

第3章 中国

—国家安全を最優先、「党の指導」で食糧供給安定と共同富裕実現目指す—

百崎 賢之

1. はじめに—「食糧」・「三農」分野で「習総書記色」の濃い諸政策目標並立

2022年10月からの習政権三期目も半ばに差し掛かり、2024年時点の中国「三農（農業・農村・農民）政策」は、更にその先に「中華人民共和国建国百年」（2049年）を期して「社会主義現代化強国」を実現することを見据え、その一環としての「農業強国」化を推進することをはじめとして、政権の更なる長期化を織り込みつつ、「習総書記が核心」を印象付けるように、習氏の言葉や実績にちなんだ様々な「三農」関係の政策目標が続々とプログラムやプロジェクトとなり、それらに沿って党や政府の部内で関係幹部が「実績づくり」を競い合っている感もみられる。

この「農業強国」は、2022年10月の第二十回党大会に打ち出された時点から、「海外の一般的な現代化農業強国に共通する特徴」^①を踏まえるとしつつも、「中国の特色、国情に基づか」なければならない、「安易に国外のモデルを引き写さない」ことが強調され、農業と農村に関する広範な領域をカバーする^②ものとされ、農業については、「食糧生産地域への収入補償」（地域や生産者に損をさせない）、農村・農民については、「農村集団所有経済の発展」（⇒農民への財産収益分配強化に結び付ける）等が強調されることが増えている。

他方、対外的には、米中対立の先鋭化（トランプ第二次政権下での展開は見通しがたい）や、ロシア・ウクライナの紛争の長期化をはじめとする様々な風波の中で、欧米諸国では政権交代等が相次いでいても、そのような形で「揺るぐことのない」中国が大国として（孤立することなく）世界の中心に君臨する構図を印象付けるかのような首脳外交や国際的な枠組みを主導（BRICSの拡大、中国アフリカ協力フォーラム（2024年9月に6年ぶりに北京で開催し、アフリカ53か国を招致し、ほとんどの国と習国家主席自らが会談）など）しようとする様々な取組が目立っている。その一方、台湾問題での懸念の声を「「一つの中国」への内政干渉」として拒絶し、あるいは南シナ海問題でも覇権的姿勢を貫こうとするなどの動きを強めることで自ら不安を増大させている側面も否定できないであろうが、食糧安全保障法上は「適度な輸入」を前提としながらも、自力での食糧・重要農産品供給体制強化へ「執着」する姿勢を強めている。そのため、基盤となる三農（農業・農村・農民）への関与を一層強めるが、「共同富裕」に向けた「改革」方向が、不動産不況に代表される厳しい経済状況の中で継続、強化できるのか、また、十分な政策効果を挙げられるのかが問われよう。ただ、政権の情報管理的色彩も強まり、その内情は外部からは見えにくい。

本レポートでは、そうした問題を考えていく手がかりとなる基本的状況を紹介することを主眼に、2024年の新たな動きを中心に中国「三農」政策の主な展開を分析してみたい。

2. 2024 年の「三農」（農業・農村・農民）をめぐる状況と生産・輸入の動向

（1）2024 年一号文件 ～「千万工程」に学ぶ＝習総書記の浙江省時代の業績の名を冠し、新たな郷村振興への道筋を描く～

1）全体的な特徴

2024 年一号文件（2024 年 1 月 1 日付け。公表は 2 月 3 日）は、「習近平政権 12 回目の」一号文件であることが強調されつつ（前年までなら、「二十一年連続の」となるところだが、そうは呼称せず）、「中国共産党中央・国務院 『千の村をモデルに、万の村を改善する』プロジェクトの経験を学習・応用し、郷村の全面的な振興を力強く効果的に推進することについての意見」と題され、まさに習総書記中心体制を濃厚に印象付けるものとなっている。2023 年一号文件の主役だった「農業強国」は前文に一回登場するだけであり、基本的には「千万工程（「一千のモデル村をつくって、一万の村を整備する」プロジェクト）に学ぶ」というものだが、このプロジェクトは、習近平総書記が、浙江省のトップ（共産党省委員会書記）時代に自ら立案し自ら体制を作って進めたとされるもので、それが 20 年の努力を経て結実したことを踏まえ、「浙江省の発展に学び、農民が主体、人民のために、人民に依拠して推進」する美しく豊かな農村づくりを進めることを主題としている。

このプロジェクトは、全国的には、環境美化等からスタートし、適用範囲が農村旅行、街並み整備、農村の産業育成等に広がっていくというイメージであり、2023 年 6 月に、それ自体をテーマに党・国務院指導文書が出ている⁽³⁾が、重点分野は 6 つ（①農村居住環境美化の深化、②都市郷村の融合発展の促進、③郷村の特色ある産業の発展、④緑色低炭素農業の推進、⑤農村精神文明の強化、⑥郷村統治の向上）となっている。④を除き、「農業」分野ではなく、「三農」の中でも「農村」に関わるものといえる。そして、この習総書記の実績を表題そのものに冠しているとともに、『20 年の努力を経て』という点が、習政権の更なる長期政権化をも連想させる意味深長なものとなっていると見ることもできる。

文件起草責任者による記者説明⁽⁴⁾では、習近平総書記が浙江省党書記であった当時、自ら計画し推進したプロジェクトの成功を踏まえ、そこに込められた発展理念、業務の方法と推進の仕組みを学習・応用することとし、郷村の全面的な振興を推進することを新たな時代における「三農」業務全体の着手点とし、人民中心の発展を図るとしている⁽⁵⁾。

文件の章立ては、①国家食糧安全保障の確保（7 項目）、②大規模な貧困逆戻りを発生させないことの確保（3 項目）、③郷村産業の発展水準の向上（4 項目）、④郷村建設のレベルアップ（6 項目）、⑤郷村の統治水準の向上（4 項目）、⑥党の「三農」業務の全面指導の強化（4 項目）となっており、柱は「二つの確保」（①と②）と「三つの向上」（③、④、⑤）と「二つの強化」（科学技術の強化（①の一部）と改革の強化（⑥の一部））と説明されている。冒頭の項目のタイトルを「食糧安全保障」とすることで、その重視を強調しているが、2023 年の文件では、九章のうち最初の三章（食糧・重要農産品生産安定、農業インフラ整備、農業科学技術）が農業関係だったので、明らかに前年より「農業」から「農村」

へ比重が移り、また、末端にまで至る党の体制づくり関係の記述が増加している。

そして、前々年、前年の文件では、『2022年の』、『2023年の』と表題に年を入れることで、短期的な視点で習総書記の指導の下で実施すべきプログラムの構成を取っていたのだが、今度は逆に長期的な視野に立っていることが強調され、内容的にも一年で進みそうにない問題を含め、農村が抱える現実の課題に立ち返って、かつては取り上げられていたが最近はやがなくなかった問題で記述が何年かぶりに復活したものや、長期的な課題も多くなっている（例えば、賭博、黒社会、詐欺、風俗習慣を改めること（冠婚葬祭等）、大棚房（農業施設名目での不適切な建物建設）など、…再燃若しくは未解決ということでもある）。

2）食糧安全保障の確保

根幹は、①播種面積の安定、②単収の向上、③食物の供給源の開拓（＝大食物観、大農業観（3.（3）参照）、④食糧節約減損の強化の四つとしており、特に②を重視する。

農民による食糧生産、地方政府による食糧担当意欲の喚起策として、「縦」と「横」の政策措置をともに重視するとし、「縦方向」は、中央政府からの大食糧生産県への支援、中でも高規格農田建設資金の自己（自地域）負担分を減額することや、農業分野以外の「大食糧生産県に対する公共サービス能力向上活動」も実施する（2024年は、他省への食糧移出量の大きい内モンゴル、吉林、黒龍江、安徽、河南の5省（区）に対して実施。さらに、今後は、他の8つの「食糧生産地域」（第6図参照）にも徐々に対象を拡大）としている。他方、将来に向け、「横方向の利益補償」の導入の実現が最大の課題とされる（3.（4）参照）。

また、産業振興の観点から、産業チェーンの延伸、農産品加工業の生産地域への配置推進、食品・飼料の産業クラスター形成も展開するとしている。

「耕地保護・整備強化」の面では、耕地総量の厳守をうたうとともに、特に転用耕地と補充耕地の均衡を、面積のみならず耕地の質も厳しくチェックとする（3.（2）参照）。

さらに、「予備ストック」となるべき耕地資源の発掘にも力を入れるとし、荒廃地の利用推進とアルカリ化した土地の改善・改良・総合利用を図ることも記述している⁶⁾。

「科学技術の革新」の面では、革新のためのプラットフォームづくりや、特に「種子業」（畜産品種、水産品種も含む概念）として遺伝子組換え等「生物育種」の面的拡大の重視、農業機械対策（弱点補強、設置活用補助金等）、末端への技術普及強化等にも言及がある。

「現代的農業経営システム」構築の面では、「誰が耕すか問題」を急ぎ解決するとし、小農家を基礎にし、「新型農業経営主体」（家庭農場、リーダー企業、合作社（協同組合））を重点とし、「社会化サービス」（一部作業受託・さらには全面受託サービス、機械作業オペレーター等）を支えとするとしているほか、高資質の生産経営人材群を育成するとしている。

このほか、引き続き「食物節約の深化」、生産・貯蔵・運搬・加工・消費各段階での減損や節約推進、「健康的な飲食」の唱導のほか、外食での浪費の厳格な抑制にも言及している。

3）貧困逆戻りの防止⁽⁷⁾

ポイントとしては、モニタリングと迅速な扶助、起業・就業の扶助、職業訓練などによる自助発展能力の向上を挙げている。

4）郷村の「三つの向上」（郷村産業、郷村建設、郷村統治）

① 郷村産業の発展水準の向上

第一に、地域の特色、優位性を活かした産業育成、特色ある地域ブランドを育成すること、第二に産業（一二三次産業）の融合発展を重視することとし、特に、郷村の多元的な価値の掘り下げによる新産業、新業態、例えば郷村民泊、エコ観光、森林療養、レジャーキャンプ等を振興すること、第三に農産品加工のレベルアップを図ること、第四に農村の物流の円滑化を図ること、具体的には県の区域、郷や村に至る配送体系や、農村における旅客と貨物の輸送の融合発展、コールドチェーンや電子商取引の発展に言及している。

さらに、農民の持続的な収入増加策を進めるとし、産業振興面では、農業経営の収入増加の潜在力掘り下げ、特色ある耕種と畜産の農業、手工業、林間経済等の「家族経営プロジェクト」、新型農業経営と農業企業が農家をリードする形態の発展、農村労働力の多方面への就業、「労務」ブランドの育成を図るとし、給与未払撲滅や技能訓練重視を挙げている⁽⁸⁾。

② 郷村建設レベルの向上

県レベル国土空間計画（計画）のリード機能を強化し、市街地、村落、産業園區の空間配置を統一化、また、村落計画策定は、単独計画を必須とせず、郷鎮単位や複数村落でまとめるなど編成方式を柔軟化のほか、郷鎮単位での全域土地総合改善を進めるとしている。

引き続き、居住環境の改善（トイレ改造、ごみ分別処置、汚染悪臭水対策等）とともに、農村インフラの弱点補強（供水システム、電力網、道路、危険住宅改造等）、公共サービス体系整備（郷村寄宿制学校の整備、郷鎮の衛生院や村の衛生室のサービス能力向上、高齢者向けのサービスセンターや食事補助・互助等）、農村エコ文明の建設（農薬・化学肥料の使用削減、汚染の改善、食品安全と農産品の品質管理、長江禁漁対策等が列記されている。

また、県の区域における都市と郷村の融合発展に向け、新型都市化と郷村振興を統一的に進めるとし、県と郷と村の機能の接続・相互補完を進め、産業構造と空間配置を改善し、「県城」（県役所所在地）の中枢機能を高め、県の区域で就業キャパシティの拡大、都市・郷村インフラの統合、教育や医療の機能の一体化を図り、農業からの転移人口の市民化を進めるとともに、都市的区域の常住人口全部の住居保障への組み込みを奨励するとする⁽⁹⁾。

③ 郷村の統治レベルの向上

農村の基層レベルの党組織の整備を強化し、党組織がリードする形で末端における統治システムを整備することを重点とし、郷と村における県レベル党委員会の管理の強化、特に常駐方式を含めた組織・人員へのテコ入れや末端事務内容の明確化、人材育成の強化等を進めるとともに、治安安定に向け、「新時代の『楓橋経験』」（毛沢東時代の住民の相互監視の仕組みの現代版）を発展させることや、農村の組織犯罪の撲滅、反社会勢力打破等を

進めるほか、農民の法に対する意識を強め、「法治郷村」建設を強化するとしている。

また、農村の精神文明建設を強化するとし、農業文化遺産の重視や、農村の文化・スポーツイベントの振興の重視とともに、風俗習慣の改革推進も強調しており、「村の規則と民間慣習」の機能を生かすことや、派手・無秩序な冠婚葬祭の改善等も書かれている。

5) 党の「三農」分野への全面指導の強化

農村の改革・革新の強化として、農村基本経営制度の整備（土地請負経営における請負期限 30 年間再延長、農村住宅用地制度の改革、農村集団経済組織改革・新型農村集団経済発展）とともに、集団林権制度や農業用水価格制度、購販合作社等の改革も進めるとする。

このほか、党が農村の業務を指導する体制を整備するとし、「三農」を党全体の業務の重点中の重点と位置付け、農業農村の優先発展を堅持し、省・市・県・郷鎮・村の 5 つのレベルの党の書記の「郷村振興責任」を重視し、末端まで掘り下げた体制づくりを進めるとともに、郷村振興への多元的な「投入」を進める（公共予算、投融资、金融サービス、社会資本）と同時に、適正なプロジェクトの監督管理を図ること、郷村における人材層の育成を強めること（農民の資質向上、学校・医療等分野の人材テコ入れ）等を挙げている。

(2) 2024 年の農業生産・食糧等の輸入の動向

1) 2024 年の食糧生産統計データ（国家統計局、2024）

2024 年の食糧作物生産は、一部に洪水、干ばつ、台風等の被害がみられたものの、総じて気象条件には恵まれ、生育と収量が確保され、特に、食糧作物の生産量が史上初めて 7 億トンを超えたとしている。

国家統計局（2024）によれば、食糧作物の播種面積^{はしゅう} 1 億 1,932 万ヘクタール（前年比 0.3%増）、生産量 7 億 0,650 万トン（1.6%増、史上最高）、うち穀物全体で 1 億 46 万ヘクタール（0.5%増）、6 億 5,229 万トン（1.7%増、史上最高）、コメが 2,901 万ヘクタール（0.2%増）、2 億 0,754 万トン（0.5%増）、小麦が 2,359 万ヘクタール（0.2%減）、1 億 4,010 万トン（2.6%増）、トウモロコシが 4,474 万ヘクタール（1.2%増）、2 億 9,492 万トン（2.1%増、史上最高）、大豆が 1,033 万ヘクタール（1.4%減）、2,065 万トン（0.9%減）である。

このうち、コメについては、4 年ぶりに作付面積が増加した。小麦については、作付面積は若干減少（4 万ヘクタール減）したが、前年の長雨の影響等が軽減され、単収が 2.7%増加したため、収量が伸びている。トウモロコシについては、増産が進められ、作付面積（52 万ヘクタール増）、単収（0.9%増）とも増加した。逆に、大豆については、前年までの増産の成果を落とさないことが目標とされていたが、作付面積は若干減少（13 万ヘクタール減）し、単収はやや上がった（0.5%増）ものの、減産となっている。

農業農村部は、全体に単収が顕著に上がり（食糧全体で 5.9 トン/ヘクタールとなり 76.5 キログラム/ヘクタール（1.3%）増）、収量増の 8 割は単収が寄与したとし、その要因とし

て、密植化を進めた（特にトウモロコシ）こと、高性能農業機械装備の普及を進めたこと、全国で「大面積単収向上重点県」を定めて（小麦で100県（2024年に指定）、トウモロコシで300県（2023年から200県、2024年に100県追加指定）、大豆で100県（2023年から）等）、県全域での重点的な取組が行われたこと等を挙げる⁽¹⁰⁾。

地域的には、黒龍江省の214万トン（2.7%）増のほか、「食糧生産地域」としては位置付けられていない新疆ウイグル自治区の211万トン（10.0%）増が目立っている。

2）穀物・大豆の輸入の状況（海関総署、2025）

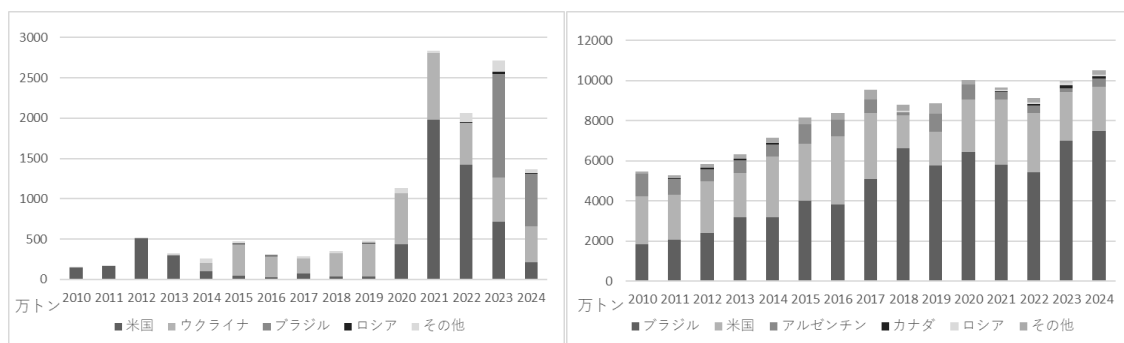
2024年のトウモロコシの輸入は、国内生産の大きな伸びとともに、豚肉生産量が抑制（（3）参照）される中で、輸入総量が前年比49.7%減とほぼ半減の1,364万トンとなった。前年に本格輸入が開始されたブラジルからの輸入量も大きく減少したが、輸入量のシェアは前年の約47%を維持し、ウクライナからの輸入も2割近く減少したがシェアは3割を超えた。その一方、米国からの輸入は71%減、シェアも26%から15%へと落ち込んだ。

小麦は、国内生産が堅調な中、輸入量は1,101万トン（7.3%減）と2018年以来6年ぶりに輸入量が前年割れとなった。トップは豪州の336万トンだが輸入量は52%減となり、以下カナダの253万トン、フランスの229万トン等となっている。

コメは、大きく減少した前年を更に下回る162万トン（37.4%減）となり、前年一位のベトナムが7割減の28万トンと、ミャンマー（56万トン）、タイ（43万トン）を下回った。

なお、大麦、コーリャンは輸入が大きく増加し、それぞれ1,424万トン（25.8%増、トップは豪州の525万トン）、866万トン（66%増、トップは米国の568万トン）となった。国内ではトウモロコシ、大豆等が重視される中、生産が伸びていないものとみられる。

大豆は、前年比6.5%増の10,503万トンとなり、2020年以来4年ぶりに1億トンを超えた。ブラジルからの輸入が6.7%増の7,465万トンで全体の7割を超え、逆に米国が8.4%減の2,213万トンで、三年連続の減少である。アルゼンチンは410万トンと倍増した。



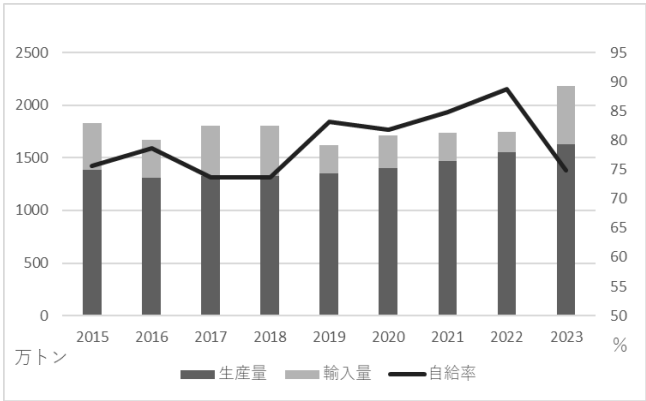
第1図 トウモロコシ（左図）、大豆（右図）の輸入量の推移と国別内訳

資料：中国海関統計（各年）及び直近年について海関総署ウェブサイトから筆者が検索したデータによる。

3）菜種等の生産と輸入の動向

「油瓶をできるだけ多くの中国産の油で充たす」（百崎（2023a）参照）として、食用植物油の原料構成を含めた自給率向上を図る取組を進める中で、大豆以外の、「食糧」には位置付けられていない油料作物にも注目が集まっており、中でも菜種は小麦、トウモロコシ、大豆と並ぶ「四大（水稻を含めれば『五大』）作物」⁽¹¹⁾として主要食糧と並ぶ重要な位置付けが強められており、2024年から開始された「菜種単収向上三か年業務プログラム」では、①栽培面積の確保・拡大、②単収向上、③自然災害や病虫害への対応等を重点に取組が進められ⁽¹²⁾、単収向上を進める「重点県」（1）参照）も2024年に102県が指定された。

一方で、2023年に急増した菜種の輸入は2024年は更に増加（2022年：196万トン（うちカナダ187万トン）、2023年：549万トン（505万トン）、2024年：639万トン（613万トン）し、自給率向上を目指す中で、カナダとの紛争の種となっている⁽¹³⁾（第2図、第1表）。



資料：中国農村統計・中国海関統計

第2図 菜種の生産・輸入と自給率

第1表 中国の菜種輸入の相手国の状況（2022-2024）

	2024年		2023年		2022年	
() は前年比	数量 (万トン)	単価 (元/トン)	数量 (万トン)	単価 (元/トン)	数量 (万トン)	単価 (元/トン)
カナダ	613.2 (21.4%増)	3,821(20.3%下落)	505.0 (170.4%増)	4,793(12.7%下落)	186.8(23.4%減)	5,492 (44.1%上昇)
ロシア	19.0 (48.9%減)	3,812(4.1%下落)	37.3 (424.4%増)	3,976(7.6%下落)	7.1(31.5%減)	4,303 (24.7%上昇)
モンゴル	6.4 (6.8%減)	4,704(1.6%下落)	6.8 (215.8%増)	4,782(2.8%下落)	2.2(83.3%増)	4,795 (63.6%上昇)
合計	638.6 (16.3%増)		549.1 (180.0%増)		196.1(25.9%減)	
カナダのシェア	96.0 (%)		92.0 (%)		95.3 (%)	

資料：中国海関総署ホームページ公表資料より筆者が検索・算出

なお、2024年の菜種以外の油料種子の輸入量は、ゴマが118万トン（対前年比30%増、うちニジェール29万トン、タンザニア15万トン）、落花生が76万トン（15%増、うちスーダン35万トン、セネガル31万トン）、亜麻が69万トン（43%減、うち53万トンがロシア）、綿種が57万トン（13%減、うち50万トンが豪州）等となっており、油料種子（大

豆を除く）全体では982万トン（5%増）となっている。

また、植物油の輸入は716万トン（27%減、うちインドネシアが260万トン）である。

（3）畜産物の生産動向と輸入状況

1）豚肉生産の動向 ―価格低迷を受け、安定供給基準を緩和―

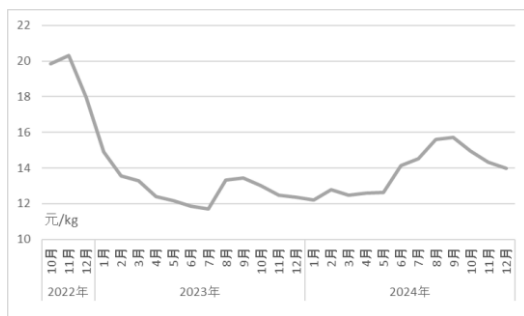
2024年の豚肉生産は、前年比で1.5%減少の5,706万トン（国家統計局（2025））となり、出荷頭数も3.3%減の7億0,256万頭（年末時点の飼養頭数は1.6%減の4億2,743万頭）となった。2022年10月以降、豚肉価格の低迷（第3図）が続き、2024年3月の全国人民代表大会直前に、農業農村部が、豚生産能力管理基準（2021年まで続いたアフリカ豚熱大流行による飼養頭数減をきっかけに導入）を改定した⁽¹⁴⁾ことで、豚肉価格は若干持ち直した。中国経済の状況を反映した需要の弱さ等から、大きくは回復していないが、出荷豚一頭当たり収支が、2023年の76元の赤字から、2024年は214元の黒字に転換した⁽¹⁵⁾。

2）牛肉価格の低迷

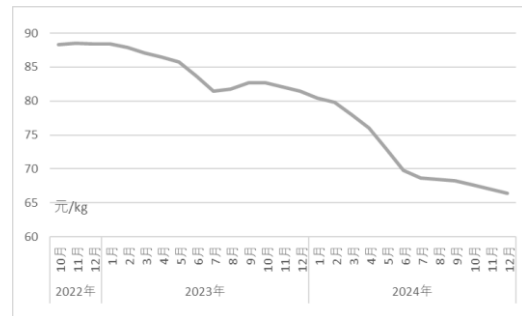
2024年の牛肉生産量は、前年比3.5%増の779万トンとなる一方、生乳生産量は2.8%減の4,079万トンとなっており、羊肉も2.5%減の518万トンとなった。

中国国内の経済状況等を反映し、牛肉（第4図）と生乳の価格が大きく落ち込み、経営赤字が深刻であり、農業農村部は、安定生産に向けて2024年9月に国家発展改革委員会、財政部等とともに指導文書を発出⁽¹⁶⁾するなど、対応の強化が迫られるようになった。

なお、中国畜牧業協会の申請に基づき、商務部が2024年12月27日、セーフガード措置に係る調査開始を決定したが、2019年から2024年上半期までに輸入数量の国内シェアが20.55%から30.90%に上昇した等を理由に挙げている。経済関係が密接になっているブラジルとの関係に大きく影響（3）参照）する問題であり、同部の判断が注目される。



第3図 豚肉価格の推移



第4図 牛肉価格の推移

資料（第3図、第4図とも）：農業農村部市場与信息化司 農産品供需形勢分析月報（各月）

他方、消費者の価格志向と健康志向の高まりも反映しているとみられるが、家きん肉生産は3.8%増の2,660万トンと比較的順調である（価格は、1キログラム当たり24元前後で推移）。

3) 畜産物の輸入動向（海関総署，2025）

豚肉の輸入については，2020 年以降減少が続いており，2023 年の 155 万トンから，2024 年は 107 万トン（31%減）となった。トップはスペイン（30 万トン），次いでブラジル（24 万トン）である。

牛肉の輸入は 287 万トン（5%増，うちブラジルが 134 万トン，アルゼンチンが 59 万トン），羊肉は 36 万トン（13%減，うち豪州が 19 万トン，ニュージーランドが 17 万トン）である。家きん肉は 41 万トン（41%減，うちブラジルが 30 万トン，ロシアとタイが各 4 万トン）であるが，他方，輸出が 50 万トン（ただし，うち香港・マカオが 19 万トン，それ以外ではロシアの 8 万トンが最大）となっている。

3. 食糧と重要農産品の供給力強化と「収入補てん」～2024 年の新たな動き

直近の中国の政策は，2023 年末に食糧安全保障法が成立し，そこに習近平政権初期の 2013 年に決定された食糧安全保障戦略が色濃く反映され，「食用食糧（口糧）」の絶対安全保障を主眼に置きつつ，「適度な輸入」を織り込む方針が明確にされ（百崎，2024）ていながらも，実際の政策展開方向は，「食用食糧」以外の「トウモロコシと大豆の増産」に傾斜している。一方で，食糧の増産が，農村振興の最大の眼目である農民の収入増加，都市と農村の格差の縮小と相容れず，それが食糧の安定供給の足も引っ張りかねないことへの強い危機感が表れており，この点を何とかして党と中央政府からのテコ入れによって解決するべく，新たな政策方向が追求されている。

（1）「新たな食糧五千万トン生産能力向上活動」の七か年計画化

2023 年の第一号文件で打ち出されていた「新たな食糧五千万トン生産能力向上活動」（百崎（2024）参照）について，全国人民代表大会終了直後の 2024 年 3 月 12 日の国務院常務会議で，改めて「2030 年までの 7 年間の取組として」取り組むことが決定された。習政権が三期目を経て四期目に入るとすると，2030 年はその 3-4 年目となる。

その特徴としては，次のような点が挙げられる。

① 耕地面積の安定と単収向上

厳格な耕地保護の下，栽培面積は食糧：約 17.5 億ムー（1.17 億ヘクタール），穀物：約 14.5 億ムー（9,700 万ヘクタール）で安定，単収レベルは 10 アール当たり約 630 キログラムに到達。

② 生産能力向上の重点はトウモロコシと大豆

今後の消費需要動向の変化を踏まえて品種別の増産の任務を明確に区分。

食用食糧（コメ・小麦）は品質を重視し品種構成を改善。トウモロコシは，各種対策をセットで推進するが，主眼は単収。大豆は，多様な対策を合わせて実施し，潜在力を掘り下げ。ばれいしょと雑穀，雑豆は，地域事情と市場ニーズに応じ，生産改善，安定供給。

③ 全国 720 の生産能力向上重点県を配置し、重点的に生産能力向上

食糧生産の現状と将来に向けた増産の潜在力に基づき、生産構造を改善。省ごとに生産能力向上の任務課す。生産能力向上重点県を中心に重点的に生産能力向上に取り組む。

④ 生産能力向上のための 9 種類の重要プロジェクトを展開

農業節水・水供給、高規格農田整備、種子業振興、食糧単収向上、食糧緑色（環境調和型）生産、農業機械化向上、農業防災減災、アルカリ土地の総合利用、食糧加工貯蔵物流能力整備。

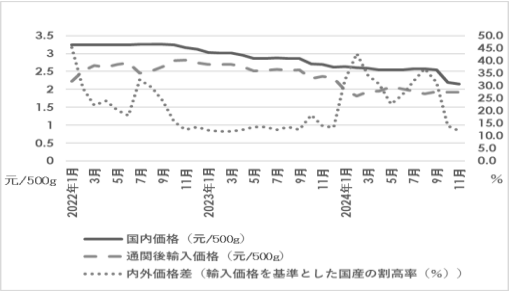
⑤ 6 つの面からの政策保障

a. 党の全面的な指導と中央政府の集中統一的な指導の強化、b. 様々なチャンネルからの資金投入で食糧生産への資金を保障、c. 食糧生産農民の収益保障の仕組み・食糧生産地域への利益補償の仕組みを整備、d. 金融支援政策の革新・関連する貸付けの増大、e. 食糧生産に係る適度な規模拡大の推進、f. 現代的食糧流通システムの整備、食糧備蓄調整コントロール能力の向上等。

なお、本活動は、2015 年以降連続で食糧生産が 6.5 億トン超えを達成し、2023 年、2024 年の一号文件でも、「6.5 億トン（1 兆 3 千億斤）以上の食糧生産」の保持が必達目標とされていたところから出発し、「五千万トン」＝「千億斤」増産によって 7.0 億トン（1 兆 4 千億斤）の大台に乗せるとの目標となっている。実際には、食糧生産量は、2022 年に 6 億 8,653 万トン、2023 年に 6 億 9,541 万トンで、もともと「あと 500 万トン足らず」の増産でよい（もちろん一回限りでなく「安定的に大台を超える」のが目標であるが）こととなるが、2.（2）1）のとおり、2024 年でこの目標値は既にクリアされており、2030 年までに新たな目標が設定されるなど、何らかの軌道修正があり得るのか、地方政府に対しどのような形での達成が求められていくのか、注目しておく必要があると考えられる。

また、大豆は、近年、2 割弱の自給率で推移しているが、①国産大豆の主要需要先は豆腐等の食物製造用、②輸入に置き換わっているうちの大部分が搾油・飼料用というすみわけが定着しており、①の供給拡大に相応する新たな需要拡大、②の国産への転換に必要な海外産に対する競争力の回復が伴わなければ、売れ残りや、価格水準の下落につながり、かえって農民収入増加への足かせとなる恐れがある。特に①に関し、農業農村部が大豆の生産と販売を結び付ける販売促進を自ら促進、あるいは奨励する活動が目立ってきている⁽¹⁷⁾。

なお、海外産大豆の相場水準の影響も大きいと考えられるほか、2（3）1）の豚の生産能力管理頭数水準の引下げの影響もあろうが、大豆の増産が軌道に乗って以降、国内産大豆の価格は低下傾向で推移している（第 5 図）。



第5図 中国大豆価格（国産・輸入）と内外価格差

資料：中国農業農村部「農産品供需形勢分析月報」

第2表 農業農村部「農業展望報告」（2024）による食糧生産の見通し

	(万トン、%)					
	2023(実績)		2028(見通し)		2033(見通し)	
食糧全体	69,541	81.3	73,846	86.9	76,579	88.0
米穀	20,660	99.3	21,236	99.5	21,690	99.7
小麦	13,659	92.0	14,459	95.9	14,626	96.9
トウモロコシ	28,884	91.4	31,202	97.8	32,254	97.9
大豆	2,084	17.4	2,949	26.6	3,568	31.2
食糧播種面積 (万ha)	11,897	—	11,886	-0.1 (%)	11,894	0.0 (%)
単収 (トン/ha)	5.8	—	6.2	6.3 (%)	6.4	10.1 (%)
(注) 各年とも左欄は生産量 (万トン)、右欄は自給率 (%)						
(面積・単収については左欄は実数、右欄は2023年に対する伸び率 (%))						

資料：農業農村部「農業展望報告（2024）」。自給率 (%) は、資料中の生産量を生産量に純輸入量を加えた値で除し筆者算出。

農業農村部が公表している長期的な見通し（中国農業展望報告（2024 年版））では、2033 年の食糧生産を、7 億トンより一割近く多い 7 億 6,579 万トンと見込み、トウモロコシの自給率が 100% に近づくとともに、大豆自給率は 10% 以上向上し、30% に達すると見込んでいる（ここで、食糧栽培面積は現状維持、単収が約一割向上するとされる）（第2表）。

（2）耕地保護の徹底に向けた対応の強化策の打ち出し

2024 年、耕地保護のための新たな強化策が打ち出された。まず、2 月に中国共産党中央と国務院弁公庁の連名で、耕地保護の強化、耕地の質の向上、転用面積と補充面積の完全均衡化を図るための指導意見（以下「指導意見」と略す）が出され⁽¹⁸⁾、さらに、9 月に自然資源部と農業農村部から、この均衡化の仕組みと具体的な管理のための通知（以下「通知」と略す）が発出された⁽¹⁹⁾。

全国の耕地保有量は 18.65 億ムー（1.24 億ヘクタール）が、下回ることの許されない「レッドライン」とされる（全国国土空間計画綱要（2021-2035 年）に定める。なお、2022 年の全国耕地面積は 1.276 億ヘクタール（2023 年中国自然資源公報）と公表されている）が、中華人民共和国土地管理法第 30 条では、「国は耕地を保護し、耕地が非耕地に転用されるのを厳格にコントロールする」とした上で、「国は耕地転用補償制度を執行する」とされ、耕地転用を行う組織に転用耕地の量と質に相応する耕地を開墾する責務を課している。

指導意見では、耕地総量を安定保持するため、省、市など各レベルで制定する国土空間計画に保護任務を分解（県まで）した上で、党組織と政府が同じ責任を負うとしつつ、毎年、保護責任の考査を行うこととされ、厳格な問責と、幹部の退任後に及ぶ「終身責任追及」が行われることとされているとともに、耕地の「質」を担保するため、高規格農田の整備、灌漑排水、アルカリ土壌の改造等について具体的な対応方向が示されている。

そして、耕地の転用補充均衡制度の改革整備が掲げられ、良質耕地の復活を主とし、耕地の新たな開墾は従とすること、自然保護地、生態保護エリア等の開墾の禁止、砂漠化した土地は補充耕地としてはならないこと等が掲げられ、耕地の開墾造成と復活による「補充される耕地」の量に基づいて、転用許可の上限が定められること等とされている。

また、通知では、補充責任の厳格な実行等が規定され、基本的には耕地を転用する組織や個人が耕地補充の義務を履行することとし、自ら履行できない場合は十分な額の「耕地開墾費」を支払うこととされるとともに、省、市等の転用・補充の均衡のコントロール、耕地純増加量の厳格な審査認定、転用される耕地と補充される耕地の「品質等級」を審査算定して「良質耕地の転用には良質耕地の補充を」とする厳格な審査判定、補充された耕地の長期安定利用に向けた管理、補充耕地の「調整材料」となる予備地の「備蓄バンク」の管理等について具体的に規定している。

なお、指導意見では、耕地保護においても、食糧生産への支援（（4）参照）と同様、食糧生産地域、販売地域、生産販売均衡地域の相互の關係に着目しつつ、「（耕地保護の）任務に赤字を生じている」省から経済的補償金を徴収し、耕地保護の目標の任務を多く負担している省に対して経済的奨励金を供与する「利益補償」の仕組みを実施するとしている。

（3）習近平総書記提唱「大食物観」が、政策基本理念から具体的プロジェクトへ発展

食糧安全保障法第二条⁽²⁰⁾中にも掲げられた、習近平総書記提唱の「大食物観」⁽²¹⁾とこれと不可分の「大農業観」⁽²²⁾が、2024年9月、具体的な政策プロジェクトに転換された⁽²³⁾。

食糧安全保障法第二条は、国民の食が量的に充足し、国民の食に対するニーズが量から質へ、また栄養と健康へと移行している状況の下で、こうしたニーズに応えることによって、はじめて「国家食糧安全の保障」は意味のあるものになるということ（大枠＝大食物観、その不可欠な一部としての「食糧安全保障」）であり、わかりやすい論理であるが、他方、本政策意見では、「大農業観、大食物観を打ち建て、…各種の食物の需給の均衡を実現することにより、国家の食糧安全を確保し、農業強国を実現するための堅実な保障を提供する」とされ、つまり、「大食物観」の確立→「食糧安全保障」を確保という論理関係が描かれ、筋道や大小包含関係が逆ではないかとの疑問が生ずる。

この点については、結局のところ、食糧安全保障を実現するという面からみると、「耕地面積が限られていることが中国の潜在的な弱点」という以前からの中国共産党・政府の強い問題意識の下で、耕地は、可能な限り食糧のために確保する必要がある、「食糧の一部を含めできる限り多くの食物を耕地以外で確保できる状況を実現させたい」という論理構成で「大農業観」と「大食物観」を運用する考え方になっているという解釈が成り立ちそうである。つまり、「大食物観」は「豊富で多様な食物の供給に力を入れて、国民の食を満たす」という平和的な観点からの民生の充実をうたっている側面もちろんあるものの、同時に、食物供給全体を戦略化し、「様々な食品を耕地以外から生産・供給し、確保した耕地により、単収を上げながらできる限り多くの食糧を自力で生産し、可能な限り輸入への依存を減らさなければならない」との危機意識が働いていると受け取れるであろう。

その意味では、食糧安全保障法第二条にも登場している習近平政権下で確立した食糧安全保障戦略の「適度に輸入し」⁽²⁴⁾についても、国際協調を意識して、相互に食糧を融通し合う平和的な環境を維持発展させるため、一定の輸入は将来ともに常に織り込んでおくという積極的意味合いは後退し、「中国の食糧供給の現状からみてやむを得ない」という意味

での『必要な量』の輸入は継続する」という意味で「食糧安全保障戦略」そのものは変えていないという表面的な姿の一方で、「食用食糧」であるコメ・小麦以外のトウモロコシや大豆についても、「あくまで自給度を高めていくべき過程の中での当面の輸入」ととらえる方針に、暗黙のうちに先祖返り方向で回帰してきているものととらえざるを得ない。

注目されるのは、政策の枠組みとしては、2035年までの12年間をかけて取り組む中長期的政策プログラムとして位置付けられており、①2027年までに「大農業観」、「大食物観」の理念をあまねく確立し、食物の由来となる源の多様なルートを効果的に開拓・発展させて多元的な食物供給体系を構築形成させ、産業チェーンを延伸開拓し、食糧と重要農産品の供給保障にさらに力を入れること、②2035年までに、食物産業チェーンの整備を完全なものにし、食物品種をさらに豊富で多様なものにし、多元的な食物供給体系が全面的に形成され、食物産業の品質と便益がレベルアップされ、人民大衆の多元化された食物消費と栄養健康のニーズが満たされるようにするとの目標年次が示されていることである。

この場合、『2035年まで』という目標年次は、2022年10月の第二十回党大会で決定され、2024年7月の中国共産党第二十期中央委員会第三次全体会議（三中全会）で決定された文書の中で改めて確認された『2035年までに社会主義現代化を基本的に実現し、本世紀中葉までに社会主義現代化強国を全面的に建設完成させる』（「本世紀中葉」は、「建国百年」の2049年を前提）との目標（上記党大会報告の中には、「強国」目標をブレイクダウンしたものとして、「製造強国」、「文化強国」等と並び、「農業強国」の建設を加速させることが明示されていることから、必然的に「農業強国」の達成目標についても、2035年、2049年を目指すこととなる。この二つの年次は、2022年12月の中央農村工作会議で習近平総書記が行った講話（「農業強国の建設を加速し、農業農村の現代化を推進する」）においても、「農業強国建設の加速化への道筋」として改めて明示されている）の前半部分の達成目標と合致しており、今回の「意見」の中においても、（大農業観、大食物観の樹立が）「国家の食糧安全保障を確保し、農業強国を建設するための堅実な保障となる」とあり、つまり、「大食物観」が「農業強国」化の推進の道筋の中に、新たに組み込まれたことになる。

具体的な内容は、第3表のようになっている。

第3表 「大食物観実行」政策意見（国务院弁公庁）の概要

1 あらゆる方向から多くのルートで食物資源を開発し、食物の来源の道筋を開拓発展	①	しっかりと生産能力を向上させ、食糧と重要農産品の供給の基礎を固める
		新シリーズ五千万トン食糧生産能力向上活動を実施
		大豆と油糧原料の生産能力向上プロジェクトを深く実施、食用植物油の自給率を向上、
		綿花と糖料原料の生産能力を向上
		豚の生産能力調整コントロールの仕組みを改善、牛羊肉の基礎的生産能力安定、乳業の競争力向上、現代的漁業の発展
		野菜の生産・輸送基地の建設強化、果実生産配置
	②	経済林と林家経済の発展、森林食物資源の開発
		油料（油茶、オリーブ等）、クルミ・栗など、タケノコ、キノコ・山菜等、林間養畜養きん養蜂等、新型森林食品
2 科学技術の革新による食物開発	③	飼料用牧草産業、草食畜産
	④	深遠海養殖、河川湖沼海洋の食物資源の開発
	⑤	現代的施設農業、植物工場、集約化家畜家さん飼養
	⑥	合成生物技術、新型食品資源
	⑦	食用菌育種、食品発酵技術
3 全産業チェーンの建設、食物開発バリューチェーンのレベルアップ	①	食物開発の基礎研究強化
	②	育種の革新強化
	③	食物科学技術の革新を支えるシステムの構築
4 保障措置の強化	①	食品加工流通産業のレベルアップ
	②	食物産業の集中化発展
	③	食物の品質安全の水準の向上
	④	食物の栄養・健康的消費の誘導
	①	金融支援（融資、保険）
		利息補助の試行、貸付商品の革新（生物育種、スマート施設等支援）、農業施設や生きた家畜家さん・水産物担保化保険（特色農産品を対象とする保険）
	②	食品開発企業に対する優遇措置
	③	用地政策（一次二次三次産業の融合発展のための用地需要を優先的に保障）
	④	「大食物」を対象とするモニタリング統計システムの構築を検討

資料：注(23)の文書により筆者が整理。

（４）「横向き利益補償」の導入宣言

１）横向利益補償の導入が必要とされている政策的理由

食糧・農業政策の中での当面の大きな焦点として、「食糧生産地域に対する利益補償」の仕組みについて、これまでの「縦方向の利益補償」すなわち中央政府からの最低買入価格や生産者補助等の仕組みに加えて、「横方向の利益補償」、つまり省の間で利益を保障する関係を構築すること、具体的には「食糧販売（＝消費）地域から食糧生産地域への利益補償」を行うこと、を政策として現実の形にすることが急務とされている⁽²⁵⁾。

喫緊の具体的な政策課題として、2024年「一号文件」にその導入が改めて明示され（**２（１）** **２）**参照）、さらに7月の中国共産党第二十期中央委員会第三回全体会議（三中全会）で、制度の速やかな創設が明確に打ち出された。

現在、中国の13の食糧生産地域（省・自治区）⁽²⁶⁾で全国の食糧作物の80%以上を生産しているが、食糧生産地域の経済力・財政力は弱く、「大食糧生産県」は往々にして経済弱県・財政窮乏県であり、この問題を解決しないと、食糧生産地域が農業を重視し、しっかり所掌していく意欲が損なわれることにより、食糧の生産と供給の保障全体に悪影響が生じてしまうため、食糧生産地域と食糧販売地域⁽²⁷⁾の間において、省を超える横断的な利益補償の仕組みを検討・創設し、多チャンネルの「産消連携」を深化させようというもので

ある。メインとなるのは「販売地域から生産地域への一定の資金支援」であるが、これに付随して産業、人材、技術サービス等の多様な連携方式を開拓し、生産地域（政府と食糧栽培農民）が「食糧を扱うことで損をしない」仕組みを創設しようというものである⁽²⁸⁾。資金提供のほか、様々な手法を組み合わせ、食糧生産地域の地域振興、地方財政の立て直し、農村住民の富裕化を助長し、まさに「地域間の協調発展」の促進、「共同富裕」の方向で生産地域の政府と農民の実利を目に見える形にしようということである。

これについては、「習近平総書記の具体的な指摘、指示」が何度もあったことが指摘されており（杜，2024）、中でも、「近年、食糧の生産が主要な食糧生産地域に集中傾向にあり、これは地域的な比較優位の発揮という意味では有利な方向だが、他方、本来、食糧安全保障については「生産地域」、「販売地域」を問わず皆均しく責任があり（その責任は、「党と政府が同責」とされている。）、（そもそも、販売地域や生産販売均衡地域にも食糧生産面積、生産量の確保が求められているのであり）特に販売地域にしっかりと責任を実行させることが必要」という総書記の発言が、「補償」を要する究極の根拠としてマークされているという構図になるだろう。

理論的な根拠としては、食糧販売地域が、生産地域からの食糧の移入に依存することによって経済社会の急速な発展に必要な食用食糧のニーズを満たすとともに、流通と加工を通じて市場における優位性を確保し、産業チェーンの中での地位を高めているので、販売地域の側から生産地域の「利益を補償する」方策が求められるということである。「販売地域が生産地域から食糧を移入することは、ある意味では耕地を移転し、水資源を移転することに相当しているから、生産地域に対して一定の経済補償を供与することがあるべき姿であり、同時に、販売地域の多くは経済が発達しているので、一定の利益補償を受け持つ条件も能力も備わっている」とし、新たな利益補償の仕組みは、販売地域に食糧安全保障の責任を負担するよう求めることの重要な体现であるとともに、地域間の協調発展を促進する有力な措置となる⁽²⁹⁾とも説明されている。

他方で、食糧安全保障という国家にとっての大命題の達成に向けた取組が、食糧生産地域や農民の収入向上に有利に働かないことを織り込んでこの政策が検討されていることについて端的に説明している論者もある（宋・鄭 2023）。

すなわち、特にここ数年、食糧生産地域省の多くで、全国平均より一人当たり農民収入が低くなっている（第6図。2022年の13省のうち10省。このうち、遼寧、河北、黒龍江、吉林の4省は、2010年には「全国平均より上」であった。このことから、「食糧生産地域」の相対的な地位の低下傾向が見て取れるとされる）。一方、食糧安全保障の観点から、耕地を食糧栽培以外に転換（＝非糧化）しないようにとの政策上の要求が強化されているため、収益上有利な経済作物に転換⁽³⁰⁾することもできないまま、「食糧安定供給という「正の外部効果」をもたらしている側が食糧生産地域である（直接的には「大食糧生産県」と県レベルで認識されているが、政策の大きな枠組みとしては省レベル（黒龍江省、吉林省など）で説明される）のに対し、その受益者は、全国的な観点からは中央政府だが、直接的には食糧移入超過省（＝その多くが「食糧販売地域（省）」、一部は「生産販売均衡

地域（省）」であり」、他方で、「食糧販売地域（省）」は、流通・加工業の発展等により産業チェーン上における高い価値を獲得しているだけでなく、土地利用の面でも、農業セクター（経済作物、畜産等）、非農業セクター（都市型サービス産業、製造業）への土地利用が可能になることによって食糧生産地域（省）より優位な状況にある」ので、「その見返りを中央政府だけでなく、食糧販売地域（省）からも拠出することが、「共同富裕」の理念にも合致する」という論理構成である。

省名と地域区分	年	2002	2007	2012	2017	2022	2022収入
黒龍江 生産		上海	上海	上海	上海	上海	39729.4
吉林 生産		北京	北京	北京	浙江	浙江	37565.0
内モンゴル 生産		浙江	浙江	浙江	北京	北京	34753.8
河南 生産		天津	天津	天津	天津	天津	29017.8
安徽 生産		江蘇	江蘇	江蘇	江蘇	江蘇	28486.5
河北 生産		広東	広東	広東	福建	福建	24986.6
遼寧 生産		福建	福建	福建	広東	広東	23597.8
江蘇 生産		山東	山東	山東	山東	山東	22109.9
江西 生産		遼寧○	遼寧○	遼寧○	湖北○	全国平均	20132.8
山東 生産		河北○	河北○	黒龍江○	遼寧○	江西	19936.0
湖北 生産		全国平均	吉林○	吉林○	全国平均	遼寧	19908.0
湖南 生産		湖北	全国平均	河北○	江西	湖北	19709.5
四川 生産		海南	黒龍江	全国平均	吉林	内モンゴ	19640.9
北京 販売		黒龍江	江西	湖北	湖南	安徽	19574.9
天津 販売		湖南	湖北	江西	海南	湖南	19546.3
上海 販売		江西	内モンゴ	内モンゴ	河北	河北	19364.2
浙江 販売		吉林	湖南	河南	安徽	重慶	19312.7
福建 販売		河南	河南	湖南	河南	海南	19117.4
広東 販売		山西	海南	海南	黒龍江	河南	18697.3
海南 販売		安徽	山西	重慶	重慶	四川	18672.4
山西 均衡		四川	安徽	安徽	内モンゴ	黒龍江	18577.4
広西 均衡		重慶	四川	四川	四川	西藏	18209.5
重慶 均衡		内モンゴ	重慶	新疆	広西	吉林	18134.5
貴州 均衡		広西	広西	山西	新疆	広西	17432.7
雲南 均衡		寧夏	新疆	寧夏	山西	新疆	16549.9
チベット 均衡		新疆	寧夏	広西	寧夏	寧夏	16430.3
陝西 均衡		青海	西藏	陝西	西藏	山西	16322.7
甘粛 均衡		雲南	青海	西藏	陝西	陝西	15704.3
青海 均衡		陝西	陝西	雲南	雲南	雲南	15146.9
寧夏 均衡		甘粛	雲南	青海	青海	青海	14456.1
新疆 均衡		貴州	貴州	貴州	貴州	貴州	13706.7
		西藏	甘粛	甘粛	甘粛	甘粛	12165.2

第6図 農村住民一人当たり可処分収入の省別ランキングの推移

注1:「生産」は食糧生産地域（灰色）、うち5つが現時点で「純移出省」（濃灰色）、「販売」は食糧販売地域（白色）、「均衡」は「生産販売均衡地域」（薄灰色）

注2:○印は2022年に全国平均以下の省のうち、2002～2017年の各年において上回っていたもの

資料：中国統計年鑑（各年）

つまり、農業セクターの中で、(経済作物や畜産物等と異なり)食糧生産は経済的に引き合わないことを当初から前提とした上で、そうではあっても、中国の食糧安全保障の確保の観点から基本的に食糧は自らの手で握らなければならないのであり、食糧生産はその優位性のある「食糧生産地域」で重点的に実施することとなるが、それ以外の地域も生産の責任を免れるわけではない。ここで、食糧生産地域は他地域に比べて経済・社会の発展上明らかに不利な立場にあるので、「共同富裕」の実現に向けて、その負担は国民全体で分かち合わなければならないのであり、そのためには、「食糧販売地域」が中核となって、国民皆で助力し、「国民全体が豊かになっていく」のだという考え方を、食糧安全保障法が完全自給を必須課題としている「食用食糧」(コメ、小麦)についてではなく、食糧全体について推し進めようという構図になっている。

ただし、現在、食糧生産地域が直面している困難状況として、農業労働力の高齢化や、農民工(出稼ぎ農民)の大規模な流出や産業の不振による人口減少、人材難、労働力不足の問題があることが指摘されている。経営効率を高める観点から「適度な(大)規模化」が標ぼうされており、耕地の流動化が進められるため、構造的に食糧生産地域、農業セクターからは人口の希薄(過疎)化が進まざるを得ず、農業経営を支える人材の不足にも結び付いていると考えられることから、こうした所得移転による手当てだけで、食糧生産の安定が担保されるわけではない。しかし、政策の重点はまず所得面での格差の縮小に置かれており、他方で、農業経営を支える人材をどのようにして確保するかという課題の解決に向けては、「社会化サービス」(農業機械のオペレーターによる耕作、収穫等の受託等)を充実させることが、「新型経営体」育成と並ぶ農業現代化の柱として位置付けられている。

なお、農民工については、「新型都市化」(县城等への人口集中)を進めることにより、従来の大きな流れと異なり、超大都市や大都市中心ではなく、より近場への人口移動に留めることにより、国全体の人口バランスと、広域的な地域振興を目指すという構図になっている。なお、このことは、社会全体の安定、ひいては共産党政権の支持基盤を固めることにも大きく寄与するのではないかとの指摘もある⁽³¹⁾(田原, 2024)。

2) 横向所得補償の課題と困難性

(i) 技術的な困難性

中国国内の論者の間でも、横向所得補償の導入には、様々な困難があるとの議論が根強い。第一に、各省の食糧生産需要の不足がどれだけあるのか正確に把握することが困難であると指摘されている。国内食糧市場は開放されており、省と省の間の食糧流通については、「一対一」の流通はほとんど存在せず、「多対多」、「一対多」、「多対一」という多くのパターンが併存している。こうした中で、これまでに出版されている食糧移出入量のデータは、大まかな推計値に止まり、各省公認のものはない(于・孫, 2023)。

また、正確な流通データを完全に把握できたとしても、食糧生産が畜産物の移出に転化していることをどうとらえるかという問題があるとされる。(畜産物の生産にも省間の差異が大きいということ。なお、ここでは指摘されていないが、食用油の製造についても、

大豆や油料作物の生産地・消費地との関係で同様の問題があるものと考えられる)

それでは、移出入に依拠する代わりに、各省の常住人口と食糧生産量に基づけばよいのではないかという議論もあり得るが、収入の異なるグループ間、都市人口と郷村人口の間で食物消費構造に差異があり、一人当たり平均食糧消費量に格差がある（百崎(2023b)参照）ことをどう見るかという問題があると指摘されている（于・孫，2023）。

次に、より難しいのが、補償基準の推計方法と考えられる。面積当たりの平均生産額、全産業チェーンでみた生産額などの手法があり得るが、各省間の意見の一致をみることは困難ではないかとみられている。結局のところ、党中央・中央政府から一つの適切な補償基準を提供し、決定するしかないのではないかと（通知の発出や法定化などによりという意味であろう）との指摘があり、そうでなければ、省間での移入移出の指標を取引する市場化手法のプラットフォームを構築し、各省が主体となった取引交渉に委ねるという手法も提案されている⁽³²⁾が、それよりは、一定の全国基準で公平化を図らないと、「新たな不公平」の発生によって、かえって社会不安、不満の蓄積につながりかねないと考えられる。

そもそも、毎年の移出入の状況が常に一定とは言えないのではないかと疑問もあろう。ある年の推計値を基に例えば一定年間、補償額を固定することが妥当なのか、逆に毎年その値を変動させるような煩雑極まりないことが運用上可能なのか、可能であるとしても資金の出し手・受け手の納得が得られるのかなど、多くの問題が残っているように思われる。

（ii）食糧販売地域等の負担問題

いずれにしても、資金や、技術・人材等の支援を求められる省・地域の側では、そもそも、こうした負担が受け入れられるのかどうか、省内で実質的に誰が負担するのかをめぐって大きな議論を生むことは必至であろう。販売地域の中での格差問題にも波及しよう。

まず、「食用食糧」（コメと小麦）の「絶対安全保障」（完全自給）という2013年に打ち出され、「食糧安全保障法」でも条文化されている考え方が、優先順位の置き方として筋の通ったものであると感じられるにもかかわらず、これまで「適度な輸入」を良しとしてきた大豆、トウモロコシが生産振興を図るべきメインターゲットであると置き換えられており、表向きの説明はともかく、実質的にはそれを担保するために新たな措置が導入されようと考えざるを得ないことから、なぜこれまでどおり一定程度輸入で賄うことではいけないのか（そもそも、すべて国産に置き換える方向との説明がされているわけではなく、自給率向上の具体的な目標値も存在しない）、引き続き、（輸入途絶等のより大きな非常事態がなければ）相当量の輸入が続く中で、新たな政策の負担感だけが意識されざるを得ず、明らかに海外品に比べて高いコストで供給されることになる飼料、畜産物、食用油の価格がどう推移し、どう受け止められることになるのか、また、これら製品の供給量がどうなっていくのか（供給量、移入量が増えることは、それ自体が食糧販売地域の負担の増加につながるもので、ある意味では、国内生産の増加の奨励にも留保が付くようになる可能性もあろう）が極めて大きな問題であり、何らかの形で供給価格にも跳ね返らざるを得ないと考えれば、消費者からの反発が起こる可能性も否定できないのではないかと考えられる。

そうなってくると、ただでさえ、就業難や不動産価格の下落等、将来への不安の増大があり、国内の経済状況が困難を極める中であって、社会安定のための試み、取組でありながら、それ自体が新たな社会的な不満、不安定要素の引き金にさえなり得るのではないかと危惧される面もあるのではないだろうか。

(iii) 「食糧」以外の生産振興・産地振興と「食糧生産販売均衡地域」の扱い

(i) で言及した畜産、食用油の供給をめぐる問題とも関連するが、「共同富裕」が究極的な目標という点から考えると、そもそも農業セクターの条件不利性が「食糧生産が多いこと」だけにすべて帰結されるわけではなく(そもそも、今回の措置の出発点は、「脱貧困」や地域間の平等性ではなく、食糧安全保障であることに注意)、本質的には、山間地など耕地面積の少ない地域、水資源に乏しい地域等がより厳しい条件にあるものにとらえざるを得ない。(あるいは、そうした地域は、2020年までの間実施されてきた脱貧困対策(それ以降は、「貧困への逆戻り防止対策」として位置付けられている(2(1)3参照)))でおおむねカバーされているという見方もあるのかもしれないが、現時点で、「横向利益補償」と「脱貧困対策」の関係について論じたものは、あまりないように思われる。

実際、1)の「農民収入の低い」省という意味では、第6図のとおり、「生産地域」で最も低い吉林省よりさらに低い省(自治区)が9省も存在している(すべて、「食糧生産販売均衡地域」に区分される)ことに注意が必要であろう。

その意味では、「共同富裕」をうたってはいるものの、本措置はあくまで食糧生産奨励、食糧安全保障を推進する角度からのものであるが、仮に、同様な仕組みも加味しつつ、地域間の均衡をさらに進めようとするれば、畜産分野や林業分野等にも着目するなど、別の枠組みの検討が必要であり、あるいは、食糧について制度化が進めば、これを突破口として、他の要素に関する補償についても「応用」が可能との政策判断も潜んでいる可能性もある。

なお、「横向利益補償」の考え方としては、流域単位での環境保全に向けた「横向生態補償」の仕組み(下流への水質や防災面の影響が出ないように開発を抑制していることに対する下流から上流への補償など)が、既にやや先行する地域的な政策として存在しており(2024年4月に「生態保護補償条例」(国务院令)⁽³³⁾が制定されており、その中に「地域間の横向補償」も規定されている)、食糧に対する措置についても、これが参考にされると考えられる。ただし、同条例では、補償の範囲や内容等は「関係する地方政府が協議して定める」こととされ、その内容は「生態保護の現状、コスト、効果と地域経済社会の発展水準、財政的な受入れ能力等の要素を総合的に考慮する」とされているだけであり、同様に地方政府間の調整に委ねられるとすれば、(i)のとおり、食糧の移出入については、一対一の関係ではないので、短期間に実行に移せるとは考えにくいところである。

3) 実施に向けて懸念されるいくつかの論点

ここで注目すべき、あるいは懸念される事項としては、

- ① 基幹的で大切な作物である「食糧」が農民や生産地の利益に結び付かないことをあえて正面から掲げ、利益補償の必要性を宣伝し、その実現を進める共産党と中央政府の強い指導により、食糧生産に係る利益が確保できるとの構図を描いていること
- ② 食糧の確保は国全体、国民全体の責務である（食糧販売地域も食糧生産の責任がある）ことを強調し、豊かな地域から生産地に財源や技術、人材等に移転させて「共同富裕」に向かうという方針を、厳しい国内経済状況の中で、強力に推進しようとしていること
- ③ 総人口が減少に転じ、主食（コメと小麦）の需要は減少に向かう局面で、食糧安全保障上最優先とされ完全自給を宗としている主食用でなく、飼料用や搾油原料が主であるトウモロコシと大豆の増産への政策展開に向けて他省の支援を求める構図となること
- ④ 食糧の省間の流通を主たる指標として補償を行うとしながら、その正確な統計等が極めて不十分なまま、導入を急ぐものとされており、補償基準の設定や運用において、かなりの「見切り発車」となるおそれがあると考えられること
- ⑤ ②と関連し、食糧販売地域等にも食糧増産への更なる努力を求める上に、生産地域における栽培面積の拡大や生産性の向上がかえって販売地域の負担増に直結することなどの点であり、①は政策意図とは逆に食糧生産を農業の中心に据えて国民全体で支持していく機運を損なうおそれがないのか、②・③・④は食糧販売地域の負担の増大、大きな不満の発生、さらにはかえって都市・農村間の住民の融和を損ねることにならないか、また、⑤により、国全体としてみると食糧の増産や円滑な流通の拡大に向けて様々な新たな不測の要素をもたらすことにならないかなど、食糧生産の安定、食糧安全保障の確保への新たな不安定要因となりかねない問題をはらんでいないのかなどの懸念があると考えられる。

そして、新たな制度のそもそもの位置付けとして、国民生活の基本である食糧の価格は低廉さを維持しなければならないとの大前提があり、生産農民に対しては、その代償措置を講ずるというロジックが前提になっていそうだが、補償のターゲットや補償レベルを食糧の価格形成とどう関連付けるのかという根本的な問題も未解決であると感じられる⁽³⁴⁾。

（５）都市・鄉村融合発展の重視〈党第二十期「三中全会」決定〉と「農村集団経済」

１）「三中全会」決定

2024年7月の中国共産党第二十期中央委員会第三次会議（三中全会）は、「三農」関係で、「都市と鄉村の融合発展体制の仕組みを整備する」とし、都市・鄉村格差縮小に向け、都市サイドでは、農民工の都市移転後の定着・「市民化」の推進、「新型都市化の推進」（特に、小型都市や「県城」（県政府所在鎮）を発展させ、農民工をより出身村から近い「都市」で定着できる体制を整備する（＝このことは共産党政権の末端統治の安定にもつながると目される（田原，2024））とともに、農村サイドでは、都市に定着した農民工について農民

としての耕作請負地の権利を保護すると同時に、農村の請負耕地や住宅用地等の枠組みから「本人の意思により円満に」退出することを促進する（＝農村の土地等の資源の有効活用を可能にし、残された農民の富裕化につなげることを狙う）としている（第4表(20)）。

また、農村の土地制度の関係では、「農村の基本的制度の強化」として、「農民と土地の関係をうまく処理する」（耕地請負関係の安定）という農業政策上の課題とともに、農村の集団所有資源・資産を整備し、集団構成員としての農民の権利の保障を進めていく（同表(21)）ことと、「土地制度改革の深化」として、農村集団の所有に係る建設用地活用による付加価値増加収益分配の仕組みを整備する（同表(23)）という農村・農民政策上の課題に併せて対応していくことが盛り込まれている。

第4表 中国共産党第二十期三中全会における「三農」関係の決定事項

六、都市・農村の融合发展体制の仕組みの整備	
(20) 新型都市化体制の整備	農業からの転移人口の市民化（通常居住地で登録された戸籍に基づく公共サービスの提供、社会保険、住居保障、子女の義務教育等で地域住民と同等の権利享有） 都市移転後の農民の農村に残した土地に関する権利の保障（耕地請負耕作権、住宅用地使用権、集団財産収益分配権、希望すれば有償で退出） 新型都市化の推進（大型・中型・小型都市と小規模な鎮（町）の協調発展、大きな鎮への経済社会管理権限付与など）
(21) 農村の基本的制度の強化	土地請負期限の三十年間再延長の推進、請負地の「三權分置」（所有権・請負権・經營権）化改革の推進 適度の大規模化經營發展、經營権の流動化の価格形成の仕組み整備、新型農業經營主体（家庭農場、專業合作社、鄉鎮企業）への補助金を収量増加に連動して増額 便利で効率的な農業社会化サービス体系（作業受託、機械作業等）の整備、新型農村集団經濟の發展による農民への財産上の權益供与
(22) 農業強化、農民富裕化支援	農業農村發展への資金優先投入、領域の富民化産業強化、多元的食物供給体系、農業補助・農業保險充實、再貧困化防止支援、「千村モデル万村振興」の長期的仕組み 食糧生產農民の収益保障（重要農產品の價格保持、食糧生產地域・販売地域間の省間橫方向利益補償創設、食糧買入・販売と備蓄管理の改革、食糧・食物節約）
(23) 土地制度改革深化	耕地の転用と補充の均衡化改革（転用一元管理と、補充耕地の質確保）、高規格農田の整備、農家住宅の利活用、農村集団建設用地の市場化＝土地付加価値収益の分配 主導的産業や重大プロジェクトへの合理的土地使用保障、新增都市・鎮（町）の發展に向けた開發用地確保

資料：「2024年7月18日中国共産党第二十期中央委員会第三次全体會議決定」により筆者作成

2）農村集体經濟組織法（集団經濟組織法）の成立

2024年6月28日、第14期全国人民代表大会常務委員会第10回會議で農村集団（中国語名称は「集体」）經濟組織法が成立し、2025年5月1日から施行されることとなった。

（i）「農村集団『所有』經濟」は、中国の政治經濟体制の下で、「社会主義公有制經濟」の重要な要素とされている。農村の土地は、1960年代から80年代までの「人民公社」期における農業共同化・集団化期を経て、基本的には人民公社における「三級」（公社，生産大隊，生産隊）所有，中でも生産隊が基礎的な所有主体とされ，人民公社消滅後，生産隊の人的要素を「村」や「村民小組」が引き継ぐとともに，都市の土地の「国有」と区別される形で，（村や村民小組の区域の）「農民集団所有」とされ，現在に至っている。当初より，「集団所有の土地等の基本生産手段とその他の公共財産を管理し，（公社）社員に各種サービスを提供するため」の「經濟組織が必要」（1983年中国共産党中央一号文件⁽³⁵⁾）とされる一方，「村の範囲で設置してもよいし，村民小組を單位に設置してもよく，村民委員会と（組織的に）別にしてもよいし，一つの組織に二枚の看板を掛けてもよい。…条件のない地域では設置しなくてもとよい」とされ，当初から，多くは組織化の状況が弱く，村民委員会や村民小組が經營，管理する（農民集団所有の土地についての土地管理法（1998年制定）第10条の規定）方が主流になっていたものとみられる。

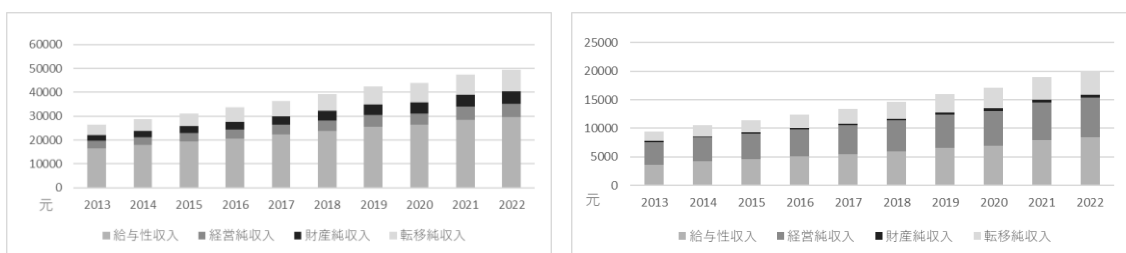
（ii）特に、農「業」面からみて最も根幹となっている「集団所有耕地の農民による請負に関する業務」については、行政的色彩が特に強い業務であることから、村民委員会、村民小組が処理することによる問題は基本的に生じなかったとも考えられる。

他方で、農村振興、農民の権利を考える上での非常に大きな問題として、以前は、農村の土地を農業（及び郷鎮企業、農民の住宅のための用地）以外に用いるための「転用」は認められず、用途変更のためにはまず「土地収用」により、国有地に転換（農村側では管理できないため、「都市」に土地が移管される前提）されなければならなかったが、この制約が2019年の「土地管理法」の改正（2020年1月1日施行）により解消され、「農村集団所有財産」のままで、転用を行うことが法律上可能になった。

こうした中で、数多く存在していた農村の「眠れる資源」を洗い出し、村の集団所有に係る経済資産の活性化を図るために各地域で進められつつあった取組を集約し、「新型農村集団所有経済」を発展させる方向で、共産党政権の基層レベルの基盤を安定させつつ、立ち後れた農民の公有財産を活かした利益の増進を図り、都市との格差是正に向けた取組を本格化させるため、農村集団所有財産の中核としての土地、建物や、その他の集団所有財産の管理主体となるべき組織の姿を明確にし、その意思決定や管理運営の在り方を適正化するとともに、組織に係る「法治の基礎」を固めることが急務となったものである。

この法の目的として「農村基層レベルの党組織の領導の強化」、「政府の監督管理の強化」を強めることを掲げつつ、それを前提として特に「構成員の身分関係」について異議が生じたときにその「身分確認を明確化する」としている（全国人民代表大会常務委員会事務局の説明）が、この組織の存在、運営自体が色濃く「共産党の指導」の色を強く持たざるを得ないことが特徴である（そもそも、中国における「法治」が、わが国含め西側諸国がイメージする「法の支配」ではなく、（共産党が法の上に立ち）「法に依り国を治める」もの（百崎（2024）の3（3）参照）である以上、当然といえば当然だが）。

（iii）ただ、制度的な面での都市と農村の格差の大きな要因が、都市における土地国有制（＝土地使用権は実質的に個人に還元される。）と異なる農村の土地の「集団所有制」の制約のために、「財産由来の収入」が増加しがたい（第7図）ことにあると考えられたことから、この問題に法制度的に手を着けることは不可避との判断が優先していると考えられる。



第7図 一人当たり可処分収入の推移（左図：都市住民、右図：農村住民）

資料：中国統計年鑑（各年）

ただし、法的な枠組みとしては、そもそも「農村集団経済組織」の法律概念そのものがないまいで、そもそも「人民公社」時代の政経一体型の枠組みが「壊れた」ところから出発しており、地方行政組織・自治組織と完全に区分された「経済組織」としての姿を描くところからそもそもの困難が由来しており、(i) のような経緯からも、同じ事務所に二枚（「共産党〇〇村委員会」を含めれば三枚）の看板が掲げられ、幹部も兼務している姿の方が一般的であるならば、今後もそうした状況が大きく変化するとは考えにくいだろう。

(iv) 実際問題として、この法律を基礎として「集団経済」を発展させる具体的手法としては、各地で試みられているとされるように、農村集団経済組織が中核となって「党組織がリードする（例えば村の党書記が理事長となるなど）合作組織」を設立し、村外資本にもその社員として参入を得、活動の地域的限定も外し、集団所有資産を活用した事業を発展させる⁽³⁶⁾ことなどが想定されている。

(v) 法の条文の構成は、第5表のようにになっている。

前述のような集団経済組織の成り立ちを反映し、条文上も一例としては、経済組織の「章程」（定款）で、組織の構成員（第二章）について、「戸籍が現在または過去に農村集団経済組織にある住民」（第11条）とされ、農村集団経済組織が事実上自治組織としての村（村民小組）そのものと一体でなければ意味をなさないと考えられる規定になっていることなど、行政組織先行の枠組みから距離を置くことができない状況にあるといえる。

また、この法律が目的とする組織が存在しない場合には、村民委員会（行政村レベル自治組織）、村民小組（組レベル自治組織）が機能を代行できる（第64条）とされているが、この状態が永続化されるなら、立法の意義も相当薄まってしまうのではないか。そもそも、利益分配の問題と絡むことから、自治組織と切り離し、「経済組織」として独立させることが大きな目的であるはずだが、法律の制定を優先し、見切り発車させた結果なのであろう。

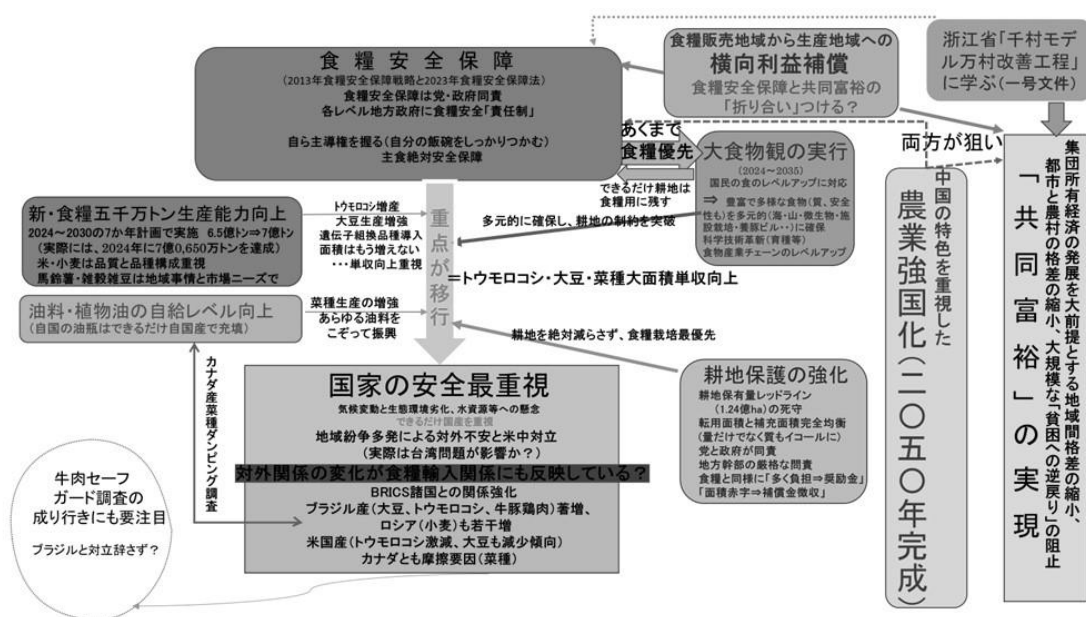
第5表 農村集団経済組織法の構成

章	タイトル	条文	主な内容
第一章	総則	1～10条	集団経済組織の職能は、農村の土地を請負に出すこと、農村住宅用地の申請・使用事務の処理、土地資源の開発利用保護、集団経営性の建設用地の使用、集団所有財産の経営管理、集団に係る収益の分配・使用等（5条）
第二章	構成員	11～18条	構成員大会における構成員の確認の手續（第12条）、構成員の権利（代表者の選挙、重大事項決定に参与、財務会計報告の調査、組織活動の監督、土地の請負、住宅用地使用権の取得、集団収益の分配への参加等（13条））
第三章	組織登記	19～25条	組織の章程（＝定款）の内容（名称、代表者、財産の範囲、組織機構、収益権分配など（20条））、登記義務（22条）
第四章	組織機関	26～35条	組織構成員大会（26条）、組織構成員代表大会（規模が大きい場合（28条））、理事会（29条）、監事会（32条）等
第五章	財産経営管理及び収益分配	36～48条	集団所有財産の内容（土地・森林等、建築物、農田水利施設、教育・文化施設、経営管理等）、財産は集団で所有権行使・個人への分割不可（36条）、耕地請負経営の実行、住宅居用地の管理、建築物・水利施設の管理（37条）、集団経営性建設用地の使用法、譲渡・有償貸付可（39条）
第六章	支援措置	49～55条	県級以上政府が資金支援（49条）、納税義務と税収上の優遇（50条）、国は金融機関が組織に貸付等実施を奨励（52条）
第七章	争議の解決及び法律責任	56～63条	内部管理、収益分配等紛争を地方政府農業部局が調停、人民法院への訴訟提起も可（56条）、大会や責任者が権利侵害の場合、地方政府が是正命令、処分・行政処罰（58条）、経営管理彩の賠償責任（60条）等
第八章	附則	64～67条	農村集団経済組織未成立の場合、村民委員会、村民小組が職能代行（64条）

資料：「中華人民共和国農村集体経済組織法（2024年6月28日第十四届全国人民代表大会常務委員会第十次会议通過）」より筆者作成

4. おわりに

これまでみてきたように、2024年現在の習近平政権の三農政策は、国家安全重視と「共同富裕」を習氏と党の力で両立させることを目指し、各関係部門が習氏の下で競い合うかのように様々な観点からのビジョンとプログラムを掲げ、経済より政治的観点を優先しつつ各般の取組を進めつつある構図（第8図）と言えよう。ただ、中国経済全体の先行きが不安視される中、「三農」への資金や諸リソースの十分な投入を前提とした政策方向が継続可能か不透明な面もあり（特に「横向き収入補償」の成否は将来に大きな影響を及ぼしそうだ）、対外情勢が不安定な中で、生産量や耕地面積等をどのように誘導していくことになるのか、世界の食料需給の安定の観点からも注意深く見守っていく必要があると思われる。



第8図 習近平政権「三農政策」の2024年時点の枠組み概要と主なキーワード

- 注(1)「農業現代化」の一般的な規律に基づく海外における共通する特徴として、「供給の保障が強固で、科学技術の装備が強く、経営システムが強く、産業の強靱性が強く、競争能力が強い」と総括されている（2022年12月23日「中央農村工作会議」における習近平総書記講話など）。
- (2) 第二十回党大会における習近平総書記の報告では、「産業、人材、文化、生態、組織の振興を着実に行う」とされていた。さらに、これを受けた2022年末の「中央農村工作会議」での習氏の講話では、5つの側面として「自らの力に依拠して飯碗をしっかりと持つ」、「双層経営体制に依拠して農業を発展させる」、「エコロジカルで低炭素型の農業を発展させる」、「農耕文明の存続」、「共同富裕の着実な推進」の五側面があるとされ、政策方向としては、①「食糧と重要農産品の安定的で安全な供給」（筆頭の大事）、②「鄉村振興の全面的な推進」＜地域資源を生かした産業振興を指す（エコツーリズムなどや農産加工も含む）＞（重要任務）、③「科学技術と改革の両輪駆動」（加速化の原動力）、④「農村現代化建設の推進」＜農村インフラ、公共サービス、文化振興等＞（内在的要求・必要条件）、⑤「党の全面的な指導」（農業強国を強固に保証）が挙げられていた。
- (3) 中国共産党中央財經委員会弁公室・同中央農村工作領導小組弁公室・農業農村部・国家發展改革委員會 2023年6月26日付け「關於有力有序有效推廣浙江“千万工程”經驗的指導意見」的通知、https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202307/content_6890255.htm（2025年1月31日閲覧）
- (4) 文件公表翌日の2月4日に中国共産党中央農村工作領導小組弁公室の韓文秀主任が説明。
<http://www.scio.gov.cn/live/2024/33319/index.html>（2025年1月31日閲覧）
- (5) このほか、「千万工程に何を学ぶのか」について、注(4)の韓主任は、①一枚の青写真をあくまでも堅持し、一步一步着実に、長い時間をかけて進めること、②農民大衆が待ち望んでいることの中から業務の出発点、着手点を探り、系統的に都市鄉村の發展・整備を統一的に計画すること、③地域の実情に応じて、施策を分類して実行し、それにより鄉村富民化のための産業を育成強大化すること、④「党（組織）の建設」を重視し、それがリード作用を果たして末端までしっかりと掌握することによって鄉村の統治を強化改革すること、の四点を挙げている。

- (6) このほか、「耕地が「非食糧化」(食糧作物以外の栽培、さらには果樹園や畜産施設や水産養殖施設等への改変)された場合の整序化・改革」について、「その範囲を詳細化・明確化し、回復の時期と手順を合理的に手配」しなければならないことがわざわざ注意事項として文件の文言中に挿入されており、この点について注(4)の韓主任も、「食糧生産と重要農産品の保障、農民の収入増加の関係を統一的に考慮し、整理改正の範囲を詳細に明確化し」なければならない、「単純化して一緒にたにして取り扱ってはならない」と説明しており、これまでは、少なくない地域で、食糧作物への闇雲な復帰が求められたり、耕作途上で栽培中止が強制されたりするような不適切な事例がみられたことをうかがわせるとともに、また、地域の土壌や作物栽培動向、市場における評価等を顧みず、「大食物観」や「糧経飼のバランス」(3.(3)参照)に反するような、地方幹部による食糧作物一辺倒の一律的で不適切な指導も行われていたことを物語るのではないかと推察される。
- (7) 特定の「貧困県」を指定していたときのような地域全体に及ぶ広域的な「貧困」は2020年をもって消滅したとされているため、「貧困撲滅」に代えて、「(大規模な)貧困への逆戻り」防止のための対策として位置付けられる。
- (8) このほか、「移転性収入」に関し、「財政資金が投入されたプロジェクトにおいて、資金の不正中間取得等への調査処分を強化し、農民に給付される補助・助成がしっかり到達し、農民に実益が届くようにすること」に文件の文言として言及するとともに、農民への「財産権益の賦与」として、農村の集団所有の資源資産、特に遊休化した住宅用地・住居家屋や、「四荒地」(荒山、荒谷、荒丘、荒浜)等の資源資産を賃貸、共同開発、株式化経営等の方式で利活用していくことに言及している(3.(5)2参照)。
- (9) 注(4)の韓主任は、この場合に、都市に入った農民が都市に定着しても「完全に根を下ろす」までは農村に戻る帰路を断ってしまうことのないよう、村における土地請負経営権や住宅用地使用权、集団所有財産からの収益分配権の保護を継続すべきであると指摘している。また、こうした農村から都市への人口定住の状況を見極め、村落側の住宅や公共インフラの整備が、人が減っていく中で過剰投資とならないための見極めも重要であることを指摘しているが、政府の目指す農村から都市への人口の移動が、より「近くの小都市へ」とシフトしていることにより、なおさら微妙なコントロールが求められるようになるものと予想される。
- (10) 農業農村部新聞弁公室「我国糧食産量首次突破1.4万億斤」(2024年12月16日農業農村部ホームページ掲載記事)、http://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/202412/t20241216_6468042.htm (2025年1月31日閲覧)
- (11) 2025年1月8日農業農村部常務会議での重点事項(農業農村部ホームページ掲載記事)、http://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/202501/t20250108_6468980.htm (2025年1月31日閲覧)
- (12) 2024年10月22日農業農村部種植業管理司全国油菜秋冬種暨大面積單產提昇工作推進会での強調点(農業農村部ホームページ)、http://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/202410/t20241024_6465016.htm (2025年1月31日閲覧)
- (13) 2024年9月、中国商務部は、カナダからの菜種輸出にダンピングの疑いがあるとして調査開始を公表した。しかしながら、9-12月のカナダからの輸出量はむしろ拡大している(1-8月前年比12%減、9-12月112%増)。
- (14) 適正とされる全国の繁殖母豚頭数を4,100万頭から3,900万頭に引き下げるとともに、許容される月間の頭数変動範囲を95-105%から92-105%に広げた。
- (15) 2025年1月20日に農業農村部が行った記者発表会で明らかにしたもの、<http://www.scio.gov.cn/live/2025/5431/tw/> (2025年1月31日閲覧)
- (16) 農業農村部・国家發展改革委・工業及び情報化部・財政部・中国人民银行・市場監督総局・金融監督総局2024年9月14日付け「肉牛乳牛生産安定發展に関する通知」において、牛の質の向上や乳用母牛の増強、「新型経営主体」(家庭牧場(規模の拡大された家族経営)や酪農合作社等)の育成、牧草用の耕地の確保による牧草コストの低減、酪農業の飼育・生乳加工一体化、資金借入対策、貧困脱却地域の畜産業への新たなプロジェクトの導入、消費の拡大等の対策を打ち出している。
http://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/202409/t20240926_6463476.htm (2025年1月31日閲覧)
- (17) 一例として2025年1月11-12日の韓農農業農村部部長の黒龍江省における活動(農業農村部ホームページ「韓俊在黒龍江調研時強調採取有力措置促進大豆產銷銜接切實鞏固大豆拓種成果」、
http://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/202501/t20250112_6469062.htm (2025年1月31日閲覧))
- (18) 2024年2月5日付け「中共中央弁公庁國務院弁公庁關於加強耕地保護提昇耕地質量完善占補平衡的意見」、
https://www.gov.cn/zhengce/202409/content_6976192.htm (2025年1月31日閲覧)
- (19) 2024年9月30日付け「自然資源部農業農村部關於改革完善耕地占補平衡管理的通知」、
https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202410/content_6979292.htm (2025年1月31日閲覧)
- (20) 食糧安全保障法第二条：国の食糧安全業務は、……穀物の基本的な自給と食用食糧の絶対的安全保障を確保する。国家食糧安全の保障は、大食物観を打ち建て、多元的な食物供給体系を構築し、あらゆる方向から、多くの道筋によって食物資源を開発し、人民大衆の、食物品種が豊富で多様で、品質栄養が健全であるという消費ニーズを満たさなければならない。
- (21) 豊かになった中国の中で、かつては「食糧」が量的に充足することが最大の目標であったが、量的には必要な食糧等が充足した今、中国における国民の食に対するニーズは、量から質と多様さへ、また、栄養と健康へと移行しており、したがってそうしたニーズの変化に十分こたえていかなければならず、そのためには、中国の限られた国土の中では食糧栽培最優先を引き続き貫かなければならず、耕地の絶対的確保は必須課題であると同時に、食糧と経済作物と飼料作物のバランスを重視するとともに、農林漁業、植物・動物・微生物を総合した供給体系を進め、それと併せて、農産物の品質や安全、トレーサビリティ等も重視し、また、国土の中では海洋や森林を活用するとともに施設栽培等も強力に推進することによって耕地量の制約を突破し、多様で質の高い食物の確保を図ることを重視するという考え方。
- (22) 「大食物観」を貫徹する上で、農業の理念についても、①農業(狭義)だけでなく、畜産、林産、水産も重要であり、②狭義の作物の生産だけをとらえるのではなく、科学技術、研究開発、種苗、農業資材、農業機械も重視しなければならない、③農業「生産」だけでなく、加工、流通、販売も重視しなければならない、④生産の場(国土資源)としては、耕地だけでなく、草地、林地、海洋も活用しなければならない、⑤農業の位置付けや役割についても、多面的な機能を重視するとともに、発展方式の持続性にも重きを置く必要があるとする考え方。

- (23)2024年8月12日付け 国务院弁公庁「關於踐行大食物觀構建多元化食物供給体系的意見」,
https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202409/content_6974842.htm (2025年1月31日閲覧)
- (24)「自ら主導権を握り、国内に立脚し、生産能力を確保し、適度に輸入し、科学技術を支えとする」(以我為主、立足国内、確保産能、適度進口、科技支撑)
- (25)2024年12月18日の共産党の中央農村工作會議で、2025年の「三農」業務に向けた配備を行った際、本措置の2025年「始動」が明示された。(2024年12月18日新華社「中央農村工作會議在京召開 習近平對作好“三農”工作作出重要指示」, https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202412/content_6993406.htm (2025年1月31日閲覧)) (26)河北、吉林、黒龍江、遼寧、江蘇、安徽、江西、山東、河南、湖北、湖南、四川の12省と内モンゴル自治区。
ただし、このうち、現在「純移出」状況にあるのは、黒龍江(移出率約75%)、吉林(約65%)、内モンゴル(約60%)、河南(約15%)、安徽(約15%)の5省(区)のみ。なお、新疆ウイグル自治区は、「生産販売均衡地域」(「生産地域」、「販売地域」以外を指す。第6図参照)に区分されるが、10%近い「純移出」状況にある。
- (27)北京、上海、天津の三つの直轄市と、浙江、福建、広東、海南の4省。
- (28)2024年2月4日 韓文秀・中国共産党中央農村工作領導小組弁公室主任(農業農村部副部長兼務)が行った一号文件に係る記者説明会
- (29)2024年9月15日新華社「学習<決定>毎日問答：為什麼要統籌建立糧食産銷区省際横向利益補償機制」,
https://www.gov.cn/zhengce/202409/content_6974817.htm (2025年1月31日閲覧)
- (30)2019-2021年の野菜と食糧、果物と食糧を栽培した場合の平均コスト利潤率は、それぞれ17.3倍と5.0倍。(中国社会科学院農村發展研究所課題組「農業農村現代化：重点、難点与推進路徑」(『中国農村經濟』2024年第5号社会科学文献出版)による。)
- (31)田原は、「今後は「都市 vs.農村」二元構造から、「大・中都市 vs. 県域社会」二元構造に移行する」としている。
- (32)張照新・農業農村部農村經濟研究センター研究員の發言。2023年12月21日付け澎湃ニュース,
<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1785852231881809492&wfr=spider&for=pc> (2025年1月31日閲覧)
- (33)「生態保護補償条例」(中華人民共和國国务院令 第779号 2024年4月6日公布)は、「財政的な縦向補償」、「地域間の横向補償」、「市場メカニズムによる補償(資源環境權益の取引、生態産業の發展促進、市場的に運営される生態保護補償基金等)」の三つの柱からなっている。
解説記事：2024年5月18日付け人民日報, https://www.gov.cn/zhengce/202405/content_6952154.htm
条文：中国政府網, https://www.gov.cn/zhengce/content/202404/content_6944394.htm (2025年1月31日閲覧)
- (34)この点を党・政府も意識し始めた可能性があると思われ、(25)の中央農村工作會議で、2025年に向けた取組として新たに「食糧等重要農産品を合理的水準で保持することを推進」との文言が登場している。
- (35)1985年以降(1985・86年、その後2004年に「三農」(農業・農村・農民)をテーマとする「一号文件」が復活し、2024年現在継続中)は、中国共産党中央・国务院の連名となっている。
- (36)江宇(国务院發展研究センター)「誼懂農村集体經濟組織法，發展壯大集体經濟！」(2024年9月4日中華全國供銷合作總社ネット), <https://www.chinacoop.gov.cn/news.html?aid=1819512> (2025年1月31日閲覧)

【引用文献】

【日本語文献】

- 田原史起(2024)『中国農村の現在—「14億分の10億」のリアル—』中央公論新社。
- 百崎賢之(2024)「第2章 中国」農林水産政策研究所『プロジェクト研究【主要国農業政策・食料需給】研究資料』6
- 百崎賢之(2023a)「中国の食糧安全保障—「油瓶の中身」もできるだけ自力で—」『農林水産政策研究所レビュー』114:10-11.
- 百崎賢之(2023b)「第3章 中国」農林水産政策研究所『プロジェクト研究【主要国農業政策・食料需給】研究資料』2

【中国語文献】

- 于法穩・孫韓小雪(2023)「建立糧食産銷区省際横向利益補償機制的重点、難点及对策建議」『魏後凱・王貴栄主編 農村綠皮書 中国農村經濟形勢分析与予測(2023~2024)』社会科学文献出版社。
- 宋洪遠・鄭兆峰(2023)「保健全糧食主産区利益補償機制：現實基礎、困難挑戰与政策優化」『農業現代化研究 2023年第44卷第2期』, 中国科学院(『中国鄉村發現』2023. 5.29 付けに掲載あり, <https://www.163.com/dy/article/I5TVAIOS0521E31Q.html> (2025年1月31日閲覧))。
- 杜志雄(2024)「探索建立糧食産銷区省際横向利益補償機制」『中国農村經濟 2024年第一期』中国農村經濟問題雜誌社。
- 海関總署(2025)「2024年12月進口主要商品量值表(人民幣值)」, <http://www.customs.gov.cn/customs/index.html> (2025年1月31日閲覧)(他に、中国海関統計(各年)と同総署ホームページ)
- 国家統計局(2024)「国家統計局關於2024年糧食産量数据的公告」, https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202412/t20241213_1957744.html (2025年3月31日閲覧)(他に、中国農村統計年鑑(各年))。
- 国家統計局(2025)「2024年經濟運行穩中有進 主要發展目標順利實現」, https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202501/t20250117_1958332.html (2025年1月31日閲覧)(他に、中国統計年鑑(各年))。
- 農業農村部(2024)『中国農業展望報告』(2024年版)中国農業科学技術出版社。