

中国農業の現状と政策展開

東京大学社会科学研究所教授

田島 俊雄

1. はじめに	145
2. 農業生産と農産物貿易	145
3. 農村工作会議と農政の基本方向	149
1) 社会主義新農村建設と農業近代化	
2) 第11次5カ年規画	
3) 2006年の農業税財政と政策措置	
4) 2006年中央農村工作会議での議論	
4. むすび	154

中国農業の現状と政策展開

1. はじめに

2006年12月22、23日の2日間にわたり、中共（中国共産党）中央委員会主催の中央農村工作会議及び農業部主催の全国農業工作会議が同時に北京で開催された。前者は華建敏國務委員兼國務院秘書長が主宰し、農村工作担当の回良玉中共中央政治局員兼副総理が、後者は新任の孫政才農業部党組織書記（元中共北京市党委員会秘書長）が基調報告を行っている。中央農村工作会議の場合はここ3年間続いた胡錦濤、温家宝ら中央政治局常務委員の出席はなく、農業プロパーの全国農業工作会議との実質的な合同会議となった。陳良宇上海市党委員会書記の失脚など政権内部の事情も考えられるが、すぐに述べるようにマクロ経済政策における農業・農村政策の位置づけがやや低下した感も否めない。これは2003年以来3回続いた中央農村工作会議及びそれらを受けた一連の「党中央一号文件」によるマクロ政策の転換が一定の成果を挙げ、政策的には一段落したことの反映でもある。

他方で昨年末の2つの会議は、農業部長への就任が予定された新任の孫政才農業部党組織書記のいわば中央政界へのデビューとしても注目された。すなわち孫書記の就任はまずもって前任の杜青林農業部長兼党組織書記の四川省党委員会書記への転出（12月初旬）を受けた人事である点が注目された。四川省党委員会書記のポストは党中央政治局員クラスと目されることから、これまで「上がり」のポストと目された農業部長の地位の相対的な格上げを意味するものであった。つぎに農業部長への就任が予定された孫政才新書記は1963年9月生まれの弱冠43歳、北京市農林科学院出身の農学博士で、北京市の農業畑から市の党幹部として頭角を現した人物であり、一級行政区の副書記級（副部長級）の地位を経ることなく部長級に抜擢されるという異例中の異例の人事であった。ちなみに孫書記の農業部長就任は2006年12月29日の全人代常務委員会で杜青林前部長の更迭とあわせて事後承認されており、党・政府を通じた人事面における党主導の体制を改めて確認するものであった。

2. 農業生産と農産物貿易

中央農村工作会議と並行して開かれた全国農業工作会議に関する報道では、孫政才農業部党組織書記が基調報告し、同年の食糧生産を4億9000万トン以上として「社会主義新農村建設」に向けて好スタートを切った」と評価している（『農民日報』2006年12月26日）。すなわち同記事によれば、「食糧生産は85年以来はじめて3年連続の増産で……農民の所得も同じく3年連続で6%以上の増加となり、綿花、糖料作物、野菜、果物、茶、

養蚕、肉類、玉子類、酪農品、水産物のいずれも増産であった」という。「3年連続」と強調される点に、この20年来の農業生産の不安定性を垣間みることも可能である。しかし胡錦濤・温家宝政権としては国民経済の基本となる農業生産を安定的に維持できたという意味で、まさにこの3年間に担ってきたところの自らの経済政策に自信を深めていることであろう。

表1では主要作物の生産状況を1999年以降の数字でみた(2006年については綿花を除き予測値)。食糧の生産はトウモロコシを除き基本的に峠を越えたと判断される。総じて畜産、酪農、水産業は成長部門で、野菜も含め主食以外の商品作物の需給量も今後とも伸びそうな趨勢であるが、綿花の場合は変動が大きすぎる嫌いがある。また表2では主要農産物についての生産及び輸出入の変動を含む供給状況をみたが、稲や小麦、トウモロコシの場合は国内生産の変動を補完する形で貿易が変動していると考えられる。しかし綿花や大豆の場合は表1と対照すれば明らかのように、国内供給の如何にかかわらず輸入が増大している。

表1 主要農水産物生産量の推移

作物	万トン							
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
食糧	50,839	46,218	45,264	45,706	43,070	46,947	48,402	49,890
穀物	45,304	40,522	39,648	39,799	37,429	41,157	42,776	
稲	19,849	18,791	17,758	17,454	16,066	17,909	18,059	18,074
小麦	11,388	9,964	9,387	9,029	8,649	9,195	9,745	10,297
トウモロコシ	12,809	10,600	11,409	12,131	11,583	13,029	13,937	14,200
豆類	1,894	2,010	2,053	2,241	2,128	2,232	2,158	
大豆	1,425	1,541	1,541	1,651	1,539	1,740	1,635	1,550
イモ類	3,641	3,685	3,563	3,666	3,513	3,558	3,469	
搾油作物	2,601	2,955	2,865	2,897	2,811	3,066	3,077	
落花生	1,264	1,444	1,442	1,482	1,342	1,434	1,434	
菜種	1,013	1,138	1,133	1,055	1,142	1,318	1,305	
ごま	74	81	80	90	59	70	63	
綿花	383	442	532	492	486	632	571	673***
麻類	47	53	68	96	85	107	111	
甘蔗	7,470	6,828	7,566	9,011	9,023	8,985	8,664	
テンサイ	864	807	1,089	1,282	618	586	788	
葉煙草	247	255	235	245	226	241	268	
蚕・山繭	49	55	66	70	67	73	78	
茶	68	68	70	75	77	84	94	
果物	6,238	6,225	6,658	6,952	14,517	15,341	16,120	
肉類	5,949	6,125	6,334	6,587	6,933	7,245	7,743	
牛乳	718	827	1,026	1,300	1,746	2,261	2,753	
水産物	4,122	4,279	4,381	4,565	4,705	4,902	5,108	

食糧とは基本的に大豆、主食用のイモ類を含み、後者は重量5単位を食糧1単位に換算。

*程国強(國務院發展研究中心市場經濟研究所)の予測。

**大豆

***国家統計局「2006年我国国民經濟繼續保持平穩較快發展」(2007年1月25日)。

出所:『中国統計年鑑2006』。

『中国農村統計年鑑2006』。

程国強「当前粮食市场形势与宏观调控建议」中国经济新闻网-中国经济时报、2007年2月1日。

国家統計局「2006年我国国民經濟繼續保持平穩較快發展」(2007年1月25日)。

表2 食糧・綿花の国内生産量及び貿易量

年次	食糧									国内生産量		綿花	
	輸出量			輸入量			国内生産量	作付面積	輸出量	輸入量	純輸入量		
	穀物および同粉		トウモロコシ	穀物および同粉		トウモロコシ							
	万t	白米*	大豆	大豆	小麦	トウモロコシ	大豆	万t	万ha	万t	万t	万t	
1999	50,839	738	271	431	20	339	45	7	383	373	24	5	-19
2000	46,218	1,378	295	1,047	21	315	88	1,042	442	404	29	5	-24
2001	45,264	876	187	600	25	344	69	1,394	532	481	5	6	1
2002	45,706	1,482	199	1,167	28	285	63	1,131	492	418	15	18	3
2003	43,070	2,185	262	1,640	27	208	45	2,074	486	511	11	87	-76
2004	46,947	473	91	232	33	974	726	2,023	632	569	1	191	-190
2005	48,402	1,014	69	864	40	627	354	2,659	571	506	0	257	-257

食糧とは基本的に大豆、主食用のイモ類を含み、後者は重量5単位を食糧1単位に換算する。

*2001年以降は「籾および白米」。

出所：『中国対外貿易年鑑』、『中国統計年鑑』各年版。

つまり主食としての米や小麦の直接消費が頭打ちになる一方、トウモロコシについてはエサ、デンプン用の間接消費や、ガソリン不足を補完するバイオ・エタノール用の消費が増えている。デンプン・醸造用ということであれば、イモ類も同様である。大豆は国内生産が維持されつつ、搾油用もしくは食用油としての輸入がすでにこれを上回る形で大量に行われている。アメリカからの遺伝子組み換え大豆やブラジル大豆である。つまり食糧は国内での安定供給を目指す一方、綿花や大豆は輸入依存に傾斜し、その他の労働集約的もしくは輸送が困難、または輸送費の高い商品作物は自給、また需給の如何では輸出に仕向けるという構造である。

商品作物へのシフト、つまり「農業産業化」は、農産物需給の基調変化に起因する一種の構造調整と考えられる。1990年代末より始まった「退耕還林」（耕地から林野への転換）などは環境政策であるとともに減反つまり構造調整である。そして21世紀に入って以降、対韓国ニンニク輸出、対日本農産物輸出入をめぐる、セーフガードや残留農薬問題などの貿易摩擦が生じている点は周知の通りである。国内調整が対外関係にまで及んでいるということでもある。

農業生産の2006年実績に関しては07年2月末現在、いまだ詳細な数字は与えられていない。ただし通関統計で示される農産物貿易の状況については通年の数字が与えられており、表3、表4ではこれを時系列にまとめた。

貿易統計速報で与えられた2006年の数字は、全国農業工作会議の報道（『農民日報』、前出）を裏付けるものであり、現状における国内の需給構造を踏まえた農業をめぐる中国の国際関係を如実に示すものであろう。とりわけ小麦の純輸出化は、中国が長期にわたり小麦の純輸入国であった歴史に鑑み、興味深いものがある。穀物直接消費の絶対的減少や米消費へのシフトを背景とする象徴的な事態といえよう。他方で国内農業における構造調整すなわち農業産業化、商品作物へのシフトは油糧作物・綿花・砂糖の輸入拡大を伴いつつ、野菜、果物、水産物の輸出拡大という形で対外関係に反映されていることになる。豚肉や家禽の純輸出額も踏まえるならば、中国は香港・澳門や近隣の東アジア・アセアン諸国に対し、農産物貿易にかかわる優位性をも一部で有しているといえよう。

ちなみにすでにみた4億9000万トン以上という2006年の食糧生産の数字の示すところ

表3 農産物貿易の推移(1)

		万トン											
		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
小麦	輸出	22.5	56.6	45.8	27.5	16.5	18.9	71.3	97.7	252.6	108.8	60.5	151.0
	輸入	1162.7	829.9	192.2	154.8	50.5	91.9	73.9	63.2	44.7	725.9	354.4	61.3
	純輸出	-1140.2	-773.3	-146.4	-127.3	-34.1	-73.0	-2.6	34.5	207.8	-617.1	-294.0	89.7
トウモロコシ	輸出	11.5	23.8	667.1	469.3	433.2	1049.8	600.0	1167.5	1639.1	232.4	864.4	310.0
	輸入	526.4	44.7	0.3	25.2	7.9	0.3	4.0	0.8	0.1	0.2	0.4	6.5
	純輸出	-514.9	-20.9	666.9	444.1	425.3	1049.5	596.1	1166.7	1639.0	232.1	864.0	303.5
米	輸出	5.7	27.7	95.2	375.5	271.5	296.2	187.0	199.1	261.8	90.9	68.6	125.3
	輸入	164.4	77.5	35.9	26.0	19.1	24.9	29.3	23.8	25.9	76.6	52.2	73.0
	純輸出	-158.7	-49.7	59.3	349.5	252.4	271.3	157.7	175.3	235.9	14.3	16.4	52.3
大麦	輸出	0.2	0.2	0.7	0.9	0.6	0.1	0.1	0.1	0.5	0.4	0.4	-
	輸入	127.5	130.9	187.4	151.9	226.9	197.4	236.8	190.7	136.3	170.7	217.9	214.1
	純輸出	-127.2	-130.6	-186.7	-151.1	-226.3	-197.3	-236.7	-190.7	-135.7	-170.4	-217.6	
大豆	輸出	37.6	19.3	18.8	17.2	20.7	21.7	26.2	30.5	29.5	34.9	41.4	39.5
	輸入	29.8	111.4	288.6	319.7	432.0	1041.9	1394.0	1131.7	2074.4	2017.8	2659.1	2827.0
	純輸出	7.8	-92.1	-269.8	-302.5	-411.3	-1020.2	-1367.8	-1101.2	-2044.9	-1982.9	-2617.7	-2787.5
落花生*	輸出	49.0	45.6	28.2	32.2	48.0	56.0	70.8	77.0	76.2	69.0	77.5	57.6
	輸入	0.1	0.1	0.5	0.4	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.2	0.1	na
	純輸出	48.9	45.5	27.7	31.8	47.9	55.9	70.7	76.8	76.1	68.8	77.4	
ナタネ*	輸出	0.1	0.6	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0	0.2	0.3	0.0	0.0	na
	輸入	9.2	0.0	5.5	138.6	259.5	296.9	172.4	61.8	16.7	42.4	29.6	67.5
	純輸出	-9.1	0.6	-5.5	-138.5	-259.5	-296.8	-172.4	-61.6	-16.4	-42.4	-29.6	
ゴマ	輸出	13.0	11.9	4.1	4.5	9.7	10.3	6.9	9.8	10.4	4.2	5.1	
	輸入	0.4	0.5	1.4	1.1	0.1	0.2	0.7	0.4	6.6	8.8	15.4	
	純輸出	12.6	11.4	2.7	3.4	9.6	10.1	6.2	9.4	3.8	-4.6	-10.3	
綿花	輸出	2.9	1.1	0.6	5.1	24.3	29.9	6.1	15.9	11.7	1.2	0.8	1.5
	輸入	78.6	70.6	80.4	22.4	7.3	8.4	11.3	20.8	95.4	198.3	265.4	380.6
	純輸出	-75.7	-69.5	-79.8	-17.3	17.0	21.5	-5.2	-4.9	-83.7	-197.1	-264.6	
砂糖	輸出	48.0	66.5	37.9	43.6	36.7	41.5	19.6	32.6	10.3	8.5	35.8	15.4
	輸入	295.4	125.5	78.3	50.8	41.7	67.5	119.9	118.4	77.6	121.5	139.1	136.5
	純輸出	-247.4	-59.0	-40.4	-7.2	-5.0	-26.0	-100.3	-85.8	-67.3	-113.0	-103.3	-121.1

*落花生、ナタネの2006年は1-11月までの値。

出所:『中国農産物貿易発展報告2006』、農業部の公表値(2007.1.23、2.9)

表4 農産物貿易の推移(2)

		億ドル											
		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
野菜	輸出	21.64	20.71	19.46	19.09	19.37	20.81	23.42	26.34	30.55	37.95	44.84	54.20
	輸入	0.14	0.19	0.21	0.27	0.52	0.72	0.80	0.75	0.72	0.92	0.82	0.90
	純輸出	21.50	20.52	19.25	18.82	18.85	20.09	22.62	25.59	29.83	37.03	44.02	53.30
果実	輸出	7.49	7.42	8.06	7.80	8.26	9.27	10.19	12.10	16.33	19.76	24.08	24.70
	輸入	0.91	2.03	2.31	2.34	2.77	3.88	3.93	4.38	5.80	6.99	7.61	7.60
	純輸出	6.58	5.39	5.75	5.46	5.49	5.39	6.26	7.72	10.53	12.77	16.47	17.10
茶	輸出	2.75	2.83	3.33	3.70	3.40	3.47	3.42	3.32	3.67	4.37	4.84	
	輸入	0.02	0.01	0.01	0.03	0.04	0.04	0.03	0.03	0.05	0.06	0.07	
	純輸出	2.73	2.81	3.31	3.67	3.37	3.43	3.40	3.29	3.63	4.31	4.77	
畜産物	輸出	28.31	28.58	27.41	24.59	22.47	25.90	26.69	25.70	27.09	31.90	31.90	37.30
	輸入	14.79	14.14	13.76	13.32	18.59	26.56	27.86	28.85	33.57	40.29	42.27	45.60
	純輸出	13.52	14.44	13.65	11.27	3.88	-0.66	-1.17	-3.15	-6.48	-8.39	-10.4	-8.30
水産物	輸出	32.94	30.40	31.53	28.28	31.40	38.31	41.85	46.92	54.36	69.69	79.02	93.60
	輸入	9.62	12.05	12.15	10.26	12.97	18.46	18.74	22.68	24.85	32.38	41.30	43.00
	純輸出	23.32	18.35	19.38	18.02	18.43	19.85	23.11	24.24	29.51	37.31	37.72	50.60

出所:『中国農産物貿易発展報告2006』、農業部の公表値(2007.2.9)

ろ、中国の将来人口を16億としても現状を維持すれば人口1人当たり300kgを確保できるということである。1日1斤(500グラム)の主食と大豆蛋白、それに野菜さえあれば、肉を食わずとも人は生きていける。つまり中国の場合、国内農業のみで潜在的に生存維持水準を達成できる水準にあるというべきである。

ただし農業は気象変動の影響が大きく、需給変動を招きやすい。この20年間に3年連続の持続的豊作がなかったという既出の指摘は、一連の規制緩和によって農産物市場に特

有な「蜘蛛の巣サイクル」（市場の失敗）が頻繁に出現したと理解することが可能である。さらにはこうした変動を適切に緩和できなかった政策的介入の失敗、つまり「政府の失敗」の結果とも理解できる（田島, 1996）。輸出入の変動は、したがって需給変動にタイムラグを置く形で出現したと考えられる。さらに長期的な変動要因として、環境制約の顕在化や収穫逡減の壁、さらには消費サイドにおけるカロリー摂取の上限・穀物直接消費の逡減（主食の劣等財化）、過剰下の農業の比較劣位産業化、農家の兼業・離農傾向といった点を指摘できる。農業生産が化石エネルギーによって支えられているという脆弱性にも留意しなければならない。こうした長期的な趨勢のもとに、90年代半ば以降、とりわけこの3年間に従来の農業搾取的な政策から農業保護への軌道修正がはかられてきたと理解される。

3. 農村工作会議と農政の基本方向

2002年11月の第16回党大会で成立した胡錦濤・温家宝政権は、従来の「先富論」に示されるような規制緩和を中心とする市場化や私営化、さらには外資の直接投資や輸出主導工業化に傾斜した経済政策から、「調和社会」をスローガンに、社会保障やセーフティネット、公共サービスの充実、格差是正・機会均等をめざし、内需主導型の安定成長路線に軌道修正しつつあると考えられる。その象徴が2004年以降、「党中央一号文件」として年頭に示されてきた、農政に関する共産党の基本方針である。すなわち一連の「党中央一号文件」は、いずれも前年末に開催された「中央農村工作会議」における基調報告にもとづく年頭のメッセージであり、04年の場合は「農民所得の増加」、05年は「農業総合生産力の拡充、二つの減免・三つの補助」、06年は「社会主義新農村建設」、そして07年は「農業近代化の促進」という形で、標題において政策目標が要約される。

こうした農政に関する「党中央一号文件」は、じつは80年代前半にも同様に通達されたことがある（いずれも太田ほか, 1985, 1986に訳出されている）。当時であっては全国の農村における集団農業から個別経営への制度変化や流通規制の緩和を迫認するものとして、いわば経済改革を保障するものとして大きな意味をもった。その後20年ほどの中断の後、胡錦濤政権になって鳴り物入りで復活したといういきさつがある。逆にいえばこの間、農村で先行した経済改革が一服し、改革が第二次産業、第三次産業などの非農業に傾斜するとともに、「一号文件」による通達の必要性が後景に退いたという経緯があった。胡錦濤時代における農村政策に関する「党中央一号文件」の復活は、その意味で政策基調の変化を如実に物語るものであった。

既述のように胡錦濤政権における農政担当は回良玉政治局員・副総理であり、副部長クラスの陳錫文中央農村工作領導小組弁公室主任（中央財經工作領導小組弁公室副主任）が年末の中央農村工作会議をはじめとする農政全般を担当し、実務にかかわる農業部、国家林業局、水利部、国家糧食局、予算にかかわる財政部、国家發展改革委員会その他の行政部門との調整をはかる体制となっている。

1) 社会主義新農村建設と農業近代化

2005 年末の中央農村工作会議では胡錦涛総書記が演説し、「三農問題」（農業、農村、農民問題）の解決を党の活動の「重点中の重点」とすることで経済社会の発展において主導権を得ることができるとし、政策的な取り組みの重要性を強調した。06 年中共中央一号文件によれば、その中身は「生産の発展、生活の充足、郷村の平穩、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加する。

また会議と並行して開催されていた全国人民代表大会常務委員会では、2006 年 1 月 1 日を期して全国一律に農業税を廃止することが決定され、同様に「全国農村義務教育経費保障システムの改革にむけた工作会議」においても、農村における義務教育経費の国庫負担が今後の政策目標として打ち出されている。

ちなみに 2006 年の中央政府の「三農」関係予算は、同年の全人代における財政部長報告によって 3397 億元とされ、内訳としては①農業税・農業特産税改革にかかわる地方財政補填分として 782 億元、②「3つの補填」のうち 13 省・自治区を対象とする食糧直接補填 125 億元、優良種子補填 40.7 億元、農機具補填 6 億元、③農村医療保険制度再建にかかわる補助金 47.3 億元、④その他、農業総合生産力の向上にかかわる基盤整備、生態環境整備、農業科学技術、農業総合開発、貧困対策などとされる（2006 年 3 月 5 日の第 10 期全人代第 4 回会議における金人慶財政部長の報告）。

この 3397 億元という数字はその後広く流布されるに至っているが、地方政府の農業予算を含まず、他方で農業税等の廃止による地方歳入の不足を補う「移転支出」や、従来は存在しなかった現金による直接補助金をも含めて「三農」関係予算と称している点に留意する必要がある。これに対し、全人代などでの報告では「農業関係」の予算として、中央・地方財政を連結した「国家財政」の形で数字が示される（表 5）。これとても農村救済費が農業関係支出と示されるなど定義上の問題は残るが、この概念での農業関係予算の変動は微妙である。つまり財源補填や直接補助を除く農業プロパーの予算は、必ずしも増えてはいないことになる。

表5 国家財政における農業関係支出

年次	合計						財政支出に 占める割合
	農業支援支 出*	農業基盤支 出**	農業科学技 術関係経費	農村救済費	その他		
1978	150.66	76.95	51.14	1.06	6.88	14.63	13.43
1980	149.95	82.12	48.59	1.31	7.26	10.67	12.20
1985	153.62	101.04	37.73	1.95	12.90		7.66
1989	265.94	197.12	50.64	2.48	15.70		9.42
1990	307.84	221.76	66.71	3.11	16.26		9.98
1991	347.57	243.55	75.49	2.93	25.60		10.26
1992	376.02	269.04	85.00	3.00	18.98		10.05
1993	440.45	323.42	95.00	3.00	19.03		9.49
1994	532.98	399.70	107.00	3.00	23.28		9.20
1995	574.93	430.22	110.00	3.00	31.71		8.43
1996	700.43	510.07	141.51	4.94	43.91		8.82
1997	766.39	560.77	159.78	5.48	40.36		8.30
1998	1154.76	626.02	460.70	9.14	58.90		10.69
1999	1085.76	677.46	357.00	9.13	42.17		8.23
2000	1231.54	766.89	414.46	9.78	40.41		7.75
2001	1456.73	917.96	480.81	10.28	47.68		7.71
2002	1580.76	1102.70	423.80	9.88	44.38		7.17
2003	1754.45	1134.86	527.36	12.43	79.80		7.12
2004	2337.63	1693.79	542.36	15.61	85.87		9.67
2005	2450.31	1792.40	512.63	19.90	125.38		7.22

*農林水産気象事業費、農業総合開発補助金など。

**98年以降は国債発行による手当分が新たに加わっている。

出所：『中国統計年鑑2006』。

2) 第11次5カ年規画

社会主義新農村建設と表裏の関係にあるのが、06年春の全国人民代表大会で採択された「第11次5カ年規画」(2006-10年)である。こちらの担当は国家發展改革委員会で、農業関係については杜鷹副主任が起草に責任を負った。従来は「5カ年計画」であったものが、指令性計画の性格を薄めるべく「規画」に改められ、ガイドライン的なものになったと理解される。

第11次5カ年規画は14篇48章からなる大部なものである。第1篇「指導原則及び發展の目標」では、まず新5カ年規画の位置づけとして、共産党の提起する「科学的發展觀の樹立」と「社会主義的調和社会の建設」という「重大な戰略思想」にのっとり、「小康社会」を建設するための鍵となる時期及び計画としている。とりわけ2000年代前半に顕在化した耕地、水利、エネルギー及び鉱物資源のボトルネック、脆弱な生態環境、不合理な經濟構造、それに「三農問題」などの解決が喫緊の課題であるとする。そして5年間のマクロな中期目標として、GDP年平均成長率7.5%、一人当たりGDPの倍增、都市部新規就業増及び農業労働力の移転各4500万人、都市部失業率5%未満、第三次産業対GDP比

3%増、同対就業人口比 4%増、試験研究費対 GDP 比の 2%への引き上げ、といった数字が示されている。とりわけ資源の総合利用につとめ、GDP 当たりエネルギー原単位の 20%削減、工業付加価値 1 単位当たり用水量の 30%削減、農業用灌漑水利用効率の 50%への引き上げ、工業固形廃棄物総合利用率の 60%への引き上げなどを打ち出しているのが注目される。

また都市・農村の協調的発展を促すべく、社会主義新農村の建設に力を入れるとともに、都市化率を高め、公共サービス、所得水準及び生活水準の格差拡大に歯止めをかけるとしている。平均教育年限 9 年を目標とし、公衆衛生・医療体系を整備し、社会保障の普及に努め、都市部の公的年金加入者を 2 億 2300 万人とする一方、農村部においても協同医療加入率を 80%以上に引き上げるとしている。ただし農村部における年金制度の普及については言及されていない。

さらに人口規模を 13 億 6000 万人に抑えるとともに耕地面積 1 億 2000 ヘクタールを確保し、汚染物質の排出を 10%減らし、森林面積率を 20%に引き上げるなど、生態環境の悪化に歯止めをかけるとしている。都市・農村を通じ、1 人当たり可処分所得の伸びを 5%と見込む。

総論に続く第 2 篇「社会主義新農村の建設」では、ほぼ 2006 年「一号文件」の内容を承けつつ、よりマクロな視点にたち、農業生産、農家所得、農村整備、教育・技能形成・文化、農業・農村に対する投入、及び農村改革に分け、より具体的な内容目標を示している。

3) 2006 年の農業税財政と政策措置

2006 年 10 月の農業部でのインタビューによれば、食糧直接補填は中央・地方財政合計で 142 億元 (04 年 116 億元、05 年 132 億元)、その他に中央政府分として農機具補填は 6 億元に (04 年 0.7 億元、05 年 3 億元)、主として小麦、水稻、トウモロコシ、大豆を対象とする優良品種補助 40.7 億元 (04 年 28.5 億元、05 年 38.7 億元) のほか、漁業用燃料費補填 28.9 億元及び農業資材支出増総合直接補填 125 億元が臨時的に支出されたという。また減免措置としては農業税、牧業税、特産税、原木税を対象に 15 億元を新たに免じ、2000 年に比し 1200 億元の減になったという (以上合わせて現状では「三減免四補貼」と称す)。さらにその他の補助金として、文化・衛生・教育、農村のインフラ整備などが広義の農業・農村対策として講じられ、とりわけ農村における居住条件の改善を目指し、メタンガス (沼気) 発生装置に対する助成が 225 万世帯分で 25 億元支出されたという。

ちなみにこのインタビューによれば、社会主義新農村建設のモデル事業として農業部の 35 カ所をはじめ、各地・各部門によって「箱物」主体のモデル農村づくりが全国で始まっているという。ただし政策当局の意図は単なる箱物中心の基盤整備ではなく、農業近代化及び統治の基盤としての行政村の整備、つまり基盤整備や補助金の受け皿としての行政村もしくは中間組織の制度化にあるようだ。

2006年の特筆すべき農業関連の政策措置として、10月の全人代常務委員会における「中華人民共和国農民專業合作社法」の採択を指摘できる（07年7月より施行）。これは従来の流通関係の協同組織である「供銷合作社」や、同じく金融組織である「農村信用社」の改組・組織再編を踏まえつつ、80年代以降、農村部で取り組まれてきた技術普及関係の「專業協會」を制度化しようとするものである。かかる新たな協同組織の形成は、行政村を補完し「新農村建設」の一翼を担うものと期待されている。

專業協會はそもそも科学技術委員会（部）系統の大衆組織として形成されたという歴史的背景をもち、のちに農業系統と連携しつつ、農業産業化の動きとともに主要農産地を中心に設立されてきた。したがって組織系統及び予算措置に関してはやや微妙な問題を抱えての制度化である。組織論的には協同出資を旨とし、一人一票もしくは利用に応じた構成員の権利を認めるなど、基本的に協同組合原則に則る。ただし企業組織による参加を認めるなど、一面では大胆な内容になっている。したがって流通関係の組織化やアグリビジネスの役割も期待されているが、金融機能に関しては信用合作社や郵便貯金との関係、さらにはマクロな経済運営との関係で、やや微妙である。中国では1980年代末から90年代後半にかけて、集団農業の時代より残された「集団資産」を元に、農村信用社とは別個に農業系統で「農村合作基金会」の取り組みが行われたが、90年代末の景気後退の過程で、不良債権処理を名目として強制的に廃止されるという経緯があった。「社会主義新農村建設」関係の文書や「中華人民共和国農民專業合作社法」における記述にはやや曖昧なところがあるが、以下のみる06年の中央農村工作会議での議論にみる限り、農村における組織化の一環として、私営もしくは協同的な金融組織の試行が改めて容認される可能性もあるというべきであろう。

4) 2006年中央農村工作會議での議論

2006年12月22・23日に開催された中央農村工作會議では「農業近代化を促進し社会主義新農村建設を推進するためのいくつかの意見」と題する文書をめぐり議論が行われた。既述のように華建敏國務委員（國務院秘書長兼中央財經工作領導小組弁公室主任）が主催し回良玉政治局員・副総理の参加に止まるなど、トーンを下げての會議となった。逆にいえば「三年連続」の豊作ということでもずまずの成果を収めたことから、これを打ち固め、より長期の課題を議論する場となった模様である。

2007年中共中央一号文件は1月末に発表されたが、農業近代化の考え方として、①近代的な物的条件を装備した農業、②近代科学技術によって改造された農業、③近代的産業体系をバックログとする農業、④近代的な経営方式にもとづく農業、⑤近代的な発展理念にもとづく農業、⑥新しい農民によって担われる農業、の6点を挙げ、具体的な目標としては農業水利化・機械化・情報化水準の引き上げ、土地生産性・資源有効利用・労働生産性の引き上げ、農業の資質・効率・競争力の引き上げをうたっている。すなわち農業の近代化とは伝統的な農業を改造し、生産力を引き上げるプロセスであり、農業発展の方式を

改め、内実を伴った成長軌道に移行することだという（「又好又快」）。

こうした長期目標のもと、2007年における農政の中身として、都市・農村の一体的発展を目指し、①工業及び都市の側から農業を補助する、②補助を増やして負担を軽減する方針のもと、農業支援を増やし、投入を増大させ、農業近代化をすすめ、公共サービスの拡充に努め、農村改革を継続・深化し、食糧を安定的に発展させ、農民所得の持続的拡大と農村における調和社会の実現をはかるとする。また新たな取り組みとして、各種価格支持の拡大、農業保険・再保険の試行、基盤整備の拡充、バイオマスなどエネルギー問題に対する取り組みの強化、資源節約型農業の普及、農業をめぐるIT環境の整備などを打ちだしている。

さらに農業の多面的価値を新たに取り上げ、食品供給のみならず原料供給、雇用、生態環境の保全、レジャー・休養、文化の継承などについて言及しているのが注目される。

4. むすび

以上で示した政策の動向を踏まえ、目下の中国における最大の農業・農村問題であるところの農家世帯と都市世帯との間の所得格差に即して、問題の所在と政策的対応の問題点について考察し、まとめとしたい。

表6では日本の農家経済調査及び家計調査に相当する中国のサンプル調査の結果を示した。日本と同様、農家の場合は農業経営という自営部門を含む数字である点に留意する必要がある。また世帯構成世帯員あたり所得が顕著に向上し、エンゲル係数も順調に低下し

表6 農家経済収入及び都市家計所得の格差とエンゲル係数

年次	農家世帯員あたり純収入(A)		都市世帯員あたり可処分所得(B)		農家世帯における		都市世帯における		(B)/(A) (絶対数)
	絶対額(元)	実質(1978=100)	絶対額(元)	実質(1978=100)	エンゲル係数(%)	エンゲル係数(%)	エンゲル係数(%)		
1978	133.6	100.0	343.4	100.0	67.7	57.5	2.57		
1980	191.3	139.0	477.6	127.0	61.8	56.9	2.50		
1985	397.6	268.9	739.1	160.4	57.8	53.3	1.86		
1989	601.5	305.7	1373.9	182.5	54.8	54.5	2.28		
1990	686.3	311.2	1510.2	198.1	58.8	54.2	2.20		
1991	708.6	317.4	1700.6	212.4	57.6	53.8	2.40		
1992	784.0	336.2	2026.6	232.9	57.6	53.0	2.58		
1993	921.6	346.9	2577.4	255.1	58.1	50.3	2.80		
1994	1221.0	364.4	3496.2	276.8	58.9	50.0	2.86		
1995	1577.7	383.7	4283.0	290.3	58.6	50.1	2.71		
1996	1926.1	418.2	4838.9	301.6	56.3	48.8	2.51		
1997	2090.1	437.4	5160.3	311.9	55.1	46.6	2.47		
1998	2162.0	456.2	5425.1	329.9	53.4	44.7	2.51		
1999	2210.3	473.5	5854.0	360.6	52.6	42.1	2.65		
2000	2253.4	483.5	6280.0	383.7	49.1	39.4	2.79		
2001	2366.4	503.8	6859.6	416.3	47.7	38.2	2.90		
2002	2475.6	528.0	7702.8	472.1	46.2	37.7	3.11		
2003	2622.2	550.7	8472.2	514.6	45.6	37.1	3.23		
2004	2936.4	588.1	9421.6	554.2	47.2	37.7	3.21		
2005	3254.9	624.6	10493.0	607.4	45.5	36.7	3.22		

農家経済収入、都市家計所得ともサンプル調査の数字。前者の場合は経営費の一部が収入に含まれると判断される。

エンゲル係数=食品支出/消費支出

出所：国家統計局編『中国統計提要2006』中国統計出版社、2006年、

ているものの、世帯員の数も物価水準も非農業世帯と異なることから慎重な議論が必要である。

中国の場合、所得格差は、近年明らかに拡大している。比較の意味で同様に計算した日本の数字を示すが（表 7）、1950 年代半ば以降すなわち高度成長とともに拡大した所得格差は 1960 年前後をピークに縮小しはじめ、67 年以降は農家の方が世帯員あたりの所得水準が高くなっている。これを世帯あたりでいうと、さらに早くから農家の方が豊かになっていることになる。農家の所得はもちろん兼業収入に支えられ、かつ女性の労働力率も高い。日本の経験からいえば、発展途上の段階では所得格差が拡大し、「無制限労働供給」(A.Lewis) の終焉とともにこれが縮小に転じ、兼業機会や農業保護の拡大により農家所得の方が高くなるということであろう。この見当で、台湾における最初に数字のとれる 1974 年のデータを表 8 に示すが、日本の 60 年前後より格差は大きいものの、中国ほどではない。現段階の中国の所得格差は社会の安定にとって大きすぎるといふべきであろう。

顕著な農工間所得格差の原因としては、①途上国要因、②社会主義要因、それに③改革開放要因を挙げることができる。すなわち伝統経済下の零細農耕・農村過剰人口を初期条件として工業化が進んでいること、計画経済期の農業搾取的な資本蓄積体制の下で長らく労働力移動が規制され、農村部に人口を封じ込めてきたこと、改革・開放政策のもとに農産物の価格形成が市場化・国際化し、他方で管理的専門的職層における所得形成が国際化

表 7 日本の農家・非農家の世帯当たり消費水準格差

	円		
	農家生計費 (A)	非農家消費支出 (B)	農工間格差 (B)/(A)
1953	44,467	52,149	1.17
1954	48,389	55,425	1.15
1955	50,129	57,548	1.15
1956	51,650	62,364	1.21
1957	54,058	67,389	1.25
1958	55,518	71,346	1.29
1959	59,204	76,058	1.28
1960	64,630	83,218	1.29
1961	73,896	94,701	1.28
1962	83,364	107,936	1.29
1963	95,092	112,314	1.18
1964	109,266	124,422	1.14
1965	123,346	136,327	1.11
1966	139,825	150,404	1.08
1967	167,925	165,025	0.98
1968	189,703	187,539	0.99
1969	218,707	211,687	0.97
1970	251,066	239,792	0.96
1971	284,874	265,076	0.93
1972	331,389	293,209	0.88
1973	401,006	344,090	0.86
1974	499,978	418,535	0.84
1975	579,869	487,348	0.84

注：農家の定義は時期により異なる。

出所：『農林省農家経済調査報告』、『農林省農家生計費調査報告』、『総理府統計局家計調査報告』。

表 8 台湾における世帯員当たり家計所得（1974年）

	合計	単位: 台湾元				その他
		雇用主および自営		被雇者		
		農業	非農業	農業	非農業	
世帯総数	2,912,705	459,668	449,727	141,436	1,814,917	46,961
平均世帯員数	5.38	6.57	5.42	5.66	5.11	2.68
平均成人数	2.63	3.13	2.6	2.69	2.53	1.73
平均未成年数	2.75	3.45	2.82	2.97	2.58	0.95
平均就業者数	1.89	2.93	1.74	2.34	1.67	0.49
被雇者報酬	11,365	3,286	2,601	9,340	16,525	8,710
賃金および実物	10,501	3,133	2,376	9,108	15,240	5,284
その他	864	152	225	231	1,285	3,426
業主所得	5,649	9,219	17,110	1,874	1,860	1,825
基本所得	17,015	12,504	19,712	11,213	18,385	10,536
可処分要素所得	17,465	12,557	20,169	11,230	18,965	13,691
可処分所得	17,252	12,527	19,612	11,277	18,633	22,780
最終消費支出	15,045	11,040	17,067	10,197	16,232	16,804
貯蓄	2,240	1,499	2,621	1,083	2,432	6,017
純貸付	2,568	1,655	3,279	1,165	2,750	6,451

出所:『中華民国台湾地区個人所得分配調査報告 中華民国六十三年』行政院主計処編印。

していることなどを指摘できる。海外経験の豊富な大学教師や外資系企業に働くニューリッチは、先進国水準の所得を得る一方で、安い物価水準も享受しているということである。

経済学の世界では「ペティの法則」という経験則がある。経済の発展とともに国民所得や就業者数に占める第一次産業比率が低下し、第二次産業そして第三次産業が増えるという法則である。2005年段階の中国ではGDPに占める第一次産業の比率は12.6%であった（『中国統計年鑑2006』）。日本では1960年代前半、台湾では70年代半ばの数字である。中国の場合、移行経済期に入ってから第一次産業比率の低下は顕著で、あと30年か40年もすれば、今の台湾や日本並みの数字になるであろう。

他方で就業人口比率はどうか。兼業労働力をどの産業に帰属させるかという大問題があり、直近の数字は与えられていない、現状ではこれを約40%と押さえることは可能であろう（表9）。日本の場合、1930年代に50%を切り、戦中戦後の変動はあったが、現状では

表 9 中国におけるペティの法則の貫徹（就業）

	就業者数 万人	第一次産業 万人	同比率 %
1978	40,152	28,318	70.5
1980	42,361	29,122	68.7
1985	49,873	31,130	62.4
1989	55,329	33,225	60.0
1990	64,749	34,117	52.7
1991	65,491	34,956	53.4
1992	66,152	34,795	52.6
1993	66,808	33,966	50.8
1994	67,455	33,386	49.5
1995	68,065	33,018	48.5
1996	68,950	32,910	47.7
1997	69,820	33,095	47.4
1998	70,637	33,232	47.0
1999	71,394	33,493	46.9
2000	72,085	33,355	46.3
2001	73,025	32,974	45.2
2002	73,740	32,487	44.1

国家統計局編,2005『中国統計年鑑2005』
中国統計出版社(CD版)

4%程度である。台湾の場合は 60 年代半ばに 45%前後で、現状では 7%程度。「ペティの法則」による限り、中国もこうなるのは時間の問題であろう。

さらに農業経済学の分野でよく使われる「農業問題三段階説」を使って、中国農業の位相を歴史的に再確認しておこう（速水佑次郎・神門善久『農業経済論新版』岩波書店、2002年）。

（1）低所得レベルの食料不足段階

産業革命期イギリスの穀物条例や、日本の米騒動に象徴されるように、産業発展や景気拡大とともに増大する非農業人口をどうやって養うかという段階で、自由貿易に行くか、「食管法」や「食糧配給」によって不足する食糧を平等に分配し、穀物価格の上昇＝労賃上昇を抑える政策が採られる。計画経済期の中国は、とどのつまりこの段階にあった。

（2）中所得レベルの農工間所得格差段階

農産物供給が相対的に潤沢となり、価格低迷により農業所得が伸び悩み、農工間所得格差が顕在化する段階で、50年代の欧州や60年代の日本のように、農業基本法が制定され、所得均衡を目指し構造改善政策や農業保護政策が採用される。もっとも日本の場合、より正確には河野一郎農林大臣のもとで 1956年に始まった「新農村建設」において構造改善事業が始まったとすべきであろう。八郎瀧干拓で有名な大瀧村の大規模な水田造成事業は「新農村建設」の代表事例である。同様に 70年代以降の韓国・台湾においても、国境措置や構造調整・価格支持政策が始まっている。90年代末以降の中国における農業産業化や公租公課改革、さらには 06年以降の「社会主義新農村建設」、いってみれば 50年遅れの「新農村建設」についても同様である。

（3）高所得の構造調整段階

日本の場合は 1960年代後半より米余りが顕著になり、補助金を付けて転作を促す減反政策が始まっている。既述の中国における「退耕還林」も、価格支持で耕境内化した農地を補助金付きで元の林野に戻すという意味で、典型的な構造調整政策でもある。

さて「ペティの法則」や「農業問題三段階説」はいわば経験則であって、すべての国がこの通りの経緯をたどるとは限らない。中国には中国の特殊性がある。この点を踏まえつつ、現状の政策面における問題を指摘し、まとめとしたい。

まずもって中国は大陸国であり、大国としての特殊性がある。輸送コストがかさむことから広域市場の形成が困難で、地域自給に傾斜せざるを得ない。地域労働市場・兼業機会の形成が遅れ、労働力移動は挙家離村に傾斜することになる。公共サービスや電気・ガス・情報インフラ等の供給におけるユニバーサル・サービスが困難なことも、兼業的な就業形態を阻害する。また水資源・環境制約が強く、環境維持コストが高いことから、水土流出などの外部不経済が生じやすい。

広大な国土なるが故のメリットもある。手労働による田植えや麦刈り・稲刈り、綿花摘みのような季節の出稼ぎはともかく、作季の違いを利用したコンバインや大型田植機による広域的な機械利用サービスの展開は、日本のような島国では考えられない。

大国なるが故に国内需給・貿易変動の国際経済に与える影響が大きい。中国が大量に穀物を輸入すれば国際価格が上昇し、翌年には国内供給が増えるという意味で、レスター・ブラウンなどが主張した悲観説はそもそも経済学的ではない。

中国が後発国であることは否定できないが、先進技術や交通・情報通信革命の成果を享受できるという意味で、「後発の優位性」がある。しかしこうした技術は往々にして労働節約的であり、長期的に見て過剰人口の堆積は不可避である。他方で 70 年代以降の計画出産政策のおかげで少子高齢化が進展し、都市部を中心に就業機会が拡大している。残存する計画経済的規制をすみやかに撤廃し、農村部の過剰人口を都市に吸収する条件が存在するといふべきである。

しかし農業生産の安定的維持を基本政策とする限り、農村部におけるインフラ整備つまり「社会主義新農村建設」や農業近代化は不可避な課題である。ただしその場合には、日本などと異なる中国的な特徴を指摘しておく必要がある。

すなわち村落共同体の欠如もしくは希薄性である。夜警国家的な慣習や同族結合はあっても、生産的な意味での共同体や中間組織、自治村落は、人工灌漑の展開した江南地域や一部の山間地域を除き、中国では未発達であった。人民共和国期に取り組みされた水利建設や、それらを媒介とする農業協同化の取り組み、60 年代から 70 年代にかけての農政の基本である「農業は大寨に学ぶ」運動は、いってみれば上からの政策的な共同体作りであり、それと表裏の関係にある農業インフラの整備であった。移行経済期の農村改革とは、まさにこうした組織化とは対極的な個別化であり、市場化であった。

かかる矛盾は農地保有をめぐる紛争の頻発に象徴的に現れている。近年問題となっている農村問題は、農産物価格の停滞と農工間所得格差を底流としつつ、多くは土地収用やそれにかかわるキャピタル・ゲインの帰属をめぐる紛糾である。その意味では法治の未発達によるものである。ただし主流的な法律学者や政策当局は農地請負権の物権化を主張し、農業経営・農家経済の安定化を目指している。2007 年春の全国人民代表大会では周知のように民法典の整備の一環として物権法が上程された。

他方で地代の徴収を含む公租公課は、21 世紀に入って以来の「税費改革」や農業税・農業特産税（煙草関係を除く）廃止などの形ですでに禁止されている。ただしこの結果として、せつかく零細農家が耕作を放棄してできた大規模農場や大規模経営が、農民の農地返還要求で瓦解する事態が各地で頻発している。

農業生産の安定的維持と、生活保障的な個別農家による農地利用の物権化を一方ではかりつつ、他方で農業の構造調整を進め、そのための受け皿として農村における集团的枠組みを強化するという、場合によっては相反する政策的課題に中国の農政当局は当面しているといふべきであろう。

参考文献

- 1) 今村奈良臣編『農政改革の世界史的帰趨』農山漁村文化協会、1994年。
- 2) 太田勝洪・小島晋治・高橋満・毛里和子編, 1985, 1986『中国共産党最新資料集上巻』勁草書房。
- 3) 田島俊雄, 1996『中国農業の構造と変動』御茶の水書房
- 4) ——編, 2005『構造調整下の中国農村経済』東京大学出版会
- 5) 速水佑次郎・神門善久『農業経済論新版』岩波書店、2002年。
- 6) レスター・R・ブラウン著；今村奈良臣訳・解説, 1995『だれが中国を養うのか?：迫りくる食糧危機の時代』ダイヤモンド社
- 7) 国家統計局編, 2006『中国統計年鑑 2006』中国統計出版社
- 8) 国家統計局農村社会経済調査司編, 2006a『中国農業統計資料彙編 1949-2004』中国統計出版社
- 9) 国家統計局農村社会経済調査司編, 2006b『2006 中国農村統計年鑑』中国統計出版社
- 10) 農業部農産品貿易弁公室・農業部農業貿易促進中心編, 2006『2006 中国農産品貿易発展報告』中国農業出版社
- 11) 中国社会科学院農村発展研究所・国家統計局農村社会経済調査司著『農村経済緑皮書：中国農村経済形勢分析与予測』各年版、社会科学文献出版社
- 12) 中華人民共和国農業部『中国農業発展報告』各年版、中国農業出版社
- 13) 聶振邦主編『中国糧食発展報告』各年版、经济管理出版社
- 14) 中共中央・国务院「關於積極發展現代農業扎实推進社会主義新農村建設的若干意見」(中共中央 2007 年一号文件) (2007 年 01 月 29 日)
- 15) 中華人民共和国商務部對外貿易司「中国農産品進出口月度統計報告」2006 年 12 月、2005 年 12 月 2007 年 1 月 25 日、http://wms.mofcom.gov.cn/table/2006_12.PDF、http://wms.mofcom.gov.cn/table/2005_12.PDF