

2 第 12 次 5 ヶ年計画（2011～2015）における三農政策の展開方向

2011 年 3 月に「国民経済・社会発展 第 12 次 5 ヶ年計画（2011～2015）」が採択され、つづいて各部門・省等においてそれぞれ個別の 5 ヶ年計画が策定・実施に移されている。この章では、第 12 次 5 ヶ年計画における政策の枠組みと方向性、主な政策手段と、中でも特に重視されている食糧安全保障確保についての現状と展望についてとりまとめる。

2.1 「国民経済・社会発展第 12 次 5 ヶ年計画（2011～2015）」における三農政策展開の特徴

2010 年 10 月の第 17 期第 5 回中国共産党中央委員会全体会議（中全会）で採択された「国民経済・社会発展第 12 次 5 ヶ年計画の建議」に沿って、2011 年 3 月の全人代で「国民経済・社会発展第 12 次 5 ヶ年計画（2011～2015）」が採択された。これに従って農業部による「全国農業・農村経済発展第 12 次 5 ヶ年計画（巻末添付資料 2 における邦訳参照。）」や国家食糧局による「食糧業界第 12 次 5 ヶ年発展計画」等、各部門別計画の策定が進んでいる。（これら各部門の 5 ヶ年計画の内容については巻末添付資料 1 参照。）

三農分野については、前回の 5 ヶ年計画である第 11 次計画と比較すると、第 12 次計画においても枠組みや内容にあまり大きな変化はみられず、ほぼ全般にわたって、第 11 次 5 ヶ年計画の方向性をそのまま受け継いでいる格好である。

特に「農業」分野については、第 11 次計画期間中の 2008 年の段階で、前述の第 17 期第 3 回中全会「農村改革発展を推進するための若干の重大問題に関する決定」と国務院「国家食糧安全中長期計画綱要（2008～2020）」が発表され、続いて「全国食糧生産能力 5000 万トン増大計画（2009～2020）」をはじめ一連の長期計画が策定されたことを受け継ぎ、第 11 次に比べると食糧生産増重視の方向性が明確になってきた。この点については、2.4 節で詳しく課題と展望についてとりまとめる。

三農問題のもう一つの核である「農民」「農村」分野については、都市と農村のバランスのとれた発展のために引き続き農民増収を課題としているが、農産物価格保護や食糧作物最低購入価格制度等を通じた農産物生産からの収入増に加え、加工・流通・農村観光等からの収入増をはかるだけでなく、賃金等の農外収入の増加を促すことをより一層注力するとしている。

加えて、都市との著しい格差のあった農村教育・福祉分野でも、義務教育無料化や医療保険が 2003 年から、最低生活保障制度が 2007 年から始まり、養老年金制度も 2008 年からテストケースを開始して 2012 年から全国展開しており、また農家に対する資材補助等の直接補助金も併せ、こういった中央政府財政政策を通じた「移転性収入」についても、今後より拡充させていくとしている。

農村の生活インフラでは、飲料水供給、道路、エネルギー、電気供給網、住宅改良、情報設備整備等の実施、また公共サービスの充実や環境保護の推進等が挙げられている。また中国の近年の方針として従来の沿岸大都市中心の経済開発ではなく、内陸部・東北部の発展と、大都市以外の地方における全面的・包括的発展を推進しているが、これを反映して農村についても「县域経済」の発展を推進している。

2.2 中央政府財政投入の継続・強化、重点地域への傾斜、法制度強化

続いて、今後どういった方向で三農分野の中でも特に「農業」分野についての財政支援を実施していくのかという点について、「全国農業・農村経済発展第 12 次 5 ヶ年計画」の末尾にとりまとめられている中央政府の財政投入等の政策手段の方針と「国民経済・社会発展第 12 次 5 ヶ年計画」を基に、第 12 次 5 ヶ年期間の方向性を示す。

2.2.1 財政投入の強化と支援水準の引き上げ

第 12 次 5 ヶ年計画時期には、食糧増産・食糧安全保障を確保し、農村と都市の均衡のとれた発展をはかるため、引き続き農業・農村への中央財政投入を継続的に拡大し、かつ農業・農村により傾斜させてとしている。実際に 8 ページ 1.2 節でみたように、中央政府による三農支出予算額は、2010 年の 8,183 億元に比べ、2011 年は 9,885 億元、2012 年は 12,286 億元に拡大している。中国の経済成長に伴って政府予算も毎年大きく拡大しているが、政府予算全体の伸びに比べても三農支出の増加率は大きく、中央政府予算におけるシェアは 2010 年の 17.5%から 2012 年の 19.2%にまで拡大しており、今後とも農業・農村への中央政府予算の投入額及び総予算額に占める割合が増加すると考えられる。

さらに第 12 次 5 ヶ年計画では、中央政府予算は重点的に農業農村インフラ施設建設に充てるとしている。2011 年は水利を重視するとの一号文件に基づき、農業基盤整備に対する支出は 1,150 億元から 1,575 億元に大きく増額され、2012 年も 1,654 億元が充てられた。現在も水利整備が不足し、さらに施設老朽化が目立ち、また農地の劣化が深刻で整備が必要な農地が多く存在すると認識されており、農業インフラに対する支出増加が継続されるとみられる。

そして、第 12 次 5 ヶ年計画では、省政府が得る土地転用に伴う収益についても、重点的に農業土地開発・農地水利・農村インフラ建設に充て、収益の全額を計上させ、また一定方向での使用を確保としている。

2.2.2 価格支持・市場調整の強化

第 12 次 5 ヶ年計画において、これまで食糧作物生産の増加に大きな影響を与えてきた中央政府による最低価格買い上げ政策と主要農産物市場調整政策は堅持される。

中国では、2004 年からコメ、2006 年から小麦について、最低買い上げ価格政策が導入されたが、これを継続し、最低買い上げ価格を緩やかに高めていくこととしている。2012 年にはコメで 9~18%、小麦で 7~10%、2013 年にはコメで 7~10%、小麦で 10%引き上げられ、今後も引き上げが続くものと考えられる。

トウモロコシ、大豆、菜種、綿花等のその他の食糧や農作物については、最低買い上げ価格政策はまだ導入されていないが、価格下落時には国家備蓄や臨時在庫の買い付けを行うことによって市場価格の調整を行っている。これらの、農産物の臨時在庫政策も維持され、適切な時期に臨時の在庫政策をとり、主要な農産品価格が合理的な水準を保つことができるようにしている。また、こういった市場介入による価格支持政策をより適時に実施することができるよう、農産物市場の形成や情報システムの導入によって、農産物価格形成機構と市場観測警報機構を整えるとしている。

表 5 政府の最低買い上げ価格の推移

単位：元/50kg

	早生インディカ	中・晩生インディカ	ジャポニカ	白小麦	混合麦	紅小麦
2004 年 3 月	70	—	—	—	—	—
2004 年 4 月、6 月	70	72	75	—	—	—
2005-07 年	70	72	75	—	—	—
2006-07 年	—	—	—	72	69	69
2008 年 2 月	75	76	79	75	70	70
同年 3 月	77	79	82	77	72	72
2009 年	90	92	95	87	83	83
2010 年	93	97	105	96	86	86
2011 年	102	107	128	95	93	93
2012 年	120	125	140	102	102	102
2013 年	132	135	150	112	112	112

出所）2004～2011 年(河原 2011)、2012、2013 年国家糧食局ウェブサイト

さらに、食糧作物だけでなく、2010 年から豚肉の価格高騰が発生して大問題となったことや、野菜価格も高騰していることを反映し、畜産物等についても観測・警報システム構築強化を継続し、応急的調整対策プランを整備、さらに生鮮野菜における市場調整方法についても検討する。

加えて、第 12 次 5 ヶ年計画の期間中に、食糧供給保証のための目標価格政策の制定についても検討するとしている。近い将来に中国の食糧価格支持の方向が、市場介入による価格支持から、目標価格制度、つまり不足払い制度へと変わるとは考えられないが、中長期的な将来を睨んで、こういった方向への転換が有益かどうかについての検討が始まる段階にあると考えられる。

2.2.3 直接補助金・地方交付金の更なる強化と更なる傾斜配分、農業保険・農村金融の拡充

2004 年以降年々拡充されてきたもので、① 食糧栽培農家への直接補助、② 農業生産資材総合補助、③ 優良品種補助、④ 農業機械購入補助の、4 種類の農家直接補助については、やはりこれを維持するとしている。例えば、① 食糧栽培農家への直接補助は、2005 年から主要な食糧生産省では全ての食糧生産農家、それ以外の省では省内の主要な食糧生産農家に対して提供しているなど、食糧主産地への傾斜を強めてきたが、第 12 次 5 ヶ年計画時にも更に、今後増加させる補助については、食糧等の主要農産物向けにより傾斜させ、かつ生産量・販売量が多い地域により傾斜させるとしている。また、こういった直接補助金と前述の市場調整政策を併せて、主産地で食糧や豚肉等重要農産物生産の利益を補償できるシステムの形成をはかるとしている。

加えて、中央政府予算による省政府への交付金についても、今後、食糧・油糧種子・養豚主産地への割合をさらに高め、重点地域への傾斜を強化するとしている。食糧主産県における農業投資プロジェクト実施に対する補助に係る地方への割当てを規格化し、主産地区の食糧リスク基金の地方政府への割当てを全面的に廃止する。主要食糧生産地区における県レベルの一人当たり財政水準を安定的に増加させる。

このほか、中国では米国の作物保険制度に倣い、2007 年からトウモロコシ、コメ、小麦、綿花、大豆の作物保険について、保険料補助の試験事業を実施、繁殖豚については全国的に保険を導入、その後順次規模と作物を拡大させている。第 12 次 5 ヶ年計画では、これら農業保険の更なる発展を促し、農業保険料に対する補助政策をより整備し、さらに農業大災害のリスクを分散するための新たな財政支援政策の有り方について研究するとしている。

また、農業への投資の制約要因ともなっている農村金融サービスの強化も図る。第 12 次 5 ヶ年計画時

には、①県の銀行業金融システムが新しく預金を集めてそれをその土地での融資に用いることを奨励し、審査・評価を強化し、現代的農業発展を促進する、②政策的金融の農業に対するサポートの度合いを高める、③村・鎮銀行等の新しい農村金融組織の建設を加速し、条件の合う農民專業合作社が信用事業を展開できるようサポートし、登記と管理方法を整備する、④農業融資に係る課税優遇措置、農村金融システムへの一定の費用補助、県の金融機関の農業向け融資拡大奨励等の政策を整備する、⑤農業信用融資担保組織の発展をサポートし、農村における有効な担保範囲を拡大する、の 5 点が重要事項として含まれた。

2.2.4 重点作物の重点地域への政策的比重の更なる傾斜

中国では 2004 年以降、農業構造の戦略的な調整を進めながら産地育成をはかるため、食糧主産地 13 カ省への交付金や直接農家補助の地域指定・傾斜によって政策的に支えてきており、またその傾斜配分を深めてきた。この基礎となったのが「優勢農産品区域配置計画（2003～2007 年）」であった。これを 2008 年に改め、「全国優勢農産品区域配置計画（2008～2015 年）」及び各作物別の配置計画を策定して整備した。

第 12 次 5 ヶ年計画では、第 11 次 5 ヶ年計画に引き続き、土壌や気候の基礎条件が良く、生産水準が高く、食糧供給量が多い核心的な産地の建設にエネルギーを集中し、食糧主産地 13 省、食糧生産量 500 万トンを超える食糧生産拠点市、食糧生産量が 50 万トンを超える食料生産拠点県の生産能力確立を重点的に強化するとし、食糧の主要産地への資金投入・利益保障システムを構築し、主要産地の食糧生産拡大における積極性を引き出すとしている。さらに新しく、特に下図 2 に示す「七区二十三帯」との重点地域の区分が取り入れられている。

食糧作物のうち、トウモロコシでは、地域別には東北平原主産区、黄淮海平原主産区、汾渭平原主産区の 3 区が最も政策的に重要な対象地とされている。コメでは、東北及び長江流域、東南沿海の 3 カ所の水稻優位区を重点的に建設するとしている。小麦では、黄淮海、長江中下流域、西南、西北、東北の 5 カ所の優位地区の生産能力を高め、良質の専用品種の発展に力を入れ、土壌の保水力を高めるための半耕起・不耕起栽培を進展させるとしている。

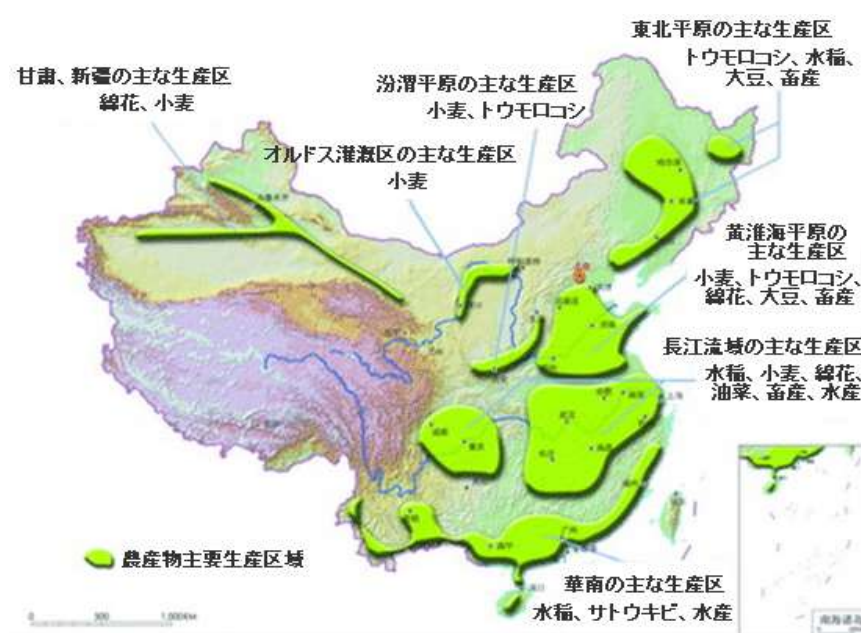


図 2 「七区二十三帯」農業戦略構造

出所) 科学技術振興機構 (JST) Science Portal China

「七区二十三地帯」に分類される各区の重点的な農業配置と、主要な政策目標は農業部「全国農業・農村経済発展第 12 次 5 ヶ年計画」においては以下のようにとりまとめられている。

表 6 「七区二十三地帯」における戦略的枠組み

（一）東北平原主産区

本地域は温帯に属し、土壌は肥沃で、耕地は平坦で連続しており、水土資源が良く整合しており、生態環境は比較的良好で、大規模機械化作業に適している。「第十二次五ヶ年計画」の時期は、主に高品質ジャポニカ米を生産する水稻産業地帯、主に穀粒とサイレージ兼用のトウモロコシを生産する専業トウモロコシ産業地帯、主に高油分の大豆を生産する大豆産業地帯、肉牛飼養、酪農、養豚を主とする畜産物産業地帯を重点的に建設する。

（二）黄淮海平原主産区

本地域は暖温帯に属し、地形は平坦で、農業生産に適した温度、雨量、日照等の気象条件を備え、我が国伝統的な農業地域で、農業生産の高度化水準と農民の科学的栽培水準が比較的高い。「第十二次五ヶ年計画」の時期は、主に硬質、中硬質、中間質小麦の良質専門小麦産業地帯、良質綿花産業地帯、主に穀粒とサイレージ兼用のトウモロコシを生産する専業トウモロコシ産業地帯、主に高タンパクの大豆を生産する大豆産業地帯、肉牛、肉羊、酪農、養豚、家禽を主とする畜産物産業地帯を重点的に建設する。

（三）長江流域主産区

本地域の大部分は亜熱帯季節風帯に属し、湖が多く、水資源が豊富で、気候は温暖湿潤、四季の区別がはっきりとし、年間積算温度は比較的高く、大雨と高気温が同じ時期にあり、我が国重要な農産物生産基地である。「第十二次五ヶ年計画」の時期は、主に二期作稲作を行う水稻産業地帯、主に良質軟質、中間質小麦を生産する良質専門小麦産業地帯、良質綿花産業地帯、キャノーラ（エルカ酸とグルコシノレートを含まない菜種品種）良質菜種産業地帯、養豚、家禽を主とする畜産物産業地帯、淡水魚類、川蟹を主とする水産物産業地帯を重点的に建設する。

（四）汾渭平原主産区

本地域は温帯半湿潤気候に属し、地層が深く厚く、土壌は肥沃で、日照・温度・水分・土壌の条件のバランスが良い。「第十二次五ヶ年計画」の時期は、硬質、中間質小麦を主とする小麦産業地帯、穀粒とサイレージ兼用のトウモロコシを生産するトウモロコシ産業地帯を重点的に建設する。

（五）河套（オルドス）灌漑区主産区

本地域は気候が乾燥して雨量が希少で、地形は平坦で、黄河の河川水を利用して重力灌漑をおこなうのに適している。日照は十分で、積算温度は比較的高く、昼夜の温度差が大きく、農業生産気候条件は独特である。「第十二次五ヶ年計画」の時期は、硬質、中間質小麦を主とする小麦産業地帯を重点的に建設する。

（六）華南主産区

本地域は高温多雨で、四季常緑の熱帯～南亜熱帯区域に属し、丘陵が広がり、我が国の特色的な赤土（ラテライト）が集中的に分布している地域で、農業生産の類型は多様である。「第十二次五ヶ年計画」の時期は、主に良質高級インディカ米を生産する水稻産業地帯、サツマイモ産業地帯、クルマエビ、ティラピア、ウナギを主とする水産物産業地帯を重点的に建設する。

（七）甘粛、新疆主産区

本地域は、我が国西北の乾燥地区に属し、日照時間は長く、気温は十分で、オアシス灌漑農業と草食畜牧業を主とする。「第十二次五ヶ年計画」の時期は、硬質、中間質小麦を主とする小麦産業地帯と、良質綿花産業地帯を重点的に建設する。

同時に、その他の農業地区とその他の優位性があり差別性がある農産物産業地帯の建設を急ぐ。主に：西南と東北の小麦産業地帯、西南と東南のトウモロコシ産業地帯、南方の高たんぱく及び野菜用大豆生産地帯、北方の菜種生産地帯、東北、華北、西北、西南及び南方のジャガイモ産業地帯、広西、雲南、広東、海南のサツマイモ産業地帯、海南、雲南と広東の天然ゴム産業地帯、海南の熱帯農産物産業地帯、沿海部の養豚産業地帯、西北の肉牛・肉羊産業地帯、北京・天津・上海の郊外と西北の酪農産業地帯、黄海、渤海の水産物産業地帯など。

出所）「全国農業・農村経済発展第 12 次 5 ヶ年計画」

2.2.5 法制度の保障を強化する

中国政府は従前より、様々な分野において制度の法律化を進めている。下に農業関連の立法の現状を挙げたが、現在は食糧法が審議されている状況である。第 12 次 5 ヶ年計画では、引き続き農業関連の法律・法規の整備を継続し、現代農業発展投資、食糧安全、農産物品質安全、農業産業安全と生態安全、農民権利・収益保護、農産物補助政策等の方面で立法を強化し、国の農業強化、農業優遇政策の制度化と規範化を推進するとしている。

表 7 中国農業関連の法律整備状況

法律・計画	法規名
法律	漁業法（1986 年）－2004 年改正
	農業法（1993 年）－2002 年改正（2003 年施行）
	農業技術普及法（1993 年）
	郷鎮企業法（1997 年）
	農村土地請負法（2003 年）
	農業機械化促進法（2004 年）
	土地管理法（1994 年）－2004 年改正
	種子法（2000 年）－種子法（1989 年）廃止、2004 年改正
	畜牧法（2005 年）
	農産物品質安全法（2006 年）
	農民專業合作社法（2007 年）
	食品安全法（2009 年）
	食糧法（現在審議中）

出所）2007 年までは(高屋 2010)を参照。以降の法令については著者作成

中国では現在に至るまで、共産党上層部の意見が最も重視されており、政府各部門の責任範囲から補助金の交付方法まで、法律で定められるのではなく、その都度決定される方式であった。改革開放と近代化の一環として、米国や日本等に似た法律による統治をめざし、各種法律の制定を急いでおり、法律の制定と法律に則った実施という点は、2006 年第 16 期 6 中全会において、「調和社会」実現のために「社会主義民主法制」を改善していくことが重要であると示されている他、また 5 ヶ年計画等にも繰り返し記述されている。

ただし、そもそも共産党が国家や法律を凌ぐ位置づけにあることは変わらず、また法律を順守するという習慣が十分に普及していない。「全国農業・農村経済発展第 12 次 5 ヶ年計画」においても、「法の執行体制を再編し、農業の総合的な法執行システム構築を強化し、法律執行条件を改善し、全国農業県全てにおいて農業について総合的に法律を執行し、農業の法律施行水準を全面的に引き上げる。農村の法律教育の程度を拡大し、農民と農村末端公務員の法律意識を増強する。」とされているが、こういった法制度化が実際にもたらす効果については依然として限定的と考えられる。

2.3 第 12 次 5 ケ年計画における三農関連の目標数値と現状

農業部による「全国農業・農村経済発展第 12 次 5 ケ年計画」では、2015 年に達成すべき重要な数値目標が挙げられている。次頁表では第 11 次 5 ケ年計画にあたる 2005 年から 2010 年までの状況と、第 12 次 5 ケ年計画の 2015 年の目標値、各種統計数値等から 2011 年、2012 年の達成値を挙げた。

農産物の供給能力の項目については、食糧播種面積と食料総合生産能力については、2015 年の目標値はそれぞれ 16.0 億ムー（1 ムー＝1/15 ヘクタール、1.07 億ヘクタール）以上、5.4 億トン以上との目標になっており、2010 年の段階で既にこれを超えているが、価格支持・農家直接補助によるインセンティブや水利・農地整備等の導入を積極的に進めたことにより 2011 年、2012 年と継続して増加している。

綿花、油糧種子、肉類、家禽卵については、概ね目標に沿って 2011 年、2012 年と生産が拡大してきた。牛乳・乳酸物についても成長しているが、供給の絶対量が不足していることに加えて、中国産乳製品の安全性懸念の面からも需要に国内供給が追いついておらず、このため輸入が急拡大しているとの認識から、2015 年までの拡大目標が年平均 5.75%の成長と他の分野に比べて高く設定されているため、目標値には若干遠くなっている。第 12 次 5 ケ年計画では、新たに水産物総生産量と水生動物の稚苗放流が含まれ、タンパク源として肉類や家禽卵の他に養殖や内水面漁業、海洋漁業等の水産業がより重要視されるようになっていく。

黒竜江省農墾と新疆生産建設兵団が大半を占める国有農場の総生産額は大きな成長を見せ、国内農業の大切な一翼を担っている。

基盤整備・科学技術・機械・投入物の分野では、有効灌漑面積が 2010 年の 8.98 億ムーに比べて 2011 年は 9.25 億ムーと 3%増加し、順調に拡大している。総合機械化率も、2005 年に 36%であったものが、2010 年に 52%、2012 年には 57%と大きく改善を見せた。

農業生産経営組織方式の数値目標は、第 12 次 5 ケ年計画より新たに取り入れられた。現代的農業経営を担う大規模専業経営を育成することを重視したために設けられた項目であり、合作社や龍頭企業等の産業化経営に組織されている農家の数や、乳牛と養豚の大規模化比率が指標となった。なお、乳牛では年間飼養頭数 100 頭以上、養豚では年間出荷頭数 500 頭以上が大規模経営とされている。2010 年から 2011 年の変化をみると、産業化経営に組織されている農家は 4.7%増の 1.12 億戸となった。乳牛大規模化比率は 17%増加して 33%となって、目標の年平均 10%増を上回ったが、養豚の大規模化比率は 5.7%増加して 37%にとどまり、目標の年平均 15%増に届かなかった。

農業の付加価値額、農村住民の平均所得はいずれも 2010 年から 2011 年に 17.3%増、17.9%増となっている。

農業資源利用と環境保護について、農村家庭でのメタンガス普及率は 2010 年から 2011 年に 3%増と微増にとどまった。また、第 12 次 5 ケ年計画から新しく農産物茎・藁総合利用率の項目が導入され、未利用バイオマス資源を有効活用していくことが謳われている。2010 年の利用率は 70.6%と推計されており、これを 2015 年までに 80%以上に引き上げるとしている。

表 8 「第 11 次 5 ヶ年計画」と「第 12 次 5 ヶ年計画」時期の農業・農村経済発展の重要指標

類別	指標	11 次 5 ヶ年期		12 次 5 ヶ年期			年平均 成長率 (%) 2005~10	年平均 成長率 目標 (%) 2010~15
		2005	2010	2011	2012	2015		
		確定	確定	確定	推計			
農産物 供給能力	食糧播種面積（億ムー）	15.64	16.48	16.22	16.69	>16.0	1.05	-
	食糧総合生産能力（億トン）	4.84	5.46	5.71	5.9	>5.4	2.44	-
	綿花総生産量（万トン）	571	596	659	684	>700	0.86	>3.27
	油糧種子総生産量（万トン）	3,077	3,230	3,307	3,476	3500	0.98	1.62
	砂糖原料総生産量（万トン）	9,452	12,008	12,517	13,493	>14000	4.9	>3.12
	肉類総生産量（万トン）	6,939	7,925	7,958	8,221	8500	2.69	1.41
	家禽卵総生産量（万トン）	2,438	2,765	2,811	2,861	2900	2.55	0.96
	牛乳・乳製品総生産量（万トン）	2,865	3,780	3,811	4,000	5000	5.7	5.75
	水産物総生産量（万トン）	4,420	5,373	5,603	5,906	>6000	3.98	>2.23
	農産物质量安全例行モニタリング 総合合格率 (%)	94.3	94.8	-	-	>96	[0.5]	>[1.2]
農業農村 産業構造	畜産産業が農業総生産額に占める割合 (%)	33.7	30	-	-	36	[-3.7]	[6]
	漁業産業が農業総生産額に占める割合 (%)	-	9.3	-	-	10	-	[0.7]
	農産物加工業生産額と農業総生産額の比	1.1	1.7	-	-	2.2	[0.6]	[0.5]
	郷鎮企業付加価値(億元)	5.05	11.2	-	-	-	12.9	10
	国有農場生産総生産額	1,359	3,381	4,405	5,008	-	20	9
農業 投入物	農業科学技術進歩貢献率 (%)	48	52	53.5	54.5	>55	[4]	>[3]
	農業機械総動力（億 kw）	6.8	9.2	-	-	10	6.23	1.68
	・ 農作物耕作・播種・収穫総合機械化水準 (%)	36	52	53.5	57	60	[16]	[8]
	技術 農地有効灌漑面積（億ムー）	8.25	8.98	9.25	-	-	1.71	[0.4]
	・ 農業灌漑用水有効利用係数	0.45	0.5	0.51	-	0.53	[0.05]	[0.03]
設備条件	農村実用人材総量（万人）	-	820	-	-	1300	-	6.8
農業生産 経営 組織方式	農業産業化経営組織引率農家数（億戸）	-	1.07	1.12	-	1.3	-	3.97
	乳牛大規模化比率 (%)（年飼養頭数 100 頭以上）	-	28	33	-	>38	-	>[10]
	養豚大規模化比率 (%)（年出荷頭数 500 頭以上）	-	35	37	-	50	-	[15]
農業収益 ・	農林牧漁業付加価値額（億元）	22,420	40,497	47,486	-	-	-	5
	移出農業労働力（万人）	-	-	15,863	-	-	[4500]	[4000]
農民所得	農村居住民平均所得（元）	3,255	5,919	6,977	-	>8310	8.9	>7
農業資源 利用・	農産物茎・藁総合利用率 (%)	-	70.6	-	-	>80	-	>[11]
	適切な農家家庭メタンガス利用普及率 (%)	12	33	34	-	>50	[21]	>[17]
環境保護	各種水生動物の稚苗放流数（億尾）	-	289	290	308	-	-	[1500]

出所）全国農業と農村経済発展第 12 次 5 ヶ年計画、農産物茎・藁総合利用率は第 12 次 5 ヶ年計画農作物茎藁総合利用実施法案、2011 年は中国統計年鑑 2012、及び 2011 年の国民経済・社会発展計画の執行状況と 2012 年の国民経済・社会発展計画草案、2012 年は農業部発表数値ほか

注）[]内は 5 年間の累計値。823 万農村実労働人口総量は 2008 年末の数値。農村居住民の平均所得は絶対値で、2010 年価格を用い計算。成長率は実質価格を用いて計算。

2.4 食糧生産増強の重視と主要な課題

「国民経済・社会発展第 12 次 5 ヶ年計画（2011～2015）」の最大の特徴は、食糧生産増強と食糧安全保障を一段と重視しており、各第 12 次 5 カ年計画の中で「全国食糧生産能力 5000 万トン増大計画（2009～2020）」の着実な実施を強調していることである。

食糧生産については、①全国食糧能力 5000 万トン増産計画を着実に実施し、②耕地面積を確保し、③単収と品質を向上させ、④水利設備や低・中級の耕地改良等をすすめる、⑤食糧の物流・備蓄・緊急保障を強化する、という使命が示されている。さらに、これに関連して、ア)「七区二十三帯」といった重点地域への傾斜配分、イ)農村インフラ整備の中での大型灌漑地区整備・ポンプ施設改良・干ばつ防止水源確保・小型水利施設等の農業水利の重視、ウ)品種や生産・加工技術・未利用バイオマス活用等に関する科学技術革新、エ)農業生産大規模化・近代化のための農業経営の担い手としての合作社・農民經紀人・龍頭企業の重視、等の点が重要対策事項として取り上げられている。

これは、1.1.2 節で説明した 2007 年以降の食糧増産重視の中国の政策的流れを引き継ぐものであり、「国家食糧安全中長期計画綱要（2008～2020）」に基づいて 2009 年に策定された「全国食糧生産能力 5000 万トン増大計画（2009～2020）」が、中国農業政策において非常に高い重要性を持っていることを示している。

2.4.1 食糧生産能力 5000 万トン増大の目標と現在までの達成度

しかし単純に食糧生産増大の達成度を見ると、実際には、既に価格支持や農家への直接補助等により食糧農家の収益を高めて生産拡大へのインセンティブを強化し、同時に水利開発と劣化農地の改良・農地拡大等の基盤整備を推し進めたことによって、結果として中国の食糧生産は 9 年間の連続増を達成して、2012 年の穀物生産量は 5 億 8957 万トンとなった。

「全国食糧能力生産 5000 万トン増大計画」の中では、国家統計局の推計に基づき、2020 年までに 5 億 7,250 万トンが必要として、2010 年生産量の推計値と比べ全体で約 4750 万トン増の見込みであり、これをカバーするために、およそ 5,000 万トンの増産の目標が立てられたのであった。つまり、2012 年の時点で、中国は既に 5000 万トンの食糧増産目標を達成しているといえる。

表 9 中国の食糧需要の展望（「国家食糧安全中長期計画綱要」と、2012 年の達成状況

	計	直接食用	飼料	工業用	
				計	うち植物油
食糧需給の展望（2008 年時点での推計）					
2010 年	5 億 2500 万トン 389kg/人 100%	2 億 5850 万トン 192kg/人 49%	1 億 8,700 万トン 139kg/人 36%	7950 万トン 59kg/人 15%	2410 万トン 17.8kg/人
2020 年	5 億 7250 万トン 395kg/人 100%	2 億 4750 万トン 171kg/人 43%	2 億 3,550 万トン 162kg/人 41%	8950 万トン 62kg/人 16%	2900 万トン 20.0kg/人
差異	4750 万トン	－1100 万トン	4850 万トン	1000 万トン	490 万トン
達成状況					
2012 年	5 億 8957 万トン	na	na	na	na

出所)「国家食糧安全中長期計画綱要（2008～2020）」より著者推計

ただし、これら増産した食糧は現時点で大幅な在庫増には繋がっていない。畜産の拡大で飼料需要がますます旺盛になったことや、さらにトウモロコシを中心に工業加工需要も増加したことによって、食糧の需要もまた、2008 年に予測された以上の急速な拡大を見せた。一方で、国際的には穀物や油糧種子価格は継続して比較的高いレベルにあり、国内消費者物価に依然として穀物価格が重要な意味を持つ中国としては容易に輸入を拡大することができないという状況にある。

また弊社のインタビューした関係者も、5,000 万トン増の達成を理由に食糧生産に対する投入を減らすことは無く、今後もさらに食糧生産に対する投入は拡充される方向であると口を揃えた。理由としては、①中国の 10 数億人の食糧確保というのは、依然として中国政府にとって重要な課題であることは変わらない、②消費者物価指数における食糧の重要性は依然として高く、消費者物価調整という共産党及び中央政府の非常に大きな政策目標に直結している、③都市化の進展や農地劣化、気象の不安定化、あるいは担い手の高齢化等によって依然として食糧生産は大きいリスクを抱えている、④世界的にも食糧需給はタイトな状況が続いており、中国が輸入を大きく増加させる危険性が高い、等が挙げられている。

2.4.2 食糧の消費・生産・貿易の展望

中国の食糧は穀物、油糧種子、イモ類等を含むが、中でも消費量が多く重要性が高いのが、トウモロコシ、コメ、小麦、大豆である。2012 年生産量はトウモロコシ 2.08 億トン、コメ 1.08 億トン、小麦 1.18 億トンとなり、これらはほぼ 100% 自給を達成している。一方大豆は国内消費の推計値 0.75 億トンに対して国内生産は 0.13 億トンとなり、自給率は 17% 程度に低下している。第 12 次 5 ヶ年計画における食糧政策でも、トウモロコシ、コメ、小麦の 3 作物が最も重視されている。以下で、これらの作物の現状と主要な課題についてとりまとめる。

コメと小麦

中国の食料消費の動向をみると、都市部では 1990 年代にはコメや小麦等の食糧消費は年間 100kg を切った。農村部では依然として食糧消費量は多いが、それでも 2000 年代に入って食糧消費が減少し、重点が食肉や卵、水産物等に移行する傾向が明らかになってきた（13 頁表 6 参照）。これにより、人口増にも関わらず、コメと小麦の二つの主食作物については、中国の需要量はほぼ一定を保っている。

生産については、コメと小麦は振興政策の導入により 2003 年以降作付面積と生産量が回復しているものの、ようやく 1990 年代後半の水準に戻ったという段階で、2012 年生産量はコメ 1.08 億トン、小麦 1.18 億トンである（図 2）。

コメについては 1980 年代以降から継続してほぼ自給を達成している。表 8 にみるように、2004 年以降は毎年数十万トン程度を輸入しているが、一方で毎年数十万～百万トン強程度の輸出があり、概ね若干の輸出超過である。2012 年は輸入が 200 万トン超に増加したが、それも中国のコメ生産量に比べるとごくわずかな割合である。コメでは、総量としては、将来的にも概ね自給を達成できると見込まれる。課題となっているのは、ジャポニカ米の消費が伸びているため、インディカ米からジャポニカ米への切り替えを進めること（特に、ジャポニカ米生産中心地である東北産地の水田を拡大することによってジャポニカ米を振興する）と、都市化・工業化による水田減少圧力が依然として高いため、南方のインディカ米地域では 2 毛作の導入も重視されている。

小麦については、1978 年から 1996 年にかけては輸入超過で、毎年平均 1 千万トン程度の小麦を輸入していたが、その後はほぼ自給を達成している。作柄の影響等によって輸出入は毎年増減しているが、多くても 2012 年で 400 万トンと、やはり中国の小麦生産量に比べるとわずかな割合である。さらに経済発展に

つれて、1 人当たりの食糧消費減少傾向の中でもコメよりも小麦の減少が大きく、食糧としての小麦の比重が下がってきており、総量としては、将来的にも概ね自給を達成できると見込まれる。主な課題となっているのは、硬質、中硬質、中間質小麦で高品質の小麦生産を促進することである。また、小麦生産地帯は比較的乾燥がちな地域が多いため、半耕起・不耕起栽培を導入して保水力を高める措置が必要であるとされている。

ただし、国内トウモロコシ価格の高騰や、トウモロコシ産地分布の大きな偏りのために、小麦の飼料用利用が広まっていることが特筆される。2010 年頃から利用が拡大しており、2011 年では飼料用に用いられた小麦は 2200 万トンと、小麦生産量の 19%を占めるまでになった。弊社インタビューによれば、中国政府としては特に小麦の飼料用途での利用を促進する考えはなく、単純に市場原理に任せるとの考え方のようであるが、トウモロコシ価格の高騰が続いており、またトウモロコシの現在以上の生産面積の拡大が難しくなっていることから、小麦の飼料用穀物としての重要性は今後ますます高まるのではないかと推察される。

トウモロコシ

一方で、主要な飼料・工業作物であるトウモロコシについては様相が異なる。食肉需要が大きく増加したため、飼料作物としてトウモロコシに対する需要もまた大きく拡大した。図 2 に見るように、トウモロコシについては 2000 年以降作付面積、生産量ともに継続して急速に拡大し、2009 年のトウモロコシ生産量は 1.64 億トン、2012 年には 2.08 億トンに達した。トウモロコシも小麦と同様に 1980 年代初めには多少の輸入超過であったが、小麦よりもかなり早い段階で自給を達成し、逆に 1984 年から 1994 年までは大幅な輸出超過となった。ただし 2000 年代後半には純輸出量は急速に縮小し、2010 年には遂に 160 万トンの純輸入に転落し、2012 年には 500 万トンに拡大している。しかしながら、現時点では、国内生産量に比べると、輸入量は小麦やコメと同じくごくわずかな量に過ぎない。なお、中国ではトウモロコシ消費量の 6 割強が飼料、2.5 割がデンプンやアルコール等の工業用に用いられている⁴。

今後の飼料作物需要の見通しとしては、経済発展に伴う食肉需要増が予測され、コメや小麦の食用穀物と異なり、引き続き需要増が続くと考えられる。主な飼料用作物供給は、表 7 と表 8 から推計すると、トウモロコシ 1 億 3 千万トン、大豆油カス 4200 万トン（主に輸入大豆が原料）、小麦 2200 万トン、輸入キャッサバペレット 500 万トンであり、これから単純に推計すると飼料作物供給のうち 6 割以上をトウモロコシが担っており、今後も重要性が非常に高い。一方で、トウモロコシ増産はこれまで生産面積増と単収増の両輪で達成されてきたが、現在すでにトウモロコシが作付可能な産地ではほとんど全て連作で生産されるようになり、単収増も達成が徐々に難しくなっている状況の中で、トウモロコシ生産が飼料需要に追い付くことは、いずれ間に合わなくなると推測される。

また、トウモロコシは、特に中国東北で大きく生産が拡大しているが、東北の主産地省の一つ吉林省では工業用利用が盛んであり、同省で生産されたトウモロコシは省内で加工される割合が高い。黒竜江省も工業利用の促進を政策的に推し進めている。一方で、南方では飼料不足感がある。トウモロコシの課題としては、生産拡大の他に、東北から南方への輸送回廊を強化し、輸送コストを引き下げることが重要になってきている。しかし一方では、国内の物流コストが高いため、逆に東北産のトウモロコシを工業加工もしくは海外へ輸出し、米国や南米から南方に輸入し、全体としてバランスをとるとの方向に進むことが良いとの考え方も提示されるようになってきている⁵。実際に、2005 年以降、中央政府の方針として工業用消費増が抑えられていたが、トウモロコシ生産が再び大きく伸びてきた 2009 年以降、再び工業用消費の割合が増加に転じている。

⁴ (河原 2010, p.27)

⁵ (郭 2009)

大豆

大豆は植物油需要が大きく増加するに伴い（下表 10）、輸入が大幅に増加し、国内生産は大きく減少した。中国では 1996 年に WTO 加盟の準備として大豆を関税割当制度に変更し、枠内税率は 3%、優遇税率は 40%、一般税率は 180%となった。しかし、いくつかの企業に対して枠内税率の 3%で自由に輸入できる権利を付与したため、実質的には自由貿易と変わらなくなっている⁶。2011 年の生産量は 2000 万トン弱であるのに比べて、2011 年の大豆輸入量は 5245 万トンに達し、国内搾油業の主な原料は輸入大豆に頼る構造となった。現状では黒竜江省が 80%程度の生産量を占めるが、トウモロコシの生産が難しい寒冷な北方地域での生産となって、生産性は低く、単収も低迷しており、政策的支援もコメや小麦、トウモロコシに比べて低いことから、今後も大きく生産が増加することは無いとみられる。

中国政府は「95%の食糧自給率の確保」という点を謳っているが、大豆輸入が大きく増大したことによって実際のところ単純計算では既に食糧自給率は 95%を割っている。短期的にはトウモロコシ等飼料作物については自給を保つとみられるが、中長期的には輸入拡大の方向であると考えられ、さらに穀物や油糧種子等の原料輸入ではなく、食肉や油脂等の製品の輸入も徐々に増加させる方向にある。実際に、アルゼンチンやブラジル等との食肉検疫条件の合意等が進められており、今後の動向が注目される。

なお、他に、中国は海外農業投資も振興しており、ロシアや中南米、アフリカ等において農地投資や設備投資を増強させている。しかし、実際のところロシアにおける大豆生産はロシアの貿易障壁等のためにほとんどがロシア国内向けとなっており、中南米の農地確保は外国人の土地保有規制強化等のために大規模には進んでおらず、流通・加工施設等への投資は見られるものの、現段階では中国向け供給確保に直結している段階ではなく、中国における食糧安全保障の中でこういった海外投資が果たしている役割は今のところ非常に限定的である。

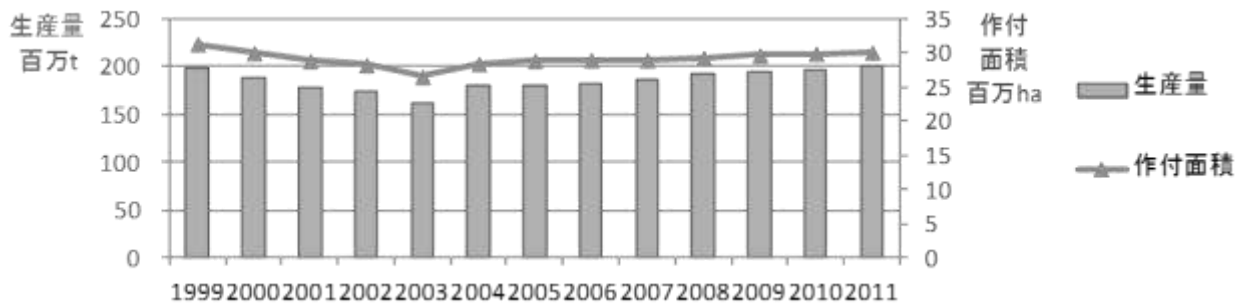
表 10 中国の年間一人当たり食料購買量（都市）/消費量（農村）の推移

単位:kg

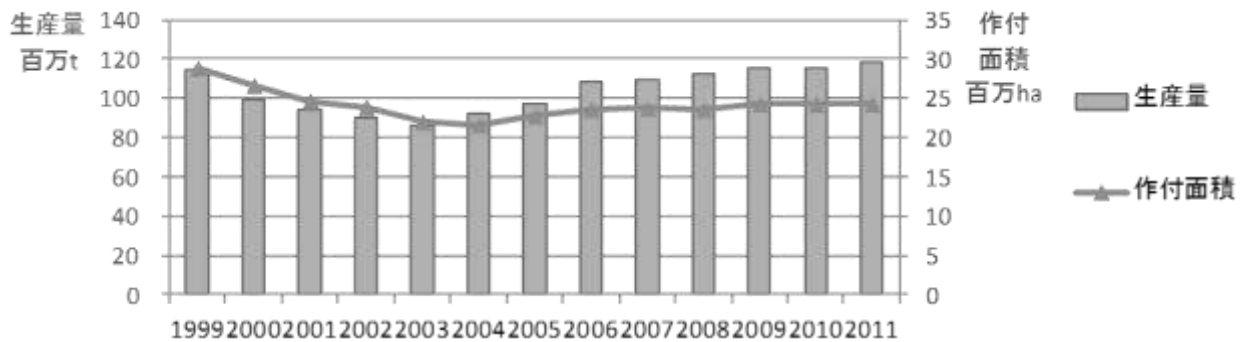
	食糧				植物 油	食肉					卵	牛乳・ 乳製品	水産 物	野菜	果実	
	計	コメ	小麦	大豆		計	豚	牛	鶏	羊					瓜	堅果
都市部																
1990	131	-	-	-	6	25	18	3	3	-	7	5	8	139	41	-
1995	97	-	-	-	7	24	17	2	4	-	10	5	9	116	45	-
2000	82	-	-	-	8	26	17	3	5	-	11	10	12	115	57	-
2007	78	-	-	-	10	32	18	4	10	-	10	18	14	118	60	-
2008	-	-	-	-	10	31	19	3	8	-	11	15	-	123	54	-
2009	81	-	-	-	10	35	21	4	10	-	11	15	11	120	57	-
2010	82	-	-	-	9	35	21	4	10	-	10	14	-	116	54	-
農村部																
1990	262	135	80	-	5	13	11	0	1	0	2	1	2	134	6	-
1995	256	129	81	2	6	13	11	0	2	0	3	1	3	105	13	0
2000	250	127	80	3	7	18	13	1	3	1	5	1	4	107	18	1
2007	199	109	64	2	6	21	13	1	4	1	5	4	5	99	19	1
2008	199	111	63	2	6	20	13	1	4	1	5	3	5	100	19	1
2009	189	106	60	2	6	20	14	1	4	1	5	4	5	98	21	1
2010	181	102	58	2	6	22	14	1	4	1	5	4	5	93	20	1

出所）統計局 中国統計年鑑各年版 注）-:データ無し

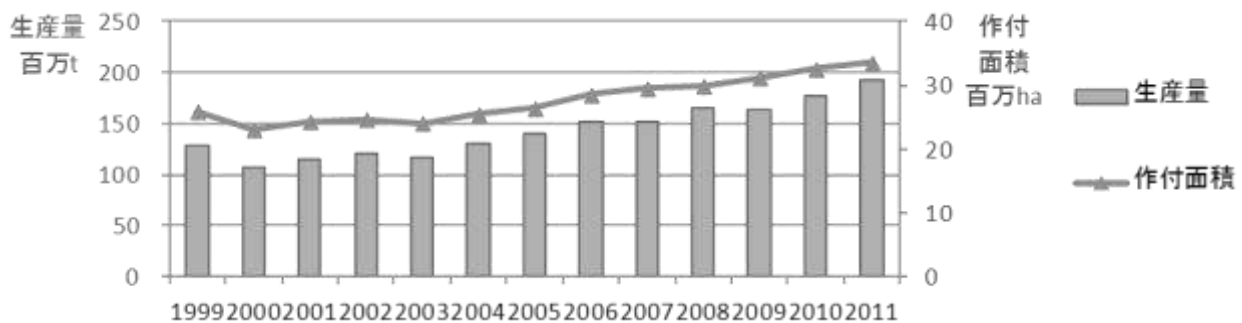
⁶ (農林中金総合研究所 2009, p.158)



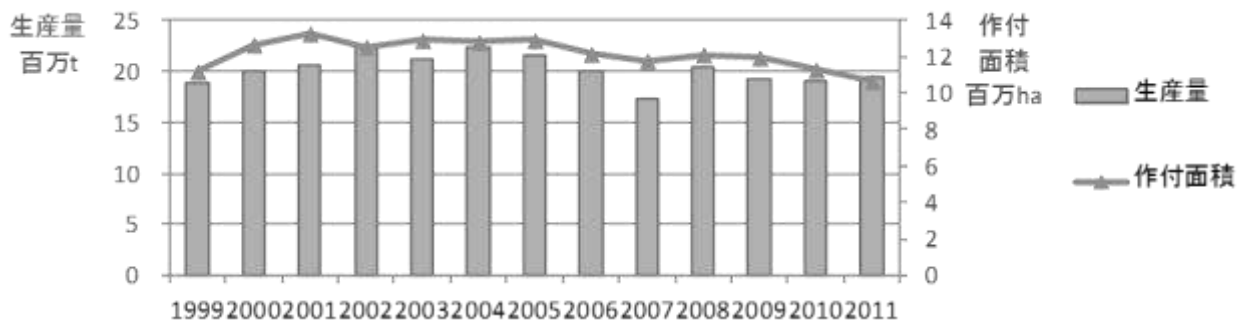
コメ



小麦



トウモロコシ



大豆

図 3 中国の主要な穀物・油糧種子生産量及び作付面積の推移

出所） 統計局 中国統計年鑑、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 2012「中国農村経済形勢分析と予測」

表 11 中国の大豆・トウモロコシ・小麦・コメ需給の推移

単位:百万トン

	期首 在庫	生産	輸入	供給	輸出	国内消費				期末 在庫	自給率 *
						計	食用・ 工業用	飼料	搾油		
トウモロコシ											
2001/02	102	114	0	216	9	123	29	94	-	85	100%
2002/03	85	121	0	206	15	126	30	96	-	65	100%
2003/04	65	116	0	181	8	128	31	97	-	45	100%
2004/05	45	130	0	175	8	131	33	98	-	37	100%
2005/06	37	139	0	176	4	137	36	101	-	35	100%
2006/07	35	152	0	187	5	145	41	104	-	37	100%
2007/08	37	152	0	189	1	150	44	106	-	38	100%
2008/09	38	166	0	204	0	153	45	108	-	51	100%
2009/10	51	164	1	216	0	165	47	118	-	51	99%
2010/11	51	177	1	230	0	180	52	128	-	49	99%
2011/12	49	193	6	248	0	188	57	131	-	60	97%
2012/13	60	200	2	262	0	201	62	139	-	60	99%
コメ(精米)											
2001/02	93	124	0	218	2	137	137	-	-	79	100%
2002/03	79	122	0	202	3	136	136	-	-	63	100%
2003/04	63	112	1	177	1	132	132	-	-	44	99%
2004/05	44	125	1	170	1	130	130	-	-	39	100%
2005/06	39	126	1	166	1	128	128	-	-	37	99%
2006/07	37	127	0	164	1	127	127	-	-	36	100%
2007/08	36	130	0	167	1	127	127	-	-	38	100%
2008/09	38	134	0	172	1	133	133	-	-	39	100%
2009/10	39	137	0	176	1	134	134	-	-	41	100%
2010/11	41	137	1	178	1	135	135	-	-	43	100%
2011/12	43	141	2	185	0	140	140	-	-	45	99%
2012/13	45	143	2	189	1	144	144	-	-	45	99%
小麦											
2001/02	92	94	1	187	2	109	100	9	-	77	99%
2002/03	77	90	0	167	2	105	99	7	-	60	100%
2003/04	60	86	4	151	3	105	99	6	-	43	96%
2004/05	43	92	7	142	1	102	98	4	-	39	93%
2005/06	39	97	1	137	1	102	98	4	-	34	99%
2006/07	34	108	0	143	3	102	98	4	-	39	100%
2007/08	39	109	0	148	3	106	98	8	-	39	100%
2008/09	39	112	0	152	1	106	98	8	-	46	100%
2009/10	46	115	1	162	1	107	97	10	-	54	99%
2010/11	54	115	1	171	1	111	98	13	-	59	99%
2011/12	59	118	3	180	1	121	99	22	-	58	98%
2012/13	58	118	2	178	1	122	100	22	-	55	99%
大豆											
2001/02	5	15	10	31	0	28	7	2	20	2	63%
2002/03	2	17	21	40	0	35	7	2	27	4	39%
2003/04	4	15	17	37	0	34	7	2	25	2	51%
2004/05	2	17	26	45	0	40	8	2	30	5	36%
2005/06	5	16	28	49	0	44	8	2	35	5	36%
2006/07	5	15	29	48	0	46	9	2	36	2	38%
2007/08	2	13	38	53	0	50	9	2	40	3	24%
2008/09	3	16	41	59	0	51	9	2	41	8	20%
2009/10	8	15	50	73	0	59	9	2	49	13	15%
2010/11	13	15	52	81	0	66	9	2	55	15	21%
2011/12	15	14	58	86	0	71	9	2	60	15	18%
2012/13	15	13	61	88	0	75	9	2	64	13	19%

出所) USDA PS&D Online

注) * (国内消費－輸入) ÷ 国内消費

表 12 中国の主要な穀物・油糧種子等貿易量の推移

単位:千 t

	油糧種子		穀物				スターチ・穀粉		植物油		キャッサバ	パカス・油粕等		
	大豆	菜種	大麦	トウモロコシ	小麦	コメ	スターチ	小麦粉	パーム油	大豆油	キャッサバ	ビートパル プ・パカス	その他 油粕	大豆油 粕
輸入														
2001	13,939	1,724	2,368	36	690	269	205	49	1,517	70	1,951	19	161	54
2002	11,314	618	1,907	6	605	236	359	27	2,221	870	1,761	20	15	1
2003	20,741	167	1,363	0	424	257	575	23	3,325	1,884	2,368	15	38	2
2004	20,230	424	1,707	2	7,233	756	757	25	3,857	2,516	3,442	7	141	55
2005	26,590	296	2,179	4	3,510	514	555	28	4,330	1,694	3,336	83	90	203
2006	28,237	738	2,131	65	584	719	853	29	5,069	1,543	4,951	12	283	674
2007	30,817	833	913	35	83	472	646	17	5,095	2,823	4,621	27	296	105
2008	37,436	1,303	1,076	49	32	296	482	11	5,282	2,586	1,979	15	325	220
2009	42,552	3,286	1,738	84	894	338	872	10	6,441	2,391	6,109	816	646	133
2010	54,798	1,600	2,367	1,572	1,219	366	893	12	5,696	1,341	5,764	3,437	1,875	188
2011	52,453	1,262	1,776	1,753	1,249	578	899	9	5,912	1,143	5,027	1,856	1,668	224
2012	58,380	2,930	2,528	5,207	3,689	2,345	1,087	12	6,342	1,826	7,138	2,551	999	45
輸出														
2001	248	0	1	5,998	455	1,859	108	258	0	60	107	239	664	315
2002	276	2	1	11,674	688	1,978	147	289	10	47	114	385	470	1,013
2003	267	3	5	16,399	2,237	2,601	169	275	0	11	128	356	329	771
2004	335	0	2	2,318	784	896	191	304	0	19	158	255	232	658
2005	396	0	3	8,611	260	672	226	342	1	63	176	294	228	553
2006	379	1	6	3,070	1,114	1,237	264	395	1	118	158	387	179	382
2007	456	0	118	4,916	2,337	1,326	462	736	1	66	147	587	220	850
2008	465	0	15	253	126	969	539	184	1	134	139	919	215	535
2009	347	0	14	130	8	784	373	237	0	69	141	690	543	1,123
2010	164	0	13	127	0	619	432	277	2	59	130	631	226	1,016
2011	208	0	6	136	40	515	288	288	1	51	135	782	178	406
2012	320	0	5	257	0	279	153	285	1	65	144	811	298	1,233

出所)ITC 貿易統計