

タイトル	陳錫文『陳錫文改革論集』
著者	西川，博史
引用	北海商科大学論集，1(1)：103-108
発行日	2009-11

 陳錫文『陳錫文改革論集』

(中国發展出版社、2008年7月、2+2+2+209頁、17.5万字、定價30元)

(一)

本書は、中国改革三十周年を記念して企画された「中国経済学家改革論叢」(全15集)の一つである。著者の陳錫文氏は、中国社会科学院農業経済研究所(1982-85)、国务院農村發展研究センター(1985-90)、国务院發展研究センター農村研究部(1990-2003)、その後、中央財經領導小組弁公室(中央財政經濟指導グループ業務部)副主任、中央農村工作領導小組弁公室(中央農村指導グループ)主任、中国共産党第16、17次全国代表大会代表、第11期全国政治協商會議委員、同經濟委員會副主任などを歴任した。その他、中華全国供銷合作社監事會監事のほか、中共中央党校、中国人民大学、中国農業大学、浙江大学、上海交通大学、西南財經大学、南京農業大学等の兼職教授でもある。

こうした経歴からも分かるように、陳錫文氏は、終始、中国における農業・農村政策を対象とした研究に従事してきており、80年代中期以降、党中央および国务院における農村政策の多くの起草文書に深く関わってきた農業問題の第一人者である。

(二)

本書は、著者がこれまで書きとめた中国の農業問題とりわけ農業政策に関する諸論稿を年代別に収録したものである。1985年の「国民經濟の構造變動と鄉鎮企業的發展」に始まり、「農村經濟發展の要は正確に農民に対応することである」(1990年)、「90年代の農村改革と發展が直面する新問題」(1992年)、「農家請負經營を基礎にして漸次農業の現代化を実現する」(1998年)、「農業税、農業特産税、豚屠殺税および教育資金収集の一年停止に関する建議」(1999年)、「食糧流通体制の改革をいっそう完全なものにすることに關する若干の建議」(1999年4月)、「食糧供給情勢の転換と農業構造の調整」(2000年)、「新段階の農業・農村・農民問題」(2001年)、「社会主義新農村建設の推進」(2005年)、「当面のわが国の農業・農村・農民問題」(2006年)、「当面の農村土地政策において重視すべきいくつかの問題」(2006年8月)、「農村における最低生活保障制度を普遍的に樹立することに関する建議」(2006年11月28日)、「都市と農村の經濟社会の發展を統一的に計画し、『以工促農、以城帶鄉』の長期的に効率性を發揮できるメカニズムを樹立し、積極的に社会主義新農村の建設を推進する」(2007年)、「当面の農產品価格の上昇において注意すべきいくつかの問題」(2007年6月)、「当面の農業農村經濟社会情勢と主要政策に関する問題」(2007年9月6日)、「中国の特色ある農業現代化の道」(2007年10月)の主要16論文が収録されている。

中国の農業政策がどのような方向性を有しているかを点検する上でいずれも貴重な論稿であるが、紙幅の関係もあり、これら論文の一つ一つについて紹介することはできない。ここでは、中国農業がいまどのような問題を抱え、それらにいかに対処しようとしているか、ということに焦点を絞って、少し論評してみたい。

(三)

周知のように、中国が当面する農業問題は「三農問題」と称される。農業・農村・農民のそれぞれに関する問題が一体となって大きな問題を形成しているということであり、国家の政策もこの三方面における困難を総合的に解決できるものでなければならない。

中国は、改革開放以後、農業分野における政策目標として食糧増産を掲げ、農業投資の増大と農業技術の増進を図ってきた。1995年以来、5年連続して食糧生産は増加し、備蓄量も拡大した。98年10月12-14日の「第15期三中全会」における食糧需給情況報告では、「総量においてはほぼ均衡、豊作時には余剰」とされ、この段階において、全社会の食糧余剰量は約5000億kgに上り、ほぼ1年の産量に匹敵するまでになった。こうしたなかで、都市居民の消費動向に変化が生じ、貯蓄傾向の増加（消費対象は住居・車・教育のほか老齢保険等へ傾斜）とともに、食料品（なかでも食糧、肉およびその加工品）に対する支出低下が起った。農産品供給の急速な増大に比して、需要は拡大するのではなくむしろ縮小した。都市居民の消費では食糧の量から質への転換、さらに動物性蛋白質の摂取における鶏・卵・水産品等の消費が顕著になったが、他方、農民の食品消費量の増加率はいまだ最高峰（豚・羊肉類の消費水準は都市居民の60%、鶏では50%、卵・水産品では40%）に達していないという状況にあった。もちろん、こうした当面の食糧過剰情況は、「段階的・構造的・地域的な性格を有する過剰」かつ「低消費水準下での過剰」にすぎず、「暫時的・特殊的」なものであった。

こうした情況に対して、98年末の「中央農村工作会議」は、「農業および農村経済の発展は新段階に入った」という認識に基づき、戦略的構造調整の必要性を強調した。その調整は、初級農産品を酪農品・畜産品・水産品に転化させ農産加工品を増大させることを目標に、①作付面積（食糧・綿花・糖類の作付減少）、②作付品種（水稻早稲種の減少、水稻・小麦の優良種の増加）、③優位化地域限定（小麦・トウモロコシなど）を行うことであった。2000年には、この構造調整を国民経済全体の構造調整のもとで推進させるとして、「第15期三中全会」で決議された郷鎮企業の継続的発展を基礎に農村部の非農業人口を吸収する「小城镇」の建設促進が強調された。いずれにせよ、長期的には、食糧の生産能力の向上と保持することが図られた（その際、日本のような食料自給率の低位な国家になるべきではないという教訓が強調された）。

このような新段階（食糧供給の過剰情況）において、農業・農村問題として急浮上した課題は、農民収入増長率の低下と農業の減収であった。その後も、農民収入の増長率は97年以降下降をたどり、2003年には3.4%に下落した。この年の都市居民の可処分所得の増長率は7.2%であり、農民の可処分所得の増長率はこの半分にも至らなかった。このため、都市居民と農民の所得格差はより拡大したが、それだけではなく、地域的格差も目立ちはじめた。2000年、上海農民の一人当たり収入は5596元であったのに対して、貴州農民の収入は1374元にすぎなかった。こうしたことは、農民の農業からの純収入が減少していることを表現していた。90年代中期からのこうした現象は、農産品価格の上昇がすでに限界に達し（国際市場水準をはるかに凌駕）、これまでのように国家が食糧の買付価格を上げることができなくなった（96年に農民の一人当たり純収入が9%増を示したのも、国家買付価格が46%増も上げられたからである）ことに関係していた。

農民収入の増長率停滞の重要な要因は、農民の就業困難にあり、農業外収入を得る道が途絶していることにあった。2000年の農村における総労働人口は4.8億人、うち農業（林・牧・漁業を含む）に従事する労働者は3.3億人、全労働人口の46.1%を占める。他方、2000年の国内総生産（GDP）

に占める農業生産の比率は15.9%にすぎないので、農業の労働生産性は社会的平均の3分の1程度しかなく、これでは農民は農業に頼るだけでは生活していけない。この主要な原因は耕地に対する農業労働の過重にある。90年代初期頃までは、郷鎮企業の発展が農業（林・牧・漁業を含む）における余剰労働を吸収してきたが、その後、郷鎮企業それ自身が構造調整と体制の革新に迫られるという転換点を迎え、余剰労働力を吸収するどころか、97-98年には1000万人もの雇用削減を余儀なくされ、農業従事者が反転増加した。農民が収入を得る別のルートをみいださない限り、もはや農村部とりわけ郷鎮企業に依存してこの問題（農民収入の増加を含む農業・農村問題）を解消できない段階にきていた。農民収入の増長率を拡大するには、農民を農村部から流出させて就業機会を増加させるしかない。現在そのメカニズムが機能していないのである。近年の農民増収の困難は都市化の進展が緩慢化していることと直接関係していた。

79-95年の間、都市人口比率は17.9%から29.0%に増大した。年平均増加率は0.654ポイントであったが、96-99年間には、それが0.463ポイントに低下した。いうまでもなく、都市への農民流入はこれまで40数年間厳しい制限を受けてきた。関係部門による規定では、年間の「農転非農」指数は都市総人口の0.15%以内に制限されていた。従って、2000年のセンサスによる都市人口は4億5844万人であったから、農民流入として許容できる人口は68.5万人にすぎず、毎年の農村人口の増加分の12%にも及ばなかった。明らかに、農民の都市流入制限措置と「農民の減少（＝農民収入の増加）」政策は背馳していた。これを郷鎮企業のいっそうの発展と就業機会を求めて流動する「農民工」大群によって克服してきたのである。陳錫文氏によれば、まさに「農民収入の増加を真に考慮するならば、政策の力点は農民の就業機会の増加に置かなければならないのであって、そうでなければ、農民収入の増長を抑制するだけではなく、農業労働生産性の持続的低下と農産品コストの持続的上昇をももたらし、農業総体の競争力を喪失させることになる」という。当然、こうしたことは、国内市場の拡大を阻止する重大な要因としても作用する。実際、農民一人当たり消費支出は、97年以降減少を続けている（2000年に消費額が増大したが、変動性のある商品や交通費・医療費といったサービス関係費目の増大にすぎない）。とくに、こうした消費支出の減少は農業を主たる収入源とする農民に特有な現象であった。

このため、97年のアジア金融危機以後、党中央・政府は、内需拡大方針をもって臨んだが、いまだ巨大な国内市場は「潜在的に存在する」という状態に留まっていた（2000年、農村人口は全人口の63.8%、戸籍上の統計では73.3%を占める）。内需拡大策が農産品販売の拡大と農民の就業機会の増大に結びつかないかぎり、有効に作用しているとはいえない。最近の注目すべき政策は、大規模投資のインフラ整備と小都市労働者の収入増加を図ることであったが、農民収入を増大させるといふ顕著な効果を挙げるまでになっていない。大規模インフラ投資は農民の就業機会の増加や郷鎮企業の需要に繋がっていないからである。農村小城镇での労働者収入の増加は、統計によれば、住宅・教育・旅行等の新興消費市場の拡張と貯蓄増に吸収され、食品等の増加に結びついていないのである。陳錫文氏は、いかに内需拡大政策を農業・農村・農民に傾斜させて、農民収入と食品消費の増加を促すかが重要な課題であるとしている。

こうしたなかで提起された農業・農村経済発展の戦略的構造調整は、①全面的に農産品種の優位化を図り、農産品の品質向上を実現して、農業を品質と効率の向上を中心とする軌道に乗せること、②優位農業区を設置して、各地農業に比較優位を発揮させること、③農産品加工を促進し、農産品価値を高めるとともに製品の多様化・豊富化を図り、農業の産業化経営を通して農業および農

村経済の組織化を実現することであった。この現実的方策として、④積極的・安定的に農村部における「小城镇化」が提起された。中国の特色ある都市化戦略は、大・中・小の都市化と「小城镇化」の協調発展であり、とりわけ農村人口の早急な転移という観点から小城镇化が強調された。大・中の都市化は農民の都市での就業機会の拡大をもたらすとはいえ、こういった都市での生活水準と社会保障の要求は、農民が短期的に都市生活を送ることを困難にしている。実際、農民は、大・中の都市で「農民工」として働いた後、再び原籍の県ないし鎮に戻って非農業人口に転化するのである。陳錫文氏によれば、この現実から出発して人口4000～5000ほどの「小城镇化」形成に重点を置くべきであるという。

また、陳錫文氏は、二つの農村基本政策について論じている。一つは、農民の負担軽減策（税费改革）であり（このためには、①基層地方政府における財政体制の改革、②政府機構の整備、③地域経済問題への取り組み、④幹部の作風問題の是正、が必要とされるという）、もう一つは、この農業構造調整中に現れた土地請負関係の安定化と土地使用権の流動化に関する問題である。ここでは、とくに後者の問題について考察する。農業部の統計によれば、何らかの形で土地使用権が流動化（＝集中化）している耕地比率は全請負耕地面積の5～6％で、多くは沿海部の発達した省市にみられる現業であるとされ、こうしたところ（県・市）では、20～30％に達する場合もあるが、内陸部では1～2％にすぎないとされる。陳錫文氏によれば、こうした現実を注視しない論調がマスコミ界のみならず、学界の一部に存在していることを批判している。こうしたことに関連して、現在、「反租倒包（請負農家に一定の賃借料を支払い耕地使用権を郷村に回収し、その耕地を外来公司や大農家に貸出す、あるいはその郷村が集団経営化する）」が一部地域で急速に拡大していることを取り上げ[※]、そうしたことは、形式の如何を問わず、郷村組織が手に入れる他所への賃料は農家に支払う借料を上回っていなければならないので、この方式は郷村幹部に大いなる利益をもたらしていると指摘している。もちろん、この「反租倒包」にも種々あり、ある地方では、農地請負政策を厳格に執行し、農民の土地権益を保障するとともに農業効率の向上や農民所得の増加を実現しているが、多くの地方で請負政策に反することが生じているとして、その問題点を例示する。

第一は、郷村組織が農家から請負地を賃借する場合、農家の意志を無視して、さまざまな不合理な付加規定を設けるだけでなく、再貸出しについても強制的に条件の悪い土地を押し付けるなどして、最終的には農家にその使用権を郷村に回収させるような手段を取っている。第二は、土地請負権と経営使用権との混同が生じ、ある地方では、農家が土地使用権を貸出した後、名義上どうであれ、実質的に農家の請負権が取り消されてしまうというケースが頻出している。いまや使用権ではなく、請負権そのものが賃貸料に転化しているのである。第三は、郷村組織の農民からの使用権賃料は比較的是っきりしているが、郷村がそれを再度賃貸した際の収益関係が不透明である。そのため、郷村組織は仲介料のみを取得するというのではなく、「第二の土地貸付」的な地代収入を得ることになっている。こうしたことから、農家請負経営によって農家に自主経営権を付与していくといった政策目標が農家に賃借料を得させるだけの手段になってしまい、農家は経営主体であることを喪失するだけでなく、郷村組織が農家から請負権を購入（回収）するという事態が生まれてい

※ この「反租倒包」は「返租倒包」とも記述される。一般的に、南の方では、不動産業をも含めて、こうした賃借関係を「返租倒包」とし、北のほうでは「反租倒包」と呼んでいるようである。内容についてはまったく同じである。

る。陳錫文氏によれば、「反租倒包」を主とする耕地使用権の流動化と集中化は、新たな農業問題に対する解決策の対症療法であったとしても、こうした「動地」がこれら新問題の真の解決策になりうるかどうかは、さらにいっそう検討しなければならないと注意を喚起している。これに関して、以下の三点の問題を提起する。

一つは、農産品の需給関係には周期的な変動があり、現段階がいくら供給過剰にあるといっても、耕地減少に結びつく政策を推進することが妥当かどうか。もう一つは、近來、農民の外出流動就業人口が急増しているが、その多くは雇用が不安定な状態にあり、流動先等に定着して都市労働者になるという状況は生じていない。大多数の農民は、これから先もお相当期間土地を生活保障の基盤にしなければならないのであって、外部での仕事が見つからないときは農地に帰って請負地に依存せざるをえないから、農村における土地請負関係を安定させて「都市-農村間相互流動形態」の就業メカニズムを創出することが重要である。農民を土地から完全に切り離してしまう政策にいかなる妥当性があるのか問われているという。最後の一つは、公司（大企業）が農業や農民の就業、延いては農村の社会構造に深く介入することに対する問題である。農業における家族経営は、一種の経営方式であるのみならず、農民の生活方式でもある。世界的にも、農業への企業参入の部面は農業生産の前後の経営活動に限られ、農業生産そのものへの参入はむしろ制限されている（日本では法律によってこれを制限したほか、農民の耕地所有にも制限を加えてきた）。その意図は、農業人口が大量に他所への移動を実現できない間、大資本が小農家を排除したり、土地兼併を行うことを禁止することにあった。日本でそうした法的制限が緩和されたのは、1961年になって農民人口が27%に減少したときであった（それでもなお、企業の農業生産への直接参入は厳しく制限された）。小農家経営を大資本で代替するには、それ相応の社会的・経済的条件が必要なのである（農民の就業保障、農民身分の転化、土地使用形態の変化など）。

陳錫文氏によれば、現在、中国では、農村人口が多く、このなかで公司や企業の農業への直接参入制限を緩和することが、農民の長期的・根本的利益になるのかどうか、真剣に考慮すべきであり、請負制の「反租倒包」や公司・企業の農業への直接参入については慎重な態度をとるべきだとしている。商工業の農業分野への参入は、農業生産の前後過程に限定されるべきであり、農民への社会的サービスの提供や非耕地である農業資源への開発投資の促進などこそが奨励されるべきであると強調する。こうした見解に対し、一部の学者は、30年不変の土地請負期間が土地の流動化と集中化の障害になっていると主張しているが、実際上こうしたことは誤解に基づく見解で、党中央は「土地政策三文書」（①87年の1号文書では土地使用権を耕作者に集中させる、②93年の中央11号文書による請負期間内における農民の意志に基づく有償流動化、③97年の『土地請負関係の安定化に関する通知』に基づく流動化に関する具体的規定）を発出し、土地請負関係安定化の基礎上にむしろ土地使用権の流動と集中を促している。請負期間の長期化と土地流動化とは矛盾したものではないとする。党中央が強調するのは、農家の土地請負権の安定化とその保障であり、農民が請負期間に自らの意志でその使用権を流動化させることを奨励しているのである。中国の農業経営は小規模経営の問題に直面しているのであり、この問題の解決には、工業化・都市化をより促進して、農業労働力を大規模に転出させなければならないのである。こうしたことなくして、土地集中と経営の大規模を先行させても意味がない。実際、農民は雇用者になるだけである。

(四)

中国の「三農問題」は、今後、いかなる解決方途のもとでどのように解決され、いかなる成果を上げていくのか。陳錫文氏は、何よりも農民の永耕作権を保障することによって、確実に農民を確保する（食糧生産の保障）ことを通じて、農業の発展を実現しようとしている。そのために、農民人口の減少が要であるとしているのである。だが、実際の農業問題において、こうした農民の永耕作権自体が曖昧になるという現象が生じているとしている。それは、これまでの中国の農業問題の解決策として採用された「農地請負制」に由来する問題でもあった。農地それ自体を私有化せずに「集体（団）所有制」のままにしてきたことが、根源にあった。2003年の「土地請負法」規定は、大都市定住の農民を大量に造出しようと請負権の放棄を奨励したが、成功裏にことが進んでいるわけではない。そうしたこともまた農地の所有制に関係していることが明らかになっている。

管見のかぎりではあるが、土地所有制に関していえば、①現行の集体所有制と農家請負制の維持を前提に農地の有償使用をよりいっそう促進するため、「反租倒包」のほか「兩田制（自家消費以外の農地を共同利用）」・「三田制（農民需要に応じて農地を三分化し一部を目的に応じた共同利用）」・「土地株式合作制（農地を株式化した共同利用）」等の共同労働を利用した多元化の促進、②土地私有制化と市場関係を通じた流動化の促進、③集体所有制を国家所有制に改め、土地国有化の下で農家の永耕作制ないし貸借制を実行する、等々の方策などが論議されている。これらはいずれも、農地に対する所有権・請負権・使用権といった複雑な権利関係が錯綜する農地に関する権利の明確化を求めたものであることはいうまでもない。今後、どのような形で農地に対する農民の権利関係が調整されるのか、そうした動向を注意深くみていくことにしたい。

（西川博史）