

研究ノート

# 中国の酪農政策における内モンゴルの特徴と課題

## Features and Challenges of Inner Mongolia in China's Dairy Policy

任 立 新

(大東文化大学大学院)

REN Lixin

(Graduate School, Daito Bunka University)

キーワード: 酪農政策、酪農発展、内モンゴル

Keywords: Dairy farming policy, Dairy development, Inner Mongolia

### 目 次

1. はじめに
2. 中国における酪農発展の概要
3. 中国における酪農発展の時期区分と酪農政策
4. 内モンゴルにおける酪農発展の特徴と酪農政策
5. おわりに

## 1. はじめに

中国では、1978年の改革開放以来、牛乳生産量が急成長した。牛乳総生産量が1978年の88.3万トンから2009年の3520.9万トンまで上昇し、アメリカとインドに次ぐ、世界第三位の牛乳生産大国となった。しかし、中国の酪農の経営規模、搾乳牛1頭当たりの生乳生産量や生乳成分値指標は、先進国に比べて低いレベルにある。これまでの中国の酪農の「量的」な発展は乳牛の飼養管理技術が遅れている零細・小規模酪農に依存しているためである。この問題の対応策として酪農の規模拡大が政府によって推奨されている。特に、2008年8月に発生したメラミン混入事件以降、大規模酪農経営が急増した。2012年末時点で、100頭以上の規模で飼養する乳牛頭数は全国の乳牛飼養頭数の37.3%を占め、2008年と比べて倍増しており、規模拡大が確実に進んだ。伊利と蒙牛の両大手乳業メーカーが外資企業の進出のなかで企業競争力を強めたこと、企業直営牧場や大規模私営牧場、乳牛養殖專業合作社、乳牛養殖小区などを主体とした標準化乳牛養殖小区の設立が規模拡大に貢献したと考えられる。

近年の世界各地で発生した天候不順は、酪農に大きな影響を与えた。中国における大規模経営の

推進は、輸入・購入飼料への依存を強め、国際的に影響を及ぼすことが懸念されている。さらに、糞尿による環境汚染問題が深刻化していく恐れもある。そこで、農業部は2011年9月に「全国牧畜業発展第12次5ヵ年計画(2011～2015年)」を通達し、最新の中長期計画では、全国的に地域資源を活用できる酪農生産システムを構築し、地方の特色ある牛乳・乳製品の商品化を図るとしている。また、全国の乳牛飼養頭数の50%を標準化乳牛養殖小区に取り入れ、大規模経営の半数以上に糞尿処理施設を導入することが目標とされている。

近年、中国の酪農に関する研究の中では、酪農政策に関連する研究もいくつかみられる。谷口(2010)は、中国における牛乳・乳製品の安全性確保に関する政策・法規について整理した。中国では日本の「牛乳・乳製品の成分規格などに関する省令」(昭和26年12月27日)のような統一的な法規が制定されておらず、製品ごとに定められた国家標準、業界標準によって分類されているのが現状であると指摘した。さらに、長谷川(2010)は、小規模酪農が減少している要因は、政府がメラミン混入事件を酪農農家の管理問題と認識し、一連の規模拡大政策を推進したためである。具体的には、乳牛養殖専業合作社や乳牛養殖小区などの推進やミルクステーションの統合整理などによって、乳質確保と衛生管理を強化し、生乳価格の上昇を目指しているが、乳業メーカーによる乳価決定が酪農家の収益増加の抑制要因になっていると論じている。長谷川・谷口(2010c)は、2006年8月3日に中国農業部が発表した「農業・農村経済発展第11次5ヵ年計画」を取り上げ、国際的に穀物の需要増加している現状に対して、飼料の確保と農民の増収を目指した一連の政策・措置について実証的分析を行っている。その結果、これまでの中国の酪農に関連する政策が市場競争力を高めていくために信頼性を取り戻すことが重要であること、新規参入者も少なくないため現状では政府や大手乳業メーカーへの依頼が大きいことを指摘している。

政府の具体的行動による酪農発展に関連して黄・張(2004)は、「学生飲用乳制度」およびミルクステーション共同利用型の「企業+農家」モデルの導入、または酪農家に対して土地資源の調達と税制上の優遇措置、畜舎建設および個体乳牛の購入に対する政府による補助金や低利子の銀行ローンの提供などの支援について分析している。特に、小規模酪農に対して政府による資金的支援は大きい、市場情報の非対称性が存在するためバランスが取れない現状であることを明らかにしている。また、対応策として酪農家協会などの組織の形成により市場対応能力を高める必要があることを指摘している。また、先進国の酪農の発展には政策的支援が大きな役割を果たしてきた。これに関連して、劉・危・何(2014)は、EU、米国、ニュージーランド、日本などを対象に、生乳生産、加工、流通、販売や品質監督などの5つの面から酪農政策について分析した結果、中国の酪農政策の展開が遅れていることを明らかにしている。また、生乳生産から乳製品品質安全までの管理体系が不十分であると指摘し、中国の酪農において酪農家への政策的支援を強化するとともに、大規模経営の推進や乳製品品質安全の監視・測定体系、搾乳管理技術の改善などが必要であると提言している。栗・施(2014)は、カナダ、オランダ、イスラエルを対象に、酪農生産割当額政策の役割について分析している。その結果、酪農生産割当額政策は国内乳製品の安定的供給や酪農家の収益確保、生乳品質の確保、価格安定、規模拡大などに大きな役割を果たしてきたことを明らかにしている。酪農生産割当額政策は、酪農経営の大規模化の低迷や供給と需要の矛盾、乳量・乳質の低さなどが存在する中国の酪農において示唆することが多いと指摘している。

このように、政府の酪農支援策は、酪農経営の直面する課題に対応し、酪農発展を推進してきた。しかし、これらの既存研究は、これまでの政府による酪農推進政策がどのような特徴を持ち、酪農発展の各段階においてどのような役割を果たしたのかについて、実態を把握してこなかった。今後の中国酪農の展開方向を考えるにあたり、政府による酪農政策の役割を把握することには大きな意義がある。本論文は中国酪農の急成長に酪農政策がどのような役割を果たしてきたのかを明らかにすることを目的とする。そのために、(1) 中国の酪農展開を整理し、各先行研究により画期区分を検討する。(2) 各画期でどのような施策が講じられたのか検討する。さらに、(3) 内モンゴル自治区政府の酪農政策を検討し、その実態と特徴に明らかにする。そして、まとめと今後の酪農政策の課題について展望を示す。

## 2. 中国における酪農発展の概要

### (1) 酪農業の歴史

今から5000年ほど前から、少数民族の地域（中国の北部、西部）の遊牧民には、黄牛やヤクの乳を利用して乳製品に加工する自給自足型の習慣があった。この自給自足の習慣は19世紀終盤まで続いた。「改革開放」<sup>1</sup>政策の実施を機に、この少数民族の特有な習慣が、近代的な酪農業として中国酪農業発祥の地といわれる黒竜江省で採り入れられた。中国においては、商品化生産を伴う近代的な酪農業の歴史はわずか110年しかなく、新たな産業であるといえる（長谷川・谷口2010a：5）。

新中国成立以前の中国における牛乳生産利用の起源は3ヵ所あると大久保（2010）は述べている。すなわち乾燥地域の草原における遊牧民の乳生産利用、上海、北京など都市近郊における牛乳生産、そして19世紀末に当時の帝政ロシアから現在の黒竜江省への乳牛の流入によるものの3ヵ所である<sup>2</sup>。黒竜江省志（1993）によると1923年に黒竜江省では7,136頭の乳牛が飼育されていたとされており、これらは19世紀末から1917年のロシア革命前後までの時期にロシアから黒竜江省へ流入してきた人々が連れてきた乳牛に由来するもので、そのなかにはシンメンタールやホルスタインがいた。また19世紀中期以降ホルスタイン、デンマーク褐牛、ジャージーなどが海外から導入され、沿海部の都市近郊で飼育されていたという記述や、中国全体では1935年に4,827万頭の牛が飼育されていたという記録があるが（畜牧業経済管理手冊、1993）、その詳細は不明である。

### (2) 酪農業の発展

1978年の「改革開放」政策の実施をきっかけに、農村改革は重要な経済改革の一つとして推進され、農村の産業構造が改善された。これにより、畜産業は著しい成長を遂げ、農業総生産額に占める畜産業生産額の割合は、1978年の14.9%から2000年には30%まで伸びた。とりわけ、酪農業は急成長を遂げている。即ち、牛乳生産量は1996年の629万トンから2012年の3,743万トンに上り、成長規

<sup>1</sup> 改革開放政策とは、中華人民共和国の鄧小平の指導体制の下で、1978年12月に開催された中国共産党第十一期中央委員会第三回全体会議で提出、その後開始された中国国内体制の改革及び対外開放政策のことである。

<sup>2</sup> 大久保正彦（2010）「中国酪農の現状と課題－生産システムとしての整合性の重要性－」『北畜会報52』、p.31。

模は約5倍に達した。この背景には、中央政府の指導より実施した「全国栄養改善計画」<sup>3</sup>により酪農業が国の重要な基幹産業の一つとして位置づけられたこと、さらに、2000年には学生飲用乳制度が導入されたことなど、乳製品の消費拡大が図られると共に、酪農企業が重要な成長企業であるとして様々な優遇措置が講じられたことがある。まず牛乳は、人々の栄養構成を改善し国民体質を増強する戦略食品として確立された。次に、酪農業の発展による農業産業構造の改善のみならず、農業振興、農村の経済成長、農民の増収と負担軽減という三農問題の解決に繋げられた。さらに、酪農業サプライチェーンには、諸産業とのつながりが大きく牽引性が強いという特徴があることから、作物栽培や養殖業、飼料加工業、食品添加剤業、包装業などの発展に対する酪農業の役割は大きいことが挙げられた。

酪農業成長促進政策の視点からみると、国民食事構成の改善をはじめ、農村産業構造の調整、産業発展の加速、関連産業の発展促進など、酪農業は重点的な発展産業として位置づけられた。

### (3) 中国の酪農概要と位置付け

中国政府は1989年、酪農・乳業を国家経済の発展を推進するための重要な産業として初めて位置付け、酪農・乳業への融資や技術、インフラ整備への支援などの政策を打ち出した。1997年、国務院は牛乳の飲用による国民の健康増進を図ることなどを目的に「全国栄養改善計画」を公表し、次いで、2000年には、小中学生を対象に牛乳を供給する「学生飲用牛乳制度」を導入した。牛乳・乳製品は国民生活の中に徐々に浸透した。政府の産業支援策と相まって、このような取り組みが奏功し、2000年以降、中国の酪農・乳業は、飛躍的に成長していくことになる(図1)。2000年から2005年にかけて急速な成長期となった。生活レベルの向上に伴い、消費者の乳製品に対するニーズが増え続け、これが酪農の急速な発展を後押しした。乳牛飼育頭数は2005年には1,216万頭に増加し、年平均増加率は19.9%に達した。2005年以降の乳牛飼養頭数の伸びは緩やかとなり、変動しながら増加した。2010年までに、乳牛飼養頭数は1,260万頭に達した。年平均増加率は4.5%であった。

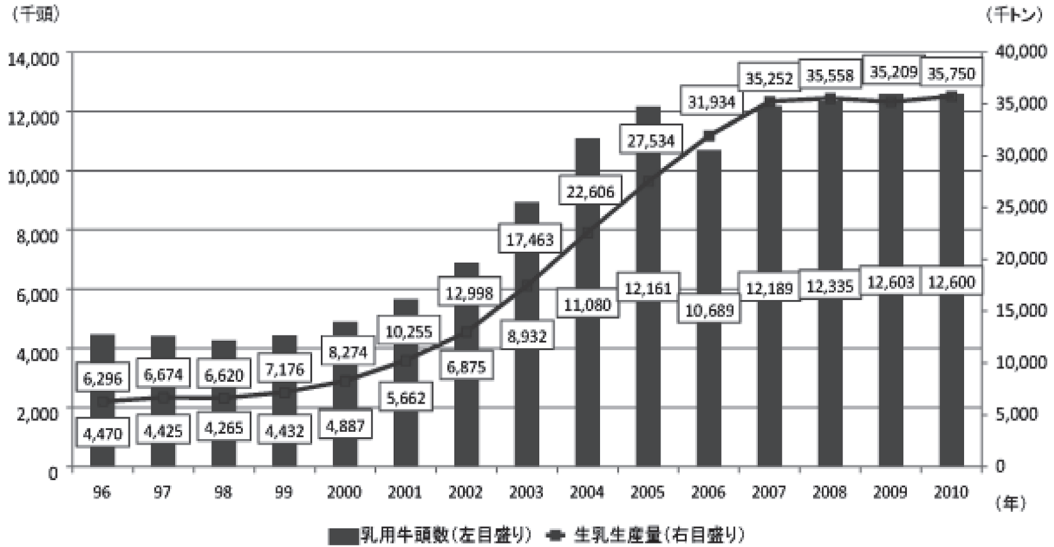
中国の統計によると、2010年の牛乳・乳製品の1人あたりの年間平均消費量は、牛乳が14.0kg(2008年比8.0%減)、粉乳が0.5kg(同21.1%減)と減少したものの、ヨーグルトが3.7kg(同3.7%増)と増加した。牛乳と粉乳の消費は、メラミン事件の影響を受け、減少した。なお、ヨーグルトの消費は、「飲むヨーグルト」タイプの市場投入により牛乳を飲めない層を取込み、増加したものとみられる。

一方、1人あたりの年間平均消費支出は、粉乳が41.5元(同2.9%減)と減少したものの、牛乳が103.7元(同4.2%増)、ヨーグルトが29.9元(同14.7%増)と増加した(表1)。牛乳とヨーグルトの消費支出が伸びた要因としては、消費者の安全志向の高まりから、高価格帯の製品を選択する消費行動によるものと考えられる。

## 3. 中国における酪農発展の時期区分と酪農政策

内モンゴルにおける酪農政策の現状を幅広い視野から把握するため、中国における全国的視点か

<sup>3</sup> 全国栄養改善計画とは、国務院の国辦発第45号令によって1997年12月15日に「中国栄養改善行動計画(中国营养改善行动计划)」として公布されたものである。



出所：中国乳業統計（新川俊一・岡田岬2012：60 参照）。

図1 中国の乳用牛飼養頭数と生乳生産量の推移

表1 1人あたりの年間消費量及び消費支出の推移

単位：kg/人、元/人

	2008年		2009年		2010年		08/10増減率	
	年間消費量	年間消費支出	年間消費量	年間消費支出	年間消費量	年間消費支出	年間消費量	年間消費支出
牛乳	15.19	99.56	14.91	102.12	13.98	103.72	▲8.0%	4.2%
粉乳	0.57	42.72	0.48	41.45	0.45	41.47	▲21.1%	▲2.9%
ヨーグルト	3.54	26.02	3.88	29.68	3.67	29.85	3.7%	14.7%

出所：中国乳業経済研究報告2010、中国乳業統計2010年。

ら酪農発展のプロセスと現状について確認する。まず、中国の酪農が著しく発展を遂げている背景に焦点を当て、酪農発展、酪農構造の高度化を促進する酪農政策の役割を明らかにする。

中国における牛飼養の歴史はきわめて古い、その大多数は主として役畜としての黄牛、水牛で、乳生産を目的とした乳牛飼養の歴史はごく限られている。中国における酪農発展は大きく3期に分けられる。第1期は1949年新中国成立以前、第2期は新中国成立から1978年改革開放政策の開始まで、第3期は改革開放から現在までである（大久保2010）。

また、李ほかは、中国における酪農政策を新中国成立の早期（1949～1999年）、酪農普及の時期（2000～2007年）、安全生産の時期（2008～2012年）、乳質重視期強化期（2013年～）の4つの時期に区分している（李勝利ほか2014）。

しかし、この区分は、やはり1978年の改革開放という重要な時期転換期による社会変化や経済発展が示されておらず、不十分だと考える。1978年の改革開放を一つの時期として画する必要がある、

酪農の一連政策をこの時点からの変化を含めて論じる必要があると考える。

1978年の改革開放以降の一連の酪農政策によって、酪農は中国の近代的産業として急速に成長してきた。この成長は、斯欽孟和(2015)によると、農村の経済発展を目指して畜産重視政策が展開し始めた第Ⅰ期(胎動期:1978～1993年)、牛乳・乳製品の増加を伴う第Ⅱ期(飛躍期:1994～2008年)、規模拡大で乳質改善を図ろうとする第Ⅲ期(2009年～)の3つの画期に区分される。

しかし、この区分は、改革開放以降の中国における酪農の展開過程と酪農政策を基準にしただけであり、中国早期の酪農展開およびその時期特有の酪農国有管理政策を重視していない。

筆者は、中国における酪農経営の展開過程と酪農政策制度の役割について5つの画期に区分できると考える。第Ⅰ期(1949～1977年)新中国成立から改革開放以前の早期、第Ⅱ期(1978～1999年)改革開放の時期、第Ⅲ期(2000～2008年)酪農発展の時期、第Ⅳ期(2009～2012年)安全生産の時期、第Ⅴ期(2013年～)乳質高度重視の時期、の5つの画期である。

### 第Ⅰ期(1949～1977年)新中国成立から改革開放以前の早期

5000年ほど前から、少数民族の地域(中国の北部、西部)の遊牧民には、黄牛やヤクの乳を利用して乳製品に加工する自給自足型の習慣があった。この習慣は19世紀終盤まで続いた。1949年の中華人民共和国成立前後、酪農は高級品を提供する富裕層のための産業であった。大・中都市地域周辺に生産拠点が点在し、生産規模や生産量は小さかった。新中国成立時の牛飼養総頭数は4,393万頭であった。このほとんどは黄牛、乳牛、水牛、ヤクであり、乳牛はわずか12万頭に過ぎなかった<sup>4</sup>。この時期の酪農は、主に国営管理で、生産技術も遅れている点に特徴があった。

中国における酪農政策の展開は、1950年代後半から始まる酪農業の統制化(配給)政策から始まったと言える。その中心は、「乳と飼料の交換政策」であり、2.5～3kgの生乳供給に対して政府が1kgの濃厚飼料を配給するという政策であった。酪農業の国営管理により市場安定を実現したが、生産者の労働意欲の低下をもたらし、1977年までの生乳生産量の年平均増加率は5.3%と低水準であった。

### 第Ⅱ期(1978～1999年)改革開放の時期

この時期の酪農政策は、農村経済発展を目指す上で、畜産重視策を展開した点を特徴としている。1978年「改革開放」以降、酪農業も国営、団体、そして個人経営が並立する方向に進んだ。この「改革開放」政策の実施をきっかけに、農村改革は重要な経済改革の一つとして推進され、農村の産業構造が改善された。最初に、1979年に国務院が「農業発展を加速する若干の問題に関する決定」を通達した。これによって、家畜の個人飼養を制限する政策が解除され、国営牧場や集団牧場の解散が始まった。それらの多くは、家族経営へと転換し、畜産経営の発展と同時に給与飼料の確保を目指して、飼料補助金制度などが実施された。これにより畜産業は著しい成長を遂げている。その後、1984年の「1981～2000年全国食品工業発展綱要」の通達により、乳製品加工業は主要な食品加工業に位置付けられた。その結果、生乳生産量は乳牛飼養頭数の増加によって高い伸び率で成長してき

<sup>4</sup> 大久保正彦(2010)「中国酪農の現状と課題－生産システムとしての整合性の重要性－」『北畜会報52』:31を参照。

た。そして、農業部は1986年の「乳牛飼養標準」で、乳牛の養分要求量および飼料養分値を設定した。これら一連の酪農政策の初動により、中国の生乳生産量は高い伸び率で増加した。また、商業部が1988年に「地域間の協議価格と調整組織における問題に関する通知」を通達し、飼料価格の自由化が実施された。それは、政府が農家の市場参加による農村経済発展をさらに促進しようとした方針であった。

さらに、国務院が1989年に「当面の産業政策要点に関する国務院の決定」を通達し、乳肉卵を原料とする食品加工業を重点産業に位置づけ、畜産品をさらに重視するようになった。酪農・乳業が国家経済の発展を推進するため、これを重要な産業として初めて位置づけ、酪農・乳業への融資や技術、インフラ整備への支援などの政策を打ち出した。国務院はそのような実態の改善を図るために、1993年の「当面の農業と農村経済の発展に関する若干の政策措置」を通達し、飼料への補助政策を廃止するとともに、生乳の統一的取引を解除し、飼料価格と同様に乳価の自由化を実施した。そして、全国人民代表大会常務委員会を通じて1993年に通達した「農業法」および「農業技術普及法」によって、農業の機械化が促進され、農作物や畜産の品種改良が重視され、生乳生産量は緩やかに増加していった。さらに、都市住民の牛乳・乳製品の消費増加を目指し、1997年12月に「全国栄養改善計画」を公表した。その結果、生乳生産量は年率10%ほどの高い伸び率で増加していった。

### 第Ⅲ期 (2000～2008年) 酪農発展の時期

この時期の酪農政策は、政府による牛乳・乳製品の消費推進と生乳生産地の確保といった生乳生産地の拡大を目指した酪農基地建設財政支援を特徴としている。この期間に酪農は急速に発展した。その発展を可能にした主たる要因は、国内の経済発展を背景とする牛乳・乳製品の消費増加や政府による牛乳・乳製品の消費増加推進策、ミルクステーションの導入による酪農優勢区域の形成などである。政策面では、1997年の「全国栄養改善計画」を進める2000年の「学生飲用乳制度」や2001年の「中国の婦人発展および児童発展綱要 (2001～2010年)」などが重要であった。他方、生乳生産地の拡大については、2003年に農業部が「酪農優勢区域の発展計画」を通達し、乳牛への品種改良や土地利用税の免除、牛舎・道路などのインフラ整備を始めた。さらに、2005年に国務院が「社会主義新農村建設に関する若干の意見」を通達し、「生態移民」などによる標準化乳牛養殖小区の建設を開始した。その結果、ミルクステーション共同利用型の乳牛養殖小区や家族経営の規模が拡大し(大規模私営牧場)、企業直営牧場が増加した。そして、2006年に国務院が「農民專業合作社法」を通達し、乳牛養殖專業合作社が出現した。こうして中国の酪農は、政府による川上・川下を対象にした諸々の支援策の結果、牛乳・乳製品の消費増加と生乳生産地の拡大などによって、急速に発展した。

ところが、2003年以降の生乳生産量の伸び率は緩やかになった。その要因として、以下の三つがあると考えられる。一つは、1990年代後半からの国内の経済発展と都市化に伴う生活水準の上昇による都市住民の食品に対する衛生・品質・安全性への意識の高まりである。二つは、2003年の「結核乳」問題、2004年の「劣質粉乳」問題、2005年の「ヨウ素超標乳」問題やメラミン混入事件などの影響である。三つは、2004年ごろからの安価な輸入粉乳の急増や干ばつなどの天候不順による国際的穀物価格の高騰である。さらに、2008年8月に発生したメラミン混入事件により、2008年の国民1人当たり牛乳・乳製品消費量は、対前年比8.4%減となり、生乳生産量の伸びは13.4%まで下落した。

これは、メラミン混入事件を受けて、国産牛乳・乳製品に対する消費者の信頼性が失われてからである。この問題に対する早急な対策として、2008年10月に国務院は「乳製品品質監督管理条件」を通達した。これによって個人ミルクステーションは封鎖され、ミルクステーションの統合理業や乳業メーカーの再編・合併などが行われた。また、ミルクステーションの経営者は乳業メーカーの正社員あるいは酪農経営者に限定された。そして、それまでの農業機械の購入補助に搾乳機械購入補助を含めるなど、搾乳施設の改善や乳質安全体制を強化した。こうして、中国の酪農は量から質を重視する生産へと転換していった。

#### 第Ⅳ期（2009～2012年）安全生産の時期

この時期の酪農政策は、乳量の向上と乳質の改善を目指した、安全な生乳生産大規模経営の推進に特徴がある。この期間の酪農経営は、企業直営牧場を主体とする標準化乳牛養殖小区へと積極的に転換し、安定的な発展をみせていると言える。

2009年以降、メラミン混入事件を受け、消費者の国産牛乳・乳製品に対する信頼性が損なわれたため、牛乳・乳製品の消費は都市住民を中心に減少した。消費者の信頼を取り戻し、安全・安心な酪農生産を行うために、酪農の規模拡大を促進し、中長期的な支援策や食品の安全確保に対する取り組みが実施されている。国務院が2009年に「乳製品加工業産業政策」を改正し、牧場から食卓までの各段階の責任を明確にした。そして、2010年に「乳製品質量安全仕事をさらに強化する要求」を通達し、生乳の生産から流通・加工・販売までの管理システムの構築に着手した。

また、第Ⅲ期末から行われてきたミルクステーションの統合理業や乳業メーカーの合併などにより、一部の酪農家は生乳を集荷できなくなり離農した。こうした小規模酪農の離農を抑制するために、小規模酪農を乳牛養殖專業合作社や乳牛養殖小区、企業直営牧場に統合することを奨励し、地域ごとに出荷先の乳業メーカーを指定した。

これより、乳牛養殖專業村が消えていった。その後2010年に、中国發展改革委員会や農業部などの4つの部門が「中国乳業發展計画（2009～2013年）」を通達し、企業直営牧場を主体とした資本集約的標準化乳牛養殖小区の建設を推進した。2011年9月に、農業部は「全国牧畜業發展第12次5ヵ年計画（2011～2015年）」を通達した。「第12次計画」では、最新の中長期計画として、全国的に地域資源を活用できる酪農生産システムを構築し、地方色のある牛乳・乳製品の商品化を図っている。また、全国の乳牛養殖頭数の50%を標準化乳牛養殖小区に取り入れ、大規模経営の半数以上に糞尿処理施設を導入することが目標とされている。こうして、政府による酪農支援策は、酪農経営の直面する課題に対応し、酪農發展を推進してきた。

#### 第Ⅴ期（2013年～）乳質高度重視の時期

この時期の酪農政策は、乳質の改善を最重視した標準化規模経営の推進に特徴がある。この期間、中国政府は乳製品の質と安全性をより一層高めるために、標準化安全生産に政策の重点を移した。これにより、家畜飼養の標準化と農場の大規模化を促進し、乳牛の飼養標準化モデル農場、または大規模生産団地の建設を推進することが目標とされた。

乳製品加工安全生産を強化するため、2013年12月に国家食品藥品監督局は「乳幼児ミルク生産



許可審査細則」を通達し、乳製品企業に対するミルク生産、管理、流通などを詳細に規定した。2016年3月に第12期全国人民代表大会で、中国では2016年～2020年までの「国民経済・社会発展第13次5ヵ年計画要綱」が採択された。この計画における畜産関連分野の取り組みとしては、飼養頭数規模と資源環境保全を総合的に考慮した上で、近代的な牧畜業の発展を図ることとされ、特に「農産品安全管理のための情報システムの構築」が重点発展項目に位置付けられた。最新の第13次5ヵ年計画における酪農振興の位置付けは、前回の第12次5ヵ年計画に比べて酪農・乳業の発展を重視したものとなっている。特に、中国乳業の国際化の加速推進、生乳生産拠点の強化と酪農経営の大規模化推進、「スマート農業」の推進などが強調されている。

さらに、草地を活用した畜産の持続的発展のため、農業部は2016年5月、「草牧業の発展を促進する指導意見通知」を発表した。同通知では、全国12省37カ所で牧草資源の効率的利用のためのパイロット事業を実施し、牛肉と羊肉の総生産量を1,300万トン以上に、生乳生産量を4,100万トン以上に増やすなどの発展目標を達成するとしている。2020年までに、全国における天然牧草（自生する野草資源）の生産量は10.5億トンを達成する見込みである。

これまでの分析にみるように、中国の酪農発展は政策による影響が大きいが、1978年の改革開放後の30年間の酪農発展は不安定であった。1993年に乳価市場自由化が実施されて以降は、牛乳・乳製品の消費増加、生乳生産基地の建設やインフラ整備などによる価格支持策が政策の特徴となっている。2008年にメラミン混入事件後の政策のさらなる改善によって、安全性と標準化生産のバランスのとれた安定的な発展をみせている。酪農乳業の健全な発展のためには国産品の信頼回復が前提条件となる。今後数年における政策が、目指す乳業再編と食品安全施策の成否に、すなわち、拡大を続ける乳製品需要を賄うものが国産品となるか、攻勢をかける輸入品がそのシェアを伸ばすのか、の帰趨に直結する鍵になると考えられる。

中国の酪農は、その時々々の政策の展開によって大きく発展してきた。現在、ミルクステーションを統合整理し、乳質を確保できる大規模経営への展開が図られている。そこではまた、穀物や牧草などの地域資源を活用した各地域の特色ある牛乳・乳製品の商品化を推進することも行われている。その意味で、中国の酪農政策は、酪農経営発展と構造変化に大きな役割を果たしてきたが、その根底には絶えず農村経済発展を目指している点があることを忘れてはならない。

#### 4. 内モンゴルにおける酪農発展の特徴と酪農政策

内モンゴルにおいて、2000年以降に酪農が飛躍的な発展を遂げた背景には、地理的条件、自然環境が酪農に適した地域であることに加え、酪農に従事するモンゴル族の人達が、優良な伝統を長い歴史の中で受け継いできたこと、さらに、前節に述べたように中国政府酪農政策（第Ⅲ期酪農発展の時期）の展開、および内モンゴル政府が地域の重要産業である酪農を重視し、政策としてその発展を強力に推進してきたことがある。2014年末時点では、前年比3.0%増の236万頭の乳牛がおり、同2.7%増の788万トンの生乳が生産されている（表2）。また、乳製品の生産においても2013年の767万トンから2014年には788万トンに2.7%増加した。2005年から2014年までの9年間、生乳生産量、

乳牛飼養頭数は全国1位の座を占めている（表3）。

表2 中国における上位10省、自治区別の乳牛飼養頭数

（単位：万頭）

地域	年度							
	1990	2000	2005	2010	2012	2013	2014	
内モンゴル自治区	39.4	71.9	268.6	292.5	263.2	229.2	236.0	1
新疆ウイグル自治区	47.6	118.9	214.9	148.2	181.5	185.3	200.0	2
河北省	9.5	61.2	196.6	180.8	196.3	191.2	198.1	3
黒龍江省	54.0	69.8	110.2	205.4	202.2	191.7	197.2	4
山東省	2.9	21.1	70.4	93.3	129.8	125.0	127.0	5
河南省	2.9	6.7	31.2	98.5	100.6	100.7	107.5	6
陝西省	4.2	15.7	46.0	41.3	46.9	46.5	45.5	7
西藏自治区	23.3	11.3	5.8	36.8	36.3	37.2	39.0	8
寧夏回族自治区	1.9	8.1	22.9	26.9	32.9	34.1	37.4	9
山西省	8.2	12.7	29.9	28.8	30.6	32.1	35.0	10

出所：『中国乳業統計資料（2015年版）』により筆者作成。

表3 中国における上位10省、自治区別の生乳生産量

（単位：万トン）

地域	年度							
	1990	2000	2005	2010	2012	2013	2014	
内モンゴル自治区	37.0	79.8	691.0	905.2	910.2	767.3	788.0	1
黒龍江省	101.7	154.3	440.2	552.5	559.9	518.2	556.6	2
河北省	11.2	84.2	340.3	439.8	470.4	458.0	487.8	3
河南省	2.7	16.1	104.0	290.9	316.1	316.4	332.0	4
山東省	7.0	45.7	187.1	253.1	283.9	271.4	279.6	5
新疆ウイグル自治区	30.8	72.5	152.2	128.6	132.2	135.0	147.5	6
陝西省	9.5	39.2	113.3	137.5	141.8	141.1	144.7	7
寧夏回族自治区	4.1	23.6	57.9	84.5	103.5	104.2	135.7	8
遼寧省	14.4	18.9	74.9	121.2	124.7	120.9	131.2	9
山西省	16.0	33.5	71.3	73.2	80.0	86.2	96.2	10

出所：『中国乳業統計資料（2015年版）』により筆者作成。

内モンゴルの地理的位置は、他地域と比較して、酪農に関しての優位性と特徴があるとされ、「天の時、地の利」を得て国内最大の酪農地域に発展してきた。中国全土の草地の約5分の1強に当たる約86.7万平方キロメートルの草地が広がっており、自然条件としても優れている。① 農業が全般的に盛んであり、年間1,500万トン前後の穀物が生産され、そのうち1,000万トンが飼料に振り向けられている。② 北緯37～53度の間にあって、地理的に酪農に適している。③ 領域は東西に2,400キロ

メートル、南北に1,700キロメートルであり、7省1自治区と隣接する他、ロシア、モンゴルと国境を接する。とりわけ、大市場がある東北・西北及び華北と接している。④近年の高速道路や国道の整備などによって物流が飛躍的に拡大し、大消費地への輸送も容易になってきている。⑤中国政府による西部大開発における12カ所の開発計画地区の一つに、呼和浩特市和林格爾（ホリンゴル）盛楽経済園區が含まれている。

昔から遊牧風習を持っているモンゴル族の生活のなかで、肉と乳が主要な食糧となっている。とりわけ、乳・乳製品は、モンゴル族の生活に不可欠な食糧であり、この優良な乳文化は現在も継承されている。モンゴル族における乳文化について娜仁格日勒（2015）は、次のように指摘している。モンゴル族は乳製品を加工し、それを生活の糧にしてきた。酪農は牧畜社会の本質を支える重要な活動の一つであり、また牧畜文化、乳文化を発展させた技術の体系でもある。モンゴル社会では、搾乳活動が進化を遂げ、乳製品の加工技術が極度に発達した。そして、乳加工に対する認識が洗練され、北アジアの乳文化の発展に貢献してきた。酪農に従事するモンゴル族がこの優良な伝統を長い歴史の中で受け継いできたことは、内モンゴルの酪農が飛躍的な発展を遂げ、中国最大の酪農地帯になった主要な原因の一つである。

内モンゴル酪農が急速かつ飛躍的な発展を遂げた背景には、上述のような優位性に加え、自治区政府が地域の重要産業である酪農を重視し、政策としてその発展を強力に推進してきたことがある。

#### (1) 自治区政府による酪農推進政策<sup>5</sup>

内モンゴル政府は酪農の推進を図るため、以下のような政策を推進した。①酪農の市場経済化を図り、主要産業としての発展を促進する。②酪農経営に対する意欲がある酪農家を優遇する。③中央政府などが次のような税制上の優遇措置を取る。1) 10年間の措置として、所得税及び乳牛などの輸入関税を免除する。これにより、内モンゴルでは、2003年から2006年までの4年間でオーストラリア、ニュージーランドから合計6.4万頭の優良乳牛を輸入した。2) 2003年からの措置として、特産税<sup>6</sup>を免除する。例えば、牧場取得や電気など固定資産取得やインフラ整備に要する費用やPR費用などに対する各種の補助をする。酪農への強制従事ではなく、高収入を得られるなど酪農の魅力をPRし、自主的な参入を促進する。酪農発展のための統一的な計画を策定し、重点地区を設定する。

#### (2) 酪農の振興に向けた具体的な施策<sup>7</sup>

内モンゴル政府は、酪農の産業化を推進するため、具体的には次に掲げるような施策を実施している。①農業産業化弁公室を設置するとともに、同弁公室が乳業会社に専用の資金を提供する。②高品質の生乳は高値で取り引きされるなど、市場経済に従った仕組みを構築する。その酪農家と乳業会社間の調整は、乳業協会が担当することとする。③互助基金への支援を積極的に推進する。その際、1) 互助基金は酪農家、乳業会社による拠出金と、自治区政府からの補給金によって構成さ

<sup>5</sup> 長谷川敦・谷口清 (2010b)「内モンゴル自治区の酪農・乳業急発展の背景と課題」: 36 を参照。

<sup>6</sup> 特産税とは、畜産従事者の収入に課せられる税金である。

<sup>7</sup> 長谷川敦・谷口清 (2010b)「内モンゴル自治区の酪農・乳業急発展の背景と課題」: 37 を参照。

れる。2) 互助基金は家畜共済的なもので、乳牛の疾病や事故、急死などに際し、基金を取り崩して酪農家に補助する。④ 自治区政府は、酪農家と乳業会社間の調整に徹し、基本的に市場には不介入とする。⑤ 最先端技術の導入と支援を円滑に行うため、1) 自治区政府による乳牛改良センターの建設と優良精液の提供、雌雄産み分け技術の開発、2) 大学、乳業会社などの研究プロジェクトに対する支援、を実施する。

このように、内モンゴルにおける酪農政策は、中国全体における酪農政策と歩調を合わせながらも、酪農集約地である内モンゴルの実情に見合う振興政策が積極的に取り入れられている。

## 5. おわりに

本論文は、内モンゴルにおける酪農政策の現状を把握するため、中国における全国的視点から酪農発展のプロセスと現状について確認した。まず、中国の酪農が著しく発展を遂げている背景に焦点を当て、酪農発展、酪農構造の高度化を促進する酪農政策の役割を明らかにした。また、中国における酪農、乳業の動向を概観し、酪農経営の形態と生乳流通の特徴、内モンゴルにおける酪農の位置づけについて確認した。最後に、内モンゴルにおける酪農が直面している課題と政府による対応策を明らかにしながら、酪農振興に向けての具体的な政策の展開について考察した。本稿では2000年以降の内モンゴル酪農政策について考察したが、各時期に対応する内モンゴルの酪農政策についてさらに考察を深める作業は今後の課題にしたい。

## 参考文献

- 新川俊一・岡田岬 (2012) 「変貌する中国の酪農・乳業：メラミン事件以降の情勢の変化と今後の展望」『畜産の情報』(267)、pp.60-74.
- 大久保正彦 (2010) 「中国酪農の現状と課題－生産システムとしての整合性の重要性－」『北畜会報52』、pp.31-36.
- 木田秀一郎・伊佐雅裕 (2016) 「海外情報：中国の牛乳・乳製品をめぐる動向－産業構造の変化と今後の国際需給への影響－」『畜産の情報』、2016年9月号、pp.92-107.
- 黄徳林・張存根 (2004) 「中国牧畜業政策の酪農家生産効果への影響」、中国農学通報社編『中国農学通報』20(3)、pp.265-268.
- 斯欽孟和 (2015) 「中国における酪農発展の政策展開とその意義」『農村経済研究33』、pp.44-54.
- 中国乳業年鑑編集部 (2016) 『中国乳業統計資料 (2015年版)』。
- 中華人民共和国農業部畜牧獸医司 (1993) 『畜牧業经济管理手冊』、農業出版社。
- 黒龍江省地方志編纂委員会 (1993) 『黒龍江省志第10巻畜牧志』、黒龍江人民出版社。
- 長谷川敦 (2010) 「2008年メラミン事件の影響と政府の措置」、独立行政法人畜産業振興機構『中国の酪農と牛乳・乳製品市場』、農林統計出版、pp.181-185.
- 長谷川敦・谷口清 (2010a) 「中国の酪農・乳業の概要」、独立行政法人畜産業振興機構『中国の酪農と牛乳・乳製品市場』、農林統計出版、pp.1-30.

- 長谷川敦・谷口清 (2010b)「内モンゴル自治区の酪農・乳業急発展の背景と課題」、独立行政法人農畜産業振興機構『中国の酪農と牛乳・乳製品市場』、農林統計出版社、pp.35-38.
- 長谷川敦・谷口清 (2010c)「産業としての酪農・乳業のあり方と今後の課題」、独立行政法人農畜産業振興機構『中国の酪農と牛乳・乳製品市場』、農林統計出版社、pp.196-209.
- 娜仁格日勒 (2015)「序論:内モンゴルの遊牧とその消失:梅棹忠夫の内モンゴル調査を検証するにあたって」『国立民族学博物館調査報告』、第130巻、pp.1-7.
- 谷口清 (2010)「中国の乳・乳製品に関する食品衛生事情」、独立行政法人農畜産業振興機構『中国の酪農と牛乳・乳製品市場』、農林統計出版社、pp.186-195.
- 李勝利主編 (2014)『中国乳業白皮書』(中荷奶业发展中心)、pp.1-102.
- 劉芳・危薇・何忠偉 (2014)「中外酪農政策の比較分析」『世界農業』(1)、世界農業雜誌社、pp.68-73.
- 栾敬東・施海波 (2014)「発展国の生乳生産割当額政策および示唆」、中国農業經濟学会『農業經濟問題』(357)、中国農業經濟問題雜誌社、pp.103-109.

#### SUMMARY

In order to grasp the current situation of dairy farming policy in Inner Mongolia, this paper examined the process and current situation of dairy development from the national perspective in China. Firstly, I focused on the background of the remarkable progress of Chinese dairy farming, and revealed the role of dairy policy to promote dairy development and sophistication of dairy farming structure. In addition, I reviewed the trends in dairy farming and dairy industry in China and examined the form of dairy farming management and the characteristics of milk distribution and the position of dairy farming in Inner Mongolia. Finally, while clarifying the challenges facing dairy farming in Inner Mongolia and the measures taken by the government, I examined the actual situation of developing specific policies for promoting dairy farming.