

招聘研究者発表論文

「需給安定をめざす中国の食糧政策の新たな展開」

章政（北京大学）

需給安定をめざす中国の食糧政策の新たな展開

北京大学経済学院教授 章政

問題の提起

1978年に始まった中国の経済改革はまもなく30年目に向かい、この長い経済成長を支えた一つの最も重要な原因は中国農業改革の成功、とくに食糧増産の実現と言えよう。但し90年代に入ってから中国の食糧生産は停滞傾向に陥り、とくに2000年以降になると、4年連続して減産が続く、食糧需給のギャップが再び拡大される(第1図を参照)。こうした問題を対処するため、近年需給均衡をめざす様々な対策が打ち出され、その影響は極めて大きい。本稿はこうした2000年以降における中国食糧政策の新しい展開に焦点を当て、その政策特質、実施効果および今後の方向を検証することを試みる。

1. 改革開放以来中国の食糧政策の変容

20世紀80年代以来中国の食糧管理政策の変化は、大きく以下の四つの段階に分けられる。

第一段階、1980年から1985年まで食糧市場流通の解禁

この段階における最も重要な出来事は1980年に全中国における農業生産責任制の普及であり、それを受けて農家の生産意欲が解放され、84年に史上最高4.1億トンの食糧生産が実現された(第1表を参照)。その当年、中央1号文件『当前農村経済政策的若干問題』のなかで初めて農家の生産余剰部分に対し自由市場での流通を認めた。その後の1985年に政府食糧買付制度(管理流通政策)が35年振りに調整され、「双軌制」(政府管理+市場流通)による二重の食糧流通制度が発足した。

第二段階、1986年から1993年まで食糧市場流通の加速

前述した一連の食糧増産を背景に、この段階には食糧流通改革の一層の推進が図られた。1990年2月の国務院文件『食糧流通制度改革に関する通知』によれば、流通改革の一環として食糧販売段階における政府統制が廃止された。これによって新中国建国以来40年間も続いてきた食糧管理政策は買付段階から流通販売に至るまでの全過程が市場化し、またこれを受けてこれまでの都市人口を対象とする「口糧配給」(生活用の穀物配給)制度も廃止し、食糧価格の市場化が実現した。

第三段階、1994年から2000年まで政府による流通管理の介入

こうした急速に進められた食糧流通の市場化は、一方において当時農村人口の10%が依

然貧困ライン以下で暮らしていると、全国統一の市場もまだ確立していなかったことから当時の社会安定、とくに需給の円滑化を確保するため、1994年から食糧生産が豊作したにも関わらず、政府による流通管理の強化を求めた。具体的には買付価格の政府決定(保護価格による買付)、国営食糧企業による産地買付権の特定などが実施され、この結果、商品穀物の60%~70%が再び政府の手に戻り、再び政府主導型の食糧流通に変えられた。

第四段階、2001年から現在に至るまで市場流通機能の再強化

一方、2000年に入ってから食糧の生産は低迷が続き、その影響で価格の不安定も見られ、但し2001年中国のWTO加盟の影響で市場手段による食糧生産の回復が広くから要請される。それを受けて、2001年7月の国务院文件『食糧流通制度改革を促す意見』のなかで、初めて中国食糧政策の目標を「政府指導のもとで市場による食糧流通と価格決定の機能を最大限に発揮させ、食糧生産能力の維持、食糧市場体系の構築と食糧備蓄調整機能の向上」という内容を明記した。これを契機に市場機能が再び重視され、政策手段と市場流通の両立を図ることがこの段階における食糧政策の最大な特徴である。

2. 中国の食糧需給と地域流通の基本構造

(1) 食糧需給の基本構造

前述したように、2001年から中国の食糧生産と流通は新しい食糧政策目標のもとで再編され、その特徴は第1図に示したように、2004年全国における穀物総生産量は41157万トン、輸入量は984万トンであり、穀物の総供給量は42141万トンとなっている。それに対して需要の構成は、国内消費量が40720万トン、備蓄量は835万トン、輸出は586万トンである。また消費需要の内訳を見ると、口糧用の直接消費は24885万トン(61%)、飼料用10991万トン(27%)、食品加工3995万トン(10%)、種子845万トン(2%)である。さらに直接消費の品目別構成を見ると、コメ、小麦、トウモロコシの消費量はそれぞれ15800万トン、7875万トン、1210万トンであり、全体のそれぞれ64%、31%、5%を占めている。つまり、穀物自給率は98%以上が維持されるなかで、コメと小麦の消費は大半(60%以上)を占め、食品加工と飼料用の穀物消費の比率はまだ低いことが分かる(第1図を参照)。

(2) 地域間流通の基本構造

近年中国の食糧流通の構造を示したのが第2図であり、第2図をみると、2004年に全国の食糧生産(供給)量に占める市場流通の規模は19450万トンであり、41%を占めている。そのうち国有食糧企業と民間企業による買付量はそれぞれ8914万トンと10531万トンであり、全体の46%と54%を占める。また、市場流通における最も敏感な地域(省)間流通の部分は11000万トンにのぼり、その構成はコメ3800万トン、小麦2400万トン、トウモロコシ3000万トンとなっている。つまり、近年の流通改革により食糧市場における国有企業プラス民間企業という二重的な流通体系が形成され、流通ルートが多様化が進んでいる(第2図を参照)。

3. 需給安定をめざす食糧政策の展開

(1) 流通価格安定政策の強化

中国の食糧流通規模は、第2図に示したように地域間流通と地域内流通を合わせて年間2億トンにも達し、そのため、流通の円滑と価格安定化を図ることは需給均衡の核心問題となっている。そこで2000年から2006年まで中国の食糧市場をみると、生産停滞により食糧の消費者価格は二回にわたって大きな変動があった。第2表で示したように、一回目は2003年10月から2005年3月までであり、消費者価格は一時期32%を上昇し、この変動は15カ月も続いた。二回目は2006年6月から12月までであり、消費者価格は最高6%上昇し、前回より値上げ幅が小さかったものの、その発生頻度の高さから注目を集めている(第2表を参照)。

こうした市場流通と価格安定を対処するため、2004年から一連の政策が打ち出され、その中で代表的なのは『食糧流通管理条例』(中華人民共和国国務院令、2004年5月)、『中央備蓄代理企業資格認定弁法』(財政部、国家発展委員会令、2004年10月)、『食糧收購資格審核管理暫行弁法』(国家工商総局、国家食糧局2004年7月)などがあげられる。その最も重要な共通点は政府による適正価格形成への関与に関する認識である。その実行に当たって、まず品目に応じて目標価格(上限価格)と支持価格(下限価格)という二つの政策価格を設定し、もし市場価格は目標価格を上回ったら、備蓄放出と企業誘導により市場価格の沈静化をはかり、その反対でもし市場価格は目標価格を上回ったら、最低補償買付価格による無制限購入を行い、生産者の利益保護に勤める。

そこで、とくに最低補償買付価格(2005年はコメ1.4元/kg)の実行に当たって、その実施管理は農業発展銀行が政府を代表して買付資金を提供し、中国食糧備蓄総公司などの国有食糧企業を通して緊急買付行動を遂行する。また、この市場介入は平常な備蓄買付活動と違い、一種の強制手段として買付企業に対する購入量の制限がなく、使った資金も人民銀行(中国の中央銀行)の定めた1年定期預金の利子で計算し、その利子部分は全部農業発展銀行により利子補助がなされる。そのなかで、緊急買付で購入した食糧については、原則として全部臨時備蓄として保管され、今後の需給動向に応じて再び市場に放出するが、販売価格の逆ざやと保管経費の損失は原則として全部農業発展銀行により負担すると定められている。

同政策の実施結果を見ると、2007年初頭に市場価格の下落を防ぐため、農業発展銀行は736億元の緊急貸付金を出して、認定買付企業による小麦4075万トン、コメ870万トン(うち早生インデカ米375万トン、晩生コメ495万トン)を特別買付け、当年の価格均衡と需給安定を取り戻し、2004年ような大きな市場不安が回避された。

(2) 生産者支持政策の形成

生産者支持政策はおもに食糧生産農家を対象にその経営安定を維持するため実施された

ものである。その内容は主に、1)生産者直接所得補償、2)優良品種導入奨励政策、3)農機具購入奨励政策、4)農業税減免政策という四つの部分により構成される。以下ではその実施状況を分析する。

1) 生産者直接所得補償

i) 補償基準：この政策は2002年にまず安徽省(来安県、天長県)、吉林省(東風県)で実験され、その翌年に全国13の食糧主要生産地域(省)を対象に広げた。2006年になると、さらに全国農村すべての食糧生産農家を対象に実施したのである。その方法は大きく二つに分けられ、第一は食糧生産状況と収益水準に連動しなく、ただ作付面積を対象とする方法、第二は例年の商品食糧数量を参考して当年食糧生産と商品販売数量に連動する方法という二つである。

ii) 資金源泉：補償資金の源泉は中央と地方政府の共同出資で作られた「食糧リスク保険基金」(中央、地方財政による1:1.5の比例で出資)によるものであり、毎年補償規模は原則として原資の50%前後と定めているが、その実施は省、市、県の農業発展銀行を通して各地郷村に設置される財政所或いは国有食糧企業(販売数量を基準とする場合)が窓口となり、各生産農家に支払われる(第3表を参照)。

iii) 政策効果：生産者直接所得補償の実施効果は、補償基準が各地で異なっているため、生産者に支払い額も一致せず、例えば同じ第一基準で実施された遼寧省、黒龍江省、江蘇省、山東省、河南省、湖南省を見ると、面積当たりの支払い単価はそれぞれ18.82元、15元、20元、14元、12.3元、11元であり、江蘇省、湖南省における補償水準の格差が倍近くになっていることが注目できよう(第4表を参照)。また、この補償はWTOの緑箱政策に属するものから農家から一定の好評を受けたものの、地方財政負担の増大、さらには遅れた農業生産構造の温存にも影響を与えている

2) 優良品種導入と機械購入奨励

i) 奨励基準：優良品種の導入に関する奨励政策はもともと大豆等の経済作物の品質向上を促すため、農業部の主導で2002年に始まったが、2004年になると、主要な食糧農産物にも広げたものである。現在の奨励基準は二種類があり、一つは優良品種の作付面積に対する現金を支払うという直接方式と、もう一つは政府が優良品種を提供して(入札方式により種子生産企業を選定する)、農家に企業が品種指導に当たるという間接方式である。また、農業機械に対する購入奨励政策は、基本的には食糧生産にかかる主要機械を対象に指定して、購入単価の30%或いは購入金額3万元を超えない条件で機械メーカーに支払い方式を取っている。

ii) 奨励金額：優良品種導入については、2006年12月現在、全国28の省が対象となっており、おもに水稻、小麦、トウモロコシ、大豆に集中し、奨励金額は16.68億元に達している。また、機械購入奨励については近年資金規模が年々増加し、2006年に22.6億元に達し、同政策の実施当初に比べて32倍を拡大してきた。また、奨励資金は元来中央財政により交付されるが、近年には一部地域の地方財政も加入し、奨励金額と奨励範囲の拡大の

動きが見られる(第5表を参照)。

iii)政策効果：2006年に奨励政策の実施効果を見ると、黒龍江、吉林、遼寧省のトウモロコシ生産農家は畝当たり10元、水稻生産農家は畝当たり15元、中部地域では湖南、湖北、江西、安徽の水稻農家は畝当たり15元の奨励金がそれぞれ支払われた。これは前述した直接所得補償の結果と合わせて、食糧生産農家が畝当たりおよそ30元前後を貰い、現在食糧主産地(省)の生産費用(2006年、全国平均畝当たり種子代29.15元、肥料代98.69元、機械費74.05元、合計201.89元)に比べてみると、直接費用の15%に相当し、食糧生産の安定に一定の役割を果たした(第6表を参照)。

3) 農業税の減免政策

i)導入過程：農業税とは政府が農業従事者の経営所得に対して徴収する一種の所得税であり、その歴史が極めて古い。新中国建国後(1985年『農業税条例』)に定めた税率は15.5%であり、その後は幾つかの改正が経過し、1989年に3%に再調整された。2000年以降、中国の食糧経営を取り巻く厳しい環境条件を改善するため、農業税の改革実験が始まり、その後改革は全国農村に広げて、2004年に中央1号文件のなかで「煙草以外すべての農産物に対して段階的に農業税を減免し、最終的には廃止する」という方針を打ち出した。それを契機に上海、北京、天津、浙江、福建等五つの地域では当年農業税の廃止を宣告した。また、2006年になると、全国農村ほとんどの地域では農業税が免除された。

2)実施結果：農業税減免の試験地域である黒龍江の例を見ると、2004年9月に全省における農業税が減免された。当年の減免金額は28.2億元であり、農業従事者1人当たりの免除金額は142元に試算される。中国農業部の資料によれば、2005年に農業税の減免で全国農民は総額500億元相当の税負担が軽減され、一人当たり63元に相当し、当年食糧生産のコストに比べて、畝当たり38元(18%)を軽減したという。一方、中国の税制によれば、農業税は分享税として地方財政に帰属するもので、その徴収は地方の末端行政である郷村(幹部)に委ねている。そのため、農業税の徴収に当たって郷村はほかの行政費用も入れて農家に徴収するという、一部地域では加重な税、費負担の問題で社会事件にまで拡大したこともあり、その廃止は確かに農家経営の改善に一定の効果をもたらした。但し、同税も地方行政、特に県や郷、村財政の主な収入源であり、その減免で中西部地域の一部の農村では、郷、村行政の財政運営は窮迫な状態に陥り、農村教育費の不足や文化、衛生など公益事業に困難を与えた、という新しい問題も招いている。

(3)食糧備蓄と貿易政策の構築

1) 食糧備蓄

食糧備蓄は需給安定の一環として農業政策に重要な位置に付けられる。中国の食糧備蓄制度は20世紀の90年代に始まり、近年では政府主導下で備蓄施設の近代化と調整機能の強化が著しく進んだ。その過程を見ると、1991年に中国政府が7億元を投資して全国に18の大規模食糧倉庫を建設し、備蓄規模を100万トンまでに拡大したのが最初であった。そ

の後は三回に渡って国債を発行し、さらに世界銀行などの貸金を利用して全国に 1100 の備蓄施設を建設し、新たに 1000 万トンの貯蔵容量を増加させた。2005 年に全中国における食糧貯蔵企業は 1.9 万社があり、貯蔵容量は 2.95 億トン、10 万トン以上の大型備蓄施設は 423 カ所、専用鉄道総距離は延べ 347 km、専用港の泊容量は 134 万トンに達したという、備蓄能力の向上が図られた。また、備蓄制度の整備として、2004 年から『中央食糧備蓄企業に関する認定制度』が導入され、備蓄企業に対するの制度条件を求め、例えば許容能力 (2.5 万トン以上)、交通条件(鉄道専用線を有する)、周辺環境、倉庫条件、品質検定能力などソフト条件も求める。この認証制度に基づき、現在全国に 1739 の備蓄企業が認証された。

一方、こうした政府主導型の食糧備蓄体系が急速に整備されたのに対し、農家レベルにおける食糧貯蔵がまだ低い水準にあり、『2007 中国食糧市場発展報告』によれば、全国食糧の 60%以上はまだ 2.4 億戸の生産農家に保存され、その貯蔵条件は極めてずさんであり、自然損失や虫、ネズミ等による被害の年間損失は 1500~2000 万トンにも試算され、今後は農家備蓄における質の向上が食糧備蓄政策の重点となろう(第 7 表を参照)。

2) 貿易政策

これまで中国の食糧貿易政策は主に生産主導型(被動型)であり、つまり貿易は国内生産を補う措置として位置づけられたが、2000 年以降になると、それは市場主導型に大きく方向転換され、つまり国内資源の比較優位性を発揮し、国際市場を利用することにより利益を獲得し、国際食糧市場と競争を積極的に参加する(主導型)のがそれである。

この結果、2001 年から中国は WTO 加盟を契機に、従来の計画管理貿易を関税割当制度に転換し、コメ、小麦、トウモロコシ、綿花、砂糖、羊毛、食用油の 7 品目だけを割当制度に残し、その以外の農産物はすべて関税化に適用させた。例えば 2006 年に 151 万トンの小麦輸出した(主にフィリピン、韓国、ベトナム)のに対し、逆にオーストラリア、カナダ等から 61 万トンの小麦を輸入した。類似するように、コメ、トウモロコシも近年純輸出と純輸入の交差政策を取り、国際市場へ積極的に関与することにより、国内の需給調整と農業構造の改善を押し進めると共に、内外利益の最大化を求めている。

むすびに

中国農業発展報告によれば、食糧生産の短期価格弾力性 (0.18) が極めて低く、但し長期価格弾力性 (0.68) が著しい、つまり食糧政策の影響も短期的なものではなく、長期にわたってその効果が出で来ると理解できよう。そこで、市場化へ移行する中国の食糧政策はすでに述べたように「価格安定、生産維持と市場機能の向上」という目標を挙げたが、食糧需給問題の本質からみれば、その短期均衡が取れても人口増大による長期不足の問題を解消できなく、数量問題が解決しても品質や安全懸念問題が依然存在し、また市場開放しても政策運営における継続性をもっと要請されるなど、つまり、食糧政策だけにより需給の安定を図ることは一定の限界もある。

従って、今後中国の経済成長を持続的、安定的に支えていくためには人口、環境、エネ

ルギー、さらには国際社会と連動しながら、一つの「総合的な食糧政策体系」の展開が不可欠であろう。その意味で2000年以降に現れた需給安定対策は、あくまでもこの総合的な食糧政策体系への第一歩に過ぎなく、それは今後の食糧政策の方向性をつけたものとしてその意義を認識すべきであろう。

〔参考資料〕

1. 『中国農業統計資料』2006年 中国農業部編 中国農業出版社 2007年8月
2. 『中国農村統計年鑑』2006年 国家統計局編 中国統計出版社 2006年9月
3. 『2007中国食糧市場発展報告』 李経某主編 中国財政経済出版社 2007年7月
4. 『2005中国食糧発展報告』 撰振邦主編 经济管理出版社 2005年8月
5. 『中国農業政策前沿問題研究』 章政著 中国经济出版社 2005年8月
6. 『中国食糧総合生産能力与安全研究』 梁子謙著 中国財政経済出版社 2007年6月

第1表 中国における食糧生産規模の推移

年次	単位：万トン			
	合計	うち：コメ	小麦	トウモロコシ
1978	30477	13693	5384	5595
1980	32056	13991	5521	6260
1985	37911	16857	9581	6383
1990	44624	18933	9823	9682
1993	45649	17751	10639	10270
1996	50454	19510	11057	12747
2000	46218	18791	9964	10600
2001	45264	17158	9387	11409
2002	45706	17454	9029	12131
2003	43069	16066	8649	11583
2004	46947	17909	9195	13029
2005	48402	18059	9745	13937

資料：『中国統計年鑑』中国統計出版社 各年から整理

第2表 2003年から2006年まで食糧の消費者価格指数の推移

区分	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
2003年	100.5	100.6	100.5	100.4	100.4	100.5	100.3	100.4	100.7	103.2	110.8	109.3
2004年	-	117.5	130.1	133.9	132.3	132.1	131.8	131.8	131.7	128.7	119.2	-
2005年	114.2	111.6	101.3	98.3	98.4	98.9	99.1	99.2	99.1	99.3	99.9	97.6
2006年	101	101	100.9	101.2	101.7	102.2	102.9	103.1	103.4	103.7	104.7	106.6

注. 1)指数は先月を100として計算されるもの。

2)資料、国家統計局の公表資料から整理

第3表 2004年から2005年まで食糧生産者直接所得補償の資金調達状況

単位：億元、%

地域	2004年	2005年	増加率
河 北	6.0 (0.4)	6.5 (0.4)	8.3
内 蒙 古	4.9 (0.44)	5.2 (0.46)	6.1
遼 寧	5.1 (0.4)	6.4 (0.5)	25.0
吉 林	15.5 (0.4)	18.5 (0.48)	19.0
黒龍江	18.5 (0.41)	19.3 (0.41)	4.2
江 蘇	6.0 (0.4)	6.2 (0.5)	3.3
安 徽	6.9 (0.4)	8.7 (0.5)	25.2
江 西	4.8 (0.4)	5.0 (0.42)	4.6
山 東	7.0 (0.4)	8.5 (0.5)	21.5
河 南	11.6 (0.4)	11.6 (0.4)	0
湖 北	5.7 (0.4)	6.4 (0.45)	12.4
湖 南	4.4 (0.4)	5.3 (0.48)	20.5
四 川	5.2 (0.4)	6.5 (0.5)	25.4
主産区	108.0	141.1	5.6
全 国	119.2	130.0	8.8

- 注. 1)括弧内の数字は「食糧リスク保険基金」の原資に占める比率。
 2)増加率は2005年の増加金額が対前年比の増加比率
 3)資料、国家統計局の公表資料から整理

第4表 全国13の食糧生産省における直接所得補償の実施基準

地域	補償基準	対象品目	補償範囲
河 北	農業税の課税面積	小麦、トウモロコシ	80%の作付面積
内 蒙 古	0.06 元/kg	トウモロコシ、コメ	食糧生産5県
遼 寧	18.82 元/畝	トウモロコシ、コメ、小麦	全生産者
吉 林	0.083 元/kg	トウモロコシ、コメ、大豆	全生産者
黒 龍 江	15 元/畝	トウモロコシ、コメ、大豆、小麦	全生産者
江 蘇	20 元/畝	コメ	全生産者
安 徽	小麦 0.11 元/kg 稲 0.09 元/kg	小麦、中晩稲	全生産者
江 西	0.08 元/kg	コメ	契約農家だけ
山 東	14 元/畝	小麦	食糧生産県
河 南	12.3 元/畝	小麦、コメ	食糧生産県
湖 北	15 元/畝	小麦、コメ、トウモロコシ、	全生産者
湖 南	11 元/畝	コメ	全生産者
四 川	0.13 元/kg	コメ、小麦、トウモロコシ、	全生産者

資料：国家食糧局ネット(www.chinagran.gov.cn)、中華糧網(www.cngrai.com)
各省、市、自治区のホームページから整理作成

第5表 優良品種導入／機械購入奨励金の原資規模推移

区 分	単位：億元		
	2004年	2005年	2006年
中央財政	0.7	3.0	6.0
地方財政	—	—	16.6
合 計	0.7	3.0	22.6

資料：中国財政部および各省市自治区のホームページから整理作成

第6表 近年中国食糧生産農家の平均生産費の推移

年次	単位：元／畝			
	種子代	肥料代	機械費	労賃
1998年	21.11	65.67	48.41	13.40
2000年	18.33	55.51	49.02	11.70
2005年	29.15	98.69	74.05	9.15

資料：国家発展委員会『全国農産品成本収益資料』2006年から整理

第7表 中国の食糧生産農家における食糧の自家保有規模(2006年12月現在)

地域	単位：kg／人				
	小麦	コメ	トウモロコシ	大豆	合計
河北	363.15	1.34	231.96	11.28	607.73
遼寧	24.45	109.27	1009.94	20.67	1164.33
吉林	0	81.28	1742.85	11.74	1835.83
黒龍江	3.15	117.63	857.15	310.90	1288.83
江蘇	22.18	337.83	35.03	1.07	396.11
安徽	373.30	180.53	35.79	34.50	624.12
山東	52.60	1.74	244.60	0.88	299.82
河南	354.43	1.95	200.25	7.48	564.11
湖北	10.91	333.30	2.08	14.01	360.30
四川	29.03	410.14	49.18	3.43	491.78

注. 1)コメは籾粒状態であり、ほかは原糧(加工済み)の重量である。

2)資料：中国農業科学院『全国10省3000戸食糧農家調査資料』より