

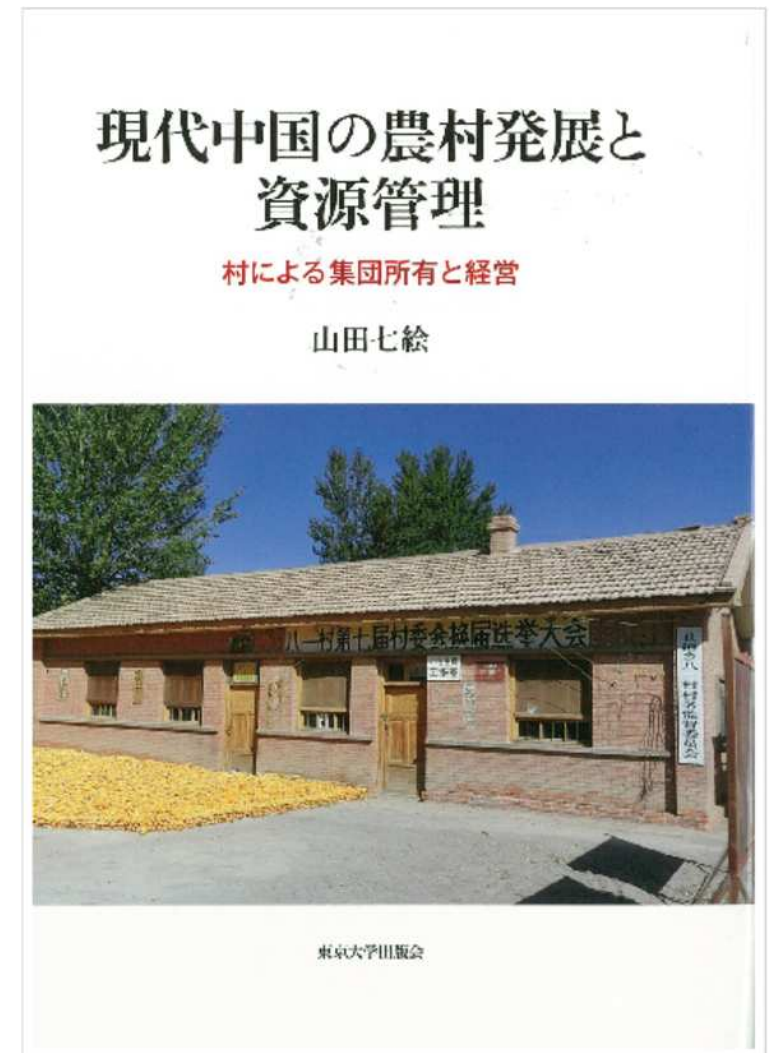
2023年3月23日（木） 財務省財務総合政策研究所研究会

中国の農業・農村政策と食料安全保障

アジア経済研究所 新領域研究センター
環境・資源研究グループ長代理 山田七絵

自己紹介

- 専門は中国地域研究（農業・農村問題）、農業経済学
- 中国農業科学院、青島農業大学にて在外研究
- 単著「現代中国の農村発展と資源管理——村による集団所有と経営」東京大学出版会、2020年3月。
 - 「市場経済化後の農村開発において、中国の村はどのような役割を果たしているのでしょうか。中国社会の最深部での詳細な実態調査により、村による集団所有資源管理制度が、農地の流動化や住民組織化などに有効な役割を果たしているのか、その評価を試みる。」（出版社ウェブサイト）
- 「農業・農村問題の現状と課題」丸川知雄・徐一睿・穆堯芊編『高所得国時代の中国経済を読み解く』東京大学出版会、2022年。



出所：筆者撮影。

講演の内容

- 「三農問題」とは？
 - 国内の経済格差、都市と農村の二元構造
 - 農業・農村政策の流れ
 - 歴史的にみた東アジア農業
- 近年の三農政策
 - 第14次5か年計画（2021－2025年）の特徴
 - 「新型都市化」「農村振興」
- 穀物輸入の急増と食料安全保障



「三農問題」とは何か

写真：牛をひく農民（山東省）
筆者撮影

「三農問題」とは？

- 農家の零細経営や低生産性（農業問題）、農村と都市の社会インフラ格差（農村問題）、農村と都市住民の所得格差（農民問題）（池上・宝剣 2009）
- 背景：計画経済期に形成された都市・農村の制度的な二元構造
- 政策的な重要性
 - 中央一号文件は、2004年以来20年連続で三農問題
 - 2023年の中央一号文件「農村振興の重点工作を全面的に推進することに関する意見」。農業強国、食料安全保障を強調。

国内の経済格差

- 都市・農村および地域別一人あたり可処分所得（2021年）

項目	全国	東部地区	中部地区	西部地区	東北地区
都市住民(元)	47,412	56,378	40,707	40,583	38,225
農村住民(元)	18,931	23,556	17,858	15,608	18,280

出所：『中国統計年鑑2022』

- 都市住民と農村住民の所得には、いずれの地域も2倍以上の差
- 東部の都市住民と西部の農村住民の所得には、4倍近い差
- 農村の地域間格差も大きい

- 背景には都市と農村の制度的な二元構造

都市化地域の村（広東省長安鎮）

村営住宅



写真：筆者撮影

鎮にそびえる高層ビル



遠隔地域の村（貴州省）

村民の多くは農林業に従事



写真：筆者撮影

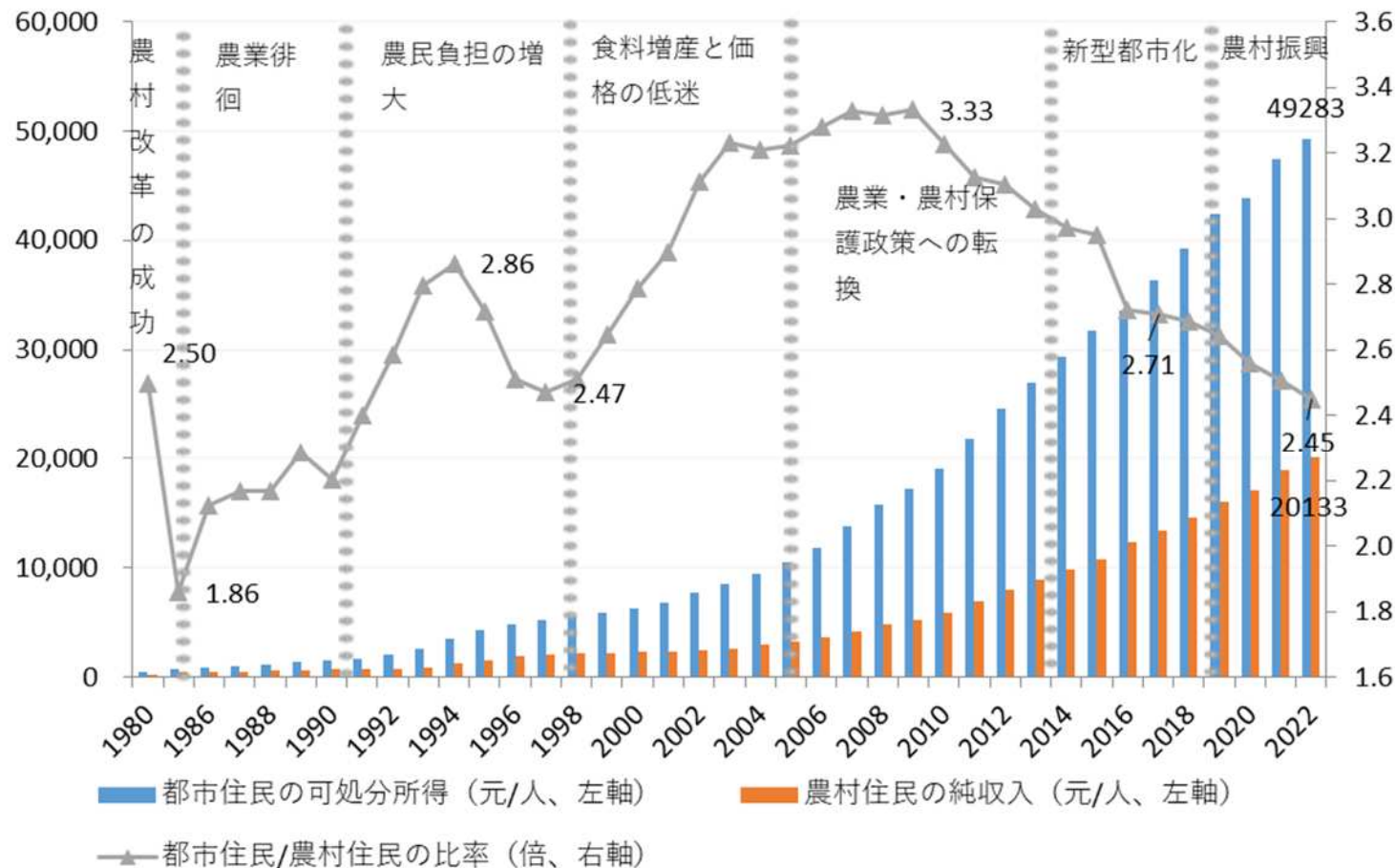
貧困家庭



1980年代以降の農業・農村の変化

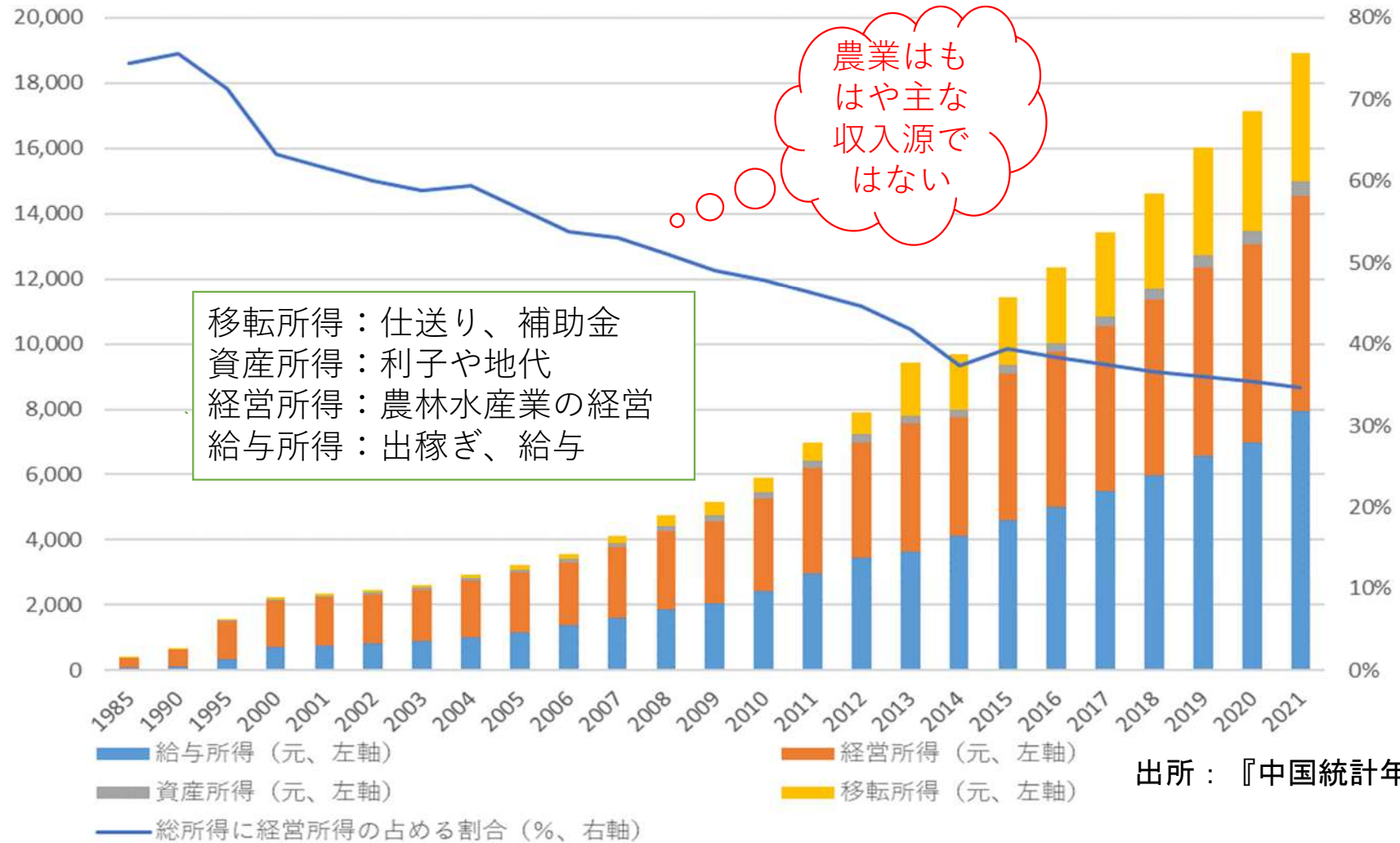
- 計画経済→市場経済化、国際化
 - 1980年代前半：人民公社制崩壊、生産請負制導入
 - 1990年代前半：農産物流通の段階的自由化
 - 1990年代後半：食料自給を達成
 - 2000年代：WTO加盟。「農業産業化」「走出去」の推進
 - 2010年代～：「一帯一路」沿線国への農業技術協力・投資、米中貿易摩擦
- 農業・農村の搾取→保護政策
 - 1990年代～2000年代前半：格差の拡大
 - 重い農民負担（各種税、負担金「三提五統」）、格差の拡大→「三農問題」
 - 2004年（胡錦涛政権）：ポスト税費改革期
 - 「税費改革」（農業税廃止、農業直接補助金の交付、義務教育無償化）
 - 「社会主義新農村建設」（農村向け財政投資の増加）
 - 2012年（習近平政権）：「新常态」時代の持続的発展
 - 「新型都市化」「農村振興」（都市・農村間の差別的な制度の撤廃、農村振興）

都市と農村住民一人あたり所得の変化



出所：『中国統計年鑑』各年版、国家统计局ウェブサイト『中華人民共和国2022年国民経済和社会発展統計公報』2023年2月28日

農民一人あたり可処分所得の内訳



中国農業・農村の基本データ（2021年）

- 農村人口：4億9835万人（全人口の35.3%）
- 第一次産業就業者数：1億7072万人（全体の22.9%） 日本2.0%
(2020)
- 第一次産業GDP：8兆3085億元（全体の7.3%） 日本1.0%（2020）
- 農地面積（2019年）：1億2790万ha
 - 食料安全保障のため1億2000万haの農地確保が政策目標、農外転用を制限
- 一戸あたり平均農業経営面積
 - 7.12ムー（0.47ha）、4.1ヶ所に分散（2009年末）
 - 日本は3.2ha（都府県は2.2ha）（2021年2月時点）

出所：『中国統計年鑑』、中共中央政策研究室・農業部農村固定観察点弁公室編（2010）、農林水産省ウェブサイト。

歴史的に見た東アジア農業

	中国	日本	韓国
土地改革 (経営責任制)	1980年代前半	1946年	1950年
新農村建設	2006年 社会主義新 農村建設	1957年 新農山漁村 建設	1970年 セマウル運 動
ルイス的転換点	2004年頃?	1960年	1975年頃?
変動相場制 への移行	?	1973年	1997年
食料自給率	95%?	40%以下	30%以下

- 農業問題 (生産性、食料自給率)
 - 零細農業
 - 日本と韓国は国際化→輸入依存、自給率は著しく低下。中国は自給重視
- 農村問題 (社会インフラ格差)
 - 新農村建設、公的インフラ投資
- 農民問題 (所得格差)
 - ルイスの転換点
 - 日本は農家の兼業化・離農により1970年頃都市・農村所得が逆転

近年の三農政策

写真：大規模農場で働く農民（山東省）
筆者撮影



第十四次五か年計画（2021－2025年）

- 「双循環戦略」
 - 対外開放を維持しつつ、国内・国外の2つの経済循環を重視
 - 従来の「世界の工場」型成長モデルからの脱却、「新型都市化」（都市化と戸籍制度改革）による国内市場の活性化
 - コロナ禍、米中貿易摩擦を背景に、安全保障を重視（経済・金融、対外関係、食料・エネルギー）
- 「郷村振興」（農村振興）
 - 郷村振興促進法施行（2021年6月1日）、国務院扶貧開発領導小組弁公室（貧困削減）→国家郷村振興局発足（農村振興）
 - 発展改革委員会「2021年新型都市化および都市・農村の融合的発展の重点任務」（2021年4月13日）：中小都市の戸籍取得制限の全面撤廃、5年以上都市で就業・居住する農民工の非農業戸籍取得制限の撤廃
 - Cf. 「共同富裕」

14・5における三農関連政策の概要（第7編のみ抜粋）

章・節のタイトル	主な内容
第23章 農業生産力と収益性、競争力の強化	
第1節 農業の総合的な生産能力の強化	主要農畜産物の供給の安定、優良農地の保護、節水農業技術の普及、農作業の機械化率の向上、種子産業の振興と資源の保護、農業インテグレーションの推進による国際競争力の強化、現代的な農業技術の普及。
第2節 農業の構造調整	特産物の産地形成、作目や業種のバランスの調整、施設園芸の普及、農畜産業による環境汚染の防止と農畜産廃棄物の循環利用の推進、環境保全型農業の普及と認証制度の整備。
第3節 多様な産業の発展	県域経済の発展と六次産業化、農業関連サプライチェーンの発展、グリーンツーリズムの振興、農産物のコールドチェーンや物流施設の整備、産業集積の奨励と農民への利益分配の奨励。
第24章 農村建設行動	
第1節 農村開発計画の推進	県域、郷鎮、村の開発計画における産業発展、環境保全、文化の継承などへの配慮、村の再編における民意の尊重、科学的な土地利用計画の策定
第2節 農村インフラと公共サービスの向上	県域レベルでの都市と農村の公共サービスの統合、県と郷鎮の公共サービスの提供能力の強化、生活・通信・物流インフラの整備や住宅の質の向上、農村の教育・医療・介護等サービスの向上、人材育成。
第3節 居住環境の向上	生活ゴミの分別と再利用、郷鎮と中心村への汚水書類施設の設置、トイレの改善、村内の清掃や公共空間の設置の推進。
第25章 都市・農村の融合的な発展	
第1節 農業・農村改革の深化	農地の請負期間の再延長、農地の「三権分置」の完成と農地経営権の流動化の推進、新しい農業経営の担い手の育成、農村の住宅用地使用権の改革、建設用地の市場取引制度の改善、集団所有経済の改革の推進、村民委員会の負担の軽減。
第2節 資金面における政策的な支援	中央から地方への財政資金移転、地方政府の土地収用利益や債券発行による農村支援の強化、食料主産地への利益保証制度や新しい農業経営の担い手への補助金、食料最低買取保障制度の完成、供銷合作社の改革、施設型農業や産業の発展のための合理的な土地の配分、農村金融サービスの拡充、本籍地に関わらず就業や起業の権利・利益を保証すること、研究者の農村での兼業・起業体制の整備。
第26章 貧困脱却の成果を維持し、農村振興と効果的に結びつける	
第1節 貧困脱却の成果を着実に高める	再び貧困状態に陥らないためのモニタリングと支援、社会保障や生活保障制度の拡充、貧困層の地元での就業の奨励。
第2節 脱貧困地域の経済発展	農産物の市場との連結、西部の脱貧困地区への農村振興のための重点的な支援。

出所：中華人民共和国中央人民政府ウェブサイト。

「新型都市化」 (2014年)

- 空間的都市化が先行、制度的都市化の立ち遅れ
- 計画経済→市場経済
 - 農民工の増加
 - 都市の拡大と農地の農外転用、都市問題
- 都市と農村の一体化
 - 農民の市民化
 - 農地の保護（転用規制）
 - 都市と農村の生産要素市場の融合

十四・五の特徴（食料安全保障）

- 生産体制の強化
 - 農地面積のレッドライン（1億2000万ha）の維持、優良農地の保護、農地の「非農化」（非農業用途への転用）と「非糧化」（食料作物から経済作物への転作）を厳しく制限。
 - 主要作物のゾーニング、モデル農場を通じた技術普及や農業インテグレーションの推進、種子産業の振興や農業知財権の保護。
- ガバナンス強化（十四・五、中央一号文件）
 - 農産物の安定供給に対する「党政同責」、省長が食料作物、市長が野菜や畜産物の安定供給に対し責任を負う「省長責任制」。
 - 各省の食料生産のノルマ達成が人事評価において「一票否決」の対象に。在任時の責任を終身遡及して追及。

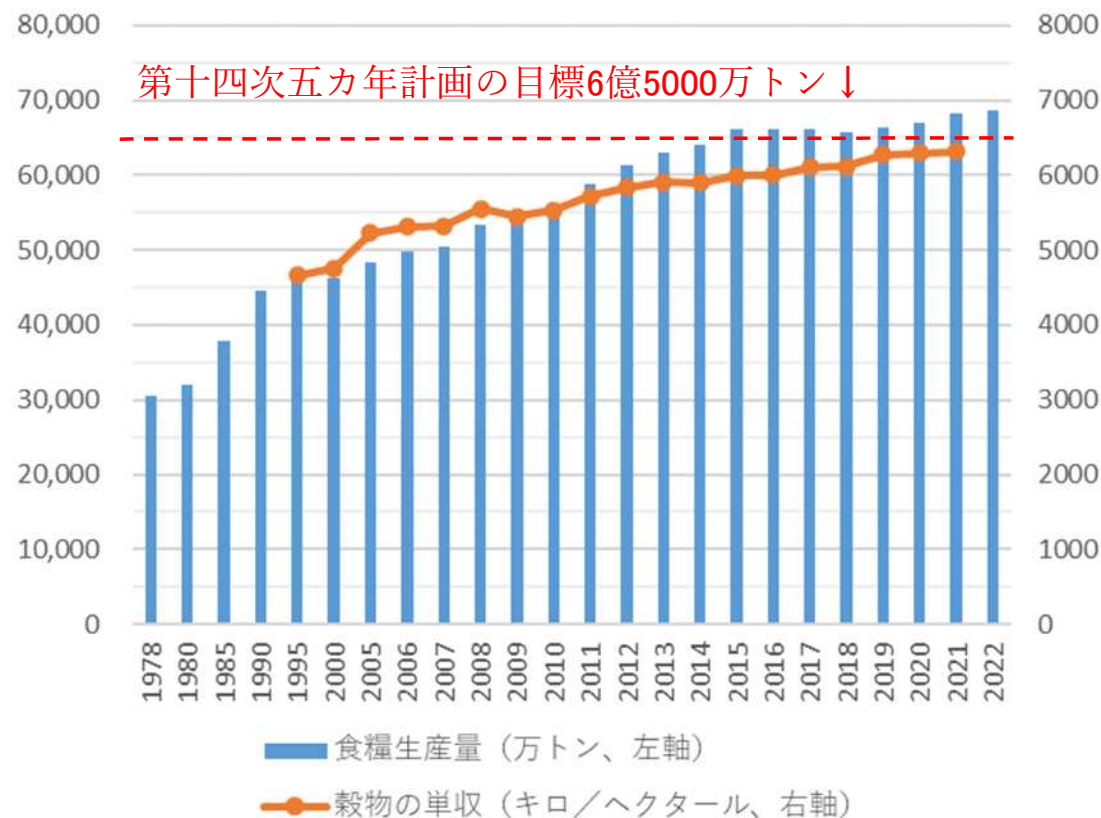
十四・五の特徴

- 県の役割の重視
 - 県域：国土面積の93%、人口の74%、GDPの50%を占める（閻 2013)
 - 「農村と都市の一体的な発展」の実質的なターゲット（田原 2019)
- 土地制度改革
 - 農村土地請負法、土地管理法の改正。農地の「三権分置」による農業の担い手の育成
- 農村振興の財源、利益分配
 - 2025年までに各章の農村振興向け財政投資の50%以上を土地収用による財政収入でまかなうようにする。土地収用手続きの適正化。
- 貧困脱却の成果の固定化、低所得層のモニタリングと支援

食料安全保障

- 「食糧」生産と需給動向
 - 1990年代後半に自給達成
 - 生産量は2012年に6億トンを超え、2022年は過去最高の6億8653万トン。単収も増加傾向。
 - 輸入の急増
- 農業保護政策
 - 生産者への支援：補助金（穀物生産、農機購入等）、農協の育成
 - 農業の生産性向上：流通システム改革、農業インテグレーションの推進、大規模農家の育成
 - 農地の保護：土地制度の改革、転用規制、環境保全型農業の推進

食糧生産量と穀物の単収の推移

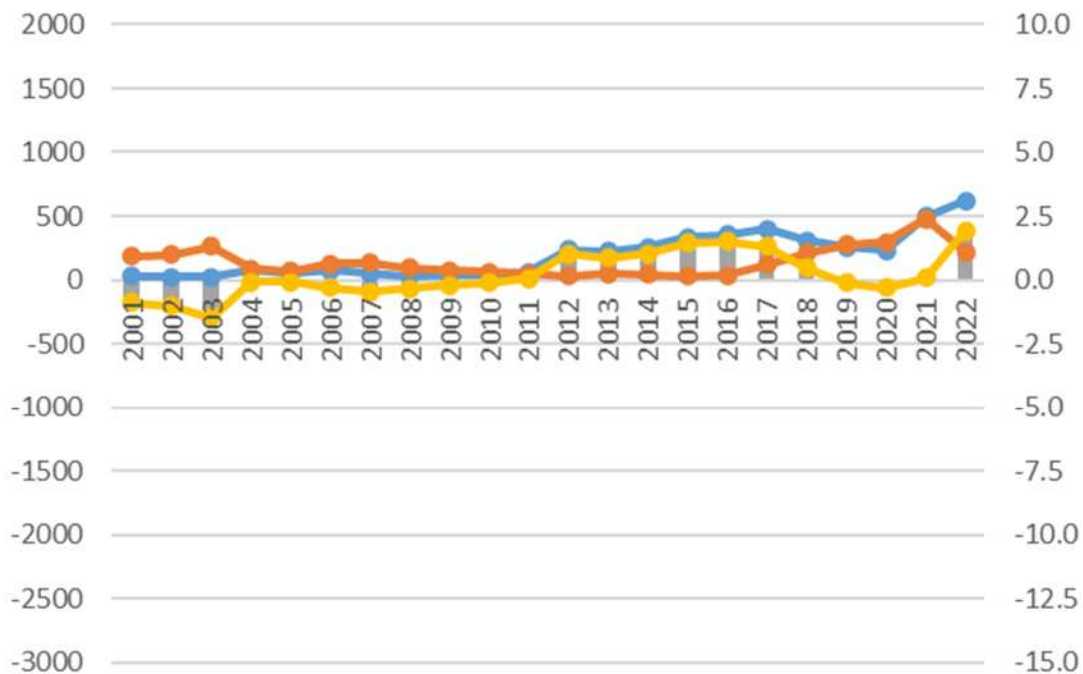


注：「食糧」（食料作物）は中国語の「糧食」（中国の主食概念で、三大穀物の米、小麦、トウモロコシにイモ、豆類を加えたもの）の生産量、「穀物の単収」は三大穀物の平均値を指す。
出所：『中国統計年鑑』各年版、国家統計局ウェブサイト。

主要な「食糧」の輸出入動向

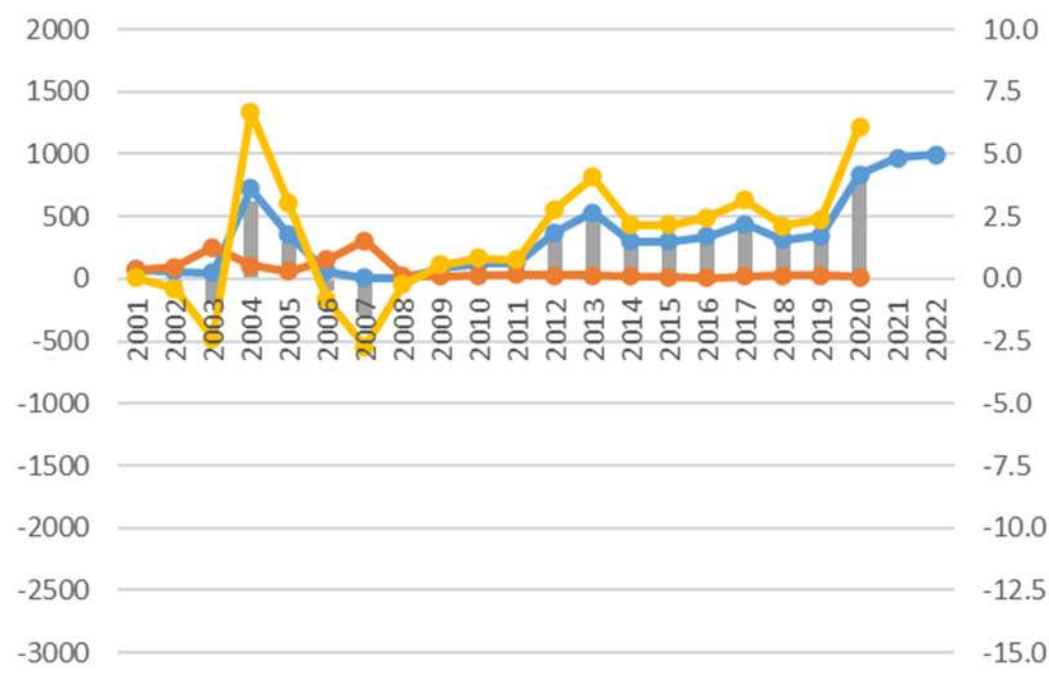
- 純輸入量：輸入量マイナス輸出量（グラフ）
- 米、小麦の純輸入量は生産量の数%以内
 - 米：一貫して自給的
 - 小麦：2000年代以降輸入が増加傾向。2021年977万トン、2022年996万トン
- トウモロコシ、大豆は輸入急増
- 主に飼料、食用油向け穀物需要の増加による
- 飼料用雑穀（高粱、大麦など）の輸入も増加

米



- 純輸入量 (万トン、左軸)
- 輸入 (万トン、左軸)
- 輸出 (万トン、左軸)
- 純輸入量が生産量に占める比率 (%)、右軸

小麦

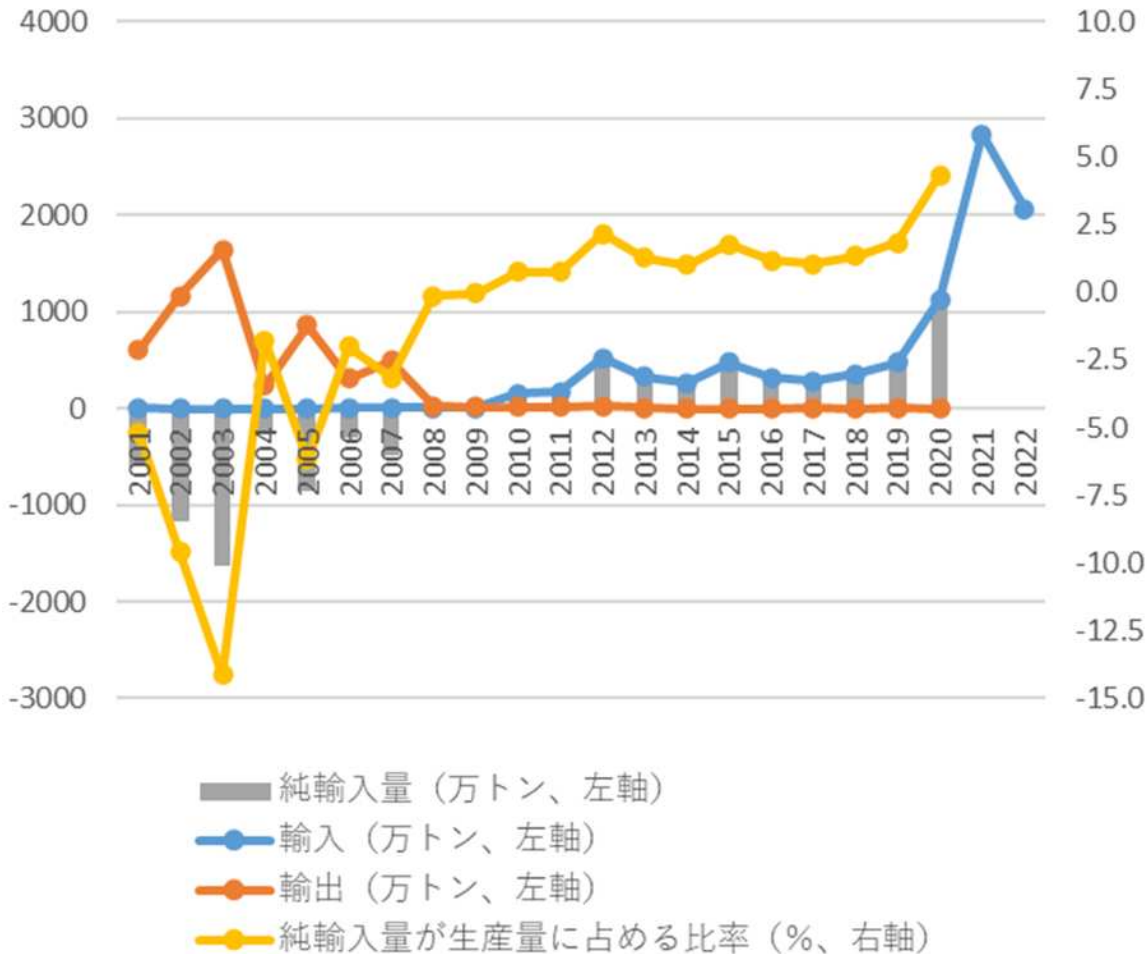


- 純輸入量 (万トン、左軸)
- 輸入 (万トン、左軸)
- 輸出 (万トン、左軸)
- 純輸入量が生産量に占める比率 (%)、右軸

注：純輸入量は輸入量マイナス輸出量。単位は左軸は万トン、右軸は%。

出所：『中国統計年鑑』、『中国農業統計資料』、国家統計局、中国税関ウェブサイト等。

トウモロコシ

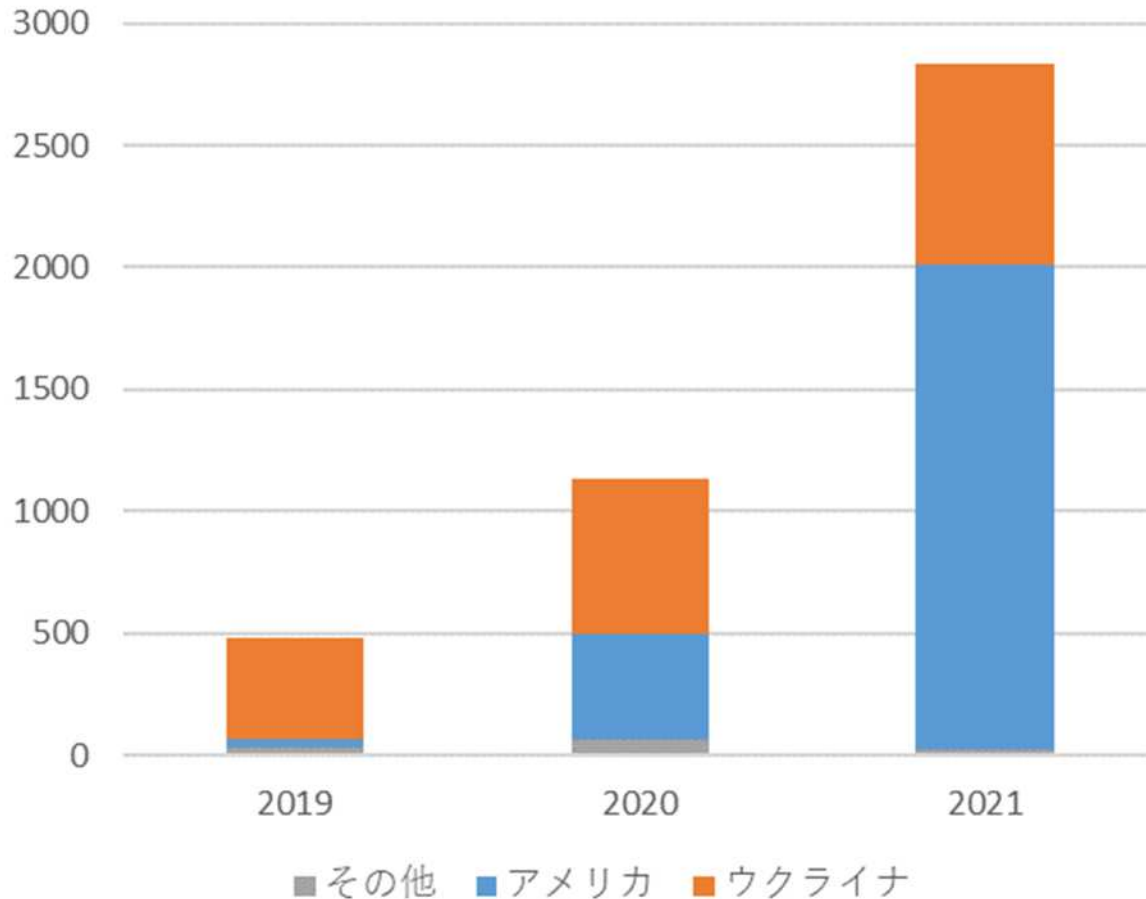


- トウモロコシは2000年代後半に輸入が増加。
- 2021年の輸入は2835万トン、2022年2062万トン
- 生産量は2億7000万トン程度（純輸入量は生産量の数%以内）

注：純輸入量は輸入量マイナス輸出量。単位は左軸は万トン、右軸は%。

出所：『中国統計年鑑』、『中国農業統計資料』、国家統計局、中国税関ウェブサイト等。

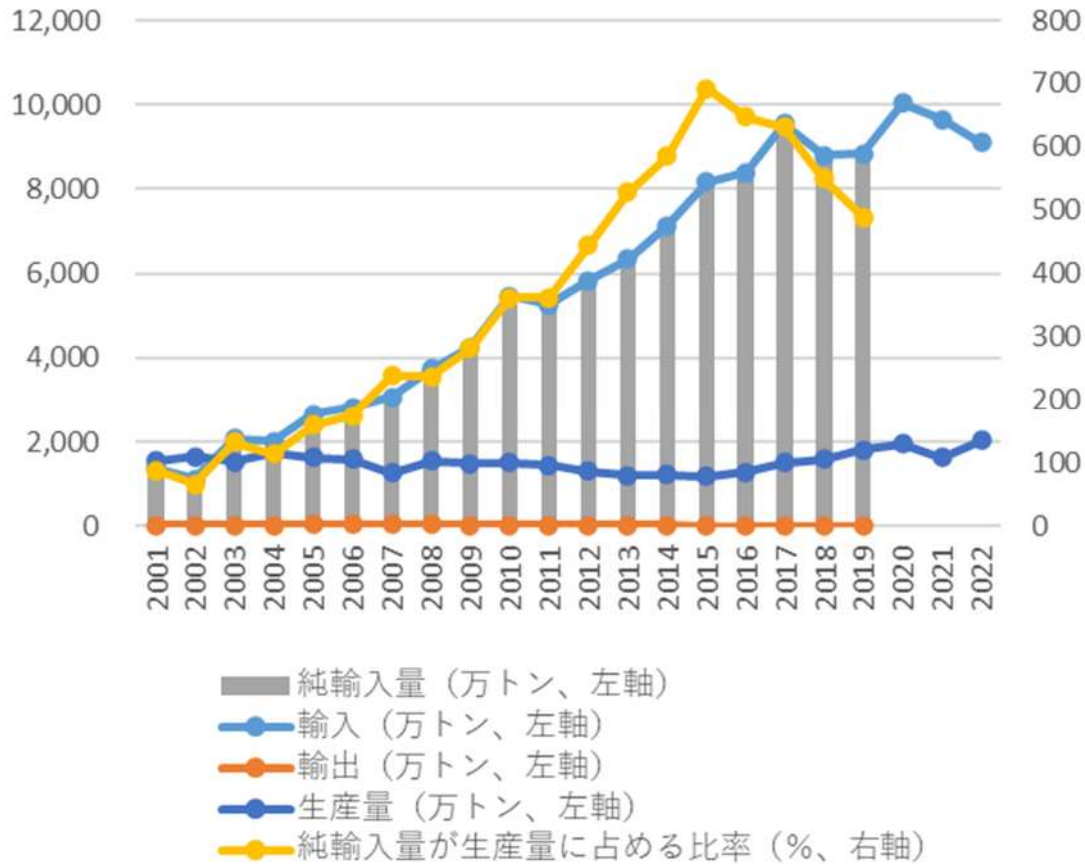
中国の国別トウモロコシ輸入量



単位：万トン。

- 輸入が急増した2019年以降の国別輸入量の推移。
- アメリカ、ウクライナがほとんどを占める。アメリカ依存が強まる。
- その他はブルガリア、ミャンマー、ラオスなど。

大豆

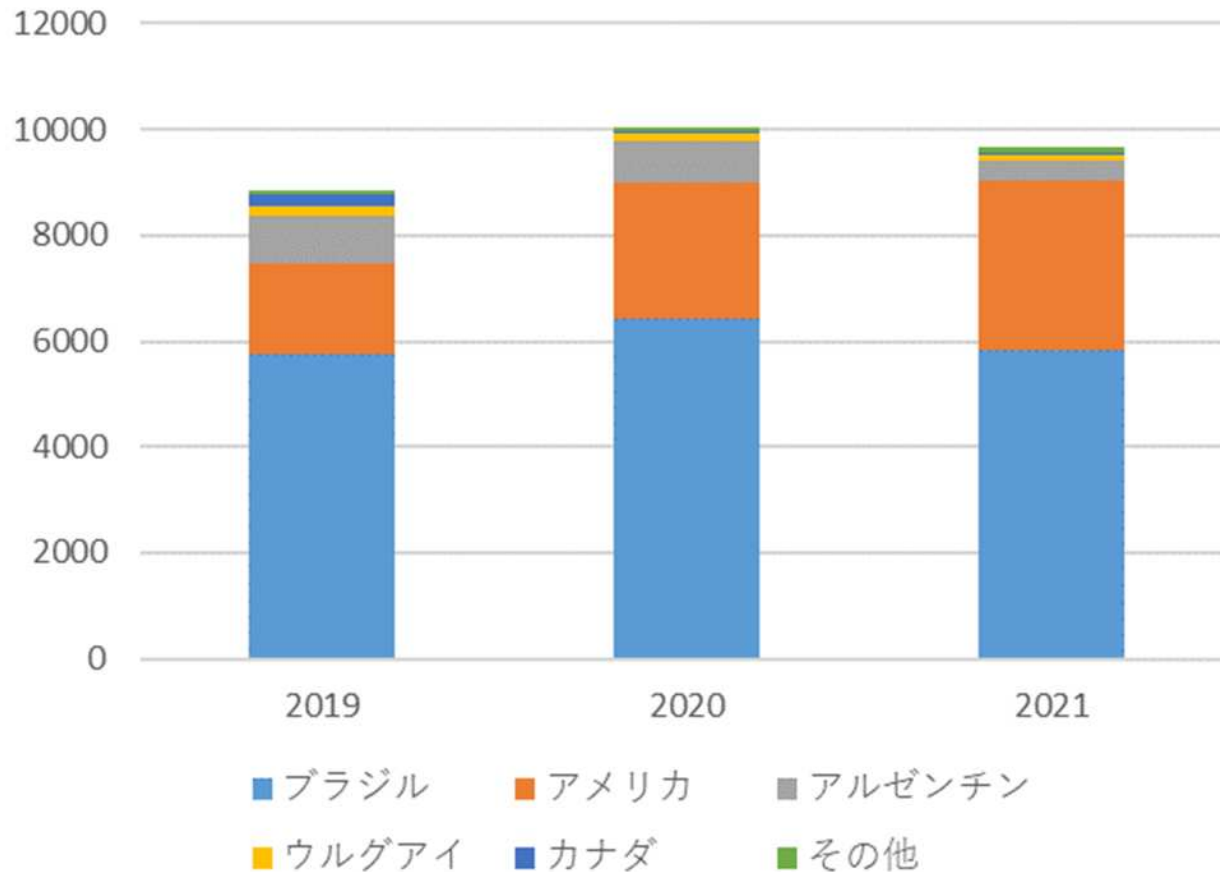


- 大豆の輸入は、2020年に1億トン突破。
- 2021年の輸入は9652万トン、2022年9108万トン。2022年の食糧輸入量全体の62.0%。
- 生産：約1100～1600万トンで推移。輪作、トウモロコシとの混作の推進により作付面積が拡大、2022年に2028万トンに（前年比23.7%増）

注：純輸入量は輸入量マイナス輸出量。単位は左軸は万トン、右軸は%。

出所：『中国統計年鑑』、『中国農業統計資料』、国家統計局、中国税関ウェブサイト等。

中国の国別大豆輸入量



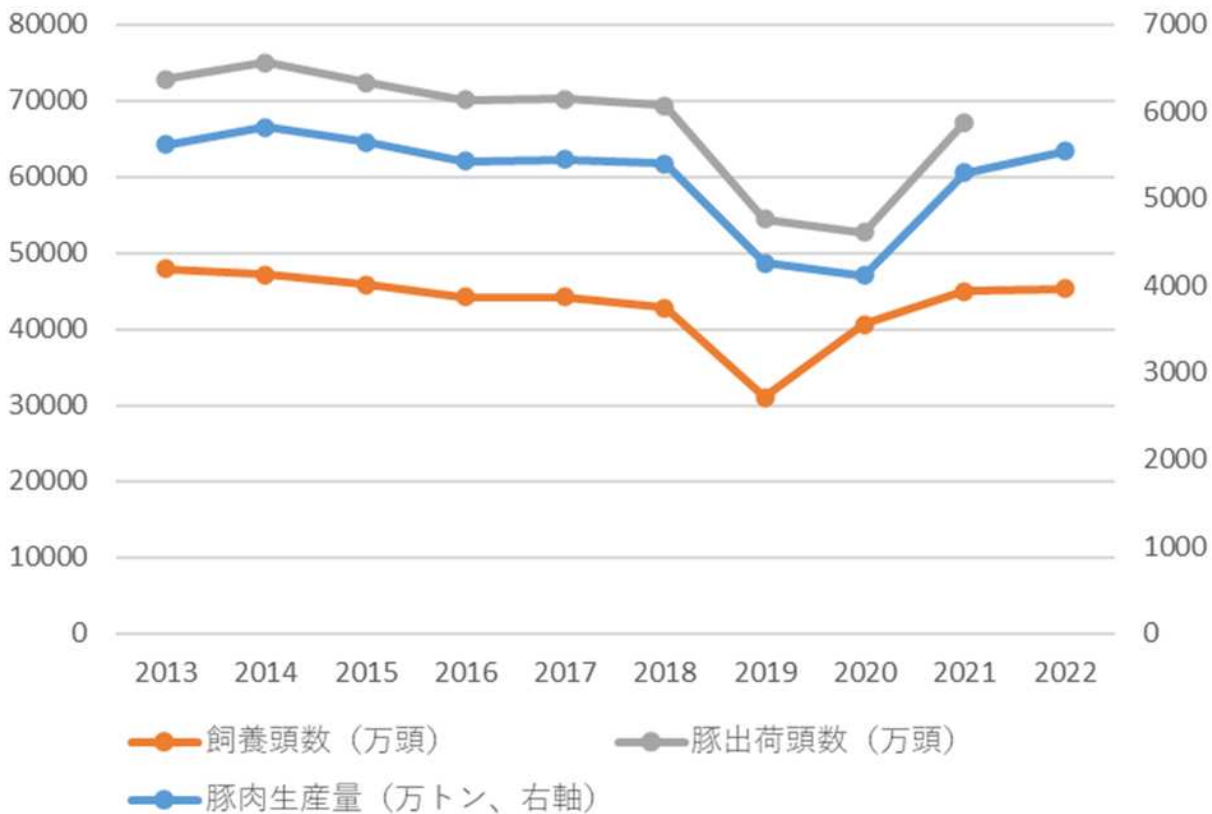
単位：万トン。

- 輸入が急増した2019年以降の国別輸入量の推移。
- 第1位はブラジル、第2位はアメリカ。第3位以降は入れ替わりがあるが、アルゼンチン、ウルグアイ、カナダが多い。その他ロシア、ベナンなど。

輸入拡大の原因

- 食料安全保障政策の変化
 - 2000年代前半以降、食糧作物の国際競争力は無くなる（田島・池上2017）
 - 第13次五か年計画（2016～20）：主食以外の穀物輸入を拡大する方針
 - 輸入が増加しているのは飼料など非食用用途
- 国内的要因
 - トウモロコシ、大豆生産の停滞：トウモロコシの臨時備蓄制度の廃止（2016年）
 - 需要の増加：食生活の変化（肉、乳製品の消費増）の影響

養豚



- 所得水準の向上による豚肉消費量の増加
- アフリカ豚熱からの養豚業の回復
- 養豚経営の近代化による残飯→配合飼料への切替
 - 地方政府による養豚マンシヨン建設

自給率向上への取組み

- 食糧生産目標：6億5000万トン
- 生産力強化：食糧供給に関する省長責任制（作付面積の維持、穀物の最低買付価格の維持、トウモロコシ・大豆生産者への補助金、農地の整備、自然災害による減産防止）
- 種子関連法改正（2022年3月1日施行）：
GMO穀物の国内生産を容認。遺伝子組み換え飼料の輸入も増加？（「中国「食の安保」官民一体で 遺伝子組み換え作物後押し 政府、大手2社のトウモロコシに認証」『日本経済新聞』2021年5月24日）
- 「国家糧食安全保障法」（審議中）
- フードロス禁止令
- 対外農業技術協力、直接投資（中国への輸入は少ない）

まとめ

- 中国の「三農問題」は政策の重要課題。2000年代以降の農業・農村保護政策への転換によって格差は縮小しつつあるが、依然として大きい。
- 日本や韓国は、経済における第一次産業比率の低下、兼業化による都市・農村所得格差の是正、食料自給率の低下を経験してきた。中国も？
- 第十四次五か年計画では、不透明な国際情勢のなか低成長時代の成長戦略「双循環」を打ち出し、「新型都市化」やガバナンスの強化により都市・農村の二元構造の解消や食料安全保障を目指している。
- 食糧の輸入急増（非食用）により、需給の先行きは不透明。短期的には食料生産の奨励、浪費の引締め、輸入の確保、長期的には生産基盤の強化、担い手育成、イノベーションによる生産性向上が課題。

ご清聴、ありがとうございました！

甘肅省白銀市の農村。写真はすべて筆者撮影