタノール対策、食糧安保などの課題もある。

要するに、最近の農業政策のポイントである「品目横断的経営安定対策」は「戦後農政の大転換」といわれ、農家支援制度を価格支持政策から直接支払

い方式に転換することにより、農業経営を大規模化しコストダウンをはかり WTO、EPA（経済連携協定）、FTA（自由貿易協定）対策にも適した強い農業を目指すことにある。

ただし、この政策は零細農家を切捨て、中山間地域の農家には適さず、土地を貸したり譲渡するのに抵抗のある農家が多く、賃貸借による農地の集積と経営規模の拡大にはかなり問題点もあるとの指摘もある。また、農業経営を大規模化しても、外国産の米にコスト面で対抗するのが不可能との理由で、「品目横断的経営安定対策」に批判的な見方もある。上述の②-⑦の対策にしても課題が山積している。

中国の農業政策との比較の意味で最近の日本農政の主要な課題をとりあげたが日本の農政も前途は厳しく、試行錯誤をしているのが現状である。

4、三農問題に対する財政政策

4-1、三農問題に対する財政政策

ここでは、三農問題に関係する財政関連の具体的な数字を集約する。数字は予算案のみならず、政府活動報告やその他の資料に依拠するが、全面的かつ系統的な資料でないために全体像をつかみにくい。

2004年の中央1号文件は、近年では農民問題を取り上げた最初の文献であったが、ここでは「農民の収入増加」をめざしている。中央財政1500億元は、次の4項目に支出された。a、農村税费改革の支援、b、農村の生態建設、たとえば森林、水利等、c、農村の社会事業、たとえば教育、衛生、青年農民の訓練、d、農村中小規模のインフラ整備と貧困者の援助である(注20)。

以下、2006年、2007年の農業関係予算についてより詳しくみる。

2006年の中央財政の三農支出はつぎのとおりである。

2006年の財政政策は、支出の重点を公共投資、農業、教育、就業と社会保障、公衆衛生など経済と社会の弱い部門へ傾斜する。財政による農村のカバー範囲を徐々に拡大し、財政の農業助成資金が増える仕組みを整える。2006年は新規の教育、文化、衛生支出を主に農村に当てるとともに、「多く与え」と「自由化する」ことに力点を置く(注21)。

重点項目としては、

①、2006年の三農支出は3397億元で、2005年より422億元増(注21)。

②、農業税の全面廃止。農村の公租公課改革で農民の負担は毎年1250億元軽減される。

③、農村総合改革実験の推進。

イ、農業税の廃止。336億元の租税を廃止、ロ、公租公課改革。700億元余りとなる「3つの留保」(公共積立金、公益金、管理費)と「5つの統一的徴収費用」(教育付加費、家族計画費、民兵訓練費、民政扶助費、民営交通費)と農村教育資金の徴収を廃止。末端政権の運営と農村の義務教育を保障するため国家財政で毎年1030億元を支出。中央財政から毎年780億元、地方財政から250億元。ハ、郷・鎮機構、農村義務教育、県・郷の財政管理体制の改革(注22)。

④、「3つの補助」(食糧農家に対する直接補助金、一部地域の農家に対する優良品種補助金、農機具購入補助金)政策。食糧農家に対する直接補助金の規模拡大、13の食糧主産省の食料直接補助金を125億元。優良品種補助金41億元。農機具購入補助金6億元。

⑤、農村協同医療実験。

実験範囲を全国の40%の県(市、地区)に拡大し中央と地方の財政補助基準を10元から20元に引き上げ中央財政に47億元計上する。

⑥、農業総合生産能力の整備

農業と農村のインフラ整備、生態系保全、農業科学技術の進歩、農業総合開発、貧困対策開発のための資金投入を増加し近代的農業の整備をはかる。

⑦、農村の義務教育経費保障

西部地区農村の小中学校の児童・生徒の授業料を免除する。農村の義務教育の強化は経済・社会の発展全体にかかわる戦略的任務である。2006年から10年にかけて農村の義務教育を公共財政の保障範囲に入れる。中央と地方が項目を分担し農村義務教育経費を保証する制度を作る。2006年には西部地区の12省で農村義務教育経費保証制度の改革と全国で農村小中学校校舎の修理・改築を実施。2007年に全国農村で無償の義務教育の実施。2006年から2010年で農村義務教育経費増加分の累計は全国財政で2182億元。

結局、2006年は、①、農業税の廃止、②、補助

表3 国家の農業支出

(単位: 億元)

年度	合計	財政支出に占める%	農村支援生産支出、農林水利気象等事業費	農業基本建設	農業科学技術三項費用	農村救済費
1991	347.57	10.26	243.55	75.49	2.93	25.60
1992	376.02	10.05	269.04	85.00	3.00	18.98
1993	440.45	9.49	323.42	95.00	3.00	19.03
1994	532.98	9.20	399.70	107.00	3.00	23.28
1995	574.93	8.43	430.22	110.00	3.00	31.71
1996	700.43	8.82	510.07	141.51	4.94	43.91
1997	766.39	8.30	560.77	159.78	5.48	40.36
1998	1154.76	10.69	626.02	460.70	9.14	58.90
1999	1085.76	8.23	677.46	357.00	9.13	42.17
2000	1231.54	7.75	766.89	414.46	9.78	40.41
2001	1456.73	7.71	917.96	480.81	10.28	47.68
2002	1580.76	7.17	1102.70	423.80	9.88	44.38
2003	1754.45	7.12	1134.86	527.36	12.43	79.80
2004	2337.63	8.21	1693.79	542.36	15.61	85.87
2005	2450.31	7.22	1792.40	512.63	19.90	125.38

(資料)『中国財政年鑑』(2006年) p.382

金政策の実施度を強めた、③、農村義務教育費保障の改革、④農村協同医療制度の実験範囲の拡大、⑤、農業生産と農村の長期的発展の支援、⑥、多元的な農業支援投資の支援を行った。

つぎに、2007年の農業支出について述べる。

2007年の新農村建設では、近代的農業の発展、農民の資質向上、農村インフラ整備と社会事業の発展(農村社会保障制度作り、基本生活と基本医療の保障)、農村総合改革の4つを重点とする(注23)。

①、近年の三農支出の増加は顕著である。中央財政の三農支出は2005年が2975億元、2006年は3397億元、2007年は前年比520億元増の3917億元となる(注24)。

②、農業支援補助金。優良品種補助金56億元、農機具購入補助金12億元、食糧直接補助金

③、全国的範囲の農村最低生活保障制度の支援。30億元

④、近代的農業整備。農業技術の普及5億元、実験補助9億元、農業の産業化と農産物加工業の発展の促進3億元、農業総合開発支出115億元、小型農地水利施設建設10億元、農村労働力の転職のための職業訓練と農民の科学技術・技能訓練支援11億元

⑤、農村総合改革実験の範囲拡大

⑥、貧困対策、2006年比7億元増の144億元

⑦、農村の文化事業支援。スポーツ・メディア支出、2006年比47億元増の173億元。テレビ・ラジオのために25億元、農村映画上映デジタル化

⑧、農村金融体制改革。農村信用組合の改革支援20億元、農業保険の実験10億元、

⑨、教育。全国の農村で義務教育段階の1億5千万の小中学生の学費と雑費を免除。経済的に苦しい家庭の児童に教科書を無料配布、280億元。

⑩、農村協同医療制度の推進。モデル対象を全国の80%以上の県(市、区)に拡大。

以上、2006年、2007年の農業関係予算を述べたが、全体的かつ系統的でないために全体像をつかみにくい。

なお、中央財政、地方財政を含む国家農業支出は表3のとおりである。財政支出総額は1998年以降増加率は顕著である。1155億元(1998年)から2450億元(2005年)へと増えている。ただし、財政支出に占める割合では、7-8%であり他の時期と比べて低い(注25)。

また、中央財政による三農支出(2005年)は表4のとおりである。

中央財政の三農支出は2003年から2006年が1兆1143億元で年平均15.6%増となる。2006年には一級行政区20の三農に対する財政支出の増加率は20%を超えた。

4-2、財政移転支出制度

中央財政と地方財政、中央から地方への財政移転制度を見る。

中央財政と地方財政の関係についてみれば表5の

表4 中央財政による三農支出（2005年）

項目	億元	%
農村税费改革移転支出	662	22.3
農村基盤整備	813	27.3
農村教育衛生科学技術支出	189	6.4
農業・林業・水利・気象支出	536	17.9
農業総合開発	99	3.3
貧困対策支出	130	4.4
農産物政策補助	432	14.5
その他	115	3.9
合計	2975	

（資料）『新華月報』（2006年4月号）

とおりである。1994年の分税制以後、中央で集めた資金を地方へ再分配する移転支出額（「中央から地方への補助金」と「地方から中央への上納金」との差）の増加は注目に値する。

表5 中央財政と地方財政、2006年決算
（単位：億元）

全国歳入	38731
全国歳出	40213
収支	-1482
中央の歳入	21232
1、中央レベルの収入	20450
2、地方から中央への上納金	782
中央の歳出	23482
1、中央レベルの支出	9991
2、地方還付金と移転支出	13491
収支(注)	-2750
地方の歳入	31772
1、地方レベルの収入	18281
2、地方還付金と移転支出	13491
地方の歳出	31004
1、地方レベルの支出	30222
2、中央への上納	782
剰余金	767

（注）、-2750億元には中央予算安定調整基金500億元を含む

（資料）2007年全人代報告

さらに、移転支出についてみれば、財力性移転支出は、一般移転支出、民族地域移転支出、県・郷財政報奨補助金、給与調整移転支出、農村公租公課改革移転支出、年末決算財源補助などがある。

中西部地区への一般移転支出は2004年1120億元、2006年1527億元、2007年1924億元であり、また、同民族地区への一般移転支出は2006年156億元、2007年210億元となり、中西部地区と民族地区への額が急増している。さらに県、郷の財政難に対する補助も2006年に比べて100億元増加している（表6）^(注26)。ただし、この背景には分税制以

降、地方財政（県、郷の財政も）が厳しくなったことも関係する。

表6 2006年と2007年予算の一般移転支出（単位：億元）

項目	2006年	2007年
一般移転支出（中西部地区）	1527(決算)	1924(予算)
一般移転支出（民族地区）	156(決算)	210(予算)
県、郷の財政難補助		06年比100増(予算)

（資料）2007年全人代報告

おわりに

改革・開放政策も現在は第二段階に入った。現政権の役割は改革・開放政策で生み出された高度経済成長のひずみをいかに調和し、「科学的発展観」という思想に基づいて「和諧社会」を目指すかに重点が置かれている。その代表例が三農問題である。

三農問題は経済だけではなく、政治、経済、文化等多方面の要素を含み歴史的に形成されてきた問題であるので解決はむつかしく、前途は多難である。

ここでは、三農問題の現状、「社会主義新農村」の内容、三農問題の課題、その対策としての農業・財政政策について全般的なことを総合的に取り上げた。ただし、中国農村は広大で、地域により条件も違うために個々の農村を調査してみると総合的な農業・財政政策とかなり違和感もある。

近年、何度か山東省の農村を調査したが、当然のことながら「社会主義新農村」の建設で提起された重点政策が各々の農村にそのまま適応できるとも思えない。

総合的な農業・財政政策を踏まえて、地域の特色を重視した政策を提起する必要が不可欠である。いわば、「社会主義新農村」の建設政策は総論であり、各論は地域の特徴に基づいて構築する必要がある。絶えず、上からの政策と下の対策を考慮する視点が必要と考える。

いずれにせよ、三農問題は多方面に及び課題の解決にはかなりの困難が伴うが、中国の農民のことを考えると是非とも克服していかなければならない課題であることは確かである。

(注)

(注1)、1-1は各種資料より作成。資料が多数のために出典は主要なもの以外は省略。

(注2)、「中央經濟工作會議在北京召开胡錦濤、温家宝作重要講話」、『人民日報』2005年12月2日

(注3)、「中央經濟工作會議在北京召开胡錦濤、温家宝作重要講話」、『人民日報』2006年12月8日

(注4)、『読売新聞』、2006年4月18日。

(注5)、『中国農民調査』pp.125-126

中国社会科学院經濟研究所は統計上の収入格差は3.1対1(2002年)であるが農村では、都市に比べて農村の学校への補助が非常に少ないし、都市では公費医療、養老、失業、最低生活等への保障もあり、これらを入れると収入格差は4-5倍、場合によっては6倍に達するという。『人民中国の終焉』p.208

(注6)、『中国現代化の落とし穴』p.99

(注7)、『中国農民調査』、pp.151-152

(注8)、『人民日報』2005年10月19日

(注9)、「中華人民共和國國民經濟和社会發展第11次5年規画綱要」『人民日報』、2006年3月17日

(注10)、「中共中央關於完善社会主义市場經濟体制若干問題的決定」、『人民日報』2003年10月22日

(注11)、(注2)と同じ

(注12)、(注3)と同じ

(注13)、『人民日報』(海外版)2005年2月1日

(注14)「保護農民權益成為重中之重」。『人民日報』、2006年3月14日、2006年4月4日

(注15)、「『中華人民共和國物權法(草案)』に関する説明」『中国通信』2007年3月13日。詳しくは『中華人民共和國物權法』参照

(注16)、農業税は2006年1月1日に廃止された(『人民日報』(海外版)2005年12月20日

(注17)、各種資料

(注18)、中国共産党第17回大会。2007年10月開催。

(注19)、各年版『食料・農業・農村白書』、各種資料。

(注20)、「中国高度重視農民增收問題」『人民日報』(海外版)2004年2月10日。

(注21)、「關於2005年中央和地方預算執行情況与2006年中央和地方預算草案的報告」、『財政』、2006年4月号

(注22)、③のイ、ロ、ハは「政府活動報告」(全人代、2006年)。

(注23)、(注3)と同じ

(注24)、「關於2006年中央和地方預算執行情況与2007年中央和地方預算草案的報告」、『財政』、2007年4月号

(注25)、『中国財政年鑑』(2006年)p.382

(注26)、(注24)と同じ