中国における不足払い制度の模索

──綿花，大豆での試行と成果──

主席研究員　阮　蔚（Ruan Wei）

〔要　　旨〕

中国は，主食穀物等重要農産物の国内生産量を高い水準に保つため，農業支持政策の抜本的改革の一環として「価格支持制度」から「不足払い制度」への転換に着手した。これは，政府支持価格での買付によって市況の上昇を図る仕組みから，価格決定は市場に任せ，あらかじめ設定した「目標価格」と市場価格との差額を政府が農家に補填する直接所得補償に変えるということである。

中国は農家の生産意欲を刺激する目的で支持価格を大幅に引き上げてきた結果，近年，国産農産物価格が輸入価格を上回る逆転現象が起き，輸入が急増すると同時に，政府在庫が膨張してしまった。不足払い制度への転換は，国産農産物価格を抑制して輸入農産物に対する競争力を保ちながら農家の所得を保障し，結果的に高い自給率を維持することを目的にしている。中国では重要農産物の関税率が低いためやむを得ない転換であるが，WTO規律や財政負担増との兼ね合いが課題となろう。

目　次

はじめに
1　価格支持制度の限界
（1）　政府在庫と輸入の急増
（2）　内外価格差の逆転
2　不足払い制度の導入
（1）　不足払い制度導入の意味
（2）　大豆と綿花を対象にした試験的導入
（3）　不足払いの実施方法
（4）　初年度の実施状況
3　不足払い制度の効果と問題点

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

はじめに

中国は2014年に食糧安全保障戦略の大転換（阮（2014））に踏み切るとともに，農業支持政策の抜本的改革に着手した。改革の中核となったのが「価格支持制度」から「不足払い制度」に向けた模索である。これは，政府が支持価格で買い入れて市況の回復・上昇を図る仕組みを，価格決定は市場に任せ，政府があらかじめ設定した目標価格と現実の市場価格との差額を農家に補填する直接所得補償の手法に変えることを意味する。

中国は08年以降，農家の生産意欲を刺激し国内生産量を拡大させる目的で支持価格を大幅に引き上げてきた。しかし，その結果，12年頃から国産農産物の価格が輸入品の価格を上回る逆転が起き，輸入が急増すると同時に，政府在庫が急膨張してしまった。今回の改革は，国産農産物の価格を抑制して輸入農産物に対する競争力を保ちながら農家の所得を保障して生産意欲を維持し，結果的に必要な自給率を維持することを目的にしたものである。

14年の食糧安全保障戦略の転換は，「食糧の完全自給」から「輸入を食糧安保の柱の一つに加える」ものだったが，これはあくまで米，小麦の主食穀物はほぼ完全自給，飼料穀物のトウモロコシは基本的自給を原則とする選択的な輸入活用である。しかし，価格支持制度が輸入の増大をもたらす状況となって機能不全に陥ったことから，政策の転換が迫られた。不足払い制度を使えば，関税による農産物保護の水準が低くても「農家の所得安定」と「生産量の維持」を達成できることは，40年以上実施してきた米国で実証されている。(注1)

本稿は，中国で重要農産物に実施している価格支持制度が機能しなくなった要因を分析したうえで，市場を開放しながら国産比率を高い水準に維持する対策としての「不足払い制度」の効果を検討する。そして，中国政府が14年に一部地域で試行的に始めた「不足払い制度」の具体的内容を紹介し，導入からこれまでの成果と問題点をみたうえで，不足払い制度の可能性と中国農業に与える影響を考察したい。

（注１） ただし，米国は耕地等農業経営資源の優位性と手厚い財政支援により強い競争力を有する世界最大の農産物輸出国になっているが，一方の中国は，農業経営資源が劣位にあり，農業への財政支出にも限界がある。このため，米国で実施されてきた制度がそのまま条件の異なる中国に適用するのは難しく，制度導入にあたっては慎重な検討が必要であろう。

1　価格支持制度の限界

（1）　政府在庫と輸入の急増

中国は，90年代後半において工業製品と農産物の価格シェーレ(注2)の解消をめざし，搾取的農政から保護的農政へ，言い換えれば途上国型農政から先進国型農政に踏み出した。ただし，食糧の「義務的買付」という1953年から実施してきた統制的，計画経済的な「食糧管理制度」の一部が残っており，それを名実ともに廃止して，市場経済をベースにした保護的農政に転換したのが，04

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

年の食糧流通体制の市場化改革であった。

04年に「食糧の買付価格は市場の需給によって決定される」という前提の下で,「食糧供給に重大な変化が発生した時に，市場供給を維持し農家の利益を守るため，国務院の決定により不足している重点食糧品目に対して，食糧主産地において最低買付価格を実行する」という価格支持制度を導入した。(注3)「供給過剰の食糧を市場から隔離して国家の倉庫に一時的に保管することによって，ややタイトな需給環境を作り，食糧価格の安定と農家の利益を守る」ことがその目的である（朱(2008，p32)）。

04年から米，06年から小麦，さらに07年からトウモロコシ，08年から大豆と菜種，11年から綿花と砂糖に，それぞれの主要産地において価格支持制度を実施することになった(注4)（第１表）。また，07年に起きた世界的な穀物価格の高騰等情勢の緊迫化や化学肥料等農業資材の価格上昇もあり，中国政府は08年から支持価格の引上げによって積極的に農家の食糧生産意欲を刺激するようになった。政府の支持価格は，07～14年の間にジャポニカ米で106.7%，小麦で71.0%，トウモロコシで60.0%，大豆24.3%（08～13年の間）引き上げられた（第１図）。価格支持制度は04～14年までの連続11年間の食糧増産をもたらし，その効果は明らかであった（第２図）。

しかし，12年頃から支持価格の問題点が露呈し始めた。価格支持制度を実施している農産物において輸入が急増し，売れなくなった国産農産物が政府在庫となって在庫の膨張を招いたのである(注5)。政府の支持価格が市場価格よりも高くなる状況が一般化し，農家は食糧の大部分を有利な支持価格で政府に売るようになってしまったのである。

例えば，トウモロコシの国の支持価格による買付量は，12年度3,083万トン，13年度6,919万トン，14年度8,279万トンになった。

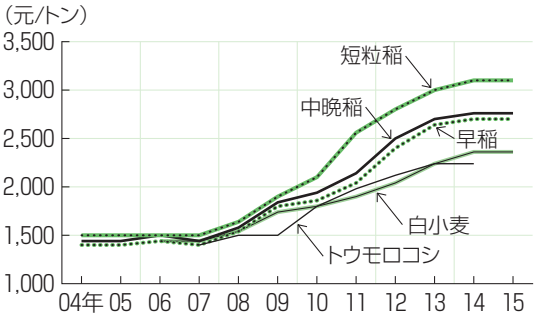
第1表　中国の食糧価格支持制度

	最低買付価格政策				臨時買付保管政策	
	米			小麦	トウモロコシ	大豆
	インディカ早稲	インディカ中晩稲	ジャポニカ稲			
実施期間	04年から現在			06年から現在	07年から現在	08～13年（14年から不足払い制度）
対象地域	安徽, 江西, 湖北, 湖南, 広西（5省･自治区）	安徽, 江西, 湖北, 湖南, 四川, 江蘇, 河南, 広西,（8省･自治区）	吉林, 黒龍江, 遼寧（3省）	河北, 江蘇, 安徽, 山東, 河南, 湖北（6省）	吉林, 黒龍江, 遼寧, 内蒙古（4省･自治区）	吉林, 黒龍江, 遼寧, 内蒙古（4省･自治区）
価格の発表時期	播種前（例:15年2月）	播種前（例:15年2月）	播種前（例:15年2月）	播種前（例:14年10月）	収穫時期（例:14年11月25日）	収穫時期（例:13年11月22日）
買付期間	15年7～9月	15年9月～16年1月	15年10月～16年2月	15年5～9月	収穫時期（例:14年11月25日～15年4月30日）	収穫時期（例:13年11月22日～14年4月30日）

資料　国家発展改革委員会

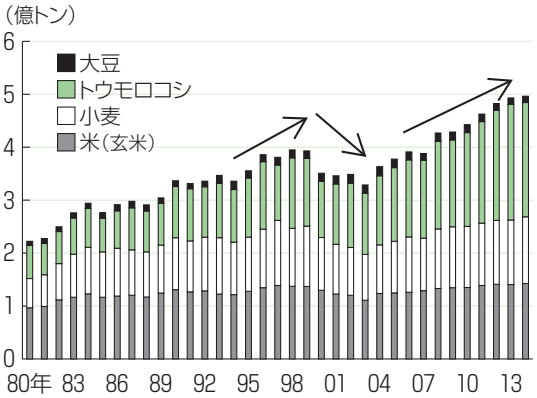
農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

第1図　中国の穀物政策価格（支持価格）



資料　中国国家発展改革委員会
（注）　米と小麦は「最低買付価格」，トウモロコシは「臨時買付価格」という名前の支持価格。

第2図　中国の4大食糧生産量



資料　『中国統計年鑑』各年版，国家統計局ホームページ等
（注）　玄米はモミベースの生産量の0.69とする。

13年度の買付量6,916万トンは価格支持制度を発動したトウモロコシの主産地である東北地域（黒龍江，吉林，遼寧，内蒙古）のトウモロコシ生産量の71.9％をも占める。

米，小麦，トウモロコシと大豆に対する政策的食糧買付量は，13年に8,320万トン，14年に１億2,390万トンにのぼったが，その大半は売れずに政府在庫となって世界最大の食糧在庫ができあがった。トウモロコシだけで13/14年度に１億トン以上の政府在庫を抱えるようになった。(注6) USDA（PSD）の試算では，13/14年度に中国の米，小麦，トウモロコシの３品目の合計年末在庫は１億8,940万トンと世界全体の39.8％，15/16年度は２億2,692万トンで世界の45.4％も占めるまで膨張し，中国の価格支持政策は事実上，破綻した。

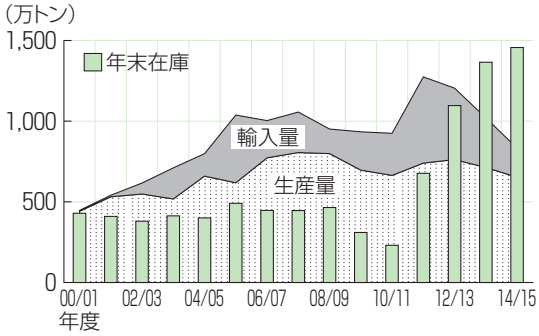
また，流通している食糧の大半が国の買付となったことは，民間の食糧流通加工企業を買付市場から追い出す結果ともなり，流通システムの多様化という04年の食糧流通市場化改革の目標の一つが達成できないことになった。

綿花も同様に11～13年度の間に国による買入は331万トン，651万トン，500万トンとそれぞれ当年度の綿花生産量の約50％，95％，80％が国家買付となり，13年末に政府在庫は約1,150万トンと生産量の約２年分に達した（第３図）。

政府の支持価格による買付は市場価格のテコ入れが目的であるため，巨大な在庫を抱えたからといって市場に放出すれば市場価格が暴落し，所期の目的を達成できない。在庫の資金負担を含め，支持価格制度の矛盾，限界が深刻化していった。

巨大な在庫は，単純に需要の伸び悩みに

第3図　綿花の生産量，輸入量と年末在庫

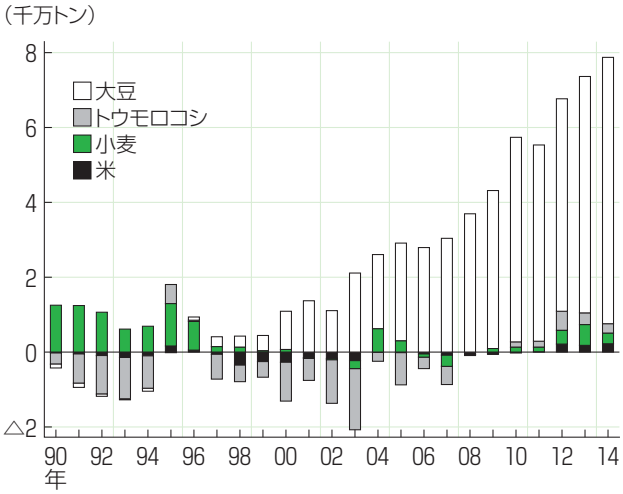


資料　USDA PSD

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

よる供給過剰を意味しているものではない。同時期に，これらの農産物の国内需要は拡大しており，増加した国内需要を埋めたのは輸入品だった。これらの農産物の輸入量をみると，米，小麦，トウモロコシ，大豆の４品目を合わせた食糧の純輸入量は11年の5,531万トンから14年の7,875万トンへと42.4%も拡大した（第４図）。そのうち，11年までほとんど輸入がなかった米とトウモロコシも，12年から輸入が一気に増加した。また，13年末から中国は認定していないトウモロコシ遺伝子組換え（GMO）品種（MIR162）の輸入の取り締まりを強化したため，中国の需要者（配合飼料メーカーや澱粉加工業等）は，14年にトウモロコシの代替品として関税率の低く割当枠の制限もないコウリャンや大麦，DDGS，キャッサバの輸入に切り替え，その輸入量は約2,500万トンとなった。これら全てを合計すると約１億トンに上り，政府の在庫量に迫る規模となった。綿花も，12年の生産量684万トンに対し輸入量は513万トン，13年は生産量630万トンに対し輸入量は415万トンとなるなど国産と輸入が量的に拮抗（きっこう）している（前掲第３図）。国内価格を引き上げた価格支持政策は，意図せざる結果として輸入促進策にもなってしまった。

第4図　中国の4大食糧の純輸入量



資料　『中国海関統計』各年版

（注２）「シェーレ」とは「鋏（はさみ）」のドイツ語であり，「価格シェーレ」とは，農産物価格と工業品価格の関係を図示すると鋏が開いたように農産物価格が低位にある状況のことである。中国は1950年代から工業化の原資を捻出するために，安い公定価格による農家の生産物の強制的買付（農家にとって強制的供出）を実施して農業の付加価値を絞り出してきた。

（注３）国務院「食糧流通体制改革の一層の深化に関する意見」04年５月23日。

（注４）中国の価格支持制度は，主食の米と小麦については「最低買付価格制度」，それ以外の農産物については「臨時買付価格制度」という名前になっている。最低買付価格は播種前に価格を公表するが，臨時買付価格は播種前に価格を公表せず，供給過剰による価格の低迷や農家の販売難が発生した際の収穫期に臨時的に市場価格より若干高い価格で行う国の買い支えである。「臨時買付」は名前から分かるようにいつやめてもよく，あくまで一時的に実施する政策であり，主食穀物の米と小麦に実行している最低買付価格と一線を画すという政府の意図がうかがえる。

（注５）国務院新聞弁公室「改革と革新を強化して農業現代化建設を加速することに関する中共中央，国務院の若干の意見」に関する記者会見，15年２月３日
http://www.china.com.cn/zhibo/2015-02/03/content_34714666.htm

（注６）汪蘇「糧食庫存圧頂」『財新週刊』15年第14期，15年４月13日出版。

(2)　内外価格差の逆転

価格支持政策による買付によって，主要農産物の国内価格は12年前後から恒常的に輸入価格を上回るようになった。トウモロコシをみると，国産トウモロコシの国内輸送による南部の深圳港到着価格（年間平均）は10年から輸入価格（CIF）を上回り，14年

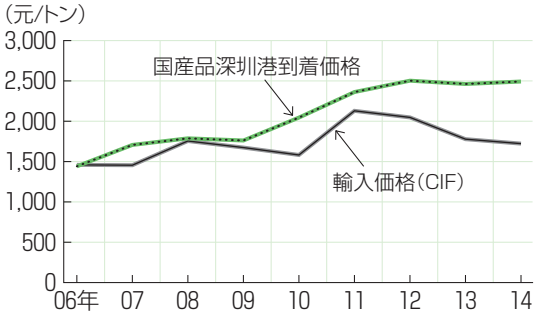
農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

には両者の差は44.7％にのぼった（第５図）。支持価格（政策価格）と国内産地買付価格をみたのが第６図であり，支持価格による買付が発動するのは収穫期の当年11月から翌年の４月まで，しかも支持価格での無制限買付となっており，いくら供給過剰でも市場価格は政策価格に収れんしていくことが示されている。また，月次ベースでは，国内産地買付価格と輸入価格（CIF）の差は15年５月に約60％にまで拡大した。米（インディカ早稲）は12年半ば，小麦は13年半ば，綿花は10年頃から，いずれも国内価格が輸入価格を恒常的に上回るようになった。

中国政府が懸念しているのは，価格支持政策を実施している農産物の多くで内外価格差がすでにそれぞれの最高輸入関税率に近づいていることである。中国は，米，小麦，トウモロコシ，綿花の４品目の農産物に対して関税割当制を実施しているが，割当枠（ミニマムアクセス）内の関税率は１％と無いに等しく，割当枠外の２次関税率も前３種類の穀物は65％，綿花は40％に過ぎない（第２表）。現在，トウモロコシの内外価格差は最高税率の65％に迫っており，綿花は13年にすでに最高税率の40％を突破した。すなわち，輸入農産物に対する２次関税率という「防波堤」は崩壊しつつあり，中国は農産物輸入が無制限に拡大しかねない瀬戸際に立たされているのである。ちなみに，その他品目の関税率は，大豆３％，コウリャン２％，大麦1.5％，DDGS５％，キャッサバチップ8.3％といずれも低水準である。

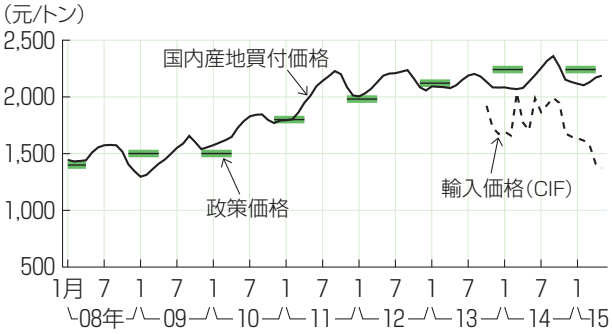
かつては先進国とは比較にならないほど低コストだった中国の農産物が，２次関税率によっても保護できないほど価格が上昇した要因は，１人当たりの耕地が米国やブ

第5図　トウモロコシの国内価格と輸入価格



資料　中国海関統計，国家糧油信息センター

第6図　トウモロコシの政策価格と市場価格の関係



資料　国家発展改革委員会，中国海関統計
（注）トウモロコシの政策価格は臨時買付価格と言い，実施期間は当年11月から翌年4月までである。

第2表　中国の関税割当枠と国営貿易のシェア（2015年）

（単位　万トン）

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

資料　中国国家発展計画委員会
（注）上記の割当枠と関税率は，中国WTO加盟後の最終約束年04年時点の最終譲許割当枠・関税率と同じ。

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

ラジルなどに比べてはるかに小さいという農業経営資源の劣位に加え，近年，人件費や地価，肥料などのコストが急上昇し，さらに人民元の為替相場も大幅に上昇したことにある。

また，価格支持政策を破綻させたもっとも重要な原因は，中国が01年にWTOに加盟した際に農業分野に課された厳しい条件である。重要農産物においても重量税を適用せず，しかも２次関税率の65％が農産物の最高税率となった。これは日本の778％の米関税率と比べれば比較にならないほどの低い保護水準であり，中国の農業労働力１人当たり耕地面積が日本よりも小さいという農業経営資源等からみれば，農産物の関税水準は中国にとっていかに過酷なものであるかがわかる。中国はグローバル化のなかで,「世界の工場」として工業部分が牽引車となって高成長を遂げたが，工業部門を生かすためのWTO加盟が農業には最大の桎梏となったのである。それを端的に示したのが価格支持制度の「早すぎる破綻」といえるだろう。

2　不足払い制度導入

(1)　不足払い制度導入の意味

価格支持制度が機能するためには国内価格が輸入価格より低いという前提条件が必要だが，12年以降の中国はそうした状況ではなくなった。そこで，中国は14年に国産農産物の価格を引き上げせず，輸入農産物に対する競争力を維持するための政策として，その効果が米国で証明されてきた「不足払い制度」への転換を模索し始めた。ちなみに，不足払い制度は中国では「目標価格制度」という用語になっているが，本稿では，中国の政策を引用する場合に限り「目標価格制度」を使う。

中国政府が「不足払い制度」に向けた模索を初めて表明したのは，14年１月19日に公表された「農村改革の全面的深化と農業現代化の加速に関する若干の意見」という農業政策の年度指導方針，いわゆる「１号文件」である。「市場による価格形成の原則を堅持し，農産物の価格形成メカニズムと政府の補填を分離する改革を模索し，次第に農産物の目標価格制度を構築する」という目標と行程が示され，大豆と綿花の主産地において13年まで実施してきた価格支持制度を廃止し，14年に不足払い制度への移行を試行する方針を示した。

不足払い制度は，価格支持制度と同様に「農家の所得補償」と「生産量の維持」という２つの政策目的を有している。異なるのは，価格支持制度が市場価格への介入で生産意欲を高めて目的を達成するのに対して，不足払い制度は価格形成を市場に委ねる一方，生産者への直接所得補償で生産意欲を維持する点である。米国が，1973年農業法で「不足払い制度」を導入し，土地利用型農産物で実施しており，市場環境の変化に対応しながら今日まで40年以上も継続していることが，その有効性を示していると言えよう。(注7)

中国における不足払い制度への移行の意

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

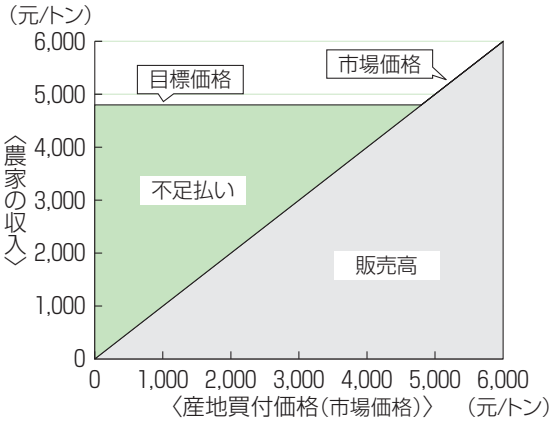
味を少し細かく説明すると，以下の３点に整理できる。

第一に，政府の支持価格での直接買入による価格介入をやめて価格形成を市場に任せ，市場価格が急落しても政府は市場価格の上昇のための買入はしない。むしろ価格下落によって流通企業や飼料メーカー，加工企業の国産品への需要を喚起し，農産物流通市場への参入者の多様化と加工業の活性化を促す。

第二に，政府は平均的生産費を中心とする所得を農家に保障する「目標価格」を設定し，目標価格と市場買付価格（市場価格）の差額を生産者に直接に補填する（第７図）。言い換えれば，これまでの政府による生産者への所得補償を，支持価格での買付を通した間接的で「見えない」補填から，目標価格と市況との差額を直接的に支払う「見える」補填への転換である。この結果，農業保護のコストは，関税水準範囲内での市場価格の引上げによる消費者負担から，財政支出による不足払い，すなわち納税者負担に転換させることを意味している。食糧安全保障を食の受益者（消費者）負担から，所得再分配の意味を含めた国家政策に転換したとも言えるだろう。これは農家への所得移転の効率向上にもつながる。

第三に，不足払い制度では，政府による買い支えがないため国内市場価格は輸入価格を大きく超えることがなく，中国のような低い関税率でも輸入の急増を防ぐことができ，農家の生産意欲の維持と国内生産量の維持が達成できる可能性がある。

第7図　大豆の不足払いのイメージ図



資料　筆者作成

（注７） 米国は1996年農業法で不足払いをいったん廃止したが，97年からの農産物価格下落に対応して年ごとの緊急措置として不足払いと同等規模の補助金を交付し，2002年農業法でCCP（価格変動対応型支払い）という名前で不足払いを復活し，さらに2014年農業法でPLC（価格下落補償）という名前に変えて継続している（平澤(2014)）。

(2)　大豆と綿花を対象にした試験的導入

不足払いは，14年度から大豆と綿花の主産地において実験を開始した。大豆は東北３省（黒龍江，吉林，遼寧）と内蒙古自治区の４省・自治区を対象とし，綿花については本格的適用を新疆ウイグル自治区だけに限定した。

大豆と綿花に絞り，しかも一部の主産地だけに限ってテストを始めたことに実はその狙いがよく表れている。これら２品目はともにすでに輸入量が多く，国産品が市場で圧迫されている。

上述したように，綿花は国内価格が近年，輸入価格を大きく上回り，その結果，輸入が急増し，割高な国産綿は政府在庫として高く積み上げられるしかなかった。これ以

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

上の輸入拡大を阻止し，綿花の国内生産を守るために対策が急がれた。注目すべきは，新制度の適用地域を新疆に絞ったことだ。新疆は中国の綿花生産の半分強を占める最大の産地であり，栽培条件もよく，中国の国内綿花としては最も競争力が高い。中国政府としては新疆以外の地域の綿花生産の縮小を図るとともに，新疆の綿花生産は死守するという考えである。新疆以外の綿花畑が地域の条件に合ったより競争力の高い作物に転換できれば，中国農業の全体最適化にもつながる。

もう一つの対象作物を大豆にしたのは，近年，大豆の国内生産量は減少傾向をみせており，10年の1,508万トンから，13年は1,220万トンと19.1％減少した。搾油大豆を輸入に依存せざるを得ないとしても，豆腐等食用のNon-GMO大豆の国内生産を維持しなければ，社会の不安が出てくる。政府としてもこれ以上の国内生産の縮小に歯止めをかける対策が必要となった。

また，大豆は米，小麦のような主食穀物ではなく，国内生産量も米，小麦，トウモロコシに比べれば大幅に少なく近年では年間約1,200万トンにすぎず，自給率がすでに20％を割り込んでいるため，不足払いの試行によって生産減少などの問題が生じたとしても影響が限られるためであろう。生産農家数も米や小麦，トウモロコシに比べてはるかに少なく，個別生産者の作付面積等の情報収集や，市場価格測定等の作業も比較的容易である。また，生産量が少ない分，補填額も小さくて済む。初年度でいきなり巨大な補填額になったことによって制度転換自体が阻まれてしまうリスクを減らすこともできる。漸進的手法で改革を進める中国式のやり方である。

東北三省と内蒙古を選んだのは，綿花と同様の理由であり，この４省・自治区の大豆生産量は中国の大豆生産量の約半分，特にそのうち黒龍江省一省の生産量は全国の３割以上を占めているからである。

(3)　不足払いの実施方法

不足払いの実施方法は，財政部の「大豆目標価格補填に関する指導意見」（14年11月18日），国家発展改革委員会の「綿花，大豆目標価格改革政策解読」（14年８月26日），新疆自治区政府の「新疆綿花目標価格改革試点工作実施方案」（14年９月16日）に示されている。

まず，目標価格は支持価格と同じく，平均的生産コストに基本的収益を上乗せして設定する。中国の人件費や地代等生産コストは上昇を続けており，農家に対し基本的な収益を担保する必要性があるからである。試行期間内では，目標価格は１年ごとに設定する。また，目標価格は播種前に公表することになっており，農家はそれをみて実際に作付けするかの判断を下す。

国家発展改革委員会は14年５月17日に14年の大豆の目標価格を4,800元/トンとすると発表した。大豆の主力生産地の東北地域の播種は４月下旬から５月中旬までであり，タイミングとして遅すぎるという不満も出たため，15年の目標価格発表は20日早い４

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

月28日となった。

14年の大豆の目標価格は，13年の支持価格より4.3％（200元）引き上げている。生産者にとって大豆と代替関係にあるトウモロコシの収益率が近年，大豆の２倍近くになっており，農家は大豆よりトウモロコシの作付けを優先している。こうした大豆生産の縮小に歯止めをかけるため，目標価格を高めに設定する必要があった。

対照的に，綿花の目標価格は19,800元/トンと13年の支持価格20,400元/トンより2.9％（600元）低く設定された。さらに，新疆以外の主要産地である９省では一律に2,000元/トンというきわめて低い水準の補填に設定されており，政府は綿花について生産抑制的な政策をとっていることが分かる。

一方，不足払い金額の算定基準となる市場価格の確定方法は，以下の通りである。大豆の市場価格は，当年10月から翌年３月までの省・自治区内の平均市場価格，綿花の市場価格は，当年の９月から11月までの間に国の指定した綿花加工企業の買付価格の平均価格とされている。例年では，この期間内の大豆と綿花の販売量は年間販売量の約80％と85％になっており，テスト地域の平均市場販売価格を基本的に反映できると考えられた。

大豆の平均市場価格は農家の農場価格ではなく，省・自治区内の大豆の買付・流通企業や大豆加工企業の中間品質の大豆買付価格の平均価格が適用される。国家発展改革委員会と農業部，食糧局等部署は共同で省・自治区内の平均市場価格を集計・査定したうえで確定する。「一省一価」とされている。農民の売渡価格は平均市場価格に一致するわけではなく，より品質の高いものを作れば市場価格より高く売れる。農民にとっては，平均市場価格と目標価格の差を補填されたうえ，自分の農産物が市場価格より高く売れた分は自分の利益にできるため，品質を向上させたり規模拡大等生産コストを引き下げたりするインセンティブが働きやすい。市場の情報を把握してタイミングよく売る努力をするメリットもあり，農民の経営意識を高める効果がある。

不足払いの実際の支払方法について説明しよう。不足払いは２つのステップによって支払われる。第１ステップは，国から省・自治区政府への支払いである。市場価格が確定し，市場価格が目標価格より低い場合，国はその差額に国家統計局が公表した生産量をかけて省・自治区ごとに補填総額を与える。大豆の場合は翌年の４月末に，綿花の場合は当年の12月末までに払う。第２ステップは，省・自治区の生産者（農家，合作社及び企業を含む）への支払いである。省・自治区は国から支払われた総額に省・自治区内の作付面積または生産量で割って支払単価を算出する。(注8) 省・自治区は支払単価に生産者の実際の作付面積または生産量をかけて，大豆の場合は翌年の５月末まで，綿花の場合は翌年の２月末までに生産者の口座に直接振り込む。

大豆も綿花も，生産者の作付面積や補てん単価等の情報は，行政村，郷鎮政府あるいは農場の全員が分かるように公布し，最

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

低７日間は公示する義務がある。

（注８）実際には，綿花は作付面積による補填が60%，生産量による補填が40%であり，大豆は全部作付面積による支払いとなっている。

（4）　初年度の実施状況

a　市場価格の急落と輸入の急減を達成した綿花

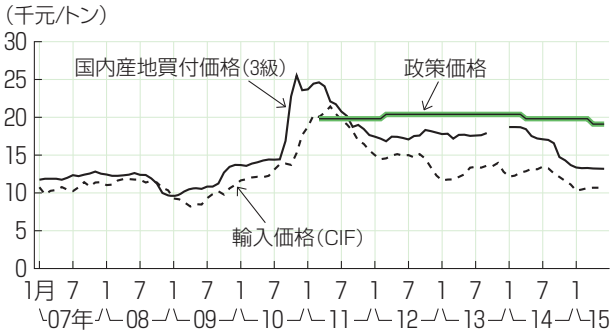
15年６月末時点では綿花の支払が終わり，関係部署は現地調査して経験や問題点等をまとめている段階である。大豆の支払はまだ進行中である。

まず，市場価格は，大豆も綿花もともにそれなりに低下したが，とりわけ綿花価格の下落は大きく，輸入価格に接近している。中国農業科学院綿花研究所の報告によると，集計した９月～12月末までの新疆の綿花の平均市場価格は13,600元/トンと算定され，目標価格19,800元との間の差は6,200元/トンとなった。これが不足払いの単価となる。目標価格と補填額から計算すると不足払いの補填率は31.3%にも達した。平均市場価格13,600元/トンは13年の支持価格20,400元/トンより6,800元/トン（33.3%）も安く，14年の綿花輸入価格（CIF）12,562元/トン（2,046ドル/トン×6.14）に近付いた（第８図）。

綿花の内外価格差が大幅に解消されたため，繊維産業において国産綿花への需要が高まり，結果的に14年の綿花輸入量は244万トンと前年比41.2%も減少した（前掲第３図）。

また，前述したように，綿花の目標価格は生産抑制的な水準に置かれたが，その結果はどうだったであろうか。国家統計局によると，14年の全国の綿花作付面積は422万haと前年比2.9%の減少となった。これは，新疆の綿花作付面積が195.3万ha（全国作付面積の46.3%）と前年比13.7%増加し，新疆以外の地域の作付面積の13.8%減を相殺してしまったためである。その結果，生産量も新疆は367.7万トンと前年比4.5%増産し，その他地域の生産量の減少（前年比10.7%減）を相殺したため，全国の生産量は616.1万トンと前年比2.2%の減産にとどまった。新疆の生産量が全国に占める割合は59.7%と前年に比べて3.8ポイント上昇した。目標価格によって新疆には増産効果，その他地域には減産効果が明確に出ている。これらを総合すれば，綿花価格の抑制，輸入の削減，産地適正化という３つの目的の効果が出てきたと言える。

第8図　綿花の政策価格，国内産地価格と輸入価格



資料　国内産地買付価格（市場価格）は，13年9月までは国家発展改革委員会の「買付価格」，14年1月からは国家統計局の「生産資料市場価格」を使っている。政策価格は14年4月までは「臨時買付価格」（当年3月に公表）という名前の支持価格，4月以降は不足払い制度の「目標価格」とする。

b　効果があいまいな大豆

大豆の省毎の市場価格の発表はまだないが，補填単価については，黒龍江省は15年５月初めに60.5元/ムー（907.5元/ha），それに続いて吉林省は54.05/ムー（810.8元/ha）

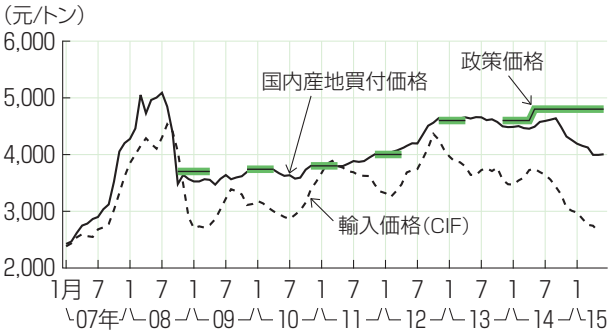
農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

と発表した。遼寧省と内蒙古の不足払い単価はまだ発表されていない。

ここでは，最大の産地である黒龍江省の市場価格を逆算してみる。黒龍江省の14年の大豆単収は約1,650 kg/ha（110kg/ムー）と報道され，それを使って補填単価60.05元/ムーをかけてトン当たりの補填額（不足払い額）を試算すると550元となる。したがって，目標価格4,800元/トンから550元/トンを引いた4,250元/トンが黒龍江省の市場価格となる。目標価格4,800元/トンに対して，不足払い試算額550元/トンから算出した補填率は11.5％となっており（第９図），綿花の31.3％に比べて大幅に小さいのが特徴である。

また，4,250元/トンの市場価格は，13年度の支持価格4,600元/トンに比べて7.6％の下落にとどまった。これは，農家に対する制度転換の説明が大幅に不足し，価格支持政策になれた農家は「市場価格が下落したら政府がまた買い支えてくれる」と思い売り惜しみしたことが最大の要因とみられる。

第9図　大豆の政策価格と市場価格の関係
（政策価格は2014年5月から不足払いの目標価格へ）



資料　国家発展改革委員会，中国海関統計
（注）　政策価格は14年4月までは「臨時買付価格」という名前の支持価格，5月からは不足払い制度の「目標価格」とする。支持価格の発動は当年11月から翌年4月までであった。

売り惜しみの結果，大豆の市場価格採集期間終了の15年３月末に農家の大豆販売量は例年の半分にも及ばなかった。(注9)

15年３月以降も大豆の市場価格は下落し，売り惜しみして残された約半分の大豆はさらに低い価格で売らざるを得ず，農家の大豆の販売収入は目標価格4,800元/トンに及ばないことになる。これにより，財政補てんが抑制された反面，農家の大豆生産の収益が限られることとなった。これは，14年の大豆不足払い試行の問題点とされた。

一方，大豆の輸入価格は14年５月以降今日まで低下傾向が続いているため，国産大豆と輸入大豆との価格差は縮小しなかった。そもそも，輸入大豆はほとんどGMOであるが，中国の国産大豆はNon-GMOである。異なる品目であるため，価格が異なるのは当たり前である。しかし，価格差がここまで拡大したら，Non-GMOの食用大豆も輸入に頼ってしまうリスクが出てくる。

実際に，大豆の輸入量は増加を続け，14年は前年比12.7％増の7,140万トンに達して過去最大となった。15年１～５月の輸入量も2,707万トンと前年並みを維持しており，不足払い制度は大豆輸入に対しては抑制的な効果は出ていない。これは，もともと大豆の不足払い制度への移行はあくまで国産大豆の減産傾向に歯止めをかけ，食用大豆をNon-GMOの国内生産で賄う目的であるためだ。

では，大豆の国内生産はどうか。国家統計局は14年度の大豆生産量をまだ発表していないが，豆類全体の生産量は1,626万トン

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

と発表されており，これは前年比1.9％の増産となっている。11～13年の間，豆類生産量に占める大豆の割合は75.2～76.5％の間で安定している状況から，14年の大豆生産量は微増か前年並みかとみられる。大豆生産の縮小にはとりあえず歯止めがかかりつつある。

（注９）桑蕾「龍江大豆銷售僅五成」『黒龍江日報』15年４月10日

c　巨額な補填額

15年７月初め時点では，大豆と綿花の不足払い総額は発表されていない。ここで，おおよその額を推計してみる。まず大豆についてである。上述したように，黒龍江省と吉林省は，不足払い単価をそれぞれ60.5元/ムー（907.5元/ha）と54.05/ムー（810.8元/ha）と発表した。

ここで，吉林省の支払単価を参考にして，公表していない内蒙古と遼寧省の支払単価をともに50元/ムーに仮定する。４省・自治区の作付面積は全て13年度のデータを使う。その結果，４省・自治区への不足払い額は合計28.9億元となり，そのうち黒龍江省は76.3％にあたる22.1億元と最大となっている。２番目の内蒙古は14.7％，残りの吉林省は6.0％，遼寧省は3.0％となっている。

13年における中国の大豆総生産額は616.9億元であり，推計した14年の不足払い額28.9億元はその3.7％にあたる。

綿花目標価格の支払総額については，国家統計局は新疆の綿花生産量が367.7万トンと発表しており，それに不足払い額6,200元/トンをかけると228億元の補填額となる。14年に新疆以外の綿花主要生産地９省に対する綿花補填はトン当たり2,000元と決めており，その補填額は46.8億元となっている（中国科学院綿花研究所）。両者を合わせると274.7億元となる。13年の綿花の生産額は1,422億元であり，274.7億元の不足払い額はその19.3％にあたる。綿花だけでの274.7億元（15年６月の為替レートで5,219億円）の補填額は，13年中央財政農業支出１兆3,799億元（約26兆円）の2.0％に相当する。実は，11～13年の間に価格支持による買付で売れずに政府在庫となっている綿花1,150万トンの含み損は，これ以上の額になる可能性が高い。政府の支持価格はトン当たり11年19,800元，12年と13年は20,400元となっているが，12年秋頃から15年５月までの間，綿花輸入価格（CIF）より４割から９割高い状況にある（前掲第８図を参照）。たとえ，政府在庫1,150万トンを12年と13年の支持価格20,400元/トンより３割安く売るとした場合，保管費用などを無視してもその損失は700億元（１兆3,300億円）に上る。(注10)

（注10）米国は手厚い助成によって綿花の価格競争力が強く，01～10年度までの10年間，その輸出量が世界全体の35～45％を占めていた。米国の補助金が世界価格を押し下げ，その他の国の綿花生産者に多大な損害をもたらしていると他国から批判されてきた。特にブラジルは，03年と06年に米国の綿花補助金がWTO協定違反としてWTOに提訴し，05年と08年にWTOはブラジルの勝訴と裁定した。米国は2014年農業法で助成の方法を調整したが，収入保険を強化するなど依然として手厚い農業助成が継続されており，現在も綿花の保険料補助が高すぎるとブラジルから批判されている（農林水産省（2013））。

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

3　不足払い制度の効果と問題点

中国は食糧の完全自給という目標を下ろし，輸入を食糧調達の柱の一つに加える「食糧安全保障政策の大転換」に踏み切ったが，米，小麦など主食穀物については絶対的自給を維持し，トウモロコシなどの飼料穀物も基本的自給という方針を維持している。つまり，主要農産物では国内生産を高い水準で保ったうえで，調整的，補完的に輸入を活用するという考えである。そして，国内生産を高い水準で保つための新たな手法が「不足払い制度」である。中国が新政策を採用する際に行う品目と地域を限定して実施する手法で，14年から綿花と大豆において不足払い制度が試行された。

試行はまだ１年足らずで，制度に対する農家の理解が不十分であったことなどから効果が不明確な部分が少なくないが，価格が上がらず政府在庫が増えない結果をみれば，一定の効果は明らかである。特に綿花での試行の結果は政策当局者の狙いに近く，不足払い制度が国内生産量の維持と国産品への需要喚起及び輸入減を同時に達成できることを示した。こうした試行を通じて中国政府が探っているのは，米，小麦とトウモロコシへの不足払い制度の導入可能性である。目標価格が生産費と基本的収益を反映したものになれば，米，小麦とトウモロコシでも不足払いは有効であることが示されている。

しかし，綿花と大豆における試行では，予想以上に財政補填が膨らんだ。もともと，不足払い制度は，過剰になるまで国内生産を高い水準に保ち，同時にそれが市場価格の低下をもたらし，最終的に財政負担を増加させるという欠陥をはらんでいることが，40年前から実施してきた米国で証明済みである。現在の中国は経済成長が減速し，財政収入も増えにくくなっており，農業への財政支出の大幅増は難しい。その中で，不足払いを実施した場合の補填額の財源をどう確保するかは大きな課題となるだろう。初年度の綿花と大豆の不足払い額だけで巨額になったため，中国政府は試行対象の拡大に慎重になり，予定していた15年からの砂糖の不足払い制度への移行は見合わせることとなった。

実は，この財政問題よりさらに厳しいハードルとしてWTOルールによる農業助成額の上限がある。中国が交わしたWTO加盟時の農業合意では，国内農業助成の上限は，削減対象の国内助成合計量（AMS）の計算から除外されるデミニマスの範囲とされ，デミニマスの範囲は，品目が特定された国内助成，品目が特定されない国内総助成とも，それぞれの生産額の8.5％（先進国の５％と途上国の10％の間の水準）と決められている。品目が特定された国内助成は，米，小麦，トウモロコシ，綿花の４品目である。不足払いは価格支持制度と同様にデミニマスに該当するが，これら４品目において不足払い制度を実行した場合，8.5％のデミニマスを超えてしまう可能性が高い。

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

現実には，14年に綿花の不足払い額274.7億元は綿花のデミニマスの２倍以上となった。13年の綿花の生産額1,422億元の8.5％は120.9億元に過ぎないからである。また中国の13年の農業生産額は56,966億元であり，農業助成が可能なデミニマス8.5％は4,842億元となるが，14年の綿花の不足払い額だけでその5.7％を占める。

もし，トウモロコシで不足払い制度を実施したら補填額はどうなるか。トウモロコシの目標価格を15年の支持価格（2,240元/トン）とし，市場価格は目標価格より３割下がると仮定した場合，補填単価は672元/トンとなり，それに主産地の東北３省と内蒙古のトウモロコシの14年の生産量9,625万トン（全国生産量の44.1％）を掛けると646.8億元（１兆2,289億円）にのぼる。13年の中国のトウモロコシ生産額は4,755億元であり，8.5％のデミニマスは404.2億元となるが，４省・自治区の不足払い額646.8億元はデミニマスを約６割上回り，これは中国全体の農業助成デミニマスの13.4％を占めることになる。

中国が不足払い額を8.5％のデミニマス範囲内に収めるには，目標価格の水準を引き下げる必要があることを意味する。新疆の綿花の目標価格は15年に19,100元/トンと前年より3.5％（700元/トン）低く設定され，目標価格を引き下げることの生産や農家の作付面積の変化への影響を確認することとなったが，8.5％のデミニマス範囲内に収めるならさらに大幅な削減が必要となる。穀物もほぼ同様の状況にある。

中国が重要農産物で不足払い制度を実施して不足払い額を8.5％のデミニマス範囲内に収めるようにするなら，供給過剰になることがないだけではなく，現状よりも大幅な減産すらありうる。これは，主食の絶対的自給と飼料穀物の基本的自給という中国の食料安保と矛盾しかねない。

一方，8.5％のデミニマスの範囲内に収めながら国内生産を高い水準に維持したいなら，農家の生産規模の大幅拡大など生産コストの大幅削減が欠かせない。これは中国農業の中長期的方向の一つであるが，農業労働力が依然として労働力全体の３割以上を占める状況では，農業労働力の縮小には多くの時間がかかると言わざるを得ない。

残された政策オプションとしては，農業支持を生産と切り離した「緑の政策」として実行していくか，中国がWTO加盟時に農業分野で行った約束の修正である。後者については世界から賛同を得るのは容易ではないだろうが，米国等輸出大国の手厚い農業補助金が輸出拡大を通して世界の農産物価格を押し下げ，中国等多くの国の農家と農政を強く圧迫しているのも事実である。

不足払いは中国農業にとって大きな可能性を秘めているが，それをその他の重要農産物に適用し，その効果を十分に引きだそうとすれば，解決すべき困難な課題がいくつも待ち構えていると言えよう。

＜参考文献＞

・汪蘇（2015）「程国強：中国糧食安全的真問題」『中国改革』３月号
・国家発展改革委員会（2014）「綿花，大豆目標価格

農林中金総合研究所
http://www.nochuri.co.jp/

改革政策解読」（８月26日）
・国家発展改革委員会記者会見（2014）「綿花目標価格改革試点和市場調控」（９月22日）
http://www.china.com.cn/zhibo/2014-09/22/content_33570134.htm
・財政部（2014）「大豆目標価格補填に関する指導意見」（11月18日）
・朱志剛（2008）『我国糧食安全財政問題研究』経済科学出版社
・新疆自治区政府（2014）「新疆綿花目標価格改革試点工作実施方案」（９月16日）
・詹琳，将和平（2015）「糧食目標価格制度改革的困局与突破」『農業経済問題』２月号
・中共中央，国務院（2014）「農村改革の全面的深化と農業現代化の加速に関する若干の意見」（１月19日）
http://www.gov.cn/jrzg/2014-01/19/content_2570454.htm
・中国農業科学院綿花研究所（2015）「2015/2016中国綿花景気報告」（４月11日）
http://www.texyp.com/news/3780.html
・杜鷹（2014）「関於農産品目標価格改革」清華大学三農論壇2015での講演（12月28日）
http://www.cirs.tsinghua.edu.cn/news15/20141229/935.html
・平澤明彦（2014）「米国2014年農業法の農業所得安定化政策」『農林金融』12月号
・農林水産省（2013）「第１章 米国（2014年米国農業法制定の経緯，2014年農業法の概要等）」『主要国の農業情報調査分析報告書（平成25年度）
http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kaigai_nogyo/k_syokuryo/pdf/h25america-us.pdf
・阮蔚（2014）「中国における食糧安全保障戦略の転換」『農林金融』２月号

＜参考資料＞
・国家食糧局『中国糧食発展報告』（各年版）経済管理出版社
・国家食糧局『中国糧食年鑑』（各年版）経済管理出版社

（ルアン　ウエイ）