

## 第3章 中国

—習政権三期目のスタート、大豆・油料作物生産強化で食糧安全保障強化へ—

百崎 賢之

### 1. はじめに—習政権三期目の幕開けと「ゼロコロナ」をめぐる混乱—

(i) 2022年の中国は、10月に開催された中国共産党第20回大会で大方の予想どおり、習近平氏が、これまでの年齢制限の慣例（満68歳未満）を突破して引き続き共産党総書記を務めることとなり、2018年に改正した憲法により就任期間の上限が撤廃された国家主席として11年目に突入することが確定した。同氏に近いとされる者を中心に政権中枢（共産党政治局常務委員（7名）、同政治局員（24名）等）が固められる一方、経済・社会に対する党の指導や政策運営においても、異論を排し、統制色が強まっている印象が強い。

他方、新型コロナウイルスに対するいわゆる「ゼロコロナ（動態清零）政策」<sup>(1)</sup>の長期継続による国内経済の停滞と、相次ぐ封鎖措置に対する社会的な不満の高まりや閉塞感が大きくなったことが11月下旬の主要都市の抗議デモ続発等によって示され、習指導部の正統性の保持を優先しつつ急激な方針転換が行われ、不穏な「三期目」が幕を開けた格好である。

(ii) 新型コロナ対策<sup>(2)</sup>については、特に農村や辺縁地帯における医療体制の脆弱性が強く自覚され、また、全国的に高齢者に対するワクチン接種が十分進まないままになっているといった状況もあり、長い間、各地域における「ゼロコロナ」による封じ込めは不可欠とされていた。これにより、2022年に入り、死者数は4～5月の600人弱以外にはわずかしかない（2021年の一年間の死者数は二人のみ）とされる一方で、11月に、一日の新規発生件数（症状あり）が全国で1,000人、12月には5,000人を超える状況になると、全国31の全ての省（自治区・直轄市、台湾を除く）で確定診断者数約4万2千人（ほかに無症状者は40万人弱）とほぼ同数（3万8千超箇所）の「高リスク地域」が指定され、封鎖が行われる事態となるなど、過剰感も甚だしく、住民の不満の高まりは必然であったろう<sup>(3)</sup>。

また、同年4月の約1か月間の上海市（ピーク時には一日約5,000人）をはじめ、大都市に感染者が集中した際の住民の生活制限の負担の重さと、一時自動車が全く売れなかったと言われ、外資系企業を含め工場の操業もストップするなどの経済的なダメージの大きさも指摘され、経済成長への大きな足かせとなり、悪影響は我が国含め、世界に及んだとされる。

2022年12月に入り、突如「ゼロコロナ対策」からの急転換が進められ、PCR検査の原則撤廃、高リスク地域（封鎖地区）指定廃止等、北京市等での感染拡大の最中になし崩しの緩和措置が進められた結果、風邪薬や鎮痛薬の手当てが間に合わなくなるなど、大きな混乱

の発生が報じられた（薬剤が極度に不足し、日本にも秘かに買い付けにきたなど<sup>(4)</sup>）。

2023年1月下旬の春節（旧正月）期間の都市から農村への人口大移動により、医療・衛生が脆弱な農村部での事態悪化が非常に懸念されたため、「国務院新型コロナ共同予防抑制メカニズム」（国家健康衛生委員会に事務局を置く中央政府の連合組織）や農業農村部等が対策の徹底を図った<sup>(5)</sup>が、都市部は成り行き任せの対応で、末端ではかなり混乱が生じた<sup>(6)</sup>。

なお、2023年1月8日からは、伝染病予防法上の分類を変更し、入国時の隔離等の伝染病管理措置も全面的に撤廃され、我が国はこれに対し中国からの入国検疫管理を強化したが、それを「差別的取扱い」とし、日本へのビザ発行一時停止の「対抗措置」も公表された。

(iii) 本レポートでは、2. で2022年の「一号文件」と実施二年目を迎える「五か年規画」の軌道修正を手掛かりに、2022年の「三農」（農業・農村・農民）をめぐる全般的政策動向と2022年の農業生産と穀物等の輸入動向について整理するとともに、農業農村部等が特に力を入れている「農産物品質向上」と「種子業振興」を取り上げる。また、3. で食の安全保障をめぐる新たな動きとして、大豆・油料作物の生産増強等の動きを取り上げる。また、4. で習近平が重視する「共同富裕」をめぐる動きとして農村における集団経済要素の重視方向が強まっている状況等に関する主なトピックを概説し、5. で若干のまとめを行う。

なお、大豆・油料作物の自給率向上の問題に関連して、健康への関心の一層の高まり等を背景とした近年の中国の食生活の変化について取り上げる。（3., 【付論】）

## 2. 2022年の「三農」（農業・農村・農民）をめぐる状況と生産・輸入の動向

### （1）2022年一号文件 ～「2022年の郷村振興」＝習総書記指導色の強化～

#### 1) 19年連続の「三農」（農業・農村・農民）一号文件

中国共産党中央・国務院の2022年一号文件（その年最初の発出文件。最重要課題であることを示す。）は、「2022年の郷村振興重点業務の全面的推進をしっかりと行うことについての意見」と題され、19年連続で「三農」に関するものとなった。標題に「〇〇年の」とその年（限り）の課題を示すものであることが明示されるのは、実はかなり珍しく、19年間の中では、2009年に一度あるだけである。2009年の場合、「2009年に農業の安定的な発展と農民の持続的な収入増加を促進することについての若干の意見」と題し、「国際金融危機による世界的な経済成長の減速の中で、この年の農業農村業務には、特殊に重要な意義がある」と位置付けられ、農業補助金の大幅増額や農村金融増強等が記述された。これと比較すると、コロナのまん延継続や、世界経済の回復の弱さ、気候変動の挑戦等の国内外の背景は示されているが、「2022年に「賭ける」との力点が強く打ち出されているわけではない。

むしろ、今後2023年以降の文件の建て方もこのやり方を踏襲する可能性が高いと思われるが、習近平総書記の長期政権化、同氏の強い指導性の表明を背景に、「三農」分野でも各方面に「総書記の重要指示」の貫徹の色合いが強まっており、冒頭部分に「今年行うべき任務と狙いを絞った措置と実効性のある方向を際立たせて」「重点業務を着実に順序良くしつ

かりと実施し」とされているように、基本方針はあくまで総書記の示す指導方向を貫徹することであることを前提に、総書記の下でのその年一年間の具体的方策を明示する比較的短期間に絞った内容を特定していることを強調する意味合いが強いのではないかと考えられる。総じて、「穏定」(安定性)の重視をうたい、大きな変革策は避ける傾向が強い一方で、(あるいは、そのため余計に,)「针对性の」(焦点を絞った)との修飾語の付いた、比較的短期で決着させる一点集中型のプロジェクトや取組方向を強調する傾向が際立っているようにもみられ、その顕著な表れが、長期政権化と相反するようであるが、あえて「賞味期限」を短くした「2022年の郷村振興」の含意ではないかと考察される。農業・食糧分野に限らず、各分野においても同様の状況がみられるのではないかと感じられるが、総書記自らのリーダーシップを強調し、政治的にも絶対に失敗が許されない状況に政策を誘導しながら、成果が目に見えるものにする方向で、政策展開が図られているためではないかと推察される。

## 2) 一号文件の内容

標題は「農村振興」とあるが、「三農」政策のベースラインは「国家食糧安全保障と貧困脱却の定着化(貧困の逆戻りの防止)」であると明示されており、第一章は「食糧生産と重要農産品の供給を全力でしっかり推進」とされ、①まずは、「食糧」(穀物・豆・イモ)の栽培面積と生産量の安定(6.5億トンの確保)とされており、これは、「国民経済と社会発展第十四次五か年規画(2021-2025)」(2021年3月決定)(以下「五か年規画」という。)とこれに基づく農業農村分野規画である「「十四五」農業農村現代化推進規画」(以下「農業農村現代化規画」という。)を踏襲しているが、同規画にはなかった新たなポイントとして、「大豆・油料作物の生産力向上プロジェクトの強力推進」を掲げている(3.(1)参照)。

具体的には、耕地輪作補助(輪作ローテーションを組み替え、大豆生産増強へ傾斜)と食用油生産県への支援の強化、トウモロコシ・大豆带状複合植え付けの体系的な展開が掲げられ、2022年の一大テーマとして取り組まれることとなった(3.(1)4)参照)。

続く第二章は、「現代農業の基礎を支える」とし、耕地、特に食糧生産耕地面積の絶対確保と質的強化(「高規格耕地の建設推進」)、次に、種子業の強化と農業機械の研究開発、続いて施設農業、更には農業災害、動植物疾病対策が取り上げられている。

次に第三章として、2020年の「貧困脱却完成」後の「貧困への逆戻りの防止」に向けた、モニタリングと扶助体制、継続的な収入増加対策等を記述している。

第四章以下が、「郷村対策」であり、第四章で産業発展(六次産業化(中国語では、「一二三産業の融合発展」)や郷村旅行業、ブランド化等の品質アップ、地域産業の育成と就業・創業対策、農村消費の拡大等の商業体系の建設、農村の緑色発展(農村環境の保全等)について記述している。第五章は、「郷村建設」であり、村落整備、居住環境の改善、農村インフラ整備、デジタル化やスマート農業、民生や教育向上に向けた公共サービスの強化について列記している。第六章は、郷村管理・統治についてであり、末端党組織の整備や精緻化された統治体系づくり、文化の向上、農村社会の安定について記述している。

続いて、第七章で政策保障と体制メカニズムの改革として、郷村への財政投入、金融サービス、人材育成、農村の土地と集団所有資産をめぐる問題（4. 参照）を中心に「農村改革」を概括し、最後の第八章で、これらを通じた党の指導体制の整備等について記述している。

表題どおり第四章から第六章は記述量も多く、かなり詳細に記述されている印象がある。

総じて、対処すべき項目はまんべんなく網羅されているものの、改革の方向性が明確になっているような記述は少ない一方で、第一章の「食糧の供給安全に係る「省長責任制」」、「副食品の供給確保に係る「市長責任制」」、第二章の耕地保全確保に係る「耕地保有量と永久基本耕地の充足ノルマを下位レベルの政府に向けて明確に下達し、不足に係る責任を退任後においても「永久に」追及する」とされていることなど、地方の党や政府組織の責任を明示し、結果を査定して責任追及を行うことに係る記述が詳細であることが際立っている。

## （2）2022年の農業生産・食糧等の輸入の動向

### 1）2022年の食糧生産統計データ（国家統計局、2022）

2022年の食糧作物生産は、北部地域における非常にまれな秋の大洪水の影響による冬小麦の播種遅れの影響の残存をほぼ克服した一方、南部地域における継続的な高温・干ばつの影響（江西・湖北・湖南・四川の各省と重慶市）はあったが、全般的には良好であった。

国家統計局（2022）によると、全国の食糧作物播種面積が1億1,775万ha（前年比0.6%増）、総生産量が6億8,653万トン（0.5%増、史上最高）、うち穀物全体が9,927万ha（0.9%減）、6億3,324万トン（0.1%増、史上最高）、コメが2,945万ha（1.6%減）、2億0,850万トン（2.0%減）、小麦が2,352万ha（0.2%減）、1億3,772万トン（0.6%増、史上最高）、トウモロコシが4,307万ha（0.6%減）、2億7,720万トン（1.7%増、史上最高）、大豆が1,027万ha（22.2%増）、2,029万トン（23.7%増）となった。

このうち、コメについては前述の高温・干ばつの影響があったことは間違いないが、作付面積そのものが減少しており、これについては、農業農村部（2022）の見通しにおいても、消費量の減少を見通しつつ、生産量の若干の減少が当初から織り込まれており、大豆生産の増加等との兼ね合いもあることから、需給への影響はほとんどないものとみられる。

小麦については、前年（2021年）秋の多雨の影響で播種がかなり遅れるなど、状況が非常に懸念されていたが、緊急に財政資金を投入し、多くの農業技術スタッフを動員するなど各地における取組が功を奏し、ばん回に成功したものとされている。

また、大豆については、播種面積が、農業農村部（2022）の予測値を47万ha上回った一方で、生産量は同予測値に対しては34万トン下回り、単収も前年より低下しており、「大豆トウモロコシ带状複合栽培」（3.（1）4）参照）の効果は農業農村部の見通しを下回った可能性もあり、農業農村部の2023年1月の記者会見<sup>9)</sup>における2022年の取組の総括の中では「带状複合栽培」については2022年に「16省1047県で4万余の経営主体により取り組まれた」とされたことと、2023年に向けた展望として、大豆と油料作物の面積拡大についてのみ言及しており、この栽培方法の評価は、まだ定まらない部分があるともみられる。いずれにしても、「自給率引上げ」を目指す中で、輸入量が農業農村部の見通し（前年比1.5%

減)を更に下回る前年比5.6%減となる一方で、これだけの生産量の増加が達成されたことは、それ自体が大きな成果とされよう(油料作物については、後述(3.(1)7)参照)。

他方で、大豆生産増と「栽培圃場の競合」が懸念されたトウモロコシは、播種面積(55万ha)、生産量(464万トン)とも、同予測値を上回る結果となり、単収も増加している。

## 2) 穀物・大豆の輸入の状況(海関総署, 2023)

2022年のトウモロコシの輸入は、前年の輸入量第二位のウクライナからの海上輸送が、ロシアによる侵略でほぼ途絶し、5月からの約半年間の輸入はごくわずかとなり、年間でも、前年より約300万トン(36%)減の526万トンとなる一方、第一位の米国からの輸入も約500万トン・25%減の1,487万トン、世界合計の輸入量も27%減の2,062万トンとなった。

小麦の輸入は、過去最高を記録した前年(2021年)をさらに上回る987万トン(2%増)となり、中でも豪州からの輸入が2倍以上(274万トン→572万トン)に伸び、フランスも20%増加し170万トンとなった一方、米国、カナダからの輸入は、大幅に減少している(米国:77%減の63万トン、カナダ:30%減の179万トン)。

コメは、インド、パキスタン産の碎米(飼料用)を中心に大きく増加している(前年比25%増の616万トン、うちインドは倍増の218万トン、パキスタンも24%増の120万トン)。

大豆の輸入量は、9,108万トン(前年比5.6%減・544万トン減)となり、国内生産の増加(+386トン)より輸入減の方が大きいことが注目される。なお、主要輸入先であるブラジル(5,439万トン、8.5%減)、米国(2,953万トン、6.5%減)とも輸入が減少しており、両国のシェアはほとんど変わらない(油料作物については後述(3.(1)7)参照)。

このほか、ウクライナからの穀物輸入では、上述のトウモロコシのほか、大麦についても、2021年の321万トン(カナダに次いで第二位、全輸入の25.7%)が25万トン(同4.3%)に激減した。なお、大麦は、輸入量全体が2021年の1,248万トンから576万トンに激減(53.9%減)し、カナダ(356万トン→173万トン)、フランス(365万トン→98万トン)に替わってアルゼンチンがトップ(174万トン→239万トン、シェア41.5%)となった。

## (3) 畜産物の生産動向と輸入状況

### 1) 豚肉生産の動向 —生産は安定、価格は乱高下—

ASF(アフリカ豚熱)大流行による減産から回復した2020年以降、豚肉生産は大きな疫病の発生もなく、安定的に推移しており、2022年の豚肉生産量は5,541万トン(前年比4.1%増)、出荷頭数も6億9,995万頭(4.3%増)、年末における飼養頭数が4億5,256万頭(0.7%増)、繁殖母豚頭数が4,390万頭(1.4%増)となっている。政府は、生産能力コントロールのため、国や省レベルで「生産基地」(大規模生産拠点)を全国に1.2万箇所設置し、そこからの出荷が全体の三分の一を占めるようにし、大規模養豚企業と中小経営者の連結を強めつつ、地方政府の供給安定責任を強化して供給安定を維持してきたとされる。

しかしながら、この間、豚肉価格は、政府の備蓄買入・放出による市場のコントロールが試みられたが、価格安定に成功しているとはいえず、2021年6月~10月に続き、2022年

2～5月にも、全国平均で経営収支が赤字となったことを農業農村部の幹部も認める<sup>(8)</sup>。この間、2022年後半には、養豚経営者が自衛策として出荷抑制を行い、同時期の経済回復時期と重なったため大きく価格が高騰し、その反動もあって、新型コロナが再燃した同年11月以降、肥育が進んだ豚の出荷が増加する一方、外食等の需要等は落ち込み、今度は価格がピーク時の半値程度にまで暴落し、翌年1月下旬の春節前まで回復しない状況となった。

## 2) 畜産物の輸入動向

豚肉の輸入については、2021年に続き、2022年は更に大きく減少（2020年439万トン→2021年371万トン→2022年176万トン）し、輸入量一位のスペイン（110万トン→47万トン）、同三位のデンマーク（35万トン→19万トン）、同四位の米国（39万トン→13万トン）、同五位のオランダ（28万トン→12万トン）等からの輸入が大きく減少している。

このほか、牛肉の輸入は、前年より15.5%増の269万トン（第一位のブラジルからの輸入が大きく増加（86万トン→111万トン））となったが、羊肉（12.8%減の36万トン）、家きん肉（16.2%減の58万トン<sup>(9)</sup>）はそれぞれ輸入量が減少している。

## (4) 「農産品品質安全法」の改正・施行

「食糧安全保障は、量と質の両面で貫徹させる」として、「農産品品質安全法」の改正が2022年9月の全国人民代表大会常務委員会で可決成立し、2023年1月1日から施行されている。「農産品の品質安全管理能力の全面的な向上を推進し、緑色（生態環境や自然との調和）で優良品質の農産品の供給能力を着実に向上させるための高水準な監督管理と高品質発展の枠組みを構築するための有力な法的保障を提供する」こととし、2016年から一部の省で、2019年から全国で試行されてきた農産品品質安全標準達成承認合格証制度の法定化を基軸に、農産品品質安全監督管理に係る各方面の責任を強化し、投入品の使用監督管理、標準化生産の推進、農産品ブランドの確立等を目指し、「生産農地から食卓まで」の全過程、全チェーンの監督管理を実現し、農産品の品質と食の安全、農業農村の高質の発展に寄与する等とされている。なお、新制度の法定化と同時に、従前の「無公害農産品」認証制度と法的根拠なく各地方政府が行っていた「農産品産地証明」を廃止することとされた。

これと併せ、農業農村部は「農産品「三品一標」キャンペーン<sup>(10)</sup>」を展開している。

## (5) 「種子業」の課題

### 1) 「二つの要害」—耕地と種子—

2022年12月の党と国务院が次の年の三農政策の方向を定める「農村工作会議」でも、「しっかり掌握しなければならない「二つの要害」」が耕地と種子とされている。

このうち、耕地については、2023年中にも「耕地保護法」の制定が目指されているが、内容は、(少なくとも2035年まで)死守しなければならない18億ムー（1.2億ha）の耕地量レッドライン法定化と、それに向けた具体的措置が中心となると見込まれる。

一方、種子は、畜産・水産の品種育成を含む「種子業」の振興であり、重要品種をしっか

り自らの手の中に掌握することの重要性を強調するものである。2022年8月には、「種子業のフォーメーション」を形成する種苗69、畜産品種86、水産品種121の計276企業を特定・公表し、「種子業」のリーダー企業として、重点的に補助育成していくこととしている。立法上の措置としては、2022年3月改正施行の種子法、2023年3月改正施行の畜牧法において、それぞれ遺伝資源保護規定の充実を図っている。また、2022年末段階で、「植物新品種保護条例」（国務院令）の改正作業のパブリックコメントが実施されており、品種保護期間の延長や、実質的派生品種に関する規定の整備等の内容が含まれている。

## 2) 「種子業」振興の要点

「農業農村現代化規画」は、畜水産分野を含む「種子業」振興の4項目の要点を掲げる。

- ① 種子形質資源（品種資源）の保護 種子形質資源の徹底調査、断絶可能性のある資源の緊急収集、資源の精密鑑定と資源データベースの構築等。
- ② 育種の革新 育種の核心をなす重大科学技術プロジェクトを進め、産業化への応用を進めるなど、種子業のレベルアップと家畜家きんの遺伝改良を進める。
- ③ 種子業基地の建設 国、省レベルの育種製造基地建設、繁殖「シリコンバレー」（海南省）を建設。種子産地への奨励政策と、国家レベルの育種場の建設。
- ④ 種子業市場の監督管理強化 品種管理の厳格化、育種分野の知財保護の強化・権利侵害の厳重処罰、家畜家きん遺伝資源の監督管理強化。

## 3) 真の課題は、種子・品種の「質」

仇ら（2022）は、農作物種子と種豚の輸入量は増加傾向（前者は2017年に7.5万トン、後者は2020年に2.2万頭と史上最高を記録。なお、種牛輸入は減少傾向（2014～2019年にかけて、数量で70%、金額で81%減）とされる。）にあるが、全体としてみると、農作物の自主選抜育成品種は95%以上、家畜家きんの核心種源自給率は70%以上に達しているとす。特に、水稻、小麦、大豆は、基本的に品種の自主選抜育種を実現できており、トウモロコシも91%、野菜も87%に達し、5割を切るのは乳牛の25%、白羽肉鶏の0%くらいとする<sup>(11)</sup>。

この点は、唐仁健・農業農村部長も「輸入依存度が高いのはトマトやピーマン、ブロイラー等くらい」で、「外資企業が中国の種子市場に占めるシェア（額）は3%前後、輸入種子の全国種子使用量に占める比率はたった0.1%」だが、（質的には）「水稻、小麦はまずまずだが、トウモロコシ、大豆の単位面積当たり収量が世界先進水準の6割前後、豚の飼料を肉に転化する効率や、乳牛の乳量で世界先進水準に8割前後と大きな開きがある」<sup>(12)</sup>と述べており、本当の問題は、外形的な種子自給度よりも、種子、品種の「質」の方なのであろう。

## 3. 食の安全保障をめぐる新たな動き

### （1）大豆・油料作物の生産拡大—食用油自給率の向上—

### 1) 大豆・油料作物の生産拡大の打ち出し

一号文件に関し言及（2.（1）2）参照）したとおり、2022年の新たなテーマとして「大豆・油料作物の生産力向上プロジェクトの強力推進」が強く打ち出されている。

これは、2021年末、共産党中央と国務院が翌年の三農政策の方向付けのために開催した中央農村工作会議<sup>(13)</sup>で、「大豆と油料作物の増産促進」が強く打ち出されたことを踏まえている。

なお、これについては、「五か年規画」と「農業農村現代化規画」（2021年11月に決定した扱い。ただし、公表は2022年2月）には明確な言及はなく、公表日時が逆転し、「農業農村現代化規画」より前（2021年12月末）に公表された、その更に細部規画と位置付けられる「農業農村部「十四五」全国栽培業発展規画」（以下、「栽培業規画」という。）の方には盛り込まれており、実際には、政権内部での方向転換は、2021年の年末に向けて検討され、中央農村工作会議において習近平総書記の指示の下で打ち出されたものと推察される（あるいは、こうした経緯があるため、「農業農村現代化規画」の公表を遅らせた（2022年一号文件公表の直前にずれ込み、公表時に記者発表等もなし）可能性もある）。2021年末の中央農村工作会議直後から2022年春にかけて唐仁健農業農村部長は、「困難を克服して大豆と油料作物の植栽を拡大することが一年で完成させなければならない重大な政治的任務」と強調するとともに、「油瓶をできるだけ多くの中国産食用油で満たす」<sup>(14)</sup>とし、「5-10年の努力を経て大豆と油料作物の自給率をかなり大きく引き上げる」と述べている<sup>(15)</sup>。

その背景として、米国や西側諸国との対立関係が顕著になる中、習近平氏により、食糧一辺倒でなく国民生活に欠かせない主要食用作物をトータルで視野に加える「大食物観」（百崎、2022：11-12）が打ち出される中、「食糧」に区分されていないが、国民の食生活と栄養上不可欠な油脂を供給する、需要の増加も著しい特に重要性の高い食品・作物として、食用油の供給確保体制の脆弱性が強く意識されるようになったものと考えられる。基本的に、最近の中国の食糧安全保障政策は、闇雲な自給重視ではなく、輸入も含めた供給安定に方向転換しているが、仮に戦略物資として輸入を遮断された場合のリスクや気候変動リスクの大きさ等に鑑み、食糧（穀物、豆類、イモ類）に含まれる大豆のほか、「油料」作物（菜種、落花生、ヒマワリの種、ゴマ、亜麻等の草本作物と、クルミ、油茶、アブラヤシ等の木本作物）について、植物油の原料として一括してとらえ、直接的な食用食糧（「口糧」という。）に準ずる、むしろその他の食糧・穀物より優先度の高い必需物資である食用油トータルでの安全保障対策を構築する必要性が急浮上したものと考えられる。

特に、菜種については、2008-2014年に、「臨時買入政策」が実施されていたが（買入価格は3,800元/トン（2009年）～5,100元/トン（2013・2014年））、ア 内外価格差の逆転が顕著になったこと、イ 生産量、輸入量、在庫量がいずれも増加するという矛盾が発生したこと、ウ 財政負担が過重になったこと、エ 加工企業の生産能力が過剰になったこと、から制度を廃止し、2015年に過剰在庫の処分を行った後は、主産7省（湖北・四川・湖南・安徽・江蘇・河南・貴州）への生産補助金に切り替えられていたという経緯がある。

その意味では、従来から政策的な重視姿勢はあったものの、輸入植物油自体と、国産植物



油の原料として輸入される油糧種子を含むトータルの「植物油自給率」が約3割であることへの危機感がにわかに高まったものと考えられる。特に、大豆は、養豚業のASF（アフリカ豚熱）の打撃から急速に復活した2020年からトウモロコシの輸入が急増し、トウモロコシの増産方向に回帰した途端に、今度は、2021年、大豆の生産面積、生産量が急激に減少したことが、危機感を一層強める契機になったのではないかと考えられる。

## 2) 多様な中国の油料作物—地方特産的に推進される油料作物生産の現状—

油料作物の中国での位置付けは、(大豆以外)食糧ではなく、「経済作物」であるが、栽培状況の特徴は、非常に地域特性が大きいことである(第1表、生産量の数値は2020年)。

第1表 主要食糧・油料作物の主な国内生産省(2020年)

品目	単位:万トン										
	全国生産量	生産量の大きい省									
コメ	21,186	黒龍江	2,896	湖南	2,639	江蘇	1,966	湖北	1,864	安徽	1,561
小麦	13,425	河南	3,753	山東	2,569	安徽	1,672	河北	1,439	江蘇	1,334
トウモロコシ	26,067	黒龍江	3,647	吉林	2,973	内モンゴル	2,743	山東	2,595	河南	2,342
大麦	204	チベット	80	雲南	30	甘肅	25	江蘇	22	青海	19
コーリヤン	297	内モンゴル	90	吉林	40	山西	32	四川	27	貴州	26
大豆	1,960	黒龍江	920	内モンゴル	235	四川	101	河南	93	安徽	93
菜種	1,405	四川	317	湖北	241	湖南	229	安徽	85	貴州	76
落花生	1,799	河南	595	山東	287	広東	112	遼寧	99	湖北	87
ゴマ	46	河南	18	湖北	13	江西	4	安徽	2	湖南	2

資料：中国農村統計(2021)。

- ① まず、大豆の生産量が、その他油料作物(合計)を上回る「大豆中心地域」は、31省(自治区・直轄市含む(以下同じ。))のうち、黒龍江省、内モンゴル自治区、山西省、天津市のみであり、特に全国の大豆生産(1,960万トン)の半分近くが黒龍江省(920万トン)に集中しているほか、山西省、内モンゴル自治区は、大豆とその他の油料作物が拮抗している。全国の合計では、品目別に見れば大豆が落花生(1,799万トン)と菜種(1,405万トン)を上回っているが、大豆以外の油料作物の合計でみると大豆の約2倍に達している。
- ② 油料作物の中では、全国的な生産量が大きい順に、落花生、菜種、ヒマワリ種、ゴマ、亜麻の順となるが、落花生の生産量が最大の省が10(河南、山東、広東等)、菜種が最大の省が15(四川、湖北、湖南等)、新疆ウイグル自治区ではヒマワリの種、寧夏回族自治区では繊維原料の役割を兼ねる亜麻がそれぞれ一位で、大豆と他の油料作物が拮抗している内モンゴル自治区においても、大豆以外の作物ではヒマワリの種が圧倒的である。
- ③ 落花生、菜種以外の油料作物は、ヒマワリ種、亜麻以外でも特定地域に集中している「特産物」的な位置づけのものが中心であり、例えば、ゴマでは河南、湖北両省が大部分である。それから、前述のとおり黒龍江省は大豆生産の比重が高いが、その他の油料作物としては、落花生やヒマワリの種以外に、パンプキンシードの生産も伝統的に行われている(2016年時点では落花生を上回っていたが、近年減少傾向にあるとされる)。

このように、大豆を含む主要食糧と異なり、地域的なばらつきが大きく、中央政府と党の関与の余地が小さいことが、今後の見通しを立てにくくしている要因ともなっているのではないかと推察され、まさに、食糧ではなく、地域特産的な作物として振興を図らざるを得ないゆえんでもあろう<sup>(16)</sup>。

### 3) 油料作物生産の課題と自給率向上を目指す新たな取組

中国は、元来世界一の油料作物生産国であり、第2表で示したとおり、大豆を含め、国内の油料作物の生産そのものは、近年、堅調に推移しており、自給率低下の主な要因は、国民の食の変化、食生活レベルの向上に伴い、食用油の消費が拡大したことの方にある。そもそも、2010年代初めにおいても、「自給率」は約3割程度であったとされており、大きな変化はなく、今後、その「引上げ」は、一定の国内生産増強があっても、これを上回る食用油の需要の増大が発生すれば困難になる性格のものであり、このことは、近年、畜産飼料用の需要の拡大等を要因として、大豆の輸入が急速に増大してきたことから明らかであろう。

総じていえば、油料産業全体としてみた構造的な問題は、①生産拡大に向けた耕地、水資源量が限られるうえ、油料作物生産の収益性が総じて低く、農家が「生産に積極的でない」こと、②国内産油料の生産コストがカナダの約2倍と高く、平均単収はカナダの70%、大豆のコストが米国の1.3倍で、単収は6割以下<sup>(17)</sup>という限界を抱えていることなどが指摘される。

第2表 大豆・油料作物の生産量と輸入量、植物油生産量等（単位：万t）

単位：万トン						
年	2017	2018	2019	2020	2021	2022
大豆生産量	1,528	1,597	1,809	1,961	1,640	2,029
菜種生産量	1,250	1,242	1,333	1,385	1,472	1,553
落花生生産量	1,788	1,690	1,737	1,804	1,876	
大豆輸入	9,553	8,806	8,859	10,033	9,647	9,108
その他油料輸入	647	643	472	577	558	496
食用油生産量	2,737	2,671	2,491	2,787	2,859	
うち国産原料	1,005	1,064	1,019	1,047	1,135	
うち輸入原料	1,732	1,607	1,472	1,740	1,724	
食用植物油輸入量	581	633	958	983	1,039	648
植物油自給率	30.3%	32.2%	29.5%	27.8%	29.1%	30.7%

注：輸入油料、食用油の原料には、大豆・菜種・落花生のほか、ゴマ、亜麻、ヒマワリ種、紅花、パームを含む。  
資料：中国海関統計及び中国農業農村部「中国農業展望報告」（2018年版～2022年版）により筆者作成。

こうした中、油料作物の生産増強方策として、①政策的なサポートを強める（生産補助（耕地輪作補助）と食用油主要生産県に対する政策的な支援、支援対象地域や経営体、重点品種等の絞り込み）、②耕地資源の高度利用、積極的な限界地の活用（長江等の河川流域の遊休耕地の活用、アルカリ土壌における大豆作付の拡大等）、③トウモロコシ・大豆の帯状複合栽培（4）に説明）等による大豆生産のテコ入れ、④優良品種、栽培技術の導入、機械化の推進等が挙げられている<sup>(18)</sup>が、今後、どこまで生産力増強が可能なのか注目される。なお、

「栽培業規画」では、菜種の生産拡大方策として、油分の生産性が高く、機械化直播や育苗移植が容易な品種を育成し、稲との輪作の体系を構築することによって、長江流域と北方地域（内モンゴル・新疆ウイグル両自治区、青海・甘肅両省等における春季収穫栽培を促進するほか、沿海地域や河川流域の「砂地を利用した植栽地の開発」を進めるとされている。

また、落花生については、遼寧・吉林両省の農牧交錯地帯での栽培拡大が意識されているほか、山東省・河南・安徽省等の中部地域で砂地や風砂乾燥地等での栽培拡大も可能であるとし、トウモロコシとの複合栽培等が推奨されており、さらに、新疆ウイグル自治区において綿花との輪作体系の構築が可能であること等が提起されている。

このほか、2022年一号文件では、生産性の低い林地の改造対策として、「油茶」（ツバキ科の常緑高木）の栽培面積を拡大することが提起されており、国家林業・草原局が所管する取組として、②2023-2025の三か年の活動方策が公表され、128万haの新植、85万haの低生産林の改造を行うなど、2025年に600万haの栽培面積を目指し、200万トンの「茶油」の産出を目指すとし、計15の省の約800県で重点的な取組を行うとしている<sup>(19)</sup>。

#### 4) 大豆・トウモロコシ带状複合栽培の積極普及等

2022年における新規施策として、農業農村部が大々的に普及を図ったのが、「大豆・トウモロコシ带状複合栽培」であった。農業農村部<sup>(15)</sup>では、トウモロコシ二列に対し、大豆四列を植え、光線を遮ることなく両方の作物に必要な水分や養分が行きわたらせるのだとし、同部等の研究組織で何年も栽培試験が重ねられ、全国で2021年までに46万ha以上の試験実績があり、栽培モデルと栽培技術は基本的成熟の域に達しているとしている。これにより、長年の課題であった大豆とトウモロコシの作付け耕地の競合問題が解決でき、ほぼ同面積の圃場でトウモロコシも大豆も通常の生産量に近い収穫が期待できるのだとしている。

このほか、同部は、大豆主産地の東北地域では、灌漑不適地における無灌漑栽培の推進や、地下水の過剰くみ上げが問題となっている地区で水稻から大豆への転換を進めるとしている。ただ、「大豆とトウモロコシの輪作地において、輪作の順序を入れ替え、大豆を栽培するよう誘導」するともしており、仮にこの手法が多用されていたとすれば、2023年以降の作付けにおいては、その反動減が発生するおそれも残っているのではないかと考えられる。

なお、「栽培業規画」では、遺伝子組み換え大豆の産業的応用の推進にも触れられている。

#### 5) 自給率向上目標

「栽培業規画」では、2025年の油料作物の生産量目標値を4,000万トン（対2020年比11.5%増）（大豆を除く。なお、大豆の目標値は、2,300万トン（同17.3%増））としており、その内訳としては、菜種が5か年で3割増（1,400→1,800万トン、28.1%増）、落花生が1,800→1,900万トン、6%増）とするが、他は、ゴマが2.2%減の45万トンなど、「生産を安定」（現状維持）との表現がされ、いずれも品種の育成や栽培技術の改良が課題とされる。

一方、農業農村部が専門家による推計値として公表している見通し（農業農村部、2022）では、その翌年である2026年の生産量の予測値として、菜種はかなりこれを下回る1,507

万トン、その後急速に拡大し、2031年が2,170万トンとしている。なお、落花生は、2026年が1,910万トン、2031年が1,951万トンと、先行きは、ほぼ横ばいの見通しである。

他方、消費は、「経済構造が年を追って改善するとともに、健康的な消費行動を唱導することによって」、中国の油料消費量の年平均増加率は、2022年の対前年増加見込みの2.0%から大幅に低下し、1.0~1.1%に低下するとともに、植物油の消費量の年平均増加率は、2021年の対前年増加率が4.1%（飼料用含む）、2021年までの10年間、平均3.7%増であったのに対し、10年間で6.1%増、平均0.6%増にとどまるとしている（6）参照）。

これにより、油糧種子輸入量（大豆含む）は、2021年の10,205万トンから、2026年は9,649万トン、2031年は9,196万トンに減少するとともに、植物油の輸入量は、2021年の1,039万トンから、2026年は877万トン、2031年には822万トンまで減少するとし、この結果、食用油トータルでの国産原料による自給率が、2021年の29.1%から、2031年には39.3%へと、10%ポイント以上増加するとしていることが注目される。

## 6) 食習慣変化の可能性

5) で説明した「油脂消費の増加抑制」のために、食生活の改善の面で何に取り組むのかについては、具体像は示されていない。なお、この点について、近年、中国では、生活レベルの向上、食の高度化に伴い、生活習慣病や子供の肥満等が社会問題化している中で、健康志向の強い消費者層により、「軽食」（スナックのことではなく、中国の伝統的な調理方法に比べて油脂（と塩分）の利用を減少させ、野菜や未精製炭水化物の利用を増加させて、魚・肉の消費における脂肪含有量を低下させるとともに、調理方法も油の利用を減少させて、「混ぜる、ゆでる、蒸す」等の調理方法を多用することによる健康的な食物利用・調理方式のこと<sup>(20)</sup>）が静かなブームを呼んでいると言われており、例えばこうした傾向がさらに広がっていくとの（希望的）観測に基づいているものと考えられる<sup>(21)</sup>。

ただし、上記のような方向が、都市・農村の区別や年齢層による違いを超えて、一般的に広がっていくのかどうか、現時点では予断を許さないと考えられる（【付論】参照）。

いずれにしても、党・政府上層において、国民の食生活の変化、あるいはあるべき食生活の形成が、自給率の向上、食の安全保障とも連結して考えられ始めたという点には留意が必要であろう。今後、中国の（道徳達成度の点数化など）何事につけ、指導・管理的な色彩の強い政策実現誘導方式が、富裕化と高齢化の進行に伴う医療費の増大抑制の観点等も踏まえつつ、食生活にも及んでくる可能性という点でも注目が必要ではないかと考えられる。

## 7) 2022年の油料作物生産と輸入の状況

2022年の油料作物の国内生産は、全体（大豆については、2.（2）1）参照）で前年比1.1%、40万トン増の3,653万トンとなり、中でも菜種は播種面積が前年より約27万ha（約4%）増の727万ha、生産量は82万トン（5.5%）増の1,553万トンとなった。

一方、輸入量（第3表）は、合計で約496万トン（前年比約11%減）となっており、うち菜種が196万トン（26%減）、ゴマが107万トン（9%減）、落花生が66万トン（34%減）

となる一方、亜麻が62万トン(45%増)、ヒマワリの種が20万トン(77%増)、綿実が45万トン(3.3倍増)となっており、国内生産において党・国務院が生産目標により地方政府を厳しくコントロールしている作目とそれ以外の差がはっきり現れているものとみられる。

各品目の輸入量トップの国の状況を見ると、菜種はカナダのシェアが92%から96%に、落花生はスーダンが41%から55%に、亜麻はロシアが47%から70%に、ヒマワリの種はカザフスタンが51%から84%に、綿実豪州のシェアが91%から95%へ、それぞれ高まっており、輸入総量削減とともに、輸入先国を多元化するという課題への対応は進んでいない。

なお、農業農村部は「食用植物油自給率(第2表参照)が1.6ポイント高まった」(2021年が29.1%とされており、30.7%となる。)としている。

第3表 2021年から2022年にかけての中国の農産物等輸入状況の変化

品目	単位:万トン (2021年の輸入量→2022年の輸入量)	
	輸入量	輸入国等の状況
コメ	492→616	インド109→218、パキスタン96→120、両国とも碎米中心(飼料用)
小麦	971→987	豪州274→572倍増。一方、米国273→63、カナダ254→179
トウモロコシ	2,835→2,062	米国1,983→1,487、ウクライナ823→526。今後ブラジルからの輸入本格化
大豆	9,647→9,108	国内生産増で輸入減少。ブラジル5,814→5,439、米国3,227→2,953。ロシアは増加(55→69)
大麦	1,248→576	アルゼンチン174→239。ウクライナ(321→25)のほか、カナダ、フランスも激減。
コーリヤン	942→1,014	豪州が大きく増加(104→181)、米国は減少(655→633)
菜種	265→196	95%がカナダ産(244→187)、ロシアが増加(7→10)
落花生	100→66	スーダン(41→36)、セネガル(33→18)等のほか、米国も減少(18→9)
ゴマ	117→107	アフリカ各国等に輸入先分散。ニジェール、トーゴ減少。スーダン、モザンビーク、ミャンマーが増加
亜麻	40→62	ロシア(20→43)、カザフスタン(6→15)からの輸入が大きく増加
ヒマワリ	11→20	8割がカザフスタン(6→16)、元々ウクライナ産の輸入なし
綿実	14→45	豪州産の輸入が大きく増加(12→43)
植物油	1,039→648	インドネシア(415→295)、ロシア(195→84)、カナダ(91→23)産輸入が減。ウクライナが増加(98→118) 植物油自給率が向上(29.1→30.7%)

資料：中国海関統計(ウェブサイト上の検索システム使用)より筆者作成。

## (2) 国際情勢の変化等の中での食糧の供給増に向けた新たな動き<sup>(22)</sup>

### 1) 五か年規画等における生産目標の状況

(i) (1)の一方で、食糧供給の絶対的な安定を掲げながらも、食糧(穀物、豆類、イモ類)全体の「五か年規画」期間最終年の2025年における目標生産量(必達目標とされる)は6億5,000万トンとされており、これは、基準年である2020年の6億6,949万トンや、2021年の6億8,285万トンをかなり下回る数値となっている(なお、前述のとおり、2022年実績は6億8,653万トン)。農業農村部が、「栽培業規画」の中で、7万トンという「達成可能値」は示しているが、客観的にはかなり控えめな目標と言える。なお、「栽培業規画」の中でこれと併せて示している播種面積の目標も基準年の2020年からは微減(1億1,676万ha→1億1,667万ha)となっている。しかも、そこに大豆と油料作物の増産目標も加わってきている中で、主要穀物は、基準年(2020年)に対し、ほぼ現状維持の目標となっている。この点について、農業農村部も、「困難を克服して大豆と油料作物の植栽を拡大する、…重大な政治的任務」<sup>(15)</sup>に対し、「あらゆる方策を用いて食糧生産を安定させる」<sup>(15)</sup>と使い分けており、食糧全体は、「拡大」ではなく「安定」に力点が置かれていたものと考えられる。

(ii) 特に、2020年から2021年にかけて輸入量が激増したトウモロコシ(479万トン(2019年)⇒1,129万トン(2020年)⇒2,835万トン(2021年))について、2021年は国内生産量の1,188万トン増加があっても輸入が増加したが、「栽培業規画」に明示されている2025年の目標値26,500万トンは基準年(2020年)の26,067万トンと大差なく、2021年実績の27,277万トンをかなり下回る。一応、同規画には、2025年の「達成可能値：27,750万トン」も掲げられてはいるが、自給率回復には程遠い、かなり低めの目標であったといえる。

前述の「大豆・トウモロコシ帯状複合栽培」の成果も未知数な中で、まずは大豆の生産増を優先することとし、控えめな数字を掲げていたとも考えられる。

(iii) 一方、専門家による見通し(農業農村部、2022)では、2022年から2031年まで、「栽培業規画」をかなり上回るトウモロコシ生産予測が示され(同規画最終年(2025年)の見通しが29,600万トンと、規画目標値より11.7%、規画上の達成可能値と比べても4.3%大きく、更に2031年には、32,400万トンへ拡大。)、輸入量は、2021年実績の2,835万トンから、1,000万トンへ、更に2030年には730万トンまで減少するとしている。

その要因として、①既に2022年2月末から、海外産の高騰により、それまで国内産の方が高値であった内外価格差が逆転し、国産優位に変化しており、「その影響が一定期間続く」とともに、気候変動等の影響もあり、国際価格が引き続き高位に留まり、これが国内生産の増加にも寄与すると見込まれ、②他方で、長期備蓄のコメ、高粱、大麦等の代替穀物が存在するため、とうもろこし消費量は緩やかな伸びにとどまると見込まれる、とされている。

この見通しそのものは、農業農村部の希望的な観測も多く含まれていると考えられるが、2.(2)1)で示したとおり、国家統計局(2022)では、トウモロコシの播種面積は、農業農村部の2022年4月の時点の見通しを上回っており(逆に、コメは下回る。)、ウクライナ情勢も見つつ、各地方政府へのトウモロコシ重視の取組要求が強められたとみられる<sup>(23)</sup>。

ただし、同見通しにおいて、トウモロコシの輸入量が、2022年の2,000万トン(2022年については、前述のとおり輸入量は2,062万トンとなり、結果的に、ほぼ農業農村部の見通しに近いレベルに抑えられた。)から、2025年の1,000万トン、2030年の729万トンへと急減するとの見通しとされていることについては、「安定的な国内生産の維持」とはされるが、自給率向上について明示しているわけではなく、国際情勢が安定し、価格動向が変化すれば、再び輸入増加方向に変化する可能性も十分にあると考えられ、注意が必要であろう。

## 2)「新・一千億斤(五千万トン)食糧生産能力向上キャンペーン」の開始

これまで見てきたように、大豆・油料作物の問題を超えて、国際情勢を踏まえた食糧(再)重視の流れは生まれつつあったが、2022年末の「中央農村工作会議」において、習近平総書記が強調する2023年以降に向けた新たな方針として、明示的に「新・一千億斤(五千万トン)食糧生産能力向上キャンペーン」をスタートさせることが明らかにされた<sup>(24)</sup>。食糧供給の量的な充足と、食生活の高度化に対応した食に対するニーズの多様化を踏まえ、「大食物観」(8ページ参照)に基づく、国民の多様な食料を総合的に安定させる戦略が強調され

ていたところから、再び「食糧重視」色が強まってきたことが注目される。唐仁健・農業農村部長は、「これは、できるかどうか、大丈夫かどうかの問題ではなく、必ず必要で、やり遂げなければならないのだ」との決意を示し、国务院の了承を得て、食糧、大豆、油料作物の生産目標を各省に下ろすとしたが、中でも大豆と油料作物の生産拡大を強調している。また、高規格耕地の建設に関連し、トウモロコシに重点を置いて、食糧・油料作物の単収の増加を図ることも表明している<sup>(25)</sup>。

### 3) 損耗減少と食物節約の再提起—習カラーの再強調—

2022年12月の中央農村工作会議では、「食糧の安全保障は、増産と減損の両サイドに同時に注力しなければならない」とするとともに、改めて「食物節約に係る各項目の活動を深化させ続けなければならない」とし、「損耗防止」(資産、貯蔵、加工、運送、消費の各段階)と無駄撲滅、外食・家庭消費を合わせた「節約」に引き続き取り組むことが示されている<sup>(24)</sup>。

## 4. 農村「共同富裕」に向けた「集団所有」による改革

### (1) 農村の住宅用地をめぐる改革方向の模索

農村の住宅用地が「農民の集団所有経済」の中でどう位置づけられるかが、この十数年来の農村の土地をめぐる一大論点であり続けており、「試点」(改革の試験実施)が全国農村で展開されて、その集約点が模索されてきているが、決着を見ずに、「試点」が継続されている。

核心となる問題は、①中国の土地資源が全体として不足している中で、農民工等による農家人口の一世帯全体の都市部への移動等により農村人口が減少するとともに、農村の住宅用地の相当数が遊休化状態にあり、農民の住宅建設のニーズと用地の集約・節約の要請を両立させる必要があること、②党・政府が目指す「都市郷村の融合発展」、「都市と郷村の要素の平等交換、双方向の流動」(「農業農村現代化規画」第9章)に向け、都市と郷村の人口が双方向に流動する大きなすう勢の中で外来人口の居住ニーズを保障するため、農村住宅用地の財産権構造の開放性を拡大する必要があること、③そして、「共同富裕」の一つの焦点である農民収入の増大につなげるために、いかに制度改革を農民の利益につなげるか等である。

改革の根幹は、土地所有権は農村の集団所有であることを前提に、耕地について「請負経営権」を「請負権」と「経営権」に分離して流動化を進めたのと同様に、住宅用地の「使用权」を農村集団構成員としての「資格権」と「使用权」に分離する前提で検討されてきた。

しかしながら、耕地の保全を前提に、農家が自ら農業経営を行うのか、受委託や別の経営者等に委ねるのかという問題に比較的集約される耕地の問題<sup>(26)</sup>と異なり、住宅用地の場合、耕地を削減せずに用地を確保し、新たな遊休化も生まれないよう対応する必要がある。また、「一戸一宅」の厳守、配分面積基準の徹底等の根幹となる課題の解決が必要<sup>(27)</sup>(葉, 2019)であるが、それは、かつての私有財産時代からの経緯による保有面積の不均衡や、家族人数

が元来まちまちであること等<sup>(28)</sup>（黄，2021）の難関に直結している。このため、都市的需  
要に対する住宅用地の開放性を高める（葉，2019）といった大きな課題はあるものの、当  
面、農民には基本的に住宅用地が分配され、そこに住宅が建設されて農家世帯が居住してい  
るか、仮に不在村であって土地と家屋が遊休化していても、差し迫った不利益が生じておら  
ず、「無駄」が生じているだけ（黄，2021）という状況の下では、拙速に進めて新たな問題  
を発生させることを避ける方が無難ということになっているのではないかと考えられる。

## （2）「農村住宅用地管理暫定弁法」案の公表

こうした中、農業農村部は、2022年11月に「農村住宅用地管理暫定弁法」案を公表し、  
パブリックコメントに付した<sup>(29)</sup>。しかしながら、本案では、当初改革のキーポイントとされ  
ていた「三権分置」自体には踏みこめておらず、住宅用地所有者である「農村集団経済組  
織」と土地が分配され、その土地を使用する「集団構成員たる村民」との関係に終始したう  
えで、使用权の行使の態様についての整理を通じて、間接的に賃貸、譲渡等のあり方を整序  
するにとどまっておき、構成員外への土地の売買のみならず、（無償はもちろん、有償であ  
っても）使用权の分配も含まれておらず（第33条）、改革試験実施中の地区は適用除外とさ  
れており（第37条）、試験実施途上における部分的な整理を行ったとの扱いに留まってい  
る<sup>(30)</sup>といえる。結局、2022年一号文件等で、繰り返し、「穏便に慎重に改革試験実施を推進  
する」とされているとおき、まだまだ、先の道のりはかなり長いものと推察される。

## （3）農民集団の資産に係る財産権制度の改革

農村の農民集団が所有する財産、すなわち集団経済組織が統一的に経営する資産の財産  
権制度の改革については、党中央・国務院が2016年に農村集団所有財産権制度の改革を着  
実に推進することについての政策意見を発出する<sup>(31)</sup>ことで、全面的な体制づくりがなされ、  
基本的な問題は既に解決した<sup>(32)</sup>（黄，2021；陳，2022）ものと位置付けられている<sup>(33)</sup>。

しかし、陳（2022）によれば、全国に8兆元弱存在するとされている農村集団経済組織  
の資産のうち三分の二は、北京、上海両直轄市、江蘇省、広東省等、元来経済の進んだ東部  
地区に、残りを中部、西部が半分ずつ分け合うような構図であり、しかも、資産の内容も、  
「経営性の」すなわち、新規の事業のスタート等に供することが想定できる土地、施設等が  
6割弱を占める東部地区に対し、中部、西部ではそれぞれ4分の1程度しか含まれていない  
ということであり、残りの「公益性の」資産を活用しようとするれば、新たな、かつ継続的な  
費用を投入する必要があるとの課題が指摘される<sup>(34)</sup>。

「帰属が明晰で、権利・機能が完全で、流動が順調で、厳格に保護された中国社会主義の  
特色ある農村集団財産権制度」の樹立により、「共同富裕」の最大の難関である農村の富裕  
化を目指すとの課題に向けては、「全く容易な道のりではなく」（陳，2022）、地域間の財  
政収入、さらには税制改革を通じた、個人・法人レベルの制度的な所得再配分手段の導入等、  
更なる大きな改革措置を要するであろうと見込まれる。



#### (4) 新たな農村間格差の拡大のおそれ

(1), (2) の住宅用地の改革方向が容易に収れんしない大きな理由の一つとして、耕地の場合には、経営委託、農地利用の効率化、担い手不足の中での大規模経営体・農業企業への集約化という大きな目標は、地域間で大きな相違がないはずであることと異なり、住宅用地の「資格権と利用権の分離」は、当該土地が集団内外の他者から見て利用価値、資産価値がなければ意義を持たないという問題がある。黄 (2021) も指摘しているとおり、「こうした需要のある農村はごく一部で、そもそもそういう土地ならば遊休化していない」のであり、「改革理念と現実が必ずしも適合していない」ケースが多い<sup>(35)</sup>なのであろう。

こうした点は、(3) の農民集団の資産の問題とも完全に共通しており、すなわち、これは、「共同富裕」化を目指すと言いながらも、その手段が地域の保有する潜在的な財産価値である以上、容易に想定されるように、中国国内の大きな地域間格差を反映し、当然のことながら、このような「共同富裕」の「財源」となるべき「住宅用地」や「集団経営資産」の価値の大きさや活用の可能性そのものが、新たな地域間格差を招来してしまう面を持っていると言えそうである。

現在進められている「改革」は、都市との格差を縮小することが一定程度できたとしても(それ自体困難と考えられるが)、今度は潜在的に存在した「農村間格差」を大きくしてしまうおそれが多分にあると考えざるを得ない。

中国の「共同富裕」への道はかくも険しいととらえざるを得ないのではなかろうか。

## 5. まとめ

2., 3. で述べたとおり、中国の三農政策は、他の分野と同様、習近平総書記指導体制を強調するとともに、「安定重視」傾向と、農業補助制度への依存を強め、地方幹部の成績査定をテコに配分目標の実行を各地域に求めつつ、生産能力を増強し、所要量の農産物の生産実現を図った感が強い。その中で、2022年は、当初目標に見合った食糧・油料作物の増産の一方で、輸入量の削減が達成されたが、不穏な国際情勢や対外摩擦の継続もあり、当分この方向が継続されそうな雲行きとなっており、他方で、近年かなり強調されてきた「生産サイドの構造改革」や「新型経営体の育成」といった改革指向は後方に退いている面もあろう。

他方で、4. でみたように、「共同富裕」の旗印の下に、集団所有を前面に打ち出した新たな格差是正策が重視されるようになり、IT分野はじめ産業分野への様々な規制の動きと相まって、社会主義的手法を前面に掲げた課題解決への指向が強まる可能性が高い。

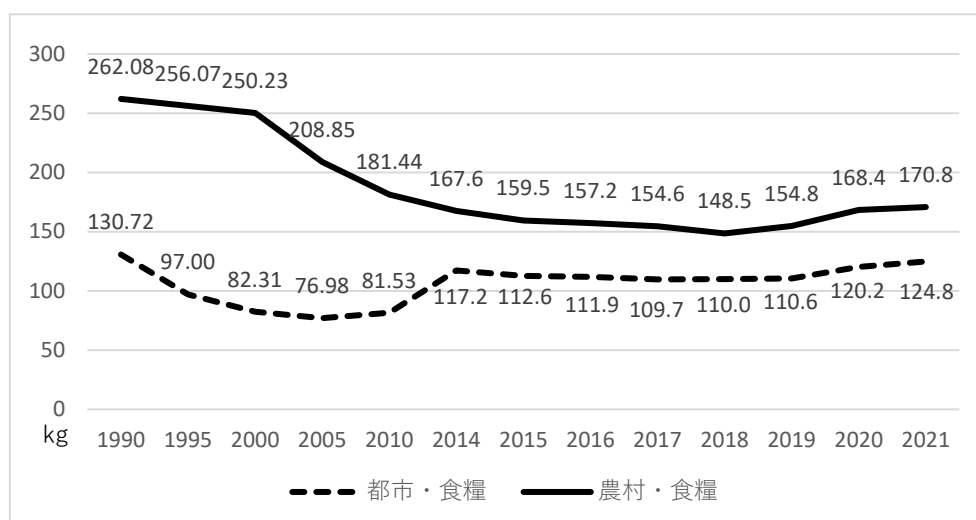
こうした潮流も踏まえながら、今後とも注意深く中国の食と農の課題に向き合っていくこととしたい。

### 【付論】中国の都市・農村別の一人当たり食品消費の状況（3.（1）6）関連）

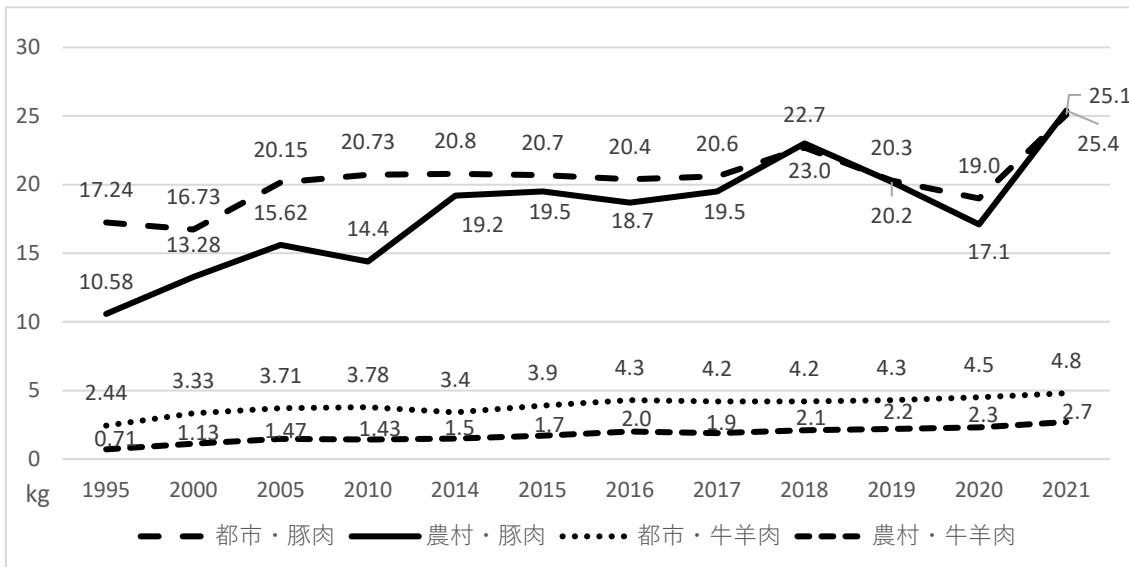
中国の場合、様々な生活要素を通じ、都市・農村の差異、格差が大きいことが指摘されているが、食生活の面でも、都市と農村の状況には、依然としてかなり大きな相違があり、マスコミや情報インフラの発達に加え、農民工（出稼ぎ農民）の移動等の人的な流動の要素も影響して、農村部の消費への都市部の影響が強まっていると想定されるものの、第1図(1)に示すとおり、食糧については、農村地域の方が一貫して消費量が多いという結果が出ている。肉類については、第1図(2)のとおり、逆に、都市部の方が明らかに消費量が多いが、一時的（2018年）ではあるが、豚肉については、農村の方が上回る状況がみられることと、豚肉については、都市・農村とも2019・2020年について、2018年より下回っており、これは明らかに中国の豚肉生産が、ASFの影響により激減し、価格も高騰した影響と考えられる。2021年には都市・農村とも消費が回復しているが、再び農村が都市を上回っている。

そして、中国農政の焦点である食用油については、第1図(3)のとおり、2015年をピークに都市部では食用油の消費が減少に向かっている可能性があり、一人当たりの消費量が2018年に農村部と逆転しているとの結果が現れており、農村の食用油消費は、むしろ近年は上昇傾向が強まっている可能性があるが、その要因としては、全般的な生活レベルの向上、人口の流動化に伴う都市部の生活パターンの影響の強まりに加え、近年政府により強力に進められている農村E-コマースの展開等、農村部における消費のレベルアップ促進（内需拡大と農村振興の両面を持つ。）の影響もあるものと考えられる。

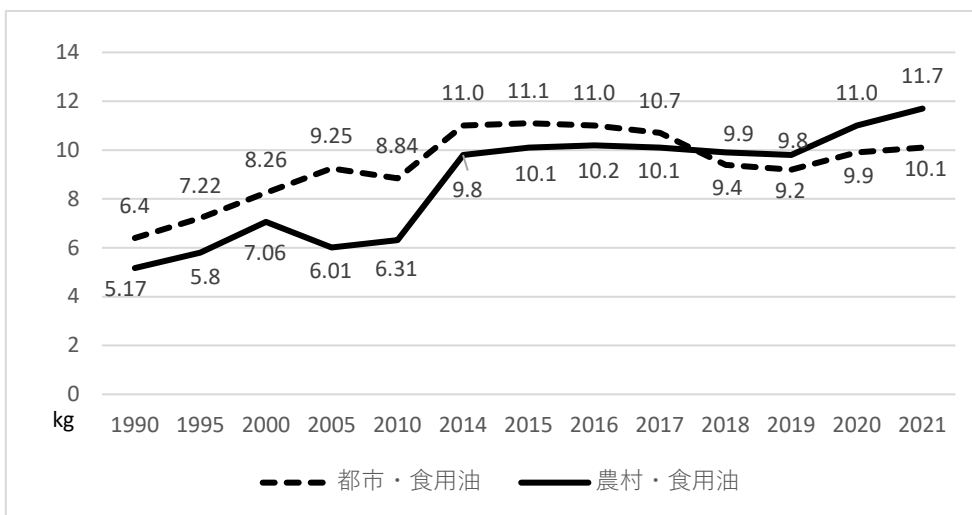
都市部のこのような動きが、本当に健康志向の高まりと関連するのか、また、農村における消費レベルの充足感と、都市部の影響を受けた健康的な食生活を求める動きが農村にも表れてくるのかどうか、前述のとおり中国の食料消費、食の安全保障、さらに世界の食糧需給にも影響を与える問題として、注目をしておく必要がある<sup>(36)</sup>。



(1) 食糧



(2) 豚肉・牛羊肉



(3) 食用油

### 第1図 都市・農村の一人当たり食料消費

資料 ((1) (2) (3) とも) : 国家統計局 (2012)・国家統計局 (2022) 「全国居民人均主要食品消費量」 (城鎮・農村) のデータにより筆者作成。

注 (1) 無症状感染者を含めわずかな感染者の発生でも「社区」等の単位で封鎖式管理と厳格な行動制限を通じて、市中感染の外部への拡散を徹底的に防止すること。

なお、都市部における「社区」(おおむね我が国でいうと「団地」やマンション群のイメージ)、農村部における「行政村」にはそれぞれ住民の自治組織(ただし、幹部職員には地方政府からの給与が出ているとされる。)としての「居民委員会」、「村民委員会」が置かれ、都市部における職場(「単位」と呼ばれる。)、農村部における「人民公社」が住民に対する行政・社会的サービス機能を失った1980年代の改革開放以降、最基層の行政サービス自治組織としての役割を有してきている(高口, 2021)。

北京、上海等の大都市部では、都市的生活様式の進展とともにその存在は、住民からあまり意識されることもなくなっていたとされるが、今次の新型コロナ対策、特に「ゼロコロナ政策」による「封鎖式管理」の強化により、その機能が「復興」され、フルに活用されたものとされる。更に、習近平政権の下で、1,000~3,000世帯にも及ぶ社区では十分な社会管理が困難であることから、これを細分化した「網格」(グリッド)の整備が進められており、地域内の巡回や住民との直接対話、逆に言えば効果的な地域治安の強化が図られており、特に、その機能がコロナ対策の中で発揮されたといわれている。

- なお、都市部の場合、郷・鎮の機能に相当する都市部基層行政サービス代行自治組織（正規の行政組織ではない。）としては、「街道弁事処」が存在しており、「ゼロコロナ」政策による「封鎖式管理」における封鎖単位は、住民居住形態等の違いにより「社区」、街道内「小区」、鎮内「行政村」が混在している。
- (2) 以下の説明については、中国国家衛生健康委員会ウェブサイト、[http://www.nhc.gov.cn/xcs/xxgzb/gzbd\\_jkzt/crb/zl/index.html](http://www.nhc.gov.cn/xcs/xxgzb/gzbd_jkzt/crb/zl/index.html) 及び中国疾病予防コントロールセンターウェブサイト、[https://www.chinacdc.cn/szkb\\_11803/](https://www.chinacdc.cn/szkb_11803/)（ともに2023年1月25日参照）等から筆者が抜粋、再構成した。
- (3) 2022年11月に入り、ゼロコロナ政策を緩めるとは決して表明しないまま、感染対策の「より科学的、合理的な推進」を図るとして、社会的な不満や国内経済への悪影響を緩和する方向での措置が打ち出された。それと同時にほとんどの省・自治区・直轄市で同時に感染事例が多発化傾向を示し、無症状を含めた新規感染者数が、これまでの3年間での最高レベルを記録（11月下旬に3万人超に達した。ただし、死者数として公表されている人数は、同年4月中旬から5月下旬に約六百人発生して以来、約半年間発生しなかったなど、ゼロコロナ政策の大きな成果として喧伝されている。なお、2021年の一年間の死者数は二人に留まるとされている。）する等の状況が発生し、「高リスク地区」として封鎖措置が取られる地区が一万余所を超える等の状況が生じ、住民の職業活動と生活に対する抑制感がかえって高まることとなった。
- このため、広東省広州市で農民工（出稼ぎ農民）を中心とするデモが発生したと伝えられるほか、少数民族管理の一環として様々な抑圧を受けやすいとされる新疆ウイグル自治区では、感染者数は、この間、1日当たり、ピーク時でも五、六十人程度に抑えられているとされながら、数か月にわたり一千以上の地区で「高リスク地域」としての封鎖措置が継続したと言われていることなど、特に社会的弱者や党・政府として「管理」し難い社会的集団へのしわ寄せが非常に大きくなっていった感がある（最後の点については、毎日新聞2023年1月6日付け第1・2面「生活奪われたウルムチ」(厳戒「ゼロコロナ」・抗議活動の発端) 「中国都市封鎖傷深く」(ウルムチ観光名所客足戻らず・当局デモ警戒市内監視) 参照)。
- (4) 2022年12月22日付け日本経済新聞12面「中国、止まらぬ薬不足 生産現場、対応遅れ 日本でも影響」等
- (5) 国務院新型コロナ共同予防抑制メカニズム」総合組の名で、2022年12月15日付けで、「農村地区新型コロナ疫情予防抑制・健康サービス業務方案」が発出され、農村地区の衛生健康サービス資源の不足の中で、急激な人口流動、農民工（出稼ぎ農民）等の一斉帰郷に対し、郷鎮の衛生院や村衛生室への連絡体制の強化、村民委員会等の機能を発揮した地元高齢者や留守児童等の健康チェックの強化、高齢者へのワクチン接種の促進、「農村地区愛国衛生運動」の展開、これに必要な人員の配備や薬品・器材等の準備が求められた。一方、農業農村部・国家郷村振興局等は同月24日に全国テレビ会議を開催し、農村部での対策徹底を手配した。
- なお、同年12月上旬には、ほぼ連日のように同メカニズムにより記者会見が行われるなど、対策に注力している姿勢も見せていた一方、同月13日からは、無症状感染者の国家衛生健康委員会による集計・公表を取りやめ（PCR検査を放棄し、把握不可能になったとの説明）、同月25日には、毎日の感染状況の公表を下部組織（中国疾病予防センター）に移管し、その他の伝染病等と同様の扱いという「見せ方」で、広報資料中の参考情報の一つに「格下げ」するなど、事態は緊迫感を増しているながら、取扱いは縮小するという対応が進められた。
- (6) その後、政府公表感染者数が過小との指摘もある中、2023年1月9日には毎日の新規感染者数等のデータ公表が中止された。なお、「感染者は約9億人」（1月11日時点、北京大学推計）、「国内80%の人（＝11.3億人）が既に感染」（同月21日時点、政府組織専門家発言）等の報道もある。
- 農業農村部等は、その後も農村部への感染の広がり強い警戒感を表し、春節期間中や春節明け直後にも全国テレビ会議を開催したが、国内における新型コロナをめぐる力学が、最早「ゼロコロナ」には回帰できない状況の下で、党・政府部内では、農村関係部局に、そして中央から地方の党・政府組織へとしわ寄せられていることが強く窺われる。この関係が、改めて、中国の都市と農村の関係、社会の現状を物語っているともいえるであろう。
- （なお、春節明けの記者会見で、農村部の感染拡大は生じなかったことについて説明がなされた。（国務院聯防联控機制2023年1月30日新聞发布会「介紹春節期間疫情防控有關情況」、<http://www.nhc.gov.cn/xwzb/webcontroller.do?titleSeq=11510&gecstype=1>（2023年1月30日参照））
- この間、死亡事案はかなり発生しているも「別の持病等により死亡したものは、新型コロナ死亡者としてカウントしない」という論理構成で、死亡者はわずかしか発生していないと説明していたが、春節直前の同月14日に、「他の合併症を含めたコロナ関連の死者数が前年12月8日から1月12日までで6万人、うちコロナウイルスによる呼吸器系の原因による死亡事例が5千5百人」等と公表し、また、春節休暇中の同月25日に、新規陽性者数は12月22日の694万人、入院中の患者数と重症者数は1月5日の162.5万人、12.8万人をピークに、それぞれ1月23日には1.5万人、24.8万人、3.6万人まで減少したと公表した。
- (7) 国務院新聞弁公室2023年1月18日「国新弁舉行2022年農業農村經濟運行情況新聞發布會」、<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/49421/49494/index.htm>（2023年1月25日参照）
- (8) 2022年9月28日新華社通信「多措併舉做好猪肉穩產保供-農業農村部畜牧獸醫局負責人談生豬生產熱點話題」、[http://www.gov.cn/xinwen/2022-09/28/content\\_5713036.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2022-09/28/content_5713036.htm)（2023年1月25日参照）
- (9) 2022年の「家きん肉」の集計範囲が変更され、「鶏爪」、「鶏雜碎」が集計範囲から外されたことにより、2021年の輸入量も70万トンに変更されている。なお、2021年までの集計方法であれば、2021年が148万トン、2022年が132万トン（11.0%減）となる。
- (10) 「三品一標」とは優良品種育成、品質向上、ブランド（品牌）確立と標準化生産のこと。これを発展させる具体的な四つの制度が、緑色食品・有機産品・地理的表示と「標準達成合格農産品」とされ、キャンペーンの柱が、優良品質農産品生産基地建設・優良農産品品質向上・優良品質農産品消費促進活動・合格農産品PR活動である。
- (11) なお、仇ら（2022）は、現状の問題点として、米国の種子産業の発展の歴史と対照しつつ、育種研究開発を公共科学研究部門が主に担い、種子企業の参画が不足し、育種資源が分散、投資市場として機能していないため、「公共的な科学研究と市場のニーズが釣り合っていない」とし、特に、種子形質資源バンクが未整備であることを指摘するとともに、種子企業の規模が小さく、育種人材が公共科学研究部門に偏っている、そこには知的財産

権の保護が薄弱であることが大きく関係していると分析し、育種・繁殖・普及が一体化した枠組み作りの必要性を主張している。その上で、種子企業の運営システムの改善と企業の統合・合併を進め、「零細、分散、弱体」という問題を解消せよとし、税制上の優遇を行うことを提起するとともに、「民間資本に国有資本と同様の利益を与え、民間の資本投資を奨励せよ」としている。

一方、毛ら(2021)は、農業科学技術の管理体制が計画経済的で、行政依存性が非常に強い上、行政区分により分割された部門間で交錯し、連動がスムーズでなく、分散と余剰、集約不足が目立ち、大きくは、国と地方の二階層間でそれぞれ中央と地方から投入が行われ、科学機関、大学、企業等の中で、また地方間で、各々が独立し、「孤島」現象が際立っていることを指摘している。また、研究開発投資については、①総量不足(農業総生産値の1%未満)、②構造のアンバランス(経費投入が効率科学機関に傾斜し、企業等への支援が欠乏)、③財政の無償投入による行政管理モデルが主のため、投入が単線的で市場メカニズムによる革新、企業的なコスト計算と収益分配メカニズムが機能していないとする。更に、科学技術が農業生産の上下流を接着できておらず、産業チェーンとバリューチェーン、科学技術の革新のチェーンとが連関していないことと、科学技術の成果を応用に転化する能力が欠け、大量の成果が実験室から外に出ておらず、農業生産の需要に結びついていないことを指摘している。そこで、①物質資源の探索・鑑定と利用の体系を企業の力を活かしてもっと高効率な長期メカニズムに替えていくこと、②(米国の例も踏まえつつ)公的科学研究機関が基礎研究を深化し、技術プラットフォーム企業が技術の集約と成果の実用転化に注力し、リーダー企業が品種の創出普及を展開する一まとまりの協同革新体系、一本の研究開発チェーンを樹立すること、③国が力を入れて、国際競争力を有する1、2の「空母」企業を樹立すること、との政策提言を行っている。

- (12) 2021年3月5日全国人民代表大会「部長ぶら下がり会見」(唐仁健農業農村部長)、  
[http://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/202103/t20210305\\_6363023.htm](http://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/202103/t20210305_6363023.htm) (2023年1月25日参照)
- (13) 2021年12月26日新華社通信「中央農村工作會議在京召開 習近平對做好“三農”工作作出重要指示」,  
[http://www.gov.cn/xinwen/2021-12/26/content\\_5664691.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-12/26/content_5664691.htm) (2023年1月25日参照)
- (14) 「自らの飯碗を中国産の食糧で満たす」という従来から多用されているこれまでの中国の食糧安全保障の標語に對置された新たな表現。
- (15) 2022年2月23日國務院新聞弁公室主催記者会見における唐仁健農業農村部長のコメント、  
<http://www.sciogov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/47673/47901/index.htm> (2023年1月25日参照)
- (16) 「栽培業規画」では、更に、地域特産物的な振興方策として、食用ガヤツリ(キハマスゲ、中国名は油莎豆、アフリカ・地中海地域原産とされる。)にも着目しており、「現代の育種技術により品種を選抜育成し、油分の抽出率が高く、栽培収穫が容易となる新品種を育成し、「緑色(環境調和)で高効率な栽培モデルを産み出し、機械の研究開発を行い、「雑草化」防止の技術を研究する」ことで普及が可能になるとしている。また、前掲の2022年一号文件では、大豆についても、アルカリ土壌地の活用による栽培モデルの樹立が提唱されている。
- (17) 張雯麗・農業農村部農村經濟研究中心研究員の分析による(張雯麗「供給側結構性改革背景下油菜產業發展路徑選抉」『農業經濟問題』2017年第10期11-17等)。
- (18) 2022年4月2日經濟日報「大食物觀・全面提昇我國油料生產能力」, 張雯麗・農業農村部農村經濟研究中心研究員のコメント、  
<https://www.cfsn.cn/front/web/site.newshow?newsid=77939&pid=136> (2023年1月25日参照)
- (19) 2023年1月5日中国綠色時報「加快油茶產業發展三年行動方案印發」,  
<http://www.forestry.gov.cn/main/586/20230105/090422759886475.html> (2023年1月25日参照)
- (20) 「軽食は何様な食物呢」張媛媛・北京大学人民醫院消化內科副主任醫師のコメント、  
[https://m.baidu.com/bh/m/detail/ar\\_4940565911313095475](https://m.baidu.com/bh/m/detail/ar_4940565911313095475) (2023年1月25日参照)
- (21) 一例として、2021年4月20-21日の中国農業展望大會(農業農村部)における廖伯壽・中国農業科學院油料作物研究所研究員の報告、  
<http://news.foodmate.net/2021/04/592033.html> (2023年1月25日参照)
- (22) なお、2022年後半からは、ウクライナ問題や國際的な農産物價格の高騰、途上国の食糧不足問題の中、おそらくは習總書記の意向が大きく影響し、国内生産強化の潮流は強まる一方のようだが、2022年の初めくらいまでは、従来からの「人口が多く、完全には自給できない」ことを前提とした『適度な輸入』重視の食糧戰略が議論されてきている。自給率維持への「悲觀」論と従来からの海外進出強化への問題提起の一例として、杜ら(2022)(なお、杜鷹氏は、元國家發展改革委員會副主任で食糧安全保障政策の元責任者)は次のように述べている。  
 「五か年規画(2021-2025)とともに公表された2035年までの長期ビジョンが掲げる「2035年に中国が「基本的な現代化」を実現」という目標を実現した時点で、小麦と玉米は96~97%程度の自給率が維持できるが、トウモロコシは、需給ギャップ(輸入量)が3,500万トンに達し、自給率は90%程度に低下、大豆の輸入ももっと拡大せざるを得ない。そして、「食物自給率」(計算方法としては、①輸入農産物を含めた仮想必要耕地面積の比率で算定する方法と、②我が国の手法にヒントを得たカロリーベースの自給率を提唱。ともに、2019年についての試算としてほぼ75%程度であるとしている。)の考え方を紹介し、これらについて、かつて日本や韓国がたどった道筋の「轍を踏んで」しまえば、例えば②は65%前後まで下がってしまうおそれがあるとし、近い将来に向けて「適度な輸入」を織り込んだ安全保障は必要だが、その実現のためには、自らの安全保障における主導権を手放さないために、「70%」の死守が必要と提起した上で、海外に視野を広げた供給チェーン確立(2007年から一号文件でも主張されている「走出去」(海外進出)への取組と、それが可能な企業と人材の育成)が重要としている。これは、「五か年規画」と農業農村部等が目指す、国内生産の増強と輸入の抑制による自給率保持に関して、生産コストの増加と國際競争力の低下の中で、樂觀的に過ぎ、現実的でないと見通しに立っているとも受け止められる(なお、種子業対策充實の必要性では政府と見解が一致)。
- (23) なお、農業農村部は、この見通しの中で説明していないが、昨年版までの組立ての轉換として、見通しの前半5か年においてトウモロコシの在庫の減少を容認する前提(年末時点の需給の過不足としてマイナスが立てられていた。)が、2022年版(農業農村部、2022)では、在庫積み増し方向に変更されている(2021年版(農業農村部(2021))では、「2020年:-1,603万トン、2021年:-289万トン、2022年:-874万トン」→2022年版



- では、「2021年：1,884万トン、2022年：384万トン、2023年：199万トン」・・・ことであり、ウクライナ情勢及び米国との関係の不安定な状況の長期化を踏まえ、需給安定のためのトウモロコシ在庫の安定の必要性について、党・政府の認識の見通しが厳しい方向に急転換したことが、言外に推認される。
- (24) 2022年12月24日新華社「習近平出席中央農村工作會議併發表重要講話」, [http://www.gov.cn/xinwen/2022-12/24/content\\_5733398.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2022-12/24/content_5733398.htm) (2023年1月25日参照)
- (25) 「加快建設農業強国 暢通城鄉經濟循環—訪中央農弁主任、農業農村部部長唐仁健」, [http://www.gov.cn/xinwen/2023-01/06/content\\_5735372.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2023-01/06/content_5735372.htm) (2023年1月25日参照)
- (26) 農民集団所有の耕地について実行されている家庭請負経営制度では、土地の所有権（農民集団）、使用権（集団構成員である農家家庭）、経営権の三権分置により制度改革がほぼ完成した。住宅用地についても、2018年1月の國務院意見発出後、所有権（農民集団）、使用権（農家）のうち後者を、「資格権」（集団構成員である農家家庭）と「使用権」に分離し、「三権を分置」する方向で、改革の推進が図られてきた（「五か年規画」もこの趣旨）。
- (27) 葉興慶・國務院發展研究中心農村經濟研究部長は、以下のように現状を整理している。
- 都市と郷村の人口の双方向の流動のう勢、外来人口の居住ニーズの保障の必要性があり、そのために農村住宅用地の財産権構造の開放性を拡大すべきである。構成員の使用権は集団内部でのみ移転させる。まず、構成員の範囲の確定方法を明確化する必要がある。「三権分置=住宅用地の移転範囲の拡大」という社会的ニーズに応えることが最大の眼目だが、同時にマイナス効果の防止（投機対象にさせず秩序ある開放を図る）の視点が必要。
- 将来に向けては、住宅用地版の「三権分置」は、構成員権（=身分資格権（農民集団の構成員であることを前提））と「住宅用地使用権」（=財産権）を分離することであり、後者は、農用地に係る「農家請負経営権」に類似のものとして、「移転使用権」として活性化させるための条件整備が必要である。この場合の課題として次の三点が挙げられている。
- ① 歴史的経緯や、新築後に旧宅も取り壊さず残存、等々により標準を超過する住宅用地面積の占有があり、その不公平が顕在化すると農村社会の安定を損なうことになる。このため、超過専有部分の退出義務を課し、或いは残留がやむを得ない場合にも有償使用を実行する必要がある。
  - ② 新たな住宅用地の申請に対し、有資格集団構成員であっても、無償申請、すなわち集団構成員への「福利のための分配」は停止する。どこかの時点を区切って、住宅用地未配分構成員に対しては、補償金を給与することで対応する。
  - ③ 住宅用地の使用期限を明確化する。例えば、70年と明定し、構成員の実際の居住が続いている場合のみ延長を認める。実際に居住していない場合には有償で退出を可能とし、あるいは土地使用費の納付を条件に継続保有を認める。
- そして、移転使用権の開放の方向を見定める必要があるとしている。具体的には、次の三点を挙げる。
- ① 譲受対象者 優先順位は、ア集団經濟組織構成員、イ農村地域への移転創業者、ウ農村地域への移住者の順。
  - ② 移転の用途 ア外来人口の自らの居住、農村休暇観光等の地場産業振興を優先、イ別荘、個人の会館建設等は厳禁、ウ移転側の主体としては、構成員個人のほか、集団による「農民住居合作社」創設による統一的な移転も考えられる。
  - ③ 移転方式 農家住宅の賃貸の発展を奨励、最優先は村集団經濟組織が、遊休化農家住宅と住宅用地をセットで利用する場合（自営、賃貸、外部商工業資本との共同経営、合作社構成員による同様の事業化、住宅を外部者に分割提供する場合も）とする。使用権の期限が到来後は、構成員たる使用権者が回収し住宅用地使用権を回復させる。
- (28) 黄延信・中国農業經濟学会副会長は、農村住宅用地制度改革で留意すべき点として、次の三点を挙げている。
- ① 歴史を尊重すべきこと。すなわち、農民の住宅用地は先祖伝来のもので、政府が地主の土地を募集して分与されたのはほんの一部に過ぎない。1962年に農村人民公社業務条例の改正で農民私有の住宅用地が（公社内の生産隊の）集団所有となったが、農民の心中では、住宅用地の所有権は変化していない。隣家との境界線の意識もそのままであった。したがって、住宅用地が「無償」であることは、当然であって、「実践の中では、そもそも「集団」に帰属しておらず、この点は、この問題を議論している多くの識者の意識と大きく異なっている。
  - ② この問題で、現在、何億もの農民は住宅用地を何らかの形で占有しているため、差し迫った新たなニーズは存在せず、一方で、現在使用する土地（いかに未利用・低利用であっても）からの退出へ誘導するインセンティブもない。また、前述の経緯から、新たに面積基準を設けたとしても、そもそもの占有面積が農家間で同一ではないので、一部割譲や有償化を求められても受け入れられ難い。
  - ③ 離村による土地の遊休化が問題となっている中、住宅用地総量を増加させてはならず、既存住宅用地量の範囲で、有償での譲受を可能とすることにより、住宅用地の「集約節約利用」を厳守すること。農民の利益保護が根本的目的である以上、また、住宅用地の市場化の方向を目指す以上、農家にとって最も金銭的な価値のある資産を市場外に出してしまうような形、すなわち、一部はく奪や有償化、住宅の取り壊し等「農民への財産上の権利の付与」に反する改革方向は取らないこと。「一戸一宅」原則の問題も、何世代で一戸なのか、農家間で住宅建設について配慮すべき子供の数が異なっていることへの考慮等、何をもって公平とし、あるべき面積の基準とするのか、慎重な考慮を要すること。
- (29) 農業農村部ウェブサイトにおいて公開、  
[http://www.moa.gov.cn/govpublic/NCJJTZ/202211/t20221128\\_6416131.htm](http://www.moa.gov.cn/govpublic/NCJJTZ/202211/t20221128_6416131.htm) (2023年1月25日参照)
- (30) その主な内容としては、①農村の住宅用地は、農民の集団所有に属し、農村集団經濟組織が集団を代表してして所有権を行使し、住宅用地を管理し、村民の住宅用地の合理的な利用をリードする（第3条、第7条）、賃貸、譲渡、退出、回収等についてはこの弁法を適用する（第4条、=これらの行為ができるということ）とされ、②住宅用地は当該農村の集団所有經濟組織の構成員に無償で分配され、世帯を単位として占有使用され、売買できない（第3条）とするともに、都市住民による住宅用地買入は厳重に禁止され（第33条）、③村民は、ア家庭に住宅用地がない、イ子女の結婚等で世帯を分けた居住が必要になり現有の住宅用地では分戸居住のニーズが満たせない、ウ自然災害や、政策的な移転、政府の規画実施等で新たな場所を選定して住宅を建設する必要

がある、等の場合に、農村集団経済組織に対して世帯を単位として住宅用地を申請できる(第15条)とされ、逆に、④農村村民の住宅用地申請が承認されない事由としては、ア「一戸一宅」に合致しない場合、イ元の住宅用地退出の協議が整わずに別の場所の住宅新築を申請する場合、ウ農村住宅を売りに出し、賃貸に供し、あるいは贈与した後、改めて住宅用地を申請する場合には承認されない(第20条)とされ、また、⑤遊休化した住宅用地等の利活用について規定し(第26条)、⑥住宅用地の賃貸を行う場合の賃貸期間は20年以下とし(第28条)、⑦都市に移住し都市戸籍を取得した農村村民は自らの意思で有償で住宅用地から退出する(ただし、退出を移住・都市戸籍取得の条件としてはならない。)(第30条)等とされるとともに、⑧改革試験実施が行われている地区では、その規定に従う(第37条)とし、本弁法の適用から除外する等の規定が置かれている。

(31) 2016年12月26日発布「中共中央 國務院關於穩步推進農村集体產權制度改革の意見」、2016年12月29日新華社、[http://www.gov.cn/xinwen/2016-12/29/content\\_5154592.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2016-12/29/content_5154592.htm) (2023年1月25日参照)

(32) まず、村民が集団として所有している財産について、全面的に資産内容の調査を実施(2019年までに完成)し、集団所有経済組織の構成員の身分を確認したうえで、集団経営性の資産を持ち分として当該経済組織の構成員に分配し、「持ち分共同制」の改革を展開(2021年末までに基本的に完成)し、新たな形集団所有経済の発展に踏み出した。改革を通じて農民の集団資産に対する「持ち分」の占有権、収益権、有償退出権、抵当担保権及び継承権等の権能が付与され、「完備された財産権」が賦与されるとされ、資産の帰属不明確、権能未整備、厳格でない管理、収益分配の不公平等の問題は根本的に解決されたとしている。

(33) 陳錫文・全国人民代表大會農業農村委員長(陳、2022)は、以下のように現状を整理している。

改革が深化する過程で農村集団経済組織が革新・発展し、農村集団経済の実力が強化された。2020年末で村レベルの集団経済組織として54万組織が存在(以下の数値はいずれも中国農業農村部調べ)するが、その資産形成が図られたことにより、組織構成員である農民に利益として直接間接に配分されるだけでなく、集団経営の収入は、①インフラ整備や公共サービスに投入、②集団が指導や創設等を行う各種の新産業・業態への投下により、組織内や周辺の農民の就業機会を提供し、収入源を供与したほか、③組織が自ら行う農業サービス事業(経営受託、購買サービス提供等)の実施にもつながった。

2015年末に全国の59万組織の村レベルの集団経済組織があり、そのうち集団経営性の収入がゼロのものが32万組織で、村レベル組織総数の半数以上(54%)も占め、収入が10万元未満が19万組織、32%を占め、収入が10万元以上が8万組織、14%だった。これが、2020年末には、村レベル集団経済組織が54万組織、そのうちで集団経営性の収益がないものが12万組織と、5年間で6割以上減少し、組織数全体の2割強にとどまる一方、10万元未満が24万組織(28%増)、45%に、10万元以上が2倍超の18万組織、33%に増加している。

改革を通じ、①村内に隠れていたり、ごまかされていた資産が洗い出され、どれだけの集団財産があるのかが明確となり、「再び集団組織の手に戻ってきた」こと、②貧困脱却作戦における国からの投入や社会的扶助等で、評価額が明確な新たな集団所有資産が形成されたこと(約12.8万の貧困村が2020年までに「貧困脱却」を果たしたことに、この新たに形成された集団資産が大きく貢献したとされる。)、③この数年の集団所有土地収用制度、集団経営性建設用地の市場化等の改革により、組織の土地に由来する収益が大幅に増加し、農村集団経済の実力を向上させ、集団経済組織の経営も大きく変化した(2020年末で、郷(鎮)と村と小組の3レベルの組織を合わせた全国の農村集団経済組織の集団資産の総額は7.7兆元(耕地とその他の資源性の資産は含まない。)に達し、負債を差し引いた純資産は4.6兆元超、集団経営性の収入の中の収益の分配が可能な部分が既に3,500億元に近づいており、再生産の拡大のための投資や、各般の支払いを要する費用に用いられる部分を除き、村と小組の公益施設の建設と公共サービスに用いられる費用が1,200億元であり、農家への配分に用いられる部分が772億元、全国の農村集団経済組織が供与できる利益配当が計4,085億元に達し、うち8割超の3,353億元が構成員に分与されたが、集団自身も15%に当たる614億元を集団出資分として留保し、3%弱は外部の資本にも利益として配分されている。

そして、集団経営による収入は、何よりも①村民の福利につながり、インフラ建設、公益事業の発展、公共サービスへの投入等に用いられ、構成員の生活の質の向上に貢献するとともに、②集団が指導し、創設し、協力し、参画して実施する農村の各種の新産業、新業態に投下され、当該組織内や近隣の農民に多くの就業機会を提供し、農民の収入増につながっており、まさにこれが、農民の共同富裕の実現への新たな作用の発揮である。「新たな就業機会の提供、新たな収入ルートの開拓」としては、具体的には、ア 集団経済組織が指導し、創設運営している土地持分合作社が、(出資社員である)農家に最低限度の配当を提供し、労務収入と利益の再分配を供与し、農業の余剰労働力が地域外に出て工場労働や商業を営む機会を見出す契機となっていること、イ 農村の新産業、新業態を指導・創設・協調実施により、農村の産業チェーンを延長し、大量の農村労働力を地域内や近隣地域での就業へ吸収し、かなり多くの帰郷農民工に新しい就業機会を提供(2020年11月末の段階で、全国でUターンした農民工1,517万人中の1,420万人が就業を実現し、うち農業内就業が3割、農産品加工業とその他の二次三次産業への就業が6割とされる。)、ウ 一部地域の農村集団経済組織が、農業生産サービス主体として、農作業委託管理、耕作代行と農業社会化サービスの購買等の新たな農業経営方式を産み出し、「小農家と現代農業の有機的な連結を実現する重要なルート」となっていること(各種形式の農業社会化サービスの面積がのべ1.1億ha、7,800万戸の農家(全国の農業経営戸総数の約4割)をカバーし、農村集団経営組織がまさに農業社会化サービスを提供する主体の一部分を占めるようになっていく。)を挙げている。

(34) 陳(2022)の説明によれば、以下のとおりである。

農村集団経済組織の発展も、まだ多くの深刻な問題に直面している。第一に、発展が非常に不均衡である。区域別にみると、全国の農村集団経済組織の7.7兆元の資産総額のうち、東部地区が約5兆元、全国の65.5%、中部地区が約1.4兆元、17.6%、西部地区が1.3兆元、16.9%である。好ましい変化のほとんどは、東部で起こっており、中、西部では、なお非常に大きな努力が必要である。第二に、資産の性質が、東部地区農村集団経済組織の5兆元の資産のうち、「経営性の」資産が56.4%あるが、中部地区では26.5%、西部地区では23.9%しかない。残りの「公益性の」資産は、直接的な利益を生まないどころか、その運営に更に絶えず費用を投入する必要がある、今後更に努力を続けてやっとなしずつ解決できる。また、農民集団の資産をどうやって経営すれば更なる効

果が発揮できるか、集団組織の経営性の収益をどうやってもっと多く、もっと公平に構成員全体に恩恵をもたらすかは、更に農村集団経済組織が自ら改革し、解決しなければならない。

(35) 黄 (2021) の説明によれば、以下のとおりである。

「都市での出稼ぎ等から現在村内に居住していない者にとって、賃貸等により収入が得られる形で活用が図られ、更には、都市での戸籍取得・安定定着化により都市住民や事業者等に土地利用権を譲渡して住宅用地から「退出」できるのでれば有益ではあるが（(筆者注) そもそも、都市で安定・定着できるケースそのものが多いかもしれないことが重大ではあるが。）、こうした需要のある大都市近郊等の農村はごく一部であり、かつそうした場所では、そもそも土地の遊休化はほとんど発生していないと考えられ、もともと、多くの場合、何らかの方法で活性化が図られていたとみられるため、新たな手法により活性化できる土地は一部とみられる。」

逆に、多くの場合、離村者にとって、土地を手放したとしても、それが村内外の者により有効活用されるニーズがあって、それによって収入が得られるケースは少数で、かつ得られても少額のため都市定着に要する経費の相当部分を賄うことは困難とみられるなど、改革理念と現実が必ずしも適合していないケースが多いとする。

(36) これに関連し、中国栄養学会が発行している「中国住民食生活ガイド」(中国栄養学会, 2022) は、健康食生活八箇条として、①「多様な食物を合理的に組み合わせる」、②「食と運動のバランスを取り、健康的な体重を維持」、③「野菜・果物、乳類、全粒穀物、大豆を多く摂取」、④「魚、家きん肉、卵、赤身肉を適量摂取」、⑤「塩と油を少なくし、糖分を控え、酒を制限」、⑥「規律ある食事、十分に水分を取る」、⑦「栄養素と調理法に注意」、⑧新鮮な食物・取り箸等衛生に注意・分餐（一人ずつ分ける）・浪費撲滅、を挙げている。

このうち、改訂前の2016年版からの変化として、①で、旧版は「多様な食物を、穀物を中心に」とされていたが、標題からは「穀物」が削られている。この点について、同学会は明示的に、「穀物中心」は望ましい食生活の一要素だが、バランスの方を強調するため、あえて削った」と説明している。やはり、背景には、国民生活上穀物が量的にも、生活水準的にも充足し、「不足」を心配する必要がなくなったことがあると考えられる。一方で、③の「全粒穀物」は、多く摂取すべき食物として新たに加わっている。

また、⑥、⑦は、2022年版で新たに加わったものであり、国民生活の変化を踏まえつつ、食生活が量的には充足したことを背景に、栄養の過不足に対する留意が喚起されている。また、⑧は、新型コロナの流行を背景に、衛生への注意と中国の伝統的な食事スタイルの改革を意図するものと考えられ、細部には、「野生動物を食べないこと」なども入っている。

同ガイドには、「中国住民食事バランスタワー」が図示され、適切な栄養摂取量が示されているが、旧版より、摂取してよい塩分摂取量が減少(6g→5g)、「肉類」単独の推奨摂取量が削られ、「動物性食物」として統合(120~200g)されるとともに、「できるだけ水産物と家きん肉を摂取」との注が付されており、また、穀類の推奨摂取量が「250~400g」から「200~300g」に改められていることも注目される。

## [引用文献]

### 【日本語文献】

高口康太 (2021) 『中国「コロナ封じ」の虚実』中央公論新社。

百崎賢之 (2021) 「第4章 中国—「次の百年」への最初の年、内外多難の中、食の安全保障と鄉村振興を強調—」、農林水産政策研究所『プロジェクト研究 [主要国農業政策・貿易政策]研究資料 第10号 令和3年度カントリーレポート:タイ、ベトナム、インドネシア、韓国、中国』。

### 【中国語文献】

海関総署 (2023) 「2022年12月進口主要商品量値表(人民幣值)」, <http://www.customs.gov.cn/customs/index.html> (2023年1月25日参照)。

仇煥広・張禱彤・蘇柳方・李登旺 (2022) 「打好種業翻身仗: 中国種業發展的困境与選択」『農業經濟問題』2022年第8期: 67-78。

黄延信 (2021) 「破解農村宅基地制度改革難題之道」『農業經濟問題』2021年第8期: 83-89。

国家統計局 (2012)・国家統計局 (2021) 「中国統計年鑑」(2012年版・2021年版)。

国家統計局 (2022) 「国家統計局关于2021年糧食產量数据的公告」, [http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202112/t20211206\\_1825058.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202112/t20211206_1825058.html) (2022年1月24日参照)。

国家統計局 (2023) 「2022年国民經濟持續恢復發展預期目標較好完成」, [http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202201/t20220117\\_1826404.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202201/t20220117_1826404.html) (2022年1月24日参照)。

中国栄養学会 (2022) 「中国居民膳食指南(2022)」, 2022年4月26日齊魯晚報・齊魯壹点「中国栄養学会發布<中国居民膳食指南(2022)>」, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1731152808995704536&wfr=spider&for=pc> (2023年1月25日参照)。

陳錫文 (2022) 「充分發揮農村集体經濟組織在共同富裕中作用」『農業經濟問題』2022年第5期: 4-9。

杜鷹・張秀青・梁騰堅 (2022) 「国家食物安全与農業新發展格局構建」『農業經濟問題』2022年第9期: 4-10。

農業農村部 (2018~2022) 『中国農業展望報告』(2018年版~2022年版) 中国農業科学技術出版社。

毛長青・許鶴瀛・韓喜平 (2021) 「推進種業振興行動的意義、挑戰与对策」『農業經濟問題』2021年第12期: 137-143。

葉興慶 (2019) 「有序擴大農村宅基地產權結構開放性」『農業經濟問題』2019年第4期: 4-9。