

改革開放以降の東北三省農業の特徴と課題(2)

—政府の食糧政策とその展望—

高屋 和子

はじめに

前回の論文(高屋, 2009)において, 中国東北三省(黒龍江省, 吉林省, 遼寧省)の改革開放以降の農業の現状について基本的な統計をもとに概観した。中国東北地域は中国において主要な食糧生産・供給地域であり, その農業生産・経営の状況は中国農業全体にとっても重要な問題である。東北地域では改革開放による国有企業改革で全国的に見ても, 多くの失業者が第一次産業に労働移転した一方で, 農家経営請負制導入以降農家経営が零細化したなかで, 他地域に比べ1人あたりの耕地面積は広く, 機械化も沿海地域や国営農場を中心に比較的進展している。しかし一方で特に黒龍江省において単位あたりの収穫量が低く, また東北地域は土地集約的作物である食糧を主な生産物としていることから, 中南部沿海地域のような労働集約的作物の積極的加工・輸出による発展からは遅れている。

また, 東北で産出される主要穀物の米は, 小麦とともに国内の食の多様化により需要が減少しており, その生産も縮小傾向にある。もう一つの主要農産物である大豆は価格競争力が低く, 輸入大豆との競争にさらされ, 輸入増加により加工企業が沿海部へ移転するなど, 厳しい状況に置かれている。一方, トウモロコシは飼料原料としての需要は高まっており, またバイオ燃料などの原料として今後さらに需要増加が見込まれるなか, 食糧・飼料原料需要を満たすために燃料利用の制限が行われている。トウモロコシに関してはいかに生産を効率化し, 生産量を増加させ, 需要を満たしていくかが問題となろう。

そのため今後の東北地域農業の振興のためには, 米に関しては国内需要の縮小への対応及び, 需給バランスをいかに取っていくのか, そしてそのための品質の向上と生産効率化が重要な課題と考えられる。大豆については, 輸入大豆との競合に対応し, さらなる生産効率化による価格競争力の向上が重要なポイントとなるだろう。またトウモロコシについては食用としてだけでなく, 飼料原料としての需要を満たすとともに, さらにバイオ燃料の原料としての需要に対応するべく, 増産が期待される。このような課題に対し, これまでの政府の食糧政策と今後の計画を分析, 評価し, 今後どのような農業振興・支援が行われるべきかを考察する。

1. 東北三省農業が抱える課題

東北三省における農業の特徴と現状、課題については、すでに基本的な統計データをもとに前論文において分析を行ったので、ここではその課題を中心に、東北三省の農業の特徴を改めて明らかにしたい。

〈生産構造の変化と食糧生産〉

経済成長による所得増加に伴う食の多様化に対し、また農家経営請負制導入による農家経営の自由化により、農業生産は多様化している。図1は全国と東北三省における農業（ここでは播種業）のシェアと、替わって東北三省において増加している牧畜業のシェアの推移を示している。遼寧省を除き、黒龍江省と吉林省では、農業のシェアは全国値より高かったが、吉林省では90年代に入りそのシェアは低下しほぼ全国並みに、黒龍江省は90年代後半頃より低下し始め、全国より若干高い値となっている。一方、農業に変わって伸びが著しいのが牧畜業で、遼寧省では早くから全国値を上回るか、ほぼ同じ程度のシェアで推移しているが、吉林省では95年以降シェアが高まり全国を上回っており、黒龍江省でも90年代後半より伸びが見られる。また、遼寧省は海に面していることから、漁業も発展している。東北三省での牧畜業は牛肉、牛乳、羊毛生産などが中心であるが、三地域で差があるものの、農業のシェアが低下し、変わって牧畜業の伸びが見られそのシェアが農業に迫るなど、生産構造に変化が見られる。

しかしながら、農業のシェアは遼寧省(36.2%)で全国(48.4%)を下回っているのに対し、吉林省は46.4%とほぼ全国平均同様で、黒龍江省では53.8%と上回っている。しかも播種面積で見ると、食糧(豆類、イモ類を含む。以下同様)が全国で78年の80.3%から68.3%に低下したのに対し、遼寧省81.7%、吉林省87.9%、黒龍江省に至っては90.9%と依然として高い割合を維持している(2008年)。食糧播種面積は東北三省で全国の13.3%(2008年)を占めており、牧畜業を中心に生産構造が変化している一方で、農業においては食糧主産地としての役割を依然として担っているのである。同様に、穀物(米、小麦、トウモロコシ)播種面積では三省で14.9%(うち米12.7%、トウモロコシ28.1%)、豆類では42.5%(主に大豆。うち黒龍江省のみでは35.7%)を占めている。全国の食糧播種面積は1996年に16.9億畝(1畝=6.667a)に達したが、その後2003年には14.9億畝にまで減少し、2007年で15.9億畝と回復したが1996年レベルには達していない。全国的に耕地面積が減少しているなかで、東北三省の食糧生産は重要な役割を担っている。生産量で見ても東北三省で全国食糧生産の16.9%、穀類で16.7%(うち米13.6%、小麦0.9%、トウモロコシ30.7%)、豆類(主に大豆)40.5%を占め(2008年)、さらにそのシェアは2000年以降増加しており(図2)、東北地域から他地域への食糧流出量シェアも後述のように最も多く、この地域における食糧生産はさらに重要性を増している。

〈国家による管理と価格の変動、低い収益〉

2008年の食糧価格の高騰、そして中国国内でも耕地面積の減少が進みつつあり、食糧の安定供

図1 農業（播種業）の生産高シェア

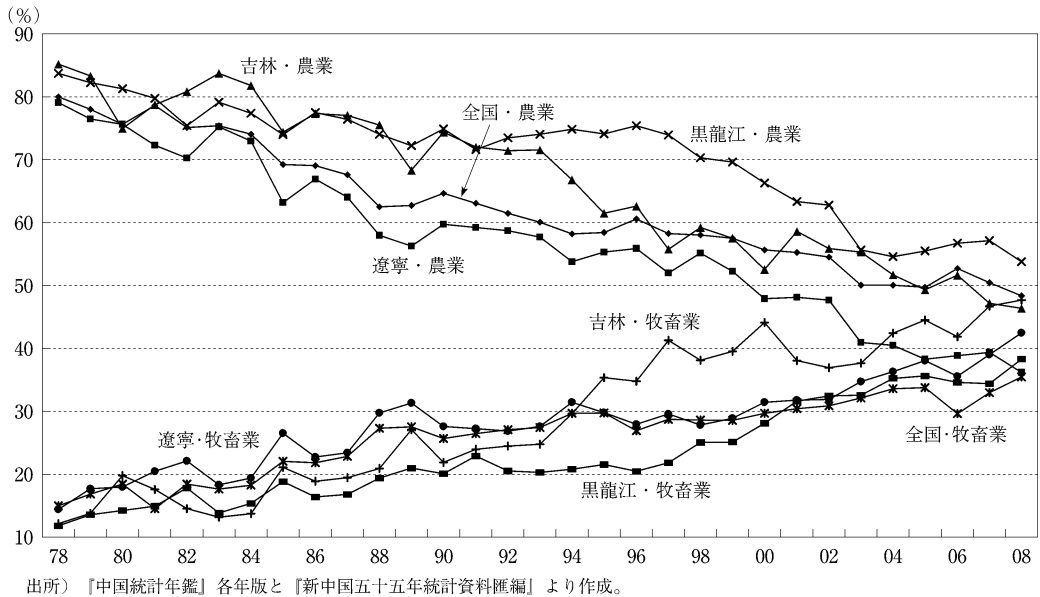
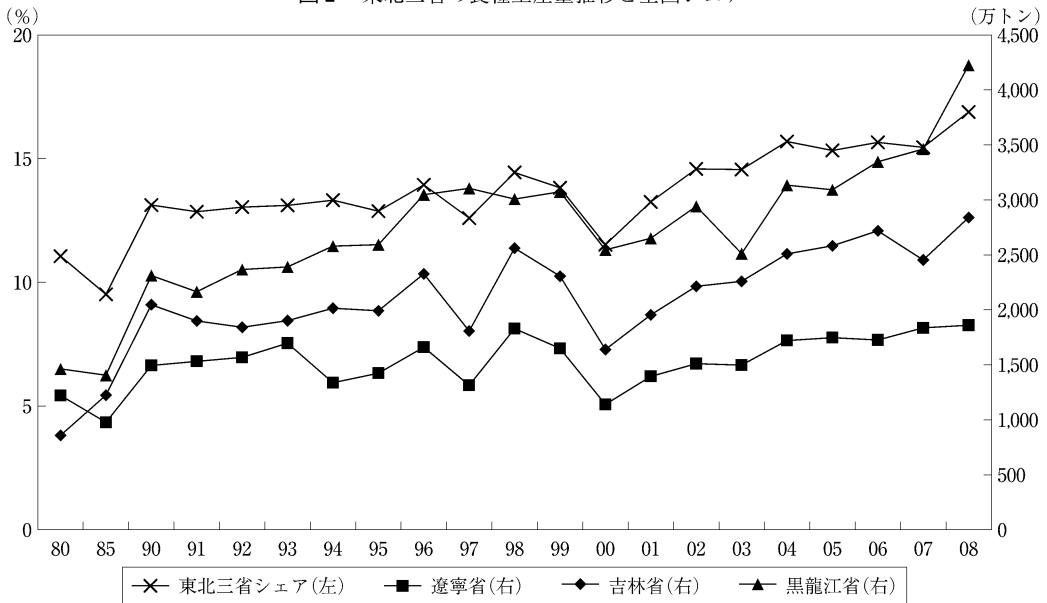


図2 東北三省の食糧生産量推移と全国シェア



給は重要な課題である。しかしその一方で食糧生産農家の所得は伸び悩んでいる。特に米・小麦は需要の低下などの要因により生産量が伸び悩み、安定供給と農家経営とのバランスが難しい状況になっている。また大豆は輸入品との競争にさらされ、現在国内消費の3分の2が輸入である。そのため、国際価格に左右されやすく、例えば2008年に国際価格が高騰したのに影響され、7月に最高価格6371.4元/トンとなった後、国際価格が下がるにつれて国内価格も大きく下落し、同

年12月には4703.6元/トンにまで下がり、5か月で26.2%下落した(農業部市場与経済信息司課題組, 2009)。

2007年12月時点で、小麦、米、トウモロコシ、大豆の国際価格はそれぞれ2516.8元/トン、2462.9元/トン、1231.1元/トン、3516.4元/トンで、国内価格はそれぞれ1583.6元/トン、2986.4元/トン、1545.2元/トン、4492.8元/トンであった。小麦が国際価格より933.2元安いほかは、米、トウモロコシは国際価格を上回っており(それぞれ価格差523.5元、314.1元)、大豆に至っては価格差が976.4元となっている。国際価格が高騰し始めると、中国の食糧は相対的に価格競争力を高めたが、その後国際価格は低下し、2008年12月には小麦、トウモロコシ、大豆の国内価格は国際価格より、トンあたりで208.0元、453.5元、2245.5元上回るようになり、米のみが国際価格を下回る状況になった(農業部市場与経済信息司課題組, 2009)。

そもそも、中国の食糧流通は国内需給安定と価格安定のために、国家によりコントロールされており、国有食糧関連企業による契約買い付け及び備蓄・流通が行われ、米、小麦については最低価格買付け制度などの価格下支え政策も実施されている。また90年代以降、増産が続いたにも関わらず、価格が低迷したため1999年以降は減産に向かい、そのため食糧に関する輸出は野菜など其他農作物ほど伸びていない。食糧生産量は1998年に5億万トンを超え史上最高の生産量を達成したが、その後価格の低下や、政府買付け価格の引き下げにより農家の生産意欲は低下し、生産量は2003年には4億3070万トンにまで落ち込んだ。その後生産量は回復し2007年には再び5億トンを超えているが、この間食糧供給が需要を下回る状況も発生し、食糧の安定供給を脅かしたが、一方で備蓄用穀物が大量に放出され、穀物価格は人為的に低く抑えられた(柯, 2004)。穀物価格は1997年に前年比で-7.9%と低下し、その後も2002年まで前年比で低下し続け、2000年には-9.9%にまで達した。その他油脂も1999年に-5.6%と低下し、2000年には-13.8%とやはり2002年まで低下し続けた。一方で生産資材価格は1999年から2001年を除き、一貫して上昇しており、生産コストは増加したため、農家の経営は厳しいものとなった。

穀物価格が前年比で+2.3%となった2003年の1畝あたり生産高は411.24元で、総コスト(家庭内の労働を費用に換算したものも含む)は377.03元で、純利潤は34.21元、現金収益が211.46元、コスト利潤率は9.07%、利潤率は8.32%であった。50kgあたりで見ると、平均販売価格は56.54元、総コスト51.84元、純利潤4.7元、現金コスト27.47元、現金収益29.07元で、コスト利潤率と利潤率はそれぞれ5%、8.3%とかなり低い。その後穀物価格は2004年に前年比で26.4%と大きく回復し、その後もプラスで推移しているため、2004年には生産量と生産高ともに回復し、収益も改善しているが、一方で生産コストも増加しており、収益は伸び悩んでいる。これを大中都市の野菜の収益状況と比較すると(表1, 2), その収益の低さは明らかである。特に東北三省は遼寧省を除き、農家所得に占める給与所得の割合が低く、その大部分を農業収入に頼っている(高屋, 2009)。そのため食糧価格の変動とそれによる収益低下は他地域の農家に比べ家計への打撃は大きい。

食糧主産地である東北三省では、トウモロコシ輸出の6割を吉林省が、小麦及び小麦粉輸出の6割を黒龍江省が、米と大豆についても黒龍江省が5割強を占めているが、全体の輸出量は2008年で大豆が48.4万トンで、前年比で8.1%増加している以外は、小麦31万トン(89.9%減)、米97.2万トン(28.4%減)、トウモロコシ27.3万トン(94.4%減)と大幅に減少している(農業部市場

表1 1畝あたりの穀物生産コストと収益状況

（単位：kg, 元, %）

	生産量	生産高	総コスト	純利潤	現金コスト	現金収益	コスト利潤率	利潤率
2003	344.20	411.24	377.03	34.21	199.78	211.46	9.07	8.32
2004	404.80	591.95	395.45	196.50	218.01	373.94	49.69	33.20
2005	393.10	547.60	425.02	122.58	228.80	318.80	28.84	22.38
2006	403.90	599.86	444.90	154.96	243.19	356.67	34.83	25.83
2007	410.80	666.24	481.06	185.18	261.66	404.58	38.49	27.79
2008	436.60	748.81	562.42	186.39	314.56	434.25	33.14	24.89

（注）生産高＝実際に販売し得た収入＋（自家消費・在庫・その他農家の手元に残っている農作物×すでに販売した作物の総合平均価格）、総コスト＝生産コスト（家庭内労働を換算したものを含む）＋土地コスト（借地料等）、純利潤＝生産高－総コスト、現金コスト＝現物・サービス費用＋給与支払い＋借地料、現金収益＝生産高－現金コスト、コスト利潤率＝純利潤／総コスト×100、利潤率＝純利潤／生産高×100

（出所）国家発展と改革委員会価格司編（2009）より作成。

表2 1畝あたりの中大都市野菜平均コストと収益状況

（単位：kg, 元, %）

	生産量	生産高	総コスト	純利潤	現金コスト	現金収益	コスト利潤率	利潤率
2003	3,314.40	2,652.05	1,311.16	1,340.89	800.09	1,581.96	102.27	50.56
2004	3,573.40	3,325.93	1,763.02	1,562.91	991.25	2,334.68	88.65	46.99
2005	3,412.20	3,350.56	1,743.86	1,606.70	990.70	2,359.86	92.13	47.95
2006	3,501.90	3,483.84	1,973.90	1,509.94	1,136.62	2,347.22	76.50	43.34
2007	3,567.50	4,329.29	2,102.50	2,226.79	1,227.03	3,102.26	105.91	51.44
2008	3,568.40	4,097.77	2,216.08	1,881.69	1,274.65	2,823.12	84.91	45.92

（注、出所）同上。

与経済信息司課題組，2009）。もちろんこれは2008年に発生した世界的穀物価格高騰が影響している。しかし、米、小麦は先にも述べたように需要が低下しており、今後の発展の方向性としては、輸出が一つの手段であると考えられるが、米、小麦をはじめとする食糧の輸出入は中国糧油食品進出口（輸出入）集団有限公司という国有企業を通して国家的管理が行われているため自由な輸出は行えず、また価格競争力も弱い。近年後で述べるように、国有企業を通しての管理からその他企業の参入を徐々に認め、また輸入関税割当措置や輸出割当許可証管理などを通じた管理へと移行しつつあるが、食糧安全に対する意識が高まるなか、その管理・統制は依然として続いている。国内の食糧市場安定のための政策と、国際価格の動きに食糧価格、輸出量、生産量ともに大きく影響を受け、その食糧を主力農産物とする東北地域特に吉林省、黒龍江省の農業経営も大きく影響を受けている。

＜低い単位収穫量と輸入農作物との競合＞

東北三省、特に黒龍江省、吉林省が主産地となる米、トウモロコシ、大豆は何れも土地集約的な農作物であり耕地面積の少ない（国土の12.7%、2008年）中国においては優位性を発揮しにくい。東北三省、特に黒龍江省と吉林省は全国平均に比べ一人あたり耕地面積はかなり広く、その点、

中国国内においては優位性を持つが、世界的に見て、その耕地面積は決して広くない。最も広い黒龍江省の農家1人あたり耕地面積は11.2畝(0.75ha)で、一部国営農場を除き、大規模経営には程遠い。

また単位収穫量でも吉林省は米、トウモロコシ、大豆などで全国平均を大きく上回るなど、生産性の高さが見られるが、小麦では何れの省も全国平均を下回っており、特に黒龍江省はトウモロコシの播種面積が全国の約30%を占める一大生産地でありながら、全国平均5394kg/haに対し、4977kg/ha(2006年)と下回っており、単位収穫量は低い(高屋, 2009)。中国全体の食糧単位収穫量は、後述のように世界的に見て決して高くはないことを考えると、中国において高い単位収穫量を誇る吉林省においても、その単位収穫量の向上が重要な課題となる。

一方労働生産性では、1農業労働力あたりの主要農産物平均生産量を見てみると東北三省の主要農産物である食糧の労働生産性が高く、吉林省が1位で5,168.9kg、黒龍江省が4,408.3kg、遼寧省でも2,544.5kgと全国平均を上回っている。その他労働生産性の比較的高い作物としては、遼寧省と吉林省の豚牛羊肉(両省では主に牛肉)、そして遼寧省の水産品が挙げられる。一方糖料となる甜菜の播種面積の約4割が東北三省で、そのほとんどを黒龍江省が占めるが、労働生産性はかなり低い(高屋, 2009)。東北三省の食糧の労働生産性が中国国内において比較的高いのは、1人あたり耕地面積が広いこと、トラクタを中心に機械保有率も全国値に比べ高いこと、大規模な国営農場の存在が影響していると考えられる。

中国では、農家経営請負制導入以降、農業経営が零細化してしまい、機械化の進展が遅れているが、東北三省においては、100戸あたりのトラクタ保有台数は全国値を上回っている。全国の大中小型トラクタ保有数は2007年で100戸あたり2.9台、小型トラクタは19.1台であるのに対し、黒龍江省は16.2台と全国で最も多く、吉林省でも7.9台と保有数が多い。小型トラクタも全国では5戸に1台の割合での保有であるのに対し、遼寧省を除き、吉林省と黒龍江省は2~3戸に1台と保有割合が高い(高屋, 2009)。しかしながら、これは中国国内と比較してのことであり、世界的に見て機械化の進展には遅れが見られ、さらなる機械化による効率的生産の促進が必要である。特に収穫後の加工に関する機械化は遅れており、初級加工が主であるため加工業の発展とそれに伴う高付加価値化による収入の増加が課題となっている。

食糧生産の単位収穫量の低さと、機械化の進展の遅れは、WTO加盟による市場開放とそれに伴う輸入農作物との競争激化にさらされている。中国ではWTO加盟前54%であった農産物平均関税率を2006年には15.3%に、2007年には8.9%にまで引き下げている。重要農産物については、2003年より「農産品輸入関税割当管理暫行弁法」に基づき、小麦、トウモロコシ、米、大豆油、菜種油、パームオイル、砂糖、綿花について関税割当管理が実施され、割当関税は1~3%が適用されている。関税割当枠は年々増加しており、穀物(小麦、トウモロコシ、米)では加盟当初の1440万トンから2003年には2,023.2万トン、2004年には2,215.6万トン(小麦963.6万トン、トウモロコシ720万トン、米532万トン)と増加した。その後割当枠は一定に保たれており、2010年の割当も2215.6万トンの予定である。しかし、実績を見てみると小麦61万トン、トウモロコシ7万トン、米125万トン(2006年)で割当枠を満たしていない。これら穀物の自給率は99.8%で、その他主要作物も90%以上(2003年)となっていることを考えれば当然の結果であるが、米、小麦は所得増加に伴う食の多様化により需要が伸び悩んでおり、そのため生産量は減少している。米は

1997年の2億74万トンから2003年には1億6,066万トンにまで減少し、その後回復してはいるものの、2008年で1億9,190万トンとピーク時には及んでいない。また小麦も同様に1997年の1億2,329万トンとピーク時に減少し、2003年には9,000万トンと割り込んだ。その後回復したがやはり2008年で1億1,246万トンとピーク時には届いていない。この間食糧増産による価格低下や、政府買付け価格の引き下げ、備蓄食糧の放出などが影響していることは既述の通りであるが、国内需要が減少している現状を考えれば、再び減産が起こる可能性は否めず、またその帰結として輸入が増加する可能性も考えられ、構造的調整と生産効率化が必要となろう。

トウモロコシに関しては、飼料用としての需要が伸びており、全体として生産量も増加傾向にある（2008年で1億6,591万トン、穀物生産の35%）が、先ほど述べたように、国際価格を上回っている状況から見て、価格競争力を高める努力が不可欠であろう。東北三省においても牧畜業の発展がみられ飼料用トウモロコシの需要は高まっているが、南方においては飼料用を中心にトウモロコシの不足が見られるようになっており、輸入への依存が懸念されている状況を考慮すると、増産とともに輸入品との競合に備える必要が出てくるだろう。一方、東北地域の主力農産物でもある大豆の輸入は、1980年の56.5万トンから2000年には1,000万トンを超え、2006年には2,827万トンに達しており、すでに輸入大豆に押されている状況である。

2. 農業関連法規の整備

現在中国政府は三農問題を重視し、その改善に取り組んでおり、その中で農業関連の法整備も進んでいる。先に述べたように、東北地域が主産地となっている食糧は政府の統制が未だに行われており、政府の政策が大きく生産やその後の販売に影響する。食糧流通制度や食糧関連国有企業に関しては、徐々に多様化、市場化を進めているが、1999年以降の食糧減産、2008年の国際的穀物価格の上昇を受け、国内食糧生産、供給安定への関心が大きく高まっており、それに関する政府の政策が次々打ち出されている。以下ではまず農業関連の法整備の状況について概観し、その後特に食糧についての関連政策、条例などをまとめながらその課題を考察する。

<農業関連法規>

表3に農業関連法や条例をまとめた。基本とも言うべき「農業法」は2002年に改正されている。旧法（1993年）は、第1章総則、第2章農業生産経営体制、第3章農業生産、第4章農産品流通、第5章農業投入、第6章農業科学技術と農業教育、第7章農業資源と農業環境保護、第8章法律責任、第9章附則の全9章からなっている。新法では、第4章が農産品流通と加工に変更され、第5章に食糧安全が加わり、第5章の農業投入が第6章として農業投入と支持保護に変更、その他農民権益保護、農村経済発展、法執行監督が加わり、全13章となった。改正・追加点としては、まず第一に、旧法が生産力増強と開発、農業現代化、農民収入の向上を挙げているのに対し、農村余剰労働力の非農業分野や都市への移転、農産物供給の安定や加工、品質の向上などが加えられている。具体的には、①地域の優位性を発揮すべく農業生産構造を調整し、農産品の国際競争力を向上させる。②新たに農民專業合作經濟組織が取り上げられ、農業生産、加工、流通サービ