

# 再び改革を加速した中国農政

食糧増産，直接支払い，農村行政体制改革を中心に

## 〔要 旨〕

- 1 中国農政は，2004年に再び改革を加速した。背景には，農家の所得低迷と都市住民との所得格差が経済の持続的発展及び社会の安定を揺るがしかねない状況に至っていること，03年末から食糧市場価格の上昇により食糧供給に対して不安の声が強まったことがある。
- 2 農政改革の一つは，直接支払いの導入である。農家の所得を支持しながら食糧流通体制の改革を促進するために動き出したが，食糧市場価格の上昇により，食糧増産が現行中国における直接支払いの最大の目的になっている。直接支払いは，中部地域の13の主要食糧生産地に集中して実施しているが，統一した基準はなく，各地はそれぞれの方法で経験を蓄積している段階にある。
- 3 農政改革のもう一つは，農業税の減免である。第一段階である00～03年の農村税費改革を通して農業税が大幅に軽減したものの，他の産業に比べると依然として重い。04年には黒龍江省と吉林省の農業税廃止，その他の主要食糧生産地の農業税率3%削減，5年以内の農業税全面的廃止といった改革に入った。
- 4 農業税廃止の改革を先行している黒龍江省では，郷鎮政府の財政はそれによって崩壊し，郷鎮政府の大幅縮小及び統廃合という農村行政体制改革は避けて通れなくなった。将来的な郷鎮の自治的対応に向けてスタートを切ったと言えよう。
- 5 特に直接支払いが奏効し，04年は豊作の見通しである。次に懸念すべきことは，豊作後の食糧市場価格の下落であり，それによる農家の収入減は，直接支払額よりはるかに大きくなる可能性がある。そして，食糧増産と農家所得増の同時達成が現行中国の直接支払手法によっては難しいことに留意する必要がある。少なくとも，今年のような過度な食糧生産の刺激策は見直す必要がある。

## 目次

### はじめに

#### 1 再び食糧増産を図る農政の変化

- (1) 特別な意味をもつ「1号文件」
- (2) 食糧増産に転じたきっかけと背景
- (3) 2004年の力強い食糧増産策
- (4) 食糧貿易戦略の転換

#### 2 食糧生産農家への直接支払い

- (1) 直接支払いを導入したきっかけ
- (2) 直接支払いと食糧流通体制改革の関係
- (3) 直接支払いの資金源

#### (4) 食糧生産をターゲットに

#### (5) 直接支払いの抱えている課題

#### 3 農業税の減免に伴う農村行政体制の改革

- (1) 依然として差別的税金が課されている中国農業
- (2) 第一段階の税費改革のプロセス
- (3) 第一段階の税費改革の問題点
- (4) 第二段階の農業税制改革
- (5) 農業税の廃止に伴う農村行政体制の改革
- (6) 農村行政体制と関連する改革

結びに変えて

## はじめに

2004年、中国は「三農ブーム」と言ってもよいぐらい、農業、農家と農村に関する政策と措置が数多く打ち出された。焦点は、いかに農家の所得を引き上げるかと、食糧の増産を図るかである。背景には、農家の所得低迷と都市住民との所得格差が経済の持続的発展および社会の安定を揺るがしかねない状況に至っていること、03年末から食糧市場価格の上昇により食糧供給に対して不安の声が強まったことがある。

中国農政は、80年代初頭に農業生産責任制が実施されて以降、改革がほぼ止まっていたが、04年に再び改革を加速した。04年の重要な農政改革は、一つは、農業税の減免等を通してなるべく農業負担を少なくすることと、もう一つは、直接支払いを通して食糧生産農家の収入を少しでも多くする

ことである。

一つ目の農業税の減免は、郷鎮政権の基盤を揺るがし、中国農村行政体制ないし中国全体の行政体制を改革の道に導いている。二つ目の直接支払いは初めて導入したものであり、これにより国有食糧企業に独占されてきた食糧制度の最後のよりどころが外され、食糧流通体制の市場化改革が促進されることになっている。

いずれも最終的目標は、農家と農業に課している不利な制度を廃止して、農業競争力と農家所得の向上を図りながら、農家と農業を公平に扱う一元的な近代社会の構築にある。もちろん、難題山積の中国ではこうした目標の達成がすぐにできるとは誰も思っていない。だが、改革が大きく促進されていることは事実であろう。

本稿では、04年の食糧増産の背景と動きを検証し、今年導入された直接支払いと農業税の減免に伴う農村行政体制の改革とい

う二つの問題に絞って、その背景、実施状況と問題点を考察してみることとしたい。

## 1 再び食糧増産を図る 農政の変化

### (1) 特別な意味をもつ「1号文件」

03年末に、中国政府（共産党中央）は北京で「農村工作会議」を開き、その会議で採択された農業政策は、04年2月8日「農民の収入増加を促進するためのいくつかの政策に関する党中央委員会、国務院の意見」という名の党中央1号文件として公表された。農家の収入増加を図る専門の党中央文件は今回が初めてである。その背景には、農家の所得低迷による都市部との貧富の格差が放置できないぐらいに深刻化し、社会の安定を脅かしかねなく、また消費不振の形で経済の持続的発展をも阻害していることがある。

中国の一般的な政策は、共産党中央の政策を文章化した「党中央文件」によって推進されている。実態上は、法律よりも、この「党中央文件」の方が上位にあると言っても過言ではない。04年の1号文件とは、04年に第1号として公表したためそう名づけられたのであるが、実は農業関連のこの「1号文件」に対して、中国人、特に農家および農業関係の人々は特別な感情を持っている。

82年から86年まで、中国政府は連続5つの「1号文件」を出して、初期の農村改革の急速な展開、農家の生産意欲の向上、農

業生産の発展に大きな役割を果たした。その後、中国の改革は農村から都市部に移り、1号文件も農業関連の政策でなくなり、農業の生産性はそれ以来今日までずっと低迷状態を続けている。18年ぶりの04年に、農政に関する「1号文件」が再び出たため、中国政府が再び農業を重視するようになったと国民は受け止めている。この1号文件のなかで言及した方針は、その後、3月5日から開かれた全人代の「政府活動報告」のなかに全面的に受け継がれた。

この04年の1号文件と全人代の政府活動報告には、中国農政のせっぱ詰まった目標がはっきりと掲げられている。それは、減税と財政支出増を含むあらゆる手段で農家の収入を高めることと、食糧生産地の食糧生産能力を高めて食糧の国内自給を守ることである。食糧生産に関して、中国政府は04年から再び増産を目指すようになったのである。

### (2) 食糧増産に転じたきっかけと背景

04年に中国農政は再び食糧増産に転じたが、きっかけは03年末からの国内食糧市場価格の上昇であり、その背景にはそれまでの食糧価格の低迷による食糧の減産がある。

#### a 2003年末からの価格上昇

中国国内の食糧消費者価格は03年半ばから6年ぶりに上昇傾向に転じ、同年12月には前年同期比13.3%の上昇となった（第1表）。食糧価格の上昇傾向は04年になって

第1表 物価水準(前年<同期・月>対比)

(単位 %)

	小売物価	うち食品	消費者物価	うち食品	食糧	食肉・加工品	卵類	水産品	生鮮野菜
1993年	113.2	114.3	114.7	...	127.7	116.2	114.0	116.3	115.7
94	121.7	135.2	124.1	131.8	150.7	141.6	115.0	120.3	133.3
95	114.8	124.7	117.1	122.9	136.8	126.4	114.6	114.4	127.6
96	106.1	107.7	108.3	107.6	106.5	104.5	116.5	106.0	119.7
97	100.8	99.8	102.8	99.9	91.1	105.5	79.3	100.2	100.0
98	97.4	96.8	99.2	96.8	96.9	90.9	100.9	93.9	99.9
99	97.0	95.8	98.6	95.8	96.9	90.7	91.6	93.9	100.7
00	98.5	97.5	100.4	97.4	88.6	98.5	84.5	101.7	105.5
01	99.2	100.6	100.7	100.0	99.3	101.6	106.0	97.1	101.4
02	98.7	99.9	99.2	99.4	98.3	99.5	102.6	96.7	98.1
03	99.9	103.4	101.2	103.4	102.3	103.3	98.6	100.3	120.5
03.1~11月	99.7	102.9	101.0	103.0	101.3	102.5	97.1	100.1	120.5
04.1~6	102.4	109.4	103.6	109.5	126.7	116.7	119.7	111.6	92.6
04.1~9	103.0	110.9	104.1	110.9	128.4	118.8	122.9	112.9	96.3
03.1	99.4	102.2	100.4	102.4	99.5	100.0	95.9	99.8	124.2
03.6	98.7	99.8	100.3	100.4	100.5	100.5	90.5	99.8	97.1
03.10	100.3	105.1	101.8	105.1	103.2	108.1	105.3	101.9	116.0
03.12	101.9	108.6	103.2	108.6	113.3	112.1	114.7	102.5	120.5
04.1	101.7	107.8	103.2	108.0	114.5	114.6	115.7	105.9	100.6
04.6	104.1	114.3	105.0	114.0	132.0	122.1	130.3	118.5	110.2
04.9	104.3	113.1	105.2	113.0	131.7	122.4	127.2	113.9	101.0

資料 『中国統計年鑑』各年版、月次『中国経済統計快報』

(注) 93年の消費者物価の内訳は小売物価指数である。また、飲料・タバコも小売物価指数。

も止まらず、6月になると前年同月比32%も上昇した。04年1~9月期でみると、食糧は28.4%、食品全般は10.9%の大幅上昇となっている。これによって、全体の消費者物価は4.1%上昇した。

こうした今回の食糧価格の上昇に対しては、インフレを引き起こしかねないという不安の声がある。しかし一方、今まで低すぎた価格が市場の適正価格に向かい、農民の栽培意欲の向上につながる、と評価する声も強い。96年に比べ、02年の食糧価格は約3割も低下したことから、03年末から食糧価格が上昇したにもかかわらず、依然として96年の水準には達していないためである。また、現在の食糧在庫は約2億トン<sup>(注1)</sup>あると言われているため、94年のような食糧

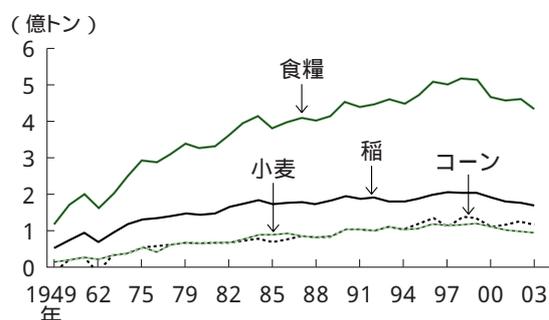
価格の暴騰はないとみられる。実際にも、04年9月になると、食糧の消費者価格上昇率は31.7%と6月の32.0%に比べて0.3ポイント低下した。

この食糧価格上昇の要因については、国内経済の好景気による各種工業原料価格の全面的な上昇に連動して値上がりしたこと、同様に輸送能

力の不足と物流システムの不備による輸送の遅れと輸送コストの上昇、植物油加工企業の搾油能力の大幅増による原料大豆の争奪などが挙げられる。だが、何よりも重要なのは近年の食糧減産による供給不足の問題だと言われている。

b 市場価格の低迷による食糧の連年減産  
中国の食糧生産量は、99年から減少に転じ、03年に4億3,067万トンとピーク時の98年の5億1,230万トンに比べ15.9%も減少した(第1図)。中国の年間の食糧需要量は約4億8千万トンから5億トンの間と推計されているため、食糧の生産量が需要を下回った年は、00年以降4年もあった。この期間は輸入も抑えられたため、不足部分

第1図 中国の食糧生産量の変化



資料 『中国統計年鑑』等

は備蓄の取り崩しに頼っていた。

食糧生産が連続して減少している最大の要因は、食糧価格が連続して低下し、農家の食糧生産意欲が損なわれたことである。これまでの10年間、中国は「食糧の価格暴騰 増産 供給過剰 価格下落 減産 供給不足」というサイクルを繰り返してきた。

92年ごろから食糧の消費者価格が大幅に上昇した。食糧価格を安定させるために、中国は94～96年の間に政府の食糧契約買付価格を約80%引き上げ、その後市場価格より高い保護価格（目標価格）で政策的に食糧の買付を続けた。それと同時に、各省の食糧増産を図る食糧の「省長責任制」という強制的な行政手段も取り入れた。

この価格支持政策および行政手段により、食糧生産は95年から98年まで連続4年の増産となった。また、95年から増産に転換したにもかかわらず、同年食糧の輸入は約2千万トンと史上最大規模に拡大し、96年も引き続き1千万トン以上の輸入を行った。

その結果、食糧の供給は需要を大幅に上

回り、国内の食糧市場価格は97年から03年半ばまで下落の一途をたどった。こうした穀物およびその他農産物価格の連続低下は、農家の穀物作りの利益と意欲を大きく損ない、食糧生産の連年減少につながった。

(注1)「胡錦濤：『四傾斜』扶助糧食主産区」(2004)、中国農業科技信息网04年3月17日

### (3) 2004年の力強い食糧増産策

食糧の増産に関して、中国政府は04年に入ってから、作付面積は1億ha以上を確保すること、単位面積当たり収穫量は1ha当たり4,545kg（前年比165kg増）以上を確保すること、生産量は4億5,500万トンを確保すること、という三つの目標を掲げた。

こうした目標の達成に向けて、中国はいくつかの重要な措置を採り入れた。食糧生産農家に対して、直接支払いを導入する、食糧生産地での農業税の減免を強化する、厳格な耕地の保護制度を実施し、耕地の質を高める、優良品種の使用に対する補助を強化する、農業生産資材の価格を安定させる、重要食糧に対して最低買付価格制度を実施するといった諸施策である。

今回の食糧増産措置の特徴について、まず第一は、直接支払いの実施を通して明確なメッセージを農家に伝え、農家の食糧栽培意欲を高めたことが挙げられる。直接支払いについては後述する。第二は、全国ではなく、食糧生産地に絞って効率的に行うことである。中央財政による直接支払いは、

中国食糧生産量の約7割，食糧流通量の約8割を占める中部地域13の食糧主要生産省・自治区に集中して行われた。農業税の減免措置も中部の食糧生産地で強化された。この2点はいずれも94～99年までの食糧増産措置とは異なる。

「厳格な耕地の保護制度を実施する」措置が打ち出された背景には，97～03年の7年間に中国の耕地面積が1億ムー（約666万ha，日本の01年の総耕地面積は476万ha）

減少したという深刻な事情があった。96年に19.51億ムー（1.3億ha）あった耕地面積は，各種開発区の急増により，03年に18.51億ムー（1.23億ha）へと激減した。これに対し，04年上期から半年間，耕地の非耕地転用に関する審査を停止したと同時に，開発区に対する整理を強化した。04年上期で，全国で3分の2以上に当たる4,735の開発区が撤廃され，新開発区面積の68%に当たる5万8千ha以上が減らされ，169haの開発区面積を耕地に戻して農産物を作るようになった。<sup>(注2)</sup>

これらの措置が奏効し，04年の食糧生産量は前年比約6%の増産になる可能性が出てきた。<sup>(注3)</sup>

(注2)「回良玉：政府措施顕効 食糧生産出現重要転機」(2004)，新華社ネット04年8月27日，「我国上半年核減開発区4735箇」(2004)，人民日報04年7月20日

(注3)(注2)に同じ

#### (4) 食糧貿易戦略の転換

中国の食糧貿易は，97～03年の間，大豆

第2表 品目別の食糧輸出入動向

(単位 万トン)

	コメ		小麦	トウモロコシ		大豆		食用植物油
	輸入	輸出	輸入	輸入	輸出	輸入	輸出	輸入
1985年	31	102	541	9	634	-	114	4
90	6	33	1 253	37	340	-	94	112
95	164	5	1 159	518	11	29	38	353
96	76	27	825	44	16	111	19	264
97	33	94	186	0	661	288	19	286
98	24	375	149	25	469	319	17	206
99	17	271	45	7	431	432	20	208
00	24	295	88	-	1 047	1 042	21	179
01	27	186	69	4	600	1 394	25	165
02	24	199	63	1	1 167	1 132	28	319
03	26	262	45	1未満	1 639	2 142	27	436
04.1～6	38	75	273	1未満	163	894	20	335

資料 『中国統計年鑑』各年，月次『中国海関統計』

を除けば，大幅な出超となっている。WTOに加盟したこの2年間もこうしたスタンスが変わらなかった(第2表)。

近年の食糧輸入減の主な要因は，アメリカ等の穀物減産により国際穀物相場が大幅に上昇したことに対し，中国国内の穀物相場が逆に下落したためである。一方，トウモロコシとコメの大規模な輸出は，国内相場が低迷している上に在庫が豊富にあり，それにWTO加盟前の輸出補助金，加盟後の輸送費と税制の優遇が行われたことによるものである。

こうした輸入抑制，輸出促進の食糧貿易戦略は，04年に明らかな方向転換がみられた。そもそも，国の外貨不足の問題が解決された以上，助成金をつけて輸出することが，財政力の乏しい途上国の中国にとって適当かどうかの疑問があった。穀物を直接に輸出するより，畜産物等の形で輸出したほうが中国にとって有益になるものとみられる。また，穀物，特にトウモロコシは現

在，飼料の原料にとどまらず，医薬品およびエタノール燃料の原料として需要が急速に増えつつある。

04年上期，中国は6年ぶりに穀物の純輸入国となり，昨年同期の748万トンの純輸出から73万トンの純輸入に転じた。個別にみると，トウモロコシの輸出は165万トンと前年同期比75.6%減，コメは75万トンと同35%減といずれも大幅なダウンとなっている。それとは対照的に，コメの輸入は同111.7%増，小麦は1,538.3%増と驚異的な増加をみせている。

もちろん，大豆は違う。04年上期は，国際相場の暴騰，ブラジル産大豆の品質の問題などにより，輸入のスペースは一時緩やかになったが，それでも894万トンを入力し，前年同期比11.9%減にとどまった。

## 2 食糧生産農家への直接支払い

### (1) 直接支払いを導入したきっかけ

農家への直接支払いは，農家人口の少ない国力の強い先進諸国が実施している農家所得支持制度である。農家人口がまだ約6割を占める途上国の中国も，先進国の経験を参考にして，部分的に農家への直接支払制度を導入することになった。

実は，直接支払いのテストは，02年から安徽省，吉林省，湖北省，湖南省，河南省の一部の市と県で行われ始めた。03年に安徽省の全域にテストが広げられ，他の省もテストの範囲を拡大した。さらに，04年に西部地域の一部の省・自治区を除けば，全

国大部分の地域でテストを展開するようになった。

中国が，直接支払いを導入したのは，食糧流通体制の改革を促進するためであった。04年に，中国は農政の懸案の一つである食糧流通体制の全面的市場化改革に踏み切った。食糧生産農家の生産意欲と所得を守るために，食糧流通段階の利益が農家に及ばない流通体制の改革が避けて通れなくなったのである。

食糧の需給バランスの角度から，中国は食糧生産地，消費地，需給バランスの取れた地域という三つのエリアに分けられている。食糧生産地は供給過剰の省・自治区を指し，黒龍江，吉林，遼寧，内モンゴル，河北，江蘇，安徽，江西，山東，河南，湖北，湖南，四川という中部地域の13の省・自治区である。この13の食糧生産省・自治区は，中国の耕地面積の65%，食糧生産量の70%を占め，流通している食糧の80%を提供している。<sup>(注4)</sup>食糧消費地は，需要オーバーの省・市を指し，主として浙江省，上海市，広東省，福建省，海南省，江蘇省，北京市，天津市などの沿海地域をいう。需給バランスの取れた地域は，新疆，チベット，青海省，陝西，甘肅，寧夏，雲南，貴州，広西等を含む西部地域をいう。

三回目になる今回の食糧流通体制改革は，食糧の生産地に絞って実行している。食糧生産地においても，食糧の買付と販売における国有食糧企業の独占を破り，民間企業の参入を認めると同時に，食糧価格の形成は市場の需給状況にゆだねることを目

指している。実は、この食糧流通体制の改革は既に01年から、浙江省、上海市、広東省、福建省、海南省、江蘇省、北京市、天津市という沿海の8つの消費地で行われてきた。04年に、消費地でのテストの経験を踏まえて、食糧の生産地に及ぶ全面的な食糧の買付と販売体制の市場化改革に突入したのである。04年6月4日に国务院令として今回の改革方針を定める「食糧流通管理条例」が公表され、即日実施されることになった。<sup>(注5)</sup>

この「食糧流通管理条例」は、初めて直接支払いの導入に言及した。「国务院と地方政府は、食糧リスク基金制度を設立・整備する。食糧リスク基金は主として、食糧生産農家への直接支払い、食糧の備蓄、食糧市場の安定等に使う」と第二十七条に定められた。

(注4)「杜青林：着力構建食糧生産的長効機制」(2004),『求是』雑誌(04年10月)

(注5)それと同時に、98年6月6日の国务院令「食糧買付条例」と、98年8月5日の国务院令「食糧買付と販売の違法行為の処罰措置」は廃止された。新華ネット、04年6月4日

## (2) 直接支払いと食糧流通体制改革の関係

では、直接支払いは食糧流通体制の改革とどういう関係があるか。

中国は、食糧の市場価格が低迷していた98年から、年間数百億元の補助金を出して、食糧生産農家の生産意欲と所得を守るために、市場価格より高い「保護価格」(目標価格)で食糧の買付をしていた。98年の食糧市場価格の低迷は、92~93年の国内食糧

価格の高騰を解消するために94~96年の買付価格の引上げと強制的行政手段を使って食糧の増産を図ってきた結果、大增産後に自然に発生したものである。

98年からの政府による「保護価格」での食糧買付は、中国のはじめての農業補助だと言える。<sup>(注6)</sup>しかし、この保護価格での買付は、中国の食糧流通体制の問題により、補助金がほとんど農家に行かずに、流通段階の非効率な国有食糧企業への補助になってしまった。

それは、いわゆる補助効率が低いという問題である。食糧生産地では、04年まで食糧流通体制の市場化改革を行わずに、政府による食管制度を実施してきた。食糧の買付、保存と販売は国有食糧企業に委託して、買付資金や倉庫代、管理費等は、全部政府が支払うことになっていた。国有食糧企業は食糧を買付して倉庫に入れば、政府の支払いになっている倉庫代や管理費等を稼ぐことができる。その関係で、国有食糧企業は、倉庫に食糧をため込むことに熱心で、販売には熱心ではなかった。結果として、食糧の在庫水準が高い状況が続き、そのうち変質して食用として使えなくなったものが多くなり、食管赤字も大きく積み上がってきた。さらに、国有食糧企業の市場シェアも低下をたどってきた。

また、市場価格より高い「保護価格」での買付についても、国有食糧企業は農家の食糧の品質を低く評価したりする等、何らかの方法で農家に支払うべき補助の大部分を手元にとどめるようにしていたと言われ

る。もともと、「保護価格」での買付は、どれくらい補助しているか、市場価格がどれくらいになっているかを分けずに一体化した価格になっている。このため、農家にとって、本当に補助されているか、またどれくらい補助されているかは不明であった。

言いかえれば、独占状態にある国有食糧企業へのコントロールが十分に機能しなかった等の要因により、政府の補助は実際に主として国有食糧企業への補助になってしまい、農家が得られるものがわずかにとどまっていた。国が100元の補助を行った場合、農家が得られたものはそのうちの14元(注7)しかないという調査結果がある。安徽省は毎年40億元の財政資金を食糧買付に助成していたが、そのうち農家に入ったのはわずか10分の1の4億元だけであった。(注8)

こうした非効率な食糧流通体制の改革を促進するために、また助成の効率を改善して農家の所得を引き上げるために、国有食糧企業の独占的状況を改革すると同時に、補助額を明確に示す必要があった。それで04年に生産地の食糧流通体制の改革とともに、農家への直接支払いを実施することになった。言いかえれば、実質的にはほとんど国有食糧企業に入った食糧への補助を農家に回して、国有食糧企業を自立させる改革である。

(注6) 80年代から、政府に売り出す食糧に対して、一定の比率で市場価格より低い値段の化学肥料を農家に提供していた。これは、補助のようにみえるが、当時は食糧統制の時代であり、食糧の価格が低く抑えられたため、実質の補助ではない。

(注7) 「全面放開糧食收購市場：事関全局的的重大

改革」(2004),徐京躍,新華ネット04年6月3日  
(注8) 「農業補貼的政策轉型与具体操作」(2004),  
國務院研究室副局長郭瑋 04年8月16日

### (3) 直接支払いの資金源

直接支払いは、現在、中国の財政予算科目に入っていない。直接支払いの資金は「食糧リスク基金」を使っている。「食糧リスク基金」はそもそも政府が備蓄と市場調整のために買付した食糧の保管に関する費用、いわば流通段階の各種費用と損失を補填するための資金であった。04年の食糧流通体制の改革によって、「食糧リスク基金」に直接支払いの機能が追加された。しかし、「食糧リスク基金」の規模が小さいこと、中央政府の拠出比率が40%と低いこと等は問題となっている。

中央財政は、04年に直接支払いの資金として116億元を出したが、全国にばらまくのではなく、そのうちの103億元が中部地域の13の食糧主要生産省・自治区に集中的に向けられた。04年9月30日まで、中部地域の13の省・自治区は既に102.86億元の直接支払いを行い、全国29の省・自治区はトータルで予定の支払総額の96%に当たる112億元を支払った。(注9) 財政部の調査では、全国6億人に近い食糧栽培農家はこの政策の恩恵を受け、13の食糧生産省・自治区の13,892万戸の農家は1戸当たり平均74元の増収、1ha当たり300元の助成になっている。(注10)  
(注11)

今年の直接支払いは、食糧消費地と需給バランスの取れた地域にはわずかししか支払わなかったが、これらの地域は地方財政で行ってよいことになっている。沿海地域は

第3表 2004年食糧直接支払いの地域差

省 (自治区,直轄市)	支払総額 (億元)	支払基準 (元/ムー,元/kg)	支払いの食糧品種	支払い範囲 (面積または人口規模,比例)
北京	1.1	50~60元/ムー	小麦,コーン	すべての食糧生産者
天津	0.1	10元/ムー	小麦,水稲,大豆	すべての食糧生産者
河北	6.03		小麦,コーン	栽培面積の80%
山西	1.1	・小麦:10元/ムー ・コーン:5元/ムー	小麦,コーン,大豆	すべての食糧生産者
内モンゴル	5.0	0.06元/kg	コーン,小麦,水稲	5つの食糧主要地
遼寧	5.08	18.82元/ムー	コーン,小麦,水稲,高粱,雑穀	すべての食糧生産者
吉林	13.69	0.083元/kg	コーン,水稲,大豆	すべての食糧生産者
黒龍江	18.52	15元/ムー	水稲,大豆,小麦,コーン	すべての食糧生産者
上海	1.0	60~80元/ムー	水稲	すべての食糧生産者
江蘇	6.12	20元/ムー	水稲	省の財政は契約栽培面積に
浙江	0.2	10元/ムー	水稲,菜たね	実際の栽培面積
安徽	6.91	・小麦:0.11元/kg ・中晩稲:0.09元/kg	小麦,中晩稲	すべての食糧生産者
福建	0.16	0.08元/kg	水稲	契約の食糧栽培農家
江西	4.8	0.08元/kg	水稲	契約の食糧栽培農家
山東	7.29		小麦	主要食糧生産県
河南	11.6	12.3元/ムー	小麦,水稲	主要食糧生産県
湖北	5.66	・早稲:10元/ムー ・中稲:15元/ムー	水稲,小麦,コーン	すべての食糧生産者
湖南	4.34	11元/ムー	水稲	すべての食糧生産者
広東	1.0			大規模食糧生産農家
重慶	0.25	10元/ムー	水稲	2か所の実験基地に限る
四川	5.0	0.13元/kg	水稲,小麦,コーン	すべての食糧生産者
貴州	0.25	5元/ムー	ハイブリッド米	32の市,県
陝西	1.49	0.033元/kg	小麦,コーン,水稲	28の主要食糧生産県
甘肅	1.0	2.47元/ムー	制限なし	すべての農家
寧夏	0.32	10元/ムー		主要生産市,県
新疆	2.0	0.2元/kg	小麦	小麦販売者に限る

資料 「我国糧食直接補貼的地区差異及其存在的合理性」(『中国農村經濟』2004年8月号)

(注)1 表の中には広西、海南、雲南、チベット、青海省等省・自治区が入っていないが、これらの省・自治区はまだ直接支払いを実施していない。

2 吉林省の支払額は以下のデータから計算した。

公開資料により、吉林省食糧総合生産量は2,250万トンであり、そのうち売り出す食糧は約1,850万トンである。この1,850万トンから雑穀雑豆200万トンを差し引いてから、1,650万トンの三大穀物の商品量となる。1kg当たり0.083元の支払基準であるため、吉林省の支払総額は少なくとも13.69億元となる。

3 1ムーは、6.66a、0.066(1/15)haである。

財政力が豊かであるため、支払額が多い。西部地域は財政力が弱いため、直接支払いを行っても支払額はわずかにとどまっております、まだ実行していないところもある(第3表)。

(注9)「財政部長金人慶：糧食直補，政策到農民滿意」(2004)，『人民日報』04年10月14日

(注10)(注9)に同じ

(注11)「多予少取」：中国重視糧食安全」(2004)，中国經濟時報04年10月12日

#### (4) 食糧生産をターゲットに

直接支払いは、農家の所得を支持しながら食糧流通体制の改革を促進するために動き出したが、03年末から国内食糧価格の上昇により食糧供給に対する懸念が強まってきたため、現在では、食糧の増産が直接支払いの最大の目的になっている。これは、生産と切り離れた農家の所得支持という他の先進国の直接支払いとは異なる。

現在の直接支払いはまだテストの段階であり、全国一律の方法はない。各省は省内の状況によって方法を定めるが、大きく分けると主として3種類ある。

第一は、農家が国有食糧企業に売り渡した食糧の種類および量にしたがって、買付価格に一定の額を上乗せして支払う方法である。第二は、食糧または指定品種の食糧の生産量または栽培面積に対して一定の額を補助する方法である。食糧を作らない農家は補助が得られない。第三は、食糧生産と関係なく、農地の面積、課税面積または課税額に比例してすべての農家に均等的に助成する方法である。

現段階、河南省や江西省と安徽省は、第三の方法を使っているが、他の大部分の省・自治区は第一か第二の方法を実施している。<sup>(注12)</sup>

第一の方法のねらいは、以下のとおりである。改革前の一本化した保護価格を市場価格と市場価格以外の補填価格という二本の価格に分け、農家から食糧を買い付けるとき市場価格で買い付けるが、同時に市場価格に上乗せした価格の差額を補填する。

これは実質的に改革前の「保護価格」という価格支持制度とあまり変わらないが、変わったのはどれくらい補填したか明確に農家に示した点である。これにより、価格の形成は市場の需給にゆだねる一方、食糧生産を支持するという政府のメッセージも農家に伝えるため、補助の効率が高められるとみられる。

しかし、この方法は国有食糧企業に売り渡すという条件が付いている。これは、その他の流通企業を不公平に扱うだけではなく、国有食糧企業の独占的地位を維持することになり、流通段階の利益を農家に分けるという食糧流通体制の改革を先に伸ばしてしまう可能性がある。たとえば、この方法を実施している湖北省は一部の地域で、国有食糧企業に売り渡した食糧は補助を含めても、市場で売る価格とあまり変わらないか、市場価格より低いという状況が発生している。<sup>(注13)</sup>

第二の方法は、食糧を増産させるという政策の意図を明確に農家に伝え、効率的なやり方だと評価されている一方、反論も少なくない。食糧の生産量や栽培面積を常に把握する必要があるため、実行コストが高い。食糧増産だけを刺激することは、資源条件に基づく農業構造調整を妨げるだけではなく、「豊作 食糧市場価格の下落 農家の食糧販売難と収入減」というわなに再び陥ってしまうリスクを蓄積することになる。

第三の方法は、食糧生産と関係なく、全農家に支払っており、所得支持という先進

国の直接支払いに近いものであり、公平、明瞭、実行コストが比較的安いというように評価されている。一方、1戸当たりの支払額がさらに小さくなる問題、農産物を作らなくてももらえるというモラルハザードの問題、農家人口が多く財政力の弱い中国にはこうした全農家向けの所得支持がまだ早い、等の指摘がある。

(注12)「農業補貼的政策転型与具体操作」(国务院研究室副局長郭璋)によると、第一の方法を実施している省・自治区は、河北省、新疆、湖北省、浙江省、四川省、貴州省などがある。第二の方法を実施している省は、江蘇省、広東省、湖南省等省があり、河南省、江西省と安徽省は第三の方法を実施している。

(注13)「農業補貼的政策転型与具体操作」(2004)、国务院研究室副局長郭璋04年8月16日

#### (5) 直接支払いの抱えている課題

##### a 基準がない

直接支払いは、財政の予算科目に入っておらず、合理的な支払基準もない。つまり、支払う必要に応じて予算を確定するというわけではない。食糧生産地は食糧リスク基金の中央拠出分を使うことになっているので、中央が拠出した金額によって支払いの基準を作っている。中央の拠出金は食糧生産農家の数からみれば、ごくわずかである。今後、増えるかどうか不明である。

##### b 地方保護主義

地方財政を使う北京や上海等沿海地域の省・市は、他の省より数倍もの高い支払いを行っている。これは、地域格差を拡大しているだけではなく、食糧生産とその他の農産物の収益率を大幅に変えてしまってい

る。現実に、環境保護のため補助金をもらって植林したところも、その補助金が食糧生産の直接支払額に及ばないため、木を伐採して食糧の栽培に転じた農家も現れた。

北京や上海等沿海地域は、もともと食糧の消費地であるが、過度な食糧生産の刺激によってこれらの消費地でも食糧が増産されている。これは、比較優位に基づく農業の構造調整と全国统一市場の形成に不利に働くということだけではなく、来年の供給過剰による価格の下落、農家の豊作貧乏というリスクをもたらす、食糧の生産と市場の変動幅を一層拡大することになる。

##### c 固定した支持制度になるかどうか

04年の国内食糧市場価格は、前年より約3割高くなっているにもかかわらず、直接支払いは依然として実施された。これは、直接支払いは、価格と関係ない固定支払いになっていることを意味する。ただし、これは、03年末からの供給逼迫と農家の所得低迷状況を改善するために実施したものであり、今後固定した制度になるかどうかについては不明である。WTO加盟により、農産物の関税が大幅に引き下げられ、またASEANとのFTAも迫ってきている。開放した状況の下では、国内の農産物価格の上昇を維持することは難しく、農家の生産意欲の維持と所得低迷を改善するために固定した直接支払いは必要だとみられる。この場合、財源をどう確保するかが問題である。

d 価格支持制度を維持するかどうか

直接支払いは、市場価格より高い「保護価格」での買付に取って代わって実行するものだという考えがある。しかし、現段階、直接支払いは金額が小さいため、中央財政が集中的に支出した中部13の省・自治区でも、食糧生産農家1戸当たり74元しかない。この金額は、農家の所得支持には不足だと言わざるを得ない。逆に、豊作による食糧市場価格の下落は農家への打撃がよほど甚大である。

この場合、市場価格より高い目標価格での買付、いわば価格支持制度が欠かせないとみられる。価格支持制度はWTOにおいて削減対象となる黄の政策であるが、WTO加盟時、中国の国内農業助成の上限が農業生産額の8.5%と定めたため、この枠内なら問題ない。問題は、こうした制度を実施する時、国有食糧企業に独占させることを慎重に考えるべきである。もちろん、市場価格の暴落を防ぐために、過度な食糧生産を刺激する政策はそもそも避けるべきである。

e 価格下落と市場変動幅拡大のリスク

現在の直接支払いは、北京や上海等沿海地域の極端な食糧生産刺激策が象徴するように、既に農家の所得支持ではなく、食糧増産を第一の目的にしている。これは、03年末からの国内食糧価格の上昇により食糧を増産しなければならないという認識、また中国の財政力が弱いため、限られた財源は最も重要な農産物の食糧生産に集中すべ

きという考え方に起因している。

しかし、これらの考え方は、中国はいつたいどれぐらいの食糧が不足しているか、食糧増産後の市場がどう反応するか、農家の所得にどのような影響をもたらすか等について考えていないようである。次第に強化された増産措置により、04年の食糧生産は少なくとも前年より6%以上の増産になるのがほぼ確実となり、また輸出減と輸入増という貿易戦略の転換も同時に行われている。今年の国内の食糧供給が大幅に増える可能性が高まってきた。

こうした状況になると、食糧の市場価格が一転して下落していくことが容易に想像できる。食糧市場価格の下落による農家の収入減は、この直接支払額よりはるかに大きくなる可能性がある。これまで農家は何度も「豊作貧乏」を経験してきた。

こうなった場合、可能性のあることは、98年から実施した市場価格より高い保護価格での食糧買付の再開である。その場合、「中央備蓄食糧管理公司」が実行することになるが、その支店数および倉庫数が限られるため、最終的にはやはり普通の国有食糧企業に委託して買い付けることが考えられる。これは、そもそも改革に抵抗してきた国有食糧企業が一番望んでいたことである。こうなると、これまで大量に発生してきた農家に対する不公平な取り扱いが再開し、改革は計画通りに進まないリスクがないとは言い切れない。

### 3 農業税の減免に伴う 農村行政体制の改革

#### (1) 依然として差別的税金が課されている中国農業

世界のほとんどの国は、農業に対して専門の税を徴収していない。農家への徴税はその他のサラリーマンと同様に所得税等だけで、農産物への徴税はほかの工業製品と同様に流通段階での消費税だけである。また、先進諸国はいずれ優遇税制等の措置で農業と農家に手厚い助成を行っている。

しかし、中国は依然として「農業税」という名前で、農家に対してほかより重い税金を課している。00～03年の第一段階の農村税金費用制度改革（税費改革）まで、農家には税金のほかにも多様な名目の費用を徴収していた<sup>(注14)</sup>。これは、もともと低い農家の所得をさらに押し下げ、都市住民との所得格差を大幅に拡大させただけでなく、中国の農産物の生産コストを相対的に押し上げ、その国際競争力を弱め、海外からの農産物の輸入増と中国農産物の輸出競争力の低下を助長している。

(注14) 00年からの税費改革まで農家に課している税金と費用の負担については、阮蔚(2003)「WTO加盟1年目の中国農業の動き」本誌03年3月号を参照。

#### (2) 第一段階の税費改革のプロセス

農家の負担を軽減させるために、中国は00年から農家の税金と費用の負担制度を改革するようになった。この改革はこれまで

二段階に分けて進めてきている。第一段階は00～03年の間に行われた。

改革の主旨は、制度外の費用徴収を廃止することであるが、やり方としては、農業税の税率引上げの形で廃止された費用の収入を一部カバーし、また中央財政からも一部補填を行う。改革後の農業税率は、以前の農地平年生産量の3%から7%へ引き上げられ、それに村民委員会の経費に当たる部分として農業税の2割以内を加え、トータルで8.4%以内に統一した。それと同時に、農業特産税も8%に引き下げた。

この改革の実験は、まず00年に安徽省等で始まったが、中央財政の地方政府に対する移転支出の不足等により01年にいったんストップした。02年に中央政府は165億元の移転支出を増やし、河北、内モンゴル、黒龍江、吉林、青海、寧夏等全国16の省・市・自治区に拡大して実験を再開した。それに、早期開始した安徽省、江蘇省(01年)、浙江省と上海市(二者とも中央財政に頼らない自費改革)を入れると、20の省・市・自治区になった。そして、03年に、移転支出を305億元を増やして全国で実験されることとなった。

#### (3) 第一段階の税費改革の問題点

##### a 実質的に固定の農地税の性格が強い

改革後の農業税は、農地の平年の総生産量にしたがって徴税している。この総生産量には農家が販売するものもあれば、自家消費のものおよび種子なども含まれる。言い換えれば、同年の粗収入から生産コスト

を全く引かずに徴税されることになる。その結果、農産物の販売価格低下により赤字になっているにもかかわらず、借金して税金を払う農家も出ている。

世界各国では、農業に対する徴税は、農産物の流通過程で行うか、農家の所得に対して行う。中国現行の農業税は、農産物の流通過程での消費税でもないし、農家の所得に対する徴税でもなく、実質的に固定的な農地税の色合いが強い。特に、農業税の徴税基準のなかには、生活に必要な基礎控除はないし、医療費や年金等の控除もない。また、生産に必要なすべてのコストも控除されない。

#### b 実質の税率が高い

上述したように、改革後の農業税率は8.4%（村民委員会の附加1.4%を含む）になった。中国は約3億3千万人の農業労働力を抱えているため、農業労働力一人当たりの耕地面積は日本の3分の1にすぎない0.39haである。結果として、農家の生産された穀物の商品化率は約40%にとどまっている。これに基づき7%の税率で計算すると、実質の農業税率は17.5%になる。また、企業の場合、原材料や設備などを購入するとき、流通段階の税金を差し引くことになっているが、農家は化学肥料や農薬、種子などを購入する場合、税金の控除はできない。これを考慮すると、農産物への税率は実際には約21%にもなると中国国家税務局副局長の許善達<sup>(注15)</sup>は指摘している。中国で工業品に徴収している流通段階の増値税はい

ま17%と農産物への実質税率より低い。

#### c 税金の負担が不公平

改革後の農業税制は、確かに農家へのむやみな費用徴収をなくして、全体として農家への負担を軽減した。各種サンプル調査などにより、02年に税费改革がなされている地域の農家一人当たりの負担は、改革前と比べ平均して約40%、金額的には約40元<sup>(注16)</sup>の軽減となった。しかし一方、この農業税制は、農村内部、また農家とサラリーマンとの間に二重の不公平を生じている。

前者の農村内部の税制不公平については、改革前の農家負担は一部が農地の面積によって徴収され、一部が頭数で割って徴収されていた。改革後は、農地を請け負って生産している農家だけが負担することになった。これにより、家族の人数が多く農地が少ない農家は、その負担が軽減されたが、家族の人数が少なく農地が多い農家は、負担が重くなった。つまり、改革後の農業税制は、兼業農家の負担を軽減したものの、専業農家の負担を相対的に加重した。

後者の農家とサラリーマン間の税制不公平については、サラリーマンの所得税は800元を超えた部分、また都市部の個人経営者に徴収する増値税は月間の販売額が600~2,000元を超えた部分に対して、累進税が課されるが、農業税はこうした免除額を一切設けておらず、自家消費の分も種子等再生産用の分も、また凶作の場合でも、農地の平年の生産量にしたがって全額徴収される。これは、税収の公平原則と全く相

反している。

(注15)「農業税制改革目標確定」(2003), 中国農網03年2月11日

(注16)「2002年の農村税費改革テストの成果, 問題と提言について」(2003), 『中国経済時報』03年2月2日

#### (4) 第二段階の農業税制改革

上述したように, 中国は農業に課す税金が実質的に依然として農業以外の産業より重い。真に農家の負担を軽減するには, まず, 農業を差別する税制を廃止し, 農村部と都市部の税制を統一することが欠かせない。

そこで, 04年に中国は第二段階の農業税制改革に突入した。方針としては, 04年から農業税を毎年平均1ポイントずつ引き下げ, 5年以内に農業税を廃止させる。また, 04年から, 農業特産税(葉タバコを除く)を廃止する。

04年の改革内容を少し詳しくみると, 以下ようになる。食糧生産地の農家のインセンティブを引き出すために, 黒龍江省と吉林省の二つの省で農業税廃止の改革を実験する, 河北, 内モンゴル, 遼寧, 江蘇, 安徽, 江西, 山東, 河南, 湖北, 湖南, 四川という中部地域の11の食糧生産省・自治区で, 農業税の税率を3ポイント引き下げ, その他の地区では農業税の税率を1ポイント引き下げる。また, 上述した葉タバコを除く農業特産税を廃止する。

食糧生産地の農業税減免による地方財政の不足を補うために, 04年に中央財政は510億元の移転支出(地方交付金)を充てた。<sup>(注17)</sup>

04年の改革ではすでに大きな成果が現れ

<sup>(注18)</sup>ている。まず, 農業税を廃止した省・市は, 吉林省と黒龍江省のほかに, 北京市と天津市がある。上海市は, 農民に対して(農業関連企業を除く)農業税を免除した。また, 16の省にわたる268の県は農業税を免除した。全国の農業税は, 今年1~8月の統計では145.9億元と前年同期より62.63億元(30.04%)減, つまり, 農家の税金負担は前年同期より3割減少した。通年では, 農家の税金負担は280億元(うち農業特産税60億元)の軽減になるとみられ, また, 通年の農業税は約240億元になるとみられる。

将来的には農家だけに徴収する農業税を廃止してから, 農家に対して, 都市住民と同様の所得税を徴収することが考えられる。また, 農業税を廃止してから, 農産物に対して, 工業製品と同様な流通段階の増徴税を課すことが想定される。そのなかで, 農業を助成する角度からの, 減免や控除など各種優遇措置が望まれる。

(注17)「我国今年減輕農民農業税収負担280億元」(2004), 新華ネット03年10月20日

(注18)「中央作出決定取消除煙葉外的所有農業特産税」(2004), 新華ネット04年10月22日, 「農村税費改革使我国農民減負達30%以上」(2004), 新華ネット04年10月21日

#### (5) 農業税の廃止に伴う農村行政体制の改革

農家に重い税金負担を強い最大理由は二つある。一つは中国の各段階の行政に課せられている機能とその財政基盤のアンバランス, もう一つは農家によって養われる公務員が多すぎることである。農業税制改革を成功させるには, この二つの改革が

避けて通れない。一つ目の問題については、拙稿「WTO加盟1年目の中国農業の動き」(本誌03年3月号)に述べたため省略するが、ここでは、二つ目の農村行政体制について少し詳しく考察してみる。

#### a 農村行政体制の改革

農業税が廃止されたら、農村行政体制も改革せざるを得ない。農村行政体制の改革は、簡単にいうと、末端の郷鎮政府の大幅な統廃合により財政資金で養う人の数を減らすことである。郷鎮政府は83年に崩壊した人民公社から転換してきたものであり、郷鎮政府の独立した財政も83年以降、各地の郷鎮政府内で作られてきたのである。その後、郷鎮政府のなかで給料をもらう人の数は急速に膨張してきた。

中国で一人の官吏を養うのに必要な人員数は、漢の時代は約8千人、唐の時代は約3千人、清の時代は約1千人であったが、80年代の半ばになると67人に縮小してしま(注19)った。98年になると40人に縮小した。さらに現在は約30人になったとも言われる。(注20)急速に増えた「官吏」の大部分は郷鎮政府に属している。

農家からのさまざまな公的徴収により得た資金の相当部分は、この膨大な郷鎮政府の運営費用に充てられている。第4表は税費改革によって変化した郷鎮政府の税収項目であるが、02年の税費改革までさまざまな名目の税と費用が徴収されていた。02年

第4表 郷鎮政府の税収項目の変化  
(農業税廃止の改革を行っている黒龍江省、吉林省のケース)

2002年の税費改革まで	2002年の税費改革後	2004年3月 農業税廃止後
農業税 農業特産税 と畜税 工商業税収 郷鎮「五統」(注1) 村「三提留」(注2) 「黒地」収入(注3) 教育費徴収 政府性基金 各種制度外費用徴収 その他...	農業税 農業税附加 農業特産税 工商業税収 「黒地」収入	工商業税収 葉タバコ特産税

資料 各種資料から筆者作成

- (注)1 「五統」とは、郷鎮政府が徴収する教育費、道路建設費、計画出産管理費など5種類の費用を指す。  
2 「三提」とは、村民委員会が徴収する公的積立金、公益金、行政管理費を指す。村民委員会が行う各種行政サービス(集団所有の土地・財産の管理、保健・環境衛生事業、計画出産の管理、治安維持、橋梁・道路の整備など)のための費用である。  
3 「黒地」とは、農業税が国の財政収入に入っていない農地を指す。その土地を使用している農家は農業税を払っているが、その税金は国の財政収入に入らずに、郷鎮政府や村民委員会の運営費に充てられていた。

後に大幅に簡素化したが、それでもトータル8.4%の農業税、8%の農業特産税が課せられていた。

郷鎮企業などが発達していない中部地域の大半の農村エリアでは、工商業税収がわずかなだけで、郷鎮政府の税収の大半は農業関連税だと言われる。農業税と農業特産税が廃止されたら、郷鎮政府の財政は崩壊することになる。また、これまで約6割の郷鎮幹部の仕事は農業関連税金の徴収であるため、農業税が廃止されたら、この人たちの仕事もなくなる。(注21)そこで、郷鎮政府の大幅な縮小および統廃合が自然に求められる。そうしないと、農家への負担増に跳ね返るのは時間の問題である。

#### b 黒龍江省の例

ここでは、農業税の全面的廃止をテストしている黒龍江省を例にして、その郷鎮政

府の改革状況をみてみる。<sup>(注22)</sup>

黒龍江省は、04年6～8月に4つの県を選んで、先行して改革のテストを行い、経験のある程度蓄積してから、9～12月に134の県に広げてテストを行っている。05年1～3月までその改革を完成させる計画である。

改革の中身は主として、組織と人員を削減して郷鎮政府を大幅に簡素化すること、農村の小中学校の教師を減らして、農村の義務教育の責任を県政府に譲ること、郷鎮の財政と税務所を廃止して県財政局直轄の農村財政所を設けること、である。

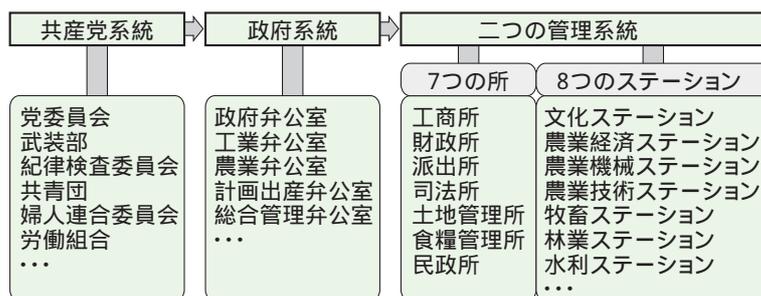
中国の郷鎮政府は、第2図が示すように、いくら小さくてもほとんど三つの系統を備えている。共産党系統、政府系統、二重の管理系統である。こうした煩雑な組織図は、実は中央政府と省政府に対応して設けざるをえなかったものである。中央と省政府には、関連の部署が全部そろっているためである。

黒龍江省は、これら三つの膨大な系統を統廃合して、多くても三つのサービスセンターしか設けないという改革のプランを出

している。どういう三つのサービスセンターを設けるかは、各郷鎮の自主意思の選択による。たとえば、黒龍江省の克山県では、管轄内の郷鎮政府は「平安弁公室」「経済弁公室」「サービス弁公室」を設けている。富錦市と双城市は、「農業技術総合サービスセンター」「農村经济管理サービスセンター」と「畜産獣医サービスセンター」を設立している。蘭西県はもっとも大胆な改革を行っている。管轄内の郷鎮では、中間管理組織を完全に撤廃して、11～13の総合ポスト（兼任）を設けているだけである。たとえば、蘭西県の北安郷では、郷鎮政府は全部で18人からなり、そのうちの5人は郷政府の責任者と管理者であり、残りは党委秘書、組織委員、宣伝委員、共青団書記、婦女主任、政府秘書、人事科員、民政科員、計画出産科員、統計科員、交通と郷鎮建設科員、土地科員、教育・文化・衛生科員という13のポストだけである。

この農業税廃止に伴う農村行政体制の改革を推進していくには、黒龍江省は04年12月末まで郷鎮政府レベルでトータル1.8万の人員を削減しなければならない。改革をスムーズに進めるに、削減されるこの1.8

第2図 郷鎮政権の構成



万人に対して、3年間給料が支払われることになっている。一人当たり給料を年間1万元と少なく見積もっても、年間1.8億元、3年間5.4億元の改革コストになる。年間の財政総収入は247億元しかない黒龍江省にとっては、大きな負担だと言わざるを得ない。現在、農業税の廃止による減収分は、中央財政から移転されている。

(注19)『中国第三次人口センサス資料分析』(1987), 中国財政経済出版社

(注20)「推開配 改革要有周密政策設計」韓俊 (『財經』週刊, 04年10月4日号), 53頁。

(注21)「郷権之変」常紅暁 (『財經』週刊, 04年10月4日号) 42頁。

(注22)「郷権之変」常紅暁 (『財經』週刊, 04年10月4日号)

#### (6) 農村行政体制と関連する改革

農業税制改革を成功させるには、まず、農村の義務教育の問題を徹底的に改革する必要がある。今年からの改革では、もともと郷鎮政府にあった義務教育の責任・権限は、県政府に移譲された。しかし、中国の県政府の財源も大半は農業税に依存しており、財源が大変不足している。要するに、農村の義務教育の資金は中央財政と省政府財政に支出させなければ、農業税制改革と農村行政改革は成功しない。

もうひとつは、中央と省政府レベルの行政改革である。中央政府の行政部門が多く、しかも末端の郷鎮政府まで同じ構成を求めているというのが、中国行政体制の現状である。中国全体の行政改革が求められる。

最後に、中国は「中央 省 市 県 郷鎮」という世界で最も多い5段階の行政体制を具備しているが、こうした5段階の行

政体制が本当に必要かという問題がある。少なくとも郷鎮レベルでは、県政府の派出所だけで十分だという見方が多い。その代わりに、将来的に郷鎮では農家の協同組合等組織を作って、自治的対応を図っていくことが健全な姿であるかもしれない。もちろん、広い中国ではいきなり郷鎮政府を撤廃することは難しい。しかしながら、現実には郷鎮の統廃合は急速に進んでいる。郷鎮政府の数は、03年に3.8万と00年の4.37万に比べ1割以上も減った。

### 結びに変えて

04年の農政は、農家の所得増と食糧増産を求めて、改革を加速した。農業税減免の改革は、農家の負担を減らすことを通して農家の所得増に等しい貢献をしているだけではなく、郷鎮政府の大幅簡素化など農村行政体制の改革につながり、大いに評価できる。

一方の直接支払いは、明らかな食糧増産の効果をもたらしている。こうした場合、むしろ懸念すべきことは、豊作後の食糧市場価格の下落である。これまで中国は何度も「食糧市場価格の上昇 増産 豊作 市場価格の下落 農家の食糧販売難と収入減」というサイクルを経験してきたが、今回も再び同じわなに陥るのか。食糧市場価格の下落による農家の収入減は、直接支払額よりはるかに大きくなる可能性がある。そして、食糧増産と農家所得増の同時達成を求める政策の妥当性が問われる。現在の

中国では、二つの目標が相反して作用しがちであることを冷静に受け止めてからの効率的な政策が求められる。少なくとも、今年のような過度な食糧生産の刺激策は見直す必要がある。

< 主な参考文献 >

- ・ 李成貴 (2004) 「糧食直接補貼不能代替價格支持」 『中国農村經濟』 8月号
- ・ 趙德余, 顧海英 (2004) 「我国糧食直接補貼的地区差異及其存在的合理性」 『中国農村經濟』 8月号

- ・ 郭璋 (國務院研究室副局長) (2004) 「農業補貼的政策轉型与具体操作」, 中国農網 8月16日
- ・ 『中国第三次人口センサス資料分析』 (1987) 中国財政經濟出版社
- ・ 常紅曉 (2004) 「鄉權之变」 『財經』 週刊10月4日号
- ・ 中国社会科学院農村發展研究所 (2004) 『2003~2004年中国農村經濟形勢分析与予測』 社会科学文献出版社

(副主任研究員)

阮蔚 (Ruan Wei) ・ リャンウェイ)

