

アジアにおける食料消費の多様化と農業・農政動向 ー中国・インド・インドネシア・タイー

国際領域 菊池 由則・草野 拓司・伊藤 紀子 政策研究調整官 井上 荘太郎

はじめに

近年のアジア各国では、経済発展とグローバル化に伴う国際環境の変化を背景に、食料消費の多様化や農業・非農業間の経済格差の拡大が共通に進んでいます。こうした中、中国やインドのような人口超大国では、食料安定供給への志向が高まり、国内の農業生産者に対する保護政策が実施され、財政負担が増加しています。一方ASEAN諸国では、輸入も利用した食料の安定供給と小農保護を両立する農業政策が求められ、国際競争力のある品目に特化した農産物輸出拡大、食料輸入拡大、米価・農家所得の安定化政策が実施されています。以下では、世界の農産物需給や我が国の安定的な食料輸入の確保にも影響を与える、アジアの主要4か国（中国・インド・インドネシア・タイ）における農業・農政の動向やその背景を紹介します。

中国ー2016年からの食糧価格・所得政策改革ー

中国の2016年の食糧⁽¹⁾生産量は6億1,625万トンであり、歴史上第2位の高水準となりました。これは2004年からの「生産補助政策期」に実施された食糧価格・所得政策により、農家の生産意欲が高まり、食糧増産という面で効果を発揮したものです。具体的には、コメ、小麦を対象とした最低買付価格制度では2009～2013年に、臨時買付備蓄制度では、トウモロコシで2009～2013年、大豆（2014年からは目標価格制度を試行）で2009～2012年に、それぞれ買付価格が大幅に引き上げられました。また、農民四種

第1表 生産補助政策期と生産補助調整期の比較

	生産補助政策期 (2004～2015年)	生産補助調整期 (2016年～)
最低買付価格制度	コメ、小麦 買付価格を引き上げ	買付価格 据置き・引き下げ
臨時買付備蓄制度	トウモロコシ、大豆 買付価格を引き上げ	トウモロコシ、大豆生産者 補助制度へ移行
目標価格制度	大豆を対象	
農民四種補助	食糧直接補助 農作物優良品種補助 農機具購入補助 農業資材総合補助	農機具購入補助を除く 3補助を農業支持保護 補助として統合

注. 最低買付価格制度、臨時買付備蓄制度、目標価格制度、生産者補助制度は対象の省・区が限定。

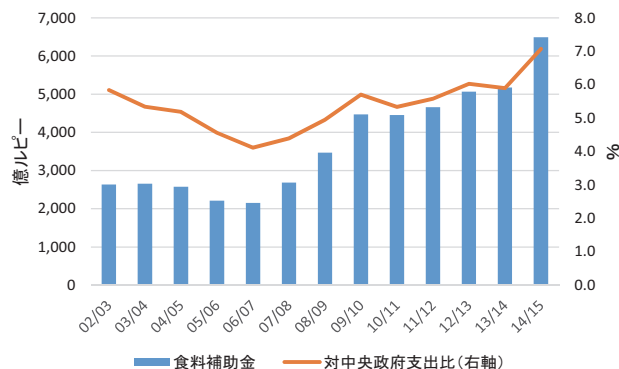
補助（食糧直接補助、農作物優良品種補助、農機具購入補助、農業資材総合補助）の予算額も2012年まで毎年大きく増額されました。

しかし、補助の程度が年々強められていった結果、財政負担の増大、価格上昇に伴う国際競争力喪失等の矛盾が拡大することとなりました。このため、2016年からの「生産補助調整期」においては、小麦とコメの最低買付価格の据置き・引き下げ、トウモロコシ、大豆の生産者補助制度（市場による価格決定、価格と補助の分離政策）への移行、目的を耕地地力保護等とする補助金への統合など、これまでの食糧価格・所得政策の大幅な見直しが行われています（第1表）。今後の政策動向や効果等を、引き続き注視していく必要があります。（菊池由則）

注 (1) 中国における「食糧」とは、コメ、小麦、トウモロコシ、コウリヤン、アワ、その他の雑穀、イモ類、豆類のこと。

インドにおける農業政策の方向性ー公的分配システムに着目してー

近年のインドでは「食の高度化」が進んでいます。こうした状況において、公的分配システムはインドの主食穀物であるコメや小麦の増産を支えてきました。第1図にみられるように、2008/09年以降のコメの政府買上量の増加、在庫の膨張、逆ざやの拡大に伴い、コメと小麦を中心とする、公的分配システムに要した財政負担・食料補助金の総額は増大を続けており、ピークの2014/15年には対中央政府支出比



第1図 公的分配システムにおける財政負担（食料補助金）の推移

資料：GOI, Expenditure Budget 各号より。

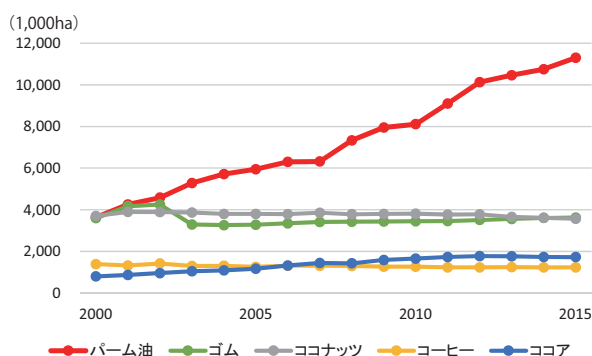
注. 04/05 年をベースとした卸売物価指数でデフレートした実質価格。1米ドル＝64.49ルピー、2017年4月～12月平均。

で7.1%に達しました。インド政府はこのように財政負担が増加を続ける状況にあっても、公的分配システムにおいてコメ等の最低支持価格を高く維持することで、安定した調達及びそれによる価格安定、生産インセンティブの維持を目指す政策を一層強化しています。このように、インド政府にとって、主食穀物であるコメ等の生産インセンティブ維持による増産は、現在でも重要課題と位置づけられています。2013年には食料安全保障法が成立し、公的分配システムが法的根拠を持つようになったことから、コメを中心とした同システムはより強固なものとして維持される可能性が高いといえます。以上から、インドにおける農業政策は、今後もしばらくは主食穀物の生産・消費の支持に重点が置かれながら進んでいくと予想されます。(草野拓司)

インドネシアの新興農業国化―多様化と特化―

インドネシアでは、低価値の食料を輸入し高付加価値の農産物を輸出する「新興農業国」化が進み、食料自給と商業的農業開発を両立させる政策がとられています。食料消費が多様化する中、政府は、自給可能なコメ生産力を維持しながら弾力的に輸入を行う「趨勢自給」の方針の下、生産者価格支持、食料調達公社の輸入による在庫維持、コメ不足地域への在庫放出による消費者価格の安定化、貧困層への低価格米配布を行っています。こうしたコメ政策は総じて市場の機能を重視した限定的なものです。小農への肥料補助金の財政負担が増えています。また小麦の輸入が急増し、2017年に世界第1位の輸入国となりました。

一方で、数あるエスレート作物の中で、パーム油の生産が突出して増え(第2図)、輸出量は2000年代後半から世界第1位となっています。パーム油生産には大規模農園が必要で供給国が限られていること等が、インドネシアの国際競争力の高さの要因で



第2図 インドネシアのエスレート作物の収穫面積

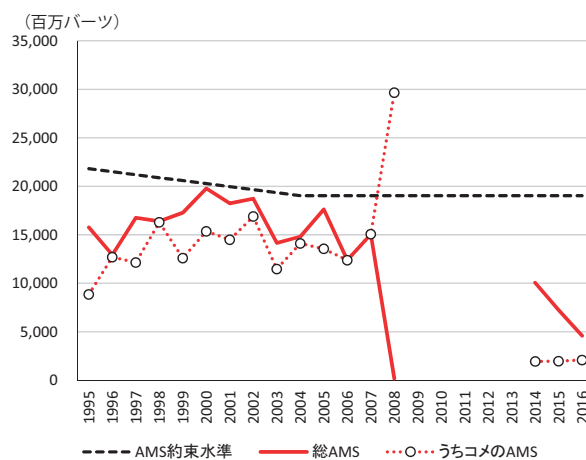
資料：インドネシア統計 (Statistik Indonesia) 各号より。
注：パーム油の収穫面積は、原料のアブラヤシ農園の面積。

す。政府は、国営農園の周りに小農を配置する「中核農園システム」を導入して生産を振興し、パーム精製油の輸出関税削減による高付加価値化、新興国への輸出先多様化といった安定的な輸出構造への転換も図っています。(伊藤紀子)

タイにおける農業政策の動向と政治的影響

タイの農業就業者の割合は全体の約40%を占めており、農工間の所得格差の是正は重要な政治課題です。そしてタクシン派と呼ばれる新興政治勢力と保守派との政治的対立の中で、2000年代以降、農業政策、特にコメ政策は、重要な争点であり続けています。一方で、農業保護の拡大はWTOでの約束水準からも制約を受けます。タイのコメ市場への政府介入が最も拡大した時期(2009年～2013年)の農業保護水準(AMS：助成合計量)は、WTOに未通報のままです。しかし、この時期のコメ政策が約束水準を超過している可能性は大きいです(第3図)。2014年発足の現政権は、AMSの約束水準を一貫して守りながらも、農業政策の内容を毎年のように変更しています。大きな流れとしては、価格政策を縮小しながら、農業保険など市場歪曲性の小さい政策にシフトしているとみられます。

2017年には、他の品目でも注目すべき動きがありました。例えば、ブラジル等のWTOへの提訴の動きを回避するために国内の砂糖の生産・流通が自由化されました。一方で、天然ゴムの輸出価格が大幅に低下したため、ゴム価格の支持政策が導入されました。今後、総選挙を控えた政治状況は、こうしたタイの農業政策の展開に、少なからず影響を与えると考えられます。(井上荘太郎)



第3図 WTO へのタイの補助金通報

資料：WTO HP より作成。

注：1米ドル=33.94バーツ、2017年平均。

2008年のコメのAMSはデミニマス条項が適用されたため、総AMSには算入されていない。