

第1章 中国の農業・農村政策の展開方向

【要 旨】

1. 三農問題に対する政策のレビュー

①三農問題解決に向けての農政改革の推移

- ・2003年以降に政策課題として三農問題を取り上げ、その解決を目指す背景としては、都市・農村の所得格差や教育格差の拡大、農村労働者に対する戸籍制度による差別、輸入農産品との競合による農業生産に対するリスクや農民所得の伸び悩みなどがあげられる。
- ・三農問題に対する取り組みとしては、2006年の農業税の撤廃（「少なく取る」政策）と併せて、「多くを与える」政策として、農村への財政投入の拡大、生産者への直接補助金の拡大、食糧の最低買付価格制度の導入、及び出稼ぎ農民工の権益の保護などが行われてきた。
- ・こうした取り組みの結果、農民一人当たりの年間純収入は2003年以降、著しく増加している。またこの間、農業収入への依存度が低下し、賃金収入や移転収入の割合が高まるという、収入の構造的な変化がみられた。

②耕地面積の推移とその背景要因

- ・中国の耕地面積は、農村の非農業化、都市化による農地の侵食、退耕還林政策などによって、1980年をピークに2008年まで緩やかに減少してきた。
- ・耕地の減少傾向に対して、中国政府は、農村土地の整理、工場・鉱山廃棄土地の再開墾、予備耕地（耕地に転換できる土地資源）の開発など、農地の補充政策を行っている。建設に転用された耕地については、転用した企業・団体が耕地の開墾によって補充する制度を設けて、農地の減少に対応している。

③都市と農村の格差拡大

- ・都市と農村の所得格差は、1990年代後半、農産品の価格低迷などによって拡大した。その後、農産品の買付価格の大幅引き上げなどもあったが、都市住民の所得の伸びが農民の所得の伸びを上回る状況が続き、2003年頃までは格差は一段と拡大した。
- ・2004年以降は、最低賃金の大幅引き上げによる農民工の収入増大と農産品価格の上昇によって農民の収入が伸び、両者の格差は縮小傾向に転じてきている。

④農民の都市への移動状況

- ・中国の農民工の規模は拡大を続けており、2010年時点で2億4,000万人に達し、そのうち1億5,000万人が都市への出稼ぎ農民工である。
- ・しかし、近年は、農村における出稼ぎ年齢人口の減少などによって農村労働力が「無限供給」から「有限供給」に変化し、都市での農民工は需給が逼迫している。また、農民

工の都市への定着傾向が強まり、都市住民に近い消費スタイルを持つようになってきている。

- ・こうした状況に対して、一部の都市では都市戸籍と農村戸籍の分類を廃止する動きが強まっている。一方、農村部では農民工の帰郷を促進する政策が導入されはじめている。

2. 農業・農村政策の新たな取り組み

①第12次五カ年計画（十二五計画）における農業・農村政策の概要と展望

- ・第12次五カ年計画では、「工業で農業を促進し、都市で農村を引っ張る」という政策コンセプトが導入され、十一五計画以来の「近代農業の発展」、「農民収入の向上」、「農村生産・生活条件の改善」に加えて、「都市・農村の統合的発展」のための政策措置が示された。
- ・「都市・農村の統合的発展」については、「農村経営制度の堅持・充実」、「都市と農村の統合的発展のための制度の構築」及び「県域レベルにおける経済活力の増強」が政策課題としてあげられている。

②2011年「第一号文書」における農業・農村政策の概要と展望

- ・中央第一号文書は、その年に重点的ないし速やかに解決すべき政策課題を示すものであり、これまで連続して三農問題をテーマに取り上げてきた。しかし、2011年の第一号文書は、水資源の不足、脆弱な水利施設、農田水利整備の遅れなどを背景に、初めて水利問題に焦点を当てた。
- ・そこでは、投資資金の調達制度の充実・強化、水資源管理制度の推進、水資源管理や工事管理のための体制づくりなどがあげられている。
- ・また、今後の政策目標として、水害・干ばつの防止や災害軽減のためのシステムの構築、水資源の合理的配置と効率的利用システムの構築、水資源の保全と河川・湖沼の水質保障システムの構築などを掲げている。
- ・水利政策の三農政策との関係については、農地の水利施設の整備、中小河川の治水の強化、農村の飲用水の安全への取り組みなどがあげられる。

1. 三農問題に対する政策のレビュー

「三農問題」の三農とは、農業、農村、農民の3つを意味する。農業大国である中国の「三農問題」は、国民の質、経済成長、社会安定など様々な分野に関わるものである。2003年以降、中国政府は「三農問題」の解決に向けて一連の政策を打ち出した。目的は農業の振興、農村の整備、農民収入の向上である。特に、農民への配慮と彼らの所得向上が政策の中心となっている。

(1) 三農問題解決へ向けての農政改革の推移

1) 三農問題とその背景にある社会問題

1949年の新中国建国後、中国政府は長い間「重工軽農」（工業を重視し農業を軽視する）の発展戦略と二重経済構造政策を実施してきた。すなわち、意図的に農産品価格を低く抑え、農村の資源を都市に移転させ、都市の工業成長に必要な資金を保障する政策である。これと同時に、農村人口が自由に都市に移動することは禁止され、農村と都市間で二重構造が形成されてきた。そのため、長期にわたって農民の収入は伸び悩み、その半面、都市の経済成長が急ピッチで進んだ。つまり、中国経済の高度成長は農村と都市間の不均衡拡大のもとで実現したものともいえる。

農村と都市間の二重経済構造政策は、以下のような問題をもたらした。

①所得格差の拡大

第1は、改革開放後、都市・農村間の所得格差が拡大し続けたことである。都市と農村住民の一人当たり可処分所得の格差は、1978年の2.6倍から2003年には3.2倍に拡大した。「農民は非常に苦しい、農民は非常に貧しい」との声はますます強まり、都市・農村間の格差がもたらした社会格差はますます注目されるようになってきた。

②戸籍制度による差別

第2は、改革開放後、東部沿海地域の経済が急成長し、それに伴い安価な現場労働力が大量に必要とされるようになったことである。これは大勢の出稼ぎ農民に対して高い収入を得る機会を与えた。大規模な農村労働力（「農民工」）が農村から都市へ、中西部地域から東部地域へと移動するようになった。しかし、戸籍制度の規制により、「農民工」は都市の常用労働者の身分になれず、賃金水準も出稼ぎ先の都市労働者を遥かに下回っていた。2003年の都市と農村住民の一人当たり賃金による年間収入は、それぞれ6,410.2元、918.4元で、実に7倍もの格差がある。また、農民工は地元の都市労働力と同様の社会福祉を受けることもできない。

③輸入農産品との競合

第3は、食糧など多くの農産品価格が国際市場価格を上回るため、市場競争において弱い立場にあることである。70年代以降、中国政府は何度も農産品価格を引き上げたため、1996年以降、中国の大部分の農産品価格は国際市場価格を上回るようになった。そのこともあって、WTO加盟後、良質で安い輸入農産品が中国に入ってきたことは、中国の農業・農産品に大きな衝撃を与えた。大豆を例にすると、2003年に中国に輸入された大豆の平均価格は1,920.7元/トンと、国産大豆の市場価格の3,359.2元/トンをかなり下回っていた¹。そのため、安い輸入大豆の輸入量は同年2,659万トンに達し、一方、中国国内の大豆総生産量は1,635万トンにとどまった。その結果、主要生産地域の一つである黒龍江省では、収穫した大豆が約20%も売れ残った。また、同省の大豆栽培面積も翌年には約25%も減少した²。良質で安価な輸入農産品は中国国内の農業生産に大きなリスクをもたらし、農民の生産意欲を減退させた。

④教育格差

第4に、農民の教育水準が低いために、収入水準が向上しにくいことがあげられる。中国政府による農村での教育投資が都市に比べてかなり遅れていたため、農村の基礎教育施設が整っておらず、教師の配置も極めて不十分である。加えて、教育に対する農民の意識も遅れていたため、農村人口のほとんどは小学校卒、中学校卒でしかない。そうしたことの結果として、2000年には、中国の農村における非識字人口が農村総人口の8.5%を占めた。これに対して、2000年における中国の都市部の非識字人口比率は3.8%であり、農村が教育水準の面で遅れていたことは確かである³。

なお、2010年第6回人口センサス調査では、中国全体の非識字人口比率は4.1%と改善している。ただし、中国全体のデータしか公開されておらず、都市部と農村部それぞれの非識字人口の比率は不明である。

図表 1-1-1 中国の非識字人口比率 (%)

	全体	都市部	農村部
2000年	6.7	3.8	8.5
2010年	4.1	-	-

(資料)第6回人口センサス(2010年)

このように、農村では教育水準が低いために、農民が近代的生産技術をマスターするのは難しく、科学技術を活用して豊かになることも難しい。同時に、出稼ぎ農民工

¹ 『2010年中国農業発展報告書』による。

² 「農産品がWTO加盟後に衝撃を受ける」チャイナネット、2006年11月27日。

³ 国家統計局「第五回全国人口調査のデータ(2000年)」により計算。

は専門技術や高い教育知識を備えていないため、肉体労働しかできず、都市の労働市場で弱い立場にある。

2) 2003 年以降の三農問題に関する政策・取り組みの推移

上述した「三農問題」に関して、中国政府は 2003 年以降一連の政策を打ち出し、以下で述べる農業への財政支援資金の投入、最低買付価格制度及び都市への出稼ぎ農民工の利益保護などの取り組みによって、農業の発展や農民収入の向上を図ってきている。

まず、財政面に関しては、2004 年以降、中国農業に関する財政政策が大きく変わり、過去の「多取少予」（農民から多く取り、少なく与える）から「少取多予」（農民から少なく取り、多く与える）へと転換した。

①「少なく取る」政策

「少なく取る」とは、全国範囲で農業税と各種行政費用を段階的に撤廃することで、2006 年に全面的に実現した。農業部の推計によると、農業税が全面的に撤廃された後、農民一人当たり約 140 元の負担軽減となった⁴。これは、2006 年の農民一人当たり純収入の 4%に相当する⁵。

②「多く与える」政策

次に「多く与える」とは、農業への財政投入を増やすことを指し、主として以下の 2 つから成る。

(ア) 農村への財政投入

第 1 は、財政投入の量を拡大させることである。2004～2010 年に、中央財政の農業関連支出は 2,000 億元余りから 8,600 億元近くへと増え⁶、各レベルの地方財政も、農業支援投入を大幅に増加した。この期間は、改革開放後において農業への投入が最も大きく、増加が最も速い時期となっている。農業支援財政資金は、主として農業生産補助・支援や、農業インフラ整備、生産救済、農村事業などに使われている。

⁴ 「今年我が国で全面的に農業税を撤廃した後、農民 1 人当たりの負担が約 140 元減」中国政府ネット、2006 年 10 月 17 日。

⁵ 統計局「2006 年国民経済と社会発展統計公報」のデータをもとに計算。

⁶ 2004 年のデータは「2006 中央一号文書の三つの望み」（『リーダー戦略情報』、2006 年 1 月 9 日）、2008 年のデータは「権威解説：5,955 億元農業支援財政資金投入が遂げた効果」（経済日報、2009 年 2 月 25 日）による。

(イ) 生産者への直接補助金

第2は、農業生産者である農民に対して、2004年に初めて、直接補助金が本格的に支給されたことである。それまでは、農業補助の支給対象は主として食糧流通企業や農業資材生産企業であり、生産者である農民はほとんど実益を受けられなかった。2004年以降、中国政府が農民に対して食糧直接補助金、農業生産資材総合補助金、優良品種普及補助金、農機具購入補助金（合わせて「4つの補助と呼ぶ」）を相次いで支給するようになった。同時に補助基準も引き上げ、補助範囲も広げた。支給した補助総額は2004年の150億元弱から、2010年には1,226億元（同年財政支出総額の1.4%に相当）へと増加し⁷、補助の作物範囲、地域範囲も年々拡大している。

なお、以上のほかに家電製品や自動車の購入に関する補助金がある。これには主として、「買換え補助金」、「省エネ補助金」、「下郷（農村での普及）補助金」の3つがある。そのうち、買換え補助金は消費刺激、内需拡大を目的とし、省エネ補助金はエネルギー消費の大きい家電と自動車を淘汰することを目的としている。この2つの補助金は、都市部と農村部で同様に支給されている。一方、「下郷補助金」は農村のみを対象としており、「5つ目の補助金」と言われることもある。

「家電下郷」補助金は2007年12月以降、試験的な導入が始められた。最初はカラーテレビ、冷蔵庫、携帯電話の3品目を購入する農村住民に対して、製品販売価格の13%に当たる補助金を与えていた。2009年以降、全国範囲で普及し、対象品目も増やされた。ただし、「家電下郷」補助金の実施期間は4年間と設定され、最も早く実施された山東省、河南省、四川省、青島市では2011年11月に終了した。

自動車・バイクに関する「下郷」補助金は2009年より実施され、自動車とバイクを購入した農村住民に販売価格のそれぞれ10%（最高5,000元）、13%（最高650元）の補助金を与える。自動車購入補助金は2010年末に終了、バイク購入補助金も2013年末に終了する予定である。

家電、自動車、バイクの購入補助金政策は、消費刺激と内需拡大の効果もあるが、農民の生産・生活条件の改善も狙っている。この視点から、「下郷補助金」を農村住民への「5つ目の補助金」とみなすことができる。ただし、自動車の「下郷補助金」は既に終了し、家電とバイクの「下郷補助金」も2013年末までに段階的に終了する予定で、その後も続けるかどうかは不明である。

⁷ 資料：2004年のデータは「抹消と根本を兼ねて治め、規範化管理し、新しい段階で農民負担の軽減を深く行う」（農業部HP、2007年11月12日）による。2008年のデータは『2009年中国農業発展報告書』（中国農業出版社、2009年10月）による。2009年のデータは「中央財政が2009年『三農』への支給は20%以上増加」（人民日報、2009年2月2日）による。2010年のデータは「食糧生産補助制度の整備：2010年に農民補助金が1,226億元に達す」チャイナネット、2011年3月5日による。

(ウ) 食糧の最低買付価格制度

第3に、食糧流通面に関して、中国政府は2004年以降、最低買付価格政策を導入した。すなわち、食糧価格が低すぎる時、委託された国有食糧企業（通常は、中国備蓄食糧管理総会社及びその支社）は、市場価格より高い最低買付価格で無制限に農民から食糧を買い付ける。買付費用は当該企業が中国農業発展銀行から借り入れ、食糧が販売された後返済される。この間、必要とする保管費用と貸出利息は中央財政補助金によって負担され、買付後の食糧は国家食糧局によって食糧卸売市場で公開競売の形で販売される。利益は中央政府ないしは地方政府に上納し、損失も中央政府か地方政府が負担する。

食糧最低買付価格制度は当初コメを対象としていたが、2006年以降は小麦も対象に加えた。コメの場合、食糧最低買付価格政策が導入された後の2004年に市場買付価格が高かったため、買付は実施されなかった。しかし、それ以外の年は、どこかの地域で買付が実施された。小麦の場合、2006年以降毎年買付を実施した地域があった。

2008年以降、国家発展・改革委員会（以下「国家発改委」とする）は、コメと小麦の最低買付価格を4回引き上げ、市場価格を安定させてきた。その結果として、農民の農業収入は保障された。また、農民の食糧生産の収入増への期待を高め、生産意欲を刺激することにより、食糧生産の安定化を促進する効果をもたらした。

(エ) 出稼ぎ農民工の権益の保護

第4は、都市における出稼ぎ農民工の権益の保護に関してである。中央政府は2006年以降、雇用、社会保障、子弟教育などの分野にわたって一連の政策を打ち出した。2006年には国務院が『国務院による農民工問題の解決に関する若干の意見』（以下『意見』とする）を公布した。これは、農民工の賃金、労働管理、就職サービスとトレーニング、利益の保障、農村労働力の移動などの多くの面において、農民工の合理的な権益の保護を強めていく方針を打ち出したものである。これによって、今後の農民工問題の解決及び農業関連政策の策定のための考え方と方向性が明確になった。

2007年より実施された『労働契約法』は、農民工と雇用主の権利と義務を明確に規定し、農民工の合理的な権益の保護と尊重のために強力な法的保障を与えた。また、同年の全国人民代表大会常務委員会を通過した『就業促進法』は、その第三十一条で、「農村からの出稼ぎ労働者は都市労働者と平等な労働権利を持ち、出稼ぎ労働者に対し差別的な制限を設けてはならない」と規定した。

また、社会保険についても、農民工の権利は拡充されてきている。例えば、現在、北京市、広州市、深セン市などの地域で、農民工は都市労働者と同様な社会保険の待遇を受けられるようになっている。

ただし、農民工と都市の労働者とが完全に平等というわけではない。社会保険についてみると、一部地域においては、農民工は社会保険に加入できるものの、加入できる保険の種類は都市労働者より少ない。例えば上海市では、農民工は失業保険と出産保険に加入できない。また、農民工の医療保険の負担率は都市労働者の半分程度で、医療保険の給付水準も都市労働者より若干低い⁸。

このように、政策的には、農民工が受けられる社会保険の待遇は都市労働者に近づいているが、実情としては、農民工の社会保険加入率は高くない（図表 1-1-28 参照）。その原因としては、主として以下のことが挙げられている。

- ・多くの農民工が社会保険制度に対する理解が不十分で、加入意欲がなく、むしろ現金をもらいたがる。
- ・農民工の流動性が大きいという状況に対して、社会保険の移転・継続制度が整っていない。
- ・管理・監督体制が整っておらず、多くの中小企業が規定に違反して農民工の社会保険加入をしない。

図表 1-1-2 上海市労働者の社会保険の負担率（2011 年）（%）

	都市労働者		農民工	
	企業	個人	企業	個人
養老保険(年金)	22	8	22	8
医療保険	12	2	6	1
失業保険	1.7	1	なし	
労災保険	0.5	0	0.5	0
出産保険	0.8	0	なし	
合計	37	11	28.5	9

(注)都市労働者は地元都市戸籍と他の都市の戸籍の都市労働者を含む。「個人」とは、被雇用者のことである。社会保険は、企業と被雇用者個人がそれぞれ給与の一定割合で負担するもので、基本的に我が国と同様である。「出産保険」とは、出産費用、出産前後 90 日の休業手当、出産前後の定期診療に対して補助するものである。

以上のように、都市における出稼ぎ農民工の権益の保護は進みつつある。しかし現状では、戸籍による差異は存在する。戸籍制度の規制は合法的であり、農民工は都市労働者と同様の雇用権利・機会を受けている状況ではない。しかしながら、上記の政策は、中国政府が農民工問題の解決を本格的に模索し始めてきたことのあらわれである。今後、都市・農村の統合発展の改革に伴い、農民工が都市労働者と同様の雇用権利と賃金をもらえる時代がいずれ到来するものと期待される。

⁸ 「外来従業員と郊外区域の雇用企業従業員の市内での都市労働者社会保険加入の政策に関する問答」上海市人的資源と社会保障局 HP、2011 年 6 月 28 日。

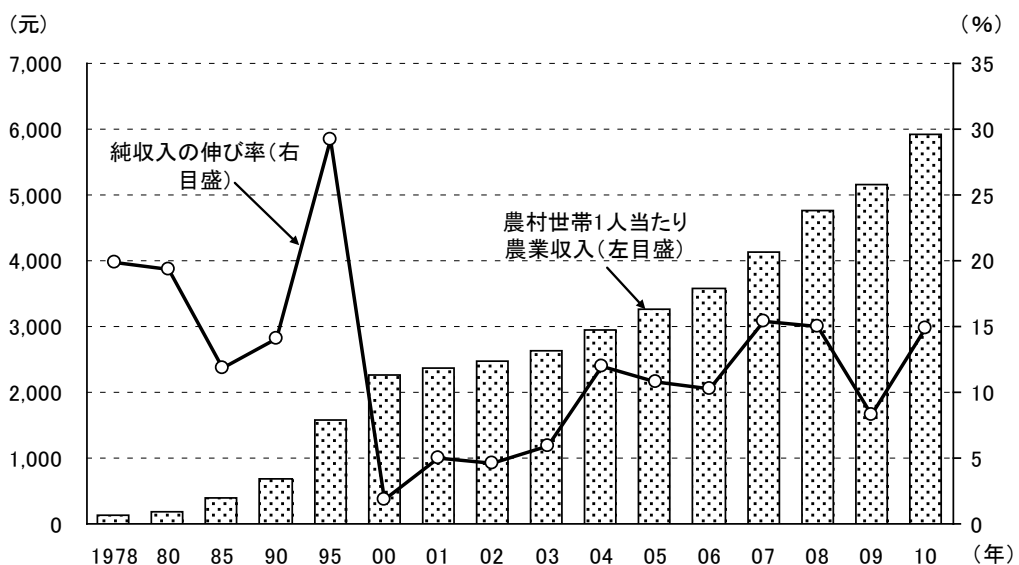
3) 農民収入の向上に果たした役割

2003年以降、「三農問題」に対する上記政策への取り組みによって、農業総合生産力の向上、農村経済構造の調整、農民収入の向上などの面において大きな成果があがっている。特に農民収入の向上に果たした役割は顕著である。

①収入の向上の長期的動向

2003年から2010年にかけて、中国の農民一人当たり純収入は2,622元から5,919元へと増え、年平均実質伸び率は11.2%となっている。2009年にリーマンショックと国内農産品価格変動の影響を受け、農民の年平均純収入の伸び率は大幅に下落したものの、一人当たりの純収入は継続して増えている。2003年以降の政策効果は著しいものといえる（図表1-1-3）。

図表 1-1-3 農民一人当たりの年間純収入の推移



(資料) 国家統計局農業部の HP に掲載されたデータをもとに作成

(注 1) 2000年以前の純収入の伸び率は、5年前と対比した伸び率をとっている。1980年は1978年と比較している。

(注 2) 1990年代後半には中国の食糧生産量が消費量をかなり上回るようになり、食料供給超過状態になった。そのために農産物の価格は低迷し、農民が食糧を増産しても所得の増加につながらない状況がみられた。そのために、1995年から2000年にかけての純収入の伸び率は大きく低下した。

(注 3) 「年間純収入」とは、農民の総収入から収入を得るために投じた費用を差し引いたものを指す。例えば、農業生産の収入から種子や化学肥料などを購入した費用を差し引く。具体的な計算式は「純収入＝総収入－税金支出－家庭経営の費用支出－生産性固定資産減価償却－農村の親戚・友人への寄贈金支出」。

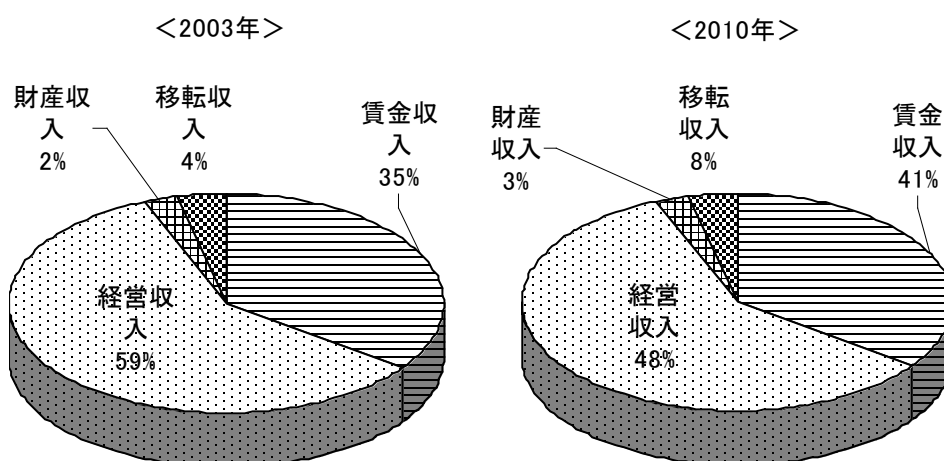
②収入の構造的な変化

農民の収入構造は、図表 1-1-4 に示すように、2010 年の農民一人当たり収入のうち、賃金による収入の割合の上昇幅が 6 ポイントと最も大きい。これにより、農民工の出稼ぎ収入が増加していることがわかる。またその背景として、農民工の所得が一段と保障されるようになったことも伺われる。

また、移転による収入も、4 ポイントと小幅ではあるが上昇した。これは主として、農業支援財政政策の農業生産補助（食糧栽培農民直接補助、農業資材総合補助、優良品種補助、農業機械購入補助を含む）によるものと考えられる。

逆に、以前、収入の半分以上を占めていた農業による経営収入は 11 ポイントも減少した。農民の農業収入への依存度が大幅に減少し、収入源が多様化しつつあることのあらわれであるといえる。

図表 1-1-4 2003 年と 2010 年の農民一人当たり純収入の構成



(資料)『中国統計年鑑』(2004 年版と 2011 年版)をもとに作成

全体的にみると、農民収入の向上は、主として出稼ぎ収入と移転収入によることがわかる。政策効果からみれば、農民工の權益を保護する政策は出稼ぎ農民工の経済利益をより良く保障し、農業補助政策も一定の役割を果たしたといえる。その半面、農業生産を促進することによる農業収入を向上させる政策には限界がみられた。これは農村の都市化の過程においては、避けることができなかったといえるであろう。

【参考：農民収入の内訳】

中国の統計によれば、農民収入は「賃金収入」、「家庭経営収入」、「財産収入」及び「移転収入」の 4 つに分類できる。そのうち、「賃金収入」とは、農民が農業以外で

稼いだ収入を指し、別の地域での出稼ぎ、兼業（地元での就業）による収入が含まれる。「仕送り」はケースによって「賃金収入」もしくは「移転収入」に入る。

全国的には、上記の4つ以上の細分化は行われていないが、地域によっては細分化が行われている。図表 1-1-5 の遼寧省農民純収入構成比（2007年）を参照されたい。

図表 1-1-5 遼寧省農民1人当たりの純収入構成比（2007年）（元、%）

収入構成		各収入	農民総純収入に占める割合
賃金収入	出稼ぎ収入	490	10.3
	地元での就業による収入	831	17.4
	非企業組織からの収入	399	8.4
家庭経営収入	第一次産業収入	2,246	47.1
	第二次産業収入	79	1.7
	第三次産業収入	267	5.6
財産収入	土地徴収への補償金	24	0.5
	その他	155	3.2
移転収入	退職年金、養老年金	98	2.1
	食糧直接補助金	78	1.6
	その他	106	2.2
農民純収入(合計)		4,773	100.0

(資料)「2007年遼寧省農民収入が急増、増加幅が記録を更新」国家统计局 HP、2008年2月18日

【参考：農村における兼業機会を拡大するための政策】

中国政府は農民工の収入を増やすということのほかに、地元での兼業機会を増やす政策を打ち出している。農民工の地元での兼業機会を増やす政策は、もともと2008年のリーマンショックの影響で大量の農民工が帰郷した状況への対策として立案されたものである。現在でも、その政策は継続して実施されている。具体的には次に述べるとおりでである。

中国国務院は、リーマンショックを乗り越え、帰郷農民工に地元で十分な雇用機会を提供するため、2008年12月に『目下農民工工作の適切な展開に関する通知』を公布し、帰郷農民工の地元での雇用を促進するため、以下の6項目の意見を打ち出した。

- ・多様な措置を講じて農民工の雇用を促進すること
- ・農民工向けの技能訓練と職業教育を強化すること
- ・帰郷農民工の起業を強く支援すること
- ・農民工賃金の定期的かつ全額の支給を確保すること
- ・農民工向けの社会保障と公共サービスにしっかり取り組むこと
- ・帰郷農民工の土地請負の権益を確実に保障すること

これと同時に、各地方政府も関連政策措置を公布した。例えば、河南省の場合、農民工の地元での雇用を促進する政策措置として、主として以下の3つが掲げられている。

①農民工に雇用機会を提供することを企業・機関に対して奨励

具体的には、(ア) 地元の農民工を採用した企業は、一定の条件を満たせば小額保証貸出を申請できる。(イ) 地元の農民工に職業紹介を無料で行う雇用サービス機関に対して、職業紹介補助金を供与する。

②農民工の起業の奨励

具体的には、(ア) 地元農民工の起業に対して税金・行政費用の減免、金融貸出、政策支援、起業サービスなどの面で支援する。(イ) 農民工起業サービス指導センターの整備を加速させ、起業意欲のある農民工に対して起業訓練を無料で行う。(ウ) 帰郷農民工の起業パークの整備を加速させ、地元農民工の各種企業の創立を奨励・支援する。

③農民工技能訓練の強化

具体的には、各地で財政投入を増やし、訓練補助資金を十分に手配し、訓練意欲のある農民工に対して無料訓練を提供する。

(2) 耕地面積の推移とその背景要因

1) 耕地面積の推移⁹

1949年の新中国建国後、中国の耕地面積は、「増減しながらの増加」から「緩やかな減少」へという2つの段階を辿ってきた(図表1-1-6)。

①第1段階

第1段階は、1949年から1978年の改革開放までの間で、新しい土地制度の整備に従い、農民の生産意欲が高まった。同時に政府も農業開発活動を数回行い、それらに伴って、耕地総面積は概ね増加の勢いを保った。ただし、自然災害や政治運動によって耕地面積が若干減少した年もあった。

②第2段階

第2段階は、1978年から2008年までの間で、中国の耕地総面積は1980年の20.21億ムー(約1.35億ha。1ムーは666.7m²)¹⁰をピークに緩やかな減少傾向に転じた。

⁹ 中国では『耕地面積』とは基本的に田畑の面積である。耕地については中国の「土地分類」の通知で定義されている。

これは主として、農村における非農業化の進展や、都市化に伴う建設が耕地を食い荒らしたこと、さらに 1999～2006 年に中国政府が生態保護のため実施した「退耕還林」（耕地の林地化）によるものである。耕地総面積は、2008 年には 18.26 億ムーへと減少している。

③その後の状況

2007～2009 年の間、中国政府は第 2 次全国土地調査を行ったが、未だに調査結果を公表していない。報道によると、今回の調査結果では、全国の実際の耕地面積は 20.26 億ムー¹¹はあるはずで、過去に使用してきた数値（1997 年に実施した第 1 次全国土地調査の結果をもとに、毎年耕地の増加と減少の状況に基づき推計したもの。図表 1-1-6 参照。）より遥かに大きい可能性がある。2009 年以降、全国の耕地面積を含め多くのデータが未だに公表されていないのは、耕地面積に関わる数値が今回の調査結果に従って調整される必要があり、その調整に時間を要している可能性がある。

【参考：農家 1 世帯当たりの耕地面積】

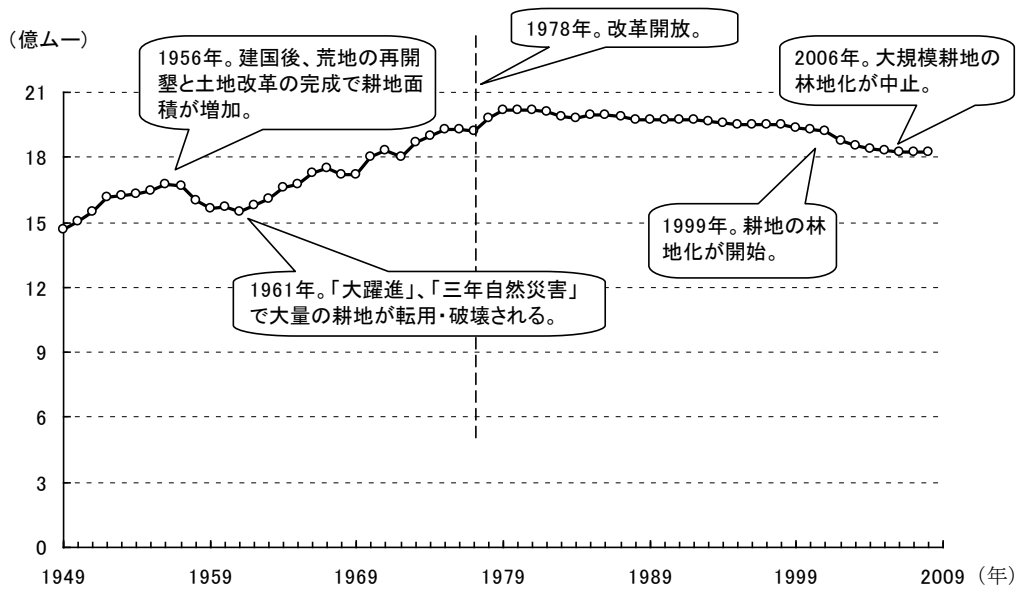
『中国統計年鑑』（2011 年版）によれば、2010 年に全国の農村人口は 6.74 億人（2010 年第 6 回人口センサス調査のデータ）、農村 1 世帯あたりの常住人口は 3.95 人（2010 年サンプリング調査のデータ）である。これらから試算すると、中国農村の世帯数は 1.71 億世帯となる。

2008 年に中国の耕地総面積は 18.26 億ムーであった。年次は若干ずれるが、これをもとに推計すると、農家 1 世帯当たりの耕地面積は 10.68 ムーとなる。

¹⁰ 「中国耕地資源数量変化の傾向分析とデータ再建：1949～2003」『自然資源学報』、2005 年第 1 期。

¹¹ 「十二五耕地指標が調整されそうで、18 億ムーの警戒ラインが変わる可能性」『21 世紀経済報道』、2011 年 10 月 26 日。

図表 1-1-6 耕地総面積の推移



(資料)1949～1995年のデータは、『中国耕地資源数量変化の傾向分析とデータ再建:1949～2003』(『自然資源学報』2005年第1期)により、1996～2000年のデータは、『中国農業発展報告』(2007年版)により、2001～2008年のデータは『国土資源公報』(2001～2008年版、国土資源部HP)による
 (注)1996年を境に中国の耕地面積に関する統計方法が異なっている。耕地の推移を正確に示すために、ここでは1996年までの耕地総面積を「中国耕地資源数量変化の傾向分析とデータ再建:1949～2003」を参考にして調整した。

2) 耕地面積減少の背景要因

中国の耕地減少をもたらした原因としては、主として以下の4点が挙げられる。

- ①「退耕還林」(耕地の林地化)
- ②建設用地への転用
- ③農業構造調整
- ④災害による耕地の破壊

2009年以降、耕地面積の関連データが公表されていないため、以下では2008年までのデータを利用して分析する。

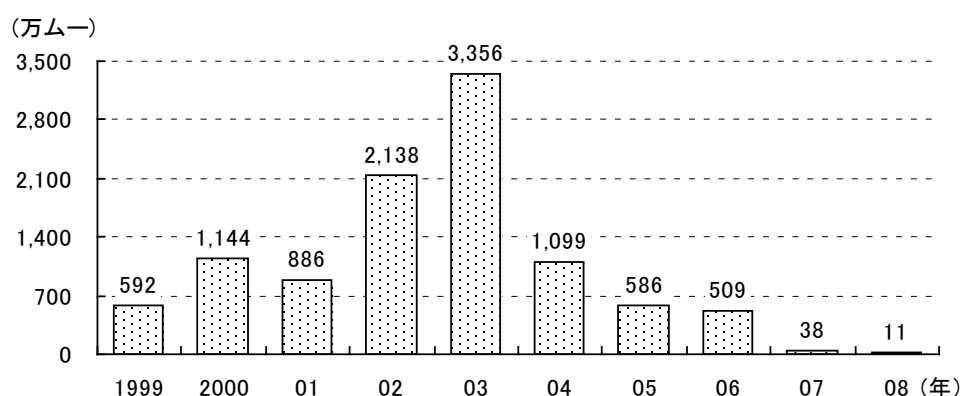
①耕地の林地化

「耕地の林地化」とは「退耕還林」政策のことである。これは、生態環境を保護・改善するために、土壌流出しやすい傾斜耕地及び砂地化しやすい耕地を対象に、逐次栽培を中止し、草木による緑被を復活させるものである。中国共産党と中国政府は、1998年10月に、同年の大洪水の教訓を生かし、『中国共産党・国務院による災害後の河川・湖の再建・整備、水利施設の建造に関する若干の意見』をまとめ、「計画的・段階的に耕地の林地化を推進し、林地・草地の回復を図り、生態環境を改善する」と

の指示を出した。1999年には四川省、陝西省、甘肅省の3つの地域をパイロット地域として、耕地の林地化事業がスタートした。さらに2002年には国務院が『退耕還林条例』を公布し、耕地の林地化事業を全国範囲に広げた。しかし、2007年9月、国務院は『退耕還林政策の充実にに関する通知』を公布し、最低18億ムーの耕地面積を確保するために、2007年より「退耕還林」政策を止めることを決定した。それを受けて、大規模な耕地の林地化は中止された。

耕地の林地化の政策目的は環境保全であるが、同時に、中国の耕地面積ないし農業生産余力にも大きな影響をもたらした。1999年のパイロット事業のスタートから2006年の大規模な耕地の林地化の中止までの間に、中国では合計1.03億ムーの耕地が森林に戻された。これは、同期間の耕地減少量の64%を占め、1999年の耕地総面積の5.3%に相当する¹²（図表1-1-7）。つまり、耕地の林地化はこの時期の中国における耕地面積の大幅な減少の主因といえる。

図表 1-1-7 「耕地の林地化」の面積の推移



(資料)1999及び2000年のデータは、『中国農業発展報告書』(2007年版)、中国農業出版社、2007年9月。2001～2008年のデータは、『国土資源公報』(2001～2008年版)、国土資源部HP、2009年4月1日

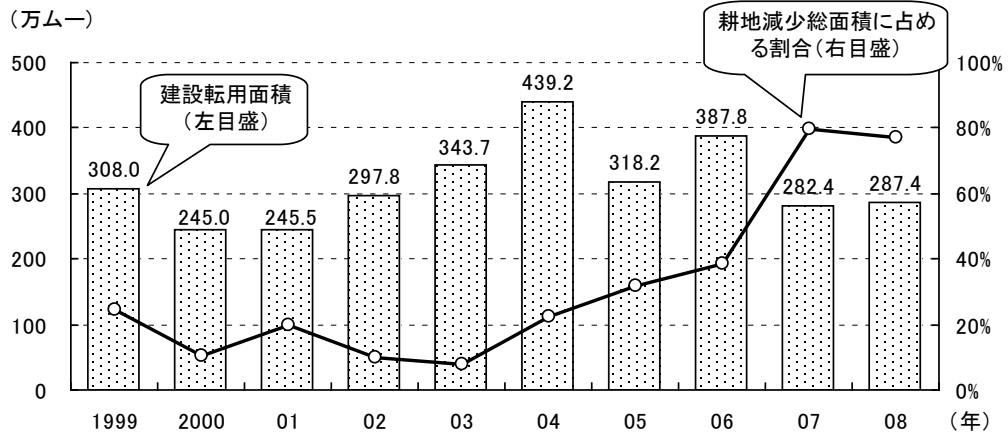
②建設用地への転用

建設で転用された耕地は、1999年以降、毎年約250～450万ムー存在し、年間平均では315万ムーとなる¹³。2006年までは、耕地の林地化のため、建設転用面積が耕地減少総面積に占める割合は大きくなかった。しかし、2007年以降は、耕地の林地化の中止によって建設転用が耕地減少の主因となり、耕地減少分の80%弱を占めるようになった（図表1-1-8）。

¹² 『国土資源公報』(2001～2008年版)(国土資源部HP、2009年4月1日)、『中国農業発展報告書』(2007年版)(中国農業出版社、2007年9月)により計算。

¹³ 『中国農業発展報告書』(2007年版)(中国農業出版社、2007年9月)、『国土資源公報』(2001～2008年版)(国土資源部HP、2009年4月1日)により計算。

図表 1-1-8 建設による耕地転用面積の推移



(資料) 1999～2000年のデータは『中国農業発展報告書』(2007年版)、中国農業出版社、2007年9月。2001～2008年のデータは、『国土資源公報』(2001～2008年版)、国土資源部HP、2009年4月1日

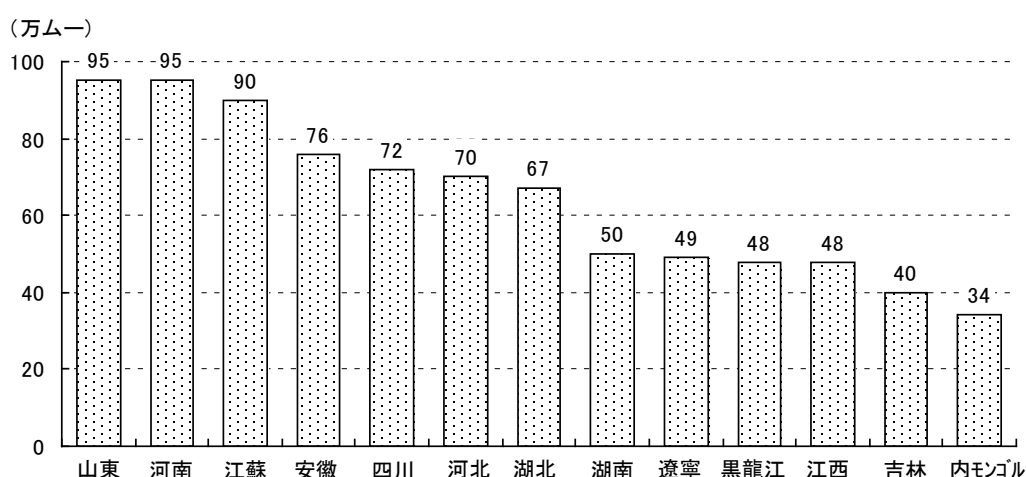
近年、耕地の建設転用を規制し、耕地資源の非合理的な使用と破壊を防ぐため、中国政府は厳しい法令を相次いで制定した(図表 1-1-9)。そのポイントは、建設用地総量を厳しくコントロールするとともに、建設工事を行う企業・団体に対して耕地転用の補償の義務付けである。

図表 1-1-9 建設転用耕地に関する法令

政策	公布機関	内容
『土地管理法』	全国人民代表大会 2004年8月	<ul style="list-style-type: none"> ● 各レベルの政府が土地利用計画管理を強化し、建設用地の総量をコントロールすべきである。 ● 農業用地から建設用地への転用を厳しく規制し、耕地に対して特別な保護を実施する。 ● 耕地転用の補償制度を実施する。建設により耕地を転用する企業・団体は、転用前の耕地の量・質と同じ耕地を開墾しなければならない。開墾条件がない場合、耕地開墾費用を納付すべきで、その資金は新しい耕地の開墾に使われる。
『改革を進化させ、土地管理を厳格化することに関する国務院の決定』	国務院 2004年12月	<ul style="list-style-type: none"> ● 国務院、省・自治区・直轄市レベルの政府が農業用地転用や土地収用の審査権限を持ち、他のレベルの地方政府は審査の権限を持たない。 ● 建設用地は事前審査を受けるべきである。建設用地が土地利用総合計画に合わず、または農地転用計画の割当がない場合は、事前審査を通過できない。
『全国土地利用総体計画綱要 2006-2020年』	国務院 2008年10月	<ul style="list-style-type: none"> ● 耕地の非農業用の建設用地への転用をコントロール。建設用地の場所選定は、耕地を転用しない、または少なめに転用するといった原則を徹底すべきで、耕地の転用が必要な場合は、できるだけ等級の低い耕地を転用すべきである。

また、建設による耕地転用の上限も規定されている。『全国土地利用総体計画綱要（2006～2020年）』では、2006～2010年の間、全国における建設による耕地転用の上限は1,500万ムー、年間平均にすれば300万ムーとされている。建設による耕地転用の割当の上限は省によって異なり、このうち13の食糧主要生産省・自治区の上限は合計834万ムーである（図表1-1-10）。これは全国上限の55.6%に相当する¹⁴。

図表1-1-10 食糧主要生産省における建設転用耕地の割当（2006～2010年）



(資料)『全国土地利用総体計画綱要(2006～2020年)』をもとに作成

中国では建設のために耕地を転用する場合は、必ず「転用分を補充する」という制度を実施しているため、建設のための耕地転用が耕地総面積に与える影響は小さい。ただし、実際には、一部地域では不法転用や劣等な質の耕地による補償も行われており、そのため、耕地の規模は多かれ少なかれ建設転用の影響を受けている。

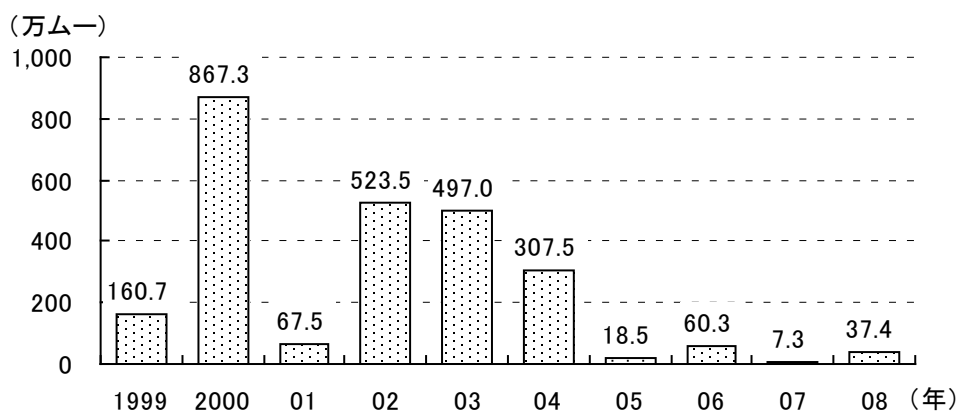
③農業の構造調整

農業の構造調整とは、農業生産性を向上させ、農民の収入を増加させるために土地利用を調整することである。例えば、耕地を果樹園に転用し、果樹を植えれば耕地の面積が減少してしまう。1999～2008年の間、農業構造調整によって減少した耕地面積は合計2,547万ムーに上り（図表1-1-11）、これは同期間の耕地減少総量の15%に相当する。

¹⁴ 『全国土地利用総体計画綱要（2006～2020年）』のデータをもとに計算。

なお、農業構造調整による耕地面積の動向は、政策の変化に大きく影響される。2001年は前年に比べて耕地面積の減少量が小さいが、それは、2001年には特に農地の保護を農業構造調整の方針としていたことが主たる理由と考えられる¹⁵。

図表 1-1-11 農業構造調整による耕地面積の減少の推移



(資料)1999～2000年のデータは、『中国農業発展報告書』(2007年版)中国農業出版社、2007年9月。2001～2008年のデータは、『国土資源公報』(2001～2008年版)、国土資源部HP、2009年4月1日

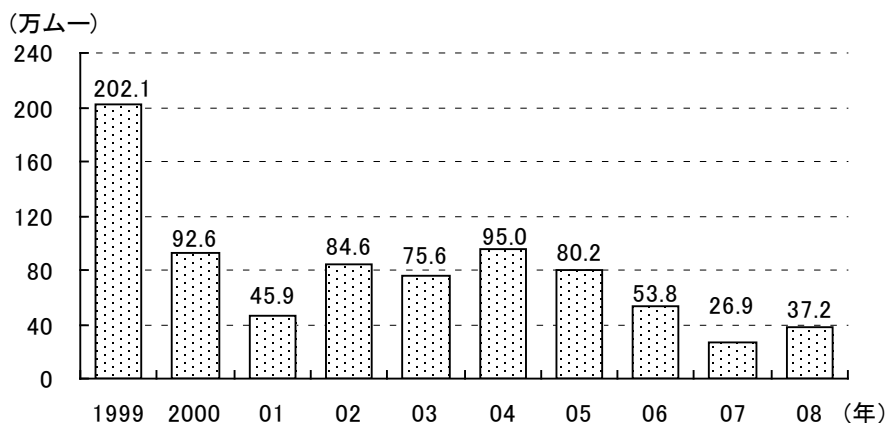
中国政府は、農業の構造調整による耕地減少をコントロールすることを目的に『全国土地利用総体計画綱要(2006-2020年)』において、農業構造調整の指導を強化する指示を出した。具体的には、(ア)栽培業内部の合理的な構造調整を指導し、耕地保有量を確保すること、及び(イ)経済補償メカニズムや市場手段で農業構造調整を耕地拡大の方向へと指導すること、の2つである。それらを勘案すると、今後は、農業構造調整による耕地減少は比較的低い水準に抑えることができるとみられる。

④災害による被害

中国では毎年、各種自然災害によって多くの耕地が被害を受け、耕作ができなくなる。1999～2008年の間に、年平均79.3万ムーの耕地が災害により被害を受けた。これは耕地減少総量の4.7%に相当する。自然災害は予見不可能なため、災害により被害を受けた耕地は年によって大きく変動すると考えがちであるが、実際は比較的安定しており、1999年を除き、毎年100万ムー以下となっている(図表1-1-12)。

¹⁵ 『國務院政府工作報告』では、農業構造調整に関して次のような記述がある。
 2000年：積極的に農民の農業産業構造の調整を推進し、畜牧業、林業と水産業を発展させる。
 2001年：耕地を保護し、食糧生産能力を安定化させると同時に、積極的に栽培業の構造を調整し、畜牧業、林業、水産業の発展を加速させる。
 2002年：引き続き農業内部構造を調整し、積極的に畜牧業と水産養殖業を発展させる。

図表 1-1-12 災害による耕地減少面積の推移



(資料) 1999～2000年のデータは、『中国農業発展報告書』(2007年版)中国農業出版社、2007年9月。2001～2008年のデータは、『国土資源公報』(2001～2008年版)国土資源部HP、2009年4月1日

中国政府は、自然災害の影響を削減するために、耕地の災害への抵抗力を高め、自然災害によって被害を受けた耕地を減少させると同時に、被害を受けた耕地を速やかに再開墾させるようにしている。『全国土地利用総体計画綱要(2006～2020年)』によると、中国政府は、2006～2020年の間に、災害で被害を受けた耕地の減少を年平均73万ムー以下に抑えることを計画している。

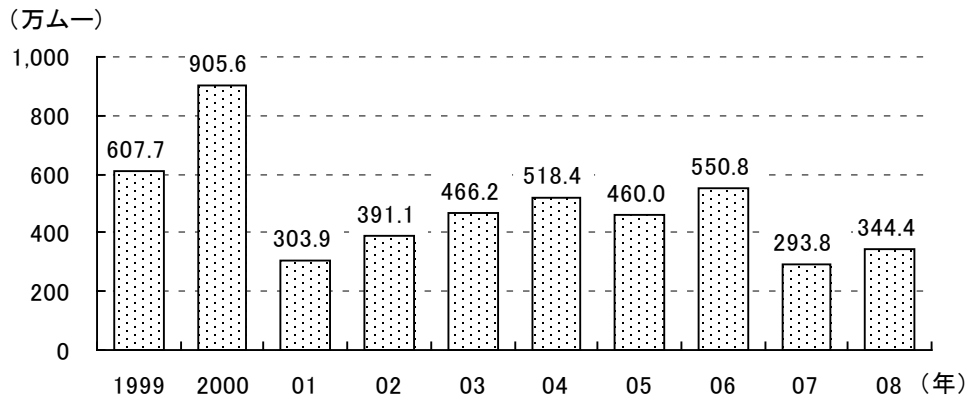
3) 耕地の補充

中国では1999～2008年の間に、耕地総面積の約2.5%に相当する4,842万ムーの耕地が補充され、年間平均では484万ムーとなる¹⁶(図表1-1-13)。補充された耕地は主として、①農村の土地整理、②工場・鉱山廃棄土地の再開墾、③予備耕地の開発、から構成される。予備耕地とは耕地に転化できる土地資源で、主として開墾されていない荒地を指す。

国務院が策定した『全国土地利用総体計画綱要(2006～2020年)』(2008年10月)では、2006年から2020年まで15年をかけて、全国で年平均385万ムーの耕地を補充することを計画しており、このうち、土地整理、再開墾及び開発は、それぞれ47%、17%、36%を占める。

¹⁶ 『中国農業発展報告書』(2007年版)、『国土資源公報』(2001～2008年版、国土資源部HP)をもとに計算。

図表 1-1-13 補充された耕地面積の推移



(資料) 1999～2000年のデータは『中国農業発展報告書』(2007年版)、中国農業出版社、2007年9月。2001～2008年のデータは『国土資源公報』(2001～2008年版)、国土資源部HP、2009年4月1日

補充耕地を確保するために、中国政府は『土地管理法』を中心とする一連の法令を制定している(図表 1-1-14)。そのポイントは、耕地が建設に転用された場合、転用先の企業や団体は同じ量・質に相当する耕地を耕地所在省内で補償しなければならない、他の省との間で行ってはならないという点である。これらの法令は、建設転用による耕地の減少を防ぎ、各地域の耕地量の安定を保つ役割を担っている。

開墾条件に適した農地候補地がない場合は、『土地管理法』に基づき、耕地開墾費用を納付することとなっている。その資金は新しい耕地の開墾に使われることとなっている。納付金が他の用途に使われる可能性もあるが、近年の実態は、補充された耕地面積が建設に転用された耕地面積を上回っている(詳細は「耕地面積に影響する要素の変化に関する分析」を参照)。従って、建設用地に転用された耕地の補充は、全般的には問題ないといえる。

耕地の補充は耕地総面積を減少させないことが目的であり、補充された耕地が耕地を失った農民に供与されるとは限らない。耕地が建設に転用された場合は、転用先の企業や団体が耕地を失った農民に(例えば土地や金銭などによって)補償する必要があるが、これは耕地の補充とは直接関係はない。

図表 1-1-14 近年の耕地補充に関する法令

法令	公布機関	要点
『土地管理法』	全国人民代表大会 2004年8月	<ul style="list-style-type: none"> ● 耕地転用の補償制度を実施。建設により耕地を転用する企業・団体は、転用前の耕地の量・質と同じ耕地を開墾しなければならない。開墾条件がない場合、耕地開墾費用を納付すべきで、その資金は新しい耕地の開墾に使われる。 ● 省レベル政府が耕地開墾計画を策定するとともに、耕地転用の企業・団体が計画どおり耕地を開発しているか否かを監督する。
『農村改革・発展を推進する若干重大な問題に関する中共中央の決定』	中国共産党中央委員会 2008年10月	<ul style="list-style-type: none"> ● 土地の整理、再開墾、開発を推進する。耕地については、必ず補償を行った後の転用、耕地所在省内の補償といった制度を実施する。
『全国土地利用総体計画綱要(2006-2020年)』	国務院 2008年10月	<ul style="list-style-type: none"> ● 建設転用耕地の補償は、建設する法人が直接の責任を負う。 ● 国家重点プロジェクトの耕地転用は、国務院に許可された上、土地整理、再開墾、開発などを通じて全国範囲で総合的に調整される。
『土地再開墾条例』	国務院 2011年3月	<ul style="list-style-type: none"> ● 土地再開墾の主体、管理・監督、奨励措置などについて明確に規定する。

なお、耕地の補充に関しては、一部地域では劣悪な質の耕地による補償という事態が発生している。国土資源部が発表した2006年の耕地占用・補充の均衡状況の審査結果によれば、最も目立った問題は補充耕地の質が低いことで、全国の平均点が11.1点(15点満点)だった¹⁷。この問題を解決するため、中国政府は補充耕地の質の管理を強化している。例えば、2011年10月に公布された『補充耕地の質の検収・評価作業規範(試行)』では、耕地の質に関するチェック作業を規範化することにした。

4) 耕地面積に影響する要素の変化に関する分析

これまでの分析を通じて、中国耕地を減少させる主な要素は建設転用であることが明らかになった。ただし、建設による耕地転用に対し、「転用分を補充する」との制度が実施されているため、実際には建設による転用分は、耕地の純変化分にほとんど影響していないことが考えられる。耕地減少を招くほかの3つの要素、すなわち、図表1-1-15のうちの(A)の被害耕地、耕地の林地化、農業構造調整についても、耕地の減少をもたらす分量は小さい。従って、今後中国耕地面積の毎年の純変化分は非常に小さく、耕地の全体水準は比較的安定的に推移していくと予想される。

¹⁷ 「国土資源部が06年度各地の耕地占用・補充の均衡審査状況を通告」国土資源部HP、2007年8月2日。

図表 1-1-15 中国の耕地面積の変化要素

	耕地の減少分(万ムー) (A)				耕地の補充分 (万ムー) (B)	耕地の純減少分 (万ムー) (A-B)	
	建設転用	被害耕地	耕地の 林地化	農業構造 調整			
2007年	354.8	282.4	26.9	38.2	7.3	293.8	61.0
2008年	373.4	287.4	37.2	11.4	37.4	344.4	29.0

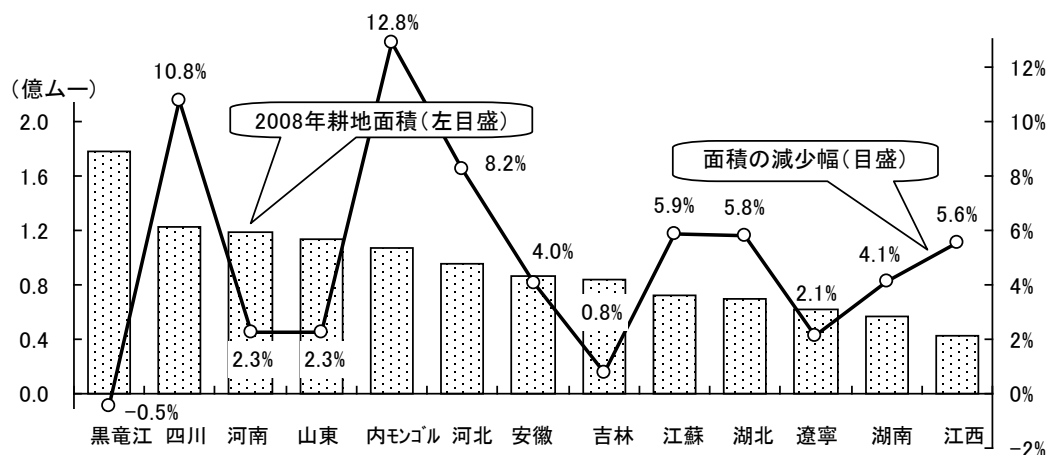
(資料)『国土資源公報』(2007～2008年版)、国土資源部 HP、2009年4月1日

5) 耕地面積の変化に関する地域面からの考察

地域別に見ると、耕地面積の変化状況は異なっている。1996～2008年の間、中国の耕地総面積は6.4%純減した。このうち、13ある主要食糧生産省の耕地面積は5.0%純減し¹⁸、全国水準を上回った。しかし、この13の省の状況はそれぞれ異なっている。例えば、耕地の減少幅は東北三省が最も小さく、うち黒龍江省が逆に0.5%増加し、吉林省、遼寧省はそれぞれ0.8%、2.1%の純減となっている。一方、内モンゴル自治区、四川省及び河北省の耕地面積の純減幅は、それぞれ12.8%、10.8%及び8.2%とかなり大きなものであった(図表1-1-16)。

耕地面積の変化の原因は地域によって異なっていると考えられる。ただし、省単位の人口密度の高低と耕地面積の増減とは、直接的な関係はないと考えられる。例えば、人口密度が黒龍江省を下回る内モンゴル自治区の耕地面積は近年大幅に減少している。

図表 1-1-16 主要食糧生産省・自治区の耕地面積の推移



(資料)『中国統計年鑑』(2007年、2009年版)、中国統計出版社

18 『中国統計年鑑』(2007年、2009年版)の関連データをもとに計算。

6) 基本農田保護制度について

国家の食糧安全保障に係わる重要な政策として「基本農田保護制度」がある。これは農地の補充とは直接的な関係はないが、耕地の保全や確保を確実に行う役割を担っている。その構成内容は次のとおり。

- ①基本農田保護計画制度
- ②基本農田保護区制度
- ③基本農田の占用に関する審査・許可制度
- ④基本農田の占用・補充均衡制度
- ⑤基本農田の破壊・放置・荒廃防止制度
- ⑥基本農田保護責任制度
- ⑦基本農田監督検査制度
- ⑧基本農田地力建設と環境保護制度

ただし、基本農田保護制度はこれらにとどまらず広い範囲に及ぶ。『土地管理法』や『基本農田保護条例』、及び国土資源部で制定された関連法令には、いずれも関連する規定が存在する。

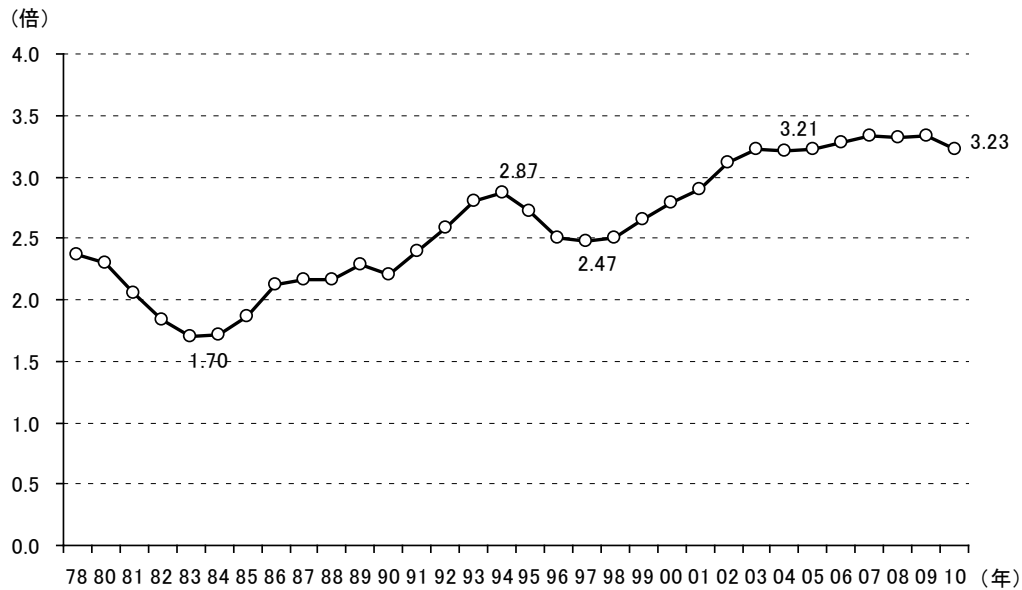
(3) 都市と農村の格差拡大

1) 所得格差に関する近年の推移とその背景

①これまでの概況

改革開放以来、農民の収入は増加し続けてきたが、ここ約 30 年間における増加の幅は、都市住民の高い収入の伸び率と比べて小さい。都市と農村の格差を示す「都市と農村所得倍率（都市住民可処分所得/農民純収入）」の推移をみると、図表 1-1-17 に示すように全体的には増加傾向にあり、都市と農村の所得格差が徐々に拡大してきたことがわかる。

図表 1-1-17 中国における都市と農村の所得倍率の推移



(資料)『中国統計年鑑』(2003～2011年)をもとに作成

(注1)都市戸籍者(雇用者、被雇用者、自営業者などを含み、農民工は含まない)と農村戸籍者(農業従事者、農民工を含む)を比較したもの。

(注2)中国の統計調査では「世帯」単位のデータはない。世帯あたりの格差をみるためには、世帯構成者数を勘案する必要がある。

農民収入の向上は、国の農業政策や気候条件、生態環境、社会経済の出来事など諸々の要素に影響される。これらの背景の変化に沿って、中国の都市と農村の所得格差の推移をみると、次の5つの段階に分けることができる。

(ア) 第1段階 (1978～1984年)

中国の改革開放は農村から始められ、農家を単位とした生産請負制¹⁹が導入された。この結果、農民の生産意欲が高まり、農民の収入が急速に増加した。これにより、都市と農村の所得格差は縮小し、1983年には、都市と農村の所得倍率は過去最小の1.70にまで低下した。

(イ) 第2段階 (1985～1994年)

経済体制改革の中心が都市に移ったことにより、都市住民の収入の伸び率が農民を上回り、都市と農村の所得格差が急速に拡大した。

¹⁹生産請負制とは、土地を30年間の期限で農家に配分し、農家が各自で農業生産を行うこと。それまでは、人民公社の形で村単位で土地を統合し、農家も村単位で共同で農業生産をしていた。

(ウ) 第3段階（1995～1997年）

1990年代後半は、食糧生産が拡大して需要量を超えるようになり、市場流通も整備されてきたことなどもあいまって、農産品の価格は低迷した。そのため、農家の収入も伸び悩んだ。こうしたことから、この時期には、農産品の買付価格が大幅に引き上げられた。その一方、この時期には中国経済が過熱したため引き締め政策が実施され、それに伴い都市の給与増加も抑制された。その結果、都市と農村の収入格差が再び縮小した。

(エ) 第4段階（1998～2003年）

1998年の東南アジア金融危機の影響を受けて中国経済も一時低迷し、都市の農民工(出稼ぎ農村労働者)需要が減少し、同時に農産品の買付価格も若干下落した。この時期には都市住民の収入伸び率も鈍化したが、都市住民の可処分所得の年平均伸び率は依然として農民の純収入の伸び率をかなり上回っていた。これにより、都市と農村の所得格差は再び一段と拡大した。

(オ) 第5段階（2004年から現在まで）

「1. (1) 三農問題解決へ向けての農政改革の推移」で述べたように、中国政府は2003年以降、一連の「恵農政策」（農業・農村・農民に対する優遇政策）を打ち出し、農民収入を向上させようとしてきた。この時期は都市と農村の所得倍率が3.0以上の状態が続き、時には若干上昇した年もあるが、総じて変化の幅は小さい。2010年には3.23となり、2004年より0.02の上昇にとどまった。

②近年の動き

2004年以降、中国農民の純収入の増加ペースが加速している。実際、2009年にリーマンショックと中国国内の農産品価格上昇の影響を受け、農民の純収入の名目伸び率が8.2%にとどまったことを除き、その他の年は名目伸び率がすべて10%を上回った。しかも、2004年、2008年及び2010年については、農民の純収入伸び率は都市住民の可処分所得さえも上回った（図表1-1-18）。

特に2010年には、各地域で相次いで最低賃金が大幅に引き上げられ、その結果、出稼ぎ農民工の平均賃金が2009年より19.3%増加し、農民工の収入増加につながった²⁰。これと同時に、農産品価格指数も107.2（前年を100とする）となり、農民の純収入の増加に拍車をかけ、伸び率は都市住民の可処分所得を3ポイント上回った。この結果、都市と農村の所得倍率は、2009年の3.33から2010年には3.23へ低下した。

²⁰ 「わが国の現在の人的資源市場雇用状況の分析」（『中国労働保障報』、2011年9月30日）、『2009年農民工監視測定調査報告』（国家統計局、2010年3月19日）をもとに計算。

2011年第3四半期には、農民の純収入は5,875元となり、前年同期比20.7%増と引き続き大幅な増加を続けている。同期の都市住民の可処分所得は16,301元であり、前年同期比13.7%の増加となっている。この結果、都市と農村の所得倍率は2010年同期の2.94から2.77へと縮小し、近年の同期間における最低水準となった。しかも、縮小傾向は2年連続となっている²¹（図表1-1-18）。

図表1-1-18 中国における都市と農村の1人当たり収入水準の比較 (元、%)

年	農民純収入 (A)		都市住民可処分所得(B)		都市と農村の 所得倍率 (B/A)	
	実際値	伸び率 (名目)	実際値	伸び率 (名目)		
2001	2,366	5.0	6,860	9.2	2.90	
2002	2,475	4.6	7,703	12.3	3.11	
2003	2,622	5.9	8,472	10.0	3.23	
2004	2,936	12.0	9,422	11.2	3.21	
2005	3,255	10.9	10,493	11.4	3.22	
2006	3,587	10.2	11,759	12.1	3.28	
2007	4,140	15.4	13,786	17.2	3.33	
2008	4,761	15.0	15,781	14.5	3.32	
2009	5,153	8.2	17,175	8.8	3.33	
2010	5,919	14.9	19,109	11.3	3.23	
2011	第1四半期	2,187	-	5,963	-	2.73
	第2四半期	3,706	-	11,041	-	2.99
	第3四半期	5,875	20.7	16,301	13.7	2.77

(資料)『中国統計年鑑』(2002～2011年)及び国家統計局HPに掲載されたデータをもとに作成

2) 沿海部や内陸部（成都・重慶・広東など）における具体的な状況

①概況

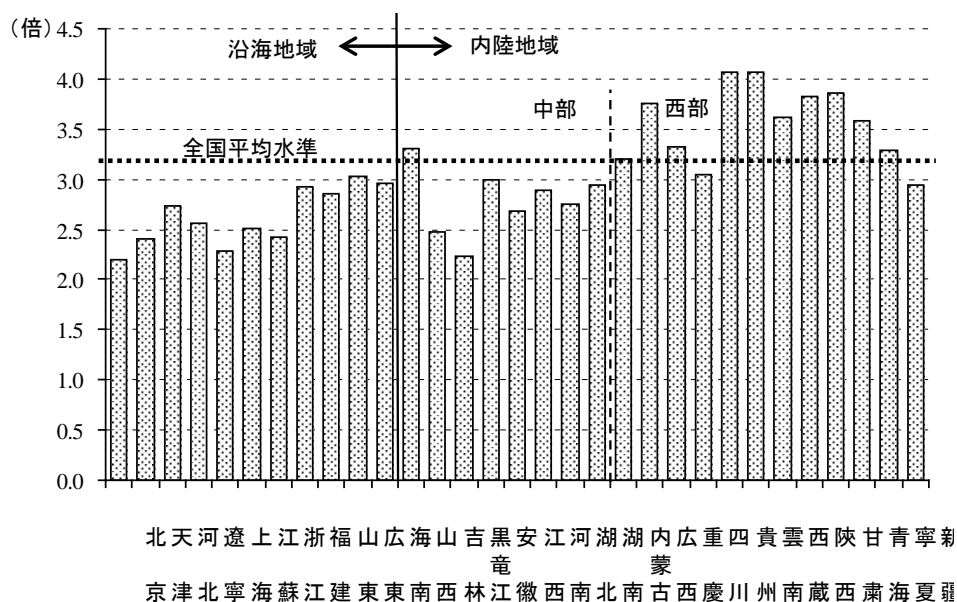
『2010年国民経済と社会発展統計公報』（国家統計局、2011年2月）では、中国の沿海部と内陸部は次のように分けられている。すなわち、沿海部は東部地域の北京市、天津市、河北省、遼寧省、上海市、江蘇省、浙江省、福建省、山東省、広東省及び海南省の計11の省・直轄市から成る。内陸部は中部地域と西部地域に分けられ、中部地域は山西省、吉林省、黒龍江省、安徽省、江西省、河南省、湖北省及び湖南省の計8の省、西部地域は内モンゴル自治区、広西壮族自治区、重慶市、四川省、貴州省、雲南省、チベット自治区、陝西省、甘肅省、青海省、寧夏回族自治区及び新疆ウイグル自治区の計12の省・自治区・直轄市から成る。

²¹ 「わが国は第1～3四半期の都市と農村の所得格差が引き続き縮小」『甘肅日報』、2011年11月7日。

中国の沿海部と内陸部の経済発展水準は異なっており、沿海部から内陸部に向かうにつれて経済水準が低下していく傾向にある。そのため、都市と農村の所得格差も地域によってばらつきがある。

図表 1-1-19 に示すように、沿海部ではすべての省・市の都市において所得倍率が全国平均水準を下回り、都市と農村の所得格差は比較的小さい。それに対して内陸部では、都市と農村の所得格差が地域によって多少違っている。すなわち、中部の大部分の省・市では都市と農村の所得倍率が全国平均水準を下回っているが、西部の大部分の省・市・自治区では全国平均水準を上回っている。

図表 1-1-19 中国の沿海部と内陸部における都市・農村所得倍率と全国平均水準との比較 (2010 年)



(資料)『中国統計年鑑』(2011 年)をもとに整理作成

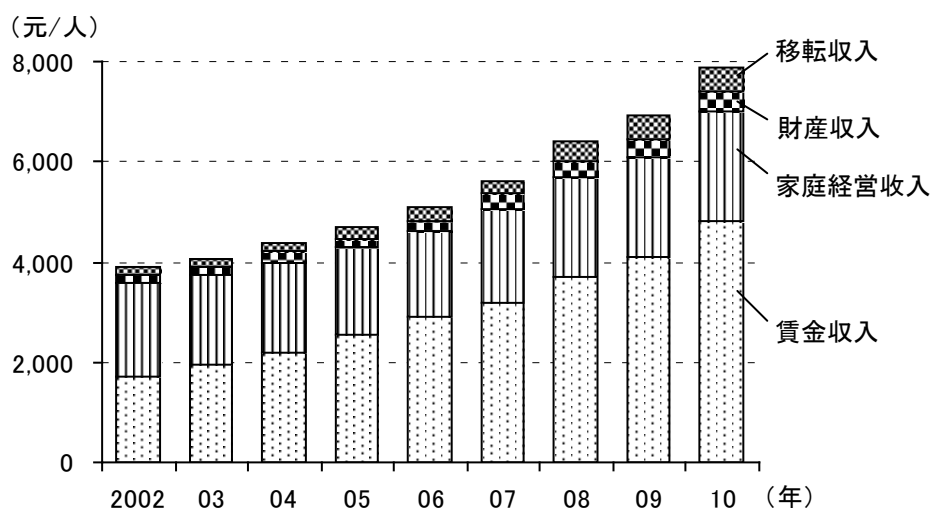
②沿海部の状況

沿海部における都市と農村の所得格差が小さいのは、改革開放後、第二次産業と第三次産業が急速に成長し、農村の統合的開発が進み、農村地域の経済発展を促進したことが背景にある。2010 年には、沿海部の農民の平均純収入は 8,926 元に達している²²。沿海部の農民収入の向上は、かなりの程度、賃金収入に依存している。沿海部では農村での非農業経済が発達しており、地元の郷鎮企業や自由業、民営企業が多いことだけでなく、外資企業も多く、郷・鎮で工場を作り、大量の雇用機会を創出して

²² 『中国統計年鑑』(2011 年)をもとに計算した。

いる。図表 1-1-20 に示すように、広東省の農民純収入の内訳では、賃金収入の割合が最も大きく、しかも増加傾向にあり、2010 年には 61%に達している。

図表 1-1-20 広東省の農民純収入の推移と構成



(資料)『中国統計年鑑』(2011 年)をもとに整理作成

③内陸部の状況

内陸部では農民の収入は全般的に低く、2010 年の農民平均純収入は 4,897 元²³であり、沿海部の 54.9%に留まっている。

ただし、内陸部の中でも中部地域では、都市と農村の所得倍率は全国平均水準を下回り、沿海部に近づいている。しかし、その理由は農民の収入が高いからではなく、これらの省・市の都市住民の収入が低いためである。例えば、江西省では、2010 年の農民の純収入は 5,788 元で、全国平均水準の 97.7%に相当するが、一方、都市住民の収入も 15,481 元と全国平均水準の 81.0%にとどまっている。そのため、都市と農村の所得倍率が 2.67 と、全国平均水準をかなり下回る状況となっている。

これに対して内陸の西部地域では、農民の収入水準が中部地域と比べてさらに低く、2010 年にはわずか 4,392 元で、中部地域の農民平均純収入 5,654 元とは大きな差がある²⁴。その一方、西部地域では長期にわたって、国の民族傾斜政策や東部沿海都市からの一対一支援、「第 9 次五カ年計画」、「第 10 次五カ年計画」、「第 11 次五カ年計画」の西部開発重点プロジェクトなどが実施されてきた。しかも、賃金水準の高い資源・エネルギー開発産業も西部に集中している。そのため、西部地域の都市住民の賃金と収入は一般的に中部地域より高い。2010 年の数字をみると、西部地域の各省・

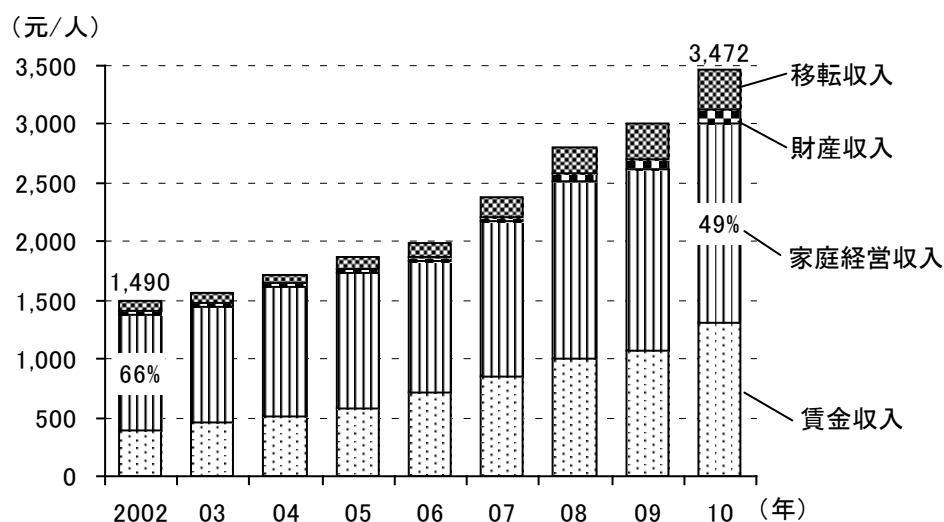
²³ 『中国統計年鑑』(2011 年)をもとに整理作成。

²⁴ 『中国統計年鑑』(2011 年)をもとに計算した。

自治区・直轄市の都市住民の可処分年所得は 1.3～1.8 万元であり、中部地域の各省の都市住民の可処分所得の 1.3～1.6 万元を上回っている。そのため、西部地域は中部地域と比べて都市と農村の所得格差が大きく、全国平均水準を上回っている。例えば、雲南省では、2010 年の農民の純収入は 5,277 元で全国平均水準の 89.1%しかないが、都市住民の可処分所得は 17,532 元と全国平均水準の 91.7%となっているため、都市と農村の所得倍率は 4.06 と、全国平均水準をかなり上回る状況となっている。

内陸部の農民の収入水準が低い理由を整理すると、地域経済が遅れているために農民の非農業就業の機会が少ないことに帰着する。そのため、大多数の農民は農業生産に従事することしかできず、収入源は農業を中心とする家庭経営収入に依存している。これは、自然条件や農産品価格の変動などの要素に影響されやすい。貴州省を例にしてみると、2002 年の農業中心の家庭経営収入は農民純収入の約 66%を占めている。近年、賃金収入、財産収入及び移転収入などの収入割合は徐々に高まっているが、2010 年時点においても、貴州省における農民の家庭経営収入の割合は 49%と、依然として最大である（図表 1-1-21）。

図表 1-1-21 貴州省における農民純収入の構成の推移



(資料)『中国統計年鑑』(各年版)をもとに整理作成

3) 将来の展望

依然として深刻な都市と農村の所得格差に対して、「第 12 次五カ年計画」の計画綱要では、計画期間である 2011～2015 年において、都市住民の可処分所得と農民純収入の年平均実質伸び率を 7%以上にすることを目標に挙げている（図表 1-1-22）。つまり、「都市と農村双方における収入水準の大幅な増加」が「第 12 次五カ年計画」期間中の主要目標の一つとなっていることが読み取れる。また、2011 年 3 月に発表さ

れた「政府工作報告書」も、2011年に都市と農村の低所得者層の基本収入を大幅に引き上げる方針を明らかにしている。

これまでの成長過程を振り返ってみると、2004年以降、農産品価格の上昇、三農政策による農民への補助政策や農業税免除、都市の最低賃金の引き上げによる出稼ぎ収入の増加などの要因により、農民の純収入の名目伸び率は年10%前後を維持してきた。これからの5年間においても、以上の3つの要因は農民の純収入の伸びに影響を与えるものと推測される。従って、農民の純収入が名目で10%以上伸びていくことは十分達成できると考えられる。近年のインフレ率は約5%のため、実質伸び率が7%を達成する可能性も大きいとみられる。

都市の最低賃金は、経済成長に伴って引き上げられていくのが最近の傾向である。2011年には、中国で24の省・直轄市・自治区が最低賃金を引き上げ、平均して22%の上昇幅となっている²⁵。都市労働者はそれによって給与水準が高まっていくが、それよりも恩恵を受けるのは、むしろ都市の現場で働く出稼ぎ農村労働者である。その意味で都市と農村の連携はますます緊密になっており、しかも経済が発展している地域であればあるほど都市と農村の連携が進み、都市と農村の収入の格差が小さくなっている。今後5年間は、過去の経験から都市住民の可処分所得が年7%以上の速度で伸びるのはほぼ確実といえるが、都市と農村の連携の進展により、収入格差はそれほど拡大しないと考えられる。

図表 1-1-22 「十二五」期間中の都市と農村の収入目標値 (元、%)

	2010年	2015年	年平均伸び率 (実質)
都市住民可処分所得	19,109	>26,810	>7%
農民純収入	5,919	>8,310	>7%

(資料)『国民経済と社会発展第12次五カ年計画綱要』をもとに作成

(4) 農民の都市への移動状況

1) 最近の動きと特徴

①概況

改革開放後、農村から大量の労働力が都市に移動するようになった。その移動は、一方では経済成長過程における製造業、建設業及びサービス業が必要とする現場の肉体労働力を提供した。これらの現場の肉体労働力は、往々にして都市労働者が従事したがる3K仕事である。もう一方では、農村からの移動は農村の大量の余剰労働力を消化し、農民の収入向上に寄与した。このように、農村労働力の都市への移動は、中国の経済成長を支えるために重要な役割を果たしてきた。

²⁵ 「今年24の省で最低賃金基準が引き上げられ、平均上昇幅は22%」新華ネット、2011年12月29日。

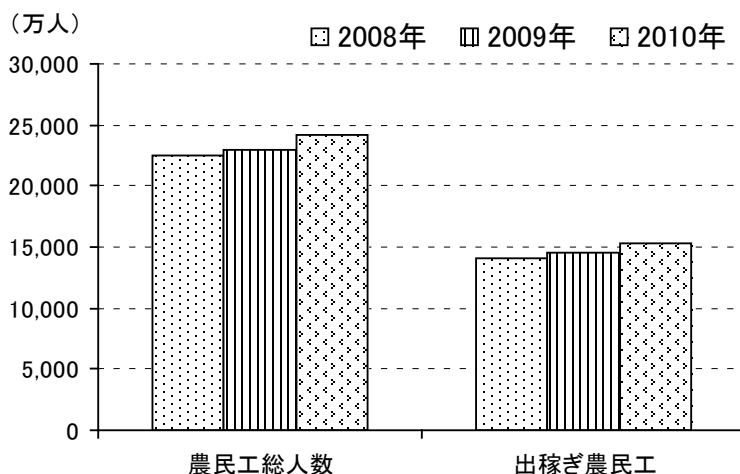
現在の統計方法によれば、農村労働力の移動（農民工総人数）は、農村を6カ月以上離れて都市で雇用される農村労働者（出稼ぎ農民工）、或いは地域間移動をせずに村内で非農業に6カ月以上就業した労働者（地元農民工）から構成される。一方、婚姻関係による地域間移動や進学・入隊などの原因で農村を離れる場合は、農村労働者の移動とみなされない²⁶。

過去長い間、中国では農民工に関する統計調査は行われていなかったが、国家統計局は2008年になって初めて「農民工統計観測調査制度」を整備し、全国31の省・自治区・直轄市の7,100余りの村、6万8,000農村世帯を対象にサンプリング調査を行い、それに基づき農民工の全体状況を推計した。

同調査の2008年、2009年の報告書ならびに『2010年国民経済と社会発展統計公報』によれば、中国の農民工の規模はさらに拡大し、2010年時点で2億4,223万人に達している（図表1-1-23）。そのうち出稼ぎ農民工が1億5,335万人である。これは都市就業者数3億4,687万人の44.2%に相当し、中国経済において重要な役割を果たしている。

ただし、近年、農民工総人数が増加しているにもかかわらず、労働力の需給状況は逼迫するようになり、農民工の都市での雇用形態や生活スタイルにも新しい特徴が出てきている。

図表 1-1-23 中国の農民工の規模



(資料)2008年、2009年のデータは『2009年農民工観測調査報告書』(国家統計局、2010年3月19日)により、2010年のデータは『2010年国民経済と社会発展統計公報』(国家統計局、2011年2月28日)による

²⁶ 「中国農村労働力移動の現状、問題及び見通し」 国務院発展研究センターの情報ネット、2004年10月8日。

②特徴的な変化（その1）：農村労働力が「無限供給」から「有限供給」へ

改革開放後、農村における人口は都市よりも急速に増加してきた。それに加えて、深刻な農地不足や都市との収入格差により、農村労働力の都市への流入圧力は一気に上昇した。農村労働力は都市の建設現場や工場生産現場、外食産業などのサービス業に安価な人件費の労働力を提供することにより、経済成長に大きく貢献した。

しかし、近年、「無限供給」に近いとみられていた廉価な出稼ぎ農村労働力の流れに異変が起きている。中国の沿海部において、現場労働者の担い手である出稼ぎ労働者の逼迫問題が顕在化し始めたのは2004年上半期からである。逼迫問題は珠江デルタ地域、揚子江デルタ地域、浙江省及び福建省などの地域にも広がってきた。さらに、2005年には出稼ぎ労働者の輸出地である江西省、湖南省などの内陸部でも現場労働者が不足し、企業などの求人が難しくなってきた。改革開放後初めて「民工荒」（出稼ぎ労働者不足）が起きたわけである。

このような結果、農民工をはじめとするブルーカラー労働者の需給状況を反映する求人倍率²⁷が近年上昇する傾向にある。全国の求人倍率は長期にわたり1.0以下（供給過剰）であったが、2010年には1.0前後（需給均衡）へと上昇した。さらに2011年に入ってから、第1四半期が1.07、第2四半期が1.07、第3四半期が1.04と連続して1.0を上回り、労働力の逼迫が顕在化していることが裏付けられている。

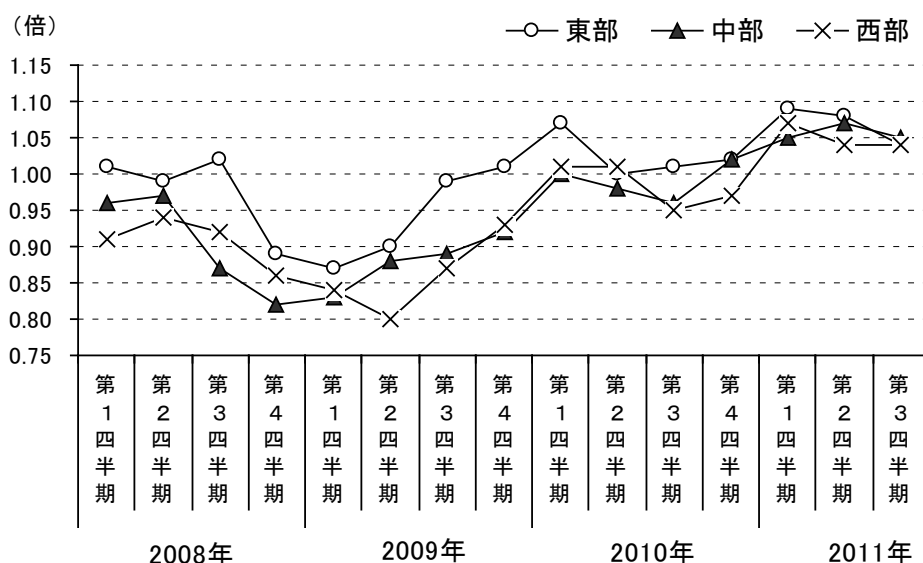
中でも沿海部は労働力の逼迫が深刻である。2008年以降1.0を挟んで動いていた求人倍率は、2010年にはすべての四半期で1.0を上回った。2011年に入ってからも上昇が続き、ピーク時は1.1に近づいた（図表1-1-24）。2011年の第2四半期には、江蘇省の求人倍率は1.25、浙江省はさらに高い2.06という水準になった。さらに「民工荒」が最も深刻な広東省では、ここ2年間継続して2.0前後の水準となっている²⁸。広州市における製造加工業、近代的サービス業、伝統的サービス業の求人数合計は15万人以上にも達している。「世界の工場」と呼ばれる東莞市では、農民工に対する求人数は100万人以上とみられる²⁹。「民工荒」は、沿海部地域では既に一般化した問題となりつつある。

²⁷ 求人倍率とは、公共職業紹介サービス機関の求人数と求職数の比率で、人力資源及び社会保障部が四半期ごとに発表する。

²⁸ 「当面わが国の人的資源市場の雇用状況分析」『中国労働保障報』、2011年9月30日。

²⁹ 「近年、わが国の沿海地域で『用工荒』が一般化し、一部内陸地域さえ『求人難』が現れる。農村労働力はまだ過剰か」『人民日報』、2011年7月17日。

図表 1-1-24 地域別求人倍率の推移



(資料)『一部都市の公共就業サービス機関市場需給状況分析』(各四半期版)(中国人的資源市場情報観測センター)のデータをもとに作成

「民工荒」の現象が起きた当初は、その原因として、現場労働者の報酬が低く労働条件が厳しいことや農民の収入が向上したこと及び労働市場の流動性が低いことなどが挙げられ、一過性の現象に過ぎないとされていた。しかし、問題が地域的に拡大し、深刻度が深まるにつれて、次第にその背景として「農村余剰労働力が大幅に減少した」という根本的な原因のあることが認識されるようになった。

農村余剰労働力の大幅な減少が根本的な原因であることは、農村人口構造の変化からも裏付けることができる。

まず、どの年齢層が都市に出稼ぎに行っているのかをみると、今まで多くの調査研究では農村労働力の年齢層は15～59歳とされてきた。しかし、16歳の農村の子どもはまだ完全に農作業を担うことはできず、農村においても労働力とはなっていないのに、まして出稼ぎに行くケースは少ない。一般的には、18歳が本格的に労働市場に出ていく年齢とされる。出稼ぎ年齢の上限についてみると、通常40歳を超えると、農村の女性は家事労働が中心となり、男性も次第に厳しい作業から引退して農業に戻り、都市での出稼ぎを続ける農民は非常に少なくなる³⁰。中国社会科学院の調査によれば、出稼ぎ労働者は20～24歳と25～29歳の年齢層が最も多く、40歳以下の若年労働者が90%以上を占めている³¹。つまり、20～39歳の年齢層が農村労働力の主要供給者

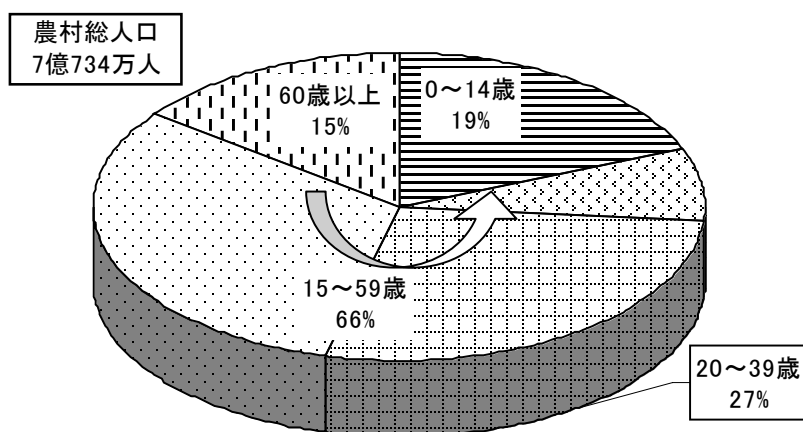
³⁰ 「余剰ではなく、余裕である。農村労働力の名を正す」『中国社会科学院院報』2005年12月2日。

³¹ 「出稼ぎ者の就業状況及び収入への影響要素」『中国農村経済』、2006年1月。

であり、農村労働力の都市への移動の主体と考えられる。従って、ここでは 20～39 歳に絞り、この年齢層を都市へ移動する出稼ぎ農村労働力人口としてみることにする。

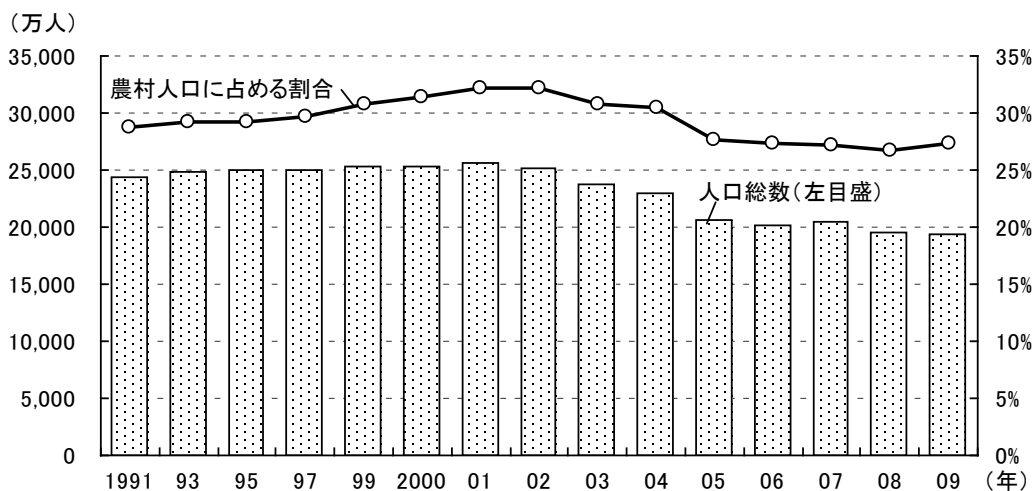
2009年の人口センサスによると、農村人口の66%を15～59歳の年齢層が占める。その中の20～39歳の若年人口は農村人口の27%を占める(図表1-1-25)。しかし、この割合は2001年をピークに低下し続け、この年齢層の人口も毎年減少している(図表1-1-26)。都市の青年人口の減少と同じく、70年代後期から実施され始めた計画出産政策が農村でも20～39歳の人口減少をもたらしたわけである。もちろん、農村は人口のベースが大きく、しかも農村での計画出産政策の運用が都市ほど厳しくないため、農村の若年人口の減少は都市ほど顕著なものではない。それでも、農村の若年人口が減るにつれて、都市に移動できる人口も減少し、結果的に都市の労働市場での農民工の不足につながったのである。中長期的にみると、都市への農村労働力が「無限供給」から「有限供給」へと転換していくことは既に確実なものとなっている。

図表 1-1-25 中国農村の人口構造 (2009年)



(資料)『中国人口統計年鑑』(2010年版)、中国統計出版社、2010年10月

図表 1-1-26 20～39 歳の農村人口及び農村人口に占める割合の推移



(資料)『中国人口統計年鑑』(各年版)

(注)2001～2009 年は原データ、その他の年間データは推計値。

③特徴的な変化 (その2) : 「新人類農民工」の都市での定着

農民工が増加している中で、内部での世代交代も進んでいる。国家統計局では電話インタビューで農民工を大量に送り出し、または受け入れている 10 省・直轄市 (河北省、遼寧省、浙江省、山東省、河南省、湖北省、湖南省、重慶市、四川省及び陝西省) を対象に、「新人類農民工」(1980 年以降の生まれ) の雇用と生活状況に関する調査を行った。その結果によると³²、2009 年に農村労働力全体の 26.4% であった「新人類農民工」は出稼ぎ農民工の 58.4% を占め、上の世代の農民工 (1980 年以前の生まれ) に替わり、出稼ぎ農民工の主体となってきた。上の世代の農民工と比べて、「新人類農民工」は出稼ぎ雇用状況と消費スタイルなどの面で都市労働者に近い特徴を持ち、戸籍だけ移転されない事実上の「都市住民」となりつつある。

同調査によると、2009 年に上の世代の農民工は農繁期に農業に戻る割合が 3 分の 1 であるのに対して、30 歳以下の「新人類農民工」は農業経験が乏しいため、この割合は 10 分の 1 しかない。その上、「新人類農民工」は上の世代の農民工と比べて教育水準が高く、大・中都市で安全かつ将来性のあるよい仕事をしたいと考える傾向が強い。そのため、就業先も建設業などよりも製造業に集中している (図表 1-1-27)。また、2009 年における「新人類農民工」の転職率は年 1 人当たり 0.45 回と、上の世代の農民工の同 0.08 回と比べて 6 倍近くも高く、職場に定着しにくい³³。つまり、

³² 『「新人類農民工」の総数、構造と特徴』国家統計局 HP、2011 年 3 月 11 日。

³³ 『「新人類農民工」が多くの難問に直面、都市住民になるハードルが高い』『経済参考報』、2010 年 1 月 12 日。

雇用状況において「新人類農民工」は都市労働者により近い特徴を持っているということが出来る。

図表 1-1-27 出稼ぎ農民工の業種別構成 (2010 年) (%)

業種	上の世代の農民工	「新人類農民工」	全体
製造業	31.5	44.4	39.1
建設業	27.8	9.8	17.3
交通輸送・倉庫貯蔵・電気 通信業	7.1	5.0	5.9
卸売・小売業	6.9	8.4	7.8
宿泊・飲食業	5.9	9.2	7.8
住民サービス・他のサービ ス業	11.0	12.4	11.8
その他の業種	9.8	10.8	10.3
合計	100	100	100

(資料)「新人類農民工」の総数、構造と特徴(国家統計局 HP、2011 年 3 月 11 日)のデータをもとに作成

消費スタイルについては、「新人類農民工」の消費は大きく、スタイルも先進的で、高級品・流行品に対する消費意欲が強い。浙江大学が農民工の主要受け入れ地域である浙江省、江蘇省、広東省及び主要送り出し地域である四川省、貴州省、河南省及び安徽省の 7 省で行った「新人類農民工」調査結果によれば、「新人類農民工」のほぼ 100%が携帯電話を持っており、自分専用のパソコンを持っている人も少なくない。2010 年には「新人類農民工」の毎月の通信料金の支出金額は 92 元と、2008 年の 63 元より 45%増加している。また、毎月の日用品支出(化粧品を含む)と洋服、文化・レジャー支出も 2006 年よりそれぞれ 46%、43%増加した³⁴。つまり、消費スタイルにおいても「新人類農民工」は都市住民に近い傾向がみられる。

「新人類農民工」を取り上げている新華ネットによると、大部分の「新人類農民工」の最終目標は、都市生活に定着し、一生都市で暮らし、正真正銘の都市住民になることである³⁵。

2) 都市戸籍・農村戸籍の分類廃止の動き

①概況

耕地などの農業資源不足により、農業部門の余剰人員を自ら吸収・消化することはもはや不可能である。農村労働力の非農業部門への移動が余儀なくされているものの、都市のインフラや環境の許容程度には限界があるため、農村労働者は都市で都市戸籍者と同じ権利・利益を得ることはできない。いわゆる戸籍制度や行政規制などによって、農村労働力の都市への移住・定住は制限されている。

³⁴「中国『80 後』の消費意欲が強く、外国のマスコミに世界経済の救い主として取り上げられる」新華ネット、2011 年 11 月 14 日。

³⁵「半月談：1 億人の『新人類農民工』が『都市化の中国』に挑む」新華ネット、2010 年 3 月 11 日。

農村労働者が都市で働き生活していても、都市戸籍を持っていないと、都市労働者と同様の教育、医療、雇用及び社会保障などを受ける権利を持つことはできない。例えば、農民工の子弟は出稼ぎ先の都市で義務教育段階の教育を無料で受けることはできない。また、都市戸籍者は整った医療環境、失業などに対する社会保障を享受することはできるが、農村戸籍者向けの社会保障制度は、保障の範囲は狭く、水準も非常に低い。雇用においても、農村戸籍者は国有企業や政府機関の正職員の採用対象から排除されている。

②年代別の動き

(ア) 1990年代

90年代以降、戸籍制度の種々の弊害に対して、中央政府及び地方政府は改革を試みるようになった。1992年に国務院は戸籍制度改革文書起草チームを設置し、その翌年に次のような改革目標を明らかにした。その内容は、「都市と農村の二重戸籍を廃止し、戸籍登記制度を統合するとともに、居住地での戸籍登記原則を導入し、合法的に安定した住所と安定した職業または安定した収入源などの主要生活基礎条件を戸籍登記の基本的条件とし、戸籍移転制度を調整する」というものである。

ただし、同改革目標が掲げられてから10年が経過しても、戸籍制度改革には目立った進展はみられなかった。この間、一部地域では試行錯誤が行われたものの、効果的な制度にはつながらなかった。例えば、広東省では2001年10月に戸籍統合改革政策を公表したものの、その他の関連措置の制定が遅れたため、実施されてから半年足らずで中止となった。

(イ) 2000年代

2006年には、国務院が12の省を対象に戸籍改革総合調査研究を行った結果、中国の戸籍制度の更なる改革の時機が到来したと判断された。そして翌年3月には、公安部が全国の「都市・農村の統合的戸籍登記制度整備の検討」に関する会議を開き、戸籍統合制度改革の具体的な取り組みを検討し始めた。それ以降、戸籍統合制度改革が加速された。

2011年12月時点では、中国13の省・直轄市（河北省、遼寧省、江蘇省、浙江省、福建省、山東省、湖北省、湖南省、広西省、重慶市、四川省、陝西省及び雲南省）が相次いで省内・市内の全地域を対象とした戸籍制度改革政策を発表した。この他、5つの省（安徽省、広東省、黒龍江省、江西省及び山西省）は省内の一部都市で戸籍制度改革テストを進めている。

しかしながら、大部分の地域の改革は「農村戸籍」と「都市戸籍」を「住民戸籍」に統合する程度のものであり、都市と農村で依然として異なる政策が実施されている。多くの地方政府も、「中国の実情が複雑で、戸籍の区分を撤廃しても都市と農

村の住民が直ちに同じ待遇を受けられるとは限らず、しばらくは異なる政策を実施することもやむを得ない」と公言している。戸籍の統合と併せて社会政策や福祉などの問題も解決しなければ、戸籍制度改革も意味がないものになってしまう。これは中国の戸籍制度改革が、スタートしてから10年たっても実質的に進まなかった要因となっている。

一方、農村部の動きをみると、中国の土地価格が上昇するにつれて、農村戸籍者が土地を続けて保有したいという願望はますます強くなり、戸籍統合制度改革に反対する声すら上がっている。経済が発展している一部の東部地域では「農村戸籍者が戸籍を都市へ移転したがるが、都市戸籍者は逆に手を尽くして戸籍を農村に移転しようとしている」という現象さえも出ている。それは、農村の価値向上に伴って、農村戸籍者であれば多くの経済的利益を得られるのではないかと期待があるためである。

現在、戸籍制度改革が比較的進んでいるのは四川省成都市である。同市政府は2010年11月に、「全市範囲で都市・農村戸籍を統合し、住民の自由移転の実現に関する意見」を発表した。その中では、都市及び農村の戸籍を統合するほか、「農民の都市への移動は農地・住宅地などの財産権を犠牲にしない」ことも方針として打ち出し、すべての住民が戸籍統合後、教育、住宅及び社会保障などの基本的な公共サービスと社会福祉を平等に受けられるとしている。そして、2011年4月時点で、成都市の元農村戸籍者（約500万人）と都市戸籍者（約600万人）の社会保険が一本化された。

成都市の戸籍制度改革の手法は、農民の權益を十分に保障し、全国の戸籍制度改革の方向性を代表するものといえる。ただし、こうした改革方法は、地方の財政力に大きく依存している。成都市など経済が比較的発展している地域では実施可能であるが、短期間における全国的な普及は難しいと考えられる。

3) 農民工の都市移動に関わる沿海部と内陸部における労働需給に関する状況

① 農民工の都市移動と賃金水準

経済が進んでいる東部沿海部は、農民工の主要流入地域であり、大勢の農民工が働いている。図表 1-1-28 からわかるように、2009年において沿海部は62.5%の農民工を吸収している。ただし、農民工の賃金水準に関しては、沿海部と内陸部の格差はそれほど大きくない。社会保障に関しては、沿海部は内陸部より若干状況が良いが、それでも全般的に社会保険の整備は遅れており、加入していない農民工はまだ多い。

最近の状況をみると、沿海部では土地代や人件費が急上昇し、一方、内陸部は土地資源が豊富で、人件費も相対的に安い。加えてこれらの地域では企業誘致のための土地代が安く、地方財政からの補助金などの優遇措置も講じられている。そのため、沿海部から内陸部へと製造業が移転する状況が進みつつある。図表 1-1-29 に示すよう

に、東部地域における一定規模以上の製造業の事業所数の³⁶伸び率は、3年連続して全国の平均水準を下回っている。その反面、中西部地域では3年連続で高い伸び率を保っており、製造業の立地は「西高東低」（西部は高く東部は低い）の様相を呈している。

製造業の内陸部への移転に伴い、農民工が沿海部へ流入する割合も若干低下し、2009年は62.5%と、前年の71.1%を8.6ポイント下回り（図表1-1-28）、内陸部にとどまる兆しが出てきている。

それとともに、沿海部と内陸部の農民工賃金水準の格差も縮小している。図表1-1-28で示されるように、2008年時点での沿海部の平均賃金は内陸部を6.1%上回っているが、その後の2年間は低下し、2010年には前述したように格差はかなり縮まっている。特に、経済が比較的発展している一部の内陸都市、例えば重慶市江北区においては、従来比較的低かったホテル、飲食業、家政サービス、製造業などの賃金水準が2011年に軒並み20～30%上昇し、沿海都市とほぼ同じ水準になっている。一部の機械製造業では、現場労働者の賃金が2,000元前後³⁷と沿海部を上回っている状況すらみられる。こうした賃金水準の変化も、内陸部の農民工が遠い沿海部に行かず、地元で就職することに拍車をかけている。このように、農民工の就職地域の変化も、前述した沿海部の「民工荒」を深刻化させている大きな要因となっている。

³⁶ 一定規模以上の工業企業とは、年間売上額が500万元以上の工業企業を指す。

³⁷ 「重慶市、『農民都市』から『民工荒』へ」『南方週末報』、2011年3月3日。

図表 1-1-28 沿海部と内陸部の農民工の現状

		沿海部 (東部)	内陸部		全国	
			中部	西部		
農民工を 吸収する 割合(%)	2008年	71.1	13.4	15.5	100	
	2009年	62.5	17.2	20.3	100	
平均賃金 (元/月)	2008年	1,352	1,275	1,273	1,340	
		沿海部は内陸部(注)より6.1%高い				
	2009年	1,422	1,350	1,375	1,417	
		沿海部は内陸部より4.6%高い				
2010年	1,696	1,632	1,643	1,690		
	沿海部は内陸部より3.6%高い					
社会保険 加入割合 (%)	2009年	年金	8.8	5.2	4.2	7.6
		労災	24.6	14.3	15.7	21.8
		医療	13.9	8.6	7.4	12.2
		失業	4.6	2.6	2.0	3.9
		出産	2.8	1.4	1.0	2.3

(資料)平均賃金(2010年)のデータは「当面わが国の人的資源市場の用工状況分析」(『中国労働保障報』、2011年9月30日)による。その他のデータは『2009年農民工観測調査報告書』(国家統計局、2010年3月19日)による

(注)中西部の人口による加重平均値である。

図表 1-1-29 中国における一定規模以上の製造業事業所数の増加率の推移 (%)

	東部	中部	西部	全国
2009年	9.7	12.1	15.7	11.0
2010年	14.9	18.4	15.5	15.7
2011年1~10月	11.9	18.3	16.9	14.1

(資料)『中国工業経済運行報告書』(各年版、工業と情報化部)のデータをもとに作成

②農民工の都市移動と労働需給

沿海部からの製造業移転の受け皿となっている内陸部では、2010年以前は求人倍率が全般的に1.0以下であったが、最近は雇用が逼迫するようになった。図表 1-1-24 に示すように、2010年には、中部・西部の求人倍率が1を上回った四半期も出ている。2011年第1~3四半期ではさらに1.04以上と、沿海部に近づいている。

このように、「求人難」の問題は内陸部でも生じるようになってきている。例えばヒューレット・パカード(HP)と富士康(台湾の電子機器の生産受託会社)が生産拡大のため重慶市で新工場を設立した後、同市の農民工需要はいきなり増加した。富士康だけでも2011年に農民工を1万人採用したが、生産が完全に稼働した後にはさらに9万人の労働力を必要とすることから、今後、重慶市の農民工も逼迫するようになると考えられる。

③農民工の労働需給逼迫への都市の対策

農民工の「求人難」に対して、沿海部及び内陸部の地方政府は、それぞれの立場から農民工を誘致するための政策措置を打ち出している。例えば、沿海部の広東省政府は、『農民工点数制による都市定着の取り組みに関する指導意見（試行）』を公布し、農民工の素養、社会への貢献、就業、居住、社会保険加入及び納税などの項目で総合評価点数をつけて、一定の点数に達した農民工に都市戸籍を与えることとした。2010～2012年の間に広東省で約180万人の農民工とその家族に都市戸籍を与える計画で、農民工を省内に定着させようとしている。

一方、内陸部の湖南省政府は、28歳以下の農民工の帰郷を促すために、試験を受けなくても技術学校に進学できる制度や、学費補助金を与える優遇政策を講じるとともに、大型プロジェクトの建設において、帰郷した農民工を優先的に採用することを約束している。また重慶市政府は2011年に、農民工の有給休暇制度を導入すること、農民工子女に都市住民の子女と平等な教育権利を与えること及び農民工子女に教育補助金を与えることなど、24件のプロジェクトを推進すると約束した。

【参考：広東省政府の「農民工点数制による都市定着への取り組み」】

この「取り組み」の概要は、既に『広東省居住証』³⁸を取得し、かつ就業登録を行い、社会保険費用を納めている農民工であれば、広東省の都市戸籍を申請することができ、都市戸籍を取得した農民工は、さらに配偶者と未成年子女を呼び寄せ、広東省の都市戸籍者として定住することもできるというもの。

具体的には、農民工は都市戸籍を申請するときに一定の点数に達していれば、都市戸籍が得られる。点数は省レベル基準の点数と市レベル基準の点数の合計である。省レベル基準の点数は、教育水準、職位などの個人経歴・職歴や、社会保険加入状況、社会奉仕、表彰などの社会貢献のプラス内容、及び計画出産政策違反や犯罪記録の存在などのマイナス内容から構成されている。例えば、大学卒及びそれ以上の学歴が80点、高校卒が20点、献血一回につきプラス10点、刑事処分を受けた経歴のある場合はマイナス100点である。市レベルの規準は、地元産業と人材導入政策によって独自に制定されるもので、就業、居住、投資及び納税などの内容を含む。原則として農民工が60点以上と評価されれば広東省の戸籍を取得できる。しかし、同市の当該年の戸籍増加計画や農民工の点数の実情に応じて、同市の戸籍取得のための最低点数を決めることができる。

³⁸広東省の居住証は、他の地方からの移動者が広東省に短期的に住む証明書のことで、有効期限は半年である。

2. 農業・農村政策の新たな取り組み

(1) 第12次五カ年計画における農業・農村政策の概要と展望

1) 第12次五カ年計画における農業・農村政策の特徴と概要

2011年3月、全人代(全国人民代表大会)で通過した第12次五カ年計画(以下「十二五計画」とする)は、計16編62章から構成されている。農業・農村の発展と政策については、その中の「第二編 農業の強化と農民への恩恵 社会主義新農村建設の加速」というタイトルで、4章立てで詳述されている。具体的には図表1-2-1の通り。

図表1-2-1 「十二五計画」と「十一五計画」の農業・農村政策の比較

	「第12次五カ年計画」(2011~2015年)	「第11次五カ年計画」(2006~2010年)
編	第二編 農業の強化と農民への恩恵 社会主義新農村建設の加速	第二編 社会主義新農村の建設
章	第五章 近代農業発展の加速化 第一節 食糧安全保障能力の増強 第二節 農業構造の戦略的調整の推進 第三節 農業の科学技術革新の加速 第四節 農業社会化サービス体系の完備	第四章 近代農業の発展 第一節 農業総合生産能力の向上 第二節 農業構造調整の推進 第三節 農業サービス体系の整備強化 第四節 農村流通体系の充実
	第六章 農民収入向上の道筋の開拓 第一節 家庭の経営収入の継続的増加 第二節 賃金収入の増加への取り組み 第三節 移転収入の大幅な向上	第五章 農民収入の向上 第一節 潜在的農業収入増加の余地の発掘 第二節 非農産業収入の増加 第三節 収入増加・負担軽減政策の充実
	第七章 農村の生産・生活条件の改善 第一節 郷・鎮・村の計画管理基準の向上 第二節 農村インフラ整備の強化 第三節 農村公共サービスの強化 第四節 農村環境の総合的整備の推進	第六章 農村環境の改善 第一節 農村インフラ建設の強化 第二節 農村環境保護の強化 第三節 農村衛生事業の推進 第四節 農村社会保障の推進
	第八章 農村発展体制メカニズムの完備 第一節 農村基本経営制度の堅持と完備 第二節 都市部と農村部の統合的発展の制度構築と充実 第三節 県域経済の活力の増強	第七章 新型農民の育成 第一節 農村義務教育の加速化 第二節 労働力技能の養成訓練の強化 第三節 農村文化事業の推進

(注) 灰色ハイライト部分は「十二五計画」で新たに加えられた政策を示す。

「十二五計画」は「第11次五カ年計画」(以下「十一五計画」とする)に引き続き、「工業化、都市化の深化に伴い、農業の近代化を推進する」との政策基調を堅持しているとともに、「工業で農業を促進し、都市で農村を引っ張るといったメカニズムを充実させ、強農・恵農政策(農業を強くさせ、農民を優遇する政策)を強化する」とのコンセプトを付け加えた。これは、胡錦濤・温家宝政権の工業と都市で農村・農民を支援するという政策意図をそのまま具現化したものである。

以上の政策意図を実現するための具体的政策措置として、「十二五計画」は「十一五計画」の「近代農業の発展」、「農民収入の向上」及び「農村生産・生活条件の改善」の政策措置をそのまま受け継いでいる。この3つの分野は、向こう5年間（2011～2015年）においても、依然として中国農業と農村の重点政策となっている。これらの政策に加え、「十二五計画」では「都市・農村統合的発展」のための政策措置が新たに示されている。

2) 具体的政策と現状

ここでは、「十二五計画」にみられる新しい農業政策の特徴について、農業近代化、農民収入の引き上げ、都市と農村の一体化、都市と農村の協調発展を制約する主要な原因の解消、都市と農村における公的資源の均衡配置と流動化などの点から整理する。

①近代農業発展の加速化

農業の近代化は、中国が改革開放後に直ちに掲げた戦略的目標である。過去30年間にわたって中国の農業は大きく発展し、主要農産品の生産量は世界トップクラスとなり（図表1-2-2）、農業の生産条件とインフラも改善された。

しかし、農業生産の効率性は農業先進国と比べてまだ大きな差があり、農業近代化の水準は低い。世界の農業近代化の状況を指標で比較すると（図表1-2-3）、「GDPに占める農業生産総額の割合」と「総人口に占める農業人口の割合」については中国が最も高いが、「農業労働者一人当たりの平均耕地面積」は他の農業先進国よりかなり低い。従って、農業生産効率は極めて低い水準にあるということが出来る。また、耕作用トラクターの使用台数も他の農業先進国より少なく、中国の農業機械化がまだ低い水準にあることがわかる。

図表 1-2-2 中国主要農産品の生産量の世界における順位

項目	1978年	1980年	1990年	2000年	2007年	2008年	2009年
穀類	2	1	1	1	1	1	1
肉類(注1)	3	3	1	1	1	1	1
実綿	3	2	1	1	1	1	1
大豆	3	3	3	4	4	4	4
落花生	2	2	2	1	1	1	1
菜種	2	2	1	1	1	2	1
甘蔗	7	9	4	3	3	3	3
茶の葉	2	2	2	2	1	1	1
果物(注2)	9	10	4	1	1	1	1

(資料)『国際統計年鑑2010』中国国家統計局 HP

(注1)1990年までは豚、牛、羊の肉生産量の順位。

(注2)ウリ類を含まない。

図表 1-2-3 主要国の農業近代化の水準の比較 (2007 年)

	GDP に占める農業総 生産額の割合 (%)	総人口に占める農業 人口の割合 (%)	農業労働者の平均 耕地面積 (ha/人)	耕作用トラクターの 使用台数 (台/千 ha)
中国	11.9	37.3	0.2	18.9
米国	1.3	0.9	62.5	25.8
日本	1.7	1.4	2.5	433.9
オランダ	1.3	1.4	4.6	135.9

(資料)オランダの「農業生産総額の GDP に占める割合」は「主要国の GDP 値(2007 年)」(中国国家统计局 HP)と「各国農業生産総額一覧(2007 年)」(国連食糧農業機関(FAO)の統計データ)により計算し、それ以外のデータはすべて『国際統計年鑑 2010』(中国国家统计局 HP)によるものである

このような状況を背景として、「十二五計画」は農業近代化の推進を大きな目標としている。近代化の推進に関する全体的な目的は、国家の食糧安全保障の構築と同時に、農業発展方式の転換を加速させ、農業の総合的生産能力・リスク抵抗力及び市場競争力を高めることにある。具体的には、以下の 4 つの方向から推進することとしている。

(ア) 食糧安全保障の強化

第 1 は、食糧安全保障能力を強化させることである。そのため、食糧作付面積を安定させ、品種構造を適正化し、食糧の総合生産能力を 5.4 億トン以上をすることを基本方針として、全国で 1,000 億斤 (5,000 万トン。1 斤は 500 g) の食糧増産生産能力を達成する。具体的な施策は次のとおり。

- ・食糧主要生産地域への投入と利益補償を拡大させることなどによって、食糧生産重点地域と非主要生産区の食糧生産県を、安定的かつ大量生産の食糧生産基地として整備する。
- ・耕地を厳格に保護し、農村の土地の整理と再開墾を加速させる。
- ・農田水利施設を基盤とした耕地プロジェクトの工事を推進することによって、低・中ランクの生産耕地を改造するとともに、干ばつや洪水に強く、質の高い耕地を大規模に整備する。
- ・食糧の物流・備蓄及び緊急保障能力を強化する。

(イ) 農業の構造調整

第 2 は、農業構造の戦略的調整を推進することである。そのための施策は次のとおり。

- ・近代農業産業システムを充実させ、高生産量、高品質、効率的で環境にやさしく安全な農業を発展させ、東北平原・黄淮海平原・長江流域・汾渭平原・河套灌区・華南・甘粛・新疆など農産品の主要生産区を主体とし、他の農業

地域を重要な要素とする「7区23ベルト」という農業戦略構造の構築を加速させる。

- ・優位性のある生産区を対象に、食糧、綿花、植物油の原料、砂糖などの大口農産品の集中的な生産を奨励・支援する。
- ・施設農業を加速させ、野菜、果物、茶、花きなどの園芸作物について、生産の標準化を推進する。
- ・牧畜業の水準を向上させ、牧畜業の生産額の割合を高める。
- ・水産品の養殖の安全性を高め、遠洋漁業を発展させる。
- ・林業を積極的に発展させる。
- ・農業の産業化経営を推進し、農産品加工業と流通業を育成・支援し、農業生産経営の専門化、標準化、規模化及び集約化を促進する。
- ・近代農業モデル区の整備を進める。

【コラム】近代農業モデルプロジェクト

国家発改委は2007年に『近代農業モデルプロジェクト建設計画（2007-2010年）』を策定した。それに基づき、「十一五計画」期間中（2006-2010年）に、国家発改委が中央政府の予算内で5億元、同時に地方政府と民間からも資金を20億元拠出し、各地で200以上の近代農業モデル基地を整備した³⁹。

例えば、四川省は地元の自然と資源の条件に応じて、養豚・茶・食用キノコ・オレンジ・ざくろ・キウイフルーツなどの近代農業モデルプロジェクトを整備した。有力な企業がプロジェクトの事業者となり、「企業＋基地＋農家」という経営モデルを導入している。つまり、企業は農家と生産販売契約を結び、優良種の繁殖・基地計画・技術指導、農産品の回収・貯蔵・鮮度保持・加工・販売などを担当し、農家は企業の技術基準に基づき育成・栽培し、企業に農産品を販売する。これらのモデルプロジェクトは、周辺農家の産業的な生産を牽引する効果を果たしている⁴⁰。

（ウ）技術革新

第3は、農業の科学技術革新を加速させることである。そのための施策は次のとおり。

- ・農業技術の集積化、労働プロセスの機械化及び生産経営の情報化を推進する。
- ・農業生物育種の革新と普及・応用を加速させ、重要な応用価値と自主的知的財産権を持つ新しい生物品種を開発することなどによって、種子産業を発展させる。

³⁹ 「近代農業モデルプロジェクト：窓口の効果を発揮し、農業近代化を推進」『経済日報』、2010年10月8日。

⁴⁰ 「近代農業プロジェクト：窓口の効果を発揮し、農業近代化を推進する」『経済日報』、2010年10月8日。

- ・効率的栽培、疫病の予防・コントロール、農業用水の節約などの分野における科学技術の革新と普及・応用を強化し、水稻・小麦・トウモロコシなどの主要農産品の病虫害に対する総合的な専門的予防・コントロールを実施する。
- ・農業機械化の推進を加速させ、農機具と農業技術の融合を促進し、耕作・収穫を含めた総合的機械化水準を60%程度まで引き上げる。
- ・農業情報技術を発展させ、農業生産経営の情報化水準を高める。

(エ) 社会的サービスの充実

第4は、農業の社会化サービスシステムを充実させることである。そのための施策は次のとおり。

- ・農業公共サービス能力の構築を向上させ、郷・鎮または地域的農業技術の普及、動植物疾病の予防・コントロール、農産品の品質の管理・監督などの公共サービス機関の充実を加速させる。
- ・多様な農業社会化サービス団体⁴¹を育成し、農民の専門共済団体・供給販売共済組合・農民ブローカー・龍頭企業など、多様化した生産経営サービスを支援する。
- ・農産品流通サービスを積極的に発展させ、低い流通コストかつ効率的な農産品販売ネットワークの整備を加速させる。

【コラム】

山西省大同市は科学技術サービスシステムを導入した。それは、45の郷・鎮農業技術センターと牧畜獣医センターを段階的に整備し、それによって動植物疾病予防・早期警報システムと農産品品質安全監視測定システムの整備を強化するものである。同時に、大同農民科学技術教育研修センターを新たに設立し、科学技術の農家への浸透と農民への専門技術訓練を強化し、農家一世帯当たり少なくとも一人が、1~2つの収入増加につながる技術をマスターするようにしている。2011年には、200人の農民共済団体リーダーの育成や、7万人を対象とした農村労働者移動の指導・訓練を計画・実施している⁴²。

②農民収入の向上

農民収入の動向や現状は既に述べたが、「十二五計画」から今後の政策をみると、次のとおりとなっている。すなわち、「十二五計画」の全体的な政策構想は、指導と支援を強化し、農民の職業技能と収入創出能力を向上させ、あらゆる方法を尽くして農民の収入増加のルートを増やすことによって、農民収入の持続的かつ急速な増加を促進するというものである。具体的には以下の3つの施策がある。

⁴¹ 「農業社会化サービス団体」とは、日本の農業協働組合に近いものである。

⁴² 「大同市が10項目の措置を採用して農業近代化の推進を加速し、社会主義新農村を建設する」山西省政府HP、2011年4月15日。

(ア) 家庭の経営収入の増加

第 1 は、家庭の経営収入の増加を維持させることである。施策の内容は次のとおり。

- ・農産品価格保障制度を充実させ、重点品種の食糧の最低買付価格を徐々に引き上げ、大口農産品の臨時備蓄政策を充実させる。
- ・農民に対して、栽培養殖方法の改善を奨励し、生産経営水準及び経済効率を向上させる。
- ・農業の産業化と新たな農村共済団体の育成を通じて、農産品加工・流通の付加価値収益を農民にも合理的に分配する。
- ・地元の実情に適した、特色のある収益性の高い農業を発展させるとともに、農業の景観や資源を利用した観光、レジャーなどの農村サービス業を育成する。

【コラム】

最近、農村における観光業の収入が増加している。江蘇省には 2010 年時点で農業のレジャー・観光名所が 2,503 カ所もある（内訳は観光農園 751 カ所、レジャー生態施設 959 カ所、近代農業モデル園 559 カ所、「農家楽」（観光・飲食・宿泊などで農村や農業を体験できる農村観光）の村 234 カ所）。省内におけるレジャー観光の従業員は 20 万人で、うち農民は 16 万 7,400 人となっている。年間延べ 5,636 万人の観光客を受け入れ、収入は 138 億元に達した。レジャー観光農業は周辺の村落道路の改善、村落の緑化、村落の景観の美化を促しただけでなく、農民の就業機会も創出し、村と農家の両方に収益をもたらした⁴³。

(イ) 賃金収入の増加

第 2 は、賃金収入の増加である。そのための施策は次のとおり。

- ・農民向けの技能訓練と職業情報サービスを充実させ、農村余剰労働力の秩序ある他省・市への移動を指導する。
- ・都市と農村の労働者の平等な就業を促進し、出稼ぎ労働者と都市労働者の同一労働・同一賃金の実現に取り組む。
- ・県域での非農業就業機会を増大させ、農民の地元または周辺地域への就業移転を促進し、農民の起業による就業創出を支援する。
- ・「新農村建設」に合わせて、「以工代賑」（直接的な救済の代わりに政府部門が貧困地域でインフラ整備を行い、地域の貧困層に整備事業に参加してもらい、労働報酬を与える）の規模を拡大させ、農村の労務収入を増加させる。

⁴³ 「江蘇省が全力でレジャー観光農業をグレードアップさせる」江蘇省政府 HP、2011 年 7 月 4 日。

(ウ) 移転収入の大幅増加

第 3 は、移転収入を大幅に増加させることである。そのための施策は次のとおり。

- ・ 農業補助金制度を充実させ、食糧栽培農民を対象とした直接補助を堅持し、優良品種補助及び農機具購入補助の実施を継続し、農業資材総合補助に関する動的調整メカニズムを充実させる。
- ・ 新型農村社会養老保険の基礎養老金を増額すると同時に、新型農村合作医療の補助基準を引き上げ、農村の最低生活保障水準を高める。
- ・ 政策的農業保険を積極的に発展させ、農業保険の対象種類を増やし、かつカバーする範囲を拡大させる。
- ・ 貧困扶助への投入を強化し、貧困扶助基準を逐次引き上げる。

【コラム】

2007 年以降、中国政府は全国で農村最低生活保障制度を全面的に導入した。対象は、世帯 1 人当たりの年間所得が地元の最低生活保障基準より低い農村住民である。主として、病気や障害、高齢、労働能力喪失、劣悪な生存条件などにより恒常的に生活困難な農村住民である。北京市、天津市、上海市、浙江省及び江蘇省など経済が発展している地域では、農村最低生活保障の基準は 1 月当たり 200 元以上と高いが、西部地域では全般的に基準が低い。2009 年 10 月時点で全国平均は 1 月当たり 135 元である。

③農村の生産・生活条件の改善

中国の農村は、長期にわたって都市計画や建設計画の枠外におかれていた。村落と農民の住宅建設には建設計画がなく、各村には電気は通ったものの、上下水道の処理施設やパイプライン網建設、ごみ処理施設などの基本的な施設整備はまだ遅れている。そのため、農民の生活環境は非常に劣悪で、大部分の地域では、最も基本的な生活条件に甘んじることを余儀なくされている。例えば、2010 年時点で住宅に水洗トイレがある農家はわずか 21.0%で、トイレのない農家もまだ 6.2%存在する。住宅に暖房設備がある農家は 43.8%である。また、78.0%の農家では安全で衛生的な水を飲んでいるが、このうち水道水を利用している農家はわずか 48.9%である。さらに、住宅までコンクリートまたはアスファルトなどの道路が敷設されている農家は 50.0%であり、その他は石や板石などの硬質の道路か (21.3%)、または土の道などの未舗装の道路 (28.7%) である⁴⁴。同時に、前述したように農業生産の条件も遅れている。

「十二五計画」の全体的な構想は、農村の建設計画を策定し、農村インフラ整備と公共サービスを強化し、農村環境の総合的な整備を推進することである。具体的な政策は以下のとおり。

⁴⁴ 「統計局：農村住民収入の増加幅が加速、生活水準が顕著に高まる」中国ネット、2011 年 3 月 7 日。

(ア) 計画的な農村地域づくり

第 1 は、郷・鎮・村の計画管理基準を向上させることである。その内容は次のとおり。

- ・農村人口移転の新しい情勢に合わせて、地元の実情に適した措置を堅持し、村民の意思を尊重し、地域と農村の特色を強調し、特色ある文化・景観を保護する上で、郷・鎮・村の計画を科学的に策定する。
- ・農村の住宅と住居区の建設を合理的に指導する。
- ・経済的かつ安全で使いやすい省スペース・省エネ型の住宅設計案を農民に無料で提供する。
- ・地域の郷・鎮建設、耕地の保護、産業の集積、村落の立地、生態などの空間配置を合理的に調整し、農村の生産・生活インフラやサービス施設、公共事業を総合的に計画する。

(イ) インフラ整備の強化

第 2 は、農村インフラ整備を強化することである。その内容は次のとおり。

- ・農田水利建設を全面的に強化し、建設と管理メンテナンス・メカニズムを充実させ、大型・中型灌漑区と灌漑用揚水ポンプ場の関連施設の改修を加速させる。
- ・水及び土地資源の豊富な地区において、適時に灌漑区を新たに建設し、干ばつ防止水源工事の建設を着実に実施する。
- ・小規模の農田水利事業重点県の建設を進め、農村の超小型水利施設を充実させる。
- ・農村における飲用水の安全工事を強化し、農村で集中式給水を積極的に推進する。
- ・引き続き農村道路の建設を進め、農村道路のカバー率と管理・メンテナンスの基準をさらに高め、道路と危険な橋梁の改修を強化する。
- ・農村のエネルギー建設を強化し、「水力発電新農村電化県」と小型水力発電事業の建設を引き続き強化し、新たな農村送配電網の拡張・改修事業を実施する。
- ・これとあわせて、メタンガス、稲わら・麦わら、林業廃棄物などを利用したバイオマスエネルギー、風力エネルギー及び太陽エネルギーを積極的に発展させる。
- ・薪や石炭を節約するかまど・オンドルの改修を強化する。
- ・農村及び国有林区（場）、簡易住宅地区、開墾地区における危険住宅の改修を全面的に推進し、遊牧民の定住事業を実施する。

- ・農村の郵便施設の建設を強化すると同時に、農村情報インフラ整備を推進する。

(ウ) 公共サービスの強化

第3は、農村の公共サービスを強化させることである。その内容は次のとおり。

- ・公共財政の農村における対象範囲を拡大し、公共サービスに対する財政保障基準を全面的に向上させる。
- ・農村の義務教育の質とバランスのとれた発展を推進し、農村の中等職業教育の無料化を進め、さらに、幼児教育を積極的に発展させる。
- ・農村の医療衛生サービス・ネットワークを充実させる上で、安全で安価な基本医療サービスを農民に提供する。
- ・農村の社会保障システムを充実させ、保障基準を逐次引き上げる。
- ・農村の公共文化施設とスポーツ施設の建設を強化し、農民の文化面での生活を豊かにする。

(エ) 農村環境の総合的整備

第4は、農村環境の総合的整備を推進することである。その内容は次のとおり。

- ・農薬、化学肥料及び農業用プラスチック・フィルムなどの汚染を除去する。
- ・牧畜業の環境汚染に対する予防・改善を全面的に推進する。
- ・農村の飲用水源地の保護、河川の総合的整備、水質汚染の総合的改善を強化する。
- ・土壌汚染の予防、除去及び管理・監督を強化する。
- ・農村の衛生面での向上対策を実施し、ごみの集中処理を加速させ、農村環境の集中的かつ大規模な整備を展開する。
- ・都市における工業汚染の農村への拡散を厳格に禁止する。

④都市・農村の統合的発展

前述したように中国では、都市と農村の二重経済構造政策が長期にわたって農村の発展を阻害してきた。特に改革開放後は都市の成長が一段と進み、収入水準やインフラにおいて都市と農村の格差がますます拡大している。二重経済構造は極めて大きな社会不安の要素を孕んでいると同時に、中国経済の更なる成長にとっても大きな障害となっている。

こうしたことから、「十二五計画」では、都市と農村の統合的発展を基調とし、農村発展メカニズムの改革を加速させることによって、農業・農村の活力を強めることを目指している。具体的には以下の3つの政策を含む。

(ア) 農村経営制度の堅持・充実

第 1 は、農村の基本経営制度を堅持・充実させることである。その内容は次のとおり。

- ・家族請負経営を基盤とし、集団（村）による統一経営と農家による分散経営の二層経営体制を堅持する。農村の土地に関する法律・法規と関連政策を充実させるとともに、既存の農村の土地請負関係を安定させ、将来も変わらないものとする。
- ・法律に基づいた自由意思で、有償及びサービス強化のもと、土地請負経営権の流通市場を充実させ、多様な形式かつ適度な規模の経営を発展させる。
- ・農村総合改革を深化させ、集団林権と国有林区林権制度の改革を推進し、草原請負経営制度を充実させ、農地開墾体制の改革を加速させる。

(イ) 都市と農村の統合的な発展に向けた制度づくり

第 2 は、都市と農村の統合的な発展の制度を構築・充実させることである。その内容は次のとおり。

- ・都市と農村の調和的な発展を妨げる制度的な障害の解消を加速させ、都市と農村における公共資源の均衡的配置及び産業要素の自由な移動を促進する。
- ・都市と農村の発展計画を統合させ、都市と農村のインフラ、公共サービス及び社会管理の一体化を促進する。
- ・都市と農村間の公平な要素交換関係を推進し、土地の値上がり収益や農村預金の農業・農村への還流と利用を促進する。
- ・都市と農村の建設用地の増減調整を厳格に実施し、都市と農村間の用地の構造と配置を調整・最適化し、都市と農村の統合的な建設用地市場を逐次構築する。
- ・公益性と経営面から建設用地を厳格に区別するとともに、土地収用制度を改革し、土地収用範囲を縮小し、土地収用補償の基準を引き上げる。
- ・農村の集団経営建設用地の流通と宅地管理メカニズムを充実させる。
- ・都市と農村の統合的な労働市場の構築を加速させ、都市における農村労働者の平等な雇用制度を形成させる。
- ・国家財政支出と予算内固定資産投資の農業・農村への傾斜を一層強める。
- ・農村信用社の改革を深化させ、要件を満たした地区で県を単位としたコミュニティ銀行の設立を奨励し、農村の小型金融機関と小額貸付を発展させ、農村の有効な担保物の範囲を拡大させる。
- ・都市と農村の統合発展総合的配置改革テストの経験を総括し、農業・農村・農民問題（「三農問題」）を解決する新たな方法を積極的に模索する。

(ウ) 県域レベルにおける経済活力の増強

第3は、県域経済発展の活力を増強させることである。その内容は次のとおり。

- ・ 県域発展の自主権を拡大させ、「拡権強県」（県に地区レベル市⁴⁵と同等の経済権限を与えること）の改革テストを着実に推進する。
- ・ 県レベルの基本財力保障制度を構築・充実させ、県レベル財政に対する一般移転支払いを増やし、県レベル財政の省以下の財政に占める割合を徐々に引き上げる。
- ・ 県域の資源優位性と比較優位性を発揮させ、産業の発展方向を科学的に計画し、労働集約型産業・農産品加工業の県・中心鎮への集中を支援し、都市と農村の合理的な分業による産業構造の構築を推進する。

3) 今後の展望

「十二五計画」における農業・農村・農民（「三農問題」）問題への関連政策や施策に対する記述は非常に網羅的かつ詳細である。しかし、食糧生産総量（5.4億トン）、機械化水準（60%）及び農民収入の向上（7%）を除いては、各項目に関する数量的な指標は掲げられておらず、これらの政策や施策の運用には裁量の余地が大きく残されている。向こう5年間に前述した4つの政策分野で改善が進むことは間違いないとはいえ、「三農問題」がどれだけ改善されるかは予測しがたい。特に財政資金のサポートと資金源の確保は最も重要であるが、それを保障するための法的なメカニズムはない。

「十二五計画」の期間中（2011～2015年）に、中国共産党と中国政府の最高指導者が交代し、次世代の指導者が誕生するため、「三農問題」に対する認識と解決手法・程度も若干変わる可能性もある。しかし、「三農問題」は中国の更なる発展を制約し始めており、中国共産党及び中国政府において、この問題に対処しなければならないという認識は既に合意が形成されている。従って、「三農問題」に対する施策の方向性は、既に後戻りのできない流れとなっている。

(2) 2011年「中央第1号文書」における農業・農村政策の概要と展望

1) 中央第1号文書における重要政策課題

①概要と背景

⁴⁵中国の地方政府の行政レベルは、省→地区レベル市→県（または県レベル市）→鎮（または郷）→村、という階層となっている。市と呼ばれるところは、地区レベルの市もあれば、県レベルの市もあり、前者は後者より行政レベルが高い。経済が進んでいる沿海地域では、県には都市人口が多いので、多くの県は県レベルの市に変更されている。つまり、地区レベル市の下にさらにいくつかの県レベルの市が存在する。例えば、浙江省の紹興市（地区レベル市）の下に、上虞市、嵊州市などの県レベル市がある。

「中央第 1 号文書」とは、中国政府のその年 1 年間の業務を指導する綱領的な文書であり、中国政府がその年に重点的に、あるいは速やかに解決すべき課題を示すものである。中国共産党中央委員会（以下「中共中央」とする）と国務院が、年初または前年末にこれを発表することが慣例となっている。

「中央第 1 号文書」は、2004 年以降、8 年連続で「三農問題」をテーマに取り上げている。特に農民の所得増加は「三農」対策の中心的な役割を基本的な目標として掲げてきた。

ところが、2011 年の「中央第 1 号文書」は、『中共中央国務院による水利改革発展の加速化に関する決定』（以下『決定』とする）と題して、初めて水利事業に焦点を当てるものとなった。これは、1949 年の建国以来、水利に関する最高レベルの政策方針となっている。

水利の振興や水害の防止は国を統治する上で重要なことである。ここ数年、特に 2010 年に頻発した深刻な水害・干ばつは、中国の水利が「基盤が脆弱で、全面的に逼迫している」という深刻な課題を抱えていることを明らかにした。

中国の最高指導者層がこの時期に「中央第 1 号文書」という形で『決定』を打ち出したのは、主として以下のことを考慮したためである⁴⁶。

（ア）水資源不足と脆弱な水利施設

第 1 は、これまでも水資源不足と脆弱な水利施設が中国社会経済の発展に大きな制約要因となってきたが、昨今、それがより一層際立ってきたことである。工業化・都市化の更なる進展につれて、早急に水利のボトルネックによる制約を解消する必要性が高まってきている。

（イ）農田水利整備の遅れ

第 2 は、農田水利整備の遅れが、農業の安定的発展と国の食糧安全に影響していることである。中国のインフラ整備をみると、1998 年に大洪水が発生した後、政府は水利建設への資金投入を大幅に増やし、水利施設の能力は多少向上した。しかし、道路、鉄道、空港、電力及び電信などのインフラ施設と比べて、水利施設の脆弱さは根本的に変わっておらず、依然として中国のインフラ整備の弱点となっている。農業の「天気まかせ」の状況を抜本的に変え、農業の総合生産力を向上させ続けるためには、まず農田水利基盤を確固たるものにする必要がある。

⁴⁶ 「水利部長陳雷氏が「2011 年中央第 1 号文書」を解説」中新ネット、2011 年 1 月 29 日。

(ウ) 水害・干ばつへの対応

第3は、近年しばしば大きな水害・干ばつが発生していることである。特に2010年に西南地域で発生した特大級の干ばつや、多くの省で発生した洪水、一部地域で突発的に発生した山崩れ・土石崩れが極めて大きな損害をもたらした。水利建設を加速しなければならない必要性が改めて浮き彫りになった。

(エ) 「三農」政策の推進

第4は、2004年以降、農村の改革・発展のための「三農」政策体系と制度上の枠組みが基本的に形成されてきたことである。今後は現行の政策を強化・充実させると同時に、水利など全体に影響を及ぼすものの、未だに脆弱な部分を重要な課題として取り上げ、解決していく必要がある。

(オ) 水利政策の複雑性

第5は、水利の改革・発展の任務が極めて重要かつ複雑であるため、国家として網羅的に対策を進める必要があるということである。

以上のことを踏まえて、『決定』は以下の8つの面から今後の水利事業に関する網羅的な対策を述べている。

- ・新しい情勢の下での水利の戦略的位置づけ
- ・水利の改革・発展の指導思想、目標と基本原則
- ・農田水利などの脆弱な部分の整備の強化
- ・水利インフラ整備の全面的な加速
- ・水利投入の着実な増加メカニズムの構築
- ・最も厳格な水資源管理制度の実施
- ・水利体制メカニズムの継続的革新
- ・水利事業に対する指導の的確な強化

②中央第1号文書にみられる新しい政策

『決定』は水利の改革・発展の加速に関して、以下のような一連の新政策・新措置を策定・公布した。対象が明確であり、対象範囲も広く、実施可能性も高い。特に水利の投入、管理、改革などの強化に関して、新しい特徴や進展が多く見られる。

(ア) 投資資金の調達制度

第1は、水利投入メカニズムにおける進展である。具体的には、『決定』において次の目標が掲げられた。

- ・水利投入の着実な増加メカニズムを構築すること
- ・水利建設資金の公共投資に占める割合をより一層引き上げること
- ・中央・地方財政による特定水利資金を大幅に増加させること
- ・土地譲渡収益の10%を農業水利建設に用いること
- ・水利建設ファンドをより一層充実させること
- ・水利建設に対する金融支援を強化すること
- ・多様なルートで資金を調達すること
- ・今後10年間で社会全体の年間水利投入額を2010年から倍増させること、等

(イ) 水資源管理制度

第2は、水資源管理制度における進展である。『決定』は、最も厳格な水資源管理制度を実施し、水資源開発利用制限、用水効率制限、水機能区汚染制限の「3つの警戒ライン」を定めた。同時に、この「3つの警戒ライン」を守るために、次のような一連の強制的要請・措置も講じた。

- ・水資源管理責任と査定制度を構築すること
- ・水資源管理を県レベル以上の地方の党・政府指導者の業績査定システムに盛り込むこと
- ・用水量が制限指標に達する、または超過した地域において、新規建設プロジェクトの用水に関する審査・許可を一時中止すること、等

(ウ) 水資源管理や工事管理のための体制

第3は、水利体制メカニズムにおける進展である。『決定』は主として以下の4つの体制・メカニズムの革新を強調した。

- ・水資源管理体制の充実に関して、都市・農村水資源の統合的管理を強化し、流域管理と区域管理との連携した水資源管理制度を充実させ、水資源の保全と水汚染防止調整メカニズムをさらに充実させる。
- ・水利工事建設と管理体制改革に関して、公益性・準公益性の水管理団体の基本支出と補修・メンテナンス経費を確保し、小型水利施設の管理・メンテナンスの主体と責任を確定する。
- ・末端水利サービス体制の整備に関して、末端水利サービス機関を充実させ、定員を確定するとともに、その経費を県レベルの財政予算に組み込む。
- ・水道料金改革に関して、工業・サービス業用水の上限超過後の累進料金制度を段階的に導入し、都市住民の生活用水の段階式水道料金制度を着実に推進し、農民向けの限度内水利用に対する価格優遇及び上限超過後の累進料金制度を模索していく。

③今後の目標

第1号文書における『決定』は今後の目標も明らかにしている。すなわち、向こう5～10年間に、水利整備が著しく立ち遅れている現状を抜本的に変え、2020年までに以下の4つのシステムを基本的に構築していくことを述べている。

(ア) 水害・干ばつ防止、災害軽減システムの構築

第1は、水害・干ばつ防止、災害軽減システムである。これによって、重点都市と洪水防止保全区域の洪水・干ばつ防止能力が顕著に向上する。

(イ) 水資源の合理的配置と効率的利用システムの構築

第2は、水資源の合理的配置と効率的利用システムである。これによって、全国の年間用水総量が6,700億 m^3 以下に抑えられ、都市と農村の給水保証率が顕著に高まるとともに、都市及び農村住民の飲用水に対する安全性が全面的に保障される。また、GDP1単位当たりと工業増加値1単位当たりの用水量を顕著に減少させることで、農地の灌漑用水の有効利用係数は0.55以上となる。

(ウ) 保全のためのシステムの構築

第3は、水資源の保全と河川・湖沼の水質の保障システムである。それによって、主要河川・湖沼の水機能区の水質が顕著に改善し、都市・農村の給水水源地の水質が全面的に基準に到達する。また、重点地域の水土流失が効果的に食い止められ、地下水の過剰汲み上げが基本的に抑制される。

(エ) 科学的な発展に向けた制度づくり

第4は、水利の科学的発展に寄与する制度システムである。それによって、最も厳格な水資源管理制度が構築され、水利投入の着実な増加メカニズムがより一層充実する。また、水資源の節約と合理的配置に寄与する水道料金形成メカニズムがほぼ整う。これらによって、水利工事の基本的な運営メカニズムが形成される。

2) 三農分野と水利政策の動向

①三農問題の関わりからみる水利関連政策

農業・農村の発展からみると、全国で1,000億斤(5,000万トン)の食糧を増産するための生産能力計画を実現し、国の食糧安全を確保するうえで最も大きな制約要素は水で、その最も脆弱な部分は農地水利である。しかし、農業の天気まかせの状態は依然として変わっておらず、全国の54%の耕地は基本的な灌漑条件に欠けている。そのため、90年代以降、毎年水害を受けた耕地面積は2.1億 μ を超えている。特に近年頻発した深刻な干ばつは、農地水利整備の遅れが依然として農業の安定的発展

と国の食糧安全に影響する最大のボトルネックであることを示唆している。また同時に、全国の4万以上の郷・鎮において、いまだ3分の1は給水施設の基準を満たしていない状況にある⁴⁷。

2010年末に閉幕した中央農村工作会議で定められた2011年の農業・農村事業の全体的方針において、「水利の振興、基盤の強化」が「三農」政策のトップ課題として位置づけられた。同工作会議の決定を具現化したものとして、『決定』は「三農問題」に関わる水利政策について、以下の3つの具体的施策を打ち出した。

(ア) 農地の水利整備の推進

第1は、農地の水利整備を大々的に実施することである。その内容は次のとおり。

- ・2020年までに大型灌漑区と重点中型灌漑区の後続建設と節水改造事業を完成させる。
- ・全国1,000億斤(5,000万トン)食糧増産生産能力計画の実施に合わせて、水土資源条件を備えている地域で灌漑区を新たに建設し、農地の有効灌漑面積を拡大させる。
- ・大中型灌漑排水ポンプ所を改築・改修し、重点洪水被害地域の治水を強化し、用排水システムを充実させる。
- ・農地水利整備の新しいメカニズムを充実させ、中央・省レベル財政による特定補助金を大幅に増やし、市・県レベル政府による農地水利整備への投入を拡大させるとともに、農民の自由意思による物的・人的投入を誘導する。
- ・小型農地水利重点県の建設を促進し、特に食糧生産県を優先する。
- ・灌漑区の末端用水路建設と関連工事を強化し、水害・干ばつに強い農地建設を促進する。
- ・土地の状況に応じて中小型水利施設を整備し、山岳地域における小型水槽、小型ため池、小型ダム、小型ポンプ所及び小型用水路という「5つの小水利」の建設を支援するとともに、旧革命根拠地、民族地域、国境地域及び貧困地域に傾斜配分していく。
- ・節水灌漑を大いに発展させ、用水路の浸水防止、送水パイプライン、スプリンクラー灌漑・点滴灌漑などの技術を普及し、節水・干ばつ防止設備の補助範囲を拡大する。
- ・畑地農業を積極的に発展させ、マルチ農法、深耕、保護性耕作などの技術を導入する。
- ・牧畜区の水利事業を着実に発展させ、節水かつ効率的なまぐさ場を建設する。

⁴⁷ 資料：「中央第1号文書の水利課題を解説、「三農」に関心を払い続ける」『人民日報』2011年2月9日。

(イ) 中小河川の治水の強化

第 2 は、中小河川の治水と小型ダムの危険排除・補強を加速させることである。その内容は次のとおり。

- ・ 中小河川の治水については、水害が発生しやすく、人口密度が高く、また重要な保全対象がある河川区域を優先し、土手の補強と河川の浚渫を通じて、河川を国家洪水防止基準に到達させる。
- ・ 中大型河川の危険ダムの危険排除・補強の成果を確実に先行し、また小型河川の危険ダムの危険排除・補強も加速させ、水資源の調達能力を強化する。
- ・ 土砂崩れといった地質災害の防止については、建設工事と非建設工事の組み合わせを堅持し、専門家と住民が連携した監視・警報システムを充実させ、防災・リスク回避と重点治水の実施を加速させる。

(ウ) 飲用水の安全確保

第 3 は、農村飲用水の安全への取り組みを引き続き推進することである。その内容は次のとおり。

- ・ 2013 年までに飲用水安全問題を解決し、「第十二計画」期間中に農村で新たに増えた飲用水非安全人口の問題を基本的に解決する。
- ・ 集中給水工事建設を推進し、農村の水道普及率を向上させる。
- ・ 条件に適した地域では、集中給水パイプネットを整備し、都市と農村の統合的給水を図る。
- ・ 農村飲用水安全プロジェクトの運営・管理を強化し、水源保全と水質観測を強化する。
- ・ 農村飲用水安全工事を支援する土地利用政策を制定し、土地供給を確保するとともに、建設・運営に税制上の優遇を与える。
- ・ 給水の電力利用には、都市生活用または農業排水用の電力価格を適用させる。

② 水利整備に関する取り決め

以上の『決定』に基づいて、2011 年に農業部は「三農」に関わる水利整備において、次のような取り組みを定めた⁴⁸。

(ア) 農村の水利整備への注力

第 1 は、農村の水利整備に力を入れることである。その内容は次のとおり。

⁴⁸ 資料：「水利部長陳雷氏が「2011 年中央第 1 号文書」を解説」中新ネット、2011 年 1 月 29 日。

- ・2011年に6,000万人分の農村人口の飲用水安全問題を解決し、30カ所以上の大型灌漑区の後続建設と節水改革を完成させる。
- ・多くの小型農地水利の重点県を育成し、有効灌漑面積を800万ムー増やす。
- ・節水灌漑を大々的に発展させ、農村の河道浚渫・水環境対策に取り組み、農村水力発電容量を260万kW増やす。

(イ) 洪水の防止

第2は、洪水防止の脆弱な部分の重点整備を促進することである。その内容は次のとおり。

- ・中小河川の治水を加速させ、2010年に着工した「小(1)型危険ダム⁴⁹⁾」の危険排除・補強に関わるプロジェクトを完工させ、他のプロジェクトをすべて2011年のうちに着工する。
- ・「小(2)型危険ダム」の危険除去・補強計画及び全国大中型危険水門の危険除去・補強計画を立ち上げる。
- ・600県の土砂崩れ災害防止の非建設工事をスタートする。

(ウ) 水土の保持

第3は、水土保持生態建設と水生態保全を強化することである。その内容は次のとおり。

- ・年度内に水土流出総合対策面積を5万km²まで達成する。
- ・石羊河など生態が脆弱な河川区域の総合的管理を推進する。
- ・敦煌水資源の合理的利用と生態保全プロジェクトの実施を加速させる。
- ・青海省の「三江源」、新疆ウイグル自治区の内陸河川区域、チベット自治区などを重点地域とする生態自然再生事業を強化する。

3) 干ばつの状況と水利事業との関連

2010年下半期、中国の北部地域は大干ばつに見舞われ、その影響は9つの省にも及んだ。この干ばつが農業に深刻な損失をもたらした。その背景には、自然要因として大気の影響もあったが、それと同時に、農地の水利施設の深刻な不足も大きく関係している。中国の18.27億ムー耕地の中で、半分以上は基本的な灌漑施設が整

⁴⁹⁾中国では、ダムは容量の大きさによって以下のように分類されている。

- 大(1)型ダム：10億m³以上
- 大(2)型ダム：1億m³～10億m³未満
- 中型ダム：0.1億m³～1億m³未満
- 小(1)型ダム：100万m³～0.1億m³未満
- 小(2)型ダム：10万m³～100万m³未満

備されておらず、既存の灌漑区でも灌漑施設の水準は低く、関連工事が整っておらず、老朽化や破損などの課題を抱えている⁵⁰。

これら干ばつ問題を解決するために、『決定』は以下の2つの措置を講じた。

①恒常的な水不足の解消

一つは、恒常的な水不足を早急に解決することである。その内容は次のとおり。

- ・西南地域など恒常的な水不足地域における重点的な水源工事建設を推進する。
- ・導水揚水施設と地下水の合理的取水との連携を堅持する。そのため、県を単位に早急に中小型ダム、導水揚水施設の建設と連通工事を行い、農民による小型・マイクロ型水利施設の建設を支援し、雨水・洪水資源の利用率と給水保障能力を大幅に高める。
- ・それらによって都市と農村の水不足や人口が集中している農村の給水問題などを基本的に解決していく。

②洪水や干ばつに対する緊急対応能力の向上

もう一つは、洪水・干ばつ緊急対応能力を向上させることである。その内容は次のとおり。

- ・早急に洪水・干ばつ対策の統一的な指導、行政各レベルごとの責任配置、部門間協力、迅速な対応、秩序のある協調、効率的な運営を備えた緊急対応管理メカニズムを整備する。
- ・観測・警報能力を強化し、降雨・洪水及び早ばつの予報水準を高める。
- ・専門家と地域社会が連携した緊急対応救援部隊を整備し、県・郷の洪水・干ばつ対策機関の整備を着実に推進し、緊急対応救援物資備蓄システムを強化し、緊急対応予備案を充実させる。
- ・合理的規模と適切な基準を備える干ばつ緊急対応水源工事を建設し、超大型干ばつと突発的な洪水に対応できる水源備蓄制度を整備する。
- ・人工降雨・降雪事業のモデル区建設を強化し、空中の雲・水資源を科学的に利用する。

さらに、農業部は2011年、特に西南地域の干ばつ対応能力の強化を決めた。具体的には、西南地域で「潤滇」、「沢渝」、「興蜀」及び「滋黔」の⁵¹第1期プロジェクト

⁵⁰ 「農地水利など脆弱な部分の建設をより一層強化」『経済日報』、2011年1月31日。

⁵¹ 「滇」、「渝」、「蜀」、「黔」はそれぞれ西南地域の雲南省、重慶市、四川省、貴州省の別称。4つの省（または直轄市）で水不足の問題を解決するために、21世紀に入り水資源工事が推進され、それぞれ「潤滇」、「沢渝」、「興蜀」、「滋黔」とプロジェクト名が付けられている。どのプロジェクトでも、大型ダムと中型ダムが複数含まれており、段階的に進められている。たとえば、「潤滇」プロジェ

ト建設を推進し、中型ダムの建設計画の実施を加速させる。また、西南地域 5 省の重点水源工事の建設計画を着実に実施させ、地元の実情に合わせて小型・マイクロ型導水揚水機場用排水プロジェクトを建設する。さらに、牧畜区の水利を大いに発展させ、雨水貯留施設の工事建設への取り組みや、他の地域の干ばつ防止対応の脆弱な部分の建設を統合的に推進するとしている⁵²。

4) 水利用に関する国内上流地域と下流地域の調整

『決定』は、水利インフラ整備の全面的加速を通じて、上流地域と下流地域の水資源関係を調整していくことを強調している。具体的な施策は以下の 3 つである。

①大型河川の治水の強化

第 1 は、大型河川の治水を引き続き実施することである。その内容は次のとおり。

- ・淮河の治水を一層進め、黄河の下流地域と揚子江の中下流地域の流水状況を安定させ、主要河川の河道改修と土手整備を引き続き推進し、太湖、洞庭湖、鄱陽湖の総合的治水を強化する。
- ・洪水貯留地域の建設を全面的に加速し、地元住民の立ち退きを合理的に進める。
- ・黄河の下流地域の氾らん原の安全整備に取り組む。「十二五計画」期間中に、洪水防止水利中核プロジェクトを建設し、洪水の調節機能を向上させる。

②工事の建設推進

第 2 は、水資源の配置に関する工事建設を強化することである。その内容は次のとおり。

- ・水資源の戦略的配置を充実・改善し、生態を保全することを前提に、基幹的な水源工事と河川・湖水系連結プロジェクトを早急に建設し、水資源の調整能力と給水保障能力を向上させる。
- ・「南水北調」プロジェクトの東中線第 1 期工事及び関連建設工事を加速させ、工事の品質を確保しつつ、西線工事の前期研究を適時に実施する⁵³。
- ・流域間及び地域間の水調整建設工事を推進する。

クトは、2つの大型ダムと48の中型ダムを建設する計画であり、第1期プロジェクトとして2009年に着工されている。

⁵² 「水利部長陳雷氏が「2011年中央第1号文書」を解説」中新ネット、2011年1月29日。

⁵³ 「南水北調」プロジェクトは、東線・中線・西線の3つの線路で揚子江、黄河、淮河、海河とつなぎ、中国南部の豊富な水資源を北部へ調達する構想。東線工事が最も早く着工し、中線工事も2003年末に着工し、2013年末に主体工事が完成する予定となっている。西線は内陸部深い地域における計画である。西線工事の進展は最も遅く、まだ着工しておらず、前期研究をいつ行うかという段階にある。

③水土保持と水生生態保全への取り組み

第3は、水土保持と水生生態保全に取り組むことである。その内容は次のとおり。

- ・国家水土保持重点プロジェクトを実施し、小流域の総合的治水、土砂地域のダム建設、傾斜耕地の整理、造林・緑化事業、生態復元などの措置を通じて、水土流失を効果的に食い止める。
- ・揚子江の上中流地域、黄河の上中流地域、西南石漠化地域、東北黒土地域などの重点地域や、土砂崩れなど地質災害が発生しやすい地域の水土流失防止をより一層強化する。
- ・生態が脆弱な河川・地域の水生生態復元を引き続き推進し、汚染が深刻な河川及び湖沼の治水を加速させる。
- ・重要な生態保全区域、水源涵養区域、河川源区域、湿地の保全を強化する。
- ・農村における河川の総合的整備を実施し、環境保全型小流域の建設を大きく推進する。
- ・生産用建設プロジェクトの水土保持に対する管理・監督を強化する。
- ・水土保持、水利施設と水域を占用した場合の補償制度を整備・充実させる。

【参考：2012年「中央第1号文書」における農業・農村政策の概要と展望】

2012年2月1日に2012年の重要課題を取り上げた中央第1号文書が出された。そこで、以下に参考として、①第1号文書で取り上げられている「三農問題」の重点変化、②第1号文書で述べられている「技術革新（農業バイオ技術、特に遺伝子組み換え）の活用」と食糧安全保障、食糧増産計画などとの関係、及び③農村労働力不足、農民工不足に関する第1号文書の取り上げ方と施策方針などについて、概要を述べる。

2011年の世界経済がさまざまな問題を抱え、また2012年の中国経済も減速を続けることが見込まれる中で、中共中央と国務院は2012年2月1日、2012年第1号文書『農業科学技術革新の推進を加速させ、農産品供給保障能力を継続的に強化することに関する若干の意見』を公布した。同文書は、これまでの毎年の第1号文書の主旨を受け継ぎ、引き続き「三農（農業・農村・農民）問題」に焦点を当て、農業生産の安定的な拡大と農産品の効果的な供給によって国家の食糧安全を保障するとともに、物価水準の安定と経済の高度成長を維持しようとするものである。

農業生産の安定的拡大と農産品の効果的な供給を実現するために、今回の第1号文書では科学技術の役割を特に強調している。同時に、農業インフラの整備を引き続き推進し、農産品市場の流通効率を確保する必要があるとの観点から、農業科学技術と並んで、インフラと市場流通を中国農業発展の「3つの支え」としている。その背景には、科学技術を生かして開発した優良品種が優れたインフラによって大量生産でき、

効率的な市場流通を通じて販売されてはじめて、農業の発展が実現できるという考えがある。

2012年第1号文書は全6章から構成され、具体的には「参考1」のとおり。

参考1 2012年第1号文書の構成

章立て	支え	主な内容
第一章	—	農業への投入と取り組みを強化し、農業の安定的成長を推進し続ける。
第二章	農業科学技術	科学技術の革新によって近代的農業を牽引し、支える。
第三章		農業技術の普及を強力に進め、農業の社会化サービスを発展させる。
第四章		教育・科学技術研修を強化し、新しい農業・農村人材を育成する。
第五章	インフラ	農業施設・装備を改善し、農業の生産インフラを整備する。
第六章	市場流通	市場流通の効率を高め、農産物の安定的かつ均衡的供給を担保する。

(資料)『農業科学技術革新の推進を加速させ、農産品供給保障能力を継続的に強化することに関する若干の意見』をもとに整理作成

①中央第1号文書で取り上げられている「三農問題」の重点変化(新しい政策コンセプト)

2012年第1号文書では引き続き農業基盤の強化、農村発展の促進、農民収入水準の向上の促進を農業発展の戦略的方針とし、「三農」(農業・農村・農民)への財政投入を拡大し続けていく方針を掲げている。ただし、今回は「科学技術による農業の振興」が中国農業の根本的な進む道だと特に指摘している。これは今回の「三農」政策の最も重要な変更点といえることができる。その背景には、中国が耕地面積や淡水などの資源減少の圧力に直面しており、今後の農業は科学技術の活用によって資源と環境の制約から脱し、食糧生産量を増やし、農業生産の安定的拡大と農産品の有効供給を実現することができるという考えがある⁵⁴。

今回の第1号文書は、3つの章にわたって「科学技術革新によって近代的農業を発展させる」との方針を掲げ、科学技術革新の強化、農業技術の普及と社会化サービス及び新しい農業・農村人材の育成を通じて、農業科学技術を発展させていくことを述べている。その概要は次のとおり。

第1に、最も重要な科学技術革新の強化に関しては、同文書では「中国の農業科学技術の先端技術が世界で重要な位置づけを占めるようになる」ことを長期的目標として掲げている。そのためには、次のような目標を設定している。

⁵⁴「農業部科学技術教育司長白金明氏が「科学技術・教育による農業の振興」を分析-2012年第1号文書の解説」人民ネット、2012年2月7日。

- ・農業バイオ技術による遺伝子の調整・制御と分子育種、農林動植物の抵抗性メカニズム、農地資源の効率的利用などの基礎理論と方法において画期的な研究成果を得る。
- ・農業バイオテクノロジー、情報技術、新素材技術などの先端技術分野において重要な自主的イノベーションの成果を得る。
- ・優良品種育成、農業生産コスト削減・省エネルギー、節水灌漑、農機設備、新型化学肥料、疫病の防止・コントロール、加工・貯蔵・運輸、循環農業、海洋農業、農村民生などの重要な実用技術においてボトルネックをクリアする。また、「種子産業の科学技術革新」も強調し、画期的な新品種の育成を重要視している。

第2に、農業技術の普及と社会化サービスに関しては、次のような主要な措置を掲げている。

- ・農業技術の末端普及サービスを通じて、農家の家庭経営において先進的科学技术と生産手段の活用を推進する。
- ・農業技術末端普及員の給与水準を引き上げ、農業技術の末端普及事業のカバー範囲を拡大し、2012年に農業技術末端普及体系の改革とモデル県建設プロジェクトを農業県（市、区、場）で全面的に展開し、農業技術普及機関の条件整備プロジェクトをすべての郷・鎮で展開する。
- ・農業技術末端普及サービスの方法を改善し、最新の情報技術を応用したラジオ・テレビ、定期刊行物、インターネット、携帯電話などの媒体を十分に活用する。
- ・高等学校と科学技術研究機関の農業技術普及プロジェクトを支援し、農業技術普及サービスの実績・効果を技術専門職の評定任用と査定基準とする。
- ・農民専門合作社の農産品加工企業の創設、または先導企業への資本参加を支援する。
- ・要件を満たした末端機関の農業サービス型企業の創設を奨励し、政府がそれを公共サービスとして調達する。

第3に、新型農業・農村人材の育成については、その主要な目標は農業教育の振興と発展、農業科学技術人材の育成の加速、及び農村実用人材の訓練となっている。

②中央第1号文書における「技術革新の活用」と食糧安全保障、食糧増産計画などとの関係

①で述べたように、農業技術は国家の食糧安全を保障するための基盤的なものとして位置づけられている。一方、農業技術の基盤は「技術革新」であり、今後の国家食糧安全保障の面において大きな期待が寄せられている。

今回の第1号文書では「農業バイオ技術」を「技術革新」の重要な分野の一つとし、そして、優良品種を育成するために、「農業バイオ技術」のうちの「バイオ遺伝子調整・制御と分子育種」、「農林動植物の抵抗性システム」などの基礎研究を強化するとともに、「遺伝子工学」、「細胞工学」、「分子育種」などの先端技術の研究を推進することを明確にしている。また、「バイオ技術」の中の「遺伝子組み替え」技術については、具体的措置として特に「遺伝子組み換え生物新品種育成技術重点プロジェクト」を引き続き実施することを明記している。

以上のことから、「農業バイオ技術」、特に「遺伝子組み換え」による新品種の育成は、既に食糧増産や国家食糧安全保障のための重要な手段の一つとされていると理解することが妥当である。

③農村労働力不足、農民工不足に関する中央第1号文書の取り上げ方と施策方針について

今回の第1号文書では、「農村労働力不足、農民工不足」に関連する内容は特にない。むしろその反対で、農民工の帰郷起業を支援する内容が取り上げられている。一般的には、「農村労働力不足」及び「農民工不足」とは、都市に必要とされる農民工が逼迫していることを指しており、農村における若年労働力が減少し始めていることがその主たる原因である。農村における問題はそれにとどまらず、農村地域でも若年労働者が出稼ぎに行っているため、農村に残されているのは高齢者や身体的弱者だけとなっていることも無視できなくなっている。この意味では、農民工の帰郷起業を奨励するのは、農業技術の応用を推進する意図が背景にあるということができよう。農村に残されている労働力だけでは、農業技術の導入・活用が進まないと考えられるためである。

(3) 国家食糧安全保障中長期規画要綱（2008年）の目標と現状

1) 目標の概要

中国は人口が多く、食糧の需要も大きい。食糧安全保障の基盤は比較的脆弱である。また、工業化・都市化の進展や人口の増加、生活水準の向上などにつれて、食糧の消費需要は硬直的に増加する一方である。その一方、耕地の減少、水資源不足及び気候変動などの影響による食糧生産への制約は強まっている。このような状況を背景に、国家発改委は2008年11月、「国家食糧安全保障中長期規画要綱（2008～2020年）」（以下「食糧規画要綱」とする）を公布した。

ここでは、「基本的に国内食糧供給に関する保障を堅持する」ことを指導方針とし、生産水準、需給水準、物流水準の3大類計16項目の食糧安全保障目標を設定するとともに（図表1-2-4）、各方面の主要任務と政策措置を確定している。食糧安全保障に関する16項目の目標の中で、耕地面積、食糧作付面積、食糧総合生産能力、穀物生

産能力の4つの目標は拘束性目標で、必ず達成しなければならないものとされている。その他の目標は非拘束性目標で、必ずしも達成しなければならないものではない。

図表 1-2-4 「食糧規画要綱」の主要目標と現状

類別	プロジェクト	目標値			実績値
		2010年	2020年	性質	2010年
生産水準	耕地面積(億ムー)	18.0	18.0	拘束性	不明
	うち:食糧栽培用の耕地面積(億ムー)	11.0	11.0	非拘束性	不明
	食糧作付面積(億ムー)	15.8	15.8	拘束性	16.5
	うち:穀物	12.7	12.6	非拘束性	13.5
	単位面積当たり食糧生産量水準(kg/ムー)	325	350	非拘束性	368.3
	食糧総合生産能力(億kg)	5,000	5,400	拘束性	5,464.8
	うち:穀物	4,500	4,750	拘束性	4,963.7
	油料作付面積(億ムー)	1.8	1.8	非拘束性	2.1
	牧草地保有量(億ムー)	39.2	39.2	非拘束性	不明
	肉類総生産量(万トン)	7,140	7,800	非拘束性	7,925.8
	家禽たまご生産量(万トン)	2,590	2,800	非拘束性	2,762.7
	牛乳総生産量(万トン)	4,410	6,700	非拘束性	3,575.6
需給水準	国内食糧生産と消費の比率(%)	95	95	非拘束性	不明
	うち:穀物(%)	100	100	非拘束性	不明
物流水準	食糧物流「四散化」(ばら積み、ばら卸し、ばら貯蔵、ばら運送)の割合(%)	30	55	非拘束性	不明
	食糧流通段階の損耗率(%)	6	3	非拘束性	不明

(資料)目標値は「食糧規画要綱」による。実績値は『中国統計年鑑』(2011年版)、『2011年中国農業発展報告』(中国農業出版社、2011年11月)をもとに計算

2) 主要目標の達成状況

2010年時点で、耕地面積の再計測が行われていることと、牧草地保有量がまだ発表されていないこと、牛乳総生産量が予想より低かったことを除いて、生産水準に関する目標は既に達成されている。なお、需給水準と物流水準の4項目の数値は発表されないことになっている。

これらのうち、主要目標の達成状況は以下のとおり。

①耕地面積、食糧作付面積

中国の耕地保有量は現在でも18億ムー(1.2億ha)以上である。耕地保有量の目標は耕地面積の減少を防ぐために設定されたもので、本章の「1. (2) 耕地面積の推移とその背景原因」で述べたように、目標は時間の推移に伴って若干調整される可能性もある。食糧作付面積は耕地面積の状況と似ており、その目標も若干調整される可能性がある。

②食糧総合生産能力、穀物生産能力

2010年に中国の食糧生産量は5,464.8億kgに達し、「食糧規画要綱」が設定した2010年の5,000億kgの目標を上回っただけでなく、2020年の5,400億kgの目標も達成しており、今後は減産しないように維持していけばよい状況にある。穀物も同様な状況で、2010年に生産量が4,963.7億kgに達しており、既に「食糧規画要綱」が設定した2010年と2020年の目標を上回っている。

③国内食糧生産と消費の比率

国内食糧生産と消費比率（以下「食糧自給率」とする）は非拘束性目標である。しかし、中国の食糧安全保障の指導方針からみて、食糧自給率こそ中国食糧安全保障の最も主要な目標といえる。

「食糧規画要綱」によると、中国では2007年時点で食糧自給率は98%に達し、特に穀物自給率は106%に達したという。しかし、中国政府はこの2つのデータを除き、他の年及び穀物別の食糧自給率については一切公表していない。

食糧消費量の正確なデータがないため、中国の食糧自給率を正確に計算することはできないが、ここではいくつかの主要農産品の生産量、輸入量及び輸出量を使って中国の各年の食糧自給率を便宜的に推計した。従って、中国の食糧備蓄の変動などの要素を考えずに、消費量を「生産量+輸入量-輸出量」としている。推計結果を図表1-2-5に取りまとめたが、食糧自給率の推移の傾向を大まかに把握することができる。ただし、この推計方法は中国の食糧自給率を過小評価する可能性がある。例えば2007年の推計値では、食糧自給率と穀物自給率はそれぞれ95.5%と102.0%で、政府当局が発表したデータを2.5ポイント及び4ポイント下回っている。

この推計結果によれば、ここ10年近く、中国で最も重要な穀物であるコメ、小麦及びトウモロコシは、基本的に自給自足ができていているといえる。推計自給率の過小評価分を考慮すれば、中国穀物の自給率は実際には100%以上を保っていると考えられ、しかも顕著な下落の傾向はみられない。

一方、大豆の輸入規模が急激に増加してきたことにより、中国の大豆自給率は急速に落ち込んできた。その影響で、食糧全体の自給率（推計）も大幅に下落し、2010年には89.9%となった。推計自給率の過小評価分を考慮しても、実際の食糧自給率は95%を超えないとみられる。大豆の輸入規模の急増が続いている傾向から見れば、今後、食糧自給率は一段と低下していく可能性がある。

図表 1-2-5 中国の食糧自給率の推計

(%)

	コメ	小麦	トウモロコシ	穀物小計	大豆	食糧合計
2001年	100.9	100.0	105.5	102.0	53.0	98.5
2002年	101.0	100.4	110.6	103.7	60.0	100.7
2003年	101.5	102.4	116.5	106.1	42.9	100.1
2004年	100.1	93.7	101.8	99.1	46.7	94.7
2005年	100.1	97.1	106.6	101.4	38.4	95.5
2006年	100.3	100.8	102.0	101.0	36.4	95.1
2007年	100.5	102.8	103.3	102.0	29.6	95.5
2008年	100.3	100.2	100.1	100.2	29.6	93.1
2009年	100.2	99.4	100.0	100.0	26.2	92.0
2010年	100.1	99.2	99.2	99.6	21.6	89.9

(資料)『中国農業発展報告』(2011年版)のデータをもとに計算

3. 東日本大震災による原子力発電所事故による我が国農林水産物輸入への影響（～東日本大震災・原発事故がもたらした風評被害について～）

農林水産省は、中国への輸出促進に関する調査を実施している。ここでは、その一環として行われた中国現地での取材結果から、東日本大震災による原子力発電所事故の中国消費市場に与える影響を把握する。

(1) 中国における震災・原発事故後の店頭状況と小売店側の捉え方

中国の小売店の仕入れや売り場担当者に対する取材結果から、東日本大震災による原子力発電所事故の中国消費市場に与える影響を整理すると、次のとおり。

1) 概況

原発事故発生直後においては、マスコミでの取扱いも多く、日本産農水産物などに対する懸念も大きかった。特に、放射性物質を含んだ水が海に放出された4月は、日本産品に対する消費者の否定的意識が強かった。しかし、原発事故の報道は6月頃には収束しており、現在（平成23年11月末から12月上旬月時点）、中国人消費者は、原発事故の意識が既にほとんどないと考えられる。実際、日本産の農産物や加工食品で店頭においてあるものであれば、ほとんどの場合、特に産地などを確かめることなく購入されている状況がみられる。また、小売店担当者自身も日本産品の取扱い意欲は強く、輸入が再開されれば取扱いを復活するという意向がほとんどであり、日本産品の取扱いの意向は基本的に震災・原発事故前と変わらないといえる。

2) 産品・食品の状況

①果実については、例えば東北産のりんごの輸出は止まっているが、輸入業者、卸売業者、小売業者いずれも青森産りんごについての懸念はない。

②米については、店頭調査先の百貨店や高級スーパーでは、震災時には日本産の米は既に店頭になく、震災時における風評被害もなかった。小売店の判断としては、今後、輸入が再開された場合においても風評被害の再発はないという見方が強い。ただし、中国人のギフトニーズが多いために、安全性の証明は不可欠である。

③水産品については、店頭に並んでいる一般消費者向けのものに特に産地を気にするような動きは見られず、そのまま購入していく消費者がほとんどである。しかし、家族や友人などの周りの目が気になって購買に結びつかない、という状況もあげられている。そのため、アラスカ産に着目する消費者がいるとのことである。また、

加工用についても、欧米向けの場合、日本産原料に対する抵抗が強いとのことである。

- ④日本酒については、百貨店や高級スーパーでは日本酒に対する風評被害はほとんどなく、むしろ順調に売れたという捉え方がなされている。ただし、業務用（飲食店用）の日本酒では風評被害があり、売れた日本酒の量も2割から3割程度減少した。ただし、7、8月以降は回復している。

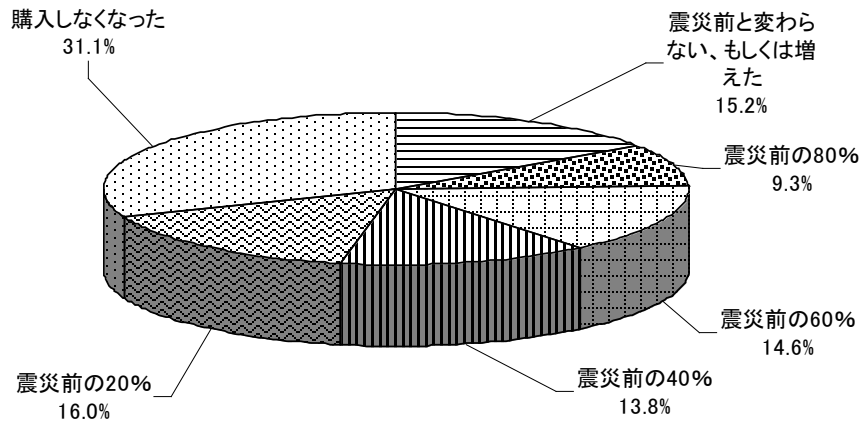
(2) 震災・原発事故に対する消費者の反応

日本の食品を購入したことがある中国国内の消費者に対するアンケート調査の結果は次のとおり（平成23年10月実施）。

- ①震災後の日本産農林水産物などの購入状況を震災前と比較すると、震災前と変わらない、もしくは増えたという回答は15.2%にとどまり、残りは減少または購入しなくなったという回答であった。
- ②購入しなくなったという回答は31.1%あり、回答者のおよそ3分の1が震災後に何らかの理由で購入を取りやめている。
- ③日本産農林水産物などの購買量が減少した、あるいは購入しなくなった理由についてみると、最も多いのが「放射性物質の影響が怖いから」で、回答者の9割近くがこれをあげ、圧倒的に高い回答率となっている。次いで回答者の4割が「家族や贈答相手に嫌がられるから」をあげている。

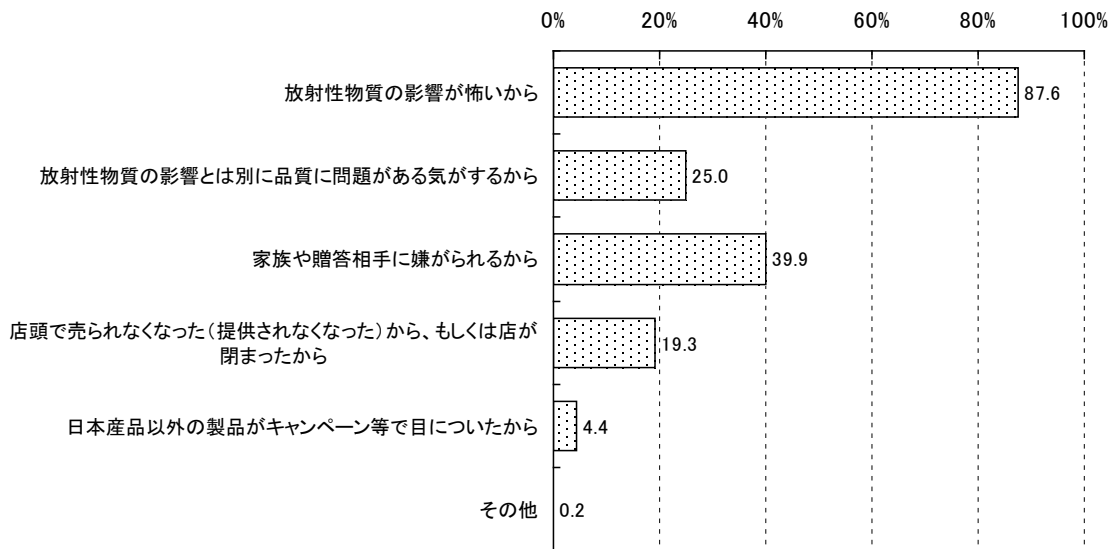
このように、平成23年の10月時点では、原発事故の影響は消費者の購買行動にかなりの影響を与えているといえる。もっとも、先に述べた小売店側の調査からすると、影響は軽減されている。ただし、自分自身では「風評」に対して納得できるとしても、用途が贈答用などになると、風評被害の影響はまだあるのではないかと考えられる。

図表 1-3-1 震災後の日本産農林水産物などの購入状況の変化



(資料)農林水産省 国別戦略的マーケティング事業(中国)「アンケート調査」結果

図表 1-3-2 震災後の日本産農林水産物などの購入状況の変化



(資料)農林水産省 国別戦略的マーケティング事業(中国)「アンケート調査」結果