

中国のトウモロコシ政策の転換

— 価格支持の廃止から輸入増へ —

主席研究員 阮 蔚

1 トウモロコシの価格支持政策を廃止

米国オバマ政権は2016年9月13日、中国をWTO(世界貿易機関)に提訴した。中国は小麦やトウモロコシ、コメの生産者にWTOが認める基準を1,000億ドル近く上回る補助金(価格支持)を支給し、これが中国の生産拡大と世界的穀物価格の低下をもたらし、米国の農家に損失を与えたと米政府は主張している。米国の主張が事実かどうかは別として、提訴の根拠となっている「価格支持」は近年、中国農政を悩ませている政策であり、中国自身が転換したいと願望し、すでに着手しているものである。

中国の価格支持政策の転換の模索は14年に大豆と綿花から始まった。大豆と綿花への価格支持を14年度から廃止し、価格形成を市場に委ね、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てんする直接所得補償、いわば「不足払い制度」への転換を実施した(阮 蔚(2015)「中国における不足払い制度の模索」『農林金融』8月号)。これは、米国が73年から実施してきたものと同様の政策を中国が採用したと言ってよい。

大豆と綿花での実施経験を踏まえて、16年度にトウモロコシの価格支持について抜本的改革に着手した。16年秋の収穫分から政府の支持価格による買い支えを廃止し、「買付けの市場化」+「生産者への補てん」という仕組みへと転換するものだ。この仕組みは、価格形成を市場に委ね、生産者に対して直接所得補償を行うものであり、その意味では本質的には大豆の不足払い制度と同じである。ただ、補てんの方法については後述のように政府の

意思をより強く反映できるようにした。

2 輸入増と在庫増をもたらした価格支持

中国の価格支持政策は、04年に食糧流通の完全市場化改革に伴い、食糧価格の安定と農家の利益を守るためにスタートした。重要品目の食糧が供給過剰に陥って価格が下落し農家が打撃を受けているときに、政府は主要産地において支持価格によって無制限の買付けを実施して供給過剰を解消し、市場価格を安定させるものである。

トウモロコシの価格支持政策は07年から東北4省・区(遼寧省、吉林省、黒龍江省と内蒙古自治区)という主要生産地に限定して導入された。ちょうど07年からの世界的な穀物価格の高騰によって、中国は食糧の国内増産を促す必要があった。また、農家の所得を上げて都市と農村との所得格差を縮小する政策目的もあり、中国政府は08年以降、支持価格の引上げでこの政策を強化した。その結果、07～14年の間にトウモロコシの支持価格は60%も引き上げられた。支持価格の引上げと政府の買付量に制限を設けなかったことによって、国内の市場価格は全般的に上昇し、当然のように毎年連続の大増産となった。

一方、トウモロコシの国際価格は12年頃に下がり始め、中国の輸入価格(CIF)は国産トウモロコシの市場価格を下回るようになり、その後価格差は拡大を続けた。飼料や澱粉生産など国内のトウモロコシの需要者は価格の高い国産品を避けて安い輸入トウモロコシおよびその代替品(大麦・ソルガム・DDGS〔トウモロコシ蒸留粕〕等)の使用を急増させ、15年に

はトウモロコシとその代替品の輸入量が4,000万トン以上にまで膨らんだ。

その結果、中国政府が高い支持価格によって買い付けたトウモロコシは在庫として倉庫に積み上げるしかなかった。中国政府の保有するトウモロコシ在庫は全世界の在庫量を上回る2.5億トンに達した。これは中国の年間消費量を上回るという途方もない水準である。中国は価格支持政策の全面見直しをせざるを得ないのは明らかだった。

3 国内市場価格の急落と輸入の減少

価格支持政策を廃止した16年産トウモロコシの収穫時期である10月下旬に入ると、東北地域のトウモロコシの市場買付価格は前年に比べ30%低い1,400元/トンに下がり、輸入価格に近付いている。

これから出荷のピークに向かって国産と輸入品との価格差がさらに縮小して国内ユーザーは国産品を使うようになり、その結果、トウモロコシおよびその代替品の輸入が減少するという流れが考えられる。実は、今年1-8月期の輸入量は、前年同期比トウモロコシ△32.2%、ソルガム△29.0%、大麦△59.2%、DDGS△44.1%とすでに全般的に縮小している。さらに、巨大な在庫を考慮すると、よほどの天候異常などが無い限り、今後数年間、輸入は抑えられるであろう。

国産トウモロコシの価格競争力の回復によって輸入が減少し、巨大な在庫が消化されていくことは、まさにトウモロコシ価格支持政策の改革の狙いである。

4 単品で最大の生産者補てん額

価格の下落によって生産者が被った損失に対して政府は直接補てんを行うことになっている。ただ補てんの方法については大豆の不足払い制度と異なり、目標価格の設定も市場

価格の測定もする必要がなく、政府が補てんしたい水準を事前に決めて収穫時期に直接、生産者に支払う。

16年8月9日、財政部は東北4省・区に第一回のトウモロコシ生産者補てん額300億元超を支出した。これは、16年度のトウモロコシ価格支持政策の改革に向けて年初決めた金額であり、単品での生産者補てん額としては中国の農政史上最大のものとなっている。ただし、中国のトウモロコシ生産額と作付面積の大きさや大きく下げる可能性のある市場価格からみると、この金額は決して大きくはない。現実には、10月下旬のトウモロコシ市場買付価格(1,400元/トン)と東北4省・区の作付面積から計算した補てん単価は、大豆と綿花の補てん水準に比べて高いとは言えない。経済成長が減速し、財政状況が悪化するなかで政府の財政支出を抑えたい意図と、トウモロコシ生産を抑えたい意図が表れている。

言い換えれば、この程度の補てん額、いわば直接所得補償では農家のトウモロコシ生産のインセンティブにはならず、コメや大豆、雑穀等への転作とトウモロコシの減産につながることが予測される。さらに、こうした補てんは東北4省・区に限定し、東北に匹敵する華北地域のトウモロコシ生産者には適用されていない。華北地域では価格下落による損失は生産者が丸抱え、来年には政府の狙いどおりトウモロコシ生産は減少するだろう。

こうした政策が奏功し、在庫消化がほぼ終わるところで何が起きるだろうか。間違いなく、トウモロコシと食肉の輸入増加である。米国は少し長い目でみれば、中国が大豆だけではなく、トウモロコシと食肉においても米国の農家にとってのいい顧客であることがわかるだろう。

(ルアン ウエイ)