HOKUGA 北海学園学術情報リポジトリ
学校法人北海学園
北海学園大学
北海商科大学

タイトル	中国農民工問題に関する研究 ： 政策史的視角から
著者	曹，迪
引用	季刊北海学園大学経済論集，58(2)：31-64
発行日	2011-09-30

Hokkai-Gakuen Organization of Knowledge Ubiquitous through Gaining Archives.

《論説》

中国農民工問題に関する研究

── 政策史的視角から ──

曹　　迪

目　次

はじめに
第１章　農村改革と「三農問題」
　1　改革開放前の農村改革（土地改革）
　2　改革開放後の農村改革（請負制と郷鎮企業）
　3　請負制の期間延長と農業税廃止
第２章　農村余剰労働力と農民工
　1　農民工問題の発生
　2　戸籍制度と農民工問題
　　1）「一国二制度」問題と農民工問題
　　2）農村余剰労働力の構成と現状
　　3）農村余剰労働力問題の「解決」
むすびにかえて

はじめに

中国経済の過去30年にわたる驚異的な経済発展をもたらしたものは，言うまでもなく1978年からはじめられた鄧小平の改革開放政策である。鄧小平はそれまでの計画経済下の平等主義の弊害を打破し中国の経済発展を図るために，豊かになれるものから先に豊かになるという「先豊論」を掲げ，沿海部に経済特区を設けて改革開放政策を推し進めた。その結果，中国は急速な経済発展を遂げ，鄧小平が改革当初に掲げた〝20世紀末までに「小康社会」を実現する〟という目標はほぼ達成された。鄧小平はまた，1988年に「先に沿海地区を発展させ，遅れた中西部地域は沿海地区が発展した後に支援する」という考えをとった。したがって，鄧小平の先富論に代表される都市と農村の経済発展差，そして地域によって経済が不均等に発展すること是認する政策展開により，都市と農村間の貧富の差が助長・拡大されたとも言える。さらに都市が経済発展する過程で，農民から土地を没収する動きも経済格差を激化させる要因となった。ひとたび仕事や土地を失った農民は流動人口となり，都市に出ることによって生計をたてようとし，結果として，三農問題(1)は都市にまで波及したのである。この悪循環により，三農問題は中国全体にわたる社会問題になったのである。三農問題とは，「農業」の低生産性，「農村」の荒廃，「農民」の貧困という，「農」が抱える3つの問題のことを言い，中国の経済社会の持続的発展を脅かす不安定要因となっている。さらに，農村余剰労働力の都市への出稼ぎによって，いわゆる「農民工」問題が生じたのである。そのため，中国政府は三農問題と「農民工」問題を解決するため，これまで数次にわたる政策を提起してきた。近年のその代表的な政策は以下の三点である。

第一には，農業税改革である。2003年3月，農民の負担を軽減し，農民の収入を回復・増加させ，農村経済の持続的発展と農村社会の全面的な進歩を推進し，中国農業生産のボトルネックとなっている制約問題を解決する為，中国政府は2000年より試験的に安徽省で導入した農業税改革を参考にして，全国的に農業税改革を推進した(2)。2004年3

月 5 日，温家宝は，農業の基盤を強固なものにする必要があること，農民の収入の増加と農業生産の増加を実現する必要があること，5 年以内に農業税を廃止する必要があることに言及した(3)。2005 年 12 月 29 日第 10 期全国人民代表大会常務委員会第 19 回会議は 2006 年 1 月 1 日より，「中華人民共和国農業税条例」を廃止することを決定した(4)。

第二には，新農村建設目標を推進することである。2005 年 10 月 11 日，中国共産党第 16 期中央委員会第 5 次全体会議は中国共産党中央「国民経済と社会発展第 11 次 5 ヵ年企画制定に関する建議」(5) を採択し，社会主義新農村の建設目標を打ち出した。その内容は，農業を発展させ，新農村を建設すること，農業と農村には資本を投入すること，郷村レベルの道路建設を含むインフラストラクチャーを改善すること，農村工業化により農村を都市化すること，農村合作医療制度の基盤を築き上げること，9 年生の義務教育を強固なものにすること，農村の学生から雑費の収納を免ずることなどから成っている。2005 年 11 月 29 日から 12 月 1 日の中国共産党中央経済工作会議において，胡錦濤は 2006 年の全体活動で，「社会主義新農村建設の推進」を重点的に行うよう要求した(6)。同年 12 月 23 日，国務院常務会議は，2006 年から西部地区農村の義務教育段階の学生の雑費を全額免除し，2007 年には中部及び東部にそれを拡大することを決定した(7)。

第三には，農民工の権利維持に関する規則を提出したことである。2006 年 1 月 18 日国務院第 122 回常務会議は「農民工の問題を解決することに関してのいくつかの意見」を採択した(8)。

しかし，2008 年中国共産党 17 期中央委員会第 3 次全体会議において，「農村改革の発展を推進する若干の重要な問題」が決定された(9)。そのなかで，当面の中国農業農村の基本的状況に対して次のように判断していた。①農業基盤が依然として脆弱なため，もっと強化する必要がある。②農村の発展は依然として滞っており，もっと手を差しのべる必要がある。③農民の収入向上が依然として難しく，もっとスピードを上げる必要がある。

さらに，現在に至っても中国農村部における一人当たり所得が都市部の 1/3 にとどまり，社会福祉などの面において農民が受けている各種の差別待遇を合わせて考えると，中国の都市部・農村部の所得格差は非常に大きい。この状況を放置すると，社会不安の原因になりかねないことを重く見て，胡錦濤・温家宝政権は，発足以来，農業・農民・農村からなる「三農」問題および「三農」問題から生じた「農民工」問題の解決を，最重要課題と位置づけてきた。本論文は，社会主義市場経済の進展と共に益々複雑化かつ拡大化してきた「三農」問題および「農民工」問題について，初期の農村改革時期に潜在していたと考えられる三農問題の源流を探った上で，農村改革と社会主義市場経済の視点から問題の所在を改めて分析し，その背景となっている政策展開を考察することを課題としている。

第 1 章　農村改革と「三農問題」

1　改革開放前の農村改革（土地改革）

創立当時の新中国は長期戦争による農業基盤の荒廃により，生産レベルが低く，食糧供給不足の状況であった。そのため，1949 年 12 月全国農業会議で，周恩来は「農業がすべての部門を回復させる基礎である」と指摘していた(10)。

1950 年 6 月，封建的土地所有制を廃止し，土地の農民個人所有制を確立するという目的で行われた土地改革を推進するために，「中華人民共和国土地改革法」が公布された。この法律は，新政府成立後制定した最初の土地関連法である。「土地改革法」によって，国営農場や大規模な水利施設等，国に指定され

て国有化とされた土地を除き，農村部の土地が無償で農民に配分された。もちろん，農民の私的所有も認められた[11]。しかし，都市郊外の土地については，同年11月に制定された「都市郊外土地改革条例」[12]により没収され，収用した農地はすべて国家所有とし，土地のない，または少ない農民に配分されたのは国家所有地の使用権のみであった。

1953年，第一次五カ年計画が開始された[13]。その課題の中心には「工業化」と「農業，手工業，私営工商業の社会主義化」が置かれた。1953年末から，農村部においては，農業の「共同化」運動が行われた。共産党の指導に基づき，農民は初級農業合作社と呼ばれる共同生産組織を形成した。初級農業合作社の構成員である農民は，自己所有の土地で入会し，集団的に作業を行い，収益が土地の所持比率に従って配分された。だたし，土地の所有権はまだ元の所有者にあるとするものであった。

1954年9月15日，毛沢東が第1期全国人民代表大会の第1次会議で，「数次の5年計画を経て，中国を一つの工業化とともに高度な近代文化を持つ，偉大な国家として建設する予定である」[14]と宣言した。同月23日，周恩来は「落後と貧困から抜け出す」ための必須条件から出発し，「強大な近代化工業，近代化農業，近代化交通運輸業と近代化国防を建設する」[15]と提案した。これは新中国の指導者が初めて「四つの近代化」という概念に言及したものと言える。

1955年10月中国共産党第7期中央委員会第6次全体会議で「農業合作化問題に関する決議」[16]が採択され，3年以内に全国で基本的な社会主義農村合作社を実現するという目標がかかげられた。また，都市部においては，1955年に中国共産党中央委員会が公布した「現在の都市私有家屋の基本状況及びその社会的改造に関する意見」によって，すべての土地が国有化された[17]。

1956年，初級農業合作社は高級農業合作社に発展した。高級農業合作社において，構成員である農民の土地が集団所有になり[18]，収益は土地の所持比率ではなく，労働に応じて配分される[19]ことになった。

毛沢東は，1957年2月「正しく人民内部の矛盾問題を処理することに関して」[20]および3月の演説[21]の中で，「中国は近代工業，近代農業，近代科学文化を持つ社会主義国家を建設しようとする」と述べている。

1958年から開始された第二次五カ年計画においては，「社会体制に関しては『集団所有制と全人民所有制の拡大』を中心に行い」[22]，さらに，「高級農業合作社を人民公社とする組織改造が全国的に展開された。もちろん，土地の所有権は人民公社に属すとされた。これによって，農村部土地の集団所有制度が確立された」[23]。

同年の中国共産党中央の会議において，「小型の農業合作社を合併して大型化（大社）し，人民公社とすることが採択された。これによって，大社に転換するブームが始まり，全国の74万以上の農業合作社が同年の10月までに2.6万の人民公社に転換され」[24]，農村における人民公社化が完成した。

1958年1月9日，「中華人民共和国戸籍登録条例」が正式に公布された。この条例は，名目上は戸籍登録制度であるが，実質的には，法律の形式で，全国の戸籍登録管理制度を規範化するだけではなく，全国の都市と農村の統一的な正式戸籍制度を形成した。しかしながら，都市と農村住民の登録と移動管理について異なる方法を用いている[25]。そのため，都市と農村住民の間で権利格差が生じることになった。

1958年，「人民公社の若干の問題に関する決議」では，「農村の人民公社制度の発展が我が国人民に農村の漸進的工業化の道を示し，人民公社が大々的に工業化を進めていかなければならない」と指摘している[26]。工業化

を早急に実現するという思想指導のもとで，各地で多くの労動力を農業から工業へと転換し，在来鋼鉄，在来工作機械，在来原料，在来設備，在来方法を利用し，各種工場を設立した。

同時に，1958 年には大躍進政策が開始された。大躍進政策[27]は，「10 年で（当時世界第二位の経済大国であった）イギリスを追い越す」というスローガンのもと，中国社会の社会主義的改変と農工業部門の急速な成長を目指したが，経済的基盤の乏しい状況下で強行された非現実的な開発計画は中国経済に大きな混乱をもたらした。

農村の人民公社は農業生産だけではなく，工業生産も行っている。「1958 年 4 月の政府の『地方工業を発展する問題に関する意見』において『農村工業』という言葉が初めて提起された。同年の 8 月に，第 8 期中国共産党中央政治局の拡大会議において人民公社が農村工業の発展に応じることが提起され，この政策に基づいて，人民公社が多くの小型の錬鉄，鉱山，炭鉱，農業機械製造，セメント，食品加工，交通運輸などを実行した」[28]。

さらに，「1960 年から 1962 年にかけて，中国共産党中央は生産手段などを人民公社・生産大隊・生産隊（生産小隊）で所有する（三級所有）方針を提起した。三級所有体制が実現した後，農業生産は生産隊ごとに共同で行われることになり，公社工業は社隊工業に転換し，社隊が行う農業や養殖場などの企業は「社隊企業」と呼ばれるようになった。ただし，社は人民公社を指し，隊は生産大隊および生産隊を指す」[29]。

1960 年 11 月の「緊急指示 12 カ条」から 1963 年 2 月の中央工作会議まで，人民公社整頓運動の中心が経済から政治に移り，基層幹部と基層政権に対する懐疑が深まり，さらに 1964 年 10 月「奪権闘争」が提起され始めた[30]。単幹風批判[31]と奪権闘争が結びついた形で論じられ，人民公社整頓運動は政治運動化した。人民公社という農業組織の矛盾が噴出し，混乱が表面化してきた時期であった。

1962 年 1 月 11 日～ 2 月 7 日中国共産党中央拡大工作会議[32]が開かれ，党幹部，地方幹部など 7 千名が参加した。会議の内容は，大躍進運動以来の総括，国民経済回復への基調を定めたものである。劉少奇が党を代表して大躍進運動の総括を行い，党の失敗を認め，党中央の責任問題を提起した。毛沢東も失敗を認める発言を行っている。こうして毛・劉少奇らが大躍進政策を自己批判し，調整政策が打ち出される大会となった。調整政策とは，家庭を単位とする生産請負制や個人経営の導入，自由市場の解禁を指す。1963 年以降，毛沢東は，「農村での四清運動[33]，都市での五反運動[34]」を展開した。

四つの近代化が正式に国家発展の全体戦略目標として確定したのは，1964 年末から 1965 年初に開催された 3 次全国人民代表大会の時期であった。1964 年 12 月 21 日，周恩来は正式に「四つの近代化」戦略目標を提出した。彼は，その中で「私達にとっては今後，国民経済を発展させる主たる任務が，あまり長くない歴史時期の中で，中国を一つの近代農業，近代工業，近代国防と近代科学技術を持つ社会主義強国に建設するとともに，世界先進レベルに近づけ，さらに超えること」であり，「20 世紀内に二つに戦略を分け，四つの近代化を実現する。つまり，第 1 歩は一つの独立した比較的完備した工業メカニズムと国民経済メカニズムを創設することである。第 2 歩は全面的に農業，工業，国防と科学技術の近代化を実現し，中国経済を世界の先頭を歩かせることである」[35]と強調した。

このような戦略方針は 1966 年から実施開始を予定していた。しかし，1964 年 12 月 15 日～1965 年 1 月 14 日政治局の全国工作会議が開かれ，「社会主義教育運動の重点は党内の資本主義の道を歩む実権派をたたくことにある」[36]という規定が書き込まれ，また

1966年から開始された「文化大革命」によって「四つの近代化」戦略目標は，中断を余儀なくされた。

1966年8月8日，中国共産党中央第8期第11次中央委員会総会で資本主義の道を歩む実権派を打倒すること，「四旧」[37]を打破すること，そのためにパリ＝コミューン型の大衆組織を創出することなどが打ち出された[38]。

1970年，国務院が農村でその地の資源を利用し，小型化学肥料工場や小型機械工場，小型セメント工場などの小企業を運営し，農業生産に奉仕し，人民生活に奉仕し，大工業に奉仕する[39]という提案を行っている。

1975年10月，国務院が社隊企業の発展は社会主義の方向を堅持し，主に農業生産に奉仕し，人民生活に奉仕し，条件の整っているものは大工業や輸出に奉仕しなければならない[40]と指摘されていた。

1977年，国務院の認可を経て，農村手工業企業を人民公社の指導管理に取り込んだ[41]。

文化大革命は，毛沢東の死（1976年9月），「四人組」の逮捕（1976年10月）によって終わり，翌1977年8月に華国鋒首相は文化大革命の終了を宣言した[42]。

建国後，政府は広大な農村で土地改革を実行し，耕作農民に土地を与えた。農民大衆は積極的に生産を行い，農業は大きな成果をあげ，また国家の工業化のための資金を蓄積した。しかし，集団化運動は互助組，初級合作社，高級合作社を通じた人民公社への急激な変遷によって，農民の土地所有権と労働自主権を破壊した。社会主義教育運動（1963-1965）と文化大革命（1966-1976）などの政治運動後，農村人口の急激な増加によって，農民の生活は困難となった。農業生産は停滞し，農村経済の発展は緩慢で，中国の農業は困難な状況に陥っていた。

2　改革開放後の農村改革（請負制と郷鎮企業）

1978年11月24日夜，安徽省鳳陽県小崗生産隊の粗末なわらぶき家に18人の農民が集まった。古くなった衣服を身にまとい，飢えで顔色も悪くなったこれらの農民たちは，石油灯のわずかな明かりの中，緊張した表情で一枚の誓約書を交わした。「投獄も死刑もいとわない。耕地を戸別に分けて請負制を取らなければならない」と宣言したこの血判書はその後，中国革命博物館に収められ，中国農村改革の第一声として展示されている。

1978年12月18日から12月22日にかけて開かれた第11期第3次中央委員会全体会議で，「社隊企業は一大発展を遂げ，徐々に社隊企業の収入が公社三級経済収入全体に占める割合を大きくし，おおよそ経済的な合理的原則に合致し，農村での加工に適した農副産品は徐々に社隊企業が加工していかなければならない。その工場は農村での加工に適した製品や部品の一部を，計画的に社隊企業の経営に拡げ，施設設備を支援し，技術を指導していかなければならない。社隊企業の生産と供給，販売は各種形式を採用し，各級国民経済の計画と連結し，供給販売経路の円滑化を保障していく。国家は社隊企業に対し，それぞれの状況によって，低税率あるいは免税政策を実行する」[43]，と述べられていた。

その後，全国の農村で安徽省岡村の農民の各戸生産請負のしくみを広め，農家連合生産請負制を実行し，郷鎮企業も全面始動し，中国農業の苦しい状況を打開する道がようやく見え始めた。

1979年7月，国務院が社隊企業に対して肯定的評価を下し，社隊企業の発展方針と経営範囲を定め，一連の扶助政策を制定した。そこでは，国家の人民公社に対する支援投資は半分以上を貧しい社隊企業に用いなければならない。農業銀行は一定数の低利息借款を行う。国家は社隊企業のそれぞれの状況に基

づいて低税率あるいは免税政策を実行する。各業種は積極的に社隊企業を扶助していかなければならない，など[44] と定められていた。

1979 年 9 月に，中国共産党中央は「農業発展を加速するための若干の問題に関する決定（草案）」を採択し，農業生産請負制を肯定しているが，そこでの表現は，「生産隊が統一計算および分配を行うという前提の下で，作業組に生産作業を請け負わせ，生産量に連動して労働報酬を計算し，超過生産の奨励を実行することができる」というものにとどまっている[45]。

中国共産党中央は，1980 年 9 月の「農業生産責任制をさらに強化し改善することに関するいくつかの問題についての通知」（中国共産党中央 75 号文件）で，農業生産請負制の改善をさらに一歩進めることとし，農家生産請負にも言及するが，農家生産請負が実施できるのは，「辺境山間地区および貧困後進地区」に限定され，一般の地区では作業組での請負が原則とされている[46]。

1981 年，国務院は社隊企業に対し持続的に支援を行っていくことを指摘し，さらにその具体的な調整方針も提出されている[47]。

社隊企業をさらに発展させるべきか，社隊企業と大工業との関係はいかにあるべきか，などの論争やそれにともなう社隊企業への衝撃に対し，1983 年，中央一号文書[48] は，体制改革の中において，社隊企業を保護し，これを削減することはできず，故意に破壊したり分散していくことは許されない。社隊企業も合作経済であり，努力して経営を行い，充実した発展を続けていかなければならない，と明確に指摘した。社隊企業を中心とする農民の自主性が大きな庇護を得たことになる。彼らの積極性や創造性を揺り動かし，社隊企業や農村経済の発展に適度な社会経済環境を作り出した[49] と言える。

1981 年 10 月，北京での全国農村工作会議を経て，1982 年 1 月 1 日，中国共産党中央は最初の「三農（農業，農村，農民）」に関する「一号文書」[50] を公布し，農村政策をさらに円滑に進め，個別農家への請負制を認めた。また，急展開している農村改革に対して総括を行った。この文書では，農地経営の個別農家への請負，生産の個別農家への請負および農村における全面請負制はいずれも「社会主義的生産責任制」であることを明確にすると同時に，これは「社会主義農業経済の構成部分」であると強調した。

1983 年 1 月，中国共産党中央は，第 2 の「一号文書」で[51]，世帯を単位とした生産量に連動する請負責任制を認め，「中国共産党の指導の下での中国農民の偉大な創造であり，マルクス主義の協同化理論の中国での実践における新たな発展」として全面的な普及を求めた。

1984 年 1 月 1 日，中国共産党中央が公布した第 3 の「一号文書」[52] は，世帯を単位とした生産量に連動する請負責任制の実施を引き続いて整え，土地の請負期限の延長を強調し，その期限を通常は 15 年，生産周期が長い項目と開発性項目，例えば果樹，林地，荒山，荒地などの場合は，その期限を延長できると規定した。

1984 年初め，中国共産党中央一号文書は，社隊企業を運営していくと同時に，農民個人が各種企業を経営あるいは共同経営していくことを奨励していく方針を定めた。まさしく，農民の経営活動の「追認」であり，中国農村パワーが中央を揺り動かしたのである。1984 年 3 月，党中央と国務院は四号文書で，農牧漁業部の『社隊企業の新局面を切り開くことに関する報告』を許可した[53]。この文書は郷鎮企業発展史上，非常に重要な意義を有している。1 つには，社隊企業が正式に郷鎮企業と改められ，もともとの 2 つの柱（公社経営と生産隊経営）から 4 つの柱（郷経営，村経営，個人共同経営，個人経営）による同時発展に改変され，主に農副産品加工産業から

６大産業（農業，工業，商業，建設業，運輸業，サービス業）の同時進行に改変され，「多支柱駆動，他産業運行」[54] を実行したことである。２つには，「３つの当地」（当地原料調達，当地生産，当地販売）の制限を撤廃し，郷鎮企業が外部との連携をとることができるようになり，市場開拓に道が開けたことある。３つには，極めて明確に郷鎮企業発展の意義や役割を指摘し，郷鎮企業発展の指導方針を制定し，郷鎮企業の新たな局面を切り開く歴史的任務を提出し，郷鎮企業の若干の政策問題に関わる規定を作ったこと，が上げられる。この文書は郷鎮企業の大々的発展に基礎を与えたことになる。

1985 年１月の中国共産党中央と国務院による，第４の「一号文書」[55] の中心内容は，農村の産業構造を調整し，30 年間実施してきた農産物と副産物の統一買付けと割当買付け制度を廃止し，食糧や綿花など少数の重要農産品については，国家計画によって契約買付けする新たな政策を実施し，農業税については現物から現金に改めた点にある。

1986 年１月１日，中国共産党中央と国務院は第５の「一号文書」を公布した。この文書[56] は，国民経済における農業の位置をさらに正し，現行の政策と科学に依ることを認めると同時に，資金の投入を増加し，農村改革をさらに推進することを強調し，現在の農村改革の方針・政策が正しいものであり，引き続きやり遂げなければならないと強調している。

世帯を単位とした生産量に連動する請負責任制を認め，非農業などの経営方法で生産力を解放すると同時に，労働力自身の更なる解放を実現し，都市の経済体制改革のために堅固な物質的基礎と尽きることない精神力を提供した。これによって農村の余剰労働力は，工業化や都市化の偉大な歴史的プロセスに参加し始めた。

1985 年と 1986 年に各々提出された，中国共産党中央による農村活動に関する２つの一号文書[57] は郷鎮企業の発展において出現した新たな状況や問題を総括し，若干の要求を提出し，あるいは一連の新政策を制定し，郷鎮企業にとって，大幅に規制緩和された外部環境を創造した。

政策的支持により，郷鎮企業は急速な発展を遂げた。郷鎮企業は郷村の二級経営企業の枠組みを打破し，農民経営の個人企業と共同経営企業を含めた郷鎮企業総生産額に占める割合を大幅に増加させた。経済的な協力関係が大幅に広がり，東部発展地域の郷鎮企業は技術や資金的な優勢を発揮し，西部の資源や労働力も取り込んでいった。共同経営企業はますます拡大していった。都市の国有企業が農村に進出する一方，農民が都市部に移動し，第三次産業に従事するようになった。郷鎮企業はさらに国外に向けて開放され，合資協力も徐々に増えてきた。郷鎮企業は，「脇役」的な地位を脱し，「小型かつ全面的」な専門化，社会化協力生産に転換し，特定の工業生産や製品分野で大いに飛躍して，自身の有名ブランドを確立する企業も出現した。資金の出所も徐々に多経路になってきた。これらの新たな変化は，全国の郷鎮企業がすでに新たな発展段階に突入したことを意味するものである。

1987 年，鄧小平は郷鎮企業の発展を高く評価し，「農村改革において，我々がまったく予期していなかった最大の収穫は，郷鎮企業が発展し，『異軍突起』[58] だ」と語った。これ以降，「異軍突起」は郷鎮企業の美称となった。

1989 年から，国家はインフラ建設を縮小し，産業と業種，製品の構造を調整し，郷鎮企業に対しても，「調整，整頓，改造，向上」の方針をとり，税収や借款の支持，優遇措置も減少，政策上も明確に「郷鎮企業の発展に必要な資金は主に農民からの調達によってまかなうべき」であり，「さらに郷鎮企業の発

展が農副産品と当地の原料加工に立脚したものでなければならぬことを提唱する」よう規定した[59]。

1990 年 5 月，国務院は郷村集団所有制企業の合法的権益を保証し，その健全な発展を導くのに，積極的な役割を担うことが期待された[60]。

経済秩序の整頓期間中，郷鎮企業に課せられた試練は逆に郷鎮企業発展の基礎を強化した。厳しい外部条件に柔軟に対応するため，自身で構造を調整し，ハイテクを取り込み，更に注目に値することは大々的に国外の資本や技術，設備，先進的な管理経験を導入し，さらに国外に市場を開拓し始めたことである。中国農村パワーの対外進出に対応するため，党や政府も郷鎮企業の輸出貿易における重要な役割の発揮を強調し始め，これを奨励するようになった。

以上見てきたように，中国政府は，こうした農業改革の一応の成功を受け，1985 年から経済改革の重点を都市改革へと移した(1987 年以降，中国農村経済体制改革の重点は，前段階の改革成果を固め，完備することであった。例えば，農産物の流通体制改革，農村産業構造の調整，農業法の完成，郷鎮企業の発展などであった)。実際，1984 年 10 月中国共産党の第 12 期第 3 次中央委員会全体会議で，中国の経済体制改革の重点を農村から都市に移すことが[61]提起された後，しばらくは，全党と全国の経済工作重点は都市部に移動した。その結果 1987 年～2003 年の 17 年間，農業農村政策が「一号文書」として公布されることがなくなったのである。その代わりに，毎年開催される全国農村工作会議で農業と農村問題が討論された。

1992 年はじめ，鄧小平は中国南部を視察した際，重要講話を発表した。そして，郷鎮企業が中国の特色ある社会主義建設の 3 大優勢の 1 つであると指摘し，億を超える農民と多くの郷鎮企業の幹部や労働者を歓喜させたのである。

1992 年 10 月，中国共産党は郷鎮企業発展の意義について改めて理論的，政策的純化を行った。郷鎮企業に対しては，農村の自主性拡大を含め懸念する声があったが，この中国共産党第 14 期全国代表大会では，郷鎮企業の発展が農村経済の繁栄と農民収入の増加，農業の現代化と国民経済発展を促進する上で通らなければならない道であることが確認され，郷鎮企業を確固不動に経営していかなければならないとした[62]。ここに至って，郷鎮企業の国民経済における支柱的地位と中小工業企業の主体的地位が確立され，党や政府も農民と農村の自主性を尊重しなければならなくなった。中国共産党第 14 期全国代表大会は郷鎮企業史における党や政府による農村や農民に対する最大の「追認」となった。

1992 年，国務院は各級人民政府と関連部門が郷鎮企業の発展を戦略的任務の 1 つとし，確実に指導を強化し，確固不動に行っていくことを要求し，党と国家の郷鎮企業に対する一連の政策法規の実行をまじめに貫徹し，さらに有力な措置を講じて，郷鎮企業の発展を促進していかなければならないとした[63]。

郷鎮企業の全面的発展の情勢のもと，郷鎮企業の地域発展問題が中央上層部の議論の的となってきた。党の第 14 期全国代表大会の報告では，特に中西部地域と少数民族地域の郷鎮企業の発展を扶助し，加速していかなければならないと指摘されている。1993 年 2 月，国務院は郷陳企業発展の加速を中西部地域の経済活動の戦略的重点とし，産業政策やローン政策などの方面で援助していかなければならないと指摘した。同時に，中西部地域の大部分で当地の実際状況に基づいて，郷鎮企業発展による当地経済振興の戦略を制定した[64]。

さらに，1993 年 7 月 2 日に「中華人民共和国農業法」[65]が公布されたが，この後，1998 年第 15 次第 3 回中央委員会全体会議の

開催まで，政策と実践の間に大きな革新と突破がない時期となった。この時期の主な農業政策は以下のようであった。

1993 年 11 月 5 日に公布された中国共産党中央・国務院「当面の農業および農村経済発展に関する若干の政策措置」において，農家請負経営のさらなる安定化のために，土地請負期間は，もとの土地請負期間が終了した後，さらにそのまま 30 年延長することとされた。なお，この文書では，請負土地の頻繁な変動や農地経営規模の細分化を防止するために，請負期間内は「人が増えても土地は増やさず，人が減っても土地は減らさない〔増人不増地，減人不減地〕」という方式を採用することが提唱された(66)。

1993 年 11 月，中国共産党第 14 期中央委員会第 3 次全体会議では，郷鎮企業の重要性を強調し，その発展を後押しする形となった(67)。

1994 年 3 月 31 日，農業部から「郷鎮企業産権制度の改革に関する意見」と「郷鎮企業における現代企業制度の設立に関する意見」が発表された(68)。

1995 年 2 月，国務院事務室は，郷鎮企業の東西協力や中西部郷鎮企業の迅速な発展を促す通知を出した(69)。

1995 年 3 月 28 日の国務院は，土地請負期間を 30 年延長する作業を積極的かつ堅実に進めるよう指示した(70)。

1996 年，全国人民代表大会で「中華人民共和国郷鎮企業法」が相継いで公布された(71)。

1997 年 1 月 1 日「中華人民共和国郷鎮企業法」を施行した。ここから郷村集団企業の所有制改革も本格的に開始されたのである(72)。

1998 年第 15 次第 3 回中央委員会全体会議で全党が再度農業と農村工作の重要性を理解し，再び農業を国民経済発展の首位に置くことが提案され，三農問題の解決は全党の工作において最重要とされた(73)。農業農村政策は必ずしも経済体制改革の重点ではなかったが，別の重要な改革領域 —— 政治体制改革は真っ先に農村での突破を実現した。村民自治は農民の民主的自治領域での自然発生的な創造であり，この制度の推進は中国政治体制改革過程に対する影響力の点において「農家連合生産請負制」という経済体制の地位に決して劣らないだろう(74)，と言われた。

しかし農業農村の経済体制と政治体制の改革が同時に行われていないため，中国の農業と農村は都市に比べて明らかに遅れていることに変わりはない。

1998 年 4 月 21 日，江沢民は「国民経済と社会発展の全局面の高みから郷鎮企業の重要な地位と役割を認識しなければならない」という講話(75) を発表し，郷鎮企業の幹部や労働者の積極性を刺激した。中国共産党第 15 期中央委員会第 3 次全体会議はさらに進んで，郷鎮企業が国民経済の新たな成長点を促進する重要な力であることを指摘した。これは郷鎮企業の新たなる更に高い評価である(76)。

「三農」の厳しい情勢に対して，2002 年 11 月に開かれた「中国共産党第 16 回全国代表大会」では，都市と農村の経済社会的発展を統一的に計画し，現代的農業を構築して農村経済を発展させ，農民の収入を増やすことが，小康社会(77) を全面的に建設する上で重要な任務であると指摘した。

2003 年，全国人民代表大会常務委員会で通過した「中華人民共和国農村土地請負法」によると，「耕地の請負期限は，30 年とする。草地の請負期限は，30 年から 50 年とする。林地の請負期限は 30 年から 70 年とする。特殊な林木の林地の請負期限は，国務院林業行政主管部門の承認を受けて延長できる」(78)，とされていた。

2003 年末に，中国政府（共産党中央）は北京で「農村工作会議」を開いた。その会議で採択された農業政策は，2004 年 2 月 8 日

一号文書[79] として公表された。農家の収入増加を図る専門の党中央文書は今回が初めてである。その背景には，農家の所得低迷による都市部との貧富の格差が放置できないぐらいに深刻化し，社会の安定を脅かしかねなく，また消費不振の形で経済の持続的発展をも阻害していることがあった。これは改革開放以来，農業に関する第 6 の中央「一号文書」である。これによって毎年公布される中央「一号文書」は，再び「三農」問題に限定されることになった。

2004 年以降，農業改革が再び加速され始めた。2004 年の一号文書によって取上げられた重要な農政改革は，二つである。一つは，農業税の減免等を通してできるだけ農業負担を少なくすることと，もう一つは，直接支払いを通して食糧生産農家の収入を少しでも多くすることである。一つ目の農業税の減免は，郷鎮政府の基盤を揺るがし，中国農村行政体制ないし中国全体の行政体制を改革の道に導いている。二つ目の直接支払いは初めて導入されたものであり，これにより国有食糧企業に独占されてきた食管制度の最後のよりどころが外され，食糧流通体制の市場化改革が促進されることになった。いずれも最終的目標は，農家と農業に課している不利な制度を廃止して，農業競争力と農家所得の向上を図りながら，農家と農業を公平に扱う一元的な近代社会の構築にある。18 年ぶりに，農政に関する「一号文書」が再び提出されたことから，中国政府が再び農業を重視するようになったと国民は受け止めている。

農業税制改革の概要は次のとおりである。2004 年から農業税を毎年平均 1 ポイントずつ引き下げ，5 年以内に農業税を廃止する。また，2004 年から，農業特産税（葉タバコを除く）を廃止する。そのほか改革の要点は以下のようになる。①食糧生産地の農家のインセンティブを引き出すために，黒龍江省と吉林省の二つの省で農業税廃止の改革を実験する。②河北，内モンゴル，遼寧，江蘇，安徽，江西，山東，河南，湖北，湖南，四川という中部地域の 11 の食糧生産省・自治区で，農業税の税率を 3 ポイント引き下げ，その他の地区では農業税の税率を 1 ポイント引き下げる。また，上述した葉タバコを除く農業特産税を廃止する。食糧生産地の農業税減免による地方財政の不足を補うために，2004 年に中央財政は 510 億元の移転支出（地方交付金）を充てた。

2005 年 1 月 30 日，中国共産党中央国務院は各農業支援政策の安定や完備，強化，農業総合生産能力の適切な強化，農村と農業経済構造の調整により，農村改革の更なる推進を求めた。この文書は，「農業への資金投下の増額，徴収金の軽減，政策の緩和」の方針を堅持し，農村サポートのための諸政策を安定化・健全化させ，実施を強化することを求めた[80]。そして，当面および今後の一時期において，農業インフラ整備の強化，農業科学・技術進歩の加速，農業総合生産能力の向上を重要かつ差し迫った戦略として，確実に取り組むべきとした。

そして，2005 年 12 月 29 日，第 10 期全国人民代表大会（全人代）常務委員会の第 19 回会議で，「農業税条例」を 2006 年 1 月 1 日に廃止することが決定された[81]。これは 8 億人を数える中国の農民にとって，2600 年間続いてきた「皇帝への年貢」── 農業税との，法に基づく永遠の訣別を意味した。

2006 年 2 月，中国共産党中央の第一号文書[82] は，中国共産党第 16 期中央委員会第 5 回全体会議で提起された社会主義新農村建設の重要な歴史的な課題において，今年は力強い一歩が踏み出されることになるとしたことに対応している。

2006 年中国共産党中央一号文書によれば，その中心テーマは「生産の発展，生活の充足，郷村の平穏，管理の民主化」（生産発展，生活寛裕，郷風文明，村容整潔，管理民主）で

あり，具体的には以下の項目である。

①都市・農村の発展を一体ととらえ，社会主義新農村建設を着実に推進する。

②農業の近代化を促進し，社会主義新農村建設の産業的基礎を強化する。

③持続的に農民所得を増やし，社会主義新農村建設の経済的基礎を固める。

④農村インフラの整備につとめ，社会主義新農村建設にかかわる物的条件を整える。

⑤農村の社会事業を発展させ，社会主義新農村建設の担い手たる新しい農民を育む。

⑥農村改革を徹底し，社会主義新農村建設にかかわる制度的保障とする。

⑦民主的政治制度を強化し，郷村ガバナンスを十全なものとする。

⑧党の指導を強化し，全党・全社会一丸となって社会主義新農村建設に参与する。

2007 年 1 月 29 日，改革開放政策実施以来，9 つ目の第一号文書[83] では，現代農業を発展させることは社会主義新農村建設の最重要課題であり，現代的な設備，技術で在来型農業を改造し，現代的産業システムで農業のグレードアップを図り，現代的な経営方式で農業の発展を促し，現代的な農業発展の理念で農業を先導し，新しいタイプの農民の育成を通じて農業を発展させ，農業の水利化，機械化および情報化レベルを高め，土地産出率，資源利用率および農業労働生産性を向上させ，農業の収益力と競争力を高めることが求められた。

2008 年 1 月 30 日，中国共産党中央国務院の一号文書[84] では，中国の特色ある農業として現代化の道を歩み，工業をもって農業を促し，都市をもって農村を促す長期メカニズムを構築し，都市と農村部の経済社会が一体化した発展の新しい枠組みを作ることが打ち出された。2008 年中央一号文書の主要なテーマは「農業インフラの建設」を強化することによって農業の発展と農民の収入増加をより一層推進することであった。その具体的内容は，①中央政府による農業への財政支援の投入。②農村インフラ建設への財政支出。③政府土地譲渡金の農業支援資金増額。いわゆる「三顕著」，すなわち①土地占用税の使用及び都市保護建設費の使用方向の調整。②貧困地域への財政支出の調整。③生態系保護のための建設プロジェクトへの財政支出配分割合の調整の実施である。重点投資される 4 つの分野の第 1 は，農業インフラの建設。第 2 は，農業技術と流通加工分野に対するサービス強化とそのための農家経営に対する補助金の支給。第 3 は，農村の水道，電気，ガス，道路など農業生産や農民生活に関係するインフラの建設。第 4 は，農村における義務教育や農村医療制度などの農村への公共サービスの強化及び農村における最低生活保障制度の推進であった。このため，農業への財政支出の増加額が経常的な財政収入の増加額を上回ることと国家のインフラ建設と社会事業発展の重点を農村に向けることを堅持することが謳われた。以上のように，中央政府は国家の財政支出を重点的に「三農」問題プロジェクトなどの農業・農村支援に支出し，農業の総合生産力の向上や農民生活のレベルアップを強力に推進するという強い決意が示されている。

2008 年 10 月 12 日中国共産党第 17 期中央委員会第 3 回総会（3 中総会）で「請負農地の流通」を認める決定をした。さらに，農村体制改革の重要な段階で成果を上げるよう努め，農村経済を一層開放，活性化させ，農村の発展に向けた外部環境を整えるよう強調している。また，農村の基本的な運営制度を安定，完備させ，厳格で，適正化された農村の土地管理制度を健全化するとともに，近代的な農村金融制度を確立し，農村の民主的な管理制度を確立しなければならないとしている。会議はまた，改革と革新を大々的に推進し，農村の制度整備を強化し，近代的な農業を発展させ，農業の総合的な生産能力を高めるこ

と，農村の公共事業の発展を速め，農村社会の全面的な進歩を促すとしている。さらに，2020 年までに，農業の総合生産能力を著しく向上させて，国の食糧安全と主要農産物の供給を効果的に保障する。農民一人当たりの純収入を 2008 年より倍増させる。新たな土地制度では，農民の土地請負経営権（使用権）を現行の 30 年から 70 年に延長し，土地の自由流通も条件付で認める。農村部の住民がすべて教育を受ける機会を持てるようにする。基本的な生活保障や医療・衛生制度をさらに健全なものにするよう強調している(85)。

2009 年 1 月に公表された中央一号文書(86)では，「農業の安定的発展と農民の収入増加の促進」が主要なテーマになっている。とりわけ，この中央一号文書では，2009 年度のマクロ経済の状況が極めて厳しい内容になるとの認識のもとに，内需拡大による中国経済の安定的な発展を維持することを重視し，農村・農業問題に対してこれまででは最大規模となる財政支出を基本とした支援策を打ち出している。2008 年 12 月に開催された「中央農村工作会議」は，2009 年度の農業・農村工作の最重要任務として次の点を挙げている。すなわち，①農業・農村経済の安定的かつ急速な成長を維持すること。②食糧生産の安定化を図ること。③農民収入の増加によって農業基盤の強化を図ること。④民生を重視することの 4 項目である。

2010 年 1 月の中央一号文書(87)では，「三農」＝農村への投入増大＝家庭請負制転換が主要なテーマになっている。「都市・農村発展の統一計画を強め，農業・農村基盤をいっそう固めることに関する若干の意見」と題するものであり，中央一号文書が「三農」（農業，農村，農民）問題を取り上げるのは新世紀になって連続 7 回目である。

中国は内需拡大による経済成長維持政策を推進しているが，文書は「農村の需要拡大が内需けん引のカギ」だとして，家電，自動車，オートバイ等の農村への普及政策をより強化し，「家電を農村へ」の対象製品の最高限度額を引き上げ，対象製品を一つ増やすとした。

「三農」に対する資金投入では，初めて「総量の持続的増加，比率の着実な向上」を強調し，予算内固定資産投資は水利施設をはじめ農業インフラと民生プロジェクトを優先するとした。穀物，ジャガイモ等の優良品種に対する補助金を拡大し，初めて林業，牧畜業と干ばつ対策，節水機械設備を補助金支給の範囲に加える等，農業生産を拡大するための補助金を充実させている。そして補助金の増加部分は大規模農家や農民専業合作社に傾斜して支給する。農業開発と農村インフラ整備に対する中長期政策金融業務を強力に推進し，村鎮銀行，金融会社，農村資金互助組合等の小口金融機関の育成を加速するとした。

文書は「農村土地請負の法律・法規と政策を整備する」と明記している。1982 年に農地の家庭請負制度が実施されてから約 30 年が経過し，この間に中国の経済構造が大きく変化した。外資導入を主体に都市部の工業化・商業化が発展し，農地が開発区に転換される一方で，農民工（出稼ぎ農民）が都市に流入し，土地請負経営紛争も多発するようになった。中国は小農経営から農民専業合作社や大規模経営，企業家経営への転換を進めるため，2008 年 10 月の中国共産党第 17 期中央委員会第 3 次全体会議で認可した「請負農地の流通」に基づく政策を推進している。この文書では「農村の土地請負経営権登記実験の範囲を拡大」し，「土地請負経営権の移転市場を整備」し，「さまざまな形の適度な規模の経営を発展させる」としている。中国では農地は「集団所有」となっているが，所有権を有する各農村集団経済組織について，農村集団土地所有権，宅地使用権，集団建設用地使用権等の権利確認登記証書の交付作業を３年間で行い，それを基礎に「土地管理法の改正」を急ぐとしている。

農民工問題について，文書は「戸籍制度の改革を深化させ，条件にかなった離農者の都市部定住を促し，定住先の住民と同等の権益を享受できるようにする」とした。他方では農業改革政策の健全化，現代農業設備の水準上昇，農村住民の生活改善，都市と農村の均衡発展促進，農村管理部門の建設強化の５つの内容を盛り込み，農村インフラ建設の強化，内需拡大，現代農業の発展，社会主義新農村の建設なども強調された。

こうした過程を経て，農民が収入増加などを目的にして他産業に就業することによって，伝統農民は農民と労働者に分解し始める。多くの国でそうであったように，中国の伝統農民の労働者への分解の進行は，都市住民または都市労働者を増加させ，農村住民または農業従事者を減少させる。中国の伝統農民分解は，改革開放後に全国に普及した農家請負経営を基点とするものであり，まさに中国特有の事情を背景としている。改革開放前の人民公社期にあっては，全ての農民は等しく人民公社の社員であり，伝統農民分解が起こる余地はなかった。請負制度は，農家による自主的な農業経営とともに，自己の意思で自身が保有する労働力を他産業に向けることを可能とし，伝統農民分解のための必要条件を整備するものでもあった。

土地が少なく農民が多いという中国の国情が，農村余剰労働人口を大量に生み出す基礎にあることは言うまでもない。

3　請負制の期間延長と農業税廃止

こうした経過を見ると，中国農村の土地請負制度は，中国の改革開放政策の原動力であり，農業農村発展の基礎として重要な役割を果たしてきた。農家請負経営によって，農家による自主的な農業経営が可能となり，農家の積極性が引き出されて農業生産量が大きく拡大した。土地請負制度については，形成期（1978～1983 年），第 1 期請負期（1984～1992 年），第 2 期請負期（1993 年～2007 年），第 3 期請負期（2008 年～現在）の 4 期に区分できる[88]。

形成期は，人民公社体制から，紆余曲折を経て，農家請負経営が全国的に普及する過程であるが，請負期間，請負農家の権利等の制度的枠組みについては十分に確立されたものがなく，法的な整備もなされていなかった[89]。

第 1 期請負期は，農家請負経営の普及によって，農民の生産意欲は向上し，農業生産量も全体としては増加しつつあったが，請負土地が短期間で一気に分配されたこと，また請負契約が締結されていないことが多く[90]，あっても不完全なものであったため，請負土地に関するトラブル[91]が多発するようになっていた。特に，時間の推移とともに，請負期間が短すぎるという欠陥が明らかとなり，頻繁に行われる土地調整は，農家経営の安定化を妨げるものであった。当時，請負期間については中央政府から明確な方針が示されていなかったこともあって，請負期間は一般的には 3 ～ 5 年とされてはいたが，請負期間の定めのないところも少なくなかった[92]。

このような情勢に対応して，土地請負期間を延長し，農家請負経営を安定化させることを重要な目的として提案されたのが中国共産党中央 1984 年一号文書である。同文書によって土地請負期間は一般的に 15 年以上とされ，請負期間の統一化および長期化によって農家請負経営の本格的な定着化が図られることとなった時期である。この時期には，請負契約に関する紛争が全国的に多発していたことから，最高人民法院 1986 年意見（1986 年 4 月 14 日，最高人民法院「農村請負契約紛争事件の審理に関する若干の問題についての意見」）が提出され，請負契約をめぐる紛争事件の現実の処理に大きな役割を果たした。これとともに，1987 年に民法通則および旧土地管理法が施行され，土地請負経営権が法

的保護を受けることが初めて明記された。このことは，農村土地の請負関係が単なる事実上の関係ないしは政策的関係（請負農家の地位は政策変更に伴う反射的な利益）というのではなく，法的関係であることをあらためて明確にしたという点で重要な意義を有するものであるが，当該法的規定はごく簡単なもので，土地請負経営権の具体的内容等に関する規定もなく，不十分なものであった。

第 1 期請負期においては，農家請負制の安定と請負契約の整備保護を図るための施策が順次実施され，農村の土地請負経営権が法的保護を受けることが法律上も明確化されるが，土地請負経営権の具体的な内容等についての規定はなく，法的保護についての制度的整備はまだまだ不十分であった。しかも，請負契約の内容も地域によって様々なことから，請負契約に関する紛争が依然として多かった。土地請負経営権にはあいまいな点が多くあり，全国的に統一的な内容を有する権利としては十分に成熟したものではなかったのである。

しかし，1980 年代後半に入ると，政府の改革の重点は農村から都市へと移行し，特に 1990 年代に入り，市場化・国際化の進展による都市経済の急速な成長は農村との所得格差を大きく拡大させた。一方で，請負期間を 15 年とする第 1 期請負期は 90 年代半ばごろから期間満了を迎える。このような事情を背景として，1993 年 11 月 5 日に公布された中国共産党中央・国務院「当面の農業および農村経済発展に関する若干の政策措置」を経て，2003 年の全国人民代表大会常務委員会で通過した「中華人民共和国農村土地請負法」によって耕地の請負期限は，30 年とされた。

第 2 期請負期では，土地の請負期間を 30 年延長することとされ（1993 年 11 月 5 日，中国共産党中央・国務院「当面の農業および農村経済発展に関する若干の政策措置」），請負関係のさらなる安定化と強化が図られるとともに，法的整備も一応の完成をみる。1993 年の旧農業法では，最小限のものではあるが権利内容についての規定がなされ，1998 年の土地管理法では土地請負関係の調整に関する手続きが規定された。また，土地管理法等の規定を受けて，「法院 1999 年規定」（1999 年 7 月 8 日，最高人民法院「農業請負契約紛争事件の審理に関する若干の問題についての規定（試行）」）が定められる。これらはいずれも土地請負経営権の強化に資するものであったが，さらに，これらの規定や現実の土地請負の動向等を踏まえ，2002 年に農村土地請負法が制定され（2003 年 3 月 1 日施行），土地請負経営権についての総合的な法的整備がなされることとなる(93)。

第 2 期請負期においては，以上のような政策の実施と併せて，土地請負経営権に関する法的な整備が図られ，最終的に農村土地請負法の制定という形で結実する。

このように，土地請負制度の変遷は一貫して農家請負経営の安定化を図るために土地請負経営権を強化する方向で推移し，第 1 期請負期および第 2 期請負期において，それぞれその時期に応じた法的手当がなされてきた。その経緯は，1983 年に全国的に普及した農家請負経営が，当初は多種多様で統一的取扱が困難であったものの，長年の現実の運用と政策的指導の中で，徐々にその内容が成熟して統一的なものとなり，法的保護の範囲も拡大していった過程と見ることができよう。農村土地請負法の規定内容は，その意味で，土地請負経営権の強化に関する現時点での到達段階と言えるものである(94)。

1990 年代半ばに政府が農産物買付価格を引き上げたことによって，一時的に農家所得は上昇したものの，その後の食糧増産による供給過剰が逆に食糧価格低下をもたらし，農家収入は減少した。また 1997 年アジア金融危機以降，農村部雇用の受け皿となっていた郷鎮企業の低迷による賃金収入の減少等があいまって，農村所得が更に下押しされた。

こうした中，農家の負担を軽減させるために，中国は2000年から農家の税金と費用の負担制度を改革するようになった。この改革はこれまで2段階に分けて進められてきた。つまり，第1段階の制度外の費用徴収の廃止（2000年～2003年）と第2段階の農業税の廃止（2004年～2005年）である。「第1段階は2000～2003年の間に行われた。改革の主旨は，「制度外の費用徴収を廃止することであるが，やり方としては，農業税の税率引上げの形で廃止された費用の収入を一部カバーし，また中央財政からも一部補塡を行う。改革後の農業税率は，以前の農地平年生産量の3％から7％へ引き上げられ，それに村民委員会の経費に当たる部分として農業税の2割以内を加え，トータルで8.4％以内に統一した。それと同時に，農業特産税も8％に引き下げた。この改革の実験は，まず2000年に安徽省等で始まったが，中央財政の地方政府に対する移転支出の不足等により2001年にいったんストップした。2002年に中央政府は165億元の移転支出を増やし，河北，内モンゴル，黒龍江，吉林，青海，寧夏等全国16の省・市・自治区に拡大して実験を再開した。それに，早期開始した安徽省，江蘇省（2001年），浙江省と上海市（二者とも中央財政に頼らない自費改革）を入れると，20の省・市・自治区になった。そして，2003年に，移転支出を305億元に増やして全国で実験されることとなった」[95]。

しかし，中国では農業に課す税金が実質的に依然として農業以外の産業より重い。この結果，再び都市との格差は拡大し，農業税を廃止する前と比べて，2003年には表1-1のとおり格差[96]が3.23倍と過去最大となった。

真に農家の負担を軽減するには，まず，農業を差別する税制を廃止し，農村部と都市部の税制を統一することが欠かせない。そこで，2004年に中国は第二段階の農業税制改革に突入した。方針としては，2004年から農業税を毎年平均1ポイントずつ引き下げ，5年以内に農業税を廃止する。そして，2005年12月29日，第10期全国人民代表大会（全人代）常務委員会の第19回会議で，「農業税条例」を2006年1月1日に廃止することが決定された。予定より3年早かった。しかし，農業税を廃止した後も都市と農村の格差はまだ3：1にとどまっている（表1-1）。

この都市と農村の格差は，都市における近代化，工業化の一定の成功を意味するが，同時にそれは農業の立ち遅れをも意味している。その原因として指摘されるのは，農村人口と耕地面積の不均衡，経営規模の狭小性，機械化の立ち遅れ，農業投資の少額または無益等による農業生産の非効率性，農民の生産意欲の減退等である。その結果，兼業，出稼ぎの増加，農業の放棄と都市への移住等が生じているのである。ここから農業生産の効率化，農民の生産意欲の増大のための施策を行うとともに，農民の都市への集中の緩和策を講じることが焦眉の課題となるに至るのである。そして，これらの諸課題を解決する上で鍵を握るのが，農村土地請負経営権の移転とその自由の問題なのである。

そうした中で，第3請負期は，2008年10月12日中国共産党第17期中央委員会第3回総会（3中総会）で「請負農地の流通」を認める決定をしたことに端を発する。新たな土地制度では，農民の土地請負経営権（使用権）は現行の30年から70年に延長され，土地の自由流通も条件付で認められた。この期間は，やはり中国の農地集約化時期と考えられ，さらに兼業，出稼ぎの増加，農業の放棄と都市への移住等が継続するとともに，拡大することが予想される。

しかし，土地請負制度の形成から第3請負期まで，換言すれば1978年の改革開放から今日まで，農民工はますます増えている。そして，農村と都市の格差は中国がWTOに加盟した後も，2006年に農業税を廃止した

にもかかわらず，ほぼ１：３にとどまっている（表 1-1)。若干格差の変動があるが，2008 年の農村と都市の所得差 3.31 倍を最小格差である 1985 年の 1.86 倍と比べれば，その差は 1.45（3.31-1.86）である。つまり 23 年間で農村と都市の格差は倍以上に達したのである。したがって，農民収入を増加させるためには，農産品収入を拡大するだけではなく，それを補うための出稼ぎも必要としているのである。土地請負期間の延長と農業税の廃止，さらに機械化が徐々に普及していることは，ある程度農民の，生産意欲を高め，生産額や，収入の増加につながったとは言えるが，毎年の農村と都市の所得格差は，依然として大きいものがある。

三農問題の最も基本的な要因は，国民総生産に占める農業生産の割合が既に 20％以下にまで低下しているにもかかわらず，総労働人口に占める農村労働人口が依然 50％以上を占めていることに端的に示されているように（表 1-2)，中国では膨大な農民人口に対して農地が少ないために，農業部門の労働生

表 1-1　都市部と農村部の所得格差

(年)	農村部１人当たり純収入（元）	都市部１人当たり可処分所得（元）	都市部/農村部格差（倍）
1978	133.6	343.4	2.57
1980	191.3	477.6	2.50
1985	397.6	739.1	1.86
1986	423.8	827.9	1.95
1987	462.6	916.0	1.98
1988	544.9	1,119.4	2.05
1989	601.5	1,260.7	2.10
1990	686.3	1,510.2	2.20
1991	708.6	1,700.6	2.40
1992	784.0	2,026.6	2.58
1993	921.6	2,577.4	2.80
1994	1,221.0	3,496.2	2.86
1995	1,577.7	4,283.0	2.71
1996	1,926.1	4,838.9	2.51
1997	2,090.1	5,160.3	2.47
1998	2,162.0	5,425.1	2.51
1999	2,210.3	5,854.0	2.65
2000	2,253.4	6,280.0	2.79
2001	2,366.4	6,859.6	2.90
2002	2,475.6	7,702.8	3.11
2003	2,622.2	8,472.2	3.23
2004	2,936.4	9,421.6	3.21
2005	3,254.9	10,493.0	3.22
2006	3,587.0	11,759.5	3.28
2007	4,140.4	13,785.8	3.33
2008	4,760.6	15,780.8	3.31

出所：中国国家統計局「中国統計年鑑 2009」(1978 年・1980 年・1985 年・1990 年～2008 年)
　　および「中国統計年鑑 1997」(1986 年～1989 年）から作成。

表 1-2　中国の農村労働人口対総労働人口比率，農業就業者比率及び対 GDP 比率

（%）

（年）	農村労働人口対総労働人口比率	第 1 次産業就業者比率	第 1 次産業対 GDP 比率
1978	76.31	70.52	28.19
1980	75.15	68.75	30.17
1985	74.32	62.42	28.44
1990	73.68	60.10	27.12
1991	73.33	59.70	24.53
1992	73.00	58.50	21.79
1993	72.66	56.40	19.71
1994	73.05	54.30	19.71
1995	72.68	52.20	19.86
1996	72.03	50.50	19.96
1997	71.12	49.90	18.29
1998	70.21	49.80	17.56
1999	68.61	50.10	16.47
2000	67.88	50.00	15.06
2001	67.21	50.00	14.39
2002	66.40	50.00	13.74
2003	65.56	49.10	12.80
2004	64.80	46.90	13.40
2005	64.00	44.80	12.24
2006	62.95	42.62	11.34
2007	61.88	40.84	11.13
2008	61.01	39.56	11.31

出所：中国国家統計局「中国統計年鑑 2009」

産性が低く，これを反映して農民所得が長期間にわたり低迷している点にある。

表 1-2 のとおりに，全体として，各項目の比率が減少していることがわかる。そのうち，農村労働人口対総労働人口比率は，最高年である 1978 年の 76.31%から最低年である 2008 年の 61.01%まで減少したが，その減少率はわずか 15.3（76.31-61.01）であった。第一次産業就業者比率は，最高年である 1978 年の 70.52%から最低年である 2008 年の 39.56%まで減少し，その減少率は 30.96%（70.52-39.56）であった。つまり 2008 年の第一次産業就業者比率は 1978 年の約半分に低下したのである。また，第一次産業対 GDP 比率について見ると，最高年である 1980 年の 30.17%から最低年である 2007 年の 11.13%まで減少し，その減少率は 19.04（30.17-11.13）であった。つまり 2007 年の第一次産業対 GDP 比率は 1980 年の 1/3 近くまで低下したのである。

こうした数字は，中国の農業が停滞している状況と，農村に大量の余剰労働人口がとどまっていることを示している。一方では，農業の機械化と肥料化が進んだのではあるが，他方では，大量の農村余剰労働力を生じた。確かに，1978 年の請負制度と社隊企業（現称：郷鎮企業）の実現は，農村のある程度の余剰労働人口を社隊企業に吸収した。さらに，1997 年アジア金融危機までは郷鎮企業の高度成長期であったため，農村余剰労働人口は

小城鎮への出稼ぎへと向かった。しかし，1997 年アジア金融危機以降，郷鎮企業の低迷，都市部の国有企業の改革，私営企業の発達などにより，農村部および小城鎮は農村余剰労働力に対する吸収力を弱め，さらに農村の所得は都市部に比べれば低いため，農村余剰労働人口は都市へ出稼ぎせざるを得ないと考えられる。逆に，都市部は主に第二次，第三次産業を基盤として発展しているが，都市化と近代化は益々多くの労働者を必要とする。都市部の給料，就労・医療などの保障がはるかに農村部より高く，就業機会も多いため，都市の農村余剰労働力は第二次，第三次産業へと向かっているが，現状からみれば，農村余剰労働力の転移はまだまだ不十分なところがあると言える。都市部のインフラなどがまだ遅れているため，農村余剰労働力を吸収する容量が足りないことと，中国の特殊な戸籍制度に縛られ，法的にも農村余剰労働力の移動が制限されているのである。

しかし，こうした受け入れ側たる都市および工業部門における体制の不備や戸籍制度に象徴される法的未整備にもかかわらず，農村余剰労働人口は着実に都市へと流れ続けている。すなわち「農民工」の出現である。第 2 章において，この「農民工」問題発生の経緯について考察してみよう。

第 2 章　農村余剰労働力と農民工

1　農民工問題の発生

建国後，政府は広大な農村で土地改革を実行し，耕作者農民大衆に土地を与えた。農民大衆は積極的に生産を行い，農業は大きな成果をあげ，また国家の工業化のための資金を蓄積した。しかし，集団化運動は互助組，初級合作社，高級合作社を通じた人民公社への急激な変遷によって，農民の土地所有権と労働自主権を破壊した。社会主義教育運動（1963-1965）と文化大革命（1966-1976）などの政治運動後，農村人口は急激に増加し，また，農業生産も停滞し，農村経済の発展は緩慢となり，中国農業は困難な状況に陥っていた。1978 年，安徽鳳陽の岡村の農民が密かに田単乾を分けて単独で耕作するという試みにより，中国の農村改革の序幕が開かれた。1978 年 12 月の第 11 期第 3 回中央委員会全体会議後，全国の農村で安徽省岡村の農民の各戸生産請負制が導入され，さらに，農家連合生産請負制も実行され，中国農業問題の苦しい立場にやっと大きな転換が現れた。加えて 1979 年の国家による農産物価格の引き上げにより農業の急成長を促すことになった。その結果，「一連の改革，とくに責任制の実施によって，農民は多方面にわたって解放され，その生産意欲が一気に噴き出した。……食糧など農産物の生産量が著しく増加したことである。1979-1984 年の間に，食糧，綿花，植物油脂および肉類の生産量は，それぞれ年率 6.3%，14.7%，10.3%の速度で増加し続けていた。とくに食糧の生産量は，1978 年より 1 億トン増となり，長年中国を苦しめてきた食糧不足の問題を基本的に解決した。……こうした農業の成長と連動して農民の収入も 1978 年の 134 元から 1984 年の 355 元へと物価の上昇を除いても倍以上の増加を果たしたことによって 1 億人以上の農民は，貧困から脱出し，『温飽』が実現したのである」。(97)

このように 1984 年までの中国農民は歴史上で最も良い日を過ごすことになった。また，同年 3 月，国務院の指令に基づき「社隊企業」が「郷鎮企業」と改名され，同時に，集団所有制企業のみならず個人企業も，郷鎮企業として認知されたことによって，郷鎮企業が急激に発展した結果，農民が非農業に就業することによって収入を高めることができた。

中国政府は，こうした農業改革の一応の成功を受け，1985 年から経済改革の重点を都市改革へと移した結果，都市での投資ブーム

がおこり，農村においても郷鎮企業などの農村工業への優遇税制が実施され，農村工業が急成長を遂げるとともに大量の農村労働力を吸収したのである。しかし，こうして都市と農村における経済が過熱する中，政府は経済の引き締めを行った。これによって都市への出稼ぎ農民は帰農を迫られると同時に，それまで農村余剰労働力を吸収し続けていた郷鎮企業経営の停滞によって，農村における余剰人口が行き場を失ったのである。

その後，鄧小平の南方講話（1992 年）を契機に改革開放下の経済成長が加速することになる。それは，同年 10 月に開催された中国共産党第 14 期全国代表大会において「社会主義市場経済」体制が確立されることによって一層確固たる路線となった[98]。

建国以来の農業問題，あるいは三農問題は，本質的には社会主義中国における農業問題であり，初期の農民による個人土地所有から，最終的に人民公社へと向かう集団化政策，とりわけ土地政策は紆余曲折を経つつも農民の所得向上と農業生産性を高めるための農業政策の実現という目的によって方向づけられてきた。

改革開放政策が本格化し，とりわけ郷鎮企業の発展によって，中国農村に大きな社会変動をもたらす流れが始まっていたとはいえ，90 年代からの三農問題は，社会主義的農業問題から市場経済下すなわち社会主義市場経済下の農業問題へとその発現の条件と形態を変えつつ，ますます，その重要性を高めている。

厳善平は，こうした三農問題の原因や背景について，概略，以下のとおり述べている。

１）農民問題に関しては，中国社会における二重的社会構造の下では，「農民」は社会的身分であり，国から福祉，老後生活，就職，住宅などの保障をほとんど受けられずにきた。また，都市住民との所得格差は大きく，一時期郷鎮企業への余剰労働力の吸収によって所得格差を縮めたものの郷鎮企業自身が都市経済の改革に応じてより資本集約的にならざるを得ないため，余剰労働力を吸収する能力が著しく弱まり，内陸部農村と沿岸部農村の所得格差に加え，都市住民と農村住民の所得格差があり，このことが農民流動（出稼ぎ）の基本要因となっているとしている。

２）農業問題に関しては，第一に，生産コストが高まる中で農産物価格が低迷ないしは低下し，農民の経営意欲が失われたこと。第二に，改革開放以来の農村工業化政策によって，出稼ぎを含む兼業が一般化したこと。第三に，工場，道路，住宅などへの農地転用によって農地の改廃が進んだことを挙げている。

３）農村問題に関しては，過剰労働力を農業・農村から非農業・都市へ移出させない限り，農村の貧困問題は解決できないほどに深刻であり，1978-1993 年の 15 年間の郷鎮企業の発展によって約 8,000 万人の労働力吸収を行ったが，しかし，新たに増加した農村労働力の 47.5%は依然として過剰労働力として農業・農村に停滞しているとし，この問題の解決なしには農村貧困問題は解決しないとしている。[99]

また，陳錫文は，21 世紀に入り政府による「工業＝都市が農村を支える」などの政策下で農業・農村の経済情勢は明らかに好転（生産拡大と所得上昇）した。それでも中国における三農問題は長期にわたって 5 つの際だった問題に直面している，とし，以下の 5 点の指摘を行っている。

１）農民収入増加問題：農民収入は年々増加しているが，都市住民と農民の収入は拡大し続けていて，その差を縮小することができていない（1978 年の農民収入と都市住民の収入は 1：2.57 であったが，2004 年には 1：3.21 とその差は拡大している）。こうした所得格差は，計画経済時代から続けられた農工間の鋏状価格差を是正しなければ解決しない。

2）食糧安全問題：経済のグローバル化と中国の WTO への加盟過程で，中国の総耕地面積，食糧作付面積，食糧在庫量が低下傾向にあり，食糧安全問題が社会の重要問題となっている。

3）農民の基本的権利と農業生産力問題：農民に長期に安定した土地使用権を持たせ，生産力増大を目指す追加投資を行う意欲を持たさなければならない。そして経済社会の発展に順応して，余剰農村人口を農外へ移動させ，土地使用権を併合することである。工業化，都市化過程で農地の保護規制を無視した農地の濫用によって，多くの農地を失ってきた。現行の土地収用制度を改革し，農地の濫用・改廃を改める必要がある。

4）農民素質を高め，小康社会を建設する問題：農村と都市の差は収入のみではない。農村への教育投資，医療衛生投資など社会資本投資は際だって低い。農村への社会資本投資を増やし，小康社会の実現を目指さなければならない。

5）農民の物質的権利と民主的権利保障：農民の民主的選挙，民主的管理，民主的監督などの村民自治の改革が必要である(100)。

以上の厳，陳両氏の指摘からも明らかなように，社会主義市場経済下での三農問題の解決が「全面的な小康社会」建設（2002 年の第 16 全国人民代表者会議）のためには避けて通ることができない最大の難関事として認識され，2003 年 3 月，第 10 期全国人民代表会において朱鎔基による政府活動報告「三農，つまり農業，農村，農民の問題はわが国の改革・開放と現代化建設の全局面にかかわるものであり，いついかなる時にもそれをおろそかにし，手を抜いてはならない」とし，「農業の振興，農村の成長，農民の所得増と負担減」という三農問題を最重要課題とした。具体的には，「税制改革：農民の負担軽減を目指すものであり全国規模で展開されており，すでに農業税は大半の農村で撤廃。医療制度の構築：都市部の衛生部門との協力推進，先行モデル地区での医療補助金の支給などの環境整備。教育改革：国務院の『農村教育改革のさらなる強化に関する決定』では，2007 年までに西部地区における 9 年制義務教育の人口カバー率 85％以上，成人の文盲率 5％以下という目標を掲げている。農村金融サービスの改善：一部の省・市で農村信用協同組合改革を実施，農村部の貸付制度と農村金融機関の改革を推進」(101) するとしている。

陳錫文が言う 5 つの際立った問題の中でも農民の基本的権利を大きく妨げている問題に「戸籍制度」問題があり，それが「農民工」問題と深く関わり，「農民工」問題を深刻化させていると筆者は考えている。以下，この点について若干触れておきたい。

厳善平が分析の対象としているのは第二期請負（1993～2007 年）の初め頃であり，また 1997 年アジア金融危機の発生によって，一時期郷鎮企業への余剰労働力の吸収によって所得格差が縮小しつつあったが，その後，農産物価格が低迷ないしは低下し，農民の経営意欲が失われ，さらに，出稼ぎを含む兼業が一般化した時期である。そして，工場，道路，住宅などへの農地転用によって農地の改廃が進んだこと，また都市住民との所得格差が大きいことが，農民流動（出稼ぎ）が発生する基本要因となっている。しかし，中国社会における二重的社会構造の下では，「農民」は社会的身分であり，国から福祉，老後生活，就職，住宅などの保障をほとんど受けられずにきた。過剰労働力を農業・農村から非農業・都市へ移出することを制限することによって，農村の貧困問題はより深刻化し，過剰労働力が農業・農村に停滞することになる。この問題の解決なしには農村貧困問題は解決しないと，厳は指摘している。

他方，陳錫文は第二期請負（1993～2007 年）の終わり頃を対象に議論している。そして，土地請負経営権（使用権）が延長される

ことを見すえ，「農民に長期に安定した土地使用権を持たせ，生産力増大を目指す追加投資を行う意欲を持たさなければならない。そして経済社会の発展に順応して，余剰農村人口を農外へ移動させ，土地使用権を併合することである」と主張した。また厳善平の論点を踏まえ，１）農民収入増加問題２）食糧安全問題３）農民の基本的権利と農業生産力問題４）農民素質を高め，小康社会を建設する問題５）農民の物質的権利と民主的権利保障について述べている。最後に社会主義市場経済下での三農問題を解決するために，以上の５つの問題の他，農民の基本的権利を大きく妨げている「戸籍制度」問題が「農民工」問題と深く関わり，「農民工」問題を深刻化させていると指摘している。

厳善平と陳錫文は共に戸籍制度による二重社会構造の下で，農民工問題が発生し深刻化してきたと見ている。「都市農村二元構造は，伝統農民の分解の停滞の深層原因である。伝統農民の分解が進まない主たる要因を都市農村二元構造に求めており，この中で問題とされている制度は，土地経営制度，土地徴用制度，戸籍管理制度，収入分配制度，労働就業制度，社会保障制度の６つである。これらの制度においては，いずれも農民が差別的に扱われており，都市農村二元構造の内容を具体的に示すものとなっている。都市農村二元構造は，伝統農民を広範に滞留させているだけでなく，農民の貧困の直接的原因ともなっているものである(102)」，という顧益康・邵峰の指摘は，基本的には筆者も支持できるものである。

彼らの言う６つの制度のうち，戸籍制度により農村と都市部が峻別され，農村の労働者が農業をする際は，土地経営制度と土地徴用制度に関わるが，出稼ぎを行う際には，戸籍管理制度によって収入分配制度，労働就業制度，社会保障制度に関わっていく。結局，農民工が都市において受ける待遇の遠因は，戸籍制度にあるということになろう。

２　戸籍制度と農民工問題

１）「一国二制度」問題と農民工問題

１で見たように，戸籍制度と農民工問題の関連について，これを広く三農問題の中に位置づけながら考察する必要性を痛感する。しかしながら，中国では，「三農問題」に「農民工問題」を加え，これを「四農問題」として論じた論文は少ない。従来，言われてきた「三農問題」と「農民工問題」との関わりを論じた数少ない論者として胡鞍鋼をあげることができる。

胡鞍鋼は，2005 年 3 月 3 日全国人民政治協商会議第 10 期 3 次会議及び 2005 年 3 月 5 日第 10 期全国人民代表大会 3 次会議において提案を行う直前の 3 月 2 日，中新社（中国新聞社）の取材に以下のように答えている。

胡鞍鋼は，「三農問題」を解決する核心となっているのが「農民工問題」であるとし，「過去 10 年，中国の〝四農問題〟は日に日に際立ったものになっている。全国で 1994 年には 4,000 万人の出稼ぎ労働者がいて，現在は，すでに 1.3 億人に達し，それによって〝三農問題〟が進展変化し，〝四農問題〟となった。それは人類の有史以来最大規模の人口移転になっている。中国には 8 億の農村人口が居り，５億の必要農村労働力に対して，現在 1.3 億人が農民工となっていて，1.7 億人の余剰農村労働力がある。こうした余剰労働力が農外労働力となるには，2030 年までの長期間が必要となる。」と答えている。

胡鞍鋼は，〝四農問題〟の本質が，〝一国二制度〟問題にあると明確に述べている。中国では，20 世紀の 50 年代に，都市と農村に 2 種類の異なった身分の住民制度を創設した。農民工は〝農村と都市の間〟の環境の中で，農民工の個人収入と個人移転，農民工本人とその家庭に対する公共サービスは重大な欠陥を持っている。胡鞍鋼は，農民工に対して基

本的な公共・衛生的なサービスが提供されていないため，たくさんの農民工が流行病などの際に逃亡する以外対処の方法がなく，それは 2003 年の SARS 危機を生むことになったという例を挙げている。まさにこのような重大危機に直面して，中国の農民工政策に対する調整がようやく加速されたのである。

胡鞍鋼は，中国農民工の政策を赤信号，黄信号，青信号の 3 段階に分ける。赤信号は，20 世紀の 50 年代中期から 1984 年まで，基本的に農村人口の都市への移動を禁止した時期であった。黄信号は，1984 年から 20 世紀末まで，農民が食用品を携帯し，都市に出稼ぎに行くことを許可したが，実際には現地政府の就業，居住規範に抵触することになった。21 世紀に入って，中国は第 10 次 5 ヵ年計画の中で，初めて明確に農業労働力の大規模な移転を促進し，毎年 800 万人の目標を出し，農民工政策はここから青信号の段階に入った。

しかし政策上〝青信号〟の時期に至っても，〝一国二制度〟問題は未だ本質的には解消されず，農民工問題は日増しに矛盾をあらわにしている。胡鞍鋼は，中国沿海地区は農民工が主に集中する地区で，真っ先に〝一省（市）二制〟から〝一省（市）一制〟への転換を完成し，1 歩進んで〝一国一制度〟を推進するであろうと語っている。そして，農民工に対する施策を一層充実させ，農民工を地域発展のためにもっと貢献させ，工業化，都市化に参与させ，成果を分かち合うことが肝心な点であると述べている。

胡鞍鋼は，〝四農問題〟を最終的に解決するには，農民工を本当の意味での公民とすることである，とし，それは土地改革，〝全面請負制〟以後の中国農民の〝第三次解放〟を意味することであり，そのことが中国経済社会の発展を速め，同時に調和のとれた社会を推進することになると表明している(103)。

胡の主張である「一国一制度」と「一省（市）一制」および「農民工の市民化」については，著者もこれを妥当だと考える。胡によると，「中国農民工の政策を赤信号，黄信号，青信号の 3 段階に分けるが，現在第三段階 —— 青信号段階である。要するに，本質上の〝一国二制度〟問題は解消されず，農民工問題は日増しに矛盾をあらわにしている時期である」。胡の考えは現行の中華人民共和国憲法と合わせてみれば，分かりやすい。中華人民共和国憲法は，「中華人民共和国の国籍を持つものは，中華人民共和国の国民である。中華人民共和国の国民は法律上で平等である。国家は国民の人権を尊重し保障する」(104)。「中華人民共和国の国民は労働に対して権利と義務がある。国家は様々のルートを通じ，労働条件を作り上げ，労働保護を強化し，労働条件を改善するとともに，生産に基づいて労働報酬と福祉待遇を高める……国家は就職する前の国民に対して必要とする労働就業訓練を行う」(105)。「中華人民共和国の労働者は休憩の権利がある。……国家は労働者に働く時間と休憩制度を規定する」(106)。「中華人民共和国の国民は老後，病気もしくは労働能力を失った場合，国家と社会から物質的援助をもらう権利がある。国家は国民にこのような権利を提供するため，必要とする社会保険，社会寄付と医療衛生事業を発展する」(107)。「中華人民共和国の国民は教育を受ける権利と義務がある」(108)と，規定している。しかし，現状は戸籍制度により，都市と農村が峻別され，農村から都市への移動は条件に縛られ，農民工は都市での就労条件から見ると，いわゆる 3 K（きつい，きたない，きけん）職種を中心として雇用されている。また就労時間の無理な延長や給料の遅配も多い。地方によっては，労働訓練・医療保険などを受けられず，権利を維持することができないこともある。そして，この状態は，憲法上の「平等権」規定にも反する。さらに，農村対都市部の所得格差は依然として 1 ： 3 に達しているとともに，農業税を廃止しても農民所得の増

加率は都市所得の増加率の 1/3 にとどまっている（表 1-1 に参考）。農業と農村の経済停滞が続くなか，農村余剰労働力が今後も出稼ぎとして増え続けていくだろう。農民工問題の解決は中国社会の一大問題であり，簡単ではない。しかし，少なくとも，法的には戸籍制度を改め，農民と都市住民の間の不平等関係を解消することなしには実現し得ないことは明らかである。その意味では，胡の主張する「それは土地改革，〝全面請負制〞以後の中国農民の〝第三次解放〞」という表現はあながち誇張とは言えない。

２）農村余剰労働力の構成と現状

張金生は，その論文「わが国農村余剰労働力構成分析」において，「中国の巨大な農村余剰労働力は中国の工業化と現代化過程で直面する重大な問題であり，中国の経済社会発展と全面的小康社会建設にとっても直面する最も主要な難題である」とし，「現在，中国農村の実際人口は総人口の 70％近くを占め，農村適齢労働力人口は 6 億余りで，中国の現耕地面積から計算すれば，中国農業は 1.5 億人の労働力で足りる。約 1 億人の出稼ぎ農民及び約 1.5 億人の農村工業とその他の非農業農村労働力を除いて，実際的な余剰労働力は約 2.1 人億である。真剣に中国農村余剰労働力の構成と現状を分析し，多方面から同時解決を目指す長期発展計画を制定することは重要である」(109) とし，中国の農村余剰労働力構成を以下の 5 つに分けて分析している。

１）累積的余剰

累積的余剰はある意味で歴史余剰とも呼ぶことができる。建国後に，誤った人口政策を実行したため，高い自然成長率を招いた。人口の増長速度と総量は，同時期の経済発展と就業需要よりはるかに大きかった。……また，中国は都市と農村の 2 元構造の戸籍分割管理を実行し，人為的に農村余剰労働力の都市への移転を制限した。そのため，長期間にわたり中国農村余剰労働力は巨大な数量に累積した，とし，50～60 年代の人口政策の誤り，つまり，「１人の間違った決裁が 3 億人を増やした」としている。

改革開放以降，約 2.5 億の農村余剰労働力を非農業労働力に転換した。その内訳は，農村工業とその他の農村非農業に約 1.5 億の農村労働力を吸収し，都市への出稼ぎ農民工はおよそ 1 億人であるとし，必要とする農村労働力 1.5 億人を差し引いた 2 億人余りの農村余剰労働力が就職口を待つか，あるいは潜在失業労働力である。

さらに，今後 10 年間（2001～2010 年），中国農村では，労働力が毎年約 635 万人増加し，10 年間の累計で約 6,400 万人増となる。中国農村余剰労働力を吸収する郷鎮企業は，技術進歩と産業構造の高度化，資本と技術集約型企業の増加によって農村労働力の吸収能力を低めた。一方，農民の都市への出稼ぎは都市の一時帰休者増のため，その速度が緩慢となる(110)。こうして新しい累積性余剰が現れる。かくして中国は今後長期間にわたって大きな余剰労働力問題に直面する。

２）代替性余剰

張によれば，市場経済下での企業間競争は，必然的に技術革新と設備改善を伴う労働生産性向上を目指すことになる。その結果，これら技術，設備，資本などの資源は労働力に対する排斥と代替をもたらし，企業は労働力削減を強制し，同時に産業間平均利潤率の相違が存在するため，一部の農業資源は撤退を余儀なくされ，農民の失業を招く。こうして余剰となった農村余剰労働力を代替性剰余と呼ぶ。現在，中国農村労働力の代替性剰余は，主に 3 つの面で現れている。

１つは，伝統的農業を近代農業に転換する際の著しい特徴は，農業生産様式の変化過程で労働集約度を下げるため，一部の労働力を農業外に排斥する点にある。この転換過程では，明らかに物と人の代替性がある。

2つは，郷鎮企業が資本の有機的構成を高めた結果としての労働力削減である。郷鎮企業を始める際は，資金，技術と管理水準などの条件に制限されて，1度は大量の労働力を引きつけた。しかし市場競争と経済発展に対応した技術と設備レベルの向上による労働コストの低減が労働力の削減をもたらした。つまり，新技術あるいは資本は労働に対する排斥と代替になる。

3つは，資源移転である。相対効率の存在と都市化，工業化過程の加速及び各種の開発区建設のため，毎年，4500 万亩が非農地となり，その上砂漠化，塩類化作用などの自然損失もあって，農業用地を千万亩近く減少させ，約 340 万人の農村労働力が農業を出て，農村労働力余剰と失業が増大した(111)。

3）波動性余剰

中国では，今およそ1億人の出稼ぎ労働者が都市にいる。しかし出稼ぎ労働者の圧倒的多数は移動性労働者であり，真に都市住民になったのではない。大きな経済変動あるいはその他の異変があれば，彼らは故郷へ帰る。このような波動性変動は毎年おこるわけではないが，もしそうした事態があったならば，労働力就業，社会秩序，社会の安定に影響を及ぼし，各級政府にも大きな圧力となる。こうした出稼ぎ労働者の波動性移動は，出稼ぎ，あるいは失業農村余剰労働力が各級政府に与える影響よりはるかに大きい(112)。

4）地域性余剰

中国農村労働力の余剰には，明らかに地域性があり，東，中，西部の3つの内，人口密度が高い東部沿海地区は，改革開放で先に経済発展を遂げたために，労働力不足の状態にあり，現地の農業余剰労働力の就業問題を解決するだけではなく，大量の西部地区の農村余剰労働力の就業地区となった。人口密度が低い西部は，余剰労働力の存在地区である。中国の農村労働力は大量の余剰があり，それは主としてこの2つの地区に存在する。

中国社会科学院農村研究所の調査レポートによれば，1993 年の東，中，西部地区の出稼ぎ労働力が当該地区の農村労働力総計に占める割合は，それぞれ 7.18%，14.33%，13.41%であった。数字から見ると，東部地域の労働力移動は，ほとんどが地区内産業間の移動である。中，西部地区での移動は，主に東部地域に対する移動である。

中国共産党中央政策研究室農村グループの統計によると，1993 年，四川，安徽，湖南，湖北，河南，江西の6つ省では，2,400 万人の農村余剰労働力が他省に移動した。その内，沿海都市と東部の発達している地区への移動は，2,000 万人であった。東部沿海地区と北京，天津，上海のなど大都市が，もし力強い発展の勢いを将来も維持するならば，依然として中，西部地区の農村余剰労働力の主要な出稼ぎ場所となる。同時に中，西部地区は経済発展が東部地域より遅れているため，余剰労働力の移出地区になる(113)。

5）構造性余剰

改革開放後の労働力市場の開放的な就職環境の下では，農村余剰労働力の就職は難しい。原因は就職機会の不足だけではない。農村余剰労働力の教育水準と技能が低く，新しい就職環境に適応できないからである。例えば，農村余剰労働力の総量が絶えず増加する一方，沿海部の発達した地区といくつかの大中都市の新興業界では，職種と労働力の需給関係にアンバランスが生じている。つまり，近代的生産の労働力に対する高い要求に対して労働力の教育水準は低く，技能不足であることから，労働力の構造性余剰を誘発し，短期の努力では解決できない。こうした労働力の構造性余剰は，長期にわたり中国の近代化建設の過程で存在し，農民就業を解決する最大の難題である。

中国における農村余剰労働力の解決は長期にわたる緊迫した問題であり，長期的で総合的な解決措置を実行しなければならない。戸

籍制度を撤廃し，都市と農村の２元境界線を無くし，農民の都市への出稼ぎと定住に対する各種の制限を取り除くこと，強力に産業化を進め，産業連鎖を拡大し，農村経済の着実な発展を図り，第三次産業を発展させること，そして，小都市建設などの施策を総合的に加速する必要がある(114)。

以上が張金生の理論的主張である。張は中国における農村余剰労働力の構成が，１）累積性余剰，２）代替性余剰，３）波動性余剰，４）地域性余剰，５）構造性余剰，という５つであるとしているが，この理論的主張には以下の問題がある。

第１に，１）累積性余剰は，中国農村の膨大な余剰人口を生じさせた原因であり，その結果として，２）～５）という余剰人口の存在がある。つまり５つの余剰は並列関係にあるのではなく，50年代に始まった誤った人口政策と戸籍制度により膨大な農村余剰人口が生じ，それが市場経済の下で２）～５）という形態で存在していると考えるべきであろう。

第２に，「社会主義経済体制」の下では顕在化しなかった，隠蔽されていた余剰人口問題が市場経済下の経済発展に伴って商品，金融，資本市場の発展を背景に労働力流動化という形で顕在化した結果として２）～５）などが現象したととらえるべきであろう。特に，２）代替性余剰では，伝統的農業から近代農業への転換，郷鎮企業の労働力削減，国家と地方計画および自然災害による農地の減少に関って，余剰労働力が生じたこと。５）構造性余剰では，近代的生産の労働力に対する高い要求に対して労働力の教育水準が低く，技能不足であるという状況のなかで，企業の機械化・技術化が普及していくことによって，労働力と企業の構造アンバランスを誘発し，これが農民就業を解決する上で最大の難題であること，が強調されるべきであろう。さらに現行の戸籍制度により，農民の出稼ぎが難しくなり，都市部で就職ができても，市民と同等の福祉サービスが受けられない限り，都市での生活コストとリスクが高くなり，結果として安心感と帰属感が低くなり，農民工個人の出稼ぎ意欲や社会安定の面からみて好ましい結果を生むことは期待できない。

３　農村余剰労働力問題の「解決」

劉懐廉は，農村余剰労働力の移動問題を３段階に分けて考察している(115)。

第１段階は，1997年前後で，この時期，農民工が都市住民の就業の場を奪い，都市における就労問題を引き起こした。こうした背景の下で，劉は，農村余剰労働力の移動には３つ基本的な道があると言う。

１　主に郷鎮企業などの非農産業を強力に発展させ，積極的に農業産業化の過程を進め，農村余剰労働力の吸収を行うという道である。

２　郷鎮企業が比較的集中しているという基礎の上に，農村地区の小都市建設を加速し，そこで農村余剰労働力を吸収するという道である。

３　伝統的農業を適度な規模の農業経済に改造発展させ，栽培業と養殖業を核に各種のサービス性産業を形成し，農村余剰労働力の季節性の需給構造を調節し，農村余剰労働力を吸収する道である。

第２段階は，2002年11月の党の第16期代表大会後であり，余剰労働力の移動をめぐる政策は新しい変化をみせた。

１　農村余剰労働力を吸収するために工業化を進めなければならない。そして，工業化は経済現代化の重大内容であるから，順調に農村余剰労働力の移動を行う前提である。

２　〝民工潮〟は農村余剰労働力移動の重要な道であるから，これを高く評価し積極的に進めることである。

３　長期間，農村余剰労働力が〝農地を離れて，農村を離れない〟ことを実行するのは相応しくないため，都市と農村の体制改革を

加速し，積極的に中小都市を発展させ，都市化を進めることである。また，〝農地を離れて，農村を離れる〟という異地移動は農村余剰労働力移動の根本的な道とし，同時に既存の現地移動に対して改造を行い，郷鎮企業が比較的集中するようにし，重点的に小都市規模を拡大する。

4　土地制度，戸籍制度，都市と農村分割労働制度の改革は，農村余剰労働力の移動の制度条件として進めることである。

第 3 段階は，2004 年前後で，都市に出て行く農民の権益保護の観点から，農民工問題を考え始めた段階である。2002 年，河南省信陽市商城県にある江蘇私営石英砂工場において，200 数人が長期にわたって粉塵環境の中で就労したため，159 人が肺病を患い，6 人が相前後して亡くなる事件が起きた。信陽市が表に立って，3 か月以上，10 数回の交渉を経て，やっとこの 100 数名の農民の生命と健康を 440 数万元でもって賠償した。その結果，党委員会，政府が農民工の正当な権益を保証するための以下の方法を指示した。

1　労働組合部門は，全国で〝源頭建会，属地管理，連合互動，双方向の権利保護〟の考え方を初めて取り入れ，農民工を組織し，労働組合に参加させたことである。すでに累計で農民工の遅滞給料 4,670 万元，農民工の労働災害事故と権利侵害事件の 680 件を解決し，直接利益を受けた者は 10.2 万人となった。この方式による問題解決は社会で広範な関心をよんだ。全国総工会は 2 度，信陽市で調査研究した。その結果を踏まえて，中央政治局委員であった王兆国は，5 回にわたって重要な指示を行い，信陽市の経験を広めている。

2　出稼ぎと営業人員の集中地に党組織を作り上げ，〝故郷を離れて，党を離れない，移動して流出しない〟ことを確保しようとしたことである。この方法は中央組織部と河南省委員会から高い評価を得た。

3　農民工の就労技能の育成訓練を強化したことである。信陽市では，旋盤工，電気工などの 18 の職種の訓練基地を作り上げ，毎年外出就労人員 5 万人を育成訓練することとし，毎年無料で貧困な農民 5,000 人を育成訓練する。温家宝はこの方法を評価し，2004 年に国務院貧困扶助所は，信陽市で全国の貧困地区の労働力を育成訓練する現地会議を開催した。

2004 年 3 月に開催した第 10 期全国人民代表大会第 2 回大会において劉懐廉は，農民工の権利保護の議案を提出し，農民工の権益保障の加速と体制に関する発言を行った。劉懐廉は，農民工は社会主義の建設者であり社会財産の創造者で，偉大な集団である。農民工は，すでに中国のプロレタリアートの一部になっているが，依然として農地を耕す農民と同様に，早急に保護を必要とする。もし農民工がいなければ，都市の生活はどのような状態になるか考えてみよ。ここから，劉は，国家ができるだけ早く農民工の権益保護法を制定することを呼びかけ，早期に全国の数億農民工の労働保障，社会保険，子女教育，給料，休暇などについて，都市住民と同じ待遇を受けられるようにすべきであるとの見解を述べている。

劉懐廉は，第 1 段階での農民工による都市労働者との就労の場をめぐる矛盾の激化から，第 2 段階の農民工に対する国家政策の変化を経て，「土地制度，戸籍制度，都市と農村分割労働制度の改革」を主張し，第 3 段階では，すでに「農民工は，社会主義の建設者と社会財産の創造者であり，偉大な集団である。農民工はすでに中国のプロレタリアートの一部」である。したがって，農民工に対し，中国「公民」としての平等な権利を与えなければならない(116) としている。

また劉が主張する，「農民工協同組合」という発想は非常に重要である。現在は，主として国家，地方政府，関連部門，企業が農民

工を重視しているが，農民工自から農民工問題に注目し，自から発言することも重要だと考える。また農民工は新型労働者として，自分の意見と要求を主張するためにも自らの組織が必要であるだろう。

劉は，「同時に既存の現地移動に対して改造を行い，郷鎮企業が比較的集中するようにし，重点的に小規模都市を拡大する」ことを主張しているが，やはり大都市と中小都市にも移動できるようにしたほうがいいだろう。その意味では，「土地制度，戸籍制度，都市と農村分割労働制度の改革は，農村余剰労働力の移転の制度条件として進める」という劉の考えは妥当である。

このように，劉の主張は明快であるが，問題は農民工に対して，中国「公民」としての平等な権利を与えるには何が必要なのかである。数億の農民工の労働保障，社会保険，子女教育，給料，休暇などの面で，都市住民と同じ内国民待遇を持つようにするには，国家による「制度改革」を行えば済むというような問題ではないのであり，その前に，最大の問題＝市民生活を行える労働の場（就労）の確保＝自己の労働力を商品として販売しうる「労働市場」の存在が前提になくてはならない。残念ながら，劉にはこの点に関する論述はない。

さらに，第2段階において「中小都市」および郷鎮企業を発展させることによって，農村余剰労働力を吸収すると劉が主張しているのは，妥当ではないと考える。劉の第1段階は，1997年アジア金融危機以降，農村部雇用の受け皿となっていた郷鎮企業が低迷し，余剰労働力の吸収能力が停滞している時期であった。つまり，農民工問題もしくは農村余剰労働力問題が顕在化した時期であった。また1997年6月，国務院は，公安部の「小城鎮戸籍管理制度の改革に関する試験法案」を承認した。この法案によって，すでに小城鎮で就業，居住また一定の条件を満たす農村人口は，小城鎮の常住戸籍を取得することができるようになった。当時の大都市は工業化が都市化より早く進み，都市部のインフラに関しては大量の流動人口に対応できなかったのである。さらに，2003年SARSの騒ぎにより，農民工が一時的に農村に戻ったことがある。そうした中，劉が第2段階において「中小都市」および郷鎮企業を発展させることを主張するのは理解できるが，2008年に発表された「第2次全国農業センサス主要データ公報」によれば，「出稼ぎ労働者の内，郷外県内（19.2%），県内市外（13.8%），市外省内（17.7%），省外（49.3%）である」。また「省外移動の内，東部（18.6%），中部（67.6%），西部（59.6%）である」。要するに，SARSにもかかわらず，農民工の移動は，まだ省外移動を主流としていることが明らかである。それにもかかわらず，劉は主に郷鎮企業の次に，「中小都市」を受け皿として，農村余剰労働力を吸収することを主張している。受け入れる側から見れば，確かに都市の需要も重要であるが，そこで働く農民工の側の事情がより重要である。つまり，農村余剰労働力の出稼ぎ先の選択は労働者の自由であり，これを恣意的にすると，戸籍制度の改革と労働者の積極性に障害を与えると考えられる。「〝農地を離れて，農村を離れる〟という異地移動は農村余剰労働力の移動の根本的な道」という観点について劉は発言しているが，具体的には述べていない。

先述した「三農問題」に関する先行研究の考察結果から明らかなように，「三農問題」の中心は農民の貧困問題であると言えよう。政府にとっては，農民間の所得格差，「温飽」問題すらままならない絶対的貧困農民層の存在，農民所得の地域間格差，そして都市住民との所得格差が拡大する中で，中国における難問中の難問として，農民の貧困問題の解決が迫られていると言える。こうした貧困は，農民一人当たりの耕地面積が狭小であり，結

果としてその生産性向上が難しく，また農民層の分化・分解を不可能としてきた「戸籍制度」にその原因を求めることができよう。

むすびにかえて

中国農村は，これまで二度の大きな改革を経験してきた。一度目は土地改革である。この改革は土地改革（1950 年)→初級合作社(1953 年)→高級合作社（1956 年)→人民公社(1958 年）へという急激な変遷をたどった。「土地改革」を行ったことによって，農民大衆は積極的に生産を行い，農業は大きな成果をあげ，また国家の工業化のための資金を蓄積した。この，第 1 改革は「生産手段の解放」と理解することができる。

しかし，初級合作社（1953 年)→高級合作社（1956 年)→人民公社（1958 年）という発展段階は農民の土地所有権と労働自主権を破壊した。また，社会主義教育運動(1963-1965）と文化大革命（1966-1976）などの政治運動後，農村人口の大規模な増加によって，農民の生活は困窮を極めた。農業生産は停滞し，農村経済の発展は緩慢で，中国の農業は困難な状況であった。『偉大な，光栄な，正しい』といつも自画自賛してきた中国共産党は，20 年近くにわたる貴い時間を無駄にしてしまったのである。」(117) と，莫邦富は断じている。

二度目の改革は請負制と郷鎮企業である。1978 年請負制の導入と郷鎮企業の全面発動によって，中国農業の苦しい立場にやっと転換が現れた。この時期，農民収入も増加し，農業生産の回復も進んでおり，さらに農村余剰労働力を吸収し，農村経済の発展が顕著にみられた。ところが，1990 年代半ばに入って，郷鎮企業の発展の勢いは鈍ってくる。このことは，郷鎮政府の財政にも大きな影響を与えているが，郷鎮企業自身の財力不足，労働者の資質低下，製品の質の悪さも目立ってきた。粗悪品が多く，生産現場の事故も多い。環境面でも公害垂れ流しなど問題も多発した。郷鎮企業は自然発生的に誕生し，しかも発展があまりに急速だったために，こうした管理面にまで目が行き届かなかったと言える。同時に，1993 年以降，中国の経済体制が社会主義市場経済に変わったため，改革・開放の当初こそ，持ち前の身軽さ，すばやさを武器に市場経済の恩恵を一身に受けた。ところが改革が進むにつれて①国有企業が改革を進めて活力を取り戻し，②私営企業が束縛を解かれ，威力を発揮し始める，といった状況が生まれ，郷鎮企業の持っていたメリットがなくなってきた。郷鎮企業は付加価値の低い産品を主に生産しているだけに，本格的な市場競争となると劣勢に陥ってしまう。さらに 1997 年のアジア金融危機により，郷鎮企業は農村の余剰労働力の吸収力も低下させることになる。したがって，農村の余剰労働力（農民）は郷鎮企業への出稼ぎから，都市部への出稼ぎに変化するとともに，「農民工問題」が社会的に顕在化することになる。

「民工潮」は 1980 年代中期に現れ，中国改革開放の必然的な産物であり，中国農民が市場に向かい，近代社会に向かう特殊なあり方である。市場経済の発展と農村改革が深く進行するに従って，中国的特色を持つ「民工潮」が雪だるま式に，絶えず強大になっていく。農民工は党と政府が直接推進し組織する下で形成されたものではない。ほぼ自然発生的なものであるが，億万農民の自らの選択でもある。そして，その勢いは止めることができず，都市と農村の経済および社会生活に対して巨大な影響を与えている。

しかし，農村では，二度目の改革後，市場経済の発展の下で，生産請負を基礎としている農村経済を産業化することが難しく，農業の生産効率は日々下がり続け，結果として農民の収入は依然として低いままである。農村と都市部の所得格差は依然として 1 ： 3 のま

まであり，戸籍制度にしたがって農村と都市の福祉サービスもはるかに格差が大きい。農村の末端行政組織である郷鎮の低迷は，沿海部と内陸部の格差拡大をも引き起こしている。中国は都市化を加速しているが，大部分の都市公共設備の建設スピードは都市人口の増加についてゆけないため，様々な方面から都市に入る人口に対して戸籍制度を通じて制限と管理を加えている。

農民工問題は二度目の改革の不徹底と戸籍制度の下で，生じた問題である。２元社会構造の下で，大量の農村戸籍を持つ農民が農村から都市への出稼ぎを行っている。農民工が戸籍制度によって制限され，与えるべき権利が与えられないため，農民自らが自発的に，あるいは自然発生的に都市に流入することによって，政府に対して戸籍制度変更を迫る圧力を作り出している。もし，この結果として戸籍制度改革が実現するならば，それは「第３次農村改革」とも言えるものであろう。第１次改革は「農民の生産手段解放（土地改革）」であり，第２次改革は「生産権利解放（生産請負制）」である。第３次改革は「農民の自由権と平等権」の獲得である。なぜなら，戸籍制度による都市と農村の二重構造，「城郷分治」という実態，すなわち，①農業戸籍，非農業戸籍が身分化し，農民が二等国民扱いされた（「一国二戸籍」）。②就業，医療・年金などで都市と農村が全く異なる制度体系を適用された（「一国二制度」）。③戸籍による農民の政治権利に対する制限，例えば，ⅰ憲法では移住，職業選択の自由に関する規定がない。ⅱ県レベル以上の全人代の代表枠を決める際に，農民の一票の重みを都市民の４分の１とする規定が「選挙法（1995年）」で明記される。それ以前は８分の１（省レベル）であったことなどが，戸籍制度の改革によって修正され，農民と都市住民との間の平等化が実現されるからである。

中国の農民は生産手段解放（土地改革）→生産権利解放（生産請負制）→生産様式の多元化（郷鎮企業）→移動自由（出稼ぎ）を経て，漸く「自由権と平等権」を展望できる段階に入る。今回の改革は中国の農村改革の中で，農民にとっては一番複雑であり，困難な改革ではあるが，乗り越えることができれば，「一元社会多元化経済」のような「城郷統一調和社会」の建設への道が開かれる。「農民工」問題は，三農問題が市場経済下の進展に伴って深化発展した結果として，最も先鋭した形で現れたものである。しかも，その根本に都市と農村を厳密に分かつ戸籍問題がある限り，解決は単なる経済格差の解消ではなく，必然的に政治的格差，権利格差の解消という段階にまで進まざるを得ないと考える。「城郷統一社会」は，その建設可能性は展望できるにしても，その実質化までは，まだまだ道は遠いと思われる。

注

(1) 三農の概念は経済学者の温鉄軍博士が，1996年に提出した論文「三農問題を制約する二つの基本矛盾」（制約〝三農問題〟的両个基本矛盾）『経済研究参考』経済科学出版社，1996年第５期が初出であり，その後，次第にメディアや官庁で広く使われるようになった。2000年，湖北省監利県棋盤郷党委員会書記である李昌平が朱鎔基総理に「農民は本当に苦しんでおり，農村は本当に困窮しており，農業は本当に危険である（農民真苦，農村真窮，農業真危険）。」といった内容の手紙を提出した。その後，「三農」問題は広く使われるようになり，2001年には「三農」問題の文言は公文書に盛り込まれることで，大陸の理論界や政策を決定する階層の人間が用いる術語となり，2003年には中国共産党中央委員会において正式に「三農」問題が工作報告に書き入れられた。

(2)「農業税費改革の試みを全面的に推進することに関する意見」（国务院关于全面推进农村税费改革试点工作的意见）国務院，2003年３月27日参照のこと。

(3)「15 期全国人民代表大会政府工作報告」，2004 年 3 月 5 日参照。
(4)「〈中華人民共和国農業税条例〉廃止に関する全人代常務委員会の決定」（全国人民代表大会常务委员会关于废止〈中华人民共和国农业税条例〉的决定）『第 10 期全人代常務委員会第 19 回会議』，2006 年 1 月 1 日。
(5) 中国共産党第 16 期中央委員会第 5 回全体会議（五中全会）において，「第 11 次 5 か年計画（2006～2010 年）」への建議が採択された。本計画は胡錦濤総書記就任後初の計画となり，「科学的発展観」に基づいた調和のとれた社会の構築を目指していることが特徴となっている。都市と農村の問題については，今回「社会主義新農村の建設」という新たなスローガンが提起された。中国の「三農問題（農業・農村・農民）」は 2003 年以降，中国共産党の最重要課題として積極的な支援・改革が行われつつあるが，本計画も農村部の発展を重視する方針が踏襲されている。
(6)「新華社北京」2005 年 12 月 1 日報道。
(7)「中国教育報」2005 年 12 月 24 日第一版。
(8)「新華社北京」2006 年 1 月 19 日報道。
(9)「新華社北京」2008 年 10 月 19 日報道。
(10) 1949 年 12 月全国農業会議での周恩来演説。
(11) 1950 年 6 月 28 日中央人民政府委員会第 8 次会議は同年 6 月 30 日より，「中華人民共和国土地改革法」を実施することを決定した。符衛民「中国の土地所有制度」『社会文化科学研究』，第 12 号，2006 年 3 月，p.101.
(12) 同上論文。
(13) 1950 年 11 月 10 日政務院第 58 次政務会議で通過した。第一次五カ年計画は，中国が 1953 年～1957 年に行った国民経済と社会発展の第１次五カ年計画である。
(14) 毛沢東「開会挨拶」『第 1 次全人代第 1 次会議』1954 年 9 月。
(15) 周恩来「政府工作報告」『同上』。
(16) 毛沢東が 1955 年 7 月 31 日省委，市委と区党委書記会議での報告通過の決議により，同年 10 月 11 日「農業合作化問題に関する決議」（关于农业合作化问题的决议）が採択された。
(17) 符衛民，前掲論文，p.101.
(18) 1956 年 6 月 30 日第 1 次全国人民代表大会第 3 次会議で通過した「高級農業生産合作社示範章程」の第 13 条。
(19) 同上の第 14 条。
(20)「人民日報」1957 年 6 月 19 日。
(21) 全国宣伝工作会議の即席演説。
(22) 1956 年 9 月中国共産党第 8 次全国代表大会で周恩来の報告である「国民経済発展における第二ヵ年計画に関する意見の報告」（关于发展国民经济的第二个五年计划的建议的报告）。
(23) 符衛民，前掲論文，p.101.
(24) 呉敬『当代中国経済改革』上海遠東出版社，2004 年，p.93.
(25)「中華人民共和国戸籍登録条例」の第 4 条と第 10 条。
(26) 1958 年 12 月の党 8 期 6 中全会において採択された。
(27) 伊藤宣生・張侃「中国における企業形態 ── その現状の紹介 ──」『山形大学紀要（社会科学）』第 35 巻第 2 号，2005 年 2 月，p.65.
(28) 同上，p.44.
(29) 同上。
(30) 1964 年 10 月 24 日中国共産党中央が公布した「社会主義教育運動の奪権闘争問題に関する指 示」（关于社会主义教育运动夺权斗争问题的指示）。
(31) 集団農業から戸別農家への解体の風（原文＝単幹風）である。
(32) 1962 年 1 月 11 日～ 2 月 7 日中国共産党中央拡大工作会議は七千人大会ともいう。
(33) 農村での四清運動とは労働点数，帳簿，倉庫，財産を再点検することである。
(34) 都市での五反運動とは汚職・盗み，投機，浪費，分散主義，官僚主義に反対する運動である。
(35) 周恩来「政府工作報告」『第 3 期全人代』，1964 年 12 月 21 日。
(36) 採択された「農村の社会主義教育運動のなかでいま提起されている若干の問題」（农村社会主　义教育运动中目前提出的一些问题）により，「農村の社会主義教育運動のなかでいま提起されている若干の問題」が中国では「23 カ条」と略称される。
(37) 四旧とは旧思想・旧文化・旧風俗・旧習慣である。
(38)「プロレタリア文化大革命についての決定」

（关于无产阶级文化大革命的决定）『中国共産党第 8 期 11 全会（第 11 回中央委員会総会）1966 年 8 月 8 日。

(39) 国務院が開催した北方地域農業会議 1970 年。

(40) 国務院が開催した農業学大寨会議 1975 年 10 月。

大寨は山西省晋中市昔陽県大寨鎮大寨村である。1960 年代から一貫して中国共産党の「模範村」として継続した唯一の村である。大寨村は，河北省石家庄から約 150 km，昔陽県城から 5 km の地点にある。太行山脈の山腹に位置し，平均海抜 1,000 m である。大寨村の模範村としての歴史に関しては，1964 年 5 月 11 日，毛沢東「農業は大寨に学べ」で，一躍全国にその名を轟かせる。棚田（海綿田）によって，穀物量の増加に成功し，自力更生，刻苦奮闘をスローガンに模範村として活躍。134 か国の訪問者があった。村党書記の陳永貴は後に国務院副総理となり，鉄姑娘の郭鳳蓮は「労働英雄」として一躍アイドル的存在となる。

(41) 1977 年 6 月 20 日国務院が認可した「農村手工業企業を人民公社の指導管理に関する通知」。

(42) 1977 年中国共産党の十一大での華国鋒首相を党中央の代表とした政治報告。

(43)「農業発展を加速するための若干の問題に関する決定（草案）」（加快农业发展若干问题的决定（草案））。

(44)「社隊企業発展の若干の問題に関する規定（草案）」（关于发展社队企业若干问题的规定（草案））。

(45) 河原昌一郎「中国の土地請負経営権の法的内容と適用法理」『農林水産政策研究』2005 年 10 号，p.3.

(46) 同上。

(47)「社隊企業が国民経済の調整方針を貫徹することに関する若干の規定」（社队企业贯彻国民经济调整方针的若干规定）。

(48) 一号文書とは中国共産党と政府が当該年の最優先課題を示す国家レベル文書である。

主な一号文書は以下のとおりである。

1982 年 1 月，中国共産党中央は最初に〝三農問題〟の一号文書を公布した，迅速的な農村改革に対して総括を行った。ファイルは明確に各戸生産請負，農家経営請負制あるいは全面請負制は〝すべて社会主義の生産責任制であり，社会主義の農業経済成分である〟ことを指摘している。

1983 年 1 月，第 2 番中央の 2 番目の一号文書は，「当面の農村経済政策に関する若干の問題」（当前农村经济政策的若干问题）を公布した。理論の上から，農家連合生産請負制は〝党指導の下で，中国農民の偉大な創造であり，マルクス主義農業理論は中国実践の中で，新しい発展である〟。

1984 年 1 月，3 番目の一号文書は，「1984 年の農村業務に関する通知」（关于一九八四年农村工作的通知）を公布し，生産量連動請負責任制を引き続き，安定させて改善する。

1985 年 1 月，4 番目の一号文書は，「農村経済のさらなる活性化に関する 10 の政策」（关于进一步活跃农村经济的十项政策）を公布した。30 年間農業副産物の統一と派遣買い付け制度を取り消し，食糧，綿などの少数重要な製品に対して，国家は新しい計画買付の政策をとる。

1986 年 1 月，5 番目の一号文書は，「1986 年の農村業務に関する布石」（关于一九八六年农村工作的部署）を公布した。現行の農村改革の方針と政策を肯定する内容であった。

2004 年 2 月，6 番目に一号文書は，「農民の収入増加を促進するためのいくつかの政策に関する党中央委員会，国務院の意見」（中共中央国务院关于促进农民增加收入若干政策的意见）を公表した。農民 1 人当たり収入増加の緩慢に対応する。

2005 年 1 月，7 番目の一号文書は，「中国共産党中央国務院の農村事業の強化，農業総合生産能力の向上に関する若干の政策意見」（中共中央国务院关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见）を公表した。内容は，〝多予少取放活〟の方針を堅持し，各農業を支援する政策を安定と強化する。

多与……農村と農業に対する財政支出（インフラ整備や農業教育等）を増やすこと。温家宝は 2005 年の全人代報告で，2007 年までに全国農村の貧困家庭の子女が全て就学できるようにし，完全な義務教育の実現を目指すとしている。

少取……農家から徴収する税金とその他の費用負担を減らすこと。温家宝は 2005 年の全人

代報告で，農業税の 5 年以内の全廃方針を 2 年前倒しし，2006 年までに実施する中国における所得格差の拡大としている。

放活……農家の経営や就業活動に課せられた諸規制を撤廃し，資源の流動化・効率化を図ること。後に触れる戸籍制度改革などが実施されている。

2006 年 2 月，8 番目の一号文書は，『中国共産党中央・国務院の社会主義新農村建設の推進に関するいくつかの意見』（中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见）を通達した。

2007 年 1 月，9 番目の一号文書は，2007 年 1 月 29 日，『中国共産党中央・国務院の現代農業を積極的に発展し社会主義新農村建設を確実に推進することに関するいくつかの意見』（中共中央国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见）を通達した。

2008 年 1 月，10 番目の一号文書は，中国共産党中央国務院は，「農業基礎建設を強化し，一層農業を発展させ，農民収入を増加させることに関する若干の意見」（中共中央国务院关于切实加强农业基础建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见）を公布した。

2009 年 1 月，11 番目の一号文書は，「中国共産党中央・国務院の 2009 年における農業の安定的発展の促進および農民の増収持続に関する若干意見」（中共中央国务院关于 2009 年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见）を公布した。

2010 年 1 月 31 日，第 12 番目の一号文書は，「都市・農村発展の統一計画を強め，農業・農村基盤をいっそう固めることに関する若干の意見」（中共中央，国务院关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见）を公布した。

(49) 1983 年 1 月，2 番目の中央の一号文書「当面の農村経済政策に関する若干の問題」。

(50) 1982 年の一号文書「中国共産党中央（1981 年）全国農村工作会議紀要」。

(51) 中国共産党中央の 2 番目「一号文書」。

(52)「1984 年の農村業務に関する通知」。

(53) 3 番目の一号文書。

(54)「多支柱駆動，他産業運行」の中の「多支柱」と「他産業」というのは，4 つの柱（郷経営，村経営，個人共同経営，個人経営）と 6 大産業（農業，工業，商業，建設業，運輸業，サービス業）を指す。つまり社隊企業が正式に郷鎮企業の後，もともとの 2 つの柱（公社経営と生産隊経営）から 4 つの柱（郷経営，村経営，個人共同経営，個人経営）による同時発展に改変され，主に農副産品加工産業から 6 大産業（農業，工業，商業，建設業，運輸業，サービス業）の同時進行に改変されことを意味とし，「多支柱駆動，他産業運行」は略語として使われる。

(55)「農村経済のさらなる活性化に関する 10 の政策」（关于进一步活跃农村经济的十项政策）。

(56)「1986 年の農村業務に関する布石」（关于一九八六年农村工作的部署）。

(57) 注（53），（54）を参照。

(58)「河南日報」1987 年 11 月 9 日 3 版。
「異軍突起」とはこれまでとは異なった新しい勢力が現れることである。

(59) 1988 年 9 月中国共産党中央第 13 次第 3 次中央委員会全体会議における「治理経済環境，整頓経済秩序，前面深化改革」の経済政策により，郷鎮企業が 3 年間「調整，整頓，改造，向上」の改革を始めた。

(60)「中華人民共和国郷村集団所有制企業条例」第 5 条。

(61) 1984 年「中国共産党中央が経済体制改革の決定に関して」（中共中央关于经济体制改革的决定）参照。

(62) 中国共産党の第 14 回全国代表大会。

(63) 国務院が発表した「農業部による郷鎮企業の持続的健全的発展促進に関する報告を認可したことに対する通知」（国务院批转农业部关于促进乡镇企业持续健康发展报告的通知）。

(64) 国務院が公布した「中西部地域の郷鎮企業発展促進に関する決定」（关于加快发展中西部地区乡镇企业的决定）。

(65) 2002 年 12 月 28 日の修正を経て，2003 年 3 月 1 日施行される。

(66) 河原，前掲論文，p.6.

(67)「中国共産党中央による社会主義市場経済体制確立の若干の問題に関する決定」。

(68) 厳　善平「郷鎮企業の所有制改革の展開と評価」『中国経営管理研究』中国経営管理学会

2000 年 12 月，p.32.

(69) 1995 年 2 月国務院辦公庁が公布した「農業部の郷鎮企業東西協力模範プロジェクト方案を批准したことに対する通知」（国務院办公庁転発農業部郷鎮企業東西合作示范工程方案的通知）。

(70)「土地請負関係を安定させ改善することに関する農業部意見を承認伝達することについての通知」（关于进一步稳定和改善农村土地承包关系的意见）。

(72) 厳，前掲書，p.32.

(73) 同上。

(74) この会議で「中国共産党中央が農業と農村工作の若干重大な問題の決定に関して」（中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定）が採択された。

(75) 1998 年 4 月 21 日に江沢民が江蘇省で郷鎮企業を視察した際の講話である（新華社南京）。

(76)『農業と農村活動の若干の重大な問題に関する決定』。

(77) 小康社会とはいくらかゆとりのある社会という意味である。

(78)「中華人民共和国農村土地請負法」第 20 条。

(79)「農民の収入増加を促進するためのいくつかの政策に関する党中央委員会，国務院の意見」。

(80)「農村事業の強化，農業総合生産能力の向上に関する若干の政策意見」。

(81)「全国人民代表大会常務委員会は「中華人民共和国農業税条例」を廃止することにおける決定」。

(82) 中国共産党中央，国務院が通達した「中国共産党中央・国務院の社会主義新農村建設の推進に関するいくつかの意見」。

(83) 中国共産党中央・国務院が通達した「現代農業を積極的に発展し社会主義新農村建設を確実に推進することに関するいくつかの意見」。

(84)「農業インフラ整備を適切に増強し，農業の発展と農民の増収をさらに促すことに関する若干の意見」。

(85) 農村の土地改革などの方針を盛り込んだ「農村改革推進の若干の重大問題に関する決定」。

(86) 中国共産党中央・国務院が公布した「2009 年における農業の安定的発展の促進および農民の増収持続に関する若干の意見」。

(87)「都市・農村発展の統一計画を強め，農業・農村基盤をいっそう固めることに関する若干の意見」。

(88) 河原，前掲論文，p.3.

(89) 同上，p.3-4.

(90) 寥洪楽他『中国農村承包地調整』中国財政経済出版社 2002 年，p.12.

(91) 河原，前掲論文，p.4.

(92) 前掲　寥洪楽など『中国農村承包地調整』中国財政経済出版社 2002 年，p.8.

(93) 河原，前掲論文，p.6-7.

(94) 同上，p.8.

(95) 阮蔚「再び改革を加速した中国農政 —— 食糧増産，直接支払い，農村行政体制改革を中心に ——」『農林金融』農林中央銀行 2004 年 12 月号，p.74.

(96) 都市と農村の所得格差について更に留意すべき点は，都市住民の「可処分所得」はその名のとおりほとんど生活消費と貯蓄にまわされるのに対し，農民の「純収入」からは次期の農業生産のための種子・肥料等生産財購入費も賄う必要があるのに加え，都市住民が享受している教育・医療等の公的サービスを農民は自ら捻出しなければならないことを考慮すると，実質的な両者の格差はもっと大きいと考えられる。

またバートルは，その論文「中国の都市化と社会の根底にある戸籍問題について」（三井物産戦略研究所〝戦略研レポート 2010 年 7 月 14 日〞p.2-3）により，「2009 年の都市と農村住民の一人当たり純所得（都市住民は可処分所得，農村住民は純収入。ただし，純収入は家計の総収入から，生産過程などに支出した各種経費や公共負担を差し引いた額を指す）は，都市部は前年比 9.8％増の 17,175 人民元（約 23 万円），農村部は同 8.5％増の 5,153 人民元（約 7 万円）と，いずれも増えているが，収入の格差は 2008 年の 3.31 倍から 2009 年は 3.33 倍と若干だが拡大してり，格差の額は 2 年連続で 1 万元（約 13 万円）を超えている。

公式統計では農村住民の純収入は，農業で得た収入に加え，財産性収入（預金利子など）や転移性収入（補助金など）も含まれるのに対し，都市住民の所得は株式や不動産投資など副業で得た収入は含まれずに給与のみがカウントされ

ているのが実情であるため，実際の格差はもっと大きいと言われている。」と指摘した。

(97) 張玉林『転換期の中国国家と農民』財団法人農林統計協会，平成 13 年 11 月 9 日，p.40-41.

(98)「人民日報」1992 年 10 月 17 日第 1 版。

(99) 厳善平『中国農村・農業経済の転換』勁草書房，1997 年，第 1 章第 4 節「市場経済下の農民・農業・農村問題」，p.42-48.

(100) 陳錫文（中国共産党中央財経領導小組弁公室副主任）「当面中国の農業，農村と農民の問題」（当前我国的农业、农村和农民问题）『学習と研究』中国共産党中央政策研究室，2006 年第 1 期。

(101) 朱鎔基「政府工作報告」第 10 次全国人民代表大会第一次会議 2003 年 3 月 5 日。

(102) 顧益康・邵峰著，河原昌一郎訳「伝統農民の終結を加速：WTO　加盟後の中国の〝三農〟問題の焦点」（加速终结传统农民：加入 WTO 后中国“三农”问题的焦点）『のびゆく農業』農政調査委員会（通号　981）[2009.8] 解題，p.4.

(103) 胡鞍鋼：1997 年米国マサチューセッツ工科大学の人文学院客座研究員，中国科学院国情分析グループ研究員，中国科学院生態環境研究センター国情研究室主任，清華大学 21 世紀発展研究院教授，中国科学院国土と資源専門家委員，農業部ソフトサイエンス委員会（第 2 期）委員，国家計画生育委員会人口専門家委員会（第 4 期）委員，北京科技大学の兼職教授。

(104)「中華人民共和国憲法（2004 年）」33 条。

(105) 同上，42 条。

(106) 同上，43 条。

(107) 同上，45 条。

(108) 同上，46 条。

(109) 張金生「わが国農村余剰労働力構成分析」（我国農村剰余労働力构成之分析）『蘭州学刊』蘭州市社会科学院，2003 年 5 月，p.72-73.

(110) 同上，p.72.

(111) 同上。

(112) 同上。

(113) 同上，p.73.

(114) 同上。

(115) 劉懐廉「農村余剰労働力の転換から農民工問題までの考察」（从〝農村剰余労働力転移〟到〝農民工問題〟的思考）『中国農民工問題』後記，人民出版社，2005 年 2 月，p.358.

(116) 同上。

(117) 莫邦富『独生子女』河出書房新社，1992 年 2 月 15 日，p.13.