

河原昌一郎

15

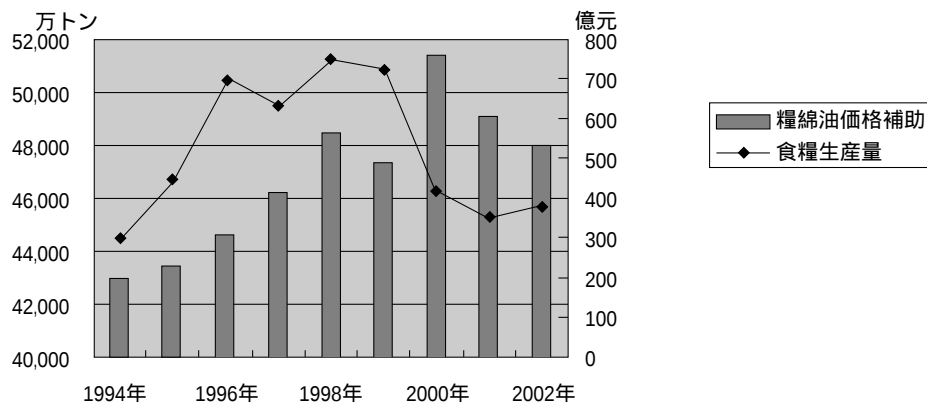


図 食糧生産量と財政負担の推移

資料：中国農業発展報告2003 .
中国統計年鑑2003 .

った。このため、1996 年において早くも食糧は過剰基調となり、市場価格は大きく下落する。従来は市場価格が政策的な買付価格よりも高かったが、1997 年以降は市場価格が買付価格を下回るような状況となった。

こうした中で、政府は、食糧生産量の確保を図るため、農家が売渡しを希望する余剰食糧は保護価格で全て買い付けるという政策を実施していたが、このような保護価格制度の広範な実施は、市場価格が保護価格を下回っている状況のもとでは、必然的に大きな財政負担を伴うこととなる。図の棒グラフの部分は政府の財政負担であるが、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。

食糧に対する多額の財政負担は政府にとって大きな重荷となったため、保護価格政策は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 年に実施された。

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て売れ残りが生じることは経済理論的に見ても当然のことである。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。

3. 国際競争志向価格政策への転換

市場均衡価格よりも高い買付価格を政策的に維持しようとした保護価格政策の破綻という現実を踏まえて、中国政府は食糧政策の方向を大きく転換させていく。

食糧政策の転換は、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が、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二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1表に示すとおりである。この表から明らかなとおり、従来は生産される食糧品種のほとんどが保護価格の対象とされていたが、2000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。長江中流域、黄淮海地域、東北地域はかつてから中国の3大食糧主産地とされており、今後とも主産地としての発展が期待されているが、それでも保護価格対象の食糧がこれだけの範囲に限定されればその比率は全国食糧生産量の約3割程度にすぎないものとなる。

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、保護価格対象からはずされた食糧は、国有食糧企業が契約買付で買付けるもの以外は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

第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
国務院「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
国務院「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」 (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、河南省等のとうもろこしおよび米	2001年
国務院「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とうもろこし	

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。

の縮小は、食糧流通規制の緩和を必然的に相伴うものであったといえることができるであろう。

第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
国務院弁公庁「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」(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。
国務院「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经营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。

これらの一連の改革は、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、食糧価格は基本的に市場価格での形成にまかせること、食糧主産地の育成や品質の向上を図ること、これらによって中国の食糧生産に国際競争力を付与することを改革の方向としており、すなわち、国際競争志向価格政策への移行が意図されたものである。中国の食糧政策は、これまで、中国の食糧価格に国際競争力が乏しいことが前提とされ、政府による管理や規制が多かった。その意味で、この国際競争志向価格政策は、従来にない新しい方向をめざしたものである。

保護価格対象の縮小および食糧流通規制の緩和に関する改革が一段落する2001年半ばには、中国の食糧政策は保護価格政策から国際競争志向価格政策への移行を終えたものといえることができる。

4. 国際競争志向価格政策の手法と課題

(1) 食糧価格および貿易の動向

国内での価格支持を行わず国際的に競争力を有する価格を維持し、さらに品質の向上等による国際競争力を強化して輸出を促進することは、国際競争志向価格政策の重要な目的

の一つである。

第3表は中国の米、小麦、とうもろこしの市場価格を国際価格と比較したものである。この表で明らかなように、2001年4月に比較して2002年4月の国際価格が国際的な食糧市況を反映して上昇している一方で、中国は膨大な在庫圧力によって価格は低落傾向にあったため、もともと国際価格よりも低かった中国の早稲長粒米はマイナスの価格差比をさらに拡大し、国際価格よりも高かった小麦およびとうもろこしは価格差比を縮小している。この表で見ると、中国の国内市場価格は国際価格とほぼ変わらないものになっているといえるであろう。

第3表 食糧の国際価格との比較

年 月	米			小 麦			とうもろこし		
	国 際	中 国	価格差比 (%)	国 際	中 国	価格差比 (%)	国 際	中 国	価格差比 (%)
2001.4	1,407.6	1,388	- 1.4	819.72	1,144	39.6	720.36	1,130	56.9
2002.4	1,614.6	1,441	- 10.8	968.76	1,028.75	6.2	736.92	1,028.75	39.6

資料(1) インターネット「国家糧食局・<http://www.chinagrains.gov.cn/> 鄭州糧食批發市場交易價格月報」2003年12月8日アクセス。

(2) FAO Food Outlook (May 2002)。

注(1) 価格差比は「(中国/国際)×100-100」で算出。

(2) 米の国際価格はタイ100% B (白米100% 2級) バンコクf.o.b指標取引価格。

(3) 米の中国価格は早稲長粒標一鄭州食糧市場卸売価格。

(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。

(5) 小麦の中国価格は白小麦三等鄭州食糧市場卸売価格。

(6) とうもろこしの国際価格は米国No.2イエロー米国ガルフ港価格。

(7) とうもろこしの中国価格は黄玉米二等鄭州食糧市場卸売価格。

(8) 1USドルを8.28円で換算した。

こうした価格の国際競争力の強化を反映して、2002年には米、小麦、とうもろこしのいずれもが輸出超過となった。このうち小麦の輸出入の動向は特に注目に値する。1990年代の半ばごろまで中国が毎年1,000万トン以上に及ぶ小麦を輸入していたのは記憶に新しいが、中国の食糧需給が過剰基調になって以来輸入は激減し、近年では60～90万トン程度にとどまっている。一方で以前はほとんどなかった輸出が増え、2002年には輸入よりも多くなるとともに、2003年1-12月では223.8万トンにまで増加した。また、中国からの小麦の輸出はこれまで飼料用であったが、2002年からは食用小麦も輸出されるようになっている。

(2) 主産地の育成

国際競争志向価格政策の一環として進められている主産地育成のための主たる方策としては、主産地における保護価格制度の適切な運用とともに、WTO加入後に特に注目され重要視されるようになっている農家直接補助の実施が挙げられる。

保護価格制度の運用による主産地育成の効果について、たとえば東北3省について言えば、米、とうもろこしは保護価格対象であり小麦はそうでないが、各省とも保護価格対象でなくなった小麦の作付面積が近年著しく減少している。特に黒竜江省では1995年に比較して米の作付面積が倍増する一方で小麦の作付面積は4割以下に落ち込んでおり、その傾向がはっきりしている。また、遼寧省、吉林省とも米の作付面積は増加基調にあり、東北3省が米の主産地としての地位を固めつつあることが伺える。このことから、保護価格対象の限定による主産地の選別は、一定の効果を果たしているものと見てよいであろう。

主産地育成のためのもう一つの重要な手法として考えられている農家直接補助は、これまで農家に補助よりも負担を求めることが多かった中国の農業政策において農家に純粋に所得移転を行う初めての試みとなるという点で、画期的な意味を有するものである。江蘇省で2003年11月20日に決定された蘇北5県の食糧主産地での試験実施、江西省の2004年農家直接補助実施方法等によってその手法を見ると、補助の対象は食糧生産農民とすること、食糧の生産を補助の要件とし、作付面積を算定根拠とすること、補助の基準はおおむね1ムー（1/15ha）当たり10元とすることというのが一般的なようである。

農家直接補助は、今後、主産地育成のための有力な手法になるものとして大きな期待が寄せられているが、この取組は開始されたばかりであり、その効果については、今後の推移をみるほかはない。

（3）国際競争志向価格政策の課題

中国の国際競争志向価格政策が、現在では一定の成果を上げているものと見られるということについて述べてきたが、現在のような食糧政策が今後とも維持継続できるのか、中国の食糧需給と価格の安定に将来とも不安はないのかという点については全く予断を許すものではない。特に次の2点が今後の重要な課題として考えられる。

その一つは食糧生産農家の経営規模の問題である。中国の農家1戸当り耕地面積は平均で0.69haと零細であり、しかも人民公社体制から農家生産請負制に移行した歴史的経緯があるためその規模はほぼ均一化されている。このように零細な経営規模でほぼ国際価格での食糧生産が可能なのは農業の機械化が進んでいない一方で農家の所得（労賃）水準が極めて低いためである。今後、所得水準が上昇し、また農業の機械化が進めば必然的に農業生産費は上昇する。国際競争力のある価格での生産を維持するためには経営規模を拡大し効率的な経営を図るほかはないが、中国の現在の農業農村をめぐる情勢に鑑みると経営規模の拡大は容易ではない。

もう一つは食糧価格の安定化の問題である。中国では、これまで地方政府を通して間接的に行ってきた食糧備蓄を中央直轄型の垂直管理が可能となるよう2000年に中国備蓄食糧管理総公司を設立した。中央政府の食糧備蓄規模の目標は7,500万トンとされる。しかしながら、こうした食糧備蓄が食糧価格の安定化にどれだけ有効に機能するのかということについては疑問も多い。中国の食糧需要量は2000年以来4億8,000～9,000万トン、生産量は4億5,000～6,000万トン程度で推移し、3,000万トン程度の需給ギャップがあった

が、こうした状況でも食糧価格が上がらなかったのは国内に膨大な在庫圧力があったためである。ところが、最近になって中国の食糧価格は上昇し始めており、今後の食糧生産の動向によっては価格が高騰する可能性も否定できない。備蓄制度の運用によって価格の安定を図るためには、食糧の放出価格や放出ルートが適切に定められる必要があるが、現在のところそれがどのように行われるのかは明らかでない。価格が上昇して価格の国際競争力がなくなれば、現在のような国際競争志向価格政策は維持することができなくなる。

5．おわりに

以上のように、本稿では、一定の矛盾を内包した保護価格政策の破綻を契機として、主産地を育成しつつ食糧生産の確保と輸出の振興を図るという国際競争志向価格政策へと転換した中国食糧政策の手法、目的、課題等を明らかにしてきた。ただし、この国際競争志向価格政策が今後どのように展開するのかということについて予測することは必ずしも容易ではない。また、この問題は農業経営や農家所得を含めた中国の農業農村の全般的な情勢と深く関わっている。そうした中国の食糧政策をめぐる各般の動向にも十分に留意しながら、今後とも、国際競争志向価格政策の動きを注視し、中国の食糧政策に関する研究を進めていきたいと考えている。