



世界の農業・農政

中国食糧安全保障法成立 — 習路線を徹底し国家安全を確保 —

国際領域 上席主任研究官 百崎 賢之

1. はじめに

2023年12月29日、長年の懸案であった中国の食糧安全保障法が、全国人民代表大会常務委員会で成立し、2024年6月1日から施行されることとなりました。2018年以降、その成立が目指され、習近平国家主席・中国共産党総書記の下で、「経済社会の安定と国家の安全を保全する」（同法第1条）重要テーマとされてきたものです。

中国は、14億人の人口を「食べさせて」いくため、国民生活を支える基幹的な農作物は自ら確保しなければならないという、政権を担う中国共産党と政府の強い使命感の下に、「食糧」をめぐる「主導権を握る」ことを極めて重視してきました。

ここでは、これまでの経緯も踏まえつつ、法律の内容について紹介するとともに、今後の展望等について考えてみたいと思います。

2. 「食糧安全保障法」をめぐる経緯

「食糧安全保障」については、2015年に制定された「国家安全法」（第22条）でもその整備が国家安全維持の任務として位置付けられ、「農業法」でも一つの章（第五章）が充てられています。中国共産党中央・国務院（内閣に相当）連名による各年の最重要テーマを示す「一号文件」は2023年まで20年連続で、「三農」（農業・農村・農民）分野に関するものとなっていますが、その中で2018年・2019年に連続で「食糧安全保障立法の推進」が示され、2021年からの「国民経済・社会発展五か年計画」でも「食糧安全保障法の制定」が明示されました。対外的な情勢の不安定化により、習近平政権が食糧安全保障を極めて重視する中でその制定が急がれ、2023年の「一号文件」で改めて「食糧安全保障法の制定推進」が掲げられました。そして、2023年6月以降、全国人民代表大会常務委員会で、二度のパブリックコメントも経て三回にわたり法案の審議が行われ、12月末に法律が成立しました。

国家の総合的な計画調整を司る国家発展改革委員会とその傘下で食糧管理を担当する国家糧食・物資備蓄局が担当した法案は、立法過程で農業政策に関わる規定もかなり追加、修正が加えられています。

3. 「食糧安全保障法」の概要

まず、第1条の法の目的は、「食糧の有効な供給を保障し、国家の食糧安全を保障し、食糧安全リス

クを防止・制御する能力を向上させ、経済社会の発展と国家安全を保全するため、憲法に基づいて、本法を制定する。」とされています。つまり、食糧の安定供給・食糧安全保障の確保が、国の経済社会と安全の保全であるとの認識が基本になっています。

次の第2条において、「国の食糧安全業務は、中国共産党のリーダーシップを堅持」と明示した後に、「『自ら主導権を握り、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』という国家食糧安全戦略を実施し」とあります。これは、2013年12月、習近平政権の初期に同氏が打ち出した中国の食糧安全保障の基本目標をこの法律に位置付けたものです。つまり、食という国民の基本について、他国に従属することなく、適度な輸入も織り込みつつも、国内産を基本に、生産能力を確保していくことが宣言されています。

これに続いて、「穀物の基本的な自給」と「食用食糧の絶対的安全保障」（＝完全自給）と明示されています。政策方向としては、コメと小麦は自給を堅持（飼料用や高品質の小麦は、近年輸入が増えています）、大豆も、搾油用は別ですが、豆腐等の「食用」については自給で賄う方針を維持しています。

さらに、「国家食糧安全の保障は大食物観を打ち建て、多元的な食物体系を構築し、……人民大衆の食物品種が豊富で多様で、品質栄養が健全であるという消費ニーズを満たす」とされています。一見、「食糧」の安全保障から外れるようですが、中国の国民の食が量的に充足し、人々の求めるものが、食の多様さや質や安全面での充実に移ってきている中、習氏自らが打ち出した「大食物観」が法文上も反映されているのが、この表現です。

次の第3条では、党・政府における施政推進の基本と位置付けられている「責任制」の食糧安全保障への適用についての条文となっており、「党と政府が同じ責任」を負うこととされています。「責任制」は、食糧供給だけでなく、農地確保、農村振興など様々な面でどのレベルの組織がどのような責任を負うのかを明確にしたうえで、当該組織や幹部の実績評価基準を評価点数方式で示し、成績査定を行うことにより政策目標の達成を期するものです。通常、「食糧」については「省長責任制」とされますが、本法では、責任の最上位者のみならず、県クラス以上の地方政府には省、市、県等の段階ごとに各領域内の食糧安全保障の責任があり、どのレベルもそれ

表 食糧安全保障法の概要

第一章	総則	食糧安全保障の基本原則、自ら主導権を握る、食糧安全責任制、党政同責、財政金融措置等
第二章	耕地保護	耕地総量の保全、転用耕地に対する補償徹底、耕地利用優先順位を徹底、高規格農田
第三章	食糧生産	種子業振興、生産資材安定供給、水利インフラ、農業機械技術、食糧生産面積の保全と収益保障
第四章	食糧備蓄	中央政府・地方政府の備蓄と社会責任備蓄による体系、請負企業の業務管理と量・質保障等を徹底
第五章	食糧流通	食糧市場管理強化、流通インフラの整備、業者の台帳整備
第六章	食糧加工	食糧加工業の発展奨励、供給と品質の安全の保障
第七章	食糧緊急対応	突発事態による市場需給と価格の異常な変動等に対応した食糧買入・売渡、緊急の輸送や供給体制
第八章	食糧節約	生産、備蓄、流通、加工、消費の各段階における食糧の節約徹底、損失減耗の防止、浪費の是正
第九章	監督管理	政府による監督検査、モニタリング・警報システム、標準体系、投資安全審査、信用記録整備等
第十章	法律責任	違反に対する各種処分、犯罪を構成する場合の対応等
第十一章	附則	食糧の定義、植物油と油料作物に対する本法の参照適用、施行日（2024年6月1日）

を党組織主導で担っていくことを意味します。

次の第二章と第三章が農業政策に関係するものですが、特に重視され、各論の筆頭に置かれているのが、第二章の「耕地保護」です。耕地の転用は厳格に抑制するが、転用がどうしても必要な場合にも、転用耕地を補充する責任を課す等とするとともに、耕地利用についてまず食糧の生産に、他には綿、油、糖類、野菜、粗飼料の生産に使用することとし、地方政府に栽培用途の管理、耕地利用の優先順位の実行を求めています。耕地の質の保護も重視されており、「高規格農田」の整備や土壌の保護、荒廃地の整備やアルカリ土壌の改善等が掲げられています。

第三章の「食糧生産」では、最初に、習政権が耕地保護と並んで重視する「種子」についての条文が置かれ、種子形質資源の保護・利用、種子形質バンクの建設や植物新品種権の保護等が入っています。以下、農業生産資材の安定供給、水資源管理、農業機械化の推進、防災減災や病虫害対策等が続きます。

食糧生産に充てる栽培面積の大きな増加が見込めない中、非常に重視されているのが単収の増加であり、法案審議過程で「食糧単収の向上促進」が加えられ（第23条）、混作等の普及が例示されています。

他方で、食糧生産の競争力が下がってきている中で、農村振興や都市住民との収入格差の是正を担保しつつ、食糧生産を維持するため、生産者補助金と政府の最低買付価格により、「食糧作物栽培への意欲を保護」（第26条）しようとするとともに、他産業への就業や農村労働力の減少により弱体化している生産力をカバーするため、食糧生産者に対する機械作業の代行などを指す「社会化サービス」による支援の充実（第27条）が強く打ち出されています。

第四章から第八章までは、食糧流通、加工等に関する内容です。第四章は、「食糧備蓄」体系の確立についてで、政府としての備蓄が中央政府備蓄と地方政府備蓄に区分されるとし、中央の備蓄規模、地方備蓄の総量については国務院が確定する等とする一方、食糧加工企業等による「社会責任備蓄」も重視され、農家の自主備蓄についても規定しています。政府の食糧備蓄を請け負う企業等の経理や台帳整備等の適正化についても細かく定めています。

第五、六章は「食糧流通」、「食糧加工」です。

第七章「食糧緊急対応」は、突発事態による食糧

市場の異常な変動を受けて、国務院に報告し承認を得て、地域ごとに緊急の備蓄放出、運搬、加工、供給等の措置を行うこと等を規定しています。

第八章「食糧節約」について一章が充てられているのも、習氏の姿勢が強く表れたものと言えます。2021年4月制定の「反食品浪費法」に続き、改めて節約励行、浪費への反対の方針が示され、食糧生産、備蓄、流通、加工、消費の各段階で食糧の損失損耗を減少させる方策について示されています。

第十一章「附則」では、「食糧」が、小麦、コメ、トウモロコシ、大豆及び「雑糧」とその食品であるとされ、「雑糧」も大麦等が例示されています。また、近年、植物油とその原料の自給強化が重視されているため、菜種等、元来「食糧」に含まれない植物油原料作物について、本法の「参照適用」を定めています。

4. 中国食糧安全保障の展望

本法からは、限られた耕地面積の減少を食い止め、環境的に無理をしても、食糧生産最優先で耕地を確保しつつ、混作や密植の普及を含め単収の増加を進めることで何とか食糧作物の収量を維持増加させようとする方向が読み取れます。「大食物観」という概念を習氏自ら提唱してはいますが、基本的に「食糧優先」の政策方向は変わらず、今後人口が減少に向かうとはいえ、不安定な対外情勢の中、補助金や政府買入保障価格を引き上げ、生産量の死守を期す困難な状況が続くとみられます。

他方、本法では、「国は国際食糧安全保障に係る合作（＝協力・連携）を強化し、食糧の国際貿易の機能を発揮させる」（第4条）と簡単にしか触れていませんが、食用食糧の大宗を自給する基本方針の下でも、大量の穀物や大豆を輸入し、世界市場に大きなインパクトを及ぼす状況も変わらず続いていくと考えられます。本法にはありませんが、「輸入の多元化」や「中国版穀物メジャー」を育て、戦略的、安定的な輸入を図る方針が、「五か年計画」や「一号文件」等で示されており、最近、トウモロコシ等のブラジルからの輸入の急増等の状況がありますが、我が国ははじめ世界各国に大きな影響を与える中国の食糧輸入と、その前提となる国内生産の状況、最高幹部への権限の集中が進む共産党・中央政府の政策運営方向を、更に注意深く見守っていく必要があるものと考えられます。