

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—

主席研究員 阮 蔚 (Ruan Wei)

〔要 旨〕

- 1 2013年末、中国は食糧安全保障戦略の転換に踏み切った。主食用穀物のコメ、小麦の位置づけを飼料穀物や油糧種子と明確に分け、食糧安全保障の重点を主食用穀物の「絶対的自給」に置いた。一方で、主食以外の食糧は可能な範囲で国内生産するものの、不足分は輸入に依存する方針を示した。96年に打ち出した「食糧の95%自給」戦略の全面見直しであり、輸入を食糧供給の重要な一部に位置づけた、歴史的な転換といえる。
- 2 食糧安全保障戦略の大転換の背景には、中国が10年連続の増産を達成しながらも食糧自給率の低下を食い止めることができず、自給率が既に95%を恒常的に大きく下回っていることがある。耕地面積や水資源の制約からこれ以上の大幅な増産は難しくなる一方、人口の増加、所得上昇による食糧需要は増大を続けているためだ。加えて、生産コストの上昇と国による穀物買付価格の引き上げによって、中国産穀物の価格競争力は大幅に低下し、WTO加盟で関税が引き下げられた輸入穀物に太刀打ちできなくなったという事情もある。
- 3 中国の食糧需要は今後も増え、一方、農家の経営規模の零細さ、生産コストの上昇など、中国の食糧の競争力が短期に回復することは見込めず、食糧輸入の拡大は今後も避けられない。この輸入の拡大を受け身的ではなく、戦略的で積極的に取り入れていこうというのは、中国農政の思考変化ともいえる。
- 4 今回の食糧安全保障戦略転換の最大のポイントは、「絶対的自給」を守る対象を食糧全体から主食であるコメと小麦に絞り込んだことである。これは、中国の巨大な需要をバックにした輸入がスムーズに行えるために、またさらに高まる可能性のある食糧輸入依存の社会的・政治的リスクを減らすために、有限な資源を主食に優先的に配分する選択であり、限られた資源の中でリスクを最小化する知恵ともいえよう。主食用穀物の絶対的自給を確保できていれば、他の食糧の輸入が脅かされても国内で飢餓などの混乱を回避することができる。
- 5 中国は今回の食糧安全保障戦略の転換で、今後輸入増の可能性のある食糧はどのようなのかを世界に発信している。もともと、中国の巨大輸入量は世界穀物価格を支える役割があり、これらは合わせてより明確な形で世界の食糧増産を促すことになるだろう。

目次

はじめに

1 食糧安全保障戦略の転換

- (1) 輸入を食糧安全保障の手段へ
 - (2) 1996年に策定された95%食糧自給目標
- #### 2 輸入を食糧安全保障の手段に取り入れた背景
- (1) 連続10年の増産でも輸入増加
 - (2) 食の高度化による食糧需要の急膨張

(3) 価格競争力の低下による輸入増

3 主食の絶対的自給の必要性

- (1) 今後も続く食糧輸入の増加
- (2) 主食の輸入依存のリスク
- (3) 農家の穀物作付意欲維持と規模拡大

むすび

はじめに

中国の食糧生産は、歴史的にみて気候要因等により豊作と凶作を数年おきに繰り返し、深刻な飢饉が歴史上幾度となく発生してきた。「為政之要、首在足食（政治の要諦はまず民の食を足らしめることにあり）」とは、今日まで変わらない中国数千年来の歴史の教訓となっている。

だが、中国は2013年に10年連続の豊作を記録し、気候要因の影響を最小限に抑え、収穫量を安定させる基盤を確立した。中国の歴史では画期的なことである。にもかかわらず、習近平総書記を中心とする中国指導部は、13年末に開いたいくつかの重要会議において、食糧安全保障（以下「食糧安保」という）の重要性について改めて強い危機意識を表明し、食糧安保政策の見直しに踏み切った。国民が直接消費する穀物の絶対的自給を優先し、その代わりに不足する食糧は適切な輸入で補うというものである。96年に打ち出した「全ての食糧の自給率を

95%に維持する」という戦略からの大転換である。

背景にあるのは、いくら国内増産しても需要増に追いつけず、輸入への依存を深めざるを得ない中国農業の現状がある。本稿では、輸入を食糧安保の重要な手段にした背景を分析したうえで、直接消費する穀物の絶対的自給を守る必要性とその達成措置を考察する。

なお、中国で食糧といった場合、国際慣習の穀物（コメ、小麦、トウモロコシの3大基礎穀物と雑穀）の他に、豆類（大豆、緑豆その他）とイモ類（ジャガイモ、サツマイモなど）を含んだ概念となる。その際、イモ類は5kgを穀物1kgに換算する。

また中国の統計慣習では、コメは粳ベースのデータであるが、本稿は、コメを玄米（69%）に換算したデータを使う。これらのうちコメ、小麦、トウモロコシと大豆の4大品目の生産量は全食糧生産量の9割以上（12年に92.6%）を占めているため、本稿はこの4大品目に絞る。

1 食糧安全保障戦略の転換

(1) 輸入を食糧安全保障の手段へ

中国は13年11月の共産党中央委員会第18期第3回全体会議（3中全会）、12月の中央経済工作会議、中央農村工作会議という今後の国の運営方針にかかわる3つの重要会議を通じて、食糧安保政策について大きな転換を図った。中央経済工作会議では「国家の食糧安全を確実に保障する」ことを初めて主要任務の筆頭に掲げ、「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食糧安全保障戦略を実施しなければならない」という基本方針を^(注1)打ち出した。

続く中央農村工作会議では「中国の飯椀は自分の手に握っていなければならない、飯椀には中国の食糧を盛らなければならない。直接消費する食糧は自分たちに頼り、国内資源を重点作物に集中的に使い、穀物の基本的自給と直接消費する穀物の絶対的安全を確保する」という主食自給堅持の方針を改めて確認したうえで、「食糧の基本的自給を達成して初めて食糧安全の主導権を握り、経済社会発展の大局をコントロールすることが^(注2)できる」とその目的を示した。

一見すれば食糧安保の重要性を強調しただけにみえるが、「95%の食糧自給率の維持」というこれまでの食糧安保政策に比べて、2つの大きな政策転換が明示された。

第1は、食糧の概念を国際慣習に従って穀物と油糧種子に分けて対応する考えを初

めて明示したとともに、「中国の飯椀」が示すように、人が直接食べる主食用穀物のコメ、小麦の位置づけをトウモロコシなど飼料穀物、大豆など油糧種子と明確に分け、食糧安保の重点を主食用穀物の自給に置くことを明確にした。コメ、小麦は「絶対的自給」、トウモロコシ等飼料や工業用の穀物は「基本的自給」という優先度の違いを打ち出し、自給率の数値目標を出さなかった。

第2は、主食以外の食糧、特に油糧種子は不足分を輸入に頼り、輸入農産物を食糧供給の重要な一部として正式に位置づけ、自給を補完する手段と位置づけたことである。いわば、主食の絶対的自給とその他食糧の適度な輸入依存が食糧安保政策の両輪となった。

こうした食糧安保戦略の転換は、中国の食糧自給率が既に95%を恒常的に大きく下回り、しかも輸入は不足時の緊急かつ臨時的なものではなく、常態化され、今後も拡大が避けられないとの認識を公的に認めたことになる。自給率の低下をもたらした要因は主として2つある。

一つは、中国農業が耕地面積や水資源の限界に直面する一方、人口の増加、食生活の向上による食糧需要の増大が続いていること。二つ目は、中国の食糧の価格競争力が大幅に低下し、輸入農産物に太刀打ちできなくなったことである。

2番目の理由に関しては、農家の経営規模の零細さ、WTO加盟後の関税引下げ、農民収入の増加を狙った穀物の政府買入価格

の引上げという農業分野の要因だけでなく、人民元の上昇、人件費コストの増加などマクロ的な要因も作用している。これらを踏まえ、中国経済のグローバル化とともに、農産物の輸入の拡大も避けられないことを受け身的ではなく積極的に取り入れていこうという中国農政の思考変化があったのである。

(注1)「2013年中央経済工作会議在北京挙行」新華社電13年12月13日

(注2)中国共産党中央、国務院「農村改革の全面的深化と農業近代化の加速に関する若干の意見」新華社電14年1月19日

(2) 1996年に策定された95%食糧自給目標

実は、中国が96年に「95%の食糧自給率の維持」という初めての食糧安保政策を策定したのも、輸入増大に迫られた結果であった。鄧小平氏が改革開放政策を打ち出し、食糧増産が軌道に載った80年まで中国は食糧不足が続いていたが、当時は外貨も不足しており穀物輸入が出来なかったため、国内増産及び配給制による国内消費の抑制で需給バランスを取らざるを得なかった。長年、農政は「食糧を要とする」(以糧為綱)国内増産政策以外に選択肢がなく、世界市場とのかかわりはほとんどなかった。

80年代からの高度経済成長によって外貨が次第に潤沢になり、95年に凶作で食糧不足に直面した際に、コメ、小麦とトウモロコシの3大穀物をいきなり、純輸入量で1,800万トンも輸入し、世界市場にショックを与えた。前年までは中国は穀物の純輸出国だったため、そのインパクトは大きく、

世界の穀物価格は75年以来の高値となった。

20世紀後半の世界の食糧貿易は、米国やオーストラリア、フランス等先進国が輸出し、輸入しているのは先進国では日本のみで、輸入の中心は途上国という南北問題的な構造があった。そのため、中国の穀物大量輸入の後、95～96年に北京を訪問した多くの途上国の指導者は「中国がこれからも輸入を増やすのか」という質問を中国側に繰り返し問い、「中国の輸入が増えると国際価格が上昇し、途上国は輸入できなくなる」との懸念を江沢民国家主席ら中国の指導者に伝えた。

こうした事態は途上国の盟主と自負する中国政府に衝撃を与え、96年10月に中国は初めて「中国食糧白書」を出して中国の状況を明らかにするとともに、同年11月にローマで開かれた世界食糧サミットに李鵬首相が出席し、「中国は95%の食糧自給率を維持する」という食糧安保宣言を世界に発信したのである。

この宣言によって食糧を輸入に依存する途上国はようやく不安を解消した。途上国の不安解消を主目的として発信された95%の食糧自給率目標は、事実上中国初の食糧安保政策となった。これは、外貨が豊富になるにつれ輸入が可能な選択肢の一つとなっても、国内の食糧増産で対応しようという戦略であった。

96～13年までの17年間、中国農政はあらゆる措置で増産を図り、輸入の拡大を抑制することに全力を挙げたが、03年以降は自給率が低下を続け、目標が有名無実化した。

それでもなお達成困難な自給目標を掲げ続けたことで、無理な増産による生態系の破壊などが進んでしまったのである。

2 輸入を食糧安全保障の手段に取り入れた背景

(1) 連続10年の増産でも輸入増加

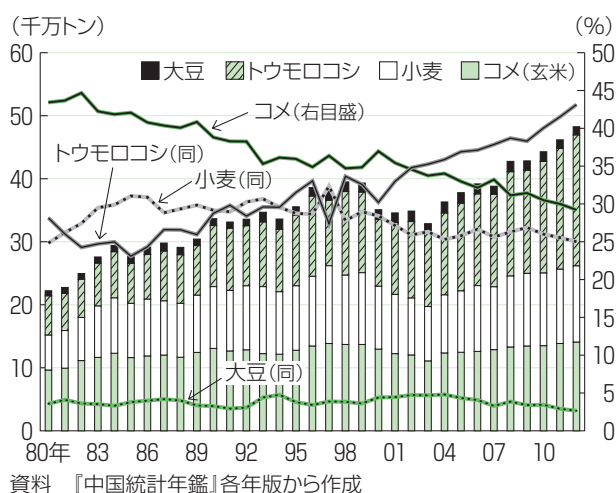
中国政府にとって大きな衝撃だったのは、03年以降、食糧増産のための様々な政策努力を続け、連続10年の増産を達成しながらも食糧自給率の低下を食い止めることができなかったことである。その状況を時系列で追ってみよう。

96年の自給率目標の発表以降、中国政府は食糧生産目標について各省のトップが責任を負う「省長責任制」を導入した。中国が重要な政策を達成する際に用いる手法であり、社会主義の伝統に基づくノルマである。

さらに政府の食糧買付価格の引上げで農民に増産インセンティブを与え、作付面積の拡大にも取り組んだ。その結果、96年に4大品目の生産量は前年比8.5%の高い伸びとなり、しかも99年まで4年連続で大増産となった(第1図)。このことが中国農業にとってひとつの悲劇となった。極端な供給過剰に陥り、余剰となった穀物を納める倉庫が不足し、野積みされた穀物は品質が劣化して大量の廃棄を招いた。

そのため、財政負担が膨張、市場価格も低迷し、農家は豊作貧乏に苦しむこととなった。中国にとって食糧余剰は史上初めて

第1図 中国の4大食糧生産量とそのシェア



といってもいい経験だったが、農業政策、食糧政策には大きな試練となった。対応策として採られたのは中国版の減反政策だったが、増産の旗印を下げるわけにはいかなかったため、「退耕還林(開墾した田畑を森林に戻す)」という生態系回復を名目に実施された(阮(2008))。実際、行きすぎた農地開発による生態系の破壊で98年の長江大洪水がもたらされたという認識が背景にあった。

その後、食糧の作付面積は00~03年の期間に低下の一途をたどり、食糧生産量も同様のカーブを描いて、03年に4大品目の生産量は96年比14.9%減まで削減されたのである。冷静にみれば、96年から03年までの期間は中国の食糧生産にとって慌ててアクセルを踏み込んだ後、慌ててブレーキを踏むという混乱期であり、中国特有の政策のオーバーシュートであった。並行してマクロ経済では中国にとって大きな変化が生まれつつあった。

01年に中国は世界貿易機関(WTO)に加

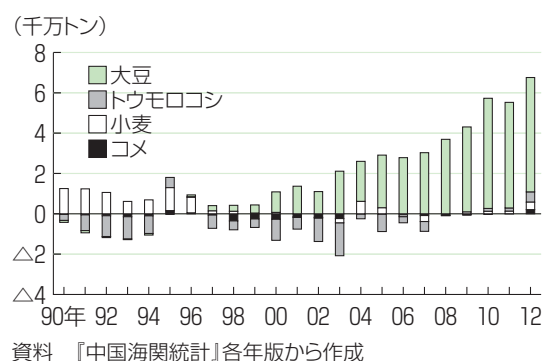
盟し、それを契機に外資の直接投資が急増したのである。外資の輸出型工場の進出によって雇用、輸出ともに急拡大し、経済成長は加速した。個人の所得は急激に伸び、食への支出が拡大を始め、食糧需要は再び増大に向かい始めたのである。中国農政が食糧余剰の解消に追われていた時期に、皮肉なことに食糧需要の増加ステージが始まっていたのである。

この需要の伸びに今度は食糧供給が追い付かなくなり、国内食料品価格は03年から急ピッチで上昇を始めた。中国政府は04年から再び食糧増産のアクセルを踏み、04～13年まで連続10年の増産となったのである(阮(2012b, 2004))。4大品目の生産量は04年の3億6,321万トンから12年の4億8,246万トンへと、期間中約1.2億トン増加し、伸び率は年率平均で3.6%に達した。

だが、注目しなければならないのは、この時期にもはや国内増産だけでは足りず、食糧輸入も急拡大したことである。4大品目の純輸入量(輸入量-輸出量)は90年代においては半分以上の年でマイナスすなわち輸出超過だった(第2図)。03年でも輸入量は31万トンにすぎなかった。ところが、04年には純輸入量は2,358万トンに急増、12年にさらに6,763万トンに増え、04～12年の期間に年率平均で14.1%の伸びとなった。05年に4大品目の合計で中国は世界最大の食糧輸入国となったのである。

「見なし食糧総消費量(生産量+純輸入量)」は、00年の3億4,842万トンから、04年の3億8,679万トン、12年の5億5,009万トン

第2図 中国の4大食糧の純輸入量



へと04～12年の間に1億6,330万トンも食糧消費が拡大した。ここで在庫率やロスを捨象すれば、「見なし食糧総消費量(生産量+純輸入量)」を分母とし、国内生産量を分子としたものが「見なし自給率」となる。これは03年には99.9%あったが、04年に93.9%と既に自給率目標の95%を割り込み、12年には87.7%まで低下したのである。

内容をみると、輸入超過になったのは周知の大豆だけではなく、10年にはトウモロコシ、さらに12年には中国が競争力に自信を持っていたコメも輸入超過に転落した。12年の純輸入量は、大豆5,672万トン、トウモロコシ515万トン、小麦369万トン、コメ207万トンとなり、4品目すべてが輸入超過である(第2図参照)。それでも12年の「見なし自給率」は、大豆の18.4%だけが極端に低だけで、トウモロコシは97.6%、小麦は97%、コメは98.6%と穀物3品はまだ高い水準にある。だが、それらも輸入増加のトレンドが定着しつつある。

食糧輸入の重みは金額ベースで確認するとより明確である。中国の農業貿易収支は00年には54億1,900万ドルの黒字であり、07

第1表 中国の農産物貿易収支

(単位 百万ドル, %)

	00年	05	06	07	08	09	10	11	12
農産物輸入額(HS01~24類までの計)	9,433	22,188	23,629	33,199	50,410	46,274	61,016	77,026	92,167
農産物貿易収支	5,419	4,274	6,583	2,264	△11,580	△8,037	△13,389	△18,409	△31,076
うち穀物と穀物粉(HS10~11類の計)の収支	1,069	18	206	1,739	281	△98	△861	△1,361	△4,285
油糧種子(HS12類)の収支	△2,195	△6,776	△6,794	△10,638	△21,139	△19,159	△25,014	△29,698	△35,970
動・植物油(HS15類)の収支	△894	△3,027	△3,529	△7,249	△10,206	△7,407	△8,515	△10,996	△12,474
農産物貿易収支の全貿易収支に占める割合	22.5	4.2	3.7	0.9	△3.9	△4.1	△7.4	△11.9	△13.5

資料 第2図に同じ

年までは黒字を維持していたが、08年に一気に115億8,000万ドルの大幅な赤字に転落、12年にはその3倍近い310億7,600万ドルにまで赤字額が膨張したのである(第1表)。12年の中国の貿易収支は2,303億ドルの黒字だが、その13.5%にもあたる金額の赤字を食糧を主とする農産物貿易だけで出したのである。

これが中国にとって将来的な不安要因になるのは、貿易収支が08年の2,981億ドルの黒字をピークにすでに減少傾向にあり、11年には1,549億ドルまで低下したからである。人件費の高騰、人民元の上昇など中国の交易条件は悪化の一途をたどっており、今後、貿易黒字は一段と縮小する可能性が高い。とすれば、食糧貿易における赤字増大は中国政府にとっていずれ看過できない問題になる恐れがある

(2) 食の高度化による食糧需要の急膨張

10年もの増産を続けながらも自給率が急低下したのは食糧の需要サイドに主な原因がある。なぜ、需要はそれほど速いペースで伸びたのか。

中国の人口は00~12年の間に年間平均720万人ずつ増加しているが、伸び率は0.54%

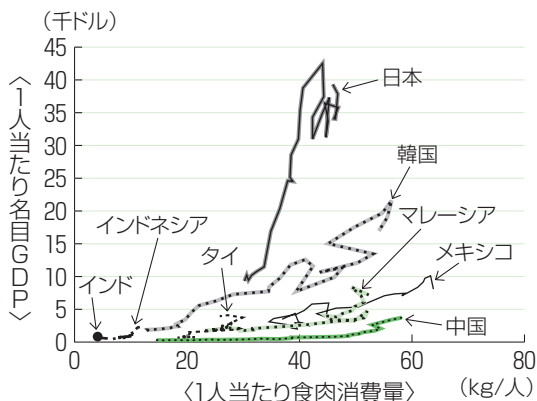
とそれ以前に比べむしろ大きく鈍化している。人口要因以外に食糧需要膨張の要因をみるべきである。注目すべきは、食肉消費の急増が象徴するような、所得向上による食生活の高度化である。

中国の1人当たり国内総生産(GDP)をみると、00年の945ドルから10年に4,422ドルへと00年比で4倍以上となり、12年には6,071ドルにまで膨張した。一般に3,500ドル超を中進国、それ以下を途上国と呼んでいることから、この時期に中国は途上国から中進国に転換したといえる。中国の歴史上、最も個人の収入が伸びた時期であり、食の高度化も進んだ。

所得上昇による食の高度化の第一ステップは植物油需要の増加に表れ、第二ステップは食肉消費の増加に表れる。FAOの統計によると、中国の1人当たり年間食肉消費量は90年代末に日本を上回り、さらに08年に韓国を上回っている。第3図で分かるように、中国の食肉消費水準は同等の1人当たりGDP水準の国より高いことが分かる。

この食肉の消費水準を中国統計局のデータを使い、都市部と農村部に分けて見てみる。まず、都市家庭1人当たり年間食肉購入量(家庭内消費のみ)でみると、90年に

第3図 1人当たりGDPと食肉消費量の比較
(1980~2009年間)



資料 FAOSTAT, IMFから作成

25.2kg, 00年に27.4kgだったが, 10年には34.7kgへと大きく増加し, さらに12年に35.7kgに達している(第2表)。90年代の10年間には2.2kgの増加にすぎなかったが, 00年から10年の間には7.3kg増と90年代の3.5倍の拡大になった。都市部では外食の比率が高いことを考えると, 都市住民の食肉の

消費量はさらに大きいと推測できる。

また, 中国の都市人口は00年の4億5,906万人から12年には7億1,182万へと2億5,276万人も増加し, 都市化率は12年に52.6%へと50%を超えた。農村労働力は90年代以降, 工場や建設現場などの労働者やサービス業従事者となって大量に都市部に流出したため, 農村人口は1億6,615万人も減少した。一般的に, 都市部労働者になれば所得が上昇し, 食肉の消費も農村時代に比べれば拡大する。これは, 都市化の進展とともに生じる食肉等「食の高度化」による食糧需要増である。

さらに, 農村では, 統計に入っていない一部の自家消費の野菜や鶏肉等は自給しているが, 都市部に出て都市人口となった場合は全部購入せざるを得ず, 新たな需要として顕在化する。

第2表 中国の都市と農村の消費水準比較

(単位 kg/人)

		85年	90	95	00	05	10	12
年間 都市家庭 1人 当たり 購入量	食糧	131.2	130.7	97.0	82.3	77.0	81.5	78.8
	食肉・家禽肉計	24.0	25.2	25.4	27.4	32.9	34.7	35.7
	牛・羊	3.0	3.3	2.4	3.3	3.7	3.8	3.7
	家禽	3.8	3.4	5.8	7.4	9.0	10.2	10.8
	豚肉	17.2	18.5	17.2	16.7	20.2	20.7	21.2
	植物油	6.4	6.4	7.1	8.2	9.3	8.8	9.1
	水産物	7.8	7.7	9.2	11.7	12.6	15.2	15.2
	卵	8.8	7.3	9.7	11.2	10.4	10.0	10.5
	ミルク	6.4	4.6	4.6	9.9	17.9	14.0	14.0
	野菜	147.7	138.7	116.5	114.7	118.6	116.1	112.3
年間 農村 消費 1人 当たり 消費量	食糧(コメは籾ベース)	257.5	262.1	256.1	250.2	208.8	181.4	164.3
	食肉・家禽と調製品	...	12.6	13.6	18.3	22.4	22.2	23.5
	うち豚・牛・羊	11.0	11.3	11.3	14.4	17.1	15.8	16.4
	うち豚肉	10.3	10.5	10.6	13.3	15.6	14.4	14.4
	家禽	1.0	1.3	1.8	2.8	3.7	4.2	4.5
	卵	2.1	2.4	3.2	4.8	4.7	5.1	5.9
	ミルク	0.8	1.1	0.6	1.1	2.9	3.6	5.3
	水産物	1.6	2.1	3.4	3.9	4.9	5.2	5.4
	植物油	2.6	3.5	4.3	5.5	4.9	5.5	6.9
	野菜	131.1	134.0	104.6	106.7	102.3	93.3	84.7

資料 第1図に同じ

一方, 農村住民1人当たりの食肉消費水準は90年の12.6kgから00年の18.3kg, 10年の22.2kg, 12年の23.5kgへと増えたが, 00~10年の増加量は3.9kgにすぎず, 同時期の都市部の伸び7.3kgを大きく下回っている。これは逆に, 今後農村部で所得の上昇ペースが速まれば, 農村住民の食肉消費がさらに拡大する可能性を示している。

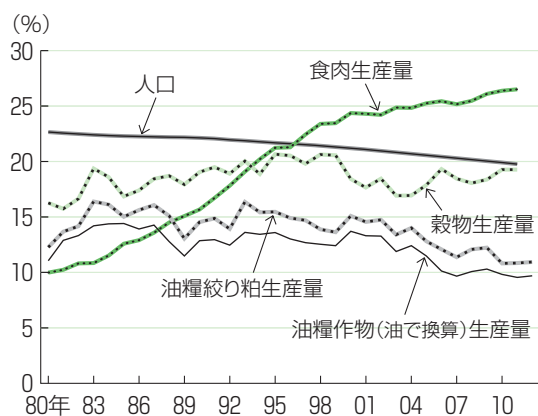
中国の食肉消費のうち, 豚肉のウェイトは低下してきたものの, 12年に依然として6

割以上を占めている。一般に豚肉1kgを生産するのに4kgの飼料が必要とされる。この比率に従って都市家庭1人当たり年間豚肉購入量だけで計算すれば、00年から12年の間に年間18kgの穀物が豚肉の形で消費増^(注3)となっている。都市部家庭の1人当たり年間穀物購入量は12年時点で78.8kgであり、00年に比べ1人当たりでは3.5kgの減少であるが、購入した豚肉の生産に費やされた穀物の分を加えると逆に14.5kgの穀物消費増につながっていることになる。

そして、この新規に増加した飼料需要の相当部分は輸入に頼ることになった。世界に占める中国の食肉生産量と穀物生産量の変化をみると、さらにその関係は一目瞭然となる。

FAOの統計によると、世界に占める中国の割合は、90年から11年の間に、人口は22.1%から19.8%へと低下し、穀物生産量は19.0%から19.3%へと微増にとどまった(第4図)。だが、食肉生産量は15.7%から26.5%へと10.8ポイントも拡大した。中国では食

第4図 中国の世界シェア



資料 FAOSTATから作成

肉消費が点火し、需要が急増したが、食肉生産に必要な飼料である油糧絞り粕と飼料穀物の生産は追い付かず、輸入に頼らざるを得なくなった。

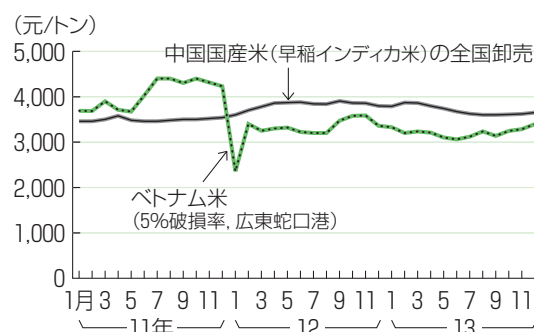
(注3) 12年飼料穀物相当量84.8kg(同年豚肉購入量21.2kg×4)から00年飼料穀物相当量(同年豚肉購入量16.7kg×4)を引いたもの。

(3) 価格競争力の低下による輸入増

自給率低下のもう一つ重要な要因は、中国の食糧の価格競争力が低下し、輸入が増加したことにある。穀物、特にインディカ米は中国が高い水準の在庫を抱えているが、輸入品が安いと、食品加工メーカーや飼料メーカーは輸入品の方を優先的に購入しており、国産の在庫調整が進まない状況になっている。

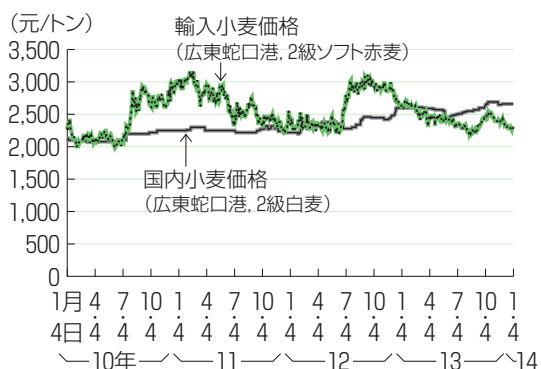
中国国内最大の消費地である広東省に到着した同等条件の国内穀物と輸入穀物の価格をみると、早稲インディカ米は、12年1月から13年まで国産品は輸入ベトナム米より1~2割高い状況が続いた(第5図)。小麦の国内価格は長い間輸入品より安かったが、13年になってから上回るようになり、13年7月から輸入小麦より約1割高い水準

第5図 中国国産米と輸入米の価格比較



資料 China JCIから作成

第6図 中国国産小麦と輸入小麦の価格比較

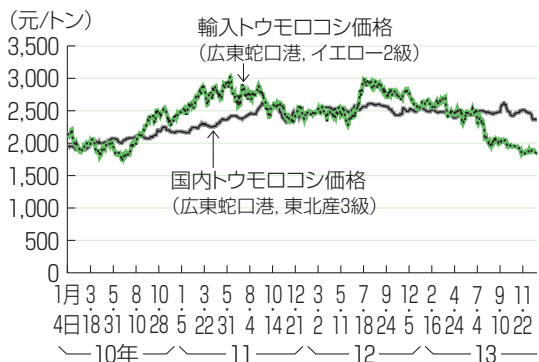


資料 第5図に同じ

にある(第6図)。トウモロコシは13年8月以降で輸入品は国産より2~3割安い状況が続いている(第7図)。

このように中国産穀物の価格競争力が低下した最大の要因は、政府の穀物最低買付価格の引上げによる国内市場穀物価格の全面的上昇である。中国は04年に政府が食糧を生産者から買い付け、国民などに販売する制度を全面的に廃止し、食糧流通を完全に市場化した。その際に農家の作付意欲が低下することのないように、コメと小麦については最低買付価格制度を導入した。買付価格は穀物価格が世界的に上昇した08年

第7図 中国国産トウモロコシと輸入品の価格比



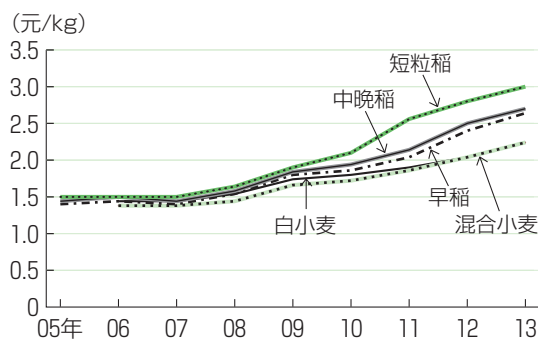
資料 第5図に同じ

から引上げのスピードが速まるようになり、07~13年の5年間にジャポニカ米の最低買付価格は倍増、インディカの早稲は88.6%、白小麦は55.6%とともに大幅に引き上げられた(第8図)。トウモロコシと大豆は、臨時買付備蓄制度を08年から実施し、08~13年の間に買付価格はそれぞれ49.3%と24.3%引き上げられた。

政府が最低買付価格を引き上げたのは、人件費や化学肥料、地代など生産コストが大幅に上昇したためである。04~12年の8年間でみると、総生産コストは50kg当たり、早稲の場合、53.4元から116元へと117.4%、小麦は50.4元から105.6元へと109.4%、トウモロコシは42.7元から91.6元へと114.3%上昇した(第3表)。

また、製造業、サービス業など他産業の実質賃金が今世紀に入って急上昇したため、農業収入は絶対的にも相対的にも水準が低下し、農家の生産意欲を高めるには、農家の作付面積の大幅拡大ができない状況の下で、買付価格の引上げで実収入を増やす必要があったためだ。これまで農業労働力の農外移出は進んできたものの、農業労働力

第8図 最低買付価格の推移



資料 中国国家発展改革委員会資料から作成

第3表 2004～2012年食糧の農家販売価格、生産コストと収益

(単位 元/50kg)

	コメ平均			早稲インディカ			小麦			トウモロコシ		
	04年	12	12/04	04	12	12/04	04	12	12/04	04	12	12/04
平均販売価格	79.8	138.1	73.0	76.1	131.1	72.3	74.5	108.3	45.4	58.1	111.1	91.4
総コスト	49.1	108.7	121.5	53.4	116.0	117.4	50.4	105.6	109.4	42.7	91.6	114.3
うち生産コスト	42.9	90.6	111.2	46.4	99.5	114.3	44.2	87.5	97.8	35.7	73.6	106.0
純利益	30.8	29.4	△4.4	22.7	15.1	△33.7	24.0	2.7	△88.7	15.3	19.6	27.6
現金コスト	27.5	56.0	103.3	28.4	57.7	103.3	29.3	52.7	80.1	21.9	38.7	77.1
現金収益	52.3	82.1	57.0	47.7	73.4	53.8	45.2	55.6	23.0	36.2	72.4	100.0

資料 中国国家発展と改革委員会『全国農産品コスト収益資料』2007年版と2013年版から作成

の絶対数が巨大なため、農家の平均的経営規模は零細なまま推移してきた。さらに、今後、農業労働力の都市への移転が順調に進んだとしても、農業労働力は2020年に2.1億人、2030年に1.6億人と高い水準が続くと予測している（韓俊（2013））。農家の平均経営規模を拡大することは今後も難しい。もともと、世界の9%の耕地面積、1人当たりで世界平均の4分の1しかない淡水資源で世界の約20%の人口を養っているため、農業に費やせる土地、水などの資源は米国やブラジルなどに比べはるかに小さい。

だが、最低買付価格の引上げは中国の食糧価格の競争力を低下させ、農産物輸入が急増するという副作用ももたらした。

また、中国産穀物の価格競争力の低下には人民元相場の上昇も影響している。人民元は05年7月に対ドルで2.1%切り上げられたのち、緩やかな上昇を続け、13年末までに累積で対ドルで30%の上昇となっている。他の工業製品と同様に穀物の競争力についても為替の影響は大きいので

ある。

一方、価格競争力が大きく低下した中国産穀物を輸入穀物から守る措置は限られたものとなっている。

中国が01年にWTOに加盟する際の条件の一つとして、3大穀物の輸入には関税割当制が導入された。割当枠が設定されているのは、コメの532万トン（中短粒種と長粒種各266万トン）、小麦の963.6万トン、トウモロコシの720万トンであり（第4表）、割当枠内の関税率は一律に1%とほぼ完全開放された状態となっている。

WTO加盟当時、中国は国内生産が過剰

第4表 2014年の中国の関税割当枠と国営貿易のシェア

(単位 万トン)

	関税割当枠		1次関税率	2次関税率
	割当枠	国営貿易シェア		
小麦	963.6	90%	穀物平均1% 調製品10%	穀物平均65%
トウモロコシ	720	60%		
コメ	532 (中短粒種・ 長粒種 各266万トン)	50%		
綿花	89.4	33%	1%	40%

資料 中国国家発展計画委員会資料から作成

(注) 国家貿易分の割当枠のうち、毎年10月までに未契約の部分については民間貿易分として再配分される。

で価格低迷が続いていたため、実質的に穀物輸入はブロックされていた。しかし、近年、上述したように中国産3大穀物の価格が急速に上昇したため、輸入穀物の価格競争力が相対的に高まり、関税率1%の割当枠は簡単に満たされる可能性がある。

さらに、割当枠を超えた分については現状で65%の関税が課されているが、今後、中国穀物の生産コストが大きく下がる可能性は低く、65%の関税率は決して高いとはいえないだろう。また、国内需給がひっ迫し、国内価格が急上昇した場合、中国は自主的に関税率を下げ、輸入を拡大する可能性も否定できない。08年に急騰した国内植物油価格の安定を図るため、大豆の輸入関税を3%から1%に下げたことがあった。今の状態が継続されたら、今後、関税割当枠を超えた輸入が進む可能性もある。

3 主食の絶対的自給の必要性

今回の食糧安保政策転換の最大のポイントは「絶対的自給」を守る対象を食糧全体から、主食であるコメと小麦に絞り込んだことである。

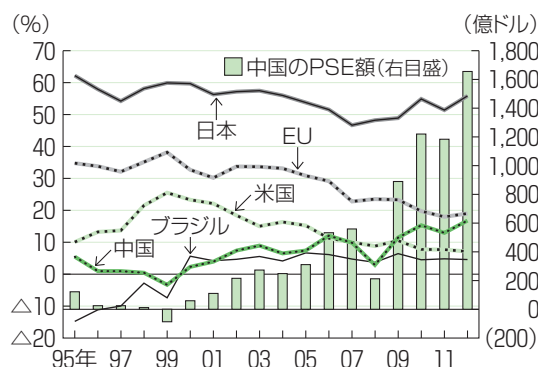
これは、今後もさらに増える需要を満たすために、有限な資源の配分に優先順位をつけざるを得なくなった末の決断である。言い換えれば、食糧の輸入依存がさらに高まることによる社会的・政治的リスクを減らすための戦略的選択である。

(1) 今後も続く食糧輸入の増加

中国は、2030年まで人口増による食糧需要増、所得上昇による食肉、食用油などの需要増の可能性が高い一方、国内増産の余地は限られ、食糧輸入の増加は不可避である。その原因を考察する。

第一に、上述した価格競争力の低下を防ぐことは容易ではない。中国の農業保護水準は日本に比べて大幅に低いが、近年保護水準が急上昇しているのも事実である。農業保護率(%PSEとは生産者支持評価額対農業総生産額)でみると12年に16.8%と00年の2.3%より大幅に上昇し、米国とブラジルを上回り、EUに近づいてきている(第9図)。この保護率の上昇に大きく影響したのは、国の最低買付価格の全面的引上げである。現在、中国の穀物の価格競争力の更なる低下を防ぐために、この最低買付価格を撤廃し、穀物価格を市場にゆだねるとともに、農家の穀物生産に収入保険を導入することが、政策当局で検討されている。だが、収

第9図 農業保護率(%PSE)



資料 OECD.Statから作成

(注) 1 PSE(生産者支持評価額)=農産物の関税・管理価格による内外価格差×生産量と補助金等財政支持額の計。

2 %PSE=生産者支持評価額対農業総生産

入保険構築のための財政的な裏付けの問題に加え、各農家の作付面積など基本データの収集、蓄積も未整備のため、早期の導入は難しい。一方、中国の穀物の関税による保護水準は決して高いとは言えない。いずれ、価格競争力の低下による穀物輸入は増加する可能性がある。

第二に、耕地開拓の余地がほぼないことである。中国は、数千年の開拓により耕地にできるところはほぼ開発された。それでも不足していたため、傾斜度25度以上の山間地や湖・河川が洪水になった際にあふれ出た水を受ける貯水予備地なども開拓し尽くし、土石流、表土流出などの被害が増加している。行き過ぎた開発を「退耕還林」「退耕還草」「退耕還湖」によって再生させる必要がある。さらに、中国の優良耕地は経済発展している沿海地域に集中しており、これまでの経済発展によって、優良農地の多くが工業や住宅などの用地に転用された。内陸では今なお工業用地の開発によって経済成長を図ろうとする地方政府が多く、農地はさらに減少の危機にさらされている。

第三に、単収増加の余地が少ないことである。これまでの増産は主として単収の増加によってもたらされたが、それはもっぱら環境負荷の高い化学肥料の大量投入による多収量品種の普及によるものであった。FAOによると、02～10年の間に中国の窒素とリンの使用量は1 ha当たり301kgから413kgへと増加し、それによってコメの単収は5.9%、小麦の単収は25.7%、トウモロコシの単収は10.9%増加した。中国のコメ、

小麦の単収は世界的にみても高い水準にあり、コメは生産効率が高いと言われる日本すら上回っている。中国の単位面積施肥量は米国の3.5倍から4.6倍にあたる。肥料投入は単収向上に直接的につながることに加え、連作による地味低下を補い、農地を連続的に使うためでもあった。

しかし、化学肥料の大量投入による土地の劣化や生態系の破壊、河川や地下水の汚染等は全国的に広がっている。10年に完成した中国最初の全国汚染源調査結果によると、中国の汚染源の半分は農業によることが明らかになった。全国の土地や水に排出された窒素の57%、リンの67%は農業によるものである。^(注4)

化学肥料依存型農業からの脱却は環境改善に不可欠であり、それには農地の休耕、リハビリを進めるしか方法はない。これは中国の農業を持続的なものに転換し、長期的な食糧生産能力の維持、強化につながる。だが、それは当面の増産が難しいことを意味している。

すなわち、中国にとって食糧の輸入は国内農地の回復、持続的農業への転換のための猶予期間を確保する目的とも言換えることができるだろう。10年に中国は5,480万トンの大豆を輸入したが、これを中国の単収水準で国内生産した場合、中国の農産物総作付面積の2割にも匹敵する3,359万haの耕地が必要となるのである。中国にとって食糧輸入は土地と水を輸入することに等しく、国内農業の再生を図る手段でもある。

(注4) 中国環境保護部、統計局、農業部 (2010) 「第

1 回全国污染源センサス公報」新華社電10年2月9日http://www.gov.cn/jrzg/2010-02/10/content_1532174.htm。

(2) 主食の輸入依存のリスク

中国の場合、主食を輸入に依存することは以下のようなリスクがあると考えられる。まず、前述したように中国の主食需要量の巨大さに対して世界の穀物貿易量が少ないことである。11年において中国のコメの生産量は1億3,854トン、小麦の生産量は1億1,792万トンもあるが、世界の貿易量はそれぞれ3,626万トンと1億4,827万トンにすぎず、自然災害などで中国の主食が不足しても、グローバル市場から輸入できる量は中国の需要に比べはるかに小さい。主食は人間の生存にかかわる基本食料であるため、主食の絶対的自給は世界に混乱をもたらさないための人口大国の責任でもある。

第二に、中国が穀物を米国、豪州、カナダなどの西側先進国に依存した場合、政治的な緊張関係が生じた際に安定的な調達が可能か中国側には確信が持てないということである。主食を輸入に深く依存するのはいずれの国にとっても大きな政治リスクなのである。

第三に、主食用穀物の絶対的自給を確保できていれば、他の食糧の輸入が脅かされても国内で飢餓などの混乱を回避することができる。さらに中国側に最低限の食糧が確保されていれば、調達において主導権を売り手側に握られるリスクを避けられるということも重要な要素である。

(3) 農家の穀物作付意欲維持と規模拡大

中国が主食用穀物の絶対的自給を達成するにはいくつもの政策調整が必要となるが、そのうちに少なくとも、最低必要な耕地面積をどう確保するかということ、農家の作付意欲にかかわる価格競争力をどう解決するかということは、避けて通れない。耕地について「18億ムーの耕地面積」を死守する^(注5)というデットラインが出されている。だが、中国では依然として農地を転用しようとする圧力は高く、18億ムー耕地の確保は決して容易ではない。農地を守る最善の道は、農業を食べていける産業に変え、農民の定着と農地の安定化を図ることである。

次に農家の穀物作付意欲の維持には、既に国際価格を上回っている政府の最低買付価格の引上げが難しいなかで、作付面積の拡大が不可欠となってきた。農業部の調査では、中国の農家の1戸当たりの経営面積が、年2回生産している地域で50~60ムー、年1回生産している地域で100~120ムーになれば、農業収入は、都市部への出稼ぎ者の収入に匹敵するようになる。

この規模は自己所有農地のみでは達成不可能であり、農地請負経営権の移転を使った大規模化が前提となる。農地の集中化を意味しているが、すでにこうした動きは都市への出稼ぎ者の増加によって起きている。12年12月末時点で、農民が他の権利者から借りている農地面積は農村の耕地面積の21.5%にもなっている。

ただ、農業労働力の約半分は既に農村から離れ都市部に出ており、その意味で、今

後、こうした農地の流動化が進む潜在性は十分にある。障害の一つは、農家の農地権利が不安定で、貸す側の農家がリスクのある農地賃貸は避けたがることである。

18期三中全会は、そうした問題を解決するため、農家の農地の権利を強化、明確化する方針を改めて強調した上で、農地の「請負経営権を公開の市場で大規模専業農家、家庭農場、農民合作社、農業企業への賃貸・移転を奨励し、多様の規模経営を^(注6)発展する」と表明した。これによって農地の流動化は加速され、農家の大規模化が進む可能性が高まってきた。規模拡大がこの通り進めば、中国の穀物生産のコスト競争力は回復し、輸入食糧の比率を一定水準以下に抑えることが可能になるだろう。すなわち、主食自給率を中国自らで握ることが可能になるわけである。そうした農家の規模の利益は中国最大の小麦産地の河南省で一部実証されている。

河南省では、農地の請負経営権が移転している面積は、2,824万ムーと家庭請負農地総面積の29%に達している。13年に河南省では農民専門合作社は6.5万社、50～200ムーの中・大規模生産農家や家庭農場は

15,538世帯となり、河南省の穀物生産の主要な担い手となっている。13年の生産コストと収益を小麦とトウモロコシの年間2毛作で計算すると、大規模生産者の場合、小麦のムー当たり生産コストは543元、純収益は513元、トウモロコシのムー当たり生産コストは425元、純収益は679元、この2つを合わせると、ムー当たり生産コストは968元、純収益は1,192元となっている。

普通の小規模農家の生産コストと収益は第5表の通りである。両者を比較すると、大手穀物生産農家のムー当たりの生産コストは小規模農家より278元(22.3%)少なく、ムー当たりの収益は145元(13.8%)高い。河南省で、ムー当たりのコストと収益でみると、経営面積は約200ムーの大手穀物生産農家の収益が最も良い。^(注7)

(注5) 1ムー=0.067ha

(注6) 「中共中央の改革を全面的に深めることに関するいくつかの重大問題についての決定」新華社電13年11月15日

(注7) 「大規模農家は食糧増産の主力に」『河南日報』13年11月29日

むすび

中国の食糧需要は今後も増大を続け、中

第5表 河南省規模別穀物生産農家の2013年のコストと収益比較

(単位 人民元/ムー)

	50～200ムーの大・中規模農家 (a)			数ムーの小規模農家 (b)				大・中規模農家－小規模農家 (a-b)			
	合計	小麦	トウモロコシ	合計	小麦	トウモロコシ	生産補填	優良品種補填	合計	小麦	トウモロコシ
生産コスト	968	543	425	1,246	706	540	-	-	△278	△163	△115
純収益	1,192	513	679	1,047	350	564	113	20	145	163	115

資料 「大規模農家は食糧増産の主力に」『河南日報』13年11月29日から作成
(注) 1ムー=0.067(1/15)ha

国指導部にとって食糧安保はエネルギー安全保障とならぶ重大な政策課題である。中国はすでにエネルギーにおいて原油、天然ガスなどを一定量、安定的に輸入することで国内需給を安定化させる戦略を取っている。

今回、食糧でも同じように国内生産に加え輸入を食糧安保の柱に加えることに踏み切った。改革開放政策以降の農業、食糧戦略の見直しでは最大のものになるが、WTO加盟後、グローバル化の進展とともに低価格の海外食糧の輸入増に迫られた結果でもある。

また、輸入依存の拡大という実態に政策を合わせた面は大きいですが、都市化の進展、耕地等資源の制限、生態回復、持続的生産能力の養成など、中国の抱える食糧関連の課題を総合的に考えれば、戦略的で積極的な海外資源の利用はむしろ大きな進化といえるのではないかと。

言い買えば、食糧安保戦略のなかでは「主食を守り、飼料穀物、油糧種子を任す」という選択は限られた資源の分配のなかで、リスクを最小化する知恵でもある。問題は、需要の増加に生産が追いつかなかつたら、守ったつもりの主食でも輸入依存が深まる恐れがあることだ。食糧安保戦略の貫徹には国内多方面の政策と利害調整が不可欠であり、それは容易な道ではない。

中国の食糧安保戦略の転換は世界と日本にどのような影響を与えるのだろうか。96年以降の中国大豆輸入の増加は、大豆の国際価格の下支えとして、米国やブラジル等

の大豆増産を促した（阮（2012a））。世界の全ての国で同じであるが、生産農家にとって買い手が不足、価格が低迷することは最大の脅威である。さらに、中国は今回の食糧安保戦略の転換で、今後輸入増の可能性のある食糧はどのようなものかを世界に発信している。これはより明確な形で世界の食糧増産を促すことになるだろう。

識者やメディアのなかには「中国が世界から農産物を買いたさる」といった見方が根強いが、買いたさって値段が上がれば損をするのは中国自身である。中国の1人当たりGDPは日本の6分の1にすぎず、中国の消費者の購買力は限られる。中国は輸入を食糧安保の柱の一つにする以上、グローバルな需給関係のバランスを崩すことなく、逆に世界の食糧増産体制の構築に積極的に役割を果たすことになるだろう。

現実には、南米での穀物貿易のインフラ整備やアフリカでの食糧増産などに既に動き出している。最大の買い手こそ市場の安定を願うのである。食糧の大輸入国である日本は中国の動向を注意深く観察する必要があるが、日本の商社などが米国、ブラジル、豪州、ロシアなどと中国を結ぶ食糧の商圏で大きな基盤を構築しており、調達が困難になる恐れは小さく、むしろ日本企業にとって中国食糧ビジネスの門戸がより拡大してくるとみるべきであろう。

<参考文献>

・韓俊（2013）「加快構建国家食糧安全保障体系」國務院發展研究センター『中国經濟報告』2013年第8号

- ・ 国務院発展研究センター（2013）『中国主要農産品増長』中国発展出版社
- ・ 宋洪遠（2008）『中国農村改革30年』中国農業出版社
- ・ 陳錫文等（2009）『中国農村制度変遷60年』人民出版社
- ・ 陳錫文（2012）「農業農村如何改革」『經濟日報』12年8月20日
- ・ 陳錫文（2013）「城鎮化過程中的三農問題」『国家行政学院学報』13年1月25日
<http://theory.people.com.cn/n/2013/0125/c40531-20327538.html>
- ・ 中国国務院新聞弁公室（1996）『中国食糧問題白書』

- ・ 阮蔚（2012b）「中国が実現した9年連続の食糧豊作」『農中総研 調査と情報』11月号
- ・ 阮蔚（2012a）「拡大するブラジルの農業投資—中国の輸入増がもたらす世界食糧供給構造の変化」『農林金融』8月号
- ・ 阮蔚（2004）「再び改革を加速した中国農政—食糧増産、直接支払い、農村行政体制改革を中心に」『農林金融』12月号
- ・ 阮蔚（2008）「中国のバイオ燃料と食糧」ワールドウォッチ研究所『地球環境データブック2007-08』

（ルアン ウエイ）

