

# 第1章

## 農業問題の転換と農業保護政策の展開

池上 彰英

---

### はじめに

本章の課題は、中国における主要な農業問題の性格の変化と、それともなう農業政策の基調の変化を示すことにある。

一般に開発途上国では農業搾取政策が、先進国では農業保護政策がとられる。その背景には、低開発段階における工業化のための資本の原始的蓄積や（同じことだが）低価格での食料供給といった課題があり、中進国・先進国段階においては食料の供給過剰や農業の比較優位の低下が起これ、その結果として都市と農村との所得格差の拡大、農業者の相対的貧困化が進むといった事情がある。そこで本章は、まず第1節で経済改革後の食料消費や所得格差の動向について検討することで、1990年代に中国の農業問題の焦点が食料問題から農業調整問題に移行したことを示す。

中国において農業保護政策が本格化するのには、中国共産党第16回大会（第16回党大会）（2002年）以降の時期であるが、農産物価格政策に注目すると、1990年代後半にはすでに農業保護的な動きがみられる。もっとも、1990年代後半の穀物価格支持政策は途中で破綻したし、ほぼ同じ時期に政府財源が乏しい内陸農村では、末端政府が農民に課す税金や賦課金（いわゆる「農民負担」）が増大するという問題も存在した。この点で、農民負担の軽減と「三農」（農業、農村、農民）に対するさまざまな財政支出

の増大が並行的に進む、第16回党大会以降の状況とは明らかに異なる。そこで本章では、1990年代後半を農業保護の端緒期、第16回党大会以降を農業保護の本格期と位置づけ、第2節および第3節において、それぞれの時期における農業保護および農民負担を巡る政策の動向を整理する。

## 第1節 食料問題から農業調整問題へ

### 1. 速水農業問題論の枠組み

速水佑次郎は、速水[1986]およびその改訂版である速水・神門[2002]において、一国の主要な農業問題が経済発展段階に応じて変化し、それにもなって農業政策の性格も変化するという壮大な枠組みから、日本の農業問題および農業政策の変化を時系列的にあとづけるとともに、現在の世界各国の農業問題の態様を横断面的に比較している。

速水[1986]によれば、一国の主要な農業問題は、経済発展にともない、開発初期段階の「人口および所得の上昇につれて増大する食料需要に生産が追いつかず、食料価格が上昇し、それが賃金の上昇を通じて工業化・経済発展そのものを制約する」(速水[1986: 19])という意味での「食料問題」から、先進国段階の「過剰な資源が農業に投下されていることから農業生産要素の報酬率が低下してしまう」(速水[1986: 20])、「農業の労働が相対的に過剰となり、その所得が他部門と比べて相対的に低下する」(速水[1986: 54])という意味での「農業調整問題」に移行する。

また、本来なら食料増産のために多くの資金を農業部門に投入すべき開発途上国においては、工業部門に安価な賃金財を供給する目的や、工業化を推進するために必要な財政資金を確保する目的で、食料価格を低く抑えたり、輸出税を課したりするなどの農業搾取政策がとられる。これとは逆に、食料問題が解消した先進国では、しばしば食料の供給過剰や農業の比較優位の低下(したがって農業生産要素の報酬率の低下)が生じているにも関わらず、農産物価格支持や農業補助金などの農業保護政策を実施する

ことで、農業所得を人為的に維持・向上させ、農業から非農業への生産要素の移動を抑制する。すなわち、開発途上国においても、先進国においても、農業・非農業部門間の均衡を阻害する方向での政策がとられている。先進国において農業保護政策がとられる目的は、農業・非農業間（あるいは農村・都市間）における所得格差の拡大、農民の失業、農村から都市への急激な人口移動（したがって都市の過密と農村の過疎）などが、農民の不満を増幅させ、社会不安や政治不安が激化することを防ぐことにある。

速水・神門[2002: 25]は、低所得国段階から脱却した中所得国段階において、農業・非農業間の所得格差が急激に拡大する（農業者の相対所得が急激に低下する）、言い換えるならば農業者の相対的貧困化が進むとして、中所得国段階において支配的な農業問題を食料問題、農業調整問題と区別し、貧困問題としてカテゴライズしている。こうした分類に従うならば、現在の中国において支配的な農業問題は貧困問題にはかならない。しかしながら筆者は、ある程度農工間の産業調整（農業から工業への資源の移転）の進んだ先進国段階よりも、中進国段階においてこそ、農業調整問題は深刻なものであり、先進国と中進国の違いはただ手厚い農業保護政策を行うに足る財政資金を有しているか否かにしかないと考えている。そこで、本章では、速水・神門[2002]の「三つの農業問題」（食料問題、貧困問題、農業調整問題）という立場には立たず、速水[1986]の「二つの農業問題」（食料問題、農業調整問題）という視角から、現段階の中国の農業問題について考えてみたい。

## 2. 食料問題の解消

筆者は、池上[1997]において、1980年代後半以降の中国において食料問題が重要性を低下させつつあることを、また池上[2007]において、2000年代初頭の中国の農業問題の焦点が、もはや食料問題にないことを指摘した。その根拠として、筆者が示したのは、1人あたり食料消費、エンゲル係数、農産物貿易などの統計データである。食料問題の解消という、時間をかけて緩やかに進行する現象を、狭い時点で特定するのは困難であるが、

さまざまな指標からみて、中国は遅くとも1990年代後半には食料問題を解消しており、かつそれは不可逆的な現象である（中国において食料問題が農業問題の焦点になることは二度とありえない）と考えている。

表1は、改革後の中国の1人1日あたりカロリー消費および1人1年あたり主要食料消費の推移を示すとともに、比較の意味で近年の東アジア各国・地域の数字をも示したものである。また、図1は、同じデータ系列を用いて、米麦と食肉の1人1年あたり消費量を図示した。

FAOSTATの食料需給表（food balance sheet）は、現在推計方法の全面的な見直しを行っており、2004年以降のデータは公表されておらず、表示・図示した2003年以前のデータも今後大幅に修正される可能性がある。しかしながら、中国の家計調査の食料購買量のデータには過小推計の問題があると考えられるので、ここではFAOSTATのデータを用いて説明する。なお、表1および図1のデータは厳密には供給量であり、栄養学的な意味での摂取量の数値ではない。一般に中進国や先進国においては、

表1 中国の1人あたり食料消費

(単位：kcal/日，kg/年)

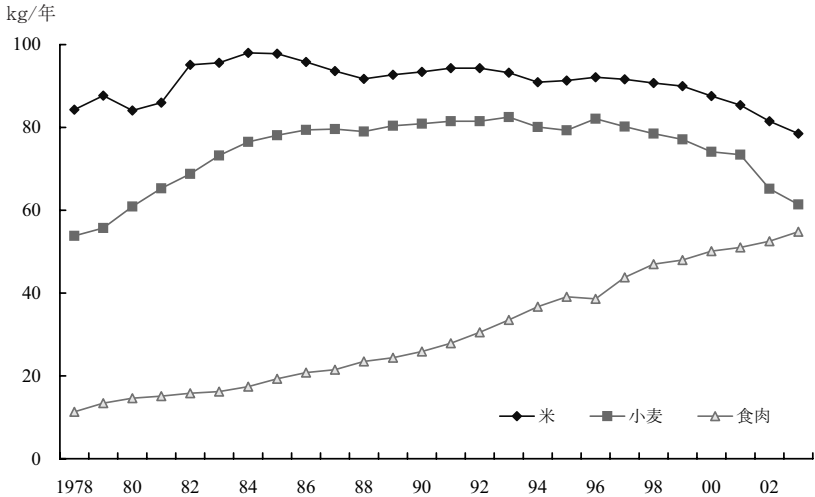
年	総カロリー(kcal/日)		穀物(食用)		植物油	野菜	果物	食肉	ミルク	タマゴ	魚介類		
	植物性	動物性	米	小麦									
1980	2,327	2,153	174	185.7	84.1	61.0	3.2	49.4	7.3	14.6	3.0	2.6	5.2
1985	2,616	2,381	235	210.6	97.8	78.1	4.5	78.6	11.1	19.3	4.5	4.7	7.3
1990	2,709	2,399	310	207.7	93.4	80.9	6.3	98.9	16.5	25.9	5.9	6.4	11.5
1995	2,856	2,393	463	194.3	91.3	79.3	7.1	148.1	31.9	39.1	7.7	12.7	20.8
2000	2,961	2,379	582	181.5	87.6	74.1	8.2	224.5	43.1	50.1	9.6	16.2	25.7
2001	2,946	2,351	595	175.0	85.4	73.4	8.4	239.4	46.1	51.0	11.0	16.7	25.8
2002	2,920	2,304	616	165.3	81.5	65.2	8.9	258.3	47.4	52.5	13.3	17.4	25.6
2003	2,940	2,296	644	158.0	78.5	61.4	11.3	270.5	49.7	54.8	16.6	18.3	25.4
香港'99	3,231	2,044	1,187	106.5	50.8	50.4	11.1	68.5	87.1	135.1	64.0	11.8	58.5
マカオ'99	2,569	1,941	628	105.3	68.8	33.5	20.0	88.9	39.5	68.5	31.7	10.0	38.4
台湾'03	2,984	2,280	704	90.9	49.0	36.9	21.0	130.8	124.8	76.9	22.8	18.3	40.0
韓国'03	3,035	2,553	483	145.1	77.7	48.4	13.9	211.4	63.7	51.0	25.9	10.4	58.3
日本'03	2,768	2,199	569	115.2	57.0	44.2	14.7	104.6	54.8	43.5	65.8	19.1	66.2

(出所) 国連食糧農業機関 (FAO), FAOSTAT, 行政院農業委員会編[2005](台湾)より筆者作成。

(注) 1) 中国は香港、マカオ、台湾を含む数字。

2) 米は精米。

図1 米麦と食肉の1人あたり消費量



(出所) FAOSTAT より筆者作成。

食べ残しなどにより食料供給量と摂取量の間是相当の隔たりがある。中国においても同様の問題が存在すると想定されるが、摂取量のデータは手に入らないので、ここでは食料供給量のデータを、食料消費を示す数値として用いる。

表1にはすべての年次を示していないが、中国の1人1日あたりカロリー消費が最大であったのは、1998年の2979カロリーであり、その後は緩やかに減少している。植物性カロリーの消費に限ると、最大であったのは1997年の2449カロリーであるが、実際には1984年に2415カロリーを記録したのち、1997年まではほぼ横ばいで推移しており、1997年以降急速に減少している。ただし、動物性カロリー消費については、改革開始から現在まで一貫して増大を続けている。これを整理すると、改革開始から1984年までは、植物性カロリーも動物性カロリーも増大、1984年から1990年代末までは植物性カロリーは横ばいで動物性カロリーのみ増大、そして1990年代末以降は引き続き動物性カロリーは増大を続けているものの、植物性カロリーが減少し始めたことで、全体としてのカロリー消費

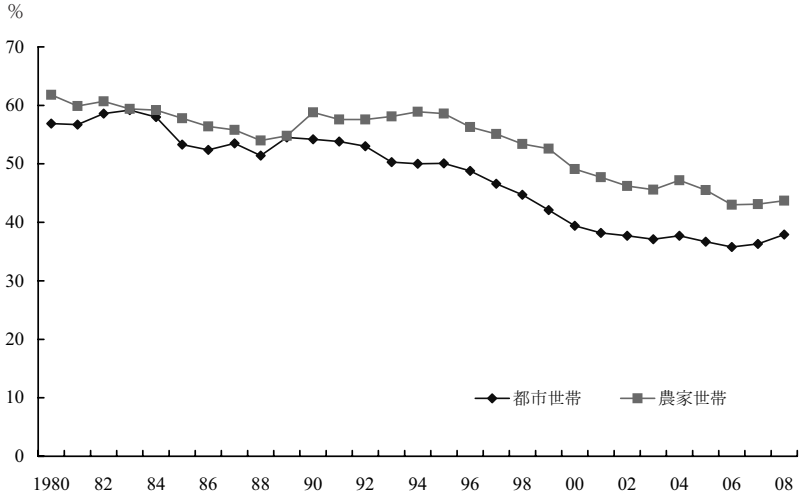
は横ばいないし微減ということになる。

次に、図1によれば、1人あたり米消費が最大であったのは、1984年の98.0キロであり、その後は緩やかに減少している。小麦消費が最大を記録するのは1993年の82.4キロであるが、実際にはそれよりだいぶ早い1986年頃からほとんど増えておらず、1997年から減少に転じている。米も小麦も、世紀の変わり目あたりから消費量の減少テンポが加速している。他方、1人あたり食肉消費は、現在もなお増大局面にある。表1によれば、このほか、植物油、野菜、果物、ミルク、タマゴの1人あたり消費は、すべて現在に到るまで増大傾向にある。魚介類の1人あたり消費量は1990年代末に25キロを超えるあたりから横ばいに転じている。

以上を整理すると、中国の食料消費は1980年代後半には主食によって腹を満たす段階を終えており、その後は動物性蛋白や油脂、果物などの消費が増える、いわゆる食生活の高度化が進んでいる。中国における食生活の高度化は現在もなお進行中であるが、全体としてのカロリー消費が1990年代末に頭打ちしていることからすれば、カロリーベースでみた食料需要はすでに飽和レベルにあると考えなければならない。すなわち、今後も動物性蛋白や油脂などの消費が増えたとすれば、それは必ず主食である米麦消費の減少をとまなうということである。

中国における食料問題の重要性の低下は、エンゲル係数の数字からも裏づけられる。図2によれば、中国のエンゲル係数は1980年には都市世帯で56.9%、農家世帯では61.8%という極めて高い数字であった。エンゲル係数は、所得および食料消費の所得弾力性の関数であるのみならず、食料価格の関数でもあるから、その後の推移は複雑であり、ときに前年に比べて数字が上昇することすらあった。エンゲル係数が安定的な低下局面に入るのは、都市世帯において1990年頃、農家世帯はさらに遅く1995年頃のことである。中国のエンゲル係数は、1995年においてもなお都市世帯で50.1%、農家世帯では58.6%もあったが、その後の低下速度は速く、2006年には都市世帯35.8%、農家世帯43.0%となっている（ただし2007～08年には食料価格の高騰により、2年連続でエンゲル係数が上昇しており、2008年の都市世帯のエンゲル係数は37.9%、農家世帯のそれは43.7%

図2 エンゲル係数の推移



(出所) 国家統計局国民経済綜合統計司編[2005], 『中国統計年鑑 2008』, 『中国統計摘要 2009』より筆者作成。

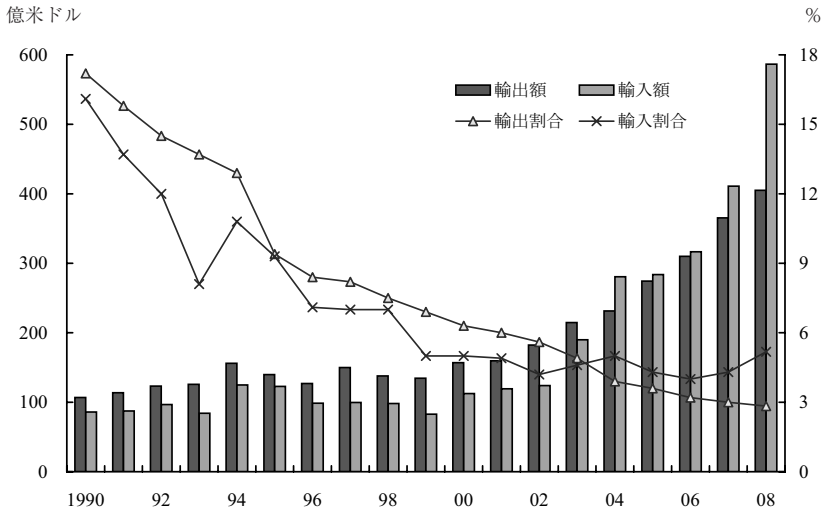
であった)。

中国の1995年と2006年のエンゲル係数は、それぞれ日本の1930年代(および戦後の1950年頃)と1960年代のエンゲル係数に相当する。日本のエンゲル係数との比較で考えると、1995年の中国をすでに食料問題が解消した段階とみなすのは、やや気が早いように思われる。食料問題解消の時期を判断するうえで、エンゲル係数という指標を重視するならば、1995年以降エンゲル係数が急低下する時期が一つの画期となろう。

図3によれば、中国の農水産物貿易額(非食品も含む)は、1990年代には輸出、輸入ともに比較的安定していたが、2000年代には輸出、輸入ともに増大傾向にある。近年は、輸入額の伸びが輸出額の伸びを上まわっており、2004年以降輸入超過の状態が続いている。2008年には、国際食料価格の高騰に対して穀物などの輸出制限措置をとる一方、大豆や食用植物油の輸入量(重量)は減らなかったため、輸入額は激増した。

輸出総額に占める農水産物輸出額の割合は、1990年の17.2%から2008年の2.8%まで一貫して低下している。他方、輸入総額に占める農水産物輸

図3 農水産物貿易の推移



(出所) 『中国農業発展報告 2008』, 『中国統計年鑑 2008』, 『中国統計摘要 2009』, 農業部[2009]より筆者作成。

(注) 割合は輸出総額, 輸入総額に対するもの。

入額の割合は, 1990年の16.1%から1999年の5.0%までは急速に低下したものの, その後はほぼ横ばいで推移しており, 2008年のそれは5.2%であった<sup>(1)</sup>。図示した期間の中国の貿易総額は, 1993年を除いて輸出超過であったが, 黒字額は2007年には2618億米ドル, 2008年には2954億米ドルという巨額に達している。両年の農水産物輸入額は411億米ドルおよび587億米ドルであったから, かりに何らかの理由で農水産物輸入がいきなり2~3倍に膨れあがったとしても, 貿易黒字額の範囲内に収まってしまうということである。こうした貿易構造に関する数字も, エンゲル係数の低下と同様, 中国における食料問題の重要性の低下を物語っているといえよう。

### 3. 農民の相対的貧困化—農業調整問題の深刻化—

農業調整問題は, 農業から非農業への労働移動が順調に進まず, 農業の労働が相対的に過剰となり, その所得が非農業部門の所得とくらべて相対

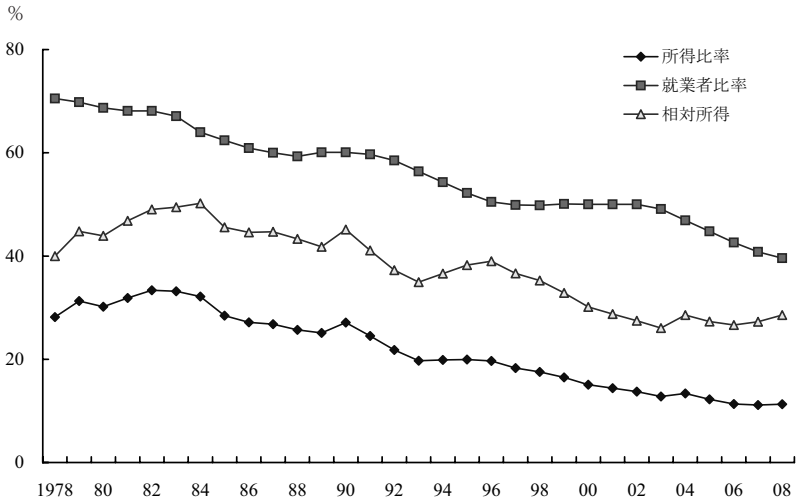


的に低下することによって発生する。したがって、農業調整問題が深刻化する段階では、農家の所得が（絶対額では増えていたとしても）非農家の所得にくらべて相対的に低下するという意味での、相対的貧困化が進んでいるはずである。このことを、中国について、マクロ的な統計数字およびミクロ的な統計数字から確認しよう。

図4は、GDPに占める第一次産業の割合（農業の所得比率）、就業者総数に占める第一次産業の割合（農業の就業者比率）および農業の所得比率／農業の就業者比率として定義される農業の相対所得を示したものである。いうまでもなく、もし農業者の所得が他産業従事者の所得と均衡していれば、農業の相対所得は100%になるはずである。しかしながら、中国では膨大な過剰労働力が農業に滞留しているために、農業の就業者比率は所得比率よりはるかに高く、農業の相対所得は極めて低くなっている。

改革後の農業相対所得の推移をみると、1978年の40.0%が、いったん1984年の50.2%まで大幅に改善されたが、その後は現在までほぼ一直線

図4 農業の相対所得



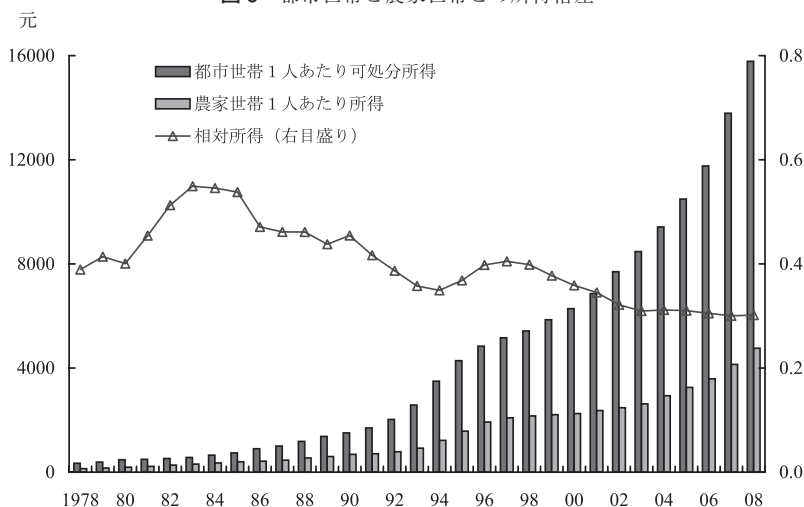
(出所) 『中国統計年鑑 2008』、『中国統計摘要 2009』より筆者作成。

(注) 所得比率は第一次産業 GDP の割合、就業者比率は第一次産業就業者の割合、相対所得は所得比率／就業者比率。

に低下（悪化）し続けている。値が最も低かったのは2003年の26.1%であり、その後若干改善したものの2008年にも28.6%であった。つまり農業者の所得は、農業を含む全産業の就業者の平均所得の4分の1強しかないということであり、これを工業就業者の所得と直接くらべればその差はさらに大きくなる。改革初期に農業の相対所得が改善したのは、中国の経済改革が農村改革から先に始まったこと、当時食料が全般的に不足しており食料増産がそのまま所得上昇に直結した（価格低下が起こらなかった）ことなどが関係している。

次に図5は、家計調査に基づく都市世帯と農家世帯の1人あたり所得を当年価格表示で示すとともに、都市世帯所得に対する農家世帯の相対所得の推移をみたものである。これによれば、都市世帯の所得も農家の所得も順調に伸びているが、農家の相対所得は改革初期に大幅に上昇し、1990年代後半の一時期に若干上昇したのを除いて、ほぼ一貫して低下している。図5のマイクロデータでみた相対所得の趨勢と、図4のマクロデータでみた

図5 都市世帯と農家世帯との所得格差



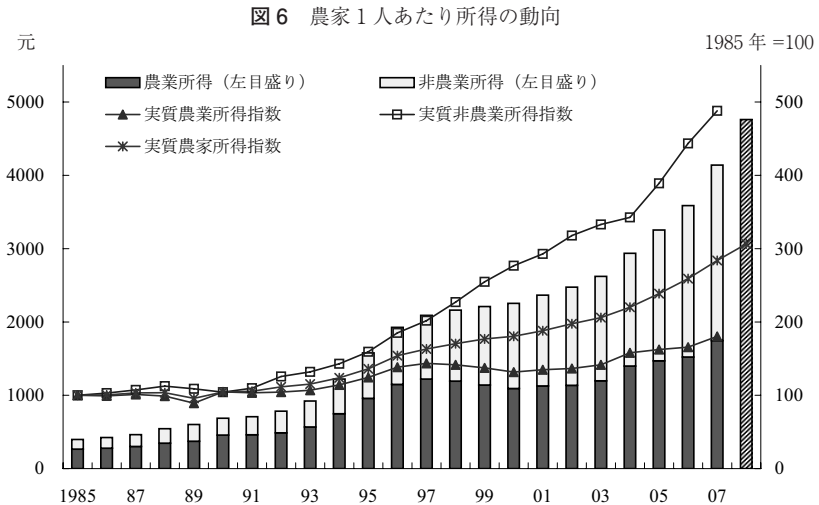
(出所) 『中国統計年鑑2008』、『中国統計摘要2009』より筆者作成。

(注) 1) 所得額は名目。

2) 相対所得は都市世帯1人あたり可処分所得を1とするときの農家世帯1人あたり所得。

相対所得の趨勢は酷似しており、毎年の数値はほとんど同じといってもよい。これは一見当然のここのように思われるかもしれないが、必ずしもそうとはいえない。なぜなら、図4は農業の相対所得を示したものであるが、図5は農家の相対所得を示したものであり、農家所得は農業所得のみならず非農業所得をも含む一種の複合所得だからである。

それにも関わらず図4と図5の相対所得の趨勢がかくも一致するということは、中国における都市世帯所得に対する農家の相対所得（つまり両者の所得格差）の決定要因として、農業所得のウェイトが極めて高いことを表していると考えられる。そのことを探るために作成したのが図6である。図6は、農家1人あたり所得を農業所得（統計資料の制約から自営農業所得のみの数字であるが、中国では農業被雇用賃金所得は無視し得るほど小さい）と非農業所得に分け、各年の名目額を示すとともに、農家総所得、農業所得、非農業所得について農村消費者物価指数で実質化した指数を示



(出所) 『中国農村住戸調査年鑑2001』、『中国統計年鑑』(各年版)、『中国統計摘要2009』より筆者作成。

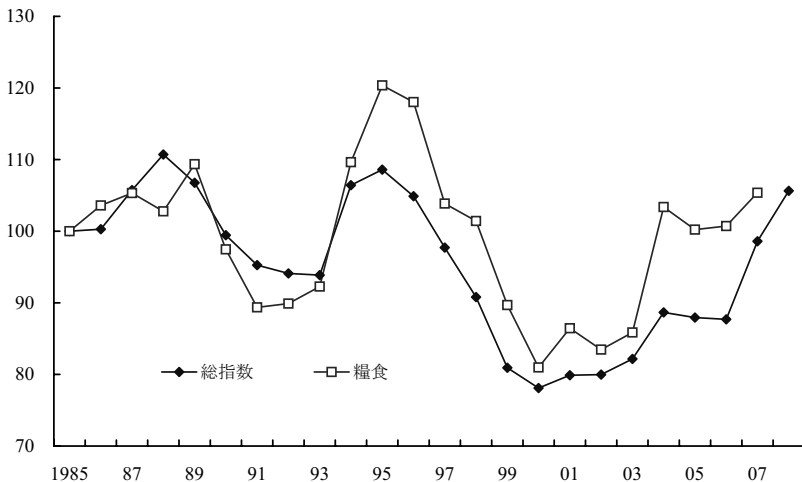
- (注)
- 1) 所得は名目。農業所得は自営農業所得のみ（農業被雇用所得は含まない）。
  - 2) 実質所得指数は1985年=100、名目所得を農村消費者物価指数でデフレートして求めた。
  - 3) 2008年は農家所得の内訳が未公表なので、総所得のみ示した。

している。非農業所得には、賃金所得、非農業自営所得のほか、少額ではあるが財産所得、移転所得も含まれる。

図6によれば、実質農業所得は前年比で減少した年も多く、1985～2007年の22年間の年平均増加率は2.7%に過ぎない。これに対して、実質非農業所得は1989年と1990年を除くすべての年において前の年より増大しており、22年間の年平均増加率は7.5%に達した。同じ期間の都市世帯所得の実質増加率は年率7.3%であり、農家の非農業所得の実質増加率はこれを上まわっている。非農業所得に牽引される形で実質農家総所得の年平均増加率も4.9%という比較的高い数字を残しているが、都市世帯の所得の伸びには追いつかない。すなわち、1980年代なかば以降の都市世帯と農家との所得格差の拡大が、農業所得の伸び悩みに起因することは明らかである。

図7は、農産物の生産者価格指数の動向を示したものである。総指数については1980年代末から1990年代初頭にかけてと、1990年代後半の価格下落が大きい一方、1994～96年と2004年以降の価格条件は前後の時期

図7 農産物の実質生産者価格指数（1985年=100）



(出所) 『中国農産品価格調査年鑑2008』、『中国統計年鑑』（各年版）、『中国統計摘要2009』より筆者作成。

(注) 生産者価格指数を農村消費者物価指数でデフレートして求めた。

より恵まれている。「糧食」（穀物のほかにイモ類と豆類を含む中国独特の概念）価格指数の動向もほぼ同じであるが、価格の変動幅が総指数より大きい点に特徴がある。こうした農産物価格の動向は図6の農業所得の動向、図5の所得格差の動向との相関が強く、ここに価格支持政策に対する誘因が生まれる。

#### 4. 農業の比較優位の低下

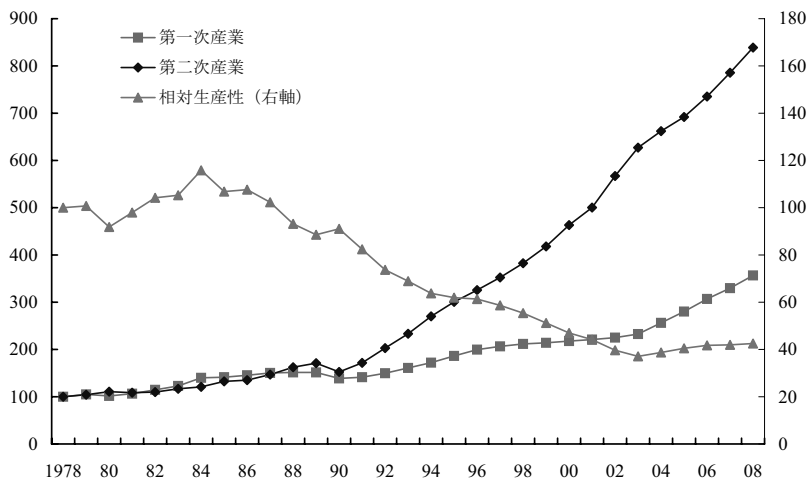
速水は、農業調整問題発生メカニズムとして、第一に食料供給の増大に対する需要の制約、第二にリカード的な意味での農業の比較優位の低下、の二点を指摘している。そして、第一の要因は先進国に共通にみられるが、第二の要因はアメリカのように土地が相対的に豊富な先進国にはみられず、日本のように土地が相対的に希少な先進国においてのみあてはまるとしている。また、一国の経済の発展段階との関係では、資本蓄積が急速に進行し、資本に対する土地の希少性が急速に高まる高度経済成長期において、農業の比較優位の低下が激しく、したがって農業調整問題も深刻化するとして、日本、韓国、台湾の高度経済成長を例に挙げている（速水・神門[2002: 58-66]）。

中国の農業調整問題の発生には、明らかに上述の第一の要因と第二の要因の両方が関係している。また、1990年代以降の中国は、日本の1950～60年代や韓国・台湾の1960～70年代に匹敵する高度経済成長過程にあり、農業調整問題発現の要因として、日本・韓国・台湾同様に第二の点が重要であることが予想される。第一の要因については、すでに2.で詳しくみたので、ここでは第二の要因について検討してみよう。

第二の要因の存在を論証するためには、厳密には他国の農業部門および工業部門の生産性と中国のそれとの比較が必要であるが、難しい作業になるので、ここでは中国国内の農業部門と工業部門との生産性の比較を行うにとどめる<sup>(2)</sup>。また、比較優位の変化を論じるためには、総要素生産性を用いることが望ましいが、データの制約のため労働生産性の推移をみることにする。図8によれば、1980年代前半には農業労働生産性の伸びが工

業のそれを上まわっており、工業労働生産性の伸びが農業のそれを上まわるのは1985年以降のことである。とくに、1990年以降の工業労働生産性の上昇テンポは早く、農業労働生産性との格差が急激に拡大している。こうした動きを、農業の比較優位の低下の現れとみることは許されるであろう。

図8 実質労働生産性の推移（1978年 = 100）



(出所)『中国統計年鑑2008』、『中国統計摘要2009』より筆者作成。

なお、たいへん興味深いことに、2004年以降は農業労働生産性の伸びが工業労働生産性の伸びを上まわっており、農業の相対生産性は若干改善している。この時期には、図4からもうかがえるように農業就業者数の急速な減少が進む一方、農業生産額も順調に増大しており、そのことが農業労働生産性の上昇率を大きく引き上げたのである。これに関連して、近年の中国において収穫作業を中心とする農業の機械化が急速に進んでいることも、注目に値する。このような農業就業者数の急激な減少と農業機械化の急速な進展、他方での「民工荒」現象の発生と農家の非農業所得の大幅な増大は、すべて現在の中国がルイス的な意味での無制限労働供給局面の終焉に近づいていることを示唆している（池上[2008: 17-25]）。

## 第2節 農業保護の端緒

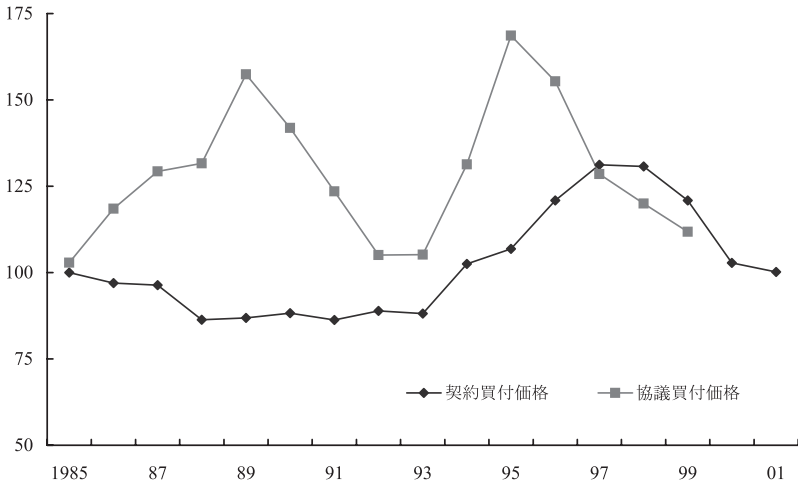
### 1. 穀物価格支持政策の導入と早期撤退

図8の労働生産性の比較からも示唆されているように、農業と工業との所得格差は原理的には農業から工業への労働移動が進み、両部門の労働報酬率が均衡することによって解消される。しかしながら、こうした市場メカニズムを通じた農工間所得格差の解消には、順調にいったとしても極めて長い時間が必要である。また、食料需要が減少したり、農業の比較優位が一層低下したりすれば、さらに多くの労働力が農業部門から退出する必要が生じるので、高度経済成長が続く限り産業調整の苦しみは永遠に続くともいえる。さらに、工業部門が必要とする労働力が若年労働力や技能労働力に限られるという労働市場の特質を考慮すると、相対的に劣弱な中高年労働力の農村滞留はそもそも市場メカニズムによっては解決できないともいえ、ここに政策的な農業保護、農民保護の必要性がうまれる。

中国の都市世帯と農家との所得格差は1980年代なかば以降急速に拡大したが、当初政府がこれに対して財政支出をとまなう農業保護的な措置をとることはなかった。図9は、米（モミ）の実質生産者価格指数を示したものである<sup>(3)</sup>。契約買付価格は、農家にとって供出義務のある政府の買付価格を意味している。他方、協議買付価格は政府の自由買付価格であり、基本的には市場価格の動向を反映している。協議買付価格は短期的な需給関係を表していると理解してよいであろう。図9によれば、1980年代後半には市場価格の高騰がありながら、政府が農家からの買付価格を低く抑えたのに対し、1994年以降は市場価格の高騰を追いかける形で政府買付価格が引き上げられており、とくに1996年以降は市場価格が暴落しているのにも関わらず政府買付価格が引き続き引き上げられており、ついには価格関係の逆転が生じている。

すなわち、1980年代後半には市場価格の高騰に対して公定価格を実質的に引き下げること、穀物価格を低く維持する政策をとった中国政府が、1990年代後半には市場価格の下落に対して公定価格を引き上げることで、

図9 米（モミ）の実質生産者価格指数（1985年契約買付価格=100）



（出所）『中国農業発展報告 2003』、『中国統計年鑑 2006』より筆者作成。

（注）農村消費者物価指数でデフレートした買付価格を、1985年契約買付価格を100とする指数で表した。

穀物価格を高く維持しようとするまったく相反する政策をとったことになる。この10年の間に、中国の農産物価格政策の基調が消費者重視から生産者重視に変わったとみることは許されるであろう。ちなみに、中国の都市における穀物の低価格配給制度は、1980年代後半以降その重要性を漸次低下させつつあったが、完全に撤廃されるのは1992～93年頃のことである（池上[1994: 23]）。

しかしながら、1990年代後半の穀物価格支持政策は長くは続かなかった。その最大の要因は、高買付価格がもたらした深刻な穀物過剰問題の発生であり、それにとまなう莫大な糧食管理財政支出の問題である。もう一つの重要な要因は、WTO加盟が実現間近な状況において、中国国内の穀物価格が国際価格よりも高くなってしまったことである。後者について説明すると、もともと中国の穀物価格は国際価格よりも低かったが、1994年頃に境に国際価格より高くなった。1998～99年頃の中国の小麦とトウモロコシの価格はシカゴ相場より50%程度高かった（米は国際価格より低かった）。



中国政府はWTO加盟にあたって国内農産物市場を大幅に開放することを約束していたから、このような価格関係を改善できないならば、穀物の大量輸入が避けられないことになり、食料安全保障上の難点が生じる。

上述した2つの理由により、中国政府は1999年より穀物価格の引き下げに転じるとともに、政府の買付部分を徐々に減らしていき、2001年からは穀物主要消費省において穀物買付を完全に自由化した（卸売りと小売りはもともと自由なので、買付の自由化は流通と価格の完全な自由化を意味する）。さらに、2004年からは残された穀物主産省においても穀物買付を完全に自由化した（ただし、価格下落時の最低買付価格制度が新たに導入された）。これらの結果、穀物の内外価格差は2002年には再びほとんどなくなり、2003年には穀物過剰在庫の処理もほとんど終わった。ただし、こうした政策転換の結果、東北三省など穀物主産地の農家所得は軒並み減少を余儀なくされた。全国平均の数字でも、1998～2000年の3年連続で農業所得は減少しており、その後緩やかな増大に転じたものの、2003年ようやく1998年並みの水準を回復したに過ぎない。

1990年代後半の穀物価格支持を通じた農家所得保護は、政策導入の当初は穀物増産政策としての性格も強かった。穀物大増産達成後も高価格を維持しようとすることで所得支持政策としての性格を強めるものの、過剰問題や財政負担問題が深刻化すると一転して契約買付価格を引き下げるなど、政策実施に場あたりの側面があることは否定できない。じつは、この時期の穀物価格支持のための財政支出の規模が大きいといっても、2004年以降の「三農」財政支出の増額のテンポにくらべれば、それほどでもない。要するに、1990年代後半にはまだ本格的な農業保護の実施を正当化するだけの政策理念が存在しない（あるいはそうした政策理念が党内で支配的でない）ので、巨額の財政支出が許容されないのではないか。この時期の農業保護を端緒期とする理由の一つはここにある。

## 2. 農民負担問題と農村税费改革

1990年代後半の農業保護を端緒期に過ぎないとみるもう一つの理由は、

この時期いわゆる「農民負担問題」について、軽減への取り組みはみられたものの、なお非常に深刻な状態が続いていたということにある。一方で、価格支持政策を導入して、農家の収入を増やしたとしても、他方で引き続き巨額の負担を課していたのでは、とうてい本格的な農業保護が実施されているとはいえない。

陳・趙・羅[2008: 第7章]によれば、中国における「農民負担問題」の出現は決して古い話ではなく、1983年に人民公社を廃止して郷鎮政府を復活させ、1984年以降郷鎮レベルの財政制度を確立したときに始まる。

まず、人民公社時代には、都市・農村の二重構造システムの下で、人民公社が国家に収奪されることはあったが、人民公社から分配を受ける立場の農民には「分配が少ない」という問題はあっても「負担が重い」という問題は存在しなかった。各戸請負制が導入され、農民が独立した経済主体として自らの収入権を確立すると同時に、独立した財政をもつ郷鎮政府が設立されたことで、郷鎮政府やその下の村民委員会（いわゆる行政村）が、直接農民からさまざまな税金や「三提五統」などの賦課金（「費用」）を徴収するという農民負担問題が初めて発生した。なお、「三提」とは、農民が村民委員会に納める「公積金」（公共投資資金）、「公益金」（社会福祉資金）、「管理費」（村民委員会の幹部手当と事務費）という3種類の賦課金の総称である。また、「五統」とは、農民が郷鎮政府に納める①郷鎮および村レベルの学校運営費、②計画出産経費、③軍人家族や遺族に対する優待慰問経費、④民兵訓練費、⑤農村道路建設費という5種類の賦課金の総称である<sup>(4)</sup>。

再建後の郷鎮政府の業務と組織は徐々に増大し、職員数も増加したから、郷鎮の財政支出規模は拡大した。郷鎮企業などの集団経済が発展している東部沿海地区や大都市近郊の郷鎮政府は、集団経済の収益を財政収入に充てることができたが、集団経済が未発達な中西部地区の郷鎮政府にとって、財政収入不足の問題は深刻であった。これに対して、1980年に導入された財政請負制のもとでは、上級政府（この場合県政府）からの財政交付金の額は基本的に固定されていたから、拡大する財政収入不足は郷鎮政府が独力で解決するしかなかった。郷鎮政府は、こうした収入不足を農民に転

嫁したため、1980年代の中後期に農民の負担が増大した。この時期農家所得が低迷したこともあって、農民負担問題が徐々に社会問題として顕在化した。

陳・趙・羅[2008: 第7章]によれば、1994年に分税制が実施されたことにより、農民負担問題は一層深刻化した。分税制は、①中央政府と地方政府の業務権限（「事権」）に基づいて、中央財政支出と地方財政支出の範囲を定める、②税収を中央税、地方税および中央地方共有税に区分する、③中央財政から地方財政への税収還付制度を確立する、④中央財政から地方財政への地方交付金（「転移支付」）制度を確立する、などの内容からなる財政制度の抜本的な改革である。

分税制の実施により、国家財政収入（中央政府財政収入と地方政府財政収入の合計）に占める中央財政収入の割合が1993年の22.0%から1994年の55.7%へと飛躍的に増大する一方、地方財政収入/地方財政支出として定義される地方財政自給率は1993年の102%から1994年の57%へと劇的に低下した。この結果、各レベルの地方財政（中国の地方財政は省級、地区級、県級、郷鎮級の四級制）の予算内収入が減少したが、なかでも打撃が深刻だったのは（とくに経済後進地区の）県級財政であった。県の地方税の中心は企業所得税であるが、このころ県級経済の支柱である県営企業の経営悪化が進行しており、そこから多くの税収を得られなかったからである。さらに、収益に関係なく流通過程で課される「増値税」（付加価値税）の税収は大きい。この税は中央収入比率が75%の共有税であるため県にほとんど税金が残らないという問題もあった。弱体化した県級財政は負担を郷鎮財政に転嫁したため、1990年代中後期に郷鎮レベルの財政運営は極度の困難に直面した。たとえば安徽省の郷鎮政府負債の郷鎮財政収入に対する割合は、全省平均で1997年に61%であったが、翌1998年には100%を超えた。郷鎮政府はこうした難局から抜け出すために、農民の負担を増やすしかなくなった（陳・趙・羅[2008: 234-237]）。

実際、表2によれば、分税制実施後の1994年と95年に農民負担が激増しており、この2年の農民収入に占める税費負担の割合は12.2%と11.0%に達した。その後も税費負担は絶対額では増えているが、農民収入に占め

る割合では漸減しているように見える。ただし、蘇[2003: 25-26]は、非正規な賦課金である「その他費用」には正確な統計がなく、実際には表示したよりはるかに大きいと考えられるとして、2000年の「その他費用」が724~1086億元に達するという推計例を紹介している。この推計例を利用すると、2000年の農民収入に占める税費負担の割合は10.2~12.2%に跳ね上がる<sup>(5)</sup>。また、陳・趙・羅[2008: 239-241]も、内陸3省3県42戸の1999年の農民収入に占める税費負担の割合が平均して12%であったという調査結果を紹介している<sup>(6)</sup>。

表2 農民税費負担の推移

(単位: 億元, %)

年	税費総額	農業 税収	村級 費用	郷鎮級 費用	その他 費用	農民	税費負担
						1人あたり 税費額	/農民収入 (%)
1990	469	88	216	117	48	55.8	9.3
1991	518	91	231	133	64	60.8	8.9
1992	603	119	219	154	111	71.1	10.0
1993	687	126	232	148	181	80.7	10.3
1994	958	231	287	174	266	112.0	12.2
1995	1,154	278	330	218	329	134.3	11.0
1996	1,249	369	377	234	268	144.4	9.2
1997	1,379	397	414	289	279	159.2	8.3
1998	1,399	399	430	300	270	161.0	7.7
1999	1,362	424	388	282	269	156.6	7.2
2000	1,359	465	352	268	274	168.4	7.6

(出所) 蘇[2003: 25]。

(注) 1) 農業税収は、農業税、牧業税、耕地占用税、農業特産税および不動産契約税(「契稅」)の合計。

2) 中国では税金以外の賦課金を「費用」と呼ぶ。「税費」は税金と費用の総称である。

もっとも分税制実施後も、工業化の進展する地域では土地関係の税や法人所得税などの伸びが期待できたし、引き続き集団経済からの収入もあったから、農民負担を重くする必要はなく、沿海地域には農民負担がほとんどない郷鎮も少なくなかった。つまり、農民負担問題の深刻さは、後進地域(純農業地域)の郷鎮と工業化の進む地域の郷鎮とはまったく異なり、分税制実施後、新しい財政制度を通じて農民負担の地域間格差が拡大した

と考えられる<sup>(7)</sup>。陳・趙・羅[2008: 241]によれば、2003年の全国6省2114農家を対象とする調査に基づく農民負担のジニ係数は0.43であったが、そのうち0.33が県間格差に起因し、県内格差に起因する部分は0.02しかなかった（そのほか重複部分が0.08）。

1997年以降、農家所得の伸びが鈍化すると、農民負担問題は深刻さを増し、この問題を巡る農民暴動や上級機関への陳情（「上访」）も続発した<sup>(8)</sup>。これに対して中国政府も抜本的な対策が必要と考え、1998年10月に國務院農村稅費改革工作小組（2006年8月に國務院農村綜合改革工作小組と改名）を設立し、全国各地で農村稅費改革の試験を行った<sup>(9)</sup>。その結果、(1)それまでの各種費用を廃止または農業稅に統合し、農民の負担を農業稅に一本化する。(2)農業稅率は過去5年間の農作物の平均生産額の7%とする。(3)村民委員會が徴収する賦課金である「三提」（公積金、公益金、管理費）を農業稅の付加稅とし、その稅率は農業稅本稅の20%（つまり農作物の平均生産額の1.4%）とする、などの基本方針が定められ、2000年3月に中共中央・國務院「農村稅費改革試験工作の進行に関する通知」（2000年7号文書）として公布された（謝編[2008: 第3章]）。

2000年の稅費改革試験は、安徽省において全省試験が行われたほか9省34縣市においても実施された（謝編[2008: 70-71]）。安徽省では農民1人あたりの負担は前年の109.4元が33.9元（31%）減少して75.5元になった。これは、もちろん農民にとっては大きな成果であるが、鄉鎮政府や村民委員會にとってはそうとはいえない。なぜなら、農民負担の軽減はただちにこれらの機関の財政収入の減少を意味したからである。中央政府は、安徽省の稅費改革試験の実施に対して11億元の交付金を交付したが、末端行政機関の収入減少を補うにはまったく足りなかった。そのため、稅費改革試験を実施した多くの地域で、末端行政機関の正常な運営や義務教育の実施が損なわれる事態が生じた。こうした事態の発生は、稅費改革の実施にともなって生じる貧困県・農業県の末端行政機関の収入減少を、上位政府からの財政移転によって補填しない限り、稅費改革の継続が不可能であることを示唆している。言い換えるならば、稅費改革を成功させるためには、必然的に農民と国家との、あるいは農村と都市との所得分配の抜本

的な調整という政策領域に踏み込まざるをえないのである。

税費改革は2000年にいったん本格的な実施に向けて動き出したが、2001年には上述したような問題の発生により試験実施のスピードが抑制された。この年、税費改革の試験を実施したのは、継続実施の安徽省と省政府の独自資金により全省実施する江蘇省を除くと、全国102県市にすぎなかった（陳・趙・羅[2008: 244]）。

### 第3節 農業保護の本格化

#### 1. 農業保護の定式化

2002年11月の第16回党大会とそれに続く第16期中央委員会第1回総会（第16期1中総）において選出された中国共産党の最高指導部の中心は、胡錦濤総書記と温家宝首相（首相就任は翌2003年3月の全人代）である。胡温政権は農業問題をことのほか重視しており、2002年12月に開かれた中央政治局会議および2003年1月に開かれた中央農村工作会議において「農業、農村、農民問題の解決を全党工作の重点中の重点にすること」が強調されている。中国における農業保護の本格化が胡温政権の成立と密接に関係していることはまちがいない。ただし、上述したように、1990年代後半にはすでに端緒的な農業保護の動きがみられるのであり、胡温政権になって急に農業保護的な政策がとられるようになったというよりは、胡温政権のもとで農業保護の理念が党内に浸透し、「三農」（農業、農村、農民）領域に対する財政支出の増額を行いやすい環境が整備されたことが重要なのではないかと考えられる。

農業保護の理念の確立という意味では、第16回党大会において「都市と農村の二重経済構造」（「城郷二元経済結構」）の存在が指摘されたことの意義が大きい。陳錫文によれば、現在の中国における都市と農村との所得格差や社会資本格差は、戸籍制度によって農村から都市への移動を制限し、限られた国家資金を重点的に都市および工業部門に注ぎ込んできた体

制ないし政策によって引き起こされたものである。したがって、党と政府がそのことを認めることによって、初めて都市と農村の格差問題解決への道が開かれる（張・夏[2003]）。都市と農村の格差が政策的、制度的に形成されたものであれば、政府にはそれを政策的に解決する責任がある。こうした認識が党内で共有されれば、「三農」への財政支出の増額は格段に行いやすくなるだろう。

第16回党大会後の農業保護政策の体系は「多く与え、少なく取り、制限を緩めて活性化する」（「多予、少取、放活」）方針として整理できる。ここで、「多く与え」は農業に対する財政支出の増大を表しており、「少なく取り」は農民負担の軽減、「制限を緩めて活性化する」は規制緩和による農村経済の活性化や、労働、土地など生産要素の流動化促進を意味している。「制限を緩めて活性化する」は、構造調整の考え方を表しているといってもよいかもしれない。この方針が提起されたのは、党大会より10カ月ほど早い2002年1月の中央農村工作会議（温[2002]）においてであるが、現在に至るまで中国の農業保護政策の基本方針となっている。

その後、2004年12月の中央経済工作会議において、すでに中国が「工業が農業を促進し、都市が農村を導く」（「以工促農、以城帶郷」）発展段階にあること。こうした趨勢に順応して、国民所得の分配構造を自覚的に調整すべきこと、「三農」発展を積極的に支持すべきことが指摘された（『人民日報』2004年12月6日）。これは、中国の経済発展段階が工業化のための農業搾取段階から、成長した工業による農業保護段階に移行したことを党が正式に宣言したことに等しく、「三農」への財政支出の大幅増額への道を開いたといえる。2005年12月の中央農村工作会議では、第11期5カ年計画期（2006～2010年）において「工業が農業に恩返しし、都市が農村を支持する」（「工業反哺農業、城市支持農村」）方針と「多く与え、少なく取り、制限を緩めて活性化する」方針を実行することが確認されている（『人民日報』2006年2月22日）。

「多く与え、少なく取り、制限を緩めて活性化する」方針が提起された2002年当時は、なお税费改革の実施途上にあり、政策の中心は「少なく取り」と「制限を緩めて活性化する」にあったが、2004年頃から「多く



与え」のウェートが高まり、2006年の農業税廃止後は、いよいよその傾向が強まっている。以下では農業保護を「少なく取る」政策と「多く与える」政策に分けて、2002年以降の政策の動向をみていこう。

## 2. 「少なく取る」政策

「少なく取る」政策の中心は農村税费改革である。税费改革は、上述したように2001年にはいったん試験実施のスピードが抑制されたが、2002年には一転して全国20省における全省試験とその他11省における局部試験が実施された。改革実施地区の農業人口は6.2億人で、全国の農業人口の4分の3に相当した。2002年以降の税费改革の全面化を可能にしたのは、改革実施地区に対する中央財政からの財政移転額の大幅な増額である。税费改革実施地区に対する中央政府の交付金は2001年80億元、2002年245億元、2003年305億元と毎年増額している（謝編[2008: 73-77]）。「多く与え、少なく取り、制限を緩めて活性化する」方針が2002年に打ち出されたことと、税费改革がこの年から全面化することとは無関係でないだろう。

農民負担軽減の動きは、2004年以降さらに本格化する。すなわち2004年には中央政府により、5年以内に農業税を撤廃すること、先行的に黒龍江、吉林の2省において農業税を全廃すること、その他穀物主産11省・自治区（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）において農業税率を3%軽減すること（軽減後の税率は4%）、その他の省・直轄市・自治区においても税率を1%軽減すること、などが決定された。実際には、上記2省のほかにも多くの省が、省政府独自の決定により前倒して農業税の廃止を行い、2005年に多少なりとも農業税を徴収した省は、わずかに河北、山東、雲南の3省だけであった。そして、翌2006年1月1日には、1958年成立の「農業税条例」が廃止され、農業税は予定より大幅に早く完全撤廃された。これに並行して、2004年には葉タバコを除く農業特産税の廃止、2005年には牧畜業にかかる牧業税の廃止も実施されている。2006年の中共中央・国務院1号文書（「1号文件」）では、この三つの措置を合わせて「三つの減免」と称している。



中国政府によれば、1998年当時の農民負担総額は全国で約1200億元であったが、これが2003年884億元、2004年582億元と減少し、2006年にはほぼゼロになった。こうした措置によって減少した郷鎮政府および村民委員会の収入は、大部分中央政府と省、地区（市）級政府からの財政移転によって補填されるが、一部は郷鎮政府の機構改革や人員削減といった自助努力に委ねられる。この政策に関わる2006年の中央政府の財政移転額は780億元、省および地区（市）級政府のそれは250億元であり、合計すると1000億元を超える。しかし、なお残る1200億元とのギャップの百数十億元は、郷鎮政府が自助努力によって経費節減しなければならないとされる（新華社2006年2月22日電）。すなわち、中央政府はこの百数十億元について、郷鎮政府等が不当な、あるいは無駄な支出を農民に負担させていたと判断しているのである。

### 3. 「多く与える」政策

2002年に「多く与え、少なく取り、制限を緩めて活性化する」方針が出されたのちの農業財政支出の増額には、目を見張るものがある。「三農」に対する財政支出の増額は、狭義の農業財政支出にとどまるものではなく、農村地域に対する教育や保健衛生、社会保障への支出など広い範囲におよんでいる。以下では、「三農」に対する財政支出の増額を、農家に対する直接的な支出と、農業および農村地域に対する支出とに分けて考えてみよう。

#### (1) 農家に対する直接的な支出

農家に対する直接的な財政支出の中心は、2004年から本格的に実施されることになった（一部の省ではそれ以前から試験的に実施していた）糧食直接補助金、優良品種補助金、農業機械購入補助金、および2006年に導入された農業生産資材総合直接補助金を含む「四つの補助金」である（農業生産資材総合直接補助金が導入されるまでは、前者三つの補助金を総称して「三つの補助金」と呼んでいた）。表3に示したように、「四つの補助

金」の支出額は年々急速に増大しつつある（陳・趙・羅[2008: 261-263]）。

表3 「四つの補助金」の推移

(単位：億元)

年	合計	糧食直接補助金	優良品種補助金	農業機械購入補助金	農業生産資材総合直接補助金
2004	145	116	29	1	
2005	173	132	38	3	
2006	310	142	42	6	120
2007	514	151	67	20	276
2008	1,029	151	122	40	716
2009	1,231	190	155	130	756

(出所) 陳・趙・羅[2008: 261-263], 財政部[2009]より筆者作成。

(注) 2009年は予算数字。

このうち、糧食直接補助金は、各省の「糧食リスク基金」から穀物を生産する農家に対して一定の基準で支払われる。「糧食リスク基金」というのは、中央政府および省級政府が一定の比率で資金を拠出して各省財政に設けた一種の特別会計のようなものであり、各省の糧食需給管理に必要な支出に充てられていた。「糧食リスク基金」の規模は、2001年に全国各省の合計で301.83億元であり、そのうち中央政府の拠出分が172.7億元、省級政府の拠出分が129.13億元であった。「糧食リスク基金」の規模は、穀物主産省において大きく、消費省においては小さい。「糧食リスク基金」は、糧食流通が自由化される以前には、主として政策的な売買逆ざやと糧食保管費用を補填する名目で、国有糧食企業への補助金支出に使われていたが、それを穀物生産農家に対する直接支払いに転用しようというのが、糧食直接補助金の考え方である。糧食直接補助金は、2002年と2003年の実施試験を経て、2004年から本格的に実施されることになった。糧食直接補助金は、全国13の穀物主産省において重点的に支出され、2004年の支出総額は116億元に達した。糧食直接補助金のその後の増大テンポは他の補助金に劣るが、これはおそらく原資である「糧食リスク基金」の規模に規定されているのではないかと考えられる。

なお、糧食直接補助金の具体的な支払い方法は各省で異なっている。農

業税課税基準面積あたりあるいは農業税課税基準平年生産量あたりで固定額支払う方法（これらのケースは補助金が実際の穀物生産量と関連づけられていない）もあるが、穀物作付面積に応じて一定額支払う方法や農家の穀物販売量に応じて一定額支払う方法など、実際の穀物生産量と関連づけられているケースもある。

次に、優良品種補助金は、もともと2002年に中央財政が1億元を支出して、東北三省および内モンゴル自治区において1000万ムー（約67万ヘクタール）の良質大豆を普及しようとしたことから始まっている。2003年には対象品目に良質専用小麦が加わり、2004年には水稲および専用トウモロコシが、2007年にはさらに綿花とナタネが補助金の対象に加えられた。対象品目と対象面積の拡大にともない、補助金額は2004年の29億元から2009年の155億元まで急速に増大している。

優良品種補助金の実施方法には3種類ある。第一に、優良品種の種子を補助金分だけ安く提供する。第二に、種子の購入は農家が市場価格で行い、あとから補助金を申請する。第三に、農業税課税基準面積または実際の作付面積に応じて一定額の補助金を支払う。第三の方法は、農家が実際に優良品種の種子を購入しているかどうかには関係がなく、一種の直接所得補償になっている。優良品種補助金の対象品目のなかで最大のウエートを占める水稲（2007年の補助金総額67億円のうち38億元を水稲が占める）は、第三の方法を採用している（中国農業年鑑編輯委員会編[2007: 67, 2008: 87-88]）。

そして農業機械購入補助金は、穀物主産地などの農業県において、農家がトラクターやコンバインなどの大型農業機械を購入する際に補助金を付ける政策である。この補助金は1998年に開始されていたが、2004年時点でも補助金額は7000万元と他の補助金にくらべて小規模であった。しかしながら、その後の補助金額の伸び率は最も高く、現在の中国農村における農業機械化の重要性を物語っている。

最後に、農業生産資材総合直接補助金は、2006年に中国国内の石油価格が引き上げられ、それにともない農業用ディーゼル油や化学肥料、農業用ビニールなどの価格が上昇したことの補償措置として導入され、2008

年に石油の国際価格が暴騰した際に大幅に増額された。しかしながら、その後石油の国際価格が下落しているにもかかわらず、2009年の補助金額は増額されており、すでにこの補助金が一種の所得補償に転化していることを示している。農業生産資材総合直接補助金は、実際のディーゼル油や化学肥料の購入量とはまったく関係なく、面積に応じて直接農家に支払われる（ただし面積あたりの補助金額は地域によって異なり、穀物主産地に手厚く配分される）。

以上みてきたように、「四つの補助金」は農業機械購入補助金を除くと、いずれも農家に対する直接所得補償としての性格が強いことがわかるであろう。2009年の農業機械購入補助金を除く三つの補助金総額は約1100億元であるから、これを単純に9億農民で割っても1人あたり122元となる。実際には補助金は穀物主産地などの農業地域に手厚く配分されているから、そうした地域では補助金額は1人あたり200元以上になると想定される。補助金は基本的に耕地面積あたりで配分されるから、黒龍江省や吉林省など農家の経営規模の大きい地域における農民1人あたり補助金額は、それよりはるかに大きいとも考えられる。農業・農民保護政策としての「四つの補助金」の意義は、極めて大きいのである。

2004年以降、「四つの補助金」のほかにも、農家に直接支払われるタイプの農業補助金が多数導入されている。畜産関係では、2007年に新設された繁殖母豚および種豚に対する補助金、乳牛の種牛に対する補助金、大規模養鶏（採卵鶏）に対する補助金などがあり、2008年の補助金規模は全体で30億元以上であった。そのほか、変わったところでは2004年に導入されたリンゴの袋がけ技術に対する補助金というのがあり、これは袋がけ用の袋を無料で配布するというものである。同じく、2004年には農外就業を希望する農民に対する職業技術訓練に対する学費補助も開始されている。個々の補助金の規模は「四つの補助金」にくらべるとはるかに小さいが、農業の各分野において次々と雑多な補助金制度が導入される風潮にある。

## (2) 農業および農村地域に対する財政支出

「三農」に対する財政支出のなかで、農家に対する直接的な補助金とならんで重要な役割を有するのは、農村の道路建設、水道・電気の敷設あるいは灌漑整備、土地改良といったインフラ投資である。具体的な数字でみると、国家財政の農業基本建設支出額は2002年の424億元が2003年には100億元以上増えて527億元となり、2004年には542億元となったが、その後は微減している（2005年513億元、2006年504億元）。

また、2005年の中共中央・國務院1号文書（「1号文件」）によれば、教育、衛生、文化などに対する財政支出の毎年の増加額の70%以上を県以下（つまり農村地域）で使用するという規定が設けられるなど、農村における生活基盤整備に対する支出も年々増額される傾向にある。生活基盤整備のなかで、とくに重視されているのは義務教育に対する支出である。中国では、義務教育といっても授業料や雑費、教科書代など多くの負担があるが、2006年よりまず西部地区の農村において、義務教育学生の授業料および雑費（「学雑費」）の免除と、貧困家庭の学生の教科書代の免除および寄宿生（中西部地区の農村における義務教育段階の寄宿生の数は2800万人近い）の生活費補助制度が導入された。2007年には、この政策の対象地区は中部と東部の農村にも広げられている。授業料と雑費の免除による負担軽減は、小学生1人あたり年間140～180元、中学生1人あたり年間180～230元に達する。また、寄宿生の生活費補助制度による負担軽減は、小学生1人あたり年間510～550元、中学生1人あたり年間620～670元に達する。農村における義務教育体制の整備に対する支出は、このほかにも小中学校に対する教育経費の支払い基準の向上や危険な校舎の改造、寄宿制学校の大量新設など広範囲におよぶ。税费改革前には、郷鎮レベル以下の学校（つまり小中学校）の運営経費は、大部分農民負担によっていたことからすると、隔世の感がある。中央財政の農村義務教育への支出（教員の賃金補填を除く）は、2003年に58億元であったが、2004年には100億元あまり、2006年には地方財政を含めて361億元と、急速に増大している。中国政府は、2006～2010年の5年間に2652億元（うち中央財政1604億元、地方財政1048億元）を支出する計画である。

また、農村の医療保険制度についても、2003年に一部の地区で試験的に開始された「農村新型合作医療制度」の普及率（全国の県の数に占める同制度を実施している県の割合）を2006年に40%、2007年に60%、2008年に100%に高めるという意欲的な目標を立て、実際に2008年6月末までにその目標を達成している。2008年3月末段階の、全国の農民の新型合作医療制度への参加者は8億人、参加率は91.05%であるが、中国政府は2010年にはこれを100%にするという目標を有している。農村新型合作医療制度は、県を運営単位とする農民個人参加による簡易医療保険制度であり、農民本人の掛け金支払いに加えて、地方政府および中央政府が補助金を支出することによって運営される。2003年当時の農民掛け金は一般に年間10元であり、中西部地区の県に対する中央財政の補助金は農民1人あたり年間10元、地方財政からの補助金も同額であった（東部地区など裕福な地域では地方財政が20元を負担）。その後、2006年に中央財政および地方財政の補助金額が農民1人あたり20元に引き上げられ、本人の掛け金と合わせて50元となった。中央財政と地方財政を合わせた農民1人あたりの補助金額は40元であるから、8億人の参加者で計算すると補助金総額は320億元に達する。なお、中国政府は2009年までに掛け金（三者の合計）を100元に引き上げるとしている（陳・趙・羅[2008: 第10章]）。

義務教育や医療保険に対する財政支出の増大は、農民に対する直接支払いとは異なり、農業保護政策にはあたらない。また、こうした政策を通じて、もともと都市と農村の間に存在する社会資本金格差を縮小する効果が期待できるにしても、都市の方が恵まれた状況にあることは変わらないのであって、農民保護にもあたらないであろう。とはいえ、これまでほとんど政府から顧みられることのなかった農村に膨大な財政資金が注ぎ込まれるようになったことは、まちがいなく大きな政策転換である。

### **(3) 農業財政支出の増大**

最後に、第16回党大会前後の農業財政支出が全体としてどのように推移しているかを検討しておこう。

『中国統計年鑑』の農業財政支出の項目は2007年以降公表されなくなったが、2003年以降は財政関係の会議等で毎年の「三農」財政支出額が公表されている。表4によれば、農業財政支出、「三農」財政支出とも絶対額としては順調に増大しているが、国家財政支出に占める割合をみると第16回党大会後もそれほど増加しているわけではない。農業財政支出については、2003年までの割合の低下傾向が逆転したようにもみえるが、「三農」支出でみると2007年まで横ばいであり、2008年によりやく顕著な上昇がみられるだけである。こうした数字から、財政の農業保護への傾斜をみいだすことは難しいかもしれない。

表4 第16回党大会前後の農業財政支出

(単位：億元, 2003年=100, %)

年	国家財政支出		農業財政支出			「三農」財政支出		
	総額	指数	総額	指数	割合	総額	指数	割合
1998	10,798	43.8	1,155	65.8	10.7			
1999	13,188	53.5	1,086	61.9	8.2			
2000	15,887	64.4	1,232	70.2	7.8			
2001	18,903	76.7	1,457	83.0	7.7			
2002	22,053	89.5	1,581	90.1	7.2			
2003	24,650	100.0	1,754	100.0	7.1	2,144	100.0	8.7
2004	28,487	115.6	2,338	133.2	8.2	2,626	122.5	9.2
2005	33,930	137.6	2,450	139.7	7.2	2,955	137.8	8.7
2006	40,423	164.0	3,173	180.9	7.8	3,517	164.0	8.7
2007	49,781	202.0				4,318	201.4	8.7
2008	62,427	253.3				5,956	277.8	9.5
2009	76,235	309.3				7,161	334.0	9.4

(出所)『中国統計年鑑』(各年版)、財政部[2009]ほかより筆者作成。

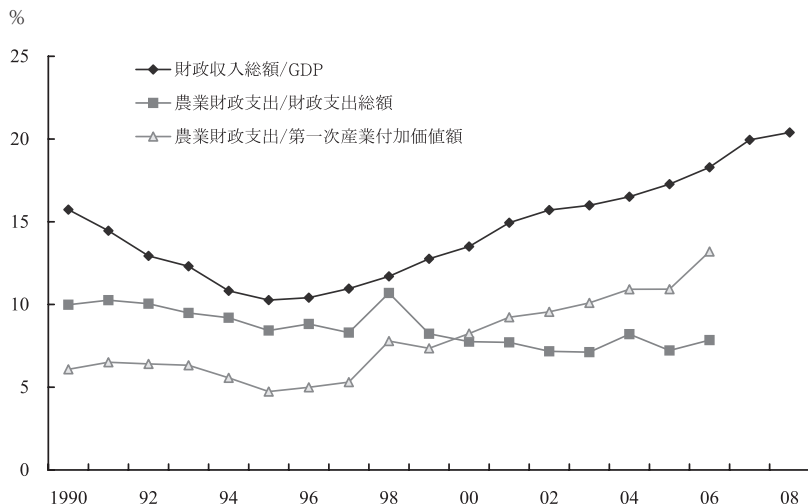
(注) 2009年の国家財政支出および「三農」財政支出は予算数字。

しかしながら、1990年以降のGDPと財政規模との関係を示した図10からは、別の傾向をみいだすことができる。まず、GDPに占める財政収入の割合は1995年まで急激に低下しているが、その後急速に上昇して2008年には20.4%となっている。これはおそらく分税制導入の効果だと考えられるが、そのことに加えて財政収入に占める中央財政の比率が上昇しているわけであるから、中央政府が財政を通じた資源配分の適正化や所



得再配分を行う能力は、1990年代なかば以降急激に拡大していることになる。

図10 GDPと財政規模との関係



(出所)『中国統計年鑑』(各年版),『中国統計摘要2009』より筆者作成。

財政支出総額に占める農業財政支出の割合(表4と同系列の数字)は、1998年を除いて傾向的に低下しており、近年ようやく下げ止まっているに過ぎない<sup>(10)</sup>。しかしながら、第一次産業付加価値額(いわゆる第一次産業GDP)に対する農業財政支出規模の割合は、1995年の4.7%を底としてその後急速に上昇しており、2006年には13.2%に達している。わずか11年間に3倍近くも上昇しているのである。近年の中国ではGDPに占める農業の割合が急速に低下しているにも関わらず、急激に規模を拡大する国家財政に対する農業財政の割合はあまり低下していないのであるから、農業財政規模を農業産出規模と比較すれば飛躍的に上昇することになる。こうした数字は、1990年代なかばまでとはくらべものにならないほど巨額の財政資金が、農業に注ぎ込まれるようになってきていることを示しており、財政支出の面からも農業保護政策への移行を確認できる。



## おわりに

本章は、中国の主要な農業問題が1990年代に食料問題から農業調整問題に転換し、それにもなつて農業政策も農業保護的な性格を強めていることを示した。経済発展にもなう農業搾取政策から農業保護政策への転換は、これまで多くの先進国・中進国が経験してきたところであるが、農業保護は多くの資金を必要とする政策であり、それを可能とする財政規模および財政制度の確立が農業保護実施の前提となる。

その点で、1994年の分税制への移行が、2000年代以降の農業保護実施の前提条件をつくり出したとみることは許されるであろう。ただ、分税制の実施が、一時的にせよ農民負担の増大を招き、農民所得の地域間格差を拡大するように作用したこともまた事実である。このことは、中国のように多段階の行財政システムを有する国では、農業政策の分析を行う際に、単に国家と農民との関係をみればよいのではなく、その中間にある省、市、県、郷鎮、村民委員会などが、農業政策とくに財政資金の流れにどのように関与しているかの分析が不可欠であることを示している。

中国では、農業税が廃止され農民負担は無くなったが、農村税费改革は農村综合改革と名前を変え、今度は郷鎮政府の機構簡素化や機能転換を推進する改革に着手している。すなわち中国農村には、常に末端行政機関の肥大化と末端行政機関による農民負担の増大というベクトルが存在するのであり、こうした体質を根本的に解消しない限り、中央政府による農業保護の効果も農民まで到達しないことになってしまうのである。

### 〔注〕

- (1) 輸入総額に占める農水産物輸入額の割合は、2006年以降4.0%、4.3%、5.2%と推移しているが、2008年の輸入額の激増はおもに国際食料価格の高騰という一時的な価格要因によるものであって、この年の主要農水産物の輸入量（重量）は、大豆を除いてあまり増えていない。したがって、現時点では、2006～08年の農水産物輸入割合の上昇が、今後も続く趨勢を表しているとは判断できない。
- (2) 1990年代以降の中国は急速に工業製品の輸出を増大させており、中国の工業がこの間国際的な比較優位を高めつつあることについては、論証するまでもないと思われる。
- (3) 同じ期間の小麦、トウモロコシの契約買付価格と協議買付価格の相対関係も、米と

ほとんど同じ動きを示している。

- (4) 「三提五統」について、詳しくは謝編[2008: 39]。
- (5) 中国の農業所得統計は税金および賦課金を控除した後の数字を示している。図6に示したように、1994～97年にかけて農業所得は大幅に増大しており、この数字をみる限り農家はこの時期の税費負担の増大を吸収して余りある農業所得の増大を享受しえたということになる。ただ、「その他費用」が実際には表2に示したより大きいということであれば、この点の判断はつかなくなる。
- (6) この調査結果の詳細は陳編[2003]参照。
- (7) 本来、分税制導入の目的は、財政の中央集権性を強めるとともに、中央から地方への財政移転制度を通じて、各地方政府の財政力格差を是正することにあつたはずであるが、分税制導入の当初には、分税制導入による各省の税収減を補償することを目的とする税収還付が財政移転に占める比率が高く（1995年に78%）、地方交付金の割合が低かったことから、財政力格差の是正にはつながらなかった。張忠任[2001: 第6章]参照。
- (8) 朱鎔基首相（当時）に直接手紙を書いて、農村の悲惨な実情を訴えたことで有名な湖北省監利県の元郷党書記の手による著書（李[2002]）には、この時期の農民負担の惨状がたいへん詳しく紹介されている。また、張玉林[2001]もこの時期の農民負担問題について詳しく検証している。
- (9) これはそれまで税費改革の試験が行われていなかったという意味ではなく、一部の地方政府は独自に税費改革試験を行っていた。1998年の農村税費改革工作小組の設立は、こうした各地方の試みを総括して、全国的な政策として推進するという中央政府の意志の表れと理解できる。
- (10) 1998年の農業財政支出の割合が一時的に上昇したのは、この年に景気対策と穀物過剰対策（穀物保管施設の確保）を兼ねて、国債収入を利用した大量の穀物倉庫建設を行ったことが関係している。

## 【参考文献】

### 〈日本語〉

- 池上彰英[1994]「中国における食糧流通システムの転換」『農業総合研究』第48巻第2号、1-52ページ。
- [1997]「中国の農業問題と農業政策」『国際農林業協力』第20巻第3号、22-32ページ。
- [2007]「中国の『三農』問題と農業政策」（久保田義喜編『アジア農村発展の課題』筑波書房、71-102ページ）。
- [2008]「中国農業問題の現段階的特質と農業政策の課題」（池上・寶劔編[2008: 1-38]）。
- 池上彰英・寶劔久俊編[2008]『中国農村改革と農業産業化政策による農業生産構造の変容』（調査研究報告書）日本貿易振興機構アジア経済研究所。
- 張玉林[2001]『転換期の中国国家和農民（1978～1998）』農林統計協会。
- 張忠任[2001]『現代中国の政府間財政関係』御茶の水書房。
- 速水佑次郎[1986]『農業経済論』岩波書店。

速水佑次郎・神門善久[2002]『農業経済論 新版』岩波書店。

〈中国語〉

財政部[2009]「關於2008年中央和地方預算執行情況与2009年中央和地方預算草案的報告」新華社2009年3月15日電。

陳錫文編[2003]『中国県郷財政与農民增收問題研究』太原 山西經濟出版社。

——[2005]『中国農村公共財政制度：理論・政策・実証研究』北京 中国發展出版社。

陳錫文・趙陽・羅丹[2008]『中国農村改革30年回顧与展望』北京 人民出版社。

国家統計局編[各年版]『中国統計摘要』北京 中国統計出版社。

国家統計局国民經濟綜合統計司編[2005]『新中国五十五年統計資料彙編』北京 中国統計出版社。

国家統計局農村社会經濟調查總隊（農村社会經濟調查司）編[各年版]『中国農村住戶調查年鑑』北京 中国統計出版社。

国家統計局農村社会經濟調查總隊（農村社会經濟調查司）編[各年版]『中国農產品價格調查年鑑』北京 中国統計出版社。

李昌平[2002]『我向總理說實話』北京 光明日報社（吉田富夫監訳『中国農村崩壊』日本放送出版協會 2004年）。

農業部[2009]「2008年我国農產品進出口情況」中国農業信息網（<http://www.agri.gov.cn/>）2009年3月4日づけ記事（2009年3月5日閲覧）。

蘇明[2003]『中国農村發展与財政政策選択』北京 中国財政經濟出版社。

温家宝[2002]「以增加農民收入為目標推進農業和農村經濟結構的戰略性調整」（中国農業年鑑編輯委員會編[2002: 1-6]）。

謝旭人編[2008]『中国農村稅費改革』北京 中国財政經濟出版社。

行政院農業委員會編[2005]『糧食供需年報2004』台北 行政院農業委員會。

張道剛・夏仕応[2003]「新認識，新思路，新要求—國務院發展研究中心副主任陳錫文談三農—」『農業經濟導刊』第8期，3-5ページ。

中国農業年鑑編輯委員會編[各年版]『中国農業年鑑』北京 中国農業出版社。

中華人民共和國国家統計局編[各年版]『中国統計年鑑』北京 中国統計出版社。

中華人民共和國農業部編[各年版]『中国農業發展報告』北京 中国農業出版社。