

第1章 中国

—米中貿易摩擦による中国農業への影響と農業水利政策の動向—

菊池 由則

1. 農作物の生産動向と需給見通し

(1) 農作物の生産動向

第1表は2009年以降の農作物の作目別播種面積、また第2表は食糧の作目別生産量の推移を示したものである。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1表 農作物の作目別播種面積の推移

(単位：万ヘクタール)

	09年	10年	11年	12年	13年	14年	15年	16年	17年	18年
コメ	2,979	3,010	3,034	3,048	3,071	3,077	3,078	3,075	3,075	3,019
小麦	2,444	2,446	2,452	2,458	2,447	2,447	2,460	2,469	2,451	2,427
トウモロコシ	3,295	3,498	3,677	3,911	4,130	4,300	4,497	4,418	4,240	4,213
豆類	1,178	1,105	1,037	941	889	882	843	929	1,005	1,019
いも類	809	802	800	782	773	754	730	724	717	718
綿花	448	437	452	436	416	418	377	320	319	335
油料作物	1,344	1,370	1,347	1,343	1,344	1,339	1,331	1,319	1,322	1,287
野菜	1,667	1,620	1,791	1,850	1,884	1,922	1,961	1,955	1,998	2,044
その他	1,444	1,448	1,446	1,439	1,417	1,379	1,404	1,485	1,505	1,528
合計	15,609	15,735	16,036	16,207	16,370	16,518	16,683	16,694	16,633	16,590
うち食糧	11,026	11,170	11,298	11,437	11,591	11,746	11,896	11,923	11,799	11,704

資料：中国国家统计局ホームページ—国家数据。

第2表 食糧の作目別生産量の推移

(単位：万トン)

	09年	10年	11年	12年	13年	14年	15年	16年	17年	18年
コメ	19,620	19,723	20,288	20,653	20,629	20,961	21,214	21,109	21,268	21,213
小麦	11,583	11,614	11,863	12,254	12,371	12,832	13,264	13,327	13,433	13,144
トウモロコシ	17,326	19,075	21,132	22,956	24,845	24,976	26,499	26,361	25,907	25,717
豆類	1,905	1,872	1,863	1,681	1,542	1,565	1,513	1,651	1,842	1,920
いも類	2,793	2,843	2,924	2,883	2,855	2,799	2,729	2,726	2,799	2,865
その他	714	785	779	796	805	832	841	869	912	929
合計	53,941	55,911	58,849	61,223	63,048	63,965	66,060	66,044	66,161	65,789

資料：中国国家统计局ホームページ—国家数据。

2018年の農作物の総播種面積は1億6,590万ヘクタールであり、2017年より43万ヘクタール減少した。このうち、食糧の播種面積は1億1,704万ヘクタールと農作物総播種面積の約7割を占め、10年間を見てもこの割合はほとんど変わらない。

また、食糧の2018年の総生産量は6億5,789万トンであり、2017年に比べて372万トン減少したが、2009年に比べると1億1,848万トン増加しており、2015年以降は6億5千万トンを超える高い水準を保っている。

作目別に見ると、主食であるコメ、小麦の播種面積は、2018年にそれぞれ3,019万ヘクタール、2,427万ヘクタールで、2013年頃から2017年までほとんど変わらなかったが、2018年は2017年と比べるとそれぞれ56万ヘクタール、24万ヘクタールの減少となっている。コメの2018年の生産量は2億1,213万トンであり、2017年より55万トンの微減となったものの、2015年以降は2億1千万トンを超える高い水準を保っている。また、小麦の2018年の生産量は1億3,144万トンであり、播種面積の減少と主産地での穂ばらみ期や開花期の低温などによる単収減により、2017年と比べ食糧中では最大の289万トンの減少となったが、それでもコメと同様に2015年以降は1億3千万トンを超える高い水準を保っている。

トウモロコシは、2018年の播種面積が4,213万ヘクタールであり、2017年から27万ヘクタールの減少となった。2016年の臨時買付備蓄制度の廃止や2017年の中央1号文件のテーマとなった農業供給側構造改革の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り、史上最高を記録した2015年からは284万ヘクタールの減少となったが、播種面積では最大の農作物となっている。また、生産量も同様であり、2018年は2億5,717万トンで、2017年より190万トンの減少となり、2015年の2億6,499万トンから年々減少を続けている。ただし、第2表に示した期間中では2013年まで毎年1,700~2,000万トン程度の大幅な生産量の増加があり、2011年以降は生産量で最大の作物となっている。

一方、豆類の播種面積は2018年に1,019万ヘクタールであり、トウモロコシとは逆に、この期間では最低となった2015年以降は年々増加し、2015年と比べて176万ヘクタールの増加となっている。同様に、2018年の生産量は1,920万トンであり、トウモロコシから大豆への転換等により、2015年より407万トンの増加となった。

そのほか、綿花の播種面積は2018年に335万ヘクタールであり、内外価格差が大きく、2012年まで輸入量が継続的に増加したこと等により、2009年と比べると113万ヘクタールの大幅減となっているが、2018年は反転して、2017年より16万ヘクタールの増加となった。また、油料作物の播種面積は、2009年以降、ほぼ横ばいの状況にあるが、2018年は35万ヘクタール減少した。さらに、野菜の播種面積は堅調な消費需要を背景に拡大を続け、2009年と比べると377万ヘクタール増加した。なお、播種面積のその他とは、食糧に区分されるアワ、コウリヤン、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。

(2) 農産物の需給見通し

2019年4月20日、21日に農業農村部市場予警(意味は早期警戒)専門家委員会の支援、中国農業科学院農業情報研究所の主催、農業農村部信息中心、同農村経済研究センター、同農業貿易促進センターの協賛により、中国農業展望大会が北京市で開催され、「中国農業展望報告(2019-2028)」(以下、「展望報告」という)が公表された。この大会は2014年以降、毎年開催されており、展望報告で公表されるコメ、小麦、綿花、豚肉、家禽肉、牛肉、水産品等18品目の生産、消費、価格等に関する今後10年の予測データは、政策決定の科学的根拠を提供しているとされている⁽¹⁾。また、中国では、政府機関である国家統計局により農産物の生産量、単収などが公表されているほか、関連業界のホームページではコメ、トウモロコシなどの需給平衡表が掲載される場合があるものの、政府による農産物の消費量、在庫量などの公式な統計数値は公表されていない。その点、この展望報告は、在庫量の初期値は示されていないものの、農業農村部市場予警専門家委員会により、2019～2028年の生産量、用途別消費量、輸出入量、在庫増減等の見通しが示されていることに加え、今後10年の予測の基となる2018年の数値は実績もしくは実績に限りなく近い数値であるはずであり、貴重な資料と考えられる。

第3表は、展望報告の本文と巻末に添付されている主要農産物の2018～2028年需給平衡表から、主要食糧の2018年、2020年、2028年の数値を抜粋・整理したものである。

第3表 主要食糧の2018年、2020年、2028年の需給平衡表

(単位：万ヘクタール、万トン)

	コメ(白米換算)			小麦			トウモロコシ			大豆		
	18年	20年	28年	18年	20年	28年	18年	20年	28年	18年	20年	28年
播種面積	3,019	2,990	3,090	2,427	2,399	2,406	4,213	4,267	4,487	840	933	1,000
生産量	14,850	14,831	15,650	13,143	13,112	13,490	25,733	26,688	31,919	1,600	1,857	2,140
輸入量	308	341	460	310	379	516	352	400	650	8,806	9,067	9,886
消費量	15,471	15,571	16,011	12,663	12,896	13,986	28,478	28,756	32,825	10,470	10,831	11,882
食用	11,389	11,456	11,682	8,896	8,979	9,237	943	966	1,098	1,253	1,371	1,582
飼料用	1,230	1,217	1,264	1,246	1,307	1,803	18,650	18,360	21,150	—	—	—
工業用	1,110	1,161	1,318	1,467	1,545	1,891	7,550	8,250	9,650	8,860	9,080	9,919
種子用	161	162	167	462	477	482	190	192	204	67	70	73
消耗	1,582	1,576	1,581	591	589	574	1,145	988	723	290	310	308
輸出入	209	177	93	29	40	31	1	5	5	23	15	14
在庫増減	▲522	▲576	6	755	555	▲11	▲2,394	▲1,673	▲261	▲87	78	130

資料：「中国農業展望報告(2019-2028)」。

注：大豆の工業用欄の数値は圧搾用の数値である。

主要食糧であるコメの生産については、2018年の播種面積3,019万ヘクタール、生産量1億4,850万トン(モミ生産量の7割として白米換算)に対し、2020年に播種面積2,990万ヘクタール、生産量1億4,831万トンと微減した後、2028年には播種面積が3,090万ヘクタールまで増加し、単収も年々増加するため、生産量が1億5,650万トンに達する見通しである。一方、消費は、食用、工業用が持続的に増加し、消費量が2020年には1億5,571万トン、2028年には1億6,011万トンとなる見通しである。また、輸出入は、国内の生産

コストが主な輸入元である東南アジア各国より高いことから、継続的に輸入量が輸出量を上回り、輸入量は2020年に341万トン、2028年に460万トンと増加する一方、輸出量は2020年に177万トン、2028年に93万トンと減少する見通しである。

小麦の生産については、2018年の播種面積2,427万ヘクタール、生産量1億3,143万トンが2020年には播種面積2,399万ヘクタール、生産量1億3,112万トンと微減した後、2028年には播種面積2,406万ヘクタール、生産量1億3,490万トンへ増加する見通しである。一方、消費は、飼料用が年3.5%、工業用も年2.5%程度増加するなどにより、消費量は2020年に1億2,896万トン、2028年に1億3,986万トンとなる。また、食品加工業の速い発展による原料小麦の需要増加により、輸入量が2020年に379万トン、2028年に516万トンと増加する見通しである。

トウモロコシの生産については、2018年の播種面積4,213万ヘクタール、生産量2億5,733万トンに対し、短期的には栽培構造の調整や過剰在庫処理が重要任務となるほか、大豆振興計画を実施することから、2019年は播種面積が4,173万ヘクタールに減少するが、在庫の減少、消費需要の増加に伴う価格上昇等により、2020年には播種面積4,267万ヘクタール、生産量2億6,688万トン、2028年には播種面積4,487万ヘクタール、生産量3億1,919万トンに増加する見通しである。一方、消費は、継続的に増加するものの、在庫が減少して需給が緊迫していくにつれ価格が上昇し、加工企業等のコストも増加することから、増加速度は緩慢となり、消費量は2020年に2億8,756万トン、2028年に3億2,825万トンに増加する。なお、消費量の64~65%を占める飼料用は、ASF（アフリカ豚熱）の影響により、2018年の1億8,650万トンに対し、2020年には1億8,360万トンに減少するものの、ASFの影響を脱却した後は増加に転じ、2028年には2億1,150万トンまで増加する。また、輸入量は、米中貿易摩擦の不確定要素があるものの、供給不足や内外価格差により2020年に400万トン、2028年に650万トンと関税割当量の720万トンの範囲内で増加する。なお、在庫増減は、期間中の総計で1億2,426万トンのマイナスとなり、2018年以前の膨大な過剰在庫を反映しているものと考えられる。

大豆の生産については、2019年3月に農業農村部弁公室から2020年の栽培目標面積を933万ヘクタールとするなどの大豆振興計画実施方案が通知されたこと等により、2018年の播種面積840万ヘクタール、生産量1,600万トンに対し、2020年には播種面積933万ヘクタール、生産量1,857万トン、2028年は播種面積1,000万ヘクタール、生産量2,140万トンに増加する見通しである。消費は、大豆の压榨需要がASFの影響を受けるものの、畜・水産物の需要増加により、2020年に1億831万トン、2028年に1億1,882万トンに増加する。また、輸入量は、国産大豆の供給不足により、2020年は9,067万トン、2027年には9,886万トンへ増加する見通しである。

本展望報告では、経済成長率が2018年の6.6%から2028年の5.2%に低減し、2019~2028年の期間平均で5.6%、また総人口は2018年の13億9,538万人から2028年の14億4,104万人へ増加し、2018年からの増加率で年0.32%などの様々な前提をおくとともに、政策、天候、貿易等の不確定要素が存在することを指摘している。米中貿易摩擦の中国農業

への影響が不透明であること等から、引き続き 2020 年版以降の展望報告で分析していくことが必要と考えられる。

2. 農業政策の動向

(1) 2019 年中央 1 号文件

2019 年の中央 1 号文件の題名は、「農業農村の優先発展を堅持し、三農工作を適切に行うことに関する若干の意見」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 21 回目、かつ今世紀では 2004 年から 2019 年までの 16 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。

2019 年の中央 1 号文件は全文約 1 万 1 千字余りであり、前文に引き続き、次の構成により三農問題に関する政策が網羅的に述べられている。

- 一、力を集めて的確に施策を実施し、貧困脱却堅塁攻略の決戦で勝利する
- 二、農業の基礎を固め、重要農産品の有効供給を保障する
- 三、農村建設を推進し、農村の居住環境と公共サービスの短所の補充を加速する
- 四、農村産業を発展させ強大にし、農民の増収ルートを広げる
- 五、農村改革を全面的に深化させ、農村の発展活力を喚起する
- 六、農村統治メカニズムを整備し、農村社会の調和と安定を守る
- 七、農村の党支部が戦闘砦の役割を発揮し、農村の末端組織建設を全面的に強化する
- 八、三農工作に対する党の指導を強化し、農業農村の優先発展の総合方針を実施する

前文は、「今年と来年の 2 年間は小康社会（ややゆりのある社会）の全面完成の決勝期」の文言に始まり、2002 年の中国共産党第 16 回全国代表大会以降、最大の国家的目標としてきた 2020 年の小康社会の全面完成を強調した内容となっている。特に、発布翌日の 2 月 20 日に行われた中央 1 号文件発布会記者会見⁽²⁾で、韓長賦中央農村工作指導小組副組長（同小組弁公室主任、農業農村部長）は、小康社会の全面完成への最大で最重要、かつ緊急の絶対的任務が貧困脱却と述べており、「一、力を集めて的確に施策を実施し、貧困脱却堅塁攻略の決戦で勝利する」では、2020 年までに現行の農村貧困基準（一人あたり年間 2,300 元）の下での貧困脱却実現、全貧困県の貧困指定返上、地域的な貧困の問題解決を確実にし、数字合わせの貧困脱却、虚偽の貧困脱却を根絶するなどにより掛け値なしに貧困脱却を達成することや、「三区三州（チベット自治区や新疆ウイグル自治区の南疆地区等）」を始めとした極度の貧困地区を重点的に対処することなどが盛り込まれている。

また、「二、農業の基礎を固め、重要農産品の有効供給を保障する」では、食糧の播種面積 16.5 億ムー（1 ムーは 1/15 ヘクタールで、1 億 1 千万ヘクタール）を確保、耕地のレッドライン 18 億ムーを厳守、永久基本農地 15.46 億ムーを確保という具体的数値のほか、2016～2020 年を計画期間とする「中華人民共和国国民経済・社会発展の第 13 次 5 カ年計

画綱要」(以下、「中国の第13次5か年計画」という。)に掲げられた2020年に8億ムーの高水準農地を確保する目標も記述されている。さらに、「三、農村建設を推進し、農村の居住環境と公共サービスの短所の補充を加速する」では、2020年までに農村の居住環境を顕著に改善することなどを目標とする「農村居住環境整備3年行動」に取り組むとし、習近平総書記が浙江省党委員会書記時代に始めたとされる農村の生産、生活、生態環境を改善する「千村模範、万村整備」プロジェクトの経験を深く学習し、農村のゴミ・汚水対策、トイレ革命、景観改善を重点とする農村居住環境整備を全面的に推し進めることなどが盛り込まれている。このように、国家的目標としてきた2020年の小康社会の全面完成のみならず、中国の第13次5か年計画等の目標年度として多く扱われている2020年を意識した記載ぶりとなっていることが、2019年中央1号文件の特徴の一つと考えられる。

また、前文で、「中国共産党中央委員会は、経済の下振れ圧力が増し、外部環境に深い変化が起きている複雑な情勢の下で、「三農」への取組は特別な重要性を持つと考えている」と述べ、2018年からの米中貿易戦争の影響に対処する必要性を示唆している。米中貿易戦争でとりわけ大きな影響があったのは国内消費量の9割近くを輸入に依存する大豆であり、米国からの輸入量が2017年の3,286万トンから2018年は1,664万トンと半減し、年間の総輸入量も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2018年は8,803万トンへ減少した。一方、トウモロコシおよび大豆の生産量が全国第1位の黒竜江省における生産者補助制度では、2017年にトウモロコシの補助金額が133.46元/ムー、大豆が173.46元/ムーであったものが、2018年の補助金額はトウモロコシが25元/ムー、大豆が320元/ムーとなり、大豆に傾斜した大幅な補助金額の調整が行われた。こうした中、2019年中央1号文件の「二、農業の基礎を固め、重要農産品の有効供給を保障する」では、「大豆振興計画を実施し、多くの手段を通じて栽培面積を拡大する」としたことが特徴の一つと考えられる。この大豆振興計画については、2019年3月15日、農業農村部弁公庁が「大豆振興計画实施方案」を通知し、2020年に全国の大豆栽培面積1.4億ムー、平均単収135キログラム/ムーへ増産、食用大豆タンパク質および搾油大豆の脂肪の含有量を1%向上させるなどの振興目標を設定するとともに、生産者補助制度の改善等の必要な措置を講ずるとした。

このほか、「五、農村改革を全面的に深化させ、農村の発展活力を喚起する」では、農業支援保護政策について、「WTO規則に適応し、農民の利益を保護し、農業の発展を支える原則に従い、農業支援保護政策に関する意見の検討・制定を急ぐ。黄の政策を見直して改善し、緑の政策の使用範囲を拡大する。」としている。特に、2019年中央1号文件発布以降、2016年に米国がWTO提訴した中国のコメ、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パネル(紛争処理小委員会)報告書が相次いで公表され、当該政策の運用を是正する必要が生じたことから、次項でその内容を述べることにする。

(2) コメ, 小麦, トウモロコシに関する二つの WTO パネル報告書を受けた是正

1) 2011~2016 年農業補助金の WTO 通報

2016 年に米国政府が WTO 提訴していた中国のコメ, 小麦およびトウモロコシの価格支持政策と関税割当措置について, パネル (紛争処理小委員会) 報告書が 2019 年 2 月 28 日および 4 月 18 日に相次いで公表された。

これに先立ち, 2018 年 12 月, 中国は 2011~2016 年の農業補助金について WTO へ通報した。2009~2010 年の農業補助金を通報した 2015 年 5 月以来の通報であり, また 2016 年の米国政府による WTO 提訴後では初の通報であった。

第 4 表は, 中国の WTO 通報における主要食糧の AMS (削減対象の助成合計) の内訳と AMS/各農産品生産額である。

第 4 表 中国の WTO 通報における主要食糧の AMS

			11年	12年	13年	14年	15年	16年
コメ	最低買付価格制度	億元	—	20.3	292.8	298.5	306.5	277.3
	農作物優良品種補助	億元	81.0	86.0	124.7	80.9	77.1	0.7
	AMS/生産総額	%	1.5	1.9	6.9	6.1	6.3	4.4
小麦	最低買付価格制度	億元	—	79.3	44.4	167.8	137.6	188.7
	臨時買付備蓄制度	億元	0.4	0.1	1.1	3.9	5.2	6.5
	農作物優良品種補助	億元	50.1	50.5	51.0	51.3	47.4	0.2
	AMS/生産総額	%	2.0	4.9	3.3	7.3	6.1	6.5
トウモロコシ	臨時買付備蓄制度	億元	5.0	26.1	452.3	676.7	1,004.1	571.6
	農作物優良品種補助	億元	68.2	65.0	67.5	74.1	72.9	0.1
	AMS/生産総額	%	1.9	2.1	10.9	15.7	25.0	13.2
大豆	臨時買付備蓄制度	億元	26.9	49.0	19.0	37.4	—	—
	農作物優良品種補助	億元	9.0	8.9	7.6	5.9	5.7	—
	目標価格制度	億元	—	—	—	32.5	60.1	73.5
	AMS/生産総額	%	5.5	9.0	4.3	12.6	12.2	13.8

資料：中国の WTO 通報文書から筆者作成。

注. WTO 通報中の「Minimum Price Purchase」, 「Minimum Procurement Price」を最低買付価格制度, 「Temporary Reserve」を臨時買付備蓄制度, 「Target Price」を目標価格制度, 「subsidies for improved crop strains and seeds」を優良品種補助と訳した。

AMSの対象となった表中の各制度を簡単に説明すると, 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。また, 臨時買付備蓄制度は, 一定の価格で農家から生産物を買上げる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。一方, 目標価格制度は, 市場価格が目標価格を下回る場合, 国家が目標価格と市場価格の差額および栽培面積, 生産量等に基づき生産者に補助を行うというものであった。さらに, 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り、食糧直接補助、農業資材総合補助、農機具購入補助とともに農民四種補助と呼ばれるものであった。

さて、中国の WTO 加盟時における AMS/各農産品生産額の約束水準は 8.5%であり、2010 年分までの各農産品に対する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た。しかし、2011～2016 年分の WTO 通報では、最低買付価格制度、農作物優良品種補助による補助金に加え、2010 年分までは緑の政策である食料安全保障上の公共備蓄として通報されていたと考えられる臨時買付備蓄制度や、2014～2016 年に試行された東北 3 省と内モンゴル自治区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（試行）による補助金も当該年の AMS として通報しているようであり、その結果、トウモロコシ、大豆への補助金は多くの年でこの約束水準を上回っている。また、表には示していないが、綿花ではいずれの年も約束水準を上回っている。さらに、期間中のコメ、小麦への補助金も、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）、7.3%（2014 年）と約束水準に近いものとなっている。

2) コメ、小麦およびトウモロコシの価格支持政策に関するパネル報告書

上述のとおり、WTO 通報において、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ないこととなったが、さらに 2019 年 2 月 28 日に公表された中国のコメ、小麦およびトウモロコシの価格支持政策に関するパネル報告書⁽³⁾では、中国が 2012～2015 年まで毎年、コメと小麦を対象に生産額の 12～32%に相当する補助金を抛出し、WTO 農業協定違反と認定されることとなった。

パネルにおける最大の争点は、コメと小麦の最低買付価格制度による価格支持対象量（適格生産数量）であり、最低買付価格制度による実際の買付量という中国の主張が退けられ、制度対象省の全生産量という米国の主張が採用されたため、MPS（市場価格支持）は中国の WTO 通報値を大幅に上回る結果となった。なお、トウモロコシについては、提訴前の 2015 年に補助金が打ち切られたとの理由で、審理対象外との結論となっている。

第 5 表は、パネル報告書における小麦の MPS の計算過程を示すとともに、中国による 2015 年分の WTO 通報値を比較したものである。2015 年分では適格生産数量に約 5 倍の差があり、MPS /生産額だけでも約束水準を大幅に上回る結果となっていることが分かる。

第 5 表 報告書における小麦の MPS の計算と WTO 通報比較

パネル報告書						WTO 通報 15年
		12年	13年	14年	15年	
生産額	百万元	262,160	287,282	304,388	303,149	313,150
適格生産数量①	百万トン	93	96	100	103	22
適用管理価格②	元/トン	2,040	2,240	2,360	2,360	2,360
外部参照価格③	元/トン	1,698	1,698	1,698	1,698	1,698
MPS = (②-③)*①	百万元	31,838	52,211	66,123	67,860	14,282
MPS /生産額	%	12.14	18.17	21.72	22.39	(6.08)

資料：中国のコメ、小麦およびトウモロコシの価格支持政策に関するパネル報告書から筆者作成。

注。WTO 通報の MPS /生産額は優良品種補助を加えた AMS /生産額であるため、かっこ書きとした。

2019年6月15日の中華糧網の記事⁽⁴⁾によれば、中国は、提訴した米国と2020年3月末までにWTO規定に合致するようコメと小麦の補助政策を改革することで合意に達したとされる。

この記事のとおり、2019年10月12日、国家発展改革委員会、国家食糧・物資備蓄局、財政部、農業農村部、中国農業発展銀行により、「2020年小麦最低買付価格を公布することに関する通知」と「小麦最低買付価格関連政策を改善することに関する通知」が発出された。前者の通知は2020年の小麦の最低買付価格を2019年と同じ1斤(500g)あたり1.12元とするものであり、後者の通知は、2020年以降の小麦の最低買付価格制度による買付総量を制限するとし、2020年においてはその総量を3,700万トンとするものである。3,700万トンの総量制限は、上述の2019年10月17日に農業農村部が行った第3四半期重点農産品市場運行状況发布会で唐珂市場・情報化司长が明らかにした2019年の最低買付価格制度による9月30日までの小麦買付量2,227万トンに対して十分な余裕のある数量であり、実態的には価格支持政策として悪影響が生じないことを考慮するとともに、パネル報告書を踏まえて対症療法的にデミニムスの範囲内で設定された数値と考えられる。なお、3,700万トンの総量制限については、まず第1次分の総量制限として3,330万トンを設定し、全国の買付量がこの90%に達した時点で最低買付価格制度の執行主体である中国備蓄食糧管理集团有限公司が当該年の生産量、買付量等を踏まえ残りの第2次分の370万トンの各省割当数量を提案し、これを受けて国家食糧・物資備蓄局が各省へ割当を行う仕組みとされている。

同様に、2020年2月28日、国家発展改革委員会ほかより、「2020年コメ最低買付価格を公布することに関する通知」と「コメ最低買付価格関連政策を改善することに関する通知」が発出された。前者の通知は2020年のコメの最低買付価格について、早生インディカ、中・晩生インディカ、ジャポニカの最低買付価格をそれぞれ1斤あたり1.21元、1.27元、1.30元とするものであり、インディカは2019年より0.01元の引き上げ、ジャポニカは据え置きとなった。また、後者の通知は、2020年以降のコメの最低買付価格制度による買付総量を制限するとし、2020年においてはその総量をインディカ、ジャポニカ別にそれぞれ2,000万トン、3,000万トン、あわせて5,000万トンとするものである。買付総量の制限は麦と同様の考え方と思われるが、コメについては、2018年以降、コメの主産省の行う補助施策を国が支援することとし、中央財政から補助資金を関係主産省に交付しており、その補助の詳細やAMS上の扱いは今後のWTO通報等で明らかになると考えられる。

3) コメ、小麦およびトウモロコシの関税割当措置に関するパネル報告書

コメ、小麦およびトウモロコシの価格支持政策に関するパネル報告書に続き、2019年4月18日に中国のコメ、小麦およびトウモロコシの関税割当措置に関するパネル報告書⁽⁵⁾が公表された。この報告書では、中国のコメ、小麦およびトウモロコシの関税割当の運用が、中国のWTO加入に関する作業部会報告書のパラグラフ116で確保されることとなっている。

る“透明性があり、予見可能な、公正なやり方で運用する義務、明確に特定された要件と行政手続きを用いて運用する義務、各関税割当枠の充足を抑止しない方法で運用する義務”に矛盾するとされ、運用を各義務と一致させるよう勧告された。

第6表は、中国のコメ、小麦およびトウモロコシの関税割当制度の概要を示したものである。中国が2001年にWTOに加盟して以来、コメ、小麦およびトウモロコシの輸入量は、最大でもそれぞれ356万トン(2016年)、726万トン(2004年)、521万トン(2012年)であり、関税割当量より比較的少ない量となっていることが米国によるWTO提訴の背景とされる。なお、直近の2018年の輸入量もそれぞれ308万トン、310万トン、352万トンである。

第6表 中国のコメ、小麦およびトウモロコシの関税割当制度

	コメ	小麦	トウモロコシ
関税割当量	532.0万トン	963.6万トン	720.0万トン
うち国営貿易	50%	90%	60%
1次関税率	1%		
2次関税率	65%		

資料：「平成27年度 海外農業・貿易事業調査分析事業（中国） 2016年3月 農林水産省大臣官房国際部国際政策課」。

注1) コメの割当量のうち、短・中粒種（ジャポニカ米）が266万トン、長粒種（インディカ米）が266万トン。

注2) コメ等の国営貿易は、中国政府が指定した中糧集团有限公司（COFCO）だけに割当される仕組み。指定された国営企業は、自ら輸入することに加え、未使用の関税割当を他の企業に転売して利益を得ることが可能。

実際の割当手続きは、毎年、国家発展改革委員会が公告する「食糧輸入関税割当申請条件と分配原則」に基づき行われてきたが、公告の粗雑ともいえる内容が作業部会報告書で確保されることとなっている中国の各義務の遵守に疑念を招くこととなった大きな要因と考えられる。パネル報告書では多くの項目に対する検討結果が示されているが、中国の各義務のいずれかに矛盾すると認定された主な関税割当の運用内容は次のとおりである。

- ・「良好な財務状況」、「その業務関連の社会的責任を果たしたこと」等の曖昧な申請者の適格基準
- ・「その他の関係する商業基準」、他項目より輸入実績が優先される運用慣行によるという曖昧な分配原則
- ・明白に示されていない再分配手順
- ・申請企業情報のパブリックコメントプロセスにおける明確さの欠如など
- ・中糧集团有限公司（COFCO）に未使用の割当額の返還を求めない慣行を含む明白でない国営貿易、非国営貿易の割当管理方法
- ・自社の工場加工使用することが必要とする小麦とトウモロコシの使用要件

パネル報告書公表を受け、2019年9月29日、国家発展改革委員会は「2020年食糧輸入関税割当申請と分配細則」を公告した。従来とは文書名まで異なるとともに、その内容も「良好な財務状況」、「その他の関係する商業基準」などの曖昧とされた文言や小麦とトウモロ

コシの使用要件が削除されるとともに、分配方法の考え方が具体的に記載され、また申請企業情報の公示と意見提出に関する項目や申請表における国営貿易、非国営貿易の区分が新設されるなど、各義務と矛盾するとされた運用内容を全面的に是正したと考えられる。提訴した米国との合意等、中国でこの件に関する報道がほとんど見当たらないのは、あくまでも関税割当措置に関する手続き上の変更にすぎず、実際の食糧輸入への影響が大きいとの想定によると思われるが、次項で述べる米中貿易交渉の第1段階合意も留意しつつ、2020年以降の輸入量をよく見ていく必要がある。

(3) 米中貿易戦争の農産物貿易への影響

2018年4月3日、米国政府が中国からの輸入品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、中国が対抗措置として同月4日、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と公表したことに端を発し、同年7月以降には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て、米中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。

米中貿易戦争の影響に関し、農業農村部の唐珂市場・情報化司長は、2019年10月17日の第3四半期重点農産品市場運行状況发布会で、米中貿易“摩擦”により農産物輸入で最大の影響があったのは大豆として、「1月から8月までの中国の大豆総輸入量は5,639万トンで、前年比で約9%減少し、そのうち米国からの輸入は15%に過ぎず、輸入国別の構成比では前年同期よりも約11%減少した。ただし、大豆の輸入元の多元化、飼料の低タンパク質配合技術の推進、その他の油脂・油糧種子の代替作用により、国内大豆市場は基本的に安定しており、価格の変化は明らかでない。」と直近の状況を述べた。また、2019年1～8月の水産物輸出が前年比で6.5%減少するとともに、国内綿花価格が20.3%下落していることを米中貿易“摩擦”の影響と述べた。

第7表 近年の大豆輸入状況

(単位：万トン)

国名	14年	15年	16年	17年	18年	19年
ブラジル	3,201	4,008	3,821	5,093	6,608	5,767
米国	3,003	2,842	3,417	3,286	1,664	1,694
その他	937	1,320	1,154	1,174	531	1,390
計	7,140	8,169	8,391	9,553	8,803	8,851

資料：2015～2018中国農産品貿易発展報告，中華糧網記事より筆者作成。

第7表は近年の大豆輸入状況である。大豆の輸入量は、2014年の7,140万トンから2017年の9,553万トンへと飛躍的に増加してきたが、2018年は米国からの輸入がほぼ半減し、ブラジルからの輸入量が増えたものの、総量では8,803万トンへと減少した。また、2019年においては、米中貿易協議が歩み寄りとは決裂の間を揺れ動く中、8月までは前年比約9%

の減少であったが、中国が一定量を報復関税適用から除外したとされる9月以降は米国からの大豆輸入が増加し、通年では前年より48万トン増の8,851万トンとなった。

2017年に較べて2018～2019年の大豆輸入量は大幅に減少したにもかかわらず、需給が“基本的に安定”となった最も大きな要因は、2018年8月に初めて発生して以来、全土に広がったASFの影響と考えられる。上記发布会で楊振海牧畜獣医局長は、全国で2019年10月16日までにASF発生報告が157件あり、殺処分が119.2万頭と説明した。また、農業農村部が2019年9月に公表した400観測県データによれば、生きた豚の飼養数は8月に前月より3%減少し、前年同期比では41.1%減少した⁽⁶⁾とされる。このため、大豆粕の需要量が減少し、例えば広西チアン族自治区の大型飼料生産企業は、ASFの発生前と較べて日あたりの大豆粕需要量の減少が25%に達した⁽⁷⁾とされている。

米国からの輸入量が膨大であった大豆は、中国農業にとって米中貿易戦争の影響の象徴ともいべき品目であり、上述の農業農村部弁公庁による「大豆振興計画実施方案」の通知とともに、黒竜江省の2019年の生産者補助制度ではトウモロコシの補助金額が30元/ムー、大豆が255元/ムー⁽⁸⁾と大豆に傾斜した配分が継続され、国産大豆の増産を促す施策が実施されることとなった。

2020年1月15日、米中両国は貿易交渉の第1段階合意に署名し、今後2年間、中国が米国から年平均400億ドル相当の農産物を輸入するとされた。米中貿易戦争前の中国の農産物輸入額は1,200億程度、そのうち米国からの輸入額は240億ドル程度であり、年平均400億ドル相当の農産物輸入の実現には懐疑的な見方がある一方、実現した場合は中国農業へ大きな影響を与えることも予想される。米中の第2段階の貿易交渉の行方とともに、今後の農産物輸入の動向を注視していくほかない。

3. 農業水利政策の動向

三農問題が取り上げられた2004年以降の中央1号文件においては、毎年、農業水利施設建設に対する財政投入の増加や大中型灌漑区の継続建設と節水改造の促進など、その年々の農業水利を巡る課題に応じて、何らかの農業水利政策が記載されてきた。

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て節水改造を行う必要があったことから、長らく財政投入の不足が最重要課題であった。こうしたことから、2011年の中央1号文件は「水利改革・発展の加速に関する決定」とされ、それまでの中央1号文件が連続して三農問題の全般を網羅的に扱ってきたのに対して、初めて農業水利のほか、水資源、治水等を含む水利を切り分けて取り上げるとともに、特に具体的な数値を示して投資額の目標を明示したことが特徴とされている。2011年の中央1号文件以降は、水利全般に対する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もほぼ解消されたと考えられる。

一方、近年は、中国の第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、農業水価格総合改革が主要課題となっている。さらに、2018年9月に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、大中型灌漑区に関し、従来の継続建設節水改造に近代化建設を加えた継続建設節水改造と近代化建設が新たな課題となっている。2019年の中央1号文件でも、「二、農業の基礎を固め、重要農産品の有効供給を保障する」では、高効率節水灌漑を発展させる、農業水利建設を一段と強化する、大中型灌漑区の継続建設節水改造と近代化建設を進める、また「五、農村改革を全面的に深化させ、農村の発展活力を喚起する」では、農業水価格総合改革の推進を加速させ、節水激励メカニズムを整備するとされ、三つの主要課題が記載されている。

以下では、投資額と灌漑面積の動向および2018年の機構改革による水利部門の役割の変化を記述した後、主要課題を中心とした2019年の農業水利政策の動向を記述する。

(1) 投資額と灌漑面積の動向

第8表は、中国における2008年～2017年の水利および灌漑投資額と灌漑面積の推移である(中国水利部, 2019)。2017年の投資額は、灌漑で1,371億元とはぼ前年どおりであり、2015年以降は横ばい状態であるものの、水利全体では前年より1,032億元、約17%の大幅な増加の7,132億元となり、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。

第8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)

	08年	09年	10年	11年	12年	13年	14年	15年	16年	17年
・水利投資額	1,088	1,894	2,320	3,086	3,964	3,758	4,083	5,452	6,100	7,132
うち灌漑投資額	117	248	334	469	634	672	823	1,392	1,360	1,371
・灌漑面積	5,847	5,926	6,035	6,168	6,249	6,347	6,454	6,587	6,714	6,782

資料: 2019 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。

また、灌漑に対する高投資額が維持されていることにより、近年、全国の灌漑面積も増加しており、2017年は前年より68万ヘクタール増加の6,782ヘクタールとなった。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。2017年の灌漑面積6,782万ヘクタールのうち、大型および中型灌漑区の灌漑面積は3,326万ヘクタールで、全国の灌漑面積の49.0%を占める。さらに、大型灌漑区は全国で458か所あり、その灌漑面積は1,784万ヘクタールで全国の灌漑面積の26.3%を占めており、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。

（2）機構改革による水利部門の役割の変化

2018年3月、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。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、国家測絵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、従来の中国共産党中央委員会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、農業部の他の一部職責が他部に移管されたものの、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、水利部は、上記の農業水利建設プロジェクト管理の職責のほか、水資源調査および権利確定登記管理、洪水と干ばつによる災害防止関連の職責などが他部へ移管された一方で、国務院の三峡プロジェクト建設委員会、南水北調プロジェクト建設委員会が編入されることとなった。

水利部の中で、農業水利政策は、かんがい排水、農村の飲料水供給等を所管する旧農村水利司（司は日本の中央省庁の局に相当）により一元的に担われてきたが、農業水利建設プロジェクト管理の職責が農業農村部に移管されたことから、再編された農村水利水電司の役割は変化が生じている。2019年4月に開催された「2019年農村水利水電工作会議」において、陳明忠農村水利水電司長は、機構改革後の農業水利施設の建設と管理について、会議の総括⁽⁹⁾の中で次のとおり述べている。

- ・党および国家機構改革方案にしたがって、農業水利建設プロジェクト管理の職責は農業農村部に移される。また、国務院の調整会議の要求にしたがって、農業水利施設はその所有者によって運営・維持され、関連する監督管理業務は水利部の主導、農業農村部の参与となり、農業水利施設の財産権制度改革は農業農村部の主導、水利部の参与となる。
- ・小型農業水利に関しては、農業農村部が高効率節水灌漑を含む末端部（一般的には斗渠口（水源から下流へ向かって幹渠—支渠—斗渠—農渠—毛渠という5段階の水路における斗渠の取水口）以下）の小型農業水利施設建設を所管するとともに、小型農業水利施設の財産権制度改革を農村集団財産権制度の改革に組み込み、所管する。所有者は、農業水利施設の運営と維持に責任を持つ。水利部は、農業水利施設の運営と維持の監督管理を担当し、これは水利部門を強力に監督管理する重要な任務である。現在、最も緊急の課題はすでに建設された小型農業水利施設の検査・引き渡しを迅速に完了することであり、地方の人民政府が維持管理主体と責任を明確にすることである。
- ・灌漑区に関しては、中国共産党中央委員会弁公庁、国務院弁公庁の《水利部職能配置、内設機構と人員編成規定》の通知で明確であり、水利部は大中型灌漑排水施設の建設と改造および節水灌漑に関係した業務の指導を所管する。皆が承知のように、灌漑区は

一つの系統化された施設であり、基幹施設と末端部施設が組み合って構成され、専門管理施設と群衆管理施設もあり、各地の管理方式は一様ではなく、機構改革後の管理境界は明確に区分しがたい。地方の機構改革によって割り当てられた職責にしたがって、各地の条件に合った管理方式が決定されるべきである。たとえば地方政府が一つの灌漑区全体を従来の方式にすることを明確にした場合、灌漑区管理組織の統一管理によって、我々は基幹から末端部までの運用・維持管理の職責を担わなければならない。もし基幹施設と末端部施設を切り分ける場合、我々の水利部門は資源管理部門の役割をよく把握し、水源から幹線水路を經由して斗渠口に至るまでの給水をうまく行いながら、用水計量施設を改善し、末端部施設の用水を監督管理し、取水許可、用水基準量および計画取水量に基づく用水量を確保し、費用徴収を行う必要がある。

また、農業用水価格総合改革については、次のとおりである。

- ・機構改革の後、中央部門の職責に変化はない。すなわち、国家発展改革委員会が主導で、財政部、水利部、農業農村部が参与となっている。部門ごとの職責でいえば、国家発展改革委員会が農業用水価格の形成メカニズム等、財政部が他部門とともに補助と節水奨励政策の適切な実施、水利部が大中小型灌漑区の水利施設体系と用水計量施設の改善、農業用水の総量規制と用水基準量管理の実施、用水管理の強化等、農業農村部が末端部の水利施設と用水計量設備の改善、栽培構造合理化の指導・調整、ほ場での節水等にそれぞれ責任を負う。

以上のとおり、機構改革によって、農業水利建設プロジェクトの管理責任、すなわち高効率節水灌漑を含めた末端部の小型農業水利施設建設が水利部から農業農村部に移管されることになったと考えられる。2019年8月、韓長賦農業農村部長が黒竜江省を視察した際、「東北地方は我が国の大穀倉であり、『藏糧于地、藏糧于技（土地と技術の質・能力を高めることによって、食糧の生産を高めること）』戦略を強力に実施し、高水準農地と水利施設の建設を強めなければならない」⁽¹⁰⁾と述べ、従来は水利部所管であった農業水利施設建設に言及したことは、こうした機構改革による役割の変化を反映したものと考えられる。

農業水利施設の建設プロジェクト管理責任として、営農と密接に関連する末端部の農業水利施設建設を農業農村部が所管することは極めて合理的なものであるが、陳明忠農村水利水電司長が述べたとおり、灌漑区は一つの系統化された施設であり、かつ各地の管理方式は一様ではないことから、地方での一時的な混乱は避けられないように思われる。

(3) 大中小型灌漑区の継続建設節水改造と近代化建設

大中小型灌漑区について、中国の第13次5か年計画などで、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月に国家発展改革委員会、水利部が「全国大中小型灌漑区継続建設節水改造実施方案(2016～2020年)」を通知した。その内容は、第13次5か年計画期間中に、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。なお、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 億元などと記載されている。

一方、2018 年中央 1 号文件では「国家農業節水行動を実施し、灌漑区継続建設と近代化改造を速やかに行う」、「農村振興戦略計画(2018—2022 年)」では「大中型灌漑区の継続建設節水改造と近代化建設を展開し、秩序ある節水型、生態型灌漑区を新たに建設する」、さらに 2019 年中央 1 号文件では「大中型灌漑区の継続建設節水改造と近代化建設を進める」とされ、従来大中型灌漑区の「継続建設節水改造」に「近代化改造」もしくは「近代化建設」の文言が加わっている。

2019 年 4 月に開催された「2019 年農村水利水電工作会議」における農村水利水電司の報告⁽¹¹⁾の中で、大中型灌漑区に関する施策の 2018 年における成果について、221 か所の大型灌漑区と新疆ウイグル自治区南部の 24 か所の重点中型灌漑区で継続建設と節水改造を全面的に推進するとともに、「全国重点中型灌漑区節水改造实施方案」を編成したとしている。また、灌漑区近代化改造について事前検討を行い、計画の 434 か所の大型灌漑区のうち、これまでに計画投資を達成した 244 か所についての「大型灌漑区継続建設節水改造事業の実施効果評価報告」を作成することができたほか、国家発展改革委員会と協調し、大型灌漑区基幹灌漑排水体系アップグレード(近代化改造)事業の予備作業として、近代化改造の指標体系と計画編成大綱等の技術的文書を作成するとともに、一部の灌漑区で計画を作成し、都江堰(四川省)等の特大大型灌漑区の一部で試験を実施したとしている。さらに、2019 年の重点任務について、引き続き大中型灌漑区継続建設節水改造と近代化改造を推進するとし、近代化改造については、「大型灌漑区アップグレード(近代化改造)計画編成の予備作業を可及的速やかに開始して、大型灌漑区を単位とした灌漑区アップグレード(近代化改造)計画を編成し、“高効率節水、改善された施設、科学的な管理、良好な生態”の近代的灌漑区をできるだけ建設するよう努める」とされている。

中国の第 13 次 5 年計画による全国 434 か所の大型灌漑区、また新疆ウイグル自治区南部の 63 か所の中型灌漑区に対する継続建設および節水改造が目標達成できる見通しの基、次期の第 14 次 5 年計画(2021~2025 年)では「大中型灌漑区の近代化建設」が主要課題として扱われることを推測させるものである。しかし、高占義(2019)⁽¹²⁾によれば、全国の大型灌漑区の約 40%、中小灌漑区の 50~60%、小型農業水利施設の 50%が依然不完全な状況であり、大型灌漑排水ポンプ場も 60%近くが不完全な状況にあるとしており、第 13 次 5 年計画などの目標を数的に達成したとしても、引き続き老朽化への対策やさらに質の高い整備へと整備水準を上げていく必要があると思われる。また、当然ながら技術の進歩に応じて情報化、自動化等の近代化建設を行う必要もある。全国の灌漑面積の約半分を占め、中国の食糧生産において特に重要な役割を担っている大中型灌漑区の継続建設節水改造と近代化建設は、今後とも半永久的に取組が必要な課題と考えられる。

(4) 農業用水価格総合改革

2016 年 1 月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、投融資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、中央政府は、2017年6月に国家発展改革委員会、財政部、水利部、農業部（現農業農村部）、国土資源部の5部門による「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月に国家発展改革委員会、財政部、水利部、農業農村部の4部門による「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、地方における取組の強化を求めてきた。

2019年においても、5月15日に国家発展改革委員会、財政部、水利部、農業農村部の4部門による「農業用水価格総合改革の推進の加速に関する通知」が発出された。2019年通知では、2018年の各地の取組により、新たな改革実施面積が単年で約1.1億ムー、累計で1.6億ムー以上となり、改革の成果が現れ始めたとしている。しかしながら、一部地区では改革に対する重視が十分でなく、用水計量施設のネックが改革の実施を制約しており、さらにいくつかの地区は改革目標が不明確、詳細が不明で、決定された最終的な改革面積が明らかに小さいなど、改革の深化に影響を与えているとしている。このため、2019年の全国の新規増加改革実施面積を1.2億ムー以上として、実施面積が最大の江蘇省では2,000ムーなどと各省（区、市）ごとに割当てしたほか、すでに改革を実施した区域では農業用水価格形成、正確な補助金と節水奨励、施設建設と維持管理、用水管理の四つのメカニズムの構築を総合的に進め、改革の効果を強固かつ拡大すること、改革実施範囲は原則的に「中国水利統計年鑑」で公表されている灌漑面積を全て網羅することとし、各地の状況に応じて合理的に最終改革面積を確定させることなどが示されている。

また、2017年および2018年の通知にない記述として、2020年までに改革を完了させる北京、上海、江蘇などの省・区は改革工作に関する検査等の方法を検討・制定することとされている。当該方法では、現地の状況に応じて、改革目標に関する検査等の基準を明確にしなければならないとし、その基準は、①農業水利施設が良好な状態にあり、施設を良好に維持管理するメカニズムが概ね整っていること、②農業用水の総量規制および用水基準量管理が概ね実施され、食糧等の重要農作物に対する合理的な水需要が保証されていること、③農業用水価格が総体的に維持管理費コスト水準に達していること、④正確な補助金と節水奨励メカニズムが確立し、農家の負担を増加させていないことを基本的に含むものとされ、さらに大中型灌漑区、小型灌漑区、井戸灌漑区の類型ごとに重点・焦点となる基準内容が示されている。

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、2019年通知で改革工作に関する検査等の方法に言及していることは、農業用水価格総合改革の目標達成への道筋が明らかになってきたことを意味すると考えられる。しかしながら、筆者の過去2年間のカントリーレポートで述べたとおり、農業水利の管理面において「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

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、その実現は依然容易でないと考えられる。

（5）“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か年計画において、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、水利部、国家発展改革委員会などから「“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m³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。

2019年4月の「2019年農村水利水電工作会議」で公表された「2018年農村水利水電工作年度報告」⁽¹³⁾によれば、2016～2018年に増加した高効率節水灌漑面積は6,505万ムーであり、その内訳は、低圧パイプライン送水3,436万ムー、スプリンクラー灌漑950万ムー、点滴灌漑2,119万ムーとされている。第9表は、高効率節水灌漑建設任務における面積上位5省・区と2016～2018年の実績を示したものであり、河北省は建設任務の割当面積を大きく上回る実績となっている。その他の省・区・市も建設任務の各割当面積を上回っており、この結果、事業実施地区の灌漑用水有効利用係数が0.8以上、新たな食糧生産能力240万トンの増加、伝統的な地表灌漑に対して20～50%の節水および3年間の節水能力59.4億m³の増加が図られたとしている。

農業用水価格総合改革と同様に地方の取組は一定程度進んでいるものと考えられが、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」）」問題等の管理面の問題の解決を含め、相対的に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。

第9表 高効率節水灌漑建設任務の面積上位省・区と2016～2018年の実績

（単位：万ムー）

	”十三五”期間（2016～2020）総任務				2016～2018 割当	2016～2018 実績
	低圧パイプライン	スプリンクラー	点滴			
新疆	1,500	42	3	1,455	890	923
河北	1,000	565	225	210	700	847
内蒙古	1,000	0	300	700	690	701
山東	950	810	70	70	593	611
河南	650	525	65	60	380	384

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、2018年農村水利水電工作年度報告。

注：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。

(6) 国家節水行動方案

2019年4月15日、国家發展改革委員会、水利部が「国家節水行動方案」を公表した。中国の第13次5か年計画で「最も厳格な水資源管理制度を実施し、全国民節水行動計画を実施する」とされたことを受け、2016年10月に国家發展改革委員会、水利部等による「全国民節水行動計画」が公表されたと同様に、2017年10月の中国共産党第19回全国代表大会における習近平総書記の報告において、国家節水行動を実施するとされたことを受け、具体化されたものと考えられる。

この行動方案の「一、重大意義」では、「農業、工業、都市などの各分野で節水を積極的に推進し、特に水不足地域での節水を促進して、水利用効率を向上させ、社会全体で節水するという良い気風を形成し、水資源の持続可能な利用により、経済と社会の持続可能な健全な発展を支えなければならない」としており、まさに国家的節水キャンペーンとして国家發展改革委員会、水利部、教育部など20部門が参画することとなっている。

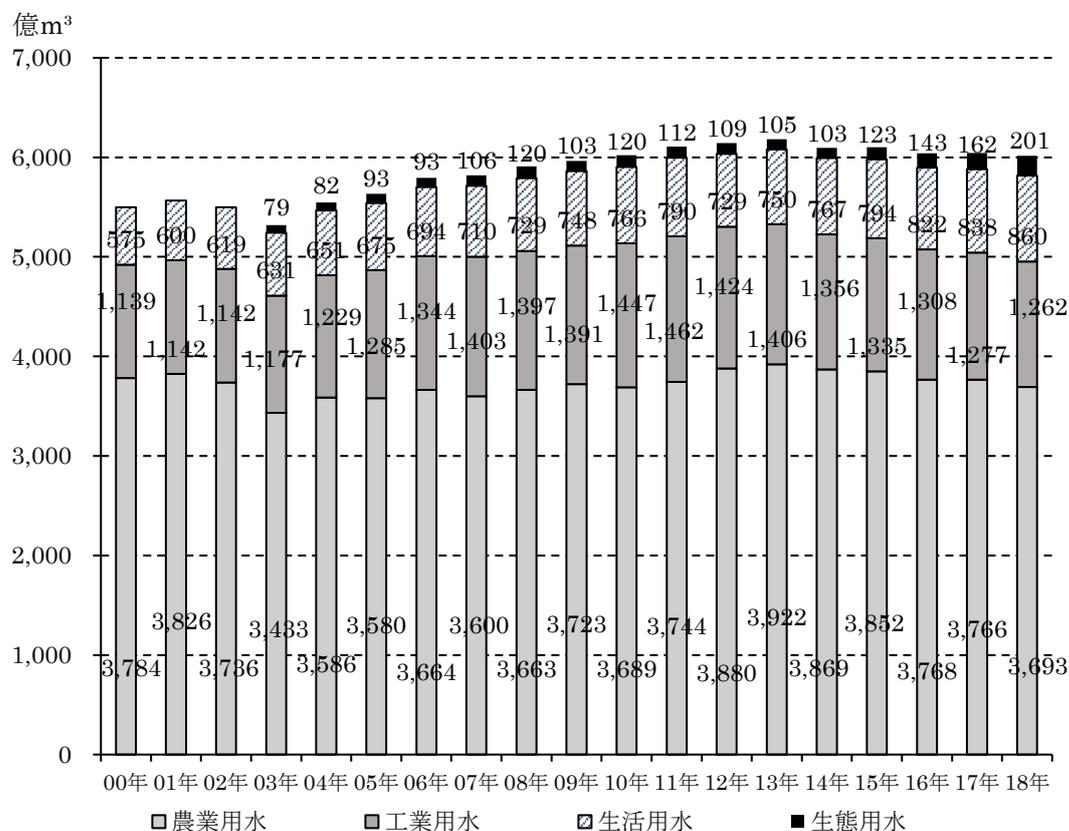
また、主要目標では、2020年までにGDP一万元あたりの用水量と工業増加値一万元あたりの用水量を2015年と比較してそれぞれ23%、20%削減、一定規模以上の工業用水の反復利用率を91%以上、灌漑用水有効利用係数を0.55以上、全国公共用水管網漏損率を10%以内にする事が掲げられている。さらに2022年までには、GDP一万元あたりの用水量と工業増加値一万元あたりの用水量を2015年と比較してそれぞれ30%、28%削減、灌漑用水有効利用係数を0.56以上、全国の用水総量を6,700億 m^3 以内にする事、加えて2035年までに全国の用水総量を7,000億 m^3 以内にする事が盛り込まれている。

そのほか、重点行動として20項目が掲げられ、農業水利については「節水灌漑の強力な推進」と題した項目で、大中型灌漑区の継続建設節水改造と近代化建設、高効率節水灌漑、農業用水価格総合改革の内容が述べられているとともに、「法治建設の推進」と題した項目では2020年までに節約用水条例を公布・施行するとしたことが注目されるが、詳細は割愛する。

第1図は2000年以降の用水供給量の推移である。用水総量は、経済成長や食糧増産等により、2003年の5,320億 m^3 からピークとなった2013年の6,183億 m^3 へと863億 m^3 増加したが、その後はほぼ横ばいか、わずかに減少する傾向にあり、2018年は6,016億 m^3 である。用途別では、農業用水は各年とも総用水量の6割以上を占める最大の需用者であるが、灌漑面積は年々拡大しているにもかかわらず、2013年の3,922億 m^3 をピークに減少傾向にある。工業用水も2013年以降は減少傾向にあるが、生活用水や生態系の維持・改善等のための生態用水は逆に増加傾向にある。

さて、国務院は、2012年に「もっとも厳格な水資源管理制度を実行することに関する意見」を發布して、2030年の全国用水総量を7,000億 m^3 以内などの目標を設定し、その過程にある2015年は全国用水総量を6,350億 m^3 以内、2020年は全国用水総量を6,700億 m^3 以内とした。上述したとおり、国家節水行動方案では、全国の用水総量を2022年までに6,700億 m^3 以内、2035年までに7,000億 m^3 以内にするとしてされており、目標年度を後ろ倒しにして「もっとも厳格な水資源管理制度を実行することに関する意見」より目標を緩和し

たとも言えるが、2018年の実績や近年の用水総量の傾向からすれば相当余裕のある数値と思われる。政府の問題意識も含め、今後とも政策動向を注視していきたい。



第1図 中国の用水供給量の推移

資料：2019 中国統計年鑑。

- 注 (1) 2018年4月18日, 中国青年網「我国農業展望大会發布的預測數據準確率達97%以上」,
https://news.china.com/domesticgd/10000159/20180418/32320317_all.html (2018年9月13日參照).
- (2) 2019年2月20日, 新華網「国新办举行堅持農業農村優先發展做好三農工作“若干意見”發布会」,
http://www.xinhuanet.com/photo/2019-02/20/c_1124142446.htm (2019年6月19日參照).
- (3) 2019年2月28日, WTO「CHINA – DOMESTIC SUPPORT FOR AGRICULTURAL PRODUCERS REPORT OF THE PANEL」, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/511r_a_e.pdf.
- (4) 2019年6月15日, 中華糧網「中国明年4月前完成水稻, 小麦補貼政策改革」,
<https://mp.weixin.qq.com/s/meLaVNogmLZii-fDnIZleQ> (2019年7月11日參照).
- (5) 2019年4月18日, WTO「CHINA – TARIFF RATE QUOTAS FOR CERTAIN AGRICULTURAL PRODUCTS REPORT OF THE PANEL」, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/517r_e.pdf.
- (6) 2019年10月17日, 期貨日報網「生猪存欄跌破41%, 猪价還比上漲16.2%」,
<http://www.cngrain.com/Publish/1/657083.html> (2019年10月17日參照).
- (7) 2019年10月24日, 期貨日報網, 「调研: 猪瘟疫情, 豆粕需求, 企业开工情况实探」,
<http://www.cngrain.com/Publish/1/657352.html> (2019年10月24日參照).
- (8) 2019年9月22日, 金農網「秋收之際, 大豆玉米生產補貼為何命不同」,
https://mp.weixin.qq.com/s?src=11×tam=1576049830&ver=2027&signature=OfqDzTpUuvXSzIINTgfaP81UmwAM1TIyE8E7Xp32eMtaKVWuW-zLAavEpnr3LyptLvOKkeaBSJZfruufSROSOvnn*Y7kfvzL2TD9AwZ7DFrIMJjQSn1Opp3CyDk4eNI&new=1 (2019年10月24日參照).
- (9) 2019年5月13日, 中国節水灌溉網「2019年農村水利水電工作會議總結」,
<http://www.jsjg.com.cn/Index/Display.asp?NewsID=23705> (2019年9月17日參照).
- (10) 2019年8月19日, 農業農村部網「全力奪取秋糧和全年農業好收成」, http://www.gov.cn/xinwen/2019-08/18/content_5422073.htm (2019年9月17日參照).
- (11) 2019年5月16日, 中国節水灌溉網「2019年農村水利水電工作會議工作報告」,
<http://www.jsjg.com.cn/Index/Display.asp?NewsID=23706> (2019年9月17日參照).
- (12) 高占義, 2019年1月, 中国節水灌溉網「我国灌区建設及管理技術發展成就与展望」,
<http://www.jsjg.com.cn/Files/PictureDocument/20190327153937813205217938.pdf> (2019年9月30日參照).
- (13) 2019年8月23日, 中国節水灌溉網「2018年農村水利水電工作年度報告」,
<http://www.jsjg.com.cn/Index/Display.asp?NewsID=24083> (2019年9月17日參照).

[引用文献]

- 中華人民共和国国家統計局 (2019) 『国家数据』, <http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01> (2020年3月9日參照)
- 農業農村部市場預警專家委員會 (2019) 『中国農業展望報告 (2019—2028)』中国農業科學技術出版社.
- 農林水産省大臣官房國際部國際政策課 (2016) 『平成27年度 海外農業・貿易事業調查分析事業 (中国)』,
https://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kaigai_nogyo/k_syokuryo/h27.html (2017年7月6日參照).
- 農業農村部國際合作司・農業貿易促進中心 (2015~2018年) 『中国農產品貿易發展報告』中国農業出版社.
- 中華人民共和国水利部 (2019) 『2019中国水利發展報告』中国水利水電出版社.
- 中華人民共和国国家統計局 (2019) 『2019中国統計年鑑』中国統計出版社.