

## 第3章 主要国における食料需給の状況（1）

### －中国の食糧需給の基本的動向－

河原 昌一郎

#### 1. 食糧政策および予算の動向

##### （1） 政策

2002年11月の中国共産党第16期大会（党16大）において成立した胡錦濤政権は、食糧増産とともに農民所得増加を図ることを基本に据えつつ、温家宝総理のリーダーシップの下に、これまで積極的な農業農村政策を進めてきているが、2008年においてもその基本の方針に変化は見られない。

農業農村政策の毎年の基本の方針については、2004年以来、毎年、1号文件の発出によってその内容が示されてきており、連続5年目となる2008年1号文件は2008年1月31日付け人民日報に掲載された。2008年1号文件の題名は、中共中央・国務院「農業基礎建設を強化し、農業発展・農民増収をさらに促進することに関する若干の意見」とされている。題名の中の農業基礎建設は、過去4年の1号文件には用いられなかった新しい用語であり、2008年1号文件のキーワードとなっているが、内容的には農業水利の改善、ダム等の修築等における国の関与の強化等が見られるものの、基本的には従来の方針を踏襲したものであり、何らかの新機軸が打ち出されたというものではない。

食糧増産と農民増収のために、2004年1号文件によって公式に実施されるようになった農業補助制度について、2008年1号文件では「農民への直接補助を引き続き拡大させるものとし、食糧直接補助、優良品種補助、農機具購入補助および農業資材総合直接補助を増加させる。優良品種補助の範囲を拡大する。農機具購入補助の種類を増加させ、補助基準を引き上げ、全ての農業県で農機具購入補助が実施されるようにする。」（同文件一の（二））と規定され、農業補助額増加の方針は継続している。

2008年1号文件で注目されるのは、同文件の二として「主要農産品の基本的供給を保障すること」という節が設けられていることである。この節が2007年下半年からの世界的な穀物価格の高騰という事態に対応したものであることは言うまでもないだろう。

同文件の二の（一）で、中国政府は、まず「食糧生産の発展を高度に重視する。食糧播種面積を安定させ、品種構造を合理化し、単収を上げ、食糧生産の安定的発展を確保する。米の生産を積極的に発展させ、専用小麦<sup>(1)</sup>の播種面積を拡大し、トウモロコシ消費の合理的な誘導を行う。」と規定する。米については現在でも国際競争力が備わっていることから生産の積極的な発展を図り、小麦は優良品種の生産量を伸ばして外国産小麦との競争力を強化するとともに、トウモロコシについてはバイオ燃料への使用への抑制等を行って需給

の安定を図ろうというものである。

これとともに、同じく同文件の二の（一）では、食糧増産のために「資源があって増産に潜在力のある食糧の予備産地の開発に着手する。西部の退耕地区における基本口糧田の建設を拡大する<sup>(2)</sup>。」ことを打ち出している。耕地の改廃が進む東部地区での減産を補うため、中西部地区における食糧増産を進めて国内自給の確保を図ろうとする中国政府の基本的考え方を窺うことができる。

このように、2008年1号文件は、国内での食糧自給の基本的方針を強く打ち出したものとなっている。中国政府は、外貨獲得等の目的もあって、従来から農産物の積極的な輸出を推進する政策をとっているが、2007年末からは食糧輸出を抑制し、食糧については輸出よりも国内需給を優先する立場を明確に示している。

中国は、2007年12月20日から小麦、米、トウモロコシ、大豆およびその製粉について輸出時の税還付<sup>(3)</sup>の取消し、2008年1月1日から12月31日まで小麦、米、トウモロコシ、大豆およびその製粉について5%から25%の輸出暫定関税の徴収を行うこととするとともに、2008年1月1日から小麦粉、トウモロコシ粉、米粉について輸出割当許可証管理を実施している。なお、中国は1994年に国内食糧の減産に対応して米およびトウモロコシの禁輸措置を一方的に実施した経緯がある等、過去にも国内供給の確保を優先させて輸出規制を行った例があることに留意しておきたい。

2008年7月2日に開催された国務院常務会議においては、「国家食糧安全中長期計画綱要」（食糧計画綱要）および「吉林省商品食糧百億斤増産能力建設総合計画」（吉林省増産計画）が原則的に採択された<sup>(4)</sup>。

食糧計画綱要では、食糧自給率は95%以上に安定させ、食糧生産能力は2010年には5億トン以上、2020年には5億400万トン以上にするという目標が示されている。このために全国耕地保有量は18億ムー（1億2千万ha）、基本農地は15.6億ムー（1億400万ha）を下回らないこととされている。また、吉林省は中国でも最も食糧増産の潜在能力のある省の1つとして期待されており、吉林省増産計画では今後5年間で百億斤（500万トン）以上の増産が計画されている。

中国政府は、こうした計画の実施を通して将来の食糧需給の均衡を維持することには一定の自信を示しているが、上記国務院常務会議で指摘されているように、工業化・都市化の進展等に伴う食糧需要の継続的増加、耕地減少・水資源不足等による食糧増産の困難性という事情はこれまでと基本的に変わるものではない<sup>(5)</sup>。食糧増産に向けての中国政府の基本的方針は変わらないが、これら計画の策定は、将来の食糧需給の問題に対する中国政府の危機意識を一面で示したものともなっているのである。

## （2） 予算

2008年における中央財政の農業関係予算は第1表のとおりである。農業関係予算は全体として大きく増加しており、2008年1号文件の内容を予算面で裏付けるものとなっているとして良いであろう。

中国で農業関係予算は社会、公共事業等に関する支出を含めて“三農”支出（農業、農村、農民に関する支出）と言われるが、2008年における“三農”支出の合計額は5,625億元に及んでいる。これは前年比1,307億元、30.3%の増であり、全体としての中央財政支出額の伸び率が15.4%であることと比較しても伸び率は極めて大きい。

“三農”支出のうち、農民収入の増加に直接寄与し、食糧生産意欲の向上に大きな役割を果たしていると考えられる農民補助支出は1335.9億元で前年比253億元、23.4%の増となっている。

第1表 2008年農業関係予算(中央財政)

単位:億元

項目	予算額	備考
中央財政支出額	13,205.2	前年比15.4%増。地方を含めた2008年全国財政支出額は60,786億元である。
“三農”支出合計	5,625.0	前年比1,307億元、30.3%増。
①農民補助支出	1,335.9	前年比253億元、23.4%増。
うち食糧直接補助	151.0	
農業資材総合直接補助	482.0	前年比206億元、75%増
農機具購入補助	40.0	
優良品種補助	70.7	
農民研修経費	16.0	
②農業生産支持支出	3,044.5	大部分の農林水産事務支出を含む。環境保護科目の退耕還林支出、地方財政移転支出科目の農村税费改革補助支出等を算入。前年比441.9億元、17%増。
うち農村基礎施設建設	1,022.8	
小型水利施設	84.0	
農業総合開発	127.2	
食糧主産県奨励	165.0	
退耕還林	135.0	
農業保険補助	60.5	
貧困者扶助開発	167.3	
③農村社会事業	1,245.2	前年比611.4億元、96.5%増
うち農村教育・文化・衛生	1,073.2	
農村最低生活保障	90.0	
自然災害生活救助	62.0	

資料：「2007年中央・地方予算執行状況および2008年中央・地方予算案に関する報告」および2008年2月22日付け人民日報（1面）から作成

農民補助支出のうちで増加額が最も大きいのが農業資材総合直接補助（農資総合補助）であり、農民補助支出の増加額253億元のうち206億元を農資総合補助の増加額が占める。

農資総合補助は、各地への補助金分配には化学肥料、農業燃料等の農業資材価格を勘案することとされているものの、個々の農民には主として食糧生産量を基準にして分配される補助金である<sup>(6)</sup>。したがって、主として食糧播種面積を基準にした食糧直接補助と同様、食糧生産への補助・支援効果を有する補助金であり、農機具購入補助および優良品種補助とは異なり、生産刺激効果は直接的である。

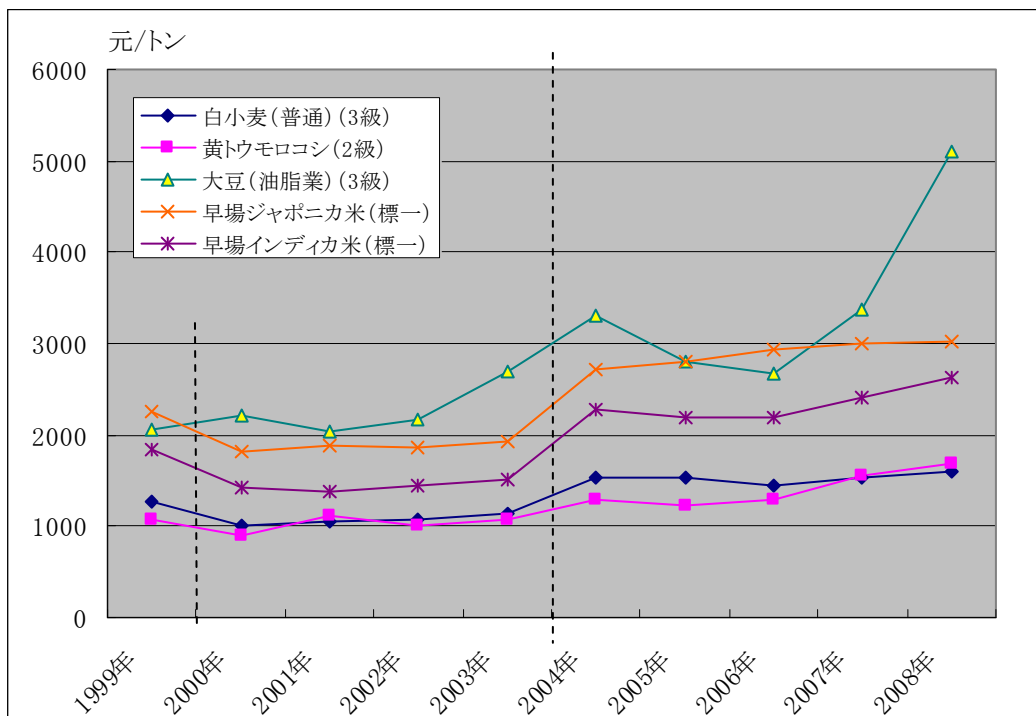
農民補助支出の増加は、農業の生産性向上等を通じた間接的支援よりも、食糧生産に対する直接的補助の増加が主たる内容となっているのである。

このほか、農業生産支持支出は、農業生産基盤の整備事業に要する費用のほか、事務支出や各種の支出が含まれているため、“三農”支出のうちでは最も金額が大きく、2008年の予算額は3044.5億元となっている。

また、農村社会事業の予算が前年比611.4億元、96.5%の増と大幅に拡大していることは注目に値する。これは農村義務教育無料化、農村合作医療試験実施等の予算が伸びたためと考えられるが、こうした農村社会関係の予算の増加は、胡錦濤政権の標榜する「調和社会」の実現および社会主義新農村建設という目標に即したものであるといえる。

## 2. 食糧価格の動向

中国の過去10年（1999年～2008年）の食糧価格を中国鄭州食糧卸売市場における取引価格（貨車積込時価格<sup>(7)</sup>）で見れば、第1図のとおりである。



第1図 中国食糧価格の推移

資料: 中国鄭州食糧卸売市場ホームページ(<http://www.czgm.com/>)

注1) 中国鄭州食糧卸売市場取引価格(貨車積込時価格)。

2) 各年の価格は年間の平均価格で2008年は10月1日現在までのもの。

3) 標一は米のグレード。

同図に加えた点線は、中国の食糧政策の大きな区切りを示したものである。

1999年以前に中国政府が実施していた食糧政策は、食糧買付価格を政策的に高く設定し、供給過剰となっても政府が保護価格で食糧を全て買い付けるという保護価格政策であった。

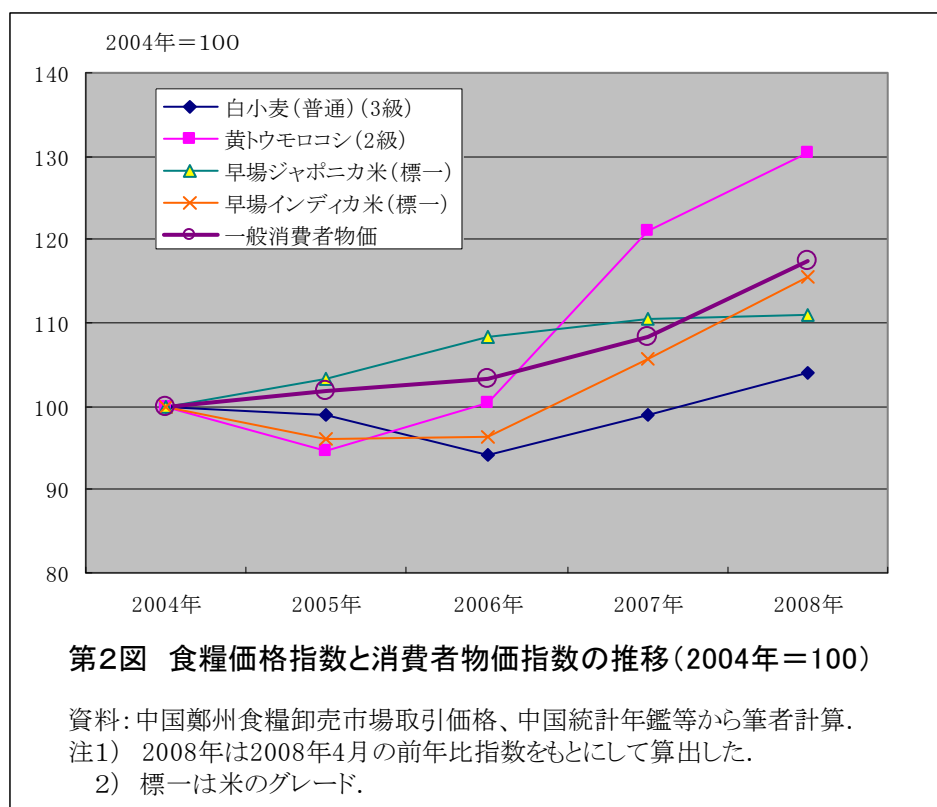
ところが、2000年からは2001年末に予定されたWTO加入をにらみ、余剰食糧による在庫圧力の軽減等の目的もあって、食糧の価格、流通面での一連の自由化政策が実施された。このため、2000年からは価格が下落し、2003年まで価格の低迷と食糧生産の不振が続くこととなる。

こうした状況に対応して、2004年から食糧生産農家への直接補助の本格化等によって、積極的な食糧生産振興策がとられるようになった。

2000年から2003年まではWTO加入に伴って国際競争力が強く意識された時期であるのでこれを国際競争志向期とし、2004年以降は食糧生産補助期として時期区分することが可能である。

2004年以降の食糧価格は、輸入が急激に増加して国際価格の影響を強く受けるようになった大豆を除き、大きな乱高下はなく、2007年以降に一定の上昇が見られるものの、概ね安定的かつ堅調に推移している。

第2図は、2004年以降の食糧価格（大豆を除く。）の動きを一般消費者物価の動きと比較したものである。



同図ではそれぞれの価格の動きを2004年を100とした指数で示しているが、同図で明らかとなっており、2008年の小麦および米（ジャポニカ、インディカ）の指数は一般消費者物価よりも小さい。すなわち、2004年からの5年間を通じて見れば、小麦および米（ジャポニカ、インディカ）の価格は一般消費者物価ほどにも上昇せず、安定していたこととなる。

ただし、トウモロコシはやや例外である。同図のとおり、2006年と比較して2007年の

トウモロコシ価格は約20%上昇した。中国では、2007年に豚肉価格が急騰し、社会問題ともなったが、飼料として用いられるトウモロコシ価格の上昇は、豚肉価格急騰の1つの要因として考えられている<sup>8)</sup>。

それでは、こうした中国の食糧価格の動向は世界の穀物価格と連動したものなのだろうか。2007年の中国のトウモロコシ価格の上昇は国際価格の影響を受けたものなのだろうか。このことを第2表および第3図で見てみることにしたい。

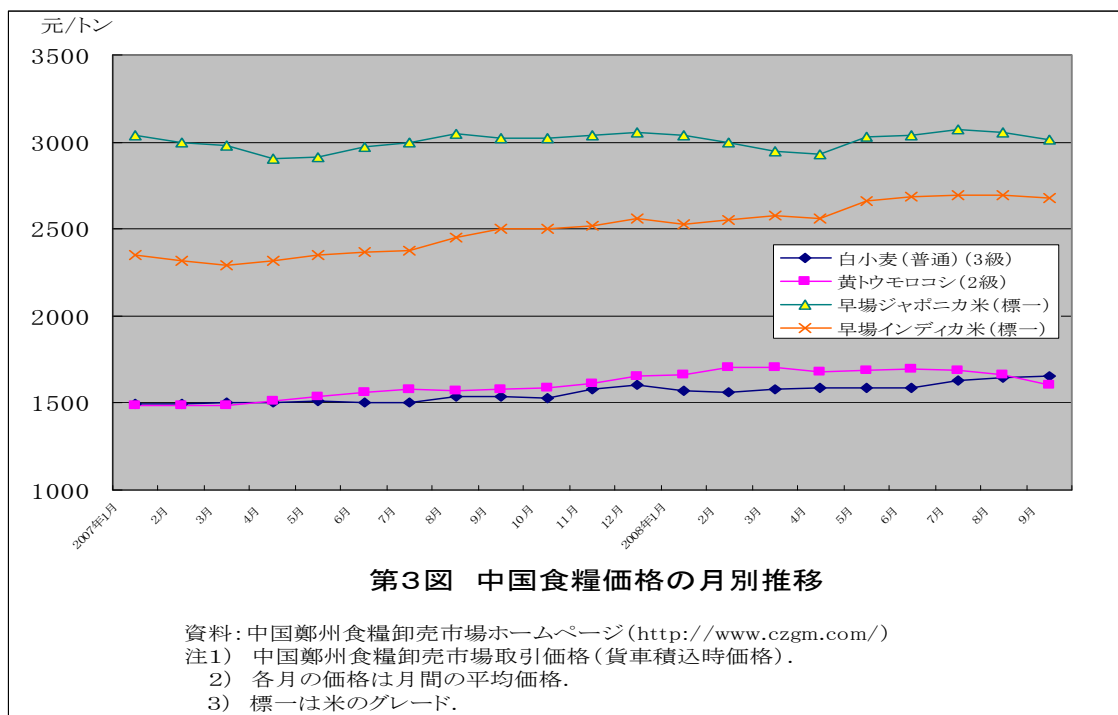
第2表 穀物の国際価格の動向

単位:USドル/トン

	小麦	トウモロコシ	米	大豆
2005年	152	98	288	223
2006年	192	122	304	217
*2007年	255	163	332	317
2007年Q3	275	153	331	323
2007年Q4	342	172	357	390
2008年Q1	411	220	516	489
*2008年Q2	347	259	953	508
2008年7月	328	267	799	554
*2008年8月	329	235	737	471

資料: IMF Primary Commodity Prices

- 注1) 小麦: U.S. No. 1 hard red winter, ordinary protein, prompt shipment, FOB \$/Mt, Gulf of Mexico ports.  
 2) トウモロコシ: U.S. No. 2 yellow, prompt shipment, FOB Gulf of Mexico ports.  
 3) 米: Thai, white milled, 5 percent broken, nominal price quotes, FOB Bangkok.  
 4) 大豆: Soybean futures contract (first contract forward) No. 2 yellow and par \$/Mt, Chicago Board of Trade.  
 5) Q1~Q4 は第1四半期~第4四半期。  
 6) \*は暫定値。



トウモロコシの国際価格は、2007年になって急速な上昇を続け、2008年の第2四半期には2006年の2倍以上の価格となった。この時期の上昇幅は極めて大きく、また急激である。これに対して、中国国内のトウモロコシ価格は、第3図のとおり、2007年の下半期に若干の上昇が見られるものの、その上げ幅は大きなものではなく、全体として安定したものとなっている。

こうした価格動向から見れば、中国のトウモロコシの国内価格は国際価格の大きな影響を受けておらず、中国国内の需給事情を基本として定まっているとして良いだろう。一方で中国の国内価格が国際価格に影響を与えるということもない。

小麦、米（ジャポニカ、インディカ）も事情は同様である。早場インディカ米の価格がやや上昇傾向にあるものの、国際価格の高騰にかかわらず基本的には中国の国内価格は安定しており、国際価格の大きな影響を受けていない。

こうした価格の安定は、現在のところ、中国国内の食糧需給が基本的に均衡したものとなっており、輸出入がわずかなものにとどまっているという事情によるものであることは言うまでもないだろう。

なお、第1図で見たとおり、国内供給を輸入に大きく依存するようになった大豆は、国内価格の動きは国際価格の直接的な影響を受けたものとなっていることに留意しておきたい。

### 3. 食糧需給の動向

#### (1) 米、小麦、トウモロコシの需給

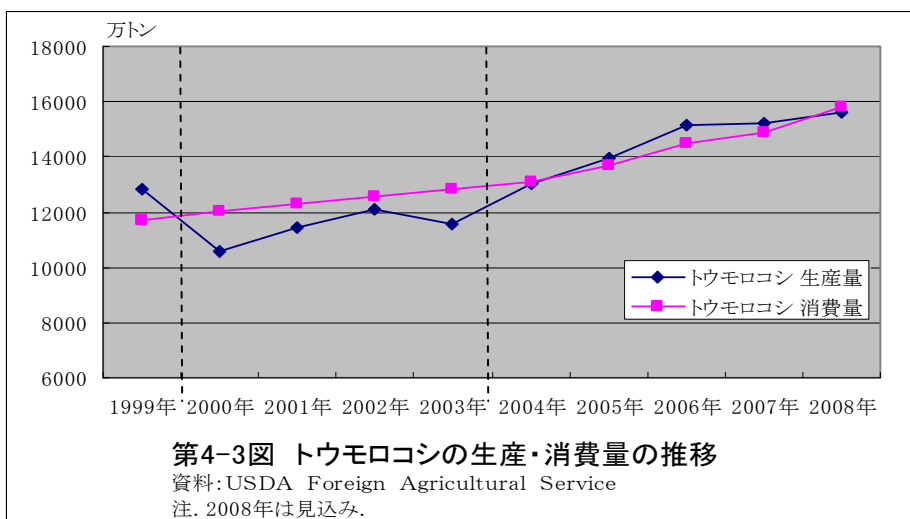
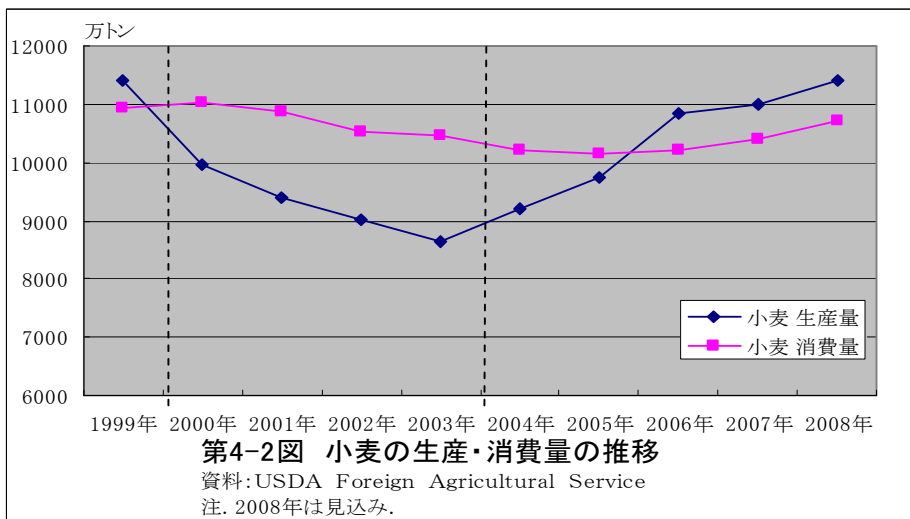
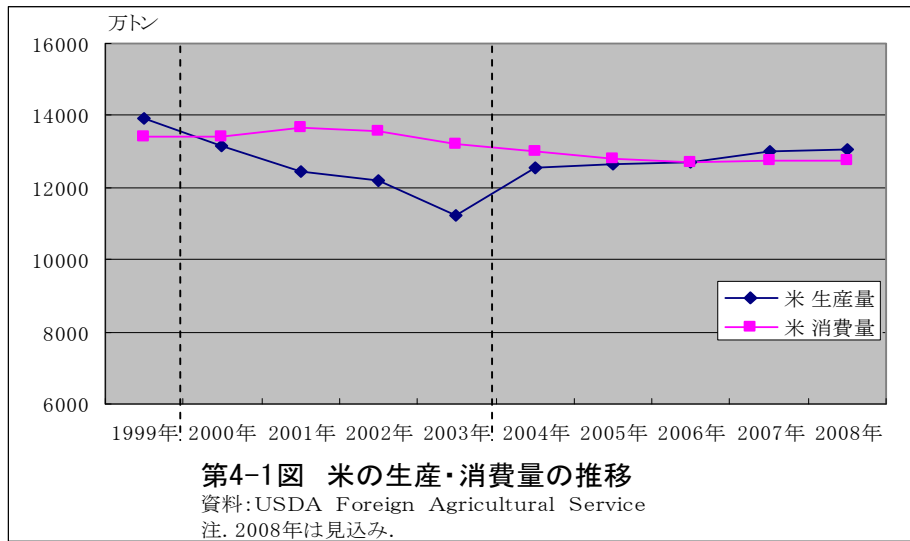
中国の米、小麦およびトウモロコシの生産量および消費量の推移は第4-1～3図のとおりである。図中の点線は、第1図と同様、中国の食糧政策の区切りを示したものである。なお、この生産量および消費量はいずれも脱粒後の原糧（モミ）の状態での重量である。また、同図の生産、消費量には台湾、香港、マカオのものは含まれない。後述の輸出入量および期末在庫量においてもこれらのことは同様である。

米、小麦およびトウモロコシのいずれにおいても、保護価格政策（保護価格による全量買付政策）が実施されていた1999年までは生産量が消費量を上回り、過剰生産となっていたが、国際競争志向政策（国際競争力強化のための自由化政策）が段階的に開始されることとなった2000年からは価格の低下等によって生産が減少し、生産量が消費量を満たさない状況となった。

米および小麦では国際競争志向期の期間中、生産量が毎年減少し、消費量とのギャップが徐々に大きくなった。生産量が最も落ち込んだ2003年は、消費量とのギャップも最大となっている。トウモロコシについては2001年に価格が少し上向いたこともあって、2001年および2002年には生産量がやや回復しているが、それでも消費量に届くことはなく、2003年には米および小麦と同様に生産量が落ち込んでいる。

食糧生産補助政策が本格的に実施されるようになった2004年からは、いずれの穀物にお

いても生産量が回復，増加しており，同政策の効果が見られるものとなっている。





食糧生産補助政策が毎年のように強化、拡充されてきたこともあって、2005年には生産量と消費量がほぼ均衡するようになり、2006年以降は生産量が消費量をやや上回るか均衡した状況が続いている。

なお、生産量と消費量が均衡するという点では同じであっても、米および小麦とトウモロコシとでは、その意味合いは異なっていることに注意しておきたい。

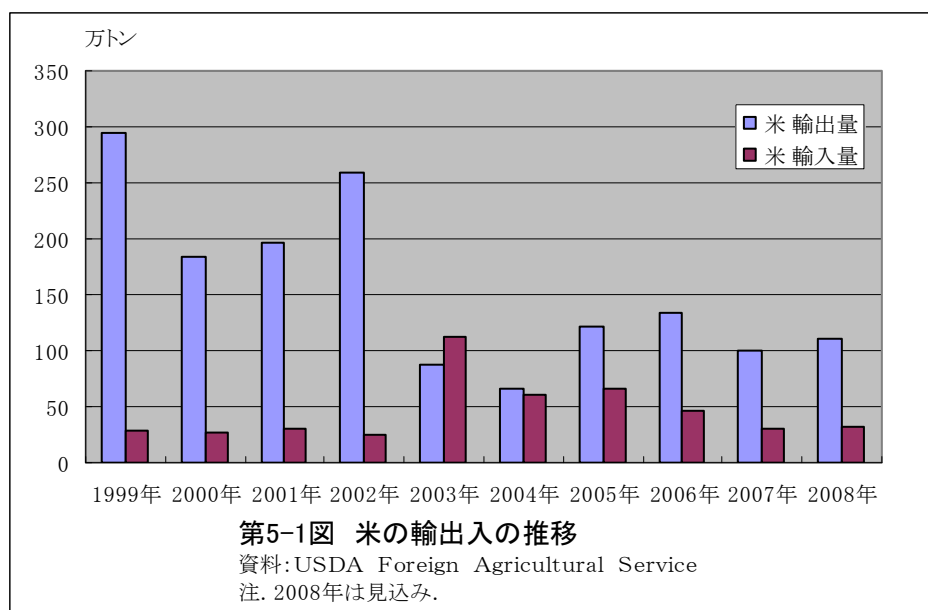
すなわち、米および小麦の消費量は横ばいないしやや減少傾向にあるため、生産量と消費量の均衡は生産量を増加させなくても実現が可能である。過去10年のような消費量の推移を前提にする限り、米および小麦においては一定の生産量が維持できれば均衡を大きく崩すことはない。

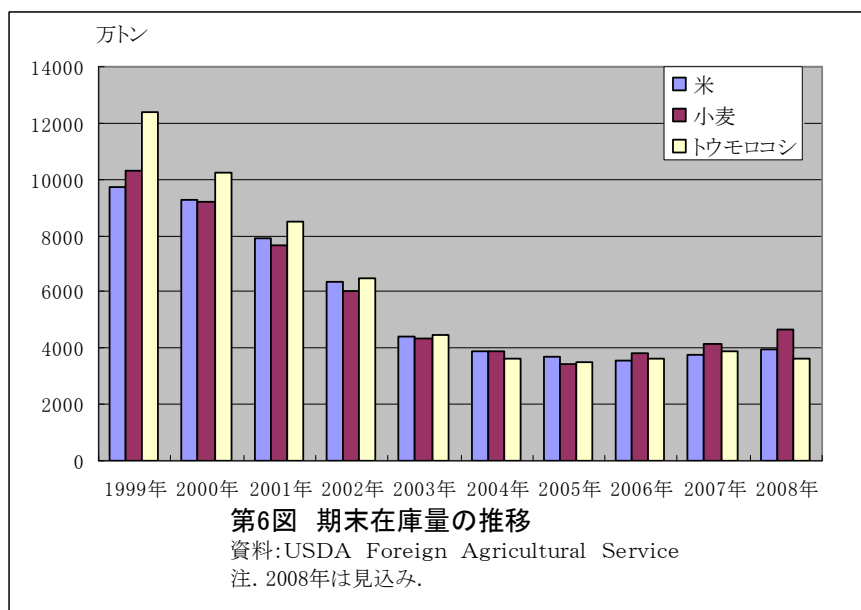
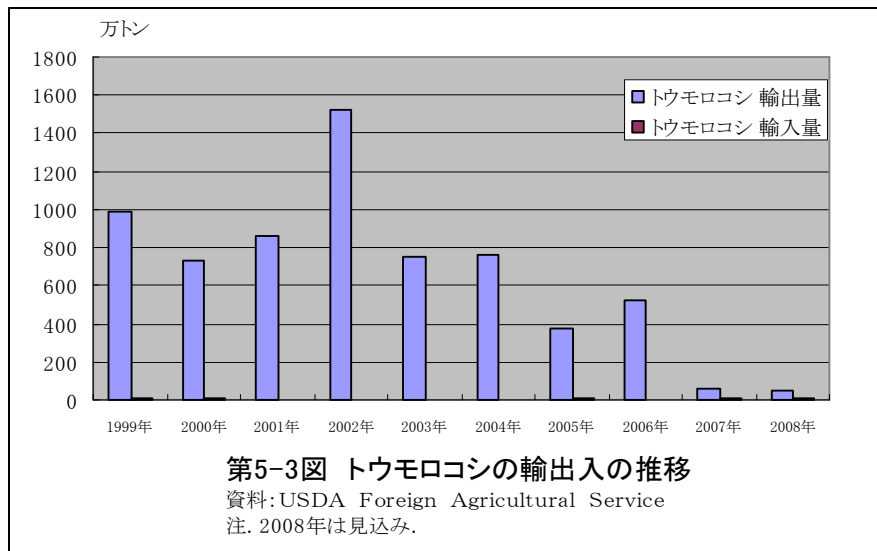
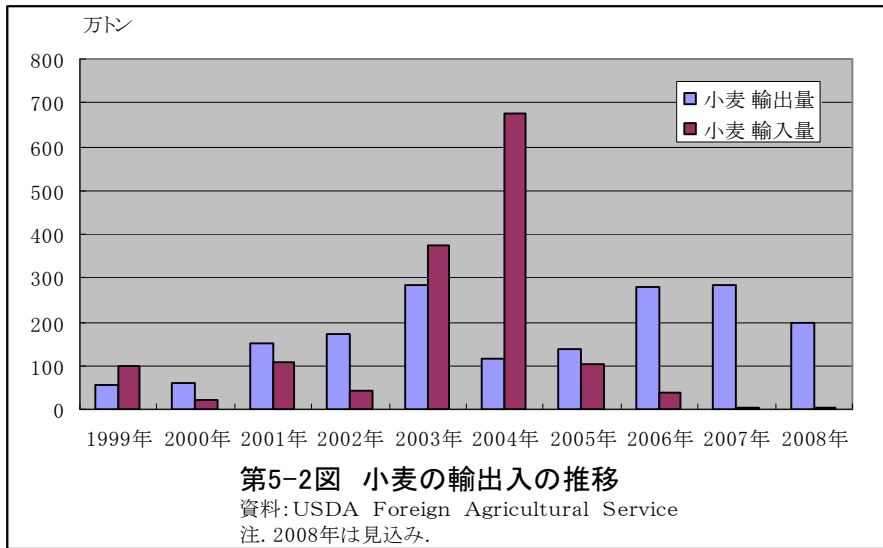
一方でトウモロコシは消費量が継続的に増加している。トウモロコシの生産量と消費量の均衡は、生産量を今後とも増加させていかなければ実現しない。トウモロコシの生産量の増加をどのように実現させるかが、今後の中国の食糧需給の安定を図る上での重要なポイントとなっているのである。

次に、食糧の輸出入の状況を見ておくこととしたい。

第5-1～5-3図は、同期間の米、小麦およびトウモロコシの輸出入の推移を示したものである。これらの図で明らかなおとおり、2000年から2003年までの国際競争志向期においては生産量が消費量に満たない状況であったにもかかわらず、相当の量の純輸出となっている。特にトウモロコシの輸出量は大きい。

これは、第6図のとおり、1999年までの保護価格期において、過剰生産が続いていたことから、当時、中国国内に膨大な量の在庫が蓄積されていたことが背景となっている。なお、第6図の期末在庫量には、政府だけではなく、民間におけるものも含まれている。





1999年当時、米および小麦の在庫はそれぞれ1億トン程度あり、トウモロコシの在庫量は1億2千万トンを超えていた。これらはそれぞれ国内年間消費量の7～10割に相当するものであり、在庫圧力には極めて強いものがあつた。

2000年から2002年までは、こうした在庫圧力を背景として、価格下落による輸出競争力の高まり、政府による輸出の奨励等により、生産量は消費量に満たなかつたが、在庫を取り崩すことによって積極的な輸出が行われたのである。在庫を減らすために、在庫トウモロコシをバイオ燃料として利用するというも行われた。

生産量と消費量のギャップおよび輸出によって在庫の大幅な取り崩しが進み、2003年には在庫量はそれぞれ約4千万トンにまで減少した。このため、2003年には輸出が鈍化し、米と小麦は輸入量が輸出量を上回つた。こうした過剰在庫の解消とともに、2003年は生産量が落ち込んだため、2004年には小麦を大量に輸入せざるを得なくなつた。2004年から本格化した食糧生産補助政策はこうした事情に対応したものである。

同政策による生産量の回復に伴い、食糧の輸出入は、2005年以降、数量はそれほど多くないものの、純輸出の状況が続いている。また、在庫量も4千万トン前後で安定的に推移している。

なお、ここで、2007年からトウモロコシの輸出がほとんどなくなつてきていることに注目しておきたい。前述したとおりトウモロコシの国内消費量は毎年増加しており、それに合わせて生産量を拡大していくことは決して簡単なことではない。輸出が止まっているということは、それだけ国内での需給に余裕なくなつてきていることを示すものにほかならない。中国の将来のトウモロコシの需給動向には必ずしも予断を許さないものがあり、今後とも十分な注視が必要である。

## (2) 大豆の需給動向

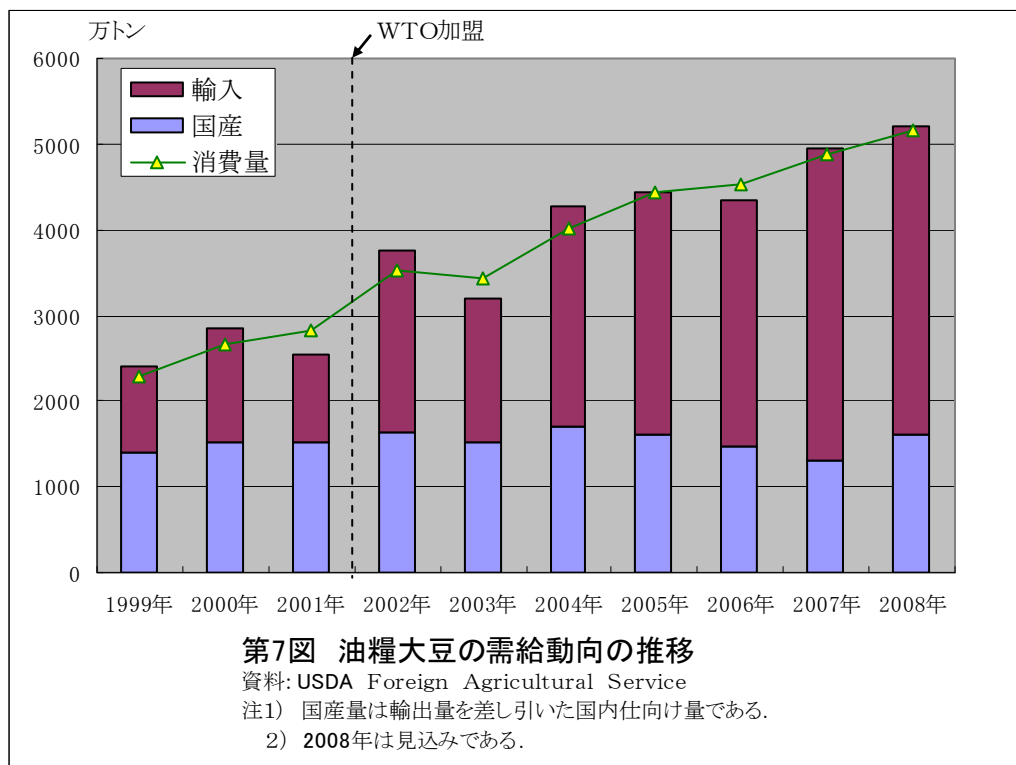
大豆の需給動向は、米、小麦およびトウモロコシとは異なり、WTO加盟に伴う貿易制度の変化の影響を大きく受けている。これは、米、小麦およびトウモロコシの輸入は国家貿易の対象とされており、WTO加盟後も国家による直接的統制が可能であるが、大豆の輸入は国家貿易の対象とされていないためである<sup>(9)</sup>。

WTO加盟以前において、中国にはいわゆる貿易権の制度があつた。貿易権とは、貿易に関する許可制度のことであり、貿易を行おうとする企業は、業種にかかわらず、あらかじめ政府の許可を受けることが必要であつた。大豆の輸入は、WTO加盟以前から国家貿易の対象ではなかつたが、この貿易権制度があつたため、政府が一定の関与を行うことは可能であつた。

ところが、こうした貿易権制度は、もとよりWTOの原則とは相容れるものではなく、日本やアメリカからの強い廃止要求もあつて、WTO加盟に伴い、加盟後3年間で段階的に廃止されることとなつた<sup>(10)</sup>。

このため、大豆の輸入については、中国政府がコントロールすることは実質的に困難となり、国内での大豆油需要の増加もあつて、大豆の輸入が急速に増加したのである。

中国の油糧大豆の需給動向の推移は第7図のとおりである。



WTO加入後、大豆の輸入が大きく増加していることがわかる。2007年以降は輸入大豆が国内消費量の約70%を占めるようになっている。

中国の大豆輸入については、ADM、カーギルおよびブンゲの3穀物メジャーが大きな役割を果たすようになっているとされる。外国穀物メジャーは、品質面でやや劣るとされる中国産大豆をあまり用いず、基本的には輸入大豆で搾油のための原料を手当てしている。

こうした状況に中国政府は危機意識を強め、国産大豆の生産振興策をとっており、最近の大豆価格の上昇もあって、2008年の国内生産量はやや上向いてはいるが、外国穀物メジャーの行う大豆輸入をコントロールできない中では、こうした趨勢を変えるまでには至っていない。

注(1) 筆者注。専用小麦とは、蛋白質含有量等が一定の基準を満たす優良品質の小麦のことで、1998年に「専用小麦品種品質基準」が公布されている。

(2) 筆者注。退耕地区とは、環境保全等の観点から耕地での耕作をやめて(退耕)、耕地を森林等に戻すことが計画されている地区のことである。こうした地区での自家消費米(口糧)の生産の拡大は、環境保全という観点からは、もとより好ましいものではないだろう。

(3) 中国では商品の販売等に増値税(付加価値税)が課せられるが、輸出時には商品の種類に応じて、徴収された増値税の全部または一部が還付されることとなっている。

(4) これらの計画の内容を含めて、2008年7月3日付け人民日報の記述による。

(5) 2008年7月3日付け人民日報。

(6) 2007年5月17日財政部「食糧生産農民農業資材総合直接補助業務の通知」による。

(7) 中国鄭州食糧卸売市場での取引は一般的に貨車積込時価格でもって行われる。したがって、当該価格には貨車積込までの費用が含まれるが、積込後の鉄道運賃等は買手の負担となる。

- (8) 2007年8月の豚肉価格は前月比80.9%の大幅上昇となった(2007年9月18日人民日報第5面)。ただし、この要因としては、飼料価格の上昇だけではなく、青耳病の発生等により、2007年の中国の豚肉生産が減少したことも重要な要因として指摘できる。なお、2007年秋以降、豚肉価格は沈静化した。
- (9) 輸出で国家貿易の対象となっている食糧は、米、トウモロコシおよび大豆であり、小麦は輸出では国家貿易の対象とされず、一方で大豆が輸出では国家貿易の対象とされている。
- (10) 貿易権の廃止は、対外貿易法の改正(2004年4月6日成立、同年7月1日施行)によって行われた。同法の改正では、全ての自然人、法人が対外貿易を行うことができるとされ、貿易権付与は審査制度から登録制度となり、貿易主管部門の審査は不要とされた。

### 【参考文献】

- [1] 河原昌一郎(2004)「中国の食糧政策の動向」『農林水産政策研究』No.7
- [2] 河原昌一郎(2005)「中国の食糧需給政策の転換と今後の課題」『海外情報分析事業アジア大洋州地域食料農業情報調査分析報告』国際農林業協力・交流協会
- [3] 河原昌一郎(2007)「中国食糧需給政策の動向と課題」『中国農業・農村の新たな諸相と動向』農林水産政策研究所
- [4] 河原昌一郎・明石光一郎(2009)「中国都市部の食料消費構造の変化と日本の対中国農水産物輸出」『農林水産政策研究』No.15