

第2章 中国食糧需給政策の動向と課題

河原昌一郎

1. はじめに

1990年代の半ば以降、中国の食糧需給動向は大きく変化した。食糧の大幅な過剰基調がしばらく続いた後、食糧生産の急激な落ち込みが見られ、その後はいくらか持ち直すという推移となっている。中国は、従来、食糧生産については国際競争力がなく、基本的には食糧の純輸入国として考えられていたが、膨大な在庫を背景として、食糧輸出が一時的に大きく拡大するという時期もあった。

こうした近年の中国の食糧需給の特徴的な動きは、中国の食糧需給政策の変化によるところが大きい。したがって、中国の食糧需給の動向を検討するためには、まず中国の食糧需給政策の内容、手法を研究し、その目的としているところを明確に把握することが必要である。

本稿では、こうした観点から、

- 一 近年の中国の食糧需給動向を踏まえつつ、食糧需給政策の時期区分を行うこと
 - 二 それぞれの時期区分における食糧需給政策がどのような手法で、どのような目的をもって行われたものであり、また、その特色は何かを明らかにすること
 - 三 中国の食糧需給政策の今後の課題を明らかにすること
- を研究課題として設定し、所要の分析、検討を行うこととしたい。

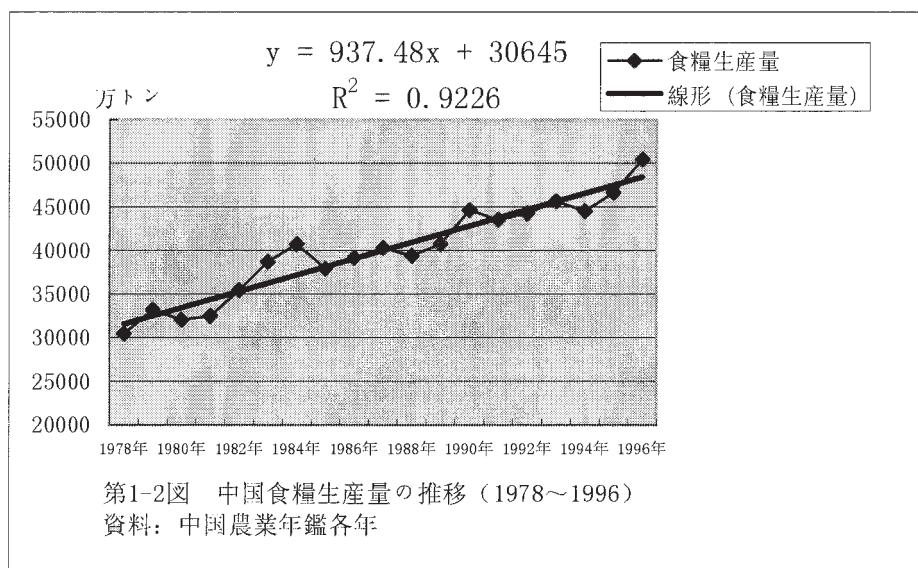
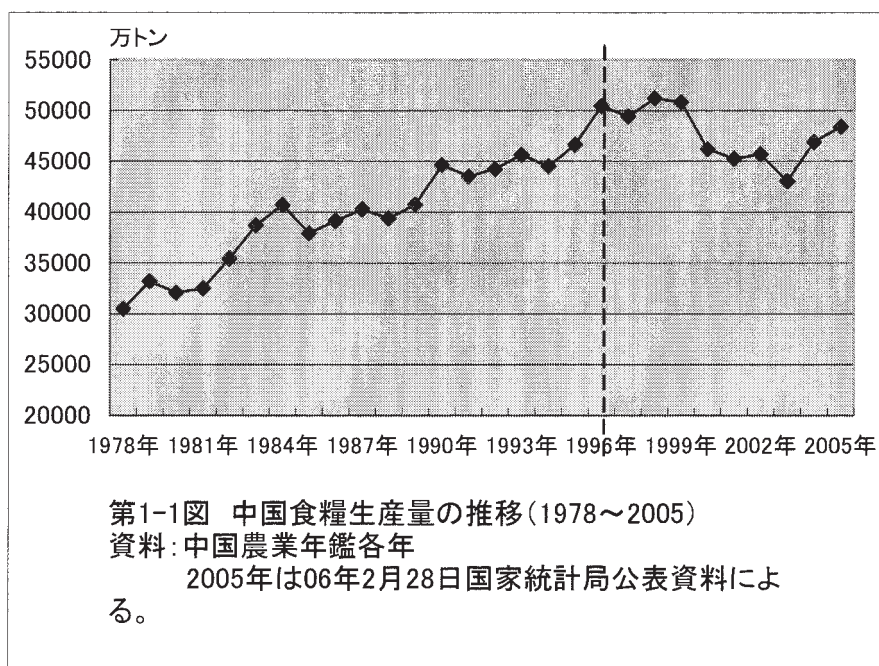
2. 中国食糧需給政策の時期区分

中国の食糧生産量⁽¹⁾は、1978年の改革開放政策の開始以来、周期的な変動を繰り返しながらも大きく拡大してきたが、近年の食糧生産量の動向はこれまでと異なるものとなっている。第1-1図は、改革開放後の中国の食糧生産量の推移を示したものである。同図では、1996年が食糧生産量の動向の転換点になっているという考えから、1996年に点線を入れてある。中国の食糧生産量には、これまで1984年、1990年、1996年（または1996年～1999年）の3度のピークがあった。第1-2図は1978年から3度目のピークである1996年までの期間の食糧生産量の動きについて、線形の近似線を書き加えたものである。1984年および1990年のピークの後にはそれぞれ数年間の低迷時期が見られるが、この期間は一貫して生産量増加傾向は続いていたと見て良いであろう。当該近似線は

$$y = 937.48x + 30645 \text{ 万トン} \quad (R^2 = 0.9226)$$

という方程式で示されている。当該期間においては、毎年900万トン以上に及ぶ食糧が増

産される趨勢にあったのである。



このような食糧増産の実現を可能にしたのは、食糧作付面積の増加ではなく、農業技術の進歩等による単収の増加であった。第1-1表は主要穀物の播種面積および単収の推移を示したものであるが、同表のとおり、米の単収は1980年の4130kg/haが1996年には6212kg/haとなって約50%の伸びを示している。同様に、小麦、トウモロコシについてもこの期間の単収の伸びが著しく、1980年から1996年にかけて小麦は98%、トウモロコシは69%の伸びとなっている。一方で食糧の播種面積はほぼ横ばいで推移しており、播

種面積は拡大していない。

第 1-1 表 食糧播種面積および単収の推移

年	播種面積（千 h a）				単収（k g / h a）		
	食糧総面積	米	小麦	トウモロコシ	米	小麦	トウモロコシ
1980	117,234	33,879	29,228	20,353	4,130	1,889	3,076
1985	108,845	33,070	29,218	17,694	5,097	2,937	3,607
1990	113,466	33,064	30,753	21,401	5,726	3,194	4,542
1995	110,060	30,744	28,860	22,776	6,025	3,542	4,917
1996	112,548	31,406	29,611	24,498	6,212	3,734	5,203
2000	108,463	29,962	26,653	23,056	6,272	3,738	4,598
2003	99,410	26,508	21,997	24,068	6,061	3,932	4,813
2004	101,606	28,379	21,626	25,466	6,311	4,252	5,120

資料：中国農業発展報告 2005

以上のとおり、中国の食糧生産量は、改革開放後、主として穀物の単収の伸びに支えられながら、周期的な変動はあったものの、1990 年代半ばまでは総じて高い伸び率を実現してきたと言える。

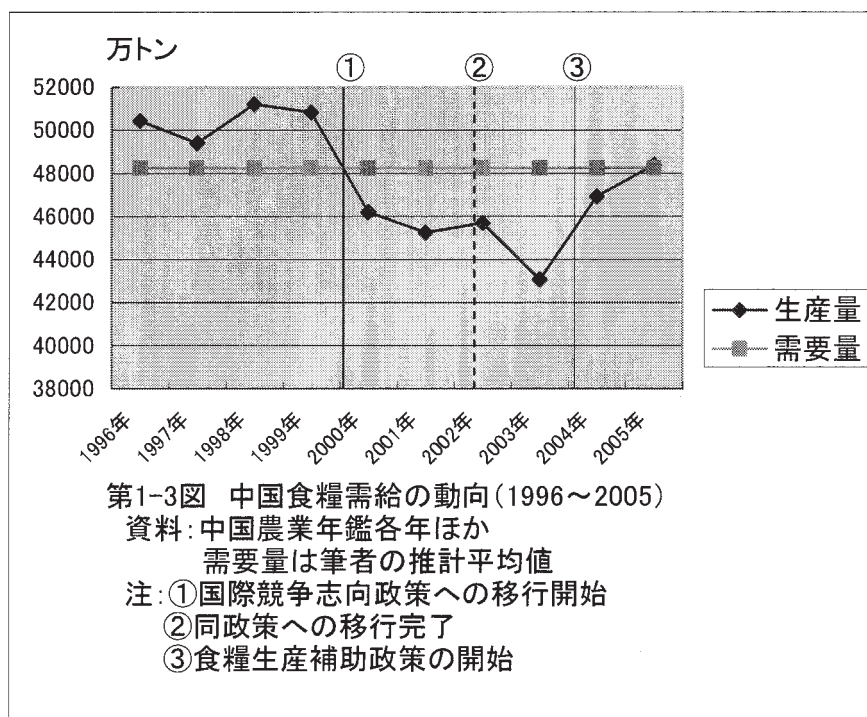
ところが、1996 年以降は、1999 年まで 5 億トン前後の空前の生産量が継続し、その後大きく下落して 2003 年には約 4 億 3000 万トンにまで落ち込み、2004 年から回復が始まるという経緯をたどっている。

食糧生産量の変動とともに、需給動向も大きく変化した。食糧消費量（需要量）は、「期首食糧在庫量＋当期食糧生産量＋当期食糧純輸入量－期末食糧在庫量」で算出されるが、中国では食糧在庫量に関する統計数値が公表されていない。このため、食糧需要量については推定値を用いざるを得ないが、在庫量は F A O（food outlook 2005 Dec.）の数値を用いて 2001 年から 2005 年までの平均値を求めれば 4 億 8250 万トンとなる⁽²⁾。

第 1-3 図は、1996 年以降の食糧需給の動向を、食糧需要量についてはとりあえずこの平均値で一定しているものとして示したものである。1996 年から 1999 年までは 4 年連続で大幅な生産超過となっており、この期間には消費しきれないまま大量の食糧が在庫として上積みされていったと考えられる。2000 年以降は食糧生産量が需要量を下回るようになり、2003 年には大幅な供給不足となった。1999 年までに上積みされていた大量の食糧在庫も、この期間に徐々に取り崩され、2003 年にはかなり逼迫する状況となったのではないかと想定される。2004 年からは生産量が回復し、2005 年はほぼ需要量を満たすだけの生産がなされた。ただし、生産量が回復しているといっても、ピーク時のように 5 億トン台になったわけではなく、1996 年以前のような増加傾向にあるというわけではない。

こうした近年の需給動向の変動は、食糧政策の変化と密接に関係して生じている。第 1-3 図に書き加えた①の線は、国際競争志向政策への移行開始時期を示したものである。それ

以前に中国政府が実施していた食糧政策は、食糧買付価格を政策的に高く設定し、供給過剰となって市場価格が下落しても政府が余剰食糧を全て保護価格で買付けるという保護価格政策であった⁽³⁾。



国際競争志向政策は、保護価格政策を撤廃し、食糧流通は基本的に自由化することを主たる内容とするが、同政策への移行が基本的に完了したのは 2001 年末のことであり、第 1-3 図の②の点線はこの時期を示したものである。したがって、この後の食糧政策は、この新たに構築された枠組の中で実施されるが、早くも 2004 年からは食糧生産振興のために食糧生産補助政策が実施されることとなった。同図の③の線はこの時期を示している。

第 1-3 図に示した各線の位置と食糧需給の動向から明らかとなり、国際競争志向政策は食糧の供給過剰が続いた後に採用されることとなった政策であり、食糧生産補助政策は食糧需給の逼迫に対応したものである。実際、国際競争志向政策への移行が始まってから食糧生産補助政策が開始されるまでは、在庫の取り崩しのためにも輸出が促進されることとなり、食糧の国際競争力が強く意識された時期である。一方で、食糧生産補助政策が開始されてからは、食糧需給の安定のために食糧の増産が強く意図されるようになっている。

そこで、本稿では、国際競争志向政策への移行開始から食糧生産補助政策が開始されるまでの期間（第 1-3 図の①から③までの期間。2000～03 年。）を国際競争志向期、食糧生産補助政策が開始されてから現在まで（同図の③以降の期間。2004 年～現在。）を食糧生産補助期として区分し、それぞれの時期における食糧需給政策の手法、内容等の分析を行うこととする。また、国際競争志向期より以前の時期は保護価格期とするが、保護価格期については、主として国際競争志向期への移行の背景について言及するにとどめる。

なお、食糧生産補助期の食糧政策は、2001 年末に移行が完了した食糧市場自由化等を内容とする国際競争志向政策の基本的枠組の中で行われているものであることを改めて指摘しておきたい。

【注】

(1) 中国の統計の食糧生産量は、米、小麦、トウモロコシ、コウリャン、アワ、その他の雑穀、馬鈴薯、豆類の合計生産量である。このうち、馬鈴薯は 5 k g が 1 k g の食糧として換算される。なお、穀物の生産量は原糧計算（穀粒またはモミによる計算）であり、豆類はサヤからはずした乾燥豆によって計算される。

(2) F A O の数値には台湾のものが含まれるが、需要量に影響するのは期首在庫と期末在庫の差のみであり、全体への影響は軽微なものと考えられる。また、食糧輸出入量は中国農産品貿易発展報告の数値を用いた。なお、平均値を求めたのは、各年の計算によって求められる需要量は、輸出入のタイムラグがあるため、必ずしも正しくその年の需要量を反映しているとは限らないためである。

(3) 当時、政府による食糧買付（政府買付）には契約買付と協議買付の 2 種類があった。契約買付は農家との契約が前提とされるが政府への売渡義務という色彩が濃かった。協議買付は食糧加工企業等向けの食糧を確保するために契約買付を補完する目的で設けられていたものであるが、1990 年代半ばには政府買付量の約半分を占めるようになっていた。契約買付価格は政策的要素が強かったが、協議買付価格は市場価格を前提としていた。1990 年代の半ばにおいて、政府買付に係る食糧は食糧流通量の約 3 分の 2 を占め、残りの 3 分の 1 が市場流通によるものであった。なお、保護価格は、協議買付食糧についての最低買入価格のことであり、価格は契約買付価格を下回らないこととされていた（1993 年 2 月 20 日国务院「食糧買付保護価格制度の創設に関する通知」）。

3. 国際競争志向期の食糧需給政策

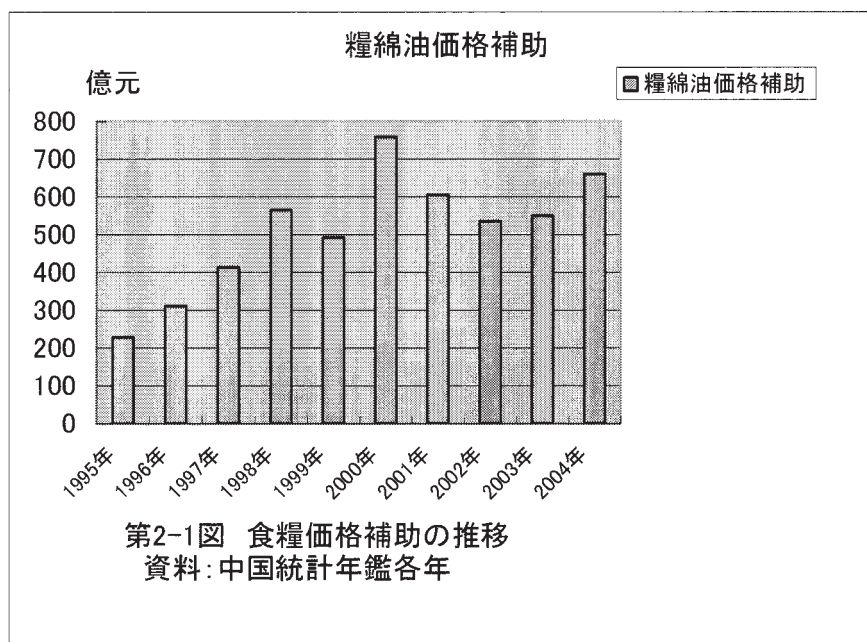
(1) 保護価格期における 1998 年改革の失敗

1990 年代後半の食糧供給過剰を招くこととなった食糧価格政策は、1994 年の食糧不作により、1995 年に 2070 万トンという過去最大の食糧輸入を行うという事態が生じたことを背景としており、農家の生産意欲の維持と食糧生産量の確保を目的としたものである。

1994 年から 95 年にかけて行われた買付価格の大幅引上げや食糧増産措置によって、第 1-1 図で見たように、中国の食糧生産量は 1995 年及び 96 年の両年で大きく増加し、1996 年から食糧は過剰基調となり、1997 年以降は市場価格が買付価格を大きく下回るような状況となる。

このような状況の中で、政府は、国内自給に必要な食糧生産量を確保する観点から、保護価格政策を継続したため、食糧買付に伴う財政負担が大きく増大することとなった。第 2-1 図は政府の財政負担（糧綿油価格補助額）の推移を見たものであるが、食糧生産量の増加とともに財政負担も急速に拡大したことがわかる。1994 年には 200 億元程度であった

財政負担が1998年には約3倍の600億元近くにまで増大している。



こうした状況に対応し、保護価格政策を基本的に維持した上で、財政負担の軽減を図ろうとする改革が1998年に実施される。中国では、政府の食糧買付は全て国有食糧企業を通して行われており、政府の財政負担は国有食糧企業の赤字を補填することによるものである。国有食糧企業の赤字は、買付けた食糧の売買逆ザヤ、備蓄費等によって生じる。もし、国有食糧企業が順ザヤ販売を実現して赤字がなくなれば、政府の財政負担もなくなるはずである。1998年改革はこうした考えをもとにして実施されたものであり、具体的には、食糧買付量の約3分の1のシェアがあった民間食糧企業等による食糧買付を禁止し、食糧買付は国有食糧企業に独占させるというものであった。すなわち、国有食糧企業の競争相手を排除することによって、国有食糧企業による独占的な価格決定を行い、順ザヤ販売を可能にしようとするものである。

しかしながら、食糧の買付価格および販売価格が市場均衡価格よりも高く設定されれば、供給は均衡量よりも増え、需要は逆に均衡量より少なくなり、需給ギャップが生じることは経済理論の上からも当然のことである⁽¹⁾。実際、この当時、中国では大量の食糧在庫が発生し、食糧倉庫の容量の著しい不足、備蓄食糧の劣化の加速、国有食糧企業の順ザヤ販売の困難性等の問題が深刻化することとなった。こうした中で、2000年の財政負担は過去最高の約760億元にまで膨れ上がり、1998年改革の失敗が明らかとなる。また、保護価格政策の運営資金は、中央および地方（省クラス）に設置された食糧リスク基金から支出されたが、地方の食糧リスク基金の拠出は中央と地方が1：1.5の割合で行うこと（1994年4月30日国務院「食糧リスク基金実施意見」とされており、中央財政の負担だけではなく、地方財政にも極めて大きな負担となった。

1998年改革の失敗による保護価格政策の破綻と言う現実を踏まえ、1999年以降、中国政

府は食糧政策の方向を大きく転換させていく。

(2) 国際競争志向政策の基本的枠組

食糧政策の転換は、1999年5月30日国务院「食糧流通体制改革政策措置をさらに改善することについての通知」で保護価格対象の一部縮小の方向が示され、その後、2000年から2001年にかけて一連の施策を伴いつつ段階的に進められた。その中で保護価格対象の縮小および食糧買付規制の緩和という2つの改革が政策転換の本質をなすものであった。

保護価格対象縮小の経緯は第2-1表に示すとおりである。

第2-1表 保護価格対象縮小の経緯

根拠規定	保護価格対象に関する規定内容	実施時期
国务院「食糧保護価格買付制度に関する通知」(1993年2月20日)	○以下の食糧を保護価格対象として価格とともに に列挙 ・北方冬小麦 ・南方冬小麦 ・関内とうもろこし ・関外とうもろこし ・大豆 ・早稲イン ディカ米 ・中稲インディカ米 ・晩稲インディカ米 ・北方うるち米 ・南方うるち米	1993年
国务院「食糧流通体制改革政策措置をさらに改善することについての通知」(1999年5月30日)	○以下の食糧を保護価格対象からはずす。 ・黒竜江、吉林、遼寧省、内蒙古自治区東部、河 北省東部、山西省北部の春小麦 ・南方の早稲イ ンディカ米 ・江南小麦	2000年
国务院「食糧生産流通をさらに改善させるための関係政策措置に関する通知」(2000年6月10日)	○引続いて以下の食糧を保護価格対象からはずす。 ・山西、河北、山東、河南省等のトウモロコシお よび米	2001年
国务院「食糧流通体制をさらに深化させることについての意見」(2001年7月31日)	○今後保護価格対象とする食糧は主として次の ものとする。 ・長江中流域の中、晩生米 ・東北地域の優良米 ・黄淮海地域の小麦 ・東北地域および蒙古東部 のトウモロコシ	

(注)

現実の運用の際の具体的な範囲は地域の実情に照らして各省級人民政府が定めることとされており、これ以外の品種を保護価格対象とすることができないわけではない。

この表から明らかなとおり、1993年に保護価格制度が創設されて以来、生産される食糧品種のほとんどが従来は保護価格による買付の対象とされていたが、1999年以降、比較的品質が劣り市場での競争力が弱いと考えられるものから、順次、保護価格対象からはずされていった。なお、2001年7月31日国务院「食糧流通体制をさらに深化させることについての意見」に記載された食糧に関する保護価格制度は、2004年に食糧流通管理条例が制定されるまでは存続するが、この間の保護価格は市場価格よりも低く定められたため積極的な価格支持機能は持たず、主として主産地の食糧生産農家の所得安定化の手法として機能することとなる⁽²⁾。

一方、食糧買付規制の緩和は保護価格対象の縮小に伴って進められた。国有食糧企業だけに買付が制限されていると、国有食糧企業は保護価格対象の食糧をまず買い上げるため、保護価格対象からはずされた食糧の販売ルートがなくなることとなる。したがって、保護価格対象の縮小は、食糧流通規制の緩和を必然的に伴うものであった。第2-2表は、この食糧買付規制緩和の経緯を示したものである。当初は上記の考え方をそのまま反映して保護価格対象からはずれた食糧だけについて買付ルートの拡大を認めるというものであった。ところが、後には保護価格対象となっている食糧についても買付ルートの拡大が認められ、最終的には保護価格対象となっているかどうかにかかわらず、あらゆる形態の企業が県級以上の行政機関の許可さえ受ければ食糧買付業務を行えるようになった。

第2-2表 食糧買付規制緩和の経緯

根拠規定	食糧買付規制に関する規定内容
国务院弁公庁「一部の食糧品種が保護価格買付範囲からはずれたことに関する問題についての通知」(2000年2月2日)	○保護価格対象からはずれた食糧については買付ルートを拡大する。 …国有食糧企業以外に、地区(市)級以上の行政機関の許可を受けた食糧利用企業および食糧経営企業は農民から直接食糧を買付けることができる。
国务院「食糧生産流通をさらに改善させるための関係政策措施に関する通知」(2000年6月10日)	○保護価格対象となっている食糧についても、省級行政機関の許可を受けた食糧利用企業および食糧経営企業は農村で直接食糧を買付けることを認める。 ○保護価格対象からはずれた食糧について、県級以上の行政機関の許可を受けた食糧利用企業および食糧経営企業は農村で直接食糧を買付けることができる。
国务院「食糧流通体制をさらに深化させることについての意見」(2001年7月31日)	○企業の所有制の形態にかかわらず、一定の条件に適合する経営主体が県級以上の行政機関の許可を受けて食糧買付に従事することを奨励する。

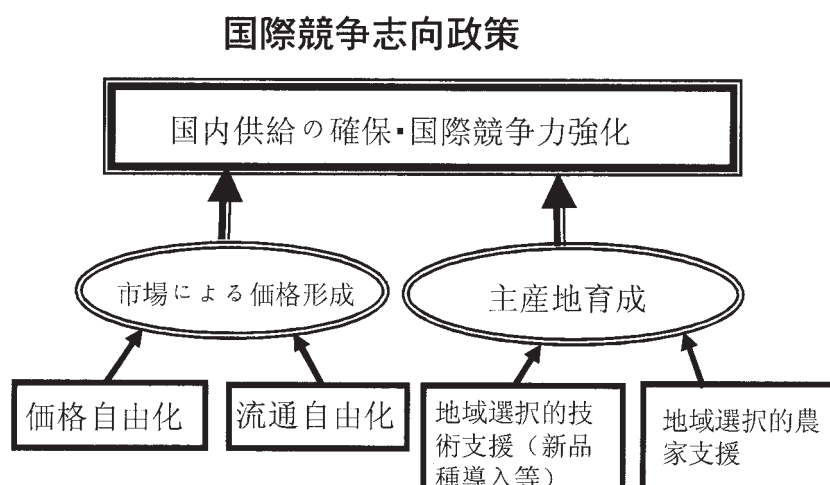
注： 「食糧利用企業」とは、食糧加工、飼料、飼養、醸造、医薬等、食糧を使用して事業を営む企業をいい、「食糧経営企業」とは食糧の流通販売等に従事する企業をいう。

中国の食糧政策は、必要な制度的改正を経て、2001 年中に新たな制度的枠組への移行を終えたものと見ることができる。

以上のとおり、1999 年以降に順次なされた中国の食糧価格流通体制の改革は、直接的には 1998 年改革の失敗に対処したものであるが、それにとどまらず、2001 年 11 月の WTO 加入という中国の食糧生産にとっての新たな時代を迎え、WTO 加入を強く意識し、WTO 加入の時期に合わせてこれに対応しようとするものとなっている。

すなわち、これらの改革は、当初は 1998 年改革の部分的修正を内容とするものであったが、徐々に①価格は市場の実勢によることとし価格支持は行わないこと②食糧流通を大幅に自由化し合理化すること③主産地を支持育成して国際競争力を付与することといった WTO 加入による国際競争を意識した改革の方向がはっきりしてくる。

これらの一連の改革によって整備された中国の新しい食糧政策を国際競争志向政策と呼ぶのはこのためであるが、国際競争志向政策の基本的枠組は第 2-2 図で示しているとおりであり、市場による価格形成と主産地育成が政策の両輪となっている。



第2-2図 国際競争志向政策の基本的枠組

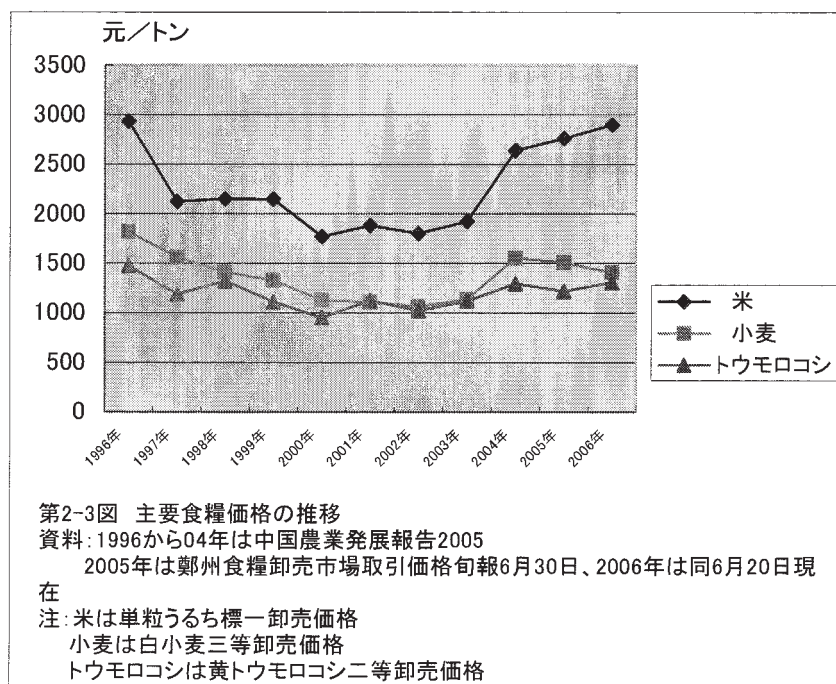
中国の現在の農産物政策は全体として輸出志向が極めて強い。そして食糧も決して例外扱いされているわけではない。ただし、食糧については、輸出促進だけではなく自給の確保が最大の課題とされること、現在の中国食糧は必ずしも十分な国際競争力を有しているわけではないこと等から食糧政策が他の農産物政策と異なる特殊なものとなっているのである。中国が食糧についても国際競争力を強く意識しているのは、WTO 加入後、国際競争力の低下は食糧輸入の増加を招き、自給率が落ちることを懸念しているためであろう。国際競争力の強化は自国の食糧自給率を維持する上でも必要とされるのである。

(3) 国際競争志向期の食糧価格、輸出入動向

食糧に関する中国の国際競争志向政策は、国内価格を自由化して国際競争力を有するものとし、食糧を自給した上で、さらに輸出を振興することを基本的な目的としている。そ

ここで、ここでは、国際競争志向期の食糧価格、輸出入動向等を見ることによって、国際競争志向政策の効果および限界について考察することとしたい。

第 2-3 図は、近年の主要食糧価格の推移を示したものである。



食糧価格は、第 1-3 図で示した食糧需給の動向を端的に反映している。1996 年に大幅な供給過剰となったことを反映して 1997 年以降食糧市場価格は低迷し、在庫が積み上がった直後の 2000 年に底を打つ形となっている。ただし、その後も極めて大きな在庫圧力によって、2002 年まで価格は最低水準で推移し、価格がはっきりと上昇基調に転じるのは 2003 年以降のことである。国際競争志向期の 2000 年から 2003 年までは食糧価格がずっと低迷していた時期であったと言える。2004 年に価格が大きく上昇しているのは、2003 年の食糧生産量が近年にない低い水準に落ち込んだことが直接の原因と考えられるものであり、2003 年以降になってようやく在庫圧力による価格の低迷という状況から解放されることとなったのである。

それでは、こうした中国の国内食糧価格は、国際価格と比較するとどのような水準となっているのだろうか。第 2-3 表は、主要食糧の国内価格と国際価格とを比較したものである。同表から明らかなおとおり、上記のような価格の動きを反映して、2001 年には中国の国内食糧価格は国際価格とほぼ変わらないものとなっている。特に 2002 年および 2003 年は、中国が食糧の価格競争力を最も強めた時期と言えよう。両年の米および小麦の中国国内価格は国際価格より安く、トウモロコシも価格差比を縮めた。WTO 加入以前において、中国は畜産物、野菜、水産物の価格は国際競争力を有しているものの、食糧価格は国際価格よりも高いので食糧輸入は増加していきだろうと予測する向きが多かったが、WTO 加入

直後のこの両年は、こうした予測を覆すものとなった。ただし、2004年以降は、国内価格の上昇によって価格の国際競争力は弱まり、特にトウモロコシでその傾向が顕著となっている。

第2-3表 食糧の国際価格との比較

単位：元／トン

年. 月	コメ			小 麦			トウモロコシ		
	国際	中国	価格差比 (%)	国際	中国	価格差比 (%)	国際	中国	価格差比 (%)
2001	1468.9	1424	-3.1	1073.9	1109	3.3	741.9	1124.3	51.5
2002	1630.3	1427	-12.5	1248.6	1064	-14.8	821.4	1022.6	24.5
2003	1664.3	1511	-9.2	1238.7	1139	-8.0	871.1	1117.6	28.3
2004	2024.5	2288	13.0	1335.6	1554	16.4	924.9	1295.4	40.1
2005	2426.0	2150	-11.4	1382.8	1500	8.5	803.2	1230	53.1

(注)

- 1) 価格差比は「(中国／国際) ×100－100」で算出
- 2) コメの国際価格はタイ 100% B (白米 100% 2級) バンコク f.o.b 指標取引価格 (2005 年は 10 月期)
- 3) コメの中国価格は早稲長粒標一卸売価格 (2005 年は 11 月 10 日鄭州食糧卸売市場価格)
- 4) 小麦の国際価格は米国軟質赤色冬小麦 No.2 米国ガルフ港価格 (2005 年は 11 月期)
- 5) 小麦の中国価格は白小麦三等卸売価格 (2005 年は 11 月 10 日鄭州食糧卸売市場価格)
- 6) トウモロコシの国際価格は米国 No.2 イエロー米国ガルフ港価格 (2005 年は 11 月期)
- 7) トウモロコシの中国価格は黄玉米二等卸売価格 (2005 年は 11 月 10 日鄭州食糧卸売市場価格)
- 8) 1 US ドルを 8.28 円で換算した。

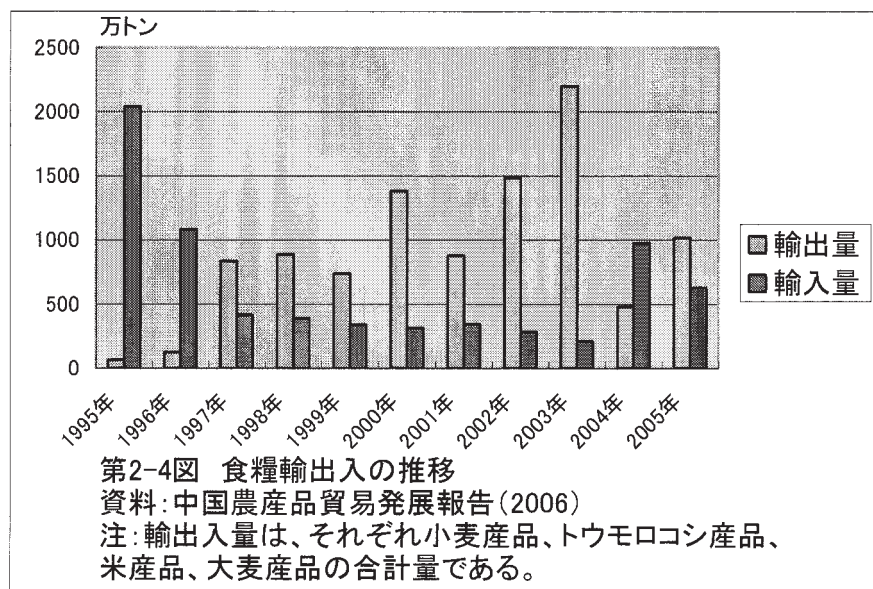
(資料)

中国農業発展報告 (2005)、鄭州食糧卸売市場交易価格旬報、FAO food outlook(2005 Dec.)

国際競争志向期は、国内に積増しされた膨大な食糧在庫と以上のような価格状況を背景として、食糧輸出がかつてなく活発に行われた時期である。第2-4図に近年の食糧輸出入の推移を示した。1995年および1996年の両年の食糧輸出入は大幅の輸入超過であったが、国内の食糧過剰基調と価格低下によって1997年からは輸出超過に転じ、国際競争志向期になると大幅な輸出超過が継続し、2003年は空前の食糧輸出量を記録した。また、従来は飼料用に限られていた小麦の輸出が、2002年11月に初めて食用小麦がインドネシアに輸出され、その後、フィリピン、ニュージーランド、ベトナム等にも食用小麦が輸出された⁽³⁾。なお、2003年には食糧生産量が落ち込み需給が逼迫し始めたにもかかわらず食糧輸出が多かったのは、輸出入契約の時期等から国内の需給動向と輸出入には一定のタイムラグがあるためと考えられる。

食糧輸出の推進について、中国政府は、2000年6月10日国務院「食糧生産流通をさらに改善させるための関係政策措置に関する通知」で、食糧輸出の拡大に努めるため、①中

中央政府は主産地の食糧輸出に対する優遇措置を引続き実施すること、②地方レベルでの食糧輸出を支援すること、③米輸出促進のため南方の米主産地の国有食糧企業に米輸出経営権を与えること等の方針を示している。これらは、食糧生産の確保と輸出推進のための主産地の形成といった中国政府の基本的考え方を反映したものであろう。



国際競争志向期における輸出量の拡大は、直接的には膨大な在庫圧力と国内価格の下落による価格競争力の強化によってもたらされたものであるが、主産地の育成、品質向上等によって食糧輸出を促進しようとする政府の強い輸出志向的な政策の影響があったことも無視することはできない。

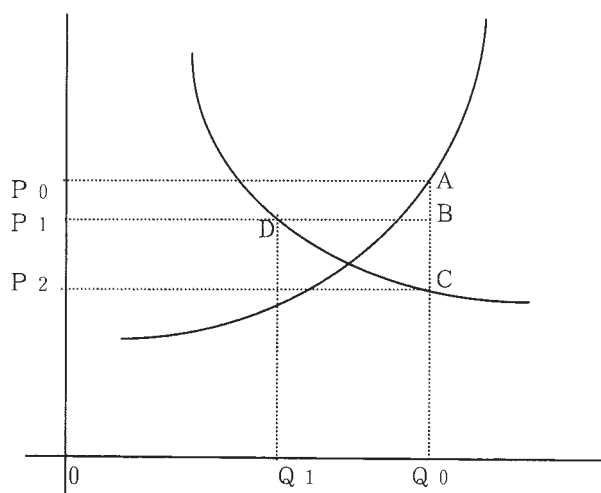
いずれにしても、国際競争志向期における食糧政策は、保護価格期に積増しされた在庫圧力の緩和と輸出促進という観点からは有効に機能し、その目的も一定程度達成されていたものと見ることができる。ただし、以上の記述で明らかとなおり、輸出量の拡大は農業生産性の向上性によってもたらされたものではなく、農業の生産構造等は保護価格期と実態として変わるところはない。また、国際競争志向政策は、価格が下落しても価格形成は原則として市場にまかせることを基本としているため、価格の低迷が続けば食糧生産農家の生産意欲が低下し、生産量が減少することはもとより予想されるところである。国際競争志向政策では、価格の低下による生産量の減少によって需給が逼迫するという事態をうまく回避することができない。2003年の食糧生産量の落ち込みは国際競争志向政策のそうした限界を直接的に示したものだといえよう。価格に国際競争力はあっても、生産量が需要量に満たなくなれば、不足量は輸入でまかなわざるを得ない。もし、そういう事態が続けば、食糧自給を確保するという中国食糧政策の基本が脅かされることとなる。

食糧をめぐるこのような情勢の変化に対応して、国際競争志向政策を基本的枠組みとしつつも、新たな政策が2004年に打ち出されることとなる。

【注】

(1) このことは、次のように説明される。

第2-5図は、保護価格制度によって全量買付が行われているときの需給と価格の関係を図示したものである。ここで P_0 は前年の保護価格である。保護価格によって全量買付が実施されているときは、農家は前年の保護価格を主たる目安として作付量を決定するであろう。したがって、当年の食糧生産量は Q_0 となる。 P_1 は当年の保護価格であり、市場実勢を反映させて前年よりは低く定められているが、それでも均衡価格よりは高い。国有食糧企業は当年においては P_1 の価格で農家から全量買付を行う。食糧供給量が Q_0 であるときの市場価格は C すなわち P_2 であるから、国有食糧企業が買い付けた食糧の全量を市場で販売すれば、 $\square P_2 C B P_1$ だけの損失が発生する。1998年改革前までの財政負担は、基本的にこの部分の負担である。



第2-5図 保護価格制度のもとでの買付
 P_0 …前年の保護価格、 P_1 …当年の保護価格
 P_2 …実質的市場価格、 Q_0 …当年の市場供給量（保護価格買付量）、 Q_1 …当年の販売量

ところで、1998年改革によって、国有食糧企業は順ザヤ価格で、すなわち P_1 以上の価格での販売が求められることとなった。ここでは図の単純化のために国有食糧企業の買付価格と販売価格は P_1 で同一であるとしている。そうすると当年の食糧需要量は D すなわち Q_1 ということになる。国有食糧企業は当年生産された Q_0 の量の食糧を保護価格制度に基づいて買付けるにかかわらず、売りさばけるのは Q_1 しかないので、 $Q_1 Q_0$ の量が売れ残り、 $\square Q_1 Q_0 B D$ で示される金額（ $P_1 \times Q_1 Q_0$ ）が国有食糧企業の当年の支出超過額となる。すなわち、1998年改革は、国有食糧企業による販売価格を P_2 から P_1 に引き上げ、 $\square P_2 C B P_1$ の損失を解消しようとする狙いをもったものであるが、今度はかわりに $\square Q_1 Q_0 B D$ の負担を生じさせることになったことになる。

(2) 保護価格制度の機能については、拙著「中国食糧政策の動向－保護価格政策から国際競争志向価格政策へ」（2004年農林水産政策研究 No. 7）を参照。

(3) 中国対外経済貿易年鑑 2003、3 ページ。

4. 食糧生産補助期の食糧需給政策

(1) 食糧生産補助政策の展開

食糧政策の新しい方針は、2004 年 1 号文件として示された。中共中央から出される 1 号文件は、1982 年から 1986 年まで連続で出されたことがあり、食糧増産等に大きな成果をおさめたとされているが、2004 年 1 号文件はそれ以来のものであり、中央政府の意気込みを感じさせるものである。

2004 年 1 号文件には「農民収入の増加を促進することに関する若干の政策的意見」という題名が付されているが、同文件は食糧価格の低下等によって「食糧主産地の農民収入の増加幅が全国平均水準よりも低く、多くの純農家の収入は低迷甚だしくは下落を続けている」（同文件前文）という事態に対応したものであり、食糧政策に関することを主たる内容としている。農民収入の伸び悩み、都市農村の格差の拡大等の矛盾が、直接的には食糧主産地の農民の食糧生産意欲の低下による食糧生産量の減少によってもたらされているという危機意識がその背景にあるものと考えてよいであろう。

第 3-1 表では、食糧生産補助政策に関する 2004 年 1 号文件以降の主要文件（法規、規章、規範性文件⁽¹⁾）を掲げた。

食糧生産補助政策について、これまで特に定義することなく用いてきたが、ここで、食糧生産補助政策とは、国際競争志向政策の延長上において、食糧生産農家への直接補助を新たに実施し、これとともに食糧生産の安定および振興を図るための各種の支援・補助施策を併せて講じる政策と定義しておくこととしたい。すなわち、食糧生産補助政策は、国際競争志向政策における市場による価格形成および主産地育成という基本的枠組を維持した上で、2004 年 1 号文件で食糧主産地での全面実施が規定された食糧生産農家への直接補助をはじめとして、食糧の安定的生産を確保するための各種の食糧振興、補助政策を積極的に講じることとしたものである。したがって、第 3-1 表に掲げた文件に見られるように、食糧流通の合理化等のための食糧流通体制改革や国有食糧企業の改革は、国際競争志向政策の枠組の中で、さらにその深化が図られることとなる。一方で、「農村工作をさらに強化し農業総合生産能力を高める若干の政策に関する意見」（2005 年 1 号文件）、「社会主義新农村建設の推進に関する若干の意見」（2006 年 1 号文件）等では、農家直接補助政策の改善、強化や、その他の食糧振興施策が規定され、食糧生産補助政策の強化を図るものとなっている。

このように、食糧生産補助政策は、食糧生産農家への直接補助を重要な政策手段としている。農家直接補助は、かつてなかった全く新しい政策手法であり、この政策の導入は中国の食糧政策の画期をなすものである。そこで、次に農家直接補助の実施状況等を見ることによって、食糧生産補助政策の具体的な特色を明らかにすることとしたい。また、国際競争志向政策の延長上にあり、食糧生産補助政策の重要な構成要素でもある価格政策、食

糧流通体制改革および主産地育成策についても、食糧生産補助政策の全体像を把握する観点から併せて見ておくこととしたい。

第 3-1 表 食糧生産補助政策主要文件一覧表

文 件 名	発出日	発出機関
「農民収入の増加を促進することに関する若干の政策的意見」(2004 年 1 号文件)	2004.2.8 新華社配信	中共中央、国務院
「農民の積極性を十分に引き出し食糧生産を増加させる」	2004.3.31	国務院
「食糧流通体制改革をさらに深化させることに関する意見」	2004.5.23	国務院
「食糧流通管理条例」	2004.6.4	国務院
「国有食糧購入企業改革をさらに深化させることに関する指導意見」	2004.8.1	国家発展改革委員会、国家糧食局、財政部、国家税務総局、中国農業発展銀行
「農村工作をさらに強化し農業総合生産能力を高める若干の政策に関する意見」(2005 年 1 号文件)	2004.12.31	中共中央、国務院
「“十一五”計画の制定に関する建議」	2005.10.11	中共 16 期 5 中全会
「食糧卸売市場の発展をさらに促進することに関する意見」	2005.12.30	国家糧食局
「社会主義新農村建設の推進に関する若干の意見」(2006 年 1 号文件)	2005.12.31	中共中央、国務院
「食糧流通体制改革改善の政策措置に関する意見」	2006.5.13	国務院

資料：筆者作成

(2) 農家直接補助

農家直接補助は、WTO 規則との整合性を図る等の観点から、2004 年 1 号文件で公式に実施されることとなる前の 2003 年以前においても既に試行的に実施されていた。中国で実施される農家直接補助の「直接」とは、これまで保護価格等による食糧買付の農家への支払いが全て食糧企業を通じて行われ間接的であったのに対し、補助金の支払いが政府から農家に直接に行われるということを意味している。これは、食糧企業を通じた支払いが、食糧企業による支払い代金の流用、未払い等の弊害を伴っていたため、こうした事態を防止するとともに、食糧流通の自由化によって、農家の食糧販売先が従来の食糧企業に限らなくなったという事情を反映したものであろう。

2004 年 6 月 26 日付けで公布された財政部「食糧生産農民への直接補助を実行するため

食糧リスク基金の使用範囲を調整することに関する実施意見」(以下「食糧リスク基金使用調整意見」と略称。)は、①農家直接補助の補助金額算出方法、②補助金の資金源、③食糧リスク基金の使用範囲等について、具体的な規定を定めたものである。

まず、農家直接補助の補助金の算出方法については、①農業税算出対象となる面積を基準として算出する方法、②農業税の算出対象となる平年生産量を基準として算出する方法、③食糧作付面積を基準として算出する方法の3つを提示している。ただし、現実には③の食糧作付面積を基準とする方法が一般的に普及し、また、農業税も廃止の方向となったため(2006年1月1日から廃止)、2005年2月3日付け公布の「食糧生産農民への直接補助政策をさらに改善することに関する意見」(財政部、国家発展改革委、農業部、国家糧食局、中国農業発展銀行。以下「直接補助政策改善意見」と略称。)では、食糧主産省・自治区では原則として実際の食糧作付面積に応じて補助することとされた(直接補助政策改善意見の一の(三))。なお、食糧主産省・自治区とは、河北、内蒙古、遼寧、吉林、黒竜江、江蘇、安徽、江西、山東、河南、湖北、湖南、四川の13省・自治区を言うが、これらの省・自治区では区域内全域で農家への直接補助が実施されねばならない(直接補助政策改善意見の一の(六))。一方、食糧主産省・自治区以外の省、自治区は、食糧主産省・自治区の方法にならい、それぞれが適当と考える方法で区域内の食糧主産県(市)の農家に対して直接補助を実施することとされた(食糧リスク基金使用調整意見の一の(五))。

補助金の資金源としては、食糧主産省・自治区について、2004年は食糧リスク基金から100億元が充当することとされた。食糧主産省・自治区の食糧リスク基金のうちの40%を直接補助に充てることとし、以後毎年比率を増加させて3年後には50%とする。食糧リスク基金から直接補助に充てる資金的余裕がない省・自治区は、一定の条件の下に、中央財政から資金を借りることができる。食糧主産省・自治区以外の省・自治区については、それぞれの省・自治区が責任をもって直接補助に要する資金を手当てすることとされた(食糧リスク基金使用調整意見の二の(六)、(七)、(八))。

食糧リスク基金の使用範囲は、かつては保護価格での買付に係る費用、備蓄に要する費用等に限定されていたが、上記のような事情に照らして、農家直接補助のための補助金のほか、直接補助を実施するための必要経費等についても、使用することができることとされた(食糧リスク基金使用調整意見の四)。

また、食糧省長責任制⁽²⁾が改めて確認され、各省人民政府が省内の食糧補助方式の改革に全面的な責任を負うこととされた。

以上のとおり、農家直接補助は、食糧主産地での食糧生産の維持確保を図るため、主として各省の責任において実施される制度である。したがって、省によって財政負担の重さの程度や面積当り補助金額等は異なる。

なお、2006年1号文件では、農家負担軽減・支持政策として、「三減免、三補助〔補貼〕」と言われる政策を実施することが規定されている(同文件の三の(13))ので、このことについて触れておきたい。

まず、三減免とは農業税、農業特産税、牧業税の減免のことであり、農業税は2006年か

ら、農業特産税は2004年から廃止されており、牧業税も2005年に実質的に廃止されている⁽³⁾。このうち、食糧生産に課せられていた税金は農業税であるが、農業税の廃止によって、農民負担の軽減とともに、食糧生産コストの低下による競争力の強化が期待されている⁽⁴⁾。

また、三補助とは、食糧生産農家直接補助、優良種苗購入補助、農業機械購入補助のことである。食糧生産農家直接補助は上述のとおりであるが、優良種苗購入補助も指定された優良種苗の作付面積によって食糧生産農家に交付されるものである。農業機械購入補助は、農業機械合作社への補助という形をとっている⁽⁵⁾。

三補助の昨年の補助金額は、30省で、食糧生産農家直接補助が132億元、優良種苗購入補助が38.7億元、中央財政農機具購入補助資金が3億元であった。中央財政からの支出は多くなく、食糧生産維持確保のための補助政策は基本的に省財政に依存していることがわかってきた。

(3) 価格政策

保護価格の対象を順次縮小し、食糧価格の形成を原則として市場に委ねることは国際競争志向政策の重要な要素であり、食糧生産補助政策においても基本的にこの方針の延長線上にあるが、最近では微妙な修正の動きも見られるようになっている。

2004年1号文件では食糧価格について触れるところはないが、2004年6月に制定された食糧流通管理条例では重点食糧品種が不足する場合には食糧主産地で必要に応じて最低買入価格を実施することが規定(同条例第28条)された。また、食糧価格が高騰したときには価格法⁽⁶⁾に基づいて必要な措置をとることができるとされている(同条)。

この最低買入価格制度は、従来の保護価格制度を廃止し、それに代わるものと一般的に理解されることが多い⁽⁷⁾が、保護価格制度が食糧の供給過剰によって価格が低落しているときを想定しているのに対して、同条例第28条の規定では最低買入価格制度は食糧の供給不足時に一定の生産量を確保することを目的としたものであり、本来の趣旨は異なっている。なお、最低買入価格を実施するときは国家が必要な経済的優遇措置をとることとされている(同条例第30条)。

ところで、2004年当時は、食糧生産量が需要量に満たない状況となり、食糧価格も一定の上昇を見ていたため、保護価格制度は必要ではなくなり、また、最低買入価格制度の適用も必要最小限の範囲にとどめようとする意図であったと考えられるが、最近になって最低買入価格制度の適用範囲を拡大する事態が見られる。

2004年に保護価格制度が廃止されても、米については安定的な生産量を確保する観点から一部地域で最低買入価格制度が適用されていた。小麦、トウモロコシに対する支持価格制度はなくなっていたが、小麦については、2006年5月19日付け国家発展改革委、財政部、農業部等「2006年小麦最低買入価格執行事前案」によって最低買入価格制度が適用されることとなった。2006年6月1日から適用される最低買入価格は三級白麦1.44元/kgであるが、これは2005年には同1.50元/kg(2005年11月10日鄭州卸売市場価格)あ

ったものが、2006 年になって 1.41 元／k g（2006 年 6 月 20 日鄭州卸売市場価格）に下落している事態に対応したものであろう。

このように、最低買入価格制度は、保護価格制度と同様に、価格が下落した食糧を買い支える役割を果たしているが、ここで注意を要するのは、価格の下落があっても保護価格期のように必ずしも食糧の供給過剰という事態にはなっていないことである。

一方で、価格の下落を放置すれば、食糧生産の低下を招き、食糧輸入を拡大させるおそれがある。

なお、農民の収入増加等に伴って、一定の食糧価格を維持しなければ食糧生産を確保できないという事態（すなわち食糧供給曲線の上方へのシフト）が沿海区域の一部農村では既に始まっているものと考えられ⁽⁸⁾、最低買入価格制度がそのための支持価格制度として機能するようになる可能性はもちろんある。ただし、今回の最低買入価格制度拡大の動きがその兆候と見ることができるかどうかは、中国の食糧生産余力が現実にとどれだけあるかという問題とも関係するので、もうしばらくその推移を見きわめる必要があろう。

（４）食糧流通体制改革

国有食糧企業が独占していた食糧買付業務を自由化するとともに国有食糧企業の経営を改善しようとする食糧流通体制改革に関する取組は、価格の自由化と一対となって国際競争志向政策の内容をなすものであり、食糧生産補助期においてもさらにその深化がめざされている。

2004 年 1 号文件では「2004 年から国家は全面的に食糧の買入販売市場を自由化し、買入販売多ルート経営を実行する」ことを明記した。2004 年 5 月 23 日付け国務院「食糧流通体制改革をさらに深化させることに関する意見」はこの規定を受けたものである。

食糧流通管理条例では食糧経営に関する章（同条例第 2 章）を置き、食糧経営を行う者の資格要件、義務等に関する基本的な規定を定めている。なお、2004 年 7 月 21 日付け国家糧食局、国家工商行政管理総局「食糧買入資格審査管理暫定方法」において、食糧買入資格の要件、手続き等に関する規定が整備されたが、農家から直接食糧を買い入れようとする者は県級以上の食糧行政管理部門から資格を取得することが必要（同方法第 4 条）という基本的な要件は従来と変わっていない。

国有食糧企業の改革については、2004 年 8 月 1 日付け国家発展改革委員会、国家糧食局、財政部ほか「国有食糧購入企業改革をさらに深化させることに関する指導意見」で具体的な方針が示されることとなった。同指導意見では国有食糧企業の多額の負債の返済、古い在庫食糧の処理、人員の整理等に関する指針が示されているが、予算額等の数値については明示されていないため、現実には財源がどれだけの確に手当てされるのか、再就職先はどれだけ確保できるのか等、その実効性に疑問がないわけではない。いずれにしても、2004 年 7 月 2 日付け国家発展改革委員会、国家糧食局、農業部「食糧卸売小売市場管理を強化することに関する通知」で、食糧市場ではここ数年「国有食糧企業の取扱いの比率が大幅に下落し、非国有食糧経営者の取扱い比率が急速に上昇している」と明記されているよう

に、国有食糧企業の経営をめぐる環境は厳しく、その経営の合理化、改善は中国食糧流通体制改革の一つのネックとなっているのである。

なお、2006年5月13日付け国务院「食糧流通体制改革改善の政策措置に関する意見」では、国有食糧企業が市場への対応をよりの確に行えるようにするため、その改組（株式会社への移行等）を加速させること等を求めている。

（５）食糧主産地発展政策

2004年1号文件では、まず第1に食糧主産地の発展に関することが記述されており、食糧主産地の発展は、食糧生産補助政策の基本的施策の一つである。

食糧主産地の発展が重視される理由として二つの側面が考えられよう。一つは食糧価格の低迷や生産量の落ち込みによって食糧主産地の農民収入の伸び悩みが最も顕著な問題となっているという面である。もう一つは食糧主産地に農業投資、優良品種導入等を集中させることによって、高品質で生産効率の高い食糧生産を実現し、国内食糧供給を安定化させるとともに国際競争力のある食糧産地を育成するという面である。ただし、これらの二つの側面は裏腹の関係にあるため、それぞれ別に対策が講じられるというのではなく、二つの側面とも食糧主産地の発展対策の中に溶け込んだ形で施策が講じられていることはもちろんである。

食糧主産地の発展のための具体的な施策として、まず、農家直接補助が食糧主産地を主たる対象としているということが挙げられよう。また、2004年から国家優良食糧産業工程を実施すること、主産地を優先して優良品種・先進技術の普及を推進すること、大型農業機械の導入に補助を与えること等が挙げられている。また、食糧主産地を飼料供給地として畜産業を積極的に発展させること、2004年から国有土地譲渡金の一定比率を農業土地開発に用い高標準基本農地を建設すること等も新しい施策として今後の動きが注目される。

保護価格政策で見られたような基本的に全国一律の食糧増産対策ではなく、国際競争力等も視野に入れつつ、主産地発展によって増産を実現しようという地域選択的生産対策は国際競争志向政策の方向に即したものであり、食糧生産補助政策は、それをさらに前進させ推進しようとするものになっている。

【注】

（１）法規は国务院から出されるもので日本での政令、規章は国务院各部等から出されるもので省令に概ね該当する。規範性文件は法令の形式をとっていないが実体法的性質を有し代替法規のない通知等をいう。

（２）1995年からとられている措置で、各省内の食糧需給の安定は基本的に各省長が責任を負うというもの。省長は省内の食糧生産の向上、食糧供給の確保、食糧価格の安定等に責任を負う。これに対し、中央政府は、全国の食糧市場のマクロコントロールを行い、食糧総量のバランスに責任を負うこととされた。

（３）牧業税は馬、牛、羊、ラクダ等の生産に課せられる税金で、内蒙古、陝西、甘肅、寧夏、青海、新疆、四川の7省・自治区で課税が実施されていた（劉佐主編（2002）『中国税制』p.274 人民出版社）。

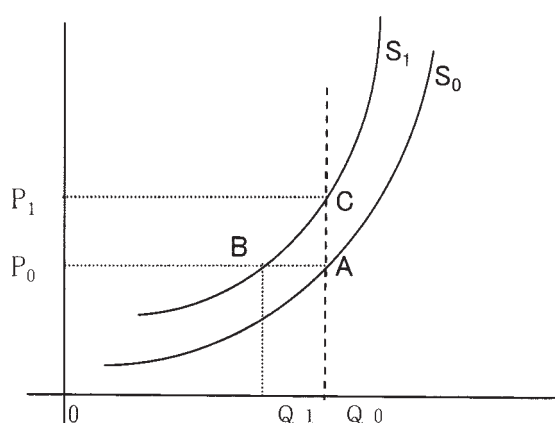
（４）2005年12月26日中華工商時報。

(5) 農業機械購入補助の方法に関する規定が定められているわけではないが、筆者がこれまで現地調査で訪れたところは、全て農業機械合作社を通じて行われていた。

(6) 1997 年制定。価格法第 18 条では国民生活と重大な関係のある商品について政府は必要に応じて公定価格を定めることができるとされている。

(7) 2004 年 11 月 5 日付け黒竜江省農委の発表に関する記事は、今年から国家は食糧保護価格政策を取り消したが、水稻について買入価格を引き上げる規定を新たに定めたと報じている（インターネット <http://www.agri.gov.cn/> 中国農業信息网 2004 年 11 月 14 日アクセス。）。

(8) このことは第 3-1 図によって次のように説明される。



第3-1図 供給曲線のシフトと需給

資料：筆者作成

S_0 を現在の供給曲線とした場合、沿海区域等では労働の機会費用の上昇等により供給曲線が S_1 にシフトすることが考えられる。そうすると従来は価格 P_0 で Q_0 の供給がなされていたものが、 Q_1 まで供給量が減少する。もし Q_0 の供給量を維持しようとすれば価格を P_1 まで上げるしかないが、もし市場によって P_1 の価格がすみやかに実現しない場合には、政策的な価格支持を行う必要が生じる。なお、食糧生産に対する農家直接補助は、この供給曲線を下に押し下げる効果があることはもちろんである。

5. 食糧需給政策の今後の課題

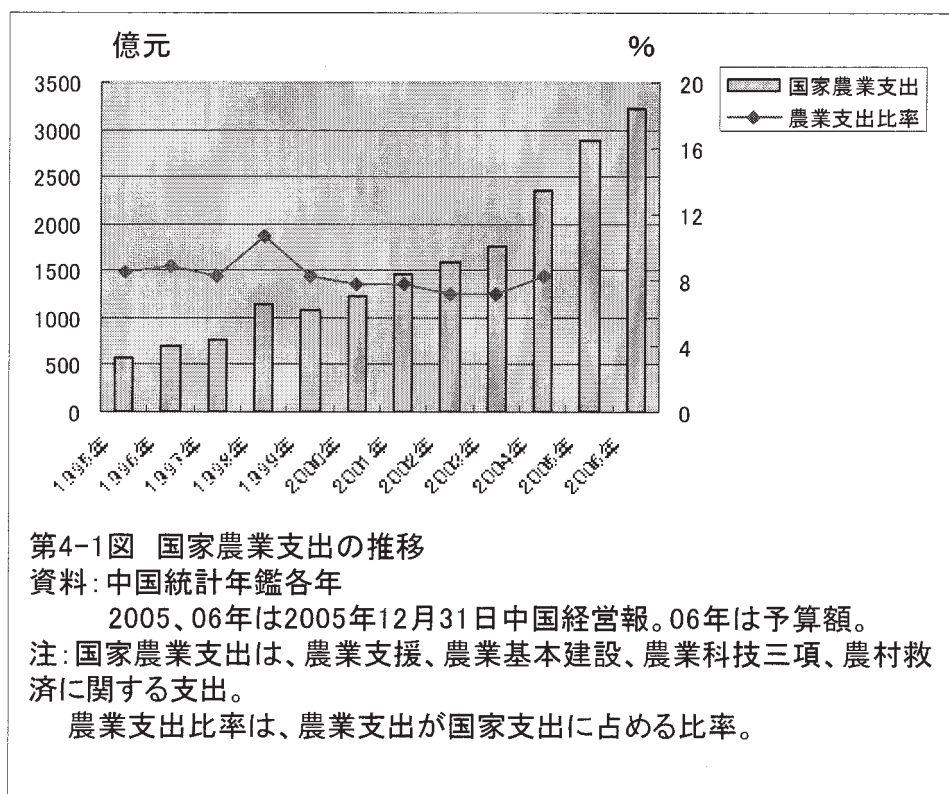
(1) 財政負担

これまで、中国の食糧需給動向、WTO 加入等の中国の食糧をめぐる情勢の変化に対応して中国の食糧政策が保護価格政策から国際競争志向政策へ、さらに食糧生産補助政策へと変化してきたことを述べてきた。

ところで、現在実施されている食糧生産補助政策は、農家への直接補助等を通じて国内食糧生産の振興・拡大をめざしたものであるため、大きな財政負担を伴っている。

第 4-1 図は、近年の国家農業支出の推移を示したものである。食糧生産補助政策が始ま

った2004年以降、支出額が毎年大きく拡大していることがわかる。2003年に1750億元であった国家農業支出額が2006年（予算額）には3200億元となり、ほぼ倍増している。なお、国家農業支出は、農業支援、農業基本建設、農業科学技術プロジェクト、農村救済に関する支出であり、価格補助に関するものは含まれていない。また、これは中央財政の支出のため、農家直接補助のために各省が支出している金額も含まれていない。これらを全て合計した金額についての統計数値は公表されていないが、現実には相当の額に上り、地方財政にも大きな負担となっていることが考えられる。



保護価格政策を実施していた1998年には中央財政による食糧価格補助額が500億元を超え、財政負担が大きな問題となったことは記憶に新しいところであり、そのことと比較すれば、当時より経済成長によって財政収入は増えてはいるものの、上記のような金額はかなり大きなものと言わざるを得ない。

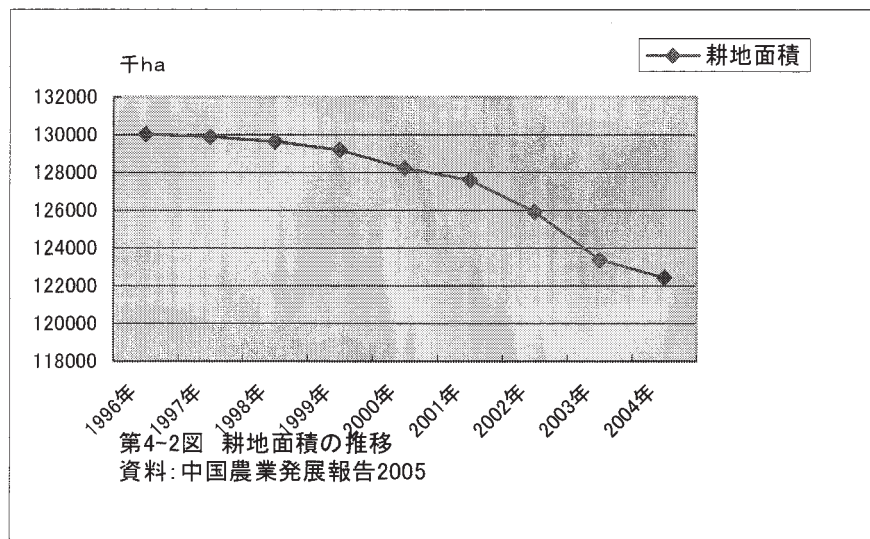
現在は、食糧生産の維持確保が優先されているためか財政負担の問題はほとんど議論されていないが、今後ともこのような趨勢で財政負担を増加させていくことができるとは想定しにくく、財政負担が限界に達したようなときには、農家補助のあり方や食糧生産をどれだけ維持させるのかを含め、現在の食糧生産補助政策の見直しが求められることは必至となろう。

（2）耕地・食糧播種面積の縮小と需給

国内食糧生産の回復増産は食糧生産補助政策の直接の課題であるが、近年の経済成長に

伴って宅地、工場用地等の需要が増えていることから、中国での耕地の潰廃は急速に進んでおり、今後の食糧生産の確保に懸念を抱かせるものとなっている。

第4-2図は近年の耕地面積の推移を示したものであるが、1999年ごろから耕地面積の減少が加速している。特に2002年から2003年にかけては200万ha以上の減少となり、2003年から2004年にかけても約100万haの減少となっている。



耕地の潰廃については改革開放政策が開始されて間もない1980年代から問題視されており、優良農地の確保等について一定の対策が講じられてきた⁽¹⁾が、現在でも耕地の減少傾向には十分に歯止めがかかっていない。

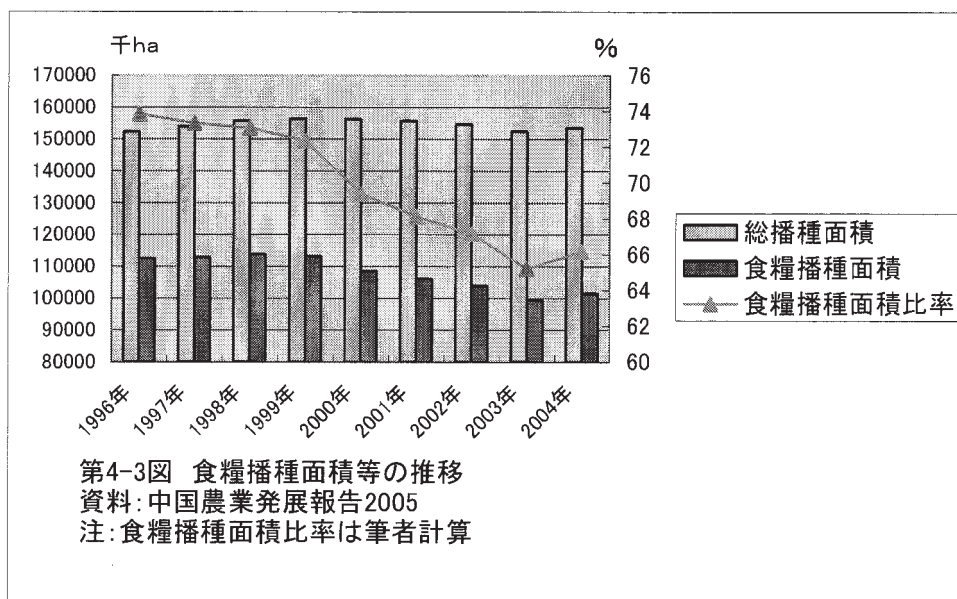
このため、2004年1号文件でも耕地の厳格な保護を重視することとされ、2004年3月31日付け国务院「農民の積極性を十分に引き出し食糧生産を増加させる」では、最も厳格な耕地保護制度を実行し、開発区をいわずらに拡大することについては厳しい姿勢で臨むことを規定しているが、このことは反面で各地方での耕地の潰廃が深刻な状況にあることを示すものでもある。

耕地面積の減少とともに食糧播種面積も減少している。第4-3図の棒グラフは総播種面積と食糧播種面積の推移を見たものであるが、総播種面積は現在でも1億5千万ha以上の水準を維持しているのに対して、食糧播種面積は1999年までは1億1千万ha以上あったが、2000年以降毎年大きく減少し、2003年には1億haを割り込んだ。

同図の折れ線グラフは食糧播種面積が総播種面積に占める比率（食糧播種面積比率）を示したものであるが、2000年以降その比率を急速に縮小させ、1996年には74%近い水準にあったものが2003年には65%にまで下落した。

2004年には、食糧生産補助政策の効果によって、いずれもわずかずつ回復したが、食糧播種面積比率の縮小は、中国においても食糧生産は他作物の生産よりも比較劣位にあり、野菜、果樹等の経済性の高い作物への転換が進んでいることを示すものである。

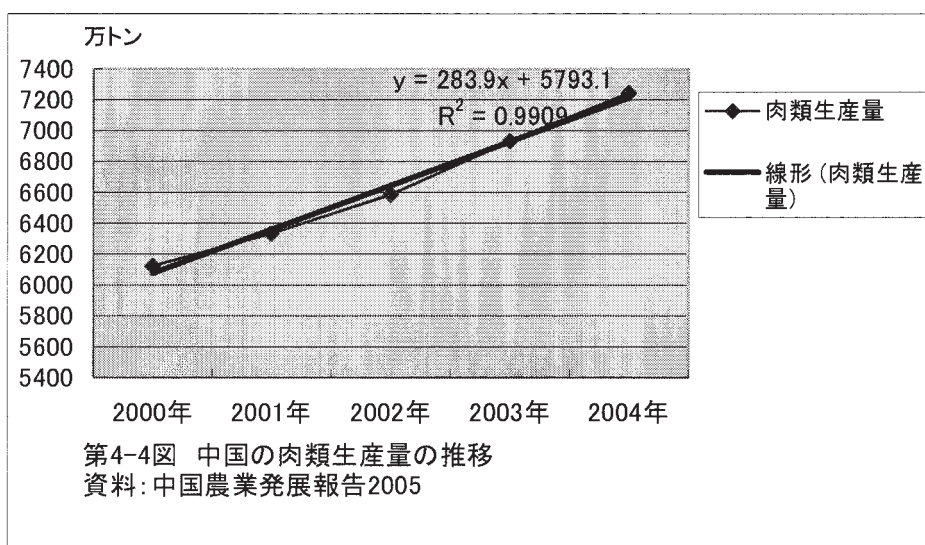
このように、耕地面積および食糧播種面積の縮小は、中国の経済成長、農産物消費需要の多様化等によってもたらされた必然的な結果という側面を有している。食糧生産補助政策はあえてこのような傾向に歯止めをかけ、農家直接補助等の手法によって食糧播種面積の拡大を図り、食糧生産の回復増産を図ろうとするものであるが、前述した財政負担の問題もあり、一時的に食糧増産を実現することは可能であってもそれが恒久化するかどうかは保証のかぎりではない。



一方で、中国の人口が今後とも緩やかに増加して2030年には16億人に達する見込みとなっていることは周知のところであり、さらに、第4-4図に示すように中国の肉類生産量は、近年、毎年の増加量が約280万トンにも及ぶ直線的な増加傾向を示しており、今後、これに伴う飼料用穀物の需要増加が見込まれている。また、特にトウモロコシについては、バイオエタノール生産等のための一定の需要増が見込まれ、需給の逼迫が懸念されている。耕地・食糧播種面積が減少する中で、一定の需要増が見込まれる食糧の安定的な供給をどこまで確保できるかは、現実的には難しい問題であろう。

なお、耕地・食糧播種面積が減少する中での食糧増産は単収の増に頼るほかはないが、前述したように、近年、食糧の単収の増加がほとんど見られなくなっていることにも注意が必要である。単収の増加がなくても優良品種への転換が進み経済性が高くなれば農家の所得の増加には有益であろうが、食糧生産量の量的な拡大に寄与するものではない。たとえば優良品種による有機米の生産が行われた場合、高価格での販売が可能となることによって農家所得は増加するが、生産量は一般的にはやや減少することとなる。食糧生産補助政策が、食糧の品質向上および食糧生産量の増産の両者を企図しているものであることはもちろんであるが、両者は時に相反する面があり常に両立するものではないということ

にも留意しておく必要がある。

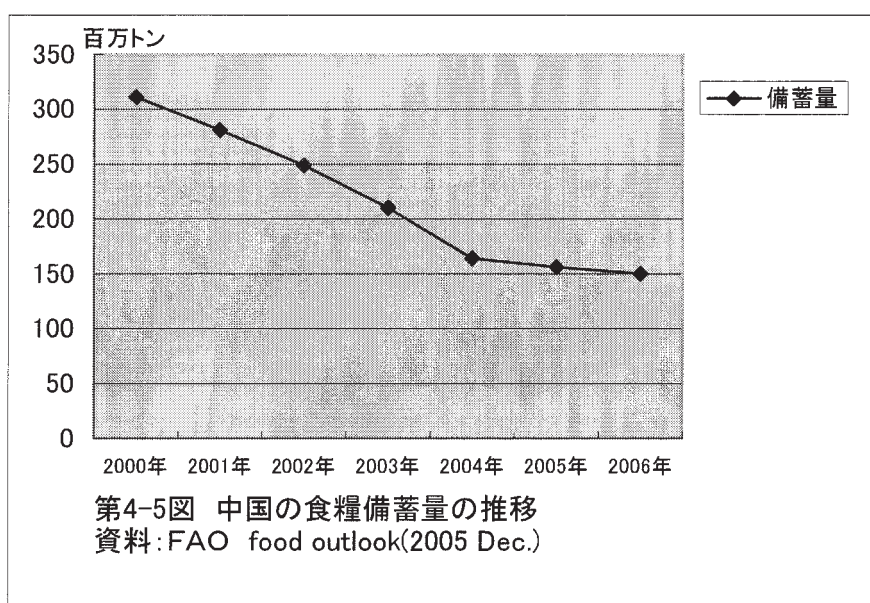


(3) その他の課題

食糧需給政策の今後の課題には、これまでに挙げたもの以外にもいろいろと考えられるが、ここでは特に食糧備蓄および農業経営規模の問題について触れておきたい。

中国では国全体の食糧のマクロコントロールは中央政府が行うこととされ、そのための食糧備蓄体制の整備が進められている。中央政府の食糧備蓄規模の目標は7500万トン⁽²⁾とされるが、中央政府の食糧備蓄が食糧価格の安定化等のマクロコントロールにどれだけ寄与するののかという点については疑問も多い。

第4-5図は中国の食糧備蓄量の推移を見たものである。



なお、この備蓄量には、政府備蓄のほか、農家等による民間備蓄も含まれている。同図で明らかなように保護価格期に積み増された食糧備蓄は2000年に3億トンを超えていたが、国際競争志向期に大きく減少し、食糧生産補助期には約1億5千万トンで推移している。現在はかつてのような膨大な在庫圧力がなく、農家の投売り等による価格下落は起こりにくい状況となっている。

ただし、政府備蓄制度の運用によって価格の安定を図るためには、政府備蓄食糧の放出等が適時適切に行われる必要があるが、現在のところその運用の基準等が必ずしも明確にされているわけではない。

2004年3月～4月ごろに、2003年の減産の影響を受けて、食糧価格は大きく上昇したが、このときに食糧備蓄制度が有効に機能した形跡は現在のところ見えない。

食糧流通管理条例では、政策性食糧の買入および売渡は原則として卸売市場で公開実施する（同条例第26条）こととされているが、今後マクロコントロール機能の適切な発揮のためには、卸売市場の整備を前提として、市場買入等の目的や基準の明確化を図るとともに、国有食糧企業との関係⁽³⁾の見直しを含め、その機動的な運用を確保するための体制整備が必要であろう。

農業経営規模の問題については、2004年1号文件では特に触れられず、2005年1号文件でも請負経営権の流動化と併せて適当な規模経営を発展させるとされているだけで、経営規模の明確な方針や指針はこれまで示されていない。これは、中国農村の焦眉の課題はまず農民所得の増加であり、農民所得の増加のためには必ずしも経営規模を拡大する必要はなく、また、中国農村には1～2億人と言われる潜在的過剰人口があることから現実的に経営規模の拡大は困難であることが考慮されているためであろう。

しかしながら、食糧生産に限って言えば、沿海区域を中心として中国農村においても今後所得（労賃）が上昇し農業の機械化が進めば必然的に農業生産費が上昇するので、それに応じて食糧価格が上昇しなければ食糧生産の経営は成り立たなくなる。また食糧価格を上げずに経営を維持しようとするれば経営規模を拡大して経営の効率化を図るほかはない。

一方で、中国内陸の食糧主産地は依然として純農村であるところが多く、労働力の移転先が少ないことから基本的に経営規模の拡大は容易ではない。

食糧価格が上がらなければ沿海区域での食糧生産は減少し、一律に食糧価格を上げると内陸主産地はうるおうが財政負担が問題となる。

沿海区域と内陸食糧主産地との格差が拡大する中で、食糧価格の形成を市場にまかせたまま農民所得の増加と食糧生産の維持の両立を図ることは現実的には必ずしも容易ではないのである。

最低買入価格制度の導入は、この矛盾の一部の解決を図るものであるが、同制度の運用如何によっては中国の食糧価格が国際価格よりも高い価格に固定されることとなるおそれがある。そうすれば、中国への食糧輸入圧力が強まり、中国政府がこれまで進めてきた食糧自給政策の確保が脅かされることとなるが、そのような事態は中国政府としては避けた

いところであろう。

【注】

(1) 1994年に基本農田保護条例が定められ、さらに1998年には当該条例が廃止されて新しい基本農田保護条例が定められている。

(2) インターネット <http://www.agri.gov.cn/>中国農業信息网 「当前我国供求形势分析」2003年9月24日アクセス

(3) かつては政府備蓄食糧の売却は原則として国有食糧企業に対して行われていた。

6. おわりに

本稿では、以上に述べてきたとおり、

一 近年の中国の食糧需給政策については、その需給、輸出入動向や政策手法の特徴等を踏まえて、保護価格期、国際競争志向期、食糧生産補助期に時期区分できること

二 保護価格期から国際競争志向期への移行は、保護価格期における食糧在庫の積増し、財政負担の増加という矛盾の解決を図るため、国内価格を自由化して国際競争力を有するものに維持し、食糧を自給した上で、さらに輸出を振興することを基本的な目的としていたこと。ただし、価格の低迷によって農家の生産意欲が低下し、食糧生産量が減少することとなったため、2004年からは、食糧生産の維持発展を図るため農家直接補助等を内容とする食糧生産補助政策が開始されることとなったこと

三 食糧生産補助政策は、大きな財政負担を伴っているとともに、耕地面積の縮小等の中で、中国の食糧生産をめぐる課題は多く、今後の食糧需給の動向は必ずしも予断を許すものではないことを明らかにしてきた。

食糧生産補助政策の開始によって、中国の食糧政策は、従来にない新しい段階に入っている。食糧生産補助政策は、国際競争志向政策の枠組みを引き継ぎながらも、主として財政負担によって一定の食糧生産量の確保を図ることを基本的な考え方としている。ただし、中国の食糧生産が極めて多数のほぼ均一な零細農家によって担われていること、農地の潰廃や食糧作付面積の縮小は中長期的に避けられないことといった事情は全く変わっていない。したがって、一定の食糧生産量を確保しようとする限り、今後、財政負担がさらに増大していくことが想定される。一方で、現状で財政負担を減少させれば食糧生産量は明らかに落ち込み、相当量の食糧輸入を余儀なくされる事態となろう。中国政府は、現在、主産地育成等によって食糧生産の効率化を図り、国際競争力を強化させることによって、自給率を維持するとともに、財政負担を増大させない方策を模索しているものと見られるが、こうした方策の効果は少なくともすぐに表れるものではない。今後の食糧需給の動向によっては、食糧流通の自由化ないし市場化という基本的方向性まで転換することとなる可能性

は少ないと考えられるものの、中国の食糧政策が再度大きく変化する可能性は否定できないのである。現在の中国の食糧政策が必ずしも安定したものではないということを念頭に置きつつ、今後ともその動向を注視していく必要があるものと考えている。