



世界の農業・農政

中国の食糧安全保障

—「油瓶の中身」もできるだけ自力で—

国際領域 上席主任研究官 百崎 賢之

1. はじめに

中国では、主要食糧は基本的に自給の方針ですが、大豆は、急速に輸入依存度を強め、世界の輸入量の約6割を中国が占めています。しかし最近、中国は強力に「大豆と油料（植物油原料）の生産能力向上」、「植物油自給率の向上」を強調し始めました。

ここでは、これまでの経緯も踏まえつつ、最近の中国のこれに関連する政策動向を紹介します。

2. 中国の大豆需給の推移と食糧安全保障

中国では、1949年の中華人民共和国成立以来、長い間、食糧（穀類、豆類、イモ類）の完全自給を基本とした政策が取られ、大豆についても、1995年までは純輸出国でした（以下、第1表参照）。その後、急速に大豆の輸入量が拡大し、2000年に一千万トンを超え、その後、2003年に二千万トン、2007年に三千万トン、2010年に五千万トンを超え、2020年は一億トンを超え、2012年以降、大豆自給率は2割を下回っています。

この間、中国の食糧安全保障政策は、食糧全体を95%以上などほぼ完全に自給するとの目標から転じて、習近平政権初期の2013年12月に決定された国家食糧安全保障戦略においては、「適度な輸入」を戦略の中に取り込み、「食用食糧は絶対的自給」、「穀物は基本自給」として、食用が基本であるコメと小麦は完全自給が前提ですが、トウモロコシは一定程度の輸入も容認されています（コメ、小麦は、自給率95%を超え、輸入は特別な用途や飼料用が多く、備蓄も十分で、また、トウモロコシは、90%程度ですが、輸入は飼料用や工業用が大半で、いずれも大きな問題は生じていないと考えられます）。

こうした中で、大豆については、豆腐など「食用消費」用途分については、全消費量の1割程度、1,300~1,500万トンくらいですが、基本的に国産で賄っているとしています。これに対し、残りの大半を占める食用油の原料としての「压榨消費」についても、広義の「食用」ではないかとの疑問も浮かびますが、飼料用の「大豆かす」の需要急増とともに、21世紀に入って急激に輸入依存度が高まりました。

た。「大豆を含め、国民の食糧消費全部を賄うためには約2.3億haが必要だが、確保可能な面積は1.7億haが限界」（陳、2021）とされる中では、結果的に合理性のある選択といえるでしょうし、国際競争力等を考慮するとそうならざるを得なかったということでしょう。また、大きな問題としては、健康重視の意識の強い中国の国民が遺伝子組み換え食品に強い抵抗感を抱いていることから、「食用」は非組み換え大豆であることが求められているという面も大きいといえます。

こうした中、2019年、共産党中央と国務院（内閣に相当）が連名でその一年の「三農（農業・農村・農民）政策」の基本方針を発出する「一号文件」で、「大豆振興計画」の実施が打ち出され、その後、同計画の具体的内容として、2020年までの二か年で栽培面積の拡大と単収向上、タンパク質と脂肪の含有量の各1%引上げ、大豆自給水準の1%向上等を達成する方針が決定されました。

ところが、2021年には、その前年に大幅な価格上昇等が生じたトウモロコシの増産に力を入れる中、大豆生産は大きく後退してしまいました。

3. 大豆と油料の作物の生産拡大による食用油自給率の向上の打ち出し

（1）2021年末の中央農村工作会議

2021年末に共産党中央と国務院が翌年の三農政策の方向付けを行った「中央農村工作会議」で「大豆と油料作物の増産促進」が決定されました。これは、2021年3月の全国人民代表大会（国会に相当）で決定された2021-2025年の「五か年規画」にはなかったものであり、これまでの「中国人の飯碗は中国産の食糧で一杯にする」との標語に加えて、今度は、「油瓶をできるだけ多くの中国産食用油で満たす」政策として大きく打ち出されました。

中国の食生活が量的な充足を達成し、国民の関心が食生活の高度化、健康や品質に移行していることを背景として、習近平国家主席が従来の「食糧」一辺倒でなく国民生活に欠かせない主要食物をトータルで視野に加える「大食物観」を打ち出す中、国民

第1表 中国の大豆生産と純輸入量、自給率の推移

	1995	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
大豆生産量(万トン)	1,350	1,541	1,635	1,541	1,237	1,360	1,528	1,597	1,809	1,960	1,640	2,029
大豆純輸入量(万トン)	-13	1,021	2,619	5,464	8,156	8,378	9,541	8,791	9,542	10,023	9,640	9,097
自給率(%)	101	60	38	22	13	14	14	15	16	16	15	18

注：1995年までは「純輸出国」

資料：生産量は中国農村統計、純輸入量は中国海関統計による。自給率(%) = 生産量 / (生産量 + 純輸入量) × 100として筆者が算出。

の食生活と栄養上不可欠な油脂を供給する、需要の増加も著しい特に重要性の高い農産品でありながら、大豆を除き、伝統的に「食糧」に区分されていない油料原料と、製品としての食用油の供給確保体制の脆弱性が、米国等との対立関係の中で、特に強く意識されるようになり、食用油と、大豆・油料作物（菜種、落花生、ゴマ、ヒマワリの種、亜麻等）の自給率を引き上げる必要性がクローズアップされるようになったものと考えられます。特に米国やカナダへの輸入依存度の高さ（大豆：対米国3割強、菜種：対カナダ95%程度）が危機感を強める大きな要因の一つとなっていると考えられます。

（2）多様な油料作物の栽培

食糧と異なり、「油料作物」は、非常に地域特性が強いことが特徴であり（下図）、第2表のとおり生産量も落花生、菜種は大豆とあまりそん色のない生産量となっているほか、ゴマ（河南省、湖北省等）、ヒマワリの種（新疆ウイグル自治区等）、亜麻（寧夏回族自治区）、パンプキンシード（黒龍江省）など、バラエティに富んでおり、ほかにも、林業振興の観点から注目される「油茶」（ツバキ科の常緑高木）や、さらに「油莎豆」（キハマスゲ）なども、有望な作物として意識されているようです。

農業農村部が2021-2025年を対象に定めている「栽培業五か年規画」では、菜種については、油分の生産性が高く、機械化直播や育苗移植が容易な品種を育成し、稲との輪作の体系を構築することによ

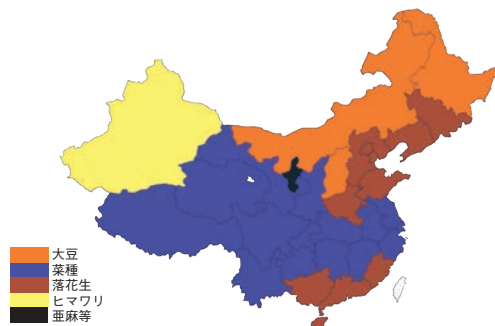


図 中国各省（直轄市・自治区）の生産量最多油料作物（大豆を含む）分布図

出典：中国統計年鑑（2021）等に基づき筆者作成

第2表 大豆・油料作物生産量と輸入量、植物油生産量等
単位：万トン

年	2017	2018	2019	2020	2021	2022
大豆生産量	1,528	1,597	1,809	1,961	1,640	2,029
菜種生産量	1,250	1,242	1,333	1,385	1,472	1,553
落花生生産量	1,788	1,690	1,737	1,804	1,876	
大豆輸入	9,553	8,806	8,859	10,033	9,647	9,108
その他油料輸入	647	643	472	577	558	496
食用油生産量	2,737	2,671	2,491	2,787	2,859	
うち国産原料	1,005	1,064	1,019	1,047	1,135	
うち輸入原料	1,732	1,607	1,472	1,740	1,724	
食用植物油輸入量	581	633	958	983	1,039	648
植物油自給率	30.3%	32.2%	29.5%	27.8%	29.1%	30.7%

注：輸入油料、食用油の原料には、大豆、菜種、落花生のほか、ゴマ、亜麻、ヒマワリ種、紅花、パームを含む。
資料：中国海関統計及び中国農業農村部「中国農業展望報告」（2018年版～2022年版）により筆者作成。

り長江流域等で春季収穫栽培を促進することや、沿海地域や河川流域の砂地を利用した植栽地を開発することが掲げられ、落花生については、農牧交錯地帯（遼寧・吉林両省）や、山東・河南・安徽各省等の中部地域の砂地や封鎖乾燥地等で栽培拡大を図ること、トウモロコシとの複合栽培の可能性等が提起されています。なお、2023年は、菜種の栽培面積が前年から更に約1割拡大される見込みです。

（3）大豆生産拡大等に向けた方策

2023年3月、中国共産党の中央農村工作指導小組弁公室は、政府の各部署を促し、今年の大豆生産を安定させ、農民に合理的な収益を保障する一連の支援政策を打ち出しました。その内容としては、①トウモロコシと大豆の生産者補助金の改定（大豆補助金単価の引上げや、より大豆に傾斜した単価の再設定）、②大豆主要生産県における金融、コスト保険と収入保険による支援の充実や大豆産業クラスターの形成、③穀物と大豆の輪作や、「大豆トウモロコシ带状複合栽培」面積の拡大、④品種や栽培方法の見直し、機械化促進等の技術指導や、主要な担い手である「新型経営主体」（家庭農場、農民合作社、農業企業等）に対する大豆生産の強化指導、⑤大豆の買入・備蓄体制の強化、⑥産地と国有大型食糧企業や大豆加工企業との連携強化、⑦「省レベルの党委員会と政府が共同で責任を負う事項」に大豆生産の目標達成を加え、成果の「成績査定」を強化する、など多岐にわたっています。他方、2020年頃に動き出した飼料用大豆かすの減量代替化についても、2023年4月から新たな三か年活動が開始され、需要削減にも力が入っています。

（4）課題多い増産定着化。自給率目標明示せず。

これに対し、一部メディアでは、①植えるだけでなく、売ることを重視しないと農民の利益を損なう、②非遺伝子組み換えの国産食用大豆と搾油・飼料用の（遺伝子組み換え）輸入大豆はすみ分けが定着しており、前者を増産しても食用消費は充足しているのでは余剰が生ずるだけ、③国産大豆に不足しているのは生産力ではなく国際競争力であり、2022年に大豆自給率は3%上昇したが、「いつか天井に突き当たる」として、業界内には今後について厳しい見方があるとも報じられています（第一財經日報）。

政府からは2025年までの段階的目標のみが打ち出され、自給率を何%まで引き上げようとするのか、明確な目標は現時点で示されないままであることも気になるところです。新たな政策が定着するのか、必ずしも前途は楽観できないといえるでしょう。

〔参考文献〕

陳錫文（2021）「切实保障国家食物供給安全」『農業経済問題 2021年第6期』

第一財經日報2023年2月14日「大豆振興四年：確保合理收益 才能持續提振自給率」

<https://finance.sina.com.cn/jjxw/2023-02-14/doc-imyftqutui2501898.shtml>（2023年5月8日参照）