

## 研究ノート

## 中国の食糧政策の動向

## ——保護価格政策から国際競争志向価格政策へ——

河 原 昌一郎

## 要 旨

中国では、1994年の食糧生産の不作等に対応して国内買付価格の大幅な引上げ等の生産振興策をとり、中国の食糧生産量は一気に増加して生産過剰となったが、中国政府は保護価格での一律の買上を継続したため財政負担は大きく膨らんだ。財政負担の軽減を図るためにとられた措置が1998年の食糧流通体制改革であるが、この改革は市場均衡価格よりも高値での買付・販売を行うものであり、需給ギャップが発生して多大の売残りを生じさせるという矛盾を内包したものであったため、財政負担がさらに増大して破綻する。

1998年改革の失敗に対処するとともにWTO加入を視野に入れて、「保護価格対象の縮小」および「食糧買付規制の緩和」を本質的内容とする大幅な政策転換がなされ、中国の食糧政策は国際競争志向価格政策へと移行する。同政策は、価格は市場実勢によること、国有食糧企業を競争の中に置くこと、競争力のある主産地を支持育成すること等を基本的内容としており、保護価格制度もその性格を変えて主産地育成のための手段とされることとなった。

国際競争志向価格政策は、現在、食糧輸出入の増大等の一定の成果を見ているが、競争力を有する価格を維持できるよう農家経営を効率化することは可能か、価格変動の大きい国内食糧価格を安定化させることはできるか等、同政策の課題も多い。

## 1. はじめに

中国は、従来、食糧生産については国際競争力がなく、年によって輸出入量の変動はあるものの基本的には食糧の純輸入国として考えられていた。実際、1994年の食糧不作によって1995年に大量の食糧輸入を余儀なくされて以来、中国では買付価格の引上げ等によって食糧生産を振興し、生産が過剰となっても農家の生産意欲を維持するために余剰食糧を全て保護価格で買付けるという政策が実施されていた。当時の買付価格は国際価格よりもかなり高く、国際競争力よりは国内生産量を確保することが優先されていたのである。こ

のような政策を本稿では保護価格政策と呼んでいる。すなわち、保護価格政策とは、①買付価格は食糧生産振興のため政策的に決定すること、②国際競争力よりは国内生産量の確保を重視すること、③余剰食糧は全て保護価格で買付けることを基本的枠組みとした政策のことである。

ところが、最近になって中国の食糧をめぐる情勢は大きく変化している。中国の食糧輸出は2002年、2003年と大きく増加し、かつて毎年1,000万トン以上を輸入していた小麦も2002年からは純輸出に転じ、2003年の中国の食糧輸出入量が過去最高になるのは確実な情勢となっている。

こうした食糧情勢の変化は、WTO加入による食糧生産に対する危機意識の高まりとともに、大

量の食糧在庫を抱えたままの国内の食糧需給情勢への対応に迫られた食糧政策の転換によるところが大きい。現在とられている食糧政策では、価格支持による国内生産量の確保よりも、価格は市場価格にまかせることによって国際競争力を強化するとともに、主産地の形成による輸出振興が重視され、従来の政策を根本的に転換したものとなっている。このような政策を本稿では国際競争志向価格政策と呼んでいる。すなわち、国際競争志向価格政策とは、①価格は基本的に市場価格にまかせること、②主産地の形成等によって国際競争力を重視すること、③保護価格買付は産地、品質等で一定の条件を満たしたもののみを対象とすることを基本的枠組みとした政策のことである。換言すれば、輸出を志向する中国にとっては、国際的な価格競争力が重要なものであり、国内の食糧価格をそのような競争力を有する価格とすることが目標とされているのである。価格を国内の市場価格に基本的にまかせることとしたのもこのための手法としてとらえられる。ただし、この場合、国内の市場価格が十分に低くなっているときは、国内の市場価格がそのまま国際競争力を有する価格となるが、市場価格が上ればそのままでは国際競争力を有する価格とはならないことには注意を要する。また、国際競争志向価格政策では、食糧価格を国際競争力を有する価格とすることによって、国内の食糧供給は輸入に頼らず原則として自給し、その上でさらに食糧輸出を行うことがめざされている。

ところで、中国の食糧問題については、これまで、中国の食糧需給の動向が周期性を有することに着目してその要因と動向を分析する研究<sup>(1)</sup>が多かったが、最近では、WTO 加入を踏まえて食糧安全の観点から中国の食糧生産の国際競争力を分析する研究<sup>(2)</sup>が増加している。中国の食糧政策については、これらの研究過程で触れられることが多いが、1990年代後半以降の食糧政策については、いずれにおいても政策変更の内容を概観した上で、①新しい政策は量的拡大を追求したこれまでの政策とは異なる内容をもっていること、②新しい政策によって食糧生産量は減少していることといった概括的な認識<sup>(3)</sup>が示されるにとどまっている。いずれにしても、従来の政策が破綻した

メカニズムや、当該破綻によってどのような政策手法がどのような政策的目的をもって採用されることとなったのか、またその政策手法の課題は何かということについては十分に検討されないままとなっている。

そこで、本稿では、

1. 従来の政策すなわち保護価格政策の破綻要因とそのメカニズム…保護価格政策の手法には矛盾が含まれており破綻は必然的なものであったこと。
2. 保護価格政策の破綻に伴ってとられた政策手法とその政策目的…保護価格政策の破綻に伴ってとられた政策手法は、その本質的な内容から、単に保護価格政策の破綻への対処方策というのではなく、国際競争志向価格政策という新たな政策を志向したものであったこと。
3. 国際競争志向価格政策の主要な手法と課題…国際競争志向価格政策は国内市場価格が国際競争力を有することを前提とした政策であるため一定の課題を有していること。

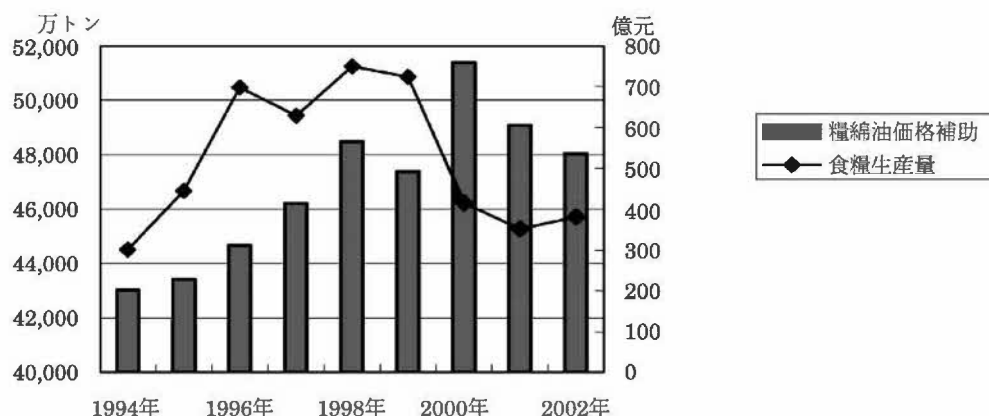
を明らかにすることとしたい。

## 2. 保護価格政策の破綻

### (1) 保護価格政策の背景と経緯

中国における1994年の食糧生産の不作によって、中国は食糧価格の上昇とともに1995年には2,070万トンという過去最大の食糧輸入量を記録した。また、このころ、中国の将来の食糧需給についての悲観的見方<sup>(4)</sup>が世界的に広まり、中国の指導者は自国の食糧問題についての強い関心と危機意識を抱くこととなった。中国では今後とも需要量に見合った増産が可能であり中国の食糧自給率は将来にわたって95%を下回ることはないと当時の江沢民主席がローマで開催されたFAO主催による世界食糧首脳会議（いわゆる「食糧サミット」）で明言したのは1996年11月のことである。

このような内外の事情を背景として、中国では食糧価格に関する思い切った対策がとられ、1994年から95年にかけて品目ごとに40%や50%にも及ぶような買付価格の引上げがなされるととも



第1図 食糧生産量と財政負担の推移

資料：中国農業発展報告 2003.  
中国統計年鑑 2003.

第1表 契約買付価格と市場価格の価格差の縮小

単位：元/トン

項 目	1995 年 12 月			1996 年 12 月		
	晩 稲 長粒米	小 麦	とうも ろこし	晩 稲 長粒米	小 麦	とうも ろこし
市場価格 (A)	1,870	1,760	1,640	1,570	1,640	1,253
契約買付価格 (B)	1,150	1,057	850	1,509	1,466	1,240
価格差 (A-B)	720	703	790	61	174	13

資料：中国農業発展報告 1997.

に、1997 年頃までこうした高価格水準が基本的に維持されることとなった。加えて、耕地保護<sup>(5)</sup>や開墾といった一連の食糧増産措置がとられたため、食糧生産量は急激に増大することとなる。

第1図のように中国の食糧生産量は1995年および96年の両年で大きく増加し、このうち96年は九五計画<sup>(6)</sup>において2000年の目標値とされていた5億トンを上回るような大幅な増産となった。このため、1996年において早くも食糧は過剰基調となり食糧の市場価格は下落しはじめる。

第1表は1995年12月および1996年12月の食糧の市場価格と契約買付価格を比較したものであるが、市場価格が大きく下落する一方で契約買付価格<sup>(7)</sup>は政策的に引き上げられているため、1996年12月には両者の価格差が実質的にほとんどなくなっていることがわかるであろう。こうした政策的な価格引上げのために食糧生産はその後豊作が続き、これとともに市場価格の下落が続いたため、1997年以降は市場価格が契約買付価格を下

回る状況がはっきりと表れるようになる。このため、農家は余剰食糧を市場で売ろうとしても買い叩かれたり、甚だしくはそもそも売ることができない状況となり、農家経済や農民の食糧生産意欲に多大の悪影響を及ぼすことが懸念されるような事態となった。

このような事態に対応して政府の打ち出した対策が保護価格<sup>(8)</sup>による余剰食糧買付けの徹底である。国務院は1997年8月に「保護価格で協議買付食糧を広く買付けることに関する通知」を発出して保護価格買付を全国的に実施するように求めた。同通知の主要な眼目は次の4点である。

- 一 契約買付を完了した後に、保護価格で協議買付<sup>(9)</sup>食糧を広く買付けること。価格は契約買付基準価格をもととして定めること。
- 二 農家が売渡しを希望する余剰食糧は保護価格で制限なく買付けるものとし、買付拒否等は行ってはならないこと。
- 三 食糧買付資金を保証するため、食糧リスク

基金<sup>(10)</sup>の充実等を図ること。

#### 四 地方食糧備蓄制度を整備すること。

保護価格制度の広範な実施は、市場価格が保護価格を下回っている状況のもとでは、必然的に大きな財政負担を伴うこととなる。第1図の棒グラフの部分は政府の財政負担（糧綿油価格補助額）の推移を見たものであるが、食糧生産量の増加とともに財政負担も急速に拡大したことがわかる。1994年には200億元程度であった財政負担が1998年には約3倍の600億元近くにまで増大しており、この後、政府は食糧に関する多額の財政負担をいかに減少させるかという問題に苦慮することとなる。

#### （2）保護価格政策の矛盾と破綻

中国の食糧流通は、かつて、統一買付統一販売制度が実施され、国有食糧企業が全ての食糧の購入販売を一元的に行っていたこともあって、現在でも食糧流通の大宗は国有食糧企業が担っている。また、政府による食糧買付は農家に政府が買付代金を直接に支払うのではなく、農家と国有食糧企業との買付契約を通じて行われ、政府は国有食糧企業にこの買付業務等に必要な資金を供給するという形をとっている。国有食糧企業の赤字は原則的には国家財政によって補填されるしかなく、国有食糧企業が市場価格よりも高い保護価格で食糧を買付けることによって生じる赤字や備蓄食糧が増加して備蓄費がかさむことによって拡大する赤字は結果として国家財政の負担となる。すなわち、1990年代後半に食糧に関する財政負担が大幅に増加したのは、この国有食糧企業の赤字が急速に拡大したことが主たる要因となっている。一方で、国有食糧企業の経営が効率的に行われるとともに、食糧価格が回復して国有食糧企業の買付けた食糧の順ザヤ販売が可能となって国有食糧企業の赤字がなくなれば財政負担も大きく軽減されるであろう。

こうした考え方に立って、保護価格政策を基本的に維持した上で、国有食糧企業の経営改善と食糧価格の回復を主たる狙いとして実施されたのが1998年の食糧流通体制に関する一連の改革<sup>(11)</sup>である。1998年改革は、農家からの食糧買付業務についての厳格な参入規制を行い、このことによっ

て食糧の市場価格を引き上げて国有食糧企業の順ザヤ販売を実現しようとするのを大きな特色としている。この参入規制の内容は次のようなものであった。

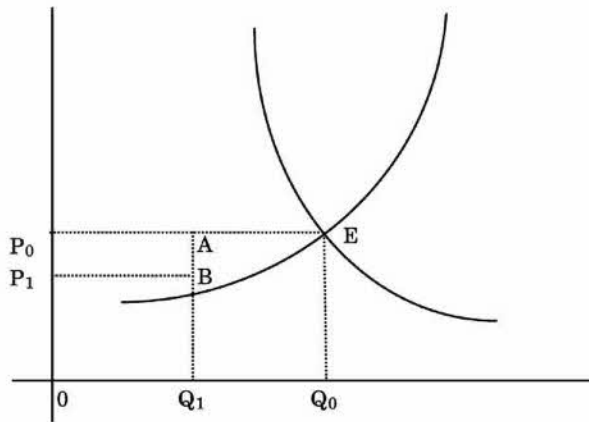
- 一 食糧の買付は原則として国有食糧企業に限定すること。
- 二 私営業者およびその他の企業が直接農村で食糧買付を行うことを厳禁すること。
- 三 食糧加工企業および飼料、飼養、医薬等の食糧利用企業は自家用に限り当地の国有食糧企業に委託して原料用食糧を買付けることができること。
- 四 その他の食糧企業および食糧利用企業は県以上の食糧交易市场で食糧を買付けねばならないこと。

すなわち、買付が国有食糧企業に独占されて競争相手がなくなるため、販売価格も基本的に国有食糧企業が思う価格に決められるはずであり、このことによって国有食糧企業の順ザヤ販売が可能となり、国有食糧企業の赤字は解消できるという考え方である。1998年改革では、この考え方によって、参入規制の強化と併せて国有食糧企業の順ザヤ販売が強く求められていた。

ところが、保護価格政策の維持を前提としてとられたこれらの措置は、食糧の需給実態を無視した矛盾を伴うものであったため、全くうまく行かなかったことはその後の経緯が示すとおりである。その矛盾は第2図および第3図によって説明されるであろう。

第2図は、保護価格制度開始前の買付制度を、市場で流通する食糧<sup>(12)</sup>（すなわち農家自家用食糧を除いた食糧）の需給曲線で図示したものである。ここでは、説明の簡単化のために、需給曲線は前年と当年とで変化していないものと仮定する。

農家が食糧を作付けるときは、当然ながら、当年の市場価格はまだ形成されていないから、農家は前年の市場価格をもとに生産量を決定するであろう。仮定によって、前年の均衡点はE、価格は $P_0$ であるから、今年も生産量も $Q_0$ に決定される。今年の契約買付価格は $P_1$ 、買付量は $Q_1$ であり、図では、保護価格制度開始前は契約買付価格が市場価格より低かった実態を示したものと なっている。



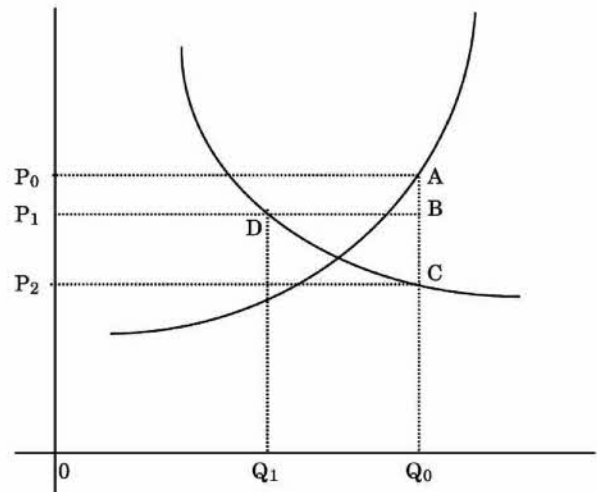
第2図 保護価格制度開始前の買付

る。なお、契約買付の価格および買付量は、ともに政府によって政策的に決定される。このとき、農家の販売収入は、 $\square 0Q_1BP_1$ と $\square Q_1Q_0EA$ を合わせたものであり、 $\square P_1BAP_0$ は契約買付制度に伴って生じた農家の負担である。以上のように、保護価格制度開始前においては、現実の買付、輸送、備蓄等に伴うコストは別として、制度的な政府の負担はない。

これに対して、保護価格制度によって全量買付が行われているときの需給と価格の関係を図示したものが第3図である。ここで $P_0$ は前年の保護価格である。保護価格によって全量買付が実施されているときは、農家は前年の保護価格を主たる目安<sup>(13)</sup>として作付量を決定するであろう。したがって、当年の食糧生産量は $Q_0$ となる。 $P_1$ は当年の保護価格であり、市場実勢を反映させて前年よりは低く定められているが、それでも均衡価格よりは高い。国有食糧企業は当年においては $P_1$ の価格で農家から全量買付を行う。

食糧供給量が $Q_0$ であるときの市場価格は $C$ すなわち $P_2$ であるから、国有食糧企業が買い付けた食糧の全量を市場で販売すれば、 $\square P_2CBP_1$ だけの損失が発生する。1998年改革前までの財政負担は、基本的にこの部分の負担である。なお、1998年改革前までは、私営業者等による農家からの買付もあったため、 $\square P_2CBP_1$ の全てが財政負担になったわけではないが、上記の論旨に影響を与えるものではない。

ところで、1998年改革によって、国有食糧企業は順ザヤ価格で、すなわち $P_1$ 以上の価格での販



第3図 保護価格制度の下での買付

売が求められることとなった。ここでは図の単純化のために国有食糧企業の買付価格と販売価格は $P_1$ で同一であるとしよう。そうすると当年の食糧需要量は $D$ すなわち $Q_1$ ということになる。国有食糧企業は当年生産された $Q_0$ の量の食糧を保護価格制度に基づいて買付けるにもかかわらず、売りさばけるのは $Q_1$ しかないので、 $Q_1Q_0$ の量が売れ残り、 $\square Q_1Q_0BD$ で示される金額( $P_1 \times Q_1Q_0$ )が国有食糧企業の当年の支出超過額となる。すなわち、1998年改革は、国有食糧企業による販売価格を $P_2$ から $P_1$ に引き上げ、 $\square P_2CBP_1$ の損失を解消しようとする狙いをもったものであるが、今度はかわりに $\square Q_1Q_0BD$ の負担を生じさせることになったことになる。この量を備蓄するのであればこの上にさらに多額の備蓄費がかさむこととなり、食糧が劣化すればその分の損失が発生する。また、国有食糧企業が $P_1$ の価格で販売しても、食糧供給量が $Q_0$ であれば市場価格（1998年改革によって国有食糧企業以外の企業による販売は制限されているため、この市場価格は想定のものである。）は $C$ すなわち $P_2$ のままであり、国有食糧企業の販売価格の引上げが市場価格の引上げの効果を持たないことは図からも明らかである。なお、現実には、 $Q_1Q_0$ の余剰を抱えることとなった国有食糧企業は、 $P_1$ 以上の価格で販売するようにされていたにもかかわらず、一部で市場価格で売り抜けようとする動きがあったが、 $Q_1Q_0$ の余剰を背景としたものであるため、市場価格は低迷したままであった。

第2表 生産量と期末在庫の推移

単位: 100 万トン

	米		小麦		粗粒穀物	
	生産量	在庫量	生産量	在庫量	生産量	在庫量
1998年	200.1	107.2	114.5	131.8	137.8	135.8
1999年	200.4	113.3	113.9	133.3	140.6	141.2
2000年	189.8	112.9	99.6	130.4	118.4	139.0
2001年	181.0	106.4	93.9	112.4	122.6	119.0

資料: (社)国際食糧農業協会 (2002) 「世界の食料・農林水産物情勢と見通し —FAO 商品概観 2001-2002 年—」。

注(1) 米の生産量は稲もみのものであり、在庫量は精米である。

(2) 米の生産量および在庫量には香港と台湾のものを含む。

(3) 米の1998年の数値は1996-1998年の平均値である。

(4) 小麦の1998年の生産量は1996-1998年の平均値である。

(5) 小麦の1998年の在庫量は1995/96-1997/98年の平均値である。

(6) 粗粒穀物の1998年の生産量は1996-1998年の平均値である。

(7) 粗粒穀物の1998年の在庫量は1995/96-1997/98の平均値であり、

1999、2000、2001年の在庫量はそれぞれ1998/99、1999/00、2000/01年のものである。

第3表 食糧価格の推移

単位: 元/kg, 指数 (前年 100)

	米			小麦			とうもろこし		
	契約買付価格	協議買付価格	小売価格指数	契約買付価格	協議買付価格	小売価格指数	契約買付価格	協議買付価格	価格指数
1997年	1.48	1.45	84.9	1.46	1.43	101	1.23	1.1	93.6
1998年	1.46	1.34	99.7	1.44	1.3	94	1.23	1.17	110.2
1999年	1.33	1.23	98.6	1.31	1.22	97.9	1.14	1.05	86.2
2000年	1.13	—	86.2	1.14	—	90.6	0.96	—	81.6
2001年	1.11	—	104.5	1.09	—	94.4	0.94	—	120.0
2002年	—	—	99.1	—	—	99.0	—	—	99.0

資料: 中国農業発展報告 2003。

注. 小麦の小売価格指数は小麦粉のものであり、とうもろこしの価格指数は集市取引価格指数である。

以上の説明で明らかとなっており、1998年の食糧流通改革は、保護価格が市場均衡価格よりも高く設定されている限り、流通規制による順ザヤ販売の実施は多量の売れ残り食糧を発生させるため国有食糧企業の赤字解消には役立たず、また市場価格回復の効果も少ないという矛盾を内包するものであった。

実際、この当時は、食糧価格の継続的な下落、国有食糧企業の順ザヤ販売の困難性、備蓄食糧の劣化の加速、食糧倉庫の容量の著しい不足等の問題が深刻化しつつあった<sup>(14)</sup>。

第2表は米、小麦および粗粒穀物の生産量と在庫量の推移を見たものである。いずれの穀物につ

いても中国の在庫量のピークは1999年であり、1998年改革の効果が表れていないばかりでなく、その矛盾を顕著に示したものとなっている。この在庫量は政府、民間、農家の在庫量を全て合わせたものであり、政府だけの在庫量<sup>(15)</sup>ではないが、農家の自家用食糧の量は通常は安定しており大きくは変動せず<sup>(16)</sup>、他方で農家は余剰食糧を一般的には全て売りに出そうとするはずであるから、在庫量増加の多くの部分が政府在庫量の増加になったものと考えられる。

また、食糧価格の推移を第3表で見ると、市場価格をより反映<sup>(17)</sup>していると見られる協議買付価格が契約買付価格を下回る状況が続き、小売価



格指数も1999年、2000年の両年は大きく下落している。特に2000年の下落幅が大きい、これは1999年の大量の在庫圧力が影響したものである。

こうした状況の中で2000年の財政負担は過去最高の約760億元にまで膨れ上がる。1998年5月10日国務院「食糧流通体制改革をさらに深化させることについての決定」で、「現行の食糧流通体制は…国家の財政負担能力を超えるものであり…改革がなければ中央財政はその負担に堪えることができない」と記述され、財政負担の軽減が1998年改革の最大の課題とされていたことを考えれば、その失敗は明らかであった<sup>(18)</sup>。市場均衡価格よりも高い買付価格を政策的に維持しようとした保護価格政策の破綻という現実を踏まえて、2000年以降、中国政府は食糧価格政策の方向を大きく転換させていく。

### （3）本節のまとめ

中国では、1994年の食糧生産の不作によって、1995年には2,000万トンを超える食糧輸入を余儀なくされたため、契約買付価格の引上げ等による食糧増産措置が実施された。これによって、中国の食糧生産量は大きく増加するが、食糧は過剰基調となり、市場価格は契約買付価格を下回るようになる。農家が市場で食糧を売りさばこうとしても思うように売れない状況となったため、政府は農家が売り出す食糧の全量を保護価格で買い付ける保護価格政策を実施する。この保護価格政策は、農家の生産意欲を保護し、国内の食糧生産量を維持するために実施されたものである。

保護価格政策の実施によって、政府の財政負担が大きく膨らむこととなったため、政府は1998年に国有食糧企業の順ザヤ販売を基本とする食糧流通改革を実施する。しかしながら、この1998年改革には、第2図および第3図を用いた説明で明らかにしたとおり、大量の売れ残り食糧を発生させるメカニズムを内包したものの等の問題があったため、かえって財政負担が増大する結果となる。

このため、保護価格政策は破綻し、新たな食糧流通改革が模索されることとなる。

## 3. 国際競争志向価格政策への転換

### （1）改革の方向

2000年以降に順次なされた中国の食糧価格流通体制の改革は、直接的には1998年改革の失敗に対処したものであるが、WTO加入という中国の食糧生産にとっての新たな時代を迎え、WTO加入を強く意識し、これに対応しようとするものとなっている。当初は1998年改革の部分的修正を内容とするものであったが、徐々に、①価格は市場の実勢によることとし価格支持は行わないこと、②国有食糧企業を競争の中に置き食糧流通を大幅に自由化すること、③主産地を支持育成して国際競争力を付与すること、④中央政府は原則として備蓄を通じたマクロコントロールのみを行うことといった改革の方向がはっきりしてくる。

2001年7月31日に国務院から発出された「食糧流通体制改革をさらに深化させることについての意見」では、

- 一 「食糧生産流通情勢の変化およびWTO加入後に食糧の生産販売にもたらされるチャンスと挑戦に対して、さらに食糧流通体制改革を深化させる」こと。
- 二 「国家のマクロコントロールの下に市場機能の食糧取引および価格形成に対する役割を十分に発揮させる」こと。
- 三 「食糧の産地と消費地の各々の有利性を十分に発揮させる」こと。

等の基本的な考え方が示されている。

政策の転換は、2000年から2001年にかけて一連の施策を伴いつつ段階的に進められたが、その中で保護価格対象の縮小および食糧買付規制の緩和という二つの改革が政策転換の本質をなすものであった。

### （2）保護価格対象の縮小

保護価格対象縮小の経緯は第4表に示すとおりである。この表から明らかなおと、従来は生産される食糧品種のほとんどが保護価格の対象とされていたが、2000年以降、比較的品质が劣り市場での競争力が弱いと考えられるものから、順次、保護価格対象からはずされていった。これは、①

第4表 保護価格対象縮小の経緯

根拠規定	保護価格対象に関する規定内容	実施時期
国務院「食糧保護価格買付制度に関する通知」 (1993年2月20日)	○以下の食糧を保護価格対象として価格とともに列挙。 ・北方冬小麦 ・南方冬小麦 ・関内とうもろこし ・関外とうもろこし ・大豆 ・早稲インディカ米 ・中稲インディカ米 ・晩稲インディカ米 ・北方うるち米 ・南方うるち米	1993年
国務院「食糧流通体制改革政策措置をさらに改善することについての通知」 (1999年5月30日)	○以下の食糧を保護価格対象からはずす。 ・黒竜江, 吉林, 遼寧省, 内蒙古自治区東部, 河北省東部, 山西省北部の春小麦 ・南方の早稲インディカ米 ・江南小麦	2000年
国務院「食糧生産流通をさらに改善させるための関係政策措置に関する通知」 (2000年6月10日)	○引続いて以下の食糧を保護価格対象からはずす。 ・山西, 河北, 山東, 河南省等のとうもろこしおよび米	2001年
国務院「食糧流通体制をさらに深化させることについての意見」 (2001年7月31日)	○今後保護価格対象とする食糧は主として次のものとする。 ・長江中流域の中, 晩生米 ・東北地域の優良米 ・黄淮海地域の小麦 ・東北地域および蒙古東部のとうもろこし	

注. 現実の運用の際の具体的な範囲は地域の実情に照らして各省級人民政府が定めることとされており, これ以外の品種を保護価格対象とすることができないわけではない。

市場での競争力が弱い品種は買付けても売れ残る可能性が高いため, 国有食糧企業の損失を一層増加させ, 財政負担が増すことが懸念されたこと, ② WTO 加入に対応して食糧生産の国際競争力を強めるためには, 劣等品種の生産を縮小させ優良品種の生産を拡大させる方向での品種構成の調整を強力に推し進めていく必要があることといった事情が考慮されたものであろう。

第5表は今後とも保護価格対象とすることとされた食糧の生産量と全国食糧生産量のうちに占めるその比率を示したものである。長江中流域, 黄淮海地域, 東北地域はかつてから中国の3大食糧主産地とされており, 今後とも主産地としての発展が期待されているが, それでも保護価格対象の食糧がこれだけの範囲に限定されればその比率は全国食糧生産量の約3割程度にすぎないものとなる。また, 現実には, これらの対象品目においても農家が希望すれば全て保護価格で買い上げられるというのではなく, 一定の品質に達しないものは保護価格買付の対象にはしないなどの弾力的な運用がなされている。

第5表 保護価格対象食糧の生産量 (2001年)

単位: 万トン

長江中流地域の中・晩生米	2,528.4
東北地域の優良米	1,722.7
黄淮海地域の小麦	6,523.4
東北地域および蒙古東部のとうもろこし	3,723.6
計 (A)	14,498.1
全国の食糧生産量 (B)	45,263.77
A/B	32.0%

資料: 中国農業年鑑 2002。

注. 長江中流地域は湖北, 湖南, 安徽, 江西の各省, 東北地域は黒竜江, 吉林, 遼寧の各省, 黄淮海地域は河北, 河南, 山東, 江蘇, 安徽の各省, 蒙古東部については内蒙古自治区の数値を用いた。

このように, 保護価格対象縮小の一連の措置によって, 大半の食糧が保護価格対象からはずされ, 保護価格の対象とする食糧は品質が良く, 今後国際的な競争力を有し得ることが期待される主産地の食糧だけに限られることとなった。このことは, 1990年代半ば頃から進められてきた食糧の増産および農家の所得保証を目的とした全国一律的な保護価格政策は完全に放棄され, 保護価格制度はその性格を変えて, 国際競争力を有する主産



第6表 食糧買付規制緩和の経緯

根拠規定	食糧買付規制に関する規定内容
国務院弁公庁「一部の食糧品種が保護価格買付範囲からはずれたことに関する問題についての通知」 (2000年2月2日)	○保護価格対象からはずれた食糧については買付ルートを拡大する。 …国有食糧企業以外に、地区（市）級以上の行政機関の許可を受けた食糧利用企業および食糧経営企業は農民から直接食糧を買付けることができる。
国務院「食糧生産流通をさらに改善させるための関係政策措施に関する通知」 (2000年6月10日)	○保護価格対象となっている食糧についても、省級行政機関の許可を受けた食糧利用企業および食糧経営企業は農村で直接食糧を買付けることを認める。 ○保護価格対象からはずれた食糧について、県級以上の行政機関の許可を受けた食糧利用企業および食糧経営企業は農村で直接食糧を買付けることができる。
国務院「食糧流通体制をさらに深化させることについての意見」(2001年7月31日)	○企業の所有制の形態にかかわらず、一定の条件に適合する経営主体が県級以上の行政機関の許可を受けて食糧買付に従事することを奨励する。

注. 「食糧利用企業」とは、食糧加工、飼料、飼養、醸造、医薬等、食糧を使用して事業を営む企業をいい、「食糧経営企業」とは食糧の流通販売等に従事する企業をいう。

地形成のための一方策としてとらえられるようになったということを意味するであろう。保護価格制度の性格の変化についてはさらに後述する。

### （3）食糧買付規制の緩和

中国の食糧買付は従来から必ずしも国有食糧企業に独占されていたわけではなく、供銷合作社等の集団企業、私営・個体企業等の多様な形態の企業の参入が認められていた。たとえば、1990年には商品食糧として買付けられた全国1億3,995万トン<sup>(19)</sup>の食糧のうち政府買付量は9,555万トン（契約買付量5,181万トン、協議買付量4,374万トン）<sup>(20)</sup>、政府買付以外の買付が4,440万トンとなっており、政府買付以外の買付が約30%を占めるようになっている。この中には農民が直接集贸市场へ持って行って販売したものも含まれているので必ずしも各種形態企業によって買付けられたものだけではないが、各種形態企業は実需者からの多様な要望に応えるなど食糧の流通では現実的に大きな役割を果たしていた。

1998年改革は、このような各種形態企業による食糧の直接買付を禁止し、食糧買付は原則として国有食糧企業に独占させ、各種形態企業には国有食糧企業がすでに買付けた食糧を購入させることによって国有食糧企業の独占的利益を確保しようとするものであったが、こうした方法がかえって

国有食糧企業の経営難と政府の財政負担の増大を招く結果となったことは前述のとおりである。

食糧買付規制の緩和は保護価格対象の縮小に伴って進められた。国有食糧企業だけに買付が制限されていると、保護価格対象からはずされた食糧は、国有食糧企業が契約買付で買付けるもの以外は販売ルートがなくなるため、農家が余剰食糧を抱え込むことになって農家に大きな経営上の困難をもたらすこととなる。したがって、保護価格対象の縮小は、食糧流通規制の緩和を必然的に相伴うものであったといえることができるであろう。

第6表は、この食糧買付規制緩和の経緯を示したものである。当初は上記の考え方をそのまま反映して保護価格対象からはずれた食糧だけについて買付ルートの拡大を認めるというものであった。ところが、後には保護価格対象となっている食糧についても買付ルートの拡大が認められ、最終的には保護価格対象となっているかどうかにかかわらず、あらゆる形態の企業が県級以上の行政機関の許可さえ受ければ食糧買付業務を行えるようになった。このことは、食糧買付市場で国有食糧企業と各種形態企業が競争的關係に立つようになったということ以外に次の二つのことを意味している。

一つは保護価格制度の性格の変化である。流通が自由化されれば保護価格を市場価格よりも高く

設定しておくことは財政負担を伴うことになって困難であるため、必然的に保護価格は市場価格に近接したものとならざるを得ない。すなわち、保護価格制度は価格支持というよりも主として農家の所得安定化のために寄与するという性格に変化することとなる。なお、価格支持はWTO合意との整合性の観点からも好ましいものではない。先に保護価格制度は優良品種の主産地形成のための一方策として考えられるようになっていることを指摘したが、農業保険制度等の所得安定化のための制度の整備が不十分な中国では保護価格制度は農家所得安定化のための有力な手法の一つである。

二つめはこれまでのような国有食糧企業に対する政策的優遇を改め、国有食糧企業の徹底した合理化と経営改善を図ることが意図されているということである。国家発展計画委員会「2001年中国国民経済および社会発展報告」によれば、国有食糧企業について、①行政と企業の分離が進められていること、②2000年上半期の24省(区、市)の統計調査によると国有食糧企業の従業員のうち85.9万人がすでに転職させられ、この数は総従業員の約50%に及ぶこと、③経営合理化によって経費の削減等が進み前年に比べて損失は20%減少したこと等、国有食糧企業に対する厳しい対応が進められていることが記載されている。

#### (4) 本節のまとめ

1998年改革の失敗を直接的な契機として、中国では2000年以降、新たな食糧流通体制の改革が順次実施される。この改革の基軸をなした政策手法は、保護価格対象の縮小および食糧流通規制の緩和であった。

保護価格対象の縮小は、単に財政負担の軽減を図るというのではなく、市場による食糧価格の形成、主産地の育成、食糧の品質の向上が併せて意図されていた。食糧流通規制の緩和は、当初は保護価格対象の縮小に必然的に伴うものであったが、最終的に食糧流通の自由化が原則的に実現する。食糧流通の自由化は、市場による適正な食糧価格の形成、国有食糧企業の合理化を促すものである。

この一連の改革は、①食糧価格は基本的に市場

価格での形成にまかせること、②食糧主産地の育成や品質の向上を図ること、③これらによって中国の食糧生産に国際競争力を付与することを改革の方向としており、国際競争志向価格政策への移行が意図されたものと評価することができる。中国の食糧政策は、これまで、中国の食糧価格に国際競争力が乏しいことが前提とされ、流通は政府による管理や規制が多かった。その意味で、この国際競争志向価格政策は、まさに従来にない新しい方向をめざしたものである。

保護価格対象の縮小および食糧流通規制の緩和に関する改革が一段落する2001年半ばには、中国の食糧政策は保護価格政策から国際競争志向価格政策への移行を終えたものとみることができよう。

## 4. 国際競争志向価格政策の手法と課題

国際競争志向価格政策を推進するための手法は、現在では、主として

- ① 国際競争力を有するよう国内の食糧価格を維持すること。
- ② 食糧生産農家の経営体質を強化し品質の向上を図るため食糧主産地を育成すること。

の二つである。

このうち、国際競争力を有する価格の維持については、国内市場価格が国際価格とほぼ等しい状況の下では、価格形成を国内市場での形成に任せておけばよいと、政府が特にとるような価格対策はない。

食糧主産地の育成については、保護価格政策の適切な実施と農家直接補助が重要な手法となっている。

そこで、本節では、食糧価格の動向、主産地育成手法等について整理し、併せて、現在実施されている国際競争志向価格政策の性格を踏まえつつ、同政策が有する課題について指摘することとしたい。

### (1) 食糧価格および貿易の動向

国内での価格支持を行わずに国際的に競争力を有する価格を維持し、さらに品質の向上等による国際競争力を強化して輸出を促進することは、国

第7表 食糧の国際価格との比較

単位：元/トン

年月	米			小麦			とうもろこし		
	国際	中国	価格差比 (%)	国際	中国	価格差比 (%)	国際	中国	価格差比 (%)
2001.4	1,407.6	1,388	-1.4	819.72	1,144	39.6	720.36	1,130	56.9
2002.4	1,614.6	1,441	-10.8	968.76	1,028.75	6.2	736.92	1,028.75	39.6

資料(1) インターネット「国家糧食局・http://www.chinagrains.gov.cn/ 鄭州糧食批発市場交易価格月報」

2003年12月8日アクセス。

(2) FAO Food Outlook (May 2002).

注(1) 価格差比は「(中国/国際)×100-100」で算出。

(2) 米の国際価格はタイ 100% B (白米 100% 2 級) バンコク f.o.b 指標取引価格。

(3) 米の中国価格は早稲長粒標一鄭州食糧市場卸売価格。

(4) 小麦の国際価格は米国軟質赤色冬小麦 No. 2 米国ガルフ港価格。

(5) 小麦の中国価格は白小麦三等鄭州食糧市場卸売価格。

(6) とうもろこしの国際価格は米国 No. 2 イエロー米国ガルフ港価格。

(7) とうもろこしの中国価格は黄玉米二等鄭州食糧市場卸売価格。

(8) 1US ドルを 8.28 円で換算した。

際競争志向価格政策の重要な目的の一つである。

食糧輸出の推進について、2000年6月10日に発出された国務院「食糧生産流通をさらに改善させるための関係政策措置に関する通知」では、食糧輸出の拡大に努めるため、①中央政府は主産地の食糧輸出に対する優遇政策を引続き実施すること、②地方レベルでの食糧輸出を支援すること、③米輸出促進のため南方の米主産地の国有食糧企業に米輸出経営権を与えること等の方針が示されている。これらは、食糧生産の確保と輸出推進のための主産地の形成、米袋省長責任制<sup>(20)</sup>の徹底による地方レベルでの食糧生産への取組みの強化、价格的に競争力のある中国南方米の輸出促進といった中国政府の基本的考え方を反映したものであろう。

ところで、保護価格対象の縮小と食糧買付規制の緩和によって中国の食糧価格は基本的に市場で決まることとなったが、中国の食糧の市場価格は国際価格と比較してどのような水準にあるのであろうか。第7表は中国の米、小麦、とうもろこしの市場価格を国際価格と比較したものである。ここでは、中国の国内市場価格としては、中国で最も中心的な食糧卸売市場である鄭州食糧卸売市場の卸売価格を、国際価格としては各輸出地の輸出価格をとった。この表で明らかなように、2001年4月に比較して2002年4月の国際価格が国際的な食糧市況を反映して上昇している一方で、中国は第2表で見たような膨大な在庫圧力によって価

格は低落傾向にあったため、もともと国際価格よりも低かった中国の早稲長粒米はマイナスの価格差比をさらに拡大し、国際価格よりも高かった小麦およびとうもろこしは価格差比を縮小している。国際競争力はもちろん価格だけで決まるものではなく、品質、取引相手方の信用力等の現実の取引の際の各種条件によって左右されるのでこの表はあくまで目安でしかないが、この表で見える限り、中国の国内市場価格は国際価格とほぼ変わらないものになっているといえるであろう。WTO 加入以前において、中国は畜産物、野菜、水産物の価格は国際競争力を有しているものの、食糧価格は国際価格よりも高いので食糧輸入は増加していきだろうと予測する向きも多かったが、長期的にはともかく、現時点では必ずしもそうとは言えない状況が現れている。

第8表は米、小麦、とうもろこしの輸出入の推移を示したものであるが、小麦の輸出入の動向は特に注目に値する。1990年代の半ば頃まで中国が毎年1,000万トン以上に及ぶ小麦を輸入していたのは記憶に新しいが、中国の食糧需給が過剰基調になって以来輸入は激減し、最近では60~90万トン程度にとどまっている。一方で以前はほとんどなかった輸出が増え、2002年には輸入よりも多くなるとともに、第9表にあるように2003年1-10月では171.7万トンにまで増加している。また、中国からの小麦の輸出はこれまで飼料用であったが、2002年11月には初めて食用小麦がイ

第8表 食糧の輸出入の推移

単位:万トン

	食 糧		う ち					
			米		小 麦		とうもろこし	
	輸入	輸出	輸入	輸出	輸入	輸出	輸入	輸出
1998 年	708.6	906.5	26.0	375.6	154.8	27.5	25.2	469.2
1999 年	772.1	759.0	19.1	271.7	50.5	16.4	7.9	433.3
2000 年	1,356.8	1,401.3	24.9	296.2	91.9	18.8	0.3	1,047.9
2001 年	1,738.4	903.1	29.3	187.0	73.9	71.3	3.9	600.0
2002 年	1,416.7	1,514.3	23.8	199.0	63.2	97.7	0.8	1,167.5

資料: 中国農業発展報告 2003.

第9表 中国の最近の食糧輸出の動向

単位:万トン

米輸出量			小麦輸出量			とうもろこし輸出量		
上位 3 カ国	2002 年 1-10 月	2003 年 1-10 月	上位 3 カ国	2002 年 1-10 月	2003 年 1-10 月	上位 3 カ国	2002 年 1-10 月	2003 年 1-10 月
インドネシア	57.41	84.64	韓国	53.74	73.63	韓国	426.47	557.83
ロシア	17.72	22.86	フィリピン	3.14	45.87	マレーシア	214.96	189.83
日本	8.66	10.13	ベトナム	0.0	28.81	イラン	0.0	154.85
輸出総量	151.14	207.36	輸出総量	65.01	171.70	輸出総量	841.73	1,225.05

資料: インターネット「中国商務部・<http://www.mofcom.gov.cn/> 中国農産品出口月度統計報告」2003年12月12日アクセス.

インドネシアに輸出された。契約では今後9万1,600トンの食用小麦がインドネシア、フィリピン、ニュージーランド、ベトナム等に輸出されるという<sup>(22)</sup>。これなどは国際競争志向価格政策の一つの成果であると言えなくもないであろう。

さらに、第9表で食糧の輸出先の動向を見ると、2002年は輸出があっても輸出先は上位3カ国に集中し、特定の顧客からの需要という性格が強かったが、2003年には輸出量が増えるとともに輸出先も多角化しており、2002年から2003年にかけて中国の食糧が国際市場での競争力を強めたことがうかがえる。

なお、米、小麦、とうもろこしの輸入が少ないにもかかわらず、中国の食糧輸入が2002年において1,400万トン以上にもなっているのは2000年以降大豆の輸入量が急増して1,000万トン<sup>(23)</sup>を超える状況が続いているからである。中国の大豆の国内生産量は1,500万トン<sup>(24)</sup>前後で、国内の食糧生産量約4億5,000万トンのうちに占める比率はわずかであるが、最近の食糧輸入に占める比率は約8割にもなる。大豆の生産量が減少しない

まま輸入が増加しているので食生活の向上に伴って大豆油、大豆製品等の国内需要が増大したものと考えられるが、このことについては別途の検討が必要とされるので、本稿ではこのことに触れるにとどめる。

## (2) 主産地の育成

国際競争志向価格政策の一環として同時並行的に進められている主産地の育成は、①優良品種の生産拡大等によって食糧生産の国際競争力を強化するという側面と、②国際競争志向価格政策による価格の下落等に対応して主産地を保護するという側面を併せ有している。

主産地育成のための主たる方策としては、主産地における保護価格制度の適切な運用とともに、WTO加入後に特に注目され重要視されるようになっている農家直接補助の実施が挙げられる。

保護価格制度の運用については、保護価格対象が順次狭められ、現在は基本的に優良品種を生産する主産地だけになっていることは前述のとおりであるが、ここでその効果を見ておくこととした

第10表 東北3省の食糧作付面積の推移

単位：千 ha

	遼寧省			吉林省			黒竜江省		
	米	小 麦	とうもろこし	米	小 麦	とうもろこし	米	小 麦	とうもろこし
1995 年	472.6	171.3	1,517.5	429.6	80.4	2,344.1	835.1	1,116.3	2,411.1
1999 年	501.5	153.0	1,677.8	465.2	67.5	2,375.5	1,614.9	953.4	2,651.9
2000 年	489.7	117.6	1,422.5	584.8	77.3	2,197.3	1,605.9	590.2	1,801.3
2001 年	515.5	98.8	1,566.8	686.9	53.8	2,609.5	1,567.0	423.3	2,132.7

資料：中国農業年鑑各年。

第11表 保護価格と市場価格との比較（黒竜江省）

	保護価格		市場価格	
	価格（元/kg）	前年比（％）	価格（元/kg）	前年比（％）
米	1.06	0	1.35	0
とうもろこし	0.88	4.8	1.10	11.73

資料：インターネット「国家糧食局・<http://www.chinagrains.gov.cn/> 黒竜江省公布 2003 年秋糧收購質価政策，全国主要糧食批發市場成交價格旬報」2003 年 12 月 8 日，15 日アクセス。

注(1) 保護価格は黒竜江省が 2003 年 11 月 20 日に公布した秋糧買付価格。米は稲もみ標準品（三等，水分 14.5％），とうもろこしはとうもろこし標準品（二等，水分 14.0％）。

(2) 市場価格は黒竜江省糧油中心卸売市場の 2003 年 11 月 30 日の成約価格。米は精米である。

い。第10表は東北3省の食糧作付面積の推移を示したものである。東北3省では、米，とうもろこしは保護価格対象であり小麦はそうでないが，各省とも保護価格対象でなくなった小麦の作付面積が近年著しく減少していることがわかる。特に黒竜江省では1995年に比較して米の作付面積が倍増する一方で小麦の作付面積は4割以下に落ち込んでおり，その傾向がはっきりしている。また，遼寧省，吉林省とも米の作付面積は増加基調にあり，東北3省が米の主産地としての地位を固めつつあることが伺える。さらに，東北3省はもともととうもろこしの主産地であるが，全国の優良とうもろこしの作付面積の41％は東北3省で占められるようになったという<sup>(25)</sup>。これらから，保護価格対象の限定による主産地の選別は，一定の効果を果たしてきたものと見てよいであろう。

第11表は保護価格制度の現実の運用を見るために黒竜江省における保護価格と市場価格を比較したものである。価格は品質や流通形態等によって異なってくるので，価格の国際比較と同様，ここでの価格の比較はあくまで一つの目安でしかないが，この表で見る限り保護価格は市場価格を超

えるものではない。また，市場価格が前年と変わらなかった米については保護価格も前年と同額に据え置かれ，市場価格が上昇しているとうもろこしについては保護価格も引き上げられており，保護価格の設定は市場価格の動きに即したものとなっている。このように，保護価格は主産地においても食糧価格を積極的に形成支持するようなものとはなっていない。保護価格制度が価格支持よりも農家の所得安定化のための手法としてとらえた方が適当になっていることは前述したとおりであるが，ここでもそのことが確認できるであろう。

なお，保護価格制度による農家所得安定化に関しては，その価格保証としての機能のほかに，買付保証としての機能にも十分注目しておく必要がある。すなわち，保護価格対象品種については，農家が売却を希望しただけ余剰食糧を政府が買い上げることが保証されているということである。中国では農産物の共同販売や委託販売等の仕組みが十分に確立されているとは言えず，産地仲買人が個々の農家から直接生産物を買取る形態が多いため，市況によっては必要以上に買い叩かれたり

して農家収入が大きく減少する可能性がある。保護価格がたとえ市場価格より高くなくとも、保護価格対象品種であればそのようなリスクを負うこともないので、農家は安心して計画的な生産に取り組むことが可能となろう。

ところで、保護価格対象品種であれば実際の品質にかかわらず全てが買い上げられるというのはもちろんない。保護価格制度においては品質政策も同時に進めることが重要視されており、たとえば、黒竜江省においては保護価格対象とされている米およびとうもろこしについても三等以上のものだけを買付け、三等より品質が劣るものについては買付けないこととして<sup>(26)</sup>、農家に品質向上に向けた取組みを促している。

主産地育成のためのもう一つの重要な手法として考えられている農家直接補助は、WTO 合意との整合性の観点から考え出されたものであることはもちろんであろうが、① 全て国有食糧企業を通して行われてきたこれまでの食糧流通政策を改めるものとなること、② これまで農家に補助よりも負担を求めることが多かった中国の農業政策において農家に純粋に所得移転を行う初めての試みとなることという点で、画期的な意味を有するものである。現在はまだ試行の段階であり、全国的に一般的に展開するまでには至っていないが、江蘇省で 2003 年 11 月 20 日に決定された蘇北 5 県の食糧主産地での試験実施の手法は次のとおりである<sup>(27)</sup>。

- 一 補助の対象は食糧生産農民とする。
- 二 食糧の生産を補助の要件とし、作付面積を根拠とする。江蘇省では主に水稻、小麦、とうもろこしの生産に対して補助を行う。
- 三 補助の基準はおおむね 1 ムー (1/15ha) 当たり 10 元とする。
- 四 補助金を具体的に農家の手に渡す方法は各県が定める。

江蘇省の 2001 年の農村住民一人当たり年間純収入は 3,785 元であり、そのうち家庭経営純収入は 1,782 元<sup>(28)</sup> である。もし 1 ha の食糧生産を行う農民がいれば、直接補助だけで 150 元の純収入があることになるが、これをどう見るかは農家の経営構造や他産業収入によって左右されることとなろう。ただし、江蘇省のこの試験実施の内容は、食

糧を作付ければ補助がなされることとされており、品質については特に触れられていないので、食糧の生産を確保する効果はあっても優良品種の生産拡大にどれだけ寄与するものとなるかは疑問である。一方で、補助の要件を厳格に特定の品種の作付に限定すると、食糧生産農家の所得保証という性格よりも当該品種の価格補助的要素が強くなる。江蘇省ではこの試験実施の結果を来年の全省的な直接補助制度実施のための参考にすることとしており、直接補助制度の内容が十分に固まっているわけではなく、また、国家糧食局においても、近日中に食糧直接補助座談会が開催<sup>(29)</sup> され、直接補助制度の具体的なあり方等について検討がなされることとされているので、これらの結果を踏まえて、主産地における食糧生産の確保と優良品種の生産拡大という目標が斟酌されながら、具体的内容が固められていくものと考えられる。

### (3) 国際競争志向価格政策の課題

これまで、中国の食糧政策においては保護価格対象の縮小と流通の自由化によって国内市場価格を基礎とした国際競争志向価格政策がとられるようになり、現在では一定の成果を上げているものと見られるということについて述べてきた。しかしながら、中国における現在のような食糧の国際競争志向価格政策が今後とも維持継続できるのか、中国の食糧需給と価格の安定に将来とも不安はないのかという点については全く予断を許すものではない。現在実施されているような国際競争志向価格政策を維持するためには、国内市場価格が国際価格とほぼ同水準であることが前提とされるが、国内市場価格は生産農家の経営状況、農産物消費需要の変化、国民所得の動向等によって左右され、今後とも国際価格と同水準に保たれるという保証はない。また、食糧需給と価格の安定についても、中国の食糧生産と価格が大きく変動してきたことはこれまでの経緯が示すとおりである。この要因としては、中国の食糧生産は商品化率が低いため市況が動きやすく農家自家用食糧の保有動向も市況の動きを加速させること<sup>(30)</sup>、ほぼ均一化された極めて多数の零細農家が食糧生産を担っているため生産や売却の面での動きが一斉に同一方向に向けたものになりやすいこと等が考え



られるが、こうした構造はほとんど変化していない。このように、中国の国際競争志向価格政策の推進にとっての課題はいろいろと考えられるが、本稿ではその中でも特に重要と考えられる次の二つの点について指摘しておきたい。

その一つは食糧生産農家の経営規模の問題である。中国の農家1戸当り耕地面積は平均で0.69 ha<sup>(31)</sup>と極く零細であり、しかも人民公社体制から農家生産請負制に移行した歴史的経緯があるためその規模はほぼ均一化されている。このように零細な経営規模では国際価格での食糧生産が可能なのは農業の機械化<sup>(32)</sup>が進んでいない一方で農家の所得（労賃）水準が極めて低いためであることは言うまでもないであろう。今後、所得水準が上昇し、また農業の機械化が進めば必然的に農業生産費は上昇するので、現在のような規模のままでは農業経営は成り立たなくなる。国際競争力のある価格での生産を維持するためには経営規模を拡大し効率的な経営を図るほかはないが、中国の現在の農業農村をめぐる情勢に鑑みると経営規模の拡大は容易ではない。たとえば、近年の中国の経済成長率はおおむね7～8%台で推移しているが、第一次産業の就業者数は1998年に3億5,177万人であったものが2002年は3億6,870万人<sup>(33)</sup>で減少しておらず、中国の経済成長は新規就業者を吸収するのに精一杯でさらに農村労働力を吸収するには至っていない。一方で都市化の進展や砂漠化の進行で中国の耕地面積が今後増加することは考えにくいので農業就業者数が減らなければ経営規模の拡大はできない。こうした中で、食糧価格の国際競争力が維持できるように農家所得の向上と経営の効率化を同時に実現していくことは決して簡単ではなく、国際競争志向価格政策を推進する上での大きな課題になるものと考えられる。

もう一つは食糧価格の安定化の問題である。中国では国全体の食糧のマクロコントロールは中央政府が行うこととされ、そのための食糧備蓄体制の整備が進められている。これまで地方政府を通して間接的に行ってきた食糧備蓄を中央直轄型の垂直管理が可能となるよう2000年には中国備蓄食糧管理総会社が設立され、また2000年、2001年にはそれぞれ新たに収容能力1,000万トン分の

倉庫が建設されている。中央政府の食糧備蓄規模の目標は7,500万トン<sup>(34)</sup>とされる。しかしながら、こうした食糧備蓄が食糧価格の安定化にどれだけ有効に機能するののかということについては疑問も多い。中国の食糧需要量は2000年以来4億8,000～9,000万トン<sup>(35)</sup>、生産量は4億5,000～6,000万トン程度で推移し、3,000万トン程度の需給ギャップがあったが、こうした状況でも食糧価格が上がりなかったのは前述したように国内に膨大な在庫圧力があったためである。ところが、最近になって中国の食糧価格は上昇し始めており、今後の食糧生産の動向によっては価格が高騰する可能性も否定できない。備蓄制度の運用によって価格の安定を図るためには、食糧の放出価格や放出ルートが適切に定められる必要があるが、現在のところそれがどのように行われるのかは明らかでない。食糧の放出価格にしても市場価格で行うのか、政府が定めた価格で行うのかによっても影響が違ってこよう。従来は、政府備蓄食糧の売却は原則として国有食糧企業に対して行われており市場に直接放出されているわけではない。この場合には国有食糧企業が投機的行動をとれば実需者に食糧は届かず、市場価格は下がらない。それよりも重大なのは現実的に最も多くの食糧を保有している農家の行動である。農家が価格上昇を期待して一斉に売り惜しみ等の行為に出れば、政府が備蓄食糧を放出してもその効果はあまり期待できないものとなろう。また、逆に価格が低落しているときに政府がどのような価格でどのようなルートで食糧を買い上げるかも大きな問題である。現在は市場価格と買付価格がほぼ同水準なので大きな問題にはならないが、現在よりもさらに市場価格が下がったときにどのような対応をするかは明らかではない。いずれにしても価格の安定化策がうまくいかず国内価格が国際価格を大きく上回るようになったときは大きな輸入圧力がかかることとなり、国際競争志向価格政策の推進は不可能となる。その意味で食糧価格の安定化は国際競争志向価格政策を維持する上での一つの必要条件であり、今後の重要な課題であると言えよう。

#### （４） 本節のまとめ

国際競争志向価格政策の実施によって、中国の

国内食糧価格は市場価格で形成されるようになったが、この国内価格は国際価格とおおむね等しいものであった。このため、中国の食糧は一定の国際競争力を有するようになり、輸出の拡大が見られるようになった。

国際競争志向価格政策の一環として主産地の育成が進められているが、その主たる手法は、保護価格制度の運用と農家直接補助である。保護価格制度は、保護価格政策が実施されていたときとは性格を異にし、主産地育成の一手法として用いられるようになってきている。同制度は、現在では、産地の集中に一定の役割を果たすとともに、農家所得の安定化等のための機能を有するようになっていと考えられる。一方、農家直接補助は、期待は大きいものの、まだ試行の段階であり、その効果ははっきりしない。

また、現在実施されている国際競争志向価格政策は、国内市場価格が国際価格とおおむね等しいものであることを前提としたものであるが、今後とも国内市場価格がそのような水準に維持される保証はないため、その面での課題を有している。国際競争志向価格政策の今後の推進のためには、少なくとも、中国の食糧生産農家の経営規模で今後とも国際競争力のある価格での生産を維持できるのか、備蓄を通じた食糧価格の安定化が可能なのかという課題を解決する必要がある。

## 5. おわりに

中国では、1994年の食糧生産の不作を契機として食糧増産対策がとられ、食糧生産量は大きく増大するが、これとともに食糧の市場価格は下落する。食糧生産量を維持するため、政府は保護価格で食糧を全量買い付ける保護価格制度を実施するが、このことによって財政負担が急激に増加する。財政負担の軽減を図るために1998年改革が実施されるが、この改革はかえって大量の売れ残り食糧を発生させ、さらに、これに伴って多額の備蓄費用も必要となるため、財政負担の軽減には役立たず、また市場価格の回復に寄与するものではなかった。これについてのメカニズムは、第2節の第2図および第3図で明らかにしたところである。

1998年改革の失敗を受けて、中国では、2000年以降、新しい食糧流通体制の改革が順次実施される。新しい改革は、保護価格対象の縮小および食糧買付規制の緩和を基軸的な政策手法として実施されるが、第3節で明らかにしたとおり、この改革は、単に1998年改革の失敗に対処したものではなく、市場による価格形成、主産地の育成、品質の向上等によって、中国の食糧の国際的な競争力の強化をめざしたものであり、これまでにない新たな政策すなわち国際競争志向価格政策を志向したものであった。

国際競争志向価格政策の実施によって、中国の食糧価格はおおむね国際価格と遜色のないものとなり、食糧輸出が増加するなどの一定の成果が見られるようになってきている。第4節で述べたとおり、国際競争志向価格政策を推進する上で最も重視されているのは、国際的な競争力を有するような食糧主産地の育成である。そして食糧主産地の育成のためにとられている主要な手法が保護価格制度の適切な運用と農家直接補助である。保護価格制度は、保護価格政策が実施されていた従来のものとは性格を異にし、主産地育成のための一手法とされている。

ただし、国際競争志向価格政策は、国内市場価格が国際価格とほぼ等しいことを前提としており、国内市場価格が上がってしまえば、国際的な競争力を有する価格によって中国食糧の国際競争力を強化しようとする国際競争志向価格政策を維持することが困難となる。したがって、国際競争志向価格政策の推進にとっては、中国の国内市場価格が現在のように国際価格とほぼ等しい状況が将来とも維持されることが必要であるが、そのためには第4節で述べたような解決しなければならない課題がある。

以上のように、本稿では、現在中国で進められている食糧政策が、保護価格政策の破綻を契機として、主産地を育成しつつ食糧生産の確保と輸出の振興を図るという国際競争志向価格政策へと転換し、一定の成果を上げてはいるものの、その推進には課題があることを明らかにしてきた。なお、国際競争志向価格政策が今後とも維持されるのかどうか、国際競争志向価格政策が今後どのように展開するのかという点については、第4節で

指摘したような課題もあるので、現時点で予測することは必ずしも容易ではない。また、この問題は農業経営や農家所得を含めた中国の農業農村の全般的な情勢と深く関わっているので、そうした動向にも十分留意しながら国際競争志向価格政策の動きを今後とも注視していきたいと考えている。

- 注(1) たとえば、「李岳雲・蔣乃華・郭忠興（2001年）『中国糧食波動論』，中国農業出版社」，「董全海等（2000年）『中国的糧食市場：波動与調控』，中国物価出版社」等がある。
- (2) たとえば、「農業部軟科学委員会弁公室（2001年）『糧食安全問題』，中国農業出版社」，「吳志華等（2001年）『中国糧食安全与成本優化研究』，中国農業出版社」等がある。
- (3) 「張建平・加古敏行（2000年）「市場經濟化時期における農業政策の展開方向——食糧流通制度を中心として——」『神戸大学農業経済』33巻」では2000年までの中国食糧政策をレビューし、その中で“新体制の展開方向”を“食糧生産の選択的拡大”として性格付けている。本文で明らかにするように、保護価格対象の縮小は、確かに優良品種の選択的拡大が直接の目的となっているが、それらを国際競争志向価格政策の一環としてとらえることによってより正しく政策目的を認識することが可能になると考える。また、「池上彰英（2003年）「食糧生産・需給と輸出入」『2002年の中国農業——對外開放をめざす農政——』，財団法人日中経済協会」では、新しい政策によって農家の食糧生産意欲が低下したことを指摘しているが、政策目的等についての認識は示されていない。
- (4) 1994年に公表されたワールドウォッチ研究所の「誰が中国を養うのか」と題する論文はその代表的なものである。
- (5) 1997年5月に中共中央・國務院「土地管理をさらに強化して耕地を保護することに関する通知」が発出されている。
- (6) 第9次5カ年計画。1996年～2000年を期間とし、1996年3月の全人代で採択された。
- (7) 政府が国有食糧企業を通じて農家から直接食糧を買い入れるときの公定価格。価格の設定には市場価格も反映されるが政策的要素が強い。この当時、契約買付は政府買付量のおおむね半分を占めており（残りは協議買付）、農家との契約が前提とされるものの、政府への義務という色彩が濃かった。
- (8) 1990年から協議買付食糧についての最低保護価格制度の導入が始まり、1993年2月20日の國務院「食糧買付保護価格制度の創設に関する通知」によって改めて公式化された。食糧の市場価格が下落したときに政府が農民から余剰食糧を買い入れる制度であるが、同通

知では価格は契約買付価格を下回らないように定めることとされている。

- (9) 政府の食糧買付を補完する目的で設けられているもので、統一買付が実施されていた計画経済時代からあったが、取扱数量はわずかであった。1979年以降、協議買付の復活、増加に対応して、多くの省、自治区、直轄市には食糧協議買付販売専門会社が設立され、1990年代半ばには政府買付量の約半分を占めるようになっていた。
- (10) 食糧市場価格の暴騰落の防止に寄与すること等を目的として、1993年から中央および省、自治区、直轄市の2クラスで設立された。中央食糧リスク基金の資金は中央財政が支出するが、地方食糧リスク基金の資金は中央補助および地方財政支出によって構成するものとされ、その比率は原則として1:1.5とされた。
- (11) 1998年の食糧流通体制改革は、國務院「食糧流通体制改革をさらに深化させることについての決定」（1998年5月10日）、食糧買付条例（1998年6月6日公布施行）、國務院「当面の食糧流通体制改革推進についての意見」（1998年11月7日）等により実施された。
- (12) 1990年代の食糧の商品率（（生産量－自家用食糧の量）/生産量）はおおむね35%前後であったとされる（董全海等（2000年）『中国的糧食市場：波動与調控』，中国物価出版社，66ページ）。
- (13) 保護価格での買取が保証されている場合には、農家は市場価格よりも保護価格をもとに最適な生産量を決定するであろう。また、保護価格が下げられることが予想されている場合には、その予想に従って生産量を決めることも考えられるが、保護価格が政策的に決められる要素があるときには、保護価格の予想を農家が的確に行うことは困難であり、前年の保護価格を主たる目安とせざるを得ないものと考えられる。
- (14) 中国農業発展報告2001，60ページ。
- (15) 中国政府の食糧在庫量についての公式発表はないが、中国国内貿易年鑑（1997）に1996年の在庫量が前年よりも5,160万トン増加したことが記載されており、また、2002年3月末の在庫量は2億6,500万トンと過去最高となり、1996年3月末より1億5,000万トン以上増加した（インターネット「中国農業信息网・http://www.agri.gov.cn/ 当前我国糧食供求形勢分析」2003年9月24日アクセス）とされる。
- (16) 高小蒙・向寧（1991）『中国農業価格政策分析』，浙江人民出版社，161ページ。
- (17) 市場価格が契約買付価格よりも高いときは協議買付価格は市場価格を基本的に反映したものとなるが、低いときには保護価格制度による運用がなされるため、必ずしも十分に市場価格を反映したものとはならない。
- (18) 食糧等価格補助は1995年の228.91億元から2000年には758.74億元へと3.31倍に増加しているが、同時期の財政収入は6,242.20億元から13,395.23億元へと2.15倍、財政支出は6,823.72億元から15,886.50億元へと2.33倍になっている（中国統計年鑑2003）。ただし、中国では、この当時、景気対策のために歳出超過となる積

極財政がとられており、現実の負担感を比較する上で、必ずしも財政支出の総額と比較することが適切であるわけではない。

- (19) 中国統計年鑑 1993。
- (20) 中国国内貿易年鑑 1991。
- (21) 1995 年からとられている措置で各省内の食糧需給の安定は基本的に各省長が責任を負うというもの。省長は省内の食糧生産の向上、食糧供給の確保、食糧価格の安定等に責任を負う。これに対し、中央政府は全国の食糧市場のマクロコントロールを行い、食糧総量のバランスに責任を負うこととされた。ただし、現実には保護価格買付で見られたように中央政府の負担が重いなど、その趣旨が十分に徹底されていたとは言えない。
- (22) 中国対外経済貿易年鑑 2003, 3 ページ。
- (23) 中国の 1999, 2000, 2001, 2002 年の大豆の輸入量は、それぞれ 432.0, 1,041.9, 1,394.0, 1,131.5 万トン（資料：中国農業発展報告 2003）である。
- (24) 中国の 1999, 2000, 2001, 2002 年の大豆の生産量は、それぞれ 1,425, 1,541, 1,541, 1,651 万トン（資料：中国農業発展報告 2003）である。
- (25) 中国農業発展報告 2003。
- (26) 第 11 表の資料に同じ。
- (27) インターネット「国家糧食局・<http://www.china-grain.gov.cn/> 江蘇省試点对農民種糧直接補貼」2003 年 11 月 26 日アクセス。
- (28) 中国農業年鑑 2002。
- (29) インターネット「国家糧食局・<http://www.china-grain.gov.cn/>」2003 年 12 月 16 日アクセス。
- (30) たとえば、1993 年の価格高騰時には農家の売り惜しみでさらに価格が高騰し、1995 年以降の価格下落時には農家は自家用食糧の分まで売って損失を少なくしようとしたため供給過剰が一層深刻化した（董全海等（2000）『中国的糧食市場：波動与調控』，中国物価出版社，27 ページ）。
- (31) 次の式により算出した。  

$$130,039.2 \text{ 千 ha} \div (78,241 \text{ 万人} \div 4.13 \text{ 人}) = 0.69$$
 130,039.2 千 ha は中国 1996 年農業センサスの全国耕地面積。  
 78,241 万人は 2002 年中国農村人口，4.13 人は農村 1 家庭家族数（中国統計年鑑 2003）。
- (32) たとえば、2001 年における大中型トラクターの保有台数は 100 戸当りで 1.5 台であるが、役畜は同 39.7 頭（中国農業年鑑 2002）で、機械化はまだ低い水準にあ

る。

- (33) 中国統計年鑑 2003。
- (34) 国务院「食糧流通体制をさらに深化させることについての意見」（2001 年 7 月 31 日）。
- (35) インターネット「中国農業信息网・<http://www.agri.gov.cn/> 当前我国糧食供求形勢分析」2003 年 9 月 24 日アクセス。

## 〔参 考 文 献〕

- 〔1〕 陳吉元・韓俊等著（1996 年）『人口大国的農業増長』，上海遠東出版社。
- 〔2〕 董全海等著（2000 年）『中国的糧食市場：波動与調控』，中国物価出版社。
- 〔3〕 高小蒙・向寧著（1999 年）『中国農業価格政策分析』《中国現実経済研究》叢書，浙江人民出版社。
- 〔4〕 国家体改委研究所/中共中央党校經濟研究中心組編，閻克慶主編 張春生副主編（1998 年）『中国商品流通体制改革 20 年』《中国改革開放 20 年叢書》中，中州古籍出版社。
- 〔5〕 池上彰英（2003 年）『食糧生産・需給と輸出入』『2002 年の中国農業——對外開放をめざす農政——』，財団法人日中經濟協会。
- 〔6〕 李岳雲・蔣乃華・郭忠興著（2001 年）『中国糧食波動論』，中国農業出版社。
- 〔7〕 農業部軟科学委員会弁公室編（2001 年）『糧食安全問題』，中国農業出版社。
- 〔8〕 孫林著（2001 年）『新中国農業經濟思想史』，上海財經大学出版社。
- 〔9〕 吳志華等（2001 年）『中国糧食安全与成本優化研究』，中国農業出版社。
- 〔10〕 姚今觀・紀良綱等著（1995 年）『中国農產品流通体制与價格制度』，中国物価出版社。
- 〔11〕 張建平・加古敏行（2000 年）『市場經濟化時期における農業政策の展開方向——食糧流通制度を中心として——』『神戸大学農業經濟』33 卷。
- 〔12〕 中国社会科学院農村發展研究所 国家統計局農村社会經濟調查總隊著（2003 年）『中国農村經濟形勢分析与預測 2002～2003 年』，社会科学文献出版社。

# **The Movement of Chinese Policy on Grains**

## **——From the Protective Price Policy to the Price Policy for International Competitiveness——**

Shoichiro KAWAHARA

### **Summary**

After a poor harvest in 1994, Chinese government enforced a policy for increasing production of grains through raising prices and so on. This policy made the yield of grains dramatically increase and caused overproduction. At the same time, the continuance of grains purchase at protective prices largely expanded the financial burden. Though a reform of grains distribution was enforced in 1998 in order to reduce the financial burden, that reform completely failed with a large quantity of unsold grains in governmental food enterprises and enlargement of the financial burden.

In consideration of the failure of the reform in 1998 and joining WTO, Chinese government basically changed the grains policy which is essentially containing reduction of articles for protective prices purchase and alleviation of regulations for grains purchase, which caused Chinese policy on grains shift to the price policy for international competitiveness. That policy is fundamentally composed by trading at a market price, putting governmental food enterprises into competition and fostering main producing districts with competitive power.

The price policy for international competitiveness, for the present, seems to obtain good results, that is expansion of quantity of grains export and so on. On the other hand, maintaining this policy necessitates to make a farmhouse management more efficient and to stabilize domestic grains prices.