

〈講演録〉中国農村政策と長期経済展望

講師 陳 錫文 (Chen Xiwen)

〈中国共産党中央農村工作領導小組 副組長・弁公室主任〉

〔講師と講演について〕

2012年7月26日、農林中金総合研究所の主催により、中国農政において中心的な役割を果たしておられる陳錫文氏（中央農村工作領導小組 副組長・弁公室主任）による講演会を開催しました。

農林中金総合研究所と、中国農村政策研究センター（中国農業大学経済管理学院が事務局、トップは陳錫文氏）、中国国務院発展研究センター農村経済研究部の三者は、日中の農村金融および協同組合に関する共同研究を継続しており、その取組みの一環で陳錫文氏ほかの研究者グループが来日され、約一週間の日程で、震災からの復旧復興状況を視察するとともに、農地法改正後の農地管理運営、人・農地プランの内容等についての現地ヒアリングや農林水産省等との意見交換が行われました。

今回の講演会は、その日程のなかで、開催されたものです。

農中総研による陳錫文氏による講演会は、09年、10年に続き、3回目となり、今回も、前2回の講演会と同様に、講演録を本誌に掲載することとしました。

なお、今回同行された研究者は、中央農村工作領導小組の陳剣波副局長、羅丹博士、中国農業大学の王秀清教授、陳永福教授の4名です。

党中央において農業農村政策を立案する中央農村政策領導小組の副組長（大臣級）であると同時に中央財經領導小組弁公室副主任でもある陳錫文氏の講演は、今後の中国農業・農村の展望だけでなく、中国経済のダイナミズムを明快に示されたものでした。

農中総研では、陳錫文氏を筆頭とする研究者グループと緊密な連絡をとり、日中の共通課題に継続的に取り組んでいく方針です。

（（株）農林中金総合研究所 代表取締役専務 岡山信夫）

目 次

はじめに

1 近年の主要な農業政策

- (1) 農業税の廃止
- (2) 直接支払の導入
- (3) 食糧制度の廃止と最低価格買付制度の導入
- (4) 農村の社会インフラ整備
- (5) 農村エリアでの義務教育に関する政府負担
- (6) 農村医療保険制度の導入
- (7) 最低生活保障制度の導入
- (8) 農民の年金制度

(9) 貧困支援基準の大幅な引上げ

(10) 戸籍制度改革

2 直面する主要な 6 課題

- (1) 食料供給問題
- (2) 農家の収入と都市の格差の問題
- (3) 農地制度
- (4) 農村における経営類型の問題
- (5) 農村金融
- (6) 農民の都市住民化の問題

3 今後の中国経済見通し

はじめに

本日は、主に3つの内容についてご紹介します。まず1つ目の問題として、新しい世紀以降の中国の農業・農村の発展と農村政策の変化について、お話ししたいと思います。2つ目は、中国の農業・農村が直面する主要な課題です。そして、最後に簡単に、今後の中国経済の見通しについてお話しします。

新世紀以降、中国の農業・農村の発展の全体的情勢は比較的良好であり、順調に向上発展していると言えます。2つの数字を挙げて説明しますと、その1つは我々の食糧生産量で、2003年の食糧総生産量4億3千万トンから、11年の5億7千万トンへと増加しています。8年の間に、食糧総生産量が1億3千万トン以上増加した、このようなことは歴史上なかったことであり、しかも過去8年間のすべてにおいて増加したのです。12年夏の収穫（中国の食糧生産は年

間2シーズンに分かれ、1シーズンが夏の収穫、1シーズンが秋の収穫と呼ばれ、夏の収穫の占める割合は比較的低く、だいたい年間の4分の1に当たります）の食糧生産量は11年に比べ、350万トン余り増加しました。夏の収穫の食糧は主に小麦で、秋の収穫の食糧はトウモロコシとコメが主です。現在耕地で生育している食糧の成長ぶりからすると、年間を通じてかなり良好な作柄が得られる可能性があります。

2つ目の数字は農民の所得です。農民の所得は03年には全国平均で2,622元でしたが、11年の農民の1人当たり純所得は全国平均で6,977元に達しました。8年間に農民の1人当たり所得が4,000元余り増えたというのは、農民の1人当たり所得の増加スピードが歴史上最も速い時期であった、ということになります。過去8年間、食糧生産と農民所得がかなりすばらしい実績を上げたのは、中央政府の農村政策と直接的な関係があったと私は思います。過去8年間、中央政府の農業に対する支援の度合いは史上空

前のものであったということが出来ます。このような農村に対する支援の度合いが非常に高い一連の政策が施行できたことは、もちろん、マクロ経済全体の状況と密接な関わりがあります。この数年間は、中国の全体的な経済成長のスピードが比較的速かったのですが、当然ながら12年はいくつかの新たな状況が発生しています。

2000年、世紀の入れ替わる頃の中国のGDPは9兆9千億元余りでしたが、11年のGDPは47兆元を超え、また2000年の全国の財政収入は、地方政府を含めて1兆3,400億元だったのが、11年は10兆4千億元に達しました。まさにこのような政府財力の急速な成長によって、政府は過去には行いたいと思いながら財政的に余力のなかった多くの事柄について、しだいにそれらを行う能力を持ち始めるようになりました。農業を支援する多くの措置もまた、このような背景の下で制定されてきました。

1 近年の主要な農業政策

次に、我々が最近8～9年の間に制定した比較的重要ないくつかの農業政策を、10の政策にまとめて、皆さんにご紹介したいと思います。

(1) 農業税の廃止

1つ目の重要な政策は、農業税制度を廃止したことです。中国は農業の歴史の非常に長い国であり、したがって農業税を徴収してきた期間も非常に長きにわたっていま

す。農業税の特徴は、田地の面積によって徴収することであり、田地によって農業税を徴収するという政策は、中国では最も早期には紀元前594年に出現しており、言い換えれば、この農業税の制度は中国で2,600年にわたって施行されてきました。

06年初め、全国人民代表大会の審議を経て、この制度の廃止が決定され、もう農民からは農業税を取らないことになりました。農業税という制度の改革は最も早くは2000年に始まりました。当時の朱鎔基総理は自ら農業税改革の具体案を主唱し、さらにモデルケースを実施しました。改革が開始される前の1998年、その年の統計によると、農民が納付すべき農業税を含めたその他各種の税金は合計1,335億元でした。もちろん、これは実際にはすべてが農業税というわけではなく、農業税以外に、さらに農民に負担を求める、税金ではないいくつかの税外の納付費用がありました。

この1,335億元のうち、本当の政府名義の税収は、農業税、農業特産品税、牧畜業税、家畜家禽の屠殺税という4つの税収であり、この4つの税収の合計は400億元にすぎませんでした。その他の900億元余りは、現在の分類からすると、すべて政府の公共財政から支出する費用のはずですが、しかし当時の政府はそんなにたくさんのお金は持っていなかったもので、農民から取るしかありませんでした。農民から取ったこの分のお金は主に農村教育、農村の計画出産、農村のインフラ建設などに使われました。したがって、前世紀末まで、政府の提供する公

共サービスは実際のところすべて主に都市にあり、農民の公共サービスは彼らが自分でお金を使ってやらなければなりません。06年初めになり、数年にわたるテストを経て、これらの費用・収税がすべて廃止され、農民にとって、過去には納めていた税金が今度は自分の収入に変わったのです。もちろん、過去に得ていた1,335億元は全額が地方政府に属する収税と費用だったため、廃止後は地方政府の正常な運営を保証するために、中央は地方に対し移転支払を実施しました。これまでに、中央政府が農業税廃止のために地方政府に行った移転支払は7,000億元を超えています。

(2) 直接支払の導入

2つ目の政策は、農業生産者に対し直接の補助を行ったことです。最初、この政策は04年初めに施行が開始され、当時、農民に対する補助には合計3つの生産補助がありました。その第1は食糧生産に対して補助金を与えること、第2は農民が食糧生産用の優良品種を購入することに対し補助を与えること、第3は農民の農業器具・機械購入に対して補助を与えることでした。その後、世界的な石油価格上昇により、農業生産資材価格の上昇幅が非常に大きくなり、そのため第4の補助金、すなわち農業生産資材価格の総合補助がさらに追加されました。補助政策の施行を始めたばかりの頃、1年目には、実際のところ補助の額は決して大きくはなく、たぶん200億元にも達していなかったのですが、12年はすでに1,500

億元になっています。

最初この補助金の施行を始めたときは、国内にかなり大きな論争がありました。最も主な論争として、当時の中国では農民がまだ人口の大多数を占めており、少数の人間を頼りにして大多数の人間を補助することは、悪くすると国の財政をダメにしてしまう恐れがあると考えの一つの見方がありました。しかしながら、中央政府はしだいに増加する財政収入に基づいて、やはりこの制度を堅持してきました。今お話しした4つの補助金のほかに、いくつかの特殊な生産地区、重点生産区域については、さらに乳牛に対する補助金があり、生きているブタに対する補助金もありますので、全体的な補助金額は合計約1,700億元余りになっています。言い換えれば、1つ目の政策が取り消した1,335億元の農業税に、1,700億元の農業生産者補助金を加えると、実際のところ現在では、この2つの項目によって、農民は1年間の所得が3,000億元余り増加しているのです。特に政府は、農業生産資材価格の補助金はその変動と連動させ、価格が上がったら補助金を増やさなければならないとはっきり定めており、したがって今後しばらくの期間についていえば、補助金はさらに増える可能性があります。

(3) 食糧制度の廃止と最低価格買付制度の導入

3つ目の大きな政策は食糧市場を徹底的に開放し、同時に最低買付価格を実施したことです。過去、相当長い期間、中国は人

口の多さゆえに、食糧の需給関係がずっと逼迫し、そのため改革の過程において多くの農産物が市場流通による市場の値決めに任されてきたのですが、食糧についてはずっと徹底的な開放ができずにいました。しかし、04年から、国は食糧市場の徹底的な開放を宣言し、同時に非公有制の、資質をそなえた各種食糧業者及び企業が食糧市場に進出して購入、販売を行うことを許可しました。実際のところ、国有食糧部門の買い付ける食糧が市場に出回る食糧に占める割合がすでに非常に小さくなっているのは、政府が食糧市場を開放した後、完全に無管理状態にしたということではなく、政府が食糧市場を開放すると同時に、最低買付価格の政策を制定したからなのです。政府は04年から、毎年年初にその年の主な食糧最低買付価格を発表しています。最低買付価格は国の関係部門が農業生産コストと農民の利益について調査を行ったうえで、総合して発表を行っています。

食糧が市場に出回ったときの価格が政府の発表した最低買付価格よりも低かった場合、政府の食糧備蓄会社（国有、政府の食糧備蓄会社）は最低買付価格にしたがって農民から食糧を買い付けます。そのため、最低買付価格は農民から市場の下支え価格とも呼ばれています。政府の食糧備蓄会社が一定程度買付を行うと、市価は徐々に元へ戻ることになり、最低価格以上まで戻り安定すると、政府の食糧買付部門は買付を停止します。こうして、農民は年初めには、政府の発表する最低買付価格に基づいて、

食糧生産の効果・利益がどんな具合か、収入がどんな具合かをだいたい計算することができます。比較的安心して植え付けを行うことができます。最低買付価格も、ここ数年は物価の上昇にともなって実際には絶えず調整されており、コメを例にとると、コメ、すなわちうるち米の買付価格は、最初、04年に発表されたときは1市斤当たり0.76元、すなわち1kg当たり1.65元でしたが、12年に発表されたうるち米の最低買付価格は1kg当たり2.80元でした。言い換えれば、過去8年の間に、政府の発表する食糧最低買付価格はほぼ70%上昇しました。明らかに、最低買付価格政策と生産者補助による価格は、食糧生産の安定化と増加に対し非常に重要な役割を果たしてきたのです。

(4) 農村の社会インフラ整備

4つ目の政策は、政府が農村のインフラ建設と社会事業の発展の強化に力を入れたことです。04年、中央政府は国家の投資するインフラ建設と社会事業の発展の重点を農村に置かなければならないことを提起しました。この期間、国の投資、電力会社の融資を含めた出資により、農村電力網の二度にわたる改造が行われました。こうして農村電力量の急速な増加が基本的に果たされ、二度にわたる電力網改造の投資総額は6,000億元を超えました。過去4年間に、国は多額の資金を投入して農村の自動車道路システムの改造を行いました。今では、中国の4万の郷・鎮と60万の村（ここでは60万の行政村のことですが）の95%以上に自動車

道路が通り、通勤バスが通り、路線バスが通っています。同時にまた、約2億人分の飲み水の質が悪く、安全でない地方について、水質と給水（飲用水）システムの改造を行いました。このほか、国はさらに農民に資金補助を与え、農民が農村の家畜糞便、ワラ等の廃棄物を利用して農村メタンガスを発展させることを奨励し、現在ではおよそ4,000万軒余りの農家がメタンガスを使用するようになっています。

中国の農村ではだいたい8～12m³のメタンガス池、すなわち4人家族の使用に供するメタンガス池1基を建造するのに、2,000元前後の投資が必要であり、政府がそのうち半分を補助しています。ここ数年は農村における牧畜業発展の集中化の動きにとともに、政府も重点を変更し、大規模なメタンガス生産を支持しています。メタンガスの発展は、農民のために資金を節約しただけでなく、農村の環境を改善し、生態系も保護してきたということが出来ます。同時に、ここ数年は農村のインフラ建設を強化するために、財政が、中央及び政府の財政を含めて、農村において「一事一議（重要事案をすべて村民大会で決定する）」の公益事業の財政奨励補助資金を展開してきました。「一事一議」は村民たちが、たとえば村に建造しなければならない1つの道路、かけなければならない1本の橋について話し合い、大多数の村民が賛成したら、それらの意見を政府に報告します。そして、政府の審議の結果、そのプロジェクトに推進可能な条件があるならば、政府が資金の一部

を補助し、農民がその道路を作り、その橋をかけるのを支援するわけです。「一事一議」の資金については、12年の予算はだいたい700億元ですが、これは財政が出資して農民が「一事一議」を行うのを補助する資金なのです。

(5) 農村エリアでの義務教育に関する政府負担

5つ目の大きな政策は、政府が農村の義務教育経費に対する補償制度を施行したことです。先程申しましたように、農村の税金改革以前には、農民の納めるべき1,335元のうち、約半分が農村の教育を行うためのものでした。その頃、2つの言葉が広まっており、1つは「農民の負担が重いのは、主に教育のせいだ」、もう1つは、「農村の教育は農民自身でやっている」というものでした。03年から、中央政府はこのような状況を改めることを決意し、農村義務教育の経費はすべて財政が提供することにしました。義務教育段階は、中国では9年制ですが、9年制義務教育の段階において、農村の子どもに対し、まず学費納入不要という措置が施行されました。05年からは、都市住民の子どもも義務教育段階では学費を納めないことになりました。ただし、同時に中央政府は農村の子どもにとって有利な3つの政策をさらに制定しました。

その第1は、義務教育段階の農村の子ども教科書代について、政府が無料の教科書を提供するというもので、一方、都市の子どもは父母がお金を払って買わなければ

なりません。第2の政策は、農村の困窮家庭の寮生に対し、政府が生活費の補助を提供するというものです。第3の政策は、農村出身の困窮家庭の子どもが上・中等学校、中等職業学校に合格し、学ぶのが農業科である場合には、その学費を全額免除するというものです。中国には現在、義務教育段階の子どもが合計1億6千万人おり、うち1億3千万人が県及び県以下の農村にいるため、義務教育制度の実施は間違いなく農民に最大の実益をもたらしています。

(6) 農村医療保険制度の導入

6つ目の政策は農村において合作医療の制度を展開したことです。過去、中国の農村地区では医療保険制度は施行されていませんでした。そのため、農民は病気を非常に恐れ、また都市の人々、都市の国有企業、機関及び事業単位の人々に公費医療制度があるのを非常に羨んでいました。03年から、中国政府は農村において先程お話しした「新型の農村合作医療制度」を実施し、政府と農民双方の出資によって医療保障の資金を作り、提供するようになりました。当初、03年にこの制度ができたときの資金調達水準は非常に低いもので、農民はこの制度に自発的に加入した場合、本人が毎年10元を納め、政府が20元を補助し、1年間の医療保険費用は30元に過ぎませんでした。その後すぐに毎年増加し、12年は300元にまで増え、農民が自分で60元出し、政府が240元を補助しています。300元は大した額には見えませんが、中国は農村人口が多く、現在こ

の制度に加入している農民は8億3千万人余りにのぼるため、この費用だけで1年間に資金調達がだいたい2,500億元必要になります。

この制度の施行後、現在では、農民が診療を受ける場合、特に比較的重い病気で入院が必要になったり、手術が必要になったりした場合など、その費用の75%前後がこの制度によって精算できるようになりました。今現在、中国の本当の意味で農村に住んでいる農民はすでに6億6千万人を切り、うち2億人余り、3億人近くが都市へ出稼ぎに行っていますが、この制度に加入している者もまだ8億3千万人余りおり、この制度を農民が歓迎していることがわかります。一部の人々は故郷を離れてもまだ、家でこの制度に加入したいと望んでいるのです。

(7) 最低生活保障制度の導入

7つ目の政策は、農村に広く最低生活保障制度を確立したことです。中国は過去長きにわたって、家庭が経済的に困窮している人々に対し、しばしばいくつかの臨時的救済を与えてきましたが、制度的な最低生活保障の仕組みはありませんでした。最初は90年代に国有企業の改革を行った際、都市において最低生活保障制度が打ち立てられましたが、しかし農村にはありませんでした。07年から、財政の支援により、農村に最低生活保障制度が全面的に打ち立てられ、各地は自分たちの消費状況に基づき、省レベルで地元農民の最低生活基準を制定

しました。たとえば、毎月200元とすべきか300元とすべきか、各地が実際の状況に基づいて制定し、生活水準が最低基準に達していない場合、その差額については財政が出資して補助を行いました。07年に最初にこの政策を施行した際に補助した差額は30元のみで、当時、最低生活保障制度に組み込まれていた農村人口は3,200万人でした。11年末には、差額補助の基準はすでに毎月90元にまで上がっており、最低生活保障制度に組み込まれている農村の低所得人口は5,200万人にまで拡大しています。

(8) 農民の年金制度

8つ目の政策は、農村社会養老保険制度を確立したことです。過去長い期間にわたって、中国の農村では農民が社会養老保険制度を持っておらず、老後は子女に頼り、請け負っているわずかな土地に頼るしかなく、他に頼れるものはありませんでした。08年から、中央政府は農村社会養老保険制度のモデルケースを推進することにし、徐々に全国に普及させ、4年の時を経て、12年は国務院の要求にしたがって農村地域全体をカバーしようとしています。確立される農村社会養老保険制度には非常に鮮明な特色があります。都市とは大きく違って、設計上1人の人間について2つの口座を制定し、1つの口座を基本養老金口座（個人の）と呼び、もう1つの口座は、自分で保険に加入し、多く加入すればただけ、将来得られる養老保険金が多くなるものです。基本養老金口座は、政府がそのなかに資金を

注ぎ込んでいます。基本養老金の口座を制定したのは、主に過去長期にわたって農村に社会養老保険がなかったことを考慮したためです。この制度を施行したとき、多くの人々の年齢はすでに60歳を超え、中国が定めている養老金受取可能年齢に達していましたが、過去に保険に加入したことがない場合はどうするか、ということになり、そこで特にこのような基礎養老金を設計し、財政が資金を出すことにしたのでした。

このように、一部の老人はかつて保険に入ったことがなかったのですが、この制度が施行されるや、60歳を過ぎると、直接、基礎養老金の部分から自分の養老金を受け取ることができるようになりました。もちろん、この資金レベルは今も決して高くなく、現在の基準は1年に老人1人当たり660元が受け取れるにすぎません。しかし、この制度がいったん施行されれば、12年末には全国の農村がすべてカバーされ、1億3千万人の60歳過ぎの老人が直接このお金を受け取れるようになり、その資金を全部財政が支出するのです。ある指導的立場の同志から以前、計算するといったいどれだけの資金が必要になるのかと聞かれましたが、基準を徐々に上げていけば、1,000億元余りにも、2,000億元余りにも達する可能性があります。政府はその資金を注ぎ込まなければなりません。中国には31の省・市・自治区があり、うち中西部地区には21あります。中央政府は、特に中西部地区の財力が比較的乏しいことを考慮し、そこでこの制度の建設がスタートするや、地方政府に対し、「こ

の21の中西部地区の省と自治区の基礎養老金の部分はすべて中央政府が負担することとし、東部の10の省・市は経済条件がいくらか良いので中央政府と地方政府が半分ずつ出す」と宣言しました。

(9) 貧困支援基準の大幅な引上げ

9つ目の政策は、中国政府が新しく貧困支援基準を大幅に引き上げたことです。世界銀行と我が国政府の統計によれば、70年代末から80年代初めにかけて、農村には衣食の問題が完全には解決されていない状態に置かれた貧困人口が約2億5千万人いました。このような状況を踏まえて、中央政府は「農村貧困支援取組計画」を制定しました。もともとの貧困支援基準に照らすと、10年末にも、中国にはまだ農村貧困人口が約1,600万人いましたが、当時制定されていた基準は間違いなくかなり低く、当時は約1,200元/年以下で初めて貧困人口と認定され、1,200元を超えた場合は貧困を脱したとみなされました。この基準は現在からみるとやや低いため、11年は、かなり大幅に基準を引き上げることが決定され、1,200元から一気に2,300元に上がり、引上げ幅は92%でした。この基準がどのように計算されたかという点、第1に、中国の農村の実際の生活費の状況に基づいており、第2に、世界銀行が推薦する世界各国の貧困支援の定めている基準に基づいていました。

1人当たり1年2,300元の所得を中国政府発表の公式為替レートにしたがって、約6.3元を1ドルとして換算すると、2,300元はち

ょうど365米ドルなので、1人1日1米ドルとなります。しかし、2,300元と発表した後、世界銀行は、PPP、すなわち購買力平価説に基づいて計算すると、我々は国内ではこの概念を用いていないので、2,300元は1人1日当たり1.67米ドルに相当すると考えました。世界銀行の考えにしたがい、同銀行の推薦する基準はPPPに基づいて1.25米ドル/1人/1日と計算され、この基準は明らかに同銀行の定めている基準より高くなりました。当然ながら、基準が上がれば農村の貧困人口の数も明らかに増えることになり、この基準に照らして計算すると、11年末の全国の農村貧困人口は1億2,800万人にも上りました。そこでこのような状況を踏まえて、中国政府は新たな10年間の貧困支援プランを制定し、2020年までに2,300元未満の貧困者の所得（10年の貧困支援基準にしたがって計算）を、10年間の努力によって、極力2,300元以上に引き上げようと頑張っているのです。

(10) 戸籍制度改革

10個目の政策は、農民の都会への定住に対応する戸籍制度を制定したことです。中国の戸籍制度は前世紀50年代に制定されて以来、ずっと非常に強い批判を受けてきた制度です。批判を受けてきたのは、この戸籍制度が人口を都会の人間と農村の人間に分け、しかもさまざまな社会福祉をすべてこの戸籍制度に縛り付け、都会の人間の受けている福祉を農民が享受していなかったためであり、それゆえにこの制度は大きな

批判を受けてきたのでした。まさに、都市と農村のそれぞれの戸籍に非常に大きな差別的社会福祉が付いていたからこそ、農民は戸籍を都市に移して都会の人間になることが非常に難しかったのです。このような状況を踏まえて、国務院は11年に戸籍制度改革をタイプ別に推進する政策を制定しました。

分類はおおよそ3タイプの状況に分かれています。第1のタイプは小規模都市で、県レベルの市、市街区、县城（県の行政府所在地）を含み、このタイプの地区には戸籍移転の障壁を設けることが許されず、農民が来ることを望みさえすれば、必ず受け入れ、小規模都市の戸籍に移転させなければならないと定めています。第2のタイプは、中等都市と称し、すなわち地区の1級都市、または都市の中に区を設けている都市ですが、中等都市については、もしも農民が都市に来て2～3年間安定的に働き、しかも定まった住所があり（住所は必ずしも所有でなくとも、賃貸で構いません）、これらの条件にかなない、同時に働いていた2～3年間に、規定に照らして当たり前に各種の社会保険料を納めていれば、その地域で都市戸籍に変更する資格がある、と定めています。大都市についてはかなり慎重ですが、それはこれらの都市は現在の人口規模がすでに非常に大きく、資源、環境の引受能力が相当に脆弱なため、農民については地元政府が検討を行って決定しているからです。

少なからぬ人々が現在実施されている戸籍制度改革案について十分には満足しておらず、なぜ自分を大都市へ行かせてくれ

ないのかとやはり不満に思っていることは、私も知っています。しかし、大都市へ行って実際の状況、その混雑ぶりをみてみれば、徐々に前に進めてこそうまくいくのかもしれないと考えざるを得ないでしょう。

2 直面する主要な6課題

総じていえば、新世紀に入って以降、10項目の重要な農村政策が実施されてきましたが、これらの農村政策が農村に活力を注入し、農民にも実益をもたらし、農業生産にとっても比較的明らかな促進作用を果たしたからこそ、ここ数年の良好な作柄が得られたのだと言わなければなりません。もちろん、良い面だけを語ってはまずいので、2つ目の問題として、我々の農業・農村の発展が直面している際立った問題についてお話をしようと思います。私自身は、現在の中国の農業・農村の発展が直面している際立った問題には、次のような6つの側面があると感じています。

(1) 食料供給問題

第1の側面は、食糧と主要農産物の需給関係の問題です。先程、ここ数年の中国の食糧生産は速いスピードで増加し、その他の農産物も大きな増加を示していると申しましたが、率直に言えば、需要の伸びのほうがもっと速いため、農業の発展が需要の増加に追い付かないという局面が、一定程度現れているのです。このような局面が現れていることは、もちろん、中国が国際市

場から輸入する農産物の量がどんどん増えつつあるということを意味しています。

なかでも最も際立っているのは食糧輸入の増加です。中国の食糧統計のやり方は世界の方法とはいささか異なっており、中国は大豆を食糧として統計処理し、植物油原料としては統計処理していません。中国の食糧輸入は、大豆を含めると、2010年は歴史的なピークに達し、合計6,080万トンを入力しました。6,080万トンの食糧というのは純輸入量を指し、6,080万トンの純輸入食糧のうち5,480万トンが大豆でした。調べたところ、10年に世界が輸出した大豆の総量は9,200万トンで、そのうち5,480万トンを中国が輸入したのです。11年の大豆輸入量はやや減りましたが、それでも5,200万トン余りにのぼり、一方、11年の1年間に輸入した食糧は5,800万トンでした。12年上半期にすでに輸入した大豆は3,000万トン近く、2,900万トン余りにのぼり、ほかに200万トン余りのトウモロコシと小麦もあります。したがって、上半期にすでに3,200万トン近く輸入しており、年間では6,000万トン以上になる見込みです。

中国は一貫して、我が国の食糧自給率を95%以上にしなければならないと強調してきました。今お話ししたデータによれば、我が国の生産量は5.7億トン、輸入量は6,000万トン以上ですから、つまり我が国の自給率は90%にも届いていません。全体的状況からみて、中国国内の食糧需給状況は今のところ、穀物——すなわちコメ、小麦、トウモロコシは、現在の状況からすると、基本

的にまあまあ需給バランスが保たれています。特にコメはバランスがとれており、小麦には毎年余剰がややありますが、しかし問題はトウモロコシです。現在の様子だと需給関係はますます厳しくなっています。11年に中国が輸入したトウモロコシは174万トンでしたが、12年上半期はすでに190万トン近くを輸入しています。トウモロコシを輸入しているのは、実は飼料不足のせいではありません。トウモロコシを主に原料にしている主として工業加工用のトウモロコシ需要の増加が速すぎるためです。国家发展改革委員会はかつてプランを制定し、工業加工に用いるトウモロコシが総生産量の26%を超えないようにと希望しました。しかし実際にはすでに突破しています。したがって、トウモロコシの需給は結局のところ、実は主に工業の需要しだいが決まるのです。

現在の状況からみると、国内で生産されるトウモロコシは基本的に1億8,000万トン前後に落ち着いています。現在、飼料の需要はだいたい1億トンで、一方、工業加工の需要もすでに6,000万トンに近づいています。このことはトウモロコシをどう使うかという点で、中国政府により断固とした判断を下すことを求めており、そうしてこそ初めてそのバランスを保つことができるのです。もちろん、適切な輸入といっても別にたいしたことではありません。12年上半期にトウモロコシの輸入が多かった理由は、皆さんもご存知のように、11年下半期から12年5月にかけて、世界のトウモロコシ価格が下がったためですが、しかし5

月末から現在までの2か月の間に、アメリカの干ばつによってトウモロコシ価格はすでにほぼ40%も上昇しているので、下半期の中国のトウモロコシ輸入量は明らかに減少するだろうと思います。

しかしながら、中国を本当に困らせている問題は、植物油、食用植物油のことです。こんなに沢山の大豆を輸入している最も大きな理由は、国内における食用植物油の不足を補うためであり、もちろん、大豆カスは重要な飼料タンパクでもあります。今の際立った問題は中国の植物油需要の急速な増加であり、一方、自国の供給能力には非常に限りがあるということです。

現在、中国が1年間に消費する植物油は約2,600万トン前後で、そのうち自国で提供できるのはほぼ1,000万トン、言い換えれば1,600万トン前後の不足分を世界市場から輸入しなければならず、そのためここ数年は毎年5,000万トン余りの大豆を輸入することが必要になっています。第1には搾油のためですが、輸入する5,000万トン余りの大豆をすべて搾油に用いても、本当に生産される完成品の食用植物油は1,000万トンを超えないため、さらに600万トン以上の不足が出ています。このことはまた、ここ数年来なぜ毎年大豆のほかに他の植物油も約700~800万トン輸入しなければならなかったのかという理由を説明しています。中国人の飲食習慣は、油を使うことがかなり多く、そのため現在、基本的に全国平均で1人当たり1年に20kgの植物油を消費しています。

このレベルはおそらく日本の1人当たりレベルよりも高いでしょう。私は、中国の食糧・食油供給にとっての最大のチャレンジは、実は植物油だと思っています。そのため、我々は国内においてさまざまな方法を尽くして供給量の増加に努めていますが、短期的にはこの不足分を国内に頼っても解決のしようがないのです。したがって、今回、中国政府はここ数年来、最終的にどんな方法を採用するかを深く掘り下げて研究し、真剣にこの問題の解決に当たっていますが、これは一つの大きな難題です。食糧・食油とその他の主要農産物の需給関係においては、もちろん量の問題以外に品質と安全の問題もあります。中国の農産物の品質と安全の問題が、ここ数年来、非常に多くの批判を浴びてきたことも事実だと言わなければなりません。それは主に、人口増加に合わせて、より多くの農産物の量の増加を追求するために、化学薬品を大量に使用したせいだと思います。

第2には、中国の農業の経営規模が貴国よりも小さく、だいたい1戸当たり0.5haしかなく、農民の組織化の程度も比較的低いため、どうやって農業において標準化を推し進めるかということの難度もまた比較的高くなっています。同時に、過去、中国は長期にわたって食品工業の発展を重視してこなかったため、食品工業の規模が小さく、技術レベルが低く、大まかな統計によれば、全国にだいたい40数万件の食品加工企業があります。企業がこんなに多いうえ、規模も小さいため、監視難度が非常に大きいのです。

しかし、どうであろうとも、食品の安全は人々の生命、健康に関わっており、したがってこの数年間、中国政府は食品の安全監督管理の強化を大いに重視してきました。中国の食品安全管理はやや独特で、国が大きすぎ、農産物の量も多すぎることから、施行しているのは一種の「段階別管理」と呼ばれる方法で、5つの部門が食品の安全について責任を負っています。第1段階は農産物の生産段階、市場に出るまでで、この段階は農業部が担当しています。第2段階は農産物が出回ったあと、市場、たとえばスーパー、定期市での売買などに直接入る場合で、この段階は工商管理総局が担当します。第3段階、製品が食品加工企業に入る場合は、国家品質検査検測総局が担当します。第4段階、製品がレストラン、食堂に入る場合には、この部分は食物薬物管理局が担当し、衛生部に所属します。最後に、農産物が輸出される場合は、税関と品質検査総局が共同で担当します。このような段階別管理を設定したのは、当初の考えではより簡単に責任を追及するため、どこかの段階で問題が生じたらその人間を調べればよい、と考えたためでした。しかし、実際の結果として、問題は往々にして引継ぎ段階に発生するので、逆に、責任のはっきりした追及はそれほど容易ではありません。

たとえば数年前に発生した、いわゆる牛乳にメラミンが混入した事件では、混入はどの段階で起きたのか。それは農民から牛乳を受け取るミルクステーションでのことだったのですが、しかしミルクステーション

は牛乳の生産には属さず、また乳製品加工工場に入った段階にも属していません。そうすると、どの段階のいったい誰なのかということがはっきりとはわかりません。まさにこのような状況を踏まえて、2010年、国務院は国務院食品安全管理委員会の設立を決定しました。この委員会は国務院常務副総理・李克強が主任を務め、工業と流通を担当する2人の副総理、張徳江と王岐山が副主任を務め、その下に部級の弁公室を一つ設けています。1年余りの運営を経て、みたところ比較的著しい効果が出ており、つい先ごろ国務院の食品安全管理に関するプランを正式に公布しましたが、このプランに対する社会の反応は全体としてまずまずのようです。これは私がご紹介した1つ目の問題、農産物の需給に関する問題です。

(2) 農家の収入と都市の格差の問題

直面している2つ目の特殊な問題は、農民の所得と都市住民の所得格差の問題です。先程ご説明したときに、ここ数年、農民の所得の増加スピードが非常に速いと申しましたが、これは事実です。ただし、農民と都市住民の間の所得格差は実際には依然として拡大しつつあります。先程、2011年の中国の農民の全国における1人当たり平均所得は6,977元と申しましたが、11年の都市住民の全国における平均所得は21,810元で、この格差は計算すると3.13:1であることがわかります。つまり農民3.13人の所得がようやく都市住民1人の所得に相当するのです。疑いなく、この格差は世界でもかな

り大きな格差だとみなさなければなりません。したがって、どうすれば農民の所得をより速く引き上げることができるかということは、中国の農業政策にとって一つの最大のチャレンジです。現在の農民の所得構成からすると、家族経営による、農業を主とするこの部分は約45%を占めているに過ぎず、出稼ぎによる所得が約43~44%を占めています。しかも、農民の所得のなかでは賃金性労働による所得が急速に増えており、転移所得、なかでも特に政府補助金からくる部分が約6~7%を占めています。財産からの収入は、家屋賃貸、利息収入等を含めて非常に少なく、約3%を占めているに過ぎません。

ここ数年の状況からみて、農民所得の伸びはかなり速いといえますが、その主な理由は2つあります。その1つは、中国を理解している方ならばご存知かもしれませんが、農産物価格の上昇が非常に速いことであり、2つ目の理由は、農民の農外所得が増えているということです。しかし、農産物の値上がりに頼っているようでは対策とはいえず、都市住民の意見はきわめて厳しくなります。ここ数年、経済全体が非常に速いスピードで成長してきましたが、第一次産業、農業のGDPに占める割合は下がっており、依然として10.1~10.2%の間です。重要なことは、農業生産の成長率が高くないにもかかわらず、農産物価格の上昇幅は大きいということです。2つ目の所得の増加、つまり賃金からの所得の増加が比較的速いのは、一方で出稼ぎ就労の人数が

増えているためであり、もう一方で農民工の賃金の増加スピードが比較的速いせいでもあります。しかし、農民工の賃金の増加スピードが速くなったことは、工業企業の競争にも影響を与える可能性があり、ひいては一部の外資系企業があまり中国に來たがらず、東南アジアへ移転したがるようになっていきます。

したがって、農民所得の増加にとって、最も重要なのはやはりこの2つ——1つは農業、1つは出稼ぎの収入であり、ほかのもっと沢山の選択可能な手段などというものはありません。そのため、経済の安定し得る、競争力も高められインフレも避けられるような状況の下でいかにして農民の所得を増やすかということは、中国政府が農業政策を制定する上での一つの大きな難題であるといえることができます。もちろん、人々にとっていささか喜ばしいのは、ここ2年間に都市と農村の住民の所得格差がやや縮小してきたことであり、09年のピークには1:3.33に達していたのが、10年には1:3.23に下がり、11年は1:3.13になりました。この傾向が維持できるかどうかは、もちろん一つの非常に大きな問題です。12年上半期の現金所得の状況からすると、農民の所得は、物価指数を差し引くと、実質成長率が12.4%、都市住民の同様の実質成長率が9.7%ですから、12年はこのような格差縮小の形勢がこのまま維持される可能性があります。我々は2020年には、都市と農村の住民の所得格差が1:2.5にまで縮小することを望んでいますが、もちろんそれを

実現する難度は非常に高いでしょう。

具体的措置からいうと、最も主要なものはやはり2つです。1つは農産物の品質を高め、市場需要を満たしている状況の下で、農産物に一つの合理的な価格をつけ、農民に比較的適正な収入をもたらすことであり、もう1つは、農民を第二次産業、第三次産業へと移らせ、就業させる機会をより多く作り出すことにより、彼らの賃金性所得を増やすということです。

(3) 農地制度

3つ目の問題は農村の土地制度の問題です。今回我々が日本へ学習・視察にやってきたのは、主に土地制度の問題について理解するためでもありました。中国の土地制度には非常に大きな独自性があります。最も重要なのは、中国には土地私有制がなく、土地市場もなく、一方、農村では土地が村の集団所有に属しているということです。このような状況は、外国の多くの人々にとって非常に理解がしにくいに違いありません。そのため、私はここでは、中国の土地制度が直面しているいくつかの最も表面的な問題についてお話しすることしかできません。表面的にみると、2つの際立った問題に直面しています。1つは、工業化・都市化は大量の農地の転用を必要としますが、その農地転用の過程で、農民が結局のところ利益を得るのか、それとも利益を失うのかということ、これは大きな問題です。大量の農地が工業用地や都市建設用地に転用される過程で、土地市場がないため、それ

ゆえに土地価格もなく、したがって土地転用の過程で、実際にはすべてが政府の収用という方法によって実現されており、一方、率直に言って、政府が農民に与える土地補償のレベルが非常に低くなっているのです。

そのため、ここ数年、ある1つの単語がはやっています。「土地財政」というもので、地方政府がどうやって大量の建設資金を手に入れることができたかということです。これは実際には、非常に低い価格で農民から土地を収用し、そのうえでかなり高い価格で土地をさまざまな開発業者や使用者に払い下げてきたということを形容しています。10年に、地方政府が販売した土地の総額は2兆9千億元で、11年は3兆1千億元でした。これは総収入であり、さらに相応のコスト、たとえば、農民への補償費用、土地の整備、電気・水道・ガス工事を行う費用など、だいたい基本的に半分以上の費用を差し引かなければなりません、40%前後の純収入を得ることができます。つまり、ここ数年、中国のインフラの発展スピードが速く、都市建設の発展スピードが速かったことについては、実は「土地財政」が大きな役割を果たしてきたことが想像できるのです。ただし、長期にわたってこのように土地の面で農民の利益を損なうようなことは、持続していけるものではありません。そこで、中央政府はどのようにして土地制度、特に土地収用制度の改革を推進するかについて、真剣に検討を進めています。

土地に関する2つ目の問題は農地の規模

の問題です。北海道以外では、日本の農家の経営規模は1.7ha近くであることがわかりましたが、中国では0.5haしかありません。このように小さな規模では、確かに農民も効果・利益を上げにくく、農業もなかなか競争力を持つことができません。そこで中国政府も、農民を指導して土地の経営権の移転集中を行い、比較的大規模な経営を発展させています。しかし、そこでの難題は、農家が土地を他人に譲渡したいと望むのは、自分がより良い就業のチャンスを得られ、より高い所得を得られてこそ、そのようにすることができるのだということです。したがって、どうすれば農民を安定的に農業から離れさせ、第二次・第三次産業に就かせ、都市に住まわせることができるのか。土地の移転はそうしてこそ初めて前に進めることができるのですが、みたところ、現在、この方面にはまだ多くの矛盾と問題が存在しています。しかし、方向はいずれにせよそちらへ向かって進んでいます。

(4) 農村における経営類型の問題

4つ目の問題は、農業の経営形態の問題です。改革以後、中国の農業は家族請負経営制度を実施してきましたが、次の段階はいったいどのように歩むのか。中国のような小規模の農家は、全面的に自分自身で市場と自然のリスクに向き合った場合、明らかに「意余って力足らず」となります。そこで、中国には現在、2つの考え方と2つのやり方が現れています。1つの考え方は、引き続き家族経営という基盤の上に立って、

農民の協同組織を発展させること、農家に社会的サービスを提供することにより、市場進出の組織化の度合いを高めるという考え方です。もう1つの考え方は、農民は全体的な科学・文化的知識水準が比較的低く、市場経済への適応能力が比較的低いので、土地を大きな企業に与えて経営させたほうがよい、農民は雇用人にすればよい、というものです。後者の考え方は、一部の地方で実践もされていて、大きな企業が大面積の土地を借りています。

我々の考え方は、農民の経済的利益（そのなかには、土地経営に従事する権利も、独立した経営者としての地位も含まれます）を守るだけでなく、農村全体の社会構造の安定も考慮しなければならない。これらの総合的な面から、中国の農業の経営方式がいったいどんな道を歩んでいくのか、よく検討しなければならない、ということです。

(5) 農村金融

5つ目の問題は、農村金融に関するものです。私の感覚では、中国の金融は過去長い間、資金不足にありました。長い間には農民の貯蓄を引き出して工業を興し、都市を建設したりもしました。現在の状況からいうと、資金不足の現象は過去に比べて大きく緩和されています。しかし、中国の金融業は非常に多くの、非常にすばらしいチャンスにも直面しています。たとえば、大きなインフラ建設、大きな工業プロジェクト、大規模な都市の発展などです。したがって、金融部門はあまり大きな力を消費せ

ずとも規模の大きな融資プロジェクトを行って、比較的高い効果・利益を得ることができます。そのため金融業はますます小規模な顧客、特に農村の顧客にはサービスを提供したいと思わないのです。したがって、農村の金融支援の不足は農村の発展を制約している一つの重要な問題であり、農村金融の改革に対しても大きな命題を突きつけていると思います。

(6) 農民の都市住民化の問題

6つ目の問題は、農民の都市住民化に関する問題です。12年初めに発表された11年の中国の都市化率はすでに51.3%に達し、言い換えれば、中国において初めて都市住民が農民よりも多いという局面が現れました。つまり、都市住民として集計された人口がすでに6億9千万人を超えたということです。ただし、先程紹介したときに申しましたように、都市住民として集計されている人々は、実はそのなかのかなりの部分が都市の戸籍を持っておらず、また都市住民の得るべき公共サービスを受けていません。この部分の人々を我々は「半都市化」と呼んでおり、まだ完全には都市住民になっていないのです。この2億人余りの人々、彼らを差し引けば、中国の本当の都市化率は、だいたい35%前後であろうと私はみています。すでに都市に入っているこの2億人余りの人々を真の意味での都市住民にするには、多くの努力を払わねばなりません。しかも、多くの人々の推計、国内の多くの部門の多くの専門家の推計によれば、今の

農村の6億5千万人余りのまだ農村に住んでいる人々のうち、さらに2億人が都市に進出しようとしているはずであり、言い換えれば、我々はこれから将来にわたる20数年の間に、4億人余りの人々を真の意味で農民から都市住民に変えなければならないという、一つのプロセスに直面しているのです。したがって、私は、これは世界史上最も規模の大きい、一つの都市化プロセスになるかもしれないとも思っています。

私は皆さんに対して率直に認めなければならないのですが、先程来お話ししてきたこの6つの大きな問題について、我々はまだ非常に明晰な答案、非常に明確な具体的解決方法を持っているわけではなく、さらに今後の発展のなかで解決に努めていかねばならないと感じています。

3 今後の中国経済見通し

最後に簡単に、今後の経済に対する判断についてお話ししたいと思います。中国の経済はこれまで長期にわたって比較的速いスピードで成長し、特に新世紀に入って以降2011年までずっと、中国の平均成長率は過去9年間10.9%に達していました。ところが、11年の1年間は9.2%に下がり、12年上半期はさらに7.8%まで下がったため、中国のみならず、世界中がこの問題に大きな関心を払っています。以下、私は3つの点についてお話ししたいと思います。第1に、中国の過去の統計資料をみると、1979年から2011年までの33年間のうち、7年間の成

長率が7%を下回り、3年間の成長率が8～9%の間だったことがわかります。したがって成長率8%前後というのは、中国のここ30数年のうちでも決して特にめずらしい現象ではないと言わねばなりません。第2に、とりわけ第2四半期、中国の成長率が7.6%まで下がったあと、多くの人はとても心配しました。前の年が9.2%、第1四半期が8.1%で、第2四半期が7.6%だったので、人々は皆そのまま下がり続けるのではないかと憂慮していました。実際の状況は、5月からは、輸出にしても投資にしても、いくつかの方面の要素がすべて良い方向へ向かいつつあります。

第3に、中国政府が制定した12年のGDPの成長目標は7.5%、上半期については7.8%であり、この形勢によれば、12年の成長率は所期の目標の範囲内に落ち着き、それほど低くはないと思います。つまり、そんなに低くなることはあり得ず、7.5%前後というのは実現可能なはずだと思います。一方、中国政府が制定した第12次5か年計画の期間の成長目標は、年平均成長率が7%です。最も重要なことは、第12次5か年計画の期間は、中国経済が比較的大規模な構造調整を行う、成長方式の転換期でなければならないということです。したがって、この観点からみれば、私は個人的には、中国の経済成長が今後5年、10年ないし20年の間、7%から7.5%を維持するという、このような一つの目標が実現されることは、可能性がかなり大きいと思っています。私は一部の人々の分析のように、引き続き

8%以上を維持するだろうというのは、楽観的にすぎると思いますが、しかし、ずっと下がり続け、7%にも達しないところまで下がるというのは、そこまで悲観する必要はないと思っています。外部需要は確かに減少しつつありますが、内部需要の成長の可能性は非常に大きいですし、そのうち最も重要なものは、農業、農村、農民の状況によって決まります。

先程、分析をした際に申しましたように、中国は今だいたい4億人から4.5億人の農民が今後20年の間に、彼らの都市化における都市住民への転換プロセスを成し遂げようとしています。我々の各地での調査によれば、最低限度のレベルでも、今、農民1人が都市住民への転換を実現するには、だいたい30万元前後の費用の追加が必要です。4億人の人々が都市住民への転換を実現しようとするれば、120兆元が必要なのです。したがって、私は、中国が自分の目標をしっかり把握し、科学的な方法で経済のマクロコントロールを行い、焦らず慌てず、一步一步前進しさえすれば、20～30年はこれまでどおり案外速いと思います。案外速いというのは、7%から7.5%の成長率は完全に実現が可能だということです。予定時刻を過ぎて、長時間お付き合いいただき、ありがとうございました。

(チェン シーウエン)

<本稿は、中国語による講演を農林中金総合研究所の責任において日本語に翻訳して講演記録としたものである。(文責：藤野信之)>