

中国における新農村建設と都市・農村一体化政策

New village Construction Program and Rural-Urban Integration Policy in China

烏日図* 星野 敏**

Wuritu* Satoshi Hoshino**

(*神戸大学大学院自然科学研究科 **神戸大学農学部)

(* Graduate School of Science and Technology, Kobe University ** Faculty of Agriculture, Kobe University)

はじめに

「新農村」という言葉が、最近、中国の政治で頻繁に使われるようになってきた。この言葉は毛沢東時代から使われてきたが、2005年10月に開催された中国共産党第16期中央委員会第五回全体会議（五中全会）では、胡錦涛総書記の談話の中で新しい目標概念として使われて以来、中国の農村政策を考える上で注目すべき概念となった¹⁾。胡総書記は「社会主義新農村の建設」とは、都市と農村の経済・社会発展を協調させることを堅持したうえで、「生産を発展させ、生活を豊かにし、気風を改善させ、村を美しくし、民主的管理を行う」というわずか20文字の中国語に要約して表現している²⁾。今日の新農村建設は農村の全く新しい目標概念として中国の国家政策の表舞台に登場したのである。

本論の目的は、中国の農村開発に関して最も注目されている新農村建設政策の内容を紹介し、文献資料、現地調査、中央政府へのヒアリング調査などにより、全体像を明らかにして、その課題を考察することである。まず、これまでの農村変革運動にもかかわらず、中国の都市と農村の格差は拡大し、深刻な社会問題になっていることを省察する(節)。そして、その解決のために登場した新農村建設の基本的な特徴を明らかにする(節)。モデル事例から農村整備事業的な特徴を指摘する(節)と共に、新農村建設を支援する都市・農村一体化政策について考察する(節)。最後に新農村建設に予想される若干の課題を指摘する(節)。

中国農村変革運動と都市・農村の格差

1 これまでの変革運動

毛沢東に指導された新民主主義革命から20世紀末期にかけ、中国の農村は四回にわたり重大な変革運動を経験した。

1940年に始まった新民主主義革命時の土地改革運動:これは毛沢東が1940年に著した「新民主主義論」に基づいて実施された変革運動である。1950年には土地改革法が成立し、全国の土地が少数の「地主」から農民大衆に再配分された。

1952年に始まった農村合作化とその後の人民公社化運動:農村合作化及び人民公社は、中国における農業集団化の形態であり、郷(村)を単位とする行政と経済が一体になった組織である。人民公社を単位とする集団的土地所有が実現した。

1980年代初期の農家生産請負制改革運動:この制度は農家を農業生産の基本単位と認め、農家は集団から農地を借り受けて、主体的に農業生産を行い、一定量の生産物を集団に納める制度である。

1990年代中後期以降の農業産業化運動:農業経営の規模拡大、いわゆる農業の6次産業化(農産加工、グリーン・ツーリズムなどの農業関連産業の起業)により、産業として自立した農業の確立をめざす運動³⁾である。

これらの農村変革運動は当時の農村に影響をあたえた。最初の土地改革は土地財産権の改革であり、農村自体を内側から改革したが、その他の分野への波及効果は必ずしも大きくなかったと考える。2番目の農村合作化と人民公社化運動の初期

における重点は、農業労働形態と経営方式の集団化にあった。そして、後期の重点は農業生産手段の集団化であった。しかし、これらの改革は部分的な財産権制度の改革にとどまった。3番目の農業生産請負制改革運動では、主に生産手段の所有制と経営制度の改革をスローガンとして掲げていたが、実際に行われていたのは農民に対する長期土地リースの認可であった。ここで導入された生産請負制による影響は一時的にせよ、大きかった。農民の勤労意欲が向上したことにより、農業生産が飛躍的に増大した。農家経済を好転させたが、農村経済の総合的な底上げまでには至らなかった。4番目の農業産業化運動の目的は小規模な家族経営の限界を克服することにあった。そのために、利益を生み出す産業に農業を転換すること、都市近郊における農業の集約化、低利用地の開拓と増反、養殖業の導入、6次産業化などにより、農業所得形成力を高めることにあった⁴⁾。しかしながら、比較的最近の取り組みでもあり、十分な効果を確認するまでには至っていない。

2 都市と農村の格差の実態⁵⁾

これまでの農村変革運動は農民の生活向上を目的とした農業改革であったが、農村地域の経済構造を大きく変革するものではなかった。他方、この間、工業化によって都市の経済は大きく成長し、結果的に都市と農村の格差問題が顕在化した。今日、都市と農村の間にある様々な格差の実態を示すと以下の通りである。

収入の格差：都市と農民の収入格差はここ数年、益々拡大している。都市住民は、医療、住宅等で手厚い補助があることも考慮すると、実際の都市と農村住民の収入格差は更に大きくなる。

生活水準の格差：食品消費支出をエンゲル係数から比較すると、生産請負制度の効果もあって、1978年と1989年の間に、都市と農村の格差は一旦、解消された。しかし1990年以来、再び格差が拡大した。1989年の都市と農村のエンゲル係数はそれぞれ

れ54.4%、54.8%であったが、2000年には39.4%、49.1%へと差が拡大している。都市住民の生活水準は著しく上昇するが、農民の生活水準は未だ都市部住民90年代初期の水準にとどまり、改善は緩慢である。(表1参照)

教育の格差：都市部では、9年の義務教育が普及しており、90%以上の中学校の卒業生は上級学校に進学している。農村部の子弟が高等教育を受ける機会は都市部の1/3にも満たない。貧困の為に学業が続けられないケースも少なくない。結果的に都市と農村の教育格差は固定化され、農村地域の経済社会的発展を阻む原因となっている。

社会保障の格差：1980年代中期から試行された社会保障制度改革は都市住民のみを対象にしたものである。農民は、貧困扶助、特別な貧困層の社会的救済を除いて、医療保険、年金、失業補償などの社会保障や社会福祉の恩恵を受けられない。

公共施設の整備水準の格差：都市部の公共施設の整備と公共サービスの供給体制はおおむね整っているのに対して、農村部のそれは大幅に遅れている。快適な交通基盤、きれいな公園・文化娯楽施設・大学、高度医療のできる病院などの生活関連施設が乏しいだけでなく、農業水利施設のような根幹的な生産基盤施設でさえ老朽化が進んでいる。道路、電気、上水道、情報通信網などの社会資本

表1 中国の都市と農村の一人当たりの収入状況表

年次	都市住民の収入		農村住民の収入		a/b	エンゲル係数	
	金額 a	対前年	金額 b	対前年		都市	農村
1978年	343.4	-	133.6	-	2.57	57.5	67.5
(中略)							
1989年	1373.9	12.6%	601.5	10.5%	2.28	54.5	54.8
(中略)							
1996年	4838.9	3.8%	1926.1	9.0%	2.51	48.8	56.3
1997年	5160.3	3.4%	2090.1	4.6%	2.47	46.6	55.1
1998年	5425.1	5.1%	2162.0	3.4%	2.51	44.7	53.4
1999年	5854.0	7.9%	2210.3	2.2%	2.65	42.1	52.6
2000年	6280.0	7.3%	2253.4	2.0%	2.79	39.4	49.1
2001年	6859.6	9.2%	2366.4	5.0%	2.90	38.2	47.7
2002年	7702.8	12.3%	2475.6	9.0%	3.11	37.7	46.2
2003年	8500.0	10.4%	2622.0	5.9%	3.24	37.1	45.6
2004年	9422.0	7.7%	2936.4	6.8%	3.20	37.7	47.2
2005年	10493.0	9.6%	3255.0	6.2%	3.22	36.7	45.5

出所：中国国家统计局 HP(<http://www1.newweb.ne.jp/wb/cno/enter/index-chinastats.html>)から引用・整理

の整備率も低い。

出役負担に起因する格差：農村地域では，社会資本の整備が進められている。農民は，様々なインフラ建設に無償で出役させられる。このため所得獲得の機会が失われ，農民の不評を託っている。

3 背景にある中国の経済構造

都市と農村が隔絶した経済システムを構成しているという「二元的な経済構成」とそれによってもたらされる「都市と農村の絶対的な格差」は，近代化を経験した国なら程度の差こそあれ，どの国でも直面した問題である。経済発展のある時期では農業，農村，農民（いわゆる「三農」）の利益を犠牲にして工業化や都市化が進行することは決して珍しくない。しかし，問題はその期間である。多くの国ではこの過程が比較的短い（約 20～30 年）。そして，工業化・都市化が今度は「三農」の発展を推進させるように働く。しかしながら，新中国成立後の 50 年間に，「農業が工業発展を支える構造」，「農村が都市の犠牲となる構造」を根本から変革することができなかった⁶⁾。二元的な経済構造が固定化されたまま，今日に至っている。そして，二元体制・経済構造・社会構造の三者が相互に膠着し，「頑固な病気」となった。

社会主義新農村建設

1 新農村建設の登場

2002 年に開催された第 16 回中国共産党全国代表大会で「三農問題⁷⁾」が全面的に取り上げられ，2004 年 9 月の中国共産党第 16 期中央委員会第四次全体会議（四中全会）で，「工業をもって農業を補う，都市部をもって農村部を引き上げる」という方向が示された⁸⁾。そして，上述のように 2005 年 10 月の五中全会で一躍「核心的キーワード」となった。中国は 15 年ぶりに財源を都市から農村へ移転し，5 カ年にわたる「社会主義新農村建設」計画において，低所得に悩む約 9 億人の農民の生活水準の向上を政策的に打ち出したのである。

2 新農村建設の特徴

新農村建設とは，集落レベルの総合整備事業であり，具体的には次の特徴を備えている⁹⁾。

農民の主体性・自主性を尊重した申請方式の事

業であること。

集落内道路・歩道の整備，水道，電気，通信回線の敷設，排水・汚水処理とメタンガスの利用，公共施設など生活環境の総合的な整備事業であること。

「空心村問題（空き家や廃屋が散在する）」を解決するため，従来の村庄建設（集落整備事業）と同様，散在している農家住宅を一カ所に集めて集住化する集落移転が導入されること。

都市と農村を連動して一体的に整備する理念と制度を導入すること。この中には，経済的に発展した都市から停滞した農村への財政支援（税金の移転）によって農村を開発する国家的な制度改革も方針として提示されている。

村の中に新たな産業（たとえば，農産加工や新作物の導入，都市農村交流など）を育成し，農民の収入増加手段をあわせて整備し，農民の所得拡大を目指すこと。

研修・教育機会を提供して，農民に農業以外の能力を開発すること。

～ は，農村整備事業の観点からみた新農村建設の特徴である。新農村建設は，従来の村庄建設（集落居住区の整備事業）を更に総合化・一体化したものである。地方政府が事業を一方向的に押しつけずに，農民からの申請事業を取っている点や整備メニューの内容が拡大されている点にこれまでにない特徴がある。

しかし，もう一つの重要な特徴は，上記の農村整備事業と関連して，～ の制度改革や関連施策が用意されている点である。単に物象整備事業にとどまらずに，制度改革を含む「総合施策」としての特徴を備えている。このうち，～ は前述の農業産業化運動の中でも取り上げられてきた内容であり，～ の農民の能力開発も従来からの施策が継承されたものであるが，「都市と農村の一体的な整備」は新農村建設の大きな特徴である。

以下では新農村建設の上記の 2 つの特徴を考察する。～ 節では，新農村建設のモデル事例を踏まえて，農村整備としての特徴を明らかにする。そして，～ 節では，都市農村一体化の戦略に注目してその意義を明らかにする。

新農村建設のモデル事例とその特徴

1 内蒙古自治区オトコ前旗のモデル地区

新農村建設の具体的なイメージを得るために、内蒙古自治区のオトコ前旗（他省では県レベルの人民政府に相当）で副県長、担当者（新農村建設弁公室長）、受益農家にヒアリング調査を実施した。その結果に基づいて、モデル地区（村）を紹介したい。この事例は、同自治区内に設定されたモデル地区の第1号にあたる。地元の申請に基づいて地区指定を行うことになっているが、第1号のモデル地区と言うことでもあり、実質的には前旗人民政府が慎重に地区を選定した。計画主体（モデル地区計画のオーナー）は前旗人民政府である。

計画書は冊子体で100ページ程度のものである。前旗政府に新たに設置された新農村建設弁公室が対象地区の代表者（村の党支部幹部および村民委員会）へのヒアリングを踏まえて計画書を策定し、上位機関（自治区）の認定を受けて2006年6月に発効した。数ヶ月間という比較的短期間に集中して作成したそうである。

表2は、社会主義新農村建設実施計画標準¹⁰⁾である。これは計画書のエッセンスに相当する。それぞれの基準は、村内の対象農家が計画期間中に達成すべき目標を示している。同表には5つの領域が設定されているが、それぞれは、胡錦濤総書記による20字の新農村のビジョンに対応している。新農村弁公室の責任者は、計画期間内にこれらの目標を達成することに強い自信をもっていることを我々に語ってくれた。なお、この地区の農業経営はアンゴラ山羊と羊の放牧であり、農家の集住化は困難であるため、採用されていない。

2 農村整備事業としての特徴

新農村建設の農村整備事業としての特徴は2で指摘したが、事例地区でのヒアリング調査に基づき、以下の点を追加する。

従来、別々の計画として扱われていた事項が一つの計画書の中で総合的に取り扱われている。従来の農村整備関連の事業では十分カバーされていなかった事項（町並みの緑化・美化）が組み込まれている。

5つの目標領域はトップダウンで指定されて

いるが、その具体的な内容（基準）は、当該地区での実態調査と地元関係者の意向に配慮して設定されている。従来の画一的な施策実施と比べ、大きな相違点である。

新農村建設では、民主的管理が大きく取り上げられているが、従来の小城镇建設や村庄建設ではほとんど触れられていなかった点である。

表2 オトコ前旗の新農村建設モデル地区の基準

領域	具体的な実施計画の基準（計画目標）
生産発展	農家あたり牧場面積は2000畝以上、優良な飼料用耕地100畝以上、家畜数は約500頭以上、砂漠化防止のために冬と春は家畜を囲い込んで飼う。 農作物の優良品種の使用率100%、家畜の優良品種の改良率100%を達成する。また、主として肉用品種の牛、羊、山羊を中心とする。 農産物の作業機械化率を100%にする。 スプリンクラーなどの節水型かん水設備を整備する。
生活のゆとり	農家は全て電化する。 全戸に携帯電話または固定電話を設置する。 農村社会保険制度と医療保険制度を実行し、保険参加率を100%にする。 供水と排水の設備を整備し、農家の水道を利用率が100%にする。 農家は自動車・バイクなどを保有し、農業生産に自由に利用できる。 農家の1人当たりの収入は15000元以上、1人当たりの住宅面積は20平方メートル以上、庭などは緑化、美化する。 メタンガス、太陽エネルギーなど使用する。
風土の文明	光ファイバー、インターネット、ケーブルテレビなどを各農家まで接続する。 科学を信じ、根拠のない迷信を信じず、みんなが仲良く暮らす調和的な社会環境を創る。
町並みを清潔に	村民委員会事務所周辺の緑化、美化を行い、清潔を保ち、住みやすい良い環境を創る。 トイレなど公共設備を管理し、ゴミは分別して処分する。
民主的管理	村の「两委」（共産党村支部委員会と村民委員会）のリーダーが強い責任を持って、村の仕事に携わり、村全体の社会経済的發展を推進させるために尽力する。 村民委員会の業務を公開し、民主的な管理制度を導入し、「村民議事日」と村民代表会議制度を充分機能させ、全面的に民主管理を行う。 農民が幅広く参加できるような、治安の維持、公共設備の管理、矛盾の解消（農民間の争いを調停すること）などの機能を持った地域自治組織を設置する。

出典：中国内蒙古自治区鄂托克前旗人民政府内部資料

都市・農村一体化政策と新農村建設

新農村建設の背景には、都市・農村一体化政策があり、新農村建設の意義を正しく理解するためには、新農村建設より少し前に登場した都市農村一体化政策に注目する必要がある。

2005年12月30日付け人民日報の社説によると、新農村建設を推進するにあたっては、以下の諸点に配慮することが論述されている。

都市と農村の発展を統一的に計画する発想を確立すること。

工業をもって農業を促進し、都市をもって農村を導く長期的なメカニズムを確立すること。

農村経済の正しい発展方向を見極め、原則を堅持すること。

形式主義や官僚主義を廃し、農家のニーズに耳を傾け、農民に負担を押しつけないこと。

基層の共産党組織(村の党支部)がリーダーシップを十分に発揮すること。

そこで、新農村建設に関連の深い部分だけを示せば、図1のように整理できる。新農村建設の農村総合環境整備的側面への影響に関しては、都市と農村を一体として計画・整備すること、都市と農村の機能的分担に考慮して新農村建設の計画を策定すること、新農村建設のモデル地区は基幹集落の整備と位置づけることなど、いわゆる圏域的な計画論の導入がある¹²⁾。他方、そういった物象的整備の実現をバックアップする制度改革には、次の3点がある。第1に都市から農村への公共投資の財源移転、第2に郷鎮政府の合併再編、そして第3に農業税廃止による農民負担の軽減である。

新農村建設を実現するために、中央政府は、「六小工程」(6つの小さいプロジェクト)という農村インフラストラクチャの改善整備に対して重点的に財源を配分する方針を決めた。その六小工程とは、節水灌漑施設の整備、人間と家畜の飲み水確保、農村道路の整備、農家のメタンガス利用の促進、小規模な水力発電の導入、遊牧地域の草原の保護管理(放牧禁止地区の設定と農民への直接支払い)である。しかし、国家発展改革委員会の調査によると、この「六小工程」を整備すると農民1人あたり1700元から4900元の公共投資が必要であり、それを全国で行うと約4兆元が必要である¹³⁾。

また、2005年に中国は約2600年間の長い歴史を持つ農業税を全廃したが、それによる税収減を補填するため、中央政府から毎年1000万元を補助する政策を決定した¹⁴⁾。

中央政府は経済成長によって増加した税収を、農村への公共投資の財源確保と農業税廃止の補填に振り向けることを決定した。これによって、必要な経費が、経済発展の著しい都市部から低開発の農村部へ流れる強力な仕組みを整備した。

更に近年、郷鎮人民政府は広域合併を進めており、郷鎮数の減少が続いている¹⁵⁾(図2参照)。この狙いは、郷鎮人民政府の財政効率化にあるが、結果的に同一単位の中に都市部と農村部を同じ郷鎮政府内に取り込むことになり、両者の一体的計画を策定しやすくしている。

新農村建設政策は前に述べた四度の農村変革運動と本質的に異なり、農村の生産と生活の構造を

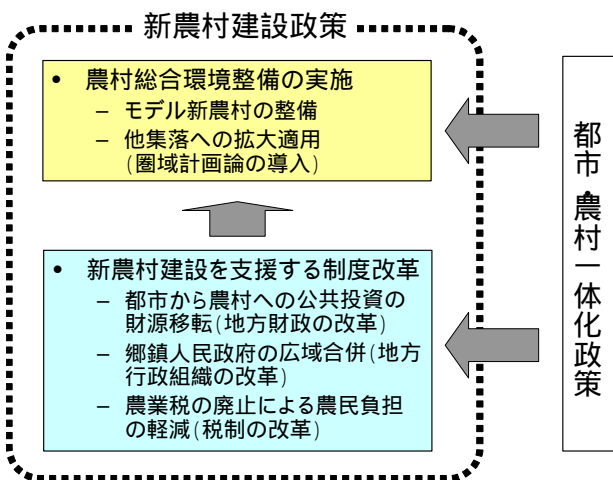


図1 新農村建設と都市・農村一体化政策

これらの点は従前の農村政策にかけていた点であるが、とが都市・農村一体化政策に関するものである。具体的に都市・農村一体化政策の範囲は以下の10項目にわたり、極めて包括的なものである¹¹⁾。都市と農村の産業の一体化、配置の一体化、社会保障の一体化、科学、教育、文化及び衛生の一体化、就職体系の一体化、収入分配体系の一体化、資源配置の一体化、公共施設の一体化、市場体系の一体化、管理制度の一体化。

根本から変化させる可能性をもっていると考えられる。それは単に事業内容が改善されたからではなく、都市・農村一体化政策が新農村建設を背後から強力に支援するエンジンとなるからである。

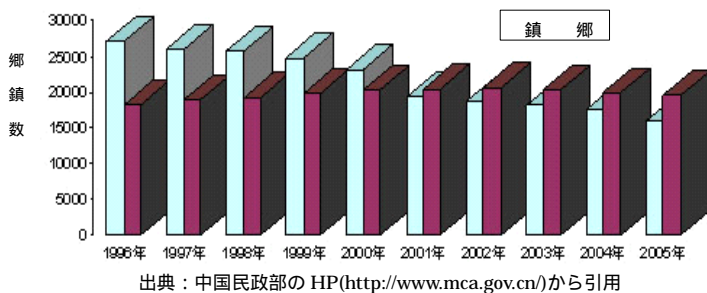


図2 合併による郷鎮数の変化

おわりに - 新農村建設の課題 -

本論では、まず中国の従来の農村政策を省察し、都市農村間の格差縮小に失敗してきたことを指摘した。そして、近年登場した新農村建設を取り上げ、農村整備的視点から見た特徴を整理すると共に、背景にある都市・農村一体化政策の重要性を指摘した。この一体化政策によって、新農村建設は格差解消のブレイクスルーとなる可能性がある。最後に若干の課題について考察する。

第1に、制度改革では、都市・農村一体化政策が新農村建設をどこまでバックアップできるかが新農村建設の成否を決めるカギとなると思われる。マクロな地域レベルでは東部（沿海部）から西部（低開発地域）への移転、ミクロな地域レベルでは各級政府内での都市から農村への経済支援を実現する制度づくりはまだ始まったばかりであり、十分な実績を上げてはいない。

第2に、新農村建設の整備事業面では地方人民政府（主に県レベル）がこれまで経験したことがなかった実務に対応する必要がある。

中国の行政組織は末端まで縦割り方式になっているため、地方政府の職員には地域を総合的にとらえ、問題解決に対処する経験が不足して

いる。新農村建設には各部門の協力が不可欠であり、この「筋金入り」の縦割り行政を打破する必要がある。

中国政府は全国統一の計画基準で施策を実施することにこだわってきた。しかし、新農村建設ではこれを改め、地域の特性に応じて基準を設定しているが、実務担当者はこういった方式をこれまで経験していない。日本の地方自治組織の目的は、「住民の福祉の増進を図ること」にある（地方自治法第1条の2）が、中国の地方人民政府の目的は「治安の維持」にあり、これまで住民の自由な組織化を規制してきた。このため、計画過程での参加のあり方や「民主的管理」を担う受け皿組織の形成などで、行政と農民の双方で経験が不足している。

【文献と注】

- 1) 中国情報局(2005):「三農」改革の進展で、今後は「新農村」建設が焦点,2005年12月3日付けネットニュース, <http://stock.searchina.ne.jp/>
- 2) 2005年10月12日の人民日報より。中国語では「生産発展,生活寛裕,乡风文明,村容整洁,管理民主」。
- 3) 『中国農村研究』(2004), p.5, 中国社会科学出版社
- 4) 樊綱(2003):中国の農業に未来はあるか,『中国の経済改革』(<http://www.rieti.go.jp/users/china-tr/jp/030331kaikaku.htm>)
- 5) 本論の都市とはいわゆる「城市」をさす。城市とは、県レベル以上の人民政府が立地する中心市街地および小城镇（ニュータウン市街地）が相当する。
- 6) 劉懷廉(2005):『中国農民工問題』,人民出版社,p.95.
- 7) 三農問題とは、中国「農業」の低生産性、「農村」の荒廃、「農民」の貧困等3つの問題をさす(通商産業省通商白書,2005年版,第2章(2)の[1]より引用)。
- 8) 上記6)に同じ。
- 9) 星野 敏(2006):中国の村鎮建設 その12,(財)日本水土総合研究所,分担執筆。
- 10) 中国内モンゴル自治区鄂托克(オトコ)前旗(県)人民政府文献資料(2006年6月刊)
- 11) 王景新 李長江 等(2005):『明日中国 城郷一体化』,中国経済出版社,pp.33-37.
- 12) 中央政府建設部村鎮建設弁公室でのヒアリングによる。
- 13) 2005年12月30日付け人民日報より。
- 14) 2005年11月17日付け人民日報より。
- 15) 中国国家民政部(2005):『中国郷鎮状況』

Summary

The New Village Construction Program is the hottest keyword in China's rural development from 2005 onwards. In this paper, the authors introduced this New Program and showed its characteristics. We found that the rural development policy can contribute little to correction of the rural-urban disparity. Because the rural-urban integration policy is backing the New Program up, we can expect some effect on cancellation of the disparity. Finally we pointed out some difficulties lying ahead of the New Program.