



世界の農業・農政

中国の食糧需給と「食の安全保障」

国際領域 上席主任研究官 百崎 賢之

世界人口の約5.5分の1が中国人です。中国は、世界の12分の1の耕地で5分の1の穀物を生産し、その生産・貿易動向は、世界に大きなインパクトを及ぼします。本稿では、中国の2020年の農業生産等の動向と、習近平政権に至るこれまでの「食の安全保障」に関する政策を簡単に紹介します。

1. 2020年の生産動向

昨年（2020年）の中国全土の食糧（穀物のほか、豆類とイモ類）総生産量は6億6,949万トン（0.9%増、史上最高）、うち穀物が6億1,674万トン（0.5%増、史上第2位）、コメが2億1,186万トン（1.1%増）、小麦が1億3,425万トン（0.5%増、史上最高）、トウモロコシが2億6,067万トン（0.0%減）、大豆が1,960万トン（8.3%増、史上最高）です。

共産党中央と政府は、2019年以降食糧重視路線を強めていました（5. 参照）。こうした中、2020年には、新型コロナの農業生産への悪影響を強く懸念して、春先から更なる食糧生産強化策（水稻二期作奨励、休耕・輪作（地力回復・地下水枯渇防止策）の緩和、飼料への転換中止等）に踏み切りました。結果的には、洪水や病虫害の多発という新たな事態にも見舞われましたが、作付面積の増加によって、食糧作物の収量が確保されました。

また、中国国民に特に大切な豚肉は、近年の環境規制による生産減少基調の中、2018年からアフリカ豚熱で大減産となり、2019年後半から価格が高騰し国民生活上の大問題でしたが、同年3月以降の生産回復策で、2020年末に肉豚飼養頭数が4.07億頭（一年間で3割増）となり、2017年末の9割水準に回復しました。2020年の出荷頭数は、5億2,700万頭（前年比3.2%減）、生産量は4,100万トン（前年比3.2%減）ですが、2021年前半にはほぼ通常年水準へ戻る見込みです（図参照）。

2. 輸入が大きく増加

2020年には、食糧等の輸入も急増しました。養豚急回復等で、トウモロコシ輸入量は過去最大の1,130万トン（前年の2.4倍）となり、関税割当枠（720万トン）を超過しました。小麦も、高品質麦と飼料の需要で、過去最大の815万トン（前年の2.5倍）となりました。世界の総輸入の6割近くを占める大豆も、前年より1割以上増え、1億トンを超えました。なお、豚肉の輸入量は、前年より2倍以上多い439万トンです（図参照）。

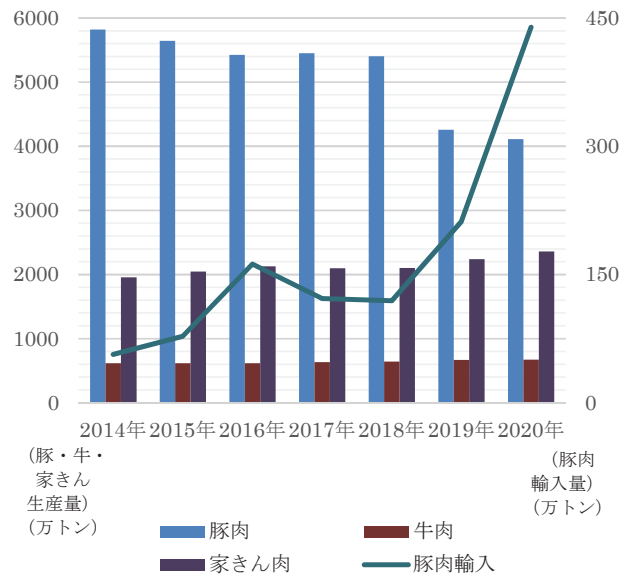


図 食肉生産量と豚肉輸入量

資料：中国統計年鑑及び2021年1月の国家統計局・海関総署統計データより筆者作成

3. 中国の「食の安全保障」～二つの食糧安全保障白書から見る～

過去に、中国政府は「食糧安全保障白書」を二度、公表しています。1回目が、1996年10月で、「中国人民は自らを養えるのか」（1994年刊L・R・ブラウン著「だれが中国を養うのか」への「応答」）という世界的注目点を強く意識し、建国以来の生産増加で国民の「食」問題の解決に成功したとアピールしつつ、将来に向けて自力で食糧基本自給を実現すると宣言し、「基本自給」とは、「食糧自給率95%以上、純輸入量は国内消費の5%以下」だとしていました。

そして、2回目が2019年10月で、冒頭に「中国食糧安全保障の成就」として、「食糧生産」が世界の4分の1となり、中国は自力で自分の「ご飯茶碗」を掌握し、「満足に食べられない」状況から「腹一杯食べられる」状況を実現し、さらに「よりよく食べられる」ところまで歴史的転変を遂げた」とし、「この成就是世界の食糧安全保障への重大な貢献である」としています。具体的成果として、国民一人当たり食糧生産が世界平均を超える470kgになり、「穀物」自給率が95%を超えたことや、食糧備蓄増強等を挙げています。将来に向け、「食糧総合生産能力6億トン以上」や、確保する耕地の「レッドラ

表 中国成立後70年の食糧自給率と食糧安全保障の状況

時 期	食糧自給率水準	食糧安全保障情况
1949-1978	ほぼ完全自給	供給は極めて不足
1979-2007	食糧自給率95%以上	良好な安全保障情况
2008-現在	基本的には自給だが、自給率は下降傾向。2015年以降は85%前後に	史上最も良好な安全保障情况

出典：辛ら（2020）の整理に基づき筆者作成

イン」と食糧栽培面積目標を掲げますが、食糧自給率目標は記述されていません。

両白書の間には、食糧政策の変化がありました。まず、2008年11月策定の「国家食糧安全中長期規画綱要（2008－2020年）」では、「食糧自給率は安定的に95%以上。2010年に食糧総合生産能力を5億トン以上、2020年には5.4億トン以上で安定」とされていました。結果的に、食糧総合生産能力の5億トンと5.4億トンは達成されましたが、既に2007年に大豆輸入は3千万トンを超えており、需要増が予測を上回ったために自給率目標は未達成となった形です。

2013年12月の習近平総書記指揮下の共産党中央農村工作会議では、「自ら食糧安全保障の主導権を握ることを基本に、国内に立脚し、生産能力を確保し、適度に輸入し、科学技術を支えとする」との国家食糧安全保障戦略が掲げられ、「穀物の基本自給と食用食糧の絶対安全保障の確保」への方向転換が打ち出されました。最低所要耕地1.2億haの死守、食糧備蓄の重視等の一方、初めて「適度な輸入」が戦略の重要構成要素として位置付けられました（葉2014）。

その後2016年10月に国務院が出した「全国農業現代化規画（2016－2020年）」では、「小麦とコメの自給率を100%とする」とされ、「三大食糧作物」のうち、主な用途が食用でないトウモロコシを含む目標がなくなった形です。

4. 量から質への転換と「供給側構造改革」

一方、2016年の全国農業現代化規画では、「国民の消費構造レベルアップを背景に一部農産物の需給構造アンバランスが顕在化する」とことと「農産物の高品質化、多様化、専門化の立ち後れ」が課題とされました。前者については、特に、「大豆需要に対する供給不足拡大と、需要増を上回るトウモロコシの供給増」の問題が強調されています。

実は、将来的に畜産と工業の需要の高まりによる中長期的なトウモロコシ需給ひっ迫のおそれを懸念する声は当時もあったのですが、トウモロコシ過剰在庫縮減の方がより喫緊の課題であったことから、「現代化規画」の翌月に農業部が出した「全国栽培業構造調整規画（2016－2020）」では、伸ばすものと抑制するもののメリハリをつけるとし、「トウモロコシ（3,800万ha→3,300万ha）に重点を置いて栽培構造の調整を行う」とともに、「糧経飼（食糧作物・経済作物・飼料作物）三元構造」を目指すこととされ、綿花、油糧作物、砂糖原料の自給水準安定と、

野菜の生産と需要の協調発展、飼料作物生産と畜産業の協調発展、需給バランスと「適地適産」徹底、需要・用途に見合った良質品種栽培への特化が強調されました。

こうした中、2007年から続けてきたトウモロコシ臨時買付備蓄制度による買入措置（実質的に最低買入価格保障の機能）が2016年限りで廃止され、不適地の生産減少と国際競争力回復が目指されました。実際には、単収増加により、生産量は予想以上に維持されましたが、産地構成改善による生産性と品質向上により消費が着実に増加したため、過剰在庫の消化が進んだとみられます。

5. 食糧生産安定の（再）重視

米中摩擦の激化とも大きく関係していそうですが、2019年以降、共産党中央と政府は、「食糧安全保障（再）重視」へ大きく舵を切ったようです。2019年の共産党中央・国務院一号文件では、過剰在庫縮減達成どころか、いよいよ国内生産の不足が懸念され始めた「トウモロコシの生産を安定させ、穀物の基本自給を確保する」と、今度は生産確保の方向でトウモロコシが取り上げられました。また、2020年の一号文件では、「食糧を確保することは、終始一貫して国を治め政治を司る上で筆頭の重要事項である。食糧生産は、『安定』を第一にし、政策を安定させ、面積を安定させ、生産量を安定させなければならない」として、省長の食糧生産確保の責任を強化し、食糧から他作物への転換等を抑制するなど、「構造改革」はほとんど登場しなくなりました。

さらに、豚の生産回復に伴い、想定以上に早く飼料用トウモロコシ不足が顕著となり、トウモロコシ価格が高騰し、2. のとおり、輸入量が拡大しています。

一方、昨年8月、習近平総書記の指示で、外食の無駄、食べ残し阻止の一大運動がスタートし、国民に節約を呼び掛け、学校や社会への啓発も強め、本年4月、立法化（「反食品浪費法」）も行われました。

6. 2021年の新たな動向

今年に入っても、食糧重視路線は変わりませんが、にわかに「供給側構造改革」の語が復活し、軌道修正が図られつつあります。一方、今年の一号文件に、「農産物輸入多元化戦略の実施」の語が加わりました。国際的大食糧商・農業企業集団を育成するとしています。昨年9月、新たに畜産物の自給目標（豚肉95%前後、牛羊肉85%前後）も決めましたが、これは、飼料生産が大きく関わります。国内の学界意見もまだ分かれ、政権内部で大きな議論を呼んでいるようです。また、「食糧安全保障法」の年内制定の計画が公表されており、立法内容が注目されます。今年も、関連する政策動向の変化から目が離せません。

【参考文献】

- 辛翔飛、劉銳、王濟民（2020）「破除自給率越高糧食越安全的迷誤」『農業經濟問題2020年第10期』
- 葉興慶（2014）「准确把握国家糧食安全戰略的四個新变化」『中国發展觀察2014年第1期』