

中国農業の発展と当面する課題 — 日中農業政策の比較研究 —

池上彰英
明治大学

Abstract

Firstly, we analyzed China's agricultural development in last 20 years. Secondly, we pointed out three problems with which China's agriculture is confronted. (1) The steady increase in costs of agricultural production. (2) The rise of prices of domestic farm products and the increase in imports of foreign agricultural products. (3) The decrease in or stagnation of production of some agricultural products. Thirdly, it was pointed out that agricultural policies of Japan and China have heterogeneity that originated in time lag of the entry into the GATT/WTO, the difference of land ownership system and existence or nonexistence of agricultural cooperatives, though agricultural policies of two countries also have strong homogeneity. Finally, we indicate that three research themes are very important as agricultural economics research cooperation scheme of Japan and China. They are (1) the research on the agricultural management structural reform, (2) the research on the appropriate agricultural protection strategy and (3) the research of the means of improving farmers' income.

1 本報告の課題

JIRCAS と中国農業科学院との共同研究が行われた 20 年間、日本の農業はほぼ停滞状況にあったが、中国農業の発展は目覚ましかった。糧食¹をはじめとする多くの農産物が増産を続け、国民の食生活の向上をもたらした。農家所得も大幅に増大し、農民と都市住民との所得格差は縮小した。本報告の第一の課題は、最近 20 年間の中国農業の発展動向について整理することにある。なお、この作業においては、2003~2004 年頃を転機として中国農業のパフォーマンスに大きな変化があることに注目したい。

20 年間の中国農業の成果は非常に大きかったが、現在の中国農業がいくつかの深刻な問題に直面していることも事実である。中国農業が直面する問題は、日本農業が過去に経験した問題や当面する問題とも共通する点が多い。本報告の第二の課題は、中国農業が直面する課題について整理することにある。

日中両国の農業が直面する問題には類似性があるので、農業政策にも共通な点が多い。しかしながら、両国の経済発展段階の違いや、基本的な農業制度の違いにより、両国の農業政策に違いが見られることも事実である。本報告の第三の課題は、両国の農業政策の同質性と異質性について、比較検討することにある。

最後に、以上の分析を踏まえて、今後の日中農業経済研究協力の課題について、私見を述べたい。

¹ 中国の「糧食」は、穀物のほかに豆類とイモ類（サツマイモとジャガイモのみ）を含むが、大部分は穀物である。イモ類生産量は 5 キロを糧食生産量 1 キロに換算する。

2 20年間の中国農業発展

図1によれば、中国の糧食生産は1996～1999年の大豊作の後、2000～2003年には大減産したが、2004年から2015年まで12年連続で増産した。この間、とくにトウモロコシの増産幅が大きかった。これは、主食作物である米や小麦の需要が伸び悩む一方、飼料穀物でありデンプン、異性化糖、アルコール等の加工原料としても使われるトウモロコシの需要が大きく増大したことに関係している。問題は、2004年以降の糧食増産が主に価格の上昇によってもたらされたと考えられることである（ただし糧食の実質生産者価格指数は2015年以降低下）。この間、農産物全体の生産者価格指数も大きく上昇している。

図2は、名目国内総生産（GDP）に占める第一次産業の割合（所得比率）、就業者総数に占める第一次産業就業者の割合（就業者比率）、第一次産業所得比率／第一次産業就業者比率として求めた、全就業者の平均所得に対する第一次産業就業者の平均所得の比率（相対所得）の推移を示したものである。それによれば、GDPに占める第一次産業の割合は、1996年から2006年までの10年間に急速に低下したが、その後の10年間は微減にとどまっている（1996年19.3%、2006年10.6%、2016年8.6%）。他方、第一次産業就業者の割合は、2003年以降急速に低下したため、第一次産業の相対所得は2006年の24.9%から2015年の31.2%まで緩やかに上昇した（ただし2016年以降再び低下）。第一次産業就業者は2003年以降、絶対数でも急速に減少しており、製造業やサービス産業のみならず、農業部門においても雇用賃金の上昇がみられる。中国は、すでに労働過剰経済から労働不足経済への転換期にある。農業においても、基幹的労働力の不足は深刻であり、「誰が農業をするのか」（「誰来種地」）が重要な政策課題となっている。

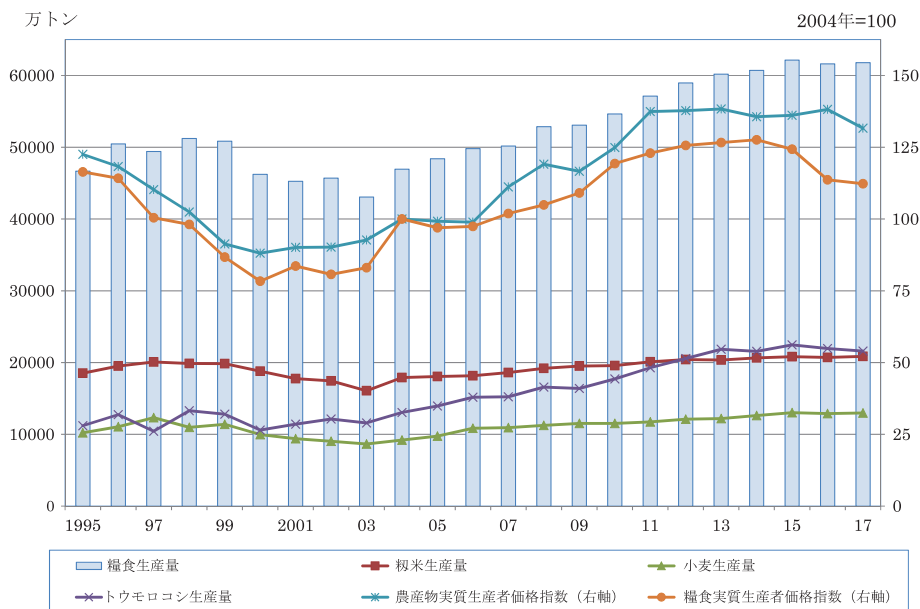


図1 糧食の生産量と実質生産者価格指数

注：農産物（糧食）実質生産者価格指数は、農産物（糧食）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、2004年を100とする指数で表した。

出所：『中国統計年鑑2017』、『中国統計摘要2018』ほかより作成。

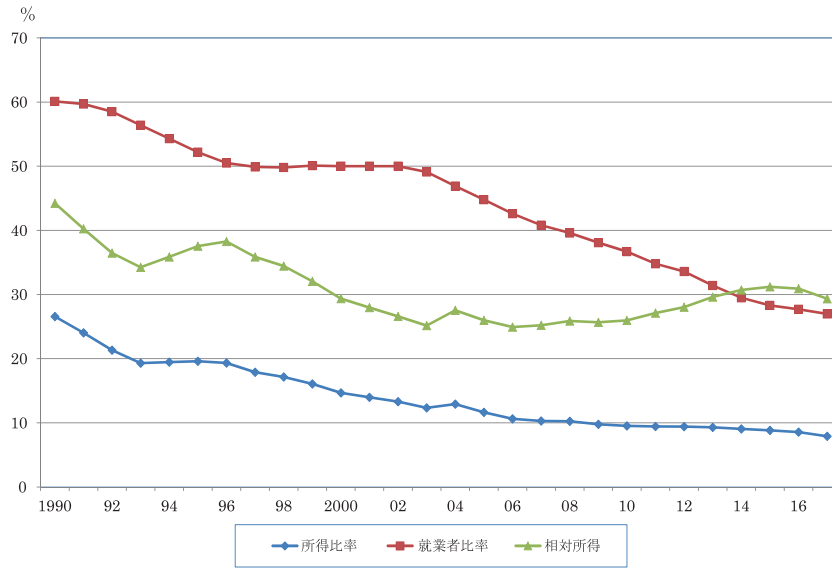


図2 国民経済に占める第一次産業の割合

出所：『中国統計年鑑 2017』、『中国統計摘要 2018』より作成。

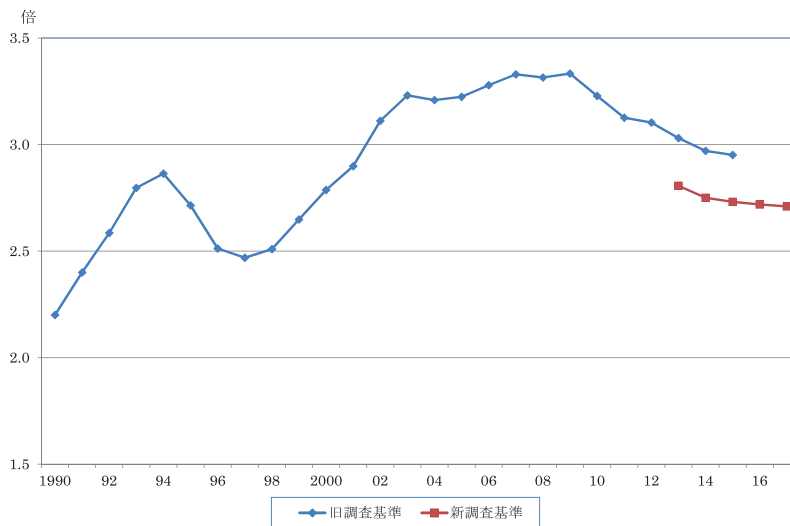


図3 農村住民と都市住民との所得格差

注：2013年より調査基準が変更された。旧調査基準の2013～2015年のデータは、新調査基準によるデータを2012年までの旧調査基準により読み替えたもの。

出所：『中国統計年鑑 2017』各年版、『中国統計摘要 2018』より作成。

図3は、農村世帯1人当たり名目所得を1とするときの、都市世帯1人当たり名目所得を示したものである。それによれば、農村住民と都市住民との所得格差は、1998年から2003年まで急激に拡大した後、2004年から2009年までほぼ横ばいで推移し、2010年以降は縮小している。ただし、新調査基準に基づく2014～2017年の所得格差は、2.75倍、2.73倍、2.72倍、2.71倍と推移しており、格差縮小のテンポは明らかに鈍化している。

3 中国農業が直面する課題

1) 国内農産物価格の上昇と農産物輸入の増大

2004年以降の国内農産物価格の上昇により、中国の大部分の農産物の国内価格は国際価格より高くなってしまった。図4は、そのことを小麦を例にとって示した。

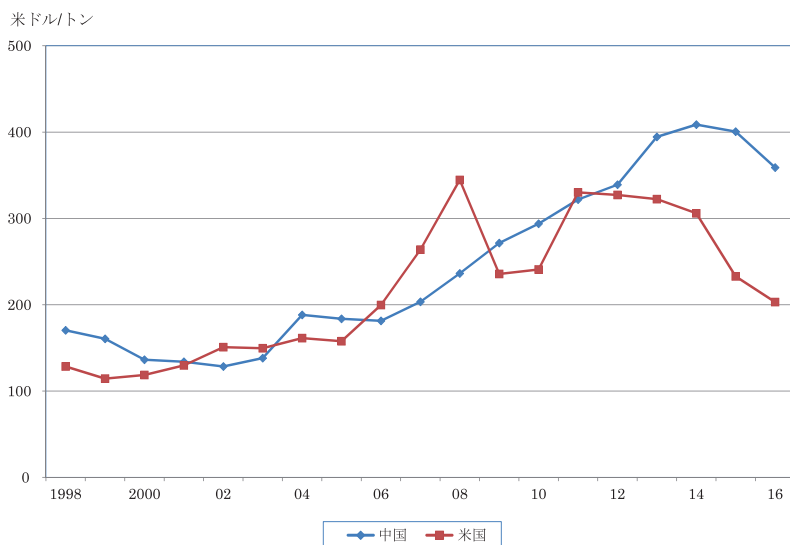


図4 小麦の内外価格

注：中国の価格は三等白小麦の全国主要卸売市場価格の平均。米国の価格はNo.2ハード・レッド・ウィンターのメキシコ湾岸FOB価格。

出所：『中国農業発展報告2017』（価格）、『中国統計年鑑2017』（為替レート）より作成。

表1 農産物の品目別輸出入額と貿易特化係数

(単位: 億米ドル)

年	農産物全体			穀物			食用油糧種子			食用植物油		
	輸出	輸入	係数	輸出	輸入	係数	輸出	輸入	係数	輸出	輸入	係数
2005	196.5	246.7	-0.11	15.3	14.1	0.04	9.6	79.9	-0.79	1.8	28.1	-0.88
2006	220.2	278.7	-0.12	11.7	8.4	0.16	8.7	79.3	-0.80	2.7	31.8	-0.84
2007	272.4	364.8	-0.15	22.0	5.4	0.61	10.8	120.3	-0.84	1.7	62.5	-0.95
2008	298.0	533.6	-0.28	7.9	7.3	0.03	14.1	228.8	-0.88	4.1	89.9	-0.91
2009	287.4	474.4	-0.25	7.4	9.0	-0.10	11.3	206.8	-0.90	1.6	66.7	-0.95
2010	355.4	660.1	-0.30	6.9	15.3	-0.38	11.8	265.4	-0.91	1.3	71.6	-0.96
2011	429.3	868.5	-0.34	8.1	20.4	-0.43	14.4	314.8	-0.91	2.1	90.1	-0.95
2012	442.7	1,044.8	-0.40	5.5	47.9	-0.79	17.0	376.9	-0.91	1.8	108.1	-0.97
2013	475.7	1,102.3	-0.40	7.0	51.0	-0.76	15.7	414.5	-0.93	2.0	89.5	-0.96
2014	502.6	1,133.5	-0.39	6.0	62.2	-0.82	14.3	445.1	-0.94	2.1	70.5	-0.94
2015	503.5	1,079.0	-0.36	4.4	94.0	-0.91	14.6	383.9	-0.93	1.9	59.9	-0.94
2016	522.5	1,022.0	-0.32	5.0	57.1	-0.84	14.2	370.4	-0.93	1.6	50.5	-0.94
2017	543.8	1,145.1	-0.36	8.0	64.9	-0.78	16.4	430.2	-0.93	2.4	56.8	-0.92

年	綿花			野菜			果物			畜産物		
	輸出	輸入	係数	輸出	輸入	係数	輸出	輸入	係数	輸出	輸入	係数
2005	0.1	32.2	-0.99	44.8	0.8	0.96	20.4	6.6	0.51	36.0	42.3	-0.08
2006	0.3	49.2	-0.99	54.3	0.9	0.97	24.8	7.6	0.53	37.2	45.5	-0.10
2007	0.4	35.4	-0.98	62.1	1.1	0.97	37.5	9.6	0.59	40.5	64.7	-0.23
2008	0.4	35.3	-0.98	64.4	1.1	0.97	42.3	11.9	0.56	44.1	77.3	-0.27
2009	0.2	22.1	-0.98	68.8	1.8	0.95	38.4	16.5	0.40	39.1	66.0	-0.26
2010	0.1	58.5	-1.00	99.9	2.8	0.95	43.6	20.3	0.36	47.5	96.6	-0.34
2011	0.8	96.8	-0.98	117.5	3.3	0.95	55.2	31.1	0.28	59.9	133.9	-0.38
2012	0.4	120.1	-0.99	99.7	4.2	0.92	61.9	37.6	0.24	64.4	149.0	-0.40
2013	0.2	87.2	-1.00	115.9	4.2	0.93	63.2	41.5	0.21	65.2	195.1	-0.50
2014	0.3	51.6	-0.99	125.0	5.1	0.92	61.8	51.2	0.09	68.4	221.7	-0.53
2015	0.5	27.2	-0.96	132.7	5.4	0.92	68.9	58.7	0.08	58.9	204.5	-0.55
2016	0.2	17.8	-0.98	147.2	5.3	0.93	71.4	58.1	0.10	56.4	234.0	-0.61
2017	n.a.	23.6	n.a.	155.2	5.5	0.93	70.8	62.6	0.06	63.6	256.2	-0.60

注：(1) 貿易特化係数 = (輸出額 - 輸入額) / (輸出額 + 輸入額)。

(2) 食用油糧種子は大豆を含む。

出所：『中国農産品貿易発展報告2006～2017』、農業部国際合作司「2017年1-12月我国農産品進出口」より作成。

表1は、主要な農産物について、近年の輸出入額および(輸出額-輸入額)/(輸出額+輸入額)として定義される貿易特化係数をみたものである。貿易特化係数は+1から-1の間の値をとり、+1に近いほど国際競争力が強く、-1に近いほど国際競争力が弱いと考えられる。貿易特化係数から国際競争力を判断すると、野菜には非常に強い競争力があるが、食用油糧種子、食用植物油、綿花などには全く競争力がない。穀物は2008年以降、急速に競争力が低下している(2016年以降若干改善)。果物は、現在も輸出超過ではあるが、貿易特化係数は大きく低下している。畜産物は急激に輸入額が増大しており、貿易特化係数も悪化しつつある。畜産物のうち食品類は、乳製品に全く競争力がなく、肉類についても急速に競争力を低下させつつある。

中国の農産物の主要な輸出先は、米国と東南アジア諸国連合(ASEAN)を除けば、日本や韓国など中国以上に農産物生産費の高い国、あるいはそもそも農業という産業を持たない香港などである(なお米国に対しては大幅な入超、ASEANに対しては小幅な入超)。つまり中国は、たまたま周辺に自国以上に工業化が進み農業競争力の弱い地域があったために、現在でもそれなりの金額の農産物輸出を行うことができているが、世界的視野で考えるならば、すでに完全に農業の国際競争力を喪失している。そもそも土地資源に恵まれない東アジア国家である中国において、大幅な賃金上昇が起これば、農産物輸入の増大を防ぐことはきわめて難しいのである。

2) 農業生産費の上昇

近年の中国における農産物輸入増の主な原因は国内農産物価格の上昇にあり、国内自給が困難な大豆など一部の農産物を除けば、必ずしも供給不足によるものではない。そして、農産物価格の上昇をもたらした最大の要因は、農産物生産費の上昇である。

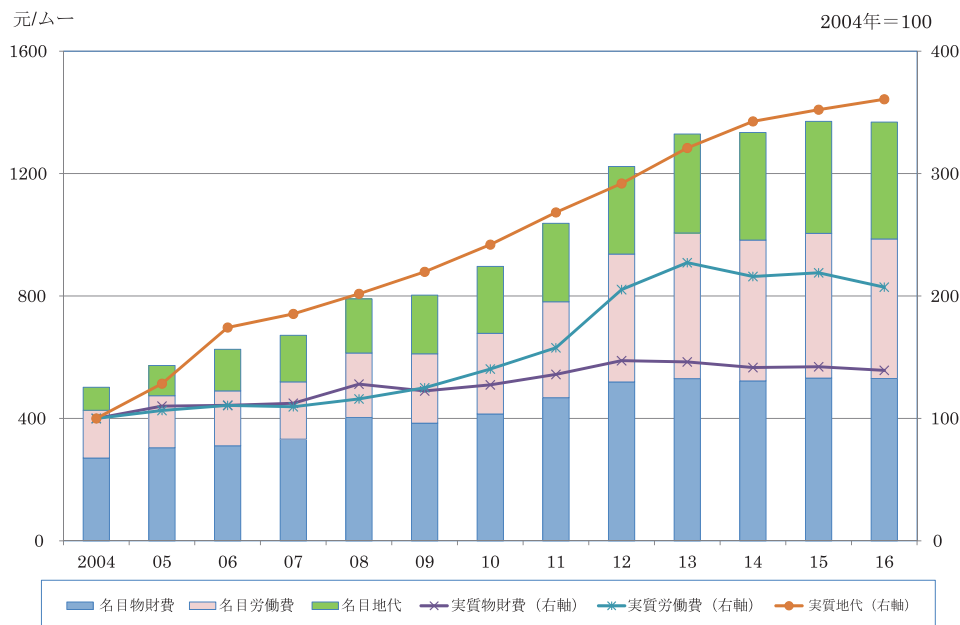


図5 ジャポニカ稻の生産費(全国平均)

出所:『全国農産品成本収益資料彙編』各年版より作成。

中国の農業生産費調査が地代の項目を設けたのは2004年が初めてである。図5は、2004年以降のジャポニカ稻の生産費の推移を見たものであるが、2004年から2013年まで大きく

上昇している（2014年以降はほぼ横ばい）。2013年頃までの農業生産費上昇の特徴として、地代と労働費の伸びが大きかったことを指摘できる。地代の大部分を占める「自営地租金」は、日本の自作地地代に相当する機会費用概念であるが、「流転地地代」（借地地代）の高騰により、計算上は増大する。労働費は、投下労働時間の短縮にもかかわらず、雇用労賃および自家労働評価（機会費用概念）の上昇により増大した。労賃上昇は今後も続くと思われるので、労働費を引き下げるためには、機械化等の方法により労働時間を減らすことが肝要であろう。

いうまでもなく、日本の多くの農産物の生産費は中国より高い。日本でも農業生産費を引き下げる努力がなされていないわけではないが、農業所得を高めるための方策としては、どちらかというと高級化、ブランド化や、加工・流通分野への進出（「六次産業化」）等により付加価値を高める道が選ばれることが多い。

3) 農業生産の伸び悩み

表2から、主要農産物の生産動向を見ると、2010年代以降生産量が減少する農産物や停滞する農産物が多く、順調に生産量を増やしている農産物は、ほぼ野菜と果物に限られる。農業生産の減少や停滞の原因には3つの可能性がある。①需要の減退ないし伸び悩みに対応した生産の減少や停滞、②国際競争力の低下による輸入の増大（国内農産物に対する需要の減少）、③国内生産力（供給力）の低下に伴う生産の減少。

表2 主要農産物の生産動向

(1995年 = 100)

年	粳米	小麦	トウモロコシ	大豆	油糧作物	糖料作物	綿花	野菜	果物	肉類
1995	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2000	101	97	95	114	131	96	93	199	148	131
2005	106	95	124	121	137	119	120	248	210	151
2010	106	113	158	112	144	151	125	286	305	173
2011	109	115	172	107	147	158	138	298	334	174
2012	110	118	184	97	153	170	143	310	358	183
2013	110	119	195	89	156	173	132	322	374	186
2014	111	123	193	90	156	168	130	333	394	190
2015	112	127	201	87	157	157	118	344	415	188
2016	112	126	196	96	161	155	111	350	430	186
2017	113	127	193	108	166	158	115	n.a.	n.a.	187

注：(1) 各年の生産量を、1995年を100とする指数で表した。

(2) 油糧作物は大豆を除く。

(3) 野菜は果実的野菜（スイカ、メロン、イチゴなど）を含む。

出所：『中国農業統計資料』各年版、『中国統計年鑑2017』、『中国統計摘要2018』などより作成。

日本の場合、①需要の減退に対応した生産減少は、米やイモ類で見られる程度であり、多くの農産物の生産減少は②または③の要因によるものである。日本では、1990年代以降それまで増産を続けていた野菜や畜産物の生産量が減少を開始するが、これは主に農業労働力の減少や高齢化に伴う③国内生産力の低下によるものである。

4 日中農業政策の比較

日中の農業政策には類似点も多いが、異質な点も少なくない。違いは、主に経済発展段階（もしくは経済発展した時期）の違い、および基本的な農業制度の違いに起因すると考えられる。

1) GATT/WTO 加盟時期の違い

日本の GATT 加盟は 1955 年であり、中国の WTO 加盟は 2001 年である。GATT ウルグアイラウンド農業交渉（1986～1993 年）において、大幅な農業保護の削減が合意され、1995 年に WTO が成立するが、それまでは輸入数量制限や高関税による国境保護、価格支持等の国内農業保護、輸出補助金などが各国政府の意向により自由に行われていた。日本は、そのような体制の下で経済発展し、国内農業を手厚く保護してきた。そのため日本は、1995 年の WTO 成立後に、本格的な農業保護の削減に乗り出すことになる。

これに対して、中国はウルグアイラウンド農業合意（この内容を成文化したのが WTO 農業協定）の成立後に WTO に加盟したので、当初から実施できる農業保護の上限はきわめて限定されたものであった。中国政府は、2008 年から穀物の最低買付価格を大幅に引き上げるなど、価格支持政策を強めたが、わずか 6 年後の 2014 年にはその政策の見直しを開始されている。中国の場合、そもそもの国境保護水準（関税率）が低く定められているので、国内農産物価格の引き上げは、容易に海外農産物の輸入増大をもたらす。そのため、過度の農業保護を行うことが制度的に困難であり、市場指向的で国際開放的な農業政策を取らざるを得ない。結果的にそのことが、国内農業の足腰を強くすることにつながっている可能性がある。

2) 土地所有制度の違い

周知の通り、日本の農地は私有であり、中国の農地は集団所有制（「集体所有制」）である。日本では農地法の規定により、企業等（農民でない者）の農地所有は原則として禁止されている。また、近年大幅に緩和されているが、もともとは借地権が強く、農地の貸し借りも進まなかった。そのため、日本では規模拡大や企業の農業参入等の農業経営構造の変革が進みにくく、現在でも零細兼業農家が広範に存在している。そのような状況で、農業就業者の超高齢化が進んでおり、今後は担い手のいない農地が大量に出現する可能性が強いが、土地私有という所有権の壁があり、行政の介入も難しい。離農、離村した土地持ち非農家の農地管理の負担も重い。

これに対して、中国は農地が集団所有制であり、さらに元の請負経営権を請負権と経営権に分けたこと（所有権、請負権、経営権の三権分離）で、農地経営権の流動化が比較的容易に行える。そのため、日本よりはるかに速いスピードで大規模経営の成立が進んでおり、企業の農業参入も広範に進んでいる。離農、離村した農家は、請負経営権を集団に返還することで、農地管理の煩わしさから容易にのがれることもできる（その分、農村集団の農地管理能力を高く保つことが必要となる）。農地の集団所有制は、農業経営構造改革を進めるうえでも、将来的な超高齢社会における農地管理をきちんとしたものにするうえでも、農地の私有制よりも有利なシステムといえる。

3) 農協の有無

日本の総合農協システムが、零細農家の農産物販売や金融サービスへのアクセスにおいて、大きな貢献をしていることは、今さら指摘するまでもない。ただし、日本の総合農協システムの形成には長い歴史的背景と、制度的に総合農協を保護、優先してきた政府の政策があり、その維持コストは必ずしも低いものではない。

中国には、日本の総合農協に相当する、農産物流通や農業金融において圧倒的な実力とシェアを有する経済組織は存在しない。そのため、流通過程においては、企業や「經紀人」(産地仲買人)など商人の力が強く、多様な流通ルートが併存して、激しい市場競争を行っている。こうした流通システムの効率性や公平性については、今後の研究を待たなければならぬであろう。

5 おわりに—今後の日中農業経済研究協力の課題—

「人多地少」という資源賦存の点でも、農業が比較劣位産業であるという点でも、日本と中国の共通性は強い。他方、上述したように、基本的な土地所有制度や農産物流通システム、農村金融制度等の点では、両国の異質性は強い。

両国が協力できる農業経済研究のテーマは多いが、とくに以下の課題が重要だと考えている。

1) 農業経営構造改革に関する研究

両国農業にとって「誰が農業をするか」(「誰来種地」)という担い手問題と、「どのように農業をするか」(「如何種地」)という農業生産性向上策は、当面する最も重要な政策課題であろう。両国には土地制度等の違いもあるが、農業経営構造の実態や必要とされる政策に共通する点も少なくないはずである。この分野において、日本の農業経済学界は豊富な研究蓄積があり、両国で全面的な研究協力を行うことが有意義だと考えられる。

2) 農業保護政策手法に関する研究

両国にとって農業は比較劣位産業であるが、食料の安定供給や農業の多面的機能といった重要な役割を担っており、いかなる手段を用いても発展させていかななければならない産業である。WTO体制という国際制約の下で、効率的で国際的にも受容される農業保護政策手法を探求することは、両国の農業経済学界にとってきわめて重要な研究課題だと考えられる。

3) 農業生産の付加価値を高め、農家所得を向上させるための研究

農業経済学者の重要な社会的責務として、農民の所得向上への貢献がある。そのため、具体的で実践的な研究は両国の農業経済学界でも盛んに行われており、研究交流を深めることにより効率化を図ることが期待される。また、この研究課題に関連して、高所得段階における消費者の食料需要の変化を正しく把握する研究の重要性も指摘したい。