

第1章 中国

—米中貿易戦争の中国農業への影響と食糧価格・所得政策改革等の動向—

菊池 由則

1. はじめに

2018年7月6日、米国が中国からの輸入品340億ドル相当の自動車、産業用ロボットなどに25%の追加関税を賦課して以降、米中両国が制裁と報復の追加関税を段階的に発動しあう「米中貿易戦争」に発展し、さらに米国の本当の狙いは「中国製造2025」の阻止や「覇権争い」であり長期化が避けられないとする論評も多く見られる事態となった。もとより本稿はこうした事態の分析を役割とするものでないが、中国が米国から輸入する農産物を報復関税の対象とし、その中でも直近の2017年に米国から輸入した大豆は年間9,553万トンという膨大な中国の大豆全輸入量の約34%に相当することから、米中貿易戦争の帰趨は中国の農作物生産・消費に重大な影響を及ぼすことが考えられる。

また、2016年以降、中国政府は、トウモロコシの臨時買付備蓄制度と大豆の目標価格制度（試行）を廃止し、生産者補助制度へ移行させるなど、食糧価格・所得政策の大幅な改革を行ってきたが、2018年も最低価格買付制度における買付価格を小麦で初めて引き下げ、さらに、コメの全区分で大幅に引き下げるとともに主産省で生産者へ補助を行うなど、大幅な改革が継続された。

本稿では、こうした状況を踏まえ、まず中国農業の最近の動向として、2018年中央1号文件、政府機構改革および農業生産の動向を整理した上で、米中貿易戦争前の農産物貿易の動向、2018年における米中貿易戦争の中国農業への影響について記述する。次に、食糧価格・所得政策について、上述した2018年の最低買付価格引き下げなどの動向とともに、緑の政策としての農業支持保護補助について記述する。最後に、2016年以降、高効率節水灌漑面積の新規増加、農業用水価格総合改革を主要課題としている農業水利政策について、中央政府の新たな通知や地方における取組などを記述することとする。

2. 中国農業の最近の動向

(1) 農業政策の動向

1) 2018年中央1号文件

2018年の中央1号文件の題名は、「農村振興戦略の実施に関する意見」とされた。中央1号文件とは、中国共産党中央委員会と国務院が毎年初めにその年の最重要政策課題につい

て発布する第1号の文件であり、いわゆる三農（農業、農村、農民）問題を取り上げるのは、改革開放政策開始以来20回目、かつ今世紀では2004年から2018年までの15年連続となり、中国共産党と政府がこの問題を継続的に最重要視していることを表している。

この「農村振興戦略の実施」は、2017年10月18日に開幕した中国共産党第19回全国代表大会の冒頭で習近平総書記が行った「小康社会の全面的完成の決戦に勝利し、新時代の中国の特色ある社会主義の偉大な勝利を勝ち取ろう」と題する報告において、今後の三農政策を総括する題名として盛り込まれた文言である。習近平総書記報告における「農村振興戦略の実施」部分は中国語で400字余りの内容でしかなかったが、2018年の中央1号文件は全文約1万6千字余りで、次の構成により三農政策が網羅的に述べられている。

- 一. 新時代における農村振興戦略実施の重大な意義
- 二. 農村振興戦略実施の全体的要求
- 三. 農業発展の質を高め、農村発展の新しい運動エネルギーを育てる
- 四. 農村のグリーン発展を進め、人と自然が調和・共生する新しい枠組みを築く
- 五. 農村文化を繁栄、興隆させ、農村の気風の文明化という新しい息吹を奮い起こす
- 六. 農村末端の基礎仕事を強化し、農村統治の新しい体系を構築する
- 七. 農村の民生保障水準を引き上げ、美しい農村の新たな風格を作り上げる
- 八. 的確に貧困脱却の攻略戦を行い、貧しい群衆の満足感を強める
- 九. 体制・仕組みの刷新を推進し、農村振興のための制度的供給を強化する
- 十. 社会全体の力を結集し、農村振興のための人材サポートを強化する
- 十一. 投融資ルートを開拓し、農村振興の投入保障を強化する
- 十二. 党の「三農」工作に対する指導を堅持、改善する

このうち、「二. 農村振興戦略実施の全体的要求」では、党大会の習近平総書記報告で「二つの百年（中国共産党創立100年（2021年）に小康社会を全面的に完成させ、新中国成立100年（2049年）に社会主義現代化国家を築き上げること）」の奮闘目標を2020年から今世紀中葉までは二つの段階に分けて実現するとした戦略にしたがって、「2020年までに農村振興の重要な進展を収め、制度の枠組みと政策体系を基本的に形成する」、「2035年までに農村振興の決定的進展を収め、農業・農村近代化を基本的に実現する」、「2050年までに農村の全面振興を図り、強い農業、美しい農村、豊かな農民を全面的に実現する」という農村振興戦略実施の目標任務などが記載され、これまでの中央1号文件では見られない（一）指導思想、（二）目標任務、（三）基本原則で構成された特徴的な内容となっている。

また、発布翌日の2月5日に行われた中央1号文件発布会記者会見⁽¹⁾で、韓俊中央農村工作指導小組弁公室主任は、「農村振興は、農業の全面的な高度化だけではなく、農村の全面的な進歩と農民の全面的な発展を進める必要がある。農村振興は、農村経済の発展に関わるだけではなく、農村の政治、文化、社会、生態文明と党建設などの各方面にも関わる。」と述べたが、上記項目の五～八では、末端のミニ権力腐敗に対する処罰、農村の“トイレ革命”などの中央1号文件としては目新しい文言を含めて、農村の政治、文化、社会に関する施策がここ数年の中央1号文件より大幅に多く盛り込まれている。さらに、「十二. 党の「三

農」工作に対する指導を堅持、改善する」では、「国家農村振興戦略計画（2018-2022年）」、「中国共産党農村工作条例」、「農村振興法」などの制定について記載されており、計画や法令制定により秩序よく農村振興戦略を実施していく意図が読み取れることも特徴の一つと考えられる。

一方、2012年以降の中央1号文件では、重要農産物の価格形成構造と買付制度改革、農業補助金制度の改善について、それぞれ1項目を設けて記載されていたものが、2018年の中央1号文件では、「九. 体制・仕組みの刷新を推進し、農村振興のための制度的供給を強化する」の中の「農業支持保護制度の改善」として1項目にまとめて記載されている。さらに、その内容も、「農業の質・効率と競争力を高めることを目標に据え、緑の政策の実施範囲と規模を拡大し、新しいタイプの農業支持保護政策体系の確立を急ぐ」とし、具体的には「農産物の買付備蓄制度と価格形成メカニズムの改革を深化させ、多元的な市場購入販売主体の育成を速め、中央備蓄食糧管理体制の改革・改善を進める」、「農民に対する直接補助金制度を実施、改善し、補助効果を高める」などという程度の少ない分量となっている。これは、2016年からの食糧価格・所得政策の改革により、コメ、小麦の最低買付価格制度、トウモロコシの臨時買付備蓄制度などが、市場による価格決定、価格と補助の分離を原則とする生産者補助制度に収れんしつつあるように見えることや、農民四種補助のうち、食糧直接補助、農業資材総合補助、農作物優良品種補助のいわゆる三項補助が、すでに耕地地力保護および食糧適正規模経営を目的とする農業支持保護補助に統合されたことから、従来より簡素な取扱いになったものと考えられる。これらの2018年における動向等については、「3. 食糧価格・所得政策」で記述することとしたい。

2) 政府機構改革

2018年3月21日、中国共産党中央委員会は「党と国家の機構改革を深化させる方案」を公表した。その内容は、直前に開催された第13期全国人民代表大会（全人代）第1回会議で採択された国務院の機構改革方案を詳細にしたもののほか、中国共産党中央委員会、全国人民代表大会、中国人民政治協商会議全国委員会、軍と武装警察等、行政法執行体制、群衆団体組織、地方の各機構の改革深化について記載され、膨大な内容となっている。

このうち国務院の機構改革では、自然資源部（部は日本の中央官庁の省に相当）の新設と従来の国土資源部、国家海洋局、国家測繪地理信息局の廃止を始めとして、23項目にわたり部、委員会、局の新設、再編、機能強化、廃止等が記載されている。農業関係では、これまで主な農業施策を担当してきた農業部が廃止され、「三農」工作の戦略・計画・政策を全体的に計画・研究し、実施する等の職責を担う農業農村部が新設されることとなった。具体的には、従来の中央農村工作指導小組弁公室および農業部の職責を土台に、国家発展改革委員会の農業投資プロジェクト管理、財政部の農業総合開発プロジェクト管理、国土資源部の農地整備プロジェクト管理、水利部の農業水利建設プロジェクト管理の職責を統合するものとされ、農業部の漁船検査・監督管理、農業面源汚染対策監督指導、草原監督管理等の一部の職責が他部に編入されたものの、「三農」工作を統一的に担う巨大官庁ができたことに

なる。また、中国共産党中央委員会が農村工作、農業経済に関する各国务院行政機関の横断的調整を指導する機関で、農村、農業経済の重大な問題に責任を負うとされている「中央農村工作指導小組」の事務局の職責や、国家発展改革委員会、財政部等のプロジェクト管理の職責が、農業部の職責に加わることとなり、より強力で一元的な機関ができたことになる。

第1表は、新たな農業農村部の内部部局である。上記の方案のとおり、「中央農村工作指導小組弁公室」と「農地建設管理司(司は日本の中央官庁の局に相当)」が新設されたほか、旧「産業政策と法規司」、「農産物加工局」、「農村経済体制と経営管理司」の3司局が「法規司」、「政策と改革司」、「郷村産業発展司」、「農村社会事業促進司」、「農村合作経済指導司」の5司へ再編、旧「牧畜業司」と「獣医局」が「牧畜獣医局」へ合併されたとみられる。なお、各部の職責の具体的内容や定員等は、中共中央弁公庁および国务院弁公庁による各部の「職能配置、内設機構と人員編成規定」の通知で公表されることとなっているが、農業農村部については2019年3月時点で未公表である。

このほかの部では、農林水産施策に直接的に関連してきた国土資源部、国家糧食局、国家林業局が廃止され、その職責は新たな組織に移行することとなったが、説明は割愛する。

第1表 新たな農業農村部の内部部局

農業農村部		
●中央農村工作指導小組弁公室	・農村社会事業促進司	・牧畜獣医局
・弁公庁(対台湾農業事務弁公室)	・農村合作経済指導司	・漁業漁政管理局
・人事司	・市場と情報化司	・農墾局
・法規司	・国際合作司	・種業管理局
・政策と改革司	・科学技術教育司(農業遺伝子組換生物安全管理弁公室)	・農業機械化管理司
・発展計画司		・農地建設管理司
・発展財務司	・農産品品質安全監督管理司	・機関党委員会
・郷村産業発展司	・栽培業管理司(農薬管理司)	・退職幹部局

資料:「澎湃ニュース」の記事^②から筆者作成。

注. 2019年2月現在、中央農村工作指導小組弁公室のトップである主任は農業農村部長である。

(2) 農業生産の動向

1) 農作物播種面積

国家統計局は、中国の第3次農業センサス結果を踏まえ、2018中国統計年鑑で2007年まで遡り農産物に関するデータの修正を行った。ここで、中国の農業センサス(中国語では「全国農業普查」)は、農業生産能力、生産量、農村基礎設備および基本社会サービス、農民生活条件等を調査内容として、1996年から10年ごとに実施されているものである。

第2表は、2018中国統計年鑑で修正があった2007年以降の農作物の作目別播種面積の推移を示したものである。なお、その他とは、食糧に区分されるアワ、ソルガム(コーリヤ

ン)、その他穀物のほか、麻類、糖料、たばこ、薬用作物、青刈り飼料、その他農作物の合計である。

2017年の農作物総播種面積は1億6,633万ヘクタールであり、2016年より61万ヘクタールの減となったが、2007年と比べると1,594万ヘクタール増加した。また、2017年の食糧の播種面積は1億1,799万ヘクタールと農作物総播種面積の約7割を占めており、2007年以降、この割合はほぼ変わらない。なお、中国では、農作物のうち、コメ、小麦、トウモロコシ、その他穀類（アワ、ソルガム含む）、豆類、いも類は食糧に区分されている。

第2表 作目別播種面積の推移

(単位：万ヘクタール)

	07年	08年	09年	10年	11年	12年	13年	14年	15年	16年	17年
コメ	2,897	2,935	2,979	3,010	3,034	3,048	3,071	3,077	3,078	3,075	3,075
小麦	2,377	2,372	2,444	2,446	2,452	2,458	2,447	2,447	2,460	2,469	2,451
トウモロコシ	3,002	3,098	3,295	3,498	3,677	3,911	4,130	4,300	4,497	4,418	4,240
豆類	1,171	1,199	1,179	1,105	1,037	941	889	882	843	929	1,005
いも類	790	806	809	802	800	782	773	754	731	724	717
綿花	520	528	449	437	452	436	416	418	378	320	320
油料作物	1,234	1,323	1,345	1,370	1,347	1,344	1,344	1,340	1,331	1,319	1,322
野菜	1,562	1,654	1,667	1,620	1,791	1,850	1,884	1,922	1,961	1,955	1,998
その他	1,486	1,455	1,393	1,392	1,396	1,415	1,392	1,357	1,404	1,485	1,506
合計	15,040	15,369	15,559	15,679	15,986	16,183	16,345	16,497	16,683	16,694	16,633

資料：2018 中国統計年鑑。

作目別に見ると、主食であるコメ、小麦の播種面積は、2017年にそれぞれ3,075万ヘクタール、2,451万ヘクタールで、2013年頃からほとんど変わらないが、2007年と比べるとそれぞれ177万ヘクタール、74万ヘクタールの増となっている。

トウモロコシは、2017年の播種面積が4,240万ヘクタールであり、2016年から178万ヘクタールの減となった。これは、農業供給側構造改革下でのトウモロコシと飼料や豆類の輪作への誘導政策などによるものであり、ピークとなった2015年から257万ヘクタールの減となったが、2007年にコメの播種面積を超えて以降、播種面積では最大の農作物となっている。

一方、豆類の播種面積は2017年に1,005万ヘクタールであり、トウモロコシとは逆に、2016年より76万ヘクタール増加し、この期間では最低となった2015年から162万ヘクタールの増となったものの、2007年と比べると166万ヘクタールの減となっている。また、綿花の播種面積は2017年に320万ヘクタールで、2016年と変わらないが、2007年と比べると200万ヘクタールの大幅減となっている。どちらも内外価格差が大きく、輸入量の拡大により2007年と比べると播種面積が大幅減となったものである。

そのほか、野菜の播種面積は堅調な消費需要を背景に拡大を続け、2007年と比べると437万ヘクタール増加した。油料作物は、大豆および食物油の輸入拡大により2007年ごろに停滞が見られたが、2009年に播種面積が増加した後はほぼ横ばいの状況にある。

上述の2018 中国統計年鑑でのデータ修正について、2018 中国統計年鑑の播種面積の数

値とこれまでの公表数値との差を第3表に示した。

第3表 2018 中国統計年鑑の播種面積とこれまでの公表数値の差

(単位：万ヘクタール)

	07年	08年	09年	10年	11年	12年	13年	14年	15年	16年	17年
コメ	5	11	17	22	28	34	40	46	57	57	57
小麦	5	10	15	20	25	31	35	40	45	51	52
トウモロコシ	55	112	177	248	323	408	498	587	685	741	695
豆類	-7	-13	-16	-22	-28	-30	-33	-35	-44	-41	-30
いも類	-18	-37	-55	-73	-91	-106	-124	-140	-153	-170	-176
綿花	-73	-48	-46	-48	-51	-33	-18	-5	1	-15	-
油料作物	103	41	-21	-19	-38	-49	-58	-65	-72	-95	-
野菜	-171	-134	-172	-280	-173	-186	-206	-218	-239	-278	-
その他	-205	-199	-200	-237	-236	-227	-251	-259	-232	-221	-
合計	-307	-258	-302	-389	-242	-159	-117	-48	49	29	-

資料：2018 中国統計年鑑，中国国家統計局ホームページ—国家数据および「国家統計局 2017 年食糧生産量に関する公告」。

修正前後の播種面積の差が最大であるのはトウモロコシで，2016 年はこれまでの公表数値である 3,677 万ヘクタールの 20%に相当する 741 万ヘクタールがプラスとなり，4,418 万ヘクタールに修正された。次いで，野菜の減少幅が大きく，2010 年はこれまでの公表数値である 1,900 万ヘクタールの 15%に相当する 280 万ヘクタールがマイナスとなり，1,620 万ヘクタールに修正された。また，コメ，小麦，トウモロコシ，綿花では，年を追うごとに修正後の数値が修正前の数値より大きくなる傾向が見られ，逆に豆類，いも類，油料作物，野菜では小さくなる傾向が見られるとともに，播種面積の合計値は差が縮小する傾向にあり，何らかの法則性があるようにも思える。しかし，修正した理由は中国の第3次農業センサス結果を踏まえたものという情報しかなく，修正が必要となった詳細な理由や修正の手法などは不明である。いずれにしても，単収は修正されていないため，播種面積の修正が直接に次項の生産量の修正へつながることとなる。

2) 食糧生産量

第4表は，食糧の作目別生産量の推移を示したものである。2017 年の食糧の総生産量は 6 億 6,161 万トンであり，2016 年に比べて 117 万トン増加し，史上最高となった。

作目別に見ると，コメの 2017 年の生産量は 2 億 1,268 万トンであり，2016 年より 159 万トンの微増，小麦も同様に，2017 年の生産量は 1 億 3,433 万トンであり，2016 年より 106 万トンの微増となった。

トウモロコシは，2017 年の生産量が 2 億 5,907 万トンであり，2016 年より 454 万トンの減となった。これは栽培面積の項で述べた輪作の誘導政策など理由によるものであり，2016 年の 138 万トン減とあわせ，ピークとなった 2015 年から 592 万トンの減となったが，2011 年以降は生産量で最大の農作物となっている。

一方、豆類は、2017年の生産量が1,842万トンであり、2016年より191万トンの増となった。2016年の138万トン増とあわせ、この期間では最低となった2015年から329万トンの増となった。また、いも類は、2017年の生産量が2,799万トンであり、2016年より73万トンの増となった。

第4表 食糧の作目別生産量の推移

(単位：万トン)

	07年	08年	09年	10年	11年	12年	13年	14年	15年	16年	17年
コメ	18,638	19,261	19,620	19,723	20,288	20,653	20,629	20,961	21,214	21,109	21,268
小麦	10,953	11,293	11,583	11,614	11,863	12,254	12,371	12,832	13,264	13,327	13,433
トウモロコシ	15,512	17,212	17,326	19,075	21,132	22,956	24,845	24,976	26,499	26,361	25,907
豆類	1,709	2,022	1,905	1,872	1,863	1,681	1,542	1,565	1,513	1,651	1,842
いも類	2,742	2,843	2,793	2,843	2,924	2,883	2,855	2,799	2,729	2,726	2,799
その他	860	803	714	785	779	796	806	832	841	869	912
合計	50,414	53,434	53,941	55,911	58,849	61,223	63,048	63,965	66,060	66,044	66,161

資料：2018 中国統計年鑑。

第5表は、2018 中国統計年鑑の食糧生産量の数値とこれまでの公表数値との差を示したものである。播種面積と同様に、修正前後の生産量の差が最大であるのはトウモロコシで、2016年はこれまでの公表数値である2億1,955万トンの20%に相当する4,406万トンがプラスとなり、2億6,361万トンに修正された。次いで、いも類の減少幅が大きく、2016年はこれまでの公表数値である3,356万トンの19%に相当する630万トンがマイナスとなり、2,726万トンに修正された。

第5表 2018 中国統計年鑑の食糧生産量とこれまでの公表数値の差

(単位：万トン)

	07年	08年	09年	10年	11年	12年	13年	14年	15年	16年	17年
コメ	35	72	109	147	188	230	267	310	392	402	412
小麦	23	47	72	96	122	152	178	211	245	443	456
トウモロコシ	282	621	929	1,351	1,853	2,394	2,996	3,412	4,036	4,406	4,318
豆類	-11	-21	-26	-25	-45	-51	-53	-61	-77	-80	-75
いも類	-66	-137	-203	-271	-349	-396	-474	-538	-597	-630	-620
その他	-263	-580	-23	-33	-42	-64	-61	-72	-83	-122	-120
合計	0	0	859	1,264	1,728	2,265	2,854	3,262	3,916	4,419	4,370

資料：2018 中国統計年鑑、「国家統計局 2017 年食糧生産量に関する公告」および中国国家统计局ホームページ-国家数据。

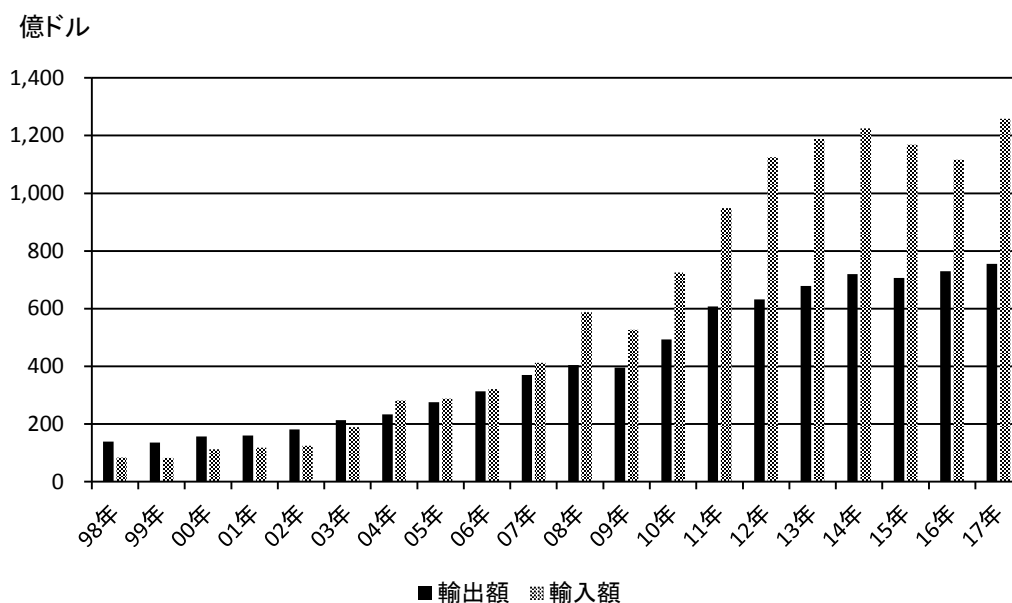
修正前後の生産量の差が最大であるトウモロコシについて、単年度では最大で4,406万トンが上方修正され、11年間の累積では2億6,598万トンも上方修正されたことになる。米国農務省による2016/17年度の世界のトウモロコシ貿易量、期末在庫量の見込みがそれぞれ1億6千万トン、2億3千万トン程度であることから、2018 中国統計年鑑のデータ修正は世界中の食糧需給見通し等の担当者に驚きと困惑を与えたことは想像に難くない。中

国では、政府機関である国家統計局により食糧の生産量、単収、また中国海関総署により輸出入量が公表されているが、政府による消費量、在庫量の統計数値は公表されていないことから、トウモロコシの需給としては上方修正された膨大な生産量が公表されていない消費量もしくは在庫量に回っていたものと考えられる。農業農村部市場予警(意味は早期警戒)専門家委員会が2014年以降に公表している「中国農業展望報告」では、水稻、小麦、トウモロコシ、綿花、豚肉、家禽肉、牛肉、水産品等18品目の今後10年の需給平衡表が掲載されていることから、2019年版で消費量、在庫量等を検証してみたい。

(3) 農産物貿易

1) 全体的動向

第1図は、2018中国農産物貿易発展報告(農業農村部国際合作司、同農業貿易促進センター)による農産物輸出入額の推移を示したものである。ここで、中国農産物貿易発展報告における農産物とは、穀物、綿麻繭糸、油糧種子、植物油、糖料・糖、飲料、野菜、果物、堅果、花卉、大豆などの粕、乾燥豆(除大豆)、水産物、畜産物、調味料、精油、食糧製品、いも類、薬材、その他農産物の20種類である。なお、以下の図表はすべて2018中国農産物貿易発展報告による。



第1図 中国の農産物貿易の推移

2017年の農産物輸出額は前年比3.5%増の755.3億ドル、同輸入額は前年比12.8%増の1,258.6億ドルで、農産物貿易の赤字額は503.2億ドルとなっている。

中国の農産物貿易は、2003年以前は輸出額が輸入額を上回っていたが、2004年以降はこれが逆転し、農産物貿易は赤字の状況が続くようになった。特に、2008年に183.0億ドル

の赤字となって以降、大豆および畜産物の輸入額増加とともに急激に赤字額が大きくなり、2013年には510.4億ドルまで膨らみ、その後、大豆の国際価格低下等により赤字額が減少していたものの、2017年は大豆輸入量の大幅増加等により赤字額が増加に転じ、503.2億ドルとなった。

2) 品目別動向

第6表は、2017年における主要農産物の輸出入額、前年比、構成比を示したものである。

中国の農産物輸出では、水産物、野菜の上位2品目で農産物輸出額の約5割を占め、この状況は近年変わっていない。

第6表 2017年の主要品目の輸出入額

(単位：億ドル，%)

輸出				輸入			
	輸出額	前年比	構成比		輸入額	前年比	構成比
水産物	211.5	2.0	28.0	油糧種子	430.5	16.2	34.2
野菜	155.2	5.4	20.5	畜産物	256.2	9.5	20.4
果物	70.8	-0.9	9.4	水産物	113.5	21.0	9.0
畜産物	63.6	12.7	8.4	植物油	71.7	15.2	5.7
飲料	47.6	-7.9	6.3	飲料	65.6	1.0	5.2
食糧製品	19.2	0.6	2.5	穀物	64.9	13.7	5.2
油糧種子	17.7	14.8	2.3	果物	62.6	7.6	5.0
糖料・糖	17.6	3.1	2.3	綿麻繭糸	30.1	24.1	2.4
堅果	11.9	0.2	1.6	食糧製品	20.4	8.5	1.6
薬材	9.5	-4.7	1.3	糖料・糖	14.9	-2.0	1.2
その他	130.7	-	17.4	その他	128.2	-	10.1
計	755.3	3.5	100.0	計	1,258.6	12.8	100.0

水産物の2017年の輸出額は前年比2.0%増の211.5億ドルとなった。輸入額は前年比21.0%増の113.5億ドルで、水産物による貿易黒字額は98.0億ドルとなった。輸出額の上位産品（かつこ内は水産物の一般貿易輸出額に占める割合）は、イカ・タコなどの頭足類（21.1%）、クルマエビ（12.2%）、貝類（8.4%）、ティラピア（7.9%）、カニ類（5.7%）である。輸入の主な産品は、飼料用魚粉が22.2億ドル、タラが16.4億ドル、イカが6.0億ドルである。

野菜の2017年の輸出額は前年比5.4%増の155.2億ドルとなり、輸入額の5.5億ドルを含めた貿易額では過去最高を記録した。貿易黒字額は前年比5.3%増の149.7億ドルで、2015年以降は品目別で最大となっている。野菜のうちで最も輸出額の大きいのはニンニクであり、輸出額が32.3億ドルで野菜輸出額の20.8%を占める。次いで輸出額の大きい順に列記（かつこ

内は野菜輸出額に占める割合)すると、キノコ(乾燥)が20.5億ドル(13.2%)、キクラゲが8.0億ドル(5.1%)、トマト(加工)が6.9億ドル(4.4%)、キノコ(加工)が6.6億ドル(4.2%)となっている。なお、中国農産品貿易発展報告では、2016年版まで「生鮮または冷蔵」、「乾燥」、「缶詰」などの態様によって細分化した野菜の輸出額上位10品目のデータを掲載していたが、2017年版はニンニク(生鮮または冷蔵、乾燥、加工)のように大きくくりした上位10品目、2018年版は上記のように(乾燥)と(加工)も区分した上位5品目のデータを掲載しており、年ごとの比較が困難となっている。

一方、中国の農産物輸入では油糧種子の輸入が特に大きな比率を占めるという状況は従来どおりである。2017年では、これに畜産物、水産物と続き、この上位3品目で2017年の中国の農産物輸入額の63.6%を占める。

油糧種子の輸入額は、中国の農産物輸入額の約3分の1を占めるが、2017年は大豆輸入量の大幅増加等により前年比16.2%増の430.5億ドルとなった。油糧種子のうち、非食用油糧種子を除いた食用油糧種子の輸入額は430.2億ドルで、大豆が輸入量、輸入額ともその9割以上を占めるが、2017年の大豆輸入量は前年比13.8%増の9,552.6万トン、輸入額は前年比16.6%増の396.4億ドルとなった。このほか、ナタネの輸入量が前年比33.2%増の474.8万トン、輸入額が前年比21.6%増の21.6億ドル、ゴマの輸入量が前年比23.6%減の71.2万トン、輸入額が前年比23.3%減の7.3億ドルと続く。

第7表 2017年の主要食用油糧種子の輸入国

(単位:万トン, 億ドル, %)

	国名	輸入量	構成比	輸入額	構成比
大豆	ブラジル	5,092.7	53.3	209.2	52.8
	米国	3,285.6	34.4	139.5	35.2
	アルゼンチン	658.2	6.9	26.8	6.8
	その他	516.1	5.4	20.9	5.3
	計	9,552.6		396.4	
ナタネ	カナダ	451.3	95.1	20.8	96.3
	その他	23.5	4.9	0.8	3.7
	計	474.8		21.6	
ゴマ	エチオピア	21.1	29.6	2.4	32.9
	スーダン	18.1	25.4	1.8	24.7
	その他	32.0	44.9	3.1	42.5
	計	71.2		7.3	

第7表は、2017年の食用油糧種子3品目の輸入国であるが、大豆ではブラジルから輸入量5,092.7万トン、輸入額209.2億ドル、米国から輸入量3,285.6万トン、輸入額139.5億ドル、アルゼンチンから輸入量658.2万トン、輸入額26.8億ドルであり、この3国からの輸入量、輸入額は全体の約95%を占める。このほか、ナタネではカナダから輸入量451.3万トン、輸入額20.8億ドルであり、全体の95%以上を占め、ゴマではエチオピアから輸入量21.1万トン、輸入額2.4億ドルであり、全体の約3割を占める。

また、油糧種子に関連する植物油の輸入については、パーム油が輸入量507.9万トン、輸入額35.0億ドルと全体の6割以上を占め、次いでナタネ油が輸入量75.7万トン、輸入額6.3億ドル、ヒマワリ油と紅花油が輸入量74.5万トン、輸入額6.2億ドル、大豆油が輸入量65.3万トン、輸入額5.4億ドルと続き、大豆油は輸入量で植物油全体の9%ほどにすぎない。

さらに、大豆の圧搾後に生じる大豆粕については、2016中国飼料工業年鑑によれば、2015年の国内供給量5,975万トン、同消費量5,750万トンに対して、輸入量は約5.97万トンとごくわずかであり、主な輸入国はインド、デンマーク、台湾等となっている。また、輸出量は169.6万トンで、主な輸出先は日本、韓国、東南アジアとなっており、膨大な大豆の輸入量や大豆粕の消費量などと比べて輸出入量は非常に少ない。

3) 国・地区別動向

第8表は、輸出入額の上位5か国・地区を示したものである。上位の5か国・地区で、輸出額の49.2%、輸入額の55.5%を占める。また、香港、日本、韓国、台湾、ベトナムが貿易黒字の上位5か国・地区となっており、それぞれ95.1億ドル、94.0億ドル、38.4億ドル、16.9億ドル、16.2億ドルである。一方、ブラジル、米国、オーストラリア、ニュージーランド、カナダが貿易赤字の上位5か国・地区となっており、それぞれ235.3億ドル、163.8億ドル、79.9億ドル、58.1億ドル、55.0億ドルである。

第8表 2017年の輸出入額上位5か国・地区

(単位：億ドル、%)

輸 出				輸 入			
国・地区名	輸出額	前年比	構成比	国・地区名	輸入額	前年比	構成比
日本	102.4	1.9	13.6	米国	241.2	0.9	19.2
香港	98.4	-1.2	13.0	ブラジル	241.1	26.4	19.2
米国	77.3	4.1	10.2	オーストラリア	90.0	34.4	7.2
韓国	47.7	2.0	6.3	カナダ	66.3	23.7	5.3
ベトナム	45.8	18.4	6.1	ニュージーランド	60.0	33.2	4.8
その他	383.7	—	50.8	その他	560.0	—	44.5
合計	755.3			合計	1,258.6		

また、輸出額の第1位である日本への輸出額上位5品目は、水産品38.5億ドル（構成比37.5%）、野菜22.1億ドル（同21.6%）、畜産品13.7億ドル（同13.4%）、果物5.4億ドル（同5.3%）、大豆などの粕2.4億ドル（同2.4%）であり、前年と比較して、大豆などの粕が前年比45.5%の減であったが、他の4品目は2.0～12.0%の増となった。

さらに、輸入額の第1位である米国は、貿易額でも第1位であり、2017年の米国との貿易総額は前年比1.7%増の318.4億ドルで、輸出入額の上位5品目は第9表のとおりである。中国から米国への輸出額は前年比4.1%増の77.3億ドルであり、中国の農産物輸出額の10.2%を

占め、上位5品目で56.8億ドルと米国への輸出額の73.5%を占める。一方、米国からの輸入額は前年比0.9%増の241.2億ドルであり、中国の農産物輸入額の19.2%を占める。特に、油糧種子は140.4億ドルと米国からの輸入額の6割近くを占め、重要な輸入品となっている。

第9表 2017年の米国との輸出入額上位5品目

(単位：億ドル，%)

品目	輸出額	構成比	品目	輸入額	構成比
水産物	32.2	41.6	油糧種子	140.4	58.2
野菜	11.5	14.8	畜産物	29.2	12.1
果物	7.7	9.9	穀物	15.1	6.3
畜産物	3.2	4.2	水産物	15.1	6.2
飲料	2.3	2.9	綿麻繭糸	9.9	4.1
5品目合計	56.8	73.5	5品目合計	209.6	87.0

(4) 米中貿易戦争の中国農業への影響

米国および中国の農産物貿易に関して、近年では、2016年の米国政府による中国のコメ、小麦およびトウモロコシに関する価格支持政策および関税割当措置についてのWTO提訴、2018年2月の中国政府による米国産ソルガムの不当廉売（ダンピング）および補助金違反の調査開始等の貿易摩擦が生じていた。しかし、2018年4月3日、米国政府が中国の知的財産権侵害を理由として中国からの輸入品500億ドル相当に25%の追加関税を賦課する情報通信機器や自動車などの約1,300品目を公表し、同月4日、中国が対抗措置として、大豆、ソルガム等の農産物や自動車などに25%の追加関税を賦課することを公表して以降、第10表のとおり、米中両国が制裁と報復の追加関税を段階的に発動しあう事態に発展し、米中間の貿易摩擦は「米中貿易戦争」として世界の耳目を集めることとなった。

第10表 2018年における米中両国の制裁・報復追加関税措置

月日	米国側措置	中国側措置
7月6日	中国からの輸入品340億ドル相当の自動車、産業用ロボットなど818品目に25%の追加関税	米国からの輸入品340億ドル相当の大豆等の農産物、自動車、水産物など545品目に25%の追加関税
8月23日	同輸入品160億ドル相当の半導体や化学品など279品目に25%の追加関税	同輸入品160億ドル相当の自動車など333品目に25%の追加関税
9月24日	同輸入品約2,000億ドル相当の家具、家電など5,745品目に10%の追加関税	同輸入品600億ドル相当の液化天然ガスなど5,207品目に5~10%の追加関税

資料：2018年7月7日、8月22日 日本経済新聞電子版、2018年9月25日 日本経済新聞朝刊等から筆者作成

マスコミ等では次第に米中貿易戦争の長期化を予測する論調が増えることとなったが、2018年12月1日の米中首脳会談で新たな追加関税発動の凍結が合意されるなど、2019年3月時点で米中貿易戦争の行方は予断できない。このため、本稿では2018年の米中貿易戦争による中国農業への影響を書き留めるのみとする。

2018年8月10日、韓俊農業農村部副部長はインタビューに対し、中国側の米国製品約500億ドルへの25%追加関税措置により、大豆、穀物、綿花、豚肉等の米国からの輸入農産物の9割が対象となっているとした上で、この追加関税措置が中国に与える影響は輸入ルートが多元であることなどにより非常に限定的と答えた。特に、大豆については、輸入ルートの開拓促進、飼料への大豆粕の配合削減、他の植物油の供給拡大、国産大豆の総合生産能力増強等により輸入減少による不足に対応できる能力を完全に有するとした。また、米国側による水産物、野菜、果物などの中国産農産物に対する追加関税措置については、米国への輸出依存度が比較的高い水産物は短期的に代替市場を見つけるのは難しく一定の影響は受けるとしつつ、輸出ルートの開拓、国内流通販売の円滑化、国内市場の開拓等により影響を最低限にするとともに、野菜、果物についても、国内市場や輸出ルートの開拓等により米国市場への依存度を減少させるとした⁽³⁾。

さらに、9月、農業農村部は、2018/19年度（10月～次年9月）の大豆輸入量を8,365万トンと予想し、2017/18年度の9,390万トンより低く、前月予測の9,385万トンよりも1,020万トン引き下げたと報道された。これは、米中貿易衝突が続き、政府が飼育業界に低蛋白飼料の普及を進めており、国内の農家が飼料中の大豆粕の使用量を減らすためなどとされている。一方で、2018/19年度の中国産大豆の生産量予測を1,583万トンまで引き上げても、供給不足が357万トンに達するとも予測しているとしている⁽⁴⁾。

国産大豆の増産については、2016年の「中華人民共和国国民経済・社会発展の第13次5か年計画綱要」（以下、「中国の第13次5か年計画」という。）の下位計画である「全国農業近代化計画（2016－2020年）」で、栽培面積を2015年の0.98億ムー（1ムーは1/15ヘクタールで、約650万ヘクタール）から2020年には1.4億ムー（約930万ヘクタール）へ意欲的に増加させる計画としているが、仮に2017年の米国からの輸入量3,286万トンをすべて国産で補うこととなれば、品質面の差異を考慮しないとしても、中国の大豆単収は1.8トン／ヘクタール程度であることから、新たに約1,800万ヘクタールもの栽培面積を増加させることが必要となる。これは、例えば2017年の中国のコメの栽培面積が3,075万ヘクタールであることを考慮するとその困難性が明らかである。このため、国産大豆の増産以外に、米国以外の国からの輸入増加、消費量抑制などを組み合わせて需給を平衡させようとする事となる。

第11表は、2017年と2018年の9月以降の大豆輸入量とその内訳である。2018年1月からの年合計輸入量は、2017年と比べ10月まであまり落ち込みは見られないが、11月以降は減少が顕著となり、最終的に730万トン減の8,803万トンとなった。これは、この期間中、ブラジルからの輸入が2017年の輸入量を継続的に上回ったものの、米国産が輸出時期にもかかわらずほとんど輸入されなかったことによる。また、2018年の国別の年合計輸入量は、ブラジルが前年比1,516万トン増の6,608万トン、米国が同1,622万トン減の1,664

万トンであり、アルゼンチンが干ばつにより 500 万トン以上減の 150 万トン程度と考えられ、米国とアルゼンチンからの輸入量減の相当程度をブラジル産が補った形となった。

第11表 2017年と2018年における9月以降の大豆輸入量と内訳

(単位：万トン)

	2017年				2018年			
	年合計	月間	うち米国産	同ブラジル産	年合計	月間	うち米国産	同ブラジル産
9月	7,145	811	94	594	7,001	801	13	759
10月	7,731	586	133	338	7,693	692	7	653
11月	8,599	868	470	276	8,231	538	0	507
12月	9,533	955	619	194	8,803	572	7	439

資料：中国海関総署ホームページ—統計月報および大豆輸入量に関する中華糧網掲載記事等から筆者作成。

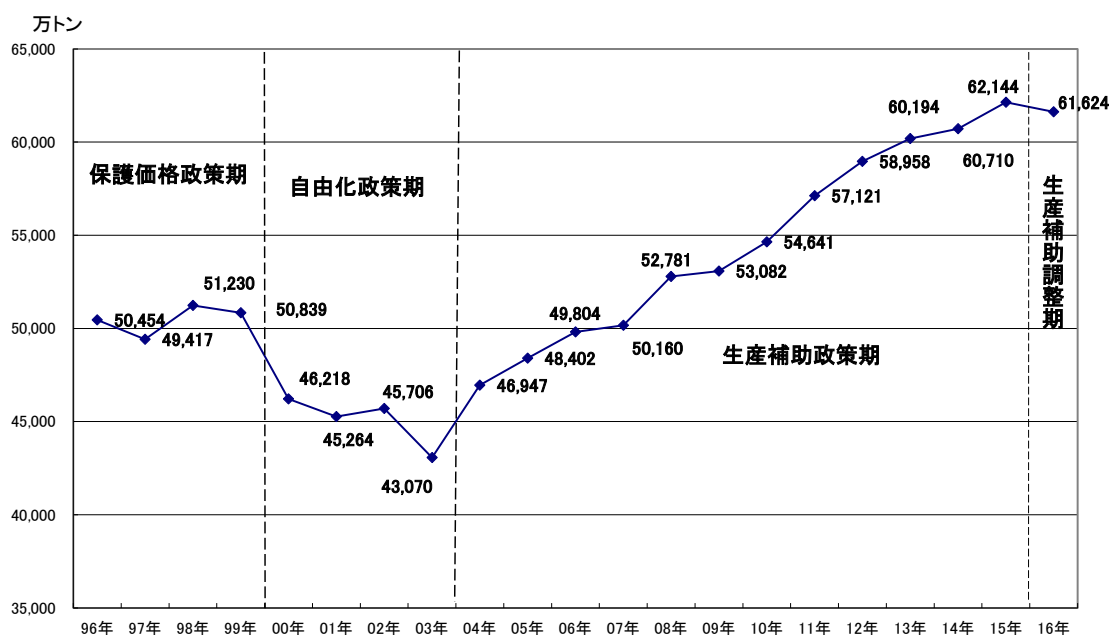
大豆の輸入量が 2015 年の 8,169 万トン、2016 年の 8,391 万トン、2017 年の 9,553 万トンと飛躍的に増加してきた中での 2018 年の 8,803 万トンへの減少は、需給に相当な影響を与えたはずであるが、農業農村部市場予警専門家委員会が 2018 年 12 月に公表した「2018 年 12 月中国農産品供需形勢分析」では、11 月の大豆輸入量が減少したものの、国内の輸入大豆、大豆粕、大豆油の在庫が歴史的にも高位で供給に余裕があり、さらにアフリカ豚コレラが持続的に発生し、飼料販売量が昨年より減少したため、大豆粕の需要がいくぶん減少しているとし、市場が予測した国内大豆および大豆粕の供給不足は徐々に縮小している⁵⁾としている。

米国からの大豆輸入の減少が長期化する場合、国産大豆の増産や米国以外の国からの輸入のほか、消費面では輸入大豆から約 2 割精製される大豆油についてパーム油など、残りの約 8 割が精製される大豆粕についてナタネ粕、ヒマワリ粕、落花生粕などでの代替が考えられることや、さらには 2018 年 4 月の 1 ドル=6.3 元をピークとしたその後の元安、米国およびブラジルでの大豆価格の変動など、中国側が検討すべき要素はいくつもありそうである。後述するように、2018 年の黒竜江省のトウモロコシおよび大豆生産者補助では、大豆に傾斜した大幅な補助金額の調整が行われ、2019 年は国産大豆が増産されると考えられるが、米中貿易戦争の行方は予断できず、今後の動向を注視していくほかない。

3. 食糧価格・所得政策

(1) 中国の食糧価格・所得政策の経緯

第2図は、河原(2017)が示した中国における1996年以降の食糧生産量の推移と食糧政策の時期区分である。この期間で中国の食糧政策は、保護価格政策から自由化政策へ、そして生産補助政策へと変化し、さらに2016年にはこれまでの生産補助政策の大幅な見直しが行われ、新しい食糧政策が開始されることとなった。



第2図 河原(2017)による中国食糧生産量の推移と食糧政策時期区分

2016年に中国政府は、コメ、小麦の最低価格買付制度における買付価格抑制、トウモロコシの臨時買付備蓄制度の廃止とトウモロコシ生産者補助制度への移行、農民四種補助のうち、三項補助(食糧直接補助、農業資材総合補助、農作物優良品種補助)を農業支持保護補助へ統合し、食糧価格・所得政策の大幅な改革を行った。河原(2017)は、この改革について、従来の生産補助政策の結果、財政負担の急速な膨張、国際競争力の低下、輸入圧力の増大等の矛盾が拡大したことに対処するため実施されたものであり、内容的に不可逆的なものとなっているとともに、改革の趣旨として効率性や環境保全を重視することを明確に打ち出しており、新たな食糧政策の時期の開始を告げるものと指摘している。

新たな生産補助調整期においては、2017年に遼寧省、吉林省、黒竜江省の東北三省および内蒙古自治区(以下、「東北産地」という)で2014年から試行されてきた大豆の目標価格制度(試行)が廃止され、大豆生産者補助制度へ移行し、さらに2018年には最低価格買付制度における買付価格を小麦で初めて引き下げ、また、コメの全区分で大幅に引き下げるとともに主産省で生産者への補助を行うとして、食糧価格・所得政策の改革が継続されることとなった。

本稿では、2018年におけるコメ、小麦の最低価格買付制度、トウモロコシおよび大豆生産者補助制度、農業支持保護補助の動向とともに、緑の政策としての農業支持保護補助について述べることにしたい。

(2) 最低買付価格制度の動向

最低買付価格制度は、食糧の市場価格が下落したときに、政府があらかじめ定めた最低買付価格で食糧を買い上げるというものであり、市場価格の安定と食糧生産経営の維持を目的としている。同制度は、コメと小麦を対象として実施されており、第12表は制度開始からの最低買付価格の推移を示したものである。

第12表 最低買付価格の推移

(単位：元/斤)

	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	0.70	—	—	—	—	—
2004年4月、6月	同上	0.72	0.75	—	—	—
2005-07年	同上	同上	同上	—	—	—
2006-07年	—	—	—	0.72	0.69	0.69
2008年2月	0.75	0.76	0.79	0.75	0.70	0.70
同年3月	0.77	0.79	0.82	0.77	0.72	0.72
2009年	0.90	0.92	0.95	0.87	0.83	0.83
2010年	0.93	0.97	1.05	0.90	0.86	0.86
2011年	1.02	1.07	1.28	0.95	0.93	0.93
2012年	1.20	1.25	1.40		1.02	
2013年	1.32	1.35	1.50		1.12	
2014年	1.35	1.38	1.55		1.18	
2015年	1.35	1.38	1.55		1.18	
2016年	1.33	1.38	1.55		1.18	
2017年	1.30	1.36	1.50		1.18	
2018年	1.20	1.26	1.30		1.15	

資料：中国糧食市場発展報告，国家発展改革委ホームページ。

注1) コメについて、2007年まで吉林、黒竜江、安徽、江西、湖北、湖南、四川の7省を対象、2008年以降は遼寧、江蘇、河南、広西を追加して11省・区を対象。

注2) 小麦について、河北、江蘇、安徽、山東、河南、湖北の6省を対象。

2018年産の最低買付価格について、小麦は2017年10月25日、コメは2018年2月9日に国家発展改革委員会ほか5機関の連名により通知され、小麦については制度開始以来で初めての引き下げ、コメについては前年に比べて1斤(500g)あたり0.1~0.2元と8~13%の大幅引き下げとなった。また同時に、コメの最低買付価格制度を継続・改善し、補助メカニズムを構築するなどのため、国はコメの主産省が行う適切な補助施策を支援することとし、中央財政から補助資金を関係主産省に交付して、現地の実情に応じて統一的に使用することが公表された。

さらに、2018年5月18日には、小麦とコメの最低買付価格制度の具体的な執行内容が国家発展改革委員会ほか6機関の連名により公表された。その内容は、前年と比較すると、①制度の運用開始日が小麦で11日間^⑥、コメでは半月~25日程度遅くなり、運用期間が

短縮されたこと、②最低買付価格での買付は、市場価格が最低買付価格を下回った時とされていたものが、市場価格が連続3日間最低買付価格を下回った時とされたこと、③買付対象の品質等級は国標5等以上とされていたものが国標3等以上とされ、国標4等以下の品質のものは地方政府が市場による買付を導くとされたことなどの点が異なる。

2016年のトウモロコシの臨時買付備蓄制度の廃止とトウモロコシ生産者補助制度への移行、2017年の大豆の目標価格制度(試行)の廃止と大豆生産者補助制度への移行というように、「市場による価格決定、価格と補助の分離」の原則に即した食糧価格・所得制度に移行しつつあるように見える中、小麦とコメについては、最低買付価格制度を継続するものの、最低買付価格の大幅な引き下げと買付期間・条件の縮小により、市場の役割を一定程度増大させ、過剰な在庫量の縮減や品質重視への変革を図るとともに、主産省での補助により農民の所得保障を図ったものと考えられる。

しかしながら、2018年9月26日、中国共産党中央委員会と国務院から公表された「農村振興戦略計画(2018-2022)」では、「コメ、小麦の最低買付価格制度を改善し、政策の融通性と弾力性を強めて、合理的に最低買付価格のレベルを調整して、健全な支援・保護政策を早急に構築する」とされており、2018年の最低買付価格制度は過渡的措置と考えられる。中国の食糧安全保障上、主食であるコメ、小麦の需給は絶対安全であることとされており、最低買付価格制度の変更が生産・消費に与える影響は大きいことから、今後の政策や生産動向等を注視する必要がある。

(3) トウモロコシおよび大豆生産者補助制度の動向

臨時買付備蓄制度および目標価格制度(試行)から移行したトウモロコシおよび大豆の生産者補助制度について、生産量がそれぞれ全国第1位の黒竜江省では、2017年の補助金額はトウモロコシが133.46元/ムー、大豆が173.46元/ムーであったが、2018年4月末には、米中貿易摩擦の影響を受け、大豆栽培面積拡大の緊急通知が発出されるとともに、トウモロコシが100元/ムー以下、大豆が200元/ムー以上かつ輪作補助150元/ムーの受取も可能と公表された。この緊急通知の発出が播種もしくは資材等の手配後であったことや、トウモロコシの収益が減少傾向にあるものの、大豆より高いことなどから、農民の大豆への積極性は弱いとの見方があり、黒竜江省では9月の凍霜害発生もあって2018年の生産量が減少するとみられた。こうした状況から、11月に公表された黒竜江省の補助金額はトウモロコシが25元/ムー、大豆が320元/ムー^⑥とされ、大豆に傾斜した大幅な補助金額の調整が行われたが、これは両作物の生産量が全国第1位の黒竜江省で示された次年度以降の大豆増産への政策的シグナルと考えられる。なお、同様にトウモロコシおよび大豆の生産者補助を実施している他の東北産地は、省内統一の補助方法・基準を採用しておらず、市や県によっても異なり、情報の収集・分析が難しいため、詳細は述べてない。

中国社会科学院農村発展研究所の李国祥研究員は、2018中国糧食市場発展報告の中で、2017年のトウモロコシ需給は供給不足に転換し、政府の備蓄在庫量が5,000万トン以上減

少したとしている。また、臨時買付備蓄制度で備蓄したトウモロコシの2018年の競売成立量が10月26日時点で1億トンを越え、政府の備蓄在庫量が概略計算で8,000万トン以下に減少した⁹⁾とされ、この数字自体は検証できないが、2016年ごろには2億5千万トン以上という見方もあった備蓄在庫量が相当程度減少したことは確かと考えられる。

トウモロコシの備蓄量急増による財政負担の増大等へ対処するため移行した両生産者補助制度は、一定の効果を発揮しつつあるものと考えられるが、一方で補助金額の大幅調整が行われるなど、米中貿易戦争による影響も受けて、補助制度の運用方法はまだ定まっていないものと考えられる。

(4) 農業支持保護補助の動向

1) 2018年の動向

生産補助政策期において、食糧生産の拡大に最も直接的な効果があったと考えられるのが農民四種補助と呼ばれる食糧直接補助、農業資材総合補助、農作物優良品種補助および農機具購入補助の農家への交付であり、2016年の改革により、食糧直接補助、農業資材総合補助、農作物優良品種補助のいわゆる三項補助が農業支持保護補助に統合された。農業支持保護補助の直接的な政策目標は、耕地地力保護および食糧適正規模経営であり、予算面では、耕地地力保護に農業資材総合補助の80%と食糧直接補助および農作物優良品種補助のすべてが配分され、食糧適正規模経営は農業資材総合補助の20%が振り向けられることとなった。

耕地地力保護補助について、2018年4月4日に農業農村部と財政部が発布した「2018年財政重点強農惠农政策」では、農民直接補助として、①耕地地力保護補助、②農機具購入補助、③生産者補助(トウモロコシ、大豆、コメ)、④綿花の目標価格補助の四つが記載されており、①耕地地力保護補助は、具体の補助条件等を各省が実情にあわせて確定することとされている。このため、省以下の各地の耕地地力保護補助の内容は一様でなく、網羅的に実施状況を把握することは難しいが、例外的に黒竜江省は統一的に実施しているとされている。2018年4月9日に黒竜江省農墾総局から発出された「2018年耕地地力保護補助資金の支払に関する通知」では、補助金額は71.7元/ムーであり、その中の中央財政支出が14.12元/ムー、省支出が57.58元/ムーとなっている。また、補助面積は、前年の耕地地力保護補助の総量を変えないという原則に基づき、各機関が確定するとしており、これは、2016年に省政府が発出した「耕地地力保護補助の指導意見」において、土地請負経営権確定登録事業完成(2018年末)後はその確定登録面積とするが、当面は2003年の農業税納税面積と第二期請負耕地面積によるとしており、WTOの緑の政策における生産に関連しない収入支持としての直接支払いを意識したものと考えられる。

一方、食糧適正規模経営補助について、第一農経網の記事では、1年1作の場合は100ムー以上、1年2作の場合は50ムー以上などの申請条件や、大部分地区の補助金額は40～100元/ムー程度であるが、一部の省では新型農業経営主体への利子補給や関連機械設備の

補助にあてられ、直接の現金補助を行っていないなどの情報が紹介されている⁽¹⁰⁾。

これらの農業支持保護補助の予算は、中国農業発展報告でみると、2015年が三項補助の合計額と思われる1,446億元、2016年が1,442億元となっており、統合直前の三項補助合計額の水準をほぼ維持しているものと考えられる。

2) 緑の政策としての農業支持保護補助

2018年の中央1号文件では、農業支持保護制度について、緑の政策の実施範囲と規模を拡大すると記載されているが、2015年の中央1号文件、2016年の中国の第13次5か年計画にも同様の記載があり、初めてのものではない。しかし、2017中国農産品貿易発展報告において、2016年の三項補助を統合して農業支持保護補助とした改革は、政策目標を耕地地力保護および食糧適正規模経営とし、農民への直接支払いと耕地地力保護を関係づけ、荒廃、用途変更などの耕地を補助対象としないとして、改革後、農業補助政策がWTOの緑の政策の基準にさらに符合するようになったとより具体的に記載しており、以下では、その意図を中国のWTO通報と関連の研究などから推測してみることにする。

第13表は、2015年3月までに中国からWTOへ通報された1999～2010年の農業補助金のうち、農家への直接支払い額がゼロでない2004年以降を整理・抜粋したものである。

第13表 中国のWTO補助金通報 (2004～2010年) 抜粋(億元)

	04年	05年	06年	07年	08年	09年	10年
○緑の政策	3,085	3,096	3,565	4,579	5,930	4,775	5,346
・政府一般サービス	1,656	1,727	2,008	2,802	3,551	2,323	2,501
・食料安全保障上の公共備蓄	421	441	504	542	579	695	770
・国内食糧援助	1	1	1	0	1	1	0
・農家への直接支払い	116	132	142	160	236	170	163
・自然災害援助	93	115	132	207	554	299	584
・環境対策	616	484	558	601	689	912	904
・開発が遅い区域への援助	181	195	220	266	320	375	423
○青の政策	0	0	0	0	0	0	0
○黄の政策 (デミニミス)	62	-73	-28	350	891	1,086	1,230
合計	3,147	3,023	3,537	4,929	6,821	5,861	6,576

資料：中国のWTO通報文書から筆者作成。

青の政策は通報額がゼロであるが、緑の政策、黄の政策とも年々増加しており、国内支持が強められてきたことを示している。このうち、黄の政策は最も貿易歪曲的な国内支持であり、最も通報額の大きい2010年の内訳でみると、小麦57.9億元、コメ75.6億元、トウモロコシ59.9億元、品目を特定しない補助金976.6億元などとなっているが、AMS(削減対象の助成合計)/各農産品生産高の割合は、小麦2.46%、コメ1.69%、トウモロコシ1.98%、品目を特定しない補助金1.55%などであり、約束水準の8.5%を下回り、削減の対象とされないデミニミスに位置づけられている。

また、緑の政策は貿易歪曲性がないか最小限の国内支持であり、農業基盤整備などの一般

サービスの通報額が最も多いが、食糧価格・所得政策関連では、小麦、トウモロコシ、コメ、植物油、砂糖を対象とした「食料安全保障上の在庫」、デカップル所得支持の「農家への直接支払い」が通報されている。この通報額と大きくくりで公表されている農業関係予算を突合することは困難であるが、2013年に公表され、現在でも中国農業農村部のホームページ内で検索できる農業農村部農業貿易促進センター等の《中国農業国内支持研究》⁽¹¹⁾の内容から、この時期の考え方の一部を推定することは可能である。

《中国農業国内支持研究》では、WTOの分類に基づく国内支持と題する項において、農民四種補助（食糧直接補助、農業資材総合補助、農作物優良品種補助、農機具購入補助）、最低買付価格制度（コメ、小麦）、臨時買付備蓄制度（コメ、トウモロコシ、大豆、ナタネ、食糖、豚肉）を解説しており、その概略は第14表のとおりである。

第14表 《中国農業国内支持研究》による中国国内支持政策のWTO上の分類

緑の政策		黄の政策	
食料安全保障上の公共備蓄	農家への直接支払い	特定産品 AMS 支持	非特定産品 AMS 支持
臨時買付備蓄制度（コメ、トウモロコシ、大豆、ナタネ、食糖、豚肉）	食糧直接補助	農作物優良品種補助 最低買付価格制度 （コメ、小麦）	農業資材総合補助 農機具購入補助

資料：《中国農業国内支持研究》から筆者作成。

ここで、上述した最低買付価格制度以外の各制度を簡単に説明すると、農民四種補助のうち、食糧直接補助は食糧増産、農業資材総合補助は農薬、肥料等の農業資材の価格上昇分の補填、農作物優良品種補助は優良品種の普及を目的とし、食糧もしくは該当する優良品種の生産農地面積に応じて交付されるものであった。また、農機具購入補助は、一般の農家が直接の対象となるのではなく、農業機械を購入する農民専業合作社、農業サービス組織、一部の大規模農家等に交付されるものであった。さらに、臨時買付備蓄制度は、一定の価格で農家から生産物を買うという点では最低買付価格制度と同様の制度であるが、例えば穀物の場合、最低買付価格制度では価格等が播種前に公表されるのに対して、臨時買付備蓄制度は収穫期前後に公表される点で異なっていた。

《中国農業国内支持研究》では、第14表で食料安全保障上の公共備蓄としたコメ、トウモロコシ、大豆、ナタネの臨時買付備蓄制度について、目的が国内市場の安定と有効供給を保障するものであり、国家が一部の中央直属企業と地方企業に委託し、これら企業が市場価格を基に国が定める臨時買付価格を下回らない価格で買付けし、自らが販売し、損益の責任を負うものであって、国は国家食糧・油糧種子備蓄の利息費用と差額を補助するものであることから、緑の政策の性質を有する食料安全保障を目的とした公共備蓄措置であるとしている。食糖、豚肉の臨時買付備蓄制度も同様の記載である。一方、臨時買付備蓄制度とほぼ同様の仕組みと思われる最低買付価格制度については、市場価格が最低買付価格を下回った時に発動されることなどから、市場価格支持措置（MPS）であり、黄の政策の特定産品AMS政策に属すとしている。

また、「農家への直接支払い」とした食糧直接補助については、2004年に開始し、直接支払い方式を採用しているが、大多数の省では農村税费改革時に査定した課税土地面積で支払いをしており、実際の食糧の栽培面積等とは無関係であるとともに、2008年以降は151億元の補助総額および補助単価をほぼ変更していないことから、実運用上からして緑の政策の生産に関連しない直接支払い措置であるとしている。なお、《中国農業国内支持研究》では、2005～2010年の食糧直接補助額が記載され、このうち2005～2006年の食糧直接補助額は「農家への直接支払い」のWTO通報額と一致するものの、2007年以降はWTO通報額が食糧直接補助額の151億元を上回っているが、その違いについて明らかでない。また、農業資材総合補助については、WTO通報上は非特定産品AMS支持としているものの、実運用上はどんどん生産に関連しない直接支払いに変化しているとし、農作物優良品種補助についても、WTO通報上は特定産品AMS支持としているものの、一部の専門家は優良品種の早急な普及を図るものであり、農業技術普及の性質を有し、緑の政策に繰り入れることが可能という見方であるということの説明に付記している。

次に第15表は、2018年12月に中国からWTOへ通報された2011～2016年の農業補助金を第13表と同様に整理・抜粋したものである。2011年以降も農業補助金が年々増加しており、三項補助を統合して農業支持保護補助とした改革を始めとする2016年の食糧価格・所得政策の大幅な改革の背景がうかがえるものとなっている。

第15表 中国のWTO補助金通報（2011～2016年）抜粋(億元)

	11年	12年	13年	14年	15年	16年
○緑の政策	5,648	6,867	7,662	8,364	10,832	13,132
・政府一般サービス	3,268	4,167	4,621	4,934	5,969	6,065
・食料安全保障上の公共備蓄	358	420	569	781	1,515	1,149
・国内食糧援助	0	1	1	1	1	1
・農家への直接支払い	181	181	184	262	217	1,633
・自然災害援助	429	475	462	403	703	806
・農地休耕援助	41	31	38	35	31	39
・環境対策	854	934	982	1,044	1,217	1,235
・開発が遅い区域への援助	516	660	805	904	1,179	2,204
○青の政策	0	0	0	0	0	390
○黄の政策	259	618	1,045	1,139	1,448	814
○デミニミス	1,378	1,718	1,903	2,039	1,952	734
合計	7,285	9,202	10,609	11,542	14,232	15,070

資料：中国のWTO通報文書から筆者作成。

すなわち、2016年の通報額では、「農家への直接支払い」が前年の217億元から1,633億元に急増しているが、これは三項補助を統合した農業支持保護補助のうちの耕地地力保護補助について、黒竜江省における生産に関連しない収入支持を指向した実施状況等から「農家への直接支払い」に分類し、統合された農作物優良品種補助（特定産品AMS支持）と農業資材総合補助（非特定産品AMS支持）分が「農家への直接支払い」に上乗せされた

ためと考えられる。なお、黒竜江省以外の省・区の耕地地力保護補助の実施状況は一様ではなく、2017 中国農業発展報告によれば、耕地地力保護補助と食糧適正規模経営補助で構成された農業支持保護補助の予算が 1,442 億元であり、WTO 通報額がこれを上回っていることに留意する必要があると思われる。また、青の政策として、2016 年にトウモロコシ生産者補助の 390 億元が計上されており、これは 2017 年の中央 1 号文件发布会記者会見で、中央農村工作指導小組弁公室の韓俊副主任が説明した補助額と一致している。

一方、AMS (削減対象の助成合計) / 各農産品生産高の割合が約束水準の 8.5% を上回り、黄の政策として通報することとなった内容を見ると、農作物優良品種補助に加え、《中国農業国内支持研究》で食料安全保障上の公共備蓄とした臨時買付備蓄制度、2014～2016 年に試行された東北産地における大豆および新疆ウイグル自治区における綿花の目標価格制度による補助金も当該年の特定産品 AMS 支持として通報しているようであり、トウモロコシ、大豆、綿花はほとんどの年で約束水準を上回っている。また、期間中のコメ、小麦への補助金は、約束水準以下のデミニミスとして通報されているものの、最大ではそれぞれ 6.9% (2013 年)、7.2% (2014 年) と約束水準に近いものとなっている。

さらに、2016 年に米国政府が中国のコメ、小麦およびトウモロコシに関する価格支持政策を WTO へ提訴していたが、2019 年 2 月 28 日、紛争処理小委員会 (パネル) の報告書が公表され、日本農業新聞によれば、中国が 2012～2015 年まで毎年、コメと小麦を対象に生産高の 13～30% に相当する補助金を拠出し、WTO 農業協定に違反したと認定された⁽¹²⁾としている。また、中国は、2011～2016 年に大豆など 5 品目で約束水準を超える補助金を拠出したことを認めた⁽¹³⁾としている。なお、実際の報告書に記載されたコメと小麦の補助金の割合は 12～32% である。

以上のとおり、三項補助の農業支持保護補助への統合を始めとする 2016 年からの食糧価格・所得政策改革は、財政負担の急速な膨張、国際競争力の低下、輸入圧力の増大等の矛盾が拡大したことに対処するため実施されたものであったが、WTO 通報上、2015 年までは黄の政策であった補助額の一部について、2016 年は緑の政策の「農家への直接支払い」と青の政策に振り向けることを可能にしたという一面を有していたと考えられる。しかし、詳細はなお不明なところが多いが、WTO 通報上もトウモロコシ、大豆、綿花の補助金は約束水準を上回っていることを自ら認めざるを得ず、さらにコメと小麦についても紛争処理小委員会で WTO 協定違反に認定される事態になり、さらなる食糧価格・所得政策の改革が必須なものになっている。また、2018 年の動向では、黒竜江省におけるトウモロコシおよび大豆生産者補助の実施状況をみても、その運用方法はまだ定まっていないものと考えられるとともに、2018 年に導入されたコメの主産省が行う補助については、具体的な情報が極めて少ない状況にある。

今後も、WTO の規定を意識しながら食糧価格・所得政策の改革が継続されると想定される。

4. 農業水利政策の動向

筆者は、平成29年度カントリーレポートにおいて、河原（2017）が農業生産の持続性を重視したものと指摘した中国の第13次5か年計画における重大事業の一つである節水農業に関する政策、すなわち農業水利政策に関し、中国の水資源の状況、新中国成立以降の灌漑面積の推移、農業水利をめぐる主な課題、近年の主な農業水利政策の順に述べた。

特に、中国の農業水利施設は、その多くが1950～70年代に建設され、建設時の完成度が低く、また老朽化の進行により、継続的な改修等が必要であったとともに、急激な経済成長等による用水量の増加にともない、最大の需用者である農業用水の合理化が強く求められるようになって節水改造を行う必要があったことから、財政投入の不足が最重要課題となっていたが、2011年の中央1号文件発布以降、投資額が大幅に増加し、農業水利施設建設に対する財政投入の課題は、ほぼ解消されたと考えられると述べた。

また、最近では、上記第13次5か年計画で取り上げられた高効率節水灌漑面積の新規増加、農業用水価格総合改革が主要課題となっており、このうち、農業用水価格総合改革は、今後10年ほどをかけて、農業水利の管理面を改革し、合理的な農業用水価格形成メカニズムを構築しようとするものであるが、「利用する人はいるが、管理する人がいない」、「最後の1キロメートル」問題などの深刻な問題を抱えており、その実現は容易でないと考えられると述べた。

本稿では、引き続きこれらの農業水利政策について、中央政府の新たな通知や地方における取組などを述べ、理解を深めていくこととしたい。

（1）投資額と灌漑面積の動向

第16表は水利および灌漑投資額と灌漑面積の推移である。2016年の投資額は、灌漑で1,360億元と前年より32億元減少したものの、水利全体では前年より648億元、約12%の大幅な増加の6,100億元となり、2011年の中央1号文件以降の水利に対する投資額の増加基調が維持されているものと考えられる。この投資額増加により、近年、灌漑面積も増加しており、2016年は前年より127万ヘクタール増加の6,714ヘクタールとなった。

第16表 水利および灌漑投資額と灌漑面積の推移

(単位：億元、万ヘクタール)

	07年	08年	09年	10年	11年	12年	13年	14年	15年	16年
・水利投資額	945	1,088	1,894	2,320	3,086	3,964	3,758	4,083	5,452	6,100
うち灌漑投資額	104	117	248	334	469	634	672	823	1,392	1,360
・灌漑面積	5,778	5,847	5,926	6,035	6,168	6,249	6,347	6,454	6,587	6,714

資料：2018 中国水利発展報告（中国水利部編）。

注．投資額は中央および地方政府の財政支出、国内融資、自己資金等を財源とする総投資額である。

中国の灌漑区は、受益面積に応じて、大型灌漑区（30 万ムー以上）、中型灌漑区（1～30 万ムー）、小型灌漑区（1 万ムー未満）に分けられる。2018 中国水利発展報告（中国水利部編）によれば、2016 年の灌漑面積 6,714 万ヘクタールのうち、大型および中型灌漑区の灌漑面積は 3,305 万ヘクタールで、全国の灌漑面積の 49.2%を占める。さらに、大型灌漑区は全国で 458 か所あり、灌漑面積は 1,776 万ヘクタールで、全国の灌漑面積の 26.5%を占め、大型および中型灌漑区は中国の食糧生産において特に重要な役割を担っている。

この大中型灌漑区について、中国の第 13 次 5 年計画などで、計画期間中（2016～2020 年）に全国 434 か所の大型灌漑区継続建設および節水改造の任務を完成させるとしたことを受け、2017 年 5 月 10 日に国家発展改革委員会、水利部が「全国大中型灌漑区継続建設節水改造実施方案（2016～2020 年）」を通知した。この実施方案によれば、大型灌漑区の継続建設と節水改造は 1998 年から行われ、2015 年までに 2,500 万ムーあまりの灌漑面積が新規増加または回復し、1.5 億ムーの灌漑面積が改善したが、依然、一部の灌漑区では建設レベルが低く、用水計量設備も備えていなかったり、これまでの整備対象が主に危険またはボトルネックの基幹施設で、現代農業の発展の新たな要求を満足させることができないなどの状況にあるとし、このため、第 13 次 5 年計画期間中に、残る 341 か所の大型灌漑区の灌漑排水基幹施設の改造を速やかに実施し、灌漑面積 600 万ムーあまりを新規増加・回復させるなどとしている。2018 中国水利発展報告では、実施方案の対象は 341 か所の大型灌漑区と新疆ウイグル自治区南部の 63 か所の中型灌漑区であり、計画総投資が 589.5 億元、その中で用水計量設備の整備が 16.7 億元と記載されている。全灌漑面積の半分を占める大型および中型灌漑区の重要性と 2016 年の灌漑への投資額が 1,360 億元であることを考慮すると、計画総投資 589.5 億元の確保は十分可能であり、今後求められることとなるのはボトルネック部分の改修のみなどに留まらない質の高い整備と考えられる。

（2）”十三五”高効率節水灌漑面積の新規増加 1 億ムー

中国の第 13 次 5 年計画綱要において、高効率節水灌漑面積の新規増加を 1 億ムーと目標設定されたことを受け、2017 年 1 月 26 日、水利部、国家発展改革委員会、財政部、農業部、国土資源部から、「”十三五”高効率節水灌漑面積の新規増加 1 億ムー実施方案」が通知された。

実施方案では、高効率節水灌漑（低圧パイプライン送水、スプリンクラー灌漑、点滴灌漑）面積を期間中（2016～2020 年）に新たに 1 億ムー増加させ、2020 年には全灌漑面積の 32%以上となる 3.69 億ムーとし、灌漑用水有効利用係数を 0.55 以上、新たに食糧生産能力 1,140 万トンおよび年節水能力 85 億立方メートルを増加させることを目標としている。また、増加させる高効率節水灌漑面積 1 億ムーの灌漑方式別の内訳は、低圧パイプライン送水 4,015 万ムー、スプリンクラー灌漑 2,074 万ムー、点滴灌漑 3,911 万ムーとし、全国 31 省・区・市と新疆生産建設兵団の建設任務として、灌漑方式ごとの面積を示している。第 17 表は、高効率節水灌漑建設任務における方式別面積の上位 5 省・区を示したものである。低圧パ

イプライン送水は華北地区、スプリンクラー灌漑は東北地区、点滴灌漑は西北地区の省・区が多くあり、気象・水利等の条件がよく反映されている。

第17表 第13次5か年計画期間における高効率節水灌漑建設任務の方式別面積上位省
(単位：万ムー)

低圧パイプライン送水			スプリンクラー灌漑			点滴灌漑		
	建設任務	2015年末		建設任務	2015年末		建設任務	2015年末
山東	810	2,869	黒竜江	420	2,107	新疆	1,455	4,682
河北	565	3,777	内モンゴ	300	756	内モンゴ	700	927
河南	525	1,523	河北	225	290	河北	210	163
甘粛	285	235	吉林	205	539	甘粛	205	255
雲南	265	162	雲南	100	24	広西	175	59

資料：“十三五”高効率節水灌漑面積の新規増加1億ムー実施方案。

注：点滴灌漑の新疆ウイグル自治区の数値には、新疆生産建設兵団分を含めている。

筆者は、2017年度のカントリーレポートにおいて、特に注目されるのは、一般に節水効果は高く、塩類集積が起こる土壌にも適するとされているものの、単位面積あたりではもっともコストが高い点滴灌漑が、新疆ウイグル自治区では2015年末時点ですでに4,682万ムー（約312万ヘクタール）あり、さらに2020年までに1,455万ムー（97万ヘクタール）を建設する点であることを指摘した。以下では、まず、この新疆ウイグル自治区における高効率節水灌漑について掘り下げてみることにする。

新疆ウイグル自治区は、中国の西北部に位置し、総面積は166万平方キロメートルと日本の総面積37.8万平方キロメートルの4倍以上であり、中国の総面積の約1/6を占めている。しかしながら、南疆（自治区中央部にある天山山脈以南の喀什（カシュガル）地区など5地区・州の区域）には約33万平方キロメートルにも及ぶタクラマカン砂漠が存在するなど、典型的な温帯大陸性乾燥気候に属し、新疆統計年鑑2017によれば、2016年の自治区における年平均降水量は219.6mmにすぎない。さらに、北疆（天山山脈以北の区域で省都である烏魯木齊（ウルムチ）市などの7地区・州の区域）の年平均降水量は328.2mmであるが、南疆の年平均降水量は100.8mmであり、そのうち阿克蘇市は42.4mm、和田市は53.0mmで、さらに東疆（自治区東部の吐魯番（トルファン）市と哈密（ハミ）市）の高昌区は12.5mmと地域差も著しい。このため、自治区の年間の水資源総量は1,093億立方メートル、総用水供給量は565億立方メートルと、それぞれ全国の3.4%、9.3%と総面積の広さに比べて少ない数値になっている。

こうした厳しい気候条件の中、自治区の2016年の農産物生産量を中国統計年鑑2017で見ると、綿花が359万トンで全国の生産量の68%を占めるほか、食糧が1,512万トンで全国31省・区・市のうちで第16位、そのうち小麦が723万トンで同6位、トウモロコシが685万トンで同11位となるなど、農業も盛んに行われている。

張(2018)⁽¹⁴⁾によれば、自治区では1970年代から高効率節水灌漑技術を取り入れ始め、2008年には「新疆ウイグル自治区農業節水発展綱要」を制定するなどして、2020年に高効

率節水灌漑面積を4,300万ムー(286.7万ヘクタール)以上とする目標を確定させた。

そして2008年から高効率節水灌漑工事に対する直接補助および利子補給政策を開始し、補助金額については、2009年から2012年にかけて100元/ムーから300元/ムーに順次引き上げ、2013年から2015年の間は南疆、北疆、東疆における地域および経済条件が異なることを考慮してそれぞれ500元/ムー、400元/ムー、300元/ムーとし、さらに2016年からは南疆を1,000元/ムーとしたとしている。

また、実施方案における新疆ウイグル自治区の建設任務80万ヘクタール(1,200万ムー、新疆生産建設兵団分300万ムー除く)については、南疆が58.35万ヘクタール(71.3%)、北疆が20.05万ヘクタール(24.5%)、東疆が3.46万ヘクタール(4.2%)の計画であるとされている。

さらに、高効率節水灌漑をめぐる課題として、①高効率節水灌漑はある程度の大規模化と集積化を必要とするが、特に南疆は戸単位の分散型経営になっており、効果が発揮できていないこと、②点滴灌漑は液肥の施用手段としても普及させる必要があるが、多くは単に配水施設としてしか使えていないこと、③農業用水価格総合改革が不十分で、給水コストを補えていないこと、④高効率節水灌漑は技術的に高度で維持管理が簡単ではないが、一部地方、特に南疆は、これまで高効率節水灌漑施設の「利用する人はいるが、管理する人がいない(中国語で「有人用無人管」)」問題が存在し、高効率節水灌漑建設および発展のボトルネックになっていることを挙げている。

筆者は、2017年度のカントリーレポートにおいて、新疆ウイグル自治区での小麦への点滴灌漑を視察した際、高コストの灌漑方式が定着するのか疑問に思ったことを述べた。本方案における新疆ウイグル自治区の建設任務、特に点滴灌漑1,155万ムー(新疆生産建設兵団分300万ムーを除く)という桁違いの任務の約7割を実施することとなる南疆の農産物作付面積を新疆統計年鑑2017で見ると、特色農産物等のトマト、胡椒、葡萄がそれぞれ3~4万ヘクタール程度あるものの、小麦が59万ヘクタール、トウモロコシが45万ヘクタール、綿花が114万ヘクタールとそれぞれ自治区全体の半分程度を占める作付状況であり、特に高収益作物が多い状況ではない。南疆における1,000元/ムーの補助がどの程度建設コストを補えているのかなど、なお不明な点が多いが、この営農状況を考慮すると、新疆ウイグル自治区の高効率節水灌漑建設任務は、むしろ地理的に自治区がロシアなど8か国と接するという安全保障対策、チベットなどともに「三区三州」貧困地区の一つとされる南疆等に対しての貧困対策、2009年のウイグル暴動などを踏まえた少数民族対策として、特異なものと考えた方がよいように思われる。

次に、高効率節水灌漑の普及に効果が期待される整備方式として、第17表の上位省には入っていないが、寧夏回族自治区で2018年から試行されることとなった「高効率節水灌漑プロジェクト“先建後補(先に建設し、後で補助する)”」⁽¹⁵⁾がある。ここで、“先建後補”とは、文字どおり先に建設し、後で補助する方式であるが、2014年中央1号文件の農業水利建設管理保護制度の改善と題した項目において、“以獎代補(補助金の代りに成果に応じた奨励金を支給する)”とともに、農業水利施設整備の新制度を模索する方式の例として用い

られている。また、2016年12月5日に財政部が発出した「農業総合開発プロジェクトで“先建後補”を実行することに関する意見」でも用いられており、最近では農業水利施設の整備以外の地方における道路整備や貧困対策でも用いられている。

寧夏回族自治区の「高効率節水灌漑プロジェクト“先建後補”」は、従来の県の水利部門が国家投資として上部機関の同意を得て工事入札募集を行い、工事を開始する方式に対して、家庭農場、専業大戸、農民合作社、竜頭企業などの新型農業経営主体が自ら資金を調達して工事を実施し、完成後に評価を受けて、合格になれば財政部門が資金を補助するという方式である。その際、事前申請は必要であるが、概略審査、実施方法立案、県の審査後の修正を各1週間で行い、4週目には工事実施が可能という簡略的なものとなっている。また、申請の条件は、灌漑方式が点滴もしくはスプリンクラー灌漑、実施面積が200～5,000 ムー、水源を有していること等であり、原則的に単年度で行う整備内容としては、新型農業経営主体が取組やすい条件と思われる。なお、完成後の評価は、優秀（100点満点の86点以上）、合格（60点以上）、不合格（60点未満）の3段階であり、例えば水源が地表水で評価が優秀の場合は1,500元/ムー、合格の場合は1,200元/ムーの補助とされている。

以上のとおり、高効率節水灌漑に関わる二つの地方における取組を述べたが、高効率節水灌漑面積の新規増加1億ムーが国の主要課題とされたことを受け、地方でも精力的に取り組まれており、今後も整備が進められていくものと考えられる。しかしながら、これまでの農業水利施設における「建設を重視し、管理を軽んずる（中国語では「重建輕管」）」問題や「利用する人はいるが、管理する人がいない」問題等の管理面の問題の解決を含め、高コストの灌漑方式が長期的に定着していくのかを見ていく必要があると考えられる。

（3）農業用水価格総合改革

2016年1月21日に国务院弁公庁から「農業用水価格総合改革の推進に関する意見」が發布された。この意見は、今後10年ほどの期間をかけて、水供給コストを合理的に反映し、節水と農業水利体制・機構の革新に有利であり、投融资体制に適合した農業用水価格形成メカニズムを構築するという目標を掲げており、その内容は農業水利の管理面の改革として多方面に渡っている。

これを受け、各省・区の農業用水価格総合改革の実施意見（または方案）が2018年1月までに作成されている。その内容は、ほとんど国务院の意見と同じ（黒竜江省など）ものもあるが、2020年や2025年と目標年次および内容を細分化（河北省など）、目標を地域に分けて区分（遼寧省など）、規定量を超えて使用した場合に徴収する農業用水価格の割増率を記載（上海市など）したものなど、各省・区・市の特色が見られるものもある。

一方、中央政府は、2017年6月6日に国家發展改革委員会、財政部、水利部、農業部（現農業農村部）、国土資源部の5部門により「農業用水価格総合改革の着実な推進に関する通知」、2018年6月22日に国家發展改革委員会、財政部、水利部、農業農村部の4部門により「農業用水価格総合改革工作のより一層の推進に関する通知」を発出した。

前者の2017年通知では、2016年の「農業用水価格総合改革の推進に関する意見」発布以降、各地で着実な取組が行われているものの、一部地区では依然、改革の重要性や切迫性の認識が十分でなく、農業水利基礎設備が貧弱、水管理事業者の体制改革が一定の水準に達しないなどの問題が存在するとしている。このため、優良モデル地区の牽引作用を発揮させるとして、①高効率節水灌漑プロジェクト地区をすべて農業用水価格総合改革のモデル地区の範囲とすること、②モデル県の実施範囲をさらに拡大し、特に水不足や地下水採取超過地区は改革を速やかに進め、2020年末の前に率先して改革任務を完成するよう努めること、③北京、上海、江蘇、浙江等の比較的経済が発展し、施設がよく、群衆の水商品意識が強い省では、2020年末の前に率先して改革任務を完成するよう努めること等が盛り込まれている。また、実効性を改善するため、①省級政府がその地域の農業用水価格総合改革工作の総責任を負い、すでに農業用水価格総合改革指導小組等を設置した省はさらに機能を改善し、設置していない場合は2017年6月末までに必ず設置するとともに、農業用水価格総合改革の実施方案および2017年度の実施計画を發出していない場合も2017年6月末までに必ず完成させる、②功績評価制度を設け、評価結果を食糧安全省長責任制、もっとも厳格な水資源管理制度の評価に組み入れる、③功績評価を中央政府の水利施設維持補修補助や、大中型灌漑区継続建設節水改造、高標準農地建設、食糧千億斤新規増加農地プロジェクト、農業総合開発等の農業水利に関する建設資金の配分に反映させるなどとしている。さらに、本通知の付属文書として、「農業用水価格総合改革工作功績評価方法（試行）」が添付されており、灌漑用水計量設備の整備状況など20項目の評価基準、配点が示され、その評価結果が合計60点以上を優秀、良好、合格の3区分とし、60点未満を不合格とするなどの内容が記載されている。

また、後者の2018年通知では、2017年末までに全国5,200万ムー以上で改革が実施され、節水効果が現れ始め、モデルとなる方法や経験を探索すること等ができたが、各地の改革の進展には不均衡が存在し、一部地区では改革の認識が一定の水準に達しない、（2017年通知で作成することになっている）改革台帳が未作成、実施計画の細分化が十分でないなどの問題があり、改革推進に影響を与えているとしている。このため、2017年通知と同様の内容に加え、2018年の改革計画を厳格に実施するとして、2018年の新たな改革実施面積を7,900万ムー以上とし、江蘇省の1,500万ムーを始めとした「各省（区、市）計画新規増加改革実施面積」が添付されている。

相次ぐ中央政府の通知により地方の取組は一定程度進んでいるものと考えられ、国家發展改革委員会等4部門が2018年8月3日に公表した「2017年度農業用水価格総合改革工作功績評価に関する状況についての通報」によれば、評価を行わなかったチベット自治区を除く30省・区・市のうち、優秀が18省・区・市、良好が12省・区・市で、合格、不合格の評価はなく、高評価となっている。また、第18表のとおり、①農業用水価格形成メカニズムの改善、②施設の建設および維持管理メカニズムの改善、③正確な補助と節水奨励メカニズムの建立、④用水管理メカニズムの改善に関し、各地での特徴的な取組事例も多く記載されており、優良事例を横展開させる意図と考えられる。

しかしながら、繰り返しになるが、農業水利の管理面における「利用する人はいるが、管理する人がいない」、*“最後の1キロメートル”*問題などの深刻な問題を抱えている中、農業用水価格総合改革は、灌漑用水計量設備や農業水利権制度の整備、末端までの適切な施設の維持管理補修や農業用水の需給管理等を基礎として、農業用水価格形成メカニズムの改善および節水奨励メカニズムの構築を行う膨大な取組であり、その実現はいぜん容易でないと考えられる。

第18表 2017年度農業用水価格総合改革における各地の特徴的な取組事例

区分	地区等	事 例
①	山東省モデル区	農業用水価格を0.34元/立方メートルから0.41元/立方メートルへ引き上げ、総体的に維持管理コストを補うレベルに達した。
①	河南省モデル区	食糧作物と経済作物の平均用水価格をそれぞれ0.23元/立方メートル、0.77元/立方メートルへ40%以上引き上げ、基本的に全コストを補うレベルを達成した。
①	四川省綿陽市遊仙区	農業用水の規定量を超える部分について累進価格制度を実行し、10%以内の超過は0.02元/立方メートル、10%以上の超過は0.04元/立方メートルの追加徴収とした。
②	内蒙古自治区赤峰市松山区	政府と民間資本の合作方式を採用し、総投資の51%に相当する民間資本4,700万元あまりを調達した。
②	陝西省	大型灌漑区の末端水路に量水標尺をわずか100元/カ所で設置し、斗渠（末端水路の1種）の取水口には量水槽を設置して、ほ場までの用水計量を実現した。また、農民用水合作組織の設立等により施設の維持管理責任を明確化し、「建設する人はいるが、管理する人がいない」問題を解決した。
②	山東省陽信県、海南省三亜市など	専門会社を設立し、農業水利施設に対する専門管理を実施し、施設の維持管理レベルを明らかに向上させた。
③	河南省	省予算で1,685万元の資金を確保し、一部の農業用水の規定量内の価格上昇分や農民用水戸協会などの維持管理費用を補助するとともに、多くのモデル区で規定量内の用水節約分を現金で払い戻すか、水利権を買い戻す方式により節水を奨励するなどした。
③	浙江省	公平な放水員による用水調整方式を奨励するとともに、管理状況が良く、節水効果の明らかな放水員を奨励した。
④	甘肅省	62の県で農業用水総量を明確にし、そのうち23の県で農業水利権を村もしくは農民用水合作組織に割り当てた。
④	浙江省徳清県モデル灌漑区	農業用水の規定量を年々引き下げ、農民に科学的な灌漑を習慣づけるとともに、栽培構造の調整や節水技術の普及等により用水管理の強化を図った。
④	河北省	地下水過剰採取対策と農業用水価格総合改革をあわせて推進し、冬小麦休耕試験120万ムー、冬小麦節水関連技術の普及500万ムーを行った。

資料：「2017年度農業用水価格総合改革工作功績評価に関する状況についての通報」。

注：区分欄の丸数字は、①農業用水価格形成メカニズムの改善、②施設の建設および維持管理メカニズムの改善、③正確な補助と節水奨励メカニズムの建立、④用水管理メカニズムの改善の略。

5. おわりに

本稿では、中国農業の最近の動向を整理した上で、米中貿易戦争の中国農業への影響や、2018年の最低価格買付制度における買付価格の大幅な引き下げなど、食糧価格・所得政策の動向を述べた。第19表は、生産補助政策期（04～15年）と生産補助調整期（16年～）における主要食糧の価格制度、補助制度の動向概要をまとめたものである。2018年の最低買付価格制度は、「農村振興戦略計画（2018—2022）」の記載ぶりなどから過渡的措置と考えられ、またトウモロコシおよび大豆生産者補助制度も、米中貿易戦争の影響等により、黒竜江省において補助金額の大幅調整が行われるなど、補助制度の運用方法はまだ定まっていなると考えられる。今後も食糧価格・所得政策の改革が継続されると想定される。

第19表 主要食糧の価格制度、補助制度の動向概要

	生産補助政策期（04～15年）	生産補助調整期（16年～）
●価格制度		
・最低買付価格制度	05年からコメ ^{注1} 、06年から小麦 ^{注2} を対象に実施。09年から13年の間に買付価格を大きく引き上げ。	買付価格を据置きまたは引下げ。18年は初めて小麦の買付価格を引き下げ、コメも大幅引き下げとともに生産者補助を導入。
・臨時買付備蓄制度	07年からトウモロコシ ^{注3} 、08年から大豆 ^{注3} を対象に実施。トウモロコシは09年から13年、大豆は09年から12年の間に買付価格を大きく引き上げ。	16年にトウモロコシ、17年に大豆を対象に、生産者補助制度（市場による価格決定、価格と補助の分離政策）へ移行。18年は黒竜江省においてトウモロコシ補助を大幅引き下げ、大豆生産者補助を大幅引き上げ。
・目標価格制度	14年から大豆 ^{注3} を対象に試行。	
●補助制度 （農民四種補助）	04年から食糧直接補助、農作物優良品種補助、農機具購入補助を本格実施、06年から農業資材総合補助を実施。予算額は12年まで毎年大きく増額。	16年に食糧直接補助、農業資材総合補助、農作物優良品種補助を統合して農業支持保護補助とし、目的を耕地地力保護等に転換。

資料：筆者作成。

注1) 2007年まで吉林、黒竜江、安徽、江西、湖北、湖南、四川の7省を対象、2008年以降は遼寧、江蘇、河南、広西を追加して11省・区を対象。

注2) 河北、江蘇、安徽、山東、河南、湖北の6省を対象。

注3) 遼寧、吉林、黒竜江、内蒙古の4省・区を対象。

また、本稿では、「中国の耕地面積の約半分の灌漑農地で、約75%の食糧と90%以上の経済作物を生産している」とされ、農業生産の持続性の基盤となる農業水利政策について、中国の第13次5か年計画で主要課題とされた高効率節水灌漑面積の新規増加、農業用水価格総合改革に関し、中央政府の新たな通知や地方における取組などを述べた。両課題の取組は、相次ぐ中央政府の通知などにより進展していることは確かであるが、「建設を重視し、管理を軽んずる」、「利用する人はいるが、管理する人がいない」問題などの管理面の深刻な問題を抱えており、その定着、実現は容易でないと考えられる。

以上のように、2016年以降、中国の農業政策は多くの改革を行っており、その動向や効果等を引き続き注視していく必要があると考える。

- 注(1) 2018年2月5日, 中国网「国新弁就《中共中央国務院關於实施鄉村振興戰略的意見》有關狀況举行發布会」, http://www.china.com.cn/zhibo/zhuant/ch-xinwen/2018-02/05/content_50417918.htm (平成30年9月13日アクセス)
- (2) 2018年8月25日, 澎湃新聞「農業農村部三定方案: 設中央農弁秘書局处理中央農弁日常事務」, http://www.sohu.com/a/249945183_260616 (平成31年3月20日アクセス)
- (3) 2018年08月11日, 人民網「怎麼看中美經貿摩擦中的農業問題—訪中央農弁副主任, 農業農村部副部长韓俊」, <http://cpc.people.com.cn/n1/2018/0811/c419242-30222795.html> (平成30年9月13日アクセス)
- (4) 2018年9月13日, 中華油脂網「農業部調低中国大豆進口数据」, <http://youzhi.cngrain.com/html/Articles/20180913/162756.html> (平成30年9月13日アクセス)
- (5) 2018年12月11日, 中国農業信息网「2018年12月中国農產品供需形勢分析(CASDE-No.30)」, http://www.agri.cn/V20/SC/gxxs/201812/t20181211_6300381.htm (平成31年1月8日アクセス)
- (6) 2018年5月21日, 中華糧網「小麦和稻谷最低收購价執行預案交付」, <http://www.cngrain.com/Publish/news/201805/638466.shtml> (平成30年9月13日アクセス)
- (7) 2018年5月24日, 中華糧網「托市收購細則調整 稻谷市場化趨勢漸顯」, <http://www.cngrain.com/Publish/Vision/201806/638634.shtml> (平成30年9月13日アクセス)
- (8) 2018年11月7日, 農業農村部ホームページ「黒竜江省2018年玉米和大豆生産者補貼資金發放工作正式啓動」, http://www.moa.gov.cn/xw/qg/201811/t20181108_6162603.htm (平成30年11月14日アクセス)
- (9) 2018年11月1日, 中華糧網「臨備玉米拍壳成交突破1億噸」, <http://www.cngrain.com/Publish/Vision/201811/644289.shtml> (平成30年11月14日アクセス)
- (10) 2018年7月31日, 第一農經網「近期国家又出農農民補貼政策了! 門檻低, 幾乎家家都能領!」, <http://news.1nongjing.com/a/201807/232499.html> (平成30年9月13日アクセス)
- (11) 2013年5月14日, 農業部農業貿易促進中心「《中国農業国内支持研究》英文版出版將增進國際社会对我国農業的理解」, http://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/201305/t20130514_3461970.htm (平成30年9月13日アクセス)
- (12) 2019年3月3日, 日本農業新聞「中国の過剰な補助金「不当」」
- (13) 2019年3月6日, 日本農業新聞「農業補助金巡り中印の実態追及 WTO」
- (14) 張娜, 2018年5月20日, 中国節水灌溉網「新疆農業高効節水灌溉發展現狀及“十三五”發展探討」, <http://www.jsgg.com.cn/Index/Display.asp?NewsID=22783> (平成30年9月13日アクセス)
- (15) 寧夏回族自治区水利庁農水処, 「《寧夏高効節水灌溉項目“先建後補”管理弁法(試行)》解讀」, <http://www.jsgg.com.cn/Index/Display.asp?NewsID=22121> (平成30年9月13日アクセス)

[引用文献]

- ・河原昌一郎(2017年)「中国—最近の農業情勢と食糧価格・所得政策—」, 農林水産政策研究所『平成28年度カントリーレポート: 中国, インド, インドネシア, メキシコ, ケニア』