

第1章 中国

-最近の農業情勢と食糧価格・所得政策-

河原 昌一郎

1. はじめに

改革開放政策の開始後、中国では30年以上にわたって比較的大きな経済成長が持続し、そうした過程の中で国民所得の増加とともに、食料消費の拡大、高度化がもたらされた。

中国における食料消費の高度化を最も端的に示すものは肉類生産量の増加であろう。中国の肉類生産量は1985年に1,655万トンであったものが、30年後の2015年には8,625万トンとなった。30年で実に7千万トン近い増加であり、しかも現在でも基本的に一貫して増加基調が続いている。こうした長期にわたる生産拡大は中国のひとつの特徴であろうが、これは中国の消費者層が都市と農村に分かれていることが重要な要因となっている。たとえば、中国の1人当たり食用食糧（主としてコメ、麦）の消費量は、都市では2000年までに急速な減少が進み、2000年以降はほぼ横ばいの状況となったが、農村では2000年頃まではほとんど減少せず、2000年を越えてからようやく減少が始まった。このことは、中国農村で食料消費の高度化が本格的に始まったのは2000年を過ぎてからであることを示唆するものである。すなわち、中国では、経済成長・国民所得増加とともに生産が急速に拡大した肉類、果物、魚等の食料は、都市での需要拡大が一段落しても、その背後にはまだ農村市場が控えており、その後は農村での消費拡大が進行するのである。

こうした食料市場の特色を背景として、中国の肉類、水産物等の生産量は現在においても増加を続けているが、このことは中国食糧への需要を大きく拡大させることとなった。1人当たり食用食糧消費の減少によって、人口増加はあっても食用食糧の需要は増加しないが、飼料穀物（トウモロコシ）への需要が毎年大きく増加したのである。

2004年以降、中国は食糧生産の拡大を図ることを目的として食糧生産農家への補助金交付等の政策を開始し、この後、補助の程度は年々強められていった。生産補助によってトウモロコシの生産は拡大し、需給の均衡は概ね維持されることとなったが、その一方で財政負担の増大、価格上昇に伴う国際競争力喪失、農業経営の非効率性等の矛盾の拡大が進んだ。2010年代半ばにはそうした矛盾が急速に顕在化し、食糧生産補助制度の見直しが不可避のものとなっていることは誰の目にも明らかであった。

こうした情勢に対応して、2016年には食糧価格・所得政策の大幅な改革が実施される。

本稿では、以上のような中国の食糧事情の変動を踏まえつつ、まず中国における農業政策、予算、農業生産等の最近の動向とその特色を整理する。その後、2016年の食糧価格・所得政策の改革について、その背景、解決が求められていた諸問題、政策の改革内容を整理するとともに、今後の課題について述べる。

2. 中国農業の最近の動向

(1) 農業政策の動向

2016 年の中共中央 1 号文件の題名は、「新理念を發展させ、農業近代化を加速し、全面的に小康目標を実現することに関する若干の意見」とされた。この題名から明らかとなおり、中国の農業政策は近年になって、かつての食糧・農業生産の量的拡大を図ることを主としたものから、食糧の安全保障を重視する姿勢に変わりはないものの、海外との競争を意識し、農業経営規模の拡大等を通じて近代的・効率的生産を推進するものへと大きく変化しつつある。なお、小康目標とは、基本的に貧困がなく、まずまずの生活が送れる経済水準のことである。

2016 年 1 号文件では、近代農業建設のための具体的政策として、高効率生産農地の建設、科学技術普及システムの構築、耕種農業の近代化等の生産技術面での施策とともに、新理念の下での適正規模経営の育成、新型職業農民の育成等の経営面における施策が強調されている。

このうち、適正規模経営については、農家経営を基礎としながら、新型農業経営主体および新型農業サービス主体の育成を図り、これらを今後の中国農業の基幹的生産力として位置付けていくこととされた。新型農業経営主体の具体例としては、家庭農場、専業大戸、農民合作社、農業産業化竜頭企業が挙げられている。ただし、同 1 号文件ではこれらについての定義はなされていない。新型農業サービス主体としては、代耕や土地受託管理等を大規模に行い、効率的農業生産に資するような事業体が考えられている。

また、新型職業農民とは、中高等の教育機関や農業専門学校で農業経営・技術についての専門的な知識を習得し、近代的な農業経営を実践できる農業者のことであり、これから育成が図られることとされている新型農業経営主体の経営者として想定されている。

こうした一定の適正規模を有する新型農業経営主体の育成のためには、農村土地の流動化が不可欠である。このため、土地流動化に関する管理サービスを強化するという規定も同 1 号文件には盛り込まれている。

農村土地の流動化は、相当数の農村労働力が都市に移転し、これらの者の請負土地¹が農村で農業を営む者に集中することを前提としている。そのためには、都市で働いている農民労働者が帰村することなく都市住民としてそのまま都市で定着するようにしなければならない。このため、同 1 号文件では、戸籍制度の改革をさらに進め、約 1 億人の農民労働者等を都市に定住させることを目標として掲げ、都市に定住した農民労働者は都市住民と同等の権利義務を有するものとしている。また、農民労働者は出身農村において土地請負権、宅地使用权および集団収益分配権²を有するが、農民労働者がこれらの権利、とりわけ

¹ 中国で農村の土地は原則として農民集団有（実質的に村有または村民小組有）とされており、農家が経営している土地はすべて農民集団から経営を請け負った土地である。

² 農民は農民集団の一員として、たとえば、農民集団がその所有する土地を運用して利益を得たような場合に、当該農民の持分に応じてその利益の一部の分配を請求できる権利を

土地請負経営権を放棄しないと土地流動化を進めることができない。したがって、これらの権利に対する有償補償を行って農民労働者に自発的にこれらの權益を放棄させるようにし、土地の農民集団への回収を進めることとしている。

なお、同 1 号文件では、農民生活の小康目標実現との関係で、農民の 2020 年の 1 人当たり平均収入を 2010 年の 2 倍にするという目標を掲げている。このため、重要農産物の価格形成システムおよび備蓄制度の改革改善を図ることを規定している。具体的には、コメおよび小麦の最低買付価格政策を改善継続すること、新疆の綿花および東北の大豆の目標価格制度改革に関する試験実施を推進、深化させること、トウモロコシの買付備蓄制度の改革を安定的に推進し、トウモロコシ生産者補助制度を構築すること等が掲げられている。また、農業補助制度については、食糧生産者の直接補助、優良品種補助および農業資材総合補助を統合して農業支持保護補助とし、耕地地力保護および食糧生産能力向上に重点的に用いることとされた。これと併せて、主産地における利益保障システムの改善を行うものとされている。

中国農業を近代化し、経済的・効率的生産を図るという観点は、2016 年 3 月に開催された第 12 期全国人民代表大会（全人代）第 4 回会議で採択された「中華人民共和国国民経済・社会発展の第 13 次 5 カ年計画綱要」においてより明確に示されることとなった。同綱要では、第四篇が農業分野の記述に当てられている。同篇は「農業近代化を推進する」というタイトルの下に、同篇の前書きとして「農業は全面的に小康社会を達成し近代化を実現するための基礎である。農業の発展方式の転換を加速させ、近代農業の産業体系、生産体系、経営体系の構築に努め、農業の効率・収益性と競争力を高め、高生産で安全であり資源節約的で環境親和的な農業近代化の道を歩まなければならない。」との記述がなされており、中国農業生産の効率化、競争力強化に強い意欲を示すものとなっている。

同篇は第 18 章から第 21 章までの 4 章から成るが、そのうち第 19 章が「近代的農業経営体系の構築」という章名で適正規模経営の発展、新型農業経営主体の育成等を記述している。ただし、その前の第 18 章は「農産物安全保障能力の増強」という章名であり、食糧を基本的に自給し、食用食糧は絶対的に自給する〔口糧絶対安全〕という政策が最重視されていることに変化があるわけではない。また、第 20 章の章名は「農業技術装備および情報化水準の向上」、第 21 章は「農業支持保護制度の改善」とされ、それぞれ農業近代化に必要な技術、情報化に関する施策および価格、補助金等に関する支援施策が記述されている。

なお、同篇ではコラム欄で、農業近代化のために今後進めるべき 8 つの重大工程を掲示している。それらの重大工程は次のとおりである。

① 高標準農地建設

食糧主産地を重点とし、優先的に食用食糧の安全保障を確保するための高標準農地を建設する。農地灌漑排水施設、機械耕作道路、農地防風林、送電施設、土壤改良等の農地間工程での建設を進める。高標準農地 8 億ムー（5,300 万ヘクタール）、可能であれば

10 億ムー（6,700 万ヘクタール）の建設を確保する。耕地品質等級評定および観測工程を実施する。

②近代の種苗業

国家種子資源収集保存および研究体系を建設する。雑種強勢の利用を重点的に強化し、分子設計育種、細胞工程、染色体工程、高効率種子繁殖、種子高度加工等の重要技術の研究開発を行う。種子品質検査等の能力の構築を強化する。海南、甘肅、四川等の国家級の育種基地および 100 の地区性優良品種繁殖基地を建設する。

③節水農業

節水灌漑技術を普及し、工程節水、品種節水、農芸節水、管理節水を推進する。東北節水増糧、西北節水増効、華北地下水節水、南方節水排水減少等の地域大規模高効率節水灌漑工程を速やかに実施する。高効率節水灌漑面積を 1 億ムー（670 万ヘクタール）増加させ、農地灌漑水の有効利用係数を 0.55 以上に高める。

④農業機械化

水稻機械田植、油菜機械播種機械収穫、綿花および甘藷の機械収穫等のボトルネックを突破し、大馬力、高性能農業機械および軽便、丈夫、低消耗の中小型耕作播種収穫防除機械を普及させる。500 の全行程機械化モデル県を建設し、主要農作物耕作播種収穫総合機械化率を約 70 パーセントまで引き上げる。

⑤知識農業

“ネットワーク化”した近代農業を実施し、大土地耕作、家畜家禽飼養、漁業生産等に物流ネットワーク改造を行う。電子商、物流、商業取引、金融等の企業が農業電子商業プラットフォームの建設に参画することを支持する。農業情報観測分析早期警戒システムを構築する。

⑥農産物品質安全

農産物生産の農薬化学肥料の使用減量化を大いに推進する。無公害農産物、緑色食品、有機農産物および地理的表示農産物を発展させる。疫病虫害観測早期警戒および生物防除を強化する。農産物品質安全監督管理トレーサビリティ情報システムを構築し、各種トレーサビリティ相互連絡通知および監督管理情報共有を実現する。家畜用抗生物質の管理活動を実施し、農薬家畜用医薬品の残留基準を基本的に国際食品法典の基準に合わせる。

⑦新型農業経営主体の育成

モデル家庭農場、モデル農業合作社、産業化モデル基地、モデルサービス組織を創設する。近代農業人材支援計画を実施する。新型農業経営主体リーダー育成活動を展開し、近代青年農場経営者、農村実用人材および新型職業農民の研修工程を実施する。

⑧農村一二三次産業融合発展

“百県千郷万村”農村一二三次産業融合発展試験地モデル工程を実施し、いくつかの普及可能な融合発展モデル方式および業態を形成する。いくつかの農村産業融合指導型企業を作り、産業融合先導区を育成する。

上記第 13 次 5 カ年計画綱要を受けて、2016 年 10 月 20 日に国務院から「全国農業近代化計画（2016－2020 年）」が公表された。同計画では、①農業の生産体制、生産構造の強化、高度化を図ること、②農業と他産業、農村と都市の均衡ある発展を図り、そのための経営主体を育成すること、③農業環境の保全、保護を図り、農産物品質安全を確保すること、④対外協力、農産物貿易の健全な発展を図ること、⑤貧困対策を強化し、農村福祉の向上を図ること、の 5 つが農業発展のための任務として規定されている。また、同計画では、第 13 次 5 カ年計画時における発展目標としていくつかの指標を定めているが、そのうち食糧供給、農業構造の部分だけを取り出せば第 1 表のとおりである。

第 1 表 13 次 5 カ年計画農業近代化主要指標

類別	指標	2015年 基準値	2020年 目標値	年平均増 加率 〔累計〕	指標属性
食糧供給保障	食糧(穀物)総合生産能力(億トン)	5	5.5	[0.5]	拘束性
	小麦コメ自給率(%)	100	100	—	拘束性
農業構造	トウモロコシ作付面積(億ムー)	5.7	5	[-0.7]	予測性
	大豆作付面積(億ムー)	0.98	1.4	[0.42]	予測性
	綿花作付面積(万ムー)	5698	5000	[-698]	予測性
	油料作付面積(億ムー)	2.1	2	[-0.1]	予測性
	糖料作付面積(万ムー)	2610	2400	[-210]	予測性
	肉類生産量(万トン)	8625	9000	0.85%	予測性
	乳類生産量(万トン)	3870	4100	1.16%	予測性
	水産物生産量(万トン)	6699	6600	-0.30%	予測性
	畜産業生産高の農業総生産高に占める比率(%)	28	>30	[>2]	予測性
	漁業生産高の農業総生産高に占める比率(%)	10	>10	—	予測性
	農産物加工業の農業総生産高に対する比率	2.2	2.4	[0.2]	予測性

資料：「全国農業近代化計画（2016-2020 年）」。

同表で指標属性の「拘束性」とは政府がその指標の実現に責任を負っているものをいい、「予測性」とは必ずしも政府が責任を負うものでないものをいう。同表の中で、小麦コメ自給率の指標が 100 パーセントで拘束性とされている一方で、トウモロコシ作付面積が予

測性ではあるものの 2015 年から 2020 年までに 0.7 億ムー（約 470 万ヘクタール）減少することとされているのは、注目に値する。これは、2015 年以前のトウモロコシ増産を主要課題とした食糧政策から、トウモロコシについては一定程度生産を抑制し、外国からの輸入、代替飼料の利用等を視野に入れた食糧政策へと転換することを示唆するものである。また、水産物生産量がマイナスとなっているのも目につくが、これは減船等による漁撈生産量の減少、高級魚種への転換等を図ることによるものである。

（２） 農業関係予算

各年の全人代において、財政部から提出された「中央・地方予算執行状況および中央・地方予算案に関する報告」（以下「予算案報告」という。）によれば、2015 年および 2016 年の予算は第 2 表に掲げるとおりである。

第 2 表 2015, 16 年予算（中央財政）

項 目	2015年予算額 (億元)	2016年予算額 (億元)	備 考
1.中央財政支出額	81,430.00	85,885.00	6.3%増(実績比)
①中央クラス支出	25,012.00	27,355.00	
②中央対地方税収返還・移転支出	55,918.00	58,030.00	
③予備費	500.00	500.00	
2. 三農支出	-	-	2014年以降非公表
3. 農林水事務支出	660.62	-	
4. 糧油物資備蓄支出	1546.38	-	
5. 農業分野支出			
(1)農業資源・生態保護補助資金	201.58	-	
(2)農業技術普及・サービス補助資金	152.45	-	
(3)農地水利施設建設・水土保持補助資金	427.56	-	

資料：各年の全人代における「中央・地方予算執行状況および中央・地方予算案に関する報告」から作成。

2016 年の中央財政支出予算額は 8 兆 5885 億元であり、前年実績比 6.3 パーセント増である。中国の財政支出予算額は、経済の低迷の影響を受けて、近年、その伸び率が鈍化している。中央財政支出額は、中央政府から直接支出される「中央クラス支出」と地方政府に一度移転した後に地方政府から支出される「中央対地方税収返還・移転支出」に大きく分けられ、両者の比率はおおむね 3:7 となっている。なお、農林水事務支出等の各支出項目で示される支出額は、原則として、この「中央クラス支出」によって中央政府から支出されるものと、「中央対地方税収返還・移転支出」によって地方政府から支出されるものとの両者を合わせた額となっている。

「三農支出」は、中国政府の農業関係支出の全体額を表したものとして用いられてきた

が、2014 年以降は公表されていない。胡錦濤政権では、「三農支出」の増加率が中央財政支出額の増加率を下回らないこととされ、その方針が守られてきたが、2014 年以降公表されなくなったということは、現在ではそうした方針がなくなっていることを示唆するものであろう。

「農林水事務支出」は、農林水産行政に関する各種事業、事務費を含めた支出額であり、「糧油物質備蓄支出」は、糧油等備蓄費、備蓄糧油等売買差損等に要する支出である。また、農業分野支出として 2015 年には第 2 表に掲げる 3 つの事項の支出予算額が示されていた。

2016 年予算案報告においては、これらを含めて、農業関係予算額が原則として示されていないが、これは、農業関係支出額の伸びの鈍化もあろうが、農業補助金支出の改善等を始めとして、農業関係支出のあり方についての大幅な見直しが行われていることも一つの要因となっているのではないかと考えられる。2016 年予算案報告での農業分野の支出に関する記述は次のとおりである。

「農業分野。現在の農業支出構造を調整し、農業の持続的発展への支持を強める。農薬化学肥料の過度の使用を抑制し、耕地輪作休耕制度の試験実施を検討する。農業の作付構造調整の促進政策を打ち出し、農業用水価格の総合改革を支持する。重金属汚染耕地の修復管理、地下水の超過採取地区の総合管理の試験実施を継続して推進する。

その地での食糧貯蔵、技術を用いた食糧貯蔵戦略を実施し、農産物の有効供給を保障し、食用食糧の安全を保障する。農地水利および高標準農地建設を大規模に推進し、食糧総合生産能力を高める。全面的に農業“3 項目補助”改革を推進し、多様な形式の適正規模経営を発展させ、農村一二三次産業融合発展を促進する。食糧主産地利益補償システムを改善し、食糧（食油）生産大県への奨励強度を強める。国有林場、国有林区、供銷社および農墾の改革発展を推進する。中国海外農業投資開発基金の秩序ある運営を推進し、農業の海外進出を促進する。

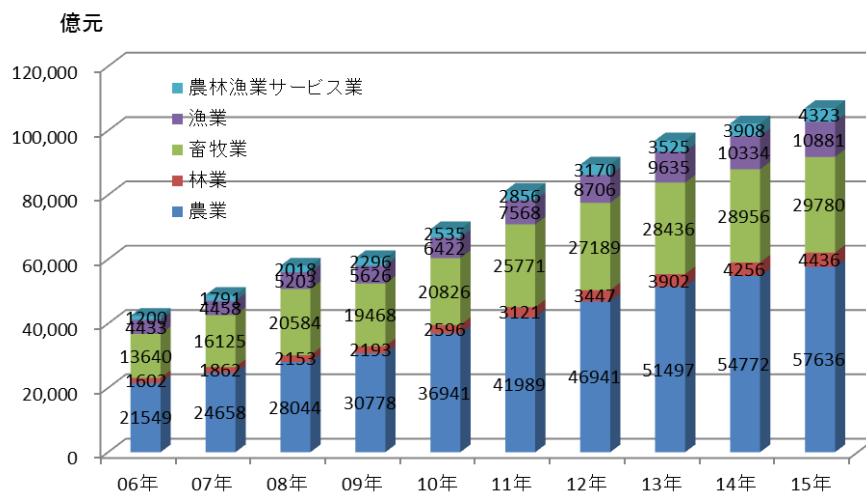
食糧等の流通体制改革を支持する。綿花、大豆の目標価格改革試験を深めて推進する。トウモロコシの買付備蓄制度の改革を推進する。主要農産物の備蓄コントロールシステムを改善する。上述の改革は一定時期において財政支出を増加させ得るが、これは必要な改革費用である。食糧綿花食油市場価格形成システムの成立後、在庫は合理的規模まで徐々に減少し、それに応じて財政が負担する食糧綿花食油備蓄支出は正常水準へと回復する。」

（3） 農林漁業生産

1) 農林漁業生産高

中国の農林漁業生産高（名目）は、第 1 図に示すとおり、毎年増加を続けているが、2007 から 2012 年までの増加率が 2009 年を除き 10 パーセントを超えていたのに対し、2014 年および 2015 年の増加率はそれぞれ 5.4 パーセントおよび 4.7 パーセントであり、近年

は伸びの鈍化が見られる。農林漁業生産高は 2014 年から 10 兆元を超え、2015 年には 10 兆 7056 億元となった。



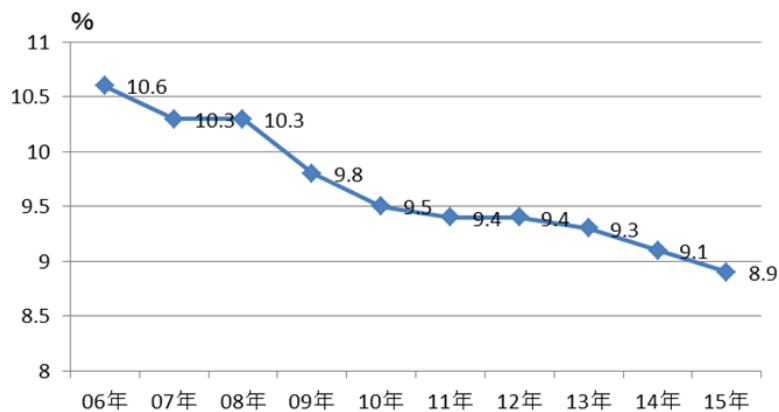
第 1 図 農林牧漁業生産高（名目）の推移

資料：中国統計年鑑各年。

農林漁業生産高は、農業、林業、畜牧業、漁業および農林漁業サービス業で構成されるが、いずれの業種においても万遍なく生産量の拡大が進んでおり、各業種の生産高の増加率に大きな差が認められない。このため、農林漁業生産高に占める各業種の比率は従前からほとんど変化していない。この 10 年において、おおむね農業は 49～54 パーセント、林業は 3～4 パーセント、畜牧業は 28～33 パーセント、漁業は 9～10 パーセント、農林漁業サービス業は 3～4 パーセントで推移している。畜牧業や漁業の伸び率とほぼ同等、またはそれ以上に農業の伸び率が大きかったのは、言うまでもなく果樹、野菜等の急速な生産拡大と併せ、穀物生産においても毎年の生産量拡大を達成し、穀物価格も上昇を続けていたためである。

第 2 図は、第一次産業 GDP が中国全体の GDP に占める比率の推移を見たものである。第一次産業の構成業種は農業、林業、畜牧業および漁業のみであって、農林漁業生産高に含まれる農林漁業サービス業は第一次産業に含まれない。また、鉱業は第二次産業に含まれる。

同図で明らかとなっており、農林漁業生産高は増加しているものの、他産業の増加率はそれ以上に高いため、第一次産業の占める比率は徐々に減少している。2008 年までは 10 パーセント以上あった比率が 2009 年以降は 9 パーセント台となり、2015 年にはついに 8.9 パーセントとなった。ただし、日本の第一次産業の対全国 GDP 比が 1.2 パーセントであることと比較すれば、第一次産業の占める比率はまだかなり大きい。また、就業人口で見れば、中国でも第一次産業就業人口の減少が顕著になっているものの、2015 年の第一次産業就業人口比率は 28.3 パーセントであり、依然として比較的大きな比率を占めている。

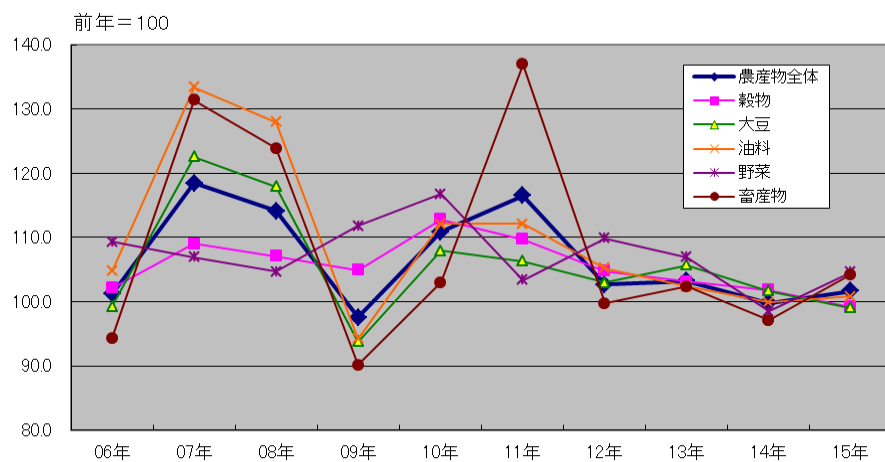


第2図 第一次産業の対 GDP 比

資料：中国統計年鑑各年.

2) 農産物価格

中国の消費者物価指数（C P I）は、近年、国内の工業品の生産過剰基調を反映して抑制気味に推移しており、とりわけ工業品生産者価格指数は2012年以降前年割れの状況が続いている。農産物の生産者価格指数の推移は第3図に示すとおりであるが、同図のとおり、農産物価格についても全体として見れば2012年以降は比較的落ち着いた動きとなっており、消費者物価指数の動きに即応したものとなっている。しかしながら、農産物については、言うまでもないことであるが、それぞれの品目ごとに需給動向等を反映した固有の動きを示している。そこで次に品目別に価格指数の動きを順次見ていくこととしたい。



第3図 農産物の生産者価格指数の推移

資料：中国統計年鑑各年.

まず穀物については、2007年、2008年には国際価格の高騰によって中国の国内価格もやや上昇した。その後、2010年、2011年に消費者物価が全体的にインフレ傾向を示す中で穀物価格は再び上昇したが、その後価格上昇は抑制された状況となっている。特に2015年は穀物の価格指数は99.2と前年を割り込んだ。これは、トウモロコシ価格が需給緩和によって下落したことが大きな要因となっている。

中国で大豆および油料（落花生、菜種、ゴマ）の価格はほぼ同じような動きを示す。これは、いずれも主として植物油の原料として利用されるとともに、これら作物の輸入量が大きいいため、国内価格が国際価格の影響を大きく受けて変動するためである。大豆等の国際価格が高騰した2007年、2008年には中国の大豆および油料の価格も高騰したが、2009年の国際価格の下落とともに国内価格も下落し、その後も基本的に国際価格に追随した動きを示している。大豆については、大量の輸入が行われて需給がややだぶついていることもあって2015年の価格指数は99.0となり前年よりも価格が下落した。油料は100.8となっている。

野菜は内外での比較的堅調な消費需要を反映して、他の品目とは異なった特徴的な動きを示し、2013年までは一貫して堅調に推移してきた。しかしながら、2014年は市場への供給過多から、白菜、ネギ、大根等の主要な野菜の卸売市場価格が20パーセント前後の大幅な下落となり、同年の野菜全体としての価格指数は98.5と前年を割り込む結果となった。なお、2015年の価格指数は104.5と堅調さを取り戻している。

畜産物の価格指数にはその大宗を占める豚肉価格の動向が大きな影響を与えるが、豚肉価格は国内需給、生産費等の動向に左右され、価格変動が比較的大きい。2007年、2008年には豚の疾病による豚肉生産量の落ち込みと飼料価格の高騰によって豚肉価格が高騰した。2011年にも豚肉生産量が伸びず、需給の逼迫から豚肉価格が高騰した。2012年には一転して豚肉生産量が増加したことから価格は下落し、2013年にはある程度回復したものの、やや供給過剰の状況が2014年まで継続する。ところが、畜産廃棄物の規制強化によって、2015年には小規模養豚農家を中心に約500万の養豚業者が廃業したため³、豚肉生産量が減少し、2015年の豚肉の価格指数は108.9となった。その結果、同年の畜産物の価格指数も104.2と堅調なものとなっている。

3) 農作物播種面積

2015年の中国の耕地面積は1億3,500万ヘクタール、農作物総播種面積は1億6,637万ヘクタールであり⁴、この面積で耕地利用率を計算すれば123パーセントとなる。耕地面積は微減傾向にあるが、農作物総播種面積は微増の状況にある。耕地面積については、中国では長らく2008年に公表された1億2,172万ヘクタールという数値が変更されることなく使われていたが、最近は国土資源部で毎年実施されている「全国土地変更調査」の

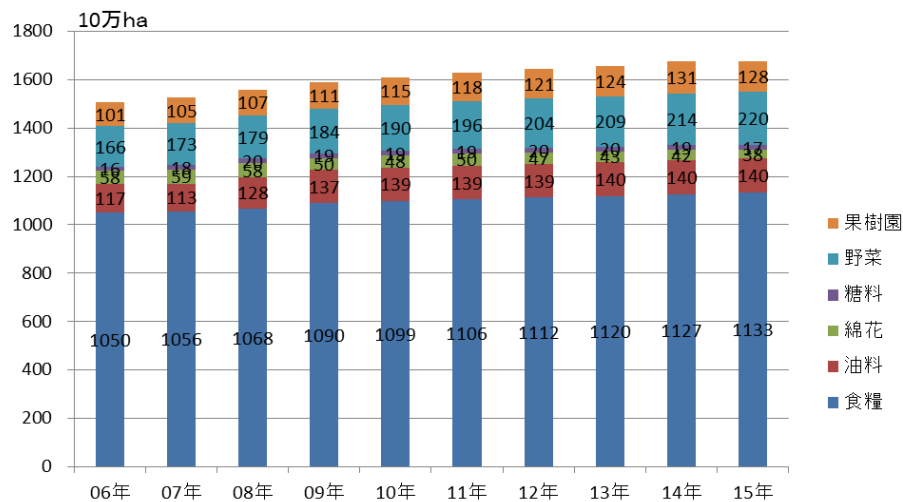
³ 2016年3月31日、ニューズウィーク日本版。

<http://www.newsweekjapan.jp/stories/world/2016/03/post-4805.php>

⁴ 中国統計年鑑2016。

数値が用いられるようになっている。耕地面積 1 億 3,500 万ヘクタールという数値は、もとよりこの「全国土地変更調査」に基づく数値である。中国は、食糧安全保障の観点から、耕地面積については 1 億 2,000 万ヘクタール（18 億ムー）をレッドラインとして、それより下回らないことを重要な政策目標としているが、現在の耕地面積が 1 億 3,500 万ヘクタールであれば、まだ相当の余裕があるということとなろう。

第 4 図は主要な作目の播種面積の推移を示したものである。農作物総播種面積は上記のとおりであるが、各作目の播種面積の合計数値は農作物総播種面積に一致せず、毎年数百万ヘクタールの差異が生じている。したがって、第 4 図の合計播種面積も農作物総播種面積ではない。各作目の合計播種面積が農作物総播種面積であるべきところであるが、なぜそうした差異が生じたかの説明は統計書ではなされていない。



第 4 図 主要作物別播種面積の推移

資料：中国統計年鑑各年。

主要作目のうち、最も播種面積の大きいのが食糧であり、毎年、おおむね総播種面積の 7 割弱を占めている。食糧の播種面積は補助金交付等による生産振興策の効果もあって、2004 年以降は毎年増加を続けており、2015 年も前年より約 60 万ヘクタール増加して 1 億 1,330 万ヘクタールとなった。ただし、2016 年からは補助政策が大きく変更されたため、2016 年以降の食糧播種面積の動きが注目されるところである。

食糧に次いで播種面積が大きいのが野菜である。野菜の播種面積は、堅調な消費需要を背景にやはり毎年増加しており、2015 年の播種面積は 2,200 万ヘクタールとなった。

野菜に次ぐ播種面積を有するのが油料であるが、大豆、食用油等の輸入急増によって 2006 年、2007 年ごろは播種面積の減少が進んだ。それ以降は政府の振興策もあって播種面積はある程度回復したが、2010 年以降はほぼ横ばいとなり、2015 年の播種面積も前年とほぼ同じの約 1,400 万ヘクタールにとどまっている。

果樹園も消費需要の拡大を背景として比較的大きな伸び率を維持してきたが、2015年の播種面積は消費需要の伸びが一段落したことを反映して前年より約30万ヘクタール減少して1,280万ヘクタールとなった。

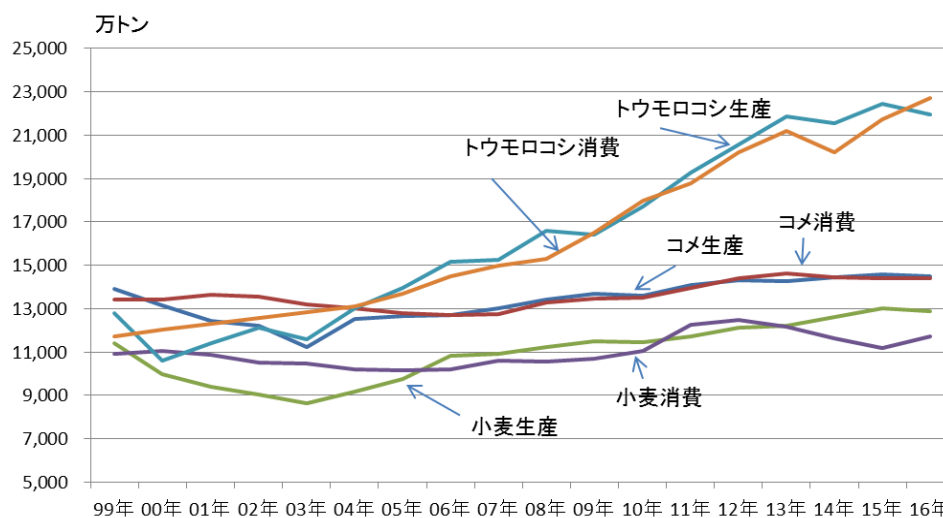
綿花は中国の重要農作物の一つであるが、生産振興の観点から国内価格が比較的高く維持されてきたこともあって最近では国際競争力を失いつつあり、外国からの輸入が増えている。このため、綿花の播種面積は徐々に減少しつつあり、2010年に480万ヘクタールあった播種面積が、2015年には380万ヘクタールにまで減少した。

糖料は砂糖への消費需要拡大を背景に2008年ごろまでは播種面積が拡大していたが、その後は横ばいとなり、最近では砂糖の輸入量増加もあって、2015年の播種面積は170万ヘクタールに減少している。

4) 品目別生産量の動向

ア) 食糧

第5図は中国の主要食糧であるコメ、小麦およびトウモロコシの生産・消費量の推移を示したものである。中国では、コメ、小麦およびトウモロコシの三大穀物で食糧生産量の約9割を占める。なお、中国は穀物の消費量を公表していないことから、同図ではUSDA（米国農務省）の公表数値を用いている。



第5図 コメ、小麦およびトウモロコシの生産・消費量の推移

資料: Foreign Agricultural Service, Official USDA Estimates.

注: コメは精米ベース。

同図で2000年から2003年までの各作目の生産量と消費量とを比較すると、いずれの作物においても生産量と消費量が乖離し、しかも消費量が生産量を上回っていたことが確認できよう。これは、この時期に、それまでとられていた保護価格制度を段階的に撤廃した

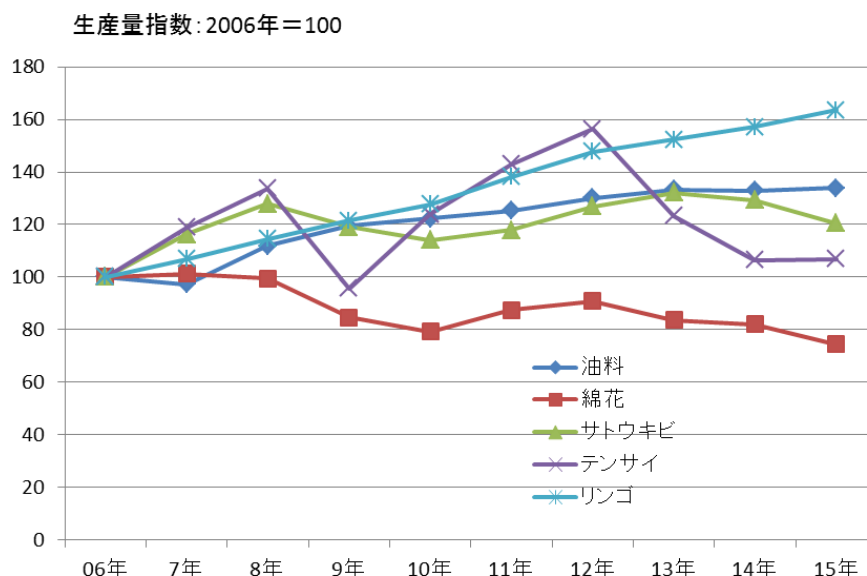
ため価格が下落し、生産量が落ち込んだことによるものである。

2004 年以降、中国政府は生産補助金交付等による食糧生産振興策をとったことから、各作物とも生産が回復し、各作物で生産量と消費量が概ね均衡するようになった。とりわけ、この 10 数年で目につくのはトウモロコシの生産・消費量の増加であろう。トウモロコシの消費量増加は、言うまでもなく、畜産物の生産拡大に伴う飼料穀物の消費拡大によるものである。そして、生産量の増加は、政府の積極的なトウモロコシ生産拡大策により、大豆畑からトウモロコシ畑への転換等によって、トウモロコシ作付面積が毎年大きく拡大したことによるものである。

しかしながら、2004 年以降とられてきた生産補助政策は、価格上昇、財政負担増大等の諸矛盾が顕著となり、2016 年からは生産補助政策の大幅な見直しが行われ、新しい食糧政策が開始されることとなった。2016 年のトウモロコシの生産量が前年より減少し、消費量が上回ることとなったのはこのことを象徴するものである。なお、この食糧政策の変更と時期区分については、次節で説明する。

イ) その他耕種作物

中国では食糧が総播種面積の約 7 割を占め、耕種作物では圧倒的に大きな比重を有しているが、第 6 図は食糧以外の主要な耕種作物である油料、綿花、サトウキビ、テンサイおよびリンゴの生産量の動向を示したものである。なお、野菜は生産量としての把握ができないので、ここでは取り上げていない。



第 6 図 その他の耕種作物の生産量指数の推移

資料：中国統計年鑑各年。

油料（落花生、菜種およびゴマ）の生産は、大豆および植物油の急速な輸入拡大のため、

一時期減少していたが、近年は政府の振興策もあって生産量が回復するようになり、わずかずつではあるが生産量は増加している。

中国は世界最大の綿花の生産・消費国であり、綿花は中国にとって重要な作目の一つである。中国政府は、従前、綿花を国際価格よりも高い価格で農家から買い上げ、これを国家備蓄することで農家保護を図ってきたが、この中国綿花の国家備蓄量が増加を続け、2016年初めには世界の綿花在庫量の約6割を中国が占めることとなった⁵。このため、中国政府は2014年から綿花については市場からの買い上げを停止し、目標価格制度を試行的に実施している。こうした措置によって、中国では、最近では綿花生産量の減少が続いている。

サトウキビおよびテンサイは砂糖原料であるため、その生産量は砂糖生産量の動向に左右される。ただし、中国でサトウキビおよびテンサイの生産量の比はおおむね10:1であり、サトウキビの占める比重が圧倒的に大きい。中国の砂糖生産量は、砂糖消費拡大によって増加基調で推移してきており、2008年には過去最高の1,433万トンの生産量となった。その後しばらく低迷したが、2012年には生産が回復し、2014年には1,643万トンの生産量となった。しかしながら2015年には1,474万トンに再び減少している。サトウキビおよびテンサイの生産量の動きも、こうした砂糖生産量の動きをおおむね反映したものとなっている。なお、テンサイの生産量の変動が大きいのは、黒竜江省でテンサイの作付面積が大きく動くことが大きな要因となっている。

リンゴは1990年代に大きく増産した後、2000年前後に一時的な伸び悩みが見られたが、2003年以降は一貫して増加を続けている。近年においても生産量の伸びは堅調であり、2014年からは生産量が4千万トンを超え、2105年は4,261万トンの生産量となっている。

ウ) 畜水産物

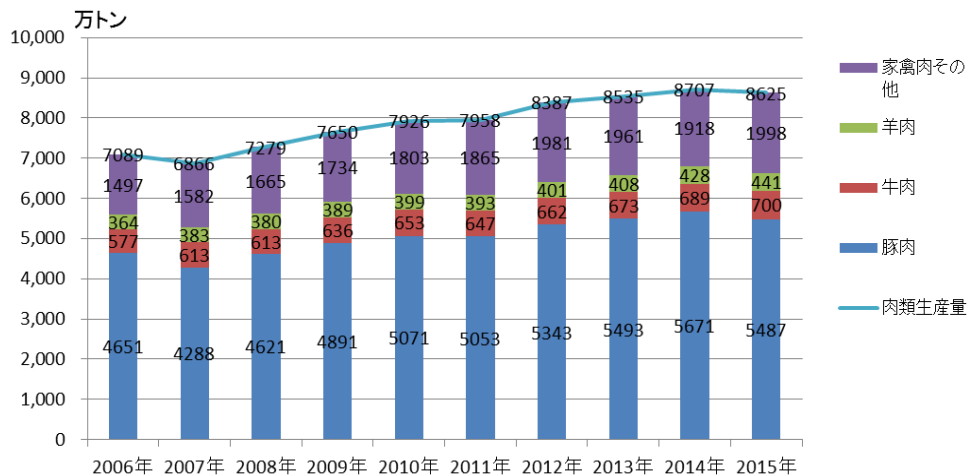
中国のこの10年の肉類生産量の推移は第7図のとおりである。中国の肉類生産のうち主なものは豚肉、牛肉、羊肉および家禽肉である。ただし、中国統計年鑑では家禽肉だけの生産量が示されていないため、同図では、「家禽肉その他」として表示した。また、生産量は骨付き肉の重量である。

肉類生産量は旺盛な消費需要を反映して、基本的に一貫した増加基調にあるが、同図のとおり、2007年および2015年には前年よりも減少した。2007年の減少は豚の青耳病の蔓延、飼料価格の高騰等により豚肉生産量が減少したためである。また、2015年は、前述したが、畜産廃棄物の規制強化によって小規模養豚農家を中心に多数の養豚業者が廃業に追い込まれ、このことによって豚肉生産量が減少したものである。いずれも豚肉の供給サイドの要因によるものであり、需要の縮小によるものではない。

2015年の品目別の肉類のシェアは、豚肉が63.6パーセント、牛肉が8.1パーセント、羊肉が5.1パーセント、家禽肉その他が23.2パーセントであり、この各品目のシェアは従来からほとんど変わっていない。このことは、中国における肉類の消費嗜好がこれまで

⁵ 2016年3月15日、日本経済新聞 web。

とんど変化しておらず、各品目が同じような増加率で生産を増加させてきたことを示すものである。



第7図 肉類生産量の推移

資料：中国統計年鑑。

品目別に生産量の動きを見れば、豚肉については2008年以降順調に生産量を拡大させ、2014年までの7年間で約1千万トンの増産となったが、前述のとおり、2015年には減産となった。

中国で豚肉に次いで消費量が多いのが鶏肉を中心とした家禽肉である。家禽肉は鳥インフルエンザ等の影響によって、年によっては生産量が減少するが、消費需要は堅調であり、基本的に増産基調にある。2015年においても、その他を含めて過去最高の1,998万トンの生産量となっている。

牛肉については、中国における食生活の高度化によって、消費が大きく拡大するのではないかとの見方もあったが、現在までのところ、肉類生産量における牛肉の大きなシェアの拡大は見られない。これについては、中国人の肉類の消費習慣がほとんど変化しなかったということと併せ、牛肉生産の体制が十分に整っていないことが要因として考えられよう。

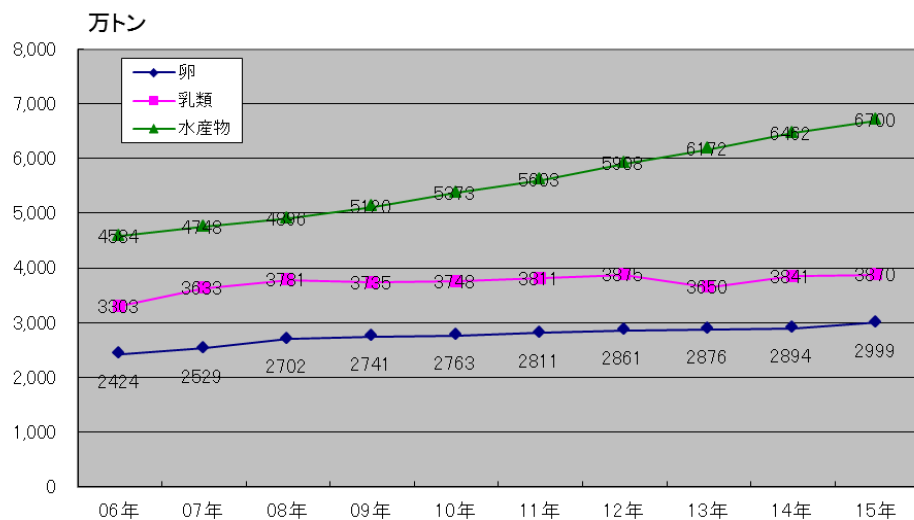
羊肉はもともと少数民族によって主として消費されていたものであるが、近年では都市部での消費が徐々に拡大している。このため、羊肉生産量はわずかながら増加を続けている。

以上は肉類の動向であったが、畜水産物のうち、卵、乳類および水産物の生産量の推移は第8図のとおりである。

卵は、中国経済が拡大を始めた1980年代から1990年代にかけて生産量が急速に増加した。2000年代になると需給が緩和し、生産量は伸び悩みの状況となるが、消費は堅調なことから、近年でも少しずつではあるが生産量増加を続けている。

中国では牛乳の生産量が乳類の約 97 パーセントを占める。乳類は 2000 年代になって生産量が飛躍的に増大したが、2009 年からはほぼ横ばいの状況となっている。これは、2008 年のメラミン混入粉ミルク事件の発生等、中国産乳製品に不祥事が相次いだことから、消費者が中国産乳製品を買い控えるようになったことや、牛乳需要の拡大も都市部では一段落したことによるものである。2015 年の乳類生産量も前年とほぼ同じの 3,870 万トンにとどまっている。

水産物の生産量は、近年も一貫して増加を続けており、2015 年の生産量も前年比 3.7 パーセント増の 6,700 万トンとなった。中国の水産物生産量のうち、養殖生産量はそのほぼ 4 分の 3 を占めるが、とりわけ淡水養殖の生産量の伸びが大きい。2015 年の淡水養殖生産量は前年比 4.3 パーセント増の 3,062 万トンとなり、水産物生産量の 46 パーセントを占める。



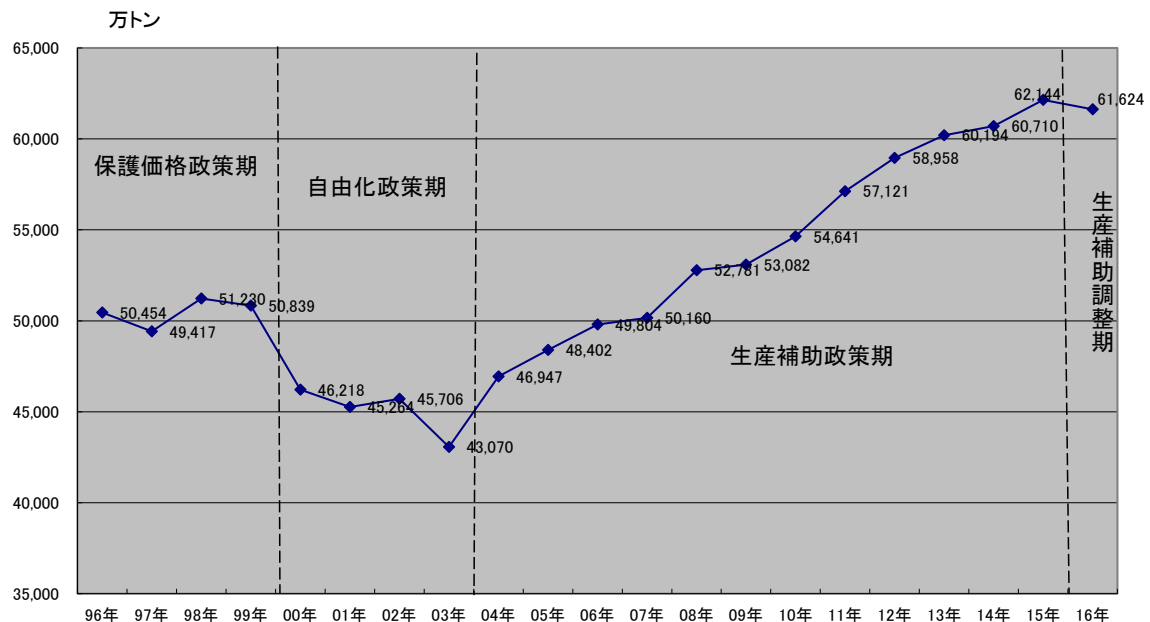
第 8 図 卵，乳類および水産物の生産量の推移

資料：中国統計年鑑.

3. 食糧価格・所得政策

(1) 中国の食糧価格・所得政策の経緯

第9図は、中国のこの20年の食糧生産量の推移とともに、この時期の食糧政策の時期区分を併せて示したものである。同図に記載したとおり、この20年で中国の食糧政策は保護価格政策から自由化政策へ、そして生産補助政策へと変化し、さらに2016年にはこれまでの生産補助政策の大幅な見直しが行われて新しい食糧政策が開始されることとなった。同図では2016年以降の時期区分を生産補助調整期としている。それでは、生産補助政策期から生産補助調整期への変化は何を原因として生じ、またその内容はどのようなものだろうか。このことを検討するために、まずこれまでの食糧政策の経緯をあらためて見ておくこととしたい。



第9図 中国食糧生産量の推移と食糧政策時期区分

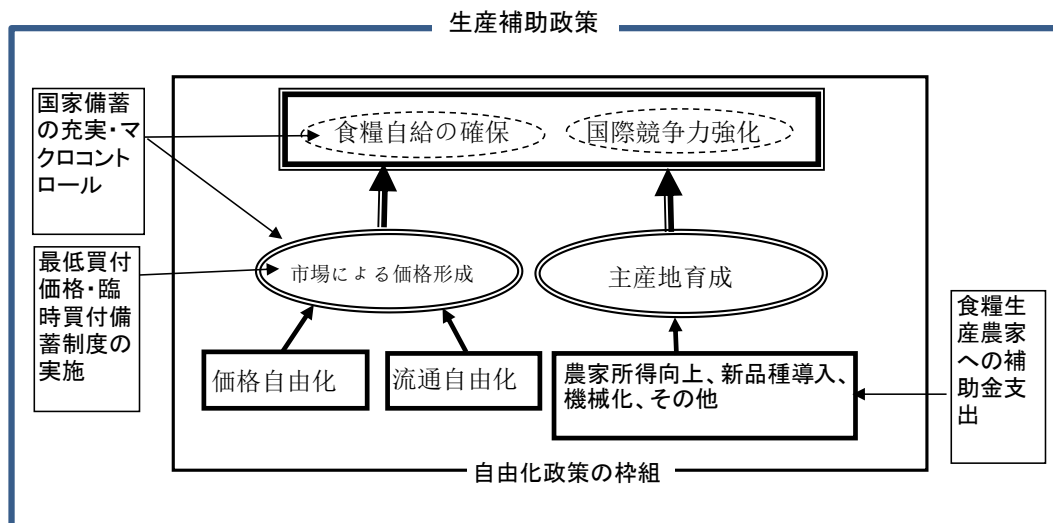
資料：中国国家统计局。

1999年まで中国は、食糧供給の確保のため、市場価格が下落しても農家から余剰食糧を含めてすべて政府が保護価格で買い取るという保護価格政策をとっていた。保護価格政策期においては、食糧増産のために保護価格が高めに設定されていたため、食糧生産量は基本的に過剰となり、在庫が積み増しされるとともに、政府の財政負担が増大する状況となっていた。

2000年から2003年までは、一転して、WTO加盟への対応とともに、食糧の過剰在庫

の処理および財政負担の縮減を目的として保護価格制度を徐々に廃止する自由化政策を採用した。自由化政策は、保護価格での買付対象を段階的に縮小し、それとともに食糧流通に関する規制を徐々に緩和するという方式で行われた。ところが、食糧が過剰となっていたところで価格が自由化されたため、食糧価格は大きく下落した。この時期には、自由化と併せて国際競争力強化のための主産地育成策がとられていたが、食糧価格の下落によって主産地を含めて食糧生産農家の生産意欲が顕著に低下し、食糧生産量が落ち込んだ。特に 2003 年には食糧生産量が大幅に低下し、食糧の大量輸入を必要とする事態となった。

こうした事態に対応して、2004 年から、食糧生産農家への補助金の支出等を行い、食糧生産の回復、増産を図ろうとする生産補助政策がとられることとなる。生産補助政策は、第 10 図で図示したとおり、市場での自由な価格形成と主産地育成という自由化政策期の政策枠組を基礎とし、これに補助金支出、最低買付価格制度等の生産振興策と食糧の国家備蓄の充実・マクロコントロールといった措置が実施されることとなったものである。なお、食糧の国家備蓄の充実・マクロコントロールの措置は、最低買付価格制度等の運用と一部で連動している。たとえば、市場価格が下落したときは最低買付価格制度等を通じて食糧を買い付けるために国家備蓄が増加する。そしてこの国家備蓄は市場価格がある程度高くなったときに市場動向を見ながら徐々に市場に放出されるのである。



第 10 図 中国の食糧政策

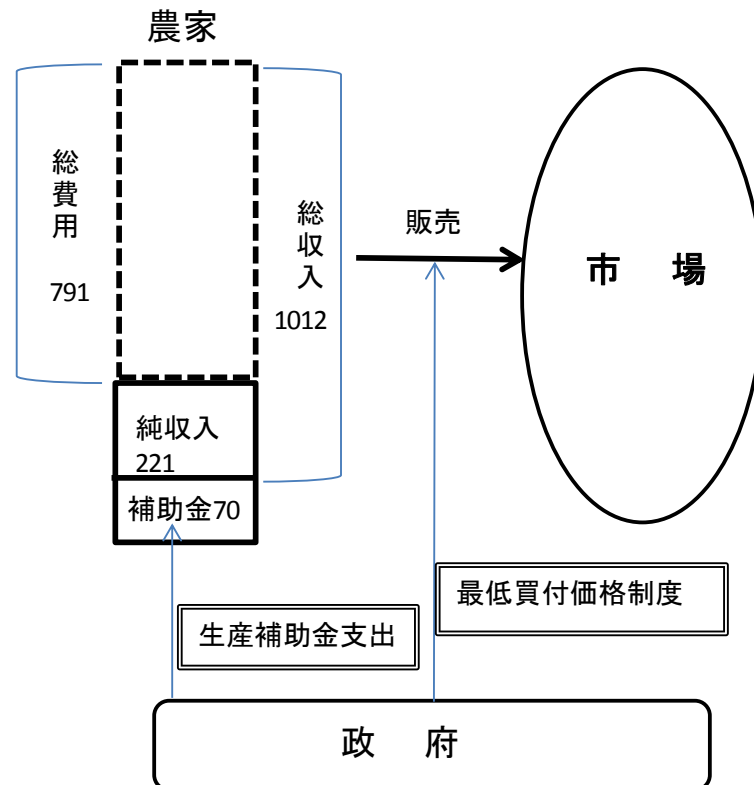
資料：筆者作成。

この生産補助政策は、補助金支出の増大等を伴いつつ、2015 年まで続いたが、このうちの価格・所得政策を農家収入との関係で見たものが第 11 図である。

同図の数字は 2008 年ジャポニカ米の 1 ムー当たりの生産費 (単位: 元) または収入 (同) である。すなわち、2008 年のジャポニカ米生産農家の 1 ムー当たり総収入は 1,012 元、

総費用 791 元を差し引いた純収入が 221 元、このほかに補助金収入が 70 元であった。

同図のとおり、ジャポニカ米生産農家の収入に関する現在の価格・所得政策は最低買付価格制度および生産補助金支出である。最低買付価格制度では、市場価格があらかじめ定めてある最低買付価格を下回った場合は、農家から最低買付価格で生産物の買付が行われる。このことによって、農家には一定額以上の農業総収入が保証されることとなる。また補助金は農家に直接または村を通じて食糧の作付面積に応じて支出される。



第 11 図 農家収入と価格・所得政策

資料：筆者作成。

注．数字は2008 年ジャポニカ米の 1 ムー当たり金額（単位：元）

（全国農産物費用収益資料匯編 2009）．

以上はジャポニカ米生産農家についての説明であるが、インディカ米生産農家および小麦生産農家についても、補助金額等は異なるものの、まったく同じ仕組みの価格・所得政策が実施されている。また、トウモロコシ生産農家には、生産補助金が支出されることは同様であるが、最低買付価格制度に代わって臨時買付備蓄制度が実施されている。臨時買付備蓄制度は、各地区でトウモロコシの価格下落時に必要な買付を行うものであるが、一定価格を下回った場合に買付を実施するという点では最低買付価格制度と同様の機能を有したものである。

こうした生産補助政策期における食糧価格・所得政策は、この間、農家の食糧生産意欲を高め、食糧増産という面で相応の効果を発揮してきたとしてよいであろう。生産補助政策期における継続的な食糧生産量の増加はそのことを物語るものである。しかしながら、早くも 2010 年前後には、この食糧価格・所得政策の矛盾や限界が顕在化するようになり、困難な問題に直面するとともに、その見直しが求められるようになっていた。そうした問題は、2016 年の補助政策の変更の直接の契機となったものである。そこで次に、生産補助政策期において生じたこれらの問題について見ていくこととしたい。

（２） 生産補助政策期において生じた諸問題

１） 最低買付価格制度

生産補助政策期、そして現在においても、中国の食糧価格・所得政策のうち、最も重要な地位を占める価格制度が最低買付価格制度である。同制度は、一定の試行的実施の後に、現在まで食糧流通管理条例（2004 年 5 月 26 日公布）第 25 条の規定に基づいて実施されてきた。

同制度の本来の趣旨は、食糧価格が自由化されたことから市場価格の下落によって農家の生産意欲が阻害され、食糧供給が不足するという事態も起こり得るため、そうした事態を避けるために市場価格の安定の観点から最低買付価格を決めておくというものであって、食糧の過剰を前提として農家の余剰食糧を保護価格ですべて買い上げることとしていた保護価格制度とはその趣旨が異なる。

同制度が対象としている作物は、コメおよび小麦であり、トウモロコシは対象とされていない。これは、コメと小麦は中国で国民が直接食用に供している主食であり、主として飼料として利用されるトウモロコシよりも、その安定的な供給がより重視されているためであると考えられる。

第 3 表は同制度発足以来これまでの最低買付価格の推移を示したものである。また、第 4 表では、最低買付価格制度が現在適用されている地域を示した。最低買付価格制度も全国を一律に対象としているのではなく、主産地育成策と連動して進められていることには留意が必要である。

さて、第 3 表のとおり、最低買付価格が初めて定められたのは 2004 年 3 月であるが、2005 年までの対象はコメだけであった。小麦の最低買付価格が定められるようになったのは 2006 年からである。

最低買付価格の水準は 2007 年までは引き上げられることはなく、前年と同水準が維持されてきた。2007 年まで最低買付価格が据え置かれてきたのは、国内価格が比較的安定していたこと、また、農村賃金の急騰が始まる以前であることから生産費の増加もそれほど大きなものでなかったことといった要因が挙げられる。

最低買付価格が動きを見せるようになるのは 2008 年からのことである。同年は小刻みながら 2 回の引上げが行われ、2009 年には大幅な引上げとなった。その後は比較的大き

な引上げ幅で毎年引き上げられるようになり、そうした引上げは 2013 年まで続いた。これは労働費上昇等に伴う生産費増嵩に対応して、食糧生産の収益性を確保し、農家の生産意欲の維持、向上を図ることを目的としたものだったとして良いであろう。

しかしながら、2014 年には上げ幅が鈍り、2015 年にはついに前年水準のままで据え置かれ、2016 年においては早生インディカの最低買付価格が前年よりも引き下げられるという状況となった。

第 3 表 最低買付価格の推移

(単位：元／斤)

	早生インディ カ	中・晩生イン ディカ	ジャポニカ	白小麦	混合麦	紅小麦
2004年3月	0.70	—	—	—	—	—
2004年4月、6月	同上	0.72	0.75	—	—	—
2005-07年	同上	同上	同上	—	—	—
2006-07年	—	—	—	0.72	0.69	0.69
2008年2月	0.75	0.76	0.79	0.75	0.70	0.70
同年3月	0.77	0.79	0.82	0.77	0.72	0.72
2009年	0.90	0.92	0.95	0.87	0.83	0.83
2010年	0.93	0.97	1.05	0.90	0.86	0.86
2011年	1.02	1.07	1.28	0.95	0.93	0.93
2012年	1.20	1.25	1.40	1.02		
2013年	1.32	1.35	1.50	1.12		
2014年	1.35	1.38	1.55	1.18		
2015年	1.35	1.38	1.55	1.18		
2016年	1.33	1.38	1.55	1.18		

資料：中国糧食市場発展報告，国家發展改革委ホームページ。

注．等級は国標三等。

第 4 表 コメおよび小麦の最低買付価格制度の適用範囲

コメ		小麦	
2004－2007 年	吉林、黒竜江、安徽、江西、 湖北、湖南、四川	2006年～	河北、江蘇、安徽、山 東、河南、湖北
2008年～	吉林、黒竜江、安徽、江西、 湖北、湖南、四川、遼寧、江 蘇、河南、広西		

資料：中国糧食市場発展報告 2009，国家發展改革委ホームページ。

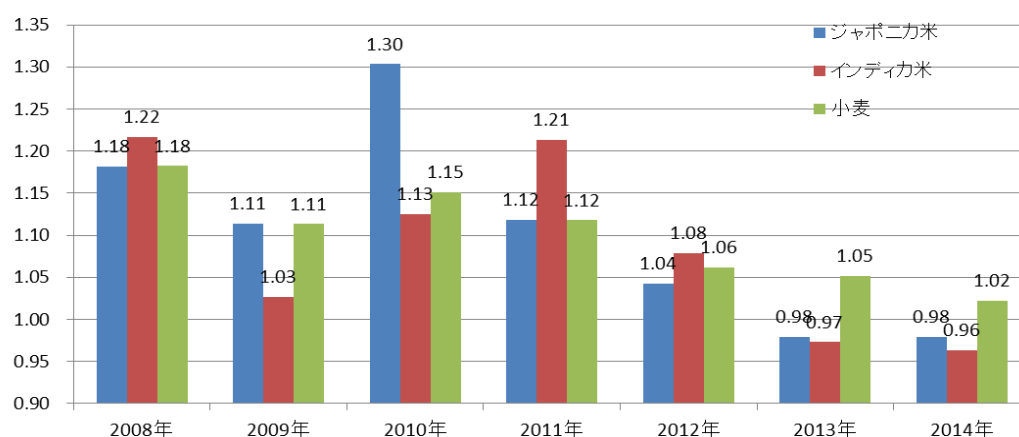
最低買付価格は、通常は、市場価格と農家の生産費を考慮した上で決定されるが、最低買付価格をあまり高く設定するとただちに買付を実施しなければならなくなり、一方で低く設定しすぎると農家は食糧生産意欲を喪失する。

農家の食糧生産意欲を維持するためには、最低買付価格は原則として生産費を補うもの

となっている必要があるが、生産費は毎年増加しているため、最低買付価格もこれに応じて引き上げていかなければならない。この場合、市場価格も上昇していて最低買付価格よりも市場価格のほうがかなり高いときは問題がないが、市場価格が低迷して最低買付価格との差がなくなったり、さらには逆転したようなときには問題が生じる。もし、最低買付価格が市場での農家の販売価格よりも高くなれば、農家は生産物を市場で売却するよりは、すべて最低買付価格で買い取ってもらったほうが有利となるだろう。

それでは、現実の農家の販売価格と最低買付価格との関係はどうなっているのでしょうか。第12図は、このことを見るために、「販売・買付価格比率」の推移を図示したものである。販売・買付価格比率は、次の計算式で求めている。

販売・買付価格比率＝平均販売価格（主産物生産高/主産物生産量）/最低買付価格



第12図 販売・買付価格比率の推移

資料：全国農産物費用収益資料汇编等から筆者計算。

注1）販売・買付価格比率＝平均販売価格（主産物生産高／主産物生産量）/最低買付価格。

2）2011年までの小麦は混合麦の最低買付価格、2008年の最低買付価格は2月のもの。

販売・買付価格比率を求める際に、市場価格をとらずに平均販売価格をとったのは、平均販売価格は市場価格よりも農家の現実の販売価格を正確に反映しており、農家経営と最低買付価格との関係をより的確に見ることが可能となるためである。

販売・買付価格比率が1よりもかなり大きいときは、農家は最低買付価格をあまり意識することなく市場で生産物を販売し、最低買付価格制度の負担もほとんど生じないが、販売・買付価格比率が1よりも小さくなると農家は政府に最低買付価格で買い取ってもらったほうが有利となることから、最低買付価格制度の負担が一気に増大する恐れがある。同図のとおり、2011年までは販売・買付比率が1よりもかなり大きく、最低買付価格制度の運営に大きな問題はなかったものと考えられる。この時期は最低買付価格をかなり引き上

げていたが、市場価格の上昇も大きかったため、いわば制度の運営に余裕があったのである。しかしながら、2012年には同比率が下がり、2013年にはコメではついに同比率が1を割り込む事態となった。2014年も同様の状況が続いている。これは、最低買付価格を引き上げてきたにもかかわらず、市場価格が低迷するようになったためである。市場価格の低迷は、需給の緩和とともに、内外価格差が拡大して輸入圧力が強まっていることが要因として考えられる。もし、こうした状態が続けば、政府による最低買付価格での買付の機会が多くなり、財政負担が膨らんでいくこととなる。

2015年以降、最低買付価格が据え置かれ、または引き下げられることとなったのはこうした事情を反映したものであるが、一方で食糧生産費は毎年上昇を続けている。販売・買付比率が1を割り込むという状況は、市場価格の低迷によって農家の食糧生産経営への圧迫が強まっていることを示すものであり、このままでは農家の食糧生産意欲への悪影響は避けられない。しかしながら、市場価格の動向等を無視して最低買付価格を引き上げることは、政府が大量に農産物を買ひ上げることになりかねず、財政負担増大によって制度が破綻する。

このように、最低買付価格制度は、これまでの最低買付価格の引き上げ、最近になっての市場価格の低迷、内外価格差の拡大等によってその矛盾が顕在化するようになり、何らかの見直しが求められるようになったのである。

2) トウモロコシの臨時買付備蓄制度

トウモロコシの臨時買付備蓄制度は、2007年から東北三省および内蒙古自治区(以下「東北産地」と総称)において実施されることとなったものである⁶。東北産地のトウモロコシ生産量は2000年代半ば以降大きく増加したため、東北産地でのトウモロコシ価格が低迷し、また、農家がトウモロコシを市場で売却するのが困難という現象が生じるようになった。臨時買付備蓄制度は、東北産地でのこうした事態に対応し、売却難に陥っているトウモロコシを農家から一定価格で買い上げ、農家の生産意欲を維持してトウモロコシの増産を図るために実施されてきたものである。

同制度では、当初、发展改革委が定めた買付価格と買付量で、1回または数回に分けてまさに臨時的に実施されるものであったが、2009年からは買付量の制限がなくなり、広く買付けが行われるようになった。また、同制度では、第5表のとおり、2013年まで買付価格が大きく引き上げられてきており、しかも買い付けて備蓄していたトウモロコシを販売するときには順ざや販売が義務付けられていた。順ざや価格で販売するためには市場価格も高くしておく必要がある。このため、東北産地では、農家からトウモロコシを買い付ける業者は原則として国有食糧企業だけに制限され、市場での販売やトウモロコシ加工企業への販売も、事実上、国有食糧企業が独占する状況となっていたのである。

⁶ 農業部農村経済研究中心宏観経済研究室主任習銀生「玉米收儲制度改革背景及原因」農産品市場週刊—中国農村網、2016年4月21日。

第5表 トウモロコシ臨時買付備蓄制度買付価格

(単位：元/Kg)

省・自治区	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年
内蒙古	1.52	1.52	1.82	2.00	2.14	2.26	2.26	2.00
遼寧	1.52	1.52	1.82	2.00	2.14	2.26	2.26	2.00
吉林	1.50	1.50	1.80	1.98	2.12	2.24	2.24	2.00
黒竜江	1.48	1.48	1.78	1.96	2.10	2.22	2.22	2.00

資料：樊琦祁，迪李霜「玉米臨時收儲制度的改革与転型研究」『農業経済問題』2016年第8期から転用
(原資料：国家發展改革委員会 HP)。

トウモロコシ臨時買付備蓄制度のこうした運用により、同制度に基づく買付量は2012年から急激に増加した。2011年度に1,100万トンであった買付量が、2012年度には3,083万トン、2013年度には6,919万トン、2014年度には8,312万トンとなった⁷。2014年度の買付量は、東北産地のトウモロコシ総生産量の実に88パーセントに及んでいる。2015年度の買付量はついに1億トンを超えた。農家のトウモロコシ売却は、ほぼ全面的に臨時買付備蓄制度に依存するようになったのである。

市場価格が下落したときに臨時に一定量を買ひ上げて価格を維持するという同制度の本来の趣旨からはかけ離れたものとなったことは明らかであり、同時に、こうした同制度の運用によって多くの矛盾または問題が生じることとなった。

その第一は財政負担の増大である。臨時買付備蓄制度の運営のためには、買付資金の手当、倉庫での保管費、金利負担等の費用が必要であるが、備蓄量の急増等によって、これらに要する財政負担が大きく膨らむこととなった。2016年の備蓄量は、近年の毎年の買付量の増加によって、全国の1年分の生産量を超える2.5億トンに達している。備蓄トウモロコシの1トン1年当たりの保管費は252元とされるが、これで計算すれば、2.5億トンのトウモロコシ保管費用は約630億元に達する⁸。現実には、このほかに品質劣化に伴う損失、輸送料等の各種の負担が伴うことは言うまでもない。

第二は国際競争力の喪失に伴う輸入圧力の増大である。臨時買付備蓄制度によって東北産地での価格が高く維持された結果、中国南方での港到着価格が、船輸送した国内東北産よりも外国産のほうが安いという逆転現象が起きている。トウモロコシの二次関税の65パーセントを課してもまだ外国産のほうが安いというときもあったという。かつて、トウモロコシの輸入は国内で量的に不足したときに限られていたが、現在では価格面での強い輸入圧力に常にさらされるようになっており、現実には毎年かなりの量の輸入が行われるようになっている。また、国内トウモロコシ価格が高いことから、コウリャン、大

⁷ 樊琦祁，迪李霜「玉米臨時收儲制度的改革与転型研究」『農業経済問題』2016年第8期，75ページ。

⁸ 農業部農村経済研究中心宏観経済研究室主任習銀生「玉米收儲制度改革背景及原因」。

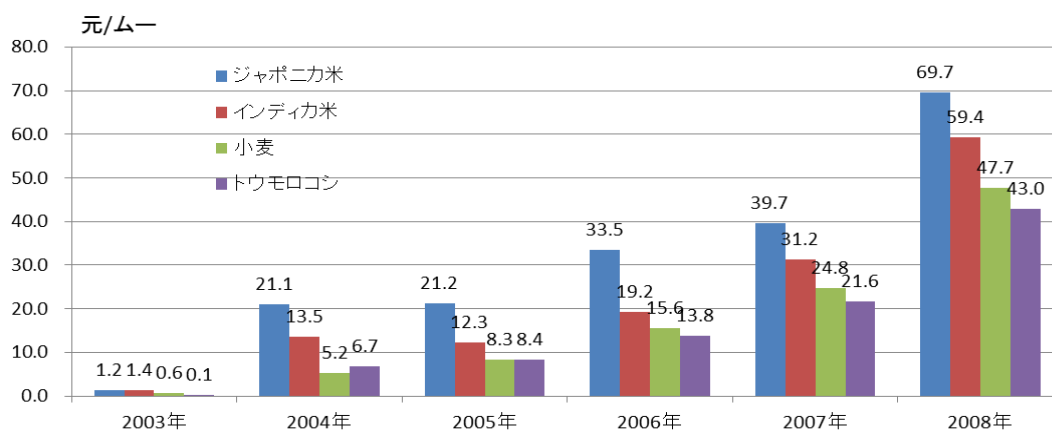
麦，キャッサバ等のトウモロコシ代替品の輸入が急速に増加している⁹。

第三は東北産地でのトウモロコシ加工企業，畜産業等のトウモロコシ下流産業の経営を大きく圧迫するようになったことである。臨時買付備蓄制度の実施によって，中国国内では，事実上，東北産地とそれ以外の地区とで異なるトウモロコシ価格が形成されることとなった。他地区よりも価格がかなり高いトウモロコシを利用せざるを得ない東北産地のトウモロコシ下流産業は競争力を失い，重大な損失を蒙ることとなったのである。吉林省の一定規模以上の 22 のトウモロコシ加工企業は，原料高によって基本的にすべて経営赤字の状態に陥り，工場施設の稼働率は 10 パーセントに足らない状況となった。また，吉林省の養豚農家は，2014 年において，1 頭当たり平均 200～300 元の損失を出すようになった¹⁰。吉林省のトウモロコシ加工産業も畜産業も，かつては吉林省で豊富に生産される安いトウモロコシを利用して発展してきた産業であるが，それらの産業がトウモロコシ価格の上昇で存立の危機に直面することとなったのである。

このように，トウモロコシの臨時買付備蓄制度は，買付量の急増で同制度を今後とも存続させることは困難な状況となり，それに伴う弊害や矛盾にも深刻な面があることから，廃止を含めた抜本的改革は避けられない状況となったのである。

3) 補助金交付

生産補助政策において，食糧生産の拡大に最も直接的な効果があったと考えられるのが農家への補助金交付であった。補助金交付は，2003 年に試行的に実施された後，2004 年から本格的に実施された。補助金の 1 ムー当たりの交付額の推移は第 13 図に示すとおりである。



第 13 図 1 ムー当たり補助金額の推移

資料：全国農産物費用収益資料滙編 2009。

⁹ 樊琦祁，迪李霜「玉米臨時收儲制度的改革与轉型研究」77 ページ。

¹⁰ 劉帥「玉米價格市場化改革的觀察与思考」『農産品市場週刊』2016 年第 29 号，24 ページ。

同図の数値は「全国農産物費用収益資料滙編」2009年版によっているが、2009年以降は1ムー当たり補助金額が示されなくなったので、同図は2003年から2008年までのものとなっている。2009年以降の数値が示されなくなった理由は明確でないが、すでにこの時期から補助金の見直しの動きが生じていたことも考えられよう。ただし、補助金総額はこの後も急速に増加し、2012年の補助金総額は2008年の2倍以上となっているので、1ムー当たりの補助金額も2008年の2倍以上となっていたはずである。

なお、同図で明らかなおとおり、1ムー当たり補助金額は品目によって異なっている。補助金額が最も大きいのがジャポニカ米であり、続いてインディカ米、小麦、トウモロコシの順となっている。これは、それぞれの品目の生産物価格または生産費が考慮されたためであろう。

第6表は農業生産補助金の中央政府の予算額の推移を示したものである。同表のとおり、食糧生産農家に交付される補助金には食糧直接補助、農業資材総合補助、農作物優良品種補助および農機具購入補助の4種があり、農民四種補助と呼ばれる。

第6表 農業生産補助金関係予算（農民四種補助）

（単位：億元）

	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年
食糧直接補助	151	190	151	151	151	—	151
農業資材総合補助	482	756	835	860	1078	—	1071
農作物優良品種補助	71	155	204	220	224	—	214
農機具購入補助	40	130	145	175	215	—	238
農民四種補助計	744	1231	1335	1406	1668	1701	1674

資料：2008年～2013年は各年の全人代における「中央・地方予算執行状況および中央・地方予算案に関する報告」等から作成。2014年は辛翔飛、張怡、王済民「我国糧食補貼政策實施狀況，問題和对策」『農業經濟』2016/9，90ページ。

このうち、食糧直接補助は食糧生産農地面積に応じて交付されるものであり、2004年に補助金交付が開始された当初は基本的にこの補助金によって支出がなされていた。しかしながら、この補助金は、2010年以降は毎年151億元に据え置かれている。

農業資材総合補助は農薬、肥料等の農業資材の価格上昇分を補填するという趣旨のもので、2006年から交付が開始された。ただし、この補助金も実質的に食糧生産農地面積に応じて交付されることから、現在では、食糧直接補助に代わってこの補助金が農家に交付される補助金の主体となっている。この補助金は2012年までは毎年増額されてきたが、それ以降は据え置かれている。

農作物優良品種補助は優良品種の普及を目的として一定の優良品種を作付けた農家に交付されるものであり、やはり面積に応じて交付される。

農機具購入補助は、一般の農家が直接の対象となるのではなく、農業機械を購入する農民専業合作社、農業サービス組織、一部の大規模農家等に交付されるものである。

なお、これらの補助金の各農家への具体的な交付額は、全国一律に決められているのではなく、地域によってかなり異なっている。

農業生産補助金の予算額は 2012 年までは毎年大きく増額されてきたが、それ以降は伸びが止まり、2014 年は農民四種補助合計額で、補助金交付が始まって以来、初めての減額となった。2014 年に減額となったのは、2013 年の補助金額がすでに 1,701 億元（約 2 兆 7,700 億円）に達しており、これ以上の財政負担には耐えられなくなるとともに、これまで大きく膨らんできた補助金の効果や効率性の問題が指摘されるようになっていたためであろう。

農民四種補助のうち、農機具購入補助以外は、食糧生産農地面積に応じて交付されるが、現地では実際に食糧が生産されているかどうかも確認することなく、請負農地の面積に応じて請負農家に補助金が交付されるという方式がとられている。このため、請負農家は、実際には自身で耕作をしていなくても補助金を受領できることから、請負農地をそのままにして出稼ぎに出ているという農家も少なくなかった。その一方で、請負農家から請負農地を転借して実際に食糧生産を行う農家には補助金が交付されないという矛盾があった。

こうした補助金交付のあり方は、請負農家の所得向上には役立つが、一定規模を有する効率的な農業経営主体を育成するという近年の中国の農業政策の方向には合致していないことは明らかであろう。また、出稼ぎに伴う耕作放棄地をできるだけ減らすとともに、地力の保全を図りつつ生産性の高い持続的な農業の発展を図るという方向にも矛盾するものであった。

農業生産補助金は、金額の増大で財政を圧迫するようになるとともに、近年大きく変化しつつある中国の農業政策の方向にも即しないものとなり、そうした観点からの見直しが必至とされることとなったのである。

（３） 2016 年の食糧価格・所得政策の改革内容

1) 最低価格買付制度－価格抑制－

食糧の価格制度の改革の検討は、2013 年 11 月 12 日に中共 18 期 3 中全会で議決された「改革を全面的に深化させる若干の重大問題に関する決定」において「農産物の価格形成制度をさらに改善する」ことが規定されて以降、本格的に進められることとなる。中国の食糧価格制度改革の基本的方向として考えられていたのが目標価格制度の導入である。目標価格制度は、ごく簡単に言えば、市場における一定の目標価格を定め、現実の市場価格が目標価格よりも低かった場合は目標価格と市場価格の差額を農家に補償し、目標価格よりも高かった場合は低所得消費者に補助を行うというものである。このことによって、食糧価格は市場で定められるものの、農家の一定の所得は保証されるものとされる。

目標価格制度の導入の必要性は、必ずしも最近になって認識されるようになったものではない。早くも 2008 年の「国家食糧安全中長期計画綱要（2008－2020 年）」において、「目標価格補助制度の探索研究を行う」ことが規定されていた。ただし、当時は、補助金

額急増等による弊害が見えるようになっていたものの、まだ食糧増産が緊要の課題とされていた頃であり、ただちに価格制度の改革が日程に上るようなことはなかった。

その後、2014年1月19日に中共中央・国務院から発出された2014年1号文件「農村改革を全面的に深化させ農業現代化の推進を加速することに関する若干の意見」で、目標価格制度導入の方針が明記される。同文件では、「食糧等の重要農産物の価格形成制度を改善する。市場での価格決定原則を引き続き堅持し、農産物価格形成制度と政府補助とを分離する改革を探索、推進して、農産物目標価格制度を徐々に建設し、市場価格が高すぎる時は低所得消費者に補助を行い、市場価格が目標価格よりも低いときは価格差に応じて生産者を補助し、農民の収益をしっかりと保証する。2014年には東北と内蒙古で大豆の、新疆で綿花の目標価格補助の試験実施を行う。」と規定され、目標価格制度の基本的考え方とともに、試験実施を行う品目と地域が具体的に指定された。

続いて、同年3月5日に李克強首相は第12期全人代第2回会議での「政府工作報告」において、農産物目標価格制度を導入することに言及した。こうして、目標価格制度は中国政府の農業政策上の重要課題とされ、その実施が図られることとなったのである。

目標価格制度の試行の対象となった綿花と大豆について、綿花は2014年4月に、大豆は同年5月に目標価格が定められた。綿花と大豆は、この前年まで、トウモロコシと同じく臨時買付備蓄制度が実施されていたが、目標価格制度の試行実施に伴って臨時買付備蓄制度は実施されないこととなった。

ところが、目標価格制度の試行実施によって、中国食糧生産の現状に鑑みれば、同制度には多くの深刻な問題があり、主要食糧に安易に適用することは必ずしも適当でないことが明らかとなった。

その第一が目標価格をどの程度の水準に定めるかという問題である。目標価格を高く定めれば財政負担が嵩み制度を維持できなくなる。一方で低く定めれば農家の生産費を補償できなくなり、農家の生産意欲低下や生産量減少を招く。また、目標価格を省・自治区単位で一律に定めた場合、地方による価格差や生産費の高低差を無視することとなるが、どこまで細かく目標価格を設定すれば適切なのかは難しい問題である。

第二は補助金交付対象者を誰にし、具体的な交付金額は何を基準にして算出するかという問題である。交付対象者を土地請負農家にすればわかりやすいが、この場合は実際の生産者（転借人）に補助金が渡らないということが起こる。ところが生産者の生産量を基準にすると各農家の生産量を実際にどのように把握するかという問題が生じ、販売量を基準にしても誰に、またはどこで販売した量を算入するのか等の複雑な問題が起こり得る。こうした技術的問題がまだ十分に解決されていないのである。

第三は政府がそもそも地域の現実の播種面積または生産量を正確に把握していないということである。中国では地域ごとの播種面積および生産量の統計があるが、これはごく一部の標本を抽出して行う標本調査の手法がとられており、実際の播種面積または生産量を直接反映したものではない。補助金交付のためには生産面積や生産量を正確に把握することが必要であるが、その把握をどう行うかについても未解決なのである。

こうした事情を背景として、中国政府は、大豆や綿花といった国民の食生活への影響が比較的軽微な品目はともかく、目標価格制度を直ちに国民の主食であるコメおよび小麦に適用するのは時期尚早と考えるようになったのか、目標価格制度のコメおよび小麦への導入には慎重な姿勢を示すようになった。

2015年10月12日付け中共中央・国务院「価格システム改革の推進に関する若干の意見」では、「コメ、小麦の最低買付政策を引き続き実施・改善し、トウモロコシの買付備蓄制度を改革改善し、綿花、大豆の目標価格改革試験実施を継続し、補助金交付方法を改善する。」と規定し、コメ、小麦の最低買付価格制度を当面存続させる方向を明記した。そして、2016年5月には2016年のコメと小麦の最低買付価格を公布し、同年においても最低買付価格制度の運用を継続した。

しかしながら、同制度の運用が継続されることとなっても、同制度の問題が何ら解決されたわけでないことは言うまでもない。2016年にはコメと小麦において国内需給に緩和が見られることとなったことから、価格が低迷して最低買付価格での買付圧力が強まっており、買付量が大きく増加することも懸念されている¹¹。財政負担の増加を抑制するために買付量の急増を避けようとするれば最低買付価格を低く設定するほかはないが、そうすると生産費が年々増加している食糧生産農家の生産継続意欲を損ねることとなろう。一方で、最低買付価格をこれ以上引き上げることは、財政負担の問題とともに、内外価格差が拡大して輸入圧力がますます強まっている現状からも困難である。このように、最低買付価格制度の存続は、他に適当な代替案がないための当面の弥縫策といったような性格が強く、いずれ抜本的な改革は避けられないものと考えられる。

2) トウモロコシの臨時買付備蓄制度－廃止－

2016年3月28日、中国政府は、国家発展改革委員会の記者懇談会の席上における担当責任者の発言を通じて、トウモロコシの価格政策改革の方向を明らかにした¹²。その主要内容は次のとおりである。

①東北三省および内蒙古での臨時買付備蓄制度は廃止して、「市場化買付」＋「補助」の仕組みとする。

②トウモロコシ価格は市場で形成させるようにし、市場の需給関係を反映させ、生産と需要を調節する。生産者は市場価格でトウモロコシを販売し、各種市場主体は自主的に市場参入して購入する。

③トウモロコシ生産者の補助制度を構築し、東北三省および内蒙古に一定の財政補助を行う。中央財政は省・自治区に補助資金を支出し、地方政府は補助資金を統一的に生産者に交付することによって、有力産地のトウモロコシ生産の収益安定を保持する。

¹¹ 2016年5月30日、中国農資伝媒「2016年糧食最低收購価格交付」。

¹² 2016年3月29日、人民日報。

上述で明らかなとおり、トウモロコシの価格政策の改革方策は、これまで東北産地で行ってきた臨時買付備蓄を今後は行わず、価格は市場での形成にまかせることとし、一方では生産農家の所得保証のために補助金を交付するというものである。

最近において、トウモロコシの需給は緩和基調にあり、政府の在庫も積み上がっていることから、価格を自由化すれば、価格の低下は避けられない。農家の販売価格の低下が予想される中で、所得保証のための補助金額をどのように定めるかは難しい問題である。これに関して、トウモロコシの価格政策の改革方向が公表されたときは、2016年5月ごろには目標価格が定められるのではないかとの観測¹³もあったが、結局、目標価格が定められることはなかった。この理由としては、急速な価格下落も考えられる中では適正な目標価格を定めるにくいという問題があったことや、そもそもトウモロコシについては目標価格制度の試行も行っておらず、各農家の販売量把握等の技術的問題が十分に解決されていないということが考えられよう。

その一方で、生産農家への補助金交付手続きは進められている。財政部の公表によれば、2016年9月現在、すでに中央財政から第1回トウモロコシ生産者補助金300億元が交付されている。その内訳は内蒙古自治区約66億元、遼寧省約46億元、吉林省約73億元、黒竜江省約116億元であり、1ムー当たりの補助額は約130元であるという¹⁴。この補助金額の基準は明確でないが、特に何らかの改革が行われているとの公表もなされていないことから、従前どおり、トウモロコシ生産耕地面積が基準にされているものと考えられる。

こうした農家への対策とともに、今回のトウモロコシ価格政策の改革で中国政府の当面の重要な課題とされているものが、2.5億トン近くまで積み上がったトウモロコシ在庫の処理である。ただし、需給が過剰基調にある中で、在庫を放出すれば価格のさらなる低下を招き、市場への悪影響は避けられない。しかも在庫のトウモロコシは臨時買付価格で買い上げていることから、価格の低下はそれだけ損失の拡大を意味する。このような事情を考慮しつつ、中国政府が当面の対策として考えているのがトウモロコシ作付面積の一定の縮小と加工利用等によるトウモロコシ消費の拡大である。

トウモロコシ作付面積の縮小は東北産地を対象として行われ、2016年の目標は1,000万ムーの減少とされていたが、2016年10月現在では昨年比2,300万ムーの減少が見込まれている¹⁵。なお、2016年10月20日に公表された「全国農業現代化計画（2016－2020年）」では、2015年に5.7億ムーであったトウモロコシ作付面積を2020年までに7,000万ムー減少させて5億ムーとする計画となっている。トウモロコシ生産量の縮小は、過剰供給による価格低落を抑制し、積み上がった在庫の処理には有益であろう。ただし、その分だけ飼料原料の供給が不足することから、大豆、牧草、雑穀または馬鈴薯といった代替飼料作物の栽培を増加させることが考えられている。

トウモロコシ消費の拡大対策としては、まずトウモロコシ加工品の輸出促進を図るため

¹³ 2016年4月1日、玉米論壇。<http://agri.sci99.com/news/22386106.html>

¹⁴ 2016年9月18日、中国飼料行業信息网。

¹⁵ 2016年10月28日、人民日報第2面。

に増値税の還付率が切り上げられたことが挙げられる。すなわち、デンプン、アルコール等のトウモロコシ加工品を輸出する場合、国内で徴収された増値税（13 パーセント）の還付率について従来は 0～9 パーセントであったものが 2016 年 9 月からは全額の 13 パーセントに改定された。もう一つは、トウモロコシ加工企業への補助金交付である。たとえば黒竜江省では、一定の規模以上等の条件を満たすトウモロコシ加工企業が 2016 年 11 月 1 日から 2017 年 4 月 30 日までに購入し、同年 6 月 30 日までに加工消費した 2016 年省内産トウモロコシについては、1 トン当たり 300 元の補助を行うこととしている。

以上のような価格政策改革の方向から明らかに見て取れるとおり、中国のトウモロコシ政策は、従来の増産政策から需給均衡政策へと変化したとしてよいであろう。生産農家からの買付価格を敢えて引き上げてまで増産しようとするのではなく、急激な価格下落を避けるための一定の需給均衡策を講じつつも、ある程度の価格低下はやむを得ないとするのである。この結果、現在の輸入トウモロコシの価格は 1 トン当たり 1,300－1,500 元とされているが、国内価格もその程度にまで下がるのではないかとの見方もなされている¹⁶。2015 年の臨時買付価格 1 トン当たり 2,000 元と比較すれば、かなりの下落である。

こうした大幅な価格下落がある場合には、農家に所得保証のための適当な補助金が支給されなければ農家所得が下がってしまうことは言うまでもないが、前述したとおり、補助金交付の基準が現在のところはっきりしない。補助金交付額がどの程度のものになるのか、一定の予想がつかなければ農家も今後のトウモロコシ生産に躊躇せざるを得ないだろう。

このように、2016 年からトウモロコシの新しい価格・所得政策が開始されたものの、制度の内容に未だに流動的なところがあり、今後はどのように展開していくのか、はっきりと見通せないところがある。目標価格制度の導入の可否を含め、制度の内容を早急に具体的かつ明確にすることが求められているのである。

3) 補助金交付－統合－

農業補助金交付の見直しの必要性については、2013 年 11 月 12 日の中国共産党 18 期三中全会での決議において、「農業支持保護体系を健全化させ、農業補助制度を改革し、食糧主産地の利益補償システムを改善する」と規定され、その後の 1 号文件でも指摘されるところとなっていた。

こうした中で、2015 年 5 月 13 日、財政部・農業部から「農業三項補助政策の調整改善に関する指導意見」（以下「指導意見」という。）が發布され、その改善の方向性が示されることとなった。ここで三項補助とは、農民四種補助のうち、食糧直接補助、農業資材総合補助および農作物優良品種補助をいう。農機具購入補助が含まれていないのは、その補助金交付の対象者が実質的に農機專業合作社等の農機サービス組織であり、農家にはほとんど交付されていないためであろう。指導意見では、三項補助をまとめて一つとし、補助金交付の目的を耕地の地力保護と食糧適正規模経営の支援とにするという方向を打ち出したが、新たな補助制度の実施は安徽、山東、湖南、四川および浙江の 5 省の一部地域で

¹⁶ 2016 年 9 月 19 日、農産品期貨網。

の試験実施等にとどまり、ただちに全国的に実施されたわけではない。

2016 年 4 月 18 日付けで財政部・農業部から発出された「全面的に農業“三項補助”改革業務を推進することに関する通知」（以下「通知」という。）は、上記指導意見の内容や試験実施の結果を踏まえて、新しい補助制度を 2016 年から全国的に実施することを通達したものである。従来の三項補助は一つの補助制度にまとめられ、農業支持保護補助とされた。この補助制度においては、これまでのように単に食糧増産が目的とされるのではなく、環境保全の強化が主要な推進方向として掲げられることとなった。2004 年から続いてきた中国の農業補助の目的が、ここにおいて、大きく転換することとなったのである。

通知によれば、農業支持保護補助の直接的な政策目標は、指導意見で述べられていたとおり、耕地地力保護および食糧適正規模経営である。このうち、予算面で見れば、重点は耕地地力保護にある。耕地地力保護には、旧三項補助のうち、農業資材総合補助の 80 パーセントと食糧直接補助および農作物優良品種補助のすべてが配分されるが、食糧適正規模経営は農業資材総合補助の 20 パーセントが振り向けられるだけである¹⁷。2017 年以降においても、耕地地力保護および食糧適正規模経営の予算に関しては、農業支持保護補助予算の中で、基本的に当初の比率に基づいて配分することとされている。

耕地地力補助は、耕地の地力保護を目的とする補助金であり、補助対象は原則として請負権を有している耕作農民である。ただし具体的にどのような農地の面積（請負地面積、耕作面積、権利確定農地面積等）を補助面積とするかは、省クラス人民政府が実際の状況に応じて定める。畜養地、農業施設用地、非農業用地等に用途変更した土地や耕作条件に適しない土地は補助対象としない。わらの土地還元、有機肥料の使用等を奨励し、農業環境の保全を図り、主体的な耕地地力保護を推進することを目的とする。

食糧適正規模経営補助は、食糧生産大戸、家庭農場、農民合作社および農業社会化サービス組織といった新型经营主体に交付されるものである。「食糧を多く生産する者を優先的に支援する」という方針に基づき、土地生産性の向上や資源利用率の改善が期待されている。ただし、食糧適正規模経営補助については、必ずしも新型经营主体に補助金が現金で直接交付されるという方式ではなく、利子補給という形での補助金交付や農業サービスの直接提供という支援の方式が検討されている。利子補給は、新型经营主体が経営規模拡大等のために融資を受ける場合、その利子を 50 パーセント以内で補助するといったものである。農業サービスは、公共サービス機関が行う食糧生産委託管理サービス、病虫害防除、農業廃棄物資源化利用等のサービス事業を補助金交付に代えて実施するというものである。こうした新型经营主体への支援の方式は、全国で一律に定めるのではなく、各地の実情に応じて創造的に実施されることが期待されているが、そのためにはまず農業金融機関や公共サービス機関を整備しなければならず、課題も多いものと考えられる。

三項補助を一つにまとめて農業支持保護補助にする改革は、通知によれば、省クラス政府が責任を負って実施することとされている。これは、中央政府主導で行われていた従来の補助金交付が、画一的で硬直的な運用に陥って非効率なものとなったことの反省を踏ま

¹⁷ 2016 年 3 月 22 日、有糧網。指導意見に基づく試験実施では、このとおりに実施された。

えたものであろう。また、食糧の需給均衡についての省長責任制を徹底するという方針にも合致するものである。なお、各クラス地方政府（市、県、郷鎮クラス地方政府）の財政部門と農業部門は省クラス政府の統轄の下で相互に協力しつつ補助金交付事業を具体的に実施するが、それに要する費用は各地方政府が負担するものとされている。

（４） 今後の課題

中国における 2016 年の食糧価格・所得政策の改革は、上述のとおり、従来の食糧増産を主目的としたものから、価格下落等による一定程度の減産もやむを得ないものとして受け入れ、輸入も含めて需給均衡の維持を主目的としたものへと転換しようとするものである。また、その手法も、トウモロコシの臨時買付備蓄制度の廃止、補助金の統合による地力保持・環境保全を目的としたものへの転換等、不可逆的なものであり、今後はこうした新しい価格・補助制度の下で食糧政策が展開されることとなろう。2016 年からは生産補助調整期として、食糧政策の新しい時期区分としたのはこのためである。

しかしながら、これまでの検討からも明らかであるが、生産補助調整期における政策手法には課題も多く、また、不透明なところも少なくない。

たとえば、2016 年にはとりあえず最低買付価格制度を存続させることとされたが、前述のとおり、いずれ抜本的な改革は避けられないところであり、新しい制度への移行に向けて今後とも検討が必要とされよう。

トウモロコシに関する補助制度も、目標価格制定の可否や補助金交付の基準等、今後検討すべきことが少なからず残っている。

新しい農業支持保護補助についても、地力保全を目的にどのような基準で、どれだけの額の補助金を今後交付していくこととするのか、不透明なところが多い。

このように、中国の食糧政策は、新しい時期区分での開始を迎えたというものの、その実態は従来の所得・価格政策の事実上の破綻によって泥縄式に移行したという側面が強く、十分な制度的枠組が準備されて移行したというようなものではない。換言すれば、新たな食糧政策の展望を十分に打ち出すことができないままとなっているのである。コメ・小麦の完全自給という中国政府の基本目標は変わらないものの、内外価格差、生産費高騰等の圧力がますます強まる中で、今後の中国の食糧生産の前途は決して楽観を許すものではないとするほかないだろう。

なお、最後になったが、2016 年 9 月に米国政府から中国政府を相手取って、中国のコメ、小麦およびトウモロコシに関する価格支持政策は、中国に許容された水準を上回っているとして、WTO に提訴がなされている。今回の中国の食糧政策の転換は、これまで述べてきたとおり、国内での食糧情勢等の変化を主たる要因とするものであるが、改革の方向等については、こうした WTO 提訴も当然考慮した上でのものとなっていると考えられる。公的価格の抑制、農業補助金の生産振興から環境保全への目的変更等は、もとより、WTO の規定を意識したものであろう。WTO の規定も、今や多くの困難に直面している中国の食糧政策が越えなければならない重要な課題となっているのである。

おわりに

本稿では、これまでの中国食糧政策の大きな流れを踏まえつつ、最近の農業政策、農業生産等の動向を整理した上で、中国の食糧価格・所得政策の経緯、近年の食糧価格・所得政策の下において生じた諸問題、2016年の食糧価格・所得政策の改革内容を分析、整理し、さらに今後の課題について検討した。

中国の農業政策は、食糧の安全保障の確保を重要課題として掲げつつも、これまでの量的拡大を基本とする路線から、経営の効率性、農業生産の持続性等を重視する路線へと大きな変化を遂げつつある。新型農業経営主体の発展等による適正規模経営の実現に関する政策は、中国が国際競争力の回復、強化という観点から経営の効率性を重視した新しい視点による政策を実施するようになったことを示すものである。また、13次5カ年計画綱要第四篇のコラム欄に重大工程として掲げられた、高標準農地建設、近代的種苗業の育成、節水農業等の事業は、農業生産の持続性を重視したものである。

中国の農業政策における量的拡大から効率性・持続性への転換は、ここ数年来徐々に実施されてきたものであって、最近になって急に実施されることとなったものでないが、こうした動きを最も明確に示し、食糧政策の新たな時期区分を画することともなったのが2016年の食糧価格・所得政策の改革であった。

2016年改革の最も重要な背景は農村賃金上昇による農業生産費の高騰である。農業生産費の高騰の下で、食糧生産を維持させようとするれば食糧価格を上げて農家の所得を保証するほかはない。それでも不足の場合は補助金を交付して所得を補助することも必要であろう。生産費の高騰は農村賃金が急速な上昇を始めた2009年頃から顕著となったが、中国ではそれ以後も2015年までは食糧価格・所得政策の改革は行われず、実質的に農業生産費を補償する価格が設定され、補助金の交付も継続されたのである。

その結果は財政負担の急速な膨張であり、国際競争力の低下、輸入圧力の増大等の矛盾の拡大であった。

財政負担の増大に中国政府が耐えられなくなったのは、その金額の大きさや非効率性ももちろんであるが、中国経済の減速に伴う財政収入の増加率低下も重要な要因となっていたよう。限られた財政の中で、農業分野の予算をこれ以上増額させる余裕がなくなったのである。また、国際競争力の低下は、東北産地でのトウモロコシ生産量増加にかかわらず輸入トウモロコシが増加し、東北産地トウモロコシの備蓄量は2.5億トンに達するという現象が生じることとなった。

2016年改革はこうした事態に対処するために実施されたものであり、トウモロコシの臨時買付備蓄制度の廃止、補助金の統合等を含み、内容的に不可逆的なものとなっている。また、改革の趣旨として効率性や環境保全を重視することを明確に打ち出しており、新たな食糧政策の時期の開始を告げるものとなっている。しかしながら、2016年改革によって今後の食糧生産、経営の展望が必ずしも見出せることとなったわけではない。中国食糧が今後どう変化するかは必ずしも予断を許さないのである。