

中国の食糧政策の展開過程と今後の方向

河 原 昌一郎

目 次

1. はじめに－中国食糧生産の世界における地位と本稿の研究課題－
2. 中国食糧政策の時期区分
3. 保護価格政策とその破綻
4. 自由化政策期の食糧政策
 - 1) 食糧の価格・流通の自由化
 - 2) 自由化政策期の需給
 - 3) 主産地育成（優良品種導入等）
5. 生産補助政策期の食糧政策
 - 1) 生産補助政策の背景
 - 2) 2004年1号文件
 - 3) 補助金交付
 - 4) 価格政策
 - (1) コメ、小麦（最低買付価格制度）
 - (2) トウモロコシ（臨時買付備蓄制度）
 - 5) 主産地育成（価格支持等）
6. 効率経営推進政策への転換の背景
 - 1) 中国食糧の国際競争力の低下
 - 2) 中国の食料消費事情の変化
 - 3) 中国経済の減速と財政負担
 - 4) 農村労働力の不足に伴う農業経営効率化
7. 効率経営推進期の食糧政策
 - 1) 効率経営推進期の食糧政策の基本的方向
 - 2) 価格政策

- (1) コメおよび小麦（支持価格抑制）
- (2) トウモロコシ（価格補助分離）
- 3）補助金制度（三農合一）
- 4）主産地支援（保険制度実施）
- 8．効率経営推進期における中国食糧生産経営の動向
 - 1）食糧生産経営の収益性と生産費
 - 2）食糧生産費用の内訳
 - 3）資材・サービス費
 - 4）労働費
 - 5）土地費用
 - 6）米中生産費の比較
 - 7）中国食糧生産経営の課題
- 9．食糧政策の展開と今後の方向
 - 1）食糧政策の展開
 - 2）今後の方向
- 10．おわりに

1. はじめにー中国食糧生産の世界における地位と本稿の研究課題ー

14 億人以上の人口を有する中国は世界最大の食糧生産国であり、かつ食糧消費国である。その生産、消費の量は膨大であり、中国の食糧をめぐる動向は世界の食糧市場にも大きな影響を及ぼす。中国で食糧が不足して世界から食糧を買い集めるような事態が起これば、世界の食糧価格は高騰するだろう。一方で、食糧が余って大量に国外に輸出するようなことになれば食糧価格は下落し、世界の食糧生産農家の経営に打撃を与えるに違いない。

それでは、実際、中国の食糧の生産量や輸出入量は世界でどのような地位を占めているのだろうか。本稿での検討に当たって、まずそのことを概観しておきたい。

中国で食糧とは、コメ、小麦、トウモロコシ、コウリャン、アワ、その他の

雑穀のほか、イモ類、豆類を含めたものであり¹⁾、中国の食糧政策はこのように定義された食糧を対象として実施されているが、これらの食糧の中ではコメ、小麦およびトウモロコシの三種類の穀物（中国では「食糧三種」と総称されるので以下それにならう。）が食糧総生産量の約 90%を占め、中国食糧の大宗を担っている。この食糧三種は、中国に限らず世界においても食糧として最も重要な地位を占めているので、以下では、この食糧三種について、中国の世界における地位を見ておくこととしたい。

図 1 は中国と世界の食糧三種の近年の合計生産量の推移（棒グラフ）とともに、中国の食糧三種の合計生産量の世界における比率の推移（折線グラフ）を示したものである。

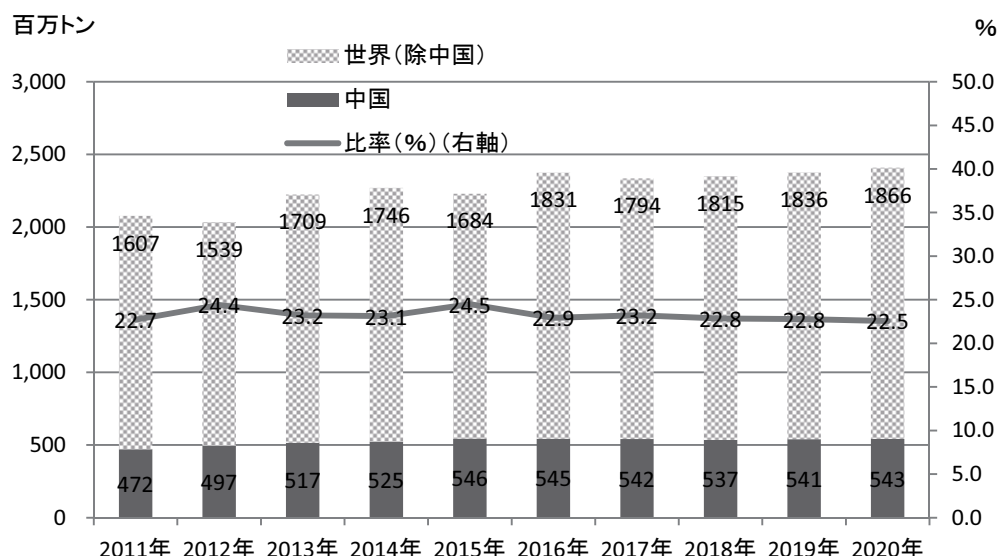


図 1 中国および世界（除中国）の食糧三種の生産量の推移と比率

資料：Foreign Agricultural Service, Official USDA Estimates

注. 1) 食糧三種の生産量はコメ、小麦、トウモロコシの合計生産量。

2) コメは精米ベース。

3) 比率 (%) は、世界生産量に占める中国の比率。

中国および世界（中国以外）の食糧三種生産量はいずれも近年は横ばいの状況であり、中国は 5 億 4 千万トン前後、世界（中国以外）は 18 億トン前後で推移している。

同図（折線グラフ、右軸）のとおり、中国の食糧三種生産量は世界の4分の1近くを占めており、一国の占めるシェアとしては世界最大である。こうしたことから、中国の食糧三種の生産動向は世界の食糧需給や食糧価格の動向に少なからぬ影響を与えることとなろう。

次に中国のコメ、小麦およびトウモロコシのそれぞれについて、世界生産量に占める比率の推移を示したものが図2である。

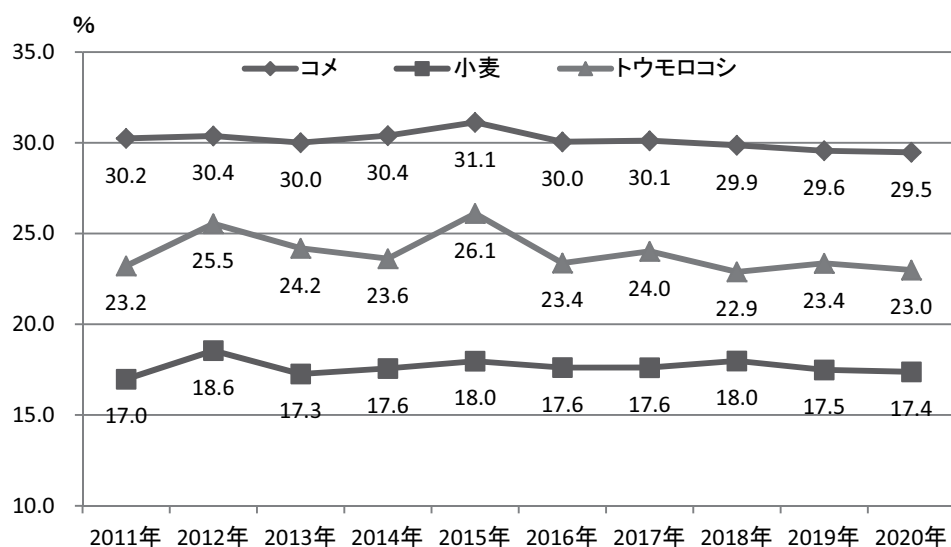


図2 中国のコメ、小麦およびトウモロコシの世界生産量に占める比率

資料：Foreign Agricultural Service, Official USDA Estimates

中国のコメおよび小麦の生産量はともに世界最大であるが、特にコメは世界生産量の約30%を占めており、圧倒的な生産量を誇る。小麦は17~18%程度である。

トウモロコシの中国の生産量は米国に次いで2位であるが、世界生産量の20数%を占めている。

このように、中国での主要食糧の生産量はいずれも世界で大きな比率を占めており、世界最大の食糧生産大国の地位はゆるぎないものとしてよいであろう。

ただし、ここで注意が必要なことは、中国の食糧貿易の状況である。世界の生産量のうちで大きな比率を占める中国食糧であるが、世界の食糧貿易に占める

比率はどうであろうか。

図3は中国の食糧三種の輸出入量の世界に占める比率の推移を示したものである。

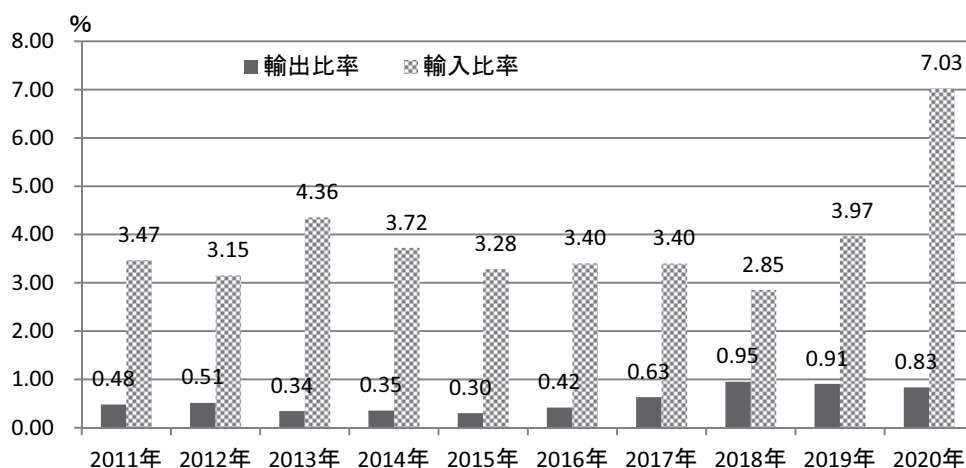


図3 中国食糧三種の輸出入の世界に占める比率

資料：Foreign Agricultural Service, Official USDA Estimates

注．輸出比率（％）および輸入比率（％）は中国の食糧三種（コメ、小麦、トウモロコシ）の輸出量および輸入量の世界の食糧三種の輸出量および輸入量に占めるそれぞれの比率。

同図で明らかなとおり、中国の食糧三種の生産量の大きさに鑑みると、食糧三種の輸出入量の世界の輸出入量に占める比率は極めて小さい。特に輸出量の比率は1％にも満たず、中国の食糧三種の輸出はほとんど行われていないことがわかる。輸入にしても2020年は7％を超えたが、それ以外の年では5％を超えることがなかった。2020年に輸入比率が上昇したのは、トウモロコシの輸入量が大きく増加したためである。

ただし、輸出入量が小さいということは必ずしも国際市場への影響力が小さいということを意味するものではない。食糧貿易は、一部の熱帯産品や国際商品であるものを除き、基本的に生産したものは国内での消費が優先され、余剰分が貿易に回される限界貿易的な性格を有している。すなわち、食糧貿易はもともと生産量に比して貿易量が少ないのである。

近年の世界の食糧三種の輸出入量は約4億トン²⁾であるが、今後、中国の食

糧需給において数千万トンのギャップが生じる事態は十分に想定できる。食糧は、中国の国内生産量が大きく世界の貿易量が少ないという生産・貿易構造となっており、貿易量のわずかな量の変化を通じて、中国の生産動向が国際的な食糧価格の動向等に影響を与えやすいのである。

ところで、このように大きな国内生産量にかかわらず輸出入比率が小さいのは、中国がこれまで食糧についてはできる限り国内で需給を均衡させ、輸出入には依存しないという政策をとってきたことを示すものである。輸出入量がこのように少ないのは、中国で国内での食糧需給の均衡がほぼ実現されてきたことの結果でもあろう。

それでは、現実には、中国政府によって、これまで国内の食糧生産等についてどのような政策が講じられ、現在はどのような政策が講じられているのだろうか。また、今はどのような問題に直面し、今後はどのような方向に向かうのだろうか。

本稿ではこうした問題意識を背景として、

①過去のそれぞれの時期の食糧政策の特色を明らかにする観点から中国の食糧政策の時期区分を行った上で、

②それぞれの時期にとられた食糧政策の背景、目的、内容等を具体的に整理、分析し、

③食糧政策の展開過程も踏まえつつ現在の食糧政策の位置付けを明確にして、今後の方向・課題を検討すること

を研究課題とする。

なお、本稿は、近年の中国の食糧政策について、その展開過程を含めて体系的に全体像を解明しようとするものであるが、上述の①と②の研究課題のような中国の過去の食糧政策をめぐる事情については、参考文献に掲げるような筆者の過去の論考をあらためて見直し、参考にした。したがって、本稿は、筆者の過去の論考を参考としつつ、最近の中国の食糧政策をめぐる事情を加えて、あらためて中国の食糧政策を全体として研究、分析したものである。

2. 中国食糧政策の時期区分

中国で食糧の流通管理は社会主義計画経済時代においては政府の一元的な管理の下に置かれ、改革開放政策実施後も基本的に政府が流通の主要部分を管理する統制色の強い食糧流通制度が実施されてきた。

中国で食糧の価格・流通が基本的に自由化されたのは WTO 加盟（2001 年 12 月）を間近に控えた 2000 年ごろのことである。現在の中国の食糧政策は、この自由化後に実施された諸政策を基礎とするため、本稿ではこの食糧流通自由化後の時期における食糧政策を主たる研究対象としている。ただし、食糧流通自由化の経緯がわからなければ、中国の食糧流通における自由化の目的や意義も理解できないので、本稿では、食糧流通自由化と関係する 1990 年代半ば以降の食糧政策も併せて研究対象として取り上げる。

ところで、食糧流通自由化の前後から現在まで、中国で実施されてきた主な食糧政策の実施時期とその推移は図4のとおりである。

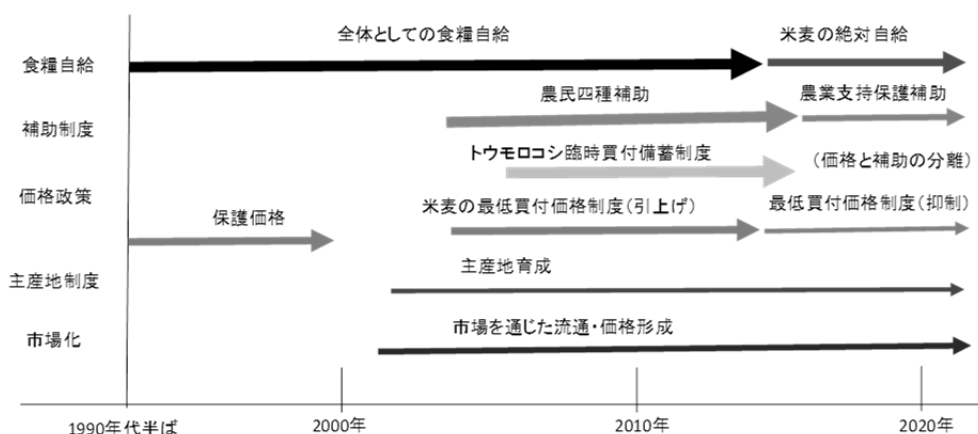


図4 中国の主な食糧政策の展開過程

資料：筆者作成

同図に掲げた政策について下から順に説明していこう。なお、それぞれの具体的な政策内容等については後ほど時期区分ごとに詳細な検討、分析を行うこととしているので、ここではごく簡単な説明にとどめておくこととしたい。

まず「市場化」について、2000 年から 2001 年にかけて食糧の価格、流通の自由化が順次実施され、それによって食糧流通の市場化が実現し、現在まで続いている。

「主産地育成」は、食糧流通の自由化の一方で、中国食糧の生産力、競争力を強化するために重視されるようになったものであり、これも現在まで続いている。

「価格政策」について、保護価格はまだ食糧の価格・流通が自由化されておらず、統制色の強かった時代における制度である。1990 年代半ばから終わりにかけての食糧流通ルートには政府買付に係るものと市場流通に係るものが併存しており、政府買付に係るものが約 3 分の 2 を占めていた。保護価格はこの政府買付に係る価格の一つであり、農家が売りさばけなかった余剰米は全てこの保護価格で買い上げることとされていた。この保護価格制度は食糧の価格・流通の自由化とともに廃止されている。

米麦の「最低買付価格制度」は 2004 年から実施されるようになったものである³⁾。2014 年までは米麦生産農家の生産意欲を維持向上させるために買付価格は毎年引き上げられてきたが、2014 年以降は制度運用の方針が変化し、据置きまたは引下げが行われるようになっている。

トウモロコシの「臨時買付備蓄制度」は、トウモロコシの生産量増大を図るために 2007 年から実施されるようになったものであるが、2014 年ごろからはその見直しが必要と考えられるようになり、2016 年には廃止され、価格と補助の分離という方法に移行することとなった。すなわち、一定の価格で買い上げるというのではなく、価格は市場での形成にまかせ、その一方でトウモロコシ生産農家に一定の補助金を支給するというものである。

「補助制度」については、2004 年から農民への補助金交付が本格的に実施されることとなった。中国で農民に補助金が交付されるのは、有史以来のことだとされる。補助金は「食糧直接補助」、「農業資材総合補助」、「農作物優良品種補助」、「農機具購入補助」の四種から成り、毎年引き上げられてきたが、2014 年からその見直しが始まり、2016 年に農機具購入補助以外の三種の補助金は「農業支持保護補助」に一本化されることとなった。補助の対象も、生産刺激的な色彩は薄くなり、耕地の地力維持や農業経営の効率化に重点を置いたもの

に変化している。

最後に「食糧自給」に関する政策であるが、中国は従来から食糧自給を重視し、飼料穀物を含めて全体として食糧を自給することを国家的目標としてきたが、2014 年 1 号文件⁴⁾ではその方針が一部変更され、米麦は今後とも国内での絶対自給を確保するが、トウモロコシは一部の輸入を容認し、輸入を含めて安定的な供給を図ることとされた。

以上のような中国の食糧政策の変化とともに、その背景となった経済的事情等を併せて考慮すれば、中国の食糧政策は次のとおり時期区分することが可能である。

①保護価格政策期

1990 年代半ばから 1999 年まで。

小麦の大量輸入という事態に対応して食糧増産を図るため、1990 年代半ばから政府は農家にある余剰米を全て保護価格で買い上げることとした。このため、食糧の政府在庫が増大し、財政負担が膨らんだ。

②自由化政策期

2000 年から 2003 年まで。

保護価格制度による財政負担増大と WTO 加盟への対応を図るため、政府は食糧の価格・流通の段階的自由化を行った。ただし、政府在庫は減少したものの、価格自由化によって価格は下落し、食糧生産量は低迷した。

③生産補助政策期

2004 年から 2013 年まで。

自由化政策期における食糧生産低迷等に対応して、農民所得向上、食糧増産等を図るため、2004 年から農業補助金の交付や最低買付価格制度が実施された。経済の高度成長、国家財政の増大とともに、農業関係予算は毎年大きく増額された。この時期の政府支持価格の毎年の引き上げは、中国食糧の国際競争力の低下を招いた。

④効率経営推進期

2014 年から現在まで。

経済の低成長化が明確になる中で、財政負担の軽減、国際競争力の回復等を

図ることが求められることとなった。このため、食糧自給については完全な食糧自給を放棄して一部で輸入が容認されることとなった。また、国際競争力の回復等のため、農業補助制度や価格制度が見直され、農業経営の効率化を図ることが重視されることとなった。

時期区分は以上の4つであるが、図5は1995年から現在までの毎年の食糧生産量の動きであり、時期区分を点線で示してある。

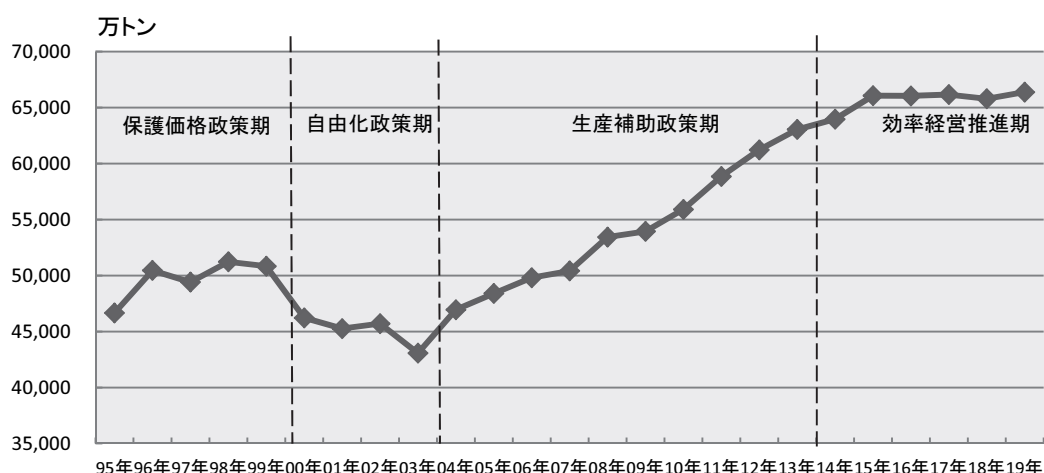


図5 中国食糧生産量の推移と食糧政策時期区分

資料：中国統計年鑑

同図から、中国の食糧生産量は食糧政策のそれぞれの時期毎に特徴的な動きをしていることが見てとれよう。すなわち、保護価格政策期は生産量が高く、自由化政策期は低迷し、生産補助政策期は一貫して右肩上がりに大きく増加し、効率経営推進期は横ばいとなっている。

こうした食糧生産量の動きは、もちろん、中国食糧政策の変化と無関係ではない。それでは、各時期の食糧政策は具体的にどのような背景の下に、どのような目的で、どのような内容のものが実施されたのだろうか。以下でそのことを見ていくこととしたい。

3. 保護価格政策とその破綻

1990 年代の半ばにおける中国の食糧政策には依然として統制色が濃く残っており、食糧流通においては、前述したが、政府が買い付けて政府の管理下にある食糧流通が約 3 分の 2 を占め、残りの約 3 分の 1 が市場流通であった。当時、一般的に市場価格のほうが政府買付価格よりも高かったため、農家からすれば政府への売却は最小限にし、市場で販売するほうが有利であった。

政府買付には契約買付と協議買付の 2 種類があった。契約買付は形式的には農家との契約に基づくものであるが政府への売渡義務という性格が強いものであった。協議買付は食糧加工企業等向けに政府買付を補完する目的で設けられていたものであり、政府買付量の約半分を占めていた。

保護価格は、この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⁵⁾。

1994 年、中国の食糧生産量は約 4 億 4 千万トンと大きく落ち込んだため、1995 年には 2070 万トンという過去最大の食糧輸入を行う事態となり⁶⁾、中国は食糧増産の必要に迫られることとなった。また、当時、中国は高度経済成長を背景に食糧需要を大きく増加させ食糧を大量に輸入するようになるのではないかと国外の観測もあり、中国の食糧輸入に対する国際的関心は高かった⁷⁾。

1994 年から 95 年にかけて食糧の買付価格を大きく引き上げ、各種の食糧増産措置を講じ、供給過剰となって市場価格が下落しても政府が農家の手元にある余剰食糧を全て保護価格で買い付けるという保護価格政策は、こうした事情を背景として実施されることとなったものである。

中国の食糧生産量は、こうした措置が講じられたことにより、1995 年および 96 年の両年で大きく回復、増加し、早くも 1996 年から食糧は過剰基調となり、1997 年以降は従来とは逆に市場価格が政府買付価格を下回る状況となった。

しかしながら、こうした状況となっても、政府は引き続き食糧自給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は大きく増大した。

図 6 は、この時期の食糧生産量とともに、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。

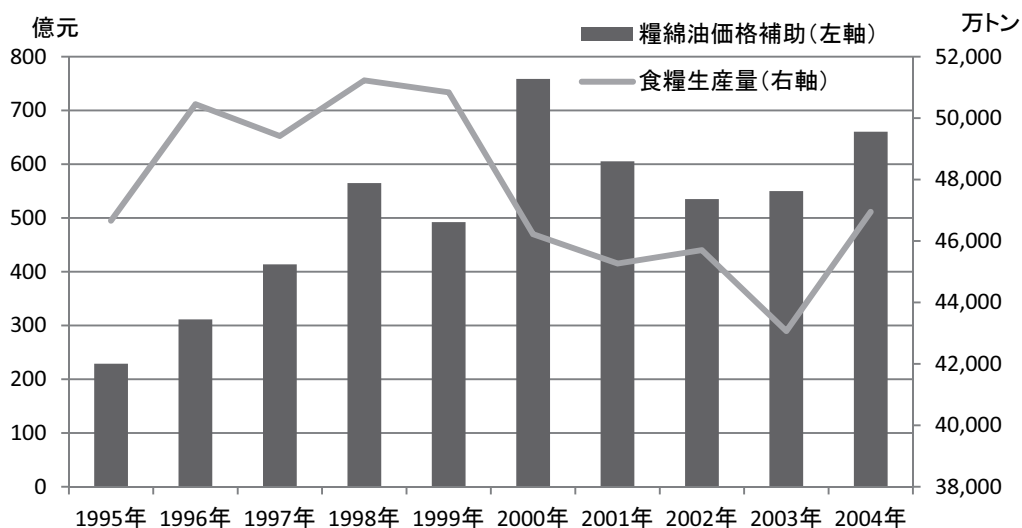


図6 食糧生産量と国庫負担

資料：中国統計年鑑

同図で、1996年以降食糧生産量が高水準で推移したことによって、財政負担が増大していることがわかる。1995年に200億元程度であった財政負担が1998年には600億元近くにまで急増した。なお、食糧生産量が減少しても財政負担がすぐに減少しないのは食糧備蓄等に要する費用があるからである。

ところで、こうした状況に対応し、保護価格政策を維持したままで、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。

当時、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いた。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。そして、国有食糧企業の赤字は、買付けた食糧の売買逆ザヤ、備蓄費等により生じる。食糧の売買逆ザヤは市場価格が公定買付価格より安くなっているためである。もし、食糧買付量の約3分の1を占めていた民間食糧企業等による食糧買付を禁止し、国有食糧企業が食糧買付を独占すれば、国有食糧企業は順ザヤ販売を実現することができ、赤字がなくなるはずである。国有食糧企業の赤字がなくなれば、政府の財政負担もなくなるであろう。

食糧流通に関する 1998 年の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、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、順ザヤ販売を実現しようとするものであった。

しかしながら、農民の生産意欲を維持するために食糧の買付価格を市場均衡価格よりも高く設定し、販売価格もまた順ザヤを維持するために市場均衡価格よりも高く設定すれば、供給（生産量）は均衡量よりも増加し、逆に需要（消費量）は均衡量よりも少なくなることから供給過剰となって大量の食糧在庫が生じることは経済理論の上からも当然のことである。このことは次のように説明されよう。

図 7 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価格と生産消費量との関係を示したものである。

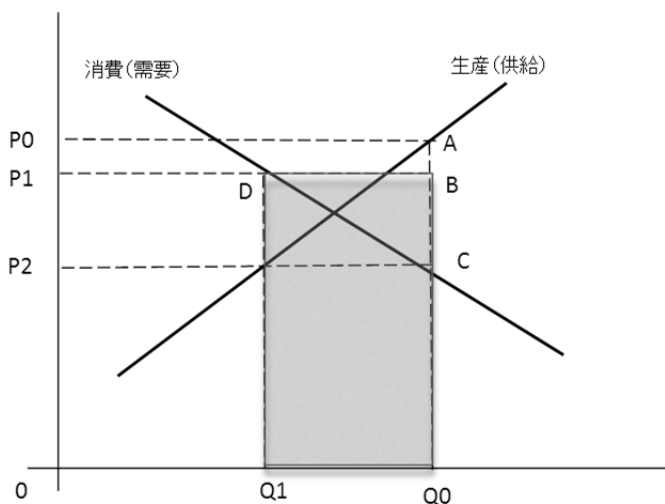


図 7 順ざや政策の効果

資料：筆者作成

同図で P_0 は前年の保護価格としよう。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（今年の保護価格はまだ示されていない。）として生産量を決定するだろう。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る。ここでは、市場実勢を反映させて前年よりは低く定められたものとしている。ただし、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、市場での制限が特でない場合、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、 $\square P_2CBP_1$ だけの損失が発生する。

ところで、1998 年の改革では、国有食糧企業は順ザヤでの価格で、すなわち P_1 以上の価格での販売が求められる。ここでは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 で同一であるとしよう。そうすると当年の食糧需要量は D すなわち Q_1 である。結果、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で買付けるが、 Q_1 の量しか売りさばけないので Q_0Q_1 の量が売れ残り、 $\square Q_0Q_1DB$ で示される金額 ($P_1 \times Q_0Q_1$) が国有食糧企業の当年の赤字となることとなる。

すなわち、1998 年の改革は、国有食糧企業に食糧流通を独占させることにより、販売価格を P_2 から P_1 に引き上げ、 $\square P_2CBP_1$ の損失を解消しようとする狙いをもったものであったが、今度はかわりに $\square Q_0Q_1DB$ の損失を生じさせることとなったのである。その結果、政府の財政負担は 2000 年には 800 億元近くにまで膨らんだ。これとともに、食糧在庫が積み増され、中国の食糧需給は大きな過剰圧力に悩まされるようになった。

1998 年の改革の失敗による保護価格政策の破綻という現実を踏まえ、2000 年以降、中国政府は、WTO 加盟への対応も視野に入れながら、食糧政策の方向を大きく転換させていくのである。

4. 自由化政策期の食糧政策

1) 食糧の価格・流通の自由化

中国の食糧政策は、財政負担や過剰在庫の軽減とともに、WTO 加盟への対応を図るため、これまでの統制色の強かった食糧政策を抜本的に改め、食糧の価格・流通の自由化という方向に向けて大きく舵が切られることとなった。

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、その中で食糧流通の自由化を図るための①保護価格対象の縮小および②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表 1 に示すとおりである。

表 1 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 に列举 ・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 イカ米 ・中稲インデイカ米 ・晩稲インデイカ米	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 ンデイカ米 ・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、河南省等のトウモロコシお 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 のトウモロコシ	2001 年

資料：関係規定から筆者作成

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。

同表のとおり、1993 年 2 月 20 日の保護価格買付制度に関する通知では生産される食糧のほとんどが保護価格による買付の対象とされていたが、1999 年 5 月 30 日の食糧流通体制改革の改善に関する通知以降、比較的品质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。

一方、食糧買付規制の緩和は、当初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実質的に販売ルートをなくすこととなる。したがって、保護価格対象の縮小は、食糧買付規制の緩和を必然的に伴うものであった。

表 2 は、この食糧買付規制緩和の経緯を示したものである。

表2 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。

資料：関係規定から筆者作成

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。

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。市場での取引や価格形成に特に規制は設けられていない。中国の食糧流通の自由化は実質的に大きく進展したのである。

このように、2000年以降に順次実施された食糧政策の転換は、直接的には保護価格政策の破綻に対応しようとしたものであったが、徐々にそれにはとどまらず、①価格は自由化して市場の実勢によるものとする（保護価格対象の縮小）、②食糧流通に国有食糧企業以外の企業の参入を認めて大幅に自由化すること（食糧流通規制の緩和）、③主産地を支持育成して国際競争力を強化するこ

とといった改革の方向性を示すものとなった。

こうした食糧流通の自由化に向けた食糧政策の転換は、必要な制度的改正を経て、2001 年中に新しい制度的枠組への移行を終えたものと見ることができる。

この新しい食糧政策は、これまでの食糧政策の統制的性格を払しょくし、全ての食糧の流通、価格形成を原則として自由化するというこれまでにない斬新なものであった。食糧の需給調整は原則として市場の実勢に応じてなされることとなり、食糧在庫の保管等のほか、政府の食糧生産支援への関与は主産地育成ぐらいのものとなった。

この後の中国の食糧政策は、いろいろと変遷を重ねることはあっても、全てこの自由化された市場制度を前提として実施されることとなるのであり、その意味で、この自由化政策は今日まで続く中国の食糧制度の基礎的枠組を形成したものである。

2) 自由化政策期の需給

保護価格政策期から自由化政策期にかけてのコメ、小麦およびトウモロコシの生産消費動向は図 8、9、10 に示すとおりである。

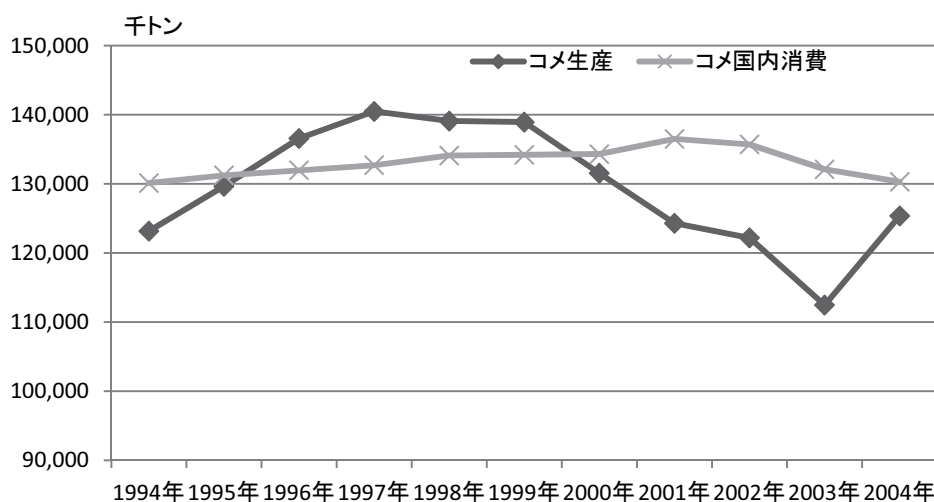


図 8 保護価格政策期・自由化政策期のコメの生産・消費量

資料：USDA Foreign Agricultural Service

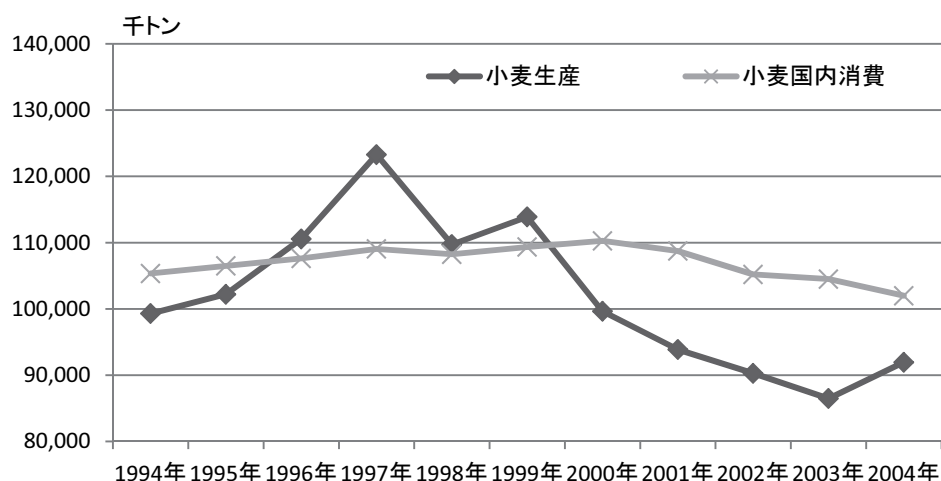


図9 保護価格政策期・自由化政策期の小麦の生産・消費量

資料：USDA Foreign Agricultural Service

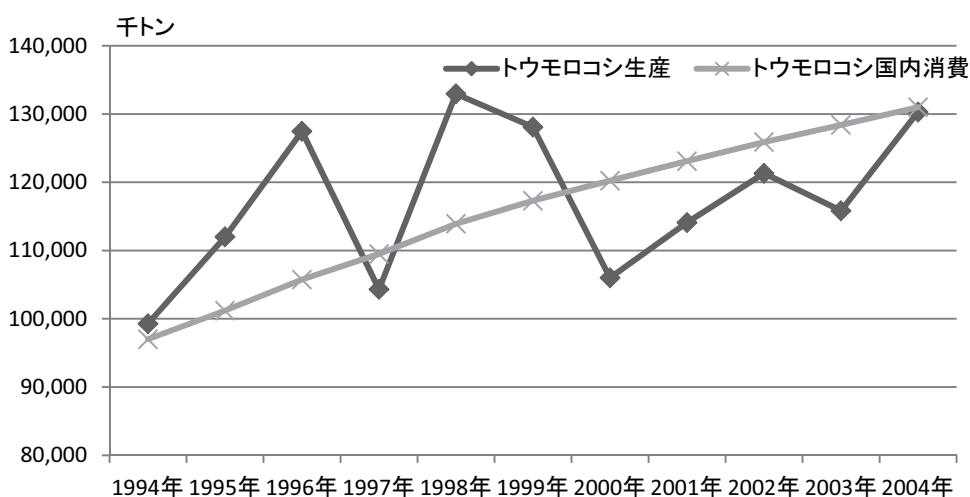


図10 保護価格政策期・自由化政策期のトウモロコシの生産消費量

資料：USDA Foreign Agricultural Service

いずれの品目においても、保護価格政策が実施されていた1996年から1999年までは生産過剰となっていたが、2000年以降の自由化政策期になると価格の下落によって生産量が大きく減少し、消費量を下回る状況となっていることが確認できよう。この当時の中国の食糧需給は、コメ、小麦およびトウモロコシともに保護価格政策期において大量の食糧在庫が積み増され、自由化政策期において生産量の不足を補うためにその在庫が取り崩されていったのである。

なお、ここで、コメ、小麦の消費量はほぼ横ばいであるが、図 10 から読み取れるとおり、トウモロコシの消費量は右上がりとなって年々大きく増加していることに注目しておきたい。トウモロコシの消費量が増加しているのは、言うまでもなく、中国人の 1 人当たり所得の増加とともに食料消費が高度化し、肉類等の消費が増えたことにより飼料需要が年々拡大しているためである。この後、中国は、この増大するトウモロコシ需要に対応していかにトウモロコシを増産させ、トウモロコシの需給均衡を図るかということが食糧政策上の最重要な課題の一つとされることとなるのである。

さて、それではこの時期の食糧価格はどのように推移していたのであろうか。図 11 はコメ、小麦およびトウモロコシのそれぞれの市場価格の推移を見たものである。

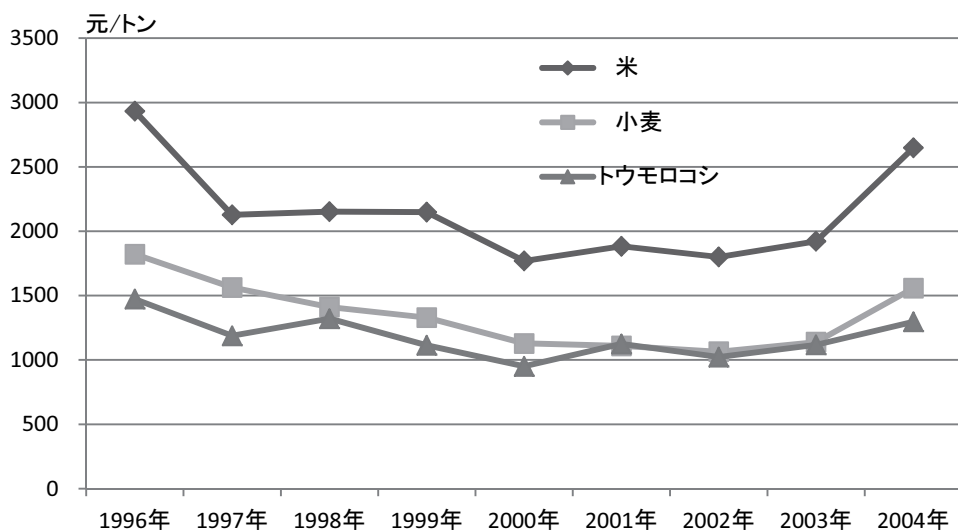


図 11 自由化政策期食糧価格の推移

資料：中国農業発展報告各年

注．コメは単粒うるち標一卸売価格

小麦は白小麦三等卸売価格

トウモロコシは黄トウモロコシ二等卸売価格

同図のとおり、市場の価格では、早くも保護価格政策期の 1997 年に生産過剰を反映して大きく下落し、その後も下落傾向が続き、自由化政策期では低迷したまま横ばいになっていることがわかる。保護価格政策期では政府による保護価格での買上げが行われていたため生産量は過剰であったが、自由化政策期で

は農家は市場価格で販売するほかはなくなったため食糧生産意欲が低下し生産量も減少した。自由化政策期に生産量が消費量を大きく下回る状態が続いたにもかかわらず価格が上昇しなかったのは、それだけ保護価格政策期に積み上げられた在庫量が膨大であり、2003 年ごろまで在庫圧力が解消しなかったためである。2003 年には各品目の生産量が大きく落ち込み、さしもの在庫圧力も解消し、2004 年には価格も上昇を始める。

図 12 はこの時期の食糧輸出入の状況を見たものである。

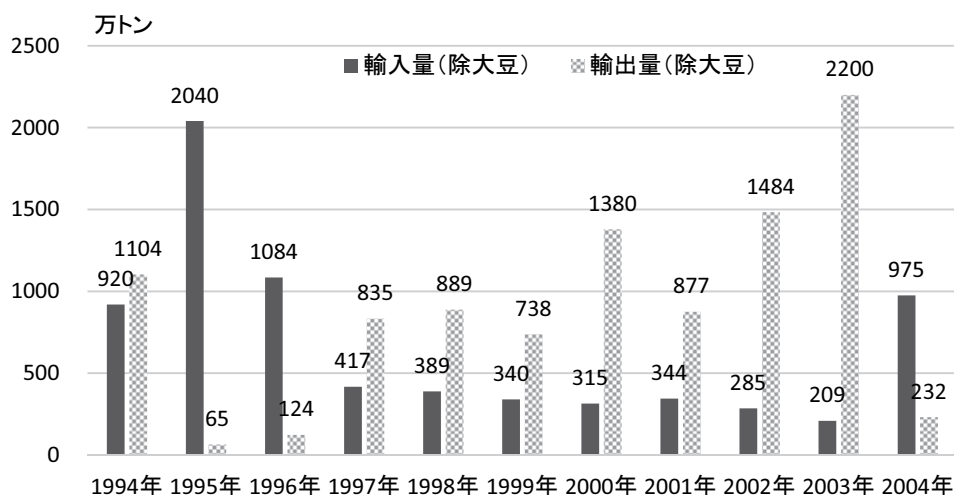


図 12 保護価格・自由化政策期の食糧（除大豆）の輸出入の推移

資料：中国農業発展報告

前述したとおり、1995 年の 2040 万トンもの食糧輸入が、保護価格政策をとらせる直接の要因となったのであるが、その後の保護価格政策期においては国内での生産過剰を反映して食糧輸出が行われるようになっている。

2000 年後の自由化政策期に国内では生産が消費に大きく満たない状態にあったにもかかわらず多くの輸出が行われているのは、保護価格政策期の在庫が捌かれていることによる。当時の在庫はそれほど大きかったのである。

ところが、先ほど触れたように、2003 年にはいずれの品目でも生産量が一段と落ち込み、食糧在庫も払底したため、さすがに国内の食糧需給がひっ迫するようになった。2004 年に一転して食糧輸入が再び増加したのはこうした事情を反映したものである。

食糧価格の低迷による食糧生産量の落ち込みは食糧需給をひっ迫させただけでなく、農家家計をも直撃するものであった。農家所得は減少し、農家の食糧生産意欲は低下した。

こうした事態が続けば中国の農村を疲弊させ食糧自給体制をも危うくするものとなろう。重大な危機感を抱いた中国政府は、2004 年から新しい食糧政策を開始するのである。

3) 主産地育成（優良品種導入等）

自由化政策の一環として、自由化措置と同時並行的に食糧主産地の育成が進められた。食糧主産地の育成は、自由化措置に伴って価格が下落してもそれに対応できるような農家を育成して国内食糧の生産基盤を維持強化するとともに、食糧生産の国際競争力を強化して輸出を促進しようという狙いを有するものである。

このため、主産地には優良品種の生産拡大や農作業の機械化等の支援措置が講じられ、保護価格制度の適用についても主産地は最後まで適用対象からはずされることはなかった。

食糧主産地の育成は、この後の食糧政策の基本的政策の 1 つとなり、補助金交付等においても食糧主産地は他地区よりも優先的に交付される等の措置が講じられている。

なお、食糧の主産地は、現在では、国家糧食局の 2011 年統計データによって表 3 に掲げた 13 の省・自治区とされている。

表 3 食糧主産地一覧

食糧主産地	黒竜江、遼寧、吉林、内モンゴ、河北、江蘇、安徽、江西、山東、河南、湖北、湖南、四川
(コメ)	黒竜江、江蘇、安徽、江西、湖北、湖南、四川
(小麦)	河北、江蘇、安徽、山東、河南
(トウモロコシ)	黒竜江、遼寧、吉林、内モンゴ、河北、山東、河南

資料：国家糧食局資料等により筆者作成。

当時においては、あらかじめ主産地として定められているわけではなく、保護価格制度等における現実の運用にまかされていたが、現在の 13 の省・自治区と実質的に変わるものではないだろう。なお、同表のうち、コメ、小麦、トウモロコシのそれぞれの主産地は、13 の省・自治区の中から生産量をもとに参考までに筆者が選んだものである。

5. 生産補助政策期の食糧政策

1) 生産補助政策の背景

前述のとおり、自由化政策期では、食糧価格および流通の自由化を急速に推し進めた結果、保護価格政策期に積み上げられた膨大な食糧在庫の圧力もあって価格は下落し、農民の食糧生産意欲は低迷した。

このため、食糧生産量が低落し、生産量は消費量に満たなくなり、2002 年ごろまでは在庫の取り崩しで何とか需要を満たしていたものの、2003 年には食糧需給が逼迫し 2004 年には不足分の輸入が避けられない事態となった。

また、都市住民の所得増加とともに畜水産物消費が増加し、畜水産物生産のための飼料すなわちトウモロコシへの需要が増加している⁸⁾。トウモロコシの生産拡大を図り、需給を均衡させることは、すでに喫緊の課題となっており、その観点からも食糧の増産体制を整備することが必要とされるようになっていた。

一方で、食糧価格の下落と生産量の低迷とともに、食糧生産農家の収入は減少し、経済成長が進む中で農工間の収入格差がますます拡大した。

このまま推移すれば、食糧の生産基盤の弱体化は避けられず、また農民の不満が一層拡大して社会不安の原因ともなるであろう。

食糧政策において画期的な内容を含む 2004 年 1 号文件は、こうした問題意識の中で発せられたものである。

2) 2004 年 1 号文件

2004 年 1 号文件は、農民収入の増加を図りつつ食糧生産の拡大をめざす新しい食糧政策への転換の方針を明確に示すものであった。中共中央が発出する 1

号文件では、1982 年から 1986 年まで連続 4 年で農業問題が取り上げられたことがあり、食糧増産に大きな成果を収めたとされているが、1 号文件で農業問題が取り上げられるのはそれ以来であり、中共中央の強い意気込みを感じさせるものであった。

2004 年 1 号文件のめざす基本的な方向は、食糧生産農家の収入を増加させることによって農民の食糧生産意欲を引き出し、食糧生産量の拡大を図るとともに、開きつつある都市農村の収入格差を縮小させようというものであった。農民収入の増加が直接的な政策目的とされていることは、同ファイルの題名が「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」とされていることから窺い知ることができよう。

同ファイルでは、その前文で、「現在、農業農村の発展には多くの矛盾と問題があるが、最も顕著なのは農民の収入が増加していないということである。全国農民の一人当たり純収入は多年連続して増加が緩慢であり、食糧主産地の農民収入の増加幅は全国平均より低く、多くの純農家の収入は低迷するか甚だしくは減少しており、都市農村住民の収入格差はますます拡大している。農民収入が長期に増加しないことによって、農民の生活水準の向上に影響を与えるだけでなく、食糧の生産および農産物の供給に影響を与えている。」として、農民収入に関する強い問題意識を示している。

そして、農民収入の増加を図るための政府の農家に対する基本方針は、「多くを与え、少なく取り、活発にさせる〔多予、少取、放活〕」ことであることを明記した。中国の農家は、これ以前において、政府から一方的に各種の負担を強いられ、「多くを取られる」対象であったが、これ以後は「多くを与えられ」、政府の保護を受ける対象となったのである。同ファイルでは、このことについて、「農民収入を増加させるためには新しい考え方で、総合的な措置をとり、発展戦略、経済体制、政策措置および実施方法において一大転換が必須である」として、収奪から保護へという大きな政策転換となることを強調している。なお、もとよりこうした政策転換の背景には、経済の高度成長によって政府の収入は主として第二次、第三次産業部門からまかなわれ、農業に依存する必要がなくなったという事情があることは言うまでもないだろう。

このように、2004 年 1 号文件による新しい食糧政策は、農業保護的な色彩の

強いものであった。新しい食糧政策の具体的な内容や実施方法はその後発出された「農民の積極性を十分に引き出し、何としても食糧生産を増加させる」（国務院、2004年3月31日）、食糧流通管理条例（2004年6月4日）等で順次具体化されたが、その主な内容は、①食糧生産農家に補助金を支出すること、②コメおよび小麦については最低買付価格制度を実施すること、③食糧主産地を保護・育成することといったものであった。

この新しい食糧政策は、食糧生産農家への補助金支出を大きな特色とするので本稿では生産補助政策と呼ぶこととする。生産補助政策と自由化政策との関係は図13で示すとおりである。

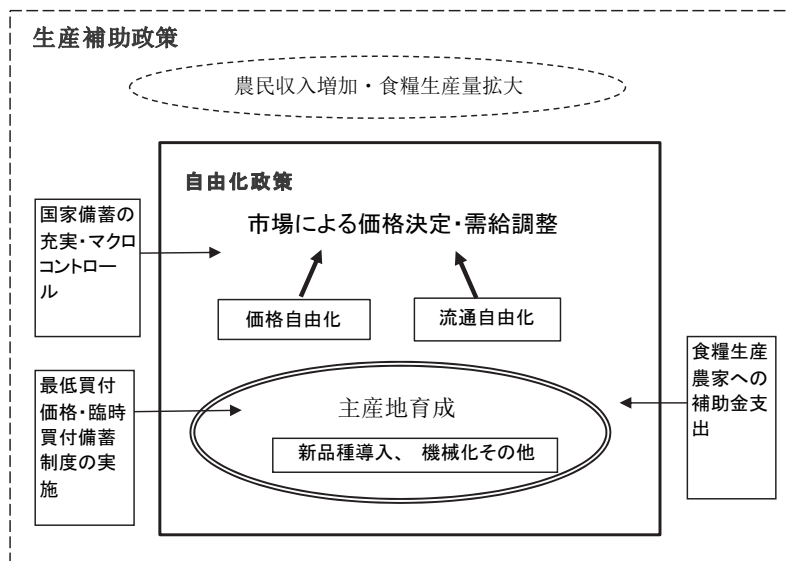


図13 生産補助政策

資料：筆者作成

同図のとおり、生産補助政策においても自由化政策期に形成された市場による需給調整を基本としつつ主産地育成を重視するという枠組は変わっていない。すなわち、生産補助政策は、自由化政策によって形成された枠組をそのままにして、その枠組に食糧生産農家への補助金支出等の施策を付加したものである。

補助金支出等の生産補助政策期に実施された主要な施策の内容、経緯等については、以下で順次述べていくこととする。

3) 補助金交付

補助金交付は生産補助政策期の食糧政策の特色を端的に示すものであろう。補助金交付は 2003 年に一部地域で試験的に行われていたが、2004 年から全国的に実施されることとなった。

図 14 は 2008 年までの主要食糧三種の 1 ムー当たり補助金額の平均値の推移を見たものである。

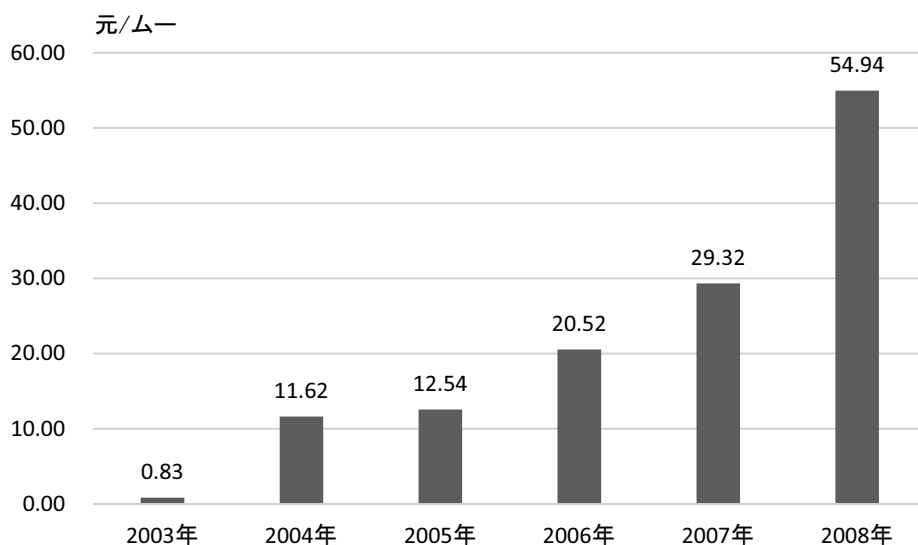


図 14 1 ムー当たり補助金額の推移

資料：全国農産物費用収益資料汇编 2009

注：補助金額は、食糧主要三種の農地の平均値

制度発足から短期間に補助金額が一気に増加し、2008 年では 1 ムー当たり約 55 元となった。この当時の主要食糧の 1 ムー当たり純収益は毎年 100～500 元であり、1 ムー当たり約 55 元という補助金額は決して小さなものではない。補助金が食糧生産農家の経営に重要な地位を占めるようになったことがわかって。

同図の 1 ムー当たり補助金額の数値は『全国農産物費用収益資料汇编』によっているが、なぜか 2009 年以降は掲載されなくなった。補助金が経営収入の一部として当然のことにあてにされることを危惧したものであろうか。

そこで、それ以降の補助金交付の状況を見るため、農業生産補助金の予算の推移を示したものが表 4 である。

表4 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
食糧直接補助	151	190	151	151	151	—
農業資材総合補助	482	756	835	860	1078	—
農作物優良品種補助	71	155	204	220	224	—
農機具購入補助	40	130	145	175	215	—
農民四種補助計	744	1231	1335	1406	1668	1701

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」等から作成

同表に掲げたとおり、農家に交付される補助金には主要なものとして、「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、これらは「農民四種補助」と総称される。それぞれの補助金の内容は次のとおりである。

「食糧直接補助」：原則として食糧生産農地面積に応じて交付されるもの。2004年の制度実施当初は基本的にこの補助金によって支出がなされた。なお、この補助金は早くも2010年から毎年151億元に据え置かれたままとなった。

「農業資材総合補助」：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。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、また金額も大きいことから、「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た。

「農作物優良品種補助」：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。やはり生産面積に応じて交付される。

「農機具購入補助」：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門合作社、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。

なお、これらの補助金の具体的な交付額は地域によってかなり異なっており、全国一律というものではない。また、「食糧直接補助」および「農業資材総合補助」は、現地では実際に食糧が生産されているかどうかを確認することなく、請負農地の面積に応じて請負農家に補助金が交付された。このため、請負農家

は、実際に耕作をし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る状況が見られるようになった。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とを指摘しておきたい。

ところで、図 14 および表 4 で明らかなとおり、農業生産補助金額は 2009 年まで急速に増加し、その後も 2012 年まではやや伸びが鈍くなったものの一定の伸びを示してきた。しかしながら、2012 年から 2013 年にかけては農民四種補助の合計額でわずかな伸びにとどまり、しかも 2013 年はそれぞれの種類の補助金額は示されず、2014 年からは公式には合計額も公表されなくなった。

このことは、補助金合計額が 2013 年ですでに 1701 億元（約 2 兆 1500 億円）に達し、大きな財政圧迫要因の 1 つとなる一方で、農業経営基盤の強化等にあまりつながらず、補助金の非効率性が問題とされるようになっていたことを暗示するものである。こうした補助金の効率性等に関する問題意識の下に、この後、補助金のあり方についての見直し、検討が進められることとなる。

4) 価格政策

(1) コメ、小麦（最低買付価格制度）

最低買付価格制度は、補助金交付とともに生産補助政策期から実施されるようになった施策であり、食糧生産農家の経営の安定を図るための有力な手法として重視されてきた。

同制度は、食糧の市場価格が下落したときに、政府があらかじめ定めた最低買付価格で食糧を買い上げるというものであり、一定の試験実施の後、2004 年 5 月 26 日に公布施行された食糧流通管理条例第 25 条において同制度の実施が規定され、正式に実施されることとなった。

なお、同制度の本来の趣旨は、食糧の過剰を前提として農家の余剰食糧を保護価格で全て買い上げるとしていた保護価格制度とは異なり、食糧価格の自由化で価格が下落し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想定されるため、そうした事態を避けるために最低買付価格を決めておこうというものであった。

表 5 は生産補助政策期の最低買付価格の推移である。

表 5 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		

資料：中国糧食市場発展報告 2013，国家發展改革委ホームページ。

注．等級は国標三等。

同表のとおり、最低買付価格制度が対象としている品目はコメと小麦であり、トウモロコシは対象になっていない。これは、コメと小麦は国民が直接食用に供している主食であり、適正な価格での安定的供給が強く求められるが、トウモロコシは主として飼料として利用され、コメや小麦とは位置づけが異なるためである。

なお、同制度の実際の運用では、当初はまずコメだけに最低買付価格が定められ、2006 年から小麦にも最低買付価格が定められるようになった。

また、最低買付価格は、2007 年までは引き上げられることはなかったが、2008 年以降は毎年のように引き上げられるようになった。

2008 年以降、最低買付価格が引き上げられるようになった要因としては、この当時から顕著になっていた農村労働費上昇等に伴って生産費が増加し、これとともに食糧価格も上昇したことが挙げられよう。最低買付価格が生産費を補えるようにするためには、毎年のように最低買付価格を引き上げる必要があったのである。

なお、最低買付価格制度は全国一律に適用されているのではなく、主産地振興の観点からその適用範囲は主産地に限られている。最低買付価格制度の適用範囲は表 6 のとおりである。

表 6 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：中国糧食市場發展報告 2009，国家發展改革委ホームページ。

ところで、最低買付価格を具体的にどのように決定するかは微妙な問題である。いずれにしても、市場価格と農家の生産費を考慮した上で決定されることとなるが、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、一方で農家の生産費よりも低く設定すると農家は食糧生産意欲を喪失する。

農家の生産費が上昇しても市場価格も上昇していて農家生産費と市場価格との間に比較的大きな差があれば問題ないが、市場価格が低迷して農家生産費との差が縮まれば最低買付価格をどこに設定するかは難しい問題となる。

農家の食糧生産意欲を持続させるために最低買付価格を高め設定すれば政府の買付量が多くなり、財政負担も増大しよう。また、中国食糧の国際競争力をますます弱化させる懸念もある。財政負担の増大を抑え、国際競争力を一定程度維持しようとするれば最低買付価格を低めに設定するほかはないが、その場合は農家の食糧生産意欲の低下が懸念される。

2013 年ごろになると中国の食糧政策はこうした矛盾に直面し、新しい方向が模索されることとなるのである。

(2) トウモロコシ（臨時買付備蓄制度）

トウモロコシの臨時買付備蓄制度は、東北三省および内蒙古自治区（以下「東北産地」と総称）で 2000 年代半ば以降、トウモロコシ生産量が大きく増加し、トウモロコシ価格が低迷したため、トウモロコシを農家から一定価格で買い上げ、トウモロコシの安定的増産を図るために 2007 年から実施されることとなったものである。

当初は年に1回または数回で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はなくなり、広く買付けが行われるようになった。また、表7のとおり、2013年まで買付価格が大きく引き上げられたため、東北産地の農家のトウモロコシ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。

表7 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
内蒙古	1.52	1.52	1.82	2.00	2.14	2.26
遼寧	1.52	1.52	1.82	2.00	2.14	2.26
吉林	1.50	1.50	1.80	1.98	2.12	2.24
黒竜江	1.48	1.48	1.78	1.96	2.10	2.22

資料：樊琦祁、迪李霜「玉米臨時收儲制度的改革与轉型研究」『農業經濟問題』2016年第8期から転用（原資料：国家發展改革委員会 HP）。

このため、財政負担が増大する一方で、トウモロコシ価格の上昇とともに国際競争力はますます低下した。また東北産地のトウモロコシ加工企業等のいわゆるトウモロコシ下流産業は、価格の高いトウモロコシの使用を強いられたためほとんどが経営難に陥ることとなった。

こうした状況をいつまでも続けることができないことは明らかであり、2010年代半ばにはトウモロコシの臨時買付備蓄制度についても、何らかの改革は避けることができない状況に直面することとなったのである。

5) 主産地育成（価格支持等）

主産地育成は、自由化政策期において、国内供給と国際競争力とをともに維持、確保することを目的として強化されるようになった政策である。主産地とは、前出の表3に掲げた13の省、自治区を指している。

主産地には、一貫して、食糧増産のための灌漑施設の整備、中低生産性農地の改良、優良品種の普及、耕作技術の改善、新技術の普及、農業機械化の推進、病虫害防除の強化といった施策が集中的に講じられてきた。

中央政府の財源を用いた食糧生産農家への補助金支出も、主産地の農家だけを対象として実施された。主産地以外の農家へも補助金支出は行われたが、こ

の場合は地方政府の財源だけで行われたため、主産地の農家よりも補助金額はわずかなものとなった。また、最低買付価格制度による食糧生産農家への支援も、主産地だけが対象であった。主産地の生産力強化と生産性向上が何よりも重視されてきたのである。

それでは、主産地は中国の食糧生産においてどのような地位を占めているのだろうか。図 15 は、生産補助政策期における主産地の全国に占める比率を示したものである。

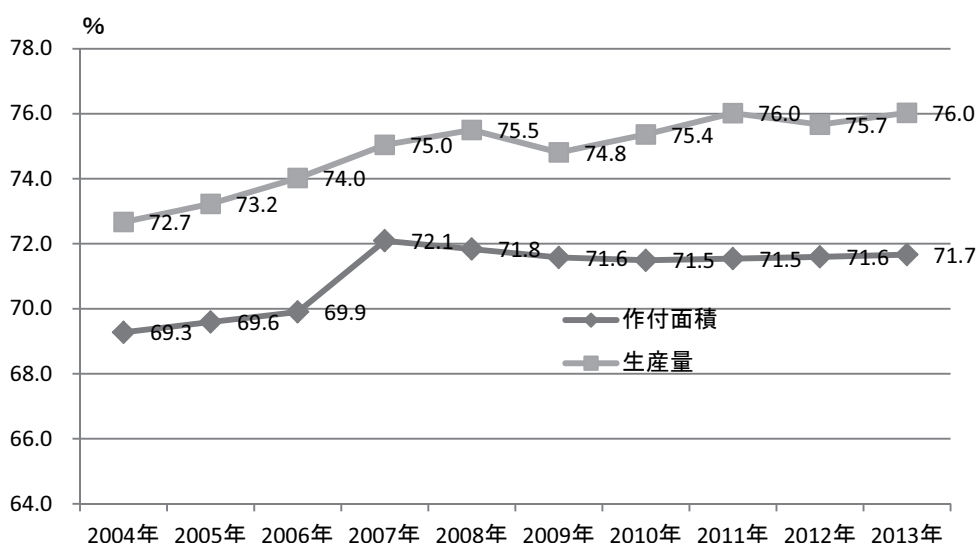


図 15 食糧の主産地比率（作付面積、生産量）の推移

資料：中国統計年鑑各年

同図のとおり、主産地比率は作付面積で 71 パーセント台半ば、生産量で 76 パーセント程度である。生産量の主産地比率が作付面積のそれをかなり上回っているのは、言うまでもなく、主産地の生産性が高く、単位収量が他地域を上回っているためである。そして、その差がわずかずつ開いているのは、主産地の生産性の向上の程度が他地域よりも大きいことを示している。

また、作付面積および生産量ともに、2007-08 年までは主産地比率は徐々に上昇していたが、それ以降は、生産量はわずかながら上昇基調にあると見られるものの、作付面積はほぼ横ばいとなっている。作付面積で 2006 年から 2007

年にかけて主産地比率が大きく上昇したのは、主産地以外での食糧作付面積が全国的に伸び悩んだ中で、主産地である黒竜江省のトウモロコシ作付面積が大きく増加したためである。2008 年以降は、この反動もあってか主産地以外の作付面積が増加したため、主産地比率は 2007 年よりもやや低くなった。

生産量では 2009 年の主産地比率の減少が目につくが、これは、主産地である吉林省、遼寧省、内蒙古自治区のトウモロコシ生産量がかなりの減産となったためである。

いずれにしても、中国食糧生産は、主産地がその 4 分の 3 を占め、主産地への依存度は大きい。また、主産地は食糧生産の自然的条件に恵まれ、生産発展の余地も大きい。中国の食糧政策が主産地に集中的に講じられているのはこのためであるが、一方で、主産地には経済発展が比較的遅れた地域が多く、農家、農村の経済状態は必ずしも良くないところが多い。すべての主産地で先進的で効率的な農業経営が実現しているわけでもない。国内の食糧価格が上昇を続け、中国の食糧生産経営がますます国際競争力を失いつつある中で、今後の食糧生産経営の効率化、食糧生産意欲の向上という観点からは課題も多いのである。

6 効率経営推進政策への転換の背景

補助金交付、公定価格引上げ等による食糧生産農民への積極的な補助を特色とする生産補助政策は、経済、食糧情勢の変化等により次第に矛盾が目立つようになり、その抜本的な改革による食糧政策の転換が必至と考えられるようになった。その主な要因としては、

- ①中国食糧の国際競争力の低下
- ②中国の食料消費事情の変化
- ③中国経済の減速と財政負担
- ④農村労働力の不足に伴う農業経営効率化

の 4 つが挙げられるだろう。

以下で、それぞれの具体的な事情について述べる。

1) 中国食糧の国際競争力の低下

生産補助政策期においては、諸物価の上昇とともに公定価格の引上げもあり、食糧の国内価格は上昇を続けていたが、国際価格との対比ではどうなっているのだろうか。また、そうした中で、輸出入はどのような動きを示していたのだろうか。

図 16、17、18 はそれぞれ中国のコメ、小麦およびトウモロコシの価格と輸出入の動向を見たものである。

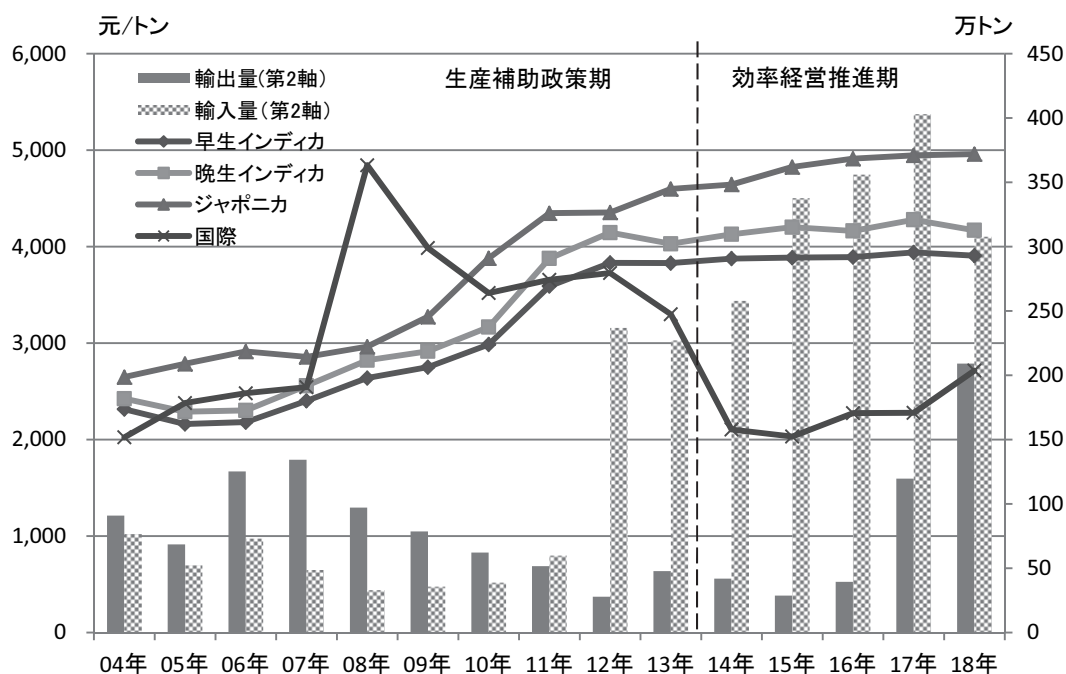


図 16 中国のコメ価格および輸出入量の推移

資料：中国農業発展報告、中国統計年鑑。

注. 1) 「早生インディカ」、「晩生インディカ」および「ジャポニカ」は国内の標一卸売価格、「国際」はバンコクFOB価格（100% B級）。

2) 「国際」はドル表示を毎年のドル・元為替レートで換算した。

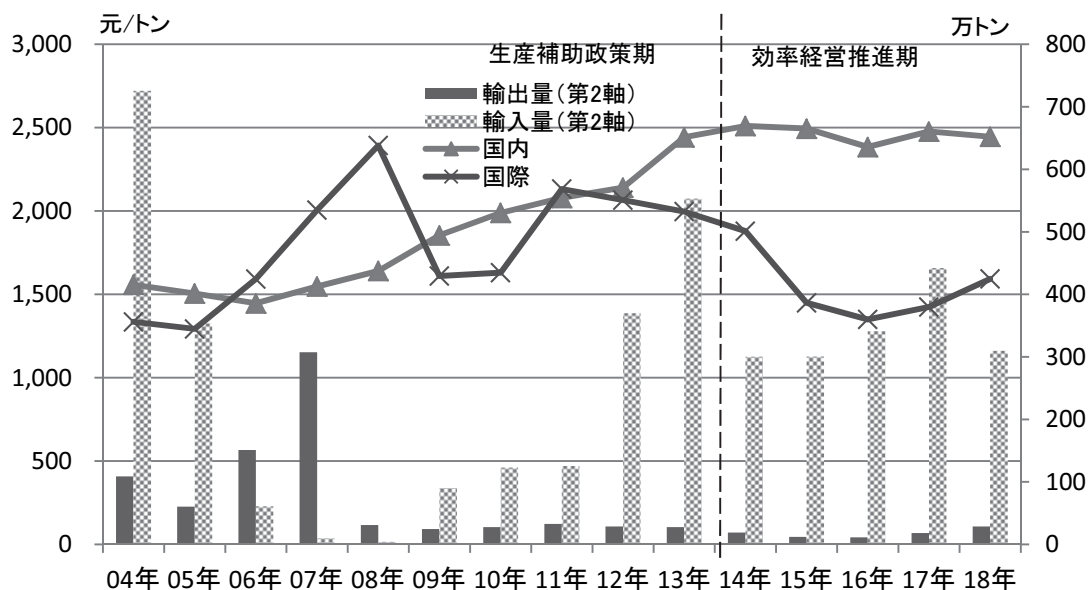


図 17 中国小麦の価格と輸出入量の推移

資料：中国農業発展報告、中国統計年鑑。

注. 1) 「国内」は白小麦三等級卸売価格、「国際」はアメリカ・ガルフ出港価格（2号硬紅冬麦）

2) 「国際」はドル表示を毎年のドル・元為替レートで換算した。

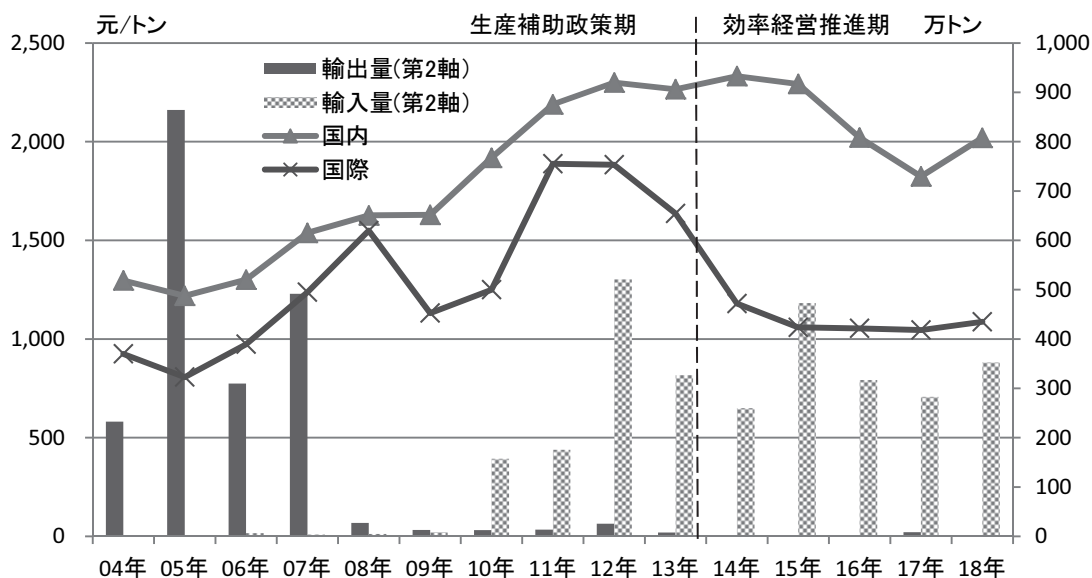


図 18 中国トウモロコシの価格と輸出入量の推移

資料：中国農業発展報告、中国統計年鑑。

注. 1) 「国内」はトウモロコシ二等級卸売価格、「国際」はアメリカ・ガルフ出港価格（黄トウモロコシ2号）。

2) 「国際」はドル表示を毎年のドル・元為替レートで換算した。

これらの図では、参考までに、中国の国内価格とともに国際価格を図中に加えた。価格については、品質等が異なるので単純な比較はできないが、値動き等についての一定の目安となろう。また、それぞれの図中の 2013 年と 2014 年との間に参考までに点線を入れ、生産補助政策期と効率経営推進期とを区分けし、それぞれの時期で何らかの特色があればその特色を把握できるようにした（この後掲げる図において同じ。）。

まず図 16 でコメ価格について見れば、1 トン当たり 2500 元前後であった国内コメ価格は生産補助政策期において勢いよく上昇し、2012 年には 4000 元前後となったが、その後はほぼ横ばいとなっている。なお、同図では中国国内コメ価格として早生インディカ、晩生インディカ、ジャポニカの 3 品種を示したが、3 品種とも同様の動きを示し、また早生インディカが最も安く、晩生インディカ、ジャポニカの順に価格が高くなるという序列は変わらない。

これに対して国際価格は、2000 年代半ばごろまでは国内価格とほぼ同程度であったが、2000 年代後半に大きく上昇し、その後 2010 年代半ばごろには下落して 2000 年代半ばごろの水準に戻るといった動きとなっている。

結果として 2010 年代半ばごろから国内価格と国際価格では 1 トン当たり千数百元から 2 千元近くの大きな格差が生じ、現在に至っている。

コメの輸出入については、2010 年代半ばに国内価格が国際価格を大きく上回るようになってからかなり大きな輸入が見られるようになっている。この時期には中国国内でコメの大きな需給ギャップは生じていないことから、この輸入は、国内で加工用米等の低価格米の需要に応えようとする動きを中心としたものではないかと考えられる。

図 17 のとおり、小麦の価格と輸出入の動向はコメと基本的に共通している。

2000 年代半ばごろは国内価格と国際価格は遜色ない水準であったが、その後、2010 年代初めにかけて国内価格は直線的に上昇し、2010 年代半ばごろから横ばいで推移するようになった。一方で国際価格は 2000 年代終わりごろに急騰する動きがあったものの、それ以後は下落し、近年では 2000 年代半ばごろと変わらぬ水準で推移している。その結果、小麦価格についても、コメと同様、近年は内外の大きな価格差が固定化する状況が見られる。

小麦の輸出入については、内外価格が均衡し小麦生産量も順調に増加してい

た 2010 年前後までは輸出入がほとんどなかったが、内外価格差が生じるようになった 2010 年代半ばごろからは毎年 3～4 百万トンの輸入が見られるようになっていく。

トウモロコシの価格と輸出入の動向は図 18 のとおりであり、中国のトウモロコシはもともと国際価格より高く、国際競争力はなかった。2000 年代後半の国際価格高騰時に内外価格が近づくことはあったものの、2010 年代半ば以降国際価格が下落してからは 1 トン当たり約 1 千円の価格差が常態となっている。

トウモロコシの輸出入については、2000 年代半ばごろまでは国内需給に余裕があったため輸出も見られたが、内外価格差による輸入圧力もあり、2010 年代半ばごろからは毎年 3～4 百万トンの輸入が継続している。今後、需給がひっ迫すればさらに輸入が増加することとなろう。

以上のとおり、コメ、小麦、トウモロコシの国内価格はいずれも生産補助政策期には直線的な勢いで右上がりに上昇し、2010 年代半ばになると横ばいになるという動きを示している。

また、生産費については後ほど検討するが、この時期は経済の高度成長期にあり、各種資材や労働費の値上がりがめざましく、生産費は毎年大きく上昇していた。生産補助政策期には、こうした生産費の上昇とともに価格が上昇し、それに合わせて政府の公定価格も引き上げられたのである。

一方で国際価格は、いずれも、2000 年代後半から 2010 年代前半にかけて高騰する時期もあったが現在は基本的に 2000 年代半ばごろの水準に戻っている。

こうした国内価格と国際価格の動きの結果、近年ではいずれの作物でも国内価格は国際価格よりもかなり高くなっており、そうした状況が固定化するものとなっているのである。

以上のとおり、中国食糧は、コメ、小麦、トウモロコシのいずれにおいても、2010 年代半ばには国際競争力をほぼ失うという事態に直面することとなった。このまま、政策的な価格支持を続け、価格を上昇させていけば、中国食糧は国際競争力を全く失い、政府の保護と輸入制限がなければ存続できない産業となるであろう。もちろん、そうした政策を実施するためには少なからぬ財政負担も必要とされ、また、内外価格差の拡大とともに輸入圧力はますます強まることとなろう。輸入量の増加はすでに始まっている。

中国政府はこうした状況の中で、政策的な支持価格を今後は基本的に引き上げないという方向に政策転換を図るのである。

2) 中国の食料消費事情の変化

中国の食料消費に関する事情は、中国経済の動向にも影響を受けつつ、変化している。中国経済は2010年代半ばまでは高度の経済成長を続けたが、それ以降、経済成長は鈍化した。経済成長の鈍化によって、消費者の所得の増加幅が小さくなり、そのことが食料消費にも影響をもたらしているのである⁹⁾。

さて、表8は中国の肉類、乳類の1人当たり消費量の推移を見たものである。

表8 中国の肉類、乳類の1人当たり消費量の推移

単位：kg/1人/年

	豚肉	牛肉	鶏肉	乳類
1990年	19.74	0.96	2.10	4.44
1995年	30.04	3.34	6.36	5.85
2000年	31.23	4.02	7.41	7.75
2005年	34.49	4.29	7.71	22.70
2010年	38.15	4.17	9.29	23.90
2015年	41.60	4.91	9.77	25.93
2019年	32.05	6.30	9.93	25.42

資料：USDA Foreign Agricultural Service、中国統計年鑑、中国農業発展報告

注：各年の消費量（鶏肉は2010年まではbroilerとturkeyの合計、以降はchicken、乳類は粉ミルクと液体ミルクの合計）を各年の人口で除して算出した。

それぞれの品目で消費量の動きには特徴があるが、まず中国で消費量の大きい豚肉と鶏肉の動きを見てみよう。両品目とも2010年ごろまでは増加を続けてきた。これは、経済の高度成長の時期において1人当たり所得の増加とともに食料消費の高度化が進行したためと見ることができよう。ところが、それ以降は伸びが明らかに鈍化し、一部では減少も見られるようになった。これは、経済成長が低速化したことによって、食料消費の高度化の動きが鈍り、また、高価格品目への支出を控えるようになったためと考えられる。

牛肉は、もともと中国には食習慣がない品目であり、豚肉と較べると消費量

は小さい。1人当たり消費量は2000年代から横ばいとなっている。価格も比較的高いため、今後、所得の増加がなければ、需要もそれほど大きくは伸びないのではないかと考えられる。

乳類は2000年から2005年にかけて一気に増加した後横ばいとなっている。これは、所得の増加によって乳製品への需要が高まったものの、中国産乳製品の安全性への疑問が提起され、中国での乳製品の生産拡大が抑えられたことが一因となっている。消費量が飽和の状態に近づいたことであろう。

このように、中国の食料消費は、所得の増加に伴う消費の高度化という時期をすでに過ぎ、食料消費の構成が大きくは変化しない安定した時期を迎えている。換言すれば、今後、畜産物消費の大きな増加を見込む必要はなくなったということである。

こうした食料消費事情の変化に伴い、肉類生産量の動向にも変化が生じている。

図19は肉類生産量の推移を見たものである。

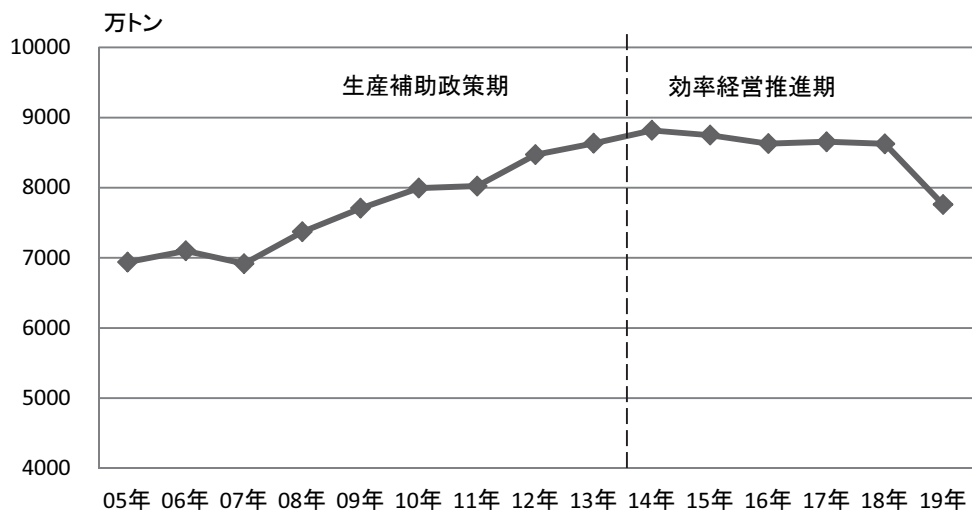


図19 中国の肉類生産量の推移

資料：中国統計年鑑

2014 年までは順調に増加してきたものの、2014 年を境に横ばいまたは減少するようになっている状況を確認できよう。中国の肉類生産・消費は、全体として、従前の一貫した生産増加の情勢から、横ばいを基調とする新しい時代に移行したのである。

図 20 は、肉類以外の畜水産物として、家禽卵、乳類および水産養殖を取り上げ、その動向をみたものである。

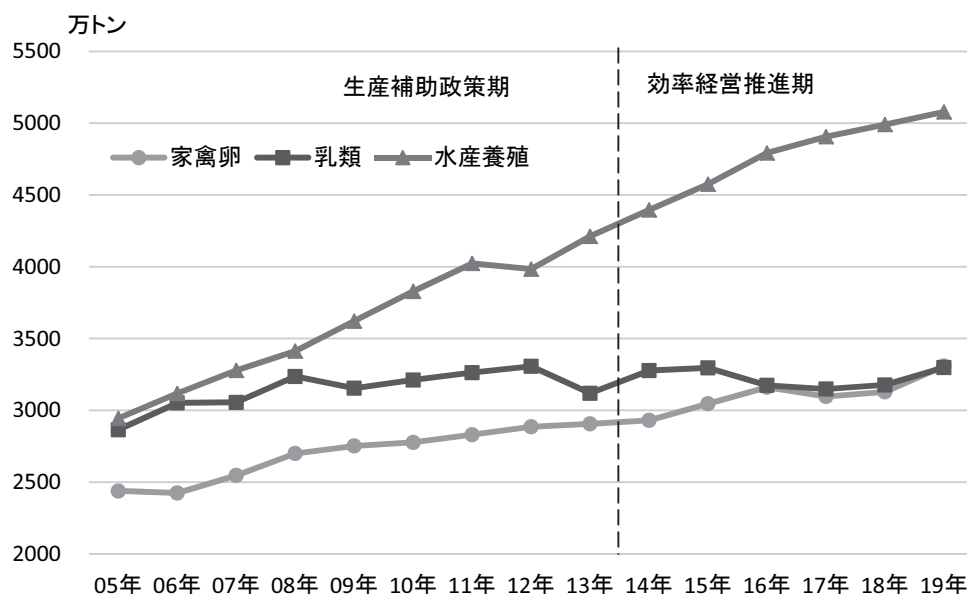


図 20 中国の家禽卵、乳類、水産養殖の推移

資料：中国統計年鑑

表 8 の乳類の消費量の動向からも窺えるとおり、生産量においても乳類は早くから増加が止まっており、年変動を伴いながらも 2000 年代になってからは基本的に 3 千トン程度で横ばい基調にある。

家禽卵はわずかながら比較的堅調に増加してきたが、2017 年以降は伸びが止まった状況となった。

こうした中で、例外的に増加基調を続けているものが水産養殖の生産量である。水産養殖は現在に至るも依然として比較的大きく増加しており、2005 年に約 3 千万トンであった生産量が 2019 年には約 5 千万トンとなった。これについ

ではいろいろな理由が考えられるが、その一つとして、もともと中国人は水産物の消費は少なかったものの水産物への潜在的需要は大きく、そうした中で、近年の大量養殖技術が普及したということが挙げられよう。大量養殖技術によって、もともと大きかった潜在的需要が満たされるようになったのである。

以上のような最近における中国の食料消費事情の変化は、今後は畜産物生産量が以前のように大きくは伸びないということを示している。このことは、生産補助政策期において最も重要な課題とされていた飼料穀物の増産、すなわちトウモロコシの増産も以前ほどの量は必要なくなったことを意味している。

図 21 で改めてトウモロコシの生産、消費の動向をコメおよび小麦とともに示した。

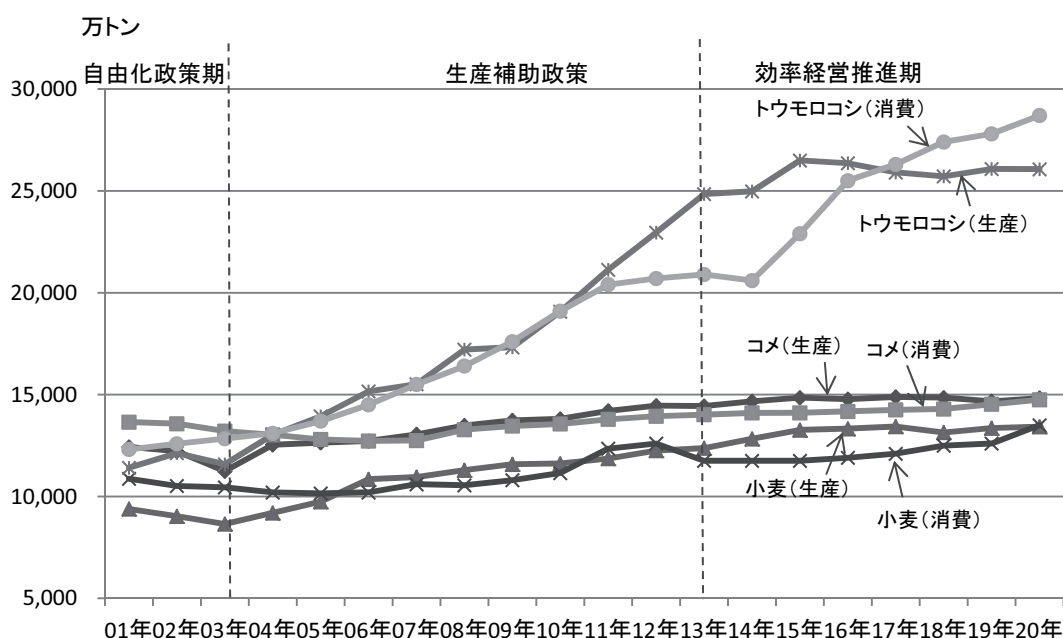


図 21 中国の食糧三種の生産・消費量の推移

資料：USDA Foreign Agricultural Service.

注. コメは精米ベース。

同図で明らかとなおり、コメと小麦の生産・消費量はこの期間においてはほぼ横ばいに推移しているが、トウモロコシの生産量は 2004 年に約 1 億 3 千万トンであったものが 2013 年には約 2 億 5 千万トンとなり、ほぼ倍増した。国内でこれだけの生産量を拡大させ、消費量の大きな増加が見込まれていたトウモロコ

シ需給の均衡を実現させることができたのは、まさに生産補助政策の効果であったとしてよいであろう¹⁰⁾。

こうした中で食糧消費事情が変化して今後は以前ほどのトウモロコシ需要の大幅な増加を見込む必要はなくなっている。2014 年ごろにトウモロコシ生産が逆に過剰となり、国内在庫が増加したことはこのことを裏付けているように見える。

生産補助政策期では、食糧増産すなわちトウモロコシ増産を図るために、補助金交付等の各種政策が講じられてきたが、こうした政策を見直すことが可能となったのである。

3) 中国経済の減速と財政負担

生産補助政策期においては、補助金額を毎年増加させ、また買取りのための公定価格を引き上げていたため、2010 年代半ばにはこれらのための財政負担額はかなり大きなものとなっていた。生産補助政策期に、農業支援のための予算額を増大させることを可能としたのは経済の高度成長である。経済の高度成長は政府税収の増加をもたらし、政府予算額の増大とともに、農業支援予算額の増加を可能とする。

中国の経済成長率の推移は図 22 のとおりである。

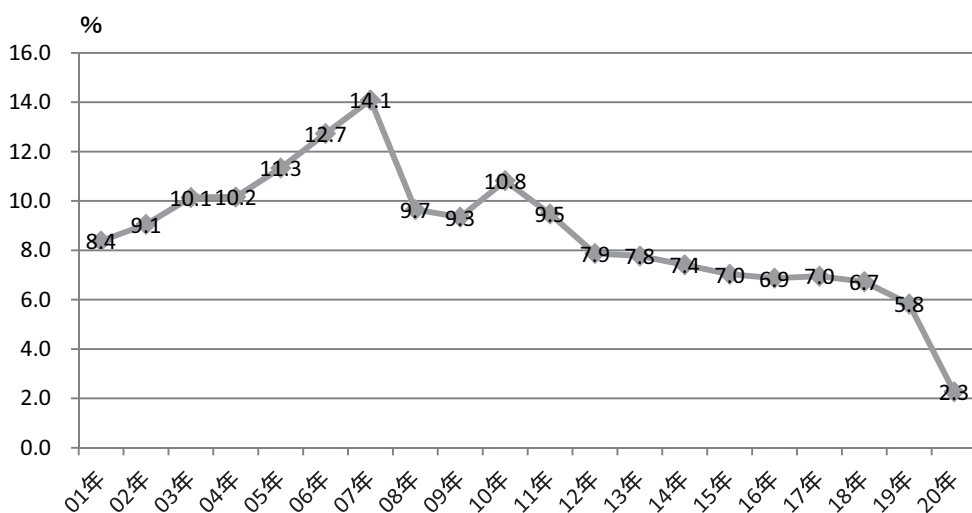


図 22 中国の経済成長率の推移

資料：中国統計年鑑

生産補助政策期の 2000 年代後半から 2010 年代の初めにかけて成長率二ケタ台の年が多く、農業支援予算額の大幅な増加も可能であった。

ところが、2012 年からは成長率が 7 パーセント台に落ち込み、それ以降は一貫して低迷が続いている。経済成長の低下によって政府税収は伸び悩むこととなり、歳出の見直しが迫られることとなる。

表 9 は 2013 年および 2014 年における中国の中央財政の予算額である。

表 9 2013 年、2014 年予算額（中央財政）

項 目	2013 年予算額 (億元)	2014 年予算額 (億元)	備 考
1. 中央財政支出額	69,560	74,880	9.3%増
①中央クラス支出	20,203	22,506	
②中央対地方税収返還・移転支出	48,857	51,874	
③予備費	500	500	
2. 三農支出	13,799	(未公表)	
3. 事項別支出			
農林水事務支出	6,196	6,487	8.6%増

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

2013 年予算額で見ると、中央財政額 69,560 億元のうち三農支出額として 13,799 億元が挙げられている。すでにこの年において中央財政額の約 2 割が農業関連の支出額で占められていたのであり、農業支援の財政負担が無視できない大きなものとなっていたことがわかる。

政府税収が伸び悩む中で、三農支出額を従来のように伸ばしていけないことは明らかであり、その見直しは必至であった。2014 年予算額から三農支出額が公表されなくなったことは、そのことを示唆するものであろう。前述のとおり、農業補助金額も 2014 年からは公表されなくなった。財政負担のあり方の見直しという観点からも、食糧政策の方向性や農業支援の内容の再検討が強く求められることとなったのである。

4) 農村労働力の不足に伴う農業経営効率化

中国農村からの労働力の流出は、改革開放政策の開始のすぐ後から始まっていたが、2000年頃からの中国経済の高度成長とともに急増し、中国国家统计局の統計によれば、近年では2億5千万人を超える者が常時農村を離れ、農民労働者として都市に住むようになっている。

このため、農村での農業労働力が不足し、耕作されずに放棄される請負土地が多くなった。こうした耕作放棄地をなるべく解消するためには、中国農産物の国際競争力回復への要請も踏まえつつ、耕作放棄地を意欲のある農業経営主体に集めて効率的な農業経営を行うことが適当である。

このためには農業政策のあり方を見直し、効率的農業経営の育成に適した農業政策に転換することが求められることとなったのである。

7. 効率経営推進期の食糧政策

1) 効率経営推進期の食糧政策の基本的方向

前述のとおり、食糧政策をめぐる各種事情の変化の中で、食糧政策の見直しは必至の情勢であったが、そうした中で発出された「農村改革を全面的に深化させ農業現代化の推進を加速させることに関する若干の意見」と題する2014年1号文件は、農家への手厚い保護と食糧増産を基本としてきたそれまでの食糧政策からの転換を告げるものであった。

同文件で示された新たな食糧政策ではもはや食糧増産は主たる目標とされず、適度に輸入を行いながら食糧の安定供給を図ることが基本的方向とされている。このことについて、同文件では、「新たな形勢の中での国家食糧安全戦略を構築する」とし、「我を主にし、国内に立脚し、生産能力を確保し、適度に輸入を行い、科学技術を用いた国家食糧安全戦略を実施する」と規定している。ただし、「農業総合生産能力を絶えず向上させ、穀物の基本的自給と食用食糧の絶対安全を確保する」という条件が付けられ、コメと小麦は絶対的自給を確保することが改めて明記されている。

同文件中の「新たな形勢」とは、すなわち効率経営推進政策への転換の背景としてこれまで述べてきたことが想定されているとしてよいであろう。食糧の

需給関係について言えば、①経済成長の鈍化とともに国内食料消費の変化も一段落し、今後食糧需要が大きく伸びるような状況ではなくなっていること、②食糧生産の増産もほぼ限界に達しており、今後生産量を拡大する余地が少なくなっていること、③食糧の国内価格の上昇は生産費の増嵩を背景にしていることから下げることは容易ではなく、比較的大きな内外価格差のある状態が今後とも継続するといったこととなろう。すなわち、食糧生産とともに消費も伸びが小さくなることから大きな需給ギャップが生じることはないものの、内外価格差によって比較的強い輸入圧力がかかる状況が継続するということである。

そうした中で、同文件では、国家全体としての食糧安全とともに、国内各地域での食糧安全を重視する方向を打ち出している。すなわち、「米袋」省長責任制をより着実に実施し、中央と地方との責任分業を明確化し、主要消費地では最低食糧生産面積を確保し、それぞれの地域で一定の食糧自給率または安定供給を保証しようというものである。「米袋」省長責任制は、食糧の供給は各省毎に省長が責任を持つというもので、従来からあった制度であるが、今後は各省の立地条件等を踏まえつつ、地域によっては国内調達とともに食糧輸入も視野に入れながら、効率的な食糧供給の方法を考えるという趣旨である。

このとおり、新たな食糧政策の基本的考え方は、一定量の輸入を含めて食糧需給の安定を図るとともに、立地条件等が異なるそれぞれの地域で現実的に食糧需給ギャップが生じないよう「米袋」省長責任制を徹底し、なるべくそれぞれの地域での自給性を高めて食糧安全保障を確保しようというものとなっているのである。

2) 価格政策

(1) コメおよび小麦（支持価格抑制）

2014年1号文件では、農産物価格制度について、政府の補助と価格とを切り離し、徐々に農産物目標価格制度を導入することが提起されたが、コメと小麦の最低買付価格制度は引き続き維持することが明記された。これは、もとより、コメと小麦の絶対的自給を確保することの重要性を考慮したものであろう。

しかしながら、毎年定められる最低買付価格は、生産補助政策期では毎年のように引き上げられてきたが、効率経営推進期になると一転して前年から据え

置き、または引き下げられるようになった。その経過は表 10 に示すとおりであり、たとえばジャポニカ米であれば 2014 年に一斤当たり 1.55 元であった最低買付価格が、2020 年には 1.30 元まで引き下げられている。

表 10 効率経営推進期の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
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
2017 年	1.30	1.36	1.50	1.18
2018 年	1.20	1.26	1.30	1.15
2019 年	1.20	1.26	1.30	1.12
2020 年	1.21	1.27	1.30	1.12

資料：国家発展改革委員会

注：等級は国標三等

こうした価格設定は、①国内での食糧需給が緩んで国内の市場価格が上昇しなくなったこと、②資材価格の伸びの鈍化等によって生産費もまた増加しなくなり、生産費を補うための価格上昇が必要でなくなったこと、③国際競争力を低下させないため農家に効率的経営を求めることという理由によるものであろう。中国の食糧価格政策は、生産補助政策期には国際競争力よりも農家の収入と食糧生産の確保をより重視するものであったが、効率経営推進期になると、これ以上の国際競争力の低下を避け、農家に効率的な農業経営を求めるものとなったのである。

(2) トウモロコシ（価格補助分離）

生産補助政策期において緊要の課題とされたトウモロコシ増産に重要な役割を果たしたと考えられるトウモロコシの臨時買付備蓄制度については、2014 年 1 号文件では継続することとされていたものの、2015 年 1 号文件では臨時買付備蓄制度の改善を図ることが明記された。東北産地のトウモロコシ臨時買付備蓄制度買付価格は、2013 年までは毎年引き上げられてきたが、2014 年は 2013 年と同価格で据え置かれ、2015 年は東北産地の 3 省 1 自治区で 1 キログラム当たり 2.0 元に引き下げられた（2014 年の買付価格は内蒙古、遼寧で同 2.26 元、吉林で同 2.24 元、黒竜江で同 2.22 元）。こうしたトウモロコシ臨時買付備蓄制

度の運用は、同制度の変革を予言するものであったとしてよいであろう。

2016 年にトウモロコシ生産支援のための制度改革は、「市場による価格決定、価格補助分離の原則」という方向が打ち出された。トウモロコシの価格は市場の需給に基づき市場で決定するようにするが、その一方で農民が一定の収入を得られるよう、財政の負担能力や関連産業の発展等も考慮しつつ、トウモロコシ生産者への適切な補助制度を実施するというものである。

生産補助政策期においては、トウモロコシの国内価格が国際価格よりも高く維持され、国内生産は増加したものの輸入も増加し、トウモロコシ代替品も輸入されるようになったため、高価な国内品が消費されず在庫として滞留するようになっていた。このことは、また、国内産トウモロコシを利用するトウモロコシ下流産業の発展の大きな阻害要因ともなっていた^{1 1)}。価格補助分離の原則は、こうした状況を打開して国内価格は市場での調整にまかせ、一方で農家の所得を保証しようとしたものである。

2017 年 1 号文件では、トウモロコシの支援制度の改革について、さらに具体的に、「トウモロコシの市場での価格決定と価格補助分離の改革を強く推進し、生産者補助制度を健全化し、多様な市場主体が市場でトウモロコシを購入することを奨励し、トウモロコシの売却難を防止する。総合的な措置で家畜消費、加工消費を促進し、消費需要ルートを増やし、トウモロコシの在庫を速やかに解消する。」と規定している。生産補助政策期は、高価格での買付・売渡が行われていたため、トウモロコシの買付主体は国有食糧企業に限られていたが、今後は買付主体を多様化し、消費ルートも増やして国内産トウモロコシの流通を活発化させようと言うものである。

価格補助分離の原則が導入されてから、東北産地では毎年「トウモロコシ生産者補助」が交付されている。補助額は県を単位としてトウモロコシ需給の動向等に応じて毎年調整されており、補助金額は県によって異なる^{1 2)}。交付対象者は当該土地についての合法的経営権を有し、実際にトウモロコシを生産している農業者である。

なお、近年のトウモロコシ国内生産の不足によって国内のトウモロコシ在庫は大幅に縮小している。2018 年末の国家トウモロコシ在庫量は 7858 万トンであったが、2019 年には 2200 万トンが売却され、同年末には在庫量は 5600 万ト

ンとなって在庫圧力は明らかに軽減した¹³⁾。

価格補助分離の原則は市場での需給を反映した価格形成とトウモロコシ生産農家の経営の維持をともに実現させようというものであるが、問題は農家への補助金額をどの程度に設定するかであろう。あまり高く設定すると農家に経営合理化のための誘因が働かず、一方で低く設定すると生産意欲を喪失して生産量が低下しよう。財政負担や関連産業の発展も考慮しつつ、市場で形成された価格に対応できるトウモロコシ生産農家をどのように育成するかが今後の課題である。

3) 補助金制度（三農合一）

補助金制度のあり方について、2014 年 1 号文件では、その改善を図ることが明記されたものの、具体的な改正は見送られた。補助金制度は農家の収入に直結し、今後の食糧生産の動向にも直接的な影響を与えるため、その改正の内容が注目される場所であったが、新しい補助金制度は、「農業三項補助政策の調整改善に関する指導意見」（2015 年 5 月 13 日、財政部、農業部。以下「補助改善指導意見」という。）に基づく 2015 年の試験実施を経て、「農業“三項補助”改革作業を全面的に推進することに関する通知」（2016 年 4 月 18 日、財政部、農業部。以下「補助改革全面推進通知」という。）に基づき、2016 年から全国的に本格実施されることとなった。

補助改革全面推進通知によれば、新しい補助金制度の政策目標は①耕地の地力保護と②食糧の適正規模経営との 2 つを支援するということである。従来の補助金制度が目標としていた農家収入の増加や食糧生産量の増加といったことは直接の目標とはされていない。こうした政策目標の変化の背景としては、中国では地力の劣化が進み持続的な食糧生産の確保に疑念が生じていること、食糧の内外価格差が拡大し国際競争力が低下しているため農地流動化等を通じた適正規模の効率的経営が求められていること等が挙げられよう。また、食糧生産量の増加を目標としないことについては、補助改善指導意見に記されているとおり、補助金交付の目的を WTO の「緑の政策」¹⁴⁾に該当するよう転換させる必要があったことも重要な要因となっている。

新しい補助金制度では、政策目標の変化に即して、従来の食糧直接補助、農

業資材総合補助および農作物優良品種補助の三種の補助金を一つにまとめて農業支持保護補助とし（一般に「三農合一」と言われる。）、耕地の地力保護と適正規模経営の支援に用いられることとなった。これら2つの目的に用いられる補助金の交付対象、方法等は補助改善指導意見および補助改革全面推進通知に規定されているところであるが、その主な内容は次のとおりである。

ア 耕地地力保護のための補助金

農業資材総合補助資金の 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資金を用いる。

ア) 補助対象農家：耕地請負権を有する全ての食糧生産農民

イ) 補助対象耕地：

①対象面積は第二期請負耕地面積、課税耕地面積等のいずれかの面積を基にして、省級人民政府が当地の実際に応じて定める。補助標準は地方が補助総量等を基に総合的に計算して確定する。

②畜牧養殖用となった耕地、非農業用に用途を改変した耕地、長年の荒地等は補助金の対象としない。

ウ) 補助方式：現金で直接農家に補助する。

イ 食糧適正規模経営のための補助金

農業資材総合補助の 20 パーセントと食糧大規模農家試験実施資金および農業“三項補助”増量資金を用いる。

ア) 補助対象農家等：食糧大規模農家、家庭農場、農民合作社および農業社会化サービス組織等の新型经营主体に傾斜して交付する。

イ) 補助方式：

①新型经营主体への新たな支持方式を奨励する。金利補助、重要技術普及・サービスの補助等の方式で多様な形式での適正規模の発展を支援する。

②新型经营主体への現金直接補助は奨励しない。新型经营主体への金利補助は貸付利息の 50%を超えないようにする。重要技術普及・サービスの補助は、「先にサービス、後に補助」、物的補助等の方式を採用する。

現在、中国の農業補助金は、上述のとおり、農業支持保護補助として耕地の地力保護と適正規模経営の支援の2つの目的のために交付されているが、こうした補助制度の改革によって実際に農家に交付される補助金額はどう変化するのだろうか。

新型経営主体でない一般の農家に交付される補助金は、耕地地力保護を名目として交付される補助金だけである。食糧適正規模経営のための補助金の交付対象とはならない。したがって、毎年の補助金総額が据え置かれるとしても、耕地地力保護向けの補助金額は、これまで一般農家に向けられていた補助金額から農業資材総合補助資金の20パーセント分だけ減額される。

政府の毎年の補助金予算額は2014年以降公表されていないが、2021年5月10日にインターネットサイト農交網に掲載された記事¹⁵⁾等によりおおよその状況は把握できる。

同記事によれば、2021年の農業支持保護補助の具体的金額は地域により異なるものの、少ないところで1ムー当たり70～80元、多いところで1ムー当たり100元を超える。たとえば、天津市西青区では1ムー当たり95元、江蘇省揚州市高郵市は同じく120元、浙江省台州市温嶺市では同じく80.7元である。前出の図14によれば、2008年の1ムー当たり補助金額は55元であり、2013年の補助金予算額はその2倍以上となっている（表4）ので1ムー当たりでは120元前後であったと考えられるが、その水準と比較すると現在の補助金額は少し低めに抑えられているということとなる。

なお、食糧適正規模経営のための補助は、対象が原則として新型経営主体に限定され、また農家に現金が直接交付されるものではなく、農家の所得増加に直接寄与するというものではない。

以上のことから、新しい補助金制度は、農家経営の安定の効果は否定されないものの、従来の補助金と比較して補助金額は抑えられていることから所得増加効果に乏しく、また、食糧生産への強い誘因となるものでもないということが言えるだろう。なお、新しい補助金制度が本来の目的とする耕地地力保護や食糧適正規模経営のための有効性については、そもそも地力保護の定義も明らかでなく、今後の運用の推移を見ていく必要がある。

(4) 主産地支援（保険制度実施）

全国 13 の省、自治区から成る食糧の主産地は、前述のとおり、全国食糧生産量のおよそ 4 分の 3 を占めており、その持続的発展は食糧の安定的供給の確保を図る観点からも極めて重要である。このため、毎年 1 号文件においても、主産地への補助金の傾斜配分を図ることや、農家経営の安定を図るための利益補償システムを確立する必要があることが謳われてきた。こうした中で、主産地の発展とともに、適正規模経営を行う新型経営主体の経営の安定等を図る観点からも有効なものとしてその導入が図られることとなったのが保険制度である。

農業保険制度については、2007 年に中央財政から農業保険料への補助を開始して以来、徐々にその普及が進められてきたが、保険対象が物的損害にとどまる等、保険の対象やカバー率で不十分なままにとどまっていた。このため、2018 年から 3 年を期間として、食糧主産地である内蒙古、遼寧、安徽、山東、河南、湖北の 6 省・自治区で完全費用保険（物的費用だけでなく土地費用、労働費も対象とする保険）および作付収入保険の試験実施が行われた¹⁶⁾。

こうした結果を踏まえ、2021 年 6 月 29 日に農業農村部、財政部、銀保監会は合同で「三大食糧作物完全費用保険および作付収入保険の実施範囲を拡大することに関する通知」を発出し、2021 年から 13 の全ての食糧主産地で完全費用保険または作付収入保険を実施することとした。

ただし 2021 年の補助実施県は各食糧主産地の食糧大県総数の 60 パーセントまでとし、2022 年に食糧大県全てをカバーすることとする。保険金の水準は、当該作物の収入の 80 パーセントを超えない。保険料の補助比率は、省財政が 25 パーセント以上を補助し、中央財政は中西部および東北地区に 45 パーセント、東部地区には 35 パーセントを補助する¹⁷⁾。

以上のとおり、主産地では 2021 年から農業保険制度が全面的に実施されることとなった。

今後の動向については予断を許さないものの、適正に運用されることによって、主産地の利益補償システムの一つとして有効に機能することが期待されているのである。

8. 効率経営推進期における中国食糧生産経営の動向

これまで中国の食糧政策の展開過程とその内容を明らかにしてきたが、それでは食糧政策の対象である食糧生産経営は現実にはどのような状況にあるのだろうか。食糧政策は食糧生産経営に直接的な影響を及ぼし、その一方で食糧生産経営の現実の動向が食糧政策のあり方を変化させる。食糧政策の位置付けや今後の方向を検討するに当たっては、食糧生産経営の動向を知ることが不可欠である。

そこで、以下では生産補助政策期から効率経営推進期にかけて食糧生産経営をめぐる事情がどのように変化し、現状はどうなっているのかということを見ていくこととしたい。

1) 食糧生産経営の収益性と生産費

まず、食糧生産経営の収益性はどうなっているのだろうか。図 23 は食糧三種の品目毎に単位面積当たり純収益の推移を見たものである。

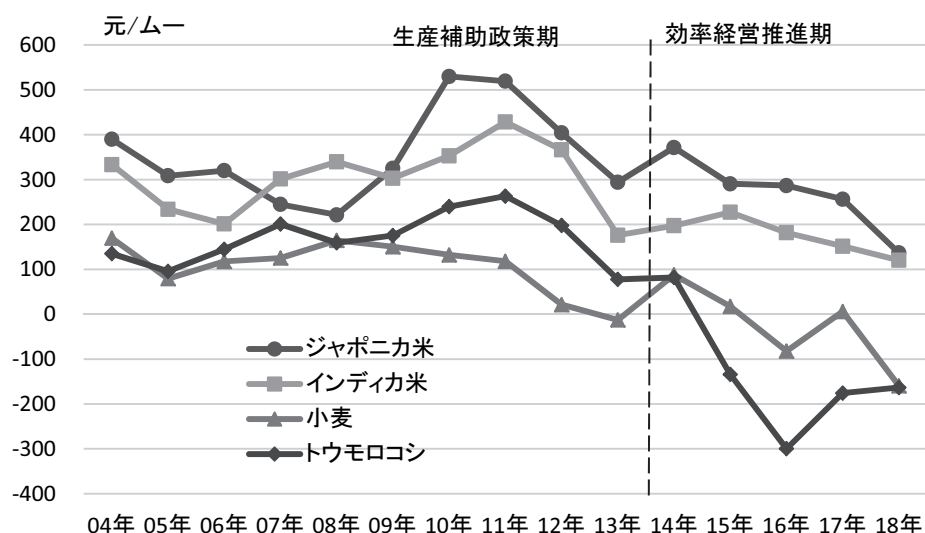


図 23 食糧三種の単位面積当たり純収益の推移

資料：全国農産物費用収益資料滙編各年

同図のとおり、いずれの品目においても生産補助政策期には比較的高い収益性を示していたが、2010年代半ば辺りから収益性が悪化している。とりわけ、小麦とトウモロコシの収益性の悪化の程度は著しく、効率経営推進期になってから純収益はほぼマイナスという状態が続いている。ジャポニカ米とインディカ米は何とかプラスの純収益を維持しているものの、純収益額は大きく低下しており、収益性は悪化している。

このように、効率経営推進期における食糧生産経営は、生産補助政策期と比較して厳しい状況に直面していると見ざるを得ないが、その要因は何であろうか。同図で示した純収益は総生産費を生産高合計から差し引いて求めている。そこで、次に総生産費と生産高合計の動きを見てみよう。図24は食糧三種の単位面積当たり総生産費の推移を、図25は同じく生産高合計の推移を見たものである。

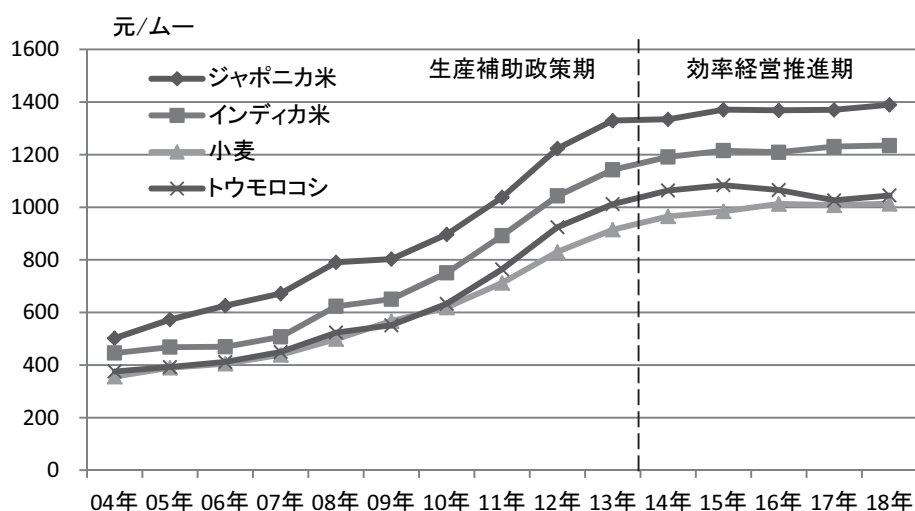


図24 食糧三種の単位面積当たり総生産費の推移

資料：全国農産物費用収益資料汇编各年

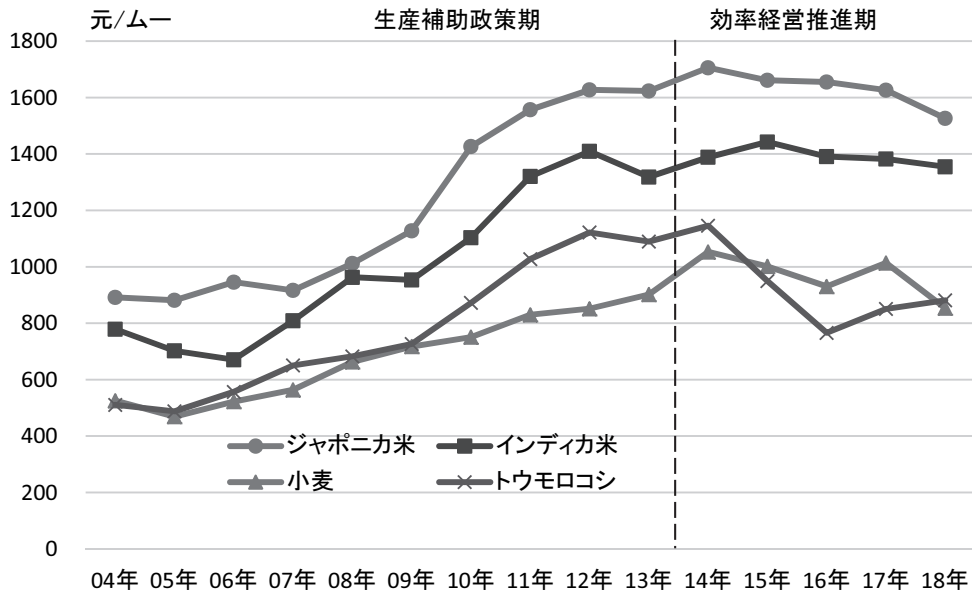


図 25 食糧三種の単位面積当たり生産高合計の推移

資料：全国農産物費用収益資料汇编各年

図 24 で明らかなとおり、生産補助政策期において毎年増加を続けていた総生産費は、2014 年辺りを境としてほとんど増加しなくなり、効率経営推進期においては基本的に横ばいの状況となっている。

一方、生産高合計は、2014 年辺りを軸に横ばいへと移行したのは総生産費の動向と同様であるが、効率経営推進期では単に横ばいではなく減少傾向となっている。減少の程度は、特に小麦およびトウモロコシにおいて大きい。言うまでもなく、食糧生産経営の収益性の悪化は、この生産高合計の減少によるものである。

生産高合計は、主産物生産高と副産物生産高の合計であり、もとより主産物生産高がそのほとんどを占める。そして主産物生産高は単位面積当たり生産量に価格を掛け合わせたものであるが、単位面積当たり生産量は、近年ではいずれの品目でも基本的に横ばいであるので、主産物生産高の減少は主として価格の低下によるということとなる。

このように、食糧生産経営をめぐる状況において、効率経営推進期では、①従来増加を続けていた総生産費が増加を止め横ばいとなっていること、②同じ

く増加していた生産高合計が横ばいしないし減少するようになったこと、③結果として食糧生産経営の収益性が悪化していること、という生産補助政策期にはなかった新たな状況が見られるようになっている。

ところで、収益性の悪化は食糧だけなのか、他作目はどうなのかということについて見ておきたい。このことについては表 11 に示すとおりである。

表 11 主要作目の純収益

単位：元／ムー

作 目	2005-07 年	2008-10 年	2011-13 年	2014-16 年	2017-18 年
ジャポニカ米	291.0	358.8	405.9	316.2	196.6
インディカ米	245.5	331.8	323.6	202.1	135.9
小麦	107.4	149.1	42.1	7.7	-76.7
トウモロコシ	147.0	191.4	179.4	-117.4	-169.6
大豆	108.2	147.0	94.8	-116.9	-161.5
落花生	398.8	433.3	507.5	170.3	45.2
綿花	351.7	425.3	4.3	-698.8	-465.6
リンゴ	1871.1	3306.2	3961.9	2168.7	2261.8
野菜	1781.1	2248.8	2621.6	2093.4	2126.8

資料：全国農産物費用収益資料匯編各年

注．数値は表に示した年の 3 カ年平均値。2017-18 年は両年の平均値。

食糧以外にも大豆、綿花といった政府から一定の支援がなされている政策性の高い作目の収益性が悪化している。その一方で、リンゴ、野菜といった政府による支援とは関係がない作目では収益性の悪化は見られず高収益が維持されている。このことは、価格支持の抑制等、政府の農業政策の変化が主要農作物の生産農家の経営には厳しいものとなっていることを物語るものであろう。

2) 食糧生産費用の内訳

食糧の総生産費は、前述のとおり、2010 年代半ば以降横ばいとなっているが、その内訳費目の動向はどうなっているのでしょうか。すべての内訳費目で横ばいとなっているのか、それともある費目は増加し、ある費目は減少しているのでしょうか。

中国の統計で、総生産費の内訳は、資材・サービス費、労働費、土地費用の 3 つに分類されている。表 12 は、その内訳費目の動向を見たものであり、数値は同表で示した年の 3 か年平均値 (2017-18 年は 2 カ年平均値) で示してある。

表 12 食糧生産費用の内訳（1 ムー当たり）

		2008-10 年		2011-13 年		2014-16 年		2017-18 年	
		金額 (円)	比率 (%)	金額 (円)	比率 (%)	金額 (円)	比率 (%)	金額 (円)	比率 (%)
ジャポニカ米	総費用	830.0	100.0	1196.7	100.0	1357.8	100.0	1379.8	100.0
	資材・サービス費	400.8	48.3	505.8	42.3	528.5	38.9	554.9	40.2
	労働費	233.6	28.1	402.2	33.6	462.9	34.1	432.0	31.3
	土地費用	195.7	23.6	288.7	24.1	366.5	27.0	393.0	28.5
インディカ米	総費用	674.7	100.0	1025.8	100.0	1205.2	100.0	1232.6	100.0
	資材・サービス費	296.5	43.9	388.9	37.9	424.5	35.2	457.7	37.1
	労働費	281.6	41.7	500.0	48.7	611.3	50.7	592.6	48.1
	土地費用	96.6	14.3	137.0	13.4	169.3	14.1	182.3	14.8
小麦	総費用	561.4	100.0	819.1	100.0	987.3	100.0	1010.3	100.0
	資材・サービス費	304.8	54.3	390.4	47.7	424.6	43.0	444.5	44.0
	労働費	152.6	27.2	287.0	35.0	366.7	37.1	356.3	35.3
	土地費用	104.0	18.5	141.8	17.3	196.0	19.8	209.5	20.7
トウモロコシ	総費用	569.0	100.0	900.2	100.0	1071.1	100.0	1035.7	100.0
	資材・サービス費	248.3	43.6	337.6	37.5	370.2	34.6	379.4	36.6
	労働費	201.6	35.4	383.1	42.6	467.2	43.6	437.4	42.2
	土地費用	119.2	20.9	179.5	19.9	233.7	21.8	218.9	21.1

資料：全国農産物費用収益資料匯編各年

注．金額は表に示した年の3カ年平均値。2017-18年は両年の平均値。

いずれの費目でも 2014-16 年までは勢いよく増加しており、その中でも労働費の増加が際立っている。すなわち、2010 年代前半までは経済の成長とともに賃金上昇し、そのことが食糧生産費を押し上げる主要な要因となっていたのである。

もちろん、資材・サービス費、土地費用もともに大きく増加したが、労働費ほど増加率は大きくなかった。

ところが 2010 年代半ば以降になると状況が大きく変化し、全ての費目で増加率が低下した。2014-16 年から 2017-18 年にかけて、原則として資材・サービス費と土地費用はごくわずかの増加となり、労働費は減少に転じた。すなわち、2010 年代以降の総生産費の横ばいの状況は、資材・サービス費と土地費用のわずかな増加と、労働費の減少が相殺してもたらされた結果である。

以下では、これら費目の動向をそれぞれさらに詳しく分析することによって、食糧生産経営の現場で何が起きているのかを見ていくこととしたい。

3) 資材・サービス費

単位面積当たり資材・サービス費の推移は図 26 のとおりである。

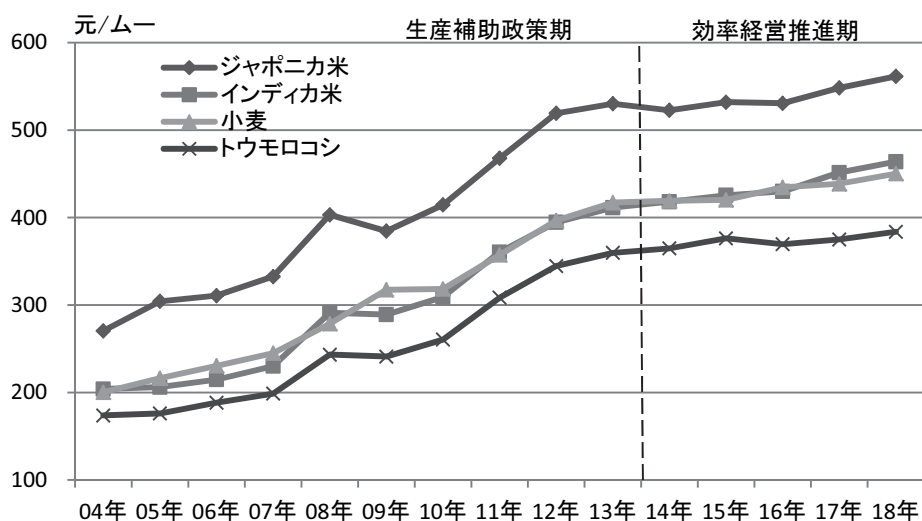


図 26 資材・サービス費の推移

資料：全国農産物費用収益資料汇编各年

作目の種類にかかわらず、2014 年を境として明らかに費用の増加が鈍化していることがわかる。なお、資材・サービス費が最も多いのはジャポニカ米であり、次いでインディカ米と小麦がほぼ同程度で続き、トウモロコシが最も資材・サービス費が少ないという状況に変化はなく、4 作目とも同じような動きとなっている。

表 13 は、図 26 において、各作目のグラフを 2004 年から 2013 年まで（生産補助政策期）と 2014 年から 2018 年まで（効率経営推進期）に分け、それぞれの近似曲線（直線）の勾配を見たものである。

表 13 近似曲線の勾配

作目	2004 年～2013 年		2014 年～2018 年	
	勾配	R ²	勾配	R ²
ジャポニカ米	29.42	0.96	9.39	0.90
インディカ米	25.16	0.95	11.74	0.94
小麦	24.89	0.98	8.09	0.95
トウモロコシ	22.04	0.95	3.67	0.65

資料：筆者作成

注．勾配は近似曲線を直線にしたときの係数。R2 は決定係数。

勾配はすなわち毎年の費用増加額の近似値と見てよいだろう。いずれの作目においても、生産補助政策期は毎年1ムー当たり20数元の資材・サービス費の増加が見られていたが、効率経営推進期には毎年10元前後の増加にとどまるようになったことが確認できる。

ところで、資材・サービス費における主な費目は化学肥料費と機械作業費であるが、これらの動きはどうなっているのであろうか。

表14はそれぞれの作目の資材・サービス費の内訳(化学肥料費、機械作業費、その他)の比率の推移を見たものである。

表14 資材・サービス費に占める化学肥料費および機械作業費の比率 単位：％

		2004年	2007年	2010年	2013年	2016年	2018年
ジャポニカ米	化学肥料費	31.4	30.6	28.2	26.6	22.4	23.5
	機械作業費	18.3	24.4	30.0	35.3	39.9	38.9
	その他	50.2	44.9	41.7	38.1	37.7	37.5
	資材・サービス費(計)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
インディカ米	化学肥料費	32.9	32.2	29.0	28.4	25.5	26.2
	機械作業費	10.4	17.9	24.2	28.1	32.3	32.4
	その他	56.7	50.0	46.8	43.6	42.2	41.3
	資材・サービス費(計)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
小麦	化学肥料費	33.4	38.6	37.2	37.6	32.4	33.0
	機械作業費	21.6	27.4	28.8	28.7	30.6	30.7
	その他	45.0	34.0	33.9	33.7	37.0	36.3
	資材・サービス費(計)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
トウモロコシ	化学肥料費	42.9	44.5	41.6	39.5	34.1	35.8
	機械作業費	10.8	17.3	22.3	26.5	31.0	30.6
	その他	46.2	38.2	36.1	34.0	34.9	33.6
	資材・サービス費(計)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資料：全国農産物費用収益資料汇编各年

費目にかかわらず2000年代は化学肥料の占める比率が最も大きく、30～40％を占めていたが、2010年代になると化学肥料費と機械作業費は近接するようになり、ジャポニカ米とインディカ米では逆転して機械作業費の占める比率の方が大きくなっている。

中国で農作業の機械化は、各農家が農業機械を購入するのではなく、農業機械合作社等の農業サービス組織に農作業を委託する形で行われることが多い。

機械作業費の増加は、そうした委託が増加していることを示すものである。

さて、化学肥料費と機械作業費の現実の動きは図 27（化学肥料費）および第図 28（機械作業費）のとおりである。

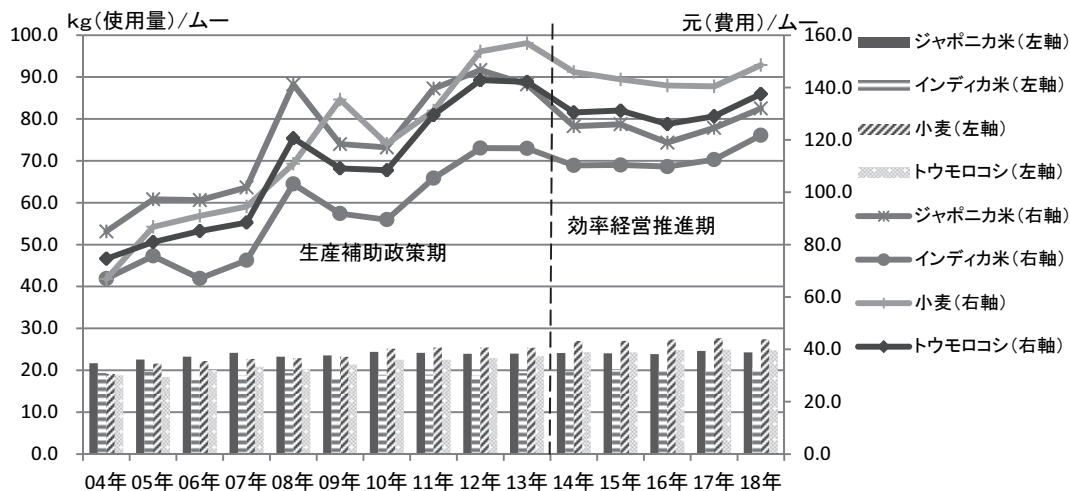


図 27 化学肥料の使用量および費用の推移

資料：全国農産物費用収益資料汇编各年

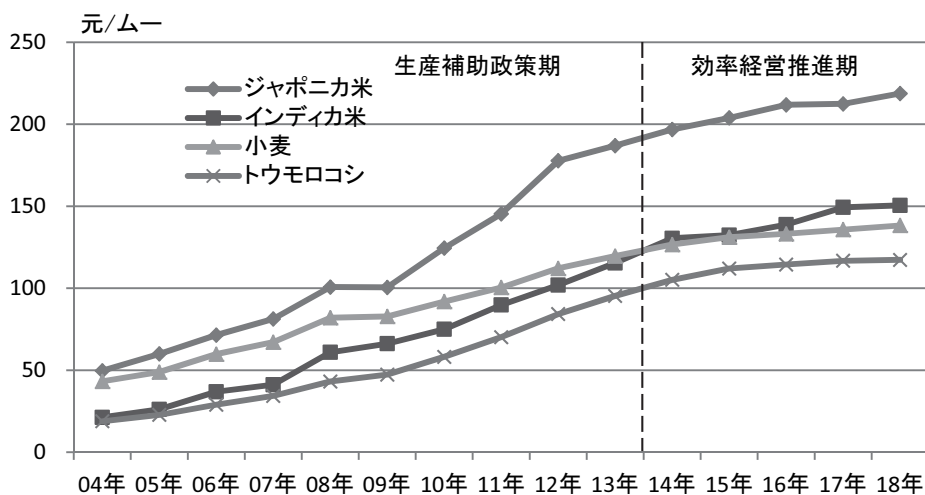


図 28 機械作業費の推移

資料：全国農産物費用収益資料汇编各年

化学肥料費について、まず図 27 の棒グラフで化学肥料の使用量を見ると、この期間においてほとんど増加せず、基本的に横ばいの状況であったことがわ

かる。化学肥料の使用は1980～90年代にはすでに量的に飽和の状況に近づいていたと考えられており、同図での化学肥料の使用量はこのことを裏付けるものとなっている。

そうした中で、化学肥料費は生産補助政策期においてはかなりの増加を示している。これはもとより化学肥料の価格の上昇によるものである。ところが、効率経営推進期に入ると化学肥料費は一転して低下または横ばいの状況となり、化学肥料の価格の下落または低迷の状況を示すものとなっている。化学肥料価格の下落・低迷の要因は、主として経済全体の成長率の鈍化による原材料価格の下落によるものと言うほかはないだろう。

機械作業費の推移は図28のとおりであるが、機械作業費は、効率経営推進期になると増加率は鈍化しているものの一定程度の増加が続いている。前述のとおり、中国で機械作業は、農業サービス組織に委託して行うことが多く、機械作業費は作業費が多くを占める。作業費の主たる要素は技術料もあるが労賃である。機械作業費が効率経営推進期になっても一定程度的上昇を続けているのは、機械作業の増加とともに、労賃が少しずつではあるが上昇を続けているためである。労賃の動きについては次に検討する。

4) 労働費

生産費の費目として出てくる労働費の推移は図29のとおりであり、生産補助政策期と効率経営推進期との対照が明確である。

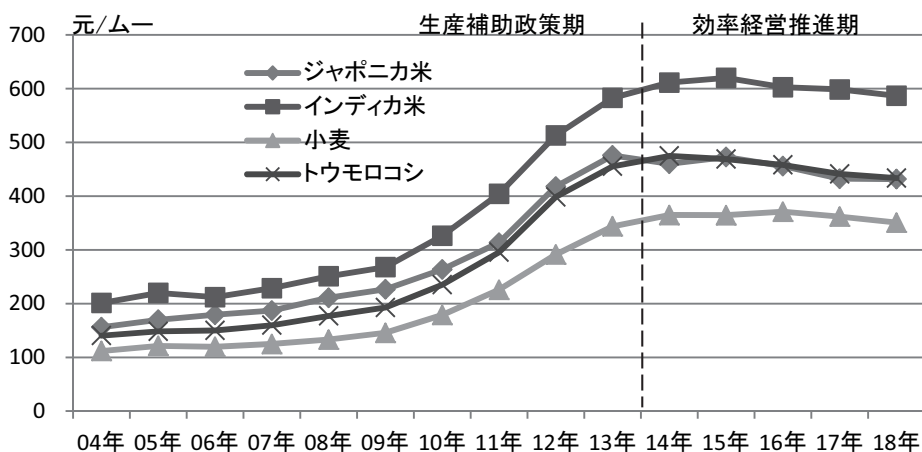


図29 労働費の推移

資料：全国農産物費用収益資料汇编各年

生産補助政策期においては労働費の増加が顕著であり、いずれの作目においても約 10 年の間に 3 倍前後になっている。これは、経済の高度成長によって、農村での労賃も急速に上昇したからにほかならない。

ところが、同図のとおり、効率経営推進期になると一転してわずかずつではあるが労働費は減少している。

ところで、中国の生産費の労働費は、1 ムー当たり労働日数と 1 労働日当たり賃金を掛け合わせたものである。そこで、1 ムー当たり労働日数と 1 労働日当たり賃金のそれぞれの動きを見たものが図 30 である。

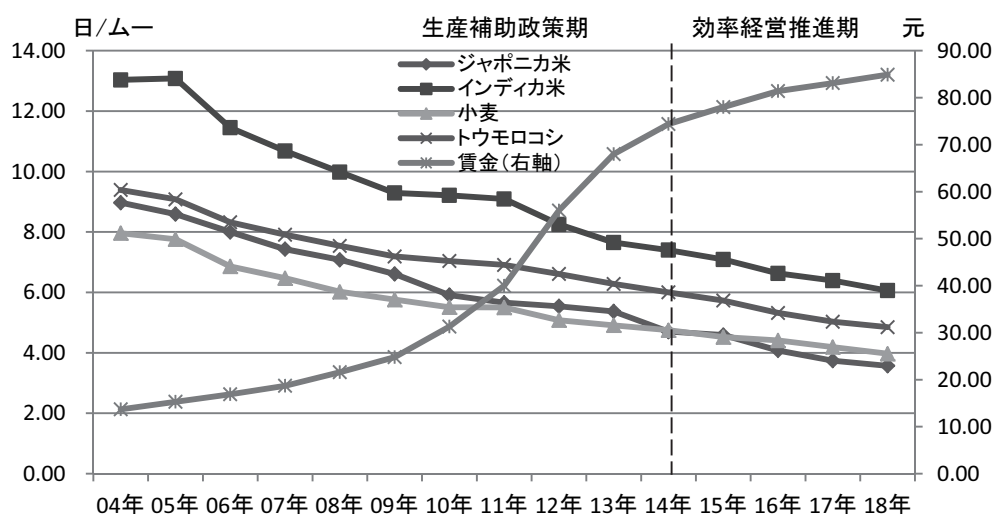


図 30 年間自家労働日数（作目別 1 ムー当たり）と 1 労働日当たり賃金の推移

資料：全国農産物費用収益資料汇编各年

同図のとおり、1 労働日当たり賃金は 2004 年に 10 元程度であったものが 2013 年には約 70 元にまで増加している。その後、効率経営推進期になってからは伸びが鈍化し、2018 年によく約 85 元であるが、マイナスに転じたわけではなく、わずかずつではあるが増加を続けている。ただし、増加幅は中国経済の情勢をそのまま反映してかなり小さなものとなっている。

一方で、1 ムー当たり労働日数は効率経営推進期になっても生産補助政策期とほぼ変わらぬ勢いで減少している。したがって、生産費の内訳で見られた労働費の減少は、主として 1 ムー当たり労働日数の減少によるものである。

こうした1ムー当たり労働日数の減少は、もとより農作業の機械化が進展していることを示すものであるが、その背景にある要因として農村労働力の減少が進行していることも指摘しておく必要がある。

5) 土地費用

土地費用は、転借地借料と自作地地代¹⁸⁾から成る。このうち自作地地代は機会費用であり、実際には支払われない。

図31は転借地借料と自作地地代とを合わせた土地費用の動きであり、表15は土地費用に占める転借地借料または自作地地代の比率を見たものである。なお、単位面積当たりの自作地地代は転借地借料等を参考にして決められ、単位面積当たり自作地地代と転借地借料はほぼ等しいことから、転借地借料と自作地地代の比率は、概ね自作経営と借地経営の面積比率を示しているとしてよいであろう。

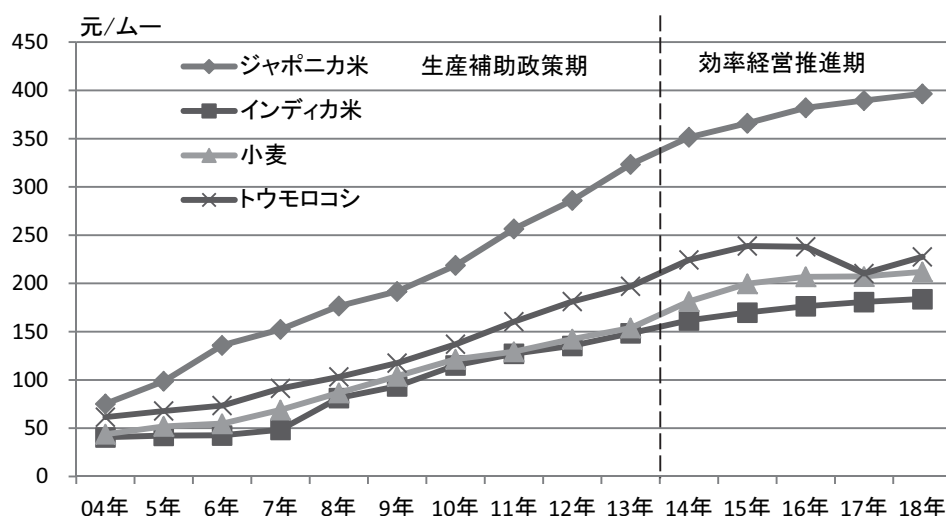


図31 土地費用の推移

資料：全国農産物費用収益資料滙編各年

表 15 土地費用に占める転借地借料と自作地地代の比率

		ジャポニカ米	インディカ米	小麦	トウモロコシ
2013 年	転借地借料 (%)	37.8	12.1	9.1	10.5
	自作地地代 (%)	62.2	87.9	90.9	89.5
	計	100.0	100.0	100.0	100.0
2018 年	転借地借料 (%)	41.7	16.4	14.5	13.0
	自作地地代 (%)	58.3	83.6	85.5	87.0
	計	100.0	100.0	100.0	100.0

資料：全国農産物費用収益資料滙編 2019

さて、図 31 のとおり、土地費用は増加を続けているものの、収益性の低下を反映して効率経営推進期になってからその伸びが鈍化し、インディカ米、小麦、トウモロコシでは近年ほぼ横ばいの状況となっている。

また、転借地借料と自作地地代の比率の変化を表 15 で見ると、2013 年と比較して 2018 年は、いずれの作目においても転借地借料の比率が 3～5%ほど増加しているが、ジャポニカ米では転借地借料の比率が 4 割を超えて借地経営が普及している状況が見られるものの、他の作目ではいずれも 80 数%が自作地地代であり、借地経営はまだ少ない状況にとどまっている。

ジャポニカ米で借地が進んでいる要因としては収益性の良さと機械化の進展を挙げることができるであろう。前述のとおり、食糧三種の中でジャポニカ米は最も収益性が良く、小麦やトウモロコシの純収益がマイナスに陥る中で、ジャポニカ米はプラスの純収益を維持している。また、機械化の進展はジャポニカ米の作業効率を高め、借地による経営規模拡大を可能にしている。

なお、借地経営の進展、すなわち農地の流動化の基礎的要因として農村労働力の減少、不足が挙げられるが、これは食糧各作目の産地で共通に生じている現象であり、ジャポニカ米の産地だけで起こっていることではない。インディカ米、小麦、トウモロコシを含め、全ての作目でわずかずつではあるが借地経営が進んでいるのは、機械化の進展とともに、こうした共通の要因によるものと考えられる。

6) 米中生産費の比較

図 32 は、コメ、小麦およびトウモロコシについて、米中の単位収量当たり生産費の推移を見たものである。

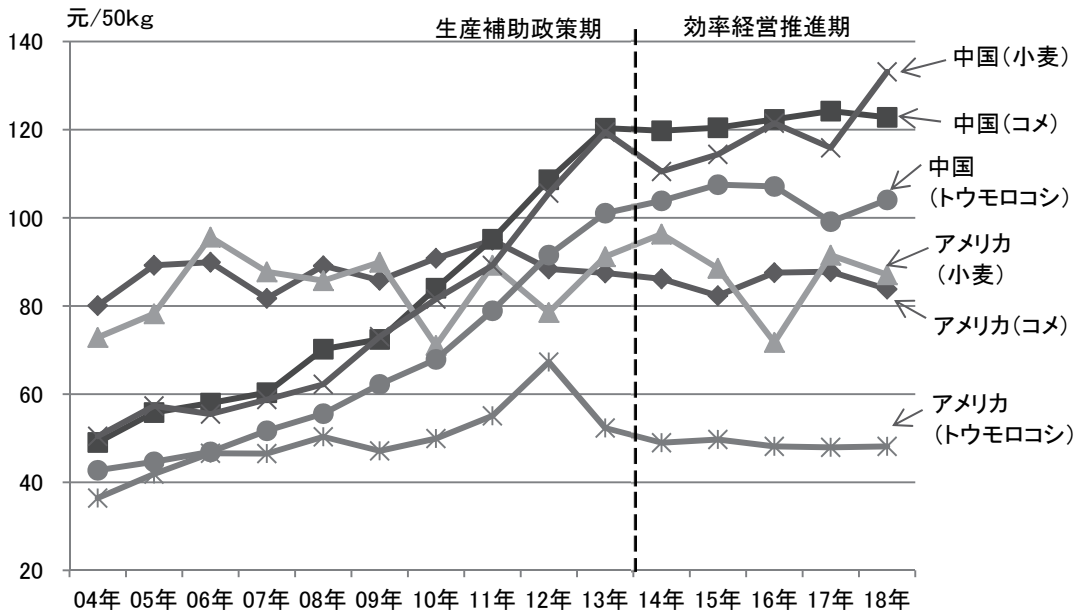


図 32 米中の主要食糧生産費比較

資料：『全国農産品収益資料滙編』各年

同図のとおり、中国のコメ、小麦およびトウモロコシの生産費はいずれも生産補助政策期において大きく上昇し、効率経営推進期になってからは横ばいとなっている。これに対して米国は年による変動はかなりのものの基本的に横ばいであり、この10数年間は実質的に増加していない。

結果として、2000年代には中国のコメおよび小麦のほうが米国よりも生産費が低かったが2011年ごろにこれが逆転して中国の生産費のほうが米国よりも高くなっている。トウモロコシについてはもともと中国のほうが高かったが、この差がさらに拡大した。このことは、とりもなおさず、中国産穀物は現在では米国産穀物に対する国際競争力を基本的に有していないということを意味する。

米中の生産費が逆転したのは、言うまでもなく、中国の食糧生産経営の規模

が小さく、そうした中で、中国の労働費、機械作業費等が大きく上昇したためである。労働費や機械作業費（機械を購入した場合）は経営規模が拡大すれば単位面積当たりまたは単位収量当たりの費用は減少する。この労働費が中国では生産費の30～40パーセントを占め、一方、米国では5パーセント前後でしかない¹⁹⁾。

このように、中国では1農家当たりの経営規模が小さく、規模の利益を十分に活かすことができていない。現在、農地流動化を通じて経営規模の拡大が図られているが、圧倒的多数の農家は依然として零細な自作地経営である。

近年では、米中のいずれの作目においても生産費はほぼ横ばいとなっているので、米中の生産費の格差は当分の間このまま継続するものと考えられる。

表16は、それぞれの作目について中国の生産費の米国の生産費に対する比率を整理したものであるが、コメおよび小麦はおおよそ1.5倍、トウモロコシは2倍以上となっていることがわかる。

表16 中国の生産費の米国の生産費に対する作目別比率

	12年	13年	14年	15年	16年	17年	18年
コメ	1.23	1.38	1.39	1.46	1.40	1.42	1.47
小麦	1.34	1.31	1.15	1.29	1.69	1.27	1.53
トウモロコシ	1.36	1.93	2.12	2.16	2.23	2.07	2.16

資料：『全国農産品収益資料汇编』各年

注：数値は中国の単位生産量当たり生産費を米国のそれで除して算出。

もとより、生産費にこれだけの格差があるとしても、中国の食糧は国家貿易品目として輸出入が管理されていること等もあって、今後ただちに輸入が増えていくということではないが、輸出を大幅に増やすというようなことは難しく、高まる輸入圧力の中で、食糧輸入国としての性格を強めていくのではないかと考えられる。

7) 中国食糧生産経営の課題

食糧生産経営をめぐる環境は生産補助政策期と効率経営推進期とでは大きく変化した。

生産補助政策期は、食糧価格の上昇と生産費の増加が同時に進んだ時期であった。食糧価格は、好調な経済を背景として、諸物価とともに上昇した。政府も、農業収入の増加を通じて農工間の所得価格を縮小するため、政府の公定価格を毎年のように引き上げていった。農業資材価格等の上昇によって、生産費は毎年増加したが、これと合わせて食糧価格も上昇したので食糧生産経営はプラスの純収入を維持することが可能であった。

ところが、効率経営推進期になると事情は大きく変化する。生産費の増加が止まり、生産費は従来の右肩上がりの直線から横ばい状態へと変化する。生産費の増加が止まったのは、中国経済が低成長に転じ、農業資材費、労働費等の諸費用の値上がりがなくなったためである。生産費は増加しなくなったものの、食糧価格が下落するようになったため、農業収入が減少し、食糧生産経営は悪化した。

生産費は農業資材費、労働費、土地費用から成るが、いずれもその削減は難しい。ただし、経営規模を拡大して機械化を進めれば、生産費のうち、単位面積当たりの労働費と機械作業費を低下させることができる。効率経営推進期に土地の流動化を高めて規模拡大を推進する施策がとられているのもそのためである。

食糧生産経営を改善するためには、食糧価格を上昇させるか、生産費を低減するか、のいずれかまたは両方を実施するほかないが、国際競争力の回復を重視すれば食糧価格を安易に上昇させることはできず、生産費の低減が模索されることとなろう。しかしながら、生産費低減は規模拡大が可能な特定の農家または組織以外は難しい。効率経営推進期においては、食糧生産経営には厳しい経営環境が続くということとなろう。

9. 食糧政策の展開過程と今後の方向

1) 食糧政策の展開過程

これまで中国の食糧政策の具体的な経緯とその内容を見てきたが、各食糧政策期における政策の背景、目標および政策内容・手段を整理すれば表 17 のとおりとなろう。

表 17 食糧政策の展開

	保護価格政策期	自由化政策期	生産補助政策期	効率経営推進期
政策の背景	食糧需要増加に伴う需給逼迫への懸念	財政負担の増加、WTO 加盟への対応	経済の高度成長、農工間格差の拡大、食糧（飼料）需要の増加	経済の低成長化、食糧の国際競争力の低下、零細経営構造の残存
政策の目標	食糧自給の確保、食糧増産	市場を通じた食糧価格の形成、食糧流通の自由化、財政負担軽減	農民所得の向上、食糧自給の確保、食糧増産	輸入を含めた食糧の安定的供給、国際競争力の回復
政策手段・内容	保護価格による政府買付、国有食糧企業による流通	保護価格による買付の縮小・廃止。食糧買付規制の緩和、価格・流通の市場化、主産地育成	最低買付価格制度、補助金（農民四種）交付、税・負担金の軽減、主産地育成	最低買付価格制度（価格は抑制）、補助金（農業支持保護補助）交付、適正規模経営の推進

資料：筆者作成

まず、政策の背景について見ていきたい。保護価格政策の背景は経済成長が進行し食糧需要が増加したことによる需給逼迫への懸念であった。そして、この保護価格政策には財政負担がかさみ、この財政負担とWTO加盟への対応が自由化政策の背景となった。WTO加盟を契機として経済成長が本格化すると、これとともに農工間格差が拡大し、食糧（飼料）需要の増加が見込まれたことが生産補助政策の背景となった。その後、経済が低成長化し、食糧の国際競争力が低下して食糧生産の効率経営が求められたことが効率経営推進期の背景であった。

次に政策の目標について、保護価格政策の目標はとりもなおさず食糧買上による食糧自給の確保であった。自由化政策期には市場を通じた食糧の価格・流通の自由化が目標とされる。生産補助政策期には農民所得の向上と食糧需要増加に対応した食糧増産がめざされた。効率経営推進期には、食糧需給の変化に対応して、食糧は安定的供給にとどめ、また、国際競争力の回復が重視される。

最後に政策手段・内容についてであるが、保護価格政策の政策手段は保護価格による政府買付であった。自由化政策では、保護価格制度の廃止による価格

形成の自由化と、国有食糧企業以外にも食糧の売買を認める流通規制緩和であった。生産補助政策期には補助金交付が始まり、また、支持価格による政府買上等が行われ、その金額は毎年引き上げられた。効率経営推進期の政策手段は生産補助政策期のものを引き継いだ。補助金は縮小され、政府買上のための支持価格も抑制的に運営されることとなった。

このように、中国の食糧政策は、背景となる経済、財政、食糧需給事情等の変化に即応してその目標が変化し、その目標の実現のために、ある時は従来の政策手段を廃止し、また、ある時は受け継ぎ、修正して食糧政策を展開してきたのである。この意味で、中国の各食糧政策についても、食糧政策展開過程における当該政策の位置付けを把握しておくことが当該政策をよりの確に理解する上で有用ということとなろう。

中国の食糧政策は、これまで、その重点とするところも大きく変化した。表18は各食糧政策期の重点項目を整理したものである。同表では政策で重視する項目として、食糧自給率、国際競争力、農業保護の三点を挙げている。

表 18 各食糧政策期の重点項目

	保護価格政策期	自由化政策期	生産補助政策期	効率経営推進期
食糧自給率	◎	○	◎	○
国際競争力	×	◎	×	◎
農業保護	○	×	◎	○

資料：筆者作成

注：◎は「重視する」、○は「やや重視する」、×は「重視しない」。

保護価格政策期で重視されていたのは食糧増産による食糧自給率であった。当時の中国は国内価格が安かったこともあって国際競争力はほとんど考慮されていなかった。自由化政策期になると政府在庫を処理する必要もあって、一転して国際競争力が重視される。また、自由化によって価格支持等の農業保護は行われなくなった。生産補助政策期には、手厚い農業支援措置によって農民の所得向上を通じた農業保護と、食糧増産による自給率の維持が追求される。その結果、国際競争力の問題は実態として等閑に付されることとなった。効率経営推進期になると今度は一転して国際競争力が重視されることとなる。国際競

争力の回復を図るため、農業保護の程度はある程度抑制されることとなった。また、必ずしも食糧増産による自給率の維持をめざすのではなく、輸入を含めた安定的供給が目的とされることとなった。このように中国の食糧政策は、その時々々の要請に応じて重点事項を変化させながら推進されてきたのである。

ところで、近年では WTO 農業協定の規定が中国の食糧政策を規制する一つの要因となっている。中国の WTO 加盟時においては、中国の食糧価格は安く、また補助金もなかったことから、農業の国内支持に関する WTO 農業協定の規定をほとんど考慮する必要はなかったが、近年では国内支持価格も高くなり、補助金も増額されたことから、WTO 農業協定との整合性が問題とされるようになったのである²⁰⁾。

この WTO 農業協定では価格支持や生産奨励的な国内支持（補助金交付等）は「黄色の政策」として縮減・廃止の対象となっている。こうした WTO 上の要請と中国の食糧政策との整合性はどうなっているのだろうか。そのことを見たのが図 33 である。

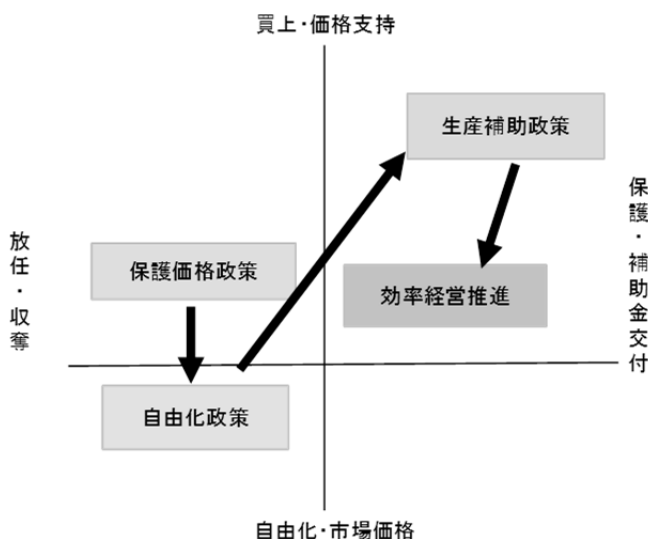


図 33 中国食糧政策の位置付けと移行

資料：筆者作成

同図の縦軸は価格支持の程度（上に行くほど支持の程度は高い）を示している。一方、横軸は右に行くほど補助金額が大きいことを示す。したがって、同図では右上に行くほど農業保護の程度は高く、左下に行くほど農業保護の程度

は低い。WTO 農業協定との整合性の観点からは言うまでもなく第 3 象限が最も望ましい。第 1 象限と第 2 象限は価格支持があり、第 1 象限と第 4 象限は補助金がある。第 1 象限は価格支持と補助金の両方が行われている状況である。

さて、中国の食糧政策は、第 2 象限→第 3 象限→第 1 象限（右上）→第 1 象限（左下）と変遷した。

まず、保護価格政策は同図の第 2 象限に該当しよう。保護価格での買上を行うが、この当時は補助金交付という制度はなかった。また、保護価格での買上も、もともとの国内価格が低かったので、保護の程度は大きくない。

自由化政策では保護価格制度が段階的に廃止され、もとより補助金交付もないので、該当する象限は第 3 象限である。

生産補助政策は保護の手厚い第 1 象限に該当し、しかも第 1 象限でもかなり右上に位置することとなろう。補助金交付が行われ、買上げのための公定価格も毎年引き上げられた。

効率経営推進期の政策も第 1 象限に該当するが、国内支持の規模は縮小されており、第 1 象限の左下に位置することとなろう。公定価格での支持は抑制または廃止され、補助金交付もなるべく「緑の政策」となるよう整理・縮小されている。

このように、現在の中国の食糧政策は第 1 象限に位置するものの、生産補助政策で実施されていた国内支持政策を修正または廃止して、第 1 象限でもかなり原点に近づいた状況となっていると見ることができる。

中国食糧政策の国内支持について 2016 年に米国から WTO に提訴されたこともあって、中国は早くから WTO 農業協定の規定も意識しており、2016 年にはいわゆる「三農合一」によって従来の 3 種の補助金を農業支持保護補助として一本化した。補助目的は耕地地力保護と食糧適正規模経営の実現のためとされ、生産奨励的なものではない形とされている。中国の食糧政策は、生産補助政策期において保護の程度を大きく高めたが、効率経営推進期にはそれを修正し、WTO 農業協定との整合性を視野に入れたものとなっていると見ることは可能である。

中国が、今後、WTO 農業協定との整合性を意識する限り、その食糧政策は国内支持について抑制的なものとせざるを得ないだろう。すなわち、すでに国際

価格よりも高くなっている国内価格をさらに上げたり、生産奨励的な補助金を交付することは難しいということである。

2) 今後の方向

食糧政策の今後の方向は、言うまでもなく、基本的には今後の食糧の長期的な需給動向をどう見込むかによって定められる。①食糧需要の拡大を見込む場合には食糧増産のための生産奨励的なものとなり、②需給均衡の維持を見込む場合（ある程度の不足には輸入で補う場合を含む。）には食糧生産量について現状維持的なものとなり、③生産過剰を見込む場合には生産抑制的なものとなる。

現在の効率経営推進期の食糧政策は、このうち、②の食糧生産量について現状維持を想定したものである。したがって、生産奨励的な価格支持は行われず、補助金も抑制的なものとなっている。こうした方針がとられているのは、もとより、食糧生産についてそれほど大きな増産をしなくても需給の均衡は維持できるという見込みを有しているためであろう。食糧増産よりも価格を抑えて効率経営を推進することが現在の優先課題とされているのである。

それでは、中国政府は将来の食糧需給を具体的にどのように見込んでいるのであろうか。表 19 は「中国農業展望報告 2021-2030」（以下「2030 展望報告」という。）から 2030 年の食糧の生産・消費量等の予測値を見たものである。表中には比較のため 2020 年のコメ、小麦およびトウモロコシの生産・消費量を加筆した。

表 19 食糧の生産・消費量等の 2030 年予測 単位：万トン

	生産量	消費量	輸出力	輸入力
コメ	15574	15504	150	450
2020 年	14830	14750	—	—
小麦	13579	14120	—	528
2020 年	13425	13500	—	—
トウモロコシ	33200	33200	—	650
2020 年	26067	28700	—	—
大豆	2087	12700	—	11000

資料：中国農業展望報告 2021-2030

USDA Foreign Agricultural Service

注. コメの生産量予測はもみ米から精米ベースに変換した。

コメは 2020 年と比較して生産量、消費量ともに 2030 年は 700 万トンほど増加している。現状維持的な政策であっても、コメはこの程度の増産は可能であり、特に問題はないということであろう。

小麦は生産量についてはほとんど変化がない。消費量は若干増加するが、この分は輸入が見込まれている。

やや違和感を感じるのはトウモロコシである。トウモロコシは 2020 年に比較して 2030 年は生産量が約 7 千万トン、消費量が約 5 千万トン増加している。7 千万トンの生産量の増加となると現在の現状維持的な食糧政策では難しいのではないか。

食糧政策の基本的な方向は、前述のとおり、WTO 農業協定の枠組もあり、図 33 の第 1 象限の右上にシフトしていくことは望ましいものではない。したがって、トウモロコシの増産のために生産補助政策期のような政策に戻すことは考えにくい。第 1 象限の左下にとどまったままトウモロコシ増産を実現するためには、生産奨励的でない方法での補助金交付を増加させるか、大豆畑の転換等によりトウモロコシ作付地を増やしていくということが考えられる。大豆については、表 19 のとおり、今後とも 1 億トンを超える輸入が見込まれている。

ただし、それでも今後トウモロコシを 7 千万トン増産することは難しいのではないか。現在の中国政府がトウモロコシの増産にそれほど意欲的であるとは思えず、2030 年のトウモロコシ消費量が 2030 展望報告どおりとするならば、相当量のトウモロコシを外国から輸入する事態も考えられる。これについて、現実に中国政府がどのような政策をとるかは、その推移を見るほかはないが、中国の食糧需給は予断を許すものではないということとなろう。

10. おわりに

以上、本稿では中国の食糧政策の展開過程の解明を中心として研究を進めてきたが、これまで述べてきたことから明らかなおと、中国の食糧政策は、中国経済の趨勢を基本的な背景としながら、短期間のうちに大きな変化を遂げたということが言えるであろう。

1990 年代末まで、中国の食糧政策は、依然として統制的性格の強いものであ

った。それが 2000 年代前半の自由化政策で統制的性格は払拭され、2004 年からの生産補助政策期になるに及んで、他の先進国と同様の価格支持、補助金交付といった政策が採用されるようになる。経済成長とともに農業支持額が増大し、経済が低成長になると農業支持額が圧縮され、農業の効率的生産が求められるようになるという経緯は日本と共通するものがある。

農業の効率的生産のために、多数の零細農家の存在を背景として、農地の流動化を進め、経営規模を拡大して効率的な農業経営主体を作ろうとしているのも日本と同様である。もとより、中国は農地は集団有とされ、農家の土地私有が認められていないので、農地の流動化の方式には制度的相違点が存在することは言うまでもない^{2 1)}。

中国の食糧政策で日本と根本的に異なる点は、中国は食糧自給を常に食糧政策の基礎としていることである。効率経営推進期では、トウモロコシは基本的自給とされ一定の輸入は容認されることとなったが、米麦については絶対安全を維持するという方針は堅持されている。これは、中国は人口が極めて多く、外国に食糧を依存しようとしてもそれに応えられる国がないため、国内での自給を優先課題とせざるを得ないという事情による。

中国はこうした事情を背景に、これまで食糧自給を基本とした食糧政策を進め、本稿でも検討してきたとおり、これまでは概ねその目的は達成されてきたとしてよいであろう。ところが、最近になって懸念も生じている。前述した 2030 展望報告におけるトウモロコシの需給もその一つである。こうした長期的なもののほか、最近では洪水や異常気象によって農作物の被害が相次いでおり、短期的な需給の逼迫が懸念されている。中国政府が 2021 年 4 月 29 日に反食品浪費法を制定し、国民に食料消費の節約を求めたのも、食料供給の余裕のなさを物語るものとなっている。

中国政府はさらに「国務院 2021 年度立法工作计划」の中で食糧安全保障法の制定を予定し、食糧安全保障に関する法的整備を進めようとしている^{2 2)}。食糧安全保障法案の内容についてはまだはっきりとはしないが、こうした法案の整備が予定されているのは、中国政府が今後の食糧自給の確保ないし食糧安全保障に十分な確信をもつことができないためではないかと推測することもできよう。

いずれにしても、前述したとおり、効率経営推進期の食糧政策は生産については現状維持的なものとなっており、食糧生産量を大きく伸ばすことは考えられていない。その一方で、2030 展望報告でも見られるとおり、食糧消費量は一定程度増加するだろう。今後、中国の食糧需給はこれまでになく不安定になることも予想されないわけではない。中国の食糧需給については今後とも注意深く見守っていく必要がある。

注

- 1) 中国統計年鑑（解説）。穀物および豆類の生産量はいずれも脱粒後のもの（コメであればモミ）の重量で量り、イモ類は生鮮重量を 5 分の 1 にして食糧換算される。
- 2) Foreign Agricultural Service, Official USDA Estimates
- 3) 当初の対象はコメのみであり、小麦は 2006 年から実施された。
- 4) 中共中央・国務院から出される各年の最初の政策文件。その年の中共政府の基本的方針を示すとされる。
- 5) 1993 年 2 月 20 日国務院「食糧買付保護価格制度の創設に関する通知」
- 6) 中国統計年鑑。
- 7) レスター・ブラウン著、今村奈良臣訳『だれが中国を養うのか?—迫りくる食糧危機の時代（ワールドウォッチ 21 世紀シリーズ）』1995 は、その問題意識をよく示している。
- 8) 中国ではトウモロコシの 60 パーセントが飼料に供される。
- 9) 所得の増加幅が小さくなれば、食料消費の所得弾力性の大きなものの消費は控えられ、所得弾力性の小さな食料の比率が高まる。
- 10) ただし、トウモロコシ生産を拡大させるために、大豆生産地のトウモロコシ生産地への転換を進めたため、大豆輸入が急増したことには留意が必要である。2005 年には約 3 千万トンの輸入であったが、2014 年には約 8 千万トンとなった。
- 11) 中華糧網 2018 年 9 月 27 日 <https://m.nongji360.com/view/97253>
- 12) 県ごとに補助対象面積を確定させてから統一標準で分配しており、県ごとに農家への具体的な交付額は異なっている（<https://xw.qq.com/cmsid/20200423A0EYJZ00>）。
- 13) 四季青書 2020 年 4 月 23 日 <https://xw.qq.com/cmsid/20200423A0EYJZ00>
- 14) WTO 農業協定上、貿易や生産に歪曲効果がなく削減対象とされない農業支持政策。

- ¹⁵⁾ <https://www.nongjiao.com/news/read-14405.html>
- ¹⁶⁾ 江西省ホームページ 2021 年 6 月 30 日
http://www.jiangxi.gov.cn/art/2021/6/30/art_14228_3459290.html?xxgkhide=1
- ¹⁷⁾ 中国新聞網 2021 年 6 月 29 日 <https://www.chinanews.com/cj/2021/06-29/9509577.shtml>
- ¹⁸⁾ 中国で自作地とは農村土地請負法に基づき請負権を有する農地のことである。中国で土地の私有は認められていない。
- ¹⁹⁾ 全国農産物費用収益資料滙編 2013。
- ²⁰⁾ 中国の国内支持等について、2016 年に米国政府から WTO への提訴があり、2019 年 2 月と 4 月にパネル報告書が公表された。その結果、中国の国内支持はデミニマスを超えており、国内支持の所要の削減が求められることとなった。
- ²¹⁾ 中国では、農民集団が所有する農地の一部について、農民が農民集団から農業経営を請け負うという仕組（農家請負経営制度）となっている。
- ²²⁾ 食品資訊中心 2021 年 6 月 26 日 <http://news.foodmate.net/2021/06/596606.html>

参考文献

- 1 河原昌一郎（2004）「中国の食糧政策の動向－保護価格政策から国際競争志向価格政策へ－」『農林水産政策研究』第 7 号、51-69 頁。
- 2 河原昌一郎（2007）「中国食糧需給政策の動向と課題」農林水産政策研究所行政対応特別研究「交渉戦略」研究資料第 2 号、21-47 頁。
- 3 河原昌一郎（2010）「中国の食糧需給の基本的動向」農林水産政策研究所世界食料プロジェクト研究資料第 1 号、27-39 頁。
- 4 阮蔚（2014）「中国における食糧安全保障戦略の転換－増大する食糧需要に増産と輸入の戦略的結合で対応－」『農林金融』2014. 2、68-83 頁。
- 5 河原昌一郎（2015）「中国食糧生産経営の動向」農林水産政策研究所プロジェクト研究〔主要国農業戦略〕研究資料第 4 号、145-178 頁。
- 6 河原昌一郎（2015）「中国食糧政策の選択」日本国際問題研究所『国際問題』639 号、15 - 23 頁。
- 7 河原昌一郎（2016）「中国－中国の食糧問題－」農林水産政策研究所プロジェクト研

究〔主要国農業戦略〕研究資料第 11 号、1-62 頁。

8 菊池由則（2020）「中国—米中貿易摩擦による中国農業への影響と農業水利政策の動向—」農林水産政策研究所〔主要国農業政策・貿易政策〕プロ研資料 第 2 号、1-21 頁。